

住宅問題への新たな挑戦

——D・ドニソンの包括的住宅給付の系譜——

大和田建太郎

(朝日新聞社会部記者)

わたくしたちの住宅問題の基礎にある根本的なジレンマは、個人所得の分配面で大きな不平等を容認しようとしながら、住宅配分にみられる同じような不平等を拒絶することから生じる。¹⁾

住宅問題のおおかたは、現実には失業、貧困、不平等の問題なのである。²⁾

はじめに

英国は近年、所得再配分の観点から住宅問題に対して新しい闘いをはじめた。これまでレンガとモルタルへの補助に主力をおいてきた住宅政策が、1982年社会保障・住宅給付法の施行を契機に、家計に向けた補助（住宅給付、housing benefit）へと大きく方向転換したのである。サッチャー政権の緊縮財政のもとで実施されたこの方向転換は、一時的ではあれ、各地で給付業務の渋滞を伴い、タイムズ紙が「福祉国家の歴史上、最大の行政的失策³⁾」と酷評し、職能団体が「人びとの記憶のなかで、もっとも悲惨な行政的失態⁴⁾」と自認する混乱を招いた。しかし新制度によって受給に伴うスティグマ性が弱まったことに加え、低迷する経済事情と家賃の値上がりが影響して、受給者のおびただしい増加をもたらしている。

この改革を前に、政府はすでに公営住宅建設補助をはじめとする住宅事業費を大幅に削減していたので、各世帯に向けられる住宅給付費は、公共住宅支出の中で一段ときわだつものとなった。環境省が失った膨大な住宅事業予算の大半は保健社会保障省に移された格好となる一方、地方自治体は救貧法行政が国民扶助法に移管されて以来、ふたたび所得維持政策のなかで実質的な役割を担うことになった。

住宅供給は社会政策のうちで、もっとも重要な意味をもつにもかかわらず、もっともとらえどころのない領域だった。陋隘な居住空間にあっては、人びとは無気力に陥り健康を損う。こうした環境はまた児童の学業を妨げ、さらに児童が社会に出る時の人生展望を暗くしがちである。第2次世界大戦後の社会秩序をさぐったベヴァリジは、社会再建の前途に立ちほだかる五つの巨人——貧困、疾病、無知、不潔、そして怠惰——を列挙したが、これらはまさに低劣な住宅事情を巣窟とするのである。ベヴァリジはその提案に「住宅供給をつけ加えたかったのであろう⁵⁾」が、その報告では、住宅費問題についてはほとんど触れなかった。低家賃の居住者に支給される生計維持給付が、高家賃を負担する貧者には不十分なことが明らかだったからである。

かくして、住宅費は国民扶助（今日の補足給付）受給者への追加給付として支給されることになった。やがて極貧家庭よりやや上層にある低所得層への住宅関連費補助として、1966年地方税法によるレート（日本の固定資産税に類似した課税で、唯一の地方税目）の割引、ついで1972年住宅財政法による民間借家、公営住宅入居者に対する家賃手当と家賃割引⁶⁾が全国的に導入された。

これら3つの補助制度は運営主体が異なり、受給条件にも格差があった。受給できる人がどの制度がもっとも有利であるかという判断に迷い、あるいは資産調査のもたらす屈辱感から申請を思いとどまるという問題（漏給）を残した。一方で国と地方に分かれた給付機関の間の連絡事務が繁雑をきわめていた。R・ティトマスが警告したように、社会サービスの充足性と公正さをはかったカテゴリーの細分化が、「自己破滅の危険をおかす」⁷⁾事態に近づいていたのである。

この複雑な問題に早くから国民の覚醒を促し、その改革を提唱した中心人物の一人はデイビッド・ドニソン（David Donnison、グラスゴー大学教授）であった。ドニソンは1980年に政府の補足給付委員会が解体されるまでの六年間、その委員長をつとめ、低所得層向けの包括的な住宅給付の必要性を主張してきた。住宅問題を所得の観点からとらえる立場は、1967年の著書『住宅の政治』（*The Government of Housing*）以来、うち出され、1982年にはクレア・アンガーソン（Clare Ungerson、カンタベリー大学講師）との共著『あすの住宅政策』（*Housing Policy*）の中で具体的な改革の方向を示している。

1982年社会保障・住宅給付法は、公共支出の抑制を至上命令とするサッチャー政権下で成立した。その改革のねらいはドニソンとはかけ離れたものであり、改革の規模もまたドニソン構想にはるかにおよばないものであった。同法施行後の一時的混乱と、予想を上回る受給者の増加に対処して、保健社会保障省は1984年春、住宅給付制度のレビュー委員会を設置しており、その報告にもとづく手直しは1985年度中にも導入されよう。

この小論では、ドニソンの二つの著作を軸に、包括的な住宅給付構想の背景をさぐり、あわせて現実の政策動向をたどってみたい。

I 住宅の政治

時代背景

同書が著された当時の英国は、すでに今日を予想させる経済成長のかげりをただよわせていたが、ドニソンはその結論で、英国はなお「比較的裕福な国であり」「他の国で達成された水準に合わせて新たな上昇に乗り出そうとしている」（P 371-3）との認識に立っていた。戦後30年間の英国の世論を支配したものは、経済成長を土台に、貧者の困苦をとりぞき、政府と公共サービスの膨張が、より平等な社会を創造するであろうというバックライト（保守党のバトラー、労働党のゲイツケル両蔵相の名の合成語）的合意であった。バラ色の楽観論は、年間50万戸の住宅建設を目標にかかげた労働党政権の住宅プログラム（1965年）にもにじみでている。

住宅建設は戦後の労働党政権下で、政府補助金と、地方税を資金とする地方自治体に

海外の動き

よって再開された。つぎの保守党政権のもとでは、持ち家購入者向け課税控除に支援された民間建設が勢いをのぼした。民間借家の振興をねらう 1957 年家賃法は、1915 年以来続いた家賃統制を緩和したが、やがてプロヒューモ陸相のスキヤンダルに連鎖した悪徳家主ラックマン事件が民間借家人の窮状をさらけ出すことになった。政府は住宅市場への介入をやめて残余的な役割に撤退するかのようみえた。労働党が政権に復帰して、大がかりな住宅プログラムが提唱されたとき、本書が刊行されたのである。

住宅事情

当時の住宅事情は、衛生監視官の左右するところであった。過密居住の防止と居住に適さない住宅の閉鎖、ニューサンスの除去が居住空間にかかわるものの最大の責務——救貧法以来の伝統——であった。住宅ストック（イングランドとウェールズ、1964 年）の 46% が持ち家で、公営住宅は 26%、民間借家や給与住宅は 28% を占めていた。住宅の設備（イングランド、1962 年）には極端なアンバランスがあり、持ち家と公営住宅のほぼ 80% 以上が浴槽、水洗トイレ、給湯設備、庭をもっていたが、民間借家にあつては、水洗トイレや給湯の普及は半分強にとどまり、浴槽や庭をそなえたものは 3 割強にすぎなかった。一室に 1.5 人以上の過密居住は持ち家にあつては 1% であったのに対し、公営住宅で 8%、家具つき民間借家は 5%、家具なし民間借家では 12% におよんだ（PP.186-198）。

住宅水準の格差（イングランド、62 年）は、収入階層、世帯の形態別にみると、いっそ

う歴然としていた。主たる家計維持者の手取りが週 20 ポンドを超える世帯のほとんどは、浴槽と給湯設備をもち、そのうち 9 割は庭もそなえていた。他方、手取りが週 5 ポンド以下の世帯の半数は、この種の設備を専用していなかった。未熟練労働者、老人世帯のほぼ 4 割が浴槽を専有していなかった。夫婦をのぞく 10 歳以上の男女の寝室分離を前提とする基準に照らすと、大家族の 47%、未熟練労働者世帯の 18% がこれを上回る過密居住となっていた（PP.215-8）。

貧弱な民間借家の多くは大都市の旧市街地（インナーシティ）に厚く蓄積しており、もっとも豊かな都市での困苦の増大というパラドックスを生んでいた。その居住者は地域の労働市場にもっとも必要とされる労働力であるにもかかわらず、居住環境への投資は行われていなかった。それどころか、大ロンドンの借家事情を調査したミルナー・ホランド委員会によると、家賃統制を解除された家具なし借家人の 4%、家具つき借家人の 9% 強が毎年その意思に反して、転居を強いられていた。追い出されるのを恐れる借家人たちは、不衛生な居住環境について地方自治体の公衆衛生部局の援助を求めることをやめていた。代替の住宅を供給できない自治体は「負傷者を救出しようにも救急サービスを提供できないような戦場の拡大」を傍観するのみであった（P.338）。

住宅財政援助の不平等

住宅供給にかかわる政府の主要な財政支出には、当時つぎのようなものがあつた。

- 公的住宅当局（地方自治体、ニュータウ

ン)の住宅建設補助金

- 持ち家購入者への課税優遇措置（購入者の所得税率にローン利子額を乗じた額が控除される。所得税率の高い高額所得者ほど控除額は多くなる）。
- 公私を問わず既存住宅ストックの改良・修復に対する補助金。
- 社会保障による住宅費扶助。

さらに同書の執筆当時、次の2つの制度が準備されていた。

- 66年地方税法によるレートの割引。
- 67年住宅補助金法による選択的住宅ローン補助（所得税率が標準税率以下の住宅購入者に対する利子補給）。

これらの補助金（イギリス全土）は1960年に持ち家購入者への課税控除2億1千万ポンド、公営住宅1億2千万ポンド、民間の住宅に対する改良補助金1千2百万ポンドであった。しかし、民間借家人という言葉で代表されるグループへの補助金はなく、住宅費に対する社会保障給付3千5百万ポンドのいくらかが、このグループに流れていたにすぎない（P.258）。

持ち家への援助は、住空間が不当に浪費され、コミュニティの社会的分化を強めるのであれば、また老人や若者、流動的な人びとのニーズに向けられるべき資源を枯渇させることになるのであれば、廃止すべきであった（P.148）。1919年にはじめられた公営住宅建設は、依然、陋隘な住宅に住む多くの人びとに脱出先を提供しえないうでいた。膨大な待機者リストをかかえる地方自治体のかなには、子どものいない夫婦や単身者への住宅提供をひかえたり、数年間の域内居住を入居条件と

していた。

補助金のいくつかは、所得再配分に寄与するものではなかった。保健サービスや教育への公的支出は、物とサービスの購入に向けられるが、住宅補助金は1グループから他のグループへの所得移転にすぎない（P.259）ものが多く、民間借家人はもっとも不利な状態におかれていた。

大規模な住宅建設プログラムを支え、もっとも緊要なニーズを満たすには、補助金の分配も別な形をとるべきであった。公営住宅向け補助金は、必要とする世帯にではなく、住宅に対してしばりつけられていた。持ち家購入者への課税控除は、借入金の多い高額所得者にはなはだ有利であった。

低所得層への住宅費援助

英国は、戦後ほかの社会サービスに注いだ集産主義的な努力を、劣悪な住宅事情の改善にふり向けてはきた。しかし人びとの負担能力が向上しないかぎり、人間性を損わない良好な住宅を持たせることは困難である。スラムクリアランスに資金を投入しても、そこに居住していた人の所得がふえないかぎり、問題を地図上で移しかえるだけであろう。ドニソンは、所得配分の不平等な社会にあっては、住宅問題の根絶はありえないと喝破した（P.180）。

貧しい住宅設備と、過密居住が典型的にみられるのは、老人世帯と大家族であり、このことは世帯はその成長段階で所得と住宅ニーズがうまく釣り合わない時期を繰り返すことを物語っていた。従来の住宅補助金にかわって、世帯のニーズに結びつけられた補助シス

テムが必要であった。

住宅補助金の合理化に関しては、すでに A・ネビットが *Housing, Taxation and Subsidies* (1966 年) で、公営住宅の家賃を補助金なしで債務費と維持費をカバーできる額に定めようとして、公私の借家人に家族規模と所得を考慮した住宅扶助を導入すべきだと主張していた。ドニソンは、これを紹介し、こうした住宅扶助が実現すれば、地方住宅当局はガス、電力事業のような公益企業の性格をもつことになり、なしうる最良のサービスを供給できよう、と述べている (P.263)。

住宅費をより多く負担しうる世帯の寄与を確保する一方で、スラム居住者、老人、貧困家庭に良好な住宅をもたせる方策が必要であった。しかし、ドニソンは、住宅関連の所得再配分の実現を年金など貧困解消を目的とする一般的な所得再配分より先行しなければならぬとは考えていなかった (P.268)。なによりも、住宅水準と家賃のばらつきが大きすぎる都市部では、全面的な住宅扶助の導入は、スラムの家主を潤すだけであろう。その前提は明確であった。「ロンドンの家賃が効果的に規制され、また賃貸住宅の大部分が公的に所有されしだい……多くの貧困家庭に必要なとする住宅を持たしめる住宅扶助制度の一般的導入が可能となろう」 (P.349-50)。

家賃問題は、公正家賃の名目で家賃統制をふたたび導入した 1965 年家賃法によって、また賃貸住宅の公有化は膨大なスラムクリアランスをともなう住宅プログラムによって前進をみることになるだろう。

当面は、一般的な所得再配分を深める手だてを考えるべきであった。すでに家賃規模と

所得を考慮に入れた地方税割引制度は、再配分の機能を示していた (P.380)。より寛大な国民扶助 (資産調査を受けるが、住宅費扶助を含む)、より寛大な家族手当 (課税対象となり、ゆるやかな資産調査をともなうが、広い住宅を必要とする大きな家族に与えられる) の支給は、ともに住宅目的に要求される所得再配分の必要性をやわらげるであろう (P.382)。

II あすの住宅政策

時代背景

失業者が 3 百万人の大台に近づき、英国経済の斜陽化はいちだんと深刻化していた。社会政策の分野で前提とされてきたバツケライト的合意は色あせたものとなった。年間 50 万戸を目標とした労働党の住宅建設プログラムは放棄され、住宅建設は 1965-69 年の 5 年間に 40 万戸のピークに達した後、しだいに減少し、住宅改良事業が住宅水準を高める主力となった。

70 年代に入って、社会政策の分野では公正さを高めようという包括化の動きが著しくなったが、住宅に関してはシーボーム報告 (1968 年) がすでに対人社会サービスとの連携に着目していた。家賃値上げと連動して立法化されたものとはいえ、公的住宅と民間借家の低所得層に等しく家賃補助を導入した 1972 年住宅財政法、家なき人びとへの地方自治体の住宅供給義務をある程度明確にした 1977 年住宅 (住宅喪失者) 法にも、包括化の傾向は現れている。これらの動向は一面で、「住宅問題は所得の不平等を放置しては解消

しえない」とドニソンによって繰り返し強調されてきた認識が多く人びとの共有するところとなったことを示すものであろう。

しかし、1930年代の経済不況以来みられなかったような左翼勢力の衰退とともに登場した保守党政権は、公共支出の削減、公的経済部門の規模縮小をテコに市場経済の活性化を至上命令としていた。住宅分野では家賃値上げ、公的住宅の現居住者への払い下げ、公的住宅建設の抑制によって、民間部門(持ち家、民間借家)の振興をめざしていた。

住宅水準

英国の住宅事情は一変した。住居数が世帯数を凌駕し、ヨーロッパ主要国と同様に一部の集合住宅では空き住戸の出現が目立ってきた。住宅問題のウエイトが量から質へ、生産から配分の問題への移ってきたのである。

住宅の保有形態(1978年)は、持ち家54%、公的住宅32%、民間借家14%で、民間借家の激減を他の2部門が埋めてきた。すでに1971年時点で全世帯の85%が3-6部屋の住宅に居住していた。寝室基準に満たない世帯(グレートブリテン、1978年)は4%に縮小し、浴槽(またはシャワー)、屋内水洗トイレを専有しない世帯もそれぞれ6%に減少し、一方で集中暖房装置の普及は52%に向上した(PP.228-9)。

こうした全般的な水準上昇にもかかわらず、なんらかの補修や設備の追加を要する住宅(イングランド、1976年)は、なお15.6%におよんでいた。貧弱な住宅に取り残される人びとは、低所得、高齢化、配偶者をもたないこと、同じ住宅に17年間を超える期間住ん

でいたこと、ヨーロッパ以外の生まれであること、などの特性をもっていた(P.248)。貧弱な住宅水準(1977年)は大都市旧市街地に集中してみられ、浴槽や水洗トイレを欠いているか、他と共用する世帯はロンドン(ランベス)、バーミンガム、マンチェスター、リバプールの旧市街地で約20%に達していた。1室1人以上の過密居住もこれらの都市では6%前後におよび、イングランド平均の2倍となっていた(P.251)。

住宅財政援助の不平等

1973年ごろのインフレを契機とする建設費と住宅価格の高騰もあって、中央、地方両政府の住宅支出が全公共支出に占める割合は、1968年度の6.3%から1976年度には8.8%に膨張していた。とくに住宅購入者向けの課税控除と利子補給(選択的住宅ローン補助)に流れる国庫支出は、1976年度に12億4千万ポンドと10年前の3倍におよんでいた(P.281)。こうした支出増と配分の不平等がもたらす危機感は、環境省が1977年にまとめた緑書「住宅政策の検討」にも反映されている。しかし緑書は民間借家については本格的な検討を回避しており、ドニソンにとっては、きわめて不満足なレビューであった。

持ち家購入者への補助(イングランドとウェールズ、1974年)は課税控除、利子補給合わせて7億1千8百万ポンド、受給者は510万人であった。一方、公的住宅居住者470万人への補助は、一般補助金、家賃割引の合計7億5千8百万ポンドであった。1世帯あたりでは、持ち家補助が年間141万ポンドであったのに対し、公的住宅補助は162ポンド

であった。後者は、おおむね所得が低いほど多く配分されていたが、前者は高所得者ほど厚く配分されていた。

他方、低所得層には 1972 年住宅財政法があった。同法が公的住宅居住者のためにいくつかの地方自治体が実施していた家賃補助制度を民間借家人をも対象に、全国一律に導入したことを、ドニソンは高く評価し、いっそうの改善を期待していたのである (PP 214-5)。その給付額(グレートブリテン、1979 年)は、公的住宅居住者と民間借家人合計 190 万世帯に、家賃割引と家賃手当の合計で 2 億 6 千万ポンドであった。ほかに公私の借家人と持ち家所有者 310 万世帯に地方税割引合計 2 億 1 千万ポンドを補助していた。このほか 230 万世帯が補足給付のなかで 6 億ポンドの住宅関連給付を受けていた (PP.291-3 および P.320)。

補助金の平均額でみれば、公的住宅居住者が明らかに恵まれていたが、持ち家所有者にはインフレのもたらす保有利得があった。しかも、家族のニーズを考慮した場合、扶養すべき子どもをかかえる公的住宅借家人はけっして恵まれた援助を受けているわけではなかった。しかし、全体として余裕のない人びとの比率が高い民間借家人は他の二つの保有形態にある人びとよりも、はるかに少ない援助を受けていた。低所得層向けの家賃手当や地方税割引は、同様の補助金が公的住宅借家人や持ち家所有者に行きわたっているほどに、民間借家人に配分されているわけではなかった (P.302-3)。

住宅財政の改革の方向は、どんな人でも少なくとも最低基準にある住宅に住めるよう援

助すること、補助金を公平に配分し、少なくとも累減的にならないようにすべきであった (P.306)。

包括的な単一住宅給付制度

低所得層を対象とする住宅関連給付は錯綜していた。所得補足給付は社会保障事務所(保健社会保障省の地方機関)で、家賃割引と家賃手当そして地方税割引は地方自治体(住宅部局あるいは財務部局)で分担されていた。受給資格者は、なにがもつとも有利であるかの判断に迷い、あるいは困惑のあまり申請をひかえていた。保健社会保障省は 1975、76 両年に百万枚のファイルを点検したすえ、9 万世帯の補足給付受給者をよりよい選択である家賃と地方税の割引制度に移した。一方で、補足給付によって所得が向上するはずなのに割引制度に頼るものも多く、1979 年にはこの種の誤った受給が 40 万世帯におよぶと推定された (P.321)。

包括的で単一の住宅給付のみがこの事態を解決できよう。1980 年までドニソンが委員長をつとめた補足給付委員会は 1975 年以來の年次報告でこのことを主張し続けてきた。

新しい制度は地方税割引、家賃割引、家賃手当さらに補足給付のうちの家賃関連要素にとってかわるべきであった。低所得の住宅購入者への利子補給(選択的住宅ローン補助)もこれに包含されることを望んだ。常勤の仕事をもつ人であっても、家族の規模と所得に応じて給付を受けるものと考えられた。多くの人びとは住宅費援助を求めるさい、社会保障事務所よりも地方自治体へ行くことを欲しており、新しい給付はその住宅部局によって

管理されるべきであろう (PP.321-2)。

従来の制度は行政費が高くつく一方、受給率は非常に低かった。新制度によって、1979年当時に民間借家人で55%、公的住宅居住者で75%にとどまっていた家賃補助の受給率 (P.291) は大幅に伸びるであろうし、低所得者は就職しようといまいと、同じ種類の援助を受けることになるので、労働意欲の減退も防げよう (P.322)。さらに、地方自治体は滞納家賃を回収しやすくなり、社会保障事務所と自治体間の受給者個々のケースに関する連絡事務も軽減される結果、これらのサービスに従事する職員の節約もはかれよう。

しかし、ドニソンは、この制度が緊縮財政下で導入される場合には、所得上昇に伴って給付の逡減する度合いがいつそう急激になり、いわゆる「貧困の罟」の問題が深刻化するであろうことを懸念していた。また、補足給付受給者の2倍以上の人数を相手に家賃と地方税の援助を行っている地方自治体が新しい仕事をこなしきれるのは明らかだとしても、それには余分な行政費用も必要になると指摘した (PP.323-4)。

さらに、ドニソンは新制度および世帯所得補足制度の受給者に行きわたる包括的燃料給付の新設を追加した (P.324)。暖房のない住宅はとても住めるものではないし、補足給付委員会はすでにこの種の給付を実施していたからである。

III 住宅給付制度の現実

新制度の概要

ドニソンの提案は、二つの側面——もっと

も恵まれない人びとへの手厚い給付と、行政経費の節減——をもっていた。停滞する経済事情下で重視されたのは後者であって、保健社会保障省もすでに1978年に、住宅費扶助の要素を補足給付から取り除くことができるならば、2,900人の職員削減が可能になる⁸⁾との見解を明らかにしてきた。

翌年の総選挙で復帰した保守党政権下で、保健社会保障相と環境相は包括的な住宅給付 (Housing benefit) 制度の導入で積極的な合意に達した⁹⁾。家賃割引と家賃手当を統轄してきた環境省はこれまで改革には消極的であったが、1981年3月の諮問文書で改革のねらいは受給者に給付内容をわかりやすくさせ、給付行政を円滑にするとともに中央、地方両政府で人員削減と行政費用の軽減をはかることにあるとの見解を示した¹⁰⁾。総費用の抑制は、受給者所得の変化に対応する給付額の逡減 (増) 率 (taper) の調整で達成できるという見解であった。

1982年社会保障・住宅給付法は社会保障担当相によって提案され、同相は議会で「住宅給付は所得保障の一形態となろう。将来の政策は全般的に、社会保障給付の機構と展開に関連して考慮されるのが適切であろう¹¹⁾」と言明した。法律は1982年夏に成立、11月にまず補足給付を受ける公営住宅借家人の住宅給付事務が社会保障事務所から地方自治体に移され、翌年4月その他の受給者をも対象とする全面的な導入となった。

現実の住宅給付は二重システムとなった。つまり、補足給付の受給要件を満たし、社会保障事務所の発行する証明をもつ Certificated case (証明つき受給者) と、補

表1 住宅給付受給者(単位, 千人)

年 度	1979	1980	1981	1982	1983
家賃割引	1,265	1,330	1,590	3,050	3,605 (3,490)
家賃手当	220	240	250	265	830 (795)
地方税割引	3,065	3,435	3,705	4,925	6,855 (6,640)

表2 住宅給付費(百万ポンド)

年 度	1979	1980	1981	1982	1983
家賃割引	238	317	490	944	1,968 (1,756)
家賃手当	40	48	64	73	510 (329)

(地方税割引は除外)

足給付受給要件をもたないStandard case (標準受給者) の二種の受給者で構成された。

証明つき受給者

所得が補足給付の基準額 (scale rate, 1983年11月末時点の代表的な例は通常基準で週あたり、夫婦43.50ポンド、子ども1人につき9.15ポンド。長期基準は年金生活の夫婦の場合、54.55ポンド) に達しない世帯が対象。これらの世帯は家賃および地方税の全額を地方自治体から受け取り、食費その他の必要額はこれまで通り補足給付制度から受給する。補足給付によって住宅費のみを得ていた世帯はおおむね標準ケースに移されるが、それによって大きな損失をこうむるものは住宅給付補足 (housing benefit supplement) でカバーされる。たとえば、常勤の仕事に従事していないとか、労使紛争に巻き込まれているような人びとであって、その所得のうち補足給付の基準額を上回る額が住宅費用におよばない場合、その差額が住宅給付補足でまかなわれ

る。この受給者は、補足給付受給者のパスポート、ベネフィット (NHSや学校給食などへの補助) も自動的に認められる。

標準受給者

これまで家賃割引、家賃手当、地方税割引の対象となった世帯および補足給付からリフトアップされた世帯がカバーされる。割引や手当の額は旧制度と同じく家族規模と所得を考慮した必要経費 (need allowance, 1983年11月末時点で週あたり、夫婦63.50ポンド、子ども一人につき11.90ポンド。年金生活者に0.75ポンドといった各種追加がある) に基づいて算出される。所得が必要経費と同じ場合、家賃および地方税の6割について控除あるいは手当を受ける。所得が必要経費を上回る (または下回る) ときは控除、手当額は一定率で逡減 (増) する。

受給者の増加

新制度運用の実態を1983, 84年度の政府財政支出計画¹²⁾で眺めてみよう。表1の受給者数は1981年までは住宅費を併給する補足給付受給者を含んでいないので、新制度の影響が明瞭に現れるのは1982年の部分実施以降である。1983年度政府財政支出計画は同年度の受給者見積もり (カッコ内) を延1,092万五千世帯と想定したが、1984年度財政支出計画の1983年度実績見込みはこれを36万5千世帯も凌駕している。表1と同じ制約があるが、この間の住宅費関連支出は表2のようになる (地方税割引は公共支出に該当しないとして除外されている)。ここでも、全面導入の

表3 家賃と家計負担

年 度	1979	1980	1981	1982	1983
家賃 (週、ポンド)	6.48	8.18	11.51	13.58	14.07
賃金に対する 比率(%)	6.4	6.6	8.2	8.8	8.4

1983年度実績見込みは当初見積もりを約2割、4億ポンド上回るようになった。

こうした激増は、家賃の上昇が大きな要因となっている。表3はイングランドとウェールズの公営住宅の平均家賃、賃金（グレートブリテン、21歳以上の男子常勤労働者平均）に対する家賃比率の変動を示している。¹³⁾ 同期間の賃金上昇率が65%（小売物価上昇率は55%）にすぎなかったのに対し、家賃は117%も騰貴したのである。これに加えて、失業者数の増大が受給者数の拡大の要素となっている。さらに保健社会保障省が最近明らかにした「受給率の驚くべき伸び」¹⁴⁾ つまり、受給率自体の向上も関係していよう。

一方、世帯に向けた住宅給付の増加傾向をよそに、公営住宅やニュータウン建設、公私両部門の住宅ストックの改良、スラムクリアランス、住宅協会助成など主としてフィジカルになものに向けられる住宅事業費（経常、資本両支出）の総合計は表4に掲げるように五年間で17億6千万ポンドの大幅減少をみ

表4 住宅事業費(百万ポンド)

年 度	1979	1980	1981	1982	1983
経常支出	1,840	2,133	1,614	1,241	1,110
資本支出	2,680	2,328	1,514	1,399	1,650
合 計	4,520	4,461	3,128	2,640	2,760

た。¹⁵⁾ デフレーターで修正すると、1983年度住宅事業費は1979年度の41%にとどまる。¹⁶⁾

この削減は、公的住宅入居者の住宅買い取り権利、地方自治体に公営住宅家賃値上げを押しつける政府の権限を定めた1980年住宅法によってすでに着手されていた。

この間に65万戸の公的住宅が個人の所有に転じており、持ち家率は62%に上昇している。¹⁷⁾ 公的部門の建設補助が圧縮される一方で、持ち家購入者の課税控除の対象となる住宅ローン限度額は1983年に従来の2万5千ポンドから3万ポンドに引き上げられ、持ち家傾向に拍車をかけることとなった。

IV 住宅給付制度の評価

新システムに断定的な評価を下すには時期尚早であろう。しかし、政策化の過程で当初提唱されたような包括的性格を弱めたことは事実である。

まず、給付内容はけっして寛大なものではなかった。ゼロ・コスト原則のもとで、受給者の所得が必要経費を超えた場合の給付の遞減率¹⁸⁾は1983年4月、1984年4月、同11月の3回にわたってきびしくなっており、前2回の改定ですでに80万世帯が受給資格を失ったとみられている¹⁹⁾。遞減(増)率の変化に加え、給付額の算定基準である必要経費の水準も物価変動に追いつかなかった²⁰⁾。1978年を起点とする必要経費の1983年における価値は、扶養児童への追加給付が81.7%上昇したのを除き、その他の項目では小売物価上昇率68.8%におよばなかった。

この結果、住宅給付を受給できる所得限度

表5 住宅給付受給者の所得限度額

時 期	所得限度額 (週, ポンド)	平均賃金に 対する比率 (%)	住宅給付額 (ペンス)
1983年 3 月	153.03	86	20
同 年 4 月	143.83	81	20
1984年 4 月	136.32	77	20
同 年11月	132.03	74	50

額は一例として、夫婦と15歳未満の子ども2人の標準受給者が1983年4月時点で週14ポンドの家賃を負担していたケースをみると、表5のように最近2年間で約20ポンドも下がっている²¹⁾。この例では、1983年3月までは平均賃金の86%までの所得層が週あたり最低20ペンスの住宅給付を受け取れたが、1984年11月以降は平均賃金の74%以下の世帯のみが50ペンスまで受給することになった。かくして、貧困の罟は低所得層をきびしく締めつけることになった。

新制度は旧制度で対象外となっていたキャラバンやハウスボートの居住者ら約5万世帯に給付を拡張したが、その他の面では寛大な給付はみられなかった。高い所得層にも給付が行き渡っているとする政府の主張は、家賃がきわめて高い大都市の良好な住宅街の居住者に主として通用するものであった²²⁾。

現実の制度は依然、複雑で混乱を伴うものであり、1つのミーンズ・テストに基づく単一給付というドニソン構想にはほど遠かった。標準ケースのミーンズ・テストは世帯の粗所得を対象としたが、証明つきケースのそれは純所得に依拠するものであった。仕事に従事していようとまいと、同じ境遇にあるものを平等に扱うことを改革の前提とした

1981年の環境省諮問文書の提言は形をとどめなかったのである。

とくに住宅給付補足は、20万世帯が週平均3ポンドを受給している点で重要性をもつが、受給手続が複雑なために受給率はきわめて低い。ロンドン・ハリンケイ特別区での1983年の調査では6,700世帯の標準ケースのうち707世帯が本来、受給できるとみられる住宅給付補足を受けていなかった²³⁾。

さらに給付事務にかかわる職員数の削減でも、さしたる成果はあがっていない。保健社会保障省はかなりのスタッフを軽減できるとみられているが、その分だけ地方自治体のかかえるスタッフがふえている。

新しい制度の導入によって、住宅に関する公的財政援助がいかほど平等になったであろうか。表6²⁴⁾は住宅の保有形態別に配分される補助金総額を受給世帯数で割った平均値にすぎず、もっともらしい結論を引き出すには無理がある。一般補助金のうち、公営住宅借家人向け（政府補助金と地方税からの繰入れ金）がおおむね低所得層に厚く、持ち家購入者向け（課税控除）は高所得層に手厚く配分されていることは旧制度下と同じである。インフレで減価しない資産価値という持ち家の強味を度外視するならば、財政援助が公営住

表6 保有形態別、住宅補助金の配分

(1983年度)

	公営住宅 居 住 者	民間借家人	持 ち 家 所 有 者
一般補助金 (百万ポンド)	640	—	2,750
住 宅 給 付 (百万ポンド)	2,648	676	599
一世帯平均 (ポンド)	875	815	505

宅居住者にもっとも寛大であることも旧制度と大差はない。しかし、最近の急激な家賃値上げが民間借家人と公営住宅居住者への平均補助金をふくらませているという事実も指摘されなければならないだろう。

この表には顕著に現れない、もう一つの重要な点は、サッチャー政権の持ち家推進策とくに公的住宅の居住者への値引き払い下げによって持ち家所有が下方市場に広がっているにもかかわらず、低い所得層では課税控除の恩恵がきわめて小さいことである。低所得層の持ち家所有者は、証明つきケースにとどまるかぎり、地方自治体を窓口とする住宅給付のほかには社会保障事務所から住宅ローン利子負担、家屋補修などに関して直接給付を受けるが、標準ケースに移されるや、この種の給付が縮小ないし皆無となるのである。

新制度は何を欠いていたのか。保健社会保障省の住宅給付レビュー委員会に対する地方自治体、住宅運動、専門職団体などの意見書集録に寄せた序文の中で、ドニソンは諸団体の見解を集約しながら、再改革の方向を次のように指摘している。

「住宅給付制度につきまとうたゼロ・コスト主義という財源問題は、富裕な世帯に最大の恩恵を施す持ち家購入者向け課税控除の改革と合わせて検討されるべきものである。住宅ローンの控除限度額を2万5千ポンドから3万ポンドに引き上げたことで、政府支出増は年間6千万ポンドにおよぶ。住宅給付制度が世帯内の非扶養者(non-dependant, 例えば16歳以上でフルタイムの教育機関に属さない子ども)について給付額を割引いている結果(居住空間にゆとりのない大都市の)大家族の間などに深刻な問題をもたらしているが、持ち家課税控除はその受給世帯の非扶養者に対しては何らの考慮も払っていない。

上下水道料(1982年度で一世帯平均66.98ポンド)は北アイルランドを除き、住宅給付に含まれていないが、一様に給付対象とすべきであろう。さらに、住宅給付制度が低所得持ち家層全体をカバーするように拡張する必要がある。

証明つきケースが社会保障事務所と地方自治体の二つの機関にかかわるために、また住宅給付補足は手続きが複雑であるために、受給者と行政機関の双方に大きな混乱を与えた。住宅給付補足を廃止し、証明つきケースと標準ケースの統合をはかり、もっとも理想的には、単一の²⁵⁾逓減(増)率を採用することである。」

ドニソンはサッチャー政権による公的住宅の無差別な払い下げと公営住宅の建設抑制を批判してきた。公的住宅ストックの少ない地域では、払い下げが入居申し込み者のリストをふやすだけであつた。公的住宅建設はなお住宅困窮者の蓄積する地域では進める必要があり、ドニソンはそのため各地方自治体の住宅事業会計を全国プール制にし、住宅建設資金をもっとも必要とする地域に注ぐべきであるとの考えであつた。公営住宅事業への政府補助金が持ち家購入者向け課税控除制度の標準税率に相当する率を住宅事業会計の債務残高の利子分に乘じた額となるならば、公正さは保たれるはずであつた²⁶⁾。

それにもかかわらず、現実の政策は相次ぐ家賃値上げの“ムチ”を加える一方で、公的住宅居住者への値引き払い下げという“ニンジン”を与えることによって、居住者のうちでも金のあるものを持ち家にかり立てることとなったのである。

しかし、ドニソン構想は、保有形態には必ずしもとらわれてはいない。住宅財政は課税控除などの持ち家所有者向け援助を抱き込んだ中で再構築されるべきものであり、包括的

な単一住宅給付には低所得持ち家層を対象に加えていた。そこには、保有形態の中立化をはかろうとする試みの萌芽を読み取れよう。再改革の道はきわめてけわしいものであるが、すでに多くの地方自治体は現行制度の中で許容される狭い自由裁量を最大限に発揮することで制度の不備を補っており、「受給率の驚くべき伸び」はおそらく、こうした努力を部分的に反映しているのであろう。ただし、理想とすべき制度の実現可能性は、比較的富裕な熟練労働者層が保守党支持を強め、第2次大戦以来の福祉国家建設の歴史にさほど感動することのない若い世代の台頭の時代に、模索されなければならないのである。

- 注 1) D. Donnison, *The Government of Housing*, 1967, P.180
- 2) D. Donnison, C. Ungerson, *Housing Policy*, 1982 (拙訳「あすの住宅政策——すまいの平等化へ」ドメス出版, 1984年), P.394。同訳書にはなお難点を認めるものであるが、以下の引用ページは訳書のそれである。
- 3) *The Times*, 20 Jan. 1984
- 4) P. Kemp, N. Raynsford, *Housing Benefit: the evidence*, 1984, P.93
- 5) T. H.マーシャル「社会政策——二十世紀における——」岡田藤太郎訳, 1981年。P.117
- 6) 公営住宅入居者への家賃割引制度は1930年住宅法(グリーンウッド法)で初めて定められたが、地方自治体はおもにスラムクリアランス事業にこれを適用するにとどまった。戦後はそれぞれの公営住宅居住者全体に適用する自治体が次第にふえ、1972年法施行前でイングランドとウェールズの自治体の約3分の2で採用されていた。民間借家への家賃手当は1968年にバーミンガム市で試みたのが最初である。J. B. Cullingworth, *Essay on Housing Policy*, 1979, P.133
- 7) 前掲T. H.マーシャル, P.P.308-9

- 8) Department of Health and Social Security, *Social Assistance: a review of the supplementary benefits scheme in G. B.*, 1978, P.58
- 9) D. Donnison, *The Politics of Poverty* 1982, P.P.190-1
- 10) Department of Environment, *Assistance with Housing Costs*, 1981 cited in M. Hill, *Housing Benefit Implementation: from unified ideal to complex reality*, 1983, P.9。政策導入の経過はほかにP. McGurk, N. Raynsford, *A Guide to Housing Benefits* 1984およびP. Malpass, "Housing benefits in perspective", C. Jones, J. Stvenson *The year book of social policy in Britain*, 1983.
- 11) 前掲P. Malpass
- 12) HMSO, *The Government's Expenditure Plans 1983-84 to 1985-86* vol. 2, 1983, p. 61, p.63. *The Government's Expenditure plans 1984-85 to 1986-87*, 1984, vol.2, P. 82, P.P. 84-5
- 13) *The Government's Expenditure Plans 1984-85 to 1986-87*, vol.2, P.53
- 14) *The Times*, 28 Nov. 1984
- 15) *The Government's Expenditure Plans 1984-85 to 1986-87*, Vol. 2, P. 50
- 16) HM, Treasury *The Next Ten Years: Public Expenditure and Taxation into the 1990s*, 1984, P. 25
- 17) 前掲HM. Treasury P.9
- 18) 1984年4月時点の逓減(増)率の改定は次の通り(カッコ内は同年3月まで)。

	家賃割引と家賃手当		地方税割引	
	所得が必要経費以下	所得が必要経費以上	所得が必要経費以下	所得が必要経費以上
年金生活者	50% (50%)	26% (21%)	20% (20%)	9% (7%)
その他	25% (25%)	26% (21%)	8% (8%)	9% (7%)

前掲P. McGurk, N. Raynsford, P.42

海外社会保障情報№70

- | | |
|--------------------------------------|----------------------|
| 19) 前掲P. Kemp, N. Raynsford, PP.46-7 | 23) 前掲P.99 |
| 20) 前掲P.4 | 24) 前掲P.27 |
| 21) 前掲PP.47-7 | 25) 前掲PP.IV-V II |
| 22) 前掲P.47 | 26) 前掲「あすの住宅政策」P.310 |