

イギリスの住宅政策

—社会的公正の模索—

星 野 信 也

はじめに

以前、雑誌「都市問題」に1970年代初頭のイギリス、アメリカの住宅問題を取り上げた論文を載せてから10年以上が経過した。わが国の場合と異なって、これらの国では二大政党が交替で政権を担当するということがある故か、住宅政策は第2次世界大戦後いく度も改正されてきている。そこであまり間隔をあけず、ここで1980年代半ばのこれらの国の住宅政策の現状と課題をまとめておきたいと考える。今回は、1985年6月に社会保障制度全般の改正案が提示されてホットな論議を呼んでいるイギリスを取り上げることにする。

1. イギリスの住宅事情

イギリスの住宅事情で顕著なことは、公共部門の重要性である。1983年現在全住宅ストックの約3分の1、28.5%が公共団体の賃貸住宅となっており、実数にして628万戸を超える。大部分が地方自治体の公営住宅として建築されたものだが、若干がスラム対策、地域開発、地域改良などで地方自治体が購入したものである。また、約33万戸が1948年に設立されたニュータウン公団 (the New Towns Corporation) によって建設されている。ここで地方自治体という場合、基礎的自治体で、ロンドン・バラを別にして、一般的にはディストリクト (metro-districts or non-metro-districts) が権能を与えられている。他にグレーター・ロンドン・カウンシル (Greater London Council=GLC) も公営住宅を持っていたが、GLCの廃止に向けて、ロンドン・バラに移壊されている。

地方自治体は今日では賃貸住宅の主要供給者となっている。それは意図的にそうなったというよりは、民営借家の供給ストップの結果そうせざるをえなかったというべきであろう。第一次大戦初期の1914年に政府が家賃コントロールを導入して以後、民営借家建築がほとんどストップしてしまったからである。したがって民営借家ストックは、全般的に老朽化しつつあり、スラム取り壊し、地域再開発、土地利用形態の変化、居住者への売却などで減少を続けている。

1960年代から住宅組合 (housing associations) の成育が促され、賃貸住宅の供給源として、また、老朽化した民営借家を買って改築する役割をも期待されてきた。しかし、住宅組合の貢献はそれ程大きくはなく、政府の助成で1970年代後半やっと年間約30,000戸の新築住宅を完成し、別に年間5,000戸前後の改築をするにとどまった。しかも、1980年住宅法が住宅組合の賃貸住宅を、家賃規制 (rent regulation) のうで民営借家並み、居住者への買取請求権の点では公営住宅並みとしたため、住宅組合は現状維持に追い込まれている。

イギリスの住宅事情で最も顕著な変化は、1914年当時全住宅ストックの10%、100万戸足らずであった持家住宅が着実に増加し、1983年には全体の60.1%、1,323万戸に達したことである。この増加の大部分は新築によるものだが、約300万戸は賃貸住宅から持家居住へ変化したものである。

第2次世界大戦後の住宅水準の改善には目覚ましいものがあったが、その状況を要約すると第1表の通りである。イギリス経済の長期低迷を考慮すれば、この実績は評価すべきであろうが、イギリス政府の住宅政策検討委員会報告は、次のようにのべていた。「現に不本意に他の世帯と同居していたり、過密状況にある世帯の増加を緩和し、かつ、取り壊しの必要な住宅に代わる住宅を用意していくには、相当数の新築住宅建設が必要である。だが、既存住宅の改築、模様替え、改修および住宅ストックの利用法改善などによって、相当程度の効果を期待できるであろう。」¹⁾

ところで、イギリスの最も深刻な住宅問題はむしろ住居喪失者の問題である。持家と公営住宅の比率が高まり民営借家が減少したことが、1960年代後半

第1表 居住に適さない住宅の状況

イングランド・ウェールズ 単位：1,000世帯

年次 形態	1951	1976
居住に適さない住宅居住世帯数		
居住不適住宅に居住	7,500	700
基準を下回る住宅居住		950
過密住宅居住	650	150
同居世帯（任意 or 不本意）	2,800	1,000
合 計	9,700	2,700

注：1. 同居世帯には潜在的世帯を含む。

2. 合計は重複を除いてあるので、項目別の計と一致しない。

資料：Housing Policy Review : Technical Volume, Part 1, Cmnd. 6851, London, HMSO, 1977, p. 76.

以降、住居喪失者の増大をもたらし、深刻な住宅危機を招いた。入退居に弾力性、即応性のある住宅形態である民営借家が最低の比率に低下した反面で、それに代わって増加した公営住宅は待機者リストの存在や1年以上居住していることなどの資格条件があるため、著しく弾力性、即応性に欠けるからである。1977年住宅法が、住居喪失者の収容責任を地方自治体の住宅当局に負わせたことで、問題は相当程度緩和された。しかし、1983年に地方自治体がケァした住居喪失者は82,755件に及び、1981年より7,950件増であった。

2. 住宅政策の変遷

イギリスの住宅政策の中心は、①持家奨励、②家賃コントロールと借家人保護、③地方自治体の公営住宅建設助成、にあった。この範囲で、労働党政権は国家介入の増大を、保守党政権はその減少を求めてきたということであり、わが国の一部の建築学者がいうように、一貫して公営住宅本位であったとはいえない。以下、これまでの主要な政策転換を箇条書き程度に辿ってみたい。

少し遡って、1930年住宅法が、地方自治体に同法の補助金で建築した公営住宅の借家人のうち低所得者に家賃リベートの支払いを認めた。同法の補助金はスラム取り壊しで住宅を失った者のための住宅建設に向けられていたから、家

賃リベートの対象は限定されていたのだが、1935年住宅法が地方自治体の公営住宅特別会計 (a housing revenue account) を設けた際、その対象はすべての公営住宅居住者に拡大された。ただし、家賃リベートは1972年までは地方自治体の「してもよい」権能にとどまったから、1960年代終わりまでリベート適用状況に関する全国統計は収集されなかった。1970/71年度で約40万世帯、全国の10%弱がリベートを受けていたといわれる。比較的低率であった理由の一つは、多くの地方自治体が付加給付ないしその前身の国民扶助受給者には、通常リベートを給付しなかったからである。そこで、1960年代終わりには、家賃リベートと付加給付との関係をめぐって地方自治体と中央政府とが対立する状況にあった。

時期を前後するが、保守党の1957年家賃法は、家賃コントロールと借家人保護を大幅に緩和し、民営借家部門の再活性化を狙ったものであった。しかし、その目的はほとんどまったく果たされなかったといってよい。労働党が政権復帰すると、1965年、家賃規制の形で家賃コントロールを復活する。だが、もはや従来の家賃コントロールに戻すことはできなかったから、公正家賃 (fair rents) の概念を導入して、家主に適当な資本収益を保障するものとした。

1970年政権についた保守党は、住宅に関する国家の役割の縮小、住宅部門への公共支出削減を図る。1972年住宅財政法は、住宅への補助金制度の抜本改正をもたらすものであった。先に民営借家に適用された公正家賃を公営住宅にも拡張し、代わって公営・民営を問わずミーンズ・テストを基に家賃リベートないし家賃手当を給付することとした。これは実質的に補助金を建物に対するものから低所得者に対するものに転換するものであったから、公営住宅建設は激減した。しかし、1974年に政権復帰した労働党は、1972年住宅財政法を破棄し、地方自治体の公営住宅家賃決定権を復活して公営住宅建設促進を図った。だが、他面、家賃手当、家賃リベートは破棄せず存続させた。

1979年に政権復帰した保守党は、改めて住宅関係予算の削減を打ち出し、公営住宅の売却促進、家賃コントロールと借家人保護の一部廃止、ミーンズ・テストによる住宅給付制度の改革を次々と政策化してきた。1980年には地方自治体の住宅建設プログラムを全面的にストップし、1980年住宅法で公営住宅およ

び住宅組合住宅の居住者に住宅買取請求権を認め、地方自治体には買取請求に応ずるよう義務づけた。住宅法は、同時に、新しい民営住宅リース制度を導入し、家賃コントロールからも借家人保護からも自由なものとした。また、家賃リベート、家賃手当に対する国庫補助率を両者に同率の90%とした。沿革的には、1972年法が、住宅特別会計に余裕がない場合に限って家賃リベートの90%、他方、家賃手当は住宅特別会計と無関係であるから手当の100%をそれぞれ国庫補助するとしていた。労働党は1975年住宅家賃・補助金法で公営住宅について公正家賃を廃止したから、家賃リベートについて住宅特別会計に関係なく補助率75%と改めていた。保守党政権は公営住宅と民営借家の補助を同等にしたことになる。

保守党はさらに1982年、それまで家賃手当、家賃リベートと社会保険の付加給付 (Supplementary Benefits) に三分割されていた住宅費にかかわる手当を一元化し、独立の住宅給付 (Housing Benefits) として制度化する。それは1966年以来制度化されていた居住者税 (rate) リベートをも統合した。だが、1982年部分実施、1983年全面実施された住宅給付について、保守党政権は1985年6月社会保障改革の一環として早くも改革を提案している。

以上のような住宅政策の推移を、以下住宅所有形態別にやや詳しく見てみたい。

(1) 公営住宅

公営住宅に対する国庫補助は1919年に導入され、公営住宅の水準維持に重要な役割を果たした。地方自治体の住宅特別会計では、収入が家賃と補助金、主要な支出項目が借入金利子、修理費、維持管理費である。1967年までは補助金は1戸あたり定額を一定年数支払うという形で支払われていた。1960年代に入って、大都市の住宅問題が取り残されていることが注目されて、労働党の1967年住宅補助法によって高地価大都市地域への配慮が加えられるようになり、また、変動する利子率に即応して補助金を調整するシステムが導入された。

保守党は1972年住宅財政法で、補助金制度の大改正を実行する。先にみた通り地方自治体は公営住宅に公正家賃を設定する一方で家賃リベートの支払を義務づけられるが、その経費は原則的に住宅特別会計から支払われねばならな

い。補助金は、新築住宅という現物にではなく現金給付に向けられ、民営借家居住者への家賃手当の100%と、スラム地区改良と公正家賃を前提として住宅特別会計の赤字補填とに支払われることとなった。

1975年には労働党が再び制度改革を行う。1975年住宅家賃・補助金法は、公営住宅について公正家賃を廃止し、家賃決定を自治体の裁量に戻すとともに、①1974-75年実績を尊重した定額補助、②新築、住宅買取、住宅改良などのための新たな借入金の利息分の66%相当額、③1974年以降古い借入金の借り替えて必要となる経費の33%相当額、④家賃リポート経費の75%をそれぞれ補助金制度化した。

だが、この制度も短命に終わった。1980年住宅法が1975年法の制度を廃止し、新たな補助金システムを制度化したからである。新制度は中央政府の裁量権を大幅に拡大したもので、補助金は次の3つの要素で決定される。①前年の補助金額=基本額、②新たに必要となった借入金費用や維持管理費などの住宅費、③家賃と居住者税から主として②をカバーするに得られるであろう額、である。②③のいずれも中央政府の裁量に大きく依存するから、中央政府は補助金システムを使って事実上地方自治体の家賃引き上げを強制できるということである。事実、公営住宅家賃は1979年から83年におよそ119%上昇し、それは小売物価指数や賃金指数をはるかに上回っていた(第2表参照)。したがって、反面で中央政府の住宅予算は削減された。ここで公営住宅の1戸あたり平均家賃と総経費の関係を示せば第3表の通りで、家賃は経費の約 $\frac{2}{3}$ をカバーしているに過ぎない。経費で一番大きいのは利息の支払で、週あたり11.38ポンドとほとんど家賃相当額を使っている。地方自治体の居住者税からの持ち出しは、総平均では住宅費の1%程度だが、ロンドンでは20%に達しているということである。

この新しい補助金制度については、①中央政府の裁量権を広げ、地域性の認定を加えた結果、それまで補助金の常識であった全国的な基準が見失われ、地方自治体が予め自主財源負担を予測することを困難にしている、②国はこの補助金メカニズムを通して任意に財政削減できる、という問題点が指摘されている。先に述べた通り、1980年法で公営住宅居住者に買取請求権を認め、自治体

第2表 公営住宅家賃の上昇率

1979年=100とした指数

年次	地方自治 体の家賃	小売物価 指数	賃金指数
1979	100	100	100
1980	120	122	123
1981	178	131	139
1982	211	149	152
1983	219	155	165

資料：Housing Centre Trust, *Housing Benefit: The Evidence*,
London, Housing Centre Trust, 1984, p. 4.

第3表 公営住宅家賃とコスト

1981-82年度 単位：ポンド

地方自治体別	家賃総平均	維持・ 管理費	コスト計
ロンドン・バラ	12.67	10.83	30.55
グレーター・ロンドン	64.65	11.36	61.41
メトロ・ディストリクト	10.86	5.31	14.97
ノンメトロ・ディスト リクト (イングランド)	11.36	5.67	15.33
イングランド・ウェールズ	11.48	6.44	18.36

資料：原資料は *Housing Revenue Account Statistics*, 1981-82 estimates. ここで
は, Charles M. Haar (ed.), *Cities, Law, & Social Policy*, Lexington,
Lexington Books, 1984, p. 100.

にそれに応ずることを義務づけた。その結果、1979年から83年の間に50万戸以上、全体の約10%が持家になった。しかし、1982年をピークに払い下げ戸数は減少に向かっているようである。景気の低迷が市価の40%程度という廉価にも手が届き難くしているということがある。他方、買取資金に政府が期待した程民間資金が流れず、むしろ多くの場合に地方自治体がローンを提供しているということがある、地方自治体の財政にほとんど貢献していないという実情が見られる。

(2) 住宅給付

現行の住宅給付はミーンズ・テストに基づいている。公営と民営の借家人はそ

の収入がミーンズ・テストの基準未満なら家賃に対して住宅給付を受けられる。

1982年までは、先にも見た通り、地方自治体による家賃リベートと家賃手当、居住者税リベートそして保健社会保障省の付加給付住宅扶助と三体系が分立し複雑であったほか、どちらが有利かの選択の問題、したがって制度間の不公平の問題が生じていた。多くのケースで地方自治体の住宅給付と付加給付のいずれから有利な給付を得られる (“better off”) か、判断が困難であった。その結果1978年の付加給付委員会の推計で、約40万世帯が不利な住宅給付を受けていたといわれる。1977年に付加給付の住宅扶助をうけていたものは、公営住宅142.3万件、民営借家54.6万件、持家46.3万件であり、1979年度に家賃リベートを受けていたものは120万件、家賃手当を受けていたもの20万件であったから、40万戸の意味の大きさが理解されよう。なお、とくに家賃手当について、資格がありながら受けようとならないものの比率の高さが問題とされていた。そうした背景で1970年代終わりに住宅費援助の合理化を求める意見が強まった。とりわけ付加給付委員会は地方自治体による単一の住宅費援助制度を要請した。1982年社会保障住宅法は、次の形をとった。

- ① 地方自治体は公私の家賃と居住者税に対する援助を扱う、
- ② 付加給付受給者は改めて自治体のミーンズ・テストを受けずとも援助を受けられる、

第4表 住宅給付ケース数と経費 (1984/85)

単位：1000ケース，100万ポンド，%

区分	家賃リ ベート	家賃手当	居住者税 リベート
ケース数			
資格証ケース	2,000件	600件	3,500件
標準ケース	1,800	500	3,800
住宅給付支出			
資格証ケース	£1,400(34%)	£440(10%)	£810(19%)
標準ケース	740(18%)	200(5%)	570(14%)

注：支出は推計。ケースの区分は本文の77～8頁参照。

資料：Reform of Social Security: Programme for Change, London, HMSO, 1985, p. 33.

- ③ 居住者税と公営住宅家賃に対する援助はリベート形式をとる。すなわち、自治体はリベートを差し引いて請求する。付加給付受給者の大多数は何も払う必要がない。
- ④ 民営セクターの家賃については、地方自治体が家賃を認定して住宅給付する。

住宅給付制度については次章の改革の動向で再論するが、1984-85年度の住宅給付の内訳は第4表の通りである。

(3) 民営借家

第2次大戦直後にまだ全住宅ストックの61%あった民営借家が、1980年には12%未満に低下した。そのキッカケになったのは家賃コントロールと借家人保護にあったといわれる。民営借家への投資は今日でも公正家賃制度で利益率を抑制されており、また借家人保護が住宅の市況に応じた売却＝有利な元利償却を困難にしている。それは維持管理、適切な修理のための支出にも当てはまる。そこで新規民営借家建築がほとんどストップした状況のなかで、既存の民営借家の老朽化が進んでおり、スラム化した住宅や居住に適さなくなって取り壊しとなる住宅数が、いっそうこのセクターの縮小を進めている。民営借家ストックの約80%が1914年以前の建物であり、今日では狭隘で当然あるべき住宅設備も不備であったり、かつて一世帯の居住を前提していた住宅が、細分されてなん世帯もの住居としては不適當となっていたりということがある。1969年住宅法が改築資金補助を打ち出したが、このセクターの事態改善にはそれほど結び付いていない。かつて過度に営利主義的な家主の権利濫用がもたらした社会悪が民営借家に多くの規制を招き、民営借家経営をおよそ魅力のないものにしてしまっているからである。イギリスではスラムの認定は公衆衛生の見地から客観的に行われる。家賃は公正家賃に規制され、それは家賃手当制度と一体化されているから免れようがなく、他の投資機会に見合う利益を期待できない。家主と借家人関係は慣習法原則に支配され、場合によって司法規制を受ける。いってみれば、ますます縮小するセクターのために、いよいよ膨大で複雑な法規制が積み重ねられてきた。1980年住宅法は、再三にわたる民営借家部門再活性化の試みをつぐものとして、1977年家賃法の家賃コントロールと借家人

保護規定を免れる新しい借家形態を創設した。この保証借家(assured tenancy)では、最短1年最長5年の短期リースを前提として、最初のリース期間終了時、借家人が借家契約の更新を要求できる。ただしその場合、話し合いなしに裁判所の命ずる家賃値上げに従うこと、家主が法的に正当な理由をあげて更新拒否を争わないこと、が条件となる。家主側は保証借家を管理する認可団体に管理を委託する必要があるとされている。

これは個人家主、保険会社、住宅組合、年金基金、慈善団体などを民営借家に導入しようとするものだが、これまでのところあまり実績があがっていない。労働党がこの制度の廃止を公約していることも、制度が活用されない一因ではあろう。

(4) 持家居住

持家が今世紀初めから大きく増大したことは繰り返し見た通りである。それは、第1に、持家が経済的に最も有利であり、第2に持家が最も良く維持管理されるからである。経済的有利性は、持家獲得のコストが、年賦の場合でも、購入時の単価に固定されてインフレの影響を受けないことにある。それに対しイギリスの公営住宅はかつては建設当時の原価を自治体ごとにプール計算して家賃が決められていたが、現在は公正家賃方式に取って替わられている。民営借家も家賃コントロールを離れて今日では公正家賃となっている。それは建設当時の原価に固定されず、毎年新築価格の値上げに伴って見直しされる。持家の経済的有利性は、さらに、政府が住宅ローンの支払利子を税法上所得控除することで加重されている。かつては持家居住者はその家賃に見合う額を所得認定され課税されていたが、1961年以降その制度は廃止された。経済的利点以外にも、所有に伴って「制約からの自由」が保障されており、それは公営住宅の官僚的管理経営と対比される。

こうしたいわば人為的に作られた持家と公営住宅との差が、所得制限がなく社会階層が多様であった公営住宅を次第に持家を購入できない人々の住宅に変えつつある。1967年から75年の間に、公営住宅居住者のうち付加給付受給者の比率は45%から57%に増加した。1953年から75年の間に、公営住宅居住者の所得の中位値は、住宅購入者のそれに対して0.83から0.63へと低下した。1980年

からの公営住宅売却促進は、いっそうこの傾向を強め、持家層と借家層の二重構造化を進めると考えられる。

3. 住宅給付改革案

1983年から84年にかけて、住宅給付の所得限度額は予算削減に向けて引き締められた（第5表参照）。この所得限度額は平均賃金と対比してかなり低い水準である。他方、持家購入者への利子の所得控除には所得限度がなく、むしろ逆進的に恩恵を及ぼしていることと対照される（第6表参照）。

現行の住宅給付は地方自治体が統一的に実施にあたっているが、制度的には付加給付受給者に対する資格証ケースとそれ以外の世帯に対する標準ケースに分かれる。資格証ケースは社会保障事務所の付加給付受給者証明によって地方

第5表 住宅給付の所得限度額

標準4人世帯（子供2人）、週あたり

時 期	所得限度額	平均賃金に 対する%	限度額にお ける給付額
1983年4月以前	£153.03	86%	20 p
1983年4月以降	143.83	81	20 p
1984年4月以降	136.32	77	20 p
1984年11月以降	132.03	74	50 p

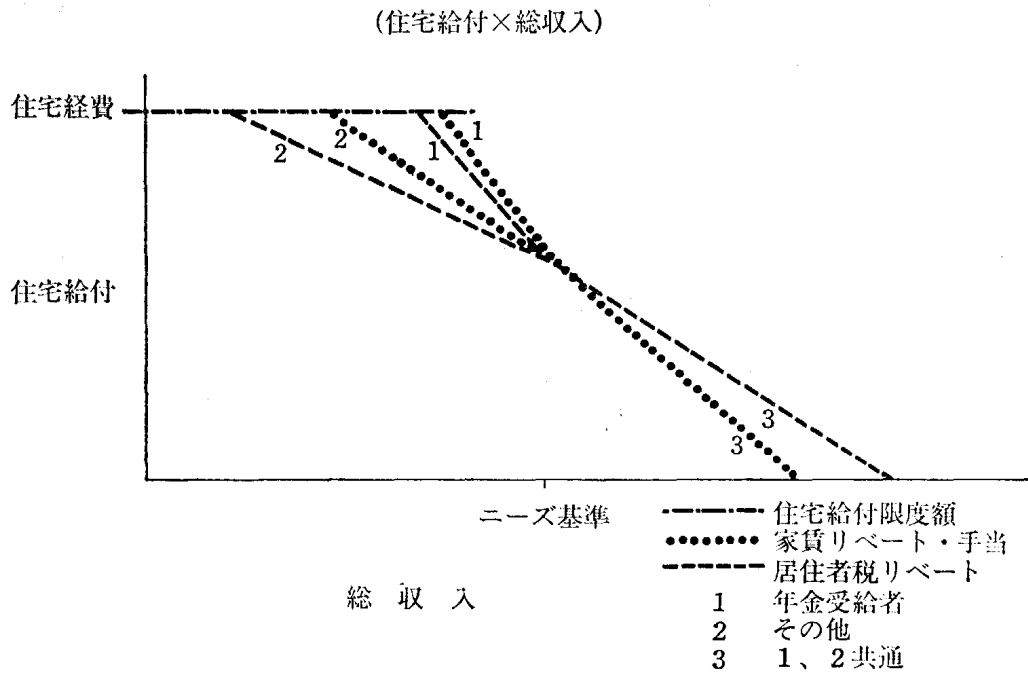
資料：第2表に同じ， p. 47

第6表 住宅ローン（・10,000，25年以上，10%）の月額経費
（所得階層別）

1985年現在，単位：ポンド

課税所得（年収）	純月額経費	所得税優遇 措置換算額
£15,400以下	£71.60	£25.00
15,401～18,200	63.27	33.33
18,201～23,100	59.10	37.50
23,101～30,600	54.99	41.67
36,601～38,100	50.77	45.83
38,100以上	46.60	50.00

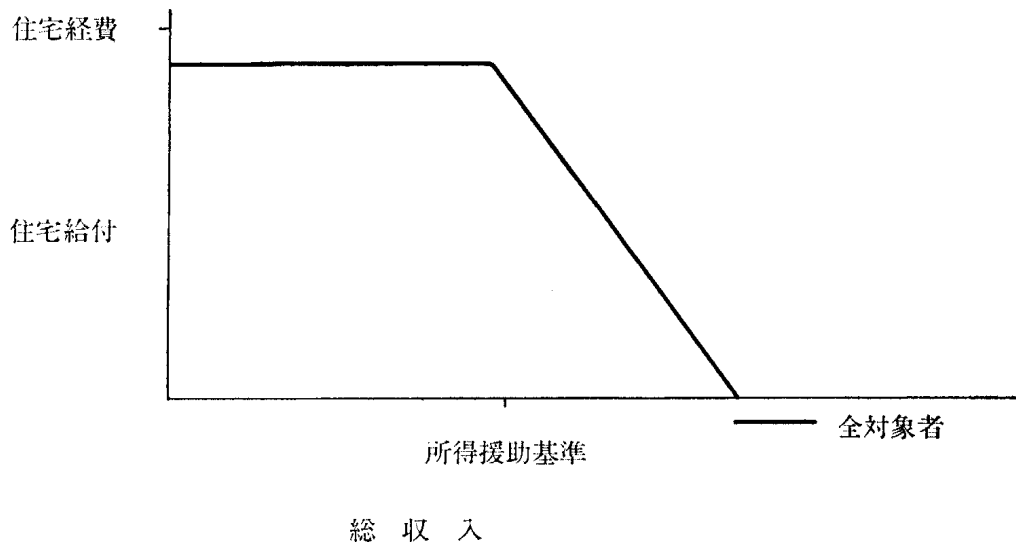
資料：第2表に同じ， p. 48



第1図 住宅給付：現行の制度

自治体のミーンズ・テストを省略するケースである。したがって資格証ケースは手取収入によって認定されるが、標準ケースは総収入によって認定されるという違いがある。前者は付加給付を受給する限り、家賃、居住者税の100%さらに住宅ローン利子まで給付されるが、後者はニーズ標準の前後で、60%相当の扶助を受けるにとどまる。統一によってそれまでどちらが得かという“better off”問題は解消したが、依然、一つの制度に付加給付の住宅扶助と家賃リベート、家賃手当それに居住者税リベートをただ継ぎたただけの段階にとどまっているといえる。そのことを端的に示しているのが、資格証ケースで6つの異なった割引率を適用している事実である。割引率は、ニーズ標準 (Needs Allowance=NA) の上下と NA 以下のところで、年金受給者か否かによって分かれるが、そのいずれもが家賃援助と居住者援助とで異なるから、6通りの割引率ということになる (第1図参照)。住宅給付が、公的扶助のようにニーズ標準の上下で給付打切りとせず割引率を採用したのは、他のミーンズ・テストを伴った給付と重なって、標準の上下で限界税率が100%を超えるいわゆる「貧困の罠 (Poverty trap)」を避けようとしたものである。

そこで改革案は、制度とその運用の統一性確保、簡素化を目標として次の諸



第2図 住宅給付：改正案

点を提案している。

- ① 付加給付を廃止して新設される予定の所得援助制度 (a system of income support) を住宅給付の資格基準に用いる。
- ② 所得援助受給ないしそれに近い所得水準の世帯は家賃、居住者税について最高額の援助を受ける。
- ③ すべての世帯が居住者税 (domestic rate) についてその一部は支払うべきものとする。この点で政府は給付限度80%を提案している。すなわち所得援助受給者も最低で居住者税の20%は支払うべきものとする。
- ④ 所得援助水準以上の所得のある世帯は、所得に応じてごく単純な方式で単一の割引率で給付を減額する。過度ないし不必要な給付を避ける総合的セーフガードを設ける。
- ⑤ 引き続き地方自治体が行政にあたるが、総合的管理運営および情報システムを開発する。

この改革によって第2図のようにすっきりした制度にしたいということである。割引率の一本化により、これまで居住者税リベートのみを受けていた持家居住者の多数が、割引率が高まることで給付からはずれることになる。この点と改革点③のすべての世帯が居住者税の一部を支払うという改革が、相当程度の経費節減をもたらすと予測されている。

1939年に初めて導入された家賃リベートは、1972年に全国的制度に転換したものの、所得保障制度と分立していた。1982年から住宅給付が公的扶助の住宅扶助部分を取り込んで一本化した。行政を一元化しただけで、実質的には一元化のなかでなお旧制度が分立していた。今回、社会保障改革の一環として住宅給付が提案されたことが象徴するように、今後の方向は、住宅に対する援助は公的扶助と一本化した住宅給付として、所得保障制度に深く組み込まれようとしているということである。

おわりに

以上見た通り、住宅問題を所得保障に深く一元化することは、社会保障体系としては望ましいことであろう。しかし、前章の冒頭で見た通り、持家居住者は所得税制から援助を受けており、別格扱いされている。したがって住宅に対する国の関与を一元化するとしたら、持家居住者の住宅ローン利子の所得税法上の所得控除をも一元化すべきであろう。その場合、一元化は即所得税法上の持家居住者優遇措置廃止、それで浮いた財源の住宅給付財源への充当を意味する。筆者はそれに賛成ではあるのだが、より基本的には、「住宅問題の大部分はすぐれて失業、貧困および不平等の問題である。」²⁾ そうだとすれば、住宅問題をただ社会保障問題に還元するのではなく、むしろ広く経済政策面からいっそう所得分配の平等化を求め、それを所得保障による再分配でさらに平等に向かわせることこそ住宅保障の前提課題であるというべきであろう。

現在の住宅給付はおよそ3世帯に1世帯をカバーしているという。そこで、従来居住者税リベートを最高で税の100%まで支払ってきたことは、地方政治における責任の所在を不明確にしてきたという疑念が、改正案で最低でも居住者税の20%の支払を求めようという提案の背景にある。そこには、税を支払わないものは自治体に無責任な要求をしたりサービスの無駄な消費をするという考え方がある。もっとも、この案には地方議会での労働党勢力をチェックしようとするものだという批判が浴びせられている。しかし、われわれは、むしろ地方政治における責任の問題が提起される程多数の世帯をミーンズ・テストを伴った給付の対象にしなければならない住宅給付制度について、評価基準を持

ち合わせていないというべきであろう。

イギリスでは、民営賃貸住宅の供給がストップしたため、全住宅ストックの1/3まで建設せざるを得なかった公営住宅に代わって、今日では全世帯の1/3を対象とする住宅給付が制度化されている。それは所得制限のない現物給付から、対象を低所得階層に限定した現金給付への転換であった。今回の社会保障制度改革案はそれを社会保障の一環として正式に所得保障に位置づけようとしている。その背景にある社会的公正への強い関心には深く敬意を表するのだが、社会保障が組み込まれるべき社会における社会的公正の問題がおきざりにされているように思えてならない。もっとも、それとは対照的にわが国では、社会的公正への関心が極めて薄い。むしろ社会福祉が低所得階層を離れて中流階層を対象とするようになったことが、あたかも福祉国家の歴史的発展段階をきわめたかのような論議が多い。筆者は、社会福祉政策が実は多くの場合に社会的不公正を生みだしてきた現実こそ、われわれがイギリスの例から学ぶべき点であろうと考える。

注

- 1) *Housing Policy Review: Consultative Document*, Cmnd. 6851, London, HMSO, 1977, p. 12
- 2) David Donnison *et.al.*, *Housing Policy*, Harmondsworth, Penguin Books, 1982, p. 287

参考文献：

- 1) David Donnison *et.al.*, *Housing Policy*, Harmondsworth, Penguin Books, 1982
- 2) John Ermisch, *Housing Finance: Who Gains?* London, PSI, 1984
- 3) Charles M. Haar(ed.), *Cities, Law, & Social Policy*, Lexington, Lexington Books, 1984
- 4) Siden Jacobs, *The Right to A Decent House*, London, RKP, 1976
- 5) Colin Jones, *Urban Deprivation and the Inner City*, London, Croom Helm, 1979
- 6) *Housing Policy: A consultative document, Technical Volume, Part I-III*, Cmnd. 6851, London, HMSO, 1977
- 7) Housing Centre Trust, *Housing Benefit: The Evidence*, London, Housing Centre Trust, 1984

- 8) Stewart Lansley, *Housing and Public Policy*, London, Croom Helm, 1979
- 9) *Reform of Social Security, Vol. I-IV*, Cmnd. 9517-20, London, HMSO, 1985