

## イギリスにおける地域住宅政策の展開に関する研究(1) (梗概)

鈴木 浩

## 第1章 研究の目的

## 1.1 はじめに

今日、わが国の住宅政策は、地域の社会的・経済的な実情に即した政策の確立が求められている。そのことは地域環境整備あるいは自治体レベルでの地域住宅政策の必要性に対する認識の深まりとして、近年の様々な動向からも推量することができる。

このような動向から、地域に根ざした住宅政策を展望する上で、イギリス住宅政策の今日の展開はきわめて示唆的である。

すでに知られているように、イギリス住宅政策は従来公共住宅主導型のモデルとされてきたが80年代に入って中央政府による公共住宅政策は急速に後退した。住宅行政の中心的あるいは直接的な役割を担ってきた地方自治体は現在様々な対応を迫られている。

本研究は、そのようなドラスティックな展開の中で基本的な動向としてとらえられるのは地域住宅政策の再構築ではないかという基本認識に立ち、そのことをイギリスにおける80年代住宅政策の動向の中から実証的に明らかにしていこうという試みである。

## 1.2 地域住宅政策の背景と基本的視角

本節では、80年代イギリス住宅政策の動向を概観し、「地域住宅政策」の枠組みを与える視角を提示する。

80年代イギリス住宅政策の動向については第2章で詳しく触れるのでここでは省略するが、ドラスティックに転換する中央政府の住宅政策の下で地方自治体は様々な対応を迫られている。

まず第1には、1977年にHIPs(住宅投資計画)が制度化される前後から議論がさかんになっていた「地域住宅計画」(以下特に断らない限りLHPと略す)のあり方がHIPsの機能とその限界との関係で再び注目されるようになってきたことである。

第2に、イギリスの多くの自治体が地域住民に対して、より密接な、そして総合的な住宅行政サービスを提供していくために、地域分権化の方向を実施し始めていることである。

第3に、上述の地域分権化の取り組みや地域住宅計画

の策定とも関連しているが住宅行政全般についての見直しが進められていることである。すなわち、従来の住宅行政サービスについて様々な点検が行われている。これらについては中央政府も調査を進めており、1989年1月「イングランドにおけるハウジングマネージメントの実態と効果」が環境省(DoE)から発行され、各自治体に対しても大きな影響を与えている。

## 1.3 地域住宅政策の基本的枠組み

さて、上に述べたような自治体の住宅政策の展開から、住宅政策のあり方としての地域住宅政策を展望する上で、地域住宅政策の基本的な性格を仮説的に導き出しておきたい。

第1に、地域住宅政策の前提は地域住民の多様な住宅要求を把握することである(Housing Needsの把握)。

現在イギリスの自治体は毎年HIPsによって地域内の住宅要求を把握し、それに基づいて今後の住宅関連投資計画を策定し、環境省に提出することが義務付けられている。これが地域における住宅政策の内容を決定していく基礎的な作業になっており、そこに住む人々の具体的な要求にどれだけ応えられるかは最も重要な課題の1つである。HIPsの経験とその蓄積は、各自治体においてどのような住宅に、どのような人々が居住し、どのような問題が存在しているかについて、自治体自らが把握するという意味で重要な意義をもっている。

第2に、地域住宅政策は自治体における総合的な行政サービスである(Comprehensive Housing Service)。

総合的な住宅行政の必要性は、いずれかの住宅階層に偏らない横断的な住宅政策というだけではなく環境、医療、社会福祉、家族、治安など様々な分野からの対応が必要であるという認識からも裏付けられるものである。

第3に、地域住宅政策は地域社会(コミュニティ)の形成と住民参加を重視していることである(Public Participation)。

## 1.4 課題と方法

本研究の具体的な課題と方法は次の通りである。

①住宅政策における国と地方自治体の役割分担の変遷  
第2章では80年代の住宅政策の動向を検討するととも

に、この間の住宅政策における中央政府と自治体の関係、役割分担に対する制度的な展開を明らかにする。

#### ②自治体住宅行政機構と地域分権化の実態

第3章で住宅財政についての基本的なしくみを理解し、第4章では自治体住宅行政機構の実態を通してイギリスにおける現在の住宅行政の特徴を明らかにする。

#### ③自治体住宅行政における住居管理システムの実態

第5章では具体的な住宅行政サービスについてのケーススタディを通して地域分権化を詳細に分析する。

#### ④自治体における地域住宅計画の策定

自治体住宅政策の指針となる地域住宅計画の内容と策定過程について、第6章ではいくつかの自治体が任意に策定を進めてきたLHPのうちロンドン・ハリンゲー区のものを取り上げ、その特徴を分析し、地域住宅計画のあり方を検討する。なお毎年自治体が環境省へ提出しているHIPsの分析は次年度に行う。

## 第2章 80年代イギリス住宅政策の動向

### 2.1 戦後住宅政策の変遷と80年代の特徴

イギリス社会の目標は福祉国家の実現であったが、1979年に成立したサッチャー政権はイギリス経済の衰退は福祉国家政策に由来すると考え、その解体によって経済の再活性化と復興を実現しようとした。80年代の住宅政策は、戦後初期から70年代まで継続してきた住宅政策についてのコンセンサスを解体させる過程であり、それと対抗する中で地方自治体が住宅政策について新たな理論構築を始めた時期であるといえることができる。

イギリス住宅政策のコンセンサスは3つの理念を要素としている。すなわち、①住宅の供給は公共の責任であり、地域住民と最も密接に関連する地方自治体の固有の行政である。②住宅政策は社会福祉政策の基礎であり、福祉国家の本質的構成要素である。③住宅は個人の利用に供されるものではあるが、社会資本としての性質をもつという考え方である。

80年代の住宅政策はこのコンセンサスを解体させる過程であった。その出発点は1980年に制定された「住宅法」Housing Act 1980であった。同法は①公営住宅政策の転換、②民間借家の復活政策、③住宅財政制度の改革という目的をもっていた。その最も重要な規定は公営住宅取得権の付与であった。

この後、多くの住宅関係法が制定されたが、1988年「住宅法」は、住宅政策をドラスティックに改変し、居住者の公営住宅取得権を一層強めるとともに、居住者は地方当局に対して公営住宅の所有権を他の団体（民間不動産業者も含まれる）へ譲渡するよう請求できるとした。荒廃した公営住宅についてはそれを改修し管理状況を向上させるために「住宅事業トラスト」(Housing Action

Trust)を設置できる権限を中央政府に与えた。同法は新規賃貸借を借家法の規制賃貸借・公正家賃制度から除外することを定めた。住宅戸数の8%までに低下した民間借家の再生を意図している。

このように、80年代住宅政策の特徴は、市場原理、経済原理の追求である。第1の特徴は公営住宅制度の解体である。1980年住宅法以来、公営住宅取得権を強固にし、割引率を高め、地方当局の権限を一層制限していった。1986年法は、住宅当局が公営住宅団地を団地あるいは棟ごと民間に売却できるとし、1988年法は居住者の過半数の賛成があれば団地を地方当局の所有から民間業者の所有へと移すことができるとし、さらに「住宅事業トラスト」制度も創設した。

第2の特徴は民間借家制度の復活の試みにみられるような住宅市場原理の尊重である。

持家取得の促進と市場による住宅問題の解決が住宅政策転換の背景にあり、公営住宅制度の解体と民間借家復活政策とは共通する性質をもっている。しかし、本質的な問題は福祉国家解体政策の一環として、住宅政策の改変、公営住宅政策の解体が進められていることである。住宅政策は地方当局の行うサービスの重要な部分を占めているので、公営住宅建設に対する中央政府の統制の強化、公営住宅制度の解体は、地方当局の権限を弱め、地方自治を崩壊させ、福祉国家を解体させる最も有効な方法の1つであった点に注意すべきである。

### 2.2 住宅政策における政府—自治体の役割と関連

住宅政策は地方自治体の最も重要な機能の1つであり、その中心は公営住宅の建設、維持・管理であった。公営住宅の建設に関しては中央政府による起債の許可を通じて地方当局へのコントロールがなされたが、公営住宅の維持・管理、家賃水準の決定は地方当局の権限、自由な裁量に服しており、地方当局は居住者との関係を自らの意思で自由に規律することができ、地方当局のパターナリスティックな、恩恵的な居住者保護が公営住宅政策の核心であった。

80年代イギリスの地方自治制度は、規制の緩和、競争原理の導入による行政サービスの民営化、中央政府による地方自治体の権限に対する統制の強化、自治体の権限の剥奪により特徴付けられている。民営化と中央集権化とにより中央—地方政府の関係が共働 (Partnership) から、上下 (Hierarchical) 関係的な秩序へと変化していった。この過程において、行政効率の向上、柔軟性の増大という限りにおいて、中央政府から地方政府に対して権限が委譲され、地方自治は行政・経営の技術として位置付けられるようになり、地方自治によって分権と民主主義を実現するというイギリスの伝統的な政治理念は失われてしまった。

住宅行政を担当する地方自治体にも問題があった。70年代までの公営住宅の利用関係は居住者の一方的な義務を定めるものであり、自治体職員は管理の対象として住民を把握するのみであって、居住者との共同によって公営住宅を維持・管理するという発想はなく、住宅行政に対する居住者の積極的な支持はなかった。また、地方自治体は公営住宅の維持・管理以外の問題については、関心を示していなかった。したがって、地方自治体の住宅政策は公営住宅居住者からも、地域住民からも遊離したものとなっていた。

また、福祉国家政策は戦後における新しい国家建設の理想として構想され、住民のニーズを先取りする形で形成され、展開された。それゆえ、住民は受け身の形でサービスを楽しむのみであり、政策の発展に積極的に関わるという姿勢はみられず、恩恵を享受することに住民は満足し、住民の自治体サービスへの無関心という事態が進行していった。

このような状況に対して、地方自治体は、総合的な地域住宅政策の作成によって対抗しようとしている。その基本概念の第1は、従来の官僚的な公営住宅管理政策の反省と、公営住宅行政の分権化である。効率的な行政を実施するための分権化ではなく、居住者の意見を十分に反映するための手段とされている。民住者の意思を行政に反映する最も重要な手段は公営住宅居住者組合の組織化である。先進的な地域では、組合との共働による居住者参加型の住宅政策が実施され、居住者組合が新しい居住者の選定を行い、管理の責任を負っている例もある。

第2は、地方自治体の住宅政策は公営住宅の建設と管理のみであったことを反省し、民間借家、持家をも対象とした総合的・包括的な地域住宅政策を作成し、中央政府に対抗していこうとしていることである。

### 第3章 イギリスの地方住宅財政

#### 3.1 地方住宅財政システムの概要

イギリスの地方財政の特色は、資本会計 (Capital Account) と経常会計 (Revenue Account) の2つの会計に区別されることである。

資本支出 (Capital Expenditure) とは通常高価でかつ恒久的資産の取得、例えば住宅のようなものに関するもので、その収入の多くは借入によっている。経常支出 (Revenue Expenditure) とは継続・循環的性格を有するもので、例えば財産の定期的維持管理や管理スタッフの給与等に関するものである。経常支出は借入というより定期的な収入で賄われる。

住宅財政の場合は、資本会計と経常会計を関連付けるポイントは経常収入の大部分 (家賃収入) が資本会計支出の借入金返済に充てられることである。

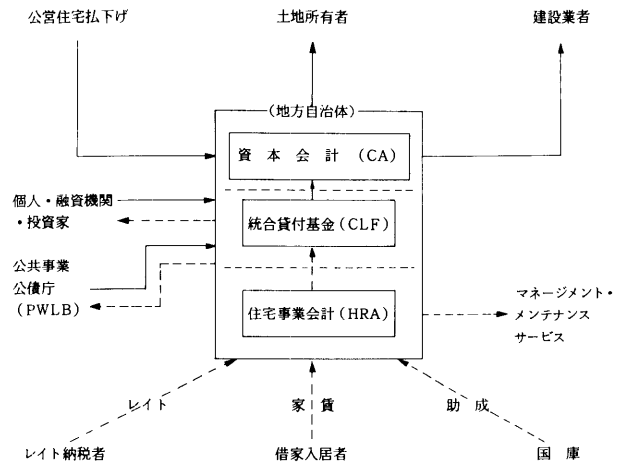


図3-1 地方自治体の住宅財政の資金フロー

図3-1は地方自治体の住宅財政に係る資金フローを示したものである。実線は資本会計に関する資金の流れを、点線は経常会計に関する資金の流れを示している。

#### 3.2 資本会計 (Capital Account)

資本支出の使途分類をみると、その52%を住宅が占め、以下、環境・サービス (20%)、道路・輸送の順となっている。また、資本収入は統合貸付基金 (Consolidated Loans Fund CLF) からの借入金が56%を占め、次いで資本収入 (Capital Receipts) —公営住宅の払下げ等— が25%、その他に他会計からの繰入金、政府補助金の順となっている。

資本支出は常に中央政府のコントロール下におかれ、1981年度からはそれまでの借入コントロールから資本支出コントロールへとその方法が大きく変更された。これにより、地方自治体は住宅建設、教育、輸送、社会福祉事業、都市開発およびその他の事業の6つのサービスブロックごとに支出配分 (資本支出割当額) を受けることとなったのである。

しかし、資本収入と取引サービスの利潤を原資とする場合は一定の繰入率はあるが、資本支出規制の対象外となっており、その分資本支出枠が拡大することとなる。

借入コントロールから資本支出コントロールへとその方法が大きく変更されたとはいえ資本支出に係る借入は、依然として中央政府の許可が前提となっていることは注意が必要である。通常借入は、効率的かつ効果的財政運営を図るため統合貸付基金 (CLF) を通じて各事業統一的に行っており、貸出金利も CLF のすべての借入金利の平均金利 (プール金利) となっている。

#### 3.3 住宅事業会計 (Housing Revenue Account HRA)

住宅事業 (公営住宅ストックの維持・管理が中心) についての経常会計を住宅事業会計 (Housing Revenue

Account HRA)といい、1936年度からそれまで個々の事業ごとに作成していた収支会計を統合するために導入されたもので、地方自治体の他の会計とは独立している。

非営利 (Non-Profit) を原則とし、各年度末時点で収支をバランスさせなければならない。したがって、余剰が発生すれば一般会計 (General Rate Fund) に繰入れられ、逆に欠損が出る場合には、一般会計 (GRF) からの繰入により収支をバランスさせるのである。

主な収入は家賃収入 (家賃割引後で55%)、国庫補助金 (17%) など、一方、支出はその58%を資本会計の借入金返済に充てられ、その他、修繕・メンテナンスが22%、監督・マネージメントが16%などとなっている。

そうした中で近年特徴的なのは、家賃収入の割合が増加し、一方で国庫助成金の割合が減っていることである。

なお、この第3章は『HOUSING FINANCE』(Bert Bucknall, CIPFA, 1985年)を中心に記述しているため内容が1984年時点となっていることを付け加えておかなければならない。

### 3.4 住宅関連の政府助成金

住宅助成金とは、住宅に係る資本支出および維持管理経費として支出する額と当該支出のための財源に充てることが合理的と判断される自治体収入との差額を補填するものである。

毎年度の住宅助成金は、基本助成額+住宅関連支出差額-住宅関連収入差額=当該年度の助成金額で求められる。ここで、基本助成額とは自治体が前年度に受けた助成金額、住宅関連支出差額とは当該年度と前年度との住宅関連支出の差額、住宅関連収入差額とは同住宅関連収入の差額をいう。上式によって求められた助成金額がゼロまたはマイナスである場合には交付されるべき助成金額はないことになる。

### 3.5 公営住宅の払下げ

1980年住宅法によって、保証賃借人 (Secured Tenancy) は本人が居住する公営住宅を購入する権利および公営住宅購入のための資金調達手段としてモーゲジ融資を受ける権利が与えられた。さらに、1984年住宅および建築管理法 (Housing and Building Control Act 1984) により、公営住宅の購入を希望する賃借人の収入が一定水準以下の場合には分割所有権 (Shared Ownership) の形態による払下げを行い得るようになった。

この購入権を行使するためには、最低2年以上公営住宅に入居していることが条件であるが、購入価格は市場価格から最低でも32%、最高60%の割引が受けられる。

また、分割所有権の形態による購入とは、購入希望者が2年以内に購入することが困難な場合に、入居住宅の所有権持分を分割して購入することを認める制度であ

り、100%持分を取得するまでの間は、入居者は賃貸部分の家賃を支払うことになる。

### 3.6 住宅改良補助金

住宅改良補助金には次の4つの基本タイプがある。

- ①用途変更、修繕または (居住者が登録身体障害者の場合) 現住宅の仕様・設備等が不十分な場合に必要とされる工事のための改善補助金
- ②標準設備の設置、(居住者が登録身体障害者の場合) 身体障害のために使用できない設備の改善のための中間的補助金
- ③共同住宅に係る標準設備の設置または火災避難施設設置工事のための特別補助金
- ④老朽住宅の修繕のための修繕補助金

改善補助金はその実施が自治体に委ねられており、中間的補助金は工事が強制的に実施される。また、特別補助金と修繕補助金については、一定の場合には工事が強制的に実施される。

住宅改良補助に対する政府助成は、原則として、当該補助を20年償還の条件で借入金によって賄った場合に支払うべき年間返済額の75%が毎年助成される。

### 3.7 住宅給付金

住宅給付金制度は、公営住宅入居者に対する家賃割引 (Rent Rebate)、民間借家人に対する家賃補助 (Rent Allowance)、居住用家屋に対するレイト還付金 (Rate Rebate) および失業者や低所得者に対する補足給付金 (Supplementary Benefits) から構成される社会保障給付制度である。

住宅給付金制度による給付対象者は「補足給付対象者」と「その他の低所得者」の2つに分類される。

「補足給付対象者」については、自治体は申請者から健康・社会保険省 (DHSS) 発行の「補足給付該当者」証明書の提示を受けて補足給付金額の決定および給付を行う。給付額は、家賃およびレイトから非扶養者に係る控除を差し引いた全額である。

「その他の低所得者」については、自治体が申請者の適格性、家賃、収入等を確認、査定した上で家賃割引または家賃補助のいずれかおよびレイト還付金給付の可否並びに給付額を決定し、給付金の給付を行う。給付額は、次式によって得えられた額である。

- ①申請者の収入=給付基準額の場合  
(家賃またはレイト)×60%- (非扶養者控除額)
- ②申請者の収入>給付基準額の場合  
(家賃またはレイト)×60%- (非扶養者控除額)  
- {(申請者の収入) - (給付基準額)}  
× (家賃割引または家賃補助の場合29%、  
レイト還付金の場合9%)

- ③申請者の収入<給付基準額の場合  
(家賃またはレイト)×60%－(非扶養者控除額)  
+ {(給付基準額)－(申請者の収入)}  
×(家賃割引または家賃補助の場合25%、  
レイト還付金の場合8%)

ここで、給付基準額は、「その他の低所得者」として住宅給付金の支給対象となる者の過当たり収入に係る基準額のことである。

住宅給付金に対する政府助成は、「補足給付対象者」に対する給付については100%、「その他の低所得者」に対する給付については90%となっている。

## 第4章 自治体住宅行政のしくみ

### 4.1 本章の課題

本章はイギリスにおける自治体住宅行政のしくみを理解しようというものである。

本研究の本来の意図からすれば、中央政府と自治体との関連、役割分担の実態についてその変遷や現実の動きを動的にとらえることや自治体内部における住宅行政以外の部局との関連を把握することなどが必要であるが、現時点ではまだ資料が不十分であり、次の機会に譲らざるを得ない。なお自治体における具体的な行政サービスの展開については続く第5章で詳細に分析するので、ここではイギリスにおける自治体住宅行政の全般的な把握を行う。

### 4.2 イギリスにおける地方自治体の構造

イギリスにおける現在の地方自治体のしくみは1972年地方自治法によって、基本的にはカウンティとディストリクトの2段階の地方自治体になった。ごく最近までカウンティのレベルにGLC (Greater London Council) を含む6つのMCC (Metropolitan County Council) が存在していたが、1986年3月にサッチャー政権によって廃止された。

カウンティは区域全体の基本計画 (Structure Plan) を作成し、ディストリクトはその計画に基づいて地域計画 (Local Plan) を作成する。住宅行政の主な権限はこのディストリクトがもっている。中央政府は住宅行政に関して環境省が担当しているが、8つの地域事務所を設置し、地方自治体の住宅行政と関わっている。

さて、イギリスでは住宅行政における国と地方自治体の役割分担のあり方について長い間議論されてきた。

例えば、上述の1974年の地方自治体再編をもたらした1972年地方自治体法制定の際にも保守党の白書は次のように主張した。

「自治体の最も重要な役割の1つは住宅政策である。住宅要求の把握、住宅の供給そして人々への住宅相談はき

わめて重要である。したがって、住宅行政はできるだけ住民に近いところで運営されるべきである」(Local Government in England : Government Proposals for Re-organization, Cmnd. 4584, HMSO, 1971)

80年代に至って、特に中央政府の住宅政策に対する介入が顕著になってきており、今後の動向は注目されるところである。

### 4.3 自治体住宅行政機構の変遷

イギリスの自治体住宅行政機構を理解する場合、議会と行政当局を合わせてみる必要がある。わが国と違って、自治体の首長は行政機構の長であるのと同時に議会の長でもある。自治体の行政課題は議会 (実質的には議員によって構成される各種の委員会 (Committee)) で決定され、行政機構がそれらの決定を受けて執行している。イギリス自治体公営住宅が Council (議会) House といわれているのはこのような背景によっている。

さてイギリスにおける自治体住宅行政の歴史は19世紀にまで遡るが、住宅行政部門が一般的に確立したのは第二次世界大戦以後である。例えばロンドンの区レベルで1946年までに住宅局を設立していたのは1/4の区である。当時住宅局が設立された区でも公営住宅の家賃関係や修繕関係は別の部局の業務になっていた。

戦後の住宅行政のあり方については住宅・地方自治省に設置されていた中央住宅委員会 (Central Housing Advisory Committee : CHAC) が精力的に取り組んでいた。CHACの1959年「自治体と住宅」によれば、調査を行った57の自治体のうち、ほとんどの住宅行政内容を担当する住宅局が設置されているのは半分以下の27自治体であり、他の30の自治体はまったく住宅担当官のいない11の自治体から、住宅担当官はいても他の部局が担当している公営住宅賃貸業務や住宅福祉関係の業務を部分的に担当しているという自治体まで様々であった。

1972年地方自治体法に基づく1974年の地方自治体再編は合理化 (Streamlining) と簡素化 (Simplification) の下にイングランドとウェールズにあった約2000の自治体を約400に減少させた。容易に想像できることであるが住宅行政はより広範囲に、そしてより多くの住宅を対象にしなければならなくなったが、従来のシステムのままで、それは住宅行政サービスの希薄化を意味した。

上述のCHACに代って住宅行政機構についての提言を行う住宅行政検討委員会 (Housing Service Advisory Group) が1978年に設置され、同年「総合的住宅行政の整備」が提出された。自治体は住宅局を充実させるとともに総合的な住宅行政サービスの展開が求められた。

80年代になって中央政府は自治体住宅行政への介入、圧迫の度を強めていった。住民が自治体の存在とその役割を改めて認識していくためにも、自治体は行政サービ

スを住民の身近な存在にしていくとともに住民参加を積極的に進めていく必要があった。特に従来の蓄積からすれば住宅と社会福祉を中心に、環境衛生、計画行政などがその主要なサービスである。こうして今日、地域分権化 (Decentralisation) が展開されるようになってきたのである。

#### 4.4 自治体住宅行政機構の実態

本研究はいくつかの自治体を検討しているが、ここではバーミンガム市を例に自治体の住宅行政機構をみておくことにしたい。

まず議会からみてみよう。バーミンガム市では39の区から3人ずつ計117人の議員から構成されている。議員は住宅政策や都市計画に即しているという、それぞれの委員会に所属し基本的な政策について議論し決定していく。同市ではさらに地区委員会 (Area Sub Committee) が設置されており、その地区特別の課題について議論する。

議会の中の住宅委員会は19人の議員と2人の市民代表 (いままでは公営住宅居住者協議会から選出されていた) で構成されている。この委員会は特別な問題を扱うためにいくつかの小委員会をもっている。例えば政策小委員会 (Strategy Sub Committee) は将来の公営住宅について全般的に扱う。この小委員会にも上に述べた公営住宅居住者協議会の代表2人が参加している。

これらの委員会は、住宅局職員が作成した議案を議論し、実施すべき方針を決定する。それらに基づいて住宅局が具体的に住宅行政を展開するわけである。

バーミンガム市はおよそ100万人の人口を擁するイギリス第1の基礎自治体である。1988年4月現在で総住宅数394,540戸、そのうち公営住宅は118,075戸であり、膨大な公営住宅を管理する自治体の1つである。住宅局は4,000人以上の職員がおり、様々な住宅行政サービスを行っているが、その主要な課題はやはり総合的な住宅行政と地域分権化である。さらにHIPsによって、毎年住宅要求を把握し、政策課題を明確にしている。しかも自治体行政を特徴付けているのは毎年自治体行政年報を発行し、市民が行政の執行状況を絶えず点検できるように努力していることである。

#### 4.5 自治体住宅行政の課題

イギリスにおける自治体住宅政策の具体的な展開から、われわれが学び取れる教訓は次のように整理することができる。①地域住宅の住宅要求を絶えず把握し、それに基づいて政策課題を設定すること、また地域分権化などを通して、②総合的な住宅行政サービスをめざすとともに、③地域住民の参加を保障していくこと、である。

本研究では、このような特質を具備した住宅政策を地域住宅政策と呼ぶことにする。

とはいえ、イギリスにおける地域住宅政策の展開にとって、現実には様々な課題が横たわっている。

①1990年度からイングランドおよびウェールズにおいても人頭税が導入されることになっている。これらを背景にして中央政府と自治体との関係は権限や財政面で大きな転換期にあるといえる。特に自治体住宅行政にとって、その権限や財政的な裏付けについての今後の動向が注目されるところである。

②総合的な住宅行政は、公共住宅だけでなく持家、民間借家、住宅協会などを視野においた政策の充実が求められている。自治体住宅行政の役割を、政府のいうように直接供給から計画権限に傾斜させることで地域住民の要求を満たすことになるのかどうか、結局住民の住宅要求をどのように正確に、また科学的に把握していくかが重要な課題になっていくであろう。

③1989年1月環境省から自治体および住宅協会における住宅の管理運営についての調査報告書が出された。住宅行政の地域分権化はなおその模索段階にあり、その成果を評価するには、しばらくその動向を見守っていく必要があらう。

### 第5章 地方自治体における住居管理 (その1)

#### 5.1 定義

イギリスは1868年法以来、基本的には地方自治体により大量の公共住宅を供給し、必然的にそれに伴う管理を行ってきた。この“住居管理 (Housing Management)”概念は歴史的に変化しているが、ここではジョン・メイシー、および全国住宅協会連合 (NFHA) の定義を整理し、「住居を求めている人に、質の高い住宅サービスを提供するための専門的技術」とする。日本の住居管理との大きな相違は福祉的な観点が基本にある点で、モノの管理だけではないことを考慮し、Housing Managementを、“住居管理”とする。その内容はDoE調査では平均24、メイシーは11項目あげているが、主要なものは①家賃徴収・会計・滞納関係、②住宅割当・転居関係、③維持修繕、④ホームレス・高齢者住宅関係、⑤住宅要求調査等である。本章ではまず住宅の所有関係と住居管理システムの概要について述べた後、イギリスの地方自治体の中からロンドンの区 (Boroughs) を取り上げ、区の住宅局 (Housing Department) における住居管理システムを述べる。現地調査は1989年3月に実施し、関連機関へのヒアリングと資料収集を行った。

#### 5.2 住宅の所有関係と住居管理システム

基本的な所有関係として、不動産の権利には所有権に相当するフリーホールドと、賃借権に相当するリースホールドがある。さらに長期賃借権ロングリースホール

ドと称する、土地所有者が建築主に対し長期（多くは99年、最低21年）の賃借権を設定し、法形式上は建物も土地所有者に属し、建築主は建物の賃借人になる方法がある。100年から建築工事にかかる1年を引いた99年は永遠に近いと観念され、地代は低廉であるため、賃借権設定の際、所有権と同等の対価が支払われる。短期賃貸（3～9年）と異なり、諸費用は賃借権者の負担になる。フラットのフリーホールドはフライングフリーホールドといい、実際に所有権フラットも少数存在する。しかし一般にフリーホルダー間には契約がなく、フリーホルダー間にはコベナントを強制できない。このため金融機関は融資したがらず、リースホールドフラットの存在理由となっている。

19世紀半ばから頻繁に設定された長期賃貸借は、50年代に多くが期限切れを迎え問題が続発したので、1967年に賃借権改革法が制定され、一定のリースホルダーは、地主の所有権を強制買収するか、もとのリースの50年延長ができる権利を得た。しかしこれは長期賃貸借、低地代のハウスのテナントが対象であり、フラットは除外されたままである。もっともテナントは、リースが切れて

も借家人として合法的に住み続ける法的保護はある。

マンションの管理方法には、直接管理、併存賃借権、テナントによるフリーホールド所有管理会社の設立などがある。マンション管理のため、1936年公衆衛生法、1985年住宅法は地方自治体にいくつかの役割を与えている。

60年代以降、貸家と持家の資産価値の違いを生かして、賃貸フラットの売却により利益をあげる住宅物件取引業者が出現した。これによる混乱の中で、リースホルダーは資産価値の大部分をもっているのに、運営に何の力もないということの矛盾が大きくなった。70年代前半までにはテナント組織は力を付け、フラット売却に関してロンドン居住者協会連合は抗議を続けた。このため住宅管理に主要な役割を果たしている王立公認鑑定士協会は、1983年にフラット管理に関するワーキングパーティーを設置して、法改正の必要性をうたったレポートを出した。これに触発されて政府はナジー委員会を設立し、勧告を出した。それは1987年地主テナント法に反映されている。

1987年地主テナント法では、テナント（フラットオーナー）アソシエーション、管理費、マネージャーの選出、取得命令、リースの変更などの規定が設けられた。しか

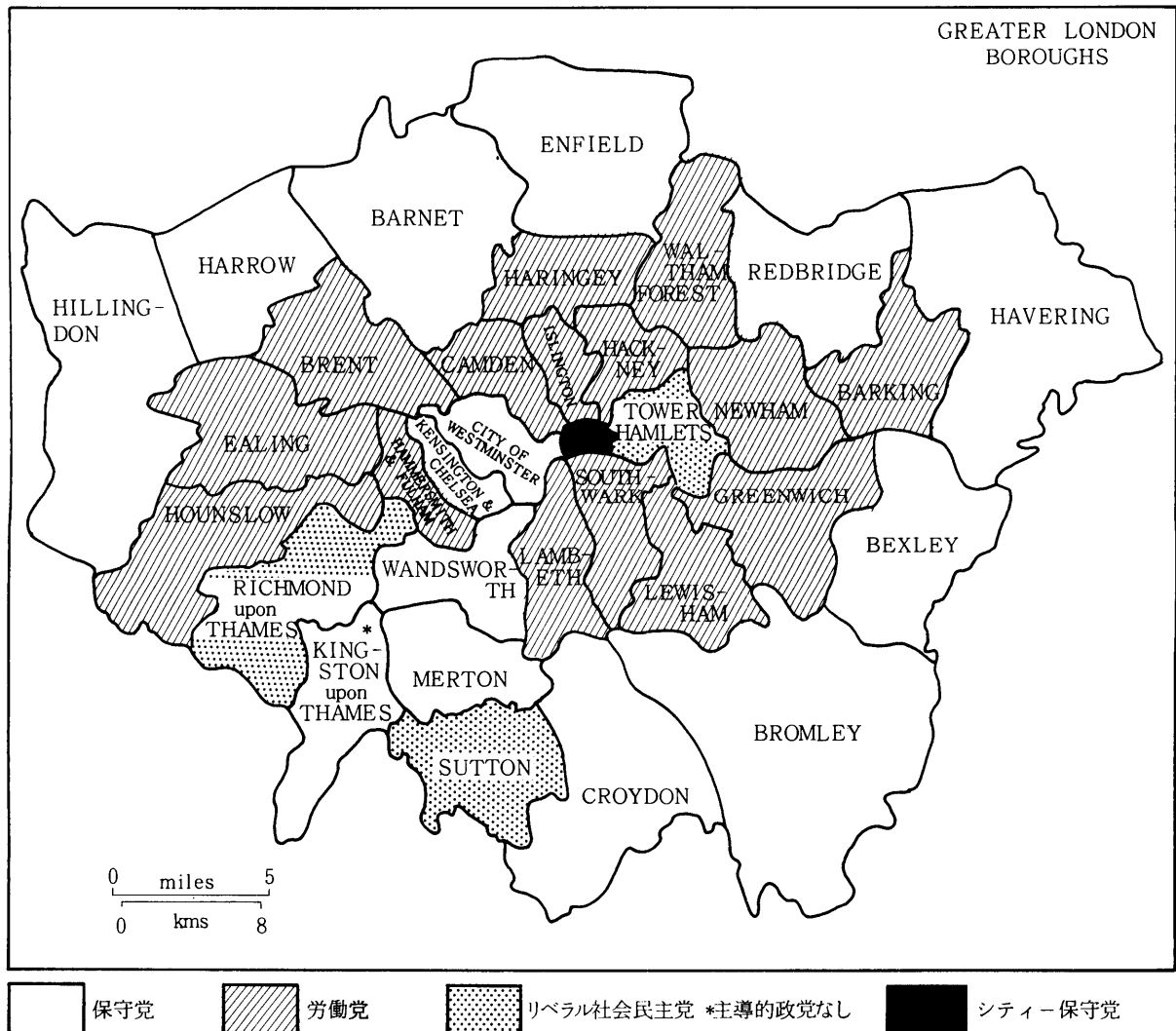


図5-1 大ロンドンの区における主要政治勢力

し委員会は1967年賃借権改革法のフラットへの拡張を否定した。個人のフリーホールドフラットがリースホールドフラットに混在することは、管理問題を軽減するのではなくむしろ増やすと考えられたのである。

### 5.3 ロンドンの区における住居管理システム

#### (1) 分析の視点

ロンドンの区における住居管理システムの分析にあたって第1に区の住宅局の性格について述べる。地方自治体における住宅関連行政組織は自治体の規模により異なるが、人口20万人前後のロンドンの区に関しては、公営住宅の計画・建設は計画局で、住宅給付は福祉局、既存住宅の水準の監視は環境局または保健局で実施され、住宅局は公営住宅の維持管理を中心に区全体の住宅需要の把握、ホームレス等の特別要求をもつ人々の住宅の提

供、住宅援助・助言を行っている。イギリスの住宅局は計画局と切離されている点で日本とは異なり、広い意味での住居管理局である。

第2は70年代から住居サービスにおいて、地域化(Localisation)、包括的アプローチ(Comprehensive Approach)、住民参加(Tenant Participation)が主張され、その具体化として、国による優先団地改善事業(PEP)(1979年)、地方自治体における地域分権(1981年)が実施されるようになった。今日住宅サービスの分権化を実施している自治体はDoEの調査では23%であり、地域事務所開設だけの段階から、権限と財源を実質的にもつ地域事務所の設置まで多様である。ここでは分権化を1つの軸としてみていくことにし、今回は最も徹底した分権化の段階にあるタワー・ハムレッツ区と、対極にある中央集権型のケンジントン・アンド・チェルシー

表5-1 調査対象区の概要(\*1)

項目 \ 区名	タワー・ハムレッツ区	ケンジントン・アンド・チェルシー区	サットン区
位置 … 図5-1参照	内ロンドン	内ロンドン	外ロンドン
住宅サービスシステム	分権 7つの近隣地区	集権	集権 包括的アプローチ
主要政治勢力	リベラル社会民主党	保守党	リベラル社会民主党
人口(1989)	159,000人	133,300人	168,600人
世帯数 (1986) 世帯数 单身 片親家族	5,800(100.0%) 1,800(31.0%) 8,000(13.8%)	6,300(100.0%) 2,800(44.4%) 6,000(9.5%)	6,700(100.0%) 1,700(25.4%) 6,000(9.0%)
全住戸数	62,349戸	67,990戸	76,000戸
全空家数	3,882(6.2%)戸	9,149(13.5%)戸	1,037(1.4%)戸
不適格住宅	6,777(10.9%)戸	8,202(12.1%)戸	3,060(4.0%)戸
住宅の所有関係(*2)	区内公営住宅数 48,778 公共セクター 87% 民間セクター 13%	区内公営住宅数 8,586 公共セクター 27% 民間セクター 73%	区内公営住宅数 11,820 公共セクター 21% 民間セクター 79%
1977年法によるホームレス	630(1.1%)	613(1.0%)	309(0.5%)
公営住宅			
住宅形式(%)	フラット・メゾネット - ハウス・バンガロー -	フラット・メゾネット 98 ハウス・バンガロー 2	フラット・メゾネット 57 ハウス・バンガロー 43
転居者数 84/85	12,632	1,255	1,547
家賃滞納世帯	滞納額 / 家賃額 6.6%	滞納額 / 家賃額 8.3%	滞納額 / 家賃額 2.7%
R.T.B.による売却(*3)	(1980-1986) 600 (1985-1986)H172/F213	(1980-1986) 300 (1985-1986)H 4/F 73	(1980-1986) 1600 (1985-1986)H258/F 56

(\*1) 年次の指定のないものはすべて1986年4月のものである

(\*2) 公共セクターは住宅協会を含む

(\*3) H=ハウス・バンガロー, F=フラット・メゾネット



区と、中央集権かつ包括的組織によるサットン区を中心に分析した。なお、本章の内容はすべて自治体側からの資料と情報が主であり、住居管理の受け手である居住者からの評価はみていない点で限界があることを予め断っておきたい。

## (2) ロンドンの各区における住居管理

図5-1のように、内ロンドンから外ロンドンにかけて労働党・リベラル社会民主党主導の区があり、これらは80年代以降分権化を進めている。保守党主導の区は概ね中央集権方式である。調査対象区の概要は表5-1の通りである。

### ①タワーハムレッツ区

ロンドンの32の区のうち、タワーハムレッツ区はシステムとしては最も完全に近い分権化段階にある。その背景としては第1にこの区は最高時には9割近い公営住宅を抱え、高層住宅、ホームレス、少数民族の問題等が深刻化したこと、第2は1986年の大ロンドン庁（GLC）廃止により大量のGLCの住宅の移管がなされ、住居管理システムの改革を迫られたこと、第3には政治的な意味からで、リベラル社会民主党の主導の下で急速に分権化に踏切ったこと、第4は住民参加をより実質的なものにするなどである。

1985年に第1段階の改革が行われ、1989年4月までに徹底した分権化が行われた。現在7つの〈近隣地区（Neighbourhood）〉に分けられ、近隣ごとに住居管理の政策から実施に至る権限と予算をもっている。さらにこの下に団地サービス事務所をおき、居住者との緊密な接触をもち、団地予算を居住者の参加により決定している。団地サービス事務所は約500戸程度に1つ設けられ、4人の担当官、修繕職員2名、パートのケアテイカー4名程度が配置されている。したがってかつての中央の住宅局は住宅戦略局となり、各近隣地区にそれぞれ住宅局長がおかれた。ホームレス対策は1989年3月時にはまだ中央で処理していたが、近隣地区に移行することになっている。

### ②ケンジントン・アンド・チェルシー区

ロンドンの有数な高級住宅地で住宅価格が最も高い区でもある。公共住宅セクターは全体の27%を占めるが、半数は住宅協会によるもので、住宅協会の占める割合が多い点で特徴がある。これら公共セクターの管理状況は良好であるという評価を得ている。

住居管理システムについては典型的な集権方式で、公営住宅団地には団地事務所をおいているが、効率的な運営を意識的に追求している。中央の住宅局においてコンピューターを活用し、24時間体制で修繕等に応じている。住宅の応募や相談等は中央の住宅局の窓口で行っており、助言・援助を行う。住民参加については、団地改善等の事業に関する3か年計画を作成する委員会に自治会

リーダーが参加する。

### ③サットン区

大ロンドンの南端に位置し、平均的な勤労者家族の住宅（テラスやセミ・ディタッチド住宅を含む）が多く、持家住宅が7割を占める郊外住宅地である。1988年の地方議員選挙でリベラル社会民主党が過半数を占め、それまで保守党が支配していた政治地図を塗り替えた。1974年に環境衛生局を統合し、さらに1989年には消費者サービスをも加えて、住宅・保健・消費者サービス局として、包括的なサービスを行うようになった。その組織改革の動機は、7割を占める持家に対する諸サービスの向上のためであり、公営住宅の管理水準を引き上げるためにはそれだけの負担が必要であると考えている。分権化についてはそれほど大きくない区で実施を図ることには否定的である。職員についてはIoH等の資格を求めている。

包括的サービスに関しては環境衛生部門との共同作業はこれまでにつくられてきたが、消費者行政との関連はこれからの課題である。また住民参加については積極的であり、居住者代表と議員による会議で住宅計画等を決める事業が開始されている。居住者参加による公営住宅管理、マネージメント・コープも1団地で実施している。

## 5.4 ロンドンの区における住居管理システムの特徴

分権化についての全体的な評価は改めて行うとして、今回の調査から明らかになったロンドン区の住居管理システムの特徴をまとめておく。

第1は分権化を推進している区は、労働党またはリベラル社会民主党主導の区で多く、その基盤として公営住宅のストックが多く、外ロンドンより内ロンドン区に多い。

第2は居住者サービス方式の質的な相違である。分権区の場合には近隣地区、さらに団地レベルまで権限や財源の一部を与えて職員を配置し、住民との接触をより緊密に行えるようにしている。いわば住宅サービスの出前方式である。これに対して集権区の場合には地域事務所は設ける場合が多いが、基本的には居住者が住宅局に向いて問題を解決する方式となっている。

このことと関連して第3には「サービスの効果（効率化）」をどうみるかという問題が浮かび上がってくる。分権区の場合には地域・近隣事務所の設置と職員等の配置によりサービスが向上した分、財政支出は多くなる。集権区では住民要求の処理は中央におけるコンピューター化により行い、かつ中央において包括的効率的な業務を遂行している。したがってシステムの評価は評価基準によって異なり、住民の要求に答えた成果と居住状態の向上に要した費用の比でみればおそらく分権区が優れていることになるし、限られた財源の効率的使用の点で評価すれば集権区が優れていることになる。

住宅サービスの分権化により家賃滞納の減少、修繕の迅速化、空家の減少が進み、以前よりサービスは向上したと概ね自己評価しているが、問題も抱えている。第1はその前提となる住民参加ではシステムとして確立したものの、住民自体の主体的力量が伴っていないことである。第2は80年代の保守政権による公共住宅解体策により、自治体の自主的財源による独自のサービスを実施しにくくなっている点である。

## 第6章 「地域住宅計画」(LHP)の策定とその背景 ーロンドン・ハリンゲー区の場合ー

### 6.1 本章の課題

1986年4月、ロンドンのハリンゲー区は「地域住宅計画」を策定し発表した。このような取り組みは、イギリスにおける80年代の住宅政策の動向を把握する上で重要な位置を占めていると考えられる。それは住宅政策における中央政府と地方自治体との関係のあり方、役割分担について改めて見直そうとしている取り組みの1つであると同時に地域住民の住宅要求をより正確にとらえ政策に反映させていこうという試みだからである。本章はハリンゲー区の「地域住宅計画」策定の背景とその内容を分析し、地方自治体住宅政策の新たな動向についての検討を行うものである。

### 6.2 ロンドン・ハリンゲー区のプロフィール

ハリンゲー区はインナーロンドンとして位置付けられているカムデン区、イズリントン区、ハックニー区の北側に隣接しており、区内北部は郊外住宅地としての性格をもち、南部はインナーシティと同様人口密度の高い地区である。人口は1985年時点で204,600人、人口密度は68.2人/haであり、同年ロンドン全体の人口密度41.3人/haと比べれば比較的密度の高い地域である。また同区は人種的にも多様である。

ハリンゲー区の住宅事情を簡単に紹介しておこう。

一言でいえば、老朽住宅が多く、テラスハウスが主流を占め、持家が多いということである。1919年以前に建設された住宅がほぼ2/3を占める。住宅の経過年数の大きさは未修繕や不適格住宅の問題を拡大している。結局全ストックのうち35%は設定されている水準に満たない住宅である。区内の住宅に対する要求はさらに拡大している。1984/5年度末、公営住宅申込登録者数は11,000であり、そのうちおよそ6,000世帯は現在地の世帯と同居し、3,860世帯は1人1部屋以下の過密居住を余儀なくされている。そして約670世帯は高齢者住宅あるいは車椅子用住宅を必要とする世帯として登録されている。

### 6.3 ハリンゲー区の住宅行政

ハリンゲー区の職員総数は1986年時点で約10,000万

人、そのうち住宅局職員は約600人である。

地域分権化はハリンゲー区においても積極的に展開されている。3つの部局における業務(特定政策および局長直属の政策・計画、総務・財政)を除いて、地域事務所で行われている。地域事務所は地区内の住宅サービスを行うだけでなく各々が特別の課題を担当している。例えば「ウッドグリーン」は公営住宅が多いことを背景に公営住宅居住者に対するサービスについて、持家の比率が高い「ホーンジィ」では民間住宅に対するサービスについての全体的な責任をもっている。スタッフ600人のうち400人以上が地域事務所業務に従事している。

政策決定機構においても分権化が進められている。

「住宅委員会」は区議員で構成されている。「住宅政策小委員会」は「住宅委員会」からの諮問に基づいて区全体の住宅政策を検討し、答申する。「地区小委員会」は8地区に設置され、それぞれ公共、民間を問わず担当地区内のすべての住宅政策の決定、さらに地区予算計画について権限をもっている。この小委員会は地区選出の議員以外の委員を独自に選出することができるようになっており、居住者組織の代表が選ばれている。また、この小委員会はそれぞれの地区で公開で開催され、住民参加に対する配慮がされている。「近隣住区委員会」はさらに細分化された地区(Ward)を基礎にして、それぞれの地区選出議員と住民代表で構成されている。

### 6.4 地域住宅計画策定の背景と策定経過

なぜハリンゲー区において独自の地域住宅計画が策定されたのか。まず第1に考えられることは政府レベルでの住宅政策全般の後退によって、従来の自治体の役割と権限の見直しが迫られていることがあげられる。第2には、HIPsが地域住宅要求に基づいたものになっていないことに対する措置として、自治体による住宅サービスの地域化、総合化を進めるとともに、公共住宅の役割を改めて明確にしなければならないという認識に至ったこと、があげられよう。

さて、LHPの策定期間は1985年8月から1986年3月までの8か月間である。その経過は3つの段階に分けられる。

第1段階(1985年8~10月)は、①外部からコンサルタントを呼び、現状把握、課題抽出、戦略計画の素案作成、②15の主要な課題の提示、③素案を区議員、区選出の国会議員、区内のオピニオンリーダーなどに配布。

第2段階(1985年10~12月)では、①課題別に25の基礎資料の作成、②地区ごとの公聴会、ワークショップ。

第3段階(1986年1~3月)は、フォーマルな討議の段階であり、①「住宅政策小委員会」、「地区小委員会」における討論、②区全体の討論会、を経て、1986年4月に承認された。

## 6.5 LHPの目的と構成

地域住宅計画の目的については3つの論点があげられる。第1は、中長期の総合的な計画は日常的な政策決定において基本的な骨格を与えるということである。計画の実行や予算の執行において、このような骨格はより効果的である。第2に、計画を策定する目的はその過程において地域住民の参加を通して民主的な住宅行政サービスを強化できるということである。第3には、計画の公表は地域住民に対して計画の実行やその結果を通して政策を評価する機会を与え、それによって選挙民に対する自治体の責務を果たすことを強めるということである。

ハリンゲー区ではこのような目的とともに次の5つの基本的課題を掲げた。

①ホームレスなどの緊急に住宅を必要としている人々への住宅供給、②公共民間を問わず劣悪な住宅を改善する、③総合的な住宅サービス、④住宅サービスをより広範に、より接近しやすいものにする、⑤住宅施策の平等化。

さて、LHPは全7章で構成され、その内容は以下のようになっている。

### 第1章 住宅要求

#### 第2章 特別な階層の要求

①婦人 ②黒人と少数民族 ③高齢者 ④ホームレス ⑤その他

### 第3章 自治体の役割

(筆者注：最終稿では省略されているが第2次草稿(Second Draft)では自治体の役割を次のように整理している)

#### A. 開発者、家主としての役割

1. 土地の買収、宅地造成と基盤整備、新規公営住宅建設
2. 公営住宅に関する維持修繕および改善
3. 公営住宅の大規模修復
4. 公営住宅入居希望者の登録と新規および交換入居管理
5. ホームレスのための住宅準備
6. 家賃の設定、家賃徴収、公営住宅居住者のための収入補助

#### B. 民間部門のための住宅行政

1. 民間住宅建設の促進
2. スラムクリアランス
3. 民間借家、持家その他の買収
4. 地区更新を含む民間部門住宅の住居水準向上
5. 住宅相談
6. 初めての住宅購入者および持家所有者のための住宅購入あるいは売却に対する援助

### 7. 民間賃貸住宅居住者や持家所有者に対する収入援助

#### C. 住宅協会部門に対する施策

##### 1. 住宅協会およびコーポラティブによる住宅建設の促進

##### 2. 住宅協会の住宅取得や住宅改善に対する援助

#### D. 住宅行政の内部運営

##### 1. 人事

##### 2. 財政

##### 3. 職員研修

##### 4. 一般的行政

### 第4章 住宅行政と公営住宅居住者

### 第5章 住宅行政と民間および非営利住宅部門

### 第6章 機会均等

### 第7章 計画の監視と展開

※さらにテクニカルペーパーというLHP作成の基礎資料がリストとして掲載されており、これも希望する居住者に配布している。

## 6.6 結論—HIPsとLHPとの違い

イギリスにおけるLHPの概念は、HIPsが創設されようとしていた70年代半ばに展開された議論によってもたらされたものである。70年代半ば、それまでの10年にわたる住宅ストックの増加によって、全国的に世帯数を上回る住宅戸数が存在するようになった。

このような状況の中で政府の住宅政策レビュー(グリーンペーパー)は、もはや全国レベルの住宅問題は存在せず、むしろ地域問題に結び付いた問題になっていると論じた。そのため、地方自治体が地域の状況に応じた地域住宅政策を優先的に決定できる権限を得るべきであると提案した。そして現行のHIPsが導入された。

さて、LHPをHIPsと比較すると、自治体の範囲におけるすべての住宅要求の把握とこれらの要求を満たすために可能な財源を網羅するような、広範囲なものになることをめざしているといえよう。そして、さらに重要なことは、このLHPでは政策の優先順位や政策内容の決定や進行の点検において、議員やコミュニティ組織を最大限、参加させることを目的としていることである。

<研究組織> ……次ページへ

〈研究組織〉

主査 鈴木 浩 小山工業高等専門学校建築学科助  
教授

委員 中島 明子 目白学院女子短期大学生活科学科  
助教授

内田 勝一 早稲田大学法学部教授

笠原 秀樹 東京大学大学院

古川真理夫 住宅金融公庫

前田 昭彦 東京大学大学院

安齋 俊彦 住宅金融公庫

金子 道雄 住宅金融公庫

瀬戸口 剛 早稲田大学大学院