

イギリスにおける地域住宅政策の展開に関する研究(2) (梗概)

鈴木 浩

第1章 研究の目的

1. 1 はじめに

本研究は、1988年度からの継続研究である。全体の研究の枠組みは前年度に準じているが、本年度6月に行った現地調査などを踏まえた新たな知見に基づいて、論文の内容を最終的なものに構成し直したものである。

今日、わが国において住宅問題は「豊かさの中での貧困」の最も代表的な問題として認識されるようになった。そのことは近年特に大都市地域を中心に惹起した地価高騰に基づく住宅絶望論などに典型的に現れている。その結果、地域の状況に即した住宅政策の確立が焦眉の課題になっている。そのことは戦後住宅政策の総点検、高齢化社会に対応した住宅政策の必要性など、地方自治体レベルでの住宅政策の必要性に対する認識の深まりとして、近年のさまざまな動向からも推察することができる。

地域に根ざした住宅政策（それを本研究では「地域住宅政策」と呼ぶことにする）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さまざま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自治体住宅政策の見直しの中から展開されつつある地域住宅政策の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

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」の枠組みを与える基本視角を提示する。

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さまざまな対応を迫られている。

まず第1には、HIP (Housing Investment Pro-

gramme: 住宅投資計画) の策定が制度化された1977年前後から議論が盛んになっていた LHP (Local Housing Plan: 地域住宅計画) のあり方が HIP 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、多くの地方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 (Decentralisation) の取り組みや LHP の策定と関連しながら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。これらについては中央政府も調査を進めており、1989年『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』が環境省から発行され、各地方自治体に対しても大きな影響を与えている。

これらの住宅政策の実際の動向は、住宅政策にかかわる研究の動向にも反映している。80年代のイギリスにおける住宅政策研究は、従来からの国における住宅政策の枠組みとその背景あるいは中央政府と地方自治体との権限や役割のあり方についての研究とともに、地方自治体の住宅行政における地域分権化と地域住民の参加についての研究が台頭してきたのである。

1. 3 地域住宅政策の基本視角

さて、上に述べたような地方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 (Housing Needs) を把握することである。

現在イギリスの自治体は毎年 HIP 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。地域に住む人々の具体的な住宅要求を把握することは住宅行政の最も重要な前提のひとつであり、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である。HIP の経験とその蓄積は、各地方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、地方自治体自らが把握

するという意味で重要な意義をもっている。

第2に、地域住宅政策は地方自治体における包括的な住宅行政サービス (Comprehensive Housing Service) である。

包括的な住宅行政サービスは、いずれの住宅階層に偏らない横断的な住宅政策というだけでなく環境、医療、社会福祉、家族、治安などさまざま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、地域住宅政策は住宅政策そのものの決定プロセスにおいて、更には地域社会 (Community) の形成のために住民参加を重視していることである。

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) 住宅政策における中央政府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地方自治体の関係、役割分担に対する制度的な展開を明らかにする。

(2) 地方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章では地方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) 地方自治体における地域住宅政策の展開

地域住宅政策の具体的な展開については(4)の方で詳しく触れるが、ここでは地域住宅政策の前提としての計画策定の内容をHIPおよびLHPを通して明らかにする。第5章ではHIPについてその全体的な枠組みとともに地域住宅要求の把握という側面に注目する。また第6章ではいくつかの地方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。

(4) 地方自治体住宅行政における住宅管理システムの実態

第7章では具体的な住宅行政サービス、すなわち主として住居管理業務に関するケーススタディを通して地域住宅政策の実態を分析する。その際、地域分権化が主要な分析軸となる。

第2章 80年代イギリス住宅政策の動向

2. 1 80年代住宅政策の展開

80年代イギリス住宅政策は、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った。本節では、コンセンサスの内容、解体のプロセス、その特徴および背景、ならびにそれへの抵抗、最後に80年代住宅政策の総括と今後について検討

する。

イギリス住宅政策は3つの理念を要素としてきた。すなわち、①住宅の供給は公共の責務であり、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がそれである。これらの理念の結節点として、住宅政策の中心に位置してきたのは、国民全体を対象とする公営住宅政策であり、中央政府からの財政的援助に基づき地方自治体が直接供給してきた。

80年代の住宅政策はこのコンセンサスを解体させ、公営住宅制度を解体し、持家所有制度を推進する過程であった。保守党政権が成立した1979年には持家は55%、公営住宅は32%であったが、1987年には持家所有者が64%、公営住宅居住者は26%へと変化した。連合王国全体の公営住宅の絶対数も650万戸から590万戸へと減少した。

80年代住宅政策の出発点は、1988年住宅法 (Housing Act 1988) であった。同法は民間借家の復活、住宅財政制度の改変をも目的としていたが、その中心は公営住宅政策の転換、とりわけ居住者への公営住宅取得権の付与であった。この後、多くの住宅関係立法が制定されるが、公営住宅制度の解体という点では、1986年住宅法と1988年住宅法が重要な法律であった。

1986年住宅法は住宅当局に公営住宅団地を団地あるいは棟ごと民間に売却できる権限を与えた (Voluntary Transfer という)。1988年住宅法は、住宅政策を一層ドラスティックに改変し、居住者の公営住宅取得権を強化するとともに、居住者の過半数の賛成があれば、居住者は地方当局に対して公営住宅団地の所有権を他の団体 (民間不動産業者・住宅協会) へ譲渡するよう請求できるとした (Tenants' Choice という)。更に、都心地域にある荒廃した公営住宅団地については、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。個々の住宅のみならず、団地を一括して民間へ、その所有権・管理権を移転させることができるようになった。

なぜこのような政策転換が行われたのだろうか。公営住宅の建設・管理にかかる費用を中央政府や地方自治体がまかなうことが困難になってきたこと、公営住宅の管理状況が劣悪で居住者にとって不人気になりつつあったこと、公営住宅居住者、持家所有者、民間借家居住者間の公的援助が不公平であるという批判が高まったこと、など公営住宅政策に固有の問題もあった。

しかし、一層重要なことは福祉国家解体政策の一環として、住宅政策の転換、公営住宅政策の解体が進められてきたことである。住宅政策は社会的サービスとして社

会福祉の一部を構成しており、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た。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ひとつとして、公営住宅の建設・管理に対する中央政府の統制の強化、公営住宅制度の解体が進められたのであった。

地方自治体の抵抗もあった。たとえば、公営住宅取得権を居住者が行使したとき、その実施を遅延させたりした。しかし、居住者自身が公営住宅の取得を希望しており、政策実現の動きが強かったため、散発的な抵抗に止まった。住宅事業トラスト制度の非民主性に対する批判もなされたが、公営住宅の管理がきわめて不満足な状態にあったので、地方自治体は効果的な反論をすることができなかった。また住宅以外の分野でも地方自治体の権限に対する中央政府からの組織的・体系的な攻撃がなされる状況下では、対抗軸を形成することはできなかった。この時期の労働党は左派の力が強く、国民への魅力的な代替案を提示することもできなかった。

多くの国民に持家取得の夢を実現し、安定した政権を維持し、保守党の理念であった持家所有による民主主義をとにかく実現した。これが80年代住宅政策の光の部分である。しかし、反面では公営住宅の社会福祉住宅化・救済住宅化が進み、住宅所有における階層格差が一層明確になった。公営住宅は今後も25%程度は確保されると予想されているが、公営住宅の崩壊は不可逆的な変化であり、かつてのような公営住宅建設が行われるとは考えられていない。公営住宅の主要な問題は既存の住宅の適正な維持・管理へと移行していくと予想されている。そして、公営住宅に代わる受け皿として、また十分に機能しなかった民間借家の復活に代わるものとして、住宅協会(Housing Association)による住宅供給の推進が今後の住宅政策の主要な課題となるであろう。

2. 2 住宅政策における地方自治体の役割

住宅政策に関する権限は地方自治体にある(住宅当局と呼ばれる)。地方自治体の最も重要な機能のひとつが住宅政策であり、公営住宅の建設・維持・管理がその中心であった。住宅政策における地方自治体の役割は、中央政府との関係における権限配分の問題として存在しているが、同時に当該地方自治体の存在する地域住民との関係という側面から検討することが必要である。

中央政府との関係をみておこう。公営住宅建設に必要な資金は統合貸付基金から借り入れることになっているが、その際、中央政府による許可が必要であり、これを通じてのコントロールが行われてきた。公営住宅の維持・管理、家賃水準の決定は権限が地方自治体にあり、自由な裁量権を行使できた。しかし、公営住宅の維持・管理に関する経常会計である住宅事業会計(Housing

Revenue Account : HRA)の収入の部は家賃、固定資産税に相当するレイトからの繰り入れ、国庫補助金により構成された。地方自治体は毎年HIPにより住宅需要を把握し、住宅投資計画を作成し、環境省へ提出し、それに基づいて国庫補助金が交付された。

80年代には住宅の分野のみならずより広い分野で、地方自治体に対する中央政府のコントロールが強まってきた。80年代の地方自治体制度は、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、地方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政府—地方自治体の関係が共働(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かぎりにおいて、中央政府から地方自治体に対して権限が委譲されるものであって、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。

地方自治体の住宅に関する役割を住民との関係で理解する場合、当該住宅当局の供給する公営住宅に居住する居住者との関係と、その地方自治体の地域の住民との関係との2つの側面から考察が必要である。

地方当局は家賃水準、建物の維持・管理の状況などについては自らの責任で自律することができた。地方自治体と居住者との関係においては、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伝統であった。そして、公営住宅の利用関係は居住者の一方的な義務を定めるだけであり、自治体職員は管理の対象として住民を把握し、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かった。それゆえ、居住者からの地方住宅行政に対する積極的な支持はなかった。

公営住宅取得権の付与は、同じ1980年住宅法で導入された居住者の権限賞典(Housing Charter)と一体のものと理解され、居住者の選択の自由を拡大するものとして登場した。それ以降の公営住宅政策は、いずれも消費者の権利拡大という路線にあると評価された。

居住者以外の住民にとって地方自治体の住宅政策は多くの問題を含むものであった。公営住宅建設への有利な融資、公営住宅管理へのレイトからの補填は、公営住宅にはきわめて厚い公的な財政援助が行われてきたという不公平感を育てるものであった。タックス・ペイヤーとしての利害関係を有する住民からすれば、公営住宅建設の拡大、管理水準の向上は望ましいものではなかった。

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

ビスを享受するのみであり、効率的なサービス供給に関心を抱くが、政策の発展に積極的にかかわるという姿勢はみられなかった。それゆえ、地方自治体の権限の縮小、各種公共サービスの民営化は、消費者の選択の自由、権利を拡大するものと理解され、支持された。

地方自治体の権限の中央政府による集権化、住民による地方自治体財政・住宅政策への監視の強化という状況の中で、地方自治体は、総合的な地域住宅政策を策定することによって対抗しようとしている。

第1は、公営住宅管理に対する住民、居住者の参加を促進することである。従来の官僚的・恩恵的な公営住宅管理政策の反省と、公営住宅行政の分権化が重要である。分権化には、効率的な行政を実施するためのものもあるが、民主的な行政を実現し住民参加を実現するために分権化が進められている。居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を組織化することである。先進的な地域では、居住者組織との共働による居住者参加型の住宅政策が実施され、居住者組織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、地域住民との連携による地方自治の再構築である。これまで、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り、地域住民の住宅問題の全体を対象としたものではなかった。したがって、公営住宅のみでなく、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展開することによって、当該地域の住宅問題全体をカバーできる体制を作り上げようとしている。公営住宅以外の住宅保有形態の問題を取り込み、また住宅以外の都市計画・環境政策・社会保障制度など異なる社会問題・政策との関連で問題を把握することが大切とされている。

90年代住宅政策の行方はこのような地方自治体住宅政策がどれだけ成功するのにかかっている。

第3章 イギリスの地方住宅財政について

3.1 本章の課題

本章では、サッチャー政権成立後の80年代の住宅政策の転換とそれを進める上での財政面での改革を中央政府と地方自治体の関係の変化、換言すれば中央による地方コントロールの変遷により整理するとともに、特に1988年住宅法、1988年地方財政法 (Local Government Finance Act 1988) および1989年地方自治および住宅法 (Local Government and Housing Act 1989) により公営住宅解体のだめ押しともいえる政策が打ち出され、あわせて財政面でも一段の地方自治体財政抑制が実施されており、この改革が地方自治体および公営住宅入居者にどのような影響を与えるか、そして今後公営住宅政策にどのような変化が起こるかを展望することとしたい。

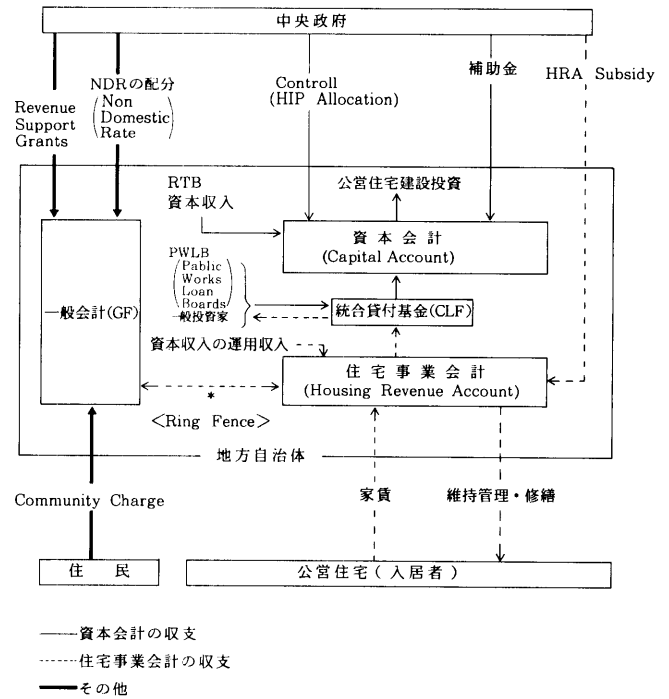


図3.1 住宅財政における中央政府と地方自治体の関係

3.2 80年代の財政政策の変遷—住宅財政を中心に

3.2.1 住宅財政システムの概要

イギリスの財政システムの特徴は、資本会計 (Capital Account) と経常会計 (Revenue Account) の2つの会計に分かれていることである。

これを住宅財政についてみると、資本会計のほかに住宅事業会計が独立の会計として設けられている。図3.1はこれら2つの会計と中央政府との関係の概略を示したものである。

- ① 資本支出は、毎年中央政府から各地方自治体に支出配分がされている。
- ② 資本会計は統合貸し付け基金 (Consolidated Loans Fund: CLF) を通じ、一括して資金調達 (起債) し公営住宅建設投資を行い、その償還は住宅事業会計の収入 (多くは家賃収入) が充てられている。
- ③ 中央政府は従来から資本会計に対し、起債コントロールあるいは資本支出コントロールなどにより一貫して規制を行ってきた。
- ④ 住宅事業会計の主な支出項目は、公営住宅建設のための借入れ金の返済 (元金と利息)、維持修繕費用、管理費用であり、一方、収入の主な項目は公営住宅の家賃、中央政府からの補助金、資本収入の運用収益である。
- ⑤ 住宅事業会計は年度末時点で収支バランスをとることが必要であり、そのため収支の過不足を一般会計により調整してきたが、1989年地方自治および住宅法により

一般会計からの繰り入れ（欠損の補填）を規制（Ring Fence）する改革が行われ地方自治体の会計上の自由度が失われた。

3. 2. 2 住宅財政の変遷

サッチャー政権が成立した翌年の1980年にそれまでの公営住宅主導型住宅政策を180度転換する住宅法が施行され入居者への公営住宅の払い下げ政策（Right to Buy：住宅購入権）がとられたのと同時に、財政面では地方自治・計画・土地法が施行され地方自治体の資本支出規制、交付金の削減などの公共支出抑制策がとられた。

その後、中央政府による公営住宅払い下げの促進、民間借家の活用、そして自主的公営住宅家主の変更（Voluntary Transfer）といった公営住宅解体の政策がとられる一方で、財政面では1982年地方財政法による追加徴税の禁止および超過支出団体に対する交付金の削減そして1984年レイト法のいわゆるレイトキャッピングによる高支出地方自治体の指定とレイト税率の限定設定による財政縮小圧力をかけ続けたのである。

更に、1988年に公営住宅解体のだめ押しともいえる住宅法と1989年には地方自治および住宅法が施行されたのである。これにより、

- ① コミュニティチャージ（俗に人头税）が導入され、地方財政への地域住民のコントロール機能の強化。
- ② 資本支出規制に信用受信総量規制（Aggregate Credit Approval）を導入、あわせて長期債務負担行為（リース契約等）を資本支出規制の対象とした。
- ③ HRAに他の会計からの繰り入れ規制を導入し、地方住宅財政の中央コントロールを更に強固なものとした。

その一方で、所得保障関係費、住宅関係では住宅給付（Housing Benefits：Rent Rebate, Rent Allowance）支出が大きな伸びを示している。これは、持家推進政策の抵当貸し付け利息税額控除制度（Mortgage Interest Relief at Source：MIRAS）とともに、住宅政策が人への援助政策に政策ウェイトを移しているといえよう。

3. 3 地方住宅財政の改革

3. 3. 1 資本収入・支出に対する規制

中央政府は地方自治体の高支出を規制するために、資本会計の収入と支出の両面にわたって規制する方法を採用した。

まず1988年地方財政法で、支出面での規制を強化した。

具体的には、「規制対象資本支出」(Prescribed Expenditure)の範囲に、地方自治体が現実的に資金を支払うものにかぎらず、リース契約等実質的な長期債務負担行為も含めることとし、財務上のテクニックによる尻抜けを不可能とした。

また、毎年度の資本支出額の上限を定めた。

次に1989年地方自治および住宅法で、資本会計の収入面に着目した規制方法として、従来の起債許可制度を拡充した「信用受信総量規制」制度を導入することとした。

新制度ではまず、資本支出のための財源を、①借り入れ金ほかの信用受信 ②国庫支出金または第三者からの負担金等 ③経常会計からの繰り入れ金や資産売却による資本収入等の自己財源の3つに区分する。

その上で、毎年①の信用受信について中央政府が上限を設定し、また、③の資産売却収入についても、資本支出に充てられるのは、住宅は収入の25%、その他の資産は50%に限定した。

以上の通り支出、収入の両面にわたって抜け道のない規制が行われ、中央政府の統制が強化されることとなったのである。

3. 3. 2 住宅事業会計（HRA）の改革

1989年地方自治および住宅法はその第6章で住宅財政について定めており、主な内容は、先に触れたリング・フェンス（Ring Fence）の導入と補助金の簡素化である。

リング・フェンスとは、住宅事業会計が赤字になった場合における一般会計からの資金の繰り入れを禁止しようというものであり、これにより中央政府は、高支出自治体の支出抑制を図ろうとしている。

次に補助金については、従来3つに分かれていたものを統合して1つの住宅事業会計補助金（Housing Revenue Account Subsidy）にするとともに、補助金の額の算出方法を大幅に見直すこととした。

補助金の額は次の式により算出される。

「補助金＝理論値 HRA 支出－理論値 HRA 収入」

ここで留意すべきことは、住宅事業会計の費目のうち、家賃収入と管理・修繕費用支出の2つが理論値（Notional）であるということである。

したがって、ある地方自治体が中央政府の管理・修繕費（理論値）よりも多くの費用をかけて高水準のサービスを提供したいと考えた場合には、その分だけ家賃を値上げしなければならなくなる。

また家賃収入の理論値の算出方法では、公営住宅の家賃に当該住宅の資産価値（市場価格）が反映されることになっている。

このようにして、中央政府は地方自治体の財政上の責任の明確化を図っている。

3. 4 改革の影響

3. 4. 1 地方自治体の公営住宅政策への影響

資本支出規制により公営住宅の新規建設はほとんどなくなり、一方で既存のストックは住宅購入権による払い下げで減少するため、中央政府の狙い通り、住宅供給主

体としての地方自治体の役割は確実に低下し、また、管理・修繕に対する支出についても資金繰り入れ規制が強化されたことから、地方自治体が提供できる維持・管理サービスの水準が低下するであろう。

加えて、ホームレス対策等、新しい問題や緊急の対策が必要な問題に対処する能力が低下すると思われる。

以上のような状況を踏まえ、今後は、中央政府の財政的規制が緩やかな住宅協会への自発的移管等を検討する地方自治体が増えてくるものと思われる。

3. 4. 2 公営住宅入居者への影響

家賃の大幅値上げ、管理・修繕サービスの水準の低下等が予測される。このため、低所得者層が快適な住宅を確保することは、ますます困難になるであろう。

また一方では、中央政府が企図している入居者選択権の行使や、住宅事業トラストについて前向きに検討される素地が形成されていくものと思われる。

3. 5 まとめ

今まで、住宅の財政という面から80年代の住宅政策をながめてきたわけだが、一貫していえることは、中央政府の目的は地方自治体の住宅財政についてコントロールを強化しようとしていることである。住宅財政へのコントロールを強化することが、中央政府の住宅政策の目標達成（公営住宅解体政策）を推し進めることなのである。

最後に今後の影響を考える上でのポイントを整理してまとめたい。

- ① 今後、公営住宅の家主変更や住宅購入権はどの程度進むのか。
- ② 公営住宅移管の受け皿としての住宅協会の反応とその能力の有無。
- ③ 最終的に公営住宅に残る入居者—低所得者、高齢者などに対し所得保障などを実施する場合、新たな公共支出の増加にはどう対処するのか。
- ④ ホームレス対策などの緊急な対策への財政的裏付けは十分なのか。

第4章 地方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地方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、中央政府と地方自治体との関連、役割分担の実態についてその変遷や現実の動きを動態的にとらえることや地方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。具体的な住宅行政サービスの展

開については続く第7章で詳細に分析するので、ここではイギリスにおける地方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年地方自治体法によって、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) および6つのMCC (Metropolitan County Council) が存在していたが1986年3月に廃止された。

住宅行政の主な権限はこのディストリクトすなわち基礎自治体もっている。中央政府における住宅行政は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かかわっている。

さて、イギリスでは住宅行政における中央政府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。

たとえば、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ひと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 Reorganisation, 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ことである。

4. 3 地方自治体住宅行政機構の変遷

イギリスの地方自治体住宅行政機構を理解する場合、議会と行政当局をあわせてみる必要がある。わが国と違って、地方自治体の首長は行政機構の長であると同時に議会の長でもある。地方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。イギリスの地方自治体公営住宅が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地方自治体住宅行政の歴史は19世紀にまでさかのぼるが、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。たと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の地方自治体のうち、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地方自治体であり、他の30の地方自治体はまったく住宅担当官のいない11の地方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地方自治体までさまざまであった。

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2,000の地方自治体を約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は、それは住宅行政サービスの希薄化を意味した。

上述のCHACに代わ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。地方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地方自治体住宅行政への介入、圧迫の度を強めていった。住民が地方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、地方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、地域分権化が展開されるようになってきたのである。

4. 4 地方自治体住宅行政機構の実態

本研究ではいくつかの地方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、地方自治体の住宅行政機構を概観しよう。

バーミンガム市は人口100万人のイギリスでは最も大きな基礎自治体である。議会は、39の区から3人ずつ選出された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うと、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。同市では更に地区小委員会（Area Sub Committee）が設置されており、その地区の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。たとえば政策小委員会（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。

バーミンガム市における住宅総数は、1988年4月現在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地方自治体のひとつである。住宅局には2,142人の職員^{*)}（1989年3月現在、全職員数は40,661人）がおり、さまざま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。更にHIP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（この点は第5章で改めて考察する）。しかも地方自治体行政を特徴付けているのは毎年地方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 地方自治体住宅行政の課題

イギリスにおける地方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地域住民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。

冒頭、仮説的に示したように、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、現実にはさまざまな課題が横たわっている。

① 1990年度からイングランドおよびウェールズにおいても人头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地方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。特に地方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場所である。

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。地方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。

^{*)} ちなみに、人口1,000人当たりの自治体職員数はバーミンガム市53.2人、シェフィールド市64.3人、リバプール市65.3人、マンチェスター市91.2人、リーズ市53.2人などである。

③ 1989年1月環境省から地方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る。

第5章 HIPの策定とその役割

5.1 本章の課題

HIPすなわち住宅投資計画は、政府住宅予算の地方自治体への配分を決定するための基礎資料として、1977年度より毎年地方自治体が環境省に提出する統一した書式をもつ文書である。

本章は、このHIPを対象にして、地方自治体における地域住宅政策の内容を理解しようとするものである。特にここでは自治体による地域住宅要求の把握方法としての側面を検討する。

5.2 HIPの背景

1974年に発足した労働党政権は住宅政策の重視を公約していた。住宅予算は増加し、地方自治体が公営住宅の家賃を決定できる権限が復活した。更に地方自治体が公共住宅政策を推進するための制度が整備された。しかしこれらの施策の展開にとって、当時のイギリス経済の衰退が大きな桎梏しごくになっていた。

1977年、当時の労働党政府は、グリーンペーパー（住宅政策レビュー）発行後に、1978～79会計年度からのHIPの導入を示すDoE Circular 63/77（環境省通達：1977年度第63号）を発表した。このHIPの導入は地方自治体の住宅政策の展開において、厳しい財政状況の下で、より一層の弾力性と権限を拡大していくことを狙ったものである。具体的には次のような4つの目的を掲げている。

- ① 国の政策フレーム内での各地方自治体の住宅財政支出に対する裁量権の拡大。
- ② 政策課題の選択の明確化。
- ③ 会計年度期間中の状況変化に対するスケジュール、資源、財源等の用途についての弾力性、順応性の拡大。
- ④ 民間その他の機関による住宅供給と地方自治体による住宅政策との関連の明確化。

5.3 HIPの内容

HIPは4つの書式からなっているが、その内容は次のようなものである。

- ① 地域住宅要求についての数量的な把握
- ② 予算配分要求
- ③ 低コスト持家制度についての方針
- ④ 空き家の状況と長期空き家に対する投資計画

このうち、地域住宅要求の把握については次のような内容が把握されている。

(1) 住宅ストックについて

①総住宅数、②高齢者や障害者のための特別住宅数、③不適格住宅数、④基本設備の欠ける住宅数、⑤修繕を要する住宅数、⑥一定期間を過ぎたRC造住宅数、⑦賃貸困難な住宅数、⑧総空き家数。

(2) 世帯からみた住宅要求について

①過密居住世帯数、②高齢者や障害者のための特別住宅を必要とする世帯数、③親族同居世帯数、④同居世帯数、⑤その他、⑥ホームレスとして認定されている世帯数。

イギリスでは、これらの内容がすべての地方自治体によって毎年把握され、環境省に住宅予算要求の前提として報告されているのである。これを可能にしている最も大きな条件は地方自治体における住宅行政職員の充実であるといえよう。

5.4 HIPをめぐる問題点と課題

HIPの把握内容はきわめて多岐にわたり、これを毎年作成すること自体大変な事務量であることは想像にむずかしくない。結局、イギリスにおける住宅政策の展開にとって重要なことは、地方自治体のこのような基礎的な作業が前提になっているということである。しかし、繰り返し述べてきたように、1979年以来、保守党政府による住宅予算の削減はHIPの実効性を弱めている。すなわち、各地方自治体が提出するHIPに基づく予算要求額と政府配分額との格差は拡大する一方だからである。

このような状況下で、住宅要求の把握を基礎にした独自の地域住宅計画を策定する地方自治体も出現してきた。80年代を通して、イギリスにおける住宅政策は大きく転換し、地方自治体の公営住宅供給とその管理は厳しい状況にあり、HIPのシステムそのものが存続していくかどうか予断を許さないといえよう。しかし、本研究で汲み取るべき教訓は、地域に根ざした住宅政策の前提としての地域住宅要求の把握である。

第6章 LHPの策定とその背景

—ロンドン・ハリンゲー区の場合—

6.1 本章の課題

1986年4月、ロンドンのハリンゲー区はLHPすなわち「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ひとつであると同時に、国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更に拡大している。1984～85年度末、公営住宅申込登録者数は11,000世帯であり、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、おのおのが特別の課題を担当している。たとえば「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「ホーンジイ」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。職員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地域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、更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のほかに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なされている。「近隣住区委員会」は更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(LHP)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LHP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、従来の地方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、住宅投資計画(HIP)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、地方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カ月間である。その経過は3つの段階に分けられる。

第1段階(1985.8～10)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付。

第2段階(1985.10～12)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(1986.1～3)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議、②区全体の討論会、を経て、1986年4月に承認された。

6. 5 地域住宅計画(LHP)の目的と構成

LHP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地方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の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

更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

に配付している。

6. 6 結論—HIP と LHP との違い

イギリスにおける LHP の概念は, HIP 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 HIP が導入された。

さて, LHP を HIP と比較すると地方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なものになることをめざしているといえよう。そして, 更に重要なことは, 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。

第7章 地方自治体における住居管理 その2

7. 1 住宅の所有関係と住居管理

地方自治体における住宅政策および住居管理システムを論ずる前提として, イギリスの住宅, 特に集合住宅にかかわる所有関係を整理しておく必要があるだろう。

イギリスの住宅の所有関係は, 持家に当たるフリーホールド (Freehold: 土地住宅の所有権が居住者にある) と, リースホールド (Leasehold: 土地住宅の所有権は地主にあり居住者は賃借権をもつ), 借家に当たるテナンシー (Tenancy), 居住施設利用等のレシー (Lessee) がある。リースホールドは一般にロングリースホールド (長期賃借権) で, これは法形式上は土地建物は土地所有者に属し, 居住者は長期賃借権 (多くは99年, 最低21年) を設定し, その際にはフリーホールドと同等かそれに近い対価が支払われる。

イギリスには米国や日本のような区分所有権は原則としてはない。その理由としてはフリーホールド間には契約を強制できないとか管理問題の混乱を招くといったものである。したがって集合住宅 (フラット) の所有関係はリースホールドかテナンシーとなり, 所有権は地主がもっており, 当然のことながら地主の共有部分の管理責任が発生する。ただしフラットのフリーホールド (フライングフリーホール) もわずかではあるが存在し, 最近では区分所有に当たるものも検討されてきている。

その他の所有関係ではコーポラティブがあり, 協同組

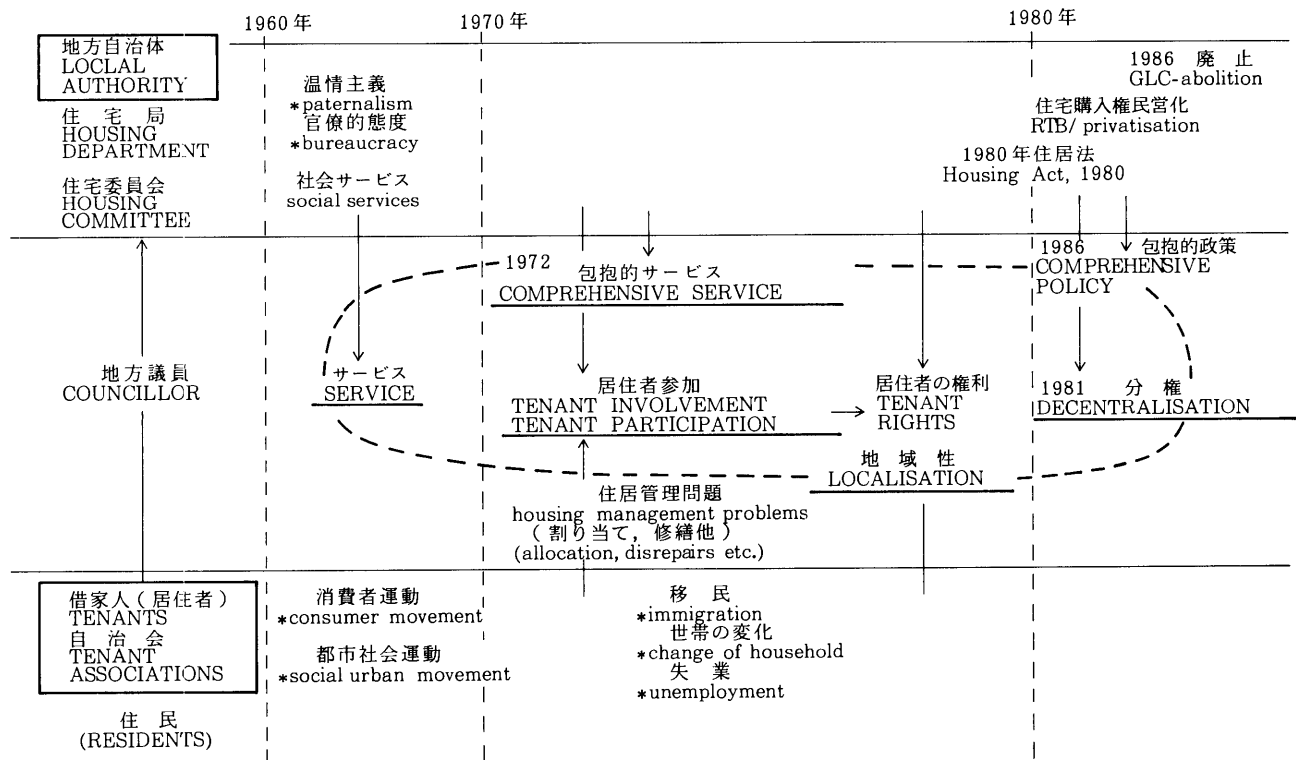


図7. 1 住居管理の概念

合が所有して居住者はメンバー（借家人）となるものと、居住者は協同所有者となるもの（Co-Ownership）、居住者が住宅の一定部分を所有するもの（Shared Ownership）がある。また1980年住居法により民間借家人に対して短期賃借権（Shorthold）と保障賃借権（Assured Tenancy）が導入された。

7. 2 住居管理の内容とその概念

ここで論ずる住居管理は Housing Management に対応した語として使用し、地方自治体における公営住宅の建設・再開発を除く、居住者への住宅サービスの全体をさしている。その内容の特徴は、①新規住宅または空き家への住宅割り当て、②家賃徴収、滞納対策、③修繕の基本業務の他に、第1に福祉関連業務（住宅援助・助言、ホームレス他）とこれに関連して他の部局との連携、第2に住居要求の把握・情報サービス・研究、第3に修繕等の技術者職人の直接雇用に関する業務、第4に住居管理の運営における住民参加の対応、第5に新規計画等に管理からの参加等が、住居管理の内容として取り上げられている。ただし、これらすべてが各地方自治体で実施されているのではなく、地方自治体ごとにばらつきがあり、また地方自治体内部においても、業務が各部局に分散している地方自治体もあり、必ずしも住宅局に住居サービスにかかわるすべての業務が統合されているのではない。

住居管理を構成する基本概念は①サービス、②包括的

サービス、③居住者の権利・参加、④地域性（Localisation）、⑤分権、である。これらは60年代以降、戦後の公営住宅のストックの増大を背景に展開されてきた。今日では中央集権により人的・経済的効率性を高めたサービスか、分権を軸として居住者参加、地域密着型のサービスを行うという方向に向かうかに分れている。これらの概念の相互関係についてまとめたものが図7.1である。

7. 3 住居管理における旧大ロンドン都の役割

—二層式地方自治体における住居管理—

1986年4月1日に、ロンドンの広域行政を担当する大ロンドン都（The Greater London Council：GLC、日本の東京都に対応）が廃止された。それまでGLCがストックしていた公営住宅はすべて基礎自治体であるロンドン自治区（London Borough Council：LBC）に移譲し、これに伴い大半の職員・直接雇用職人等も自治区に再雇用された。

GLCは1965年にロンドン政府法により設立された地方自治体で、その前身はロンドン・カウンティー・カウンシル（The London County Council：LCC）である。LCCは1888年の地方政府法により設立されているが、28のメトロポリタン・バラとロンドン市の上層に位置する自治体となり、ロンドン地域の自治体は二層式となった。そしてGLCはLCC以来地方自治体の中では最も早くから住居管理の機能を集中して実施してきた（Anne Power 1987）。1960年にハーバード委員会によるロンド

ン地域の改革案が出され、これにより1965年にロンドン政府法が施行、LCC 地域に周辺地域を加えて首都圏の再編が実施され GLC が設立された。この段階ですでに LCC 以来の公営住宅ストックは235,000戸にあり、GLC の住宅局は6つの課を擁していた。GLC の下には再編された32の LBC とシティーがあり、住宅に関する権限は基礎自治体である LBC が第一義的責任をもち、GLC は広域のかつ戦略的機関として位置付けられていた。しかし70年代に入るとインナーシティー問題をはじめとするロンドンの住宅事情は非常に厳しい状況になり、更に80年代にはサッチャー政権による住宅予算削減がそれに追い打ちをかけることになった。そうした中で、GLC は戦略的機関の側面を強め、住居管理に関しても同様で、①調査研究、②新政策の展開、③コンピューターの導入、を行ってきた。GLC が廃止されるまで5年間に実施した政策は、①ボランティア団体への援助、②民間借家、特に借家人の権利の保障、③人種問題への対応、④障害者・高齢者対応、⑤女性と住居の対応、等である (GLC 1986)。

GLC は230,000戸を頂点に住宅購入権による払い下げや、LBC への移譲を実施し、廃止直前には101,000戸のストックのみで、それも1986年4月1日まではすべて関係自治体に移譲された。GLC からの移譲が多かった LBC はタワー・ハムレッツ区で、1985年には30,000戸が移譲され、これに対して区は組織再編により受け入れている。

LCC から GLC までロンドン地域の住居管理における役割は何であったか。

第1は住居管理の内容および制度の先導的役割、第2は住宅政策および住居管理に関する広域的調整と戦略機能、第3は調査研究および情報サービスである。

しかし実際に現地では GLC の廃止をめぐって、日本で東京都が廃止された場合を予想したような混乱は生じていない。地方自治体としての制度的な違いがあるが、住居管理についてみると次のような理由があげられる。第1はもともと住居サービスは LCC 設立以前から基礎自治体で実施されてきたのであって、その上に同じ住居サービスを行う機関があるというのは問題を複雑にする、第2は住居サービスは居住者に最も密着した基礎自治体で行うのがより民主的で居住者の満足を得る、といったものである。また GLC 廃止により LBC に移譲された公営住宅でも区を越えて応募する権利は残されるなど、居住者や住民サービスの変更はほとんどないことも関係している。

しかし、区への移譲戸数はその戦略的な意味からも LBC により大きくばらついており、多数の戸数の移譲を受けた LBC の財政負担等の問題が最大の課題である。

7. 4 公営住宅管理における居住者参加

イギリスでは大量の公営住宅ストックに対する管理問題が住宅行政の中で大きな位置を占めているが、中でも60年代末からの消費者運動の展開、都市社会運動の影響により、公営住宅居住者の権利として住居管理への“参加”が重要課題のひとつになった。これが本格的に地方自治体政策に反映されるのは70年代からである。公営住宅の居住者による共同管理を行うマネージメント・コーポ、政府主導モデル事業としての優先団地管理 (Priority Estates Project : PEP) が実施され、管理への居住者参加が幅広く議論された。

“居住者参加”の目的としては、①コミュニティの発展、②よりよい管理の実施、③居住者の権限の拡大、④居住者の満足等、があげられている。

“参加”の段階は住居管理協会 (Institute of Housing : IOH) が整理したものをあげると次の8段階になる。

①居住者への情報提供、②居住者からの情報提供、③居住者の意見の聴取、④居住者の意見、⑤対話・交渉・取引、⑥地方自治体と居住者の共同管理、⑦選択肢からの選択、⑧借家人の決定。

居住者の“参加”は個人および自治会等の組織やグループによる。自治会は1970年以前は自発的なものが多かったが、以後は地方自治体として意識的に組織を奨励している。その活動財源は会費と地方自治体からの補助金が一時的である。サッチャー政権による公営住宅削減政策はかえって居住者の活動を強め、自治会の連合組織が広がりつつある。

参加の場には居住者と地方自治体住宅局職員のほかに専門的助言者、議員、コミュニティワーカー、その他の機関の職員が参加する。住居管理の項目ごとに居住者参加の状況を見ると、改装改築、団地管理等では8割以上の自治体で実施され、LBC は他の自治体よりも参加は進んでいる (IOH, 1989)。

第8章 結論—イギリス地域住宅政策の教訓

① 80年代イギリス住宅政策の展開は、民間活力の導入による経済再建をめざす保守党政権による福祉国家政策を基礎とした自治体主導の公営住宅モデルの解体過程であった。

② 中央政府による住宅政策の新たな再建は中央政府と地方自治体との緊張関係を生み出すとともに、自治体住宅政策の再構築を迫ったものである。

③ 自治体住宅政策の再構築は、公営住宅の供給と管理に重点をおいたモデルから、より総合的な政策主体への脱皮とともに、公営住宅そのものの維持・管理における住民参加の発展や住民密着型の行政サービスの展開などを内容とする「地域住宅政策」の構築として位置付ける

ことができる。

④ とはいえ、この新たな「地域住宅政策」の構築は従来の自治体住宅政策の蓄積をまったく否定するものではなく、むしろその蓄積によってこそなし得ることも否定できない。

⑤ したがって、地方自治体からの（厳密に言えば従来から地方自治体と緊密な関連の下に住宅供給と管理の一翼を担ってきた住宅協会を含めた）「地域住宅政策」の構築が中央政府との関係において今後どのような変化をもたらすか、あるいは地域住民との関係においてどのような評価を得ることになるかがイギリス住宅政策の方向を見定める大きな視角になるものと思われる。

⑥ わが国住宅政策の今日の展開をみると、国と地方自治体との住宅行政における権限と役割分担、そして地方自治体と地域住民との住宅行政における関係のあり方を展望する上で、イギリスの経験から探り出した「地域住宅政策」の方向はきわめて示唆的であるといえることができる。

〈研究組織〉

主査	鈴木 浩	福島大学行政社会部教授
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
	安斎 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
	藤田 忍	建設省建築研究所第1研究部
	佐藤 由美	市浦都市開発建築コンサルタンツ