

既存団地のマネジメントにおける公的セクターの役割に  
関する日英比較

A UK-JAPAN COMPARATIVE STUDY ON THE ROLE  
OF PUBLIC BODY IN MANAGING AND  
REGENERATING EXISTING ESTATES

主査 野城 智也  
委員 大屋 道夫 黒野 弘靖  
ランコ・ボン  
イアン・カフーン  
クリス・ジョンソン

Ch. Tomonari Yashiro  
mem. Michio Ooya Hiroyasu Kurono  
Ranko Bon  
Ian Colquhoun  
Chris Johnson

[研究論文要旨]

[SYNOPSIS]

1980年以降の英国における政策の変化によって、中央集権化（中央政府が地方公共団体を飛び越して関与・介入）と、分権化（地域で自律的なマネジメントとサービス提供の探求）が同時に進行した。また、差別的悪化（Residualisation）した公営住宅団地の再生が急務となった。こうしたことを背景に、モデル事業体として、ハウジングアクショントラスト（HAT：Housing Action Trust）が設立された。

本研究では、ロンドン東部にあるタワーハムレット・ハウジングアクショントラスト（THHA）を対象にケーススタディを行った。

住民代表がHAT理事会のメンバーになり、設計プロセスや職業訓練を含むコミュニティ再生事業など団地のマネジメントに、高度に参加している実態を明らかにした。また、「登録された社会的性格を持つ家主（RSL）」の形態としてのHATが、PFIの制度を利用し、民間資金を導入していくプロセス、及び事業終了後、所有権・管理権を移管する相手として、ハウジングアソシエーションを選んでいく過程も分析した。

以上の分析結果を、日本における公的団地の建替事業において、居住者参加を先進的に実現している事例と比較し、既存住宅団地のマネジメントに公的セクターが果たす役割について考察した。

その結果、団地の社会的・経済的サステナビリティを向上させるためには、①団地単位での自律性向上、②居住者の参画と自助努力の促進、③各種主体とのパートナーシップの構築、④地域の再活性化を、公的セクターが果たすべきであるという仮説的推論を得た。

なお、HATは、公的資金から得るということよりも、非営利性、公益性、中立性に「公的」の根拠を置いており、各種のサービスを直接供給するのではなく、政策企画・調整・推進の役割を果たす「可能ならしめるもの（enablers）」としての性格を強く持っている。

This study aims to identify the role of public body in managing and regenerating existing estates through comparisons of practices in UK and Japan. Through examinations on historical contexts of the changing role of public housing sectors, the study focuses on the review of Housing Action Trusts (HAT). HAT is the temporal non-departmental organization which takes over most run-down existing council housing estates to regenerate through holistic approaches. The holistic approaches include not only physical rehabilitations but also reconstructions of community through the higher degree of tenants' participations. The research team made case study about Tower Hamlets Housing Action Trust in east London. The case study identified, through field surveys, the organization structure of HAT, the scope of holistic activities by involving tenants, and the process of regenerations.

In addition, it investigates on the procedure of finding permanent landlords of the estates under the need of introducing private finances due to the lack of public subsidy from the government.

The case study suggests the potential of the higher level of tenants' participations would improve sustainability of existing public housing estates from the aspect of physical rehabilitations and from community regenerations. It implies that the expected role of public housing sectors has been changing from a 'service provider' to an 'enabler'.

These empirical knowledges can be represented by the idea of 'RSL (Registered Social Landlord)' and by 'LHC (Local Housing Company)'. RSL and LHC are allowed to receive public funds and private finances. In this context, 'public' means 'neutral', 'non-profit', and 'representing body of regional common interests' together with the 'receiver of public funds'.

The study made a comparison of process of regenerating existing public housing estates in Japan and in HAT, by identifying three major parties of projects; Tenants, consultants and public bodies as project owners and as landlords. The comparison proves that there are similarity in the benefit of tenants' participations. However, even in progressed Japanese projects, tenants' participations are not formalized and owe to personal efforts by officers. It is expected that the lessons obtained in this study would contribute to the formalization and the systematization of users' participations in the managements of existing housing estates in Japan.

## 既存団地のマネジメントにおける公的セクターの 役割に関する日英比較

主査 野城 智也\*<sup>1</sup>  
委員 大屋 道夫\*<sup>2</sup> 黒野 弘靖\*<sup>3</sup>  
ランコ・ボン\*<sup>4</sup>  
イアン・カフーン\*<sup>5</sup>  
クリス・ジョンソン\*<sup>6</sup>

キーワード：1) 団地再生, 2) 公営住宅, 3) 公的セクター,  
4) HAT (ハウジングアクショントラスト), 5) 居住者参加,  
6) PFI, 7) RSL (登録された社会的家主), 8) LHC  
(地域住宅会社), 9) 住宅管理, 10) サステナビリティ

### 1. 研究目的

日本では、高度成長期以降に建設された大量の集合住宅ストックを抱え、これらの日常的な維持・保全や、大規模更新・改修・建替をいかにマネジメントしていくかが、社会的課題となってきた。地方公共団体や、住宅・都市整備公団をはじめとする公的セクターは、約300万戸の賃貸住宅ストックを抱え、築年の古いストックが多いことから、既存団地のマネジメント業務がより重きを増している。しかしながら、公的セクターの歴史的役割が終わり、規模を縮小すべきだという議論も高まってきており、既存住宅団地のマネジメントに、公的セクターがどのような役割を果たすべきか明確な指針が見出せないのが現状であると思われる。

一方、英国においては、公営住宅の払い下げを含む諸政策が推進され、地方公共団体の公的住宅セクターとしての役割が縮小される一方で、1960年代から70年代初頭にかけて大量に建設された公営住宅団地の荒廃が社会的問題として顕在化してきた。結果として、既存住宅ストックの維持・保全及び活用・再生を推進するために新しい形態の公的セクターが設立されることになった。

本研究は、こうした英国における新しい形態の公的セクターが既存団地の再生事業で果たしている役割を分析し、これを日本における公的セクターの役割と比較することにより、既存団地のマネジメントにおける公的セクターの役割について指針を得ることを目的としたものである。新しい形態の公的セクターのうち、ハウジングアクショントラスト (HAT: Housing Action Trust) は、組織の成り立ちや事業内容がユニークであるばかりでなく、過渡的性格を持つものでありながらも、今後の英国の公的セクターのあり方の方向付けを与えている。そこで、本研究では、特にハウジングアクショントラスト (以下HATと表記) に着目し分析することとした。

### 2. HATが設立されるに至る歴史的文脈

#### 2.1 集権化と分権化の同時進行

英国では、1981年時点で、全世帯のうち30.3%が公営住宅に居住し、民営借家10.9%、ハウジングアソシエーション (HA: Housing Association) 借家2.2%に対し、賃貸住宅において公営住宅が、圧倒的なシェアを持っていた<sup>1)</sup>。当時、サッチャー政権は、失業の増加とインナーシティの衰退に直面しており、都市の再生、投資不足と税収減収からの脱却、公共資金への依存脱却、機会の増加を基本政策とした。その結果、地方公共団体が賃貸住宅の大半を供給している現状が見直され、選択、多様性、民営化をキーワードに施策が展開された。これらの施策には、払い下げ権利 (Right to buy) の提供、都市開発公社の設立、住居費補助、居住者への選択肢の提供、ハウジングアソシエーションの活性化、公営住宅の他の主体への移管 (Voluntary Transfers) が含まれる。このことにより、地方公共団体の権限を縮小され、住宅政策においては、以下のように、中央集権化と分権化という二つのベクトルが同時に作用することになった。

- ①中央政府が地方公共団体を飛び越して関与・介入するという意味での中央集権化
- ②地域で自律的なマネジメントとサービスの提供が探求されるという意味での分権化

政府が意図したことは、第1に、限られた資源を、政策目標からみてより効果的な特定対象に対して、直接的・統合的に投下する (Top-slicing) ことであった。第2には、地方公共団体の性格を、公営住宅の家主というサービスの直接供給者から、政策企画・調整・推進の役割を果たす「可能ならしめるもの (enablers)」に変えることであった。

\*<sup>1</sup> 東京大学大学院 助教授  
\*<sup>2</sup> 住宅産業研修財団 企画部長  
\*<sup>5</sup> Humberside 大学 教授

\*<sup>3</sup> 新潟大学大学院 助手  
\*<sup>6</sup> Tower Hamlets Housing Action Trust 開発部長

\*<sup>4</sup> Reading 大学 教授

## 2.2 公営団地の差別的悪化 (Residualisation)

英国における公営住宅団地の問題を表わす言葉として、差別的悪化 (Residualisation) という言葉が用いられる。これは、持ち家と比較して公営住宅団地が貧窮していくということだけでなく、公営住宅団地相互間でもその差異が大きくなったことを含む<sup>22)</sup>。

1982年には払い下げ権利の行使によって払い下げられた住宅は19万6430戸に達したが、1986年には8万9250戸に急減している。居住者側の負担能力とともに、既に払い下げうる良質な住宅は払い下げ尽くし、そうでないものが公営住宅として残っているという認識が1980年代後半には一般的になっていた<sup>23)</sup>。

1979年に環境省 (DoE; The Department of the Environment) は、賃貸の難しい ('difficult-to-let') 団地を調査するため、優先団地プロジェクト (PEP: Priority Estates Project) を開始した。1982年及び1984年のPEP報告書は、団地改善の動きを機能させるためには、意思決定に居住者が参加すること (Tenant involvement) と、団地のマネジメントをそれぞれの地域で行うこと (Localising housing management) が不可欠であると指摘し、その後の政策の流れを作った。

## 2.3 団地アクションプログラム (Estate Action)

PEP報告書を受け、1985年には団地アクションEstate Actionという施策が開始された。資源配分における優先度の見直し (Reorientating resources) や、地方自治体が、自らのために何が実現できるのかということをもとに決定するという考え方が盛り込まれた。そして、自助努力、地域の参画、分権的管理 (decentralised control) が経済・効率・有効性の代名詞となった。

団地アクションの予算を中央政府から配分するにあたっては、地方自治体による入札 (Bids) 方式が導入された。これは2段階コンペによって評価される競争入札である。地方自治体は、入札内容が、以下の事項に関して最も費用効果 (cost effective) な方策であるということを実証するため、考えられうる選択肢全てに関して検討することが求められた。

- ①構造及びデザイン・レイアウトの物理的改善
- ②ローカルなレベルでの住宅管理の改善
- ③居住者参加
- ④選択肢の提供と多様性

## 2.4 HATの制度化

選択、多様性、民営化という政策目標が実現するためには、公営住宅払い下げ政策の効果に限界があることが明らかになるにつれて、公営住宅の団地全体を、ハウジングアソシエーションを含む他主体へ移管しようとする政策指向が1980年代後半には明確になっていた<sup>24)</sup>。

団地アクションには、団地を再生することで、他の主体へ移管する障害を取り除くという効果も期待されていたが、団地アクションの事業終了後、他主体へ移管される比率は1割にも満たなかった<sup>25)</sup>。さらに、団地アクションは、基本的には、地方自治体の主体性に委ねて行われる事業で、施策対象から外れる団地も少なからずあり、早急な対策をより長い事業期間をかけて展開するには、新たな施策が必要となっていた。

1988年には、新たな施策が開始された。1つは、団地運営委員会 (EMB's: Estate Management Boards) 及び居住者運営組合 (TMC's: Tenant Management Cooperatives) の制度であり、もう1つがパイロット事業としてのHATである。EMB's及びTMC'sは、悪化の程度が甚だしくない団地において、自主管理のゆるやかな権限を居住者に譲り渡す施策であり、あくまで地方自治体の枠組みのなかのイニシアティブである。これに対して、HATは、最も問題をはらんだ公営住宅団地 (フィジカルな状況や、居住者の心理からいって、そのまま公営住宅から他の主体へ移管できない団地) を対象とするものであり、居住者は投票によって公営住宅から離脱するという、いわば、地方自治体の枠組みの外のイニシアティブである。いいかえれば、HATは、公営住宅団地の団地再生事業を遂行し、最終的な受け皿組織に移管するまでのある種の「つなぎ組織」である。

HATの政策構想は、1987年の環境省の白書「ハウジング；政府の提案」に登場し、住宅法1988年版で制度化されたが、この当初のHATは強制型であった。すなわち、国の担当大臣は団地居住者の議決での支持があれば、当該地方公共団体の同意の有無にかかわらずHATを設立させることができ、かつ事業終了後は、地方自治体以外の主体に例外なく移管することになっていた。しかし、地方自治体の反発はもちろんのこと、政府の予想に反して、地方自治体の管理から離れることに対する居住者の不安も大きかったため、当初政府が指定した地区では事業化が進まなかった。

そこで任意型のHATが構想された。これは、地方自治体と協力すること、及び約10年後に再生事業が完了した時点で、住民投票の選択肢の1つとして、再び地方自治体が管理する公営住宅に戻ることができるという権利 'right to return' を居住者が保有しているというもので

表2-1 HAT一覧表

	発足年	世帯数
CASTLE VALE, BIRMINGHAM	1993	4950
NORTH HULL	1991	2436
LIVERPOOL	1993	5337
TOWER HAMLETS	1993	2500
STONEBRIDGE	1994	2200
WALTHAM FOREST	1992	2200

あった。この制度変更によって、住民の不安も弱まって、自らHATの制度を利用する意思表示をする地方自治体も現われ、現在表2-1に示すような6カ所でHATによる団地再生事業が進められている。

### 3. HATの概要

#### 3.1 HATの性格・特徴

HATは、居住者の無記名投票による賛成を得て発足する。HATは、政府が直接出資した組織であり、正式の省庁としてのステータス（Crown status）は持たないが、それに準じて扱われる公的機関であり、公的サービスにかかわる法令（civil service rules）に拘束される。環境省（DOE）、会計検査院（National Audit Office）に対して責任を持ち、公的機関としての監査も受ける。

HATは、その事業期間の間（おおむね10年）だけ存在する時限的組織である。再生事業対象の公営住宅団地の資産全ては、地方自治体からHATに移管され、HATは、その事業の計画、土地収用・処分、及び地域の運営を一元的に行う。事業終了後、他の主体に所有権は移転される。政府としては、本来は、民間セクターへの移管を政策上意図しているが、前述の経緯から、最終的に投票によって移管先を決定する居住者は、その選択肢の1つとして再び公営住宅に戻る権利を保有している。これは、再生事業が失敗すれば、その政策意図とは逆に公営住宅に戻る権利であり、居住者にとっては、事業者に対する強力な武器であるともいえる。

HATは、表3-1に示すような特徴を持つ。また、公共・民間セクターとパートナーシップを組むこともできる。さらに、居住者の同意があれば、外部の家主に所有権を移すこともできるので、再生事業のプログラムや土地所有は、商品価値を持つ。

表3-1 HATの特徴

- |                           |
|---------------------------|
| ① 地域に根ざしている               |
| ② 即地的（local）に運営される        |
| ③ 多様な業務側面を持つ              |
| ④ 居住者が権限を持っている            |
| ⑤ 理事会によって運営される            |
| ⑥ 非営利である                  |
| ⑦ 政府に対して説明責任を持つ           |
| ⑧ ある意味では地域住宅会社（LHC）の初期的事例 |

#### 3.2 HATの活動目的

HATは、その存続期間の間、以下のような責務を持つ。

- ① 住宅の改修・再開発による良質な住宅の提供
- ② 住宅の管理運営の改善の実施
- ③ 多様な所有・賃貸方式の導入促進
- ④ 土地及び資産の取得・処分

⑤ コミュニティの醸成と活性化（青少年向け施設・娯楽施設などのコミュニティ施設の提供を含む）

⑥ 居住者への教育訓練と雇用の提供（特に事業に参加する建設関連企業における雇用の推進）

単に団地の物理的な再生だけでなく、コミュニティの再生・活性化も視野に入れて、多面的かつ統合的な種々の手段（holistic approach）が施されており、HATの機能は、まさに地方自治体の業務そのものといつてよい。

#### 3.3 居住者参加の様態

HATの制度では、最終的には居住者たちが運営を引き継いでいくことになるので、自主的に運営する能力を培っていくことが肝要である。そのような組織運営の抜本的な自律性（self-sustaining）を実現するキーポイントは、居住者の責任感を持った関与（strong commitment）である。HATの業務及び決定行為などのプロセスには、居住者は主体的に参加（involvement）しており、結果として居住者には、擬似的に住宅を所有しているのだという感覚が生まれている。具体的には居住者は、以下のプロセスに参加（Involvement）している。

- ① デザインフォーラム・工房（design forums/surgeries）を通じた設計及び開発プロセスへの参画
- ② 居住者リソースセンターや展示センターの運営を通じたコミュニティ活性化（community development）プロセスへの参画
- ③ 運営委員会・理事会のメンバーになることによる政策決定（governance）プロセスへの参画

HATにおいて、居住者はパートナーとして扱われている。

### 4. Tower Hamlets HATに関するケーススタディ

#### 4.1 設立経緯

Tower Hamlets HATは、Lefevre Walk団地、Tredegar団地、Monteith団地の3団地からなる。これらは、1968～1977年に工業化構法により建設された廊下からアクセスする形式の中高層の住棟からなっている（写真2、3）。バンダリズムから荒廃しつつあり、大規模すぎる団地としてBBCでも取り上げられたことがあった。コミュニティはイーストエンド色が強く、居住者の約20%が失業者で、約50%が収入補助を受け、60%は車を保有しておらず、4世帯に1世帯は空き巣の被害にあい、かつ居住者の約半数が高齢者であった。1991年7月、Tower Hamlets特別区は当時の住宅・プランニング担当相George Young卿に対して、HATの施策導入を検討していることを表明し、3団地の住民との会合が持たれた。1993年3月18日、住民に対してHATに移管することの賛否を問う投票が行われた。76%の住民が投票し、65%が賛成票を投じた。Tower Hamlets HATは、この投票結果をもとに、

国会でも承認され、1993年6月30日に正式に発足した。3団地の所有権の移転が、特別区からHATに移管されたのは1994年3月である。

#### 4.2 Tower Hamlets HATの組織構成

Tower Hamlets HATは現在約60人のスタッフを雇用している。会計責任者を兼ねる事務局長（Chief Executive）のもと、住宅管理（Housing Management）部、開発（Development）部、コミュニティ・経済開発（Community and Economic Development）部、総務・サービス（Corporate Services）部の4部が置かれ、それぞれ部長（Director）が統括している。最高意思決定機関は理事会（the Board）であり、構成員12人のうち、3人が住民である。さらに、上記の4部に対応して、理事会メンバーと住民代表によって構成される4つの小委員会が設置されている。

#### 4.3 再生のためのフィジカルプラン配慮事項

次のような点が配慮されて既存住宅の建替・大規模改修が進められている。

- ①持続可能、かつアフォーダブルな住宅の供給
- ②住宅の所有・使用形態に関する選択肢の用意
- ③社会的・環境的条件の改善
- ④効果的な予算使用（Value for money）
- ⑤居住者参加機会の最大化

#### 4.4 居住者参加の様態

Tower Hamlets HATでは、居住者の参加が高度に行われている。第1に、前述のように理事会メンバーのうち3人は居住者代表である。第2に、各団地事務所は住民自身で運営されている。3つの団地それぞれに団地運営グループ（ESGs：Estate Steering Groups）が設けられ、さらに、その代表者からなる合同団地運営グループ（JSG：Joint Steering Group）が組織されている。HATは、ESGs、JSGを通じて居住者と協議するとともに、ESGsのメンバーの教育訓練することで支援している。この教育訓練には、コンピューター技能、会議運営技能、及び面接調査技術を含む。また、公開の会合、アンケート、ニュースレターを通じて、居住者とコミュニケーションも図られている。第3に、居住者は設計プロセスにも参加し、建築家など設計チームと協働して、新築住宅の外観レイアウトの決定や、仕上げの選択に関与している。また建築家などコンサルタントの選定にも参加している。第4に、HATにおいてどのようなスタッフが必要であるかという決定にも関わっている。第5に、HATは外部のコンサルタントに居住者の参加体制や、居住者参加機会の増大方策の改善提案を委託した。委託されたコンサルタントは業務の現状を調査し、

HATが居住者のどのような相談業務をしなければならないのか、それは誰がどのように行うのかについて組織としての方針を提案した。第6にHATは「居住者の友（Residents Friend）」と呼ばれる人を雇った。「居住者の友」は、HATの運営とは無関係な中立的な立場を持ち、合同団地運営グループ（JSG）に対してのみ責任を持っている。「居住者の友」は、居住者への助言・擁護支援、会合などの活動の活性化、訓練の必要性の把握といった業務を行っている。これはある種のダブルチェック機能であり、HATスタッフからみてもチェック機能が働いていると評価されている。

下記の設計段階における、HAT理事会・HAT職員・居住者代表（ESG）・居住者の役割関与方法は、「居住者の設計及び開発プロセスへの主体的関与（involvement）」というマニュアル文書にまとめられており、居住者の参加方法が定式化されている（図4-1）。

- ①各段階の業務を委託する建築家・コンサルタントの指名
- ②設計要綱・事業方針（デザイン・ブリーフ、景観ガイドライン、省エネルギー計画、環境方針、各戸暖房方式、住み替え方針、将来の居住者運営方法、健康・安全方策）にかかわる合意
- ③各段階の予算計画に関する合意
- ④新設住宅への住み替え資格、特記的要求条件の認定及び家賃レベルの提示
- ⑤全体的なレイアウト（オープンスペース・遊び場・建物外観・ランドスケープ）に関する合意
- ⑥詳細設計の方針決定（居住者への選択肢の呈示）
- ⑦建設業者の選定・指名
- ⑧施工不良の認定・改善方策の合意
- ⑨居住者調査の実施

このマニュアル文書の内容は、コミュニティ・アーキテクチャーの考え方を色濃く反映したものである。業務量が増え、かつ時間を要するものの、アイデアや経験を共有する利点があると評価されている。このような議論を経て合意されたTower Hamlets HATの設計・計画における配慮事項を表4-1に示す

#### 4.5 公的資金の不足による事業の見直し

Tower Hamlets HATでは、10年の事業期間に17億5000万ポンドの総事業費を政府が支出することを前提に事業が進んできたが、事業5年目の1996年12月に政府は5200万ポンドの事業費資金（Grant-in-Aid）削減を発表した。そこでその事業資金をHAT自らが手当てしなければならなくなった<sup>142</sup>。HATは、時限組織であるので、結果として、以下のような課題を同時に処理することになった。

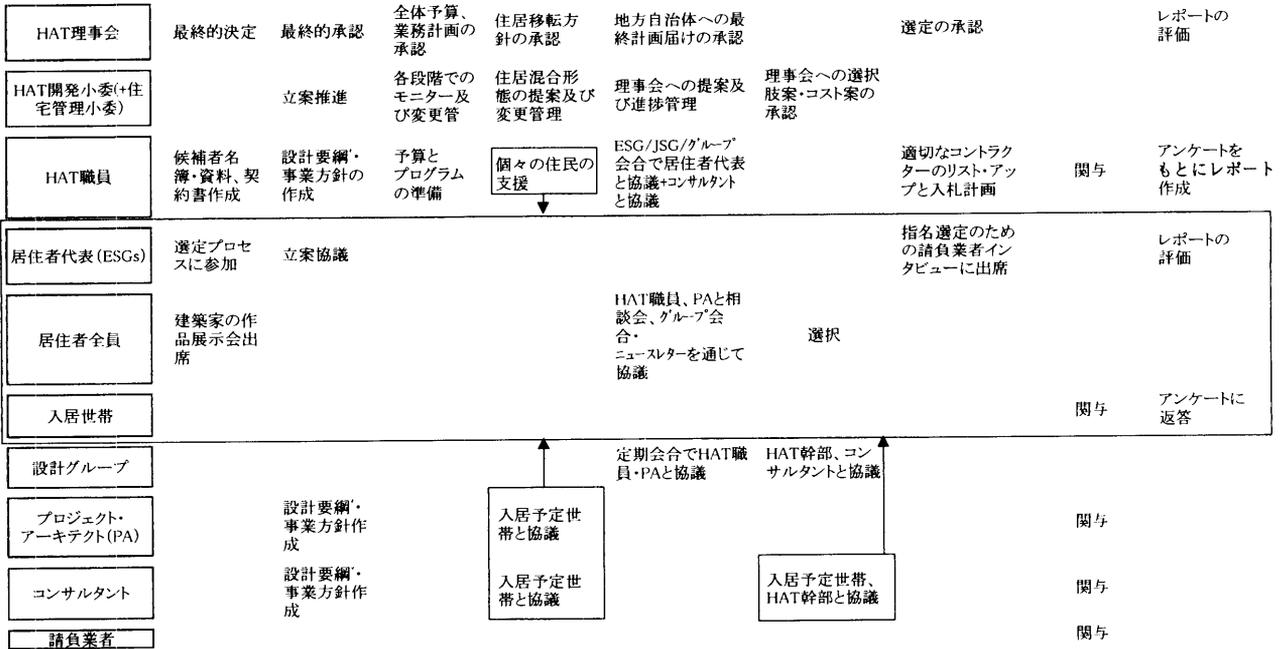
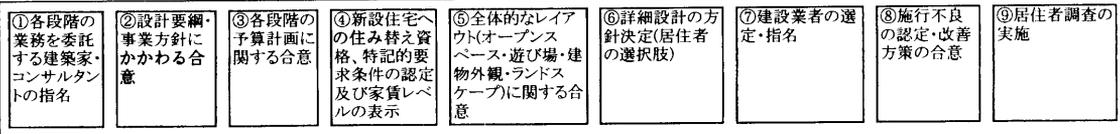
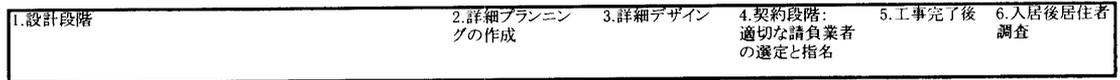


図4-1 Tower Hamlets HATにおける居住者の設計・開発プロセスへの参加を支援する体制 (HAT内部マニュアルによる)

表4-1 設計・計画における配慮事項

- ① 庭を持った家（現状ではごく少数しか保有しないがその保有率を49%までに引き上げる）
- ② 伝統的な空間スケール／レイアウト／構法
- ③ 10%が車椅子所有者であることを前提にしたモビリティ
- ④ 規模標準は既存住宅の標準（パーカー・モリスの標準）に準じること
- ⑤ 防御できうるスペース及び安全標準
- ⑥ 所有形態の混合化（約160戸の民間分譲建設）
- ⑦ 持続可能な開発

表4-2 不足分事業費の捻出方策内訳

(万ポンド)

後継組織・事業パートナーとなるハウジング・アソシエーション(HA)の指名	便益(HAによる借入)	2200
請負企業へ大規模発注	節約	900
職員削減	節減	600
事業短縮	便益	500
余剰用地売却	便益	500
付加価値税免除	便益	600
総計		5200

- ① 金融面での変更・不確定さという状況における、公的資金の不足をPFI (Private Finance Initiative) の導入によって事業を補うこと
  - ② 法的立場の変更も含めた後継組織への円滑な移管
  - ③ 855戸の住宅の新規建設を含む、一定品質を持った団地再生事業を進めること
- 政権交代に伴う不確定性や、地方自治体における財源の縮小、強制的競争入札 (CCT: Compulsory Competitive Tendering) の導入といった環境変化のなかで、これらの課題が探求された。

まず、戦略的分析が行われた。第1に、組織構造、法

的制約条件、関係者の利害の分析や、戦略的目的の再確認が行われた。第2に、所有不動産と事業リスクの評価及び後継組織候補の検討など、市場原理と事業とのすり合わせに関する分析も行われた。これらの検討分析をもとに、後継組織の模索方法、工事の発注方法、組織移行にかかわる経過措置、PFIの利用戦略にかかわる実施計画が作られた。その結果、表4-2に示すような捻出方策を講ずることで、不足分の事業費5200万ポンドを捻出することになった。表中の方策が可能になったのは、1996年に、地域住宅会社 (LHC: Local Housing Company)



3つのHAに絞られ、詳細な検討の結果Circle 33が選ばれた。Circle 33は、コミュニティベースのハウジングアソシエーション（CBHA）であるOld Ford HAを出資・設立する。Old Ford HAは、当初計画どおり、残る855戸の住宅を自らの資金調達とHATが受給する政府補助金とを併せてHATの提示する標準に則って建設し、保有する。また、既存のHATが保有する住宅の家賃徴収や修繕などの住宅管理業務もHATから委託される。事業完了後、HATが保有する賃貸住宅の所有権もOld Ford HAに移管される。ただし、居住者は、最終的に家主を選ぶ権利を保持しており、事業終了後、Old Ford HAにとどまるか、公営住宅に戻るかを選択することができる。以上のようなHATの事業の性格は、表4-3のようにまとめられる。

表4-3 Tower Hamlets HATの事業の性格

物理的側面 physical	既存住宅を除却し、接地型住居を新築する(伝統的解決策)
環境的側面 environmental	防御できうる空間を作ることを念頭においた持続可能なデザイン
地域運営 local management	地域で完結した運営と統御
社会的側面 social/economic	居住者人材センターの設立を含む地域の労働資源の活用
パートナーシップ partnership	ハウジングアソシエーション(Housing Association)との連携とPFIの導入及び資金提供者や大規模住宅供給会社との連携



写真1 建替後、接地・住戸直接アクセス型住棟



写真3 建替前、廊下アクセス空間

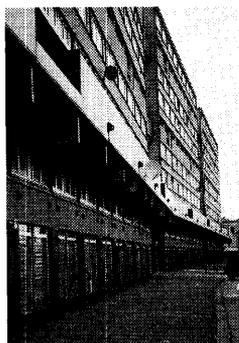


写真2 建替前、高層・廊下アクセス型住棟

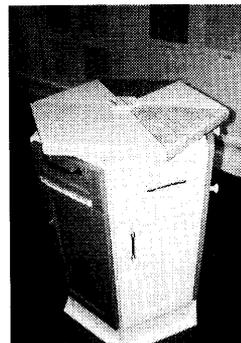


写真4 居住者は、模型サンプルから仕上げや仕様を選択

#### 4.8 HAT事業の歴史的位置付け

Tower Hamletsを含む6つのHATの将来後継組織の検討状況を表4-4に示す。前述のように、HATは、ある種のパイロット事業であり、地域住宅会社（LHC）の初期的事例として位置付けることもできる。ただし、HATの事業経験は、既存団地の再生事業には、それぞれ独立する業務ユニットが存在し、居住者の参画と地方自治体の関与を促しつつも、それぞれのユニットごとに採算の取れる組織に分割できうる可能性も示唆している。図4-3は、その可能性を示す検討例のひとつである。

表4-4 HATの将来後継組織の検討状況

	公営住宅への復帰	HAへの譲渡	地域住宅会社LHCへの移行	コミュニティベースHAへの移行
CASTLE VALE		検討中		検討中
NORTH HULL	検討中	検討中		検討中
LIVERPOOL		検討中		
TOWER HAMLETS		検討中		
STONEBRIDGE				
WALTHAM FOREST	?	?		検討中

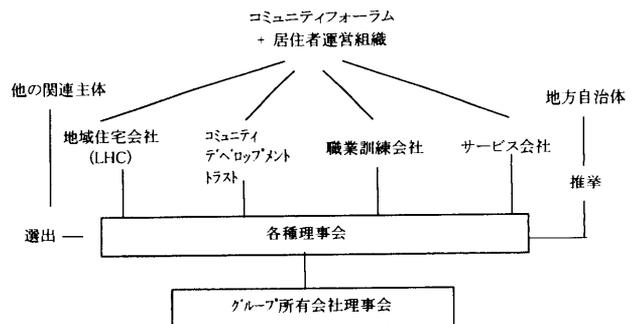


図4-3 独立した業務ユニットの連合体としての既存団地再生組織連合体構想例（クリス・ジョンソンによる）

#### 5. 日英の再生プロセス比較

HATと日本の公的セクターが果たしている役割を比較するため、日本において住民が積極的に団地建替事業に関与した事例5例について文献、ヒアリング調査を行った。また、日英のそれぞれの研究者が両国の事業対象団地を訪問したうえで、ブレインストーミングにより、そのプロセスの類似点・相違点を整理した。

まず、再生事業対象団地の状況の類似点・相違点を表5-1のように整理した。日本においては、物理的劣化・陳腐化及び敷地の高密度利用要求などが、団地所有者である公的セクターにとっての動機付けとなり、再生事業が開始されるのが一般的である。これに対して、英国で

は、バンダリズムやコミュニティの荒廃が公的セクターにとっての最重要課題であることが一般的で、居住者側の要求が顕在化することが事業化の直接のきっかけになることも珍しくない。

表5-1 再生事業対象団地状況・日英比較  
(ブレンストーミングによる)

共通点	
①	戦後のマスメスハウジング期に建設された物理的劣化・設備の陳腐化が進行中
②	高齢居住者の比率が高く、かつ増加傾向
③	コミュニティの沈滞化
相違点	
①	居住・住棟密度は日本の方が高率で、再生後も密度を維持又は、増加させる必要がある。一方、英国では再生事業によって密度を削減する場合すらある
②	構造体の劣化程度は、日本の方が軽微であり、英国のように工業化構法の劣化が在来構法に比べ著しいことが問題視されていない
③	居住者の失業率は英国の方が高率で、居住者の雇用促進を考慮する必要がある
④	バンダリズムや空き巣被害は英国の方が深刻
⑤	英国では、公的な家賃補助 (Housing Benefit) が機能し、再生事業後に家賃が上昇しても、居住者の負担感があまり変わらない

次に、図5-1～5-3に示すように、事業プロセスにおいて居住者及び建築家など外部専門家が果たした役割について、Tower Hamlets HATと、居住者参加の程度が先進的であるとされる武蔵野市A団地 (住宅・都市整備公団)、川崎市B団地 (県公社) とで比較した。

HATにおいては、居住者は事業のパートナーとして位置付けられており、広範に意思決定に関与している。

表5-2の居住者参加のレベル分類では、レベル5に相当する。これに対して、A団地では、事業者の建替計画案に対して、居住者側が対案を提案したことがきっかけとなって、居住者が建替計画案内容の決定に大きな影響を与えた。これは、表5-1の分類ではレベル4に相当する。また、B団地では、住民側の案の提示を受けて、事業主が考慮するという方式が採られた。表5-1の分類ではレベル3に相当する。ただし、いずれにせよ、A団地、B団地ともに、居住者の関与は計画案に関するものにとどまっておき、HATに比べればその関与範囲は限定的である。

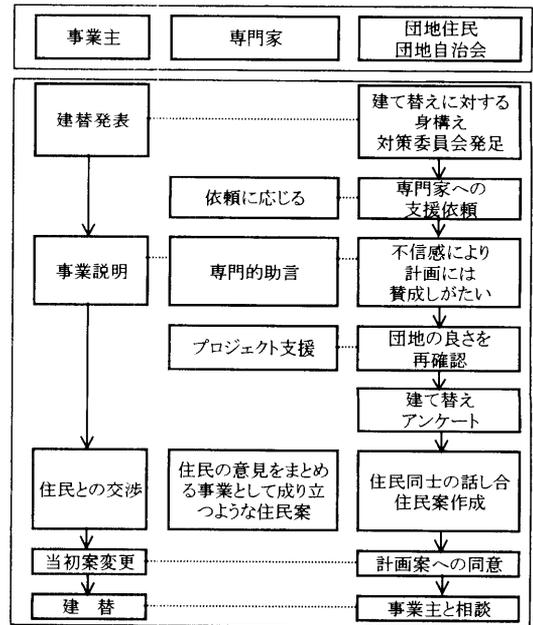


図5-2 川崎市B団地の住民参加プロセス

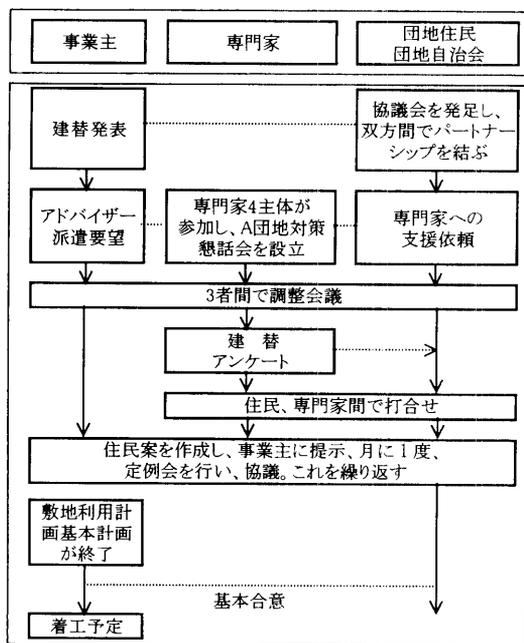


図5-1 武蔵野市A団地の住民参加プロセス

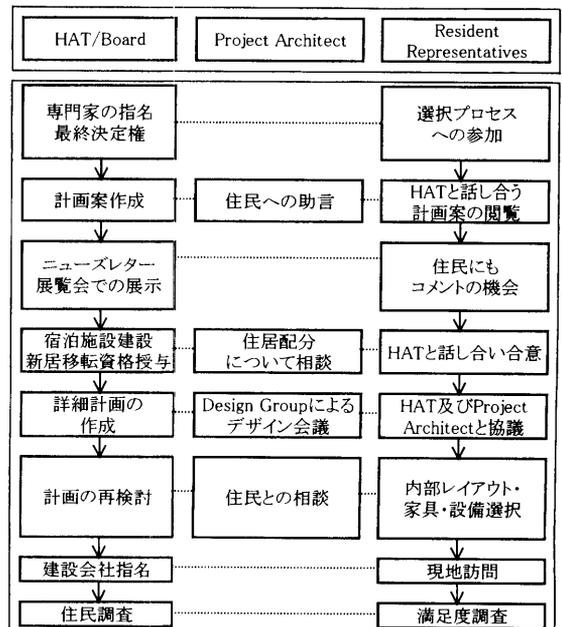


図5-3 Tower Hamlets HATの住民参加プロセス

表5-2 居住者の参加レベル<sup>※1)</sup> (ただし、原典は、The Institute of Housing及びRoyal Institute of British Architectによる)

レベル6	居住者が全ての決定を行う主体を所有する
レベル5	居住者がいくつかの決定を行う主体を所有する
レベル4	居住者が決定に影響を与える(まがいものではない)機会を持つ
レベル3	家主が居住者の考え方を把握しようと努めたうえで決定を行う
レベル2	家主が実施に移す前に決定内容を居住者に説明する
レベル1	家主が居住者にどのような決定が行われたかを通知する

建築家など外部専門家が、居住者と事業者との双方のコミュニケーションをとりながら、環境やコミュニティにかかわる現状認識を含め、計画案作りをすることは日英共通している。しかし、HATの仕組みでは、こういった外部の専門家の仕事に対して、HATから正規に委託され報酬の裏付けがなされている。一方、日本の事例では専門家の参加は奉仕活動ベースである。若干の報酬が支払われているものの、支払い者は、A団地では居住者グループ、B団地では県のまちづくり協議会であり、報酬の支払いの財源はアドホックの域を出ていない。

以上の日英の相違は、HATの方式のように、居住者の関与や外部専門家への委託についてフォーマルな仕組みが日本では確立していないことによる。いいかえれば、既存団地の再生に居住者が関与するのは例外的で、制度として未成熟であるのが日本の現状であるともいえる。

## 6. 既存団地のマネジメントにおける公的セクターの役割

以上の分析から、既存住宅団地のマネジメントにおいて公的セクターが果たす役割について、以下のことが考えられる。

### 6.1 団地単位での自律性向上

団地単位での自律性を向上させることが、既存団地の再生・更新事業のマネジメントの有効性・効率性を高める。ただし、大規模な公的セクターを英国のように地域単位・団地単位に分割することだけが、自律性向上の解ではない。例えば、英国の共同研究者からは、大規模な公的セクターとしての住宅・都市整備公団には、表6-1に示すような規模メリットがあることが指摘されている。ではあるが、分権的管理の考え方に則って、団地のマネジメントをそれぞれの地域で行うことは、公的セクターの規模にかかわらず、団地単位での自律性向上に必要な不可欠であると考えられる。

表6-1 英国研究者からみた大規模公的セクターとしての住宅・都市整備公団の利点

1	知識・経験・実践の連続性
2	研究所保有によるハウジングに特化した研究開発能力の維持
3	新しいアイデアへの触媒的役割
4	設計・マネジメント・メンテナンスの標準の形成
5	土地取得を含む大規模で複雑な業務の遂行
6	規模による経済的便益の享受

## 6.2 居住者の参画 (Tenant involvement) と自助努力の促進

居住者の参画と自助努力を促進することには、次のような効果が期待できる。

### ①団地のサステナビリティ向上

既存団地の再生・更新は、単に物理的な改修・建替で実現できるものではない。既存団地の再生・更新後も、その物理的環境及びコミュニティを良好に維持していくためには、意思決定に居住者が参加することが肝要である

### ②対立的関係の解消

居住者が参画を通じて、主体的に自らの環境と計画の制約条件を理解することが、結局は、事業を円滑に進捗させ、かつ満足度の高い計画案を作る一助になる

したがって、公的セクターには、参加のための制度システムやプロセスをデザインする役割、及び居住者を力付け「盛り上げ続ける」役割を果たすことが期待される。

## 6.3 各種主体とのパートナーシップの構築

表6-2に団地アクション、HAT、地域住宅会社(LHC)における関連主体とのパートナーシップの様

表6-2 パートナーシップ形態の比較

政策プログラム	パートナーシップ形態	再生主体の位置付け
団地アクション Estate Action	地方自治体が主導し、任意団体が加わり、事業を遂行	調停・介入者
ハウジング・アクション・トラスト HAT Housing Action Trust	地方公共団体とは一線を画すコミュニティベースの組織が、事業を遂行	社会的市場 Social Market における信託的 事業組織
地域住宅会社 LHC Local Housing Company	「公認社会的家主」(RSL: Registered Social Landlord)が主導し、デベロッパー及び地方公共団体が参加し、「コミュニティ企業」を構成	自由市場 free market で成立する私企業

態を示す。既存団地には、居住者を含め地域の種々の利害関係者が関与しており、再生・更新事業を進めるには、こういった利害関係者とのパートナーシップを醸成して、利害関係者の責任ある関与を維持する必要がある。また、再生・更新事業は、一般にプロジェクトとしては複雑であり、その遂行にあたっては、PFIの採用も含め、資源及び資金を柔軟に利用できるような、外部の主体との協力・提携を促進する必要もある。

#### 6.4 地域の再活性化

公的セクターには、既存団地の物理的な再生・更新と並行して、コミュニティ再生や居住者の雇用促進などを含む地域の再活性化戦略を計画し、実行する役割も期待される。

#### 7. 結語

本研究では、英国のハウジングアクショントラスト(HAT)の分析、及び日本の居住者参加先進事例との比較を通じて、既存住宅団地のマネジメントにおいて、公的セクターが果たす役割について考察した。その結果、①団地単位での自律性向上、②居住者の参画と自助努力の促進、③各種主体とのパートナーシップの構築、④地域の再活性化が、その重要な役割であるという仮説的推論を得た。今後、さらに他の国のマネジメント事例とも比較し、この推論の確からしさを確かめる必要がある。

また、より根本的には、上記の役割が、公的セクターでなければ果たせないのかという疑問も湧く。しかし、本研究では、公的住宅団地のみを、その考察対象としたため、この疑問に対してこれ以上の詳細な議論をする材料を欠く。この点についても今後の研究課題として提示しておきたい。ただし、本研究の範囲でいう公的セクターとは、事業資金を公的資金から得るということに「公的」の根拠は置いておらず、むしろ、非営利性、公益性、中立性に「公的」の根拠を置いている。したがって、本論中に提示した「登録された社会的性格を持つ家主(RSL)」や、非営利の私企業である地域住宅会社(LHC)について考察することは、「公的セクターとは何か」という命題を解く手がかりになると考えられる。

#### <注>

- 1) もともと、中央政府は地方自治体は仮に予算があっても、効率的に団地改善事業が推進できる能力に欠けるという考えが根強くあった。文献3)を参照のこと。住宅法1996年版により、公営住宅の居住者は、家主として、例えばハウジングアソシエーション(HA)や民間家主を選択できる権利が与えられた。
- 2) 政府の予算は逼迫していて、30年後に公共住宅の改修に支出できる予算がなくなってしまうという予測すらあるという。

#### <参考文献>

- 1) HMSO : Housing, 1993
- 2) Barry Goodchild : Housing and the Urban Environment - a guide to housing design, renewal and urban planning, Blackwell Science, 1997
- 3) Paul Balchin : Housing Policy an introduction, Routledge, 1995  
・ Department of the Environment : Transport and the Regions, Annual Report 1998  
・ David Cowan : The Housing Act 1996, Jordan Publishing Limited, 1996  
・ Ian Cole' Robert Furbey : The Eclipse of council housing, outledge, 1995  
・ Ian Colquhoun : Urban Regeneration, B. T. Batsford, 1995  
・ Stephen Harriot' Lesley Matthews : Social Housing-An introduction, Addison Wesley Longman Limited, 1998  
・ Tower Hamlets Housing Action Trust : Corporate Plan 1996-1999

#### <研究協力者>

澤辺 正英 武蔵工業大学大学院修士課程2年