

ポスト福祉国家体制下における都市・住宅政策の日英比較

—官民役割分担の再検討—

主査 山田 良治*1

委員 足立基浩*2, 堀田 祐三子*3

かつて総住宅ストックの3割をも公営住宅が占めたことは、福祉国家イギリスの象徴をなした。しかし、ポスト福祉国家の時代において公営住宅の解体が顕著に進み、非営利組織であるハウジング・アソシエーション(HA)がこれに代わる社会住宅供給の新たな担い手として期待されている。本研究は、日英両国における都市・住宅政策展開の歴史的条件的差異を踏まえながら、このHAの実態分析に焦点を当てつつ現代住宅供給における官と民の関係を解明し、現下の日本の住宅政策への示唆として、コミュニティをベースとした包括的地域再生政策確立の重要性を指摘した。

キーワード：1) ポスト福祉国家, 2) 都市型社会, 3) プライバタイゼーション,
4) ハウジング・アソシエーション, 5) 公営住宅移管

A STUDY ON COMPARISON OF URBAN AND HOUSING POLICY BETWEEN JAPAN AND ENGLAND

—Restructuring in The Role of Public, Private and Voluntary Sectors—

Ch. Yoshiharu Yamada

Mem. Motohiro Adachi, Yumiko Horita

Local authorities used to own one third of the total housing stock in Britain. It was a token of British welfare state. However, council housing has been sold under the time of post-modern welfare state. And then, the roles of local authority have been diminished. Instead, voluntary sector including housing association is expected to be a new housing provider. This study examines differences of historical backcloth in development of urban and housing policy between Japan and England and provides scope for understanding the relation among public, private and voluntary sectors in current housing provision surveying housing association's housing and non-housing activities. To conclude, it suggests, as an implication for the current Japanese housing policy, that it should be significant to establish comprehensive regeneration policy based local community.

1. 研究の目的と方法

「ポスト福祉国家」時代においては、低成長の下での国家・地方自治体財政の悪化を背景とする、端的にはプライバタイゼーションと一括できる一連の政策トレンドの発展が見られた。1979年に誕生する保守党サッチャー首相のイニシアティブの下で、それは、明確・強力に推進されていく。

住宅政策におけるこうしたトレンドは、膨大な公的住宅ストックを有するイギリスにおいて、より明確な政策争点として浮上し、購入権(Right to Buy)政策の導入による公営住宅の大量売却(持家化)に象徴されるように、現実にもドラスチックな姿を取るようになった。しかし、この種の政策で住宅問題が最終的に解決されたわけではなく、逆に新たな政策課題をも生み出していく。

ここで予め指摘しておくべきは、新たな問題群は、民

間の自生的な対応力に任せるだけでも、伝統的な公営住宅の直接供給という手法によっても解決が困難な課題として現れてきたということである。

こうした中で同国において政策的にもっとも注目されているのが、非営利組織としてのハウジング・アソシエーション(以下HAと略記)である。本稿は、関連文献・統計資料等のサーベイならびに現地での実態調査を通じて、このHAの動向を分析することにより、イギリスにおける官民の役割分担の転換の実体と意義・限界を探ることを目的としている。

その際、日英比較の視点をこれに重ねることにより、日本の住宅事情・政策の位相を併せて考察していく。そこから、今後の日本の住宅政策の課題についても、いくつかの示唆を読みとりたい。

*1 和歌山大学 経済学部 教授

*2 和歌山大学 経済学部 助教授

*3 神戸大学 大学院 助手

2. 福祉国家政策の盛衰と住宅問題・住宅政策の現段階

ここでポスト福祉国家体制と呼ぶ時期は、高度経済成長が終焉する 1970 年代後半以降、とくに先進諸国において「小さな政府」を志向する政策トレンドが発展する 1980 年代以降の時期をさしている。この時期の日英の都市・住宅政策を比較する場合、それだけを取りだして単純に比較するのではなく、その前提としての「福祉国家」の内容の異質性に留意する必要がある。両国の政策的相違は、それぞれの独自の社会経済的土壌との関連でその意義が評価されるべきだからである。

両国資本主義の歴史的な展開という視点から見ると、18 世紀の産業革命を起点として自生的な発展を遂げてきたイギリスに対して、ようやく明治維新以降「殖産興業」政策の下、官主導による近代化政策に牽引されてきた日本の後発性をまず指摘しなければならない。都市化という視点でみるならば（図 2-1）、19 世紀に「都市化」段階を経験したイギリスに対し、第 2 次世界大戦後に本格的な都市化が進展する日本との違いである。その結果、20 世紀初頭には早くも「都市型」社会の成立をみたイギリスに対し、都市人口比率の点で日本が同様の都市型社会に達するのは 1970 年代のこととなった。都市化社会段階を高度経済成長によって極めて短期間の間に通過した点に、日本社会の急進性をみることができる。

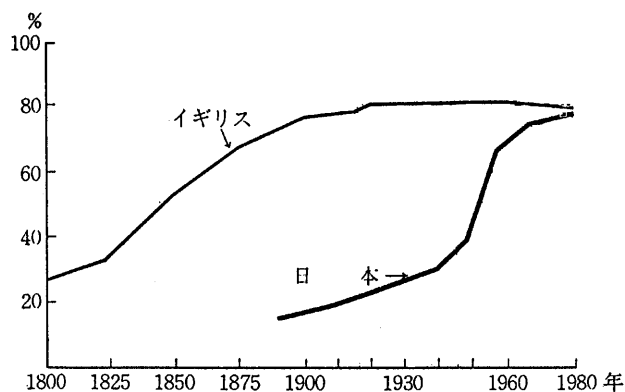


図 2-1 都市人口の割合（日本とイギリス）

出所：建設省「日本の都市」昭和 60 年版

このような相違は、第 1 次並びにとくに第 2 次世界大戦後、両国とも「大きな政府」の下で成長を遂げるとはいえ、その内容において異なる特徴を伴わせることとなった。「揺りかごから墓場まで」と言われるように生活や福祉面に多額の予算を注ぎ込んだイギリスに比べて、日本の財政スパンディングは道路その他の産業基盤整備に偏重するという特徴を示した。

住宅供給・住宅政策という領域においては、こうした社会経済発展の相違は、次のようなそれぞれ独自の展開となって現れた。

まず、19 世紀、福祉国家以前のイギリスでは、住宅供給の大部分（20 世紀初頭で 9 割）は民間賃貸住宅によっ

て担われていた。しかし、もともと社会問題化していたスラム問題に加えて 19 世紀の末には家賃の高騰という事態も加わり、民間市場に任せただけではアフォーダブルな住宅供給が困難となる状況が生まれていた。加えて帰還兵や世帯数の増大による第 1 次世界大戦後の需給ギャップの拡大は、政府に対し積極的な住宅供給政策の採用を余儀なくさせることとなった。かくして、地方公共団体を担い手とする公営住宅政策が本格的に登場する。以後、第 2 次世界大戦をはさんで公営住宅供給はさらに増大し、ピーク時の 1970 年代では住宅ストックのほぼ 3 割を占めるに至った。

この過程は他方において、ミドルクラスの成長を背景に持家供給の自生的な発展を伴っていたことに注意しなければならない。高度経済成長期の末期には、これを促進する政策も採用されることになり、持家のストックはさらに増大した。

長らく継続した家賃統制の打撃に加えて、これらに挟撃される形で、衰退の一途を辿ったのが民間賃貸住宅である。かつて 9 割を占めたものが、1991 年にはわずか 8%にまで縮小した（図 2-2）。

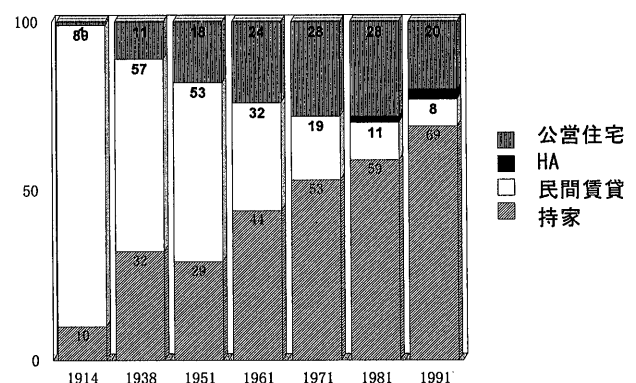


図 2-2 住宅保有形態の歴史的变化（イギリス）

出所：Department Of The Environment, Annual Report 1993

以上をまとめると、19 世紀すなわち都市化社会段階のイギリスは民間賃貸住宅供給が支配し、その後都市型社会段階の下で福祉国家が発展し住宅供給の担い手が根本的な構造転換を遂げた。政策面でのその特徴は、公営住宅政策の発展に集約することができる。

一方、上述のように日本の本格的な都市化は第 2 次世界大戦後のことであった。イギリスの例は、都市化社会段階においてはなによりも民間賃貸住宅供給が主流となることを示していた。確かに日本においても、家賃統制が解除されて以降、「木賃住宅」「文化住宅」に象徴される民間賃貸住宅の大量供給があった。

同時に注目されるべきは、住宅金融公庫融資を中心に持家の促進政策が採られ、持家供給もまた同時並行的に発展を始めたことである。さらに、イギリスに比べれば

対象をより低所得者に限定したものであるとはいえ、公営住宅の供給も政策の一翼を形成した。こうした展開は、イギリスでは都市型社会段階で顕在化した、いわば 20 世紀型の実体ならびに政策動向である。

つまり、資本主義発展のタイミング、この場合はその後発性ゆえに、極めて短期間に 19 世紀＝都市化社会型政策と 20 世紀＝都市型社会型政策が同時に現れた点に、日本の住宅供給・住宅政策の基本的特徴を指摘することができる。ゆえに、住宅保有構成をイギリスと比較するならば、こうした事情は、相対的な意味において民間賃貸住宅比率の高さと他方における公営住宅比率の低さに反映されている。それはまた、社会政策的な性格を強く持った福祉国家型住宅政策と、主要には経済政策の一環に位置づけられた土建国家型住宅政策との対比としても現れたのである。

ともあれ、こうして国家政策のフレームワークは、1974 年の第 1 次石油ショックを契機とする低成長時代への移行を経て 80 年代以降、「小さな政府」と市場経済への回帰に特徴付けられる新たな時代へと転換を遂げていく。この国家政策の転換は、国民経済と国家政策の自律性という福祉国家体制の存立条件を揺るがすグローバル化の進展を初めとする、現代資本主義の世界的な構造変化などの諸事情を反映している。ここではさしあたり、住宅政策の転換という視点から、とくに重要と考えられる経済状況の変化を確認しておこう。

「ポスト福祉国家」時代の住宅供給ならびに都市・住宅政策もまた、前述のような両国の構造的差異を前提に一しかし基本的には、プライバタイゼーションあるいは市場原理の重視という点で同一の方向を向いて一展開する。以下のような要因が、このような方向性に強いインパクトを与えた。

第 1 に、このような方向転換を帰結したもっとも根本的な背景は、経済成長率の低下という事態にある。図 2-3 により、イギリスにおいてこの点を確認するならば、戦後福祉国家が発展する時期に相当する 1950 年から 73 年までの GDP の伸び率は、平均 3% 程度であった。これは、10% を上回る日本の成長率と比べて相当に低く、一面では「イギリス病」と呼ばれた状況を映し出している。

第 1 次オイルショックを経て、成長率はさらに低下して 1.5% の水準となった。その後、80 年代初頭の世界同時不況を経て、「サッチャーの奇跡」と言われた新たな成長局面に移行する。しかし、「奇跡」にもかかわらず、その平均成長率は 2% 程度であったことが注目される。つまり、「イギリス病」の時期に比べても、成長率は伸び率において 30% 以上ダウンしたのである。こうした低成長への移行は、中央・地方政府の財政状態を悪化させ、公的所有・公的財政支出のあり方に根本的な見直しを迫る圧力として作用した。住宅政策についていえば、自治体

による公営住宅の経営・維持を次第に困難にしていっていった。

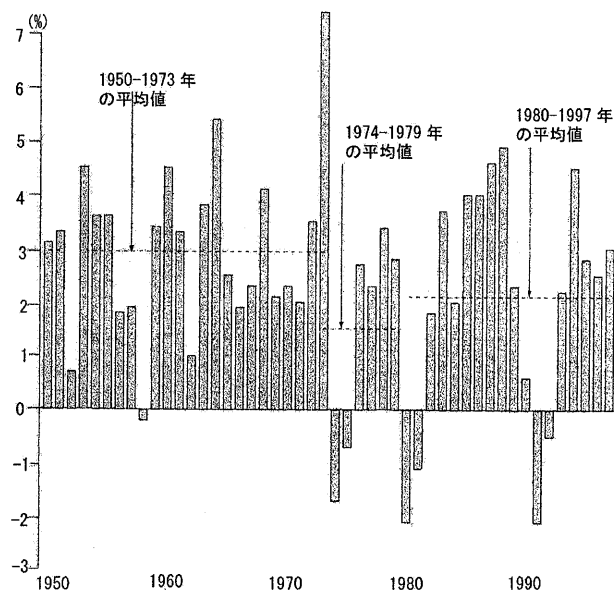


図 2-3 経済成長率の推移 (イギリス)

出所) Northcott J, Britain's Future, Policy Studies Institute, London, 1999,

原資料) Government Statistical Service (205).

他方において、ポスト福祉国家の時代はまた、金融肥大化の時代でもあった。地球規模での膨大な金融資産取引の拡大はグローバリゼーションの主要な推進力をなし、その点で一国体制的福祉国家の基盤を揺るがすものであるが、経済活動における官と民との境界線にも本質的な影響を及ぼす。というのは、企業の資金調達における間接金融から直接金融へのシフト、金融機関融資先の企業から個人へのシフト、資金余剰と低成長を背景とした構造的な低金利などの事情により、これまで民間の採算に乗らなかった分野への民間企業・個人の参入可能性が顕著に高まったからである。住宅分野について言えば、住宅建設にかかわる経営体・個人の融資条件の拡大によってそれぞれ資本調達力が高まり、プライバタイゼーションの進展を担保することになる。

後述する HA の創設もまた、このような金融条件を背景として可能となり推進されたものであるが、ここでは住宅ローンの動向を確認しておこう。

1980 年を基準にすると、20 年後の 2000 年において、GDP は 4.1 倍に増加したのに対し、住宅ローン残高は 9.9 倍に達し、絶対額においても GDP の 54.6% を占めるに至った。この間、住宅ローンの貸出金利は、14.9% から 5.2% に低下し、1 件あたりのローン貸出額の平均所得に対する比率は、1.67 倍から 2.30 倍に上昇している²⁰⁾。

かくして、住宅分野におけるプライバタイゼーション、すなわち公営住宅の解体による持家化政策が大胆に遂行され、80 年代の後半にはイギリスは「持家国家」に生ま

れ変わり、これにより住宅問題は解決されたかのような論調すら現れた。

しかし現実には、とくに 90 年代に入って、民間セクターに依拠した住宅供給の限界が明確になる。持家はなおストックにおける構成比を高めながらも、とくに価格下落時のローン破綻、価格上昇につれてのアフォードビリティ問題の顕在化といった不安定性を露呈し、停滞が際立つ民間賃貸セクターでは、その活性化を目指した定期借家権の導入（1988 年）にもかかわらず、賃貸料の高騰によってこれを補正するための家賃補助の累積という新たな財政問題を惹起していく。これに加えて、公的セクターでは売れ残った公営住宅ストックの荒廃という状況が露呈するに至る。

ここで、政策上そのような閉塞状況打開の担い手として注目されたのが、HA であった。したがって、HA の活動は、現代イギリスの住宅供給における官と民の関係のあり方を集約するといえる。本稿のタイトルの下に、HA の分析に焦点を当てる所以である。以下、章を改めてその実態を分析する。

3. イギリスにおける HA の住宅供給と住宅政策

3. 1 戦後から 1980 年代までの HA の発展

HA は、19 世紀末から低所得者や高齢者など社会的弱者を対象として、公的補助を受けながら住宅供給を行っている民間非営利組織である。

第 2 次大戦後、深刻な住宅不足の解決策として、地方自治体による公営住宅の大量供給が一段落した頃から、HA の住宅供給活動は徐々に活発になりはじめた。1960 年代以降は、民間非営利組織の設立や活動に対する積極的な政策的奨励も行われるようになる。例えば、政府が主導で実験的に HA を設立したり、既存住宅改善事業へ HA の参入を認めたりした。また、改善事業に対する国庫融資を拡大したことも HA の活動を支えた。

こうした奨励策の中でも特に、1974 年住居法は HA の成長を顕著にした。この法律の下、Housing Association Grant、通称 HAG と呼ばれる補助金制度が導入された。この HAG は、一般世帯向けの住宅では建設コストの 80 ～90% をカバーするほど HA の活動に寛大なものであり、HA の住宅供給戸数は顕著に増加した。それでもこの当時、HA セクターが全住宅に占める割合は、2% に満たないほどであった。

ところが、1979 年のサッチャー保守党政権の誕生以降、HA の活動は停滞期に入る。当時の住宅政策は、地方自治体の権限縮小、民営化策、規制緩和という 3 つの方針の下で、住宅に関する公共支出の大幅削減、民間賃貸住宅セクターの再興、持家奨励、公営住宅システムの解体を進めた。

政府は、購入権政策による公営住宅制度の解体と持家

取得の奨励に躍起になり、大幅な割引をして公営住宅を居住者に売却した。その数は、およそ 51 万 3000 戸（1980 年～1985 年）におよぶ。ところが、80 年代末になると、購入権政策を通じた公営住宅の払い下げが伸び悩み始めた。また、公営住宅に代わって、住宅需要の受け皿となることを期待した民間賃貸住宅セクターも、その復興策にもかかわらず一向に回復の兆しを見せないことから、政府はこれまでの民営化方針の見直しを迫られた。

その見直しに伴って 80 年代政策的には無視されてきた HA は、一転して政策執行機関として登用されることになった。政府は、公営住宅の代替役を民間賃貸住宅ではなく HA 住宅に求めたのである。HA は、社会住宅の主要な供給主体に位置付けられ、一層の住宅供給活動を求められるようになった。また、公営住宅を HA に移管させる仕組みも整えられ、購入権政策だけでなく HA を受け皿にして公営住宅セクターの解体を進めようとした。

こうした政策転換と同時期に、HA を、公営住宅制度の代替役および制度解体の受け皿とするための環境整備が行われ、80 年代末以降 HA は実際に公営住宅がこれまで担ってきた役割を代替するようになった。

3. 2 住宅供給戸数とストック数に見る HA の活動状況

1970 年代以降の HA の住宅供給戸数を見ると、1977 年と 1994 年を頂点とした 2 つの高揚期がある（図 3-1）。1970 年代の高揚期は、1974 年に導入された HAG の影響が大きく、1977 年には着工戸数が 2 万 4000 戸にまで達した。ところが、80 年代に入ると年間平均 1 万戸レベルが続く。そして、1990 年代の高揚期にはいると、年間平均 3 万戸とこれまでで最も多くの住宅供給を行っている。これは、多少タイムラグがあるが、1988 年以降民間金融機関からの借入れが可能となったことや、90 年代初めの補助金増加の影響があるものと考えられる。

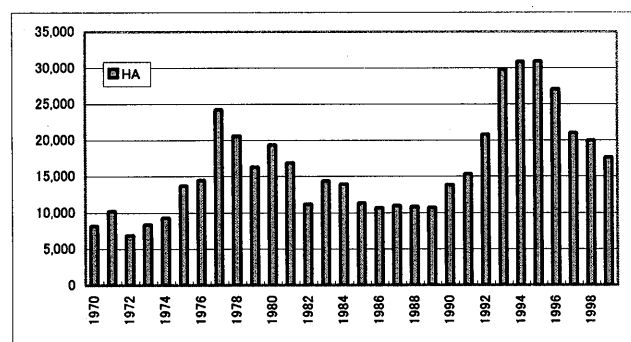


図 3-1 HA の住宅供給戸数

出所：DTLR, *Housing Statistics* 2001, DTLR

2000 年に入ると供給戸数は、1 万戸と徐々に減少するが、2000 年の包括的予算の見直しによって、HA への予算配分は再び増額されることとなり、2002/3 年には年間

2 万～2 万 1000 戸の住宅供給が見込まれている²³⁾。

一方、ストックのシェアは、図 3-2 より、90 年代に入り大幅な伸びを見せていることがわかる。2000 年時点で 6.6% (138 万 7000 戸) と、90 年代初めの 2 倍以上になっている。これには、90 年代初～半ばの供給数増加と公営住宅大規模自主移管が大きく影響している。

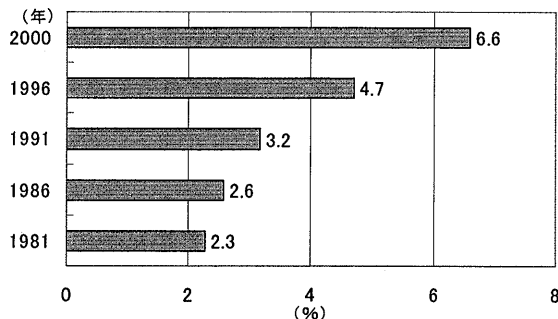


図 3-2 1980 年代以降の HA の保有住宅戸数割合の増大
出所：DTLR, *Housing Statistics* 2001, DTLR

公営住宅移管事業が本格化した 1988 年から 2002 年末までに、公営住宅の移管によって約 69 万 6000 戸の公営住宅が HA へ移管された²⁴⁾。公営住宅移管は、ブレア労働党政権下においても今なお継続されている。図 3-3 からわかるように、1999 年以降、事業規模 (移管戸数) は年間 100 万戸を超えており、保守党政権下よりも、公営住宅移管がむしろ奨励されているといえよう。

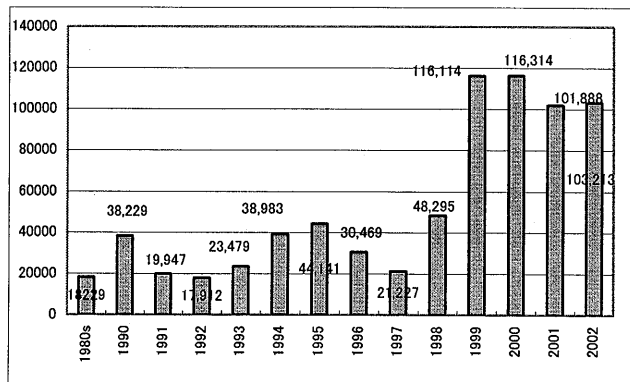


図 3-3 HA セクターへの公営住宅移管戸数
出所：ODPM, LSVT 一覧, ERCF 一覧より作成

3. 3 90 年代における HA の活動の特徴

90 年代における HA の主たる活動は、公営住宅移管の受け皿としての活動と地域再生活動の 2 つに特徴付けられる。

1988 年以降、公営住宅移管事業は、HA をその受け皿として積極的に推進された。しかし、推進された割には、その結果は大きくなかった。なぜなら、公営住宅移管は、もともと公営住宅システムの解体策として登場したことや、受け皿となる HA が地域ニーズを必ずしも的確に反映し得ないといった事情が支障となったからである。

そこで、移管事業を地方自治体や公営住宅入居者にとって、より受け入れやすいものにするための方法が模索され、その結果、地方住宅会社 (Local Housing Company) という組織形態がつくり出された。

地方住宅会社は、1996 年以降 HA と同様に、民間非営利組織であるが、会社 (Company) としてハウジング・コーポレーション (以下 HC と略記) に登録されるようになった²⁵⁾。そして、そのほとんどが公営住宅移管の受け皿という目的で設立されている。

地域住宅会社が、これまでの伝統的な HA と大きく異なる点は、その意思決定機関である理事会の構成である。大半の地域住宅会社では、理事会は、地方自治体関係者 3 分の 1、居住者代表 3 分の 1、専門家などの第 3 者 3 分の 1 で構成される²⁶⁾。つまり、地域住民のニーズをより反映しやすい組織形態がつくり出されたことによって、公営住宅移管は以前よりも取り組みやすいものになったのである。

地域住宅会社が出現して以降、公営住宅移管戸数は、増加している。特に、労働党政権下ではその移管戸数を大きく伸ばし、公営住宅再生の重要な 1 対策となっている (前掲図 3-3)。また、現在公営住宅移管事業の受け皿として設立された組織は 172 に上る。

第 2 の特徴である地域再生活動は、HA の活動の多様化と深く関係する。HA は、80 年代末以降、伝統的な住宅供給・管理を主軸に、コミュニティ支援や地域経済活性化の支援、地域の保健活動支援などに着手し、その活動を多様化させた。こうした動向は、直接的には、低所得者層を主たる住宅供給・管理の対象とすることから顕在化した HA の財政難に起因している。しかし、同時に社会的に新しい住環境整備へのアプローチを必要とする時代の要請でもあった。というのは、80 年代における社会経済のドラスチックな変化が、90 年代に失業率やホームレスの増加、犯罪や薬物乱用など、地域社会の物理的・社会的な荒廃を進行させたことから、HA は居住地をより安全で快適な状態に維持するために、社会・経済的な地域問題の解決にも自ら取り組まざるを得なくなったからである。

具体的には、住宅整備や商業地域の再開発だけでなく、地域の雇用創出や中小企業の支援、少数民族問題の解決、保健や教育の向上など幅広い分野にわたる対策が、地域の問題に合わせて取り組まれている。

3. 4 2000 年以降の住宅政策の動向と HA

1) 住宅政策の復活

1990 年代後半は、包括的な地域再生対策が積極的に進められ、その中心的課題として「社会的排除」問題が声高に叫ばれてきた。そうした中、住宅政策の崩壊が議論されるほど、その重要性はないがしろにされていた²⁷⁾。

しかし、ここ1年ほどの間に、住宅は政治的議論の中心に振り返り、そして再び主要な政策課題として扱われるようになっていく。こうした背景には、地域的不均衡発展が進むにつれて、住宅市場の不均衡も著しくなり、人々の生活に大きな支障を来し始めたことや、90年代精力的に進められてきた地域再生事業においては住宅対策が軽視されてきたことの反省があるといわれている。

現在イギリスが抱える主要な住宅問題のひとつは、ロンドンおよびイングランド南東部におけるアフォーダブル住宅の不足である。これらの地域では、住宅価格の上昇に伴ってホームレス世帯の増加や、教師や看護婦といった都市の中核労働者（Key Worker）が住宅を取得したり維持したりすることが困難な状況にあることが大きな問題となっている。ロンドンと南東部におけるホームレス世帯数は2001/02年時点で4万5560世帯であり、全国のホームレス世帯数（11万8360世帯）の38.5%を占めている。これはホームレス世帯数がピークとなった1991/2年時の割合よりも高くなっている²⁰⁾。住宅価格についても、2002年平均住宅価格は205,568ポンド、新規建設住宅については234,093ポンドと、低賃金労働者にとって支払い可能な価格ではなくなっている。2001年から2002年の住宅価格の上昇率も19.2%と高く、

ロンドン市長は、今後31900戸の新規住宅供給が必要であり、そのうち50%はアフォーダブル住宅として供給される必要があるとの見解を示している²¹⁾。

一方、イングランド北部およびミッドランズ地方では、住宅供給過剰の状態にある。産業構造の変化に伴い、鉄鋼業や炭鉱など第1次産業が基幹産業となっていた北部地域の中核都市中心部では、ロンドンや南東部といった雇用が集中する地域へと人口が流出している。また、衰退する都心部から逃れ、郊外へ脱出する人口も少なくないため、大量の空家が発生している。さらには、居住に適さない狭小・老朽住宅や人々に不人気の住宅が多い地域が集中していることも政府の調査報告で明らかとなっており、地域的な荒廃を著しく進行させている。

こうした問題に対応して、2003年2月政府は、「コミュニティ・プラン（持続可能なコミュニティ）」を発表した。これは、既述のようなロンドン・南東部および北部・ミッドランズ地域における地域固有の問題を解決することを主目的としている。名称からは「コミュニティ育成」を想像するが、中身は「持続可能なコミュニティ」を実現するための住宅対策である。

コミュニティ・プランは、ナショナル・プランとリージョナル・プランとに大別され、それぞれ国家的ビジョンと、各地域での具体的な問題状況およびそれに対する対策が示されている。このプランの特徴は、目標達成手段として、予算の増額だけでなく、長期的なビジョンと広域的戦略の策定、プランニング制度の改定を打ち出しているところにある。

コミュニティ・プランの具体的方針としては、ロンドン・南東部の住宅不足解消のための住宅供給促進策と北部・ミッドランズ地域を対象とした「住宅市場再生対策（Housing Market Renewal）」が柱となっており、これらの対策のための予算として、2002/03～2005/06年にかけて220億ポンドが投じられることになっている。

たとえば、ロンドンの住宅不足対策については、ロンドンのコミュニティ・プランの中で、年間23000戸の住宅供給を達成することが提唱されている。その目標達成のための具体的対策については、既存開発の未利用地の再開発や空家の再生、公営住宅のための第3セクター住宅管理組織（Arm-length Management Organisation）やPFIの奨励、RTBの濫用阻止²²⁾などが掲げられている。また、都市の中核労働者のための住宅取得対策として、一次購入者対策（Starter Home Initiative）²³⁾が実施され、2002/03～2005/06年までに10億ポンドが投入されることになっている²⁴⁾。

また、イングランド北部とミッドランズ地域における住宅供給過剰と地域的な衰退問題については、「住宅市場再生対策」が打ち出されている。これは、対象地域における低需要の住宅や遺棄された住宅を改善したり、建て替

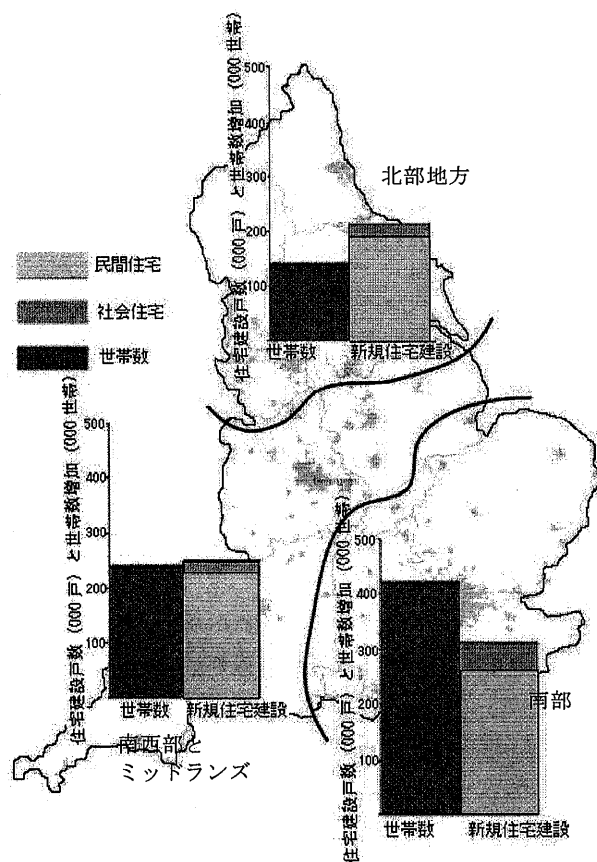


図3-4 各地方における住宅建設戸数と世帯数の増加
(1997～2001年)

出所：ODPM, Sustainable Communities: Building for the future, 2003

えたりすることによって、住宅地としての機能を回復させ、住宅市場を再び成立させることを意図した対策である。そのために、ロンドン・南東部のように、住宅にのみ対策を講じるのではなく、既存の近隣地区再生対策（Neighbourhood Renewal）などの雇用やコミュニティ育成などに主眼をおいた地域再生対策を合わせた対策が図られることになっている。

住宅市場再生対策は、全国で9つの地域が指定されている。地域ごとに問題の様相が異なることから、9つの地域で独自の具体的な対策が作られることとなり、それは現在作成中の段階である。

今日のイギリス住宅問題は、戦後の絶対的住宅不足やその後のアフォーダビリティ問題と比べて、問題状況が全国一律に一般化できない状況に陥っている。南北格差を初めとして、地域によって問題とその要因が異なっているため、地域ごとに問題状況を把握し、その対策を講じる必要性が生じているのである。このコミュニティ・プランに基づいた各地の基本的対策の骨子は、政府の出先機関（Government Office）や自治体、HC、地域開発公社などの代表によって構成される住宅委員会（Regional Housing Board）がその役割を担う。

住宅委員会は、「コミュニティ・プラン」のなかで各地域にその設置が求められている。その役割は、広域住宅戦略をつくり、それを推進することにある。広域住宅戦略を実現するための予算として、HCを通じてHAに支給される補助金や地方自治体の住宅予算を合わせたシングル・ポットと呼ばれる予算枠も設けられた。この他地域再生対策予算や地域開発公社のプログラムなども、利用されることになっている。

2) HAの階層分化

住宅政策が喫緊の課題となるにつれ、HAは、こうした住宅政策の変化に包摂されつつある。

HAは、既述のように80年代末に社会住宅の主要な供給主体と位置付けられて以降、その規模を拡大してきた。特に90年代後半以降、公営住宅移管が積極的に進められており、このままの状況が続けば、HAセクターの規模は、いずれ公営住宅セクターを凌ぐ程になると言われている。

セクター全体は、住宅ストック数を順調に伸ばし成長を続ける一方で、HAセクター内や個々のHAに組織的な変化が見られるようになった。

HAセクターの動向で着目すべき第1の特徴は、組織の規模格差の広がりである。表3-1は、組織規模別に保有する住宅ストック数を示したものである。HA住宅の81%は、2500戸以上を保有する比較的規模の大きなHAによって保有・管理されている。その他1700ほどのHAが保有する住宅はわずか20%である。これまでも、

こうしたHA間の規模格差は存在していたが、90年代後半公営住宅移管事業が強く奨励され、それが多くの自治体で取り込まれた結果、2500～1万戸の住宅ストックを保有する中～大規模組織が多く設立され、HAの階層分化が大きくなった。

表3-1 住宅ストック規模別に見るHAの組織数と保有住宅戸数、および移管HAの組織数（2002年3月末）

HAの規模	HAの組織数(A)	%	保有住宅数(000s)	%	移管HAの組織数(B)	(B)/(A)の割合
0	137	7.2	0.0	0.0	4	2.9
1-5	84	4.4	0.3	0.0	0	0.0
6-25	599	31.4	7.8	0.5	0	0.0
26-100	450	23.6	22.9	1.4	0	0.0
101-250	182	9.5	27.8	1.7	1	0.5
251-1,000	156	8.2	82.1	5.2	10	6.4
1,001-2,500	97	5.1	161.8	10.2	21	21.6
2,501-10,000	178	9.3	856.9	53.8	95	53.4
Over 10,000	27	1.4	434.1	27.2	5	18.5
NA	-	-	-	-	36	-
Total	1910	100	1593.6	100	172	9.0

出所：HC, Regulatory Statistical Returns survey 2003 および ODPM, LSVT 一覧, HCの Public Register を参照し著者作成

格差を大きくしているのは、公営住宅移管だけではない。HAはHCによって開発能力が査定されるため、大規模HAはその担保力と実績で、より多くの開発承認を得ることができる。新規開発が大規模HAに集中することも規模の格差を拡大する要因となっている。

表3-2は、HCの補助金配分の特徴を示したものである。

表3-2 補助金事業の特徴

	年	2002/2003	2003/2004
補助金額 (£ Million)		921	1217
補助金を受けたHA数		385	353
補助金を受け新規住宅開発を実施するHA数		305	297
補助金を受け既存ストックの改善を実施するHA数		150	124
2500戸以上を保有するHAが担う事業の割合		76%	81%
500戸以下を保有するHAが担う事業の割合		7%	4%

出所：HC Investment Bulletin 2003/2004,

2002年と2003年では、補助金総額はかなり増加しているが、補助金が配分されたHAの数は32も減少している。また、その補助金を利用して新規住宅開発を行うHAの数もわずかであるが減少しており、住宅ストック

を多く保有する HA への住宅開発事業の集中がいつそう強まっていることがわかる。

こうした HA の階層分化および大規模 HA への開発事業集中という状況を反映して、HC による HA の活動監督も一層厳しくなった。多額の公的補助を受けている HA は、3 ヶ月ごとに報告書を提出する義務が課せられている。また、サービスの質を監督するため、監査委員会 (Audit Commission) による監督も始まった。つまり、アカウントビリティの強化が、中央政府からの監督という形で図られることとなった。

HA の組織的な変化の第 2 の特徴として、補助金獲得が一段と厳しくなった状況を受けて、吸収・合併など新たな道を探る必要が以前に増して高くなってきたことがある。それを象徴するのがグループ・ストラクチャーの増加である。グループ・ストラクチャーとは、いくつかの HA が集まって形成されたひとつの企業グループを言う。IT 投資や経営管理などの技術を共有できることや、中小 HA を傘下におさめグループの財政基盤を固めること、HA という枠組みでは原則的に取り組みにくい事業を、子会社を通じて取り組むことができるといったことが、グループ・ストラクチャーを形成する利点である。

ホワイトヘッドらの調査によると、2002 年時点で 164 のグループが形成されている³⁰⁾。92% の HA がいずれかのグループに属している。1998 年に NHF のディレクトリーを利用して調査した際には、少なくとも 91 のグループが確認できた。ここ数年、グループ・ストラクチャー形成の傾向は強くなっていると言える。

3) HA の挑戦—バーミンガム市内の HA を事例に

既述のように、住宅問題は再び主要な政策的課題として取り上げられるようになったが、HA の活動環境は一段と厳しくなっており、生き残りをかけてさまざまな取り組みが行われている。

ここでは、バーミンガム市内に拠点を持つ 2 つの HA を事例として、HA の近年の動向を検証する。

<事例 1：マーシャン HA>

マーシャン HA は、保有住宅ストック数 3500 ほどの中規模 HA である。その活動は、賃貸住宅供給が主である。HA をめぐる活動環境が厳しくなるにつれ、独自に新規住宅開発を行うことが難しくなり、同じくバーミンガム市内に拠点をもつ中規模 HA と共同で住宅開発会社を設立した。この会社は、2 つの HA に代わって住宅開発を行い、そこからの利益を 2 つの HA に還元する。こうした開発会社を設立することによって、新規住宅開発や地域再生事業への参入を促進し、活動領域の拡大を試みつつある。バーミンガム市が位置するウエスト・ミッドランズ地方は、住宅不足が問題となっている地域と住

宅供給過剰になっている地域が混在しており、ここを基盤とする HA は、コミュニティ・プランのリージョナル・プランに、独自の活動方針がいかに関連しているかを見計らいながら、新たな事業獲得を狙っているという。

また、マーシャン HA は今年、バーミンガム市のアストン地区を対象として民間住宅の修繕補助を行ってきた ART HOMES という民間非営利組織を吸収することを決定した。これに伴い、住宅資金融資の業務にも着手することとなった。

ART HOMES は、バーミンガム市からの補助を受けながら、持家に住む低所得者や高齢者が自分の住宅を修繕するために必要な資金を低金利で融資していた。ところが、中央政府が民間住宅に対する改修補助制度を廃止したため、老朽住宅を改善するための融資が滞るようになり、バーミンガム市では、2010 年までに全ての住宅を一定の水準 (Decent Home Standard) にまで高めることが求められているという状況もあり、ART HOMES の事業をアストン地区だけでなく、市全体に拡大して、この目標を達成することとなった。ART HOMES の事業拡大に当たって、それを支える受け皿が必要とされたことから、マーシャン HA がそれに名乗りを上げたのである。マーシャン HA は低コスト持家供給なども行っていたが、持家支援への本格参入は初めてであり、マーシャン HA の代表取締役は、この事業はマーシャン HA にとってひとつの大きな挑戦であると語っている。

<事例 2：ボーンビル・ビレッジ・トラスト>

ボーンビル・ビレッジ・トラストは、1900 年に設立された歴史の長い HA である。19 世紀末にジョージ・キャドベリーがチョコレート工場をバーミンガム市内のボーンビル地域に移設したのに伴い、工場周辺の土地に工場労働者や地域住民が居住できる住宅を供給した。ボーンビル・ビレッジ・トラストは、それらの住宅を管理し、更なる住宅供給を行うために設立された。現在、トラストの保有する住宅ストックは 3800 ほどであるが、住宅以外にも潤沢な資産を有する。ボーンビル地区は、トラストが過去 100 年に渡って供給してきた質の良い住宅が建ち並び、豊かな緑とともに美しい町並みを保持している。ここは、持家とトラストが管理する社会賃貸住宅が混在しており、良好なコミュニティが形成され、居住者の居住地に対する満足度も他の地域と比較して高い³¹⁾。

トラストの基本的な活動は、住宅供給・管理およびコミュニティ育成であるが、ほとんどがボーンビル地域で行われる。また、地域内に歴史的保全地区を含むため、バーミンガム市と協力しながら、建物や景観の保全も重要な活動のひとつとなっている。ゆえに、マーシャン HA など新興の HA のように、複数の地域や自治体区に渡って活動を展開する HA とは、多少その組織的性格を

異にする。

ところが、近年ボーンビル地区以外でも、その活動を展開するようになった。その兆候のひとつは、バーミンガム市の市街地再生事業への参画である。北部に位置するネイチェル地区におけるスポーツセンターの設置に関して、トラストの建築家派遣や施設の運営支援を行うことになっている。また、バーミンガム市から「好ましいパートナー」の信望を得ることに成功し、今後も一層市内の地域再生事業に乗り出す構えを示している。

さらに、バーミンガム近郊のテルフォードでも、比較的大規模な新規住宅地開発が計画されている。これは、トラストにとって、初めてのボーンビル地区外への本格的な進出となる。

テルフォードは現在人口が15万8000人ほどの町である。地域衰退が憂慮されるミッドランズ地方にありながら、過去10年ほど人口増加が著しく進んでおり（増加率約30%）、住宅需要が高まっている。この状況に対応して、テルフォードの市街地から4キロほど離れた72ヘクタールの土地に800戸ほどの新たな住宅供給が計画された。このうち25%が社会賃貸住宅として供給される。この開発のコンセプトは、「持続可能な開発」であり、保有関係の異なる住宅の混在化とそれに伴う社会的階層の混在居住を目指している。つまり、ボーンビル・ビレッジ・トラストがこれまでボーンビル地区で行ってきた住宅供給・管理をモデルとして、同じようなビレッジを新しくテルフォードに作ろうという計画である。

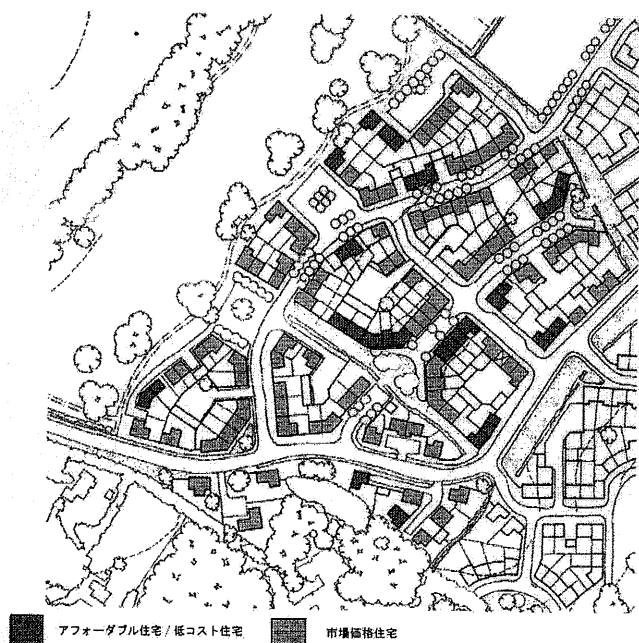


図3-5 土地利用計画と売却・賃貸別住宅配置計画のダイアグラム

出所：ボーンビル・ビレッジ・トラスト提供の資料

社会住宅の残余化が進行し、その問題解決に多大な資金と時間を費やしてきた経験を見る限り、こうしたトラストの試みは、社会住宅開発に新たな指針を示すものになりうる可能性を秘めている。しかし、一方で、住宅市場の好況期に、一時的な人口増加に基づいた大規模新規開発を行うことは、多くのリスクを抱えることでもあり、この時期にトラストがこうした活動領域の拡大を図ることは、HAセクターの厳しい活動環境の変化が多かれ少なかれ影響を与えているものと推測される。

4. まとめ

ポスト福祉国家への転換の下で、伝統的な公営住宅政策が解体を余儀なくされるイギリス住宅事情と住宅政策について、次の諸点を確認することができる。

第1に、公営住宅の行き詰まりという問題の一定部分は、購入権政策による持家化を中心とするプライバタイゼーションによって解消されてきた。

しかし第2に、民間賃貸セクターについては、定期借家権政策の導入等の促進策によってもその振興を図ることに大きな限界が見られた。

このことから第3に、高層団地を中心に持家化ではさばけなかった膨大な残存ストックにおいてその荒廃が進み、維持管理問題が引き続き深刻化した。

第4に、このような状況は、北部地域の社会経済的衰退と南部の過密化という南北問題の顕著な進展と絡み合いながら生じてきた。北部は社会経済の地盤沈下そのものによって、南部ではホームレスの増大はもとより中核労働者すら住宅を調達できないような住宅価格の持続的高騰によって、市場メカニズムに依拠した適正な住宅供給が困難となってきた。

結局のところ、公営住宅供給という伝統的な手段によっても、これを解体する単純なプライバタイゼーション政策によっても問題の解決が図れないという事態が明確となったのである。

ここで、白羽の矢を立てられたのが非営利組織としてのHAであった。HAそれ自体は固有の歴史を持つ存在であったが、このような政策的文脈の中で新たな意義と役割が付与されるに至る。地域とコミュニティに基礎をおく伝統的なHAという流れをかき消すかのように、公営団地の移管事業等を通じて予算の選択的・競争的配分を介しながら、中央政府の意図をより強く体现した大規模なHAが叢生し、活躍の場を広げている。しかし、その主たる活動部面が本来採算の取れにくい部面であるが故に、補助金の獲得可能性に依拠した脆弱性を伴わざるを得ず、弱肉強食の競争的関係の強まりの中で、中小のHAを中心にその淘汰もまた同時に進展している。

一方、事柄の性格上、小規模なHAはもとより大規模HAに至るまで、個々の事業においてはコミュニティに

依拠し、単に住宅供給を越えた様々な地域活動をも視野に入れなければならないところに、住宅供給活動の今日の特徴を指摘することができる。注意を要することは、ここでの HA の役割が、一面でコミュニティベースの活動を強化しその再生に貢献すると同時に、他面ではコミュニティ間の淘汰の関係を前提にした競争的で敵対的な関係を前提にするという二面性を持っていることである。今後、どちらの側面が強まるかによって、事態の展開は相当に異なった様相を示すことになるだろう。

このような状況を踏まえつつ視点を日本に移した場合、日本の住宅事情と住宅政策が位置する到達点は、さしあたり次のようなものとして認識できる。

第 1 に、プライバタイゼーション、市場メカニズムへの依拠というベクトルは、日本においてもまた同様であるが、既述のように分厚い公営住宅ストックに象徴される福祉国家的な住宅政策体系の成立という前提が欠如しているために、イギリスの購入権政策のようなドラスチックな政策転換がそこでの課題とならない状況がある。第 2 次世界大戦後の土建国家の下での住宅政策は、もともと住宅供給の 9 割を持家と民間賃貸セクターに依拠した市場主義的な性格を骨格としていたからである。

第 2 に、不良債権の圧力の下での長期的な地価下落という状況は、1994 年前後に一度下落した後、全体として今日まで上昇局面を辿ってきたイギリスの不動産市場と好対照をなしている。イギリスの鮮やかな南北問題に比べて、日本では東京の一部地域を除く国土の大部分がイギリスという「北」に属する。バンダリズムで荒廃するイギリスの公営住宅のような鮮烈さはまだ明確でないにせよ、地域的不均等発展が顕著となる中で、相対的な劣等地を中心に居住空間の空洞化は静かに、しかし着実に進みつつあるように見える。

いずれにせよ、フローの増大よりもストックの改善が課題となる都市型社会・低成長段階における地域開発は、日本においてもまたイギリスと同様に、これまでも増してコミュニティ活動との実質的な関わりを必要条件とするであろう。イギリスにおける居住空間・地域再生に向けた取り組みは、歴史的前提条件の差異がある以上、そのままの形で日本にとっての先行事例と見なすことはできない。それにもかかわらず、HA を中心とするそこでの取り組みの経緯は、地域コミュニティの確立と結びついた住宅ストック改善を核に、予防的措置を含む先見的で包括的な日本型の地域再生政策確立の緊急性・重要性を示唆するものである。

<注>

- 1) Saunders,P (1990) *A Nation of Home Owners*, Unwin Hyman.
- 2) 政府発行の LSVT 一覧, ERCF 一覧より算出
- 3) HA と総称している登録社会住宅供給体には、トラスト、

I&P ソサイエティ, Almshouse, YMCA など、いくつかの組織形態がある。会社という組織形態もこの 1 つに過ぎないが、1996 年以前は、会社という組織形態を持つ組織は、HC に登録することができなかった。HC は HA へ補助金を配分し、その活動を監督する準政府機関である。

- 4) 現在では移管を契機に設立された HA でもこうした形態が採用されており、地域住宅会社か HA という区別は特段強調されなくなっている。
- 5) Malpass.P と Murie.A (1999) *Housing Policy and Practice* fifth edition, Macmillan, Kleinman.M (1998) *Western European housing policies; convergence or collapse?*, Kleinman. M al eds. *European Integration and Housing Policy*, pp.242-256, Rountledge の議論。
- 6) DTLR(2002) *Housing Statistics 2002*, DTLR より算出
- 7) アフォードブル住宅の不足が深刻な地域では、RTB の行使が一時制限されることになった。
- 8) 一次購入者対策とは、都市部で働く中核労働者（教師や警察官、看護師など）で、かつ住宅を初めて購入しようとする者を対象に、低金利のローンを供給したり、HA に補助金を支給し、彼らにとってアフォードブルな価格の住宅を供給するための対策。地域ごとに窓口が設けられており、その窓口業務のほとんどを HA が担っている。
- 9) 10 億ポンドの予算については、ロンドンだけでなく南東部の予算も含まれている
- 10) Whitehead.C and Mershall.D が、HC の収集した 2002 年の *Regulatory and Statistical Return Survey (RSR)* の結果をもとにして調査した結果。

<参考文献>

- 1) Wilcox.S : *UK Housing Review 2002/2003*, JRF,2002
- 2) *Housing Corporation: Investment Bulletin 2003/04*, Housing Corporation, 2003
- 3) *The Greater London Authority:Housing in London 2003*, the GLA, 2003
- 4) Rick Groves al:*Neighbourhoods that work, a study of the Bournville estate*, JRF, 2003
 - ・ Harloe.M: *The People's Home?*, Blackwell,1995
 - ・ Malpass.P: *Housing associations and housing policy*, Macmillan, 2000
 - ・ Cope.H: *Housing Associations* second edition, Macmillan, 1999
 - ・ Adams.D and Watkins.C: *Greenfields, brownfield and housing development*, Blackwell,2002
 - ・ Kleinman.K: *A European Welfare State?*, Palgrave,1999
 - ・ Ford.J al: *Home ownership in a risk society,the policy press*, 2001
 - ・ Grant, W: *Economic policy in Britain*, Palgrave, 2002

<謝辞>

本調査・研究に際し、C.Watson 氏、A.Murie 氏、R.Grove 氏、M.Kleinman 氏、その他 HA 関係者の皆様にご協力いただきました。ここに記し感謝の意を表します。