

# イギリスの住宅政策\*

—— その成果と教訓 ——

*Housing Policy in Britain*

—— *its results and lessons* ——

一橋大学経済学部教授

福田 泰 雄

## 〔目 次〕

- |                    |               |
|--------------------|---------------|
| 1. はじめに            | 5. 持家政策       |
| 2. イギリス住宅政策        | 6. アメニティと都市計画 |
| 3. 公共住宅政策          | 7. むすび        |
| 4. 民間借家および住宅協会住宅政策 |               |

### 1. はじめに

イギリスにおいても、住宅問題はけっして過去の問題ではなく、今日の一社会問題をなす。住宅慈善団体シェルター(Shalter)の推計によれば、いわゆるホームレスといわれる人々の数は、路上生活者8,600人、不法占拠者50,000人、簡易宿泊施設等での一時的居住者137,000人(単身者)にのぼり、モーゲッジ未返済による不動産の差し押さえは1992/93年だけで60,500世帯、累計で151,000世帯

を数える(Shelter, "Annual Report 1992/3")。このホームレスに代表される住宅問題は、長びく経済不況、その下で進行する所得分配の不平等化、家庭崩壊、社会秩序のみだれといった一般的経済・社会状況を抜きにしては語りえない。しかも、それはまた同時に、サッチャー政権以降の保守党政権下での大幅な住宅予算の削減、カウンスルハウスと呼ばれる公共住宅の売却等、それまでの住宅政策からの大幅な後退、あるいはその転換・廃止による結果でもある。

\*論文の提出及び受理は、1994年4月。

しかしまた、一方でこうした住宅問題を抱えるものの、イギリスの今日の住宅事情が、とりわけわが国と比較した場合、個々の住宅の質の面でも、道路・歩道、公園の整備といった住宅・都市環境の面でも、格段と恵まれた水準にあることもまた事実である。イギリスでは、高層建築フラット住宅は、低質住宅の代名詞とされているが、6階建以上の高層フラット住宅は全ストック比率で2.1%（イングランド、1986年）にすぎない。住宅の広さの点で見ると、わが国では、全国3,741万世帯のうち最低居住水準（4人家族で住戸専用品積44㎡・内法）未済世帯が355万世帯、比率で9.5%にのぼる（1988年「住宅統計調査」）。いい換えれば、台所兼食堂を1室にカウントして、1人1室の条件を満たさない居住条件下の世帯が全世帯の9.5%を占める。他方、イギリスでは、1室の面積が広い上に、1室当たり1人を超える居住条件下の世帯は、58万、全世帯比率では、わが国の約3分の1、3.3%である。

また、住宅へのアクセスの点で見ても、わが国では、総人口の25%が集中する首都圏における住宅価格の年収倍率は5倍を大幅に超えるが、イギリスでは、平均年収に対する住宅価格の比率が3.5倍を超えたのは、第1次、第2次オイルショック、両期の前後においてであって、それ以外の時期では3.5倍に収まる。公共住宅についても、カウンスルハウスに相当する低家賃の公営住宅は、わが国ではストック比で5.3%（1988年）でしかないが、イギリスのカウンスルハウスは、ピーク時は30%、大量売却後でもなお21.9%（1991年12月）を占め、わが国と比べ、人々の住宅への

アクセス条件は良い。住宅・都市環境についてもイギリスはより恵まれた状況下にある。大都市といえども公園、歩道等公的オープンスペースが確保されており、車椅子の老人の外出を可能とする余裕を持ち、さらに、都市は、色、素材、容積および建築ラインの点で調和のとれた美しい街並み、アメニティを基本的に兼ね備えている。また、都市をとり囲む田園風景の保存がしっかりしており、都市膨張はあっても、わが国におけるようなスプロール化現象は見られない。

本稿の課題は、こうしたイギリス住宅・都市事情のメリット、比較優位を都市計画制度も含めた住宅政策の成果とおさえ、戦後イギリス住宅政策の特色・内容をその基本的骨格において明らかにし、政策経験から得られる、わが国にとっての教訓を引き出すことにある。

わが国の経済力が、イギリスを超えて久しい。しかし、なお住宅後進国からの脱却の見通しは明るくはない。住宅部門への資源配分をいかにして確保、保証するか、住宅・都市形成をいかに秩序づけるか、これは市場メカニズムに代わる政策介入の仕事であり、市場に先導された民活型政策に代わる公共優位の開発のコントロール、住宅政策の確立なくして、わが国住宅問題の解決はありえないのである。

## 2. イギリス住宅政策

イギリス住宅・都市政策の起源は、19世紀中葉に遡る。19世紀イギリス資本主義の発展は、産業動力源の水力から蒸気力への移行に伴い、農村部から炭鉱都市地域への製造業の

シフト、その都市部での人口膨張をもたらした。人口の都市比率は、1801年20%であったものが、1851年には54%と過半数を超え、1911年には78%と約1世紀の間に4倍の上昇を示す<sup>1</sup>。こうした急速な都市部への人口の集中・集積は、同時に、劣悪、過密、かつ不衛生なスラムをもたらした。労働者階級は、~~この都市急膨張に伴う都市問題の總寄せを受け~~、1885年当時、労働者世帯の85%は、対収入比20%以上の家賃負担、このうち半数については、25%~50%の家賃負担にあえぎ、さらに1891年のセンサスによれば、ロンドン住

民の41.2%は、1室2人以上の過密住宅をよぎなくされていた<sup>2</sup>。都市スラム問題は、疫病蔓延の巢として、都市中産階級にとっても放置しえず、ここに1848年公衆衛生法を初めとして、以後1851年労働者階級宿泊所法(Labouring Classes Lodging Houses Act)等、住宅・都市政策としての公共介入が実現するに至る。こうした歴史的起源を持つイギリス住宅・都市政策は、1945年頃までにその体系を整えたといわれる<sup>3</sup>。

イギリス住宅政策も多岐に渡り、その体系的把握は容易ではないが、政策介入それ自体

表1 イギリス住宅対策

政策実施主体 直接的政策対象	中央 政府	地 方 政 府	そ の 他
消 費 者	(1)モーゲッジ利子支払税控除 (2)キャピタルゲイン非課税 (3)帰属家賃非課税 (4)住宅給付 <sup>(1)</sup> (5)モーゲッジ返済補助 (6)まかない付き下宿代支払い (7)住宅取得権 <sup>(2)</sup>	(1)家賃プール制 (12)修復・改善補助金 (13)公共住宅割引売却制度	(19)建築組合
供 給 者	(8)住宅会計補助金 (9)シティー補助金 <sup>(3)</sup> (10)産業振興計画	(14)レイト資金の住宅会計への振替 <sup>(4)</sup> (15)企業および住宅協会とのパートナーシップ (6)住宅協会貸付 (17)家賃統制・規制 (18)計画規制	(20)住宅協会補助金(住宅公社)

- (注) (1)住宅給付は、地方政府によって運用されているが、政府によって管理されている。  
 (2)住宅取得権は、地方政府によって施行されているが、政府の方針決定による。  
 (3)シティー補助金は、かつての都市開発補助金に代わるもので、管理・予算共に環境省の管轄下にある。  
 (4)レイト資金と住宅会計との間の振替は、1989年の地方政府及び住宅法により禁止された。

(資料) Tony Crook, Richard Eastall, John Hughes, John Sugden and Roy Wilkinson, *Housing Finance in Sheffield*, 1990, p. 14.

<sup>1</sup>19世紀の都市の成長、住宅事情については、次の文献参照。John Burnett, *A Social History of Housing 1815-1985*, 2nd ed., 1986および*Housing Strategies In Europe 1880-1930*, ed. by Colin G. Pooley, 1992.

<sup>2</sup>C.G. Pooley, *op. cit.* 参照。

<sup>3</sup>戦後についても、一般的経済情勢、および住宅・都市それ自体の状況の変化につれ、住宅・都市政策は、変遷、重点推移を伴うが、そうした政策の歴史的展開については次の文献を参照。内田勝一「戦後イギリスにおける住宅法制的展開と政策」『比較法学』（早稲田大学比較法研究所）、第17巻第1号、Roger Smith, "Great Britain", in *Housing in Europe*, ed. by Martin Wynn, 1984, Anthony R. Sutcliffe, *Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914*, 1981, Gordon E. Cherry, *The Evolution of British Town Planning*, 1974, J. Barry Cullingworth, *Town and Country Planning in Britain*, 10th ed. 1988.

は、(1)財政支出、(2)税制、(3)規制の3手段によってなされる。(1)財政支出の具体的内容は、公共主体による土地購入、住宅、公共施設の建設、補助金支出であり、(2)税制とは、減免税措置であり、(3)規制とは、民営借家に対する家賃統制・規制、都市計画法に基づく開発規制、建築規則による建築規制である。これらの政策は、一部は中央政府により、一部は地方政府によって実施される。この政策担当区分を基準に住宅政策を分類整理したのが表1である。さらに、この地方政府、中央政府区分に加え、住宅政策の体系的把握にとって必要不可欠となるのが住宅の保有形態(tenure)区分である。この保有形態区分視点によれば、表1に示された住宅政策は、以下の5グループに分類される。

第1政策グループでは、イギリス住宅政策の中心を形成してきた公共住宅政策で、(4)住宅給付、(8)住宅会計補助金、(11)家賃プール制、(14)レイト(固定資産税)資金の住宅会計への繰り入れがこれに当たる。地方自治体は、公債発行、金融機関および政府(Public Works Loan Board)からの借入れを主要な資金として公共住宅を建設するが、その投資に対する返済資金および、公共住宅の維持・管理費は、中央政府による(8)地方政府住宅会計への補助金、(14)レイト資金の(地方政府一般会計)からの繰り入れ、家賃収入、光熱費等雑収入、および公共住宅売却金運用利子によってあてがわれる。つまり、(8)住宅会計補助金、(14)レ

イト資金の住宅会計への繰り入れは、家賃収入を補い、従って公共住宅家賃を低く押さえる意味をもつ。(11)家賃プール制<sup>4</sup>も、家賃政策にかかわり、初期の建設コストの安い時期に建設された公共住宅家賃と後年の高い建設コストの下で建設された公共住宅家賃とを平準化することによって、後者の家賃負担を軽くする意図をもつ。しかし、以上の政策によっても、公共住宅家賃がその住人の支払能力範囲内に収まる保証はない。(4)住宅給付は、家賃支払能力を欠く世帯に対する給付である。

第2は、対民営借家政策で、(17)家賃統制・規制がその中心をなしてきた。そして、第3は、(20)住宅協会(Housing Association)に対する住宅公社(Housing Corporation)を通じての資金的助成、(16)地方政府による住宅協会への貸付といった対住宅協会政策である。1990年現在、民営借家世帯は全世帯の6.9%、住宅協会住宅借家世帯は2.9%を占める<sup>5</sup>が、これら両借家世帯に対する以上の第2、第3政策グループは、第1の公共住宅政策の補完的位置を占めるものである。

第4は、対持家政策であり、通常MIRAS(Mortgage Interest Relief at Source)およびMITR(Mortgage Interest Tax Relief)と略される(1)モーゲッジ利子の所得控除、(2)キャピタルゲイン非課税、(3)帰属家賃非課税、(5)モーゲッジ返済補助金、(7)住宅取得権(Right to Buy)、(13)公共住宅の値引販売、(19)建築組合(Building Society)制度およびそ

<sup>4</sup>シェフィールド通勤圏での調査によれば、プール制の下、一方でコスト家賃の2倍の家賃が課され、他方でコスト家賃の26%~60%の減額がなされている(R. Eastall *et al.*, *ibid.*, p. 56)。

<sup>5</sup>R. K. Wilkinson, "Welfare and Housing: The Welfare Effects of Recent Housing Policy in Britain," Sheffield University Management School Discussion Paper No. 92.22, p. 12による。

れに対する優遇税制、以上が第4政策グループを形成する。(1)モーゲッジ利子所得控除は、持家購入者に対する利払い軽減措置であり、(5)モーゲッジ返済補助金は、社会保障給付としてのもので対象者は限られる。(7)住宅取得権は、サッチャー政権下1980年住宅法によって導入されたもので、同法によって公営住宅入居者は、公共住宅購入を権利として認められた。(13)公共住宅の値引販売は、売却即進策の柱である。(19)建築組合(Building Society)は、住宅金融専門の金融機関として、これまで持家住宅建設のための資金フロー確保という重要な役割を担ってきた。

表1に掲げられた残りの政策項目のうち、(6)まかない付下宿代支払いは、ホームレス対策であり、(9)シティー補助金は、市中心部での再開発政策である。(10)産業振興計画(Business Expansion Scheme)は、シティー中心部での再開発を雇用機会の面から支援する役割をもつ。(12)修復・改善補助金は、老朽化した住宅の修復・改善に対する補助金による助成策であり、(15)私企業および住宅協会とのパートナーシップ(Partnership Schemes with Private Sector and Housing Associations)は、近年の地方政府の住宅予算制約の下で、地方政府と民間業者、住宅協会との連携、役割分担により住宅を供給するというもので、両政策とも、持家、借家双方を政策対象として含む。

最後の第5政策グループは、(18)計画規制(planning controls)であり、開発規制を軸とする土地利用、建築規制諸政策である。以

上の第1、第3、第4政策グループは、住宅部門への資源配分の政策的確保にかかわるが、この第5政策グループは、そうして確保された資源をアメニティを兼ね備えた住宅環境、機能的都市そのもの~~を~~どう形成していくかにかかわる。

なお以上5つの政策グループのうち、第1の公共住宅政策、第4の対持家政策、第5の計画規制がイギリス住宅政策の3本柱を形成する。対公共住宅政策、および対持家政策がイギリス住宅政策の柱をなす点については、政府住宅予算の配分構成比からすでに明らかである。サッチャー政権によって、それまでの戦後住宅政策はドラスチックな改変を見るが、サッチャー政権直前の1977-78年度政府住宅予算の配分構成によれば、住宅給付を含む公共住宅予算は、50%を上回り、以下モーゲッジ利子の税控除21%、住宅協会への補助金9%、民営借家世帯に対する家賃補助1%と続く<sup>6</sup>。従って、以下、公共住宅政策については、第3節で、それを補完する対民営借家政策、および対住宅協会政策については、第4節で、そして対持家政策については、第5節で、最後に第3の柱としての計画規制については、第6節でさらに詳しく考察する。

### 3. 公共住宅政策

公営住宅建設そのものは、1851年下宿法(Lodging House Act)に遡るが、公営住宅建設が本格化するのには、1919年の住宅・都市計画法による政府補助金制度の導入以降であ

<sup>6</sup>Stephen Merrett, *State Housing in Britain*, 1979, Table 6-1 (p.152)による。

る。表2は、住宅ストックの保有形態別構成比の歴史的变化を見たものである。表2は、1914以降の民間借家から、持家、公共住宅へ

の住宅ストック構成のドラスチックな展開を示す。1914年から1990年にかけて、民間借家は90%から7%にそのシェアを落とし、反対

表2 住宅ストックと保有形態（イングランドおよびウェールズ）

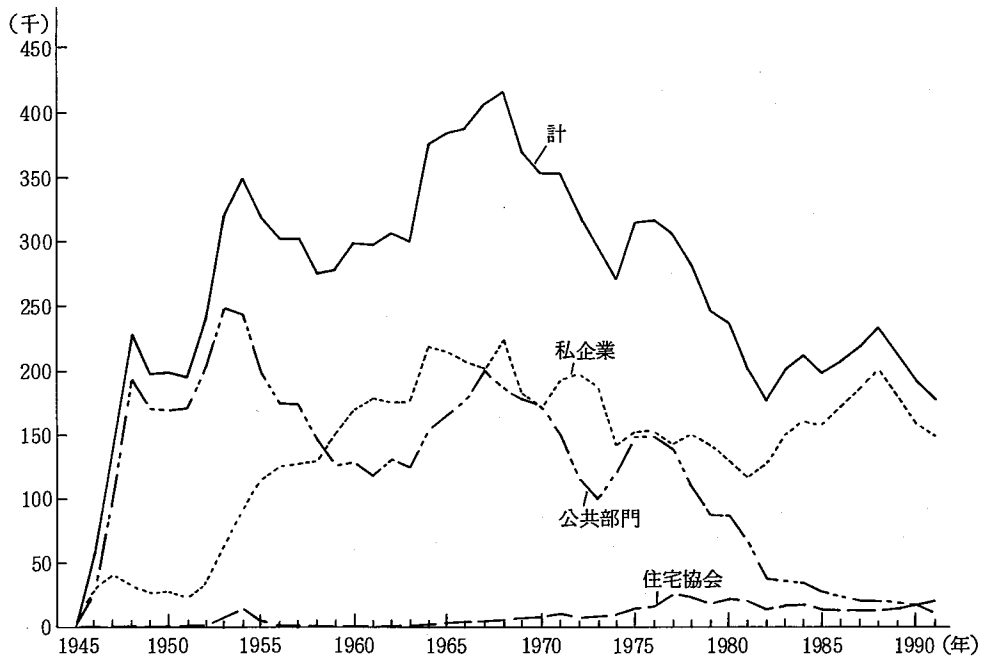
(単位：%)

	持家	公共住宅 <sup>(1)</sup>	民間借家	住宅協会
1914	10	僅少	90	
1951	31	17	52	
1971	52	29	19	
1981	57	31	11	2
1990	68	23	7	3

(注) (1)ニュータウン公社の借家を含む。

(資料) D.O.E., *Housing and Construction Statistics*.

図1 住宅建設（イギリス）



(出所) D.O.E., *Housing and Construction Statistics*. 1981-91.

に、持家は10%から68%、公共住宅はほぼ0%から23%（ピーク時には31%）と、それぞれシェアを拡大する。公共住宅の供給は、持家拡大と共に、住宅ストックの構成を戦後についても大きく変えてきたのである。

図1は、戦後について、年々の住宅建設（完成）を公共部門、私企業、住宅協会の3建設主体に分けて見たものである。ちなみに、私企業による住宅建設は、持家と借家を含むが借家はごく僅かで、基本は持家供給である。図1の公共住宅建設を見ると、その推移は3つの時期に区分される。第1は、戦後から1950年代後半にかけての時期である。この時期、公共住宅建設は、その戸数において私企業による建設を大幅に凌駕する。第2は、1950年代後半、正確には1958年から1970年代半ばにかけての時期である。この時期、公共住宅建設は、15万戸ラインを上下する一方、私企業建設戸数は15万戸ラインを上回り、私企業建設が公共住宅建設を上回る。第3は、1970年代半ば以降の時期である。1976年以降、

公共住宅建設は、その規模を縮小する<sup>1、2</sup>。このように、戦後公共住宅建設は、拡大→安定化→減少と推移し、大量建設は、第1、第2期の成果である。次の問題は、そうした大量供給を可能とした、あるいは反対に第3期に示される如く公共住宅供給を制約する政策とは何かである。

イギリスにおける公共住宅の建設、運営主体は、地方政府である<sup>3</sup>。しかし、地方政府の住宅政策は、中央政府の影響下にあり、これまで政府は、(1)地方政府に対する補助金政策、(2)地方政府の住宅建設の総枠決定にかかわる住宅投資計画制度HIPs(Housing Investment Programs)、(3)住宅取得権(Right to Buy)政策を通して、地方政府の公共住宅建設・家賃政策の方向性、基本的枠組を規定してきた。

地方政府の公共住宅政策は、第1に政府の補助金政策による規制をうける。すでに前節で言及したように、地方自治体は、地方債発行、モーゲッジローン等を通じた市中金融、

<sup>1</sup> 公共セクターによる住宅市場への介入は、同時に土地市場への介入である。図1に示された住宅供給における公共セクターと私企業の比率から推測するに、戦後から1950年代後半までは、公共セクターによる住宅地供給は民間業者による住宅地供給を大幅に上回り、その後も1970年代中頃までは、公共セクターによる住宅地供給は、民間業者による供給と市場を二分する規模であったと思われる。1980年代以降、住宅供給に占める公共セクターの比重は減少著しいが、そのことは即住宅地供給における公共セクターシェアの同時並行的急減を意味しない。シェフィールド市を例にとれば、同市は、宅地開発→民間業者、住宅協会への売却、あるいは自治体所有地での再開発という形でも、住宅用地供給に関与し、1980年代においても、住宅開発用地（ストック）の25%～50%の所有主体をなす(T.Crook *et al.*, *ibid.*, pp.103-104)。

<sup>2</sup> 公共住宅投資に占める土地代の比率は、年々増加傾向にあり、1969年は10%に達し、1975年には19%に達する(S.Merrett, *ibid.*, Table 3・1, p.71)。用地費比率の増加は、開発利益の私物化に他ならない。歴代労働党政府は、The Town and Country Planning Act(Betterment Levy)1947, The Land Commission Act 1967, The Community Land Act 1976の導入により、開発利益の社会的還元を努めてきたが、いずれもその後の保守党政府によって廃止され、実績はあがっていない。

<sup>3</sup> ニュータウンにおける住宅建設主体は、政府機関としてのニュータウン開発公社であるが、建設後の非売却住宅については、大方、自治体管理に移される。ニュータウン建設については、次の文献参照。Pierre Merlin, *New Towns*, 1969, C.Corden, *Planned Cities: New Towns in Britain and America*, 1978.

および政府(Public Works Loan Board)<sup>4</sup>からの借入れによって公共住宅建設資金を調達し、他方政府補助金(exchequer subsidies)、レイト資金の繰り入れ(rate fund contributions)、家賃収入、家賃補助(housing benefit)、公共住宅売却金運用利子(interest on sales)によって先の借入金を返済し、かつ公共住宅の維持・管理費をまかなう。政府補助金は、地方政府の住宅会計のバランスをとる上で、きわめて重要な意味をもつ。

1919年の住宅・都市計画法による公共住宅建設に対する補助金制度の導入以降、1979年に至るまで家賃収入とコストとの差は、原則として政府補助金によって埋められてきた。しかも、1970年代半ばまで、地方政府の公共住宅建設計画は、デザイン条件を満たせば、自動的に政府によって認可され、補助金決定がなされた。つまり、地方政府の公共住宅投資計画に対する中央政府の直接的介入は行わなかったのである。しかし、その下でも、投資計画の許認可とは別に、補助金支給の条件、補助金水準の操作を通じて、政府は、地方政府自らによる投資計画策定をコントロールしてきたといえる<sup>5</sup>。

1919年に導入された補助金制度は、労働者階層が支払いうる家賃とすべての不動産所有者に課せられた1ペニーのレイト(固定資産税)収入を上回るコスト部分のすべてが無条件的に政府補助金によって補われるというも

のであった。しかし、1923年保守党政府は、補助金支給期間を20年間に限定し、さらに支給額を1戸当たり年6ポンドとした。これに対し、労働党は翌年24年、補助金支給期間を40年、1戸当たり都市地域については9ポンド、農村地域については12ポンドに引き上げる。しかし、その後、1933年に保守党政府により1924年の補助金ルールは撤回され、補助金はスラムクリアランスに伴う代替公営住宅建設に限定されることになる。

このように、第2次大戦前、政府は、補助金の支給条件、額の決定を通じて、公営住宅建設の目的(一般的需要向けvsスラムクリアランス代替住宅)を含め、地方政府の公営住宅建設の規模をコントロールしてきたのであるが、同じことが戦後についてもいえる。労働党政府は、戦後直後の著しい住宅不足の下で、公共住宅供給の拡大を計るべく1946年住宅法により、補助金の額を1939年水準の3倍に引き上げた。つまり、補助金は1戸当たり年16ポンド1シリング、60年間とされ、あわせて家賃を下げるため一般会計レイト資金の住宅会計への繰り入れが復活した。その後、保守党政府は、いったん1952年に補助金のレベルを1戸当たり26ポンド14シリング、レイト資金からの繰り入れを8ポンド18シリングに引き上げるが、民間企業による住宅建設の拡大によって年間総建設目標30万戸が達成されるや否や、1955年、補助金を1戸当たり22ポンド1シリング、レイト資金からの繰り入れを

<sup>4</sup>1977年3月末現在で見ると、地方政府住宅投資資金の27.7%は市中調達、37.4%は政府(PWLB)からの借入れである(S. Merrett, *ibid.*, p.154)。

<sup>5</sup>補助金制度の歴史的展開については、Peter Malpass and Alan Murie, *Housing Policy and Practice*, 3rd ed., 1990, および Peter Malpass, *Reshaping Housing Policy*, 1990を参照。



7ポンド7シリングに、共に引き下げる。さらに、1956年保守党政府は、一般需要向け公共住宅建設政策を廃止し、補助金支給対象を老人用1寝室フラットとスラムクリアランス代替住宅に限定する。

その後、1956年に廃止された一般重要向け公共住宅補助金と同じ保守党政権下で復活し（1961年）、さらに後続の労働党政府の下で補助金水準の引き上げが行われ、1967年以降、補助金は市場金利と4%の利子率の差額として計算された。これは、地方政府の公共住宅建設資金の借入金利4%固定化を意味する。この新制度の下で、1戸当り補助金は年額でそれまでの24ポンドから67ポンドに引き上げられ、その後の金利上昇に伴い、1971年には187ポンドにまで引き上げられることになる。もっとも、67年以降のこうした補助金額の急増にもかかわらず、建設費上昇に補助金が追いつかず、1973年まで公共住宅建設は逡減せざるをえなかった。

1970年代以降、補助金政策は、新たに公営住宅家賃政策としての位置づけを与えられる。保守党は、1972年住宅財政法により、公営住宅への公正家賃制度の導入とそれに伴う赤字補助金制度の導入を計る。この赤字補助金制度は、1975-79年の労働党政権期間の中断の後、サッチャー政権下において再度導入され、確立する。1980年住宅法は、赤字補助金を次の式で算定する。

補助金 = 前年度の補助金 + 見積り支出 (reckonable expenditure) - 見積り収入 (reckonable income)

この算定式の意味は、要するに、政府が地方政府の住宅支出、および家賃収入を見積り、

その差額として補助金を決定するというものである。結果は、実際の支出増加を下回る水準での支出見積り、実際の家賃上昇を上回る家賃上昇見積り、従って補助金の一方的削減である。実際、1986/87年度までに、367イングランド地方政府のうち補助金受給地方政府は、88に減少する。

この1980年に導入された赤字補助金制度の下で、~~府~~ 地方政局の住宅会計は、2グループに分かれる。公営住宅建設の縮小と家賃引き上げによって住宅会計が黒字となり、その余裕資金を一般会計に繰り入れる自治体と、逆に公営住宅建設抑制下にあっても家賃収入によってコストをカバーしきれず、一般会計のレイト資金の一部を住宅会計へ繰り入れる自治体である。そこで保守党政府は、新たに1989年地方政府及び住宅法により、地方政府の一般会計と住宅会計の間に垣根を設け、一方から他方への資金の繰り入れを禁止したのである。そのねらいは、住宅会計黒字の自治体に対する余剰金の政府への吸い上げであり、住宅会計赤字自治体に対する家賃引き上げによる赤字解消の強制である。

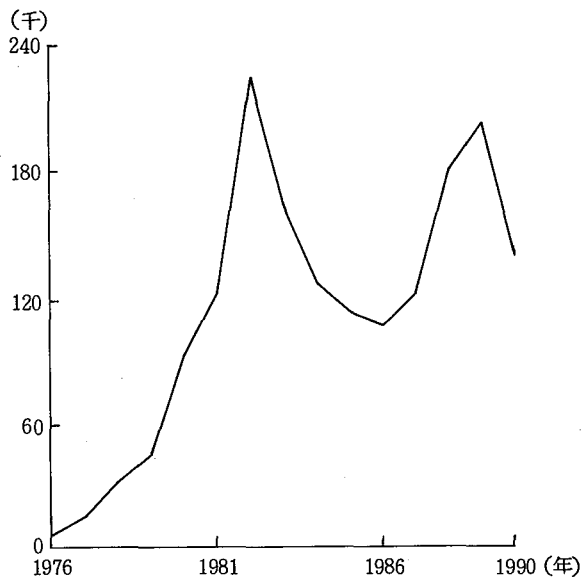
地方政府の公共住宅政策は、第2に住宅投資計画制度HIPs(Housing Investment Programs)による規制をうける。投資計画制度は、1976年に労働党政府によって導入された。それまで、~~府~~ 地方政府の公共住宅建設計画に対する政府の直接的介入は行われず、政府は補助金制度を通して間接的に地方政府の投資計画をコントロールしてきたわけである。もっとも、HIPs制度導入当初の目的は、政府による国全体としての公共住宅投資額の決定とその各地方自治体ニーズに応じての計画

的配分、割り振りにあった。しかし、1979年以降、保守党政府の下で、住宅投資計画制度は、地方政府の住宅投資に対する管理、抑制手段としての意義付けを与えられる。すなわち、地方政府による公共住宅建設のための資金借入れ枠は80年代大きく削減され<sup>6</sup>、さらに公営住宅売却金の公共住宅投資への流用限度は、1981/2年度当初の50%から、1984/5年度には40%、1985/6年度には20%と切りつめられていく。1980年代の公共住宅建設の急減

は、補助金の削減以上に、この住宅投資の総枠決定に対する政府の直接介入、抑制に<sup>7</sup>による影響が大きかったといわれる。

地方政府の住宅政策は第3に、1980年住宅法で導入された「住宅取得権(right to buy)」政策による制約をうける。同政策は、公共住宅ストックにかかわるもので、政府は、公共住宅の3年以上の保障賃借人<sup>8</sup>に対し、自由保有権（非フラット）、長期賃借権（フラット）を取得する権利を付与し、売却を促すた

図2 公共住宅の売却（イギリス全体）



(注) 持家に対する売却で、住宅協会および民間借家部門への売却は含まない。

(資料) Central Statistical office, *Social Trends*, 22, 1992.

<sup>6</sup>大ロンドンでは、1979/80年度から1989/90年度にかけて、住宅投資計画HIPsの割り当て額は84%もの減少を強いられた(Sue Brownhill, Cathy Sharp, Coral Jones and Stephen Merrett, *Housing London: Issues of Finance and Supply*, 1990, Table 3.2, p.22)。

<sup>7</sup>P. Malpass & A. Murie, *op. cit.*, pp.106-110参照。

<sup>8</sup>保障賃借人の規定については、内田、前掲論文, p.89参照。

め、33%（3年間の賃借人）から最高50%（20年間の賃借人）の割引を認めた。さらに、1986年住宅及び計画法により、公共住宅の民間業者、その他地主への売却が認められ、また売却割引幅が拡大された。この「住宅取得権」政策の下で、1980年代150万戸の公共住宅が売却され、公共住宅はその絶対数を減らすことになる（図2）。

明らかに、上記赤字補助金制度（1980年法）、住宅投資計画制度HIPs、「住宅取得権」は、それまでの公共住宅政策からの撤退であり、それを否定するものである。地方政府にとっては、住民の住宅問題、住民への住宅供給は1つの重要な政策・行政課題であり、地方政府は、住宅投資計画の策定が認められ、しかも労働者階層が支払いうる家賃を上回るコスト分を補う補助金支給が認められる限り、公共住宅建設を積極的に行ってきたのである。要するに、1970年代半ばまで展開されてきた積極的な公共住宅政策は、政府自らが予算配分という形で政策的に社会的資源の住宅部門への配分を実現してきたからに他ならない。

そうした政府の予算措置によって保証されてきた公共住宅政策の第1の成果は、確実かつ即時的、しかも効率的な大量の住宅供給である。戦後のとりわけ住宅不足が深刻であった時期、公共住宅政策は、迅即かつ有効に大量の住宅供給を可能とし、実現した。その後についても、公共住宅供給は、住宅市場からドロップアウトせざるをえない社会階層の生活を保障してきた。1980年代以降の公共住宅政策の大幅な後退の下で、ホームレスの数は

この10年間急増するが、この事実、それまでの公共住宅政策が果してきた役割を反面教師として示すものである。また、公共住宅政策は、住宅建設の一主要コストをなす用地費をおさえ、その意味で効率的、有効な住宅供給を可能とする。イギリスでは、1947年から59年までは、公共主体は用地を農地価格で購入し、いわゆる開発利益の社会的還元をはかってきた。59年以降は、土地市場の二重価格化の困難により、公共用地の購入に際しても市場価格ルールが適用されることになるが、大量の公共住宅供給は、その先行投資効果も含め、業者による投機機会の余地を狭め、その面から地価上昇に対し抑制的に働いてきたといえる。

第2の成果は、労働者階層にとって支払い可能な家賃の実現である。イギリス地方政府の住宅会計制度の下では、すでに触れたように、政府補助金および一般会計のレイト資金の繰り入れが、こうした相対的低家賃の実現を可能とする。戦前については、補助金制度導入後もなお家賃水準は割高で、公営住宅は熟練労働者等中流階層によって占められていた。しかし、戦後は、公営住宅家賃はブルーカラー労働者の粗所得の7~8%<sup>9</sup>程度にまで引き下げられ、労働者階層にとって支払可能な家賃が維持されてきたといえる。もっとも、これも1970年代までのことであり、1980年の赤字補助金制度導入以降、低所得者に対しては住宅給付が支出される一方、公営住宅家賃の引き上げが実施され、その結果、住宅給付を受けられない公営住宅居住世帯の家賃

<sup>9</sup>S.Merrett, *op. cit.*, p.184による。公共住宅家賃の純所得（平均）比率は、6~8%を推移する(John Hills, *Unravelling Housing Finance: Subsidies, Benefits, and Taxation*, 1991, Figure 4.1, p.38)。

負担が民間借家世帯水準にまですでに上昇してきている<sup>10</sup>。

第3の成果は、住宅の質にかかわる。第2次大戦直後の公営住宅の質基準は、ダッドレイレポート(The Dudley Report)による。ダッドレイ委員会は、三寝室住宅の最低居住面積を900平方フィート(約84㎡)とした(1944年)。この最低基準は1951年まで守られ、その間に建設された公営住宅は、平均1,044平方フィート(97㎡)であった<sup>11</sup>。しかし、51年以降、保守党政府は、建設コスト上昇下で建設戸数を維持するため、自治体に対し質の切り下げを指導し、59年までには、新公営住宅(3寝)の平均居住面積は897平方フィート(約83.36㎡)まで低下する<sup>12</sup>。こうした公営住宅の傾向的質低下にあつて、パーカーモリス中央住宅諮問委員会は、レポート(Home for Today and Tomorrow)を1961年に発刊し、公営住宅の質の引き上げを説く。パーカーモリス委員会は、4人家族住宅について、800平方フィート(約74㎡) + 物置50平方フィート(約5㎡)、フラットの場合、750平方フィート(約70㎡) + 物置35平方フィート(約3㎡)を提唱した。このパーカーモリス基準は、労働党政権下1967年にやっと立法化を見るが、コスト基準(The Housing Cost Yardstick)との併用を伴ったため(1981年まで)、建設コストがインフレによるヤードステック以上に上昇する状況下

にあつて、パーカーモリス基準は事実上、上限基準化していく。

このように、建設コストの上昇と1戸当り予算の制約により、公共住宅は、1950年代以降、居住面積の点で見ても明らかにその質を落とす。しかしそれでもスラムクリアランスおよび低質民間借家に対する代替住宅の供給を通じて、公共住宅の供給は、住宅の質の向上に確実に貢献してきた。また、わが国と比較した場合、労働党、保守党政府にかかわりなく、公共住宅の水準は相対的に見て高い。1956年に政府が地方政府に対し提示した典型的フラット公営住宅でプラン<sup>13</sup>によれば、4人家族の場合、2寝室、1居間、浴室、台所・食堂で684平方フィート(約64㎡)、2人家族の場合、1寝室、1居間、浴室、台所・食堂で498平方フィート(約46㎡)であり、これはわが国の誘導基準水準の公共住宅がすでに50年代に実現していたことを示す。

しかし他方で、公共住宅政策は、以上述べてきた成果と同時に、これまでいくつかの問題を抱えてきたことも事実である。第1は、建物のレイアウト、デザイン、密度の問題である。これらの要素は、住宅環境問題として住宅の質を規定する。レイアウト、デザイン、密度に関する問題は、補助金算定基準と密接にかかわる。例えば、1967年に導入されたヤードステック制は、建設コストの上昇に算定基準額の増額が追いつかないため、質の悪化と

<sup>10</sup>T. Crook *et al.*, *ibid.*, Table 27 (p. 68) 参照。

<sup>11</sup>S. Merrett, *op. cit.*, p. 102. なお、第一次大戦と第二次大戦の間の公共住宅の質基準は、チューダー・ウォルターレポート(The Tudor Walters Report)による。

<sup>12</sup>D. V. Dennison, *The Government of Housing*, 1967, p. 167.

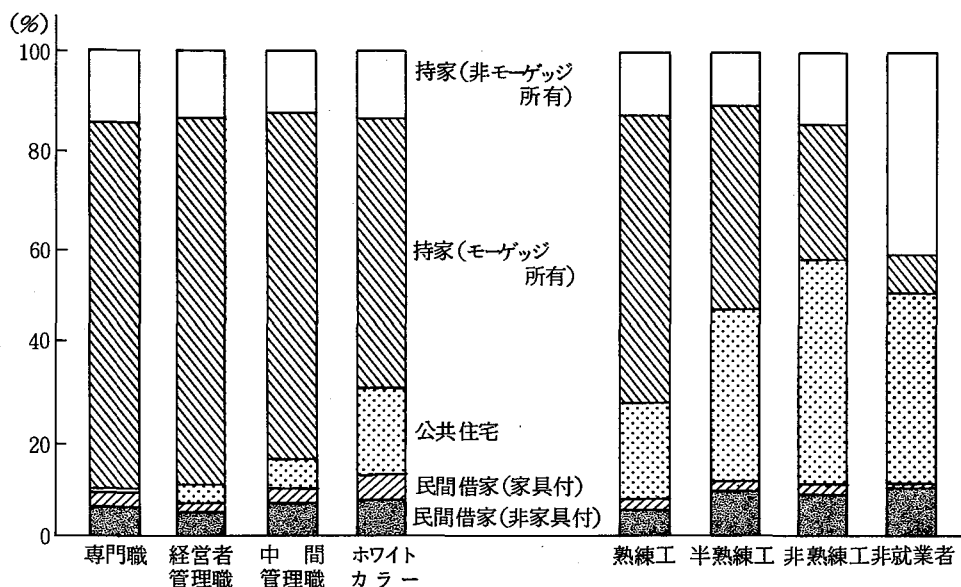
<sup>13</sup>J. Burnett, *op. cit.*, p. 303.

共に、デザイン面でも貧弱化をもたらしたといわれる。この住宅環境分野での最大の批判は、1956-67年に建設された高層建築に対してのものである。この間、コスト削減、用地節約を目的として、政府は、高層フラット公共住宅に対する補助金を増額し、地方政府に対し高層フラット型公共住宅の建設を奨励、誘導した。しかし、その間建設された高層フラットは、レイアウト、デザイン、密度の点で人々の受け入れるものとはならず、従って結果的に、社会的問題を抱える人々がここに集中し、かつその下でパンダリズムが広がり、公共住宅政策批判の一大根拠を提供してきた。しかし、この高層フラットに代表される問題は、公共住宅政策そのものを否定するもので

はなく、6階建以上の高層フラットに対する割増補助金の廃止（1967年）に示された政策変更、および新たにレイアウト、デザインに関する政策をもつことによって十分対処するものである。

第2の問題は、社会的弱者、貧困層の公営住宅への集中、新たな社会的隔離現象の発生である。戦前と異なり、戦後については、社会的中・上層が持家層を形成する一方、社会的下層、社会的弱者の公共住宅への集中が生じた。図3は、世帯主の各職業階層別に、住宅の保有形態を見たものである。図3は、明らかに比較所得水準の高い専門職、経営者・上級管理職が持家に特定化する一方、相対的低所得者層に属する半熟練工労働者、非熟練

図3 住宅所有形態と世帯主の社会的階層（1989-90年、イギリス全体）



(注) 住宅協会および給与住宅を含む。

(資料) Central Statistical office, *Social Trends 22*, 1992, p.156.

工労働者、非就業者は公共住宅への依存度が高いことを示す。社会的貧困世帯に焦点をすれば、社会的貧困世帯は公営住宅に集中化する傾向にある。1975年当時、公共住宅は住宅全体（ストック）の32%を占めていたが、最下位所得階層10%のうちの公営住宅居住者は、その32%を大きく上回る45%であった<sup>14</sup>。この社会的貧困世帯の多くは、失業者世帯、母子家庭、年金生活者世帯からなる。かつての大ロンドン地域の公営住宅居住者について見れば、42%は婦人だけの家庭であり、また33%の年金生活者を含め、62%は非就業者であった<sup>15</sup>。さらに、地域によっては、移民後間もない非白人少数人種の公営住宅への集中化が見られる。

P. マルパスは、こうした公営住宅の社会的下層、貧困層向け住宅化の傾向を特定の公共住宅政策＝残余化政策(The residualisation of housing policy)の結果であると説く。残余化政策とは、具体的には(1)ミーンズテスト(means test)付家賃補助、(2)公共住宅投資のスラム清掃代替住宅への限定化、(3)モーゲッジ利子の税控除に見られる相対的持家優遇、(4)公営住宅の売却、以上の政策を意味する<sup>16</sup>。だが、仮に政府が残余政策を廃棄し、一般需要(general needs)向け公共住宅政策に政策転換を計った場合でも、他方で政策的に持家の拡大を抑制しない限り、公営住宅への社会的下層、社会的弱者の集中化は避けられないと思われる。問題は、そうした貧困世帯の公営住宅への集中化ではなく、持家と比

較しての公共住宅の相対的低質化、かつての公共住宅水準からの質の後退、そして特定地域への公共住宅、従って社会的貧困層の集中、地域の荒廃化である。この最後の点について敷衍すれば、これまで、土地取得コストの節約、投資効率の面から、公営住宅団地はきわめて大規模なものが少なくなかった。その結果、ある地域は、すべて公営住宅によって占められ、そこにまた社会的下層が集中し、パンドリズムを招き、ひいては、当該地域住民に対する差別意識を生むことになる。それゆえ、今後の公共住宅建設は、大規模団地方式ではなく、一方でレイアウト、デザインを含めた質のレベルアップを計りながら、持家、住宅協会住宅等他の保有形態とのミックスの実現にも考慮を払う必要がある。そうした、特定地域への社会的下層の集中を避け、社会的階層の融合を政策的に実現していけば、特定地域への社会的弱者の隔離に伴う特定地域の荒廃、当該住民に対する差別意識(stigma)の発生を防ぐことが可能となる。

第3の問題は、公営住宅管理上の問題である。地方政府は、公営住宅を建設するだけでなく、その管理主体として、入居希望者の配分、住宅の維持・修繕、家賃徴集、住み替移転事務を司る<sup>17</sup>。公営住宅管理については、これまで大きな問題点として次の3点が指摘されている。

1つは、配分の公平性である。一般的傾向として、社会的弱者ほどより条件の悪い公営住宅に配分されるという指摘がなされている。

<sup>14</sup>Stewart Lansley, *Housing and Public Policy*, 1979, p. 164.

<sup>15</sup>S. Brownill *et al.*, *ibid*, pp. 28-29.

<sup>16</sup>Peter Malpass, *Reshaping Housing Policy*, 1990.

この問題については、いくつかの原因が指摘されており、①空き家、割り当てに対する受け入れ拒否率を低く押さえようとする行政官の行動パターン、②比較的所得に余裕のある人は、良い物件の割り当てまで待てるという入居者側の条件、③インナーシティから郊外への白人の脱出に示される非白人少数民族に対する人種偏見、④物件不足が原因として挙げられている<sup>18</sup>。人種差別問題は根が深く、すぐに解決することは困難であるが、公営住宅の割り当て不公平性問題は、公営住宅そのものの改善、つまり低質住宅の改善・レベルアップ、および先に述べた大規模団地方式から分散・各種保有形態ミックス型への公共住宅建設方式への転換により、大幅に改善されると考えられる。

2つ目の問題は、公営住宅居住者の地位(status)と権利(rights)にかかわり、居住条件としての諸規制、およびその官僚的運用にからむ。これまで、住人自らによる修復、室内装飾、外装の余地はきわめて狭いものであった。近年、これら規制についてはより柔軟性を持たせる方向にあるが、根本的問題は、管理と住民要求のミスマッチにあり、その改善策として、管理への居住者の参加、共同管理制の導入がすでに指摘されている<sup>19</sup>。

3つ目の管理問題は、公営住宅間の移転の困難性である。時として、家族構成の変化、

転職に伴い転居の必要が生ずるが、公営住宅間の転居は制約されているといわれる。この移転の困難は、管理問題としては、各公営住宅管理組織相互の情報連絡、情報管理によって改善が期待される。この転居困難問題は、また空き室不足、未修復住宅の長期間放置ともかかわるが、しかし、これらの問題は、公共住宅政策への政府の予算配分問題である。

所得格差を必然的に伴う市場経済下にあってはすべての人々が社会的に望ましい住宅を自らの資力において獲得することはむずかしく、政策介入による社会的住宅供給は不可避である。公共住宅政策は、その社会的住宅供給の主要部分を担ってきた。公共住宅が総住宅ストックのどのくらいを占めるべきかは、まさにその時々々の住宅事情とその後の住宅需要の動向によって決定されるべき問題であるが、イギリスの今日のホームレスの増加は、公共住宅不足を意味し、公共住宅ストック比率22%（1991年）を再び引き上げる必要のあることを示す。また、これまでの公共住宅政策のいくつかの欠陥の教訓に鑑み、今後の公共住宅政策の展開にあたっては、レイアウト、デザイン、密度といった面での質の向上、持家等とのミックス・分散型配置、住民の一部管理への参加を考慮する必要がある。ストック比率の引き上げだけではなく、こうした質の向上という面でも公共住宅政策の再活性化

<sup>17</sup>1983-84年時点について見れば、公営住宅管理職員は全体で57,000人、その分訳は、家賃徴集・会計管理11,200人、入居者配分事務3,100人、維持・管理（清掃を含む）7,500人、団地管理2,700人、修繕管理5,700人、対住民サービスとしての対老人サービス12,300人、ホームレス対応を含む住宅コンサルタント2,500人、その他12,000人である。また、1,000戸当りの平均職員数では、11人～22人となる（Audit Commission, *Managing the Crisis in Council Housing*, HMSO, 1986, p.22）。

<sup>18</sup>P. Malpass & A. Murie, *op. cit.*, Ch. 10.

<sup>19</sup>S. Lansley, *op. cit.*, p. 180.

が要請されているのである。

#### 4. 民間借家および住宅協会住宅政策

持家を一方の住宅保有形態とすれば、公営住宅、民間借家、住宅協会借家は、持家に対するオルターナティブを形成する。概して、公共住宅、民間借家、住宅協会借家の各世帯は、所得階層上、持家世帯の下位に位置し、政策的助成を必要とする。イギリスにおいては、すでにみたように、公共住宅を持家に対する主要なオルターナティブとして位置づけ、政策の重点を公共住宅政策に置いてきた。しかし、今日なお民間借家・住宅協会借家は総住宅ストックの約10%を占め、持家に対する重要なオルターナティブの位置を占める。本節の課題は、この民間借家、住宅協会に対する政策の内容と意義を明らかにすることにある。公共住宅世帯、民間借家世帯、住宅協会世帯は、基本的に社会階層を同じくし、その意味で、民間借家、および住宅協会借家に対する政策は、公共住宅政策を補完するものである。

第1次大戦前、民間借家は、庶民一般の住宅として、全住宅ストックの90%（イングランドおよびウェールズ）を占めた。しかし、その後、絶対数でも減少し、1990年時点では、イギリス全体で161万9,000戸、ストック比率で6.9%を占めるにすぎない。また、民間借家は、家主自体の多くが経済的余裕を欠くことから、未だに多くの欠陥住宅を抱える。不

適格・未処理住宅は、数では持家が48万戸と民間借家の37万戸を11万戸上回るものの、各保有形態間の比率で見ると、持家の5%に対し、民間借家ではその18%と2割近い住宅は不適格・未処理住宅をなす<sup>1</sup>。民間借家世帯について見れば、民間借家の86%（1981年）を占める非家具付住宅世帯の平均収入は、公共住宅世帯のそれを下回る<sup>2</sup>。こうした民間借家世帯の低い家賃支払能力と後述の家賃への公共介入のため、民間借家の投資利回りは概して低い。他方で、一般的持家需要に支えられた住宅価格の上昇、すなわちキャピタルゲインの機会は増加した。結果は、民間借家の売却である。持家および公共住宅の大量供給という外的要因に加え、この民間借家の売却といった内的要因により、これまで民間借家はそのシェアを急テンポで減らしてきたのである。

この民間借家に対する政策の第1は、家賃政策であり、この家賃政策は長らく対民間借家政策の中核をなしてきた。家賃決定への公共介入は、1915年に導入された家賃統制を起点とする。1915年の家賃統制(rent control)は、1915年以前に建てられた一定の課税価格以下の民間借家の家賃を1914年8月3日現在の家賃に固定するというものである。この家賃統制は、第1次大戦後、徐々に解除される。すなわち、1923年には、一旦空家になった借家については統制が解除され、さらに1933年には、課税評価格によって借家が3区分され、高位価格帯のものは即時統制解除、中位価格

<sup>1</sup>Christine M.E.Whitehead and Mark P.Kleinman,*Private Rented Housing in the 1980s and 1990s*, 1986, Table 3 (p.24)による。

<sup>2</sup>C.Whitehead and P.Kleinman,*op. cit.*, p.33.



帯のものは借家人の交代時から統制解除、下位価格帯のものは、そのまま統制継続された。それでも、1938年時点で、統制解除250万戸、最初から統制を受けなかった新築90万戸に対し、210万戸（民間借家全体の60%）がなお統制下にあった<sup>3</sup>。しかし、第2次大戦の勃発に伴い1939年家賃統制解除は中止され、再び統制が強化され、第2次大戦直後、全体の90%以上が家賃統制下にあったと推計されている<sup>4</sup>。

第2次大戦終戦直後、労働党政府は、1946年家具付住宅（家賃統制）法(The Furnished Houses Rent Control Act)により、家具付民間借家にかかわる家賃審判所(rent tribunals)を設置し、さらに1949年家主および借家人（家賃統制）法(The Landlord and Tenant Rent Control Act)により、家賃統制の網を非家具付住宅に拡大し、家賃統制を継続した。しかし、その後の保守党政権下、1954年には、新築民間借家に対する家賃統制が解除され、また住宅修理後の家賃引上げが一部認められる(The 1954 Housing Repairs and Rent Act)。さらに、1957年には、一定の課税評価額以上の借家については統制解除、それ以下のものについては、一旦空家となった後の新たな賃借契約以降の統制解除が決定された。ところが、この1957年法は、統制解除後の借家売却を加速化し、借家人に対する追い出し目的のいやがらせ等が社会問題化したため、保守党政権下の57年法の一部修正（1958年）、1964年追い立て保護

法(The Protection from Eviction Act)の導入に続き、労働党政府は、1965年に、統制解除借家に対し「公正家賃(fair rent)」制度を導入した。公正家賃は、地方家賃係員(local rent officer)、あるいは訴えがあった場合には地方家賃評価委員会(local rent assesment committee)によって決定される。公正家賃の実態は、規制家賃(regulated rent)であり、統制家賃(controlled rent)と異なり家主に対し一定の家賃引上げを可能とする一方、借家人に対しては、市場家賃よりは低めの家賃を保証しようとするものである。

1964年の公正家賃制度導入以降、借家人の変更に伴う統制家賃の解除→公正家賃への転換、そして1969年法による良好なる居住条件整備を目的とする住宅修繕後の統制家賃の規制家賃への転換<sup>5</sup>という形で、統制家賃の規制家賃への転換が進行していく。さらに、保守党政権下、1972年法は、残る統制家賃を順次75年までに規制家賃に転換することとした。また、1974年家賃法(The Rent Act)は、それまで借家法適用の基準とされてきた非家具付き住宅か家具付き住宅かの区分基準を廃止し、賃貸人と賃借人が同一建物に同居しているか否かをその後の借家法適用の基準とした。つまり、家具付き民間借家は、戦後それまで家賃審判所(Rent Tribunals)が決定する適切家賃(reasonable rent)による保護を受けてきたに留まるが、1974年以降、賃貸人が同一建物内に住まない借家(protected tenancy)

<sup>3</sup>Michael Harloe, *Private Rented Housing in the United States and Europe*, 1985, p.130.

<sup>4</sup>内田、前掲論文, p.12.

<sup>5</sup>M. Harloe, *op. cit.*, p.146.

については、家具付き民間借家についても規制家賃が適用され、家主との同居借家(tenancy with restricted contracts)については、家賃審判制度が適用されることとなったのである<sup>6</sup>。

こうした戦後の統制家賃から規制家賃への転換は、一種の規制緩和であるが、1980年代以降、保守党政府は、規制緩和をさらにおし進め、家賃への公共介入の中止、規制家賃の市場家賃への転換を実施してきた。サッチャー政権下、1980年住宅法(The Housing Act)は、なお残る約20万の統制家賃の規制家賃への移行を計る一方、短期間賃貸借(shorthold tenancy)および1980年以降の新築住宅に認められる保証賃貸借(assured tenancy)という新たな賃貸借制度を導入する。この1980年法は、規制家賃から市場家賃への突破口を開くものである。短期間賃貸借においては、借家法の存続保護規定は適用されず、また新築住宅に適用が認められる保証賃貸借においては、公正家賃すなわち規制家賃の適用が除外されており<sup>7</sup>、同法により、借家人に対する政策的保護がさらに取り払われたのである。1988年住宅法は、この1980年法をいっそうおし進めるものである。すなわち、1988年法により、1989年1月15日以降の新契約については、家主は短期間賃貸借か、保証賃貸借かの選択が可能となる<sup>8</sup>。家主が短期間賃貸借を選べば、借家人は適正家賃登録請求権を認められる一方、家主は契約期間後の契約解除が認められる。他方、家主が保証賃貸借を選べ

は、借家人は借家契約の存続保護が認められる一方、家主は借家人との家賃の自由交渉権を認められる。

1980年法、とりわけ1988年法以降の事態は、事実上従来の借家法の存続保護規定の撤廃であり、家賃の自由化である。家主が保護賃貸借契約を選択した場合でも、家賃の借家人との自由交渉を盾に、家賃値上げを迫ることによって借家人を追い出すことはきわめて容易だからである。明らかに、こうした借家権保護・家賃規制の緩和、撤廃は、借家人の側に対し、一方的に負担の増大を迫るものである。この借家契約の自由市場化に伴う借家人の負担増加を緩和する目的で導入されたのが、民間借家に対する家賃補助(rent allowance)制度である。すなわち、非家具付住宅に対する家賃補助を規定した1972年住宅財政法(Housing Finance Act)、家具付住宅に対する家賃補助を規定した1973年家具付住宅(家賃手当)法(Furnished Lettings Rent Act)がそれである。保守党政府は、一方で家賃補助制度によって借家人の負担増加を緩和しつつ、借家契約を市場ルール下に置くことによって、公共住宅の代替としての民間借家の供給増加を計ろうとしたのである。しかし、この両面政策はいずれの側面においても成功していない。借家契約の市場化は、なんら民間借家の衰退に歯止めをかけるものではなかった。すなわち、1981年から90年にかけて、民間借家は、230万戸から162万戸へ、その絶対数を70万戸減らし、その全住宅ストッ

<sup>6</sup>M. Harloe, *op. cit.*, p. 146, および内田、前掲論文, pp. 63-64.

<sup>7</sup>内田、前掲論文, pp. 98-99参照.

<sup>8</sup>P. Malpass and A. Murie, *op. cit.*, p. 115.

クに占める比重を10.8%から6.9%に落とす<sup>9</sup>。また、家賃補助についても、それは借家契約の市場化に伴う借家人の負担増加を吸収するものとはなっていない。そもそも、家賃補助はミーンズ・テスト付であり、家賃補助を受けられる世帯は、一般に所得10分類のうちの最下位2階層に限られるからである<sup>10, 11</sup>。

残る民間借家政策は、修復・改善補助金制度である。すでに述べたように、民間借家の約20%は、不適格・未処理住宅である。また、この不適格住宅の家主も低所得層であることが多く、こうした事態に対する政策が修復・改善補助金制度である。民間借家の住宅改善に対する助成制度は、1960年代に入り一般改善地域制度GIAs(General Improvement Areas)により、それまでの最高補助率50%が75%に引き上げられ(1964年住宅法)、さらに民間借家を多く含むより状況の悪い地域を対象とする住宅活動地域制度(Housing Action Areas)により、最高補助率が90%に引き上げられ(1974年住宅法)、助成度が高められてきた<sup>12</sup>。しかし、持家を含めた改善補助金支給件数は1984年をピークに減少傾向にあり、住宅予算全体の圧縮傾向のなかで、住宅改善に対する政策の後退が見られる。こうしたなかで、1990年には、改善補助金につ

いてもミーンズ・テスト制が導入された。

以上の民間借家政策が長らく家賃政策を中心としてきたのに対し、住宅協会(Housing Association)に対する政策は、金融・財政面からの建設=供給支援を中心としてきた。わが国にはなじみの薄い住宅協会とは、市場より安い家賃での住宅供給を目的とする非常利組織であり、他方、中央、両政府から独立した管理委員会によって管理・運営されている。1989年現在、約68万戸、全住宅ストックの2.6%を占めるにすぎないが、公共住宅を除く借家の25%を占め、その役割は無視できない。経営規模は、数戸の救貧院から1万戸以上の住宅を管理するものまで様々であるが、住宅公社(Housing Corporation)に登録されている2,256協会のうち46協会が過半数の住宅を所有するガリバー型構造を持つ<sup>13</sup>。また、住宅協会所有住宅の2/3はフラットであり、住人の56%は無職、45%は65才以上の老人、57%は住宅給付を受ける低所得階層である。

住宅協会に対する公的支援は、1936年住宅法による住宅協会に対する政府補助金支給に始まる。戦後、1961年住宅法により、住宅協会への貸付けを目的として2,500万ポンドの基金が設定され、さらに1964年には、1億ポ

<sup>9</sup>R. Wilkinson, *op. cit.*, Table 2, p.12.

<sup>10</sup>民間借家に対する家賃補助に関するシェフィールドにおける調査については、T. Crook *et al.*, *op. cit.*, pp.47-48参照。

<sup>11</sup>規制家賃制度下でのデータであるが、次に示すデータは、低所得者世帯にとって、民間借家の家賃負担は家賃手当によっても十分緩和されていないことを示す。粗所得に対する家賃手当を差し引いたネットの支払家賃の比率が20%を上回る世帯が、非家具付借家11%、家具付借家30%、民間借家全体で14%、また30%以上の世帯が、非家具付借家4%、家具付借家16%、民間借家全体で4%(1979年)を占める(C. Whitehead and M. Kleinman, *op. cit.*, p.49)。

<sup>12</sup>M. Harloe, *op. cit.*, Ch.7.

<sup>13</sup>J. Hills, *op. cit.*, pp.112-113.

ンドの予算で住宅公社(Housing Corporation)が設立され、住宅協会への金融的バックアップ体制が整えられてゆく。住宅協会の住宅公社からの借入れの上限は、総借入金の1/3であり、残りについては、建築組合(Building Society)からの調達が求められた<sup>14</sup>。この金融的支援に続き、1967年住宅補助金法(Housing Subsidy Act)によって住宅協会への補助金制度が再び導入され、その後、1974年の住宅協会助成金制度HAG(Housing Association Grant)導入によって補助金の充実化が計られた(The 1972 Housing Act)。この1974年法は、1988年住宅法による修正を受けるが、その間HAGに支えられ、住宅協会は住宅建設、修復・改善事業を積極的に展開した。1982年から88年にかけて、住宅協会は、イングランドだけで91,000戸の修復事業を行い、加えて94,000戸の住宅を建設するが、この住宅建設数は同一期間の公共住宅建設193,000戸の約50%に達する。1974年法は、住宅協会が行う建設・改善事実に対し、公正家賃とコストとの差額の全額をHAGによって補てんし、また1974年以前に建設・改善された住宅に対しては、公正家賃とコストの差額の全額を赤字補助金(Revenue Deficit Grant)によって補てんしたからである。もともと、逆に、住宅協会の黒字に対しては、補助金償還制度(Grant Redemption Funds)により、100%課税がなされた。

しかし、こうした政府の住宅協会に対する積極的助成は1988年に転機を迎える。保守党政権下で導入された1988年住宅法は、住宅協会に対する金融・財政的支援の抑制、削減を目的とし、同法により、公正家賃を上回るコスト部分の全額補助金(HAG)による補てんという従来の原則は廃止され、また事業資金の一部民間金融機関からの調達が義務づけられた。こうした一連の住宅協会に対する支援の後退が協会住宅の供給を抑制し、家賃上げを不可避とすることはいうまでもない<sup>15</sup>。

## 5. 持家政策

1990年現在、全住宅2,337万戸のうち1,579万戸、割合で67.6%は持家である。戦後についても、1950年代後半以降、持家は住宅供給の中核をなしてきた。持家拡大をその全住宅に占めるシェアの推移で示せば、1951年31%、1960年44%、1971年53%、1981年57%、1990年67.6%となる。イギリスにおける住宅の質の向上は、この持家建設に負うところが大きいのである。公共住宅建設の場合と異なり、持家の場合、各個人は自己の責任において、自己資金に加えモーゲージ資金を調達し、自己の判断で住宅を購入する。モーゲージの返済も自己の責任においてなされる。なるほどこの限りでは、政府の介入はない。だが、以上のプロセスにおいて、仮にわが国がそうで

<sup>14</sup>R. Smith, *op. cit.*, P. 94.

<sup>15</sup>住宅協会の連合組織(the National Federation of Housing Associations)によれば、新築住宅の家賃は1992年20.8%の上昇を記録する。これは、新規入居者の平均所得上昇率5.8%を大きく上回り、新築住宅家賃は、所得の29%に達する。こうしたなかで、政府は、住宅協会の住宅公社からの借入限度を従来の67%から62%へ、さらに引き下げることを選定した。これによって、1995年半ばまでに、さらに28%の家賃上昇が不可避となるといわれる(1993年8月23日付 *The Guardian*)。

あるように、都市およびその近郊における用地費がきわめて高ければ、あるいはまた、住宅金融制度が不十分であったり、モーゲッジ利子があまりにも高ければ、個人がその賃金所得能力の範囲において住宅を建設・購入することはきわめて困難である。持家の場合でも、しかるべき政策的介入・助成なくして、良質な住宅を実現していくことはむずかしい。

イギリスにおいて、良質の持家住宅を実現するうえで重要な役割を果たしてきた政策は3点であり、その第1は、用地費、つまり宅地価格にかかわる土地政策である。もともと、土地価格を直接の政策対象とするものとしては、開発利益の社会的還元を目的とする開発利益に対する課税制度が挙げられるにとどまる。開発利益は土地価格上昇の主要部分を形成する。しかし、すでに述べたように、開発利益の社会的還元は、これまでその3度の試みにもかかわらず成果があがらぬまま失敗に終わっている。だが、そうした状況下にあっても、用地費の総住宅コストに占める比率はピーク時で21%（1973年）、33%（1990年）であり、大方20%以内に押さえられてきた。これは、都市計画制度によるところが大きい。都市計画制度そのものについては、次節の課題であるが、土地価格との関連で見れば、イギリスの土地利用計画制度は、次の2点において、宅地価格上昇、つまり開発利益の私物化を抑制してきたと考えられる。

1つは、市街化区域内部でのしかるべき住宅用地の確保である。イギリス都市計画制度下においては、土地利用計画および土地利用変更・建築行為の許可制によって、住宅地が安易に商業用地に転換されることはなく、従っ

て商業用地価格が住宅用地価格に波及し、住宅地価格を押し上げていくことはない。都市計画制度による市街化区域内での住宅用地の制度的保証・確保、そのことによる住宅地価格の商業用地価格からの遮断は、都市内部での投機余地を狭め、住宅用地価格の投機的高騰を未然に防いできたと考えられる。

今1つの宅地価格抑制根拠・要因は、都市計画制度による都市周囲、郊外地域における開発の厳格な規制、田園保存である。ロンドンを取りまくグリーンベルト政策にみられる如く、イギリスにおける都市周囲の田園維持は徹底しており、わが国でよく見られるような郊外での乱開発、スプロール化現象は見られない。都市の周囲は、農業・牧草・林地、および自然公園として保存されている。都市計画制度によって、都市周囲の農地が基本的に農地価格のまま維持されているのである。こうした田園保存は、都市住民にとっても必要と考えられているからであり、また都市部への人口集中、都市膨張を押さえるためでもある。しかし、これらの農業林地は、都市人口の膨張による宅地需給の逼迫を緩和すべく、時として宅地利用への政策的転換がなされる。しかし、政策転換が行われるまでは、あくまで市場評価においても農地でしかない。こうした厳格なる土地利用制度による田園保存、必要時点での土地利用の政策的変更による宅地化、これは1種の開発利益の社会的還元であり、1種の公的用地供給システムに他ならない。確かに、現実には、農地の宅地化、そして持家住宅の建設は基本的に民間企業によって行われるため、農業用途から宅地用途への土地利用変更以後、住宅建設までの期間に宅

表3 住宅価格、モーゲッジローン、及びローン利用者の所得

	全 住 宅			新規購入者			買い替え者		
	ローン 住宅価格 (%)	住宅価格 所得	ローン 所得	ローン 住宅価格 (%)	住宅価格 所得	ローン 所得	ローン 住宅価格 (%)	住宅価格 所得	ローン 所得
1981	61.5	2.74	1.68	79.1	2.20	1.74	51.1	3.20	1.63
1982	68.2	2.54	1.73	85.1	2.06	1.76	56.5	3.01	1.70
1983	68.2	2.68	1.83	85.1	2.19	1.87	57.4	3.12	1.79
1984	69.0	2.72	1.88	84.7	2.27	1.93	58.5	3.14	1.84
1985	69.7	2.70	1.88	85.3	2.27	1.94	59.2	3.10	1.83
1986	70.0	2.81	1.97	86.1	2.35	2.02	60.1	3.19	1.92
1987	68.2	2.93	2.00	84.7	2.42	2.05	59.0	3.32	1.96
1988	67.6	3.15	2.13	84.8	2.54	2.15	58.5	3.60	2.10
1989	67.1	3.18	2.14	82.9	2.61	2.16	57.5	3.69	2.12
1990	68.6	3.05	2.10	82.5	2.66	2.19	69.3	3.39	2.01
1991	69.7	3.04	2.12	82.7	2.67	2.21	62.5	3.29	2.06

(資料) Dept. of Environment, *Housing and Construction Statistics 1981-1991*,  
Table10・9 (p.146).

表4 モーゲッジ市場シェア (ネット貸出)

(単位: 100万ポンド)

	建築組合 <sup>(1)</sup>	(%)	地方政府	保険会社	銀行 <sup>(2)</sup>	その他	計
1970	1,088	87.0	72	35	40	10	1,245
1971	1,600	87.0	107	14	90	12	1,823
1972	2,215	79.0	198	3	345	22	2,783
1973	1,999	70.0	355	121	310	46	2,831
1974	1,490	62.0	559	120	90	113	2,372
1975	2,768	75.0	620	67	60	135	3,650
1976	3,618	93.0	67	13	70	103	3,871
1977	4,100	95.0	5	22	120	29	4,275
1978	5,115	95.0	-62	71	270	-51	5,343
1979	5,271	82.0	298	252	540	27	6,388
1980	5,722	80.0	455	252	520	153	7,102
1981	6,331	68.0	2,265	88	272	353	9,309
1982	8,147	57.0	5,078	6	555	351	14,137
1983	10,928	76.0	3,531	124	-305	21	14,299
1984	14,572	87.0	2,043	259	-195	-20	16,659
1985	14,711	78.0	4,224	200	-502	-9	18,624
1986	19,541	79.0	5,196	435	-506	-14	24,652
1987	15,391	59.0	10,112	769	-433	-11	25,828
1988	23,720	68.0	10,909	591	-329	-9	34,882
1989	24,002	77.0	7,186	50	-230	-3	31,005
1990	24,140	79.0	6,419	110	-317	-2	30,350
1991	20,567	83.0	4,909	-333	-437	-2	24,704

(注) (1)1989年7月以降、Abbey National PLCは除かれる。

(2)1989年7月以降、Abbey National PLCを含む。

(資料) Dept. of Environment, *Housing and Construction Statistics*(various issues).

地価格の上昇が発生し、その価格上昇分＝開発利益は地主および開発業者によって取得される。しかし、用途変更が地方政府計画庁によって決定されるまでは、基本的に、農地については農地としての市場評価が成立しているため、土地利用計画変更後の価格上昇＝開発利益の私物化はその分抑制されざるをえない。都市計画制度は、都市周辺の田園地帯の厳格なる開発規制により、都市近郊にまとまった形で大量の潜在的宅地をストックとして保存すると同時に、都市内部の宅地価格の農業林地への波及を遮断し、またそのことにより民間業者による投機余地を制限することにより地価抑制機能を果してきたといえる。

持家政策の第2は、建築組合 (building society) を柱とする住宅金融制度の育成・確立である。イギリスにおける持家購入者のモーゲッジ (住宅ローン) 依存度は高い。新規の住宅購入者は、住宅価格の80%以上をモーゲッジによって調達する (表3)。また、買い替え者の場合、手持ちの住宅の売却資金を利用できることから、モーゲッジ依存度はその分低下するがそれでも60%前後の資金をモーゲッジによって調達する (同表)。モーゲッジの存在が、持家の実現にとってきわめて重要な要素をなすことがわかる。このモーゲッジ市場において中心的役割を担ってきたのが建築組合である。建築組合とは、共済組合 (Friendly Society) を起源にもつ住宅モーゲッジ貸出専門の金融機関であり、モーゲッジ貸出市場において、これまで毎年59%から95%

の圧倒的シェアを維持してきた (表4)。要するに、建築組合の住宅ローンは、持家購入資金の主要源泉をなし、持家取得を可能としてきたといえる。このことを1973年の例で見れば、最初の持家購入世帯の住宅購入資金の源泉構成は、自己資金6%、建築組合ローン71%、地方政府ローン12%、保険会社・銀行ローン7%、個人的借入れ3%であり、建築組合のモーゲッジローンに大きく依存することがわかる<sup>1</sup>。

このように、建築組合は、持家購入の際の住宅金融の中核をなしてきたのであるが、そのモーゲッジ貸出の資金は、預金、預金利子の滞留部分、モーゲッジ返済金からなる。つまり、建築組合への個人預金が主要資金源を形成する。そして、この個人預金分野においても、建築組合は、銀行と互角かそれを上回る個人預金の最大の受手を形成する<sup>2</sup>。個人預金の建築組合への集中に支えられて、建築組合はモーゲッジ市場において支配的地位を維持してきたのである。こうした建築組合の成長根拠については次の3点が指摘されている。1つは、第2次大戦後しばらく続いたモーゲッジ市場での建築組合の独占的地位である。独占的地位の下で戦後しばらく、建築組合はカルテルによりモーゲッジに対しより高めの利率を設定し、その余裕をもって預金に対してもより高めの利回りを設定し、個人預金の吸収を計ってきた。2つ目は、積極的な支店網の拡大である。1981年時点においても、個人の銀行口座開設比率は61%<sup>3</sup>でしかなく、

<sup>1</sup>S. Lansley, *op. cit.*, Table 2 - 1 (p. 51) 参照。

<sup>2</sup>Michael Ball, *Housing Policy and Economic Power*, 1983, Table 10 - 3 (p. 304) 参照。

<sup>3</sup>*Ibid.*, p. 305.

その間隙をぬって建築組合は支店を増やし、個人預金の吸収を実現してきた。3つ目は、政策的支援措置である。建築組合に対する政府の政策的助成は優遇税制による。建築組合預金利子に対する低率優遇課税(composite tax arrangements)および建築組合の利潤に対する低率優遇課税(通常の52%に対し、40%の税率適用)がそれである<sup>4</sup>。これらの優遇税制は、預金利子設定およびモーゲッジローン利子設定の両側面において、建築組合が銀行・保険会社に対し優位に立つことを可能とし、個人預金市場、モーゲッジ市場での建築組合の支配的地位を実現してきたのである。

これまで、建築組合は税制を中心とする政策的支援に支えられて、個人預金を成功裏に吸収し、そしてそれを住宅ローンに確実にまわしてきたのであり、この点、国民経済的に見て、住宅部門への社会的資金の確保・保証という意味において、建築組合はきわめて重要な役割を担ってきたのである。

持家政策の第3の柱は、モーゲッジローン支払い利子の所得控除(Mortgage Interest Tax Relief)、それに替わる利子率軽減助成(Mortgage Interest Relief at Source)である。この制度の基本的内容は、モーゲッジ利用者に対し、その支払い利子を経費として課税対象所得から控除することを認めるというものである。従って、モーゲッジ利用者は、(支払い利子×利用者の所得税率)相当分の減税となる(MITR)。1983年にMIRASが導

入され、それ以降、モーゲッジ利用者は、それまでの減税分をモーゲッジ利子率の割引きという形で受けとることになる。つまり、この場合、モーゲッジ金融機関が利用者に対し所得税減税分のモーゲッジ利子の割引きを行い、他方で税務当局はその割引き分を金融機関に直接支払い補てんする。ただし、このモーゲッジ利用者に対する助成は、1995年4月以降の廃止が予定されており、またこれまでも1980年代後半以降その水準が引き下げられてきた。すなわち、1988年8月以降については、助成対象モーゲッジに30,000ポンドという上限が設定され、そして1992年4月以降の契約分については、税控除率がそれまでのモーゲッジ利用者の所得税率(1990/91年度の最高は40%)から一律25%の水準に引き下げられ、さらに1994年4月以降、制度廃止予定の1995年3月までの契約分については、税控除率の25%から20%への引き下げが決定されている<sup>5</sup>。

MITR、MIRAS制度によるモーゲッジ利用者に対する助成は、これまで政府の財政措置としては、持家助成の主要項目を形成してきた。表5は、持家に対する政府の主要な財政的支援を示すが、MIRASは、表中の支援額の63%を占める。以下、公共住宅の売却に対する割引<sup>6</sup>(15%)、地方税(レイト)減額<sup>7</sup>(8%)、MIRAS利用の上限30,000ポンドの設定の際に設けられたモーゲッジ利用高額所得者に対する所得税控除制度による減税(5%)、修繕補助金(4%)と続く。

<sup>4</sup>Ibid., p. 308.

<sup>5</sup>1993年10月7日付 *The Guardian* 誌による。

<sup>6</sup>1993年現在、公共住宅の売却に際しては、市場価格の32%から60%(あるいは50,000ポンド)の割引きがなされている(フラットについては上限70%)。



表5 持家に対する政府助成 (1987/88年度)

(単位: 100万ポンド)

	ロンドン	イギリス
M I R A S	684	4,480 <sup>(1)</sup>
修復助成金	58	304 <sup>(2)</sup>
高額所得者に対する税控除	*	370
地方税(レイト)減額	不明	585 <sup>(3)</sup>
低コスト住宅取得助成 <sup>(4)</sup>	25	193 <sup>(1)</sup>
公共住宅購入引き <sup>(5)</sup>	26	1,071 <sup>(2)</sup>

(注) (1)イギリス全体

(2)イングランド

(3)イギリス全体

(4)ロンドンについては、地方政府によるもの、イギリス全体については、地方政府、住宅協会、公企業体によるもの。

(5)1986-87年

\*M I R A Sに含まれる

(出所) Sue Brownill, Cathy Sharp, Coral Jones and Stephen Merrett, *Housing London: Issues of Finance and Supply*, 1990, Table 2・2 (p.16)。

1993年10月現在、モーゲッジ利率は7.9%であり、その下では、30,000ポンドのモーゲッジに対する減税による助成額は月々約50ポンド(上限)となる。このモーゲッジ利用者に対する助成は、多くの利用者にとっては、その有無がモーゲッジ利用を決定付けるというほどのものではないが、公共住宅に対する補助金(1人当たり)と比べた場合、その助成額は決して小さくはない。

持家形成を通しての住宅の質の改善という観点から見た場合、第1の都市計画制度、第2の建築組合助成政策の果してきた意義は大きい。土地利用計画・許可制度が宅地価格の高騰を抑制する一方、建築組合が住宅金融専門機関として住宅部門への社会的資金を確保

し、こうして個人の賃金収入によりながら、多くの良質な住宅が実現してきたのである。

## 6. アメニティと都市計画

これまで論じられてきた政策は、低所得者層に対する住宅供給を含め、一国住宅部門への十分なる社会的資源を社会的にどう確保していくかということであった。これまでの歴史的事実が示す如く、市場経済は、労働者階級住宅への十分なる社会的資源配分を必ずしも実現せず、またとりわけ社会的弱者に対する質・量両面で納得のいく住宅供給を実現しないのであって、そうした市場経済の欠陥を公共主体による政策介入によっていかに是正

<sup>7</sup>地方税は、1990年4月までの固定資産税に相当するrate制度、1990年5月か1993年3月までは人頭税(pole tax)制度、1993年4月以降は、両制度のミックスとしてのCouncil Tax制とその制度の変遷を見る。

していくかが論じられてきたのである。しかし、これまで論じられてきた住宅政策は、個々の住宅の質・量にかかわるものであって、それら住宅の集合体としての地域、住宅を取りまく環境についてはまた別個の政策を必要とする。これまた歴史的経験が示すところであるが、住宅建設を含め都市形成を完全に市場経済に委ねれば、結果は、乱開発、スプロール化現象の発生、投機による地価上昇であり、良好なる住宅・地域環境、すなわちアメニティ空間は実現されない。秩序だった住宅建設、住宅建設と公共的都市基盤整備とのバランスは、地域アメニティという面から住宅の質を実現していく上で不可欠であり、この良好なる住宅環境の形成にかかわる住宅・都市政策の要をなすのが都市計画である。イギリス都市計画の中心は、開発計画とそれに基づく開発規制（開発許可制）にあるといわれるが、本節は、その開発規制に焦点を絞り、その地域アメニティ空間形成における役割を明らかにする。

産業革命、それに続く産業の急成長は、19世紀に入ると都市の急膨張をもたらした。しかし、自由放任主義の下で形成されたヴィクトリア時代の都市(Victorian city)は、道路・交通網の混乱、質も建築年代もバラバラな建物の乱立、スラム問題を孕んだものであった。市場経済は、良好なる都市環境の形成を保証しなかったのである。その一方で、地方政府

は、そうした都市問題を打開すべく、遅ればせながらも、都市衛生状況の管理、スラム清掃とそれに伴う住宅供給という形で都市問題への公的介入の事実を積み上げてきた。1848年公衆衛生法、1851年労働者階級宿泊所法に始まる一連の公衆衛生・住居改善に関連する政策立法措置がそれである。こうした一方で都市貧困の事実、および他方でのそれに対する公共介入の事実の積み上げを背景にして、1909年に最初の都市計画法の実現を見る<sup>1,2</sup>。1909年法は、中産階級のための郊外新興住宅地域での開発規制を目的とするものであったが、その後規制対象地域の拡大を見る。戦後の都市計画制度の基礎を築いたといわれる1947年都市計画法(Country Planning Act 1947)は、すべての町、都市、農村地域を開発規制対象下に置く。

都市計画制度の中心をなす開発規制は、開発申請・許可制によって行われる。都市形成、田園保護に対する公共介入は、この開発許可制を通して行われるのである。1947年法以降、開発申請は、それまでの「任意制」から「義務制」となる。ここで開発とは、地上、空中、地下における各種の「工事、建築」、および土地、建物の「用途」変更を指す。これら「開発」は原則として許可制下に置かれる。従って、(1)「開発」に当たらないもの、例えば、建物の内装の変更、農村・林業などでの土地利用・建物利用、あるいは(2)「開発」範

<sup>1</sup>都市計画制度の成立・発展について詳しくは、次の文献参照。Anthony Sutcliffe, *Towards the Planned City*, 1981, Gordon E. Cherry, *The Evolution of British Town Planning*, 1974, G.E. Cherry, "The Development of Planning Thought," in *The Spirit and Purpose of Planning*, ed. by Michael J. Bruton, および渡辺俊一『比較都市計画序説』1985年、三省堂。

<sup>2</sup>1909年都市計画法の思想的背景については、Ebenzer Howard, *Garden Cities of Tomorrow*, 1902 (長素連訳『明日の田園都市』1968年、鹿島出版会)を参照。

疇には入るが許可不要の開発、例えば、旧用途に戻る場合、「開発命令」による場合、王領の場合等については、開発申請（許可）は不要である<sup>3</sup>。しかし、これら開発許可不要の工事、建物・土地利用変更はあくまで例外事項であり、個人、企業による工事・建築、建物・土地の利用変更は原則としてすべて開発規制の網の中に入る。ここに開発規制制度の第1の特色がある。

開発許可申請の審査、決定（許可、不許可、条件付許可）権限は、カウンティ、ディストリクト、両地方政府にあり、国（環境省）は、一般的監督権、政策決定権、および開発不許可・条件付許可についての不服申立に対する裁定権をもつ。

また、イギリスにおける開発規制の特色は、その運用に際し、地方政府当局の裁量判断に多くを委ねる点にある<sup>4</sup>。この点は、旧西ドイツ、オランダの場合と異なる。つまり、イギリスにおいて、開発許可申請は、都市計画に定められたルールに従って機械的に審査、決定されていくのではなく、最終的には地方政府の裁量判断によって決定される。しかし、開発規制行政における裁量的運営は、地方行政当局の恣意的判断による開発規制運用を意味しない。開発申請は、しかるべき「判断基準」に基づいて、手続き・審査される。裁量性は、あくまでそうした判断基準に基づく。イギリス開発規制の内容・実態は、この判断

基準を抜きにしては語りえないのである。それゆえ、次の問題は、開発許可申請の審査におけるこの判断基準とは何かである。

開発申請は、具体的には地方計画庁において審査、決定される。ここで地方計画庁とは、地方政府の計画・建築局(Department of Planning and Architecture)行政官と地方議員が構成メンバーをなす都市計画委員会(Town Planning Committee)あるいはその小委員会であるプラン小委員会(Plans Sub-Committee)を意味する。関係行政官は、調査、決定原案の作成という形で、また委員会所属議員は、開発計画現地視察、委員会での票決という形で開発規制運営に関与する。担当行政官は、一般に以下の手続きに従い決定原案の作成に向け、開発計画の審査を進めて行く<sup>5</sup>。

第1の審査作業は、提出された開発計画とストラクチャープラン(Structure Plan)との整合性の検討である。このストラクチャープランは、カウンティ計画庁が作成し、その役割は、(1)国、広域(region)政策のカウンティレベルでの具体化、(2)カウンティ地方計画庁の開発政策の提示、(3)より詳細なローカルプランのための基礎提供の3点にある。ストラクチャープランは政策説明書(written statement)と基本図(key diagram)からなり、カウンティレベルでの住宅政策、産業・商業政策、運輸・交通政策、環境保護・維持政策、

<sup>3</sup> これら例外事項について詳しくは、渡辺、前掲書、第4章参照。

<sup>4</sup> John Minett, "Comparing Planning Systems," in *The Third International Planning History Conference*, 1988.

<sup>5</sup> 以下の審査過程について詳しくは次の文献参照。Peter Morgan and Susan Nott, *Development Control: Policy into Practice*, 1988.

環境改善・公害規制等をその具体的内容とする。しかし、一般的評価として、ストラクチャープランが種々の意見の妥協の産物と評されるように、プランにもられた開発政策の解釈余地は大きく、その点あいまいで、下位計画としてのローカルプラン策定に際し、上位計画としてのストラクチャープランはリップ・サービス程度の参照利用しかされないともしられる。この点は別として、計画担当官の第1の作業は、ストラクチャープランにもらわれているカウンティ全体としての住宅需要予測、インナーシティ再開発に関する政策方針、あるいは産業・雇用政策等と開発申請計画との比較検討である。

第2の作業は、開発申請とローカルプラン(local plan)とのすりあわせである。ストラクチャープランで示される開発計画(基本図)は、地域(area)、地区(district)レベルでの話であるのに対し、ローカルプランでは、より具体的な特定地点(special location)にかかわる土地利用計画が扱われる。従って、開発申請の審査作業は、ローカルプランとの比較検討作業以降、地域・地区内の特定化された開発予定地が検討対象範囲内に入ることになる。ローカルプランは、カウンティかディストリクト計画庁(planning authority)が作成するが、作成は任意であり、また担当大臣(政府)は、プランに対する拒否権、修正権を有するものの、ストラクチャープランの場合と異なり、プランは地方議会承認事項であり、大臣承認を必要としない。このローカルプランの課題は、(1)ストラクチャープラン政

策の具体的地域への当てはめ、(2)開発規制のための詳しい判断材料の提供、(3)公有地、私有地両者の有機的開発および用途利用計画の提示、(4)市民への地域計画上の諸問題の提示、以上4点にある<sup>6</sup>。ローカルプランと呼ばれるものには、(1)ジェネラルプランあるいはディストリクトプラン(前者はストラクチャープランの全域をカバー、後者はその一部地域のみをカバー)、(2)グリーンベルト計画のような広域にわたる、しかも特定問題に限定したサブジェクトプラン(subject plan)、(3)近い将来の開発・再開発計画としてのアクションエリアプラン(action area plan)の3種があり、いずれのプランも陸地測量地図(ordnance survey map)に基づく提案図(proposal map)が備えられているため、個々の不動産がローカルプランによっていかなる影響を受けるかの判断が可能となる。

ただし、以上のストラクチャープラン、ローカルプランの二層制は、1971年都市・田園計画法(Town and Country Planning Act 1947)以降についてであり、それ以前については、あるいは未だローカルプランの策定を欠く自治体では、1947年法下の一層制の旧式プラン(oldstyle plan)が開発規制の判断基準となり、またかつての大ロンドン、6つのメトロポリタン・カウンティ・カウンシルについては、1985年地方政府法(Local Government Act 1985)以降、それまでの二層制プランからユニタリーディベロップメントプラン(unitary development plan)と呼ばれる一層制への転換がなされた。

<sup>6</sup>Ibid., p.145.

また、開発計画は、開発許可申請の重要な判断基準を提供するものではあるが、それは絶対的判断基準ではない。それは、第1に、事情しだいでは、開発計画と対立する開発であっても、裁量判断により開発を認めることは可能だからであり、そして第2に、開発計画それ自体が、地域カバリング、および内容の両面で必ずしも満足のいくものではないからである。カバリングについて言えば、1980年代中頃の時点でも、採用決定されたローカルプランは、大ロンドンの人口の44%、メトロポリタン・カウンティの人口の7%、他のカウンティの人口の12%をカバーするに留まる<sup>7</sup>。他方の内容の点についていえば、プラン作成・採用に時間がかかえすぎることから生ずる、現実の状況変化とプランのミスマッチの問題がしばしば指摘されている。従って、第3に、地方計画庁は、ローカルプラン等の開発計画以外にも、以下に述べる判断基準を有しているからである。

第3の審査作業は、申請開発と地域政策<sup>8</sup> (local policy)との比較検討である。地域政策には、立法的根拠をもつものと、それをもたない非公式のものがあり、地域政策は、一般に、ローカルプランにもられた政策の具体化、あるいはローカルプランへの追加政策という意味合いをもつ。具体的政策内容としては、保存地域政策、キャラバン規制、特定地域政策 (ニュータウン・都市開発公社の指定地域、エンタープライズゾーン、簡略化計

画地域(simplified planning zone))、樹木・登録建築物(listed building)保存政策、広告規制等がある。例えば、地方計画庁は、この地域政策を根拠に保存地域内にある建築物の修理に際して、窓やドアのデザインに対する規制、工場周囲の美観規制を行う。

第4の作業は、政府環境省の開発政策との比較検討である。政府の開発政策は、都市計画法に代表される立法、回覧(circular)、覚え書き(note)、大臣演説といった手段によって地方政府に伝達される<sup>9</sup>。地方行政担当官は、開発申請の出されている建築物が歴史的建築物として登録されたものではないか、工場建設申請がエンタープライズゾーン内のものであるかどうか等、開発許可申請の内容と政府の政策との比較検討を行う。

第5の審査作業は、申請の出されている開発予定地、およびその近辺において、これまで開発許可申請が出されていないかどうか、出されていたとすれば、その裁決、裁決理由の内容をチェックすることである。ただし、以前の開発申請の歴史は、あくまで参考であり、同じ道路の数メートル離れた地点での同様の開発が許可されていたとしても、新たな開発許可申請が認められることを意味しない<sup>10</sup>。

第6の審査作業は、(1)開発対象となる建物、(2)隣接建築物・隣接地を含む開発対象となる敷地、(3)近隣地域、以上3対象に対する開発の影響調査である。この第6の審査作業は、最も現実、具体的な作業であり、地域アメリ

<sup>7</sup>A.G.Coon, "Local Plan Coverage in the UK," *The Planner*, Jan. 1986, p. 28.

<sup>8</sup>P.Morgan and S.Nott, *op.cit.*, Ch.5参照。

<sup>9</sup>Ibid., Ch.6参照。

<sup>10</sup>Ibid., p.15.

ティの維持、その形成に直接、具体的にかかわる。また、この第6の作業は、関係行政官、関係議員の裁量判断が最も強く発揮される所であり、都市・田園における環境維持は、この裁量性に委ねられた第6の作業に負うところが大きいのである。

この作業の検討項目は、大きく見て「美観」と「近隣地域への影響」の2つの内容からなる。美観への影響審査では、まず開発の規模、敷地のサイズ、建ぺい率が問題となる。また、建物の数は、敷地サイズとの比較で多すぎても少なすぎても美観をそこねると判断される。さらに、開発対象建築物の容量および高さと同周囲の既存建築物との調和が問われる。周囲の建物との調和は、さらにデザイン、色あいについても求められる。この点では、周囲との調和を保つ必要上、壁面を単にレンガ、タイル張りにするだけでは十分ではなく、材質のきめ(texture)、色あい(colour)も含めたデザインの調和が求められるといわれる。建物の調和、デザインと並んで、造園(landscaping)もまた美観問題の一検討事項である。例えば、工場建設等建物のデザインがかんばしくない場合、建築に際して建物が周囲から見えないような地形(contours)利用の工夫、やはり建物がかくれるような造園、植樹の処置が求められる<sup>11</sup>。環境省は、1985年に出された回覧<sup>12</sup>において、デザインについては、開発申請者の環境省への上告(apeal)、

開発規制の遅延の原因となることから、正当な理由がある場合のみ問題とすべきであるとの考えを示している。もっとも、この回覧通達は、デザインを含む美観への影響が開発許可・不許可の重要な判断基準となることを否定するものではない。美観への影響は一重要判断基準を形成する<sup>13</sup>。

他方の近隣地域に対する影響で問題とされるのは、騒音、悪臭、通勤・物資輸送といった交通への影響、開発予定地への入口の位置が道路へのアクセスとして適切かどうか、インナーシティ商店への影響、住宅需要への質<sup>14</sup>・量の両面での影響、そして他のより適切な利用方法が考えられないか等についてである。

もっとも、この美観、および近隣地域への影響審査においては、開発の種類、開発の場所によって、検討事項、また検討事項の重点の置き方は異ならざるをえない。例えば、シティセンターでの商店の開設に際しては、当該地区がそこに多くの顧客が集中し、かつ歴史的建築物を残すだけに、その建物へのアクセスが十分保証されているかどうか、周囲の建物との外観上の調和が特に問われる。他方、工場建設において最も問題となるのは、工場に出入りする交通の質・量、幹線道路へのアクセス、環境への影響である。また、住宅開発においては、増・改築の場合、外観、敷地の境界からの距離が特に問題となるが、新築

<sup>11</sup>Ibid., p.254, p.268.

<sup>12</sup>Ibid., p.267.

<sup>13</sup>Ibid., p.268.

<sup>14</sup>ここで質が問題となるのは、開発が例えば産業開発の場合、そこで新たに雇用されることになる労働者の階層によって、将来需要されることになる住宅のタイプが、カウンスルハウスか、一戸建かという具合に違ってくるからである。

の場合には、外観と並んで、周囲の道路からのアクセスが適切かどうか、近隣地域の学校、商店といった施設に対する影響が重要な問題となってくる。

最後に、計画担当官は、申請開発計画とのかかわりが予想される他の部署の行政官との公式、非公式での接触、さらに寄せられた住民の意見を考慮に入れつつ、裁定に向け原案リストを作成する<sup>15</sup>。

以上、開発申請の審査過程を順次追ってきたが、そこでの1つの大きな特徴は、第6作業としてとり上げた美観および近隣地域への影響審査にあり、ここに開発規制の精神が集約的に表現されているといえる。第6作業での問題は、アメニティであり、開発許可申請においてアメニティへの影響が審査されるという点に、事前の開発許可申請の原則と並ぶイギリス開発規制の第2の特徴がある。ここでは、アメニティ観念を判断基準として、美観、建物・人口の密度、交通許容量等、生活のゆとり、充実した生活空間の形成・維持が問われてくるのである。そして、この裁量判断余地によって支えられたアメニティ基準に基づく開発規制の存在こそは、その地域カバリング、内容、作成タイミングの点で問題を残す土地利用計画を補い、戦後これまで良好なる住宅・都市環境の形成を可能としてきた重要な要因であったと考えられる。

住宅、オフィス、工場、商店、オープンスペース、公共施設、これら各種都市機能の密度、アクセスを勘案した適切な配置、これら各種機能を連結する交通体系の実現、郊外の

自然環境の維持、そして美観的にも調和のとれた都市、こうした機能、アメニティ両面から生活を支えていく都市建設は、公的主体による政策的コントロールの存在抜きには不可能である。イギリスの場合、土地利用計画(planning)、およびそれまでの生活観念に支えられた裁量判断に基づく開発規制政策によって、市場メカニズムがもたらす乱開発を防止し、秩序立った都市形成の実現に努めてきたのである。

## 7. むすび

自由放任下の市場経済は、あらゆる社会階層に対する社会的に望ましい住宅の供給を実現せず、また経済性・機能性と美観を兼ね備えた社会的に望ましい住宅・都市環境をも実現しない。自由放任経済は、歴史的事実として、都市スラム、非効率的道路・交通網、乱雑・不揃いな町並をもたらすそすれ、社会的資源の住宅部門、都市社会基盤への適切な配分を保証せず、また基本的住宅環境条件としてのアメニティ空間をも保証しないのである。さらに、市場経済下にあっては、社会的資源の住宅部門への著しい配分不足は、投機を呼び起こし、投機的不動産価格の高騰を不可避とする。投機は、社会的富の地主・不動産業者への分配のシフト・歪みを拡大し、住宅部門への資源配分を一層狭め、またアメニティ空間の形成を困難なものとする。

住宅、都市形成においても、公共主体による政策介入は不可避であり、イギリスにおい

<sup>15</sup>P.Morgan and S.Nott, *op.cit.*, p.17.

ては、すでに見たように、(1)公共住宅政策、およびその補完としての民間借家家賃政策、住宅協会(Housing Association)政策、(2)建築組合(Building Society)制度、(3)都市計画制度(開発規制)を3本柱とする政策介入によって、住宅の質・量の確保、都市・農村アメニティ空間の形成に努めてきた。イギリス社会は、政府の直接的公共住宅建設および、優遇税制を初めとする政策的バックアップを受けた建築組合が個人貯蓄を住宅投資資金として囲い込むことによって、住宅部門への社会的資源配分を確保し、また開発許可・開発規制制度によって土地利用・開発をコントロールし、良好なる住宅・都市環境の形成に努めてきたのである。1980年代以降、それまでの住宅政策の後退、撤回が進行するが、戦後、1970年代までは、上記3本柱による政策介入は、わが国の民間指導＝公共補完型政策<sup>1</sup>に比べた場合、きわめてベースのしっかりとした、そして積極的なものであったといえる。

わが国の住宅政策の体系的展開は、ここでの課題ではないが、以上のイギリス住宅政策の展開は、住宅貧困国日本に対し、いくつかの重要な政策転換、政策導入の必要性を示唆する。第1は、公共住宅投資の拡大である。わが国の住宅ストック構成は、持家61.3%、民間借家25.8%、公営住宅5.3%、公社・公団住宅2.2%、給与住宅4.4%(1988年住宅統計調査)である。つまり、イギリスのカウンシルハウスに相当する公営住宅は5.3%でしかなく、そのため高額家賃・低賃条件にもかかわらず民間借家への依存度は25.8%と高い。

とりわけ大都市圏での住宅需給の緩和、住宅の質の向上の両面で公共住宅投資の拡大が必要とされている。その際の留意点は、次の3点である。1つは、広さの点での基準の引上げである。最低居住未満住宅は、民間借家(55.6%)に続き、公共借家(21.6%)に多く集中し、この面での公共住宅の質の引き上げは避けられない。2つ目は、デザイン、建物のレイアウト面での質のレベルアップである。まずは、大規模団地方式から低層、小規模単位での分散配置方式への転換が考えられる。高層建設は、バンダリズムの温床であり、また大規模団地方式は、特定社会階層の社会的隔離につながる。小規模分散方式は、ソーシャルミックスを可能とし、低層化はその小規模分散を可能とする。3つ目は、住宅管理への住民参加である。住民参加は、住民ニーズの把握を確実なものとし、官僚的な画一的管理・運営を防止するうえでもきわめて有効である。

第2は、公共住宅政策の一変種としての公的住宅用地リース方式の確立である。東京を初めとする大都市圏にあっては、総住宅費の80%前後を土地代が占める。こうした状況下<sup>1</sup>にあっては住民の質の改善も望めない。公的責任において、開発利益の社会的還元を計りつつ、住宅用地をリース方式で供給し、住宅コストに占める用地費(リース代)を30%以内におさえることができれば、そのことによる住宅の質の改善効果はきわめて大きい。また、この用地リース方式の下では、これまで公共住宅の欠陥とされてきた、デザイン・建

<sup>1</sup>わが国の住宅、土地政策については、拙著『土地の商品化と都市問題』(1993年、同文館出版)を参照。



物のレイアウトの単調性、社会的隔離現象、官僚的管理は、初めから問題とならない。

第3は、住宅金融の確立である。具体的には、住宅金融公庫の抜本的拡充か個人預金・債権発行をベースとする新たな住宅・都市基盤融資専門の金融機関の確立が考えられる。高度成長期、個人貯蓄資金は、政策的に産業投資に振り向けられ、住宅金融は副次的位置に置かれてきた。そして、オイルショック後にあっても、住宅金融の確立を見ないまま、大量の資金が余剰資金として海外投資、投機へと流れてきた。わが国の住宅・都市環境の改善のためには、かつての産業育成を目的とした政策金融に匹敵する都市基盤整備を含めた住宅整備を目的とする政策金融の確立が必要である。

第4は、すべての開発を原則許可制とする開発規制制度の導入である。この制度の下では、道路、公共施設の整備のないまま建物の建設が進行することは認められない。問題は、開発規制の下でアメニティをどう実現していくかであろう。イギリスにおいては、アメニティ規制は地方計画庁の裁量判断に多くを依存することはすでに述べたが、それが可能となるのも、すでにアメニティに関してそれなりのコンセンサスが国民の間で確立しているからであって、アメニティに関するコンセンサスが崩壊状態にあるわが国にあっては、裁量性は有効に機能しえないことが予想される。アメニティの維持・形成は、開発規制制度に加え、土地利用計画の詳細化、その下での各種土地利用形態、各地域ごとの条例に基づく建築規制の導入が必要とされよう。

わが国住宅事情の抜本的改善は、これまで

の各個人まかせの民活支援型政策体制から、公共主体が、社会的に望ましい住宅、住宅環境実現の基本的責任を負う体制への転換を必要としているのである。

(本稿は、イギリス留学の一成果である。留学に際しては、鹿島学術振興財団、第一住宅建設協会・地域社会研究所、及び森社会工学学術奨励金による助成を受けた。関係各位に感謝し、記してお礼を申し上げたい。)

#### ふくだやすお 福田泰雄氏の略歴

**現 在** 一橋大学経済学部教授

1951年 東京都生まれ

1976年 一橋大学経済学部卒業

1981年 一橋大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学

#### **著 書**

『現代市場経済とインフレーション』同文館、1992年

『土地の商品化と都市問題』同文館、1993年