

Discussion Paper Series A No.462

住宅購入の促進と公共的住宅の再評価
- - イギリスにおける低所得者向け住宅供給の政治経済学 - -

菅 一 城

2005年3月

The Institute of Economic Research
Hitotsubashi University
Kunitachi, Tokyo, 186-8603 Japan

住宅購入の促進と公共的住宅の再評価

- イギリスにおける低所得者向け住宅供給の政治経済学 -

菅 一城

1. はじめに

本稿は、1980年にイギリスで導入された持家化政策が近年どのような展開を見せているのか概観することを目的とする。住宅供給を公営住宅に頼るのか、それとも個人の住宅所有を促進するのか、という二つの選択肢は、雇用政策や社会保障と並んで戦後イギリスの主要な対立点であった。1945年から1970年代まで、労働党は公営住宅の拡充に力をおき、保守党はいわゆる「不動産所有民主主義」を唱えて、税制上の特典などを通じて住宅所有者の保護に努めた。この対立する二つの選択肢の均衡を破ったのは言うまでもなく、1980年に保守党サッチャー政権が導入した持家促進制度 Right to Buy (RTB)による公営住宅の大量売却処分であった。¹近年のイギリス住宅政策における持家化の更なる推進、公共住宅部門の地方自治体から非営利団体への切り替え、などの展開も、これまで住宅の私有化を追求し、公営住宅を残余化するものとして、否定的に評価されている²。しかし、それから四半世紀を経た現在、公営住宅の売却は新たな問題を生み、持家政策は、公営住宅の入居者だけではなく多様な世帯に対して、公営住宅だけではなく民間市場にも参入して住宅購入を促すように変化する一面がある。さらに、民間市場で流通しない住宅を再度公営住宅として活用し、あるいは公営住宅を適切に活用するために民間住宅の購入が促進されるというように、持家促進政策と公共的住宅とは相互補完する関係に至っている。RTBはどのような成果をあげ、どのような弊害を伴ったのか、そして現在なにが課題になっているのか。本稿ではRTBの意図はどのように現在まで継承され、どのように変化したのか、RTBの結果として、住宅市場にどのような変化と問題が生じたのか、を整理し、近年の住宅購入の促進を目的とする諸制度が、a. RTBに代表される公営住宅の割引購入制度だけでなく、公営住宅の再活用を前提として b. 民間住宅の購入も対象とする融資制度、c. 住宅所有権の分割制度、などの手段も採用して、ニーズに柔軟に対応するために、公営住宅を含めて多様な選択肢を提供していることを示す。最後に持家化した後に住宅市場で機能しない住宅やその所有者への対応策として、再び公共的住宅が重視されている点に触れて、RTBが公営住宅の売却によって持家化を促進したことと対比して、今後の課題を展望する。

2. 住宅所有・買い替え・共同体

RTBはなぜ正当化され、住宅購入の促進はなぜ継続されているのであろうか。RTBは、地方自治体に対して、その資産の処分を迫ったという点で、サッチャー政権が多くの分

野で進めた「小さな政府」の一例である。また、人頭税が基本的に全ての世帯に市民的義務として地方税を課したのと同様に、RTB は全ての世帯に生活の場所である住宅について所有者としての権利と責任を課そうとしたものである。これを明示する主張が、いわゆる「不動産所有民主主義」である。しかし、労働党に政権が移った現在でも、住宅所有者としての権利と責任を伴う自立した生活は幸福を保障する一つの条件として肯定され、1980 年に RTB という形で初めて制度化された持家促進の原則も堅持されている。1980 年の導入から現在までに 160 万人の公営住宅入居者がこの制度を利用して住宅購入の機会を得た。自分の家を持ちたい、あるいは持家が最も望ましい生活形態である、という考えは、社会的規範として広範に共有されており、RTB 申請経験のある世帯を対象とする調査によれば、回答者の半数以上が、申請理由の一つに「自分の家を持ちたかった」と答え、1/3 はこれが主な理由であると答えている。³

上述のように、RTB の目的は、権利と責任を伴う住宅所有者としての自立であり、単純に公営住宅を入居者に払い下げて自治体資産を処分することだけではない。公営住宅の売却は手段であり、その目的とするところは、中流階級に典型的な住宅の買い替えを促す点にある。つまり各世帯が、所得水準・家族構成・就業地などライフスタイルの変化に合わせて、適切な大きさと水準の住宅に買い替えを進めるために、住宅市場に参加し、あらゆる住宅が全国的な住宅市場において適切に活用されることが RTB の理想とするところである。一定の所得水準以上にある世帯、とくに住宅を所有する世帯にとって、ライフスタイルの変化に伴って住宅を買い替えるのは当然のことである。RTB とは、公営住宅に入居する世帯にも、このような買い替え行動の規範に従うことを求め、その出発点となるべき最初の住宅として、すでに居住する公営住宅の所有権を有償で獲得する機会を与えるものである。別の言い方をすれば、RTB は、最初の住宅を購入するときだけ公的な支援を保障するが、一度住宅を所有した以後は、所有者が自発的に順次住宅を買い替えることを前提とした制度である。

他方で、住宅市場が過度に流動的になり買い替えが頻繁に進められると、地域間の人口移動が過剰になる結果として、住民の地域社会への定着が希薄になり共同体が崩壊することが危惧される。この限りでは、住宅の買い替えは、社会的に問題の多い、人口流出を引き起こす要因であるといえる。しかし、RTB は、それまで居住していた公営住宅を購入対象としており、入居者の所得が向上した場合でも、多年にわたって暮らしてきた地域共同体の内部で住宅購入の機会を与える。つまり、所得水準が向上する世帯の流出を抑制し、多様な所得階層が混在する共同体を創出することも RTB の目的に含まれている。このように、RTB は、住宅市場での柔軟な活動と安定的な共同体を両立する政策として労働党政権にも受け継がれ、現在に至っている。

3 . 持家の増加と賃貸市場の縮小

持家促進の原則は、住宅市場に大きな影響を与えたと考えられる。表 1 は、1949 年

以降の住宅建設を所有形態別に示したものである。戦後の住宅供給は、民間住宅が増加した 1968 年までと公営住宅が減少した 1968 年以降に大別できる。1968 年までは住宅新築、とくに民間の住宅建設が急増した。1949 年に完成した住宅の 80% 以上は公営住宅であったが、1959 年には戦後初めて民間住宅の完成数が公営住宅の数を超え、1968 年にピークに達した。その後、住宅建設が減少するが、この傾向が決定的になるのが RTB の導入された 1980 年代であった。1980 年代には年間の住宅完成の総数は、1968 年の半数程度にまで減少し、とくに 1970 年代後半まで新築住宅の 40% 前後を推移していた公営住宅は 1980 年代に急速に新築数が減少して 1990 年代には実質的に建設が停止されている。

このような住宅建設の変化は、住宅ストックにも影響を与えた。表 2 は、イギリス全体の住宅ストックを所有形態別に示したものである。まず、持家が 1981 年の約 1200 万棟から 2001 年の約 1800 万棟へと安定的に増加し、全住宅ストックに占める割合も 58% から 70% 余に上昇している。逆にいえば、公営・民間を問わず、賃貸住宅の割合が減少しているのである。なかでも公営住宅が大幅に縮小している。新築が急速に減少し、1980 年以降 RTB を通じて約 160 万棟が売却された⁴。その結果、1981 年の 600 万棟余から 2001 年には 400 万棟弱とほぼ半減しており、全住宅ストックに占める割合も約 30% から 10% 近くにまで減少した。現在では、事実上全ての公営住宅を売却するか非営利法人である登録公共家主に移管してしまい、公営住宅を保持しない自治体数は全体の 34% をこえる。第三に、民間賃貸住宅は 1980 年以降、200 万から 250 万棟前後を推移し、絶対数は近年やや増加したが、全住宅ストックに占める割合は縮小している。最後に、登録公共住宅が急増しているが、公営住宅の減少を補うには至っていない。登録公共住宅とは、協同組合的な住宅協会や個人家主などが非営利的家主として登録したもので、税制上の優遇措置を受ける代わりに家賃を低額に抑え、高齢者、学生、低所得者などを優先的に収容するものである。公営住宅に代わる公共的住宅として位置づけられ、また地方自治体のなかには非営利法人を設立して公営住宅を移管するものもあるので、1981 年の 50 万棟弱から 2001 年には 160 万棟を超え、全体に占める割合も 2% から 6% 台まで伸びている。しかし、処分された公営住宅の過半数は持家に転用されているので、公共的住宅は実数でも対住宅ストック比でも減少しており、民間を含めた賃貸市場縮小を導いている。つまり、1980 年以降、公営住宅が減少し、持家が増加したことは疑う余地がない。

しかし、持家率に限って見れば、ヨーロッパにおけるイギリスの位置づけはあまり変化していない。表 3 が示すとおり、1980 年におけるイギリスの持家率 58% は、ヨーロッパ各国のなかでほぼ中間に位置する。70% 台にあるアイルランド、ギリシャ、スペインに比べれば低いが、フランス、ドイツ、オランダ、スウェーデンは 40% 台にあり、表中 16 カ国の第 8 位にあたる。上述のようにイギリスの持家率は 1990 年には 66% まで上昇し、2002 年に 70% に達した。しかし、この時期にはヨーロッパ各国でも同程度

に持家化が進み、イギリスの順位は 1990 年代半ばまで変わらない。オランダ、スウェーデン、オーストリア、フランスなどが公営住宅を拡充し、ドイツやスイスが賃貸市場に依存し続けるのに対して、イギリスはイタリアやベルギーなどと肩を並べる持家依存国に加わった⁵。保守党政権による RTB 導入が与える印象に反して、イギリスは一貫して平均的な持家率を維持してきたのであり、むしろ 1990 年代後半に政権が労働党に移ってからの持家率の上昇がヨーロッパのなかでのイギリスの位置づけを変えつつある。

さて、賃貸市場の縮小とならぶ問題が住宅価格の高騰である。表 4 が示すように、1990 年代前半には安定していた住宅価格はその後、急騰した。これにあわせて賃貸住宅の家賃水準も上昇している（表 5）。このため、このような持家・賃貸住宅の価格高騰は、直接的には、すでに住宅を所有していた世帯よりも、賃貸住宅に入居する世帯の負担を増加させた。この時期に進行した賃貸市場の縮小は、このような負担増に拍車をかけ、住宅購入の資力に欠ける世帯の選択の余地をさらに狭めた。低所得者向けの選択肢が縮小していることは別の視点からも確認できる。表 6 は、1990 年度以降の住宅着工を住宅の規模・種類別に示したものであるが、1 寝室と 2 寝室の小型戸建住宅は減少し続け、2000 年以降は 4 寝室以上の大型戸建住宅が最も多く建設されている。また、集合住宅でも 1 寝室のものは減少し、2 寝室の集合住宅が急速に増加している。このように低所得者向けの小型住宅は減少する傾向にある。これらの問題は、低所得者層が集中し、住宅価格の水準が高い地域で、とくに深刻な問題となった。具体的にはロンドンを中心としたイングランド南東部、東部を指すが、ここではロンドンの例を見てみよう。

ロンドンの住宅市場はイギリスでは独特であり、表 7 が示すように、他の地域では 1945 年以降に建設された住宅が中心になっているのに対して、用地難が一因となって新築住宅の余地が限られるため、現在でも 1945 年以前に建設された住宅が過半数を占める。そのため、表 8 が示すように、集合住宅が中心となっているのも特徴である。とくに、近年は 2 寝室の集合住宅が供給の中心になっており、戸建・集合住宅のそれぞれが大型化している。また、ロンドンでも 1995 年以降、持家が増加し、公営と民間の賃貸住宅が減少している。その結果、公営住宅や登録公共住宅の空き家率は急速に減少している（表 9）。このため、地域社会を支えるさまざまな分野で首都圏を離れるものが相次いでいる。教員の場合、2003 年次にロンドンで 1,020 人、南東部で 670 人、東部で 450 人の欠員が生じ、1,610 人分を代用教員で充当している。学校ごとの教員の転職率は 2001 年で 30%に達し、ある調査では回答者の 63%が、ロンドン以外の職場を検討した理由として「安価な住宅」と回答している。看護師の場合、2002 年次に、ロンドンで 2,750 人（6.1%）、南東部で 1,570 人（4%）、東部で 930 人（3.8%）の欠員が生じた（イングランド全体では 3.1%）。ロンドン勤務の看護師の 1/5 がロンドン以外の職場への転職を積極的に検討し、その 60%が安価な住宅を理由としている。警察官の場合でも 2001 年度にロンドンで 1,262 人、南東部で 850 人、東部で 523 人の警察官が転職した。刑務所の場合は、2003 年次にロンドンで 156 人（6.67%）、南東部で 236 人

(10.05%)、東部で87人(5.95%)の欠員が生じた。⁶これらの職種は地域社会の基本的なサービスに従事しており、深刻な問題として位置づけられている。

また住宅難が深刻な影響を及ぼしている問題として、都市部を中心としたホームレス問題を指摘することができる。イギリスでは、ホームレスとは路上生活者に限定されず、配偶者や親の家庭内暴力の被害者などを中心に、何らかの住宅を手当てする必要が公的に認められた者を指し、住宅の割り当て以前に別の方法で解決する場合も少なくない。しかし、公営住宅はホームレスの収容施設として最も基本的な手段として活用されている。公営住宅や登録公共住宅に十分な空きがない地方自治体は、専門の施設を設置する、民間賃貸住宅を借り上げるなどの対応をしている。とくに住宅難が深刻なロンドンでは、民間宿泊施設に収容する形での対応を迫られているが、経費が高額であり、また子連れ世帯などに適切に対応できないなど問題点が多い。このように、公営住宅の削減による持家化の促進は一定の成果をあげたが、住宅形態の選択肢が狭まり、各世帯が抱える多様なニーズに社会的に対応できないという課題に直面している。

4. 二つの解決策

このような事態に対して、二つの解決策が採られている。一つは、低所得者層に対する持家購入の促進であり、もう一つは公共的住宅の再活用である。両者は相互補完する関係を構築したが、民間賃貸住宅はいずれとも両立せず、あまり重視されていない。民間住宅市場においては持家促進が目標であり、賃貸住宅の強化はこの目標と対立する可能性がある。また、低所得者層のために賃貸住宅市場をする場合には、公共的性格が与えられている公営住宅の活用が優先され、民間賃貸市場を強化する根拠は弱い。そこで、以下では、この二つの選択肢について順次紹介する。

5. 住宅購入の促進

まず、低所得者層の住宅購入促進について見てみよう。イギリス政府は、1980年代から低所得者層の不動産市場への参入を重視して、多様なニーズに応じるため複数の低価格持家促進事業 Low Cost Home Ownership を運用してきた。ここで、これらの事業が意図しているのは、不動産市場での買い替えの出発点となる最初の住宅を購入させるだけでなく、公営住宅の入居者に民間市場の住宅を購入させて公営住宅から転出させ、空いた公営住宅に別の入居者を収容することである。この側面は、住宅難への対応として重視され、後述する Homebuy、Cash Incentive Scheme など複数の制度が、対象者を公共的住宅の入居者に限定し続ける一方で、対象物件を民間住宅に拡大している。2005年1月には、低所得者層に対する新たな住宅購入促進5ヵ年プログラムも発表され、公有地を活用した住宅新築、低密度開発に対する規制強化、住宅の耐用年数の長期化などと併用して、住宅所有を促進することになっている。

地域によって抱えている住宅問題は異なり、多様なニーズが存在するので、Low Cost

Home Ownership 事業は、複数の制度からなっている。従来の RTB を別とすれば、Low Cost Home Ownership の中心となっているのは住宅購入資金を融資する Homebuy、住宅所有権の分割を認める Conventional Shared Ownership と Do-It-Yourself Shared Ownership の 3 種類である。さらに 2004 年に、後述する Key Worker Living 制度も運用が開始されている。これらはいずれも中央政府ではなく地方自治体が指導的役割を担うことを前提としている。しかし、地方自治体には、公営住宅や登録公共住宅などの公共的賃貸住宅を重視し、Low Cost Home Ownership は相対的にはいまだ積極的には取り組みを開始していないところも多い。地域的には、ロンドン、南東部、東部、西ミッドランドなど住宅価格が高水準にある地域で取り組みが進んでいるが、他の地域とくに北部では十分ではない。(表 10) 他方、市場調査・物件管理・窓口業務などは登録公共家主も分担するが、その業務遂行能力が不十分な場合も多い。以下では、さまざまな制度がそれぞれどのような世帯と物件を対象にして、どのような措置をとっているのかを中心に概観する。

5 - 1 . 公営住宅売却価格の割引 a. 第一は、公営住宅を割引して売却する方法である。代表的なのは RTB である。利用対象者は 2 つの側面から限定される。第一は居住に関わるもので 公営住宅、登録公共住宅、RTB 適用家主である Housing Action Trust が所有する住宅、での合算の入居歴が 5 年以上に及ぶこと、である。以前は入居歴の下限は 2 年であったが、近年、ロンドン中心部の再開発区域で購入後に不動産業者に転売することを目的として公営住宅に入居して RTB を利用する者が相当数存在するとされて、2004 年 11 月の法改正に伴って延長された⁷。第二は、収入基盤が確立していることであるが、これは返済能力のない破産者、破産申請申し立て中の者、何らかの債務を負って返済の終わっていない者を排除しているだけなので、住宅を購入する資力を伴う者ならば事実上、全入居世帯が対象となる。過去 12 ヶ月同居した親族などと共同名義で購入することもできるが、利用対象者が、すでに公営住宅などに入居している世帯に限られるのが、この制度の特徴であり、限界でもある。

利用対象者が限定されるのは、この制度の売却対象物件が、すでに入居している公営住宅などに限られるからである。基本的に全ての公営住宅が対象に含まれるが、地方自治体に勤務する者を対象にした公務員宿舎と高齢者や障害者向けに特別に建設された住宅は除かれる。また、2004 年 11 月から、転売目的の悪用を防ぐため、取り壊し・再開発が予定されている住宅も対象から外された。また、対象物件が唯一の住居として利用されることも条件になっている。

この制度の骨子は、公営住宅などでの家賃支払い年数に応じて、売却価格を 32% から 70% まで割り引く点である。ただし、当初は全国一律に、1999 年 2 月 10 日以降は地域ごとに改められた最大割引限度額の範囲にとどめられる。割引限度額は当初、全国一律に 50,000 ポンドであった。地域別割引限度額導入後は、イングランド南東部の大

部分とロンドンの一部で 38,000 ポンド、以下、東部で 34,000 ポンド、南西部で 30,000 ポンド、北西部と西中部で 26,000 ポンド、東中部とヨークシャー・アンド・ハンバーで 24,000 ポンド、北東部で 22,000 ポンド、ウェールズでは 16,000 ポンドとなっており、住宅価格が高い地域で大きな割引を認めるよう設定されている⁸。しかし、2003 年 3 月 27 日に、ホームレスの発生状況と住宅価格の高騰から検討して、とくに住宅事情が逼迫していると判断されたロンドンと南東部の 41 の地方自治体では、公営住宅を再活用することが優先され、割引限度額が 16,000 ポンドに減額されている。申請者は、この割引を適用して、全額を一度に支払って購入をすすめる。1993 年から約十年の間、分割払いを認める Rent to Mortgage 制度も設けられていたが、利用が少ないために 2004 年 11 月に廃止された。1980 年の制度導入以来、毎年 6000 棟以上が売却・購入された。その結果、累積額で約 450 億ポンドが地方自治体の資産収入となり、自治体債務の返済や他の資本支出に使われた⁹。

b. 購入者が購入から 5 年以内に、当該物件を売却する場合には、購入時の割引比率に応じて、転売価格の一定割合を地方自治体に払い戻すことになっている。以前は、払い戻しが求められる期間は購入から 3 年間で、払い戻し額も購入時の割引額の実額であったが、転売目的の制度悪用を防ぐために、2004 年 11 月から期間を延長し、定額制から定率制へ変更された。また、同様の理由から、開発業者など第三者と転売の延期を談合したことが明らかな購入者にも割引分の払い戻しが義務付けられた。このように、本来、公営住宅を削減して持家を増加させるという単純な目的を掲げた RTB も、近年では悪用の防止や地域間格差など複雑な地域ごとの事情に対応することが求められている。

RTB の各所に変更を迫ったロンドンでの制度悪用は、同時に RTB がどのような背景で利用されているのか示唆する。これは、再開発計画区域指定が見込まれるロンドン中心部の地域再生計画区域で、開発業者が公営住宅入居者に資金援助して RTB に申請させ、購入後に買取るケースというのである。RTB を業務に利用している会社は二種類ある。第一は、RTB 申請手続きの代行業者である。業者が仲介した申請は取り下げられることが多く、行政処理には不必要な負担を課しているが、ここではとりあげない。問題は、第二の買取業者、つまり公営住宅の入居者に購入後の転売と転売後の賃貸を契約するようインセンティブを提供する業者である。このような契約により、業者は住宅資産を効率的に取得することができ、他方、公営住宅の入居者は、とくに転売に困難が予想される物件を購入する場合には転売先を確保し、さらに購入資金と売却益の差額から利益を得る可能性もある。このような業者の活動はロンドン中心部に限られているが、1998 年以降、転売目的の購入急増とともに業務を拡大し、現在では数千棟の旧公営住宅を取得したと推測されている¹⁰。

このような買取業者のサービスは、多くの公営住宅入居者には明確な利点はないはずである。しかし、それでも業者が住宅取得に成功したのは、強引な営業方法や誤解を

招く広告のためだけでなく、一部の公営住宅入居者の需要に巧みに応えたためでもある。公営住宅の入居者には、一般の金融機関からの融資に必要な所得証明が得られない、あるいは家賃滞納が相当額に及ぶなど、収入見込みを保証できない者が相当数存在する。また、1980年代にはRTBの申請者は所得の安定した中高年世帯に限られていたが、近年は利用者が若年化する傾向にあり、一般の金融機関から融資が受けられない世帯も増えつつある。このような一般の金融機関では貸付が得られない場合でも、これらの買取り業者からは低金利融資の可能性がある。また、買取り業者に住宅を売却した際には、平均してRTB割引額の1/4程度の売却差益も得られる¹¹。だが最も重要なのは、現在入居しており購入を予定している物件が5階以上の高層アパートや規格工法の住宅などの場合にも、一般の金融機関から融資が受けられないことが多いという点である¹²。さらに、このような物件は購入した後も転売に著しい困難を伴う。上述のように、RTBは所有者による買い替えを前提とした制度であるが、再開発の対象となる地域では、このような想定が機能しない一方で、深刻な住宅難という状況下では、買取り業者は民間賃貸住宅として再活用する余地がある。2000年以降、ロンドンの住宅保有形態は大きく転換している。ロンドン中心部では、3年間で公営住宅の26%が民間賃貸住宅となり、家賃は月1000ポンドに達する場合もあるとされている¹³。業者に転売されることで、公営住宅が家賃水準の高い民間賃貸住宅として転用されること、さらに再開発計画が実施される際に公的資金が必要以上に投入されるなどの制度悪用の弊害はあるが、それらの背景には、とくにロンドンで顕著な公営・民間双方の賃貸住宅の不足がある。

c. 他方、1999年2月の地域別割引限度額の導入は、もっとも全国的に地域差を意識した制度変更であった。また、新制度導入の直前に申請件数が急増した。しかし、新制度の導入に伴い、申請が以前の水準に戻っていることもあり、これは一種の突発事態として理解されている¹⁴。地域別の割引限度額は、実質的には各地域の平均的な割引額を考慮して設定されたものであり、申請を刺激する性格のものではない。また、1990年代にはすでにRTBは広く受容され、1999年の割引率の変化が社会的に大きな刺激となったとも考えにくい。申請件数は、割引水準の変化以外にも多くの要因の影響を受け、また、割引率変更の地域ごとの影響も公営住宅ストックの処分状況が異なるので一律には評価できず、新制度の導入と申請の一時的急増を直接的に関連付けるものはない。

このようななかで、申請の一時的急増を招いたのは、公営住宅の入居者が、割引率変更後に家賃が増額される可能性とRTBが縮小される可能性を危惧したという理解が比較的有力となっている¹⁵。つまり、申請の急増を招いたのは割引率変更それ自体ではなく、その変更に伴ってRTBが廃止に向けて動き出すという誤解であったという理解である。割引率変更以前、多くの地方自治体は、変更についての情報を十分に提供しておらず、風聞や誤った情報が支配的となる余地を残した。一般に、RTBは評価額の高い物件に対して高い割引率が適用される場合に効果的である、と考えられる。しかし、実際

には割引率の変更は、逆に入居歴が短く、購入資力に不安が伴い、購入が実現しない可能性も高い入居者の申請を促した。RTB の最も多い申請理由は、「自分の家を持ちたい」というものであった。他方、割引率変更を理由に挙げた者は少数にとどまり、「RTB がさらに変更される、あるいは廃止されるという風聞」を理由にあげたものがほぼ同数に及んだ¹⁶。そもそも申請者の過半数が変更を理解しておらず、申請を取り下げた者の理由も、融資が受けられなかった、など財政上の理由が多く、割引率が予想より低かった、と理由は少ない。また、実際に購入した世帯の多くは、支払い可能な最大額まで支払う気があり、実際に必要とした額以上に支払う用意があった¹⁷。このように、地域別割引率の変更は、制度変更とは直接的には無関係な理由で駆け込み申請を増加させ、また偶然にも RTB の利用希望者が潜在的に多数存在することを示す結果となった。

このように、公営住宅入居者のあいだでは需要の高い RTB ではあるが、対象物件がすでに入居している公営住宅などに限定されるため、割引率の水準以前の問題として、地域ごとの公営住宅の入居条件や社会的イメージなどに強く制約される。さらに、この制度を利用して購入価格を引き下げても、多くの入居者にとって、住宅購入が相当の資金を要する選択肢であることに変わりはなく、不安の伴う入居者は申請を躊躇していることも 1999 年 2 月の経緯から明らかとなった。さらに根本的な問題は利用対象者が公営住宅の入居者に限られる点である。

d. RTB のほかにも割引購入制度はある。Right to Acquire 制度は、RTB から除外されている 1997 年 4 月 1 日以降に登録公共住宅となった物件に適用される制度で、農村部の小規模住宅やホームレスなどの保護施設として利用される住宅が購入対象から外される。割引限度額は地域ごとに 9,000 ポンドから 16,000 ポンドまでに設定され、RTB に比べると割引額が抑制され、また入居者は購入価格の 50%を負担することが義務付けられてもいる。この制度の対象から外された物件についても、所有する登録公共家主の判断で同様の割引措置を講じることもできる。これは Voluntary Purchase Grant Scheme 制度と名づけられている。この制度に参加するかどうかは登録公共家主が自主的に選択するため、登録公共住宅の入居者全てに適用されるわけではない。また、民間住宅を対象として、住宅価格を割り引く代わりに、購入資金を補助する制度も同様の効果をもつと考えられる。Cash Incentive Scheme は、地方自治体が公営住宅入居者を対象にして民間住宅購入資金を補助する制度で、持家化を促進するとともに、地域の住宅事情に応じて、たとえば家族向けなど、需要の高い住宅を対象を限定して公営住宅入居者の循環を促すものである。この制度を運用するかどうかは各地方自治体がそれぞれ判断して決める。財源面でも、中央政府は関与せず、地方自治体が自主財源から拠出しなければならないが、自由に補助の対象と金額を設定できる。このように、購入価格を割り引いて公営住宅を売却する方法は広く行われているが、RTB と Right to Acquire 以外は実績が小さい。また、すでに触れたいくつかの問題点のほかに、根本的な限界とし

て、公営住宅などの入居者だけを対象としているので、すでに余剰の公営住宅の売却を完了した地方自治体の多い現在では、今後の活用の余地が限られる、あるいは最初の住宅の購入は促進できるがその後の買い替えは保障できない、などの問題がある。

5 - 2 .住宅購入費用の融資 そこで、現在重視されている第二の方法は、公営住宅入居者以外も対象者を拡大し、また民間住宅も対象物件として、購入資金の一部を公的に融資する方法である。制度によっては、すでに住宅を所有する世帯も対象者に含めて、買い替えを支援することもできる。複数の制度が運用されているが、いずれも、購入した住宅を転売するまでは返済を求めないところに特徴がある。また、購入時の購入価格に占める融資額の比率に応じて返済額が決定し、転売価格から同じ比率分を返済することになっている。その限りでは、これらの融資制度は上述の購入価格割引制度と同じ効果をもつが、売却価格ではなく購入費用に関与することによって、地方自治体が売却価格を決定できない民間住宅にも活用できる。

融資制度には対象住宅を拡大すると同時に利用者を限定して、特定の目的に対応できるという利点もある。この代表的な例が、ロンドン周辺での医療・教育職員不足の解消を目的とする Key Worker Living である。この制度は、利用資格要件を複雑に限定している。つまり、ロンドン、イングランド南東部、東部の 公的部門に属し、 基幹的サービスの現場職員であり、 深刻な人員難が認められる部門の職員を対象とし、実際には看護師などの医療職員、学校教員、警察職員、刑務所職員、ソーシャル・ワーカーなどの福祉職員に適用されている。ただし、利用資格は地方自治体ごとの人員確保の優先順位、職種ごとの業務改善目標によって異なる。一部の地域では、都市計画技術者や消防職員にも適用される。外国籍であっても、EU 諸国など入国審査の対象にならない国籍の出身者であれば、イギリス人と同様に融資を申請できる。それ以外の国籍でも、資格要件となる職種で 4 年間イギリスでの雇用歴があれば、永住許可を申請することができる。永住許可を保有し、在留の意思があれば、融資を申請することができる。また、利用資格は世帯年収の水準でも制限され、6 万ポンドが上限とされている。ただし、後述するように、8 万ポンドまで例外的に認める場合もある。夫婦など同一世帯の二人の有資格者が一つの物件を購入する場合の倍額融資の申請やほかの公的融資制度との併用はできないが、二人分の所得であることは融資額決定の際に考慮される。

以上の利用要件を満たしていれば、すでに住宅を所有していても申請することができ、最初の住宅購入だけでなくその後の買い替えにも活用できる。このように利用資格を厳密に限る一方で、活用の可能性を各出しているのが一つの特徴といえる。具体的な融資内容は、 民間住宅か登録公共住宅を購入する資金として 5 万ポンドまでの融資、 ロンドンの教員だけを対象とする 10 万ポンドまでの特別融資、の二つである。後者の場合に、世帯所得の上限が 80,000 ポンドまで認められる。このほかに、後述する 住宅の分割所有権の斡旋、 賃貸住宅の斡旋、なども行う。この制度は、地元の登録公共家

主が事務局となり、利用対象となりうる住宅のリストを管理する。申請があった場合には、申請者が地元での優先順位から判断して即時融資の対象となるか、あるいは融資待機者のリストに加えるか、などを審査して、即時融資の場合は融資額を決定する。ロンドンの教員の場合は の特別融資の対象となるかどうかも審査するが、成人教育機関の教員は審査を免除される。融資額は世帯の総所得を基準に、貯蓄、すでに住宅を所有する場合はその評価額、学費ローンなどの債務、購入対象物件の抵当額と購入価格などを考慮して決定する。この制度を利用して最初の住宅を購入し、その後、家族構成の変化に応じて買い替えを行う場合は、最初の融資と最初の住宅の売却益に加えて、買い替えのための融資も受けることもできる。購入物件については、世帯の人数などを考慮して適切なものであり、申請時点の勤務地から通勤可能な範囲内にあることが条件となるが、その範囲内で購入者が自由に選択することができる。

さらにこの融資は、実質的には RTB による住宅売却価格の割引と同じ効果をもつ。というのも、 購入物件を転売する、あるいは 利用資格の根拠となる職を離れる、まで返済は猶予されるためである。返済額は、返済が開始した時点での住宅の資産価値から一定比率に基づいて算出される。返済比率は、購入時の購入価格に対する融資額の比率と等しい。つまり、160,000 ポンドの住宅を購入するために 40,000 ポンドの融資を受けた場合は、融資額は購入価格の 25% となり、返済開始時点での評価額の 25% 分が返済額となる。住宅価格が上昇した場合には返済額は融資額よりも大きくなり、住宅価格が下落した場合は小さくなる。これは RTB における割引分の払い戻しに相当する。

Key Worker Living は利用対象者を限定した融資制度であるが、一般的に利用可能な融資制度としては、民間市場の既存住宅だけを対象として購入費用の一律 25% を無利子で融資する Homebuy 制度がある。(2004 年 4 月からは、後述する登録公共住宅の分割所有と組み合わせて利用することも認められた。) 残りの 75% は一般の金融機関からの融資や貯蓄などを利用して購入者本人が調達する。対象者はとくに限定されないが、公営住宅と登録公共住宅の入居者と入居待機リストの記載者が優先される。ただし、特別な法的権利が保障されているわけではなく、優先対象者の全てに融資されるわけでもない。財源は政府機関である住宅公社が拠出し、参加を希望する登録公共家主が入札を通じて獲得する。このため、融資対象者の枠は該当する登録公共家主の落札結果や財政状況に依存する。個別の融資申請の成否は、登録公共家主と地方自治体が協議して、優先的に住宅を供給する必要がある世帯かどうか、また、転出する公営住宅が別の入居待機者にとって適切であるかどうか、を中心に審査して決定される。この Homebuy 制度は、他の制度に比べて単純な点が大きな利点となっている。今後、対象物件や購入費用に対する融資の割合について柔軟な対応が可能になれば、RTB の対象を包括して、Low Cost Home Ownership 事業の中核とする可能性も示唆されている¹⁸。しかし、購入時にまとまった資金を必要とする以上、低所得者層への支援として限界もある。

5 - 3 .住宅所有権の分割　そこで、第三の方法は、住宅所有権の分割購入を認めることで、少額の資金でも購入に着手できるよう配慮し、一括購入はできないが購入を希望する世帯を支援することを考えている。複数の制度があるが、いずれも、購入希望者は本来の住宅購入価格の 25%だけを負担し、その分の所有権を得る。もっとも典型的である、所有権の分割を前提とした新築登録公共住宅の場合ならば、残りの 75%の権利は登録公共家主が所有する。購入者は、購入後もこの 75%分についてのみ家賃を支払うが、随時資金が調達できたときに 75%分の一部あるいは全部を買い足し、買い切るまでは、残り部分についてのみ家賃を支払う。この制度を利用して購入した物件を売却する場合も、分割所有の割合に応じて、購入者と登録公共家主が売却益を分割する。登録公共家主による住宅の新築費用分は、ほかの賃貸・売却事業の余剰金が充当し、特別な財政補助はない。1993 年に RTB の特例として導入された Rent to Mortgage は、RTB など各種の住宅購入促進制度が原則的に求めてきた全額一括支払を猶予して、分割払いを認めたものであり、所有権共有制度の先駆として位置づけることができよう。これは、購入者が公営住宅購入価格の一部を支払えば、その住宅の抵当権を利用して一般の金融機関から融資を受けることを認めたものである。しかし、買い残し分の買い切りに時間的な限度が定められるなど、その後に行われて開始された他の制度に比べて、制約が多かったためか、利用者が少なく、2004 年 11 月に廃止された。他の制度はまだ、まとまった成果をあげていないが、事業対象となる住宅が十分に増加し、地域内の新築住宅総数のうち一定の割合を占めた場合に、どの程度活用されるのか注目される。

現行の所有権分割制度の代表である Conventional Shared Ownership は、登録公共家主が主導して、住宅の分割所有権を提供する制度である。既存の登録公共住宅に適用するだけでなく、はじめから分割所有権の売却を前提として、住宅を新築、改築、購入することができるので、特定地区に特定形態の住宅を供給して、地域再生や所得階層混在型の共同体形成など登録公共家主の長期的戦略に即して利用することができる。また、公営住宅と登録公共住宅の入居者と入居待機者は優先されるが、利用資格は、他の制度と異なり、地元に収入基盤があるかどうかを基準にしているので、人口定着・地域共同体の維持再生という観点でも望ましい。具体的な支援内容は、購入者にまず当該物件の最低 25%から最高 75%までを購入させ、買い残し分について家賃を徴収するというものである。一律 25%の融資事業である Homebuy に比べると複雑であるが、一括買取りを求めない分だけ、相対的に低所得者層に利用可能性を広げて、幅広い需要に応えることを意図している。Conventional Shared Ownership による住宅所有権売却の成果は、各種 Low Cost Home Ownership 制度の支出合計のほぼ倍額に達する¹⁹。同様に、融資制度の一つとして上述した Key Worker Living も、申請者と登録公共家主による住宅所有権の分割を斡旋している。

住宅供給側ではなく利用者側が主導し、所有権だけでなく実際の住宅を特定部分に分割して所有する Do-It-Yourself Shared Ownership 制度も、融資事業に比べれば複雑だ

が、低所得者層までを幅広く対象者としているという点で共通する。これは、たとえば一つの建物の上階と下階を分割するなど実際の居住形態としても住宅を分割して、Conventional Shared Ownership では対応できない、障害者や大家族への対応や差し押さえ物件の奪回など特殊な個人的事情に合わせて柔軟に利用される。ただし、長期的には補修維持をどのように分担するかなど、問題点も残されている。住宅所有権の分割は制度的に複雑で、未解決の問題も多いが、低所得者層の需要に最も柔軟に対応できる可能性がある。

5 - 4 . 住宅購入促進の限界 これらの Low Cost Home Ownership 事業は、すでに見てきたように、それぞれの制度に固有の問題もあるが、共通する根本的な問題もある。つまり、Low Cost Home Ownership は、住宅買い替え行動の出発点となる最初の住宅の購入を支援し、制度によってはその後の買い替えも支援の対象としているが、住宅を所有しても全ての所有者がその責任に耐え、自発的に買い替え行動を進められるわけではない。転売に困難が伴う場合があることは、RTB の悪用との関連ですでに触れている。これは、購入した建物それ自体や立地の問題から転売の買い手が見つからず、買い替えを実現できないケースである。しかし、さらに一般的に、自立した住宅所有者としての責任が果たされないケースが多数あると考えられる。賃貸住宅の家賃支払いから解放されるため、多くの世帯が住宅所有を魅力的な選択肢として受け止めている。しかし、自己資金分の住宅ローンが返済できない、購入した住宅を維持・管理できない、住宅所有者として地方税、水道料金、住宅保険などが支払えない、といった世帯が多く存在している。さらに、潜在的には住宅購入を検討していたとしても、実際には公営住宅に入居し続けている世帯も少なくない。このように、住宅所有はそれなりの負担とリスクを伴うものである。住宅所有を促進しても、住宅問題は低所得者層の生活問題の一部に過ぎず、諸制度が前提としているように住宅所有者としての責任が果たされ、あるいは買い替えがすすめられる保障はない。ここに、住宅所有促進の原則の限界と公共的住宅が再評価される余地がある。

6 . 公共的住宅の再活用

a. そこで、住宅所有を促進する反面で、住宅所有の負担とリスクに耐えない世帯を収容する公共的住宅がどのように供給され、それが住宅所有を促進する原則とどのような関係にあるのか考える必要がある。すでに見たように、RTB が公共財である公営住宅の多くを持家に転換させたということは、同時に、比較的安価に入居できる賃貸住宅市場が圧迫されたことを意味する。しかし、公共的賃貸住宅市場の圧迫に対する抑制は、比較的早い段階から検討されてきた。その一例が、1985 年に導入された RTB の特例措置である。これは、公営住宅の入居者から住宅購入が申請された場合でも、段差の少ない 1 階部分やエレベーターや暖房などが整備されたアパートなど、高齢者の居住にふさわ

しいと判断される物件については、地方自治体が申請を却下して別の物件を斡旋することを認めるものである。現在は、1989年までに建設された公営住宅に限って適用される。却下件数の推移は明らかではないが、却下に対する上訴件数は1996年の179から2003年には431に増加している。²⁰ 高齢者だけでなく、路上生活者や放浪生活者などに対しても全国的に居住の機会、選択肢、公正性を確保することが求められており、このような住宅所有の負担に適さないと思われる世帯のためには一定数の公共的で安価な居住の選択肢を残しておくことが重要となっている。

すでに指摘したとおり、各種の Low Cost Home Ownership 事業のなかには、利用対象者を公共的住宅の入居者に限定する一方で、購入対象物件に民間住宅を含めて、住宅購入を進めると同時に、公共的住宅入居者の循環を促すことを意図した制度が複数存在している。このような制度においては、住宅購入の可能性のある世帯には、最大限その可能性を実現させる一方で、公営住宅を必要とする世帯をできるだけ速やかに収容する、という流動的な持家・公営住宅市場の関係が前提とされている。この意味で、公営住宅は、やがて私有化されるべき地方自治体資産ではなく、低所得者層が持家市場にやがて参入するための入り口として位置づけられる。

b. では、住宅所有者としての責任を果たせない世帯や住宅市場で転売できない住宅など、持家促進の原則に沿わない要因は、どのように対処されているのであろうか。これらの問題は直接的には、地方自治体による旧公営住宅の買戻しという形で対処されている。買戻しは、売り戻す世帯に対して、当該住宅に再び借用者として入居する、別の公営住宅や登録公共住宅に転居する、売り戻しの対価を利用して別の住宅を購入する、など幅広い選択肢を提供する。また、維持・転売できなくなった物件を公共的住宅として再活用できることは、とりわけ公共的住宅を新築する空間的な余地のない都市部では効果的な選択肢となる。このため、1999年3月には、財政的問題に直面した世帯から住宅を買い戻すために年間に50,000ポンド以上を支出する地方自治体に対して、その支出の35%を中央政府が負担するという財政的インセンティブが導入されている。ただし、裁量権は地方自治体にあり、どのような買戻し価格を提示し、その後の住居についてどのような対応をするのか、などは地方自治体が決定する。2004年11月からは、再開発地域での営利的転売を目的としたRTB悪用を防ぐため、公営住宅購入から10年以内に転売する場合には、地方自治体あるいは登録公共家主に売り戻すことが義務付けられた。売り戻しは実勢市場価格をもとに、住宅所有者と地方自治体の価格交渉で決められる。両者が合意に達しない場合は政府が任命する不動産鑑定士が決定する。このように、低所得者世帯に対して住宅所有と賃貸市場の二つの選択肢を提示すると同時に、住宅物件にも私有化と公共的再活用という二つの可能性を柔軟に組み合わせる方向性が模索されている。

しかし、公共的住宅の再活性化は、もう一度、公営住宅を拡充することを含意しては

いない。つまり、地方自治体は地域再生の戦略を担当するが、安価な賃貸住宅を一定数確保・管理するという課題を担うのは、地方自治体による公営住宅ではなく、非営利法人として税制上の優遇措置を約束された登録公共家主がその賃貸住宅経営を拡大するという形で実現するものである。登録公共住宅は公営住宅に代わる公共的住宅として1980年代の後半から新築数が増加し、1990年代には公営住宅の新築数を上回っている²¹。多くの地方自治体が、個別の入居者に公営住宅を売却するのと並行して、登録公共家主に公営住宅を移管しており、既存の登録公共家主を活用するばかりでなく、新たに公営住宅の移管先として非営利法人が設立されることもある。また、登録公共家主は、賃貸住宅を維持・管理するだけでなく、Key Worker Livingなどいくつかの制度では、制度の窓口として利用者のニーズにあわせて住宅を斡旋する役割も担っている。また、住宅購入費用に対する融資を柱とするKey Worker Livingでも、医療・教育職員などを対象に、地元の民間賃貸市場の75-80%程度に家賃を設定した賃貸住宅を紹介するサービスを併用して登録公共家主が手配をすすめている。しかし、登録公共家主の業務遂行能力には懐疑的な見解もあり、イギリス政府は、公共的住宅部門の経営効率・住宅供給効率を高めていくことが課題として明示している²²。限られた資金をもとに最大限の公共的住宅を供給することは、慢性的な住宅不足を解消し、住宅選択の幅を広げることにはなるであろうが、地方自治体と登録公共住宅の連携を確実なものとし、多様なニーズを柔軟に満たすという課題も看過されてはならない²³。

7. おわりに

1980年以降のイギリス住宅市場を特徴付けるのは、70%というイギリスとしては異例の高い持家率であり、この状況がどのようにして維持できるのか明確な展望はいまだ示されていない。低所得者層にも住宅購入の機会を提供して、この状況に順応させるという対応は、同時に、買い替え資力が不安定でリスクに対して脆弱な住宅所有者を、住宅買い替え市場に送り込んでいる、ということの意味する。公共的住宅の再活性化は、あらゆる世帯に一定水準以上の均質な住環境を保障する手段というよりも、住宅購入の促進と併用され、多様な世帯の要望に柔軟に対応するための選択肢の一部として位置づけられている。別の言い方をすれば、住宅所有を中心とした社会は、他方で公共的住宅が活用されることで機能する。一方では各世帯の需要に応じる柔軟で流動的な持家市場を実現し、他方では共同体の定着・維持を実現するためには、持家を中心とする社会において、公共的住宅を相対的に少数のまま抑制しつつ効率的に活用することで十分に対応できるかどうかは今後の課題となる。公共的な賃貸住宅を現在の水準のまま維持するだけでは、資力が弱く不安定な住宅所有者を創出し続けることに変わりはない。慢性的な住宅不足を解消して幅広い居住の選択肢を提供することにより、購入した住宅がその後の買い替え資力の源泉となることが保障されなければ、住宅購入は起居の場を確保することにとどまり、権利を行使し義務を果たす自立した住宅所有者の創出へと展開

することは困難であろう。

¹ Right to Buy (RTB)の詳細については多くの先行研究があるが、ほとんどは1980年代の展開を中心に扱ったものであり、ここでは詳細には紹介しない。主なものに、Merrett, S., *Owner Occupation in Britain* (1982); Forrest, R., and Murie, A., *Selling the Welfare State* (1988); Kerr, M., *The Right to Buy: A national survey of Tenants and Buyers of Former Council Houses* (1988); Saunders, *A Nation of Home Owners* (1990); Jones, C. and Murie, A., *Reviewing the Right to Buy* (Birmingham, 1999)などがある。

² Lowe, S., *Housing Policy Analysis. British Housing in Cultural and Comparative Context*(Basingstoke, 2004)pp.187-245;小玉徹「イギリスの住宅政策」小玉・大場・檜谷・平山『欧米の住宅政策』(ミネルヴァ書房、1999年)。Kleinman, M., *Housing, Welfare and the State in Europe* (Cheltenham, 1996) pp.18-57は国際比較のなかで、このような二極化をイギリスの特徴として位置づける。

³ ODPM, *The Impact of the 1999 Changes to the Right to Buy Discount*, (2003) p.53, Table 4.3

⁴ ODPM, *Housing Statistics*, (2004), Chart 642

⁵ Balchin, P. (ed.), *Housing Policy in Europe*, (1996)

⁶ ODPM, *Key Worker Living. Questions and Answers*, (2004) p.3

⁷ ODPM, *Recent and Current Policy for the Right to Buy*, (n.d.) p.1

⁸ ODPM, *Your Right to Buy Your Home*, (2005) p.7

⁹ ODPM, *What is the Right to Buy?*, (n.d.) p.1

¹⁰ Jones, C., *Exploitation of the Right to Buy Scheme by Companies*, (2003) pp.9-10

¹¹ *Ibid.*, p.11

¹² *Ibid.*, pp.34-5

¹³ *Ibid.*, p.73 & p.84

¹⁴ *Impact*, p.19

¹⁵ *Ibid.*, pp.27-8

¹⁶ *Ibid.*, p.53 Table 4.3

¹⁷ *Ibid.*, p.64 Table 4.13

¹⁸ ODPM, *Evaluation of the Low Cost Home Ownership Programme*, (n.d.), pp.2-3

¹⁹ *Ibid.*, pp.5-6.またODPM, *Scoping Report into Low Cost Home Ownership*も参照のこと。

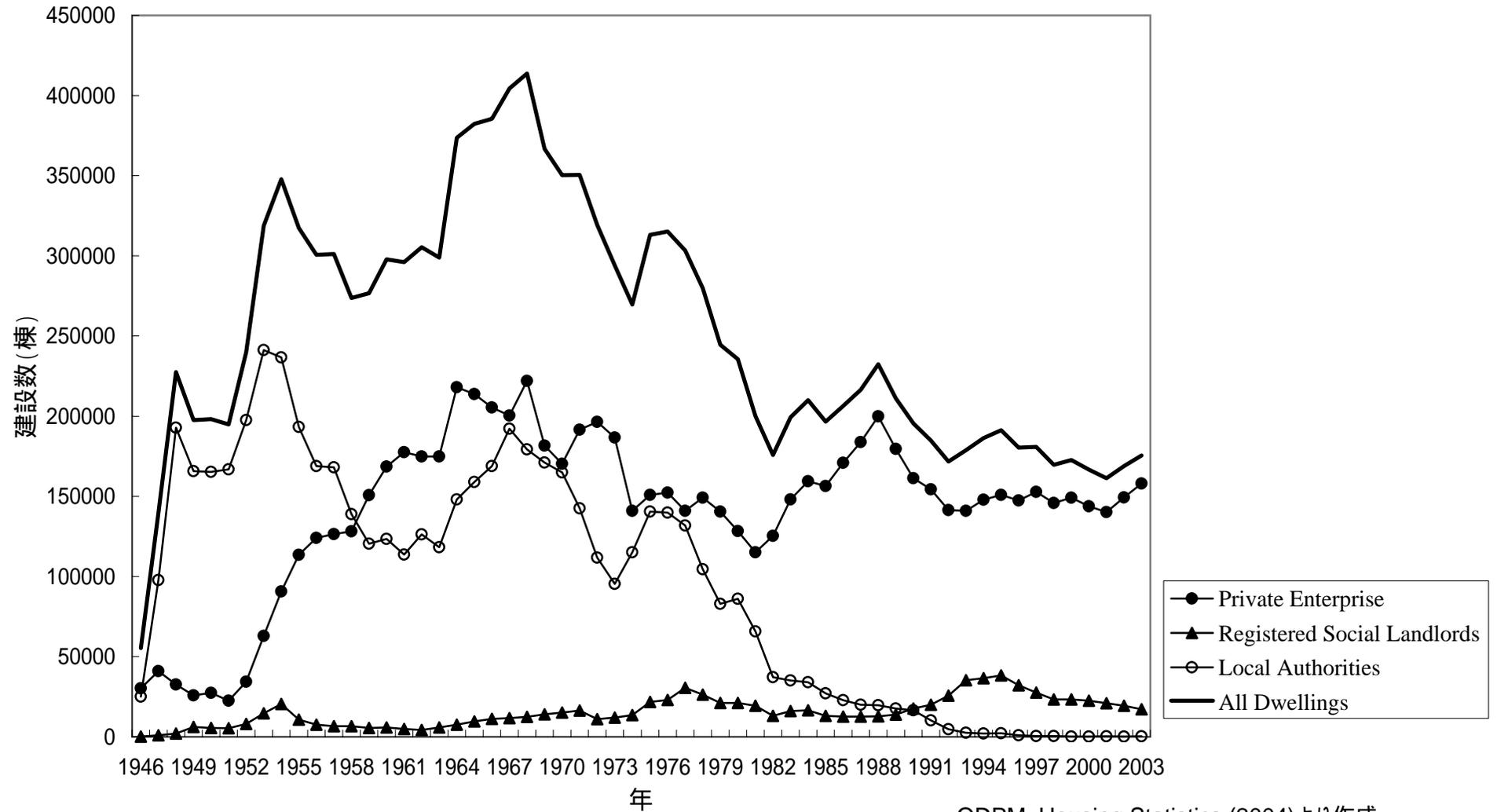
²⁰ ODPM, *Exemption from the Right to Buy*, (2004) p.1

²¹ 表1を参照のこと。

²² *Evaluation*, pp.5-7では、登録公共家主を、地方自治体と住宅を求める世帯を仲介するものとして位置づけ、その業務遂行能力を検討しているが、他方、ODPM, *Social Housing Efficiency* (2005)pp.9-10では、資金と住宅供給の関係からのみ登録公共住宅の効率性が議論されている。

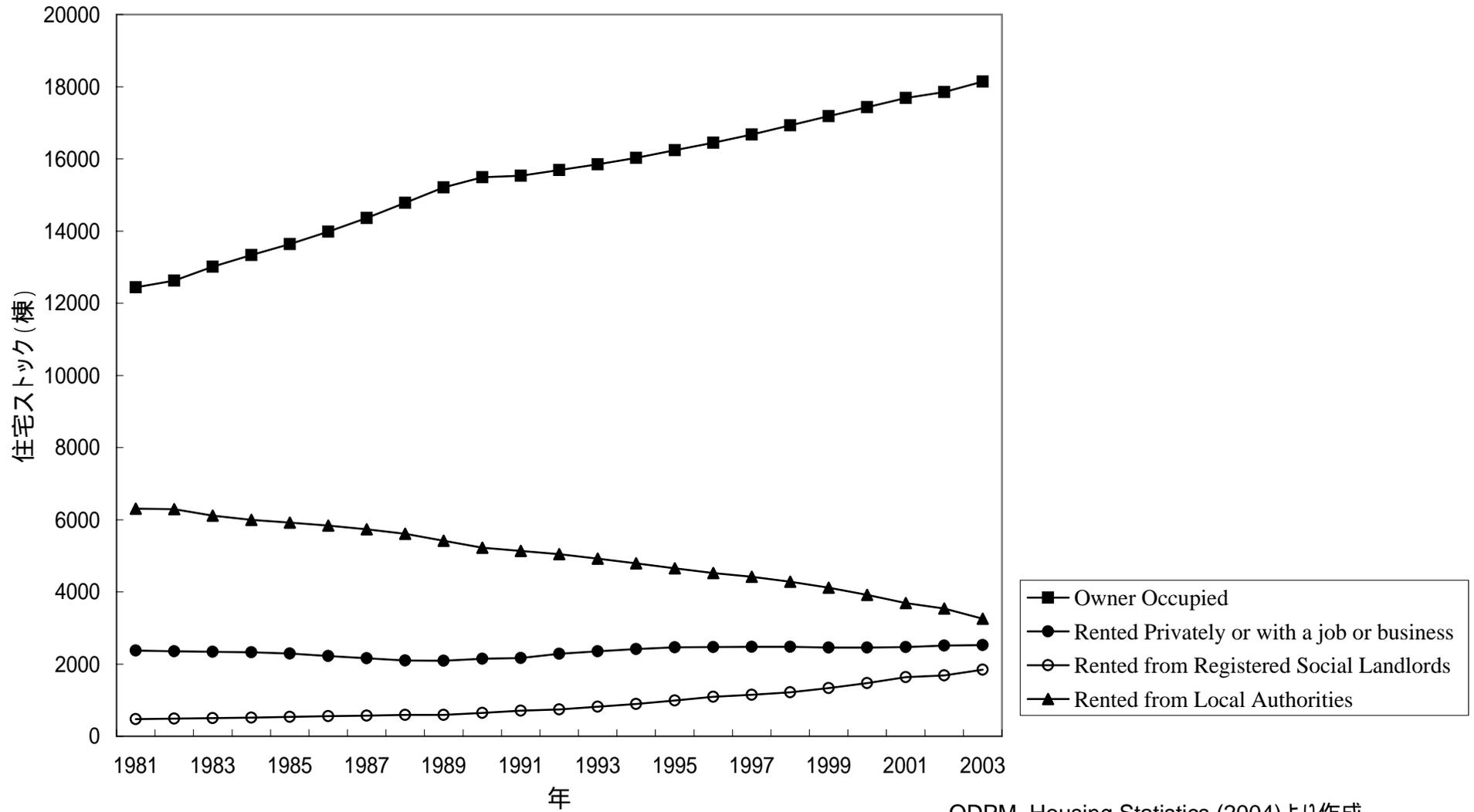
²³ Malpass, P., *Housing Association and Housing Policy* (Basingstoke, 2000) pp.242-61

表1: 所有形態別の住宅建設数の推移



ODPM, Housing Statistics (2004)より作成

表2：所有形態別の住宅ストック



ODPM, Housing Statistics (2004)より作成

表3:ヨーロッパ各国の持家率

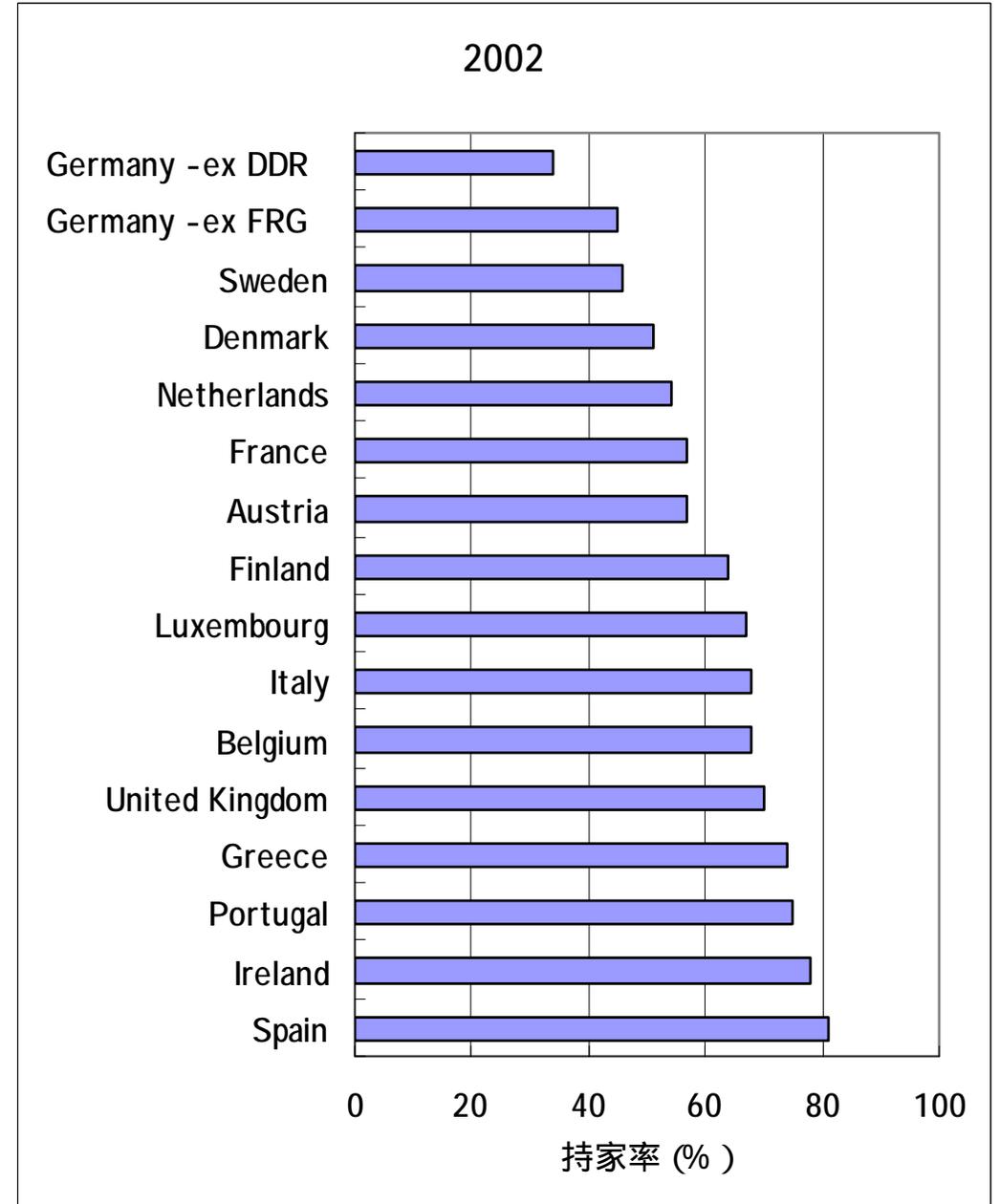
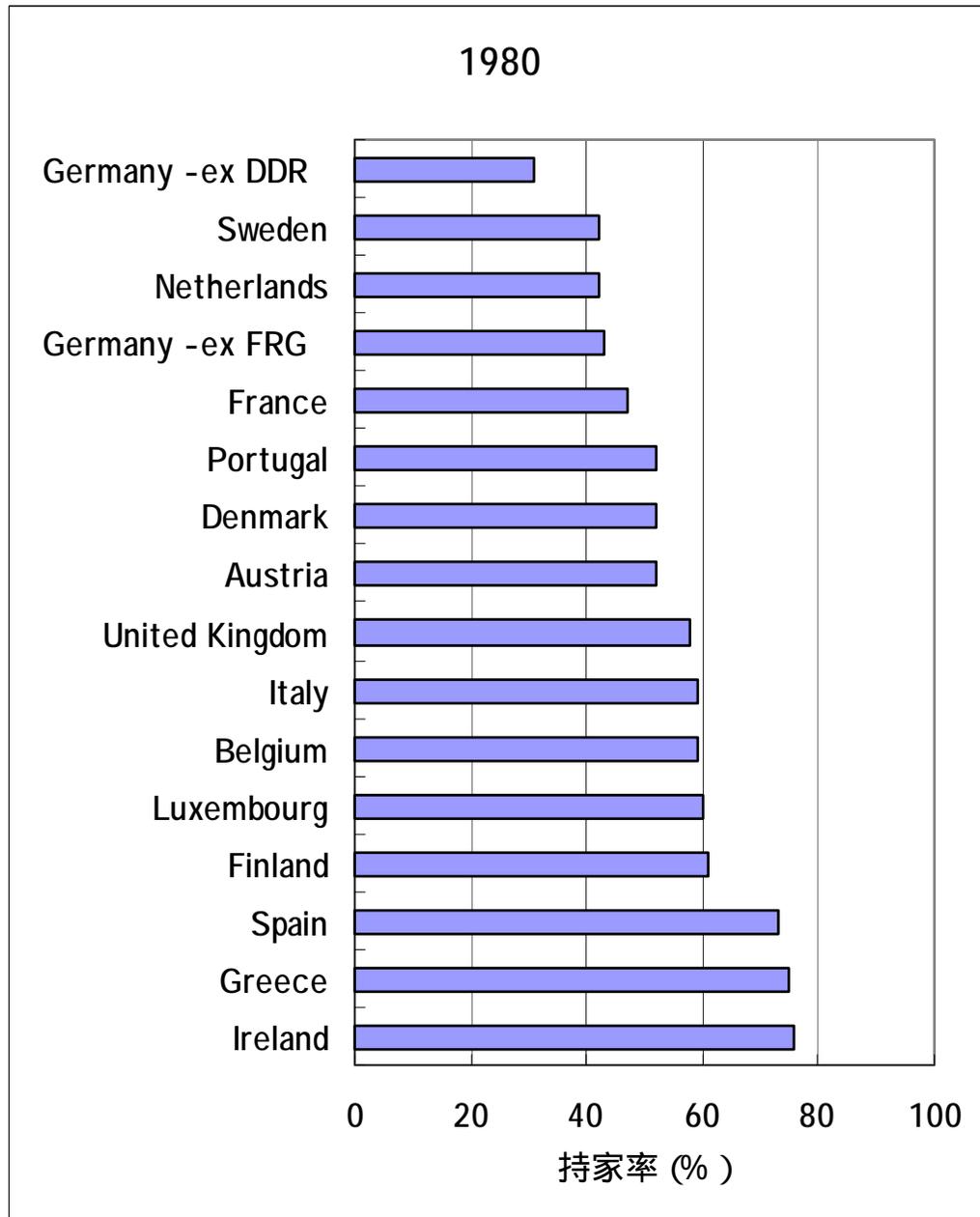
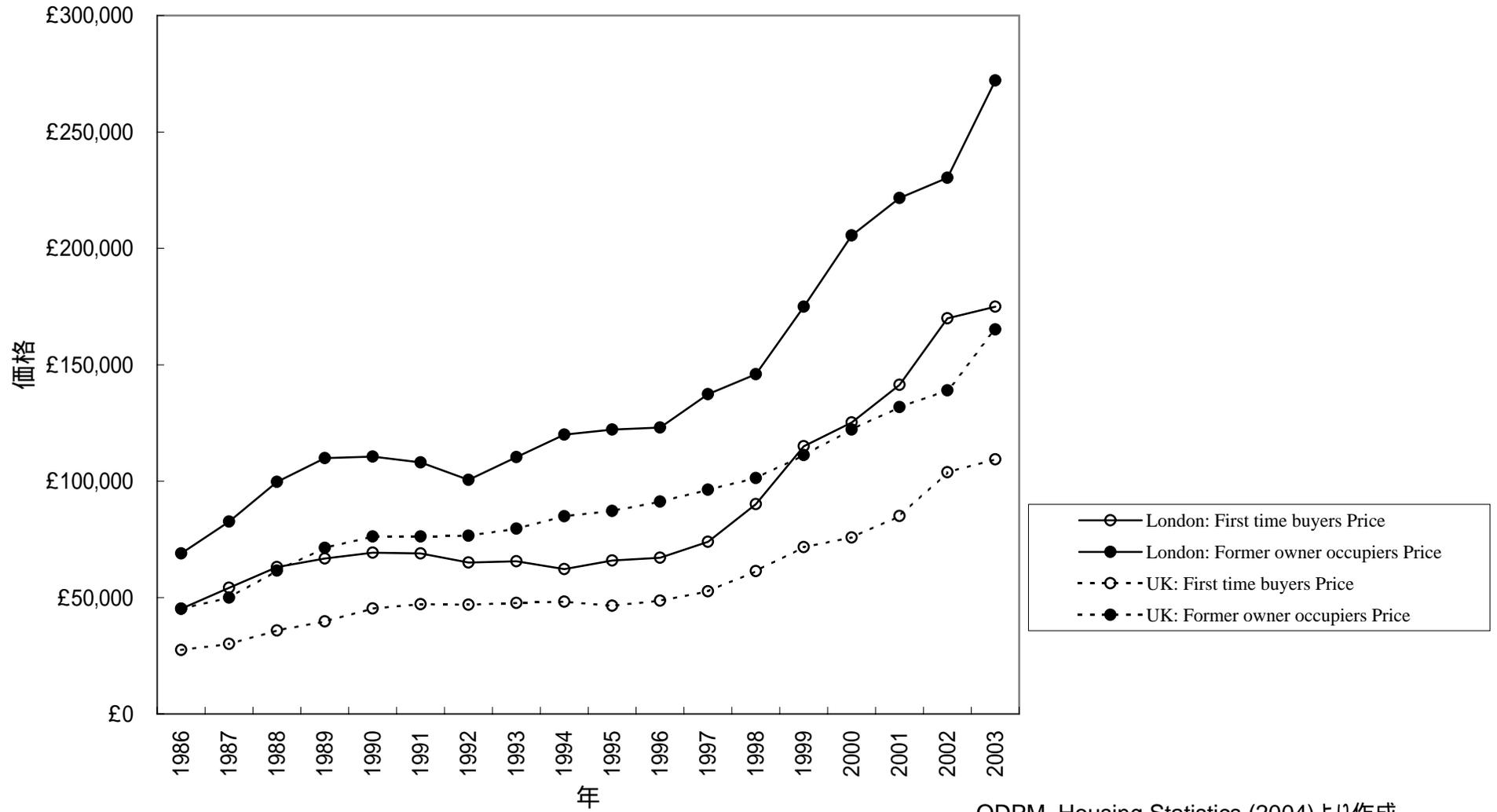
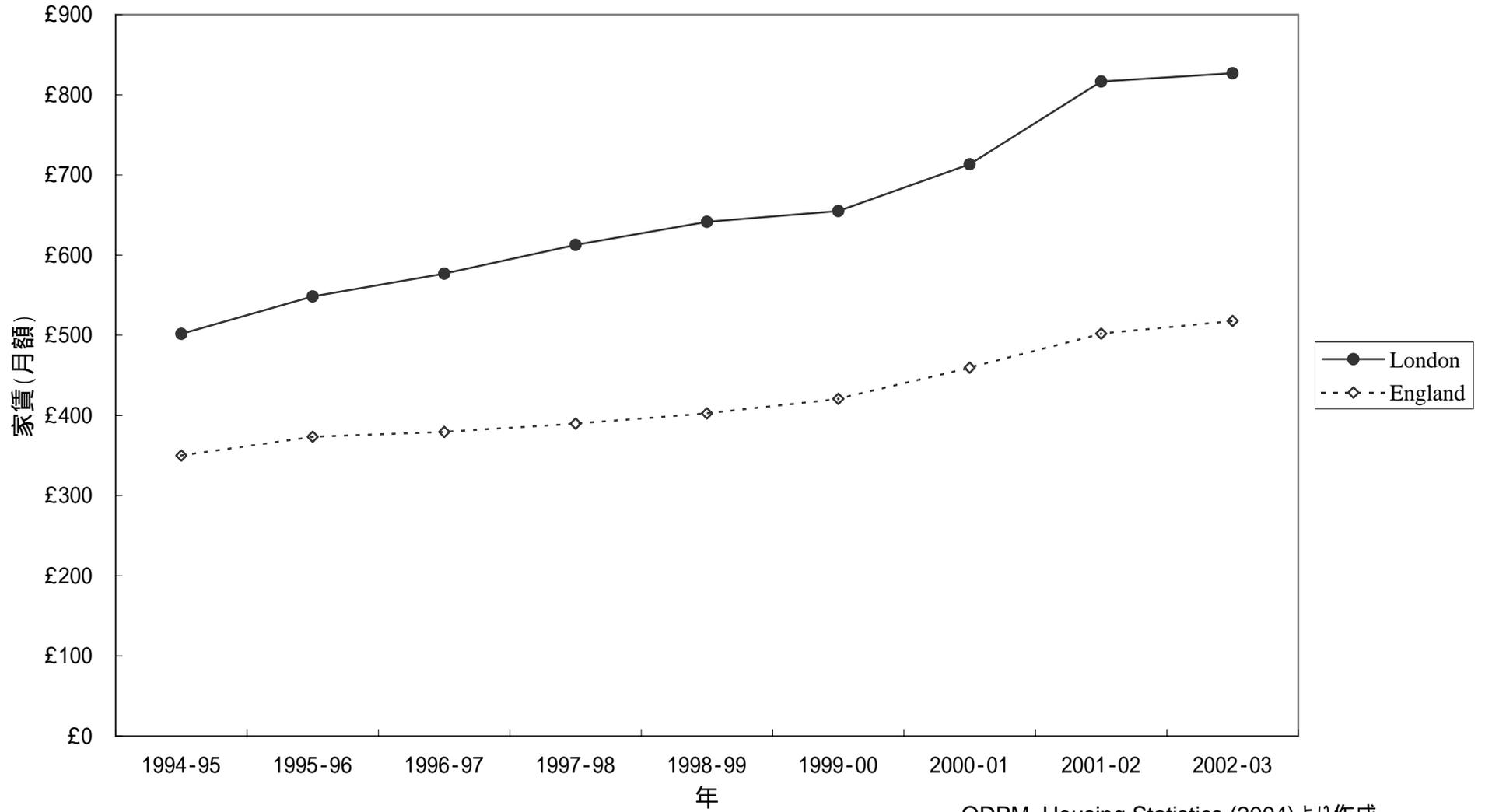


表4:住宅価格の推移



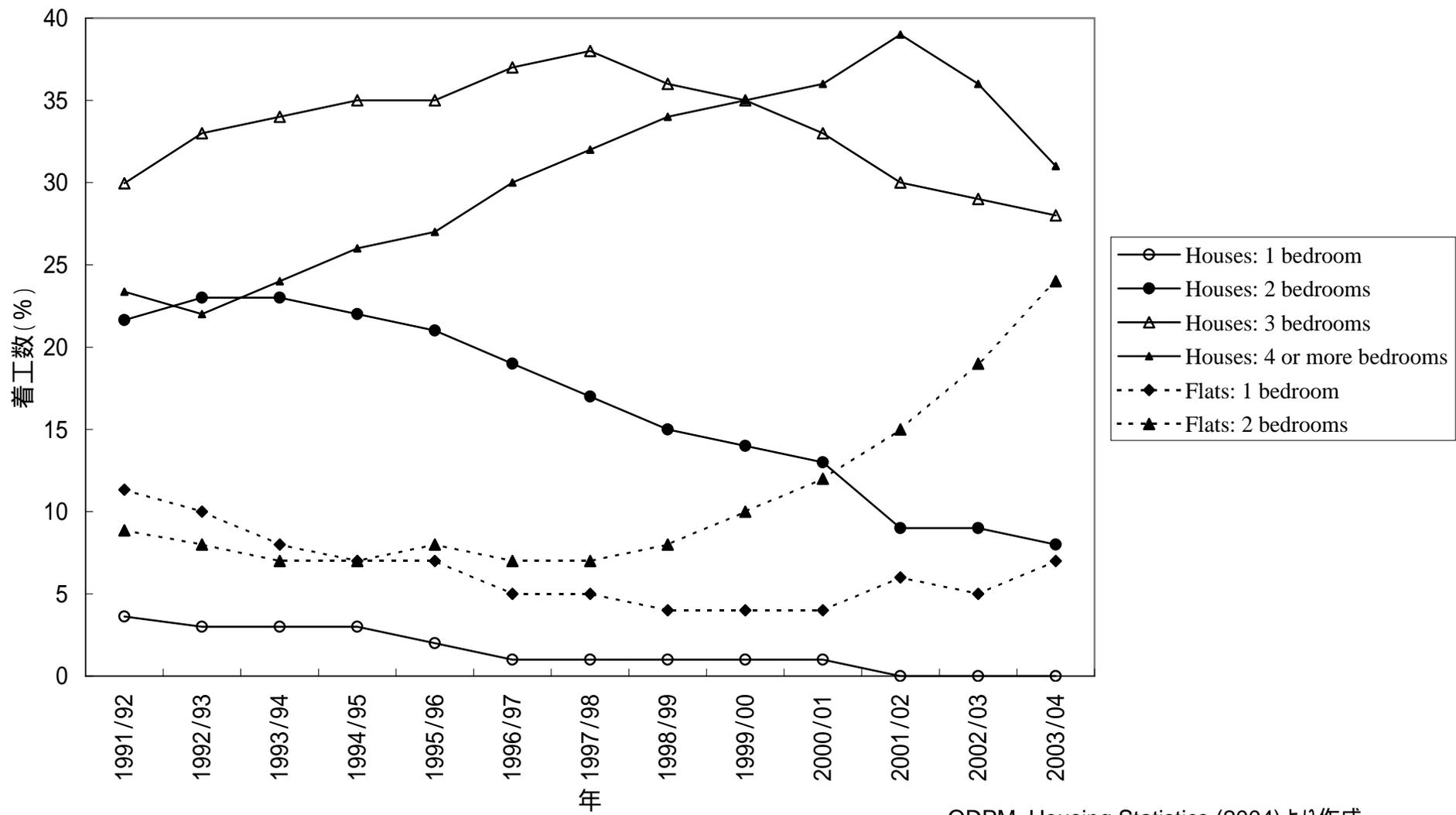
ODPM, Housing Statistics (2004)より作成

表5：民間賃貸住宅家賃の推移



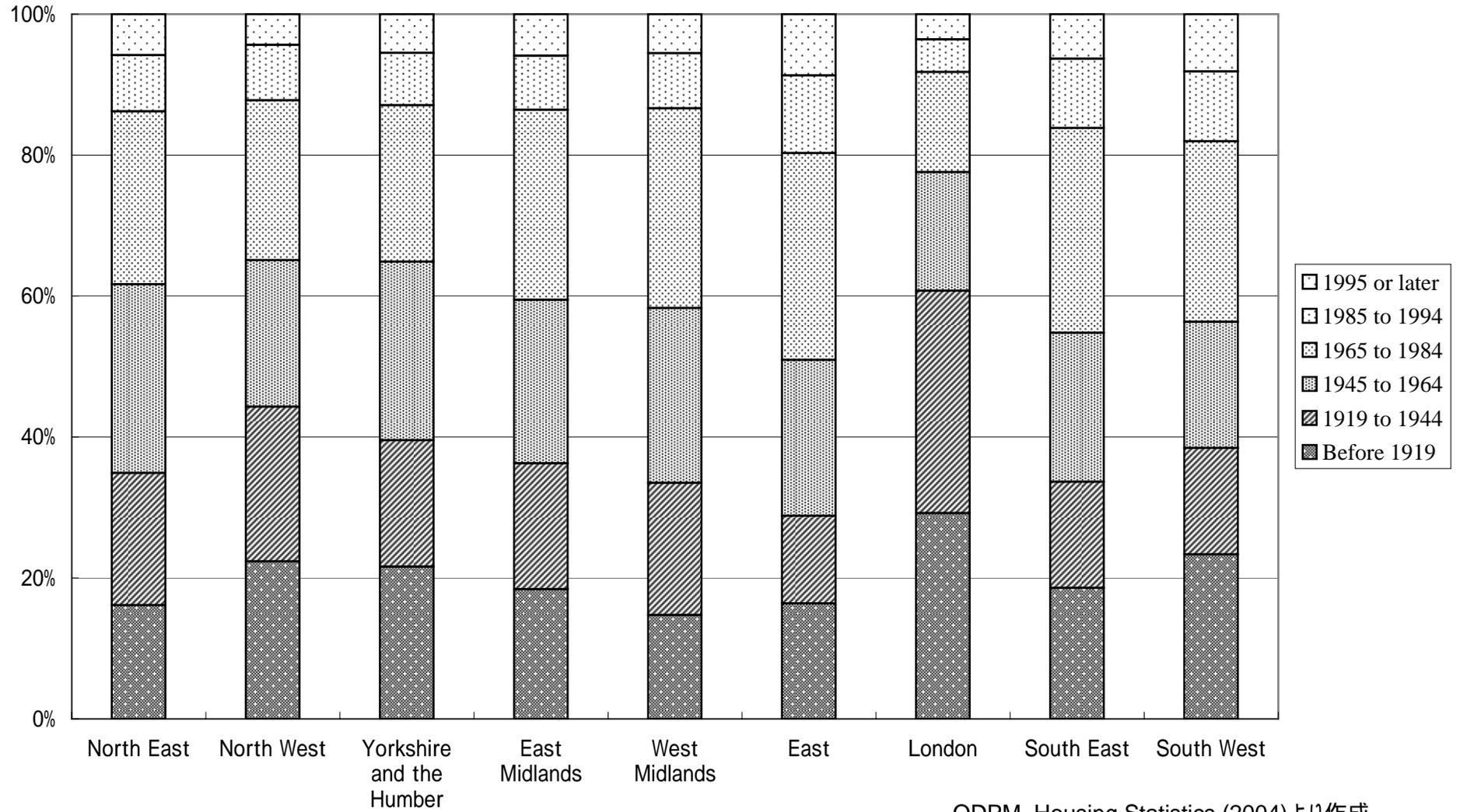
ODPM, Housing Statistics (2004)より作成

表6：住宅の規模・種類別の着工数



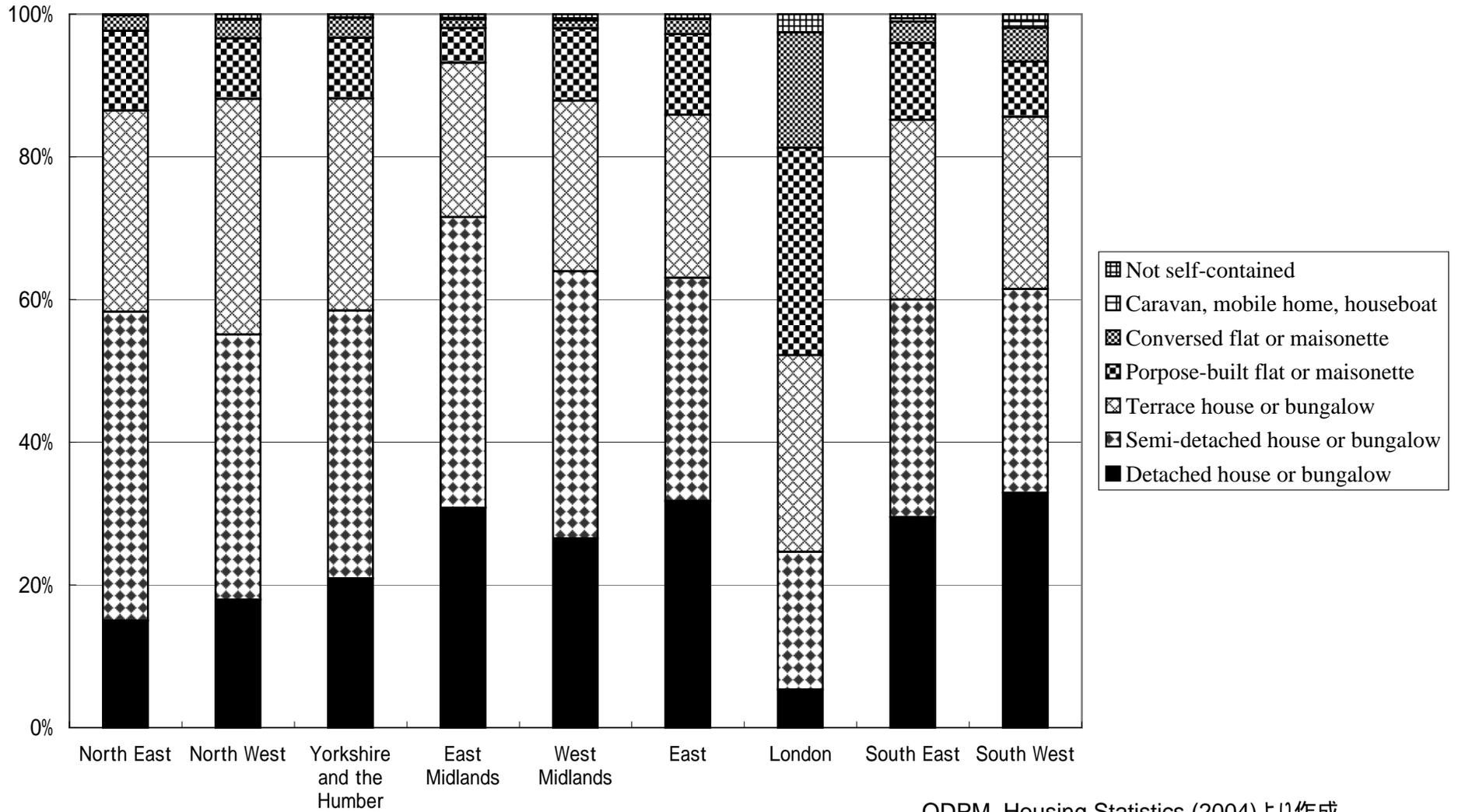
ODPM, Housing Statistics (2004)より作成

表7：地域別の住宅建設年構成比



ODPM, Housing Statistics (2004)より作成

表8：住宅の種類別構成比



ODPM, Housing Statistics (2004)より作成

表9:公共的住宅の空家率

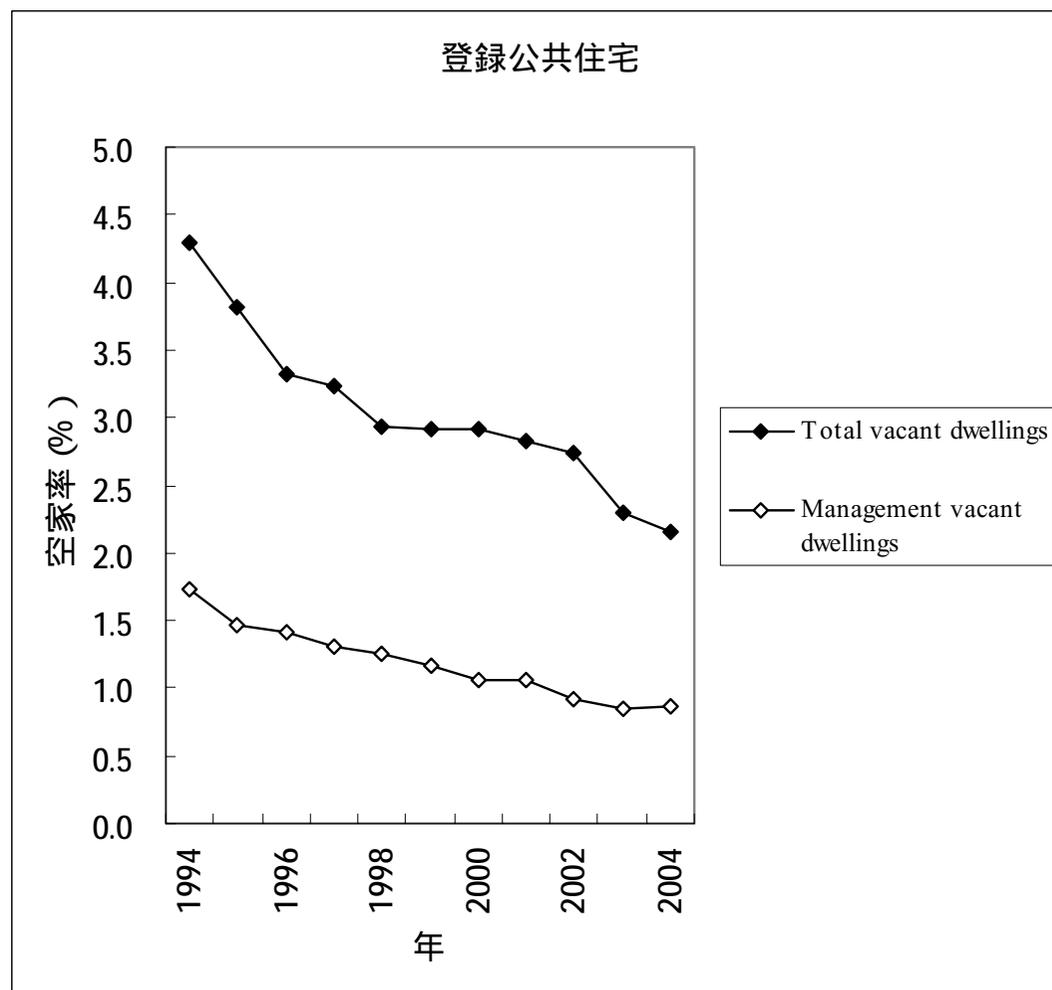
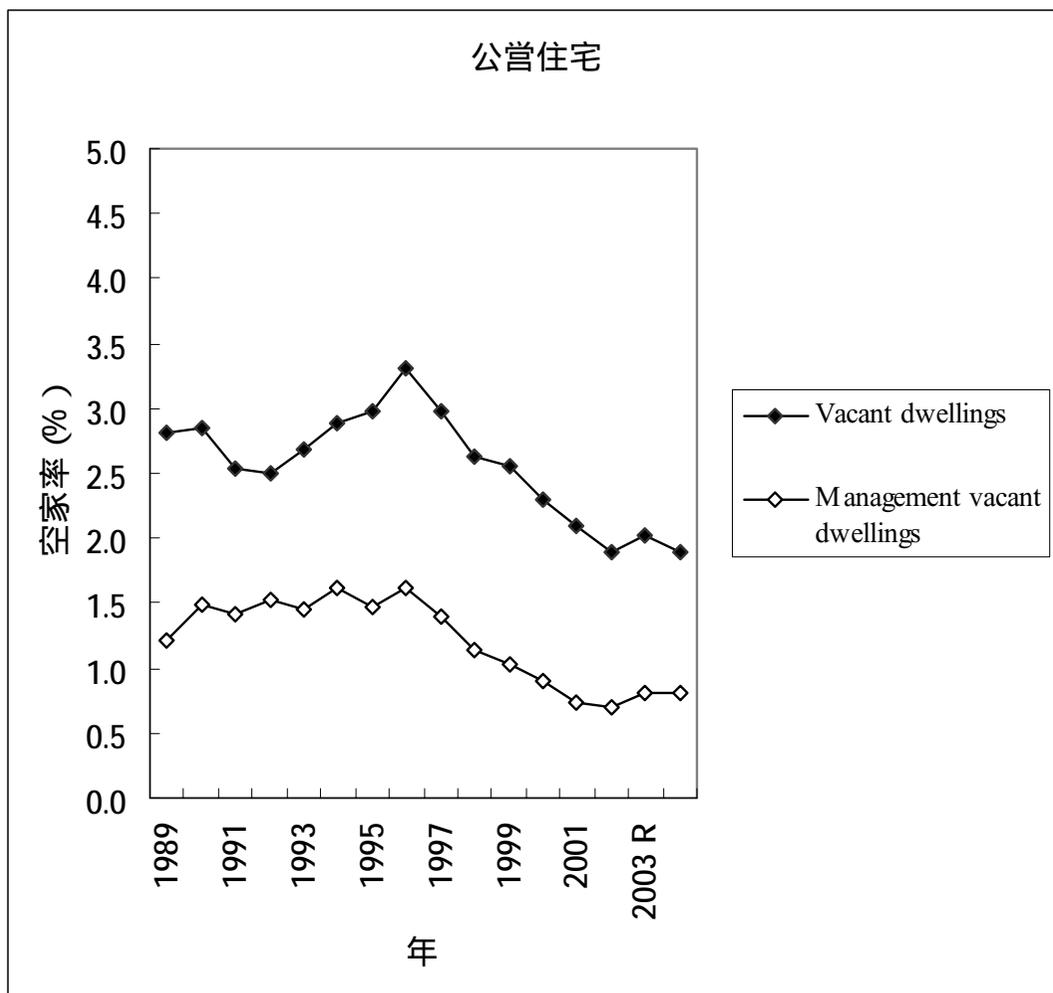


表 10 :住宅購入促進諸制度の実績

単位 棟

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
London	4176	3442	3043	2672	1717
South East	2250	1730	1304	1208	450
South West	1511	1285	898	712	409
East Midlands	1136	955	834	573	424
Eastern	1334	1057	1028	595	190
West Midlands	1998	1587	1077	569	408
Yorkshire and Humberside	1427	1010	926	683	314
North East	734	506	391	201	112
North West	1758	1409	989	797	439
Merseyside	547	641	303	192	72
Total	16871	13622	10793	8202	4534