

英国の公営住宅の歴史と政策に関する 調査研究報告書

2019年3月

一般財団法人 住宅改良開発公社

英国の公営住宅の歴史と政策に関する 調査研究報告書

2019年3月

委 託 者 一般財団法人 住宅改良開発公社

受 託 者 明海大学不動産学部 周藤 利一

研究協力者 大塚 紀子

研究協力者 漆原 弘

目 次

第 1 章 調査研究の概要	1
第 2 章 用語の定義	3
第 3 章 英国の住宅政策の歴史	7
1. 19 世紀：住宅政策のはじまり	11
2. モデル都市と田園都市	12
3. 公営住宅政策の成立市	13
4. 公営住宅政策の展開	22
5. 住宅政策の再編	26
6. 現在の住宅ストック	30
第 4 章 公営住宅の払下げと現状・評価	35
第 4 章の構成	
第 1 節 公営住宅の払下げシステムと現状・評価	36
1. 英国における不動産所有の形式	
(1) 英国における不動産所有の起源	
(2) フリーホールドとリースホールド	
2. 公営住宅払下げ運営の実際	40
(1) 公営住宅払下げの条件と値引き率	
(2) 払い下げられた住宅の再販時の条件	
3. 公営住宅払下げの評価	42
(1) スコットランドとウェールズにおける公営住宅の払下げ	
(2) イングランドと北アイルランドにおける公営住宅の払下げ	
第 2 節 ロンドンの事例	46
1. ロンドンの概要	
2. コイン・ストリート・コミュニティー・ビルダースによる開発	47
- <i>Coin Street Community Builders</i>	
(1) CSCB の概要	
(2) 開発の歴史	
(3) 組織の構成	
(4) CSCB の住宅開発	
(5) 開発・マネジメントのための財源	

(6) 住民参加によるマネージメント	
3. ピーボディー・トラストによる社会住宅の提供	56
– <i>Peabody Trust</i>	
(1) ピーボディー・トラストの概要	
(2) ダーウィン・コート (Darwin Court)	
・ダーウィン・コートの概要	
・ダーウィン・コートの構成：コミュニティー施設部分	
・ダーウィン・コートの構成：住宅部分	
・ダーウィン・コートの住宅設計とライフタイム・ホーム	
(3) セント・ジョンズ・ヒル住宅団地 (St. John's Hill)	
・セント・ジョンズ・ヒル住宅団地の概要	
・コミュニティーのための住宅開発	
4. バウンダリー・ストリート住宅団地：ロンドンで最も古い公営団地の現状	
– <i>Boundary Street Estate</i>	68
(1) バウンダリー・ストリート住宅団地の概要	
(2) バウンダリー・ストリート住宅団地の現状	
第3節 ニューカッスルの事例	73
1. ニューカッスル・アポン・タインの概要	
2. バイカー・ウォール住宅団地	
– <i>Byker Wall</i>	
(1) ニューカッスル中心市街地とバイカー・ウォール住宅団地の商業施設の比較	
(2) バイカー・ウォール住宅団地と払い下げの状況	
(3) バイカー・ウォール住宅団地の共用部分メンテナンスの問題点	
第4節 オックスフォードの事例	80
1. オックスフォードの概要	
2. ブラックバード・レイ住宅団地とバートン住宅団地	81
– <i>Blackbird Leys Estate and Barton Estate</i>	
(1) ブラックバード・レイ住宅団地の概要	
(2) バードン住宅団地の概要	
(3) バートン住宅団地と払い下げの状況	
(4) ブラックバード・レイ住宅団地のデイビッドさんの家の視察	
第4章 添付資料	89
ヤンハ・チョー先生へのインタビュー記録	
第5章 まとめ	97

第1章 調査研究の概要

趣旨

英国では、サッチャー政権時代に公営住宅（その多くは集合住宅団地）の払い下げが実施された。これに関する日本国内の研究は多いが、払い下げ後の、管理システムの実態、コミュニティの実態、払い下げ政策に対する評価と現在の政策スタンスについては、必ずしも詳細な分析はなされていない。

また、そもそも公営住宅が英国の住宅政策においてどのような位置付けで成立し、住宅市場においてどのような機能を担ってきたのかという歴史的な分析も少ない。

近年、日本でも住宅団地の更新が問題となっており、以上のような英国の状況を分析することは、日本にとって参考になるものと思料される。

問題意識と調査の視点

基本的な問題意識は、「都市型住宅ストックの（広義の）管理」である。

すなわち、更新や減築といった物理的手法、民間払い下げのような法的手法も含め、建設・供給された後の都市型住宅がどのように存続しているのか、広義の管理の仕組みや政府の関与などの実態を歴史・経緯も踏まえて調査・分析することにより、日本におけるこのような取り組みに資する知見を得ることを目的とする。

そして、次の二つの視点を持って調査研究を進めることとしたい。

第一の視点は、歴史的な視点である。英国の公的な住宅政策は、社会衛生に根ざすスラムクリアランスのような政策から、戦前戦後の住宅不足の解消、さらにその後の住環境の改善と展開してきているが、現在、その問題の主流は絶対的な住宅数不足による住宅難の解消となっている。ただし、戦前・戦後と現在では、住宅不足と言っても、その社会的、経済的な状況も大きく異なり、また、そこで議論されている住宅の質も全く異なるものであり単純に比較すべきものではない。そこで、歴史的な視点を持ちながら英国の住宅政策の理解に努めたい。

第二の視点は、不動産に関するシステムや主体の日英比較という視点である。公営住宅の払い下げ、特に、フラットなど都市型の集合住宅の払い下げの問題を考える場合、英国における不動産管理と不動産所有の形態に関して理解することは、日本の都市型住宅の問題と比較する上でも大変重要になると思われる。それと同時に、サッチャー政権以降、地方自治体や住宅協会の役割が大きく変わって来ていることも、英国における住宅の問題を考える上で重要になると思われる。また、近年のロンドンを中心としたイングランド南東部の不動産価格の高騰により、低所得者層向けの住宅地であった公営住宅地に、払い下げられた住宅の転売などにより中間所得者層が住むようになるなど、英国北部などではあまり見られない現象も起きており、こうした状況については、現地調査などを通し詳細な検討を加えていきたい。

調査研究の担当者（敬称略。以下同じ。）

周藤 利一（明海大学不動産学部）

大塚 紀子（ドイツ在住研究者）

漆原 弘氏（英国在住研究者）

松本 眞理（住宅改良開発公社）

調査研究の過程と成果

この調査研究は 2017～2018 年度に実施されたが、その過程と成果は次のとおりである。

2017 年度

・文献調査

担当者のうち周藤は日本国内で、大塚は英国内でそれぞれ既存の文献や資料を探索・分析した。

・調査内容の確認

住宅改良開発公社と担当者間で、調査内容の詳細について打合わせと確認を行った。

・現地調査の準備

2018 年度に訪英して行う現地調査の準備を行った。

・中間報告書の作成と提出

2018 年度

・現地調査

6 月に松本が訪英し、大塚、漆原と共同で 2017 年度中に得た情報の確認や現地の視察を行った。

・公開の報告会

11 月 19 日、すまい・るホールで「英国の公営住宅の歴史と政策に関する調査研究発表会」を開催し、周藤、松本、大塚が報告を行った。

・報告書の作成と提出

報告書の構成は次のとおりである。

第 1 章 調査研究の概要

第 2 章 用語の定義

第 3 章 英国の公営住宅の歴史

第 4 章 公営住宅の払下げと現状・評価

第 5 章 まとめ

第2章 用語の定義

・アフォーダブル住宅 (Affordable Housing)

アフォーダブル住宅とは、一般には所有可能な住宅と訳されることが多いが、広義には、低所得者の人でも購入や借りることが可能な住宅を意味する。

英国では、市場ではニーズを満たせない特定の人々が入居可能な社会住宅や中間住宅 (Intermediate Housing) を含むとされる。

・英国の地理的範囲

現在の英国 (The United Kingdom) は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドにより構成され、全体をグレート・ブリテンと総称するが、本報告書では、特に断りのない限りイングランドを中心に述べることとする。

・階級社会

英国は階級社会であり、階級とハウジングが密接に結びついており、それが政策に反映されるという構造を有している点は、英国の住宅事情と政策を理解する上で、不可欠の前提知識である。

英国の階級は、次の3つに大別される。

Upper Class (上流階級) : 王室、貴族、地主、資産家など。パブリックスクールからオックスフォード大学やケンブリッジ大学に進学するのが一般的である。

Middle Class (中流階級) : ホワイトカラーであり、持家層の中心を形成する。大学に進学するのは、一般的にこの階級以上に属する人達であると考えられている。Middle Class は、さらに、Upper Middle Class (上位中流階級)、Middle Middle Class (中位中流階級)、Lower Middle Class (下位中流階級) に分けられる。

Working Class (労働者階級) : ブルーカラーであり、多くは借家層である。義務教育を終えるとすぐに社会に出るのが一般的で、大学に進学するのは稀である。

なお、2013年4月3日、BBCは上記の階級区分が英国社会に当てはまらなくなったとし、収入や社会的活動を基準として新たに7階級に分けた「新しい階級」を公表した。アンケート調査の結果では、①エリート (8%)、②エスタブリッシュなミドルクラス (25%)、③テクニカルなミドルクラス (6%)、④ニューワーカー (15%)、⑤伝統的労働者 (14%)、⑥エマージングサービスワーカー (14%)、⑦アルバイトなどの労働者 (15%) となっている。BBC, 'The Great British Class Survey', BBC online, 3 April 2013, <http://www.bbc.co.uk>

・シェアード・オーナーシップ (Shared Ownership)

アフォーダブル住宅ないし中間住宅の供給手法として 1980 年に導入された。

家賃を低所得者向けに抑えた賃貸住宅や分譲住宅の所有権の一部を住宅協会から購入し、住宅を住宅協会と共同で所有する形態である。全部ではなくても、自宅の所有権を保有することにより、キャピタルゲインを得ることができる点が魅力であり、住宅価格が上昇し続けている英国だから流行しているとも言える。

・社会住宅 (Social Housing)

低所得者層向け住宅、身障者向け住宅、高齢者向け住宅など、個人や民間企業が単独では供給が難しい住宅に関し、協会や非営利団体が国や地方自治体の支援を受けて建設・管理するもの。

英国では、住宅協会が社会住宅の主要な供給主体となっている。

・住宅 (Houses) の類型

フラット (Flat) は、1 棟の建物を水平的に分割して複数の住戸として使用するもので、日本の建築基準法上は共同住宅に該当し、通常、マンションと呼ばれる形態である。

ハウスのうち、デタッチドハウス (Detached House) は戸建て住宅である。テラスハウス (Terraced House) とセミ・デタッチドハウス (Semi-Detached House) は、他の住宅と垂直に区分された住宅であり、隣接住戸と壁を共通にする。セミ・デタッチドハウスは 2 戸の住宅が壁を共通にする、いわゆる二戸一住宅であり、テラスハウスは 3 戸以上が連なるものである。いずれも日本の建築基準法上は長屋建て住宅に該当する。

なお、ロンドンではタウンハウス (Townhouse) という語が多用される。これは、地方貴族など地方に本拠のある人間がロンドン滞在中に使用するために保有する住宅を意味したのが始まりであり、その主たる形態はテラスハウスである。

(図 2-1) 住宅の類型の日英比較

[英 国]		[日 本]	
フラット	————	共同住宅	
デタッチドハウス	————	戸建て住宅	
テラスハウス	}	長屋建て住宅	
セミ・デタッチドハウス			

資料：周藤利一作成

・住宅協会 (housing association)

公営住宅の提供を担う民間の非営利団体。現在、公営住宅の主たる提供機関は、自治体ではなく、住宅協会である。イングランドの住宅協会は、公的機関である賃貸人サービス局 (TSA) により規制されている。

・住宅金融組合 (building society)

「建築組合」と訳されることもある。銀行業務やその他の金融サービス、特に住宅ローンを提供する組合組織の金融機関である。その発祥は 18 世紀にまで遡るとされているが、1874 年にビルディング・ソサエティ法が制定され、法的根拠が整備された。

・中間住宅 (Intermediate Housing)

21 世紀に入り中間住宅テニユア (Intermediate Housing Tenures) や中間住宅市場 (Intermediate Housing Market) が英国の住宅政策において主要な論点となっている。テニユアとは本来、持家か借家かという住宅保有形態の概念であるが、あえて「中間」と呼ぶ意義は「市場で持家あるいは良質な借家を得ることができない世帯に、何らかの限定的な補助金を給付することにより、それら住宅へのアクセスを可能ならしめる仕組み」とされている (Monk and Whitehead ” Making Housing More Affordable” 2010)。

・テナント・チョイス (Tenants’ Choice)

公営住宅に住む住民が、公営住宅の所有と管理運営を地方自治体から住宅協会に移管を請求する権利のことである。移管は住民の総意に基づき行われなくてはならず、一度移管が行われると、地方自治体への再度の移管を行われることはない。

1988 年の住宅法により導入された。

・ハウジング・コーポレーション (Housing Corporation)

中央政府の組織であり、社会住宅の建設のための補助金を住宅協会に支給する役割を有している。

・フリーホールド (Freehold)

私人の土地に対する権利のうち、保有期間は未定で、使用・収益・処分の自由があり、遺言に関する制限もないものを言う。

土地登記所 (Land Registry) において Title Absolute (訴訟などの問題がなく、抵当に入っていないという意味) を有するフリーホルダー (Freeholder) として登記される。

フリーホルダーが土地又は土地・建物を他人に貸した (リースホールドを設定した) 場合の権利としては、グラントレント (Ground Rent) と呼ばれる地代をリースホルダーから徴収できる。

他方、フリーホルダーの義務としては、土地・建物をリースホールドに出した場合には、建物のエントランス、階段、廊下などの共有部分や外壁や屋根のメンテナンスを行う義務がある。ただし、契約によりリースホルダーの義務とすることもできる。

・ ベッドルーム税 (bedroom tax)

地方自治体から社会保障費や住居補助を受給している社会住宅の居住者が必要以上に寝室数がある社会住宅に住んでいる場合、不必要な寝室の数に応じて社会保障費や住居補助費などを減らす政策の通称。

2012 年の福祉改革法 (Welfare Reform Act) によって導入された政策であり、居住者が適正な大きさの住居に移ることを促進することによって、家族向けなどの社会住宅の供給を増やすことを目的とする。

・ ライフタイム・ホーム (Lifetime Homes)

高齢者が必要な介護を受けながら、終生、自立して生活できるように建設された住宅をいう。

現在、英国内で建設されるすべての社会住宅は、ライフタイム・ホームとして設計されている。

・ リースホールド (Leasehold)

フリーホルダーから、定められた期間のみ、土地又は土地・建物を借りる権利を意味する。リースホールドの期間は、短いもので 20 年程度のものもあれば、最長で 999 年間のものもある。

リースホルダーの権利としては、時間と空間を限った所有権という言い方が日本人にとっては分かりやすい（ただし、増改築については下記）。

リースホルダーの義務としては、フリーホルダーに対しグラントレントとして一般的に年に 1 回、定められた金額を支払う必要がある。

また、サービスチャージ (Service Charge) と呼ばれる管理・共益費を支払う義務がある。

建物の内装・外装に改築や増築を加える場合、フリーホルダーの許可を得る必要がある。

第3章 英国の住宅政策の歴史

第3章では、章末に記した参考文献の内容に基づき、英国の住宅政策の歴史について整理した。

英国の住宅の保有形態を長期的に見ると、第一に、戦間期から持家率が上昇し続けていること、第二に、借家の中では民間借家が著しく減少した一方で、公営住宅が増加したこと、第三に、しかし、公営住宅はサッチャー政権の登場により減少したこと、第四に、サッチャー以前の時期は持家化と公営住宅の大量供給が同時に進行していた。

このように、英国の住宅事情は特異な展開を示しているが、その背景には英国の住宅政策がある。英国の住宅政策のうち公営住宅の払下げが実施される時期までの内容を整理したのが(表3-1)の年表であるが、その内容のうち主要なものを取り上げて以下に説明する。

(表3-1) 英国の住宅政策年表

年次	事 項	内 容
1848 年	公衆衛生法	公衆衛生に関する強い権限を有する保健委員会を設置し、社会改革者チャドウィックが委員を務め、都市の衛生状態を改善した。ただし、この法律はロンドン以外に適用された。
1851 年	宿泊住宅法(シャフツベリー法)	地方自治体が土地を購入し、宿泊住宅(Lodging Houses)を建設することを認可した。
1866 年	労働者階級住宅法	地方自治体が土地購入のための資金を借り入れることと、労働者階級のための住宅を建設することを認可した。
1868 年	職人・労働者向け住宅法(トーレンス法)	地方自治体に不良住宅を除却・閉鎖する権限を付与した。ただし、立ち退かされる居住者の移転先の確保に関する条項を欠いた。
1875 年	職人・労働者向け住宅法(クロス法)	不良住宅を含む地区全体の除却を命じる権限を付与し、立ち退かされる居住者の移転先の確保に関する条項を付加した。
1875 年	公衆衛生法	全ての地方自治体に衛生局の設置を義務付け、上下水・排水設備の供給と道路幅員・建物の高さの規制権限を付与した。条例によりバック・ツー・バックを禁止し、汚水の処理と換気を促進した。
1890 年	労働者階級住宅法	1868 年と 1875 年の職人・労働者向け住宅法を統合
1906 年	ハムステッド田園郊外法	ハムステッド田園郊外における一定限度の長さの安全が考慮された袋小路(Cul-de-sac)に対しては、その設計・施工に関する建築条例の適用を除外した。
1909 年	住宅・都市計画法	英国における最初の都市計画法。ただし、対象は未開発地と開発予定地に限定された。アメニティという語が初めて用い

		られた。
1915 年	家賃・抵当利子制限法	民間借家の家賃を第一次世界大戦の開始時点の水準に凍結した。
1919 年	住宅・都市計画法(アディソン法)	地方自治体に住宅需要の把握と住宅建設を義務付け、地方財産税(rates)課税額 1 ポンドにつき 1 ペニーを公営住宅建設の借入金返済に充当し、その額を超える分を政府が補填することとした。
1923 年	住宅法(チェンバレン法)	アディソン法より低い補助金で地方自治体に大きな負担を課し、民間による供給では新築需要を満たせない場合に限り地方自治体が住宅建設することとした。ただし、客間付き住宅の建設は認めなかった。
1924 年	住宅法(ホイットリー法)	住宅の水準はチェンバレン法と同様だが、国庫補助金を増額し、地方自治体による建設が民間と競合しないことを証明する必要はなくなった。
1930 年	住宅法(グリーンウッド法)	地方自治体にスラム・クリアランスと移転先確保を義務付けた。
1932 年	都市・農村計画法	既存の開発地域に対して暫定開発規制(interim planning control)を導入した。
1935 年	住宅法	1)新たに過密化したスラムをクリアランスするため、地方自治体に過密状況の調査を義務付けた。 2)フラットの建設に対する追加の国庫補助金を導入した。 3)異なる根拠法の住宅の家賃をプールし、地方自治体に合理的な範囲内で家賃設定の裁量を認める the single Housing Revenue account : HRA を導入し、高コスト住宅の家賃引下げを可能にした。
1946 年	住宅法	1戸当たり 16 ポンド 10 シリングで 60 年間の国庫補助金(地方自治体の裏負担は 5 ポンド 10 シリング)を導入し、高コストの土地、農村部の住宅、フラットの建設には追加的な補助金を投入した。
1946 年	ニュータウン法	アーバンクロンビーが 1944 年に立案したグレーター・ロンドン計画を立法化。雇用・コミュニティ施設が備わった職住近接都市を 1950 年までに 14 地区指定した。
1947 年	都市・農村計画法	大都市郊外の市街地のスプロールを防止するため、全ての土地開発をコントロールする権限を地方自治体に付与し、development plan の策定を義務付け、郊外開発を抑制するため green belt を拡大した。

1949 年	住宅法	地方自治体の住宅供給は一般的に需要に応じること、労働者階級のみならずスラム居住者も対象となることを認可した。
1956 年	住宅法	大蔵省の補助金をスラム・クリアランスと高齢者用住宅に限定した。
1957 年	家賃法	課税対象額 30 ポンド(ロンドンとスコットランドは 40 ポンド)以上の民間借家に対する家賃統制を解除した。
1965 年	家賃法	家賃裁定委員会の下での公正家賃(fair rent)制度を導入した。
1969 年	住宅法	総合改善地区(General Improvement Area : GIA)を指定し、スラム・クリアランスに代えて住宅の改修・改良を重視した。
1972 年	住宅法	公営住宅の家賃水準を民間借家に適用されている公正家賃まで引き上げることとした。
1974 年	住宅法	GIA 制度をより劣悪な地区を対象とする住宅改良地区(Housing Action Area : HAA)に変更し、地方自治体は HAA の土地取得と改良の権限を付与された住宅協会(Housing Association)との連携により事業を実施
1975 年	住宅家賃・補助金法	公営住宅に対する公正家賃の適用を廃止し、再び地方自治体の裁量に委ねることとし、家賃を引き下げたまま急増するコストに伴う赤字を補填するための補助金を新たに導入した。
1980 年	住宅法	公営住宅の購入権(The right to buy)によりハウス系は 30～60%、フラットは 44～70%の割引価格で売却。新改築住宅に 5 年以内の短期間は家賃統制を課さない短期賃貸借契約制度(Shorthold Tenancy)を導入した。
1982 年	社会保障・住宅給付法	住宅給付(公営住宅は家賃割引・民間借家は家賃手当)に関し退職者・失業者・疾病障害者・母子世帯等に支給されてきた補足給付(supplementary benefit)を証明付き住宅給付(certificated housing benefit)に改め、給付該当所得以上の者は標準住宅給付(standard housing benefit)の対象とした。
1988 年	住宅法	公営住宅を購入できない団地の住民に対しテナント・チョイス(地方自治体に代わる家主への選択権)を付与し、全ての民間借家と住宅協会に対し保証賃貸借契約(Assured Tenancy)を適用し、公正家賃に代わり市場家賃を導入した。
1989 年	地方自治体住宅法	HRA に代わる公営住宅の財政システムが導入され、家賃は住宅価格とリンクさせられ、収支を自立採算とすることが義務付けられた。

2010 年	保守党と自由民主党の連立政権	公営住宅の払下げ条件の緩和、割引率の拡大など払下げの促進策が打ち出された。
2012 年	福祉改革法 (Welfare Reform Act)	地方自治体から社会保障費や住居補助を受給している社会住宅の居住者が必要以上に寝室数がある社会住宅に住んでいる場合、不必要な寝室の数に応じて社会保障費や住居補助費などを減らすこととした。通称「ベッドルーム税」(bedroom tax)。
2014 年	住宅法 (スコットランド)、住宅令 (ウェールズ)	スコットランド政府とウェールズ自治議会は公営住宅の払下げを中止。
2015 年	保守党政権	払下げの対象に住宅協会が提供する社会住宅を追加

資料：小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介「欧米の住宅政策－イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ」ミネルヴァ書房、1999 年、14～15 頁をもとに作成。

1. 19世紀：住宅政策のはじまり

産業革命の発祥の地である英国は、工業化と都市化の進展が他のヨーロッパ諸国より急速かつ広範囲に展開した。特にロンドンの人口は1861年には280万人を超えていたとされる。

都市の人口の急激な膨張は、第一に、住宅の不足現象をもたらす。当時の過密居住の状況を示したのが**(表3-2)**であるが、ロンドンにおいて特に状況が悪いことが分かる。

第二の問題は、衛生環境の劣悪さである。労働者階級が住む住宅の典型は、裏小路を囲むように建てられたback to backと呼ばれる空間形態であり、かなり風通しが悪く、建物自体が安普請であり、下水はなく、清掃もされず、どぶは常に汚物で詰まっていた。これにより熱病やコレラが発生し、死亡率が高まることは、熟練度の高い生産的な労働者を失い、寡婦や孤児を増加させることにより、逆に社会的費用が増大すると認識された。

19世紀前半の地方政府は、教区委員、治安判事、各種団体など諸制度の寄せ集めからなっており、地方議会が設置されるのは1888年の地方政府法の成立によってである。こうした制度状況を反映して、1848年公衆衛生法は、保健委員会(general board of health)に公衆衛生に関する強い権限を付与し、地方委員会の設立権限も与えた。この地方委員会が各都市の労働者の生活状況の改善に努めた。

この時期のもう一つの主要なシステムは、地方自治体自らが住宅建設を手がけることである。そして、地方自治体による住宅建設はスラム・クリアランスを伴って実施された。

ただし、問題は、地方自治体が建設するための土地は安く払い下げられ、公共事業融資委員会(public works loans commissioners)から融資を受けることができたものの、家賃は利子と維持管理費をカバーしなければならず、低所得者の支払い能力を超えていた。スラム・クリアランスにより従前より良質な基準で住宅が建設されたものの、高くなる家賃を支払えない人々に対する配慮はなく、移転を余儀なくされた住民の居住状態は従前よりも悪化することとなった。

そこで、住宅改良家オクタヴィア・ヒルは既存の民間賃貸住宅の修復と管理に努め、この時期に登場した非営利の住宅供給組織である住宅協会の活動に大きく貢献した。

住宅協会は、ボランティアな委員会(board)により運営され、住宅とそれに付帯する施設を供給する非営利団体であり、法的には中央政府や地方政府からは独立した民間の住宅供給組織である。その起源は、1253年に2人の女性のライ病患者のために設立されたセント・ローレンス住宅協会にあるとされ、このように社会から受け入れられない人々に手を差し伸べるという伝統は、今日においても受け継がれている。第一次世界大戦までは、労働者向けの住宅が住宅協会により供給された。

(表 3-2) イングランド・ウェールズの主要都市における過密居住状況(1891 年)

都市・地区名		住宅戸数	ワンルーム	ワンルーム (過密率)	過密住宅 (5 室未満)
ロンドン		937,606 戸	18.4%	65.2%	41.2%
	メリルボン	34,940 戸	32.3%	64.1%	49.6%
	ショーアデッイチ	28,818 戸	29.1%	72.1%	52.5%
	ベスナルグリーン	27,998 戸	23.4%	76.3%	51.7%
	ホワイトチャペル	14,257 戸	32.1%	82.0%	65.5%
	ガイルス	9,072 戸	33.6%	69.6%	52.8%
リヴァプール		104,890 戸	7.7%	72.5%	34.1%
マンチェスター		103,720 戸	1.6%	69.0%	19.6%
バーミンガム		98,219 戸	1.4%	43.3%	26.5%
リース		78,779 戸	1.4%	76.1%	27.4%
ブリストル		48,140 戸	8.9%	49.3%	26.3%
ブラッドフォード		46,408 戸	2.5%	75.1%	31.3%
ニューカッスル		37,942 戸	13.2%	86.4%	51.3%
ポーツマス		33,984 戸	4.0%	34.3%	13.2%
カーディフ		25,353 戸	2.3%	46.8%	21.4%

注 1:「過密」とは、1 室に 2 人以上が居住している状況を意味する。

注 2: ロンドンの下欄の 5 つの地区はインナー・ロンドンの district である。

資料:「欧米の住宅政策」P19 で引用する Pooley, 1992. 77 により作成。

2. モデル都市と田園都市

19 世紀末には、農村地帯に立地する開明的な工場主によるモデル都市の建設も試みられた。これは 19 世紀初めにロバート・オーエンがスコットランドのニューラナーク繊維工場の経営と社会福祉(住宅を含む)と教育を結合させる試みに共鳴したものである。

モデル都市は、工場の周囲に小学校、下水道、診療所、薬局、公衆浴場、洗濯場、救貧院、工場食堂、賃貸住宅などを建設し、従業員の家賃は安く設定された。

その後、1898 年にエベネザー・ハワードが「明日の田園都市」を出版し、レッチワースが最初の田園都市として建設され、ウェルウィンなど後続の田園都市につながっていった。

レッチワースの住宅について特筆すべき点は、ハワードの意向を受けて建設された 3 階建て 32 室の協同住宅(homesgarth)があることである¹。この住宅は、共同のキッチンで調理

¹ Homesgarth の詳細については、下記のサイトを参照されたい。

<http://www.spatialagency.net/database/where/organisational%20structures/garden.cities>

された食事を各人の部屋又はコミュニティ食堂で食べられる仕組みを採用していた。現在の日本で言うグループホームの原型である。ハワードはこうした独身労働者や高齢者向けの住宅を他の田園都市でも建設した。

3. 公営住宅政策の成立

(1) 民間借家の減少

どの国においても住宅政策は国策の一つである以上、その時々々の政治状況と無縁であることはないが、英国の住宅政策は政治化の度合いが極めて強いのが大きな特徴であるというのが多くの研究者の指摘である。その代表例がサッチャー政権による公営住宅の払下げであることは言うまでもないが、このような特徴の原点は、19世紀後半から20世紀初頭にかけて選挙制度の改革と並行して住宅問題が政治化していった時期にまで遡ることができる。具体的には、1915年の家賃・抵当利子制限法、1919年住宅法が挙げられる。

当時、労働運動の中核的な担い手である熟練筋肉労働者は、1883年低廉運賃鉄道法の制定により郊外の民間借家(地方自治体の条例による規制を受ける)、ごくまれには建築組合を利用して持家にアクセスすることができた。この時期の労働運動は、国家によるさまざまなサービスの供給を労働者階級の自助的組織である労働組合、協同組合、友愛組合、建築組合を妨害するものとみなしていたが、状況は第一次世界大戦により一変した。

大戦による住宅建設の停滞は、家賃相場を攪乱し、特に軍需工場への労働力の移動は、その都市の家賃を上昇させ、社会不安を醸成することとなった。この時期の住宅ストックの9割は民間借家であったが、大戦により毎年の新規建設戸数が半減したため、工業都市の増加する借家需要に対し供給が追いつかず、家賃は高騰し、グラスゴーでは家賃不払い運動の勃発により革命的な状況が発生した。この状況を受けて1915年家賃・抵当利子制限法が制定されたのである。

同法は戦時の緊急立法として制定されたが、戦後の急激なインフレーションと住宅不足のため継続して施行された。その結果、採算の取れない家賃で低コスト住宅を建設しようとする民間家主はいなくなり、特に低賃金労働者の住宅は払底した。

さらに、戦争の終結と復員は新婚世帯の増加をもたらし、これも住宅不足の原因となった。

なお、ここで留意しておかなければならない事実は、民間借家の供給減少は、家賃統制が導入される以前から進行していた現象であることである。そして、その原因は民間借家が、その供給主体である個人投資家にとって魅力的な投資先ではなくなったことであり、その要因は、第一に、個人所得の減少により住宅需要が減少し、空き家と新規建設の減少が生じていたこと、第二に、海外投資が増加し、住宅建設業者の資金調達が困難になったこと、第三に、株式市場の発展により個人投資家の投資先が転換したこと、第四に、個人家主の政治力が弱かったことであると説明されている。個人家主は6〜8戸程度の少数の貸家を所有する者が多く、大土地所有者は工業開発には熱心であったが、住宅の建設・賃貸には関心を持

っていなかったのである。したがって、個人家主は保守党の基盤になっておらず、政治権力の中枢から離れていた。このため、地方政治においても公衆衛生の確保という名目の下での住宅関連法が厳格に実施され、これが家主にとって安定した利潤をもたらす低水準の借家建設を不可能にしたのである。

(2) 1919 年住宅・都市計画法(アディソン法)：公営住宅政策の導入

産業化と都市化の進展が土地問題をもたらすことは、経済成長を実現した国家が必ず経験する現象であると言える。産業革命の発祥地であり、Pax Britannica として 20 世紀初頭まで世界を牽引した英国が、後に他の先進国が抱えることとなる土地問題の全てについて先行的に直面したのは当然であり、政治課題にもなった。即ち、当時の二大政党である自由党と保守党の主要な争点の一つは、既に 19 世紀後半から土地問題であり、自由党は、民間住宅のコスト軽減のために地価を引き下げることがを主張し、保守党は民間家主による住宅建設を促進するために rates（不動産税）の引下げを主張していた。

しかしながら、第一次世界大戦の勃発により家賃統制が導入されたこともあり、前述した民間借家供給の衰退傾向に歯止めはかからず、戦後の復員兵士や労働者の住宅ニーズに対応するとともに、労働運動の拡大に対応することが政府の緊急の課題となった。

自由党と労働党の連立内閣を率いたロイド・ジョージ首相は、5 年間で 50 万戸の公営住宅の建設を目標とした「1919 年住宅・都市計画法」(アディソン法)を成立させ、中央政府による住宅市場への大規模な介入を開始した。当時、国家が制定した立法の施行は、地方自治体の裁量に委ねられている一方で、所要費用も当該自治体の負担となっていたところ、1919 年住宅法は、全ての地方自治体が住宅需要を調査するとともに、労働者階級のための住宅供給計画の策定を義務付け、その建設費用に対し国庫補助を充当することとしたのである。

このような国家の介入による公営住宅の供給方式は、労働者による自助的組織を擁護していた労働運動の方向にも大きな転換を迫った。それまで、労働党の活動家を除き、労働者階級自身が公営住宅を明確に要求していたわけではなかった。

そして、政治サイドでも、ロイド・ジョージが第一次世界大戦前に行っていた土地問題キャンペーンでは、農業労働者のための住宅建設プログラムを主張していたものの、都市労働者に焦点を当ててはいなかった。また、自由党も戦前は公益事業組合の活用を強調し、地方自治体を住宅の供給主体とすることは全く考えられていなかったのである。つまり、1919 年住宅法以前の住宅問題を巡る政策論議においては、公共セクターではなく、民間セクターを中心に、民間企業を活用すべきか、コミュニティを主体とした供給を重視すべきかという観点から行われていた。

このような状況を公共セクター主導に転換させたのは、シドニー・ウェッブ、ベアトリス・ウェッブ夫妻を中心としたフェビアン社会主義者であった。戦後の再建委員会にはベアトリスほか 3 名のフェビアン社会主義者が参加し、その後、1917 年に設置された再建省の下

で国家助成の方針を確定した住宅助言委員会にはベアトリスが参加し、民間デベロッパーに対する助成について「建築業者が利潤のために住宅を建てることを可能とする政府補助へのいかなる要求も実施されるべきではない」と反駁した。

その結果、1919 年住宅法は、公共セクター（地方自治体）を主軸とし、民間セクターはそれを補完する立場に位置づけた。地方自治体の行政区域内の住宅需要を把握し、住宅を建設することを義務付けられ、住宅建設費用を調達するために借り入れた資金の元利支払いのため、年間課税評価額 1 ポンドにつき 1 ペニーを地方財産税(rates)から充当し、その金額を超える支出については政府が補填することとした。

他方、民間セクターに対する助成としては、1,400 平方フィートまでの新築住宅の建設費用に対しても補助金が交付された。ただし、民間建築業者に対する助成は、まず公共セクターに対して助成を行った上で、さらに民間セクターの建設を支援できるだけの十分な資材と労働力が存在する場合に限定された。

この新しい仕組みにより供給される住宅の設計は、フェビアン協会のメンバーであり、ハワードの下で田園住宅の設計を手掛けたアンウィンが担当した。彼は、労働者住宅の標準を勧告するために設置されたチューダー・ウォルターズ委員会の秘書に就任し、1 エーカー（約 4,000 m²）当たり 12 戸の低密度で郊外に立地する庭付きのコテージから成る団地を計画した。住宅には、客間付きとそうでないタイプがあり、電気、トイレ、バスルームが完備されていた。人々は、都心部の過密で不潔な住宅から「宮殿」と称されるような住まいへ移住したのである。

(3) 1919 年住宅法の実績

1919 年住宅・都市計画法による手厚い国庫補助と高い住宅水準は、建設コストを引き上げ、労働力と資材の不足により建設工事は遅延し、コストはさらに高まった。そして、地方自治体は、地元の小規模な民間建築業者がローカルな需要に的確に対応できるように、供給計画を効率的に運用することはできなかった。

その結果、1919 年住宅法に基づき 1921 年までに 214,000 戸が認可されていたにもかかわらず、実績は 17 万戸にとどまった。

さらに、同法は低所得者に対する住宅供給を義務付けたわけではなく、民間企業では例外的に対応できない上層の労働者階級、即ち、熟練労働者とミドルクラスを対象としていた。

大部分の地方自治体は、郊外団地に入居する借家人を慎重に選別し、家賃は最も住宅を必要とする人々の支払能力を超える水準に設定された。

(表 3-3) は、当時、造船業を中心に工業都市として栄えていたリヴァプールにおける公営住宅入居者の特性を調査したものであるが、1919 年住宅法による公営住宅の入居者は従前住宅と比較して室数も家賃もそれほど変わらず、スラムに居住していた者はおらず、明らかに低所得者あるいは住宅困窮者ではなかった。職業もドックに就業している者は少なく、会社で勤務するホワイトカラー層の比率が 17.0%を占めている。

(表 3－3) リヴァプールにおける公営住宅入居者の特性

	郊外 5 室住宅 (1919 年法)	郊外 4 室住宅 (1924 年法)	都心アパート (1930 年法)
従前住宅の平均室数	5. 4	4. 3	1. 9
従前住宅の平均家賃 (ペンス)	73. 5p	52. 9p	25. 5p
現在住宅の平均家賃 (ペンス)	89p	59p	38. 1p
世帯の平均年収 (ポンド、ペンス)	£4 59. 5p	£3 27. 4p	£2 50. 1p
平均世帯人員	4. 1	4. 6	5. 2
ドックに就業している世帯主 (%)	4. 0	11. 0	30. 0
会社に就業している世帯主 (%)	17. 0	16. 4	3. 0
スラムクリアランスによる移転世帯 (%)	0	1. 7	81. 2

資料：「欧米の住宅政策」P38 で引用する Pooley, 1992. 96, 98 により作成。

(表 3－4) 1919 年法以降の住宅建設戸数

(単位：千戸)

年	地方自治体	民間(補助あり)	民間(補助なし)	合 計
1919	0. 6	—	—	—
1920	15. 6	12. 9		
1921	80. 8	20. 3	53. 8	251. 8
1922	57. 5	10. 3		
1923	14. 4	4. 3	67. 5	86. 2
1924	20. 3	47. 0	69. 2	136. 9
1925	44. 2	62. 8	66. 4	173. 4
1926	74. 1	79. 7	63. 9	217. 6
1927	104. 0	74. 5	60. 3	238. 9
1928	55. 7	49. 1	64. 7	169. 5
1929	60. 2	50. 1	91. 7	202. 1
1930	55. 9	2. 6	125. 4	183. 8
1931	70. 0	2. 3	128. 4	200. 8
1932	56. 0	2. 5	142. 0	200. 5
1933	55. 8	2. 9	207. 9	266. 6
1934	41. 6	1. 1	286. 4	329. 1
1935	52. 4	0. 2	272. 3	324. 9
1936	71. 7	0. 8	273. 5	346. 1
1937	78. 0	2. 6	257. 1	337. 6
1938	101. 7	4. 2	226. 4	332. 4

注：イングランドとウェールズの実績である。

資料：「欧米の住宅政策」P38 で引用する Holmans, 1987. 66 により作成。

(4) 1923 年住宅法・1924 年住宅法

以上の状況によりわずか 2 年で 1919 年住宅法による施策は中止され、1923 年には保守党、1924 年には労働党の下で、より低い国庫補助とより低い住宅水準で、より多くの負担を地方自治体に課した住宅法が制定された。

地方自治体は客間付きの住宅建設の認可を受けることができなくなり、さらに、地方自治体に対する国庫補助は、民間セクターが新築需要を満たすことができない場合に限定された。それと同時に、民間住宅に対しても公営住宅と同程度の国庫補助が補填されることになった。

この結果、(表 3-4) から分かるように民間住宅建設は活性化した。ただし、民間セクターにより建設された住宅は、1919 年住宅法による公営住宅に入居したような中産階級向けの分譲住宅であり、低所得者向けの民間賃貸住宅の建設促進にはほとんど寄与しなかった。

なお、1924 年住宅法による住宅の水準は 1923 年住宅法と同じであったが、労働党が初めて単独で政権についたことを反映して、手厚い補助金と長期的なプログラムに基づく公営住宅供給が実現した。

つまり、この時期には持家化と公営住宅の大量供給という二つの現象が同時に進行したのが特徴である。

(5) 公営住宅の大量供給と持家化の同時進行

保守党の住宅政策の基本スタンスは、住宅需要への対応は市場、即ち、民間セクターに委ね、公的な介入は低所得層への「残余」的な施策とするものであった。これが持家の普及とスラム・クリアランスとして顕在化したのは 1930 年代である。

(表 3-4) から分かるように、1930 年代に入り全体としての住宅建設戸数は着実な増加傾向を示したが、その内訳を見ると、地方自治体による建設量が傾向として増加していると同時に、国庫補助を受けない民間住宅の建設戸数がそれ以上に拡大している。この民間住宅のほとんどは分譲であったから、その結果として住宅ストック総数に占める持家の比率は 1914 年の 10% から 1939 年には 33% へと急速に増加したのである。

すなわち、公営住宅政策の導入により地方自治体による住宅供給は進んだが、それと同時に持家化が進行していたという事実を認識する必要がある。

そして、持家の増加現象の実態を見ると、1920 年代の前半は既存の民間借家のうち良質なテラスハウスを借家人が購入するケースが多く、1914 年から 1939 年までの間に 100 万戸以上の民間借家が持家に転換された。

1930 年代に入ると民間の新築分譲住宅の建設が盛んになり、毎年 25 万戸以上の建設実績

を上げた。世界恐慌による不況にもかかわらず、持家が急速に普及した要因は、第一に住宅価格の低下、第二に金利の低下、第三に建築組合 (building societies) による住宅ローンの供給、第四に電鉄、バス、路面電車という公共交通機関の発達を背景とした郊外の住宅用地の供給拡大である。特に、電鉄の発達はロンドンなどの大都市の郊外化を一気に推し進めたが、郊外住宅地の居住者は都市の中心部に通勤する人々だけでなく、郊外に立地した工場に勤務する労働者も含まれていた。

(6) スラム・クリアランスへの転換

労働党は、1929 年に再び政権につくと、翌年、地方自治体に対しスラム・クリアランスの実施と居住者の再居住の確保を義務付けるグリーンウッド法を制定・施行した。その背景は、前述したことから分かるように、それまでの住宅建設促進政策により確かに住宅建設戸数は増加したものの、その立地が郊外に偏重し、中心市街地の過密居住問題の改善にほとんど寄与しなかったという事実にある。

そして、1935 年住宅法は、新たな仕組みを導入した。その第一は、それまでに制定された各法律に基づき建設された地方自治体の賃貸住宅の家賃収入をプールし、相互に補助することができるようにした。これにより、建設コストや利子率が低い時期には、新しいが建設コストの低い公営住宅に高い家賃を設定することにより、古い公営住宅の家賃を低廉にすることが可能になり、逆にインフレの時期には、古い住宅に高めの家賃を設定することにより、新しくコストの高い住宅の家賃を抑制することができるようになった。

第二の仕組みは、こうした単一の歳入方式 (the single housing revenue account : HRA) の下で、地方自治体は合理的な範囲内で家賃レベルの設定を裁量により決定できるようになった。そして、その結果生じた欠損は地方財産税の納税者全員からの負担により充当できるようになった。

第三の仕組みは、低所得者のための家賃割引が導入され、家賃を建物の価値ないし建設コストではなく、収入に応じて算定されるようになった。

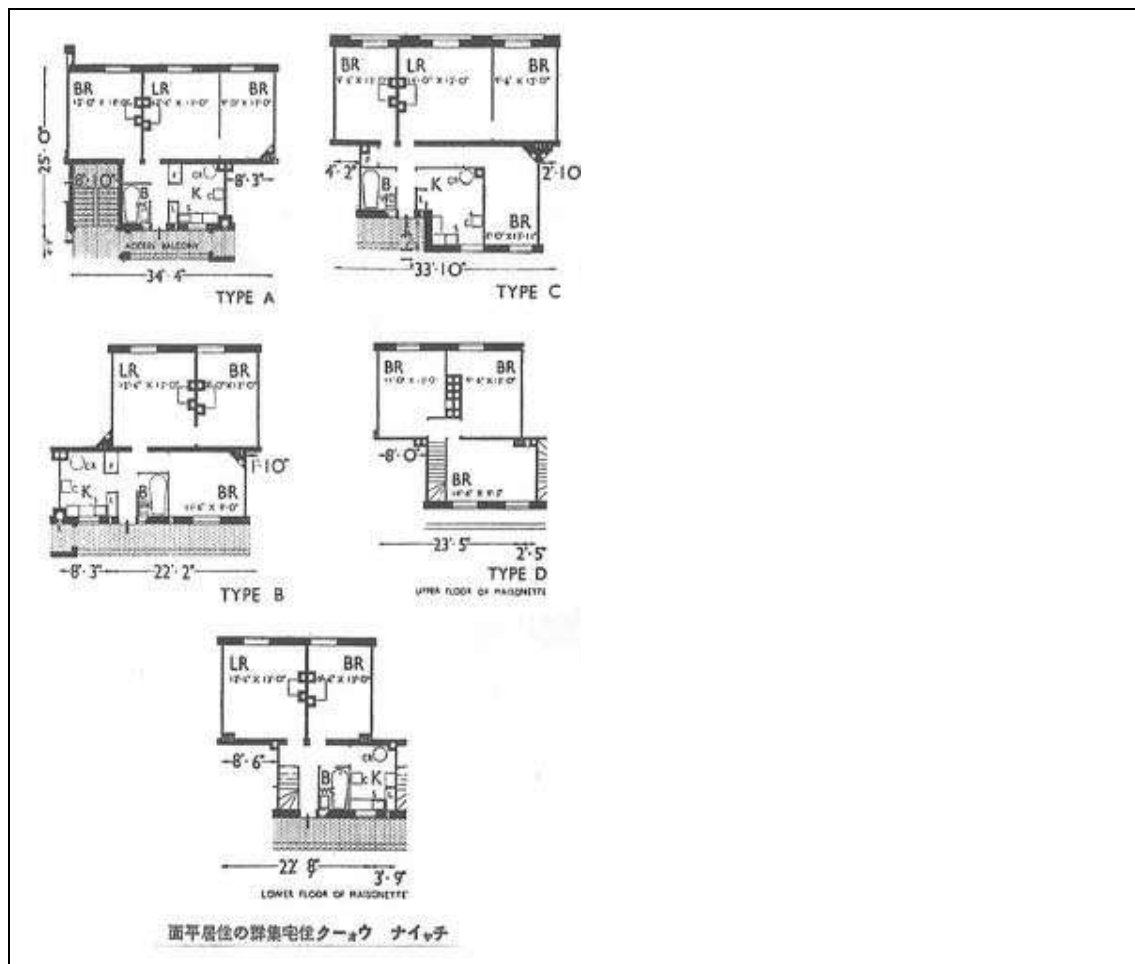
(参考) 同潤会「欧米の住宅事情と住宅政策 上巻」1931 年に掲載された写真



ロンドンの公営住宅チャイナウォーク (1929～34 年) 同潤会 47 頁



同上



同上 48 頁



地宅位トコウダ 宅住営市ルーファヴリ
(1930-34)



リヴァプールの公営住宅ダヴコット地区 (1930～34 年) 同潤会 49 頁

4. 公営住宅政策の展開

(1) 公営住宅の大量建設：1946 年住宅法と 1949 年住宅法

第二次世界大戦の結果、英国の住宅ストック 21 万 8 千戸が破壊され、25 万戸が管理の行き届かないまま放置された。さらに、戦争は住宅建設そのものを停止させ、1938 年から 1945 年までの住宅建設実績はわずか 19 万戸に過ぎなかった。

このような供給不足現象と対照的に住宅需要は爆発的に増加した。戦後の復員と結婚件数の増加により、総世帯数は 1939 年の 1,200 万世帯から 1951 年の 1,400 万世帯に増加したが、そのうち 400 万世帯は他の世帯と同居せざるを得ない状況にあった。

こうした状況が、当時の政府をして「住宅政策の第一の目的は、全ての家庭に分離した居室を供給することにある」と言わしめ、そして、国民の社会福祉にかけける期待を反映して 1945 年の労働党の圧倒的な勝利をもたらしたのである。

労働党は、1946 年住宅法を制定し、公営住宅の建設を推進し、1951 年までの建設実績は 90 万戸に達した。同法は、住宅 1 戸当たり 16 ポンド 10 シリングを 60 年間にわたり補助することを定め、これに伴う地方自治体の裏負担は 5 ポンド 10 シリングであった。そして、地価の高い地域、農村部の住宅、フラットの建設に対しては追加的な補助金が投入された。

さらに、1949 年住宅法は、地方自治体の住宅供給が一般的なニーズに応じることと、労働者階級のみならずスラム居住者も対象とすることを認可した。

その後、1951 年～1964 年は保守党が政権に就いたが、民間セクターによる住宅供給を重視していたにもかかわらず、その十分な復活が進まなかったため、公共セクターに依存せざるを得ず、1952～54 年には年間 20 万戸を超える公営住宅が建設されていた。

(2) スラム・クリアランスと公営住宅の高層化

保守党政権の下で 1951 年から上昇し始めた民間セクターの住宅建設は、その後も着実に進捗し、1960 年代の中頃にピークに達した。他方、公共セクターは 1954 年をピークに減少傾向に転換し、それと同時期にスラム・クリアランスによる老朽住宅の取り壊しや閉鎖が開始された。

1956 年には、一般的なニーズに対する補助金は停止され、国庫補助はスラム・クリアランスや高齢者用住宅に限定されていった。

注目すべき点は、その後政権に返り咲いた労働党（1964 年～1970 年）の下での公営住宅の性格も一様ではなく、例外的なニーズに対応するものであったことである。

1939 年に公式に認定されたスラムは 47 万 2 千戸であったが、1954 年には不適格住宅の国家基準が初めて制定され、これに基づき地方自治体が初めて住宅需要調査を実施した結果、84 万 7 千戸が確認された。

これらを対象としたスラム・クリアランスは、土地利用の高度化を促進し、さらに、保守党が 1956 年住宅法により導入した高層化への補助金は、労働党の下で継続・強化された。

公営住宅の中では低層、即ちハウス系の住宅が 1953 年時点では 8 割以上を占めていたのに対し、1961 年から 1966 年にかけては高層フラットの比率が 15%から 26%へと着実に増加した。

(3) 民間借家の衰退と家賃統制

既に述べた公営住宅の拡大は、同時に民間借家の衰退過程でもあった。住宅ストック総数に占める民間借家の比率は 1914 年の 90%から 1939 年の 57%に低下し、さらに、1971 年には 19%まで激減した。このような民間借家の減少は、家賃ストライキの発生を受けた 1915 年家賃制限法を契機としたものである。当時の国家的危機を家主層の負担で打開しようというのが家賃規制の政治的意味であり、元々政治力の弱かった英国の個人家主層はこの規制に対抗するだけの政治力を持ち得ていなかった。

家賃規制は、第二次世界大戦中は新築の家賃住宅については適用されなかったが、戦後は再び新築も対象に含められた。民間セクターの活用を重視していた保守党は、家賃の値上げで修繕と維持管理の費用を捻出することにより、民間借家の質を改善しようとした。

1957 年家賃法は、課税対象額が 30 ポンド（ロンドンとスコットランドでは 40 ポンド）以上の住宅は家賃規制の対象からはずし、それ以下の住宅であっても良好な維持管理が行われている場合には、家賃引き上げを許容することとした。しかしながら、この法律は期待された効果を上げなかった。規制対象からはずれた住宅は修繕されることなく、持家として売却されたからである。こうした民間借家の持家転換の背景には、戦後の公営住宅の大量建設もあると言える。

保守党が制定した 1957 年家賃法が所期の成果を上げることができず、むしろ、民間借家における追い出し、管理水準の低下、借家権の不安定といった社会問題をエスカレートさせた。1963 年、「グレーター・ロンドンの住宅に関する委員会」が設置され、民間借家の実態を調査した報告書の中でラクマン (Percy Rachmann, 1919～1962 年) という悪名高い家主が借家人を追い出すために使った悪質な手段が明らかにされた。Rachmanism という言葉が悪徳家主の代名詞となり、家賃規制を受ける家主に世論は厳しい姿勢を示した。

そうした状況を選挙戦に利用して政権に返り咲いた労働党は、1965 年家賃法を制定し、家具無し借家の借家人に対し借家権の安定性を保証するとともに、家賃決定に関し公正家賃 (fair rents) という新しいシステムを導入した。このシステムは、空き家のない需給均衡状態において成立するであろう家賃を公正家賃と定義し、3 年ごとに家賃裁定委員会、公務員、家賃査定官 (rent officer) の下で公正な家賃を決定するものであった。実際には、借家人にとっては高額過ぎる家賃から保護され、家主にとっては、自己の投資に見合う利益を確保できるようにするというのが公正の現実的意味であった。

1965 年家賃法に基づく家賃裁定事例を政府が設置したフランシス委員会が調査した結果によれば、1966 年から 1970 年の間に 29.3%は家賃値下げ、8.7%は変更なし、62.0%は家賃値上げの裁定が下された。しかし、こうした家賃値上げは民間借家の衰退に歯止めをかけるこ

とはできなかった。個人投資家にとって、安定した収入を得る方法はほかにもあり、多くの借家が売却されていった。

なお、1964 年住宅法により、地方自治体は改良事業を行う地区に存在する民間借家の家主に対し改良を強制する権限を持つことになったが、改良工事の負担を嫌った家主は売却を選択した。

さらに、1974 年住宅法では、家具付き借家の借家人に対しても借家権の安定性を保証したが、当初は家具無し借家に比べて借家人の追い出しが可能であったことや、家具付き借家の方が高い家賃を期待できることから、家具無し借家から家具付き借家への転換が進展した。今日においても家具付き借家が多いのは、当時のこうした状況によるものと言えよう。

(4) 持家の普及

労働党（1964 年～1970 年）が政権に就いた 1964 年の総選挙では、保守党との間で住宅政策に関する違いはそれほどなかった。保守党は、地方自治体の住宅供給に対し強い関心はなかったものの、民間借家と非営利団体による住宅供給の活性化が意図したほどには進まない状況にあっては、公共セクターに頼らざるを得なかった。他方、労働党は、公営住宅に力点を置きつつも、有力な支持基盤である熟練労働者層の持家率が高まり、彼らの持家ニーズに応えるため、住宅ローンの利子率を引き下げることが公約した。そこで、労働党の住宅政策に関するプログラムは、公共セクターと民間セクターの住宅建設戸数を同数にしていくというものであり、持家に傾斜していた 1950 年代後半から 1960 年代初期の状況は修正され、両者のギャップは 1964 年の 9 万 6 千戸から 1969 年の 2 万 2 千戸まで縮小した。

ただし、1970 年時点ではまだ借家のシェアが高かった。

その後、保守党に政権を明け渡して再び政権に就いた 1974 年以降も、労働党の持家重視の姿勢は継続され、住宅ローン支払いに対する所得税控除のほか、次に述べる住宅金融組合に対する支援を強化した。

(5) 住宅改良への転換

スラム・クリアランスが実施された当初は、既存のコミュニティが物理的にも社会的にも解体されることに対する損失は社会的費用として認識されなかった。また、既成市街地内の極めて劣悪な地域における再開発は実施されたものの、インナーシティに広範に存在する低質な住宅は放置されてきた。さらに、全面撤去型の再開発より、既存住宅の改良や修築が相対的に低コストであるとの調査結果も提出された。

そこで、1969 年住宅法により総合改良地区（general improvement area : GIA）が指定され、住宅改良に対する補助金を最大 1,000 ポンドまで増額することとされた。住宅改良の実績は、**(表 3－5)** に示すとおりである。

そして、**(表 3－5)** から明らかなように、住宅協会の実績が着実かつ大幅に増加している。これは、1974 年住宅法により住宅改良の対象が総合改良地区から劣悪な住宅改善地区

(housing action area : HAA) に変更され、地方自治体が住宅協会と連携して事業を実施することになったからである。

このように、住宅協会による再開発事業が重視されたのは、ロンドンを代表とする大都市におけるインナーシティの居住環境問題が深刻化していたからであり、具体的な理由としては、第一に、高齢化と核家族化による高齢者・若年層向け住宅需要の増大であり、これらのニーズへの対応は住宅協会の得意とする分野であったことである。第二の理由は、全面的なクリアランスと公営住宅への転換という画一的な方式に代わって、既存のコミュニティや地域特性を保全・保存する必要性が認識されるようになったことである。林立する高層団地やコンクリートの歩道、そして、しばしば見られる品格のないデザインは急速に人気を失いつつあり、むしろ、住宅協会がそれまで手掛けてきた部分的修築の積み重ねによる再生事業に対する評価が高まってきたのである。第三の理由は、住宅の管理・運営面でも、地方自治体による広範囲・沿革的・官僚的なシステムに代わって、居住者やコミュニティの利益をうまく反映させる方式が求められ、地域に密着した組織である住宅協会が実現できると認識されたことである。

(表 3－5) 住宅改良補助金の実績

(単位：戸数)

時 期	公営住宅	民間セクター	住宅協会
1949 年～1958 年	9, 846	150, 023	
1959 年	16, 213	62, 783	
1960 年～1964 年	180, 054	430, 724	
1965 年～1969 年	157, 197	409, 812	
1970 年～1974 年	402, 356	836, 389	27, 334
1975 年～1979 年	250, 496	266, 974	67, 989
1980 年～1984 年	360, 001	779, 105	76, 487

資料：「欧米の住宅政策」P56 で引用する Parker and Mirrlees, 1988. 387。

(6) 住宅協会と住宅金融組合に対する支援

前述したように、かつては借家＝民間借家であり、その供給者は個人投資家であったが、民間借家が減少したことによる借家に対する需給ギャップを埋めるために、非営利法人である住宅協会に対する支援が拡充された。

具体的には、1961 年住宅法により政府が住宅協会に対し低利の政府融資を実施することとした。

1964 年住宅法はその融資規模を拡大するとともに、住宅協会の全面的な展開を助成する政府機関として国立建設エージェンシーを設置した。この組織は、建築工法の工業化を推進するため、民間企業や住宅協会に対する技術指導や助言を行った。

1974 年住宅法は、住宅公庫 (housing corporation) に登録した住宅協会に対し、それま

で以上の規模の政府資金を提供するとともに、住宅公庫が登録された住宅協会を指導・監督することとした。

なお、同年、住宅協会の中央組織団体は全国住宅連合(NHF: national housing federation)に改称された。2019年2月末に閲覧したHPによれば、加盟協会数は900以上であり、イングランド全体の9割以上が加盟しているという。<https://www.housing.org.uk/>

住宅協会の業務は、賃貸住宅、慈善施設、コーポラティブ住宅、共同所有・自力建設、住宅の売却など様々であり、規模も開発・運営・社会サービス部門に専属の職員を抱える大規模な組織からボランティアによって運営される小さな組織まで多様である。

他方、住宅ローンの最大の供給主体である住宅金融組合に対する支援に関しては、1974年住宅法により、住宅金融組合の資金調達を安定化させるため、さらに、1975年家賃・補助法により、住宅金融組合の貸出対象を拡大するために、それぞれ国庫からの財政支援の拡充が実施された。

5. 住宅政策の再編

(1) サッチャーの政策の背景

サッチャー政権が登場するかなり前から、英国病と呼ばれる現象が深刻な課題となっていたことは周知のとおりであるが、それは次のような事象に表れていた。

- ・ 国際的地位の低下：大英帝国の盟主たる地位からの転落、ECへの加盟
- ・ 国内経済の悪化：石油危機によるインフレと失業の加速
- ・ 対外経済の悪化：IMFからの借款
- ・ 国内社会の動揺：人種間の対立、北アイルランド紛争、繰り返されるストライキ
- ・ 文化的アイデンティティの動揺：パンク・ミュージック、フリーガン

保守党政権による1972年住宅法は、公営住宅の家賃水準を民間借家に適用されている公正家賃まで引き上げたが、労働党政権による1975年住宅家賃・補助金法は、公営住宅に対する公正家賃の適用を廃止し、再び地方自治体の裁量に委ねるとともに、家賃を引き下げたまま急増するコストに伴う赤字を補填するための補助金を新たに導入した。

このような公営住宅政策の動揺は、英国病を背景とするものであり、それがサッチャーの政策の背景にもなったと言える。

サッチャーが信奉していた経済学者・哲学者フリードリヒ・ハイエクは、補助された国家の住宅は制御不能な支出につながると警告したが、英国においては、労働党政権による1975年家賃・補助法に基づく公営住宅への支出増によってこのことが確認されたとの認識であった。

サッチャー政権の住宅政策は、国家による供給が非効率的であり、個人の責任を過小評価してしまうとの認識の下で、競争的な市場が国家よりも効率的に福祉サービス(住宅を含む)を供給することができるという新自由主義経済学のテストケースとされたのであった。

そこで、1980 年代後半の政策論議は、議論の焦点を、福祉国家がその義務をいかに遂行するかという点から、公共セクターは何が可能であり適切であるかという点に移行させていった。福祉国家は税負担を重くし、それによりインフレーションの発生、生産性の低下、投資の減退をもたらすと認識された。税負担の軽減による経済回復のシナリオには、必然的に公営住宅のメリットに対する批判的な再評価が内包されることとなった。住宅は、その便益が継続的かつ個人的に費消される福祉サービスであることから、民活化をリードするのに最適な福祉財であるとみなされた。さらに、消費の面から見ても、私有化された住宅は個人の生活の場であるだけでなく、重要な個人資産としての性格も合わせ持つものと認識された。

以上から分かるように、サッチャー政権による住宅改革は、福祉国家のあり方をめぐる広範な議論の中で位置づけられるものであり、単に財政支出の削減や景気対策との関係だけで評価すべきものではない。実際、サッチャー政権期における住宅関連支出は 1978 年から 1986 年にかけて 57% も減少したが、財政支出総額は増加したのである。

(表 3－6) 英国の民営化年表

1980 年	British Aerospace (航空機・防衛・第一次)
1981 年	Cable and Wireless (通信・第一次)
1983 年	同上 (第二次)
1984 年	Enterprise Oil (石油)、Jaguar (自動車)、British Telecom (通信)
1985 年	British Aerospace (第二次)
1986 年	British Gas (ガス)、British Airways (航空)
1987 年	Rolls Royce (航空機エンジン)、British Petroleum (石油)
1988 年	Rover (自動車)、British Steel (鉄鋼)
1989 年	Regional Water Authorities (水道)
1990 年	Electricity Council (電力配電)

資料：湯沢威編「イギリス経済史」有斐閣、1996 年、P256 により作成。

(2) 公営住宅の売却

1980 年住宅法により実施された公営住宅の売却は、保守党にとって、労働党色の強い地方自治体に打撃を与え、さらに、住宅管理の問題を個人の問題に帰着させるという一石二鳥の戦略であった。

同法に基づきハウス系の住宅は初期の段階で 30%～50% (その後 60%)、フラットの場合は 44%～70% のディスカウントされた価格で売却された。

(表 3-7) 英国の公営住宅の売却実績

年	売却戸数 (戸)	売却額 (百万ポンド)
1980	568	—
1981	79,430	1,241
1982	196,430	1,769
1983	138,511	1,316
1984	100,149	1,108
1985	92,230	1,061
1986	89,250	1,237
1987	103,309	1,697
1988	160,568	2,653
1989	181,370	2,700
1990	126,214	1,616
1991	73,365	1,086
1992	63,986	891
1993	60,107	1,034
1994	63,241	—
1980～1994 年累計	1,528,728	19,409

注1：グレート・ブリテン全体の数値である。

注2：売却額はディスカウント後の金額である。

資料：「欧米の住宅政策」P66 で引用する Lund, 1996, 53-54。

(3) 持家ブームと住宅ローン危機

The right to buy により 1987 年までに 795,977 戸の公営住宅が売却され、持家率は 65.5%まで上昇した。その結果、住宅ローンの税控除 (mortgage interest tax relief : MITR) は 1981 年の 20 億 500 万ポンドから 1988 年の 42 億 5,000 万ポンドへと急増した。ただし、税控除の恩恵を多く受けるのは、低価格の公営住宅購入者層ではなく高価格の民間住宅購入者層である。

1980 年代後半に英国の持家ブームが展開したのは、所得の上昇、金融の規制緩和、持家に代わり得る民間賃貸セクターの欠如という要因が作用している。

サッチャー政権期の 1979 年から 1989 年にかけて、公営住宅ストックは 670 万戸から 540 万戸に、民間借家は 250 万戸から 170 万戸に計 210 万戸も激減したのに対し、住宅協会の借家は 40 万戸から 60 万戸に微増しただけであり、英国の借家市場はこの時期に大幅に縮小したのである。

これに対し、住宅価格は 1986 年から 1988 年にかけて毎年 10%以上上昇した。このように加熱した市場を冷却させるため金融が引き締められ、住宅ローンの利子率は 1990 年には

15.4%まで引き上げられた。こうした住宅価格の乱高下の影響は、公営住宅の売却にも波及し、(表3-7)で分かるように、1986年から1989年にかけて急増した後、急速に下降に転じた。

住宅価格の下落は、借入金総額より住宅価値が下回るという「負の資産」が大きな問題となった。政府は、住宅価格の一層の下落を防止するため、住宅協会に融資して、売れ残っている建売住宅を買い取らせる「住宅市場パッケージ」を導入したものの、住宅市場の低迷はその後も持続し、住宅ローンの返済の滞納者数は1994年時点で15万1,181人にも達した。

(4) 地方自治体の役割変化

1988年住宅法により導入されたテナント・チョイス (tenant's choice) は、公営住宅を購入できない団地の住民に対し、地方自治体に代わる家主(住宅協会が想定されていた)への選択権を付与する制度である。この制度は、地方自治体の賛同はもちろん、維持管理や家賃設定に不安を感じる借家人の賛同も得られなかった。

そこで、住宅改善トラスト (housing action trust) に公営住宅を一旦移管し、住宅の改良を実施した後に新しい家主に引き渡すことを政府は提案し、二つの地域において住民投票を行い、実施されることとなった。しかし、その具体的な方法は、自発的な住宅改善トラストが住宅改良を実施した後、再度、地方自治体を家主とするものであり、政府の意図は結局は実現しなかった。

その意味ではテナント・チョイス政策は成果を上げられなかったものの、保守党による公営住宅に対する一貫した攻撃は、地方自治体に危機感をもたらし、住宅サービスの供給主体の多様化と行政機構の分権化を促す効果があった。例えば、グラスゴー市は、14万2,000戸の公営住宅を保有するヨーロッパ最大の家主であったが、1986年に借家人の意向を調査し、ストックの25%以上を住宅協会などに移管することを決定した。また、ワルソール市は、1,500戸を単位とした32の近隣住区事務所に職員を配置転換し、ロンドンのタワー・ハムレッツでは、地域を7つの自立した近隣住区に分割し、それぞれに住宅局を設置するという最もラディカルな分権化が実施された。

このような変化とともに、荒廃した団地では、地方自治体とのパートナーシップによる借家人自身による住宅管理に対する参加も推進された。1979年から実験的に開始されていた優先団地プロジェクト (priority estates project : PEP) は、住宅の改善をスムーズに促進するため、事業の決定過程に住民を参画させ、同時に市当局の官僚主義的な慣性を回避するために、サービスの現地化を図るという事業であり、10万人が居住する3万戸が PEP の対象となった。

この PEP を発展させ、借家人による団地管理委員会 (estate management board : EMB) が決定機関となり、地方自治体がそその協賛メンバーとなる仕組みが導入され、1990年までに27の団地で EMB 設立のための住民投票が実施された。

このほか、地方自治体による試みの中で最も普及したのは、地方自治体のイニシアティヴ

により前述した住宅公庫に新たに登録された住宅協会を設立し、公営住宅をその協会に一括して売却するという大規模かつ自発的な移転 (large-scale voluntary transfers: LSVTs) であった。この LSVTs 方式により 1995 年までに 41 ノ地方自治体から 45 の新たな住宅協会を家主として 18 万 5,000 戸が移転し、イングランド全体における住宅協会の住宅ストック数は 86 万 2,000 戸に達した。

LSVTs は政府にとって 2 つの問題を突き付けた。

第一の問題は、公営住宅が一括して単一の新たな住宅協会に移転されることから、地方自治体が独占していた住宅サービスが疑似民間の独占に置き換わるだけであるということである。

第二の問題は、1989 年住宅法により、地方自治体の住宅経営から発生した財政余剰を大蔵省は吸収することができたが、住宅協会に移転されることによりこれが不可能になったことである。そこで、政府は 1993 年、LSVTs のルールを変更し、余剰については未払いの借入金を控除した後の 20% を大蔵省に支払うこと、単一の家主への移転戸数の上限を 2 万 5,000 戸とし、新規ではなく既存の住宅協会に移転することとした。さらに、1995 年には地方住宅会社を設立し、公営住宅ストックは他の家主ではなく地方住宅会社に移管すること、地方住宅会社は純然たる民間会社であること、地方自治体の代表は地方住宅会社の取締役会の多数を占めてはならないことが規定された。

以上のように、地方自治体の役割は、住宅の供給において直接的な主体から支援・監督する主体に変化しつつある。

5. 現在の住宅ストック

(表 3-8) 住宅ストックの所有形態別割合の推移 (%)

年	持 家	公営住宅	民間借家
1914	10.0	-	90.0
1938	32.0	10.0	58.0
1981	56.0	31.0	13.0
1990	67.5	22.5	10.0
2017	62.9	6.9	30.1 (20.0)

注：2017 年の下段は民間住宅のうち公的支援を受けないものの数値である。

資料：「欧米の住宅政策と住宅金融」で引用する”housing and construction statistics” 及び” Dwelling Stock Estimates 2017” により作成。

英国における住宅ストックの所有形態別割合の推移を見ると、(表 3-8) のとおりであり、

第一に、持家の割合が長期的に高まり、現時点では日本並みの持家率になっていること

第二に、払下げにより公営住宅の割合が激減したこと

第三に、民間借家の割合は長期的に減少傾向にあったが、近年は増加していることが分かる。

なお、持家の割合が 1990 年と直近の 2017 年を比較すると減少しているが、これはこの間に発生したリーマンショックによるものと考えられる。

第3章の参考文献

- 同潤会「欧米の住宅事情と住宅政策 上巻」同潤会、1931 年
- ディビット・ドニソン & クレア・アンガーソン、大和田健太郎(訳)「あすの住宅政策」ドメス出版、1984 年
- 海外住宅事情研究会「欧米の住宅政策と住宅金融」住宅金融普及協会、1992 年
- 小玉徹「欧州住宅政策と日本ーノン・プロフィットの実験ー」ミネルヴァ書房、1996 年
- 湯沢威編「イギリス経済史」有斐閣、1996 年
- 横山北斗「福祉国家の住宅政策ーイギリスの 150 年」ドメス出版、1998 年
- 野村資本市場研究所「英国ビルディングソサエティの銀行転換」『野村資本市場クォーターリー』1998 年冬号
- 小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介「欧米の住宅政策ーイギリス・ドイツ・フランス・アメリカ」ミネルヴァ書房、1999 年
- 住宅金融支援機構調査部「日米欧の住宅市場と住宅金融」金融財政事情研究会、2013 年
- 祐成保志「〈住宅〉の歴史社会学 日常生活をめぐる啓蒙・動員・産業化」新曜社、2008 年
- 安井裕司「英国暴動における消費主義：格差社会における価値観の「フラット化」」『日本経大論集』第 43 巻 1 号、2013 年
- ジム・ケメニー、祐成保志(訳)「ハウジングと福祉国家 居住空間の社会的構築」新曜社、2014 年
- 佐藤健正「英国住宅物語ー近代のハウジングはどのようにつくられてきたかー」市浦ハウジング&プランニング叢書、2015 年
- スチュアート・ロー、祐成保志(訳)「イギリスはいかにして持ち家社会となったか 住宅政策の社会学」ミネルヴァ書房、2017 年
- A. マーシュ・M. ライズバラ「英国の住宅給付制度：その概要と評価」都市住宅学会「都市住宅学」1994 年 1 月
- 漆原弘「英国における居住格差の拡大と新たな住宅政策」日本住宅協会「月間住宅着工統計」2007 年 12 月号
- 島原万丈「アメニティ 英国住宅政策の思想」リクルート総研
- 大泉英次「不安定と格差の住宅市場論ー住宅市場のガバナンスのためにー」白桃書房、2013 年
- 倉橋透・佐藤圭二・土肥将敦・小畑晴治「英国の都市・住宅政策と団地・住宅地再生の動向に関する調査」アーバンハウジング、2013 年
- 菊地吉信「英国の社会的企業による空き家修繕と就業訓練」日本都市計画学会都市計画論文集 vol. 51, no. 1, 2016 年
- 長谷川貴彦「イギリス現代史」岩波新書、2017 年
- 渡辺容一郎「イギリス保守党・保守主義の現状に関する一考察ー保守党中道派の保守主義

に焦点を当ててー」日本大学法学会「政経研究」第 54 巻第 4 号、2018 年

第4章 公営住宅の払下げと公営住宅の現状

第4章の構成

前章においては英国における公営住宅の成立と公営住宅の歴史的な展開を住宅政策の変遷とともに考察したが、本章では、公営住宅の払下げと公営住宅の現状を2018年6月に行った現地視察をもとに考察する。1989年に成立したサッチャー政権以降、公営住宅の払下げが始まり、低所得者向け住宅の提供の主体が地方自治体から住宅協会に移行したことは既に見たとおりであり、2018年度調査の現地視察においては公営住宅の理解には、このような公営住宅に代わる住宅形態である住宅協会の提供する社会住宅をも見る必要があると考え、公営住宅に限らず、住宅協会の提供する社会住宅、さらにはコーポラティブによる提供事例なども含めて視察を行なった。その上で、本視察においては、公営住宅の払下げと公営住宅の現状に関して、広義の文脈の中で考察することを目的とした。

本章では、まず第1節において、英国の公営住宅の変換点ともなった住宅の払下げに関して、その実質的な仕組みに注目し、英国における不動産所有の仕組みとともに、その評価を含めて考えていく。その後、第2節ではロンドンにおける現状を、コインストリート・コミュニティ・ビルダーズによるテムズ川南岸のコーポラティブ住宅開発、ロンドン最大手の住宅協会であるピーボディー・トラストによる住宅開発、そして、英国で最初に建設されたバウンダリー・ストリート住宅団地の現状視察をもとに考察する。第3節ではニューキャッスルの事例をバイカ・ウォール団地の視察を通して、そして第4節ではオックスフォードのブラック・レイ住宅団地とバートン住宅団地の視察をもとに、その現状を考察する。



撮影：漆原 2018年6月

写真 4-1：コインストリート・コミュニティ・ストリート・ビルダーズによる住宅開発の様子。中央遠方にはシティーの高層ビル街が見える。

第1節 公営住宅の払下げシステムと現状・評価

前章において見たように、サッチャー政権によって始まった公営住宅の払下げは、その後、その適用が住宅協会の提供する社会住宅にも拡大され、現在でも続けられている。公営住宅の払下げについて考察する際に必要となるのは、英国における不動産の所有のシステムについての理解である。英国の土地や建物など不動産の所有のシステムは日本におけるシステムとの相違点も多く、公営住宅の払下げについて考える上で、不動産の所有のシステムの違いを理解することは不可欠である。そこで、本節では、最初に英国における不動産所有の基本的な概念を見た後、現在の、公営住宅の払下げのシステムの詳細を明らかにする。その上で、今回の視察で行われた、英国における住宅政策研究の一人者であるオックスフォード・ブルックス大学不動産学部のヤンハ・チョー先生へのインタビューと共に、公営住宅の払下げの評価について考える。

1. 英国における不動産所有の形式

(1) 英国における不動産所有の起源

英国と日本の土地所有や不動産所有に関する考え方には様々な違いがあり、英国の住宅問題を理解する上で、その違いを理解することは重要である。英国の不動産所有の問題を考えるとときに、英国における不動産所有の歴史的な成り立ちから考えると理解しやすいと思われる。英国における土地所有の基本的な考え方は王と家臣の関係を、土地を介した主従関係として定めた封建制度にあるといわれ、その始まりは11世紀に封建制度を確立したウィリアム一世に始まる。ウィリアム一世は英国



出典：The National Archives Webpage¹より
写真 4-2：英国国立公文書館(The National Archives)に保管されているデューズデイ・ブック。その内容の一部も同館のウェブページで詳細を見る事が出来る。

で始めてデューズデイ・ブック（Domesday Book）と呼ばれる土地登記書を作成し、これを元に、土地を管理、税金を徴収する仕組みを作り上げた。封建主義において、土地の最終的な帰属は常に王にあり、その土地の一部を所有する権利（Estate of land：日本では一般に不動産権と訳されている）が領主にあたえられる。領主はその土地をさらにそれぞれの家臣に分け与えた。現在においてもその基本となる考え方は変わらず、土地は最終的には国に帰属するものであり、土地の所有とは、その土地を使用する権利に他ならない。

封建主義の時代においては、こうした土地を使用する権利は、その権利を付与された者によって異なっており、無制限に土地を持つ権利を持つことのできる階級に対して、農民な

¹<http://www.nationalarchives.gov.uk/domesday/discover-domesday/making-of-domesday.htm>

ど制限的に土地を所有する場合など、様々な所有形態があった。英国の法制度の基本はコモン・ロー（Common Law：一般的に慣習法と訳される）であり、英国の不動産所有の法的根拠を与えるものも歴史的にコモン・ローが基本となっている。英国を起源とすると言われるコモン・ローは裁判所の判決の積み重ねに基づき判例法として構成されており、歴史的に積み上げられてきた国民の合意の結果としての法律となる。しかし、こうしたコモン・ローによる法令は、その時代背景や社会背景によって変化しうるものであり、そうした歴史的な積み重ねの結果、その仕組みや法解釈が複雑化することは不可避であった。その結果、誰がその土地を持っているのか、あるいは、誰がその土地のどのような権利を持っているかが複雑化し、実際に不動産を売買するなどのときにも大きな問題を生じるようになった。産業革命によって、社会、経済が発達した英国においては、社会の近代化とともにこうした複雑化した土地所有の仕組みを、近代化、簡明化する社会の機運が高まり、その結果として、1925年に土地登記法（Land Registration Act）²が制定されたのである。



出典：大英博物館ウェブサイトより

https://www.britishmuseum.org/research/collection_online/collection_object_details.aspx?objectId=1349945&partId=1

図 4-1： 建築家のクリストファー・レンによる 1666 年のロンドン大火後の再建プラン。レンはこのプランを時の王であるチャールズ 2 世に提出、ここでレンは火事の拡大の原因の一つとなった細い道を大きな通りすることを提案、この案においては、レンはローマのような古典的な都市計画に影響を受けていると言われている。しかし、この案は実現はされなかった。その理由として、大火後の復興のために、十分な予算が取れなかったためであるといわれているが、又、土地の権利者の数が多く、権利者の同意を得ることが難しかったことがその理由であるともいわれている。

²2002 年に不動産登記法は、社会の変化に合わせて改変されるが、その基本となる考え方は変わっていない。

(2) フリーホールドとリースホールド

1925 年の土地登記法において最も重要な考え方は、この法律により土地所有の形態を以下の 2 種類に簡略化したことである。

(a) An estate in fee simple absolute in possession

(b) A term of years absolute

(a)は一般に完全不動産所有権と訳され、コモン・ローの下で特定の人物や組織によって何代にもわたり所有されていた土地（不動産）であって、最も完璧な形の土地（不動産）の所有の形式である。それに対し、(b)は土地（不動産）の期限を限定した土地所有のことである。一般的には、(a)の土地（不動産）の所有形態をフリーホールド（Freehold）、(b)の土地（不動産）の所有形態をリースホールド（Leasehold）と呼ぶ。この 2 種類の土地(不動産)所有の形態が、現在でも英国における土地所有の基本となっている。

フリーホールドは、最も一般的な土地所有の形態であり、広義において、日本における土地所有の考え方とほぼ同等であろう。この考え方は土地だけに限らず、建物にもあてはまる。フリーホールドの特徴は、所有に関する期限が定まっていないことであり。これに対し期限の限定された所有の形態をリースホールド（Leasehold）と呼ぶ。リースホールドは 99 年などの期限をつけた形の所有形態で、土地や建物などの無期限のフリーホールドを持つフリーホルダー（Freeholder）と呼ばれる所有者が、土地や建物の一部を、期間を限定した上で、その権利を売買したり、与えることである。リースホールドはマンションなどの分譲の際によく使われる手法である。開発業者が土地のフリーホールドを取得、そこに分譲のマンションを建設すると、一般には開発業者は個々の住宅のリースホールドを 99 年などの期限をつけて分譲、しかし、建物全体のフリーホールドは開発業者が維持することとなる。この場合、土地、建物全体、そして共有部分などの所有権はフリーホルダーが持ち、リースホールドを所有するリースホルダー（Leaseholder）は、そのマンション内の住宅の中の使用权のみが認められることとなる。つまり、リースホルダーがその使用を認められている住戸の窓やバルコニー、あるいは住宅内の間仕切り壁の変更などをしたと思った場合も、そうした建物の実質的な所有者は建物全体のフリーホルダーであり、フリーホルダーの承認が得られないと変更ができなかったり、あるいは、変更することが可能であってもフリーホルダーから変更料などをとられる場合がある

リースホールドの売買契約をフリーホルダーとの間で結ぶ際には、区分の詳細や、共有部の使用の権限、さらにはリースホールドの期間や更新に関する取り決めなど、詳細が決められることとなり、その内容はリースホールドの不動産の登記書に記載され、その物件が転売された際には同じ条件が受け継がれていくこととなる。2106～17 年にかけての英国政府による統計によると、イングランドには住宅が約 2400 万戸あり、そのうち約 1500 万戸が持ち家であり、そのなかの約 230 万戸の住宅がリースホールドである。また、イングランドにおいては、民間の賃貸住宅は約 480 万戸あるが、そのうち 170 万戸がリースホールドである。³

³ MHCLG, Oct 2018 and MHCLG, May 2018

リースホールドに期限が付されていることは既に述べたが、リースホールドの住宅に住む居住者の住む権利を守るために、居住者にはリースホールドの期限を必要に応じて延長する権利が認められている。しかし、この場合、リースホルダーは、不動産の市場価格にもとづく価格で、リースホールドの延長のための金額をフリーホルダーと合意の上、フリーホルダーから新たにリースホールドを購入する必要がある。しかし、リースホルダーとフリーホルダーの間でリースホールド延長の購入価格の合意に達しない場合は、中央政府によって運営されているリースホールド評価調停所（Leasehold Valuation Tribunal⁴）に調停を申し出ることができる。



⁴ 現在、Leasehold Valuation Tribunal は他の調停所と統合され First Tier Tribunal と名称が変更されている。また、家主と店子、あるいは、マンションの住民と管理会社間などの、不動産に関する幅広い調停事項も扱っている。

2. 公営住宅払下げ運営の実際

(1) 公営住宅払下げの条件と値引き率

ここでは、公営住宅の払下げ⁵の実際の運営の詳細に関して見ていく。公営住宅の払下げは、サッチャー政権によって導入され、イングランドにおいては現在も続けられている。払下げは 1980 年に制定された住宅法⁶に基づき各地方自治体により運営され、その後、変更が加えられ、現在の公営住宅の払下げの仕組みは 1985 年の住宅法⁷に基づき規定されている。その詳細は、各自治体のホームページや公営住宅の入居者に向けた、各自治体の発行するパンフレットなどによって確認することができる。また、英国政府は払下げの情報をまとめたウェブサイト (<https://righttobuy.gov.uk>) を運営しており、そこから最新の払下げの詳細を確認することも可能である。

払下げ住宅の条件は

- 払下げを受けたいと希望する住居に居住しており、その住宅が居住者にとっての唯一の住宅であること。
- 公営住宅、あるいは住宅協会の提供する社会住宅に 3 年以上居住していること。
- その時点まで家賃の滞納や近隣との問題などを起こしたことの無い健全な借主であること。
- 購入しようとする住宅は独立した住宅（トイレや台所を共有することのない）住宅であること。

公営住宅払下げの特徴は、公営住宅をただ単に払い下げるだけではなく、居住者に購入価格を市場価格から大幅に値引きをしていることである。その値引きの額は、住戸タイプや居住年数によって異なってくる。戸建て住宅の場合、居住年数が 3 年から 5 年の場合、市場価格の 35%が値引きされ、さらに居住年数が 5 年を超えると、居住年数 1 年ごとに 1 %の値引きが追加され、最大で 70%となる。同様に、集合住宅の場合は、居住年数が 3 年から 5 年の場合、市場価格の 50%が値引きされ、居住年数が 5 年を超えると、居住年数 1 年ごとに 1 %の値引きが加算され、最大で 70%となる。しかし、地域ごとに値引き額の最高額が規定されており、居住年数による値引きの額が、規定された最高額を超えると、それ以上の値引きは行われない。本調査が行われた 2018 年度における地域ごとの値引きの最高額は以下のように規定されている。

- ロンドン : £108,000
- イングランド（ロンドンを除く） — £80,900
- 北アイルランド — £24,000⁸

この値引きの最高額は、毎年 4 月 1 日に消費者物価指数（The consumer price index）に基づ

⁵ 一般に Right to Buy(購入の権利)と呼ばれる

⁶ The Housing Act 1980

⁷ The Housing Act 1985

⁸ スコットランド、およびウェールズでは、現在、公営住宅の払下げは廃止されている。この件に関しては本節において詳細を説明する。

いて更新される。

(2) 払い下げられた住宅の再販時の条件

払い下げられた住宅は、その住宅を売る際には、いくつかの条件が付与されている。代表的なものには以下のようなものがある。

- 払下げから 10 年以内に住宅を売る場合、一般の市場に出す前に、その住戸の元の所有者であった地方自治体、あるいは、その地域で社会住宅を提供する住宅協会に、その住宅を買う意思があるかどうか確認する必要がある。地方自治体、もしくは住宅協会が購入の意思を示した場合、売主はその住戸を地方自治体、もしくは住宅協会に売る義務がある。

ー 住宅を払下げから 5 年以内に売る場合、地方自治体が値引きした額の全額もしくは一部を地方自治体に返還しなくてはいけない。払下げから一年以内に売る場合は値引き額の全額、2 年以内では 80%、その後、毎年ごとに 20% 下がり、5 年以内では 20% を地方自治体に返却しなければならない。また 5 年以内に売却をし、その際の売買価格が購入価格より高く利益が生じた時には、割引額と不動産の価格の比率に応じて、生じた利益を地方自治体、もしくは住宅協会に支払う義務がある。



撮影：漆原 2013 年 9 月

写真 4-3：ロンドン南部にあるアイリスベリー住宅団地 (Aylesbury Estate) の様子。1960 年代に建てられたロンドンにおける典型的な公営住宅団地、中層、及び遠方に見える高層の団地の複合で構成される。このような団地でも、不動産販売のウェブサイト (rightmove.co.uk) で検索すると、払下げによって個人の所有となった物件が、一般の不動産市場で再販されているものが多く出てくる。

2. 公営住宅払下げの評価

1997 年の総選挙で労働党が勝利をしたことにより、労働党は選挙前の公約であるスコットランド、ウェールズ、北アイルランドにおける地方議会の設立を実行に移し、1999 年にはスコットランド議会とその執行機関である自治政府が、ウェールズにおいても議会とその執行機関である内閣が設立された。⁹ 同様に、北アイルランドにおいても、1998 年のベルファースト合意をもとに、議会と政府が設立された。これらの自治政府はそれぞれ譲渡された権限には多少の違いのあるものの、防衛や外交など中央政府が権限を有している以外の、教育や福祉政策などの分野においては独自の政策が認められ、その結果、地方議会が設立されてから 20 年近く経つ現在では、ある種の政策においては、それぞれの地方で違った運営をしている事例も多い。住宅政策を含む福祉政策も各地方議会に譲渡された権限のひとつであるが、そのなかの公営住宅の払下げに関しても、現在、各地方政府は中央政府と異なった運営をしており、その対応を見ることは、公営住宅払下げの評価を考える上で有効であろう。ここで、ここではそれぞれの地域の対応の違いを通して、公営住宅の払下げの評価について考えると同時に、オックスフォード・ブルックス大学のヤンハ・チョー先生へのインタビューを通して、公営住宅の払下げの問題について考える。

(1) スコットランドとウェールズにおける公営住宅の払下げ

2010 年の保守党と自由民主党の連立政権においては、公営住宅の払下げの促進が図られ、払下げを受ける際の条件の緩和、割引率の拡大などが行われ、さらに、2015 年の保守党政権においては、住宅協会の提供する社会住宅にも払下げの対象が広げられた。しかし、こうした間にも、英国内における住宅不足の問題は深刻化し、スコットランドとウェールズでは公営住宅の払下げによる、公営住宅の更なる現象を問題視する傾向が強まった。

2013 年、スコットランド自治政府副首相であったニコラ・スタージェンは “スコットランドの社会住宅を守るために” と題したステートメントを発表、その中で以下のように述べている。

我々は貴重な社会住宅をこれ以上失う事は出来ません。これが、本日私が公営住宅の払下げの中止の最終段階を発表するに至った理由です、この決定は、スコットランドにおける社会住宅の備えを今日の市民のために、そして未来の来るべき世代のために守る事なるでしょう。

⁹ スコットランド、ウェールズ議会設立の前には、中央政府内にはスコットランド省、ウェールズ省があり、それぞれの地域の行政を担当する比較的な自立的な機構が既に存在しており、議会の設立によって地方政府の分権が始まったわけではない。

We can no longer afford to see badly needed homes lost to the social sector. That is why I am today announcing the final stage of the abolition of the right to buy – a decision that will safeguard Scotland's social housing stock for the benefit of citizens today and for our future generations¹⁰

スコットランド政府は公営住宅払下げを中止することにより、スコットランドの住宅政策にどのように影響を及ぼすかに関して、以下のような点を挙げている。

- この先10年間で、15,500戸の社会住宅が払下げによる減少から守られる。
- 地方自治体や住宅協会などの社会住宅の提供団体にとって、住宅の在庫が減る事を防ぎ、それにより、将来への計画がより建てやすくなる。
- 社会住宅の数が保たれる事により、社会住宅が持続可能な多様なコミュニティの作る上で重要な役割を果たす事が可能な事になる。
- 社会住宅が払下げられる事がなくなる事により、社会住宅の役割がよりはっきりとし、それにより、その運営もよりより容易になる。¹¹

2014年、スコットランド政府は住宅（スコットランド）法¹³を成立させ、公営住宅の払下げを中止した。ウェールズ自治議会も同様の理由により、2015年に公営住宅の払下げ中止の法案を可決¹⁴、同年、ウェールズにおいても公営住宅の払下げは中止された。



出典：王立英国建築家協会ウェブページより¹²
写真 4-4：スコットランド議事堂の本会議場の様子。

¹⁰ The Scottish Government, Safeguarding Scotland's social housing, 3 July 2013
<https://news.gov.scot/news/safeguarding-scotlands-social-housing>

¹¹ Equality Impact Assessment Record, Ending Right to Buy entitlements for tenants of social housing in Scotland, July 2013 <https://www2.gov.scot/Publications/2013/07/1537/3>

¹² <https://www.architecture.com/image-library/ribapix/image-information/poster/scottish-parliament-edinburgh-debating-chamber/posterid/RIBA4335.html>

¹³ Housing (Scotland) Act 2004

¹⁴ The Housing (Right to Buy and Right to Acquire) (Limits on Discount) (Amendment) (Wales) Order 2015

（２）イングランドと北アイルランドにおける公営住宅の払下げ

以上のように、スコットランドとウェールズでは社会住宅の減少に歯止めをかけ、地方自治体や住宅協会の存在意義を高めるために公営住宅の払下げを中止しているが、前章で記したように、住宅不足が大きな問題となっているイングランドにおいては、政府が公営住宅の払下げを中止しようとする動きはない。しかし、それは、スコットランドやウェールズで見られたような問題が認識されていないというわけではない。

本年度の現地調査において、英国オックスフォード・ブルックス大学不動産学部でヤンハ先生に英国の住宅政策に関する質問をする機会をえた。ヤンハ・チョー先生は、住宅政策に関する数多くの論文を発表されている、英国における住宅政策研究の第一人者である。このインタビューの中で、ヤンハ・チョー先生は公営住宅の払下げに関して以下のような問題点を指摘されている。

- 社会住宅への入居希望者が順番待ちのリストは伸びているにもかかわらず、公営住宅の払下げによって公営住宅の数が減少している。
- 公営住宅の払下げによって、割引価格によって住宅を購入した居住者が、その住宅を市場価格で転売、その後、その居住者が社会住宅への入居希望者の順番待ちのリストに名前を載せるなど、払下げのシステムが正しく使われていない例もある。
- 公営住宅払下げのシステムは、地方自治体にとって経済的な重荷となっていた住宅管理やマネジメントを、長期的に軽減することを目的としていたが、公営住宅の払下げのシステムは、あまりにも広範囲に適用されるようになり、そのシステムが悪用されるなど、システム自体が当初の目的に即して働いていない状態である。¹⁵

このように、住宅不足の問題が認識され、さらに、払下げのシステム自体にも、専門家から疑問が投げかけられているにもかかわらず、公営住宅払下げが続けられている背景として、財政赤字の削減を目指し、地方自治体への予算の削減が続く英国における地方自治体の現状と、公営住宅の住宅政策における役割の変化があると考えられる。

かつて、地方自治体が低所得者向け住宅を提供する中心的な主体であったこと、そして、サッチャー政権後、その役割が住宅協会へと移行し、さらに、公営住宅の払下げが開始されたことは既に前章で見たが、その後、1988年の住宅法¹⁶によって導入されたテナント・チョイス¹⁷（住民の選択）と呼ばれる仕組みは、低所得者向け住宅を提供、管理、維持するという地方自治体の役割を大きく変えるものである。

テナント・チョイスとは、公営住宅に住む住民が、公営住宅の所有と管理運営を地方自治体から住宅協会に移管を請求する権利のことである。移管は住民の総意を元に行われなくてはならず、一度移管が行われると、地方自治体への再度の移管を行われることはない。

¹⁵ 本章最後に添付されたヤンハ・チョー先生へのインタビューの記録を参照

¹⁶ The Housing Act 1988

¹⁷ Tenants' Choice

そして、住民が住宅協会と移管管理に関する条件に同意した後、地方自治体に移管を請求した場合、地方自治体は住民の意向に沿って住宅を移管する義務がある。中央政府からの地方自治体への補助金が減少している現状の中、地方自治体の住宅関連予算も減少しており、地方自治体にとっても、公営住宅を住宅協会に移管することにより、住宅関連の予算を大幅に節約することが可能となる。それと同時に、住民にとっても、住宅協会に維持管理が移管されることにより、よりよいサービスが受けられる可能性がある。

1988 年から 2008 年の間に、英国内で地方自治体から公営住宅に移管された住戸の数は 130 万戸にのぼり¹⁸、また、グラスゴー市のように、公営住宅の住民が投票を行い、移管に賛成する投票が多数を占めた結果を受けて、すべての公営住宅を 2003 年に住宅協会に移管した例もある。現在ではすべての公営住宅を住宅協会に移管し、実質的に公営住宅をまったく持たない地方自治体も英国内には数多くある。

つまり、英国においてはサッチャー政権移行、低所得者向けの住宅を提供、管理維持するという地方自治体の役割も大きく変わっているということであり、公営住宅の払下げの評価を考える上では、現在、大きな社会問題となっている住宅不足という視点と同時に、英国における地方自治体と公営住宅の住宅政策における位置づけという二つの視点が必要であろう。



出典：王立英国建築家協会ウェブサイトより

<https://www.architecture.com/image-library/RIBApix/image-information/poster/red-road-flats-balornock-glasgow/posterid/RIBA54689.html>

写真 4-5：グラスゴー、レッド・ロード住宅団地(Red Road Estate)の様子。英国では、戦後多くの近代建築様式による高層集合住宅が、地方自治体によって公営住宅として作られたが、その中でも、グラスゴー市は、高層の集合住宅建設を積極的に進めた事で知られている。現在これらの住宅はすべて住宅協会に移管されている。

¹⁸ Pawson H., 2009

第2節 ロンドンの事例

1. ロンドンの概要

英国南西部に位置するロンドンとは英国の首都であり、また英国の経済、文化の中心である。人口は880万人、面積は1577万平方メートル、ヨーロッパではパリに次ぐ第2の大都市である。かつての大英帝国の中心地であり、ウエストミンスター寺院やセントポール大聖堂、ロンドン・ブリッジなど世界的に知られる歴史的建造物が多くあり、町のいたるところに歴史的な街並みが残されている。それと同時に、世界のファッションやエンターテインメントをリードする文化の街としても知られており、多くの観光客が世界中から訪れることでも知られている。また、ロンドン中心にあるシティーはニューヨークと並ぶ世界の金融の中心でもある。

ロンドンは、また、世界に先駆けて労働者のための住環境の改良をおこない、多くの良質の公営住宅を作ってきたことでも知られている。そして、前章で見たように公営住宅の役割が多きく変わりつつある現在においても、ロンドンにおいては低所得者層のために良質の住宅を提供するさまざまな試みが続けられている。本節においては本年度の視察先の中から、コーポラティブ住宅として都心に低所得者向けの良質な住宅を提供するコインストリート・コミュニティ・ビルダーズの活動、非営利団体として労働者向けの住宅提供の長い歴史を持つピーボディートラストによる住宅開発、そして英国で最初に建設された公営住宅であるバウンダリー・ストリート住宅団地の詳細を考察する。



出典：ラファエル・ヴィノリ・アーキテクトのウェブページより

<https://vinoly.com/works/battersea-power-station-master-plan/>

図4-3：バタシー発電所開発計画完成予想図。現在、ロンドン中心部、テムズ川南部のバタシーにある、かつての火力発電所跡地は、ロンドンにおける最後の大規模住宅開発用地として注目されていたが、2013年に一期工事が始まり、現在、開発が進んでいる。完成すると4,000戸以上の住宅が提供される予定である。その内、約10%はアフォーダブル住宅として、市場価格よりも割引をされた上で、キーワーカー（Key Worker）と呼ばれる教師、警察官、消防士など、地元のコミュニティにとって必要とされる職に就いている人のために提供される予定である。現在、ロンドンではバタシー以外にもキングス・クロス駅周辺などで、オフィスや公共施設を含めた大規模な住宅開発が進んでいる。

2. コイン・ストリート・コミュニティ・ビルダースによる開発

－ *Coin Street Community Builders*

(1) CSCB の概要

コイン・ストリート(Coin Street)はロンドンの中心、テムズ川の南岸、ウォータールー橋とブラックフライアー橋の間に位置する。コインストリート・コミュニティ・ビルダーズ(以下「CSCB」と表記)は、コイン・ストリートを中心とした地域で活動をしており、その対象となっている地域は5.5ヘクタール(16,600坪)、8つの敷地にまたがる。

CSCB による開発は、ロンドンにおける住民による住宅開発の先駆的な例として知られており、地元住民のためのコーポラティブ住宅として始まった開発であるが、その後、地域内に低所得者向け住宅を建設、さらに、地域内で様々な事業を行い、その収益を住宅の運営に回すなど、低所得者向け住宅を運営する社会的な事業主としてもその活動は注目されている。本視察では、ヘルプ・デスク・リーダーであるジョニー・アレクサンダー・サラス氏に開発の概要を説明してもらうと同時に、近隣センターの内部を案内してもらい、その後、CSCB の開発した他の集合住宅や、CSCB が運営するマーケットの様子などを視察した。



(2) 開発の歴史

ロンドンは国会議事堂やウエストミンスター寺院などがあるテムズ川の北側から発展が始まり、その後、ロンドンが発展するにつれて、歴史的にテムズ川を挟み北側は商業地及び中産階級の住宅地、南側は工場、労働者階級の住宅地が多くつくられた。特に、テムズ川南側川沿いには、19 世紀、英国に始まった産業革命によって著しく経済活動の発展したヴィクトリア期には、工場、倉庫などが多く立ち並んでいた。

しかし、産業構造の変化によって、戦後、テムズ川南岸にあった工場群は移転、それに伴い、その労働者が多く住んでいた周辺の住宅地群も廃れ、ロンドン中心地という地理的な条件にもかかわらず地域全体の荒廃が進んだ。



出典：AppleMap と大塚による追記

図 4-5 ロンドンの中心市街地とのコイン・ストリートの位置関係

1970 年代の初頭、民間の開発業者により、テムズ川沿いでコイン・ストリートに隣接するかつての工場、倉庫などが立ち並んでいた地域の大規模な開発計画が発表された。計画の内容は、事務所、ホテル、高級マンション、ショッピング・アーケードによって構成される高層の建物がつながる計画であった。そのデザインは、高層の建物がテムズ川に沿って壁の様に数百メートルの長さで続くものであり、地元の住宅地とテムズ川を完璧に遮断するものであった。

この計画に反対するために、地元住民は CSCB を結成し、反対の住民運動を始めた。そして、開発業者による計画に反対し、CSCB は住宅、公開空地さらに工芸家、芸術家のためのワークショップを同じ敷地に建設する計画を提案した。さらに、コミュニティ・ビルダースは、住民の減少、地元産業の衰退といった問題に頭を悩ませていた地元自治体からの支援を得て、活動を活性化させた。

この地域の土地は、一部は大ロンドン市、残りは開発業者によって所有されていたが、1984 年、開発業者は開発計画を撤回して、所有していた土地を大ロンドン市に売却し、その後、市は CSCB に土地の利用を住宅供給に限るとの条件付で、この土地のフリーホールドを市場価格を大幅に下回る 100 万ポンド（約 1.5 億円¹⁹、坪当たり約 1 万円）で売却し、CSCB は地元住民主導による住宅地開発を始めた。

CSCB は大ロンドン市から土地の購入資金を借り入れ、借入金の返済には、使用していない土地を駐車場として賃貸し、その収入を借入金の返済に当てている。その後、開発が進むと店舗やレストランの賃貸収入など、借入金の返済に当てられる収益も順調に増えている。



写真：漆原 2018 年 6 月

写真 4-6：近隣センター内にある CSCB の開発の様子を示す模型、現在計画中の建設予定の高層の建物なども含まれている。

(3) 組織の構成

CSCB は地元住民による、住民のための団体であり、その目的は住宅を必要としている地元住民のために、‘地元住民が居住可能な’住宅を供給することである。団体は非営利団体として組織され、そのメンバーは地元住民でなければならない。すべての開発による利益は住民に還元されなくてはならない。

現在、CSCB は地域の開発、マネージメントのすべてを行っているわけではなく、別団体を設立し仕事を分割して行っている。CSCB は、土地のフリーホールドを保有し、地域内の開発事業を進めている。開発が完成した後のメンテナンス、管理はサウス・バンク・マネー

¹⁹ 1 ポンド=約 150 円（2019 年 2 月現在）：以下、本章において記述する日本円／ポンドの為替換算は、2019 年 2 月時点の為替レートを使用している。

ジメント・サービスによって行われる。さらに、それぞれの住宅はブロックごとに CSCB からハウジング・コーポラティブに賃貸され、コーポラティブごとに実質的な運営がなされる。コーポラティブごとにそれぞれの集合住宅が運営されることにより、住民が運営に参加する機会が増え、運営に責任を持つことが出来るように考えられている。

CSCB は地元の住民により運営されているのだが、集合住宅の開発、マネージメントをする上で、当然、専門家の力が必要となる。現在、CSCB は集合住宅の開発、経営、管理の専門家、事務、様々なイベントのための企画、運営のスタッフ等を雇用している。さらに、必要に応じ、建築家、弁護士、経理士など外部のスタッフに仕事を依頼している。

(4) CSCB の住宅開発

現在までに CSCB は商業地域と 4 ヶ所の集合住宅開発を整備した。さらに、現在新たな住宅開発を進めているところである。住宅の建設に関しては上記の 3 組織に加え、CSCB は政府に公認された住宅協会²⁰としてコイン・ストリート・セコンダリー・ハウジング・コーポラティブを設立、この住宅協会が住宅建設の中心として活動している。政府公認のハウジング・アソシエーションであるので、ハウジング・コーポレーション²¹を通して住宅建設、及び維持、管理のための政府の補助金を得ている。

最初に完成したのは、マルベリーと名付けられ集合住宅である。1988 年に完成、46 戸の家族向け住戸と 10 戸の独身者向け住戸を供給し、マルベリー・ハウジング・コーポラティブにより運営されている。

次の開発はパームと呼ばれる集合住宅で、1994 年に完成した。11 戸の家族向け住戸と 16 戸の独身者向け住戸を供給しており、パーム・ハウジング・コーポラティブによって運営されている。



写真：漆原 2018 年 6 月

写真 4-7 CSCB の開発した集合住宅：マルベリー・ハウジング・コーポラティブ。CSCB が初めて開発したコーポラティブで、コイン・ストリートにある。

²⁰ 既に記したように、住宅協会は住宅供給のための NPO であり、公営住宅の新規供給行われていない現在の英国において、政府に代り社会住宅（低所得者層向け住宅、身障者向け住宅、高齢者向け住宅など民間企業では供給の難しい住宅）を供給する組織である。

²¹ ハウジング・コーポレーションは中央政府の組織で社会住宅の建設のための補助金をハウジング・アソシエーションに支給する。

三番目に完成した開発はオクソ・タワー再開発である。これは計画地内にあった、オクソ・タワーと呼ばれるかつての倉庫、工場であった建物を住宅、レストラン、デザイナーや職人のための工房、商店の異種用途の混在する建物に改装したものである。建物はテムズ川岸に建ち、その建物上にあるアールデコ調の塔はテムズ川沿いのランドマークとして多くの人々に親しまれたものであった。そこで、この開発に当たっては、建物の外観はそのまま保存し、内部を改装することにより、地域のランドマークとしての建築的価値を損なう事なく、再利用している。オクソ・タワーは1997年に完成、最上階にレストラン、1、2階に工房、商店、そして2階から7階に78戸の住宅を配しており、住宅部分がレッドウッド・ハウジング・コーポラティブによって運営されている。



写真：漆原 2018年6月

写真 4-8 CSCBの開発したオクソ・タワー： テムズ川に面した正面（左）と1&2階に入る店舗の様子（右）

最新の開発は、イロコと呼ばれる集合住宅で、2001年に完成、59戸住宅を提供、その内訳は32戸が5LDKの長屋住宅、6戸が3LDKのメゾネット・タイプ、そして残りの21戸は1LDKもしくは2LDKのアパートメントとなっている。比較的大きな家族向けの住宅を提供する事を主としており、これらの住宅が中庭を中心に配置されている。また、建物の1階角にはコンビニが入るよう設計されている。この集合住宅はイロコ・ハウジング・コーポラティブによって運営されている。



こうした住宅の家賃であるが、英国政府は“社会住宅の家賃のガイダンス（Guidance on Rents for Social Housing）”を発行し、このガイダンスを基に、各地方自治体や住宅協会がそれぞれの保有する公営住宅や社会住宅の家賃を算定するよう定めており、こうした社会住宅の家賃が、全国的に平等で適正になるようにコントロールしている。これは、民間を含む家賃の全国平均をもとに算出され、それに地域ごとの平均収入や寝室の数、そして、住宅の不動産の価値などを加味して決定される。ロンドンにおける家賃の例として、住民からの情報公開要請をもとに、ロンドン中心部カムデン区、区の所有する公営住宅の家賃を公開している。この家賃はガイダンスに基づいて算出されているものであり、ロンドン中心部で社会住宅を提供する CSCB、ピーボディー・トラストの住宅においても、ほぼ同様な水準であると考えられる。カムデン区の 2017 年度の公営住宅の週の平均家賃は 1LDK で 100.87 ポンド（15,130 円）、2LDK で 114.61 ポンド（17,220 円）となっている²²。

さらに、CSCB は地域内の一部を商業地として開発、店舗、レストランのためのガブリエル・ワーフ・マーケットを建設、その周辺の川沿いの空地进行を遊歩道として整備し、魅力ある商業地を造ることに成功している。

(5) 開発・マネージメントのための財源

集合住宅の建設の際には、さまざまな補助金、銀行からの借入金を組み合わせて資金調達、その財源は建設の時期、性格により様々である。マルベリー・ハウジング・コーポラティブの住宅の場合、ハウジング・コーポレーションからの補助金、ランベス区、サウスウオーク区からの借入金により建設資金を得ている。オクソ・タワーの場合、銀行からの借入金、ハウジング・コーポレーションからの補助金、さらにはイングリッシュ・パートナーシ

²² カムデン区の公営住宅家賃に関しては以下のウェブサイトを参照。
<http://democracy.camden.gov.uk/documents/s56873/4%20HRA%20Budget%20and%20Rent%20Review%20final.pdf>

ップ²³からの補助金等、様々な財源によって建設資金を得ている。パーム・ハウジング・コーポラティブの住宅の場合は銀行からの借入金とハウジング・コーポレーションからの補助金によって補助金を得ている。周辺環境の整備、川沿いの遊歩道、敷地内の公園の整備についてはその財源は地方自治体から出る。

建物の完成の後も、借入金の返済、管理のための費用等、CSCB を維持するための費用は必要である。まず、その第一の収入源は住民からの家賃である。しかし、コイン・ストリートは低所得者向け住宅であり、その家賃は可能な限り低く押さえてあり、その収入だけでは CSCB のすべての建物の維持管理は難しい事は明らかである。

そこで、CSCB では、敷地内で様々な事業を行い、収益を上げている。CSCB は敷地内の駐車場を持ち、そこから一定の収益を上げているが、その他にも開発が進むにつれ、ガブリエル・ワーフ・マーケット内のレストラン、店舗からの賃貸収入、さらにオクソ・タワーにあるレストラン、店舗、工房からの賃貸収入がある。こうした収益はコイン・ストリートがロンドンの中心、テムズ川沿いにあるという敷地の条件を最大限に生かすことによって得られたものである。これらの収益は新しい住宅の建設だけではなく、建物、周辺地域の管理、スタッフの雇用など、長期にわたり住環境を良い状態に維持していく上での重要な財源となっている。



写真：漆原 2018 年 6 月

写真 4-10 ガブリエル・ワーフ・マーケットの様子

さらに、2007 年にはイロコ集合住宅に隣接する形で、コイン・ストリート・近隣センターが建設された。近隣センターでは保育園やイベントスペース、事務所などで構成され、地元の住民のためのワークショップなどを開催すると同時に、コンフェレンスや、企業向けのイベント、さらには、結婚式のパーティーなどにもスペースを貸し出しているとのことである。

²³ English Partnership 政府による都市部の再開発をおこなう組織。都市再開発のための活動に補助金をだす。現在、イングランド・パートナーシップは廃止され、その活動は Homes and Community Agency によって引き継がれている。

下の写真にある1階の多目的ホールは、毎日曜日に地元の教会に貸し出され、日曜日の朝には礼拝が行われている。また、テムズ側対岸のシティーの高層ビル街の様子まで見渡せる屋上庭園は、パーティーなどに貸し出され、必要に応じて近隣センター内のキッチンから食事や飲み物を提供する事も可能との事であった。建物は、ロンドンの設計事務所ハワース・トンプキンス²⁴によって設計され、英国王立建築家協会の賞を受賞するなど、建築的にも評価が高い。²⁵



撮影：漆原 2018年6月

写真 4-11：CSCBの運営する近隣センター：外観（左上）、1階にある多目的ホール（右上）、及び屋上庭園の様子（下）

（6）住民参加によるマネージメント

CSCB が都市住宅再開発の成功例といわれるのは、住宅を都心に建設、地元住民に提供してきたことのみにあるのではなく、完成の後も維持管理に努めて良好な住環境を維持してきたことにある。近年、英国の集合住宅団地の住環境の問題は建物それ自身だけではなく、そこに住む人の問題であることが認識されており、そのためにはより良いコミュニティを保つことが長期的に良い住環境を保つために必要であると考えられている。こうした中

²⁴ <http://www.haworthtompkins.com>

²⁵ 2008年にRIBA LONDON AWARDとAIA/UK AWARD: COIN STREET NEIGHBOURHOOD CENTREを受賞

で、常に住民参加によるまちづくりを進めてきた CSCB は、住宅完成後の維持管理においても、住民参加を基本原則とし、その活動を通して緊密なコミュニティを形成し、住環境の維持に努めている。

すべての居住者はコーポラティブのメンバーとなるので、それぞれのコーポラティブで開かれる集会に参加することが義務づけられ、運営のための様々な意思決定に参加しなければならない。しかし、実際こうした活動には様々な問題が生じることも多く、また住民の多くは集合住宅の維持管理に関する専門知識を持っているとは限らないので、維持管理に関する意思決定がスムーズにいくとは限らない。そこで、コイン・ストリートの管理をしているサウス・バンク・マネージメントは住民活動のための専門家を雇い、住民のこうした活動を支援、運営のための手助けを行っている。例えば、新たにコーポラティブのメンバーとなる住民は、入居する前にそこに住むためのトレーニングを数週間にわたり受けなければならない。そこで、コーポラティブでどのように住民が住環境の管理に参加するのかを学ぶ。こうしたトレーニングは住民活動の専門家によって準備されることとなる。また、様々なイベントを企画し住民参加の機会を増やすなどし、緊密なコミュニティ形成を図っている。

CSCB の開発した住宅に住む住民は、コーポラティブ住宅の一員として、所有権を共有することとなるが、その所有権を個人の判断で譲渡するなどして、経済的な利益を得ることはできない。

しかし、CSCB でコーポラティブという形態をとることには以下二つの意味が考えられる。一つは、既に見たように、住民がコーポラティブの一員として運営に参加する義務が生ずることにより、緊密なコミュニティの形成が促進されること、そして、もう一つは、コーポラティブという形態をとることにより、公営住宅や社会住宅の払下げから除外されることにより、CSCB の所有する社会住宅の数が減少する可能性を防ぐことである。

CSCB では住宅に空室が出た場合には、その 50%は地元の地方自治体の住宅課の社会住宅に入居を希望する人のウェイティング・リストに登録した人の中から、住宅課が推奨する人に提供され、残りの 50%は CSCB に入居を希望する人のウェイティング・リストの中から選ぶルールとなっている。

現在、英国においては多くの住宅団地で緊密なコミュニティの形成、その形成のための活動の必要性は認識されているが、そうした住宅団地の多くが低所得者層向け住宅であり、その活動のための十分な資金が得られないのが実態である。

しかし、コイン・ストリートでは家賃収入のほかに、駐車場、レストラン、店舗などからの定期的な収益があり、それにより長期的な視野でのコミュニティ形成のための活動が実現されていることは、重要な点であろう。

3.ピーボディー・トラストによる社会住宅の提供

－ Peabody Trust

(1) ピーボディー・トラストの概要

ピーボディー・トラストは、ロンドンにある古い歴史を持つ住宅協会のひとつであって、多くの社会住宅を所有、運営しており、G15 と呼ばれるロンドンの主要な住宅協会で構成される組織のメンバーでもある。1862 年にアメリカ人の篤志家ジョージ・ピーボディー（George Peabody）によって設立され、現在 55,000 戸の住宅をロンドンとロンドン南西部に保有、運営している。

19 世紀に始まったピーボディー・トラストによる住宅建設は、現在も続けられ、近年では、高齢者向け住宅や分譲住宅など、低所得者向け住宅に限られず、様々な住戸タイプの提供が試みられている。また、都心部にある既存の住宅団地を取り壊し、社会住宅とともに商業施設やコミュニティ施設、分譲住宅を含めた形で複合施設として開発するなど、所有する不動産の有効利用も積極的に進めている。

それと同時に、19 世紀に建てられた住宅を始め、建設から 100 年以上建つような多くの住宅を保有しているが、こうした住宅に対し、現在の生活様式に合うように積極的に改装、改良を加え、そうした住宅を社会住宅として提供、運営をしている。今年度の視察においては、2003 年に建設されたダーウィン・コートと現在再開発が進められているセント・ジョンズ・ウッド住宅団地を視察した。視察に際し、ダーウィン・コートではコミュニティ施設のマネージャーであるマーク・サンダーソン氏に、セント・ジョンズ・ヒル住宅団地においてはシニア・デヴェロップメント・マネージャーであるトム・ウィリアムサン氏に案内をしてもらった。



(2)ダーウィン・コート (Darwin Court)

<http://www.peabody.org.uk/living/community-centres/darwin-court.aspx>

・ダーウィン・コートの概要

ダーウィン・コートは、ロンドン南部、サザーク区のアイリスベリー住宅団地 (Aylesbury Estate) 内に、2003 年に建設された。地下鉄のエレファント・キャッスル駅から歩いて 10 分ほどの場所にあるアイリスベリー団地は、1960 年代に立てられた公営住宅団地であるが、近年では住民の高齢化が進むと同時に、犯罪率の上昇など、さまざまな社会問題に悩まされている。また、近年、建物の老朽化が進み、建物の補修や改装、さらには団地の一部を再開発するなどの計画も進んでいる。ダーウィン・コートは、この住宅団地の再開発の一環として、団地のほぼ中央に建設された。50 歳以上の高齢者を対象とした集合住宅と地域のためのコミュニティ・センターを組み合わせた斬新な運営方針を採っている。ダーウィン・コートでは、通常の高齢者向けの介護住宅と同等のサービスを受ける事が可能であるが、必要に応じて重介護が必要な人のための介護サービスも提供している。ダーウィン・コートの全ての住居は終生の住居として設計されており、健康状態などにより住民のニーズが変化した際には、住宅のレイアウトや設備を容易に改変して、必要な介護に柔軟に対応できるようになっている。ダーウィン・コートはピーボディー・トラストが始めて手がけた高齢者のための住宅とコミュニティ施設の複合施設で、英国内でもこのような施設は珍しく、その運営形態は英国内でも高く評価されている。また、本建物はロンドンに事務所を持つ設計事務所、ジャスティコ+ウェルス²⁶によって設計され、2008 年には全国住宅協会賞²⁷にノミネートされるなど、建築的にも評価が高い。



出典：AppleMap と大塚による追記

図 4-6；ロンドンの中心市街地とダーウィン・コートの位置関係

²⁶ <https://www.jesticowhiles.com/>

²⁷ <https://www.nationalhousingawards.co.uk>

・ダーウィン・コートの構成：コミュニティ施設部分

ダーウィン・コートが、住宅とコミュニティ施設の複合施設であることは既に述べたが、ここではその詳細を見ていく。ダーウィン・コートは、大きく分けて1階はコミュニティ施設、2階以上の住宅部分に分かれる。

建物の南側には、建物の中央入り口があり、入り口を入ると、待合所、そして、受付があり、受付には常に担当者が座っている。そして建物を抜けると多目的ホールとしても使えるカフェがあり、その右側には室内プールがある。そして、プールの奥には、事務室や会議室、さらにはITルームがある。入り口を抜けて、カフェを通り過ぎて左側に進むとその先には、多目的ルームや現在改装中のジムがある。

ここでのコミュニティ施設の特徴としては、この施設が住民のためだけでなく、地域の住民に対して開かれているものであること、そして、この地域のニーズを検討した受けて、地域住民の福利厚生に役に立つ施設の運営を心がけていることであろう。カフェは、建物に住む住民のためだけでなく、広く地域に開かれている。また、プールやジムも地域の住民に開放されている。

これらのコミュニティ施設の特徴は、単に、商業的に運営しているのではなく、地元の住民の福利厚生の目的のために運営されていることである。プールの時間表を見ると、地元の小学校の授業に多くの時間が貸し出されているが、それ以外は、幼児と母親のための水泳教室、高齢者のための水泳教室など、健康増進のためのプログラムに多くの時間が使われている。ジムも、一般的なジムではなく、リハビリのために運動が必要な人や、高齢者のためのジムとして、運営されているとのことである。また、ITルームでは、地元の地方自治体から補助金を得て、求職中の人のためにワープロソフトを使って履歴書の作成するクラスが運営されるなど、地元の雇用に貢献するようなクラスが開かれていることであろう。

コミュニティ施設の運営において興味深いのは、その施設が地元のニーズに合う形で掲載されていると同時に、常に、採算性を検討しながら、最も経営効率の高い方法を検討していることであろう。たとえば、カフェではかつては食事を提供していたのだが、採算が取れず、暖かい食事の提供をやめて、現在は飲み物と、サンドイッチなどの軽食だけ提供するようになり、そのために大幅な改装を行い、キッチン、サービング・カウンターのデザインを変更した。われわれが視察に訪れたときには改装中であったジムであるが、この部屋も元は多目的ルームで、地元のコミュニティに貸し出すなどしていたのだが、収益性、そして、地元の住民への必要性の観点から、ジムに変更したとの説明を、案内をしてくれたサンダーソン氏から受けた。



撮影：漆原 2014年9月（左）、松本 2018年6月（右）

写真 4-13：カフェ、改装前（左）と現在の改装後（右）。現在はカフェのカウンターのみ残され、キッチンとレストランの間にあった開口は、現在塞がれて壁となっている。

・ダーウィン・コートの構成：住宅部分

1階のコミュニティ・センターの上部、2階から6階は、すべて賃貸住宅となっている。ここでは76戸の住宅が供給され、そのうち16戸は介護を必要な人にも対応できるように設計されている。すべての住戸は2LDKとして設計され、すべての住宅にバルコニーがついており、高齢の住民が1階まで行かなくても、バルコニーに出て外気に触れられるようにデザインされている。また、6階には住民のための共有のバルコニーも設けられている。



撮影：漆原 2014年9月

写真 4-14：6階の共有バルコニーの様子。南側にあり、日あたりがよく、夏の間は住民が日光浴をしたり、共同で植木を育てたりと利用されることが多いとのことである。バルコニーからは現在住宅再開発の進むチームズ側南部の住宅団地の様子が一望できる。

1階には住宅部分へとつながる階段とエレベーターを備えた住民専用のエントランス・ホールがある。このホールへは1階のコミュニティ・センターから直接アクセスすることも可能であるが、外部から直接アクセスする入り口も設けられており、住民は必要に応じて使

い分けられるようになっている。各階の共有廊下はエレベーターを通してアクセスする。共有廊下は片側がすべて床から天井までのガラスの窓となっており、開放的な雰囲気となると同時に、外部からもよく見えることによって外部からの侵入者が入っても気がつきやすいようにデザインされている。また、共用廊下の壁は各階、違った色で塗装されており、住民たちが自分の住居のある階を認識しやすいように工夫されている。ダーウィン・コートが50歳以上の人のみを対象とした高齢者向けの集合住宅として設計されたことは既に述べたが、そのために各住戸が終生の住居として設計されていることは、本開発を理解するうえで大変重要である。

英国では、高齢の住民が自宅²⁸で出来るだけ必要な介護を受けながら、終生、自立して生活できるように建設された住宅をライフタイム・ホーム²⁹と呼び、現在、英国内で建設されるすべての社会住宅は、ライフタイム・ホームとして設計されている。

ライフタイム・ホームの考えは、1990年代に住宅設計や住宅政策の専門家たちによって始まり、現在、ライフタイム・ホームス³⁰という非営利団体が設立され、ライフタイム・ホームの研究や、ライフタイム・ホームの基準を定めたガイドブックを製作し、さらには住宅の開発業者や設計者へのアドバイスなどの活動をしている。現在、ライフタイム・ホームスの作成したガイドブックは、多くの地方自治体でも採用され、英国における住宅開発・設計における基準として広く活用されている。

また、現在、英国では高齢者の在宅介護が前提となっており、ライフタイム・ホームの考え方は、現在の英国における高齢者福祉の観点からも合致するものと言える。



図 4-7: ライフタイム・ホームのガイドブック表紙
Chris Goodman, Lifetime Homes Design Guide, BRE Press, London, 2011

²⁸ ここで言う「自宅」とは持家のみならず、社会住宅のように長期の居住権が確保された賃貸住宅もふくむ。

²⁹ Lifetime Homes

³⁰ <http://www.lifetimehomes.org.uk/pages/about-us.html>

・ダーウィン・コートの住宅設計とライフタイム・ホーム

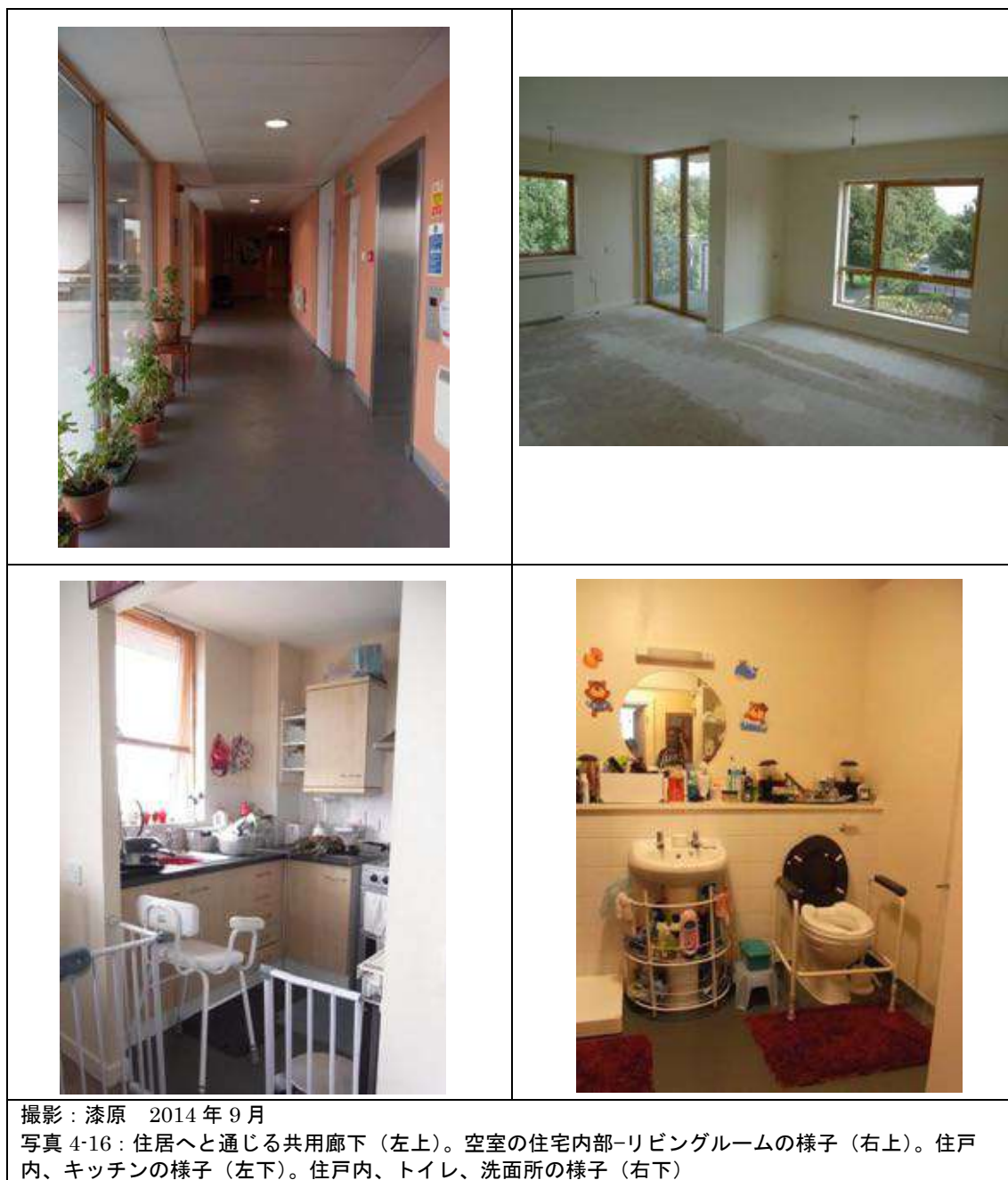
実際、ダーウィン・コートの設計を、ライフタイム・ホームの基準から見ていく。まず、外部から1階入り口へのアクセス、そしてコミュニティ・センター内は、すべてが車椅子でアクセスできるようになっている。また、コミュニティ・センター内には高齢者が緊急時に連絡が出来るようなアクセス・ポイントが各所に整備されており、また、車椅子用のトイレなども整備されている。プールには手摺と階段や、ホイスト³¹が整備され、足の不自由な人でもプールが利用できるよう工夫がされている。



上階の住戸へとつながるエレベーターは車椅子だけではなく、ストレッチャーが入るように設計されている。各階の共用廊下も、車いすやストレッチャーに対応できるよう通常よりも広く設計されている。住戸内も、住民が車椅子を使用できるように、ドアの幅、水廻り、トイレなどが設計されている。通常、浴室には、バスタブと便器、洗面台が備え付けられているが、介護が必要になり、通常のバスタブが使えなくなった時には、車いす用のシャワーや、車いす用のトイレに簡単に変更できるよう設計がされている。

³¹ 簡易型のクレーンのようなもので、足の不自由な人がプールに出入りするのを助ける機械

また、寝室とリビングルームは常に隣り合って設計されており、寝室とリビングルームの壁は、必要に応じて簡単に取り壊すことが出来るようになっている。そのために、この壁には電気の配線などは入っていない。これは、介護を受ける際に大きな医療器具をベッドの周りに置く必要が生じた時のために、部屋の配置を容易に変えられるように設計時から考慮しているからである。



ダーウィン・コートの設計において注目すべきことは、入居者の多くが単身者であるにもかかわらず、すべての住戸が 2LDK としてデザインされていることである。

現在、英国政府は、社会住宅の不足に対応して、その供給を増やすために新規の住宅建設

のための補助金を増やしたり、あるいは、都市計画申請の簡略化を図るなどして住宅建設の促進を目指しているが、こうした住宅供給促進の一環として、地方自治体から社会保障費や住居補助を受け取っている社会住宅の居住者に対して、その居住者が必要以上に寝室数がある社会住宅に住んでいる場合、不必要な寝室の数に応じて社会保障費や住居補助費などを減らすという政策をとり、居住者が適正な大きさの住居に移ることを促進することによって、家族向けなどの社会住宅の供給を増やそうとする政策を実施している。この政策は、一般にベッドルーム税³²と呼ばれる。

具体的には、3LDK の家に夫婦と子供二人が住んでいた家から、子供達が独立した場合、子供部屋であった2部屋は必要以上の寝室とみなされ、借り主が社会保障費や住居補助費を受け取っていないが、その住宅に住み続けた場合、不必要な寝室の数に応じた割合で受ける社会保障費や住居補助費が減らされることとなる。

しかし、この政策は長年同じ場所にすんでいた住民を、住み慣れた地域から強制的に移動させることにもつながり、批判も多い。ただ、この政策は年金受給開始前の住民にだけ適用され、高齢者向け住宅であるダーウィン・コート³³の住民にはほぼ適用されることがない。

今回ダーウィン・コートを案内してくれたサンダーソン氏に、なぜ2LDKが単身者に用意されているかについて聞いたところ、単身の高齢者にとって、親族が会いに来てくれることは大変重要であり、訪問者のための客間があることは、高齢者向け住戸としては非常に意味がある。政府の政策としてベッドルーム税のような仕組みがあることは理解しているが、ピーボディー・トラストは、政府の様々な政策には、常に配慮と理解を示しつつも、ピーボディー・トラストとして必要であると考え、質の高い住宅を建設し続けていきたいとの説明を受けた。



出典：The Guardian 2013 年 5 月 3 日

<https://www.theguardian.com/housing-network/2013/may/03/housing-providers-beat-bedroom-tax>

図 4-8：ベッドルーム税に対する地方自治体や住宅協会の対応を論じる新聞記事

³² 2012 年の福祉改革法（Welfare Reform Act 2012）によって導入される。これは中央政府による政策である、英国中均一に実施されているが、この政策に反対するスコットランド自治政府はベッドルーム税によって減らされた社会保障費を、スコットランド自治政府からの補助金で入居者に補填している。

(3)セント・ジョンズ・ヒル住宅団地 (St. John's Hill)

<https://www.peabody.org.uk/homes-in-development/wandsworth/st-johns-hill>

・セント・ジョンズ・ヒル住宅団地の概要

ロンドンのウォータールー駅はサウスハンプトン、ソールズベリー、エクセターなどイングランド南東部へ向かう電車が発着し、ビクトリア駅からはブライトン、ヘイスティングスなどロンドン南部に向かう電車が発着する。双方の駅から電車で約10分、ウォータールー駅から発着する線とビクトリア駅から発着する線が交わるクラブハム・ジャンクション駅は、英国内で最も多くの電車が発着する駅として知られている。ピーボディー・トラストの所有するセント・ジョンズ・ヒル住宅団地はクラブハム・ジャンクション駅の南東、駅から歩いて数分の場所にある。



1936 年に中層の住宅団地として建設されたセント・ジョンズ・ヒルの団地は、その当時バタシー住宅団地(the Battersea Estate)として知られていた。1970 年代に改装が行われたものの、建物の老朽化、そして、現在の標準的な住宅の広さや設備のスタンダードに改装する事の難しさから、ピーボディー・トラストは既存の団地の建て替えを決定し、賃貸分譲など住戸形式の混在する住宅団地として再開発することを決定する。

再開発以前の団地内には 353 戸の住戸があったが、再開発事業の完成後は総住戸数が 525

戸に増える予定である。そのうち、279 戸が社会住宅、249 戸が分譲住宅となる。分譲開発前にこの団地に住んでいた居住者で、開発後に同じ団地に住みたいと希望した居住者は、すべて開発後の団地に入居できることになっている。



出典：Peabody Trust – Received from Tom Williamson by E-mail

図 4-10：プロジェクトの完成予想図

再開発事業は3期に分かれ、1期工事は2016年に完成しており、2018年6月の視察時は、2期工事のエリアの既存の建物がすべて取り壊され、2期工事の準備が始まったところであった。

そして、3期工事のエリアにおいては、既存の住棟がまだ残され、住民が居住されている状態であった。2期工事では社会住宅を中心に建設され、2期工事完成後に、現在3期工事エリアの既存の住棟に居住する住民が、2期工事で完成した住棟に移り、その後、3期工事エリアの既存の住棟を取り壊し、分譲住宅を中心として3期工事を始める予定である。当初は2020年に3期工事が完成の予定であったが、現在は数年完成予定が送れているとの事であった。設計はロンドンに事務所のあるホーキンス/ブ



出典：ピーボディー・トラストのウェブページより
<https://www.peabody.org.uk/stjohns>

図 4-11：開発の工期の区分：白く塗られた部分が1期、オレンジ色の部分が2期、そして緑色の部分が3期工事区分。

ラウン³³が行い、建物は2017年には英国王立建築家協会のロンドン地区の優秀建築賞(RIBA London Award 2017)を受賞しており、建築的にも評価が高い。

・コミュニティのための住宅開発

本開発において興味深い点は、ピーボディー・トラストが、現代の社会に適合した、都市部にある集合住宅団地における新しい形を探ろうとしていることであろう。1930年代に作られた既存の住棟は機能主義的なデザインに基づき、多くの住棟が同じ方角を向き、似たような形態でデザインされていた。そして、団地の周りには壁が張り巡らせられており、周囲の住宅地とは隔絶されていた。今回の開発においては、団地内を通り抜けられるようにして、また、多くの外部空間は外部に開放することによって、周囲の住宅地との一体化を目指している。また、新しく作られた住棟も、外壁材に煉瓦を使用するなど、周囲の住宅地と視覚的な繋がりを意図してデザインされている。



撮影：漆原 2018年6月

写真 4-17：1期工事中央の、外部から自由にアクセスできるランドスケープ・エリア（左上）と住民のみのアクセスが出来る中庭の様子（右上）。現在、更地になっている2期工事エリアの様子（左下）と現在も住民が住んでいる既存の建物が残る3期工事エリアの様子。

³³ <https://www.hawkinsbrown.com/>

この開発において、ピーボディー・トラストは出来る限り、住民が積極的に建物のデザインに参加できるように、設計時に設計事務所と地元住民、そしてピーボディー・トラストの担当者が集まり、多くのワークショップが開かれた。その中で、住民の意見を基に、ドアのデザインのモチーフや、サインの色など、住民の意見が多く取り入れられている。今回案内してくれたウィリアムサン氏によれば、ピーボディー・トラストでは開発に住民が参加することを重要視しており、住民が開発に参加し、住民の意見を取り入れることで、完成後に住民が、新しく開発された団地を、より自分たちのものであり、自分たちがこの団地のコミュニティの一員である事を感じられるようにしてもらうためであるとのことであった。

また、建物の壁には、地域の歴史を参照した煉瓦のレリーフによる彫刻が埋め込まれ、新しい団地の地元との歴史的な繋がりを表わしている。このレリーフは世界的に活躍する彫刻家のロドニー・ハリス³⁴によって制作されたが、彫刻の制作においても地元の住民が参加するワークショップが開かれ、住民の意見が反映されている。



撮影：漆原 2018年6月

写真 4-18：煉瓦のレリーフ、ドアのデザイン(左)と住民参加による彫刻の開発のためのフェイスブックページ(右)

1期工事では154戸の住宅が供給されたが、一棟の中に、社会住宅、分譲住宅が混在する形で設計されている。外部から見ると、社会住宅と分譲住宅が一体として設計されており、その違いは分からない様になっている。また、中庭は、住民による共有部となっており幼児向けの遊具のあるエリアや、植栽のエリアなど、専門家による質の高いランドスケープが提供されている。

本開発では、ピーボディー・トラストが都市部における新しい形の集合住宅の形を目指しており、住棟のデザインだけでなく、周囲の地域に広く開かれた姿勢や、住民によるコミュニティだけではなく、周囲のコミュニティにも配慮したデザイン、さらに、社会住宅と分譲住宅を混合して開発、運営する手法など、今後の日本の集合住宅のあり方においても多いに参考になると思われる。

³⁴ <http://www.rodneyharris.co.uk>

4. バウンダリー・ストリート住宅団地：ロンドンで最も古い公営団地の現状

－ *Boundary Street Estate*

(1) バウンダリー・ストリート住宅団地の概要

ロンドン東部は、ロンドンにおける下町として知られており、歴史的に労働者のための住宅や商店が集まった地域として知られている。しかし、近年、ロンドン中心部の不動産価格の高騰により、若者や芸術家などが、ロンドン東部の（ロンドンの中心部に比べれば）比較的不動産価格の低いこうした地域に移り住み始め、新しいコミュニティを作る動きがある。その中でも、ロンドン東部にあり、金融の中心シティーからも3キロほどと、比較的ロンドンの中心部の近くに位置するショアディッチ (Shoreditch) と呼ばれるエリアは、近年、多くのギャラリーや、セレクトショップ、さらにレストランやカフェなどがオープンし、さらに、クリエイティブ・ビジネスと呼ばれる、デザイナーや、ベンチャー企業の事務所などが集まるようになり、ロンドン内でも流行に敏感な人たちが集まる場所として知られるようになっていく。最近では日本の雑誌などでもロンドンが特集されるときには必ず紹介される人気の場所となっている。



出典：AppleMap と大塚による追記

図 4-12：ロンドンの中心市街地とバウンダリー・ストリート住宅団地の位置関係

ショアディッチ中心部から東側に向けて歩いて 5 分ほどの場所に、バウンダリー・ストリート住宅団地は位置している。バウンダリー・ストリート住宅団地は、英国で最初に建設された公営住宅団地である。ロンドン市³⁵の建築課の設計により建設され、1902 年に完成した。

出来る限り多くの住宅を提供するため、建物はすべて中層の集合住宅として計画され、1,002 戸のアパートメントが建設された。団地内には、公園、コミュニティ施設、学校などが作られ、住宅だけでなく住民にコミュニティ施設を含む豊かな住環境を提供することを目的としている。

建物は、設計当時に盛んであったアーツ・アンド・クラフト様式でデザインされ、現在、バウンダリー・ストリート住宅団地はグレード 2 の建築保存の対象となっている。



撮影：漆原 2018 年 6 月

写真 4-19：バウンダリー・ストリート住宅団地の様子（右上、左上）、アーノルド・サーカスの中央にあるガゼボ（下）

³⁵ 正式名称は London City Council。一般に LCC と訳される。

(2) バウンダリー・ストリート住宅団地の現状

本視察においては、管理組合などには連絡を取らず、現状を外部から視察した。レストランや、カフェ、若者向けの店舗などが並ぶショアディッチの商店街を抜けるとバウンダリー・ストリート住宅団地に入る。ショアディッチの中心地に近い団地内の住棟の一階には、コインランドリーやコンビニのような日用雑貨の店など住民向けの店舗もあるが、カフェや、バー、ファッション関連の店舗など、若者向けの店舗も多く入っている。

団地内には、大きな街路樹が数多くあり、ロンドン中心部に隣接していながら、緑豊かな環境を作り出している。団地の中央部にはアーノルド・サーカスと呼ばれる円形の公園があり、その中心にはガゼボ（西洋風東屋）があり、地元の人の憩いの場所となっている。我々が視察をした際も、数人の人が、ベンチやガゼボで歓談をしたり、昼食をとっていた。地元の有志がアーノルド・サーカス友の会³⁶を作り、ピクニックなどイベントを開催したり、公演の保存運動などを行っている。



撮影：漆原 2018年6月

写真 4-20：住宅1階の店舗の様子（左上、右上）、オートロック付きの共有部のドア（左下）と一階部分の木によるサッシュ（右下）

³⁶ <http://www.arnoldcircus.co.uk/>

それぞれの建物の入り口には、オートロックが設置され、住民以外は住棟内に入れないようになっている。

建物の状況は、100年以上経過した建物でもあり、古く感じられる部分も多いが、外壁のレンガなどは、建設当時のものであり、状態も非常に良い。窓のサッシなどはペア・ガラスに変更されているものもあるが、基本的には建設当時と変わらないスタイルの木のサッシが使われているようであった。サッシの木の状態は、特別悪くないようなので、しっかりとメンテナンスされているか、あるいは必要に応じて同じスタイルの木のサッシに取り替えられたと思われる。

しかし、共有部のドアはかなり汚れており、掃除が行き届いているとはいえない状態であった。

建物の外部には、衛星放送を受信するための多数のアンテナが設置されていた。建物の外壁は、フリーホルダーの持ち物であり、その外部に衛星放送のアンテナなどを取り付けることはフリーホルダーの了解を得る必要がある。この住宅団地は、既に述べたように建築保存の対象となっており、外壁にアンテナなどを取り付ける場合には、フリーホルダーの了解に加えて、地方庁の計画許可を受ける必要がある。

こうした状況からすると、住棟の管理には課題があるように見受けられた。

2 bedroom flat for sale Hurley House, Arnold Circus, Shoreditch, E2 £700,000 	Fourth Floor Approx. 75 sq. meters (806 sq. feet)  Total area: approx. 75 sq. meters (806 sq. feet) For illustration purposes only - not to scale
出典：https://www.rightmove.co.uk/property-for-sale/property-60009963.html 図4-13 アーノルド・サーカスに面した住棟で2019年2月に販売されていた物件	

現在、払下げによって個人の所有となっている団地内のアパートの数が、一般の不動産市場に出回っている。2019年2月に、アーノルド・サーカスに面した2LDKのマンションが70万ポンド（約1億500万円）³⁷で、売りに出されていた。英国政府が発行する住宅価格指数によると、2017年7月のロンドンのマンションの平均価格は429,372ポンド（約

³⁷ 1ポンド＝約150円で換算

6400 万円)³⁸である。ロンドンの住宅価格が高騰していることは既に述べたが、その中でも、2LDK で1 億円近い価格は、かなり高価な方であろう。これは、建築保存の対象となっている歴史的な建物であること、団地全体が緑豊かな良好な住環境を形成していること、そして、近年、ショアディッチの人気の上がったことなどが、この団地内の物件に高値が付いている理由ではないかと考えられる。

³⁸ <https://www.gov.uk/government/news/uk-house-price-index-hpi-for-june-2017>

第3節 ニューカッスルの事例

1. ニューカッスル・アポン・タインの概要

ニューカッスル・アポン・タイン（以下、「ニューカッスル」と表記）はノース・イースト・イングランドの中心都市で、かつては鉄鋼、炭鉱や造船業などの重工業で栄えた、人口が約30万人の都市である(ONS 2016)。ロンドンの北東約400kmに位置し、街の南部をタイン川が流れており、この川沿いに都市が発展してきた。1970年の炭鉱閉山を境に、重工業都市からサービス業やIT関連産業、小売業を中心とする都市へ変化していった。市内には二つの総合大学があり、主要な雇用源となっている。また、周辺には日産やコマツなどの日系企業の工場があり、日本との関係も深いエリアである。

歴史的に、英国北部と南部では経済的な格差が大きく、経済的に豊かで不動産価格が毎年のように上がり続けている英国南部に比べ、北部では場所によっては不動産価格が下がり続けている場所もある状況である。脱工業化の影響で衰退した地方都市がノース・イースト・イングランドには数多くあり、2018年下半期の英国平均失業率の4.1%に比べ、ノース・イースト地方では5.5%に達し、英国で一番高い失業率となっている(ONS 2018a)。英国の都市住宅を考察するに当たり、このような南北差を現地調査を通して体験することが重要であると思われたため、ニューカッスルにある公営住宅を視察の事例として取り上げた。

2. バイカー・ウォール住宅団地

－ Byker Wall

バイカー・ウォール住宅団地は、ニューカッスルのシティー・センターの中心部であるモニュメント駅からメトロで2駅目のバイカー駅の南側に位置し、直線距離にして約2km程である（図4-14）。バイカー地区には、かつて17,000人の労働者がビクトリア朝時代に建設された長屋建て住宅に住んでおり、地方自治体による大規模なスラム・クリアランスとして、1966年に解体工事が始まった。建築家のラルフ・アースキンが計画・設計を主導し、スラムの地元住民と共に設計をしたことで知られる。アースキンが住民との対話を繰り返しながら、再開発地区全体の住宅設計を進めことがよく知られ、戦後英国のコミュニティー・アーキテクチャーの代表作である。外観デザインは、最大住戸棟にある連続バルコニーで繋がれたカラフルなカラースキムの回廊や三角のパラペットが特徴的である（写真4-21）。

集合住宅の長城（Wall）が北側の敷地境界線に沿って配置されており、隣接する高速道路からの騒音を遮断するように建っている。敷地内には長屋建て住宅や、戸建て住宅、低層の共同住宅などが混在しており、2つの小学校、コミュニティー・センターや小規模の商店街などの周りには、広々とした公園や広場などが配置されている。



出典：AppleMap と大塚による追記

図 4-14： ニュカッスルの中心市街地とバイカー・ウォール住宅団地の位置関係



撮影：大塚、2018年6月

写真 4-21： バイカー・ウォール連続バルコニー（左）と三角のパラペット（右）

1969年に建設が始まり、完成までに10年以上かかったが、完成時点で入居したのはスラム・クリアランス以前に住んでいた住民の2割程度であった。

2007年には、イングリッシュ・ヘリテージの推薦によりグレードII・リステット・ビルディング³⁹に指定された。

2015年現在で、住宅団地には1,800住戸が存在し、9,500人が居住している。現在の住宅

³⁹ 英国で法律上保護されている建物で、建築時期、希少価値等を基準に選択されている。これらの建物は取り壊しや改造に厳しい制限がかけられており、保有者はその制限を遵守する義務が生じる。リストには三種のグレードが（I, II*, II）あり、全体の9.2%がグレードIIリステット・ビルディングに指定されている。

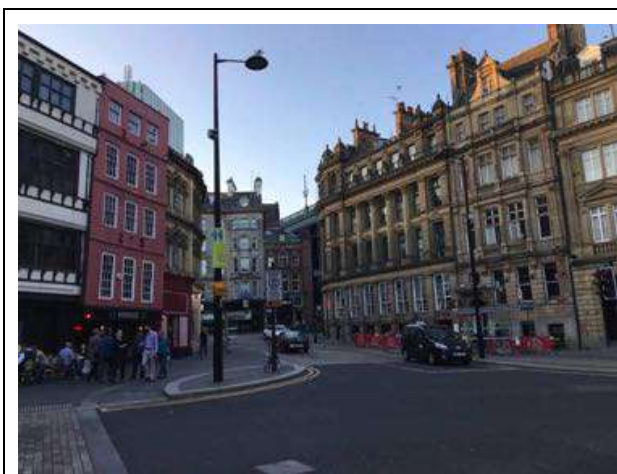
団地の管理運営は住宅協会であるバイカー・コミュニティ・トラスト⁴⁰が行っており、2012年にニューカッスル市役所からその役割を引き継いだ。彼らが管理する住宅には、学生や一人暮らし用の小ぶりのアパートから、家族用の2から4ベッドルームの住宅に加え、二つの老人用のシェルタード・ホームが含まれる。

(1) ニューカッスル中心市街地とバイカー・ウォール住宅団地の商業施設の比較

ニューカッスルのシティー・センターは「グレンジャー・タウン (Grainger Town)」と呼ばれ、1800年代前半にリチャード・グレンジャーによって建設された。ビクトリア朝時代の歴史的な街並みやガラス屋根のアーケードなどが残っている（写真 4-22）。

重工業の衰退とともに失業率が上昇しタイン川沿いの住宅地区に貧困街が増え、1990年代半ばには5割以上の商店が空き店舗となった。

一時は空洞化し治安が悪化した中心市街地であったが、英国政府とEUの出資による「グレンジャー・タウン再生計画」により、2000年以降は美しいシティー・センターに生まれ変わった。現在は空き店舗がほとんど目立たず、環境がよく整備され、ブティックや宝石店やカフェなどが並ぶ活気のある中心市街地となっている。



撮影：大塚、2018年6月

写真 4-22：ニューカッスル・シティー・センターグレンジャー・タウンの街並み（左）とビクトリア時代のデザインのアーケード（右）

シティー・センターと対照的なのが、バイカー・ウォール住宅団地に住む人々が日常品の購入に利用している店舗が並ぶシールズ・ロードである。

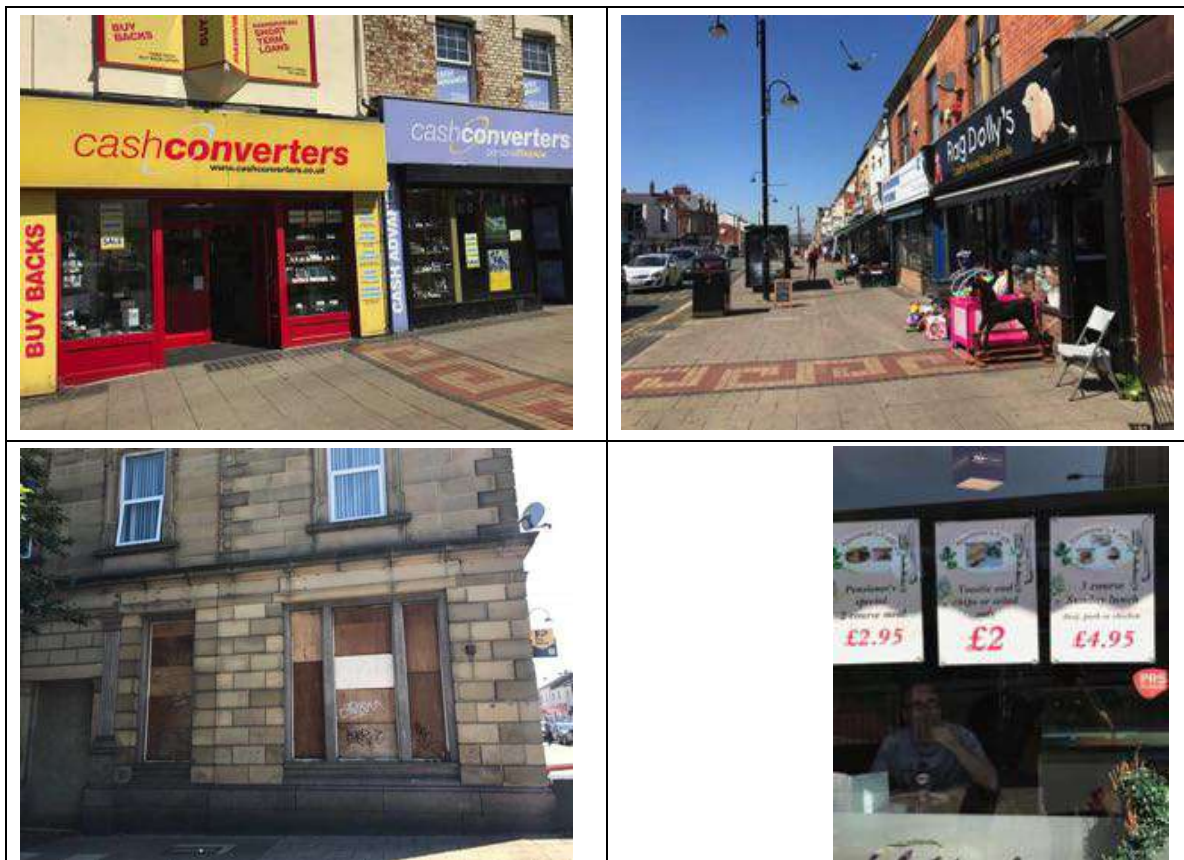
メトロのバイカー駅の北側に位置する約1kmの長さのショッピング・ストリートで、対面通行の道路の両側に商店が立ち並ぶ。日常品の店に加え、何件もの賭け事屋がキャッシュ・コンバーター（質屋）に隣接しており、また、チャリティー・ショップと呼ばれる寄付による中古品を販売している店舗が何軒もある。

⁴⁰ <https://bykercommunitytrust.org/>

シャッターが下りた空き店舗や落書きや破損した窓ガラス全面を木製ボードで貼り付けた空き家などもあり、舗道にゴミが散らかっていたり、器物破損などのバンダリズムの跡があるなど、環境はよくない。あるカフェでは、2コース・メニュー（前菜と主菜）が2.95ポンドで、日曜日のご馳走であるサンデー・ローストの3コース・メニュー（前菜、主菜とデザート）が4.95ポンドという破格の安値の広告がショーウィンドーに掲げられており、物価の安さを物語っている（写真4-23）。

ロンドンやサウス・イーストなどの南イングランドの物価に比べると、三分の一以下の値段で外食ができることになる。英国の居酒屋であるパブの前では、昼間から酔っ払いが数人たむろしており、メトロで二駅ほど移動しただけで、シティー・センターとは別世界のような環境になるのが印象的であった。

バイカー・ウォール住宅団地からシールズ・ロードまでは、メトロのバイカー駅を挟んで一本道で繋がっており（図4-14）、駅の前にはスイミング・プールと図書館の複合施設があり住民向けのアメニティーは充実していると言える。



撮影：大塚、2018年6月

写真4-23： シールズ・ロードの店舗や空き家、キャッシュ・コンバーター（質屋、左上）、中古品を販売するチャリティー・ショップ（右上）、窓がボード貼りになっている空き家（左下）、レストランのメニュー（右下）

(2) バイカー・ウォール住宅団地と払下げの状況

メトロのバイカー駅から高速道路上にかかっている橋を渡り住宅団地の中に入っていくと、タイン川に向かって真っ直ぐに緩やかな下り坂の道が続く。道沿いには、様々なデザインで外壁の建材が組み合わさったカラフルな長屋建住宅が並び、道路と家の間にはプライベートな前庭があるなど、住宅団地全体がゆったりとした配置になっている。昼前の時間帯の視察だったためか人影は少なかった。

英国では有名なスラム・クリアランス後の公営住宅の事例であり建築学を学ぶ学生達が頻繁に訪ねてくるためか、住民は部外者の訪問に慣れているようで大変フレンドリーな対応であった。

現在、全住戸中どれくらいの割合の住戸が買い取り権を行使して払下げられたのかという統計情報を、バイカー・コミュニティ・トラストやニューカッスル市役所の住宅課が保有しておらず、現状を把握するのは難しい状況である。しかしながら、公営住宅を買い取った際に新たに所有者となった住人が最初に行う改装工事が玄関扉の付け替えというのが一般的な話であるため、ある程度の推測は可能である。

例えば、写真 4-24 の左側の棟割り長屋建て住宅では、7 件の住戸中 2 件の玄関扉が、公営住宅のものから付け替えられていた。その他の長屋建て住宅でも、玄関扉のデザインや色彩は多様であり、払下げ後の物件が混在している様子がよくわかる。



撮影：大塚、2018年6月

写真 4-24： バイカー・ウォールの長屋建て住宅の玄関扉のデザイン

実際に、バイカー・ウォール住宅団地内の住戸販売状況を知るために、英国の不動産売買の検索によく使用されている「ライト・ムーブ」⁴¹というウェブサイト調べてみた。

2018 年 12 月 13 日時点での検索によると、15 物件が販売されており、価格は物件の状態によって変動するが、2～3LDK の長屋建て住宅で 10 万ポンド以下のものが主流となっている。

例えば、図 4-15 は住宅団地内では典型的な仕様と大きさの物件で、3LDK の二階建てで

⁴¹ www.rightmove.com

総床面積は78m²である。キッチンや風呂場など水回りが最近改装され、玄関扉や窓などの建具はペアガラスのものに入れ替え済みで、南向きの裏庭が付いている。販売価格が7万ポンド（約1千万円）⁴²で売り出されており、ウェブサイトの情報によると、10%の頭金を用意できれば月々330ポンド（約5万円）の返済で25年ローンを組むことが可能である。これは、英国における2018年の平均住宅価格である22万6千ポンド（約3千3百万円）（ONS 2018b）に比べ半分以下となっており、ノース・イースト地方の不動産価値の停滞ぶりをよく表していると言える。



(3) バイカー・ウォール住宅団地の共用部分メンテナンスの問題点

住宅団地内を現地調査で回ってみて印象に残ったことは、公園や広場などの公共部分のメンテナンスはよく行き届いているが、住居の前の道路や小道は問題のある地区が多かったことである。

例えば、最大住戸棟の長城の外側を歩いてみると、ゴミ収集場周辺にゴミが散らかっており落書きなども目立ち、住環境の維持についての住民の意識が低いことがうかがえる。

団地のちょうど中心部に当たる場所には、バイカー・コミュニティ・トラストの事務所があり、その前には日常品を扱う店舗が数件ある。

英国では一般的に低所得者層が居住する地区では、バンダリズムを防ぐために、ショーウィンドーの代わりに広告などが写真を貼り付けたパネル仕上げになっていることが多いが、その部分が落書きだらけになっている（写真 4-25）。

⁴² 1ポンド＝約150円で換算



撮影：大塚、2018年6月

写真 4-25； バイカー・ウォール住宅団地の共用部分のゴミ置場（左）と店舗の外装の落書き（右）

第4節 オックスフォードの事例

1. オックスフォードの概要

オックスフォードは英国最古の大学都市で、11世紀末に大学の礎が築かれた中世の街並みが残る、人口が約16万人の都市である。ロンドンの北西約100kmに位置し、ロンドンやヒースロー空港からの公共交通のアクセスがよく、有名なアシュモレアン博物館に加えハリーポッターや不思議の国のアリスなどの物語に関連するアトラクションも多いため、年間約700万人の観光客が訪れる。

オックスフォード大学には39のカレッジがあり、各カレッジは中心市街地とその周辺に広大な敷地を保有しており、カレッジ内には、講義室に加え、寄宿舎やチャペルなどが庭を囲むように配置されている。大学の期末試験中には中世から継承される黒いガウンを着た学生達が市内に現れ、ボドリアン図書館やシェルドニアン・シアターなどの歴史的建造物の間を歩く姿を見ていると、タイムスリップしたような気分になる(写真4-26)。

市内には、カレッジ制のオックスフォード大学に加え工科系大学もあり、人口の約五分の一に当たる3万3千人もの学生が住んでいる(Oxford City Council 2018a)。



撮影：大塚、2018年6月

写真4-26：オックスフォード大学のカレッジが並ぶ中心市街地の風景、シェルドニアン・シアターと(左)とハイ・ストリートの眺め(右)

現在のオックスフォードの労働人口は、全体の71%が大学や研究機関などの知識集約型産業に属しているが、市の南東部のカウリー地区には、モーリス自動車の創設者であるウィリアム・モーリスが自動車産業を拡大した工業地帯があり、現在はBMWの手に渡りMINIの製造などが行われている。カウリー地区に隣接する公営住宅が、今回の視察対象の一つであるブラックバード・レイ住宅団地である。知識集約的で大学都市のイメージがある一方で、オックスフォード市内にある83の行政地区のうちの10地区が、イングランドで社会経済的に最下層部の20%にリストされる地区に入り、成人人口の22%は高等教育を受けていないという統計値が市役所より発表されている。

住宅価格の平均は約52万ポンドで、市民の平均収入の17.3倍に当たり、マイホーム購

入は大変困難な状況である。平均的な3LDKの住宅の家賃が平均収入の半分以上に達し、賃貸住宅の家賃の高騰についても深刻な問題を抱えている（Oxford City Council 2016）。

2. ブラックバード・レイ住宅団地とバートン住宅団地

– *Blackbird Leys Estate and Barton Estate*

ブラックバード・レイ住宅団地とバートン住宅団地は、オックスフォードを代表する公営住宅で、前者はオックスフォードのシティー・センターの中心部から北東約4.5kmに位置し、後者は南東に5kmほどの距離にある（図4-16）。

双方とも、市の周りを循環している片側二車線の環状線道路（リング・ロード）の外側にある住宅団地で、市の中心部までバスで30分くらいかかり、循環道路への出入り口の交差点でかなり渋滞するため、リング・ロードの内側の住宅地域に比べると交通の便はあまりよくない。



(1) ブラックバード・レイ住宅団地の概要

ブラックバード・レイ住宅団地の建設は、地方自治体によって 1950 年代の後半から 1960 年代にかけて行われ、主に自動車産業を支える労働者に住宅を提供する目的で供給された。

現在、約 5,000 世帯が暮らしており、団地の中には 3 つの公園とコミュニティ・センターがあり、レジャーセンターやアドベンチャー・プレイ・グラウンド（ロック・クライミングの施設などを含む）及びスイミング・プールなどが地元住民のために設置されている（Oxford City Council 2018b）。

住宅団地の中心部に位置するコミュニティ・センターには小規模のショッピング・ストリートが隣接しており、パン屋や郵便局を併設する雑貨屋に加えスーパー・マーケットと賭け事屋などが並んでいる（写真 4-27）。

現地調査をした時間帯には、学校帰りの中・高校生で賑わっていたが、ショーウィンドーの代わりに広告などの写真を貼り付けたパネル仕上がりになっており、瀟洒なショーウィンドーが立ち並ぶオックスフォードの中心市街地とは対照的である。

住宅団地内は長屋建て住宅とセミデタッチドハウスが主流であるが、前庭と裏庭を具えたゆったりとした配置になっており、芝生や樹木などの緑が多く、環境が良い。住宅団地内には 2 棟ほどタワー・ブロックと呼ばれる 20 階建程度の集合住宅があり、最近外壁のクラディング（カーテン・ウォール）の改装が行われたばかりである（写真 4-8）。

団地内に 600 戸の住宅を所有し管理している住宅協会のカタリスト・ハウジングは（<https://www.chg.org.uk>）、最近、オックスフォード市役所が所有するブラックバード・レイ地区内の敷地の再開発プロジェクトに業者として選ばれた。同協会は 300 戸の新築住宅の建設を委託され、市役所の方針に基づき全体の 50% はアフォードブル・ハウジングを提供する予定である（Tanner 2018）。



撮影：大塚、2018年6月

写真 4-27：ブラックバード・レイ住宅団地内のショッピング・ストリート（左）とタワー・ブロックの事例（右）

(2) バードン住宅団地の概要

バードン住宅団地は、1946 年に開発が始まった公営住宅団地で、ブラックバード・レイ住宅団地に比べて規模が小さく、2011 年には 3,700 人が暮らしていた（Oxford City Council 2018c）。オックスフォードとロンドンを結ぶ M40（幹線高速道路）に通じている A40（片側二車線の国道）に面しており、オックスフォード市への入り口であるため渋滞が日常化しており、市の中心部へのアクセスにはバスで 30 分以上の時間を要する。オックスフォード市内からは、24 時間運行している高速バスを利用してロンドンまで通勤している人が多いが、低所得者層が集中するバードン住宅団地では、立地条件による恩恵を受けている人は少ないと思われる。

住宅団地内には高層住宅はなく、長屋建て住宅（セミデッタチドハウス、テラスハウス）や二階建てのハイツ形式の集合住宅が混在しており、広々とした児童公園があり芝生や樹木などに囲まれ団地の住環境は質が高いと言える。地元の工科系大学であるオックスフォード・ブルックス大学の都市計画学科で教鞭を取るフィリップ・ターナー先生の案内で、住宅団地内を回る機会を得ることができた。ターナー先生の解説によると、団地内の公営住宅の多くが SOHA⁴³などの住宅協会に管理運営されている一方で、オックスフォード市役所が所有する余剰地を購入した民間事業者が手掛けた分譲住宅が、公営住宅の間に建てられるケースが増えているそうである（写真4-28）。



撮影：大塚、2018年6月

写真4-28：バードン住宅団地、SOHA 住宅協会が管理する物件（左）と民間開発業者による分譲物件（右）

オックスフォード市内の住宅不足を軽減するために、バードン住宅団地の西側に位置する更地で、「バードン・パーク」住宅団地の開発プロジェクトが 2011 年より始まった。オックスフォード市役所はグロブナー・デベロップメント⁴⁴とジョイント・ベンチャーのパートナーシップを組み、94 エーカーの土地に 885 戸の新築住宅を建設する予定である。

⁴³ <https://www.soha.co.uk>

⁴⁴ <http://www.grosvenor.com>

戸建て住宅（デッタチドハウス）、長屋建て住宅（セミデッタチドハウス、テラスハウス）や集合住宅など、様々なタイプの住宅が計画されており、全体の 40%（354 戸）はアフォーダブル・ハウジングを供給するという合意に達している。新たに、3,000 人の転居が予想されており、現存する人口の 2 倍近くになるため、小学校やコミュニティに必要な施設（診療所、食料品店など）が新設される予定である（Barton Oxford LLP 2019）。

（3）バートン住宅団地と払下げの状況

買い取り権を行使して払下げられた住戸数に関する統計情報は、バイカー・ウォールの事例と同様に、オックスフォード市役所の住宅課も保有しておらず、現状を把握するのは難しい。しかしながら、玄関扉の付け替えから公営住宅の転売状況を推測する方法で、ターナー先生と一緒に事例を探して回った。例えば、写真 4-10 の左側の写真の棟割り長屋建て住宅では、6 件のテラスハウス中 4 件の玄関扉が、公営住宅のものから他のデザインに付け替えられていた。

この長屋には、不動産屋が建てた住宅販売の広告ポストが 2 件もあり、公営住宅の払下げ後に一般の住宅市場に参入し、売買がなされている様子がよくわかる。写真 4-10 の右側の写真は、転売後に付け替えられた玄関扉のデザインの事例を示す。

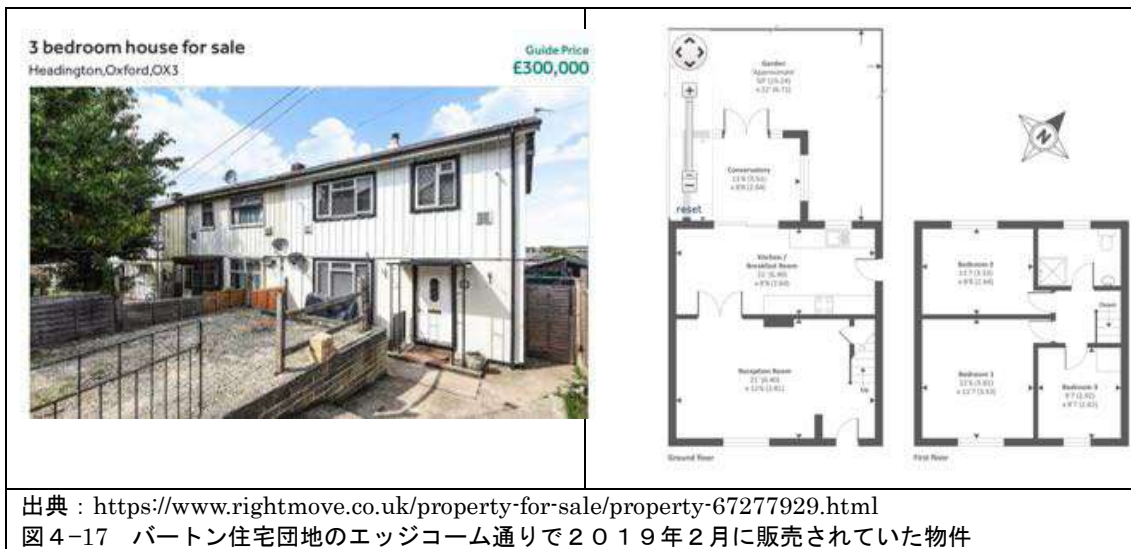


撮影：大塚、2018年6月

写真 4-29：バートン住宅団地の長屋建て住宅と玄関扉のデザイン

実際に、バートン住宅団地内の住戸販売状況を知るために、「ライト・ムーブ」⁴⁵で検索をかけてみた。2019 年 2 月 10 日時点で、バートン住宅団地内では 21 物件が販売されており、価格は物件の状況によって変動するが、3 LDK の長屋建て住宅で 30 万ポンド前後のものが主流となっている。

⁴⁵ www.rightmove.com



例えば、図 4-17 はエンドテラスと呼ばれる長屋建て住宅の端の物件で、3LDK の二階建ての総床面積は 95m²で、裏庭に向かってコンサバトリーと呼ばれる 温室風の建物が増築されている。この増築は、払下げ後の持ち主によるリノベーションであると思われる。この物件の販売価格が 30 万ポンド（約 4 千 250 万円）⁴⁶で売り出されており、ウェブサイトの情報によると、10%の頭金を用意すれば月々1,411 ポンド（約 20 万円）の返済で 25 年ローンを組むことが可能である。しかしながら、オックスフォード市民の平均収入は約 3 万ポンドで（約 420 万円）、毎月このような高額のローンを支払い続けるのはかなり難しいであろう。前述したバイカー・ウォール住宅団地のチルトン・ウインド通りの物件の事例（写真 4-15）と比較すると、こちらの物件は 4 倍以上の価格で販売されている。こちらの方が床面積が少し広くコンサバトリーもついているが、両方とも公営住宅が転売された物件であるので、住宅の仕様や建設に使われている建材の質は類似していると考えられる。サウス・イースト地方の不動産価格の高騰ぶりを象徴する事例であると言える。

(4) ブラックバード・レイ住宅団地のデイビッドさんの家の視察

ターナー先生の紹介で、ブラックバード・レイの中心部にあるコミュニティ・センターから徒歩 5 分程の距離に位置するデイビッドさんの自宅を見学することができた。デイビッドさんは、ターナー先生が現職の大学に移動する前に勤めていたオックスフォード市役所の元同僚で、20 年以上にわたり役所内の営繕部に勤務している。デイビッドさんの両親は、英国の元植民地であるバルバドス島からの移民で、昨年、英国政府の移民への対応の悪さからスキャンダルとして騒がれたウインドラッシュ世代にあたる⁴⁷。デイビッドさんは現在、

⁴⁶ 1 ポンド＝約 150 円で換算

⁴⁷ 第二次世界大戦後に英連邦のジャマイカやカリブ海諸島から移住してきたアフリカ系のカリブ海移民とその子供たちのことを言い、彼らは労働力不足だった英国で戦後の国土再建に貢献した。その後、必要な公的書類や基本的人権を得られずに英国で暮らし続けたが、パスポートを取ることができずに里帰りができなかったり、不法移民として取り扱われ実際に強制送還された事例があった。ウインドラッシュの名

3LDK の住まいに母親と二人暮らしで、彼らの家は 1960 年代の後半に払下げられた住宅の一例である。煉瓦造りのテラスハウスには、公営住宅を購入後に付け替えられた白い玄関扉（写真 4-30 の右端）がついており、屋根に突き出ている煙突が家の真ん中を通り、一階の居間には暖炉が設置されている。家の前の小さな前庭には煉瓦造りの低い塀が歩道との境界に立っており、前の道路は掃除が行き届き、よくメンテされていた。



撮影：大塚、2018年6月

写真 4-30 ブラックバード・レイのデイビッドさんの家の外観

玄関を入ると正面には二階へ上がる階段があり、右側には長方形の居間がある。居間には家の正面玄関側と裏庭側の両方に窓がついており、明るく広々としている。英国の家によく見られる飾り暖炉⁴⁸が居間の壁の中央に設置され、飾り棚の上には家族の写真がたくさん立てられていた。また、居間の飾り戸棚の上にはトロフィーが飾られており、これらはデイビッドさんの兄弟がダーツ⁴⁹の試合で優勝した際の記念カップだそうである。居間を通り抜けた先にはキッチンとダイニングがあり、テーブル・クロスのかかったダイニング・テーブルと機能的なシステムキッチンが設置されていた。家の裏庭は奥に長く、ガレージと納戸が置けるくらいのスペースがあり、一部の植え込み部分を除いては砂利が床に敷き詰めてあった。英国の住宅には広い芝生の庭がつきものというイメージがあるが、夏の間は毎週の芝刈

前はカリブ海諸国から 1948 年に最初の移民を乗せてきた「Empire Windrush」という船の名前由来する。

⁴⁸ 英国の家には伝統的に暖炉があり薪や炭で暖をとっていたが、最近はガスや電気暖房が組み込まれた飾り暖炉が設置されていることが多い。

⁴⁹ ダーツは 1.7m の高さにかげられた直径 45cm の円盤型の目標（ダーツボード）に 2.4 m 離れた場所から小さな槍を投げて得点を競うゲーム。元々英国のパブ（飲み屋）のゲームだったが現在では英国、アイルランド、旧英領植民地で広く行われており、プロフェッショナルの世界選手権も行われている。

りを強いられるため、メンテナンスフリーの仕上げの庭を好む人も多い。



撮影：大塚、2018年6月

写真 4-31：ブラックバード・レイのデイビッドさんの家、一階にある居間（左上）と居間に備え付けられた飾り暖炉（右上）、キッチンとダイニング（右中）、裏庭とガレージ及び納戸（左中）、二階にあるデイビッドさんの寝室（左下）とバスルーム（右下）

二階には三つの寝室があり、バスタブ、トイレと洗面台が入ったバスルームが設置されている。そのうちの一室はデイビッドさんの部屋で、日本でいうところの7.5畳間くらいの広さで、ベッドと机が置いてあった。部屋には扇風機が置かれており、近年の温暖化現象の影響で、夏の間の気温が30度を超える日も多くなり、各家庭に冷房施設が常備されていない英国の家では扇風機が必須になりつつある。英国の長屋建て住宅にはトイレと風呂が二階にあることが多いが、ビルディング・コントロールの改正後⁵⁰は、身体障害者のアクセシビリティを考慮して一階にトイレを設置することが義務付けられた。しかしながら、改正前に建てられた住宅では、増築をしない限り適応されることがないため、一階にトイレがない家は今でもかなり多い。デイビッドさんのお宅を拝見し、公営住宅の典型的な間取りと払下げ後の住宅の状態や暮らしぶりをよく理解することができた。

⁵⁰ ビルディング・コントロールは英国政府が定めた建築物のデザイン、構造及び改築に関する最低限の基準、日本の建築基準法にあたる。全ての建築物に適応され、地方自治体に承認を求める必要がある。1995年に障害を持つ人々に対する、雇用、サービス、教育、交通などに関する差別を違法とする目的で制定された法律により、一階にトイレを設置することが義務付けられた。

第4章 添付資料

ヤンハ・チョー先生へのインタビュー記録

本インタビューの質問事項は周藤からの質問をもとに、大塚が英訳、その後、現地視察の一環として 2018 年 6 月 29 日にオックスフォード・ブルックス大学のヤンハ・チョー先生の研究室を訪れ、用意した質問をもとに、松本と大塚がインタビューをした記録である。

Questions for interview with Dr. Youngha Cho, scheduled on Friday 29th June at Oxford Brookes University

①日本では、国土交通省が毎年「土地問題に関する意識調査」を実施して「土地白書」で公表している。

<http://www.mlit.go.jp/common/001238039.pdf>

第6節: この調査によれば、持ち家志向か、借家志向かという質問に対し、79.8%が持ち家志向、16.3%が借家でも構わないと回答している（2017年調査結果）。英国では、同様な調査は実施されていますか。

回答)

・English Housing Survey (英国政府による調査)では、毎年調査をしているが、意識調査については、研究者レベルでの実施に留まっている。住宅を所有している方の割合は、1985年に62%、2003年に71%、2015年2016年に62%となっており、最近の15年で住宅の所有者が減少している。これは、住宅価格が高騰し、住宅ローンが付きにくくなったのが要因である。また、所有者の割合は年齢、地域により変化している。若いプロフェッショナルな人は民間賃貸住宅を借りることが増えている。彼らは、最初の住宅を購入する余裕がないのである。民間賃貸住宅を借りている方の割合は2002年10%、2017年20%と伸びている。特に、20~34歳でロンドン在住の場合が民間賃貸の割合が最も高くなっている。2002年24%→2017年46%。最近の50年間は政府が住宅の不足問題と住宅所有者をどのように増やすかの政策に注力している。

- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) of the Japanese Government conducts a survey on the perception for homeownership every year. Results from the 2017 survey shows that 79.8 % of the respondents want to own their home, while 16.3 % are happy with renting their home. Are there similar surveys regularly conducted in the UK? Please tell us about the general tendency of homeownership in the UK.

- English Housing Survey (EHS) is regularly conducted (every year), but perception surveys are generally conducted only by researchers. The percentage of homeownership was 62% in 1985, 71% in 2003 and 62% in 2015/16. The decrease in homeownership for the last 15 years is caused by high housing price which has resulted in a fewer number of mortgage offer. Results from EHS vary according to age groups and regions and an increasing number of young professionals are now renting their accommodation from private landlords. They cannot afford to buy their first home. The share of private rental sector has increased from 10 % (2002) to 20 % (2017). In particular young people between 20 and 34 years old in London are the highest in the private rental market (46% in 2017 increased from 24% in 2002). For the last 50 years UK housing policy has focused on the privatisation of housing and how to increase homeownership.

②日本では、空き家問題が大きな問題となっている。その背景は、人口減少だけでなく、建築に関する都市計画コントロールや建築規制が緩いことが指摘されている。これに対し、英国では住宅ストックの需給がひっ迫しているにもかかわらず、住宅建設を促進するための規制緩和は実施していないように見受けられるが、その点についてどのように考えていますか？

(ブレア政権のころから、ずいぶんと都市計画の規制緩和をしていることと、Permitted Development のようなプランニングアプリケーションの必要ない開発も進んでようですが、実際の地方自治体の方で、そう簡単には大規模開発は進まないのが現状です。)

回答)

・空き家の定義は丁寧に考えるべきである。英国の空き家の定義は1年の間に6ヶ月以上の利用がなかった家である。空き家の割合は地域によって異なる。英国全体の平均は、現在2.54%(北東部が最も高く、3.38%、ロンドンが最も低く1.71%。)で、また、空き家の状況も地域によって異なる。ロンドンでは投資用として購入しそのままの状態ですべて所有、南西部では別荘として利用、そして、北部では見捨てられ廃墟となった状態の空き家である。

・英国政府は、2013年度住宅着工が133,930戸しかなかったのに、今後5年間の着工目標を年250,000戸とした。地方政府は地主に対して、空き家を補修して2〜3戸のフラットにするよう仕向け、説得している。例えば、補修を計画したら奨励金を提供する、空き事務所をフラットに用途変更する場合は開発許可を省略する制度を取り入れている。しかし、デベロッパーは利益があがる豪華なフラットを作ってしまう傾向があるので、事務所空間からアフォーダブル住宅への変更は内容を注視することが重要である。

- An increasing number of vacant houses is one of the most critical issues in large cities in Japan. This has been caused not only by demographic decline, but also due to lack of strong initiatives and control on urban developments in response to issues on increasing vacant houses. In contrast, the UK is suffering from a shortage of housing stock and it may require strong initiatives, such as further deregulatory measures, for building more houses. What is your view on this matter?
- The definition of vacant home should be carefully considered. In the UK vacant home is defined as being vacant more than six months in a year. The percentage of empty home is different in regions, and the average rate in England is currently 2.54% (North East is the highest with 3.38% and London is the lowest with 1.71%). Also the state of empty home is different among regions: bought and kept for investment in London, used as second home in South West, and derelict and abandoned in northern regions.
- For the next five years a target of building 250,000 per year is set in England, while only 133,930 houses were built in 2013/14. Local government is encouraging and persuading landlords to renovate their empty houses and to convert them into 2 or 3 flats. As an example of planning incentives, empty office is allowed to convert to flats without planning consent. However, it is important to monitor whether office space is converted to affordable housing since developers tend to create more profitable and luxury flats.

③サッチャー政権以後の公営住宅の払下げを中心とする住宅政策に対し、どのような評価がなされていますか？

例えば、国民の立場、関係機関の立場、市場関係者、研究者など。

回答)

・チョウ教授の考えでは、RTB(Right to Buy)のスキームは既に利用が限界を超えて、たくさん問題が出てきている。RTBを利用して公営住宅をおよそ通常の半額程度で払下げを受け、何年か後にその家を市場価格で売却している人もいる。売却した後、何人かはまた社会住宅に入居するための行列に並んでしまう。その結果、地方政府は社会住宅の入居を待つ行列が増えると同時に、社会住宅のストックを失っていることになる。当初、RTBは、地方政府の長期間にわたる公営住宅の管理にかかる重荷を減らし、RTBで得た資金で再度、公

営住宅を建設することを目的に導入された。しかし、この仕組みは上手く機能せず、何人かの人に悪用されてしまっている。

- How has housing policy led by 'Right to Buy (RTB)' scheme been evaluated by different stakeholders (citizens, central and local government agents, home builders and real estate market professionals and academics)? Also please tell us your opinion.
- In Dr. Cho's view RTB scheme has been applied too much extent and a lot of issues are emerging. By using RTB social housing is normally sold with nearly a half price and after some years people who bought social housing sell their home at the market price. After selling their home, some are back to queue for asking social housing. As a result local government has lost social housing stock, while the queue of people waiting for social housing has increased. RTB was initially introduced to reduce local government's burden in long-term management and to use resource gained through RTB for building more social housing. But it seems this mechanism is not working well and some people misused RTB.

④ロンドンを中心とする現在のイングランドの住宅市場の不均衡を解決するために、どのような政策が必要だと考えますか？現存するシェアードオーナーシップやアフォーダブルハウジングなどのスキームのついての将来のプロビジョンについて意見を述べてください。

回答)

・英国の南東部の住宅不足は深刻で、より多くのアフォーダブル住宅が緊急的に求められている。これは、中央政府の助成金や民間の投資に頼るところが大きい。開発許可要綱的な条項であるセクション106条の同意する行為は、しばしば地方政府により開発事業者に対して、公共施設やアフォーダブル住宅に投資しないと許可を与えないというような条件調整(闘争)に利用されている。通常、開発事業者は供給する住宅計画の30%をアフォーダブル住宅にすることを期待されている。(ロンドン、ケンブリッジ、オックスフォードは40%、北部は10%)この仕組みは、開発事業者と地方政府との調整に長期間(2~3年)かかるため、住宅の工事が大幅に遅れる現象が起きている。住宅事業者は、住宅協会に新築した住宅を安い価格で売却するため、協働することも必要である。

・最近10年間、中央政府は政策を見直し、アフォーダブル住宅を供給するための新しい戦略をつくることを試みている。民間の事業者に頼るのではなく、住宅協会や地方政府、コミュニティトラストにアフォーダブル住宅供給の重要な役割を担うべきである。資金の面では中央

政府は、地方政府に権限を与えアフォーダブル住宅の建設資金を調達できるようにすべきである。敷地の面では、利用していない公有地(国防省や赤十字、旧空港跡地など)を利用してアフォーダブル住宅が開発されるべきである。地方政府は地方自治体の土地にアフォーダブル住宅を建築させる時には、長期間(例えば100年)で土地を貸し出すべきである。

- What types of housing policy are required to solve the imbalance of the housing market in London? How do you see future provisions of existing schemes such as shared ownership and affordable housing schemes?
- The lack of housing in South East England is serious and more affordable housing is urgently required. This is all depending on the availability of the central government's grant and private funding. Section 106 agreements are often used by local authorities in which developer agrees to pay money for public realm and provide affordable housing in order to secure planning permission. Normally developer is expected to provide 30 % of affordable housing within their entire housing development (40 % In London, Cambridge and Oxford, and 10% in northern England). This mechanism has caused an extensive delay in house building since local authority and developer need to go through a lengthy negotiation process (ca. 2 to 3 years). House builders need to work with Housing Associations which buy newly built houses with discount price.
- For the last 10 years the central government has been trying to refine the policy and to create new initiatives for providing affordable housing. Instead of relying on private house builder, Housing Association, local authority and Community Trust should play a key role in providing affordable housing. On the financial side the central government should give more authority to local government to raise funding for affordable house building. On the land side unused public lands (Ministry of Defense, National Health Service, old airports, etc.) should be developed for affordable housing. Local authorities should give a longer lease (e.g.100 years) for their freehold lands when affordable houses are built.

⑤上記の質問では、住宅政策と住宅市場に関して広域な観点からご意見を伺いましたが、オックスフォードの Barton と Blackbird Leys にある公営住宅についての質問があります。公営住宅のテナントと持ち家の住人が混在している様な集合住宅や街区での管理方法について、何か知っていることがあれば教えてください。

回答)

チョウ教授はバートンとブラックバードの情報は特に詳しくないが、一般的なアフォーダブル住宅も含めた住宅不動産の管理運営について説明をいただいた。保有形態を混合させるための政策は住宅不動産開発にも適応されている。また、それは、社会階級(収入)の混合政策の一部ともなっている。例えば、4つのブロックが建設されれば、そのうちの1つのブロックはアフォーダブル住宅とする。(住宅協会が購入し、運営管理する。)住宅不動産を開発する(ブロック単位は100戸まで)時、ブロック毎に10~20戸程度の社会住宅のグループが建設される。中央に公園を配置してとり囲むように5つのグループを建設する場合、そのうち、2グループがアフォーダブル住宅の割り当てとなることが多い。この方法は、住宅協会が社会住宅の運営管理を行うので、より簡単で現実的である。

- In addition to the generic perspective on housing policy and housing market, we would like to ask your view on council estates in Barton and Blackbird Leys. Do you have any information about how those estates have been managed while different types of council tenants and homeowners are living in the same apartment blocks or neighborhoods?
- Dr. Cho does not have specific information to Barton and Blackbird Leys, and she explained general view on the management of housing estates including affordable housing. Mixed tenure policy is applied for creating a housing estate, which is partially supported by the policy of social mix. For example, when four tower blocks were built, one of them is dedicated to affordable housing (bought and managed by a Housing Association). When creating a housing estate (up to 100 houses in a neighborhood block), 10 or 20 houses are normally grouped and interconnected to each other, which create, for example, five groups of houses around the central public square. Two of the five groups are allocated for affordable housing. This makes it easier and more practical for Housing Association to manage their tenants.

第4章の参考文献

Barton Oxford LLP. (2019) Barton Park Oxford – Vision

<http://www.bartonparkoxford.com/vision/vision.aspx>

Colquhoun. I (1999) RIBA Book of 20th Century British Housing, Architectural Press: London

Milton, A. (2015) Byker Wall: Newcastle's noble failure of an estate – a history of cities in 50 buildings, day 41, The Guardian, 21 May 2015.

Ministry of Housing, Communities & Local Government (MHCLG) (May 2018), Dwelling Stock Estimates; 2017, England

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/710382/Dwelling_Stock_Estimates_2017_England.pdf

Ministry of Housing, Communities & Local Government (MHCLG) (October 2018), Estimating the number of leasehold dwellings in England; 2016-2017

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/750925/Estimating_the_number_of_leasehold_dwellings_in_England_2016-17.pdf

Office for National Statistics (ONS) (2016) Understanding projected population change at the local authority level,

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationprojections/compendium/subnationalpopulationprojectionssupplementaryanalysis/2014basedprojections/understandingprojectedpopulationchangeatthelocalauthoritylevel>

Office for National Statistics (2018a) Regional labour market statistics in the UK: December 2018,

<https://www.b.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/regionallabourmarket/december2018#unemployment>

Office for National Statistics (2018b) UK House Price Index: January 2018

<https://www.ons.gov.uk/economy/inflationandpriceindices/bulletins/housepriceindex/january2018>

Oxford City Council (2018a) Key Facts about Oxford

https://www.oxford.gov.uk/info/20131/population/459/oxfords_population

Oxford City Council (2018b) Introduction to The Leys

https://www.oxford.gov.uk/info/20102/community_partnerships/288/the_leys

Oxford City Council (2018c) Introduction to Barton

https://www.oxford.gov.uk/info/20102/community_partnerships/287/barton_community

Pawson H., Davidson E., Morgan J., Smith R. and Edwards R., THE IMPACTS OF HOUSING STOCK TRANSFERS IN URBAN BRITAIN: The Joseph Rowntree Foundation, 2009

Pendlebury, J., Townshend, and Gilroy, R. (2009) Social Housing as Heritage: The Case of Byker, Newcastle upon Tyne, In: Eds. Gibson, L. and Pendlebury, J., Valuing Historic Environments, Abingdon: Routledge.

Tanner, B. (2018) Catalyst to make major regeneration in Oxford happen, 24 Housing, 8 October 2018.

桐野義之、揚田徹「英国、ニューカッスル・アポン・タイン」自治体国際化フォーラム、2004年2月号、21-23ページ

佐藤健正「英国住宅物語 - 近代のハウジングはどのように作られてきたか-」(株)市浦ハウジング&プランニング、(株)啓文社、2015年

第5章 まとめ

1. 英国の住宅政策の歴史

公営住宅を中心に英国の住宅政策の歴史を大雑把に概観すると、次の表のように整理することができよう。

(表5-1) 公営住宅を中心とした英国の住宅政策の歴史

年代	時期	特徴
19世紀後半から第一次世界大戦まで	住宅政策の黎明期	・公衆衛生の観点 ・地方政府によるスラム・クリアランスを伴う住宅建設
第一次世界大戦後	公営住宅の成立期	・1919年住宅・都市計画法に基づく中央政府による住宅市場への大規模な介入 ・労働党政権による1923年・1924年住宅法
第二次世界大戦後1960年代末まで	公営住宅の大量建設期	・1946年・1949年住宅法 ・持家の普及も同時に進展 ・スラム・クリアランスから住宅改良への転換
1970年代	公営住宅の動揺期	・1974年住宅法による住宅協会の役割強化 ・住宅金融組合に対する支援強化 ・政権交代に伴う公営住宅の家賃の変動
1980年代以降	住宅政策の再編期	・サッチャーによる公営住宅の払下げ ・公営住宅から社会住宅へ

資料：周藤利一作成

2. 英国の住宅政策に対する歴史的認識

- ① 住宅政策の内容は、政権に就いた政党の政治姿勢により影響を受けることは当然であるが、選挙対策として表明された公約はその時々の住宅事情を反映せざるを得ないため、結果として、政権交代があっても施策の内容が変更されない部分もあり、英国の住宅政策の内容を複雑なものにしている。
- ② 1919年住宅法による公営住宅政策の導入により地方自治体による住宅供給は進んだが、それと同時に持家化が進行していた。
- ③ 初期の持家化は、1920年代、良質な民間借家（テラスハウス）を借家人が購入するケースが多く、サッチャー政権による公営住宅の売却以前に借家の持家転換が始まっていた。
- ④ サッチャー政権以前から始まっていた公営住宅政策の変化において住宅協会が大きな

役割を果たしており、公営住宅から社会住宅へという英国の公的住宅の主役交代を支えて今日に至っている。

3. 公営住宅払下げを評価する視点

英国においてはサッチャー政権移行、低所得者向けの住宅を提供、管理維持するという地方自治体の役割も大きく変わっており、公営住宅の払下げの評価を考える上では、現在、大きな社会問題となっている住宅不足という視点と同時に、英国における地方自治体と公営住宅の住宅政策における位置づけという二つの視点が必要であろう。

現在の英国では、次のような事実が観察されている。

- 社会住宅への入居希望者が順番待ちのリストは伸びているにもかかわらず、公営住宅の払下げによって公営住宅の数が減少していること
- 公営住宅の払下げにより割引価格で住宅を購入した居住者が、その住宅を市場価格で転売してキャピタルゲインを手にした後、社会住宅への入居希望者の順番待ちのリストに名前を載せるなど、払下げシステムが正しく機能していない例も見られること

公営住宅払下げシステムは、地方自治体にとって経済的な重荷となっていた住宅ストックの維持管理負担を長期的に軽減することを目的としていたが、このシステムの対象があまりにも広範囲に適用されるようになった結果、上記のようにシステムが悪用されるなど、システム自体が当初の目的に即して機能しているとは言えない側面がある。

このような状況が事実として存在する以上、上記の第一の視点からは、公営住宅の払下げを中心とした英国の住宅政策の転換は、国と地方自治体の財政難の緩和という効果をもたらした一方で、副作用ももたらしたと言えよう。

その一方で、上記の第二の視点に立つと、日本で言う公的（賃貸）住宅の主軸が公営住宅から社会住宅に移行したことは、住宅サービスの多様化という側面で効果を上げたと言えよう。

代表的な事例としては、次のような新たな類型が生まれた。

- ① コインストリートの事例のような住民参加型の類型
- ② ピーボディトラストの事例のようなリノベーション型の類型

4. 英国の住宅政策の総括

これまでの英国の住宅政策を公営住宅を中心に据えて総括して、現時点でどのような総括を行うことができるかという点については、今回の調査研究の成果のみで断定的・結論的な判断を行うことは差し控えたいが、差し当たり大雑把な認識としては、次のことが言えよう。

第一に、量的側面では、依然として課題を抱え続けていると言わざるを得ない。

第二に、住宅確保要配慮者への対応という点で、社会住宅においてバリアフリー仕様やコミュニティ施設の提供などが図られていることは、質的側面では進展が見られると言える。

第三に、住宅協会や住宅金融組合の役割が大きくなっている。特に、規模の大きな住宅組合は地方自治体や住民と連携して住宅団地の再生を図っており、その形態や手法も多様化しており、市場においても高い評価を受けている。いわば、民活の成功事例を提供していると言える。

5. 日本への示唆点

基本的な制度や経済社会のあり方が異なるので、短絡的な発想はできないが、差し当たり、次の諸点は日本にとって有用な視点を提供するものと言える。

第一の示唆点は、住宅供給手法に関するものである。住民参加型やリノベーション型のような住宅供給手法の多様化は、日本でも一部見られるが、英国のように地方自治体や住民と言ったステークホルダーを広範囲に巻き込んで、かつ、大規模に展開している点は、注目すべきであろう。

第二の示唆点は、住宅供給主体に関するものである。非営利団体の活用は、日本でも多方面にわたって展開されているが、住宅分野においてはそれほど活発とは言えない。英国の住宅協会と同様の組織を日本に直ちに導入することは容易ではないが、いわば日本型社会住宅の主体として住宅 NPO の育成が求められよう。

第三の示唆点は社会的包摂に関するものである。近年の住宅団地開発においては、一棟の中に社会住宅、分譲住宅が混在する形で設計されている事例が見られる。また、当該団地の住民のみならず、周辺コミュニティにも配慮したデザインなど、今後の日本の集合住宅のあり方においても多いに参考になると思われる。

第四の示唆点は、住宅の保有類型に関するものである。英国の中間住宅は、払下げシステムという制度環境と住宅価格の持続的高騰という市場環境の下で生まれた概念であるが、日本では、子育て世帯のように、必要とする住宅の規模と住宅支払能力の乖離が存在する場合の対応策の一つとして考えることができないだろうか。

以 上