

# イングランドの地方団体と住宅政策

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 081 (MAR.15,1994)

はじめに

## I イングランドの公営住宅

- 1 住宅政策の変遷
- 2 地方団体の住宅に関する機能
- 3 住宅財政制度
- 4 関連組織
- 5 今後の課題

## II 地方団体訪問記録

- 1 ハマースミス&フラム区の例
- 2 サリー県ウェイヴァリ・ディストリクトの例

参考文献

財団法人 自治体国際化協会  
(ロンドン事務所)

# 目 次

|                        |    |
|------------------------|----|
| はじめに                   | 1  |
| I イングランドの公営住宅          | 2  |
| 1 住宅政策の変遷              | 2  |
| ◇1979年まで               | 2  |
| ◇サッチャー政権以降             | 4  |
| ◇1987年政府住宅白書           | 6  |
| 2 地方団体の住宅に関する機能        | 7  |
| ◇地方団体の権限と義務            | 8  |
| ◇各種制度                  | 9  |
| 3 住宅財政制度               | 11 |
| ◇住宅特別会計（HRA）           | 11 |
| ◇住宅資本会計                | 12 |
| 4 関連組織                 | 13 |
| 5 今後の課題                | 14 |
| ◇ホームレス                 | 15 |
| ◇強制競争入札（CCT）           | 17 |
| 住宅関連法等一覧表              | 20 |
| II 地方団体訪問記録            | 21 |
| 1 ハマースミス&フラム区の例        | 21 |
| ◇区の概要                  | 21 |
| ◇住宅事情                  | 22 |
| ◇事例紹介                  | 24 |
| ①安全対策と環境整備             | 24 |
| ②高層住宅の管理               | 25 |
| 2 サリー県ウェイヴァリ・ディストリクトの例 | 27 |
| ◇ディストリクトの概要            | 27 |
| ◇住宅部概要                 | 28 |
| ◇住宅事情                  | 29 |
| ◇事例紹介                  | 29 |
| ①借家人（テナント）との相互交流       | 29 |
| ②家賃の管理方法               | 30 |
| 参考文献                   | 32 |

〔表及び図〕

|      |  |       |    |
|------|--|-------|----|
| 表 1  | 所有形態別住宅割合（英国）                              | ----- | 3  |
| 表 2  | 所有形態別住宅戸数（英国：1961－1992年）                   | ----- | 3  |
| 表 3  | 所有形態別住宅完成戸数（英国：1961－1992年）                 | ----- | 4  |
| 表 4  | 公営住宅売却戸数及び申込数<br>（北アイルランドを除く英国：1980－1992年） | ----- | 5  |
| 表 5  | HRA 予算額の推移（イングランドとウェールズ）                   | ----- | 12 |
| 表 6  | ホームレス数（イングランド）                             | ----- | 15 |
| 表 7  | ホームレス認定申込者数（イングランドとウェールズ）                  | ----- | 15 |
| 表 8  | 失業者数（英国）                                   | ----- | 16 |
| 表 9  | ホームレス化の理由（イングランド：1987年）                    | ----- | 16 |
| 表 10 | 一時的住居に入居中のホームレス（イングランド：1987年）              | ----- | 16 |
| 図 1  | ハマースミス&フラム区の位置                             | ----- | 21 |
| 図 2  | サリー県の位置                                    | ----- | 27 |

## はじめに

かつて英国で「英雄のために住宅を (HOMES FOR HEROES)」という標語がよく使われた。第2次世界大戦で多くの住宅を失い、また戦後多くの帰還兵士を抱えた英国は、未曾有の住宅不足に直面し、政府はこの標語を掲げ住宅危機に取り組んでいった。その後、標語どおり公営住宅が多量に供給され、一時は全住宅ストックの3割を占めるまでに至った。

「ゆりかごから墓場まで」という有名な言葉で知られるように、英国は福祉の先進国として国民に様々なサービスを提供してきた。住宅に関するサービスも、こうした福祉政策の一環であると言えるだろう。そのサービスの供給主体として、地方団体が重要な役割を果たし、住宅部門は地方団体の業務のなかで大きなウェイトを占めている。

サッチャー政権以降、地方団体は財政支出削減など様々な試練を受けてきた。住宅に関して言うと、公営住宅の売却や補助金の大幅な削減等が実施された。また、近いうちに公営住宅の維持管理業務等に強制競争入札が導入される予定である。しかしこうした地方団体の機能の縮減にもかかわらず、戦後整備されてきた住宅制度はなお充実している。

今回こうした地方団体の機能や住宅制度を紹介するため、イングランドの公営住宅についてとりまとめた(注)。第1部ではイングランドの住宅政策の変遷や現在の仕組みについて触れ、第2部では地方団体の訪問記録を紹介した。

なおこのレポートは、ロンドン事務所所長補佐笠谷昇(三重県)が作成したものである。

当レポート作成にあたり、ハマースミス&フラム区とサリー県ウェイヴァリ・ディストリクトの各担当者には、訪問のアレンジから情報提供までいろいろとお世話になった。この場を借りてお礼申し上げたい。

(注) 英国は、4つの地域(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)からなり、通常は地域ごとに別々の法律等が定められている。ここでは、人口、面積及び予算において最大の比重を占め、かつ住宅を含む各種の政策面で基本となるイングランドについてのみ扱った。ただし、統計数値については資料の都合上、他地域を含むものもあるためご注意いただきたい。

## I イングランドの公営住宅

### 1 住宅政策の変遷

#### ◇ 1979年まで

産業革命の進展に伴い、18世紀後半から19世紀にかけて英国の人口は急増した。例えば、イングランドとウェールズの人口は、1801年当時約900万人であったが、40年後には1,600万人に達し、1901年にはその倍の3,200万人を超えた。産業革命により資本は都市に集中し、多くの人々が職を求めて都市に移り住んでいった。1891年頃は、全国の人口の4分の1以上がロンドン及びリバプール、マンチェスター等の16の地方都市に集中していた。とりわけロンドンへの人口集中は激しく、ロンドンの人口は1801年に100万人、1841年に200万人、1881年までに500万人に達していた。

しかし、こうした過度の人口集中は住宅の需給不均衡を当然引き起こし、当時は公営住宅がほとんどなかったため、人々は自分が働く工場の側にある粗悪で非衛生的な民間の住宅に住まざるを得なかった。常に民間業者の売り手市場であり家賃は高く、こうした偏った住宅供給体制や需給不均衡は、住宅環境の悪化に拍車をかけた。人々は狭い部屋に詰め込まれ、労働者の住宅はスラム化していった。伝染病もしばしば発生し、それがスラム地域だけに取まらないため、スラム地域や労働者の住宅環境が大きな社会問題になった。

このような問題を抱え、英国では19世紀半ばごろから住宅政策の重要性が認識されるようになり、環境改善という点から行政は建築基準の設定や不適格住居の除去などに取り組むようになった。また労働力の確保という産業界の要請もあり、19世紀後半には建築規制等の制度が徐々に整備され、労働者の居住環境の向上が図られた。しかし依然として民間賃貸住宅の比重は高く、1910年代でも全住宅のおよそ90%が民間賃貸住宅で占められていた。

第1次世界大戦を契機に家賃の高騰や著しい住宅不足が起こり、大きな社会問題となった。そこで、政府は法律により家賃を規制して高騰を防ぎ、次いで地方団体に補助金を交付し公営住宅建設を奨励した。こうして公営住宅の大規模な建設が開始されることになった。

第2次世界大戦でおよそ375万戸の住宅が破壊または被害を受け、さらに戦後に多くの帰還兵士を抱えた英国は未曾有の住宅難に直面した。住宅問題の解決が政府の重要な課題となり、英国の住宅政策は戦前と比べ大きく転換した。福祉政策の一環として、公的部門が中心となって、住宅を大量に供給することになったのである。

政府は労働者階級に公営住宅を大量に供給する一方、ミドルクラスを中心に持家を奨励していった。公営住宅は、地方団体が住宅建設を計画し、中央政府が財政的に支援する形で推進された。地方団体が独自に作成する計画に基づいているため、各地の住宅事情が反映され効率的に住宅が供給されていった。こうした政策により、全住宅中の公営住宅の比率は3割程度になった。持家奨励のためには、政府が住宅購入資金を融資するビルディング・ソサエティ（住宅金融組合）を手厚く保護するなど様々な優遇措置を施し、住宅購入

が容易になるよう便宜を図った。その結果、戦前から蓄えのあるミドルクラスや、戦後の経済成長でゆとりのできた労働者階級の一部の人々が、積極的に住宅を購入していった。イギリス人にとっても夢である持家を奨励するこの政策は、人々に大いに刺激を与え住宅市場の拡大を促進した（表1、表2及び表3参照）。

表1 所有形態別住宅割合（英国）

| 区 分     | 1914 | 1931 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1985 | 1992 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 民間賃貸住宅  | 90%  | 74%  | 53%  | 31%  | 20%  | 14%  | 12%  | 11%  |
| 個人所有住宅  | 10%  | 19%  | 29%  | 44%  | 49%  | 55%  | 61%  | 68%  |
| 公 営 住 宅 | —    | 7%   | 18%  | 25%  | 31%  | 31%  | 27%  | 21%  |

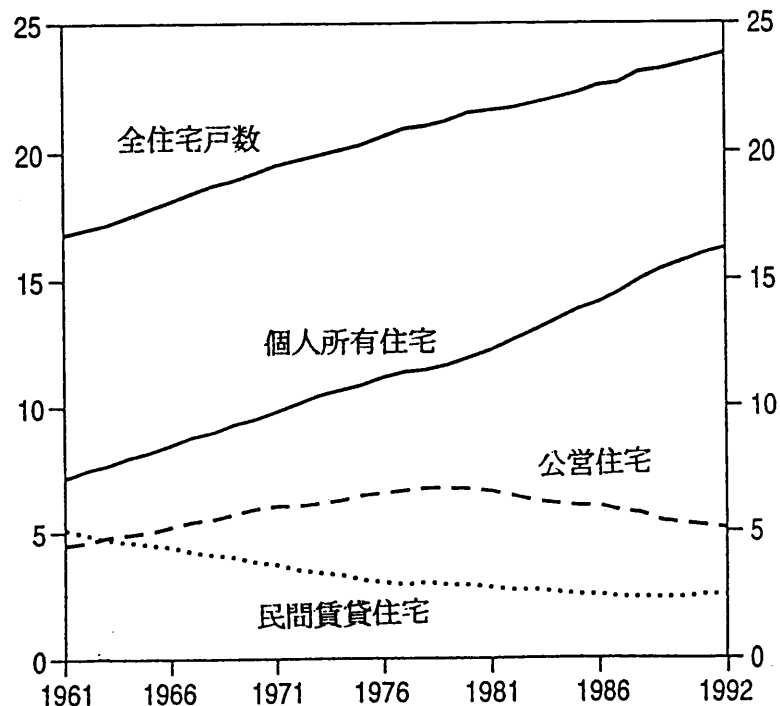
（出典）100 YEARS OF COUNCIL HOUSING 1885-1985

：AMA (ASSOCIATION OF METROPOLITAN AUTHORITIES)

及び SOCIAL TRENDS 24 - 1994 EDITION : HMSO

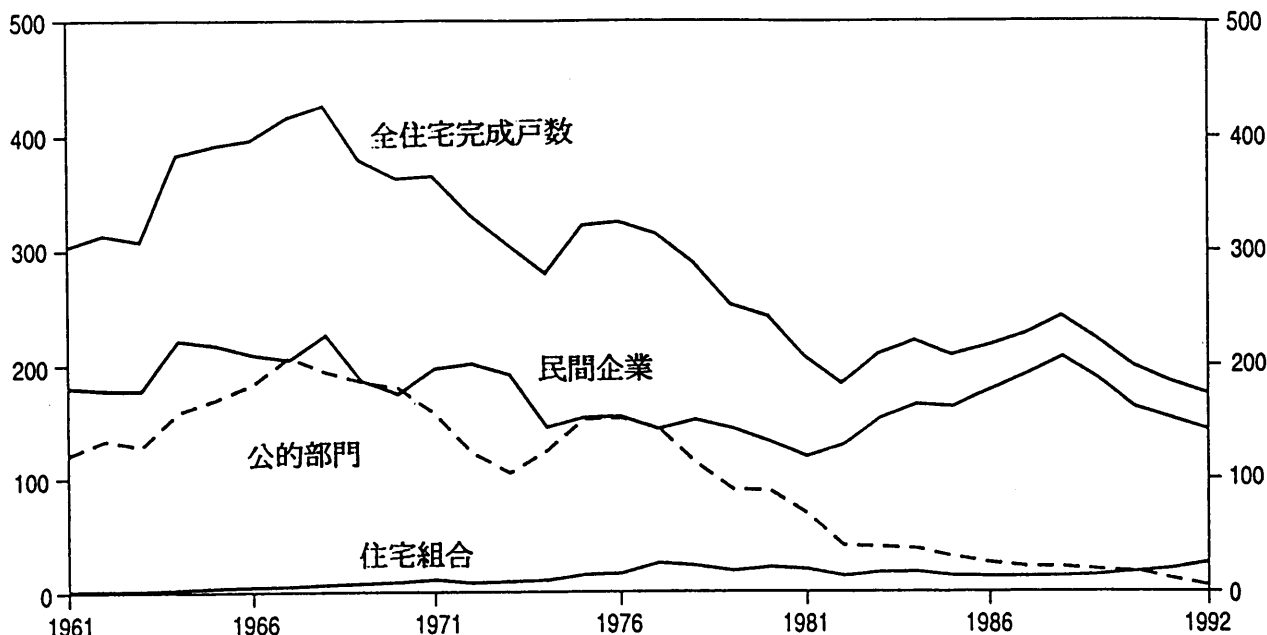
（注）民間賃貸住宅には、住宅組合分とその他を含む。以下表3まで同じ。

表2 所有形態別住宅戸数（英国：1961-1992年） 単位：百万戸



（出典）SOCIAL TRENDS 24 - 1994 EDITION : HMSO

表3 所有形態別住宅完成戸数（英国：1961-1992年） 単位：千戸



(出典) SOCIAL TRENDS 24 - 1994 EDITION : HMSO

なお、公営住宅の大量供給と持家奨励の政策や家賃の規制により、民間の賃貸住宅に対する家賃補助等の制度はあったが、民間賃貸住宅市場は衰退していった。そして、質の高い民間賃貸住宅は持家として売買されてゆき、粗悪なものは撤去され公営住宅に取って代わられた。

もともと英国では地域ごとに階級階層の棲み分けが進んでいたため、それぞれ対象とする層が異なる公営住宅供給と持家奨励の政策は、同時平行して実施されていった。実際、労働者階級の多い所は労働党支配の地方団体が多く、彼らのために公営住宅を建設することは、労働党にとって政治的に大きな意味を持っていた。また、ミドルクラスの人々が多く住む郊外の地方団体は保守党の地盤であり、そこでは持家政策が積極的に進められた。両政党の政策の重点は異なり、その後、住環境整備や住宅財政等も住宅政策の争点になったが、公営住宅供給と持家奨励は住宅政策の基本としてサッチャー政権の誕生まで継続された。

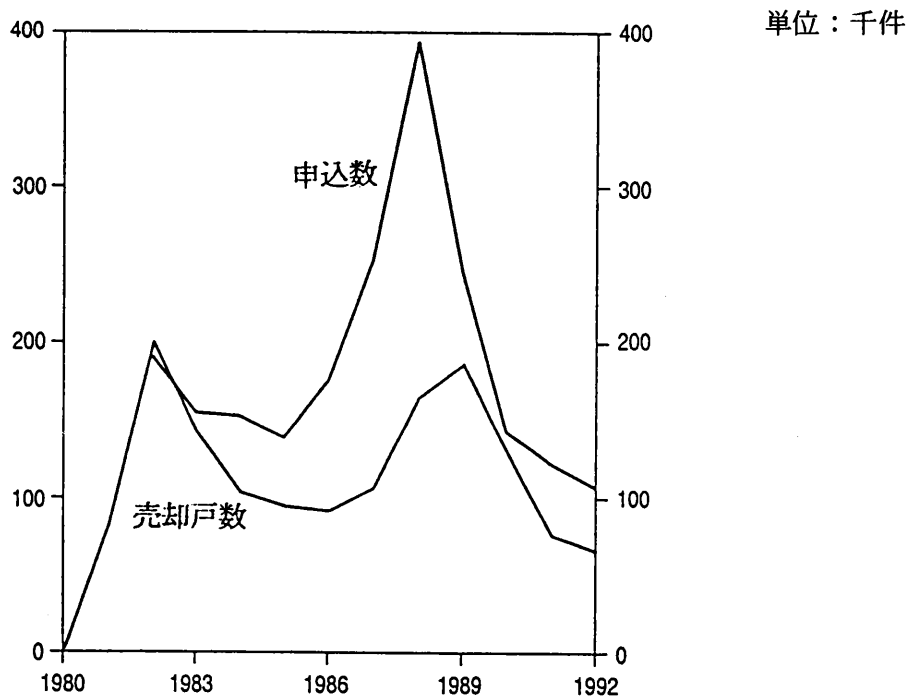
#### ◆ サッチャー政権以降

オイルショックを契機とする1970年代の深刻な経済不況と財政難で、これまでの公営住宅を中心とした福祉国家型住宅政策の見直しが必要になった。こうした状況の下で、公営住宅売却政策を選挙公約にしたサッチャー保守党政権が、1979年5月に誕生した。

サッチャー首相は、国民経済や国民生活に対する国家の必要以上の介入が国民の自立心

や競争心を奪い、行政の肥大化を招き、ひいては英国の活力を失う原因になっているとして、地方制度の改革や国営企業の民営化を押し進めた。住宅政策の見直しもこの一環であり、まず1980年住宅法 (HOUSING ACT-1980) で公営住宅売却の公約を実行に移した。これにより公営住宅を購入する権利が居住者に直接与えられ (RIGHT TO BUY 政策) (表4参照)、それに伴い地方団体の住宅の分野における役割は後退した。

表4 公営住宅売却戸数及び申込数 (北アイルランドを除く英国：1980-1992年)



(出典) SOCIAL TRENDS 24 - 1994 EDITION : HMSO

また、以後3年間で政府住宅予算を半分に減らすことも別途決定され、政府は国庫補助金の大幅な縮減を実行した。地方財政のなかで住宅予算は非常に大きな比重を占めていたため、住宅予算の削減はすぐに地方財政の合理化につながった。また、労働党支配の地方団体ほど住宅予算が突出しており、こうした政策は労働党を封じ込めることにもなった。

サッチャー政権の住宅政策は、公営住宅の売却で持家率をさらに高め、地方団体の権限には制限を加え、そして住宅財政の健全化と効率化を図ることにあった。それは現在も受け継がれている。その内容は1987年に発表された政府白書に結実しており、その提案を法律にしたものが1988年住宅法 (HOUSING ACT-1988) と1989年地方自治・住宅法 (LOCAL GOVERNMENT AND HOUSING ACT-1989) である。



## ◆ 1987年政府住宅白書 (HOUSING:THE GOVERNMENT'S PROPOSAL)

現在の住宅政策の基本になっているこの白書のなかで、政府は今後の住宅政策の目標として次の4つを挙げた。

### ①持家率の一層の向上

政府は1980年住宅法で、公営住宅に暮らす人々にその住宅を購入する権利（住宅購入権）を与え、税制上の優遇措置を設けるなどして持家率の向上に努めた結果、英国は世界で最も持家率の高い国の一つになった。また、地方団体が住宅に係る財源不足を家賃の値上げで補填する政策をとるようになったために、住宅購入に伴う毎月の住宅ローン返済額と毎月の家賃との差が少なくなり、結果として人々に住宅購入の選択を促したことも持家率が向上した理由の一つである。

白書は、「持家は人々に独立心と責任感を与える。また、住宅による富の配分が社会の安定を創造する重要な要素である。」として、今まで以上に公営住宅居住者の住宅購入権を強化し、持家率の一層の向上を目指すこととしている。

### ②民間賃貸住宅の振興

白書は、地方団体より民間の方が地域の実情に応じ迅速かつ柔軟に住宅を供給できるとしている。しかしながら、今まで家賃が厳しく規制されていたため、利益を上げることは難しく、住宅の改修等に十分な投資を行えなかった。そのため、一般的に民間住宅の質は低く、民間賃貸住宅市場は衰退した。

政府は、こうした規制を緩和することにより民間賃貸住宅の質を向上させ、住宅市場を振興し、民間による効率的な住宅供給を図ることとしている。

### ③地方団体の役割の見直し（家主選択権の導入）

これは、上記の民間賃貸住宅市場を重視する政府の方針に大きく関わっている。

政府は地方団体に対し、今までのように公営住宅を供給しそれを管理するだけでなく、地域内の住宅需要を把握し、多様な組合せで効率よく住宅を供給する、住宅事業全般の管理調整者としての役割を求めている。

白書は、財政難に加え公営住宅の数があまりにも多いため、地方団体がそれらを十分に維持管理できない状態にあるとしている。そこで、この問題を解決するために政府が地方団体に財政的な支援を行うのではなく、公営住宅の戸数を削減する方策を新たに提言している。具体的には、借家人が家主を選択できるようにすること（家主選択権の導入）を提案している。公営住宅の借家人が希望すれば地方団体の管理から抜け、新たな家主（住宅組合等の民間セクター）の管理下に入ることができる制度である。

こうした制度ができれば、より良いサービスを受取るため、借家人は民間の家主を選択すると十分に予想され、それにより民間による効率的な管理運営も期待でき、また公営住宅の数も自然に減少する。借家人の住宅に対する意識は自ずから高まり、一方地方団体も民間との競争にさらされ、借家人を「お客様」として捉えるようになりサービスの向上に努めるはずである。

#### ④公的資金の効率的運用

民間賃貸住宅重視による地方団体の役割の変化に伴い、取り組むべき問題を絞り効果的かつ効率的に限られた予算を使用すべきであるとしている。そこで、国の財政資金を直接交付できる組織の設立と、公営住宅をより経営的に運営するための新たな財政制度について提唱している。

前者に関しては、問題を抱える地域に特別な国の機関を設立し、資金を直接投資することが提案されている。その後、1988年住宅法で住宅整備信託（HAT: HOUSING ACTION TRUST）という組織が制度化され、相当程度荒廃した大規模公営住宅を地方団体から取得し、居住環境を改善した後で民間（住宅組合等）へ売却することとされた。しかし、借家人の意向を無視した制度であるとして、現在のところわずかに2件しか設立されていない。

後者に関しては、真に必要とするところへ補助金を交付すべきであるとする政府の方針から、補助金の算定方式を見直しその額を削減するとともに、補助金が別の目的に使用されるのを防ぐために他会計との繰入・繰出を禁止することが提案されている。

地方団体が上記4つの目標を推進するためには、③の目標で簡単に触れたように、地方団体が従来の住宅の供給者という単純な役割から、より高度な役割を果たすことが求められている。こうした役割は一般的に事業の「管理調整任務（ENABLING ROLE）」と呼ばれており、地方団体は公共サービスの直接の提供者であることよりも、効果的・効率的なサービスの実施を担保する全体の調整者の役割が期待されている。

住宅事業に関しては、次の役割が具体的に例示されている。

##### <今後の役割>

- ・公営住宅の効率的な管理運営・新規住宅需要の把握・地域の住宅状況の把握
- ・地域住宅政策の策定・民間住宅の改善指導・ホームレスの保護
- ・補助金の交付 等

## 2 地方団体の住宅に関する機能

イングランドにおける地方団体の構造は、ロンドンと6大都市圏を除いて基本的に二層制である。第一層目の団体はカウンティ（我が国の県に相当する）であり、第二層目の団体はディストリクト（我が国の市町村に相当するが、市・町・村の区別はない）である。

住宅に関する機能は、ロンドンと大都市圏では一層制の地方団体であるロンドン・バラ（我が国の東京特別区に相当し、シティと32のバラがある）と大都市圏ディストリクトがそれぞれ持っている。それ以外の地域では第二層目のディストリクトが責任を持つ。ただし、次のような例外がある。

##### <例外>

- ・1985年住宅法（HOUSING ACT-1985）により県に住宅を所有する権限が与えられた。しかし、これらの住宅は通常県の職員のために運営され、その管理は一般的にディストリ

クトが行う。

・1970年慢性疾患及び身体障害者法(CHRONICALLY SICK AND DISABLED ACT-1970)により、住宅の改良が必要な困窮した身障者に対して、県は資金を援助する義務と権限を有している。

・家賃管理事務所（後述）は、ロンドン及び大都市圏以外では県に設置されている。

#### ◇ 地方団体の権限と義務

住宅に関する地方団体の主な権限と義務は以下のとおりである。

##### ①住宅供給及び管理運営

地方団体の住宅供給に関する権限は、現在1985年住宅法で定められている。またそれらの管理運営については、同法、1985年家主・借家人法(LANDLORD AND TENANT ACT-1985)及び1989年地方自治・住宅法により定められている。現在、住宅供給については財政上の制限があるため、その供給主体になることは実際には難しく、また政府もそれを望んでいない。

##### ②地域の住宅改善及び住環境整備

1985年住宅法及び1989年地方自治・住宅法により、地方団体は当該地域の住宅の状態を最低年1回把握し、それに基づき住宅の強制改善指導やスラム地域撤去、または住宅改善補助金の交付等を行い、地域の住宅を改善し住環境の整備に努めなければならない。また、過密住居に対する管理監督権も有している。

##### ③公営住宅売却（居住者の住宅購入権）と購入者保護

住宅購入権が導入される前から、地方団体は公営住宅の売却を行っていた。しかしそれは地方団体の裁量により行われていただけである。1980年住宅法で住宅購入権が確立され、現在は1985年住宅法に基づき、ほとんどの公営住宅の居住者にその住居を購入する権利が認められている。

公営住宅売却の際には改良修繕を施さなければならない、もし売却した住宅に欠陥があった場合は、地方団体はそれを元通り修繕するか買い戻さなければならない。ただし、こうした購入者の保護が保障される住宅の形式等は指定されている。

##### ④ホームレスの保護

意図せずホームレスになりかつ緊急に住宅を必要とし、他の地方団体と関係がないと認められた人に対して、地方団体は彼らに適当な住宅を提供しなければならない。この義務は、まず1977年住宅（ホームレス）法(HOUSING (HOMELESS PERSONS) ACT-1977)で規定され、現在1985年住宅法により定められている。

提供される住宅は公営住宅だけに限定されず、住宅組合や民間の住宅でも構わない。地方団体が一部またはすべての住宅を民間に払い下げた場合でも、ホームレスに対する義務は免れない。

#### ⑤住宅組合等への財政援助

1985年住宅法により、地方団体は住宅を購入または改築した個人に対し、その資金を融資できるようになった。また、1988年住宅法で住宅組合の開発に対して財政援助する権限が与えられ、1988年地方自治法（LOCAL GOVERNMENT ACT-1988）により、民間の個人家主に対しても資金援助ができることになった。身障者のための住宅改良補助金の交付や住宅修繕業者に対する財政的支援（1989年地方自治・住宅法）も行えることになった。

#### ⑥民間住宅家賃管理

1977年家賃（レント）法（RENT ACT-1977）により、民間の不当に高い家賃を防ぐため国から事務が委任され、県、ロンドン・バラ及び大都市圏ディストリクトに家賃管理事務所（RENT OFFICE）が設けられた。そして、地区ごとに適正な家賃のレベルが設定され登録されている。

事務所長を含む一部の幹部職員は、環境大臣（以下「大臣」と略す）との協議により地方団体が任命する。他の職員は地方団体が提供しなければならない。

#### ⑦ジプシー対策

1960年移動住宅用地及び開発規制法（CARAVAN SITES AND CONTROL OF DEVELOPMENT ACT-1960）、1980年地方団体計画及び土地法（LOCAL GOVERNMENT PLANNING AND LAND ACT-1980）及び1989年地方自治・住宅法の各法律により、地方団体はジプシーのために適切な収容施設を提供しなければならない。大臣は施設提供地域を指定することができる。この指定により、地方団体は指定地域外の不法な仮設住居を規制できる。また大臣はジプシー収容施設の建設費用に対し地方団体に補助金を交付することができる。

県が収容施設用地を提供するが、その予定地のディストリクトには事前に相談しなければならない。ディストリクトは県が提供した用地に収容施設を設置し、それらを管理しなければならない。こうした規制は不法なジプシーの仮設住居を排除し、彼らのために適切な施設の提供を行うためである。

⑧福祉部門との連携により、老人や障害者向けの特別な住宅の提供なども行っている。

#### ◆ 各種制度

これまで述べてきたように英国の住宅政策の歴史は長く、それに関する法律や制度が数多くある。すでに触れた特筆すべき制度である住宅購入権に関連する分割所有制度、そして福祉制度の一つである家賃助成制度について以下で紹介したい。

#### ①シェアード・オーナーシップ（分割所有制度）

1985年住宅法により当制度は実施されている。これは、1980年に導入された公営住宅購入権のより一層の充実を図るものであり、権利はあっても住宅を購入することが困難であった公営住宅居住者にも住宅所有の道を開いた。具体的には、公営住宅を分割し

段階的に購入することが認められた。もちろん、住宅ローンを利用することも可能であり、また未購入の部分については今までどおり家賃を支払うことになる。

通常は最初に最低50%を購入しなければならない。その後買い足していく場合には、12.5%の倍数ずつの購入になる。これらの割合は大臣が決定し変更もあり得る。

シェアード・オーナーシップのため当初に必要な一時的経費は、住宅金融組合の見積費用と住宅ローン保証金（住宅ローンを利用する場合）、弁護士費用、引っ越し費用等である。長期的には、住宅ローンの返済、修繕費用、家賃と共益費（100%購入していない場合）、地方税の支払いが必要である。100%所有した後は当然どこにでも自由に売り払うことができるが、全部購入していない場合でも所有部分を時価で売ることができる。

この制度はさらに工夫が凝らされ、民間賃貸住宅についても適用されるようになった。これは、DIYシェアード・オーナーシップ (DIYSO: DO IT YOURSELF SHARED OWNERSHIP) と呼ばれる。その名が示すとおり、申込者自身が好みの民間住宅を選ぶなど、いろいろ自由に設定することができる。申込みの最低限の条件として、申込者は当該地区に住んでいるか、勤務していなければならない。ホームレスも申込みが可能である。

## ②家賃助成 (HOUSING BENEFIT) 制度

これは1986年社会保障法 (SOCIAL SECURITY ACT-1986) に基づき、低(無)所得者に対し家賃の一部または全部を補助(民間賃貸住宅居住者)したり、家賃を割り引く(公営住宅居住者)制度であり、国(社会保障省)から家賃助成費及び家賃助成運営費の一部が地方団体に支払われる。通常この制度は、地方税助成とセットになっており、両方同時に申し込むことも可能である。

また、生活保護(所得扶助: INCOME SUPPORT)の制度もあり、低所得者や週16時間未満しか仕事をしていない人が申請できる。申込用紙には、家賃助成と地方税助成両方の申込用紙も添付されており、すべてを同時に申し込むことができる。

家賃助成は、家賃の支払いに対してのみ使用可能で、住宅ローンの返済には使えない。一方、生活保護で受け取る所得扶助は、住宅ローンの返済に充ててもよい。

### 3 住宅財政制度

住宅会計には、公営住宅の維持管理等のための経常支出会計と、公営住宅建設や大規模修繕等のための資本支出会計の2つの会計がある。

経常支出会計については、1935年まで法律に定められた業務ごとにそれぞれ別々の会計を用意しなければならなかった。1935年住宅法（HOUSING ACT-1935）により会計が一つにまとめられ、新たに経常経費を扱う住宅特別会計（HRA：HOUSING REVENUE ACCOUNT）が設定された。HRAの新設により今までのような煩雑な会計管理が解消され、それ以降1990年まで制度にほとんど変更はなかった。

1989年地方自治・住宅法により、1990年4月以降すべての地方団体はHRAを設定しなければならなくなった。また環境省の同意がなければ、売却等によりすでに公営住宅を持っていない団体でも、会計を用意しなければならなくなった。この法律によりHRAの運営は大幅に制限されることになり、他会計との繰入・繰出が禁止された。こうした制限された予算は「囲いつき予算（RING-FENCED BUDGET）」と呼ばれている。

#### ◇ 住宅特別会計（HRA）

これは主に公営住宅の維持管理のための会計であり、特徴は以下のとおりである。

- ・ HRAの主な財源は、家賃と政府からの住宅特別会計助成金（HRA SUBSIDY）である。
- ・ 助成金の額は次の式によって計算される。

$$\begin{aligned} \text{助成額} &= (\text{管理運営及びメンテナンス費用} + \text{起債償還額} + \text{家賃減免額} + \text{その他支出}) \\ &\quad - (\text{財産賃貸収入} + \text{利息収入} + \text{その他収入}) \end{aligned}$$

助成額がマイナスになった場合は、同額を住宅一般基金（HOUSING GENERAL FUND）に積み立てなければならない。

この助成金制度を利用し、政府は地方団体の家賃上昇率を指導する。

- ・ 他会計との繰入及び繰出が不可能なため、最終的な剰余または欠損とも翌年度会計に繰り越される。

イングランドにおけるHRAの1991年度の予算総額は、およそ62億ポンドに達している。そのうち約40%（24億5千万ポンド）は家賃収入によって賄われ、残り（37億5千万ポンド）は主に政府からの助成金である。また、HRAのなかで住宅の維持管理以外の活動（主にホームレスに対する一時的住居の提供等）のために、約3億ポンドもの支出が発生している。

表5 HRA予算額の推移（イングランドとウェールズ）

単位：百万ポンド

| 区 分       | 1980年度                        | 1989年度（推計）                    |
|-----------|-------------------------------|-------------------------------|
| <支出計>     | 4,672                         | 6,798                         |
| 起債償還額     | 2,877 (61.6%)                 | 3,168 (46.6%)                 |
| 修繕及び維持費   | 915 (19.6%)                   | 1,931 (28.4%)                 |
| 管理運営費     | 622 (13.3%)                   | 1,399 (20.6%)                 |
| その他支出     | 259 (5.5%)                    | 258 (3.8%)                    |
| レイト基金へ繰入  | 3 (0.0%)                      | 172 (2.5%)                    |
| 繰越額       | ▲4 (-0.0%)                    | ▲130 (-1.9%)                  |
| <収入計>     | 4,672                         | 6,798                         |
| 家賃及び手数料   | 1,709 (36.6%)                 | 2,404 (35.3%)                 |
| 政府補助金     | 1,865 (39.9%)                 | 2,867 (42.2%)                 |
| 〔家賃助成補助金〕 | 〔1,489 (31.9%)<br>376 (8.0%)〕 | 〔374 (5.5%)<br>2,493 (36.7%)〕 |
| 利息収入      | 207 (4.4%)                    | 958 (14.1%)                   |
| その他収入     | 302 (6.5%)                    | 263 (3.9%)                    |
| レイト基金から繰入 | 589 (12.6%)                   | 306 (4.5%)                    |

(出典) HOUSING FINANCE 2ND EDITION : CIPFA

(注1) 家賃及び手数料収入には、家賃助成により減免した額が控除してある。

(注2) 「レイト基金」とは、総合的な一般財政調整を目的とした基金であり、1989年度まで存在した。

## ◆ 住宅資本金計

大規模修繕・住宅の建設・住宅組合の補助等が、この資本金計によって行われる。

・財源には、政府からの起債許可及び補助金、資産売却収入、他会計繰入金（HRAを除く）がある。

・政府からの起債許可は、法律により地方団体に毎年作成が定められている住宅投資計画（HIP:HOUSING INVESTMENT PROGRAMME）に基づき行われ、基本起債許可（BCA:BASIC CREDIT APPROVAL）と、特定の事業推進のための補充起債許可（SCA:SUPPLEMENTARY CREDIT APPROVAL）がある。補助金には、民間の不適応住居改善のため交付する特定資本補助金（SPECIFIED CAPITAL GRANT）がある。

許可された起債の資金は、主に公共事業資金貸付協会（PWLB:PUBLIC WORKS LOAN BOARD）から貸し出される。

・資産売却収入について、公営住宅を売却した場合はその収入の25%しか会計の財源として利用できなくなった。土地と他の財産を売却した場合は50%まで利用可能である。収入の残りは、借入金の返済に充当しなければならない。このような制限ができたため、地方団体は住宅建設のための財源を失い、新たな住宅建設が難しくなった。

・資産売却収入の繰入率に制限があるため、繰入に制約のない他会計繰入金が増加する傾向にあるが、地方団体が財政難に直面している現在、これにも限度がある。

1991年度に、イングランドでおよそ29億ポンドの住宅資本投資が行われたと推計されている。これらの資金の財源内訳は、15億ポンドが新規の借入金、4億ポンドが特定資本補助金で、残りは資産売却収入及び他会計繰入金である。

#### 4 関連組織

地方団体以外で住宅事業に関わる公的な組織がいくつかある。これらの組織は、地方団体の機能を補完するとともに、住民に様々なサービスを提供している。地方団体の役割が直接の事業執行者から、地域の管理調整者に変化しつつあるなかで、これらの組織はかつての地方団体の役割も肩代わりし、今後ますます重要になるはずである。

##### ①住宅公団 (HOUSING CORPORATION)

1964年住宅法 (HOUSING ACT-1964) によって設立された公的団体で、その後各種法律により機能が徐々に強化され、現在4つの使命を持つ。まず住宅組合 (後述) の育成援助であり、次にその管理監督である。そして住宅組合に補助金を交付し、住宅供給等の事業も行う。

この公団は英国内でイングランドだけを対象とし、9の地域事務所を設け業務を行っている。イングランド以外では別の組織が業務を行っている。これら9の地域事務所は、それぞれ担当の地域で別々の政策を作成しそれを実行する。住宅公団と地方団体の間には財政的な関係は一切ないが、連絡を密にし業務上お互いに協力している。

##### ②住宅組合 (HOUSING ASSOCIATION)

住宅組合は住宅の建設や賃貸を行う団体であり、地域住民によって構成される委員会によって管理される。19世紀に篤志家が、困窮者のために住宅供給を始めたことが、住宅組合のそもそもの起こりである。

組合は全国に数多くあり、現在住宅供給の一翼を担っている。組合がこのように発展したのは、地方団体だけでは住宅供給が不十分であり、またより安く効率的な供給が望まれたからである。

以前は公的資金により設立され運営されていたが、最近では民間の資金も一部利用されている。政府は住宅供給の主体として、この住宅組合の育成に力を注いでいる。

##### ③ホームズ (HOMES: HOUSING ORGANISATIONS MOBILITY AND EXCHANGE SERVICES)

英国内での転居を考えている人のために、より効率的に家探しができるよう転居を支援



するサービスが、政府によって設立されたホームズという組織により行われている。ホームズは、地方団体や住宅組合と連携してこれらのサービスを提供し、人々の転居に便宜を図るとともに、空き家のない効率的な住宅利用を進めている。

具体的なサービスには、「全国転居システム」と「住宅交換システム」を中心とし下記の4つある。

#### <全国転居サービス (NATIONAL MOBILITY SCHEME) >

住宅関連組織の全国ネットワークを利用して、英国内の転居を望む人を支援するサービスである。英国のほとんどの地方団体がこの制度に参加している。対象は現在公営住宅に住んでいる人、または公営住宅入居待ち優先名簿に登載されている人である。

申込者の生活状況や転居希望の理由により、転居できる可能性は異なる。また希望する転居先地域の住宅事情にもよる。申込者は申込みにより転居する権利を得るものではない。

申込みの手続きは、最寄りの地方団体の住宅事務所へ行き転居の希望を告げ、転居理由や希望の地域・住宅形式等を伝えれば完了である。結果について、後日希望地域から通知される。

#### <住居交換サービス (HOMESWAPS) >

全国転居サービスと並ぶ中心的なサービスである。公営住宅や住宅組合住宅の入居者だけが申込みでき、双方の希望が一致し合意すれば住居を交換する制度である。

登録すると、ホームズから登録確認の手紙と候補者リストが送付されてくる。その後は最寄りの住宅事務所で、希望地域の交換希望者リストを縦覧することになる。このリストは毎月発行され情報が更新される。申込者の情報は交換希望先の住宅事務所に送付され同様に縦覧される。情報更新のためホームズは、6ヵ月ごとに交換意思をまだ持っているかどうか申込者に確認する。

候補者が見つかった場合、ホームズは申込者本人が相互に訪問し、その物件を確認することを勧めている。双方が同意して住居の交換は成立する。ただし公正を期するため、住居交換に伴う金品の授受は法律で禁止されている。

また、住居を交換した場合、入居条件（家賃、住宅購入権等）は前借家人と異なる場合がある。これらの確認も申込者本人が行わなければならない。交換後のトラブルを防ぐために、リーフレットに質疑応答をわざわざ載せ注意を喚起している。

また、生活保護（所得扶助）を受けている場合は、社会保障省から引っ越し費用を補填される可能性がある。

#### <ロンドン地区サービス (HOMES ACROSS LONDON) ・住宅組合住宅居住者サービス (HA POOL) >

それぞれ、ロンドン・バラ間の転居を考えている人と、住宅組合の住宅に住む転居希望者に対するサービスである。

## 5 今後の課題

公営住宅を取り巻く厳しい環境のなかで、今後より重要性が増し住宅政策に大きな影響

を与えると思われる、ホームレスの問題と強制競争入札の導入について簡単に紹介する。

◇ ホームレス

ホームレスの数は年々増加傾向にある。まず1977年住宅（ホームレス）法によって、ホームレスに対して地方団体が住宅を提供することが義務づけられ、その後地方団体の負担は年々増加している（表6及び表7参照）。現在、ホームレスの問題はロンドン等の大都市だけに限られるものではなく、地方においても一般的である。

表6 ホームレス数（イングランド）

単位：人

| 1979   | 1980   | 1981   | 1982   | 1983   | 1984   | 1985   | 1986    | 1987    |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| 56,750 | 62,920 | 70,010 | 74,800 | 78,240 | 83,190 | 93,980 | 104,060 | 118,710 |

（出典）HOUSING FACTS：AMA(ASSOCIATION OF METROPOLITAN AUTHORITIES)

表7 ホームレス認定申込者数（イングランドとウェールズ）

単位：人

| 1988    | 1989    | 1990    | 1991    |
|---------|---------|---------|---------|
| 177,149 | 191,779 | 291,830 | 395,133 |

（出典）HOMELESSNESS STATISTICS：CIPFA

環境省が行ったホームレスの調査によると、人口も少なく大きな都市もないデヴォン県やコンウォール県のある英国南西部で、1991年第2四半期に2,230件がホームレスとして認定された。これはその3ヵ月間に、一日当たり約25件ものホームレスが発生していることになる。1985年住宅法で定めるホームレスとは、自分の意思にかかわらず（つまり故意ではなく）住居を失い、緊急に住宅を必要とする人々を指している。意図的に家賃や住宅ローンを支払わなかったり、他に住むところがないのに住まいを離れたりした者は対象外であり、16歳以下の子供を抱えていたり、妊娠していたり、老齢や肉体的・精神的障害を持つ人々が緊急に住居を必要とすると認められる。洪水等の自然災害や火災により家を失った人も緊急性が同様に認められる。

同調査結果によると、ホームレス発生の最大原因は、親や親族または友人と同居できなくなったり同居を拒否されたからであり、これだけで全体の43%を占めている。次は、パートナー（配偶者や恋人）との別離によるものが16%を占めている。この場合、相手が暴力的なため別れるケースが多い。失業等により、住宅ローンや家賃が支払えずホームレスになった人は14%を占めている。以上が主なものであり、この3つの理由だけで73%を占めている（表8及び表9参照）。

表8 失業者数 (英国)

単位：千人

| 1985  | 1990  | 1991  | 1992  | 1993.6 |
|-------|-------|-------|-------|--------|
| 3,028 | 1,663 | 2,287 | 2,767 | 2,912  |

(出典) BRITAIN 1994 - AN OFFICIAL HANDBOOK : HMSO

表9 ホームレス化の理由 (イングランド：1987年)

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 両親・親族等の同居拒否または不能    | 41% |
| パートナー (配偶者・恋人) との別離 | 18% |
| 住宅ローン支払い不能          | 10% |
| 家賃支払い不能             | 4%  |
| 計                   |     |
| [ 公営住宅              | 2%  |
| [ 民間住宅              | 2%  |
| 入居中民間住宅の撤去等         | 11% |
| 賃貸借契約切れ             | 5%  |
| その他の理由              | 11% |

(出典) HOUSING FACTS : AMA (ASSOCIATION OF METROPOLITAN AUTHORITIES)

次に、地方団体はホームレスに対しどのような処置を施すのであろうか。まず、前述の条件に該当するかどうか調査が行われ、該当すると認定されれば、とりあえず一時的な住居が提供される。この場合、ホステル (大きな部屋にベッドが並べてある簡易宿泊所) や B & B (朝食と寝室を提供する宿泊施設) と呼ばれる宿が主に利用される。その後、住居として公営住宅や地方団体の借り上げた民間住宅が提供される。先の調査によると1991年6月末現在、イングランドで一時的住居に住んでいるホームレスは55,300人であった。前年同月は43,000人である (表10参照)。

表10 一時的住居に入居中のホームレス数 (イングランド：1987年) 単位：人

|                      |        |
|----------------------|--------|
| B & B (ベッド&ブレイクファスト) | 10,370 |
| ホステル                 | 5,340  |
| 仮設住居他                | 9,260  |
| 計                    | 24,970 |

(出典) HOUSING FACTS : AMA (ASSOCIATION OF METROPOLITAN AUTHORITIES)

一時的住居に住むホームレスが、このように増加した理由は次のとおりである。まず第一に、1980年の公営住宅購入権の導入により公営住宅が売却され、それに伴い地方団体がホームレスに提供できる住宅が減少したからである。第二は、政府による持家率向上及び公営住宅建設抑制政策の結果、持家率は確実に向上しているものの新規住宅は大幅に減少し、総住宅戸数そのものが不足しているからである。第三に、実数で200万人を超える失業率の高さが挙げられる。失業は家賃等の支払いに支障を来し、ホームレス発生の大きな要因となっている。最後に、生活様式の変化が挙げられる。統計によると、1971年には30歳未満の若者のうち6.9%が独り住まいであった。それが1988年には21.1%に急増した。こうした増加は必然的に住宅の需要増を引き起こし、供給とのバランスを失わせた。また若年層の動きに合わせるように、30歳から64歳までの人々の間で、独身者・離婚者・片親家庭が増加しているため、同様に需要増を引き起こしており、今後もさらに増加することが予想されている。

ホームレス問題は、政府が引き起こしたものであるとよく言われる。それは、政府が地方団体の新規住宅建設を制限し、かつ既存公営住宅を売却させ、また住宅ローン借入利率の上昇を抑制して来なかったからである。つまり、状況悪化を回避するために何の方策も講じて来なかったからである。

政府はホームレスの保護を政策に掲げており、地方団体にその義務を課している。政府の方針である住宅財政の抑制削減と、財政支出増を余儀なくされるホームレス問題の解決を、どのようにバランスを取りながら処理してゆくのか注目される。

#### ◆ 強制競争入札 (CCT:COMPULSORY COMPETITIVE TENDERING)

※CCTの詳細については、既刊クレアレポート「英国の公共サービスと強制競争入札」(NO.60 FEB. 26. 1993)をご覧ください。

CCTとは、地方団体が法律・規則で定められた特定の公共サービスを、自ら実施することを希望する場合には、定められた手続きによる競争入札に参加し、落札して初めてその権利を獲得する制度のことである。

これは1980年に初めて導入され、1988年地方自治法でその対象範囲が大幅に拡大された。その後、1992年地方自治法 (LOCAL GOVERNMENT ACT-1992)により手続きが明確化されるとともに、ホワイト・カラーの領域にまで、対象範囲が拡大され得ることになった。そして、実際にCCT対象範囲の拡大等を行う場合には、事前協議書を作成して地方団体から意見を聴取することが定められた。

住宅部門へのCCT導入は、1991年7月の「市民憲章 (CITIZEN'S CHARTER)」で初めて提案され、1992年6月に発表された事前協議書の「住宅における質のための競争 (COMPETING FOR QUALITY IN HOUSING)」で、さらに具体的な提案がなされた。その後、政府は1992年12月に「借家人の参加と管理する権利 (TENANT INVOLVEMENT AND THE RIGHT TO MANAGE)」、1993年6月に住宅管理におけるCCTの導入に関するより詳細な事前協議書をそれぞれ発表した。

## ①提案されたCCTの導入範囲

住宅に関してCCTの導入が提案されたのは以下の業務である。

- ・家賃・共益費徴収業務
- ・公営住宅割当及び賃貸業務
- ・賃貸借契約遵守に関する業務
- ・空き家住宅管理業務
- ・修繕及びメンテナンス業務
- ・管理（人）及び清掃業務

## ②最新の動き

1993年11月26日に、CCT導入に関する重要な決定が環境省より発表された。これは、同年6月に発表された協議書について、同年夏実施された意見公聴会の結果を基に決定されたものである。以下がその内容である。

### <導入範囲等について>

- ・意見公聴会の結果を反映し導入範囲の見直しを行った。しかし、事前協議書に提案されたように幅広いものになる。具体的には別途発表する。
- ・1985年住宅法で定義されているホステル以外の地方団体が管理する住宅に対し、CCTが導入される。
- ・パービカン地区の住宅は特殊事情があるため一時的に適用除外される。

### <導入の日程等について>

- ・先の事前協議書で提案があったように、一番最初の導入は1996年4月1日から行われ、以後段階的に導入される。
- ・導入実施時期の変更を希望していた地方団体へは、別途変更内容について通知される。
- ・事前協議書では、現在検討中の地方団体再編成が実施される地方団体では、再編成決定から18ヵ月間はCCTの導入が免除されるとしていた。これについても別途発表する。

### <実施規模について>

- ・財政規模の小さい地方団体にとってCCTの導入は過度の負担になることが予想され、実施最低価格を設定する。その業務が年額50万ポンドを超える場合には、CCTを実施しなければならない。それ以下であればCCTは免除される。
- ・住宅管理を含むホワイト・カラー業務へのCCT導入の法定ガイドライン案作成のため、地方団体や関係利益団体と近く協議を行う。

発表された上記決定事項の法案作成のため、近日中に地方団体や関係利益団体と協議する予定であると、あわせて発表された。

CCTの導入は、住宅部門に限らず地方団体に大きなインパクトを与えている。各地方団体とも生き残りを賭けて、CCTに必死で取り組んでいる。たとえば、ロンドンのルイシャム区のように民間に対抗するため独自の組織を作り、CCTに積極的に対応している。

CCTがさらに推進されれば、各事業の入札を管理する担当者以外地方団体職員はいな

くなるのではないかと、冗談とも本気ともとれない会話が交わされている。地方団体の業務のなかで内部管理事務も含め、CCTの導入範囲に限界はないとされている。英国の地方団体の将来を考える上で、CCTは非常に興味深いテーマである。

参考 住宅関連法等一覧表（1945-1990年）

|       | 住 宅 関 連 法  | 住 宅 関 連 の 出 来 事  | 政 権 政 党        |
|-------|--|--|----------------|
| 1945年 |  | 第2次世界大戦終結<br>住宅危機（住宅難）発生<br>地方団体公営住宅建設再開<br>住宅改良補助金の導入                     | 労働党            |
| 1950年 | 1949年住宅法   |  |                |
|       |  | スラム地区撤去再開  |                |
|       | 1957年住宅法<br>1957年家賃法   |  | 保守党            |
| 1960年 | 1960年<br>1961年住宅法<br>1964年住宅法<br>1965年家賃法<br>1968年家賃法<br>1969年住宅法                                | 住宅公団の設立<br><br>住宅財政の悪化   | 労働党            |
| 1970年 | 1970年<br>1971年住宅法<br>1972年住宅財政法<br>1974年住宅法<br>1975年<br>1976年人種関連法<br>1977年住宅（ホーム）法<br>1977年家賃法  | 公営住宅の適正家賃設定<br>住宅公団の機能強化<br><br>住宅財政の危機<br>家賃管理事務所の設置                      | 保守党<br><br>労働党 |
| 1980年 | 1980年<br>1980年住宅法<br>1982年   | 公営住宅の売却、借家人憲章<br>家賃助成制度導入  |                |
| 1985年 | 1985年住宅法<br>1985年住宅組合法<br>1985年家主・借家人法<br>1986年社会保障法<br>1986年住宅・計画法<br>1988年住宅法<br>1989年地方自治・住宅法 | 既存法の大幅な整理統合<br><br>家賃助成制度改訂<br>公営住宅売却割引率の拡大<br>民間借家家賃等規制緩和<br>住宅特別会計運営制約強化 | 保守党            |

## II 地方団体訪問記録

### 1 ハマースミス&フラム区(HAMMERSMITH & FULHAM)の例

1993年11月25日及び26日の両日に、ロンドン・バラの一つであるハマースミス&フラム区を訪問する機会を得た。初日には大都会らしい高層ビルを含めいくつかの公営住宅を案内され、翌日は住宅財政を中心に話を伺うとともに貴重な資料をいただいた。

#### ◇ 区の概要

ロンドンは中心部（インナー）と今世紀に発展した周辺部（アウター）に分けられるが、ハマースミス&フラム区はインナーロンドンが一番西に位置し（図1参照）、ヒースロー空港にも近く主要な幹線道路や線路が数多く走る非常に交通至便かつ繁華な地区である。

区の議会は労働党が過半数を占めている。

#### <統計数値>

|                                |             |               |
|--------------------------------|-------------|---------------|
| 面積                             | ハマースミス&フラム区 | 1,617ヘクタール    |
|                                | (ロンドン・バラ全体  | 169,322ヘクタール) |
| 人口                             | ハマースミス&フラム区 | 148,502人      |
|                                | (ロンドン・バラ全体  | 6,679,699人)   |
| ※1991年国勢調査結果による（国勢調査は10年に1度実施） |             |               |

図1 ハマースミス&フラム区の位置



(出典) LOCAL GOVERNMENT IN BRITAIN : HMSO



1981年の国勢調査と比較し、区の人口は7.5%減少している。33（シティを含む）あるロンドン・バラのなかで、5番目に人口が少ない（最大はクロイドン区の313,510人、最小はシティの4,142人）。ただし、面積が小さいため、人口密度は4番目に高い（91.8人/ヘクタール）。

白人が居住者の82.5%を占め、ロンドン・バラ全体の平均（79.8%）を少し上回っている。少数民族の主なものはカリブ系が10.2%、南アジア系が2.9%である。

年金生活者は22,717人で、居住者の15.3%を占めている。年金生活者とほぼ同じ割合の身体障害者が生活しており、その半分は年金生活者である。

## ◆ 住宅事情

### ① 住宅戸数

1991年当時、民間を含め全体で73,568戸の住宅があった。これは、1981年と比較し10%増加している。公営住宅は1981年以来3,788戸売却されているため、それ以外の住宅が急増していることが分かる。

ロンドン計画諮問委員会（LONDON PLANNING AND ADVISORY COMMITTEE）の提唱で、1991年の国勢調査結果を基に行われた調査によると、こうした住宅戸数の増加にもかかわらず、ホームレス等の問題により同区全体で約10,250戸も住宅が不足していると報告された。

1991年当時の所有形態による住宅の各割合は以下のとおりである。

| 公営賃貸住宅 | 住宅組合賃貸住宅 | 民間賃貸住宅 | 個人所有住宅 |
|--------|----------|--------|--------|
| 24%    | 11%      | 23%    | 42%    |

### ② 住宅価格

ロンドン・リサーチ・センター（LONDON RESEARCH CENTRE）の報告によると、全国的に住宅価格は下落しているが、同区の1993年第1四半期の住宅平均価格は123,500ポンドし、これはロンドンで4番目に高いものである。

2寝室ある住宅の週当たり賃貸額またはローン返済額（購入の場合）は以下のとおりである。（理解を助けるため1ポンド=165円で円貨に換算し併記した。）

|                                     |                           |
|-------------------------------------|---------------------------|
| 1 公営賃貸住宅                            | 48.66ポンド<br>(8,029円)      |
| 2 住宅組合賃貸住宅（適正家賃（注1））                | 33.83ポンド<br>(5,582円)      |
| 3 住宅組合賃貸住宅（保証家賃（注2））                | 52.66ポンド<br>(8,689円)      |
| 4 民間賃貸住宅                            | 195.23ポンド<br>(32,213円)    |
| 5 個人所有住宅ローン返済額                      | 150.00ポンド（*）<br>(24,750円) |
| （*）時価89,500ポンドの住宅で、利息7.85%、25年返済の場合 |                           |

(注1) 適正家賃(FAIR RENT)

これは1977年家賃法の下で、家賃管理事務所が同地域で適正と定める家賃である。市場の相場よりかなり低い家賃で入居でき、その権利は居住者の死亡後も家族に引き継がれる。そのため、家主は住宅を取り戻すことができず、低家賃で貸し続けなければならないことが多い。家主の権利と利益が確保されていないため、住宅の修繕や維持管理が十分に行われないなどの問題がある。

(注2) 保証家賃(ASSURED RENT)

適正家賃のままでは民間の住宅賃貸業が衰退するため、まず1980年住宅法で認められた家主と借家人の交渉により決定される家賃である。契約期間中は当初の契約条件が保証され、契約期間終了後も借家人に一定の優先的入居権が認められている。

1977年家賃法に基づく賃貸借契約には影響を及ぼさないが、今後の契約は1988年住宅法による保証家賃によらなければならなくなった。これにより、1977年家賃法に基づく賃貸借契約はいずれ消滅するものと見られている。

③ ホームレス

1992年度には1,113件がホームレスとして認められた。そのうち54% (601件) に子供がいる。また33.4% (372件) が、家族または友人の同居拒否または不能によりホームレスになった。これがホームレスになった最多の理由であり、全国的傾向と一致している。

また、この区では特に独身者のホームレスが多い。それは、彼らがこの地区を「ねぐら」にしているからである。

④ 区の公営住宅

現在ハマースミス&フラム区は16,987戸の住宅を所有し賃貸している。ホームレスや入居待ちの人々が数多くいるため住宅が不足し、民間から住宅(594戸)を借りている。ホームレス用の緊急一時住居であるホステルも別に118戸持っている。

ロンドン全体と比較し同区の公営住宅は古いものが多く、50%以上が1945年以前の建築である。ロンドン・バラ全体のその割合はおよそ30%である。また、大都市の中心部にある地域のため、高層住宅が多く6階建て以上のものが全体の約4分の1を占めている。

住宅の建築形式による内訳は次のとおりである(民間から借りている分も含む)。

|  |                    |
|--|--------------------|
| ハウス (注3)                                     | 2,514戸             |
| フラット (注4)                                    | 15,067戸 ※内訳は下記のとおり |
| (2階建てまで 1,433戸・3階~5階建て 9,780戸・6階建て以上 3,854戸) |                    |

(注3) ハウス

他の住宅と垂直に区分された住宅形式を指し、一戸建住宅(デタッチドハウス)・二戸建住宅(セミデタッチドハウス)・連続住宅(テラスドハウス)などがある。平屋建住宅は特にバンガローと呼ばれている。

#### (注4) フラット

他の住宅と水平に分割された住宅形式を指し、日本で言うアパートやマンションに相当する。一戸2階建てのフラット形式を特にメゾネットと呼ぶ。

1993年現在6,753件が入居待ちリストに登録されており、そのうち1,098件が緊急に住宅を必要としている。また、約3,100件の入居者が要転居リストに登録されており、そのうち496件は過入居状態解消、医学的必要性、家庭内虐待などの理由で同様に至急転居が必要とされている。こうした緊急要入居または転居者を解消するために、たとえ必要な住宅の大きさや形式を無視しても、前者(1,098件)の解消には約5年、後者(496件)には12ヵ月以上かかると見込まれている。

#### ◆ 事例紹介

大都市部の公営住宅が抱える大きな問題の一つは、頻発するヴァンダリズム(若者の反社会的な行為で公共物の破壊等を行うことを言う)とそれらに対する安全対策である。今まで管理すべき住宅戸数が多く、また何度も破壊行為が行われるので修繕が追いつかないため、地域によっては住宅は荒廃したままになっていた。

ここハースミス&フラム区でも同様の問題を抱えていた。1980年以降の住宅売却政策により、すでに当時の約4分の1の住宅を払い下げ、住宅の維持管理が以前より容易になってきている。また、政府の公営住宅建設抑制、家主選択権の導入や近い将来のCCTの実施により、積極的にこうした問題に取り組むようになった。以下で簡単に当区の対応について紹介したい。

#### ① 安全対策と環境整備(写真1・2参照)

安全対策や環境整備を施すことは当たり前のことと思われるが、公営住宅では十分に対策を行ってきたとは言い難い。まず一例として安全対策の要である玄関について紹介する。

通常民間集合住宅の場合は、最初にインターホン付きの共通玄関があり、次に各戸の玄関がある。つまり2段階のチェックを経て、目的の家を訪れることができる。我々が訪問したホワイト・シティ・エステイトという公営住宅団地では、今まで最初の共通玄関がなく、居住者以外でも自由に各階廊下へ出入りすることができた。当然防犯上非常に問題があった。そこで、区はまず共通玄関を設置することを決定し、現在順次設置している。また、今まで各階の廊下は自由に移動できたが、これもまた防犯上の理由から共通玄関のブロックごとに区切って防犯フェンスを設置し、自由な往来を制限した。こうした工事により、安全面で大きな成果を上げている。

また、公営住宅の「安かろう悪かろう」のイメージ払拭のため、環境整備にも力を注いでいる。環境整備の終わった住宅では、住宅前の駐車場が整備され、植栽や車道に敷石が施され、一階には前庭が新設されている。これが同じ公営住宅かと疑ってしまうほどの変わりようであった。しかも、前庭が新設された住宅を除いて、家賃の額は変わらない。民間との競争を控えた区の生き残りのための努力が感じられる。

## ② 高層住宅の管理

高層住宅の抱える問題は、ヴァンダリズムを繰り返す若者がたむろし、破壊行為だけでなく、老人や女性を襲い金品を巻き上げることもあった。また、高層ビルのためエレベーターが壊されると、上層部に住む人々や老人の日常生活にも支障を来した。そこで区はそうした若者たちを公営住宅から排除する一方、いろいろな安全対策を施した。

まず、共通玄関を丈夫にし保安上問題ないものに交換し、次に一階受付に24時間人を配置するとともに、犯罪防止のため防犯カメラを廊下やエレベーターに設置した。こうして、高層ビルの保安上の問題を克服していった。

環境や景観整備については、前庭に小公園を設け子供たちの遊び場や老人の憩いの場とした。また、我々が訪問した地区には3つの高層住宅（27階建て）があるが、それぞれ特色のある共通玄関を持っている。これは、各住宅の住民に新設する玄関の形式について希望を聞き、それぞれの希望に応じて別個の玄関が設置されたからである。こうした同区の政策は、居住者に自分の住宅についてより一層の自覚を持ってもらうためでもあり、また地方団体がより良いサービスを提供しようという現れでもある。

写真1 共通玄関設置前



写真2 共通玄関設置後



## 2 サリー県ウェイヴァリ・ディストリクト(WAVERLEY IN SURREY)の例

1993年7月13日及び14日の2日間、ロンドンの南西部にあるサリー県のウェイヴァリ・ディストリクト住宅部を訪問し話を伺う機会を得た。これは、当ディストリクトに勤務する知人が、公営住宅について調査していることを知り招いてくれたものである。

2日間を通じて住宅部各課の業務を紹介されるとともに、ディストリクトの管理する住宅をいくつか拝見させていただいた。

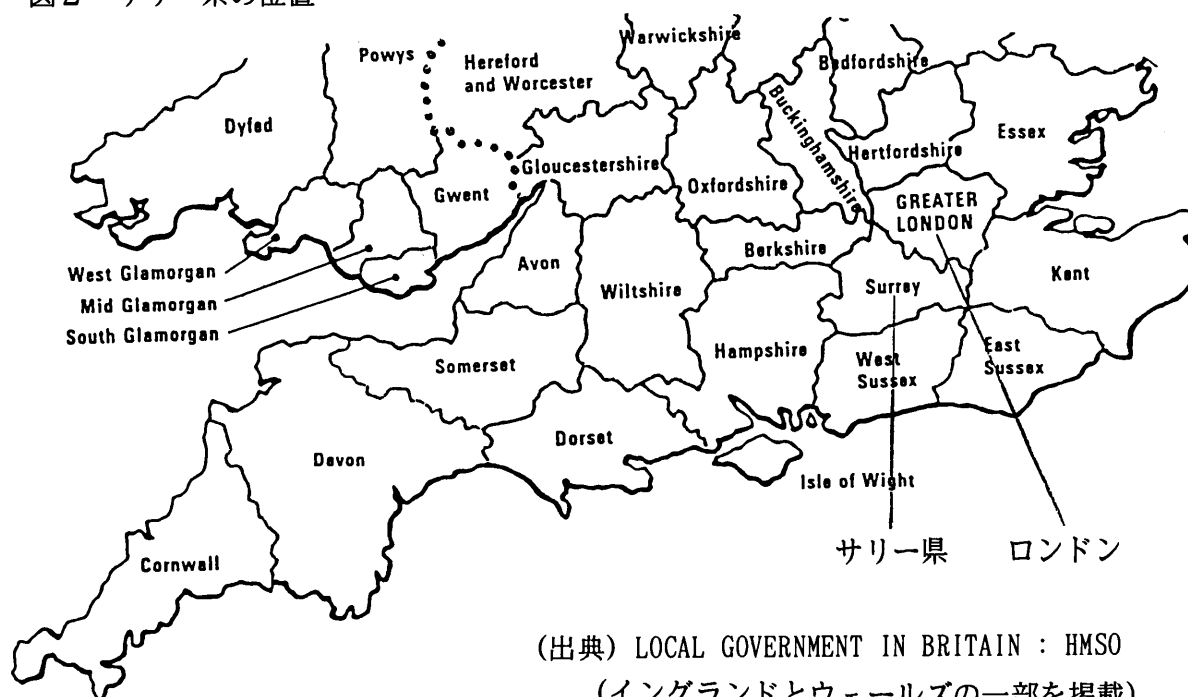
### ◇ ディストリクトの概要

サリー県はロンドンの南西部に位置し（図2参照）、「イングランドの庭」とも呼ばれロンドンに勤務する人々の郊外の住宅地として人気がある。ウェイヴァリ・ディストリクトは県の南西端に位置し、ロンドン中心部まで約50キロ、電車で1時間のところにある。緑が多く線路のすぐ横に牧場があり、のどかな郊外の田園地帯である。

ディストリクトの議会には、過半数を占める政党はない。保守党が最大政党であり、1議席差で自由民主党が第2党である。労働党はわずかに2議席しかなく、もともと保守系の強い地域である。

| <統計数値>          |                |              |  |
|-----------------|----------------|--------------|--|
| 面積              | ウェイヴァリ・ディストリクト | 34,522ヘクタール  |  |
|                 | (サリー県)         | 167,924ヘクタール |  |
| 人口              | ウェイヴァリ・ディストリクト | 113,212人     |  |
|                 | (サリー県)         | 1,018,003人   |  |
| ※1991年国勢調査結果による |                |              |  |

図2 サリー県の位置



(出典) LOCAL GOVERNMENT IN BRITAIN : HMSO  
(イングランドとウェールズの一部を掲載)

1981年の国勢調査結果と比較し、ディストリクトの人口は5.0%増加している。11あるサリー県のディストリクトのなかで、4番目に人口が多く（最大はギルフォード・ディストリクトの122,378人、最小はエプソン&イウェル・ディストリクトの67,007人）、面積は県内最大である。

白人が居住者の約98.7%を占め、英国全体の平均（95%）をやや上回っている。少数民族の主なものは南アジア系でカリブ系は少ない。

年金生活者は23,463人で、居住者の20.7%を占めている。

#### ◆ 住宅部概要

##### ① 職員及び組織

1993年7月現在のディストリクト全体の職員数は、事務職フルタイム職員が356人・パートタイム職員が128人、現業職フルタイム職員が79人・パートタイム職員が30人で、フルタイム職員に換算すると520人に相当する。1年前と比較しフルタイム相当で19人の職員減になっている。

このうち、住宅部に勤務する事務職フルタイム職員が75人・パートタイム職員が53人、現業職パートタイム職員が22人で、同様にフルタイム職員に換算すると113人に相当し、同ディストリクトのなかで最大の職員を抱える部局である。

住宅部は下記の7課からなり、それぞれの業務は次のとおりである。

##### <住宅部>

|         |                                  |
|---------|----------------------------------|
| 助成課     | — 家賃助成・税金助成の受付及び決定               |
| 老人サービス課 | — 老人用住宅全般の管理運営、デイセンターとの連絡調整      |
| 公営住宅課   | — 家賃・住宅等の管理運営、駐車場賃貸、分割所有制、各種相談業務 |
| 保守課     | — 保守計画の作成、保守修繕の実施                |
| 調査課     | — 改善計画のための調査・計画作成、身体障害者用設備の設置    |
| ホームレス課  | — ホームレス把握、一時的住居の提供及びその管理運営       |
| 住宅供給課   | — 住宅の提供、入居待ちリスト管理、住宅所有制（住宅購入権）   |

同ディストリクトでもCCTの導入にあわせて、今後組織の見直しが行われるとのことである。どこでも、組織の存続を賭けて懸命に努力している姿が窺える。

##### ② 財政

1991年度の住宅特別会計（HRA）の決算額及び収入・支出の内訳は、次表のとおりであり、総額で15.7百万ポンドが支出された。

家賃助成が支出の最大項目であり3割以上を占めている。1991年度末現在3,439世帯が助成を受けている。これは、週平均で一世帯当たり29.34ポンドが助成されていることになる。

住宅資本会計の総額は、3.98百万ポンドであった。

|       |           |         |           |
|-------|-----------|---------|-----------|
| (収入)  |           | (支出)    |           |
| 家賃収入  | 11.0      | 家賃助成費   | 5.3       |
| 補助金   | 3.9       | 修繕及び維持費 | 4.1       |
| 利息収入  | 0.5       | 管理運営費   | 3.2       |
| 手数料収入 | 0.3       | 起債償還額   | 3.1       |
| 計     | 15.7百万ポンド | 計       | 15.7百万ポンド |

#### ◆ 住宅事情

##### ① ディストリクトの公営住宅

1992年度当初ディストリクトは、合計で6,218戸の住宅を所有していた。

郊外の田園地帯で敷地に余裕があるせいか、ハマースミス&フラム区では少なかった平屋建の住宅が多く、フラットも2階建てまでが9割近くを占め、高層住宅が少ないことが分かる。

住宅の建築形式による内訳は以下のとおりである。

|       |                                     |
|-------|-------------------------------------|
| ハウス   | 3,105戸 (平屋建住宅は別掲)                   |
| フラット  | 2,142戸 (2階建てまで 1,849戸・3階～5階建て 293戸) |
| 平屋建住宅 | 937戸 (ハウスの1形式で「バンガロー」と呼ばれる。)        |
| 移動住宅  | 34戸                                 |

また、3寝室ある住宅の週当たりの家賃の額は、平均で37.32ポンド(6,158円)、最高額は49.68ポンド(8,197円)、最低は25.78ポンド(4,254円)である。ハマースミス&フラム区の例と比較すると、ウェイヴァリはかなり割安である。(注:ハマースミス&フラム区と同様に1ポンド=165円で換算した。)

日本と同じように地方に行くほど住宅事情は良くなるようである。素晴らしい自然環境とゆったりとした住宅を手に入れながら、ロンドンの中心部までの通勤時間が1時間というのはいかにもうらやましい。

##### ② ホームレス

1991年度には、136件がホームレスとして新たに認定され、一時的住居には186組が居住していた。

ウェイヴァリでは、一時的住居としてもっぱら民間の賃貸住宅が使用されている。当地でも2年から2年半待たなければ、通常の公営住宅には入居できない。

#### ◆ 事例紹介

ウェイヴァリでは、住宅部の業務そのものを直接見せていただき話を伺った。ここでは、家主である地方団体と借家人である住民との様々な関わりについて紹介したい。

##### ① 借家人(テナント)との相互交流(写真3・4参照)



たまたま私の訪問した日に、住宅部主催の行事があった。それは、借家人を対象とした園芸大会 (GARDENING COMPETITION) の表彰式である。園芸大会は、庭や草花の手入れ及びその生育状況・色彩や配置等について、園芸専門家や住宅部の職員が参加者の庭を見て回り、6つの応募部門ごとにそれぞれに優勝者を選び、さらに最優秀の庭を選ぶのである。こうした大会が開催できるのも、英国で園芸が人気のある趣味の一つであるからだろう。

地方団体は、この大会を催すことによって借家人との交流を深めることができ、また財産である住宅もきれいになり、同時に魅力的な街づくりにも役立つ。一石二鳥以上の効果が期待できる。一方、参加者の方も趣味と実益を兼ね、楽しみながら大会に参加している。この大会は双方にとってプラスであり、参加者は今まで以上にディストリクトの仕事に対し理解を深めるであろう。

表彰式は極めて質素に行われた。賞品も園芸用の材料や道具等であり、どこでも手に入るあまり値の張らないものである。しかし、彼らには別の大きなプレゼントがあった。それは、今回特別にテレビの園芸番組で有名な評論家を招き、彼に優勝者の賞の授与とそれぞれの庭について簡単なコメントをしてもらったことである。園芸好きの彼らにはたまらないプレゼントであったに違いない。その後、立食形式の簡単な昼食があり、1時間程度で一連の行事は終了した。非常にあっさりとしたものである。あまりお金もかからず実りが多いため、同様の事業を行っている地方団体が多いらしい。

ディストリクトは借家人に対しニューズレター (P R用新聞) を発行し、こうした催し物の開催や住宅部の業務その他住宅に関する各種情報を掲載している。住宅はディストリクトの業務のなかで大きな比重を占めており、住民との接点の多いところである。こうした情報提供や宣伝は、非常に重要であり有益であると思われる。

このニューズレターの名前は、テナンツ・エクストラ (TENANTS EXTRA) である。テナンツは借家人を意味し、また英国には同名のビール (TENANT'S EXTRA) があるため、受け取った方も思わずこのニューズレターを読んでしまうだろう。英国人のユーモアを感じる名前の付け方である。

## ② 家賃の管理方法

公営住宅課が家賃の徴収業務を行っている。

家賃はコンピューターで管理され、即座に今までの支払い状況や、現在の残高が判るようになっている。毎年4月に家賃が改定され、それに合わせて各借家人に家賃の支払い残高が送付される。

家賃は2週間単位で請求される。支払いは現金・小切手・郵便為替・銀行振替の4つの方法があり、最初の2つの方法が最も多く利用されている。

ウェイヴァリでは、約2.5%の借家人が家賃の支払いに問題を抱えている。家賃の支払いが滞っている人々には次の手順で対応する。まず手紙で督促を行い、次に直接訪問し可能な限り未収分を徴収する。それでも支払わない(支払えない)場合には双方で協議を行う。そこで支払う意思がない、または経済的な理由により完全に支払不能と判断された場合は、NSP (NOTICE OF SEEKING POSSESSION) と言われる法的手段が取られる。これは住宅の差押えであり、1985年住宅法に定められた手続きである。

写真3 園芸大会 (GARDENING COMPETITION)の表彰式の様子



写真4 ニュースレター (テナンツ・エクストラ)



<参考文献>

- 1 現代イギリス地方自治の展開 君村 昌・北村 裕明編 法律文化社
- 2 都市の再生－日本とヨーロッパの住宅問題 都市研究懇話会編 NHKブックス
- 3 欧米4カ国の住宅事情・住宅政策 (財)日本住宅総合センター
- 4 英国の地方自治－その制度と実態 (財)自治体国際化協会
- 5 英国地方財政読本 (財)自治体国際化協会
- 6 THE FUNCTIONS OF LOCAL AUTHORITIES IN ENGLAND : HMSO
- 7 HOUSING FACTS : AMA (ASSOCIATION OF METROPOLITAN AUTHORITIES)
- 8 100 YEARS OF COUNCIL HOUSING 1885-1985 : AMA
- 9 ACHIEVEMENTS IN COUNCIL HOUSING : AMA
- 10 HOUSING FINANCE 2ND EDITION : CIPFA
- 11 HOMELESSNESS STATISTICS : CIPFA
- 12 SOCIAL TRENDS 24 - 1994 EDITION : HMSO
- 13 HOUSING AND CONSTRUCTION STATISTICS 1982-1992 : HMSO
- 14 LOCAL GOVERNMENT IN BRITAIN : HMSO
- 15 THE ORGANISATION HOUSING MANAGEMENT IN ENGLISH LOCAL AUTHORITIES : HMSO
- 16 AN INTRODUCTION TO THE HOUSING CORPORATION : CIPFA
- 17 LOCAL GOVERNMENT FOR JOURNALISTS BY GEOFFREY SMITH : LGC COMMUNICATIONS
- 18 LOCAL GOVERNMENT AND THE CONSERVATIVE HOUSING REFORMS BY KENNETH M. SPENCER  
: INLOGOV
- 19 LOCAL GOVERNMENT AND HOUSING BASED ON LECTURE BY KENNETH M. SPENCER: INLOGOV
- 20 ENVIRONMENT NEWS RELEASE 804 - 26 NOVEMBER 1993 : DoE
- 21 MUNICIPAL YEAR BOOK 1993 : MUNICIPAL JOURNAL LIMITED
- 22 BRITAIN 1994 - AN OFFICIAL HANDBOOK : HMSO

この他、ハマースミス&フラム区及びウェイヴァリ・ディストリクトの各種資料

## 「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

| NO   | タ イ ト ル                            | 発 刊 日      |
|------|------------------------------------|------------|
| 第81号 | イングランドの地方団体と住宅政策                   | 1994/ 3/15 |
| 第80号 | 内側から見た英国                           | 1994/ 3/15 |
| 第79号 | 英国の地方団体構造改革の動向                     | 1993/12/24 |
| 第78号 | 英国社会保障の現状及び今後の動向                   | 1993/10/15 |
| 第77号 | イングランドとウェールズの水道                    | 1993/10/15 |
| 第76号 | フランスの高齢者福祉（2）                      | 1993/ 9/30 |
| 第75号 | フランスの高齢者福祉（1）                      | 1993/ 9/30 |
| 第74号 | 英国の1993年統一地方選挙                     | 1993/ 8/31 |
| 第73号 | コントラクト・シティ                         | 1993/ 7/30 |
| 第72号 | 英国における地方議員と地方行政                    | 1993/ 7/20 |
| 第71号 | ロンドンの地方団体について                      | 1993/ 7/12 |
| 第70号 | フランスの地方公務員制度 -第2部-                 | 1993/ 7/12 |
| 第69号 | シティズン・チャーター -現代版マグナカルタ?-           | 1993/ 6/30 |
| 第68号 | 米国の成長管理政策（2）-州政府編-                 | 1993/ 5/20 |
| 第67号 | 米国の成長管理政策（1）-総論・地方政府編-             | 1993/ 5/20 |
| 第66号 | フランスの地方公務員制度 -第1部-                 | 1993/ 3/31 |
| 第65号 | 英国の学校における日本教育                      | 1993/ 3/31 |
| 第64号 | ニューヨーク州スカーズデール村（米国地方自治の現場 III）     | 1993/ 3/25 |
| 第63号 | フランスにおける日本語教育の現状と課題                | 1993/ 3/25 |
| 第62号 | サウスカロライナ州（米国地方自治の現場 II）            | 1993/ 3/12 |
| 第61号 | 米国固定資産税制度概要とプロポジション13にかかる連邦最高裁憲法審理 | 1993/ 2/26 |
| 第60号 | 英国の公共サービスと強制競争入札                   | 1993/ 2/26 |
| 第59号 | 米国地方政府の破産                          | 1993/ 1/20 |
| 第58号 | 米国地方政府の新しい地域活性化政策                  | 1992/12/25 |
| 第57号 | 欧州統合と「ヨーロッパの中の地方自治体」               | 1992/12/25 |