

May 26, 2003

都市公団

横尾 克美

都市・住宅政策としてのコンバージョン（英国の場合）

（はじめに）

既存建物を用途転換する歴史は、恐らく人類が定着生活を始めた頃程に古い。近代技術を持たない人々にとって、壁面、天井の処理等は、相当に困難だったし、石材を基本素材とする建物であれば、いつの時代でも貴重なものだったからである。

最近の英国都市政策は、世帯の小規模化等の傾向に合わせた住宅対策を大きな政策アジェンダとしている。この時、グリーンベルト保全への配慮から、従前開発地（ブラウンフィールド）の活用、その障害除去に大きな期待が集まったが、一方で、資源有効利用の観点から、コンバージョンも、小さな存在だが、焦点化した。

なお、英国の Conversion とは、我が国で言う「用途変換」を伴う内部改修ばかりでなく、建物資産の「部分改装」、「全部改装」、「建替え」（1棟又は団地全体で所有権の移転を伴わない。）再開発の全てを指す。但し、その定義は、公式には為されておらず、統計的な処理（推計）に問題を残している。

以下は、今回の南氏のご発表に合わせて、英国政府ウェブサイトにある関連資料からその内容をピックアップしたものである。

（1994年度実施調査『公営住宅のコンバージョン』）

「住宅投資プログラム」HIP2は、コンバージョンの金額及び戸数を掲載しているが、そこでのコンバージョンの定義は、「同一資産において、幾つかの住居に変化を加える作業」である。1994年度の調査によると、上記統計の2325戸（全公営住宅3500千戸中）という数値は、30乃至40%方過大である。これは、高齢者用に改装した戸数を含む等の誤差と見込まれる。1314戸は、もともと1702戸であり、内50%は、規模拡大等の一般的な需要に応えたもの、44%は、浴室を共用するベッドシット等に改装したもの。その他6%は、商用化、事務所か、ホテル化された。

公共当局の改修の動機は、ストックの陳腐化を防ぎ、空室を減らし、コミュニティの安定を図るとしている。改修の様子は、様々で、拡張する、商用にする、洗濯室を設ける、個人的な要望に応えた等である。改修結果としては、維持・管理がし易くなり、賃料収入も増えたとしている。近未来も限られた予算の中で、優先的取り扱いがされようし、長期的にも単身世帯増、緑地帯の保全、新規供給資金減から、増える見込み。従来はなかった

戸建てからフラットへの改修が必要になることもある。

改修の動機は、大体、不人気で賃貸が困難になっているものを対照にすることが多い。ホームレス用、60年代の団地を現代化する場合、大家族用、団地商店用、洗濯室化、記念建築物用、事務所用等である。

改修件数が少ないのは、専ら、優先度が低いことに拠る。予算配分が少なければ、地方当局は、住宅協会等への処分を急ぐ方を取る。改修の場合は、複雑な過程を踏む。デザイン決定であり、空間標準、部屋のレイアウト、敷地制約、工事用駐車場、現場工事事務所等への配慮がある。現居住者、近隣者等との何回もの協議が必要である。彼らは、都合が良ければ歓迎するし、都合が悪ければ反対する。

40%のものは、完全に空室化しており、何らの手当が要らない。しかし、高齢者が残っている場合は、難しく、時間を消費しがちになる。

ある地方当局は、改修より、全面再開発の方が割安だという。費用比較は、ケース毎に対応が違い、合理的な計算ができない。

改修プロセスに関連した施設整備が行われることが多い。管理不要部品に取り替えたり、安全装置を現代化したり、暖房システム、キッチン、浴室を改装したりする等である。工事期間中は、賃貸収入が止まるが、工事終了後は、ある場合は、収入が増え、ある場合は、減る。戸数増の時、増え、逆の場合は減ることが多い。軽々な判断はできないが、現在は、維持管理費の節減が強く求められている時代とも言える。

改修は、そのままでは誰も入らないような資産を有効資産に変える手法である。ある住戸型を求めて何ヶ月も勝たされる場合がある反面、さほどの緊急性が無くとも直ぐに入れる場合があることはこれを物語っている。改修を実施した地方当局は、概ね満足している。

一部屋の住居は、融通が利かない。今後は、小さい住居は、作らない方がよい。

(1999年調査『コンバージョンと再開発』)

調査意図は、2016年までの世帯増に対応した政府施策として、従前開発地の活用その他、コンバージョンに注目しても良いとする点にある。考察の対象とするのは、前述のものと対照的に、民間セクターによる次の三つのタイプである。

コンバージョン：非居住用資産の住居化及び住居の他用途転換

大規模改修 **Subdivision**：戸建て住宅及びフラットを分割して、フラット及び複数世帯居住資産 **HMOs** に変更すること、及び1以上の住戸から戸建て住宅又はフラットを作ること。

撤去及び再開発 **Demolition and Redevelopment**：敷地上で住居を撤去し、続いて再開発すること。

調査は、文献調査、ケース・スタディ、将来的可能性の検討からなる。

地方当局の基礎データが必ずしも明瞭でない。特に従前状態、コンバージョンの定義、

世帯数の処理にはばらつきがある。従って、将来推計もその程度の許容範囲で見べきである。

活動型は、用途変更 Changes of use、大規模改修、再開発に分かれる。

用途変更は、過去10年間、年当たり3千戸以上が実施されたという。大規模改修は、民間ベースで、年当たり14千戸以上という。再開発住宅は、年当たり5千戸から12千戸まで分散する推計ができる。

用途変更は、事務所、工場、小売施設、フラット、農業用建物、公共施設からフラットへの転換がある。大規模改修は、戸建て住宅、フラット、複数世帯居住資産からフラット、複数居住資産、戸建て住宅への転換、再開発は、戸建て住宅、フラットから戸建て住宅、フラットへの転換があり得る。これら全部で、年間17千戸の追加供給が可能である。

但し、これら手法の適用については、地域差がある。実施地区そのものの住宅需要圧力が小さければ話にならない。事業規模、不動産価格水準が適正でなければ民間は付いてこない。事業期間中工事費、処分価格に影響を与える価格水準も民間活動に大きな変化を与える。

政策的には、特に住宅用地としてのグリーンベルトの運用に大きく依存する。一般的に、住宅市場では、フラットは、明らかに戸建て住宅に劣位である。

人口構造が高齢化し、小規模世帯化していることから、都心、辺縁部にも相当の需要があると見込まれる。経済の構造的変化、例えば、商工業ビルの需要減退、価値低減、購買行動の変化、食品等の自家製傾向、世帯用需要の現象、地区固有の人気、再開発による環境改善効果、起業精神の弱いところではSRD等による補助金による事業限界の嵩上げ、VATの引き下げ等が推進要因になる。

建物としては、大規模で、旧式で、煉瓦造りの工場等が向いており、現代建築物は、困難か、不可能である。従前建物の内部は、換気ルート、床面積、窓等の開口部の向き、最低20㎡欲しい敷地規模等である。

民デベ、投資家の行動様式に注意して、彼らを惹き付ける必要がある。再開発等には、土地集約をもっと効率的に、迅速に、リスクを小さくする必要がある。

地域的には、大都市に集中するだろう。公共施設、交通事情が良好な地区が優先されるだろう。

年当たりの見込み量としては、用途変更が5600戸から9500戸、大規模改修が6600戸から9500戸まで、再開発が6100戸から7500戸まで、計18000戸から26500戸までと推計できる。

(計画行政ガイダンスNO3)

PPGと称される「計画行政ガイダンス」NO3は、住宅行政を扱う。そこでは、住宅政策の目標として、第一に全員が「^{ディーセント}相応の住宅」機会を持つとし、次いで、住宅選択を拡

大し、住宅それ自体が居住者の社会的特性を表象しないようにすべき、と言う。

コンバージョンに関しては、パラグラフ2が、地方計画当局が為すべきこととして、都市内の住宅需要に応えるべく十分な土地を手当てし、この場合、緑地帯に先立って従前開発地を優先し、更に空き家の利用を促進し、既存建物を改修するようにしている。

パラグラフ21から43は、その必要を繰り返す。開発の持続可能性に関連して、既存建物のコンバージョンと再利用を図ること、殊に非住宅から住宅用にできるもの、全国目標として追加住宅の60%を従前開発地及び既存建物のコンバージョンで賄うこと、これらリサイクルの数値目標等は、構造計画リユースであれ、地域計画ローカルであれ、「地方計画ガイダンス」(PPG11)に計上すること、とする要旨である。パラグラフ41は、表題を「建物再利用/コンバージョン」とし、次のように言う。

住宅、他用途の建物及び店舗上階空間のコンバージョンは、追加的な住宅、特に都心における住宅の重要な資源になる。地方計画当局は、次の積極的な方策を講じなければならない。・空き家住宅、商用空き建物及び店舗上階の床を特定し、住宅用に転用すること。この場合、地方当局の住宅実施計画及び空き施設戦略と連繫し、適当な箇所では強制収用手続きによる資産取得を行う。・このようなコンバージョンを推進するために、密度、駐車場、アメニティ空間及び眺望への配慮に関して、開発計画標準に柔軟な姿勢で当たるものとする。

(2000年都市白書等)

2000年11月の都市白書『アーバン・ルネッサンスの未来』では、第4章(パラグラフ4.29~4.35で「従前開発地及び空き資産の利用促進」として、また囲み記事で扱われている。その要旨は、次の通り。

70万戸の住宅が空き家で、その殆どは、都市内(中心部、辺縁部及び郊外)にあり、且つ売却中等の摩擦的なものである。1年以上空き家のままなものは、約22.5万戸であり、この他に住宅転用可能な空き施設が相当量ある。原因は、ダイナミックな社会経済の自然的側面的効果として、産業時代の遺物として、地域の衰退、人口減少の結果としての三つであるが、資源的に勿体ない他、コミュニティの環境を損なう、として次の措置を採る。・空き施設対策総合戦略を策定するように地方当局を督励し、・その実績を報告させ、・政府は、資産専門家及び「住宅資産全国研修組織」と協働して、スキル向上措置を採る。

都市白書に1週間先立って発表された蔵相「予算前報告」は、・下記改装費用の100%経費計上承認制度の他、改装費用の付加価値税を5%まで低減すること、更に改装した資産の売却に関しては、課税しないとしている。「予算前報告」とは、毎春行われる「予算報

告」の緑書の類である。

同年発表された「住宅緑書」及び「住宅政策表明書」では、コンバージョンに殆ど触れないが、公営住宅を「相^{ディセセント}応の住宅」水準にするために必要な資金として、約190億ポンドを推計し、各回の「歳出見直し」=「公共投資3カ年計画」数値を挙げ、2010年までの100%達成を目指すとしている。

なお、イングランドの全住宅戸数は約2127万戸、内自治体運営公営住宅は約271万戸、年間新築戸数は14万戸弱である。GDPに占める住宅投資比率は、3.5%程度(5%)であり、また住宅の取引件数は、ストックに対して10%前後(5%)で高くまた変動が激しい。住宅価格は、地方差が大きく、ロンドン、東南部が最も高い。80年代後半に価格高騰を経験した後、90年代は、リセッション、後半から徐々に上がり始め、昨年は、10%強上がった。応答があったが、括弧書きは、平均的な西欧諸国の数値。

(税制上の措置)

上記改修費用100%経費計上承認制度とは、それは、空間のリサイクルを奨励するもので、商店等の所有者及び占有者が空室で低度利用しかされていない上階を賃貸用フラットに転換する意思を持つ場合、その改修に要する費用(我が国では、資本費支出による減価償却資産として、経年的に費用計上が認められる。)を100%支出時に経費計上させるというものである。

内国歳入庁のウェブサイトによると、当該資産は、1980年以前建設のもので、地階を除き、5階を越えない建物で、所有者自らの建設に掛かるもので、1階以上の床が第一義的に居住用であるものである。1階は、居住用、商業用又はその他複合利用でも良い。改装の時期において、全部又は殆どの部分が以下のものとして課税上の取り扱いを受けていたものに限る。

A1: 大体において、小売商店

A2: 金融及び専門職業サービス(弁護士、会計士等)

A3: 飲食店

B1: 住居地区でも可能な事務所(A2でないもの)、調査研究機関、産業工程の一部処理

D1: 医療及び健康サービス、例えば、一般内科医、歯医者

上階は、改装工事開始前1年以上、倉庫利用者を除き占有者が無いものとする。この条件に全部の床が合致しない場合は、該当分と非該当分に比例配分する。

改修工事は、既存建物の範囲内に限るが、上階へのアクセス設置工事で敷地外に張り出す場合は含むものとし、団地総合改修の場合は、対象としないものとする。

改修される住戸は、独立し、1階床を経由することなく外部設置アクセスで部屋に通じなければならない。4部屋を越えてはならない。この場合、キッチン、浴室、クローク、

ポーチを含まない。また、高価物件は、対象から除く。詳細な適用については、産業用建物にかかる資本計上 I B A の例による。

なお、改修工事に係る付加価値税については、通常 17.5% のところ、5% の低率適用（EU 規則上の最低税率）とする。また、以上の措置は、2001年4月1日以降、イングランドとウェールズに限るが、スコットランド等にも適用される見込み。

（アーバン・サミットでのブラウン蔵相演説）

昨秋 11月1日、バーミンガムで行われたアーバン・サミットで、蔵相は、「第三の道」の狙いを人、街区、都市、地方間の格差是正にあるとする一方、経済に重点を置いた政策展開を主張した。その中心に環境の再生の重要性を認識すること、都市内部に新事業を誘い込むことがあるとして、コンバージョンに触れ、上記 100% の経費計上措置および付加価値税の低減化を述べた。

（参考文献）

ODPM, "Evaluation of Flats over Shops" Housing Research Summary No.67, Feb.1998

ODPM "The Conversion of Local Authority Housing" Housing Research Summary No.83, Nov.1998

ODPM "Planning Policy Guidance Note No.3:Housing" March 2000

ODPM "Conversion and Redevelopment : Process and Potential" Housing Research Summary No.107, May 2000

HM Treasury "Pre-Budget Report 2000 Building Long Term Prosperity for All" 8.Nov 2000

ODPM "[Our Towns and Cities: The Future - Delivering an Urban Renaissance Index](#)" 16 Nov.2000

ODPM "Quality and Choice: a decent home for all" May , 2000

ODPM "The Way Forward for Housing" Dec. 2000

Inland Revenue, "REV BN 15:100 Per Cent Capital Allowance for Flats Over Shops", July 2001 by www.inlandrevenue.gov.uk/budget2001/revbn15.htm