

英国における居住格差の拡大と新たな住宅政策

漆原弘（イギリス在住、一級建築士、建築学博士）

『月間 住宅着工統計』2007年12月号の原稿

1. 英国における近年の住宅事情

好況な経済の続く英国であるが、住宅不足と90年代に始まった住宅価格の上昇は深刻な社会問題となっている。今後も、核家族、独身世帯の増加により世帯数は増加する事が予想され、イングランドのみで毎年21万戸の新築住宅が必要との調査結果もある¹。こうした住宅不足の状況はさらなる住宅価格の上昇を招くと予想されている。

2007年の8月には全国住宅連合²が今後5年間で住宅価格がさらに40%上昇すると予想、メディアでも大きく取り上げられ、さらには国会でも取り上げられた。全国住宅連合の調査によると、2006年のイングランドの平均住宅価格は206,594ポンド（約5000万円）³、住宅平均価格は前年より7.5%上昇した。これは、平均年収の11倍にあたる。地域の平均年収と住宅価格の格差が最も大きいのはロンドン、チェルシー/ケンジントン地区、及びバッキンガムシャー県南部で、平均住宅価格はこれらの地域の平均年収の20倍以上である。平均住宅価格が平均年収の4倍以下の地域はイングランドの中で7地域しかない。現在、1997年に発足した現労働党政権発足時に比較して住宅価格は135%上昇、これに対し、平均給与は35%しか上昇していない。こうした状況下で、全国住宅連合は同レポートの中で社会住宅⁴への申し込み者のウェイティング・リストは過去5年間に57%増加、現在、160万世帯、約400万人が社会住宅への入居を待っていると予想している。

こうした住宅価格の上昇は住宅を所有する層の資産価値を増加させ、社会の中での貧富の差の拡大を招く事となった。ジョセフ・ロウンTREE財団が2007年7月に発表した英国における富裕層と貧困層の拡大に関する調査によると、1965年以来40年間で、英国における富裕層と貧困層の格差は、かつてない程拡大しており、政府はその差の解消の為の政策が緊急に必要であると提言している⁵。この調査によると、1970年代に減少傾向にあった貧困層は80年代には増加に転じ、1990年までには1970年のレベルにまで戻っている。その後、極端な貧困層の増加は見られないが、一般的な貧困層は増加し続けている。それに対し、富裕層は1980年以降、増加し続けており、現在その差はかつてない程拡大していると結論づけている。さらにこの調査では、1980年以降富裕層は郊外へと移動し、貧困層が都市部へと集中する居住の分離が進んでいると指摘している。こうした貧困層の集中と住宅価格の上昇は、貧困層の都市部の住宅状況をさらに悪化させる要因となっている。口

¹ ジョセフ・ロウンTREE財団が2000年の人口統計を元に2002年に発表した予測。ここではスコットランド、ウェールズ、北アイルランドを除くイギリスのみの予測である。Joseph Rowntree Foundation, Britain's Housing in 2022, More shortages and homelessness?, Joseph Rowntree Foundation, York, 2002

² 全国住宅連合(National Housing Federation)はイングランドにおける約1400ある社会住宅(低所得者向け住宅)を供給する非営利団体である住宅協会(Housing Association)を代表する組織。非営利住宅協会、社会住宅に関する調査、さらには住宅協会を代表する団体として議会活動等をおこなう。住宅価格の上昇に関する予想は、全国住宅連合が民間のシンクタンク、オックスフォード・エコノミクス(Oxford Economics)に予想を依頼した結果による。

³ 1ポンド=240円として計算。

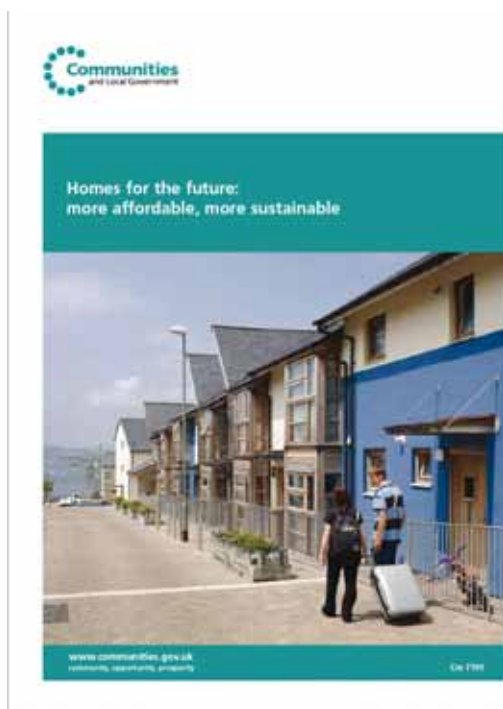
⁴ 社会住宅(social housing)とは公営住宅、及び、住宅協会によって供給されている低所得者向け住宅の総称である。

⁵ D Dorling, J Rigby, B Wheeler, D Ballas, B Thomas, E Fahmy D Gordon an R Lupton, Poverty, wealth and place in Britain, 1968 to 2005, Joseph Rowntree Foundation, 2007

ンドン住宅連合⁶はロンドンのホームレスの数は 1997 年に 24,330 人であったのが 2005 年には倍以上の 65,640 人に増加と発表、少なくとも年に 2 万戸の新たな住宅がロンドンのみで必要であると結論づけている⁷。

こうした状況下で、10 年あまりに渡り続いたブレア政権を引き継ぎ、新たに 2007 年 6 月に発足したブラウン政権も住宅問題を重要課題と位置づけ、格差の広がった住宅問題の解決を政策の中心の一つとしている。新政権の住宅担当相イベット・クーパーは 7 月に住宅緑書⁸(図 1)を発表し、ブラウン政権における住宅問題への取り組みの姿勢を示している。そこで、本稿では緑書の内容を元に、今後の英国における住居格差とその解決への手法を検討していきたい。

図 1 2007 年度住宅緑書表紙



副題：購入可能な、そしてより持続可能な未来の住宅へ

2 . 住宅問題における居住格差の位置づけ

緑書ではブラウン政権の住宅問題に対する課題として、次の 3 点を挙げている。

- ・ 需要の増加に対応した住宅供給。
- ・ 良い教育機関、医療機関、そして公共交通機関へのアクセスがよく、環境に配慮し、より良いデザインの住宅供給。
- ・ より購入/賃貸可能な住宅 (Affordable Housing) の供給。

現在、政府の試算する全国平均住宅価格は 21 万ポンド (4800 万円) で、これは平均年収の約 8 倍である。年収の約 5 倍が購入可能な住宅価格であるとされるが、年収と住宅

⁶ ロンドン住宅連合 (London Housing Federation) は全国住宅連合の地方支部の一つであり、ロンドンにおける低所得者向け住宅の問題に取り組む。

⁷ B Kinsey,

⁸ 英国では政府の政策大綱は白書 (ホワイトペーパー) として議会に提出されるが、その作成前に担当行政庁が政策上必要と判断した場合には担当行政庁が緑書 (グリーンペーパー) を発表する。本緑書には、より購入可能な、そしてより持続可能な未来の為の住宅へ (Homes for future, more affordable, more sustainable) と副題が付いている。

価格の割合からみると、1997年には30歳から48歳の層の48%が新たに住宅を購入することが可能であったが、2007年には21%へと減少している⁹。こうした住宅価格の高騰は既に住宅を持つ層と、持たない層に大きな資産格差を生じさせることとなっている。さらに、住宅価格の高騰は家賃の高騰にもつながっている。

低所得者層にとっても、住宅不足は居住状況に大きな影響を与えている。特に、1979年のサッチャー政権以来、英国では新規の公営住宅建設への予算付けが中止され、維持管理のための住宅予算も削減が続いている。そして新規の社会住宅建設の役割は非営利団体である各地の住宅協会へ移行されているが、その新規の社会住宅建設戸数はかつて地方自治体が公営住宅を建設していた時期に比べかなり低い。こうした中、社会住宅に住む低所得者層の住宅状況は満足のいく状況とはいえない。政府は8万7千世帯がホステルなどの一時的な居住施設¹⁰に住んでおり、さらに約52万6千世帯が狭小な住宅に居住しているが、そのうち21万6千戸は社会住宅であるとの統計を発表している¹¹。前述のように社会住宅に入居を希望する世帯のウェイティング・リストは近年著しく増加している。これらの社会住宅への入居を待つ世帯は、それまでの間は民間賃貸住宅に住むことになるが、住宅価格の高騰、それに伴う家賃の高騰はこれらの層に大きな影響を与えている。

こうした住宅価格の高騰、それに伴う居住格差の拡大が住宅不足に根ざしていることは明らかである。世帯数の増加が新規の住宅供給戸数を越えて続く限り、この現状に変化は起きない。政府は現在、住宅ストックが年18万5千戸のレベルで供給されているが、世帯数は年22万3千世帯の割合で増加すると予想している¹²。政府は新たな住宅供給の目標を2016年まで年間24万戸とし、2016年までに累計200万戸、2020年までには累計300万戸の住宅供給を目標としている。一般住宅の供給戸数を増やし、住宅価格を抑制することが大事であるが、同時に、住宅価格が高騰している現状では、居住格差の解消のために、社会住宅の供給を増やし、低所得者層の居住状況を向上させること、そして一般世帯が購入/賃貸可能な低価格の住宅を供給する事が急務である。そこで、この2点に関して、ブラウン政権ではどのような取り組みをしようとしているのかを見ていく。

3. 低所得者向け住宅の供給

政府は今年度の新規の低所得者向け住宅である社会住宅の建設戸数を約3万戸と予想している。これは2004年度の供給戸数から50%の増加である。しかし、政府は更なる社会住宅の供給増を目指し、今後3年間に65億ポンド(1兆5千6百万円)を住宅公社(Housing Corporation)を通じて社会住宅に投入することを約束し、2010年度までに年4万5千戸の新規の社会住宅の建設を目標としている。

社会住宅建設の主体は各地方の非営利団体である住宅協会である。政府の社会住宅建設の為に予算は住宅公社を通じて各住宅協会に分配される事となる。そして、政府は民間住宅開発会社にも社会住宅の供給の義務を課している。民間住宅開発会社が住宅団地を開発する際、一定規模以上の住宅開発には、開発の規模に応じた数の社会住宅を供給する事が開発の条件となっている。また、近年の社会住宅建設の新しい流れとして、政府が民間住宅開発会社に社会住宅の建設主体となることを推進していることが挙げられる。これまで

9 Communities and Local Government Analytical Services Directorate (http://communities.gov.uk/pub/561/indexofdate_id1505561.doc)

10 一時的な住宅(temporary accommodation)とはホームレスや賃貸住宅を追い出されるなどして行き場のない人に、次の住居が見つかるまで地方自治体が一時的に提供するホステルなどの居住施設。

11 P73, Homes for the future: more affordable, more sustainable - Housing Green Paper, Department for Communities and Local Government, 2007

12 P22, Department for Communities and Local Government, 2007

は社会住宅建設補助金は非営利団体として登録されている組織だけが対象であったが、2005年から民間住宅開発会社も補助金を得る事が可能となった。さらに、政府はPFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）による社会住宅開発に民間住宅開発会社の参加を促している。

現在、政府は地方自治体に対し公営住宅の新規建設の為の補助はしていない。地方自治体の住宅政策における役割は、既存の公営住宅の維持管理、そして公営住宅の質の改善である。しかし、住宅不足解消に向けて、地方自治体がより積極的な役割を果たすことが期待されている。政府はその役目として次の3点を緑書の中で挙げている。

- － 購買／賃貸可能な住宅供給のエンエイブラー（推進者）¹³となること。
- － 住宅建設の決定に積極的に関与していくこと。
- － より経済的であると判断されたときには、住宅の直接供給をおこなうこと。

最初の2点に関しては、地方自治体は都市計画を策定し、審査する役割を通して、より多くの住宅が必要とされる地域へ住宅供給を推進する事による。これに加え、政府が地方自治体の直接住宅建設を認めた事は新しい動きである。しかし、かつてのように政府が新規公営住宅建設のための補助金を直接支給するのではなく、今年度から地方自治体が社会住宅補助金を得ることができるようし、地方自治体も住宅公社の住宅補助金を通して住宅建設を可能としたことである。補助金の申請は、地方自治体が直接設立した特殊法人、あるいは地方自治体の設立したALMOと呼ばれる独立運営団体¹⁴を通じて行われなければならない。現在、次年度の住宅補助金の申請にむけ、このような地方自治体により設立された10団体が、次回補助金申請時、他の住宅協会と同様に住宅公社による補助金の審査を受けることとなる。しかし、こうした団体は地方自治体からは独立団体になるので、地方自治体が直接、一般予算を割り当て、補助することは出来ない。そこで、現在、政府は地方自治体が直接、住宅公社へ補助金の申請を行い、地方自治体の年度内予算と合わせて社会住宅を直接建設できる枠組みを検討しており、今年中にはその結論を出す予定である。

4．購入／賃貸可能な住宅の供給

既に見たように、住宅価格が全国平均で年収の8倍という現状では平均年収の世帯が住宅を新たに購入することは非常に困難である。そして、住宅価格の高騰により、家賃も高騰し、平均年収の世帯が都心部で賃貸住宅を探すことも難しくなっている。そこで政府は購入／賃貸可能な価格の住宅の建設の推進を積極的に進めることを表明している。購入／賃貸可能な住宅とは市場の賃貸／住宅の価格が世帯収入に比べ高すぎるために賃貸／購入することが出来ない世帯のために、公的な補助金の援助を受けた上で供給される、あるいは民間開発会社が集合住宅開発の都市計画許可の条件として供給する家賃あるいは購入価格を抑えた住宅である。民間開発会社が都市計画許可の計画の条件として供給された購入／賃貸可能な住宅は開発会社によって直接販売される場合と、地元の住宅協会に所有権が移管され、販売もしくは賃貸される場合がある。住宅購入／賃貸可能な住宅には次のような種類がある。

- 賃貸可能な社会賃貸住宅 (Affordable Social Rented Housing)

住宅協会などの非営利団体によって供給される賃貸価格を市場価格より抑えた賃貸住宅。

所有権共有による住宅(Shared Ownership)

住宅協会などの非営利団体によって供給される住宅で、住宅購入者は、通常50%の住宅の

13 エンエイブラー(Enabler)とは、他の団体、組織が目標達成の為に手助けをする推進者の役割をする者である。

14 Arms Length Management Organization (独立運営団体)の頭文字をとってALMOとよばれる。

所有権を購入し、残りは住宅協会などの開発者の所有となる（所有権の割合は契約によって25-75%の間で変わってくる）。開発者側の所有権分に関して購入者は賃貸料を払わなければならないが、賃貸料は市場価格より低く抑えてあり、購入者にとっては、月々のローンの返済も、開発者側への賃貸分を足しても、市場価格で同種の住宅を購入するよりは安くなる。契約によっては開発者側の共有部分を買い足し、最終的には100%所有することも可能である。

図2 所有権共有による住宅



ラグラン（RAGLAN）住宅協会によってサウスハンプトン市に建設、2007年に入居が開始。キーワーカーの為の住宅として計画され、1LDK及び2LDK、計12戸の住居が供給されている。最低価格は40%の共有権の購入、54,800ポンド（1,315万円）となっており、同地域の市場価格よりは大幅に安くなっている。

割安市場住宅（Discounted Market Housing）

住宅協会などによって供給される市場価格より約25%安く価格設定された住宅。

低価格市場住宅（Low-cost Market Housing）

民間開発会社によって供給される低価格住宅。これは都市計画申請時の開発条件として集合住宅開発の一部として供給される。通常、市場価格より約25%安く提供され、購入者は転売をすることも可能であるが、転売の際も低価格市場住宅として転売され、市場価格で転売することは出来ない。これらの住宅の賃貸、あるいは購入には、所得や職業など条件を満たす必要がる。一般にキーワーカー（key worker）と呼ばれる、その地域に必要とされる職業（公立学校の教員、消防士、警察官等）に就く人の入居が優先される。（図3・5）

政府は購入／賃貸可能な住宅の供給に関して以下の目標を掲げている。

最低でも80億ポンド（1兆9200億万）の予算を今後3年間にわたり割り当てる（これは現在の予算から50%増である）。

7万戸の住宅を2010年度までに供給する。このうち4万5千戸は住宅協会による社会住宅、残りは民間開発会社による民間住宅とする。さらに、住宅公社の補助金によって建てられる社会住宅のなかの2万5千戸は所有権共有による住宅とする。

さらに、購入／賃貸可能な住宅の供給において政府は地方自治体がより積極的に参加できる枠組みを作ることを表明しており、地方自治体、あるいは、地方自治体によって直接作られた独立団体が直接、購入／賃貸可能な住宅の供給を行う事によりさらに1万8千戸

の購入 / 賃貸可能な住宅の供給を見込んでいる。

図3 テレフォン・ハウスの配置図（配置図上が東、左が北）



住宅開発会社リンデン・ホームズ (Linden Homes) によってサウスハンプトン市内に開発された集合住宅、2007年に完成、同年入居が開始されている。開発は2棟、社会住宅棟及び販売棟によって構成される。配置図上部の小さな棟が社会住宅棟、下部が販売棟である。社会住宅棟は32戸の住戸からなり、建物としては販売棟と一体であるが、専用の入り口がある。

図4：テレフォン・ハウス北東外観写真。



左側が社会住宅棟、右側が販売棟である。社会住宅棟はアトランティック (Atlantic) 住宅協会に所有が移管され、アトランティック住宅協会によりキーワーカー向けの低価格賃貸住宅として運営されている。

図5；テレフォン・ハウス北西外観写真



右が販売棟、左の後ろに社会住宅が見える。

5. 初めての住宅購入者への支援

住宅価格の高騰により最も影響を受けているのは、初めて住宅を購入する層である。既に住宅を所有している場合、その住宅を元手に買い替えのための新たな住宅ローンを組むことも可能であるが、住宅価格の高騰している現在、初めて住宅を購入する者は現在の給与に対して十分な住宅ローンを組むことが出来ず、住宅購入自体が難しい状態になっている。このような状態は、長期的に見て、住宅市場の縮小へとつながり住宅市場全体にとってマイナスである。キーワーカーと呼ばれる人々(公立学校の教員、消防士、警察官等)に住宅購入の機会を提供することは、地域のコミュニティにとっても意味あることとなる。そこで、政府は初めての住宅購入者への支援を重要な住宅政策の一つとして位置づけている。所有権共有による住宅を政府は購入/賃貸可能な住宅の供給の一つとして位置づけていることは記述したが、政府は今後、住宅協会に対する補助金を増やすことにより、年 2 万 5 千戸の所有権共有による住宅を供給することを目標としている。

政府は、政府の所有する土地を有効利用することにより更なる住宅供給を計画しており、そのうちの 50%を所有権共有による住宅としている。既にイングリッシュ・パートナーシップは政府の所有する土地の有効利用の計画を進めており、これにより 1 万 8 千戸の所有権共有による住宅の建設を見込んでいる。

住宅を初めて購入した者の約半数が 12 万 5 千ポンド(3 千万円)以下の住宅を購入している。12 万ポンド(2,880 万円)以上の住宅購入をする際にはスタンプデューティー税と呼ばれる税金を払わなければならなかったが、政府は、住宅を初めて購入した者への税金面での支援策として、2006 年度にこれを 12 万 5 千ポンドに引き上げた。これにより、2005 年に比べ更に 31 万世帯がスタンプデューティー税を免除されることになった。

さらに、政府は社会住宅に住む居住者に対する住宅購入への支援策の一環として、現在住んでいる社会住宅の一部を居住者に販売し、住民の住宅所有を補助する計画も進めている。これは社会住宅購入計画(Social Homebuy Scheme)と呼ばれ、現在、78 の住宅協会といくつかの地方自治体でおこなわれている。政府はこの計画をさらに進める事を検討している。

購入資金に対する補助として、政府はオープンマーケット・ホームバイ(Open Market HomeBuy)と呼ばれる、初めての住宅購入者、キーワーカー、そして公営住宅/社会住宅の

住民が現在住んでいる住宅を購入する為の資金の補助を 2006 年から始めている。オープンマーケット・ホームバイとは、政府がホームバイ・エージェントと呼ばれる住宅会社によって設立された住宅協会、もしくはオープンマーケット・ホームバイの供給をおこなえる民間銀行（現在 4 民間銀行がオープンマーケット・ホームバイの供給をおこなっている）を通じて供給される住宅ローンである。オープンマーケット・ホームバイでは 2 種類のローンを提供しており、住宅価値の 25%（購入住宅価値の 12.5%を政府が、12.5%を通常の銀行が供給）のローン、あるいは住宅価値の 17.5%、若しくは 5 万ポンドのどちらか低い方（政府によってのみ供給）のローンがある。2006 年のホームバイの開始当初は不動産価格の 25%のローンのみであったが、この場合、民間銀行からもローンを受ける事が前提となっていたため、民間銀行のローンが組めない人はホームバイの恩恵を受けることが出来なかった。そこで、政府は今年度より新たに、政府のホームバイ・エージェントが全額を提供する 17.5%のローンを民間銀行のローンが得られない人の為に開始した。オープンマーケット・ホームバイでは最初の 5 年間はローンの利子を払う必要がないが、住宅価値が増した場合、政府は住宅の評価価格に対するオープンマーケット・ホームバイの割合に応じてその利益増加分を所有する事となる。オープンマーケット・ホームバイによるローンは公営住宅、あるいは、社会住宅に住む住民、あるいは地方自治体の住宅局の社会住宅入居のウェイティング・リストに名前を登録して入居を待っている住民、キーワーカーと呼ばれる職業の住民、あるいは、初めての住宅購入者に限られる。

6.まとめ

住宅不足、そして経済の好況と不動産ブームに支えられた住宅価格の高騰と、それに伴う居住格差が広がる現状に対する英国政府の対応として、政府の提唱する解決策を低所得者向け住宅の供給、購入/賃貸可能な住宅の供給、初めての住宅購入者への支援策を紹介した。政府の役割は住宅の直接供給ではなく、現在の問題に対応した住宅政策を策定し、その達成のために地方自治体や住宅会社などへの補助金の分配、さらに、政策関連の法律の整備である。これを受けて地方自治体や各地方の住宅協会が直接住宅を供給する主体となる。こうした役割の違いが実際の現場においては政策とその実際の違いとなって現れることは十分予想される。

各地方自治体は都市計画を策定し、その計画に基づいて実施される開発許可が購入/賃貸可能な住宅供給の重要な手法となっている。購入/賃貸可能な住宅の需要は都市計画の中に盛り込まれ、民間住宅開発業者に開発許可の条件として購入/賃貸可能な住宅供給の戸数等が決定される。しかし、ケンブリッジ大学とシェフィールド大学が共同で行った購入/賃貸可能な住宅のための地方自治体の都市計画行政の有効性に関する調査¹⁵によれば、多くの地方自治体では購入/賃貸可能な住宅供給のための政策が都市計画政策の中に盛り込まれているが、各地方自治体により都市計画上の問題が異なり、それにより購入/賃貸可能な住宅に関する対応も異なっており、実際には政府の目標とする購入/賃貸可能な住宅の建設戸数は達成されていないとの調査結果もある。このように、政府の住宅政策と地方自治体や住宅協会による実際の住宅政策の運営には差があることは注意すべきことであろう。現在、政府による居住格差解消へ向けての政策は示されたが、今後はこの政策が地方自治体、住宅協会らによりどのように実際に運営され、結果が示されることになるか見ていくことが重要になるであろう。

15 The provision of affordable housing through the planning system: A joint research project at the University of Sheffield and the University of Cambridge, The Cambridge Centre for Housing and Planning Research, Department of Land Economy, University of Cambridge, Cambridge, 2001