

イギリスにおける社会住宅部門の再構築

ロンドン大学経済学部教授 クリスチーン・ホワイトヘッド

本稿は、一九九六年九月十一日に住宅・都市整備公団本社会議室で講演された内容を要約して紹介するものです。イギリスでは一九九七年五月の総選挙で労働党が政権を獲得しましたが、教授は公営住宅の払い下げ政策は継続され、非営利民間組織である住宅協会に移行する等の流れが大きくは変化しないと予測されていました。公営住宅の払い下げ政策についての評価、一九八〇年、八八年、九六年住居法の紹介など興味深い話を、イギリスの住宅政策研究の第一人者から聞くことができました。

1 住宅所有関係の変化

保守党が一九七九年に政権をとり、住宅の所有形態が英国では大きく変化してきました。一九八〇年には住宅ストックの三十一％が英国では地方自治体、あるいはニュー・タウン開発公社等の公共部門によって所有されていました。そして住宅ストックの二％を住宅協会（ハウジング・アソシエーション）が所有していました。この住宅協会といえますのは政府からは独立した非営利の団体で、政府から補助金を受けて、低所得者層に対して住宅を供給しているという協会です。いわゆる社会住宅部門というのは、この二つ、公共部門と住宅協会の両方含むこととなります。そして持ち家を所有している人たちが約五十六％と大半を占め、残り九％が民間の賃貸住宅ですが、これは急速に数が減りつつありました。

一九九四年になりますと、公共部門（地方自治体とニュー・タウン公社）は、三分の一度減って、ストック全体の二十％になっております。そして、住宅協会の住宅は、倍増して四％になりました。民間部門に関しては一九八八年まで落ち続けて、そのあと少しづつもちなおしてきました。そして公共部門の削減等によって持ち家が大きく増加して、六十七％に達してきております。

数字だけを見ましても、この十五年間にかかなり大きな変化が起きてきているということがおわかりになると思いますが、変化しているのはこの所有関係だけではありません。補助金の額やシステム、その性質も変わってくるようになります。また、民間資金がこの社会部門に入ってくるといった変化もございます。さらに、住宅供給にあたり生じた赤字分を、政府が払うのか、それとも入居者が家賃の増加分を負担するのか、それとも家主が負担するのかという問題もあります。

一番明確なのは法律の変化だと思えます。これまでの十数年間に三つの重要な住宅関係の法律が制定されました。一九八〇年の住居法。そして一九八八年の住居法、これにより社会住宅部門に民間資金が導入されることになりました。

三つ目は制定されたばかりの一九九六年の住居法です。これにより社会住宅部門を再構

築するさらに追加的な措置、民間がこの部門に参入するための措置が盛り込まれました。このように法的制度の変化というのが再構築の基本になるわけですが、実際の規制緩和のプロセス、あるいは補助金の変化が、再構築の姿として出てくることのものになります。

表1 住宅の所有関係

単位：%

	持ち家	民間借家	住宅協会	公共住宅	合計（千戸）
1980年	55.7	11.4	1.9	31.1	20,937
1990年	65.8	9.2	3.1	21.9	22,927
1994年	66.8	9.7	4.0	19.5	23,649

出典) イギリス環境省

2 公営住宅の再構築

(1) 一九八〇年住居法

一九八〇年法から始めたいと思います。この法律では公営住宅入居者が居住している住宅を購入する権利 (right to buy) が導入されました。これまでも公営住宅の払い下げは行われてきましたが、この法律によって地方自治体に対して住宅を売却する責任が課せられました。払い下げは家主の選択ではなくて、入居者の選択に変わりました。

公営住宅を購入するインセンティブを与えるために住宅価格の大幅値引きが行われ、入居期間に応じて、現在は最大七十%の割引率が適用され、住宅金融制度も用意されています。サッチャー政権の民営化の実験は、まずこの住宅部門から始まったということが言えます。

割引率が高かったわけですが、それでも売却益がかなり出ました。これは中央政府の収入にもなったわけですが、一部は地方自治体にも入りまして、それによって地方政府は自分たちが持っている住宅ストックの改善にそのお金を使うこともできました。一九六〇年代以前に建てられた住宅は大規模な補修が必要でしたが、必要な費用をこれで賄うことができました。

しかし、社会的に一番重要な意味は、人々が自分の住んでる場所を移ることなく持ち家に居住できるようになったということです。この結果、団地内で分譲と賃貸の混在が生じました。公営住宅の払い下げによって貧困層が集中化するのではないかと言われましたが、必ずしも地域内で集中するわけではなく、持ち家、借家という保有形態の中で集中するということが言えます。ただ、より良い住宅が民間に移行して、自治体にとってはより難しい住宅が残ってしまったという傾向はあります。

もう一つの再構築の重要なメカニズムは、ある地域において自治体が主要な住宅供給者

であるという状況をくずすために、中央政府は自治体に対して財政的な制限を加え、それによって自治体が政府の政策に従うように仕向けました。これには三つの方策があります。

まず最初に行ったことは、お金を借りる力を制限して新しい住宅を自治体が建てられないようにしたことです。第二に、住宅会計を一般会計から分離・独立させ、一般の地方税を住宅に使うことができなくなり、また、住宅の家賃から得たものを一般の地方サービスに使うということができなくなりました。そして第三に、自治体が住宅を供給・管理するための補助金そのものの額を減らしたということがあります。自治体はこれまでは、貸料収入とコストを比較して、その不足額を補助金として得ていました。政府は、徐々にそういうかたちでの補助金をやめていきました。地方自治体はまた新しい投資を抑制しましたので住宅補助金の額は急減していきました。

(2)一九八八年住宅法

一九八八年法は、自治体の管理している住宅ストックを他の家主に移転するというラジスケール・ボランティア・トランスファ（LSVT）という制度を導入しました。自治体の中には自分の住宅ストックを移管できるということを喜んだ自治体もあります。特に財政的に圧迫されていた自治体ではそのように考えました。入居者の同意に基づいて、場合によっては入居者がリクエストする場合がありますが、自治体の住宅団地を新しい家主に移管することができるようになりました。

新しい家主というのは、多くの場合その自治体の住宅部門が自ら設立した住宅協会です。団地を購入する資金は公的な資金を使うのではなくて、民間の資金を使うこととなります。自治体はそれによって売却金を受け取り、負債の返済に充当したり、住宅協会への補助金として提供することもできます。

地方自治体はこのようなかたちで住宅ストックを売ってしまっても、住宅に関する責任は負っているわけですし、ホームレス対策や住宅配分のプロセスの監視、ウェイテングリストの監視も続けていかなければなりません。ただ直接的なパワーは持たなくなり、イネイブラ、つまり能力を与えて、手助けをするような役割を担うようになってきています。

転換によってできた新しい住宅協会には、必要とするコストをカバーするために家賃を上げる権利が与えられました。市場の水準まで上げることができるわけですが、入居者の合意を得るために、既存の入居者に関しては五年間は経過措置をとることが求められています。新しい入居者は古くからの入居者よりも高い家賃を払わなければなりません。ただし経過措置の期間が終わりますと、既存の入居者の家賃も大きく上がるということになります。

結局この転換された住宅そのものの数は、急速には伸びませんでした。二十%余りを占める膨大な公営住宅に対して、政府は強制的な住宅管理業務の競争入札を導入しました。これは自分で自分の所有する住宅ストックを管理するのではなくて、いくつかの管理業務ができる組織を入れて入札を行わせるというもので、この入札に勝つのは通常は現在の公営住宅の管理部門ですけれども、こういったプロセスが社会住宅を変える上で効果があると私たちは考えています。しかし、こういったプロセスを開始するためのコストもかなりかかるという事実もあります。

(3)一九九六年住居法

一九九六年法では、ローカル・ハウジング・カンパニ - (地域住宅会社) という制度が出てきました。これはさきほど説明しましたラージスケール・ボランタリ - ・トランスファ - とは二つの点で性質が異なっています。

第一に、地方自治体が新会社の理事会を通して、いくぶんかコントロールを行うことができるということがあります。ただし、これはそれほど大きな利点ではありません。第二は、ラージスケール・ボランタリ - ・トランスファ - よりも小さな会社にして住宅の供給・管理を行うことを目指しているということです。このローカル・ハウジング・カンパニ - というのは、フランスやドイツ、あるいはオランダ等のヨーロッパの住宅会社に近いものになっています。この様な再構築の流れは、もし一九九七年に政権が変わって労働党になったとしても、続いていくともものと思われれます。

3 住宅協会の再構築

社会住宅の一部を担っている住宅協会の再構築は、一九八八年まで始まりませんでした。それまでは、住宅協会は実際の開発コストに基づいた補助金をプロジェクトごとに受け取っており、家賃があまり高くなり過ぎないようにするために、かなり大きな額の補助金を得ていました。

一九八八年の法律によって住宅協会が社会住宅の主要な供給者となったわけですが、補助金のしくみを変え、実際のコストではなくて、予想されるコストに基づくものという変更がなされました。したがって、必要コストがそれ以上になった場合には、協会自体がそのコストを負わなければならない、リスクを自分たちで負わなければならないということになりました。資金の一部に関しては、民間の資金を導入しなければならず、これによって社会住宅部門に民間の資金が入るようになりました。また、新規の賃貸住宅に関しては、自分たちで家賃を設定することになりました。ですから、もし何かうまくいかないことがあった場合には、家賃を上げるとか、民間からの資金の調達によって処理をすることが可能になったわけです。

各地に散らばる協会は、補助金をもらうために相互に競争しなければなりません。経営効率を上げて、そのエリアの住宅ニーズに合った住宅供給をするように、互いに競争しなければなりません。一九八八年以前は、事業費全体に占める補助金の割合は七十五%以上でしたが、現在では五十%以下に落ちてきています。補助金そのものの金額もカットされてきましたので、協会はより厳しい競争のなかでやっていかなければならないということになりました。

政府の側では財政が逼迫していますので、入居者を住宅協会から民間住宅のほうに移転させようという動きが出てきています。これはローコストのホームオーナーシップ方式というものを通じて行っているわけですし、どこか別な場所に持ち家を供給するというものです。

このような再構築が行われたせいで、住宅協会の家賃がかなり急速に上がりました。協会としては民間金融の利子に対応するために余剰を生み出す努力をしなければならなくなりました。また、協会の入居者の多くは低所得者層で、その家賃を支払うために住宅給付

金をもらって家賃を払っている場合が多くありますが、その必要額が増加したというようなこともあります。

また政府は、住宅協会に対して、より貧しい入居者に住宅供給するようにという圧力をかけており、新しく開発された団地では、貧困層が集中するのではないかという懸念がもたれています。子供の数が多くて所得の低い入居者ばかりということになりますと、ゲット - のようなものができてしまうのではないかという恐れがあります。

また政府は、民間の賃貸部門の再構築を行って、民間による社会住宅の供給ということも考えています。イギリスでは低所得者には住宅給付金を支給しておりますので、この様な考え方が出てきたのだと言われてしています。

一九九六年法は、地方自治体が自らホ - ムレスの人たちに家を供給する責任を軽減しています。長期のニ - ズのある人に対しては、公営住宅や住宅協会の所有する住宅を市場家賃より低いレベルで提供する。しかしながら短期的に問題がある人たち、たとえば、失業者等については、民間の賃貸部門で住宅を供給して、住宅給付金で対応していくということが言われています。問題はどの居住者がそういう人たちで、どの居住者がそうでない人たちかを区別することであります。また、民間の賃貸部門によって提供される住宅が、いわゆる最低水準を満たしているかどうかということをはかりに確認するのかということなのです。

こういった変化がいろいろあるわけですが、地方自治体がいまだに主要な住宅の担い手であるという状況は、今後、何年は続くであろうと考えられます。まだしばらくは、社会住宅部門の再構築が続くだろうと考えています。

(本稿は英語で講演された内容を日本の読者が理解しやすいように筆者の責任で意識した部分が含まれております。)

(企画調査課 海老塚 良吉)