

英国の住宅政策と住宅動態

英国の住宅に関する研究—1

河野 泰治*1・益田 信也*1・河野 孝子*2

Housing Policy and Housing Conditions in Britain

A Study of British House & Home—NO. 1

Yasuharu KAWANO, Shinya MASUDA and Takako KAWANO

Synopsis

Housing Conditions in Britain have improved considerably during the twentieth century. However, the structure of housing provision has been reformed significantly by recent legislation. Many of the objectives have since been reflected in legislation. For example, the *Housing Act 1980*, 88 and *Leasehold Reform Act 1967*. Especially important is the *Right to Buy* introduced under the *Housing Act 1980*.

Housing Conditions in Britain are analyzed in regard to this legislation. Comparison is made with Japan.

1. はじめに——研究の背景と目的

今世紀の英国*1での住宅事情は大きく3段階に分かれる。まず前世紀より引き継いできた民間借家を中心とする流れである。1914年時点では全住宅ストックの90%をこの民間借家が占め、持家は10%に過ぎなかった*2。しかし、大戦中を含めて公営住宅の比率を上昇させ、ことに第2次大戦後は「ゆりかごから墓場まで」のスローガンの下、住宅政策は主として大都市を中心にした公営住宅建設に主眼が置かれ、1971年には30%を越えるシェアを占めるに至った。その計画理念はデザインを含めて日本に多大な示唆を与えてきた。第3段階は「プライベートイゼーション」を基礎とする1980年以降の公営住宅解体、持家化施策の推進である。特に1980年住宅法 (Housing Act 1980) 以降、その施策は目まぐるしく補強され、住宅事情はドラスティックに変化しつつある。(表1参照)

本論はこうした流れの中にある英国の住宅政策と住宅実態とを次の3点から考察する。

第1は、主として80年代以降の住宅政策の要となった

「公営住宅購入権」と地方自治体主体の公営住宅に代わって、社会的な住宅の受け皿と目される「住宅協会」及び持家化の条件整備ともなる英国の「土地所有権」について史的な流れを要約する。

次いで、所有形態などいくつかの主要な指標で、住宅動態を把握する。日本の指標も一部重なることによって、英国と日本の特質を明らかにするとともに、政策課題を抽出する。最後に、英国での郊外住宅地の一典型と考えられる「プレントウッド市」を対象に検討し、全国動態では明瞭に示得ない具体的な指標の考案を深める。

なお、検討の対象とした資料及び参考論文は末尾にまとめた。主なデータは、1988年(昭和63年)時点の調査結果によっている。

2. 公営住宅購入権 (Right to Buy)

公営住宅払い下げを強力に推し進める施策で、1980年住宅法で導入され、次々に法的にも補強され実績を上げてきている。1980年から92年までに既に140万戸が売却された。(表8参照)

*1 建築設備工学科 *2 佐賀大学非常勤講師
平成7年9月29日受理

表1 E C諸国の持家率(1990年)
(%)

ドイツ	38
オランダ	45
デンマーク	51
フランス	54
ポルトガル	58
ベルギー	61
米国'98	64
英国	67
イタリア	67
ルクセンブルグ	68
スペイン	76
ギリシャ	77
アイルランド	81

まず、1980年住宅法で、①管理主体である公共セクターの地主の売却意向にかかわらず、②2年以上の居住者は、③ハウスの場合は、その大半が土地自由所有権 (Freehold) となっているから土地自由所有で、フラットやハウスの土地賃借権となっている物件は土地賃借で、④その公営住宅を買い取る権利が与えられた。身障者や高齢者などへの特別対応型住宅や社会的に利用されているものなどは対象外とされた。

次いで1984年法で、ハウスについては市場価格の32%引きで売却できるとし、しかも年々割引率を上げ最高60%引きまで、フラットについては44%引きとし最高70%引きを認めること、割引額として5万ポンドを上限とした。ただし購入者が3年以内に売却した場合は割引額の一部あるいは全額を返還せねばならない。

必然の結果であるが良質の住宅、わけてもハウスの売却は進んだが、システムビルド方式のフラットの売れゆきは芳しくない。特に構造的な欠陥も少なくなく、且つ古い住宅の売却には問題がでてきた。そこで、この公営住宅購入権で売却されたシステムビルドの欠陥を救済すべく、1984年欠陥住宅法（現在は1985年法に組み入れられている）が制定された。該当住宅の90%はこれまでにこの法による補助金を受領している。

大都市の住宅問題解消に向けて戦後建設された公営住宅団地——少なくとも建設時には建築計画的に世界の注目を集めたものも含めて——において、物性的な問題や高層居住への反省、家賃滞納など居住者にかかわる問題、空家等の管理や運営組織上の問題等々を含めて、今やいわばゴーストタウン化したものも少なくない。すでに、

いくつかの団地では民間による再開発も始まっている。

これと呼応して1988年住宅法では、居住者が家主を変更することを可能とした。つまり公共セクターによる団地の所有権を居住者の過半の賛成で、他の機関、例えば民間会社や住宅協会 (Housing Association) あるいは借家人の協同組合などに変更する権利を与えた。これによって、これまでの戸別の住宅売却から、公営住宅団地ごと、あるいは住棟単位での民間売却をも可能としたのである。

他方、これらの公営住宅に限らず、英国における住宅は、後述のように建設年次の古いものが多い。このため持家、借家にかかわらず住宅の改修工事への補助金を主として地方自治体が主体となって、早い段階から導入してきた。1988年に家主または借家人が改修・改善に活用できる住宅改修補助金制度として確立した。1981年からの10年間に持家130万世帯に適用されている。

3. 住宅の所有権

日本での持家は基本的に土地所有にあり、そこでの居住権以上に、場合によっては土地所有権に重点が置かれている。英国では従来、居住権に比重が置かれてきた。

1925年の財産法によって、土地の物理的な権利は、所有つまり土地自由所有権 (Freehold) と土地賃借権 (Leasehold) の2つに区別された。

今日では一般的に土地自由所有権にはハウスが対応している。フラットでは99年や125年といった長期土地賃借権の下に、高額の権利金とわずかな地代を地主に支払う形となっている。したがって、借地に借地人の持家建設も可能であるが、契約期限になると建物も地主の所有となる。

しかし、悪質な地主に対する土地賃借権者の権利保全に向けて、1967年に土地賃借権改正法が制定され、地主の意志にかかわらず、一定条件のもとで長期土地賃借権者が地主から所有権を買収するか、あるいは契約期間の延長を求めることも可能となった。これでハウスについては大きな前進がみられたが、フラットに対しても集団での土地所有の道も開かれることとなった。さらに1987年の地主・借家人法でより明確となった。また1991年の土地賃借権改正により、多くの土地賃借権者に対してフラットの棟、つまりアパートを対象にして、その土地について市場価値で土地自由所有として購入することを可能とした。

表2 住宅の所有形態比率 (%)

	持家	住宅協会	公営住宅	民間借家・ 給与住宅
1981	56.6	2.2	30.3	10.9
1986	62.7	2.5	26.2	8.6
1991	67.7	3.1	21.8	7.4
日本('88)	61.3	7.5		30.0

4. 住宅協会 (Housing Association)

公営住宅（主として地方自治体営の住宅）解体政策は小さな政府、民活路線の一環であるが、多くの分野における企業・自治体・住民との協力・協同による“パートナーシップ”路線への転換でもある。つまり自治体営の公営住宅から自治体以外の公的機関営による公共住宅への移行も意味している。したがって公営住宅ストックの売却先は個人や民間企業もさることながら、非営利組織が大きな意味をもつ。

ナショナルトラストをはじめ、こうした民間非営利団体の活動で先進の英国にあって、住宅部門でも数多くの民間非営利組織が形成され、実績を上げてきている。その代表が「住宅協会」である。

現在、住宅協会が所有、経営あるいは管理している住宅は65万戸ほどで、全住宅ストックの3%余りに過ぎない。しかし古い歴史を誇るこの住宅協会が、1985年の住宅協会法制定以降、持家ではなく、賃貸住宅の供給において英国の主要な機関となってきた。さらに1988年住宅法によって、英国における公的住宅の枠組みが、残された公営住宅とこの住宅協会傘下の住宅という二種で構成されることになった。(表2参照)

一方、住宅協会は1974年住宅法以降、中央政府による住宅協会補助金を基に運営に当たってきた。1986年度までは、この公的資金だけを原資としてきたが、以降民間セクターからの資金導入が進み、1991年度には公共セクター資金率は15%ほどにまで低下した。こうした従来の

純然たる公的資金による運営事業が、民間資金をも導入した“パートナーシップ”によって展開される典型事例の一つとなっている。

ついに、1991年には初めて地方公共団体営、つまり公営住宅の建設戸数を越えることになった。(表3参照)

5. 全国の住宅動態

5.1 所有形態

持家は年々その比率を上げ、1991年時点では'81年比10ポイント増の67.7%に達している。一方、民間借家はこの10年間のシェア変動では微減し、7.4%のレベルにある。したがって、公共住宅なканずく地方自治体営の公営住宅比率が30%あまりから21.8%へと、ほぼ持家の増加分に見合う低下を示している。住宅協会営の住宅は微増にとどまっている。フラットの大半は公営か民間借家で占められる。(表2参照)

日本での所有形態と比較すると、持家比率だけがさほどの違いがみられないが他は大きく異なっている。ことに公営住宅比率は、日本では年々わずかながら増加してきたが未だ7.5%の比率に留まっている。日本の公営住宅は従来、低所得層や大都市での若年世帯への対応に主眼を置いてきた。しかし近年、高齢者・福祉対応等その性格を変化させつつ、公営住宅の位置づけは小さくなく、シェアの増大も重要な課題として残っている。一方民間借家は給与住宅とあわせて全住宅の30%を占めていて、この分野でも政策課題が山積している。

ストックの国とフローの国、したがって住宅政策も英国ではストック対策、日本ではフロー対策と、両極端にある。これを1991年の年間の完成戸数・比でみると、まず総戸数は17万戸余りと、日本の1/7程度と少ない。所有形態別にみると、大半の83.4%が持家であり、住宅協会営住宅がこれに次いで11%を占め、公営住宅の5.3%の倍近くに達する。'81年に5万戸を越えていた公営住宅建設は1万戸を下回ることになった。近年持家比率を低下させている日本に対し、英国では持家化が急激に進

表3 年間完成戸数・比 (%)

	持家	住宅協会	公営住宅	他公共部門	計(戸)
1981	57.6	9.7	27.5	5.3	199,798
1986	82.8	6.1	10.5	0.6	205,824
1991	83.4	11.0	5.3	0.4	177,828
日本('91)	49.8	—	2.9	1.1 ¹⁾	1,217,100 ²⁾

1) 公団・公社 2) 日本では民間借家が46.1%を占める

展していることをよく示している。(表3参照)

5. 2 住宅規模^{*3}と居住水準

1988年住宅統計による英国の平均住宅規模(延面積)は105㎡である。

所有形態別にみるといくつかの特徴が抽出される。第1は所有形態による差異がほとんどみられないことにある。持家平均で109㎡, 民間借家も(持家の賃貸が多いことから)ほとんど同規模である。第2に公共住宅の規模が決して小さくないことである。公営住宅平均89㎡, 住宅協会営90㎡である。居住者一人当たり床面積も公営住宅で極端に低くはない。

これに対し, かつて「うさぎ小屋の働き中毒」と評された日本の住宅事情は, 近年好転したとみられている。平均床面積では89㎡と英国のその85%ほどの規模に達している。しかし所有形態別にみると, 圧倒的に持家の規模の大きさに負っていることを指摘しうる。日本の持家の平均床面積は117㎡ほどで既に英国のそれを上回っている。問題は持家以外の全住宅についてである。公営住宅, 民間借家共に極めて小規模で45㎡ほどと持家の1/2以下に過ぎない。戦後スタート時には, わずか30㎡ほどに過ぎなかった公営住宅は年々規準床面積を増大させてきたが, 未だなおこのレベルにある。従って, 日・英共に「持家化」という共通政策の背景は, 全く異なる点に留意する必要がある。(表4参照)

次に, 住宅とその居住世帯との対応による適正居住可否かという, いわば居住水準で住宅をとらえる視点が肝要となる。英国では「ベッドルーム・スタンダード」で把握している。それによると, 1室不足世帯が持家で3

%, 借家で7%, 平均4%の世帯で水準以下である(91年)。これに対し, 日本では, 住宅の設備なども規準に組込んだ「最低居住水準」なる指標が設定されている。これによると持家2.7%, 民間借家20.9%, 公営住宅28.3%が最低居住水準未満である。持家以外では入居世帯の1/4ほどが「不適正居住」と判断されている(S, 63)。ここに日本における最大の住宅問題が凝縮しているといえる。(表5参照)

5. 3 住宅タイプと階数

社会的・自然的条件等の異なる英国では, 日本で比較的戸数の少ない住宅タイプがみられる。一つは一棟二戸つまり一つの壁面を二戸で共有する「二戸一」などと一般に呼称される「セミデタッチトタイプ」である。また「テラスハウス」は日本での「長屋」と同義とされ, 日本にも在来のタイプで, 要するに接地型住宅のひとつである。英国では, 戸建て(デタッチト), セミデタッチト及びテラスハウスの接地型住宅で80%を占めている。フラットなどアパートメント形式のものは多くない。ことに公営の高層フラットは物性的に敬遠されているが, 近年建設されるフラットは独身者や若年のカップルに支持されシェアを高めつつある。(表6参照)

階数は圧倒的に2階建てが多く, 全住宅の86.2%を占め, 持家では91%に達する。つまり持家は大半が2階建てであるといえる。5階から9階までの中・高層は1.4%, 10階以上は0.7%である。'86年調査ではフラットの84%が5階以下, 6階以上は16%にすぎないことから高層アパートは極めて少数派であることが理解できる。近年幼児を含む家族の高層居住は禁じられるようになった。

表4 住宅一戸当たり床面積(1988年)

	持家	公営住宅	住宅協会	民借家具なし	民借家具あり	全体
床面積(㎡)	109	89	90	110	108	105
一人当たり面積(㎡/人)	40	34	34	50	39	39
日本(㎡)	116.8	47.0	44.8 ¹⁾	43.5 ²⁾	16.4 ³⁾	89.3

日本: 1) 公団・公社住宅 2) 設備専用 3) 設備共用 他に給与住宅56.1㎡

表5 ベッドルーム・スタンダード(1991年)と最低居住水準未満住宅率(S63) (%)

	-2室以上	-1	標準	+1	+2室以上	最低居住水準未満率
持家	-	3	20	41	37	2.7
公営住宅	1	6	46	33	14	28.9
民間借家	1	7	38	34	21	20.9

表6 住宅タイプの比率 (%)

	全ストック (1990年)	1964年以降 ストック	日本 (1988年)
デタッチト	20	28	戸建
セミ・デタッチト	33	24	59.2
テラスハウス	27	24	5.4
フラット・メゾネット	14	22	34.9
他	6	2	—

地価問題と絡んだ高層住居に関して、経済面に偏さない本質的な再検討が我が国では求められる。

なお日本では戸建て住宅は59.2%と英国と大差ないが、長屋建は5.4%とその比率は低く、逆に共同住宅(フラット)が34.9%と高い。

6. エッセックス州ブレントウッド市 (BRENTWOOD, ESSEX) の住宅動態

首都ロンドンの東方30kmに位置し、人口75千人、面積150km²(久留米市124km²)の1地方都市である。

6.1 住宅ストックと所有形態

住宅総数28,823戸**のうち、1914年以前建設のものが9.7%で、全国平均に比べ古い住宅の比率は低い(全国1918年以前26.6%)。また1945年以降のものが57.1%(同54.4%)を占める。

1992年時点の所有形態では、持家率は86%と全国比でも持家比率は特に高く、公共住宅率は小さい。自治体営住宅は全国平均の約半数10.9%に過ぎない。さらに住宅協会営住宅は1.1%(326戸)、これ以外の公共住宅が1.9%(560戸)、内訳はハウジング・トラストや救貧院、養老院など13団体が経営する住宅である。

しかし、要改修住宅が公営住宅の67%を占め、また他の公共住宅の多くが改修を必要としている等、公共住宅のストック対策、ことに改修が地方財政上の大きな課題

表8 公営住宅の売却戸数
(ブレントウッド市と全国)

	ブレントウッド市	全 国
1980年以前	292	?
1980	88	568
1981	160	79,430
1982	119	196,430
1986	100	89,251
1990	74	126,214
1991	59	73,365
1992	47	63,963
総合計	1,642	約1,400,000

となっている。さらに持家についても、1914年以前の住宅が9.7%を占めているが、これについては住宅改修補助金の対象として、中央での法制定以前から当市で制度を導入してきた。しかし1960年以前のストックにも改修を必要とする住宅が多く、高齢者居住の増大などに関連して、補助金適用が進められてきたが、なおミニマム以下もわずかながら残されている。(表7参照)

1985年から93年の7年間に新築された民間住宅戸数は1,288戸で、特徴的なのはハウスとフラットの比率がほぼ相半ばしている点である。ハウスでは3、4寝室のものが主であるのに比して、フラットでは1～2寝室中心である。

6.2 市営住宅

公営住宅購入権が法的に整備された1980年住宅法以前にも、わずかであるが公営住宅の売却は行われていた。ブレントウッド市での市営住宅売却実績によると、これ以前には総計で142戸であったが、80年以降毎年100戸前後が売却されてきた。この数年来少なくなり、92年度には47戸であった。合計1,642戸で、これは4,700戸余りあった市営住宅の35%に相当する。(表8参照)

表7 所有形態別の住宅ストック (ブレントウッド市, 1992年)

	持 家	公営住宅	住宅協会	他の公共住宅	計
戸 数	24,737	3,127	326	560	28,750
比 率	86.0	10.9	1.1	1.9	100
居住不適	850	10	0	0	860
要 修 理	3,000	2,097	30	375	5,052
空 家	500	34	5	6	545

表9 建設年度別公営住宅ストック (ブレントウッド市, 1992年)

		～1945	1945～1964	1965～	計
ハウス, バンガロー		261	1,298	262	1,821
フラネット	5階以下	21	517	737	1,275
メゾネット	6階以上	—	—	138	138
計		282	1,815	1,137	3,234

しかも当然のことながら良質のハウスが売却され、前節でみたごとく、残された公営住宅には要改修が多いことになる。現在の全ストック（この統計では3,234戸）のうちでフラット形式のものが43%、ただ6階建て以上のものは少ない。またハウスのうち1964年以前に建設されたものが85%と大多数を占めている。（表9参照）

まとめ

80年代以降、ことに公営住宅購入権法を次々に補強しつつ公営住宅比率を急速に低下させ、持家重点に移行してきた英国の激動する住宅事情をいくつかの点に焦点を当てて検討した。ここから導き出される日本での住宅課題は次のように要約されよう。

持家の規模や設備に関しては一応の水準に達しつつある。しかし公営住宅及び民間借家の水準は極めて低位にあり、これへの対応が政策的な主要課題となる。

まず公営住宅については、国民の居住にかかわる多様なニーズに細かく対応していくことが求められている。

すでに高齢者への対応は全国的課題とされているが、全国画一的施策を越えて、地域の固有な特性を踏まえた施策が求められている。全国共通課題は床面積の拡大、したがって「最低居住水準」を早期にクリアすることにある。戦後大量に建設された多くの公営住宅は、わずかな期間を経て建て替え期を迎えている。規模とともに高質のストックとする方向、さらにまっすぐりをリードすべき位置づけをも与えることが肝要といえる。

次に民間借家については、一部公共借上げの方式などの手法によって、誘導的に水準の向上策が計られるようになってきた。しかしあくまでも間接的・部分的な施策でしかない。家族の成長・変化に対応した居住形式の受け皿としても、その規模・質の向上は、国民の居住水準向上と直結した主要な課題である。

こうした建築物の集合体としての居住地環境への配慮も同時に重要な課題である。特に住宅単体を対象化する以上に住宅がまちなみを形成する一単位であるとする視

点である。英国での公営住宅払い下げにおいても、住宅単体の質以上に、その立地する周辺環境の質が問われていた。つまり可能な範囲での改修で済むなら住宅単体の部分的な瑕疵は決定的な問題とは見なされず、むしろ居住環境の質がまず第一の購入選択要因となってくる。

この点とも関連するが、日本では公共セクターの事業と目されている居住地環境整備事業の推進が、英国では、居住者とその地域にかかわる企業も含めた多様な組織によって、「きめの細かな対応」が実施されている。こうした事業での企画・計画・実施のための住民参加も含めた、システム全体の見直しが迫られているといえる。

次に、日本での公共住宅セクターは、自治体営の公営住宅の他に住宅都市整備公団による公団住宅や公社住宅などで構成されている。これらの公共住宅をいずれも官単独で所有・管理している。

これに対して、英国における住宅協会では、住宅建設あるいは購入によって所有する住宅だけを住宅協会の事業として対象化するのではなく、所有していない住宅についても、その維持・管理を事業として取り込んでいる。このことは、直接的な公共住宅への関与に限定されない、幅広い住宅施策の対応を可能とする。日本における民間借家の質的改善へのひとつの方式として示唆に富むといえる。日本では従来、公共セクターが官単独で事業展開を進めてきたが、ことに多様な住要求へ対応する上で多様なシステムが導入されてもよからう。この点に関して、英国での住宅協会 (Housing Association) は1つの典型とみることができる。つまり第3のアームと呼ばれる地方自治体をはじめとする公共セクターと民間セクター、それに住民が共同するいわゆる“パートナーシップ”による事業の展開である。この住宅協会による独居高齢者など社会的弱者への対応にも注目していく必要があると考える。

注

- * 1 UK全体を指す。
- * 2 ジェフリー・ウォルフォード著 現代イギリス教育とプライベート化、p109, 法律文化社, 1993。
- * 3 床面積算定方式に差異があり、一般に欧米では内法寸法、日本は芯々寸法による。
- * 4 総住宅戸数などは統計年月の違いで少しづつ異なっている。

〈資料〉

- 1) Housing, HMSO, 1993.
- 2) DOE, Housing in England 1988-1991, HMSO, 1993.
- 3) DOE, Housing and Construction Statistics 1982-1992, HMSO, 1993.
- 4) Brentwood District Council, Housing Strategy Statement and Investment Program 1993-1994, 1994

-1995.

- 5) Brentwood Borough Council, Annual Report on Housing Activity 1992-1993.
- 6) 総務庁統計局, 平成5年住宅統計調査報告
- 7) 図説 日本の住宅事情, ぎょうせい, 平成5年

〈参考論文〉

- 1) 鈴木浩ほか：イギリスにおける地域住宅政策に関する研究その1～6, 日本建築学会大会学術講演梗概集, 1989～1992。
- 2) 福田由美子ほか：地域密着型団地管理の有効性に関する研究, 日本建築学会大会学術講演梗概集, 1989。
- 3) 石川路子ほか：ノンプロフィット住宅の研究, 日本建築学会大会学術講演梗概集, 1994。
- 4) 渡辺新ほか：英国の建築・空間の所有と利用の制度に関する研究, 日本建築学会大会学術講演梗概集, 1995。