

堀田裕三子

## 『イギリス住宅政策と非営利組織』

大 森 弘 喜

I NHKテレビの特集番組で以前リヴァプールの都市再生事業を見て感銘を受けたことがある。この街の公園が売春と麻薬取引の舞台となり人心が荒廃したが、これを憂えた都市当局や地域住民が立ち上がり、売春婦などに熱心に語りかけ彼女たちに正業を紹介し悪の道から抜け出す援助をした。コンドームが散乱する公園は、住民や家族が安心して散歩できる昔の公園に戻った、という内容だったと記憶する。今回本書を読んでその都市再生事業がハウジング・アソシエーション HA などの非営利組織に支えられたものではなかったか、と思い至った。

出たばかりの本書を紹介するのは「まえがき」で著者本人が云うように、「包括的なイギリスの非営利組織研究の書としては、本邦初の試みで」あるが、私自身もハウジング・アソシエーションの多彩な活動とその背景にある現代イギリス社会に強い関心を抱いているためである。

本書は次のような構成をとっている。

序章 本書の課題と構成

第1章 非営利組織による住宅供給の起源

第2章 公営住宅モノポリー期と非営利組織

第3章 ハウジング・アソシエーションの胎動期

第4章 公営住宅から社会住宅へ

第5章 ハウジング・アソシエーションの活動の多様化

第6章 公営住宅移管とハウジング・アソシエーション

第7章 フォイヤーへの取り組み

第8章 プレア政権の住宅政策とハウジング・アソシエーション

以下簡潔に内容を紹介したうえで、私のコメントを述べたい。

II 序章では、これまで住宅供給主体としてはとるに足るほどの貢献をしてこなかったハウジング・アソシエーションが、サッチャー保守党政権のとった公営住宅「残余化」政策のツケを払うかたちで、その後の政府に重用されてきた経緯が述べられる。但し19世紀にはハウジング・アソシエーションなる語は一般化しておらず、その前身を指す用語としては「非営利組織」が適当である。我々は「非営利組織」と聞くとすぐにNPOを思い浮かべがちだが、著者はこのNPOは用いず、非営利組織を「社会住宅の供給・管理に関わる一連のボランティア・オーガナイズーション」を指すものと限定している。(p7)

先ほど私は「とるに足るほどの貢献をしてこなかった」と云ったが、この通説を覆す研究が近年ピーター・マルパスによってなされ、本書もこれに依拠しつつ歴史叙述をしている。非営利組織に着眼して住宅政策を分析する本書にとって、本書第3章までは敢えて言うなら歴史的前提に当たる。それ故に私など歴史家は幾分の不満を覚えるのだが、著者の関心に従うならそれも止むを得ない。

第1章「非営利組織による住宅供給の起源」では、救貧院や慈善事業トラスト、モデル住宅会社、オクタヴィア・ヒルや田園都市・郊外都市、工業村などが縷々述べられる。全体として第一次大戦以前までの非営利組織による住宅供給は、マルパスによるとそれなりの実績があったという。第一次大戦は労働力を軍需工業に集中したから軍都では住宅が逼迫し、家賃が高騰した。グラスゴーの家賃ストはその象徴であったが、住宅政策では国家が初めて家賃統制と軍需工業従事者のための住宅建設に乗り出したこ

とが注目される。

この章の内容はそれぞれかなりの程度知られた事実なので敢えて紹介する必要はなく、二、三疑問を呈するに止めよう。先ず「救貧院」についてだが、我々歴史家はこれを「救貧法」と一体となった公的施設《Workhouse》を想起するのだが、本書で云うのはどうやらそれとは異なるらしい。原語で言うと《Almshouse》で、これは私設のまさしくボランティア施設だったらしい。この辺りは是非ともその異同を注記してほしい。

二つ目は「工業村」で、これはフランスの「労働者都市」を想起させて誠に興味をそそられる。社会経済史学の方ではこうした「従業員のための福祉事業」をパテルナリズムとして捉えるのが常道であり、そこに経営者の労働者陶冶と規律化の意図が込められていると見るのだが、イギリスではそうした「隠れた意図」はなく全くの慈善としてなされたのだろうか。今ひとつ追求されてしかるべきだろう。

第2章「公営住宅モノポリー期と非営利組織」では、地方自治体が本格的に労働者庶民のために住宅建設に着手する一連の立法化がなされたことが述べられる。イギリスでは周知のようにスラムクリアランスが執拗に展開されるが、それでもなお不十分であった。つまり1930年代にはスラム居住者がおよそ300万人と見積もられたが、そのうち新規住宅に移住できたのはその3分の1に過ぎなかったという(p35)。ところで戦間期イギリスの住宅事情を概観するなら、民間セクターによる供給が90%で、公共セクターは10%に過ぎない。さらに民間セクターの内訳では賃貸住宅は頭打ちであり、持家が大きく増加したのである。それは比較的裕な中産層が田園都市などに持家を取得したためであった。住宅組合などが資金を提供したことも一因である。

肝心の非営利組織は家賃統制が続くなか不振をかこっており、既存住宅の改善や管理などに活動域を見出していたようである。但し1935年住居

法で初めてハウジング・アソシエーションなる語が使用され、その全国連合も組織された (NFHS)。

第二次大戦後になると再び激しい住宅不足が生じた。復員兵や結婚ブームなどの需要増加と反対に戦災で多数の家屋が損壊した供給不足がかさなったためであるが、地方自治体は前にもまして住宅建設に尽力した。だがこの時建設されたのは高層フラットやプレハブなど安普請のものが多く、後に新たな住宅問題を惹起することになる。第二次大戦後の民間セクターの基調も持家建設であり、加えて本来は民間賃貸住宅に供されていたものが、政府の家賃政策の失敗で放出されて持家となったものも無視できないという (p45)。こうした状況下で非営利組織たるハウジング・アソシエーションは新規住宅供給では見るべき成果をあげえず、依然として特別ニーズ (高齢者や障害者など) に応えることや、都心部のスラムクリアランスを拒否した既存住宅の改築などに存在意義を見出そうとしていたという。また 1960 年代になると保守党は「地方自治体による賃貸住宅供給の独占状態に強い懸念を抱き」 (p49)、ハウジング・アソシエーションに期待を寄せたという。

この章を読んでの疑問はタイトルにある「公営住宅のモノポリー」という表現は適切かということである。見てきたように確かに第一次大戦後から第二次大戦後の 1950 年代半ば頃まで、住宅供給の主要部分は地方自治体によりなされたことは疑いないが、民間セクターとくに持家供給もそれと並んで重要であったから、「モノポリー」というのは些か誇張であろう。表 2-2 「イギリスにおける住宅所有形態」 (p44) はそれを雄弁に物語っている。1945 年から 79 年にかけて公共賃貸は 12% から 32% へ、持家は 26% から 55% へ、民間賃貸が 62% から 13% へと推移している。「賃貸」住宅の供給に限定するならば、確かに民間から公共へと大転換が起こった、といっても差し支えないが、表題のごとく表現されると民間・持家の大きな流れが薄められてしまうと思うが、如何だろうか。

第二には、フランスでは容易に進まなかったスラムクリアランスが、イギリスでかくも広範囲に長期に亘って展開されたことの意義である。不衛生で不適格な住戸でも借家人には居住権がある。これは人権のひとつである。あるいは大家や土地所有者は、土地や建物の取用には簡単には応じないから、スラムクリアランスには膨大な手間とカネ（補償）が要ることは明らかである。ましてや私的 land 所有の強いイギリスで、実際のスラムクリアランスはどんな具合に進められたのか、歴史家としては是非にも聞きたい論点である。これはその後の都市再生事業についても当てはまる論点である。

第3章は、1970年代に政府財政の逼迫が公的支出の切り詰めを強要し、国庫からの補助金が新規住宅建設から赤字補填へと変更される過程が叙述される。保守党は地方自治体の公営住宅供給を止めさせる受け皿として、ハウジング・アソシエーションを後押しするという。公営住宅の終焉はよく知られているように、1979年サッチャー保守党政権の「公営住宅払い下げ」（購入権）政策によって断行された。居住者に市場価格の33%から最大では50%もの値引きで公営住宅が払い下げられ、持家化された。同時に低所得者層には個人へ「住宅給付」が与えられることになったが、その額は年とともに増大し、結局「小さな政府」を目指す目論見は頓挫するという。公営住宅から持家へという趨勢の前に、ハウジング・アソシエーションは逆に活躍の場が狭められたという。

この章で強く疑問を覚えたのは、前章でも登場したが、本章でも繰り返して叙述される「地方自治体による独占的な賃貸住宅供給体制に反撥した保守党政権」（p59）とか、「それ（公営住宅払い下げと持家化）は、地方自治体の権限を縮小し、かつ住宅供給の市場化を図る上で最も効果的な手段であった」（p64）という章句である。既存の公営住宅の払い下げが「住宅供給の市場化を図る」ことは、確かに中古物件の流通を考えればあり得るかも

しれない。それよりも、保守党政権が地方自治体の公営住宅供給を独占的だとして非難したり、敵視する真の理由は何か。地方自治体が労働党の地盤だからだろうか。著者の見解を是非にも聞きたい。

私は次のように愚考する。まず地方自治体と公営住宅供給を分けて考える必要があろう。地方自治体に対し保守党が反撥するのは、恐らく中央政府に対し独自の権限をもっているというイギリス政治構造に関わるのではないか。19世紀後半にはフランスではこうした事情を「自治体社会主義」と呼び習わしていた。他方、保守党が公営住宅を批判する理由は恐らくは階級的な観点からであろう。この点でE. アンデルセンの説くところは示唆的である。つまりイギリスは彼の云う三つの福祉国家類型のなかでは「自由主義的で残余的な福祉国家」パターンである [E. アンデルセン 1990: p28-35]<sup>1)</sup> そこでは福祉は市場で生計の資を獲得できない者へ最低限度与えられるべきだという観念が支配的である。なぜならそこでは市場で財を成し生計の資を潤沢に得られる中間階級(中産層)が労働者階級よりも優勢で、保守政党などを通じてそうした政策実現を求めるからである。ところが現実のイギリス政治史では1920年代や第二次大戦後には労働党が政権の座につき、労働者大衆の利益になるような福祉施策を展開する。つまり福祉国家の在りようを規定しているのは階級関係なのである。

このアナロジーに立てば、前章で著者があっさりと述べている趣旨、すなわち何故イギリスが自治体による公営住宅供給の道を選択し、ヨーロッパ大陸諸国が非営利組織による社会住宅供給という方式を採ったかについては、「未だ解明されていない」(p40)という難問を解決するヒントがそこ

---

1) だがE. アンデルセンが次のように云うのはパラドキシカルで興味深いが、イギリスの事例には当てはまらないように見える。「福祉国家の行き詰まりは、よく言われているように社会的支出の負担が重すぎるからだというのが、真実はその逆である、過去数十年間の歴史によれば、福祉支出の最も多い国では反福祉感情が最も弱く、反対に支出の少ない国のほうでその反対感情が最も強い、というのが真実である。」E. アンデルセン著/岡沢憲夫・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房、1990 [2001] p36

にあるように思える。自由主義経済学（ポリティカル・エコノミー）の祖国のイギリスでは、拮抗する二つの階級の利害を反映して体制としての自由主義経済の盾の半面に、この体制では不利益を蒙る者への配慮が働いていたし、現在も働いている。それ故にブルジョワ秩序が危機に瀕すれば、労働者階級への譲歩がなされ福祉行政が進展する。公営住宅政策が展開した1920年代から1950年代半ばまではまさしくブルジョワ社会の危機的状況であった。大陸諸国とくにフランスで社会住宅が同じ時代に推進されたのは、フランスでは旧中産層（農民）や新中間層（都市のホワイトカラーやブティ・ブルジョワなど）の勢力が一貫して強く、労働者階級は少数派であったために、都市当局による直接建設（公営住宅建設）が強く抑制されたためであろう。旧・新の中産層は都市労働者のための住宅建設に税金が使われることを拒んでいたのである。

Ⅲ 第4章以下が謂わば本書のメインテーマである。第4章「公営住宅から社会住宅へ」では、サッチャー政権の公営住宅払い下げが思惑通りにすすまなかっただけでなく、深刻な問題、著者の表現によれば「社会的排除」を惹き起こしたことが縷々述べられる。確かに大幅割引と銀行ローンの助いで、1979年から数年間は公営住宅を買い取る者は多かったが、質の悪い住戸は売れなかったし、買いたくても経済的に無理な居住者（高齢者・低所得者・年金生活者など）も数多いたのも事実である。酷薄な表現に従えば「公営住宅の残余化」が生起したのであるが、それは地域の荒廃をもたらした。社会から「見捨てられた」人々、とくに若者がいびつなたちで社会に反抗を始めた。犯罪が頻出し、器物の破壊が横行した。ホームレスの激増もまた物言わぬ社会への抵抗なのであろう。またせっかく公営住宅を手に入れた者も、日本と同じように無理な住宅ローンを組んだがために支払不能に陥り、差し押さえられるケースが続出した（p76）。政府はあわてて民間セクター振興策を講じ、賃貸住宅市場活性化のスキームを作

成したがうまくゆかなかったという。住宅供給が伸びないで反対に「住宅供給」額は巨額に膨れた。「残余化」された住宅は修繕や改善もされず荒廃してゆく。こうした状況がハウジング・アソシエーションに活動の場を与えた。つまり「公営住宅大規模移管事業」LSVT や「住宅事業トラスト」HAT などが政府の後押しで始まり、公営住宅がハウジング・アソシエーションへと移管されてゆく。

第5章「ハウジング・アソシエーションの活動の多様化」や第6章「公営住宅移管とハウジング・アソシエーション」では、こうして移管された公営住宅のリニューアルとそれを含む地域全体の再生事業が叙述される。ハウジング・アソシエーションの仕事は基本的には「住宅供給・管理活動」だが、それ以外の Non-Housing-Activity にも手を広げてゆく。その活動は実に多様できめ細やかで、驚きを禁じえない。表5-4と5-5 (p100-101) はその詳細だが項目だけでも紹介しておこう。地域経済対策、コミュニティ・ビルディング、犯罪撲滅と環境活動、ケアとサポート、教育と子どものレクリエーション、保健と疾病予防などである。これらは主に荒廃地域に住む「見捨てられた人々」への支援だが、より具体的に「都市再生事業」への関与もすすむ。その制度は複雑すぎてとても詳述できないのだが、「団地再生チャレンジファンド」などの公的資金を得てハウジング・アソシエーションがロンドンやメトロポリタンの住宅改善のみならず、包括的経済社会問題への取り組みを進めているさまが活写される。

またハウジング・アソシエーションとは別に「地域住宅会社」による公営住宅の改善・リニューアルも大規模になされているという。著者は独自にアンケート調査を実施し、その都市再生事業をバーミンガムについて細かに叙述している。その詳細は書評では伝えられないが、その計画から実施に至る民主的なプロセス (図6-6 p145) は恐らく我が国の実践家には大いに参考になるだろう。その結果バーミンガムのある地域の公営住宅は



《Decent Home Standard》に合格し、多くの住民も満足して生活できるようになったという。

以上かなり荒っぽく第4章から第6章までを要約したが、サッチャリズム市場原理主義のもつ弊害が的確に捉えられ、同時にそれを克服するハウジング・アソシエーションなどの試みも精力的に進められていることが分かった。私などは「公営住宅の残余化」がすすみ、その住民は団地ともども見捨てられたのかと思っていたが、包括的再生事業がこれほどの規模でなされているとは本書を読むまで知らなかった。

この部分でも二、三の疑問というか注文がある。先ず表4-4 (p82)の「居住不適格住宅」と「貧困住宅」の定義である。その註には「貧困住宅とは、居住不適格住宅、実質的な修繕の必要な住宅、最低限の設備等の近代化が必要な住宅のいずれかに該当する住宅」とあり、文章としても不明瞭であるし、定義としても不完全である。「いずれかに該当する住宅」ならば分類そのものが意味をなさないだろう。

第二の疑問は「地域住宅会社」とハウジング・アソシエーションとはどう違うのか、ざっと読んで理解できなかった。自治体のなかにはハウジング・アソシエーションを「政府のコマ」と見なしてこれに不信感をもつものがあつた (p127) から、別の選択肢が必要だったというが、公営住宅の管理や荒廃した地域の再生事業など、活動内容はハウジング・アソシエーションと酷似している。単に呼び名を変えただけなのだろうか。

第三には前述した指摘と重なるのだが、これらの章でも地方自治体への批判が随所に出ており、著者もある意味では保守党の主張を受け容れているのかと思われた。曰く「本来こうした問題に対応する責任のある地方自治体も単独でこれらの問題解決に当たるキャパシティをもちえず、ハウジング・アソシエーションは活動を多角化する必要に迫られた」(p114)とか、「大規模な独占的供給体（地方自治体）による官僚的かつ非効率的な住宅供

給・管理体制」(p123),あるいは「住民はこれまでの自治体の不十分な住宅管理や官僚的なやり方に不満を持っており・・・」(p146)云々である。もしこれまでの地方自治体による公営住宅供給が指摘されるような弊害や不備をもっているのなら、一節を割いてでもきちんと批判さるべきであろう。それらは政治的な見解とは区別されねばならないと思うが如何だろうか。

Ⅳ 第7章「フォイヤーへの取り組み」は住宅政策プロパーというよりは、ハウジング・アソシエーションの社会活動への取り組みであり、著者の問題関心の拡がりを示している。「フォイヤー」とは元はラテン語で、フランス語に入ったコトバである。著者は言及していないのだが *foyer* [fwaie] とは和仏辞典に拠れば「暖炉や炉辺」を指し、そこから「家族が住む家や家庭」を指し、更に「特定の人々のための集会場や憩いの家」を意味する。この語はその運動とともにフランスから入り、イギリスではとくに25歳以下の青年ホームレスに「宿泊施設を提供し、自立生活を営むための支援サービスを行う施設」を意味する (p161)。著者はこの運動にもハウジング・アソシエーションが関わっているところからその概要を伝えるとともに、個別事例を引いて紹介しているし、自身でも聴き取り調査なども行っている。その活動は多彩で表7-14 (p173)にあるように、職業斡旋のみならず職業訓練や教育的活動、進学情報の提供から更には子育て支援まで幅広い。

この部分はまさしく現状報告であり、評価や判断は難しい。だが我が国の状況に鑑み示唆的である。我が国でも1980年代末から90年代にかけて新自由主義の経済政策が採用されて、日本的経営は原理的に否定され、リストラが吹き荒れ、効率と採算重視の経営がどこの事業体にも浸透した。この過程で我が国では壮年層を中心に過労死と自殺が増加し、家庭の崩壊がすすみ、犯罪が低年齢化した。心を病む青少年が社会に出るのをためらっている。「NEAT」の増加はそのことを正直に社会に訴えており、大人

達はその声に耳をかさねばならない。そうした問題関心をもつ者にこの部分は示唆的である。

第8章「ブレア政権の住宅政策とハウジング・アソシエーション」はまさしく現状報告である。そこでは「住宅政策の終焉」が批判される。確かに半世紀前のように住宅の量的不足は解消されたが、サッチャリズムの浸透による「二極化」がすすみ、「持たざるもの」ないしは「持てるもの」への梯子を踏み損ねたものが、全社会的規模で新たな社会問題を提起しており、住宅のみならず包括的な取り組みを求めていることが力説される。

以上本書を掻い摘んで要約した。本書は基本的には1988年住居法以後のイギリス住宅政策を考察したものであり、現状分析の書である。したがって第3章までの歴史的部分はやや深みにかける記述であることは否めない。それはスラムの不衛生や過密居住などの状況が殆ど語られていないことや、新たに建設される住宅の設備や広さ、環境など具体的な叙述にかける憾みがない訳ではない。しかし全体の構想もよく、何よりも文章が明晰で分かり易い。誤字や脱字などケアレスミスが少ないのにも感心した。(但し次の一点は案外に見逃しできないミスかも知れない。「コストレント」の注記11)がp52にあるが、「・・・借家人に家賃として貸すシステムを利用した住宅」は初めは何のことかさっぱり不明であったが、「貸す」が「課す」の誤りであることに気づいて諒解した。)

本書の意義は後半のハウジング・アソシエーションの多彩な活動を細かに観察した部分にあらう。この非営利組織が住宅供給・管理という枠を超えて、何らかの意味でハンディキャップを抱えた人々をさまざまに支援している活動には驚嘆した。歴史的に見ればイギリスは弱者を排除する傾向が顕著だっただけに、ハウジング・アソシエーションのきめ細やかで民主的なやり方は、確かにともすれば官僚的で冷たい「オカミ」の福祉サーヴ

## イギリス住宅政策と非営利組織

イスを体感している我々日本国民には新鮮な驚きである。

最後に老婆心ながら先学の立場から助言を云えば，制度や機構，団体などの原語表記には是非日本語表記をつけることを勧める。書き手からすれば簡略な頭文字表記は便利だが，読み手しかも事情不案内の日本人の読み手にとって，英語の原文表記は不親切に見える。本書が NPO など非営利組織に関心ある人々に広く読まれることを期待して筆を措きたい。

[日本経済評論社 2005年 226頁]

(2005.5.7脱稿)