

## D. ドニソン・C. アンガーソン『あすの住宅政策』

大和田建太郎訳，ドメス出版，1984年刊。

内 田 勝 一

(早稲田大学法学部教授)

### I

1975年から1980年までイギリス政府の補足給付委員会 (Supplementary Benefits Commission) の委員長をし、現在はグラスゴー大学の都市・地域計画学部の教授をしているディビッド・ドニソン教授 (P.V. Donnison) は、クレア・アンガーソン講師 (C. Ungerson, ケント大学社会政策・行政学講師) と共同して、*Housing Policy* を1982年に著わした。同書はイギリスの住宅問題と政策の現状および将来を専門家以外の人々を対象として論じた概説書であり、大和田建太郎氏により翻訳がなされ (あすの住宅政策—すまいの平等化へ—ドメス出版, 1984年)、我国においてもすでにいくつかの書評があり、そのいずれもが同書を高く評価している<sup>1)</sup>。ドニソンは住宅問題、社会保障の専門家であるが、1967年に『住宅の行政 *Government of Housing*』という専門家向けの概説書を出版しており、本書は形式的には同書の改訂版であるが、旧書の一部が本書の第3章ないし第6章および第9章に残っているだけで、実質的には新たな著作と言うべきものである。

イギリスの住宅問題、住宅全般についての概説書を著わすにふさわしい者としては、ドニソン教授のほか、都市計画の専門家としても有名なカリングワース教授 (J.B. Cullingworth) がいる。彼は1960年代に、*Housing Needs and Planning Policy* (1960)、*Housing in Transition* (1963)、*English Housing Trends* (1965) などの著作を著わしたのち、1966年に *Housing and Local Government* という住宅の分野における地方自治体の役割を中心にした大変優れた概説書を出版した。その後も、中央住宅諮問委員会 (Central Housing Advisory Committee)、家賃割引および家賃手当諮問委員会 (Advisory Committee on Rent Rebates and Rent Allowances)、スコットランド住宅諮問委員会 (Scottish Housing Advisory Committee)、イングランドおよびスコットランド住宅政策レビュー (English and Scottish Housing Policy Reviews) などにおいて、イギリス住宅政策の立案に深くかわかり、また *Housing and Local Government* の改訂と展開とを試みてきたようである。しかし、トロント大学への移籍により、結局 *Essays on Housing Policy* を197

9年に出版するに止まり、住宅政策の包括的な概説書を著わすことができなくなってしまった。このような状況の下では、ドニソン教授以外にイギリス住宅政策全般の総合的な概説書を著わすことのできる者はいない。本書はドニソン教授の豊富な知識と経験とにもとづき著わされた現在のイギリスで最も優れたイギリス住宅政策の概説書であり、翻訳には最もふさわしい著作である。かような著作をいち早く翻訳された大和田建太郎氏には敬意を表したい。

## II

まず本書の構成をみておこう。本書は3部17章から成っている。第1部「問題と政策」では、住宅問題、住宅政策とはなにかを、需要、ニーズ、住宅供給のあり方という側面から考察し、西ヨーロッパの住宅政策の流れを社会的住宅政策からより包括的な住宅政策への展開と位置づける。なお、東ヨーロッパの住宅政策の歩みは第6章で論じられている。第2部「イギリスの住宅」は、イギリス住宅問題と住宅政策を都市経済のなかで位置づけ、第2次大戦後の住宅、都市計画政策の進展を記述する。第3部「対応のための課題」では住宅の全般的な不足と陋巷という古い問題は解決されたか、解決しうる範囲内にある。今後の問題は、①住宅保有形態間の財政的公平性の問題、②都市のなかでの住宅の立地、環境の問題、③貧困者、家なき人びと（Homeless）などの少数派の住宅ニーズにこたえらるという3点であるとし、そこに焦点を絞

り考察を加え、最後に今後の政策のあり方とそれに携わる自治体のあり方を論じている。なお、本書の冒頭の日本の読者へでは、1981年以降のイギリス住宅政策の主要な動向が略述されている。

## III

以下では、「あすの住宅政策」と「住宅の行政」との比較を中心にして彼の住宅政策論の特質、とりわけ、この15年間の変化を検討しよう。なおドニソンは、本書とほぼ同時期に都市問題、都市経済を対象とした *The Good City* を Paul Sato と共著で、1980年に発行している。また、今日のイギリスにおける貧困問題を論じた *The Politics of Poverty* を1982年に著わしているが、住宅政策、住宅問題に直接関連するところはない。

1967年に著わした「住宅の行政」の内容を紹介しておこう。同書は2部から成り、第1部は住宅の政治経済学、第2部はイギリスの住宅政策であった。第1部は住宅問題と住宅政策の理論的な論点を取扱っていた。政府に住宅問題があるとか、政府は住宅政策を有するというとき、それはどのような事柄を意味するのかをまず問う。住宅問題として、住宅戸数、新規建設量の不足、家賃や住宅ローンなどの住宅支出の問題、住宅をめぐる社会的公平の問題などを挙げる。住宅政策には、住宅建設の促進あるいはそのコントロール、住宅の規模、面積などの拡大、住宅の分配をめぐる不公平の是正、住宅をてことした経済成長の促進など

があるとする。このような住宅問題や住宅政策の性格や解釈を決定するもの、あるいはそれらの優先順位を決定するものはなにかが第1部で検討された。

第1部の4つの章は、住宅問題の性質を論じる第1章住宅問題、第2章解決の余地、第3章西ヨーロッパにおける政府の役割、第4章東ヨーロッパの住宅から成っていた。

第2部はイギリスの問題を多面的に取扱っていた。第5章住宅政策のコンテキストでは住宅事情の特徴、第2次大戦後の政府の役割を論じ、第6章イギリス住宅市場では、持家、公営住宅、民間借家の3つの住宅市場がどのような人々のニーズを充しているか、あるいは充していないかを考察する。第7章住宅への支払い、第8章住宅計画、第9章住宅、土地および計画は、現状分析をおこなう章であり、それぞれ住宅投資、住宅支出、住宅の物理的状態、住宅建設計画、都市計画的な問題点を考察している。第10章ロンドンは、ロンドンの住宅問題とあるべき政策を論じた箇所であり、65年3月に発表された大ロンドンにおける住宅、社会条件の検討とその改善に関するミルナー・ホランド委員会の報告 (*Report of the Housing Greater London. Cmnd2605*) にもとづいている。第11章研究と政策では、政府による住宅の調査研究活動が住宅政策の立案に与えた影響を考察し、第12章で結論を導いていた。

#### IV

(1) 「住宅の行政」と比較したとき、本書

の総論的考察の部分には以下の特徴がある。

第1に、本書では前著とは諸外国との比較の視点が異なっていること、またイギリスを中心にして議論を進めていることを指摘しておきたい。前著では、西ヨーロッパ諸国における政府の役割、東ヨーロッパ諸国の住宅政策をそれ自体として取扱っていた。しかし本書では、第4章住宅市場への最初の介入、第5章包括的な責務の遂行へという構成からわかるが、西ヨーロッパにおける住宅政策の3型態を強調する。第1のものとして人口が急増しながらも貧弱な経済をかかえる政府は産業を発展させることに専念しており、サービス産業や小規模企業、非公式および家庭経済を軽視しがちであり、住宅は低い優先順位しか与えられていないとする。第2の「社会的住宅政策」は政府の役割は国民のなかの特定集団への支援と「一般の市場」でみずから住宅をまかなえない人びとの援助を目的とする。第3のタイプとしてより「包括的な住宅政策」を挙げ、一般に住宅政策は第2のタイプから第3のタイプへ移行するとしており、住宅政策の類型的区別に重点が置かれている。第6章ヨーロッパ東側諸国の住宅は旧著第5章と同じ標題ではあるが、旧著ではチェコスロバキアとポーランドの特色につき論じる部分もあったが、本書ではそれらの箇所は削除され、共産主義者の出発点、中央計画の政策、新しい展開、むすびという節から成っており、ここでも理論的な分析に重点が置かれている。本書第2部以下でなされるイギリスの問題についての序論的な考察であり、比較研究ではないと評すべき

である。

第2に、住宅問題と住宅政策との関連についての議論がより明快になっている。本書は第1部「問題と政策」において、住宅をめぐる問題と政策の性質を述べたうえで、需要とニーズを住宅の供給に対比させ、政府の住宅市場への介入は、包括的な責務の遂行へと進展することを明らかにしている。旧著では、住宅問題の性格の急激な変化に留意すべきとしつつも、住宅を必要とする人口を確定し、その人口により形成される独立の世帯数を問い、必要な住宅の戸数、あるいは建設すべき建物を住宅問題と理解していた。(20~38頁)また旧著第二章解決の余地では政府の住宅市場への介入の正当性を各国の状況に照らしつつ論じていたが、本書では、介入の必要性、正当性は当然のこととして特段の議論はされていない。15年間における住宅問題の変化、住宅政策のあり方についての議論の進展を読みとることができる。また本書ではドニソンは住宅問題と政策とについて、前著にはなかった一般的な論述をおこなっているが、住宅問題研究の発展をみることができる。

第3に指摘すべきことは、前著と比べ、「包括的住宅政策」と「社会的住宅政策」との対比が一層明確になったことである。「包括的住宅政策」の特徴として以下の9点を挙げる(これは旧著99~101頁と全く同じ)。  
①住宅の分野で充たさるべきニーズは全国を対象とし、包括的な方法で明確にされ、討議される。  
②政府の住宅プログラムは包括的に定義され、変動はあっても、政府によりその実現が保証される。このプ

rogramでの政府の分担は建設業者など他の投資家によって充すことのできない残余のニーズの充足をめざす「限界的」な介入ではない。  
③政府は必要とする建設の水準を維持するために利用できる資金を確保するため、十分な量の貯蓄を確実に統制する。  
④政府は住宅の総生産を単に予測するだけでなく、積極的にコントロールし、このプログラムを経済のほかの部門と関連づける。それゆえ、政府は住宅の生産を拡大あるいは抑制し、相応の世帯が新築住宅を確実に購入もしくは賃借できるようにする責任を負う。  
⑤政府は新築住宅の生産量と地理的分布を経済全体、とくに、そのなかの特定の産業と地域の全般的発展と結びつける手段をもつ。これは変貌する社会では困難な仕事であるが、雇用、人口および世帯の増加と分布を予測し、またこれらの趨勢と住宅、交通および土地利用形態などの需要との相互関係を示すための組織的でより効果的なこころみをする。  
⑥住宅政策は新築住宅の配分だけでなく、既存住宅の配分、老朽化した住宅とその周辺環境の改良など全住宅ストックの利用と維持とにかかわる。住宅不足地域での家賃規制、改良が必要な住宅に住む貧しい人々を援助するため補助金が必要となる。  
⑦政府は新築住宅の水準、タイプ、大きさをコントロールするための十分な手段をもつ必要性を認識しなければならない。  
⑧これらのプログラムを遂行する建設業の発展をはかるため、政府はその技術や組織、全般的効率を改善する責任を負う。  
⑨政府はこれらの責任を遂行するため、かなりの規模の調査研究を手がけ、推

進し、また利用する。ドニソンは、これらの特徴をもつ包括的住宅政策が今後のあるべき政策であるとしており、わが国のあり方と比べると興味深いものである。

なお本書はヨーロッパにおける最近の住宅問題、住宅政策の主要な動向を、①量から質へ、生産よりは配分の問題へと移ったこと、②住宅保有形態の変化、とりわけ持家所有の進展および持家と借家のあいだに位置する新しい保有形態の発展、③インフレに対応するための諸施策の必要、④住宅の過剰と他方での不足を挙げ、保有形態や経済上の立場、環境、利便性がしだいに重要な役割を演じるようになってきているという。我国の今後の住宅政策のあり方にとっても関連が深い事柄である。

(2) 前著の第2部はイギリスの住宅政策、本書の第2部はイギリスの住宅と題され、いずれもイギリスを中心に議論を進めている。前著では、「住宅市場」、「住宅財政」、「住宅計画」、「住宅・土地・計画」、「ロンドン」、「研究と政策」の各章からなり、住宅に関連する事柄を広く論じていた。しかし本書は、「都市的背景での住宅」、「さまざまな住宅」、「住宅政策・課題の明確化」、「新しい時代、新しい政策」、「実績と展望」、「将来の課題」の章から構成されており、現代イギリスにおける住宅問題の性格を明確にし、それに対する政策の内容を記述するという方法を採用し、問題と政策との直接的な関連づけが中心となっている。

本書第2部では住宅を都市の背景のなかで、都市経済全体と関連づけ、イギリスの

多様な都市について住宅問題を典型的に論じている(7, 8章)。そこでは都市の産業構造と労働者の職業とに焦点をあて考察しているが、ドニソンの *The Good City* の第2部での議論を要約したものである。参考のため同書第2部第5章から第12章の題名を掲げておこう。「労働市場における全国的な傾向」、「都市のパターン」、「多様な種類の都市」、「都市から人々」、「インナーシティの失業」、「中部イングランド地方」、「教育：原因か結果か」、「栄光への道」である。本書第2部の9章から11章は戦後イギリスの住宅政策史の概論であるが、同様の問題を取扱った旧著第5章を展開させた部分である。本書では住宅を土地政策史との関連で論じた、旧著第9章「住宅、土地、計画」に該当する箇所は存在しないが、*The Good City* の第1部「イギリスの都市計画、1947年の連立」、「連立の解体」、「社会政策から空間」の3つの章がこれを補うものである。この意味で、同書は本書と一体として理解されるべきである。

(3) 第2部の最終章は「将来の課題」として、民間借家、住宅協会、公営住宅、持家の各部門につき将来の課題を簡単に述べ、第3部「対応のための課題」で当面する3つの課題群を詳細に論じている。前著と異なり、当面する課題への対応という視点が明確にされている。三つの課題をみていこう。第一の課題は、住宅の保有形態と財政である。

政府の補助金、交付金、住宅ローンの利子にかかわる税金控除、選択的住宅ローン

補助制度などにより、政府の負担する住宅財政支出が異なる住宅保有形態にある人々の間で公平に享受されているかが問題であるとし、将来の改革方向として、次のような社会的目標を挙げている。①どんな人でも少なくとも最低基準を備えた住宅に住めるよう、補助すること。②補助金を公平に配分すること、少なくとも累減的な配分にならないようにすること。③異なる質、タイプ、ひろさなどの住居、保有形態、立地のあいだで、十分な選択の余地があること。④個人の自由にたいする官僚的干渉を最小限にとどめること。である。かような認識はドニソンだけでなく現代イギリスの住宅問題、政策の研究者に共通しているものである。保有形態の如何にかかわりなく、世帯所得との関連において公正構成な対価で、適切な性能を具備した住宅を居住に不安のない安定した状態で取得できるようにすることが、政策目標とされているのである。

つぎに、劣悪な住宅事情は不平等な所得と資産の配分に由来する貧困の産物であり、これを解消することが第二の課題とされる。第14章「まずしい人びとのニーズ」では、平均的な市民が享受しうるイギリスの住宅システムから排除された人びとの問題を取扱う。まずしい人びとへの住宅費補助のなかにおいては包括的な単一の住宅給付の必要性を強調している(ドニソンの *The Politics of Poverty* の184頁以下は *Housing Costs* と題し住宅給付制度を論じている。なおこの点については、訳者ノートでも触れられている)。つぎに、持家所有者のなかでのまずしい人々、とりわけ、貧困で老

齢の持家所有者の住宅修繕が困難な状況を明らかにしている。最後に、放浪者など定まった生活様式のない人びとも援助を受ける権利を持つとし、第16章では1977年の住宅(住宅喪失者)法を中心にして、家なき人びとへの住宅供給が制度化された歴史的背景を明らかにしている。ここでは問題は政治的なことからであること、およびマスコミ、圧力団体、政府、地方自治体の連携の役割の重要性を強調している。

第3の課題は都市経済の衰退、失業、貧困が特定地域へ集中していること、不良公営住宅ストックの老朽化などから生じる誰も居住することを希望しない「空き住戸」(15章)の問題である。この結果としての住宅地の階層化、国民の社会的分裂に対応するため、ドニソンは、①自治体はその責任で充足すべき住宅のニーズや需要の範囲を拡張するという点での包括的な政策、②これらニーズを充すべき住宅(持家、賃貸、大小の規模の住宅、家具付きと家具なし)の供給をより包括的にすべきこと、③これらの目的を達成するために計画、交通、雇用、教育、課税評価などをふくんだ住宅政策やプログラムが必要であると説く。わが国とは課題が同一ではないが、彼の展開した将来の住宅政策のあり方についての議論は我々にも興味あるところである。将来の展望が重視されている点は前著と異なる点である。最後に、これらを要約した17章結論で本書が、終わっている。

## V

「最も早く産業革命の影響を受け、従って最も早く住宅問題のために悩まされた英国は、其の採った政策の進歩的な点に於て、且つ社会の要求を正しく了解して大胆に実行したる点に於て、世界の住宅政策に最も多くの影響と教訓とを与えて居る<sup>2)</sup>」として、イギリスの住宅政策の研究がわが国でも進められてきた。わが国の住宅政策の基調が住宅の量から質へと転換しつつあること、都市問題、環境全体のなかで住宅問題を把握するという視点が導入されてきたこと、住まい方や国民の住まいに対する意識、住居観などの住まい文化研究の必要性が唱えられていること、「すまいは人権」というスローガンのもとで国民の側から住宅改革を進めようとする運動が高まっていることなどに影響をうけ、わが国でも住宅問題、住宅政策の研究が一層活発化しつつある。戦後の急激な都市集中、都市開発のなかで深刻な住宅、都市、環境問題を露呈したわが国の現状を改革するため、あるいは、住宅問題研究の体系的な整理<sup>3)</sup>をおこなうため住宅問題研究の先進国における研究状況を紹介するとしてイギリスや西欧諸国の住宅政策、都市計画の研究<sup>4)</sup>がおこなわれている。

このように異なる視点からではあるが、諸外国との対比においてわが国の住宅政策の特質や、住宅問題研究の進展の必要性が

説かれている。このような状況のなかで、「諸外国の体験と対比しながら、日本のそれをふりかえり、将来を模索する機会をもつ」というモチーフで翻訳されたドニソン教授<sup>5)</sup>のHousing Policyは、極めて時宜にかなったものであり、住宅問題、住宅政策に関心を持つ市民、学生、研究者、住宅行政担当者に広く読まれること、および本書がわが国の今後の住宅政策のあり方や住宅問題研究に大きな影響を与えることを期待したい。

## 注

- 1) 延藤安弘『建築文化』1984年12月号 157頁、海老塚良吉『住宅』1984年7月号82頁、戸谷英世『年金と住宅』1984年8月号26頁、無署名『健康保険』1984年8月号46頁。
- 2) 『英国の住宅政策』東京市政調査会(1927年)序文。
- 3) 早川和男『住環境の国際比較－住宅・土地政策が生活環境形成に果たした役割に関する研究』トヨタ財団助成研究報告書 1984年まえがき。
- 4) 住宅・都市整備公団企画部調査課『イギリスにおける住宅政策とその実施』1984年訳者まえがき (Peter Malpass and Alan Muric. *Housing Policy and Practice*, 1982の翻訳である)。
- 5) 大和田建太郎訳『あすの住宅政策』422頁。