

イギリス住宅政策の変容と社会的排除

小玉 徹

■ 要約

1980年住居法により住宅購入権が導入され、ハウス系の住宅は売却されたけれども、インナーシティのフラットは、維持管理がゆき届かないまま放置された。その後、公営住宅の他の管理主体へのトランスファーによる改良が試みられた。1990年代後半から、このプロセスにおいて2つの変化が生じている。第一は、トランスファーの主体が、住宅協会から地域住宅会社に移行しつつあるという点である。第二は、管理主体の業務内容が、住宅関連のみならず社会的排除の問題(犯罪、失業、教育など)にかかわるようになってきたことである。

マンチェスターの事例で明らかのように、以上の変化において要請されているのは、住宅政策と広義の都市計画との接合によるインナーシティの再生である。

■ キーワード

公営住宅移管、住宅協会、地域住宅会社、社会的排除

I はじめに

イギリスをふくめた欧州における住宅政策を検討する場合、重要なポイントとなるのは社会的排除をめぐる議論との関連であろう。たとえば欧州委員会は1998年、今後の方針として『EUにおけるサステナブルな都市開発』というレポートを提出している。その骨子は、つぎの4点であり、「社会的排除の連鎖を断ち切る」ために「都市における経済と雇用の強化」が重要な課題となっている。

- グローバリゼーションと経済の再構築への挑戦；都市における経済と雇用の強化とバランスのとれた都市システムの形成。
- 社会的包摂への挑戦；問題地域での経済の再構築、空間のセグリゲーション、社会的排除の連鎖を断ち切る。
- 都市環境への挑戦；ローカルそしてグローバル

なサステナビリティの構築。

- ガバナンスへの挑戦；財政ストレスと制度の再構築に対応し、変化をマネージする地域での能力を増大させる。

レポートは、社会的排除のさまざまな形態をあげつつ、これらがポスト工業化による労働市場の変容と関連していること、他の地域から隔離された「低質の住宅と貧困な環境において収入と雇用の見通しのない人々の集中地区」が形成されたこと、に言及している(European Commission, 1998)。

イギリスの場合、これまでの劣悪な住宅地の改良から雇用と産業開発に比重を移したインナー都市地域法(Inner Urban Area Act)が制定されたのは1978年であり、民間投資を誘発すべく57の都市優先地域(Urban priority area)が指定された。その後、1980年代に入るとインナーシティ再生のため企業誘致や不動産開発に重点が置かれるよ

うになった。

保守党のインナーシティ対策は、どちらかといえば市場メカニズムを重視した“トリクルダウン”に依拠していたのに対し、ブレアの労働党は、内閣直属の社会的排除対策室を設置(1997年)、政策の焦点を住宅をふくめた構築物、各種インフラ、経済的競争力という観点から“人”へと移項させた。翌年には、低い技能、雇用の欠乏、隔離された状況、犯罪、貧困など相互に関連する問題に対するコミュニティ自身による挑戦のため、コミュニティ・ニューディールがパイロット的に事業化(荒廃した団地で4000人を上限とした17の近隣を選定)された。

小論の課題は、ポスト工業化にともなう社会的排除への対策とともに、住宅政策がどのように変容をせまられているのか、についてトレースすることにある。そのまえに議論の前提として、そもそも社会的排除の状況にある荒廃地区がどのように形成されたのか、について言及しておきたい。

II 脱工業化による荒廃地区の形成

1. 「希望格差階層」の出現

イギリスの就業構造は、1950年に鉱・工業、建設業が49.4%とサービス関連業の45.7%を上回っていたけれども、その後、1970年に前者は44.8%、後者は52%と逆転、1993年に前者は26.2%(後者は59.2%)へと大幅に縮小した。この産業構造の転換の影響を大きく受けたのは、ブルーカラーであり、そのなかでも十分な技能をもたない階層であった。

イギリスの失業率は、1970年代後半から4%台へと上昇し、1980年代には10%台にいたる。1984年の失業率を階層別にみると、専門職2.2%、中間管理職3.8%、熟練非筋肉労働者6.4%、熟練筋肉労働者8.7%に対し、半熟練筋肉労働者は11.2%、非熟練筋肉労働者は13.6%となっていた。

1970年代後半からの高失業は1990年代前半まで継続するが、1999年には6.8%へと下降した。しかし、男性のみについてみると、16~17歳の21.6%、18~24歳の12.5%と、若年層は平均値をかなり上回る失業率となっていた(TSO, 2000, p.76)。

就労支援サービスをしていたMSC (Manpower Services Commission)の調査によると、1970年代後半に失業者となった若年層の50%以上は資格を取らないまま退学するか、CSE(中学卒業)程度という状況にあった。一般にブルーカラーの文化として、子供に学問的な成功をするように仕向けないことが指摘されている。そのことは、たとえば宿題を平穏な環境で行なうための個室を確保しないことに表明されている。こうした傾向は、半熟練、非熟練筋肉労働者ほど顕著であり、大学入学者の内訳(1979年)において、半熟練と非熟練の筋肉労働者の子弟は、それぞれ4.5%、0.9%(専門職19.8%、中間管理職38.2%、熟練非筋肉労働者21.1%、熟練筋肉労働者14.7%)に留まっていた(Hudson R. and Williams A., 1995, pp.102-105)。イギリスの社会状況に詳しい林信吾は、ブルーカラーの気風について以下のように述べている(林, 2005, pp.135-136)。

金はないが、そのことをあまり惨めに思っていない。家を買いたいとか、老後がどうだとか、そういうミミッチイ考えで黄金を貯めるような暮らしぶりは、彼らの目には、それこそ労働者の風上に置けない態度だと映る。家のローンと子供の(私立学校の)学費に汲々としながら、コマネズミのように働く人生なんて、どこが楽しいのか。……親がこんな風であるから、子供たちも、勉強して出世しようなどというのは、むしろ浅ましい、みっともない生き方なのだと考えるようになる。労働者の子供は労働者になればよいわけだから、受験勉強など無縁の事柄だ。

半熟練、非熟練筋肉労働者の子弟が、高学歴へとよじ登る必要がなかったのは、これまで親と同様にブルーカラー職に就けたからである。しかし、

産業構造の転換とともに鉱・工業、建設業に関連する半熟練、非熟練の仕事は減少し、新たに増大するサービス関連業には女性の労働力が参入してきた。大多数の若い青年が社会のメイン・ストリームに参入できない、という問題状況が出現したのである。

2. 階層分離を促した住宅政策

以上、脱工業化とともに生ずる失業問題は、イギリスでは「希望格差社会」ならぬ「希望格差階層」という形で顕在化してきたことに言及してきた。パンダリズムや犯罪に悩まされる荒廃地区の問題は、「希望格差階層」の存在と深く関わっているが、そうした地区の形成には、イギリス住宅政策そのものの歴史的なプロセスが関係していた。

イギリスにおいて中央政府による住宅市場への大規模な介入が開始されたのは、公営住宅の大量建設を目標とした1919年住宅・都市計画法（アディソン法）の成立によっている。第一次大戦後の“塹壕のヒーローへの住宅”（ハウス系の公営住宅）には客間付きとそうでないものがあり、トイレ、電気、バスルームが完備されていた。

その後、自治体にスラム・クリアランスと再居住を義務づけるグリーンウッド法（1935年）が施行され、公営住宅の建設は、緑豊かな郊外から中心部の再開発地区へと切り替えられた。この時期に建てられた建物の大部分は単に実用性のみが重視され、階段をよじのぼるフラット構造で住環境も芳しくなかった。

両大戦間期の住宅テニユア別の階層構成（リヴァプールの事例）をみると、持家はもちろんのこと郊外の公営住宅、民間賃貸でさえも大半は熟練職工でしめられていた。したがって1930年代の政策がはじめて本当に住宅を必要としていた人々（半熟練、非熟練筋肉労働者）を対象とした、という意義は大きい。しかしながらこのプログラムは、貧困者をスラムであった場所に封じ込める

（containment）政策でもあり、1930年代後半には借家人の不満が露呈されてくることになった。

第二次大戦後、田園都市をモデルとして28ものニュータウンが建設されたが、それは既存の都市に悪影響をあたえた。高い費用をかけて移設される工場とともに暮らし向きのよい、良質の労働者（熟練筋肉労働者）が吸い取られることになった。

1950年代から60年代のスラム・クリアランスの際、コミュニティの絆は配慮されず、人々は強制的に移動させられた。このプロセスは家族やコミュニティのみならず当該地域のサービスや仕事にも計り知れない影響をあたえた。スラム・クリアランスによる中・高層フラットの公営住宅建設は、浪費、計画性のなさ、貧困なデザイン、住民との接触の欠如という点で、地方自治体の合法性を低下させ、多くのインナーシティのコミュニティに汚名を着せることになった。

1980年住居法により住宅購入権（RTB, Right to buy）が導入され、ハウス系の住宅は初期の段階で30～50%（のちに60%）、フラットについては70%（1986年以降）のディスカウントされた価格で売却された。この結果、1994年まで152万戸以上の公営住宅が売却された。このようなディスカウント率の格差は、郊外に建てられたハウス系に対し、インナーシティのフラットの売却が思ったように進捗しなかったことを反映していた。その帰結は、公営住宅の他のテニユアにくらべての“残余化”であり、さらに公営住宅の居住エリアの“限定化”であった（以上、イギリス住宅政策の歴史的な経緯については、小玉、1999を参照）。

表1は、イギリスにおける階層別のテニユアについて調査したものである。RTBの導入から10年を経過し、全階層にわたって持家が浸透しつつあるけれども、半熟練筋肉労働者の22%、非熟練筋肉労働者の38%は、依然として公営住宅に滞留していることが判明する。

表1 世帯主の社会経済グループ別テニユア属性(1991年)

(%)

	専門職	雇用者 経営者	他の非筋肉 労働者	熟練筋肉 労働者	半熟練筋肉 労働者	非熟練筋肉 労働者
持家	89	88	80	79	61	48
民間賃貸	9.6	9	10	7	14	10
公営住宅	1	2	8	12	22	38
住宅協会	0.4	0.6	2	2	3	3

出所：Lund, 1996, p.140.

III 荒廃地区の再生—トリクルダウンから ボトムアップへ

1. UDCによる都市再生の限界

サッチャーのもとで実施されたインナーシティ対策は、都市開発公社(UDC, Urban Development Corporation)による商業、産業、さらには住宅開発であり、同時にエンタープライズ・ゾーンが非住宅系の企業誘致のために導入された。これらのアプローチは、アメリカの再生計画で採用された梶子の原理に依拠しており、政府は、公的補助金1に対して民間セクターから4の投資が誘発されることを期待した。こうした企業家的な戦略は、民間所有の資産とその開発の実質的な規模拡大につながったけれども、社会的排除の広がりを縮小できなかった。たとえば、多くのインナーシティにおける社会住宅の待機リストは長いままであったし、そこでの労働人口に対して、新たな仕事はほとんど提供されず、失業は高止まりとなっていた。

UDCは1988年まで11都市で設立され、とくにバーミンガム、リーズ、シェフィールド、リバプールなど衰退した工業都市の再生が試みられた。ここでは、都市再生の「成功事例」として、しばしば採りあげられるマンチェスターに言及すれば、当市ではUDCのマンチェスター版としてCMDC(Central Manchester Development Corporation, 1988-96)が立ち上げられ、その主な目的は、衰退地区の土地と財産の利用を促進し、既存の建築物

と調和した新たな不動産開発をすることで、民間資金を引きつけ、環境を向上させることにあった。

最初、CMDCの対象となった地域の人口は200人程度であったが、1996年には、キャッスルフィールドなどCBDの内部と周辺部での新たな住宅開発、運河に沿って存在する多くの利用されていない倉庫の修復により、人口は3000人以上となった。バーミンガムやリーズでも、UDCによる放棄された商業ビルの修復は、大都市の中心部において新たなプロフェッショナルな人々の居住地域を創設し、ウォーターフロントと運河の周辺が資産化する潜在力を有することを証明した。

住宅市場は、しだいに自己充足的になった。当初、ほとんどの開発は、公的資金の補助を受けていたけれども、UDCがその役割を終えるころには、新たな住宅は補助なしで建設されるようになった。本来の新たな市場が創設されたのである(Robson, 1999, p.173)。

では、そうした住宅には、どのような人々が居住しているのか。表2は、マンチェスターの都心部に住む216世帯(そのうち5分の4は民間の住宅)について、その社会経済的な特徴を調査(1998年)したものである。回答者の3分の2近くは男性であり、35歳未満の若い世代が多く、未婚か同棲が7割以上となっている。民間住宅居住者の圧倒的多数は専門職と管理職であり、分譲住宅80%、民間賃貸85%と高い比率をしめている。その4分の1は年間収入が5万ポンド以上である。

表2 マンチェスターにおける都心居住者のテナユア別の特性

(%)

	民間分譲	民間賃貸	社会住宅
年齢			
16歳未満	—	—	—
16歳以上35歳未満	55	78	58
35歳以上55歳未満	24	18	28
55歳以上	21	5	14
性別(男性)	64	65	68
婚姻の状況			
独身	46	54	61
結婚	27	19	—
同棲	18	14	14
離婚	9	14	20
寡婦	—	—	5
雇用の状況			
筋肉労働者	4	—	23
熟練非筋肉労働者	4	5	19
専門・管理職	80	85	26
失業・退職	7	3	33
学生	4	8	1
世帯収入(年間)			
1万ポンド未満	2	8	38
1万ポンド以上30万ポンド未満	31	44	51
30万ポンド以上50万ポンド未満	40	24	10
50万ポンド以上	29	24	—

出所：Williams, 2003, pp.256-257.

かれらの約6割は市内で就業しているが、通勤手段に着目すると、民間住宅居住者は、徒歩と自転車の利用者と自家用車に依存する階層に半数ずつ分化しており、公共交通の利用者は分譲、賃貸ともに、わずか6%に留まっている。

以上のようにUDCは、民間資本を誘発することで住宅投資を活性化させ、都市中心部にミドルクラスを回帰させたものの、その恩恵は隣接する貧困なコミュニティにほとんど行き渡らなかった。実際は、成功した中心部の住宅のデザインの前提条件の一つは、それを取り囲む地域からの物理的な防御と分離であり、近隣に背を向けて仰々しくフェンスに被われていた。

都心部への人口回帰は、比較的若い独身男性に特化しており、今後、都心部が多くの人々にとって魅力的な場所となるためには、かれらが家族を形成し、世帯の維持がなされることが重要となる。ピーター・ホールらによる報告書(マンチェスターの都市再生の評価)では、家族形成にむけての問題状況について「若者を引きつける活気、街の生活、パーティなどの雰囲気は、小さい子供を教育し、養育する苦勞の多い仕事を担う夫婦にそぐわない。共同住宅での生活は制約され問題をはらんでいる。都心部の感じが悪く、危険で、教育システムも貧弱で、ミドルクラスの子供に有害な場合、そこで家族向けの住宅を探すことは困難

である」と述べ、以下のような提言をしている(Hall et al., 2004, pp.35-36)。

- 都市更新;これから再開発がなされる既成市街地の中間部と外周の地域に、プライベートな庭、近接し安全な公共空間、車による害のない安全な街路が備わったミドルクラスの家族向け住宅を供給する。
- 教育;郊外、小さい町と同様のレベルの保育所、就学前施設、小学校を提供する。
- 交通;学校や商店への徒歩、自転車ルート、公共交通を整備し、住民が車を必要とするときのため、その利用にも対応できるようにする。
- 安全;近隣住民が安全で社会的に融和した場所と感じられるように、統合的な警備により、社会的かつ監視的なプログラムを運営する。

2. 統一再生予算とコミュニティ・ニューディール

1980年代において、失業、地方自治体の財政危機、伝統的な労働者階級の家族崩壊は、貧困なコミュニティに危機的な状況をもたらし、大都市のインナーシティに該当するBrixton(ロンドン南部)、Toxteth(リバプール)、Moss Side(マンチェスター)、St.Paul's(ブリストル)では、暴動が起こった。1990年代後半には、2000の団地で失業、福祉手当への依存、犯罪の状況からゲットー化しつつある、との調査結果が明らかにされた。こうした状況のもとで、1990年代に入ると、政府はインナーシティ対策としてUDCのように地方自治体をバイパスするトップダウン方式ではなく、地方自治体、民間セクター、ボランティアないしコミュニティのセクターによるパートナーシップを重視するボトムアップ方式を模索するようになる。

1992年に導入されたシティ・チャレンジは、地方自治体の主導による31のパートナーシップに3750万ポンドを投入、これを梃子に10億ポンドの民間資金を誘引し、4万戸を上回る住宅改善、5万人への雇用確保、100万平方メートルの作業所、

2000ヘクタールの荒廃地の再生が実施された。

地方自治体の主導によるパートナーシップを効果的なものとするために1993年に導入されたのが、統一再生予算(SRB, Single Regeneration Budget)である。SRBは、各省に関連する20のプログラム予算をまとめたものであり、荒廃地区のさまざまな問題(住宅、学校、職業訓練、雇用創出、環境、治安、福祉)に対して、統合化された活動ができるようになった。SRBにより、中央政府における省庁間の縦割り行政が緩和されるとともに、地方行政においても部局ごとの機能的なサービスから当該地区ベースの部局の役割が強調された。

3期までの実績を示したものが表3である。1997年度に着目すると、住宅の建設、改良(3万6090戸)のみならず、雇用、教育、職業訓練、犯罪対策が実施され、これらの活動を担うボランティア組織とコミュニティ・グループのサポートがなされ、支出された4億5880万ポンドに対して約2倍の9億1100万ポンドの民間投資が誘引されている。

シティ・チャレンジとSRBの経験から、荒廃地区の再生には、物的ないし経済的な支援のみでは不十分であり、社会的な尺度の重要性がしだいに認知され、1997年、ブレア政府のもとで内閣直属の社会的排除対策室が設立された。さらにその翌年には、環境交通地域省によりコミュニティ・ニューディール(NDC, New Deal for the Communities)が導入された。4000人以下の17の近隣がパイロット地区として指定され、低い技能、劣悪な環境、隔離、犯罪と貧困など相互に関連する問題に対して、コミュニティ主導の統合的な施策が採られることになった。政策形式に関与したブリアン・ロブソンは、NDCの意図について次のように述べている(Robson, 1999, p.178)。

施策の眼目は、予め決められたプログラムでなく、サービスの受け手に焦点をあてたアプローチにある。たとえば失業している母子家庭の場合、彼女が求めている多面的な助成に、中央と地方政府の

表3 統一再生予算(SRB)の実績

	Round 1 1995年度	Round 1,2 1996年度	Round 1,2,3 1997年度
創出ないし保障された仕事数	39,320	78,380	107,530
プロジェクトからの恩恵を受けた生徒	531,900	687,860	968,760
資格を得る訓練を受けた人数	23,850	55,420	98,360
(対象地域への助成の結果として) 仕事を得た住民	21,270	33,910	40,960
新しいビジネスの開始	10,460	16,360	19,480
新規もしくは改良されたビジネス・商業フロア・スペース(m ²)	323,110	821,450	1,323,590
建設もしくは改良された住宅数	6,960	20,530	36,090
コミュニティ安全イニシアティブから恩恵を受けた人数	1,062,120	1,561,440	2,420,950
改良されたセキュリティを備えた住宅数	16,780	40,140	61,250
オープン・スペースのために改良・再生された土地の面積(ha)	320	650	770
開発のために改良・再生された土地の面積(ha)	180	270	450
改良もしくは再利用された建物数	420	1,660	3,910
支援されたボランティア組織とコミュニティ・グループ	5,410	13,010	20,500
民間資金の誘引	£263,000,000	£577,000,000	£911,000,000

出所：<http://www.detr.gov.uk/annual99/10.htm>

異なった部局から資金を提供することは不適切である。住宅、学校、職業訓練、チャイルド・ケアなど、彼女が直面している諸問題に対して、あくまでも彼女を主体とした効果的で統合的なサービスが提供されなければならない。

IV 公営住宅移管による荒廃地区の再生

1. トランスファーの変遷

統一再生予算とコミュニティ・ニューディールが適用される地区は、荒廃した公営住宅団地とオーバーラップする場合が少なくない。こうした団地は、1980年住宅法で導入されたRTBにより持家に転換されないまま放置されてきた。この荒廃団地を改修するために、1988年から開始されたのは、非営利のセクターである住宅協会(HA, Housing Association)に借家人の合意(Tenants' Choice)を経たのち、所有権を移行させる大規模な自主的移管(LSVT, large-scale voluntary transfer)であった。

当初、田舎と郊外の比較的に高質で資産価値

のある住宅にLSVTが適用され、イギリスでは1998年3月までに68自治体が保有する26万戸がHAに移管された。1990年代の後半から、かつての工業地域の都市部に存在する大規模団地が参入することで、LSVTは新たな局面をむかえた。ストックは価値がなく補修されていないため、改修にかなりの経費が必要であるのに、それに見合う家賃が徴収できない、という問題が生じたのである。さらに地方議会は、公的な責任のはっきりしない団体に公営住宅を移管することによる民主主義の欠落という問題に神経質にならざるをえなかった。HAの意志決定は、無給のボランティアで構成される理事会でなされるが、各理事は、地域住民により正式に選出されているわけではなかった。

保守党政府における1995年の団地再生基金(ERCF, Estate Renewal Challenge Fund、2000年で打ち切られる)の試みは、価値のない住宅ストックをかかえる都市自治体の問題を表明していた。資産価値のない住宅ストックを売却しても、自治体に負債がのこるが、基金はその負債を軽減した。さ

らに非営利の「地域住宅会社」(LHC, Local Housing Company)に団地を移管させることで、組織経営の専門家のみならず、地方自治体の議員と借家人代表も理事会を構成することになり、アカウントビリティは向上し、サービスに対する住民の意向が反映されるようになった。この方式は移管のオールタナティブな形態として奨励され1996年住宅法に挿入された。1998年からLHC方式は、LSVTにも導入され、HAよりも地域住宅会社に公営住宅が移管されることになった。

労働党のもとで刊行された住宅緑書(2000年)では、借家人の投票により移管が却下されたケースへの対応策として、LSVTとLHCにかわって2つの代替案が提起された。第一の選択肢はPFI(Private Finance Initiative)であり、所有権を変更しないで民間資金により住宅の改良ができる。第二は、住宅緑書が推奨する「公正な管理会社」(ALMO, Arm's-Length Managing Organization)であり、住宅を管理し(自治体による所有のまま)、政府のベスト・バリュウの査定に応じて借入と投資をする裁量を得ることになる(DETR/DSS, 2000)。このため向こう3年間の予算計画(2000年のCRS, Comprehensive Spending Review)では、2002年度に1億6000万ポンド、2003年度に3億ポンドが計上されることになり、公的資金と民間市場からの借入が自治体にとっての魅力となった。

労働党は2010年までにすべての公営住宅を政府の定めた「上品な住宅の水準」へと修築することをすべての自治体に命じており、そのために自治体は詳細計画(detailed plans)を2005年までに策定しなければならない。この計画は、政府のコミュニティ・プランの一部をなし、そのプランは広域行政団体であるリージョンごとの「持続可能なコミュニティ」として決定されている。「持続可能なコミュニティ」の主要項目は、経済的な繁栄、支払い可能な価格での上品な住宅、田舎の保全、快適な生活と仕事の環境、コミュニティの意向に基づく効

率で公正な統治、からなっている。

以上、トランスファーの変遷を概観してきたが、ここで留意すべきは、住宅の供給・管理主体が社会的排除の深刻な地域にかかわることによって、その活動内容の多様化をせまられた、という点である。SRBは、社会的排除のさまざまな問題に適應できるよう統一再生予算となっており、パートナーとなる住宅協会は、SRBの活動を補完することになった。またコミュニティ・ニューデールの適用されている地区においても、政府の再生事業の一環として団地の部分的な移管が可能となり、地方住宅会社にSRBないしNDCの予算が投入されることで、その活動領域は、住宅の修築のみならず人的側面にまで及ぶようになったのである(HAとLHCの活動内容の多様化については、堀田, 2005, 第5、6章を参照)。

2. 公営住宅移管の背景

では、そもそも公営住宅は、なぜ移管される必要性があったのか。長年、公営住宅の管理・運営問題に関与してきたLSEのアン・パワー(Anne Power)は、次のように述べている(以下、'Giant step backwards' *Guardian* 2000/4/12から引用)。

イギリス(Britain)において約1300万人は地方自治体の借家人である。しかるに公営住宅が支配的な区域の地方自治体の投票に選挙人の11%しか出向かないのはなぜか。借家人の60%はわずかな家賃であるか、まったく支払っていない状況にあるが、かれらは家主に対してほとんど影響力を行使できないのはなぜか。他のヨーロッパ諸国において、低所得者住宅が、このように運営されているところは存在しない。なぜわれわれは、そうってしまったのか。

二度の破壊的な大戦と世界で最も古い産業都市のスラムは、インナーシティにおける広範囲なビクトリア時代の長屋のクリアランスと、1万戸規模の管理の困難な公営住宅をもたらした。民間団体であれば、こうした規模での建設計画はしなかったであろう。

うが、われわれは頭でっかちで官僚主義的な住宅マシーンを作ってしまった。

アン・パワーは、「官僚主義的な住宅マシーン」を2つの側面から具体的に批判している。第一は、一般的に住民は彼らの家主である自治体の選挙に出向かないため、通常、彼らの声は聞かれず、ゴミ、落書き、あきびん、安全、修理など基本的な事柄が、政治的な事項より低く扱われている、という点である。

第二は、順番をまって公営住宅の借家人となるプロセスで、どのような住宅でいつ、どこに、という事柄を知らされず、住宅は借家人自身のニーズでなく、必要度に応じて割り当てるという原則から、20の申し出をしても19は拒否され、こうした状況では、人々が団地に適応し協力するような忠誠心と結びつきは崩壊し、社会的なゲッターを生み出してしまふ、という点である。

以上の観点からアン・パワーは、1986年からエスレート・アクションとして開始された新たな家主への移転を「住宅の改良に資本収入と民間ローンを活用でき、街路レベルでのサービスが可能となることから、投票では借家人の圧倒的な賛同を得られたのである」と判断している。

ただし、結果的に102の地方自治体が50万戸もの住宅を移転したけれども、その多くは5000戸の規模となっていた。この点、アン・パワーは、この3年間で社会的な状況の劣悪な諸都市における50の荒廃団地が「地域住宅会社」に移転したことに注目し、「その新しい会社は、ローカルで小規模、実行力がありコミュニティを重視しており、現場サイドで状況を変えていく機会を提供する」と評価している。

さきに言及したように労働党は2010年までにすべての公営住宅を移管し、修築するよう自治体に働きかけている。グラスゴーとバーミンガムでは、それぞれ10万戸の住宅を移管させることに

なるが、アン・パワーは、この過程でかつての地方自治体と同じような巨大組織が出てくることを危惧している。よく知られているように、グラスゴーは伝統的に借家人コープとコミュニティ・ベースのHA (CBHA)の活動が盛んな地域である(この点、小玉, 1999を参照)。「市のリーダーは、広域的な都市レベルでのトラストを愛好することで、これまでの成功モデルを拒否している」と批判しているのである¹⁾。

3. マンチェスターにおける公営住宅移管

では、現在、公営住宅の移管は、どのようなかたちで進捗しているのか。図1は、マンチェスターにおける公営住宅移管の状況を示したものである。すでに設立されている Grove Village は、Ardwickで実施されたPFIによる住宅を管理する特殊な会社であり、今後、Collyhurst (1400戸)と Miles Platting (1900戸)でもPFI方式の導入が予定されている。

それ以外の5地区では、2007年までに住民による投票が行われ、新たな運営形態に移行することになっている。このうち Inner South (4900戸)、East (7500戸)、South (6500戸)、Parkway Green (6200戸)は、いずれも新たに設立される地域住宅会社に所有権を移転することになる。会社は、これまでHAを統括してきた住宅公庫 (Housing Corporation)の管轄となる。住民は意志決定に参加し、RTBの権利を行使することができ、住宅改修に1戸当たり2万ポンドの公費投入が約束されている。

以上に対して North Manchester (1万3500戸)では、ALMO方式が採られることになっている。この場合、自治体は引き続き公営住宅の所有者となる。住宅の管理と修理は、市会議員と借家人の代表からなる無給の委員会によって運営されるNPO (新たに設立)により実施され、住宅改修に1戸当たり1万ポンドの公費投入が約束されている。

移管される予定の公営住宅

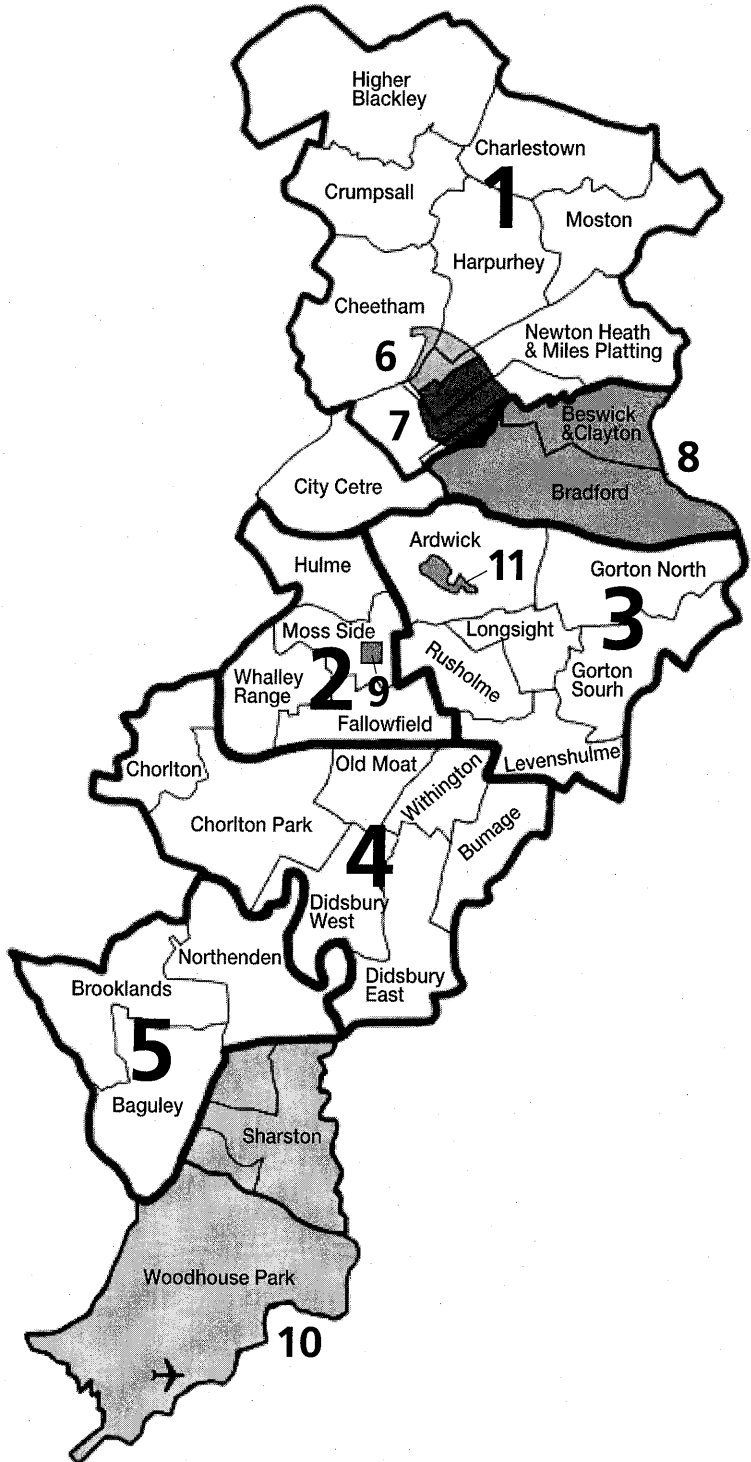
1. North
proposed ALMO: Northwards Housing
13,500 homes
2. Inner South
proposed transfer to non-profit landlord
4,900 homes
3. East
proposed transfer to non-profit landlord
7,500 homes
4. South
proposed transfer to non-profit landlord
6,500 homes
5. Parkway Green
proposed transfer to non-profit landlord: Parkway Green
6,200 homes
6. Collyhurst
proposed PFI
1,400 homes
7. Miles Platting
proposed PFI
1,900 homes

すでに移管した公営住宅

8. Eastlands Homes
9. Footballers estate, Moss Side
10. Willow Park Housing Trust

Ardwick PFI 住宅を管理する特殊会社

11. Grove Village



出所: <http://www.manchester.gov.uk/housing/strategy/hio/hioareas.htm>

図 1 マンチェスターにおける公営住宅移管の状況

すでに移管が終了している Moss Side (3300戸) と Willow Park (8000戸)、Eastlands Homes (2796戸) は、いずれも LSVT によるもので住宅公庫に登録されている。前二者は、新たに設立された HA であるのに対し、Eastlands は地域住宅会社であり、イースト・マンチェスターの北側に該当する 3 区 (Beswick, Clayton, Openshaw) の公営住宅を移管している。

4. ソーシャル・ミックスは可能か

3 区は荒廃地区として SRB と NDC の対象になっており、自治体からの住宅移管には、SRB から 890 万ポンド、NDC から 1140 万ポンドが充当された。イースト・マンチェスターの人口特性 (1991 年センサス) として就労していない片親世帯と若年層の多いことが指摘されている。Eastlands の世帯構成 (年報、2004 年) も類似しており、60 歳以上の単身者 5.3%、高齢の夫婦 0.8%、60 歳未満の単身者 39.1%、子供のいない 2 人世帯 3.8%、1 人以上の子供のいる片親世帯 33.1%、1 人以上の子供のいる両親世帯 10.5%、その他 7.5% となっている。

荒廃地区の 3 区をふくめてイースト・マンチェスターの都市再生を担当しているのは、ニュー・イースト・マンチェスター会社であり²⁾、その詳細なプロジェクト・レポートでは、物理的な開発の原則として、既存の製造業とともにニュー・エコノミーによる雇用の拡大、住宅、雇用、小売り、コミュニティ・サービスとレジャー施設のコンパクトな配置、さまざまなタイプの住宅とテニユア (持家、民間賃貸、社会住宅) の混合、さらに「新しい社会住宅は、デザインと材質面で民間住宅と区別できないようにすべきである」と明記され、新たな雇用ベースの創出による居住階層の多様化と住宅テニユアの混在、さらには、ソーシャル・ミックスに向けてテニユア間における外見上の区別をなくすことが主張されている (New East Manchester, 2001, pp.49-50)。

Eastlands は、51 名のスタッフにより運営され、そ

の主要な仕事は住宅の修築であるが、RTB による低所得階層の住宅購入者への改築助成 (2003 年に制度化された Housing Market Renewal Fund を使用) を実施している。こうした施策により住宅テニユアの混在は進捗していくであろう。では、これをさらに進めてテニユア間における外見上の区別をなくすならば、ソーシャル・ミックスは実現されていくのであろうか。

さきの CMDC のプロジェクトの経緯から明らかのように、ニュー・エコノミーに適合したミドルクラスが参入したとしても、犯罪などの可能性が高ければ物理的な防御と分離を余儀なくされる。そして冒頭に言及したように犯罪のそもそもの要因は、その地区の物的な荒廃とともに、産業構造の転換にともなう若年層失業の長期化にあった。

この点、Eastlands は、失業対策として雇用と職業訓練に力を入れており、イースト・マンチェスターの住民を対象に関連会社とのパートナーシップによる支援を行っている。そうした支援により就職が決まったサイモンさん (38 歳) は、以下のように述べている (Eastlands Homes, 2004, p.10)。

学校を卒業してから建設関係の仕事に就いていたが、いままで長期の就労で生活が安定する、ということにはなかった。これまで仕事をしながら技能を向上させてきたが、そのことをはっきり示すために職業訓練を受けたり、資格を取得することはなかった。今度の職種は私の人生を変えた。何かできる、という実感が沸いてくるのである。

イースト・マンチェスターの住民が、安定した雇用に就くことで「希望格差」が是正されるならば、そのことに由来する犯罪は減少し、地域の安全は向上していくであろう。しかしながら、現状では、犯罪を減らすために、監視や警備に取り組まざるをえない状況にある。Eastlands は、犯罪、反社会的行為、近隣への迷惑行為、バンダリズム、虐待、人種差別、ゴミの散乱、落書き、麻薬などの防止のため、イースト・マンチェスター近隣迷惑行為

チームから人を雇っている。さらにコミュニティの目となり耳となることで街区レベルでの安全を確保するイースト・マンチェスター監視員について、会社は最大の出資者となっている。

いずれにしても Eastlands の活動は開始(2003年9月に設立)されたばかりであり、またニュー・イースト・マンチェスター会社(1999年に設立)による事業も、2010年の完成をめどにプランニングされている。ソーシャル・ミックスの実現をめぐる評価については、さらなる事業展開の様相を見守る必要がある。

注

1) アン・パワーは「官僚主義的な住宅マシーン」にかわり、「街路レベルでのサービス」を可能にするものとして公営住宅の移管を肯定的に捉えている。これに対してヨーク大学のステュアート・ロウは、LSVT から ALMO まで、その底流にはニューパブリック・マネジメント(NPM)の導入があり、「結果的に公営住宅サービスは、財務的に計測しうる目標に合致するよう要請され、ローカル・コミュニティの包摂は重要視されなかった」と評価している。

ロウによれば、そもそも1980年代後半からスタートしたLSVTは、目的化された政策でなく、中央政府によって課せられた制約的な財政構造の外側で住宅ストックへのイニシアティブを確保しようとする役人の思惑から出てきたものであった。日々のマネジメントから距離を置いた予算コントロールが可能となる組織再編により、キー・マネージャーは、その経歴と地位を高め、権力基盤を構築することができるからである。社会住宅のマネジメントの内部における「社会的起業」の開発が、説明可能な公共サービスという概念と共鳴する新たなビジネス指向のエトスの兆候であり、LSVTは、ニューレーバーの社会的市場、ステークホルディングというスローガンの先駆けとなるものであった。

では、具体的にLSVTの何が問題なのか。ロウは、社会住宅がもはや民主的に選出された代表(たとえ不毛な信任であるにしても)により監督されず、地方議員、会社のマネージャー、少数の借家人代表による委員会に運営されたことを重視しており、選挙によらず直接的に公的な責任のない委員会の合法性を問題にしている。こうした委員会の性格は、LSVTの主体となってきたHAを取り巻く政治的な状況に反映されてきた。HAは、地方の公共支出を管轄してい

たノーラン委員会の勧告から、オープンかつ透明で借家人の役割を強化するよう迫られる一方、民間の財務担当者から商業的な要請とビジネスの機会に敏速に対応すべく、スリムな執行部を創設するよう圧力をかけられてきた、というのである。

ロウは、労働党の住宅緑書(2000年)で提案されているALMOは、バーミンガム市などでの借家人による移転投票の否決をふまえ、政府の二次的な代替策として提案されており、事態は本質的に変わらない、と判断している。ALMOは、政府のベスト・バリュウ(競争入札にかわるNPMの手法)として予算認可され、全国監査委員会(Audit Commission)の住宅監査官(Housing Inspector)の検査を受けることになるが、査定基準は、商業的かつ民間セクターによる「解決」を評価することにある、というのである(Lowe, 2004, pp.47-62)。

2) 1998年、環境・交通・地域省(DETR, Department of the Environment, Transport and the Regions)は、イングランドにおける都市衰退の原因を特定し、都市に人々を呼び戻す実際の解決方法を推奨するため、建築家であるロジャーズ卿を中心とするアーバン・タスクフォースを設置した。タスクフォースは、1999年に報告書『アーバン・ルネッサンスをめざして』を発表、新たな都市再生策として、都市再生会社(URC, Urban Regeneration Company)の設立を提言した(DETR, 1999, pp.147-151)。

政府はまず1999年にリバプール、マンチェスター、シェフィールドに都市再生会社を設立した(2005年12月現在、23の地域にURCが設立されている)。URCは、主に地方自治体、イングリッシュ・パートナーシップ、地域開発局(Regional Development Agency)の資金支援をうけている。

参考文献

- DETR, 1999, *Towards an Urban Renaissance*, E & FN Spon.
- DETR/DSS, 2000, *The Housing Green Paper, Quality and Choice: A Decent Home for All*, The Stationery Office.
- Eastlands Homes, 2004, *Annual Report*.
- European Commission, 1998, *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action*.
- Hall P., Mace A., Gllent N., Porshch L., Braun R. and Pfeiffer U., 2004, *Shrinking Grow?: The Urban Regeneration Challenge in Leipzig and Manchester*, Anglo-German Foundation.
- 林信吾 2005『しのびよるネオ階級社会—“イギリス化”する日本の格差』平凡社
- 堀田祐三子 2005『イギリス住宅政策と非営利組織』日本経済評論社

Hudson R. and Williams A., 1995, *Divided Britain*, John Wiley & Sons.

小玉徹 1999「イギリスの住宅政策」小玉他『欧米の住宅政策—イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ』ミネルヴァ書房

小玉徹 2000「EU構造基金と住宅政策—イギリスについての資料と解説」『季刊経済研究』第23巻2号 pp.121-138

Lowe S., 2004, *Housing Policy Analysis: British Housing in Cultural and Comparative Context*, Palgrave Macmillan.

Lund B., 1996, *Housing Problems and Housing Policy*, Longman.

New East Manchester, 2001, *Regeneration Framework*.

Robson B., 1999, "Vision and Reality: Urban Social Policy" in *British Planning: 50 Years of Urban and Regional Policy*, edited by Cullingworth B., Athlone.

TSO, 2000, *Social trends 30*.

Williams G., 2003, *The Enterprising City Centre: Manchester's development challenge*, Spon Press.

[付記] 本稿は、科学研究費補助金(基盤研究B:課題番号17402020)を受けた「EU諸国における自治体主導による『都市再生』の比較研究」の成果の一部である。

(こだま・とおる 大阪市立大学教授)