

[付録]

[付録1] イギリスの住宅関連NPO（概要）¹⁴⁾

イギリスの住宅政策は、1960年代までは自治体が所有・管理する公共住宅が中心とされてきた。1970年代以降は、非営利の住宅供給組織であるHA(Housing Association)と呼ばれる団体がその役割を担い、1980年代末から現在にかけて、HAの活動は大きく拡大してきている。HAは主に低所得者や高齢者、障害者など社会的に不利な状況にある人々に住宅や住宅関連サービスを提供している。HAの供給する住宅の大半は公的補助を受けており、アフォーダブルな額で人々に提供される。また、HAの多くは、政府からの補助金をHAに配分し、その活動を監督する機関であるハウジング・コーポレーション(HC)に登録している。DETR(Department Of The Environment, Transport And The Regions)の2001年の調査によると、HCに登録している組織は、HAを含めてすべて民間非営利組織で約2000団体ある。そして、HAの所有・管理する住宅はイングランドにおける全住宅の6.6%(約140万戸)を占めており、その過去10年の成長は顕著である。いまやHAセクターは、地方自治体に代わって社会住宅の主たる供給主体となり、住宅政策においても重要な役割を担っている。

HAのルーツは19世紀にさかのぼり、劣悪化した都市の住宅事情を見かねた慈善事業家らが住宅改善や住宅供給を始めたのがそのきっかけのようである。以後、公営住宅と肩を並べるかそれ以上の役割を担っていたが、戦後の住宅不足を解消するために、政府が本格的に乗り出して以降、民間や地方自治体の供給戸数と比較してもわずかなものがあった。

HAが再び活発化したのは1960年代に入ってからで、NPOの設立や活動に対する積極的な政策的奨励が発展を支えた。また、当時積極的に行われた既存住宅改善事業へHAの参入を認めたり、改善事業に対する国庫融資を拡大したりしたことも、HAの活動領域の拡大に新たな可能性を開くものとなった。

さらに、1974年住居法では、HAが低家賃の賃貸住宅を供給することができるように補助金制度が導入された。それはHAG(Housing Association Grant)と呼ばれ、HAの住宅供給戸数を顕著に増加させ、HAセクターに大きな発展をもたらした。

また、こうした政策的な奨励や補助制度の整備の一方、既存のコミュニティを破壊する

政府のスラム・クリアランス事業への抵抗が、コミュニティベースの住宅供給に対する強い社会的要請となり、HAの新規結成や活動を後押しした。

1980年代は、地方自治体の権限縮小、民営化策、規制緩和という3つの政府方針の下で、HAの住宅供給は減少し、活動は停滞したが、80年代末になると、一転してHAは政策執行機関として注目されるようになる。公営住宅の払い下げが伸び悩み始めたうえ、その代替役として期待された民間賃貸住宅も回復する兆しを見せないことから、政府は公営住宅の代替役を民間賃貸住宅でなくHA住宅に求めたのである。諸制度も大きく変化し、HAを公営住宅制度の解体の受け皿とするための環境整備が進んだ。

このような80年代末の制度的枠組みの変化を受けて、1990年代は実際に公営住宅がこれまで担ってきた役割を代替するようになる。

住宅供給戸数は、1990年代前半に大きな伸びを見せた。一方、ストックも、90年代に入り大幅な伸びを見せており、DETRの調査によると、2000年時点で6.6%（138万7000戸）にまで達している。90年代後半からの増加が特に著しく、これは公営住宅大規模自主移管事業（LSVT）や団地チャレンジファンド（ERCF）によって、公営住宅が新設または既設のHAに移管されたことが大きく影響している。LSVTが本格化した1988年から2002年末までに、公営住宅の移管によって約69万6000戸の公営住宅がHAへ移管された（移管された住宅のうち、再生事業の中で取り壊された住宅も相当数あるため、このすべてがHAのストックとなっているわけではない）。

また、移管事業が地方自治体や公営住宅入居者にとって、より受け入れやすいものになったのは、地域住宅会社（Local Housing Company）の存在であった。地域住宅会社はNPOの一種であり、公営住宅移管の受け皿という目的で設立された組織である。これは、HAの理事は地域住民から選出されたものではないなどのHAに対する不信感、アカウントビリティの不足を指摘される中で、より透明性、公共性を備えた代替組織として作り出された。地域住宅会社の理事会は、地方自治体関係者1/3、居住者代表1/3、専門家などの第三者1/3という構成になっており、地域の要望をさらに強く反映させるために、居住者が理事の過半数を占めることもあった。

HAの組織をみると、運営はメンバーの選挙によって選ばれる管理委員会が行うが、その委員には住宅開発・社会福祉・財務経理などの多様な分野の専門家がボランティアとして携わっている。この管理委員会の下で実際のプロジェクトを担うのがスタッフ部門である。HAの2割は有給スタッフを持たず、ボランティアのスタッフ及び管理委員だけで組織を運営している。約3割は有給スタッフが5人以下である。こうした組織の小規模性はプロジェクトの展開規模を制約するが、逆にこの小規模性が組織をコミュニティに結びつけ、官僚化を防ぎ、コミュニティの自発性を維持し、俊敏な行動を可能にするなど、非営利組織に不可欠な要素を提供するものと考えられている。

90年代に入ると、HAの活動は多様化し始めた。伝統的な住宅供給・管理を主軸に、コミュニティ支援や地域経済活性化の支援、地域の保健活動支援など、さまざまな分野に広がり始めた。80年代における社会経済の大きな変化が、90年代に失業率やホームレスの増加、犯罪や薬物乱用など、地域社会の荒廃を進行させたことから、HAは居住地をより安全で快適な状態に維持するために、社会・経済的な問題の解決にも取り組まざるを得なくなったからである。実際に、90年代に入ると、中央政府の都市政策でも、包括的な地域再生事業が積極的に進められるようになる。住宅整備や商業地域の再開発だけでなく、地域の雇用創出や中小企業の支援、少数民族問題の解決、保健や教育の向上など幅広い分野にわたる対策が、地域の問題に合わせて取り組まれている。

1996年、HAの住宅供給を支えてきた補助金HAGは、社会住宅補助金(Social Housing Grant、略称SHG)と改称された。既述のように、このSHGを受けてHAは住宅供給を行っているのであるが、その大半は賃貸住宅である。しかし、SHGの獲得が競争的であるため、HAは供給する住宅の質や家賃レベルを、申請する補助金額に対し、よりリーズナブルなものにすることが求められるようになった。また、HCが設定するHAのパフォーマンス指標においても、HA住宅の家賃は市場家賃以下であることが求められている。組織として、戦略的且つ効率的に活動する必要が高くなってきているようである。

HAの賃貸住宅の入居者は、高齢、単身、低所得と、イギリスの公営住宅セクターおよび日本の公的住宅セクターと同じ傾向である。また、HAの供給する住宅は、一般世帯向

けの賃貸住宅供給のほかにも、さまざまな問題を抱えた人たちを対象としたサポート付き住宅や、低所得者に支払い可能な価格で販売する住宅などを供給している。サポート付き住宅については、身体障害者やエイズ（HIV感染）患者、精神的障害をもった人、家庭内暴力を受けているまたは受ける恐れのある女性や子供、ケアの必要な高齢者、ケアの必要な単身ホームレスなど、その対象となる入居者グループは多岐にわたっている。こうした入居者グループのニーズに対応するために、サポート付き住宅補助が支給されている。

住宅管理サービスについては、居住者の満足に力を注いでいる。例えば、修繕やメンテナンスを依頼した場合、その作業内容に満足したかといった居住者満足度調査が定期的に行われるなど徹底している。

また、居住者の生活支援も、一部は住宅管理サービスの一環として行っているHAが多い。例えば、生活能力が不十分な居住者に対して、日常生活を送るための訓練や、地域コミュニティにとけこむための支援などが用意されている。この他、社会保障や地域サービスが必要な居住者に対し申請の補助を行ったり、専門組織と連絡をとったりすることもHAの住宅管理サービスのひとつである。特に高齢者や元ホームレスなどケアの必要な居住者を多く抱えているため、こうした居住者の生活に関わるサービスの提供は、HAにとって、住宅を管理するためにも安定した家賃収入を得るためにも必要な活動になっている。これら住宅管理に対する費用は、基本的には家賃や管理費でまかなわれる。

地域住宅会社の活動事例の中には、上に記した福祉活動、生活改善と地域再生を、公的住宅移管と合わせて包括的に実現しているものもある。移転、取り壊し、新規建設計画などのハード更新と、住民生活サービスの向上などのソフトの改善に加え、地域再生対策として、薬物使用撲滅対策、雇用情報センターや若者クラブの支援、保健対策、クレジット・ユニオンの設立促進、コミュニティの再生と余暇施設の改善、学校との連携、チャイルドケア、居住者グループへの活動補助金の支給など、多様なプログラムも実行している。

まとめると、既述のように、第二次大戦以降のHAは、大きく2つの発展段階を経て現在に至っている。第一段階は、60～70年代にかけて、持家が着実に増大していくなかで、HAは持家市場に参入できない層を対象とした住宅供給を担うことで発展した。当時、賃

貸住宅については、公営住宅が支配的であり、民間賃貸住宅セクターは衰退する一方であった。戦後の住宅不足がある程度解消された段階にあっては、賃貸住宅を再び民間市場で供給しようという政策が復活したが、民間市場だけでは十分な再興が行えなかったことから、HAがその代替役となったのである。

第二段階は、公営住宅ストックが新しい需要に十分に対応できなくなり、その構造転換が求められた時代における発展である。戦後、住宅難に直面したイギリスでは、民間が当時の都市住民の強い居住要求を満たすだけの住宅供給ができなかったため、公共による直接供給が大きな比重を占めた。しかしその後、自治体の財政難や需要構造の変化を背景に、公営住宅のあり方が転換を造られようになっていく。そこで、強力な政策による奨励を受けて、公営住宅ストックは、購入権政策とHAへの移管事業によって新しい所有形態に再編される。戦後に蓄積された豊富な公営住宅ストックが存在したからこそ、80年代末からのHAの発展が可能になったと言えるだろう。

今後のHAの発展動向としては、住、福祉、生活改善、まちづくりなどを包括したコミュニティ再生への取り組みや、近年増加しているコレクティブハウスのような住民の互助的住居づくりのコーディネートなど、活動の多様化が進むであろう。また、外部環境としては、行政が住宅のプロバイダーからイネーブラーにその役割を変化させる傾向は一層進み、その中でHAと自治体とのパートナーシップに基づく住宅施策もさらに拡大することが予想されるであろう。