

經濟論叢

第142卷 第5・6号

批判的社會理論を求めて……………	平井俊彦	1
スーザン・ストレンジの國際通貨論(2)……………	本山美彦	25
マルサスの有効需要論と資本蓄積論……………	堂目卓生	49
植民地期朝鮮における戦時財政の展開……………	黄完晟	67
『貨幣論』の理論構造……………	吉田雅明	91
労働者用住宅供給システムの生成過程……………	藤原一哉	109

經濟学会記事

經濟論叢 第141卷・第142卷 総目録

昭和63年11・12月

京 都 大 學 經 濟 學 會

労働者用住宅供給システムの生成過程

——イギリスの1924年住宅法——

藤 原 一 哉

I はじめに

一般に、イギリスにおける社会政策や福祉政策は、労働者向け公共サービスの提供を公共サービス供給システムの再組織化と結びつけて検討するという特徴があり、日本における福祉政策などと比較するとき、福祉と産業に対する関連の付け方は著しい相違を見せている。日本では、福祉と産業の関係を問う場合、従来公共部門で供給していたものを民間の営利会社にまかせ、かくして「福祉の産業化」が実現される。つまり、福祉のカットオフの論理が福祉と産業の関係づけを示す。

これに対して、イギリスにおいて労働者用住宅政策の確立が見られるときには、かかる住宅供給システムを作るために、公共機関と住宅供給産業との調整が行われ、労働者のための住宅を能率よく供給するための体制ができあがる。小論は、このイギリス的な方策の原点に焦点をあわせ、その意義、あるいは積極面とともに、その消極面をもあわせて検討することを課題とする。

イギリスの住宅政策は、保守党が持家中心、労働党が公営住宅中心の方針を持つとされてきた¹⁾。労働党が少数内閣ながら初めて政権の座に就いたのは、第一次大戦後の1924年である。大戦を境にした住宅をめぐる状況、すなわち、1915年のグラスゴーにおける軍需産業労働者を中心とする家賃ストライキを契機として家賃統制法が制定され、これが貸家経営の採算性を失わせ、戦時戦

1) 両党の住宅政策を両大戦間期にわたり究明したものとして、水谷三公、政治資源としての住宅、「国家学雑誌」第86巻 第3・4号、同第5・6号、同第9・10号、第87巻 第1・2号、1973年6月—1974年2月。

後の建築コスト高、金利高、復員等による需要増から住宅不足が明らかとなり、1919年住宅法の制定に至った状況について、その経過と諸結果を私は解明したことがある²⁾。

興味深い事實は、1924年の労働党内閣の保健相が、前記のグラスゴー家賃ストライキの指導者、John Wheatley であったことである。小論では、分析の対象を1924年住宅法に採り、1919年住宅法の破綻を克服するための方策は何か、Wheatley の住宅政策思想はこの法律の成立といかに関わっているか、そして彼は住宅供給システムと労働者向け住宅の需要とをいかに調整しようとしたかを検討する。これによって、住宅政策におけるイギリス型の新しい特徴が検出できるであろう。

II 1924年住宅法立案の背景

前年1923年には保守党内閣によって住宅法が制定され、保健相の名前を冠してチェンバレン法と呼ばれている。一般的には、私企業によって建築された小型の売家に補助金を与え、労働者の間で持家を奨励するものであると理解されている。これに対して1924年法はどのような背景を持って立案されたのであろうか。本節では同年4月の国家住宅建築委員会の報告³⁾に依りながら考察しよう。

同報告の表題は、「住宅計画遂行に関する建築産業の現在の位置、とりわけ、労働力と資材の適切な供給のための手段に関わって」である。委員会は、建築業の雇用主と職人のそれぞれの代表で構成され⁴⁾、1924年2月6日と3月5日に保健相、労働相、建築業の雇用主と職人の代表とが会合し、前記の表題の調査を建築業界に委ねたことが発端であった。Wheatley 保健相は序文で次のよ

2) 拙稿、公営住宅政策の形成と住宅経済の発展——1919年住宅諸法を中心として——、「経済論叢」第138巻 第3・4号、1986年9・10月。

3) National House Building Committee, *Report on the Present position in the Building Industry, with regard to carrying out of a full Housing Programme, having particular reference to the means of providing on adequate supply of labour and materials*, Cmd. 2104, 1924.

4) 委員長は建築業雇用主全国連盟の W. H. Nicholls, 副委員長は建築業職人全国連盟の T. Bar-ron, 委員は雇用主側から18人、職人側から14人であった。

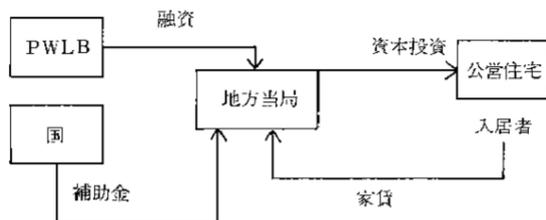
うに述べた。「建築業と建築資材製造業は、労働者用の住宅を生産するにあたって何ができるのかを政府に助言することによって政府を支援すべきである。」⁵⁾では、いかにして労働者用住宅を建築しようとしていくかについて、以下、報告に沿って検討しよう。

まず、全体的なことに関して、「政府の住宅計画をめぐる建築業の以前の経験は、同産業内の信頼を喚起する性質のものであるとは言えない」(p. 8)とする。これは、1919年住宅都市計画法をはじめとする以前の住宅法が実態的に機能せず、労働者向け住宅供給システムが不安定であったことを示唆している。

戦争がもたらした住宅をめぐる困難な条件のうち、「いくつかは消滅したが、あるものは残っている。それは、建築業における熟練労働力の相対的不足である。」(p. 8)さらに「他の困難は、住宅生産コストが高いことである。かなりの程度改善されたが、今日のコストでは、仮に国家によって補助金⁶⁾が与えられないならば、経済的に満足しうる基盤、すなわち、労働者用住宅建築への資本投下を誘因するような基盤のもとでは、労働者用住宅は生産されえない。」

5) *Ibid.*, p. 2. 以下、引用ページは本文中に示す。

6) 公営住宅の財政金融関係を図示すると、次のようになる。



参考すべき論文として、西田洋二、戦間期イギリスの住宅財政——福祉国家と地方財政に関する一考察——、「経済学研究」No. 39, 1986年がある。なお、1932年のイングランドおよびウェールズにおける地方当局の住宅財政と融資残高を第一表として掲げておく。この表からわかることは、まず第一次大戦後の住宅法の会計が別であり、この時点においても1919年法に基づく住宅財政が存在することである。第二に、1919年法に比べて、後の住宅法(主に1924年法)が支出面で維持費等の占める割合が大きい代わりに、収入面で政府補助の割合が低下し、その分だけ家賃の割合が上昇していることである。ともあれ、中央政府の補助金をもって本格的な地方公営住宅の展開が可能になったとは言え、その内実には資本勘定における融資と経営勘定における債務費および家賃等が、その財政金融関係の中心に据えられていたことが明らかであろう。↗

(p. 8) それゆえ、「保健相と労働相が最初に示唆したように、政府が長期計画を準備することが建築業に熟練労働者を確保させるために必要である」(p. 8)。

報告は、現在の熟練労働力枯渇の原因として、建築業の雇用の性格(季節的要因や建築需要のゆえに不規則であること)、他産業からの引き抜き、長引く建築不況、戦争による人的損失、移民を指摘している(pp. 8-9)。

これらの指摘は、労働者用住宅の需要とかかる住宅を供給する産業との間の調整が、政策の実施にあたって欠くことのできない前提であることを示している。

第一表 1932年度のイングランドとウェールズにおける地方当局の住宅財政と融資残高
(単位: 千ポンド)

項 目	住 宅			小住宅取得
	1919年法に基づ く援助諸計画	他の国家援助 住宅諸計画	他の住宅諸計 画	
經常協定 支 出				
維持費等	2,407(17.8%)	7,485(31.7%)	940(51.6%)	263(10.0%)
債 務 費	11,142(82.2%)	16,145(68.3%)	880(48.4%)	2,363(90.0%)
計	13,549	23,630	1,820	2,626
収 入				
家 賃 等	5,820(43.0%)	15,913(67.4%)	1,594(87.6%)	2,633(100.3)
政府補助	6,601(48.7%)	6,128(25.9%)	2(0.1%)	—
そ の 他	1,128(8.3%)	1,589(6.7%)	224(12.3%)	Cr. 7(0.3%)
資本協定 資本受取				
融 資	107	22,691	682	2,562
収入と特別基金 からの移転	21	208	81	32
政府補助、土地 売却、その他	114	619	117	5,211
計	242	23,519	880	7,805
資 本 支 出	130	20,255	811	7,386
総融資残高(債務)	170,700	279,561	16,499	47,215

出所) Connor, L. R., Urban Housing in England and Wales, *Journal of the Royal Statistical Society*, Part I, 1936, p. 15.

原資料) Local Taxation Returns, as summarized by Ministry of Health. *Sixteenth Annual Report of Ministry of Health, 1934-35* (Cmd. 4978), pp. 314-315.

それでは、どのような対策が考えられうるのか。それは、「建築業の将来について雇用主と労働者双方の信頼を回復すること」であり、そのためには、「長期的建築需要が可能となるような安定した状況が提供されねばならない」(p. 9)。

住宅計画の内容は、15年間で250万戸の住宅建築を目標とし、住宅コストと住宅の質の相関関係に対して、特に注意を喚起している。それまでの住宅政策の不成功は、高い住宅建築コストが住宅補助金膨張を引き起こしたことと結びついていた。この点に関して、報告では、住宅コストの抑制と住宅計画の成功のために必要なこととして、種々の関係者、すなわち、雇用主、職人、資材製造業者、地方当局、政府の心からの協同、また、必要な情報獲得権限を有する国家住宅建築委員会を設立して、地方当局が自らの住宅ニーズと意図を政府、建築業者、資材製造業者に知らせること、さらに、建築労働力の供給を確保するために住宅契約を分割して、できるだけ多くの雇用主と契約することなどが挙げられている⁷⁾。

以上のように、報告は、住宅計画遂行のために建築産業が実行すべきこととして、労働力、とりわけ伝統的住宅工法には不可欠な熟練労働力の供給を確実にすることを第一に挙げた。当時の建築労働力の状況について、労働省の数字⁸⁾は、れんが工、石工、ペンキ職人の不足を明示している。仮に、5万戸の

7) *Op. cit.*, Cmd. 2104, pp. 10-11.

8) 第二表として掲げる人数は、被保険者数を表している。

第二表 建築労働者数の推移

	1913年12月	1921年10月	1924年1月	減少数 (13~24年)
大工	126,780	132,260	125,010	1,770
れんが工	68,920	62,170	57,170	11,750
石工	38,870	23,880	22,270	16,600
スレート工	6,650	5,370	5,210	1,440
左官	20,180	17,080	16,070	4,110
ペンキ職人	130,860	115,900	106,860	24,000
配管工	36,860	35,840	34,440	2,420
合計	429,120	392,500	367,030	62,090

出所) *Report*, Cmd. 2104, p. 12.

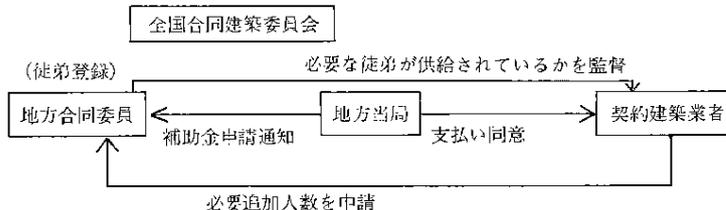
住宅を追加建築する際には、いく人の労働者がさらに必要になるかという試算も行われている⁹⁾。

次に、労働者確保の方策を見よう。先に住宅契約を分割することによって小規模雇用主にも機会を与えるという方策を紹介した。これは、「かなりの程度、労働力のある地域から他の地域へ移動させるというニーズを取り除き、ある地域で利用可能な労働力と住宅総数とを調和させる」(p. 17)。報告はさらに進めて、雇用主と職人の地域的合意で労働力を増加させること、そのために通常16歳である徒弟制の年齢の上限を引き上げること、契約書を持って年季奉公に入ること、規則上認められた最大徒弟数と雇用主が実際に掌握する徒弟数との差を解消することなどを提唱している¹⁰⁾。これらを実行に移すために、「建築雇用主全国連盟と建築職人全国連盟は徒弟の適切な人数を確保するため、すべての可能な手段を用いる必要があり、最近、全国合同徒弟委員会を任命し、状況と改善方策を検討させている」(p. 15)また、「各地域で雇用主と職人の合同徒弟委員会を設立し、徒弟を登録すること、」(p. 16)さらに「訓練と雇用の継続を図り」(p. 16)、「職種間のバランス(例えば、れんが工と左官の相対的不足)を調整するまで地方徒弟委員会が徒弟数に関してある種の裁量を行うべきである」(p. 16)。これらは、労働者用住宅供給システムを構築するにあたって、関係者の協力、協同の体制づくりを報告がいかに重視していたかを物語っていると言えよう¹¹⁾。

9) 追加必要人員は、れんが工11,772人、大工7,848人、スレート工、タイル工、左官7,848人、石工、ペンキ職人、配管工、ガス工、6,870人、一般労働者25,500人である。Ibid., p. 13.

10) Ibid., p. 14.

11) 全国合同建築委員会の地方レベルのメカニズムを図示すると次のようになろう。



次に報告は、建築資材の現状と対策を考察している。現状は、れんがやスレートが地域によっては不足している。例えばスレートは1903年から1913年の水準の半分の生産量であり、しかも特定のサイズを強要されている。また、住宅とは別の建築事業での需要もある。「それゆえ本委員会は次のことを痛感している。すなわち、住宅計画の場合と純粋に私的な建築企業の業務拡充の場合との両方の増大する需要を充足するために建築資材の供給を十分に増加させるべきである。さもなければ、住宅提案の基礎となる計算が深刻な影響を受けるであろう」(p. 22)。そして資材製造業の復興を保証するために、「計画の継続と資材を必要とする地域に関して早めに情報が与えられるべきであり」(p. 34)、また「保健省は、ユーザーと資材製造業者の間の必要な調整が確立されるように、ある種の機関を日常的に設立し、サイズと型の標準化に努めること」(p. 34)、さらに、資材分配局の設置や輸送手段の改善等も提言されている。すなわち、「各地域において労働力供給と資材供給とを調和させ、これらの要素を地域の住宅ニーズと合致させることが重要なのである」(p. 24)。そのためには、「住宅計画の一般的分配に関して法令委員会が助言責任を持ち」、「その委員会は、地域の住宅ニーズを事前に示し、真実のニーズを確証するために慎重に調査すべきである」(p. 24)。

以上で1924年の国家住宅建築委員会の報告を紹介した。同委員会の構成が建築業の労使であるので、その焦点が熟練労働力の確保に向かうのは、ある意味で当然であろう。また、労使が参加する合同建築委員会を全国レベル、地方レベルで設置し、地方当局と協力しながら地域の住宅ニーズを尊重し、建築資材の確保にも努めて長期的な住宅計画を遂行することへの意気込みが感じられる。しかし、どのような質の住宅を建築して住宅事情を改善するのか、建築資金の手当では低コストで可能なかの二点については十分に展開されていないのではあるまいか。15年間で250万戸の住宅を建てるという政府の計画があり、これが住宅需要を安定的に維持し、これにみあう住宅供給システムの協力体制、つまり、建築業の労働力養成と建築資材産業の生産能力の増進の機会を作り出

すという基本線を同報告は示唆している。では、このようにして作り出された住宅は、住宅困窮者が支払いうる水準の低コスト・低家賃を実現したのであるうか。次に1924年住宅法の主要内容を検討しながら、その問題点を探ることにしよう。

III 1924年住宅法の主要内容とその問題点

住宅行政を担当する保健省は、「住宅(財政条項)、財政的解決の説明覚書」¹²⁾と題する文書において、1924年住宅法の基本的な内容を明らかにしている。まず、1923年住宅法が1925年10月1日以前に完成した住宅に年間6ポンドで20年間の国庫補助を行うとしていたのに対して、本法では1939年10月1日以前に完成される住宅に増額された補助金が与えられるとしている¹³⁾。しかし、増額補助金を得るためには、それに適格した住宅の型と規模でなければならない。具体的には、a. 貸家であること、b. 地方当局の同意なくして又貸ししないこと、c. 保健省とスコットランド保健庁の同意なしに売却しないこと、d. 住宅建築の契約が公正な賃金条項を含むこと、e. 家賃が支払いうるものであることである(p. 4)。

注目しなければならないことは、このような条件を満たす労働者用住宅を供給するのであれば、民間建築企業にも補助金が与えられるということである。15年間に250万戸を建てる住宅計画の遂行のためには国庫補助金が継続されねばならないが(p. 4)、これは住宅生産の維持と住宅供給の合理的コストにかかっているという指摘(p. 6)にも注意する必要がある。さらに、建築コストの低下に応じて3年ごとに住宅補助金を見直すことも明らかにしている(p. 6)。

さて、前記の増額補助金の条件のうち、a, b, cは労働者向け賃貸住宅の供給を意味している。しかし、bとeは物事の表裏の関係にある。なぜならば、一家族だけでは支払いきれない公営住宅家賃であるので他人に又貸ししてその

12) Ministry of Health, *Housing (Financial Provisions). Memorandum Explaining Financial Resolution*, Cmd. 2151, 1924.

13) *Ibid.*, p. 3. 以下、本文中に引用ページ数のみ記す。

家賃負担を軽減しようとするからである。もし支払能力を越える家賃水準であれば、社会の一部の者たちには公営住宅が必要とされているにもかかわらず、供給されないということになり、問題は依然として解決されないまま残るであろう¹⁴⁾。cについては、逆に考えると保健省等の同意があれば公営住宅が払い下げうるということであろう。dは、1919年法に基づく住宅計画について、補助金の増大と住宅コストの騰貴を結びつけ、建築労働者の高賃金を非難する論調があることを考慮したものであろう。

労働党内閣による1924年住宅法を評価する視点をどこに据えたらよいのであろうか。社会問題としての住宅問題を解決するための手段たりうる内容や論理構成であるのか、当時から議論のあるところであった。ここでは、Major Harry Barnes の著作¹⁵⁾によりながら、24年法の諸側面を究明しよう。

Barnes は住宅水準について「もし住宅水準というものがなければ、住宅問題は存在しないと言えよう」(p. 5) と述べる。そしてベストをはじめとする疫病対策として、1835年の公衆衛生法に言及しながら、公衆の清潔さに関わる住宅水準を次のように把握している。すなわち、住宅単体としてのみではなく、道路、下水道、十分な水道供給が根本的部分をなす。居住密度は一室につき二人以下で、各人は400立方フィート以上の容積を保障されること。性別就寝が行われること。居間をもつこと。各戸専用の流し場、洗たく室、水洗トイレ風呂を備えること。パーラーはあるほうが望ましいが必要ではない (pp. 6-8)。彼は、結論として、「夫婦と12歳以上の子ども二人の労働者家族の場合、パーラーなしの三寝室が与えられるべきである」(p. 8) としている。

住宅コストと家賃の問題について。家賃が週あたり 15s. を越えれば低賃金労

14) 「一般住宅補助による市営住宅は、国、自治体両者の補助にもかかわらずなお家賃統制下にある民間借家に比べて家賃が高く、最も困窮度の大きい労働者貧困層ではなく、相対的に恵まれた自立可能性の高い層に補助金が流れる傾向があった。この点にたいする保守党側から繰り返し出された批判は、公営住宅による一般向け供給政策にとって弱点を構成し、問題は第二次大戦後に持ち越される。」水谷前掲論文、第86巻 第3・4号、1973年6月、55ページ。

15) Barnes, *National Housing A proposal for a National Municipal House Building Service*, 1924. 以下、引用ページは本文中に示す。

働者には支払困難となる。ゆえに「そのような労働者の場合、我々は次のようなディレンマに陥っている。すなわち、住宅水準を下げるか、彼らの所得を引き上げるか、家賃支払能力にかかわりなく住宅を供給するかである」(p. 9)。私的住宅建築企業は、「利潤原理で行動するので、……我々は私企業に別れを告げ、住宅をある種の公的サービスとしてきたのである」(p. 10)。

住宅供給について。現在のストックは、800万戸であり、住宅寿命を80年とすれば毎年10万戸は建て替えねばならない。「(第一次)大戦後に実施されてきた種々の住宅計画のもとで、労働者用住宅建築は建築業の傍流から本流となり、その流れは今や力強いものとなっている」(p. 13)。充分な住宅を提供し、人間居住に不適当なものと取り替えるという住宅計画の遂行のためには、継続性と規則性が要求される。「なぜならば、第一に長期的にはかなり高い需要水準が存在し、第二に経済的かつ円滑な遂行は着実に変化の少ない計画に基礎づけられるからである」(p. 14)。そして彼は次の提案を行う。「低賃金労働者向け住宅の公的な供給は不可避である。それは着実に確固たる計画を必要とする。さらに、建築コストの一般的騰貴なしにそのような計画を実行することは、建築業とは別個の全国的な市営住宅建築サービスの設立によってのみ保障される」(p. 16)、と。

以上の観点から Barnes は24年法を次のように論評した。住宅コストを土地、道路、下水道込みで500ポンドに抑える努力をしなければ、もし補助金が得られないと週家賃は 19s. 3d. となる¹⁶⁾。この家賃では支払えない所帯が存在するので、国庫と地方当局からの補助金で週 14s. まで軽減する。こうして「コストが500ポンドの住宅を、週 14s. 支払える借家人に供給するというのが、

16) Reiss は1924年時点における地方公営住宅の経済的家賃を次のように導出する。総コスト500ポンド、資金は公共事業融資庁(PWLB)からの借り入れ、利率は年4.75%、さらに60年賦払いに必要な減債基金を考慮すると、年間償務費は26ポンド 5s. である。また維持、修理、保険等に年間6ポンドかかり、これらを週あたり換算すると12s. 5d. となる。R. L. Reiss, *The New Housing Handbook*, 1924, p. 101. Barnes による家賃計算の基礎が明らかではないので、Reiss によるそれとの差の原因をどこに求めるべきか、ここでは未解明である。しかし、本文の以下の記述は、市場での住宅建築コストから計算される家賃と住宅補助金との関係を示し、さらに建築コストのわずかな変動が家賃に多大の影響を与えるということを述べるものである。

Wheatley 氏の法案なのである」(p. 29)。しかし、建築コストが仮に5%上昇して525ポンドになると、補助金付きでも家賃は週 15s. となる。一般に借家人を援護する方法としては、(1) 補助金の増額、(2) 住宅水準の低下(風呂なし、部屋数削減)、(3) 建築コストの引き下げ(一戸あたり25ポンド安価になれば週家賃は 1s. 下がる)、(4) 借家人の所得を引き上げる、という四つ(p. 30)がある。Wheatley は(1)を好み、(2)は拒否し、(3)は試みず、(4)は自らの権限外としている。そのように断定する論拠を Barnes は次の二点に求める。すなわち、資材コストに関連して、例えば1924年1月1日のれんが価格をれんが製造業者に対して合理的な価格と認めたという点。さらに、Wheatley の関心は労働力コストの引き下げにではなく、計画達成のための労働力供給増加にあるという点である(p. 33)。

Barnes は Wheatley が建築コストの削減に熱心ではないと批判しているが、先に検討した保健省の文書からもわかるように、15年間の長期的住宅計画の成功の鍵は、熟練労働力の確保と建築資材製造業の生産能力増強を梃とした住宅コストの合理化にある。これによって以前の住宅計画の破綻の原因である財政負担膨張の軽減に努めるという意図を24年法が持っていたのではあるまいか。また、19世紀以来のイギリスの建築業の伝統である投機的建築や安普請を考慮すれば、よほど強力な住宅水準に関する公的な統制がなければ住宅水準の確保は困難であろう¹⁷⁾。

しかし、現に悪質な住宅環境に直面している社会の底辺の人々が支払える家賃を実現するために、住宅コストを一定額に設定し、関係産業と協力して労働力や資材の供給を増やしながらか長期的な大量住宅計画を推進するという24年法の内容について、その現実性は信頼するに足るであろうか。それを脅かすものとして、第一に、私的建築業者の利潤めあての行動、第二に、建築コストの変

17) 1919年の住宅マニュアルでは、パーラーなし三寝室住宅の広さを900平方フィート、パーラー付きを1080平方フィートとしていたが、1923年住宅法では620ないし950平方フィート、23年から33年の平均で750~850平方フィートであった。J. B. Cullingworth, *Housing and Local Government*, 1966. pp. 136-139.

動、第三に、住宅ニーズ実現の各社会階層間での優先順位の不明確さ等が挙げられるであろう。

Barnes は「全国的市営住宅建築サービス」という自らの提案の利点を次のように考えていた (pp. 37-40)。すなわち、熟練労働者の獲得と維持については、パーラー型標準以上の住宅を建築しないことによって必要な技術水準は可能であり、また公共サービスの継続性と支出の規則性によって徒弟集めの困難を緩和するであろう。産山の増大は競争の精神によって可能であろう。賃金は組合との合意の下に設定される。その際、サービス継続の価値を考慮し生計費を基礎にのみ調整されるべきである。争議に関連したロックアウトをなくする。このようにして、職人精神の低下と準熟練労働者の競争と資金枯渇とを防ぎながら、「地方当局に熟練労働者の採用の機会を与え、彼らを維持し、労働者用住宅の建築量を増加させつつ賃金部分を安定化しうるのである」(p. 39)。

以上のように、Barnes の提案は24年法と比較して、私企業に実際の住宅供給を委ねるのではなく、地方当局を中心とする公的部門が建築労働者を雇い、住宅供給にあたるという内容を持ち、建築コスト削減の重要性を強調しているように思える。そのために彼は住宅の質の標準化を提起し、これによって建築職人の熟練の必要を低め、賃金部分を統制しつつ労働力を確保することを主張する。これらのことが可能であるのは、公的な住宅計画に基づく建築サービスのみであるというのが彼の結論である。しかしなお彼の構想に欠けているものがあるように思える。それは、建築資材の安価で安定的な供給の問題と建築資金の低利による確保の問題であろう。第一次大戦後の住宅問題深刻化の原因としては、この二点に付け加えて建築労働者の不足、貸家投資に資金が向かわなかったことが挙げられる。また、一般大衆の中でも住宅問題が特に深刻であったのは、低所得の大家族世帯であり、この点では市場価値に基づく家賃設定が彼らに低い住宅水準を強制するという点にも留意しなければならない。Barnes は確かに住宅コストと家賃とが密接に結びついており、コストが25ポンド上昇しただけで、(これは一戸500ポンドとすると5%にすぎない)、週あ

たり 1s. だけ家賃が上昇すると力説している。しかし他方で彼は、住宅コストの安定化と労働力確保の切り札として、パーラーなし標準住宅を想定する。この住宅は果たして大家族にとって住みやすいのか、また以前の公営住宅と比べて質の低下を招きはしないか、さらに長期的にストックとして維持するに値する住宅であるのかが問題となろう。また、建築資金の点で言えば、利子率の変動で住宅コストに与える影響が異なり、国庫補助金が財政にどれだけの負担をもたらすかも建築コストの動向と関わって不安定である。一方で貸家経営としては資金が住宅建築に向かわず、他方では余剰資金が海外投資や一流証券への投資に流れる¹⁸⁾ということが、意識されはじめた時点における住宅問題を解決するためには、建築資金をどのように確保するのかという問題は避けて通れないであろう。これらの点を踏まえつつ、1924年住宅法の論理を下院審議の論調に沿って整理してみよう。

IV 下院審議における Wheatley 法の論理

本節では、各議員の1924年住宅法案をめぐる見解と Wheatley 保健相等政府側の発言とを整理しながら同法の論理を探っていく。

住宅補助金の増額と長期的住宅計画、さらに熟練建築労働者の確保を目指すという政府側の説明に対して、およそ次のような意見や疑問が出された。

まず、第一次大戦以来の深刻な住宅不足に重大な責任を有する建築業に、労働者向け住宅供給を担わせるのは危険であるというものである。例えば、Lord Eustace Percy「大臣は建築業の性質を誤って把握している。」¹⁹⁾ Masterman「かつて、スラムの小住宅を建てた小規模な投機的建築業者を大臣はなぜ

18) Wheatley 保健相は次のように発言した。「海外の利潤を求めて流出する資金を住宅建築に必要な資材の健全な生産に引き込まねばならない。」*House of Commons debates*, Hansard vol. 175, 1924. c. 97. なお、全国的な投資機構を創設して、資本輸出の統制や私的投資の統制にあたるという構想については、次の文献を参照されたい。E. A. Radice *The State and Investment*, in G. D. H. Cole (ed.), *Studies in Capital and Investment*, 1934.

19) *House of Commons debates*, Hansard vol. 175, 1924. c. 108. 以下では、議事録の引用は本文中に巻数と欄を示す。

敵視しないのか」(Vol. 175, c. 127-128)。

次に、最も住宅に困っているスラムの住人が、公営住宅の家賃を支払えないという問題である。例えば、E. D. Simon は次のように発言している。「戦前住宅と同一の設備でも家賃が高い地域がある。マンチェスターの場合、戦前住宅の75%が二寝室であり、現在、市当局は三寝室住宅を建てている。500ポンドのコストとすると、利子率を5%として経済的家賃は週13s.となる。しかもマンチェスターでは、レイトがこのクラスの住宅に週5s.課せられる。最近のセンサスでは我々の借家人の96%が職人、事務員、最も豊かな労働者階級である。すなわち、これらの住宅に補助金付きで入居しうるのは、年所得が200ないし300ポンドの労働者階級の最も富裕な部分である。大勢の子供がいる大家族は生計費のうちから家賃にあまり回せない。大臣はスラム住民や大家族のためには何もしていない」(Vol. 176, c. 677-681)。

第三に、1919年住宅法以来、住宅補助金が住宅コストを引き上げたという点。例えば、Hopkins「Addison 計画は完全に失敗した。住宅補助金は住宅コストを引き上げた。ゆえに、この補助金は建築業以外の労働者を犠牲にしたものである」(Vol. 176, c. 141-142)。

第四に、住宅補助金の大半が資金供給者に流れている点。例えば、Major Colfox「資本家の取り分である借入資金の利払いを削減すれば、家賃はかなり引き下げられる」(Vol. 176, c. 744)。E. D. Simon、「週家賃9s. 9d.のうち、3s. 3d.が土地、資材、労働へ、また6s. 6d.が貨幣供給者に流れることになる」(Vol. 175, c. 186)。Trevelyan Thomson、「大臣は法外な高利に何も手を打っていない。このようなことで住宅建築のための何十億ポンドもの公的資金を集めることに責任を持っているのであろうか」(Vol. 176, c. 1664)。

第五に、住宅の平均サイズが縮小する問題である。例えば、保健相が最大で850平方フィートであると言明したのを受けて、Edmand Harveyは、「それではうさぎ小屋だ。地方当局の代表として述べるが、我々はもし可能であればより大きな住宅を建てたい」(Vol. 176, c. 451)と述べ、Thomsonは、「チェン

バレン法では非常に限定されたサイズの住宅を供給し、この15年計画で大臣が永続させているのは、500平方フィートの悲惨な住宅である」(Vol. 176, c. 1660)と述べた。

第六に、巨額の財政負担を軽減するために公営住宅を払い下げる問題である。例えば、N. Chamberlain「地方当局には住宅売却のかかなりの誘因があるであろう。というのは、もし売却すれば、40年間の残りの期間、一戸あたり年4ポンド 10s. の支出を免れる。また、住宅の維持管理費が上昇するのに、地方当局は家賃を引き上げる機会をほとんど持たないので損失が出ればレイトに負担を押しつけることになる」(Vol. 176, c. 1576)。

第七に、15年計画は保証された性質のものではないという批判である。例えば、Sir George McCrae は、「労働力と資材供給増加に関する言及が法案にはない。労働力供給が増えないかぎり追加住宅を建てられない。補助金の単なる増額は住宅コストを引き上げるだけであろう。本委員会で議論されてきたように、15年計画は保証された性質のものではない」(Vol. 176, c. 917-920)。

第八に、選挙の公正を損なうので、地方当局が選挙民の大家になることは危険であるという点。例えば、Samuel Roberts の発言 (Vol. 176, c. 1646)。

これらの諸批判に対して、Wheatley 保健相 (以下W.と略記) と Greenwood 政務次官 (以下W.と略記) は、おおよそ次のように応えた。

まず、私的建築業者については、建築コストを引き下げる誘因が建築業自体に存在するという点。例えば、W.「建築コストを引き下げることは業者も従事者もともに死活問題である。なぜならば、コストが不合理に高ければ建築が止まり、追加資金と追加労働者が無駄になるからである。」(Vol. 175, c. 98)。また、私企業の有用性については、国家官僚制と対比させて次のようにも述べられた。G.「国家的サービスとして組織されると、国民の住宅ニーズを解決するためには巨大な国家官僚制に帰結する。ゆえに計画は一種の共同体原理に基づく。現状を考慮すれば、私的建築業を認めて、フルに活用することが望ましい」(Vol. 175, c. 202)。

次に補助金を含めた公共資金の使途については、何らかの統制が必要であるとされる。例えばW.の発言 (Vol. 176, c. 616)。

さらに、地方当局が住民の大家になっても危険ではないと次のように言う。W.「地方当局が選挙民の住宅の家主になることが、社会にとって恐ろしいと思われる。しかし今日、人々は水道、交通、電気など種々のものを自治体からえている」(Vol. 176, c. 640)。

また、持家推進の立場からの発言もあった。例えば、W.は、「購入者は何年もたゆまない貯蓄で買うのであって、営利目的の投機家から購入しないことが望ましい。地方当局によって入居者に払い下げられる場合、(1923年住宅法の) Chamberlain 補助金よりも多く支払うであろう。」(Vol. 176, c. 642)と表明した。

建築業内の労働力と資材の確保について、W.は、「住宅生産能力は多くの要因に依存する。まず第一に徒弟の供給である。そのためにすでに教育機関と協調している。また、指導の立場の人々も本計画への協力を約束してくれている。継続的な雇用が人々を元の職場に引き戻すであろう。さらに、生産方法や産業組織をより効率的にすることも重要であろう。新しい建築方法と新しい資材に重大な関心を持っている。また、建築業における種々の職種のバランスをとるためにも仕事の適切な機械化が必要となろう。」(Vol. 176, c. 921-926)と述べた。

以上のように、1924年住宅法案の審議過程では、住宅補助金を中心とする公営住宅政策の根本が問題にされた。すなわち、第一に住宅補助金が1919年住宅都市計画法の経験²⁰⁾のように住宅コストの引き上げにのみ帰結し、住宅戸数も必要数から掛け離れ、補助金なしの上層階層向け住宅数の優位に終始しては²¹⁾、同法案が補助金の増額を掲げても、容易には支持を得られなかったのである。住宅資金が高金利であることや財政負担の膨大さは、地方当局による公営住宅

20) パーラーなし標準住宅の入札価格は、1921年3月には838ポンドまで達し、23年1月には371ポンドに落ちついた。S. Polard, *The Development of the British Economy*, 1962, p. 256.

21) 前掲拙稿、第V節参照。

払い下げの主張を生みやすく、住民の住宅ニーズを真に満足しているか否かも論じられた。

第二に、24年法案が公営住宅政策を立て直すために、住宅コストの引き下げをつうじて家賃を一般の労働者向けとし、大量かつ安定的に住宅を保証しようとするならば、そのメダルの裏側に、住宅の質の低下という問題が存在するであろう。もし前者が解決されず、「うさぎ小屋」のみ残るとしたら、住宅問題の困難性がますます明瞭になるであろう。

第三は、建築業の評価とその再編である。地方当局をはじめ、公的部門が住宅生産能力を持っていない以上、公営住宅は私企業の生産活動に頼らねばならない。その時、どのような公的規制が構成されていたのであろうか。

このような議論を受けて、政府は先に紹介したような答弁を行ったのであるが、そこに流れる同法の論理はつぎのように考えられるであろう。すなわち、それは、小論の第Ⅱ節で検討した国家住宅建築委員会の報告に沿って、建築業の復興を軸に立てられていた。住宅の場合は、コストすなわち家賃が一定範囲でなければ借り手や買い手は見出しにくい。そこで建築コストを合理的な範囲内に抑えるだけの関連産業内の体制が必要となり、その鍵を熟練労働力と建築資材製造業の振興などに求めた。Wheatley が審議の中で産業内での労働力増強に関する合意を強調するのは、この点に関わってである。また他方では、熟練労働力の確保が一朝一夕には実現しないので、それをあまり必要としない住宅建築方法をも想定している。補助金増額という意味は、当時の建築コストのぎりぎりの削減から計算された家賃ですら労働者階級に負担となるという事情から、単なる家賃軽減という形をとりながら、内実は、従来の上層階層向け住宅とは異なる小規模な労働者用住宅への投資の収益安定性の確保を目指したものであろう²²⁾。このような論理で、補助金が建築コスト上昇につながるという

22) 地方当局の資本投資の原資は、公共事業融資庁 (PWLb) からの融資であるが、PWLb には、Local Loan Fund (LLF) が資金を供給していた。この場合の収益安定性とは LLF の資金確保に反映するが、当時すでにかんがりの発展をとげていた持家層のための住宅金融機関である building societies の収益安定をも含んだ形で考えたい。これらの独自の説明は今後の課題である。

批判をかわそうとしたのであるまいか。それゆえ、第一次大戦中から地元グラスゴーで住宅運動に携わり、投機的住宅建築業者の実態を知りぬいていると思われる Wheatley は、地方当局の契約者として建築業者の役割を高く評価したのではなからうか。

また、財政負担の軽減という点についてであるが、「15年間、250万戸」という壮大な計画の中に、法律制定より三年後に補助金額を見直すという項目があることにも留意すべきである。その上、個人用の持家をむしろ奨励し、公営住宅の払い下げすら想定されていたのであるから、1919年法に基づく住宅計画の失敗、すなわち財政負担の膨張で住宅計画が中断したことの二の舞いはなんとしても回避するという固い決意が窺われる。

V お わ り に

以上で、イギリス史上初の労働党内閣における住宅立法の過程を簡単に振り返ってみた。従来それは、前年の保守党による住宅法と比較され、兩大戦間期から第二次大戦後に至る公営住宅政策史において先駆的な地位を与えられていたが、小論での検討から次のことが概括的に言えるであろう。すなわち、従来、公営住宅政策の推進にあたっては、国庫補助金を得た地方当局が主体となって、良質的な低家賃住宅を労働者に供給することが焦点とされていた。イギリスにおいては、1919年の住宅都市計画法がそれを目指したのであるが、補助金が住宅建築コストを結果的に引き上げ、それが補助金の増額をもたらし、財政的にも負担が限界に達したので1919年法に基づく公営住宅政策は取り止められたのである。1924年の労働党政権は、このような経験を踏まえ、公営住宅政策の再建のために労使に建築業界の問題点を探らせた。そこで明らかになったことは、良質で安価な住宅をそのような住宅を最も必要とする労働者に対して供給するためには、建築業における熟練労働者を確保し、建築資材産業の復興を図らねばならないということである。つまり、市場原理にまかせておいたのでは十分に供給できない労働者用住宅の供給を、政府が長期計画や補助金を保証しな

がら、建築産業と関連産業の供給体制を改善することで可能にしようというものである。これは、公的部門が社会的なニーズの需給を調整するという意味を持つであろう。

しかし、このような住宅供給システムは労働党政権が1924年に崩壊したので、十分な展開が見られなかったが、1924年住宅法自体にもいくつかの問題点がふくまれていた。まず、住宅補助金膨張による財政破綻を回避するために補助金を住宅一戸あたり定額にし、家賃が建築コストから計算されるそれよりも若干低いとしても、富裕な労働者層しか家賃を支払えないこと。また、建築コストを500ポンドに抑制するために、住宅の質はあまり重視されないこと。さらに、そのような小型の住宅は大家族には不向きであることなどである。

小論は、主に1924年住宅法をめぐる労働者用住宅供給システムの構想の意義と問題点を検討してきたが、1920年代の公営住宅の実態と1930年代のスラムクリアランスと持家ブームの分析は残された課題としている。