

# 両大戦間期イギリス住宅政策の転換

—1933年住宅（財政条項）法を中心に—

藤 原 一 哉

## I は じ め に

イギリスの公営住宅政策の本格的展開は、第一次大戦中のグラスゴーにおける家賃ストライキを受けた1915年家賃統制法や政府の各種委員会による報告を経て、1919年住宅・都市計画法を嚆矢とする<sup>1)</sup>。そしてその19年法の破綻の後に、20年代の保守党・労働党両政府の住宅政策が対比的に展開された<sup>2)</sup>。これらの過程において注目すべき点は、政府補助金を受けて地方当局が供給する相対的低家賃の公営住宅の主眼は、労働者の家計が負担しえる家賃になるように建築費等を補助金で援助することであって、仮に建築費や金利が低下し、補助金を受けなくても家賃が目標水準にまで下がれば、補助金を縮減・廃止する意図を法律自体ならびに当局者が保持していたことである。

小論は、このことが両大戦間期において最も鮮明に成し遂げられた1933年住宅（財政条項）法に焦点を当てながら、住宅問題の本質と住宅政策のあり方を考察することを目的としている<sup>3)</sup>。

- 1) 詳しくは拙稿、イギリス公営住宅政策の形成と住宅経済、「経済論叢」第138巻第3・4号、昭和61年9・10月を参照せよ。
- 2) 詳しくは拙稿、労働者用住宅供給システムの生成過程、「経済論叢」第142巻第5・6号、昭和63年11・12月を参照せよ。
- 3) イギリス両大戦間期における住宅政策についての古典的な研究は、M. Bowley, *Housing and the State 1919-1944*, 1945であるが、同女史はそこで同期を持家主義政策の時代と捉え、その転換点を同法にもとめている。Ibid., pp. 138-140. わが国の研究では、従来19世紀の公衆衛生政策と第二次大戦後の公営住宅政策に焦点があてられてきたが、近年、両大戦間期の住宅政策にも関心がもたれてきた。管見によれば、その例として、島浩二、両大戦間期イギリスの持家居住と公営住宅、「阪南論集社会科学編」第21巻第4号、1986年3月、深沢和子、両大戦間期におけるTUCの住宅政策、同上誌第22巻第4号、1987年3月、西田洋二、戦間期イギリスの住宅財政、「経済学研究」第29号、1986年10月がある。

住宅を消費財として捉え、生活面における諸困難の原因を住宅の低質性に求め、そこで成長する未来社会の担い手に悪影響が及ぶことを懸念し、これを住宅問題とする見方が存在しうるであろう。19世紀イギリスの公衆衛生政策においては、この見方が支配的である<sup>4)</sup>。また、住宅の生産過程に注目し、土地の手当て、実際の建築、住宅資金の調達、住宅の維持修理などが、居住者の家計を圧迫しない住居費の良質な住宅の生産にとって支障となれば、このことを住宅問題とする考え方も存在する<sup>5)</sup>。

すでに述べたように、两大戦間期イギリスでは一定の家賃を設定し、それ以上の家賃であることを問題とし、補助金を手段にして住宅政策が展開された。もちろん、住宅自体の水準を下げれば、建築費や金利が高くても家賃は一定水準以下になりうるので、住宅自体の質を維持向上させる視点は不可欠である。本論で検討する1933年住宅(財政条項)法も家賃と補助金に関する上記の観点から制定されたのであるが、果たして意図どおりに住宅問題が解決されたのか否かを明らかにすることが第一の課題である。第二の課題としては、同法は私的建築業者に労働者向け賃貸住宅供給を期待していながら、実態は持家が優勢であるので、その経緯を考察することが挙げられる。第三に、30年代はスラムクリアランスに重点が置かれたのであるが、それ以前の住宅政策は、なぜこの問題にたいして実効を上げなかったのか、また30年代のそれをどのように評価したらよいかを検討しなければならぬ。このような諸点が明らかになれば、居住者自らが住宅に関心を持ち、公的な手段を用いながら住宅生産過程の諸問題を視野に入れつつ、住宅改善に取り組む点で留意すべきことが浮かび上がってこよう。

4) 1842年の「チャドウィック公衆衛生報告」について次のような指摘がある。「チャドウィックは、公共的な衛生諸施設(“public measures”)の費用と「疾病の[社会的]費用」とを比較し、前者こそが安価であることを明らかにしたうえで、「いかにこれらの諸階級[労働者]にとって自主的改良がながしいか」を強調する。」大沢真理、エドウィン・チャドウィックの「公共経済学」、岡田与好編「現代国家の歴史的源流」1982年、97ページ。

5) S. Merrett, *State housing in Britain*, 1979. また、家計のニーズと住宅コストの関係から住宅問題を分析する方法を「伝統的消費視角」とし、「住宅生産」が分配問題として根本的に重要であるとする研究として、Michael Ball, *Housing policy and economic power*, 1983 がある。

## II 1930年代の住宅問題

1929年5月の総選挙において、スラムの解消が全政党の一大選挙争点となり、選挙後、少数労働党内閣の A. Greenwood 保健相を中心に新しい住宅法の準備がなされた。しかし、同保健相は、建築費の低下その他を理由にして1924年住宅法の規定に基づき、その住宅補助金を一戸あたり年7ポンド10s. から同6ポンドへと削減した。そこで本節ではスラム問題と家賃問題を中心に1930年代の住宅問題を振り返ってみよう。

### (1) スラム問題

マンチェスターで長らく住宅委員長を勤め、1923年住宅法と24年住宅法の審議にも加わり、「スラムから子供たちを救出することが私の目的である、」<sup>6)</sup> と言う E. D. Simon の著作に依りながら、この問題を検討しよう。

彼は、兩大戦間期の公営住宅政策の基礎法である1924年の労働党政府による住宅法の欠陥について、低家賃住宅の供給に失敗したことと、大家族向け住宅に取り組みなかったことの二点を挙げている。この結果、入居者は、高い家賃の払えるような一定収入の4ないし5名の家族ということになる<sup>7)</sup>。

彼は「1929年、スラムのための政策」と題する章で、「私の知る限り、戦後のわが国の住宅問題を真剣に調査した唯一の委員会」である全国住宅都市会議の特別委員会の報告書を紹介している。それによると、同委員会の目的は、「スラム問題、特に低所得労働者の住宅についてすべての面から調査し、報告すること」であり、委員会は、地方当局代表者、都市計画家、建築家、法律家、経済学者、建築業者、労働指導者、婦人の専門家、自由党・労働党・保守党のメンバーら29名で構成されていた。報告は、「スラム問題解決の実際的手段は適切な数の新築貸家を供給することであり」、「新築住宅の適正な配置は都市全体

6) E. D. Simon, *The Anti-Slum Campaign*, 1933, p. 8.

7) *Ibid.*, pp. 23-24.

の調査の結果から決定され、地方当局が準備する再開発計画に従わねばならず、「家賃は人民大衆の資力の範囲内であることが大前提である」と指摘している。Simon は、この報告の結論を次のようにまとめている。戦後100万戸以上が建築されたが、スラムの混雑は解消されなかったこと。イングランドとウェールズで満足すべき水準以下の住宅が100万戸以上あり、200万戸でかなり過密となっているので、100万戸以上の新しい労働者住宅が緊急に必要であること。満足すべき水準というのは、760平方フィート以上の三寝室住宅のことである<sup>8)</sup>。

彼は、従来のスラム対策の問題点について、「スラムクリアランスは、立ち退かざるをえない住民には新しい補助金を与えず、彼らを近くの悪質なスラムへと追い立てた」と指摘している<sup>9)</sup>。さらにマンチェスターの事例を次のように紹介している。「住宅は全体で18万戸、市の中心部に8万戸あり、後者の大部分が上下階とも二室の二階建住宅である。」「住宅が不足しているために、過剰とされた人々は下宿屋に流されている。その下宿屋とは、以前に中産階級が住んでいたもので、8ないし10室であるが、一室に一家族が入居し、ぞっとするような恐ろしい状態を呈している。」「これらの住居の家賃は、家具付きでないかぎり統制されるが、かつてそこに住んでいた労働者の話によると、家主は、1シリングでぐらぐらしたベッドを購入し、家具付き住宅として高い家賃で貸すのである。家賃統制された三寝室住宅の家賃が6ないし9s.であるのに、このような一室住居はわずかの家具が付いただけで9ないし12s.もの家賃を徴収されている。」「数多くの家族が一室に押し込められるということが増えたのは、ここ2、3年であり、」「スラムの状態は終戦時よりも悪化した、」と<sup>10)</sup>。

このような状態に対して世論はスラム対策を求め、スラムクリアランスを目的とした1930年住宅法が作られた。その内容は、以前の法律では地方当局がクリアランスの際に、土地を購入せざるを得なかったのを、本法では地方当局が地主に所有権をまかせながら、クリアランスを強制するというものである。

8) *Ibid.*, pp. 27-29.

9) *Ibid.*, p. 39.

10) *Ibid.*, pp. 87-91.

それゆえ、手続きは簡素化されたが、地主は地方当局の課す条件の下で自由に再開発できるようになった。さらに問題となるのは、補助金が複雑かつ不明瞭なことである<sup>11)</sup>。というのは、クリアランスの地域決定自体が大臣の承認を得なければならず、さらに、クリアランス命令についても法廷で争えるからである。その地域決定は、問題の深刻さに比してわずかなものであった<sup>12)</sup>。

このように、1933年住宅(財政条項)法を両大戦間期における住宅政策の転換点と把握し、労働者向けの一般的住宅の補助金による公的な供給からスラム対策への重点の変換を完成したものとすると、1933年以前にも転換の流れが存在したことになるが、スラム解消のためには、そこに住まわざるを得なかった人々むけの良質な低家賃住宅の大量供給が必要であることが留意されるべきであろう。

## (2) 家賃問題

住宅問題を労働者生活における消費問題として捉えると、家計における家賃の問題として考へうる。この問題は、住宅建築その他のコストの算出結果としての家賃という問題や補助金水準の決定とも絡み、経済上重要である。

既に述べたように、1915年家賃統制法が両大戦間期イギリス住宅政策の出発点であるが、同国においては数多くの家賃統制法が作られ、また、それらの法を見直すための委員会が設置され、報告書が発表された。そこで、ここでは1931年の家賃統制法に関する各省委員会報告に依りながら、この問題を検討しよう。

同報告書では、一般的問題が次の三点に総括されている<sup>13)</sup>。第一に、多くの

11) *Ibid.*, p. 36.

12) 1930年住宅法が成立して以来、1933年3月までに169の地方当局によって700の地域(人口85,816)がクリアランス地域と宣告され、そのうち346のクリアランス命令と131の強制購入命令が承認された。そして、214のクリアランス命令と80の強制購入命令が実施され、38,503人が立ち退かされた。Ministry of Health, *Annual Report 1932-1933*, pp. 92-93.

13) Ministry of Health, *Report of the Inter-Departmental Committee on the Rent Restrictions Acts*, Cmd. 3911, 1931, p. 16. 以下ページ数は本文中に示す。

地域で過密が悪化している。第二に、家賃統制解除の後に高家賃となる。第三に、貧困者の住宅事情は依然として満足からほど遠い。具体的な社会階層ごとの住宅事情については、次のように述べられている。「労働者階級の富裕層の間で特定の地域において持家が急速に広がり、中間階級向けも含めて、より高価な住宅には不足はないが、大多数の労働者階級は住宅を購入できないので、彼らにとっては住宅は依然として不足している。」(pp. 20-22) なぜ、最も貧しい労働者の住宅状態が改善されないのかについて、二つの根本的原因が挙げられている。まず、労働者家族数の増大であり、次に「すみかえ」(filtering up)が予想されたほど生じなかったことである(p. 22)。後者の内実について、報告は次のように述べる。「1923年家賃統制法は、住宅が空き家になると家賃統制を解除したので、労働者借家人は、すみかえを妨げられた。すなわち、借家の安定性が失われ、しかも高額な家賃を支払うことになるので、同法以来、労働者住宅の8分の1が解除になっただけである。」<sup>14)</sup> 以上のような認識から報告は、解決策を低家賃の新築住宅の大量供給とそれによるすみかえの大規模な発生に求めている。地方公営住宅については、「現在、労働者向け貸家は地方当局によってのみ大規模に供給されているが、終戦直後に比べた現在のコスト低下が効果を発揮していない。その理由は、地方当局が同型住宅で異なる家賃を徴収することは不可能であると考えているからである。しかも、その家賃は貧者が支払いうるものよりもしばしば高いことが問題である」(p. 23) と述べられている。

報告は、家賃統制政策のあり方として、各クラスの住宅不足の解消に応じて統制解除すべきことを指摘している<sup>15)</sup>。しかし、既に統制解除された労働者住宅を統制下に戻すべきであるという提案は次のような理由で支持できないとす

14) *Ibid.*, 23. Merrett は、1930年代を「私企業による住宅建築の黄金期」とであるととも、「すみかえと持家層による郊外化の勝利の時代」としている。Merrett, *op. cit.*, p. 54. しかし、アメリカの例では、郊外化とすみかえは都市中心部の住宅問題を深刻化させている。宮尾尊弘「現代都市経済学」1985年、104-105ページ。

15) Aクラス—不足は存在せず統制不必要。Bクラス—不足は急速に克服され統制解除が必要。Cクラス—労働者向け貸家は不足が深刻。*Ibid.*, pp. 25-26.

る。すなわち、「その提案は、建築産業における私的資本と私企業の信頼を揺さぶるという心理的効果を持つ。我々は労働者用住宅建築への私企業の復帰を妨げないことを希望する。さらに、統制解除された住宅は高い家賃や価格で人手に渡るので、統制に再び入ると市場価値が減少し、その所有者が損害を被る」(p. 31) というのである。

また、住宅の質を維持するためには定期的な修理が不可欠であるが、報告は、「現在では、コスト低下の故に、認められた家賃上昇ですべての必要な修理が可能である」(p. 34) と述べている。またこの点については、「家賃法に関する情報を広げるために借家人の地方組織が必要で、それは借家人間の連帯を強化する」(p. 36) ということも述べられている。

本報告を検討すると、家賃問題は住宅不足問題と緊密に結びついていることがわかる。低所得者労働者向け住宅の大量供給を行い、建築費等の低下を利用して家賃を低めに設定することは地方当局の役割であるとし、私企業の参入を予想しながら、解除規定は堅持するというのが本報告の立場であろうと思われる。このことが実現される具体的過程では、「すみかえ」(“filtering up”) が前提されていたのであった。これらの当否については、同名委員会の1937年報告によって後に考察しよう。

### III 公営住宅政策の転換

#### (1) 転換の論理

低賃金労働者向け住宅を低家賃で質のよいものとするためには、補助金付の地方公営住宅を大量に供給しなければならないということは、1931年の時点まで広範な合意となっていた。しかし、同年夏にポンドの安定性が揺らぎ、失業手当て等の財政支出のカットを行い、労働党内閣と党が分裂し、8月にいわゆる国民政府が誕生した。そして、その政府の保健相に1923年住宅法の立役者 Nevil Chamberlain が復帰したのである。しだいに恐慌がピークとなり、正統派経済学は政府支出の削減を主張した。住宅部門も例外ではなかった。そこで

本節では、政府によって任命された委員会の報告書にもとづいて、住宅政策がどのような方向へ導かれようとしたかを跡づけてみよう。

まず、1932年の「地方歳出に関する委員会報告」を検討しよう。Chamberlain 保健相は「前書き」で、「政府の重い負担を軽減するために地方当局の経費削減問題に関心が向く」<sup>16)</sup>と述べている。第一章序では、「サービスに損害を与えることなく節約するためには、法律の修正が必要であり、」その際留意すべきことは、「企業を刺激し、賢明な支出を行うように私的個人を奨励することである」と述べられている (p. 12)。

歳出は主要支出と資本支出に分類され、各サービスごとの数字が挙げられている。住宅については、前者は教育などと比べ、相対的に少額であるが資本支出においては、全サービスのほぼ4割を占め、1930年の地方当局の全債務の38パーセントを占める (表1)。この債務は、地方当局が定率補助金を受ける際に、収入からの支払いが有利なものについて融資を受けた結果である (p. 17)。

次に第三章住宅を見よう。まず、19世紀中葉の公衆衛生法以来の住宅政策を振り返り、「概して言えば、地方当局によって供給された住宅は貸家に適して、私企業によって供給される住宅は大部分が売却目的である」(p. 50)と結論づけている。そして、第一次大戦以後の各住宅法に基づいて供給された住宅数と国庫補助金額が示されている (表2)。

ここで留意すべきことは、法律は既に実体を持っていないにもかかわらず、補助金は支払われ続けられていることである。例えば、1919年住宅都市計画法は17万戸程度供給し、1921年7月以降は新規供給がないのであるが、1932年度における住宅の財政責任のほぼ半分を占めている。

報告は、このような住宅財政の現状について、「新たな住宅建築は、納税者とレイト支払者の負担を増す」ので、「多くの地域で、需要に応える供給は、補助金という形態からできるだけすみやかに分離されるべきである」と述べて

16) *Report of Committee on Local Expenditure*, Cmd. 4200, 1932, p. 8, 以下ページ数は本文中に示す。

表1 地方当局の資本支出と未償還債務（イングランドとウェールズ、単位は万ポンド）

年	通商サービス		レイト基金サービス				全サービス	
	資本支出	純未償還債務	住宅と住宅購入のための融資		他のレイト基金サービス		資本支出	純未償還債務
			資本支出	未償還債務	資本支出	未償還債務		
1914	779	30,011	74	1,249	1,260	23,834	2,114	52,692
1920	1,005	29,333	483	1,897	898	22,065	2,387	49,525
1921	2,281	31,040	5,220	9,282	2,055	22,980	9,557	59,551
1922	2,708	32,860	8,172	17,198	2,263	24,167	13,144	70,393
1923	2,177	33,746	2,964	19,199	2,282	24,873	7,425	74,146
1924	1,938	34,072	1,130	19,945	2,239	25,484	5,308	75,844
1925	2,355	35,177	2,408	21,948	2,648	26,703	7,406	80,177
1926	2,700	36,755	4,696	26,061	3,106	27,974	10,503	87,185
1927	2,590	38,312	6,528	31,980	3,009	29,675	12,127	96,003
1928	2,809	39,954	6,767	37,827	3,126	27,542	12,703	105,324
1929	2,721	41,231	3,942	41,225	2,986	28,468	9,650	110,926
1930	2,716	42,289	3,880	43,837	3,933	29,660	10,230	115,787
戦後計	26,004	—	46,191	—	28,249	—	100,445	—

出所) Minister of Health, *Report of the Committee on Local Expenditure (England and Wales)*, Cmd. 4200, 1932, p. 14.

表2 イングランドとウェールズにおける住宅計画に関する国庫負担

年	住 宅 数 (完成累計)							毎年支払われる国庫負担額 (万ポンド)						
	1919年 住宅都 市計画 法	同 追加権 限法	1923年 住宅法	1924年 住宅法	1926年, 1931年 農村労働 者住宅法	1930年 住宅法	計	1919年 住宅都 市計画 法	同 追加権 限法	1923年 住宅法	1924年 住宅法	1926年, 1931年 農村労働 者住宅法	1930年 住宅法	計
1920	715						715	2						2
1921	17,597	11,208					28,805	56	252					309
1922	100,516	29,441						456	454					910
1923	159,002	39,179						722	242					965
1924	169,526	39,186	8,140					785	0.1	0.6				785
1925	172,428	39,186	70,421	2,486				795		9	0.1			805
1926	173,515	39,186	149,043	29,764				730		43	8			783
1927	174,397	39,186	241,649	90,055				695		94	47			837
1928	174,593	39,186	328,516	181,574	44			686		150	116			954
1929	174,603	39,186	381,972	232,900	836			682		197	186			1,066
1930	174,635	39,186	436,633	288,576	1,922			673		214	225	0.05		1,113
1931	174,635	39,186	436,633	343,639	3,377			672		262	252	0.2		1,187
1932	174,635	39,186	436,633	411,135	4,775	2,429		674		273	324	0.7	0.5	1,273
計	—	—	—	—	—	—	—	7,634	949	1,247	1,162	1	0.5	10,995

出所) Report, Cmd. 4200, 1932, p. 162.

表3 住宅建築コストと補助金と利子率の推移

(イングランドとウェールズ)

各 年 (12月31日)	パーラーなし型 住宅平均コスト (£)	国 庫 補 助 金		借入れ利率 (%)
		40年間の年額 (£ s. d.)	5%で計算し た資本価値	
1925	509	9 0 0	155 £	4 $\frac{3}{4}$
1926	503	9 0 0	155	5
1927	481	7 10 0	129	5
1928	436	7 10 0	129	5
1929	419	7 10 0	129	5 $\frac{1}{4}$
1930	406	7 10 0	129	4 $\frac{3}{4}$
1931	399	7 10 0	129	4 $\frac{3}{4}$
1932年6月30日	380	7 10 0	129	4 $\frac{3}{4}$

出所) Report, Cmd. 4200, 1932, p. 54 より作成。

いる (p. 53)。その際、私企業が住宅供給を肩代わりすると想定され、その根拠は、「近年の建築価格の下落と利子率の低下」(p. 54) であるとされている(表3)。一戸あたり年間債務費が1924年以来10ポンド減少し、その結果、家賃は7s. 9d. から4s. 9d. へと下がりうるとされているが、「実際には初期の高コスト時に建てられた住宅があるので、建築費の減少による家賃の低下がしばしば生ずるというわけではない」(p. 55) とも述べられている(表4)。

以上のように、本報告では、資金コストと建築コストが低下したので、補助金がなくとも労働者の支払いうる家賃となるという論理が展開されているわけである。しかし、代わって労働者住宅を供給するとされる私企業の実際の行動をも予想し、検討しなければならない。果たして、私企業は最も収益性の低い労働者向け貸家の建築に復帰するのであろうか。報告でもその低収益性は窺われ、公営住宅の既存のストックの管理について、「公的資金を他の目的に開放する」と称して、住宅の払い下げが提唱されている(p. 65)。さらに、「(公営住宅の)売却政策が促進されることが望ましく、地方当局は、購買の容易さを広く知らせるように緊急に取り組むことを勧告する」(p. 67)とも述べられている。

表4 1924年住宅(財政条項)法のもとでの住宅建築コスト、補助金、家賃  
(イングランドとウェールズ)

	1927年6月まで	1928年9月	1928年9月～31年9月	1932年11月		
住宅建築コスト	£ 510	£ 440	£ 410	£ 380		
利子率	5%	5%	5%	4%	3½%	3½%
債務額	£ 27	£ 23	£ 21 10 0	£ 17	£ 16	£ 15
補助金	£ 12	—	—	—	—	—
(a) £ 9+£ 4 10 0						
(b) £ 7 10 0+£ 3 15 0	—	£ 10	£ 10	£ 10	£ 10	£ 9 10
家賃	£ 15	£ 13	£ 11 10 0	£ 7	£ 6	£ 5 10
週家賃	5/8	5/-	4/5	2/8	2/5	2/1
修繕費等	2/1	2/1	2/1	2/1	2/1	2/1
補助金付き家賃	7/9	7/1	6/6	4/9	4/6	4/2
補助金の価値	4/8	3/11	3/11	3/9	3/9	3/9
A 経済的家賃	12/5	11/-	10/5	8/6	8/3	7/11
B 1927年6月の目標家賃	7/9	7/9	7/9	7/9	7/9	7/9
C AとBの差	4/8	3/3	2/8	-/9	-/6	-/2

出所) Report, Cmd. 4200, 1932, p. 56.

表5 補助金なしで私企業によって供給された住宅戸数、  
課税標準額ごとの戸数(イングランドとウェールズ)

時 期	課税標準額 £ 13まで	%	課税標準額£13~£26	%
1933年10月1日 ~1934年3月31日	44,754	37.1	61,529	50.9
1934年10月1日 ~35年3月31日	55,778	37.3	75,962	50.8
1935年10月1日 ~36年3月31日	53,530	36.8	74,771	51.3
1936年10月1日 ~37年3月31日	52,548	36.9	74,500	51.1
1937年10月1日 ~38年3月31日	51,430	37.0	69,594	50.2
1938年10月1日 ~39年3月31日	42,342	36.3	58,468	50.2

出所) W. F. Stolper, British Monetary Policy and the Housing Boom, *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 56. No. 1 part 2, 1941-2. p. 13.

原典) Ministry of Health, *Half-Yearly Statements on the State of Housing in E & W*, 1934 and later.

報告は、あくまでも将来、私企業が労働者向け住宅供給を主に担い、地方当局による補助金なしの供給は補完的であると位置付けるのであるが、前節で検討した1931年の「家賃統制諸法に関する委員会報告」と同様に、「すみかえ」を想定しているのである。つまり、私企業にとって収益性の観点から最も取り組みやすい高所得者向け住宅の供給が行われ、すみかえが生じ、低所得者もいつかは質の高い住宅を得ることができるという意味であって、即座に低所得者向け貸家が供給されるものではないであろう。

報告は、住宅に関する結論として、「補助金はそれ自体が悪く、特殊な必要性に基づいてのみ擁護される。建築費と利子率の低下を受けて、私企業が労働者向け貸家供給に復帰するであろう。それゆえ地方当局は、第一次大戦前と同様に、私企業による供給の補完をすべきである」(pp. 68-69)と述べている。

以上のような指針を受けて、新しい住宅法が議会で提案され、1932年12月15日から下院で審議された。そこで Young 保健相は、前記の「地方歳出に関する委員会」と同一の結論であるとし、あくまでも貸家を望むと言明している<sup>17)</sup>。そのために、「投資資金を持った投資家を供給しなければならないが、戦前と同様に投資家は現れている。なぜならば、一流証券投資の利回りが低下し、他の安全な投資を見出すことが困難であるからである」。このように、労働者向け借家が私企業によって供給されるという想定は、住宅供給コストの低下ということに依存し、私企業の経済活動に関する意志決定や、さらには投資家の動向にまでも左右され、非常に不確実である。また、現在スラムをはじめとする大量の低質住宅と住宅不足に悩む人々が存在するのであるから、公営住宅の基礎たる住宅補助金を廃止することだけで住宅問題は解決されないであろう。

次に、既存のストックの改善について「住宅に関する省内委員会報告」に依りながら検討しよう。

この報告は、その第2部の表題にあるように、「現在私的に所有されている労働者階級住宅の適切な快適水準の維持」に重点を置いている。公的な住宅政

17) *British Parliamentary Debate* Vol. 273, Col. 551-554.

策の一方の柱が地方公営住宅の新築であるとすれば、他方の柱は既存ストックの維持・改良であろう。その場合、たんに公営住宅のストックのみならず、私的住宅ストックをも政策対象に含めるということは、19世紀以来の公衆衛生政策の伝統を引き継いでいるからであろう。報告の内容を検討しながら、1930年代の現実に対するその当否を考察することにしてしよう。

報告は、その一般的立場を政府の住宅政策と調和させるとしている。その政策とは、「公的な努力と資金をスラムクリアランスと改良に集中し、労働者階級のための新規住宅供給は主に競争的私企業に頼り、それでも不十分な場合に、地方当局による国庫補助金なしの住宅で補完する」<sup>18)</sup> というものである。第2部では、まず、19世紀後半以後の種々の委員会報告を引用しながら、住宅改良の重要性を述べている。そして、1931年の「家賃統制諸法に関する委員会報告」を引用して、借家人には家主に修理を迫る権利があることと、修理を実効あるものにするために、あらゆる手段をとるべきであることが記されている (p. 7)。しかし、現在の法的権限には次のような問題点が存在する。すなわち、「公衆衛生、住宅、家賃統制の精巧な法典は、もし実施されるならば、地方当局に私的所有者をして修理をなさしむる能力を与える。しかし、法の各条項は完全には実施されていない。なぜならば、多数の小家主に住宅が握られている状況では、法の権限は不適當であり、改良地域の手続きも不適當であるからである」 (p. 9)。その不適當の理由は次のようなものである。「多数の小家主は家賃を集めるだけであり、満足に修理しえないし、地方当局の多くは、このような家主に修理を強制することを嫌う。また、スタッフ不足の地方当局や、投機的家主も存在する」 (pp. 9-10) のである。

このような状況における解決策は、「悪化しつつあるが、修理可能な住宅を公的あるいは準公的の所有に移し、修理を行って、住宅管理者を登用し、快適に管理する」 (pp. 11-12) というものである。実際の運営は地方当局と公益事業

18) *Report of the Departmental Committee on Housing*, Cmd. 4397, 1933, p. 4. 以下ページ数は本文中に示す。

組合が行うが、家主自身によるクリアランスや改良も認められている。すなわち、「目的は家主からの住宅取用ではなく、快適な住宅である」(p. 22)。

修理のための資金は、主に公益事業融資庁(PWLB)から受けられるのであるが、その規定について公益事業組合の側から次のような批判があった。「法律では地方当局は組合の借入金利払いの保証が可能であり、また自ら私的家主に融資できるのであるが、それらの権限を使おうとはしない。また返済期限が短すぎて、低家賃とはならず、融資枠も資産価値の3分の2に制限され、価値評価方法も厳しく、期待するほどのものは得られない、」(p. 28)と。報告はこのような点を改善すべきであると指摘するとともに、過密解消のために立ち退かざるをえなかった人々向けの住宅供給を資金的に援助する機関を中央に設けるべきであると提言している(pp. 30-33)。

このような提案は、修理のための補助金を必要としない代わりに、政府がこの提案に含まれるわずかなリスクを負うものであると、報告は言う(p. 35)。さらに、公益事業組合の運営を改善するための中央会議(保健相による任命)を設置し、資産の取得、修理・管理について地方当局をふくめて助言をし、各利害当事者間の協調を図ることを提案している(p. 36)。最後に報告は次のように述べる。「もし我々の計画が認められないならば、唯一の代替案は中央政府による地方当局への圧力である。その圧力とは、地方当局の権限を行使するように、必要ならば現存の住宅補助金の支払いを停止するというものである。しかし、そのような方法では、住宅管理問題、大都市の過密、貧しい小家主の処理困難などが手つがずに残ることとなる。時間に解決をまかせれば数十年後に住宅は取り壊されるであろうが、すばやくて現実的な手段で労働者階級の建築と住宅事情の包括的改良を保証しなければならない、」(pp. 54-55)と。

以上のように、本報告では住宅の修繕問題の重要性が認識されているのであるが、住宅補助金には頼らず、国から融資を受けて公益事業組合も修繕に参加するという方向が提案された。低質な民間借家の改善には家主と借家人の相互が責任を持つという19世紀のオクタビア・ヒル女史の方法をふまえつつ、修理

技術の改良、資金手当て、スタッフの養成などに公的機関が関与するというもので、それが提案どおりに実行されるならば、スラムを中心にした低質な住宅という問題はかなり改善されることになる。しかし、ここでも前述のような問題、すなわち、住宅修理のために立ち退かざるをえない人々のための住宅が供給されるのか否か、家賃は低所得者でも支払い可能な額であるのか、家族構成に応じた快適な住宅であるのかどうかなどの点に注意しなければならない。これらについては、1933年住宅（財政条項）法の検討の後に論じることとする。

## （2）1933年住宅（財政条項）法

既に見たように、地方財政の支出削減のためには、資本的支出の最大項目である地方公営住宅費を抑制しなければならなかった。これは国のレベルでは住宅補助金の縮小・廃止となり、地方のレベルでは住宅建築用資金借入れの減少となる。その理由づけとしては、補助金はなくとも、労働者が支払える家賃水準の住宅が建築されるほどに建築費と資金コストが低下したことが挙げられていた。

そこで、ここでは前年末から審議され成立した1933年住宅（財政条項）法の内容について検討する。その主な内容は、地方公営住宅にたいする1924年住宅法の補助金を廃止し、その代わりに保健相が地方当局をして労働者向け貸家を供給すべく保証せしめるというものである。この「保証」(gurauntee)については、1925年住宅法ですでに定められていた。つまり、住宅金融組合 (Building Societies—以下B. S.と略記) から住宅建築や住宅購入のために融資を受けた場合、その借入れ金の返済について抵当物件の一定割合以上の分を保証することによってB. S.による追加融資を可能にしようというものである。25年法執行に関する保健省の各地方住宅当局宛の通達によると、保健相とB. S. 協会とで合意した調整はおよそ次のようであった。「保証付き融資は、地方当局によって認められた抵当物件価値の90%を越えない。地方当局は保証することによって次のように責任が増加する。すなわち、抵当によって授けられた

売却権を使用してB. S. が物件を売却する際に、もし元利とコストを回復できないならば、地方当局はB. S. の保証なし融資の欠損との差に責任を持つこと。」さらに、「大臣は次のように確信している。すなわち、B. S. と地方当局との協力は大変有意義であり、自己資金のわずかな人の持家のための住宅建築を促進するであろう、」と<sup>19)</sup>。このことは、1933年法が労働者向け貸家供給をすすめる旨を規定しても、実体としてはB. S. を中心とする持家供給推進の方向になることを示してはいないであろうか。とりわけ、既に述べたように、私企業は収益のあがる高所得者向け住宅建築を優先し、低所得者向け住宅が不足している状況では、私企業の活動を尊重するという財政金融政策とも相まって、労働者向け貸家の大量供給は困難であろう。このことを次節で検討しよう。

#### IV 1930年代の持家ブームと労働者住宅

イギリス資本主義が国内投資、とりわけ住宅投資によって恐慌から回復するきっかけをつかんだとする説は、多くの経済学者の指摘するところである<sup>20)</sup>。前記のように、両大戦間期同国住宅政策の研究者も持家主義が優勢であったと指摘している。

その実態を統計数字によりながら少し見てみよう。1929年9月までの半年間の補助金付き住宅供給戸数と同なし戸数が8万5千余と3万8千余であったのに対して、1930年3月までの半年間では立場が完全に逆転して、同じく2万5千余と5万3千余となり、その4年後の1934年3月には同じく2万5千余と13万9千余となり、この傾向は30年代を通して一貫していた。地方当局による供給戸数と私企業による供給戸数も同様な傾向にあった<sup>21)</sup>。私企業が供給する住宅は課税価値の比較的低い小型住宅が主であったことは、表5を見ればわかる。

19) Ministry of Health, *Circular 555*, 30th January 1925.

20) A. H. Hansen, *Fiscal Policy and Business Cycles*, 1941, pp. 99-100. (都留重人訳「財政政策と景気循環」1950年, 97-98ページ。) Edwin Nevin, *The Mechanism of Cheap Money*, 1955, ch. VIII.

21) W. F. Stolper, *British Monetary Policy and the Housing Boom*, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 56, No. 1, part 2. 1941-2, pp. 5-6.

表6 住宅金融組合による融資件数と融資額（イギリス全土）

年	1000ポンド未満の融資			1000ポンド以上の融資		
	件数(実数)	額(ポンド)	平均融資額	件数(%)	額(%)	平均融資額
1930	148,999	69,884,686	469	6.9	27.0	1,825
1931	152,022	71,591,156	471	6.5	25.0	1,880
1932	151,161	67,375,031	446	5.5	22.0	1,852
1933	186,058	83,004,438	446	4.9	24.0	2,229
1934	228,065	101,745,272	446	4.1	22.0	2,415
1935	230,485	103,565,860	449	4.0	28.0	2,606
1936	240,797	110,316,375	458	4.0	21.0	2,721
1937	228,322	105,755,351	463	5.9	22.7	2,514

出所) Stolper, *ibid.*, p. 16.

原典) Chief Registrar of Friendly Societies, *Reports for the different years, Part V on Building Societies.*

表7 住宅金融組合より融資を受けた者の社会階層別割合

分類	アビーロード住宅金融組合	イギリス全土と北アイルランド
賃金稼得者 (Wage earners)	45%	76%
サラリーマン (Sahried)	28%	14%
自営業者, 農民, 専門職	21%	10%
その他の	6%	—
合計	100%	100%

出所) Sir Harold Bellmon, *The Thrifty Three Millions*, 1935, p. 205.

これらの住宅が持家であったか否かについては、B. S. に関する統計を見る必要がある。B. S. の監督官庁の統計によると、1930年代における融資額1000ポンド以下の件数は毎年15ないし24万余であり、その平均融資額は約450ポンドであった。1000ポンドを越える融資件数は毎年ほぼ1万であるが、額は全体の25パーセント前後もあった(表6)。また、B. S. から融資を受けた社会階層は、大半が賃金稼得者とサラリーマンであった(表7)。「彼らは、自らの選択によってではなく必要に迫られて持家者となった。なぜならば、彼らのための貸家が存在しなかったからである。」<sup>22)</sup>

22) E. J. Cleary, *The Building Society Movement*, 1965, pp. 187-188.

このような持家ブームは何をもたらしたのであろうか。労働者にも B. S. をつうじた資金手当てによって住宅を購入できるようになり、住宅問題は解決したのであろうか。しかし、注意しなければならないことは、新築戸数は既存ストック全体から見ればわずかであり、しかも持家比率は1914年の10%から1938年には上昇してもまだ25%であり、その時点の民間借家が56%も存在したことである<sup>23)</sup>。前節で検討した「住宅に関する省内委員会報告」も、膨大なストックを抱える労働者向け民間借家を対象にしたのであった。そこで次に、労働者向け住宅の低質性と量的不足がどのようになったのかについて見よう。

1931年に引き続き、1937年にも家賃統制諸法に関する委員会が報告書を提出した。それによると、労働者むけの C クラス住宅630万戸のうち家賃統制されているものが360万戸、解除されたもの120万戸、新築が150万戸である。私企業はそのうち55万戸を新築し、残りが地方当局によるが、私企業は、より上層向けの A クラス、B クラス住宅の合わせて180万戸を新たに供給しているのである。また、私企業によって供給されたもののうち、貸家はわずかであることも述べられている<sup>24)</sup>。家賃統制解除の状況については、表 8 を参照していただき

表 8 各クラス住宅の戸数と家賃統制割合・1913年と1937年の対比

	イングランドとウェールズ		スコットランド	
	1913年	1937年	1913年	1937年
C クラス住宅 家賃統制割合	560万戸 78%	630万戸 57%	79.2万戸 77%	81.9万戸 60%
B クラス住宅 家賃統制割合	225万戸 60%	295万戸 32%	26万戸 74%	29.3万戸 50%
A, B, C の住宅総数 家賃統制割合	905万戸 69%	1050万戸 43%	112.3万戸 76%	118.5万戸 54%

出所) Ministry of Health, *Reports of the Inter-Departmental Committee on the Rent Restrictions Acts*, Cmd. 5621, 1937, p. 16.

23) M. Boddy, *The Building Societies*, 1980, p. 154.

24) Ministry of Health, *Reports of the Inter-Departmental Committee on the Rent Restrictions Acts*, Cmd. 5621, 1937, pp. 14-16. 以下ページ数は本文中に示す。

表9 統制解除後の労働者用住宅の家賃上昇（レイト等を除く純家賃）

地域 住宅の型	大ロンドン	大ロンドンを除く カウンティパ ラ	大ロンドンを除く 他のアーバン ディストリクト	大ロンドンを除く ルーラルディ ストリクト
家賃統制住宅	8s. 6d. ~ 9s. 0d.	5s. 10d. ~ 6s. 2d.	5s. 6d. ~ 5s. 10d.	4s. 6d. ~ 4s. 10d.
統制解除住宅	12s. 6d. ~ 13s. 0d.	7s. 6d. ~ 7s. 9d.	7s. 0d. ~ 7s. 4d.	5s. 9d. ~ 6s. 0d.
地方公営住宅	10s. 6d.	7s. 2d.	6s. 11d.	6s. 0d.

出所) Reports, Cmd. 5621, 1937, p. 17.

たい。

統制解除された家賃の上昇は、各地で見られた（表9）。ここで興味深い点は、「都市部の公営住宅の家賃は、統制解除家賃に近い」（p. 18）ことである。住宅不足は全国で依然として存在し、特に特定の地域で住宅過密率が高く、またスコットランドでも状況は悲惨である（p. 24）。

しかし、同報告の少数派報告は、「実際の住宅不足は（多数派報告の指摘）よりもずっと深刻である」と述べている。例えば、「Bクラス住宅の統制解除が進められているが、実際には、それらは二つ以上の労働者家族によって居住されているのである。」また、「持家は主に郊外住宅であるが、その際に問題となるのは安普請と通勤費である」ことと、既存住宅の修理にかんしては、「修理が十分でない場合には借家人は家賃の4割値上げを留保するという権利を有するのであるが、この権利はほとんどされていない」ことが指摘されている（pp. 56-58）。

このような状況を踏まえ、少数派報告は次のような提言を行っている。まず、基本理念として、「住宅を商品経済の中に位置づけることには同意できない」とする。その上で、「家賃統制の形態は普遍的かつ永続的であるべきであり、コスト、維持、歴史、環境にもとづいて統制の定式を工夫すべきである」と述べている。さらに、地方当局の責任として、「家主と借家人の間の法律問題に

ついでの情報提供」を挙げている (pp. 55-57)。

以上、若干の住宅統計と1937年の家賃統制諸法に関する委員会報告から、1930年代の住宅政策の帰結としての住宅問題の状況を検討してきた。ここで言えることは、持家を中心とした住宅建築ブーム<sup>25)</sup>がありつつも、持家層とはなれない底辺労働者にとっては依然として住宅貧乏は続き、低質でしかも(所得に比して)高家賃の住まいしか存在しなかったということである。確かに、上層労働者は、B. S.の融資を受けて一定の居住水準以上の住宅を獲得することができた。しかし、そのためには、長期にわたる住宅ローンの返済と郊外からの通勤を克服しなければならず、経済状況の変動によって持家層としての位置は動揺しやすいということも銘記すべきであろう<sup>26)</sup>。

## V 結 論

社会問題の一つとして住宅問題を捉えると、社会経済政策としての住宅政策は、住宅に困窮している人々をのみ対象とすればよいのであろうか。もちろん、人間が住むに適さず、また家賃や抵当支払い、維持修理費等が家計を圧迫するならば、それらの人々の対策にあたることは急務であろう。しかし、住宅の物理的寿命は少なくとも一世代あるので、将来社会の担い手に対するこの問題の影響をも考慮しなければならない。19世紀よりイギリスの社会改良家がこの問題を重視してきたゆえんは、何よりも、「スラムから子供たちを救う」という意図であった。そうであれば、住宅問題は単に一階層の問題ではなく、全社会的な拡がりを持ちうる<sup>27)</sup>。この時、住宅政策が私企業による上層所得者向け住

25) 1930年代に地方当局が居住用開発を容易に許可したのは、補償のための十分な資金を地方当局が持ちえなかったからである。A. R. Prest, *The Taxation of urban land*, 1981, p. 133.

26) Michael Ball, *op. cit.*, p. 39. 「もし労働者階級の多くが抵当支払い不能に陥れば、重大な政治問題となる。」S. Mrrett with F. Grary, *Owneroccupation in Britain*, 1982, p. 282. また、1930年代にはロンドン周辺で広範な抵当支払いストライキが起こり、人々は共同して建築業者とB. S.の搾取から自らを守った。*Ibid.*, p. 283.

27) 地方教育・衛生費にかんする同様の議論は、N. P. Hepworth, *The Finance of Local Government*, 1984, p. 70. (池上惇監訳「現代イギリスの地方財政」1983年、85ページ。邦訳書は原書1980年版によっている。一引用者)

宅供給を起点とする「すみかえ」や労働者向け持家の普及とスラム・クリアランスに力点を置き、低所得者向け住宅は補助金なしでも目標としてきた家賃水準の貸家が私企業によって供給されるとしたならば、どうなるのであろうか。前節までで1930年代のイギリスを例にとり考察してきたように、結局、彼らの住宅問題は一向に解決されないということになる。その遠因は、両大戦間期における公営住宅政策が、最初から裕福な労働者向けの住宅供給を意図し、家賃もそこに設定してきたことが挙げられよう。それゆえ、1933年住宅(財政条項)法がこの家賃水準の貸家を私企業が大量供給すると想定して制定されても、実際には私企業は利潤原理から中・上層所得者向けの持家建築に向い、しかもその住宅はB. S. から融資を受けられる階層のみが獲得しうるというものであった。

労働者向け住宅供給・住宅改善のためのさまざまな動きは、さらに第二次大戦後も存在した。しかし、それらの問題点は両大戦間期における以上のような状況を踏まえながら理解すべきであろう。