

イギリス公営住宅法の改革（1）

内 田 勝 一

- 一 はじめに
- 二 イギリス公営住宅の現状
- 三 公営住宅入居者の選衡（以上本号）
- 四 存続保護制度
- 五 家賃制度
- 六 公営住宅の売却
- 七 むすび

一 はじめに

(1) 課題

本稿の目的はイギリス公営住宅法の特質を公営住宅政策と関連させて分析し、我国公営住宅法研究の一素材とすることである。何故、イギリス公営住宅法の研究をする必要があるのだろうか。これについては、いくつかの理由を挙

げることができよう。

これまで公営住宅制度の研究は建築学、都市計画学の分野で進められてきた。それらの研究のなかには、イギリス公営住宅政策の研究があつたが⁽¹⁾法的側面についての検討が十分になされたとは言えない。公営住宅居住者の権利義務関係を考察する必要があるにもかかわらず、法律学からの研究はなかつた。それ故、公営住宅法の研究は今までなされていない新しい分野の研究であるから、それ自体に一定の意義があると言えよう。

ところで、イギリス公営住宅法制の分析に際し注目すべきことは、最近における公営住宅法制の整備、改革の試みである。⁽²⁾これまで、公営住宅の法的規制は地方自治体の裁量に委ねられており、全国に统一的に適用される規制はなかつた。ただ、家賃については、一九七二年住宅財政法 Housing Finance Act 1972 により、公正家賃 Fair Rent を導入する試みがなされたが、地方自治体の権限を奪うものとして激しい反対がなされ、一九七五年住宅家賃および補助金法 Housing Rents and Subsidies Act 1975 により同制度は廃止され、挫折した。したがって、一九八〇年住宅法 Housing Act 1980 は、公営住宅居住者の権利義務を明確にし、かつ公営住宅売却制度を居住者の権利という観点から定めた、全国に適用される統一的法典である点においてのみならず、賃借人の権利章典 Tenant Charter を規定した点において、また激しい政治的争点であるという意味において、イギリス住宅政策史上、極めて重要な法律と考えられる。それ故に、一九八〇年法による公営住宅法制の整備、改革の内容を明らかにし、その背後にある政策と関連づけて検討することはとりわけ重要な課題といえよう。一九八〇年法によって明確となつたイギリス公営住宅法制を詳細に分析することが本稿の基本的な目的である。

もちろん我国の公営住宅法、公営住宅政策は、イギリスのそれらとは前提となる諸条件、たとえば、住宅戸数のなかで公営住宅の占める割合、その居住水準などの質的側面、公営住宅政策の位置づけ、公営住宅の果している機能など、が異なっており、両者を安易に比較することはできない⁽³⁾。にもかかわらず、少なくとも我国公営住宅制度の出発点においてはイギリスをモデルにしたことは明らかであるから、我国の公営住宅政策、法の特質を分析するに際して、イギリスの経験を考察することは、より広い視野から問題を考察し、我国とイギリスとの相違点を明確にし、その差異の理由を究明し、さらにこれらの考察をふまえたうえで我国公営住宅政策、制度の将来を展望する意味で積極的な意義を持っているといえよう。

(2) 基本的視角

公営住宅法の分析をおこなう場合、様々の観点から考察を加えることができる。たとえば、中央政府と地方自治体との間の公営住宅の建設や管理に関する権限配分の問題として考えることもできよう。公法、行政法の観点⁽⁴⁾から、中央―地方政府間の権利義務関係として問題を把握する方法といえよう。しかし、本稿では、公営住宅の利用をめぐる公営住宅居住者の居住権と供給主体である地方自治体の管理権との對抗関係を基本的な軸として、私法の観点から、公営住宅利用関係の法的性質、権利義務関係の特質を考察したい⁽⁵⁾。なおここでは、公営住宅居住者の居住権を、良好な水準の住宅を法律的には権利の安定性と経済的には低廉な対価の保障という条件のもとで利用できる権利と定義しておくことにする。

本稿では、最初に公営住宅の現状を簡単に述べたのち、居住者の選衡方法、家賃制度、存続保護制度、近時政治的

論争の焦点となっている公営住宅の売却について、制度の特質と背後の政策とを考察し、むすびにおいては公営住宅政策がイギリス住宅政策のなかでどのように位置づけられてきたかについて、またその現在果している役割りと将来の機能とについて明らかにしたい。なお、本稿は筆者の現代イギリス住宅法研究の一部をなすものであり、住宅法の意義、民間借家法制の構造などの問題については別稿で検討する予定である。

- (1) 下総薫『英国の住宅政策について』（一九七〇）、玉置伸悟『公営住宅に関する計画論的研究』（一九八〇）などがある。
- (2) 最近のイギリスの住宅政策と法の歴史については、拙稿「戦後イギリスにおける住宅法制の展開と政策」比較法学一七巻一号一一〇八頁（一九八三）参照。
- (3) 公営住宅制度比較の困難性については、Alan Murie, 'The Sale of Council housing—A Study in Social Policy, University of Birmingham Centre for Urban and Regional Studies Occasional Paper No. 35, p. 9 (1975)。
- (4) かような観点から、住宅・都市政策を検討せんとするものとして、Mike Elliott, 'The Response to Complex Realities: Lawyers, Central-Local Relations and Urban Policy, (3rd Urban Law Conference Paper, Sept. 1981)。
- (5) 拙稿「公営住宅条例」（篠塚昭次編『建築・都市開発条例・公営住宅条例・条例研究叢書5』（一九七九））は、居住者の権利と自治体の管理権との対抗関係という観点から、我国の公営住宅利用関係を考察したものである。

二 イギリス公営住宅の現状

(1) 住宅当局

公営住宅行政を主要内容とする住宅行政は、イギリス地方自治制度の最も重要な任務である。イギリス地方自治制度は一九七二年地方政府法（Local Government Act 1972）により根本的に改革された。⁽¹⁾ イングランドとウェー

ルズとは二階層からなる地方自治制度にふくし、一九七四年四月一日から実施されている。イングランドの場合、第一階層の地方自治体 (Local Authority) として、県会 (County Council) があり、六大都市県 (Metropolitan Counties) と三九非大都市県 (Non-Metropolitan Counties) とからなる。第二階層の地方自治体として地区会 (District Council) があり、大都市県には三六の地区、非大都市には二九五地区がある。ロンドンについては一九六三年大ロンドン政府法 (Greater London Government Act 1963) により六五年より大ロンドン市会 (Greater London Council) が発足しており、三二のロンドン区会 (London Borough) とシティ (City Corporation) とからなる。これら自治体のうちで、住宅行政に責任を負うものは住宅当局 (Housing Authority) と呼ばれる。それは原則として第二階層の地方自治体である地区会である。大ロンドンの場合は、ロンドン区会とシティとであるが、各区会において解決しえない問題を取扱うため、大ロンドン市会も住宅当局である。なお、大ロンドン市はその所有する公営住宅を各区に移管するなど、住宅権限の縮小を計ってきたが、これに対してはロンドン区会からの反対も根強い。

公営住宅についての主要な法源は住宅法である。住宅当局は地域の住宅事情および住宅供給との関連で地域の住宅需要を考慮しなければならない義務を負っている (一九五七年住宅法 Housing Act 1957 一条)。また住宅当局は、住宅の建設、建設のための土地取得、住宅の管理についても多くの義務を負っている (一九五七年住宅法九一一―一五五条)。具体的な公営住宅行政については、地方住宅当局は広い裁量権を持っており、中央政府の定める枠組のもとで、地域の特性に応じた政策を展開する任務を負っている。それ故、法的枠組のみならず住宅当局の事務慣行をも考

察の対象とすることが必要である。中央政府による住宅当局コントロールの方法として最も重要なものは、財政的手法である。⁽⁵⁾ 公共財政の危機、公共支出の削減という現在のイギリス財政制度の直面する条件の下では、地方財政の重要な部分を占める公営住宅財政の削減が政策課題となり、最も大きな影響をうけている。

住宅政策につき責任を負う中央政府機関は環境省 (Department of Environment) であり、住宅建設計画の作成、地方住宅当局への財政援助、一般的な指導勧告の権限をもっている。

- (1) 旧来の地方自治制度では現代的な諸課題に対応できず、再編成が必要となったが、その歴史的背景をもふくめ、後藤一郎『イギリス地方自治制度論』(一九七二)五五—六〇頁、同編『各国の地方自治制度』(一九七三)高橋誠『現代イギリス地方行財政論』(一九七八)四一頁以下参照。現行制度の内容については Peter Richards, *The Reformed Local Government System*, 4th ed. (1980), Chap 3 以下を参照。また地方自治と住宅行政については、旧制度下のものであるが、J. B. Cullingworth, *Housing and Local Government in England and Wales* (1966), が現在でも基本的文献である。
- (2) ニュータウン地域内では、ニュータウン開発公社 (New Town Development Corporation) / ニュータウン管理委員会 (Commission for the New Towns) が住宅当局である。本文で住宅当局と言う場合は、右二団体をもふくむ。なおニュータウンの住宅政策については、拙稿「都市政策の展開と法」(渡辺洋三・稲本洋之助編『現代土地法の研究』下巻(一九八三)) 三三三—三三五頁参照。
- (3) Greater London Council (Transfer of Land and Housing Accomodation) Order 1980 S. I. 1980 N. 320.
- (4) Brent London Borough Council v Greater London Council, Times 13th Oct. 1980.
- (5) 公営住宅財政については、N. P. Hepworth, *The Finance of Local Government*, 6th ed. (1980) p. 169.

(2) 公営住宅の現状

① 公営住宅の特質

公営住宅法の諸問題を考察する前提として、公営住宅制度の現状をみておく必要がある

表Ⅰ 住宅戸数と世帯数との比較（イングランドおよびウェールズ）

（単位 100万）

	1951	56	61	66	71	76	80
住宅戸数	12.5	13.7	14.6	15.8	17.0	18.1	19.0
世帯数	13.3	14.0	14.7	15.9	16.8	17.6	18.1
バランス	-0.8	-0.3	-0.1	-0.2	+0.2	+0.5	+0.9

（Housing Policy, HMSO. p. 142, Social Trends 12, (1982) p. 147. にもとづき作成）

表Ⅱ 地方別住宅戸数，世帯数 1980年

（単位 100万，パーセント）

	世帯数	住宅戸数	住宅保有形態		
			持家	公営住宅	民間借家
イングランド	17.1	18.0	57	29	14
北部	1.1	1.2	46	41	13
ヨークシャー・ハンバーサイド	1.8	1.9	55	33	12
東ミッドランド	1.4	1.5	58	29	13
東アングリア	0.7	0.7	59	26	15
東南部	6.4	6.6	57	27	16
大ロンドン	2.7	2.8	49	31	20
その他の東南部	3.7	3.8	63	24	13
西南部	1.6	1.7	64	22	14
西ミッドランド	1.8	1.9	57	33	10
北西部	2.3	2.5	59	31	10
ウェールズ	1.0	1.1	59	29	12
スコットランド	1.8	2.0	36	54	10
北アイルランド	0.5	0.5	53	38	9
連合王国全体	20.4	21.5	55	32	13

Social Trends 12, (1982) p. 147.

う。住宅の戸数という点では現代のイギリスでは、住宅建設の増加により、全国的な規模では、すでに住宅戸数が世帯数を上回っており（表I参照）、住宅の量的不足は解消したと考えられており、政策の力点は住宅の質的水準の向上におかれている。しかしこの点については若干の留保が必要である。まず、一九七六年に存する一千八百一〇万戸のうち、三〇〇万戸は居住に不適切（unfit for human habitation）な住宅であり、アメニティーが不足していたり、修繕状況が悪い住宅である。さらにこの他二〇万戸の別荘が存在しており、結婚したが住宅がないのでやむをえず両親の世帯にとどまっている三六万の隠れた世帯（concealed household と呼ばれる）があることにも注意しなければならない⁽⁶⁾。また四％程度の空家率は居住者の適切な住宅移動、すみかえを確保するために必要なものと考えられている⁽⁷⁾。このようにみえてくれば、住宅不足が解消したというよりもむしろ全国的な規模では住宅戸数と世帯数とのバランスがとれてきたと言うべきであろう。

さらにまた住宅の量的な充足については、地方ごとの差異をも考慮しなければならない（表II参照）。とくに单身世帯や二人から成る世帯数の増加、世帯の細分化の進行のゆえに⁽⁸⁾、全国的にはバランスがとれていてもロンドンのような大都市では住宅の量的な不足が存在している地区・地域もある⁽⁹⁾。

なお、住宅保有形態についても量的な問題と同様の著しい地方格差がある。一九八〇年現在、住宅の保有形態は、持家所有が五五％、公営住宅が三二％、民間借家が一三％となっている。しかしながら、スコットランドでは公営住宅は五〇％を超えており、公営住宅の国と言われているが、イングランド南西部では二〇％ほどであり、またイギリスで最も豊かな南東部ではロンドンを除けば、持家の比率が高く公営住宅の比率が少ない（表II参照）。

表III 住宅保有形態別住宅規模

グレートブリテン (1977) (単位 世帯数, %)

部屋数	持家所有		借					合計
	抵当残債なし	抵当残債あり	社宅	公営住宅	住宅協会	民間家具なし	民間家具つき	
1	0	0	0	0	1	1	14	1
2	0	0	1	2	7	4	30	2
3	3	1	3	15	27	15	23	8
4	19	12	18	30	29	26	16	21
5	29	39	34	35	24	28	8	33
6	33	33	29	18	11	21	7	26
7	8	9	8	1	1	3	1	5
8以上	7	6	7	0	1	2	1	4
合計 (=100%)	2725	3379	358	3960	164	942	341	11869
寝室数								
1	5	2	5	17	34	22	66	11
2	34	19	22	32	33	37	20	28
3	48	63	59	48	30	37	11	51
4	10	13	9	3	4	3	3	8
5以上	3	3	4	0	0	1	0	2
合計 (=100%)	2725	3379	358	3960	164	942	341	11869

General Household Survey 1977, Table 3. 20, HMSO (1979).
 なお 1981年 Census にもとづく統計は未公開である。

表Ⅳ 住宅保有形態別建築年度

ゾレートフリテン (1977) (単位 世帯数, %)

	建築年度					合計 (=100%)	建築年度					合計 (=100%)
	1919 以前	1919- 1944	1945- 1946	1965 以降	合計 (=100%)		1919 以前	1919- 1944	1945- 1964	1965 以降	合計 (=100%)	
持家	% 44	29	16	10	2718	37%	23	28	23	44	29	
借家	% 22	25	21	32	3372	27%	28	14%	11%	32%	29	
民間家具つき	% 49	15	21	15	350	5	2	2	2	3	3	
民間家具なし	% 4	26	45	25	3915	5	34	57	39	33	33	
住宅協会	% 33	18	16	33	162	2	1	1	2	1	1	
公社	% 70	20	6	4	935	21	6	2	1	8	8	
住宅協会有り	% 66	22	9	6	338	7	2	1	1	3	3	
合計	27	25	26	21	11790	3207	2975	3095	2513	11790	11790	

General Household Survey 1977, Table 3. 12, HMSO (1979).

つぎに公営住宅の質的な状況について、簡単に検討しておこう。住宅の規模では、表Ⅲにみられるように、公営住宅は持家所有と比較すると、単身者、小人数世帯向けと思われる小規模な住宅の量が多い。その大部分は老人世帯向けの住宅や身体障害者向けの特別な設備を有する住宅であって、若年単身者、若年世帯向けの住宅ではないことに注意する必要があるろう。それらを除外すれば、三寝室から成る住宅が多く、持家所有と類似している。第二に、住宅の建設年度という点では、表Ⅳにみられるように、同じ賃借部門であっても、一九世紀末から二〇世紀初頭にかけて建設

表 V 住宅保有形態と建築形態

(ゾレートゾリテン

(1977) (単位 世帯数, %)

	ファミリー住宅	セミ・ファミリー住宅	クラス住宅	フラット	転換されたフラットの部屋	併用住宅	合計	
持家	抵当残債なし%	30	30	30	3	5	1	2712
	抵当残債あり%	27	41	25	3	3	1	3359
借家	社会住宅%	25	34	15	10	6	9	355
	営住宅%	1	33	31	31	3	0	3936
	住宅協会%	3	12	24	42	19	0	163
	民間家具なし%	10	17	35	14	23	1	937
民間家具つき%	4	8	6	5	76	1	341	
合計	17	32	28	14	7	1	11803	
持家	抵当残債なし	41%	21%	24%	5%	16%	37%	32%
	抵当残債あり	45	36	25	7	11	18	28
借家	社会住宅	5	3	2	2	2	34	3
	営住宅	3	34	37	73	13	3	33
	住宅協会	0	0	1	4	4	0	1
	民間家具なし	5	4	10	8	25	5	8
民間家具つき	1	1	1	1	29	2	3	
合計 (100%)	1987	3815	3334	1686	884	97	11803	

General Household Survey 1977, Table 3. 14, HMSO 1979.

表VI 居住に不適切な住宅・標準居住設備を欠く住宅 イングランド・ウェールズ (1976)
(単位 千戸, %)

	持家所有	公営住宅	民間借家 その他	空家	全住宅
居住に不適切な住宅	310 (3)	49 (1)	384 (16)	151 (30)	894 (5)
浴室に固定浴槽がない	302 (3)	47 (1)	426 (17)	126 (25)	901 (5)
屋内トイレがない	407 (4)	161 (3)	471 (19)	129 (26)	1638 (9)
その他標準居住設備に 欠けるところがある	547 (5)	280 (6)	640 (26)	166 (33)	1633 (9)
全住宅	10125 (100)	5067 (100)	2444 (100)	497 (100)	18133 (100)

Housing Policy, Technical Volume Part 1 p. 56, HMSO 1977.

された住宅の多い民間借家の古さと公営住宅建設年度の新しさとは対照的である。民間借家は、一九世紀末から二〇世紀初頭にかけて、当時の郊外地域に建設された持家住宅がその後借家に転換されたものが多く、現在では、都市中心部の周辺たる都心地域 (inner-urban area) に立地しており、民間借家集中地域は都市内で最も劣悪な住環境となっている。戦後住宅政策は公営住宅の大量建設におかれており、一九四五年から六四年までの住宅建設戸数の五七%が公営住宅だったのである。第三に、住宅建築形態(表V参照)をみると、持家所有の場合はフラットが少なく、データッド住宅、一棟が二戸からなるセミデータッド住宅、数戸が続いて一棟となっているテラス住宅にはほぼ同じ割合で分布しているが、公営住宅には中高層共同住宅からなるフラットが多いことを指摘できよう。これらフラットは、戦

後、戦災地復興、スラムクリアランス事業などで建設された都心地域に存在する中高層住宅であることが多い。なお、テラス住宅は、一般的に言えば、居住環境が良好でない地域に存することが通常で、持家所有セクターのなかでこの比率が高いことは、従前の貸家住宅がそこに居住していた賃借人などに取得され、持家所有へと移行するケースが多かったことを意味している。これは持家所有セクター内における格差を象徴するものと言えよう。第四に居住水準という点では居住に不適切な住宅や標準的居住水準を欠いている住宅の住宅保有形態ごとの分布(表Ⅶ参照)をみると、三つのセクターの特色が明らかとなるであろう。民間借家の水準の低さと持家所有住宅内における格差という事実と比較するならば、公営住宅の相対的な質の良さがわかるであろう。このようにみると、住宅の質的水準については三つの住宅所有形態ごとにかなり異なるイメージが浮びあがってくるであろう。すなわち相対的には質の良い公営住宅、劣悪・低水準の民間借家、持家所有における非常な格差の存在である。

② 公営住宅居住者の特質 公営住宅居住者の特質を簡単に述べておこう。現在の一般的な住宅所有形態変更のパターンは、若年層において両親の世帯から分離独立したのち民間借家に単身で居住を続け、結婚後それが可能な場合には直ちに建築組合 (Building Society) の融資をうけて持家を所有するというものである。このようなパターンは最近のものであり、若年層に持家所有者が多いのはこの理由からである。さらに後述するように、公営住宅入居資格は若年層に不利であって、それ故に、公営住宅には若年層が少なく、中高年層の世帯主が多いことが指摘できる(表Ⅶ参照)。世帯主の収入という点では、予想されるように高所得者層は持家所有に集中しており、公営住宅には低・中所得者層が多い(表Ⅷ参照)。しかし、これは持家所有者層と比較した場合の相対的なものであり、我国のそれほ

表Ⅶ 公営住宅居住者の特性

グレートブリテン (1980)
(単位 世帯数, %)

	持家所有者		借 家 人			合 計	
	抵当残 債なし	抵当残 債あり	公営 住宅	民間家 具なし	民間家 具つき	パー セント	総数
世帯のタイプ							
60歳未満単身世帯	16	23	28	14	19	100	870
60歳未満2人世帯	16	48	23	9	4	100	1533
1人または2人の成人と 1人または2人の子供	6	53	32	7	1	100	2484
1人または2人の成人と 3人以上の子供	17	38	38	7	1	100	2990
2人以上の成人1人が60歳以上	47	7	34	11	0	100	2046
60歳以上単身世帯	37	1	44	18	1	100	1742
世帯主の年齢							
25歳未満	2	31	29	13	25	100	490
25～29	2	51	30	10	8	100	889
30～44	7	56	28	7	2	100	3051
45～59	22	34	35	8	1	100	3020
60～69	41	8	40	11	1	100	2105
70歳以上	43	1	39	16	0	100	2110
世帯平均週収入							
100ポンド未満	16	16	46	15	6	100	1208
100～140	12	39	35	11	3	100	1250
140～180	11	53	28	6	2	100	1181
180～250	10	61	23	5	1	100	1223
250以上	13	67	14	4	1	100	734
世帯主が経済的活動を営まない場合							
40ポンド未満	28	2	52	16	2	100	1278
40～80	37	2	45	13	3	100	1046
80以上	44	8	36	9	3	100	662

Social Trends 12 (1982), HMSO p. 150, 151 より

イギリス公営住宅法の改革(内田)

表Ⅷ 公営住宅居住者の特性 グレートブリテン (1977) (単位 世帯数,%)

	持家所有者		借 家 人			合 計	
	抵当残 債なし	抵当残 債あり	公営 住宅	民間家 具なし	民間家 具つき	パー セント	総数
世 帯 主 白 人	23.0	27.7	33.9	13.0	2.4	100	2239
世 帯 主 有 色	15.1	34.6	22.4	12.7	15.3	100	544
社会経済的地位							
専 門 ・ 管 理 職	19.3	61.8	8.1	8.1	2.7	100	1763
中・下級事務労働者	17.1	44.8	21.0	11.6	5.5	100	1606
熟練筋肉労働者	13.9	35.7	38.2	10.4	1.8	100	2974
半熟練筋肉労働者	14.4	21.8	45.1	15.2	3.5	100	1234
非熟練筋肉労働者	14.5	12.6	55.7	13.6	3.6	100	366
経済的活動を営まない	38.8	3.3	41.1	14.7	2.1	100	3682

Social Trends 9 (1979), HMSO p. 148
(Social Trends 12 ではこの統計はなされていない)

ど顕著ではない。また世帯主の職業という点では、公営住宅居住者には熟練筋肉労働者層が多く、専門管理職、事務労働者が少なく、ブルーカラー労働者の住宅であるという性格をみる事ができる
(表Ⅷ参照)。

結局、公営住宅に居住する世帯の世帯主は、持家所有と比較すると、低・中所得者層が多く、またブルーカラー労働者の割合が高く、かつ中高年層が多いという特徴を指摘できる。しかし、三分の一もの世帯が公営住宅に居住するイギリスでは、公営住宅戸数が全住宅戸数の五パーセントである我国や、二パーセント以下のアメリカのように低所得者層のための福祉住宅という特性をもつものではなく、他の住宅所有形態と比較した場合の相対的な差異でしかないのである。

③ 住宅地の分離 イギリスでは、特定の住宅地域には特定の階層の人々が集中して居住し、住宅所有形態が特定のタイプへと純化し、混在することが少ない。今日のイギリスの住宅・都市問題のなかで最も困難な課題は、住宅地の分離、差別化 (segregation)

の進行である。⁽¹⁰⁾ 貧しい人々が環境の劣悪な、社会資本の不足している地域に集中し、水準の低い住宅に居住していたという歴史的な事実を前提とし、都市計画が土地利用の純化、住宅地の分離を推進してきたことの結果であるとも言えよう。このような住宅地の分離は、都心地域における荒廃した住宅地域においてその矛盾を最も良くあらわしている。個々の住宅の住居水準が低いだけでなく、その地域全体の住環境が劣悪であって、そこに、貧しい人々が集中し、失業率や犯罪率も高い地域が、他から分離するものとして存在している。⁽¹²⁾ かような住宅地分離により、良好な住環境への接近がいわば制度的に否定されている人々の典型は、都心地域の民間借家居住者と言うことができる。公営住宅の場合は持家居住が支配的な地域とは明確に区別されるが、一般的には住宅地分離から生じる様々の社会的不利益 (deprivation) をこうむるという事態には直面していない。しかし、戦後とりわけ六〇年代から七〇年代にかけてスラムクリアランス制度にもとづき建設された中高層公営住宅の場合には、住宅自体の質は悪くないとしても、スラム居住者であった者の居住する住宅という世評がたち、居住者の差別が生まれている。もちろんこれは一般化できず、戦前に、郊外に建設されたセミデタッチの公営住宅の場合などは、良好な住宅地として評価されることも多い。以上についてのべたような公営住宅の現状は、全国的なレベルでの問題であって、もちろん、地域ごとに異なる性格を持つものではあるが、これらの認識を前提としたりうえで、以下では公営住宅法の具体的な特質を分析することにしよ

(10) P. N. Balchin, *Housing Policy and Housing Needs* (1981), p. 2.

(12) Christine Whitehead, *Housing in the United Kingdom* (関西経済研究センター編『日英サービス産業の比較研究』)

(1980) p. 301.

(8) 平均世帯構成員は、一九一一年には四人を超えていたが、一九六一年には三・一人となり、一九七六年には二・八人となった。また単身世帯、二人世帯は、一九一一年には二一・五%であったが、一九六六年には四五・九%に達した (John Burnett, *A Social History of Housing 1814-1970*, (1978) p. 272)。

(9) 一九七六年の大ロンドンでは、全国的には住宅戸数が世帯数を上回っていたにもかかわらず、世帯数が二七十一三〇〇世帯、住宅戸数が二六五万九五〇〇戸であり、量的にも住宅が不足していた (The Marcell Inquiry on Greater London (1978), p. 126)。

(10) ロンドンにおける持家所有、公営住宅、民間借家の地域的分布については、J. Shepherd, J. Westaway and T. Lee, *A Social Atlas of London*, (1979) pp. 34-41, Table 3.2, 3.3, 3.4 (a), (b), が詳細である。またこの地域的分布は保守党、労働党の政党支持率にも相関しており、大変興味深い。なお住宅地の質と教育水準との関係などは市民が経験的に知っていることである。

(11) Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, (1979) p. 543.

(12) Larry S. Bourne, *The Geography of Housing*, (1981) p. 174.

三 公営住宅入居者の選衡

(1) 選衡における住宅当局の裁量権

① 裁量権の規制 公営住宅入居者選衡手続は、入居申込者の多様な需要と建築年度、様式、環境、家賃水準、交通の便などの異なる公営住宅の供給とを適合させるように、住宅当局が選衡する複雑なプロセスである。この選衡手続については、簡単な法律上の規定があるだけで、住宅当局の裁量の働らく余地が多いので、この裁量権の規制が

最も重要な課題である。

一九五七年住宅法 (Housing Act 1957) 一一一条一項は公営住宅の一般的管理権は住宅当局にあるとし、同法一三二条二項は、賃借人を選ぶに際して、不衛生な住宅あるいは過密住宅に住む人々、大家族を有する人々、不満足な住宅状況のなかで生活している人々、また一九七七年住宅(家なし)法 (Housing (Homeless Persons) Act 1977) 四條、五條の規定する義務を負っている人々に、相当な優先権 a reasonable preference を与えるべきとする。同法の規定は漠然としたものであり、住宅当局の入居者選衡の明確な基準とは言えない。地方当局の裁量権は広範であり、裁量権を行使して住宅当局毎に異なる方式を採ることが可能である。もちろん、実際にはいくつかの共通する方式がみられるが、恣意的に裁量権を行使しているという批判がされることもある⁽¹⁾。

しかし、裁判所は住宅当局の入居者選衡における裁量権の行使について介入を避けてきている⁽²⁾。たとえば、Shelly v. L. C. C. [1949] AC 56 では、「地方当局はその賃借人を自己の意思にもとづいて選択することができるべきである」ということは管理の最も重要な義務の一つと思われる。通常の民間賃貸人はそのようなことができないというのは事実であるが、広い義務を課されている地方当局はその権限を裁量により行使することを期待されている⁽³⁾。と述べている。また、Bristol D. C. v. Clark [1975] 1 WLR 1443 では、「裁判所は住宅当局による住宅法上の権限の行使に干渉するのは最も消極的であるべきとし、選挙民は裁判所よりもはるかに適した地位にある」という⁽⁴⁾。このように裁判所は住宅当局の裁量権を認め、その規制は司法的ではなく、地方住民の選挙を通じて政治的になさるべきという態度をとっている。

一九七七年の住宅政策青書 (Housing Policy — A Consultative Document, Cmnd. 6851) も、この問題について中央政府からの規制はなされるべきではないとし、ウェイティングリストに登録される要件としてその地域での居住などの資格は要求されるべきでないこと、および選衡手続・方式の公開が必要であることを述べるにとどまっている⁽⁵⁾。したがって、地方住宅当局の裁量権行使に対する法律、裁判所、中央政府からの規制は乏しく、以下に述べるような若干の例外があるにとどまっている。

② 性・人種差別の禁止 住宅当局の裁量については、一九七五年性差別法 (Sex Discrimination Act 1975)、一九七六年人種関係法 (Race Relations Act 1976) による規制がある。公営住宅入居者選衡において、性、人種による差別を禁止するものである。直接的・間接的な差別が禁止されているが、人種による差別の禁止という問題がとくに重要である。というのは、有色人種、とりわけ黒人の場合は公営住宅に居住する比率が少ないこと、また居住している場合にも、最も問題ある住宅に住んでいるという事実が存在しているからである⁽⁶⁾。人種差別を禁止する法律が存在するにも拘わらず、公営住宅が有色人種に不利に働らく要素がいくつかある。まず公営住宅入居申込において当該地方住宅当局の地域内に数年間居住しなければならないという要件が必要とされることが多いので、国外より移住してきたばかりの者には不利なこと。また移民は公営住宅制度、手続内容について十分な知識のないことが多い。さらに公営住宅に居住している場合でも、通常はそのなかでも問題ある住宅に住んでいることが多いが、その理由として、現に居住している住宅の条件が劣悪で困窮度が高い故に、評判の悪い公営住宅が提供された場合でも現在の住宅より若干でも良ければそれを拒絶しより良好な住居が提供されるまで待つ余裕がないこと。収入の乏しき、失

業率の高さ等から、家賃が安くそれ故に環境の良くない住宅が提供されることが多いことなどが挙げられる。

なお、この点に関連して、公営住宅と人種問題とに若干ふれておこう。一般的に公営住宅入居者選衡においては、人種の分散化が望ましいとされている。⁽⁷⁾ 少数人種にとっては、環境の劣悪な地域で、社会的不利益をうけ居住するよりも、分散により新しい地域に居住することで経済的、社会的な地位の向上が計られ、教育上の機会が開かれることが望ましいと言われている。また一般的に言っても分散によって異なる人種が混在して居住することにより異人種の宗教、文化、風俗、習慣等になじみ、より良き人種関係が樹かれることが挙げられており、政府は、この障害となるべきものを取除くべきといわれている。ただし、多くの有色人種、とりわけ西インド諸島から移住してきた黒人たちは同じような境遇の移民が多数居住しており、都市中心部に近く、しかも低家賃の民間借家が集中している都心部の荒廃した地域に住むことを余儀なくされている。彼らにとって住宅、環境、教育、雇傭上の条件の向上が必要であるが、近郊での公営住宅居住は、それら諸条件の向上と、都心地域から抜け出す機会を付与することになるのである。⁽⁸⁾

③ 入居者選衡の基本的な考え方 公営住宅入居者を選衡する場合、最も住宅を欲している必要度の高い人々に住宅を供給しなければならぬが、同時に、公営住宅居住者が特定の階層に片寄らないよう、混合したバランスのとれた地域共同体を形成する要請も存在する。つまり公営住宅は一方で社会福祉住宅であり、他方では国民一般に開かれた住宅でなければならぬのである。申込者の必要度を個々の事例毎に判断することが基本原則であるが、住宅当局はその有する広い裁量権を行使してバランスのとれた地域を形成することが住宅当局の達成すべき目的と考えられている。今日の公営住宅制度の問題は、特定の階層の居住者が特定の地域に居住するという偏りをみせていること、

すなわち社会的に権利を剝奪されている人々が不人気な住宅団地に集中していることである。⁽⁶⁾ 公営住宅入居者は、住宅市場における需要と供給とのバランスによってではなく、自治体の裁量により選衡されるのであるから、右のような事態は、地方当局の裁量により形成されたと言わねばならない。何故、このような事態が生じたのかということを中心にして、入居者選衡における地方当局の裁量という問題を、より詳細にみてみよう。

- (1) N. Lewis and R. Liveock, Council House Allocation Procedures: Some Problems of Discretion and Control, 2 Urban Law and Policy 134 (1979).
- (2) Malcolm Grant, Local Authority Housing: Law, Policy and Practice in Hampshire, (1976) p. 11.
- (3) Shelly v. London C. C. [1949] AC 56 at 64.
- (4) Bristol D. C. v. Clark [1975] 1 W. L. R. 1443 at 1449.
- (5) Housing Policy—A Consultative Document, Cmnd. 6851, paras 9.20 (1977).
- (6) S. Merrett, State Housing in Britain, (1979) p. 227. なお、有色人種とりわけインド系移民は公営住宅よりも持家所有を選挙する傾向が極めて強くな言われている。
- (7) Race Relations and Housing, Cmnd. 6232, para 24-26 (1975).
- (8) Ibid, para 27.
- (9) John English, Access and Deprivation in Local Authority Housing, Urban Deprivation and the Inner City, ed. by Colin Jones, (1979) p. 114.

(2) 住宅申込の登録

- ① ウエイティングリスト 地方住宅当局は公営住宅入居を申込んだ者を登録し、そのリストのなかから入居者

を選衡する。この住宅登録は一般にはウエイティングリスト (Waiting List) と呼ばれる。住宅困窮者が登録するわけだからウエイティングリストは住宅事情を測定する最も良い指標であると言われている。同リストに登録されている世帯はイングランドでは、一九七七年一一〇万、七八年一〇七万、七九年一〇六万、八〇年一二〇万となっている。⁽¹⁰⁾ かつては、住宅をもはや希望しなくなってもリストからははずされないとか、その地域に居住しなくなった者も登録されたままであって、登録簿は住宅事情を正確には反映しないという批判があったが、現在では住宅当局はリストを常に最新の正確なものにするよう再検討しており、一九七九年の環境省報告によれば少なくとも年一回、リストの再検討をおこなっている住宅当局は八七ある。⁽¹¹⁾

ウエイティングリスト登録の資格として最も重要なものは住宅必要度であるがこの他に、他の要件を必要とする場合もある。最も多いものは、当該地域での数年間の居住を必要とする旨の要件であり、住宅当局によっては、居住の代わりに、当該地域内での雇傭で足りるとする例もある。この種の要件は当局の一般的裁量の範囲内であって有効であるが、いくつかの問題点が指摘されている。たとえば、労働者が現在居住している地域では雇傭先が見つからないので、他の地域へ移動して新しい勤務先を見出そうとする場合、住宅を見出すことが不可欠であるが、この要件によって全国的な住宅移動・住みかえの可能性が奪われていると批判されている。またこの種の要件が存在すれば極めて劣悪な住居に居住する身障者のような特別の必要性がある者も申込むことができないう等の理由から、居住要件は望ましくなく、極度の住宅窮迫事情にある極めて少数の地域でのみ認めうるとされている。また居住要件が必要とされる場合もそれは定期的に見直されねばならず、そのような場合であっても、特別の住宅状況にある者については別途の

考慮が必要とされている。⁽¹²⁾

これに対しては、地方住宅当局から反論がなされることもある。例えば、住宅必要度の高い地域住民に優先権を与えることが地方当局の任務である。しかも、もし居住要件を廃止すれば公営住宅に入居するため、故意に老朽住宅に居住したり過密状況で居住することによって優先順位を得られるように制度を濫用する人々が新規に住民となる可能性が高いこと等の理由が述べられている。⁽¹³⁾ しかしいづれも説得力が高いとは言えない。老朽住宅等に対しては住宅法上の権限を行使し、閉鎖命令などを出せばよいからである。それ故地方当局は居住要件に対するカリングワース委員会や住宅青書による批判を一応うけいれ、居住要件を廃止する方向にある。しかし実際には脱法的な手法を採っている。たとえば、登録簿を二本立とし、申込登録リストと一般リストとに分け、申込登録リストには居住要件を問わずあらゆる申込を登録するが、実際の入居者選衡は居住五年以上の者のみを載せた一般リストからおこなうとの手法が採られることもある。⁽¹⁴⁾ さらに、居住要件にかかわらず一般リストに登録するが、申込者の必要度を評価する際、居住期間に大きなウェイトを置くという手法もよく見られる。

既婚・未婚の別、単身者かどうかを資格要件の一つとすることもよくある。多くの住宅当局は単身者はウェイトイングリストに登録できないようにしている。登録が可能な場合も、若年の単身者を排除するため、一定の年齢以上でなければ登録しえないとすることが多い。⁽¹⁵⁾ 単身者の場合は相当な条件の適切な住宅を民間借家分野で見い出すことが可能だからというのが、その理由である。⁽¹⁶⁾ このようにして、若年者向け単身者住宅数の少ないこと、さらに後述の点数制度は単身者に不利に働らくこと（世帯構成員が多いほど有利である）から、労働年齢にある単身者は公営住宅居

住者のわずか四％を占めるのみである。⁽¹⁷⁾最近では、高層住宅に子供がいる世帯を居住させるのは好ましくないとし、その種の住宅を積極的に単身者向け住宅としているが、変化はいまだ顕著となっていない。また、住宅申込者が持家所有者である場合も、単身者の場合と同様、高齢の持家所有者でないかぎり、登録は困難である。

しかし、我国の場合と異なり、登録申込につき収入基準を設けることはない。公営住宅は特定の階層を対象とした社会福祉住宅ではないという考え方が基本にあるからである。

② 各種のウエイティングリスト　ウエイティングリストには、右に述べた一般的リストのほか、いくつかの特別のリストがある。たとえばスラムクリアランスにより住宅を明渡した者に対しては、一九五七年住宅法四二条一項にもとづき、適切な代替住宅を提供すべき義務を地方当局は負っている。また人間居住に不適切として (unfit for human habitation) 、取壊し命令 (demolition order) 、閉鎖命令 (closing order) をうけた住宅に居住している者にも同様の義務を負っている。また一九七七年住宅 (家なし) 法により、家なし者に対しても住宅を提供すべき義務を負っている。さらに、結核などの健康上の理由とか、地域にとり必要不可欠の職業に従事しており (警察官、消防官など) 住宅が必要な者も存在している。右に述べたすべての者は、一般のリストとは別個のリスト (通常、特別リストと呼ばれる) に登録され、選衡される。

さらに当該住宅当局の地域内における他の公営住宅へ住みかえることを希望する公営住宅居住者 (移転と呼ばれる) についても別個のリストが作成される。結局、一般リスト、特別リスト、移転リストの三種のウエイティングリストが存在するわけである。これら三種のリストの関係をどうするか、どのような優先順位を与えるべきかは困難な

問題であるが、一般的原則はないと言われている⁽¹⁸⁾。しかし、通常は、クリアランスを受けた者、医学上健康上の理由がある者、特別の職業上の理由がある者、移転リストに登録されている者、一般のウエイティングリストに登録されている者の順に優先順位が与えられている⁽¹⁹⁾。また、毎年あらかじめ空家予想をたて、各リスト(需要)に応じるため、住宅の配分割合を定めておくこともある⁽²⁰⁾。このような理由から、各年度において一般リストから選衡される公営住宅入居者の割合は全体の三分の一ほどである⁽²¹⁾。ところでこれらの優先順位の付与は住宅当局の裁量の範囲内にあると考えられ、ある判決では、法律上は、閉鎖命令により住宅を立退き公営住宅申込をした者に対して、住宅リストの他の者よりも優先順位が与えられるべきことを意味しない。その者の右のような事由は他の者の事情とともに考慮され、これらの者との間で公平な決定が下さるべきとされている⁽²²⁾。

③ 移転と交換 公営住宅の居住者も持家所有者、民間借家居住者と同様、家族構成、生活パターンの変化等により、住宅移動・すみかえをひんばんにおこなっている⁽²³⁾。このすみかえには公営住宅居住者が、当該住宅当局の地域内にある他の公営住宅へと移動する移転(Transfer)と、公営住宅居住者が他の住宅当局の公営住宅居住者と住宅を交換する交換(Exchange)とがある。

移転については、前述したように一般のリストとは別個のリストが作成され、それにもとづき入居者が選衡されるが、移転による入居者が占める割合が高いことに注目する必要がある。たとえばマンチェスター市の場合、一九七八年において、一般リストから一五〇〇九世帯、移転リストから一三八〇九世帯が選衡された⁽²⁴⁾。移転リストは慣行上一般リストよりも順位が上に置かれていることが多い。移転の場合には従前居住していた住宅が空家となり、そこに新

規申込者（一般リスト登録者）が入居しうるからである。また、ほとんどすべての住宅当局は移転リスト登録の要件として、居住者に家賃の遅滞がないことを要求している。それ故、移転リストから選衡された者は今後も良き賃借人であることが期待できるのである。イギリスのように公営住宅のストックが多い場合には、そのセクター内部での移転、すみかえによる住水準の向上、自己の生活サイクルに合致する住宅の取得は重要な意味を持っている。

交換の場合には、空家となっている公営住宅が必要ではなく、また交換を希望する当事者の合意にもとづき、双方が自己にとり望ましい住宅に移動するのであるから、住宅当局による介入は不要とされている。交換については、全国的な規模での情報が必要であるから、これを専門的に取扱う業者も存在している。

- (10) Shelter Annual Waiting List Survey 1976-1980, (1981) p. A15.
- (11) *Ibid.* p. 5.
- (12) Council Housing Purposes, Procedures and Priorities, 9th Report of the Housing Management Sub Committee of the Central Housing Advisory Committee, (1969) para 170. *は Hosing Policy—A Consultative Document, Cmnd 6851 para 9, 20. も居住要件は居住の停止を意味するものではない。
- (13) John P. Macey and Charles Vivian Baker, Hosing Management, 3rd ed. (1978) p. 272.
- (14) John Lambert, Chris Paris and Bob Blackaby, Housing Policy and the State, (1978) p. 37-38.
- (15) Housing Policy—A Consultative Document, Cmnd. 6851, para 12. 45.
- (16) Malcolm Grant, *supra* note (2), p. 5.
- (17) Housing Policy—A Consultative Document, Cmnd. 6851, para 12. 45.
- (18) Norman Lewis, Council Housing Allocation: Problems of Discretion and Control, Public Administration [1976]

p. 150.

- (91) Alan Murrie, Pat Niner and Christopher Watson, *Housing Policy and the Housing System*, (1976) p. 124.
- (92) John Lambert, Chris Paris and Bob Blackaby, *supra* note (14), p. 37.
- (21) Shelter Annual Waiting List Survey, *supra* note (10), p. 8.
- (22) R v Bristol Corporation, *ex Parte Hendy* [1974] 1 WLR 498.
- (32) *Housing Policy: Technical Volume 1*, (1977) p. 93.
- (24) City of Manchester Housing Need and Resources Report 1978, (1979) para 3. 12.

(3) 選衡方式

① 入居者選衡方式　ウエイティングリストに登録された者のなかから入居者を選衡することが必要となる。この選衡方式についての問題を詳細に検討したいいわゆるカリングワース報告⁽²⁵⁾(Cullingworth Report)は四つの方式を挙げ、各々の問題点を検討している。申し込み日付順に入居を認める日付順方式(Date Order)は簡明な制度であるという。著しい住宅問題の存在しない地域において、特別な住宅問題をかかえ困難をこうむっている世帯や当該住宅当局地域への居住が不可欠な基幹労働者(Key Workers)について特別の措置があれば、この方式を肯定しようとい

う。
最も一般的な方式は、住宅困窮度を点数評価し、高得点者から選衡する点数制度(Point Scheme)である。考え方としては優れているが、どの事情に何点与えるかについては意見が分かれるから細部にわたって公平を確保することがむづかしいと言われている。報告書はこの問題点としてリストを常に最新とすべきこと、点数評価に居住期間の

長短を考慮するのは望ましくないこと、また民間借家居住者については、賃貸人から妨害をうけていることや住宅の修繕状況が悪いことなども考慮し点数評価をすべきことと、述べている。

公営住宅居住申込者のそれぞれの実態に応じて個別具体的に判断する優先制度 (Merit Scheme) もある。ケース毎の判断による主観的なもので具体的妥当性を確保できるとしても、判断がすべての場合に一貫しているか、また公平であるかという問題がある。さらに、個別具体的な判断にもとづくから制度の内容を公表できないという欠陥もある。

この他に、以上の方式を組み合わせた複合選衡方式もある。たとえば、特別の事情をかかえる世帯は優先制度で、老齢単身者は申込日付順方式で、一般の申込は点数制度でという具合である。これら各種の選衡方式を検討したうえで、カリングワース報告書は、選衡方式は住宅事情が地域により異なるように、異なつてよいとし、全国に統一的な望ましい方式というものを示してはいない。ただし、未婚の母、結婚していない同棲者、身内に犯罪者がいるようないわゆる汚れた家族 (Dirty Family)、定まった住所を持たない流れ者 (Transit) に対する倫理的な評価とそれに結びついた入居への否定的態度をやめることを提言している。

実際の選衡方式の状況をみると、ある調査によれば、点数制度のみ四五・一%、申込者をグループ分けし点数制度を適用する方式一五・四%、申込日付順方式一五・四%、申込日付順プラス優先制度一六・六%、優先制度のみ七・五%となっている。⁽²⁶⁾方式を多様に組み合わせんとしているが、点数制度が基本となつてることが明らかである。

② 点数制度 つぎに最も一般的に点数制度につき、詳細にみてみよう。点数制度において評価さるべき事項として、④登録申立日、⑤必要な寝室数、⑥家族員数、⑦設備の充足した住宅やフラット以外の室に居住しているか、

◎独立の居間があるか、④子供のいる世帯の場合、居間兼寝室の部屋に住んでいるか、⑤法律に違反した過密であるか、⑥住宅の困窮のゆえに家族がやむなく分裂しているか、①寝室が不十分ということで性的な問題があるか、①健康状態が悪いか、障害があるか、④生活の基本的設備が欠けているか、①台所が共用であるか、⑩やむをえず位置の悪い住宅に住んでいるか、⑩申立者の年齢、⑨リストに登録している期間、⑨申込者がその求めている住宅に適切か、④親族・友人の近隣に住住したいという要望などその他の要因などがあげられている。⁽²⁷⁾

点数制度は右に挙げられたような客観的な多数の要因を考慮しているから、一見したところ、公平なように思えるが、その実際のあり方、結果に対してはいくつかの批判がある。⁽²⁸⁾ 点数評価において判断される諸点は、住宅需要の客観的側面に重点がおかれ、家賃支払額の多寡などの主観的側面が考慮されていないと批判されている。さらに客観的需要の側面についても、どの要素にどれだけ点数を与えるかは住宅当局毎に異なっており、同一の条件にある世帯が住宅当局により全く異なる順位が与えられることがあると言われている。⁽²⁹⁾

- (25) Council Housing Purposes, Procedures and Priorities, 9th Report of the Housing Management Sub Committee of the Central Housing Advisory Committee, (1969) paras 124-137.
- (26) N. Lewis and R. Livock, *supra* note (1), p. 153.
- (27) David Hughes, *Public Sector Housing Law*, (1981) p. 92.
- (28) Stephen Merrett, *supra* note (6), p. 219.
- (29) Alan Murie, Pat Niner and Christopher Watson, *supra* note (19), p. 120.

(4) 住宅と申込者の等級づけ

① 住宅の等級づけ 登録された公営住宅申込者のなかから右に述べた各種の選衡方式にもとづき、一定の者が選衡される。しかし、最も重要な問題はどの特定人にいかなる特定の住宅を割当てるかである。住宅当局の裁量権の働らく余地が広いこと、およびその裁量権行使によって社会的に不利益をこうむっている人々(Socially deprived)が不人気な団地に集中している事態がひきおこされていることに注意する必要がある。公営住宅入居者選衡については、かつてはウエイティングリスト登録の資格が最も重要であったが、現在では、誰が特定の住宅の賃借人になるかである。⁽³⁰⁾

具体的な住宅の割当については、提供さるべき住宅についての等級付けと、申込者の家政(House keeping)に依じての等級づけがなされる。まず、提供される住宅の等級づけからみていこう。住宅についてその建設年度、広さ、設備、地域等に依じて等級づけがなされる。住宅の等級づけは、地域により住環境が非常に異なっているから、まずその存在する地域ごとに大きく区分され、さらに団地ごとに細分類される。個々の住宅については寝室数、建物の種類、建設年度などに依じて等級づけがなされ、入居に必要な得点が団地の各住宅毎に定められる例もある。したがって、環境の良くない地域にある高層住宅の三階以上というような住宅の得点は極めて低く、希望すれば誰でも入居できる程度の得点である。⁽³¹⁾しかしながら、まさにそれ故に、そのような住宅は誰も入居を希望しがらない賃貸に困難な(Difficult to let)住宅でもあり、緊急に住宅が必要な申込者すらも、しばしば拒否するか、やむをえず入居する住宅と定義されている。その数はイングランドだけで二六万四千戸、すなわち公営住宅の五パーセントにも達してい

る。⁽³²⁾ 居住の安全性に欠け、空家が異常に多い、住宅に欠陥があるなどの賃貸に困難な評判の悪い住宅を誰に割当てるか、そしてそのような住宅ですらも受諾する申込者を選ぶことが、住宅当局の最も重要な仕事となるのである。

② 申込者の等級づけ 住宅の等級づけと対応するように、申込者の等級づけもおこなわれる。公営住宅申込みをすると申込者に申込登録証が送付され、点数制度による場合は申込の際記載した内容にもつき仮の得点なども知らされる。そして申込から割当の段階において、住宅訪問(home visit)がおこなわれる。住宅訪問の目的は、申込者の申立事項が事実と合致しているかのチェックおよび申込者の住宅必要度について相談にのり、彼の希望を聴取することにある。⁽³³⁾ 住宅事情の調査とそれに応じて公営住宅を割当てるという点では重要な手法であり、非常に有用な機能を果してきた。しかし、現在では、その隠れた目的に注意が払われている。すなわち、住宅訪問は申込者の居住のあり方、家政状況(house keeping standard)を観察し、等級づけする目的をも持っている。申込者の等級づけに応じて、住宅を割当てるわけで、家政維持の程度の高い者には得点の高い住宅を割当て、⁽³⁴⁾ 極上の申込者には新築住宅を割当てるという結果になっていると評されている。良い行動をした者にはそれに応じた褒美を与えるわけである⁽³⁵⁾が、実際には提供しうる住宅の等級づけに適合するよう、申込者を分類、等級づけする結果になっている。⁽³⁷⁾

住宅訪問における等級づけについては制度自体にいくつかの問題がある。まず報告者(公営住宅管理を担当する部局の公務員である)の判断について客観的基準がないこと、したがって報告者によっては主観的な、場合によっては恣意的な判断がなされることがあることである。判断において不確かな伝聞や、地域での申込者の評判を安易に信じたり、申込者に対して何らかの理由から個人的な反感を抱いたり、あるいは申込者の不愉快な行動・性格を考慮に入

れたり、さらに根本的な問題として申込者の持っている問題に対して同情心が欠けることなどが判断者の持ちがちな偏見として指摘されている。⁽³⁸⁾このようにして問題のある家族 (problem family) が賃貸の困難な住宅 (difficult to let) に集中することで住宅地の社会的分離 (social segregation) が発生するが、それを自から促進していることについて、またそのもたらす結果についての認識に乏しい住宅局職員がごく短い時間におこなう等級づけには極めて強い批判がある。さらに、申込者は自分自身がどのように等級づけされたかを知ることができない点と、等級付けに異議を申立てることができない点との二点において、手続の民主性、公正性に問題があるといえよう。住宅と申込者の住宅事情との双方に点数が割当てられ、申込者は自己の有する点数以下の住宅を選択しようという方式が用いられることもある。しかし、多くの場合は、手続の公開がなされていないので、申込者の等級づけにもとづいて地方住宅当局が申込者に特定の住宅を提供するのである。申込み者の等級づけが住宅地の社会的分離をひきおこす重要な要因なのである。かような等級づけによって、貧困な人々が劣悪な住環境にある地域に集中することによって、失業、不衛生、犯罪、バンドリズムなどの社会問題を生み出す。かようなセグレーションは、公営住宅分野よりも民間借家分野で著しいものであるが、その発生において、公営住宅における等級づけの果している役割を無視することはできない。かくして、入居者選衡手続を合理化し、純化するほど、居住者層の限定化が進行するという問題をひきおこすのである。

③ 申込者の取引上の地位 公営住宅分野内における住宅地の社会的分離は、住宅当局の裁量権の行使、すなわち等級づけがその重要な要因であるが、同時に公営住宅割当について申込者の住宅当局との間における取引上の力関

係という問題をも考慮しなければならぬ。⁽³⁹⁾とりわけ、申込者の等級付けという慣行に対し強い批判がよせられ、それが廃止されつつあるにもかかわらず、社会的分離が進行している現状では、申込者の取引上の地位が重要な考察事項となる。

公営住宅申込者は住宅当局により提供された住宅を受諾し、居住しなければならないわけではなく、何回まで拒絶できるか、またそれによりどのような不利益をうけるかについては、地方当局ごとに差異があるが、提供を拒絶し、自己の希望する住宅が提供されるまで、待つことができる。拒絶する典型的な理由としては、家賃が高い、勤務に都合な地域である、住宅の大きさ、場所、方角、設備、外観などが自己の希望する水準に達していない、病気のために提供された時点で引越すことができない、特定の住宅団地に居住すると自己の社会的地位に影響するから好まない、等の理由が挙げられている。⁽⁴⁰⁾ところで提供された住宅を拒絶できるかどうかは申込者のいわば取引上の地位、つまり、申込者の現住する住宅の事情、住宅困窮度、申込者の等級づけの差異によって定まるといえよう。現在居住している住宅が居住に不適切、過密などの理由で、住宅に絶対的に困窮している世帯は、たとえ問題の多い住宅が提供されても、それが現在居住している住宅よりも条件が少しでもよければ、それに満足して提供に応じることになる。他方、住宅困窮度がそれほど著しくない者は満足しうる住宅が提供されるまで現住住宅に居住し、機会を待つという態度を採ることとなる。とりわけ移転を希望する公営住宅居住者は、移転リストは一般リストより上位にあり、また彼は現在公営住宅に居住しており、家賃遅滞などがなかった良好な賃借人であるから、住宅当局も移転希望者には良好な住宅を提供することが多い。彼はかくして自己の希望に合致する住宅が提供されるまで待つことができるのである

る。

公営住宅申込者の住宅困窮度合などが、公営住宅入居についての住宅当局との交渉における取引上の力を決定するわけである。たとえば、家なし者（Homeless）は絶望的なまでに住宅を欲しているから、問題の多い住宅であっても提供を受諾せざるをえないが、クリアランス事業により立退く者は、適切な代替家屋提供義務が住宅当局にあるから、適切な住宅が提供されるまで住宅を選択しようという強い交渉力を持っているのである。かくして、住宅困窮度の高い社会的に権利を剝奪されている世帯は、公営住宅に入居する場合も、取引上の交渉力が弱い故にいわば自発的・任意的に問題のある住宅へと集中していくメカニズムが形成されているのである。このことは、申込者の等級付けをせず、申込者と住宅とに点数を割当て、申込者の選択に応じて住宅を選びうる方式を採用している場合にも、住宅地の社会的分離の進行がみられることから理解できるであろう。要するに、問題は住宅困窮度合が著しく、取引上の交渉力の弱い者に対して、いかなる手法を用いて、より良い住宅を提供するよう、方向づけることができるかという点である。

- (36) John English, *supra* note (9), p. 117.
- (37) City of Manchester, *Renting a Home* (1978), と題するパンフレット参照。
- (38) Times, 27th June 1981.
- (39) Council Housing Purposes, *Procedures and Priorities*, *supra* note (12), para 87.
- (40) Alan Murie, Pat Niner and Christopher Watson, *supra* note (19), pp. 125-126.
- (41) Stephen Merrett, *supra* note (6), p. 224.

- (36) John P. Macey and Charles Vivian Baker, *supra* note (13), p. 279.
- (37) J. B. Cullingworth, *Essays on Housing Policy*, (1979) p. 42.
- (38) D. J. Hughes and S. R. Jones, *Bias in the Allocation and Transfer of Local Authority Housing: A Study of the Reports of the Commission for Local Administration in England*, *Journal of Social Welfare Law* [1978-79] p. 293.
- (39) Norman Lewis, *Council Housing Allocation: Problems of Discretion and Control*, *supra* note (18), p. 150.
- (40) John P. Macey and Charles Vivian Baker, *supra* note (13), p. 280.

(5) 選衡手続の公開

公営住宅入居者選衡手続の公正さを担保するためには、手続の公開が必要と言われている。選衡方式が公開されれば、申込者は最高得点を得ようと故意に住宅状況を悪い方向へと変更するとしてこれに反対する考え方もある⁽⁴¹⁾。しかし、公開により住宅当局の公正さについての信頼が高まること、不必要な誤解や誤った取扱を避けうること、不正義を避けうることなどの理由で公開に賛成する考え方が強い⁽⁴²⁾。

選衡手続を公開する場合、選衡方式の公開だけでなく、現に申込みをした者に対し、彼がウエイティングリストのなかで、どのような位置にあるかを知らせることが大切であると言われている⁽⁴³⁾。さもないと、申込者は今後、どれだけの期間待ちつづけねばならないのかすらわからないからである。選衡方式の公開の現状をみると、点数制度のみの場合は、公表は七〇・五パーセント、何らかの方法で方式内容を知りうるものは八六・三パーセントに達しているが、個別的事情の判断を主とする優先制度の場合は、それぞれ一五・六パーセント、四五・九パーセントとなっている⁽⁴⁴⁾。公開状況は選衡方式により異なっているが、優先制度の場合は住宅当局は個々の事例の具体的評価を中心とする

ものであり、公開にはなじまないとして反対する度合が強い。

一九八〇年住宅法四四条は選衡方式の公示を住宅当局に義務づけた。⁽⁴⁵⁾ すなわち、住宅当局は申込者の優先順位、移転、交換についての規準の要点を公開しなければならぬ（一項）、また登録申立手続の規準を定め、公開しなければならぬ（二項）。さらに、登録申立者に対しては、彼が住宅当局に申し立てた詳細について、彼から要求があれば、登録事項につき知らせねばならぬ（六項）。これらはすでに地方当局が慣行としておこなってきたものであり、それを法律的に認知したにすぎない。しかし、申込者が住宅登録においていかなる地位にあるかを、その者に知らせることについては、すでに住宅当局のなかでは先進的な試みがあったにもかかわらず、⁽⁴⁶⁾ 規定を設けなかった。

(41) John English, *supra* note (9), p. 118.

(42) John P. Macey and Charles Vivian Baker, *supra* note (13), p. 282.

(43) N. Lewis and R. Livock, *supra* note (1), p. 137.

(44) *Ibid.*, p. 154.

(45) Council Housing Purposes, Procedures and Priorities, *supra* note (12), para 75, は公示の義務づけを法律により定め、*supra* note (12), para 9, 20, は立法化を約束していた。

(46) 例として、City of Manchester, Renting A Home (1978). 参照。

（未完—なお本稿は早稲田大学特定課題研究助成費にもとづく研究である）