

英国公営住宅再生における Housing Action Trust の位置と意義 リバプール Housing Action Trust の事例を通じて

蓮田 攻*

Housing Action Trust は、イギリスにおける住宅団地再生・地域再生事業のひとつである。1988年の住宅法改正による導入当初、中央集権的な手法として自治体・住民の反対に合ったが、その後自治体・住民の協力を必要・前提とするパートナーシップ型に変化した。現在では、徹底した住民参加の仕組みと、困難な住宅団地・地域の再生のための多面的アプローチ、そして両者を実現するための財政措置など、英国における住宅団地および地域再生の手法を集大成したもののひとつと見なすことができる。特に社会経済的側面の強調した再生メニューや、再生事業において発生しがちなモラル・ハザードを抑制するそのガバナンス・デザインなど、物的老朽化とともにコミュニティとしての危機を迎えようとしている日本の公営住宅団地にとっても、貴重な教訓を提供してくれるものと評価できる。本論では、イギリスの公営住宅の危機的状況下における Housing Action Trust の登場とその後の制度変化の経緯を論じる。また実施された6つの Housing Action Trust のうち、リバプールで実施される事業の分析を通じて、その事業内容と事業プロセスを分析する中で、ガバナンス・デザインについても検討する。

キーワード：Housing Action Trust、イギリスの公営住宅再生、パートナーシップ、モラル・ハザード

<p>目次</p> <p>はじめに</p> <p>1 HATの先駆から HAT誕生へ</p> <p>2 初期 HATの失敗と制度の進化</p> <p>3 HATの事業内容</p> <p>(1) 物理的な再生 Physical Improvement</p> <p>(2) 住宅管理 Housing Service</p> <p>(3) コミュニティ支援 Community Service</p> <p>4 HATの事業プロセスとガバナンス・デザイン</p> <p>(1) シャドウ HATと「共同声明」 住民投票以前</p> <p>(2) 住民投票から HAT設立</p> <p>(3) 自治体から HATへの住宅団地等の移管</p> <p>(4) 事業期間中のアカウントビリティ</p>	<p>(5) 他主体とのパートナーシップ</p> <p>(6) 新しい家主(ランドロード)への引き継ぎ おわりに</p>
--	--

はじめに

Housing Action Trust (以下 HAT と記す) は、現在イギリスで最も先進的な住宅団地再生・地域再生の事業手法のひとつである。その徹底した住民参加の仕組みと、困難な住宅団地・地域の再生のための多面的アプローチ、そして両者を実現するための財政措置など、英国

* 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

における住宅団地および地域再生の集大成のひとつと見なすことができる。

日本の公営住宅は、まもなく耐用年数をむかえる1975年以前の建築が170万戸にのぼる。また入居者の高齢化や1996年に公営住宅法の改正によって生じた中高所得者の転出は、低所得者の急増を通じて公営住宅のローインカム・セツルメント化を進めている。このように、物的老朽化だけでなく、コミュニティとしての危機を迎えようとしている我が国の公営住宅団地にとっても、HATの再生手法は貴重な教訓を提供してくれるものと思われる。

本研究では、(1) HATは導入当初においては中央集権的な再生制度であったが、自治体・住民の反対を経験する中、自治体・住民の協力を必要・前提とするパートナーシップ型へと変化したこと、(2) HATは全体のスタートにおいても、現場の実施においても、コミュニティの参加を不可欠とすること、(3) 社会経済的側面の強調やそのガバナンス・デザインこそが、HATに先行する住宅団地再生とHATとを画する特徴であることを主張したい。

HATはイギリスの六つの地域で取り組まれ

た。表1に見るように、2002年12月現在、そのうち二つが事業を完了し、四つが事業継続中である。

本研究では、市内全域の公営住宅を対象とし、全HATのうち最大の管理住戸数(5,337戸)を担当しているリバプールHATをケーススタディの対象として選択した。選択の理由は、日本の公営住宅団地との比較する場合に、(1) 高齢者を多く抱え、(2) 多くの高層住棟を持ち、(3) 地方都市内に複数点在する住宅団地を対象としている、といった点を考慮したからである。このことは逆に、(1) エスニック層や若年層を抱えるロンドンの3つのHATや(2) コテージ型住宅で構成されたNorth Hullをケーススタディの対象としては除外したということでもある。

リバプールHATは、図1に見るように、リバプール市内全域に点在する多くの公営住宅団地(事業開始当時67棟)を対象に再生事業を行っている。

リバプールHATについての情報収集として、筆者はHAT事務局¹⁾からの資料提供を受けるとともに、現地を訪問し、事務局スタッフに対

表1 HATの一覧表

地域名	設立年	移管年	終了年	移管住戸数	公的資金 (単位：百万ポンド)
North Hall	1991	1992	1999	2048	115
Waltham Forest	1991	1992	2002	2422	227
Liverpool	1993	1993	2005	5337	260
Castle Vale, Birmingham	1993	1994	2005	3423	205
Tower Hamlets	1993	1994	2005	1629	123
Stonebrige, Brent	1994	1995	2007	1777	165

出典：DETR (2000b), p. 11 Table1. 1より筆者作成

するインタビュー、事務局スタッフの案内による現地視察を実施した。

本研究はこれらの調査と収集資料に基づいたものである。

1 HAT の先駆から HAT 誕生へ

「1960年代には都市化圧力とスラムの状況を解決する先験的な手法と提唱されていた集合住宅が、財政的にも、組織的にも、物理的にも、社会的にも、大きな重荷となつてのし掛かるものになってしまった」²⁾。

第二次大戦後の都市復興において、住宅の工業化という、かつて手にすることができなかった「武器」によって低コストで大量の住居を供給する公営集合住宅という手法は、スラムをはじめとする都市問題を解決する切り札であると、当時イギリスでも考えられていた。

結論からすれば、この企ては失敗に終わった。工業経済が衰退を始め完全雇用の時代が終わる1970年代のイギリスの社会経済状況の変化は、一方では公営住宅へのニーズを拡大し、もう一方では税収減が公営住宅を管理・経営する地方自治体の財政難をもたらした。縮小する非熟

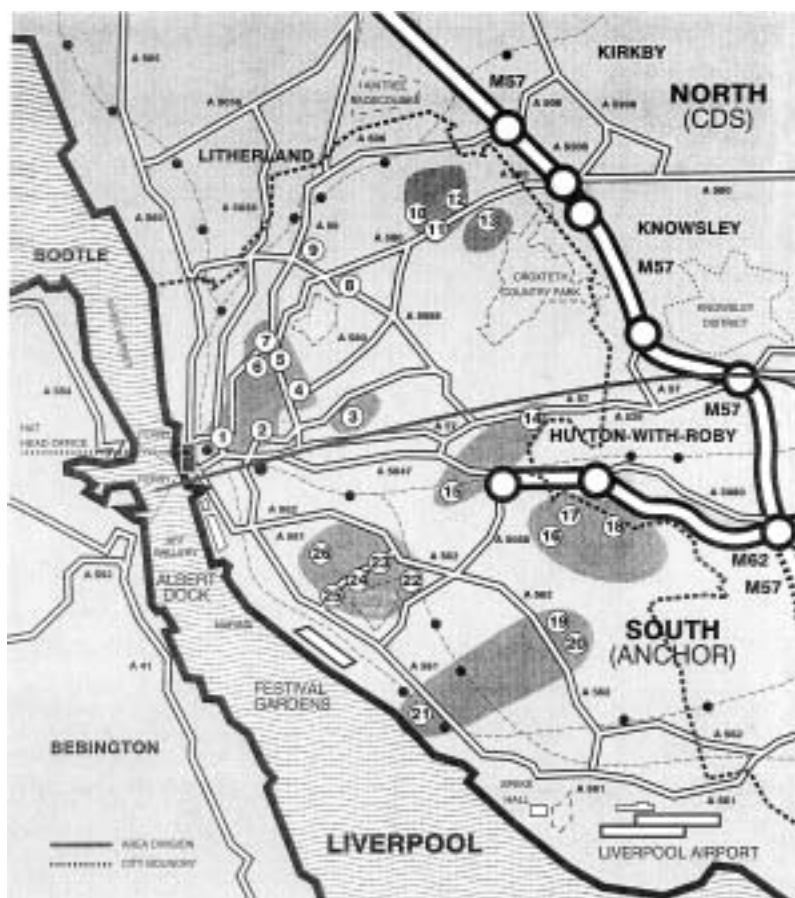


図1 リバプールHATのBlock(地区)の位置図

出典：Liverpool Housing Action Trust, “Management Areas and Block Locations”をもとに筆者が加工

練・肉体労働市場からあふれた人たちはより安い住処を求め公営住宅に殺到したが、「貧困者住宅」というスティグマと、財政難を原因の一つとする住宅管理の不備から、公営住宅は一般的には人気がないものとなった。より所得の低い層の移入と安定した給与所得層の退出が連鎖して生じ、家賃滞納やパンダリズム、犯罪率の上昇が公営住宅の管理コストの上昇と環境悪化とに拍車をかけた³⁾。「スラムは常につきの三つの要素：貧しい人々、粗末な建物、劣悪な管理（poor people, poor building, poor management）の帰結である。劣悪で人気のない社会住宅（social housing）もその例外ではない」⁴⁾。スラム解決の手段であった近代的な公営集合住宅は、再度スラム化の危機に陥ったのである。

こうした構造的な公営住宅問題を解決するためには、住宅団地自体の危機と財政の危機という、二重の危機に対して両面的に対処する必要があった。すなわち、荒廃する住宅団地を物理的かつ社会的に再生しその管理を立て直し環境を維持すること、そして同時に団地の維持・再生にかかる大きなコストが公共財政に与える負担を減らすことが目標となった。

HATは、イギリスの住宅政策と地域再生政策とが合流するところに登場した。HATには、直接には二つの政策的先駆がある。ひとつは、団地問題への多面的アプローチの先駆であるEstate Action（以下EAと記す）であり、もう一つは財産移管を伴った独立主体による地域再生の先駆であるUrban Development Corporation（以下UDCと記す）である。

1979年に成立した保守党のサッチャー政権は、一貫して地方自治体が所有する公営住宅団地（Council Estate）の脱公営化を図ろうとし、公営住宅住戸の個人売却を押し進めるととも

に、団地単位で自治体以外の主体に移管する方針を採った。主たる移管先と目されたのは、独自に社会的住宅の供給などを行ってきたHousing Association（以下HAと記す）⁵⁾であった。しかし多くの公営住宅はそのままでは経営対象として魅力のあるものではなかった。一般に公営住宅住民の家賃負担能力は低く、また滞納者も多いなど、家賃徴収コストも高い。加えて再生が必要なほどの物理的・社会的に荒廃した団地は、そのままでは莫大な再生コストを移管先が負担しなければならず、いずれのHAも移管先となることに躊躇する公算が大きい。こうして住宅団地単位での移管を進めるためには、移管に先立った住宅再生が必要とされた。

EAは、衰退した公営団地の住民の生活の質を改善することを第一の目的に、Urban Housing Renewal Unit（UHRU）の名称で1985年に設立された（翌1986年にEstate Actionと改称）。EAは、地方自治体が所有・管理する住宅団地の社会的経済的及び物理的問題に取り組むことができるよう民間資本と住民参加の導入を目指し⁶⁾、また住宅団地の改善について多面的なアプローチを採用した⁷⁾。つまり団地の物理的状況を改善するだけでなく、地域での住宅管理、所有形態の多様化、民間投資の誘致、職業トレーニングや起業の機会の創出等がEAの事業メニューとなった。1985年から1995年の間にEAは合計約1,975百万ポンドを費やし合計約540,000戸の住宅団地の改修を行った⁸⁾。しかしEAで改善されたもののうち自治体から他主体への移管された住宅団地は毎年3,200戸から4,200戸であり、これらは、それぞれの年度において改善された住宅の4.3%～6.8%に過ぎなかった⁹⁾。また主管省である環境省の調査報告でも、物理的改善（ストックの質とデザイン

の向上)は果たされたものの、犯罪率の改善や地域での起業については良い結果を得られず、事業に対する住民の参加・関心もわずかしか見られなかったとされた¹⁰⁾。これらの結果に見られるように、EAは住宅改良のアプローチとして可能性は示したものの、居住者参加や社会経済面での改善について課題を残した。

一方、UDCは、民間資金を活用してインナーシティの再生を行う新しい手法として登場した。それまで中央政府の資金を都市再生に活用するために採用されてきた「パートナーシップ」方式¹¹⁾を、保守党政権は「管理能力がなく、過度に官僚的」であるとし退けた。これにかわり、1980年制定の地方政府・計画・土地法に基づき、その翌年ロンドンのドッグランドとリバプールでの再開発のためにそれぞれUDCが創設された。つづいて、四つのUDCが1987年に設立、さらに三つが1988年に設立された¹²⁾。

UDCは、事業エリアとして指定された「都市開発エリア」の再生を目的に、5年から17年の期限を定めて設立される独立の公的主体である。議会に対する説明責任によって拘束され、土地・不動産市場の商業的機会に機敏に対応できないと見なされた地方自治体の官僚的なやり方に替えて、迅速さが必要とされる商業開発を可能とする再生開発主体を作ることがその目的だった¹³⁾。

UDCは、大臣によって指名を受けた、主として民間企業に属するか属した経歴を持つ理事たちで構成される理事会によって運営される。理事の選任や「都市開発エリア」の選定、UDCの設立は中央政府が決定する。UDCの資金は政府の資金援助と、土地・不動産の販売から得た資本収入で賄われる。ここで公的資金が果たす

府が果たす 重要な役割は、長期的衰退と放棄に苦しめられてきたと見られる地域に対して民間投資を呼び込む「梃子(レバレッジ)」となることである。またUDCは、後にHATが持つことになる権限、すなわちエリア内の土地・不動産の自由な売買、健康・トレーニング・教育・コミュニティ等の各施設への援助を含む自由な資金援助といったものをほとんど兼ね備えていた。

UDCは、環境を改善しそれで利益を出す不動産ディベロッパーとしては総じて成功したといえる。1980年代後半のバブル経済の状況下という好条件があったとしても、UDCの多くは市場的成功を収めた¹⁴⁾。しかし、その後の政府の調査において、UDCの開発は商業的魅力のある場所にのみ集中しており、また地域再生の社会的側面が軽視されたと評価されてた¹⁵⁾。

こうして公営住宅と地域の社会的問題を解決することが、HATの重要な課題として残されることになった。

2 初期HATの失敗と制度の進化

当初HATは、EAが達成しようとしてできなかった住宅団地再生の諸目標を、UDCと類似の仕組みを採用することで実現するものとして構想された。

HATには、1988年の住宅法¹⁶⁾の第63条1項に規定される次の四つの法定目標がある。(1)住宅を改修もしくは改善すること。(2)効果的に住宅を管理運営すること。(3)住宅所有形態の多様化を促進すること。(4)そして当該地域の社会環境と生活状況を改善すること。UDCと同様に、HATは、これら目的達成のためなら誰に対しても財政援助を行うことができ

る。また、事業に必要な建築及びサービスを行うためならば、自由に土地の取得及び処分が可能である等の権限を持つ。

1988年の住宅法改正につづいて環境大臣によって設立が予告された初期のHATは、しかしいずれも実現をみなかった¹⁷⁾。当初HATは、前述のUDCとほとんど同じ事業フレームで実施されようとしていた。「HATの事業エリアは大臣によって選ばれ、自治体と住民は、諮問はされるけれども、住民投票もなければ、自治体の拒否権もなかった。HATの理事長も理事会メンバーも大臣が個人として指名し、それは住民協議会や自治体といった他の団体の代表としてではなかった」¹⁸⁾。つまり、住宅団地の所有者である自治体や再生の影響を最も強く被る住民とは無関係に、中央政府の指示のみで再生と管理の権限を持つ独立主体が設定されようとしたのである。またこの時点では、HATへの移管によって自治体から強制的に引き離された住宅団地が再び自治体に戻ることはあり得なかった。またHATは公的主体でありながら、それを管理運営する理事は選挙で選ばれたものではなく、いわば民主的な正統性を有しない。このことは常に政治的争点となったが、やがて中央政府によってトップダウンで設立されるHATも、該当地域に居住する住民の投票によって過半数の賛意を受けて設立することとなった¹⁹⁾。住民投票を導入した政府の意図は、住民と直接結びつき、地方自治体の意向を抜きにしてHATを設立することであったと思われる。

しかし政府の予想に反して、住民はHAT導入に反対の態度を取り、住民投票はむしろHATへの抵抗の手段となった。住民の主たる関心は、住宅の改善以上に、未来の賃貸料レベルと不動産所有権の保全に注がれていた。住民

のほとんどは、もし新しい家賃を払えなかったり改善の最中や改善後に退去することになるならば、自分の家が改善される無意味であると考えていた²⁰⁾。HATによる再生が終了するまで家賃は凍結されることが政府によって訳されていたにもかかわらず、ロンドンのTower Hamletsでは自治体と住民が協同でHAT反対のキャンペーンを行い²¹⁾、同じくロンドンのSouthwarkにおける住民投票では7割を越える反対票が投じられた²²⁾。ここではHATは「はぎ取り」メカニズム、すなわち「所有形態の多様化」という名の下で民営化を押し進める機構にすぎない、と自治体そして住民によって見なされていたのである²³⁾。

こうして1990年には、HATは完全に失敗に終わったものと見なされていた。しかし、その一方でWaltham ForestとNorth HullでHAT設立に向けた協議が始まり、1991年の終わりにはこの二つでHATが住民投票によって承認された²⁴⁾。これらの設立を見て、ロンドン郊外のBrent、そして、Liverpool、Birminghamといった地方都市の自治体もHATに向けて動きはじめた。やがて一度は自治体と住民によって拒絶されたTower HamletsでもHATへの動きが復活した。

この変化のプロセスと原因を分析するために、まず中央政府、地方政府、住民という三者が、HAT設立に際して直面していた（少なくとも直面していると信じていた）利害関係から始めよう。表2は、これらを表にまとめたものである。

まず中央政府は、公営住宅を地方自治体から引き剥がすことで、公営住宅問題を解決しようとした。中央政府は、自治体にはこの問題を解決する能力はなく、それどころか、自治体こそ

表2 HATを巡る中央政府、地方政府、住民の利害

	望ましいこと	避けたいこと
中央政府	公営住宅の改善 公営住宅の脱公営化	多額の支出
地方自治体	公営住宅の改善 家賃収入の確保	公営住宅の脱公営化
住民	公営住宅の改善	追い出し 家賃上昇

(筆者作成)

が公営住宅問題の原因のひとつであると見なしていた。したがって、中央政府が考える問題の解決は、公営住宅再生・管理の機能を自治体に代わって行う独立法人としてHATを設立し、そちらに問題解決をゆだねるというものだった。これによって民間資金をも導入し、多額の公的資金の投下を避けた上で公営住宅の再生をめざそうというのが中央政府の方針であった。

政府の失敗は、自治体については反対を予想していたが、住民の反対を想定していなかったことである。住民は、脱公営化と、自らの居住権の侵害、すなわち「追い出し」や「家賃上昇」とを結びつけて考えていた。「はぎ取り」メカニズムとしてのHATという認識に立つならば、住民にとってHATを選択することは、「公営住宅の改善」という望ましいものと「追い出し」「家賃上昇」という望ましくないものを、同時に選ぶことになる。

またその後の変化を見るならば、政府の想定は自治体についても間違っていたと言える。最初に成立したHATであるNorth Hullでも、その後のHATでも、最初にHATに向けて動き出したのは、むしろ自治体であった。

中央政府にとっては、住民の合意を調達するため、当初は排除しようとしてきた自治体に頼らざるを得なかった²⁵⁾。中央政府は、HAT理事会に自治体議会の代表の参加を認め、HAT

に拠出する補助金の額を増額していった²⁶⁾。住宅改善のニーズを抱え、一方でそうした公営住宅を抱えることを一因とする財政危機に苦しむ自治体にとっては、それは歓迎すべき、中央政府の「妥協」であった。また最初に行われるHAT事業の実現性調査Feasibility Studyを、自治体が担当するようになり、実質的に自治体の合意を得て、その後の住民投票へ向けての作業が始められる形にHATの事業フレームもまた変化した。

しかし最も重要な変化は、自治体以上に抵抗を示した住民にとっての変化である。これには、他の変化にも増して、1993年の借地改良住宅都市開発法(Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act 1993)が施行され、HATによって開発が完了した団地を地方自治体に再移管することを選ぶ権利が住民に保障されたことが大きい。この権利保証によって、住民がHATを選択することの意味が大きく変化した。以前は「民営化」を受け入れるかどうか争点となったが、もはやHATが公営部門からの「はぎ取り」とは必ずしもいえなくなったことで、「改善を受け入れるかどうか」に論点がシフトした(もしくは純化した)。言い換えれば、地方自治体への再移管がセイフティ・ネットとなり、HATの住民投票は「いままで通り」の住宅か「改善された」住宅か、そのどちらかを選ぶ選択となった。

また投票によって住民の承認を得なければならぬために、事前に行われる事業条件についての折衝・交渉が重要視されるようになったことも重要である。中央政府、自治体、住民といった関係者のいずれかが承認できない事項、目標や手段は、あらかじめこの事前交渉の中に登場し、関係者全員が承認できるよう条件の検討

や修正が行われる。この交渉を経た事業条件その他の内容は「共同声明」(Joint Statement)という文書にまとめられ、この内容の是非を問う形で、HATの事業開始が住民投票にかけられるようになった。

「共同声明」は、設立後のHAT事業とHATと住民その他のステイクホルダー(利害関係者)との関係を規定するものとして、HAT事業全体の枠組みとなるものである。自治体と住民はこの交渉の過程で自分たちにとってのHATの可能性・有用性を発見し、必要な条件を「共同声明」に盛り込んでいった。つまり住民投票の採用は、短期的には多くの拒絶を招いた契機となったが、長期的にはHATを各関係者に受け入れられるように進化させる協議の場を作ることにも貢献したのである²⁷⁾。

「共同声明」が持つもう一つの意味は、リパブルのように自治体による公営住宅の経営が破綻した場合に、よりはっきりと現れる。つまり、「行政の失敗」から住民が自らの生活を守るのに「共同声明」が役立つ可能性である。自治体の公営住宅経営が破綻している場合には、HATの事業終了後に公営住宅へ再移管するという選択肢はセイフティ・ネットとしての役割を果たさない。この場合には、HATの枠組みのうちで、居住者の「追い出し」を避ける規定を関係者間の合意事項として持つことが大きな意味をもつ。住民が避けたいのは、脱公営化そのものではなく、そのことがもたらすかも知れない「追い出し」であり「家賃上昇」である。また自治体の公営住宅政策だけでなく、政府の住宅政策や関連法案がめまぐるしく変化する状況下では、法よりも当事者間の契約の方が、住民の生活基盤を守ることによって、より安定的な役割を果たすと期待できる。いずれにせよ、

住民は「共同声明」をつくる交渉を通じて、HATを自分たちの居住権を脅かすものではなく、むしろ自分たちの居住権を守るものとして用いることができることに気付いた。

まとめると反対者がHATを受け入れるようになった要因として、次のような点が指摘できる。すなわち、自治体にとっては(1)HATにおける権限と役割、そして(2)中央政府からの資金移転の双方が拡大した点が重要であった。住民にとっては、(1)自治体への再移管が選択できるようになり、脱公営化の弊害を考慮せず、もっぱら住宅改善についての是非のみでHATの選択ができるようになった点、(2)自治体への再移管がセイフティ・ネットとして機能しない深刻な場合でも、「共同声明」を通じてHATの事業枠組み自身が住民の諸権利をむしろ防衛するのに寄与するようになった点が、態度変化をもたらしたと考えられる。

3 HATの事業内容

HATの事業は、(1)物理的な再生と(2)住宅管理に加え、住宅団地コミュニティが抱える社会経済的問題に対処するため(3)職業支援を含むコミュニティ支援という、三つの柱で構成される²⁸⁾。我々の調査対象であるリパブルHATの組織も、この三つの事業に対応している。

これら三つの事業は、相互補完的であると考えられている。「近隣マネジメントを機能させ、また機能させつづけるためには、多くのものが一緒に着手されなければならない」²⁹⁾。住宅団地が抱える複合的な問題のそれぞれの側面がそれぞれ連動的に結びついていることからすれば³⁰⁾、このことは当然であると言える。職業訓

練や雇用創出による住民の所得の上昇、そしてコミュニティを住民自身で維持できる能力の向上が無ければ、住宅管理は困難となり、また生活環境の質も維持されない。物理的に問題を抱える住宅や、仮に物理的改善がなされても、社会的側面から生活環境が悪化し住宅管理が適切に行われない住宅からは、負担能力のある住民が転出し、その結果、空屋率の増加や住民の平均所得の低下が生じるだろう。これは住宅経営を圧迫し、住宅管理の更なる悪化と、末には物理的環境の劣化までを招く。こうした環境悪化と経営上の危機の循環を断ち切り、近隣マネジメントを持続的に機能させ、地域に基礎をおく再生が長期的な成功を収めるためには、適切に「多くのものが一緒に着手」される多面的 (multi-faced) で包括的 (holistic) なアプローチが必要となる³¹⁾。

我々はまず、これら三つの事業のそれぞれについてより詳細に検討した上で、多面的 (multi-faced) で包括的 (holistic) なアプローチを可能にする仕組みを検討する。

(1) 物理的な再生 Physical Improvement

物理的再生事業は、リバプールHATの全予算 (299百万ポンド) のうち、約三分の二 (197.8百万ポンド) を費やす事業である。

主となるのは、地方自治体より移管された5,337戸の住宅の新築・改修である。67棟の高層住棟のうち53棟が取り壊されることが決まっている³²⁾。住宅の新築/改修の選択、住宅戸数の決定等は、暫時、35のエリア毎に決定されるのでなお流動的であるが、2000年に取りまとめられた時点では、3,443戸が取り壊される一方、1,379戸が新築され、残りの1,894戸が改修もしくは一時転居用等のために存置、

HAT終了時には3,273戸の住宅が、それぞれの地区ごとに新しい家主 (ランドロード) に移管される予定である。

HATはまた、住宅団地からの転出についても支援を行っている。希望に見合った家賃、住居の状況、家主 (ランドロード) の住宅を探す支援を行う Tenant Homefinder 事業、持ち家獲得への補助金を支給する Mobility Incentive Scheme 事業、障害をもつ住民が転居先の住宅を自らのニーズに合うように改造するための補助を行う Adaptations Grant などの制度が設けられている。こうした転居支援を進める一方で、必要な住戸数が割り出されるのである。

住棟の新築/改修の決定には、住民の意見とともに、物理的再生のための建設費やその後の管理コスト等すべてを考慮に入れたライフサイクル・コストが重視される。現在の建築・改修コストが低くてもその分将来の管理コストが高い住宅となれば、未来の家主 (ランドロード) からは敬遠されることになる。そうなれば、再移管先の決定に支障を来し、ひいては交渉条件として未来の家賃水準の高騰にも繋がるため、将来のコストと家賃の問題は住民に理解されるような様々な努力がなされる³³⁾。こうして老朽化した高層住棟は、従来の管理コストの面だけでなく未来の改修コストの面でも、また光熱費やメンテナンス費用などのランニング・コストの面でも、最も不利なものとの認識がHATと住民との間で共有されている。また高層住棟は一般に人気がないこともあって、多くの建物が取り壊しを選択され2~4階のレンガ造のテラスハウスに建て替えられる予定である。

物理的再生事業担当ディレクター (Director of Development & Planning) の下、開発部 (Core Development Department) は、事業チ

ーム、財務監視チーム、品質管理チームという三つにチームで構成される。事業チームは事業の進捗に、財務監視チームは上記に見たようなライフサイクル・コストを抑えることに、品質管理チームは住宅の耐久性や警備面の安全性また断熱性や暖房設備の熱効率性といった住宅品質の水準確保に、それぞれ責任を負う。それぞれのチームは互いに相反する目標を達成するために、つまり品質向上やコスト削減による事業の遅れ、事業期間短縮によるまた高い品質を保つためのコストの上昇、拙速あるいはコスト削減による品質低下をそれぞれ避けるために、お互いをチェックし合う。

住民が物理的再生事業に参加する場面としては、先に見た住棟の新築／改修の決定を始め、様々なレベルのデザイン・プロセス、建築家やディベロッパーの面接（インタビュー）を含む決定プロセス、民間資金の導入の是非及びその量や提携先の選定、また設計決定後にも様々な事業へ参加等が、地区毎に確保されている³⁴⁾。

採られる参加の手法も様々で、ニュースシートによる各戸への情報伝達、各戸配布のアンケートから、重要な決定場面に先立っての住民集会（パブリックミーティング）や計画案展示、市内の他の地区への視察、参加スキルを高めるトレーニングの実施、デザイン・チームとの協働作業など、多岐に渡っている。

物理的再生事業は、住民参加の重要な機会ではあるが、唯一の機会ではない。住民参加の枠組みについては、コミュニティ再生の項で改めて取り上げることとする。

（2）住宅管理 Housing Service

住宅管理は、HATへ住宅団地の管理が移された当初から、北部・南部にわけて二つの登録

ハウジング・アソシエーション（北部：CDS Housing、南部：Anchor Trust）に委託されていた。2002年4月からは、HAT終了後の移管がスムーズにいくように、期間中に管理業務を引き継ぐため、それぞれの地域・ブロック（街区）ごとに、HAT終了後に移管先となる家主（ランドロード）が担当している。

管理エージェントには住宅管理業務として、住民の相談窓口、苦情処理、日常的補修、保安業務、改修計画やそれに伴う住み替えの手配、住棟ごとに配置された現地管理人のマネジメント、そして家賃の徴収等の業務が委託されている。家賃徴収については、予定金額が決定され、不足となった未徴収分については委託先の責任として肩代わりされHATに納められる。この仕組みによって、HAT側から見ると常に100%の家賃徴収率が確保され、管理エージェントにとっては、未徴収分の家賃は負担となるため徴収へのインセンティブが働くことになる。

HATと管理エージェントをつとめるHAは、サービスの優先順序、サービス実施の詳細、職員配置、パフォーマンス目標等について合意を結ぶ。住民の代表もまたサービス計画と仕事の優先順序の決定に参加する。

住宅サービス担当ディレクターの下のハウジングサービス・チームは、委託契約内容が遂行されているかどうかの監視、予算の管理、エレベーターのメンテナンス等といった契約手続きを行う。住宅管理業務全体が、次第に移管先となる家主（ランドロード）へと移されていくので、ハウジングサービス・チーム等の人員は年々減っていく。2002年度当初は50人のスタッフがいたが、年度末にはさらに16人の削減が予定されている³⁵⁾。

HATへの住宅団地の移管の際に、103名の管

表3 住宅修繕への住民の評価(リバブルHAT)

		1993年 (発足当時)	1999年 (調査時)
修繕の速さ	とても満足	3%	66%
	かなり満足	17%	20%
	あまり満足でない	12%	2%
	とても不満	50%	2%
修繕の質	とても満足	4%	66%
	かなり満足	23%	19%
	あまり満足でない	12%	3%
	とても不満	39%	2%

出典：Somerville et al. 2000, p14

理人等からなる住宅管理の体制も自治体からHATへと移管された。彼らは現在、HATによって雇用され賃金が支払われているが、実際のマネジメントは業務委託を受けたHAがそれぞれの担当住宅について行っている。管理住棟が減少すると、管理人は他の部署へ配置されるか、または定員削減が行われる。

HATのこの方式によって、住宅管理の水準は大きく改善されたと考えられている。HAT開始後6年目にあたる1999年に実施された中間調査³⁶⁾は、修繕のみについてであるがその速さ・質ともに大きく改善されたことを示している(表3)。

(3) コミュニティ支援 Community Service

HATのコミュニティ支援事業には三つの柱がある。高齢者や障害者など特別なニーズをもつ人へのコミュニティ・ケアの提供、経済的自立のための職業支援、そしてコミュニティの自治能力を高めるための支援である。

これらのコミュニティ支援事業に共通の目標は、住民の生活の質 Quality of Life の向上を通じて、HATによる再生事業の成果を存続可能

なものとすることである。物理的再生のみにとどまったかつてのスラム・クリアランスへの反省に立ち、社会経済的状況の改善から住民個人の能力開発までを含む、多面的 (multi-faced) で包括的 (holistic) な支援の必要が認められている。

コミュニティ支援には、物理的な再生や住宅管理にも増して、HATと他主体との協働が重要である。以下にみるように多様なプログラムからなるコミュニティ支援事業もまた、多くの外部組織・外部の主体との提携やパートナーシップ (協働) によって提供されている。

また、HATの対象となる住宅団地は、物理的景観の面でも社会心理的にも周囲のコミュニティから孤立していることが問題となっている。HAT住民の周辺地域での雇用を促進するためにも、HATの住宅団地と周辺地域との「壁」を外す努力がコミュニティ支援の一環として取り組まれている。

コミュニティ・ケアの提供

リバブルHATが担当する住宅団地には、前述のように住民全体に占める老人・障害者の比率が高く(表4)、彼らに対するコミュニテ

表4 単身者・高齢者・障害者の人口比率
(リバブルHAT)

	1993年 (発足当時)	1999年 (調査時)
単身者世帯の割合	67%	72.5%
60歳以上の住民の割合	59%	77%
70歳以上の住民の割合	39%	52.5%
長期疾患患者または障害者がいる世帯の割合	45%	56%
身障者住民の割合	22%	28%

出典：Somerville et al. 2000, p13

ィ・ケアの提供は重要な位置を占める。また、HATの事業である住棟が建替・改修に伴う一時的転居や新しい住宅への住み替えに対して住民が適応できるようサポートすることも重要である。

リバプールHATは、Age Concern³⁷⁾やLiverpool Personal Social Services（リバプール市が提供する公的サービスのひとつ）らとの特別なパートナーシップによって、とくに高齢の住民を対象とするプロジェクトを実施している。これらのプロジェクトをベースに、HATは公的機関やボランティア団体との提携を結び、多分野の専門家からなるコミュニティ・サポート・チームを立ち上げた。このチームは、職業セラピーやメンタルワーカー、ソーシャル・ワーカーからなり、ケア・アセスメントやメンタルヘルスケア、福祉ケア等の個人向けサービスを提供している。

ケア・チームは、地元のソーシャルサービスやMerseyside郡のコミュニティ・メンタルヘルス・サービスからの派遣職員で構成され、HATコミュニティセンターに設置されたHATのローカル住宅オフィスを拠点に活動している。

経済的自立への支援

HATは外部のパートナーと協働しながら、次のような経済的自立への支援に乗り組んでいる。

- ・HAT住民の中の長期失業者に対する高い質のトレーニングと職業紹介プログラムの提供。HAT自体が地域最大の雇用主であることから、職業紹介にはHATの事業への紹介が含まれる。これはまたトレーニングプログラムとも連動している。例えば貨物輸送や電気技術、建築技術といった

HATが行っている開発事業で必要となるスキルのトレーニングが提供されている。これら技術を習得した住民はHATに雇用され、HATの事業に関わることで所得を得ることになる。

- ・HAT住民による小規模なコミュニティ・ビジネスの発展の促進。これには小規模なビジネスに意欲のあるHAT住民への融資・補助金と専門家によるトレーニングが用意されている。これらのサポートを受けたHAT住民起業者の8割が起業に成功している。起業の成功は、HAT住民の雇用の場の拡大と、事業に対して貸し付けた資金が利子とともに返還され、貸付基金が拡大することを意味する。また起業の成功は地域の経済環境改善や住民の自立心の醸成を生み出す。
- ・また住民相互の経済支援の手法としてクレジットユニオン³⁸⁾やLETS³⁹⁾といったコミュニティ金融の取組が、多くの地区で実施されている。

以上のような様々な経済支援プログラムによって、過去5年間にHATはのべ100万ポンドを越える増収をHAT住民にもたらした⁴⁰⁾。これは平均すると援助を受けた一人につき、週30ポンドの増収にあたる。

コミュニティの自治能力を高めるための支援

コミュニティの自治能力を高めるための支援としては、大きくわけて次の三つがある。すなわち、(1)コミュニティ施設の提供(2)コミュニティ事業(プロジェクト)の実施(3)住民参加についての支援である。

第一のコミュニティ施設の提供としては、コ

コミュニティセンターの新設・改修から、コミュニティ・ガーデンや芝ボーリング用芝生の設置、地域の事業主体とジョイントベンチャーによる協働によるコース・センターの設立などが行われている。また住棟ごとに住民のための会議室、現地での住民支援にあたるテナント・アシスタントのためのオフィスが設置されている。

第二のコミュニティ事業(プロジェクト)の実施としては、コミュニティ・アート活動やコミュニティ・ラジオ、ニュースレターの発行などが、住民の参加を得ながら計画され実施されている。

第三の住民参加に関する支援については、住民ニーズを反映させることでHATの全事業に総合性と統一性を与え、また住民の自治能力を通じてコミュニティ再生を達成するために最も重要な要素であると考えられている。

住民参加はHATのあらゆる重要な意思決定について行われる。住民参加は、多様なHAT事業を当事者のニーズの点から統合し、意思決定内容の向上に役立つと考えられているとともに、住民が自治能力を向上させる重要な機会としても捉えられている。住民は、権限委譲(empowerment)されることで、文字通り「力を付ける(empower)」ことが期待されている。そうして住宅団地を巡る様々なアクター(家主(ランドロード)や、サービス供給主体、政府組織など)とパートナーシップを結ぶことのできる有力な主体として住民自治を形成することが、HAT終了後もコミュニティと再生された環境の維持につながると考えられている。

住民は、次の事項の決定について参加することができる。住宅管理、HATのスタッフ、コンサルタント、建築業者それぞれ対しての面接と決定、住宅新築・改修の設計及び景観や付帯

施設の設計、未来の家主(ランドロード)への要求事項の決定、アセスメント並びに事業評価、住民への配布物作成。

またすべて住民が、次の事項について意見を求められる。HATの政策、住宅管理とメンテナンス、家賃とサービス料金、サービスや設備内容、開発内容の提案と決定、デザインの選択(全体デザインと個人用のデザイン)、未来の家主(ランドロード)の選択。

住民参加の機会を確保するために、HATの意思決定や事業プログラムに参加機会を設けるだけでなく、住民側の合意形成やHATへの意思伝達に必要な組織構造が整備されている。この組織構造は、コミュニティ施設とともに、コミュニティ自治のインフラストラクチャーを構成する。

HATにおける住民組織は、リパブルHAT全体の問題に取り組むHigh Rise Tenants Group(以下HRTGと記す。)⁴¹⁾と、それぞれの地域の問題に取り組むネイバーフッド・パネル(現在、12ある)の2系統に組織されている。各ブロックから2名の委員が選出され、任期は2年である。委員は、全体系のHRTGミーティング(2ヶ月に1回開催)と、それぞれのブロックが属するネイバーフッド・パネル(5~6週間に1回開催)の両方に参加する。

また、HRTGからHAT理事会に参加する4名の住民理事を選ぶためにHRTG特別会議が開催され選挙が行われる。

HRTGには執行部として、HRTG Central Executive(以下CEと記す。)がある。これは18名の委員で構成される(うち12名は、それぞれのネイバーフッドを代表する委員である)。これは2週間に1回、開催される。HATの事業を監視し、意見を出し、また事業推進に協力

する。HRTGのOfficer（議長Chair，副議長Deputy Chair，書記Secretary，会計Treasurer）は、このCEの中で選ばれる。またHAT理事会へ参加する4人の住民理事もこのCEに参加する。

HRTGのフルメンバー・ミーティングは、2ヶ月に1回に開催される。ここでは、HAT、住民理事、CEからの報告を受け、また委員は互いに地区の情報を交換し合う。またHRTGの主催で、個々のテーマ（例えば家主（ランドロード）の選択など）についてのコンサルテーションやセミナーが年間通じて行われている。

各ブロックはいくつかごとにネイバーフッドという単位にまとめられている。ネイバーフッド・パネルは、ローカルレベルでの参加機会の中心である。ネイバーフッド・パネルのメンバー構成は、それぞれのブロックから選出された2名の委員と、ネイバーフッドを構成するブロックの住民である。それぞれのネイバーフッド・パネルには、専門スタッフがあり、彼らはそれぞれのブロックに張り付いている。

ネイバーフッド・パネルの日常任務は、ローカルレベルでの、HATの事業監視であるが、より重要なのは、ネイバーフッド・パネルが、新しい家主（ランドロード）を選び、家主（ランドロード）が住宅を引き継いだ後も、地域での住民組織として存続し活躍する点である。つまりHAT終了後は、各ネイバーフッドにおける、ネイバーフッド・パネルと家主（ランドロード）がパートナーシップにより住宅団地を運営していくことになる。

HRTGやネイバーフッド・パネル以外にも、リバプールHATには住民組織が16ある。サービス提供や独自事業をできるように、HATはこれらの組織も支援している。

住民参加の機会を内実あるものにするために、参加する住民には判断を行う能力や判断材料が必要となる。こうした、住民参加や権限委譲のために必要な多くのリソースが様々な形で住民に提供され、また住民からアクセスできるように工夫されている。内的リソースとしての能力開発から、外的リソースとしての情報提供、住民組織（Tenant Association）への資金援助等がこれに含まれる。

HATチャット・ショップが、HATの本部オフィスに置かれていて、HRTGの事務局業務を行っている。HATの住民サポートマネジャーはここにおいて、HRTGのアドバイザーをつとめる。HATチャット・ショップは、HAT全住民にとってのリソース・センターでもある。ここで住民はアドバイスを受け、ボランティアスタッフによるワンストップサービスを受け、インターネットにアクセスしたり、コピーやデスクトップパブリッシングのサービスを受ける。住民グループのトレーニングもここでコーディネートされる。

また住民参加や住民自治のスキルアップのためのトレーニングとしては、会議の方法やデスクトップパブリッシングなどのコンピュータ操作といったコースが提供されている。

こうした様々な住民参加の機会と支援を通じて、HAT事業と住宅団地コミュニティに対する住民の強いコミットメント（関与）が形成されることが期待されている。なぜなら、このコミットメントこそが、再度のスラム化を回避し再生の自律的持続self-sustainingの実現するために最も必要な要素であると考えられるからである。

4 HATの事業プロセスとガバナンス・デザイン

HATは、住宅団地の住民を含む、主たる関係者の合意の上に設立され、存続期間を終えると消滅する法的機関であり、8～12年という期限を持つことを大きな特徴とする。HATのすべての事業と、HATを巡るステイクホルダー（利害関係者）の相互関係は、この期限によって規定される。この項では、HATの存続期間を縦軸に、期間の各段階におけるHATとステイクホルダー（利害関係者）との関係を見ていくことにしよう。

最初に、図2にしたがって、HATの事業プロセスを概観していこう。HATは、まず自治体の主導でその実現性調査が行われ、つづいて中央政府出資で、HAT設立のための住民投票までの交渉・調整を行う「シャドウHAT」が設立される。この「シャドウHAT」が中心と

なり、ステイクホルダーとの交渉を経て起草され、関係者によって調印された「共同声明 Joint Statement」は当該HATの事業の枠組みをつくるものである。この「共同声明」について、その賛否を問う形で住民投票が行われる。ここで過半数の賛成を得てはじめてHATは設立される。つまり投票結果を受けて、中央政府の担当省庁（環境省 Department of Environment）は、HATを設立し理事を任命する。その後、地方自治体もつ住宅団地などの建物・施設がHATへ移管される。HATは独立の公的主体として、期間中担当省庁への説明責任があり、またNAO（会計監査院）等の監査を受けなければならない。HATは8～12年という事業期間（リバプールHATは12年）を終えて消滅するが、終了の際には、住宅団地を中心とする建物・施設は、HAなどの新しい家主（ランドロード）に移管されることとなる。しかし住民の選択によっては、元の所有者・管理者である地方自治体への再移管もあり得る。

本章では、このプロセスの中でとくに、(1) シャドウHATと「共同声明」住民投票以前、(2) 住民投票からHAT設立、(3) 自治体からHATへの住宅団地等の移管、(4) 事業期間中のアカウントビリティ、(5) 他主体とのパートナーシップ、(6) 新しい家主（ランドロード）への引き継ぎ、のそれぞれについて見ていくことにしよう。

(1) シャドウHATと「共同声明」住民投票以前

さきにも触れたように、HATの事業、及びHATと住民の関係の枠組みは、「共同声明」において規定されている。

「共同声明」には、HATの目的、HAT設立

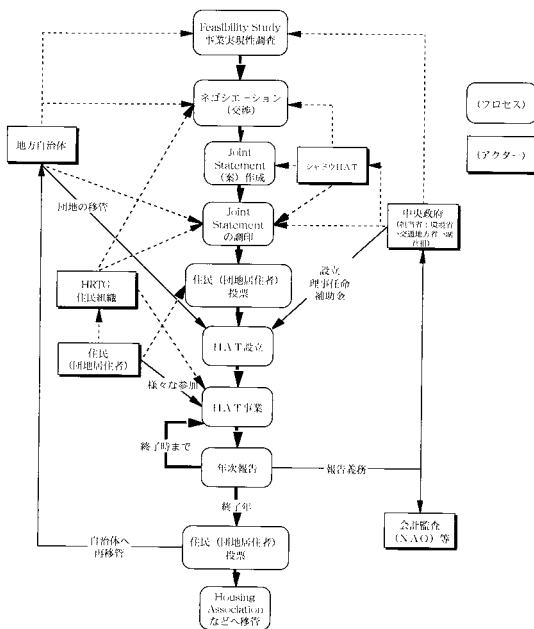


図2 HATの事業の流れ 筆者作成

の手続き、投票の方法⁴²⁾、事業地域の範囲、HAT理事会の構成、HAT執行部の構成、住民の諸権利⁴³⁾、借用協定 Tenancy agreement⁴⁴⁾、家賃、住居費補助、自治体から移転時に残った家賃滞納の処理、住民参加の保障規定、ハラスメントの取り扱い、住民の不平・苦情への対応、住宅管理とメンテナンス、専従スタッフ契約等についての規定が含まれる。

この「共同声明」の案をまとめ、住民や自治体などのアクターとの交渉・調整を行う組織はシャドウHATと呼ばれる⁴⁵⁾。シャドウHATの運営には政府の資金によって独立したコンサルタントが当たる⁴⁶⁾。「共同声明」は起草後、住民代表であるHRTG、自治体代表、住宅関係大臣、そしてシャドウHATの理事長によって調印される。

「共同声明」には、HAT（事業者側）と住民との間で利害が相反し交渉の上で争点となる項目が含まれる。ここでは、そのひとつとして家賃の問題をとりあげよう。集合住宅の建替（再生）事業でまず問題になるのが家賃の上昇である。住民が家賃上昇に反対するために建て替え自体に反対し、建て替えの合意が成立しない場合もあり得る。これは初期のパイロットHATで見られたことでもある。

HATを通じて整備された集合住宅は、いずれは独立した経営主体であるHA等に移管される。このため管理コストに対して低すぎる家賃は経営を圧迫し、場合によっては移管先が見つからないこともあり得る。つまり住民にとって家賃は低いほど良いが、反対に家主（ランドロード）や移管先を見つけなければならないHATにとって家賃は高いほどよい。この意味で住民と未来の家主（ランドロード）ないしHATとの間で、家賃水準の決定について利害

が相反することになる。

この争点について、リバプールHATの「共同声明」は次のような規定を行っている⁴⁷⁾。まず改修前の家賃は凍結される。改修後の家賃については、移管後5年間は家賃据え置き、その後は、移管を受けた家主（ランドロード）と住民の再合意によって決定する。移管後の家賃水準はベンチマークレントシステムといった計算方式を採用することで、家主（ランドロード）と住民の双方にとって予想可能なものとなっている。この予想可能性が、両者の合意形成の基盤になると考えられている。また家賃凍結期間中は管理コストが家賃収入を超過するため、そのギャップを何らかの手段で埋めなければならない。HAT期間を通じてのギャップは、22百万ポンドと見積もられており、これは総事業費299百万ポンドの中に含まれている。

このように「共同声明」にはHAT事業に関わる関係者間の相反する利害関係を、できるかぎり事前に調整しておくという意義がある。事前調整され文書として確定された事項は、それぞれに関係者にとって、他の関係者の行動の予想を容易にする。このことは、合意の基盤をつくることに繋がる。というのは、逆に「不意打ち」や「抜け駆け」が避けられず、他の主体の採り得る行動が無数にある状況下では、安定した合意を生み出すことは非常に困難になるからである⁴⁸⁾。

また「共同声明」が主たるステイクホルダー（利害関係者）である4者（住民、自治体、政府、シャドウHAT）の代表によって調印され、住民投票にかけられることも重要である。交渉によって得られた結果は関係者各位に公開され吟味される。一般に、意思決定の公表には協力行動を促進する効果がある。なぜなら人には非

協力的行動を取ったことが明らかになるのを避ける傾向があるからである⁴⁹⁾。

(2) 住民投票から HAT 設立

「シャドウ HAT 設立から 6 ヶ月後に、調印された「共同声明」について住民投票が行われ、過半数の賛成をもって HAT は設立される」⁵⁰⁾

ひとつの公営住宅団地だけでなく、全市の住宅を対象としたリバプール HAT の場合、住民投票は各ブロックごとに実施される。すなわちブロックごとに賛否を問い、あるブロックの住民投票の結果、賛成が過半数に達していれば、そのブロックは、示された共同声明の事業枠組みのもと、新たに設立される HAT に参加する形となる⁵¹⁾。

設立後、HAT は理事会の決定によって運営される。実際の業務に当たる執行部のスタッフの雇用を含め、重要な事項は全て理事会の決定が必要である。政府（環境大臣）は HAT 設立と同時に、理事会を構成する 11 人のメンバー（理事長および理事）を任命する。リバプール HAT では 11 名の理事のうち、住民の直接選挙で選ばれた 4 人の地域住民と 1 人の議会代表⁵²⁾が含まれる。4 人の住民理事は他の理事に先立って選定され、他 7 人の理事の承認過程に参加する。住民の意向反映が重視される形である。

HAT は多くの企業や非営利団体と直接・間接的に事業契約等を結ぶが、公平性を確保するため、理事が関係する団体との契約はできないし、逆に契約関係の可能性のある団体に関わるもの（たとえば市内の HA の理事）は、HAT の理事になることができない。また雇用関係が生じることから理事とスタッフの兼任は禁じられている。

(3) 自治体から HAT への住宅団地等の移管

リバプール HAT 設立後、HAT 事務局はリバプール市との折衝に入り、8 ヶ月後、すべての住宅団地とその土地が HAT へ移管された。住宅の滞納家賃は、移管時まで整理がついていない場合リバプール市側に徴収責任があることが「共同声明」に定められている。

(4) 事業期間中のアカウントビリティ

HAT は事務事業評価の手法を用い、毎年、パフォーマンス目標（Target）について政府（環境省）と合意の上設定して、実際の数値（Actual）及び目標との差（Variance）とともに、コーポレート・プランや年次レポートに掲載する。パフォーマンス目標の項目は HAT の担当省庁である環境省によって 1997 年に設けられたものである⁵³⁾。

年次レポートには、他に理事長や HTRG 代表からのメッセージ、事業の 3 本柱毎の毎年のトピック、会計報告、理事のその年の利害関係（どの会社の有給役員か、非営利団体の無報酬理事か等）が公開される⁵⁴⁾。

(5) 他主体とのパートナーシップ

HAT が行う多様なサービスは、HAT の外の多様な主体（公営の保健福祉サービスやボランティア団体を含む）との協働で提供可能となる。その関係は相互援助的である。たとえば健康福祉分野で、リバプール HAT は他主体とのパートナーシップによって多様なサービス提供を実現している。また HAT スタッフも逆に、リバプール市の事業に参加し市全体で活動している。HAT はまた四つのケア付き住宅を提供しているが、これはリバプール市によって追加ケアが受けられる戦略拠点に選ばれている。それ

それぞれの事業についてコミュニティセンターは近隣地区のリソース拠点として活用されることになる⁵⁵⁾。

（6）新しい家主（ランドロード）への引き継ぎ

リバプールHATは2005年3月に終了し、ほとんどの事業はその時まで完了する予定である。住民は新しい家主（ランドロード）を自ら選ぶことになるが、この家主には通常HAが当たることになる。それぞれの場所で家主の選択作業が行われ、住民は家主候補者への書類審査や面接から最終決定にまで全面的に関わる。先に見たように、新しい家主は、HAT終了後の移管がスムーズにいくように再生工事自体を担当し、また期間中に住宅管理業務を引き継ぐ。

HATは新しい家主（ランドロード）と次のような項目を含む合意が結ぶ⁵⁶⁾。

- 新しい家主（多くはHA）の理事会や委員会に住民代表を入れること。
- 団地を所有し、コミュニティ施設を運営すること。
- 将来の家賃上昇と、HATの家賃ベンチマークシステムの内容。
- スタッフをTUPE（転職の際の雇用保障規約）に基づいて転職させること。
- 住民組織やトレーニングサポート、地域住民施設の運営費に対して補助を行うこと。
- 借家者のためのサービスを行うこと。
- 建築事業中の地域住民のトレーニングを行うこと。

おわりに

本論では、HATの成立経過、事業内容、そ

してそのガバナンスのあり方を概観してきた。

HATは、イギリスの公営住宅をめぐる環境悪化と自治体財政の循環的な危機に対する取組の中に構想され、先行するEAが達成しようとしてできなかった住宅団地再生の諸目標を、インナーシティ再生に取り組むUDCと類似の仕組みを採用することで実現しようというものであった。その特徴は、再生対象をHATの所有する財産とし、中央政府によって指名された理事会によって自治体の影響を受けない独立の再生主体となることであった。この存続期間を定め必要な財政・時間リソースを事前に確定すること及びその独立採算制は、HATのガバナンスの大きな特徴である。すなわち事業期間や事業に費やせる資金（人件費に至るまでの、ライフサイクルコスト）があらかじめ確定されているので、現地主体同士（例えばHATと住民）の結託によって例えば政府から追加的リソースを引き出す余地がない。これによってレント・シーキングなど、社会全体としては資源をムダにする機会主義的行動の可能性が抑制され、また事業の失敗のリスクを政府その他に転嫁するモラル・ハザードの危険性をうち消している。

しかし、この形態は当初、自治体から公営住宅を「引き剥がす」ものとして、また住民の住戸についての権利を侵害するものと見なされ、大きな反対を受けた。これに応じるかたちで、HATは自治体・住民の協力を必要・前提とするパートナーシップ型に変化していく。この過程で、「共同声明」による事前合意というもうひとつのガバナンスの特徴と、より大きな資金供給を獲得した。

「共同声明」というかたちで、利害対立の生じそうな事項についてかなり詳細に、ステイクホルダー間で合意した上で事業を開始するの

で、権利・義務・ルールが明示されている。つまり利害や価値観の異なる多様な主体が参加する上で、協議や合意の基盤が確立されていることになり、時間やその他資源の浪費に繋がるコンフリクトが生じにくい。

HATが中央集権型からパートナーシップ型へと「進化」する過程で実現したHATのガバナンスと十分な資金供給は、(1)住民参加の実効性と(2)様々な主体とのパートナーシップを支えている。

すなわち財産を所有し大きな権限を有する再生主体であるHATと住民との関係が近くなり、現地レベルでの迅速な意思決定の可能性も開かれる。自治体財産であった時代に、選挙やその他のルートを通じて自治体に自分たちの意思を反映させることのできる範囲と可能性とから比較すれば、HATにおける住民参加はより大きな意思反映と権限委譲となる。住民参加は、計画と事業の質を高めるだけでなく、有限の期間を持つHATに対して持続的な再生を可能とする要件として重要であるが、様々な個別の支援プログラムのみならず、上記のようなガバナンス・デザインがその実効性を支えている。

そして多様な主体が参加することで生じる機会主義的行動などのデメリットを抑制し、パートナーシップのメリットを発揮させることにも、HATのガバナンス・デザインは貢献している。これは、十分な資金とあいまって、HATにおけるパートナーシップや住民参加を通じて、物理的改善にとどまらない「多面的 (multi-faced) アプローチ」を可能とする基盤となる。

「コミュニティ再生」を一番上に置き、これらの関係を図示したものが図3である。すなわち「十分な資金」と「ガバナンス・デザイン」

が、「住民参加」と「パートナーシップ」を支え、「多面的 (multi-faced) アプローチ」を可能とする。これらが、HATの「コミュニティ再生」を支えている。

これらのHATのコミュニティ再生を支える諸要素、特に住民参加と多様な主体とのパートナーシップ、及びそれを抱えるガバナンス・デザインなど、日本の公営住宅が抱える問題を解決する上でも、教訓となる点が少なくないと思われる。これらの教訓を生かし、日本の再生主体及び制度をデザインする課題が我々に残されている。

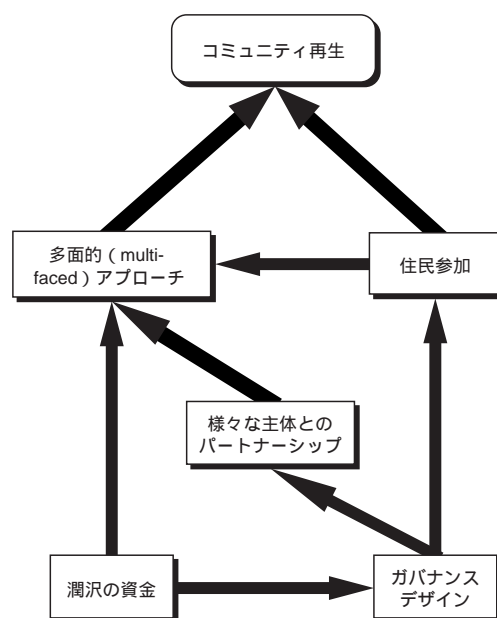


図3 HATのコミュニティ再生を支える要素

筆者作成

参考文献：

海野道郎「社会的ジレンマ研究の射程」盛山・海野編『秩序問題と社会的ジレンマ』(ハーベスト社、1991年)、137-165ページ。

- 野城智也, 他「既存団地のマネジメントにおける公的セクターの役割に関する日英比較」『住宅総合研究財団研究年報』25 (1998), 55-164ページ。
- ハウジングアンドコミュニティ財団編『NPO教書』(風土社, 1997年)。
- Balchin, P. and M. Rhoden, *Housing Policy: An Introduction 4th. ed.* (London: Routledge, 2002).
- Blair, T., *The Third Way: New Politics for the New Century* (London: Fabian Society, 1998).
- Chumrow, J., "Housing Action Trusts: A Possible Role Model", *Parliamentary Affairs*, 48(2) (1995 April), 254-70.
- Department of the Environment(DoE), *Housing Act 1988* (London: HMSO, 1988).
- Department of Environment, Transport and Regions (DETR), *The Impact of Urban Development Corporations in Leeds, Bristol and Central Manchester* (DETR, 1998).
- Department of Environment, Transport and Regions(DETR), *Urban White Paper: Our Towns and Cities: The Future: Delivering an Urban Renaissance* (London: Stationery Office, 2000a).
- Department of Environment, Transport and Regions(DETR), *Transferable Lessons in Regeneration from the Housing Action Trusts* (London: Stationery Office, 2000b).
- Evans, R. and D. Long, "Estate-Based Regeneration in England: Lessons from Housing Action Trusts", *Housing Studies* 15(2) (2000), 301-18.
- Imrie, R. and T. Huw, "Urban Policy and the Urban Development Corporations", in R. Imrie, and T. Huw (eds) *British Urban Policy and the Urban Development Corporations*, pp. 3-26. (London: Paul Chapman, 1993).
- Hampton, W., *Local government and urban politics, 2nd edition* (London; New York: Longman, 1991) (= 君村昌訳『地方自治と都市政治』敬文堂, 1996年)。
- Karn, V., "Remodelling a HAT:The Implementation of the Housing Action Trust Legislation 1987-1992", in P. Malpass and P. Means (eds) *Implementing Housing Policy*, pp. 74-90. (Buckingham: Open University Press, 1993).
- Lewis, B., *New for Old. The Story of the first Housing Action Trust* (Pontefract, Pontefract Press, 1998).
- Liverpool Housing Action Trust (LHAT), *Joint Statement* (1992).
- Liverpool Housing Action Trust (LHAT), *Liverpool HAT's statutory framework* (2000a).
- Liverpool Housing Action Trust (LHAT), *HAT's approach to community services* (2000b).
- Liverpool Housing Action Trust (LHAT), *Annual Report and Accounts 2001/2002* (2002).
- Liverpool Housing Action Trust (LHAT), *HAT News* (53) (Spring 2002).
- Liverpool Housing Action Trust (LHAT), *HAT News* (54) (Summer 2002).
- Luhmann, N. *Rechtssoziologie. 2 Bde.* (Stuttgart: Reinbek, 1972) (= 六本佳平・村上純一訳『法社会学』岩波書店, 1977)。
- Myrdal, G., *An American Dilemma: The Negro Problem and American Democracy.* (New York: Harper and Brothers, 1944).
- National Audit Office (NAO), *Waltham Forest Housing Action Trust: Progress in Regenerating Housing Estates, Report by the Comptroller and Auditor General HC 207*, National Audit Office. (London: The Stationery Office, 1997).
- O'toole, M., *Regulation Theory and the British State*, (Aldershot: Avebury, 1996).
- Pinto, R., *The Estate Action Initiative: Council Housing renewal, management and effectiveness*, (Aldershot:Avebury, 1993).
- Power, A., *Estates on the Edge: The social consequences of mass housing in Europe* (London: MacMillan, 1997).
- Prescott, J., *Housing and Regeneration Policy: A Statement by the Deputy Prime Minister*, 28 July (London: DETR, 1998).
- Property Investment Consultants/Peat Marwick McLintock (PIC/PMM), *Housing Action Trust*

Studies: Overall Report: Southwark, Lambeth, Tower Hamlets, Sunderland (London: HMSO, 1989).

Somerville, P., A. Rust and A. Steel, *Mid-Term Social Survey for Liverpool Housing Action Trust Executive Summary* (University of Lincolnshire & Humberside, 2000).

Tiesdell, S., "A Forgotten Policy? A Perspective on the Evolution and Transformation of Housing Action Trust Policy, 1987-99", *European Journal of Housing Policy*, 1(3) (2001), 357-383.

Woodward, R., "Mobilising Opposition: The Campaign against Housing Action Trusts in Tower Hamlets", *Housing Studies* 6(1) (1991), 44-56.

注

- 1) HATは、意思決定機関である理事会の下、実際の業務を行う執行機関として事務局が置かれている。Chief Executiveは事務局のトップ(事務局長)にあたり、事務局はChief Executive以下、各事業ごとにDirector(担当部長)があり、それぞれの事業を総括している。すなわち、3つの事業についてDirector of Development & Planning(物理的再生事業担当部長)、Director of Housing Services(住宅サービス担当部長) Director of Community Service(コミュニティサービス担当部長)があり、また全体の財政・事務を担当するDirector of Finance and Administration(財政・事務担当部長)が別にいる。
- 2) Power (1997), p.8
- 3) ここにはミュルダールのいう累積的因果関連(Myrdal, 1944:75-78)が生じている。つまり、poor peopleはpoor managementに、そしてpoor managementはpoor buildingへとつながり、poor buildingは、住環境とコストによる選別を通じてpoor peopleを導き、スラム化への悪循環が累積的に進行するのである。
- 4) Power (1997), p.145
- 5) Housing Association (HA) は非営利団体であり、決定機関としての理事会(ボード)の下、ディレクターとスタッフが執行部門を担当し、住宅の管理、居住者へのサービスを行っている。HAの歴史は古く、19世紀にまでさかのぼれる。元は、Labourer's Friendly Society(労働者友好協会)を起源とする団体であり、従来はチャリティを主たる資金としてきたが、近年その活動は公的資金に大きく依存している。
- 6) Nevin (1996) p.24
- 7) Pinto (1993) p.41
- 8) Balchin and Rhodenp (2002), p.221
- 9) Balchin and Rhodenp (2002), p.212 Table 8.7
- 10) DoE (1996), p.ix
- 11) 1970年代環境省のイニシアティブによって行われたインナーエリア研究(Inner Area Studies; IASs)は次のことを明らかにした。すなわち、インナーシティの住民は、公共サービスに限っても、それ以外のエリアに住む人々よりも少なくしか受け取れていない。例えばリバプールのインナーシティにある研究対象地域には、市の全人口の9.6%の人が暮らしていたが、彼らはリバプールの公共支出の6.1%だけしか受け取っていなかった。このため、IASsは、インナーシティ地域への公的資源の大幅な投入が必要であることを示すと同時に、そのための新

- しい機関として「地方自治体によって設立され、自治体に責任を負うが、財政援助は中央政府に依存する準独立機関」を提案した。これを受け政府は、1977年、インナーアーバンエリア法を成立させ、また七つの地域で、中央政府と地方自治体とによる「パートナーシップ」方式によるインナーシティ開発に着手した。これらの地域は、環境大臣を議長とし中央政府と地方政府の代表を含むパートナーシップ委員会によって配分されるアーバンプログラムの財源の一部を受け取り、インナーシティ再生を行った (Hampton 1993=1996, pp.290-293)。
- 12) O'Toole (1996, p.24 Fig1.1)。1987年には Trafford Park, Black Country, Teesside, Tyne and Wearに、1988年にはCentral Manchester, Leeds, Sheffieldに、それぞれUDCは設立された。その後、1989年にはBirstolで、1992年には Birmingham Heartlands, Plymouthに設立が続いた。
- 13) Imrie and Hum (1993, P.4-5)
- 14) Hampton (1993 = 1996) p.300
- 15) DETR (1998)
- 16) DoE (1988)
- 17) 1988年7月11日、住宅担当大臣 William Waldegraveは、6地区18団地をパイロット HATとして指定した。この六つの地区とは Leeds, Southwark, Sandwell, Sunderland, Tower Hamlets, Lambethである (PIC/PMM 1989)。
- 18) Karn (1993), p.74
- 19) パイロットHATのように、1団地がHATの対象になるケースでは、ひとつの団地の全住民の投票について、過半数の賛成が得られるかどうかが決手となる。一方リバプールHATではHATの対象が市内全団地に及ぶため、団地ごとに投票が行われHATへの賛否が問われた。
- 20) PIC/PMM (1989)
- 21) Woodward (1991)
- 22) Chumrow (1995), p.257
- 23) Tiesdell (2001), p.363
- 24) Waltham ForestについてはNAO (1997)を、North HullについてはLewis (1998)を参照。
- 25) ネゴシエーションのために、自治体は住民組織を活用した。またリバプールではHRTG (注43を参照)、ウォルサム・フォレストでは同様の住民組織としてESG (Estate Steering Groups)があった。
- 26) たとえば、Waltham Forestの事業に提示された160百万ポンド、Liverpoolの事業への190百万ポンドは、パイロットHATの六つすべてを合わせた予算よりも多かった (Karn 1993, p.88)
- 27) Tiesdell (2001), p.381
- 28) これら3事業は、順序こそちがうが、前述のスラム化の3要素 (poor people, poor building, poor management) (Power 1997, p.145) に対応していることは明らかである。すなわち、(1) 物理的な再生はpoor buildingに、(2) 住宅管理はpoor managementに、そして(3) 職業支援を含むコミュニティ支援はpoor peopleに、それぞれ対処するためのものである。
- 29) DETR (2000b)
- 30) 前述の、3要素間の循環についての注3を参照。
- 31) DETR (2000b)
- 32) LHAT (2002), p.12
- 33) つまり、ランニング・コストの高い住宅は、引き受け手がないか、あってもより高い家賃を取る条件を提示する家主 (ランドロード) しか現れないか、いずれかになる。未来の家主 (ランドロード) も経営の観点から、以上のような行動を取ることが予想されるので、未来にコスト負担を増す計画は、住民にとっても選択されにくい。実際には、建設にあたるのは、将来の家主 (ランドロード) となるHAであるので、家主 (ランドロード) 選定の際に、以上の条件交渉は先取りされる。住民に対しては住民参加や住民ミーティングの場面を通じて、高層のままかどうか、低層住宅への建て替えた場合はどうなるのか、といったケース毎のコスト比較がプレゼンテーションするなど工夫が行われている (Tom Cray (リバプールHAT Director of Development&Planningへの聞き取り。2002年10月17日、リバプールHAT現地視察にて)。
- 一般に、当事者の協力が得られず、その

- ため当事者自身が最終的に不利益を被るタイプの社会的ジレンマでは、当事者は自らの選択がどのような影響を与え結果をもたらすか関知できない場合が多い。こうした場合には、影響の経路や結果をもたらすメカニズムを伝え理解してもらうことが協力的行動を引き出す上で有効である場合が多い。この点でも、将来コストと家賃の関連を理解して貰うことは重要である。この点については海野 (1991) 150 ページを参照。
- 34) たとえば、高層住棟 (High Rise Tower) を取り壊しのために爆破する「イベント」も住民参加で行われている。(LHAT, “Mammoth Tower Block Goes Up In The Air”, HAT News (54) (Summer 2002))
- 35) David Green (リバプール HAT Chief Executive) への聞き取り, 2002年10月17日, リバプールHAT本部オフィスにて。
- 36) Somerville et al. (2000)
- 37) Age Concern は、各都市に支店をもつ高齢者向けの介護・支援から元気な高齢者 (active elders) のための活動プログラムまで提供する企業のひとつ。リバプール支社は、5000人以上の高齢者にサービスを提供し、年間収入は238万ポンド、従業員は102名である (2002年現在)。
- 38) クレジットユニオンは、メンバーの間で行われる相互金融の一種である。メンバー全員が定期的に積み立て貯金を行い、資金を必要とするメンバーはその積立金の中から低利で融資を受ける。クレジットユニオンは参加メンバー自身によって運営され、通常メンバーは同じ地域に住む人同士が職場の仲間構成される。クレジットユニオンでは担保がなくともローンを受けることができるので、人々は高利貸し (loan sharks) の犠牲にならなくても済む。メンバーの相互関係に基礎をおくコミュニティ金融のひとつとして、地域の経済的状況を支えるとともに、社会関係のベースともなっている。イギリスで最初のクレジットユニオンは1964年に設立されたが、1979年にはクレジットユニオン法が制定され、メンバーシップや貸し借りについて制限を加えている。たとえば貸付は最大5000ポンド以内と定められ、商業目的に使うことはできない。
- 39) LETSは Local Exchange and Trading Systemの略称であり、元は1983年、カナダのバンクーバー島東岸のコモックス地方でマイケル・リントンらによって始められた地域通貨の名称である。その後LETSはイギリスで普及し、現在では英語圏を中心にヨーロッパから世界各地に広がっている。メンバーの間でのみ流通する独自の「通貨」を使い財やサービスのやり取りができる。実際には、部分的にポンドなどの法定通貨で支払い、一部分をLETSで支払うケースが多い。LETSは、低所得者にとっては、ポンドの支払いを抑えることができ、また失業者や高齢者にとっては簡単な仕事や社会参加の機会を提供する。イギリスでは自治体が立ち上げたLETSも多く、環境交通地域省 (Department of the Environment, Transport and the Regions) の「地域に基づく再生イニシアティブワーキングペーパー」 (<http://www.regeneration.dtlr.gov.uk/cbri/index.html>) 等にクレジットユニオンとともに地域再生の一手法として紹介されている。
- 40) LHAT (2000b) を参照。
- 41) HRTGは、HATの設立以前から存在した。1988年の改正住宅法に基づき、多くの市と同様リバプール市もまた、公営住宅居住者による様々な団体を設立したり支援してきたが、これらの団体の連合組織である Liverpool Federation of Council Tenants and Residents Associations の下部組織を母胎として、HRTGは誕生した。HRTGは1991年には独自の憲章を持ち、独立した組織となった。市当局はこの時、近い将来のHAT設立に関する住民投票をにらみ、HRTGが独立したアドバイザーを雇えるよう資金を提供した。HRTGは1991年7月から10月にかけて実施されたHATの実施可能性調査 (feasibility study) ではリバプール市と協力し、この調査の後1991年10月から翌1992年4月にかけて、後に見る「共同声明」 (Joint Statement) をつくるための交渉が行われた。当初、1992年1月を予定していた住民投票は、このため同年8月に

- ずれ込んだが、これを受けて、1993年2月、リバプールHATは設立された。
- 42) 選挙方法については、郵便投票の方法、選挙管理をつとめる団体名など、地区毎に投票と集計を行うこと（地区内で過半数の賛成があつて、その地区の意思決定とすることなど）等が「共同声明」の中で決められている。
- 43) 「共同声明」の中で決められている住民の権利には、以下のものがある。住戸を売却する権利、継承する権利、交換する権利、間貸しする権利、修繕する権利、改善する権利、知る権利、助言を受ける権利、新しい家主へ移管する権利（住民の選択によって）売却権利（RTB）。
- 44) 借用協定とは、「共同声明」内に定められたHAT理事会と住民の権利と義務を取り出し、やさしい英語で書き直したものである。HATの事業期間中、住民によって常に参照され、HAT理事会と住民の関係の根幹となる。借用協定の起案は、HRTGが行い、HAT理事会との協議に基づき決定されることが、「共同声明」に定められている。
- 45) 前掲David Greenへの聞き取り。
- 46) 同上。
- 47) LHAT(1992) p10-11.
- 48) 例えばLuhmann (1972 = 1977) の37ページ以下を参照。
- 49) 一般的に言って、一つの行動は、その主体が行う一連の社会的行動の1コマである。非協力的行動を取ったことが公表されれば、その影響は当の行動だけにとどまらず、その主体が今後取るだろう多くの行動にまで広がる。たとえば主体の「信用」という社会的資源（関係資源）が損なわれる。今後の協力行動が必要な場面で、他の主体が非協力行動を取ってくる可能性が高まり、協力による利益を得る可能性をかなり長い期間失う恐れもある。こうしたことから（1）公開が前提の意思決定については各参加主体の協力が得やすい。また（2）一度、合意した旨を公開された後に非協力行動をとればより強く「信用」を失う可能性があるのも、合意に関わった各主体には合意を守ろうとするインセンティブが発生する。つまり「共同声明」の公開は、公開以前の合意形成にも、公開後の機会主義的行動の抑制にも、寄与するのである。海野（1991）151ページも参照。
- 50) 前掲David Greenへの聞き取り。
- 51) リバプール市ではこうして67棟の公営住宅がHATに参加し、Willowdene, Millview, Marwood Tower, Baden Houseの4棟の公営住宅が参加しなかった参加しなかった。
- 52) イギリスの地方自治体は、日本のように首長を置かず、議会自体が自治体を代表する。HAT理事会に参加する議員は、したがって自治体の代表として参加している。
- 53) これは、四つの目標ごとにまとめられた27項目である。四つの目標は次の通り：「地域の物理的、社会的、環境的状况の改善」「ストックの物理的状況の改善」「地域の持続的で継続的な改善の実施」「住宅の所有形態の多様化の促進」。
- 54) たとえばLHAT (2002) p.64を参照。
- 55) DETR (2000b) p35, Figure4.1
- 56) Liverpool HAT (2000)

The Position and Significance of Housing Action Trusts in Estate Regeneration in England: Through a Case Study of Liverpool Housing Action Trust

HASUDA Osamu *

Abstract: This paper examines Housing Action Trust (HAT) policy, concerning regeneration of estates and neighborhoods in England, focusing on two aspects of the HAT: (1) the emergence and evolution of HAT policy; (2) the projects, process and governance of the HAT program.

The local authorities and estate tenants first opposed the framework for HATs when it was established under the Housing Act of 1988 on grounds that it was over-centralized. This failure transformed HAT policy from a centralized agency model to a partnership model, based on partnership with local authorities and tenants. Nowadays, HAT policy has three special features: (1) the remarkable approaches to tenants' participation in HAT projects; (2) the multi-focused approach to regeneration in deprived estates and neighborhoods; (3) the ample funds available for projects.

The lessons in regeneration from HAT policy, especially the tackling of wider social and economic problems of their neighborhoods and the governance system of HAT that discourages moral hazards of regeneration, can be transferable to regeneration of Japanese public estates.

The paper is based on interviews and on-site inspection at Liverpool HAT.

Keywords: Housing Action Trust, Estate Regeneration in England, Partnership,
Moral Hazards

* Graduate Student, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University