

戦後イギリスにおける住宅法制の展開と政策

内 田 勝 一

- 一 はじめに
- 二 戦前における住宅法と住宅政策
- 三 戦後の住宅政策と住宅法の展開
- 四 七〇年代における住宅政策と法の展開
- 五 一九八〇年住宅法

一 はじめに

現代イギリス住宅法研究の一環として、戦後における住宅政策と法の展開過程を検討することが本稿の目的である。筆者は、かつて「借家法研究の現代的課題——現代イギリス借家法制と住宅政策の批判的検討を通じて——」（比

戦後イギリスにおける住宅法制の展開と政策

較法学一〇卷二号)において、最近のイギリス借家法・住宅政策の変遷を考察したことがある。本稿では、同論文以降に生じた法と政策の展開過程と、同論文では触れなかった戦後初期の歴史をも検討するが、その際たんに借家法だけでなく公営住宅法をも対象とし、これらを住宅法として総合的に把握し、その歴史的な展開を、背後にある政策と関連づけ、より詳細に分析する。

イギリス住宅政策の歴史については、我国でも、建築学や都市計画学からの紹介がある。しかし本稿では、法律学の立場から住宅賃貸借当事者間の権利義務関係の規制という観点から、戦後における住宅法制と政策の展開を検討する。個々の法、法制度の内容の紹介に中心を置くのではなく、何故に特定の法が特定の時期に制定されたかという政治的、経済的な背景、法が果たした現実的・具体的機能にも重点を置いて考察したい。その際、イギリスにおいて住宅政策は国内政治の争点であること、とくに政治的争点として争われ法の内容が変化する場合の従前からの政策や法との断絶、継承、連続につき注意を払っていくことにしたい。

本稿では、まず最初に、第二次大戦前における公営住宅制度、民間借家法制の形成を簡単に述べたのち、六〇年代までの住宅政策と法、七〇年代における住宅政策と法の展開、一九八〇年住宅法の制定に重点を置いて、分析することとしたい。なお、住宅法の意義、民間借家法制、公営住宅法制の構造については別稿を用意しており、本稿はそれら全体の一部を構成するものである。

二 戦前における住宅法と住宅政策

(1) 住宅法と住宅政策の誕生

① 一九世紀 産業革命により発展した都市において大量に建設された、採光や換気が不十分で、暖房設備、洗面所、便所などの生活に必要な基本設備を欠き、しかも過密居住の状況にあった労働者住宅を改善するため、一九世紀中葉以降、公衆衛生の観点から、不良住宅の一掃をめざす住宅政策が展開される⁽¹⁾。労働者階級のために賃貸住宅を供給する啓蒙的慈善団体の活動がこの当時からはじまるが、国や自治体の責任による公営住宅供給の起源はシャフツベリー法⁽²⁾として知られる一八五一年下宿法 Lodging House Acts 1851 であった。一八六八年職人および労働者住居法 Artisans and Labourers Dwelling Act 1868 (トールンス法)、一八七五年職人および労働者住居改善法 Artisans and Labourers Dwelling Improvement Act 1875 (クロス法) などがつづいて制定された。

一八八五年に出された勤労者階級住宅についてのロイヤルコミッションの報告書は、その当時の勤労者住宅の不衛生かつ過密な状況について詳細に報告し、これによって世論が喚起された⁽³⁾。同報告書、一八八八年の地方制度改革、ロンドン県議会 London County Council の発足を背景として、一八九〇年勤労者階級住宅法 Housing of Working Class Act 1890 が制定される。同法第三章は勤労者階級のために住宅を建設できる権限を地方当局に付与した。この点から、同法は第一次大戦前で最も重要な住宅立法と言われており、一八六四―九〇年までの公営住宅建設は年間わずか六四戸平均であったが、同法の結果、九〇年から一九一四年までは、年平均九〇〇戸となった⁽⁴⁾。しかし、住宅建設の権限を与えられた地方当局への中央政府からの補助金付与の規定はなく、地方当局は地方税 (レート rate) からの繰り入れ金により建設するはかなかった⁽⁵⁾。したがって、資金回収のため、建設後一〇年以内に私人

へ公営住宅を譲渡しなければならなかった。

右にみたように、公営住宅建設権限が地方当局へ与えられたが、中央政府からの財政的援助はなかったから、その建設量は少なく、一九一三年においても、公営住宅戸数は全住宅戸数の二％程度を占めるのみであった。⁽⁶⁾ 中央政府、地方当局が積極的に住宅供給をおこない公営住宅政策を本格化するのには、第一次大戦後からである。

(2) 第一次大戦と住宅政策

① 借家法の制定 第一次大戦はイギリス住宅政策と法の発展にとり極めて重要な意味を持っている。一九一四年の戦争開始以降、軍需物資生産のため労働者が特定の都市へと集中した。それら都市では、軍需労働者のための住宅需給がアンバランスになり、民間借家の家賃が急激に上昇し、深刻な社会問題となった。とりわけ、スコットランドの産業の中心地であるグラスゴーでの家賃値上げをめぐる住宅暴動は有名である。家賃高騰に対して造船所で働く軍需労働者のストライキがおこなわれた。また家賃不払に陥った借家人に対し家主が瞬時におこなう追立の過酷さも問題となり、これらを背景として、「父親はフランダースで闘っており、我々はここで家主と闘う」というスローガンの下で母親・子供たちのデモがおこなわれ、このデモが住宅暴動波及の原因であった。これは、クレイド (Clyde) の反乱と呼ばれ、政治問題化したのであった。⁽⁷⁾

この事態に対処するため政府は、ハンター・スコット委員会 (Departmental Committee on Increases in the Rentals of Small Dwelling Houses in Industrial District in Scotland) を任命し、同委員会は、家賃統制は理論的には望ましくはないが戦時の異常な事態に対処するためには必要なものであるとの報告書を十一月に提出した。⁽⁸⁾

この報告をうけて、直ちに、一九一五年家賃・抵当利息増額(戦時制限)法 (The Increase of Rent and Mortgage Interest (War Restrictions) Act 1915) が制定された。同法は一定の課税価格 (rateable value) 以下の住宅を対象に一九一四年八月三日現在の家賃に家賃を凍結するものであり、家賃統制と借家人の立退き強制からの保護とを目的とするものであって、この後の借家法制の基本的枠組を作った。⁽⁹⁾ 同法は戦争終了後六ヶ月以内に効力が失なわれると規定しており(同法五条二項)、自由な住宅市場が復活するまでの一時的性質の法と理解されていたのである。この意味で一九一五年法は戦時経済統制立法の一形態と考えられていた。⁽¹⁰⁾ しかし、インフレが進行し、きびしい住宅不足が継続する戦後の状況下では、同法の廃止は政治的に不可能であった。⁽¹¹⁾

② 借家法の政治的性格 一九一五年家賃法の制定は、軍需産業の中心地であるクレイドサイドの反乱と呼ばれるイギリス労働者階級の政治的な直接行動に対する政府の反応であって、同法が戦争の円滑な遂行のための極めて政治的な立法であることを示している。また同法が戦時経済立法と理解されていたにもかかわらず、戦後の政治情勢のなかでは、政治的な理由から、その廃止が不可能だったことにも注意する必要がある。借家法のこの後における展開は常に政治的論争の焦点であり、政治的な観点から、その修正改廃がおこなわれるが、その源は立法当時にあったと言えよう。

③ 公営住宅供給の必要性 グラスゴーの住宅暴動は家賃統制立法導入の直接の契機であったが、それはまた政府の介入による公営住宅供給の必要性を意味するものであった。つまり、建築資材の欠乏とその高騰、建築労働者の不足、さらには建設資金借入利息の高騰によって、民間賃貸人が都市の労働者階級のために低家賃住宅を供給し、十

分な利潤をあげることが困難となったという事情が背景にあったのである。⁽¹²⁾これ以降経済的理由から民間借家分野が急激に減少していく。そしてまた、民間借家の賃貸人にとっては、家賃統制立法の導入と継続は、政府は国民の多数を占める借家人階層の必要に応じて家賃統制を行ない、またその必要性が存在するかぎり、統制を継続する可能性を否定しないことを意味するものであって、賃貸人の意欲を減退させ、民間借家供給を減少させる影響を持つであろうと考えられた。⁽¹³⁾戦後の条件における民間借家供給の困難、家賃統制の影響という理由を背景にして、民間借家の供給減少をおぎなうために公営住宅の供給が必要であると認識されたのである。

(3) 第一次大戦後の展開

① 英雄にふさわしい住宅 第一次大戦終結後の一九一八年一二月の選挙においてロイドジョージ首相は「英雄にふさわしい住宅 (Homes fit for heroes)」という有名なスローガンをかけ、三年以内に五〇万戸の住宅を建設するという計画をたてた。この当時、不衛生、老朽等の理由で除去されるべき住宅を除いても、約六〇万戸の住宅建設が必要とされ、一九二一年までには、必要な住宅は八〇万五千戸にもものぼると考えられていた。戦後の経済不況、労働攻勢のなかで労働運動の社会主義化、革命化を防止するためには、国民に良好な住宅を供給することが必要だと考えられたのであった。ここでもかかげられた『英雄にふさわしい住宅』というスローガンは、公営住宅制度の本格化を象徴するものであり、⁽¹⁵⁾この後、これが住宅政策の中心となっていく。

この時期の住宅政策は、一九一九年夏以前に建設された一定の課税価格以下の住宅に対する家賃統制の継続、民間住宅建設への補助金の付与、公営住宅建設への補助金付与の三つから成る。このなかで、積極的な住宅政策としての

公営住宅建設の促進が重要な位置を占めるようになった。民間借家においては、住宅建設費と経営利潤とをまかなうような経済家賃を居住者は支払えなく、労働者階級に必要な適切な数の住宅を供給することができなくなった。しかも、戦時からの家賃統制の継続、建設資材の高騰、高い利子率、良好な水準を備えた住宅に居住したいという労働者階級の希望などの条件の下では、政府・地方当局の積極的な住宅建設以外には労働者階級の住宅問題の解決策がないと考えられたのである。⁽¹⁶⁾このような背景のもとで一九一九年住宅・都市農村計画法(The Housing, Town and Country Planning Act 1919)が制定されたのである。⁽¹⁷⁾

② 一九一九年住宅・都市農村計画法 同法は地方当局に対し、その地域の住宅需要の調査、住宅建設計画の作成、実施義務を負わせた。そして、住宅建設の実施には中央政府の認可が必要とされ、同計画の実施によって地方当局のこうむる損失は中央政府により補填されることになっていた。同法は、地方当局に地域の住宅需要調査義務を負わせたが、さらに、当局はスラムクリアランスなどで立退かされた人々の為に住宅を供給するという特殊な必要性を充すためではなく、一般的な住宅需要に応えるために住宅建設義務を負う点でも、また公営住宅を売却することなく永久に地方当局の所有とさせるという原則が認められた点でも重要であり、イギリス住宅政策史上の分水嶺と言われている。⁽¹⁸⁾同法の下で一七万戸の住宅が建設されたが、この後、一九二三年住宅法は、一戸につき二〇年間、年六ポンドの補助金を付与するという定額補助金制度を導入し、同制度がながく継続した。⁽¹⁹⁾なお、民間住宅建設についても補助金が交付されることとなり、第一次大戦後から一九三〇年までに建設された民間住宅の四三％は補助金をうけており、補助金額は住宅建設費の六分の一から七分の一に達していた。⁽²⁰⁾

③ 公営住宅居住者の権利義務

一九一九年法以降展開する住宅諸法は、中央政府と地方当局との公法的関係を規制するものであり、公営住宅賃借人と地方当局との権利義務関係は、地方当局の裁量に委ねられ、当事者間の契約が一切を決定し、そこへの住宅諸法による干渉はなかったのである。また、家賃は建設費用とは無関係に、既存の労働者住宅家賃と比較して計算されるべきものと考えられていた。家賃算定に際しては、新住宅の良好な設備を考慮すると同時に、賃借人の資力をも考慮すべきとされたから、公営住宅家賃は結局、民間借家分野における統制家賃と変わらないものであった。⁽²¹⁾

④ 民間借家法制

民間借家の分野では、一九一九年家賃および抵当利息引上（制限）法（Increase of Rent

and Mortgage Interest (Restrictions) Act 1919）、一九二〇年家賃および抵当利息引上（制限）法（Increase of

Rent and Mortgage Interest (Restrictions) Act 1920）は、戦後の住宅難に対処するため、家賃統制を継続した

が、その後住宅事情の相対的な好転にともない一九二三年家賃および抵当利息制限法（Rent and Mortgage Interest Restrictions Act 1923）以降、除々に統制解除がすすむが第二次大戦の勃発とともに再び統制がおこなわれる。第一次大戦後の借家法の改廃状況については我国でもすでにいくつかの研究があるので、⁽²²⁾その検討はそれらに譲ることにしよう。

※ なお、本稿では（注）は各章毎に番号をおこす。したがって、同一文献を引用するときは、はじめて引用した個所の章と注番号とを和文の場合には（一一四）、欧文の場合には（I—8）のように表示する。

（一）この時期の住宅政策の歴史については、Enid Gaudie, Cruel Habitations, A History of Working Class Housing 1780-1918 (1974), John Burnett, A Social History of Housing 1815-1970 (1978) が基本的文献である。

- (2) 正確に言えば、Common Lodging Houses Act 1851 と Labouring Classes Lodging Houses Act 1851 とは、
の二つを合わせて、シヤンティリー法と呼びならわされている。
- (3) Fred Berry, *Housing: the Great British Failure* (1974) pp. 18, 29.
- (4) Stephen Merrett, *State Housing in Britain* (1978) p. 320.
- (5) *Ibid.*, p. 21.
- (6) Paul N. Balcin, *Housing Policy and Housing Needs* (1981) p. 104.
- (7) この問題については、Bert Moarhouse, Mary Wilson and Chris Chamberlan, *Rent Strikes-Direct Action and The Working Class, The Socialist Register 1972* (1972) p. 135; Joseph Melling, *Clydeside Housing and the Evolution of State Rent Control 1900-1939*, Joseph Melling ed., *Housing, Social Policy and State* (1980) が詳細である、興味深い。
- (8) Cmnd. 8111 (1915).
- (9) 同法は、このほか権利金取得禁止と抵当利率の上昇や抵当権実行の不安から賃貸人を保護するための抵当利率の統制をうけた。イギリスの研究、たとえば、Alan Murie, Pat Niner and Chris Watson, *Housing Policy and the Housing System* (1976) p. 187 は、抵当利率の統制を重視せずに、家賃統制、権利金禁止、存続保護の三点が借家法の根幹をなすという。これに対し、水本教授は「抵当利率を統制し、抵当権実施を制限することによって抵当権設定家主 (mortgagor-landlord) を保護すること」を重視し、家賃統制、存続保護とあわせて、「この三点は、イギリスにおける借家法 (家賃法) の基本的構成要素となっていく」と述べる (水本浩「借地借家法の基礎理論」一九三頁 (一九六六))。一九一五年家賃法の制定当時は、抵当利率の制限はそれなりの意義を持っていたが、その後は、民間貸家業の衰退により、除々に意義を失っていくのである。この点については、拙稿「借家法研究の現代的課題」比較法字一〇巻二号八〇—八二頁参照。
- (10) E. B. Drelich and Andree Emery, *Rent Control in War and Peace* (1939) p. 66. ただし、当時においても同法は恒久的意義を持つと考えた者があった (Bowley, *Housing and the State 1919-1944* (1944) p. 15)。なお、家賃統制の意

義について検討を行なったハントリー委員会報告書 (Report of Committee on the Increase of Rent and Mortgage Interest (War Restrictions) Acts, Cmd. 9235 (1918)) の少数意見は住宅不足の存するかぎり家賃統制が続くべきであるとし、多数意見は、戦争が終わり、自由市場へ復帰すれば家賃統制は廃止されるべきとする。

- (11) John Burnett, *supra* note (II-1) p. 217.
- (12) Piers Beirne, *Fair Rent and Legal Fiction* (1977) p. 76.
- (13) P. N. Balchin, *Housing Policy and Housing Needs*, *supra* note (II-6) p. 67.
- (14) 当時の社会情勢については、例えば、大野真弓編『イギリス史』(一九六五)二八七頁以下参照。一九一九年にはストライキにより三五〇〇万労働日が失われ、それは前年の七倍であった (Stephen Merrett, *supra* note (II-4) p. 32)。
- (15) Mark Swenarton, *Homes fit for Heros* (1981) p. 82.
- (16) HMSO, *Housing Policy, Technical Volume 1* (1977) p. 6, para. 10.
- (17) 民間貸家によつては、労働者階級の支払うる家賃では、当時必要とされた広さの住宅を十分に供給することができないとつう認識が公営住宅制度の本格的進展の理由である (John Burnett, *supra* note (II-1) p. 216)。
- (18) Paul Balchin, *supra* note (II-6) p. 105; Stephen Merrett, *supra* note (II-4) p. 31.
- (19) *Housing Policy, Technical Volume 1* pp. 8-9, para. 20.
- (20) *Housing Policy, Technical Volume 1* p. 8.
- (21) J. Burnett, *supra* note (II-1) p. 222.
- (22) これらの立法に対しても、クライド地方では、家賃ストライキなどがあった (Bert Moarhouse, Mary Wilson and Chris Chamberlah, *supra* note (II-7) p. 136)。[○] なお、この当時民間借家の九八%は家賃統制の対象にふくまれており、民間借家は統制住宅であったと考えられる (Ministry of Health, Report of the Inter-Departmental Committee on the Rent Restrictions Acts (Marley Report), Cmd. 3911, HMSO, (1931) para. 19)。[○]
- (23) 水本浩『借地借家法の基礎理論』一九一頁以下、幾代通「イギリス」有泉享編『借地借家法の研究』(一九六〇)、川島一郎

「イギリスおよび北米ニューヨーク借家法」(『法曹時報』一一卷一二号(一九六一))、明山和夫「英国借家立法の歴史」(『法学論叢』六〇巻五号(一九五四))などの紹介がある。イギリスでも借家法の歴史についての詳細な研究の必要性が説かれているが、まだ十分な検討はなされていない。各教科書における概説のほか、最近の文献としては、Bruce Stafford and John Doling, *Rent Control and Rent Regulation in England and Wales 1915-1980*, University of Birmingham Centre for Urban and Regional Studies Occasional Paper New Series No. 2 (1981). がある。

三 戦後の住宅政策と住宅法の展開

(1) 五〇年代初期までの政策と法

① 戦争直後の住宅事情と住宅政策 一九四五年七月に労働党政権が成立した。この時期、住宅の分野では、戦争による破壊、住宅建設の非常な落ち込み、戦争中のスラムクリアランスや修繕などの遅れと人口の増加という問題に直面していた。政府の住宅政策の第一の目的は、最低七五万戸の住宅建設と、スラムクリアランス、過密居住の軽減のための五〇万戸の住宅建設とであった。⁽¹⁾ 緊急対策としては、簡易住宅やプレハブ住宅の建設、戦災住宅の修理、再建設、既存建物の住宅への用途転換、空家の徴用などの政策も採られたが、公営住宅建設による住宅水準の向上が住宅政策の中心に据えられ、戦後の住宅政策は公営住宅を中心にして展開される。⁽²⁾

第二次大戦後の住宅政策作成に際し、問題は政府が住宅政策に関与すべきかという住宅政策の実施の意思の有無ではなく、戦後における産業の復興、国有化政策、福祉国家計画等様々の要求とのかかわりで、しかも国庫財政の危機、資材不足という条件の下で、いかなる政策を採るべきかであった。⁽³⁾ このようなかで、伝統的な労働者階級居住地域

に労働者階級の人びとに対して住宅を供給するだけではなく、国民一般の様々な住宅需要を満足させることが政策の中心となった。⁽⁴⁾ その実現には公営住宅の質の向上と広さの増加とが必要とされ、公営住宅建設基準が定められ、以後その基準がイギリスの住宅の質を決定し、向上させる推進力となるのである。戦後初期には、公営住宅建設は新住宅建設の八〇%をも占めるが、これは、公営住宅建設への補助金制度と、民間住宅建設をコントロールするための建築許可制度によってなされていた。

民間借家については、労働党政府は、一九三九年家賃および抵当利息制限法 (Rent and Mortgage Interest Restriction Act 1939) の枠組を変更することなく、家賃統制を継続した。保守党もまた、家賃統制解除は問題外と考えており、家賃統制の継続は共通の政策であった。⁽⁵⁾ なお、一九三九年法は、それ以前まで継続的に試みられてきた家賃統制解除を中止し、再統制をおこなった法である。⁽⁶⁾ 終戦当時存在した全住宅の九〇%以上は同法の定める課税評価限度額以内にふくまれており、一般的に言ってすべての民間借家に統制が適用されたと考えられている。⁽⁷⁾ 家賃統制の運用状況についてはリドレー委員会が四五年四月に報告書を提出しており、そのなかで、複雑な家賃諸立法を整理統合し、単一の総合的な法に取り換えられるべきこと、⁽⁸⁾ 住宅の十分な供給がなされるまで家賃統制は続けられるべきこと、⁽⁹⁾ 家賃額決定方式を基準家賃 (standard rent) ではなく、総体価格 (gross value) あるいは課税評価額 (rateable value) を基礎とするものへと変更すべきこと、⁽¹⁰⁾ 家賃審判所を制定すること、⁽¹¹⁾ などの勧告がなされた。しかし、これらをもとにしての本格的な検討はなされず、家具付き住宅について家賃登録と限定された存続保護とを定める一九四六年家具付き住宅 (家賃統制) 法 (Furnished Houses (Rent Control) Act 1946) が制定されるに⁽¹²⁾ とい

まった。

② 保守党政権の成立 一九五一年に成立した保守党政権も当初は労働党政府の住宅政策を継承し、住宅建設も増加する。すなわち労働党政権下での年平均二〇万戸から、年三〇万戸平均へと増加し、一九五四年には三四万八千戸が建設され、その七四％は公営住宅であった。⁽¹⁴⁾ 建築許可制度の緩和、廃止に伴う民間住宅建設の拡大も重要な意味を持つが、それよりもむしろ一九五二年住宅法 (Housing Act 1952) の公営住宅建設補助金制度の改革による補助金の増加が住宅建設拡大の主たる原因であった。ところで、この時期から、住宅政策における公営住宅の位置づけに変化がみられる。つまり、公営住宅は国民の一般的住宅需要を充たすためのものではなく、貧民、老人などの特別な住宅需要を充たすための福祉住宅であるという伝統的な保守党の公営住宅政策への復帰⁽¹⁵⁾という傾向がでてくる。たとえば、一九五三年の住宅白書 (Housing, The Next Step) は、新住宅建設は成功を収めたので、今後は、老朽住宅⁽¹⁶⁾の維持、修繕に目をむける必要があるとし、新住宅建設からスラムクリアランスへ住宅政策の中心は移るべきとする。一九五四年住宅・修理および家賃法 (Housing, Repairs and Rents Act 1954) は公営住宅建設への大蔵省の補助金制度を改革し、スラムクリアランスと結びついた公営住宅建設を政策の中心とした。すなわち一般的な住宅需要を充たすためではなく、スラムクリアランスという特別な事由によって住宅から立ち退いたものとのスラム居住者に対して住宅を保障するため、公営住宅を建設せんというものである。同法はまた、民間借家についても、家主が住宅を修理した場合に家賃増額を認めることによって、荒廃化しつつある住宅の修理を促進せんとしたが、制度が複雑なため、成功しなかった。

③ 保守党政権下における住宅政策の変化 一九五五年総選挙後のサンデー (Sunday) 住宅および地方行政大

臣のもとで、保守党政府の住宅政策は急激に変化していく。⁽¹⁷⁾ 住宅不足は解消されつつあるので、住宅への補助金は、スラムクリアランスと結びついた公営住宅というような特定の目的に使用されるべきとされる。戦後の諸統制から解放された民間住宅建設が住宅政策の中心であって、それにより国民一般の住宅需要を充たすべきであり、公営住宅建設はいわゆる社会的弱者のための福祉住宅であるべきという考え方である。これをよく示すのが、一九五六年住宅補助金法 (Housing Subsidies Act 1956) の制定である。これによれば、一般的住宅需要を充たすための公営住宅建設についての住宅当局への補助金額は、四階以上の中高層住宅を除くと、一戸あたり毎年一〇ポンドとされた。他方、スラムを除去したあとの公営住宅建設は一戸あたり毎年二二ポンド一シリング、四階建の建物では三二ポンド、五階建では三八ポンド、六階建では五〇ポンド、七階以上では一階毎に一ポンド一五シリング増加することとされた。すなわちスラムクリアランスと結びついた中高層公営住宅の建設という方向が補助金制度による誘導によって示されたのである。住宅以外の分野、たとえば道路への公共支出の増加の必要性の強調ともあいまって、この後公営住宅建設は年々減少し、最盛期の半分となり、しかも大多数はスラムクリアランスと結びついたもので占められるのである。

(2) 一九五七年家賃法

① 一九五七年家賃法制定の背景

戦後初期の住宅政策史のなかで最も重要な年は一九五七年であった。戦前からの住宅法を整理統合し、住宅の公法的規制のすべての点にかかわる⁽¹⁸⁾ 一九五七年住宅法 (Housing Act 1957) が制定された。同法は、現在でもこの分野の主法 (Principal Act) であり、公営住宅法制にとり重要な意義をもっている。

る。しかし、政策の変化という点からすれば一九五七年家賃法 (Rent Act 1957) の制定がよりであった。

同法は一九五〇年代において最も激しい論争をひきおこした立法であり、当時、スエズ紛争と並ぶ政治的焦点であった。⁽¹⁹⁾ 同法制定の背後にあった当時の保守党政権の住宅政策には、次のような二つの前提があった。⁽²⁰⁾ 第一は、この間の保守党政府による住宅建設の増加により、住宅戸数と世帯数とのバランスがとれ、戦後のきびしい住宅不足はほぼ解消されたということであり、第二は、住宅市場の統制は一時的かつ例外的なもので、本来自由市場の価格メカニズムを通じて、住宅需要と供給とが平衡になるべきという考え方である。⁽²¹⁾

そして、このような背景のもとで、家賃統制立法は、民間借家の減少と様々の不公平をひきおこすと批判され統制の解除、廃止が主張されたのであった。⁽²²⁾ つまり、家賃統制の存在によって適切な利潤を取得できないので、賃貸人が賃貸住宅の占有を回復した場合には再度の賃貸をせずに修繕をしたのち売却する態度を採り、そのため賃貸住宅の数が減少し、また持家所有者の住宅賃貸意欲を阻害したと言われた。また、家賃統制により借家人は市場家賃以下の家賃を支払えば足りたのであるが、本来かような市場家賃以下の家賃しか支払えない借家人は国家により援助されるべきで、賃貸人が肩代りするのは不公平と主張された。さらに、現在居住している借家人は既得権者として保護されるが、新たに民間借家の居住を希望する借家人には、民間借家の不足をひきおこし不公平であるとか、住宅の大きさと家賃額とは関連がなかったから、家族が減少した世帯がより小さな住宅へ移り、家族が増えつつある世帯が必要な規模の住宅へ移るといふ住宅市場における流動、住みかえを誘導しなかった、その結果として労働力の流動性を阻害する要因ともなつたと主張された。なお、借家人と比較して著しく富裕とはいえない持家所有者は市場価格で住宅を購入

し、一時払いあるいは割賦払いによりその費用を支払っているのだから、借家人は不公平に優遇されているとも主張された。これらの主張が当時の経験的事実に合致していたかという実証的な点について問題はあがあるが、とにかく、これらの批判が一九五七年家賃法制定の背景にあったという事実を認識しておく必要がある。この当時の世論、とりわけ新聞の態度もまた、家賃統制解除に好意的であった。⁽²³⁾それ故、同法案の作成過程では家賃統制の問題点、統制解除のひきおこすであろう結果についての議論はほとんどなく、また政治的論争の焦点となるであろうという予想もなかった。⁽²⁴⁾しかし内容が明らかになるにつれ論争の焦点となっていたのである。

② 一九五七年家賃法の内容 同法の内容を簡単に説明しておこう。⁽²⁵⁾同法は五七年六月六日に議會を通過し七月

六日から施行され、四章二七条八付則から成る。その中心は、統制解除と統制住宅の家賃限度額算定方式の変更であった。すなわち、一九五六年一月七日現在における賃貸住宅の課税評価額 (rateable value) が、ロンドンとスコットランドでは四〇ポンド、その他では三〇ポンドを超える場合には家賃統制から排除される (二一条一項)。また、一九五七年七月六日以降成立する賃貸借は、課税評価額に関係なく、家賃法の適用をうけない (二一条二項)。したがって、契約上の賃貸借が、本法施行以降に終了した場合には、借家人は法定賃借人とはならず、借家法の適用をうけないのである。つぎに、家賃統制に服する住宅の家賃限度額は、建物の総体価格 (gross value) が基準となる。原則は総体価格の二倍であり、家主が地方税を支払った場合にはその額、家主が一定のサービスをしたりする場合、家具使用を借家人に許す場合には相当の費用を付加する (一条一項) ことになった。

同法の家賃限度額算定方式の変更により、家賃はそれ以前と比較して、最高三倍近くも上げられるようになり、借

家人に重大な影響を及ぼした。しかし、それ以上に多くの問題をふくむのは家賃統制解除政策であった。ところで同法の定める二つの方式は、まったく異なる機能を果すものであった。第一の課税評価額を基準とする家賃統制の解除は、住宅の課税評価額を基準にして、住宅の需要と供給とのバランスが保たれている範囲について統制を解除する方式であり、課税評価額の高い高級住宅については十分な供給があるが、それが下るにつれて、庶民向けの住宅になるにつれて需要が供給を上廻るという経験的事実を根拠としている。それゆえ、需要と供給とのバランスが保たれている範囲を、住宅の課税評価額にもとづき推定しそれを基準に統制解除するわけで、どの程度の基準額が妥当かという問題はあっても、一応の理由づけが可能である。なぜなら統制解除の対象となるような高級住宅に居住している借家人は自由な市場により決定される家賃を支払う資力があるからである。このような試みは、すでに一九三三年家賃および抵当利息制限（改正）法（Rent and Mortgage Interest Restrictions (Amendment) Act 1933）¹一九三八年家賃および抵当利息増額（制限）法（Increase of Rent and Mortgage Interest (Restrictions) Act 1938）²により、なされていたのである。なお、当時存在していた五〇〇万戸の民間借家のうち、七五万戸がこの規定により、統制から解除されるものと考えられていた。⁽²⁶⁾

これに対して、賃貸住宅が空家になった場合、賃貸借契約が終了した場合には、家賃統制から排除されるという規定は、まったく異なる機能を果すものである。家賃統制解除についてのこのような考え方は、すでに住宅不足は存在していないから、元来家賃統制は不必要なのであり、借家契約が終了した場合には家賃統制に服さないのは当然であるとの前提のうえに成立するものである。したがって課税評価額の低い低所得者向けの、住宅不足の存在が経験的に

実証されている賃貸住宅が、この手法により統制解除されると、借家人階層に極めて過酷な結果をもたらすことが予想される。それ故、戦前の家賃法制の機能を検討したリドレー委員会は、この手法による統制解除はなさるべきではないとしていたのであった。⁽²⁷⁾ 統制解除に原則的には賛成していた当時のマスコミ、世論も、この方法による統制解除には反対していたのであった。⁽²⁸⁾ さらに、家賃法の適用をうけないということは、家賃統制から排除されるのみでなく、存続保護法制からの離脱をも意味するのであって、その借家人にもたらす影響は重大であった。なお、この点について、戦前のマレー委員会報告は、家賃統制解除が採られる場合でも、存続保護制度のみは保障されるべきとしていた。⁽²⁹⁾ つまり、家賃統制を解除した一九二三年家賃および抵当利息（制限）法（Rent and Mortgage Interest (Restrictions) Act 1923）は、存続保護制度の適用を継続する一九二四年立退き防止法（Prevention of Eviction Act 1924）により補完されねばならなかったのである。このように、一九五七年家賃法の定める賃貸借契約の終了、空家の発生が生じた場合には家賃法適用を排除する旨の規定は、従前の家賃法制にかんする諸委員会の結論を無視するものであり、問題の多い規定であった。したがって、この後これを補完するため、一定の統制解除住宅に居住する借家人の存続保護を保障する一九五八年賃貸借（一時的規定）法（Landlord and Tenant (Temporary Provisions) Act 1958）の制定が必要となったのである。

また、法の制定手続もこれまでとは異なる変則的なものであった。これまで、家賃統制解除を規定する法はその制定の際に、独立の委員会を設置し、統制解除の影響を検討するというプロセスをとっていた。統制解除は、極めて不人気な政策であり、ドグマ的な階級立法であるとの批判をうけることを十分に承知していたから、その非難を避ける

ためにも、独立の委員会の設置が必要だと考えられていたのである。⁽³⁰⁾しかし、同法の場合には、そのような慣行に反して家賃統制解除のもたらす諸結果を検討するための委員会設置はおこなわれなかったのである。

かような同法自体の問題点と手続の変則性ことから、同法は極めて激しい政治的論争をひきおこし、労働党のみならず保守党の一部からも反対され、階級立法であるとの厳しい批判がなされ、抗議のための政治的ストライキが計画されるほどであった。⁽³¹⁾

③ 一九五七年家賃法の実際効果 同法は家賃統制の解除、家賃増額によって、古い民間借家の修繕を可能とし、新規の民間借家供給の拡大、すなわち、民間貸家業の復活を目的としたものである。民間借家における個人家主を日常生活必需品を供給する小商店主と対比し、その経営基盤を確立させ個人家主にとっても借家供給が利益になるようにすることを意図していた。⁽³²⁾しかしながら、立法目的とは逆に、本法の制定によって民間借家制度の崩壊を決定づけてしまったのである。すなわち、一九五一―五六年の民間借家の年間減少量は年一八万戸であったが、五七年から六一年は年二九万戸平均に達したと言われており、民間借家は一九四七年には全住宅戸数の六一％を占めていたが、一九六一年には三一％にも下落したのであった。⁽³⁴⁾同法により統制解除された住宅は四五〇万戸、⁽³⁵⁾ないしは五〇〇万戸に達したとも言われている。⁽³⁶⁾その主たる理由は老朽化した民間借家の取壊し、賃貸住宅が空家になった場合には賃貸人が賃貸市場から住宅をひきあげ、改修をおこなったのち持家所有住宅へと売却することであった。⁽³⁷⁾一九五七年家賃法に対する労働党、国民の反対は強く、この後も論争は引き続き、一九五九年の総選挙では、保守党は統制解除を進めないと声明せざるをえなくなった。⁽³⁸⁾

(3) 六〇年代の借家法の変化

① ロンドンの借家問題 一九六〇年代に入ると、一般的には住宅の量的増加、質的充実が進んだと言われている。⁽³⁹⁾

しかし、一九五七年家賃法による統制解除政策は、同法の目的である民間借家分野の復活を達成できなかったばかりでなく、民間借家住宅の不足をひきおこし、とくにロンドンでは家のない人々 (homeless persons) が増加するようになった。しかも、この当時、ロンドンではきびしい民間借家住宅の不足が生じ、このような条件の下で、賃貸人の借家人に対する不法な追立やいやがらせが、ラックマニズム (rackmanism)⁽⁴⁰⁾ として社会問題化した。ロンドンで多くの賃貸住宅を保有していたラックマンは、借家人追立の方法として、立退き・家賃増額を拒否する賃借人の部屋にごみやねずみの死骸をばらまいたり、隣室を売春婦に賃貸したり、あるいは暴力的に追い出したりするなどの行為をほしのままにし、議会で彼の行為が問題視されるようになった。⁽⁴¹⁾ これは単に彼一人の異常な行動ではなく、その当時のロンドンでは程度の差こそあれ、このようなやり方がかなりみられその典型例と考えられたからである。

そこで、政府は六三年八月に大ロンドンにおける住宅問題、とりわけ民間借家分野、を調査するために、ミルナー・ホランド委員会を任命し、同委員会は総選挙後の六五年三月に大ロンドンにおける住宅、社会条件の検討とその改善についての示唆を内容とする報告書を作成した。⁽⁴²⁾ 同報告書は、家賃法制はこれまでのような政党の政治的フットボールとしてではなく、より一般的な住宅政策の文脈のなかで考えねばならないことを強調し、⁽⁴³⁾ 家賃統制のほか、賃貸人への補助、税制による優遇なども考慮されねばならないとした。同報告は、一八八五年のロイヤルコミッション以来、はじめての大規模な住宅調査であり、⁽⁴⁴⁾ 住宅問題、不動産賃貸借法の歴史のなかで、永久の記念碑になるものと言

われている⁽⁴⁵⁾。同報告書は、大多數の賃貸人は借家人を公平に取扱っているとしつつも、民間借家住宅の非常な不足、家賃の急激な上昇、存続保護の不安定さ、不法な追立や妨害が広範に存在していることを明らかにした。このような状況のなかでおこなわれた一九六四年の総選挙では、住宅政策が最も重要な論点となった⁽⁴⁶⁾。同選挙に勝利した労働党政権は、恒久的立法までの臨時処理法として、一九六四年追立て保護法 (Protection from Eviction Act 1964) を制定し、賃貸借終了後の賃借人に対しても裁判所の手続によらない賃貸人の占有回復を禁止し、新たに不法な追立て (unlawful eviction) という概念をつくり、賃借人の居住の安定を進めようとした。

② 一九六五年家賃法 ミルナーホランド委員会報告にもとづき、「家賃と存続保護、家賃法案」⁽⁴⁷⁾と題する白書が提出され、一九六五年家賃法として成立し、同年二月八日から施行された⁽⁴⁸⁾。

白書は家賃統制開始時に存在していた家賃額の変則性がそのまま継続してしまう家賃統制の柔軟性のなさ、総体課税評価額 (gross rateable value) に関連づけて家賃額を決定する方法は家賃額とは直接の正確な関係はないとして批判し、各住宅の年数、種類、地域、修繕状況などを考慮して個別的に定められるべき公正家賃制度を提案した⁽⁴⁹⁾。公正家賃制度は、住宅不足より生じる価値 (scarcity value) を無視すべきものとされ、理論的には、需要と供給とが、当該地域で大体において一致している場合の市場家賃であり、賃貸人・賃借人の双方にとり公平なものと観念された⁽⁵¹⁾。この公正家賃制度はこれ以降の家賃論争の中心となる。

一九六五年家賃法は、同白書をうけ借家法の適用対象住宅を拡大し、一九五七年家賃法により借家法の適用をうけなくなり存続保護制度から除外された賃貸借にも適用を拡げることと、新たに規制賃貸借 (regulated tenancy) 制

度を導入し、家賃係員 (rent officer)⁽⁵²⁾ により定められる公正家賃の登録 (registration of fair rent) 制度を定めた。この規制賃貸借制度の導入は借家法史上画期的な意義を持ち、現代イギリス借家法制の起点⁽⁵³⁾であり、六五年法は六四年から七〇年までの労働党政府が導入した最も重要な法律の一つであると評価されている。⁽⁵⁴⁾ 政府は、規制賃貸借を導入する際、統制賃貸借と規制賃貸借との二元的な構成を将来解消させ、全てを規制賃貸借とし、公正家賃制度に服させることを意図していた。⁽⁵⁵⁾ なお、同法は従来からの家賃諸法と合わせて理解されねばならず、極めて複雑であり、その単純化と法典化との必要性が説かれていた。⁽⁵⁶⁾ 政府も同法提案時において、イギリス家賃法の全面的再検討の必要性を認識しており、家賃諸法の整理統合と、体系的借家法の編纂を予定していた。⁽⁵⁷⁾

③ 一九六八年家賃法 一九六八年には、複雑かつ不明瞭な借家法の体系を整理統合し、簡明なものとする一九六八年家賃法 (Rent Act 1968) が制定された。同法は、一九六五年制定法委員会法 (Law Commission Act 1965) により、法改革を目的とする機構として設立された制定法委員会の⁽⁵⁸⁾ 勧告により優先的に法典化された法典化法⁽⁵⁹⁾ である。制定法委員会は法典化、制定法の整理化による、法の简单化と現代化とを目的とし、その法改革は法形式の整理を主とし、政治的論争の生じる分野には立入らず、実質的内容の変更を伴わないものとされている。それ故、一九六八年法は、一九二〇年から三九年までの家賃および抵当利息制限諸法、一九四六年家具付き住宅 (家賃統制) 法、一九五四年住宅修理および家賃法第二章、一九五七年家賃法、一九六五年家賃法および関連諸法を整理統合した法律である。一九六五年家賃法第三章の不法な追立と妨害の禁止は六八年法に整理統合されなかったが、「イギリス法律家のお気に入りのスポーツは借家法の不明瞭さといまいさとを嘆くことである」⁽⁶⁰⁾と皮肉られ、「立法のジャング

ル」⁽⁶¹⁾と呼ばれていたイギリス法の最も複雑かつ不明瞭な分野が簡明になり、一つの体系的立法として成立したのである。⁽⁶³⁾ 実質的内容の変更を伴わないとはいえ、法形式的にみれば、一九六八年法はイギリス借家法史上画期的な意義を持つといえよう。⁽⁶⁴⁾ なお、この後の立法をうけて、一九七七年家賃法が六八年法をもふくみ整理統合をおこない、現在の主法となっている。

- (1) この時期の住宅事情は必ずしも明確ではなく、住宅不足数についても、七五万戸という推定から六〇〇万戸以上という推定まであった (J. B. Cullingworth, *Housing and Local Government* (1966) p. 29)。当時の政府統計の数字 (*Housing, Cmd. 6609* (March 1945) paras 4, 5.) を本文では引用した。
- (2) *Housing, ibid.*, para. 6, Stephen Merrett, *supra* note (II-4) p. 238.
- (3) P. N. Balchin, *supra* note (II-6) p. 109. なお、この時期の住宅政策について、労働党、保守党の間に大きな差異はなく、原則については一致しており、保守党は労働党政策の効果や住宅政策と他の政策との関係について疑問を出すにとどまった (Roger H. Ducnaud-Williams, *The Politics of Housing in Britain and France* (1978) p. 155)。
- (4) 一九四九年住宅法 (*Housing Act 1949*) は、この観点から、公営住宅建設は「勤労者諸階級 (the working classes)」への供給を目的とするという用語を削除したのであった。
- (5) Roger H. Ducnaud-Williams, *supra* note (III-3) p. 64.
- (6) なお一九三九年法施行前には、約一三〇〇万戸の民間借家があり、統制解除された住宅は四五〇万、一九一九年以降に建設され統制に含まれなかった住宅は四五〇万、統制住宅は四〇〇万戸であった (F. W. Paish, *The Economics of Rent Restriction* (1950), reprinted in *Verdict on Rent Control* (1972) p. 46.) などである。
- (7) *Government Policy on Leasehold Property in England and Wales, Cmd. 8713* (1953) para. 34.
- (8) 一九四三年十一月に制定され、四五年四月に報告書 (*Report of the Interdepartmental Committee on Rent Control, Cmd. 6621* (1945)) を提出した。

- (9) Ibid, para. 31.
- (10) Ibid, para. 17.
- (11) Ibid, para. 35.
- (12) Ibid, para. 44.
- (13) Ibid, para. 148 は、すでに存在していた一九四三年家具付き住宅統制 (スモットランズ) 法 (Restriction on Furnished Letting House (Scotland) Act 1943) と同様の内容の法がイギリス全土に適用されるべきと見做された。
- (14) Roger H. Duclaud-Williams, supra note (III-3) p. 20, 158-159.
- (15) Jone Darke and Roy Darke, Who Needs Housing? (1981) p. 28.
- (16) Housing—The Next Step, Cmnd. 8996 (1953) paras. 4, 93.
- (17) Stephen Merrett, supra note (II-4) p. 178.
- (18) 匡法の憲法上の地位 Keith Davis, West's Law of Housing, 4th ed. (1979) p. 5. 參照。
- (19) J. B. Cullingworth, Essays on Housing Policy (1979) p. 63, Alan Murie, Pat Niner and Christopher Watson, Housing policy and the Housing system (1976) p. 182.
- (20) 匡法の制定やその後の発展の歴史をたどる M. J. Barnett, Politics of Legislation: the Rent Act 1957 (1969) など。
- (21) Piers Beirne, supra note (II-12) p. 113.
- (22) Roger H. Duclaud-Williams, Supra note (III-3) p. 66, S. W. Magnus, The Rent Act 1977 (1978) pp. 8-9.
- (23) M. J. Barnett, supra note (III-20) p. 105.
- (24) M. J. Barnett, supra note (III-20) p. 70.
- (25) 匡法の内容について Magnus, The Rent Act 1957 (1958) などの同法の解説書、一九六八年法成立より前の借家法解説書、たとえば R. E. Megarry, The Rent Act, 10th ed (1967) 3 vols. などを参照せよ。和文のものについては本本浩

『前掲書』(11-12) 110頁以下参照。

- (26) Piers Beirne, *supra* note (II-12) p. 114.
- (27) Ridley Committee, Cmnd. 5621 (1937) para 64.
- (28) M. J. Barnett, *supra* note (III-20) pp. 105, 107.
- (29) Morley Committee, Cmnd. 3911 (1931) para. 113.
- (30) Roger H. Duclaud-Williams, *supra* note (III-3) p. 70.
- (31) この家賃法を担当したサンデー大臣とホーウエル議員とが保守党の右派であり、前任者のマクミラン大臣と政治信条が極めて異なっていたこと、一九五七年住宅法で公営住宅建設への補助金を減額したことに象徴される住宅政策の転換などの事情も一九五七年家賃法についての政治的論争を激しくした理由と言われている。SandyとPowellの政治信条・経歴などについては M. J. Barnett, *supra* note (III-20) pp. 15 ets 以下参照。この制定過程の政治的問題の詳細については M. J. Barnett, *supra* note (III-20) pp. 128 ets 参照。Roger H. Duclaud-Williams, *supra* note (III-3) pp. 66-73 を参照せよ。なお M. J. Barnett, *supra* note (III-20) pp. 128 ets は家賃法に反対する政治的ストーリーがなされなかったことを強調しているが、むしろ家賃法反対の政治的メーカの提案が極めて異例にも、なされたことに重点が置かれるべきである。
- (32) M. J. Barnett, *supra* note (III-20) p. 73.
- (33) P. N. Balchin, *supra* note (II-6) p. 72.
- (34) G. Burke, *Housing and Social Justice* (1981) p. 48.
- (35) P. F. Wendt, *Housing Policy—The Search for Solutions* (1962) p. 34.
- (36) P. N. Balchin, *supra* note (II-6) p. 71.
- (37) Stewart Lansley, *Housing and Public Policy* (1979) p. 187.
- (38) Roger H. Duclaud-Williams, *supra* note (III-3) p. 73, M. J. Barnett, *supra* note (III-20) p. 235.
- (39) Report of the Committee on Housing in Greater London, Cmnd. 2605 (1965) p. 227. なお、保守党の公営住宅政策

戦後イギリスにおける住宅法制の展開と政策

策は六〇年代に入って変化しており、六二年当時において毎年三〇万戸の住宅建設計画がたてられており、六三年には、年三五万戸へと増加された。しかもそのうちの一五万戸は公営住宅と考えられていた (Roger H. Duclaud-Williams, *supra* note (III-3) p. 165)。

- (40) シュリー・グリーンの (Rachman) といふのは Shirley Green, Rachman (1979), Shirley Green, The man who cast a shadow over London, Evening Standard, Sept. 5th. 1979. を参照せよ。なお、本書のロンドンにおける事情については Donison, The Government of Housing (1967) p. 328 以下参照。

- (41) Jane Darke and Roy Darke, *supra* note (III-15) p. 31, G. Burke, *supra* note (III-34) p. 48.

- (42) Report of the Committee on Housing in Greater London, Cmd. 2605 (1965). 本報告書の紹介については F. R. Crane, Report of the Committee on Housing in Greater London Rent Act 1965, 29 Modern Law Review 170 (1966), 水本浩「イギリスにおける最近の借家法の変貌」立教法学一〇号一九頁(一九六七)などがある。

- (43) E. J. Barnett, *supra* note (III-20) p. 26.

- (44) Piers Beirne, *supra* note (II-12) p. 122.

- (45) F. R. Crane, *supra* note (III-42) p. 171.

- (46) Roger H. Duclaud-Williams, *supra* note (III-3) p. 76. 労働党の六四年総選挙をもちきり住宅政策といふのは Harold Wilson, The Labour Government 1964-70 (1971) p. 54, J. B. Cullingworth, Housing and Local Government in England and Wales (1966) p. 53, 渡辺精一「戦後における労働党の住宅・土地政策」『モダン研究』一五巻一―号六五頁(一九六五)、関嘉彦『イギリス労働党史』(一九六九)三五八頁など参照せよ。

- (47) Rent and Security of Tenure; The Rent Act, Cmd. 2622 (March 1965).

- (48) 大正年表といふのは F. R. Crane, *supra* note (III-42) 29 M. L. R. 170 (1966), J. S. Colyer, The Rent Act 1965, 29 Conveyancer and Property Lawyer 429 (1966) の紹介がある。同法解説書については A. Bramall, The Rent Act 1965 (1966), T. M. Aldridge, Rent Control and Security of Tenure (1966), T. G. Fieldfisher, S. Ibbson and E.

Roghouse, *Rent Regulation and Control* (1966) がある。我國でも、水本浩「前掲論文」立憲法学一一号一九頁以下、篠塚昭次「土地住宅立法の比較法的展望」『論争民法学』(一九七二) 四四頁がある。なお、Roger H. Ductaud-Williams, *supra* note (III-3) pp. 79-81 は、同法とりわけ公正家賃制度の政治的意義について、中道 (Middle Way) を目指したものであることを強調し、それ故、保守党・労働党の双方から支持されたと説く。

- (49) *Rent and Security of Tenure; The Rent Bill* (1965).
- (50) *Fair Deal for Housing*, Cmnd. 4728 (July 1971) para. 23, Harry Samuel, *Fair Rent V. Market Rent*, 117 Sol. J. (1973) 721.

- (51) *Report of the Committee on the Rent Acts*, Cmnd. 4609 (March 1971) p. 4.

- (52) 同法の制定過程では、公正家賃制度の重要性から家賃係員の独立性と専門性とが強調されていた (Parliamentary Debate (Commons), 5th April 1965 v. 710 col. 49)°。

- (53) 一九六五年法は民間借家分野における賃貸入・賃借人の関係につき永続的基礎を定めることを基本的目的としていた (*Rent and Security of Tenure; The Rent Bill*, para. 26)°。

- (54) P. N. Balchin, *supra* note (II-6) p. 72. 又 Roger H. Ductaud-Williams, *supra* note (III-3) p. 83 は、多くの点で、同法は労働党の改革立法のなかで最も成功し、かつ最も革新的なものの一つであり、同法はイギリス住宅政策の礎石となったとの印象を与えている。

- (55) *Rent and Security of Tenure; The Rent Bill*, para. 23.

- (56) J. S. Colyer, *supra* note (III-48) p. 463. なお同論文では本法の背景にあるミルナー・ホランド委員会、家賃と存続保護白書には一切言及しておらず、当時の借家法研究の水準を象徴している。

- (57) *Rent and Security of Tenure: The Rent Bill*, para. 26. なお、労働党政府の六〇年代後半の住宅政策を示すものとして、*The Housing Programme 1965 to 1970*, Cmnd. 2838 (Nov. 1965) があり、そのなかで、民間借家制度について、「賃貸住宅の不足は民間貸家主義の復活によってうちかつことができないことは近年の歴史から明らかである。唯一の救済手法

は公共部門住宅の増加である」(Para 13)と述べている。しかし、ミルナーホランド委員会報告では、公共住宅の増加では問題を解決できず、賃貸人への補助金制度など他の手法を組み合わせねばならないとしている。この結論と白書の勧告との矛盾については、Roger H. Duclaud-Williams, *supra* note (III-3) p. 77 参照。この後、六十六年三月総選挙においても労働党が勝利した。同党は家賃統制と低利融資による持家制度の促進を主張していたと関嘉彦『前掲書』三六六頁は述べているが不正確である。

- (58) Law Commission のごつては、J. H. Farrar, *Law Reform and the Law Commission* (1974), があり、和文のものとして、下山英二「イギリスにおける最近の法典化」比較法研究三一号一八〇頁(一九六九)、同「イギリス」『法社会学講座一〇巻・歴史文化と法』(一九七三)四五頁、堀部政男「法改革の歴史と展望」比較法研究三七号九八頁(一九七五)がある。

- (59) イギリスにおける法典化 (Codification) には、実質的内容を変更する法律化 (Codification) と整理統合を目的とする法典化 (Consolidation) とがある。両者の詳細については、高柳賢三『英米法源理論』(一九五三)二〇〇頁、水田義雄『英法学序説』(一九六七)一五五頁等参照。なお、久保正幡「法典編集史の基本的諸問題・総論」法制史研究一四号別冊四頁(一九六四)。

- (60) J. W. Wills, *A Short History of Rent Control Laws*, 36 Cornell Law Quarterly 90 (1961).

- (61) G. Dobry and M. Barnes, Hill and Redman's *Law of Landlord and Tenant*, 15th ed. (1970) p. 851.

- (62) Lawson, *Introduction to the Law of Property* (1970) p. 125.

- (63) 借家法の不明瞭さ、複雑性は、「この種の立法は弁護士を依頼する余裕のない人々の保護を目的とし、また同じような状態にある多くの小賃借人に影響を与えるから」(J. W. Wills, *supra* note (III-60) p. 89) 強く批判されており、その簡易化が提案されていたのであった (L. N. Brown, *Comparative Rent Control*, 19 *International and Comparative Law Quarterly* 206 (1970))。

- (64) 「本法は、家賃立法がはじめて導入されてからの五〇年余りの歴史のなかではじめて、この期間内に積み重なった、とき

に矛盾し常に混乱していた過度の詳細さを統一化し、またそれらを一つの制定法の一部とし、したがって混乱発生の主要な原因の一つであつたつねに前後参照が必要であつたことを取除くことで、賃貸人賃借人に関する法という最も困難な法の分野に関心を持っているすべての人々に対し、価値ある貢献をなしとげた」(Magnus, The Rent Act 1968 (1980) p. 33)と評価されている。

四 七〇年代における住宅政策と法の展開

(I) 量から質への政策転換

① 一九六八年住宅白書 一九六九年には、この後の住宅政策の方向変化の先駆となる一九六九年住宅法(Housing Act 1969)が制定された。同法は一九六八年四月の住宅白書⁽²⁾の内容を具体化したものである。同白書は「こんにちでは、最近数々の住宅建設の非常な増大の結果、住宅にかんする活動の重要性につき転換を計画することが可能となった。より多くの新住宅建設計画の必要性は依然として前進させられよう。しかし新住宅建設と改善との間の必要度のバランスは現在変化しつつあり、したがって、地方当局の住宅計画の強調にも同様の変化が必要である⁽³⁾」とする。つまり住宅不足はほぼ解消したので、住宅政策の中心は、住居水準の向上にあるとされ、住宅計画は住宅建設から、補助金制度に裏付けられた民間による自発的な住宅改善へと中心が移されるべきとする⁽⁴⁾。これに対応して公営住宅建設計画の性格も変化し、特別な住宅需要をみたすためのスラムクリアランスは促進されるが、一般的住宅需要を充すための公営住宅の建設の減少が進められる⁽⁵⁾。

② 一九六九年住宅法 一九六九年住宅法は一九五七年住宅法を補充する付加法であり、六章九一条一〇付則か

らなり、改善可能な老朽住宅（住宅地域）を修復し現代の生活水準に適した住宅へと改善し、そのことにより住宅のスラム化の防止を目的とする。これまでの地方当局による老朽住宅の除去、公営住宅建設という手法から、補助金制度で裏付けられた民間の自発的な住宅修復、改善という手法への転換がみられ、七〇年代の都市計画⁽⁶⁾、住宅政策の變化の方向を示すものであった。個別的な住宅の改善については改善補助金（improvement grant）の範囲の拡大、地域的な改善については地方住宅当局による一般改善地域（general improvement area）の指定と、補助金の交付とが定められた。

民間借家については、統制賃貸借に服する住宅の荒廃を防止するため、賃貸人が改善補助金によって、住宅を一定の水準にまで改修した場合には規制賃貸借への転換を認めた⁽⁷⁾。というのは、統制賃貸借は、一九五七年家賃法の適用にふくしていた住宅であったから、老朽な住宅が多く、しかも六九年当時約一五〇万戸あったが、年一〇％の割合で減少しつつあった分野だからである。さらにまた、統制賃貸借の家賃は規制賃貸借の四〇％程度であり、賃貸人が家賃をもとにして住宅の修繕をおこなうことはほとんどなかった。同法第三章「良好な修繕状況にあり標準的住居水準を具備している住宅の家賃」の規定は、統制賃貸借住宅が標準的住居水準を具備した場合に規制賃貸借へと転換させ、家賃増額を認めることによって、賃貸人の住宅改修の努力を促進させんとする試みであった。しかしながら、規制賃貸借への転換手続は極めて複雑かつ迂遠であったので、賃貸人の意欲を刺激するには不十分で、六八年八月二五日以降の二年間で同章の規定にもとづき規制賃貸借へ転換した住宅はきわめてわずかであった⁽⁸⁾。同制度を有効に機能させるためには手続きを単純化し家賃増額をより簡易迅速にする必要があると批判され⁽⁹⁾、それにもとづき一九七二年住

宅財政法第三章（二七―三四条）は転換手続を簡易なものとするのであった。

なお、一九六九年には公営住宅の管理、とりわけ入居者選考にかんする報告書⁽¹⁰⁾が発表された。また同年には家賃（増額統制）法（Rent (Control of Increase) Act 1969）が制定され、公営住宅、規制賃貸借における家賃増額の制限にかんする条項がふくまれていた。⁽¹¹⁾

（2）一九七一年フランス委員会報告

① 保守党政権の成立　一九七〇年総選挙では、労働党の圧勝が予想されていたが、保守党が劇的な逆転をとげ、政権についた。⁽¹²⁾物価値上り、減税、失業と完全雇用、法と秩序の維持などが主たる政治的論点であり、五七年、六四年総選挙とは異なり、住宅政策は二次的争点であった。⁽¹³⁾労働党の住宅政策の中心は、伝統的に公営住宅建設であるが、六〇年代後半から持家所有制度に対する態度に変化が生じてきた。すなわち、一九六五年の住宅計画白書では、持家所有が本来あるべき住宅所有形態であるとし、持家所有増加の要求に計画は対応すべきと述べており、持家所有に対する労働党の重要な政策変化と評価されている。⁽¹⁵⁾また貧困家庭の住宅問題解決は公営住宅建設によるとされており、公営住宅は社会福祉住宅ではなく、国民一般の住宅需要をみたす住宅であるという同党の基本的な考え方と調和するかどうかがこのころから問題となってくる。これに対して、民間借家に対する期待はすくなく、賃貸人に対して敵対的ですらあり、借家人の法的地位の強化に賛成している。⁽¹⁶⁾この労働党の民間借家に対する態度は、第一次大戦まで主要な住居形態であった民間借家の家主層に対する否定的評価に由来しており、六〇年代のラックマニズムの問題は労働党の態度を一層強めたとと言える。保守党は「財産所有者の民主主義」(property-owned democracy)を基本

理念としているから、持家所有制度が基本的な住宅保有形態であるべきとする。したがってこのうち持家所有推進が住宅政策の中心となり、公営住宅政策の見直しそしてそれらとの関係での民間借家政策の見直しが住宅政策転換の焦点となっていくのである。

② フランシス委員会 一九七一年七月には住宅政策全般の変革を目的とするフェア・デール白書が提案されるが、民間借家については、三月に家賃諸法にかんするフランシス委員会報告書が発表された。⁽¹⁷⁾

③ ①一九六五、六八年家賃法における家賃規制、とくに住宅が不足し人口が集中している地域の家賃規制の機能、⁽¹⁸⁾家具付き住宅と普通住宅とに適用される法典間の関係の二点を調査するため、一九六九年一〇月フランシスを議長とする五人の委員からなる委員会が制定され、七一年三月に二四〇ページの調査報告と二九〇ページの付録とからなる報告書 (Report of the Committee on the Rent Acts) を発表した。⁽¹⁸⁾ 同報告では三六項目の勧告がなされているが、⁽¹⁹⁾ 主要な勧告を検討しよう。

③ 一九六五、六八年法の機能とその修正についての諸勧告 報告書は借家法の適用対象住宅の課税評価額の上限を大ロンドンでは三〇〇ポンド、その他では一五〇ポンドにまで減額すべきと勧告した⁽²⁰⁾ (勧告六)。借家法適用対象の純化という主張であるが、少数意見は、たとえこの勧告により直ちに適用除外される住宅は多くないと仮定しても、それら住宅の賃借人は家賃制限、存続保護規定の適用を受けられず結局借家権を失ない、また適用除外された住宅は賃貸されず売却され民間借家の供給量が減少するであろうこと、またもしこの勧告が実施されるならば、七三年四月の課税評価額再査定時には、都市の中心地域の多くの住宅は適用範囲外におかれることになる」と主張し、反対し

た。⁽²¹⁾ 政府もまた少数意見を妥当とし、勧告六を受諾しないと述べた。⁽²²⁾

つぎに、民間資本による賃貸用住宅建設を期待し、報告書は新たに建築された住宅は規制から完全に除外すべきことを勧告した（勧告一三）⁽²³⁾。少数意見は、新規賃貸住宅の借家法適用解除政策によっても民間資本の新規参入という効果は発生しないであろうこと、およびそれは現存住宅に対する借家法の適用の有効性を害することを理由に反対した。⁽²⁴⁾ 議会ではこの点にかんする議論はなく、政府の見解は明確ではないが、この問題につき意見を表明する者は少数意見に賛成している。⁽²⁵⁾

さらに、統制賃貸借は一般的に規制賃貸借へ転換すべきことが勧告された（勧告七）。グレート・ブリテンに現存する統制賃貸借が一五〇万戸にまで減少したこと、統制賃貸借の家賃は規制賃貸借のその四〇％でしかなく不公平であること、統制賃貸人は貧困かつ老齢であることなどが理由である。⁽²⁶⁾ 少数意見も転換には賛成し、転換に際しての諸条件、家賃増額の賃借人に及ぼす影響などにつき批判を加えている。⁽²⁷⁾

規制賃貸借の家賃についても変更が必要とされた。家賃登録をしていない場合は、六八年法では従前の家賃額に凍結されていたが、当事者の合意額が家賃限度額となり（勧告五）、また家賃登録の時から三年の期間が経過した場合には、当事者共同して家賃登録の抹消ができ、その後当事者の合意により家賃額が定められるべき（勧告二七）とされた。これは家賃合意と呼ばれたが、これまで家賃登録の申立が少なく公正家賃登録がされない結果、家賃が従前の家賃額に凍結され公正家賃制度の目標が達成されなかったこと、⁽²⁸⁾ および建物に対して公正家賃が登録される結果、当事者に変更があっても家賃額を変えることはできず、家賃増額は家賃係員に申立てる手続きをとる他なく賃貸人に不

便であるという理由にもとづいていた。⁽²⁹⁾

統制賃貸借の規制賃貸借への一般的な転換、家賃合意制度はこの後のフェア・ディール白書でも賛成され、七二年住宅財政法により実現された。

このほか、防害および不法な追立てに対する罰金の最高額の増額（勧告一一）⁽³⁰⁾は、異議もなく、住宅不足の著しい住宅窮迫地域において地方当局はより積極的な役割を実施すべき（勧告二八―三〇）⁽³¹⁾などの勧告もあった。

④ 家具付き住宅と普通住宅の賃貸借の同一化 一九六五年法、六八年法により普通住宅（家具なし）の賃借権は保護が強化されたが、家具付き住宅は六八年法第六章により限定的な保護を享受するのみであった。家具付き住宅の賃借人は家賃審判所へ家賃減額の申立てができること、および賃貸人からの解約告知の効力を六ヶ月間まで停止してもらえることという保護があった。したがって、存続保護について言えば、借家人は六ヶ月毎に解約告知の効力発生を停止を申立てねばならないわけで、実際には、賃貸人からの解約告知が終局的には効力を果すことが多かった。家具なし住宅と家具付き住宅の区別は歴史的な理由にもとづくものであったが、⁽³²⁾法的区別の合理性は賃貸人により提供される家具の量と質とに依存するはずである。⁽³³⁾しかし家具の質・量についての規定はなかったので、若干の量のほとんど無価値に等しい家具を賃貸人が住宅に備え付けることによって、家具付き住宅となり、この区別は非論理的かつ不正なものとなる。⁽³⁴⁾家具付き住宅の賃貸人は普通住宅よりも容易に住宅の占有を回復でき、また家具の賃料分をふくむより多くの収益を得ることができる。⁽³⁵⁾それゆえ、六五年以降普通住宅から家具付き住宅への大規模な転換が発生し、ロンドンでは全民間借家の四分の一が家具付き住宅となったといわれる。⁽³⁶⁾そして、家具付き住宅借家人はより

劣悪な設備により多くの家賃を支払うことになった。⁽³⁷⁾ このような状況から、借家法は家具付き住宅借家人へも法的保護を拡大し、普通住宅と家具付き住宅借家人相互間の公平を計るべきことが主張された。⁽³⁸⁾

フランス委員会は、全面的同一化、現状の継続、部分的同一化の三手法⁽³⁹⁾がありうるとして論じている。少数意見は、家具付き住宅借家人の大多数は一時的に居住することを目的とするのであるから、全面的に同一化し存続保護規定を付与しても、彼等は居住の必要性がなくなれば、自からの意思で他へ移動するのであり、これによって供給が減少することはないとし、事業として家具付き住宅を賃貸している事業的・資本家的賃貸人と自宅の余分な部屋を家具付きで賃貸している者とを区別し、前者には借家法を全面的に適用すべきと主張した。⁽⁴⁰⁾ これに対して、多数意見は借家法の規制が加えられれば賃貸人が供給を減少させることは、証拠上明らかではないとしても、個人的な経験上明らかであり、その結果逆に、低所得家庭、未婚の母、失業者、外国移民、若年の既婚者たちが住宅を見い出すことを困難にするという。つまり「悪質な賃貸人の方が賃貸人がいないよりましであり、工合の悪い賃貸借の方が賃貸借が全くないよりもましである」⁽⁴²⁾と考えたわけであり、家賃査定に関する六八年法四六条のみを家具付き住宅賃貸借に適用すべきと勧告した（勧告二六）。なお、この当時、一般的にはフランス委員会は家具付き住宅は全面的に借家法に服すべきと勧告するであろうと予想されていた。⁽⁴³⁾

なお、家具付き住宅賃貸借では、限定的な解約告知保護も、周期賃貸借にのみ与えられ、終了につき解約告知を必要としない確定期間賃貸借には与えられていなかった。勧告二〇は確定期間賃貸借の場合にも書面による一ヶ月前の解約告知を必要とするとして、一ヶ月の明渡猶予期間の創設を勧告した。

本報告書の家具付き住宅と普通住宅との賃貸借の同一化に関して、政府はフランス委員会の勧告に一般的には賛成する態度を明らかにした。⁽⁴⁴⁾しかし、この同一化については、少数意見を支持する専門家が⁽⁴⁵⁾多く、労働党も多数意見の勧告に反対することを明らかにした。⁽⁴⁶⁾家具付き住宅の賃貸借については、フェア・ディール白書発表当時未だ検討中とされ立法化されなかった。その後、一九七三年家賃法は家具付き住宅賃貸借にも家賃手当制度を適用し、さらに一九七四年家賃法は、本報告の勧告とは逆に、少数意見にしたがい、借家法を全面的に適用し、家具付き住宅かどうかの区別はなくなり、家主と借家人とが同居しているかで、借家法適用の有無が区別されるようになった。

⑤ 本報告書の全般的評価 本報告書は「政治的でかつ非常に重要な文書であり、住宅問題の重要性和重大性にふさわしい論争をひきおこした」⁽⁴⁷⁾。本報告書の多数意見は、借家法の適用対象住宅の限定、新規賃貸借の適用除外、統制賃貸借の規制賃貸借への転換、家賃合意制度の導入による家賃規制のなしくずしの廃止、家具付き住宅への借家法の全面的適用化に対する反対等を明らかにしたがこれに対しては批判が多く、多くの者は少数意見を妥当とする⁽⁴⁸⁾。したがって、その点からすると「概して言えば、フランスの提案は、一九六五年法によって制定された公正家賃と存続保護の体系を除々に廃止する」⁽⁴⁹⁾と批判され、「住宅委員会の提案した最も反動的な文書の一つ」⁽⁵⁰⁾であり、「賃貸人の権利章典」⁽⁵¹⁾とまで言われる。本報告書は、その基本的性格において、一九五七年家賃法の統制解除政策と類似している。その最も主要な問題点は、六五年法によって家具なし住宅の減少が生じたから、六五年法を除くことにより民間貸家業が復活するという推論である。確かに、普通住宅の民間借家は六五年法以降年三％の割合で減少したが、それ以前も年三・五％の割合で減少していたのである⁽⁵²⁾。借家法による民間貸家制度の衰退、したがって、その解除によ

る復活という推論が、かつての五七年法、このフランス報告の基礎にあったが、民間貸家業の衰退は、借家法が存在するという理由ではなく、よりひろい意味での住宅政策のあり方、すなわち、持家政策と公営住宅政策との狭間で、積極的な借家政策が展開されなかった点に求められねばならない。したがって、借家法の適用除外等の消極的政策では復活が困難であることもすでに認識されていたのである。それ故に、本報告書にもとづいた直接的な立法は保守党政府によっても行なわれず、七三年家賃法、七四年家賃法は、逆に家賃手当制度の導入、家具付き住宅への借家法の全面的な適用をおこなうのである。その理由としては、フランス委員会の勧告が論理それ自体としても、また五七年家賃法の経験からしても、説得力があることは考えられないこと、政府も家賃法の政治的重要性、つまり適用解除が不人気な政策であることを自覚していたこと、さらに、これらの手法によっても民間借家の復活が困難なことを認識していたことなどが挙げられる。この点で、保守党政府の民間借家政策の変化をみてとることができる。民間借家制度の復活が困難であることを自覚した政府は、それに代るべきものとして、民間借家と公営住宅との中間的な営利を目的としない住宅協会 (Housing Association) による借家供給を推進せんとするのである。なおこのうち、七四年には、少数意見に賛成していた労働党が政権についたことによって、フランス委員会報告は実現されずに終わったところが多いのであった。さらにまた、借家法、住宅政策のこの後の展開からも明らかのように、本報告書の諸勧告は住宅政策の歴史、そこから導かれた論理とに反するものであり、この意味において、「最も反動的な文書」であり、「賃貸人の権利章典」とまで非難された理由が納得できるのである。

(3) フェアディール白書

① 白書の基本的な思考

一九七一年七月に発表された住宅白書 Fair Deal for Housing⁽⁵⁵⁾（以下フェアディール白書と呼ぶ）は、「戦前戦後の政府の住宅建設計画の最も野心的な提案である⁽⁵⁶⁾」といわれた。同住宅白書は住宅政策全般の改革を目指すものであり、様々の問題を含んでいたので、議会でも保守党政府と労働党議員との間で激しい討議が行なわれた⁽⁵⁵⁾。本白書の提案にしたがって、のちに一九七二年住宅財政法（Housing Finance Act 1972）が制定される。それ故、本白書が提案し、七二年住宅財政法で制度化される問題点については、後述することとし、フェアディール白書の基本的内容とその問題点のみをここで考察しよう。というのは、本白書の提案はこの後の住宅政策展開の基本となり、かつ白書の内容自体論議の的となる興味深い論点を多数含んでいるからである。

本白書は住宅問題の現状について、次のように述べている⁽⁵⁶⁾。歴代の政府は住宅不足に対して二つの政策を採用してきた。一つは住宅不足を利用して家主が借家人を経済的に搾取することを防止するための家賃統制で、他は住宅不足克服のための新建設への補助金交付である。その結果、こんにちでは全国的な激しい住宅不足は存在しない。そして現在の問題は、住宅ストックを良好な状態で保持すること、住宅困窮者の救済、民間借家人と公的借家人との間の公的援助の不平等の解決、異なる地方当局の公営住宅借家人相互間の不平等の解決にあり、これらは一時的住宅不足という問題ではなく、他の社会問題と同様の恒久的な分配、公平の問題であるという。

つぎに、政府の住宅政策の目標を以下のように設定する⁽⁵⁷⁾。④すべての家庭にその資力の範囲内でまかなえる見ざるくしない（decent）住宅を供給すること、⑥持家と借家とのより公正な選択を実現すること、⑦住宅援助を与える者と受ける者との間の公平を確保⁽⁵⁸⁾することという。この観点からすると、従来の住宅財政制度には様々の欠陥があった

ので、住宅資金を住宅問題に直面している地域と人々とに集中するため住宅財政の徹底的改革と住宅政策の転換が必要であるという。すなわち、本白書の主目的は住宅財政制度の改革、効率化にあるのであった。

当時の住宅政策の問題点につき、同白書は、詳しく述べている。⁽⁵⁹⁾ 公営住宅財政については次のように言う。⑧住宅補助金は居住者に無差別な援助を与えるために用いられている。一九七〇—七一年において、大蔵省からの補助金は一億五千七〇〇万ポンドに達しており、また地方当局は地方税の住宅会計への繰入れにより六千—六千五百万ポンドを供給している。しかし、これら補助金の一〇パーセントが最も貧しい公営住宅居住者の家賃減額に用いられるだけで、残りは家賃の一般的水準を無差別的に引き下げるために用いられている。⑨住宅補助金も地方当局の必要性、住宅事情の窮迫度と関係なしに与えられている。⑩住宅建設計画の負担も不均衡である。ある地域では、地方税から住宅への繰り入れ金はないが、他の地域では繰り入れ金が多く、地方税支払人の負担が不合理なほどに高い。⑪公営住宅家賃のレベルは異常かつ非論理的に異なっている。家賃減額前の全国の公営住宅の平均家賃は週二・二三ポンドであるが、一九六四年以降にバーカー・モリス基準にもとぎ建設された三寝室の住宅では、週家賃が地方当局により一・五〇ポンドから七ポンド近くまでの変化があり、ここでも改革の必要性が明らかという。⑫大蔵省からと地方税からとの住宅会計への補助金、繰り入れ金合計は一九七〇—七一年で二億二千万ポンドに達しており、一九八〇—八一年には三億ポンドに達すると考えられた。この最後の理由が改革の必要性を強調する最も重要なものであった。⁽⁶⁰⁾ 民間借家分野については、次のように問題点を述べる。⁽⁶¹⁾ ⑬家賃統制が賃借人保護のため導入されたが、ほとんどの統制家賃は維持費と保険の費用とをかるうじてカバーするだけである。賃借人はかくして賃貸人により補助をうけて

いることになる。統制家賃は一九五七年以来変化がなく、典型例として、ロンドン外では週八五ペンス、ロンドンでは一・五ポンドである。多くの統制賃貸借の賃借人は、非常に低額な家賃という利益を享受している賃借人より貧しい。⑥賃借人のみが被害をこうむっているのではなく、住宅ストックも被害をこうむっている。家賃統制は住宅の荒廃を促進した。統制家賃のみを得ている賃貸借の場合、住宅の改善どころか、維持すらも期待できない。実際、もし現在の制度が継続するならば、スラム解消にむけられている努力は統制住宅のスラム化により、努力のいかいなくなくなってしまう。⑦規制賃貸借の賃借人は、家賃増額をされる可能性があるにもかかわらず、バーミニングを除くと、賃借人は必要性が認められる場合でも家賃補助をうけることはできない。

このように、当時の住宅政策の問題点をまとめたのち、白書は賃貸住宅分野全般において、賃借人相互間の不公平、真に困窮している人々の看過、住宅の荒廃、資金の浪費がひきおこされている原因は、一貫した原則が確立されていないからであるという⁽⁶²⁾。そして、基本原則は、住宅につき相当な家賃（公正家賃）を確定し、賃借人はその家賃額につき援助を必要とするかを検討し、必要な賃借人に家賃補助を与えることであるという。具体的には、⑧家具付き住宅を除くすべての賃貸住宅の借家人に対し公正家賃制度を適用し、⑨公正家賃を支払うことのできない借家人に対し、家賃減額（rent rebate）あるいは家賃手当（rent allowance）を付与し、⑩住宅事情の程度に応じて、住宅当局への大蔵省の補助金を集中することを挙げる⁽⁶³⁾。

② 民間借家分野の改革 白書は、統制住宅分野はスラム化、過密、不正義の温床であるとし、統制賃貸借を全面的に規制賃貸借へ転換し、家具付き住宅を除く全民間借家に公正家賃制度を拡張すべきという。当時およそ一二五

万戸存在していた統制賃貸借の家賃は一九五七年以来変化せず、現在では維持費と保険料とをかるうじてカバーするのみで、賃貸人は修繕意欲を喪失し荒廃にまかされており、また賃貸人は賃借人より貧しいといわれており、これらの現状を改善せんとするのが目的であるとされた。⁽⁶⁴⁾一九六五年法により導入された規制賃貸借、公正家賃制度は成功しているとの評価にもとづき、統制賃貸借を規制賃貸借へ転換させることとし、具体的には、七三年一月一日から建物の課税評価額にに応じて、段階的に三年間で転換させることとした。賃貸人は転換の三ヶ月前から家賃係員に対し、公正家賃登録申立ができ、家賃額は二年間かけ段階的に増額する。また公正家賃支払の余裕のない賃借人には家賃手当が与えられるとされた。⁽⁶⁵⁾

統制賃貸借から規制賃貸借へ転換した場合で未だ家賃登録のない規制賃貸借、および公正家賃登録から三年経過した規制賃貸借では、賃貸人と賃借人との合意で家賃を増額できる。ただ、この場合でも当事者は家賃係員への公正家賃登録申立権を失なわない。⁽⁶⁶⁾この家賃合意制度はフランス委員会報告により勧告されていたものである。⁽⁶⁷⁾なお、この他、同白書はフランス委員会報告のおこなった三つの勧告に結論を下した。家具付き住宅へ普通住宅賃貸借と同様の存続保護を付与することには反対する。妨害および不法な追立に対する罰金の最高限を上昇させる立法を早急に提案する。大ロンドンでは三〇〇ポンド、その他では一五〇ポンドを超える課税評価額を有する住宅を借家法の適用から除外する旨の勧告を採用しないことという三つである。⁽⁶⁸⁾

本白書における民間借家政策で特徴的なことは、フランス委員会報告にみられた新規賃貸借の借家法適用除外などからなる民間借家供給の増加、民間貸家業の復活を目指す政策を採用していないことである。⁽⁶⁹⁾六八年住宅白書、六

九年住宅法と同じく、住宅水準、環境の向上が主たる関心であり、統制住宅の荒廃、スラム化を防止するための政策が内容を構成している。民間貸家業の復活はもはや不可能であり、衰退、荒廃の防止を目的とするように政策変化がなされたと考えることができよう。この点で、フランス委員会報告の独特な性格をみてとることができよう。

③ 公営住宅家賃制度の改革 白書は公正家賃制度を地方当局の住宅（公営住宅）にも適用することを提案しており、賃貸住宅の二つの主要な分野は公正家賃という共通の公平な原則により支配されるという。⁽⁷⁰⁾ 従来、公営住宅の家賃は主として建設費により決定された。しかし、建設時期のちがいによって、建設費、大蔵省からの補助金に差異があり、また住宅当局の財政状況、住宅建設計画の規模など、各住宅当局の公営住宅政策の相違により同じ規模の公営住宅であっても、家賃水準は様々であった。⁽⁷²⁾ また、公営住宅家賃は民間借家の公正家賃より低額であったので、公営住宅も民間借家も同一原則にしたがうべきという。このような賃借人相互間の不公平を解消するために公正家賃制度を導入したと政府は説いた。⁽⁷³⁾

公正家賃査定はつぎのような手続による。⁽⁷⁴⁾ 地方当局はその地域内の民間借家の公正家賃と比較しつつ、公営住宅の公正家賃を査定する。当局はこの査定に対する賃借人側の意見を聴取したのち、家賃査定委員団より選出された委員から構成される家賃査定委員会（rent scrutiny board）に提出する。同委員会が承認すればその額が公正家賃となり、不承認の場合は当局からの説明を求め委員会は査定額を変更できる。この公正家賃は三年毎に改訂される。ほとんどの公営住宅家賃は公正家賃制度導入により大幅に増額され、⁽⁷⁵⁾ 借家人にかなりの負担を生じさせるので、公正家賃制度の公営住宅への導入も段階的に行なわれる。⁽⁷⁶⁾ 公営住宅の場合も公正家賃を支払うことのできない者のために、

家賃減額制度が設けられている⁽⁷⁷⁾。なお、公営住宅借家人は立退きについて若干の保護が与えられ、県裁判所の命令によらなければ立退かされないことになる⁽⁷⁸⁾。

④ 全国的家賃補助計画　本白書は、住宅政策はれんが⁽⁷⁹⁾ (brick)、物に対してではなく、人に対する補助であるべきとの思考から、全国的な家賃補助計画を定めた。これまで、公営住宅借家人には家賃補助金を付与する家賃減額制度があったが、その採用は地方当局の裁量に委ねられており、必ずしも全ての地方当局が採用していたわけではなかった⁽⁸¹⁾。また家賃減額の方法も地方当局毎に独自の方法が採用され、一律の規定はなかった⁽⁸²⁾。これに対して、民間借家分野では、バーミinghamを除くと、どんなに貧しい借家人でも家賃補助金制度の適用をうけなかった⁽⁸³⁾。その理由は、貧しい借家人に家賃補助を与えたとしても、それはたんに家賃増額を意味するだけで、結局賃貸人を補助することとなり、借家人の保護にはならないという労働党内における反対意見が強かったという歴史的理由にもとづくのであった⁽⁸⁴⁾。白書は、公営住宅、民間借家間の不平等是正のため、全ての賃貸住宅に対して社会福祉政策の視点から全国一律の家賃補助制度を導入したのであるという⁽⁸⁵⁾。公営住宅借家人は彼の収入、家庭状況、公正家賃額に関連づけて定められた算式にもとづき家賃減額をうけ、民間借家人は同一の算式にもとづき賃貸人に公正家賃を支払ったのち、家賃手当を地方当局から受けとるのである⁽⁸⁶⁾。同白書パラグラフ四三と付則二とが家賃補助計画制度の具体的内容を規定する。一九七二年住宅財政法付則三は本白書の勧告と同一内容のスキームを定めた。このスキームは地方当局により運営される。

⑤ 住宅財政制度の改革　公営住宅家賃制度の改革はより広い住宅財政制度改革の一環である。住宅財政制度に

については、一九六七年住宅補助金法 (Housing Subsidies Act 1967) が実際に果した機能に注意する必要がある。同法は、地方当局の公営住宅建設借入金利息に補助金を付与する制度であり、利息のうち四%を超える部分に補助金を付与した。ところが、同法の制定当時には、ボンドの平価引下げがあり、利率率が大幅に上昇したので、利息補助金が莫大なものとなり、労働党政府は、六七―六九年にかけて住宅財政制度の改革を検討しはじめた。その際には、持家所有と公営住宅とに対する財政援助の比較をおこなった。公営住宅に関しては、地方当局は独立の住宅事業会計 (Housing Revenue Account) により、まかなわねばならない。住宅事業会計の収入は、家賃収入、政府からの住宅補助金、地方税からの繰り入れにより構成される。家賃収入によって住宅事業会計の支出をまかなうことができない場合に住宅補助金の交付と地方税からの繰り入れとが認められる仕組みとなっている。したがって、公正家賃制度の導入により、家賃収入が増加すれば、地方当局の住宅事業会計に余剰が生じることが考えられ、その場合には、住宅補助金交付が不要となる。しかし、建設費の高い都市地域の公営住宅の場合には、支出が多いので、家賃収入では赤字になるので、補助金を集中的に交付する。このように地方当局への住宅補助金制度⁽⁸⁹⁾が、根本的に変革されるわけである。従来、新規建設について付与されていた住宅補助金制度を改め、維持、管理などをも補助金の対象としたのであり、新たに、残余補助金 (residual subsidy) 、コスト上昇補助金 (rising cost subsidy) 、過渡期補助金 (transition subsidy) 、特別赤字補助金 (operational deficit subsidy) などから成る住宅補助金制度としたのである⁽⁸⁹⁾。

⑥ 白書の問題点 フェアディール白書は住宅政策全体の変化を意図しており、多くの問題点があった。議会では、労働党が様ざまの点につき批判を加えているが、技術的で複雑な住宅財政制度の検討はそこではなされず、公

営住宅家賃制度が論議の主対象であった。議会での討論をもとにして、本白書の問題点を指摘しておこう。

民間借家については、統制住宅の規制賃貸借への転換に対しては、賃借人には貧困な老人が多いのでそれらの者を保護すべきという観点からの批判があり、また家賃合意は賃貸人と賃借人との間に平等な社会経済的力関係がない現在ではフィクションにしかすぎないという批判があった。最も重要なことは、労働党もまた家賃手当制度に賛成していることで、家賃手当の源資はすべて中央政府が負担すべきであり、家具付き住宅にも適用すべきと説いた。⁽⁹⁰⁾

公営住宅家賃制度については、公正家賃は賃貸人に相当な利益が生じることを前提としているから、収益性を前提としない公営住宅分野への導入は誤っているとして公正家賃の原則について基本的な批判がなされた。⁽⁹¹⁾ つぎに、公正家賃は、實際上、家賃増額を目指すもので家賃額は少なくとも二倍になると予想されるという批判がなされた。⁽⁹²⁾ 家賃額決定、家賃減額制度は全国一律に適用されるから、住宅当局の裁量を奪い、地方自治の点で望ましくないとの批判や、家賃減額申立には賃借人の資力調査が必要であること、そしてその結果、申立てが少なくなるのではないかとこの批判もあった。⁽⁹³⁾

しかしながら、最も重要なことは、公正という言葉を用いながら、逆に分配上の不正義を本白書の政策によりひきおこすのではないかという批判である。まず、公営住宅家賃値上げの結果、資力のある賃借人は望むと否にかかわらず、家賃がひんばんに値上げされるような公営住宅に居住することを望まなくなり持家所有へ移行せざるをえないわけ⁽⁹⁴⁾で、持家所有奨励が本白書のかくれた目的だったとも言えよう。これとほぼ同時期に公営住宅の売却を容易にした⁽⁹⁵⁾が、当時の保守党政府の住宅政策の基本的な方向を示すものとして興味深い。また公営住宅賃借人は家賃減額を受

領するためには資力調査を経なければならないのに反し、持家所有者は資力調査なしに、必要性も支払能力も関係なく抵当利息につき税金が減免されるのは不公平ではないかと⁽⁹⁶⁾も批判された。さらには、最も貧しい家具付き住宅賃借人には家賃手当の適用を否定し、富裕な持家所有者には多くの財政的援助を与えるのは不公平であり、分配上の不正義を促進させるものであるとの非難がなされた。⁽⁹⁷⁾

⑦ 公正とは これら様ざまの批判のなかで最も重要な問題は『公正』という価値判断を含んだ言葉をどう理解するかである。⁽⁹⁸⁾ 公正とは、同等の収入、家族、住宅状況にある者を公平に取扱うことと一応は言うことができるであろう。政府の住宅政策の目的は、住宅資源、所得の再分配の平等化にあるが、本白書でいう『公正』の最大の問題点は、公営住宅分野は民間借家分野と比較したとき過度の援助を受けているから、公営住宅家賃を値上げし補助金を減額せんと⁽⁹⁹⁾の結論を導いていることであり、また、持家所有者と比較したとき、財政的に優遇されていて不公平であるから、公営住宅への補助を減額しより望ましく財政的にみて安上がりにする持家所有へと公営住宅居住者を移行させんと⁽¹⁰⁰⁾の思考である。それでは持家所有者・公営住宅居住者・民間借家人の誰が最も有利に公的援助を受けているだろうか。民間借家居住者への財政的措置が最も少ないことには異論がないが、持家所有と公営住宅とを比較したときどちらの居住者が政府から財政的に優遇されているかは、むづかしい問題である。⁽¹⁰¹⁾ 最も単純な比較方法は、公営住宅補助金額と抵当利息への補助、租税の減額など持家所有への補助額とを一人当りの金額で算出し、それを比較する方法である。この方法により、一九七三・七四年において公営住宅分野では一人当り六八ポンドであり、持家所有では抵当支払を継続している者は九五ポンド、全持家所有平均では四七ポンドであるとし、全持家所有と公営住宅を比較

すべきであるから、公営住宅が優遇されているという結論を導く者もある。⁽¹⁰⁾ 七一年白書はこの種の結論を前提として
いることは疑いない。この方法を採用する場合、抵当付き持家所有者を基礎とすべきか全持家所有者を基礎とすべきか、
あるいは公営住宅分野での家賃減額を考慮に入れるべきか、さらには、持家所有者への財政的補助として、何をふくめ
るべきかといういくつかの問題がある。一般的な結論としては、持家取得のための所得税の減免などをふくめて考
えるならば、持家所有者が公営住宅居住者よりも多額の援助を政府より得ていると考えられている。しかしながら、単
純に公的援助額の多寡を比較するという方法自体の限界を認識しなければならぬ。⁽¹¹⁾ 一九七七年住宅青書 (Housing
Policy) は、この方法ではなく、いくつかの基準を採り、その比較をおこなっている。⁽¹²⁾ この問題につき詳細な検討を
加えたある論者は公的援助金額の比較という手法のほかに、つぎのような要素を考慮しなければならないという。住
宅の物理的な質、大きさ、備えつけられている設備の水準などの住宅それ自体の問題、居住者の権利の安定性、居住
者の収入の差異、持家所有の場合住宅は資本としての意味を持つていること、住宅生産に必要なコストの差異、居住
者となった時期が何時かという時間的要素、さらには補助金、減税等による利益を享受できるかは同一の基準にもと
づくものではなく制度の目的がもともと異なっていること、などを考えるべきとする。⁽¹³⁾ そのように考えてくると少な
くとも次のようなことが言えるであろう。まず第一に、持家所有者の収入は最高であり、より大きな移動可能性(す
みかえ)を享受し、より良い品質の住宅を持ちつつ、これらの点で持家所有者以下の公営住宅居住者と同等の補助を
受けている。これに対して民間借家人は低収入でより劣悪な住宅に住み、存続の保護は十分でなく、しかも補助金は
最も低い。このなかでもとくに家具付き住宅居住者は不利な地位にある。したがって住宅財政は所有形態毎に逆進的

な、つまり、持家所有者はその収入と住宅の質などその享受している内容とに比較し、公営住宅、民間借家の借家人より大きな援助をうけていると言えるであろう。さらにまた、持家所有者のなかでも、所得が上がり高額の住宅を購入し借入金が増加するほど、より多くの減免をうけることができるが、公営住宅居住者は所得がふえれば、より家賃を支払わねばならないと結論づけるのが、一般的な見解のようである。それ故、本白書の『公平』とは誤った認識、偏見にもとづいており、分配上の不正義を押しすすめるものであると評価されたのである。

(4) 一九七二年住宅財政法

① 一九七二年住宅財政法の成立 一九七一年に発表された住宅問題にかんするフランス委員会報告書、フェアディール白書の諸提案を具体化した一九七二年住宅財政法(Housing Finance Act 1972)は五七回もの委員会審議を経て、七二年七月二七日に制定され、ほとんどの部分は八月一〇日から施行された。同法は、戦後三〇年ものあいだ続いてきた住宅政策を変更した戦後の最も重要な立法の一つと言われている。⁽¹⁰⁾ なお同法は一九七四年に政権に復帰した労働党により廃止されたが、同法の制定に際しての論争は住宅政策のあり方にかかわる極めて重要なものであった。それ故、本法は二〇世紀のいかなる立法よりも多くの論議をひきおこしたと言われ、イギリス議会史上、委員会審議の最長記録になった。⁽¹¹⁾ 以下では同法の内容とその問題点を検討することにしよう。

② 民間借家制度の諸改革 統制賃貸借は、保護賃貸借であれ、法定賃貸借であれ、全面的に規制賃貸借へ転換する(三五条一項)。七二年三月三一日現在の建物課税評価額にもとづき転換期日が定められ(三五条二項)、七五年七月二日以降統制賃貸借は消滅するとされた(表1参照)。ただし、この規定にはその後変更が加えられ、最初の転

表1 統制賃貸借の転換期日と建物課税評価額との関係（単位ポンド）

転換期日	大ロンドン		その他のイングランド・ウェルズ	
73. 1. 1	95以上		60以上	
7. 1	80以上	95未満	45以上	60未満
74. 1. 1	70 "	80 "	35 "	45 "
7. 1	60 "	70 "	25 "	35 "
75. 1. 1	50 "	60 "	20 "	25 "
7. 1	50未満		20未満	

換日は七三年一月一日から四月二九日へ延期され、また大ロンドンでは課税評価額が七〇ポンド未満、その他では三五ポンド未満の住宅の転換日は、労働党政権の下で七四年七月一日から七五年一二月末日に延期された。⁽¹¹⁾

この一般的な規制賃貸借への転換の他に、良好な修繕状況にあり標準的居住水準を具備した統制賃貸借の規制賃貸借への転換にかんする規定がもうけられた（七二年法第三章）。六九年住宅法第三章を廃止し、その原則は変えずに手続を簡易にしたものである。⁽¹²⁾ 規制賃貸借へ転換した場合、従前とは異なり、資格証明書取得後直ちに転換の効力が発生する。七二年法第三章の諸規定は、一般的転換以前に良好な住宅を個別的に転換させる目的を持つものであるが、統制賃貸借に服する住宅に改修が加えられることがなく、一般的転換が進められ統制賃貸借がますます減少していく時期においてはほとんど意味を持たなかった。⁽¹³⁾

規制賃貸借へ転換した賃貸借（converted tenancy）は、いずれの場合でも、公正家賃制度に服し、その算定や家賃限度額については、六八年家賃法の該当条文が適用される（三七条）。家賃増額は二年間かけて、登録日、一年後、二年後の三回にわたり三分の二ずつ段階的に増額される（三八条）。その他、統制賃貸借の規制賃貸借への一般的転換の場合は、地方当局にも公正家賃登録申立権が与

えられることになった（三九条一項）。

民間借家制度については、この他若干の規定が設けられた。七三年四月一日に課税評価台帳が改訂され新たな評価額が記載されるので、借家法の適用対象を限定するための課税評価額の変更が必要となったが、同法は具体的評価を定めなかった（八九条）。その後一九七三年反インフレ法（Counter-Inflation Act 1973）一四条により、七三年四月一日以降建物課税評価額が大ロンドンでは一五〇〇、その他では七五〇ポンド未満の建物に借家法が適用されることになった。また家具付き住宅の場合、⁽¹⁴⁾大ロンドンでは一〇〇〇、その他では五〇〇ポンド未満の建物が六八年家賃法第六章の保護をうけることとなった。これらの借家法適用対象住宅の拡大により、実質的には、ほとんどすべての民間借家が規制にふくんでいた。

またフランス委員会報告、フェアディール白書の提案にしたがい、当事者の合意により家賃額を確定できる家賃合意（rent agreement）制度が設けられた。家賃登録のない規制賃貸借の場合、家賃は従前の家賃額に凍結されていたが（六八年家賃法二〇条三項、二一条）、本法はその規定を廃止し、当事者は合意により自由に家賃を決定できるとした（四二条）。また家賃登録がある場合も、当事者は既存の登録家賃を抹消し、合意により家賃を増額できるとした（四一条）。最後の家賃登録の効力発生日から三年経過後に家賃合意の効果が発生するよう当事者共同して家賃合意の詳細を述べて登録抹消を家賃係員に申立て（六八年家賃法四八条）、抹消の効力発生と同時に家賃合意の効力が発生する。なお家賃合意があっても当事者は公正家賃登録申立権を失わない。家賃合意による家賃額確定手続は登録の有無にかわりなく同一であり（四三条）、詳細な規定があった（四三―四六条）。

統制賃貸借から規制賃貸借への転換に対しては、個々の労働党議員から、統制賃貸借人の貧困な状況をもとにして批判が加えられたが、同党自体はこの転換を否定していなかった。また公営住宅の改革が本法の主目的であり、それについては激しい議論がかわされたが、民間借家制度改革については、さほどの意見対立、議論の展開はなかった。

③ 公営住宅への公正家賃制度の適用 一九七二年法よりまえの公営住宅の家賃制度は各地方住宅当局の広い裁量にもとづく極めて柔軟なものであり、中央政府による家賃の直接的コントロールはなく、通達、補助金制度の運用を通じてなされていた。つまり、一九五七年住宅法一一一条一項は「相当な (reasonable) 家賃」を徴収することができる⁽¹⁵⁾と定めており、また第三項は適当と考える条件で家賃補助を行うことができるとし、さらに第四項は事情に応じて家賃の再評価ができるとしていた。それ故、家賃水準は、フェアディール白書で述べられたように各地方当局ごとに様ざまであり、その全国的統一化というスローガンの下で公正家賃制度の公営住宅への導入が計られ、非常な論議を呼びおこしたのであった。ただし、この規定は七五年には労働党政府の下で廃止され、旧来の制度へ復帰したが政治的重要性ゆえ、以下で簡単にその内容をみておこう。

一九七二年法によれば、地方住宅当局は、住宅事業会計にふくする住宅 (公営住宅) につき公正家賃を徴収しなければならぬ (四九条一項)。公正家賃査定⁽¹⁶⁾の原則は民間借家のそれと同様であるが、五〇条二項は賃借人となることを望んでいる者は何等特別の優先権を期待していないことが仮定されねばならないとし、住宅不足が存しないという前提を明確にしている。また五〇条四項は、民間借家の家賃については資本として期待することが相当な収益を考慮しなければならぬとし、さらに公営住宅の場合も同様の考慮がなされるべきで、公共団体により投資されている

との事実は無視されるべきとする。この意味で公営住宅における公正家賃は自由な市場において形成されるべきこと、また賃貸人たる地方住宅当局が収益を取得することを前提とすることが明らかにされている。なお、家具使用を許している場合は、家具に支出した金額を考慮しなければならず、賃借人による地方税の支払義務を無視すべきという（五七条一項）。

家賃査定手続は次のようであつた。まず地方住宅当局は公正家賃を仮査定しなければならない（五二条一項）。その際住宅の存在する地域の民間借家家賃を登録する家賃係員の意見をきくことができる（同条三項）。この仮査定額を当局は公表し（五三条一項）、また賃借人がそれを認識することのできるような手段が採られねばならない（同条二項）。一ヶ月以内に賃借人より書面による異議が申し立てられた場合には、それを考慮しなければならず、それにもとづき再査定をすることができる（同条五項）。住宅当局は仮査定の公表後四ヶ月以内に仮査定家賃を家賃査定委員会に提出しなければならない（五四条一項）。同委員会は、当局に対し、より多くの詳細な説明を求めることができる（同条二項）。

家賃査定委員会は提出された家賃仮査定を確認するか、または再査定しなければならない（五五条一項）。同委員会が当局の仮査定に同意し確認する場合は仮査定確認の通知をしなければならない（五六条一項）、その額が査定額となる（同条二項）。当局の仮査定に同意しない場合には、同意しない理由を述べかつ委員会の確認せんとする家賃額を通知しなければならない（同条三項）。この通知受領後二ヶ月以内に当局が書面で異議申立をした場合には、査定委員会はそれを考慮しなければならず、その変更または不変更の通知をする（五六条四項）。また、事情の変更があ

り、家賃変更が必要と考えられる場合には、当局は改めて査定すべき義務を負い（五八条）、三年毎に当局は再査定すべき義務を負っている（五九条）。

上記のような基準、手続により公正家賃の査定がおこなわれるが、増額の賃借人へおよび影響を減じるため、一九七五—七六年度に公正家賃レベルに達するように、段階的な値上げが定められていた。

この公営住宅への公正家賃導入については、市場の存在を前提とし収益取得を目的とする民間借家の公正家賃制度を非収益性を原則とする公営住宅分野へ導入することにより、公営住宅家賃の本来あるべき性格が変化するのではないか、家賃増額により家賃減額の可能性のない賃借人は望むと否とにかかわらず持家所有へ移行することになるのではないか、査定手続に賃借人の意見を反映する仕組みがないこと、また専門家により構成される家賃査定委員会は労働者階級の生活を知らないから公正に職務を果さないのではないかという賃借人の不安があること、さらには統一的家賃制度により自治体の権限が縮限されること、などについての問題点が指摘された。

④ 家賃補助制度 本法第二章はフェアディール白書の提案にもつき公営住宅借家人には家賃減額制度、民間借家人には家賃手当制度を導入した。後述のような問題点が労働党などから指摘されたが、七四年に政権に復帰した同党も、また現保守党政府も本制度を維持しており、恒久的な制度として確立したといえよう。以下では、家賃補助制度の基本的枠組を述べよう。⁽¹²⁾

まず、地方住宅当局はその行政区域内に居住している賃借人のために、家賃補助計画を作成し、公示する義務を負っている。公営住宅の場合は家賃減額計画（rent rebate scheme）（一八条）、民間借家の場合は家賃手当計画

(rent allowance scheme) (一九条) と呼ばれるが、その内容は同一である。地方住宅当局は原則として本法の規定する標準計画 (model scheme) にしたがわねばならない (二〇条)。ただし、標準計画から離れ (標準計画の一〇%を超えない範囲で) 借家人により大きな利益を与えることはできるが、不利益を与えることは許されない (二一条)。地方当局はあらかじめ家賃補助計画を公示する義務を負い、民間借家の賃貸人は賃借人に対してその地域の家賃手当計画の詳細書 (particulars) を与えねばならない (二四条)。

家賃補助の詳細な計算方法は同法付則三で述べられており、フェアディール白書の提案と同一の構成である。まず、家賃補助申立人とその配偶者の収入が査定される⁽¹²⁾。平均粗収入の算定に際し、賃銀が週払いの場合は五週間の月払いの場合は二ヶ月の平均週賃銀が求められる。収入には、家族手当 (family allowance)、家族収入補助 (family income supplement) 等をふくみ、また八〇〇ポンドを超える預金がある場合は、八〇〇ポンドを超える額の〇・一%が収入として加算される。ただし、転借人からの家賃、扶養児童 (dependent children)、非扶養者 (non-dependent) からの支払金、妻の収入のうち二・五〇ポンドまで、生活扶助金 (supplementary benefit) その他の年金や扶助金の二%までは収入として加算されない。

つぎに家賃額が査定されるが、家具使用の対価とか地方税支払額とかが除外されて、計算される。

さらに借家人が生活を営むに必要な額として必要経費 (needs allowance)⁽¹³⁾ という費目が定められている。その具体的な数値は一九七二年以来、数次にわたって変更されている (表2参照)。

最後に、すべての借家人が最低支払うべきことが期待されている家賃という意味で最低家賃 (minimum rent) が

表 2 必要経費額の変遷
(単位 ポンド週当り)

年. 月 区 分	72.10	73. 4	73.10	74.10	75. 4	75.11	76.11	82.5 現在
単 身 者	10.50	14.00	15.50	17.75	19.35	21.05	23.05	37.35
夫 婦 扶養者のある単身者	14.75	18.25	20.75	24.25	26.75	29.45	32.75	55.60
扶 養 す る 子 供 1 人 当 り	2.75	2.75	3.00	3.55	4.05	4.60	5.35	10.35

表 3 家賃補助の計算式

収入<必要経費
家賃補助=家賃-(最低家賃-(必要経費-収入)×0.25)-非扶養者減額
収入=必要経費
家賃補助=家賃-最低家賃-非扶養者減額
収入>必要経費
家賃補助=家賃-(最低家賃+(収入-必要経費)×0.17)-非扶養者減額

収入：地方当局により査定された借家人の週収入
家賃：地方当局により査定された借家人の週家賃
最低家賃：1ポンドまたは家賃の40パーセントのいずれか多額のもの
必要経費：借家人が生活を営むに必要と考えられる経費、家族構成により異なる
非扶養者減額：借家人と同居する非扶養者につき定められる減額

定められており、これは一ポンドまたは家賃の四〇%のいずれか多額とされている。

なお、この他、非扶養者 (non-dependent) が借家人と同居している場合には、一定の額が家賃補助額から控除される。非扶養者とは、たとえば一八歳以上二二歳未満で学校に通っており、しかも生活扶助金 (supplementary benefit) を受けていない者である。つまり、これらの同居している有職者がいる場合、彼らは家賃支払に貢献していると考えることができるからである。

家賃補助額は、上記の収入、家賃、必要経費などの費目と関連させて、とりわけ、収入と必要経費との関係で、異なる計算式により求められる (表3参照)⁽¹²⁾。まず、収入と必要経費とが等しい場合には、家賃から最低家賃を控除した額が家賃補助額となる。第二に、収入が必要経費より少ない場合には、必要経費と収入との差額の二五%がさらに最低家賃から控除され、これらと家賃との差額が家賃補助額となる。第三に、収入が必要経費を超える場合には、収入と必要経費の差額の一七%が最低家賃に加算され、この額と家賃との差額が家賃補助額となる。

家賃補助は賃借人が地方住宅当局に申立てることにより付与される。賃借人の家賃補助申立に対して、地方住宅当局は、収入、家賃等の査定、審査を行ない、前記算定式にもとづいて家賃補助額を決定する。家賃補助は通常六ヶ月間付与され、期間終了前に更新の申立をすることができる。⁽¹²⁾ 家賃補助の最高額は大ロンドンでは八ポンド、その他では六・五〇ポンドであり、また最低額は〇・二〇ポンドである。なお、公営住宅の場合は地方住宅当局が家賃を減額するので賃借人は減額された家賃を支払えば足りるが、民間借家の場合には借家人は賃貸人に対し公正家賃を支払ったのち地方住宅当局から家賃手当を取得する。

家賃補助制度については、地方当局の裁量を奪うこと、資力調査の必要性、それによる申立率の減少、家賃手当取得手続のわずらわしさ等の問題点を指摘できるが、家賃手当制度が民間借家分野にはなかったこと、公営住宅における家賃減額制度も従前各地方住宅当局により施行されていたものと比べて賃借人に有利と考えられたことなどが積極的に評価された。それ故、労働党による批判も、たとえば民間借家への家賃手当の源資は初期は大蔵省が負担するが、その後地方当局が負担することになっていた点について、財政豊かな地方当局と老朽化した低質の民間借家住宅が多く見出される貧しい地域の財政収入の少ない地方当局との公平という視点から、負担は中央政府によりなされるべきというように、この制度を一層進めるための観点からなされた。

⑤ 住宅財政制度 一九七二年法第一章は一九一九年法以来の様ざまの立法により継続されてきた新住宅建設への補助金という制度を全面的に廃止し、各地方当局の住宅財政状況にもとづき赤字補填のため支出する補助金⁽¹²⁾制度を築いた。本章の規定は住宅問題の規制というよりも、地方住宅当局の財政処理に関心を示していると言えよう。つまり、一九六七年法により新しい補助金制度が導入されがその後のインフレの進行、ポンド切下げという事態から利率が急激に増加し、現実の支払利息と四％との差額を補助するというシステムの下では、利息補助金が莫大なものとなり、財政上の負担となり、その軽減が必要と考えられたからである。⁽¹²⁾一戸につきいくらかと計算した旧来の制度を根本的に改革し、大蔵省は地方当局の赤字補填を目的とする補助金を住宅事業会計(H. R. A.)へ支払うことになったのである。

しかし、この制度に対しては、住宅政策における地方自治が大幅に奪われるとして、地方当局からの反対が強かつ

たのである。地方当局の最も重要な仕事は住宅政策であり、そこへ中央政府からの強いコントロールがなされることになったからである。つまり、従前は、住宅事業会計は各年度毎に収支のバランスがとられねばならないとされていたから、公営住宅家賃を値上げし、その収入を他分野へ投下することはできず、収入が赤字になる場合に地方税からの繰り入れがなされ、住宅補助金は新住宅建設に対して与えられていた。ところが、新しい制度では住宅事業会計に赤字が生じた場合、その七五％が補助金により補填され、二五％が地方税から繰り入れられる。しかし、もし黒字である場合は、その額は家賃手当の源資へふりかえられ、それでもなお黒字が生じる場合は、その五〇％が大蔵省へ納入され、五〇％は一般地方税基金へと割当てられる。したがって、地方当局の視点からすると、公正家賃制度導入により家賃の大幅な値上げがなされ、いわば強制的に住宅事業会計が黒字にさせられる。しかしその結果地方当局は家賃上げ問題で借家人と敵対的關係へおいこまれ、かつ従前享受していた住宅補助金を失なう。しかもその収益により家賃減額制度をまかないさらに残った収益の五〇％は大蔵省へ納入させられるということになる。つまり、住宅財政を通じての中央政府による地方当局コントロールの強化として理解される。全国統一の公正家賃、家賃減額制度により地方当局の裁量の余地がなくなったこともコントロール強化の一手法として理解されたのである。それ故、地方当局からの反対が強く、労働党は住宅財政制度改組に反対し、七四年に政権に復帰すると、七五年法で七二年法の住宅財政制度を廃止してしまうのであった。

⑥ 本法の実施状況 公正家賃制度の公営住宅への適用、その結果としての家賃値上げ、住宅事業会計の剰余金の半額の国庫への納入については、議会での反対より以上に、労働党支配の地方当局からの激しい反対がみられ、と

りわけクレイ・クロス村 (Clay Cross Rural District) の本法施行拒否は重要な政治的争点となった。

前述したように、地方当局の観点からすれば、従前受領していた住宅補助金を失うこと、全国的な家賃補助計画に服すこと、公営住宅家賃決定権を失うこと、公正家賃導入により人為的に住宅事業会計に余剰金がつくり出され、中央政府へ納入させられることという問題があった。これに対して、地方自治という観点から反対がなされ、同年に制定された一九七二年地方政府法 (Local Government Act 1972) による自治体権限の強化と矛盾するのではないかと指摘された。⁽¹²⁸⁾

また公正家賃導入による家賃値上げはインフレ傾向を促進し、物価安定という政府の基本的目的と矛盾するのではないか、また公正家賃を支払い家賃補助を受けない賃借人は不利になるのではないかと批判されたのであった。⁽¹²⁹⁾

地方当局は右のような問題点があるとして、様々の方法で本法の施行に抵抗した。たとえば、ロンドンのランベス区は施行前日に空家となっていた一戸の公営住宅家賃を週一万八千ポンドとすること、住宅事業会計の名目的収入を増加させ、他の公営住宅家賃の値上げをしないように試みた。⁽¹³⁰⁾ また多くの地方当局は環境省と直接交渉し、影響を緩和せんとしたが、⁽¹³¹⁾ 戦闘的な地方当局は本法の施行それ自体を拒否せんとした。最も有名なものは、人口一万一千人の鉱山町であるクレイ・クロス村の反対であった。⁽¹³²⁾ 公営住宅居住者組合の家賃支払拒否、同村の本法施行拒否は地域の労働組合、労働党支部に支持されたが、本法九五条により住宅補助金が停止され (法九九条)、住宅事務長 (housing commissioner) が任命され (法九六・九七条) 同村の住宅政策につき責任を負うものとされ、同法の施行が命じられた。さらに、地区会計検査官 (district auditor) により地方当局の過大支出、収入取得の解怠について責任を負う村

議会の労働党議員（同村の議員は全てが労働党員であった）に対し訴えがなされ損失額についての賠償金支払と公職停止の判決がなされた。⁽¹³⁾ しかしながら、新たに選出された議員も同様の政策を採用し、七四年総選挙における労働党勝利による公正家賃撤廃まで闘ったのである。⁽¹⁴⁾

本法については、本来的には住宅財政制度の合理化であり、規定も隠当であり、反対者の見解は理解できないという主張もないではないが、⁽¹⁵⁾ 一九七一年フェアディール白書に対すると同じく、ほとんどの研究者は、住宅財政の合理化、家賃補助制度導入の必要性は認めつつも、本法の規定はあまりに急激であったと言う。⁽¹⁶⁾ 施行期間が短かく、公正家賃が家賃査定委員会で査定された数も少なく、本法の効果を測定することはむづかしい。ただ住宅財政改革、補助金減少を目指したにもかかわらず、補助金額が、一九七〇年度の合計三億一三〇〇万ポンドから、七四年度には七億四千万ポンドへ増額したことは注意する必要がある。本法は二〇世紀の立法のなかで最も論議を呼びおこしたと言われているが、その最大の問題点は本法があまりにも政治的に取扱われたことにあった。本法自体の問題点に加え、サッチャー教育相による学校無料ミルク給食の廃止に象徴される当時の保守党にみられた一部の教条的傾向を代表するものとして、労働党から攻撃されたのであった。しかもまた、労働党それ自体も住宅財政改革という本来の政策目標についての代わるべき政策をうちだすことができず、本法の廃止を目的とかかげるのみであった。この意味で住宅政策が政治的フットボールであることを典型的に示すものであった。

(5) 七〇年代中葉

① 一九七四年住宅法の成立 一九七二年住宅財政法以降、一九七四年総選挙に勝利した労働党政権による一九

七五年住宅家賃および補助金法 (Housing Rents and Subsidies Act 1975) の成立までの間にも、住宅政策につき、いくつかの白書が提案され、法律が制定されている。

全般的な住宅政策の展開という点では、七三年四月に、住宅価格の高騰による住宅事情の深刻化⁽¹³⁷⁾に対処するために政府の発表した住宅白書「選択を広げよう Widen the Choice: The Next Step in Housing」がある⁽¹³⁸⁾。同白書は持家所有政策の推進のため様ざまの具体的な政策を提起した。建築組合 (building society)⁽¹³⁹⁾へ補助金を交付し建築組合から融資をうけて住宅を建築する者の抵当利率を間接的に引下げること。建築用地確保のため、土地供給の拡大政策としてグリーンベルト⁽¹⁴⁰⁾および国または地方当局所有地の放出、民間土地所有者への土地保有課税などである⁽¹⁴²⁾。さらに公営住宅の居住者への払い下げをも勧告している。民間借家制度にかんしては、「政府は民間賃貸住宅の質的改革への援助を継続する。しかしその数の衰退はほとんどくつがえすことはできない。したがって政府は任意的な住宅運動 (voluntarily housing movement) の拡大により賃貸住宅の範囲と選択とを拡張せんと提案する」と述べている⁽¹⁴⁴⁾。つまり、民間借家の衰退を停止させることは困難であるから、地方当局よりも弾力的に賃貸住宅を建築でき、利潤追求を目的としない住宅協会 (housing associations) を強化、促進し、住宅公社 (housing corporation) を通じて補助金を付与せんとするものである⁽¹⁴⁵⁾。

さらに、六月には、右白書を補充する意味をもつ「より良い住宅 Better Homes-The Next Priorities」白書が発表された⁽¹⁴⁶⁾。同白書は住宅水準の質的向上を目的とし、劣悪な質の住宅が集中している地域へ集中的に財政援助をすること、住宅地の再開発、修復を行なおうとするものである。

この二つの白書にもとづいた住宅と計画法案 (Housing and Planning Bill) が七四年二月に保守党政府より提案された。七四年三月総選挙の結果成立した労働党政府は若干の条項を除いて同法案を再生し、七四年住宅法 (Housing Act 1974) として成立させた⁽¹⁴⁷⁾。同法は九章一三一条一五付則からなり、賃貸借法について若干の規定をもふくむが、基本的には次の二つの部分からなっている。第一は、住宅公社の権限を拡大し、住宅協会の登録制度を設け、住宅協会へ従来より以上の財政的な援助を与えることである。第二は、荒廃しつつある都市の住宅地域の改善事業を行なうため、新たに住宅事業地域 (housing action area)⁽¹⁴⁸⁾などを定め、補助金を集中的に投下することであった。

② 民間借家制度における若干の変更 一九七三年家具付き住宅 (家賃手当) 法 (Furnished Lettings (Rent Allowance) Act 1973) は家具付き住宅の賃借人へも家賃手当を付与することにした。同法は全文四条からなる小法律であり、フェア・ディール白書の勧告にもとづくものであり、一九七二年住宅財政法の実質的な一部をなすということができる。家賃手当を取得できる者は家具付き住宅の賃借人、すなわち法律的術語でいえば一九六八年家賃法第六章契約 (part vi contract) の賃借人であり、家賃手当の取得にかんする手続等は普通住宅の民間借家の場合と同様である⁽¹⁵⁰⁾。

なお、七三年四月一日の建物課税評価額台帳の改訂にともない、当時の激しいインフレに対処するための一般の権限を政府に付与し、かつ物価と収入との一時的統制とを目的とする反インフレ法 (Counter Inflation Act 1973) は、借家法の適用ある住宅と六八年法第六章の適用される住宅の課税評価額を変更した。これにより、これまで法の適用対象外にあった多くの賃貸借を法の対象にとりこみ、また課税評価額を三つのクラスに分けたのであった⁽¹⁵¹⁾。

③ 一九七四年総選挙と家賃凍結 一九七四年三月総選挙の焦点は土地、建物価格の投機防止であった。労働党は同選挙において、七二年住宅財政法廃止を公約し、総選挙に勝利するや直ちに、労働組合との「社会契約」にもとづき、公営住宅、民間借家の区別なく三月八日現在の水準で、家賃を七四年末まで凍結した。⁽¹⁵⁾ 労働党政権の最初の政策が家賃凍結であり、住宅政策の国内政治における重要性がこの点からも認識できるであろう。

この凍結政策により、物価・家賃の騰貴防止に成功した労働党政権は、一〇月総選挙をおこない、圧勝を目指したが、かろうじて過半数を制するに止まった。⁽¹⁶⁾ 環境大臣は一月六日に七四年二月三十一日よりのちも家賃凍結を継続すると発表した。⁽¹⁷⁾ この二つの総選挙のあいだに一九七四年家賃法が制定されるが、一〇月総選挙の後、労働党政権は土地政策、住宅政策の全面的転換を目指す政策を展開する。

④ 一九七四年家賃法 一九七一年のフランス委員会報告が明らかにしたように、一九六五年以降、家具付き住宅には借家法が適用されないことを奇貨として、普通住宅の家具付き住宅への大規模な転換が発生し、深刻な住宅問題となった。⁽¹⁸⁾ フランス委員会の勧告に反して、労働党政権は、同委員会の少数意見報告をもとにして家具付き住宅借家人に対して借家法の保護を全面的に拡大することを目的とする全文一七条四付則からなる一九七四年家賃法(Rent Act 1974)⁽¹⁹⁾を制定した。借家法適用の有無の基準は家具付き住宅かどうかではなく、賃貸人と賃借人とが同一建物内に居住しているか(residential landlord)⁽²⁰⁾どうかに代わり、賃貸住宅に賃貸人も居住している場合には一九六八年法第六章が適用されることになった。本法は、借家法の適用ある家具付き住宅の課税評価額の最高限は普通住宅と同様とし、大ロンドンでは一五〇〇、その他では七五〇ポンドと定めた。家賃手当については、すでに七三年

法により、家具付き住宅賃貸借は普通住宅賃貸借と同一化されており、本法によりこの両者はついに全面的に統一化され、両者を区別する意味はなくなったと言える⁽¹⁶²⁾ことができる。七一年フランス委員会報告の勧告とは逆の事態になったわけである。

本法に対して、保守党は借家法の家具付き住宅への適用により家具付き住宅の供給が減少し、かえって住宅不足を生じさせ、問題を深刻にすると批判し反対した⁽¹⁶³⁾。本法施行後においても家具付き住宅の供給が減少したとして本法の再検討を主張している⁽¹⁶⁴⁾。本法はこの他、「休暇用住宅賃貸借 (holiday letting)」「学生用住宅賃貸借 (student letting)」というカテゴリーをつくり、借家法の適用対象外としたが、こんにちでは、前者が、家具付き住宅に代わる抜け穴として利用されることが多いといわれる⁽¹⁶⁵⁾。同法の適用を免がれるために、賃貸人は家具付き住宅を右に述べたような他の形態の賃貸借へ変化させることも多い。なお、本法の導入と労働党政府による家賃凍結とにより家具付き住宅賃貸借の供給が減少したことが経済学者により指摘されている⁽¹⁶⁶⁾。しかし、労働党政府は、家具付き住宅賃貸借人は最も劣悪な住宅事情にあるから、彼等を保護すべきであるとの態度を堅持している⁽¹⁶⁷⁾。

(6) 七〇年代後半の住宅法と政策の変化

① 一九七五年住宅家賃および補助金法 七四年総選挙における一九七二年住宅財政法廃止の公約は七五年住宅家賃および補助金法 (Housing Rents and Subsidies Act 1975) により実現された。同法は一〇月総選挙後まもなく一月六日に下院に提出され⁽¹⁶⁸⁾、七五年二月二五日に女王の裁可をうけ公布施行された⁽¹⁶⁹⁾。同法は、住宅財政制度の検討およびその後に制定されるべき住宅法までの暫定的立法であると当初から理解されていた⁽¹⁷⁰⁾。なお、同時に住宅財政

検討委員会が設立されており、同委員会は一九七七年に住宅政策青書を提出するのであった。

本法は主として住宅財政政策に関係するものであり、公営住宅家賃決定方式を公正家賃制度からそれ以前の相当家賃制度へ復帰させることが基本的な目的であり、また住宅財政とりわけ補助金制度を改革したのである。民間借家分野については、家賃凍結の中止と統制賃貸借の規制賃貸借への自動的な転換を廃止することが主要な内容である。なお、環境大臣は公営住宅と民間借家の分野の家賃限度額を定めうる一般的権限を付与された。

公営住宅家賃は、七二年住宅財政法の廃止により公正家賃制度はなくなり、それ故、家賃査定委員会も廃止された。家賃決定は収益が生じないことを前提とする相当家賃原則へ復帰し、地方当局はこの点についての裁量権を再度獲得したのである。同法は、しかし、七二年法で導入された家賃減額制度を維持したので、この結果、相当家賃プラス家賃減額というシステムが形成されたのであった。

本法で最も重要な点は住宅補助金制度の改革であった。新住宅補助金制度は、五種の要素(elements)から成り立っている。⁽¹⁷⁾①基本要素(basic element)は一九七二年法の下で、七四―七五年度に実際に支払われていた補助金の総額に原則として等しいものである。②新資本コスト要素(new capital cost element)は住宅用地取得、住宅建設、改良、既存住宅取得などの資本コストに対して生じる利息・元金返済金の六六%を補助するものである。③補充財政要素(supplementary financing element)は七五年三月末日以降、地方住宅当局の負担する債務の利子率が増額した場合、その三三%を補助するものであり、④特別要素(special element)は地方住宅当局の住宅事業会計に赤字が生じた場合、その五〇%を補助するものであり、⑤高コスト要素(high cost element)は住宅建設コスト

が平均的なコストより高い場合に支払われるものである。

ところで、すでに述べたように、本法は暫定的なものと理解されており、問題点を持つてゐることは当初から知られてゐた。当初から指摘されてゐた問題点として以下のようなものがある。まず、本法の定める住宅補助金は住宅建設コストに関連して支払われ、高コスト要素を除くならば、各地方当局の援助の必要性、住宅財政の困窮度と住宅補助金制度とは無関係であること。つぎに、住宅当局の負っている債務額を考慮せずに補助金が定められ、家賃プール制による補助の範囲を考慮してゐないこと。第三に、制度はインフレ、抵当制度の変化に対応しうるほど柔軟ではないこと。そして最後に地域、地方当局ごとに家賃額が異なり、不公正であることなどである。これらの問題点を含んでいたので、住宅財政制度の全般的な見直しが必要であるとその当時においても理解されてゐたのであつた。^(四)

民間借家分野での改正を簡単に述べておこう。家賃凍結の終了により家賃値上げが考えられるので、家賃登録のある規制賃貸借では家賃増額は三年間で段階的になされるべきとした(七条)。また公正家賃査定において家主がおこなつたのではないアメニティの改善を無視すべきことも定めた(八条)。七二年法による統制賃貸借の規制賃貸借への自動的転換(建物課税評価額が大ロンドンでは七〇、その他では三五ポンド以下の場合)規定を廃止し(九条)、賃貸人が統制賃貸借住宅に修繕を加えた場合、家賃を適切な額にまで増額することを認めた(一〇条)。

② 一九七七年住宅政策青書・家賃諸法の再検討 一九七五年法は暫定的な立法であり、住宅財政、より広く住宅政策全般の見直しの必要性が認識されてゐた。そこで住宅政策の過去と現状を分析し将来を展望する「住宅政策青書 (Housing Policy-A Consultative Document)」Cmd. 6851 が七七年六月に発表され、この後の住宅政策にか

んする議論の礎石となった。

民間借家の分野では、住宅荒廃の進行に対する政策が不十分であるからその改革のために、借家法の内容を維持しつつ、民間借家供給の増大と住宅改善の奨励に重点を置く「家賃諸法の再検討 (The Review of the Rent Acts: A Consultative Paper)」が環境省より発表された。⁽¹⁷⁾これに応じて多くの団体から家賃法の再検討について意見が出された。若手の法律家グループは住宅審判所の設置、借家法の単純化などを主張した。⁽¹⁸⁾労働党は、民間借家は最も老朽化し低質な住宅であり、その改善は地方当局、住宅協会等が取得し、民間賃貸人の所有から社会的所有 (social ownership) へ移行させるほかないと主張した。⁽¹⁹⁾しかし、この再検討の結果については、結局、発表されることがなかった。

ところで、七七年六月に発表された「住宅政策青書」は、政府の住宅政策の長所、欠点、目的、将来の発展にかんする最初の、十分な、詳細かつ総合的な分析であると評価されている。⁽¹⁸⁾同白書は、七五年初頭に表明された住宅財政の再検討を当初の目的としていたが、その後住宅政策全般を対象とするものとなった。諮問文書 (consultative document) の他に、専門的分析を行なう三冊の文書 (technical volumes) があり、同青書の議論の背後にある考え方を極めて詳細に述べている。⁽¹⁷⁾同青書について一致して指摘されている問題点として、現状の分析は詳細であるが、改革についてはほとんど重点が置かれていないこと、またそのことにより、結果として現存制度を擁護しているということが挙げられている。⁽¹⁸⁾同青書はもともと、当時までの政策の歴史的分析、当時の住宅問題の現状の検討をおこなうもので、将来の政策を提案するものではなかった。同青書は、この後の住宅政策にかんする議論の基礎となるべき

性格のものであるが、これにもとづき直接的な制度改革はなされず、一九七九年総選挙に勝利した保守党は、同青書の提案とは結びつかない、ドラスティックな住宅政策の転換をすすめていくのであった。

③ 一九七七年家賃法の制定 これとはほぼ同じ時期に制定法委員会は家賃法についての報告書を発表し、一九六八年家賃法、七二年住宅財政法三・四・八章、七四年家賃法、七五年住宅家賃および補助金法七—一〇条と関連諸法の整理統合を提案した。⁽¹²⁹⁾これは従前からの法の内容を変更せずに、整理統合することを目的としていたから、各法相互間の条文上の重復の削除、定義規定の新設、不要規定の削除、意味の明瞭化などにかんする技術的色彩の濃いものであった。この勧告にもとづき、一九七七年家賃法(Rent Act 1977)が制定された。⁽¹³⁰⁾同法は現在のイギリス借家法の最も基本的な法源である。なお、同時に、解約告知、防害(Harassment)に関する規定を整理統合した立退き保護法(Protection from Eviction Act 1977)も制定された。⁽¹³¹⁾

④ 一九七七年住宅(家なし者)法の制定 七〇年代において、住宅事情は一般的には改善されたといえるが、住宅のない人々(homeless persons)の数が次第に増加し、社会問題化してきた。⁽¹³²⁾家なし者には、ホステルなどの存続保護の与えられない一時的に利用しうるだけの住宅に居住する者をもふくむが、一九七六年には五万世帯が住宅がないという理由で地方当局に援助を求めるほどにもなった。家なし(homeless)となった理由は様々であるが、およそ半分は家庭内の不和、暴力、紛争などの理由で従前居住していた住宅から出てきた者であり、家主による住宅の占有回復、居住者の家賃遅滞などがつづく。⁽¹³³⁾シェルターなどの住宅圧力団体などのキャンペーンの結果、一九七七年住宅(家なし者)法(Housing (Homeless Persons) Act 1977)が制定された。⁽¹³⁴⁾同法は家なし者へ住宅を提供す

べき義務を地方当局に負わせたのである。

地方住宅当局は「家なし者」として住宅当局へ援助を求めてきた者が、「家なし」に該当するかを判断し（同法一条）、「家なし」である場合には故意に（intentionally）家なしとなったのかを判断する（一七条）。援助を求めた住宅当局との地域的な結びつきがあり、故意ではない家なし者に対しては、住宅当局は、家なし者に子供がいたり、家なし者が妊婦であったりなどの法の定める優先順位にあたる者である場合には住居が利用できるよう確保しなければならない義務を負う（二条）。優先順位にない場合には、適切な住居をその世帯に獲得させるように、忠告を与え、援助をしなければならない義務を住宅当局は負うに止まる（四条）。

「家なし」は、アルコール中毒、犯罪、家庭内暴力などが密接にからみあったより広い社会問題の一部であって、単に住宅が不足しているという問題ではないのである。本来的には、より広い社会問題として解決しなければならぬのであり、問題のこのような背景、性質を理解する必要があると思われる。ところで本法はいくつかの重要な解理論上の問題を生じさせている。「家なし」の定義については、本法の定義を厳格に守り運用すべきとの考え方のほかに、著しい過密住宅、はなはだしく水準以下の住宅に居住する者をも含むべきという考え方が⁽¹⁸⁾ある。つぎに問題となるのは、「故意」に家なしになったのかである。⁽¹⁹⁾ 解釈の余地が広いことから、地方住宅当局は家なし者への住居提供義務を免れんとして、故意の意味を広く解釈せんとする傾向にある。また、家なし者と地方住宅当局との地域的な結びつきの有無も重要な問題である。⁽²⁰⁾ 要するに、地方住宅当局の観点からすれば、公営住宅入居の申込をし、ウェイティングリストに載っている住宅困窮者と「家なし」との間で、不足している住宅をどのように割当てるか、その利益

の調整や、優先順位のあり方という問題は、極めて困難な問題だからである。^(註)

- (1) P. McAuslan, *The Ideologies of Planning Law* (1980) p. 24.
- (2) *Old Houses into New Homes*, Cmd. 3602 (April 1968).
- (3) *Ibid.*, para. 1.
- (4) 補助金制度による民間の住宅改善については、Stewart Lansley, *supra* note (III-37) p. 228 *ets* 参照。
- (5) S. Merrett, *supra* note (II-4) p. 259.
- (6) 七〇年代の都市計画法制と政策の変化については、拙稿「都市政策の展開（イギリス）」（渡辺・稲本編『現代土地法の研究・下巻』（一九八三））参照。また、最近の住宅・住宅地改善政策と法については、拙稿「都市計画・建築法制」（稲本・戒能・田山・原田編『ヨーロッパの土地法』（一九八三））参照。
- (7) 統制賃貸借から規制賃貸借への転換手続の内容については、拙稿「借家法研究の現代的課題」比較法学一〇巻二号二二頁参照。詳細については、Beaumont, *The Housing Act 1969* (1969) などの同法についての解説書を見よ。
- (8) *Fair Deal for Housing*, Cmd 4728 (1971) para 11 は四十以下しか転換が生じなかったという。
- (9) *Ibid.*, paras 12, 13.
- (10) Department of Environment, *Council Housing, Purposes, Procedures and Priorities* (1969). 同報告書は委員長の名をとり、通常 *Cullingworth Report* と呼ばれている。
- (11) 同法の内容については、たとえば、Note, *Rent Control*, *New Law Journal* (13th Nov. 1969) p. 104. をみよ。
- (12) 保守党三三〇、労働党二〇八、自由党六、その他六議席であった。同総選挙については、例えば、*Times*, 17th June 1970. 河合秀和『朝日ジャーナル』七〇年六月二一日号、七月五日号のコメントなど参照。
- (13) *Times*, 5th June 1970 の世論調査によると住宅問題は六番目に重要な政治的論点であった。ただし、同選挙において、住宅政策は両党により、最もしばしば言及された論点であったと言われる (Roger H. Duclaud-Williams, *supra* note

(III-22) p. 102)。

- (14) The Housing Programme 1965 to 1970, Cmd. 2838 para. 11. 公営住宅建設は例外的需要に対応するため、持家所有が本則であるとしてゐる点で、これまでの労働党政策とは明らかに異なっており、『労働党、持家所有者の政党』との評価もなされてゐる (Gill Burke, supra note (III-34) p. 173)。
- (15) J. B. Cullingworth, supra note (III-19) pp. 55, 57.
- (16) The Housing Programme 1965 to 1970, para 12, 13. なお、労働党は民間借家については、民間借家の地方自治体移管による公有化政策とて考え方をとねに持つてゐる。
- (17) Report of the Committee on the Rent Acts, Cmd. 4609 (1971. March). 以下では「フランシス委員会報告」または Francis Report と引用する。
- (18) 同委員会は労働党政府によつて任命されたが、期待された解答を提案しなかったと保守党側から皮肉られた (Parliamentary Debates (Commons), 10 th March 1971 v. 813 col. 42-56)。一般に、委員会は其の報告が有効に利用されることを意図として、時の政府に都合の良い内容を發表する傾向にあると言われている。
- (19) 労働党推薦による Lyndal Evans 委員は八つの勧告に対し少数意見を提出した。なお、本報告書については、J. E. Trice, Report of the Committee on the Rent Acts, 34 Modern Law Review 427 (1970) の紹介がある。
- (20) 大ロンドンでは家賃登録がされた住宅の九七・一セントは三〇〇ポンド未満の課税評価額であり、その他の地域では登録された九七％は一五〇ポンド未満の課税評価額であること、六九年において大ロンドンで三〇〇ポンド以上の課税評価額の住宅の平均登録家賃は六九三ポンドであることを理由とし、勧告六の基準を超える住宅の賃借人は裕福な借家人であり、そのごく少数が家賃登録を申立てるにすぎない。彼等は適用除外されてもより高額の家賃を支払えるしまた住宅を購入することゝせむと述べる (Francis Report, p. 96)。
- (21) Ibid, p. 230.
- (22) Parliamentary Debates (Commons), 10 th March 1971 v. 813 col. 423.

戦後イギリスにおける住宅法制の展開と政策

- (23) Francis Report, p. 119.
- (24) Ibid, pp. 231-232.
- (25) 例 ²⁴ J. E. Trice, supra note (N-19) p. 423, Bruce-Douglas Mann, Underprivileged Tenants, The Sunday Times, 7th March 1971, 弁護士である彼は労働党の住宅政策についてのエキスパートであった。note, Francis Report, 115 Sol. J. 177 (12th March 1971).
- (26) Francis Report, pp. 96-99. The Times, 3rd March 1971 ²⁵ 見よ。
- (27) Ibid, p. 231 なお、家賃が従前と比較して二・五倍になるのではないかという質問に対して、政府は統制賃貸借から規制賃貸借への転換は家賃増額を導くであろうが、公的分野同様に、民間分野においてもイギリスの歴史においてはじめての豊富な家賃手当てにより補填されると述べ (Parliamentary Debate (Commons), 10th March 1971 v. 813 col. 426) の時期においてすでに家賃手当制度の導入を明らかにしていた。
- (28) Ibid, pp. 94-95. これについては「申立が少ないことおよびそれが立法目的を破る理由となるのがしばしばであることを認めるとしても、未登録家賃の凍結を捨て、家主と賃借人との間の取引に委ねんとする勧告を理解することは困難である」(note, supra note (N-25) p. 177) という批判があった。
- (29) Francis Report, pp. 210-211, 229-230.
- (30) この勧告は政府により支持された (Parliamentary Debates (Commons), 10th March 1971 v. 813 col. 422) ²⁶ であり、だが早く立法化すると述べられた (Fair Deal for Housing, Cmnd. 4728, para 28)。
- (31) Fair Deal for Housing, para. 41.
- (32) 形式論理的に家具付き住宅は借家人が家具を建物に持ち込んだのではないから、家庭とは考えられないと理由づけられていた (Hill and Redman's, supra note (III-61) p. 841, Bruce-Douglas Mann, supra note (N-25))。
- (33) J. E. Trice, supra note (N-19) p. 428.
- (34) L. N. Brown, supra note (III-63) p. 207 は、「体系の統一化は家具付き住宅の多くを市場から排除することを証明し

ない。多くのノッチینگ・ヒル・タイプ (Notting Hill type) の住宅は賃貸せんという特定の目的のために所有されている」と述べる。ノッチینگ・ヒル・タイプの住宅とは、ラックマニズムと呼ばれる民間家主の搾取がはなはだしかった、大ロンドン市ノッチング・ヒル地域において支配的であった、安い家具を備え付け、極めて高い家賃を取得するために賃貸する住宅を意味する。

- (35) Francis Report, p. 137, *The Times*, 3rd March 1971.
- (36) Francis Report, p. 80, なお家具付き住宅賃貸借はイギリス全体で約五〇万戸と言われた (Parliamentary Debates (Commons), 10th March 1971 v. 813 col. 427) における住宅建設大臣エメリー (Amery) の発言)。
- (37) J. E. Trice, *supra* note (N-19) p. 428. また、家具付き住宅の借家人はより低賃の住宅に収入と比較しより高い比率の家賃を支払っており (S. Lansley, *supra* note (III-37) p. 86) 賃貸権の不安定性、容易に搾取されがちなことから、居住者は第二級市民 (a second class citizen) と呼ばれた (J. E. Trice, *supra* note (N-19) p. 427)。
- (38) Francis Report p. 233.
- (39) Francis Report p. 202.
- (40) 「きわめて実際的な境界線が居住用住宅のなかに存在している。つまり、会社あるいは他の場所に居住している家主によって事業として商業的に賃貸されているか、家主自身の需要からすると一時的あるいは永久的にその住居が余分であって、その一部を賃貸しているかによってである」(Francis Report, p. 234)。したがって、小住宅の家具付き賃貸借で、賃貸人が住宅の一部 (バス・トイレ) などを共用している場合にのみ借家法の適用をうけないとすべきと主張したのである。
- (41) Francis Report, p. 203.
- (42) *The Times*, 3rd March 1971.
- (43) D. L. Evans, *Statutory Interventions—Landlord and Tenant, The Management of Urban Property* (1973) p. 39.
- (44) 住宅建設大臣エメリー (Amery) は「完全な存続保護を拡張することは家具付き住宅の供給を枯渇させる原因となろう。戦後イギリスにおける住宅法制の展開と政策

このことは、現在そのような住宅を必要としている者および将来の潜在的な賃借人に非常な不利益となることが明らかである。したがって、我々は家具付き賃借人に「永久的」な存続保護または「普通住宅」の存続保護を拡大しないことを決定した」(Parliamentary Debate (Commons), 10th March 1971 v. 813 col. 423) と述べた。

- (45) 多数意見を支持したのは、元来保守党支持である The Times, 3rd March 1971 の社説であり、タイムズ紙の支持により、政府はこの勧告に賛成したとも言われる (J. R. Trice, supra note (W-19) p. 430)。

- (46) Parliamentary Debate (Commons), 19th July 1971 v. 821 col. 1150-51. だが Hugh Noyes, Minister rejects full tenure security to Furnished Tenancies, The Times, 11th March 1971.

- (47) Hugh Noyes, *ibid.*

- (48) J. R. Trice, supra note (W-19) p. 432.

- (49) Bruce-Douglas Mann, supra note (W-25).

- (50) P. N. Balchin, supra note (II-6) p. 84.

- (51) Fred Berry, Housing The Great British Failure (1974) p. 122, Piers Beirne, supra note (II-12) p. 142.

- (52) P. N. Balchin, supra note (II-6) p. 85.

- (53) Fair Deal for Housing, Cmnd. 4728 (July 1971).

- (54) 一九七一年七月一九日下院における本白書提案趣旨説明の際の環境大臣 (Secretary of State for the Environment) ャ

- ＊カー (Peter Walker) の発言による (Parliamentary Debate (Commons), 19th July 1971 v. 821 col. 1078)。

- (55) 結局、賛成三〇九、反対二七四票で可決されたが、労働党は「これは公正家賃白書ではなく家賃増加白書である。本白書のスローガンも増額家賃を直ちに支払え、そして後に減額をうける期待を促すんだ」という (Parliamentary Debate (Commons), 19th July 1971 v. 821 col. 1145)。

- (56) Fair Deal for Housing, para. 3.

- (57) *Ibid.*, para. 5.

(58) 保守党は、これ以前から住宅財政の変革が必要と考えており、一九六三年にもそのための調査を開始したが、六四年の政権変化により中断した経緯がある (Macey, *Housing Finance Act 1972* (1973) p. 1)。

(59) *Fair Deal for Housing*, para. 6.

(60) 一九六七年住宅財政法 (*Housing Finance Act 1967*) のもとでは、住宅補助金は、住宅建設に関連した実際の支払利率と名目上の利率との差額を六〇年間にわたり支給することになるが、これは当該住宅当局の住宅会計が黒字かに関係なく、また家賃額とも無関係に交付された。それ故、労働党が七〇年以降政権を担当していたとしても、住宅財政の改革をやらざるをえなかったであろうと推測されている (J. B. Cullingworth, *supra* note (III-19) p. 53)。

(61) *Fair Deal for Housing*, para. 6.

(62) *Ibid*, para. 19.

(63) *Ibid*, para. 20.

(64) *Ibid*, para. 22. 「細民・婦人により所有されている小住宅の家賃統制より悪いものはない。それらの人々は貯金を株式や郵便局に投資するのではなく、不動産に投資する選択をしたが、五〇年もの間、住宅に修繕を加えることを可能とし、投資に対する相当の収益を享受することを可能とするような家賃を請求することを防がれてきた」 (*Parliamentary Debates* (Commons), 19th July 1971 vol. 821 col. 1107)。民間借家の家主がここに言われているような「大賃貸人により所有されているのではなく、民間借家の六〇％は一戸しか保有していない所有者により占められ、また賃貸人の四〇％は年金を受領している老人 (*Parliamentary Debates* (Commons) 19th July 1971 vol. 821 col. 1085)」なのか、それとも「この時期でも大規模の民間貸家業が存在」 (*Piers Beirne, supra* note (II-12) p. 145) するかにいっては争いがある。一九六五年のミルナー・ホランデ委員会報告 (*Report of the Committee on Housing in Greater London*, Cmd. 2605 (1965), p. 147)、フランシス委員会報告 (*Francis Report*, pp. 326, 330) は、前者を強調しているが、イギリス民間借家の家主はその階層的分化の著しいことに特色があると考えるべきであり、現在では後者の側面が重要となっている。

(65) *Ibid*, para. 24.

- (66) Ibid, para. 25, T. M. Aldridge, *Housing Finance Act 1972*, 116 Sol. J. 639 (1972).
- (67) Francis Report, Recommendation 27.
- (68) Fair Deal for Housing, para. 28.
- (69) A. Murie, P. Niner and C. Watson, *supra* note (III-19) p. 189.
- (70) Fair Deal for Housing, para. 30. 公営住宅への公正家賃制度の拡大は、民間借家分野における公正家賃制度の妥当性を前提としている。したがって、このかぎりでは、民間借家における公正家賃制度については、保守党、労働党の政策の差異が明確ではなくなったと言えよう (Roger H. Duncand-Williams, *supra* note (III-3) p. 84)。
- (71) 自治体の公営住宅の多様性については、J. B. Cullingworth, *supra* note (III-46) p. 69 参照。
- (72) ロンドンにおいて、同じ規模の住宅であっても、区によって家賃は週一・九〇ポンドから四・四ポンドまでばらつきがあった (Fair Deal for Housing, para. 6)。
- (73) Ibid, para. 31.
- (74) Ibid, para. 32.
- (75) 標準的な公正家賃は当時の平均的な公営住宅家賃の少なくとも二倍になると言われた (Parliamentary Debates (Commons), 19th July 1971 vol. 821 col. 1095)。
- (76) Fair Deal for Housing, para. 36.
- (77) Ibid, para. 40.
- (78) Ibid, para. 35. なお一九五七年住宅法一五八条参照。
- (79) The National Rent Rebate Scheme は公営住宅の rent rebate と民間借家分野の rent allowance とを含む。rent allowance を含む場合、rent rebate は家賃補助と訳し、含まない場合は家賃減額と訳し、家賃手当て対比させる。ところで、通産省住宅産業室編『欧米諸国の住宅政策』は本制度につきほとんど触れていない。本制度が白書の中で重要な位置を占め、他の文献は本制度の意義を強調している点からすると極めて不自然な取扱いといえよう。

- (80) 一九五七年住宅法は「地方当局は借家人の条件に応じて適当と考える妥当な額を家賃から減額できる(一一三条三項)。地方当局は、常時家賃の状況を把握し状況に応じて家賃額を改訂すること、また必要に応じて特定のあるいは全体の家賃を減額することができる(一一三条四項)」と規定していた。
- (81) 四〇%の地方当局は家賃減額制度を持っておらず、また存在している場合でもその家賃減額制度は不十分であると言われる(Parliamentary Debate (Commons), 19th July 1971 vol. 821 col. 1079)。
- (82) 当時における家賃減額の具体的計算例については、下総薫『英国の住宅政策』(一九七〇)四六頁、坂弘二「英国におけるニュータウンの概要」自治研究四九巻一号九三頁(一九七三)などを参照せよ。
- (83) Fair Deal for Housing, para. 41, Birmingham Corporation Act 1968 が根拠法である。
- (84) なお労働党も、民間借家の家賃手当を歓迎すると述べ、将来も中央政府が財政的負担をすべきこと、また家具付き住宅にも適用するべきことを主張した(Parliamentary Debate (Commons), 19th July 1971 vol. 821 col. 1101-1102)。
- (85) Fair Deal for Housing, paras. 41, 42.
- (86) Ibid, para. 46. 民間借家居住者で失業している者には失業手当(Supplementary Benefit)が与えられ、同手当は家賃をその内容にふくんでいた。しかし、失業していない場合、貧困な家庭のためには家族収入補助手当(Family Income Supplement)があったが、そこでは家賃はふくまれていなかった。したがって、高家賃を支払っている低所得家庭に対しては、家族収入補助手当と家賃手当とが交付されることになったのである。それ故、七〇年代終わりから八〇年代にかけて、これらを一体化した統一的な住宅手当制度を導入すべきという主張がなされるのである。
- (87) 住宅事業会計については、高橋誠『現代イギリス地方行政論』(一九七八)二七六頁以下がくわしい。
- (88) Fair Deal for Housing, para. 60, 61.
- (89) 一九六九年住宅法により定められた改良補助金(Improvement Contribution)を除いたすべての住宅補助金制度の改革が意図されており、本文でのべた四つの主要な補助金のほか、家賃減額補助金(Rent Rebate Subsidy)、家賃手当補助金(Rent Allowance Subsidy)、都市開発補助金(Town Development Subsidy)、スラムクリアランス補助金(Slum Clearance Subsidy)などがある。

Clearance Subsidy)が定められた。詳細については、Fair Deal for Housing 付則IIIが定める。

- (95) Parliamentary Debate (Commons), 19 th July 1971 vol. 821 col. 1101.
- (96) Ibid, col. 1094.
- (97) Ibid, col. 1095.
- (98) Ibid, col. 1141.
- (99) Ibid, col. 1098, 1117.
- (100) Circular no. 54/70 Sale of Local Authority Houses は一九六八年の通達(42/68)により課された制限を除き、売却に就いて、一般的承諾を与えたので、地方住宅当局は公営住宅売却について、完全な裁量権を与えられた。また、Circular no. 56/72 Sale of Council Houses は、売却価格について、一〇%まで割引をすることができるとして、売却を奨励した。一九八〇年法で制定される公営住宅売却制度の起点はここにあったのである。
- (101) Parliamentary Debate (Commons), 19 th July 1971 vol. 821 col. 1100.
- (102) Ibid, col. 1105. なお住宅白書は、持家所有を望ましい形態とし、その促進、奨励を勧める(Fair Deal for Housing, para. 18)。
- (103) S. Lansley, *supra* note (III-37) p. 140.
- (104) この問題については、Bernard Kilroy, *Housing Finance—Why so Privileged?*, *Lloyds Bank Review*, n. 133 (July 1979), p. 37 以下が興味深い議論を展開している。
- (105) G. Hallett, *Housing and Land Policies in West Germany and Britain (1977)* p. 57. 同書はむしろ、このような趣旨の報告書が出ないのは、労働党政府、労働組合の圧力によるものと推測する(p. 60 note 23)。我国においても同書が引用されることがあるが、著者は住宅政策の専門家ではないので、イギリスにおいて同書の評価は極めて低いことに注意する必要がある。
- (106) S. Lansley, *supra* note (III-37) p. 145.

- (102) Housing Policy, Technical Volume III, Chap. 5.
- (103) S. Lansley, *supra* note (III-37) pp. 145-7.
- (104) S. Lansley, *Ibid*, pp. 149-150.
- (105) A. Murie, P. Niner and C. Watson, *supra* note (III-19) p. 105.
- (106) S. Lansley, *supra* note (III-37) p. 142 は「住宅政策においてしばしば採られる偏見のある接近方法のよき例である」
と述べて、S. Merrett, *supra* note (II-4) p. 189 は「真実のメロテスタな歪曲」と評する。
- (107) Roger H. Dudaud-Williams, *supra* note (III-22) p. 170.
- (108) Piers Beirne, *supra* note (II-12) p. 173.
- (109) 日本住宅公団『世界の住宅政策比較研究』(一九七五) 四〇頁以下は、本法の下院における審議内容を詳細に紹介している。
- (110) Regulated Tenancies (Conversion from Control) Order 1974, S. I. 615, 752 によつて七五年一月一日から延期され、
その後は、S. I. 1884, 1909 (1974), によつて七五年一月一日から延期された。
- (111) 詳細については、Keith Davis, *West's Law of Housing*, 3rd ed. (1974) p. 247 に参考。
- (112) Hill and Redman's, *supra* note (III-16) p. 1347.
- (113) 従前は、家賃増額は三年間かけて段階的におこなわれた(一九六九年住宅法五二条付則三)。
- (114) Furnished Lettings (Rateable Value Limits) Order 1973 S. I. 869. によつて、T. M. Aldridge, *Rent Allowance for
Furnished Tenants*, 117 Sol. J. 403 (1973) 参照。参考のために言えば、一九八一年になつて、ロンドン郊外中流住宅地の
三寝室からなるセミデタッチド住宅の課税評価額は三五〇ポンドであった。それ故、借家法の適用対象外の住宅は、豪荘
な大邸宅に限られるというのが、ロンドン市民の生活実感であらう。
- (115) 一九七二年法における公正家賃の内容と査定手続については、DoF, *Fair Rent and the Progression Towards Them*,
Circular 75/72 が詳細に規定してゐる。七二年法の公営住宅に関する規定を検討するものとして、David Yates, *The*

Protection of Council House Tenants—A MERODRAMA IN ONE ACT, 36 Conveyancer and Property Lawyer 402 (1972) なる。

- (116) 住宅当局は特定の者に対し優先的に入居を認めるべき義務（一九五七年住宅法一―三条二項）を負っているので、これを排除するための規定である（DoE, Fair Rent and The Progression Towards Them, Circular 75/72 para. 14）。
- (117) S. Merrett, *supra* note (II-4) p. 261 は、本法は労働者階級のうち比較的に高い賃銀をえている者を持家所有者へ移行せしむることを目的としていると云う。
- (118) David Hoath, *Council Housing* (1978) p. 104.
- (119) Piers Beirne, *supra* note (II-12) p. 152. なお、イギリス社会では、専門家は常に労働者階級に敵対的であるという一般大衆の根深い意識がある。裁判所の政治的役割については、J. A. G. Griffith, *The Politics of the Judiciary* (1977) が興味深い。
- (120) 制度の詳細は Rent Rebate and Rent Allowance Scheme, DoE Circular 74/72 に述べられている。和文献として、拙稿「イギリスにおける適正家賃制度と家賃補助金制度」日本土地法学会『地代家賃制度・土地税制』（一九七七）がある。
- (121) *Ibid.*, para. 9.
- (122) *Ibid.*, para. 8.
- (123) *Ibid.*, para. 10.
- (124) *Ibid.*, paras. 13, 14.
- (125) 拙稿「借家法研究の現代的課題」比較法学一〇巻二号七―七九頁（一九七七）参照。
- (126) T. M. Aldridge, *Housing Finance Act 1972*, 116 Sol. J. 656 (1972).
- (127) J. Macey, *supra* note (IV-58) p. 4.
- (128) J. B. Cullingworth, *supra* note (III-19) p. 55, J. Macey, *Ibid.*, p. 150.
- (129) Roger H. Duclaud-Williams, *supra* note (III-3) p. 174.

- (130) Backhouse v. London Borough of Lambeth, 116 sol. J. 802 (1972).
- (131) 本法の施行に反対した地方当局の採った様子をな手法として、Piers Beirne, *supra* note (II-12) p. 172 に述べられている。
- (132) これは英雄的な行為か、それともうまいなびの論者の政治的立場により決定されたものか (David Hoath, *supra* note (N-118) p. 98)。
- (133) Asher and Others v. Secretary of State for Environment, [1974] Ch. 208.
- (134) マンハイムロスの騒音として、Piers Beirne, *supra* note (II-12) pp. 177 *ets*, A. Mitchell, Clay Cross, 45 Political Quarterly, pp. 165-78 (1974) が詳述される。なお同社の戦間的な闘いを支持する立場からの実態調査として、Scinner and Langton, The Clay Cross Story (1974) があがる、未見である。
- (135) G. Hallet, *supra* note (N-100) p. 55.
- (136) S. Merrett, *supra* note (II-4) p. 189.
- (137) The Great Britain Housing Crisis, The Sunday Times Magazine, 16th April 1972, なお David M. Mayes, The Property Boom (1979) p. 45 によると、住宅価格は一九七一年より急激に上昇しはじめ、七二年から七三年にかけては極めてはげしく上昇し、七四年にピークに達し、それ以降はゆるやかに上昇している。
- (138) Cmd. 5280. 同白書は一四頁五三三パラグラフから成っているが、その内容は我国の新聞紙上でも紹介された。朝日新聞七三年四月二五日付、読売新聞七三年五月一七日付。
- (139) 建築組合として、Martin Boddly, The Building Society (1980) などを参照せよ。
- (140) Widening the Choice, paras. 13-17.
- (141) Ibid, paras. 18-19.
- (142) Ibid, paras. 25-26.
- (143) Ibid, paras. 20-21.

- (144) Ibid. para. 37. 同白書は持家所有推進のための積極政策の拡大を目的としている。The Times, 10 th April 1973 の本白書の紹介では賃貸住宅分野には触れていない。
- (145) 任意的な住宅運動とは、営利を目的としない団体による賃貸住宅の建設であり、一九世紀以来の歴史を持っている。本白書は、民間借家制度の衰退に対処するため、いわば第三のセクターとして、これを推進せんとするもので、その中心は住宅協会である。これについては、住田昌二『住宅供給計画論』（一九八二）二〇〇頁以下がくわしい。
- (146) Cmd. 5339, June 1973 全文一八ページからなる。
- (147) 同法の簡単な紹介として、T. M. Aldridge, Housing Act 1974, I. II, 118 Sol. J. p. 618, 638 (1974), D. L. Evans, The Housing Act, Journal of Planning and Environmental Law [1975] pp. 68 ets., 457 ets., and 575 ets., 詳細な解説書として、John Macey, Housing Act 1974 (1975) がある。
- (148) 住宅協会の賃貸する住宅も借家法の適用をうけることを定めた一八条、賃貸人の住所氏名の通知、賃貸人の地位の譲渡の通知、解約告知の形式などに関する二二条以下の規定がある。
- (149) 住宅地の修復・再開発については拙稿「都市政策の展開（イギリス）」（渡辺・稲本編『現代土地法の研究・下巻』（一九八三））、拙稿「都市計画・建築法制（イギリス）」（稲本・戒能・田山・原田編『ヨーロッパの土地法制』（一九八三））、およびそれらに引用された文献参照。その他、S. Lansley, supra note (III-37) pp. 230 ets., Tom Hadden, Housing: Repairs and Improvements (1979) pp. 135 ets., David Hughes, Public Sector Housing Law (1981) pp. 276 ets., Otto J. Hetzel, Area Improvement Programme for Housing Rehabilitation, Journal of Planning and Environmental Law [1979] p. 646, Tom Hadden, Housing Action Area Antiquated Set of Legal Tools, J. P. E. L. [1979] p. 725.
- (150) T. M. Aldridge, Rent Allowance for Furnished Tenants, 117 Sol. J. 401 (1973). など、Parliamentary Debate (Commons), 24 th April 1972 v. 833 col. 1110 参照。
- (151) 同法一四条は一九七二年住宅財政法八九条六項を廃止し、七三年四月一日現在、大ロンドンでは一五〇〇、その他では七五〇ポンドの課税評価額とした。

- (152) Furnished Lettings (Rateable Value Limits) Order, S. I. 1973 N. 869 は、七三年四月一日現在、大ロンドンでは一〇〇〇'その他では五〇〇ポンドの課税評価額とした。
- (153) 同法の詳細については Magnus, Rent Act 1977 (1978) p. 37 を参照せよ。
- (154) 朝日新聞一九七四年三月九日。
- (155) Counter Inflation (Public Sector Residential Rents) (England and Wales) Order, S. I. 1974 N. 381, Counter Inflation (Private Sector Residential Rents) (England and Wales) Order, S. I. 1974 N. 380.
- (156) この間の事情については、河合秀和「イギリス通信」『学習院大学法学部研究年報一〇(一九七五)』。
- (157) Note, Rent Freeze Extended, 118 Sol. J. 781 (1974). なお、家賃凍結は、七五年三月三十一日までとされており、七五年住宅家賃および補助金法一七条第七・九項が、七五年三月一日より施行された結果、凍結は終了した (Note, Rent Freeze Ending, 119 Sol. J. 157 (1975)).
- (158) 開発用地公有化、開発用地税の制定を目指す土地白書 (Land, Cmd. 5730, 1974) が発表され、土地問題が重要な政策課題となり、一九七五年地域共同体土地法 (Community Land Act 1975)、一九七六年開発用地税法 (Development Land Tax Act 1976) が制定されるが、本稿では省略する。なお拙稿「最近のイギリスにおける土地・住宅政策の展開」土地住宅問題九五号二三頁以下(一九八二)参照。
- (159) Parliamentary Debate (Lords), 10 th June 1974 vol. 352 col. 240.
- (160) 本法の内容の簡単な紹介として、D. L. Evans, The Rent Act 1974, J. P. E. L. [1974] p. 576 ets がある。
- (161) この区別については、例えば Philip H. Pettit, Private Sector Tenancies (1981) p. 55 などの賃貸借法にかんする教科書を参照せよ。
- (162) T. M. Aldridge, Rent Act 1974, 118 Sol. J. 602 (1974), S. Green and N. Henderson, Land Law, 2nd ed. (1975) p. 163, Michael Hawood, Landlord and Tenant (1977) p. 121.
- (163) Parliamentary Debate (Commons), 30 th July 1974 v. 877 col. 739.

- (164) Parliamentary Debate (Lords), 23 rd Jan. 1975 v. 356 col. 249.
- (165) P. Beirne, *supra* note (II-12) p. 212, Andrew Arden, Housing: Security of Tenure and Rent (1978) p. 18.
- (166) Duncan Maclean, The 1974 Rent Act—Some Short Run Supply Effect, 88 Economic Journal 340 (1978).
- (167) Parliamentary Debate (Lords), 23 rd Jan. 1975 v. 356 col. 302.
- (168) Parliamentary Debate (Commons), 6 th Nov. 1974 v. 880 col. 1088. *参衆* Parliamentary Debate (Commons), 25 th Feb. 1975 v. 887 col. 179-248.
- (169) 匡城の宅地とリース法 T. M. Aldridge, Housing Rent and Subsidies Act 1975, 119 Sol. J. 194 (1975), David Yates, Local Authority Rents, 39 Conveyancer and Property Lawyer 387 (1975).
- (170) David Hoath, Public Sector Housing Law (1981) p. 21. *参* J. B. Cullingworth, *supra* note (III-19) p. 59 *参* 一九七五年法は住宅政策立法ではなべ 一時的な反インフレーション法であるといふ。
- (171) 詳細といふべき 高橋誠『前掲書』(四-12) 111-116頁以下。
- (172) S. Lansley, *supra* note (III-37) p. 207.
- (173) Department of Environment, The Review of the Rent Acts, (Jan. 1977).
- (174) Legal Action Group, The Review of the Rent Acts Submission to the Department of Environment (July 1977).
- (175) Labour Party, Labour Party Evidence to the Review of the Rent Acts (June 1977).
- (176) S. Lansley, *supra* note (III-37) p. 197.
- (177) Technical Volumes v. 1-v. 3, (June 1977).
- (178) *参* S. Lansley, *supra* note (III-37) p. 198, J. B. Cullingworth, *supra* note (III-19) p. 60.
- (179) Law Commission, N. 81, Rent Bill, Cmd. 6751 (April 1977).
- (180) 匡城といふべきあへの雑誌書はあべが 宅地法とリース法のリース法 Magnus, Rent Act 1977 (1977), P. H. Petit, Landlord

and Tenant under the Rent Act 1977 (1977) がある。

(18) 同法については Farrand, The Rent Act 1977, The Protection from Eviction Act 1977 (1977). がある。

(182) 六〇年代後半以降の住宅事情の改善と家なし者の増加とについては R. Bailey, The Homeless and the Empty Houses (1977) が詳細である。同書は、空き家、放置された住宅などの余剰な公共住宅を利用して、住宅緊急援助事務所 (Housing Emergency Office) を組織し、それを通じて、家なし者を住まわせることを主張する。

(183) S. Lansley, supra note (III-37) p. 78.

(184) 同法の制定過程 内容の詳細については M. Partington, The Housing (Homeless Persons) Act 1977 and the Code of Guidance (1977) が簡潔にまとめている。

(185) J. B. Cullingworth, supra note (III-19) p. 30, R. Bailey, supra note (IV-182) p. 18.

(186) Intentional Homeless の背景 現状については Shelter, Intentional Homelessness (1981) が詳細に興味深い。この問題については多くの判例がある。近時のものとして、例えば R. v. Bristol City Council, ex parte Browne [1979] 3 All E. R. 345, De Falco v. Crawley Borough Council [1980] 1 All E. R. 913 (C. A.) がある。

(187) この点では、ヒースロー空港のあるロンドン市ヒリンドン区が相手方となる事件が多い。たとえば R. v. Hillingdon London Borough Council, ex parte Streething [1981] 1 W. L. R. 1430.

(188) 右の事件を契機として、家なし者に対する住宅提供の義務の内容が問題となったが、当時の世論については The Times 19th March 1980. 付社説参照。

五 一九八〇年住宅法

(1) 一九八〇年住宅法の制定過程

① 一九七九年総選挙と住宅政策 一九七九年五月総選挙においても、住宅政策、とりわけ公営住宅売却政策

戦後イギリスにおける住宅法制の展開と政策

は、極めて重要な政治的争点であった。⁽¹⁾ 保守党支配の地方自治体は保守党独自の公営住宅政策をうちたてんとして、公営住宅の売却を積極的におこなってきた。一九五七年住宅法は、環境大臣の同意によって公営住宅を売却できると定めていたが、同意の基準、裁量権行使について、保守党と労働党とは見解に差があった。⁽²⁾ 五月総選挙の直前、労働党政府は公営住宅居住者の権利保障を目的とする一九七九年住宅法案 (Housing Bill 1979) を提案した。その当時保守党支配の地方当局は新築住宅および改築住宅で空家となった住宅の売却をおこなっていたが、労働党政府はそれを中止すべき旨の政策を明らかにした。⁽³⁾ これに対して、保守党は公営住宅居住者に公営住宅を割引価格で取得しうる権利を付与するという政策をうちだした。この政策は労働党支持の基盤である公営住宅居住者を保守党支持へ引きつけんとする政治的色彩の極めて濃いものであった。選挙前の世論調査によれば、労働党支持者の七五%が保守党の公営住宅売却政策に賛成しており、人気取りのための政策でもあった。⁽⁴⁾

したがって、同総選挙に勝利した保守党政権の優先的政策として、公営住宅売却をもふくむ住宅政策が採りあげられるのであった。総選挙直後の議会において環境大臣は、公営住宅売却をより容易にする政策を導入し、公営住宅居住者に公営住宅取得権を付与することを明らかにした。⁽⁵⁾ すなわち、新築であれ、改築されたものであれ、現在空家である公営住宅の売却を許可し、また三年以上居住している公営住宅居住者は市場価格の三〇%割引で自己の居住する公営住宅を取得できる権利を有し、二〇年以上居住している場合は五〇%割引をうけることもできるという内容を保障する法律の制定をおこなうとしたのであった。保守党のこの政策に対し、労働党は強く反対した。⁽⁶⁾

政府はまた同時に、公営住宅居住者の存続保護についての権利を明確化し、⁽⁷⁾ また民間借家制度にも改革を加えるこ

とを明らかにした。⁽⁸⁾

② 一九七九年住宅法案 一九八〇年住宅法は、七九年十二月一日に下院に提案された。同法は公営住宅分野については、存続保護制度の法制化と公営住宅居住者への公営住宅取得権の付与とを定めた。民間借家分野では、存続保護の緩和された短期間賃貸借 (shorthold tenancy) を導入し、借家供給の増大を計ることを意図した。また住宅財政制度の改革をも目的とするものであった。⁽⁹⁾ 同法は、保守党の住宅政策を直接に反映する部分と労働党政権の下で提案された一九七九年住宅法案を継承する部分とから成っているので、まず一九七九年住宅法案について考察する必要がある。

七九年総選挙直前の三月二日に、公営住宅居住者の権利保障⁽¹⁰⁾を目的とする一九七九年住宅法案 (Housing Bill 1979, N. 117) が提案された。⁽¹¹⁾ 同法案は、第二読会も行なわれないうちに総選挙となったので、審議はまったく行なわれなかった。したがって、同法案の背景については、同年三月五日に下院でおこなわれた住宅政策にかんする審議をみてみなければならない。ここでは、七九年住宅法案の目的として住宅財政の改革と公営住宅居住者の権利保障とが述べられていた。⁽¹²⁾ この両者については、保守党政権のもとで提案された八〇年住宅法においても、その内容はほぼそのまま引継がれており、両党の考え方にさほどの差異はない。同日の住宅政策審議の主な対象は公営住宅売却問題であった。⁽¹³⁾ 環境大臣は、地方当局の公営住宅売却を制限するため、一九五七年住宅法一〇四条の規定する『大臣の同意』について新たな基準を発表した。それによれば、二年以上居住している公営住宅居住者のみが、地方当局の裁量により公営住宅を取得できることとなり、新築住宅、改築住宅で空家である住宅の売却を中止することにした。七八

年暮から七十九年春にかけてのストライキとともに、公営住宅の売却が七十九年総選挙の焦点となり、八〇年住宅法の中心論点となった。それ故、同法は政治的色彩の濃い重要対決法案となつていくのであった。

③ 一九八〇年住宅法の制定 一九八〇年住宅法案は、一二九条二〇付則からなり、七十九年二月一日に提案され、⁽¹⁴⁾ 議会、委員会審議を経て、八〇年八月七日に下院を通過し八日に女王の裁可を受けた。貴族院で、老人用に特別に建てられた住宅は公営住宅売却対象から除外するという修正がなされたほかは、当初の法律案にほとんど変更はなく、一五五条二六付則からなる一九八〇年住宅法 (Housing Act 1980) として成立した。⁽¹⁵⁾

一九八〇年住宅法は九部から成っており、第一部公共分野賃借人 (Public Sector Tenants) は、第一章住宅取得権 (The Right to Buy) (一二七条)、第二章存続保護と保障賃借人の権利 (Security of Tenure and Rights of Secure Tenants) (二八―五〇条) にわかれてゐる。第二部以下は、第二部民間分野賃借人 (Private Sector Tenants) (五一―七九条)、第三部賃借人の修理、改善 (Tenants' Repair and Improvement) (八〇―八五条)、第四部裁判管轄、手続 (Jurisdiction and Procedure) (八六―八九条)、第五部一九五七年住宅法第五部の改正 (Amendment of Part V. of Housing Act 1957) (九〇―九五条)、第六部住宅補助金 (Housing Subsidies) (九六―一〇五条)、第七部住宅、財政及び関連規定 (Housing: Financial and Related Provisions) (一〇六―一一九条)、第八部住宅協会及び住宅公社 (Housing Associations and Housing Corporation) (一二〇―一三三条)、第九部一般規定 (General) (一三四―一五五条) となつてゐる。

議会では、住宅財政制度の改革、公営住宅居住者の権利保障に関する部分は、労働党政権下の一九七九年住宅法案

にふくまれており、その内容を基本的には承継していたことにもよって、ほとんど議論は⁽¹⁶⁾なく、⁽¹⁷⁾論議は、公営住宅の売却と、民間借家における短期間賃貸借の制定とを中心にして展開された。このようにして成立した一九八〇年住宅法は、公営住宅法制の最も重要な法源であり、また民間借家法制においても一九七七年家賃法の基本的構造のうえで重要な変化を加えた。公営住宅、民間借家法制の構造、政策的背景、現実的機能はそれぞれ別稿で考察する予定であるので、本稿では、八〇年法の基本的構造について、公営住宅売却、短期間賃貸借の導入に焦点を絞り、制度の内容と背景とを簡単に考察することとしたい。

(2) 公営住宅法制

① 保障賃借人 公営住宅取得権制度と公営住宅居住者の存続保護制度が八〇年法により制定されたが、これらの権利を有し、制度の適用をうける者は、保障賃借人 (secure tenant) と呼ばれる。この概念は本法により導入された保障賃貸借 (secure tenancy) の賃借人という意味であるから、まず保障賃貸借の概念を明らかにしなければならない。

保障賃貸借は住宅が独立の住居として賃貸された場合に発生するが、賃貸人、賃借人はそれぞれ詳細に定められた要件をみたさねばならない (二八条一項)。賃貸人の要件とは、賃貸人が地方当局、ニュータウン管理委員会、開発公社、住宅公社、一九六〇年慈善団体の意味における慈善団体である住宅信託、ウェールズ農村地区開発公社である場合 (二八条二項(a)、四項)、一九七七年家賃法一五条三項の住宅協会である場合 (二八条二項(b))、賃貸人が住宅協同組合であり、住居が住宅協同組合規約に含まれている場合 (二八条二項(c))、賃貸人が県会であり、賃貸借が一

九七二年地方政府法一九四条の留保権限により設定された場合（二八条二項(d)）である。賃借人の要件とは、賃借人が個人であり、住居を唯一のまたは主要な住宅として占有していること、賃貸借が共同賃貸借の場合は、共同賃借人のいずれもが個人であり、少なくともそのうちの一人が、住居を唯一のまたは主要な住宅として占有していることである（二八条三項）。

しかし、右の定義に合致する場合であっても、付則三の規定する長期賃貸借、雇傭契約にもとづき建物を占有している場合など、一三の例外に含まれる場合は保障賃貸借ではない（二八条一項）。また保障賃貸借が確定期間賃貸借で保障賃借人が死亡した場合は、賃借権が当局により処分、譲渡されたときに、保障賃貸借ではなくなる（二八条一項、五項）。また保障賃貸借が譲渡、転貸された場合には保障賃貸借は終了する（二八条一項、三七条）。登録された住宅協会、組合である住宅協会が賃借人である場合も保障賃貸借は発生しない（二八条一項、四九条）。

② 公営住宅の売却 公営住宅の売却、すなわち公営住宅居住者への公営住宅取得権の付与は、本法の中心点な論点である。制度の基本的構成と背後の政策とにつき簡単に検討を加えよう。

保障賃借人は住居が住宅（house）である場合にはその自由保有権を、フラットである場合にはその長期賃借権を取得する権利を有する（一条一項(a)(b)）。住宅とフラットとの区別は、三条二項、三項で明らかにされている。この「住宅取得権（right to buy）」（一条二項）は、保障賃借人が三年以上保障賃借人であった場合に発生する（一条三項）が、同一住居に住んでいたことも、あるいは賃借人が同一であったことも必要とされない（一条三項(a)）。しかし、賃借人が慈善団体である住宅信託（二条一項）、住宅協会（二条二項）である場合、自由保有権者でない場合（二

条三項)には、保障賃借人に住宅取得権は発生しない。さらに、雇傭住宅、開発が予定されている一時使用(temporary)住宅の居住者、一時使用住宅に居住している家なし世帯、老人用あるいは身体障害者用に特別に建築、改築された住宅の居住者の場合にも、取得権は発生しない(二条四項(a))。また保障賃借人が裁判所の命令により住宅を明渡さなければならぬ場合、取得権者に対して破産申立がされている場合には、取得権を行使できない(二条四項(b))。共同保障賃貸借の場合には、各共同保障賃借人は取得権を持っている(四条一項)。なお、取得権行使を容易にするため保障賃借人は、その住居を唯一または主要な住宅として占有している自己の家族の三人までと、共同して取得権を行使することができる(四条二項)。ただし、それらの者は取得権行使の通知をするまでの一二か月間居住している場合、あるいは賃貸人の同意がある場合に限られる。これらの者は共同保障賃借人として取扱われる(四条三項)。

取得価格は、取得権行使の通知(五条)をした際の公開市場における価格であるが、取得権者は価格の割引きを当然に与えられる(六条一項)。公開市場価格算定の基準は六条二、三、四項で定められている。取得権者は公開市場価格の三三%の割引きをうける権利を持っており(七条一項(a))、住宅に四年以上居住している場合は、一年につきさらに1%の割引をうけ、最高五〇%までの割引をうける(二〇年間居住している場合である)権利を有する(七条一項(b))。なお、保障賃借人は一〇〇ポンドの手付金(deposit)を提供した場合には、二年以内に譲受けを完了させればよく、価格は手付交付時のままである(二六条)。取得権のほか、保障賃借人は、当該住宅を譲渡抵当に付して、住宅当局、住宅協会から金銭消費貸借をうける権利を持っている(一条一項(c)、二項、九条)。抵当債務は自己の家族三人までと共同して負担することもでき(四条)、抵当融資額は、取得価格、事務手続費等の総額までとされている

が、取得者の収入に關係づけ、具体的な融資額が定められる。建築組合から融資をうけることのできない者にとって、この譲渡抵当をうける権利 (right to mortgage) (一条三項) は重要な意義を有する。

保障賃借人の取得した住宅の再譲渡については制限が付されている。取得後五年未滿に譲渡した場合は、割引価格相当額を返還しなければならないが、取得時から再譲渡時までの期間一年につき二〇%の減額をうける (八条一項、二項)。したがって取得後一年後に再譲渡した場合は割引額の八〇%を返済しなければならないが、五年目に再譲渡した場合は割引額返済の必要がない。また住宅が国立公園または特別景観地域 (area of outstanding natural beauty) にある場合は再譲渡をうける者は譲受の直前三年間、その地域に居住または勤務している者でなければならない旨の条件を賃貸人は付すことができる (一九条)。取得された住宅が都会居住者などの別荘となることを防ぐためである。なお、賃貸人が保障賃借人による取得権行使を妨げる場合には、環境大臣は介入し、取得手続きを実現させることができる (二三条)。労働党支配の自治体による公営住宅売却の妨害を予想して、あらかじめ定めたものであるが、すでにこの権限が行使されている⁽¹⁸⁾。

つぎに、公営住宅取得権制度の背景にある公営住宅売却政策を、議会での審議のなから明らかにしておこう。まず、保守党の住宅政策は基本的に持家所有中心主義であり、公営住宅は、貧困者、身体障害者等の特定の社会階層のための住宅であるとする。したがって、持家所有は居住形態として公営住宅よりも優れているとして、それをできるだけ推進すべきであるとの観点から、公営住宅居住者に権利として、市場価格より割引いた価格で、公営住宅を取得できる権利を付与せんとするのである。地方当局の裁量により公営住宅売却を決定するというこれまでの方式で

は、労働党支配の地方当局の公営住宅居住者は住宅取得が絶望的であり極めて不公平であるという。それゆえ、公営住宅居住者の住宅取得の熱望を、全国一律に、権利として保障すべきという。さらに民間借家の賃借人が自己が現在居住している住宅を取得しようとするれば、彼は借家権価格相当分を控除して、市場価格以下で購入できるわけであるから、公営住宅の場合にも住宅取得価格を割り引きすべきであり、これは公共財産の不当な値下げ売却には該当しないという。また、このような割引がなければ、公営住宅居住者の資力不足をカバーすることはできないという政策的、⁽²⁰⁾ 実際的な理由をも挙げる。

これに対して、労働党は地方当局が地域の住宅事情に応じて、裁量により公営住宅売却を決定すべきという。同党は公営住宅居住者への住宅取得権 (right to buy) の付与に反対しているが、住宅当局の裁量による公営住宅の売却それ自体には賛成している。居住者のイニシアティブによる公営住宅の取得を認めるならば、公営住宅の売却により公営住宅の絶対数が不足し、その結果、公営住宅居住を望む者の権利を否定することになるという。⁽²¹⁾ そして、権利が付与されたとしてもそれによって公営住宅を取得しうる者は、それだけの資力の余裕がある相対的に富裕な公営住宅居住者である。また、これによって取得されるものは、環境の良い庭付きの最も良質な住宅であって、結局、貧しい人々と環境等の良くない中高層住宅などが公営住宅セクターに残存することになり、社会正義に反するという。⁽²²⁾ このような政策は、公営住宅をアメリカにおけるそれと同様、社会福祉住宅 (social welfare houses) とすることに⁽²³⁾ なり、持家所有者と公営住宅居住者との階層分化が進展することになると批判する。したがって、権利として保障するのではなく、右のような事態が生じないように、地方当局の裁量により住宅事情に応じて公営住宅売却を許すべきで

あり、また価格の割引は公共財産の不当な売却であり、認めるべきでないと述べる。公営住宅売却それ自体が労働党の支持基盤である公営住宅居住者の希望するところであり、公営住宅取得権の付与には反対するが、売却には賛成せざるをえないという極めて苦しい態度をとっていると評するほかないであろう。なお、自由党も公営住宅居住者への住宅取得権限の付与には反対している。⁽²⁴⁾労働党は、政権を回復した時には、一九八〇年法より以前の状況に復帰せると宣言している。⁽²⁵⁾

③ 存続保護制度 週ぎめ (weekly)、その他の期間賃貸借 (other periodic tenancy)、または賃貸人による終了の可能な確定期間賃貸借である保障賃貸借は、裁判所の命令によらなければ、賃貸人によって終了させることはできない(三二条一項)。管轄裁判所は県裁判所であり(八六条一項)、賃貸人が終了原因を特定した通知を保障賃借人になした場合にのみ訴訟手続を開始する(三三条一項)。裁判所は、本法付則四第一部に列挙されている理由の一つ以上が充たされている場合でなければ、占有回復の命令を出すことはできない(三四条一項)。

占有回復の理由は三つのカテゴリーに分けられている(三四条二、三項)。第一は、賃料不払、賃借人の債務不履行、ニュースانس、他人に迷惑をかける行為、不道德・反法律的目的のための住宅利用、住宅・家具の破損行為、不正入居、賃借人の住宅に改良行為がおこなわれているあいだ一時他の住宅に居住している場合で住宅改良が終了したとき、などに該当する場合であって、裁判所が占有回復を認めるのが相当と考える場合(付則四第一部理由一―六)である。第二は、過密住宅、住宅の取り壊し、建て替えが必要な場合、賃借人の居住の継続が慈善団体の目的に適しない場合であって、適切な代替家屋が利用可能であること(付則四第一部理由七―九)である。なお、代替家屋の

意義は付則四第二部で定義されている。第三は、⑧身体障害者用住宅で居住者中に身体障害者が存在しなくなりそのような者へ占有させる必要がある場合、⑨賃貸人が住宅協会、住宅信託で、特別の需要を充すための住宅であり、そのような者が住んでいないかあるいは地方当局より住宅提供の申出がありその住宅を特別の需要がある者へ賃貸せんとする場合、⑩特別の需要を持つ者へ賃貸する住宅であり、そのような者かもはや居住しておらず、賃貸人がそのような者へ賃貸せんとする場合、⑪住宅が賃借人が必要とする以上に広い場合である（付則四第一理由一〇～一三）。これらの場合には、占有回復命令を出すのが相当と思われ、かつ、適切な代替家屋が利用可能でなければならぬ（三四条二項(c)）。

保障賃借人が死亡した場合には、周期賃貸借であるときは、賃借人死亡の際に同居していた配偶者または、直前二か月間引き続き同居していた家族の他の者に、保障賃借権が承継される（三〇条一、二項）。保障賃借人の死亡による賃借権の承継は、借家法の場合と異なり、一回しか生じない。

保障賃借人は、以下に述べるような権利をもっており、賃借人の憲章、*tenant's charter* と呼ばれること⁽²⁶⁾もある。まず、保障賃借人は間借人 (*lodger*) を同居させることができ（三五条一項）、また住宅の一部を承諾をえて、転貸することができる（三五条二項）。住宅当局は相当な理由なしに承諾を拒絶してはならない（三五条三項）。なお、無断譲渡（三七条一項）、転貸、占有の放棄（二項）があれば、保障賃貸借は終了する。

保障賃借人が賃貸人の同意を得て、住宅を改善し、住宅価格が実質的に増加した場合（三八条一項）には、賃貸人は保障賃貸借終了の際に、保障賃借人に対し相当と考える額を償還することができる（三八条二項）。保障賃借人が

償還請求権を持っているのではない。

この他、賃貸人は保障賃借人に対して、保障賃貸借の条件などについての情報を、わかりやすく適切と考える方式で公表し、提供しなければならない（四一条）。さらに住宅の管理にかんして、賃借人を参加させるために、賃貸人は住宅管理（四二条二項）につき、保障賃借人に情報を開示し、その意見を求め（四三条一項）、表明された意見を顧慮しなければならない（二項）。これら賃借人の権利にかんする規定は基本的には労働党が提案した七九年住宅法案にふくまれていたもので、議会ではほとんど異論はなかった。これら規定の多くは、これまで各住宅当局が賃貸借契約のなかで定めていたものを承継したものであり、民間借家分野のそれらとの比較は興味深いが、この点については別稿で検討する。またこの当時、公営住宅管理への居住者、居住者団体の参加の必要性が強く説かれていたが、本法のなかでは実現されず、今後の公営住宅法制の論議の焦点となるであろうことが予想される。

④ 住宅財政制度の改革 一九八〇年住宅法の定める住宅財政制度は、若干の点で差異があるが、基本的には七九年法案と同様のものである。労働党は、この点について、公営住宅家賃値上げを目的としての改変と批判するが⁽²⁷⁾、議会では、ほとんど審議されなかった。

八〇年住宅法は、地方住宅当局の権限等についても変更を加えたが、ここでは、公営住宅家賃を間接的に決定する住宅補助金制度⁽²⁸⁾に簡単におこう。新しい住宅補助金制度は赤字財政（deficit financing）の原則にもとづいている。つまり、住宅事業会計の収入・支出を計算したのちの赤字額について中央政府から補助金が交付される。その計算方式は、

補助金＝基礎額＋住宅費用差額分－地方分担金差額分

である（九七条一項）。計算額がイコールまたはマイナスとなった場合には補助金は交付されないのである（九七条二項）。費目ごとに説明すると、基礎額（basic amount）は前年度の補助金の合計額であるが、大臣はその額を調整することができる（九八条）。住宅費用差額（housing cost differential）は、前年度の計算上の支出を超える本年度の計算上の支出額であり、たとえば、債務返済額、新規住宅建設の支出額、維持管理費などであり、大臣の裁量によって調整することができる（九九条）。地方分担金差額分（local contribution differential）は前年度の計算上の収入を超える本年度の計算上の収入額である。住宅事業会計の収入額、つまり、家賃収入額と地方税（レイト）からの繰込み金（rate fund contribution）の合計額であり、前年度との差額分である。この収入額の計算も大臣の裁量により定まる（一〇〇条）。大臣の裁量にもとづく家賃収入額の計算によって、実際上は、公営住宅の家賃額が決定される。この点で注意すべきことは、住宅事業会計は利益が生じてもよく、収支のバランスが保たれることを要せず（一三四条）、一般レイト基金（general rate fund）へ、収益を繰入れることもできるようになったことである。また、住宅事業会計と一般レイト基金との関連という点では、一九八〇年地方政府・土地および計画法（Local Government, Land and Planning Act 1980）により、地方財政制度が根本的に変革され、レイト補助金（rate support grant）の額についても大臣の裁量権が広くなり、中央政府による地方当局の財政制度への介入が一層強まったこと、また、中央政府の財政的介入すなわち、家賃収入額、レイト補助金額の決定における大臣の広い裁量によって、公営住宅の家賃水準が実際上決定されることに注意しておく必要がある。

(3) 民間借家制度

① 短期間賃貸借の導入 短期間賃貸借 (shorthold tenancy) という新概念が導入された。⁽²⁹⁾ すなわち一年以上五年未満の期間賃貸借であり、賃料不払、賃借人の債務不履行を除くほか期間満了前に賃貸人から終了させることができないものである。賃貸借設定以前に短期賃貸借である旨の通知が賃借人になされており、しかも賃貸借設定の際、家賃登録がされているか、あるいは公正家賃の証明書が発行されかつ賃貸借開始後二八日以内に家賃登録がなされる場合に発生するものである (五二条一項)。短期間賃貸借の期間が満了した場合には、賃貸人の占有回復請求訴訟においては、占有回復命令を出すのが相当であることも、また適切な代替家賃が利用可能であることも、示す必要がない (五五条、一九七七年家賃法付則一五第二部)。借家法の存続保護規定の適用から完全に排除されるのである。

なお、短期間賃貸借の賃借人は期間終了以前に賃貸借終了の通知をすることができる (五三条)。

② 保証賃貸借 環境大臣により指定される特定の団体 (approved body) (五六条四項) が賃貸人であり、本法施行以後に建築された住宅の賃貸借は保証賃貸借 (assured tenancy) と呼ばれ、借家法上の保護賃貸借 (protect tenancy) とはならない (五六条一項、三項、五項)。保証賃貸借には、事業用賃貸借 (business tenancy) にかんする一九五四年賃貸人賃借人法 (Landlord and Tenant Act 1954) が、適宜修正されて適用される (五八条一項、二項)。保証賃貸借は新築住宅の賃貸借を借家法の適用除外とすることで、民間借家供給を拡大することを目的とするものである。

③ 借家法の諸改革 残存しているすべての統制賃貸借は規制賃貸借に転換することになった (六四条)。統制

賃貸借は一九七一年当時一三〇万戸あったが、七五年には四〇万戸へと減少し、本法施行当時二〇万戸存在すると考えられていた。

家賃登録に関しても変更が加えられた。長期的には、これが民間借家法制にとり最も重要と言われている。⁽³⁰⁾ すなわち、家賃登録は登録後二年経過すれば、新たに登録ができることになり（六〇条一項）、三年経過後という規定に代わった。さらに大臣はこの期間を変更できる権限を持っている（六〇条五項）。また家賃登録の効果は、登録申立日からではなく、登録日から、生じることになった（六一条）。

借家法の適用のない拘束された契約（restricted contract）の場合、家賃審判所は解約告知の効力発生を六か月間延期させることができたが、これは廃止され、裁判所は三か月間効力を停止できるとされた（六九条）。家賃審判所は廃止され、家賃査定委員会へと改組される（七二条）。この他、二か月分の家賃相当額までは、一時金として取得が認められることとなり、違法な権利金とされないこととなった（七九条）。また賃借人は賃貸人の拒絶が相当である場合を除いて、住宅を改善することができるようになった（八一条）。

④ 短期間賃貸借導入の政策的背景 民間借家分野における短期間賃貸借の導入は、民間借家の復活を目指すものである。民間借家における存続保護制度と家賃統制制度との結合は、民間借家が空家になり次第、住宅を売却するという賃貸人の態度を招いた。⁽³¹⁾ それ故、家賃統制制度にかえて賃貸人に市場家賃取得を可能とする規制家賃制度が一九六五年法以来導入されたのであるが、それにも拘わらず、民間借家制度の衰退は止まらなかった。また持家所有住宅の一部分が空室になった場合にも、その室を賃貸すれば借家法の適用をうけ立退き請求をおこなうことは困難であ

ると所有者が考え、空室が生じてもその賃貸借がなかなかおこなわれなかった。右のような場合賃貸人と賃借人とが同居している (residential landlord) ならば、借家法の適用を受けないのであったが、限られた範囲内ではあるが、借家供給の拡大を目的として、借家法、とりわけ、存続保護制度の適用を受けない短期間賃貸借の導入が意図された。一九七六年以来、保守党議員により法律案が提案されていたので、一九八〇年法のなかにこれを含めたのである。

労働党は、この制度に対して、保守党議員による法律案に含まれていた賃借人保護の手段が本法律案では落ちていくことを問題にしているが、⁽³²⁾ 焦点は、これによって民間貸家制度の復活が可能かどうかである。労働党は、今日の状況においては民間貸家制度の復活は時代錯誤であるという基本的態度をとる。⁽³³⁾ そして、イギリス民間借家分野の問題点は、賃貸人層により大きな自由が与えられると、彼らは常にそれを乱用し、その結果問題を一層深刻にすることであるという。⁽³⁴⁾ 短期間賃貸借も、結局、乱用され多くの規制賃貸借が、存続保護制度の適用をうけないこの短期間賃貸借へと転換させられ、民間借家人層の住宅問題を深刻化するのみであるという。そして、同党は政権に復帰したときには、この制度を廃止することを明らかにしている。⁽³⁵⁾

(4) 一九八〇年住宅法の基本的性格

① 持家所有政策 一九八〇年住宅法は労働党政権下の七九年住宅法案を承継している部分と、保守党政権の下で付け加えられた部分とに明確に区別できる。公営住宅居住者の存続保護制度、住宅財政改革などについては、詳細な点では差異があるとはいえ、両党のあいだで合意が形成されており、しかもそれ自体政治的な争点とはなりにく

い問題であり、技術的性格ともあいまって論争もさほど多くはなかった。したがって、本法の性格を判断する場合に
は、保守党政権下で付加された公営住宅売却と短期間賃貸借の創設とに焦点が絞られるのである。すなわち、保守党
政権の公営住宅政策、持家所有制の住宅政策における位置づけ、民間貸家復活政策などが問題なのである。

保守党政権には、公営住宅への否定的態度、より正確には公営住宅は国民全体を対象とするものではなく、貧困な
人々、身体障害者、老人などの特定の社会階層を対象とする社会福祉住宅であるとして、その性格を転換させよう
という傾向が顕著である。さらにまた持家所有と公営住宅とを比較し、前者が優越的な住宅所有形態であることをア
リオリに前提とし、公営住宅の売却により、持家所有を促進しようとするものである。このように公営住宅の売却を
すすめるのみならず、その建設量も縮小させているので公営住宅供給量の減少を意図するこれら政策により、「公
営住宅の終焉⁽³⁶⁾」がはじまったと評されている。この極端な持家所有主義に対しては、地方当局の資産の強制的売却であ
り、教義的かつ明らかに政治的な意図にもとづいてなされた立法であるとの批判がある。さらにまた公営住宅売却政
策は、住宅政策という側面のほか公共支出を削減し、政府の経済への介入を最少限とし、企業活動の自由を保障せ
んとする現保守党政権に特徴的な自由主義市場の復活という基本的な経済政策にもとづいている。また、この公営住宅
売却政策は公営住宅政策についての保守党独自の政策を展開せんという観点から、保守党支配下のバーミンガム市で
行なわれていた政策を、全国的な政策へと形成したというその歴史的経緯から明らかのように、当初から政治的色彩
が濃いものであった。七〇年代初期の保守党政権は、独立の立法を提案しなかったが、地方当局の裁量権行使を容易
にし、売却価格の割引をおこなうなど既存の法的枠組のなかで、公営住宅売却政策を追求したに止まった。この観点

からすると、本法案では、公営住宅居住者に権利として取得権を付与した点で、従来のそれとは異なっている。持家所有の推進、公営住宅の対象とする社会階層の限定化という保守党の住宅政策の基本的イデオロギーにもとづくものであり、今までの政策を一步進めたものである。公営住宅当局の裁量により売却するのか、居住者が権利として取得できるのかは根本的に異なる意味を持っているのである。

② 民間借家復活政策 短期間賃貸借の創設により、民間借家制度の復活を目指す政策もまた、七〇年代の保守党住宅政策とは異なっている。一九五七年家賃法による統制解除、民間借家復活政策が六〇年代初期の住宅事情の深刻化、ラックマニズムをもたらした経験により、六〇年代後半から七〇年代にかけての保守党は、もはや民間貸家業の復活は絶望的であるという態度を採っていたように思われる。このことは、民間貸家業の復活をめざした七一年フランチス委員会の民間借家制度についての諸勧告に対する当時の保守党政府の否定的態度からも明らかであろう。もともと、七四年家賃法に対しては、家具付き住宅の供給を減少させるので反対するという態度を採っていたが、しかしそこでも民間借家の復活、促進を目指すより積極的な政策を推進せんという態度は採っていなかったのである。本法案の短期間賃貸借は、極めて限定された範囲での民間借家供給の拡大を計るものであって、民間貸家業全般の復活を目指すものではないが、六〇年代七〇年代の保守党の採っていた民間借家政策とは異なるトーンが述べられていることに注意しておく必要がある。公営住宅・民間借家政策にみられる住宅政策の新たな展開は、福祉国家実現を指していたこれまでの保守党政府とは明らかに政治的・経済的思想の異なる人々によって、現保守党政権が成立していることの反映である。

(5) 一九八〇年住宅法の実施状況

① 公営住宅の売却 一九八〇年住宅法により、公営住宅法制、民間借家法制に大きな改革が加えられたが、これまでの政治的争点であった公営住宅売却については、下院の環境委員会は三つの報告書⁽³⁸⁾を発表し、その具体的実施状況などを検討している。第三報告書にもとづき、公営住宅売却状況を紹介しておこう。一九七九年四月より八一年三月までの二年間の間に、イングランドの地方当局所有の公営住宅は一万七九〇〇戸売却されており、ニュータウン住宅を含めると、表4のようになっている。八〇年法の公営住宅取得権の規定は八〇年一月三日より効力を生じたので、手続完了までの期間を考えると、同法の効果というよりも、七九年五月の環境大臣通達の影響と考えることができる。八〇年法の効果はまだ明らかではないが表5をみれば明らかのように、七〇年から七四年までの保守党政権時期と比較しても、公営住宅売却数が急増していることがわかるであろう。

② 民間借家 民間借家における短期間賃貸借の設定については、第三報告書によれば、八一年四月二十四日まで⁽³⁹⁾に一五〇七件設定されたにすぎず、労働党が政権に復帰したときは廃止することを明確にしているので多くの効果は期待できないであろう。保証賃貸借はアビー住宅協会への設定が認められ、住宅建設が開始されているが、現在四戸⁽⁴⁰⁾だけしか設定されていない。これらの状況から大臣は、八一年二月より大ロンドン外での短期賃貸借は公正家賃制度にもふくさないことにしたが、これによってどれほどの効果が期待できるか疑問であろう。

本稿では、イギリス住宅法制の展開と政策を通史的に概観してきた。別稿において、イギリス公営住宅法、民間借家法のいくつかの重要な論点について、その法的構成、政策的背景、現実の機能を詳細に検討することになっているの

表 4 地方当局, ニュータウン所有住宅の売却: イングランド

		地方当局 (戸)	ニュー タウン (戸)	合 計 (戸)	合計市場 価 格 (千ポンド)	合計処分 価 格 (千ポンド)
1979	第 2 四半期	7, 200	65	7, 300	82, 700 ¹	68, 000 ¹
1979	第 3 四半期	6, 300	124	6, 500	86, 100	65, 900
1979	第 4 四半期	15, 000	463	15, 500	234, 400	150, 300
1980	第 1 四半期	25, 000	1, 221	26, 200	383, 400	234, 400
1980	第 2 四半期	21, 500	1, 339	22, 800	354, 300	216, 500
1980	第 3 四半期	17, 400	736	18, 200	301, 500	181, 700
1980	第 4 四半期	14, 700	657	15, 400	225, 100	135, 700
1981	第 1 四半期	13, 500	629	14, 100	226, 000	133, 500
79年 4 月～80年12月		107, 200	4, 605	111, 800	1, 667, 500	1, 052, 600
79年 4 月～81年 3 月		120, 600	5, 235	125, 900	1, 902, 000	1, 203, 800

注 1 地方当局のみ, ニュータウンの統計はないが, ニュータウンでのそれは低額と思われるので, 全体にさほどの影響はない

出典 House of Commons Third Report from the Environment Committee Session 1980-81. (H. C. 383) p. 19.

表 5 1939—80年における地方当局, ニュータウンによる公営住宅の売却 (イングランドおよびウェールズ) (単位 戸)

年	地方当局	ニュータウン	合 計
1939-52	僅少	僅少	僅少
1953-9	13, 103	919	14, 022
1960	1, 687	74	1, 761
1961	2, 349	106	2, 455
1962	2, 828	100	2, 928
1963	2, 524	329	2, 853
1964	2, 564	223	2, 787
1965	2, 216	273	2, 489
1966	3, 798	483	4, 281
1967	3, 200	82	3, 282
1968	8, 571	155	8, 726
1969	7, 530	260	7, 790
1970	6, 231	223	6, 454
1971	16, 851	2, 755	19, 606
1972	45, 058	15, 603	60, 661
1973	33, 720	7, 234	40, 974
1974	4, 153	653	4, 806
1975	2, 089	175	2, 264
1976	4, 582	79	4, 661
1977	12, 020	330	12, 350
1978	29, 100	449	29, 549
1979	40, 545	779	41, 324
1980	78, 535	4, 264	82, 799

出典 Stephen Merrett with Fred Gray, Owner Occupation in Britain (1982) p. 119.

で、それらのなかで歴史的特色をもふくめ、問題点別に考察を加えることにしたい。

- (1) 七九年総選挙における各政党の住宅政策について、Shelter, Shelter Election Manifesto, April 1979 が詳細である。
- (2) 公営住宅売却政策の歴史については、Allan Murie, The Sale of Council Houses (University of Birmingham Centre for Urban and Regional Studies, Occasional Paper N. 35) 1975 が最も詳細である。
- (3) Parliamentary Debate (Commons), 5 th March 1979 vol. 963 col. 933～934.
- (4) 公営住宅売却政策が居住者にとり極めて人気のある政策であることは、この後の一九八〇年住宅法案審議過程で繰り返し述べられている。例えば、Parliamentary Debate (Lords), 9 th June 1980 vol. 410 col. 18 参照。
- (5) 五月一七日の下院 (Commons) は、ヘセルティン (Heseltine) 環境大臣は住宅・土地および地方自治政策についての方針を表明したが、Parliamentary Debate (Commons), v. 966 col. 409, 410、住宅建設大臣スタンレー (Stanley) は住宅政策を「より詳細に述べよう」。公営住宅売却政策について、同 Col. 535 参照。
- (6) Labour Party, Council Houses Sales: The New Tory Policy (July 1979).
- (7) Parliamentary Debate (Commons), 17 th May 1979 v. 966 col. 532, 534.
- (8) Ibid, col. 409, 530.
- (9) 立法趣旨については、Parliamentary Debate (Commons), 15 th January 1980 v. 976 Col. 1444.
- (10) 七九年住宅法案制定の試みについては、Roof, November 1978, p. 173. また、公営住宅居住者の権利については、Steve Schifferes, "Rent Act" for Public Sector, Roof, January 1979, pp. 3～4 参照。
- (11) Parliamentary Debate (Commons), 21 st March 1979 v. 964 col. 1500.
- (12) Parliamentary Debate (Commons), 5 th March 1979 v. 963 col. 926～927.
- (13) Ibid, v. 963 col. 934.
- (14) 七九年五月総選挙での公約を果すもので「財産所有者の民主主義 Property-Owing Democracy」の実現を目指すものと戦後イギリスにおける住宅法制の展開と政策

譯された Note, 30 New Law Journal, 3rd Jan. p. 2 (1980)。

- (15) 一九八〇年法といふのは極めて多量の解説書があるが、最も役立つのは Andrew Arden, Housing Act 1980 (1980) やある。この裡で P. F. Smith, Housing Act 1980 (1980), Liell, Council Houses and the Housing Act 1980 (1980), J. P. Macey, K. Davis and C.V. Baker, The Housing Act 1980 (1980), Aldridge, The Housing Act 1980 (1980) などがある。簡単なものとしては J. E. Adams, A Conveyancer's Critique of the Housing Act 1980, The Conveyancer and Property Lawyer p. 171 et seq. (1981), Kenny, 30 New Law Journal pp. 763, 811, 839, 863 (1980), D. Hoath, Local Government Chronicle p. 1264 (1980) がある。なお、この法は住宅法 (Housing Act) と言ふ場合には、世帯の公法的介入を意味した。この意味では民間借家法制をも含む本法は住宅法の意味に変化をもたらしたと言える。公法的な住宅法については拙稿「イギリスの住宅法」(ジャリント増刊総合特集『現代日本の住宅改革』(一九八三)参照)。
- (16) 労働党は、公営住宅居住者の権利の部分について、基本的に賛成すると述べた (Parliamentary Debate (Commons), 15th Jan. 1980 vol. 976 col. 1463)。
- (17) 労働党の本法律案に反対する批評としては、The Labour Party, The Tory Housing Bill (Jan. 1980) がある。
- (18) Regina v. Secretary of State for the Environment, ex parte Norwich City Council, Times, 20th Dec. 1981.
- (19) Parliamentary Debate (Commons), 15th Jan. 1980 v. 976 col. 1445.
- (20) Ibid, col. 1445.
- (21) Ibid, col. 1462.
- (22) Ibid, col. 1472.
- (23) Ibid, col. 1470, 1471.
- (24) Ibid, col. 1501.
- (25) Labour Party, The Tory Housing Bill, p. 9, Labour Housing Manifesto, Roof, 1980 Sep/Oct., p. 142. 労働党政権が復活する以前にできるだけ公営住宅を売却してしまおうというのが保守党の考え方であり、この点から労働党支配の地方

当局の公営住宅売却に対して強いコントロール手段が必要とされ、環境大臣の介入権が行使されるのである。

- (26) 賃借人の権利章典 (Tenant's Charter) の歴史については、Liell, *supra* note (V-16) pp. 168 ets 参照。
- (27) The Labour Party, *The Tory Housing Bill*, p. 15.
- (28) 住宅補助金制度改革の詳細については、高橋誠「最近英国における土地・住宅政策と税制」土地住宅問題九三号、三頁（一九八二）同「現代イギリスにおける土地・住宅政策と課税をめぐる選択」経済志林四九巻五号一頁以下（一九八二）参照。
- (29) Note, *Shorthold Tenancy*, Roof, Sept. 1979 p. 140.
- (30) Bruce Stafford and John Doling, *supra* note (II-23) p. 14.
- (31) Parliamentary Debate (Commons), 15 th Jan. 1980 v. 976 col. 1454, なおこの時期における空家の状況については、Empty Housing in England, HMSO (1980) を参照。
- (32) Parliamentary Debate (Commons), 15 th Jan. 1980 v. 976 col. 1474, また、タイムズ紙の社説も賃貸人による賃借人の排除が住宅市場に与える批判的レビュー（The Times, 19 th May 1980）。
- (33) Ibid, col. 1469.
- (34) Ibid, col. 1518.
- (35) Parliamentary Debate (Commons), 20 th May 1980 v. 985 col. 379.
- (36) Steve Schifferes, *The Beginning of the end for Council Housing*, Roof, Jan. 1980 pp. 10 ets.
- (37) David Hughes, *Public Sector Housing Law* (1981) p. 9.
- (38) 79/80 House of Commons Paper 714 (24 th July 1980), 80/81 House of Commons Paper 366 (16 th June 1981), 80/81 House of Commons Paper 383 (28 th July 1981). なお、House of Commons Environment Committee によって議論された結果をまとめたものもある。
- (39) House of Commons Third Report from the Environment Committee, Session 1980-81 (H. C. 383) p. 23.

- (40) Les Burrows, *Shorthold Expansion Bid, Roof, Jan./Feb. 1982* p. 5 など、一九八一年一月末現在短期間賃貸借はおよそ三五〇〇件設定されている。