

「割増融資」に対する保証政策の展開

——戦間期イギリス¹⁾住宅政策への一視角——

島 浩 二

I 本稿の課題

イギリスでは1930年代に個人向け住宅の建設が一大ピークを迎え、19世紀にはほとんど存在しなかった持家居住が幅広い社会階層の間に一般化し始めたことはよく知られた事実である。そしてこの時期が同時にイギリスの住宅組合にとって未曾有の成長期にあたり、持家居住の一般化と住宅組合の爆発的な成長とが互いに手を携えて進行したことも、イギリスの住宅問題に関心を持つ研究者にとっては常識的な事実である。

これまでであれば持家居住を不可能と考えた人々までが住宅組合からの融資を受けることができるようになったこのような事態の背景には、建築業者による現金預託の慣行が広まることによって住宅組合のいわゆる「割増融資」²⁾が可能になった事実があったことを私は以前の論稿で指摘し、「ボーダーズ夫人訴訟」から1939年住宅組合法制定に至る、「建築業者預託金制度 Builders' Pool」にまつわる一連の過程について紹介した³⁾。その中で一つの疑問点として浮かび上がったのは、19世紀末までの主要な住宅組合法（1874年住宅組合法、1894年住宅組合法）では融資の対象となる住宅・土地以外の一切の担保（見返り担保 collateral security）は、不動産であれ現金であれ、はたまた有価証券などそれ以外のものであれ、一切認められていなかった⁴⁾にもかかわらず、建築業者による現金預託の制度がなぜこれほどまでに急速に採用されえたのかという問題であった。とりわけ1894年住宅組合法では、住宅組合に対する監督

の任にあたる国家機関であった友愛組合登録長官の管理が強められていただけに、原則的な問題をうやむやにしたままでこのような制度が独り歩きしたとは考えられず、預託金制度の発展に対して住宅政策が何らかのきっかけを与えたことが予想されるのである。しかし、住宅組合史研究に内在する「予定調和論」的バイアスによって、とかく問題が多かった預託金制度の存在すら無視されている状況⁵⁾の下では、中央・地方政府による住宅政策が預託金制度とどのように絡んでいたかという問題を俎上にのせようとする視点は住宅組合史研究者に共有されていないと言わねばならない。

他方で、戦間期イギリス住宅政策の研究者にとって、その問題意識はともすると住宅供給における政府のイニシアティブをどう評価するか、それによって住宅不足や住宅の質の改善などの問題の市場による解決は妨げられたのかどうかといった問題に限定されがちで、公営住宅建設の規模や建築業者・住宅購入者への政府補助・融資の額やその増減以外には充分な関心が払われていないように思われる。

本稿の直接の課題は、このような問題関心から出発して戦間期の住宅関連法の中から住宅組合の融資（＝返済）に対する保証制度の体系を見出し、そのいくつかの特徴を分析することにある。それによって、著しい動揺と両極への揺れに満ちたこの時期の住宅政策の展開過程を整理する上で、新しい視角を準備することができるのではないかとこの予感をもっているが、その点の本格的な研究は別の機会に譲られる。

Ⅱ 「残余主義」の勝利？ —戦間期住宅政策の概観—

スティーヴン・メレットは、矢継ぎ早に改定された戦間期の住宅関連法を概括し、その基調を「残余主義哲学の勝利」と断じた⁶⁾。残余主義哲学とは、住宅政策における中央・地方政府の役割を、一般的な住宅供給ではなくそこからはずれた部分、市場が解決できない残余的な部分に限定するイデオロギーを意味しており、まさにヴィクトリア期における住宅改良運動の試行錯誤の中で定着した政府部門の位置づけへの回帰であると言う。このような特徴づけはこの時期の住宅政策の一面を正しく言い当てているようにも思えるが、他方では民間住宅建設のブームを含めたこの時期の住宅供給の有り様と住宅政策のダイナミクスを全面的に捉えるためにはやや硬直した特徴づけでもある。そこで、まず戦間期の住宅政策を簡単に概観しておきたい⁷⁾。

1918年12月、ロイド・ジョージ内閣は向こう3年間で50万戸の住宅を供給すると公約し、ここから戦間期の住宅政策は出発した。1919年に成立した二つの法——住宅・都市計画法（アインソン法）と住宅（追加的権限）法と——がその政策的体现であり、そこでは中央・地方政府のイニシアティブに基づく公営住宅と民間住宅に対する政府資金補助がともに規定されていた（201ページ表1参照）。もっとも、このような政策体系は第一次大戦後の状況に対応するために突然登場したわけではなく、ヴィクトリア期末にその先駆的な試みがすでに存在していた。たとえば1890年労働者階級住宅法は労働者階級向けの「下宿屋 lodging houses」⁸⁾を地方政府が建設することを許容しており、若干の実績もあったし、また1899年小規模住宅取得法は居住用の住宅を建設・購入するための資金を地方政府が融資できると定めて、19世紀にはほとんど見られない持家居住の促進を意図していた。住宅組合以外に住宅購入資金を個人に融資する機関はほとんど存在しなかった時期にこのような法

律が成立した象徴的な意味を過小評価することはできないであろう。さらに、1915年には賃貸住宅の家賃を世界戦争勃発以前の水準に統制する家賃・抵当利子制限法も制定され、当初は終戦までの時限立法たることが予定されていたにもかかわらずたびたび延長されて、第二次大戦勃発までのほとんど全時期に影響を持ち続けた。こうして、ヴィクトリア期に圧倒的な割合を占めていた民間賃貸住宅の新たな供給に対するインセンティブがほとんどなくなり、同時に各種の慈善に基づく住宅改良運動が労働者階級向け住宅の供給に結局成功しなかったヴィクトリア期の教訓が生々しく人々の脳裏に生きている一方で、住宅市場への政府介入の実績がすでにあり、また爆撃による住宅の破壊と大量の復員兵による需要の増加によって住宅不足が社会問題化しつつあった状況のもとで、1919年の政策体系以外の選択肢は事実上ほとんどありえなかったと思われる。

かくして1921年度（21年4月～22年3月）は公営住宅建設の最初のピークとなり、およそ80000戸の公営住宅が供給された（202ページ表2）。住宅政策の新しい流れは誰の目にも明らかになったが、しかしこのような方向はわずかの期間で逆転してしまう。戦争直後の短い活況はすぐに終わりを告げ、産業構造の根本的変化が表面化するなかでイギリス経済は悲惨な不況を迎え、国家財政は極度に悪化し、政府支出の切りつめが検討される結果、はやくも1921年7月にはこれらの法律の廃止が宣言されてしまうのである。

しかし、このように振幅の激しい「約束と裏切りの3年間」の中でも政府補助金を完全に廃止すべしとの確信が定着したわけではなく、1921年の逆転は不況に対する対応策との位置づけが濃厚であったから、戦後不況をひとまず脱した1922年以降になると新しい補助金政策が再び姿を現す。その中で1923年住宅法（チェンバレン法）は持家居住の普及にウエイトを置いた民間住宅建設の促進政策として重要であった。その主要な内容は次の通りである。

1. 民間の住宅建設業者に対して補助金を支給する。少額（£6）の補助金を20年間支給する制度のほかに、まとまった金額（£75）の一時支給制度もあり、どちらかを選択できる。
2. 1899年小規模住宅取得法の制限条項を緩和し、対象となる住宅の価値を£400以下から£1500以下へ、融資額を住宅価値の80%以下から90%以下へ、それぞれ引き上げる。
3. 地方政府は£1500以下の住宅を建設する民間業者に、住宅価格の90%以下の融資を行うことができる。
4. 地方政府は住宅組合の融資を保証することができる。

ここで注目しておきたいのは、民間建築業者への融資と並んで、住宅組合による割増融資を促すために地方政府が保証を与える制度が早くも登場していることである。その内容については後に章を改めて詳しく検討する。

翌1924年に成立した住宅（財政措置）法（ウィットリー法）はチェンバレン法とは異なって公営住宅建設を再び軌道に乗せるとともに、チェンバレン法の政府補助金を15年先まで延長し、また賃貸用住宅の建設に限ってさらに高率の補助金を採用した。このような色合いの異なる二つの法律によって、1920年代終わりには公営住宅も民間住宅もともに建設ピークを迎えたことが表2、表3から確認できる。すなわち民間住宅は1927年度に戦間期最初のピークとなり、補助金を受けた住宅が79600戸、補助金を受けない住宅と合わせると143000戸を超え、他方で公営住宅建設も1928年度には10万戸を超えて戦間期の最大のピークとなったのである。

しかし住宅政策はこのあと再び逆方向に揺れる。すなわち、大恐慌が迫るなか、戦前水準での金本位制復帰（1925年）から金本位制再停止（1931年）へと金融政策が動揺し、財政緊縮の路線が追求される延長線上でチェンバレン法やウ

ィットリー法の内容は次第に切り縮められ⁹⁾、ついに1929年には、持家用であれ賃貸用であれ販売用住宅を建設する民間業者への国庫補助金が一切廃止されることになる。また1926年の炭鉱労働組合のストライキに端を発するゼネラルストライキが惨めな敗北を喫した後、公営住宅建設に対する補助金支出の削減が宣言されて公営住宅の建設も顕著に落ち込み、この点からも住宅政策の流れが変わったことをはっきりと示した。

チェンバレン法やウィットリー法に代わって30年代に登場した住宅関係法はスラム・クリアランスや再開発を主な課題としていた。1930年住宅法（グリーンウッド法）は地方政府にスラム・クリアランス5ヵ年計画の策定を求め、また1933年住宅（財政措置）法ではチェンバレン法とウィットリー法の補助金を廃止するとともに、スラム・クリアランスとその後のリハウジング関連事業に補助金支出を限定し、さらに1935年住宅法では建築業者と住宅購入者への融資の対象となりうる住宅価格の上限を切り下げている。また1935年住宅法（ヒルトン・ヤング法）の焦点は過密居住の解消で、地方政府はそのために努力することが約束された。

それとは別にここでも注目しておきたいのは、1920年代後半以降の住宅関連法を注意深く検討すると、それらの法律の中心規定の傍らに住宅組合に対する保証制度に関連する規定があちこちに散在しているのが発見できることである。たとえば1925年住宅法はこの時点までの住宅関連法を整理・統合した法律で、新たな内容をあまり含まぬために特別に言及されることはほとんどないが、チェンバレン法と同様の保証制度に関する規定が繰り返されているし、また1933年法でも新たに保証制度に対して中央政府が関与する規定が登場している。さらに1936年の住宅法も整理・統合のための法律であるが、持家用と賃貸用の区別に応じて二つの保証制度が体系付けられたことが明確になった。

さて、こうした流れの中で、表2、表3によ

ればスラム・クリアランス以外の公営住宅建設数はどんどん後退し、民間住宅に対する補助金も急減したのとは対照的に、補助金を受けない民間住宅は1930年代半ばまでに目に見えて供給量が増え、1939年度までの総建設戸数はおおよそ250万戸に上った。その結果、1938年にはイギリスの世帯数と住宅数とがほぼ均衡状態になり、家賃（購入価格）と負担能力がマッチするかどうかを別とすれば、数字の上では住宅不足は一応解消されたと言われている。

戦間期の住宅政策が紆余曲折の歩みをたどったことを簡単に振り返ったが、それでは第二次世界大戦の直前の段階で住宅供給がとにもかくにも世帯数と量的に拮抗する水準に達したことをどのように見るべきであろうか。残余主義哲学によって公営住宅や補助金から政府が撤退したにもかかわらず、予想外の民間住宅ブームによってこのような結果が招来されたと見るべきか、それとも民間住宅ブームの兆候に触発されることによって政策の方向が直接的な住宅供給や補助金支給から転換したと解釈すべきか、どちらが正鵠を射ているのであろうか。この間に対する確定的な解答をいま出すことはできないが、この時期の住宅政策が、住宅組合の成長や民間住宅建設の動向との関わりないままに、ただ政府部門に関するヴィクトリア的イデオロギーに導かれて変化していったとするような解釈には無理がありそうである。このあたりの事情についてももう少し掘り下げるために、次に1930年代後半の民間住宅建設ブームの原因について検討しよう。

Ⅲ 民間住宅建設ブームの原因

チェンバレン法やウィットリー法による直接的な補助金が廃止されたあと、どのような原因で1930年代の民間建築ブームは起こったのか？ 換言すれば、このブームの基本的な原動力であった持家居住¹⁰⁾への欲求はどのようにしてかくも目覚しく現実的なものへと成長したのだろうか？

第一に挙げられる要因は住宅価格の下落である。1930年代の民間住宅建設ブームは、イギリスが世界的な恐慌の影響から比較的早く脱出する上で有効に作用したと一般的には見られているが、メレットによれば因果関係はむしろ逆であって、不況による建築労働者の賃金下落によって住宅コストが大幅に下がり、そのことによってブームが作り出されたと言われる。つまり「不況なければブームなし (No slump, no boom)」なのである。この命題自体の当否はさておき、この時期のブームが民間建築業者の生産性向上によってもたらされたのではないことは、30年代の建売住宅が一般的に粗悪の汚名を免れない事実からも類推できるように思われる¹¹⁾。それはともかくとして、1920年代に比べて30年代半ば以降に住宅価格が相当下がったことは間違いない。ここではマリアン・ポウリーの分析によってこの点を確認しておこう。標準的な「三寝室、パーラー（客間）なし」の一戸建て住宅¹²⁾の平均的な資本コストと、それを購入する場合の週コスト¹³⁾の1928年から1938年までの推移を彼女は推計している（表4）。これによれば、当該時期のうちで週コストの最も高い1925年と、建設ブームのピークであり週コストの最も低い1934、35年前後とを比較すると、前者はおおよそ12シリング（チェンバレン法の補助を受けるとおおよそ10シリング半）、後者はおおよそ8シリングであって、両者の間には約30%の格差があり、週コストの下落分はチェンバレン補助金の2倍よりも大きいことが分かる。週8シリングのコストを無理なく負担できる収入はいかほどか、それはどのような社会階層に分布しているのかは今では問わないとして、このような価格の下落が住宅購入と持家居住に対する大いなる誘因となったことは明らかであろう。換言すると、住宅価格の低落は政府の補助金政策を意味なからしめたのである。

以上は供給サイドから見たブームの要因であるが、次に需要サイドの要因を二つ挙げておこう。その一つは実質賃金の上昇である。恐慌の下で失業者が増えたにもかかわらず（あるいは

失業者が増えたからこそ）、就労中の労働者の実質賃金はおしなべて上昇した。204ページの図は1920年から38年までの実質賃金（1924年を100とする指数）の推移をいくつかの産業別に示している。これによれば、伝統的な製造業、運輸交通業、そして持家居住の意欲をもっとも活発に示したと言われる下層中産階級を代表する地方政府職員、さらに全部門の平均のいずれをとっても、1928年を起点として実質賃金が急成長し、その後若干の下落を伴いながらおおむね横這いの傾向にあることが見て取れる。別の資料から一人当たりの可処分所得は1920年から38年までにおよそ£86増加している¹⁴⁾（£305から£391）ことも分かる。年間£86を週あたりに直せばおよそ1ポンド13シリングになるから、単純に言えば先の表3で示された1930年代後半の住宅購入に伴う週コストは可処分所得の増加分で吸収されうる金額であったことが判る。

需要サイドの二番目の要因は、住宅組合の巨大な成長に代表される個人向けの融資機会の増大である。表5、表6（203ページ）は住宅組合の成長と住宅購入に対する政府融資の金額をそれぞれ示している。政府融資が1926年のピーク時においても£1000万足らずで、1930年代に入るとこの水準を超えることはおろか、ようやく半額強でしかなかったことと比べると、住宅組合の融資額の巨額さとその増加率の著しさは驚嘆に値する。1926年の融資額は£5220万であったものが1937年には£1億3690万に、およそ3倍近くの増加を記録し、これに伴って当然の事ながら拠出会員（持分所有者）と融資を受けた者の数も顕著に増加し、1928年から1937年の10年間に前者は1.8倍、後者は2.5倍に達している。

個人向け住宅購入資金の融資における住宅組合のこのように抜きんできた融資力は、もっとも利回りがよく、かつ安全な投資機会を求めて住宅組合に流れ込んだ資金の増大によって裏打ちされていたことは言うまでもない。表5によれば、1924年から1937年までの間に住宅組合への出資金（「持分所有者の債権」）は約5倍、預金

その他（「預金者の債権」）は約4.5倍に急膨張しているのである。投資機会としての住宅組合についてここではこれ以上検討する余裕がないが、同時期の『エコノミスト』でもたびたび言及されている¹⁵⁾ように、「悪い資金」を含めて住宅組合への資金流入傾向が収束することは当分の間考えられなかったとすると、現実的な効果がかつてに比べて減少しつつあった政府補助金の支給や政府融資から住宅政策の重点がシフトすることは自然な流れであったように思われる。住宅組合の割増融資に対する保証制度の意味はこのような文脈の中で検討されなければならない。

IV 割増融資に対する政府の保証制度

戦間期に制定された一連の住宅政策の中で最初に保証制度を規定しているのは1923年チェンバレン法であるが、その第5条は次のような構成になっている。やや長いが、これ以降の保証制度の雛形となる条項であるので以下に引用する。

第5条 住宅建設促進を目的とする融資その他を地方政府が行う権限

第1項 地方政府は、保健大臣が認める条件に基づく限りにおいて、基本法¹⁶⁾第II部の目的達成のため1926年10月1日までに以下のことをなしうる。

- (a) 以下に定める条件にしたがって、個人または団体に次のどちらかを目的とする融資を行うこと。
 - (i) 住宅の建設または建て替え、あるいは建設または建て替えの請負
 - (ii) 1923年4月25日以降に建設が開始された住宅の収用、または収用の請負

この場合これらの住宅が当該地方政府の行政区域内にあるか否かを問わ

ない。

- (b) 1923年4月25日以降に建設が始まった住宅の建設または購入を可能にするために、1874年から1894年までの住宅組合法または1893年から1913年までの消費生活組合法によって法人化された団体からその組合員に対して行われた融資と利息の返済を保証すること。
- (c) 一戸の住宅を二戸以上の独立した住居からなるフラットに建替える場合、新しいフラットに課せられる地方税が元の住宅のそれを上回るとすると、建替え工事から最大20年間にわたり地方政府は二つの地方税の差額の全部または一部をこの場合の地方税支払者に対して返還すること。

以上の補助を与える条件として、対象となる住宅またはフラットは工事完了時点においてあらゆる点で人間の居住に適し、かつ本法第1条に定める最低床面積¹⁷⁾を下回らないことが確認されなければならない。

第2項 前項に定める融資は次の諸条件を満たしていなければならない。

- (a) 融資と利子は当該住宅に抵当権が設定され、融資額は住宅の価値のうち抵当権設定者の持ち分割合の90%を超えないこと、さらに元本と利子の返済方法のみならず、融資実行の条件が満足されない場合には未返済の融資残高が地方政府に対して返済されるべきことも抵当証券に明記されていること。
- (b) 融資は住宅の建設または建て替えの進行に応じて分割で実行することも可能であるが、その場合には住宅が完成するまでのいかなる時点においても、それまでに行われた工事の価値（土地に対する抵当権設定者の権利に関するものを含む）の50%を融資額が超えてはならない。

(c) 地方政府による評価が適正に行われた後でなければ融資を実行してはならない。

(d) 融資対象がリースハウルの物件である場合には、融資実行の時点でリース期間が返済のための期間よりも少なくとも10年以上残っていないなければならない。

第3項 本条に定める融資または保証対象の住宅の推定価値が1500ポンドを超えるとみなされる場合には、融資の実行または保証の付与をしてはならない。ただし、同じ住宅がすでに他の法律の規定に従って地方政府による補助を受けている場合に、追加的に融資を実行または保証を付与することは許される。

(後略)

見られるようにここでの規定はかなり抽象的である。要するに、労働者階級住宅法（1890年）の目的を達成するために、地方政府が融資を直接行うのと同じように、住宅組合等による融資の返済を保証できること、対象となる住宅は£1500以下の新築住宅¹⁸⁾でなければならないこと、そしてこの規定は1926年10月までに限り有効であること、この3点が保証制度の内容のすべてであって、第5条にもそれ以外の条項にも割増融資そのものを指す規定などは見当たらない。しかし、上に示した第2項では地方政府による融資条件がかなり詳細に規定され、特に(a)項では融資額が住宅の価値の90%以下であるべしと述べられている。つまり、地方政府が建築業者に直接行う融資ですら住宅価格の90%を上限とすることを許容しているのであるから、住宅組合の融資（の返済に対する保証）も通常の75%等ではなく、90%まで認めているのではないかと推測できるのである。

この推測は、1923年法の規定を受けて地方政府の建築部局へ送られた保健大臣名の回状によって裏付けられる。1925年1月30日付の『回状

555』では、チェンバレン法第5条とウィットリ
ー法第12条に関連して保健大臣と住宅組合協会
とが協議を行った結果、合意に達したことに注
意を喚起しつつ、次のように述べられている¹⁹⁾。

「多くの人々が自分たちの居住のために住宅
を建築したいと望んでいるにもかかわらず、建
築コストと住宅組合の通常の融資額との差額を
調達することができなかつたのでありますが、
(上記の法律で規定された：引用者) この保証
制度の目的は住宅組合をして追加的融資を可能
ならしめることであり、かくしてこの差額を埋
めることであります。その対象は、一つには政
府補助金が与えられるに足る質をもった労働者
階級向けの住宅であり、いま一つにはそれより
やや大きい住宅で、地方政府による評価価値が
£1500以下のものであります…。」

ここには、地方政府による融資を規定したチェ
ンバレン法が、同時に住宅供給を増加させるた
めの媒体として住宅組合を高く評価しているこ
と、そのような住宅組合の役割をさらに前進さ
せるためには通常の融資額を上回る割増融資を
行える環境を整える必要があり、そういうもの
として保証制度が位置づけられていることが明
瞭に述べられている。つまり、チェンバレン法
はイギリスの住宅組合を住宅政策の中に位置づ
けた最初の住宅法であったことが判るのである。

これに続いて『回状』は住宅組合協会との合
意内容を7点にわたって示している。以下はその
要約である。

1. 保証が行われない場合の通常の融資額と割
増融資の額との差額に対して保証制度が適
用されること。
2. 保証制度の下で住宅組合によって行われる
融資総額は、地方政府が住宅組合との合意
に基づいて行う住宅評価額の90%以下とす
ること。
3. 保証制度の下での地方政府の責任が発生す
るのは、抵当権に基づいて住宅組合が当該

の住宅を売却したにもかかわらず、元本お
よび利息ならびに抵当に伴う手数料相当額
を回収できない場合に限られること。

4. その場合、地方政府が負担する賠償額の上
限は、実際に発生した損害と、保証制度が
ない場合に行われる通常の融資の下でも発
生したと推定される損害との差額に限定さ
れること。
5. 抵当物件を売却する事態が生じた時、住宅
組合は1ヵ月以内に地方政府に対して必要
な手続の開始を通告すること。
6. 前項の通告が行われ、抵当関係が依然継続
中である場合には、地方政府が住宅組合の
抵当上の権利を取得し、住宅組合に対して
元本および利息ならびに手数料を支払うこ
と。
7. 保証制度は、返済によって融資残高が評価
価値の45%に減少した時点で終了すること。

この後、この合意で大枠が定められた保証制度
に関して保健大臣は何ら具体的な責任を負うも
のではなく、当該の住宅組合と地方政府との間
で地方の実情に合致した必要な修正を行った上
で保証制度を運用すべき事を述べて、『回状』
は終わっている。

以上から、1923年住宅法（チェンバレン法）
によって開始された保証制度は、個々の地方政
府の責任の下に特定の住宅組合に対して行われ
るものであって、中央政府は保証と損害賠償に
直接関与しないこと、割増融資の上限は住宅価
格の90%までとされ、住宅購入の動機は持家用
とも賃貸用とも限定されていないことを確認し
ておく。

チェンバレン法で規定された保証制度は、次
に1925年住宅法第92条で再び言及されるが、25
年法がこれまでの住宅関連法の整理・統合法で
あったためか、その条文構成と文言はチェンバ
レン法第5条とほとんどまったく同じで、地方
政府による建築業者への融資と住宅組合への保
証に関する条文はまったく同じ形式である。た
だ重要な変更点は、チェンバレン法において建

築業者への融資や保証その他に関する地方政府の権限が1926年までの3年間に限り認められていたに過ぎなかったのに対して、25年法ではそのような時間的限定が取り除かれたことである。つまり、住宅組合に対する保証制度は単なる時限的な取決めから恒久的な制度へと昇格したと見ることができよう。

1933年住宅（財政措置）法ではさらに大きな変更が加えられた。すでに述べたように、この法律はチェンバレン法とウィットリー法に基づく補助金制度の廃止が定められたことで知られているが、法律の目的を述べる冒頭にはあまり注目されない次の一文が掲げられている。すなわち「労働者階級向け賃貸住宅の供給を増加させるために与えられる保証の下で地方政府が負担する損失に対して、保健大臣が財政的に貢献することを目的とする」と。この文言を受けてであろう、33年法第2条第1項には次のような規定がおかれている。

第2条 住宅組合等に対する保証制度によって生ずる損失の一部を保健省が負担する権限

- (1) 地方政府または県議会²⁰⁾が、1925年住宅法第3部に規定された目的のために、同法第92条第1項(b)によって与えられた権限を行使して、労働者階級に賃貸する目的で（下線：引用者）会員が住宅を建設または取得するための融資の返済を保証する保証計画を保健大臣に提出した場合、保証が与えられることによって増加する融資額と元の融資額との差額の元本と利子分のみを保証が与えられ、かつ保証に関する地方政府と県議会の責任が元本と利息の3分の2よりも少ないことが保健大臣に対して明示されていることを条件として、上記保証から生ずる損失の半額を上限として、保健大臣は大蔵大臣の同意に基づき地方政府または県議会に賠償することができる。

ただし保健大臣に提出される保証計画は次の条件を満たしていなければならない。

- (a) 建設または取得される住宅の戸数および住宅タイプ、床面積などの詳細が記載されていること。
 (b) 特別の場合を除いて、上記住宅の密度が1エーカー当たり12戸以下であり、かつそれぞれの住宅が固定バスタブを備えていなければならないことを記載していること。

（後略）

ここからは、1925年住宅法までの保証制度が住宅組合との交渉に基づいて地方政府が独自に行うとされていたのに対して、新たに保証の範囲に関する若干の限定を付けることによって、中央政府＝保健省が関与する新しい体系に衣更えしたようにも受け取れる。保証制度が労働者階級向け賃貸住宅の増加を目的としたものであるとの法律の冒頭の文言を受けて、保証対象の住宅が労働者階級に対する賃貸住宅として建設または取得されるものであるべきことを特に定めた、1925年法にはない一文（下線部）が条文中に挿入されていることも、そのような解釈を可能にするように見える。この規定を「1933年法の醜い素顔を隠すための化粧であることが目論まれている」²¹⁾と見なすメレットもこの解釈を採用しているようである。

しかし、1933年法における保証制度改正の内容は上の条文を検討するだけでは分からないのであって、1936年住宅法のいくつかの条文と突き合わせることによって初めてその全体像が浮かび上がるのである。

1936年法は1925年から1935年までの住宅関連法の整理・統合を主目的として制定され、全体で7部構成²²⁾からなる大部なものであるが、内容が詳細に検討されることはあまりない。この中で中央・地方政府による保証制度について言及した条文は二箇所見出すことができる。第一は、第5部第91条である。ここでは地方政府が

住宅購入等を可能にするための個人向け融資を価格の90%まで割増することを保証できるとして、1925年住宅法第92条と条文構成も文言もほとんど同じ条文が置かれている²³⁾。ここでの改定点は、保証の対象となる住宅の価値が£1500から£800へ引き下げられているほかにはほとんどなく、保証の対象となる住宅が賃貸用でなければならないといった規定は当然どこにもない。つまり1933年法で言及されなかった元の保証制度——賃貸住宅に限定しない、地方政府独自の保証制度——は生きていたのである。そして、33年法で新たに規定された——賃貸住宅として販売される住宅に対する保証制度——は別の条文、同法第6部第110条「住宅組合等に対する保証によって発生した損失に関する政府の寄与」で定められている。この条文は先に引用した1933年住宅（財政措置）法第2条と条文構成も文言もまったく同じで、保証に基づいて行われた割増融資から地方政府が損失を蒙った場合、中央政府はその2分の1まで負担すると規定されている。

V まとめにかえて

以上の検討から明らかになったことを確認しておこう。

- ① 建築業者に対する一括補助金の支給および建築業者と住宅購入者への融資の二点において、戦間期の住宅政策の中で持家居住の創設を目的とする住宅市場への政府介入をもっとも積極的に行った1923年住宅法（アディソン法）は、同時に住宅組合を住宅供給のための機関として高く評価し、地方政府の保証によってその融資比率を高めるシステムの根幹をつくったこと。
- ② 中央政府は、この保証制度における信用の付与と損失保証にはかかわらなかったけれども、個々の地方政府と住宅組合とが具体的な取り決めを結び、実際に保証制度を發動させて割増融資が行われるための条件整備に重要な役割を演じたこと。

- ③ アディソン法では時限的な体裁を持っていたこの保証制度は、1925年には恒久的な制度へと格上げされたこと。
- ④ 住宅政策の重点が政府による直接融資や補助金支給から離れる1930年代になると、アディソン法以来の地方政府独自の保証に加え、地方政府の保証から生ずる損失の一定割合を中央政府が負担することを約束する、賃貸住宅向けの新たな保証制度が発足し、保証制度は二本立てとなって新たな充実が図られたこと。

かくして、建築業者預託金制度によって住宅組合が割増融資の実行に踏み出すかなり以前に、割増融資そのものに対する住宅組合の抵抗をなくし、住宅組合の莫大な資金を住宅市場に有効に振り向けるための大きな方向性が政府による保証制度によって与えられたと結論付けることができよう。

戦間期におけるイギリス住宅政策が公営住宅や補助金支給など住宅供給に対する積極的な政府介入から出発したことには、戦前からの政策の連続性と戦後の社会状況との両面から十分な理由があったことはすでに述べたが、住宅政策の力点がそのような地平から離れていわゆる残余主義哲学に支配されたものへと変容するより遙か以前に、住宅組合をもって民間住宅建設を媒介する重要な手段として位置づける観点が住宅法の中に存在したことを以上の分析は示している。膨大な資金力を有する住宅組合が住宅市場に対して大きな影響力を行使し始めたことと、戦間期の住宅政策は決して無関係ではなかったのである。しかしながら、かく述べたからと言って政府の役割に関する残余主義哲学が住宅政策の転換に大きな作用を及ぼさなかったと私は主張したいわけではない。なぜなら、イギリスの住宅組合が19世紀の発達期を通して他に類例を見ない特異な機関として発展できた理由のうちの一つには、住宅組合が組合員による拠出と融資だけで運営される小規模で閉鎖的な「講」のような存在から遠く離れて巨大な金融

機関に成長しても、なおそれを非営利の相互扶助機関であり、労働者の社会的地位を上げるための運動であると規定しつづけたイデオロギーが存在したのであるが、住宅の所有こそ市民としての自立と責任のあかしと考えるこのようなイデオロギーは、自制心に基づく節約と貯蓄によって住宅を確保することが市民たる資格と見るのであって、この点でいわゆる残余主義哲学とまったく共通の土台に根差していると言えるからである。政府部門の役割に対するイデオロギー的な位置付けとはさしあたり別に、政策の変化それ自体は住宅組合の現実的な存在の大きさの認識に触発されたことを強調しておきたい。

注

- 1) 特に断らない限り、本稿での「イギリス」という呼称は「England and Wales」(スコットランドを含まぬイングランド島とウェールズ)を指している。
- 2) 通常の抵当融資は住宅価格の75%程度の融資を行ったが、それを超えて融資を行うことを指す。
- 3) 島(1998b)。
- 4) 19世紀後半に長期にわたって友愛組合登録長官(友愛組合や労働組合、および住宅組合を監督する国家機関)を務めたブラブルックが、今世紀初めに出版した書物の中でそのことを明確に述べている。Brabrook(1906)および島(1998b)164-165ページを参照せよ。
- 5) 島(1998a),7ページ。
- 6) Merrett(1982)pp.4,11.
- 7) 以下の概観については主にMerrett(1979), Merrett(1982), Bowley(1945), Daunton(1984)を参照している。
- 8) 19世紀における下宿屋 lodging houses の一般的なイメージは、小さいベッドがずらりと並んだ収容所的な建物であるが、この法律の53条では独立した一戸建ての住宅も含むものとしてこの語を定義している。つまり、歴史的には最も質の低い労働者階級向け住宅を指す言葉を使っているもの、この場合には特定の形式を意味しているのではな

- い。
- 9) £75の一括補助金は1927年には3分の2(£50)に削減され、1929年には完全に廃止された。
 - 10) 新たに建設された住宅のいくらかが賃貸住宅となったことも考えられないことはないが、不完全な状態とは言え、家賃統制が継続しているこの状況の下では、多くの民間住宅が賃貸住宅としての投資対象になったとは考えられない。因みに、1930年代半ばの段階で労働者住宅のうちで家賃統制が解除されている住宅の割合はおよそ11%であった。
 - 11) 1986年度在学研究員としてイギリスの地方都市に滞在した私たち家族は、まさしくこのような30年代に建設されたセミ・ディタッチト住宅を賃借していたが、冬になると庭に通ずる大きなフレンチ・ウィンドウの木枠が室内の湿気のために次第に膨張し、ついにはまったく開かなくなるという事態に見舞われた。居住上の何らかの不便に起因するのではないかと思った私は大いに慌てたが、パーティー・ウォールで隔てられる隣家は、付け替えただけの立派な玄関扉が開かなくなったにもかかわらず、まったく平然としてキッチンの勝手口から出入りしているのを見て、30年代のブームに量産された住宅が一般的に構造的欠陥を持っていることを身をもって知ったのであった。
 - 12) 二階には大き目の主寝室と比較的小さな寝室が二部屋、さらにバスルームが、階下にはリビングルームと小さなキッチンという構造が、イギリスのセミ・ディタッチト住宅、ディタッチト住宅、テラス住宅の一般的な姿で、夫婦と子ども二人の家族に対応する構造である。パーラーは一階のリビングの隣り、通常は玄関に近い部分に設置されるもう一つのリビングルームで、パーラー付きの住宅は一段と質の高い住宅とされる。
 - 13) 週コストとは、資本コストの70%の融資を20年間で返済すると想定した場合の元本と利息の額である。Bowley(1945), p.279.
 - 14) Housing Policy Technical Volume(1977), Part1, p.11.
 - 15) たとえば The Economist 1939年7月1日号の「Building Societies since 1925」という記事を見よ。
 - 16) 労働者階級住宅法(1890年)のこと。チェンバレ

- ン法第1条第1項(a)で同法を「基本法」と称することが定められている。
- 17) 独立した2階建て住宅の場合には620~950平方フィート、構造的に独立したフラットまたは平屋の住宅の場合には550~880平方フィート。
- 18) 1923年4月25日以降に建設が開始された住宅ということ。したがって必ずしも初めて売買されるという意味ではない。
- 19) 回状の全文はBellman (1927), pp. 127-9に掲載されている。
- 20) ウィットリー法第12条では、チェンバレン法で建築業者に対する融資および個人への融資の保証の権限を与えられた地方政府に県議会County Councilも加えられた。この規定を受けてそれ以降の住宅法では
- これまでの「地方政府」は「地方政府および県議会」に変更されている。
- 21) Merrett (1982), p. 13.
- 22) それぞれの部は次の通り。第1部「本法の地方政府について」、第2部「住宅の修理および管理ならびに衛生状態を確保する方策」、第3部「クリアランスと再開発」、第4部「過密の軽減」、第5部「労働者階級向け住宅の供給」、第6部「財政措置」、第7部「全般」。
- 23) 本稿には1925年住宅法は訳出していないが、すでに述べたように1923年住宅法第5条が25年法の下敷きになっていてほとんど文言が同じである。193~194ページを参照されたい。

参考文献

- Bellman, S. H. 1927 *The Building Society Movement*, Methuen.
- Brabrook, Sir Edward 1906 *Building Societies*, P. S. King & Son.
- Daunton, M. J. 1984 *Councillors and Tenants*, Leicester University Press, 深沢・島訳 1988 『公営住宅の実験』ドメス出版。
- The Economist* July 1, 1939.
- Housing Policy Technical Volume* 1977, HMSO.
- Merrett, Stephen 1979 *State Housing in Britain*, Routledge & Kegan Paul.
- Merrett, Stephen 1982 *Owner Occupation in Britain*, Routledge & Kegan Paul.
- Mitchell, B. R. 1988 *British Historical Statistics*, Cambridge University Press.
- 島浩二 1998a 『住宅組合の史的研究』法律文化社。
- 島浩二 1998b 「戦間期イギリスにおける住宅組合と『建築業者預託金制度』」『阪南論集 社会科学編』第34巻第1号。

〈住宅関連法の正式名称〉

- 1874年 住宅組合法 Building Societies Act (37 & 38 Vict., ch. 42)
- 1890年 労働者階級住宅法 Housing of the Working Classes Act (53 & 54 Vict., ch. 70)
- 1894年 住宅組合法 Building Societies Act (57 & 58 Vict., ch. 47)
- 1899年 小規模住宅取得法 Small Dwellings Acquisition Act (62 & 63 Vict., ch. 44)
- 1915年 家賃抵当利子制限法 Increase of Rent and Mortgage Interest (War Restrictions) Act (5 & 6 Geo. 5, ch. 97)
- 1919年 住宅・都市計画法 Housing, Town Planning, &c., Act (9 & 10 Geo. 5, ch. 35)
- 1919年 住宅(追加的権限)法 Housing (Additional Powers) Act (9 & 10 Geo. 5, ch. 99)
- 1921年 住宅法 Housing Act (11 & 12 Geo. 5, ch. 19)
- 1923年 住宅法 Housing, &c., Act (13 & 14 Geo. 5, ch. 24)
- 1924年 住宅(財政措置)法 Housing (Financial Provisions) Act (14 & 15 Geo. 5, ch. 35)
- 1925年 土地登記法 Land Registration Act (15 Geo. 5, ch. 21)
- 1925年 住宅法 Housing Act (15 Geo. 5, ch. 14)

- 1930年 住宅法 Housing Act (20 & 21 Geo. 5, ch. 39)
1933年 住宅（財政措置）法 Housing (Financial Provisions) Act (23 & 24 Geo. 5, ch.15)
1935年 住宅法 Housing Act (25 & 26 Geo. 5, ch.40)
1936年 住宅法 Housing Act (26 Geo. 5 & 1 Edw. 8, ch. 51)
1939年 住宅組合法 Building Societies Act (2 & 3 Geo. 6, ch. 55)

(1999年7月13日受理)

表1 戦間期の住宅関連法（1890年～1936年）

1890年	労働者階級住宅法	地方政府は労働者階級向きの下宿屋を建設してもよい。
1899年	小規模住宅取得法	£400以下の住宅について地方政府は80%以下の融資が許される。
1915年	家賃・モーギッチ 利子制限法	一定の地方税評価額以下の住宅の家賃を1914年8月3日時点の水準を上限と定める。モーギッチの回収の禁止、利子の引き上げ禁止。
1919年	住宅・都市計画法 (アディソン法) 住宅(追加的権限)法	人口2万人以上の都市は都市計画を策定しなければならない。 1899年法の住宅価格を£800、85%に引き上げる。地方政府は復興事業のための民間所有者に融資できる。 1920年12月23日までの1年間に1400平方フィート以下の住宅を建設する建築業者に対して床面積に応じた£130-£160の補助金を与えることができる。
1921年	住宅法	19年住宅(追加的権限)法の補助金の対象となる住宅を1年半(1922年6月23日まで)延長する。
1923年	住宅法 (チェンバレン法)	一定の水準を満たす住宅を1925年10月1日までに建設した業者に対して国庫補助金(£6を20年間、または£75を一括)を支給する。 小規模住宅取得法の規定を、住宅の価値について£1500まで、融資割合を90%までにそれぞれ改定。 地方政府は、1923年4月25日以降に住宅(£1500以下の価値)を建設した業者に90%以内の融資を行うことができる。 地方政府は、住宅組合が上述の期間に建設された住宅(£1500以下の価値)の購入・建設のために行った融資を保証できる。
1924年	住宅(財政措置)法 (ウィットリー法)	国庫補助金の対象になる住宅を、1939年10月までに建設されたものに拡大。賃貸用の住宅建設に限ってさらに高率の補助金を導入。 23年法の保証権限を県議会にも与える。
1925年	土地登記法 住宅法	土地登記の新しい方法を策定し、土地譲渡過程を単純化かつ安価にする。持家促進策の一つ。 これまでの住宅法の統合・整理。 住宅組合等が1923年4月25日以降に建設された住宅(£1500以下の価値)の購入・建設のために会員に行う融資と利息の返済を、地方政府は保証できる。
1930年	住宅法 (グリーンウッド法)	スラムクリアランスに関して、地方政府に5か年計画の策定を義務づけ、段階的な国家補助金を定める。
1933年	住宅(財政措置)法	1923年住宅法、24年住宅法の廃止 地方政府の保証が賃貸用住宅である場合に限り、そこから生じた損失の半額以下を国家が補償する。
1935年	住宅法	地方政府は過密居住について詳細な調査を行い、特に過密居住が著しい「再開発地区」を指定することができる。補助金は過密居住を解消するための建設に限られる。 建築業者への融資の対象となる住宅の価値が£1500から£800へ、また小規模住宅取得法の下での個人への融資対象となる住宅の価値は£1200から£800へ切り下げられる。
1936年	住宅法	これまでの住宅法の統合・整理。 住宅組合等への保証を持家居住用と賃貸用住宅とに分離し、後者には地方政府だけでなく中央政府も関与する。

表2 公営住宅建築戸数, 1920-39年 (単位千戸)

年度	1919年 住宅・都市計画法	1923年法	1924年法	スラム・クリアランス (1930,36, 38年法)	過密解消 (1935,36, 38年法)	一般 (1925,36, 38年法)	合計
1920	0.6	-	-	-	-	-	0.6
1921	15.6	-	-	-	-	-	15.6
1922	80.0	-	-	-	-	-	80.8
1923	57.5	-	-	-	-	-	57.5
1924	10.5	3.8	-	-	-	-	14.3
1925	2.9	15.3	2.5	-	-	-	20.7
1926	1.1	16.2	26.9	-	-	-	44.2
1927	0.9	14.1	59.1	-	-	-	74.1
1928	0.2	13.8	90.1	-	-	-	104.1
1929	-	5.1	50.6	-	-	-	55.7
1930	-	5.6	54.6	-	-	1.6	61.8
1931	-	-	52.5	-	-	3.4	55.9
1932	-	1.4	65.2	2.4	-	2.5	70.1
1933	-	-	47.1	6.0	-	1.4	55.9
1934	-	-	44.8	9.0	-	2.2	56.0
1935	-	-	11.1	23.4	-	5.7	40.2
1936	-	-	-	39.1	-	14.4	53.5
1937	-	-	-	54.7	2.0	15.1	71.8
1938	-	-	-	56.8	7.3	13.9	78.0
1939	-	-	-	74.1	14.3	12.5	100.9
合計	170.1	75.3	504.5	265.5	23.6	72.2	1111.7

出典) Bowley (1945), p.271を加工して作成。

表3 民間住宅建設戸数, 1920-1939年 (単位千戸)
(1919-38年住宅関連法によって補助金を受けた住宅とそれ以外)

年度	1919年住宅・ 追加的権限法	1923年法	1924年法	1930-38年法	補助金を受け ない住宅	合計
1920	0.1	-	-	-	53.8	97.5
1921	13.0	-	-	-		
1922	20.3	-	-	-		
1923	10.3	-	-	-		
1924	-	4.3	-	-	67.5	71.8
1925	-	47.0	-	-	69.2	116.2
1926	-	62.4	0.4	-	66.4	129.2
1927	-	78.4	1.2	-	63.9	143.5
1928	-	73.1	1.5	-	60.3	134.9
1929	-	48.4	0.7	-	64.7	113.8
1930	-	49.1	1.1	-	90.1	140.3
1931	-	-	2.6	-	125.4	128.0
1932	-	-	2.3	-	128.4	130.7
1933	-	-	2.4	0.1	142.0	144.5
1934	-	-	2.8	-	207.9	210.7
1935	-	-	0.8	0.3	286.4	287.5
1936	-	-	-	0.2	271.7	271.9
1937	-	-	-	0.8	274.4	275.2
1938	-	-	-	2.6	257.1	259.7
1939	-	-	-	4.2	226.4	230.6
合計	43.7	362.7	15.8	8.2	2455.6	2886.0

出典) 表2と同じ。

表4 3寝室、パーラーなし一戸建て住宅の
平均資本コストと推定週コストの推移、
1925-38年

年	平均資本 コスト (£)	推定週コスト (チェンバレン補助金が与えられた場合)
1925	510	12s. 1d. (10s. 7d.)
1926	510	12 1 (10 7)
1927	481	11 4 (9 10)
1928	432	10 0.5 (9 0.5)
1929	416	9 9 (8 9)
1930	411	9 9
1931	404	9 4
1932	375	8 7
1933	362	7 8
1934	361	7 10
1935	371	7 8
1936	384	8 10
1937	427	
1938	438	

出典) Bowley (1945), pp.278-9.

表6 地方自治体の融資額

年	融資額 (£1000)
1899-1918	467
1919	12
1920	203
1921	57
1922	100
1923	1405
1924	4658
1925	8613
1926	9664
1927	7976
1928	5664
1929	5331
1930	2571
1931	1737
1932	1644
1933	3434
1934	4155
1935	5676
1936	4395
1937	3410
1938	2108

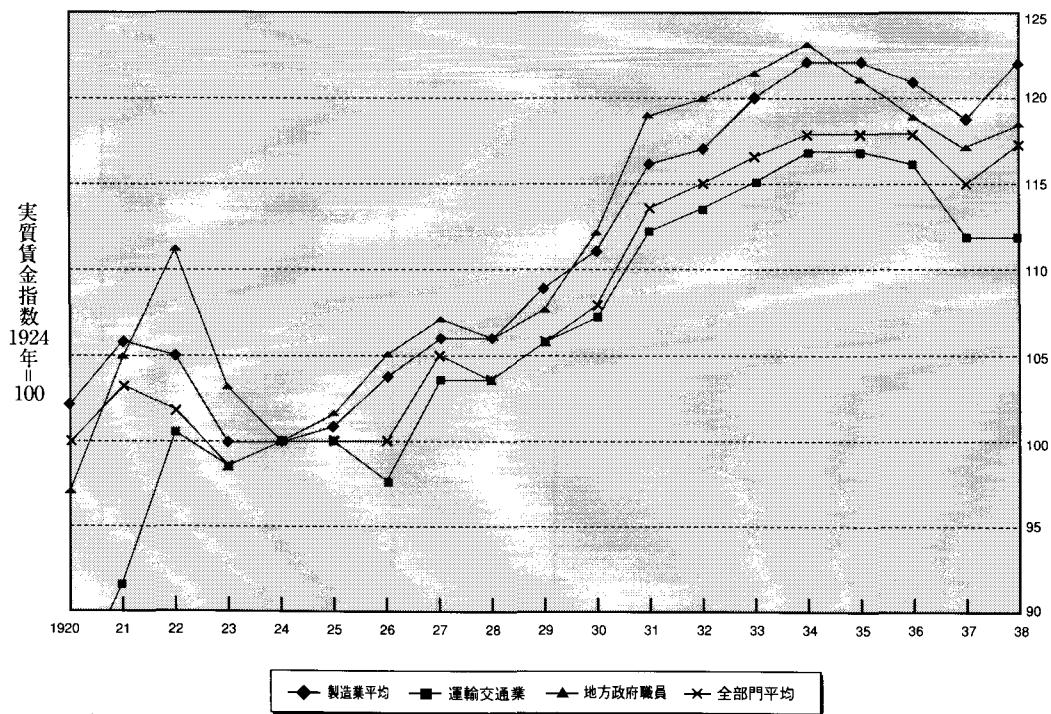
出典) Merrett (1983), p.6.

表5 住宅組合の成長, 1924-37年

年	持分所有者 1000人	預金者 1000人	持分所有者の債権 £100万	預金者の債権 £100万	融資を受けた者 1000人	融資残高 £100万	新規融資額 £100
1924			109.0	28.1		119.7	40.6
1925			127.8	27.3		145.9	49.8
1926			147.7	30.5		171.2	52.2
1927			172.8	33.4		197.7	55.9
1928	1130.1	356.2	213.2	36.0	553.9	227.5	58.7
1929	1265.3	393.8	250.2	38.9	628.9	268.1	74.7
1930	1449.4	428.3	302.8	44.6	720.4	316.3	88.8
1931	1577.9	465.2	341.8	50.4	802.5	360.2	90.3
1932	1692.2	545.6	380.9	61.5	868.8	388.4	82.1
1933	1748.0	631.4	395.5	75.5	948.5	423.5	103.2
1934	1857.6	695.5	424.3	97.3	1067.1	476.2	124.6
1935	1938.7	763.8	447.2	114.8	1180.2	529.7	130.9
1936	2010.6	776.9	480.7	128.4	1295.2	586.6	140.3
1937	2083.9	794.3	517.5	143.3	1392.1	636.4	136.9

出典) Bowley (1945), p. 279.

図 実質賃金の動向 (1920-38年)



出典) Mitchell (1988), pp. 171-2から作成。