

政策手法と形成過程についての考察

—イギリスの Empty Dwelling Management Orders と New Homes Bonus を題材として—

都市研究センター研究主幹

三吉 卓也

1. 本稿の目的

本稿作成の背後にある問題意識は次のようなものである。

(1) 言うまでもないことだが、ある政策課題に取り組むときの方法は一つに限られない。従って政策的な対応を必要とするある事態に対して、どのような対応がなされたかを記録することによって、ある事態に対する対応方法のリストとでも言うべきものができるだろう。

ただ、ここに留まるとすると、途中の過程を抜きにして、最終的に採用された結果のみを記録することになるから、外形的・表面的なリスト、あるいは文脈から切り離されたリストということになる。

(2) もし、特定の政策的対応を採用するに至った過程（ありうる選択肢の提示、各選択肢の得失の検討、各選択肢に対する各方面からの意見、選択肢のうち特定のものを採用する理由など）が記録されていたり、いったん採用された特定の政策的対応の見直しが行われ、その際に上記のような過程が記録されているのであれば、ある政策的選択の背景にある考え方を知らることができ、従って、「考え方」と「対応」とがどのように関連しているのかを明らかにすることができるだろう。さらに、ある特定の

「対応」を選択する際の、根拠付けや正当化の論理を明らかにすることができるだろう。

(3) 政策的対応の内容それ自体とはいちおう別の事柄として、新たな政策を採用し、あるいはこれまで取られてきた政策を変更する場合に、これに対する支持が得られるようアピールするための説明の方法を考えることができる。

これについては、内容が重要なのであって、それをどう説明するかは、本質的ではないという見方もあるかもしれない。しかし、何かの事象が起きるとき、事象それ自体もさることながら、なぜそれが生じたのか、それが生じることの意味は何なのかについての解説が伴うことによって、その事象についての理解が進むのではないか。このことはおそらく政策の導入や変更においても同じである。

(2) のような記録に関連して、何らかの資料が存在するのであれば、こうした、説明の方法についての考察も可能になるだろう。

本稿では、イギリス¹における Empty Dwelling Management Orders (EDMO 空家管理命令)²と New Homes Bonus

¹ 本稿は、イングランドのみを対象とする。

² EDMO に関する本稿の記述は、三吉(2011)及び

(NHB 新規住宅ボーナス)の導入と変更の過程を、考察のための題材として取り上げる。

詳細は後に述べるが、EDMOは、空家対策として導入された。他方、NHBは、空家のみをターゲットとしているのではなく、広く住宅供給を増加させることを目的として導入された。とはいえ、空家であった住宅が使用されるようになる場合を、新規住宅の供給と同じに取り扱っているため、全体としては「空家対策」を軸とした過去10数年間の政策対応の変遷を題材とすることになる。

むしろ、我が国においても、審議会等における検討、議会における議論、パブリックコメントなどの記録から、政策形成の過程を把握することができるかもしれない。しかし、選択肢の提示と各選択肢についての検討の過程が、以下に見るような形で記録されるようにはなっていないように思われる。また、我が国の事象を題材とすることには、なかなか難しい面もある。

このため、他の国の例を取り上げるが、我が国においては、人口の総体的減少と、その結果としての、住宅をはじめとするストックの過剰に対する関心が高まり、これまでも種々の政策的対応が取られてきているし、今後もそうであるだろう。こうした我が国が直面する事態に関連する事項を対象とすることには、それなりの意味があるのではないかと。

三吉(2012)を元としているが、本稿の目的に即した修正などを行っている。本稿において参考文献として示したものの中には、既にインターネット上でアクセスできなくなっているものがあり、その場合はその旨を記した。

ただ、筆者にはここで詳しく論じる能力がないが、本稿を作成するにあたり参照した各種資料からは、我が国とイギリスとでは、人口動態が異なり、また、住宅開発に対する姿勢が異なることがうかがえる。

政策課題として認識される事象(例えば空家の存在)が同一であったとしても、その事象が生じた背景や、事象を取り巻く社会的、経済的、政治的な諸情勢が異なるなら、課題に対する対応方法の形成のされ方や、対応方法それ自体に違いが生じるだろうし、対応を正当化する根拠となるものが異なるだろう。

このような意味において、他の国において取られた対応方法をいわば単に「横滑り」させて我が国に適用しようとすることを目的として、これを(1)に記したレベルで記録することには、おそらくあまり意味はない。

こうした限界があるにしても、我々は、それまでは頭の中になかった何かを目にして、過去におけるとは異なる着想を抱くことがあるように思われるから、(1)の作業も全く無意味ということではないだろう。また、もしも(2)及び(3)が実現できるのであれば、状況の相違にもかかわらず、あるいは、状況の相違を受けた制約があるとしても、政策形成における発想のパターンとして、何か参考にできるものを抽出できるのではないかと。これらが筆者の希望である。

2. EDMOの概要

EDMOは、一定の期間空家となっている

住宅を対象として、Local Housing Authority (地方住宅庁)³が、その所有者⁴に代わって、必要な改修を行った上で住宅を必要とする者にこれを使用する権利を設定し、居住者が支払う賃料を所有者に代わって受領してその中から改修費用を回収する制度である。

EDMO の導入以前から、所有者の同意を得た上で、同様の形で空家の賃貸借を行う仕組みは存在した。他方、地方住宅庁はより強制的な権限として、一定の場合に住宅(空家を含め)を強制的に買収する権限(compulsory purchase)を有していた⁵。EDMO は、これらの中に位置する制度として、住宅の所有権を移転してしまうほどには強制的ではないが、任意の賃貸借よりは強制的であるような性質の制度として構想された。

EDMO には、暫定 EDMO と最終 EDMO の二種類があり、初めて出される EDMO は暫定 EDMO である。その後、必要な場合には最終 EDMO が出され、この最終 EDMO は繰り返されうる。暫定 EDMO の下においては、地方住宅庁は、所有者の書面による承諾を得ない限り、居住の権利(a right of occupation)を創設することはできないのに対し、最終 EDMO の下におい

ては、所有者の承諾を得なくとも居住の権利を創設することができる。

暫定 EDMO の有効期間は最長で12か月、最終 EDMO の有効期間は最長で7年である。

EDMO の適用については、空家となっていた期間の面からの制約があり、制度創設当初においては⁶、住宅が少なくとも6か月間完全に空家であったと Residential Property Tribunals (住宅審判所)⁷が認めない場合には、地方住宅庁は EDMO を命じることができないとされていた。また、所有者が高齢のために介護を受ける、病気の治療を受ける等の理由で空家になっている住宅などは、EDMO の適用を除外される。

3. EDMO 導入までのプロセス

3.1 プロセスの概略

EDMO の導入に先立ち、Empty Homes⁸が強制的リース(compulsory lease)と呼ばれるアイデアを提唱していたとされる⁹。2002年3月に House of Commons (議会下院)の Transport, Local Government and the Regions Select Committee が公表した報告書¹⁰では、強制的リースについて

³ 2004年住宅法第261条に定義されており、地方自治体を指す。2004年住宅法は <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/contents> 参照。

⁴ 所有の形態としては、freehold によるものだけでなく leasehold によるものも対象とされており、後者の場合は「賃借人」となるのかもしれないが、本稿では記述を簡単にするために「所有者」としている。

⁵ 1985年住宅法第17条等。1985年住宅法は <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/68/contents> 参照。

⁶ 後に述べるように、この期間は現在では2年間とされている。

⁷ Residential Property Tribunals は、地方住宅庁が暫定 EDMO を出すことを承認するなどの役割を有し、EDMO の運用に当たり空家所有者に対する手続的な保障を行う機能を果たす。

⁸ Empty Homes の HP は <http://www.emptyhomes.com>。

⁹ House of Commons Library (2016b) p.4 による。

¹⁰ Select Committee on Transport, Local Government and the Regions (2002)

次のような提言がなされている。

「強制的リース

2.4. 地方政府協会 (Local Government Association) は、長期にわたって空家である住宅を利用状態に戻すための手段として、オランダで実施されている強制的リースの制度を採用すべきだと主張している。

『この仕組みは、空家の賃貸を強制するための許可を地方自治体が求め、住宅を賃貸に適した状態にするための改修費用を地方自治体が負担するものであると理解されている。住宅は社会住宅として使用されることが考えられ、改修の費用を賄うため、地方自治体に対して fair rent¹¹が支払われる。従って、改修費用によって強制的リースの条件が決定されることになる。』

このような制度は、所有者が住宅についての権利 (freehold) を保持し、また、地方自治体は所有者に対して長期にわたり住宅の再利用を促すための支援を行うことができる点で、強制買収よりも優れているであろう。・・・長期にわたり空家である住宅を対象に、地方自治体が強制的リースを行うパイロットプログラムを DTLR (Department for Transport, Local Government and the Regions) が実施するよう提言する。」

この提言に対して、政府は2002年5

月に次のように回答している¹²。

「長期にわたり空家である住宅を自発的に利用状態に戻してもらおうと地方自治体があらゆる働きかけをしたにもかかわらず、所有者がこれを拒む場合において、強制的リースを行うべきとする Select Committee の提言には関心を有している。空家を利用状態に戻すための支援を所有者が拒み、かつ、自身としての考えも有しない場合においては特に、長期にわたり住宅を空家としておくことの正当さを、これを有効に使用することの必要性が上回る人が多いであろう。政府は、Select Committee の提言を入念に検討する。しかし、この提言の実施のためには立法が必要であるとともに、実施に伴う費用と便益を評価することが必要である。

この提言を検討するにあたって政府が目指すのは、どのような仕組みであるにせよ、既存の空家の強制買収制度よりも単純で時間のかからないものでなければならないということである。DTLR は現在、多世帯が居住する住宅 (Houses in Multiple Occupation)・・・を対象として、代替的な管理者を指名する仕組みについての提案について検討を行っており、Select Committee の提言は、こうした提案と共通する部分を多く有する。ここでいう提案は、現在の Control Order の制度よりも簡素な仕組みを設けるべきだとするものである。Control Order は、多世帯が居住する住宅を対象とする制度であり、強制買収と同様に、補償を行って住

¹¹ 賃貸されるタイプの住宅に不足が生じていない場合に形成されるであろう賃料のことであり、賃貸人が徴収することができる賃料の上限となる。

¹² Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (2002) pp.10-11

宅の占有を移転させるものである。提案の目的は、所有者に異議申し立ての権利を認めた上で、住宅の管理者を指名する命令の発出を地方自治体が求めることができるようにすることにある。この場合の管理者の権限としては、次のようなものが考えられる。

- ・住宅の賃借 (tenancy) を認め、及び使用許可 (license) を行う¹³
- ・賃料及び他の費用を徴収し保管する
- ・賃料等によって、維持修繕を行う
- ・管理に関して所有者を一方の当事者とする契約を執行する
- ・居住者が賃料を支払わないなど契約に違反した場合に契約を履行させる

こうした管理の権限は、おおむね、純粋に投資のために資産を保有したい、あるいは何らかの理由により管理に積極的に携わりたくないとする賃貸人が付与するようなものといえるだろう。強制買収命令や Control Order といった既存の制度と比べると、代替的な管理者を指名することの利点は、所有者が住宅についての権利を保持するという点にある。指名の効果は、所有者による管理が不適切である場合に、管理を所有者に行わせないということである。・・・費用と便益に関する意見募集の結果が満足のものかどうかを条件として、このような提案を長期の空家にも適用することに関心を有している。」

¹³ 西垣(1997)によれば、賃貸借のうち、短期のものが tenancy と呼ばれる傾向があり、長期のものは lease と呼ばれる傾向がある (223ページ)。また、license は不動産の使用許可である (287ページ)。

さらに、2003年2月には、Office of the Deputy Prime Minister (副首相府) が "Sustainable communities: Building for the Future"において、次のように、強制的リースの権限を地方自治体に付与することについて意見募集を行う意向を表明した。

「既存の住宅ストック、特に空家のよりよい利用

3. 28 我々は、住宅需要が高い地域において長期の空家をよりよく利用する方法を検討している。我々は、長期の空家を改良し、それらが利用されるようにするために、地方自治体に空家をリースする権限を与えることについて、この春に意見募集を実施する予定である。」¹⁴

同年5月には、制度案に対する意見募集が行われ、その後、この意見募集に対する回答の要旨と政府の考え方が公表された。EDMO を創設することなどを内容とする2004年住宅法の成立を経て、EDMO は2006年7月から実施されることになった。

3. 2 EDMO 導入のための検討プロセス

以下では、上に述べた2003年5月の意見募集のための資料¹⁵とこの意見募集に対する回答を整理・分析した資料¹⁶を使用して、EDMO の導入に至る検討プロセスを

¹⁴ Office of the Deputy Prime Minister (2003a) p.36

¹⁵ Office of the Deputy Prime Minister (2003b)

¹⁶ Office of the Deputy Prime Minister (2003c)

概観する。

その際、政策的対応が必要とされるどのような事情が存在するとされたのか、特に、所有者の権利を制限する政策が正当化される根拠は何であるとされたのか、既存の他の制度との関係がどのように意識されたのか、検討過程においてどのような選択肢が考察されたのか、といった点に着目する。

3. 2. 1 空家の状況¹⁷

イングランドにおける空家の数は1993年に869,000戸と高い水準にあったが、着実に減少して2002年には732,000戸（住宅ストックの3.4%）と推計され、また、空家の比率は地域によって異なり、需要が低い地域においては空家率が平均よりも高くなりやすいが、需要が高い地域においても、かなりの数の空家が存在する。例えばロンドンでは近年不動産市場が特に活性化しているものの、2002年において100,000戸以上の空家（住宅ストックの3.2%）が存在した。

このように空家の数は減少する傾向にあったものの、全空家の80%以上を占める民間セクターにおける空家のおよそ半数が、6か月以上空家の状態であることが問題として認識されている。

こうした状況に対して、Empty Homes等の組織の活動を通じて、空家の数を減少させる必要が広く認識されるようになってきており、また政府は、既存住宅の改修についての付加価値税の税率を引き下げることによるインセンティブの付与、長期にわ

¹⁷ この項の内容は Office of the Deputy Prime Minister (2003b) Section 1 から Section3 による。

たり空家である住宅に対するカウンスル税の税率を引き上げることによるペナルティの付与の検討¹⁸、グリーンフィールドを保護する観点から既存の土地及び建物の開発を優先させることなどを行ってきたが、こうした方策にもかかわらず、空家が地域のコミュニティに与える影響と、住宅供給の面においての無駄とが、重要な公共の懸念であり続けているとする。

3. 2. 2 空家のもたらず問題についての検討

3. 2. 1にみたように、空家が与える影響として、「空家が地域のコミュニティに与える影響と、住宅供給の面においての無駄」の2つが意識されている。

所有者の自発的な対応に委ねるのみではなく、強制力を有する制度とするのであれば、その根拠が問われるのは当然であり、以下では、どのようなことが、政府による強制的介入を正当化すると考えられたのかをみていく。

¹⁸ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.19

①空家に対しては6か月間（改修中の空家については最長1年間）カウンスル税が課税されず、②この期間が経過した後も半額を減額する措置があったが、このうち②について、地方自治体の判断によって減額措置を行わないことができるとする法案が審議中であった。

本稿では詳しく取り上げないが、2013年4月からは、2年間以上空家である住宅について、カウンスル税を50%割り増しすることができる制度(Empty Home Premium)が導入されている。河島(2013)に法律の概要が解説されている。Empty Home Premiumの導入過程は Department for Communities and Local Government (2011c)及び(2012)を参照されたい。また、House of Commons Library (2015)はカウンスル税の減額及び割り増し制度を概観している。

Office of the Deputy Prime Minister (2003b)¹⁹において政府は、「一般的に住宅の所有者は住宅をどのように使うかを自由に決定できるべきである」けれども、計画や建築規制の例のように、「所有者が住宅に関して行うことが許される事柄には限界がある」とする。そして空家については、「所有者の権利は、住宅が存在するコミュニティ内の他の者の権利と注意深くバランスが取られなければならないと政府は考える。長期にわたって空家となっている住宅は、周囲に影響を与え始める可能性がある。住宅が不足している地域においては、他の者が住宅に住む機会を与えないこととなる」と述べ、地域のコミュニティへの影響と住宅需要への影響について、次のようにいう。

3. 2. 2. 1 地域のコミュニティへの影響

まず、地域のコミュニティへの影響については、次のように述べる。

「空家を取得した所有者、特に相続によって取得した者は、市場において一般的な価格で売却または賃貸するために、かなりの費用をかけて修繕や改修をしなければならない事態に直面する。所有者は、修繕を行うことができる状態になるまで、住宅を空家にしておこうと考えることもある。しかし、住宅が空家である期間が長くなるほど、物理的な状態が悪化し、後に居住できる状態に戻すことがより困難になり、近接する住宅に影響を与える可能性が高くなる。」

¹⁹ pp.14-15

その結果、次のような問題が発生するとする。

- 板で塞いだ窓や戸、草が伸びすぎた庭、ごみの投入と放置といった空家に関連する問題が、近隣の住宅の価値と売却や賃貸のしやすさ（marketability）に影響を及ぼしうる。
 - 居住者がいない場合、近隣に住む者は、住宅の状態についての懸念を伝えるべき相手を知ることが困難となることが多い。唯一の方法は、地方自治体に問題を訴えることである。しかし、地方自治体もまた、誰が所有者であるかを知ることが困難であり、解決策を提案することが困難であることがある。
 - 空家が荒廃するにつれ、不法投棄や落書きといった軽犯罪や反社会的行動や、公衆衛生上の問題を招く可能性がある。空家である期間が長くなるほど、侵入を防ぐことが困難になる。一つの方法は、板を打ち付けて住宅を守ることであるがこれは、空家であることを示すことになってしまう。
 - 破壊行為、薬物の取引からさらには放火にいたるより深刻な犯罪を招く場合もあるだろう。こうした問題に対処するために、地方自治体と警察、消防の資源が使用されてしまう。
- こうして、個々の住宅について適切な管理が行われない結果としてその住宅について問題が発生することに加えて、「ある地域にそうした住宅が一定数存在することが、不安定化に寄与する。これは、住宅需要が既に低い地域において最も顕著である。放置された住宅の小さな固まりがある地域に存在すると、投資を避ける風潮と、衰退の

スパイラルがただちに発生する可能性がある。住宅の価値が大きく低下すると、正味の価値がマイナスの状態が発生するかもしれない。極端な場合には、これがもとで所有者が住宅を放棄し、さらに地域の衰退が加速するかもしれない。」

このように述べた上で、「空家がコミュニティに与える影響は、それ自身において、住宅が再度利用されるようにするため公共的な行動を正当化すると考えますか」という質問に対する回答を求めている。

これに対する回答では、下のように、同意するとしたものが75%を占めており、政府は、「大多数の回答者は、空家がコミュニティに与える影響はそれだけで空家が再利用されるようにするために公共的な行動を正当化することに同意している。・・・老朽化した住宅は、近隣の住宅に対する安全上のリスクとなり、その結果、近隣の住宅の価格に悪影響を及ぼし、下方へのスパイラルにつながる可能性がある。」²⁰としている。

「空家がコミュニティに与える影響は、それ自身において、住宅が再度利用されるようにするため公共的な行動を正当化すると考えますか」との質問に対する回答

はい／同意	100 (75%)
いいえ／否定	6 (4%)
同意も否定もしない	1 (1%)
回答なし	27 (20%)

3. 2. 2. 2 住宅需要への影響

次に、「住宅供給の面における無駄」、

言い換えれば住宅需要や住宅ニーズへの影響については、次のように述べる²¹。

「多くの人にとって、住宅需要が存在する地域において数多くの空家が存在するのは、おかしなことと思われるかもしれない。世帯増加予測によると、毎年155,000世帯が形成される。他方、住宅の増加は毎年140,000戸以下にまで低下している。

住宅を増加させることのみでは、住宅の不足に対する答にならない地域もある。いずれにせよ、グリーンフィールドの開発よりも、既に開発された土地であるブラウンフィールドと既存の住宅とがリサイクルされることが、持続可能性の観点から要求される。政府の目標は、住宅開発の60%が、既開発の土地と住宅で行われることである。

国内の多くの地域において、住宅需要が高い場所が点在するが、ロンドンと South East では特に住宅ニーズが顕著である。例えばロンドンでは、2002年において6カ月以上空家であった民間セクターの住宅は40,000戸以上存在したが、地方自治体は8,700以上のホームレス世帯をベッドアンドブレイクファストに収容しなければならなかった。・・・地方自治体が空家を活用できるならば、ベッドアンドブレイクファストへの依存の程度を低下させることができる。」

また、「民間住宅の供給が増えれば、職場の近くに住むことが困難であることが多い教師やヘルスケア・ワーカーといった公共部門のキーワーカーのための住宅確保にも寄与する。」

²⁰ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 4

²¹ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) pp.15-16

このように述べた上で、「国内のいくつかの地域における強い住宅需要は、それ自身において、住宅が再度利用されるようにするため公共的な行動を正当化すると考えますか」という質問に対する回答を求めている。

これに対する回答では74%が同意するとしており、政府は、「ある地域において住宅需要が高いことは、空家が再利用されるようにするために公共的な行動をとる根拠として十分であると回答している。例えば、家族がそれに適した住宅ではなくベッドアンドブレックファストに暮らし続けている地域や、キーマーカーのためのアフォードブルな住宅が不足している地域である」としている²²。

「国内のいくつかの地域における強い住宅需要は、それ自身において、住宅が再度利用されるようにするため公共的な行動を正当化すると考えますか」という質問に対する回答

はい/同意	99 (74%)
いいえ/否定	3 (2%)
同意も否定もしない	3 (2%)
回答なし	29 (22%)

3. 2. 2. 3 まとめ

要すれば、地域コミュニティへの影響については、「空家はコミュニティを荒廃させ、破壊行為を行う者と不法占拠者を引き寄せ、地方住宅庁及び救急業務のための資源を拘束する。人が住まず、維持が適切に行われない建物は、次第に周辺に影響を与え始め、破壊活動を行う者と不法占拠者に入り込ま

²² Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 4

れる危険が生じる。周囲の建物は、維持が十分に行われない建物の状態が物理的に悪化することによって影響を受ける。空家もたらす負の影響を減少させる唯一の効果的な方法は、居住し続けられる状態を保つことである²³とし、住宅需要への影響については、空家は、住宅を売却し又は賃貸することによって収入を得ることができる所有者と住宅を必要とする人々の双方にとって資源のむだ使いであり²⁴、「空家を使用される状態に戻すことは、公共の利益である」²⁵として、政策的な対応が正当化されている。

3. 2. 3 既存の制度についての評価

仮に政策的な対応が必要であることの説明が可能であるとしても、既存の制度によって十分に対処が可能であるとすれば、新たな制度を設ける必要はない。この点については、以下のように、既存の制度が、一方では不十分なものとどまっており、他方では、政策目的に照らして過大なものであるとの説明がなされている。

3. 2. 3. 1 自発的な対応

地方自治体とRSL(住宅協会)の中には、自発的なリーシングスキームを実施しているところがあり、このスキームでは、住宅を改修するための補助金を提供する代わり

²³ Department for Communities and Local government (2006) p.7

²⁴ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.7

²⁵ Department for Communities and Local government (2006) p.7

に、住宅を一時的な社会住宅として提供するよう、所有者に促している。こうしたスキームは、自分の力で住宅の改修を行うことができない所有者をターゲットとしているものの、所有者が改修の費用の一部を負担することが求められる場合が多いとされる²⁶。

ここに述べられている仕組みの一例を紹介すると次のようであり、空家の所有者が任意にその住宅を賃貸させるが、住宅改修の補助を受けることの見返りとして一定期間賃貸させることが必要である点が特徴である。

- 空家の所有者が、地方自治体に連絡をする。
- 地方自治体は RSL と調整を行い、RSL は住宅の改修と賃貸を目的とした政府からの補助金を使用して必要な改修を実施し、アフオーダブルな賃貸住宅として賃貸する。
- 住宅は3年間賃貸することが義務付けられ、その後所有者に返還される。3年間賃貸をすれば、所有者は住宅改修に使用した補助金の返還義務を負わない。

3. 2. 3. 2 強制的な制度

地方自治体が行使しうる強制的な権限として、強制買収や強制売却が存在する。これらは、地方自治体等に対して住宅を売却することを所有者に強制するものであるが、そのためには法的手続を経ることが必要であって、住宅が居住状態になるまで長い時間がかかりうる。例えば、強制買収の場合

²⁶ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.21

は、異議申し立てがなされた場合には最長で2年が必要となる。加えて、こうした権限を行使した場合には所有者が変更されるので、住宅が居住されるようになるまでにさらに遅れが生じるといった問題がある。

このため、「地方自治体が空家の再利用について所有者と合意に達することができない場合には、住宅に関係した差し迫った問題に取り組むため、又は再利用されるようにするため、法律に定められた強制的な権限を発動することが考えられる。自発的なアプローチが拒否され、又は無視された場合においては、強制力のある行為、またはそうすると脅しは、再利用されるようにするための効果的な方法となりうる」²⁷ものの、「政府としては、所有者の変更は、空家が再利用されるようにするための最善の方法とは限らないと考えている。しかし、現時点では、自発的な手法が失敗した場合、強制買収と強制売却とは、地方自治体が行用することができる唯一の強制的手段である。所有者を恒久的に変更することが必須ではないような状況においては、こうした権限は過大かもしれないと政府は考えている。」²⁸

このように述べた上で、「地方自治体が現在利用可能な強制的権限の有効性についてどのように考えますか。空家への対応として、これらの権限は適切ですか。適切でないとすれば、その理由は何ですか」との質問への回答を求めている。

これに対する回答では、適切でないとする

²⁷ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.21

²⁸ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.22

るものが45%となっている。政府は、「回答によれば、現在地方自治体が有している権限は、全ての場合において空家が再利用されるようにするための効果的な手段を提供しているわけではないことが示唆される。現在の権限は、資源を多く必要とするとともに、時間がかかり、住宅が占有される状態になるまでに長期間を要する可能性がある。例えば、強制買収は、異議申し立てがなされた場合には2年からそれ以上の時間を要する場合がある。加えて、所有権の変更が必要なので、住宅が占有されるまでにさらに時間がかかることになる可能性がある」²⁹としている。

「地方自治体が現在利用可能な強制的権限の有効性についてどのように考えますか。空家への対応として、これらの権限は適切ですか。適切でないとするれば、その理由は何ですか」との質問への回答

はい/同意	43 (32%)
いいえ/否定	60 (45%)
同意も否定もしない	2 (1%)
回答なし	29 (22%)

また、強制的な行為を実施するための条件に関して、「可能な場合には常に、地方自治体は所有者との合意の上で空家が再利用されるようにすべきであり、強制力のある行為は、他の選択肢が成功しなかった場合の最後の手段としてのみ考慮されるべきであるということに同意しますか」との質問への回答を求めたところ、これに同意するとしたものが81%となった。

はい/同意	108 (81%)
いいえ/否定	1 (1%)

²⁹ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 5

同意も否定もしない	—
回答なし	25 (19%)

3. 2. 3. 3 まとめ

以上のように、所有者の協力を得て、所有者が自発的に行動することを促す施策を実施しているものの、「協力が得られない場合には、地方住宅庁に残された唯一の方法は、強制的な措置を取ることである。自発的な手段は、後ろに強制が行われることがもっともらしいと考えられるような脅しが存在しない限り、十分な効果を有しない。地方住宅庁の中には、所有者が自発的に対応する意思がないことや、それができないことが明らかな場合に、強制買収その他の強制力を行使する用意があるところもある。しかし多くの地方住宅庁の考え方は、強制買収を行うのは、空家を再利用するという課題に取り組む前に所有権の移転が必要となるので、空家のケースでは現実的でないというものである。強制買収の手続きは、所有者が反対する場合には特に、長期にわたる複雑なものとなる可能性がある。」³⁰

こうした考え方から、「自発的な対応と、既存の強制買収との間にあるギャップを埋め」³¹することを意図して、EDMOの制度が構想されることとなった。そのため、「EDMOは、強制買収等の既存の強制的手法を排除しようとするものではない。むしろ、地方住宅庁が、住宅の取得が最善の方法でないと考える場合に採用しうる代替案を提供するものである。この立法は、地方

³⁰ Department for Communities and Local government (2006) p.8

³¹ Department for Communities and Local government (2006) p.8

住宅庁や RSL が実施している自発的なリーススキームと並行して存在することが意図されている。オーナーが支援を断り、かつ、自身で住宅が使用される状態にする計画を有していない場合において、自発的なスキームを補完する効果的な方法となることが意図されている。」³²

また、「強制力のある行為は、他の選択肢が成功しなかった場合の最後の手段としてのみ考慮されるべき」であることを確保するために、地方住宅庁が暫定 EDMO を出すことを RPT に申請する際には、空家が居住状態になるよう空家の所有者に対して行った活動の詳細等を示すことが求められる。

3. 2. 4 新たな制度の内容についての検討

3. 2. 4. 1 議会下院の Select Committee の提言の取り扱い

議会下院の Select Committee が強制的リースについて提言を行ったことが、政府が EDMO についての検討を開始した契機となっている。そのため、新たな制度の検討にあたり、この提言の内容をどのように取り扱うかについての検討が行われている。

Select Committee の提言について政府は、「一般的に、リースは、土地について一定の期間合意された条件で権利を創設しようという当事者の合意として理解されている。Committee は、地方自治体が空家につ

いて強制的にリースホールドの権利を獲得することを可能にする、あるいは、地方自治体が新たなリースホールドの権利を創設することを要求することができる新たな権限を思い描いているように見える。この新たな権限の目的は、空家についての管理権限を地方自治体に与え、空家が引き起こす問題に対処することができるようにすることにあるように思われる。しかし、政府は、『強制的リース』が、これを達成するための最善のメカニズムであるとは考えない。同じ目的を達成するためのこれに代わる方法は、地方自治体に、『管理命令』とでも呼ぶことができる手段を通じて空家の管理を一時的に行う権限を与えることである」³³とする。

その上で、「管理命令を使用することは、住宅管理上の問題に取り組むための効果的な方法であると考えますか」との質問に対する回答を求めたところ、これに同意する回答が 78%であった。

はい/同意	104 (78%)
いいえ/否定	6 (4%)
同意も否定もしない	1 (1%)
回答なし	23 (17%)

このように、「政府は、地方自治体に対して、空家の中のあるものについて一時的な管理を代わって行う新たな権限を与えることに強い根拠があるだろうと考えている」とした上で、その「目的は、地方自治体に、空家についての権利を与えることではなく、空家が使用される状態に戻るように、空家の管理についての指示を行うことを認める

³² Department for Communities and Local government (2006) p.8

³³ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.23

ことにある。『空家管理命令』は、所有者は、荒廃した住宅を使用される状態に戻すことができないが、住宅を売る意思もないことがしばしばであるということ認識し、所有者と地域のコミュニティの両方にとっての利益のために機能すると考えられる³⁴として、「Select Committee の報告において提案された方向に沿って新たな強制権限を検討」する考えを示している。

3. 2. 4. 2 新たな制度の目的

新たな制度を創設するにあたっての政府としての大きな目的は、既存の強制手続において採用されている対立的アプローチ (adversarial approach) を避けつつ、空家が再利用されるようにする新たなメカニズムを提供することであるとしている。具体的には次の2つが示されている³⁵。

○目的1

自発的なリースを補完し、かつ、既存の強制権限ほど長期間を要し対立的なものではないような、空家を利用される状態に戻すメカニズムを提供すること。

政府は、自発的に再利用されることが強制よりも常に好ましく、ただしこれが可能ではない場合における強制の目的は、所有者を過度に罰することではなく、住宅を早期に使用状態に戻すことであるべきと考えている。

○目的2

³⁴ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.24

³⁵ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) pp.24-25

荒廃した空家を使用される状態に戻すメカニズムであって、所有者が自身の資源によってリノベーションを行う必要がないものを提供すること。

これは、所有者がリノベーション費用を自ら提供することができないために空家となることが多いことを認識したものである。荒廃した住宅は、古い場合が多い。高齢者の死亡や、長期ケアへの転居にともなって空家が発生する。こうした住宅が改修される可能性はより低い。こうした住宅を相続した親類は、リノベーションの費用を支払うことができないことが多いが、売却することも好まない。

3. 2. 4. 3 選択肢の検討

3. 2. 2において、空家のもたらす問題として、地域のコミュニティへの影響と住宅需要への影響が挙げられていることをみだが、「明確な目的に合致するために介入が正当化されるのでない限り、民間セクターの住宅が一時的管理の下におかれるのは適切ではないと政府は考えている。空家であることそれ自体は、管理命令を正当化するために十分ではない」として、空家であることそれ自体ではなく、空家であることに起因している問題との関連を意識した選択肢を示して、検討が行われている³⁶。

○選択肢1 –リースを自発的なものにとどめ、強制的な制度は設けない

これは、住宅を使用される状態に戻すための方法として、リースを自発的なもの

³⁶ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.27-29

のにとどめるものである。地方自治体は、空家管理命令を行うことは認められない。

○選択肢2－空家管理命令を住宅の物理的な状態と関係付ける

これは、空家管理命令の使用を老朽化した空家に限定して、地域コミュニティに最も大きなリスクとなる住宅にターゲットを絞るものである。

老朽住宅を居住可能な水準にするために必要な改修は、清掃や装飾といった少ない費用で実施可能な比較的小規模な工事から、構造を変更するといった大規模な工事まで様々でありうる。従って、首尾一貫したアプローチのためには、管理命令を発動する前提となる荒廃の程度を決定する必要がある。

○選択肢3－空家管理命令を住宅ニーズと関係付ける

これは、空家管理命令の使用を、空家が地域の住宅ニーズに影響を与えていることが示される場合に限定するものである。住宅の物理的な状態が決定要因ではないので、選択肢2よりも広い場合に適用されうる。選択肢3は、地域に住宅ニーズがあることが確認された場合には、民間の所有者に対して住宅を利用可能にすることを要求することが適切であるということを前提としている。

○選択肢4－空家管理命令を物理的な状態および住宅ニーズと関係付ける

これは、選択肢2と3の両方を条件とするものである。

以上の選択肢についての政府の見解は次のようなものである。

選択肢1は、立法を要しないという利点

があるが、自発的にリースを行うことを所有者が真剣に考えるかどうかについては議論の余地がある。

選択肢2は、Select Committeeの勧告に最も整合的であるように思われる。管理命令の長さは、改修費用を回収するために必要な時間の長さとは直接関係する。所有者に支払われたであろう賃料を地方自治体が保持することは、最終的には改修された住宅によって所有者が利益を受けるということによって、正当化されるであろう。

選択肢3は、管理命令が、改修を必要とする住宅のみでなく、管理が適切に行われている住宅にも適用されうることから、Select Committeeの提言とは一致していない。住宅ニーズがある地域では、賃貸される住宅の供給を増やすことで公衆への利益が提供されるだろう。

選択肢4は、選択肢2と3の利点を有する。この選択肢は特に、住宅市場の状況に関係なく、老朽化した住宅を利用される状態にするリスクがあることを認識したものである。住宅を賃貸する明確な見込みがない限り、地方自治体が管理命令を行うことを選択することは考えにくいだが、住宅への需要が特に低い地域において地方自治体が利用可能な住宅ストックを増加させるとすれば、他の住宅への需要を減少させるおそれがある。

これらの選択肢について、どの選択肢あるいは選択肢の組み合わせが好ましいと考えるかについて意見を求めた結果、選択肢2又は3の要件を満たすという選択肢（これはもともと選択肢1から4として提示されていた選択肢ではなく、下では「選択肢

5」と表示している)が好ましいとする回答が最も多かった³⁷。

選択肢1	1 (1%)
選択肢2	11 (8%)
選択肢3	19 (14%)
選択肢4	30 (23%)
選択肢5	42 (31%)
その他	12 (9%)
回答なし	19 (14%)

このような結果について、政府は次のように述べている³⁸。

「選択肢2

老朽化した空家に対応するための仕組みが既に存在するけれども、支援の申し出に対して全面的に協力することを拒否する所有者が未だ多く存在することから、空家管理命令は有用な手段となると回答者は考えている。・・・この選択肢について回答者が示した懸念には次のようなものがある。

- ・住宅ニーズの存在を要件としていないので、理論的には、空家管理命令の下で老朽住宅が改修されたものの、住宅に対する需要がないために、空家のままであるという状態が生じうる。
- ・荒廃した状態の住宅に限定されているが、長期にわたって空家である住宅の全てが荒廃しているというわけではない。

選択肢3

この選択肢は、住宅の状態にかかわらず、住宅の利用可能性とそれを利用するニーズとを「マッチ」させようとするものと考えられる。このオプションは、より広い範囲の住宅を対象とすることを可能とする。

³⁷ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 6

³⁸ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 6

選択肢4

このオプションは、住宅ニーズと住宅の物理的状態の両方を条件としていて、住宅ニーズは低い物理的な状態の改善を必要とする地域を除外しているため、地方自治体が直面する様々な問題に対応するためには限定が強すぎると考えられた。

選択肢5

このオプションは適用範囲が広く、地方自治体に柔軟性を提供するが、住宅市場の状況を考慮することなく老朽化した住宅を利用されるようにするリスクが存在する。

しかし、これは地方自治体が最も適当としたオプションである。地方自治体は、空家管理命令は、地域における住宅の状態や住宅ニーズに適合するよう、裁量的であり幅広いものであるべきと考えている。」

最終的にどの選択肢を採用して制度化したのかを明示的に示す記録は見いだせないが、制度内容から推測すると、上の選択肢5に近い考え方が採用されているように思われる。

4. EDMO の利用実績

制度が実施された2006年以降2011年までの各年に、EDMOの適用の申請があった数と、RPTによって承認された数は以下のようにになっている³⁹。

年	適用申請	承認
2006	2	0
2007	14	12
2008	15	10
2009	10	8

³⁹ House of Commons Library (2016b) p.13

2010	22	13
2011	1	0

5. 政権交代と政策変更

2010年5月6日に行われた総選挙の結果、それまで政権を担当していた労働党に代わり、保守党と自由民主党の連立政権が政権を担当することとなった。

その結果、空家の利用促進を含む住宅供給を目的とする政策に、変更が加えられることとなった。

5.1 Regional Spatial Strategy の廃止

広域的な計画制度が見直されることとなり、2004年の計画・強制収用法によって導入されていた地域空間戦略 (Regional Spatial Strategy RSS) が廃止された。この地域空間戦略それ自体は、本稿が直接に対象とする事項ではないので詳しくは触れないが、「従来の地域空間戦略を含む計画制度がトップダウンで官僚的であり、かつ住宅供給に十分な役割を果たせなかったという反省を踏まえて、リージョンレベルの組織及び計画を廃止するとともに、よりコミュニティを重視した計画制度へと改革する方針を打ち出し」たものであるとされる⁴⁰。

RSS 廃止は、2010年5月の政権交代の直後にその方針が表明され⁴¹、2011

⁴⁰ 国土交通省HP「各国の国土政策の概要 英国」
<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/uk/>

RSS の導入と廃止、及び RSS の内容等については、上記国土交通省HPの他、鈴木他(2008)、和泉田(2011)を参照されたい。

⁴¹ House of Commons Communities and Local Government Committee (2011) p.10

年11月の地域主義法の制定によって実施された⁴²。

5.2 New Homes Bonus の導入

RSS を廃止する一方で、連立政権は2010年8月に、住宅供給を促進することを目的とした新たな制度として、New Homes Bonus (NHB)を創設することを表明した⁴³。この制度については、6において詳しく述べる。

5.3 EDMO の利用制限

5.3.1 制度改正の内容

EDMO の適用を申請するためには、6か月間空家であることが必要とされていたが、この期間が2年に延長された。また、所有者に対して、少なくとも3か月前までに、EDMO の適用を申請する意図があることを伝えなければならないとされた。さらに、EDMO の適用対象となる住宅が、コミュニティにとっての害(nuisance)となっていることを示さなければならないとされた。こうした制度改正は2012年11月15日から実施された⁴⁴。

5.3.2 制度改正の理由

⁴² 河島(2012)

⁴³ “Extra funding for councils who go for growth now”
<https://www.gov.uk/government/news/extra-funding-for-councils-who-go-for-growth-now>

⁴⁴ The Housing (Empty Dwelling Management Orders) (Prescribed Period of Time and Additional Prescribed Requirements) (England) (Amendment) Order 2012 (SI2012/2625)
<http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2012/2625/made> の制定によって行われた。

制度創設時とは異なり、このような制度改正にあたって、意見募集は行われていないようであり、理由を詳細に把握することはできない。ただ、政府が2011年1月に行った発表⁴⁵があり、これが制度改正の理由をみるための材料となる。

発表では、外国に住む怪我をした子供の面倒をみていた人の住宅、ナーシングホームに入所して亡くなった96歳の老人の住宅といった、弱い立場にある人の住宅に対して地方自治体が制度を適用しようとした例があることへの懸念を挙げつつ、「自分の住宅を6か月以上空家にした場合に、その空家を地方自治体に強制的に占拠されかねない強引な規則を終了させる。

前政権は2006年にEDMOを導入した。これは、わずか6か月間空家となっていた住宅を、地方自治体⁴⁶が占拠することを認めるものである。

住宅は、荒廃していたり、板が打ち付けられていたりしなくとも、単に6か月空家であればよく、亡くなった人の住宅も対象になる。地方自治体は、住宅と共に、家具や建具をも占拠することができ、住宅の所有者が死亡してからしばらく空家となっていた場合も同じである。」とする。

また、大臣の言として「連立政権は、法を順守する市民の自由のために立ち上がる。基本的人権には、財産権が含まれる。愛する者を失って苦しむ者は、自宅をどうする

か決めるのが遅れていることのために、住宅を占拠されるというさらなる屈辱を耐えなければならない理由はない。

このことが、地域を荒廃させる真の廃屋に対しては行動を取ることができるようにしつつ、人に迷惑をかけない住宅保有者の権利が保護される新たな措置を、新政権が導入する理由である。」とする。

こうしたことから、「EDMOの適用を、地域を荒廃させる結果をもたらす破壊活動、不法占拠などの反社会的な行動を引き寄せる住宅に限定する。

EDMOが適用されるまで、少なくとも2年間空家であることを必要とするともに、所有者は、少なくとも3か月前に通告を受けることとする。」としている。

なお、この発表においては、NHBについて、「長期間にわたり空家となっている、イングランドの30万戸の住宅の多くが利用されるようにする(ため)・・・新たなインセンティブとして、来年以降、地方自治体は、NHBを受け取る」としており、NHBが空家の利用の促進をも目的としていることが示されている。

6. New Homes Bonus

6. 1 NHB導入のための検討プロセス

政府は、NHBの制度内容についての意見募集を2010年11月に開始し⁴⁷、意見募集の結果⁴⁸及びこれを踏まえた最終的

⁴⁵ "Pickles acts to protect the rights of homeowners"
<https://www.gov.uk/government/news/pickles-acts-to-protect-the-rights-of-homeowners>

⁴⁶ 原文では" council"である。

⁴⁷ Department for Communities and Local Government (2010)

⁴⁸ Department for Communities and Local Government (2011a)

な制度内容⁴⁹を2011年2月に公表した。

以下では、これらの資料を使用して、NHBの導入に至る検討プロセスを概観する。

6. 1. 1 住宅供給の状況とその原因についての認識

以下のように、住宅供給が低水準にあること、及び、その原因は前政権の政策が住宅供給を増加させるために適切ではなかったことであるとの認識が示されている。

まず、住宅供給については、「長期にわたり低迷し、トップダウン型の目標設定によってこれを解消することはできなかった。供給戸数は現在歴史的な低水準にある。2009年の供給戸数は、1923年—24年以降、平時における最低を記録した。しかし、住宅に対する長期的な需要は強い。最近の予測によれば、現在から2031年までの間に、(長寿命化、移民、単身世帯の増加によって)毎年252,000世帯が形成され、これは、現在の住宅建設戸数を134,000上回る。」⁵⁰とする。

次に、このように住宅供給が低水準にあることについて、「現在の地方財政制度は、新規の住宅建設や、長期間空家となっている住宅を使用されるようにすることに対して、地方自治体に正しいインセンティブを与え、あるいは正しく利益を与えるようにはなっていない。ある地方自治体はその管内で住宅の建設を促進しても、地元のコミュニティはそれによる経済的な利得をほと

んど受けない。結果として、昔からの住民にとっては、公共サービスに制約が付され、環境が悪化するということだけが起きる。住民も、議員も、開発の提案に反対するのは自然なことである。」⁵¹と、制度的な問題があるとする。そして、「前政権は、トップダウンの目標設定を行うことでこれ(注：住宅供給の低迷)を解決しようとした」⁵²ことと、住宅供給のための補助制度が、不十分かつ複雑なものであったことが、住宅供給を増加させることができなかった原因であるとする。

6. 1. 2 提案された制度

6. 1. 2. 1 基本的な制度内容

前政権の政策の問題点として連立政権が認識する点のうち、目標設定がトップダウンであることについての対応として、RSSの廃止が行われた。他方、住宅供給に対するインセンティブが欠けていることに対応しようとしたのが、NHBである。

提案された制度の内容は次のようである。

- ① 政府は、地方自治体に対して、新たに供給された住宅一戸あたり、カウンスル税の全国平均の額を交付する。
- ② 交付期間は6年間とする。
- ③ 交付される金銭の用途は制限しない。

①から③について追加的な説明を付す。

①について。「新たに供給された住宅」には、利用されるようになった空家を含む。

⁴⁹ Department for Communities and Local Government (2011b)

⁵⁰ Department for Communities and Local Government (2010) p.10

⁵¹ Department for Communities and Local Government (2010) p.12

⁵² Department for Communities and Local Government (2010) p.12

また、カウンシル税⁵³は、地方自治体が徴収する税である。居住用資産の価格が課税標準とされ、居住用資産は、価格によって A から H までの 8 つの価格帯(band)に区分される。ほぼ中間に位置する D band の税率(税額)を地方議会において決定し、この D band の税額を基準として、各 band の税額が予め定められた価格帯間比率に基づいて決定される。従って、地方自治体によって、D band に属する住宅の税額は異なるし、各 band に属する住宅の分布も異なる。

税額計算上用いられるこのような band 間の比率が、「新たに供給された住宅」の戸数の計算をする際にも用いられる。例えば最も価格帯の高い H band に属する住宅は、D band の住宅 2 戸の供給があったものとされる。

制度の提案時点において、D band に属する住宅に対しては、年額 1, 439 ポンド(6年で8, 634 ポンド)、E band に属する住宅(D band 住宅の 11/9 戸分とされる)は年額 1, 759 ポンド(6年で10, 553 ポンド)を交付するとしていた⁵⁴

②について。政府が地方自治体に資金を交付するためには財源が必要であるが、2011年-12年の会計年度から、2014年-15年の会計年度までの期間(2010年の Spending Review の対象期間)中、初年度は 2 億ポンド、それ以降の年度は 2.5 億ポンドが、追加的な財源として用意さ

⁵³ カウンシル税の仕組みについての記述は、財務省(2004)による。

⁵⁴ Department for Communities and Local Government (2010) p.16

れた。他方、これを超える額は、Revenue Support Grant (歳入援助交付金)⁵⁵から支出するとされた⁵⁶。

歳入援助交付金は、地方自治体の歳出額と税収額の差を調整するための資金であり、その総額には限度がある。従って、これを財源とするということは、NHB がない場合に比べてより多くの資金を受け取る地方自治体が存在する反面、より少なくしか資金を受け取ることができない地方自治体が発生することを意味する。

③について。政府は、「地方自治体は、コミュニティの要望にそって資金の用途を決定することができる。政府は、地方自治体が、コミュニティと一特に成長によって最も影響を受ける地域と一投資の優先順位を理解し、資金がどのように使用され、どのような便益をもたらすのかについて、意見を交わすことを期待している。…例えば、住民は、カウンシル税の引き下げ、ごみ収集の援助、運動場や公園といった地元の施設の改善をしたいと考えるだろう。議員は、地元住民と、開発のコストのみでなく、開発の利益について、より成熟した議論をすることが可能となる。」⁵⁷としている。

意見募集では、上記の①の内容について回答を求めている。

249の回答者が賛成か反対かを表明し、185(74%)の回答者が賛成、64(2

⁵⁵ Revenue Support Grant についての記述は、財務省(2004)及び兼村(2006)による。

⁵⁶ Department for Communities and Local Government (2010) p.14

⁵⁷ Department for Communities and Local Government (2010) p.15

6%)の回答者が反対としている⁵⁸。

反対の理由としては、i)住宅に関するカウンシル税のバンドと補助金の額を関連付けることによって、より大きな、「贅沢な」住宅が、アフォーダブルな住宅の犠牲の上に、優遇されることになるとして、全ての住宅について一律の額を補助すべきというもの、ii)提案された制度では、カウンシル税のバンドが高い、より裕福な地域が優遇されるとするもの、iii)補助金の額は、各地域のカウンシル税の平均によるべきというものがあった。

6. 1. 2. 2 空家の取り扱い

NHBにおける空家の取り扱いについて、「政府は、NHBを通じて、地方自治体が空家を特定し、空家が利用されるようになるよう、空家所有者と創造的な解決策を見出すインセンティブを与えることを提案する。空家を利用状態に戻すことは、新規の住宅建設に対する地元の反対を乗り越えるためにも重要である。」⁵⁹とし、「地方自治体が空家を利用状態に戻すためにNHBを通じて利益を与えることについて賛成ですか。」という質問に回答を求めている。

189の回答者が賛成か反対かを表明し、164(92%)の回答者が賛成、15(8%)の回答者が反対としている⁶⁰。

反対の理由としては、空家を対象に含め

ることは、住宅ストックを増加させるというこの制度の目的から逸脱するというものがあった。

6. 1. 3 最終的な制度の決定

意見募集を経て、最終的な制度が公表された⁶¹。制度の内容は、意見募集時に提示されたものと基本的に同じである。制度は2011年から適用が開始された。

6. 1. 4 議会下院委員会による検討

議会下院の Communities and Local Government Committee (以下「委員会」と表記。)が、政府がRSSの廃止を表明したことを受けて検討を行い、その結果を報告書にとりまとめている⁶²。

この検討は、2010年の夏から開始され、報告書は2011年3月に公表された。この期間は、連立政権がRSSの廃止を表明してから、NHBについての意見募集結果を公表するまでの期間にほぼ重なる。

「RSSの廃止の主要な動機は、住宅供給目標についての政府の見解にある。政府は、全国的に見られる住宅建設への反対は、地域計画(regional plan)を通じた目標値の押しつけから生じており、地方自治体に決定権限が委ねられるならば、過去数年の間に建設されたよりも多くの住宅を建設することを選択するだろうと考えている」⁶³と

⁵⁸ Department for Communities and Local Government (2011a) p.7

⁵⁹ Department for Communities and Local Government (2010) p.18

⁶⁰ Department for Communities and Local Government (2011a) p.13

⁶¹ Department for Communities and Local Government (2011b)

⁶² House of Commons Communities and Local Government Committee (2011)

⁶³ House of Commons Communities and Local Government Committee (2011) p.34

というのが報告書に示された委員会の認識であり、RSSの廃止の文脈において、住宅供給目標の設定方法と、NHBについての検討がなされている。

以下では、NHBに関する部分に限定して、この報告書の概要をみる。

6. 1. 4. 1 NHBへの反対意見

委員会が検討のために行ったヒアリングにおいて示された反対意見として、次のようなものが挙げられている。総じて、住宅の供給は計画に基づいてなされるべきだが、NHBはこれに反するという考え方が示されている⁶⁴。

① 税金の使い方として適切でない

地方自治体⁶⁵が住宅建設に対する許可⁶⁶を与えれば、他に何らの条件を付すこともなく、地方自治体に対して現金が支払われる。しかし、NHBというインセンティブがないとしても、地方自治体は許可を与えるのだから、税金の使い方として適切ではない。

② インセンティブの存在によって許可についての判断が影響を受ける

財政的に逼迫している地方自治体が、計画として望ましいからではなく、NHB

というインセンティブが存在すること理由として許可を行うことが懸念される。

③ NHBは住宅ニーズとは関係なく支払われる

地域において必要とされる住宅ニーズを満たすために十分な数の住宅が供給されるかどうかに関わらず、財政的な支援が行われる。この仕組みは、人口動態からみたニーズや世帯形成数と関係した住宅供給に関する全国的な目標を無視している。

財政的な支援を必要としない地方自治体は住宅建設に対する許可をせず、他方、財政的な支援を必要とする地方自治体は、地域における住宅ニーズがどうであれ、許可申請を拒むことが難しくなる。

把握された住宅ニーズに対応し、合理的な空間計画に基づいて住宅供給がなされるべきだという原則を、NHBはゆがめる。

④ 住宅供給に伴って必要となるサービスやインフラの供給との調整が行われない

計画に基づく制度は、新規住宅開発が、それを支えるサービスとインフラの供給と調整されることを確保する。そのようなインフラが欠けていることが、住宅建設に対してコミュニティから反対が生じる重要な理由である。

NHBは、一見したところこの問題への解決策として魅力的だが、NHBは地元コミュニティに対してではなく、地方自治体に対して払われ、また、用途の限定

⁶⁴ House of Commons Communities and Local Government Committee (2011) pp.43-45

⁶⁵ 原文は"local authority"あるいは"council"である。

⁶⁶ 原文は"planning permissions"であり、一般的には「計画許可」と訳されているが、本稿ではこのように表記した。

がないから、必ずしも新規開発に直接的に関係するサービスに使用されるとは限らず、その有効性に疑問が生じる。

NHBとして支払われる額のうち、年間2.5億ポンドを超えた額は、Revenue Support Grant（歳入援助交付金）を削減することによって支払われる。そうすると、今まで政府から受け取っていたと同水準の補助金をNHBの形で地方自治体が受け取るためには、地方自治体は、一定の水準の住宅開発が行われることを確保しなければならない。しかし、現在地方自治体は、政府から受け取っているお金を新規住宅開発によって必要となるインフラに充てているのではなく、日々の支出に使用している。このお金が、インフラの整備、維持に使用されるようになるとは考えにくい。

6. 1. 4. 2 委員会の意見

委員会は政府に対して、NHBがLocal Plan⁶⁷を念頭に置いたものとするべきであるとし、住宅ニーズを適確に評価した上で作成されたLocal Planに示された住宅と、NHBを明示的に関連づけることを勧告している⁶⁸。

しかし、制度創設時において政府は、この勧告に沿った対応を行っていない。

6. 2 空家数等についての発表

2016年4月に政府が行った発表⁶⁹では、空家の数は、2004年には318,642戸であったが、2015年には203,596戸へと3分の1以上減少して、統計を取り始めてから最も少なくなったとする。

また、同じ発表においては、NHBによって、2011年4月以降、地方自治体に対して48億4600万ポンド以上が配分され、704,000戸以上の住宅が供給され、106,000戸以上の空家が利用されるようになったとしている。

6. 3 NHBの見直し

2015年のスペンディング・レビュー⁷⁰において、社会的ケアに使用される額として少なくとも8億ポンドを確保するとされたことを受けて、2015年の年末から2016年3月までの間、NHBの見直しのための意見募集が行われた⁷¹。以下では、見直しの背景と提案されている見直しの内容を見ていく。なお、2016年10月末時点では、意見募集結果を踏まえた政府の方針は公表されていない。

見直しの内容としては、次の2点が提案されている。

6. 3. 1 NHBの支払い期間の短縮

⁶⁷ “Local Plan”の定義は、The Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012 及び Planning and Compulsory Purchase Act 2004 参照。国土交通省HP「各国の国土政策の概要 英国」では、地方自治体が作成する開発計画とされる。

⁶⁸ House of Commons Communities and Local Government Committee (2011) p.49

⁶⁹ “Empty homes reach all time low” (28 April 2016)
<https://www.gov.uk/government/news/empty-homes-reach-all-time-low>

⁷⁰ HM Treasury (2015)

⁷¹ Department for Communities and Local Government (2015)

NHBの支払いは、6年間にわたり行われるとしていたが、この期間を短縮する。政府は、既にNHBの支払いの対象となっているものを含め、支払い期間を4年間に短縮することを中心として提案を行っている。

6. 3. 2 NHBの対象の絞り込み

NHBの支払いは、住宅がどのような過程を経て建設されたかにかかわらず、ある地域における住宅の純増に対して行われることとなっており、住宅の増加のために真に強力に活動している地方自治体に対する焦点の絞り方が不十分であるとして、対象の絞り込みのために3つの内容の提案をしている。

① Local Planを作成していない地域に対する支払いを行わない

Planning and Compulsory Purchase Act 2004に従って作成することとなっているLocal Planを公表している地方自治体は83%、決定している地方自治体は66%あり、これまでLocal Planを作成していない地方自治体にもNHBが交付されてきたが、「ある地域における住宅ニーズを特定する際に計画が有する重要性を考慮して、・・・計画を作成していない地方自治体に対する支払いの全部または一部を行わない」ようにすることが提案されている。

② appeal（不服申立）を経て建設された

住宅に対する支払いを削減する

不服申立の結果として、地方自治体が当初行った決定が覆されて住宅建設が認められた場合においても、地方自治体は、当初から許可が行われた場合と同額のNHBを受け取る。しかし「これは、NHBが、住宅建設を認めるという積極的な決定を必ずしも常に反映しているわけではないということの意味する」として、住宅建設が不服申立の結果として認められた場合におけるNHBの支払いを減額することが提案されている。

③ 制度の効果であると考えられる部分のみをNHBの支払いの対象とする

NHBは、それがあることによって行われた住宅建設のみでなく、制度がなくとも行われたであろう住宅建設も対象として支払われている。

この点について、「NHBの計算から、dead weight（制度の存在とは関係なく行われた住宅建設）を除くことによって、平均よりも強い成長への意欲を示している地方自治体に、より焦点を絞って支払いを行うことが可能となる」として、全ての地域について、単一のベースラインを設定し、この率を超えて住宅建設が増加した地方自治体に対してのみ、支払いを行うことが提案されている。

ベースラインの率としては、0.25%が提案されているが、これは、「NHBの導入前の数年間の平均的な住宅建設の伸び率よりも低く、インセンティブとして作用することを確保しつつも、あまりに

多くの地方自治体が NHB の対象外となってしまうことを避けるため」とされている。

また、「別の方法としては、それぞれの地方自治体の管内における住宅戸数の平均的伸び率に基づいてベースラインを設定することが考えられる」が、「これは、過去においてパフォーマンスが悪かった地方自治体に利益を与え、パフォーマンスがよかった地方自治体にペナルティを科すことになる」として、この案は提案されていない。

7. 考察

以下では、1. の (1) から (3) までに記したそれぞれの視点から考察を試みる。

7. 1 対応方法のリスト

「対応方法のリスト」と見出しを付けたが、EDMO と NHB の内容をここで単に繰り返すことはせず、両者について、①強制される事項及びその内容、②制度の適用対象となる相手の2点から考えてみる。

① 強制される事項及びその内容

EDMO は、(a)「所有者が住宅の所有権を有したまま、所有者の意思によって住宅を賃貸借する制度」と、(b)「所有者の意に反しても所有権を移転させる制度」の中間的な制度として構想された。すなわち、所有権の移転は所有者の意に反して行われることはないが、賃貸借は、最終的には所有者の意思に反しても行われ

るという制度である。我々が通常「法的強制力を有する」というときの「強制力」を有している（ただ、それまでに存在した制度と比べると、強制力の対象が異なっている）。

NHB は、地方自治体に対して、新規の住宅の開発や空家の利用促進を義務づけるものではない。仮に地方自治体がこうしたことを行わない選択をしたとしても、政府から、法的な意味において強制が行われるのではない。むしろ、地方自治体に対してインセンティブを与え、地方自治体が自発的に行動を変化させることが意図されている。すなわち、NHB は、EDMO について上に述べたと同じ意味における強制力を持たない。

しかし、「強制力」の意味を法的なそれに限定せず広く捉えることも可能である。そうすると、財政的な観点から、事実上の強制が働く仕組みとなっているかもしれない。NHB の原資は、一部を除き、地方自治体間の財源調整のために使用されていた資金であり、総額には限度がある。相対的に住宅開発のペースが低い地方自治体は、NHB が存在しなければ受け取ることができた財源を、受け取ることができなくなる可能性があり、これを避けようとするれば、住宅開発を進めなければならない。

こうした観点からは、NHB の導入過程で意図されていたか否かは不明であるが、この仕組みは、インセンティブであると同時に、住宅開発を行わない地方自治体に対するペナルティであるようにもみえる。

② 制度の適用対象となる相手

EDMOにおいて、制度の適用対象となるのは住宅の所有者である。住宅の所有者に対して、仮に任意に賃貸借を行わない場合には、強制的に賃貸借が行われることを示して、所有者がその意思で賃貸借を行うようになること（行動を変化させること）を期待しつつ、最終的には、所有者の意思に反しても賃貸借を行うことによって、目的を達成しようとする。このように、制度の適用対象となる相手と、行動の変化を生じさせたい相手とは、一致している。

NHBにおいて、制度の適用対象となるのは地方自治体である。地方自治体に追加的な資金の交付というインセンティブを与え、その行動を変化させようとしている。

確かに、地方自治体は、住宅開発を許可する権限を有するので、その行動が変化することには意味があるのかもしれないが、住宅開発を行うのは地方自治体とは別の者だから、この者の行動も変化させる必要がある。その意味において、EDMOとは異なり、制度の適用対象となる相手と、行動の変化を生じさせたい相手とは、必ずしも一致していないように思われる。

ごく素直に発想するならば、地方自治体が行う開発の許可は、法令に定める基準に従って行われるのであり、金銭的インセンティブが地方公共団体に対して与えられたからといって、基準が変化するのは自然ではない（裁量の幅のようなものがあるのかもしれないが、そうだとし

ても、インセンティブの存在によって判断が影響を受けるとするならば、納得いかないという感覚を抱く人は多いだろう)。そして、地方自治体のように、受動的な立場にある者に対してではなく、自ら住宅開発を行おうとする、能動的な立場にある者に対してインセンティブを与えることを考えるだろう。こう考えると、興味深い制度である。

ただ、先に述べたように、筆者はイギリスの開発と開発許可の実情には詳しくない。住宅開発を取り巻く社会的情勢によっては、このようなインセンティブ付与が効果を有する可能性があるのかもしれない。上記のような認識は正しくないのかもしれない。ご指摘を待ちたい。

7.2 対応の根拠づけ、正当化の論理と検討プロセス

① EDMOの導入及び適用対象の限定について

EDMOの導入の時点において、所有者の権利を制約することを正当化する事情についての検討が行われ、(a)住宅需要と(b)周辺への悪影響がそうした事情として挙げられている。その上で、(a)と(b)の両方を制度適用の要件とするか、あるいはいずれか一つとするかなどについてかなり詳しい検討が行われ、制度創設に至っている。

制度創設時にはこのような過程を経たが、適用対象の限定が行われた際には、制度創設時とは異なって、選択肢とその理由や得失を示した上で詳細な検討を行

うという方法にはよっていないようである。むしろ、7. 3に記すように、反論が困難であるような価値を示すことによって、変更の根拠付けや、変更についての支持獲得が図られたように見受けられる。

② NHBの導入及び見直しについて

NHBの導入時においては、導入に賛成か否か等についての意見募集は行われているものの、そもそもどのような制度内容とするか等について詳細に検討する作業が行われたようには見受けられない。この場合においては、むしろ、大きな方針の転換の決定があり、その転換自体が制度導入の正当化根拠となっているのかもしれない。

他方、現在進行中の制度見直しに当たっては、NHBの対象を限定することを目指して、選択肢とその背景にある考え方を示して、意見募集が行われている。ここで興味深いのは、制度導入の時期に、議会の委員会において検討がなされた際に懸念点として表明されていたとほぼ同様の点（計画とNHBの交付が関連づけられていない点、NHBの有無に関わらず行われる許可をどうするかという点）が、制度改正のための検討項目として取り上げられていることである。

大きな方針の転換の下に創設された制度は、導入時において詳細な検討がなされなかったとしても、いずれそれを行う時期が来ることを示唆しているのかもしれない。

7. 3 説明方法

ここでは、EDMOの適用対象を限定する旨の発表とNHBの導入を対象として、説明方法について考えてみる⁷²。

① EDMOの適用対象の限定について

EDMOの適用対象を限定する旨の発表においては、「市民の自由」のためにこれを行うという説明がなされている。「自由」は、「平等」と並んで、それ自体には反論が困難であるような価値である。

また、同じ発表において、大方の人から弱者と受け止められるような性質を有する人が、制度によって害を被っているとの説明が行われている。「自由」に対する反論が困難であると同様に、「弱者が虐げられている」との説明に対する反論も困難である。

自分の自由が実際に制約されるのではないとしても、また、現在自分が「弱者」でないとしても、いつか同じ立場になる可能性を排除できないから、相当数の人が、自らのこととして考えることになる。そして、「弱者が虐げられている」という説明は、正義の感情に訴えかける力が強い。その結果、こうした説明は説得力を獲得することになるのだろう。

EDMOの導入に当たっては、既に見たように、所有者の権利の制限を行う（それは自由の制限である）根拠等についての検討が行われており、それは言い換えれば、「自由」以外の、配慮すべき価値は

⁷² 以下の考察は、Stone(2012)を参考としている。

何であって、それとの関係において、自由の制限をどの程度、あるいはどのような手続を経て制限することが正当化されるのかについての検討であったと考えることができよう。

しかし、上に見たような性質を有する説明によって、導入時における検討とは違う次元で、政策的な対応の変更が正当化されているように見受けられる。

② NHB の導入について

NHB が導入される際においても、「自由」という価値を提示した説明がなされている。ただ、この場合にはそれほど明示的ではないので、「暗示的に提示」というべきかもしれない。

この場合においては、EDMO の適用範囲を限定する際の説明とは反対に、地方自治体により大きな自由が与えられるとの説明となっている。未来に向けて自ら選択をすることができ、自らの行動によってよりよい世界が実現されるという説明は、それが向けられた相手方に希望を与えるものである。加えて、「より大きな自由を与える」との説明に反論することは困難である。

ただ、7. 1 に記したように、その自由の結末として財政的に不利な状況が発生するかもしれない。「自由」という価値を提示した説明は、このことを覆い隠すくらいの強い力を有する説明となりうることを示唆しているのかもしれない。

<参考文献>

Department for Communities and Local government (2006)
Guidance Note on Empty Dwelling Management Orders
<https://www.gov.uk/government/publications/empty-dwelling-management-orders-guidance>

Department for Communities and Local Government (2010)
New Homes Bonus Consultation
November 2010
<https://www.gov.uk/government/consultations/new-homes-bonus>
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/8517/1767788.pdf

Department for Communities and Local Government (2011a)
New Homes Bonus Scheme
Summary of responses to consultation
February 2011
<https://www.gov.uk/government/consultations/new-homes-bonus>
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/8518/1846533.pdf

Department for Communities and Local Government (2011b)
New Homes Bonus: final scheme design
February 2011
<https://www.gov.uk/government/publications/new-homes-bonus-final-scheme-design-2>
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6004/1846530.pdf

Department for Communities and Local Government (2011c)
Technical reforms of Council Tax: consultation
October 2011
<https://www.gov.uk/government/consultations/technical-reforms-of-council-tax>
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6004/1846530.pdf

- em/uploads/attachment_data/file/8434/20192051.pdf
- Department for Communities and Local Government (2012)
 Technical Reform to Council Tax: Summary of Response Report
 May 2012
<https://www.gov.uk/government/consultations/technical-reforms-of-council-tax>
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/8437/2152512.pdf
- Department for Communities and Local Government (2014)
 Evaluation of the New Homes Bonus
 December 2014
<https://www.gov.uk/government/publications/evaluation-of-the-new-homes-bonus>
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/387152/NHB_Evaluation_FINAL_report.pdf
- Department for Communities and Local Government (2015)
 New Homes Bonus: sharpening the incentive: technical consultation
 December 2015
<https://www.gov.uk/government/consultations/new-homes-bonus-sharpening-the-incentive-technical-consultation>
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/487095/151217_-_nhb_draft_condoc_published_version.pdf
- HM Treasury (2015)
 Spending Review and Autumn Statement 2015
 November 2015
<https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-and-autumn-statement-2015-documents>
- House of Commons Communities and Local Government Committee (2011)
 Abolition of Regional Spatial Strategies: a planning vacuum
 Second Report of Session 2010-11
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmcomloc/517/517.pdf>
- House of Commons Library (2015)
 Council tax: discount on second homes and long-term empty properties
 28 January 2015
<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02857>
- House of Commons Library (2016a)
 The New Homes Bonus (England)
 Briefing Paper Number 05724
 15 April 2016
<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05724>
<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05724/SN05724.pdf>
- House of Commons Library (2016b)
 Empty Dwelling Management Orders (EDMOs)
 Briefing Paper Number 04129
 24 June 2016
<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04129/SN04129.pdf>
- Office of the Deputy Prime Minister (2003a)
 Sustainable communities: Building for the Future
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060502043818/http://odpm.gov.uk/index.asp?id=1139873>
- Office of the Deputy Prime Minister (2003b)
 Empty Homes: Temporary Management, Lasting Solutions - A Consultation Paper
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/138826.pdf>
- Office of the Deputy Prime Minister (2003c)
 Empty Homes: Temporary Management, Lasting Solutions - Summary of Responses
<http://www.communities.gov.uk/archived/publications/housing/emptyhomestemporary>
 (現在アクセスできない)
- Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (2002)

The Government's Response to the Transport, Local Government and the Regions Select Committee's Sixth Report on Empty Homes
<http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/138823.pdf> (現在アクセスできない)

Select Committee on Transport, Local Government and the Regions (2002)

Select Committee on Transport, Local Government and the Regions Sixth Report
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmtlgr/240/24002.htm>

Stone, Deborah (2011)

Policy Paradox: The Art of Political Decision Making 3rd ed. (W.W. Norton & Company)

和泉田保一 (2011) 『英国の都市計画法における広域計画団体と狭域計画団体の役割分担の変容』「法政論叢 第50号」

兼村高文 (2006) 「英国 (イングランド) の財政調整制度について」

<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/h18-7.pdf>

河島太朗 (2012) 『【イギリス】 2011年地域主義法の制定』「国立国会図書館調査及び立法考査局 外国の立法 (2012. 2)」

<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/pdf/02500205.pdf>

河島太朗 (2013) 『【イギリス】 2012年地方財政法の制定』「国立国会図書館調査及び立法考査局 外国の立法 (2013. 2)」

http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_7544685_po_02540204.pdf?contentNo=1&itemId=info:ndljp/pid/7544685&itemId=info:ndljp/pid/7544685&itemId=info:ndljp/pid/7544685&_lang=en

国土交通省HP

「各国の国土政策の概要 英国」

<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/uk/>

財務省 (2004) 「英米仏独の地方財政システム」

<http://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk058.htm>

<http://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk058/zk058e.pdf>

鈴木温・矢嶋宏光・岩佐賢治・屋井鉄雄 (2008) 『イングランドにおける新たな地域空間戦略(Regional Spatial Strategy)の意義と課題』「土木計画学研究・論文集 Vol.25 no.1」

西垣剛 (1997) 「英国不動産法」 信山社

三吉卓也 (2011) 『イギリスの Empty Dwelling Management Orders (EDMO 空家管理命令) について (その1)』「国土交通省国土交通政策研究所報第42号」

三吉卓也 (2012) 『イギリスの Empty Dwelling Management Orders (EDMO 空家管理命令) について (その2 完)』「国土交通省国土交通政策研究所報第44号」