

## イギリスのリースホールドフラットの制度改革について

笠原 秀樹

### 1. 研究の目的と方法

イギリスのサッチャー政権は、1979年の成立以降、社会全般にわたる規制緩和と民営化を強力に推進した。住宅政策は、その中で中心的な役割を果たし、保守党政権下において賃借人に払い下げられた公営住宅は、200万戸以上に上った。

保守党政権下では、同時に、顕在化した分譲フラットの管理問題に対して、さまざまな関連施策が講じられた。本研究<sup>1)</sup>は、リースホールドの改革を中心として、分譲フラット関連施策を住宅政策全体の中で位置づけながら、その分析と評価を行うことを目的とするものであり、1997年9月にイギリスにおいて実施したヒアリング調査及び文献調査に基づいてまとめたものである。ヒアリングは、王立公認調査士協会（RICS、Royal Institution of Chartered Surveyors）<sup>2)</sup>と民間居住者組合連合（FPRA、Federation of Private Residents Association）<sup>3)</sup>を対象に行った。

### 2. リースホールドシステム

現在、イギリス（以下とくに断らない限り、イングランドとウェールズをあわせて「イギリス」という）では、約75万戸の分譲フラットに200万人が生活しており、その半数はロンドンに集中している<sup>4)</sup>。スコットランドやヨーロッパ大陸には、フラット（積層形住宅）の長い歴史<sup>5)</sup>があるが、イギリスでは、伝統的にハウス（接地型住宅）が主体であったし、現在でも全国的にはそうである。ところが、いまでは、大都市においては、分譲フラットは主要な居住様式のひとつになりつつある。ただし、区分所有に相当する制度が存在しないため、分譲フラットの所有は、イギリス独特のリースホールドシステムによっている。

イギリスの不動産権は、自由保有権であるフリーホールド（Freehold）と定期不動産賃借権であるリースホールド（Leasehold）に大別される。分譲フラットのうち、各専有部分のフリーホールドを個別に売却したものを、フリーホールドフラット（Freehold Flat）という。フリーホールドフラットでは、各専有部分を所有するフリーホルダー間の利害を相互に調整して管理を担保する仕組みがない<sup>6)</sup>。このため、金融機関から融資を得ることができない

ので、フリーホールドフラット<sup>7)</sup>はほとんど存在しない。

これに対し、分譲フラット1棟のフリーホールドを所有する地主が、各専有部分について長期リースホールド (Long Leasehold) を設定して売却したものを、リースホールドフラット (Leasehold Flat) という。長期リースホールドの期間は21年以上であるが、通常は99年<sup>8)</sup>から125年程度が多く、永遠に近い期間と観念されるため、フリーホールドに匹敵する対価が支払われる。このため、各リースホルダーは不動産価値の大部分を保有しているが、地主との関係では賃借人という地位にあり、低廉ではあるが地代の支払義務を負う。

リースホールドフラットにおいては、各専有部分のリースホルダーと地主とは、リース契約を締結している。通常、リース契約には、地代、管理方法、管理費、修繕積立金の負担方法等のほか、地主の管理責任範囲など、管理に関する事項が定められる<sup>9)</sup>。リース契約でとくに定めない限り、専有部分は壁真および外壁に接する空間にまで及ぶ。もともと、専有部分と共用部分の区分とは無関係に、地主が管理責任を負う範囲を定めることができ、専有部分である外壁もその範囲に含めることができる。リース契約に基づいて、維持管理を行うことができるため、リースホールドフラットは広く普及している。

ところが、リースホールドフラットは2つの脆弱性を抱えている。一つは、リースの残存期間の減少に伴う減価という、資産価値の脆弱性である。一般的に、リースの残存期間が45年<sup>10)</sup>を切ると、金融機関から融資を得にくくなるため、フラットの売却が困難になるだけでなく、修繕費用も調達しにくくなる。もう一つは、実質的な所有者であるリースホルダーの意思が必ずしも管理に反映されないという、管理主体の脆弱性である。曖昧なリース契約は、管理責任の所在をめぐる争いを生む可能性があり、またリース契約が的確なものであっても、地主が遵守しなければリースホールドフラットは荒廃してしまうおそれがある。

もともと、リースホールドフラットは、区分所有制度にはないメリットも備えている。原則として、リース期間満了後は、旧リースホルダーは賃借人として占有を継続することができる。ただし、一定の条件を具備すれば、地主の意思により再開発を実施できることから、不良ストックを更新できる機会が用意されているといえるのである。このため、リースホールドフラットの増加により管理問題が顕在化した1980年代以降、リースホールドシステムの改革の是非をめぐる、さまざまな議論がわき起こることとなった。

### 3. リースホールドフラットの生成

#### 3-1 タイプ

イギリスに限らず広くヨーロッパにおいて、分譲フラットは、当初から集合住宅として建設された建物（以下「パーパスビルト」という）ばかりではない。大邸宅等の既存ストックを改造して数区画に区分した建物（以下「コンバージョン」という）も、分譲フラットとし

て販売される。また、当初は賃貸アパートとして使用されていた建物の各住戸が、その後に分譲されることも少なくない。イギリスのリースホールドフラットの多くも、さまざまな経緯を経て生成された。

### 3-2 民間セクターのリースホールドフラット

イギリスにおける最初の民間賃貸フラットは、1853年にロンドンに建設された。その後、民間賃貸フラットの建設は、1880年代から一般化し、19世紀末まで第1次ブームとなった。引き続き1919年までには、ロンドン中心部のカムデン（Camden）区、ケンジントン

（Kensington）区、ウェストミンスター（Westminster）区の都心3区を中心に、4万戸以上のストックが形成された<sup>11)</sup>。第2次ブームは、1930年代後半から1940年代前半までであり、この間にロンドンでは1300棟6万戸の民間賃貸フラットが建設され<sup>12)</sup>、うち都心3区が57%を占めた。この頃までに全国的には、民間賃貸フラットは公営住宅に代替されつつあったが<sup>13)</sup>、ロンドンでは未だに需要が大きかったのである。

しかし、第2次ブームの終了をもって、民間賃貸フラットの全盛期は終焉を迎え、次第にリースホールドフラットに転換されていく。その過程で大きな役割を果たしたのが、物件取引業者である。物件取引業者は、第1次大戦後に実施された家賃統制により、価格が下落した賃借人付の賃貸住宅を安く購入し、空家にして市場で高価に売却することを業務としていた。物件取引業者の活動によって、民間賃貸ハウスは1950年代までにほぼ全面的に持家化した。物件取引業者の活動は、1950年代中葉以降には民間賃貸フラットにも及び、とりわけ1965年家賃法により公正家賃（Fair Rent）が導入されて以降<sup>14)</sup>、1970年代前半にかけてピークを迎えた<sup>15)</sup>。その結果、1966年にはロンドン中心部のフラットの90%以上は民間賃貸フラットであったが、1981年までにその約半数がリースホールドフラットに転換するほどの大変動が起こった。もっとも、民間賃貸フラットを売却したのは個人地主がほとんどであり、グロブナー家をはじめとする大地主は、フラットの大部分を所有し続けた。このため、民間賃貸フラットの所有は、大地主に集中する傾向が生じた<sup>16)</sup>。その後は、リースホールドフラット供給の主力は、新築のパーパスビルトフラットやハウスのコンバージョンに移っていく。

### 3-3 公的セクターのリースホールドフラット

公的セクターでは、民間セクターより大幅に遅れて、1980年代にリースホールドフラットが生成され始めた。そのきっかけは、1980年住宅法（Housing Act、以下「80年法」という）により、民営化策の一環として、住宅購入権（RTB、Right To Buy）が導入され、公営住宅の居住者への払い下げが開始されたことにある。当初、大幅な値引きが寄与して、ハウスのRTBは順調に進捗したが、フラットのRTBはあまり進展せず、1985年までの実績ではRTB戸数全体の4%を占めるのみであった。そこで、1986年、1988年の2回にわたってフラットの値引きが強化され、ディスカウント率が最高70%、ディスカウント額が最高4万ポンドにまで

引き上げられた。その結果、グレーターロンドンでは、RTB戸数全体のうちフラットが占める比率は、1986年の36%から1991年には69%に急伸した<sup>17)</sup>。ところが、公営住宅のうち良質の資産の売却が一巡してしまおうと、RTB戸数は次第に頭打ちとなった<sup>18)</sup>ため、それに代わる売却手法が求められるようになった。

1986年までは、自治体は、修繕の必要性が高い等の合理的理由がなければ、賃借人を立ち退かせることはできなかつた<sup>19)</sup>。しかし、かねてから民営化を推進していたロンドンのワンズワース (Wandsworth) 区は、1981年に公営団地から賃借人を立ち退かせて、民間デベロッパーに売却することに成功した。民間デベロッパーは、これを改修して市場で高額で売却することができた<sup>20)</sup>。1986年以降は、1986年住宅計画法 (Housing and Planning Act) に基づき、自治体は賃借人を立ち退かせる権利を得た<sup>21)</sup>ため、同様な動きが広がると考えられたが、民営化を積極的に推進する自治体は少数だったため、その後の実施例は限られていた。

一方、1985年住宅法により、大規模公営住宅移管 (LSVT、Large Scale Voluntary Transfer) が導入され、自治体は、環境省の承認および賃借人の同意<sup>22)</sup>を得れば、賃借人が入居したまま、住宅協会 (Housing Association) あるいは民間企業に公営住宅を売却できるようになった。自治体は、公営住宅を保有し続けた場合、RTBにより住宅の保有権を失うだけでなく、強制競争入札 (CCT、Compulsory Competitive Tendering)<sup>23)</sup>によりその管理権も喪失する可能性があるにもかかわらず、住宅補助金<sup>24)</sup>を交付する義務を負う。このため、1994年までに32自治体が全公営住宅ストックを移管したのをはじめ、LSVTは広く実施されるようになった<sup>25)</sup>。一部の自治体は、自らが設立した住宅協会に公営住宅を移管することにより、RTBによる払い下げの抑制を図った。もっともこれは、1996年住宅法 (Housing Act、以下「96年法」という) により、1988年以降に住宅協会の住宅に入居した賃借人にもRTBが付与されるに至り、その意図は挫かれた。

RTBにより生成された公的リースホールドフラットは、民間とは異なり、団地内に点在しているのが特徴である。リースホールドフラットが、団地全体のごく一部に過ぎない場合には、たとえ大幅なディスカウント価格で購入したとしても、市場ではそれを下回る価格でしか売却できないことが多い。とくに、1960年代に建設されたシステムビルトフラット<sup>26)</sup>の場合には、頻繁に欠陥が発生したため、価格の低下は著しい。

自治体は、フラット購入者に対して、購入後10年間、構造的欠陥については自治体負担で補修工事を行うことを保証していた。しかし、構造的欠陥の定義が曖昧であったため、適切な補修工事が行われない例が少なくなかった。このため、フラット購入者の中には、購入後数年のうちに、戸あたり数万ポンドもの修理費の支払いに迫られることになった者も多い。環境省は、1984年住宅欠陥法 (Housing Defects Act) に基づき、フラットの補修およびフラット3万戸分の買戻しに要する資金を自治体に交付したが、1993年までの支出額累計は9億ポンドに達した<sup>27)</sup>。

### 3-4 フラット管理会社

民間のフラット開発においては、リースホールドフラットの欠点を補正する手法として、フラット管理会社（FMC、Flat Management Company）が設立されることが多い<sup>28)</sup>。FMCとは、リースホルダーが共同出資する会社であり、地主に代わってフリーホールドを保有し、フラットの管理を行う<sup>29)</sup>。FMCは、出資者であるリースホルダーの意思に基づいて運営することができ、しかもFMCを通じてリースホルダーはフリーホールドを保有することができるので、通常のリースホールドフラットの問題点である、資産価値及び管理主体の脆弱性を回避することができる。FMCは、リースホルダー全員ではなく、一部のリースホルダーのみが出資して設立することもできる。

FMCが設立されたフラットでは、リースホルダーはFMCに管理費と地代を支払う。FMCの運営は、会社法により規律されるため、出資者であるリースホルダーは、総会を開催して理事を選任し、理事の互選により議長、理事長を選任する。通常は、総会は年1回、理事会は月1回開催され、日常の運営事項は理事会において、重要な事項は総会において、多数決により意思決定が行われる。

### 3-5 フラット管理の現状

不動産管理大学（The College of Estate Management）は、FMCが設立されたフラット約1000棟を対象にして1994年に調査を実施し、その管理概況を明らかにした<sup>30)</sup>。これによると、フラットのうちパーパスビルトは66%、コンバージョンは32%であり、コンバージョンが相当数を占めている。築年との関係では、1914年以前建設では90%以上がコンバージョン、1946年以降建設では90%以上がパーパスビルトであり、コンバージョンは古い建物に多い。1961年以降建設の比較的新しい建物が58%、1914年以前建設の古い建物が20%であり、賃貸フラットからの転用やコンバージョンにより、古い建物にもリースホールドフラットが生成されている。建物戸数は、10戸以下が54%、41戸以上が5%であり、小規模フラットが大多数を占めている。とりわけコンバージョンでは、10戸以下が94%を占める。全体を平均すると賃貸化率は12%、空家率は2%にとどまっており、築年・戸数による変動は小さい。管理業者への委託管理は22%に過ぎず、その他は自主管理であり、とくに小規模物件では自主管理が多い。長期修繕計画は、未策定が49%であり、10戸以下の小規模物件では未策定が62%に上る。イギリスのリースホールドフラットは、日本のマンションよりも、戸数規模が小さく、築年が古く、自主管理が多いことが特徴といえよう。

## 4. リースホールド改革

### 4-1 リースホールド改革の流れ

リースホールドフラットの問題点の解明と改革の方向性を提示するために、これまでにさまざまな調査が実施されてきた。それらに基づき、リースホールド改革のために提示された施策は、おおむね次の4点に集約される。

①管理権取得 (Management Control)

地主に代わり、リースホルダーに管理権限を与える。

②リース延長 (Lease Extension)

リースホルダーにリース期間を延長する権利を与える。

③リース解放 (Leasehold Enfranchisement)

リースホルダーに地主が保有するフリーホールドを買い取る権利を与える。

④コモンホールド (Commonhold)

区分所有制度を導入し、リースホルダーに区分所有に移行する権利を与える。

これらの中核をなす施策は、リース解放である。リース解放は、持家政策の推進には寄与するが、地主層の利益を著しく損なうため、1884年に国会にはじめて法案が提出されて以来、幾度となく否決され続けてきた<sup>31)</sup>。しかし、第2次大戦後になると、19世紀ビクトリア時代に開発されたリースホールド物件の期限がつつぎに到来して問題が頻発したため、労働党政権下の1967年にリースホールド改革法 (Leasehold Reform Act、以下「67年法」という) が制定された。これにより、ハウスのリースホルダーに対しては、フリーホールドの購入または50年間のリース延長を行う権利が与えられた<sup>32)</sup>が、フラットのリース解放は、管理問題を複雑化すると考えられたために見送られた。

ところが、1980年代になると、リースホールドフラットの管理が社会問題化したため、政府のイニシアチブのもとに体系的な調査がはじめて行われ、その問題点が明らかになった<sup>33)</sup>。このため、リース解放に永らく否定的であった保守党も、解決に乗り出さざるを得なくなり、1987年地主賃借人法 (Landlord and Tenant Act、以下「87年法」という) を制定してリース解放を部分的に実現した。

その後、87年法の施策効果の検証のために、1991年に環境省が調査を実施し、その結果をまとめた環境省報告 (DoE Report) は、87年法の限界を示した<sup>34)</sup>。これを受けて、1993年リースホールド改革・住宅都市開発法 (Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act、以下「93年法」という) が制定され、リース解放がさらに前進した。以下に、各施策の概要を示す。

#### 4-2 管理権取得

リースホルダーは、単独で地主と交渉するより、リースホルダーの団体として賃借人組合を組織し、その意思を集約して地主と交渉する方が有利である。通常は、賃借人組合は任意

団体に過ぎず、地主は賃借人組合の決定には拘束されないが、87年法もしくは96年法に基づいて賃借人組合が認定されると、修繕の実施、管理業者の指名にあたって、地主は認定賃借人組合と事前に協議を行わなければならない35)。

認定賃借人組合は、地主から賃借人組合理事長への書面による通知により成立する。地主が認定を拒絶した場合には、リースホールド査定審判所 (Leasehold Valuation Tribunal) 内の賃料査定委員会 (Rent Assessment Committee) が、代わって認定することができる。

地主またはその指名する管理業者が、リース契約の管理に関する定めを遵守しない場合には、87年法もしくは96年法に基づき、裁判所もしくはリースホールド査定審判所は、代替の管理業者を指名することができる。また、リースホルダーは、93年法に基づき、地主の管理の実施状況を監視するために、管理監査委員会 (Management Audit) を設置することができる。

管理権取得は、リース解放等に伴う煩雑な手続きを望まないリースホルダーが多い場合には、有効な手段といえよう36)。

#### 4-3 リース延長

各リースホルダーは、93年法に基づき、地主に相当の対価を支払って、既存のリースを90年間延長することができる。リース延長は、各リースホルダーの個別的権利であり、何回でもいつでも地主に請求することができる。ただし、リースの残存期間が5年以内の場合は、地主は再開発を理由に延長を拒否することができる。また、リース解放の手続き中は、リース延長はできない。

リース延長は、他の施策がリースホルダーの団体的意思決定を要するのに対し、各リースホルダーが個別的に権利を行使できるため、実効性が高いのが特徴である。

#### 4-4 リース解放

87年法は、地主がフリーホールドを売却する場合に限定して、リース解放を認めた。すなわち、フリーホールドを売却しようとする地主は、リースホルダーにその旨を通知しなければならない。このとき、リースホルダーのうち適格賃借人 (Qualifying Tenant) 37)の過半数が同意すれば、その指定する買受指定者38)は、地主に請求してフリーホールドを時価で購入することができる。ただし、建物は一定の要件を満たさなければならず39)、地主に売却する意思がないときは、請求はできない。また、自治体、住宅協会、公的セクターあるいは建物居住者が地主である場合は、適用除外となる。

87年法によるリース解放はあまり進捗しなかったため、93年法では、リース解放の要件が大幅に緩和され、リースホルダーは地主に対し、いつでもリース解放を請求できるようになった。ただし、87年法より厳しい要件を満たす必要が生じた部分もある。すなわち、一定の要件を満たす建物において40)、適格賃借人の3分の2以上の同意を得た上で、同意者が全居住者の過半数であり、適格賃借人の少なくとも半数は一定年数以上の居住実績があることが要求される。また、地主が建物居住者である場合に、設定されているリースホルドの3分の2以上が5年以内に満了するときは、リース期間満了後に再開発を実施することを理由に、地主は請求を拒絶することができる。

リース解放は、地域管理方針 (Estate Management Scheme) の設定区域にあるフラットでは、さらに制約を受ける。地域管理方針は、一定区域内の不動産を全て所有する地主が、統一的な管理方針に基づいて管理している場合に、リースホールド査定審判所の承認により設定することができる41)。地域管理方針には、再開発や用途及び外観に関する規制、維持管理に関する地主および居住者の権利義務等を規定することができる。設定区域内のフラットにおいて、リース解放によりフリーホールドを取得したリースホルダーは、旧地主と協調して地域管理方針を遵守する義務を負う。多数のフラットにおいてリース解放が行われた場合には、地域管理方針の運用に困難を来し、訴訟となる事例も少なくない。

リース解放は、リース延長とは異なり、リースホルダーの団体的権利であり、その実現にはリースホルダー側の周到な準備を要するが、現在では実施件数は相当な数に達してい

る。ロンドンでは、地主がリースホルダーの請求を拒絶して訴訟を提起した件数だけで、1997年までに約100件に達する。このほか、関係者の合意によるリース解放を合わせると、約300件に達すると推計されている42)。

#### 4-5 コモンホールド

リースホールドフラットが持つ欠点を根本的に解消するため、1965年以来、区分所有制度の導入が検討されてきた43)。コモンホールド法は、オーストラリアの階層所有権原(Strata Title System)を参考にして、すでに政府はドラフトを策定済みである。コモンホールドフラットは、新規開発だけでなく、既存のリースホールドフラットからの転換によっても生成される。

コモンホールドの概要は次の通りである。フリーホルダーが土地登記所にコモンホールド宣言を登記することにより、土地はコモンホールドとなり、コモンホールド組合が成立する。コモンホールド宣言には、専有部分及び共用部分の範囲や、管理費の負担割合、各コモンホルダーの権利義務等が規定される。

コモンホールド組合は、各専有部分のフリーホールドを取得したコモンホルダーにより構成される。コモンホルダーは、コモンホールド宣言及びコモンホールド組合の意思決定に拘束される。共用部分のフリーホールドはコモンホールド組合に帰属する。

コモンホールド宣言の登記は、新規物件においては、プロモーターであるデベロッパーが単独で行うことができるが、既存のリースホールドフラットにおいては、プロモーターである地主は、リースホルダー全員の同意を得なければならない44)。

コモンホールド法は、1996年の国会に上程され成立するものと予測されていたが、条件が整わず上程されなかった。1996年12月の総選挙により成立した労働党内閣は、コモンホールド法を問題視しているため、今後しばらくは成立は困難であろうと考えられている45)。リースホールドフラットの欠陥は、FMCの設立により実質的には是正されているので、コモンホールドフラットには大きな優位性はないとする意見もある46)。その一方で、会社法ではなく財産法により規律されるため、リースホールドフラットに比べて法的関係が簡明になるとして、コモンホールドフラットを支持する意見もある。

### 5. その他の改革

#### 5-1 紛争調停と情報提供

フラットにかかわる紛争の処理には、裁判所に代わる調停機関の設置が有効とされ、オーストラリア、シンガポール等の各国に設置例がある。96年法に基づいて設置されるリースホールド査定審判所は、オーストラリア・ニューサウスウェールズ州の階層所有審判所(Strata Title Court)を範にしており、1997年9月から業務を開始した47)。

また、87年法が一般への周知徹底を欠いていたという反省に基づき、第三セクターとしてリース解放アドバイスサービス(Leasehold Enfranchisement Advisory Service)が1993年に設立され、93年法の規定と手続きについて無料でアドバイスと情報を提供している48)。自治体の中にも、リース解放等について解説したリーフレットを、無料で配布しているところが多い。

#### 5-2 管理業者

管理業者(Managing Agent)は、地主やFMCから委任を受けて管理業務を行っており、通常は戸数に比例した定額報酬を得ている。現業業務については、管理業者のアドバイスに基づき、地主等は請負業者に直接発注している。

管理業者は、フランスのように管理業法において位置づけられてはいない49)。このため、誰でも管理業を営むことができ、RICSに加盟する管理専門家が経営している管理業者との落差は大きいといわれる。

RICSは、管理業務にかかわる預り金の保全措置等をはじめとした倫理綱領を定めており、

RICSメンバーの管理専門家はこれを遵守している50)。また、RICSは、93年法もしくは96年法に基づき、管理業者の業務規範51)として住宅管理綱領 (Residential Management Code) を作成し、1997年に環境省の承認を得た52)。さらに、地主と管理業者との管理委託契約の雛形を作成した53)。これらについては、一般の管理業者に対する強制力を欠くため、その実効性を疑う意見もある54)。

## 6. まとめ

1980年代以降のリースホールド改革は、リースホールドフラットの問題点である資産価値及び管理主体の脆弱性を解決する枠組みを提供した。管理権取得は、資産価値の脆弱性は解決できないが、管理主体の脆弱性を解決することができる。反対に、リース延長は、管理主体の脆弱性は解決できないが、資産価値の脆弱性を解決することができる。一方、リース解放およびコモンホールドは、資産価値及び管理主体の脆弱性を同時に解決する。コモンホールドはまだ法制化されてはいないが、リース解放の要件が緩和されたことによって、フラット所有のための選択肢は大きく拡大したとよい。

リースホールド改革は、保守党政権が推進した規制緩和・民営化政策から直接に導かれる政策ではない。むしろ、保守党の規制緩和・民営化政策だけでなく、かつての労働党の規制強化・公営化政策が、リースホールド改革の一因をなしていると考えられるのである。

すなわち、民間リースホールドフラットは、労働党による家賃法の規制強化に対する住宅市場の反応によって産み出された。これによって、リースホールドフラットの流通市場の形成が進んだことは、のちに保守党政権の民営化政策によって生成される公的リースホールドフラットにも流通市場を提供し、RTBの円滑化に寄与した。民間及び公的リースホールドフラットが生成された発端は全く逆であったが、持家政策の推進という両党共通の目標には合致していたのである。

しかし、リースホールドフラットの管理問題の顕在化は、事態を複雑化した。問題解決のための有力な手段であるリース解放は、公的リースホールドフラットにおいては、民営化のさらなる徹底という結果をもたらすのみであり、政策の一貫性は損なわれることはない。しかし、民間リースホールドフラットでは、規制緩和・民営化の文脈とは別次元の問題を惹起する。

伝統的に、保守党は地主層の利益を、労働党は労働者の利益を代弁してきた。だからこそ、労働党が67年法により、ハウスのリース解放を行ったとき、保守党はそれに抵抗したのである。フラット管理問題に直面して、保守党は、伝統的基盤である地主層と、労働党が産み出し自らが育ててきたリースホルダー層の利益を比較考量しなければならない立場に追い込まれた。地主層を支持することは、フラットの所有のみならず、民営化路線そのものの否定につながりかねない。そこで、保守党は、リースホルダーの利益を優先させ、フラットのリース解放を前進させた93年法を成立させた。これにより、党内有力者が辞任するほどの混乱が生じたことは、フラット管理問題を介して、政党の支持基盤そのものが揺さぶられたことを意味しよう。フラット管理問題は、土地所有を根幹とした階級制度が確固とした基盤を持ったイギリスにおいてすら、従来のような持てる者と持たざる者の対立ではなく、新たに持てる者同士の対立を顕在化させ、既存の政治秩序にインパクトを与えたのである。

19世紀の穀物法撤廃以来、第1次大戦後の自作農の増加を経て、地主層はその存立基盤を徐々に切り崩されてきたとはいえ、未だに強大な力を保持している。民間フラットにおいて、地主が握ってきた管理のイニシアチブが奪われつつあるといっても、これによって直ちに地主層の全面的な弱体化につながるとはいえないであろう。一部に管理上の混乱が見られたとはいえ、民間フラットの多くはロンドンの歴史的街区を形成しており、その維持管理に地主が貢献してきたのは紛れもない事実であり、これまでの実績は評価されなければならない。

リースホールド改革により、地主の管理による非効率や不公正が排除されて行き着く先は、不動産の細分化された権利を有するリースホルダーで構成される賃借人組合という民主主

義社会である。リースホルダーの中には、リース解放には熱心でも、通常の管理運営には無関心な者が多い。また、リースホルダーは、地主等の共通の敵に対しては結束するが、相互の利害調整は難航する傾向があるといわれる<sup>55)</sup>。勃興する新中間層や流入する移民など、フラット管理の責任を共有することになる多様な都市住民が、協調してこうした課題を克服することができれば、都市は新たな成熟の段階に達することになる。リースホルド改革の真の評価は、フラット管理の今後の推移によりはじめて定まるであろう。

## 注

1) 文部省国際学術研究補助金による日英の共同研究の一環として実施した。内田勝一(主査)、鈴木浩、中島明子、渡名喜庸安、塩崎賢明、クリスワトソン(パーミンガム大学)その他のメンバー(敬称略)からなるイギリス都市・住宅政策研究会を研究組織とし、メンバーからは多くの援助を頂いた。

2) 建物管理のほか、建物調査、不動産鑑定、測量など、不動産にかかわる各分野にわたる専門家のうち、一定基準を満たす者が加入できる権威ある職能団体である。

3) 民間分譲フラットの管理組合が加入するNPOである。加入組合には、会報の配布、相談業務などのサービスが提供される。

4) The College of Estate Management, "Flats As A Way of Life - Flat Management Companies in England and Wales", 1994, p5

5) 区分所有は、ラテン諸国ではなく、中世ドイツにはじめて現れたとされる。(Evan McKenzie, "Privatoria - Homeowner Associations and The Rise of Residential Private Government", 1994, p94-96)

6) 共用部分については、玄関を地上階、屋上を最上階、階段を中間階のフリーホルダー等にそれぞれ割り付けることもある。(Trevor M. Aldridge, "Law of Flats", 1989, p98)

7) フライイングフリーホルド(Flying Freehold)とも呼ばれる。(Edith Rudinger, "Buying, Owning and Selling A Flat", 1988, p14)

8) 100年から建設期間に相当する1年を差し引いた99年が、リース期間として頻繁に用いられる。リース期間を999年に設定する場合もあるが、期間満了前に建物が朽廃する可能性が高いため、現実性がないとするのが一般的である。これは裏返せば、イギリスでは通常は建物が100年程度は存続することを示している。

なお、リースホルドフラットの権利は土地登記所(Land Registry)に登録されており、リース期間中に滅失した場合には、リースホルダーは同一の建物を再建して同一の空間を復旧する権利を有する。(Trevor M. Aldridge, op.cit., p49-50)

9) 契約の付帯条項(covenant)において定められる。(Edith Rudinger, op.cit., p13)

イギリスでは原則として建物は土地に附合するため、リース期間満了後は土地建物の完全な支配権が地主に復帰すること、管理責任は通常は地主にあること、各住戸所有者はリース期間満了後に占有を継続できることなどが、わが国の定期借地権マンションとの主な相違点である。

10) 大都市中心部など、不動産価格の高い場所では、リースの残存期間が10年以下でも高い資産価値がある。

11) Chris Hamnett & Bill Randolph, "Cities, Housing & Profits", 1988, p18-20

12) The College of Estate Management, op.cit., p5

13) 家賃統制は1915年に初めて導入された。規制は戦間期を通じて次第に緩和され、1930年代後半には、高級アパートは収益性を回復した。しかし、第2次大戦勃発後、1939年に再び家賃統制は強化された。(Paul Balchin, "Housing Policy - An Introduction", 1995, p95-97)

14) 第2次大戦後、保守党政権下で家賃統制は再び緩和されたが、1965年に労働党政権下において、賃料査定官(rent officer)が査定する公正な水準に規制されることとなった。(Paul Balchin, op.cit., 1995, p100-101)

15) Hamnett & Randolph, op.cit., p30-36

16) Hamnett & Randolph, op.cit., p173-175

17) Paul Balchin, op.cit., 1995, p175-178

18) 全国的には、公営住宅のフラットは人気薄だったため、スコットランド、北イング

ランド、北アイルランド、グレートロンドン等のインナーシティや人気の低い郊外地域において、RTBの結果、フラットの比率が上昇した。

19) *ibid.*, p181-182

20) Hamnett & Randolph, *op.cit.*, p159-160

21) デベロッパーは、事業遂行のために都市再開発補助金 (Urban Regeneration Grant) を取得できるようになった。

22) フラットにおいては、賃借人の多数の同意を要する。

23) 1988年地方自治法 (Local Government Act) に基づき、1992年に導入された。これにより、公営住宅の管理に民間管理業者も入札に参加できるようになった。

しかし、民間管理業者は過去のデータを持っていないこと、民間住宅に比べ公営住宅は規模が大きいこと、自治体のコンピューターシステムを使わなければならないことなどから、依然として自治体の管理部門がほとんどの管理を行っている。

24) LSVT後は、住宅補助金は社会保障省 (Department of Social Security) の業務となる。

25) Paul Balchin, *op.cit.*, p184-187

26) 伝統的な煉瓦造ではなく、PC造であった。

27) *ibid.*, p179-180

28) The College of Estate Management, *op.cit.*, p10-14

29) 地主が、フリーホールドを保有してリース期間満了時に完全な所有権の復帰を望む場合は、FMCが共用部分について、リースホルダーは各住戸について、それぞれリースホールドを取得する。リースホルダーおよびFMCはそれぞれ地主に地代を支払い、リースホルダーはFMCに管理費を支払い、共用部分の管理はFMCが行う。

30) *ibid.*, p17-73

31) Paul Balchin, *op.cit.*, p198-199

32) リースホールドの期間や不動産の評価額による制限がある。また、リース延長の場合は、地代は新たに設定される。

33) ナジー報告では、リースホルダーが管理に参加しているフラットでは管理は良好であること、大戸数フラットもしくはコンバージョンフラットでは管理水準は低いことを示している。

34) 87年法は一般にあまり知られていないこと、地主は抜け道を利用してリースホルダーに売却の意思を通知していないこと、法の遵守はほとんど地主の善意に依存していること、高齢のリースホルダーや債務超過の者がいた場合には資金調達が困難であることなどが判明した。(Ian Cole & Yvonne Smith, "Reform For Leasehold Flat Owners - The Limits On Collective Action", RICS, p8-9)

35) 認定賃借人組合は、管理費の算定について、管理専門家のアドバイスを受ける権利も有する。(Paul Walentowicz, "The Flat Owner's Guide", Shelter, 1995, p59)

36) The College of Estate Management, *op.cit.*, p9

37) リースホルダーのうち、1戸のみを居住用に所有する者等に限定される。

38) 通常は、FMCであることが多い。

39) 適格賃借人が2分の1以上の床を所有し、しかも2分の1以上の床は居住用でなければならない。

40) 適格賃借人が床の3分の2以上を所有し、しかも90%以上の床は居住用でなければならない。

41) Paul Walentowicz, *op.cit.*, p42

42) RICSの推計による。

43) Law Commission, "Commonhold - Freehold Flats and Freehold Ownership of Other Independent Buildings", 1987

44) Lord Chancellor's Department, "Commonhold - The Way Ahead - Communal Ownership and Management"

45) RICSの予測による。

46) The College of Estate Management, *op.cit.*, p70-71

The College of Estate Management, "Commonhold - Is The Cure Worse Than The Complaint?", 1990

47) RICSの意見による。

- 4 8) The College of Estate Management, "Flats As A Way of Life - Flat Management Companies in England and Wales", p72
- 4 9) 資格制度の必要性については、住宅管理業協会 (ARMA、Association of Residential Managing Agents)、高齢者住宅管理者協会 (ARHA、Association of Retirement Housing Managers) 等も提唱している。
- 5 0) RICSの調査による。
- 5 1) 1980年代に急増したシェルタードハウジングは、ほとんどはリースホールドフラットであったが、業界団体である全国住宅建設協議会 (NHBC、National House Building Council) は業界標準 (NHBC Code) を1990年に定めた。
- 5 2) RICS, "Residential Management Code", 1997
- 5 3) RICS, "Agreement Between The Landlord and The Agent Setting Out The Terms of Appointment For The Management of A Block of Flats", 1996
- 5 4) The College of Estate Management, op.cit., p58-59
- 5 5) RICSの意見による。

〔かさハラ ひでき〕  
〔(株)長谷エココミュニティー ISO品質管理室 副主幹〕