

英国におけるアフォーダブル住宅・ワークスペースの展開 —計画義務の活用による都市空間のアフォーダビリティの確保

Affordable Housing and Affordable Workspace in the United Kingdom —Ensure Affordability of Urban Space Using Planning Obligations

北崎 朋希 三井不動産株式会社
Tomoki KITAZAKI

1. はじめに

欧米各国では、1980年代の新自由主義の台頭によって、公的セクターによる社会住宅の供給が減少し、民間セクターによるアフォーダブル住宅の供給が住宅政策の中核となっている。なかでも英国は、米国に次いでアフォーダブル住宅の整備にいち早く取り組んできたが、近年では住宅のみならず、オフィスや店舗といった用途にまで、アフォーダビリティの確保に注力している。本稿では、英国の中でもジェントリフィケーションが深刻化するロンドン市を対象に、どのように都市空間のアフォーダビリティを維持しようとしているのかを明らかにする。

2. 民間都市開発によるアフォーダブル住宅の供給

(1) イングランドにおけるアフォーダブル住宅の定義

英国は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドから構成される連合王国である。そのため、各地域において独自の議会が存在し、異なる地方自治制度を有している。ロンドン市が位置するイングランドでは、法的にアフォーダブル住宅の定義は存在しないため、曖昧に使われていることが多いとの指摘がある¹⁾。2005年に副首相府の住宅・計画・地方政府・地域特別委員会が住宅のアフォーダビリティと供給に関する調査を実施したが、そこでの定義は「賃貸でも購入でも、一般市場で住宅を購入する余裕のない人々のニーズを満たす補助金付きの住宅」とされた。そのような住宅には、政府からの補助金を受けて自治体が建設する公営住宅（Council Housing）と、非営利団体である住宅協会を含む登録民間事業者が建設する住宅を総称した社会住宅（Social Housing）が代表的である。この社会住宅は、市場価格（家賃又は販売価格）の5～6割に設定され、低所得者、高齢者、障がい者、路上生活者などを対象としている¹⁾。

一方、レベルアップ・住宅・コミュニティ省が自治体向

けに開発計画（Development Plan）²⁾の策定に関する方針を整理した全国計画政策方針（National Planning Policy Framework）によれば、アフォーダブル住宅は市場価格の8割以下と規定されているため、中所得者層も含めたより広い社会的階層を対象とした住宅といえる²⁾。

(2) アフォーダブル住宅の供給方法

レベルアップ・住宅・コミュニティ省によれば、図1に示したように年間4～6万戸のアフォーダブル住宅が供給されており³⁾、8割が民間事業者によって整備されている³⁾。こうした民間事業者によるアフォーダブル住宅は、長らく政府や自治体からの補助金によって建設されてきたが、図2

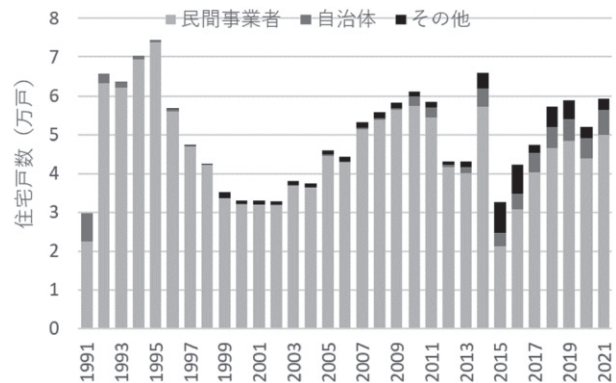


図1 アフォーダブル住宅建設戸数の推移

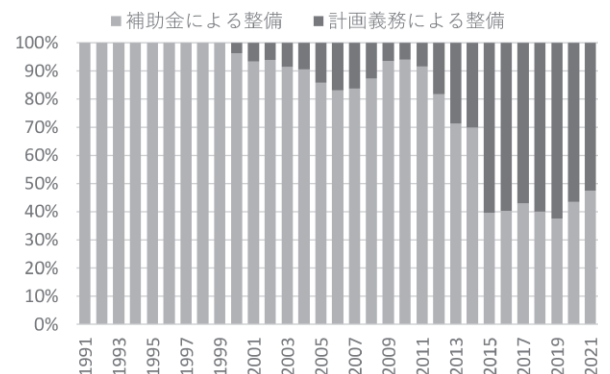


図2 民間事業者によるアフォーダブル住宅の整備手法

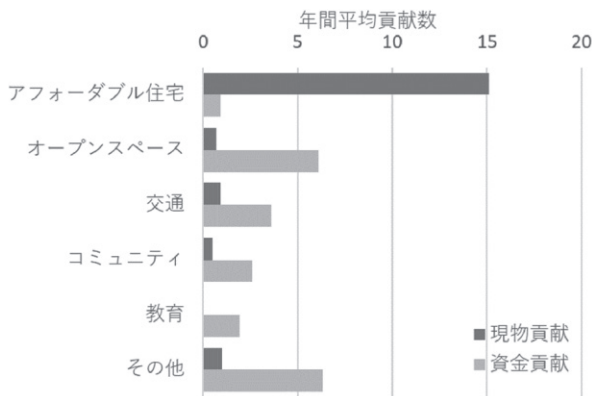


図3 一自治体あたりの年間貢献数

に示したように 2015 年以降は全体の約 5 割が都市開発に伴う計画義務として整備されている。イングランドでは、1992 年に計画政策指針 (Planning Policy Guidance) において、各自治体の開発計画にアフォーダブル住宅の供給方針を明記するように指導した。これを受けて多くの自治体では、建築物の新築・増改築・用途変更に必要なとされている計画許可において、都市開発による影響の軽減などを目的に民間事業者へ要求する計画義務の項目に、アフォーダブル住宅の供給を規定するに至った。これが都市開発を行う民間事業者がアフォーダブル住宅を整備する契機となった。

レベルアップ・住宅・コミュニティ省が作成した 2016 年度の計画義務に関するモニタリングレポートをみると、図 3 に示したように計画義務における現物貢献⁽⁴⁾ではアフォーダブル住宅が最も多く、貢献の金銭評価額は約 40 億ポンドと最大となっている⁽⁴⁾。このようにイングランドでは、アフォーダブル住宅の供給において都市開発における計画義務は重要な政策実現手段となっているのである。

(3) シティにおけるアフォーダブル住宅の導入

ロンドン市中心部にあるシティ・オブ・ロンドンでは、計画義務の運用方針を規定した補足的計画文書において、アフォーダブル住宅の整備を提示している。10 戸以上の住宅開発では、全住戸の 35% をアフォーダブル住戸とするか、敷地外にアフォーダブル住宅を整備するために 1 戸あたり約 44 万ポンドの資金貢献を求めている⁽⁵⁾。また、オフィスや商業施設、ホテルなどの商業不動産開発においても、アフォーダブル住宅を建設するのに必要な資金を確保するため、床面積 1m² あたり 50 ポンドの資金貢献を求めている。

シティが作成した 2018 年度のモニタリングレポートをみると、2016 年 4 月から 2019 年 3 月まで 123 の協定を締結し、1 億 6,630 万ポンドの資金貢献を得ている。内訳をみると、図 4 に示したようにアフォーダブル住宅が最も多く、8,410 万ポンドの資金を集めて 2,520 万ポンド利用しており、この資金を用いて、アフォーダブル住宅 141 戸の年間

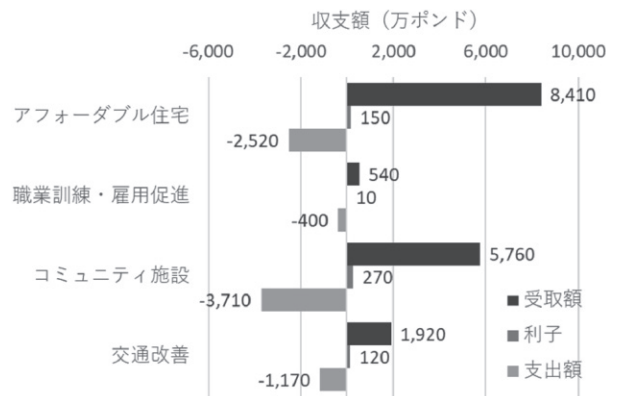


図4 2016~2018年度までの資金貢献の実績

供給目標に対して 369 戸の供給を確保した⁽⁶⁾。なお、シティ内では住宅開発の場合、敷地内にアフォーダブル住宅を併設するよりも、敷地外にアフォーダブル住宅の整備資金を負担した方が事業の収益性が高くなるため、住宅開発においてアフォーダブル住宅を併設する事例は少ない。

近年、アフォーダブル住宅整備のために最も多く資金貢献したのが、2016 年に計画許可を取得した超高層建築物 1 Undershafft である (図 5)。この建物は、シティ中心部で最も高い建物となる地上 73 階建て、建物高さ 305m、延床面積 15 万 4,000m² のオフィスを中心とした複合施設である。この都市開発による計画義務としては、資金貢献としてア



図5 資金貢献した 1 Undershafft (出典: Eric Parry Architects)



図6 市役所近くに建設されたアフォーダブル住宅 (出典: Berkeley Group)

フォードブル住宅 200 万ポンド、職業訓練・雇用促進 3 万ポンド、モニタリング費用 6,000 ポンドを提供した。

資金貢献を活用して 2016 年に竣工したアフォードブル住宅 Horace Jones House は、1 ベッドルーム 14 戸、2 ベッドルーム 15 戸、3 ベッドルーム 14 戸の計 43 戸の賃貸住宅であり、テムズ川対岸のサザーク区にあるロンドン市役所近くに建設された（図 6）。シティでは、アフォードブル住宅の開発用地が少ないため、隣接する区の協力を得てアフォードブル住宅を建設している場合が多く、住戸のうち一部は隣接する区のアフォードブル住宅として活用されている。

3. アフォードブルワークスペースへの展開

(1) 取り組みの背景と導入状況

ロンドン市では、開発計画である「ロンドンプラン 2021」において、民間都市開発にアフォードブルワークスペースの導入を求める新たな戦略方針を追加した⁷⁾。既に複数の区では、2010 年代初頭から同様の政策が展開されており、これを市全体の方針として位置付けたものである。この方針は、ロンドン市がテクノロジーやクリエイティブな産業の最前線に位置し、国内外から才能の溢れる人材が集まるようにするため、イノベーションや起業しやすいビジネス環境を整備する取り組みの一環として導入された。

これまで、低廉なワークスペースは、ビジネスの初期段階にある起業家やクリエイターの活動拠点となり、経済成長や雇用創出に大きな役割を果たしてきた。しかし、こうした空間が集積する都心近郊では、過去 10 年間でオフィス賃料が 53% 上昇しており、都心との価格差が徐々に消滅しつつあった⁸⁾。こうした背景には、新規のオフィス供給の不足と、オフィスから住宅へのコンバージョンの増加が要因である。そのため、アフォードブルワークスペースの導入は、こうした環境を再生することを目的としている。

ロンドンプランでは、特定の社会的、文化的、経済的発展のために、市場価格よりも低い賃料でワークスペースを確保する必要がある場合、計画義務を活用することができると明記している。対象となる利用者は、慈善団体、コミュ

ニティ組織、社会的起業家、アーティストやパフォーマー、スタートアップやアーリーステージのビジネスなどを想定している。

ロンドンの経済団体 BusinessLDN の調査によれば、2022 年 9 月時点で市内にある 32 区中 17 区において、既にアフォードブルワークスペースの導入を義務付ける明確な基準が制定されている⁹⁾。表 1 は市中心部であるインナー・ロンドンの各区におけるアフォードブルワークスペースの附置基準を整理したものである。これをみると、対象事業は床面積 500~1,000m² 以上の商業不動産開発とする区が多く、広さとしては用途別床面積の 10~20%、設置期間は 10 年以上を市場価格の 50~90% で賃貸することを要求している。また、運営は自治体が賃借して運営事業者へ転貸する場合もあれば、費用を削減するために民間事業者が運営会社を設立している場合も存在する。なお、一部の自治体では、アフォードブルワークスペースの集積や相乗効果を目的として、敷地外に整備することも可能となっている。

(2) イズリントン区における導入状況

シティの北部に隣接するイズリントン区やハックニー区では、ロンドン市内でも早くからアフォードブルワークスペースの導入に取り組んできた。このうちイズリントン区では、2011 年に策定した開発計画のコア戦略において、商業不動産開発を対象にアフォードブルワークスペースまたはアフォードブルリテールの導入を明記した¹⁰⁾。具体的には、区内の都心アクティビティゾーンにおいて都市開発を行う民間事業者は、500m² 以上の商業不動産開発を実施する場合、計画義務として用途別床面積の少なくとも 10% はアフォードブルワークスペースまたはアフォードブルリテールを整備する必要がある¹¹⁾。民間事業者は、そのスペースを区に 10 年間、低廉な賃料で賃貸する必要がある。区は運営事業者を募集して、区内の起業家や中小零細企業に転貸している。区では、地域のビジネスクラスターの多様性やダイナミズムは、同じセクターや補完的なセクターの零細企業や中小企業が、小さな地理的範囲に拠点を置くことができるかどうか重要であると考えており、企業が互いに

表 1 アフォードブルワークスペースの附置基準

自治体	対象事業	設置基準	設置期間
カムデン区	延床面積1000m ² 以上の開発	ワークスペースの20%を市場価格よりも50%低い賃料で提供	
ハックニー区	オフィス床面積1000m ² 以上の開発	オフィスの10%は市場価格よりも40%（一部地区では60%）低い賃料で提供	恒久的
イズリントン区	延床面積500m ² 以上の商業不動産開発	オフィス又は店舗床面積の10%を市場価格を下回る賃料で提供	少なくとも10年間
ケンジントン・チェルシー区	オフィス床面積5,000m ² 以上の開発	オフィス床面積の10%を市場価格の50%の賃料で提供	20年間又は恒久的
ランベス区	オフィス床面積1,000m ² 以上の開発	オフィス床面積の10%を市場価格の20~80%（地域で異なる）の賃料で提供	15~25年間
ルイシャム区	主要な商業不動産開発	オフィス床面積の10%を提供	
サザーク区	延床面積500m ² 以上の開発	オフィス床面積の10%を市場価格を下回る賃料で提供	少なくとも30年間
タワーハムレッツ区	延床面積1,000m ² 以上の商業不動産開発	オフィス床面積の10%を市場価格よりも10%低い賃料で提供	10年間以上
ワンズワース区	オフィス床面積を有する開発	賃貸床面積の10%を市場価格よりも20%低い賃料で提供	恒久的

取引し、知識、資源、スキルを共有していくことでコミュニティの富を蓄積し、地域内で再投資するエコシステムの構築を目指している。

次に具体的な都市開発における計画義務を紹介する。2011年、地元開発事業者がシティ中心部まで1.5kmの距離にある土地1.9haを取得し、27階建て、720戸の住宅と1万m²のオフィスを有する高層建築物250 City Roadの計画許可を取得した(図7)。翌年、開発事業者は新たに設計変更を実施し、42階建てと36階建ての2棟の高層建築物において995戸の住宅、190室のホテル、7,600m²のオフィス、3,650m²の店舗を建設する計画許可を新たに取得しようと試みた。しかし、アフォードブル住宅の増加による事業採算性の欠如と、従前建物よりも減少するオフィス床面積が雇用増加を目指しているロンドンプランに反することを理由に、イズリントン区は2013年11月に不許可とした。しかし、翌月にロンドン市長がコールイン制度⁵⁾を用いて計画許可の結果に介入し、市の都市計画部局が開発事業者と交渉して930戸の住宅、7,535m²のオフィス、3,487m²の店舗に建物規模を縮小させて計画許可を2014年4月に承認した。

この都市開発では、現物貢献として全住戸の30%をアフォードブル住宅として供給し、さらにアフォードブルワークスペースとして約70m²のオフィス床を10年間、半額の賃料で自治体に賃貸することを義務付けた。また、資金貢献として交通関係225万ポンド、オープンスペース61万ポンド、スポーツ施設77万ポンド、コミュニティ施設69.5万ポンド、ヘルスケア施設106万ポンド、初等教育施設102万ポンド、バスサービス45万ポンド、サイクルステーション18.5万ポンド、カーボン・オフセット270万ポンド、パブリックアート53.5万ポンド、モニタリング費11.6万ポンドを提供した。



図7 アフォードブルスペースを導入した250 City Road
(出典：Foster Partners)

4. おわりに

英国では、民間事業者に要求する計画義務に詳細なアフォードブル住宅やワークスペースの設置基準を設けるこ

とで、都市空間のアフォードビリティの確保に努めている。この基準導入には、貢献を伴う都市開発の収益性の事前検証と定期的なモニタリングを通して、民間事業者の事業意欲を喪失しないように配慮し、貢献内容を最大化させる工夫が各自治体で行われている。こうした計画義務のPDCAサイクルが都市空間のアフォードビリティの確保にも大きな役割を果たしているといえる。

<補注>

- (1) 2010年10月の歳出計画によって、市場価格の5~6割に設定されていた金額を8割に変更することで、追加収入を新たな社会住宅の建設に再投資するアフォードブル・レントが導入された。そのため、現在では市場価格の5~6割に設定されているソーシャル・レントと、市場価格の8割に設定されているアフォードブル・レントの社会住宅が混在している。なお、住宅価格の増加が著しいロンドン市では、アフォードブル・レントへの転換が禁止されている。
- (2) 開発計画(Development Plan)とは、広域自治体であるCounty、基礎自治体であるDistrict、CountyとDistrictを合わせた機能を有するUnitary Authorityが策定する総合計画を総称したものである。なお、Districtに相当する開発計画はローカル・プラン(Local Plan)と呼ばれている。ロンドン市は、広域自治体であるGreater London Authorityと基礎自治体である32区から構成されており、さらに中心部にはUnitary Authorityの機能を有したCity of Londonから構成されている。
- (3) イングランドでは、年間16~18万戸の住宅が供給されているため、アフォードブル住宅は2~3割を占めている。
- (4) 計画義務は、民間事業者が貢献を直接実施する現物貢献(in-kind contributions)と、自治体等が貢献を実施するために費用を支払う資金貢献(financial contributions)に分類される。
- (5) コールイン制度とは、自治体が行う開発計画の策定や計画許可に上位機関が介入し、自治体に代わって上位機関が自ら開発計画の策定や計画許可を判断する制度である。

<参考文献>

- 1) Wendy Wilson, Cassie Barton (2023) "What is affordable housing?" House of Commons Library
- 2) Ministry of Housing Communities & Local Government (2021) "National Planning Policy Framework"
- 3) Department for Levelling Up, Housing & Communities (2022) "Affordable housing supply in England: 2021 to 2022"
- 4) Department for Communities and Local Government (2017) "The value, impact and delivery of the Community Infrastructure Levy Report of Study"
- 5) City of London (2021) "Planning Obligations Supplementary Planning Document"
- 6) City of London (2019) "The Section 106 & Community Infrastructure Levy Monitoring Report"
- 7) Greater London Authority (2021) "London Plan 2021"
- 8) British Council for Offices (2011) "Affordable Workspace: A Solution, Not a Problem" BCO Research & Policy
- 9) BusinessLDN (2022) "Delivering Affordable Workspace in London"
- 10) London Borough of Islington (2011) "Islington's Core Strategy"
- 11) London Borough of Islington (2016) "Planning Obligations (Section 106) Supplementary Planning Document"