

英國住宅政策

東京市政調查會編

劉光華譯

▲英國住宅政策▼

(實價大洋三角五分)



版權所有

編者 東京市政調查會

譯者 劉光華

發行兼
印刷者 華通書局

中華民國十八年十月廿八日印刷
中華民國十八年十一月一日發行

總發行所

上海四馬路大

新街口一九五

號

電話六三一
八七號

虹口分店

上海北四川路底一九五號

電話四五四二四號

譯序

我國現在正上建設的軌道，凡百都是待舉的；惟是住宅問題是與人的生活有極密切的關係的。總理在民生主義中也曾提起衣、食、住、行的四大問題。可見住宅問題，在社會政策中是占極重大的地位。試看我們現在中國的住宅，其應待改良的不知多少點。固然在現在的經濟狀況下，不許徹底的改造；但是充其力量，以施行漸進的，局部的改良與修整，或許在可能的範圍之內。

惟是要施行這項改良與修整，決不是冥想虛構可以成就的；勢非借鑑於歐美諸先進國不可！因為住宅問題是人生普遍的問題；儘管在細點上，互有出入，但其原則却是彼此共通的；尤其相同的是關於勞動者住宅的問題；因為各國勞動者同是處於被壓迫的地位，不過中國的一般勞動者更在人的生活水平線之下；所以我們於研究住宅問題時候，更非援引她們——歐美先進國——做模範不可！

在歐美先進國中研究住宅問題最爲精密而切合實用的，要推英國，因爲（一）英國是產業發達最先進的國家，所以其間在資本主義發展階段上所受的種種經驗與痛苦，實予英人以莫大的教訓而促其改良；（二）英人是崇尚實際，而勇於實行的民族，他們覺得有點不對，馬上就加以改良或且修正，不過以合於實用爲限，並不躐等而求，故其一切設施多爲合理而實用的；（三）英國的工商業在現在尙是獨霸全球，因此而引起的人口密集於都市的問題，亦視他國遠爲重大；我們觀察世界第一大都市倫敦之適生於英國，便知道這不是出於偶然的一件事實。由於人口密集而引起的最重大的問題，就是住宅問題，所以英人對於住宅政策素來很下過一番研究的。

這本書是日本東京市政調查會委托東京帝國大學教授河合榮治郎氏遊學英國時候，就地調查編輯的，裏面所述的，除却一般的住宅政策原理之外，都是語語依據事實而紀錄的，所以不但可資日本的參考，而且也可資我們中國的參考。因此我特地把他譯出，以供我國研究市政者參考之用。

十八年十月譯者誌於上海旅次

英國住宅政策

序論 英國住宅問題概觀

住宅問題，範圍雖廣，內容複雜，但若概觀英國的住宅政策，還是把這問題分為下列三個問題爲便。（一）現存不良住宅的改善；（二）勞動者住宅的建築獎勵；（三）都市計畫。茲將順次說明之於左：

第一節 現存不良住宅的改善

住宅的建築，若是一任個人的自由行為，而不充分加以公共的取締，則所建的家屋，由一般社會觀念來看，不適於人們居住的 (unfit for human habitation) 不少。尤其是以租與收入甚少的工資勞動者為目的所建的家屋，關於通風，採光，排水，給水，洗濯，調理，污物處置及其他種種的衛生設施，很不完全，因此這種的改善，實在是國民衛生上，風紀上，道德上最重大的一個問題，也就是戰前戰後住宅政策中一大項目。

這個現存不良住宅的改善問題，更分為二：(一)不適於人住的各個家屋，應依戶口去改良的；(二)地區一帶內道路，曠地，家屋的排列等都很不良，若只依戶口加以改築，還不能達到目的，勢非將地區全部通行改造不可。

據一九一三年魯意·喬治 (Lloyd George) 等的住宅委員會的報告，關於住宅的立法，自着手以來，迄今已經數十年，而國民中百分之五乃至百分之十，還是住居於不良住宅 (slum)。不良住宅的改善事業，歐戰中全然中止了。到戰後，雖已實行很大的住宅計劃，然而不良住宅的改善，乃因種種的理由，沒有十分進行，所以現在的狀況，比之一九一三年

的時候，並沒有什麼大的變化。因此這個問題，既不是完成了的事業，當然是自今以後所應解決的問題。但是以什麼為不良住宅的標準，以之比於日本，其程度完全不一，二者相較，其態度亦改變（參看下編第五章）。

第二節 勞動者住宅的建築獎勵

為收入少的工資勞動者而建築的住宅，如放任作為個人營利事業，其結果，除掉不良住宅的問題之外，在衛生上，經濟上，道德上還有許多的缺點。第一是住宅不足，一戶家屋之中，住居過多的家族，就是所謂過剩住居（over-crowding）的問題。這樣混居的不衛生，固不待說，他如父母和成年的子女，或成年的異性兄弟，就寢於同一寢室，亦難免發生道德上，風紀上難堪的現象。第二是房租遠在勞動者的收入之上的問題。

這住宅的不足和房租的太貴，在戰前已成了問題，上述魯意·喬治的報告中也曾述過：一到戰時，勞動者的住宅，差不多沒有建築，加以利率及家屋的建築費飛漲，所謂經濟

的房租（足以使營利事業成立的房租）亦隨之而騰貴了，而政府又以法律制限其騰貴，由是到了戰後，連所謂普通營利經濟的勞動者住宅，也差不多停止建築了。所以勞動者住宅的不足，較之戰前，更為緊切的問題了。戰後住宅政策的主要項目，在於引用中央及地方官廳的力量，以補助獎勵勞動者住宅的建築。但此處所謂勞動者住宅，未必是正確的限界，不過是以收入不多的工資勞動者的住居為主要項目的罷了。如後所述，以勞動者住宅之名而建築的家屋，而作為中產階級的住居，或為富豪的別莊的，也是有的。

第三節 都市計畫

要想一都市中多數的住宅和其他建築物，在衛生上能得良好而最有效的設備，又與都市美觀相調和，就不能不把都市全體，加以計畫的施行，所以這裏就發生都市計畫的問題。這個問題是住宅政策中的經緯線，所以必定伴着該問題而發生，不過本論文為避免涉及於技術的問題起見，只略記其和住宅法制有密切關係的而已。

此外在住宅問題的研究中，關於住宅建築的公共制限，以及建築材料，勞力及設計等項，亦有合併考慮的必要；然多涉及於技術，所以本文從略。

英國住宅政策目錄

序論 英國住宅問題概觀.....一

第一節 現存不良住宅的改善.....一

第二節 勞動者住宅的建築獎勵.....三

第三節 都市計劃.....四

上編 戰前及戰時中的住宅政策.....一

第一章 戰前的住宅法制.....一

第一節 初期的住宅法.....一

第二節 一八七五年的公共衛生法.....二

第三節	一八九〇年的勞動階級住宅法	三
第四節	一八九九年的小住宅購入獎勵法	九
第五節	一九〇九年的住宅及都市計劃法	一〇
第二章	戰前住宅改善的進步	一二
第三章	大戰以前的住宅問題	一六
第一節	勞動者住宅建築的減少	一六
第二節	各政黨的住宅政策	一九
第四章	戰時的住宅問題	三一
下編	戰後的住宅政策	三三
第一章	戰後住宅政策的特色及屋租制度	三三
第二章	聯立內閣的住宅政策	三六
第一節	愛迪生法的内容	三六

第二章	愛迪生法的施行及中止	四六
第三章	保守黨內閣的住宅政策	五九
第一節	張伯倫住宅法的内容	六〇
第二節	張伯倫法的施行狀況	七二
第四章	勞動住宅內閣的政策	七八
第一節	緒言	七八
第二節	華特力法的内容	八一
第五章	關於貧民窟改良的法制	九三
第一節	不適住宅	九四
第二節	有妨害的住宅	九八
第三節	分租的家屋	九八
第四節	不衛生地區	九九

【四】

第六章 關於住宅諸問題·····	一〇二
第一節 私營建築和公營建築·····	一〇二
第二節 官廳自營建築和和工·····	一〇四
第三節 住宅讓出請求的限制·····	一〇八
第四節 住宅政策的實現和工會·····	一一一

上編 戰前及戰時中的住宅政策

第一章 戰前的住宅法制

第一節 初期的住宅法

英國最初的住宅法，賴有工場法及其他許多社會改良事業的恩人——即保守黨的名士沙甫慈白利 (Shaftesbury) 卿——的努力，得於一八五一年制定了出來。因為極貧者住於共同宿舍的慘狀，感動了當時人道主義者的心情，所以該法的內容，是關於勞

勤者——尤其是獨身男女——的共同宿舍的取締和建設的規定。

其後一八六八年，發布了以改善不衛生地域，破壞不良住宅爲目的的托榜法，至於利物浦（Liverpool）倫敦（London），北明翰（Birmingham）等都市內不衛生地域之肅清，乃是根據議會所定的特別法。

第二節 一八七五年的公共衛生法

在都市建築的改良上，創一新時期的，就是一八七五年笛斯勒利（Disraeli）內閣所定的公共住宅法。本法關於左列事項，實付與地方官廳以發布取締規則之權（New Housing Handbook, p.145）

- 一 新道路的高、寬、構造及排水設備；
- 二 爲防止倒壞，防火及衛生的目的，新築家屋之壁，屋腳，屋頂，烟肉等的構造；
- 三 適於通風之建築物的寬度；

四 排水、便所、壁櫃、垃圾處、儲水所；

五 不適於人們居住之家屋的封鎖及使用禁止。

同時政府又定了標準的取締規則，而一任地方官廳去選擇。

本法在住宅建築及一般都市建築上，有了很大的效果，英國都市在世界中所以算爲第一衛生的，就是受了本法之賜；然而地方官廳根據本法的取締未免過於嚴格，而缺少融通性，以致所建築的家屋未免過於單調。所以英國的住宅之過於整齊，不甚美觀，也可說是本法的結果（Town Planning and Town Development, p. 131—134）。

第三節 一八九〇年的勞動階級住宅法

一八八四年，依當時反對黨之保守黨首領索爾茲巴立（Salisbury）侯爵在上院的建議，任命了關於勞動階級住宅狀況的調查委員會。該委員會係集合朝野的有力者與住宅問題專門家而成的。後來愛德華（Edward）七世——當時的皇太子——亦常列

【四】

席於本會，而對本問題寄以熱烈的同情。

欲知當時輿論的歸趨，本委員會的決議是很有興味的，所以特錄其意見的要領於左：

(National Housing Manual, p. 114)

- 一 維持住宅的清潔，是地方官廳的義務；
- 二 當使住宅衛生狀況的監督發生效力；
- 三 改革地方行政——尤其是倫敦的行政制度；
- 四 各地方應行規定關於建築的取締條例；
- 五 公共衛生法及住宅法的改正之統一；
- 六 對於地方官廳為勞動者而建築的住宅，特與以便宜；
- 七 對於空地，課以買賣價格的百分之四的稅額；
- 八 地方團體為經營住宅，有強制買收土地的權利；
- 九 減少根據住宅法而收用的土地之賠償價格；