



—人口の急増と住宅問題—

住宅問題というのは人間生活にとって基本的であり、複雑な要素が絡みあった問題である。とくに自治体の側からの住宅政策となると、さらに問題は多面的になる。私は横浜市の都市行政に携わる者として、横浜市を中心とする地方自治体の住宅政策に触れながら、東京圏に代表される大都市住宅問題について論じてみたい。

自治体の最近の動きとして、住宅をあまり建てられては困る、公営・公団住宅もお断わり、という声をよく聞くのであるが、われわれは別に「住宅を建てなくていい」と言っているわけではない。住宅は人口の急増、都市集中に伴ってどんどん建てられているが、住宅を建ててそこで人間が生活する、その前提条件ともいうべき諸問題が何一つ解決されていない。そうした住宅の基盤が確立されないと単なる戸数主義で団地や小さな木賃アパートがどんどん建てられるのが問題である。横浜市は飛鳥田さんが市長になって11年余になるが、その間に人口は約100万人余増えており、

それに対応する住宅戸数の増加という事実がある。

100万人の人口増を支えるためには、ただ住宅だけを建てれば済むというものではない。都市的な環境整備が必要だし、それを支えていく市民的行動、コミュニティーづくりも必要である。都市を1本の樹木にたとえるなら、住宅供給というのは枝の末端の方にぶら下がっている実であるが、肝心かなめの枝や幹の部分つまり住宅政策としての環境整備や都市政策がきちんと行われていないならば、よい実は結ばれないし、すでに実っている果実まで枯れてしまうことになる。

横浜市と比較して対照的な例は仙台市である。仙台市は人口およそ55万人の古い城下町で、伊達藩の時代から営々と築き上げられてきており、青葉城付近の公園や、東北大学……など立派なものが全部「遺産」として引き継がれてきているのである。

—住宅環境の整備—

ところが、横浜市のように開港とともに生まれ

た新しい町には、そうした「遺産」はない。では新しく入ってきた100万の人たちは、枝や幹になるような材料を「持参金」として携えて来るだろうか。しかし、現実はそのようになっていない。

人一人が都市に住む。つまり樹木にたとえれば、どこかの枝にぶら下がった途端、その日から活動が開始されるのであり、そのための学校が必要になり、下水、道路、鉄道等も必要になってくる。それらのサービスを都市全体として機能的に果たしていくための費用が「遺産」や「持参金」の形で出ないとしたら現在の税金に頼るだけで今までにあるものを薄めたりして、新しく増えた方に回す以外にはない。

町というものは生きたサービスを必要とする。水もちゃんと供給され、学校も整備されていないというのではどうにもならない。また立派な住宅地ができたけれど、団地の一步外には道路も何もないというわけにはいかない。

— 深刻な学校用地問題 —

そうすると枝の先の方だけではなくて、中身の方、つまり幹の部分が問題にされなければならない。横浜市として一番深刻な問題は「学校設置問題」である。学校は団地に人々が入ってきた次の日から必要なわけで、その整備が宅地造成の中で当然行われてしかるべきなのに、今まで十分ではなかった。

立派な住宅団地ができる。しかし学校は、地方自治法にちゃんと市町村の義務と書いてあるのだが、「市町村が用地を買ってください」というだけではできない。確かに今までのように人口が漸増していた時代はそれでもよかったのである。

だが、現在のように土地が暴騰し、札束を積まなければ入手できない時世に、学校用地だからと

いって無償で提供してくれる篤志家がいるであろうか。横浜市では敷地難のため小学校は文部省基準よりはるかに小さなもしかつけれない。それでも最低1ヘクタールは必要である。仮に坪20万円として6億円。それを「どうぞ」と寄付してくれる人はまずいない。それに地方財政は、いわばクラブの会費のようなもので、住んでいる人から会費をもらって、それで何とか経営しているたぐいのものである。

それなら国庫補助があるではないか、といってみても、つい最近まで学校用地についての国庫補助はなかったが現在では社会増の地域について若干の補助が得られるようになった。しかしこれはあくまでも例外的な措置であって、学校用地については地方自治体が一切面倒を見よ、というのが原則である。

そうすると、どうしても会費、つまり地方税を回さなければならない。ところがそうした自主財源というのはほかの所にいっぱい需要があって、とても新しい学校に回せないし、そんな高い土地を買う訳にもいかない。

ちなみに、横浜市はこのままいくと、昭和60年には人口353万人ぐらいになるだろう。それに対応する学校は小・中学校合わせて370校は必要になる。これは驚くべき数字であって、370校分のまとまった土地とそれを賄うに足る財源を確保するのは容易なことではない。

— 多摩田園都市の例 —

国庫補助はないし、地方税も賸えない。しかし教育関係費は義務的に支出しなければならない。一体、どうするか？ こういう問題を横浜市が最初に問題にしたのは、市の北方に五島慶太氏が開いた多摩田園都市線の周辺地域においてであった。横浜、川崎、町田の3市にまたがるこの地域

は、東急が相当の土地を買収し、組合を結成して区画整理を行った。そして保留地を東急が取得し、事業費に当てていく方式で開発が推進されているが、約40万人がここに張り付くだろうと推定されている。

昭和20年代末ごろ、このあたりは土地はただ同然で、坪200円から300円で買収されたのであるが、その後、区画整理が行われ、ハウードの田園都市からとった美しい名前が付いた。住宅地として売り出されれば地価は値上がりするだろう。

しかし、学校の方はどうなるのか。40万人が住めば小・中学校だけでも100校は要るだろう。自治体が面倒を見よといっても、ない袖は振れない。

となると、どうしても町づくりを実際に推進してきたところに責任をとってもらわなくてはならない。そういうことで東急と協議した結果、あるものは原価で、あるものは無償で何校分かは確保できたのである。

一 宅地開発要綱

こうした方法をさらに一般的にしていかなければならない。人口の増加を引き起こす開発が至るところで進められている。現在の所有権を前提にしたなかでは、その開発を抑えることは非常に難しい。とすれば、開発を単なる乱開発とせずに、町づくり、も推進してもらわねばならない。宅地をつくり家を建てるということだけでなく、それはあくまで町づくりの一環であり、実がなるのには幹もしっかりしなければならない。

そのため宅地開発をする場合、一般的なルールをつくり、それにのっとって町づくりに一定の協力をしてもらおう。開発者としての自らの責任において処理してもらわなければならない。そういうことで出来たのが『宅地開発要綱』である。

現在、ほとんどの都市がこれに似たものを施行して持っている。これは単なる技術的基準ではなく、もうすこし積極的に今の財政事情や土地問題を踏まえて、町づくりに協力してもらうためのルールである。

この『宅地開発要綱』のもっている意味は段階的に発展してきた。最初は学校一つつくるにも現在の地方財政ではどうにもならないというやむにやまれぬ現状から生まれたものである。だからといって、財政制度の改革となると、百年河清を待つ、ようなもので、国庫補助率を若干上げてもらったぐらいではどうにもならない。そうした一種の緊急避難ともいふべきところから出発している。

しかし、第2段階はもうすこし積極的に町づくり、コミュニティづくりに開発者自身が責任を持ってもらうため、宅地開発によってもうけた分のいくらかを、環境整備のために投じても妥当であるとの考えが生まれる。

第3段階の問題としては、開発した宅地がスムーズに機能するための周囲の環境整備を行う必要がある。住宅団地はきちんと整備されているが、団地から一歩出ると、その団地ができたために溢水はする、道路はない、学校はプレハブだというのでは住民から苦情が出る。したがって団地内の環境整備はもちろんのこと、さらにその都市全体としての環境整備のために若干の負担をしてもらう必要がある。

第4段階は、それだけではまだ済まないのであって、都市容量としてのチェックの問題がある。奥地の開発による排水の問題、水源、廃棄物の処理、交通等、これらの問題をどう処理するかである。

さらに第5段階の問題として、都市構造の問題がある。宅地造成や住宅供給はどこの、だれのためにやるのか。ごく当たり前のことが改めて問い直されてくる。

ドーナツ現象の問題点

東京都の区部はドーナツ現象によって人口が減っている。しかし、この「ドーナツ現象」は、夜間人口の張り付きの問題だけをいっているのであって、ドーナツの真ん中の空いたところは実はギッシリと中身が詰まっており、砂糖がアリを呼び込むようにそれが周辺に広がっていくのである。

真の住宅政策は、何よりもまず住民のことを考えなければならない。そして自治体としては開発に伴う住民サービスとして学校をつくり、道路もつくらなければいけないが、それ自体必然性のある住宅供給ではないわけで、東京から押し出されてきたきわめて他動的、他律的な住宅供給と、そのサービスをせざるを得ないという状態に立ち至っているのである。

昭和30年に住宅公団ができ、自治体だけでやっていたのでは間に合わない、もっと広域的に住宅供給をしなければということで始められた政策であるが、都市問題に対応した政策を住宅公団がやってくれるわけではない。町づくりの責任は挙げて自治体にかかってくるがそれを整備すべき基盤となる条件はない。

となれば、周辺の自治体からいろいろな反発が出てくるのは当然であり、それほどまでに超巨大化していく都市は、果たして望ましいのだろうかという問題になってくる。そのうえさらに問題になるのは、そこに住む人たちというのは単にそこをねぐらとしているだけであるから、物理的に財政的に町づくりが出来ないという以前に、町の基本となるべき心情的なつながりが破壊されてしまっているということである。

いずれにしても、あるスケールが一つの運動法則で無限に拡大していくというのは、やはりどこか異常であるといえる。こうした都市構造自体、

ある限界までは行われても、その限界を超えたらどこかでそれをチェックする力が働くべきである。ところが現実にはそれをチェックするどころか、鉄道を通し、さらに周辺都市に人口が集中するという悪循環を繰り返しているのである。

住宅問題の総合的解決

そうした諸問題を考えるときに、今日困っているから何とか手当てしようということではなく、都市構造全体について改めて考え直さない限り、それについての正確な答えは出てこないのではなからうか。住宅問題にしても、毎日毎日一生懸命やって、その総和として何とかうまくいくだろうというのは'60年代の見方であって、'70年代の政策としては、みんながただ一生懸命やっているだけという、いわば枝葉のところばかりやるとかえって根源のところの問題が生じかねない。

何とかして問題解決を図らねばならないのであるが、役所は縦割りであって、根源のところをやる人間が必ずしもいるわけではない。役所の末端に位置する地方自治体は、何もかも問題がワンセットで押し寄せられ、権限のあるなしにかかわらずそれらの問題にかかわらざるを得ないという宿命を持っている。したがって末端であるにもかかわらず、問題解決のためにはある程度の総合性が逆に要求されてくるわけである。

では自治体にそれらの諸問題を解決する能力があるかということ、とてもそんな力はないが、ゴミも水も学校も住宅も問題がいっぺんに押し寄せてくるので、これを一つ一つつぶしていくのではどうにもならない。もっと根源の方にある問題を解きほぐしていかない限りどうにもならないのではないだろうか。

住宅なり環境整備がどこの、だれのために行われるのかをこの際根本から問い直してみる必要が

ある。そして都市規模は、ある一定の大きさに限定してしまうという方策がない限り、ズルズルと拡大していつてしまうのである。

地方財政の確立

というように評論家的に論じていてもはじまらない訳であるが、われわれ自治体の行政家として、できるだけ問題解決を図らなければならない。住宅供給政策の具体的な問題はさておき、その前提として少しずつ実験的に試みていきたいと考えている問題がある。

その一つは経済成長自体の問題である。これは一自治体が逆立ちしてもどうにもならない問題であるが、そこに一番の基盤があることは事実である。したがってわれわれ住宅問題にかかわっている者として、そのことと自分たちがどうつながっているかを考えなければならない。

日本の場合、異常ともいえるべき東京集中の都市構造であって、北海道から九州までちょっとした仕事をしている人で東京にいく用事のない人はまずいない。最近、私はカナダに行ってきたが、首都オタワに仕事で行かなければならない人というのは政府関係者ぐらいで、ビジネスの人はモンリオールに行くというように国全体がいくつかの目を持ち、それがああるバランスを保って機能しているのである。

日本でも各都市がそういう機能分担を行い、地方財政を確立していくことが必要である。それなしに住宅政策の根本的な改善はあり得ないといえる。

都市農業、の試み

そのほかにも前提の政策として案外見落とされているのが農業問題である。最近は何の意味か

ら、石油戦略の次は食糧戦略であるということで、食糧問題が国際経済の中でクローズアップされている。

産業構造が次第に高度化していくのは当然のことであるが、農業にしても何もかもつぶしてしまえばいいという政策がとられてきて、都市近郊の農地は宅地に変わりつつある。

横浜市では飛鳥田市長の提案により、港北ニュータウンの中で考えた一つの手法として「都市農業」を数年前から実験的に試みている。これは従来の近郊農業にとどまらず、もうすこし積極的な位置を与え、農業を続けていきたい人には積極的にやってもらうものである。同時にそれは農地をやたらに宅地化して都市容量を著しく拡大することを抑制し、周辺に住む人々にとっても公園とはいかないまでも、オープンスペースがあるという積極的意味をもつものである。

最近では都市計画の中でも、生産緑地という考え方が導入されて、都市農業はある程度の地歩を占めたのではないかと考えられる。このように自治体のささやかな提案が都市に共通の問題を見出し、国に対して政策転換をしてもらうよう努力を続けているのである。

多核多心型の都市圏

次には地域構造、都市構造をどうしていくかという問題がある。東京のような超巨大都市圏がそのまま単心的に成立するのは、どう考えても不合理である。ある程度のまとまりをもったいくつかの都市圏が相互に関連をもちながら成立して、機能分担していくという多核多心型の構造を可能にさせる必要がある。

東京圏というのは、ありとあらゆることが明治以来100年の間に行われ、とくに戦後30年間行われて、すべての矛盾がそこに集中している。環境

の問題、地方の問題、公害の問題、都市容量の問題等これらの問題は東京圏において解決の糸口を見出さない限り、どこに持っていっても解決はしないだろう。

国民所得にはっきり現れないが、人間が何となくエネルギーをロスしていたり、心理的にイライラしているような遠距離通勤の問題も、東京集中から地方分散へと政策を転換することによって解決されるし、ヨーロッパのある国のように昼飯は家庭で食べることも可能になれば、都市規模というのはいっぺんに小さくなり、ある程度バランスをもった核が形成されてくるのではないだろうか。

ところが現実はそのとまったく逆で、日本列島の経済すべてが今までのトレンドの上でどんどん上乗せしていく。たとえば通勤費の税法上の優遇措置にしても、昔は通勤費は自分で払ったからそう遠くには行けなかったし、郊外にいて安くなった家賃の分だけ交通費がかさむというバランスが成立していた。それが現在では通勤費のほとんどが企業負担であるために、肉体的負担はあるとしてもどんどん遠くまで延びていっている。

福祉政策の基本は住宅

最終的には一番良い規模の、良い質の、良い住宅環境のある住宅が多量に生産されることである。そしてその中ですべての国民が一定の住宅サービスが受けられることが政策の基本であろう。

最近、福祉政策がやかましくいわれている。もちろん年金も所得も必要であるが、どうも私は住宅こそ福祉政策のポイントがあるという気がしてならない。たとえば老人問題にしても心身障害者の問題にしても、そういう人々を収容する施設をつくって入れてしまえば済むという問題ではないだろう。

昔は田舎に行けば、精神薄弱者の一人や二人はどこ地域にもいたものである。そして結構その地域の愛きょう者として周囲に温かく受け込み支えられてきた。そうしたコミュニティが崩壊してしまうと、どこかに施設をつくって収容しなければならなくなる。収容されてその人たちが幸せになれるかといえば、決してそうではあるまい。

何んでも問題は国や自治体がやればよいというのではなくて、もう一つ手前のところで何かできないのだろうか。老人問題にしても身障者の問題にしても、やはり家庭に一番温かいものがある訳で、福祉政策の一番の基本は住宅に始まるといっても過言ではないと思う。それをまず地域社会で支え、そこで支え切れないものを自治体や国が支えていくというように……。

家庭の容れ物というのは、一つは所得であるが、一つは住宅である。またさらに愛情が加わって、そうしたものの物的基盤となるものが住宅である。これからの福祉政策は、住宅問題を抜きにして論じることはできない。住宅ができたからといって、すべての問題解決にはならないが、ほぼ半ばは解決するのではないだろうか。

日本の住宅政策は供給の面だけが熱心であって基盤の方がどうもぐらついている。この辺でもういっぺんその基盤のところから本格的に考え直していくことが必要であり、そういう時代に差しかかっているのではないだろうか。

☆ ☆ ☆

本稿は、筆者が当公庫東京支所において講演されたものを要約し、転載したものである。