

現代住宅政策論

横浜市企画調整局長 田村 明

1. 住宅問題の持つ意味

「住」は人間にとって最も基礎的な条件である。しかし、それは、「衣」「食」が人間の1次元的な欲望を充たすのと異なって、より高次元で複雑な内容を持っている。「住」は、単に「住む」という機能を果ただけではなく、生活全体を支える容器であり、又、環境を改変し、変更する重要な要因なのである。すなわち、「住」は、人間の家庭生活や精神生活に大きな影響を与えるだろうし、又教育や健康の面にも大きな関係がある。さらに、広い意味での福祉問題や、社会問題にも大きなかわりがある。例えば、老人問題や身体障害者対策にしても、単に収容施設を作って収容すればよいというだけではすまなくなっている。むしろ核家族化やコミュニティの崩壊を反省し、家庭や地域の場で支える「開いた福祉」が要望されており、それには、所得や愛情のほか、なんといっても十分な広さと設備を持った住宅が必要になってくるのである。

また、住宅は、都市を構成する重要な要素であるから、都市の環境を形成し、これにさまざまな影響を与えつつ、同時に都市の環境に影響され規制される。1つの住宅がどんなに秀れていても、都市サービスを受けられない住宅は、よい住宅といえないし、どんなに立派に整備された団地やニュータウンも、その下流に水害を及ぼすようなものは良好といえないのである。従って不良な住宅や住宅地は、都市環境を悪化させ、さまざまな都市問題をひき起す原因である。また、住宅は公園、学校、下水をはじめ、さまざまな都市施設が必要であるが、これらが整備されないと、個々の住宅と都市環境の間にアンバランスを生じ、都市問題をひき起す。住宅問題自体が都市問題の大きな要素であると同時に、住宅を中心に、さまざまな

都市問題がひき起されてくるのである。この意味では、住宅問題は都市問題の原点ともいうべきものである。都市問題を研究するには、マクロに都市全体として見ることも重要だが、端的には、いくつかの典型的な住宅とその環境、その生活の方法などを内部からみれば、具体的にその都市のもつ問題が浮彫りにされてくるはずである。

しかし、このように重大な位置にある住宅の問題は、必ずしも十分強く政策として取上げられていない。現在の住宅政策として取上げられているものは、せいぜい住宅難所帯から不足住宅戸数を算出して、住宅建設戸数を何戸にするといった単純な算術にすぎず多次元的な問題を含んだ住宅政策とはいえない。また時折取上げられる住宅構想も、内容もあいまいで、たんなる政治スローガンにとどまることが多い。住宅問題は、先にも述べたように、「住む家」の問題である以上のものであるにも拘らず、一向に問題の本質に触れ、総合的に取上げられてこないのである。

しかし、「住む家」としてだけ見ても、世界にその繁栄を誇った日本経済の中核である東京都において、そこに住む1千万人をこえる膨大な人口の3分の1強が、いわゆる木賃アパートといわれる狭小不良な住居におし込められているし、横浜市においても木賃アパートが4分の1を占めているのである。

戦前は、まともに働いている人々は、少くとも月収の20%近くを支払えば、十分広い庭のある住宅に入居できたし年収の2~3倍で家を建てることができた。退職時には、自宅のほかにもちょっとした家作さえ持っていたのである。ところが、現在は、まともに働けば働くほど、土地や建物の価格高騰の方が収入の伸びより早く、住宅の取得は困難になり、仕方なく比較的地価の安い遠距離で不

便なところに住まざるを得ず、「お家はだんだん遠くなる」といった状況にある。遂には全く住宅は庶民にとって高嶺の花になってしまう。公的住宅といえども同様である。ただ政府の金利の安い資金を使っているのと、利益を上げる必要がない点を除けば、民間との格差はあっても急激な価格上昇、適正な価格での土地取得難にあって、現実には公団住宅は遠距離化し、当初予定の戸数を消化できない。東京都の公営住宅などは1年分を遂に着工できずカットせざるを得ない有様である。物価騰貴と総需要抑制策にもとずくとはいえ、現実の困難の中で、昭和49年度の政府予算にあっては建設戸数では公営住宅で前年度24%減、公団賃貸住宅で27%減となっており、実際には、その実行も危ぶまれている。民間自力建設では建設戸数は順調に進んでいると報告されているが、その実態は1番問題の多い大都市圏での木賃アパート建設によっているものであるから、恒久的住宅政策とは全く異質なもので、単なる建設戸数の数字合わせにすぎない。

驚異といわれた日本の経済成長も、実はこのように貧しい住宅にシワ寄せされて達成されたものであり、住宅を中心に、さらに都市問題や環境問題にもシワ寄せされている高度の経済成長が国内的なヒズミの中に達成され、それが更に国際的にも大きなヒズミをもたらしているというこの日本の矛盾を庶民の身近なところで一番端的に表しているのが住宅問題なのである。

ところが、住宅問題がこれほど基本的意味をもっており、しかも客観的に見た住宅難世帯と、主観的にみた困窮世帯の合計が全世帯の約半数を占めているという状況にもかかわらず政策としては、時々思い出したように「一千万戸建設」「一世帯一住宅」「持家推進」といったスローガンの取上げられるだけで、まともな総合的政策とはならないで戦後30年を経過してしまっただけであらう。その理由の第1は、そもそもこうした総合政策を取上げるには現在のタテ割りの行政の中では極めて困難な体質にあるということである。また第2に、より重要な理由は、一都市、一國で見れば、住宅問題はたしかに全体の総合的問題であるが、反面、住宅所有者や居住者にとって

は、個人の財産の問題であり、極めて個人的に理解される。したがって、住宅に困窮している人にもいったん何等かの解決が個人としてついてしまえば、とたんに困窮意識から脱落してしまう。そのほか、給与住宅など特殊な方法で解決している人々も多く、結集した力となって現われてはこない。このため、借家人協会などの会合も多くの人を集めるに至っていないし、政治的にも住宅問題は票にならないとして政策上の熱意がみられない。社会的にみれば極めて重大な住宅問題も個人的には現に住宅に困っている層だけの問題に留まってしまっているのである。19世紀のイギリスにおける古典的住宅問題は、産業革命による工業の都市集中(現在では工業ではなく、第3産業であるが)が人口の都市集中をもたらし、これに伴う住宅の窮乏化であったが、このようなパターンは現在でも類似している。しかし、19世紀のロンドンでは貧民窟が都心に集中した結果、伝染病や犯罪の温床として支配層全体、都市全体を脅かすことになり、チャドウィック報告にみられるように、不良住宅、不衛生地区の改善としての住宅政策がとられてきた。ところが、現在の日本では、極端な不衛生や伝染病といった脅威はなくなり、さらに交通機関の発達により問題を都心部に集中させるよりは郊外地に分散する形をとっている点が問題の暴発を防いできたのである。

しかし、昭和49年代になってから、このような分散に対して、各自治体から財政難をはじめ、さまざまな問題提起があり、ようやく住宅をバラ蒔き式に戸数消化してゆくだけでは足りないとの認識が高まり、一方環境問題の提起、さらに住宅取得について何とかなるといった期待感がますます薄れ、絶対的窮乏化の状況を示してくるに及んで、住宅問題が社会全体をゆさぶる原因になっていることに気がつき始めている。この状態の中で、本質的かつ総合的住宅政策が可能かどうか、それには技本的体質の変更と発想の転換を行う必要がある。

2. 戦後の住宅政策

先にも述べたように、総合的にみた住宅政策はほとんどたてられることなく、住宅建設戸数消化

を中心に住宅政策は推進されてきたが、戦後の状況を概観すると、はっきり年度の区分ができないにしても、およそ4つの時期に分けられる。

(1) 戦災復興期（終戦～昭和20年代）

この時期は、戦災によって全く住宅そのものの絶対量が不足しており、何でもいからまず応急的な住宅数を確保するという対策が講じられた。昭和20年9月「罹災都市応急簡易住宅建設要綱」が決定され、主要戦災都市に30万戸の国庫補助住宅が計画された。これは、公営住宅の前身をなすものである。一方、「住宅緊急措置令」や「地代家賃統制令」によって既存住宅の積極的利用や入居者の保護が計られる。

やや安定期に向った昭和25年には、「住宅金融公庫」が設立され、昭和26年には「公営住宅法」が公布される。個人持家は公庫により、公共賃貸住宅は公営住宅によるというのがこの時代の姿であった。

この時期の住宅は、戦災地とか、元軍用地に建るとかが多く、とくに新しい市街地を形成することは少なかったから、住宅は単体としての供給問題に限定された。

(2) 大都市圏の形成期（昭和30年代）

戦災復興が一応終ると、昭和20年代末には、大都市地域の急速な発展がみられ、この地域では、たんなる戦災復興以上の住宅戸数が必要になってきた。このため昭和30年には、「住宅公団法」が作られるが、住宅政策のひとつの転期となった。公団が新しい団地スタイルを開発し、その当時としては全く新しい、しかも復興期の低賃水準の住宅を抜く住居水準を実現していったことは、技術面からは大いに評価されてよいし、団地設計という点からもひとつの小環境の形式を実現していった。しかし、この時期には、東京、大阪を中心に、一都市を大きく越えた巨大都市圏を形成しつつあり、怒濤のように周辺都市に宅地開発が進展する。しかも、自治体側は、これからの開発に受身に立たされ、従来、公共住宅の主体であった自治体側は大きく後退して、住宅政策への主体的対応を次第に放棄せざるをえなくなってきた。また、この時期に民間の電鉄会社等も大規模な宅地開発を巨大都市圏で開始する。これに対しても自

治体は全く受身にとどまったし、また事態の重大さを十分に把握できず傍観している状態にあった。この間、国において国民所得倍增計画が発表され、一世帯一住宅の建設がうたわれたが、その目的は国民経済の拡大を中心とし、住宅建設戸数10年間1,000万戸という数量のみが表面にうたわれる。

昭和34年の国民生活白書は、「住宅事情はまだ戦後」と発表されたが、ここでも住宅規模、室数等だけを問題にし、大都市圏型に拡大してゆく住宅問題の本質と問題点を的確につかんでいない。

(3) 宅地開発と環境整備の問題化期（昭和30年代後半～昭和40年代前半）

この時期は、「新住宅市街地開発法」や、「地方住宅供給公社法」が生れて、国としてはますます大都市圏にまたがる大規模住宅地開発や持家政策を推進してきた。しかし、従来全く放任的であった宅地開発が、崖壊れや溢水の原因になることに気づき、「宅地造成等規制法」（昭和36年公布）「住宅地造成事業に関する法」（昭和39年公布）が生れ、ようやく、住宅を住宅だけでなくまとまった団地として、ひとつの住環境としての認識をしてきたのは、遅ればせながらひとつの進歩ではあったが、しかし、これらは、いずれも、ごく狭い地域の住宅地を技術的に造成しようというもので、より本質的な住環境や、都市形成を目指したものではなかった。したがって、学校建設をはじめ、必要な住環境整備のため、開発地の自治体に多大な財政負担を加え、財政を危うくすることが分かったため、自治体側から開発者に対して学校用地、その他、住宅環境を形成するために必要な施設の負担を求める声があがり、各都市では、そのための「要綱」が生れた。ここで始めて住宅問題は、たんなる「住む家」とどまらず問題の本質に一步近づいたといえる。しかも国の側から提起できなかった問題を自治体側からやむにやまれずせはつまって出すことになったのである。

確かに、この時期に数字的にだけ見れば、表1、表2を見るとおり人口当り住宅建設戸数や国民総生産中の住宅投資も大巾に増加し、欧米諸国水準を大きく上廻るほどになった。また1戸当り住宅規模は戦前に若干およばないものの、1人

表一 人口1,000人当り年間住宅建設戸数 (単位戸)

	1960	1965	1971
スウェーデン	9	12	13
フランス	7	8	10
西ドイツ	10	10	9
アメリカ	7	8	8
イギリス	6	7	7
日本	6	10	15

表二 国民総生産に占める住宅投資の割合 (単位%)

	1960	1965	1970
スウェーデン	—	—	5.0
フランス	4.7	3.6	6.9
西ドイツ	5.3	5.6	6.4
アメリカ	4.7	4.1	3.2
イギリス	2.9	3.6	3.4
日本	4.2	6.2	7.7

当り室数や、1人当り畳数では戦前水準に回復してきた。しかし、急激な住宅投資は、本来、住宅を永年使用する社会的ストックとしての価値を重視したヨーロッパ方式とは異って、フローとしての意味が強く、住宅、不動産業を活気づけ、日本経済成長の一翼として用いられている。また社会的共通資本の未整備のままに行なわれるから、不動産業者、住宅供給業者の開発利益のみを増加させ、都市施設の水準は、表一3にみるとおり、欧

表一3 主要都市施設の国際水準

	東京	ユニファ	ロンドン	パリ
道路率 (%)	11.5	35	23	25
道路舗装率 (%)	18.2	43.7	100.0	82.6
下水道普及率 (%)	21	68	90	40
1人当り公産面積 (m ² /人)	1.2	19.2	22.8	7.4
地下鉄当乗者人員 (人/車日)	2476	518	430	908

米に比して著るしく低い。とくに乱開発地域、人口急増地域では、低水準におかれている。そのうえ、地価の安い建設しやすい所を虫喰いのように荒してゆくから当然都市施設は伴わず通勤は遠距離化し、農村地帯は崩壊の危機にさらされる。住居水準にしても、平均値で見れば、戦前水準に回復したといっても平均値で示せない木賃アパート等の低水準住宅が、多数大都市圏に沈没していることはすでにのべたとおりである。この時期には、国の側でも懸案の新「都市計画法」を成立施行させ、住宅問題に環境整備の立場を加えること

に不十分なながらも一歩前進が行なわれた。

(4) 住宅政策の反省と分裂期(昭和40年代後半)

第3期に提起された問題は、まだ錦の御旗であった住宅建設、戸数消化のかけ声の中に、部分的衝突に終っており、自治体側からの開発抑制や、開発ルールの設定は住宅政策を妨害するものと受取られている向きもあった。昭和40年代も半ばになると、住宅担当者よりも、都市全体を見る立場にある者の間では、問題の本質がようやく認識され、新たな形で住宅地開発のルール設定や住宅政策の基本への反省が加えられつつある。しかし、他方ではあいかわらず強引に大都市圏の開発を促進しようという動きも強く、矛盾は深まっていく。この時期にどういう方向づけを与えるかは、今後の住宅、都市政策に決定的な影響を与えることになろう。しかし、いずれにせよ単純な住宅建設だけでは解決しえないことだけは理解されてきたと見てよい。

3. 自治体の問題提起

これまでみてきたとおり、住宅政策の反省と、より根本的認識への模索は、国の側からではなく、自治体側からの問題提起によって始る。それは、昭和30年代、大都市圏への急激な人口増加の結果、東京や大阪だけでは受けきれず、周辺都市への宅地化が進み、大規模団地が建設され始めた第2期後半である。無秩序な乱開発が進み、学校建設、道路舗装、下水道整備などの環境整備を困難にするばかりか、そのような急激な都市建設費用負担は、現行の制度では、自治体財政を大きく圧迫することが分かってきた。

このため、各自治体は「乱開発の防止」「開発者による都市施設整備負担」「人口増加の抑制」「住宅公団おことわり」などの声があがり、自治体財政の防衛にのりだすことになる。さらに昭和40年代に入ってから、開発を一定のルールにのせるために学校その他環境施設の整備と開発事業者に負担させようという考えが生まれ、「宅地開発要綱」「開発指導要綱」その他いろいろな名称の要綱が生まれ、現在は大都市周辺の急激な宅造地帯ではほとんどの自治体がこのような要綱を持つに至っている。これらの要綱、その他宅地開発、住

宅建設に対する規制等についての考え方は、始めは自治体財政上やむにやまれない非常的な措置であることから始したが、しだいに根本的に、より基礎的に住宅地開発、住宅政策さらに都市形成に問題提起を行ないつつある。住宅問題が極めて総合的問題であるにもかかわらず、タテ割行政の国のレベルの中では、残念ながら総合的問題提起が行なわれにくかった。地方自治体は、財政力も行政力も弱い、しかし、一定の地域の中で問題を総合的に処理せざるをえず、しかも自分の財政力の弱さの故に自治体は端的に基本問題提起をせざるをえなかった。それが、かえって国レベルでは提起しえなかった住宅問題の本質的側面を問うことになるのである。その考え方は、およそ次の5つの段階で考えることができよう。

1) 自治体財政の救済

昭和30年代以降大都市への急激な人口集中が行われたが、その結果、大都市周辺の都市圏は、急激な宅地造成、住宅建設、人口増加の波をかぶることになった。ところが、これらの開発、人口増は、ほとんど市街化されていない山林原野をつぶし、田を埋めて行なわれるものであるから、道路、下水などの基本的都市施設は殆んど無く、これの整備には膨大な資金を要する。さらに、一番直接的には、学校建設が必要になる。とくに新しい開発地区は、結婚したての若い世帯が多く、必然的に多数の学童を発生させる。世帯当りの学童出現率は、全国平均でみると0.35程度であるが、新しい住宅団地では5～6年たつと0.6以上になり、場所によっては1.0以上にも達することになる。

このような学校需要に対してまず必要なのは学校用地であるが、一般的な地価の異常な高騰と、開発による上昇によって、まとまった安価な学校用地を得ることが困難になっている。しかも、従来は、用地に対する国補助も無かったから、自治体は、まともに学校用地の負担を受けることになるし、学校建設も、補助裏および超過負担を強いられることになる。しかも学校だけは、他の道路、下水、公園とちがって、教育という性格上、学童の入学時には一日も遅らすわけには行かない。このため人口急増に会った自治体では、教育

予算が全体の50%をこえるありさまで、自治体運営は不可能になってしまった。比較的大きな自治体では、全体の規模が大きいので、何とかカバーをしていたが、これも開発地域だけをとってみれば小さい自治体と全く変りはない。ただ、他の既成地区の納税者に対するサービスを打切って、新しい開発地区に流用しているにすぎない。

1年や2年でなく毎年続いてゆけば、全体の都市サービスの著しい低下はまぬがれないし、これらを解決するためには、自治体の税財政制度を根本的に改め、一般的に自治体財源の充実を計るほか、新規開発に伴う特殊な財源を与える必要がある。また、土地価格の規制を行う必要がある。しかし、これらの基本的施策は簡単には行なわれないので、とりあえず一方において、人口急増地域の市町村で、小・中学校に対する補助率アップと、学校用地補助の新設を国に強く働きかけることになり、ある程度の成果が得られた。

また、開発事業者も、自らの宅地開発によって生ずる人口増加について、学校用地の確保と無償または安価な提供をすべきであるとの考えで、開発要綱が生れたわけである。これは、抜本的な財政措置がされない以上、真にやむを得ない措置であって、もし、このようにして学校用地が提供されなければ、せっかく開発した地域の住宅は、学校施設のない不完全住宅になってしまうのである。

横浜市では、最も大きな開発であった東急電鉄の田園都市開発について、まず必要な小・中学校用地を確保するよう交渉した。始めは、会社側は義務教育施設は当然市町村の責任であるとおつげねた。また区画整理法という法のたてまえから、そのような法律外の負担をする必要がないと頑張ったが、市財政のやむをえない実状をねばり強く理解させ、やっと会社と横浜市の間で覚え書を結んで学校用地の提供を約束させたのである。さらに、これを他の開発事業に敷衍するため、昭和43年9月1日から「横浜市宅地開発要綱」を実施することとした。現にその後の義務教育施設の8割以上は、この要綱によって取得されたものであり、この要綱がなければ、とうに学校建設は不可能になっていたはずである。自治体側からの宅地開発への問題提起は、このように真にやむをえない緊

急の防衛措置として行なわれた。

(2) 開発事業者に対する負担の公平

開発事業者は、安い土地を買って必要最小限の区画街路、排水路程度をとればよく従来は、理想的な都市づくりといわれた区画整理も、これに公園をとらせる程度で区画内の道路舗装さえもしいままで自治体に引きわたす。自治体は、道路舗装、地区外の街路、排水路、下水管、処理場、ゴミ焼却場、学校、保育園等を整備してゆく責任を負わされてしまう。ところが、これらは当然に早晚整備されるべきものとして、不完全な宅地のままに地価だけは先取的に上昇し、開発事業者の利益として吸収され、その負担だけを自治体つまり他地区の既住民の負担におわせることとなる。このように当然都市づくりとしての必要最低限度の整備もしいままで、開発利益をひとりじめできる制度は著しく不合理であり、一方においては自治体財政を破滅させてしまうのでは、何のための開発か分らない。

そこで、自治体の財政上やむなく必要な負担をするという消極的理由だけではなく、開発利益を受ける事業者の当然の負担としても、地域整備の費用を分担させることが合理的である。昭和30年代後半の不動産業者の開発利益は莫大であったが、これらは税制等によって国にすいあげるべきものではなく、地域環境の向上をあてにして得た地価であるから、地域の施設整備に還元すべきものである。もちろん、現在の「要綱」はそこまでをおりこんだ事業者負担を求めてはいない。ごく内わのものであるが、このように積極的な開発事業者負担の考え方も加わってくるべきなのである。そもそも地価上昇分は、税制改正も含めてその地域の環境整備費に還元されなくてはならない。

(3) 都市環境の整備

たびたびのべてきたように、住宅に単独に存在するものではなく、多くの都市施設をふくんだ都市環境に与えられなくてはならない。田んぼに土盛りをして、ちょっとした整地をすれば住宅地となるといったものではない。少なくとも住宅地といえるものは、ただ建物としての住宅の建つ土地でなく、都市の中で必要なサービスをうけられる都市の一部として有機的に位置づけられていなく

ればならない。都市の宅地である以上、本来下水施設は当然であるし、また住宅地といえる以上、学校、公園が整備されていることも当然だし、さらに地区外の幹線街路や鉄道も必要なのである。

このように目にみえない地下や地域外までも含めた投資がされて始めて山林、田んぼは宅地になるのである。ところが、このような住宅を建てるための宅地についての法規は無いにひとしかったのはおどろくべきことである。やっと昭和37年に至って、「宅地造成等規制法」が制定され、始めて宅地開発の場合、一定の地域に限っては、崖の処理、擁壁の設置、排水路整備などが義務づけられることとなった。その前に、宅地造成によって崖くずれなどが頻発し、都市環境に益するどころか、大きな被害を生む原因になっていたのである。しかし、この法律は、崖くずれや土砂の流出を防いで災害を防止するという消極的かつ限定した法律であり、昭和39年「住宅地造成事業に関する法律」が生まれ、さらに昭和43年には新「都市計画法」に吸収されることになる。ここでやっと必要な都市施設整備の思想が生れてくるが、しかし開発事業者がその負担において当然に確保するという思想もなく、また施設整備も主として開発地区内にとどまっている。本来、住宅地である以上、それはまとまったひとつの都市であり、学校や公園、子供のあそび場、下水管は必要なのであり、たんに崖くずれを止めるという消極的なものにとどまるべきではないし、現在の税財政制度や土地制度を前提にするならば、開発事業者において整備するべきものである。これらのまとまった単位にならない個別開発は施設整備ができないから好ましくなく、開発の際には、十分地区に必要な施設を確保するべきなのである。また、まとまった住宅団地といえども、都市から全く孤立に存在し、機能を果すことはできない。排水を呑みこむ河川がいるし、下水処理場や、ゴミ焼却場、道路、鉄道も必要になる。

このように住宅を建てるためには、まず、畑や田んぼの上に建てるのではなく、都市環境を整備した土地に建てなくてはならない。従来法律の不備を補って、自治体側から開発事業者に対して、当然の都市環境整備を訴えかけることによ

て、やっと最低限の都市施設が出来上っている。もし従来のやり方だけでいったら、住宅は建っても、道路舗装はない、子供のあそび場はない、学校もない、下水もないといった状態で、また周辺では河川が溢水し、水質は汚れ、道路はつまってしまうということになる。良好な都市を形成し、ゆくためのルールがどうしても必要なのであり、法律が不備なら、地域に責任をもつ自治体は市民のために不備を補う義務がある。

(4) 都市容量からのチェック

現行では、土地私有権に基く、土地の処分、利用が極めて自由に認められ、人口の社会移動も、居住の自由が憲法で保障されている以上、宅地開発や住宅建設、人口の増加は避けられない。そこで現在の自治体財政をカバーし、新しく施設整備負担のルールをこしらえ、財政力を強め、都市環境を整備したからといって、それで万全ではない。いくら都市施設が整備されても、都市のマクロな容量をこえてしまえばどうにもならない。そのひとつは、まず水であろう。現在の大都市圏域は、いずれも早晚水源不足にぶつかることになる。ところで、水源開発は種々の困難を増しつつあるし、供給地と需要地の関係も難しくなっている。まして水系を変えて導水をするなどは容易なことではない。このような時、一自治体では、水供給の責任を果すには、供給量を一定におさえ、人口を規制せざるを得なくなってくる。水道法で供給を義務づけられているからといって供給不能になるような事態にあっては、当然必要なコントロールをすべきであろう。

また廃棄物の問題にしても、焼却場の建設難、あるいは処分地確保も、市街化がすすむほど、処理量は増加するうえ、取得が難しくなるから、市街化を抑制する必要になってくる。輸送力の点からも同様なことがいえる。このように、都市の持っているマクロな容量が限定されている中ではいくら住宅が必要だからといって、無責任にその受入れをすることはできない。もちろん都市容量は、土地の面での増加は難しいが、水や、交通などの量を増加させてゆくことは可能であろう。しかし、それには多くの困難と時間が必要である。したがって、あらかじめ供給容量の中で適度にお

さえてゆかねばならない。都市容量を決めたいといきなり規制することは難しい。そこでとりあえず負担の増大によって増加圧力に必要なチェックを加えてゆくことになる。

(5) 都市構造からのチェック—住宅は誰のためか

たしかに住宅は都市の基本をなすものである。しかも現在のような低劣な住居水準を向上するため、住環境のととのった良好な住宅を建設する必要がある。しかし、本来住宅は誰のために、どの場所に、どのような内容のものを建てるかを考えてみる必要がある。

横浜市の異常といわれるほどの宅地開発と住宅建設は、その大きな部分を東京からの人口圧力による東京向け住宅に占められている。通常大都市や地方中核都市は、昼間人口率は当然100%以上になるわけだが、横浜は昭和35年に既に96.5%で以下順に低下し、45年には、92.2%となっている。

表一 4 大都市昼間人口率の推移

	昭 35	昭 40	昭 45
東京都区部	107.8%	112.9%	118.0%
横浜市	96.5	93.7	92.2
名古屋市	109.1	110.8	113.0
京都市	101.4	103.5	106.2
大阪市	115.8	122.4	129.6
神戸市	100.9	101.5	103.6
北九州市	103.4	104.5	105.2

これは全くベッドタウン化したことを示しているし、東京の圧力の強さを物語っている。他の大都市の昼間人口率はいずれも100%以上で、しかも次第に上昇しつつあるのとはよい対照である。又、大阪からの圧力を受けている神戸でさえ、除々に昼間人口率の上昇をみている。これらと対比してみると、横浜市の異常なベッドタウン化がよく示されている。勿論ベッドタウンがすべていけないというのではない。しかし、地域の環境悪化をもたらしたり、遠距離通勤が発生し、その輸送施設が無関係な地域を突きぬけていくのもできるだけ避けたい。結局このように人口密度も上った東京のような大都市圏で、2千万人をこえる1点集中の都市圏を形成するのは無理である。せいぜい1つの単位を5百万人位の都市圏として限定し、

いくつかの核をもった多核都市圏を形成するようにすべきであろう。

横浜のような場合、現在のままの東京1点集中型都市構造を促進させるような住宅地開発は、これ以上望ましくないのである。「団地お断わり」あるいは「市民優先入居」等の施策が、本来行うべき国に代ってこのように無秩序な大都市構造の拡大をチェックする役割を果たしている。

これら自治体側の要綱行政が住宅開発の規制、人口流入抑制を行なっていることについては、住宅建設側から多くの批判や抗議がされている。その論旨の主なものは、

- (1)法律に定められていない要綱等によって必要以上の規制を強いられることは、既定の権利を侵害している。
- (2)さまざまな開発条件を加味することは結局、価格にうわのせすることになり、住宅販売価格、賃貸料を高騰させる。
- (3)住宅建設という目下の急務に著しい支障をきたす。
- (4)その結果小規模開発、木質アパート等の不良住宅をむしろ促進させることになる。

このような批判に対しては、明らかに学校等の建設も不能で「住生活」を営むことのできない開発を規制することは、住民生活に責任を持つ以上必要なことであり、また許可は良好な市街地形成のために行なわれるべきで「要綱」はその行政基準でもあるし、また現実の財政事情が、このような規制を事実上認めざるをえなくなっている。

これらの整備費用の負担は、地価や家賃を上昇させるとの批判には民間不動産はこれまで莫大な利益をあげており、その吐き出しは当然のことである。又、公的住宅の場合は、原価アップになるとの批判もあった。しかし、宅地というものが都市施設と一体になって成立する以上、環境整備員団を自ら負担することは公的住宅といえども当然で、限られた税金収入にたよる自治体において、公的住宅入居者の条件を他の市民の負担の下に安くしていかなければならない理由がない。特に自治体の市民税も支払っていない外部からの入居者に対してはなおさらである。これらの批判の多くは、単純に住宅行政をどこでもよいからできるだ

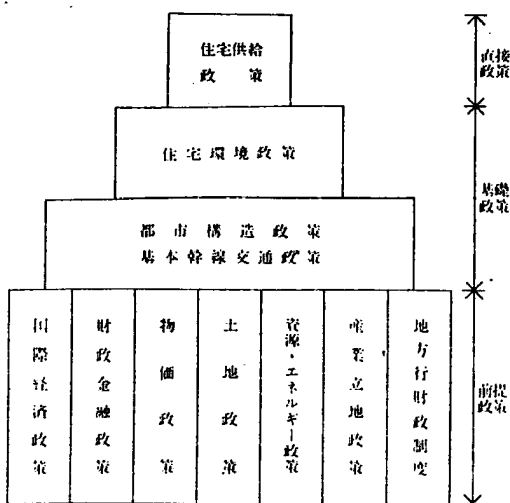
け多くの戸数を建てればよいという思想に立ち、住宅行政を総合的な環境政策、地域政策としてとらえていないところから生じている。そのような数量政策がもはや行きつまったことはこれまでも述べた通りである。

ところで、従来は自治体の中でも、総合的にみた住宅行政は乏しく、自治体の枠の中にある公営住宅建設を中心に、加えて住宅供給公社法による公的住宅供給量のみが論じられてきた。しかし我国では公的住宅のもつ意味があいまいなうえ、さらに限定された公営住宅建設が自治体に割りつけられてきたわけで、自治体の中のはんの1部の役割しか果たせない。これに対して住環境行政は自治体がやる以外に責任をもてるものはない。現在の住環境行政は、住宅を建てるための基本前提である、住生活を充足させるシビル・ミニマムであり、又最総合的行政が要求されるわけである。特に自らの内在的住宅需要によるよりも、外部的要因による住宅需要が強い大都市圏自治体にとっては、住環境行政に一層の重点がおかれるのは当然であり、さらに、都市構造、地域対策について自治体の側から提言がされることになった。これらの大部分は、住宅政策が存在するなら当然、国の側から出されてよい問題であったが、自治体の側からの提起によって初めて論議されることになった。このような問題提起は、自治体側のやむにやまれぬ措置から始まって、本来のあるべき住宅政策の姿にまで問題の内容を深めているのである。

4. 住宅政策の構造

これまでの問題提起から明らかになってきた住宅政策の全体構造を、できるだけ簡略に図式化したものが図1である。住宅政策は大きくいて3つの構造に分けられる。第1にあるものは、直接政策である住宅供給対策である。これまで世間一般で論じられてきた住宅政策の大部分は、この直接政策である。住宅建設計画はもちろんのこと、住宅金融、住宅生産技術の開発、住宅産業の振興などもこの部分である。

ところが住宅供給の前提としては、シビル・ミニマムとして必要な、公園、道路、上下水、ゴミ処理施設、学校、保育園、集会所、商店等々が先



行的に整備されなければならない。これらの整備は、住環境政策という言葉で総括しておくが、住宅を地域全体、都市全体として住むにふさわしい条件に置くものである。これがなくては住宅は住宅といえない。単に崖ぐずれや排水整備といった技術的条件を充たしているだけではなく、生活機能を支える環境でなくてはならない。さらには、一体誰のために、どこに住宅地をおく必要があるのか、住宅、勤務地、レクリエーションとこれをつなぐ交通をどのような構造にするのかという基本的都市構造を考えなくては、いくら部分的あるいは一地区的に住環境政策が良好に行われても、やはり結果としてはよい住宅が供給されることがない。ここでは住環境整備のための政策と、都市構造を定める政策を住宅供給の直接政策に対して基礎政策と称しておく。さらにこれらの政策の前提としては、国次元での基本的経済政策や産業、立地、資源政策その他諸制度を定める政策が必要である。例えば住環境を良好にする政策として、土地政策や自治体財政のあり方が基本になろうし、都市構造政策を定めるには、土地政策は勿論、産業立地や、水などの資源配分等々が前提になろう。これらはあげればきりが無いが、ここでは総括して前提政策といっておく。

これを建物にたとえれば、直接政策は、建築物そのものであり、基礎政策は、建築物の基礎といえることができる。さらに前提政策は、建築物に例

えれば地盤の条件であり、場合によっては、抗打ちといったものだろう。十分良好な地盤の上に、きちんとした基礎をおき建築物が建てば万全であるが、これまでの住宅政策は、軟弱地盤のままに、基礎も置かない建物を次から次へと建てていたといえることができるだろう。

戦災復興期の住宅政策は、ほとんど住宅供給政策のみではあったが、これらは戦前に形成された住環境の枠の中で、戦前に定っていた都市構造を大きく変えることはなかったから、個々の住宅の質は問題としても基礎政策については、あまり問題はなかった。

ところが、昭和30年以降は、住環境政策を考えることもなく、量としての住宅建設を新しい土地に求めていったため、さまざまな問題が生じてきた。さらに、従来の比較的狭い範囲でまとまっていた都市構造を大きく変え、自然発生的に大都市圏域が外延に拡大していった。グリーンベルト政策など、都市圏を局限しようという意図は無いではなかったが、これを維持する政策的補強手段が全く欠けていたのである。

このような現象は、我国の経済政策、つまり総合住宅政策という前提政策が、経済の高度成長と輸出振興、海外進出という政策を中心とし、これらをすべてに優先していくことを大前提としたため、全く歯止めがなかった。このような経済成長政策をバックアップするため、またその矛盾のシワ寄せとして、何百万戸建設という住宅供給政策がとられてきた。十分住宅供給の必然性とあるべき姿を議論するいとまもなく、非常に片寄った前提政策がとられ、これと直接政策の住宅供給政策のみが共存し、基礎政策は殆んどかえりみられず、また住環境や、都市構造を良好にするための土地政策や、自治体を強める地方行・財政制度といったあるべき前提政策もないままに進んできた。したがって、たとえ住宅戸数は建っても、その必然性は、はっきりせず、逆に環境悪化の原因になったり、無秩序に拡大する都市構造が、反省もないままに、さまざまな矛盾を拡大するモンスターとなってしまったのである。

もし、本当に住宅政策を総合的に考えるのなら、個々の住宅の水準や好ましい設計は当然とし

てむしろ、このように変動する時代にあり、しかも自動車を始めとする新しい生活様式や、生活態様を導入しているときには、まず、先に述べた基礎構造を固める政策が必要なのである。すなわち、無秩序に拡大する都市圏に歯止めをかける有効な政策と、あるべき都市構造を定め、その中で、如何なる目的でどこに対する住宅であるかをはっきりさせる。もし東京圏が現在の区部の密度のまま、びっしり30キロ圏、40キロ圏と広がってしまったら、5千万人、6千万人と計算上は収容可能になるわけだが、実際には、交通、水、廃棄物等考えて、1点集中型のこのような巨大都市は現実には成立し得ない。とするなら、もっと早目に歯止めのかかる都市構造を選択しなければならない。また、住宅を人間が豊かな生活を安全、快適に営むためには、住環境の整備がまず達成されなくてはならない。家を建てる場合に、いきなり上部から建てるわけではなく、まず十分に基礎構造をかためる必要がある。住宅政策も全く同様なのである。勿論、ここでいう前提政策である経済政策等が、住宅供給に過熱的圧力をかけないものにしておくことは当然に必要である。しかし、ここでいう前提政策全部を論じていると、結局政府の政策そのものであり、急激な変更は期待できない。とする、と前提政策に誤りがあったとしても、これにチェックをかけられるような基本をしっかりとしておくことである。それには、いきなり住宅供給に飛躍するのではなく、住環境と都市構造をまず十分望ましい形にすることである。この点は比較的合意を得やすいところである。その承認が得られることは、住宅供給のチェックになるとの批判がある。しかし、同時にそれは国の政策の暴走を市民生活の面からチェックすることになり、国の政策について、やみくもに住宅供給を強行するよりは、結果において好ましい恒久的住宅政策ストックとしての住宅政策になりうるのである。

5. 住宅政策への展望

すでにのべた住宅政策の構造のうち、前提政策は、国を中心に動く。又住宅供給そのものは、公共、民間といろいろあるが、もし他の政策が十分バランスをとって行われている安定社会では、ど

こが実行するかは決定的な問題ではない。

しかし、住宅政策の基礎になるべき政策としての住環境、都市構造政策の主体がはっきりしなかったのである。これらの整備は最終的には市町村自治体に負わされることになるのだが、これまでのところは、国のタテ割り行政と個別の法律で、個々に規定されており、自治体が自主的総合的に整備する権限と、財源を与えられていなかったのである。従って急激な宅地開発に対しては、古めかしい既定の法律制度のみが存在し、極めて不合理なルールの下に、開発利益は民間業者に、環境負担は自治体に負わされてきた。これを変えるため必要やむをえざるところから問題が提起されたが、本来は当然自治体に必要財源と、開発利益を吸収する権能を与え、その代り、一元的に環境を整備する責任を与えるべきである。もともと住環境をバラバラ行政に分解して国のコントロールの下におくのでは、良好な住環境は期待できない。そのようなひとつのまとまった地域での総合性の確立は、国ではかえって不可能であり、比較的狭い地域をあつかう都市自治体で行なう以外にはないのである。

さらに、住環境が一部で整備されても、都市全体の容量限界か、住宅の位置的必要性を考慮することが必要で、このような都市構造政策は、住環境にそれぞれ責任をもつ自治体の連合形式によって考え、処理されるべきである。このように前提政策は、国、基礎政策は自治体または自治体連合中心ということをはっきりする必要がある。その上で、必要な国と自治体の相互連けいが行われればよい。

従来は、地域の総合的環境に責任を負う主体が無く、そのため、無秩序な乱開発や、住環境悪化、自治体財政の破綻、都市構造の肥大をもたらしたのである。住生活の基本を作ってゆくべき自治体からの問題の提起は、たんなる財政負担問題ではなく、すでにのべたように、住環境の総合的整備への要求であり、自治体に、主体的自治能力を賦与すべきことの必然性のうたえなのである。

このような自治体が確立され、その機能を発揮してくれば、それと裏はらに、国の側でも、土地

制度や、自治体制度も、より適切なものとしてゆかざるをえず、経済政策も適度なコントロールを加えられるであろう。

それでも一都市への集中がとくに必然的なものである場合は、場合によっては、自治体相互間で住宅建設の必要な分担が約束され、その代り適切な環境整備のルールがえられるかもしれないし、またスプロール化が不能になれば、集中した中心都市での再開発が促進されることになる。また都市集中をチェックしたり、新しい環境のとのった都市核を別に形成するというのも生ずるだろう。いずれにせよ、自治体が十分住環境整備への責任を持っている場合、現在のような無秩序無放任な住宅建設や、住宅環境はなくなるばかりか、国の前提となる諸政策にも十分チェックがきいてくる。

そのような場合、住宅供給をさまたげるのではないかという見方は、住宅という複合的高次元存在を無視している。一時的に問題はあっても、かえって、住環境を良好にし、都市構造を適正化し、都市集中をおさえ、住宅需要の発生要因自体もチェックし、長期的には、よりよい住宅供給も可能になるのである。このため自治体から提起された住環境問題は、住宅政策の基礎であり、問題の見なおしの中心となるであろう。

なお、このような状況の中で、国による急激な問題の処理がなされないときには、自治体の側から実践的な手段もあわせて必要である。現実の中

では、理想を求めてすぎて、けっきょく手を加えないでいることが、かえって現実を混乱させることにもなるからである。

横浜市の場合は、要綱等の規制のほか、現在の土地制度と、都市化を現実のものとして受けとめながら、これらを住環境政策の面から、計画的に都市施設整備を計る港北ニュータウン計画がたてられた。これは決してただ住宅供給政策としてでたものではなく、住環境政策から出発しているところに、他の団地やニュータウンとは異なっている。ただ国の前提政策が、これらをより一層有効ならしめるようには動いていないが、しかし、いきなり住宅供給政策に走ることなく、かといって国の諸政策を評論家風に批判するにとどまらず、乏しい条件の中で、しかも現実の流れの中でも自治体主体の政策が成立しうることを示そうとしたものである。もし十分な前提を国が与えるならば、少なくとも横浜市内における良好な住宅供給策としても有効である。しかし、そのような前提は十分でない。これは未だに住宅政策が住宅供給から出発することを脱し切れないためであり、自治体中心の住環境政策を始めとする基礎政策の確立に力を注ぐべきであろう。それは自治体にとって有利というのではなく、経済の力を適正にセーブし、巨大都市圏を自然に喰いとめることになり、また市民にとって余裕あるよりよき住宅と住環境を提供することになり、国の住宅政策、福祉政策、環境政策として有効な道になるはずである。