

住宅供給における「公共化」の手段とその体系化に関する研究

京都大学異研究室

序

住宅は誰によって供給されるべきであろうか。公共か、それとも民間か。これをめぐる論議は、住宅供給の大部分を公共が行なうべきだという主張から、低所得者向きを除いては民間に委ねるべきだとする意見に至るまで、広い巾があるが、いずれも国民的なコンセンサスを得ているとは云い難い。そして、現実の住宅政策は、四公六民と称せられながらも実質的にはそれよりも民間の比重のかなり高い公民の量的バランスをもたらし、質の面でも、公民ともにさまざまな問題をはらむ供給となっている。

国民的なコンセンサスが得られない大きな理由は、住宅そのものの持つ性格の複雑さにも由来するが、そうした性格の解明をも含めて、住宅供給主体及び供給方法に関する理論的・実証的研究が遅れているからであると考えられる。「公共住宅論」は従来から数多く発表されて来ているが、公共住宅の実態の機能、財政的基礎、多様な供給方法の可能性、などを検討した研究はごく少く、その多くは、理論と実証の裏づけに乏しい政治的主張に留まっているといえよう。

いっぽう、住宅難の様相はいっそう深刻化・広汎化しているように思われる。大都市内での住宅供給は、地価や建築費の高騰によって困難となっているが、特に戸建ての良質な持家の取得は、もはや不可能に近い。住宅供給は、周辺環境の整備と切離しては考えられなくなっており、また、遠距離通勤などという形での新しい住宅難がいぜんとして続いている。こうしたさまざまな形態を持つ住宅難の展開によって、住宅施策は、在来のごとき低・中所得層への公的住宅の供給に、対象・方法を限定することが難しくなっている。

このようなことから、住宅供給—ここでわれわれは、住宅の計画・生産・供給・管理および住環境整備を含む広義の意味に用いているが—は、必然的に社会化の方向をとらざるをえず、その実現のためには、各種の方法と程度における公的介入が推進されなければならないと思われる。われわれは、これを住宅供給の「公共化」と称することにしたい。

本研究は、住宅供給が基本的にしかも包括的に「公共化」されるべきだとの認識にたつて、第1に、住宅供給における「公共化」の必要性と意義を明らかにし、第2に、従来、公共が果たして来た役割や効果を論じ、第3に、民間供給における公共介入の現状と問題点を指摘しようとしている。そして次には（次年度以降）、こうした研究の成果をふまえて、「公共化」の諸手段の体系的な提案を構想しようというのが本研究の最終的な目標である。

われわれがいう住宅供給の「公共化」とは、単に在来的な「公共住宅」を大量に建設することを意味するものではない。公共住宅は、公共団体によって建設・供給される公共財であり、それが発揮する居住機能サービスが市民に供給されている。しかし住宅供給について公共が行なうべきサービスは、こうした直接的サービスに留ることができない。民間供給分野に公共介入を行なって、民間の住宅および住環境の水準を向上させることも、「公共化」の有力な方法だと考えられる。公共性は、「所有」のレベルだけでなく、居住機能の創出に至る「プロセス」のレベルにおいても扱われるべきである。前者を「ストックの公共化」とするならば、後者は「プロセスの公共化」ということになろう。

ストックの公共性についてみても、在来の公共住宅のごとく、住宅全体を公共財として構成する必要は必ずしもない。住宅・住環境形成の物的手段が、将来ますます複雑化・豊富化・多様化する見通しを前提としていえば、例えば、基幹部分を公共が整備し、枝葉部分を民間（あるいは個人）にゆだねるという分担も考えられる。

さて、本年度における本研究は3つの小テーマから成っている。第1のテーマは、住宅供給の公共化の理論的な基礎の検討である。そのうちのひとつは、住宅と公共とのかかわりを、公共経済学などの成果を利用して、住宅の公共財としての側面、及び社会福祉の役割の側面について、他財及び他分野と比較しつつ検討しようとするものである。もうひとつには、公共住宅に関する諸論文「公共住宅論」を蒐集・分析することにより、公共住宅論の型分けと、論理構成を解明しようとしている。本報告には、後者についてのみ記述している。

第2は、公共住宅の公共性の再検討である。公共住宅の公共性の内容は、公共住宅の種類によって異っており、

また時代によってもかなり変化して来ている。そこで、財政、技術、都市環境の諸側面について、公共住宅の果してきた公共的役割の検討も加えている。

第3は、民間住宅の「公共化」の問題である。民間住宅に対しては、すでに「規制・誘導」の手法をもつて公共介入が進められているが、民間住宅の水準を向上させるためには、現在よりもっと意図的・積極的な公共介入が体系的になされなければならない。ここでは、現行の規制・誘導の制度とその実施上の効果を詳細に吟味して問題点をさぐりだし、「公共化」構想への足掛りにしようとしている。

本研究の実施に当っては、「住宅供給研究会」を組織し、上記の3つの小テーマに応じて、理論、公共住宅、民間住宅の3部会を設けて運営した。研究会のメンバーは下記のごとくである。

- 委員長 巽 和夫(京都大学)
- 幹事 岸本 幸臣(京都大学)
- 理論部会 ○東樋口 譲(京都大学) 巽 和夫
(前出) 岸本 幸臣(前出)
片寄 俊秀(長崎造船大学)
石原 清行(金沢工業大学)
関川 千尋(奈良女子大学)
山崎古都子(滋賀大学)
- 公共住宅部会 ○斉藤 弘(大阪府) 近野 正男
(大阪府) 増淵 昌利(神戸市)
小林 健二(兵庫県) 増永 理彦
(住宅公団) 中野 義裕(大阪府)
- 民間住宅部会 ○延藤 安弘(京都大学) 杉本 茂
(京都大学) 垂水 英司(神戸市)
井ノ本義昌(大阪府) 中川 達哉
(大阪府)
- 印…部会責任者・幹事

§ 1 公共化の理論的基礎

1-1 「公共論」の検討

1-1-1 公共住宅論の意義

我国の住宅政策は公営、公団、公庫が三本柱と呼ばれるように、公共の直接供給と建設資金融資による住宅建設政策が中心となってきた。また「住宅産業」ブーム以来、新たな政策もとられだしている。しかしこれらは、「団地おことわり」や「日照権」問題、建設費・用地費の高騰、労働力不足などの直接的な建設事業が困難化している状況の下で再検討が迫られてきていることは周知の事実である。

しかし住宅自体が公共的な性格を強めているし、住宅供給はより社会化されたシステムでおこなわれるべきであるという見解が強まりつつあるようだが、公共住宅の

必要性と役割、公共住宅政策のあり方などについての合意は充分でないし、それらの理論的基礎も明確ではない。

本章では、住宅供給の公共化の手段の体系を考察するために、住宅供給の公共化の理論的基礎を得ることを目的にしている。その際第1に住宅供給の公共化という概念を従来の政府施策住宅という狭い範囲に限定せずに、住宅供給の全プロセスにわたって、何らかの形で公的な力の介入するもの全てをとりあげ、そこにおける公共性について検討すること。第2に、理論問題に限定して扱うため、考察の対象を文献に限定することを研究の観点にして設定している。

理論的なアプローチとして次の二つの方法が考えられる。

①現在までの公共住宅に関する論文をいま「公共住宅論」と名づけると、この「公共住宅論」を整理分析する方法。

②公共・公益事業、社会福祉、公共経済学などと住宅供給の関連、相違を分析する方法。

前者は、住宅供給の内部から公共化を考えてゆく方法で、住宅の特殊性について明らかにするのに有利な方法であり、主として住宅の性格や住宅供給の方法論からのアプローチである。後者は、住宅の周辺問題つまり住宅と他の公共財や住宅供給と他の公共公益事業の比較や公共性の理論から住宅の公共性について考えてゆく方法で現在までの公共住宅で欠落している点や、弱い点を明らかにしてゆくアプローチである。この両者は相互に補完関係になっているが、ここでは一応第1の方法によるアプローチを試みている。

研究の進め方は、①「建築雑誌総目次」、「住宅」、「都市問題」、「経済評論」の文献リスト「最近住宅文献の手引(建築学会)」より公共住宅、住宅政策、住宅供給に関する論文をとり出す(約400編)。②各論文に目を通し、各時代、人別に代表論文を選定する。③特定論文をカード化し、分析を行なう。

ここでは一応40の論文の分析結果について以下に述べるが、更に戦前の論文及び最近の「住宅産業論」における公共的手段と公共住宅論の否定的立場としての民間住宅論について補足する必要があるだろう。

1-1-2 公共住宅論の諸側面

公共住宅論の全体的な特徴をみると、①当然のことながらその時代の住宅問題、住宅政策との関連で論じられている。②住宅供給の全体的なパースペクティブが明快でなく、部分的であつたり対象の範囲のあいまいなものがある。③その主張や論拠はそれぞれ多様で、複雑な展開を示している。

このように複雑にいくんだ公共住宅論を仔細に検討してみると全体にはおおよそ次のような4つの側面から

成り立っていることがわかる。

①必要論的側面 — 最低生活保障，都市計画環境整備，経済政策などから公共住宅の必要性について述べているもの。

②機能論的側面 — 最低生活，文化的生活などの保障の機能，都市計画・経済計画・労働力確保などの計画的機能，住宅取得の補助機能，住生活・技術開発などの指導機能，戦災復興などの応急対策の機能などの公共の果たすべき諸機能，諸役割について述べているもの。

③制度論的側面 — 公営・公団・公庫，給与住宅（企業責任）制度，公共-民間の関係（分担・第3セクターなど），民間の育成制度など公共住宅制度について述べているもの。

④実現論的側面 — 財政問題，技術問題（規格統一など），住宅政策の一元化，直接供給から間接供給への重点の移行，自治体主導，土地の確保などの公共住宅の実現手段について述べたもの。

各論文は，どれか1つの側面のみについて述べているものはほとんどなく，多かれ少なかれ各側面が重なりあって構成されている。

また各側面について体系的に展開されているわけでもない。各側面のウェイトによって論文を整理すると次のようになる。必要論にウェイトのあるもの-5例，機能論-7例，制度論-16例，実現論-12例であり，この順序でより具体的な内容になっている。

この必要論，機能論的側面は公共住宅の必要性和役割からの性格規定に，制度論，実現論的側面は住宅政策のあり方に対応する。この2点を更に以下で検討してみよう。

1-1-3 公共住宅の必要性和その役割

ここでは，住宅供給における公共介入の必要性に対する主張を公共と民間のかかわりあい，つまり公共のウェイトで分類し，各々の公共住宅の果たす役割を公共介入の論拠となっている部分から分析し，相互の関係を明らかにした。

(1) 各論で住宅供給全体における公共住宅の必要性の度合は異っている。公共住宅の必要性の度合は，「公共主導論」「公-民分担論」「公共誘導論」「民間主流論」の4つに大別出来る。

公共主導論は，公共住宅が量的，質的にイニシアティブを持って住宅供給をコントロールすべきだとする論であり6例あった。

公-民分担論は，公共と民間がそれぞれ役割分担をして住宅を供給すべきだという論で①公共が，低所得者に住宅を供給するなど，住宅階層による分担，②公共が計画や管理を行うという機能による分担，③公共が土地や，メガストラクチャーを用意するという住環境の部位別分

担がある。今回の論文の中で最も多く14例あった。その中で階層別分担が最も多い。

公共誘導論は，民間住宅が中心になるが，公共が①都市計画・環境形成，②建設資金，③建設・居住・管理の指導，④技術指導，⑤産業指導などによって民間住宅を適切に誘導すべきだとする論で11例あった。

民間主流論は，民間が中心となって住宅を供給すればよいという論である。今回は戦前の住宅供給の責任は，労働力を集める企業の責任で給与住宅でいくべきだとする論が1例あるが，「住宅産業論」を含めると民間主流論，公共誘導論が多く出てくると考えられる。

更に，公共主導論，公民分担論にまたがるものとして「公共賃貸絶対論」（公共の賃貸住宅供給が住宅難解決には絶対的に必要だとする論）「公共賃貸論」（公共の賃貸住宅を低所得者層に供給すべきだという論）がある。

以上の関係を公共，民間のウェイトと対象階層で整理すると図1-1「公共住宅論諸タイプの階層的対応」のようになる。

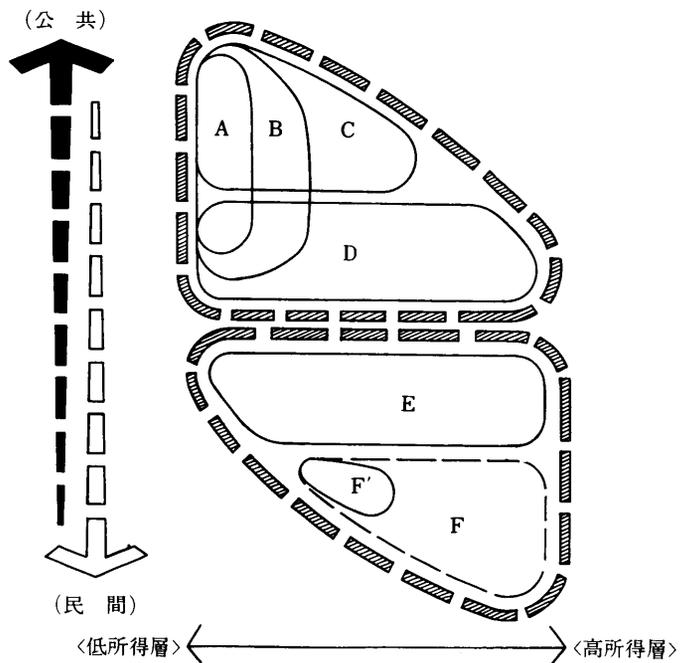


図1-1 公共住宅論諸タイプの階層的対応

(凡例)

- A: 公共賃貸絶対論
- B: 公共賃貸論
- C: 公共主導論
- D: 公民分担論
- E: 公共誘導論
- F: 民間主流論

(Fは本来点線の領域をカバーするが，今回の検討論文中にはF'の領域の論文しかみられなかった。)

他に特殊なものとして，「住宅国営論」，「公益企業論」，「賃金対策論」がある。住宅国営論は，戦時体制下の政府による計画的供給を主張するものと，戦後の復興経済の中で生産用具，生産手段の国有化を論じたものの2例である。公益企業論は，大正時代の公共と民間による住宅株式会社を作り，住宅供給を行うというもので

ある。この他に、住宅の現物支給は低賃金政策にもつながるので適正な所得の保障と住宅経済の再建を主張する賃金対策論があるが、公共誘導論や公民分担論と重複して主張されている。

(2) 公共住宅の役割を明らかにするために公共介入の論拠になっているものを整理すると図1-2「公共住宅論の論拠の関連図」のようになる。この図から、人・生活面での論拠から公共の基本的な生活保障(福祉)的機能が、住宅・環境・都市の面からの論拠から、住宅・都市計画的機能が、社会・経済面の論拠から、社会・経済計画的機能が出てくる。一方、公共体の特質からの論拠である「大量供給」は住宅供給の実現機能、「技術力」「先進性」などは指導的機能、「非営利性」「低廉性」などはサービス機能と考えることができる。これらの諸機能が「計画性の必要」のグループの社会的コントロール機能で相互に結びつけられて、公共の機能・果たすべき役割の体系が構成されている。

(3) 公共住宅の必要性のタイプと論拠の関係は表1-1

「公共住宅論の諸タイプとその論拠」に示すとおりである。これは各論文における公共住宅の必要性と、役割の関係についての全体的な見取図と言える。公共の果たすべき役割としての論拠は、人・生活面のものが最も多く、次いで住宅・都市・環境、計画性、社会・経済面となっている。公共体の特質からくる論拠は最も少ない。これは公共体の特質がすでに前提として扱われていることと、公共のあり方自体にそれほど深くたわいていないことによるのだろう。公共賃貸絶対論、公共賃貸論、公共主導論では、人・生活面、つまり基本生活保障機能が主な役割であり、住宅・都市・環境及び計画性への必要からの論拠が従になっている。公-民分担論、公共誘導論では、人・生活、住宅・都市・環境、社会経済、計画性からの論拠が同じようなウェートになっている。公共体の特質からくる論拠は住宅国営論、公益企業論に特有のものである。

以上で一応の公共住宅論で述べられている必要性と役割について検討したが、更に相互の関連や理論的筋道を明確にする必要がある。

表1-1 公共住宅論の諸タイプとその論拠

論拠 タイプ	人・生活				住宅・都市・環境					社会・経済			計画性			公共体			特殊		その他		計											
	1 個人の 解決不可 能	2 基本的人 権	3 社会福祉	4 低所得者 対策	(1) 個人の 解決不可 能	11 土地への 固着	8 外部不 経済財	13 都市施設 との一体 性	6 住宅・都 市施設 の一体性	9 長期耐用 財	15 維持管理 の必要 性	7 関連分野 波及効果 大	27 建築資材 統制	18 産業基盤 労働確保	25 人口誘導	14 計画性の 必要	5 シビルミ ニマム	22 水準の確 保	10 住宅供給 ・社会 化された システム	24 先進性指 導性	28 技術力	23 大量供給		26 低廉性非 営利性	16 応急対策 緊急避難	19 生産施設 国有化	17 個人の財 産形成	20 社会的緊 張緩和	21 生活改善 生活指導	29 企業責任				
A. 公共賃貸絶対論	1	1	1	3				1	1		2				1	1		2													7			
B. 公共賃貸論	1	1	1	2	5			1	1		1	3				1	1		2												10			
C. 公共主導論	2	2	3	1	8				1	1	2		1	1	1	1	1	1						1	1					13				
D. 公民分担論	5	2	3	4	14	1	1	2	5	2	11	3		1	4	3	1	4	1	9	1		1	1	1					41				
E. 公共誘導論	3	3	1	1	8	1	1	2	3	1	1	9	2	2	4	4	1	1	6						1	1				28				
F. 民間主流論																												1	1	1				
G. 住宅国営論				1	1								1	1	2			1	1		1	1	1	3	1	1	1	2			6			
H. 公益企業論																1		1	1	1	1	1	3							4				
その他																																		
計	12	9	9	9	39	2	2	5	10	5	2	1	27	5	1	4	1	11	10	4	6	2	22	1	1	2	1	5	2	3	5	1	1	110

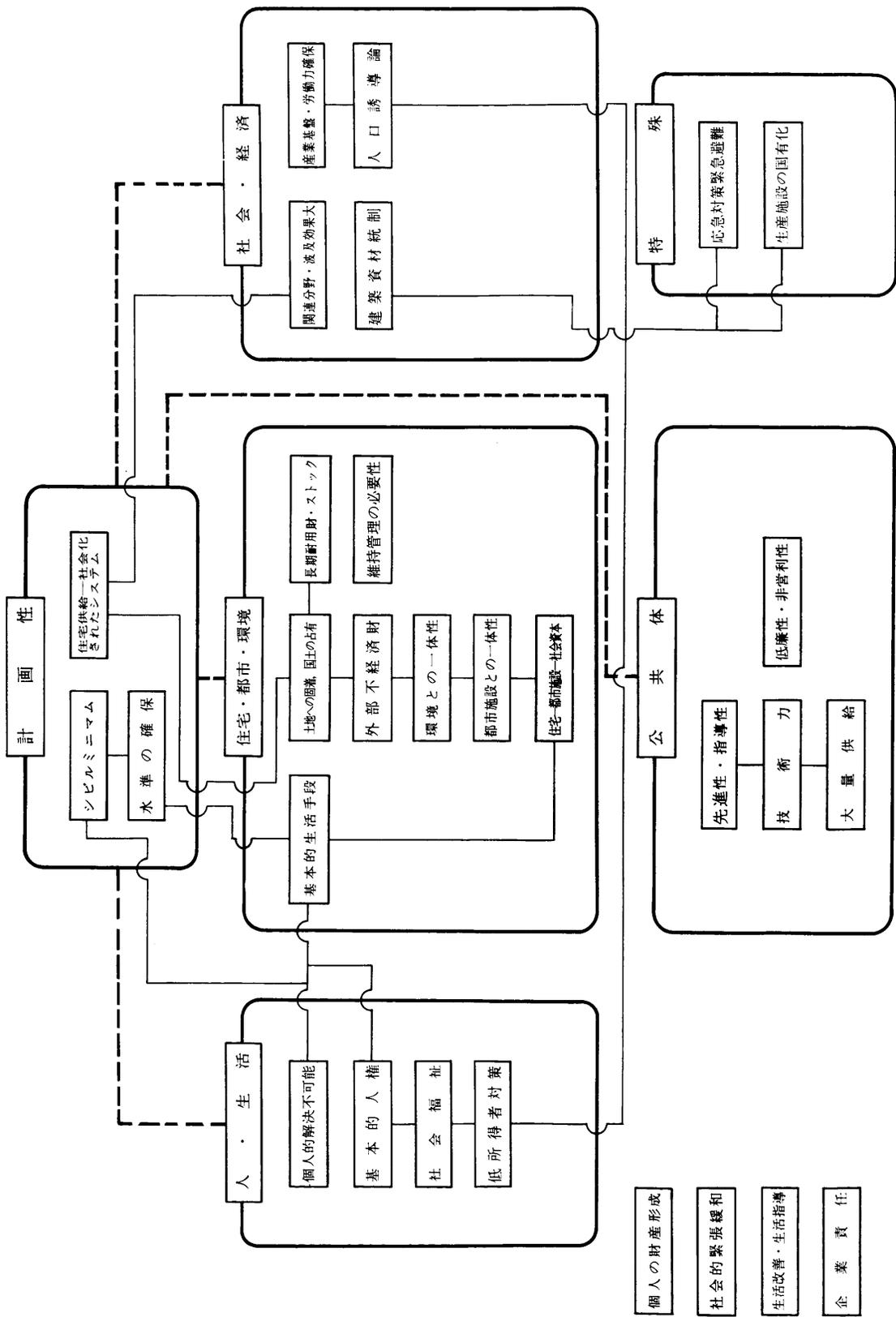


図 1-2 公共住宅論の論拠の関連図

1-1-4 公共住宅政策の構成

ここでは我が国の公共住宅政策のもつ特性，問題点と，これからの住宅政策に求められている諸提案について整理を試みている。住宅政策をめぐる議論は数多く展開されているが，大別すれば具体的な政策そのもののあり方の議論と，住宅供給の主体はいかにあるべきかといった議論とに分けられる。

(1) 住宅政策のあり方

この種の論は，現行の住宅政策の批判を通して政策の再検討を論じたものが多い。その場合，住宅政策の枠の中での議論と，住宅政策と他の分野の政策とのかかわりあいについての議論とがある。前者は現行住宅政策が総花的で，見本市的であるとの批判に立脚して，「住宅政策の一元化」を追求しており，政策対象の明確化と，政策間の重複性，競争性の排除に重点を置いている。前者にみられる今一つの議論に，「住宅政策の機能の純化」を求めるものがある。住宅対策に内包される社会福祉の機能を抽出し，政策目標を住宅及び関連施設供給に限定しようとする立場に立っている。

次に後者にみられる議論は，住宅政策が，単独では機能しにくくなった現状をふまえて他の政策との一体化，斉合性の必要を説いたものである。この論は，住宅政策が連動化すべき対象の広がりによって二つに分けられる。一つは住宅のもつ空間的側面に注目し，都市計画，地域計画，環境整備計画との一体性が不可欠であるとする論で，中でも環境整備計画との連動の必要性を論じたものは，都市の生活環境の全般的悪化が進行した40年代後半から多くみられる。連動化を説く今一つの論は，住宅生産の生活・社会・経済領域への広がりに着目し，他の各種の政策との有機的結合が必要だとする論であり，特に住宅は国家の経済政策，社会政策，労働政策と一体性を保つことによって，その独自性と効果を発揮しうるとするものである。例えば戦時体制下の軍需生産と結びついた住宅政策，戦後の産業復興に組みこまれた住宅政策などは当時住宅政策の側からも積極的に追求された。しかし30年代後半からの高度成長期以降は，産業政策への従属的な連動を批判する論が多く，40年代に入ると住宅政策を主体的な立場から他の諸政策と連動させるべきだとする論へと移行している。

(2) 住宅供給の主体

次に住宅供給の実現手段をめぐる議論からいくつかの特徴を整理してみよう。これは本章の必要論で扱った諸論拠と重複するが，いかなる供給主体が供給のイニシアティブをとるべきかといった点で論が分かれる。従ってこれらの諸論は夫々の供給主体が，住宅供給プロセスにどのように介入するのかによって更に議論を分けうるが，ここでは供給主体の分類に基準をすえて諸論文の整理をするにとどめている。住宅供給主体のあり方論を大別す

れば「公共主体論」，「民間主体論」，「中間体（第3セクター）主体論」の三つに整理できる。

「公共主体論」は更に，公共化を極限まで追求した国営論と住宅供給のイニシアティブを国レベルに求めた論，それに住宅供給の第一義的責務を自治体に求めたものまで，公的機関の主体のあり方に段階的な違いがみられる。

「民間主体論」は，今回の検討論文には明確な提案としては見られなかったが，公共誘導論の中に部分的に言及されている。これは我国の自由経済体制下では民間建設依存を不可欠だとする消極的評価論と，民間のもつ供給能力の豊かさ，技術力，自由競争によるプラス効果等を認めた積極的評価論とがみられる。

「中間体主体論」は，いわば公民分担の一形態であり，公共のもつ計画性，資金力，非営利性を民間部門に導入する必要性を論じており，すでに大正期に現われている。これらの三つのタイプの外側に公共主体論を民間的に位置づけたものとして「公益法人論」があり，民間主体論に公共的性格を付加した議論として「企業責任論」がみられる。以上の主体論の関係を図示すれば図1-3「住宅供給主体論の展開」の如くなる。

供給主体についての論ではないが，住宅供給の実現論のタイプとして，資金面から論じたものも多い。この論は住宅供給を資金面からサポートすることによって供給の円滑化をねらったものであるが，段階的にとらえれば，①住宅建設主体への補助，融資によって住宅供給を図ることに重点をおいたものと②個人への住宅取得資金融資③家賃補助等によって取得能力の向上に重点をおくものとに分けられる。最後に住宅供給そのものからはややそれるが，需要層の所得自体を上昇させることにより良質な住宅供給の確保を図ろうとする賃金対策論も戦前から存在する。

住宅供給の主体論は，以上の論拠について更に住宅供給の全プロセスと公共・民間のかかわり方のタイプの検討を加え分析を深めることが必要であろう。

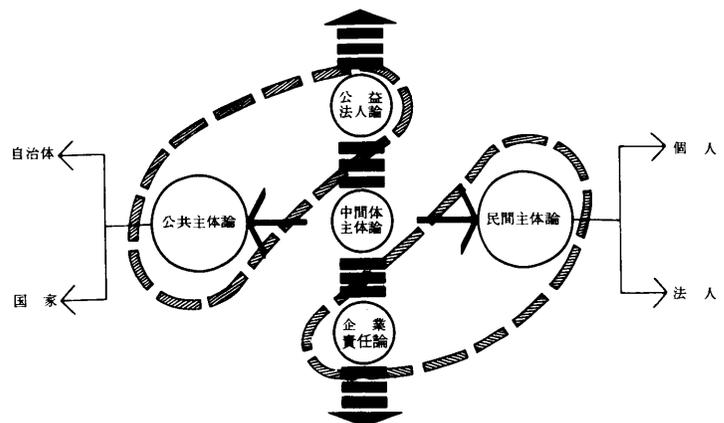


図1-3 住宅供給主体論の展開

§ 2 公共住宅における公共性

2-1 公共住宅の体系とその問題点

終戦直後の「応急簡易住宅」、昭和21年からの「国庫補助庶民賃貸住宅」を受けついで低所得層に恒久的・計画的に低廉で良質な住宅を供給するため昭和26年に公営住宅法が、続いて住宅不足の著しい大都市圏の勤労者に住宅を供給するために日本住宅公団法（昭和30年）、地方住宅供給公社法（昭和40年）が制定され、現在のわが国の公共住宅の制度体系が出来あがった。

昭和21年のGHQ命令「日本公共事業計画原則」によって、住宅復興事業は、国の全面的責任による「公共事業」として位置づけられたが、その後の国の姿勢をみると、この間の国の一般会計予算に占める公営住宅建設事業国費の比率は1%前後、住宅対策費は2%弱にとどまっていること、住宅公団・住宅供給公社の設立によって民間資金・住宅購入者の積立金を導入し、さらに昭和44年にそれまで国庫補助であった公営住宅の用地費を事業主体である地方公共団体の起債に切り換え、国の予算を増額することなく供給戸数を増加させたこと等に現われているように、「住宅問題を国の責任によって解決する」という姿勢が弱い。このことは現在の公共住宅が工業化工法の推進・DK型プランの普及等の役割を果しながら、以下に述べるような弱点・不十分さをもつ要因となっていると考えられる。

昭和20～46年に建設された公共住宅は公営住宅（改良住宅を含む）約160万戸、公団住宅約80万戸、公庫住宅（公社住宅を含む）約280万戸、それぞれ昭和46年の普通世帯数の約9%、約4%、約15%であり、その量が需要量に比べて少く、公共住宅に入居できない低～中所得者の大多数が「木賃アパート」に居住せざるを得ない現在の住宅事情（このことは、公営住宅・公社賃貸住宅居住者の約7割、公団賃貸住宅居住者の約6割が「木賃アパート」からの転居者であることで裏づけられる）の下では、公共住宅に入居できた者とできない者との格差を大きくし、公共住宅、特に公営住宅居住者の定着性を強くしている（全世帯の転居率は年間約10%と推計されるが、公営住宅では約6%—昭和40年—）。また、公営住宅の収入超過者の実態を昭和46年の建設省調査でみると、居住者の4割強が収入基準を超過して割増賃料を支払っており、収入超過者のうち公団・公社住宅等へのあっせんにより転居した者は0.4%程度、あっせんによらない転居は2.9%であり、両者を合わせた転居者数は、その他の理由による収入超過者でない転居者数の約 $\frac{1}{3}$ である。このことを一面的にとらえて「特定の者が長期間専有する住宅を公共事業として行なうのは適当でない。」とする主張があるが、このような状況

は、これらの層にとっては、現在の住宅事情の下では自力解決が困難なこと、収入超過者に対する公団・公社等へのあっせん制度が不十分なことの反映であり、ひとり収入超過者だけの問題ではなく、全ての低～中所得層の住宅難解消の中ではじめて解決される問題であると考えられる。

また、公共住宅は建設面においても、「戸数主義」「原価主義（独立採算性）」にしばられ、地価の高騰による適地の取得難から住宅需要の実態・都市計画（土地利用計画・公共公益施設整備計画）等との調整を十分に図られないままに、とにかく用地の買える所に「つめ込み主義」で建設してきた。その結果、関連公共公益施設整備費の増大さらにはここ2～3年の間に強くなってきた上水供給等環境容量や財政圧迫等を理由とする地元自治体の「団地おことわり」問題や、高層化にともなう日照・風害・テレビ障害等の問題についての周辺住民との協議の難航等を招き、その建設が著しく困難になってきている。

このように、現在の公共住宅にはいくつかの問題点があるが、公共のもつ先進性・指導性、非営利性、技術力等を生かし、その問題点解決の方向を求めるためには、

- ① 財政面
- ② 技術面
- ③ 住宅需要と供給
- ④ 都市づくりと住宅建設

等の側面から公共住宅の公共性を検討する必要があるが、今回の報告においては、紙面の制約から①と②について述べることにする。

2-2 財政面からみた公共住宅の問題点

2-2-1 資金及び財政負担の現状

(1) 公団住宅

住宅公団の事業総額は、48年度では6,140億円で、この財源は、政府借入金（財政投融资）が約50%、民間借入金が約30%程度と、ほとんどが借入金である。公団に対する出資は大部分が政府出資であるが、40年以降は当初あった用地費相当の出資が打切られ、利子補給金が僅かに一般会計から出されているにすぎない。現在では用地費も借入金でまかなう必要があり、投入資金が回収されないため、資金ぐり資金の増加により公団財政を悪化させている。また巨額の民間資金の導入は、日に2億もの大きい利子負担となっている。こうした民間資金の活用は、政府一般会計負担の軽減という方針によるものである。

近年の公団住宅建設の目標達成率の大巾低下は、関連公共公益施設整備に関する自治体協議の難航がその原因の一つであるが、公団はこれに対し一部負担や立替制度を講じている。こうした学校用地やガス・水道等の負担

金など公団のルールが確立している問題についてはある程度解決しうるが、開発指導要綱等による戸当たり分担金などの要求については、支出のための予算費目がなく、その対策に苦慮している。

(2) 公営住宅

公営住宅の財源は、国庫補助金、起債、自治体一般財源の3つで、これらの割合は大阪府の場合では図2-1のように起債も含めた府の実質負担は約3/4も占めている。これは、国の補助及融資対象が実総事業費の約3/4しかなく、残りが超過負担となっていることと、全体で起債の占める割合が大きいためである。起債は、政府資金だけでなく、利率が高い民間資金が半分近く導入されている。昭和44年に、用地費に対する補助制度が廃止され、起債による融資に切り換えられたため、起債が大きく増加した。その結果、一部利子補給があるが、起債の返済という義務的経費増大が自治体を苦しめている。

さらに、これ以外にも住宅建設に伴う関連公共施設整備費が増加している。例として最近の大阪府でみると、負担件数で多いのは、放流負担金や道路舗装工事であるが、事業費で圧倒的に多いのは小学校・幼稚園・保育所用地買収で、府や市町村負担額のうち大きな割合を占めている。これに対する国の補助は小学校用地買収にしかなく、額もきわめてわずかであり、起債対象になるものも用地買収とゴミ焼却炉工事しかない。府の負担割合として大きいのは、道路舗装、水路改修、河川改修、バス購入、排水管布設、放流負担、歩道橋新設であり、特に放流負担や歩道橋新設は府の100%負担である。このように国の補助がほとんどなく、可能なものは起債に大きく依存し、府と市町村の負担が大きいのが実情である。(表2-1)

(3) 公社住宅

公社住宅の資金は、公庫に用地費を含めた標準建設費の75%を依存し、残り25%と超過分を賃貸住宅では自治体財源に、分譲住宅では購入者資金に依っている。公庫標準建設費も実施額とは大きな差があり、最近では公庫融資額は総額の1/2程度しかない。単価の高騰により、自治体資金や自己資金も急増している。(図2-2)

以上のように財政面における公共住宅の公共性をみるのに総事業費に占める公的資金の割合、並びにその公的資金の性格(財投・起債・補助等やその利率等の条件)によって測られるとするならば、公共住宅はしだいに公共性を失ないつつあるといえよう。

2-2-2 家賃のしくみと問題点

公共住宅の家賃の算出は、いずれも工事費や用地費をベースにした原価主義をとっている。公営住宅は償却費で補助金を、地代相当額で家賃収入補助額を除いており、また引当金をとっていない点の特徴であり、しかも算出

された法定限度額からさらに若干の政策減額もおこなっている。公社住宅は補助はないが公庫や自治体の長期低利資金を利用している。これに対し公団住宅は、償却費や地代相当額に借入金の利息も含めており、このためかなりの高家賃となる。公共住宅の原価主義は、工事費や用地費の上昇を直接家賃にはねかえらせる。公営家賃の上昇は、収入制限があるため、家賃負担率を高める。また公団・公社家賃の上昇は、資格月収を家賃の4~5.5倍と定めているため、入居階層を高所得者に限定する。従ってともにその対象を狭めつつあるわけで、どの住宅にも申し込めない層が増加している。さらに、住宅の質の向上や居住環境の整備も事業費増加によって家賃上昇と直ちに結びつくしくみである。また原価主義は、新旧住宅家賃の格差拡大や修繕費の赤字等の管理面の問題も発生させている。

一部で実施されている傾斜家賃制度や政策的減額等の対症療法ではすでに限界がみえており、家賃負担の公平さの観点から家賃補助や応能家賃制度等家賃体系の抜本的対策が必要となっている。

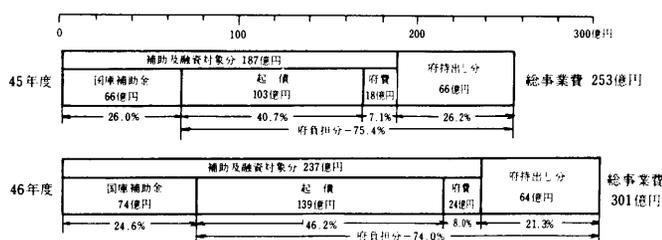


図2-1 府営住宅建設事業費

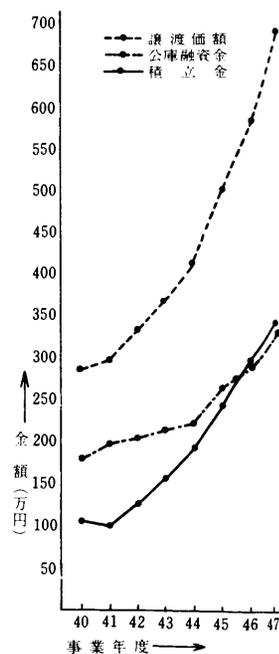


図2-2 公社積立分譲住宅譲渡価格の推移

表 2-1 宅地開発関連公共公益的施設整備事業の負担区分（大阪府営住宅）

事業内容	対象 団地数	府建築部 負担 (%)	市 町 村 負 担 (%)						各事業費の 全体に占め る割合 (%)
			国庫 補助金	府 補助金	貸付金	起債	純市町 村負担	市町村 負担計	
小学校用地買収	4	20	4	—	0.4	71	4	80	65
幼稚園用地買収	3	23	—	—	—	62	16	78	9
保育所用地買収	2	20	—	—	—	66	14	80	5
道路舗装工事	8	52	—	19	16	—	13	48	5
水路改修工事	3	61	—	17	15	—	7	39	3
河川改修工事	1	50	—	25	19	—	6	50	3
排水管布設工事	3	66	—	—	—	—	34	34	2
ゴミ焼却炉新設工事	1	31	—	—	—	62	7	69	2
バス購入	2	67	—	33	—	—	—	33	2
放流負担金	10	100	—	—	—	—	—	0	2
歩道橋新設工事	1	100	—	—	—	—	—	0	1
配水池新設工事	1	45	—	—	—	—	55	55	1
合 計	16	29	3	3	2	57	7	72	100

(注) 対象団地は45～47年度建設のうち、関連公共公益的施設整備事業をおこなったもの。

2-3 技術面からみた公共住宅の役割

2-3-1 公共住宅と技術開発

公共住宅は、「良質で」「安価な（低家賃の）」住宅の供給を目的としており、長期的な供給計画のもとに、集約的に住宅供給がなされることにより、技術面からみると常に日本の住宅建設の技術開発のパイオニアとしての役割を果たしてきたといえる。

昭和30年に設立された日本住宅公団を中心とした公共住宅が、我が国の住い方に於いて、食寝分離のDK型を導入し、中高層のRC共同住宅というもの都市住宅の一つのあり方として具体的に示した役割は大きい。

住宅団地は、「団地族」という言葉に象徴されるように、都市に於ける新しいコミュニティの型をも創り出している。また、当初いわゆる「げんばき住宅」からスタートした都市再開発的手法による住宅建設についても、公団を中心として、地区市街地住宅、面開発と、点→線→面へと広がってきており、更には総合的な地域計画に基づいて、新しい「ころがし方式」などの手法を導入した居住地環境整備についても検討が始められている。

一方、住宅生産の近代化についても、ステンレス流し台、衛生器具、金属製建具等の工場生産部品の採用とその規格化の開発奨励（昭和34年、公共住宅部品の規格化……KJ）、鋼製型枠工法（MF工法）、30年代後半の壁式プレキャスト鉄筋コンクリート板組立工法（PC工法）の開発による量産共同住宅の建設、HPC高層住宅の開発など、その工業化、近代化に積極的に取り組ん

できており、民間住宅にも大きな影響を与え、住宅産業の近代化にも少なからぬ貢献を果たしてきたといえる。

2-3-2 標準設計と設計組織

現在公共の手で建設されている低層中層団地の多くは、標準設計による低層簡易耐火連続住宅、階段室型の中層耐火共同住宅によって建設されている。昭和30年代後半から近年までの大規模団地の開発と、公共住宅の建設量の増大は、こうした設計の標準化を促す一つの要因となったが、このような標準化の努力とそれに伴う工業化の実現があつてこそ、比較的少ない職員増で、年々増加する建設事業量を消化しえたと言えるが、他方では住宅供給を画一化する原因ともなった。

標準設計は共同住宅の規格統一化、質の向上をはかると共に、大量生産によるメリットを生かして、住宅生産の工業化を推進してきている。そうした標準化の成果として、昭和45年には建設省に於いて「中層プレハブ住宅規格統一要綱」が制定され、公共住宅用中層量産住宅標準設計（SPH）の開発により、全国的な中層PC住宅の系列化が実現した。

中層住宅のDK型住戸に於ける標準化がほぼ完成されてきた現在、今後は住要求の多様化にいかに対応していくかが問題となろう。多様化を目指した住宅供給については、特殊設計を伴った重度身障者向住宅、老人世帯向住宅等の福祉住宅、増改築可能型住宅など、まだこの2・3年の内に実施され始めたばかりで、標準設計の枠の中で、住宅のフレキシビリティとバラエティをいかに追求

していかは、管理面でのモビリティの追求を含めた総合的な住宅供給の今後の課題である。

又、標準設計の採用により、公共団体の住宅建設に従事する建設技術者の設計面での仕事の分野が次第に狭められており、しかも各事業主体とも大量の戸数をさばくために、設計業務の多くを民間に委託しており、（公団大阪支所では45年度より配置設計関係を100%外注）この結果、職員は委託事務や発注作業などに追われて、ますます本来の設計作業に占める比重が低められている。これは事業組織内での技術の蓄積と養成という面からみて、問題がある。

2-3-3 工業化・量産化の問題

住宅建設の工業化は、

1. 建設部材の工場生産と現場組立作業の乾式工法の採用による住宅生産の近代化
2. 工期の短縮、現場作業の簡略化と省力化
3. 施工精度の向上
4. 住宅性能の均一化と質の向上
5. 量産化・省力化による価格の安定

などを目的としており、次第にその実績が上ってきている。特に、標準設計による簡易耐火の低層量産公営住宅については、地方の小さな自治体に於いて非常に有効でよく利用されており、47年度には、低層量産率の全国平均は4割を上廻っている。全国に於ける工業化の実績は表2-2の通りである。

表2-2 工場生産住宅建設戸数推移(全体戸数に対する比率)
(単位 上段:千戸, 下段:%)

区 分		41	42	43	44	45	46	
公 営	工場生産住宅戸数	12.2	13.5	19.4	24.8	24.7	29.0	
	量産率(%)	15.7	15.5	20.7	23.0	21.8	23.0	
	公 団	工場生産住宅戸数	5.1	7.7	11.0	15.1	20.3	26.4
		量産率(%)	9.6	12.6	16.9	19.1	26.3	25.6
	公 庫	工場生産住宅戸数	4.2	5.0	7.8	15.3	21.0	30.6
		量産率(%)	2.5	2.5	3.5	6.2	8.3	10.9
	其 他	工場生産住宅戸数	-	1.1	3.1	3.5	5.0	4.4
		量産率(%)	-	0.9	2.5	2.3	3.0	2.5
計	工場生産住宅戸数	21.5	27.3	41.3	58.7	71.0	85.4	
	量産率(%)	5.3	5.1	8.2	10.0	11.6	12.7	
民間自力	工場生産住宅戸数	14.0	18.0	24.0	37.0	67.0	60.3	
	量産率(%)	2.0	2.4	3.0	4.0	6.6	6.0	
合 計	工場生産住宅戸数	35.5	45.3	65.3	95.7	138.0	145.7	
	量産率(%)	3.3	3.7	5.0	6.4	8.5	8.7	

(注) 46年度の量産率は、7月現在の見込数字である。

昭和46年度からは、SPHの建設が実施されはじめ、中層プレハブ住宅に於ける全国的なモジュールの統一がなされ、PC版の系列化が実現した。これ以降は、中層PC住宅については、各事業主体とも、独自の新たな設

計を起こさない方針となっている。又、昭和42年度には、公団分譲に於いてHPC工法による高層住宅の工業化も実施されており、今後の技術開発が期待されるところである。

大量生産による経済効果については、PC版の統一により、かなり効果を上げるものと期待されたにもかかわらず、最近の急激な建設の落込みと計画的な発注が出来なくなったことにより、今だに量産効果が生じていない実情にあり、公共住宅の最近のゆきつまりが、東京都や大阪府などの巨大都市だけでなく、その他の都市にも波及すれば、今後大きな問題となる。

又、公営住宅に於いては44年度より標準床面積が年々上昇してきて、毎年、実施設計のやり直し、工場での版の組替えなどが標準設計・量産化のメリットを阻害する要因となっている。公共住宅は、長期に渡る社会耐用財であり、社会ストックとしての重要性を考えると、長期的な住宅計画のもとに、適正住戸規模を設定して、数年間に渡る規模の固定化が、量産効果の上からも望ましい。

工業化の今一つの問題として、住戸のフレキシビリティ問題がある。現在のPC工法では、住棟の全ての住戸が同じ型式でなくてはならず、たとえば中層の一階部分に特殊設計を伴った福祉住宅をはじめ込むことが出来ない。又、PC工法では壁の位置が固定されているため、将来、増改築等の必要性が生じてきた時、ほとんど対応しようがない。現在既に完成、入居しているPC住宅の相当数は、2K・2DK・3K程度の規模の住宅であり、将来の有効ストックという点からみて、今後大きな問題を残している。

§ 3 民間住宅の公共化

3-1 民間住宅の公共化の意義

3-1-1 民間住宅の公共化とは何か

我が国の市街地住宅の多くは、民間住宅に依存し、これらの民間住宅が我が国の住宅水準、住環境水準を大きく規定していることは否めない事実である。

民間住宅は、個人によって発注され、個別的に建設されるものから、大小さまざまな企業によって建設されるものを含めて、きわめて多様であるが、これらの民間住宅は公共住宅と異って、一定の計画性(少なくとも、そのような可能性と条件を備えている)のもとに建設されるといった性格をもたず、いわば一定の法的な枠内で、個別的な論理と、その地域に発生する住宅市場の論理にしたがって建設・供給され、それらが集積して、現在の多くの住宅市街地を形成している。また住宅の質は、取得能力に比例して、比較的いいものから、劣悪なものまであり、特に、後者の数はきわめて多いことは、多くの住宅統計

が物語っている通りである。これらの民間住宅の集積は、まぎれもなく、現在のさまざまな住宅事情と居住環境の悪化を招来し、深刻化させてきている。

こうした民間住宅建設は、最近では、かつてみない地価の高騰、建設資材の高騰といった条件下の中で、益々零細化し、過密化し、それらは、住宅自体の質のみならず、住環境全体を悪化させ、更には、こうした傾向に加えて、在来の木造住宅から、中高層化・不燃化といった建築物の堅牢化が、我々の居住水準を低水準に凍結化し、住宅事情の改善を困難にするばかりか、かなり長期にわたって、我々の居住水準を規定していく傾向をみせている。

要するに、民間住宅建設の論理を簡潔に一言にしているならば、それは、第一に市街地形成の非計画性と、第二に負担能力に対応した質の階層性ということになる。

民間住宅の公共化とは、こうした論理をもつ民間住宅地建設と形成のメカニズムに、国民が人間として居住するにふさわしい水準の住宅・環境を達成する上に必要な諸手段をもって、公共（国・自治体）が介入する形態をさす。そのことは、各地域で形成される（あるいは形成された）住宅市場に存在する需要者ニーズ、供給者の能力（資本、技術、生産技術等）地域的環境のストック（住宅、道路、公園、下水道等）を、目標基準を達成するために、効果的に組織化することである。

かかることは、別の言葉でいえば、規制・誘導である。ある一定の基準以下では、許容しない手段をこぎずることを規制といい、基準以上に引きあげるための手段をこぎずることを誘導といわれているが、民間住宅の公共化という観点からとらえられる規制・誘導の概念は、従来のとらえ方よりも広いイメージをふくんでいることに注意を喚起しておく必要がある。民間住宅の公共化のフェーズは、多面的であり、例えば、住宅金融といった資金面を通じての介入、建築基準法や都市計画法といった形態規制を通じての介入、技術開発コンペや「認定制度」など生産技術面を通じての介入、建築士法、建設業法などの設計・生産・供給主体の資格面を通じての介入、さらには、住宅インスペクターによる定期的検査などの居住管理面を通じての介入、といった諸側面を指摘できる。こうしたことは、いうまでもなく、程度の差こそあれ、従来、制度的に確立されてきたところであるが、「民間住宅の公共化」の発想は、こうした点を上記のような観点から目的意識的に追求しようということにある。

要約すれば、民間住宅の公共化の内容を明示することは、第一に住宅の質を目標水準にひきあげ、維持するという住宅政策面の手段と、第二に、個別の住宅が、全体としての居住環境の中に適切にセットされる一住宅の地域化といった都市計画面の手段—これらの諸手段の系と

その相互関連性を構想し、確立していくことである。

以上の様な問題意識の下に「民間住宅の公共化」の課題に接近するわけであるが、具体的には次のような方法でアプローチすることにした。

1. 民間住宅のフローの実態—開発の零細化過程の分析
2. 民間住宅のフローの規制・誘導手段の検討
3. 民間住宅のストックの規制・誘導手段の検討
4. 民間住宅の規制・誘導を可能にする前提としての「住居法」の考察

なお、本稿では、これらのごく一部（1、2の一部）を報告しうるにとどまり、詳細は、最終報告書で明らかにするつもりである。

3-1-2 民間住宅にかかわる規制誘導の現行制度と問題点

我が国の民間住宅にかかわる規制、誘導制度は、市街地住宅の多くが、民間住宅であるという事実の大きさに比べてきわめて貧弱である。

仮りに、民間住宅にかかわる規制・誘導制度を、住宅そのものの質のみならず、周囲の施設・環境を含め、更には、借家者の家賃等の居住負担に及ぶ範囲で捉えれば、我が国の民間住宅にかかわる規制・誘導制度は、図3-1に示す構成をなしている。

これらの規制、誘導制度は、その内容と対象からすれば、住宅をとりまく宅地、環境にかかわるもの、住宅そのものにかかわるもの、居住者にかかわるもの、の3つに大別され、それらの手段形態も、確認、届出、許可、といった規制から、住宅の購入、増改築にともなう融資、助成、さらには、居住者の家賃負担を軽減する補助、助成といったものに分かれている。

これらの制度は、その内容はともかく、制度として、かなり古くから、確立しているものが多く、大都市地域の形成等、住宅事情の変化の中で、その内容も基準も、大きく変わり、一定の前進を示しているものも少なくないが、それらの多くは、我が国の多くの民間住宅を質的に改善せしめる程、有効な制度として確立していない。

ここでは、これらの制度のそれぞれについて、詳しくふれる余裕はないがこれらの規制・誘導制度に共通する問題と特徴について、やや、要約的に列記すると、

- 1) 我が国の規制・誘導制度は、規制に主体があること。
- 2) 制度は広範囲にわかれているが、それぞれの制度に相互関連がなく、個別的事であること。
- 3) 制度の内容自体が、多くの民間住宅を質的に改善向上せしめる内容と体系を持っていないこと。
- 4) 制度の適用対象が、一般的でなく、特定のものに限定され、量的にみてもきわめて、限られていること。

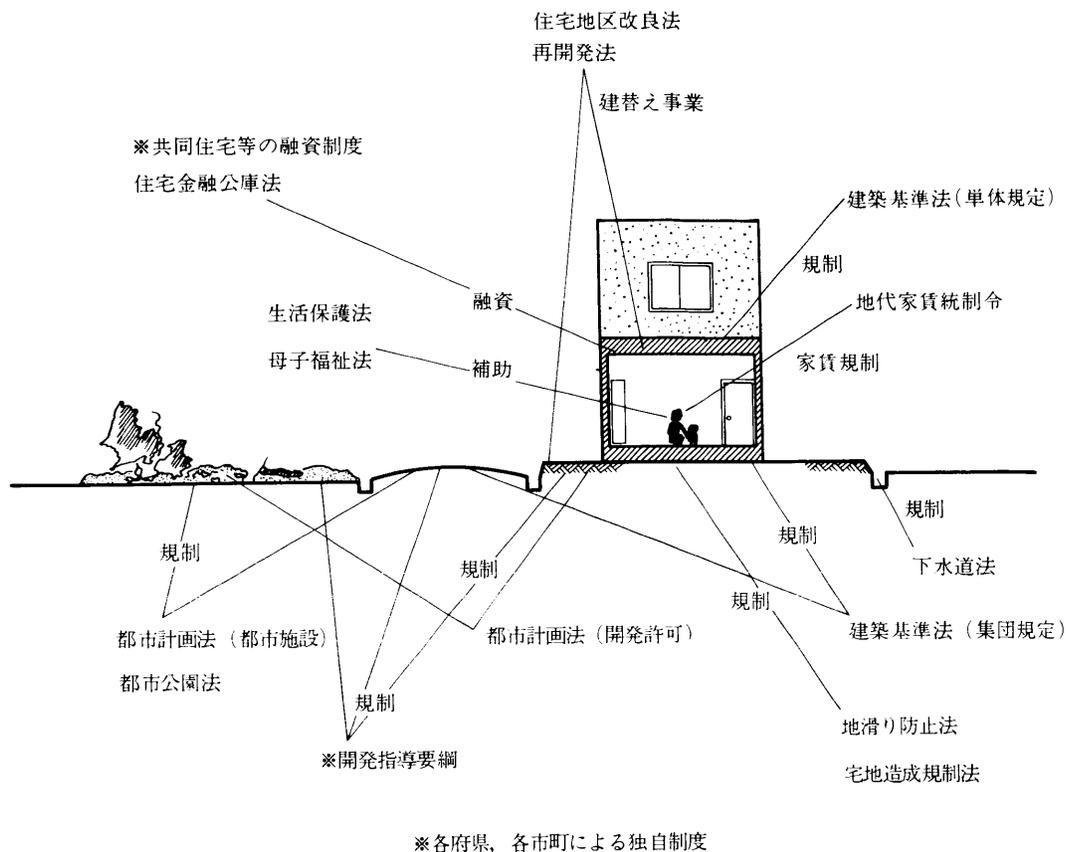


図 3-1 民間住宅にかかわる現行規制・誘導制度

5) 制度の運用主体と権限が、対象にもっとも近い市町村から遊離していること。

といった点が指摘できる。

このような我が国の規制、誘導制度の現状に対して最近では多くの市町村において、民間住宅にかかわる制度として「開発指導要綱」「住宅融資制度」といった独自の制度が創設されてきており、民間住宅に対する新しい規制、誘導制度の注目すべき動向がみられる。

民間住宅にかかわる規制・誘導制度は、住宅自体の質のみならず、それらを取りまく環境を含めて、地域に即した総合的なものであり、かつ、住宅ストックにもその効果が及ぶような長期的な居住性の改善にあらねばならないが、このような点からみれば、現行の規制・誘導制度はその内容と形態及びその体系において多くの研究課題を残している。

3-2 民間住宅フローの実態と規制・誘導

3-2-1 最近の大阪府下民間住宅建設の動態

民間住宅の公共化を公共による民間住宅に対する規制・誘導としてその体系を考察するに際して先ず民間住宅建設の動態を概括しておく必要がある。現在のところ、民間住宅の建設に対しては、直接的な規制として作用するものとして、都市計画法による開発許可・建築基準法による建築確認と道路位置指定があり、これらの制度によって、民間住宅建設の動態がほぼ把握できる。

上記の規制制度のうち、民間住宅開発に対しては、開発許可と道路位置指定による規制があり、この2制度による民間住宅地開発の動向を開発許可のできた昭和45年度以降についてみると表3-1の如くである。

表 3-1 年度別民間住宅地開発量

	昭和45年度			昭和46年度			昭和47年度			昭和48年度		
	件数	面積(ha)	1件当り									
開発許可によるもの	196	129.60	0.66	500	273.34	0.55	539	364.68	0.68	491	344.25	0.70
道路位置指定によるもの	1,593	267.75	0.17	976	189.84	0.19	1,163	93.04	0.08	1,080	94.40	0.09
合計	1,789	397.35		1,476	463.18		1,702	457.72		1,571	438.65	

(大阪府 開発指導課資料による)

注) ○開発許可によるものは府下市街化区域内1,000㎡以上(堺市の一部は300㎡)の住居系で大阪市を除く。

○道路位置指定によるものは大部分が住宅とみなされるので指定件数すべてを入れた。

大阪府の市街化区域面積は、65,551 ha (大阪市を除く)であるから、年々市街化区域面積のうち、0.7%から0.6%が住宅地として開発されていることになり、これを開発可能地だけで比較すれば更に大きな比率になる。例えば、一つの仮定として、D I D以外の市街化区域面積26,441 ha (大阪市を除く)に比較すると、年々1.5

%以上の比率で開発されていくことになる。

次に、民間住宅の建設戸数について、「建築統計年報」の中の着工新設住宅資金別利用関係別表中「民間資金による住宅」(大阪府分)でひろってみると表3-2の通りである。

表 3-2 年度別民間住宅新築着工戸数

	持家	貸家	給与住宅	分譲住宅	合計
昭和45年	(19.2%) 18,036	(48.3%) 45,482	(3.8%) 3,589	(28.7%) 27,024	(100%) 94,131
" 46 "	(16.3%) 19,036	(51.4%) 60,084	(3.0%) 3,479	(29.3%) 34,261	(100%) 116,860
" 47 "	(15.5%) 19,931	(42.5%) 54,687	(2.6%) 3,398	(39.4%) 50,791	(100%) 128,807

注) 各年とも同年1月～12月の合計である。

(単位:戸)

分譲住宅が漸増の傾向にあり、持家と分譲住宅を合せた、いわゆる持家建設が47年度で半数を超えた。又、この民間資金による住宅は各年度とも総着工住宅の約75%強に相当する。

3-2-2 民間零細開発の事例分析-寝屋川の場合-

民間住宅建設を、居住環境整備の観点からみると、小規模な住宅地開発、特に小規模を開発の集積するところに問題が集中することとなる。それは次節で述べる様に、現行規制制度では規模が小さくなるほど、民間の公共施設負担が少なくて済み、かつ、無計画な住宅地形成となるからである。

そこで、この零細開発の集積によって発生する問題が、大阪府下で最も顕著にあらわれている都市の一つである寝屋川市を典型例として選んで分析することとした。内容の詳細は最終報告書にゆずるとして、ここでは集計結果(データソースは、大阪府建築部開発指導課の協力により同課の開発登録簿及び許可原議である)のごくあらましを箇条書きにしておくことにとどめたい。

(1) 昭和45年～48年度の住宅地開発量は、45年度を除いて、各年37～38件、12～15haで

ある。

- (2) 1件当り開発面積は、0.33ha未満のものが、全体の61%に及び、開発規模がきわめて零細化している。
- (3) 開発目的は、127件のうち販売用が120件であり、その住宅形式は1戸建又は長屋建が圧倒的に多く、低層建売分譲住宅のスプロール地帯であることを示している。
- (4) 1戸当り宅地区画規模は、年々70㎡未満のものが増加しており、48年度ではそれが $\frac{25}{30}$ (開発件数)に及んでいる。
- (5) 開発主体は「個人」36件、「建設業」37件、「不動産業」41件、「商社」4件、「その他」9件である。
- (6) 開発位置は、大部分は既成市街地周辺に残存している農地を散発的につぶして開発されている。これらの土地利用の70%は農地である。
- (7) 市街地形成過程の特徴を挙げると、約10ha以上のまとまった農地のある地域に集中的な開発がなされており先に開発された住宅地の道路を利用して更にその奥に開発されるケースがみられる。

3-2-3 開発許可制度・道路位置指定制度の評価

民間住宅地開発の直接的規制制度である開発許可制度及び道路位置指定制度を通して民間住宅地開発の動向をみてきたのであるが、本節ではこの両制度について若干の評価を加えることによって今後引き続き行なわれる民間住宅の公共化の提案への足がかりとしたい。

開発許可制度は、新都市計画法の施行に伴って生まれた制度であって、主として民間で行なわれる開発行為（主として建築物の建築の用に供する目的で行なう区画形質の変更）を知事の許可にかからしめることによって、都市計画の合理的な実現をめざそうとするものである。規制の内容としては、市街化調整区域における立地規制は別として、市街化区域における開発行為については公共施設の整備を担保するための許可の基準が、その主たるものである。市街化区域内の整備については、公共機関が重点的に行なうという都市計画法のたてまえによって、小規模な開発については開発者負担の範囲が少なくなっている。しかしながら現実には、公共機関による公共施設整備等が遅々として進まない状態にあって、しかも公共機関による整備のスピードをはるかに上回る民間開発が進んでいる。更に悪いことには開発者負担が少なくすむ小規模開発が多く、従って公共施設等の未整備なスプロールが進展するのである。開発許可による土地利用規制としては

用途地域適合と都市計画適合のみであるため地域の実情あるいは地区レベルの土地利用計画に則した規制ははたらかず、単純な技術的基準に合えば許可せざるを得ない実情にある。

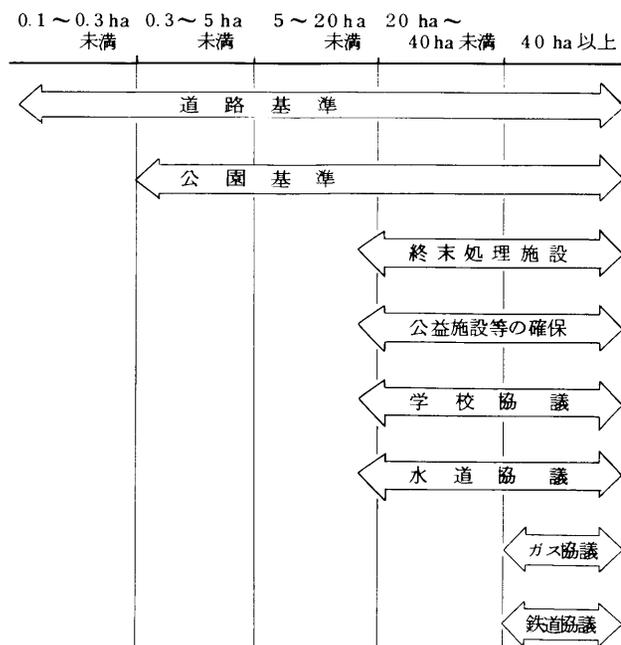


図3-2 開発許可の規模別規制内容

道路位置指定制度は建築基準法の接道義務を全うするため道路のない敷地に新たに設ける私道を道路として指定するものであり、道路巾員と構造の基準以外には何の規制もない。新たに道路が必要となるような宅地開発で0.1ha以上のものは全て開発許可にかかるため、現在、位置指定にかかる開発規模は0.1ha未満となっており、その意味で道路位置指定制度は0.1ha未満の零細開発に適用される規制制度といえる。

以上の様に、小規模な民間住宅地開発が集積する場合には両制度とも良好な住宅地を形成させるための有効な規制制度とはなり得ない。従って、この両制度をベースに、別の規制・誘導制度、しかも市町村レベルでの制度が発想される必要がある。

府下では20数市町村が「宅地開発指導要綱」を制定しているが、その内容としてある施設基準、密度基準、宅地区画基準等の基準が具体的な地区レベルの土地利用計画とうまくセットされていくとすれば、このあたりに今後の民間住宅建設の規制・誘導制度の一つのポイントがあると思われる。

結 び

本研究は、昭和48年度および49年度の2カ年をもって完了することを予定しており48年度は、現行の住宅供給の実態と制度における「公共性」の検討に終始した。研究のスケールの大きさに対して、進捗の割合はさほど良好とは云い難いが、今後フル・レポートのとりまとめの過程を通じて内容の充実をはかり、次年度の研究の発展に結びつけることとしたい。

現在の研究段階で見出しうる結論を簡単に述べて結びとしたい。

第1に、理論面についていえば、公共住宅に関する議論はかなり出つくしている感があるが、これらはいずれも断片的ないし部分的であって、公共住宅供給の必要、機能、制度、実現の各論にわたって体系的に論じられたものは見当たらない。また他分野、たとえば道路との比較論なども行なわれていない。われわれの「公共化」論を構築するための材料は揃いつつあるといえるが、次には「公共化」論の構成をいっそう明確化し、その立場からの材料の利用・加工に重点がおかれるべきであろう。

第2に、現行の公共住宅の「公共性」がさまざまな側面において、稀薄化し、あいまい化して来ている。そしてこうした稀薄化メカニズムが悪循環に働いていっそう「脱公共化」に拍車をかけているように思われる。これは、住宅供給における「公共性」の意義や役割が明確に把握されていないために一定の範囲に踏み止まることを困難ならしめているのであろう。

第3に、民間住宅の「規制・誘導」は開発の急激な進行への対応に忙殺されている。現行の「規制・誘導」政策には住宅、住環境基準を設定しそれを実現するという手段としての積極性が乏しい。このため開発規制がかえ

って零細で変質な開発を許してしまう実態となってはね返って来ている。まさに、民間住宅の「公共化」の戦略的な重要性を物語っているといえよう。

<研究担当者>

巽 和 夫 京都大学工学部教授 工博
延 藤 安 弘 京都大学工学部助手