

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 巽研究室

はじめに

本年度研究は、昨年度からの住宅供給の「公共化」の手段とその体系化に関する研究の最終年度として、住宅供給の「公共化」についての理論構築と、その具体的な手段の提案をおこなうものである。

昨年度研究において、理論問題としては、既往の住宅問題論の整理、分析から住宅公共論の体系化をはかり、又公共財という観点からの住宅の公共性の検討をおこなった。一方公共住宅の公共性について、住宅供給面、財政面、技術面から、評価・検討し、「公共住宅」の意義を「民間住宅」とのかかわりにおいて、検討・考察することで、「新しい公共住宅像」の確立の必要性について述べた。又、民間住宅の公共性については、民間住宅公共化の概念フレームを明らかにし、現行の規制・誘導制度の問題点を整理し、更に民間零細開発の事例分析を通じて、現行直接規制制度の評価をおこなった。

本年度に残された課題は、ひとつは理論面において、公共経済学や社会福祉論の成果をふまえつつ、住宅独特の「公共化」の理論を体系化することである。他のひとつは具体的に公共化の手段とその体系化を構想することであるといえる。これには、ハード面とソフト面の両面が考えられよう。

さて、これらの研究を具体的に進めるために3つの小テーマと、2つの特別研究から構成した。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。そのひとつは、住宅供給の公共化の新しい理論の構築であり、他の部会から提案される住宅の公共化に関する新たな諸制度・システムを総括的に体系化できる理論を検討することである。他は、具体的な理論分析であり、①住宅の“財”としての公共性の検討、②住宅の“福祉”としての公共性の検討、という2つの柱をたて、住宅の社会資本形成的役割の側面及び社会福祉的役割の側面から分析、理論構築をおこなっている。

第2のテーマは、民間住宅の「公共化」の検討であり、前述のソフト面を担当する。民間住宅に対しては、すでに「規制・誘導」の手法をもっ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、まず、民間住宅の公共化

の基礎的考察をおこなうために、イギリスに例をとる、「住居法」「公衆衛生法」「都市計画法」の連動による民間住宅の質向上のメカニズムを明らかにする。つぎに、日本の現行規制、誘導制度体系の分析を行い、その効用と限界を明らかにする。更に民間住宅の公共化のための新制度の検討を、種々の具体的なケースに即して行う。

第3のテーマは、新しい公共化住宅の構想である。前述のハード面を担当する住宅供給を公共化してゆく方法として、住宅のフィジカルな構成要素を公的に供給することによって、良質な住宅及び環境を得ようとするものである。とくに、利用・管理・生産・資源・費用負担等の側面から、具体的に分析することによって、新しい公共化住宅システムのフィジカルな構成と、それを支える社会的、経済的システムを提案する。

更に、特別研究として①住宅管理の公共化、②地方都市における公共住宅の役割について、の検討を行なう。

本研究の実施に当っては、昨年同様、「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・民間住宅・公共化住宅の3部会を設けて運営した。研究会のメンバーは、昨年度とは若干変更はあるが、下記のごとくである。

委員長 巽 和夫（京都大学）

理論部会 ○岸本幸臣（大阪教育大学）

巽 和夫（前出）

森本信明（信州大学）

関川千尋（奈良女子大学）

特別研究－1 担当

山崎古都子（滋賀大学）

特別研究－1 担当

石原清行（金沢工業大学）

特別研究－2 担当

民間住宅部会 ○延藤安弘（京都大学）

垂水英司（神戸市）

井ノ本義昌（寝屋川市）

中川達哉（大阪府）

小林健二（兵庫県）

鯨島和夫（豊中市）

公共化住宅部会 ○杉本 茂（京都大学）

巽 和夫（前出）

秋山哲一（京都大学）

川本健治（京都大学）

○印…部会責任者・幹事

目 次

I 住宅供給の公共化の理論的検討

1. 住宅の財としての公共性
2. 住宅の福祉としての公共性
3. 住宅供給の公共化の理論

II 民間住宅の公共化

1. 民間住宅の公共化の基礎的考察
2. 現行規制・誘導制度の分析
3. 民間住宅の公共化のための新制度の検討

III 公共化住宅システムの提案

1. 公共化住宅の備えるべき要件の考察
2. 公共化住宅システムの提案

IV 特別研究

1. 住宅管理の公共化
2. 地方都市における公共住宅の役割

I 住宅供給の公共化の理論的検討

1. 住宅の財としての公共性

1-1 はじめに

住宅供給の公共化の理論的基礎を得ることがこの章の目的である。そのためのアプローチとして次の2つの方法が考えられる。第1の方法は、過去から現在に至るまでに行なわれてきた「公共住宅論」の整理・分析を通じて公共化の理論的基礎をさぐる。第2の方法は、経済学や社会福祉論における「公共」をめぐる概念の住宅供給への適用性を検討してみることである。前年度研究において、第1のアプローチを行ない、いちおうの成果を得た。そこで本年度は、第2のアプローチを試みることにした。

第2のアプローチについて、2つの方向が存在するように思われる。そのひとつは、住宅の財としての性質からその「公共性」や「公共化」を検討するものであり、もうひとつは、住宅を社会福祉や社会保障の観点から考察しようとするものである。

わが国の住宅政策は、これまで住宅供給政策を中心として形成されてきているが、その基本的な考え方は、各社会・経済階層に対して、それぞれに適応する家賃・価格の住宅を供給するというものであった。すなわち、最

低所得者層に対しては公営2種住宅を、それよりはやや上層の低所得者に対しては、公営1種住宅、さらに上層に行くにつれて、公社住宅、公団住宅、公庫住宅の順に対応するように考えられている。公社・公団については賃貸と分譲（持家）とがあり、分譲は賃貸より上層が対応する。

こうした階層別住宅供給において、公共の果している意味合いを考えてみると、公営住宅については社会福祉的役割が最も強いが、上に行くに従って、その比重は低くなり、社会に良好な財を形成する社会資本形成的な役割が強くなっている。つまり公共住宅は、社会福祉的性格と社会資本性格とがさまざまな割合で組合わされたものとして存在していることが分るのである。社会福祉も社会資本形成もともに公共の役割には違いないが、その目的や機能は明らかに区別しうるものである。住宅供給の公共化の手段・方法を構想するに際しては、これらの両者をいちおう区別して論じ、しかるのち両者の組合せを考えるという手順を踏む必要があるといえよう。

昭和50年8月に、建設省の住宅宅地審議会が「今後の住宅政策のあり方」を答申したなかに盛込まれている「応能家賃制度」は、標準的な居住水準を設定し、それに対応する家賃は所得能力に応じて支出するというシステムである。従来の公共住宅は、住戸規模や質を低く抑えるとともに、財政補助や低利融資によって低原価とし、それによって低家賃を実現していたのであり、規模・質及び補助金率や融資利率の相違等によって前述した階層別の公共住宅タイプを生みだしていたのである。したがって、住宅タイプ間に、規模・質および家賃・価格にいくらかの断層が生ずることは免れ難いうえに、供給戸数が需要戸数をかなり下廻っており、入居が抽選によって行なわれることから、不公平が付きまといつていた。「応能家賃制度」を政策として現実化するには多くの問題点をかかえているとはいえ、現行方式における断層や不公平を解消し滑らかなものにするだけには確かである。応能家賃制度の採用は、住宅政策のうちの社会福祉的役割を、家賃に集約する働きをすることになろうが、そのことの意味をよく考察しておく必要があるだろう。住宅政策のもうひとつの役割である社会資本形成的側面についても、民間住宅をも含めてあらためて検討する必要が生じてくる。

以上のことから、本章においては、第1には、住宅政策の社会資本形成的役割を念頭において、住宅の財としての性格を明らかにすべく、「公共財」「社会資本」「公共・公益事業」「公共性」のような公共をめぐる諸概念を紹介するとともに、それらの住宅への適用性を検討した（第1節）。第2には、住宅政策の社会福祉的役割を念頭において、住宅の社会福祉の意味を、他の社会福祉分野とも比較しながら検討することにした。応能

家賃の意義についても検討の対象としてその中に含まれることになろう(第2節)。

1-2 公共をめぐる諸概念^{*1}

公共をめぐる概念のなかで「公共財」や「社会資本」「公共事業」等については、公共経済学や財政学の分野において、かなり論じられて来ている。しかし、これらの概念の背景となるべき「公共」「公共性」「公正」といった概念に関する研究は、案外に貧困なのである。これらは狭義の公共経済学の範囲を出て、倫理学、哲学、行政学との関連を持っているのであり、最近研究され始めたばかりだといわれている。^{*2} そこで以下では、「公共財」「社会資本」「公共事業」「公益事業」についての概念を紹介することとし、「公共性」等についてはごく簡単に考察をすすめるにとどめたい。

1) 公共財

公共財については、公共経済学の中心概念として数多くの学者によって、さまざまな定義や分類が行なわれており、今のところ定説はなさそうである。次に学者の諸説を通して公共財の性質として挙げられているものをひと通り並べてみることにしたい。各一人の学者は、これらのうちの幾つかを挙げているか、もしくは主要な性質として強調している。

- ①非競合性 特定の個人の消費が他人の消費と競合しない。「同時消費」「等量消費」の概念もここに含まれよう。
- ②非排除性 公共財がひとたび供給されると、いかなる経済単位からもその利用を排除されることはない。
- ③非選択性 公共財がひとたび供給されると、個々の経済単位が自由に選択を行なうことがもはや不可能になる。
- ④不確実性 各経済単位が公共財サービスを現実に利用するのが不確実な事象に左右され易い。
- ⑤外部性 外部性が元来どの経済主体が選択して生じたのかははっきりしない。
- ⑥結合供給 供給面において、すべての人に対して同時供給的である。
- ⑦費用逓減性 道路、港湾などは生産において規模の経済性を持ち、平均費用の逓減が生ずる。
- ⑧最低水準存在性 社会的にみて、特定の財の品質や数量に関して最低水準が存在するもの。

以上のように、公共財概念にはさまざまな性質があり、全体として不明確である原因は、次のようなことによるであろう。

第1に、公共財には物理的な側面と制度的な側面があり、公共財の理論は主に前者を基礎として論じられている。上に挙げた諸性質のなかでも、①～⑦あたりまでは

物理的性質に関したものである。物理的性質を満足していてもそれだけで自動的に「公共財」であるわけではなく、「公共財候補」であるに過ぎない。「公共財候補」が「公共財」となるためには、それが「公共によって供給されることが望ましい」という価値判断のもとに、制度化されていなければならない。「公共財とは、政府の財政予算により実際に提供される、或いは補助される財や用役のいかなるものをも示す」(パーザル)とか、「供給にあたって、政府が何らかの形で責任を持つ財」(飯田経夫)など、制度的側面からだけ公共財を定義しようとするものすらある。しかし、「公共が供給するから公共財である」という言い方は意味をなさないのであって、公共が供給するに匹敵しい財の物理的性質はやはり重視されなければならない。

第2に、公共財には純粋な公共財のほかに、公共財と私的財との中間的領域に属する財が広汎に存在している。これらは「準公共財」と称せられている。純公共財、準公共財、私的財の関係は連続的であり、3者を明快に区分することは難しい。ブキャナンは、①不可分性の程度、②関連するグループの大きさ、③2つの性質から分類している。この分類によれば、純粋公共財は、関連するグループの大きさが社会全体であり、消費間の分割が全く不可能な財である。純粋な私的財は、個人間での消費の不可分性が存在せず、関連するグループが社会の1個人に限られている財である。

第3に、公共財が制度的な側面において規定されることから分るように、ある財が公共財であるかどうかは国によって異なり、一国のなかでも歴史的に変化してきている。たとえば、公共財の諸性質列挙したなかで、⑦最低水準存在性はその典型的なものであろう。社会的にみて特定の財の品質や数量に関して最低水準が存在し、少なくともその水準を無料もしくは低料金で社会の構成員に供給することが必要だが、現在の市場機構ではそれが保障されない場合、公共部門を通じて供給されなければならないという考え方である。ガルブレイスが、医療、住宅、交通部門のごとくシビルミニマムにかかわる企業であって、「計画化体制」には包摂されておらず、また市場機構ではうまく機能しえない部分を、効率性とは区別されるべき公正の視点から公的所有下に置くことを主張しているのはこうした立場からである。ここでいわれる最低水準の存在は、一面では確かに財の物理的特質にもよるが、他の一面では、水準を設定してそれを社会的に保障しようということ自体が社会的な価値判断に基づくわけであり、それはもちろん歴史性を帯びている。またたとえば育児のように、従来は私的生活行為であったものが、次第に社会化され、公共施設として供給されるに至ることも歴史的な発展であるといえる。

以上のような公共財の概念の整理を通じて少なくとも云

えることは、「公共財」が決してリジッドなものではないということである。「公共財になり易さ」の性質は基本にあるにしても、それらが社会のなかでどのように価値づけられ存在させられるかによって、公共財にもなり、私的財にもなりうる。歴史的な発展過程のなかで変化や移動も起ってくるわけである。

2) 社会資本

社会資本は、近代経済学の立場から、たとえば次のように定義づけられている。「社会全体として建設し、そこからえられるサービスを、個々の構成員が自由に、あるいはわずかな代価を支払うことによって利用できるような資本である」として、道路、港湾、農業基盤整備、通信、下水道など生活環境整備、治水治山などが主なものだとされている。またこうした有形なものに限らず、知識、技術という無形な資本、教育、司法、市場などさまざまな制度も当然社会資本に含めて考えられている（宇沢弘文）。また飯田経夫は、社会資本を狭義と広義においてとらえ、狭義には、フロー概念としての公共投資に対応するストック概念だとして、

公共投資＝行政投資＋政府企業投資

＝〔道路、港湾、政府住宅、国土保全、土地改良事業、環境衛生、国公立学校、厚生福祉…〕＋〔国鉄、電々、五現業、営団地下鉄、電発、地方公営、準地方公営……〕

を具体的に挙げている。これはいわば社会資本の制度的側面からの規定だといえよう。広義には、社会資本の機能面に着目している。すなわち、

公共投資＋民間投資の一部＝公共投資＋〔私鉄、私立学校、私立病院、民間住宅……〕

ここで、民間住宅が広義の社会資本に含まれていることが注目されるが、いかなる意味において社会資本であるかについては明らかにされていない。さらに、飯田は狭義と広義との中間的な定義として、基本的には狭義をよりどころにしつつ、広義に含まれる民間住宅のうち、政府施策住宅は所有権は民間に帰属するが、政府関与の程度が大きいから、これは社会資本に含めて考えられるとしている。

これに対して、マルクス経済学の立場から、宮本憲一は、社会資本は素材的な規定と体制的な規定とに分けられるとしている。^{*3} 素材的な規定において、社会資本は、①生産の一般的条件を形成しているもの（一般的生産手段）と、②生活の共同的・社会的条件を形成しているもの（共同消費手段）とからなる。生産手段と消費手段とに共通な性格は、①場所的に固定していて輸出入できない。商品として流通困難。②これらの価値が商品の中に価格としていく場合の価値形成の過程、あるいは価値の移転が特殊である。③建設期間が長期で懐妊期間が長

い。④歴史的にみて、政治的、軍事的性格を合せ持っているので、私的管理、私的建設に任せ難い。の4つを挙げている。また体制的規定としては、社会的に建設され、社会的に管理される。特に現代ではそれは公共的に建設され、公共的に管理されるという性格があり、これが価値的な規定となる。利潤原理では建設管理されないという性格をもつ。

以上に紹介した3人の学説は、アプローチが異るとはいえ、社会資本の対象や内容について主要部分は一致しているとはいえるが、飯田が広義の社会資本に含めている私企業経営の資本を宮本が含めているかどうかについてはさだかではない。また、宇沢が社会資本の一部と考えている無形の資本や制度は、飯田と宮本は含めていないようである。さらに飯田が指摘しているように、公共財はフローであり、そういうフローを生み出すために必要なストックを社会資本とみなすとすれば、宇沢の挙げているソフトな無形の資本や制度は公共財であって、社会資本に含めることには疑問が持たれる。

3) 公共事業、公益事業

国や地方公共団体等がストックとしての社会資本を建設する事業が公共事業である。公共事業の対象範囲は、当初は道路、橋、運河、港湾の建設および維持という狭義のものから、国家財政の果たす役割の拡大にともなって、上下水道、公園、通信、電燈、鉄道、養老院、図書館などの施設までも拡がって来っており、公益事業との境界がはっきりしなくなっている。また事業主体の方も国や地方公共団体のほかに、各種の公団・公社が公共事業の独立的な実施機関として現われて来ている（平凡社『世界百科辞典』）。

公益事業は、公益企業による営業活動として行なわれるものであり、ひとつの産業部門を形成している。その点で本来財政的支出によって維持運営される非営業の公共事業とは異った性質のものである。対象事業は、鉄道、軌道、バス、電信、電話、郵便、放送、電気、ガス、水道、等である。公益事業の主要要素は、①地域社会にとって必需のサービスであること（必需性）、②サービスが独占の条件の下に提供されていること（独占性）の2つである。要するに、公益事業は、上に挙げた対象事業からみても分るように、地域的なネットワーク設備を資本としてサービスを行なう事業であり、資本の公私を問わず、料金収入を以って経営される。資本設備の特性ゆえに地域的な独占性が認められている代りに、料金に公的規制が行なわれているわけである。公益事業は、このように典型的には公共事業とも私的事業とも異なるのであるけれども、具体的には、中間的な事業も少くないのである。公共事業と公益事業との「中間地帯」には、たとえば有料道路、港湾、公共下水道、空港などが位置し、また公益事業と私的事業との中間地帯（「薄明地帯」と

よばれる)には、タクシー、トラック輸送、貨物定期船、倉庫等が位置している。

公共財、社会資本についてみて来たと同様に、公共事業および公益事業にも、公から私に至る連続的な関係が存在することが理解されるのである。

4) 公共、公共性

このように考察してみると、われわれは結局「公共とは何か」「公共性とは何か」という議論に行きつかざるを得ないことになる。しかし、この議論は恐らく非常に奥行きのあるものであって、残念ながら、現在の段階では手をつけることはできない。もちろんその議論を全面的に展開することがわれわれの目的ではないとしても、必要な範囲においては、いずれいちおうの理解には達しなければならぬであろう。本稿においては、公共および公共性についてわれわれが関心を持っている問題点の糸口だけを提起しておくにとどめたい。

関心のひとつは、公共性秩序の崩壊といった問題である。従来、国や地方自治体による「公共性」は絶対的な意味を持っていたといえる。国益や公益は無条件に私益を超えるものとされていた。また同じ公益でも、国益と公益(たとえば地方自治体の利益)との関係においては、前者が後者に優先するとされていたであろう。しかし、最近発生している社会的な紛争、たとえば、東京のゴミ処理工場設置問題、横浜の国鉄貨物引込線施設問題、大阪空港騒音訴訟などにおいては、「公共性」をめぐる激しい論争が闘わされている。大阪空港訴訟においては、住民の基本的な人権が優先し、国益を背景とする公共性の主張は退けられている。在来的な「公共性」秩序の崩壊の後にどのような新しい公共性秩序が形成されるべきなのか、興味を持たれる理論的問題である。

関心のもうひとつは、「公共」が英語において意味する“Public”と“Common”との関係である。わが国において、「公共」は概念上ほぼ“Public”に相当しており、“Common”に該当するものは存在していないように思われる。これは、わが国の国家や社会の成り立ちや発展過程と大いに関係がありそうである。

Commonとは、もともとヨーロッパにおける共同土地利用による個人の利益の享受を意味する。Commonには、5つのカテゴリーがあるとされている。①牧場権(Pasture)、②採炭権(Turbary)、③採木権(Estovers)、④漁獲権(Piscary)と狩りょう権(Sports)、⑤土砂金属採掘権がそれである。わが国では「入会権」がこれに相当するのであろう。こうした欧米におけるCommonの歴史的な発展経緯のうえに、今日の地域社会や土地利用の形態が根づいていることはほぼ間違いないであろう。そして、「公共」や「公共性」が、直ちに国や県・市のみを意味するのではなく、地域住民の自発的な組織や任意の団体をも対象とするものであったと

推測される。今日、わが国の住宅団地計画においてもCommon GreenとかCommon Spaceなどの名称で、共同所有、共同利用の空間が積極的にとり入れられている。こうした方向は、今後集合住宅地計画において、さまざまな形態において、展開されて行くことが望まれる。それとともに、空間的な意味のみならず、住宅の生産、供給、利用、管理の活動を行なう組織形態としても、PublicとPrivateとの中間に位置するCommon的なあり方(組合形態など)を探究する必要がある。以上Commonに関して述べて来たところは、かなり推測を交えたものである。今後、Commonへの関心と研究を進展させていきたいものと考えている。

1-3 住宅の財としての性質

住宅の財としての性質を公共財の持つべき諸性質に引き比べてみると、公共財よりもむしろ私的財に近い。個建住宅を前提にしていえば、いっそう私的性が強い。住宅は一般に世帯を単位として分割されており、個別の世帯の生活と密着する形で存在している。消費において明らかに排他的性質と競合的な性質を有している。それでは、住宅が現に公共財として供給されている理由およびいっそう公共化が推進されなければならないと主張する理由はどこにあるのであろうか。その一般的な理由については、前年度の報告書の序論で述べておいたし、本報告書においても、第3章の冒頭に要約して載せているので繰返さないが、公共財の性質という観点からのみ触れるとすれば次のような点が指摘できよう。

第1に、住宅は公共財の主要な性質については該当しないものの、周辺的な性質に関してはかなりの程度該当する。住宅は土地の上に建てられ、他人に対して何らかの社会的な影響を与えずにはすまないから「外部性」があり、住宅生産については、「結合供給」の性質を多少持っており、大規模建設の「費用逡減性」は明らかに存在している。また最近、住宅の「最低居住水準」の設定への動きが強まりつつある。

第2に、住宅を個建てではなく、集合住宅を前提とするとすれば、これらの性質はいっそう強くなる。そればかりでなく、たとえば個建住宅における道路は集合住宅では階段や廊下となり、住宅がいっそう集団化すれば、公共公益施設もとり込まれて、団地全体としての公共財的性格は高められる。大都市において集合住宅化、住宅団地化が進んでいることは説明を要しないであろう。

第3に、公共住宅は、社会福祉的目的と社会資本形成的目的をもって意図的に建設されたものであり、いわば制度的な公共財であるといえよう。制度的にではあれ、住宅が公共財として大量に供給されることになれば、逆に物理的な公共財としての性質が生じてくる。すなわち、公的住宅供給がその需要を下廻っている段階では競合的

かつ排他的ではあっても、もし供給が需要を上廻る段階に達すると、誰もが自由に住宅を取得できることとなり、非競合的、非排他的な性質——公共財の主要な性質——を満足するようになるのである。公共住宅の大量供給が、制度的側面においても、物理的側面においても、住宅を公共財化する働きをすることは確かである。

以上のことから、①住宅は、内部的には私的財、外部的には公共財といった傾向を持つ、②個建や単体では私的財的であるが、住戸が集約化され大規模化するにつれて公共財的性質が強まる、③公共財としての供給の比重を高めることが公共財化を実質化するという働きがあることが理解できた。

さて次に、公共財としての住宅供給はどの程度が妥当か、という問題を考察することにした。住宅を公共財として供給することは、国民から税金を徴集し、これを建設費に当てることである。つまり、所得の再配分を行なうことになる。現在の公営住宅が成立している理由は、公営住宅戸数が少ないがゆえに、所得再配分について、さほど深刻な負担感を抱かせずに済んでいるのである。もしも公営住宅を大量に建設・供給するとすれば、必然的に大巾な負担を強いざるを得ないだろう。すでに持家を所有している層にとって、自らが利用する機会を持たない住宅を公共財として供給することには賛成しないであろう。もうひとつの困難も存在する。住宅に費用を投ずるか、それとも旅行や趣味に投ずるかの選択はもともと各個人（または世帯）に委ねられた権限であって、他から干渉しうることではない。ところがもし、公共住宅を高水準において大量に供給するとすれば、住宅に多くの費用を投入する積りのない人達にとっては、消費用途を強制されたことになるわけであって、納得が得られないであろう。

結局のところ、公共財として供給しうる住宅の程度は、住民が全体として合意に達しうる水準の範囲にとどまざるを得ないであろう。それを超える部分については、私的財として供給されることが妥当性を持つ。もちろん、私的財といっても外部性の観点から公的な規制を受けることは避けられない。公共財として供給されるべき居住水準はもちろん動きうるものである。これをどのあたりに設定すべきか、またフィジカルにいかなる配分をするのが妥当であるのかは、本研究において公共化住宅部会の研究課題である。

私的財としての性格の強い私有の個建住宅のようなものを前提にしてみても、それが社会的に存在して外部性を有する限り、何らかの程度における社会的なコントロールの必要性はついて廻る。この場合、コントロールの主体は、一般には公共団体であるが、地域的に自発性を以って組織された「組合」であってもよい。前節でも述べた Common の考え方が、公共概念として住宅分野で発展さ

せられることが望まれる。

* 1. この節は以下の文献に負うところが大きい。

- ① J.M. ブキャナン著、山之内光躬・日向寺純雄訳『公共財の理論』文真堂。1969年
- ② L. ヨハンセン著、宇田川璋仁訳『公共経済学』好学社、1970年
- ③ 建元正弘・渡部経彦編『現代の経済学2 公共経済学をめぐって』日本経済新聞社。1970年
- ④ 岡野行秀・根岸隆編『公共経済学』有斐閣。1973年
- ⑤ 飯田経夫・斎藤精一郎著『社会資本の政治経済学』日本経済新聞社。1973年
- ⑥ J. ハーバマス著、細谷貞雄訳『公共性の構造転換』未来社、1973年
- ⑦ 加藤寛・古田精司編『公共経済学講義』青林書院新社、1974年
- ⑧ 現代公益事業講座編集委員会編『公益事業概論』現代公益事業講座1。1974年
- ⑨ J.K. ガルブレイス著、久我豊雄訳『経済学と公共目的』河出書房新社。1975年
- ⑩ M. ベストン著、加藤寛監訳・解説監修『公共経済学』ダイヤモンド社。1975年。

* 2. 貝塚啓明「公共経済学の範囲と課題」『経済セミナー』№ 251 1975年12月

* 3. 宮本憲一「社会資本充実と財政改革」『国民生活研究』第13巻第2号、1973年9月

2. 福祉としての住宅の公共性

2-1 社会福祉論における公共性を考察する目的

前述したように、住宅政策には、社会資本形成的側面とともに、社会福祉的側面が存在するといえる。ここでは、後者の役割を更に深く論究するために、「社会福祉」自体の領域における政策対象及びその公共性についての考え方を整理することによって、我々の目指す公共化への適応のあり方を解析しようとした。今日、医療、教育、年金、衛生、身障、老人、児童、母子等多方面で実施されている、各種の社会政策にみられる公共性や公的扶助の理論的位置づけや、その機能、領域についての検討を、歴史的背景とともに考察することは、住宅供給の広範な公共化とその必要性についての今日的論拠を明らかにする上で、有力な手がかりと共通の基盤を与えてくれると考えられる。

「社会福祉」には後述する如く、社会福祉に固有の視点、価値観が存在する。従ってその政策対象となる集団が、特定の集団であると全市民的集団であるとを問わず、“財のサービス過程に公共が介入するという手段をもって国民の健全な住宅・生活環境の達成と、住宅供給機構の効率化、社会的財の質的向上を達成しよう”とする我々の立場とは必ずしも一致するものではない。しかし今

日「社会福祉」に於ける理論的領域が達成している“公的サービスに対する基本的理念”から演繹的に求められる国民の健康にして文化的な生活権、快適環境権とその保障が、いかなる理論的体系のうえに定立しうるのかを描いてみることは、住宅供給の多様で広範囲な公共化の論拠の構築にあたって好ましい示唆を与えてくれることは確かであろう。

もちろん本考察では社会福祉の理論領域の専門的論争に立ち入ることはそもそもの目的ではないし、かなうべくもないことである。このため考察では既応の代表的な社会福祉論についての考え方の整理を試みることに重点をおかざるをえない。

2-2 社会福祉における対象のとらえ方と機能について

“社会福祉”“社会事業”“社会保障”“社会対策”と一般に称されているものの内容、概念の定義については、必ずしも明確な定義が画定されていない感がある。「社会福祉」を諸々の社会事業・社会保障・社会対策等を総括的に総称するところの包括的政策と理解する立場もあれば、社会事業、社会保障、社会対策と並立する社会政策の一部であると理解する立場も存在する。又そうした政策的概念とは別に、各種の対策、政策によって実現されるところの到達目標、到達水準としての理解や、対策ないしは政策と、その受け手である人間とのかかわりあい方であると理解する目標概念的とらえ方まで多様にみられる。かように「社会福祉」そのものの把握の仕方が異なれば、それらの内に内包される公共性の中身や機能も自ずと異なる姿としてとらえられることは容易に想像される。

今仮に「社会福祉」における考え方を対象となるべき具体的階層と、実施すべき対策の中身（機能）によって大雑把な分類を試みると、以下の4つのタイプがあるように思われる。第1のタイプは対象となるべき階層と機能（対策）の中身をきわめて限定している立場である。これを「対象階層、対策機能限定型」と呼ぶことにする。第2のタイプは、対象となる対象、機能を特定のものに限定せず、広範囲にとらえようとする立場であり、「対象階層、対策機能無限定型」と言えよう。これに対して第3のタイプとして対象階層は限定しないが、対策、機能はある一定の範囲にしようとする考え方が成立する、いわば「対象階層無限定・対策機能限定型」とも呼ぶべきものである。しかし1, 2, 3のタイプはいづれも「社会福祉」をある社会的目的達成のための技術的手段としてとらえている点で、広義か狭義かのちがいは存在するが、一定の共通項を有していると言えよう。これに対して第4のタイプとして、「社会福祉」が社会と個人との健全なかかわりあいによって実現されるところの目標的概念であるとする立場がある。これは先のタイプ2の場合と異

なる意味において、全ての国民に対して、多様な社会的政策の実施が前提として存在し、それらの政策に対する個々人の対応のあり方が重視される。そういう意味で「社会関係対応援助型」ともみることができる。以下にタイプ毎の特性についてももう少しコメントを加え、その中で、公共性がどのような型で考えられているかについて若干の考察を行ってみよう。

タイプⅠ 対象階層、対策機能限定型

古典的な社会福祉論に属すると考えられるが、今日の社会にあって自由で公平な環境のもとでは自立の生活ができない特定の集団——身障者、児童、母子、その他援助育成を要する者——を対象として、自立能力回復のための生活援助、育成を行うことを主要な内容とするものである。従ってその対策機能は、こうした特定の人達に対する対個人サービスに重点がおかれ、社会保障制度・公的扶助・老人、児童対策が政策の骨子として対置される。公共はその中で、社会的弱者、社会的落伍者に対する援助機関として機能し、介入する。我国の社会福祉政策の基本的精神でもある。

タイプⅡ 対象階層対策機能無限定型

現代の資本主義生産機構にあっては、国民生活上の各種の困難や矛盾は、その構成員たる個人の努力や責任をこえて発生しているとみられる。従ってこれらの矛盾、社会的困難は基本的には社会的政策ないしは方策によってのみ解決されるべきだとしている。

対象となるべき階層は、社会的矛盾の中にさらされている全ての社会構成員であり、対策機能も社会的生産機構が問題を生みだす全ての領域に及ぶものとされる。即ちこの時点で公共がなすべき社会サービスは、単に対象とする全ての構成員の対個人サービスにとどまらず、彼らが生まれ、育ち、生涯をまっとうするまでの全過程にかかわる生活環境全体を対策の対象として位置づける場合が多い。例えば公衆衛生、住宅供給、都市・生活環境計画等の環境計画等の環境改善サービスも公共が援助・整備すべき福祉の対象としてとらえられる。社会的弱者、社会的落伍者は、全社会構成員の中の特別なケアを必要とする人達にすぎないものとして位置づけられる。

タイプⅢ 対象階層無限定、対策機能限定型

タイプⅠ、Ⅱの説明から推測されるように、困窮・生活難一般の問題は、社会の生産機構そのものの中から生じる基本的矛盾に依拠しているとの立場から、対象そのものとしては全ての国民をとりあげているものの、対策の対象は、対個人サービスにかぎられ、間接的サービスに属する対環境改善サービスは、社会福祉の領域には含まれないとする考え方である。公衆衛生、住宅供給、住環境改善、都市計画等は、一般的社会政策であり、福祉対策の焦点は、むしろ“健康にして文化的な個人の生活権の保障”という面にすえられていると言えよう。公共

介入は、個人の生活権の法的な側面からの補強という型をとってあらわれる。

タイプⅣ 社会関係対応援助型

対象となるべき人間（特定階層であると全国民であるを問わず）と、打たれるべき対策機能の対応関係の間に生じる諸々の欠かんとを予防し、治癒するための諸活動を通して、個人及び集団のその社会に求められている機能、役割を最大限引き出し、健全な生活と環境への好ましい対応を達成しようとする見方である。ここでは達成すべき目標は、経済的安定、物的水準の向上に加えて、こうした個別的、専門的に成立している各種の社会政策、制度全体に対する個人の健全なかかわり方に求められている。

この立場は当然、特定階層よりも全体としての国民・市民を前提にしているし、彼らの生活を被っている社会的・物理的環境全体への適応を対象としている点で、対個人サービス、対環境改善サービスの全体を公共サービスの領域と想定しているものと理解すべきであろう。

ここにおいて、公共は全ての個人の全ての生活領域に於いて、生活が総合的に健全に展開することの保障機関としての機能を有し、義務を要請される立場が明らかになっている。

以上、住宅供給の公共化のあり方を考察する際の隣接領域との比較学的考察の一つとして「社会福祉」にみられる対象階層や対策機能の内容を便宜的に分類してみたが、そこには住宅政策論の理論的系譜の分析の際にみられた如く、社会的・経済的背景や、時代性、価値観のちがひによる差異が、大きく寄与しているように思われる。本年度研究においては、こうした社会福祉論のいくつかの立場から導き出される国民生活に対する公共サービスの形態と、その理論的背景の整理に焦点をあてようとしている。

もちろん本稿に紹介した社会福祉論のタイプ分けもは作業の中間段階のきわめて大雑把な整理結果にすぎず、今後の詳細な分析によって、更に好ましいタイプ分けへの再編も考慮されねばならないと考えている。

2-3 考察のための課題

「社会福祉論」における公共性の分析作業を通じて、明かにすべき課題として、次の5点が考えられる。

第1は先にふれた如く、社会福祉論のいくつかの見方を通じて、各種の考え方の中に存在する公共サービスの必然性の論拠を具体的な内容を伴って明かにすることである。

第2は、公共サービスの考え方の違いを支えている各種の条件（社会的・経済的・時代的背景）を抽出することにある。

第3は、そうして整理にされた公共サービスのタイプ

とその理論的背景を基盤に、それが住宅供給の全体的包括的公共化を求める領域においてどのように投映されるのか、あるいは「社会福祉」の理論的背景と、どのような斉合性を保ちうるのかを検証することである。

第4は、社会福祉の公共サービスと国ないしは地方公共団体の政策とのかかわり方についての問題を整理することである。我々は住宅供給の公共化の新しい発展の、重要な領域に於いて、基本自治体である市町村が受けもつ責任はきわめて大きいと考えている。その際地方自治体行政の中で、好ましい公共サービス行政のあり方が、どのようなスタイルで展開されるべきかを、社会福祉行政の事例から学び、展望をつかむことが重要であると考えている。

第5に最後の課題として、最終的に住宅供給領域に於いて公共介入の形態がどのような姿をとるにせよ、それが現行の法体系の中で、どのように位置づけ解決されるべきかについての問題提起が必要であろう。現行法体系や行財政制度は、住宅の広範囲な公共化の推進にとって決して好ましい方向に開かれていないと言えよう。しかし「社会福祉」の領域が切り開き到達してきた如く、現行法体系の中から、公共化への新しい各種の制度を確立させてゆく可能性を執拗にねばり強く模索してゆく努力も現実的課題としては見落すわけにはゆかないからである。「社会福祉」においては、公共サービスと公的責任（国家責任）の法的根拠を何に求め、どのように発展させてきたのかを、社会福祉論のタイプ毎に明かにすることによって、新しい住宅供給の公共化の公的責任の所在を明確にするための示唆がえられよう。

ここに取りあげた社会福祉論をめぐる比較学的考察のための諸課題は、本年度研究の理論的作業の一部である。本年度は各部会の作業を通じて得られる成果を基にして、“住宅供給の公共化”に関する具体的で且つ全体的な理論構築を行うことが、理論部門の最大の課題であることは言うまでもない。

Ⅱ 民間住宅の公共化

1. 民間住宅の公共化の基礎的考察

1-1 はじめに

わが国のように、民間活動のウェイトの高い国では、しかも世界一人口稠密な国では、民間エネルギーを公共の手によって規制・誘導しつつ、人間が居住するにふさわしい住宅・環境を形成・維持していくための社会シス

テムの確立は、きわめて重要であると考え。ところで、現行の民間住宅の規制・誘導制度の分析を行なってみると、諸外国と比較してもひけをとらぬだけの幾多の制度の網が存在するにもかかわらず、最も肝心要のところはブランクになっていることに気づく。第1に、健全な住生活を営むに適しい住宅、環境の基準の欠如 — 即わち、「住居法」の要件を備えた法をもたないこと、第2に、都市計画法上の用途地域制や開発許可と、建築基準法上の建築確認がリンクしていないこと — 即わち、土地利用計画の不備に加えて、土地利用と建築規制が一体化していないこと、が民間住宅の規制・誘導制度の現状分析と、将来展望の2方向から、基本的問題点として指摘できる。

民間住宅の公共化を図るという1つの社会的ひろがりにおける「空間形成行政」の成立は、その社会の歴史的発展段階を深く関わりをもつものと思われる。一般的に、急速な工業発展と都市化による住宅・環境上の諸矛盾の析出、あるいは、戦争による都市の荒廃の後に、住宅計画・都市計画の不備が正されていく経過をたどる。その際、重要なことは、都市住民の住環境改善に対する要求、意識の高揚と、為政者の政策立案とその実施方法である。他の国に眼をむけてみると、民間住宅の公共化のための基本的制度の確立の時期は、おおむね、都市化の発展段

階と国民の意識、住環境に関わる社会政策の形成と関わっている。その意味では、イギリスは、19世紀から今世紀初頭にかけて、民間住宅の公共化の枠組を形成し、西ヨーロッパ諸国では、第2次世界大戦後に、住宅建設・居住水準の改善が政府の社会政策の対象となった。一方わが国は先述した民間住宅の公共化のための基本的課題の欠落という意味においては、まだこれからという段階にある。

そこで、わが国の民間住宅の公共化のための諸制度の現状分析と、あり方については、フル・レポートの記述に委ねることにして、ここでは、民間住宅の公共化の基本的フレームを比較的早い時期に用意したイギリスの歴史的経過をふりかえり、そこから、わが国における民間住宅の公共化をいかに実現していくべきかの一定の示唆をくみとるための考察を行なっておきたい。

なお、英国の民間住宅の公共化のための制度の体系のあらましをチャート化すると、およそ図2-1のようになる。住居法、公衆衛生法、都市・農村計画法が、民間住宅の公共化の制度的支柱として機能しているようである。

以下では、第2次大戦直後の文献に依拠しながら、イギリスの民間住宅の公共化の制度形成のあらましを、19世紀から第2次大戦前までの期間にわたって、概観しよう。

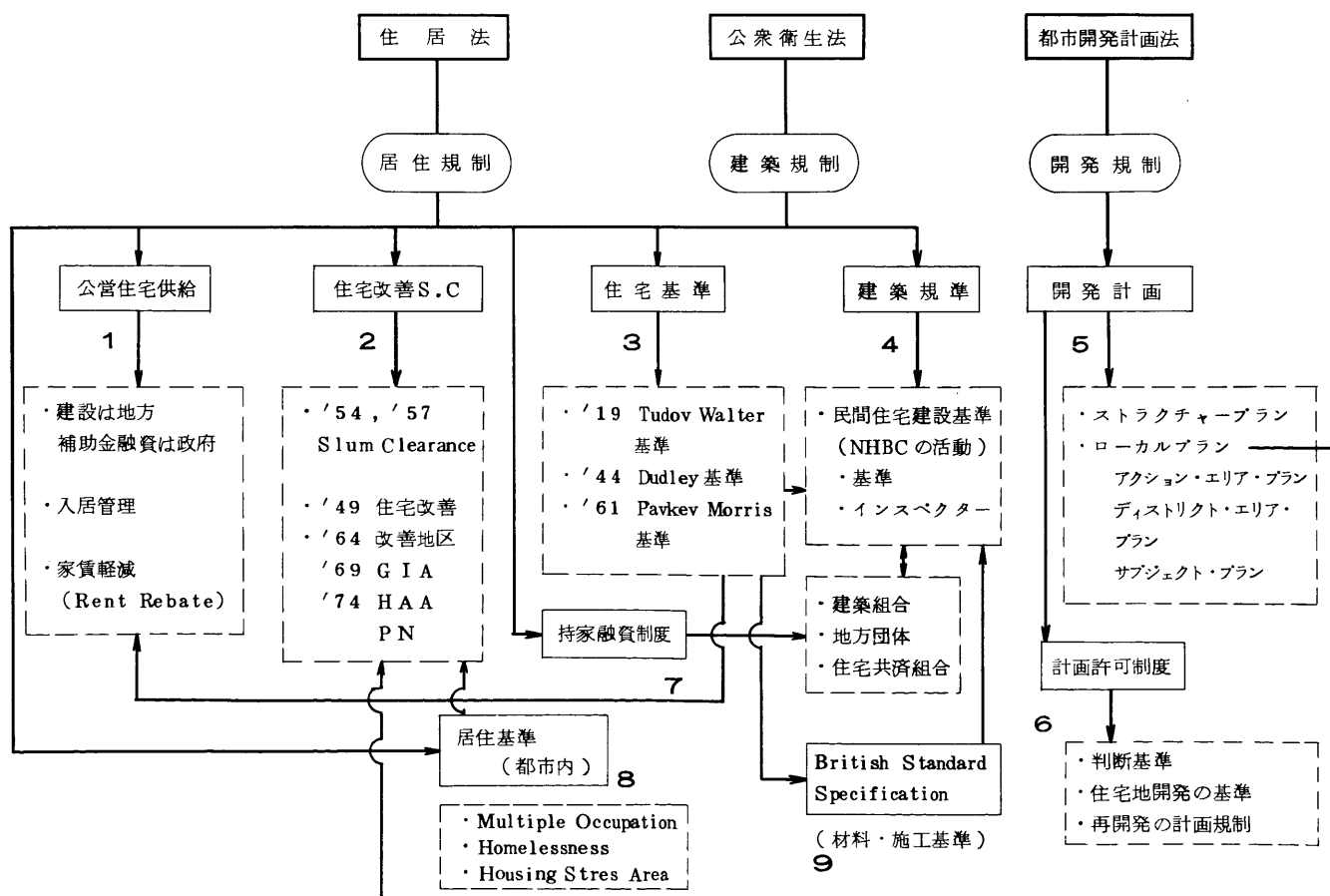


図2-1 英国の民間住宅の公共化のための制度体系

1-2 イギリスのハウジング史にみる民間住宅の公共化

1-2-1 19世紀の時代

イギリスの住宅・都市計画制度の基礎 — 民間住宅の公共化のための — は、19世紀から、第2次大戦前にかけての間に形成されている。簡単に、段階を追ってふりかえてみると次の通りである。

(1) 第1段階(1800～1830) — スラム街の建築 —
すさまじい工業力の発展の時代には、同時にスラム街の建設の時代であった。住宅建築には何ら社会的な統制をうけることがなかった。賃金は安く、従ってそれ相当の家賃も安くなければならず、そこから安普請の住宅によって街は形成されていった。住宅は単に「レンガの箱」にすぎず、排水設備も水道もなかった。

(2) 第2段階(1830～1865) — 衛生設備の改善開始 —

人間がいっぱい住んでいる非常に多くの住宅が密集すると、伝染病の病原菌が繁殖するという結果は避けられなかった。30年代には恐ろしい流行病が蔓延し、スラム街から都市の高級な住宅地区にまで蔓延した。政府は対策をたてざるを得なくなって、その唯一の防御法は良好な排水設備と清浄な給水の設備をすることにあると結論し、それを実施に移し住宅の環境は着々と改良された。健康的な生活条件は、住宅地の基盤整備に、公共資金を投入することによって得られるということを英国は学び始めた。こうして、環境は改善されたけれども、住宅建設は殆んど無統制に民間企業として放任されていた。

(3) 第3段階(1865～1914) — 住宅改善の開始 —

この期間を通じて、住宅・環境に関する社会的意識が着々と強化されていった。国立住宅問題諮問委員会(Royal Commission of Housing)が設置され、議会は衛生改善・住宅に関する法律を作り、地方自治体は保健衛生医官(Medical officer)を任命し、建築法の細則を決定した。

衛生改善に関する標準が設定され、その主要な事は、あらゆる住宅に対し立派な排水設備を設けることと、清浄な水を供給することであった。古いスラムの改善にも着手し、これに先鞭をつけたマンチェスターでは、地下室居住の禁止、住宅に光や空気を導くために一部住宅の間引き、近代的水洗便所が汚い便所に置換えられた。

これらと同時に、一般都市住民も政府も、初めて、現在建てている住宅(フロー)の質の改善に強い関心をもち始めた。これは主に住宅自身の構造をよくすることと、光と空気を確保するために住宅の周囲に空地をとることを法律上規定することによって実行された。1914年頃に建てられる住宅は、みんな健康的で適正な住宅であった。しかしながら、当然のことであるが、住宅がものと

して立派になると高価になってきた。法的に最低限の標準を守らせようとすると、必然的に建築費は増加し、家賃も増した。その結果、子供の多い低所得者にとっては、低賃金でまかなえるだけの住宅は建てられなくなってしまい、貧乏な大家族はスラムに残留せざるをえなくなってしまった。

以上の19世紀のイギリスの住宅をめぐる歴史が、教訓的に語るところを要約すれば、次の2つの明解な問題点として結論づけられる。

① 都市居住者の住宅、民間企業によって建てられる住宅の基準は、全く公共のコントロールによる。良い住宅を確保するには、公共の統制は強制的になされねばならないし、又住宅の構造、設備、密度に最低限の標準を定めなければならない。

② 低所得者の住宅問題は根本的に貧乏の問題である。住宅の基準が高められれば住宅は必らず高くなり、家賃も高くなる。しかし、それにつれて賃金が高くならぬかぎり、貧困な家族の大多数は良好な住宅に居住しえない。

1-2-2 両大戦間の時期

(1) 住宅の標準の確立

両大戦間になされた住宅における重要な進歩は、1918年に公表されたチューダー・ウォルターズ報告で勧告された住宅標準を政府が採用したことである。その主要な点は、12戸以下/エーカー(30戸以下/ha)で建てるという戸数密度の規定、住宅の標準としては、日当りの良い居間、小さいが良く整った台所、三つの寝室、浴室、配管をみえないようにしてある水洗便所、石炭置場、自転車・乳母車の置場と、換気装置をほどこしたしかるべき大きさの食料庫を備えている。両大戦間の期間に、チューダー・ウォルターズの標準で又はそれに準じて100万戸が建てられた。そのほとんどは、750ft²(約20坪)の建坪で、大抵2～4戸建になっている。多人数家族でない限り、健康な家庭生活を営む要求は、両大戦間のこの標準住宅で満たされることになった。19世紀初頭から数えると、およそ100年間の確実な進歩の結果、都市居住者一般にとって、居住にふさわしい住宅基準を社会的に達成できるようになったわけである。

(2) 民間住宅建設業の機能

1914年までは、事実上、全ての住宅は民間企業によって建設・供給された。大戦中期において、地方当局は相当数の住宅を建てたが、住宅建設、供給における民間か公共か、何れが担当すべきかについては常に議論された。「民間企業」という場合、2つの意味に使われる。1つは、クライアントから注文されて建設する場合、この場合はクライアントは個人の場合と公共団体である場合がある。この意味の民間企業は、1914年以前もまた大戦中期も、地方当局が直備の労働者で建てたわづかの

住宅を除いては、全ての住宅を建てたわけである。こうした建設行為を分担する意味では過去も将来も当然であるが、第2の民間企業の意味は、投機的建築業者である。ここにも、住宅を建てる建築業者の機能がふくまれるが、土地を買入れ開発し、そこに住宅を建て、彼が適当と思う価格で1戸づつ需要者に売るという投機的機能がより問題である。大戦中期の個人企業による建設は、色々な規模の企業で行なわれた。小さいものは5、6人から12、3人の手下といっしょに働くような大工さんの小投機建築業者から、大きいところでは数100戸の住宅の建設できるような土地を買って開発する大会社まであった。大戦中期に議論された重要な1つの問題は、住宅建設・供給において、投機的建築業者が如何なる役割を果たすかということであった。投機的建築業者のビヘイビアの特徴は、安い悪い材料と方法でもって、一見よく出ていると思われる住宅をつくり、利益を大きくすることである。その結果、仕事は出たら目であり、法律には抵触しない程度に網をくぐりぬけるイカサマ建築費が多くなり、建設業の評判が落ちたが、この事実を続く事を防ぐような有効な手段はとられなかった。

一方、民間企業は、こうした低質で安い住宅供給者としての役割を担う部分と住宅の質に関しては、申し分のない上等な住宅を計画・建設・供給するものもあった。そうした住宅と、当時の公営住宅を比較してみると次のような相違があると指摘されている。第1に、地方当局では袋路は子供たちにとって静かで安全であるという理論的見解に従って団地設計が行なわれたのに対し、ある民間住宅業者の団地では、主婦たちは通過交通のある大通りに接した所にある住宅の方が、何が起っているかわかって面白いので、好ましいと判断し、袋路の敷地割をすっかりやめてしまった、というような居住者ニーズの把握のちがひ。第2に、民間業者は、窓面積を床面積の $\frac{1}{6}$ とし、1階の窓は床面上2フィートまで下げ、見はらしのよい部屋を作った。他方、地方当局の住宅は、建物の外観をそこねるという見地から、窓面積は床面積の $\frac{1}{10}$ とし、窓の下部を床より約3フィートにくる様にした。前者は居住者にとって魅力的な住戸内部をつくり、後者は、住宅の外観を人目を引くようにしたという相違がみられる。こうした例は、民間業者の中には、優秀な独創力をもち真に良い住宅をつくり同時に利益を得るという能力の持主がいることを示している。

(3) 民間住宅と公共住宅の役割分担

英国では、19世紀の終り頃から、議会在住宅問題を取り上げ始めたが、それは第一次大戦勃発までは大した問題ではなかった。ところが、1919年にロイドジョージの「勇士の家」建設運動の時以来、住宅問題は新聞の第一面記事となり、ラジオでも常に取りあげられ、世論は執拗にかつ絶え間なくスラムの解消と勤労者住宅の急

速なる建設を要求した。選挙における投票は、住宅政策の如何によってなされ、また民主主義とは住宅政策をなしとげるということをも意味するように理解されるようになった。

世論の着実な圧力は、先述したような、労働者の新しいよりよい住宅標準を確保し、大戦中期の20年間に400万戸の良い住宅を建設するという国民的な仕事を成就させた。この期間、地方当局は30%の住宅を建て、民間建設業者は70%の住宅を建てた。広くいえば、地方当局は労働者の住宅を建て、民間企業は比較的金まわりのいい勤労者向けの住宅を建てた。

地方当局は、借家を希望する人、民間建設業者からは買う事も借りる事も出さない人々のため借家を大量に供給する任務を負わされた。地方当局は100万戸以上の住宅を建て、その住戸の質はよく、家賃も適当であった。地方当局は、政府の適切な援助と指導があれば、大規模な住宅の建設と管理を完全なる責任をもってやれるという信用を確保した。

民間企業は、建築組合(Building Society)を通じて、自家所有を欲する人に所有権という完全な利益を与え、同時に購入代金を週払いの長期償還にのぼしてしまふことにより、借家人としての利益も与えるという条件で住宅を供給するという方法を発達させた。

この期間の公共(国家)の住宅供給への努力を概観すると、2つの大きな成功が認められる。その1つは、都市居住者の住宅の全く新しい最低規準が採用されたこと、その2つは、政府は地方当局がその地方の住宅需要を満足させる責任があるとし、地方当局に多額の補助金を与えて、勤労者の賃力内で払える程度の良質住宅を供給させたことである。

(4) 民間住宅の質の担保

先に述べたように、大戦中期の民間建設業者の投機的行動は、安普請の住宅の建設をもたらし、民間建設業者の評判を非常に悪くした。これに対する適切な制限がどのように加えられたのかについては、興味ある問題である。

ある建築組合によって、民間業者が建てる住宅の質についての自主的な調整についての提案がなされ、その規約に示された提案は秀れたものであったが、欠点は拘束力がないということであった。住宅の質の担保のためには、2つの問題がある。第1は、計画が拘束力のない自由なものであれば、建物の質に関して悪質な安普請を放任しておくことになるから、住宅の質に関して法律によって強制力をもたせねばならないということ。第2は、住宅の質の検査と認可の権限は、市町村当局に握られていなくてはならないという点である。

ところで、民間建設業者の側の動きとしては、1936年、全国建築業者登録評議会(National House -

Builders Registration Council)*² が創設され、民間業者が自主的に住宅の質を担保する基準とその検査機構をつくることになった。この組織の目的は、

- ① 新築住宅の最少限スタンダードを維持し、除々にこれを引きあげていく、
 - ② 新築住宅の購入者に、将来おこりうる欠陥のために、メンテナンスサービスや材料提案を行なうこと。
- にある。NHBCは、基準に適合した住宅を建設しているかどうかのインスペクションの実施、かし期間及び新築後、約10年間のメンテナンスの保険、需要者への情報サービスを実施している。

民間住宅の質を担保するために、NHBCの自主基準と検査活動という任意検査方式によって、公共側の強制的計画に伴なうほう大な行政的機構の必要性を省いている。この点については、行政側が直接強制的検査を行なうべきであるという見解もみられる。戦争中の航空機の検査は、航空機工場の全勤務者の一割又はそれ以上が検査に従事していた。NHBCによって提案された検査費は0.5%にすぎず、もっと多くあるべきだとする意見は、平和時における住宅の質は、戦時における航空機の質のごとく重要なものであるとする立場からくる。何れにせよ、強制的検査か任意方式かの何れをとるかは、国又は住宅所有者が、検査料をどれだけ支払うかにかかっているが、NHBCの如き組織が、住宅の質を高める役割を果し、民間住宅の公共化に制度的に機能している点は注目されてよからう。

<注>

*1 この章は、次の文献に負っているところが大きい。

「英国の住宅問題 — Rebuilding Britain: A 20 Years Plan より」 昭和23年、経済安定本部資源委員会事務官

*2 1973年に、National House-Building Councilに名称が変更された。

*3 1940年代の検査料である。

はつきりあらわれており、財政措置・直接供給など強力な対策が必要であること、③住宅関連施設整備が重要化して来ていること、④防災上の安全性の確保という点から、私的財に対しても強力な公的介入により緊急に安全措置がとられるべきであること、⑤住宅はその住宅の直接の利用者に対してのみでなく、広く社会に対して利害関係を及ぼすという意味で、「外部性」を有しており、この外部性は都市の高密度に伴いますます拡大されるので、公共性も一層つよまること、⑥住宅生産システムの発展変化に伴い、ハード、ソフト両面にわたる社会的整備が必要であること、である。

更に、このような「公共化」の要請に答える方法として、①「ストックの公共化」、②「プロセスの公共化」という2つの方向が示された。前者は、住宅をいくつかのフィジカルな段階、つまり、土地・架構・設備・住戸ユニット・仕上げ・間仕切り・家具等に区分し、それぞれを、公有・共有・私有の適切な組合せと分担をはかることである。又後者は、企画計画・設計・材料部品製造・組立施工・住宅維持管理等の各段階において公共介入を、組織的におこなうとするものである。これについては、第2章で述べられている。

本章では、この2つのアプローチのうち、前者、「ストックの公共化」の検討を通して、フィジカルな公共化住宅システムの提案をおこない、更にそのフィジカルシステムを成立させるために必要な、社会的・経済的なソフトシステムをも、あわせて構想することを課題としている。

この章は、'74年度の「公共住宅の公共性」のテーマを発展させることで、新しい公共化住宅システムのフィジカルな部分の提案を軸にしておこなう。又今回の報告は、「ストックの公共化」の必要性について、整理検討を加え、具体的な構想については、本報告書において詳述する。

1-2 ストックの公共化の必要性

まず第一に、公共住宅の果している福祉的側面と社会資本形成的側面の両機能を再編成する必要性が高まって来たことがあげられる。

昨年度報告書の公共住宅の公共性についての問題点を要約すると、まず、公共住宅における公共性の減退があげられる。具体的に言えば、公共住宅の全住宅に占める割合が減少したこと。賃貸住宅の比重が減少し、分譲住宅が増大したこと。超過負担や受益者負担が増大したこと。技術面における公共の指導性が減退したことである。次にあげられる点は、公共住宅に、新たな公共性、新たな役割が求められていることである。それは、従来の画一的公共住宅を脱して、地域の事情を考慮した多様な公共住宅への脱皮、又団地に整備される公共公益施設が各

III 公共化住宅システムの構想

1. 公共化住宅の備えるべき要件の考察

1-1 はじめに

'74年度研究において、住宅供給における「公共化」が、現在要請される理由として、次の6つの点が整理された。つまり、①高密度で急激な住宅供給がおこなわれているため、社会的計画性が必要とされること、②地価・建設費の高騰により、建設される住宅の水準の低下が

種生活施設の、団地外地域住民に開放されること等の必要性である。

数量的に公共住宅供給量が減少したことは、この公共住宅の機能が、一般的供給というより、福祉的供給に限定せざるを得ないということを示していると考えられる反面、そのような傾向の中でも、分譲住宅の比率が増大したり、受益者負担の増大という点からみれば、かならずしも福祉の側面に焦点がしぼられるとは言い難く、むしろ実態は住環境形成に果たす役割を持っているといった、社会資本形成的側面で機能しているといえる。そしてこの公共住宅の有している2つの役割。つまり、社会福祉の側面と社会資本形成的側面は、お互いにその役割を阻害するように働いているとさえみることができる。つまり、社会福祉の役割をもっているが故に、ストックとして十分に機能する良好な住宅を供給しえず、標準設計に拘束されて、画一的住宅供給にとどまっているし、又その居住者は低所得者階層ばかりの均一な集団となる結果、良好な住環境を、物的にも、社会的にも形成し得ていないといえる。又一方で、社会資本形成的役割を担うが故に、ある程度の耐久性等の性能を備えている必要がある。一方、居住者の支払うべき負担は、原価主義的に計算しているために、非常に地価・建築費の高騰とともに高額となり、社会福祉の役割も又、十分に果し得ていないといえることができる。

現在までどちらかという、その社会福祉的側面に主力が置かれてきたが、都市の高密度化・住宅のもつ外部性の増大、住宅関連施設の重要化等の条件から、益々、公共住宅に社会資本形成上の役割が求められる比重が増大して来るといえる。

このような公共住宅に対する分析・評価から明らかにされるところは、従来公共住宅の果してきた役割、つまり、低所得者階層に住宅を保障するといった福祉の側面と、良好な住宅及び環境をつくる社会資本形成的側面の2つがあり、それらを相互に調整する必要性があるということである。

もともと社会福祉的側面は、居住者の経済的能力から判断して、十分住居費の負担する能力がないものに対して、低家賃の住宅を供給する方法であり、これは、個々の世帯の家計の事情に従うものであり、一方、社会資本形成的側面は、都市又は国土の地域の事情に従うものである。確かに、スラムクリアランスのようにこの2つの側面が重複する場合もあるが、これは特殊な場合といえる。

現在の公共住宅の建設の硬直化は、この2つの側面・役割、機能を分離し得ていないところに、その最大の問題点があると考えられる。都市問題の中の住宅問題には、社会福祉の対象でないものに対して、社会資本形成という観点から、公共住宅を供給しなければならないケース

が多々ある。現在のところ、このように別個の機能をもつ公共住宅が、同じ形態で供給されていることが最大の問題点であり、この機能をフィジカル部分に分割することによって自律的に、この2つが干渉しあうことなく機能しうるようにするべきであると考えられる。これによって従来公共住宅として、一体的な、一つのまとまりとしての公共住宅は、部分に分解され、それぞれが、どの機能を担うべき部分であるかが明らかにされ、その果すべき機能、役割が十全に果しうることを期待される。

第2に、ストックの公共化の必要性は、公共住宅のもっていた、住生活上、技術上の指導的役割を再び取り戻す点にあるといえる。あらためて強調するまでもなく、公共住宅が食寝分離、就寝分離の生活や、集合住宅の生活様式、更にニュータウンでの生活と、新しい生活スタイルを開発しつづけて来たのは周知のとおりである。しかしながら、その狭小な住戸面積や画一的標準設計は、今日、この指導性の減退を招かざるを得なかった。ここで提案されている「ストックの公共化」は、以上に述べる点において従来もっている公共住宅の指導性を再び取り戻すことを可能にさせる点、有効な方法であると考えられる。

つまり、①従来の硬直化した間取りに自由度を与え、住要求の多様化に対応しうるフレキシビリティを有しており、従来の食寝分離、就寝分離の住生活上の原理の上に、更に豊かな住生活様式を確立しうることを。

更に、②ルーチン化した標準設計からシステム設計への橋渡しを可能にすることがあげられる。従来、標準設計は、住宅設計や団地設計をルーチン化することによって、画一的な住宅を供給し、それによって、更に設計部の業務に対する意欲を減退させ、有能な設計者を確保することを、不可能にしてきた。システム設計への移行は、デザイン上の自由度を確保することによって、居住者や地域に適合した多様な計画を実現させ、公共住宅供給主体内の設計者の仕事を魅力あるものとする。又、③住宅生産の工業化を、部品化という形で促進させることができ、ここにおいて、適切な公共の指導を展開することができる。

第3に、ストックの公共化のもたらすメリットについて考えてみる。まず、現在まで、完全に分離していた民間住宅の間に、フィジカルな意味での連続性をもたらし、従来の住宅供給主体毎におこなわれていたバラバラの住宅供給を再編成することを可能とさせることがあげられる。又このことは、従来の公営・公団・公社・民間といった公的資金の割合によって、主として住宅の質が異っていたものから、何が基本的に供給されるべきもので、何が付加的でよいといった、ヒエラルキーを明らかにすることができる。このことは、低所得者階層・高所得者階層の別なく、基本的に満足されるべき要件は何かとい

う計画的視点から、住宅供給をおこなう方面を展開することと評価できる。一方、低所得者階層に対する対応も、従来の低水準の住宅だけでなく、完成度の低い住宅を供給して、DO IT YOURSELFで自力で完成してゆくといった方法や、公有部分と私有部分の割合で、その差をだしてゆく等多様な方法を考えることを可能にする。

第4に、住宅の財としての性格を検討する中で明らかにされたように、住宅は非公共財の性格がつよいと結論できた。しかし、単なる私的財という性格でもないことは明らかで、昨年度はその中間的性格が強調された。ストックの公共化は、住宅の私的財である部分と公的財の性格をもっている部分に分割することで財の物的、私用上の性格からみて、公共財として定義しうる領域を拡大し、一般に、住宅に対する公共財というコンセンサスの形成を容易にする点があげられる。

第5に、資源の有効利用という観点からその必要性を強調することができる。

建設は、従来、多資源消費型の産業であるが、日本のような小資源国においては、建設資源の高度利用を計るべきだという議論はなされて来た。しかしながら、公共住宅にみられる一体的構造は、単一の建築物という観点からみれば、最も材料を節約して建設しているといえる。このことは、建築の単体として、又短期的な経済性という観点からみるならば、最も経済的設計、少資源的設計だけであるといえる。

しかし問題は、そのような一体的構造の場合、部分的に耐用命数がつきとしまうと、建物全体の耐用命数がつきること。更に、物理的に寿命があっても、社会的に機能しえなくなった場合、一体的構造という、リジッドな構造は、新たな機能に対応することが不可能となるか、可能であっても著しく困難でコストが高くなることである。

このような問題に対して、架構を他から分離することで、部位別の耐用設計を可能にし、社会的要求に対応しうるフレキシビリティをとり入れることを可能にする。しかし、このような設計は、個々の建物をとってみると多資源消費型であり、個別経済主体の経済的論理に乗りにくいものである。この点からもストックの公共化とくに架構の供給・所有を公共のものとし、100～150年の耐用命数のある公共財として供給することで、マクロで長期的にみた、建築資源の節約が可能となる。

第6に、民間住宅をフィジカルに公共化させる点があげられる。民間住宅の規制・誘導の方法には、制度面からソフトにおこなう方法の他に、既成市街地の再構成等のように、様々なアクティビティが錯綜している場合、フィジカルに公共が、住環境の一部を建設することが効果的であり、このようにして建設された住宅は、公共・民間を連続的なものとする。

最後に、その必要性は、住宅の利用・管理上からも説明される。ここでは、ストックの分割された部分にしたがいながら、利用・管理面から検討することで、最終的に、どのような所有形態にすればよいかという問題を考える基礎としたい。

2. 公共化住宅システムの提案

2-1 公共化住宅システムの構成

さて、具体的にどのように住宅のストックを分割すべきであるかについては、その住宅の対象とする居住者、地域の事情そして、そこであつかう住宅のフィジカルなシステムによって種々の方法が可能となるが、ここでは、概略の検討をおこなってみたい。

具体的にフィジカルに構成する要素をあげるならば、(1)土地、(2)架構、(3)共用設備、(4)住戸ユニット、(5)住戸内設備、(6)間仕切り、(7)仕上げ、(8)家具という形で分類できる。

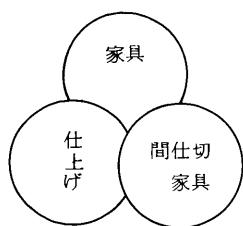
しかし、とくに、2)架構、3)共用設備、4)住戸ユニットの分割の仕方は、そのフィジカルな構成に依存する部分が多い。そして、具体的な分割としては、①この3者を各々分離した形、②共用設備部分と架構部分を一体とし、住戸ユニットを分離したタイプ。③この3者を一体化したタイプで、壁式構造といったものがあげられる。又3者分離のタイプであっても、架構が、床石ラス柱といった形で与えられるものと、柱プラス梁という形で与えられるものが考えられ、多様なタイプが想定。このようなヴァリエティの選択は、そこで要求される要求の内容と管理してゆく能力に依存するわけであり、自由度が増すに従って、利用上・管理上高度な技術レベルが要求され、架構、共用設備、住戸ユニットが一体となっ壁式構造タイプが最も従来の集合住宅に近く、利用上、管理上の技術は従来の集合住宅とは、大きな隔りがないといえよう。

さて次に、各構成要素毎に、利用・管理上から検討をおこなってみよう。

(1) 家具

家具は、従来最も私的なものであり、ホテル等を除けば、日本には、家具まで、購入、又は賃貸する住宅に用意されているものではなく、私的に、ばらばらに購入したものをもちいて来た。しかし、今日では、この単に私的なものと考えられる家具も、分解・再編の過程にあると言えよう。つまり、収納家具と間仕切、仕上げといったものとの結合という形で、ユニット家具、インターウォールが普及しつつあり、又一方で、押入れ等の収納部分も、システム家具の中に一体的に取り扱われつつある。

そして、食堂セット、応接セット等やテーブル・椅子



等は、ファッション性が高く、輸入家具や民芸家具等、ヴァリエティに富んでいる。左図に示すように、間仕切りに組み込まれるものが多く、間仕切家具という概念で、一

括して捉えることが妥当と考えられよう。以下、このように、従来の家具、仕上げ、間仕切を分解したと考えると、以下論をすすめる。

このように、家具の概念を狭く定義すると、ここには非常に趣味的要素が入って来るといえる。従来のようなデコラ張りの家具から、ローコストの方向には、趣味的性を生かした、DO IT YOURSELF式の家具、ハーフメードの家具が供給され、他方では、更に良質な家具が生産されるとともに、家具の中古市場が形成されよう。又、電気製品等については、種々のリースシステムも開発されよう。しかし、いずれにせよ、家具の対応する部分は、最も人間の好みにと密接なかわりあいがあるだけに、私有として供給されることが妥当と考えられる。

(2) 仕上げ

仕上げ部分も、家具について、個人的趣味的要素の強いものである。とくに、壁の色、テクスチュア等は、インテリアの個性を形成する重要な要素で、家具とのバランスの最も配慮が必要な部分とも言える。現在の賃貸住宅は、民間、公共とも、その住宅をすみかえる場合、室内を現状回復する必要がある、基本的には、個人的に手を加えることが認められていないといえる。

この仕上げの部分に、居住者の利用上の自由度を拡大すべきかどうかについての議論は、住宅というものが、本来、仕上げ部分まで、特定の居住者の要求に適合させることが、基本的要件であるかどうかの判断によっているといえる。従来、所得階層に対応して持家、借家の区分があり、持家については、自分の所有であるために、仕上げに対する自由が可能であり、賃貸については認められていなかった。この賃貸に認められない理由は、第1に仕上げと、構造体の分離ができていないため、管理上禁止している。第2に、多人数が利用するために、そのときどき対応するのではなく、統一的な、比較的穏当な色彩を使用することが、管理上容易であるなどである。しかし、仕上げが構造体と分離されているならば、公的住宅の居住期間の長期化と、仕上げ材そのものの耐用年限から考えて、居住者が変るごとに、その仕様を変化させることは可能であるといえよう。しかし、構造と仕上げが一体になっている場合は、その変更を禁止するか、変更上の規制とその保証が可能のように、専門業者の指定、変更規則の設定等が必要であり、どの部分をどのような方法でならば変更可能かをはっきり定める必要がある。

住宅の本来のあり方から考えて、基本的には、仕上げ部分を居住者の好みに適合可能なように、構造、又は、住戸ユニット（シエルター）部分と分離すべきであろうとおもわれる。そして、公共性の高いもの、つまり、福祉的に供給されているものには、その部分も含めて、公有とし、利用上、その仕上げ材の一部、つまり、壁紙や色の選択が可能であるようなシステムにし、それについては実費負担が考えられる。これは、公共性の高いという点、つまり税金から建設費がまかなわれているという点からみても、好みを優先させるよりも、材料を最大限（耐用年限だけ）利用するといった経済性を追求する義務が存在するわけで、最小限の変更、変更部分の実費負担、公有、公共管理の原則がとらぬべきだろう。

一方住みかえの頻度の多いところでは、物の耐用年限に比較して、居住者が変化するため、そのたび毎に仕上げを変える手間、コストから考えて、居住者による変更はゆるさず、その家具で好みに対応すべきであろう。

(3) 間仕切り家具

前述のように、家具の一部、収納部分をも含めて議論することにする。さて、間仕切り家具は、生活を基本的に規定する間取りを規定する働きをもつ。住宅の規模の拡大にともなって、様々な間取りの選択の余地がでて来たことにより、従来のように、間取りを固定する必要性は減少して来た。間取りが定められていたメリットは、①生活すべき原則、就寝分離や食寝分離を物理的に保証することで、生活指導的役割を果たして来たこと。②狭小な住戸面積を無駄なく利用しつくした点、③又構造的に間仕切り壁をも、有効に、一体的に利用している等が評価できる反面、その画一性は、個人の多様な要求に答えきっていなかった。

このような点から、間仕切りを自由に移動するようなアイデアが提案されている。又その中でも、生活指導上、構造上、最低限の固定部分と可動部分に分解するという考え方が考案されていることは、注目に値する。生活の多様性といっても、どの生活をも満足されるべき基本的要求と、多様性として、選択されるものが存在するわけで、その基本的条件を生活指導的側面から、フィジカルに固定することが考えられるわけである。しかし、それに限定されるものではなく、他にも、たとえば、その配置パターンを、幾通りか用意しておいて、そのどれかを選択するといった形で、フィジカルに固定せずとも、同様の効果を期待される方法も考えられる。

従来、この中に含まれている家具的部分は、私有で、持ち運びしていたが、今考えている中では、すべて間仕切り家具として一括されるわけで、この部分全体を私有にすれば、すみかえにともない移動させるべき量としては、従来よりかなり増え、賃貸のシステムにすれば、その移動量は減少する。又これらを一体にシステムとして

考えつつも、用途の点から、分割することが可能である。つまり、基本的に満足されるべき部分と、家族構成等によって、又生活スタイルによって付加される部分があり、このような観点からすれば、基本的家具ははじめから供給したり、ビルトインしたり、公有賃貸にすることも可能である。

このように間仕切り家具は、1つのシステムとして用いるとともに、様々の観点から、分解可能にする必要がある。この観点をまとめれば、その間仕切り家具に要求されている機能が、①基本的か付加的か、②固定か可動か、③構造か非構造か、等によって分解され、そこに展開される生活上の質によってそれぞれが適宜選択されることが考えられる。

以上から判断すると、間仕切り家具は公有と私有又は共有といった様々の所有形態が可能で、その対象とする居住者・地域等の条件で選択され、上記の、基本部分、固定部分、構造部分に公的性格が相対的に強いといえよう。

(4) 住戸内設備

浴室、キッチン、トイレ等のサービスは、生活上、基本的に必要なものとして各家庭に供給されるべきものであろう。しかし、その各仕様のレベルは様々存在してよいと考えられる。

しかしその多様性は、個人の好みに合ったというような特定の多様性ではなく、設備器機の有している機械的性能や、設備の装備のグレードといったものが中心と考えられる。又これらの設備には、建築材料的耐用年数とは異った、機械としての、独自のライフサイクルや、技術革新設備の共同化（冷暖房etc）によるそのシステムの変化が予想され、その意味でも、単なる材料系とは別のシステムで、分離して構成される必要がある。

一方、設備の性質上、利用方法が簡単な反面、故障箇所の修理等、専門的技術が必要な度合が最も高いという意味で、管理については、専門家に委託する方が、スムーズに行くと考えられる。その意味で、設備部分の社会化が適当であると考えられ、たとえば、専門管理会社の設立や、設備部分の所有管理方式の採用、又設備のオプション部分の私有、基幹コアの公有、又は公有、専門管理会社の委託管理等考えられる。

基本的には、その①専門技術の必要性、②独自の耐久性、③基本的要求を満たす部分と附加的部分の分離等から考えて、独自の所有形態を選択してゆくべきだろう。

(5) 住戸ユニット

前述したように、この部分は、架構システムの選択によって、分解されたり、統合されたりする可能性が最も強い部分である。又この部分の機能は、空間を外部から遮断し、居住するための基本条件をセットする働きをもっており、この意味で、最低の水準ではあるが居住可能スペースとして保証する働きを有すると言える。このよ

うな観点からすれば、この部分さえ、私的に確保し得ない人にとっては、何らかの形で公共の援助の対象となし得よう。又この部分を私的に購入しているものには免税措置を講じ、購入し得ない人々に対しては、現物供給を行う等考えられる。

又、住戸ユニットの耐用年限が、居住期間より長いために、それを再利用する中古市場を形成する必要性が考えられるが、それを容易にし、又居住者の多様な要求に対し、組合せのヴァリエーションをだすという点から、寸法上の統一、規格化、ジョブコーディネーション等の社会化が必要とされる。

このような住戸ユニットのもつ、公的、社会的性格に対して、逆に私的、個人的性格を有している部分も存在する。

様々の調査結果が明らかにしているように、日本人の持家指向性には、根強いものがある。地価・建築費の高騰を背景とした財産的、騰機の価値があること、又持家に独立一戸建住宅が多いことから、その接地性や庭のあることといった側面を除くと、主要な機能的側面は、居住者の好みに応じて、内部をしつらえたり、増改築等が比較容易にできる等、居住者の要求を住戸に反映しやすい点にある。又このような積極面だけでなく、居住者が、自らの可処分所得を、どのように、住居費と他の衣料費・食費・娯楽教養費等に費するかといった、居住者の生活設計・生活スタイルが、比較的容易に選択しうるといった自由度が保証できるという点にもある。確かに現在では、木質アパートに居住しながら、高級車をもっているということにみられるように、かならずしも、生活スタイルの選択からでなく、住宅自体の選択範囲が限定されているために、起っているという面が強いが、従来の公共住宅を再編成してゆくという観点からみれば、過剰性能を画一的に居住者に与えるのではなく、最低のスタンダードは公的に保証し、居住者が生活全体の設計から住居費を決定するといった形態が望まれる。このような多様なスタイルに肌目細かく対応するという観点からは公共がそれぞれの要求に従って住戸を供給するといったスタイルより、住戸ユニットの一部又は全部を私有にすることで、その機能を果すことが妥当と考えられよう。

もつとも、住宅ローンの発達等で居住者の負担限度額が上昇しているとはいえ、それを支払えない居住者に対してや、人口流動が激しく、同一の住戸を多数の人が利用するという結果になるような地域においては、私有よりも、公共体が所有し、管理する方が、責任の所在がはっきりし良好な居住環境を維持できる場合も存在する。

以上、住戸ユニットの所有形態には、私有・公有を求める利用・管理上のメリット、フィジカルシステム上の制限が複雑にからみあっており、単純な形態にはなり得ない。原則的には、居住者の要求、地域の事情、社会的

コンセンサス等から、ハードにも、ソフトにも互いに私有、公有の入りくんだ、複雑なものとならざるを得ない。

(6) 架構、共用設備

次に架構・共用設備についてみよう。都市における高密度居住が不可避的であるといった今日の状況においては、一定の人口を、一定の空間内に居住させるためには、都市全体にわたって、高度な計画性や整合性が要求される。このことは、都市における住宅相互の関係が相互依存的に強くなることを示している。たとえば、ある地域に、たまたま以前から戸建住宅に居住している人にとっても、一定の空間の中で高密度に居住しなければならないという前提にたてば、他の人が集合住宅に高密度に居住していることによって、現在戸建住宅に居住することが可能になっていると考えることができる。このような点から考えるならば、高密度居住の集合状態を物理的に支えている架構共用設備は、都市全体の空間量を増大させるという意味で公的性格を有している。最も、適切な地域に適切な形で建設された場合という前提ではあるが……。

現在では、このような架構共用設備の費用は、個別経済主体の負担となっているが、その公的な性格から判断して、この架構共用設備を公共が供給所有すべきであるという論理が可能である。しかし、その場合、架構は公共財として、適応な物理的・社会的耐用性を有していなければならないし、又その利用については、都市全体の利用という観点から公正に利用されるべきであるので、

公的な管理が必要であろう。

もちろん、架構と共用設備は耐用年数や管理方式のちがいが存在するのであるから、フィジカルには分離し、共同溝にみられるような、集中分離の形式が適当と考えられる。

以上のようにフィジカルな分離形態も所有形態も多様であるが、基本的には架構共用設備は公的性格がつよく、家具は私的性格がつよい。その間の住戸ユニット、室内設備、間仕切り、仕上げは、対象となる居住者が地域の特性によって様々な形で、フィジカル部分の公有と私有が複雑に入り組み、フィジカルシステムは、展開されると予想されるが、大きな分割は、これら3つのゾーンに分割されよう。これらの具体的検討は今後の課題としたい。

2-2 今後の課題

新しい住宅システムの提案には、この「公共化」の理論の他にまだ検討しておくべき課題が残されている。これを以下に記してこの論をとじる。

その第一は、従来対立概念的にあつかわれて来た、「持家と借家」「木造とRC」「独立住宅と集合住宅」「すみかえと定住」等を整理して新しい住宅システムの中で位置づけること。

第2には、新しい公共住宅の求められる要件、たとえば、フレキシビリティ、地域性、地方性の考慮、住環境とのかかわりあい、空間の段階構成、コミュニティ形成との関係等の整理、検討である。