

社会資本形成的視点からみた 住宅供給システムに関する研究(2)(梗概)

異 和夫 高田光雄
森本信明 水原 渉
戸田晴久 石倉健彦

目 次

1. 序 論
 - 1-1 研究の意義・目的
 - 1-2 本年度の研究の課題・方法
2. 公的開発の社会資本的性格
 - 2-1 宅地開発と住宅建設
 - 2-2 宅地開発の社会資本的性格
 - 2-3 住宅建設の社会資本的性格
 - 2-4 公的開発の可能性
3. 事業制度からみた住宅の社会資本的側面
 - 3-1 事業制度の特質検討の意義
 - 3-2 都市型住宅供給事業制度にみられる住宅の社会資本的位置づけ
 - 3-3 事業制度におけるいくつかの問題
 - 3-4 公共財としての住宅供給制度の点検
4. 住宅の社会資本的性格と居住者組織の役割
 - 4-1 居住者組織と「居住地共同体」
 - 4-2 居住者組織の検討軸
 - (1) 空間軸よりみた居住者組織
 - (2) 歴史軸よりみた居住者組織
 - (3) 居住者組織の国際比較の重要性
 - 4-3 ホームオーナーズ・アソシエーション(H. A.)
 - 4-4 インドネシアにおけるカンポン改善事業
5. 居住者の意識からみた住宅の社会資本的性格
 - 5-1 住宅の社会資本的性格と居住者意識
 - 5-2 コミュニティー生活に対する態度とライフスタイル
 - 5-3 住宅の社会資本的性格に対する居住者の意識
 - 5-4 利用・管理の共同化に対する志向
 - 5-5 居住者意識の類型化
6. 西ドイツにおける住宅の社会資本（インフラストラクチャー）としての扱い
 - 6-1 社会資本（インフラストラクチャー）としての住宅
 - 6-2 広域・都市空間の中での社会資本（インフラストラクチャー）としての住宅
 - 6-3 量的側面からみた住宅の社会資本（インフラストラクチャー）的性格

6-4 建築物としての住宅の社会資本（インフラストラクチャー）的性格

6-5 西ドイツにおける社会資本概念の特性

1. 序 論

1-1 研究の意義・目的

本研究の意義・目的については既に昨年度の研究報告において述べた。要約すれば次の通りである。

住宅は純粋な社会資本とはいえないまでも、それが置かれているある条件のもとでは、あるいは、一定の住居集合形態においては、社会資本的な性格を帯びる場合がある。住宅の社会資本的性格の側面として二つを挙げることができる。ひとつは、住宅に関して何らかの社会的保護を必要とする需要者の利用に供する公営住宅のような場合である。もうひとつは、住宅の集団化や集合化に伴って生ずる社会資本的性格の発生であり、特に都市集合住宅は、住戸間の相互調整、共同利用空間の創出、都市資産としての形成などを通じて、社会資本的性格を強めつつある。

本研究は、このような認識のもとに、上述の住宅の社会資本的性格の二つの側面のうち、後者の問題をとりあげて、都市における住宅供給の意義に合致した住宅供給システムのあり方を検討しようとするものである。

さて次に、本研究の意義・目的をいっそう深く理解して頂くために、昨年度の報告とは異なる観点から、若干の説明を付け加えることとしたい。

近年、公共住宅供給に対する批判が強まっている。福祉目的に限定しての公営住宅は別として、公団・公社の住宅供給は縮小させるべきだとの意見が強い。その理由はいくつかある。第1には、住宅の量的不足は解消し、公共住宅供給の使命は終わったとするもの。公共住宅に未入居や空家が多発している現象がこの論を助けている。第2には、民間の住宅産業が育ってきているので住宅供給はこれに委ねるべきだとするもの。"民間活用論"がこれに拍車をかけている。

このような諸理由に共通してみられるのは、住宅が私的財であり、市場を通じて供給されるのがよい、という考え方である。現在、「公共住宅」とみなしてよい公共による直接供給住宅の年間建設戸数は総戸数の1割にも満

たず、大部分は民間市場の供給に委ねられている。しかしその結果はどうであろうか。たしかに平均的な水準は向上し優れた質の住宅も現われてはいるものの、劣悪な住宅・住環境はいぜんとして広汎に存在しつづけており、わが国の経済的な豊かさとの異様なコントラストをみせている。

これは住宅における「市場の失敗」を明確に示しているといえよう。住宅や住環境は民間市場に委ねておいたのでは適正な供給が行われないのである。公共経済学によると、住宅は「価値財」（メリット財）であるといわれている。価値財とは、通常シビル・ミニマムまたはソーシャル・ミニマムとよばれるもので、社会の秩序や福祉の向上などの社会的目的にとって「価値がある」と考えられる場合、その供給を市場に全面的に委ねるのではなく、消費者選好について政府がコントロールを行う財である。ただし「価値がある」かどうかを判断するのは社会の総意である。

住宅の価値財としての性質は、住宅を社会資本として位置づけて供給することの基本的な妥当性を示しているといえよう。もっとも、住宅はいちおう価値財として認められてはいるものの、社会のなかに具体性を以て定着させるためには、社会の合意形成をはかる必要があり、そのためには住宅・住宅供給について、物的、機能的、制度的な検討を深めて行かなければならないのである。

住宅の社会資本的性格については、既に当研究所の助成研究「住宅における『公共化』の手段とその体系化に関する研究（研究7302）および「公共・民間を含めた住宅供給のあり方」（研究7408）において、ある程度の検討を行った。その結果、第一に、住宅の財としての性格の検討から、住宅が純粋な社会資本とはいえないものの、供給主体の種別を問わず、全体として供給主体の社会資本的性格を有することが指摘できた。第二に、住宅を一体的にみるのではなく、分割的に認識できれば、社会資本と見なし得る部分が住宅の構成要素として存在するといえることが明らかとなった。その後、この考え方を基本にして開発したのが「二段階供給方式」である。

本研究は、以上の研究経過をふまえて、これをさらに発展させ、集合住宅を中心とした都市住宅の特性から、住宅の社会的側面をいっそう具体的に検討した。そしてその結果として、前述したような最近の「公共住宅不要論」に対する批判論としての意義を有している。

1-2 本年度の研究の課題・方法

本研究は、2ヵ年の継続研究である。本年度は第2年度として、前年度の研究課題を受け継ぎ発展させており、5つの課題から構成されている。

第1は、住宅・都市整備公団の事業をモデルとして、公的開発の社会資本的性格を明らかにしている。特に、わが国の公的住宅開発には「宅地開発」と「住宅建設」

との2つの流れが存在している点に着目してその意義と問題点を指摘している。

第2は、住宅の社会資本的な位置づけが、事業制度における公的負担や優遇措置に表われているという考え方から、市街地住宅を含む住宅供給への補助制度について、その現状とあり方の検討を進めている。

第3は、前年度に引き続き「居住地共同体」をとりあげ、居住地を維持管理して行く上で重要となる居住者組織の問題について、空間軸と歴史軸とで整理し、戸建住宅地・一般住宅地での改善主体の問題へと議論を展開している。

第4は、分譲住宅と賃貸住宅との異なる供給システムに対する居住者意識の差異の分析を通じて住宅の社会資本的性格を検討したものであり、前年度の研究をさらに発展させている。

第5は、西ドイツにおける独特の社会資本概念であるインフラストラクチャーとしての住宅の位置づけについて概観を与えている。

以上の5課題への各委員の取組みのほかに、本研究の理論的検討を深める目的で、関連研究分野の研究者・実務家との研究討議を4回開催した。テーマとゲストは次の通りである。

① 社会資本・公共財概念と住宅

山田浩之（京都大学教授・経済学）

② 地域公共財としての住宅

舟場正富（広島大学教授・経済学）

③ 中間領域論からみた住宅

荒川俊介（㈱アルテップ・環境計画コンサルタント）

④ 市街地整備からみた住宅の社会資本的側面

若山和生（建設省住宅局・住宅行政）

これらの内容は、研究報告の各関係部分に組込まれているほか、研究討議の概要は本報告書の中に資料として収録されている。

本研究は2ヵ年の継続研究であるため、本年度の研究概要だけでは理解を得にくいかも知れない。前年度の研究概要をも参照して頂けるよう期待したい。また、本研究の詳細については2ヵ年の研究のすべてを集成した本報告書をご利用願いたい。

本研究は、次のメンバーからなる研究委員会を組織して実施した。

主査	巽 和夫（京都大学）
幹事	高田 光雄（同上）
委員	森本 俊明（建設省建築研究所）
〃	水原 渉（滋賀県立短期大学）
〃	戸田 晴久（大阪府建築部）
〃	石倉 健彦（住宅・都市整備公団）

2. 公的開発の社会資本的性格

2-1 宅地開発と住宅建設

具体的な様々な開発行為の中で特に社会資本的性格が強いと考えられる公的開発に着目すると、そこに「宅地開発」と「住宅建設」といった2つの大きな流れを認識する必要があると思われる。山林・原野を造成し、用途地域を設定して土地利用計画を定め、供給処理施設、公共公益施設を建設するまでを一応の区切りとする宅地開発事業と、戦後の住宅不足の当面の解消を主目的として始まった住宅建設事業とは、開発の発想が基本的に異なっており、両者を同列に論ずることはできない。即ち、宅地開発は文字通り総合基盤整備であり、土木技術の開発という側面が強いのに対し、住宅建設は、基本的には上物の整備であり、建築技術の開発という側面が強い。無論、これらに対する諸制度（法規制、助成制度等）も、その相違を反映して、観点の異なったものである場合が多い。従って、社会資本的性格を論ずる際には、それぞれの性質、役割を理解せねばならない。

公共の行ってきた開発は、宅地開発、住宅建設の双方に渡って、戦後の社会資本形成に大きな役割を果たしてきた。しかしながら、公共による開発は、現在一つの転機を迎えており、公共の果たすべき役割も変化しつつある。ここでは前述したような観点に立ち、宅地開発と住宅建設が現在までに果たした役割を明らかにし、現在公的開発が当面する問題点を整理した上で、今後の公的開発の可能性を探ることを試みた。

2-2 宅地開発の社会資本形成的性格

宅地開発においては、公共事業主体が、土地区画整理事業や新住市街地開発事業等の手法を用いて、多くの実績を残しているのは周知の事実である。これらは、イギリス等で確立されたニュータウン計画、近隣住区理論を日本の実情に合わせて受容するという当初の目的がある程度実現されたものと言えるが、逆に言えば、住宅建設のような当面の建設目標数値、或いは基準となる規模数値が、昭和30年代当初は模索状態であり、日本住宅公団（当時）を初めとする公共事業体は、極めて安全側の、即ち高い基準で宅地開発を行い始めたと見ることができる。

この結果、公共の開発した宅地は、通常の民間の単発的开发では望みえない基幹施設を持つこととなり、しかも、エンドユーザーにとっては、スケールメリットが活かされるために、それらの一人当たりの負担額は大幅に希釈されることとなった。従って、用途地域の策定や、

土地利用計画の立案といった都市計画的側面、宅地の造成技術、上下水道の敷設技術等の土木技術的側面、更に、ユーザーの負担軽減の側面からも、公共による宅地開発は、良好な社会資本形成に与かってきた。

しかし、このような原則的なメリットが現在では失われつつあることも指摘できるであろう。例えば、以下のような点である。

①民間開発に対するスプロール規制、負担賦課と同時に自治体の負担軽減を目的として制定された宅地開発指導要綱が、逆に公共の行う開発を著しく困難にし、公共事業主体の負担を必要以上に増大させている。

②既成市街地や近郊では、大規模な用地取得が殆ど不可能になっているため、公共の宅地開発ですら、遠隔地にスプロールしつつある。しかし、遠隔地では、民間大規模商業施設等の誘致が不可欠であり、公共が単独で総合的な宅地開発を行うことは極めて困難である。

③土地利用計画は長期計画であるため、後の造成工事、更に後の住宅建設工事までには相当数の期間が空けられるが、特に高度成長期から低成長期への変動に伴う計画理念の変更に対して、現実にはマスタープランの変更は殆ど不可能である場合が多い。

④宅地造成後の住宅建設を、早期の資金回収を図るために民間に委ねた場合、民間事業主体が社会資本形成的観点を持って事業を行うとは必ずしも言えず、建設される住宅等がつくり出す街並み、環境が担保される保証がない。また、建築協定のような、経年後の環境の悪化を防止する規制策が期待できない。

⑤価値観の変化に伴い、「人工的な都市は快適で好ましい空間とは必ずしも言えない」といった評価が一般的に認識され、ニュータウンの開発即ち良好な社会資本の形成とは言えない状況が生まれてきている。

⑥住都公団の保有する、所謂「長期未利用地」等が不良経営の産物と見なされ、早急な処分（開発）が必要であるという指摘が会計検査院等からなされ、公共が土地を保有しにくい事態が発生しつつある。

これらの問題点に対して、全て社会資本的立場から解決を図ることは困難であると思われるが、例えば、公共が負担すべき社会資本の範囲の解釈の柔軟化(①)、良好な社会資本を形成する能力を持つ民間事業主体と公共との役割分担(②)、或いは公共の提示する社会資本担保条件付きの民間開発(④)、住都公団が「共同分譲方式」で試行している)、マスタープラン作成段階において、宅地造成のみでなく、最終的に建設される住宅(地)等を社会資本的尺度で検討する(③、⑤)、公共の保有する土地を、直ちに開発すべき遊休地と考えるのではなく、言わば「含み資産」と考える(⑥)等、主にソフトな諸技術の案出、運用において、公共による宅地開発が良好な社会資本形成を維持してゆく糸口が見出されるように思わ

れる。

2-3 住宅建設の社会資本的性格

住宅建設に関しては、昭和20年代からの公営住宅、公団住宅、更に公社住宅と、既に数多くのストックがあり、それらは社会資本としての価値を十分に持ちうるものである。しかしながら、各時期に建設された住宅を現在一律に評価することは問題であり、社会的な背景の変化を認識する必要がある。

即ち、戦後の住宅建設事業は、宅地開発とは異なり、福祉事業的側面の非常に濃厚なものであった。これが公共の住宅建設に関して極めて不利に働いた点は、公共住宅の福祉的、政策実行的側面が、良好な資産をつくり出すための条件、設計技術と整合しないまま現在に及んでいるということである。その結果、住宅が重要な環境形成要素であり、私的財以外の性質を有するという認識が行われる以前に建設された住宅が、現在では不良ストック化しつつあるという事態が生じた。

公共の住宅建設に関する問題点は、上述したものも含め、以下のようなものである。

①住様式の確立という点では、特に公団住宅は大きな役割を果たしたが、現在ではDK形式について公共が居住者を啓蒙する必要は既になく、逆に、DK形式が登場した当時の2DK等が不良ストック化している。

②前項と連動するが、昭和30年代以前に建設された小規模2DK、3K等に対して、一室増築、二戸一改造、或いは建て替え等を行う必要があるが、入居者の合意形成システムや受け皿住宅の整備等、ソフト面での制度をも充実せねばならない。

③高度成長期に大量供給された公共住宅は、住宅需要があったが故に、配置計画上の理念に社会資本形成といった観点が欠けており、結果的に画一的で没個性的な街並みをつくり出すこととなった。

④工事の施工技術、或いはKJ・BL部品に代表される住宅部品の技術開発は、既に民間で充分普及し、公共が民間に対して技術指導を行うといった形態は現在非常に弱くなっている。

⑤住宅建設は、宅地開発に比べ民間の参入しやすい領域であったため、現在では、需要者の階層或いは分譲価格が民間住宅のそれと競合し、その結果、未入居住宅が増大した。また、公共住宅は元来販売、営業活動を重視していなかったため、営利目的を主とする民間活動にこの点では大きく立ち遅れている。

⑥多様な住要求に応えるために、これに対応した住宅供給システムのあり方が問われている。需要者の自由度が最も大きいものとしてはコーポラティブ住宅があり、自由度を極力抑えたものとしては内装色彩計画のメニュー方式等がある。また、住宅の私的財的な部分を明確にするという立場から、スケルトン賃貸住宅や二段階供給方

式等も試行されている。しかしながら、公共組織の硬直性がこれらの新たな供給方法と相容れないことが多く、膨大な事務作業量を必要とするのが実態である。

2-2と同様、ここに挙げた事項は様々の観点から解決を図るべきものであり、一律に論ずることはできないが、社会資本形成的観点からは、以下のように考えることができる。つまり、住様式の点では、DK形式の普及のような住戸内の(私的)部分での啓蒙の可能性は殆どないものの、共用部分を充実させることにより、共同生活の場を提供し、(集住様式に提案を行うことを社会資本の整備と見ることができる(①)し、不良ストックについては、②で述べたように、更新に関わるハード面とソフト面の諸手法、制度の整備により、これを良好な社会資本に転ずることが急務であろう。団地の画一的な街並みに関しては、一斉にこれらを変化させることは困難であるが、入居者の同意による外壁の吹替え、或いは植栽の充実等によって多様性を付加し、漸次良好な社会資本へと転化させることは可能であると思われる(③)。技術開発については、住宅建設の領域での公共の役割は、民間の技術開発の情報を集積し、適切に用いることによって、住戸性能や団地性能の向上を図ることにすでに移行しつつある(④)。販売活動に関しては、公共の果たすべき役割の範囲を明確にする必要がある。宣伝・販売といった極めて営利的行為は本来公共の持つ性質とは相反するものであり、民間との役割分担によって相互の長所を利用すべきものであろう。公共の営利的行為への参入は、社会資本形成の立場からはこれに逆行するものであり、当初の商品企画が需要追従的に墮する恐れがある(⑤)。住宅供給システムの問題も、民間との役割分担を考えるべき側面を持っている。即ち、固定部分(公的財的部分)、自由部分(私的財的部分)に応じて、公共、民間が役割を担うという考え方である(⑥)。これは前5項目より更に複雑な問題であるが、社会資本としての価値を担保しながら同時に需要の多様性に対処しようとするならば、このような役割分担は不可欠であると思われる。

2-4 公的開発の可能性

以上、公共住宅を宅地開発と住宅建設に分けて考察したが、無論両者は相互関係を持つものであり、両者をリンクすべき課題も存在する。最後に、本論の観点から、双方に関わる問題点を挙げ公的開発の可能性を示唆したい。

一つは、宅地開発の考え方の問題である。都市計画策定、マスタープラン作成はマクロ計画であるが、具体的な開発行為に当たっては、団地計画レベルの言わばミクロ計画が必要である。その際、開発直後の街並みだけでなく、経年後の街の成熟を考慮するならば、「集合住宅用地」といった用途特化的な、抽象的計画ではなく、自然発生的に出来る店舗群等をある程度誘導するような、具

体的で柔軟なプラン設定が必要であろう。

もう一つは、宅地開発と住宅建設の連動システムの問題である。公共による開発は、組織的には「宅地」と「住宅」とが分離していることが多く、しかも、宅地開発と住宅建設の間に長い期間が空くことが多い。このため、「宅地」と「住宅」との間に断絶が生じ、宅地開発時に建設すべきであった施設が住宅建設の後手に廻ったり、宅地開発で既に保証されている環境に対し、住宅建設時に、指導要綱等によって整備すべき負担が過剰にかかったりするケースが生じる場合がある。これらは、2-1で述べた相違はあるものの、最終的には、両者が一体となって広義の社会資本整備を行うべきであることを示唆しているように。

3. 事業制度からみた住宅の社会資本的側面

3-1 事業制度の特質検討の意義

住宅（特に都市型集合住宅）の社会資本的な位置づけが、どうなされているのかは、最も常識的な社会感覚の表現（国家予算などの編成課程を通じて）である事業制度における公的負担や優遇措置（補助、融資、税制等）の考えかたにある程度見られるはずである。

事業の制度化の中で、なにを公的財源でまかない、なにを利用者の私的負担とするのかをめぐっての一応の検討がなされていると考えるからである。

もとより、こうした事業制度にあらわれる政策的判断は、時代、社会情勢により変更される相対的なものであり、予算上の制約、事業効果の評価、実現可能性の判断などにより、かなりの振幅で揺れ動くものであるが、その中でも私的利益に帰する部分への公的財源の投入はないという原則が動かなければ、こうした制度の中に住宅あるいは住宅を形成する部分についての、公共財としての位置づけが窺われると考えてよいのではなかろうか。

本節ではこのような視点から、我が国の、主として市街地住宅の供給を含む事業制度の現状と考えかたをみることにした。

こうした制度検討の中では、融資によるものや、規制の緩和あるいは優遇（税制等）策によるものなども当然含まれるが、ここでは、その内最も明確な形である補助制度にかかるものを中心に採り上げている。

3-2 都市型住宅供給事業制度にみられる住宅の社会資本的位置づけ

住宅及びその住宅を成立させている共同利用、あるいは公共利用的部分に対する事業制度面からのバックアップは、基本的に2つの方向から成されてきた、と捉えられる。

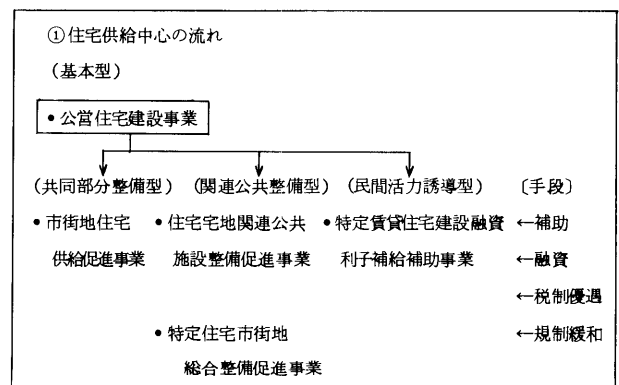
1つは、戦後の住宅数の絶対的不足という状況の中で国民にシェルターとしての住戸を供給するという公共的使命をスタートとして成されてきた住宅供給中心の流れ

であり、現在では住戸の公的直接供給としては、その社会福祉面において中心的意義を与えられている。

しかし併せて、住宅施策の目標が量から質へ転換される中で、その質の内容として住戸の水準のみでなく、附帯的設備や施設あるいは周辺環境の水準確保も要求されることとなり、住宅・住環境の水準確保が住戸をとりまく共同利用部分、公共利用的部分の整備なしでは成り立ち得ない都市型集合住宅の供給手法の整備を中心として、住宅の共同的部分（空地、供給処理施設、共用通行部分など）を社会資本的部分と位置づけ、これに対し公的援助を行おうという制度が展開されてきたわけである。

具体的には、「市街地住宅供給促進事業」や、より面的広がりのある「特定住宅市街地総合整備促進事業」などが挙げられようが、これは、一定水準の住宅供給という公的命題を都市部において果たそうとするには、住宅を共同化、集合化させたために住戸に附帯してくる共同的部分、あるいは公共的部分を、居住者負担から切り離し別途公的負担の枠組みの中で取り込んでいかざるを得ないという視点に立つものと言える。

この方向からの施策においては、供給される住宅の質についても主要な評価の対象とされ、事業計画の面で（施設の平面計画の決定等）なお住宅がイニシアティブを取り得ていると考えられる。



他方は、戦後の急激な経済発展のつけとして、都市内部で生じてきたさまざまな課題（災害危険・人口流出・高齢化・住環境の悪化など）、いわゆる都市政策的命題解決の手法の整備の過程で、その中心的手段として住宅供給（住宅床の供給）を位置づけ、その公共的部分に対して（私利利潤の追求を第1義とする商業施設などに比して、比較的その公共的性格を主張できるため）援助しようという流れである。

事業によって生み出される建物床の大口需要先の確保と、人口流出の防止、近代的住環境の形成という、三方面的効果を狙うという言い方もできよう。

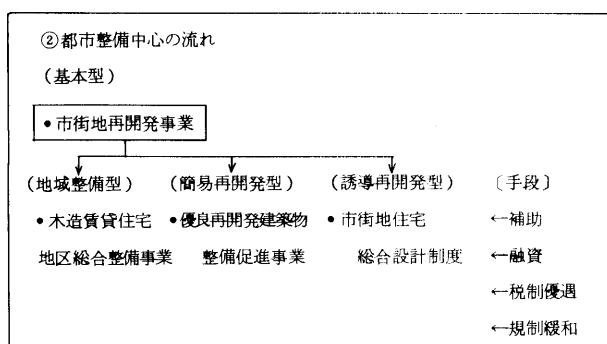
この方向からの事業施策としては、具体には市街地再開発事業における住宅の共同施設的部分に対する補助制度以降、しだいにその補助の条件をゆるめつつ非常に多

彩に拡大発展されてきている。

すなわち、こうした事業制度の当初においては、その住宅の条件を、その公共的性格を強く担保するため、公的住宅もしくは賃貸住宅として私的所有に帰さないものに限定したり、あるいは事業前の居住者向けといったように、事業進行の必要性を持つものに限っていたものが、その補助対象の間口をしだいに民間住宅や一般分譲住宅へ広げてきているのである。

この方向からみると、敷地の有効共同利用や市街地の再整備という都市政策的命題が、住宅（ここでは都市型集合住宅）の社会資本的性格を公的補助の導入により、消極的にせよ保障しているという形になるわけである。

しかしながら、制度の成立過程からして、住宅がその事業上のイニシアティブを取り得るという流れではないため、個々の住戸の質の充実という面で見ると必ずしも効果を上げているとは言えず、悪くすれば都市基盤整備の事業の成立という目的の前に住宅床が総量として利用されるだけという危険もまた含んでいると考えられる。



3-3 事業制度におけるいくつかの問題

しかしながら、現在における都市基盤整備に対する社会的要請の強さと、財源活用の効率性の問題として、都市住宅供給の事業手法の中でも、この後者の流れが主流となることは否めない。

こうした中で、事業制度における社会的資本としての住宅の位置づけの弱さに起因するのではないかと想定され、今警鐘を発しておく必要がある問題がいくつか見受けられる。

一つは、住宅（都市型集合住宅）の成立にとって、どのような設備や施設、あるいは社会的仕組みが必要条件であるかについて、従って公共財的部分であるべきかについての、掘り下げた検討経過が不足しているのではないかと見られる点である。

こうした事業制度の種類の多彩さに較べて、その中で補助の対象としている住宅の公共的部分の規定の画一さ（どれをみても、空地・供給処理施設・共用通行施設うんぬん）は、補助要綱の表現技術上の制約のせいばかりと言い切れないのではなかろうか。

また、こうした事業制度においては、ややもすれば、計画・設計過程の中での住宅部分の軽視や、住宅完成後

の維持管理を念頭においた施設の所有・利用関係の事前検討の不足なども指摘できる。例えば、上層階の住宅部分の住戸プランや配置を優先させ、下層階の他用途の施設計画に負担を強いた再開発事業の計画などまずないといった点である。

このような点から、今のところ、こうした制度の多くは事業そのものの採算に寄与し、施設としての都市整備は行い得ても、住宅と住環境（特に住み手から見て）の充実には、はたしてどうかという不満が残るところである。

また、事業終了後の維持管理の面においても、地域利用の為の施設として事業計画上位置づけられた、公的に補助された空地やプレイロットなどが往々にして、その住宅居住者によって囲いこまれ、専用部分と化すといった事態が生じるのも、都市住宅の公共（公的）部分について事業手法検討の過程で突っ込んだ議論が行われていないというのが、一因と言えないであろうか。

しかしながら、昨今の、住宅価格が購入者である（あるいは賃借人である）一般市民の負担能力の上限にはりつき、その住宅の選択が非常に厳しい消費者の目で行われる状況の中で、商業床のしわよせや、あまり床の消化という形の事業などでは、原価が時価を上回らないように行う程度の少々の補助のみでは、住宅床が売れるという保証はなくなっている、というのも事実であり、いつまでも最後は住宅でというわけにも行かず、そうした現実面からの制度の再点検もせまられているというのが実情である。

3-4 公共財としての住宅供給制度の点検

居住環境の悪化、人口流出と高涼化、災害危険の増大といった都市政策的命題は、公共的視点からしても重要な課題であり、都市の基盤整備と土地の有効利用を計りつつ、これらの命題に応える種々の再開発的事業の展開はなお有効であり、今後ますます必要な施策である。

そして住宅はこれからもその事業における核として重要な役割を担わざるを得ないであろう。しかしながら個々の住宅は、個人の負担能力ギリギリの市場価格ラインで需給のバランスを辛うじて保っているものであり、こうした都市的命題を解決するために住宅に附加された部分（集合化のための重装備部分）は、地域整備の必要財として、公的負担に委ねなければ、私的負担限界からの住宅水準の切り詰めが生じ、そうして切り詰められた住戸の集積として見た時不良資産の再生を行うことにもなりかねないという不安感がここでのポイントである。

事業制度の中において、商業床のような利潤追求の財とは競争しようのない住宅部分に対して、計画・設計・費用負担・管理形態などの面で優先権を与えることとし、事業成立の調整要因といった扱いや、それに近い視点については、再点検を行わなければ、国民の貴重な資産と

なるべき、良質な市街地共同住宅の供給というところには、なかなかたどりつかないのではなかろうか。

さらに、こうした事業制度全般について、事業完了後（住宅居住者からみれば、逆に出発点であるが、）の維持管理についてのあり方の検討がもっと望まれるところであり、例えば、こうした都市型集合住宅の共同部分の管理に、従来の私的所有私的利用か、公的所有公的利用かといった2分法以外の行き方までも事業制度化の中で検討することも必要であろう。

以上、事業制度から見た住宅の社会資本的側面は、今のところまだ消極的な位置づけを与えられているにすぎないようであるが、良質な都市住宅供給と、その共同化による重装備部分への公的補助の必要性の認識は、徐々に定着しつつあり、今後この思想が、事業採算の視点からのものでなく、都市型集合住宅の公共財的視点からの積極的なものへと収斂することを期待したい。

4. 住宅の社会資本的性格と居住者組織の役割

4-1 居住者組織と「居住地共同体」

住宅は個々の単位では私的に所有されているものの、集合住宅の場合に典型的にみられるように、躯体などの共同利用部分を持つものが多くなっている。さらにそれを特定の地域内で集団として捉えた時、個々の更新活動が相互に強く関連しあうという外部性をもつ。そのため住宅自体をも含む居住地空間は、ある種の社会資本的な性格を帯びることになり、共同的な管理の必要性が要請されるという点が前年度の「居住地共同体」を検討してゆく出発点であった。

そこで昨年度は「居住地共同体」の性格を予め仮説的に呈示し、そこから費用負担の問題や我が国の町内会の問題に言及した。本年度は居住地を維持管理してゆく上で重要となるこの居住者組織の問題について、空間軸と歴史軸について整理し、本節において主要な対象としている戸建住宅地・一般住宅市街地での改善主体の問題へと論を展開してゆくことにする。その際、国際的な経験を整理しておくことが、我が国の「居住地共同体」の将来を展望するうえで有益であることを示した。

4-2 居住者組織の検討軸

居住地を維持・管理・改善してゆく主体としての居住者組織（「居住地共同体」）の問題は、空間軸と歴史軸という二つの軸を通して整理することができる。

(1) 空間軸よりみた居住者組織

ここで空間軸というのは、住宅の建て方・居住地空間のスケール・開発形態（計画的開発か一般的市街地形成か）など住宅の集合形態や開発方式による違いを表している。現在新たに「居住地共同体」が注目されるのは、集合住宅生活の普及によるところが大きい。我が国の都市部における居住地空間において、近年まで「共」の領

域が比較的意識されてこなかった理由として昨年度の報告は、「戸建の場合は、敷地内が「私」で道路が「公」であり、公—私の関係が明確である。」ことをあげている。それが集合住宅の出現により、その物的特性から公—共—私の構成が明瞭となり、逆に「戸建における「共」の存在が改めて認識されるようになった」という視点を明らかにしている。

これを戸建・既成市街地の場合についてみれば、近年の建築協定付分譲団地や地区計画の制定の動きが注目される。とりわけ新規の団地供給においては、一定の水準の住宅地を担保する必要から、入居後においてはその維持管理を居住者組織に期待しているものが多くなってきている。このように住宅の形態ならびに居住地の開発形態によって、それに相応しい居住者の組織が展開してゆくものとみられる。本節では集合住宅の居住者組織の必要性は自明のことであり、また関連する研究が近年多く出されていることから、むしろ集合住宅の問題をきっかけに生じた居住者組織の役割の重要性を、戸建の住宅地（既成市街地含む）にまで拡大して考えてゆこうとするものである。

(2) 歴史軸よりみた居住者組織

同一国内において歴史的にみると、居住地を維持・管理・改善する居住者組織の性格や役割は大きく変化してきている。昨年度は町内会の問題を若干取り扱ったが、戦後だけをみても、地方自治体の財政力との関連で、町内会が居住地の管理に果たす役割が変化してきていることが明らかにされた。また近年になって町内会の見直しの議論が生じるなど、その期待される役割は変わりつつある。

これをさらに歴史的に遡ってみると、公—共—私の区分さえ不明確な時代があったことがわかる。すなわち村落共同体的な組織においては、現在の自治体が行っている多くの機能を「居住地共同体」自体が持っていた時代があるのである。我が国においても現在なおいくつかの農村集落において、共同の財産を持ち、共同の施設の建設・維持管理を行っている共同体を見出すことができる。このように歴史的に捉えた場合には、公—共—私という設定そのものが究めて現代的な枠組みであり、その背後には時代の変化を被りつつも、何等かの居住者組織が存在したと考えられるのである。今年度には「中間領域研究」を行っている荒川氏の講演会を催したが、そこで出された以下の意見は「中間領域」という枠組みでは歴史的な問題に迫ってゆくことが難しいことを指摘したものである。

「中世では中間領域は非常に広範にあったというのはどうも話が逆転しているような気がするのです。中間というものがあったのではなく、そういう実態は確かにあったのだが、近代に至って公共と民間が各々はっきり

することによって中間というものができます。(中略)特に建築の分野で中間領域が議論されてきたということ自体が歴史的産物であると思います。」

我が国において、現在の町内会が都市内既成市街地での居住地管理・改善にどのような役割を果たしうるかについては極めて興味ある点である。そのためにも戦前の町内会・学区などの住民組織が歴史的に果たしてきた役割を正しく位置付けておくことは、歴史軸からの接近として重要な課題であるといえよう。

(3) 居住者組織の国際比較の重要性

居住者組織の問題を国際的にみた場合、各国の歴史性を反映しつつ、様々な形態・機能をもつものを生み出している。これらの実態を我が国の現状と比較すると、①あるものは現在我が国で試みられている新しい方式について、将来の発展方向に貴重な示唆を示すものとなると考えられる。②またあるものは過去の経験に相通ずるものがあり、現時点において再評価すべき点を明瞭に示すことができ、歴史的な接近を補完するものとなる。

本節では①の例としてアメリカのホームズアソシエーションを取り上げる。これはここで問題としている低層住宅団地の開発における居住者組織のありかたの一つの方向を示すものである。②に関してはインドネシアにおける KIP (カンポン改善事業) を例にとりあげ、そこにおいて居住者組織が果たしている役割を検討することにする。荒川氏は中間領域を巡る議論の中で「極端に言いますと、東南アジアの都市というのは、場合によってはすべて中間領域ではないのか。」という意見が出されていることを紹介している。これは近年「東南アジアの都市・住宅研究」が盛んになってきたことを反映したものである。これらの成果は我が国における町内会などの「居住地共同体」が居住地の管理において果たしてきた、歴史的な役割を検討する上で貴重な視点を提供するものである。

4-3 ホームオーナーズ・アソシエーション(H.A.)

近年我が国に紹介されたアメリカにおける PUD 制度は F.H.A. によって「PUD は画地面積の縮小が意図され、共通のオープンスペースを HOME OWNERS ASSOCIATION によって所有・管理がおこなわれるように計画された一団の敷地計画である。」と定義されているように、H.A. と究めて密接な関係がある。この H.A. の歴史は比較的早く、1964 年に出版された「The Home-owners Association Handbook」によれば、1962 年に調査を行った H.A. のうち約 1/6 は 30 年以上の歴史をもつものであった。

H.A. の主要な特徴を要約すれば、「住宅地の開発にあたって、開発地内のオープンスペースや共同利用施設などの所有権ならびに維持管理責任を持つ非営利法人(H.A.)として設立されるものであり、当該地域の土地所有者

が自動的に会員となり、H.A. の共同財産維持や諸活動に対する費用を負担するという土地契約書に則って運営されているもの。」ということができる。

この H.A. が「居住地共同体」的な視点から興味ある組織であることは、それが主に戸建・低層住宅地開発において適切であるとされている点であり、それがコミュニティ建設においても積極的に評価できると考えられている点である。また我が国の将来を考える上で重要な点は、その所有・管理する施設の内容の豊富さにある。調査によれば半分の H.A. (自動加入型) は公園もしくは自然保全地ならびに大きなレクリエーション施設を持っている。1/4 はプールを持ち、1/6 は共同ホールもしくは体育館を持っている。さらに 1/5 はゴミ処理サービスを行っているということが報告されている。これらの共同施設の管理とともに、H.A. が建築の規制や土地利用についての住民間の契約を実施する権限が与えられているものが望ましいとされている。これは居住地の管理においては住宅そのものもある種の共同的なコントロールのもとにおかれる必要があるという「住宅の社会資本的」な性格からくるものである。

同書ではこの H.A. と他の組織との比較を行っている。まずコンドミニアムについては「その共同部分が各ユニット所有者による共同所有となっており、それは界壁を考えた場合に明らかなように、個人所有と組合所有とに区分することが困難であるという集合住宅の特性から採用されるのであろう」としている。それを戸建住宅地に取り入れることは何の障害もないが、H.A. で十分その機能が果たすことができ、むしろコンドミニアム方式は過剰なものとなると説明されている。空間的な差異により、適する居住者組織が異なるという視点からみて興味深い指摘である。

この H.A. が我が国の将来を考える上で重要であるのは、我が国の低層・戸建住宅地においても、今後行政のサービスの水準を越えた共同利用施設を持つ要求が高まる可能性があるからである。建築協定や地区計画はこれまでのところ現状を良好に保全する段階に止まっている。しかしながらその維持・管理にかなりの費用を要する共同利用施設を導入する段階では、このような非営利法人による管理が要請されることになろう。とはいえ H.A. の中には消防・ゴミ処理・学校運営など、我が国では想像できない機能を持っているものがあることにみられるように、アメリカにおいて支持されている自治の概念と、我が国におけるそれとの間に、大きな相違があることを見落としてはならない。

4-4 インドネシアにおけるカンポン改善事業

カンポンはインドネシアの都市部に広範にみられる無秩序な居住地であり、伝統的な親しみ深い生活の特徴としている。植民地時代の都市政策や戦後の急激な都市化

により、このカンボンの多くは極めて劣悪な状況に陥った。1969年以降政府の手によって、地区内の道路・細街路・排水・雨水・トイレの改善などを目的としたカンボン改善事業が開始された。その後世銀など国際的な資金援助のもとに事業が促進された結果、これまでの事業実施区域は、ジャカルタで当初目標とした区域を終了し、あらたな段階の事業が模索されているというのが現状である。

「居住地共同体」的な視点からこの事業が注目されるのは、この事業においては末端の住民組織のポテンシャルを導入することが強く指向されている点である。この末端の組織の最小のものはRTと称されるものであり、30～50世帯よりなっている。この種の近隣単位は日本の占領前から存在していたものであるが、1960年代の初めより政府の振興策もあり、一層の普及をみた。地区住民によって選出されたこの近隣組織の長は、近隣活動の組織化を行うとともに、行政の補完的な役割をなすという点で、我が国の町内会と極めてよく似た機能を果たしている。とりわけかなりのカンボンが、植民地時代のオランダ人居住地や、1965年事件などによる不在地主化した土地の上に形成されてきたこともあり、住民の居住を安定させることは共同体の重要な課題であった。さらに劣悪な環境はトイレや水浴場などを共同で建設する必要を生み、それらの問題の解決にも大きな役割をになってきた。

カンボン改善事業は資金源の相違などによりいくつかのタイプに分けられる。中でもスラバヤにおけるW.R.S.KIP(スラバヤ生まれの詩人の名前をつけたもの)はその共同体の関与の深さにおいて注目すべき事業である。スラバヤ工科大学のシラス氏によれば、そこで対象となる事業は道路と歩行者道路だけであり、しかもその資金は地域の共同体が半分以上自前でもつというものである。しかしながら計画の当初の段階から住民の参加が保証されており、その中で事業の対象以外の活動(例えば事業後に道路添いに樹木や花を植えたり、ゴミ収集カンを設置したり、個人の家から街灯の提供があったり、またある地区では集会所や防犯小屋を建設したりといった活動)へと積極的な波及効果が生じていることが指摘されている。

このインドネシアの「居住地共同体」は、我が国の町内会という地域組織が、なんら日本固有のものではなく、かなり広範囲の国々に共通するものであることを伺わせる。同時にそれが居住地の管理・改善に果たす役割の再検討を迫るものである。戦後の我が国においては、地方自治体が住民に対する基本的なサービスの提供を行うことが当然のこととされている。しかしながら行政区域の拡大に伴い、各地区毎の特性に応じた居住地の改善を求める声が大きくなってきている。その際には何等かの

「居住地共同体」が重要な役割を果たすことが十分予想されることである。「安上がり行政」に対する批判は強いが、一方で町内会や学区などが居住地の改善に果たす役割の再評価もまた求められている。そこにおいては昨年度において検討した費用負担のありかたも含めて十分な検討がなされる必要があるものと思われる。

5. 居住者の意識からみた住宅の社会資本的性格

5-1 住宅の社会資本的性格と居住者意識

住戸を単位として住宅供給が行われている今日の住宅市場において、住宅の社会資本的性格に対する居住者の認識は必ずしも高いものとはいえず、所謂「市場の失敗」によって外部不経済が生じたり、共同消費部分が過少供給となることが一般的である。しかし、一方で、都市生活は様々な意味において社会性、共同性を帯びている。従って、住生活や住宅需要を全く私的なものとして位置付けることも妥当とはいえない。

居住者は、当然のことながら私的欲求の充足に合致した行動をとろうとするが、同時に、共同的欲求や社会的必要に対しても強い関心を抱いている場合がある。このため、住宅の社会資本的性格に対する態度は多様なものとなっている。

住宅の社会資本的性格に対する適正な対応方策を検討しようとするとき、居住者の意識や行動は重要な前提条件となる。また、プロジェクトや地域の構成員である居住者は、その対応主体としての役割も期待されることを想定すると、居住者意識からみた住宅の社会資本的性格をとりあげる意義は一層高くなる。

ところで、住宅の社会資本的性格は、その利用に関連して発生し、所有・管理形態によって規定される。現行の集合住宅の所有・管理形態は、一般には区分所有または賃貸借である。両者を居住者階層の違いとしてではなく、供給システムの違いとしてみたとき、それらの社会資本的性格への対応は異なったものになると共に、居住者意識にも差異が生じることが予想される。そこで、ここでは、大阪府下の分譲および賃貸集合住宅の居住者調査の結果に基づいて、所有・管理形態、あるいは住宅供給システムと居住者意識の関係を分析することを通じて、住宅の社会資本的性格について検討していきたい。

5-2 コミュニティー生活に対する態度とライフスタイル

地域的なコミュニティ生活に対する態度は、住宅の社会資本的性格に関する意識の形成に大きな影響を与えられと考える。また、地域的なコミュニティ生活は、職場などの非地域的なコミュニティ生活や家族生活と関連が深い。ここでは、これらをライフスタイルとしてとらえ、賃貸住宅と分譲住宅の比較を試みる。

調査では、地域的生活、非地域的生活、家族生活を代

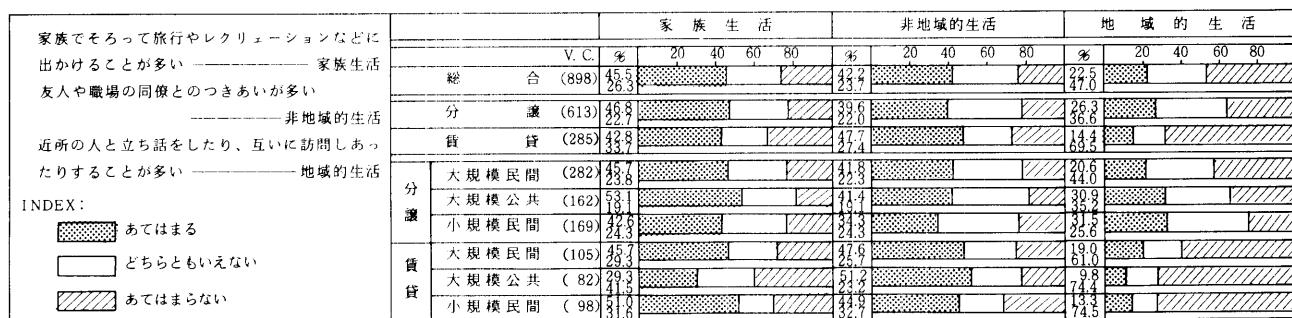


図5-2-1 分譲・賃貸別、プロジェクト別ライフスタイル

表する行為として、近所づきあい(立ち話し・相互訪問)、友人・同僚とのつきあい、家族旅行・リクリエーションをあげ、各行為を行うことが多いかどうかを尋ねた。ここでは、この回答の組み合わせを居住者のライフスタイルとみなし、検討を行っている(図5-2-1)。

全体的な傾向としては、家族生活や非地域的生活の割合が高く、地域的生活は相対的に低くなっている。分譲住宅と賃貸住宅を比較すると、地域的生活や家族生活では分譲で、非地域的生活では賃貸で「あてはまる」とする回答が多くなっており、地域的生活で「あてはまらない」とする回答は賃貸で70%を越えている。また、プロジェクト別の傾向は、家族生活や非地域生活に比べて地域的生活における差が顕著で、分譲では大規模な団地で、賃貸では小規模な団地で地域的生活の割合が高くなっている。大規模団地の場合、分譲では管理組合の運営などをめぐって居住者間の接触機会が増加するのに対して、賃貸では匿名性が強まるためであろう。

ライフスタイルを家族型別にみると(図省略)、分譲・賃貸共に小さい子供のいる家族で家族生活や地域的生活の割合が高く、ライフステージの高い家族や子供のいない家族で非地域的生活の割合が高い。しかし、同じライフステージを比べると、分譲では家族生活や地域的生活、賃貸で非地域的生活が高くなっており、所有・管理形態の選択とライフスタイルの対応が読み取れる。

5-3 住宅の社会資本的性格に対する居住者の意識

集合住宅は、私的側面と社会的側面をもつが、これらに関する考え方を6項目用意し、居住者に賛否を尋ねた。項目内容は、1. 個性の発揮、2. 資産性の重視、3. 共用施設利用のメリット、4. 共同的問題解決の必要、5. 周辺との調和の重視、6. 共用部分公開の容認、

5. 周辺との調和の重視、6. 共用部分公開の容認で、住宅の個別性、内包的社会的性(プロジェクト内)、外延的社会的性(プロジェクト間)のそれぞれに2項目ずつ対応している。

全般的傾向をみると(図5-3-1)、個性性については、「資産性の重視」の傾向が極めて強い反面「個性の発揮」に対して積極的な居住者はあまり多くない。社会的性については、「共同的問題解決の必要」や「周辺との調和の重視」といった規範的・調整的見解の賛成率が高く、「共用施設利用のメリット」や「共用部分公開の容認」といった利用の共同化に関する支持は少ない。

分譲と賃貸を比較すると、個性性については「個性の発揮」が賃貸で、「資産性の重視」が分譲でそれぞれ賛成率が高くなっている。内包的社会的性については「共用施設利用のメリット」が賃貸で、「共同的問題解決の必要」が分譲で高くなっている。外延的社会的性については「周辺との調和の重視」が分譲で、「共用部分公開の容認」が賃貸で高くなっている。

6項目の考え方に対する居住者の回答を林の数量化III類を用いて分析した結果、I軸<個別的一共同的>、II軸<開放的一閉鎖的>という有意な二軸が見出された。この座標上に調査対象プロジェクトを布置すると(図5-3-2)、分譲住宅居住者に「共同的・開放的」な考え方が、賃貸住宅居住者に「個別的・閉鎖的」な考え方が強いことがわかる。

しかし、この結果には居住者の基本属性の違いが多分に影響していると考えられることから、種々の基本属性を同じ座標上で分譲・賃貸別に布置してみた(図5-3-3)。分譲と賃貸の属性別傾向はほぼ類似しており、かつ

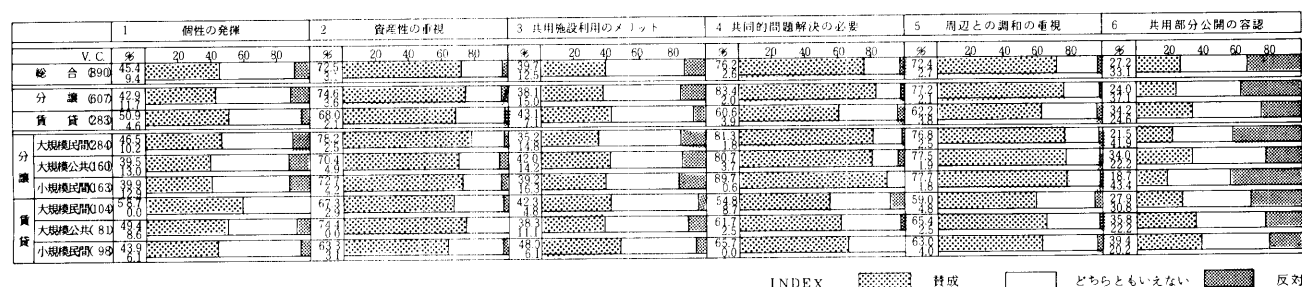


図5-3-1 住宅に対する考え方

属性が同じ場合、概ね分譲が賃貸より共同的または開放的であるということがいえる。都市住宅に対する考え方は、居住者の属性の影響を受けながらも、分譲・賃貸という所有・管理形態に規定されているといえる。

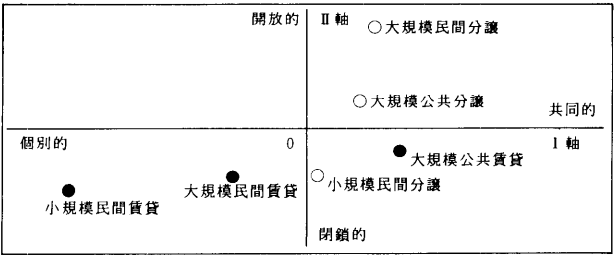


図 5-3-2 調査対象プロジェクトの布置

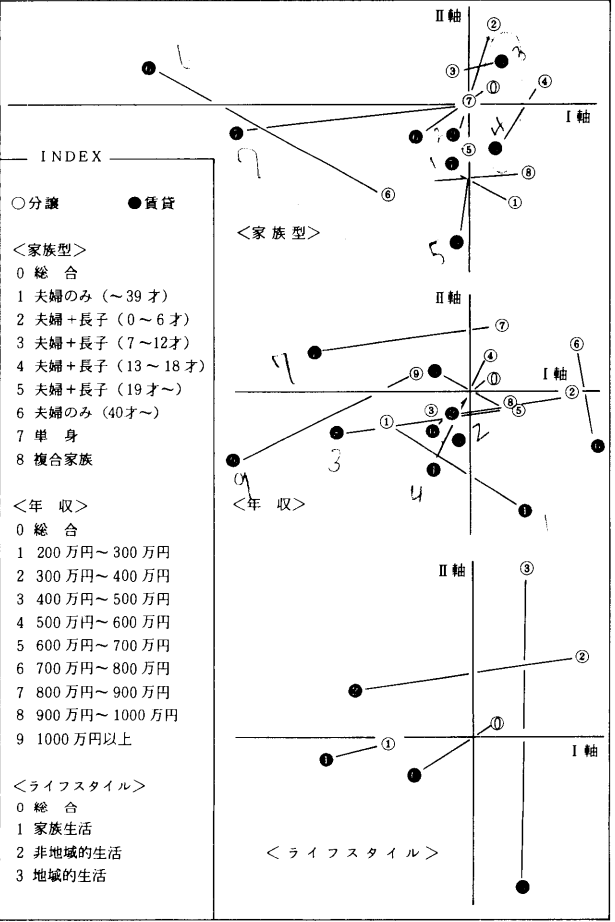


図 5-3-3 基本属性の布置

5-4 利用・管理の共同化に対する志向

市街地に建つ集合住宅は、その計画内容や所有・管理形態がプロジェクト単位で決まっているため、集住生活上の共同的行為についてもプロジェクトを範囲基準とした対応が求められるのが普通である。しかし、プロジェクトの規模や供給形態、居住者属性などにより対応の仕方は異なってくる。一方、小規模団地が集合している市街地は、一体的に建設された大団地と街区形成の点では類似したものとなり、プロジェクト間相互の影響も強まる。この場合、計画や管理の面でプロジェクト単位を越えた共同化や相互調整が望ましい場合も起こり得る。

そこで、まず、共同的行為を行う場合、所有形態や計画規模によって居住者が適正と考える範囲にどのような違いがあるか検討した(図省略)。「あいさつ」など居住者が個々に行う行為については、賃貸住宅居住者の方が同じ階や同じ階段室といった狭い範囲の志向が強く、一方で範囲を限定しない割合も高くなっている。「ハイキング」「クラブ・同好会」「子供会」については、分譲住宅の方が、また大規模団地の方がプロジェクト単位で完結する傾向がみられ、所有・利用・管理形態と計画単位の影響が指摘できる。賃貸住宅では、住棟や団地という範囲を重視する傾向が薄く、団地の周辺を含めた範囲や特に範囲は考えないとする回答がめだつ。賃貸住宅では分譲住宅ほどプロジェクトという単位に居住者意識が規定されていないといえる。

次に、集合住宅街区におけるプロジェクト間の共同化や相互調整の具体的提案についての賛否をみてみよう(図 5-4-1)。全般的傾向をみると、「広場・遊び場の一体化」で賛成率が7割以上を占め、現状の水準の低さを反映して大部分の居住者がその空間的・機能的改善を求めていることがわかる。しかし、それを可能にするための実際的な行為については相対的に賛成率が低く、さらに所有形態により居住者の意向に違いがみられる。分譲住宅では「管理の共同化」の賛成率が約6割を占めるのに対し、「施設の相互利用」の賛成率は相対的に低くなっている。一方、賃貸住宅ではこれとは逆の傾向がみられる。

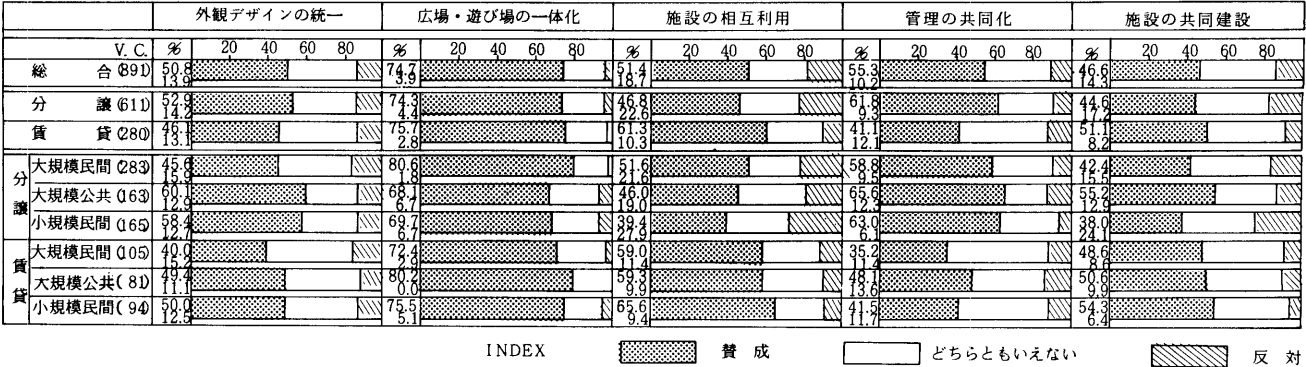


図 5-4-1 共同化・相互調整の具体的提案に対する考え方

分譲住宅居住者は、管理組合を組織して住宅を区分所有していることから、管理的側面に対しては、積極的であるが、それがプロジェクトという単位に限定されるため、その単位を越えた共同化や相互調整には消極的な側面がうかがえる。これに対して、賃貸住宅では、所有・管理主体と利用主体が一致していないことから、居住者はプロジェクト間の共同化や相互調整の提案について当事者としての意識が希薄で、共同化や相互調整がなされた結果としての空間・施設の利用にのみ関心があることがうかがえる。

5-5 居住者意識の類型化

以上のような検討を通じて、住宅の社会資本的性格に対する居住者の意識は、次の2つのタイプに大別できるように思われる。第1は、「共同化志向」で、分譲住宅居住者に多くみられるタイプである。住生活の様々な領域において、積極的な共同化を行うことに価値を見出し、住宅についても主体的方法を含めた共用施設の拡充を志向するタイプである。第2は、「社会化志向」で賃貸住宅居住者に多くみられるタイプである。住生活の要素をできる限り外部化、社会化する志向で、私的な自由を最大化するために住宅の社会資本的性格の充足を志向するタイプである。

これらは、共同化・集合化した都市住宅に対して異なる意味を与え、プロジェクト内の住戸間関係や共用施設、プロジェクト間の関係や施設の相互利用等について異なる期待と解釈を示すことになる。「共同化志向」は、共通の価値、多数の意見を重視し、「社会化志向」は、個別の価値、少数の意見を重視する態度である。両者は、共に住宅の社会資本的形成において重要な視点を含んでいるが、同時に、前者では、所謂「政治的外部不経済」の発生、または閉鎖的な小集団の形成、後者では、「共有地の悲劇」に導かれる可能性などの問題点を抱えている。

住宅供給システムを検討する場合、上記の2つの志向が住宅需要の内容を構成していることを明確にすると共に、これらへの供給上の対応理念と対応手段を確立する必要がある。

6. 西ドイツにおける住宅の社会資本

(インフラストラクチャー)としての扱い

6-1 社会資本(インフラストラクチャー)としての住宅

西ドイツでは「社会資本」が「インフラストラクチャー」という、より広い概念で扱われており、住宅は多くの論者によってその中に位置づけられている。

他の国々と同様に、西ドイツにおいても住宅に対する大規模な公的投資が行われている。その住宅建設の助成を基礎づける第2次住宅建設法では公的な側は「規模、装備、および家賃あるいは建設費負担が幅広い国民層に

合った適切な住宅(社会住宅)の建設を特別に優先し、住宅建設を緊急の課題として促進しなければならない」としている点などをみても、直接的には社会政策、家族政策的な視点が強い。しかし住宅建設に関連する諸政策、制度を幅広く把える時、実態としてこれらの視点とは別の処に住宅の社会資本としての位置付けと運用が行われている事が分る。この点について概観する事を本稿の目的とする。

6-2 広域・都市空間の中での社会資本(インフラストラクチャー)としての住宅

そもそも戦後間もない時期の大量の住宅建設は、

- ①住宅の窮迫した事情は身体的にも心理的にも労働能力を低下させ、これを効果的に向上させてゆく事がドイツ経済の健全化のための不可欠の前提である事
 - ②住宅不足の結果、150万人の失業者がいるにも拘らず、専門労働者のための種々の職場が工業発展の重点地域で空いたままになっている事
 - ③鍵となる工業としての建築経済部門は失業一般と取り組むための適切な糸口となる事、
- を主要な理由として大量に促進されていった(第1次住宅建設法の理由文)。この事はとりも直さず、国土発展的にみた住宅の生産に対する前サービスの機能を明確にみて、その視点より住宅建設・供給が進められていた事を示している。

1950年にノルトライン・ヴェストファーレン州で最初に州計画法が設けられ、以降、他の州が続くが、この動きは同時に「50年代の中頃から公的課題の実現において連邦、州、ゲマインデ(市町村)の協働の傾向が明確になって」いった事と無関係ではない。これらの計画化を基礎として「自治体のインフラストラクチャー政策の領域(ゲマインデの道路、近隣交通システム、病院ならびに社会住宅建設、都市再開発)と地域的な部門別の構造政策(地域的経済促進、農業構造改善、大学建設)の領域では、一つの管轄部所のみで計画、投資が行われるのではなくて、ますます連邦と州(多くの場合はゲマインデの参加のもと)によって共同で行われて」ゆく様になっていった。この過程で住宅建設に対する公的投資も他の分野のものと整合化され広域的空間計画の中に組み込まれてゆく。国土計画の中では住宅は均衡のとれた生活条件の実現のための「消費的インフラストラクチャー」として扱われ、連邦の社会住宅の公的資金も国土計画の脈絡の中で配分されている(基本促進、集中促進に対する地域プログラムとして)。

国土計画の「下位」に位置する州計画の中では空間構造の発展に対して①人口稠密中心、②人口稠密周辺地帯、③農村地帯の設定や、「中心地構造」、「発展重点地と発展軸」の考え方が行われ、この構造実現のために誘導的、強制的に住宅に対する公的資金も投下される。これは例

えば都市の片寄った発展に対抗し、職住近接による通勤時間の短縮から起る労働能率の向上、交通費の出費の減少などの経済的効果をもつ（この次元では個々の住宅の排除効果は問題ではなく密度として扱われる）。

都市内では都市計画と結びついた発展重点として市街地重点地を設け、都市施設の有効利用、施設に対する住宅の適正配置の立場から、これに社会住宅建設を行わせてゆこうとしている。その都市内での配列については、加えて地区詳細計画が行われ、周辺地域を含めた環境を維持する方向で建設が進められる。この計画制度自体、生産部門、消費部門の合理的空間配置が行われる限りで、Jochimsen のいう制度的インフラストラクチャーと解釈できる。また、この都市計画の中で進められる住棟によって形成される景観、外部空間は住宅のもつ外部効果（経済的価値として計れなくとも文化的、生活的条件としての意味は大きい）を示しており、住棟レベルでのインフラストラクチャー的な側面が指摘でき、それに応じた公的介入が行われていると理解できる。

西ドイツにおける都市計画制度の基礎を与える連邦建設法では、インフラストラクチャーの用語を用いているものの、日本にみられる用法と同様に広い社会資本の概念ではなくて、道路、上下水道などの技術的インフラストラクチャーを内容とするものである。これは概念の不一致というよりインフラストラクチャーの物的重層関係を示し、下位のものがそこで扱られていると解釈すべきであろう。

6-3 量的側面からみた住宅の社会資本（インフラストラクチャー）的性格

住宅の投資は巨額で公的な側からの助成も大規模なものである。住宅に求められるその都度の完備性はますます空間的・機能的に外延的関連をもち、これが集密や一定の計画性と結びついた集合住宅の形であれば財としての規模も大きくなり社会資本的性格も明瞭となってくる。この点での展開の一面を次の3.の項で扱うが、この規模的な広がりと同時に住宅の単位をみる時、それが世帯に対応している事より、数量は他の施設に比べ問題にならない程に大きいという性格をもっており、量の側面にも目を向ける必要がある。

西ドイツの公的住宅供給は冒頭にみた目的をもつ社会住宅を有力な手段として進められている。この社会住宅がインフラストラクチャーであるという指摘がみられる。このうち借家住宅の全住宅数に対する割合は約19.7%（428万戸/2174万戸：1977、78年現在）、借家住宅に対しては31%（428万戸/1383万戸分：同年）、戦後の新設借家住宅に対しては実に48%（428万戸/890万戸：同年）となっている。

この社会住宅の機能は低所得対応、特定問題対応の社会福祉的機能と同時に“幅広い国民層”に対するものと

いう規定、これは数量にも現われているのだが、この事によって住宅供給全体に幅広い影響を与えようとしている事が確認できる。

この幅広い影響とは要約すると①相対的な低家賃による住居費負担を低減する効果、②住宅政策的に考えられる適正住居を供給するモデル効果、③新しい試みや合理化実験などが行われて積極的に新知識獲得の源泉としても活用されている点、等であり、社会住宅のもつ又はそれに求められている外部効果が確認できる。

6-4 建築物としての住宅の社会資本（インフラストラクチャー）的性格

現在、西ドイツでは住宅建設の分野では都市更新活動の活発化とともに住宅改善活動の比重も高まっている。その全住宅建設量に対する割合をみると70年代の前半では10%を前後していたのに対して1982年では19%となっている（残りは住宅補修18%、新建築63%）。居住条件を改善する住生活は、有利な借家経営という意図による借家経営の立場のものに並んで借家人の手になる借家人住宅改善も活発に行われている。

居住者が建築物に思い通りに手を加えてゆくという活動は生産であり同時に消費であるとも言える。それ自体から居住者の独自主導が展開されうるインフラストラクチャーとしての建築と、西ドイツでも評価されているコルビュジェのペサックの住宅と同様、ここでは住宅の躯体構造は、生産/消費の住活動を支える物的な支持構造、インフラストラクチャーとして機能している。

しかし、「多数の調査によって、これらの行為あるいは類似の行為は、主に、居住者が所有者であるか所有者と同等の権利を有している構造でのみ現われてくるという事が明確にされている。」積層の集合住宅でみると持家形式に対しては西ドイツでも先行的に区分所有制度が存在し、権利関係を基礎づけている。借家の場合には建築的変更に対する権利は自己所有には及ばないが、現在、公的な側でも借家人住宅改善に対しても公的資産貸付を認めてゆこうとする動きがあり、その場合の改善部分に対する権利関係の調整を経済的視点で進めてゆこうとしている。

そもそも西ドイツにみられる住宅建設の構造はブロック状の部材を積み上げる組積造となっており、明確に支持構造部分と間仕切り壁や仕上げ、設備のイン・フィル部分に分かれているのが一般的である。建築物の寿命については、法的には都市部のもので100年が基準として与えられている。物理的にはそれ以上の寿命をもっているし、建てる側もその様に考えている。その間に内部の改善は何回も行われるので、住宅建設の構造的分離の考え方も一般的に自明のものとなっているとみてよいだろう。

このような特性を更に新建築で生かした例が多くみられ

る。例えば連邦建設省の主催になる設計競技である「フレキシブル住宅」,「エレメンタ72」などはその代表例で、躯体や装備に対して間仕切, 仕上げ部を分離してゆこうとする提案が求められている。公益住宅企業の有力な1つであるノイエ・ハイマートのエレメンタの入選案は1977年までに、同社の5130戸の借家住宅建築に応用されている。

極く最近の例としては、1987年に行われる予定のベルリン国際建築展のものがある。これは“住まいの棚”(Wohnregal)と称され、このプロジェクトに対して設立されたベルリン自助建設協同組合(組合員数は100人: 1985年現在)を建築主としている事からも理解できる様に自助活動を十分に生かす、つまり将来の居住者の協働の建築作業による費用節減を図る事が一つの大きな特徴である。計画は3人の建築家によって進められているが、基本躯体は各平面で2階建の木造住宅を収容できる構成となっている(各住戸は必ずしもメゾネットではない)。その部分には将来の第1次居住者が計画参加を行なう。

協同組合住宅は借家と持家の中間の形態で、組合員全体が住宅所有者となり居住者は使用权を得てその代価に使用料を支払う形で運営されてゆく。協同組合としての構造分離的住宅供給の例は他には殆んどみられないが、同種住宅の参加希望者は多数待機しているとの事である。居住者が入れ替る場合の自助分の経済的扱いなど現段階でまだ不明の点があるが、前記のエレメンタ・フレキシブル住宅などの企業的供給に対する一つのあり方(構造分離による自助効果, 計画参加, 組合員による共有など)を示すものとして興味をもたれる。

6-5 西ドイツにおける社会資本概念の特性

西ドイツの社会資本概念はインフラストラクチャーという広範な内容をもつ用語で捉えられている。これがアングロサクソンの地域で何故広まっていないのかという疑問はドイツ人自体からも出されている。

しかしこれは多分にドイツ的な土壌の中から生まれたもので、生産力論の体系化を行ったF.リスト(1789—1846)、広域計画の中心地理論の提唱者W.クリスターラー(1893—1969)などの思想を背景にもっていると思われる。またこの広域計画、都市計画と結びつけて実態的に展開している事こそインフラ“ストラクチャー”(構造)という呼称を維持している所謂でもあるのだろう。建築物としての集合住宅をインフラストラクチャー的に分析してゆこうとする試みは、計画論的な姿(自助、コミュニケーション、居住者参加等)をとって、例えば1927年のヴァイセンホーフ・ジードルンクのミース・ファン・デア・ローエの試みに既にみられる様に、個別的にも豊富に現われているといえる。

〈研究組織〉

(主査)	巽 和 夫	京都大学教授
(委員)	高 田 光 雄	京都大学助手
	森 本 信 明	建設省建築研究所室長
	水 原 涉	滋賀県立短期大学講師
	戸 田 晴 久	大阪府建築部
	石 倉 健 彦	住宅都市整備公団関西支社