

戦後住宅供給政策の検証と展望

住田 昌二（大阪市立大学教授）

—— 欧米との政策比較を通じて ——

はじめに

我が国の住宅政策は、公庫住宅融資、公営住宅、公団賃貸・分譲住宅を3本柱とする住宅供給体系を基本的な枠組みとし、それを今日まで維持してきた。しかし、住宅政策のこの「戦後体制」は、住宅事情と住宅需要が大きく構造変化しつつある今日の情勢に即応できなくなり、再構築が必要となっているように思われる。

現在の住宅政策は、戦後復興期から高度成長期にかけ、「量的充足」が叫ばれた時期に成立したものをそのまま踏襲してきており、今日からみればかなりフロー対策（新規供給策）に偏した体系と化している。今日の時代的ニーズである、住宅や住環境の「質的向上」の多様な課題に対して、さまざまに処方箋を書き分けることができなくなっている点、根本的な問題があるようである。

しかし、このように住宅政策が行き詰まりをみせているのは、必ずしも日本だけではなく、欧米先進国も同様のようだ。イギリスの公営住宅^①やアメリカの公共住宅^②も、戦後の長い制度運営の中で大きな問題が現われてきている。それに対してドイツやフランスの社会住宅^③は比較的良好に維持されてきているが、制度的硬化の問題がないわけでない。

欧米でも、日本でも、本格的な住宅政策が登場するのは、第2次大戦がもたらした未曾有の住宅不足への対応を契機としてであり、その核心を形成したのは、マス・ハウジングという形での対応であったが、戦後四十余年

を経て、現物供給主義という政策の基本論理が時代に不適合化しているところに、共通の問題がありそうである。それだけに問題の根は深いわけで、戦後軌跡の全体的な検証をもとに、住宅政策に時代を画するときがきているように考えられる。

大まかにはそのように問題視角を設定するとともに、主に住宅供給制度（フロー対策）に焦点を絞り、戦後住宅政策の再点検と21世紀に向けた再構築の構想を展開してみたい。今日の住宅政策の問題状況は先進国と共通しているとみられることから、欧米諸国との国際比較を基本的な視点に据えながら、分析と考察をすすめる。

1. 日本の持ち家社会化状況

1. 持ち家社会の日本

住宅事情からみた、先進資本主義国に共通する戦後社会のマクロな特徴は、1つには、中間層の増大化とその層の住宅需要に支えられて持ち家所有が大衆化したこと、いま1つには、低所得層の膨大なニーズへの対応策として国家が直接または間接に支援する公共住宅や社会住宅が大量に建設されたことであろう。前世紀には支配的なストックであった民間借家は、戸建持ち家と公共／社会住宅の2大ストックの台頭の中で、すっかり隅に押しやられた感がある。持ち家と公共／社会住宅を2極とした住宅の棲み分けの問題、抽象的には、tenure（住宅所有形態）は、戦後の住宅問題を論じる際の最も基本的なキーワードとなっている。

表1 持ち家率とテニユアの構成の国際比較

単位：(%)

国名	持ち家率	借家の形態と構成比						持ち家率の変化
アメリカ (1980)	64.4	公共住宅 1.4	民間借家 34.2					63.5 (1985)
イギリス (1981)	58.1	公営住宅 28.8	住宅協会 2.0	民間借家 家具無 6.0	民間借家 家具有 2.9	社宅ほか 2.9		66.2 (1987)
ドイツ (1978)	37.0	社会住宅 18.0	民間借家 45.0					39.3 (1987)
フランス (1982)	50.7	HLM 13.5	民間借家 家具無 26.0	民間借家 家具有 1.5	社宅 4.0	無償 4.3		54.3 (1988)
日本 (1983)	62.4	公営住宅 5.4	公団・公社 住宅 2.2	民間借家 24.5	社宅 5.2			61.3 (1988)

(注) アメリカ(1980)、イギリス(1981)、ドイツ(1978, 1987)、フランス(1982, 1988)、の各データはサンサスによる。

アメリカ(1985)はアメリカ住宅調査、イギリス(1987)はイングランド住宅事情調査、日本(1983, 1988)住宅統計調査による。

ところで、持ち家の普及状況は、先進国間でかなり異なる。比較年次はやや不揃いとなるが、手元のデータでもってテニユア分布状況を比べると、表1のようになる。持ち家率の高低は、生活水準や都市化の程度でもってどうも説明できない。豊かな国でも持ち家率の高い国と低い国があるからだ。

住宅政策に関する話題の書、『持ち家所有の神話』⁴⁾を著わしたケメニーは、国レベルのテニユア・パターンについて、きわめて示唆に富む指摘をしている。先進資本主義国が、持ち家中心社会(home-owning society)と借家中心社会(cost-renting society)⁵⁾の2つに分けられるというのである。前者にはイギリス、アメリカをはじめ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドなど、主として英語圏の国が属するという。これに対し、後者はドイツやスウェーデン、オランダなどが該当する。

注目すべきは、ケメニーが指摘する両社会の特徴で、持ち家中心社会については、持ち家率が高いこと、それも戦後に急増が見られること、公共賃貸セクターが貧弱でストックが少ないこと、従ってテニユアの選択がひじょうに限られている点にあるという。一方、借家中心社会の特徴として、持ち家がテニユアの一形態となっているが支配的でなく(戦後持ち家ブームが起きなかった)、公共賃貸セクターがよく開発されていて、持ち家セクターと十分競争できること、賃貸セクターが公共賃貸・半公共賃貸、民間賃貸などに分かれていて、費用家賃を原則にしていること、ユーザーは、持ち家、借家に加えて、コーポラティブなど住宅選択の幅が広いことを挙げている。ケメニーが、とくに持ち家中心社会を問題とするのは、公共賃貸セクターを住宅を購入できない層の住宅と位置づけているため、同セクターへのアクセスは、勢い低所得層に限定されてしまい、これが公共賃貸住宅に福祉住宅の刻印が押される原因だという。

アメリカやカナダが持ち家に傾斜した社会というのはよくわかるが、一時は公共借家率が3分の1にまで達したイギリスを持ち家社会と規定するケメニーの視角は、まことに鋭い(この点はあとで考察する)。借家中心社会の特徴点も、現実のドイツやスウェーデンを思い浮かべるとき、大体、妥当しているように思う。

さて、問題は日本であるが、ケメニーのパラダイムに従えば、持ち家中心社会と規定されるのは明らかである。上に例示された国と比べるとアメリカと並んで持ち家社会への傾斜が著しい。だいいち持ち家率は6割を越えるし、公共賃貸住宅はたかだか8%で、民間借家セクターは大きい、費用家賃の原則が働いているわけでない。日本ではテニユア選択の幅がきわめて狭く、公共賃貸セクターのストックは住宅としての魅力が著しく欠け、民間賃貸セクターは家賃の高いことだけが目立つストックで、ユーザーの選択はどうしても持ち家セクターに追い

込まれることになる。

分析のスタートとして、日本は持ち家中心社会の様相を色濃く持っていることを、まず押さえておきたい。

2. 持ち家社会の国際比較—ウサギ小屋の神話—

それでは、日本の持ち家社会への傾斜はどの程度のものかという、疑問が湧いてくる。

表1の持ち家率をもう一度見ると、日本はイギリスやアメリカと同列の6割台を占めている。フランスは5割台であるが、HLM(適正家賃住宅)⁶⁾などの社会住宅が日本の公共賃貸の倍近い割合を占め、借家中心社会のカラーを少なからず持っている。国連統計などを見ると、第3世界の、とくにアジア圏の国では、インフォーマル・セクターの住宅が統計に含まれないこともあって、持ち家率は7、8割台に及ぶものがある。そういう点から持ち家率の高さでもって一国の居住水準を単純には割り切れないが、先進資本主義国で6割台といえ、持ち家が最も高度に普及している国の部類に入ることは間違いないであろう。

それでは、持ち家社会と規定される国相互に居住水準を比べるとどういうことになるのか。これについて、すぐ思い浮かぶのは日本の住宅に対するウサギ小屋の比喻である。しかしこの言い方は、日本の住宅事情を余りにも感覚的に捉え過ぎた換喩で、正確でない。アメリカやイギリスの1980年頃までの指定統計や単発調査では、住宅床面積は調査項目に入っていなかったが、ここ数年の調査でそれがわかるようになったのを知った。そこで、米・英・仏と日本の床面積の比較対照を、できるだけ最近のデータについて行ってみたところ、実に意外な結果が出た。

表2は、テニユア別に平均延べ面積を比べたものであるが、面積測定が国によって異なっていて、アメリカは外壁の外側で測定、イギリスとフランスは外壁内側で測定しているため、日本の外壁の壁心で測るやり方に調整してみたものを併記している(括弧内の数値)。イギリスとフランスは戸建と集合建の別に延べ面積がわかるが、アメリカは戸建のみ、日本は建方別にはわからない。総計を調整値で比較すると、アメリカの平均延べ面積は146㎡で他をはるかに引き離しているが、この値は戸建に限っていることも注意しておく必要がある。注目すべきは日本であるが、全住宅平均延べ面積は89㎡で、イギリスの78㎡をかなり上回っており、フランスの86㎡をも追い越しているという信じ難いデータである。ウサギ小屋どころではないのである。

そのような結果が出てくる理由は、日本の持ち家の平均延べ面積が117㎡と高いことにある。アメリカの持ち家は153㎡で、それには到底かなわないとして、イギリス85㎡、フランスの100㎡を引き離しているのである。借家

表2 住宅所有形態別・建方別平均延べ面積の国際比較（国別）

単位：㎡

国 別	調査年	型 別	持 ち 家	民間借家	公共借家	社会住宅	計
アメリカ	1985	戸 建	159 (153)	116	×	×	152 (146)
イギリス	1986	戸 建	83	76	71	77	78
		集 合	61	56	56	45	51
		計	82 (85)	70 (73)	70 (73)	57	75 (78)
フランス	1984	戸 建	101	84	×	82	97
		集 合	77	59	×	68	65
		計	96 (100)	67 (70)	×	69 (72)	82 (86)
日 本	1988	・ 計	117	42	46	56	89

（注）1）床面積の定義は次のとおり。

アメリカ：未完成の屋根裏部屋、住宅内埋込みのガレージなどは除く。

地下階は完成、未完成にかかわらず床面積に入れている。

数値は回答者の申告による。不明のときは調査員が住宅の外壁周りを実測している。（中位値）

なお、戸建とモビルハウスのみ面積で長屋、共同建は除く。

イギリス：内壁面積について調査員が測定した。店舗併用住宅も含む。（中位値）

フランス：回答者の申告による内壁面積。居住目的以外に利用される室の面積は含まれない。

日 本：住宅の各階の床面積の合計。玄関や土間、店、事務室などは含む。

別棟の倉庫、作業場は含まない。アパートは共有部分は除く。

2）（ ）内数値は面積調整値。日本は外壁中心値で測定しているのに対して、アメリカは外壁外側で測定、イギリス、フランスは外壁内側で測定しているため、日本の面積を1として、アメリカは1.04、イギリス、フランスは0.96の係数で除し、調整した。

3）日本の「社会住宅」欄は給与住宅を指す。

（出典）アメリカ：アメリカ住宅調査、イギリス：イングランド住宅事情調査、フランス：国立統計経済研究所住宅調査、日本：住宅統計調査

についてみると、アメリカは戸建の借家であるので一応論外として、イギリスもフランスも、公共借家と民間借家との両方であり変わらず、70㎡前後であるのに対し、日本の公共借家46㎡、民間借家42㎡で両国との格差がみられる。ちなみに、公共・民間を合わせた借家平均延べ面積に対する持ち家平均延べ面積の面積倍率をみると、アメリカ1.37、イギリス1.17、フランス1.42に対して、日本は2.64で、持ち家の規模が借家に対して異常に高い（正確には借家が異常に低いというべき）のがわかる。

同様に、大都市圏について所有関係別の平均延べ面積を比較すると表3のようになる。ニューヨークは戸建しかわからないので別にして、ロンドン、パリ、東京を比較してみる。ロンドンの戸建は、いわゆるハウスのことであるので、戸建、二戸一、長屋を合わせたものである。持ち家といっても二戸一や長屋を買い取ったものが多いせいか、民間借家の規模と大きく変わらない。パリでは戸建は全体の2割で集合住宅が大半を占める。持ち家の

合計では、戸建のウェイトが高い東京が93㎡で一番規模が大きく、次いでパリ85㎡、ロンドン79㎡の順となる。

民間借家の計では、ロンドン64㎡、パリ54㎡に対し、東京は32㎡で極端に小さい。ロンドン、パリでは借家の水準が相対的に高いのが全体平均に反映しているのに比べ、東京は民間借家の水準がきわめて低いにも拘らず、持ち家の水準が高いのに均されて、全体平均は、ロンドン、パリにかなり接近している。

以上から明らかなごとく、日本は、持ち家の普及はアメリカ並みで、持ち家の規模水準はアメリカとは開きがあるものの、イギリスやフランスの水準を目に見えて引き離している（このデータはストックについてのみ比較したものであるが、近年のフローのデータでは彼我の較差はさらに広がる）。大都市圏で比べても、全く同様のことが言える。ところが借家の水準はというと、欧米に比べて断然悪い。まさにケメニーが指摘するところの、持ち家が多いことと、借家の水準が極端に悪く国民の志向

表3 住宅所有形態別・建方別平均延べ面積の国際比較（都市別）

単位：㎡

都 市 別	調査年	型 別	持 ち 家	民間借家	公共借家	社会住宅	計
ロンドン	1986	戸 建	84	82	72	75	82
		集 合	56	47	46	47	50
		計	76 (79)	61 (64)	55 (57)	50 (52)	67 (70)
パ リ	1984	戸 建	94	78	×	79	91
		集 合	71	50	×	66	60
		計	81 (85)	52 (54)	×	66 (69)	66 (69)
東 京	1988	計	93	32	43	50	60

（注）及び（出典）は表2に同じ。

は持ち家に著しく傾斜せざるを得ないという、二重の意味において、日本は歴然とした持ち家社会である。

3. 持ち家社会の国内比較—階層差・地域差—

それでは国内的にみた場合、持ち家はどのような分布状況を示しているか、階層別、地域別に、簡単に見てみよう。

まず、図1は、1988年の住宅統計調査について、世帯主の年収別の持ち家率をみたものである。収入の高低と持ち家率が見事な比例関係を示しているのが明瞭である。年収100万円前後では、持ち家率が46%であるのに対し、収入が高くなるほど持ち家率は上昇し、500万円層で75%、1500万円層では実に9割に及んでいる。15年前の1973年の同じ調査で同様のデータをつくってみると（図2）、これでは収入のカテゴリーが年収でなく、月収となっているため、単純に比較できないが、全体的に傾斜は緩く最も低収入のところで持ち家率は52%、最も高収入のところで87%であることからみて、高収入層は持ち家へ、低収入層は借家へという分極化が、年とともにすすんでいることが、大まかには窺える。

日本の中での持ち家分布の地域差をみるために、1988年の住調のデータをもとに、横軸に持ち家率、縦軸に持ち家の平均規模をとり、府県単位にプロットすると図3のようになる。両軸の相関関係が顕著であり、持ち家の規模分布には、大きな地域格差があるのがわかる。東京では持ち家率41%、持ち家平均規模60㎡に対し、富山県の持ち家率は何と85%、持ち家の平均規模に至っては153㎡である。子細に見ると、持ち家の分布パターンは大まかにはAからEまでのおよそ5段階があり、持ち家分布の地域差の要因には「都市性」と「風土性」の2つが絡んでいるという類推がつく。

都市性とは、大都市圏ほど借家率が高く、人口や事業所の集中傾向も強くなるから、土地の高地価化を反映し、持ち家の規模が狭小化せざるを得ないことを意味する。図中のAやBのグループは、いずれも大都市や地方中核都市を抱える都道府県であることが、それを明瞭に物語っている。

風土性の差が明瞭に表われるのは、北海道、東北から北陸にかけての積雪地帯と沖縄、鹿児島、宮崎、高知などの台風常襲地帯である。前者の地域では、冬季の長い期間、屋内生活を強いられるため、広い土間、食料貯蔵のスペース、夜長の団らんのための広い集まり部屋などが必要となり、住宅規模は必然的に大きくなる。他方、西日本の台風常襲地帯では、台風の風圧を小さくするため、家屋をできるだけ小作りにしてきた。これらの地域では今でも結構平家が多い。

都市性とは、要するに、高度成長期において東京や大阪への極端な人口集中を頂点としてつくり出された都市

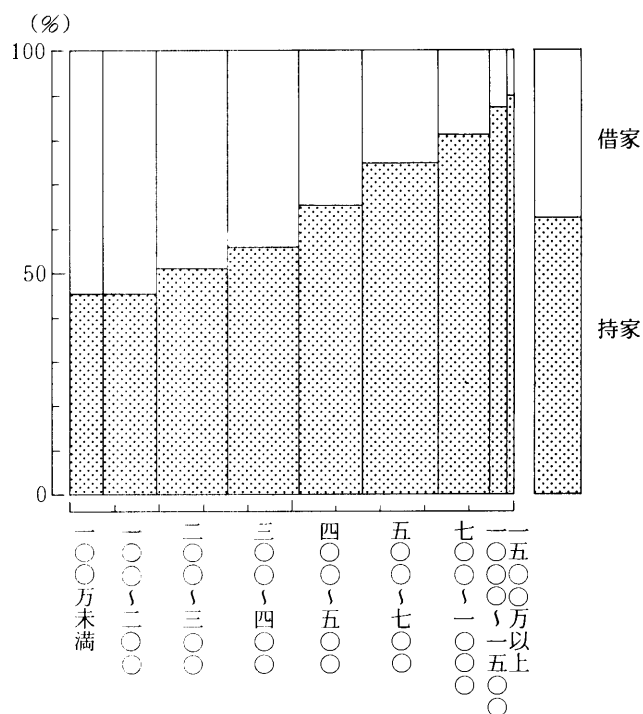


図1 世帯主収入(年収)別持ち家・借家割合
(出典) 昭和63年住調

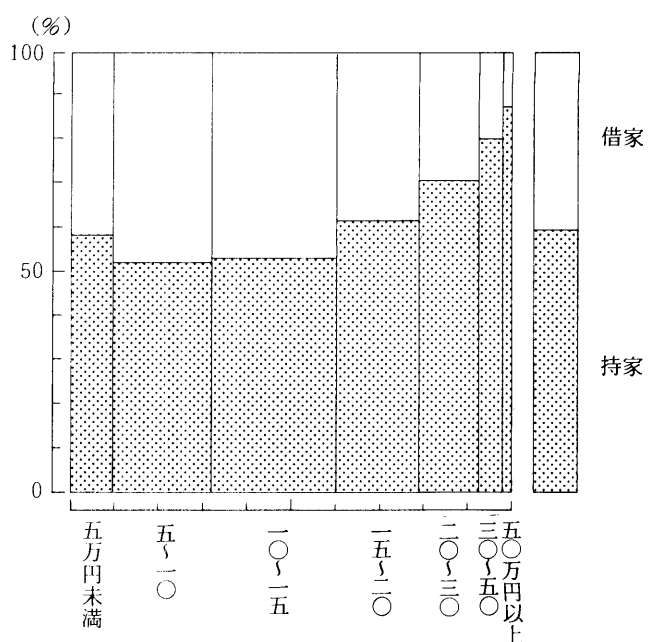


図2 世帯主収入(月収)別持ち家・借家割合
(出典) 昭和48年住調

化の全国差がその内容であり、風土性の地域差は端的には日本列島の長い緯度の差がもたらしたものである。持ち家分布の著しい地域差は、この2つの要因の交錯の強弱程度の差とも読めるのである。見方を変えれば、都市性と風土性は住宅建設の与件であったともいえる。住み手が住宅政策の力は当てにできず、持ち家取得という形で対処していかざるを得ないプロセスで、マクロにはこの2つの与件が、それぞれの地域において、一定の住宅規模水準にニーズが収斂していくよう作用していたと解

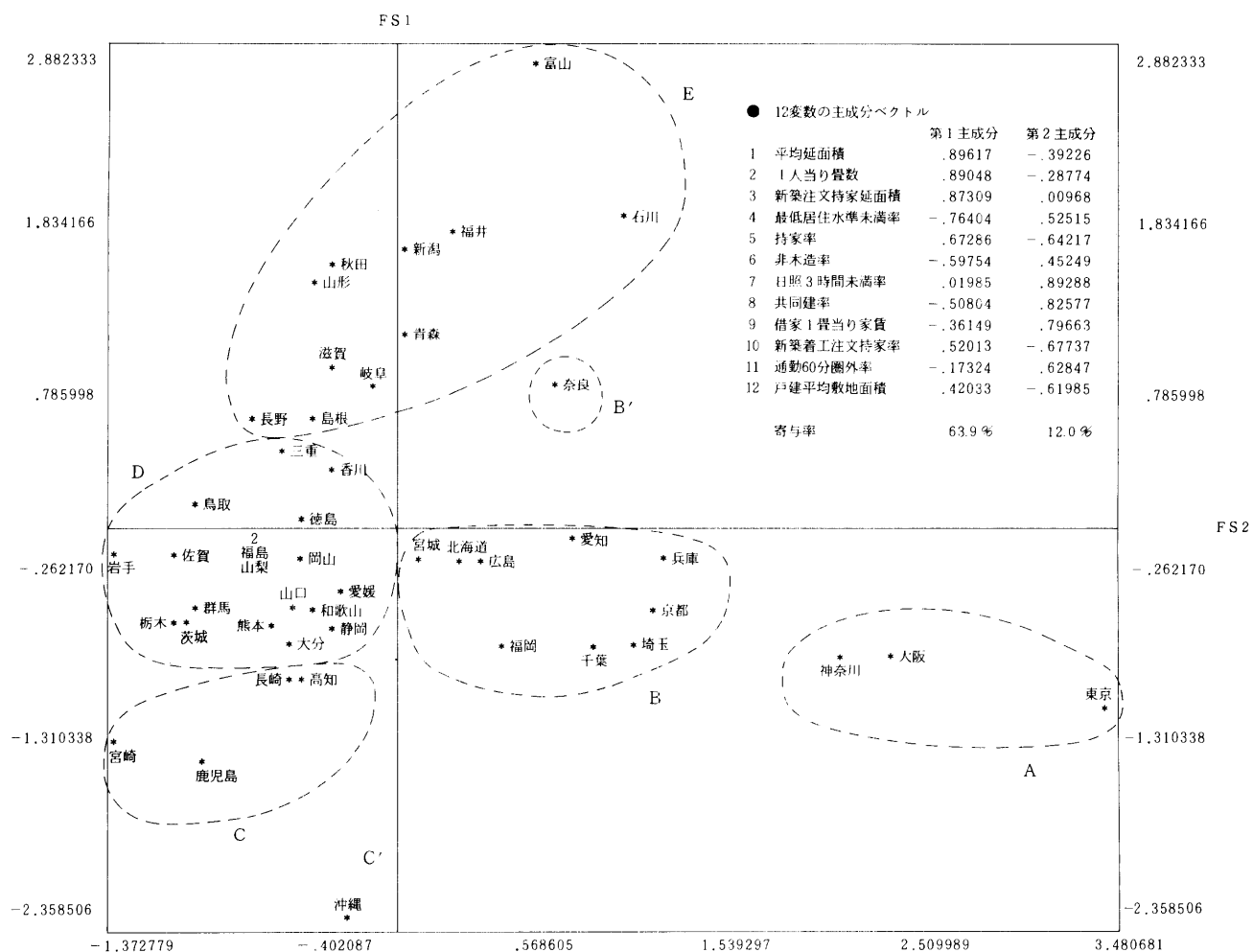


図4 都道府県単位にみた住宅事情の類型化（主成分分析による）1988年（出典）昭和63年住調

る。こういう地域にあっては、マイノリティとしての借家層の住宅問題はそれなりに深刻なものがあろうが、いわゆる都市化がもたらした住宅問題は、顕在化を免れていると見なせよう。

4. 持ち家社会の問題性

以上の検討から、日本の持ち家社会化は、先進国の中でも際立った進行ぶりを示していること、持ち家ストックの規模の水準に限っていえば、欧米と比較して全く遜色ない水準まで到達していることが明らかとなった。

日本の持ち家社会状況に問題があるとすれば、それは次の2点に要約されるだろう。第一に、持ち家の普及に著しい階層的、地域的偏りが認められることである。階層的には、より高収入層における持ち家所有と、より低収入層における借家入居への分極化が年々顕著であり、地域的には、都市化のすすんだ地域ほど、借家が多くなるとともにそこでの持ち家の水準は相対的に低くなる。

第二は、日本の住宅は供給市場における持ち家と借家へのテニユア分化が明確過ぎ、テニユアが限られることでの住宅の選択の幅が著しく狭くなるにも拘らず、持ち家と借家の居住水準に著しい格差があるため、借家居住

層の持ち家志向がきわめて強く、それがまた、持ち家社会化が一層促される要因となっていることである。

要するに、日本は先進国の中でも持ち家志向のテンションがとりわけ、強く社会構造化している国であるといえる。そして今日では、借家層の住宅飢餓感、住宅価格の対年収比がバブル経済下で急上昇するとともに一層深まっており、無理に持ち家を取得すれば、過大なローン負担がのしかかり、住宅飢餓感は一層強まるといった悪循環が拡大しているのである。

ところで、誤解のないようにここで指摘しておきたいが、持ち家の存在それ自体はとくに否定されることはない。サウダースは持ち家という所有形態は、存在論的な安心感が生み出される源泉になっているという⁴⁹⁾。自己所有の家は自分で維持管理していかなければならぬことから、自助意識はおのずから涵養されるだろうし、自分の家を保守管理することは地域を保全することに当然つながり、その意味ではコミュニティ意識の醸成につながる面も無視できない。持ち家所有は、保守的政治意識の形成を促し、市民的連帯を掘り崩すという説もあるが、地域の環境破壊に対する住民運動が、借家地域ではあまり起こらず、かえって戸建地域などで活発なことからみる

と、それも俗説と思える。

ここまで深化した持ち家社会状況は、そう簡単にはバックさせられない。これからの住宅政策は、公共借家中心に転換させるべきだという議論もあるが、財政的にそれはどうやって可能かという議論を越えて、社会主義国の住宅団地の深刻な管理実態を持ち出すまでもなく、いまさまざまな問題が起きているイギリスの公共借家地域をはるかに追い抜いた地域社会を創出できるか疑問である。後述するが、公共借家の供給手法には限界がみえてきているのである。

この持ち家社会の現実を認め、持ち家の存在も容認することを起点として、1つには、持ち家と借家のバランスの適正化を追求し、その過程で借家の質の向上を図っていくこと、2つには、テニユアの中和化 (tenure neutralization)^{#10)}につながる多様な住宅供給手法を創出することから、テニユア選択の幅を広げ、持ち家基軸社会の軸性を転換させていくことが、新たな政策の視点として求められる。

II 戦後住宅政策の形成と展開

1. 公共／社会賃貸住宅の登場

戦後の先進資本主義国の住宅政策は、大まかには、直接的現物供給政策としての公共住宅 (public housing) ないしは社会住宅 (social housing) と、間接的供給助成政策としての持ち家建設助成を2つの柱とし、それら政策の緊張関係の中で推移してきたといえるだろう。この2つの政策がどうして戦後政策の中心に据えられたかを、よく考えてみる必要がある。

まず、前者についていうと、公共賃貸住宅が戦後政策で台頭してくる契機となったのは、戦災による住宅減失、戦中期の建設手控え、大量の復員軍人の住宅要求など、第2次大戦に起因する未曾有の住宅不足であった。この点で戦勝国も戦敗国も変わりはなかった。イギリスは、第1次大戦直後、「戦士に家を」のスローガンのもと、国が補助金を出し自治体が賃貸住宅を建設管理するという今日の公共賃貸住宅制度の原型を最も早く確立した国であるが、それが大きく前進したのは、何といても戦後であった。

戦後の政策展開の手掛かりをつくったのは、アトリー率いる労働党内閣であった。戦中の1943年、早くも戦後に向けた住宅計画を発表し、戦後10年間で400万戸の住宅建設が必要になることを訴えていた^{#11)}。英国国民は、大戦を勝利に導いたチャーチルの保守党より、労働者に住宅を保障してくれそうな労働党を選択したのであった。しかしながら、戦後直後の建築資材の不足や建設費の高騰のため、年間20万戸目標の住宅建設が果たせず、年間30万戸建設を公約した保守党に敗退した。同党が政権の座にあった1951年から1964年までの全期間を通じて、大ブ

リテンの年間総着工戸数はほぼ30万戸で推移した。公営住宅についてみれば、最初の3年間は20万戸強、平均して年間15万戸程度、全期間で合計にして実に197万戸の公共住宅を建設している。従って公共住宅の着工戸数全体に占める割合は、多い年で3分の2、少なくとも半分に達していたわけである。

同政権は、1956年住居法で、公営住宅の供給を漸減させつつ、スラム地域の住宅改善に重点を移してしていく政策を打ち出し、1957年住居法でその制度を強化している。50年代の10年間で36万戸の住宅が除去された。保守党はニュータウンの公共投資は高くつき過ぎると見なしたが、ロンドンの衛星都市建設に続き、グラスゴー、マンチェスター、バーミンガムの過大防止のための新都市づくりにも結局乗り出すことになる。このように復興期から成長期にかけ、公共住宅供給は、一国の住宅政策の中心に据えられていったのである。

ドイツ（ここでは西ドイツを指す）も事情は同様である。現物供給政策の政策的仕組みは、イギリスと異なって社会住宅と呼ばれるが、基礎が固まるのは第1次大戦後の住宅不安が募ったワイマール共和国時代である。労働組合や教会を中心に非営利住宅供給組織がつくられ、やがては国の財政支援を得るようになり、一時は学校や図書館までも経営するようになったが、ナチス時代に活動を停止させられた^{#12)}。しかし、戦後の混乱期の中でこの政策は蘇り、大きく発展していくことになる。連邦が成立した1949年の時点で、住宅不足は、空襲や市街戦による200万戸から250万戸の破壊、東ドイツからの約750万人の流入などで、全土の残存住宅950万戸に対し、450万戸ないし500万戸に及ぶと見なされた。

この膨大な絶対的住宅不足が圧力となって、1950年の第1次住宅建設法において社会住宅という用語が定義され、今日の制度的基礎が出来上がる。ドイツの制度は、イギリスや日本の直接的公的賃貸住宅の供給と異なって、所有は本来、非営利の公益法人など民間団体で、ここが建設・管理をすすめる、国はそれに建設補助また融資を行い、不動産税の減免の恩典を与えるのと引き換えに、一定の期間、低収入層、特定住宅困窮層の入居など、拘束条件を求める内容をいう。1950年以後数年間、社会住宅の建設量は、総住宅建設戸数の約7割に達したが、徐々に低下していき、1970年前後においては、3割程度に落ち込んだ^{#13)}。

アメリカに公共住宅制度が登場するのは、世界恐慌が発生し、それからの回復をねらった、ルーズベルトのニューディール政策の一環としてである。戦後の住宅政策は持ち家助成政策を根幹として発展していくが、それでも公共住宅制度は、1949年法において、戦前を上回る形の大きな位置づけを得ることになる。すなわち、この法律において、「アメリカの全家庭が良質な住宅と適切な

生活環境を享受する」ことを戦後住宅政策の基本目標と規定したのは有名であるが、ここで、膨大な住宅不足の緩和とスラムの解消が、重点施策として謳われた。

この戦後住宅政策の基本法はきわめて難産であった。法案は1945年から審議が始まっている。不況時代の民間住宅金融制度の崩壊に続く、第2次大戦下の住宅建設の手控えによる住宅不足、さらには、復員軍人の住宅要求などが重なり、全米では膨大な住宅不足が滞積された。さらには、戦後直後から大都市市街部への南部農村からの黒人層の流入が起り、スラム地域が拡大傾向をみせ始め、それが大きな社会問題となった。法案提出者は、公営住宅建設を住宅政策の重要な柱にしようとしたが、住宅建設業者、不動産業者、住宅金融業者などからなる圧力団体の猛烈な反対に遭い、結局、民間ディベロッパーを住宅供給に大幅参加させるといふ、提案時よりかなり後退した線で、やっと成立をみたのである⁽¹⁴⁾。

この法律には以後6年間で、80万戸の公営住宅を建設する方針が盛り込まれたが、1950年に朝鮮戦争が勃発し、公営住宅の建設予算は軍事費増強の名目で早速削減の憂き目を見たため、当初計画では年間13.5万戸の建設が割り当てられていたが、実際には、1950年1200戸、1951年1万戸しか建たなかった。ちなみに、この事業の始められた1939年から1968年までの30年間をとってみて、ようやく66.7万戸になる。

2. 持ち家助成政策の展開

以上、戦後直後における公営住宅や社会住宅の政策形成過程をやや詳しくみたが、共通していえることは、第2次大戦が史上空前の社会的住宅不足を生み出し、単に低収入層に限定されないマジョリティーの国民の住宅要求が、政策形成の引き金になったということである。イギリスでは、労働党政権がきっかけをつくったものの、本来的には労働者層の利益代表者ではない保守党政権下において政策の基礎が固められたことが、何よりもこの事実を象徴的に物語っている。

戦後、国民住宅として登場した公営住宅ないしは社会住宅は、そのストックの累積が飛躍的に増加し、住宅不足も緩和していくにつれて、徐々に低所得層のための住宅という色合いを深めていった。一方、60年代から70年代にかけての経済成長の過程で、ホワイトカラー中間層が社会階層の中で構成比率を強めていくとともに、この層の住宅需要は持ち家志向に収斂していった。公営住宅に入居したブルーカラー上層においても、家族規模の増大、収入の上昇とともに、持ち家への転出が現われてくるようになった。このような動向が住宅政策に反映し、60年代には持ち家助成政策が一定の方向性を明瞭にしてくる。

イギリスでは、持ち家助成政策の兆候は50年代の後半

から現われてくる。1956年の住宅補助金法で、早くも公営住宅の補助金の削減の方向が打ち出され、1957年家賃法で大掛かりな家賃統制の廃止が行われ、自由市場への復帰の道が敷かれた。50年代から60年代前半にかけての保守党政権時代は、失業率低く、個人収入も安定的に伸び、民間住宅建設の資金を受け持つ建築組合には膨大な大衆の貯蓄資金が流れ込んだ。このような状況を背景に持ち家市場は活性化し始める。60年代後半には、住宅着工は戦後最大のピーク期を迎えた。この時期に政権を担当した労働党は、メレットの評価によれば、トーリーの住宅政策の救済原則（residual principle）を受け入れるという大きな政策シフトを行った⁽¹⁵⁾。年間50万戸の住宅計画を打ち出し、公営住宅の供給を基本に置いたものの、公営住宅居住者では相対的に収入の高い労働者がかなりを占めるようになり、これらの層に表われた強い持ち家志向に答えて、所得の低い層の持ち家取得を支援する選択的住宅融資補助制度を導入した⁽¹⁶⁾。地方税の割引制度も実施された。この時点で今日の持ち家制度の原型はほぼ整ったことになる。

アメリカでは、戦後直後から持ち家助成政策が華々しくスタートする。1949年の住宅法において戸建持ち家の取得援助を目的としたVA（復員軍人局）とFHA（連邦住宅庁）のモーゲージ融資政策が制度化されたが、これらを利用しての持ち家取得者は急増した。1950年の人口1000人当りの着工戸数はイギリス3.9戸、日本4.3戸に対しアメリカは12.9戸と抜きん出ている。50年代から60年代にかけて住宅着工量は、150～200万戸台で推移した。この旺盛な住宅建設を支えたのは、増大するホワイトカラー中間層によるアメリカン・ドリーム実現のための戸建持ち家需要であった。60年代の終わりからは持ち家取得者に対するモーゲージ利子の所得税減税と固定資産税の減税が実施されるようになり、持ち家所有はさらに優遇されるようになる。

この持ち家政策の推進は、テニユアを2分する深刻な住宅問題を生み出した。すなわち白人層は概して郊外の戸建持ち家に住み、豊かな自然環境を満喫し、黒人層は大都市内部の低賃借家に閉じ込められるという地域対比が全国土にわたって現象した。これに対する黒人のプロテストが公民権運動となって60年代後半に爆発する。その成果は1968年の住宅都市開発法で、1949年法の全国民が良質住宅を確保すべきとした宣言条文を再確認し、低所得層の住宅難対策として、民間低家賃住宅の建設助成や低所得層向けの持ち家取得助成などの制度を盛り込んだ。それら刺激策が功を奏し、1972年の住宅着工量は史上空前の238万戸に達した。1968年からニクソン政権に変わる1973年までの6年間で公営住宅の建設は37.5万戸に及んでいる。この期間は、戦後のアメリカの住宅政策の中で、低所得層のための公共住宅政策の積極的介入の

あった唯一の時期であるといえる。

アメリカのような自由市場重視の国において、強い公共介入が行われたのは、黒人やブアホワイトの住宅難が深刻化し、それに起因する住宅改善運動が、公民権運動やベトナム反戦運動と一体化し、ジョンソン政権を体制的に脅かすまでになったからである。住宅問題はこの時期、最大の国内問題になったが、以後そのような事態は2度と到来していない。

ドイツの社会住宅は、一定の期間低家賃住宅としての拘束を受けた後、民間自由市場で賃貸住宅に転換していくことになるが、1960年解除法が施行され、漸次解除を受けたストックが増加していくに伴い、それらが家賃上昇を促す懸念が出てきたので、1965年住宅手当が制度化された。政府は持ち家取得への道を開き、建築貯蓄奨励制度、建設費の税控除などを行い、低所得層の持ち家取得には住宅手当まで受けられるようにするが、持ち家取得層は必ずしも増加しなかった。社会住宅とその拘束の解けた自由賃貸住宅のストックがだんだん厚みを増していき、中間層にとっても一定水準の借家の選択が容易になったことが、持ち家志向ブームが起きなかった理由であろう。いま1つの点として、ドイツではイギリスやアメリカのように大手の分譲住宅産業（speculative builder）が存在していないことも留意しておく必要がある。

紙面の都合で省略するが、HLMなどの社会住宅の供給を中軸に据えてきたフランスも、70年代くらいまでの政策の流れは、大体のところドイツと同様の展開になっている。

3. 日本の戦後政策の特徴

これまでの検討から、結論的にいえることは、英・米・独・仏のいずれの国においても、戦後直後の1950年前後に公営住宅ないしは社会住宅による公共介入政策を確立していることである。それを成立させた要因は、第2次

大戦が引き起こした空前の住宅不足が内政の最大問題となったためである。4カ国を通じてこのような危機的状況が訪れるのは、アメリカにおいて70年前後の数年間があるきりである。50年代から60年代にかけて住宅不足数が減少する一方、英・米などでは増大するホワイトカラー中間層の政策要求が持ち家助成政策の拡充を促し、石油危機などによる不況の大波が押し寄せる中、70年代は持ち家供給の最盛期を迎えたのであった。

戦後の日本の住宅政策の展開過程は、すでに周知のことであるので、ここでは、日本の^{など}辿った道も、上述したイギリスやアメリカとマクロには同様であることを指摘するにとどめる。

戦後直後の我が国には、欧米諸国に勝るとも劣らぬ膨大な住宅不足が顕在化した。空襲による消失、強制疎開による除却、戦争中の供給不足、海外引き揚げ者の需要などがその内容で、420万戸の不足と推定された。これは当時の我が国の住宅総数の3分の1、都市住宅の2分の1に当たる量であった。1945年6.25坪の応急簡易住宅30万戸を全国主要戦災都市に建設する計画を策定、供給が開始されたが、1946年に地代家賃統制令の継続が確認されたことにより、民間の賃貸住宅の建設が手控えられ、住宅不足は一向に解消の兆しをみせなかった。建設量が1949年になって急激に落ち込みを示したこともあって、ようやく1950年住宅金融公庫を設立し、個人持ち家や賃貸住宅建設に対する融資制度を開いた。さらに翌年、国庫補助により予算措置だけで建設されていた庶民住宅が、公営住宅法として法的に裏打ちされた。

これで、今日の3本柱の供給体系の2本までが整ったことになるが、昭和28、29年に朝鮮戦争の特需景気後の不況が深刻化したこともあって、昭和20年代後半の住宅建設量は、**表4**に示すごとく、昭和20年代前半に比べて^{はかばか}しく伸びなかった。国民の住宅要求は大都市を中心に再び強いものとなり、1954年成立した鳩山内閣は、住宅不足の解消を内政の最重要課題に位置づけ、組閣を成功さ

表4 戦後復興期の住宅建設戸数の推移

単位：千戸

種 類		年 度		昭和	“	“	“	“	“	“	“	“	“	“	“	“	計
		20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33		
政府計画住宅	公 営 住 宅	81	49	42	43	27	32	27	33	58	53	52	47	47	47	638	
	公 庫 住 宅	—	—	—	—	—	62	49	55	56	42	54	73	83	92	566	
	公 団 住 宅	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	20	23	35	30	108	
	厚生年金住宅等	24	106	73	44	24	26	21	23	22	17	26	23	25	25	479	
	小 計	105	155	115	87	51	120	97	111	136	112	152	166	190	194	1,791	
民間自力建設住宅		131	304	511	654	319	217	149	179	183	183	250	280	283	309	3,952	
合 計		236	459	626	741	370	337	246	290	319	295	402	446	473	503	5,743	

(注) 1) 本表のうち、公庫住宅では、昭和30年度から昭和33年度までの各年度は2千戸、13千戸、30千戸、30千戸の増築を含んでいる。民間自力建設住宅では、同様に昭和27年度から昭和33年度までの各年度は17千戸、17千戸、22千戸、16千戸、22千戸、25千戸の増築を含んでいる。

2) 「厚生年金住宅」等の中には、入植者住宅、国家公務員宿舎、僻地教員宿舎、特別会計政府機関宿舎、国鉄、電々等宿舎などを含む。

(出典) 昭和34年建設白書

せ、翌1955年には年間42万戸建設を目標とする住宅建設10箇年計画を策定するとともに、大都市圏に居住する中間サラリーマン層を対象とした新たな公的賃貸住宅の供給組織として日本住宅公団法が制定された。

かくして住宅供給の3本柱が揃ったことになるが、これら柱が立てられていくライトモチーフは、膨大な住宅不足の問題が常に基底にあり、それに急性の住宅悪化が短期的に浮上し、社会問題化したことへの対症療法策と

表5 昭和16年と23年の修正持ち家率¹⁾の変動

都市名	15年農業就業者率 ²⁾	15.10～編入率 ³⁾	～23.8編入率	16年修正持ち家率A ⁴⁾	23年修正持ち家率B	B-A%	戦後建設持ち家率E ⁵⁾	変動率 ⁶⁾
① 持ち家建設型								
浜 松	8.8	—	—	30.6	63.4	32.8	44.0	32.8
岐 阜	12.9	—	—	26.7	57.0	30.3	39.1	30.3
広 島	4.4	—	—	21.5	50.8	29.3	33.9	29.3
岡 山	8.2	—	—	18.7	47.7	29.0	33.8	29.0
東 京	4.9	—	—	20.3	43.6	23.3	23.5	23.3
横 浜	9.1	—	—	26.0	48.8	22.8	24.9	22.8
長 崎	8.3	—	—	20.5	32.7	12.2	12.9	12.2
川 崎	9.6	—	—	24.5	36.1	11.6	17.1	11.6
福 岡	6.2	12.2 - U	0.6 - R	21.5	31.4	9.9	10.2	10.3
仙 台	8.3	10.1 - U	—	16.3	25.6	9.3	9.3	9.3
② 持ち家建設+テニユア転換型								
神 戸	0.7	2.2 - U	3.7 - R	9.0	34.9	25.9	15.7	28.5
名古屋	2.5	—	—	15.7	35.0	19.3	15.8	19.3
大 阪	0.6	—	—	8.6	24.3	15.7	10.0	15.7
呉	2.9	—	—	26.2	39.2	13.0	5.8	13.0
③ テニユア転換型								
新 潟	1.7	—	5.5 - R	26.9	36.6	9.7	3.3	13.6
函 館	3.7	—	—	24.0	33.1	9.1	1.9	9.1
札 幌	3.1	7.6 - U	—	22.3	30.0	7.7	1.9	7.7
④ 一貫型								
金 沢	10.6	—	8.0 - U	39.3	46.4	7.1	0.8	9.5
修正持ち家率の変動値(B-A)が5%以下の都市群								
佐世保	6.7	—	11.0 - R	22.2	26.7	4.5	4.7	12.2
小 倉	6.3	7.0 - R	6.8 - U	22.2	26.7	4.5	2.0	6.5
京 都	3.8	—	0.1 - R	16.1	20.0	3.9	0.2	4.0
八 幡	2.3	2.7 - R	4.5 - U	18.2	22.1	3.9	2.4	5.3
尼 崎	1.3	—	33.5 - U	9.4	12.0	2.6	3.0	12.7
横須賀	1.9	—	28.5 - U	32.5	34.9	2.4	1.5	11.0

注)1) 修正持ち家率は、本文でいう都市持ち家率の推計値に相当する。

2) 農業就業者率は、昭和15年国勢調査、第2巻から有業者総数に占める農業就業者の割合を求め、計算した。

3) 編入率は、昭和15年10月から16年10月までに編入された町村および昭和16年11月から23年8月間に編入された町村について、昭和15年国勢調査から普通世帯数を求め、全市の普通世帯数に占める比率を示した。

4) 昭和16年、23年修正持ち家率は次式によって算出した。

(16年修正持ち家率) = (16年持ち家率) - C

C : (15年農業就業者率) + (15年10月～16年10月編入普通世帯率) × 0.7(R), × 0.3(U)

(23年修正持ち家率) = (23年持ち家率) - C - D

D : (16年11月～23年8月編入普通世帯) × 0.7(R), × 0.3(U)

表中、R、Uは編入地域が農村部(R)であったか市街化の進んでいた地域(U)であったかを示す。R、Uの区分は①編入された行政区域が村(R)であったか町(U)であったか、②昭和55年市域による各市の5万分の1の地図上に昭和15年10月、16年9月、23年8月時点の市域境界線を入れ、編入地域の昭和20年前後における市街化状況(「日本図誌大系」による、得られない場合は昭和55年時点の市街化状況を参照した)の2点から判断した。

0.7、0.3の係数は農村部では編入世帯の7割を、また市街化が進んでいた地域では3割を各々農家持ち家と推定したことによる。

5) 戦後建設持ち家率Eは、昭和23年住宅総数に占める昭和20年から23年に建設された持ち家の割合を示す(建設時期と所有関係とのクロス集計は「日本都市年鑑・昭和26年用」pp.100-101から得た)。

6) 修正を加えずに23年持ち家率から16年持ち家率を引いた値。

・類型は、昭和16年に比べ、23年の修正持ち家率が上昇した都市((B-A)値が5%以上)について、B-AとE値、B/A値をもとにおこなっている。以下に基準を示す。

① 持ち家建設型……E ≥ 5%かつE ≥ B-A。

② 持ち家建設+テニユア転換型……E ≥ 5%かつE < B-A。

③ テニユア転換型……E < 5%, B/A > 1.3以上。

④ 一貫型……③に類型した都市がいずれもB/A > 1.35以上であるのに対し、金沢は、戦前から持ち家率が高く、B/A = 1.18で、一貫型として③とは分けた。

(出典) 増谷・住田「わが国の戦前戦後の持ち家所有の推移プロセス」建築学会論報、392号・p.140

してであった。この点は、欧米における住宅供給政策の形成過程と類似の面がないではない。

非常に違う点は、イギリスやドイツなどが、公共住宅ないしは社会住宅による公共介入を行い、住宅不足の緩和にある程度目処をつけてから、漸次持ち家助成に政策を拡大させていったのに対し、日本では民間自力、とりわけ、持ち家建設基調ペースが自由放任的に形成され、公共介入による賃貸住宅ストックの形成が後手に回ったこと、質的にもきわめて低い水準のものであったことである。表4によると、民間自力建設の中味はほとんどが持ち家とみてよく、政府計画セクターの中でも、公営住宅や公団住宅などに比べ、公庫住宅の建設量が相対的に高いのが注目される。

著者は、昭和16年の大都市住宅統計調査と昭和23年の臨時住宅統計調査を比較し、前者で対象となった24都市のテニユアがどう変貌したか詳細な検討を実施し、きわめて興味ある結果を得た(表5)。表から戦前の都市では持ち家率は大阪の9%から金沢の39%まで分布に幅があるものの、全体として持ち家はマイナーなストックであったことがわかる。24市平均で持ち家率は22%であった。それが昭和23年では41%に倍増している。戦災の被害の程度とこの期間の市町村合併の影響などを考慮し、非農家の持ち家の増加率を4つの都市類型に分けて求めた。①は戦災で大量の住宅を滅失し主に戦後の持ち家建設で持ち家率を伸ばした型、②は戦前の借家が戦後買取り持ち家となって持ち家率が上昇した型、③は①と②の混合型、④は戦前戦後一貫して持ち家率の高い型、⑤は両方ともに低い型である。全体的に見て①型の都市が多い。また、全ての都市で昭和23年から28年にかけて持ち家率は引き続き上昇している。さらに、昭和33年から5年おきの持ち家率の変化を追ってみると、昭和33年から48年にかけてようやく公・民の借家が増加し、ほとんどの都市で持ち家率を下げている。要するに戦後の大都市、地方中核都市の多くで、戦後復興期に持ち家率を急上昇させていることが明らかである。戦後都市の住宅建設が持ち家中心にすすむ基調は、戦後直後にはほぼ出来上がってしまったのである。

1955年頃から日本は高度成長期へと入っていくが、とくに、大都市圏において、復興期の住宅不足を解消できないことに加え、地方からの若年労働力の大量流入、核家族化の進行による世帯の細分化などに起因する膨大な住宅不足が再び蓄積されていった。経済成長によって住宅投資に一定の資金が回るようになり、また、民間の住宅産業も徐々に再編されるとともに、大量生産、大量供給の道が開かれ、民間住宅市場は昭和40年代の最活性期を迎えた。大都市圏向けの補強的な供給対策として1965年地方住宅供給公社法が制定され、公的セクターに住宅分譲方式の住宅供給が加わることになる。急性の住宅不

足が顕在化したときに新たな供給制度が現われるという図式は、3本柱の政策の成立経緯と全く同じである。

公・民合わせた住宅着工量が急激な増加をみるようになり、これまで朝令暮改的にすすめてきた住宅建設計画の策定が、不足数との対応でようやく見込みが立てられるようになり、1966年住宅建設計画法の制定で、5カ年計画の立案が法的に明文化された。それまで住宅金融公庫の融資戸数は年間10万戸台で推移していたが、70年代を通じて加速度的に増加し、70年代末には融資戸数がついに60万戸に達する。かくして、日本は持ち家社会化をひた走るのである。

III. 住宅問題の構造変化

1. 政治経済環境の変化

以上に見たごとく、60年代から70年代にかけて、欧米諸国や日本は、経済成長政策を積極的にすすめ、かつ、その成果はかなり上がった。大量生産をすすめることと、大衆の購買力を高めることを噛み合わせ、それによって国内市場を活性化していくという経済の基本戦略はほぼ筋書き通りにすすみ、いわゆる高度大衆消費社会が先進諸国に出現したのであった。好況に推移した景気と国民の購買力の上昇を背景に、持ち家市場は活況を呈した。各国の1950年以降の住宅着工戸数の推移をみると、60年代後半から70年代前半にかけて着工戸数がピークを迎えているのがわかる。

ところが70年代後半から80年代前半にかけて経済環境は一変する。1973年と78年の2度の石油危機を契機として、先進国経済は、インフレと国際収支の悪化という大きな問題が顕在化した。石油価格の上昇に対処するため、ハイテク化や情報化に向けた産業構造の転換は必至となり、とくに製造業において国際間、地域間の競争が激化していった。70年代を通じて経済発展は、徐々に地域間・階層間格差を拡大していった。

このような70年代の経済環境の変化を受けて、80年代の各国の政治は新たな対応を求められる。ここにおいて、アメリカ、イギリス、日本は、軌を一にした政治路線を選択した。新・保守主義の台頭である。共通しているのは、「小さい政府」を目指し、財政規模の縮小をすすめるとともに、行政改革で人員を削減していくこと、その一方で「強い国家を」を目指し、軍事予算を拡大させたことである。そして経済政策では、民営化(privatization)と規制緩和(deregulation)を基本路線とした。当然のことながら、住宅政策には大きな変化が現われた。

2. 住宅政策の方向転換

1979年登場したサッチャー政権は、戦後の福祉国家体制を解体させるともみられる徹底した行政改革を断行した。まず公共部門において人員削減と賃金抑制、国営企

業の民営化をすすめた。地方自治体への補助金を大幅に削減し、地方自治体の主要な守備範囲である住宅・福祉・教育など各分野の権限を縮小し、福祉国家的方向をもった施策の再編を図ることにより、全体として中央集権の統制に従わせようとした。

サッチャー政権が、地方自治体への介入をとりわけ、徹底してすすめたのは、住宅政策の分野であった。1980年住居法において、公営住宅居住者に自ら居住する住宅の「購入権」を与え、市場価格の3割から5割の割引価格で売却することを自治体に強制するとともに、公営住宅の家賃引き上げと住宅売却金を住宅会計に繰り入れさせ、それによって補助金を打ち切った。さらに、88年住居法では、居住者の同意によって、公営住宅を棟単位に住宅協会や民間業者に所有管理権の移転ができるようにし、老朽化のすすんだ公営住宅を環境大臣が認可する住宅改善信託（Housing Action Trust）によって修復させるプログラムを組み込んだ。きわめてドラスティックな政策介入が行われた結果、1979年から87年までの期間でみて、約96万戸の住宅が払い下げられ、公営住宅の全ストックに対する割合は、32%から24%にまで低下した。

1981年政権についたレーガンは、スタグフレーションの解消を目標に、歳出削減、規制緩和、減税などを盛り込んだ経済再建計画を打ち出した。州や自治体に対する財政基本方針としては、住宅、保健、福祉、教育などの各分野の特定補助プログラムを打ち切り、包括的補助（block grant）プログラムに切り替えていくとともに、各分野ごとの総額予算を大幅にカットしていくことを断行した。

公共住宅については新規建設補助金を大きく削減したが、それだけに留まらず、管理費補助や住宅近代化補助の削減も行った。家賃は収入の20%が妥当とされていたものを30%まで引き上げた。一方、持ち家に対する減税は年々増額させていった。持ち家所有者の受ける減税の主なもの、モーゲージ利子の所得控除、固定資産税の控除などである。例えば1986年についてみると、住宅減税は413億ドルであるのに対し、住宅補助支出はその5分の1の104億ドルであった。減税と補助の収入階層に対する影響を見ると、収入1万ドル以下では住宅減税と補助の平均月額額は、減税分1.2ドル、補助21.4ドルに対し、収入5万ドル以上では、それぞれ155.5ドル、0ドルであり、レーガノミックスによる政策展開は、収入の高い層ほど、住宅政策の恩恵が大きいという矛盾した成果をもたらしたのであった²¹⁷⁾。

日本では、1981年に誕生した中曽根政権以降、民営化と規制緩和が内政の基本路線となっている。1980年当時、政府が抱えていた莫大な財政赤字の解消を目標に、第二臨調が設置され、その答申に基づいて電電公社、専売公社、国鉄の3公社が民営化されることになった。建設

省関連では、民活法、リゾート法などが相次いで制定され、国土の拠点整備を目指し、地域開発は新たな段階に入った。住宅行政の面では、地代家賃統制令の廃止、建築基準法の諸規制の緩和、借地借家法の改正、住宅金融公庫の融資枠の拡大など、住宅市場活性化を狙いとした一連の規制緩和対策が進行している。

3. 古典的住宅問題の解消

公共／社会住宅という形の現物供給政策は、先進国の戦後住宅政策の中で急成長し、最も中心的位置を占めるようになった政策であるが、以上から明らかなごとく、1980年代に入って、予算を大幅に減らし、傍系の施策に押しやるという方向が鮮明になってきたわけである。

その直接的理由は、財政緊縮が至上命令となり、福祉的分野の予算といえども背に腹は替えられぬということであったが、そこにはより根本的な理由が存在していたように思う。それは、戦前から引き継がれ、戦後直後に極限に達した古典的住宅難（労働者層とは切っても切れない関係にあった膨大な住宅不足と飢餓的住宅状態）が1970代ではほぼ解消され、現物供給政策をやめてしまうまでには至らないが、住宅政策の第一の柱に据えておく必要がなくなってきたということではなかろうか。最近の住宅統計はそのことをよく示している。

米・英・仏・日の各国の1980年の住宅総数は、1950年に対し、それぞれ1.92倍、1.55倍、1.65倍、2.78倍となっており、とりわけ、アメリカ、日本の伸びが著しい。1980年の1000人当りの住宅数は、アメリカとイギリスはともに390戸、フランス436戸、日本330戸で、日本のストック数が相対的にやや少ないが、それぞれの国の平均家族規模を考慮すると、ほぼ妥当な戸数水準に達している。空き家率は、国によって定義が若干異なるが、1980年では大体5ないし9%で、住宅数が世帯数をかなり上回り余裕が出ているのがわかる（表6）。住宅不足数の解消が明らかである。

つぎに住居状態について、アメニティの比較として水道、便所、浴槽の3項目を取り上げ、1980年前後の屋内

表6 空き家率の国際比較

年	単位：%			
	アメリカ	イギリス	フランス	日本
1950	4.5	2.5	3.7	0.4
1960	6.1	2.1	5.2	2.5
1970	6.2	4.0	7.8	5.6
1980	7.1	5.6	7.8	8.6
1984			7.7	
1985	8.4			
1988				9.4

（出典）アメリカは50、60、70、80年はセンサス、85年はアメリカ住宅調査、イギリスは50、60、70、80はセンサス、フランスは国立統計経済研究所住宅調査、日本は50=48、60=63、70=73、80=83として住調による。

表7 アメニティの充実状況の国際比較 単位：(%)

国 別	調査年	専用水道 あ り	専用便所 あ り	専用浴室 あ り	基本設備 ¹⁾ あ り
アメリカ	1980	×	×	96.7	97.3
イギリス	1981	×	97.2	98.1	95.3 ²⁾
フランス	1984	99.6	89.3	87.7	85.0
日 本	1983	94.0	96.6	88.3	96.8 ³⁾

(注) 1) 水道、便所、浴室の全てを専用するもの。

1) 水道の専用を除いているもの。

3) 水道と台所の専用のもの。

(出典) アメリカ、イギリスはセンサス、フランスは国立統計経済研究所住宅調査、日本は住調

専用化の傾向を見てみると、表7となる。アメリカ、イギリスは個々の項目について不明の部分もあるが、全体として基本的設備が充足しているかどうかを示す項目で、95%程度の住宅が充足を示している。イギリスでは1950年の時点では、例えば、浴槽が共用か不備の住宅は45%に及んでいたし、アメリカでは3つの基本設備のどれかが共用か不備の住宅は34%であったから、この30年間の住宅改善はまことに顕著といえる。フランスは水道の普及は100%近いが、便所、浴槽とも9割弱で、3つの設備を全部備えている住宅は85%である。日本は水道と便所の専用化はアメリカ、イギリスと並ぶ100%近い充足振りであるが、浴槽の専用化はフランスと並び9割弱である。全体的にみて、30年間で4カ国の住宅のアメニティ改善が著しくすすんだことは間違いない。

過密居住の水準として「1室当り人員」を取り上げ、同じく4カ国の1980年前後の1室当り人員の分布をみたものが表8である。戦前は「1室当り1.5人以上」を過密居住と見なしていたが、この表では、このカテゴリーに該当する住宅は1%程度である。居住状態が改善されてきたこともあって、近年では「1室当り1.0人以上」を過密と規定しているようであるが、この指標ではアメリカ、イギリスとも該当住宅は4%前後である。フランスは若干指標のとり方が違うが、やはり3%前後である。一方日本は14%であり、他の3カ国に比べるとやはりやや高い。しかし、少なくとも欧米3カ国では、前世紀以来の住宅政策の大きな課題の1つであった過密居住問題はほぼ解消されたとみてよいだろう。

このように1980年頃の時点で、欧米主要国では住宅の絶対的不足やアメニティの不備、過密居住などで表わさ

れる19世紀来の古典的住宅難は、マクロには脱却できていた。労働者層の住宅事情は全体的には改善され、公共／社会住宅を要求する社会的圧力は戦後直後に比べるとかなり減退した。公営住宅政策の背景は大きく変わったわけで、サッチャー政権やレーガン政権は、この事実の敏感に反応したと読めるのである。

4. 公営住宅政策の硬直化

イギリス、アメリカ、日本の公営住宅の現状を冷静に見てみると、いずれの国でも、ストック全体に見られる低水準性、温情主義的な管理運営などのために制度全体の硬直化が根深く進行しているのがわかる。根本的な問題は2つに要約できるが、公営住宅の母国であるイギリスについて、それを見てみよう。

①マス・ハウジング (mass housing) 状況

ダンレビーは、1945年から1975年までのイギリスの公営住宅政策の評価をマス・ハウジングという視点から概括した。戦後のイギリスの諸都市は、公営住宅の建設で不良住宅は一掃され、確かに全体的に底上げされたが、小住宅からなる景観と地域生活が破壊され、新たな住宅の不平等をもたらしたとみる。彼は、市場経済の中で住宅が供給されるのとは異なって、画一的な住宅で構成される平板な団地、つまりマス・ハウジングであることに問題の根元があるとみたのである¹⁸⁾。

彼の議論の展開とやや異なるが、マス・ハウジングがもたらした問題は、私なりにまとめれば3つあると思う。第一は、大量供給システムが生み出した住宅団地景観の非人間性である。この問題の原因は、建設予算の少なさや設計者のデザイン資質の低さといったこともあるが、より根本的には、短期間に大量建設を可能にするため、標準設計や工業化工法を根幹とする大量供給システムを採用したことにより、構造的に生み出されたものである。1960年代のイギリスでは工業化工法はピークに達し、住宅形態的にはほとんどが高層住宅であった。高層住宅がどういう点で非人間的かということの客観的な解明が十分された結果のことでないが、バンダリズムがとりわけ高層団地で多く発生したこと、より直接的には、1968年にロンドンのローナン・ポイントの21階高層団地で起こった火災が大きな惨事になったことなどが引き金と

表8 1室当り人員の国際比較

単位：(%)

国 別	調査年	0.5人以下	0.51～0.75	0.76～1.00	1.01～1.50	1.51以上	1.01人以上
アメリカ	1980	61.4	20.5	13.6	3.1	1.4	4.5
イギリス	1981	56.1	22.2	18.4	2.7	0.6	3.3
フランス	1982	×	×	×	×	×	2.5*
日 本	1983	30.8	24.2	30.7	10.1	4.1	14.2

(注) * 居住水準を別に定めており、それに比べ1室少ない場合を過密、2室少ない場合を超過密としているが、超過密の場合が、1室当り1人以上にはば該当するとみられる。

(出典) 表7に同じ。

なって、1970年代以降、公営住宅の供給システムは、低層化、団地サイズの小規模化、在来型工法への回帰が基調になっていった。

第二は、官僚主義的な管理運営である。イギリスは、最盛期においては国全体で3分の1のストックが公営住宅であったわけであるが、大都市のバラ地区の自治体などでは、7割、8割を占めているところがあった。そういう地域では、団地の管理運営が縦割り行政の中でうまく機能せず、修繕のクレームに迅速に対応できず、また清掃、ゴミ収集業務なども滞り勝ちで、大団地ほど管理運営が硬直的なため、老朽荒廃化が著しくなり、それらがまたバンダリズムの激化を誘発した。

第三は、入居選考制度の問題である。大量に建設された住宅への入居選考を公平かつ迅速にすすめるため、周知のごとく、待機登録制度（waiting list system）が採用された。これは、住宅困窮を点数評価し、点数の高い申告者から順にアロケーションをすすめていく方法である。自治体によって点数評価の仕方が若干違うが、例えばロンドンの典型的な公営住宅集中地域であるハックニー自治区では、1年待機すれば2点加算だが、家族数に対し1室不足であれば20点加算、浴室や台所が共用であれば、それぞれごとに17点加算、もし家族がばらばらに住んでいる場合では10点加算といった具合である。申告者は早く入居したいため、家族がわざと分かれて住むとか、わざわざ過密居住の住宅を選ぶとか、最も確実な方法は、同居がもとで親子喧嘩が絶えないと父親から訴えてもらうとか、意図的にホームレスになることであった。やっと入居の順番がきて、申告者には何の選択権もなく、不満があってもあてがわれた住宅に入居せねばならず、そこに10年は住まないと、住み替えが聞き届けられることはまずなかった⁽¹⁹⁾。

これら3つの問題は、いずれも大量供給・大量管理の制度が生み出す構造的問題であるといえる。ドイツの社会住宅は、主に非営利の公益法人によって建設運営されたが、その中の1つ、ノイエ・ハイマートでは、実に30万戸の社会住宅を管理するまでに成長した。しかし経営的誤算と管理の失敗で70年代後半から80年代前半にかけ、財政的苦境に陥り、加えて私欲を肥やしていた経営層の腐敗が露呈し、結局、住宅を売却し、組織を解体させられる羽目となった。この事実は、大量ストックが温情主義的に経営される場合の末路を象徴的に示している。

大量供給・大量管理のシステムが国家的な規模で展開されたのが社会主義国の住宅である。ロシアや東欧では、上に示した3つの問題、つまり、デザインの非人間性、官僚的管理運営、機械的入居選考などは、より大規模に、より組織的に展開された。このような住宅経営が居住者にもたらす一番大きな問題は、住宅の選択権を奪われ、

半ば拘禁的に住まわされることの反射として、居住者は常に店子意識から脱却できず、住宅改善・生活向上意識を退化させてしまうことであろう。

②残余階層化（residualization）

イギリスにおいて公営住宅の供給が制度的に定着化し始めた20年代では、その供給対象は労働者階層全体に及んでいたが、30年代のスラムクリアランス事業がすすんだ時代にはスラム居住者の住み替え対象住宅にセットされた⁽²⁰⁾。戦後復興期から経済成長期にかけてのマス・ハウジング時代にはウエイティング・リスト制度が住宅困窮の貧困層を公営団地に集中させる漏斗装置の役割を果たした。さらに、サッチャー政権になって、公営住宅の払い下げ政策をはっきりと打ち出し、その中での公営住宅の存在理由は極貧層の住宅救済策であることを鮮明にした。

residualization とは、公営住宅が貧困や高齢、障害などの理由で、特定層の住み処になっていく現象を指すが、Malpass は、この現象が一般補助金を導入して建設していた当時はさほど問題にはならなかったが、家賃割引制度を採用した頃から変化が明瞭になり、公営住宅の払い下げがそれを加速したとしている⁽²¹⁾。

アメリカにおいても、イギリスと同様、近年になるほど公営住宅の残余階層化がすすんでいる。制度設立当初の30年代後半では、きわめてモデル的に運営された嫌いはあるが、入居者の最高所得は家賃の5倍とされ、福祉的な色合いは少なく、むしろ一般低所得層向けの対策として機能したが、戦後になって、都市再開発事業に組み込まれ、スラム居住者の受け皿住宅に位置づけられたところから、徐々に特定貧困層に限定されていった。少しデータが古くなるが、NAHRO（全国住宅再開発公務員協議会）が行った1986年の全国調査によって、公営住宅居住者層の特化傾向をみると⁽²²⁾、黒人世帯60%、ヒスパニックの世帯が24%に及んでいる。60%強が子供のある世帯であるが、その半分以上が1人親世帯である。また、高齢単身世帯は全世帯の18%に達する。全国の平均世帯収入は2万5000ドルであるのに対し、公営居住世帯の平均は7170ドルであった。

同様な経過を辿っていることは、日本についても明瞭である。公営住宅法の発足当初においては全世帯の80%のカバー率を占め、庶民住宅としての役割を果たしていたが、その後インフレに対応した収入基準の改訂が行われなかったため、カバー率は低下の一途を辿り、半ば暗黙の内に、第1種住宅で収入第II 5分位層、第2種住宅では収入第I 5分位層、つまり最低収入層向けに位置づけられているのである⁽²³⁾。

以上のごとく、イギリスやアメリカ、さらには日本にも該当するが、今日のこれらの国の公営住宅居住者は、マスハウジング的環境と残余階層化を促す政策の影響化

のもと、貧困者のスティグマ^はを貼られながら、低水準住宅に拘禁されるよう居住することを余儀なくされている。いずれの国も、一方では持ち家政策が著しく進展し、それが、全国的に住宅不足を解消し、住宅水準を全体的に飛躍的に押し上げる役割を果たした。結果として、戦後の住宅政策は持ち家層と公営層に断絶を生み出すように作用した。持ち家層の最大の特典が居住地や住宅の選択が自由に行えることであるのとは対照的に、公営住宅層の人権上の最大の問題は、住宅選択の自由が拘束されていることであると極言して差し支えない。

5. 住宅手当政策のクローズアップ

80年代に入るとともに、欧米諸国では供給者サイドの建設補助から需要サイドの家賃補助への政策シフトが明瞭になってきている。家賃補助政策がクローズアップしてきている各国共通の背景として、2つの点が指摘できる。1つは、70年代に入って、石油危機が引き金となってインフレがすすむ中、民間賃貸住宅の家賃がそれに引きずられ上昇したことへの対策として従前から行われていた政策が強化され始めたこと、いま1つは、前節で指摘したごとく、70年代までで住宅の量的不足がほぼ解消され、建設補助政策の荷を軽くすることが、折からの国家財政事情の中で考えられ始めていたことである。家賃補助政策の狙いや効果などからみて、イギリスやアメリカと、ドイツやフランスで大きく違いがあるようである。

イギリスで世帯への家賃補助が初めて導入されたのは1972年の住宅財政法を通じて、公・民両セクターに実施された。公・民共通する公正家賃（fair rent）が定められ、公営住宅の家賃もその水準まで家賃値上げ（約20%）することが求められ、その補完として低所得層への住宅手当制度が実施された。サッチャー政権になってからは、家賃を上げる方法以外での公営住宅への補助を打ち切った。その結果、公営住宅の建設は激減し、建設補助金支出は減少した。しかし一方で退職者や失業者が増加したため、大まかには補助金減少分総額の半分は、住宅手当の増額で埋め合わせる事態となっている²⁴⁾。

アメリカにおける家賃補助政策の実施経過はもう少し込み入っている。1965年の住宅・都市開発法で創設されたが、主旨は公営住宅に入居資格がありながら入居できない低所得層が、適切な民間賃貸住宅に居住するのを援助する点にあった。公営住宅に非白人層が集中するのを避け、都市内分散を図ろうとする狙いもあったが、実際にはそうならなかった。1974年住宅コミュニティ法でこの点が見直され、第8条家賃補助制度に改められた。この制度は既存住宅や修復住宅も対象とされた。住宅は入居者が自分で探すのを原則とし、補助は家主に支払い、家主の住宅改善意欲を刺激するようにした。

レーガン政権は、上記の補助制度は残しながら、公営

住宅供給を削減していくのと引き換えに、1983年住居法で住宅バウチャー（Housing Voucher）制度を設けた。補助額は実際の支払い家賃に関係なく収入の3割と公正市場家賃の差額とし、入居者に直接手渡した。入居者は公正家賃以上の家賃の住宅に住んでもよいし、それを下回る家賃の住宅に住んで、余った手当を生活費に回してもよいとした。この2つの制度は、ブッシュ政権になって、1990年に制定されたアフォードブル住宅法でも並存されている。

アメリカでは1970年来、建設側補助と需要側補助のどちらがよいかという点で長い政策論争が続いている。そのきっかけをつくったのは、1970年住居法で制度化した住宅手当試行事業（Experimental Housing Allowance Program）で、約3万戸を対象に10年間家賃補助を続け、その効果を検証するという壮大な政策実験であったが、調査結果は、支持者も反対者も我田引水の的な解釈を行うという、いささか非科学的な結果を出して終わった。1990年の時点で、その後の新たな市場の変化をふまえ、この政策論争を検討したアプガーは、結論として住宅バウチャーや類似の需要側補助は適切な場合もあるが、いつどんな時でも正しいとは言えないとし、将来の住宅政策は供給側補助か需要側補助かのどちらかということで不毛な議論を続けるより、国は適切な選択肢を州や地方の政策決定者に委ねる、許容力のある制度の創設に力を入れる方が賢明だと結論している²⁵⁾。卓見ではなかろうか。

ドイツの住宅政策では、供給側の援助策としての社会住宅制度と需要側の援助策としての住宅手当制度を比較的にうまくバランスを取りながら政策をすすめてきているようである。戦前から続いた家賃統制を段階的に緩和するのと合わせ、家賃上昇を予想して1965年に住宅手当法を創設し、1970年に大幅改正して現在に至っている。この手当の主旨は、低所得層の住宅取得能力を高めることに置かれ、住宅家賃あるいは建築費の負担の軽減のために、世帯人員、世帯収入に応じて支給される。1年ごとの申告制度で運用されている²⁶⁾。1988年の受給世帯は、借家では全借家の11%、全持ち家世帯の1%である。

ドイツの制度の非常に注目されるのは、資格のある世帯に最も好ましい住宅の選択の余地を残していることで、持ち家取得の場合でも補助が出ることである。日本であれば、低所得層は借家に入るのが当然で、持ち家取得を援助するのは筋違いという議論が出てくるかもしれないが、収入の如何に拘らず、全ての世帯に住宅の選択の自由を保障している点で、非常に筋が通っていると思う。ドイツでは、社会住宅の供給が順調にすすみ、80年代前半では、住宅不足が解消され、社会住宅の居住者の中でも、収入の高い層が相対的に増加する傾向になってきた。そのような動向の中で、住宅政策全体としては、

社会住宅の新規建設をセーブするとともに住宅手当制度に重点を移行させていったと見られるのである。

フランスの住宅手当制度は、もう少し複雑であるが、考え方は、低所得層の持ち家取得補助にも手当が出される点まで含め、ドイツと基本的に同じである。80年代になって社会住宅の供給に余裕が出てくるとともに、供給援助政策より需要援助政策に重点をシフトさせていっている。

全体的に見て、イギリスとアメリカでは公営住宅予算を削減する手段として住宅手当制度が導入された傾向が強く、結果としては両国とも手当制度にかなりの出費を強いられたとともに、市場家賃を全体的に押し上げる効果も招いてしまったのに対し、ドイツとフランスでは、社会住宅ストックの増大と同住宅に住む中間層の増加を背景に、この政策を重視し始めたという点で、かなりの違いがあるようである。

さて、日本はどうであろうか。地域特別賃貸住宅制度や、公営住宅建替え促進に資する従前居住者対策で家賃補助施策を実施している。しかし、これらは厳密には、建設される住宅の家賃を緩和させることが狙いの建設サイドの補助である。ヒトにつく、いわゆる需要サイドの住宅手当は、東京都の特別区の新婚世帯向け家賃補助などを除いて、まだ本格的に実施していない。ところが、最近、この制度を実施したらどうかという議論が、とくに、野党筋から出てきているようである。公営住宅がなかなか建たず、せめて住宅手当をというのなら、きわめて安易過ぎるし、選挙民向けの人気取り政策なら、何おかわんやである。

前述した欧米の住宅手当の実施過程の検討から明らかになごとく、日本が、ドイツやフランスと同様の余裕のある借家事情にないことは確かである。日本で需要者補助の政策を実施しようというのなら、その前に次の検討が必要になろう。第一は、家賃補助の実施ベースとなる公正市場家賃をどう設定するかである。この政策は一定の水準を確保している住宅の入居者になされるのが大前提であるから、公正家賃は大都市では相対的に高くなり、低所得層への補助額はかなりのものになってしまう。不良住宅ストックの居住者は施策対象とできないから、木賃アパートなど問題の多い住宅の改善が先決だということになると、議論は振り出しに戻ってしまう。

第二は、住宅手当を実施するとして、手当分だけ家賃の上昇を招く恐れが十分にあるが、そうならない保証は得られるかということである。イギリスでは80年代に入って家賃補助政策を強化していったが、そうになってからの家賃上昇が顕著なことが、いい教訓になる(表9)。それよりも、民間はもちろん公共賃貸の場合であっても、家賃構成要素に占める地代相当額の割合は相当なものであるから、家賃補助など手の込んだことを実施するより、地価を下げる政策が効を奏する方が、はるかに影響は大きいのではなかろうか。

検討にやや手間取ったが、私は、日本の住宅政策を供給側補助から需要側補助にシフトさせていくことに関し、現時点ではまだ期待がもてない。

表9 家賃レベルの推移, 1971~1987(イングランドとウェールズ)

	家賃 (ポンド / 年)			実質家賃指数 (1979=100)		
	公 営 住 宅	住 宅 協 会	民 間 賃 貸	公 営 住 宅	住 宅 協 会	民 間 賃 貸
1971	129	—	—	109	—	—
1972	143	—	253	112	—	137
1973	179	(257)	252	129	(110)	125
1974	195	(323)	288	121	(120)	123
1975	216	373	309	108	111	106
1976	248	399	343	106	102	101
1977	287	469	377	106	104	96
1978	304	524	433	104	107	102
1979	332	556	483	100	100	100
1980	401	651	564	102	99	99
1981	594	726	642	135	99	101
1982	702	812	726	147	102	105
1983	728	892	767	146	107	106
1984	765	970	864	146	111	114
1985	810	1,024	902	146	110	112
1986	853	1,114	1,027	149	116	123
1987	896	1,188	1,067	150	119	123
1988	982	1,300	1,245	157	124	137

(注) 成人男女の平均収入は11,360ポンドである(1988年4月)。

(出典) Whitehead, C., et al. Housing Studies, Vol.5, No.3, P.152

IV. 新しい住宅供給政策のシナリオ

—中間セクター論の提唱—

1. 戦後住宅供給政策の総括

以上において、主にはイギリス、アメリカを念頭に置き、必要に応じてドイツ、フランスを加え、それらの国と日本を比較しつつ戦後の住宅供給政策の展開過程を検討してきた。マクロに見て、イギリス・アメリカとドイツ・フランスの間で住宅政策の考え方や枠組みに違いがあり、日本は前者と共通性が多いことなどが読み取れた。しかし、総まとめとして強調したいのは、そのことよりも、比較した国全体に見られる共通点である。以下、2つの点に要約して述べる。

①階層対応政策の行き詰まり

各国共通した戦後住宅供給政策の特徴は、低所得層を対象とした公共／社会住宅供給政策と中・高所得層を対象とした持ち家助成政策を両輪とし、住宅の量的充足を旗印に掲げ、クルマをひた走りに走らせてきたことである。その結果、住宅不足はほぼ完全に解消され、居住水準の改善も飛躍的にすすんだ。その点では大きな成功を収めたが、一方で、この住宅政策ではアクセスできない、残余階層と残余住宅の存在がクローズアップしてきている。

そもそも持ち家政策と公共／社会住宅政策は、ホワイトカラーや中小経営主、資本家などを支持基盤とする保守党と労働者層を支持基盤とする社会民主党政党による、政党政治の対立関係の中で成長してきた住宅政策である。戦後直後から50年代にかけ、住宅不足が社会全体を覆っていた時代では、公共／社会住宅は国民住宅的役割を果たしたが、60年代から70年代にかけ、生活水準が全体的に向上する中で国民の持ち家要求が大きくなり、労働者層にもそれが波及するに及んで、公共住宅における残余階層化の政策が顕著になっていった。サッチャー政権が公営住宅の払い下げ政策を打ち出したのに対し、労働党までもがその支持に回ったことは、労働者層における持ち家要求の増大がその背景にあったことを如実に物語っている^{注27)}。

それでは残余階層とはどういう層か。端的に言えば、保守党や社会民主党政党の支持勢力からはじき出されている階層である。具体的に指摘すると、ホームレス、ハンディキャップ、高齢者・若年単身層、外国人労働者などが該当する。また住宅市場においては、持ち家と公共／社会住宅の谷間にあって住宅政策から落ちこぼれていったのが民間賃貸住宅であるのも明白で、上記の残余階層の居住が最も多く見られるのも、この種の住宅においてである。さらにはこれらの民間賃貸住宅が集中的に立地するのは大都市の市街部であり、残余階層と残余住宅がドッキングし、いわゆるインナーシティ問題をつくり出

しているのは、周知の事実である。

また、イギリス、アメリカ、日本などでは、ケメニーが指摘するところの home-owning society への傾斜がとりわけ顕著であるが、持ち家取得層と借家居住層の階層間の緊張関係が厳しいことに加え、近年における住宅・土地価格の著しい上昇の中で、後発の中間層が持ち家を取得できなくなり、かといって公共／社会住宅の残余階層化政策がすすむ過程では、そのセクターにもアクセスできず、行き場を失いつつある事態が深まっている。この動向は、とりわけ日本において深刻である。

②マス・ハウジングの行き詰まり

公共／社会住宅供給と持ち家供給のそれぞれの政策は、いずれも、はやく、多く、安く、という三拍子揃った大量供給システムの創出となって具現した。50年代から60年代にかけて、このシステムは、大量の住宅不足を解消することにかけては威力を発揮したが、同時に、大きな地域問題を生み出した。2つの点が指摘できる。

第一は、人文景観と自然景観の歴史的蓄積が、次々と画一的住宅地景観に置き換えられていったことである。

1つに公共集合住宅団地、いま1つに戸建の郊外住宅団地がある。前者にしても後者にしても、農地や丘陵地を大規模に平坦化し、そこに標準設計や工業化工法に依拠した住宅づくりを展開するという団地建設方式に大差はなかった。そして、これら2つの代表的住宅地景観の谷間で老朽荒廃化が深まったのが、上にも指摘した民間賃貸住宅の集中するインナーエリアである。第二に、より重要なことであるが、開発団地は、世帯主の年齢や職業、収入、家族のライフステージが近似した特定の単一階層に住まわれていき、居住地の分化や差異化が明瞭な形で進行し、全体としては持ち家層の居住地と借家層の居住地との間の社会的断層が拡大している。

③90年代の住宅市場の大変化

80年代までに生じた以上の問題に加え、90年代の住宅市場は、一層の激変がすすむことが予想される。それは、高齢化社会へ接近が徐々に速度を速める中で起こってくる。一番大きな問題は、核家族層の増加率の急激な減少と、それと対照的な単身層の増加率の急上昇である。まず、90年代は若年単身層の急増がすすむはずである。住宅市場において、世帯数との対応でみた住宅数は過剰傾向を示していることに加え、今後予想される核家族の成長鈍化が新規住宅需要圧力を減退させることは必至で、大都市圏を中心に形成されていた巨大住宅市場は、縮小、細分化に向かうであろう。それとともにこれまでのフロー中心の市場から、ストック中心の市場にシフトを強めるに違いない。

ユーザー個々の住宅ニーズは、ライフコースやライフスタイルの多様化がすすむにつれ、拡散の度を強めるであろう。それとともにこれまでのレディメード的供給形

態は徐々に忌避され、オーダーメイド的供給への転換が不可避となる可能性が強い。不特定多数を前提とした見込み生産においても注文生産的要素を取り入れざるを得なくなろう。買い手有利の市場展開が予想される状況で、ユーザーの意識の発展次第では、生産過程そのものにユーザーが入り込む方向に需給関係が発展することは十分考えられる。

要するに、これからの住宅市場は、小市場性と市場ごとの特化傾向が強くなっていくことが考えられる。住宅供給政策は、当然のことながら、小地域単位の需要特性にフィットしていくことが求められる。ところが、今日の住宅政策は、公共／社会住宅の供給を分担する公共セクターと持ち家の供給を分担する民間セクターに明確に区分されていて、しかも、それぞれのセクターが高度成長期に肥大化してしまった大量供給システムをそのまま踏襲しているため、硬直化が著しく、多彩な顔を持った小市場に機敏に対応できなくなっている現状にある。

2. 新しい住宅政策の胎動

いま、アメリカやイギリス、日本で、住宅政策のリストラクチャリングの模索が始まっている。詳しくは稿を改めて論じたいが、きわめて注目される点を概略的にスケッチしておきたい。

アメリカではレーガン政権が、打ち続く財政赤字のもと、住宅対策関連補助金を年々加速度的に削減したため、その影響は低所得層の住宅事情の全般的悪化となって表われた。そのような状況下で、地方政府、とくに大都市圏の市町村は、連邦政府の援助を当てにできず、自助努力で住宅政策に取り組まざるを得なくなっている。一方、民間の経済活動では、金融の国際化や情報産業への参入などを引き金とする活性化がすすみ、都心オフィスやハイテク工場の建設などに向け、新たな設備投資を積極的にすすめる動きが強まってきた。多くの地方政府は、民間資本の開発をうまく誘導しながら、その中に低所得層の住宅対策を組み込んでいく方策を模索し始めたが、近年になって、きわめてバラエティに富んだ成果が表われてきている。

敢えて要約すると、2つの政策カテゴリーに分けられるようである。1つは成長管理（growth management）政策のメニューである^{#28)}。過大化またはバランスを欠いた都市開発が居住地や自然景観の破壊を誘発するのを防ぎ、都市成長を自制的にすすめるのを目的として、容積率削減（down zoning）や開発負担金（impact fee）などの施策が行われている。いま1つは、アフォードブル・ハウジング（affordable housing）、つまり、中・低所得層が適正水準の住宅を適正価格または家賃で入居するのを支援する施策の展開である。リンケージ（linkage）や複合用途地域制（inclusionary zoning）の方法で、開発

者にオフィスなどの建設と抱き合せて低所得層向け住宅の供給を求めたり、信託の方法に基づく非営利組織（community foundation）を設立し、そこに企業、市民などからのさまざまな形の基金を集め、それをもとに中・低所得層向け住宅を建設していくとか、地方自治体や州政府が民間企業とパートナーシップをつくり、同様に住宅を建設していくなどの取り組みが活発になってきている。

アメリカ全体から見れば、新たな住宅政策の構築への動きは、数多くの地域で多彩にすすんでいるが、全体的にみて、その成果はまだまだ小さい。しかし、重要なことは、そこに住宅政策の新しいコンセプトが読み取れることである。2つの点が注目される。1つには、自助と協同の精神をもとに、居住者が主体的に住宅づくりに参加するのをベースに置いていること、いま1つには、妥協のない形に分離してしまった公的セクターと民間セクターの、それぞれの住宅供給方式に橋を架けようという考え方が大きく出てきている点である。重要なことは、その橋のコンセプトを地域民主主義に置いていることである。

アメリカでは、この住宅政策の新たな実験が土台となって、1990年10月、連邦議会が主導する形で、ブッシュ政権と野党民主党の合作になるアフォードブル住居法（Affordable Housing Act）が成立した。この法律はいわゆるオムニバス法で、評価がむずかしい。しかし、私は、上に示した住宅政策の2つの新しいコンセプトが流れている点で画期的と思う。イギリスで前世紀後半のボランティアな住宅運動は、近代的住宅政策の基礎とも見なされる住居法を1890年に結実させたが、奇しくもちょうど百年後に、所を変えアメリカで、住宅政策の新たな展望を持つ基本法が制定された意義はきわめて大きいものがある。

イギリスでは、新しい住宅政策への取り組みについて、アメリカほどに目立った動きはないが、地方自治体による独自の地域住宅計画（LHP:Local Housing Plan）策定の動向が注目される。イギリスでは労働党政権下の1977年に住宅投資計画（HIP:Housing Investment Programme）の策定が制度化された。地方自治体は、毎年住宅需要の把握をもとに住宅投資計画を作成し、それを環境省に提出し、それに基づいて国庫補助金が交付されることになったが、サッチャー政権は、この制度をそのまま引き継ぎ、HIPの提出をもって、地方自治体をコントロールする手段に使ったのである。

それに対し、大都市首長会を構成する自治体などにおいて、HIPの提出を逆手に取って、独自の自治体住宅計画、つまりLHPの策定につなげ、それをもとに自前の住宅政策を展開しようという動きが出てきている。LHPは、内容的には3つの特徴をもっている。1つに、地域

住民の多様な住宅ニーズを把握し（これは中央政府へのHIPの提出において義務づけている点でもある）、それを地域の住宅政策立案の基礎に置いていることである。2つには、いずれの住宅階層にも偏らない住宅政策というだけでなく、環境、医療、社会福祉、家族などさまざまな分野からの対応が必要という意味で総合的な住宅行政サービスが構想されていること、3つに、住宅政策の決定プロセスやまちづくりの具体化に住民参加を重視している点である²⁹⁾。このLHPは、中央政府の住宅政策の下位計画としてのHIPの側面と自立的住宅政策としてのLHPの両面があるわけであるが、後者の面がどのように地域に定着して行くか、その去就が注目される。

日本においても、アメリカときわめて似通った新しい取り組みが出てきている。2つの動きに今、目が離せない。1つは、東京都の特別区にみられる自主的な住宅政策づくりである。東京都は地価急騰の対策として、1988年に住宅政策懇談会を設け、独自の住宅政策を打ち出したが、これの支援を得て、とくに特別区自治体の数多くが、それぞれの地域の抱える住宅問題の解決に自前の政策を掲げ、単費を注ぎ込んで具体化し始めている。都心区における住宅付置義務、高齢者や障害者向けの借り上げ公共住宅、あるいは家賃補助など、日本版アフォードブル・ハウジングの取り組みが活発である。なかでも世田谷区における住宅条例の策定は、内容的には憲章的色彩が濃いが、総合的な住宅政策の構築を視野に置いており、イギリスのLHPと相通じるものがある。

いま1つに、地域に根ざした住まい・まちづくりとしてのHOPE計画の展開がある。建設省が1983年から実施し始めた制度で、国の住宅供給政策が完全に硬直化している中、ひとり気を吐いている施策といえる。この計画づくりが日本全土に行きわたった理由は、何といっても、国の政策として押しつけるのではなく、地方の基礎自治体が身の丈の住宅政策をつくろうとするのを口は出さず、金だけ出して支援したからである。絵に描いた餅に終わらず、住宅を軸とするまちづくりに具体化し、人口過疎化や産業衰退化への総合的対策として展開しつつある点が、最も注目される点である³⁰⁾。

3. 住宅政策の新しい目標

これまで、戦後の日本の住宅政策の総括的点検を、欧米の住宅政策との比較を通じてすすめてきた。さて、それではこれからの日本の住宅政策は如何にあるべきか。これからは専ら日本に問題を限定し、住宅政策の再構築の構図を概略的に示したい。

まず、住宅政策の目標であるが、それは次の3つの課題の達成に置かれるべきであろう。

①住宅選択の自由の保障

いま、先進国に共通する住宅政策の根本課題は、住宅

のテニユアに表われている持ち家と借家の断層を埋め、それらを連続一体化し、居住者の住宅へのアクセスの自由を保障することであろう。住宅における人権の保障とは、居住する住宅や居住地の選択の自由を保障すること以外の何物でもない。

量の充足を第一目標に置いた戦後の住宅供給政策は、これまで何度も指摘したように、所得をベースにして、持ち家と公共／社会住宅を2分法的に供給することを基本論理としてすすめられたが、結果として、量的不足は解消された代わりに、持ち家と借家に越え難い断層を生み出した。日本では、とりわけ、2つの大きな問題が表われている。1つは、借家層の住宅事情が、持ち家層との対比で見ても著しく悪いことである。民間借家は平均的に見て戦後の極悪の状態からほとんど抜け出せていないし、公共賃貸住宅では、近年、質的な改善傾向は少しは見えてきているが、家賃が安い故の住宅への隷属状態から、いつまで経っても抜け出せないでいる。2つには、近年、中間所得層は、持ち家価格が総体的に高くなり過ぎてアクセスできず、公共借家は資格オーバーではじき出され、住宅問題の煉獄を彷徨う事態となっている。

本来、テニユアの選択は、ライフコースやライフスタイルに合わせ、合理的になされるべきものである。ところが日本では持ち家と借家の亀裂が深い故に、全ての層が財産確保の視点から、挙げて持ち家を志向する社会と化している。この事態を解消するためには、まず、借家の質を高めること、公共賃貸住宅の魅力を増すことが問われる。しかしそれだけでは消極的である。テニユアの断層を埋め合わせるための積極策、例えば、社会住宅的視点の住宅供給策（民間住宅に公共的拘束策をかけるなど）、需要者の供給過程への参加など、テニユアを中和化する（tenure neutralization）政策の展開が求められるところである。

②アフォードブル・ハウジング

当面する緊急課題は、中・低所得層が、適正価格または適正家賃で適正水準の持ち家や借家に入居できるようにすることである。この問題は、日本全体というわけではなく、とりわけ、首都圏と近畿圏の2大都市圏において打開が求められる。この意味で、階層問題と地域問題は一体化しているといえる。

低所得層においては、高齢者や障害者の住宅問題がクローズアップしてきている。この層に対する適正コスト問題の解決は至難であるが、それにも増して高齢者にとっての適正住宅のコンセプトが具体的に何も明らかになっていない。若年単身層は、従来の住宅政策の中では私生児的存在であったが、現在、この層の住宅需要は増大の一途にあり、これまでのようには扱えないことは自明である。外国人労働者の労働や居住の問題が、大きな社会的問題になりつつあるが、真っ先に住宅における人

権の位置づけが問われる。これらはいずれもマイノリティの住宅問題といえるものである。アフォーダブル・ハウジングの住宅問題は、日本においてもマイノリティの住宅問題としての様相を帯びつつある点、新しい供給政策の構築が問われるゆえんである。

今日では、首都圏に住む中間層は、年収500～600万円の中堅勤労者でさえ、収入の10倍を支払っても一応の持ち家が取得できないという異常な事態となっている。この層が持ち家取得を諦めたとして、さりとて公営住宅は不適格である。公団の新築賃貸では20万円を超えるような家賃になってしまう。年収600万円層なら、家賃負担限界を粗収入の3割と見ても11万円止まりである。持ち家取得に乗り遅れた後発の中間層（年収400～700万円層）に対する新たな住宅供給政策の具体化が急がれる。

③コミュニティの再生

大量供給を柱とする戦後の住宅供給は、歴史的蓄積としての地域社会構造を一変させ、画一的な団地景観をつくり出した。とりわけ、民間セクターの開発地域では、住宅政策と都市計画の連携の欠如のため、社会資本整備が弱く土地利用の混乱が目立っている。最も問題となる点は、開発された住宅地はいずれも、新住民からなり、十分相互交流がすすまなかったことに加え、住宅の住み替え、職業間移動に起因する社会流動化に減速化の気配は見えず、自立と協同がほどよく機能するコミュニティが一向に形成されていないことである。（私は、階層対応の住宅政策がこの問題の遠因をなしているとみるが、この点は稿を改めて論じたい。）これからの住宅供給においては、居住者の地域への定着を狙いとしたコミュニティ再生を重要なコンセプトにしていく必要があるだろう。

さらに付言するなら、前述したごとく、90年代の住宅市場は、小市場化に向かい、フロー中心からストック中心の市場にシフトしていくことが予測される。また、住宅ニーズが拡散多様化する中、住宅供給は注文生産的対応を迫られよう。つまり、住宅供給は、地域に密着し、＜まちづくり＞のコンセプトをベースに展開して行くことが、いずれにせよ、必須条件となろう。

4. 住宅政策のパラダイム転換

これまでの住宅政策は、階層対応をパラダイムとし、住宅供給の3本柱を建て、それをもとに展開してきたが、上述の①、②、③に提起した新しい住宅政策の目標を達成するため、従来の政策基準を次の2点をキー・コンセプトに組み替えることを提起する。

①地域性

1章において明らかにしたごとく、今日の日本の住宅問題の根幹は、住宅事情に著しい地域差が認められる点である。概して地方都市圏の住宅事情は、持ち家供給がすすむ中で改善が著しい。しかし住宅問題がなくなった

わけでない。例えば、過疎地域の農村住宅などには形を変えた住宅問題が発生している。同じ地方中核都市でも札幌圏と那覇圏の住宅問題は、子細に見ていくと様相も構造も異なる。しかし何ととっても、問題の大きさと深刻さ故に、3本柱の住宅供給政策が機能しなくなっているのは、首都圏と近畿圏の住宅問題である。

要するに住宅問題は、地域ごとに問題の本質が異なっているのであるから、地域ごとに独自の取り組みができるような体制と手続きを制度化することが基本である。第6期の住宅建設5箇年計画では、大都市圏政策を重視した地域的視点がかかなり鮮明になってきたのが評価される。これをより徹底し、地域的視点を階層的視点の上位に置く必要があるだろう。

つまり、日本の全ての基礎自治体が自治体住宅計画を策定することを基本にし、そのボトムアップとしてナショナルな住宅計画がまとめられるべきであろう。自治体住宅計画の策定では、前述したイギリスのHIPの策定が参考になろう。何よりも住宅計画に総合性が求められる。すなわち、ハードな計画に終始することなく、住宅行政と都市計画、社会福祉・保健、文化・教育などの各行政との接点を重視した施策体系を構築しなければならない。

ハードな分野についていうなら、行政地域＝サブマーケット、と捉え地域居住者のニーズの把握をもとにした住宅供給計画と住宅地整備計画の策定を、計画づくりの基本的内容とすべきであろう。基礎自治体の単位では、階層的視点に立った住宅事情の把握が重要なのは言うまでもない。

②中間セクター

階層対応の住宅政策が生み出した最大の政策矛盾は、持ち家層と借家層を2大別し、両者に断層を生じさせたことである。このテニユアの断層を埋め合わせるためのテニユア中和化政策が提起されねばならない。それをすすめるキー・コンセプトが、住宅の供給・管理における中間セクターの強化である。

テニユアの中和化、すなわち、中間セクターの強化は、供給サイド、需要サイド、住宅プロパーの3つの側面から提起できるであろう。まず第一に供給者サイドからいうなら、公共セクターと民間セクターがお互いの利点を生かしながら、これからはパートナーシップを形成していく必要がある。別々のテリトリーで事業をすすめるのではなく、組織は別でも1つのプロジェクトを協同ですすめる機会をもっと出てきてよい。その中でリンケージ政策などの種々のアイデアが具体化していくことが望まれる。

第二に需要者サイドについてみるなら、上と関連するが、持ち家層と借家層の棲み分けが改められ、社会的ミックスがすすんでいくようにすべきであろう。持ち家と借

家のストックが地域単位でバランス化し、1つの地域が多様な居住層、多様な住宅から構成されることが肝要である。そうなることがコミュニティ再生の鍵である。

第三には、最も狭義の意味における住宅のテニユアの中和化が積極的に計られるべきである。これには2つの展開がある。1つは、住宅の供給から管理に至る各段階で展開されるプロセスの中和化とでも呼べるものである。例えば、いま、日本ですすめられているコーポラティブ住宅は、建設プロセスは協同で行われ、所有はコンドミニアムとなるが、これなど典型事例といえる。いま1つは、所有の中和化である。2段階供給の集合住宅で、インフィルは持ち家、スケルトンは賃貸という事例など典型的なテニユアの中和化の産物であろう。あるいはコモンスペースは共有になる1つの戸建住宅地域などもこれに該当しよう。

中間セクターの強化策を展開していく上で、重視すべき2つの点がある。1つは、住宅運動的にみると、牽引者となるのは中間階層であることだ。この層は、持ち家一借家という2分法的住宅政策からはこぼれ落ち、住宅に対する不満は大きい、学歴も収入も概して高く、住宅への潜在ニーズは明確なので、それを地域的に集約していくことが重要である。いま1つには、いわゆる民間賃貸部門は、今日の住宅政策から見捨てられ、インフォーマルセクターと化しているが、これをそれぞれのフォーマルセクターがどう領域化していくかを真剣に考える必要があることだ。民間賃貸部門の将来を突き詰めて考えていった際に、到達する1つの概念としてここでは中間セクター論を提起しているわけである。

5. 中間セクターの範疇

中間セクターを育成することの主旨は、端的には、テニユアの中和化にあるが、それでは、何をもって中間セクターというか、明確にしておく必要があろう。

中間セクターとは、住宅に関する概念で、これに最も近いのが、ヨーロッパの社会住宅であると言える。もっとも同じヨーロッパでも、よく見みると国によって、実際に存在している社会住宅の中味はかなり違うようだ。スウェーデンではコーポラティブ住宅が社会住宅である。オランダでは非営利のhousing companyによって供給管理されている賃貸住宅を指す。ドイツでは、非営利の住宅供給組織が供給している点は同様であるが、公共の補助や税減免を受ける代わりに一定期間低家賃に拘束され、その拘束期間中が社会住宅で、拘束が外れると一般の民間賃貸住宅となる。敢えて共通項を取り出してみると、1)非営利に供給され、2)費用家賃(cost-rent)の原則で運営される、3)賃貸住宅である、という規定が妥当なようである。

しかし、ここでいう中間セクターは、上のように規定

される社会住宅の概念より、もう少し広義に捉えたい。例えば、いま、日本で建設されているコーポラティブ住宅のように、プロセスが協同的であれば、テニユアとしては持ち家でも構わない。公営住宅で、もしテナント・コーポラティブで管理されれば、それを範囲に入れてもよいであろう。それらを例に控え目に定義すれば、純粋に公共セクターが供給管理しているか、純粋に民間セクターが供給し個人・企業によって所有されている住宅以外の住宅を指すと考えてよい。回りくどい捉え方であるが、テニユアの連続的分布が重要であるという視点に立てば、積極的な面がないではない。

この点を敷衍し、中間セクターを積極的に規定すると1)非営利の組織または事業によって供給された住宅で、2)協同を原則に居住されている住宅ということになろう。具体的に指摘すると、公益法人や信託を使った団体が非営利の形で供給する場合や、あるいは農協や農住組合、住宅生協、生協などの中間法人による住宅供給、あるいはそのような組織はつくられていなくとも、現在日本で供給されているコーポラティブ方式のマンションなどは事業過程が非営利であることにおいて、上の第一の条件に該当する。第二の条件については、所有・管理形態において持ち家と借家の境界を切り崩しているもの、例えば、半持ち家半借家の所有になっている住宅、コモンをもつ住宅などが該当する。所有や管理の次元で協同の視点が入っている点が評価できるわけである。

以上のように中間セクターを規定する主旨は、要するに、自助と協同の原則に立つ住宅のストックを少しでも増やすことにある。そういう視点が少しでも入っていれば、その分、住宅を専ら資産価値からのみ価値づけ、市場ベースで運営・処分されるような事態に歯止めがかかるからである。しかし、そのことは一般持ち家や高家賃民間賃貸住宅に働く市場原理を妨げるものでないと考ええる。また、公共セクターと民間セクター、持ち家部門と借家部門の乖離を抑止する狙いのあることについては、既述した通りである。

なお、中間セクターの強化という政策展開と関連して、既存の公営・公団・公庫の3本柱（それに公社）の住宅供給体系の扱いに付言しておく、政策運用に変更はあっても、基本的には供給体系の枠組みを変更する必要はないことを強調しておきたい。現在の住宅供給制度は、3本柱とそれから無数に枝分かれした多様な供給のアームをもっているが、それを逆手にとって中間セクターを活性化させていく多様な手段にできるからである。

6. 住宅供給政策の基本フレーム

それでは、最後に、中間セクターの強化充実を基本とする住宅供給政策の新しいフレームを提起する。

1) 中間セクターの形成策

①公益法人と信託による供給主体形成

中間セクターの概念は広く、多様な取り組みが想定できるが、中核をなすのは、ボランティアな事業主体によって供給され、費用家賃で経営される賃貸住宅である。問題は、そのような自助的供給組織をどのようにつくるかにあるが、受け皿としては公益法人と信託 (trust) が考えられる。

前者は、住宅の供給者あるいは需要者などの人的関係に重点を置くか、住宅や土地の資産運用に重点を置くかで、社団あるいは財団としての組織づくりが可能であるが、今の日本の現状では、どちらの形態をとるにせよ、設立手続きにおいて公益性・非営利性³¹⁾の判断があいまいな上、国・地方通じての縦割り縄張りの中で、許可を得るのが容易でない。時代の要請に合った「公益」の法解釈が求められるところである。

このような状況で今後活用の可能性が大きいのは、信託法に基づく公益信託制度を活用する方法である。これの参考になるのがアメリカで、まちづくりに寄与の大きい community foundation は、大体は法人化されず信託形式によっているものである³²⁾。いわゆるアフォーダブル・ハウジングというジャンルの住宅供給は、信託形式の事業体によるものがほとんどと類推される。

事業のプロモーターになる人材や組織は、いまの日本には、あらゆるところに潜在している。生協や農協あるいは労働組合は、事業化の最も近いところにいる。社会福祉法人や宗教法人は、これからは高齢者や障害者の住宅供給を保育所の数ほど考えてもらいたい。勤労者住宅協会は、協会法の設立目的を少し変えれば、大きな戦力となれるであろう。全国至るところでまちづくりに真剣に取り組んでいる市民団体は、需要者側からアフォーダブルハウジングの供給をパワフルに展開する能力を潜在させているだろう。また、建築士やプランナー、コーディネーターを主力とする住宅・建築関連の職能集団・法人は、中間セクターの住宅供給の拡大にさまざまな貢献ができるであろう。

信託や法人づくりの資金提供としては、住宅金融公庫の役割が期待される。現在、公庫の貸付は、個人貸付中心に、しかも全国一円に貸し出されている。戸建持ち家の建設に公庫は計り知れない貢献をしてきたが、その目的はかなり達成されたとみられるので、これからは、大都市圏を中心とした選別融資に重点を置き、中間セクターの住宅供給支援に一定量の資金を確保していくことが望まれる。

平成3年の生産緑地法の改正で、市街化区域内農地における農業継続者の農地の扱いは生産緑地指定という方向が定まった。しかし離農者の農地は、宅地化されることだけが確実で、肝心の計画的宅地化の中味が皆目はっきりしない。この宅地を公益信託にし中間セクターの住

宅供給の物的基礎にしていくのは、まことにグッドタイミングでなかろうか。提供農地は固定資産税、相続税を減免するとともに、借地扱いでコストレント方式で計算すれば家賃はかなり下げられ、一挙両得である。

②給与住宅の社会住宅化

1988年の住調によれば、日本の給与住宅は155万戸で、公営住宅199万戸に接近する巨大なストックを構成している。住宅不足の著しかった復興期から高度成長期の初めにかけて、住宅の量的充足と産業発展に一定の貢献を果たしたが、今日では給与住宅の英訳が原義に示すところの企業への tied housing 以外の何物でもなくなっており、ホテルまがいの住宅に仕立てることでなくてもなければ、従業員から見向きされなくなっている。

この供給セクターを社会住宅的方向に再生していくことは十分可能である。それについて参考になるのがフランスにおける「1%住宅基金制度」である。簡単にいえば、給与総額の1%を民間企業から拠出してもらい、それを基金として社会住宅を建設していくという制度である。1989年で見ると、拠出率は給与総額の0.65%、住宅建設融資額は136億フラン、融資戸数は新築3万戸、改善7万戸であった。この実績は、大いに注目される。

現在日本のほとんどの企業は住宅手当を給与補完的な形で支出しているが、住宅手当の原点に立ち帰り、給与の1%といわず、せめて0.5%を拠出してもらい、それをもとに社会住宅化を図るコンセンサスが得られないだろうか。これまでの社宅資産は、主として信託方式で事業組織をつくるようにすれば、会社資産を失うことにはならないし、管理運営は退職社員などがあたるようにすれば、従業員対策としても喜ばれる。拠出基金を活用し、老朽住宅の近代化をすすめる一方、公営住宅同様、建替えで戸数増を図る。(大団地では企業の営利事業とのジョイントにして、団地の活性化を図ってもよい。)居住者は自社従業員3割、主として中小企業などの他社従業員7割くらいの割り振りを義務化することで、住宅の社会化を果たす。この社会的ミックスで、居住者の自社企業への拘束感はかなり緩和されるであろう。

給与住宅の社会住宅化については、さらに国からのさまざまな税財政上の支援が考えられるであろう。これらの方法で、社会住宅としての給与住宅のストックを公営住宅と同数まで押し上げ、公的賃貸の果たす役割を倍増させることは、決して夢でない。

③住宅供給公社の地域センター化

現在、都道府県単位に設置されている住宅供給公社には、中間セクターによる住宅供給の地域センターの役割を担ってもらう。

社会住宅を核とし、さまざまな住宅供給事業体が集まることになる中間セクターは、ボランティアな活動を基礎に置いているだけに、全体的に見てエネルギーが拡散

しやすい。それぞれが一定のレベルを保ちつつ、多様で創造的な取り組みが育っていくよう、道しるべ的な地域センターの設置が望まれる。具体的な業務は、ボランティアな住宅供給の意義の啓蒙、公益法人や信託方式の手続き指導、住宅づくりのノウハウやマニュアルの集約と普及、人材の派遣や相互交流、あるいはユーザーの相談・教育などに及ぶであろう。これらの活動を通じて、組織の競争的連帯とユーザーの需要喚起を図っていくことが重要である。

現在、住宅供給公社は、都道府県と一定の関係を保ちつつ、一般会計を基本にしては行えない試行的事業の多くに取り組み始めている。とくに東京や神奈川、大阪などの大都市圏の公社は、賃貸住宅経営や分譲事業をすすめる一方、地域特貸や借り上げ公共賃貸、あるいはシニア住宅などの実験的事業を多様に展開しつつある。これらは純公共セクターの事業といえず、まさに中間セクターの射程に入ってくるものだ。都道府県に必ず1カ所設置されていることからみても、公社が中間セクターの拠点として一番ふさわしい。

住宅供給公社は、特別法で設置された特別法人であるが、その分、国や公庫、府県との関係が密接過ぎる。府県とは不即不離の関係を保ちつつも、もう少し経営的に自立した事業も行え、かつ、中間セクターの拠点的作用を果たせるよう、法的位置の変更が加えられることが望ましい。

2) 既存公的セクターの補強策

既述したごとく、既存の公庫、公団、公営の3本柱の供給体系は、基本的な枠組みはそのままにして、中間セクターの形成策との関連で、役割分担の変更と施策面の新たな強化を図る。

①住宅金融公庫

公庫が日本の持ち家の普及率を上げ、持ち家の水準を高める上で果たした役割は、まことに大きいものがある。現在の地方都市圏の持ち家の水準は、もう欧米並みに達しているといって過言でない。これからの融資方針は、選別性を強めていくべきであろう。地域的には居住水準に遅れをとる大都市圏内の融資を重視すべきであるし、良質適正家賃の借家、良好な相隣環境、環境共生に工夫のある住宅には支援を強化していくべきであろう。

そのような方針に沿って、中間セクターの育成に積極的な資金融資を展開していくよう望まれる。現在公庫の年間貸付総額約7兆円として、その2割程度の資金が中間セクター向けに準備できれば、およそ5万戸から10万戸のアフォードブル・ハウジングの建設が可能となるはずである。資金の流れに決定的な変化が加わるものではない上に、その与える社会的効果は絶大である。

②住宅・都市整備公団

各種公団の民営化が問題にされ始めているが、公・民

セクター上の役割分担については慎重な議論が要るであろう。今日の我が国の住宅・都市整備の分野には、金融・不動産・電鉄・建設・住宅産業などの大手資本が、激的な競争を前提とする共存体制をつくり上げているが、公団が民活化という形でその体制に入るか、その体制を相手にしてどのような新たな役割分担が可能か疑問だからである。

公団が、公社のように行政区域にあまりとらわれず、広く大都市圏全体を対象とし、公的セクターに属しながら、社会資本整備に大きな投資が要るようなビッグプロジェクトを積極的にすすめていく意義は、今日でもきわめて大きいように思う。また新しい技術開発を積極的に応用し、新しい都市空間・都市システムをブレークスルーしていく、未来都市の実験事業は、やはり巨額の公的資金と、基礎研究に関わる巨大なマンパワーを前提にしないと成り立たず、公・民の協業は重要であるが、民間単独では無理である。これまでの公団の培ってきたマンパワーとノウハウは、ますます活発に生かすべき段階にきている。

とはいうものの住・都公団は全国的な事業展開で、組織がマンモス化し、硬直化がすすんでいるのも事実である。本来、住宅づくりは、電気やガス、電鉄などの事業と同じで、地域に密着し展開していくことを本質としている。電気やガスの公益事業が早くから地域分業化していることは理由のあることである。ドイツ最大の社会住宅の供給事業体であったノイエハイマートが、組織が肥大化し過ぎて腐敗が起こり、ついに崩壊をみたのは、決して他人事ではない。そのような意味から、私は、新しい住宅政策のパラダイムとしての地域性の規範に準拠し、4大都市圏を対象として現在の4つの支社を4つの地域公団に分割・格上げする必要があると考える。ここではこれ以上分析する余裕はないがその方向の中で、現在の公団が抱える諸問題は解消に向かうと断言できる。

③公営住宅

公営住宅セクターについては論点が多くあるが、すでに紙数も尽きているので、ただ一点だけ指摘しておきたい。それは、公営住宅を残余階層向けの住宅とするな、ということである。

収入階層との関係でいえば、下位25%層を基本とし、割増し家賃を許容し35%くらいまでを対象に考えるのが妥当であろう。付言するなら中間セクターは、下位25%から60%くらいを対象とし、持ち家層は、主体は上位50%くらいを考えればよいが、下位35%のところで公営住宅とつながるようにしておく。できるだけ幅広い階層に対し、複数の供給セクターの選択を可能にするのが主旨である。

現在の公営住宅に存在する1種と2種の区分は撤廃するのがよい。それとともに、住宅管理会計は一般会計か

ら切り放して独立会計とし、家賃の決め方に、応益、応能原則を導入する。これによって同じ低所得の範疇にある階層であっても、収入の上昇期にある若年世帯と収入が下降期にある高齢世帯が、収入に応じた家賃で長期間定着でき、老・壮・青の調和した活気のあるコミュニティが創出できるはずである。このままでは、今後10年くらいで、公営住宅の高齢世帯は3割近くに及ぶはずである。高齢者向け公営住宅の新規供給を積極的に展開する一方、年齢層の社会的ミックスも十分すすめ、公営住宅の「福祉住宅」化に歯止めをかける必要がある。

おわりに

日本を含め、欧米の先進国は、いまだ「量の時代」の住宅政策に低迷しており、「質の時代」の住宅政策の展望が切り開けていない。そのような国際的状況下で、まだまだ構想の域を出ないながら、新たなコンセプトの政策デザインを提起した。日本の住宅問題は決して悲観的状況にあるわけではなく、20世紀の残された10年で、何ができるかにかかっている。その1つの活路が、中間セクターの充実にあると確信する。

<注>

- 1) イギリスの公営住宅 (council housing) は、地方自治体が国の補助金を得て、低所得の住宅困窮層向けに建設し管理する賃貸住宅をいう。
- 2) アメリカの公共住宅 (public housing) は、州法に基づき地方自治体の設立になる住宅公社が、低所得層向けに建設管理する賃貸住宅をいい、建設資金は公社が発行する非課税債券と連邦政府の補助金でまかなう。とくにアメリカの住宅を指さず、一般に公共住宅という場合は、地方政府によって直接供給管理される住宅を総称するものとする。
- 3) ドイツやフランスの社会住宅 (social housing) は、非営利の団体 (公益法人) などが建設管理する賃貸住宅で、政府から補助金や融資金とともに、税法上の種々の特典を受ける代わりに、一定期間、住宅に困窮する中低所得層に賃貸する義務を負う。
- 4) Kemeny, J., "The Myth of Home-ownership, private versus public choice in housing tenure", Routledge and Kegan Paul, London, 1981.
- 5) cost-renting society とは、費用家賃、つまり利潤を生まない借家が、支配的な住宅ストックになっている社会をいう。
- 6) 市場では適切な住宅を得られない階層に対して、非営利の組織により供給される住宅を社会住宅といい、社会住宅を供給する機関として、HLM (適正家賃住宅供給機関)、SEM (経済混合公社) がある。HLM は、Habitation a Loyer Modere、つまり適正家賃住宅を指し、それを供給する組織として千余りの団体からなる。
- 7) 住宅フローに関する指標として、①新築総戸数に占める注文持ち家率、②新築注文持ち家の平均延べ面積、住宅ストックに関する指標として、③持ち家率、④共同建率、⑤非木造率、⑥全住宅平均延べ面積、⑦平均1人当り畳数、⑧最低居住水準未達率、⑨平均1畳当り家賃、住環境に関する指標として、⑩平均戸建敷地面積、⑪日照3時間未満住宅率、⑫世帯主通勤時間60分以上率の12指標を設定した。
- 8) 沖縄は第1主成分、つまり「住宅規模」でみて、都道府県の中で最低の位置を占めている。これは、沖縄が台風常襲地帯に属するという風土性の影響と大都市的な住宅問題を抱えていることの両要因の影響によるものである。前者については本文中

で指摘した通りであるが、後者は説明を要する。端的には那覇市への人口集中が著しいことによるが、その背景とともに、太平洋戦争の戦場と化し住宅の減失が著しく、戦後は米軍基地化で、復興住宅政策が進展しなかったことなどの問題がある。

- 9) Saunders, Peter., "The Meaning of Home in Contemporary English Culture," Housing Studies, Vol. 4, No. 3, 1989, pp. 186-189.
- 10) Kemeny, J., ibd. pp. 145-155.
- 11) Wendt, P., "Housing Policy—the Search for Solutions", University of California Press, 1962, P.23.
- 12) Jaedicke, W. and Wollmann, H., "Federal Republic Germany", Van Vliet, W. (ed.) International Handbook of Housing Policies and Practices, Greenwood, New York, 1990, p.145.
- 13) 水原 渉, 「西ドイツの国土・都市の計画と住宅政策」, ドメス出版, 1985, p.25.
- 14) 住田昌二, 「戦後アメリカの都市再開発政策」『住宅供給計画論』勁草書房, 1982, p.242.
- 15) Merrett, S., Owner-Occupation in Britain, Routledge and Kegan Paul, London, 1982, p.42.
- 16) 普通持ち家取得層には所得減税制度があるが、課税額が低く、あまり恩恵を受けない層に減税に代わり住宅融資の利子補助をする制度をいう。
- 17) Dolbear, N., Federal Housing Assistance, A Policy Working Paper, The National League of Cities, Washington D.C. 1985.
- 18) Dunleavy, J., The Politics of Mass Housing in Britain, 1945-1975, Clarendon Press, Oxford, 1981.
著者は、mass housing についてはいくつかの定義があるが、自分はハプラーキンの定義に従うといっている。
- 19) Harrison, P., Inside the Inner City, Penguin Books, 1983, pp. 212-220.
- 20) Malpass, P. and Murie, A., Housing Policy and Practice, Macmillan Press, London. 1982. p.29.
- 21) Ibid, p.174.
- 22) Matulef, M., This is Public Housing, Journal of Housing, September/October, 1987. p.176.
- 23) 玉置伸佑, 「公営住宅の評価と現代的意義」, 『住宅』1991年10月号, p.20.
- 24) Whitehead, C. et al., Shifting Subsidy from Bricks and Mortar to People : Experience in Britain and West Germany, Housing Studies, Vol. 7. No. 3. 1990, p.152.
- 25) Apgar, W., Which Housing Policy is Best? Housing Policy Debate, Vol. 1, Issue 1, 1990. FMNA, Washington D.C (上野真城子訳, 横浜市企画財政局『アメリカの政策研究と住宅政策』1991, p.148.)
- 26) 『西欧諸国の住居費補助制度調査』(財)日本建築センター, 1991, p.88.
- 27) Harloe, M., "Great Britain", Van Vliet, W. (ed.), Ibid. p.119.
- 28) 矢作弘・大野輝之共著, 『日本の都市は救えるか—アメリカの成長管理政策に学ぶ—』, 開文社出版, 1990年。この著書でアメリカの数々の取り組み事例が紹介されている。
- 29) 鈴木浩はか, 「イギリスにおける地域住宅政策の展開に関する研究(2)」, 『住宅総合研究財団研究年報』, No.17, 1990. p.245.
- 30) 建築学会建築経済委員会, 『住宅による魅力的な地域づくり』, 秋期研究協議会, 1989.
- 31) 日本の民法は、私法人を営利法人と公益法人に分けるため、公益法人における収益事業がともすれば問題になり、これが障害で法人化の門が狭められている。これは、ドイツ・フランス流に私法人を、営利法人と非営利法人に分け直すことで改められる。(森泉 章, 『公益法人の研究』, 勁草書房, 1977. p.15.)
- 32) 田中実, 『公益信託の現代的展開』, 勁草書房, 1985. p.15.