

これからの住宅政策

自治体による住宅政策の総合化を考える

芳賀宏江

一 住宅問題とは何か

現在では「住む家がない」という意味での「住宅問題」は解消している。

しかし、今の住宅一般の水準を、たとえばGNPにあらわれている高い経済力や、衣・食・耐久消費財などの充足度と比べて、はたして適切な状態にあると考えられるだろうか。また仮に今の自分の住む住宅の状態には満足しているとしても、新聞広告などで散見する宅地や住宅の価格と自分の所得とを比べて異和感を覚えずにいられるだろうか。

おそらく誰もが、日本の、ことに大都市圏の住宅事情をこれだいいとは思っていない。しかし一方では、可住地面積の少ない大都市圏での人口集積の結果として、また単位面積あたりの高い経済活動量からしてもやむをえないことと説明づけ、あきらめてもいるのだろう。

「国民経済白書」(経済企画庁 昭和五十四年度版)によれば、人々が最も充実させたいと思っているものは「住宅」

だという。また「住宅需要実態調査」

(建設省 昭和五十三年十二月実施)に

よれば「住宅改善意向をもつ世帯」は、本市で四六% (全国平均三八・一%、東京圏四〇・八%) となっている。しかしこうした住欲求は決してパブリックな要求としてまとまることはなく、土地・住宅政策への不信も手伝って、もっぱら私的解決へと霧散している。たとえば書店には住宅取得HOWTOの本、住み替え・買い換えのための情報雑誌がならび、そしてこうした需要をうけて、民間デベロッパーやマンション業者、中小工務店などにより、順滑に住宅供給が行われているようにみえる。

しかしながら、高度経済成長期から現在にまでうち続く地価の高騰は、平均的勤労者の所得と住宅価格との乖離をすずめ、この間住宅ローンの整備・充実により住宅取得が容易にはなったものの、反面、ローンは需要をあげ底し、地価・住宅価格の上昇を促す機能をもはたした。その結果、今や適切な費用負担で良質な

住環境と居住水準を兼ねそなえた住宅を取得することは、非常にむずかしくなってしまった。

またこうした価格面での制約は、ミニ開発やバラ建ちのマンションなど、戸あたりの居住水準を周辺住環境を犠牲としたかたちで確保するといった住宅供給を誘発し、さもなければ個人が重いローン負担を背負うことになる。これらは個別・短期的には需要を満たすものの、都市全体の住環境や地域形成、そして良質な住宅ストックの形成といった観点からは、将来にむけ新たに住宅問題を再生産しているとも考えられよう。

住宅問題が「量」から「質」へと転換したといわれてすでに久しいが、このように現在の高価格を前提としての需給システムでは必ずしも問題は解決されない。以下では個々人の住宅改善意欲を満たし、かつ長期的な社会資本形成にもつながるような方策を自治体の立場から考えてみたい。

二 住宅事情と住宅政策

① 統計調査にみる本市住宅事情

昭和五十三年十月実施の「住宅統計調査」(総理府 五年毎)によれば、本市の住宅数は、八六六、六〇〇戸、世帯数は八一四、五〇〇世帯であり、前回四十八年の結果とくらべ、住宅数は一三・四%、世帯数は一一・〇%の増となっており、空き家率も五・四%から六・五%へと増加している。区別の住宅数では、中区、西区、神奈川区など旧市街地が、増減なし、もしくは減であるのに対し戸塚区、緑区、港南区では、それぞれ二六・五%、三七・八%、四二・一%と急増している。

また所有関係別では、持家が五〇・四%と、全国平均の六〇・四%には及ばないが、大都市の中では京都市に次いで高い率となっている。しかし公的借家は八・四%と低く、このため一般的には居住水準の低いとされる民営借家の率は、前回より減ったものの三二・九%である。

ところで、昭和五十年八月の「住宅宅地審議会答申」による最低居住水準へ主に世帯人員あたり畳数の基準(表一)に満たない住宅は、二〇・四%と、無視できない割合である。またこれを所有関係別にみると、持家ではわずか八・四%であるが、借家は三一・八%と大きな差がみられる。

住宅に関する意識調査である「住宅需要実態調査」(前掲)によると、「住宅困窮感をもつ世帯」は、前回四〇・七%から四三・六%へと増加している。これは、一人あたり畳数など広さに関する居住水準の向上はみられるものの、人々の需要が周辺住環境や、遠距離通勤などを含めた多義の住宅水準の向上へと意識が高まってきているのに対し、具体的な改善が立遅れ、かつ、このための手段が価格高騰のため狭隘化していることなどによるものと推察される。また住宅困窮世帯も持家三三・六%、借家五七・七%と所有関係別での差は大きい。

② 現在の住宅政策とその問題点

いわゆる「住宅政策」は、昭和四十年施行の「住宅建設計画法」に基づく住宅建設五カ年計画により行われており、現在は第三期(五十一～五十五年)にあつた。

これは、将来推計人口からわり出した

向こう五カ年間の普通世帯増加のための必要戸数や、狭少過密、同居世帯などの解消のための必要戸数等の積みあげからなる戸数供給計画である。またその多くは、民間自力建設という政策外住宅の予測戸数であり、公的施策住宅も、公営、公社、公団などの直接供給の割合は少なく、公庫融資による間接供給によるものが多い。そして具体的には、戸数供給に重点をおいた予算配分にとどまり、本来住宅政策の前提となるべき土地政策や、住宅立地に当然必要とされる道路、下水、公園、学校などの生活関連施設整備との連携がはかられなかった。

一方、昭和三十年代後半からの産業構造の変化による大都市圏への大量の人口流入と大量の住宅建設は、スプロールを伴った宅地開発や市街地過密化による住環境悪化をひきおこし、また急激な財政需要を発生させ自治体を大きく圧迫した。

本市の場合この傾向は特に顕著であったが、三割自治といわれる財源、権限のなさにあつて、一定規模以上の開発には、生活関連公共公益施設の整備等を開発者に義務づけた「宅地開発指導要綱」や、市街地の建築物建設にあつては、周辺の日照を確保することを求めた「日照指導要綱」などをもって、旺盛な、しかし無秩序となりがちな住宅建設を規

制、誘導し、良質な住環境形成をはかってきている。

このように、これまでの「住宅政策」には住環境や都市施設整備といった面的な総合性が欠如しており、このほかにも職住分離がすすんでいる社会的条件下、当然職の場と住の場との調和をはかるべく、雇用、産業政策などの関連、さらには「職」と切り離された「住」のみからなる地域社会形成の基礎的単位として、居住者階層の極端な片よを生じさせないような配慮など、きわめて総合的な政策でなければならぬ。

また「住宅政策」を狭義に住宅供給にとらえた場合でも、市場供給システムに

ゆだねられている民間自力建設住宅に対し、公的施策住宅はこの補完機能をはたすのではなく、並列的に非市場的供給を行っているにすぎない。しかも市場供給は、こと住宅に関しては必ずしも十分に機能しえないものである。

それは住宅が、土地という本来生産しえない、また移動できない特殊な財を一体となって供給されるものであるため、供給にはおのずと限界があり、しかも宅地開発や区画整理などの大量供給には長い時間が必要とされるため、需要とはタイムラグが生じがちである。一方需要者にとっては、住宅は高価な生活必需品であり、市場では力となくにくい個別的需要であるため、需給バランスの結果、価格はたえず上昇傾向をもつ。しかも高度経済成長期の大都市圏の急激な人口急増による住宅需要は、この傾向を極端におしすすめた。そのうえこの時期の住宅供給は、時間的、價格的制約から、短期的な需要を満たす程度のものでしかなかったため、現在に至っても質向上のための需要圧力は依然として高い。

かくして、昭和三十年から五十二年までの勤労者世帯の年間収入の伸びが九・八倍であったのに対し、市街地住宅地価格は実に三一・三倍と高騰し、住宅取得難易度が高まった。また昭和四十年代にはいってからは、住宅ローンが急速に整

表一 最低居住水準の目標

(住宅宅地審議会答申・昭和50年8月)

世帯人員	室構成	居住室面積	住戸専用面積	参考住宅面積(共用部分を含む)
1人	1K	7.5㎡ (4.5畳)	16㎡	(21㎡)
2人	1DK	17.5 (10.5)	29	(36)
3人	2DK	25.0 (15.0)	39	(47)
4人	3DK	32.5 (19.5)	50	(59)
5人	3DK	37.5 (22.5)	56	(65)
6人	4DK	45.0 (27.0)	66	(76)
7人	5DK	52.5 (31.5)	76	(87)

備充実されたため、金融条件を加えての住宅取得は比較的容易になったが、地価上昇に対する抜本策が講じられなかったため、これら住宅金融は需要をあげ底し、高価格を需要者に転化する機能を果たすことにもなっている。

しかし住宅ローンにも当然返済負担の限界があるため、最近では新築住宅の価格は、もっぱら持家層を対象に、既存住宅の評価額プラス住宅ローン借入れ可能額という水準にまで達しており、住宅、土地等の資産をもたないいわばゼロからはじまる借家居住者にとっては、絶望的な価格となっている。

③—住宅供給政策の方向性

ここでは、住宅政策のもつべき多義性と総合性をひとまずおいて、現在最も住宅政策を必要としている借家居住のうち、低所得者に焦点をしばってみたい。

この場合地価、住宅価格を下落させる手段がない以上は住宅供給政策の力点は、市場システムでの持家助成策ではなく、良質な借家を育成するべきと考える。というのは、いわば限界的持家需要者であるこれらの人々の客細な需要は、現在の高価格水準では、ミニ開発や低質マンションなどの将来の住宅ストックとしては必ずしも好ましくない住宅の建設を誘発し、また地価の上昇にも拍車をか

けているのだが、彼らにとっては、持家取得によるしか居住水準向上の手段がないのである。

たとえば民営借家の家賃は、居住水準の低さにくらべ高すぎ、しかも値上がり恒常化しているのに対し、住宅ローンなら少なくとも借家よりは良質の持家もて、しかも地価、住宅価格が所得や一般諸物価にくらべ高い上昇傾向をもつことから、少々無理をしても持家を早く持つ方が長期的にみても得だという経済的理由である。また借家では、借家法の強化にもかかわらず借家人の居住権が必ずしも守られておらず、しかも生活の安定や老後を考えた場合、わが国の社会保障の程度では不安だという生活防衛的理由もある。

そして、比較的良質とされる公的借家は、ストックが少なくなかなか入居できない。

このようにニーズが持家へと片よるのは、心情的理由に加え選択の可能性が用意されていないという政策的不備によるものが大きい。したがって住宅供給政策にあたっては、まず良質の借家供給を優先すべきである。これは、現在の借家居住者のさしせまった居住水準向上の需要を確実に満たすばかりでなく、間接的には限界的持家需要の質をも高めることにもなり、加えて、個別、客細な宅地需要

を押さえ、地価上昇をやらねばならぬ長期的には持家ストックの質をも向上させる。

現在の借家は、一〇%にも満たない公的借家と、ほとんど政策対象外の民営借家と社宅（給与住宅）とからなるが、民営の場合は、地価の高騰から土地を買って借家経営をするという近代的经营は不可能であり、もっぱら小規模な土地に一〇戸程度の共同住宅をつくり、家賃収入は建築費の償却と生活費にあてるといって、「食いつぶし型」の客細経営がほとんどである。また公営、公社、公団による賃貸住宅は、用地取得難から供給が減り、また公団では、戸数供給を減らした結果「高、遠、狭」といった需要にみあわぬ住宅建設を行い、大量の空き家を発生させるなど先行きが危い。

以下では現行の公的賃貸住宅供給のつ問題点をあげ、これらの解決と、さらには民営借家をも含めた広範な借家中心の住宅政策の可能性について考えてみたい。

三——公的賃貸住宅の問題点

①—用地取得難

本市の公的賃貸住宅のストックは大都市の中でも少なく、フローについても近年建設がおちこんでいる。なかでも唯一

の自治体の住宅供給である公営住宅については、他都市に比べ、はるかに少ない予算戸数であるにもかかわらず計画達成に苦慮している。そしてその原因は、何といっても用地取得難にある。

本市は市内の住宅需要に加え、立地上相変わらず東京圏の住宅需要が高く、民間デベロッパーや、マンション業者などの用地取得は過熱化しており、およそ競合できる状態にはない。また公営住宅建設事業は、住宅困窮者への住宅供給という大義名分はあるものの、道路、下水道、学校等の事業に比べ公共性が主張しにくく、立地の特定化もはかりにくい。それに本市は、人口抑制の一環として住宅建設に対しては、良質な住環境形成を求める指導行政に力点を置き、また依然として遅れている都市施設整備を優先させる必要もあり、住宅の直接供給は二次的に位置づけられている。

現在、公共団体の用地取得に関しては「公有地拡大の推進に関する法律」や「国土利用計画法」により、土地の売買契約締結にあたり自治体への届出が義務づけられているが、必ずしも自治体の先買い権を認めたものではなく、また住宅地の取引は、当然民間の住宅建設を目的としているため、これによる用地取得の例はほとんどない。このほか租税特別措置法では、公共団体へ土地を譲渡する

表一 2 家賃算出式

A.	公営住宅 (1種中村)		公団住宅 (団地中層および市街地)	
	工事費(補助金を除く) ×年6分70年元利均等 償却× $\frac{1}{12}$	円	工事費(借入金 の利息を含む) ×年4.6分、 70年元利均等償却× $\frac{1}{12}$	円
B. 償却費		20,320		31,951
C. 修繕費	工事費× $\frac{1.2}{100}$ × $\frac{1}{12}$	8,000	工事費× $\frac{1.2}{100}$ × $\frac{1}{12}$	8,000
D. 管理費	工事費× $\frac{0.15}{100}$ × $\frac{1}{12}$	1,000	工事費× $\frac{0.5}{100}$ × $\frac{1}{12}$	3,333
E. 損害保険料	工事費× $\frac{0.02}{100}$ × $\frac{1}{12}$	133	主工事費× $\frac{0.072}{100}$ × $\frac{1}{12}$	480
F. 地代相当額	土地取得造成費× $\frac{6}{100}$ - 家賃収入補助額× $\frac{1}{12}$	17,500	用地費(建設期間中の 事務費利息を含む) × $\frac{4.6}{100}$ × $\frac{1}{12}$	26,833
G. 公租課	-	-	公租公課年額× $\frac{1}{12}$	11,387
H. 引当金	-	-	A~Fまでの 合計額× $\frac{1}{100}$	820
計	-	46,953	-	82,804

(注) 計算簡略化のため、公営住宅の工事費補助金は均とする。また、公団は、利息、事務費を入れず、工事費用地費のみで算出している。

表一 3 家賃算出式

1,500万円	円
公庫返済額(年5.5分、35年元利均等償還)	53,700
銀行ローン返済額(年8.8分、20年元利均等償還)	44,350
(計)	98,050

も月額では五七四円とたいした軽減とはなっていないことである。第二として、賃貸住宅家賃に地代相当額を入れるべきか否かである。また地代年六分の月割額は、同率の七〇年元利均等償還の場合と同様である。したがって公庫の融資条件での月返済額よりも、管理費や修繕費などが算入されている分、高額化するわけである。

公営住宅の場合は、建設費のうち公庫補助を除いた自治体負担分の償却であり、また地代相当額も、国による家賃収入補助分を差し引いてあるなど原価家賃算出も軽減されている。にもかかわらず、公営住宅の入居対象者の負担をはるかに越えてしまうため、一種住宅では標準世帯の収入基準額の間値、もしくは下限値に適正負担率一六〜一四%を乗じた額、二種の場合は標準世帯の生活保護額に、やはり適正負担率を乗じた額を自治体の負担のもと、政策家賃としている(五十五年度からは、この自治体負担による減額分に対し一種二分の一、二種三分の二が国から補助されることになった)。

また家賃問題としては、こうした新規住宅家賃の高額化のほか、既存住宅家賃が低いまま据置かれ、新旧住宅間の不均衡をきたし、また物価変動により修繕費もまかなえないケースもある。このため家賃の改訂が必要とされ、過去において

も実施されたが、居住者のコンセンサスが得にくく、また作業も煩雑であるなど結局現行家賃方式を一貫した家賃体系へと転換するのが良策と考えられる。

昭和五十四年に東京都の住宅対策審議会は「居住水準にみあった都営住宅の適正な使用料(家賃)はどうか」という答申している。これはまずその年度の新規住宅家賃を政策的に決定し、これを基準家賃とする。そして既存住宅については、基準家賃に住戸規模や立地条件、経年数等の調整指数を乗じて決定する」という管理住宅すべてを一貫した家賃体系のもとおくことを意図したものである。この方式は公営住宅に限られていないため、基準家賃は公営住宅入居の収入基準額によっているが、これをさらに広く所得階層別に数ランクの基準家賃を決めれば、公社公団などへも援用できるだろうし、さらには民間借家をも含め総合的な借家政策の家賃体系とすることができる。

④ コミュニティ
 現行の住宅政策の公的援助体系は、所得階層別に住宅を供給するという考えであり、第一〜第五分位にわけそれぞれ低い方から公営・公社・公団賃貸、公社・公団分譲、公庫融資となっている。しかしこのうち、少なくとも賃貸住宅

② 家賃問題

公的賃貸住宅の家賃は、建設費と用地費の原価から算出する額であるが、地

六分、七〇年元利均等償還というのは、一〇万円に対し月割りで五〇八円、これを同率で償還期限を半分の三五年として

場合、税率の軽減をはかっているが、こうした経済的な誘導の方が用地取得には有効なようである。

しかし、量的には住宅が世帯数を上回っており、これからの公的賃貸住宅供給は、住宅の総数を増やすことなくストックの質を向上させるため、不良住宅ストックの更新を伴う再開発型に力を入れる必要がある。

価、建築費の高騰のため新規住宅の家賃が非常に高額化してきている。

表一 2 は、用地費七百万円、工事費八百万円、計千五百万円の原価をもとに、それぞれ公営、公団の家賃算出式で計算したものである。また表一 3 は同額を公庫融資を利用して購入する場合の月返済額であるが、公団家賃とそう大差ない。簡単にこの原価家賃算出方式の問題点をあげる。まず第一に、建設費償却の年

も月額では五七四円とたいした軽減とはなっていないことである。第二として、賃貸住宅家賃に地代相当額を入れるべきか否かである。また地代年六分の月割額は、同率の七〇年元利均等償還の場合と同様である。したがって公庫の融資条件での月返済額よりも、管理費や修繕費などが算入されている分、高額化するわけである。

昭和三十四年に東京都の住宅対策審議会は「居住水準にみあった都営住宅の適正な使用料(家賃)はどうか」という答申している。これはまずその年度の新規住宅家賃を政策的に決定し、これを基準家賃とする。そして既存住宅については、基準家賃に住戸規模や立地条件、経年数等の調整指数を乗じて決定する」という管理住宅すべてを一貫した家賃体系のもとおくことを意図したものである。この方式は公営住宅に限られていないため、基準家賃は公営住宅入居の収入基準額によっているが、これをさらに広く所得階層別に数ランクの基準家賃を決めれば、公社公団などへも援用できるだろうし、さらには民間借家をも含め総合的な借家政策の家賃体系とすることができる。

については管理システムを一元化し、同一団地に幅広い所得階層を入居させる配慮が必要ではないだろうか。というのは、たとえば公営住宅の場合、低所得者ばかりが団地を形成するため、新たな住宅建設を行うにあたり、周辺住宅から忌避されることもある。なかでもより困窮度の高い第二種住宅は、生活保護世帯や老人世帯などの割合が増加し、空き家人居を経るうち、この傾向はますます強まる。公営住宅の趣旨からいっても、より

困窮している人々を優先入居させなければならぬが、住宅はただ単に個々人の生活の器としての機能にとどまるものでなく、団地の管理や自治会活動など広く地域社会生活を行う基点でもある以上、なるべく多様な人々で団地を形成することが好ましい。

また住宅のミニマムは、所得差、資産差によって区別されるべきでない。現に近年では公営と公団との規模や水準の差も縮まっていることから、②で述べたような家賃方式により所得階層別の住宅団地形成を止揚できるとおもう。公営住宅供給に対する疑問の一つとして、収入超過者や高額所得者の居すわりの事実があげられ公共施策の公正さを欠くものと考えられている。しかし、コミュニティ形成の点からは必ずしも否定しきれぬものではなく、また公正さを欠くのは入居そのもの

のよりも、家賃負担が適切でないことによるものではないか。それに公的賃貸住宅以外には、適切な負担で適切な住宅が確保できないような現在の住宅事情にあつては、こうした居すわりを一概に公共住宅の個人資産化といつて非難しきれぬものでもないと考ええる。

④ 借家政策のあり方

公的賃貸住宅の大量供給を、という要求は、いわばスローガンのように語られているが、しかし一方、供給側では、先に述べたような諸問題をかかえたまま、戸数供給は先細りの一途にある。そして、フロー、ストックともに少なさのため、特定者だけへの公的資金投入とならざるをえず、政策としての有効性をも損う結果となっている。

しかし、問題は借家政策が公的賃貸供給にとどまり、借家の多くを占める民間借家に対し何ら目を向けてなかったことにこそあるのであつて、今後はこれら小規模な個人経営の借家への助成措置などを含めた幅広い借家政策が望まれる。

戦後、絶対的住宅不足という同じ状況にありながら、産業政策よりもまず住宅政策を戦後復興の第一とした西ドイツやイギリスでは、なかでも借家政策を中心としてきた。長期低利のローンや補助金により、民間借家育成をはかった西ドイ

ツ、また公的借家の直接供給に力点を置いたイギリスとは内容を異にしているが、しかし、そうして形成された良質な借家ストックを背景としてこそ、現在の高い住宅水準が確保されたものとおもわれる。

ここに至ってしまったわが国において、もはやイギリス型の大量供給は不可能かと考えるが、しかし、一定規模以上の用地では、極力、公的賃貸住宅を建設し、その際、周辺の住環境整備はもちらんのこと、住宅の質についても最大限、良質のものをつくらなければならぬ。民間供給では、どうしても入居者の経済能力にみあった程度のものしかつくりえず、長期にわたる住宅ストックとしては十分とはいえないからである。但し、そのためには、公的賃貸住宅の建設を短期的な採算性で考えず、社会的資産形成として位置づける認識が必要である。

現在の唯一の民間借家策としては「特定賃貸住宅建設資金利子補給制度」(本市未実施)があるが、文字どおり利子補給にとどまるため、家賃の軽減はむしろ、建替の場合など、旧居住者を追い出す結果となっている。したがって民間借家の水準をアップするためには、単に器を良質なものに更新するだけでなく、適切な負担の家賃設定が行えるよう、さ

らにきめ細かな助成策を検討しなければならない。

四 住宅政策の総合化

① 自治体と住宅政策の関連

これまで述べてきたことは、主に国の住宅政策の方向性に係るものが多く、自治体の政策的判断は及びがたいようである。

公営住宅事業では、直接に建設、管理するのは自治体であるが、国の補助事業でもあるため、住戸規模や設計などの拘束をうけ、管理についても、入居対象者層を決める収入基準額は全国一律であるなど自治体の裁量の余地は少ない。公団は公団法三四条により、自治体への建設計画の事前照会が義務づけられているが、住環境整備や市内居住者の優先入居権確保などの指導は行えても、肝心の家賃問題や分譲が賃貸かなどの経営内容までは立ち入れない。

また近年持家政策の重要な柱となっている公庫融資は、個人の住宅需要に対する金融手段での個別対応にとどまり、自治体は建物を建築基準法や公庫融資条件からチェックするだけである。

しかし住宅政策とは本来住宅が地域社会形成環境形成の基本的単位であることからも、その地域や都市の住宅需要を

的確に把握し、また、都市政策の具体的、かつ総合的見地をもちうる自治体こそが主導すべきものではないだろうか。

現実には、横浜市の場合、年間一〇万人を超える人口急増と無計画な大量の住宅建設に対処するため、これまでは規制中心の行政対応へと特化せざるをえなかった。「宅地開発指導要綱」や「日照指導要綱」をはじめとして「地域環境設計制度」や「建築協定」の推進など、限られた財源と権限のなかで、独自の柔軟な規制誘導をはかってきている。

しかしながら、住宅、土地価格と、所得との乖離がますます大きくなっている状況にあっては、そういった行政対応に答える住宅は、比較的経済的余裕のある層を対象とすることにもなり、公営住宅にはいれず、さりとて公団住宅や民間アパートは家賃が高すぎるといった借家居住の中、低所得者は住宅改善を諦めるか、もしくは経済的制約下ミニ開発や、バラ建ちマンションへと需要を向けざるをえなくなる。よりよい住宅を求め

ての、個々の住宅取得努力が、地価、建築費を押し上げ、かくして住居費負担限度額の範囲内で購入しうる住宅の質や規模を引き下げ、加えて周辺住環境をも悪化させるといふ、この悪循環を断ち切るために、これからは住宅の需要構造を的確に把握し、良質な住宅ストック形成へ

と誘導させる総合的な住宅政策が展開されねばならない。

② 住宅系再開発——住宅供給政策と住環境政策との総合化

高度経済成長から安定成長へと移行するなかで、本市の人口もようやく安定化し、また、市民の定住化傾向がみられるようになってきている。このようななかで、一世帯一住宅はすでに確保されており、また物理的都市容量や、緑地保存の必要性等を考えあわせれば、今後の住宅供給は、宅地開発や農地の宅地転用などによる新規宅地供給を極力抑え、既成市街地などでの住宅系再開発の方向をみざさなければならぬ。

その理由としては、最近の地価上昇傾向の原因は、根強い住宅需要に対し、宅地供給が不足しているためだといわれ、そのため、宅地開発の促進（宅開要綱の緩和）や市街化調整区域の線引き見直し、また市街化区域内農地の宅地転用の促進のための課税強化などが取り沙汰されていることである。しかし現行の需給システムでは、およそ地価安定につながるものとおもえず、都市政策の点からも問題がある。したがってこのような方策をうけ入れないためには、この根強い需要に答えるための手だてを用意する必要がある。住宅系再開発とはまず需要を

発生させる。現住宅ストックを更新（Ⅱ建替）し、同時に、面的にも不足しているオープンスペースや、公共施設整備をはかり、住宅ともども都市住環境の改善を意図するもので、住宅供給政策と住環境政策との総合化でもある。

住宅系再開発の手法としては「住宅地区改良法」や「過密住宅地区更新事業」「住環境整備モデル事業」などの制度が国においても用意されている。しかしながら住宅系再開発のむずかしさは、地権の入り組みに加え、商業系再開発と異なり利潤動機が希薄なことから「はずみ」がかりにくく、また、これらの地区は住宅や住環境は悪くても、欧米のスタムのような社会問題となるものではないため、居住者も公共サイドも必要性は感じつつも事業化されにくい。これまでに行われたものは、公共事業の必要から、不法占拠の地区に適用した改良手法が数例あるだけである。

ところで「都市計画法」と「建築基準法」の改正により「地区計画制度」の導入がはかられることになったが、その対象区域として、第一に市街地再開発事業などの行われた、または行われる予定の地域、第二にはスプロール地区やもしくは行われそうな地区、第三には良質な住環境の保全地区があげられている。

現段階ではまだ具体化されそうにない

が、この三つの地区のうち、第一のものとして地区住民参加のもとに、小規模、地域密着型のまちづくりの未来図として、地区計画を実施できないだろうか。

公共的機関主導型で公的資金を短期間につき込んで、一斉に住宅を建て直したり公共施設をつくり出すのではなく、その計画にそいつつ、たとえば持家の増改築や建て替え、または木造アパートの不燃化への建替など、個々の住宅更新をおし地域をつくりかえてゆく。その際、狭少数地の場合は、タウンハウスなど接地型の低層高密度の集合住宅を、コーポラティブ方式などで共同建替を行う。また、工場跡地などができたら公的賃貸住宅をまず建設し、周辺のアパート居住者を優先入居させ、木造アパートを建て替えるか、または公園などオープンスペースとして確保する「ころがし手法」など、様々な方法を適用しながら、ゆつくりと、住み込みつつまちづくりをはかる。

また、このような地区計画が用意されていれば、これまでの個人住宅融資（たとえば住宅金融公庫など）が、住宅一戸だけの改善にとどまっていたのに対し、まちづくりの一環としても役立ちうる。

このほかにも、木造アパート建替のための融資を導入するなど、二の②で述べたような借家政策の具体化をはかることも考えられるだろう。

このような方策とは異なるが、現在市では市営瀬谷住宅において、公営住宅の建替事業を開始している。これは老朽化した一戸建て住宅を集合住宅化することにより、戸数増と個々の住宅の居住水準の向上をはかるもので、同時にオーブンスペースを生み出し、不足していた公共施設整備も行うなど、団地のみならず周辺の住環境をも整備、充実させる多様な行政目的をもつものである。

また、住宅についても、郊外の低層住

宅街との調和のため、セットバック式の変化に富んだ中層住宅とし、住戸プランとしては世帯構成を考慮した型別供給や、一、二種の種別間格差をなくするなど、これまでの公営住宅の殻を破った新たな試みを行っている。そして事業の推進にあたっては、計画段階から居住者の参加をはかり、自主的な「まちづくり」の気運をつくり出すなどコミュニティ形成としての意義も大きいようである。

五 おわりに

本稿においては、住居問題を、居住水準の向上といった物理的、経済的側面に限って述べてきた。

しかし、わが国の高度経済成長が、個人々の生活基盤である住宅を犠牲として達成されたという政治・経済のゆがみは、また、われわれの住意識の貧困さにも帰因するものであり、ことに職住分離の進展にあたって、生活の場（住）の

部分を軽視し「ねぐら」化させてきたのは、「働きバチ」的な生活、労働観によるものも大である。

その意味では、住宅問題とは、さらに広義に、地域社会生活や個人の生活の充実といった、新たな「住文化」の問題として、人々の生活価値観の変革を求めるものでもある。

〈建築局総務部住宅計画課計画係〉