

横浜における公的賃貸住宅と宅地開発

横塚 瀧

① はじめに

住宅政策の目的は国民のすべてが健康で文化的な住宅に住めるようにすることである。政府は昭和36～45年の10年間で1,000万戸の住宅建設を行ない1世帯1住宅を実現させたいとしているが、人口増の著しい大都市においては、この目的達成はきわめて至難であり、住宅難解決のきめ手は土地問題に集約されているといっても過言ではない。戦後、横浜市に建設された公的賃貸住宅、すなわち公営住宅、公団住宅、住宅金融公庫融資による賃貸住宅が住宅政策に果たした経過と役割、また、土地問題との関連において、どのような宅地開発を行ない実績と問題を残したかなどについて、以下順をおって考えてみたい。

② 公的賃貸住宅

<1>公的賃貸住宅<以下公共住宅という>の住宅政策における役割

大都市における人口増、とくに流入人口の増大は、必然的にぼう大な住宅需要をひきおこすが、それは土地私有制度のもとでは地価高騰を不可避とし、住宅地は安い土地を求めて徐々に郊外へ伸びてゆかざるをえない。その結果として、長い通勤時間、過大な通勤費、追いつかない公共投資としてはね返り、住宅それ自体も地価、建築費の高騰の重圧にたえかねて敷地の悪さ、建築構造の劣悪さ、狭小稠密な住戸形式など質の低下をきたし、戦後の住宅建設にみられる特徴のひとつは、このような住宅難解決のための住宅建設がその建設過程において、すでに、つぎの住宅問題、都市問題を発生させているという悪循環にあるといわれている。

この間にあって、公的資金の投入された公共住宅の役割りは、たとえば、公営住宅や公団住宅の大規模な中層アパートによる団地建設によって、わが国の住宅建設の歴史において、全く住戸形式として定着し、俗に団地族といういろいろな社会問題を未解決のまま内臓してはいるが、合理的な住まいの様式を切りひらき、住居にたいする日本人の考えを改めさせ、低劣な住居観から脱皮させるのに力をかしている。また、建設体制についても近時の技能労働者不足、物価値上りに対処したコストダウンの必要などから建設業界が近代化をせまられたとき、公共住宅は建設の工業化、量産化、部品の規格化などに本格的にとりくみ、これらを通して建築生産の近代化に果している役割も、また大きい。

＜2＞公共住宅の種類と供給対象

公共住宅は、公営住宅、公団住宅、公庫住宅の3本立てで、次のような性格と特徴をもっている＜表1参照＞。

本稿は宅地開発との関連から考察を進めるため、市街地再開発的な色彩の強い改良住宅、公団市街地住宅、および住宅金融公庫中高層融資住宅は記述の対象から除外した。

＜3＞公共住宅の市内建設状況

政府の住宅政策は、“宝くじ行政”と悪口をたたかれるが、公共住宅の供給は、絶対的な戸数の少なさをゆえに、当せんは、宝くじに当るよりも難しいとされ、運よく当せんの榮に浴した者のみが国の施策の恩恵をうけることになり、その対象はきわめて限定されていることに一つの問題がある。

昭和20年、第二次世界大戦の終戦時に、横浜市内には戦災と建物疎開により住宅の残存戸数は9万8千余戸、人口は、62万4千人に激減したといわれている＜昭和19年人口103万人＞。

20年後の本年4月、住宅の存在戸数は約40万戸と推定され、人口も、170万余と増加したが、この間に住宅の純増は火災、風水害などによる減失を差し引き30万余戸となる。このうち、本稿で扱う宅地開発をとともなう公共住宅の建設戸数は2万8千戸弱で純増の10%に満たない＜表2参照＞。

この建設に要した宅地は118万7千坪であり、量的な比重は低位にあるが、いづれも団地として建設され、公的機関が公的資金によって、その時々で健康で文化的な住宅の最低水準のサンプルを提供してきた質的効果は認められている。

表1 公的賃貸住宅の種類と供給対象

住宅種別	建設主体	種別細目	供給対象	補助・融資条件	備考
公営住宅	地方公共団体	第一種 第二種	月収20,000～36,000円 月収20,000円以下	標準建設費の $\frac{1}{2}$ 補助 標準建設費の $\frac{1}{3}$ 補助	公営住宅法により地方公共団体が国の補助を受けて建設し、住宅に困窮している低所得者に対して低家賃で賃貸する住宅
公団賃貸住宅	日本住宅公団	団地住宅 市街地住宅	一般個人 ↑ 入居者は収入、職業、地域の点について殆んど変りない	年4分1厘 70年償還	日本住宅公団はとくに大都市地域において著しい住宅難解消のため民間資金の導入と大規模な宅地開発を基調とした広域圏住宅供給方式をとる新しい住宅政策遂行機関として昭和30年7月に設立された 団地住宅～大規模な集団賃貸住宅 市街地住宅～市街地における商店事務所等の施設付賃貸住宅
公庫賃貸住宅	住宅公社、協会、法人		↓ 一般個人	標準建設費の75%の融資 年5分5厘償還 30～50年償還	住宅金融公庫は昭和25年に設立され一般賃貸住宅については自ら居住するため住宅を必要とするものに対し、住宅を建設して賃貸する業務を行なう公社、その他法人に対して住宅金融公庫から建設資金の貸付が行なわれる

< 4 > 団地の出現

個別的に任意に建てられた住宅地に対して、複数の住宅が計画的にデザインされ、配置されたものを本来、「団地」と総称してきたようである。したがって、団地という概念は、個々の住宅の設計のほかに、住宅群としての都市計画的な意志と手法とが多少はおりこまれたものとして成りたっている。

団地の内容を一般的に示した明文としては、公営住宅法第5条第2項に「事業主体は一団の土地に50戸以上公営住宅の建設をするときは、これにあわせて共同施設の建設を建設大臣の定める基準に従い、実施するように努めなければならない」とあり、また、公団法施行規則にも同様趣旨の規定がある。

表 2 公的賃貸住宅市内建設戸数

年 度	公団住宅	公庫住宅	公 営 住 宅		計
			県 営	市 営	
22	—	—	72	591	663
23	—	—	152	647	799
24	—	—	276	511	787
25	—	120	336	520	976
26	—	48	72	334	454
27	—	88	191	530	809
28	—	314	234	640	1,188
29	—	183	438	619	1,240
30	—	315	578	550	1,443
31	268	209	480	363	1,320
32	1,060	127	426	388	2,001
33	2,401	144	389	423	3,357
34	1,820	133	413	439	2,796
35	1,027	116	469	474	2,086
36	528	126	422	500	1,576
37	1,337	248	415	550	2,550
38	1,430	189	361	650	2,630
39	—	161	356	658	1,279
計	9,871	2,521	6,080	9,378	27,850
団 地 数	23	51	42	66	182
団地総面積	215,000	38,000	334,000	600,000	1,187,000

団地計画とは、限られた敷地のなかでの住宅配置の総合的設計から、積極的なコミュニティ計画へ指向するものといえるし、またそうあらねばならないが、ひるがえって、過去横浜市内に建設された公共住宅の団地をながめると、50戸以下の小団地が48%で圧倒的に多く、全体の65%は100戸以下でそれ自体としては独立したコミュニティを形成しにくい規模であることと、国がその設置の必要をうたいながらも、予算補助としては認められていないゆえもあって必要な共同施設の整備すら意にま

表 3 賃貸住宅団地の規模別分布

種 別 1団地の住宅戸数	公団住宅	公庫住宅	県営住宅	市営住宅	計
50戸以下	2	34	18	33	87
51 ~ 100	2	13	7	9	31
101 ~ 200	4	2	9	8	23
201 ~ 500	7	2	6	8	23
501 ~ 1,000	5	—	—	3	9
1,001 ~ 1,500	3	—	1	—	4
1,501 ~ 2,000	—	—	(千丸団地)	(上飯田団地)	—
2,001 ~	—	(磯子団地)	—	1	1
計	23	51	42	62	178

(千丸団地)および(上飯田団地)は目下建設中であり事業完了後はここにランクされる。

(磯子団地)産労住宅が主であり賃貸住宅は少ないが合わせて4,000戸の計画である。

表 4 賃貸住宅団地の規模

種 別	1 団 地 当り平均 敷地面積	1 団 地 当り平均 住宅戸数	1 戸 当 り 平 均 敷地面積
公団住宅	9,300	428	21.8
公庫住宅	750	50	15.2
県営住宅	8,000	145	55.0
市営住宅	9,100	142	64.0

かせない状態にあった。それでも、昭和30年度に発足した公団住宅が、予算的にも民間資金の導入などによって、住宅と各種施設を総合的に配慮し、環境整備にきわだったサンプルを示したことによって、公営住宅、公庫住宅を刺戟し、あわせて500戸、1,000戸、あるいは2,000戸以上規模の団地が出現するに及んで、コミュニティとしての必要な共同施設も徐々に整備の方向へ進んでいる。また公庫融資による磯子団地は全国的にも有数の良好な住宅環境を誇っており、市営住宅も昭和34～39年度で事業完了した十日市場および39～40年度で開発中の上飯田団地の各種施設の整備状況は次表のとおりである<表5参照>。

表5 市営住宅団地の各種施設計画

施設名	団地名	市営十日市場	市営上飯田
団地規模		120,860坪	44,590坪
小学校		1	1
中学校		1	—
青少年の家		1	1
管理事務所		1	1
集会所		1	1
店舗		19	{スーパーマーケット個人店}
医院		1	1
郵便局		1	1
官駐在所		1	1
配水		—	1
汚水処理場		—	1

1. 十日市場はすべて完了済み
2. 上飯田、目下関係筋と折衝中

表6 全国市街地価格推移指数表

(昭和33年3月=100)

年次	全国市街地 価格指数 (A)	日銀卸売 物価指数 (B)	A/B
昭和30年3月	100	100.0	1.00
“ 31 “	114	100.5	1.13
“ 32 “	146	107.6	1.36
“ 33 “	178	100.7	1.76
“ 34 “	220	99.5	2.20
“ 35 “	280	102.6	2.73
“ 36 “	399	102.8	3.88
“ 37 “	507	102.4	4.95
“ 38 “	594	102.7	5.78
“ 39 “	677	103.6	6.53

③ 宅地開発に関連して

ここでは上物<住宅>を支える土地に視点を移行し宅地開発という立場から公共住宅を考察していきたい。

<1>宅地事情の悪化

「宅地問題」が一つの社会問題として、人々の間に大きくクローズアップしてきたのは、昭和28年秋ごろに始まるといわれている。昭和25年に住宅金融公庫が発足して、住宅資金の融資を開始し、その業務が軌道にのりかけていた時に、個人住宅融資の当せん者が、土地の入手難から半数が辞退を申し出た時期に当る。このことを裏づけるように、市街地の地価も昭和20～27年までは比較的停滞していたが、28年頃から上昇のきざしをみせ、以後、急騰を続けて今日に至っている<表6参照>。

そこで、政府は昭和30年住宅金融公庫法を改正して、地方公共団体などの行なう宅地造成事業に対して低利資金による融資の道を開いて、宅地供給を積極的行なえるようにし、また、公営住宅など公共住宅の用地取得も、だんだん困難になったので、昭和30年に発足した日本住宅公団に土地区画整理事業を行なうようにして、用地取得の便を図った。

<2>宅地造成と宅地開発

近時の開発ブームにつられて、宅地造成という用語は、宅地開発に座を譲った感がある。宅地開発は、都市の再開発に対応する用語として使われる場合もあるが、それよりも、宅地造成が大規模化し、かつ、質的にも、各種都市関連施設の整備をあわせ行なうことによって向上し、それ自体で自立しうる団地、さらに、都市的規模の開発にまで進んできたためである。宅地造成が、もっぱら、宅地需要に対応する供給事業として扱われるに比し、宅地開発は、宅地供給を都市計画的な立場にたって行なおうとするものといわれている。さて、このような定義づけにしたがって、市内の公共住宅団地をながめると、宅地開発にふさわしい量的、質的な都市施設を整備した自立しうる団地となると、数指に過ぎず、多くの場合、むしろ宅地造成の域を出てないといった方が適当であろう。

住宅地の設計にあたって、住区という考え方が基本となる。適当な社会集団、日常生活圏公共共同施設の運営などを考慮して、戸数1,000~2,000、人口約4,000~10,000の範囲で小学校、住区公園、店舗街などの住区中心をもつ規模である。したがって、この住区概念に該当する団地は、表3に示すとおり、目下建設中のものを含めて公営で4、公団で3公社1の計8団地のみである。

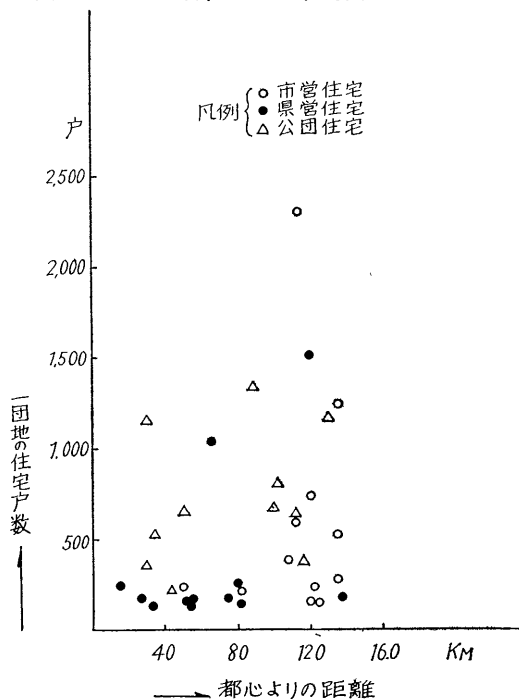
<3>次第に郊外へ

「公共機関の小規模な宅地供給は、都市周辺に地価暴騰拠点を、ばらまいているようなものだ」という手きびしい非難がある。

また、土地問題の事態の悪化を結果として促進する組織に、公団や金融公庫があるとの指摘もある。もちろん、公営住宅も同罪だという。住宅難にあえぐ市民のたのみの綱であるこれら公的機関から、財政、金融上の大きな支出がされるほど結果的に地価を高め、アーバンスプロールを招来させるという論法である。

公営住宅が、処女地を求めて郊外へ進出したのは、横浜市営住宅が、昭和26年度に瀬谷方面へ第一歩を印したときに始まる。引続き相鉄沿線を開発し、昭和28年度には横浜線長津田へ団地建設を着手している。県営住宅は、少し遅れて28年度に瀬谷へ、次いで32年度

図1 郊外へ延びる住宅団地



に長津田へ進出した。

公共住宅の市域内分布について、都心からの距離との関係を求めたのが図1である。横軸は、横浜駅を起点とした団地までの直線距離であり、縦軸は1団地の住宅戸数である。

これによると、都心より4km圏と12km圏に比較的多数の団地が分布しており、1,000戸以上の大団地は、1、2の例外を除けば周辺部に散在していることが明らかである。12km圏といえば、おおむね、長津田～十日市場～瀬谷～上飯田～下倉田～公田町～金沢文庫を結ぶ線となる。ちなみに市域のエンドラインは、北方および西方は各々14km、南方は16.7kmであるから、地価の高波によって、団地は内陸部を超えて、いっきよに周辺部へ押し流されたかっこうである。

現在までの公共住宅団地の開発手法は任意買収による拠点開発が主であるが、この手法をよりどころとするかぎり、開発拠点の周辺は自らの投資により地価高騰を誘発し、未開発の新天地を求めては新規開発をくり返し、非効率的な公共投資を重ね、結果として宅地難の拡大再生産をもたらしていることになる。

<4>土地利用と人口密度

団地内土地を、住宅用地、道路用地、公園緑地など、その利用区分により面積比率であらわしたのが土地利用配分表であるが<表7参照>、これは団地固有の地形、社会的、経済的条件によって異なるが、主要な団地と標準値を一覧にしたが、居住環境を示す一つの指

表7 団地の土地利用率

事業主体 団地名	公 団 住 宅		県 公 社	公 営 住 宅			標 準
	南 日 吉	公 田 町	磯 子	県 営 千 丸	市 営 十 日 市 場	市 営 上 飯 田	建物階数 3～4階
	%	%	%	%	%	%	%
住 宅 用 地	74.4	51.2	57.5	65.2	57.5	57.7	45～55
道 路 用 地	8.7	9.6	9.3	10.1	19.9	21.6	24～27
公 園 緑 地	4.0	34.4	22.8	17.2	14.5	5.6	13～16
施 設 用 地	10.2	2.0	4.6	7.5	1.3	5.2	12～15
教 育 施 設 用 地	—	—	5.5	—	6.5	7.7	
供 給 処 理 施 設 用 地	2.7	2.8	0.3	—	0.3	2.2	

表8 団地の人口密度

事業主体 団地名	公 団 住 宅		県 公 社	公 営 住 宅				標 準
	南 日 吉	公 田 町	磯 子	県 営 千 丸	市 営 十 日 市 場	市 営 上 飯 田	上 飯 田 (公 営 の み)	共 同 住 宅 5 階
団地面積(坪)	24,580	31,340	220,350	29,900	120,860	44,590	33,890	—
住宅戸数(戸)	1,337	1,160	4,000	1,040	2,286	1,330	1,240	—
人口(人)	5,300	4,650	16,000	4,160	9,150	5,300	4,950	—
戸数密度(戸/ha)	165	112	55	105	57.2	90.4	111	67～78
人口密度(人/ha)	650	445	220	420	230	360	440	270～315
団地面積(坪/戸)	18.4	27	55	28.7	57.6	33.5	27.3	—

標となる。

また、人口密度は戸当りの平均世帯人員によっても異なるが、定常化した平均世帯人員を4人として、前記同様に示した。全住宅を中層5階建にした公団南日吉、同公田町、市営上飯田が、きわめて高い人口密度を示している<表8参照>。

<5>宅地開発の投資額

人口増加にともなう生活環境の立ち遅れが叫ばれているが、今までのべてきた主要な団地の宅地開発にともない投資額を調べたのが表9である。これは直接的経費であって、用地取得費、区画形質の変更による造成費、擁壁、上下水道、道路築造、ガス、電気、植栽工事費たどであって、団地外の計画街路などは含まれていない。つい最近まで、公団住宅の場合1人当たり10万円といわれていたが、本表によれば最高は上飯田の14万4千円となっているが、これは利用効率の低い分譲宅地を含むからであり、中層の公営住宅だけなら11万7千円と公田町とほぼ同額であるが、年度差を考慮すれば下回ることになる。住宅建設費は鉄筋コンクリート造、中層住宅、規模は2DKで1戸当たり約130万円であるから、1人当たり約33万円となり、宅地開発費とあわせて1人当たり45万円程度投資すれば、かなり生活環境が整うことになる。もちろん、これは直接費だけで、団地内の学校、マーケット、幼稚園など公益施設の建設費、団地外の公共投資は含まれていない。

ロンドン郊外のニュータウン建設費は、1961年価格で1人当たり約800ポンド<1ポンド1,000円として80万円>と報告されている。このうち、住宅建設費が約40万円程度といわれているので、その他の公共投資は40万円となる。これには都市施設一切が入っているものと思われる。

また、国連都市調査団アーネスト・ワイズマン氏の東京メモランダム<昭和37年2月>によると、アメリカでは、人口1人増のために、社会投資は1万ドル<360万円>、公共投資は1千ドル<36万円>必要と報告されているが、公共投資には住宅建設費が含まれていないと思われるので、この額はロンドン、ニュータウンとほぼ同額となっている。

表9 宅地開発に必要な投資額

事業主体 団地名	公 団 住 宅		県 公 社	公 営 住 宅				
	南日吉	公田町	磯子	県千	営丸	市十日市場	営上飯田	上飯田 (公営のみ)
施 工 年 度	昭和35	37~38	35~41	37~40	34~39	39~40		
(1)用地取得費(円/坪)	9,780	10,110	4,500	3,280	1,660	8,500		
(2) 造成工事費(円/坪)	4,690	7,500	4,650	7,220	3,580	8,610		
(3) (1) + (2)	14,470	17,610	9,150	10,500	5,240	17,110		
1人当たり投資額(円)	67,300	118,000	132,000	75,400	69,000	144,000		117,000

南日吉、公団、上飯田は污水处理場を設置し、これを含む額である。

④ 問題点と今後の方向

公共住宅の過去と現状を宅地開発との関連においてひとわりながめてきたが、最後に問題点と今後の方向について、若干ふれたい。

住宅問題の最終的な目的は、住生活の改善、居住水準の向上にあるが、これをはばむ最大のあい路は土地問題であり、公共住宅のみについていえば供給量の不足がある。

供給量の拡大については、今後の経済成長の動向にもなつて、住宅投資に国民所得のいかほどを投入できるか、他の財政需要との関連において論じられるべき分野に属する事柄であるから、今回は主題の範囲外の問題と考える。

土地問題については、団地建設が安い土地を求めて郊外へ進出する結果、交通難と非効率的な公共投資をもたらし、アーバンスプロールと地価高騰にたいしては、事態をますます悪化させているという。このような団地建設の行きづまりは、つまるところこの事業がたんなる住宅対策として行なわれていることに起因していると思われる。複雑化した、社会経済、行財政機構のなかで、多文化化した生活要求に対処して住宅問題を解決しようとしてみても至難である。この問題は、すでに「住宅」の分野を超えて、都市問題対策の領域に踏みこんでいる。宅地開発問題は、都市再開発問題とあわせて新しい事態に即応した根本的な対策が必要であり、それには、都市計画的な配慮のもとに、都市設計または都市建設の一環として、住宅投資の効率的運用が図られねばならないと考える。しかし、当面の問題として、具体的な事項をあげれば、次の事柄を早急に取り上げる必要がある。

<1> 将来、基本的な総合都市設計ができることを前提として、合理的土地利用に基づいた総合開発プランをできるだけ早くたてること。

<2> 公共住宅と公共投資、ならびに民間投資を計画的、効率的に集中して、大規模宅地開発を行なうこと。

常にヴィジョンとプランをもち、遠いみとおしと深い洞察力をもって、困難な道ではあるが歩み続けなければならないだろう。

<建築局総務課住宅計画係長>