

日本の住宅政策の方向

ヨーロッパ諸国の住宅政策と対比して

條塚 昭次

一 都市環境の視点欠く日本の住宅

一昨年、ECの報告書で「日本の住宅はうさぎ小屋である」という指摘がなされたとき、建設省などは反発していたが、大方の専門家は謙虚に受けとめて考えなおすべき指摘だととらえていた。福祉にはいろいろな面があるが、住宅は福祉の中では非常に大きな比重を占めており、住宅が貧困であるということは、福祉が貧困であるということ象徴しているといえる。例えばみながいくらよい衣服を着て、きれいな自動車を乗りまわしていても、それで福祉が充実しているという評価は得られない。むしろ住宅が充実しておれば、質素な服、古い自動車で

あっても、福祉はかなり高度なレベルに達しているのだと評価されるのである。その意味で日本の住宅政策は、ソーシャルダンピングの形態ではないかという非難が、ECの中に潜在的にあるのではないかと思われる。戦前は日本の貿易は「血と肉の輸出」といわれたほど、福祉を切り捨てて取引に重点をおいた政策をとっていると非難されたが、その非難が「うさぎ小屋論」の底流にあり、新しい批判として復活し始めようとしている。日本の経済政策全体の流れやしくみを反省するうえでも、まじめに受けとめるべき指摘である。

われわれ住宅政策を以前から研究してきたグループは、ひとつこの問題について、欧米諸国、

- 一 都市環境の視点欠く日本の住宅
 - 二 質・量充実している公営住宅
 - 三 三 一からの住宅政策
- とくにイギリス、フランス、西ドイツ、スウェーデンなど、住宅政策や土地政策に先駆的な業績や経験のある国の学者と話し合ってみようと考えて、このたび四月二十九日から三日間、ロンドンで「国際住宅・都市問題シンポジウム」を開催した。どうも行政担当者には、自分たちの政策や行政を美化し礼讃するきらいがどの国にもあるので、われわれとしては、客観的な意見を基礎にした学問的な会議にしたいという方針で臨んだのである。その結果、今後住宅や都市についてどういう政策を国、自治体や市民ひとりひとりが考えていくべきであるかの方向や目標について示唆されるところがあった。
- ひとつには、「ハウジング」という言葉には都

市問題や都市政策への対応という意味も含んでいるのだということが再確認された。欧米諸国では、住宅は必ず都市の計画的な環境保全の中で建築されている。ところが日本では、日照問題に象徴されるように、マンションのバラ建ちがみられる。「ハウジング」とは家を建てるだけが目的で、「シティープランニング」のような都市の環境総体の中での住居の建設という意識が不足している。言葉の理解の差が日本の住宅政策を貧困にしていたのではないだろうか。住宅政策の歴史で日本は約一世紀ヨーロッパから遅れているということを、私は今まで書いたり話したりしてきたが、こんどの会議でそれを話さずにはあちちの人から指摘された。一世紀の立遅れをどうやって埋めるかということであるし、それが「うさぎ小屋論」に連続していた批判の底流にあるのではないか。日本には一つ一つの家はあっても、それをつなぐ都市の環境がまとまりのある計画のもとに形成されているとは、今日ほとんど言えなくなってきた。まったくのバラ建ち、ミニ開発、乱開発、スプロールというような概念が組み合わされて、悪質環の複合が露出しているのが、日本の都市だろうと思う。

二 質・量充実している公営住宅

ヨーロッパ諸国

ヨーロッパ諸国の住宅問題のひとつは、「住宅政策」が住宅政策に占める比重はどのくらいなのか、ということである。日本ではこの一〇年来、持家政策が推進されて、戸数だけではすでにカバーできるところへきたわけで、首都圏で空家率が八%を越えており、まもなく一〇%台に迫るかもしれない。にもかかわらず、住宅不足が叫ばれ、宅地不足が騒がれる。農地の宅地並課税をやれというマスコミの論調がある。いったい「住宅難」とは何なのか。

空家が増えているということはヨーロッパでも共通しており、日本ほど空家率は高くないにせよ、スウェーデン、西ドイツ、フランス、イギリス等の諸国では、すでに量的な住宅問題は解決している。^注

スウェーデン、西ドイツ、フランス等ではこの数年来持家政策が推進されていると日本でよくいわれるが、半分は当っており半分は当たっていない。ひとつにはヨーロッパの持家政策は、日本のような投資の手段としての構造がまだ強くはないということである。日本で持家をほしがる心理の背景には、インフレに対する財産保全、いわゆるインフレヘッジというものが作用

している面があって、これが持家熱をかなりあおっている。また家賃が高すぎるので、家賃を払うよりはチャチなマンションでも買ったほうが得だと、分譲マンションに走るといふ傾向がある。ヨーロッパでもインフレヘッジの意味がある点は共通していて、インフレに対するひとつの効果的な対抗手段だと考えられているようだが、ただむこうの場合は、公営住宅の供給もかなりすすんでいるから、いくらインフレヘッジだといっても、そんなに高い価格をいつまでも維持できるわけではない。質的に悪い住宅が多い所では、少しでも良い住宅はインフレヘッジになるが、ヨーロッパのようにレベルの高い公営住宅がある所では、持家のもつ資産保全の力は日本ほど大きいものではない。インフレヘッジ以外に持家のメリットがあるとは考えられていないから、物価が安定してくれば、ヨーロッパの持家熱は鎮静化してくると考えられる。日本ではその点がやや誤解されていて、ヨーロッパも持家政策になっているといわれているが、そうではないのである。日本で住宅にインフレヘッジ以外の要素が加わっているのは、公的な住宅政策が不十分で、人間的なものは公的住宅では満たされないと思われているからである。

そしてまた持家というものについても、日本のような強い所有権意識はない。例えばスウェ

ーデンの場合は、「所有権」をもつというよりは「居住権」をもつという意識である。個人がお金を出して自分の家を建てたようにみえても、居住権が手に入っているだけで、譲渡するときも居住権を譲渡していくんだと意識されている。土地を売る場合も市役所へ売りに行く。市がそれを買いとって公有地としてまず保有する。それを都市計画や住宅政策の必要に応じて市が使用する。市はそれを最も効果的に活用している(西ドイツでもフランスでも、先買権は同じように活用されている)。

西ドイツの場合、マンション方式の分譲住宅を大量に手がけているのは、ノイエハイマートという、日本でいえば総評とか同盟とか労働金庫のような組織が基本になってやっけて、所有権についても共有の要素が強い。また分譲が少なくて賃貸が多い。フランスの場合はHLMが住宅を手がけているが、これも公営住宅が中心で、分譲するにしても賃貸するにしても、個人に資産を与えようという財産形成の意識は薄い。

このように、どの国においても土地所有権には社会的な制約やコントロールが加わるということは常識になっていて、日本のような野放しの、やや極論すると暴走族のような土地所有権の意識はなくなっている。このことが、住宅政策や都市計画をすすめるやすくしている要因だろ

うと考えられる。従って持家についても、天上天下唯我独尊という持家意識はヨーロッパにはないとみてよい。

注 もつとも、「量的」「質的」ということがそもそも誤解を呼ぶわけで、日本でも質的にみてよい住宅が最近ポツポツでてきたといわれるが、日本で質的によいとされるものがヨーロッパでは量的な充足を満すだけのものにすぎないこともあろう。日本での「質」がむこうでは「量」に相当している場合のあることは注意を要する。従って日本で「量的に充足する住宅」はむこうではスラムになりかねないわけで、住宅を評価する場合のレベルがそもそも喰いちがっていることが日本の住宅の特色である。これをもうすこしひろげると、アジアの住宅がヨーロッパに比べて何世紀かの遅れがあつて、日本には木造住宅というヨーロッパにはない特色ある住宅があるにせよ、居住の条件や環境を含めて考えると、やはり相当の立遅れがある。

三——これからの住宅政策

①—限界にきた持家政策

ではこれからの日本で住宅政策をどうすればよいのか。結論的には持家政策が限界にきていることを認識すべきだ。土地付住宅はふつうの市民にはもはや手の届かないものになっているし、高い家賃を払うぐらいならと、ローン地獄

で買ったマンションもそれほど耐用年数の長いものではない。賃貸住宅なら古くなって嫌になれば立ちのけばすむが、マンションを買ってしまつと、老朽化して建て替えるときに取壊しの費用まで自分で負担しなければならぬ。またまった金額が必要になる。エレベーター一基取り替えようとしても何千万円もかかる。しかもエレベーターの耐用年数は一〇年か二〇年でつぎと推定される。マンションが古くなるにつれてそのような大規模な修理費がどんどん増えていき、はたしてマンション所有のメリットがあるのか、ということになると疑わしい。そうかといって所有権放棄もいろいろな制約があつて、ほかへ移りたいと思つても逃げられない。

そういうことを考えてみると、個人負担で住宅を建築したり購入させたりする政策は、ここ一〇年ほど持家をあおつてみたけれど、制約条件がいろいろ増えてきて、ゆきつくところまでゆきついたといつてよい。日本の持家政策は、その限界を全然考慮に入れないで政策誘導が行われてしまった。ヨーロッパでは持家政策の限界がわかつていて、持家を手でできない所得の低い人たちに対する政策がとられているが、日本では一般化したためにローン地獄がひろがり、一家心中とか離婚などの悲劇もおきる事態になった。持家政策の限界は一九世紀にヨーロ

ッパの学者が指摘していたことで、それがそのままいまの日本で再現されている。一世紀前にヨーロッパで行われた経験が、日本では全然生かされることなく、もういちど自己流の経験をしてしまった、ということだと思う。

②—リハビリテーションで都心に住居を

その結果、土地が足りない足りないといながら、都心部はますます過疎化している。東京の千代田区や中央区は夜間人口は六万人を切っている。逆に周辺の世田谷区などは七〇万人、八〇万人という過密状態になってきて、この状態が続くとその外周にますます過密化の地域がひろがり、またそのうちに世田谷区や杉並区も過疎化していくというように、ドーナツの輪がひろがって中心がますます空洞化するという都市問題が進行している。

そこで、考えられなければならない必要な政策は、都心に人を呼び戻す政策である。その場合、地価の高い都心に戻ってこれる条件のない低所得層に対する政策が配慮されなければならない。そして郊外の農地や緑地はこれ以上開発を許さないということをはっきりさせるべきだろう。この問題はパリで成果をあげ始めている。われわれもそのいくつかを見てきたが、例えばモンマルトル周辺もそのひとつである。

日本では「再開発」という言葉をしばしば使っていて、これを英語に直すと *Renewal* とか *Redevelopment* という言葉になると思うが、*Renewal* や *Redevelopment* ではだめだというのがヨーロッパの住宅政策の学者の共通の認識で、最近では *Rehabilitation* という言葉を使っている。リハビリテーションというのは高血圧などで倒れた人に回復のための治療の手段として行われているものであるが、これを都市にあてはめて都市のリハビリテーションということが今日盛んに言われている。都心部を壊さないうで治療するというわけである。その方法としてパリ市では、都心部の事務所、オフィスの建築を原則として認めない、人間の住める住居しか認めない、という施策で人口の呼び戻しを図っており、かつ家賃の高負担に悩まないように、基本的には公営住宅方式を採用し、着々とすすめている。

公営住宅というと日本では持家と対比した安っぽいイメージがあるが、ヨーロッパの公営住宅には日本の公営住宅のようなイメージは薄い。とくに最近、パリの南三〇キロのサンカンタン・イブリースという所で行われている公営住宅は、「シャトー・ド・プロレタリア」——労働者の城——という名前がついていて、ベルサイユ宮殿をモデルにした建築物である。ジスカ

ールデスタン元大統領も大統領時代に、「この公営住宅は素晴らしい」と激賞したといわれるが、それが三分の二の建築費でできているというところに驚かされる。すこし発想を転換して工夫すれば良いものができるはずで、日本人々が持家へとなく背景には、公営や公団の質の悪さ、とくに外形の悪さが影響しているのではないだろうか。これは横浜市でも大いに研究していただいて、公営住宅は安物だ、その場しのぎの住宅だという意識を捨てて、シャトーとも呼べるようなものにしていただきたい。建築費を上げずにイメージのよいものが工夫できると思う。それで持家熱をかなり鎮静化させることもできるし、また都心部に人口を呼び戻すことも可能になる。

問題は都市にどんな経済や産業のしくみをとりに入れていったらよいかということである。人間が戻ってきてそこに職場がなければだめなわけだから、都市型の産業とセットにして都心のリハビリテーションをすすめることが必要ではなからうか。

③—日本はまだ発展途上国

以上がこのたびの国際シンポジウムや各地で行った研究会で得た感想であるが、もうひとつ付け加えるなら、日本は先進国ではなくて発展

途上国の要素が相当強いのではないかと思う。日本人はGNPが世界第二位というところで先進国だと思っているかもしれないが、GNPだけで経済や社会の基本的なしくみが評価できるわけではない。とくに地価が上り続けているという事は、先進国へのプロセスの中にまだ日本がいることを示している。ヨーロッパでも地価は上っているが、日本のような急角度の上り方はみられない。先進国になると開発その他も一段落して地価もある程度おちつきをみせてきて、その次に起きる地価高騰には別の原理

が働いてくるのではないだろうか。その意味で残念ながら日本は、住宅だけでなく全般にまだ発展途上国の色合いがかなり濃いと考えられる。これは日本の政治や経済のしくみ全体がヨーロッパ型にはなりきれてないし、かといって日本的なよさがその中にあるかという点、それも感じられない、というのが実状だと思う。結局こういう住宅都市政策を推進していくには、国全体の経済や政治や社会の仕組みとかかわってくるので、法体系の整備が急務であるが、われわれの研究会の中で、ひとつこれだけ

はとり入れるべきだと考えていることは、住宅や都市の問題についての市民の参加というものを思いきってやらしてみたらどうかということである。さきに述べたサンカンタン・イブリーヌというパリの開発団地は、多摩ニュータウンなどに比べると、人間味があってもしろくできてはいるが、これなどは、かなりいろんな意見を多様にとり入れて出来上っている。市民参加とか住民参加は、住宅地の開発には手取り早くとり入れられる要素があると思われる。

△早稲田大学法学部教授▽