

都市経営と住宅問題

小澤 紀美子

住宅問題が国民的課題として話題になっているが、一向に解決の見通しのないまま、問題は深刻化している。

国の政策では、個人住宅建設を促進するため住宅金融公庫の大幅増額を行ない、公営、公団などの公共住宅建設戸数の削減を行なっている。住宅の持家化は住宅問題の解決につながるのだろうか。逆に、「新しい貧困」[1]とされているように問題を拡大させている要因となっているのではないだろうか。

地域によって住宅事情は異なるが、画一的な住宅政策で問題は解決されるのであろうか。

複雑な相互依存性をもつ住宅問題に対する地方自治体の政策的課題について、住宅事情の現況分析をふまえて若干の考察を行ないたい。

1. 住宅事情の現状

住宅問題は都市問題であると言われてきている。住宅が1世帯に1戸確保されているという量的水準だけでなく、質的に把握されなければならないことを意味する。この質には、単に住宅の広さのみならず住環境の質の向上も含まれる。住宅は土地と密接に結合している。したがって土地利用計画、交通計画、生活関連施設計画と関連させて社会的に解決されなければならない特性をもっている。まず住宅事情を整理し、住宅問題の現状

を概観してみよう。

(1) 居住水準と住宅問題

住宅事情の実態を把握するためには、居住水準を総合的にとらえる指標[2]が必要であるが、整合性のある総合指標が開発されていないので、いくつかの指標を用いて比較検討してみる。

住宅規模をみると(図1)、持家層は上昇し、民間借家(設備専用、共用とも)が低減していることがわかる。

食寝分離(食事室と就寝室との分離)、分離就寝(夫婦と他の家族が別の室に就寝)による居住水準

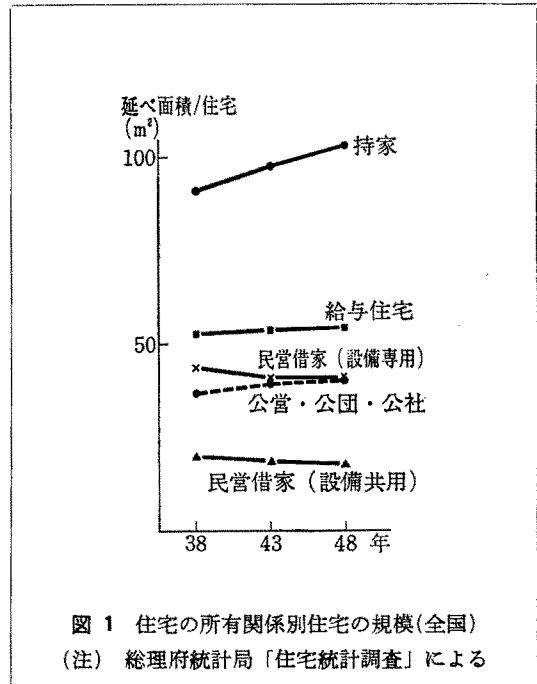


表 1 最低居住水準以下世帯率

(1000世帯)

	普通世帯総数	最低居住水準以下世帯率 %	住宅難世帯数
全国	29,103	33.7	2,477
北海道	1,425	23.5	55
東北	2,789	22.0	131
関東内陸	2,069	28.8	123
関東臨海	7,421	43.5	946
東海	3,113	28.4	200
北陸	699	14.7	24
近畿	5,027	38.5	531
中国	1,964	26.6	118
四国	1,095	27.3	65
九州	3,270	34.9	256
沖縄	231	54.9	26

(注) 伊豆 宏「日本の住宅需要」による。

を比較してみると[3], 大都市圏域と民営借家階層に特化していることがいえる。具体的な指標としての最低居住水準と平均居住水準についてみると、これらの水準以下の世帯は、昭和48年で、全国で全世帯の33.7%、72.4%である。地域別にみると表1, 表2に示すようになる。この水準以下の世帯比率をみると、関東臨海43.5%、近畿38.5

表 2 昭和50年国勢調査による所有関係別

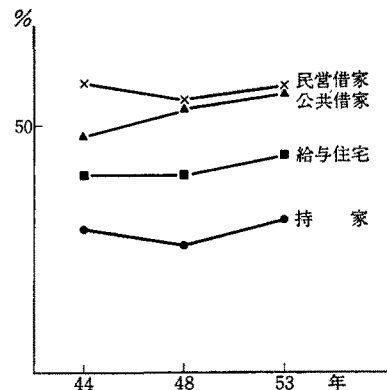
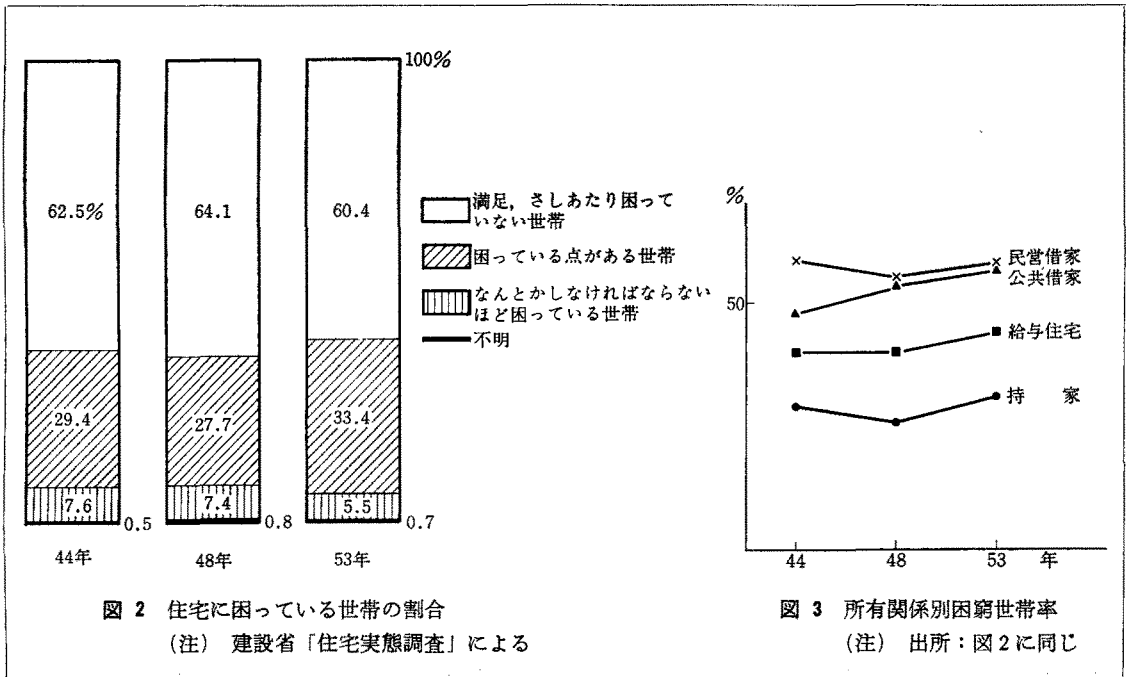
最低居住水準, 平均居住水準以下の世帯率

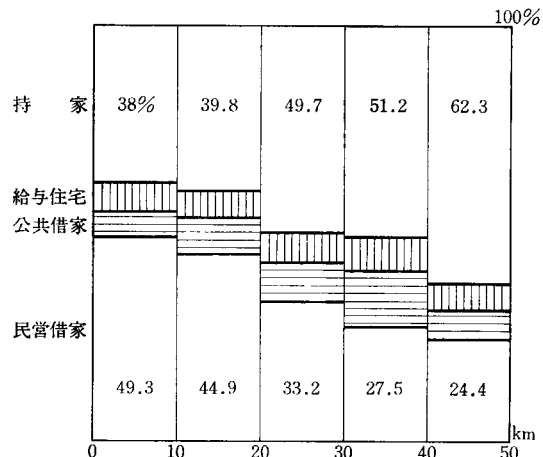
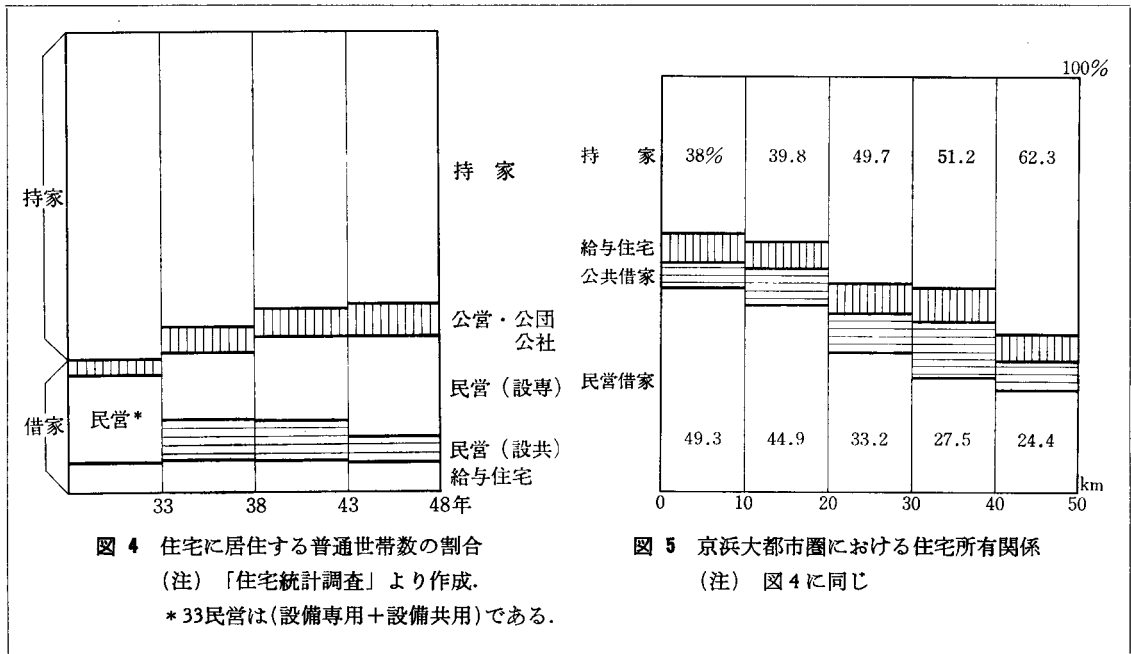
区分	総数 (世帯)	最低居住水準以下 (過密居住のみ)	最低居住水準以上 平均居住水準以下	平均居住水準以下
		%	%	%
全国	30,992,901	25.7	40.5	66.2
持家	18,162,430	11.3	40.1	51.4
公共借家	2,315,890	53.7	39.2	92.9
民営借家	8,475,508	46.2	39.8	86.0
給与住宅	2,039,073	36.6	48.6	85.2

(注) 表1に同じ

%と大都市地域にきわめて高く、所有形態でみると民営借家の比率が非常に高い。したがって大都市地域における木賃アパートに居住する階層の居住水準の引き上げが必要と言えるであろう。

つぎに主観的な水準としての住宅困窮意識についてみると(図2), 48年には減少したが、53年には増加しており、借家階層にいちじるしい不満がある(図3)。その困窮の理由としては「住宅が狭い」が過半数を占め、ついで、住宅の老朽化、設備の不完全となっている。以上から、低質な居住水準が地域的に階層的に特化していることが考察





できよう。

(2) 住宅の所有構造と宅地の零細性

図4に住宅所有関係を示す。大都市および地方中核都市における持家率は全国値59.2%よりかなり低く(東京都区部37.7%, 名古屋市40.5%, 大阪市34.5%, 札幌市37.6%, 広島市39.5%, 福岡市37.1%), 所有関係における地域格差が明らかである。

京浜大都市圏における距離別所有関係をみると図5に示すようになる。都心部における持家の低さと郊外における高い持家の所有など、住宅事情と立地構造の相関が明らかであり、大都市圏内においても住宅事情の地域的相違に注目すべきことがわかる。このような現象は地方中核都市においてもみられるようになってきており、無秩序な市街地の拡大に伴う住環境整備の不足・遅れが新たな問題として発生してきている。

「大都市地域の住宅・地価に関する世論調査」(昭和53年1月)によると、住宅地としては郊外が良いとするもの50%、既成市街地が良いとするもの42%で既成市街地志向がみられる。また住宅としては郊外の庭つき1戸建住宅志向層が63%、既

成市街地での集合住宅志向32%となっている。いずれにしても宅地への需要が多いことを示している。このような意識がミニ開発供給へ拍車をかけているものと思われる。同調査の「1戸建住宅志向者が望ましいと考えている宅地の広さ」をみると、150m²未満でも可とするものが39%も存在しており、各地で敷地規模の縮小が進み、ミニ開発が増加しているといえよう。ミニ開発は既成市街地だけでなく郊外においても発生し、軒や壁がつらなつた住宅がつぎからつぎへと建設され、郊外でありながら過密化していくという現象をおこしている。こうして形成された新しい市街地は、日照、通風などが悪く人間の健康を阻害し、防災上きわめて危険な住宅地であり、かつ、生活に必要な公共施設の整備が後追的になり、それが地方自治体の行政需要の拡大となって財政事情を悪化させる要因となっている。

(3) 住みかえ構造と持家志向

一般に居住水準の向上を求めて住みかえを行なう。そのパターンは図6に示すように図化できる。従来の住みかえ理由は、転勤、世帯の形成が多数を占めていた。最近では、住宅の広さ、設備等に対

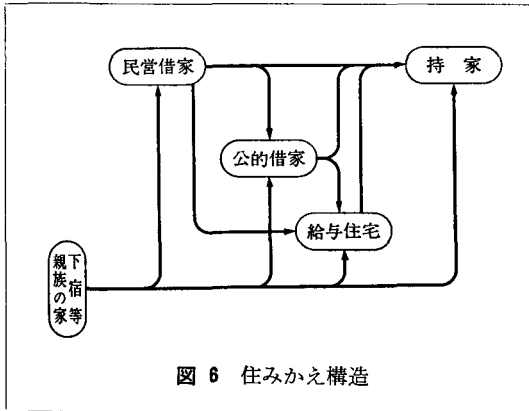


図6 住みかえ構造

する不満や住環境の悪化という理由が上位にあげられてきている。そのような不満解消のため、庭付き1戸建持家をめざして住みかえ行動が行なわれている。なお、最近の持家階層が若年化してきていることもいちじるしい特徴といえる。しかし若年層においては所得が低いため、公的資金を用いても購買力に見合った住宅は駅から遠い、規模が小さい、設備が悪いといった何らかの欠陥をもつ住宅で、結局、また居住水準の上昇をめざして移り変わっていくことになる。通勤距離の遠隔化から都心への逆もどり現象も見られる。しかし都心における1戸建て住宅あるいは高層住宅の規模が平均60~70m²で、やがて満たされずに、より大きな住宅需要へと転じてゆることが予測できる。

このような住みかえ構造は住宅ストックの弱体化につながり、一方で新たな問題を発生させることになる。たとえば、都心部の老朽化した木賃アパートにおける独り暮らしの老人世帯の増加や、公的住宅に入居できないために木賃アパート暮らしを余儀なくされている低所得階層に対する福祉政策が必要となり、それがまた財政の圧迫となつてゆく。

欧米各国に比べるとアメリカについて日本は持家率が高い(アメリカ64%、日本59%)。先に述べた低質な住宅にかかわらず持家化が促進されているのはなぜであろうか。

古くからの居住観にもとづくものなのか、企業

の持家対策の結果によるのか、あるいは持家志向を助長している住宅政策によるのであろうか。社会保障に対する安心を求めて購売力ぎりぎりのところで持家化をはかったり、賃貸住宅の家賃の支払いより毎月のローンの返済負担のほうが軽くてすむといったことが、持家志向を高めていく要因になっているのではないだろうか。

2. 住宅政策の現状と課題

住宅問題には地域性と階層性という構造的差異が見出されること[4]、持家志向の促進が新たな問題をひきおこしていることをみてきた。したがって住宅政策には、これらの問題に対処できる体系化が必要であろう。

戦後420万戸の住宅不足のため、応急措置的に始まった日本の住宅政策は、昭和25年に住宅金融公庫法、昭和26年に公営住宅法、昭和30年に日本住宅公団法の公的資金による住宅政策の3本の柱が確立された。そして昭和30年代には、住宅建設10カ年計画がつぎつぎと策定されてゆき、昭和41年に始まる住宅建設5カ年計画において制度化された。現在、第3期にあたるこの政策は毎年5カ年間を1期として、総合的な住宅建設計画を策定し、国および地方公共団体の施策による住宅と民間自力建設による住宅の戸数すべての調整をはかり、国民の住生活が適正な水準に安定するまで建設を促進するものである。

この計画における住宅事情の統計的基礎となっているのが、昭和23年以来5年ごとに実施されている「住宅統計調査」である。昭和48年の住調によって、1世帯1住戸の確保、つまり住宅問題の量的解決はなされたと言われている。しかし量的な対症療法的な政策に追われ、長期的視点の欠いた政策は最近の情況変化に対応できず、問題を構造化させている。

第3期住宅建設5カ年計画において、居住水準改善を目標とする最低居住水準および平均居住水準が設定されているが、内容はやはりフローとし

ての建設計画である。5カ年で建設すべき住戸数と毎年の建設戸数を設定し、それを都道府県へ、そして各市町村へブレイクダウンするという上からの押しつけの戸数消化政策と言っても過言ではないであろう。計画戸数の2/3以上が民間自力建設による期待値である。

住宅不足数に住宅建設量を対応させるというフロー政策および持家化促進政策には、住宅の改良、住環境の質を高める整備、修復といったストック政策が対応していないため、行政の直接担当である地方自治体にすべてのしわ寄せがきているといえよう。

住宅事情は、大都市と地方都市では異なり、大都市圏内でも都心からの距離に対応して地域差があることは前述した。都心に近接した過密地域と人口急増のスプロール地域では自ずとその対策が異なるはずである。前者では木賃アパートの更新が、後者では公共施設の整備が重要な課題となるであろう。一方、地方中核都市、人口50万人を越すところでも、持家率の低下、住宅規模の低下、スプロール化による立地水準の低下など、大都市圏と類似の構造を示し始めてきており、対策が後手にならぬよう、早急な問題解決が要求される。地方都市では持家率が高く、住宅規模も大きい。その土地の歴史性・風土性を無視した住様式による（住様式の画一化の浸透）住生活水準の混乱がみられる。画一的な戸数原理では解決できぬ地方固有の住宅事情の多様性の認識が求められている。

したがって住宅政策は、地域に直接かわりをもつ地方自治体の主体性を確立し、地域に特化した住宅問題を総合的に解決するための多様な手段が可能な体制のもとに、フロー対策とストック対策を一体化した総合的な住宅政策体系が必要であろう。

一方、持家政策と並行して、良質で適正な賃貸住居の増加政策がはからなければならない。そのためには、家賃補助制度、賃貸経営者に対する

長期住宅ローン制度、既存木賃アパート更新のための金融援助などによる賃貸住宅供給の政策化が必要不可欠であろう。

3. 自治体における住宅政策

戸数主数の住宅政策が地方にもたらした問題は、地方自治体において主体的な住宅供給計画がなかったこと、民間セクターへの制御が不可能であったことによって、一層深刻化した。それらの問題はつぎのようにまとめられる。

①急速な市街地の形成と過密化に対応した交通施設、生活関連施設等の計画・実施が遅れ、都市問題化した。

②市街地の拡散は、地形の変形、宅地の細分化、土地利用の混在をひきおこし、災害危険地の拡大をもたらした。

③宅地規模の細分化によって緑被率が低下し、住宅地の快適性が低下した。

④市街地の遠隔化に伴って交通問題が発生した。

⑤人口増加に伴う生活関連施設整備によって自治体財政が逼迫してきた。

⑥市街地の拡大、持家需要者の増加等によって地価が上昇していった。

従来、地方自治体における公営住宅等の公共住宅の建設以外に可能な政策は、建築基準法や都市計画法等による規制行政が主であった。これらの現行法は、最低の住宅および住環境の基準の確保には寄与しているが、質の向上には対応できていなかった。これらの不備を補うため、各自治体は自主的に無秩序な宅地開発を防ぎ、住環境を整備するために宅地開発指導要綱[5]や建築協定など各種制度を活用した誘導行政を実施し始めてきている（昭和42年5月、兵庫県川西市で全国初の宅地開発指導要綱が設けられ、現在では、全国で900近い市町村が同種の行政を実施している）。しかし、この要綱は法的権限がほとんどないため、民間業者との間にトラブルをひきおこす等の問題が

発生してきている。また、このような行政によってもミニ開発などの住環境の質的低下が促進され、規制・誘導行政の限界があらわれ始めている。したがって、規制・誘導行政に事業による良質な住宅の建設、住環境を整備してゆく方式が加えられなければならないであろう。

そのためには、地方自治体に権限、責任、財力、執行体制などが必要不可欠である。

総合的な地域政策の欠如のもとに発生している住宅問題の根本的治療にあたっては、上位計画としての総合計画のもとに、整合的な手段としての住宅建設事業、都市計画と結びついた住環境整備事業の実施が必要であろう。

総合計画立案にあたっては、地域の実態が十分把握されたうえで、住宅の需給計画が立案されなければならない。たとえば大都市圏においては、宅地供給量の減少から共同住宅の建設や木質アパートの不燃化更新など、フローよりストック政策に重点がおかれるべきである。地方中核都市においては、今後の人口増加に対応して公共住宅の建設を促進し、地方都市においては現状の持家率を維持し、その持家の質的向上をはかるストック対策が必要となろう。

ところで昭和40年後半以降、自治体において総合計画の見直しが行なわれ始め、住宅問題と都市問題の結合という新しい視点による総合計画が立案されている。コミュニティ計画、市街地形成計画のなかに公共住宅の建設のみならず、民間住宅の供給計画も組み込まれている。

しかし総合計画にうたわれている住宅政策はそれほど効果をあげていないといつてよいだろう。それは事業が総合的に行なわれにくいことに帰因する。行政が行なえる計画対象の制御が限定されているなど、良質な住宅地開発を阻害する要因が多いからである。また総合計画における各事業は、計画立案部門と事業遂行部門が異なるうえ、予算上の措置がないため各部門間の調整ができずに実現されないなど内部事情にもその原因があ

る。したがって行政の効率化を考えると、事業の計画立案から進行管理に対する総合的調整機能部門が必要となろう。

都市経営的視点から住宅政策は、住民の効用の拡大をはかり、資源配分の効率性と公平性が確保されなければならない。公共住宅建設の事業効果はその直接的効果についてみると、投資額の大きさの割に便益を受ける対象が限定されていて効率が悪く、また受益者と非受益者との間の不公平が大きいため、他の政策に比べて優先度が落ちている。

公営住宅を必要とする立地限定階層に対しては、適正な用地の不足のため建設数が年々減少してきており、公営住宅入居者の高所得化、公団家賃の値上げ反対、公共住宅の払下げ要求など公平さを欠く問題が多く生じてきているため、建設を見合わせる自治体も現われてきている。

公的資金援助による個人の持家建設、公社・公団の分譲住宅の購売など、広義の所得再配分政策といえるが、受益者が特化しており、果たして公平性が確保されていると言えるであろうか。

福祉の観点からは地域のすべての住宅に行政の手を差し延べるべきであろう。大半が個人で解決しなければならず、そのために住環境の質的低下をもたらし、それがまた地域への住民の定着化を阻害し、いつまで経っても質的向上が達成されないという悪循環を生んでいる。住宅の財としての外部経済性を考慮すると、社会的共同消費手段としての道路、上下水道、学校、公園等といった生活関連施設とともに計画的に供給できる政策の体系化がはからなければならない。

限られた資源のなかで多様な行政需要に答えてゆくためには、合理的な選択基準が確立されていなければならない。住環境の悪化している地域に対する政策と限られた階層に対する個別的な政策、どちらを優先させるか、また、各種事業の優先順位のつけ方など、単なる行政計画上の基準ではなく、社会的価値判断にもとづく選択が必要と

なってくるであろう。費用便益分析手法のようにすべて貨幣タームで表わすことがむずかしく、住民の主観的な評価[2]とその技術的配分基準やナショナルミニマムなどの実施基準の導入と政策実施に対する国と地方自治体の役割分担の明確化が必要である。

日本の都市計画には住民が不在であったと言われるが、住居や住環境についてはあきらめさせられていたというのが実状であろう。家計費を切りつめてやっと手に入れた持家も、遠距離通勤や生活関連施設の不足で新たな苦難が続き、住生活は少しも好転していかない。人間が人間らしく住むための住居と住環境がどうあるべきか、住民自らの立ち上がりが必要ではないだろうか。住意識の向上があってこそ、最適な住宅政策の方向が見出されるのではないだろうか。そのためには、学校教育・社会教育を通じた住環境教育による方法も有効であろう。

4. おわりに

価値観の多様化に伴い住生活に対する要求も大きく変化してきているが、住宅政策にはその情況変化に対応する姿勢が根本的に欠けていたと言えよう。住民の住意識の向上が求められる一方、多面的な住宅需要に対する公共の果たすべき役割の再検討が必要なのではないだろうか。

人口増の推計、住宅需要戸数の推計と不足戸数算定とそれに見合うだけの住宅建設計画という定式化では現代の住宅問題に対処するのは不可能である。いわゆるシステムズアプローチの特徴は、政策策定の背後にある問題の構造を解明し、分析を明示的に行なう点にあるので、十分な調査と分析・予測が先行することは明らかであるが、政策実験のためのモデルの開発とともに、政治的資源としての住宅問題の本質を解明し、政策策定にあたらねばならぬ。

住宅および住環境問題における公共性に着目した公的介入、国と自治体の役割分担は必ずしも明確でなく、また、その理論的背景も弱い。今後の検討すべき課題として残されよう。

参 考 文 献

- [1] 早川和男：「土地問題の政治経済学」, 東洋経済新報社, 1977年
- [2] 小澤：「都市行政における 住民意識の導入と評価モデルの開発」, 行動計量学, 1974年
- [3] 伊豆 宏：「日本の住宅需要」, ぎょうせい, 1979年
- [4] 日本建築学会 建築経済委員会住宅部会：「住宅の地方性・地域性」, 1978, 1979年
- [5] 塩見謙：「開発指導要綱の実態と問題点」, 『都市問題研究』, 1979. 7

●報文集 販売中●

No.	著 者	販 売 価 格		
		会 員	非会員	
R-72-1	コーポレイト・プランニング訪米視察団報告書 ——戦略計画のORをめざして——	松田 武彦 他	1,200	1,800
T-74-2	OR手法による都市問題解析型シミュレーション・モデルに関する調査研究	伊藤 滋 他	2,500	3,500
T-74-3	将来住宅の予測に関する研究 ——20年後の理想像——	西野 吉次 他	1,200	1,800
T-75-1	都市公共政策のシステム分析に関する調査研究報告書	伊藤 滋 他	2,200	3,300
T-76-1	オペレーションズ・リサーチのためのデータとプログラムに関する研究	森口 繁一 他	4,000	5,000
T-77-1	システム・ダイナミックス ——方法論と適用例——	島田 俊郎 他	2,500	3,500
R-79-1	ORの実践とその有効活用——視察団報告書	島田 俊郎 他	1,200	1,800