

都市政策

季 刊 第 20 号 '80・7

特集 自治体の住宅政策

公営住宅の性格と役割	伊 賀 隆
住宅供給と住宅建設計画	宮 田 芳 彦
公的住宅の設計	大 海 一 雄
神戸市の住宅政策における課題	三 輪 素 士
都市計画と再開発住宅	広 戸 敏 夫

公団住宅の役割と今後の方向	城 戸 健一郎
住宅供給制度の課題と転換	岡 崎 泰 造
神戸市住宅政策の基本方向	住宅政策研究会
転換期の都市：ニューヨークの 将来動向と政策	地方自治研究会

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第19号 主要目次 特集 都市と行政管理

1980年4月1日発行

現代行政管理の課題	加藤 一 明
行政管理と自治体労働組合	山崎 克 明
人事管理の現状と課題	石井 博
新しい行政監査の方向と課題	山本 力
行政組織の現状と課題	室田 民雄 坂本 大祐
神戸市都市整備公社の現況と課題	赤坂 典 昭
東京都の財政再建	編 集 部

予算編成過程の政策化	高 寄 昇 三
ハート；地方自治法概説	太 田 修 治

次号予告 第21号 特集 都市とコミュニティ

1980年10月1日発行予定

住民自治組織の現状と課題	倉 田 和四生
神戸市のコミュニティ行政	川 池 勝 志
現代コミュニティ行政の課題	高 寄 昇 三
団地自治会長の実態と課題	山 本 博 繁
コミュニティからのまちづくり	土 井 義 行
住民自治組織と地域活動	石 田 一 一
神戸市真野地区の住民活動	編 集 部

地域住民組織の現状分析

コミュニティ研究会

自治体の住宅政策

住宅政策について「量から質へ」の転換が叫ばれて久しいが、その具体的な政策転換の方向は模索の状況にある。しかし、今や「質から環境へ」の時点にさしかかろうとしている。

住宅政策に住宅戸数の拡大という住宅問題だけでなく、都市環境の改善という役割が期待される。ことに大都市では既成市街地の胴枯れ(blight)現象が深刻化するにしがって、住商工混合地区の市街地再開発の必要性がクローズ・アップされてきた。

新開発によって個人の住宅ニーズの充足にこたえていかなければならないが、政策基調としては「新開発の2戸より、再開発の1戸」という展開が迫られている。しかし、このような「質から環境へ」「新開発より再開発へ」という政策目的の達成のためには、既存の住宅政策の再検討が避けられない。

まず、住宅建設にともなう環境整備費を誰に、どう配分し、どれほど負担していくかということ。そしてこのような再開発が都市経済全体という視点からみて、はたして有利なのかどうか。

また、環境改善の要素が多くなるにしがって、住宅部門と計画部門、さらには市民・企業・自治体・公庫・公団などの連けいをより以上に深めていかなければならないが、その前提となる地域ごとの環境改善プラン・具体的施策の展開がのぞまれる。

さらに、住宅政策には公営・公団住宅を中心とする建設主導型の政策から多彩な政策への展開が求められる。そこでは、「建設より管理」, 「補助より融資」, 「住宅スペースよりコモンスペース」などをより重視した政策への移行が図られなければならない。

ことに私的・準公共エネルギーとしての個人貯蓄, 民間デベロッパー, 住宅供給会社などをどう活用していくか, 政策の多様化にともなって柔軟な適用体系が作りだされなければならないのである。

■ 特 集	自治体の住宅政策	
	公営住宅の性格と役割	伊 賀 隆 3
	住宅供給と住宅建設計画	宮 田 芳 彦 14
	公的住宅の設計	大 海 一 雄 31
	神戸市の住宅政策における課題	三 輪 素 士 44
	都市計画と再開発住宅	広 戸 敏 夫 59
■ 特別論文		
	公団住宅の役割と今後の方向	城 戸 健一郎 78
	住宅供給制度の課題と転換	岡 崎 泰 造 98
■ 研究会報告		
	神戸市住宅政策の基本方向	住宅政策研究会 109
■ 海外レポート		
	転換期の都市：ニューヨークの 将来動向と政策	地方自治研究会 153
■ 潮 流		
	五度流産のアセス法 (166)	高校学費訴訟 (168)
	地 区 計 画 制 度 (169)	明日香保存法 (172)
■ 新刊紹介	174

公営住宅の性格と役割

伊 賀 隆
(神戸大学経営学部教授)

1 戸数主義住宅政策の功罪

戦後の住宅政策は、昭和20年代の後半にその骨格が形成されている。
すなわち、

昭和25年 住宅金融公庫法
昭和25年 地代家賃統制令(改正)
昭和26年 公営住宅法

というように、住宅政策のかなめとなる法律が、いずれも昭和25年・26年に制定されている。これら各法律の狙いは、きわめて明瞭である。

住宅金融公庫法は長期かつ低利の住宅金融を提供することによって、個人の住宅建設を援助しようとするものである。公営住宅法は、公共機関が住宅を建設し、これを低家賃で貸与しようとするものである。したがって住宅金融公庫法によって中所得階層の住宅需要が満たされ、公営住宅法によって低所得階層の住宅需要が満たされたということになる。

さらに地代家賃統制令の改正は、民間貸家業者の住宅建設を刺激する目的をもち、昭和25年以後に建設された住宅には、地代家賃統制令を適用しないということである。これは家賃の統制を解除することによって、貸家業者の住宅建設意欲を引き出すことに寄与し、いわゆる木賃アパートや文化住宅等が、これ以後は続々と建設されるようになる。

このような法律を基礎として展開される住宅政策は、いわゆる戸数主義というか、住宅建設量の増大という点に焦点が合わされている。住宅の質とか、住環境の向上とかいう問題にはすべて目をつぶり、ひたすら住宅の量的な増大の

みを目ざして進もうというわけである。持ち家であれ公営住宅であれ、あるいは木質アパートや文化住宅であれ、住宅という名がつくものなら、全面的にその建設を援助しようとする意志が、そこから読みとれるのである。

戦後間もない時代においては、この政策は正しかったかも知れない。大都市はすべて戦災によって住宅を失ったのであるから、ともかく市民を収容するための「ねぐら」が必要であり、雨露をしのぐことができればよいという考え方も、あながち非難するわけにはいかないと思う。現在ではその木質アパートや文化住宅がスラム的景観を作り出し、都市美観上はなほだ困った建造物となってしまうが、これによって日本の高度成長にずい分と役立ったことは否定できないところである。日本の高度成長を支えたものは、技術革新と低賃金労働力である。後者は農村から引抜かれた若年労働力が主体であり、これが大量に都市に流入してくる。この若年労働者を収容したのは民間貸家業者の供給する木質アパートであり、文化住宅であった。ハイヒールをはき、ミニ・スカートで颯爽と出勤してくるオフィス・レディが、夕方ともなると疲れきった足取りで、ドブ板をふんで帰りつく先が木質アパートであった。このようなマンガチックな光景が、外国の新聞に紹介されたのはこの頃の話である。

戸数主義、それは「理念なき住宅政策」と呼ぶことができるであろう。市場メカニズムであれ公共メカニズムであれ、利用できるものはすべて利用してただただ住宅供給の増大に邁進する。「ねぐら」を作るのに、理念など必要ではない。こうした理念なき住宅政策が、大都市住民に与えた傷痕は深い。しゃにむに建設された住宅は、今ようやく都市計画の障害物となり、都市の活力を奪い取るものであることが、はっきりしてきたのである。

もちろんこのことが、予感されなかったわけではない。昭和30年に日本住宅公団法が制定されている。これは一方では住宅困窮者に良質の住宅を供給すると同時に、他方では快適な新市街地を造成するという目的をもち、そのために住宅公団を設立するというものであった。これは今日のマンション住宅の源流とも考えられるものであって、「ねぐら」がようやく住宅に昇格したと見ることもできる。また住宅公団は分譲住宅の建設も行うことができ、持ち家の増加

にもある程度の貢献をしている。その意味で多様な住宅を供給する公的機関として、先駆的な役割を果たしているともいえる。

こうした動きはあるとしても、戦後の住宅政策が戸数主義を基調としていたことは明白であり、その功罪がようやく問われようとしている。

戸数主義の長所、それはいうまでもなく住宅不足の解消である。昭和53年の住宅統計調査によれば、住宅総数が3,545万戸であって、世帯数3,284万世帯を僅かではあるが上廻っている。住宅総数を世帯数で除した比率を充足率と言うが、これは108パーセントとなっており、ともかく住宅は充足されたといえることができよう。そしてこの調査では、空家数が268万戸もあることを示しており、住宅総数の7.6パーセントが空家となっているのである。もちろんこれは全国の数字であるから、地域によっては依然として住宅不足の見られる所もあるであろう。しかしもはや住宅困窮時代でないことも、たしかである。

ただそうなってくると、戸数主義の長所が消失することもまた明らかであって、ここに一つの転機が訪れたということになる。これからは戸数主義の短所のみが、クローズアップされてくることになるであろう。

戸数主義の短所は、住環境の整備ないしは向上を、全く無視してしまう点にある。昭和30年代には、公営住宅や公団住宅に住む人々が団地族と称され、周辺の住民にある種の羨望の感をもって見られたこともある。しかし今日では、もはやその面影もない。コンクリート造りの縦割り長屋は、時日の経過とともに、次第にスラム化していく。一戸建ての住宅に入るだけの余裕をもたないという意味での、敗残者意識がこれらの居住者をとらえてしまっている。だからそこには、どのように努力しても、健全なコミュニティが育たない。

こうした点に加えて、戸数主義の最大の欠陥は、あまりにも住宅供給のみに熱中したことである。住宅建設には土地が必要である。そして資金が必要である。したがって土地政策や資金政策とはなれた住宅政策は、そもそもの出発点から欠陥を含んでいる。公営住宅や公団住宅の大量建設は、それだけが原因ではないとしても、周辺地価の高騰に無視できない寄与をしている。だから住宅政策の受益者は入居者である以上に、土地所有者であると見なければならぬ

い。

また30年代から40年代にかけて持続した管理インフレーションは、あらゆる面で不公正な分配のひずみをもたらしたが、住宅に関してもそのひずみが顕著にあらわれている。いち早く公庫融資を利用して住宅を確保した人々は、インフレーションの進行によって実質的な負担がゼロに近くなってしまっている。賃貸住宅の入居者についても同様であって、入居年次のちがいによる家賃負担のアンバランスは、人々の公正感覚を次第に麻痺させつつある。

したがって土地政策・物価政策と連結した住宅政策が展開されなければならないのに、戸数主義に眩惑された政策当局は、この点をほとんど考慮しなかった。その結果、住宅建設の進行が地価高騰の一因となり、住宅政策そのものの存立基盤を崩壊させてしまったのである。この破綻が表面化しなかったのはインフレーションのおかげである。高騰する地価をそのまま家賃または分譲価格に転嫁することができたし、需要側でもインフレ利得の期待を抱いて需要し続けたから、地価高騰に対する本格的な対策を要求することはなかった。

こうした、いわば供給側と需要側とのなれ合いによって、戸数主義が継続される。その結果、住宅は高価・遠距離・狭小でないと供給できないという傾向を強めてくる。住環境の悪化は、その必然的な結果にすぎない。供給側も好んで高・遠・狭住宅を建設したのではない。その点を非難しようとは思わないが、土地政策や物価対策と連結しない戸数主義に立脚した住宅政策を反省する必要はあると思う。充足率108パーセント、そして空家率7.6パーセントが意味するものは、戸数主義住宅政策の勝利であると同時に、敗北である。住宅政策は一つの転機を迎えたと言えるであろう。

2 公共性の本質

戸数主義住宅政策の欠陥は、住宅政策を土地政策や物価政策と連結しなかった点にあると言えるが、さらに遡ってその欠陥を追及してみると、住宅というものの公共性について十分な理解と配慮が欠けていた点に、問題があるように思われる。

いうまでもなく住居は生活の基礎であり、衣食住と並称されるように、生活に必須の条件となっている。しかし必需品と奢侈品との境界は、曖昧である。食料について考えても、それは単に饑餓をしのぐという段階から、フランス料理であるとか懐石料理であるとか言った、社交またはレジャーの一環として考えられる段階までである。このような各種の段階を一括して、単純に食料と見ることはできないであろう。したがって「食料は生活必需品である」という言い方には、多くの限定をつけなければならない。

住宅についても同様である。雨露をしのぐに足るネグラとしての住宅に始って、ステータス・シンボルとしての住宅もあれば、投機対象としての住宅もある。そうしたものを十把一からげにして住宅と称することは、多くの誤解を誘発することになる。特にその公共性という点に関して、まちがった考え方を流布する原因となる。

ここで述べる公共性は、経済学者の主張する公共性とはちがっている。その点について若干の説明をしておきたい。いわゆる公共経済学においては、非排除性または非競争性ということを重視し、そのような性格をもった財を公共財だと見なしている。しかしこのような考え方は、ほとんど実用には役立たない。

非排除性というのは、ある財またはサービスの差別的利用が不可能だという性質であって、典型的な例としては灯台のサービスや消防署のサービスがあげられる。灯台は航路の確認や安全のために設けられるものであるが、いったんそれが設置されると差別的利用は不可能となる。たとえば日本籍の船舶だけにサービスを提供するとか、料金を支払った船舶に対してだけサービスを提供するといったことはできない。いったん設置してしまえば、そのサービスはあらゆる船舶に対して提供せざるを得ない。消防サービスについても同様である。特定の火災に対してのみ防火活動を実施するというのは、類焼ということがある限り不可能であり、たとえ特定の火災のみを対象にしたとしても、類焼を防止するという趣旨から他の火災にも防火サービスを提供せざるを得ない。

こうした意味での非排除性は、むしろ私有不可能性と称した方がよい。私有

ということは他人の利用を拒否し、排除することのできる権利である。だから拒否や排除が不可能だということは、直接的には私有が不可能だということの意味するだけのことであって、そのことから直ちに公共性が導かれるわけではない。もってまわった言い方になるけれども、私有不可能だから誰もそれを所有しようとせず、したがって何人もそれを提供しようとはしない。それでは困るから、止むなく公共機関がそれを提供するのである。そして誰もそのことに反対しない。だからそれが公共財となるのである。公共財かどうかということは、財のもつ物的な性格によって決まるのではなく、社会によって認められるという点が重要である。灯台や消防署の場合は、そのサービスの物的な性格によって、社会の認定が得やすくなるというだけのことであり、物的な性格自体の中に公共性が内在しているわけではない。

非競争性というのも、似たようなものである。電波や知識などが、その例としてあげられるであろう。ラジオにしろテレビにしろ、いったん電波が発信されてしまえば、利用者の数は0から無限大までの間を自由に変動し得る。利用者、すなわち受信者の数には制限がないのであって、ふつうの財のように供給量に限定があるわけではない。知識についても同様である。知識を提供するための施設、すなわち学校とか図書館とか博物館というものには限界があるけれども、知識そのものは利用者が増加したために消耗するというわけではないから、その点では電波と同じく利用者の数は限定されない。多々ますます弁ずというものであって、多数の人々の知識が豊かになればなる程、知識の活用のされ方も向上してくるであろう。

しかしこのような非競争性も、そのことが直ちに公共性と結びつくわけではなく、非排除性の場合と同じく、公共財として社会が認定しやすくなるというだけのことである。あくまでも社会的認定ということが公共財であるための条件であり、極言すれば財やサービスのもつ物的な性格はいつでもよいのである。「パンとサーカスの民主主義」という言葉がある。ローマの市民にとって、年何回かに限って無料で支給されるパンと、年数回にわたって公共機関が主催する催し物とは、必需品でありかつ公共財であると考えられていた。圧倒的多数

の人々が公共財だと主張すれば、それは確実に公共財になり得るのであって、排除性であろうと競合性であろうと、公共財として認定することの障害となるわけではない。

国防とか治安といった社会的安全性というものは、公共財であると見なされている。しかしそれも、個人的に調達するよりも公共的に供給した方が効率的だから、社会がそれを公共財と認定しているだけのことである。安全というものを個人的に調達しようと思えば、ピストルを購入し、護身術を習得し、ガードマンを雇用すればよい。スイスではいわゆるミリシア（市民軍）の制度があり、武器弾薬は町村ごとに保管され、町村長が保管庫の鍵を預っている。公共機関は人々に武器の扱い方を訓練するというサービスを提供するだけであって、安全そのもの提供するのではない。町村単位での自衛が本旨であって、その意味では公共財と考えられないこともないが、しかし日本で考えられているような「国」防という性格のものではない。日本のような国でミリシア制度を採用したら、たちまち左右両翼の過激派によって武器弾薬が盗まれ、国そのものが危殆に瀕することになってしまうであろう。だから国防や治安は公共財だと言い続けなければならないのである。

公共性というものは、公共経済学で述べるような非排除性や非競合性に、その基礎があるわけではない。あくまでもそれは、社会の認定によって決まるものであり、圧倒的多数の人々による合意があれば、どのようなものでも公共財となりうるし、そうなると公共機関が供給しなければならない。公共財の問題が困難をもつとすれば、以上のような点にその原因があるわけで、圧倒的多数の人々がパンやサーカスを要求すればそれが公共財になり得るのである。それが公共財の問題に対して、解決し難い困難な性格を付与するのである。自立心を失った人々がパンやサーカスを求める時、それを社会が拒否することはできるであろうか。社会の構成員は人々であり、人々が社会を作っている以上、それは不可能なことである。

このような困難を打開する一つの方法は、社会的認定の過程をできるだけ形式化し、手続化することである。社会的意思決定の過程を、可能な限り厳密に

規定しておくことである。決定のための討議と採決とが、できるだけ詳細に規定されなければならない。そしてその討議や採決の状況が、公開された場において行われなければならない。多数の支持があるということを立証するためには、公開の原則を守る必要がある。

語源的に言えば、public（公共）とpublish（公刊）とは同じ言葉であり、公開され公表され、公知させられたものだけが公共性を名乗る資格をもつものである。秘匿されたものはprivacyの領域に留るのであって、それは公共性を主張する資格に欠ける。官僚性というものは、マックス・ウェーバーも指摘するように、近代社会の統治手法として必要不可欠のものであるが、それはしばしば大量の情報を秘匿して、社会的意思決定の過程にprivacyをもちこんでくる。そのことが公共性を歪めるのである。民衆の側と官僚の側と、両サイドから公共性が蚕食されていく。そこに公共性の問題につきまとう難問が、存在するのである。

3 住宅政策の今後の見通し

再び食料品の例をとりあげてみよう。饑餓を凌ぐための食料品は、圧倒的多数の人々にとって必需品であることは、まちがいないだろう。したがってそれが公共財であると認定されることも、ほとんど確実であろう。戦時中に制定された食糧管理法は、このような状況のもとでは正しい。隠匿や横流しを防止するために、公共機関が介入して規制を強化することは、たとえ実効性という点での不備が見られたとしても、必要な対策であったことは認めてよい。

しかし食料事情が緩和され、食事が文化や娯楽の面を濃厚にもつようになってきた現在において、公共機関が介入する必要はないと言わなければならない。食管制度というものは、今では保護主義を貫くための経済政策に変質してしまっており、農家に対する社会保障政策に転化してしまっている。

もちろん食料品が人々の生命と健康に直結するものである以上、公共機関による規制が必要な面はたしかに残っている。生産・流通・消費の各面にわたって、品質を監視することの必要性は疑問の余地がないし、監視というサービス

が公共経済学の主張する狭義の公共性をもつものであることも、明白であると思われる。したがってこの面での公的介入は、いぜんとして必要であると言わなければならない。しかし饑餓段階における規制がもはや必要でないこと、これもまた明白である。

住宅についても、同様の考え方が妥当する。公共機関が介入して、直接に住宅を配給（供給）する必要性は、今日ではかなり稀薄となってしまった。配給だけに限らず、管理の面でも公共的介入は不必要となりつつある。公営住宅の管理はもはや居住者に移管されるべきであり、居住者の自治組織によって管理してよい段階に入ってきた。

今日でもなお公共性をもつ住宅として考えられるのは、特定目的を有する住宅、たとえば老人ホームとか孤児用ホームといったもの、あるいは転勤者や立退者などの一過性需要に対応する住宅などに限定されるであろう。しかし公営住宅に対する公共性のイメージが払拭できないのは、公営住宅のもつ低家賃・低分譲価格が一種の既得権と見なされ、それを失うことに対する反対が大きいからである。それは食管会計の赤字によって得られる生産者・消費者双方の利益が、既得権化しているのと全く同じである。

神戸市の公営住宅を例にとれば、公営住宅の建設・補修・管理などに要するコストの一部は、一般会計から繰入れられている。それは市民の税金が入居者に対する補助金に流用されていることを意味し、大ざっぱに計算して市民1人当たり約1,000円の援助が市営住宅入居者に対して支払われている。このことの漫画的性格は、言うまでもなからう。六畳に台所付きという、それこそ最下等のねぐらともいべき文化アパートに住み、それでも2万円から3万円近い家賃を支払っている人々が、くじに当らなかつたばかりに公営住宅の居住者に援助金を支払うのである。社会的不公正も極ったと言わなければならないこのような状況に対して、納税者の方から大した異議が申立てられないのは、全く源泉徴収制度のおかげである。税金が高いという一般的な苦情は述べるけれども、税金の用途についてまで抗議する熱意はないのである。

受益者が負担せず、非受益者が負担するという、いわゆるタダ乗り（free

rider) の現象は、現在社会の至る所で発生している問題であり、住宅問題についてだけその点を厳しく追及することは、かえって不公正を増大させるかも知れない。また受益者の範囲を確定することは、実際問題としてきわめて難しい。公営住宅の入居者が、100パーセントの受益者であるとは言えない。住宅団地ができたことによって、交通や電力・ガス・水道などが整備されるなら、周辺住民もまた受益者である。土地を売却した人々もまた、とうぜん受益者であるし、地価の上昇によって投機利益を得ると期待される周辺土地の所有者もまた受益者である。

こうした点での難しさはあるとしても、公営住宅は今や一種の贈与問題となってしまう。われわれの社会が一つの連帯感をもって維持するためには、贈与関係を必要とする。無償で財貨・サービスの供給が行われることによって、住むのに値する社会、生きるのに値する社会という感情が芽生えてくる。交換を主軸とする市場メカニズムのみでは、こうした感情が育てられないのみではなく、かえってそれが抑制される。したがって贈与関係がどこかで組みこまれていなければならないことは、否定できないのである。社会保障や社会福祉の政策は、その意味で必要不可欠であると考える。

しかし贈与にも限界がある。無償の供与が拡大され続けると、かえって人々の連帯感を損う場合もある。そこが贈与の限界であって、公営住宅の低家賃政策もほぼその限界に近づいてきているように思う。特定目的の福祉住宅は別として、一般会計からの繰入れという形での贈与は、これ以上に増大させるべきではない。低家賃政策を維持すべきであるとするならば、それは土地政策・物価政策と連動した形で展開されなければならない。一般消費税を導入して、すべての所得に対する税金背番号制を実施する。その上で物価調整税を設けて、物価上昇率がたとえば7パーセントを上廻った時には、付加価値に対して一定の税率を加算する。そうして得た収入は一般会計に繰入れることなく、財産形成基金に投入する。その基金を住宅取得や教育費の援助にふり向ければよい。こうしたシステムが確立しておりさえすれば、人々はむしろインフレーションによって豊かになるわけだから、こぞってインフレを歓迎することになるであろう

う。反対に今のような放任型物価政策のもとで、巨額のインフレ利得を入手している人々は、このようなシステムに対して反対するであろう。インフレーションというのは、所詮は利益配分の問題である。そののをきちんと抑えて、インフレ利得が公正に配分できるようなシステムを導入することである。インフレ利得を野放しにしておいて、住宅政策に限って反インフレ政策をとるというのは、結果的にかえってインフレを刺激することになるだけである。

公営住宅の公共性については、もっと多面的に議論してみる必要がある。それは貧しさを克服するための公共性から、豊かさを享受するための公共性へと、その視点が次第に移されていかなければならない。さしあたり必要な公共的規制は、次のような点にあるのではないか。

- (1) 欠陥住宅・不良住宅のチェック。建築基準や消防法などの適用が、これまで以上に厳しくされなければならない。そのことによる家賃や分譲価格の騰貴と、基準の厳格な適用による社会的コストの節減とが、詳細に秤量されるべきであろう。
- (2) 都市生活の利便性と快適性を増加させるような住宅の供給。過密都市には、今後ますます公共的規制が必要となってくるであろう。中世ヨーロッパの自由市は、その言葉の意味とは反対に、ウェバーの言う誓約都市である。過密状態においては、万人が万人を規制することは不可能であり、そのために公的規制が導入されざるを得ない。
- (3) 住民参加の多様な形態を模索し、いわゆる町づくりの一環としての住宅建設を進めていく必要がある。公的規制の強化が官僚制度の腐敗と直結しないためにも、カウンターベリング・システムとしての住民参加が確立されなければならない。

こうした点の前進をバックアップすること、そこに公営住宅の力点が置かれるようになるべきだと考えている。したがって社会的連帯を確保するための特定目的の住宅建設、そして都市アメニティを増加させるためのモデル的住宅建設。公営住宅の供給目的は、こうした二つの方向に分解していくのではないか。

住宅供給と住宅建設計画

宮 田 芳 彦
(神戸市住宅供給公社専務理事)

1 はじめに

80年代は見直しの時代である。

わが国のG N Pの拡大は、国民の所得水準を大巾に向上させてきた。この結果、人々の服装は、フォーマル・ウエア、スタンダード・ウエア、カジュアル・ウエア、スポーツ・ウエア等々その用途に応じて着替えを楽しんでおり、また、一般家庭内には耐久消費材としての各種の家電器具がズラリと、ところ狭しとばかりに置かれ、いわゆる文化生活を謳歌している。そして、休日には、マイカーに乗り、郊外のレストランや有名外国料理店に出かけている。このように、確かに日本の生活水準は著しく向上したように思われる。しかし、こと住宅となると、自信をもって、わが家に外国の客を招くことさえ出来ない、いわゆる“うさぎ小屋”といわれている。

衣食の充足した現在、この“うさぎ小屋”から脱出し、住宅を見直す時代がやってきた。

ところで、住宅供給公社の役割は、積立分譲住宅に象徴されるように、最大のねらいは、勤労者の貯蓄意欲と持家志向を結び合わせたところにある。

神戸市住宅供給公社も例外ではない。神戸市が策定する住宅政策の一翼を担い、住宅事情のひっ迫している勤労者を対象に、生活基盤である持家を希望する人に、積立分譲等の方法によって、容易に得られるように、住宅を建設し、発足以来、約14,500戸の住宅を供給してきた。

ところで、昭和53年10月1日現在の住宅統計調査では、全国、兵庫県、神戸市のそれぞれの空家率は、7.6%、8.6%、9.4%の高率を示し、神戸市の場

合、10戸に1戸の空家が点在していることになる。この数字をみる限り、住宅事情は、絶対的不足から相対的不足へと変ってきたことを意味し、「量から質へ」と見直される時代がきたように思う。

ここに、見直しの時代にふさわしい、新しい住宅需要の把握と住宅建設計画の策定が要請される理由がある。

そこで、今回は、多角的な視野にたつて、公社の立場から住宅需要の把握手段についての手法を模索し、今日の意味における公社住宅のあり方の一端にふれてみたい。

順序として、先づ、新市街地と既成市街地における良質・良環境住宅の供給について考え、次に、公的施策住宅としての公社の位置づけを行い、公社の役割の再認識をなし、市民のニーズを吸収して建設を進めてきた公社住宅の実績とその反省をなし、さらに公社が当面する課題と今後の展望について述べることにしたい。

本論に入る前に、公社をとりまく諸情勢について検討し、若干の基本的問題について提起し、ご批判をあおきたい。

住宅過剰時代に突入した今日、公社をとりまく諸情勢は、きわめて厳しい条件下にある。昭和53年に総理府が実施した住宅統計調査は、客観的側面から住宅の実体を把握しようとしているもので、神戸市における空家率は昭和48年で6.3%、昭和53年で9.4%と逐年高率を示しており、一応、量の充足を示している。他方、昭和53年に建設省が実施した住宅需要実態調査は、入居者の立場にたつて主観的側面から把握しようとしているもので、住宅が狭い、環境が悪い等、自分で住宅に困窮していると感じている者は、約47%に達している。

そこで、公社にとって、第1の課題は、この潜在的な需要層にターゲットをしぼり、そのニーズの把握をいかにすべきかという問題。

第2の課題は、1世帯1住宅の思想の反省である。これまでの公社住宅は、この方針にのっとり供給してきた。ところが、核家族化の問題が生じてきたので、隔世代の教育の効用や福祉の面から老人対策として見直しされはじめている。すなわち、三世代向の住宅が求められる時代に入ったという問題。

第3の課題は、同一地域に多量の住宅を建設して、売れ残りを生じる現象である。このことは、市民のニーズの多様化によるもので、いろいろなタイプの住宅の供給とバラエティーにとんだ供給方法の開発がまたれるという問題。

第4の課題は、同業の民間、公団との競合関係である。商取引の世界にあっては、利益を求めて蟻のようにむらがるのは資本主義の宿命である。この経済原則に反して、競争に参加せずに生きようとするのは、自らの主張を放棄することに外ならない。公社住宅にあっても他業者と競争しても常に勝つ力・良質・良環境の住宅の供給、新しい技術や住型式に挑戦する意欲、この時代を先駆する勇気ある行動がさらに求められているという問題。

第5の課題は、クレーム産業とも言われている住宅産業の見直しである。民間では、双方の理解度の違いという面もあるが、クレームによるトラブルがあると聞く。公社住宅でも関係者の理解を深めながら、技術の向上を図り、良好な環境の維持を指導・誘導するための研究という問題。

最後に、第6の課題として、弾力的経営方式の確立である。この問題は、内部経営に属する問題と外部経営に属する問題とがある。前者は、オイルショック等の経済変動に基因する外部的要因による事業計画の弾力的執行であり、すでに実施した経験をもっている。後者は、市民のニーズを反映した住み替えの促進である。これは、新しい需要の掘りおこしであり、「量から質」への積極的展開であり、生活水準の向上を旨とするフィルトレーションの導入という新しい問題である。

2 良質・良環境住宅の供給

神戸市の人口は、この10年継続して社会減の状況にある。特に中央4区の減少が著しく市街地の空洞化をもたらしている。このままの状態がつづけば、2001年に向けてのマスタープランが前提としている人口にはとてもおぼつかない。神戸市の行政は公社を含めてすべてマスタープランの達成を旨として動いており、その基礎指標となる人口フレームが狂うことは、バランスのとれた人間都市神戸の実現に大きなそごをきたすことになる。とりもなおさず、人

口流出に歯どめをかけ、更には呼び戻しをはかることが、全市的に大きな課題となっている。

さて、社会減の内容をみると、西日本からの転入の減少と並んで大きいのは、東播地方への転出が著しいことである。近年、東播地方での建売住宅建設は目を見張るものがあるが、神戸市から転出する人々が求めているのは、まさしく、それら土地付の1戸建住宅なのである。市内では手には入らない庭のある住宅に比較的たやすく住めるということで、西へ西へと人が出ていく。これらミニ開発と呼ばれる住宅の内容は、最近1年のデータでは、敷地面積約100㎡延床面積約75㎡（4DK）、三宮までの時間距離約60分で、価格約1,500万円となっている。少々不便でも、施設が少なく、また周囲の環境が悪くとも、とにかく土地付の1戸建は大きな魅力のようである。ここに、人口政策とあいまって、住宅政策として公社がとりくむべきテーマがある。それは、需要者のニーズの把握を前提にした住宅の内容であり、価格では評価されにくい環境の問題である。

すべての市民が土地付1戸建に住むことは不可能であるし、その必要もないと思う。集約化のメリットを生かした大都市の構造としても中高層住宅の役割はあるし、市民側からいえば個々の住居観もあれば、取得能力の問題が何といっても大きい。問題はその中身である。知恵をしばって“低価格”と“庭つき”に勝る内容の住宅を、豊富に、しかも市民が選択できる多様なタイプものを供給していかなければならない。さいわい、神戸には大都市の魅力である豊富なストックがある。あとは価格と庭に対抗できる住宅の質と環境である。そのためには供給者側が発想の転換をはかり、それを意欲的に実現することによって、市民にも住宅に対する意識の変革をはかっていく必要があると思われる。

既成市街地での公的住宅の供給は賃貸が主力になろう。しかし、持家への高い需要を考えると、取得意欲のある人には持家の供給も必要である。ただ、既成市街地という限られた空間での供給は低層でも高密度にならざるを得ない。市街地での用地取得は極めて困難な状況にある。更には、市街地で最も大きな問題が住環境であることを考えれば、市街地での住宅供給は再開発とセットさ

れた形で行われることが望ましい。言い換えれば、市街地の再開発は住宅とその環境の改善を柱とすべきものである。

近年、住宅を含めた再開発手法として国の方でもいろいろと制度化されてきている。しかし、環境が一番問題となる戦前長屋や木質アパート、町工場が混在密集している地区での再開発にはなかなかピッタリとした手法は見つからない。こういう地区では、えんえんと築かれた人間関係の良さがある。町への愛着がある。ただ、若い人々がこれからの新生活を築いていこうとする場合、どうしても気になる住宅の古さと環境のせいで郊外へと志向する。個別に建て替えても環境は良くならないし、むしろ町の様相がチグハグなものとなる。既存のコミュニティをこわさず、新しさを付加していくには、きめこまかな手づくりの再開発が必要であろう。さいわい公社は小回りがきく。ニュータウンでさまざまなタウンハウスを手がけてきた経験からすれば、2F～3Fの低層高密度の市街地型タウンハウスが最もなじみやすいと思われる。もちろん都市計画をはじめとした全市的な施策と一体となった供給でなければむずかしい。そして、融資条件や誘導、規制型の手だてとのリンクも重要である。部分的な実施であってもそれがモデルとなり、民間デベロッパーや住民自身のエネルギーによる町づくりへと展開されることを期待したい。

とにかく、土地の有効な利用を前提にしなければ市街地での事業はむずかしい。若年世帯や立地限定階層での持家取得意欲に対応するには、低価格のものも用意しなければならない。あわせて住宅の質と環境を向上させることは大命題である。このジレンマを克服するには上で述べた総合施策での補助や融資の活用のほかあらゆる工夫をこらす必要がある。公的各種施設との併存に加えて、民間施設との併存も検討する。借地権方式も考えられよう。屋上の利用や人工地盤的な発想による設計面での試みも今後研究を進めていく課題である。

一方新開発地では持家が中心となる。それも接地型を主力とするが、町としての変化、価格面でのバラエティーをもたせ、単一階層の集中をさけるためには中高層住宅も組みこんでいく。新開発地での特徴は、新しい街並みを創造していくことである。1戸1戸の内容の豊かさは当然ながら、小さな住区、そし

て町全体として未来を先取りした景観を創ることが大切である。リズムカルな屋根の変化、外壁の表情、生垣の連なり、緑道と結ばれた共同の広場……。あらかじめ環境をセットすれば、そこに当然さまざまな規制が必要となる。市民自身、それが創造をはばむ足かせとなったり、財産価値を損うものだと意識する内容であってはならない。環境を守り、育てることが、当然財産を高めるものだと認識できることが必要である。意識の変革をもたらすだけの内容をもった環境でなければ意味がないし、ミニ開発から市民を呼び戻す力にはならないであろう。

新開発地であっても価格の問題は大きい。土地の有効利用をはかるためには、接地型でもタウンハウスが効果的な手段となる。タウンハウスは設計次第で戸建よりも美しい景観をかもしだすことができる。内容も多様なタイプを用意する。供給手法もコーポラティブやメニュー方式の採用を検討する。集中駐車場や全共有方式も必要となろう。

新開発地では異なった地区から集まってきた人がコミュニティをつくっていく。生まれる子供は、そこがふるさとになる。無味乾燥な団地というイメージでは子供がかわいそうである。新しいふるさととして、子供が自慢できるような、個性ある住宅地をつくっていきいたいと思う。

従来、ともすれば小規模（3DK程度）な中層住宅を大量に建設してきた。今それらの住宅では住み替えがさかんに行われている。定住できるだけの質と広さを供給することは重要だが、一方である割合までは入居者の住居観や、所得・家族構成の変化によって積極的に住み替えが行われることも大切である。一般的には、民間借家・公営住宅→公団賃貸→公団・公社の中高層持家→接地型持家というパターンが多いようである。この住み替えパターンの実情と潜在的需要を的確に把握し、それとリンクした住宅の供給が必要となる。その結果、内容、地域、価格面でバラエティーに富んだ供給を迫られる。若年向の住宅もあれば、3世代向の住宅もいる。市街地でも新開発地でも選べる。公社自身が住み替えのあっせんをすることまで考えられる。とにかく通常、住み替えは住宅条件を良くするために行われるものであるから、良質・良環境の住宅

を供給することによって、全体のレベルが向上するフィルトレーション効果をねらうものである。

3 公的施策住宅としての公社の位置づけ

戦後の住宅政策は、公営、公庫、公団の3本柱で進んで来たが、更に供給主体を強化するため、昭和40年に住宅供給公社が発足した。

公社は住宅供給公社法により、“勤労者のために、居住環境の良好な集団住宅”を直接供給するために設立されたが、公庫融資が優先的に付けられた住宅として当初は順調なすべり出しであった。

その後、第1期5か年計画と、第2期5か年計画の前半までは、高度経済成長期に当り、計画戸数もほぼ消化したが、石油ショックを迎え、建設戸数は伸びなやみ、所得と住宅購入費の乖離から、公的住宅でも空家の発生をみるなど大きな曲り角を迎えた。

その傾向は、最大の公的住宅供給主体である住宅公団に現われ、高・遠・狭とジャーナリズムから大きな批判をあげた。その後、同様な現象が各地方住宅供給公社でも発生し、建設すれども、空家が続出したので、勢い建設戸数も大巾に減少を来たした。

一方、景気の高揚策として住宅建設が一番効果的であるとし、各種の優遇処置がとられ、今まで公社等が独占的であった公庫融資も民間マンションまで拡大され、一層公的住宅が苦しい立場に追い込まれた。

このことは、いままでは供給主導型であった住宅供給が、やっと購入者の選択に任せる時代を迎えたわけで、トータルで見ると喜ばしいことではあるが、民間の不動産業と一見差別がなくなり、改めて公的住宅の必要性が議論され出した。

しかし、過剰とも言える金融の緩和があって民間と競合が激化したとは言え、公的住宅は民間誘導では得られない多くの目的を担っていて決してその任務が終了したわけではない。それどころか、今こそ、公的住宅の役割りを再認識し、自信をとりもどすことが大切である。

公的施策住宅は、いうまでもなく民間の指導や誘導では得られない国や地方公共団体の住宅施策の具体的表現である。従って、営利追求の民間では出来難い居住水準の確保や実験的、先駆的な技術や手法の開発が期待されている。この公的施策住宅の役割りを十分認識しないと、かえって公的建設主体の存立が危機におちいるともいえよう。

しかし、民間との競合のほか、実は公的施策住宅同士である公団と公社の競合があり、建設の効率化から、公団、公社一元論がささやかれたりしている。しかし、果してそれは正しいであろうか。

公団住宅は、日本の住宅建設の中であって多くの特筆すべき業績をあげ、我々地方自治体や公社でも見習うべき多くのものを持っている。しかし、一地方からの印象を率直に述べることを許して戴ければ、組織のメリットと共に、官庁組織のマイナス面も見受けられる様な気がする。同じ団地で同時に建設しても、建設から入居に至るタイムスケジュールがかなり相違することがある。

各地方公社は、公団に比べると、いわば中小企業であり、技術力や企画力も十分ではない。しかし、地方での住宅需給を身を持って感じることができると地方密着型であり、また中小企業の身軽さを持っている。

もし、机上での合理化のための一元化を押し進めるならば、再び中央集権的な画一的な建設にもどらないとは誰も保証できない。従って、公団と公社は、たとえ同じ購入階層であっても、いたずらな競争は避けるのは当然としても、良い意味での競争があるなら双方の事業主体の怠惰を許さず、価格的にも安いものが供給されるので、住宅を求める市民にとっては好ましいことではないかと考えている。

昨今は、地方の時代だと言われているが、住宅こそ本来地方に密着したものだということができる。工場生産住宅も、据え付けの工事は地方の業者が行っているので、TVや自動車とかなり異なる産業といえよう。

住宅公団は、どちらかと言うと大都市地域を中心とした広域的な大量建設を行うが、地方公社は、地方に根を下ろした住宅供給主体である。

住宅の地方性は薄れてきたといっても、まだその地方の伝統もあり、その地

方の風土から生まれている。神戸市では、大都市には珍しい高地の住宅地を多く持ち、独特の気候風土を持っている。また住宅需要にしても、地域に密着した小さい市場についても敏感な情報を持ち、細かい対応もできる。

これらの地域に密着した情報と、転勤のない、住宅のみに生きがいを感じている職員を有しているのも、更に研修することによって単なる情報センターだけではなく、地方の住宅に関する研究情報センターとなり得る可能性も秘めている。

従って、公的住宅供給主体の立場を再認識し、地方に密着したホームビルダーや入居者と共に地方での住宅をトータルに考えて行くことが、公社の存在意義であろう。

4 公社事業のあらまし

神戸の公社住宅は、“よい住宅、よい環境を、より安く”をモットーに過去15年間に約14,500戸の住宅を建設し、市民の住宅事情の改善に努めてきた。ところが今日、公社住宅もまた一つの転換期を迎えるに至った。

それは、“とにかく住宅を！”の時代がすでに過ぎさり、今では、“どんな住宅を、どのようにしてもとめるか？”という、いわば選択の時代に移行したからである。

昭和40年代前半では、まだまだ住宅難が続いており、公社住宅も集合住宅を大量に供給することで市民のニーズに応えた。

40年代の後半になると、次第に市民の要求も多様化し、公社もテラスハウスや、タウンハウスの研究開発にとりくんだ。

50年代にはいると、低成長と全体的なレベルアップを背景に、住宅は“待てる需要”と言われるようになり、住宅をもとめる市民の目は、きびしく、かつ慎重になってきた。

公社としては、今後“量より質”の方向づけをより鮮明にし、長期的展望に立った“住まいづくり”“町づくり”を考えることが一層要請されることとなった。

公社の事業実績をふりかえってみると、昭和41年度を初年度とする第1期住宅建設5か年計画においては、鶴甲、渦が森団地を中心に雲井、御影といった市街地住宅も含めて、4,023戸を建設し、目標戸数に対し、107%の実績をあげた。

昭和46年度からの第2期5か年計画では、高倉台、有野台、ひよどり台、名谷等を主体に5,856戸を建設した。計画戸数7,000戸に対しては、83.7%の達成率であったが、これは、オイルショックによる価格体系の変動に対処したものである。

そして、昭和51年からの第3期5か年計画では、6,000戸の目標に対し、名谷、横尾、有野台等を中心に54年度までに、すでに4,198戸を建設している。

経済環境や、社会情勢の変化により、年々の建設戸数に多少の変動はあったが、おおむね年平均1,000戸の実績で推移してきた。

これは、全国各地地方公社の中では有数のものであり、ちなみに、昭和52年度における全国公社職員1人当りの建設戸数は平均4.6戸/人に比べ、神戸市の公社においては10.5戸/人と約2倍の生産性を誇っている。

このように公社住宅が好調な足どりを示した背景には、勿論公社自身が、需要動向の把握に努め、技術改良による住宅性能や生産性の向上に積極的にとりくんできたことや、需要者の立場に立った経営に徹したことがあげられる。

これと同時に、公社住宅は主として、神戸市が計画的に開発した大規模団地において、その団地形成の一環として、建設用地の配分をうけ、分譲住宅を建設してきた。

このことは、公社は一方で、民間デベロッパーより有利な立場にたったし、又各地方公社の用地問題が経営の隘路になっていることにくらべれば、はるかに恵まれたものであった。

次に、神戸市では住宅施策の一環として、“賃貸は公営、分譲は公社”とそれぞれの機能分担が成立しており、このため公社に対し、運転資金や、公社ローン創設のための原資の供与など資金的な援助によってバックアップし、究極的には市民の住生活の向上という施策を体系的に推進している。

公社住宅年度別・事業別建設戸数一覽表

供給年度 事業区分	引		第1期5カ年計画供給実績							第2期5カ年計画供給実績					第3期5カ年計画供給実績					38年度 からの 総計			
	38	39	40	計	41	42	43	44	45	計	46	47	48	49	50	計	51	52	53		54	55 (計画)	
																							第1期
新立分譲					458	600	660	725	8173.260	900	1,041	370	1,330	445	4,086	7,346	720	640	880	550	430	10,586	
一般分譲	24	162	221	407	40	68	96	84	107	395	252	307	70	100	623	1,352	1,747	363	420	183	457	632	4,191
単独分譲						88	89	91	268	3	5	30	4	42	310	3					188	501	
賃貸住宅								100	100	104	112	72		288	388							388	
受託住宅										40	48			88	88							88	
合計	24	162	221	407	498	668	844	896	1,115	4,023	1,299	1,508	517	1,460	7,856	9,879	1,086	1,042	1,663	1,077	1,250	15,734	
計画戸数					500	700	850	940	3,760	1,200	1,300	1,400	1,500	1,600	7,000	10,760	1,100	1,150	1,250	1,350	1,450	6,000	
計画達成率					99.6	109.6	118.6	107.0	108.3	116.0	36.9	97.3	67.0	83.7	91.8	98.7	90.6	85.0	80.5				
各期累積達成率					13.2	26.6	53.5	77.3	107.0		18.6	40.1	47.5	68.3	83.7		18.1	35.5	53.2	70.0			

さらに、公社の事業運営と神戸市の住宅行政との整合性保持のため、公社理事長には、住宅局所管助役が、理事には、関係局長があてられるなど組織面での配慮がなされている。

このようにして、公社住宅は、分譲住宅等の供給を通して、神戸市の政策を具現し、総合的な都市経営に寄与してきた。

しかしながら公社は、経営面からみれば、神戸市とは独立した一つの企業体であり、独立採算制に立つほか、なおかつ公的法人としてその事業運営は原価主義によることとされている。

つまり、公社は、神戸市の政策を推進し、市民のニーズに応え、かつ民間との競争に対処するという、いわばある意味でのトリレンマを自ら背負っているのであり、これを克服しバランスのとれた経営を維持するためには、公的セクターとしての使命をしっかりと認識し、市民の住宅需要構造を正確に把握し、そして、これに応えるためのたゆまぬ企業努力が要請される。

このような観点から、昭和55年度事業においては、良好な住生活の確保を目差して、①生活関連施設、住棟配置、オープン・スペース、植栽などを総合的に整備した良好な住環境の創出、②多様なニーズに対応するための住宅規模の拡大、住戸タイプの多様化と質的改良を重点項目としている。

昭和55年度の計画戸数は、1,250戸で、前年に引続いて、名谷、横尾、有野台などを中心に、それぞれの立地環境にふさわしい住戸型式にするとともに、設計面での検討を十分に行い、“ゆとりとくつろぎ”があり、かつ変化に富んだ住まいづくり、町づくりをすすめたい。又4LDKや5DKタイプを増やし、ツーバイフォー工法によるタウンハウスをさらに推進し、設備、資材の改良を行って、入居者の立場に立った“住まいやすさ”を実現していくつもりで、これが、80年代において、“量から質”への転換を図る公社住宅の基本的な方向である。

なお、55年度1,250戸の計画のうち188戸は、板宿、三宮東、葺合など既存市街地における再開発住宅であり、市都市計画局とタイアップした単独分譲住宅である。

5 会社の課題と展望

現在、会社にはいろいろな側面からみて、さまざまな課題が山積している。ここではその中からいくつかをとりあげて、どこにその展望を見い出していくのかを述べてみたい。

第1に、分譲価額と取得能力の問題である。52～53年ごろには比較的安定していた建設資材が昨年の後半ぐらいから上がりはじめ、また地価の上昇ともあいまって、分譲価額も大幅に上昇せざるを得ない状況にある。一方、市民の所得はそれに見合うだけのアップが見込まれず、価額と取得能力の間に大きなギャップが生じている。更には、より良質で良環境の住宅を供給しようとするればそのまま価額にはね返ってくる。しかも、売れ残りを発生させることは最も大きな負担になるばかりでなく、会社の信用問題にもかかわるので、極めて厳しい状況にあるといえよう。

いかに対処すべきか。まず質と環境については絶対後ろ向きは許されない。むしろもっと積極的に新しいものへとチャレンジしていく気構えをもちたい。これを基本的な姿勢として前提におく。そして、市民ニーズの的確な把握と適切な供給を常に念頭におきながら、以下のような施策を展開する。(1)立地、内容、価格において幅のある供給を行い、多様なニーズに応じながら新しい需要を開拓する。(2)再開発への参加、併存住宅や借地権方式など様々な手法の工夫を行う。(3)金利の安い融資や財形、積立など買やすい制度を検討する。(4)新たな供給や流通面において積極的な住み替えの促進をはかる。(5)デザインの質を高め、価格上昇以上の魅力を住宅と環境に与える。(6)社会情勢に応じた弾力的な経営を行う。

第2に、融資面や内容において公団・民間と競合するなかで、会社としてどういう道を歩むべきか、どんな役割を果たすべきかということである。

公団・民間との競合問題は、すでに述べたが、この問題は会社の性格を問われるだけでなく、経営面でも大きな問題となってくるのである。公団に対して会社の特色を生かすためには、(1)供給内容、手法などに地域的な性格をもたす。(2)きめこまかな(特に市街地の再開発などに)小規模な供給を行う。(3)市の

事業、施策としての間に緊密な一体性をもつことなどを基本的な指針とした。また、民間に対しては、(1)経営を圧迫しない範囲で実験的・モデル的役割を果たす。(2)適正な価格の維持やクレーム処理などに先導性をもつ。(3)再開発や景観の創造など町全体の環境のレベルアップに努める。などによって、公的住宅としての色彩をより一層強化していきたい。

第3に、用地の取得が非常に困難になってきたことである。これまでは市の開発した団地に支えられて比較的スムーズに事業が行われたが、今後の再開発は立地的にもより厳しいものとなってくる。また既成市街地では大都市共通の用地難がある。

しかし、手をこまねいては展望は開けない。常に前向きの姿勢で望んでいきたい。

新開発地では、市民のニーズをつかんで積極的な施策を展開していくし、既成市街地では市の市街地整備プログラムをうけて再開発のなかにきまこまかくはっていく。

併存や借地権方式など工夫をこらすほか、住宅を中心とした再開発手法の研究も、これから公社が生きていく上で重要な課題になろう。

第4に、クレームの無い住宅造りである。住宅は、分譲後のクレームが多いためクレーム産業だと言われている。確かに他の産業と異なり、受注生産であり、又現場施工が多いこともあって、施工者による精度の差が出ることも事実である。

しかし、クレームの原因を、最終の施工者のみに押し付けるのは一方的すぎるという施工者側の反論もある。そこで、設計に当っては、クレームの少ない材料の選定や雨もりなどが起こらないような細部の設計など、十分な配慮が必要である。

次に、工事の施工に当っては、工事の監督を厳重にし、設計通りの正しい施工に努める必要がある。しかし、このほか、施工者も営利企業であるから、適正な利潤を得られる適切な発注単価も必要であろう。また、不良工事は、無理な工程の場合に起こるケースが多いので、経済的な工期の確保が肝要である。

これらの対策をとっても、クレームが発生するのが現実である。クレームを無くするのが終局の目的であるが、建設業の実態からおのずと限界がある。

そこで次善の策として、クレームの発生した時の対応策が必要であり、公社では窓口を設け、適切な対応を図っている。

最後に、住宅の供給だけでなく、公社が果たすべき役割は、もっと広がってきているのではないかという点である。

まず、住宅供給組織体としてのコーポラティブ（協同組合）方式である。

日本におけるコープ方式は、住宅建設の直接的自己完結型の組織であって、ノウハウを継承する組織にまで成長するにいたっていない。さいわい、わが公社は、住宅相談を業務として、情報収集的機能をもつ住宅相談コーナーを設けている。

このコーナーを、相互情報交換のセンター的機能として、需要層の掘り起こし機関として触角的役目を果たさせ、技術スタッフがコーディネーターの機能を果たす。

コーディネーターは、民間の設計事務所にも参加を求める。そして、各グループによる新しい町づくりとして実質的なコンペ的要素を付加する。もちろん、美しい都市空間を創り、都市美を積極的に創造するため、公社は総合司会の役目を受持つ。

要するに、公社は新しい需要層を掘り起こし組織化して、具体的事業に結びつける。いうなれば、今までのレディー・メードが、オーダー・メードに変わるのである。

次に、住宅過剰時代を迎えた今日、住み替えの需要が生じている。これは、住の水準の向上である。そこで、研究課題ではあるが、公社でも下取り制度を実施し、希望する住宅への住み替えを促進する。下取りした住宅は、中古物件としてリニューアルして流通市場に出す。

取り扱い物件が多いほど、不動産市場の安全弁的役割を果たすことになる。

また、公社の経営の維持安定をはかるためには、一定収入の確保を図る必要がある。

このため、優良資産を確保して、その収益源を大事にする等々、公社は多角的経営体として活躍の場としたい。

6 むすび

都市を経営する住の問題においては、住の本質をどうとらえ、どう対処していくべきか、見直しの時代に直面している。

市民の住に対するニーズは、分譲住宅の申込受付時の意向調査から判断する限りでは、戸建志向が強い。分譲住宅も一つの耐久消費材として高価な商品である。ここに、マーケティング・リサーチが要請される。そして、市場調査等科学的な手法をもとに需要の内容に適合した商品＝住宅を適正な時期と場所で、適正な価格で流通させる一連の施策であるマーチャンダイジングの重要性が明らかになる。

わが公社では、年収350万～400万のレベル・セグメントと、30代の年齢層のエイジ・セグメントにターゲットをしぼり、住宅の供給をしてきた。このため、最近の実績は「价格的にも環境の質の面でも民間をリードし、神戸では、公社を無視してマンション供給は出来ないところまでいっている」と、過分な高い評価を受けている。

しかしながら、まだ不十分な未調査の部分がある。それは、コンシャスネス・セグメントの分野である。

人間の意識は、経済的・社会的・文化的・政治的影響を直接を受けて変化しやすいものである。この変化する意識を的確に把握して住宅需給の算定基礎とし、今後の住宅建設計画に反映させたい。

この商品化計画の手法を取り入れて、住宅需給予測を行うことが、住の見直しの時代における最初のスタートである。

住の主人公は、人間である。人間は、時間的・空間的存在である。時間という縦のつながりでとらえると歴史であり、伝統である。空間という横のひろがりだととらえると風土である。この伝統と風土の結節点に人間は存在する。

神戸の歴史は、新しいが、港灣都市のせいで、神戸らしさ、神戸気質をかも

し出している。

つまり、開放的であり、進歩的であり、ある面では計画性の文化であり、他の面では、競争性の文化である。この混然とした気質がハイカラさと呼び、同化して独特の文化を生ぜしめる。異人館がそうである。今後の公社住宅もそうでありたい。

市民の住意識は、必ずしも高い水準にはない。戦前、長屋や木賃アパート、町工場が混在密集している地区、等々その例である。

公社住宅は、外延的には、住意識の水準の向上のための先駆的役目を果し、内包的には自発的な職員の研究会活動が民間デベロッパー的感觉を育て、職員の意欲と情熱とが、需要者側の意見を最優先させ、良いものをどんどん取り入れる企業の発想を生み、止揚されて人間の無限の可能性に挑戦する。ここに、公社住宅は市民の住の意識の変革をもたらす先兵的存在でありたい。

都市づくりの基本は、利便性と快適性に優れ、かつ、安全で健康的な環境の整備にあると言われる。

公社住宅は、都市の環境や景観を尊重し、都市美の創造に積極的に参加することによって、美しい都市空間が創られ、市民の連帯感や共同意識をはぐくみ、育て、快適な市民生活を送るに相応しい生活様式が樹立される社会に貢献したい。

よりよい明日のために――

公的住宅の設計

大 海 一 雄
(神戸市住宅供給公社建設課長)

1 はじめに

住宅問題は、土地政策をはじめ、解決を迫られるむつかしい問題が多いためか、政治や経済の問題として議論されることが多く、計画や設計の技術からのアプローチが少ないように思われる。

確かに、住宅をめぐる問題は多岐にわたり、また深刻な事柄が多いが、だからと言って住宅政策を支え、或いは新しく展開するための建設の技術や、ノウハウの蓄積を怠ってはならない。

本来、住宅問題では、国民の生活の器としての住まいのための建物をどのように供給するか、が根底にあるはずである。また、建設された住宅は、良くも悪くも国民生活と深いかかわり合いを持つことになる。ことに、公共で直接供給される住宅にあっては、他のジャンルの建築と異なって、あるときは国民の生活を規制し、或いは住い方を誘導するなど、いや応なく重要な関係を生むことになる。

従って、公的住宅の建設に携わる者は、住宅を求める市民の信託を受けたものとして、目先の流行や風潮にとらわれず、将来の国民生活の方向を的確につかみ、自信を持って建設することが要請される。

2 直接供給住宅の設計

第3期住宅建設5ヶ年計画は本年度で終了するが、その計画によると、全建設戸数 860万戸のうち、公的機関が直接建設の上、市民に供給する戸数は 103万戸である。

公営、改良住宅は、全て賃貸であるが、住宅公団及び住宅供給公社は賃貸と分譲の双方の建設を行っている。5ヶ年計画で30万戸の分譲住宅の供給を分担している公団、公社住宅は、供給は公共であるが、分譲後は民間住宅となるので、フローでは公的、ストックでは民間という、多少異った性格を帯びている。

これらの公的住宅では、それぞれの建設基準を持ち、住宅の質や規模を決めているが、融資住宅では、直接建設せず、間接的な指導や誘導により政策の具体化を図っている。

直接供給住宅でも、これらの基準を適用するのは同様であるが、自らの事業全体の責任において建設を行っているので、どのような内容の住宅を供給するかという設計の理念が求められる。

直接供給住宅は、主として集団的な住宅を予め建設の上、入居者を公募して決めるという特性があり、いくつかの利点と共に、検討すべき課題も併せ持っている。

公的住宅は、官公庁組織の硬直性などから、一般的に計画のまずさや、画一的なデザインなどを指摘されることが多いが、本来公的機関が住宅を直接供給する意図は、民間誘導では得られない住宅政策の具体化の手段であるから、民間への先導性、居住水準の向上、技術水準の確保など、かなりの効果を期待されている。神戸市や、神戸市住宅供給公社でも、いくつかの先験的な施策を行っている。

集団で建設するという面では、ともすれば単一の社会階層に偏ったり、建物が画一的になり易い欠点があるが、反面、街並みや都市景観が見直される現在、直接集団的に建設することによって、美しい街並みを計画的に創出できるメリットを十分発揮することができよう。

そもそも建築物は、その時代背景のもとに生産されるので、常にその時代での最善を尽くして造られたはずであるが、社会の移り変わりの方が早く、ともすれば取り残されがちとなり、何故当初から陳腐化しない設計ができなかったのかという批判が起る。

無限の成長を信じていた60年代では、住宅も耐久消費財と考え、すぐスクラップできるものが美德とされ、石油ショック後では、耐久性のある良いストックを目ざすものになってきた。

社会経済の将来予測は非常にむつかしいし、時代の制度や建設費の限度などの多くの制約がある上、市民の要求は多様化してくるなど困難は多いが、今こそしっかりした設計理念を持つべきであろう。

住宅は、住むための機能、財産価値、ステイタスシンボル、街並みの中心としての文化性など、多様な側面を持っているが、公的住宅としては、目先の軽薄な流行や、住宅の一側面のみにとらわれてはならない。建物の広さや性能、設備などの機能面については、後日容易に追加や変更できない基幹的なものに、初期投資すべきであろう。

また、最近の低層住宅の応募者の傾向も、機能本位の箱のような工業化住宅から、勾配屋根を持つツープайフォー工法の手造りの住宅へ移ってきている。

今までの公共住宅は、量に追われ、デザインの議論は供給側からは、ほとんど起らなかったし、かえって避けてきたきらいがある。その結果、無表情な建物が多く、美しい街並みへのストックとならなかったが、本来建物は、大きな表現力を持っているので、陳腐化しないデザインを求め、少なくとも、街にひそやかにでも語りかける建物を残していくべきであろう。

3 高層か、低層住宅か

公的住宅は、あるまとまった戸数を建設しているが、設計段階での戸数規模は、おのずと与えられた敷地によって決まることが多い。戸数が余りにも少ないと、個別散在の住宅と大差がなくなり、集合のメリットが出せないが、一方、計画上の失敗も少ない。ところが巨大なまとまりとなると、防犯や防災などの他、計画上の誤算が起り易い。

一棟で数百戸の住棟では、多様な住戸を組み合わせても、画一化はまぬがれず、また既成市街地では、周辺の自然発生的な街並みと溶け込めないスケールアウトの規模になり易い。コミュニティの規模としても巨大すぎるとまとまり

に欠けるおそれがある。

それにも増して、住宅は人間生活の本拠であることから、おのづとヒューマンなスケールが望ましいと考える。そこで、中層住宅では、一棟40戸以上のものを避けたり、高層の廊下式の住宅では、10戸以上の併列にならないように棟を分節化するなど、神戸市ではできるだけヒューマンなスケールの導入を図っている。

公的住宅では、計画戸数の消化だけではなく、立地や形態については都市政策との整合性が強く求められるのは当然である。そこで、都市での住居のあり方として、如何に上手に集合して住むか、についてのソフトとハードな両面からの開発が必要である。

住宅をどのように集合させるかの議論のなかで、上に積む高層か、横に拡げた低層住宅が良いかの問題がある。

近時とみに、高層住宅の問題点が指摘され、一気に低層化へ指向しているようであるが、一時の風潮としてではなく、高層の立地については冷静に判断されるべきであろう。人間の本来の生活からすれば、接地性のある住宅が好ましいのは当然としても、都市住宅としての戸数密度を抜きにして、低層か高層かの議論をすることはできない。仮りに、低層高密住宅と言っても、中層住宅並みの容積率に上げることは至難である。

従って、既成市街地では、人口空洞化の問題ともからんで、環境を配慮した中高層住宅を主とし、市街地の低層住宅地や郊外では、タウンハウスなどの低層集合住宅の選択が求められよう。

また、都市には顔があり、ランドマークの必要もある。高速道路のような巨大なスケールに調和するためには、ある程度の規模と高さが必要な場合があり、兵庫駅前の高層住宅なども、ランドマークとしての役目を十分果たしているといえる。

4 魅力のある中高層住宅へ

戦後、中高層住宅は、公共住宅の主流をなしてきたが、区分所有法の成立に
都市政策 No.20

より、分譲住宅としてもかなり定着してきた。当公社でも総建設戸数14,000戸の約80%を占め、最近でも積立分譲住宅はほとんどがこの住棟形式である。今後は立地条件により、より低層化は進むとしても、なお当分、中層住宅の建設は続くものと思われる。

しかし入居者は、中高層住宅を仮りの住み家と考える人が多く、意識としては依然として一戸建志向が強い。中高層住宅は所有権も明白で、売買もできる立派な持家であるが、戸建てに比して持家意識が薄く、従って定着率も悪く、良いコミュニティを形成する上でも問題をはらんでいる。

しかし現実には、所得と住宅取得費の乖離から、止むを得ず中高層であきらめなければならない層も多く、また都市政策上からも、土地付一戸建住宅の供給も限界がある。勿論、住居の選定は、憲法に保障された自由であるが、住宅供給サイドとして、いつまでも定住したくなるような住宅の建設に一層努力しなければならない。

そこで、見離されがちな中高層住宅の問題点を整理し、愛着を持って定住できる中高層住宅を供給することは、長期的展望に立てば、都市や供給者にとっても、また入居者にとっても幸福なことに違いないと思われる。

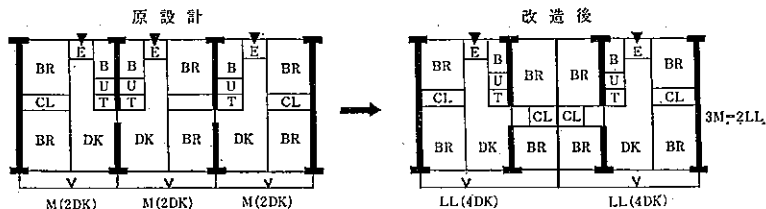
今まで供給してきた中高層住宅の反省の上に立って、魅力のある住宅にするための方策を挙げると次の様な諸点が考えられる。

先ず第一に、今までは住戸の広さが2DKや3DKの狭いものが多かったので、今後は少なくとも、10年間位の家族構成の変化に対応できるような広さと、へやの変異性を与える必要がある。また、生活歴が長くなると、どうしても収納スペースが必要になるが、増築もできないので、ゆとりのある収納部分と共に、屋根裏や、地下のデットスペースの活用を図りながら、生活のあふれに対応する必要がある。

当公社では、標準的な3LDKの他、同じ面積で一部の間仕切を設けず、2LDKを10数パーセント建設しているが、一応の評価を得ている。また当市の市営住宅では、昭和47年度から、将来の規模増に備え、2戸を1戸に、或いは、3戸を2戸にできるように、予め耐震壁に開口部を明けられるようにし

た、フレキシブルな住戸を建設している（図－1）。

図－1 戸境壁が移動できるフレキシブルな住宅



第二には、上下に重なる集合した住宅にふさわしい各種の性能を具備させる必要がある。熱に対する性能（断熱性）を高めないうまま採暖方法の水準の向上（暖房の普及）がみられたため結露現象が生じ、一部では社会問題にまで発展した。当公社住宅では、蒸気を発生させない集中暖房の設置と断熱性の向上により、新築住宅では結露問題はほとんど解決している。

しかし、中高層住宅の最大のウィークポイントは、音に対する性能であろう。遮音性能の不十分さと、共同生活のルールが確立していないのと相まって、隣戸間のトラブルの発生が多い。遮音性の向上こそ、将来の本当のストックを考える時、初期の或程度の投資は絶対必要なものであろう。

第三には、中高層住宅に持家としての意識を芽生えさせるためのデザインが要求される。一部の高級マンションを除いて、多くの中高層の分譲住宅では、共有の廊下や階段は貧弱で、玄関も一戸建に比して余りにも貧しく、冷たい鉄扉があるだけである。当公社でも、戸建てやタウンハウスの玄関扉は木彫の立派なものであるから、中高層とは対照的である。そこで、扉をファッション化したり、外観も今までの公的住宅のイメージを払拭させるように曲線を取り入れたり、出窓を設けるなどの努力をしているが、更に洗練された質の高いデザインを追求すべきである。

第四に、中高層住宅は接地性に乏しいので、できるだけバルコニーなどの戸外空間を取り低層では得られない眺望や、プライバシーのメリットを生かすべきであろう。かつて中高層では屋上を利用していたが、現在ではほとんど閉塞し、最大の未利用空間となっている。それは、防犯などの管理上の問題である

が、最大の理由は不特定の人を通る騒音であろう。そこで最上階の住戸専用の屋上テラスとして活用するなど工夫すれば、中高層はかなり魅力的なものになると思われる。

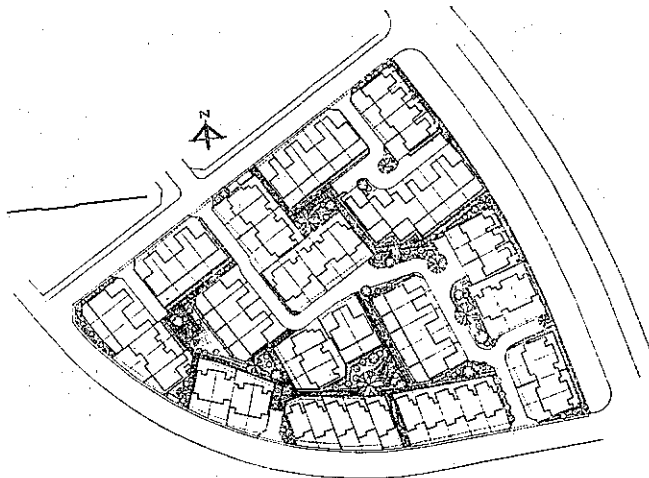
5 新らしい低層高密度住宅の開発

今までの住宅タイプは、中高層か、一戸建てがほとんどであったが、近年、新しい低層住宅の供給の手法としてタウンハウスが脚光をあびている。当会社では、テラスハウスからタウンハウスに至るかなりの実績があり、一応の成果を納めている。

このタウンハウスの定義については、いろいろと議論があるが、建物は低層で連続し、必ず共有地を持ち、歩車道を分離した上、植樹などの環境をセットした団地とすることができる。つまり、庭付きの共同住宅である。

当会社が、募集パンフレットでタウンハウスを初めてうたったのは、昭和47

図一2 名谷(16)団地の配置図



年度の高倉台(13)、(14)団地にさかのぼることになる。当時、神戸市の宅地開発部門で、今までの団地で多くみられる、戸建てか、中層かでなく、その中間

をねらう低層で接地型の新しい住宅供給手法を取り入れるべきだと言う報告書が出されていた。これによると、集中駐車場で、8～10戸でコモングリーンを持つなど、今日に言うタウンハウスであった。

実施の段階では、分譲価格の上昇傾向などから囲み型のコモングリーンは取れなくなり、道路側や、建物の妻側などに緑地を残すのみとなったが、この導入は我国ではかなり早期であったと思われる。

その後、タウンハウスと呼ばれていないが、コモングリーンを持つ低層住宅団地は、12団地、1,000戸以上に及んでいる。

この手法のメリットは、建物を連棟にして土地を有効に利用しつつ、個々の住宅では持つことのできない広々とした共有の庭を持つなど、きびしい土地問題へのアプローチでもある(表一参照)。

表一 神戸市住宅供給公社主要タウンハウス団地概要

供給 年度	団地名	建設 戸数	構造規模	1戸当り敷地面積内訳			分譲価格 ()内公 庫融資	平均 応募倍率	
				専有敷 地	共有敷地 道路 (公道)	コモ ング リー ン 通 路			合 計
47	高倉台(13)(14)	176	PC 2F 4DK 72.00㎡	102㎡ (71%)		41㎡ (29%)	143㎡	872万円 (226)	83.2倍
49	ひよどり台 (8)	100	不燃(鉄骨)組立 2F. 3LDK 4DK 平均77.23㎡	109㎡ (61%)	48㎡ (27%)	21㎡ (12%)	178㎡	1,272～ 1,503万円 (410～460)	8.6倍
50	高倉台(17)	55	RC造2階建9棟 4DK. 4LDK 平均74.34㎡	102㎡ (82%)	8㎡ (6%)	16㎡ (12%)	125㎡	1,431～ 1,789万円 (550～590)	24.7倍
51	名谷(9)	53	ツープイフォー 連棟2F 3LD K 4DK 平均85.27㎡	92㎡ (68%)	—	44㎡ (32%)	136㎡	1,486～ 1,867万円 (600～630)	24.9倍
52	名谷(12)	167	鉄骨系、組立木 造連棟 枠組壁工法連棟 2階建 3LDK 4DK 平均82㎡	103㎡ (68%)	34㎡ (23%)	14㎡ (9%)	151㎡	1,532～ 2,023万円 (600～630)	15.0倍
53	名谷(16)	72	枠組壁工法連棟 2階建 3LDK. 4DK 平均84㎡	94㎡ (73%)	16㎡ (12%)	19㎡ (15%)	129㎡	1,898～ 2,332万円 (720～820)	29.3倍

昨今は、戸建て住宅とは言いながら雑然とした街並みが多い住宅地に比べ、

名谷（16団地）イメージスケッチ



タウンハウスでは、今までの画一化した道路パターンでは得られない、変化のある楽しい住宅地を作ることができる。

当公社では、図-2にみるツウバイフォー工法によるタウンハウスを募集したところ、かなりの応募者が集まり、好評を得た。

この手法は、ミニ開発に対する有効な代案になると思われるが、共有地の税法上の扱いや、建築基準法上の一団地の適用など、解決しなければならない問題を含んでいる。

今までの土地所有は、各戸の敷地は専有にし、コモングリーンや通路を全戸の共有にする方法をとってきたが、今後この手法のメリットを更に生かすため、中高層住宅と同様に全敷地を共有にする計画を進めている。

この全共有性の試みは、狭くとも自分の土地をと言う意向が強い中において、これからの住宅は、住宅そのものから環境を含めた住宅へ移行し、また土地も、所有から有効な利用へ、と意識が移り変わるのではないかとの展望の上に立っている。

公的住宅供給主体は、失敗は許されないが、将来、購入者の財産を守り育てると言う面を期待して、当公社でも、先駆的な実験を行いたいと思っている。

6 望ましい居住水準

住戸の設計でまず問題となるのは、居住水準の設定である。居住水準は、環境や設備、性能など、多岐に亘る指標が考えられるが、現状ではまだ広さに代表することができる。

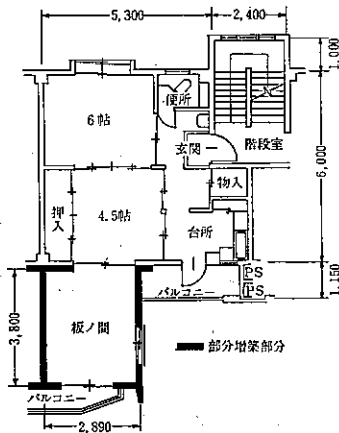
この居住水準としては、第3期5ヶ年計画のガイドラインとして閣議決定さ

れた住宅宅地審議会の答申がある。これは、昭和60年を目途に、すべての国民が確保すべき水準としての最低居住水準と、全体の水準を上げるため、平均的な世帯が確保する目標としての平均居住水準がある。

最低居住水準は、最低の就寝室の確保とDKなどからなり、公的住宅のフローでは、ほとんどが達成しているとみられている。

しかし、ストックではかなりの水準以下住宅をかかえ、住み替えや住居改良などによる水準の向上が今後の大きな課題である。神戸市営住宅では、ストック対策の一つの試みとして、昭和47年に全国に先がけて4階建の2DK住宅に増築して3DKにする工事を全額市負担で行い、その後の国の住居改良の補助制度を開かせる先導的な役割りを果たしてきた(図-3)。

図-3 中層住宅の増築



ることがわかる。

これを実際の応募者の家族型と比較してみると、3LDKでは、居室面積による水準以上は70%であり、寝室数では95%が水準以上である。4LDKでは、この数値がそれぞれ、80%、及び97%と上昇している。しかし、家族構成が成長階層が多いことから年々、水準が低下することが予想される。

この平均居住水準と、供給住宅のギャップをどう評価するかについては、高度成長から減速経済に入ったいま、いろいろと議論があると思われるが、うさ

平均居住水準は最低居住水準に比し、就寝室などの広さのレベルアップの他、公室としての居間の導入を図るなど、我々住宅関係者にも納得される内容を持っている。では、平均居住水準の有力な担い手として住宅供給公社の水準はどうなっているか、当公社の例から具体的に検討してみた。

表-2は、54年度に行った当公社の積立分譲住宅の規模と、平均居住水準とを比較したものであるが、4人家族でみると、3LDKでは主寝室と全体面積が不足している

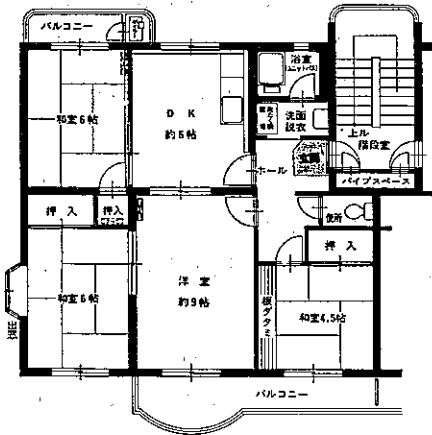
き小屋脱出のために尚一層の努力が必要である。

表一 平均居住水準と神戸市公社住宅

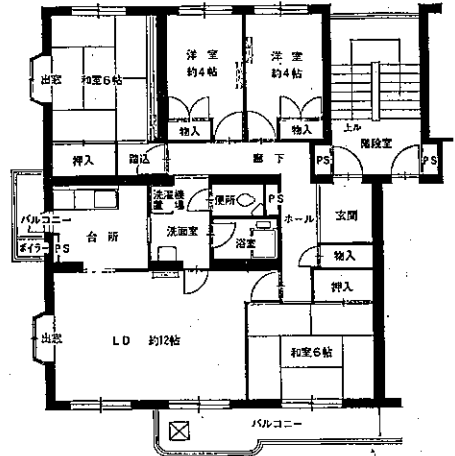
		床面積 (M ²)							住戸専用面積	住宅総面積 (バルコニーを含む)		
		主寝室	副寝室(1)	〃(2)	〃(3)	居間	食事室	台所			DK	居住率
三 計 期 五 ヶ 年	各室の水準	13.0	10.0	7.5	7.5	10~13 16.5	5~7.5 10	又 は 7.5	7.5			
	4人世帯3LDK								57.0	86.0	100	
	5人世帯4LDK								64.5	97.0	111	
神 戸 市 住 宅 供 給 公 社	3LDK	面積	10.5	10.3	8.4	14.9			10.7	54.7	71.6	81.7
		基準との適否 (4人世帯)	×	○	○	○	○	○	○	×	×	×
	4LDK	面積	13.2	10.2	7.6	7.6	22.1	6.9		73.0	93.9	104.1
		基準との適否 (4人世帯)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		〃 (5人世帯)	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×

図一 神戸市住宅供給公社住宅

3LDK



4LDK



7 間取りの方向

応募者にとって、次の大きな関心は、住宅のプラン——間取りであろう。間取りは、家族構成、生活水準、職業などの属性の他、住居観にもとづく居住様式に対応させることが望ましいが、注文住宅の設計でもなかなかむつかしく、またこの条件も時間の経過と共に変る部分が多い。

そこで分譲住宅では、最大公約数的な間取りの住宅を供給してきたが、それは無難ではあるが、どの様な家族がどの室に住むかと言う具体的な生活像が浮かばないものが多かった。これは住む人間が、提供される住宅に合わせて住む、言わば主客転倒の供給先導型であるとも考えられる。アンケートを見ても“他に適当なものがないので”と言う建設に携わるものとしてはやりきれない項目が目についてしまう。これを解消しようとすれば限りなく注文住宅へ近づけることになり、この点からも、コーポラティブハウスの発生をうかがうことができる。

今までの公的住宅は、量に追われたため供給側の論理が先行してきたが、住宅過剰時代を迎え、購入者の要求を的確に掴まなければ公的分譲住宅と雖も、かなりの売れ残りを発生させている。

そこで、少しでも入居者の好みに合った住宅に近づける方法としていろいろな工夫がなされている。できるだけ多くの間取りを作り、購入者の選択の巾を拡げようとするものや、住宅の骨組みのみを分譲し、入居者が自らで間仕切りをする2段階供給、間取りや仕上げを選択させるメニュー方式など、多様なものがある。

いずれも決定的なものは無いにしても、入居者の好みに合ったものを供給するのが本来の姿であるから、この姿勢は当然であるが評価されよう。しかし、目先の需要のみにとらわれ、売るための手段としての思い付きの供給は、供給主体の定見の無さを指摘されるおそれがある。

戦後の公的住宅は、洋式便器やステンレス流しを普及させ、DK様式を定着させてきたが、これは公的供給による生活の規制や、新しい生活様式への誘導であった。しかし、居住水準の向上に従って選択の巾は大きく拡がってきた。

例えば、今後の公室の分化はどうかであろうか。100平方メートル程度の住宅で、いっきょにD、K、Lの分離はむつかしいいま、DKとLか、KとDLか、今後の入居者の住い方の調査を得てできるだけ科学的に将来の方向を見定めたい。

戦後から今日までの公的住宅は、言わば住む機能一点張りであったと思われる。しかし、住宅が人間生活の容器であれば、その人間は、合理的、機能的ばかりではなく、かえって情緒的満足を求めたり、遊びやムダがあったりする。住宅の空間も、食べて寝るだけでない、一見はムダや遊びと思われる空間に、新しい価値を認められるべきであろう。

幸い、日本は、世界に誇る住文化を持っている。床の間や、縁側の持つていた意味を、公的住宅でも再発見するゆとりが必要な時ではないかと思っている。

8 おわりに

衣食住のうちで、住が一番おくとされていると言われるが、食は生きるための食事から、美味しいものを求めてから久しくなり、衣も暖をとる時代からすでにファッションとなっている。公的住宅は、デザインでもストックを重視するので、移り変りの激しいものは求めないが、やっと今、住文化の時代の入口にさしかかった様に思われる。これからこそ本当の住宅のあり方を問われる時だと思っている。

住宅問題は、いろんな側面を持っていて、決して技術のみでは解決できるとは思っていない。しかし、公的住宅の建設に携わる者は、以上にみてきたように技術から住宅問題に迫るための不断の努力を怠ってはならない。

昨年行われた住宅需要実態調査をみると住宅の困窮意識は更に深まっている。公的住宅の設計に当たっては、これら住宅を求める人達を背後に感じながら、次の世代へ良いストックとして残せるような、本当に値打ちのある住宅の供給に努めなければならないと思っている。

神戸市の住宅政策における課題

— 公営住宅を中心として —

三 輪 素 士

(神戸市住宅局住宅部計画課長)

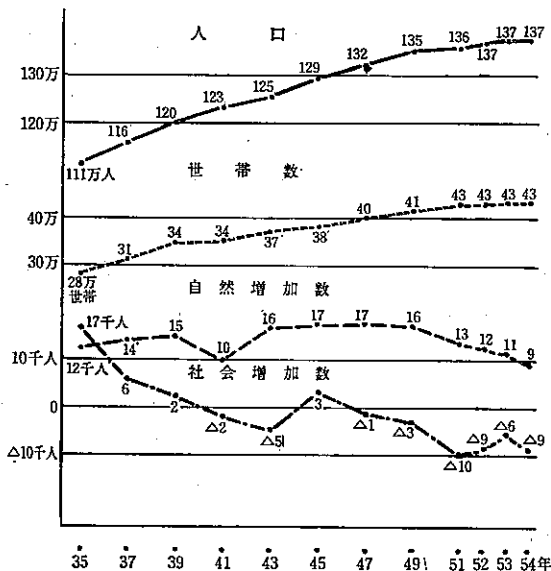
1 神戸市の概況

(1) 人口・世帯数の動態

昭和30年代に始まった大都市圏への人口集中は40年代に入り漸く鈍化し、神戸市においても近年は転出超過が続いている。

人口の転出入の状況は、昭和45年頃を境にして、それまで続いていた西日本地方からの転入超過——主に就職や転勤など仕事上の理由によるもの——が減

図一 神戸市人口・世帯数動態



少し、東播臨海部など近隣地域への転出が増加している。

また、いわゆる第2次ベビーブームは昭和50年前後でピークをすぎ、自然増加数は54年には1万人を割るなど人口・世帯数動態は鎮静化し、逆にマイホームを求めて地価の比較的安い郊外—西北神地区さらに近隣都市へ流出する人口が多い(図一)。

(2) 居住水準

今日、住宅戸数は世帯数を大きく上回り、昭和53年10月現在、市内の普通世帯数 422,300に対して、住宅戸数 477,100とその差は54,800に達している。このため、空家は 44,700戸もあり、全住宅戸数の 9.4%に相当する。

このように量的な面に関する限り解決をみているが、質的な内容については問題があり、住宅の広さ、住宅の環境、住宅費負担などは不十分である。

昭和53年の住宅統計調査結果（神戸市分）の主な特徴として

- ア. 所有関係別のストックでは、持家と公的賃貸住宅の割合が増え、設備共用アパートを中心に民営賃貸住宅の減少が顕著である。
- イ. 1住宅当りの居住室数・畳数が増え、徐々に規模が向上している。しかし、持家と借家では格差が大きい（表-1）。

表-1 住宅の広さ等 (神戸市分)

	38年	43年	48年	53年		
				平均	持家	借家
1住宅当たり 居住室数 (室)	3.24	3.20	3.50	3.82	5.15	2.72
1住宅当たり 畳数 (畳)	15.41	15.92	18.09	20.65	29.15	13.59
1住宅当たり 延べ床面積 (㎡)	55.03	51.63	56.12	59.44	87.76	35.91
1人当たり 畳数 (畳)	3.94	4.44	5.46	6.52	8.05	4.88
1畳当たり 家賃 (円)	353	588	987	1,436	—	1,436
1住宅当たり敷地面積 (1戸建・長屋建)(㎡)	—	—	126	137	159	67
日照3時間未満 の住宅率 (%)	—	—	25.8	19.8	—	—
通勤1時間以上の 世帯率 (%)	—	22.6	17.5	18.3	25.0	13.6

(住宅統計調査)

- ウ. 昭和60年を目標とする最低居住水準に満たない世帯は 107,200でこれは

全世帯の25.6%に相当し、とくに民営賃貸住宅、公共賃貸住宅においてこの割合が高い。

(3) 住宅需要の変化

住宅の量的充足さらに生活水準全般の向上等から市民の住宅需要に変化が生じている。

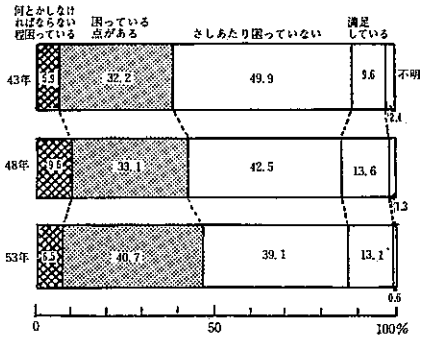
住宅需要実態調査（昭和53年12月神戸市分）から市民の意識をみると、

ア. 現在の住まいについて「大変困っている」のは全体の6.5%と48年の調査より減少しているものの、「困っている点がある」と答えたのは40.7%と増加している。これは居住水準の向上に伴い、住宅需要が多様化したことの結果と考えられる。この点は住宅困窮意識の変化からも読みとることができる（図一2）。

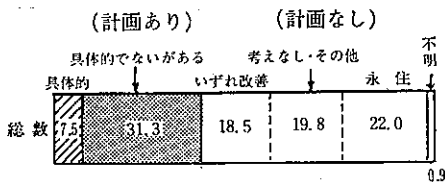
イ. 住まいの改善計画では「具体的な計画がある」もの7.5%、「具体的ではないが、改善したいと考えている」もの31.3%で、両者合わせて38.8%の世帯が改善計画を持っている。

また、「さしあたり何も考えていない」と答えた世帯のなかにも「いずれ改善したい」ものが相当あり、市民の改善意欲はきわめて高い（図一3）。

図一2 困窮意識の変化



図一3 改善計画の有無

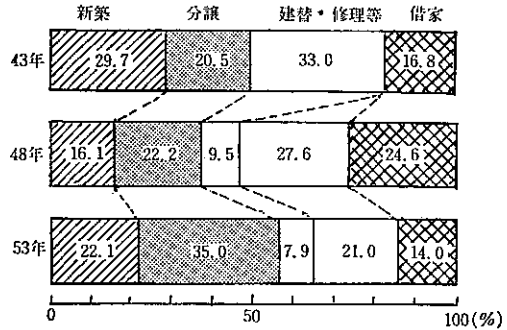


ウ. 改善計画の内容をみると「分譲住宅の購入」35.0%が最も多く、「家を借りる」は48年の24.6%から14.0%に減り、わずか5年の間に持家志向が高まっている。分譲住宅を希望する世

帯の増加は若年世帯の持家志向の影響と思われる（図－４）。

また、借家計画では公営住宅を希望するものが最も多いものの、全世帯の1.7%ほどである。

図－４ 改善計画の内容



2 第3期5か年計画の実績と問題点

(1) 第3期5か年計画の考え方

昭和51年度にスタートした第3期住宅建設5か年計画は余すところ1年間となった。この時点で計画策定時の考え方なり、実績を紹介するとともに、いくつかの問題点についてまとめてみたい。

第3期5か年計画（昭和51～55年度）は、昭和60年を目標とする最低居住水準——たとえば住宅の規模は、標準4人世帯で3DK（19.5畳）の居室を確保する——を10年間で実現するための前期計画という位置づけのもとに125,000戸の住宅建設が計画された。55年度末の人口は146万人と想定し、つぎに述べるような考え方で事業主体、住宅の種別等が調整された。

ア. 所得階層別の住宅供給を基本にして低所得層には公的資金住宅の供給割合を高く、高所得層には民間自力建設住宅の供給割合を高くする。

イ. 住宅事情改善のテンポを早めるため、従来の計画では総建設戸数の40%であった公的資金住宅を50%とする。

ウ. 長期間の使用に耐える住宅とするため、住宅規模を中心に質の向上を図る。

一方、計画に内在する問題点もいくつか予想され、とくに計画戸数の50%を

占める民間自力建設住宅については量・質ともに誘導・規制のための有効な施策が限られ、経済情勢の変化や宅地供給等の事情に左右されるという限界を持っている。

表一2 第3期神戸市住宅建設5か年計画と達成率

(54年度は見込)

事業主体	住宅種別	第3期		51年度		52年度		53年度		54年度		C+D+E+F 累計戸数 (G)	51.52.53. 54年度計画 戸数に対する 達成率 (G/4E)	全体計画 戸数に対する 達成率 (G/A)
		計画戸数 (5か年 平均) (A)	年間計画 戸数(1 か年平均) (B)	実績 (C)	年間 達成率 (C/B) (%)	実績 (D)	年間 達成率 (D/B) (%)	実績 (E)	年間 達成率 (E/B) (%)	実績 (F)	年間 達成率 (F/B) (%)			
公的資金による住宅	公営住宅	7,500	1,500	1,500	100.0	1,700	113.3	1,701	113.4	1,706	113.7	6,607	110.1	88.1
	改良住宅	2,500	500	293	58.6	409	81.8	395	79.0	38	7.6	1,135	56.8	45.4
	厚生年金住宅	200	40	0	—	0	—	0	—	0	—	0	—	—
	住宅供給公社	6,000	1,200	1,086	90.5	1,042	86.8	1,063	88.6	1,007	83.9	4,198	87.5	70.0
	(小計)	16,200	3,240	2,879	68.9	3,151	97.3	3,158	97.5	2,751	84.9	11,940	92.1	73.7
兵庫県	公営住宅	6,000	1,200	160	13.3	110	9.2	498	41.5	344	28.7	1,112	23.2	18.5
	住宅供給公社	4,000	800	2	0.3	0	—	10	1.3	0	—	12	0.4	0.3
	(小計)	10,000	2,000	162	8.1	110	5.5	508	25.4	344	17.2	1,124	14.1	11.2
	金融公庫個人住宅等	17,000	3,400	2,099	61.7	2,316	68.1	4,179	122.9	5,000	147.1	13,594	100.0	80.0
	住宅公団 団 体 宅	14,000	2,800	470	16.8	1,189	42.4	817	41.8	1,275	45.5	3,751	33.5	26.8
	その他公的住宅	5,300	1,060	1,807	170.5	1,442	136.0	1,124	106.0	1,100	103.8	5,473	129.1	103.3
公的資金による住宅(計)	62,500	12,500	7,417	59.3	8,268	65.7	9,787	81.1	10,470	83.7	35,882	71.8	57.4	
民間自力建設住宅	62,500	12,500	7,989	63.9	9,791	78.3	8,976	62.3	8,000	64.0	34,756	69.5	55.6	
総計	125,000	25,000	15,406	61.6	17,999	72.0	18,763	71.7	18,470	73.9	70,638	70.6	56.5	

(2) 第3期5か年計画の実績

このようにして策定された第3期5か年計画の内容並びに54年度末までの実績見込みは表一2のとおりである。

まず、公的資金住宅の実績では、神戸市が直接供給する住宅及び金融公庫の融資に係る住宅はほぼ計画通りに実施できたが、兵庫県、住宅公団が担当する住宅の進捗状況が悪く、このため計画に対し57.4%の進捗率となっている。

公団住宅は新築空家の発生が大きな問題となり、建設戸数のダウンを余儀なくされたことが影響している。市内でも相当戸数の空家が生じており、公団賃貸住宅は制度的に曲がり角にあるといわれている。

県営住宅、県公社住宅の場合は市内における用地の取得難が原因であるが、住宅供給における県・市の役割分担を考えると、残念な実績となっている。

民間自力建設住宅は年間 8,000戸～10,000戸程度の量で推移しているが、金融公庫の融資枠が増えるに従って減少する傾向にある。

以上のような実状から最終的には9万戸程度、計画に対して70%くらいで終るものと考えられる。

経済の低成長期への移行、国・地方公共団体の財政事情、人口・世帯数動態の変化等から完全達成を図ることは困難となっている。

(3) 公共賃貸住宅の見直し

第3期5か年計画の期間中における顕著な変化は、公共賃貸住宅の供給について見直しの時機が来たことである。

公団住宅は数年前から新築空家が生じ、社会的な問題となっているが、神戸市の公営住宅においても昨年あたりから新開発地で空家がでてきた。公営住宅の場合、これまでは新築空家の事例はほとんどなかったが、立地条件の重要性がますます高まっている。

戦後の住宅政策は公営住宅、公団住宅、金融公庫融資の三つの施策を柱に所得階層別に展開されてきたが、人口の都市集中の鈍化、住宅の量的不足の解消等により住宅需要が変化し、従来の供給手法では対応できなくなっている。

公営住宅については次章で詳しく述べるが、公団住宅については、立地条件の改善、新しい財政援助による家賃対策、街づくりとの関係などを進め、勤労者のための都市住宅としての役割を果たすよう期待している。

3 公営住宅をめぐる諸問題

(1) 立地条件の改善

神戸市では公営住宅の建設を市政の重要施策として位置づけ、これまで最大

限の努力がはらわれてきた。この結果、他の大都市に比べてもそんな色のない水準を確保している（表—3）。

ここでは、立地条件の改善をはじめ公営住宅が当面している諸問題について整理し、これからの方向を考えてみたい。

神戸市では公営住宅の立地について「建設戸数の％は市街地、 $\frac{1}{3}$ は新開発地」という市長の政策方針に沿って市街地での建設に努力してきた。これは公営住宅の入居者がいわゆる居住立地限定タイプの世帯が多いこと、また市街地は長年にわたり、学校、道路、交通機関等の社会資本が蓄積されているので、これを有効に利用するという考えからである。

しかし、六甲山系の南に細長く続く市街地は面積約60平方キロメートルと狭隘で、集合住宅を建設できる用地は限られている。

このため「市街地 $\frac{1}{3}$ 」の目標達成は至難で、昭和51～54年度の実績では43％に終わっている。

すでに触れたように賃貸住宅では立地条件の改善が益々重要になっており、今後は新しい用地取得、街づくりの方向をねらって民間業務施設との併存住宅や再開発事業との合併施行など、量的にはむずかしいが、新しい道を探ってきたい。

木造公営住宅の建替は、道路、下水などが整っていない一部の地域を除いてほとんど完了している。56年度以降は簡易耐火住宅も含めて第2期の建替計画を策定し、住宅の更新と地域の環境改善を進める予定である。

(2) 街づくりへの配慮

住宅は生活の器であり、生活に必要な諸施設と合わせた整備が求められる。

とくに公的に建設する住宅については、地域の環境整備や街づくりへ出来る限り配慮することが大切である。

これまでも公営住宅の建設に際して、福祉施設、集会施設、広場等を地域の関連施設とし整備してきた（多くの管理問題を抱えながら）が、市街地での供給・街づくりを一層強く推進するには、国の協力を得ながらこの点をさらに充

表-3 10大都市公的賃貸住宅数

54.4.1 現在

供給主体別	住宅種別	札幌市	東京都	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	北九州市	福岡市
市営住宅	公営住宅	14,855	5,608	12,942	17,909	44,754	12,339	74,158	21,681	24,479	19,261
	改良住宅	1,216	78	492	862	2,706	3,184	4,612	3,641	3,479	1,186
	その他	改良店舗付 4	—	3種 55	—	引揚者 住宅等 70	—	3種 1,217 再開売 50 特別賃貸 60	厚生年金 2,615 その他 873	引揚者 単独建設 204	—
	小計	16,075	5,686	13,489	18,771	47,530	15,523	80,097	28,810	28,162	20,447
都道府 県営住宅	公営住宅	3,252	212,786	3,515	14,492	12,498	3,838	12,986	9,441	2,850	2,754
	改良住宅	—	14,165	—	273	—	—	—	—	—	—
	その他	—	小笠原 住宅 310	—	—	—	特別賃貸 800	—	厚生年金 734	—	—
	小計	3,252	227,261	3,515	14,765	12,498	4,638	12,986	10,175	2,850	2,754
市住宅 供給公社	賃貸住宅	—	—	—	—	1,291	70	2,109	428	3,043	—
都道府県 住宅供給公社	賃貸住宅	104	52,532	1,778	4,318	2,686	265	1,966	1,638	3,658	4,650
日本住宅公団	賃貸住宅	5,700	128,238	5,291	34,551	22,513	10,632	24,381	17,885	8,673	21,445
合 計		25,311	413,717	24,073	72,405	86,518	31,148	121,539	58,936	46,386	49,296
世帯数		462,491	4,001,227	332,289	818,763	641,023	477,534	926,201	430,718	332,678	357,770
世帯数に占める割合(%)		5.4	10.3	7.2	8.8	13.5	6.5	13.1	13.7	13.9	13.8

実する必要があると考えている。

(3) 新築住宅家賃の高額化対策

公営住宅の家賃は、建築工事費や地価の上昇に伴い年々高くなっている。

公営住宅はその性格上所得の低い世帯に供給されるので、家賃の決定にはそれなりの限界がある。神戸市では入居後2年間について傾斜減額制をとり、初年次の家賃は入居者の所得の15~16%の負担率となるようにしている。

この減額分は昭和53年度で1億円の財政負担（一般財源）となっている。

国においてもこのような自治体の財政負担を軽減するため、昭和55年度から補助制度を新設することとなった。新しい補助制度の詳細が確定していないので、どの程度の負担軽減になるか明確ではないが、建設補助から一步前進をは

じめたものと言える。

今後、市街地での重点的供給等により家賃減額に係る負担はますます増加すると見込まれるので、国に対して補助制度の拡充をひきつづき要請していきたい。

(4) 財政制度の再検討

公営住宅に関する財政制度では、起債償還額の累増が大きな問題である。

建設費の地方公共団体負担分および用地の取得・造成にかかる起債残高が巨額になり、昭和54年度末見込みで890億円にも達している。この中には公営住宅以外の市営住宅分も含まれているが、大部分は公営住宅の建設に係るものである。このため、昭和53年度決算では家賃収入39億円（家賃収入補助を含む）に対し、公債償還金は54億円となっている。用地取得にかかわる償還も含めた管理収支の試算なので、若干の無理があるが、管理経費全体の収支を合わせるため、単年度で31億円の一般財源を投入している。

このような収支差が生ずるのは、起債の償還期間25～30年に対して、家賃計算では建物の償却期間は70年（RC）とされていること等の事情によるものである。

このため超長期の収支はともかく、限られた一般財源の中で現実の地方財政は強い圧迫を受けており、起債償還期間の延長または償還のための資金補填債の導入を国に要請しているところである。

このほか地方交付税においても、公営住宅の建設、管理に係る経費は基準財政需要額には算入されていないという問題がある。

一例を挙げると、管理事務費は家賃計算のうえでは工事費の0.15%（年間）と定められているが、これでは管理のための人件費はほとんど考慮されていないのが実情である。

地方交付税への算入についても、今後国に働きかけていく必要がある。

(5) 管理の重視

公営住宅・改良住宅など市営住宅の管理戸数は、昭和54年度末で29,752戸に達し、住宅管理のあり方は量的にも質的にも重要になってきた。

これまでは公営住宅を希望する世帯が多数あり、このためできるだけ多くの住宅を建設し期待に応えることを心がけてきたが、今後は適切に管理・運営するための制度・組織等の整備に努力を傾けなければならない。

住宅管理の問題は家賃制度、入退去制度、団地のコミュニティづくり、住宅の修繕・環境改善、管理組織など多岐にわたっている。

いずれも、公営住宅の性格をふまえ、長期的な視点に立って解決しなければならない問題である。ここで、具体的に述べる余裕はないが、市民全体の共有財産ともいうべき住宅であることから、入居者の自立性、健全な市民性をバックに行政としての適切かつ効率的な管理に努力していかなければならない。

4 昭和55年度の新規施策

昭和54年度は市長の指示で、住宅をとりまく時代の変化、あるいは環境の変化に対応するため、住宅政策の見直し、検討を行った。

この作業過程では、いくつかの事項について、調査、検討を行ったが、55年度からは以下に紹介する事業を新たに実施することになった。いずれも市の単独事業であり、実施面の困難も予想されるが、是非実現させたい。

(1) 公営住宅の民間施設との併存化

公営住宅の市街地建設は用地難という厚い壁に阻まれている。これを打開することは容易ではないが、55年度からは一つの手法として民間の店舗や事務所等の施設と公営住宅の併存化事業の道を切り開いていきたい。これは民有地の全面買収が地主側の事情で難しいケース、老朽化した民間施設の建替が資金面等の事情で進まないケースに土地の所有者等と市が協力して店舗等の施設と公営住宅を一体的に建設しようとするものである。

また、商業地域等で中高層住宅を建設する場合、低層階には店舗等をセットする方が街づくりの観点からも望ましい場合が想定される。

神戸市では過去に、公営住宅の市街地建設を進めるとともに生活関連施設の整備を図るため、保育所、消防署等の施設と公営住宅の併存化事業を行った経験があるが、民間施設に相乗りした事例はほとんどない。

この事業の具体的な内容は、現在検討中であるが、土地利用に関する負担割合、経営基盤を考慮した施設建設に要する資金の手当、管理区分のあり方などの問題がある。

早急に成案を得て、事業化にかかりたいと考えている。

(2) 中古住宅の購入資金融資

中古住宅の流通は年々活発になり、昭和52年の調査では市内で 3,500戸、このうちマンションは 900戸と推定される。

金融公庫の中古住宅融資は、マンションを対象に昭和51年度から始まったが、貸付件数は年々増加しており、昭和54年度は市内で 475戸となっている。

しかし、公庫の貸付限度額は55年度で最高でも 660万円と実際の取引価格の1/3程度であり、残資金の手当は容易ではない。そこで、公庫融資に上乘せして神戸市が 300万円を限度に融資し、中古住宅の購入を促進しようとするものである。なお、償還期間は20年、利率は年 6.9%、貸付戸数は 250戸を予定している。

1戸建の中古住宅についても、検討しているが、評価基準のあり方および評価事務が困難であること、建物の評価額が低いため事実上宅地に対する融資になり、投機の対象になり易いなど問題があり、住宅金融公庫でもその道は開いていない。

(3) 民営賃貸住宅の建設助成

民営賃貸住宅は市街地における一般的な住宅形態であり、これまで人口の集中あるいは世帯分離の受け皿として機能してきた。近年、社会・経済情勢の変化から経営基盤がぜい弱になり、全住宅戸数に占める割合をみても、ストック・フローの双方ともに次第に低下しつつある。

一方、公共賃貸住宅の供給にも自ずから限界があり、立地条件に恵まれた地域で良質な民営賃貸住宅が供給されることは今後共必要なことである。

民営賃貸住宅の建設を援助する施策は表-4のとおりいくつかある。

55年度から神戸市が実施するのは住宅公団の「民営賃貸向特定分譲住宅」等の制度を利用して市内で賃貸住宅を建設する場合に、建設費の利息の一部(0.5

表—4 民営賃貸住宅建設援助の施策

(55・4・1現在)

制度名	民営賃貸向特定分譲住宅(民賃)	土地担保賃貸住宅	特定賃貸住宅建設融資利子補給(特賃)							
主体	日本住宅公団	住宅金融公庫	(利子補給主体) 県・市							
対象者	土地所有者または借地権者で借家を建設する者									
対象地	12戸以上の住宅	住居・2種住専、敷地面積 1,000㎡以上が原則	330㎡以上 (建替250㎡以上)							
	<table border="1"> <tr> <td>用途地域</td> <td>敷地(㎡)</td> </tr> <tr> <td>商業・近商</td> <td>400~500</td> </tr> <tr> <td>住居・2種住専</td> <td>500~800</td> </tr> <tr> <td>1種住専</td> <td>800~1,000</td> </tr> </table>	用途地域	敷地(㎡)	商業・近商	400~500	住居・2種住専	500~800	1種住専	800~1,000	
用途地域	敷地(㎡)									
商業・近商	400~500									
住居・2種住専	500~800									
1種住専	800~1,000									
物件	<ul style="list-style-type: none"> 耐火または簡易耐火 連続建または共同建 専用床面積29~120㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> 耐火構造 3F以上 専用床面積 30~120㎡ 住宅部分の延面積が1,000㎡以上 	<ul style="list-style-type: none"> 耐火または簡易耐火 3F以上 専用床面積 35~120㎡ 2寝室以上 							
融資内容	区分	公団が建設し、長期割賦払いで譲渡する。	資金融資							
	償期	35年	35年							
	利率	~10年 5.5% 11年~ 9.2% (公団資金)	5.5%							
			銀行の融資に対し、利子補給期間内は県・市が利子補給し、国が補助する 償還期間 簡易耐火 20年 耐火構造 25年 利子補給内容 (一般)10年間3.5%の利子補給 (建替等)15年間3.5%の利子補給 但し11年目以降1.75%の利子補給							

%)を当初5年間に限り補給するものである。この結果、建設資金は当初5年間5%で利用できることになり、建設促進が期待できる。

なお、公団等の制度はいずれも、住宅の構造・設備等の質的側面、入居者募集、家賃・敷金に関する賃貸条件に一定の条件が付けられ、住宅の質の向上と入居者保護を図っている。

昭和55年度は 200戸の新規建設について利子補給の決定を行う予定である。

5 第4期5か年計画に向けて

第3期5か年計画は55年度で終わり、56年度から第4期5か年計画がスタートすることになる。

今後の住宅政策は、社会的にも財政的にも従来の量的延長として実施するわけにいかないことは明らかで、第4期5か年計画の策定に当たっても、建設中心の計画から流通・増設策などのストック対策、公共賃貸住宅の管理のあり方、都市再開発について出来る限り盛り込みたい。ただ、神戸市が独自に実施できる施策は自ずから限られており、国・県等の動向をみながら、今後、検討する予定である。

第4期5か年計画に関連して、いくつかの点について述べてみたい。

(1) 自治体の責務

住宅は国民一人ひとりが健康で文化的な生活を営むための基盤であり、住宅政策の目的は健全な国民としての生活基盤を確保し、明日に向かっての国民のエネルギーを蓄積するためのものである。また、大都市での住宅問題の解決は地方公共団体の権能をはるかに超えており、現行の行財政制度における基本的責務は国にあると考える。

他方、自治体は街づくりを担うという第一義的な機能を持つとともに、地域内の住宅事情、住宅の需要動向等をは握し、これに基づいて国の政策を実施することにより居住水準の向上を図るという第二義的・補完的な責務を負っている。

次に、自治体の中における都道府県と市町村の機能分担についてであるが、これは必ずしも明確でない。

しかし、都道府県の財政力・執行体制等は市町村を上回っている実状からみて、公営住宅をはじめ住宅政策全般について市町村以上に責任を分担するべきではなかろうか。しばしば言われるように、都道府県は市町村の区域を越えて発生する広域的な住宅需要に対応する、あるいは市町村に対する指導・援助を

行うということだけでは実効は期待できないのではないかと考える。

市町村としては国の政策を実施するほか、特に次のような点に一層力を注ぐべきであろう。

- ア. 地域内の住宅事情、住宅需要等に関するデータの整備
- イ. 都市計画や宅地開発など街づくりと住宅供給のあり方への配慮
- ウ. 地域の特性を生かしたモデル的な施策の実施など

(2) 公的事業主体間の関係

住宅供給に携わっている公的機関には、住宅公団、住宅金融公庫、県、市、県・市の住宅供給会社などがある。これらの事業主体は住宅政策を遂行するため、それぞれの目的に沿って業務を分担しているが、業務が重複したり、各業務の間に不整合が生じたりする事例が一部に見受けられる。

例えば、公団と公社がほぼ同じ内容の中高層の分譲住宅を同一時期に募集している。購入する市民の側からは選択の範囲が拡がり、好ましい現象には違いないが、いずれも公的資金を利用する住宅であるから長期的には機能分担を図る必要がある。

また、公共賃貸住宅は所得階層別の供給が基本であるが、新築の公営住宅と既存の公団住宅との間には家賃の逆転現象が生じている。

公的住宅の供給体系は再編成の時期に来ており、国のレベルで検討されていると思うが、自治体においても、立地の調整、公共賃貸住宅の入居制度のあり方などについて各事業主体と関係を図る余地がある。

各事業主体が持っている資金力、技術力、住宅事業に関するノウハウなどを結集することがますます重要になっており、さきに紹介した公団等の制度に対する上乘せ助成など、各機関との関係を深めていきたいと考えている。

(3) 市街地における住宅供給

市街地からの人口流出は種々の問題を提示している。これは年齢構成の高齢化や単身世帯の増加による地域社会の活力のそう失、児童数の減少による過小校の発生、顧客減による商店街の停滞などである。

人口問題は基本的には、産業の地方分散、経済成長の鈍化など経済的要因に

よるものであるが、市街地の宅地価格が高いことや住宅・住環境が新開発地に比べ劣っていることにも原因がある。

市街地に人口、とりわけ若年世帯の定着を図るためには、良質な住宅の供給、居住環境の改善を進める必要がある。このためには住宅の供給・改善と市街地の整備・更新という両面から取り組まなければ実効は挙がらない。

このため55年度は都市計画局、住宅局合同で「都市・住宅政策調査会（仮称）」を設け、住宅を含めた市街地整備のための具体的な政策検討を行う予定である。

(4) 住宅建設と宅地供給の整合

住宅の建設には宅地が必要であり、従って住宅の建設計画には宅地の裏付けが欠かせない。

神戸市は市自身や住宅公団などによる公的開発や民間開発が多く、新住宅地の造成事業が活発である。

最近の調査によれば55～57年度の3か年に市内で新たに供給できる宅地量は、住宅3万戸余に相当すると推定されているが、この新しい街づくりと合わせて、既成市街地における住宅供給と住環境改善をどのように図っていくかが、これからの重要な課題と考えられる。

都市計画と再開発住宅

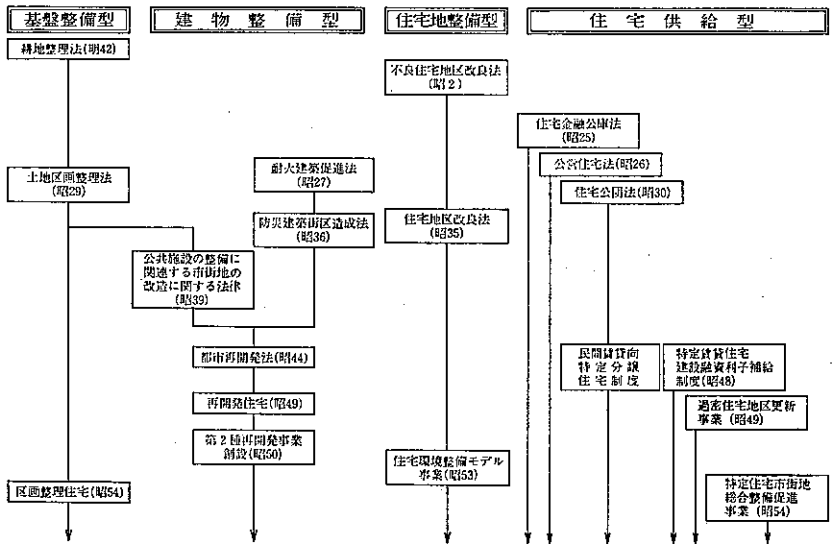
広 戸 敏 夫

(神戸市都市計画局計画課長)

1 市街地整備制度の流れ——再開発と住宅整備を中心として——

最近、既成市街地の地区の活力低下の問題、いわゆるインナーシティ問題が話題にのぼっている。神戸市では、既成市街地においても数々の都市計画事業を実施してきたが、このような状況の中で、近年の再開発事業が少しずつ変わりつつあるのがわかる。それは、三宮地区を代表とした商業・業務中心の商業再開発から、六甲北地区や長田地区のように上層に集合住宅を併設した住宅＋商業再開発や、三宮東地区（Cゾーン）のように、建物利用がほとんど住宅という住宅再開発に変わりつつある。さらに真野地区のように、住宅再開発ではあるが、スクラップ・アンド・ビルド型（改造型）でなく段階的に地区整備を行う、いわゆる修復型再開発のきざしもある。ここでは再開発を中心として市街地整備制度が、住宅整備にどう対応してきたか、制度面から概観してみたい（図－1参照）。まず市街地整備制度の流れを見ると、大きく4つの流れがある。基盤整備型の土地区画整理事業の流れ、建物整備型の都市再開発事業の流れ、住宅地整備型の住宅地区改良事業の流れ、それに住宅供給型の市街地住宅制度（住宅公団）等の流れである。最近、区画整理事業や再開発事業に零細権利者や借家人等のための区画整理住宅や、再開発住宅制度が創設された。又、住宅地整備型には、地区改良事業のように全面改良でなく、小学校区位を対象とした修復型の事業として住環境整備モデル事業が生まれている。続いて住宅供給型には、民間賃貸住宅の供給をうながす民間賃貸向特定分譲住宅制度（民賃）や特定賃貸住宅建設融資利子補給制度（特賃）又、公営住宅と不良住宅の除却を連結する過密住宅地区更新事業（いわゆるころがし事業）さらに、住宅

図-1 市街地整備制度



公団のコープ住宅版ともいえるグループ分譲制度等，多彩な制度が生まれつつある。特に，昭和54年度創設された特定住宅市街地総合整備促進事業は，既成市街地の大規模工場跡地等（25ha以上）で，良好な市街地住宅の建設と，道路公園等の公共施設の整備を総合的に行う制度であり，大阪，東京，名古屋の3カ所で事業化され，新しい事業手法として注目されている。このように昭和40年代の後半から，いろいろな住宅整備の試みが制度化されている。

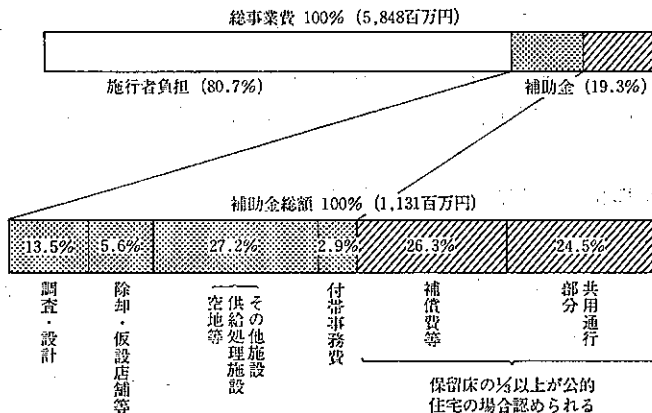
ここでは，さらにくわしく，再開発制度が住宅整備に対応して，どのように制度拡充をおこなってきたか見てみたい（表-1参照）。

まず第1に，公的住宅の供給を促進するため公的住宅を保留床の1/2以上を乗せた場合，既存建築物の除却補償費（昭49），共用通行部分整備費（昭51），駐車場整備費（昭54）等の補助項目を特に認めている。なお，モデル試算ではあるが，総事業費に対する補助金の割合が，その他の事業が10%前後であるのに対し，約20%に上昇する（図-2参照）。

表-1 再開発制度の拡充—住宅整備を中心に—

- () は内補助率
- 昭和49 再開発住宅制度の創設〔建築工事費×(1/2)、用地費—300万/戸×(1/2)〕
 保留床の1/3以上が公的住宅の場合
 既存建築物買収・補償費を補助対象とする(1/3)
- 昭和50 施行者に日本住宅公団を加える
 第2種再開発事業制度の創設
- 昭和51 保留床の1/3以上が公的住宅の場合
 施設建築物の共同部分(廊下、階段、エレベーター他)整備費を補助
 対象とする(1/3)
- 昭和52 再開発住宅制度用地費補助の拡充〔用地費全額×(1/2)〕
- 昭和53 再開発住宅の補助率を不良住宅地区について3/8とする
- 昭和54 保留床の1/3以上が公的住宅の場合
 駐車場整備費を補助対象とする(1/3)
 日本住宅公団施行再開発事業採択面積を0.2haに引き下げる
 再開発住宅制度を公団施行再開発事業、区画整理事業にも適用
- 昭和55 第2種再開発事業の採択面積を1haに引上げる(法改正国会中)

図-2 住宅再開発モデル試算



モデル計画の内容

	計 画
地 区 面 積	1.0ha
敷 地 面 積	7,000㎡
建 築 面 積	5,000㎡
建 築 延 面 積	30,000㎡
容 積 率	428.6%
用 途	住宅 20,000㎡ 店舗 10,000㎡
建 築 物 の 構 造	S・R・C12F

ただし 土地 平均地価 300千円/㎡
 工事費 住 宅 120千円/㎡
 店 舗 180千円/㎡
 とする。

図る目的で創設され、第1種再開発事業が権利変換方式であるのに対して、用地買収方式である。これについても施行区域面積を3haから1haに緩和している（昭55法改正）。

第4に、住宅公団施行の再開発事業について、施行区域面積を0.5haから0.2haに緩和し（昭54）、住宅地区又路線型商業地区の再開発の促進を図っている。このように再開発事業の住宅整備の側面の強化は、昭和49年から急速に制度化されている。これらは全国的な住宅再開発への動きの中で拡充されてきたもので、各都市での再開発の進展につれて、さらに改善されるものと思われる。

2 神戸市における都市計画事業と住宅整備

都市計画事業に住宅整備の制度を積極的に導入してきたのは、昭和40年後半であるが、それ以前に、土地区画整理事業を代表とする都市計画事業が、住宅整備にどのように対応してきたか、見てみよう。

神戸市では、第2次世界大戦後市街地の7割に及ぶ2,148haを対象として戦災復興土地区画整理事業を行っており、現在も都市改造事業の形で施行中で

第2に、零細権利者のため、再開発住宅制度を昭和49年に創設している。補助率も $\frac{1}{2}$ であったものを、不良住宅密集地区に限り、 $\frac{2}{3}$ までアップしている（昭和53年）。この制度はまさに住宅地への再開発の適用を可能にし、商業再開発からの脱皮をはかるものである。

第3に、第2種再開発制度の創設である（昭51）。これは、大震災の危険が大きい地域や、低層木造住宅密集地域等の著しく環境が悪化した地域の防災、環境整備を

ある。市街地の骨格となる街路，区画街路，公園等の公共施設整備を行ってきている。この事業による建物移転件数は，43,073件であり，その内7割を住宅とすると約3万戸にも及ぶ（表一2参照）。

表一2 区画整理事業移転状況

区 分	地 区 名	施行面積 (ha)	全体面積 (戸)	55.1.1 移 転 完 了 (戸) (%)	
戦災復興	本 庄	137.0	501	501 100	
	本 山	30.2	40	40 100	
	魚 崎	76.9	313	313 100	
	住 吉	75.9	746	746 100	
	御 影	109.1	528	528 100	
	小 計	429.1	2,128	2,128 100	
	神戸復興	灘	385.4	6,410	6,207 97
		葺 合	316.3	7,545	6,770 90
		生 田	253.6	9,300	8,978 97
		兵 庫	406.0	10,087	9,874 98
		長 田	187.8	4,269	4,239 99
		須 磨	214.5	3,612	3,056 85
		小 計	1,763.6	41,223	39,124 95
都市改造	新 神 戸	29.6	757	735 97	
	東 灘 山 手	83.7	1,473	988 67	
	河 原 東	6.8	463	72 16	
	上 沢	13.6	1,008	26 3	
	河 原 西	14.6	840	0 0	
	小 計	148.0	4,541	1,821 40	
	合 計	2,340.7	47,892	43,073 90	

これは、既成市街地の住宅戸数(342,510戸、昭和53年住宅統計調査による)の約9%を占める。これらの住宅は、区画整理事業による移転補償金を資本として、ほとんど建替えられている訳で、区画整理事業により老朽住宅等の不良住宅の更新がかなり進んだことになる。地区改良事業、再開発事業が、制度の違いもあるが、拠点的にしか事業化されず、住宅更新も局部的であるのに対して、区画整理事業は、かなり広域の区域を対象として事業を進め、狭小宅地等の問題は残っているが、移転を契機として約3万戸という住宅更新を行っている。このような意味で、戦後の住宅整備に十分寄与してきているといえる。

さらに、市街地改造事業では、大橋地区において浜手幹線の整備にともない、商業ビルを中心として市営住宅、従前権利者用賃貸住宅を整備してきた。

表-3 都市計画関連住宅

名 称	準 拠 法 令	実 績 と 計 画
再開発事業による 住宅建設	(旧)市街地改造法	・大橋・六甲道(南) 290戸 (37~40) (44~53)
	(旧)防災建築街区造成法	・相生・布引・湊川 ・元町・中山手 他 1,000戸
	再開発法	・六甲道(北) 計画中 約200戸 ・旭通1丁目 計画中 25戸 ・長田 96戸
再開発住宅 (賃貸)	再開発住宅制度要綱	
区画整理住宅 (賃貸)	再開発住宅制度要綱	・上沢 建設中 45戸 ・旭通1丁目 計画中 約125戸
都市計画事業用住宅 (分譲)	市単独事業	・板宿 53~54 15戸 ・三宮東 建設中 48戸 ・兵庫 " 16戸 ・六甲道(2ヶ所)計画 約40戸, 約18戸
拠点整備	住宅公園 一般市街地住宅制度	・兵庫駅前・新長田駅前 784戸 (46~48) (48~52)

最近では六甲（南）地区でも駅前広場の整備にともない、商業ビル、勤労市民センター等を中心として、分譲住宅等も整備している（表一三参照）。

さらに、防災建築街区造成事業では、約1,000戸もの住宅整備を行っている。この事業によるビルは、一般的に下層が店舗、事務所で、上層が住宅というゲタバキ住宅の形態をとることが多いが、地区の特性、ポテンシャルに応じて、上層まで店舗・事務所に利用することもある。上層が住宅であるものの中に、住宅公団の市街地住宅制度を利用したもの、神戸市厚生年金住宅を利用したもの、神戸市住宅供給公社分譲住宅を利用したものというように、多様な形態が展開されてきた。又、この事業手法は、昭和44年再開発法に市街地改造法とともに吸収されたが、最近、小規模再開発として評価されており、民間エネルギーの活用、ミニ再開発化等、現在試みようとしている手法が、この制度により実現されている。このように約1,000戸という住宅整備が、民間主導の共同建築に公共資金を部分的に導入することによって実現している。今後民間エネルギーを活用しながら、市街地の住宅整備を考えるヒントになるのではないかとと思われる。

それに続いて、神戸市が独自に計画したものであるが、住宅公団の市街地住宅制度を利用した拠点再開発がある。これは、新長田駅前、兵庫駅前の大規模空地を買収し、下層をスーパー、デパート、専門店舗、中間層を勤労市民センター等の公益施設、上層を公団住宅とした大規模な複合施設を整備したものである。

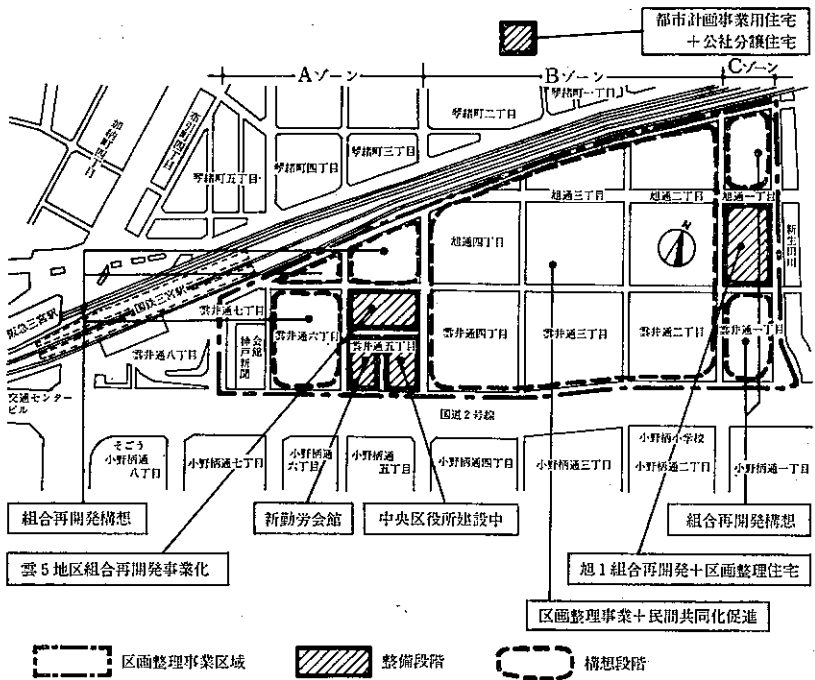
再開発は、保留床を処分し工事費に充当するシステムであるため、当初三宮地区等の商業、業務地でおこなわれ、保留床を床単価の高い商業施設・事務所等に利用していたが、最近、商業施設が過剰きみである上に、地区の商業ポテンシャルも低いいため、保留床を商業施設として利用することがむずかしくなってきた。さらに、公的住宅を併設すると、公共資金の導入の道が開かれるようになり、最近計画されている六甲（北）地区、長田地区等のターミナル地区でも上層を住宅とする方向で検討しており、このような住宅整備を今までの再開発の流れの中にどう位置づけるか、又、住宅政策とどうリンクしていくか、重

要になってきている。

3 総合的住宅再開発の試み——三宮地区の場合——

区画整理事業をベースとして再開発事業等を組み合わせながら、総合的住宅再開発を試みている三宮東地区をみてみたい（図—3参照）。

図—3 三宮東地区



三宮東地区は、神戸市の都心三宮の東端に位置し、区域は約15haにも及ぶ。昭和47年度より、都市改造事業を実施しており、生田川右岸線等の公共施設と地区西部の業務・商業地区の整備を合わせて行っている。地区は戦後間もなく建設された木造建築物が多く、大半が住宅や店舗付住宅である。

当地区については、地域の特性に応じて特徴ある街づくりを図るため、Aゾ

ーンについては都心としてふさわしい商業・業務系区域とし、B・Cゾーンについては都心に隣接する住宅系区域として設定し、全体の基盤整備を区画整理事業で、上物整備を民間組合を主体とした再開発事業等の手法で実施しようとするものである。現在では、新交通システム建設事業に伴い、Aゾーンの事業化が先行している。組合再開発事業が1街区で着手しており、又、新勤労会館、中央区役所等の公益施設の整備も進んでいる。さらに他の街区においても組合再開発事業の事業化をめざし努力している。Cゾーンについては、中央部において組合再開発事業の計画決定を行い、事業実施へむけて進んでいる。当地区において、どのように住宅再開発の試みをしてきたか述べたい。

① 都市計画事業用住宅の建設

都市計画事業用住宅制度とは、都市計画事業の施行により、住宅に困窮することになる零細権利者、借家人等のため住宅を分譲し、事業の円滑な執行と住環境の改善を図ることを目的とし、神戸市独自に昭和53年度から制度化したものである。三宮東地区では、地区北東に隣接した二宮地区に、児童館・老人いこいの家を併設した高層住宅（14階、2LDK・3LDK、100戸）を建設中であり、この内48戸を都市計画事業用住宅に、残り52戸を神戸市住宅供給公社の分譲住宅として利用する共同事業である。

このように、都市計画事業の推進と、良好な住宅の整備を同時に行うもので、今後国の制度化が望まれる。

② 区画整理事業と組合再開発事業の組合わせによる再開発住宅の整備

Cゾーン中央部における組合再開発ビル（1、2階店舗・事務所、3～14階住宅約130戸）の住宅約125戸を再開発住宅として神戸市が利用するもので、神戸市住宅供給公社を当初から参加組合員として組合に参加させ、組合の資金計画を安定させることにより、再開発ビル建設を促進し、後日、神戸市が再開発住宅として買収することになっている。

この再開発住宅は、区画整理事業にともない住宅に困窮する借家人等を対象とした賃貸住宅で、特にCゾーン北部・南部の借家人等の受け皿住宅として利用し、今後の北部・南部の組合再開発事業の促進を図っていこうとするもので

ある。

③ 民間共同化事業の推進

Bゾーンの中では、区画整理事業をベースにした民間による住宅共同化を試みている。

共同化の意志のあるものをある街区に集合換地し、組合再開発事業を誘導する。又、再開発事業規模に至らない場合は、共同化をコンサルタント派遣制度（建築物共同化計画助成事業）で誘導しようとしている。その第1号として、地権者13人が協力し、住宅公団の民賃制度を活用して、賃貸住宅を含め、25戸、8階の共同マンション計画が5月に着工された。このようなミニ住宅再開発を促進することによって、Bゾーンを住宅と商業の調和した住みよい区域として整備する方針である。

建設省でも、区画整理事業による基盤整備だけでなく、上物整備も促進するため「建築誘導計画」という地区マスタープランを策定し、それに沿って民間エネルギーを誘導することにより、良好な市街地整備を推進することを研究中である。

以上3つの試みを述べてきたが、それでは再開発事業の問題点を考察しながら、住宅整備とのリンクをどうすればよいか、次に述べたい。

再開発事業は、環境が未整備で、土地利用も未成熟な地区をクリアランスし、環境整備と土地の高度利用を行う事業であるが、それを費用の面からみると、クリアランスや環境整備の費用を、事業前後の土地評価の上昇利益と、土地の高度利用による保留床売却利益によって、まかなっているといえる。

ところが、地価の上昇利益についてみると、日本における地価は、上部の建物が不良で、利用価値が低くても一人歩きし、周辺の最高地価に引きずられる傾向にあり、再開発事業で実施した環境整備による地価上昇利益が少なくなる。それゆえ、再開発事業者としても、土地の高度利用、すなわち保留床売却利益の増加に力をそそぐわけである。しかし、このような条件が整った地区は限られており、さらに、住宅再開発の場合、保留床単価を商業施設用から住宅用へ低く押さえる必要がある。

以上のように、再開発事業自体が成立するための問題、又、住宅整備と組み合わせることの問題がある。反面、再開発事業と公的住宅整備を組み合わせることの大きなメリットもある。たとえば、再開発事業側にとっては、資金計画が安定し、又、公的住宅側にとってもよい立地条件で住宅供給できるというメリットである。

一般的に再開発事業は、保留床が事業採算に合う単価で売却できるかできないかが、組合の再開発事業実施の決断に大きく作用する。Cゾーン中央部の場合、保留床を市が区画整理住宅として買収することにより、組合として事業の危険負担が軽減されることになり、事業へ結びついた。組合にとっては保留床が採算に合う単価で売却できる確約があり、資金計画が安定するメリットがある。又、神戸市にとっても、三宮東地区の受皿住宅として身近かな所に住宅が確保できるメリットがあったわけである。

このように、住宅再開発について、いろいろメリット・デメリットがあるが、それらを列挙すると表-4の通りである。

以上のようなことから、地価の上昇利益又高容積による大規模再開発は今後とも非常に限られた地区しか実現しないのではないか。これを打開するには、現在の地価を形成する構造自体の改善や、アメリカのライト・ダウン方式のようにクリアランスした土地を適正な価格で売却する方式をとるしかない。ここではこのような状況を前提として、どうしたら公共住宅供給と再開発がリンクできるか、すなわち保留床単価をどう低減するか、再開発事業側の条件を考えてみたい。

まず第一に、土地の高度利用という単一目的でなく、多様な目的をもつ総合再開発へ脱皮し、それに伴い新しい視点からの公共資金の導入を図ることである。

近年あいついで創設された幹線道路の公害対策を目的とする「沿道環境整備事業」や、震災時の避難地、避難路整備を目的とする「不燃化促進事業」、さらには良好な市街地住宅供給を目的とする「特定住宅市街地総合整備促進事業」等にそのきざしが見える。住宅再開発にしても、都市環境の改善、都市機

表一４ 再開発事業と公的住宅整備とのリンクのメリット・デメリット

○メリット ×デメリット

	再 開 発 施 行 者	公 的 住 宅 事 業 者
計 画	<p>× 多様な住宅の規模・プランが必要。 (従前権利者の意向(老人単身、 店舗作業所付住宅等)が多様。)</p> <p>× 住宅と併設することにより、設計上制約をうける。 (・動線処理・管理区分・スパン ・プライバシー、日照、採光)</p> <p>○ 資金計画が定安し、事業化が図れる。又住宅販売から開放される。</p>	<p>× 住宅政策上一定の居住水準に沿う必要があり、小規模住宅等はむづかしい。 (公的住宅については、標準プラン、規模等の一定の制約がある。)</p> <p>× 下層階の設計上の調整必要。 (公的住宅については、建設基準等の一定の基準がある。)</p> <p>○ 市街地中心部に住宅供給できる。</p>
保 留 床 単 価	<p>× 保留床単価を、用地単価程度に低く押さえるため、高容積にする必要がある。</p>	<p>× 保留床単価が更地買収より高い。</p>
制 度	<p>○ 再開発補助枠が広がる。</p>	<p>× 特にない。</p>
生 活 環 境		<p>× 併設のため、住宅環境は劣る。 (・地表面は、駐車場利用となり、プレイロット等が不足 ・動線、管理について、錯綜し問題)</p>
管 理	<p>× 補修、建替等について調整が複雑。</p>	<p>× 補修、建替等について調整が複雑。</p>

能の更新，都市災害の防止，職住接近等の多様な効果を生じる訳で，今後ともこのような多様な視点からの公共資金の導入が望まれる。又，このような多様な再開発を強力に推進するには，公的部門だけでなく，民間部門を活用しながら，計画的・総合的に実施しなければならない。そのための再開発の具体的方針となるべき「都市再開発基本計画」（「都市再開発の基本方針」として法改正）の確立が必要であろう。

第2に，建築活動の自発的な共同化事業として再開発をとらえなおす方を開発し，保留床単価の低減化を図ることである。

そのためには、三宮東地区Bゾーンのように、自発的な共同化事業として認識しやすく、又、住民の同意、費用、期間等の点で実現性が高い小規模プロジェクトの多様な展開が必要である。さらに、このような共同化を促進するには、たとえば、個別建築活動に対する建ぺい率・容積率の個別チェックでなく、地区計画のように、地区レベルでの建築物群の容積、位置を定め、それに沿った総合チェックを行うしくみ等も今後必要ではないか。国においても、「総合都市再開発促進事業制度」の検討を行っているが、これは都市再開発基本計画の位置づけのもとに、地区計画が定められた地区で、地区計画に適合する民間建築物に助成し、あわせて街路・公園等の公共施設整備を行うものである。このようにかつての「防災建築街区造成事業」のように小規模プロジェクトと住宅公団の市街地住宅制度や民賃制度、又、公社の分譲住宅や公営住宅等との組み合わせを、今後とも工夫していく必要があるのではないか。

4 修復型住環境改善の試み——真野地区の場合——

スクラップ・アンド・ビルド型でなく、地区マスタープランに沿って段階的に実施していく修復型再開発の試みとして真野地区を取りあげてみたい。

真野地区は、神戸市西部に位置する長田区南部にあり、約40haの区域で、早くから市街化された典型的な住工混在地区である。

当地区は住民運動の盛んなところで、昭和40年代から公害追放運動、企業との公害防止協定の締結、続いて公園・老人いこいの家・児童館の設置等の環境改善を行ってきた。そして、昭和50年代に入り、地区全体のまちづくりの機運が出てきた。それは、工場の移転跡地が駐車場等の暫定的利用しかされない、さらに、人口流出、特に若者の流出が進む等、地区の活力が低下したため、次代をせおう若者が定着できる総合的なまちづくりを進めようという切実な声が出てきたからである。

地元住民の呼びかけで、地元住民を中心として学識経験者、行政を構成メンバーとする「真野地区まちづくり検討会議」が昭和53年12月に発足した。

その「まちづくり検討会議」の目標は、

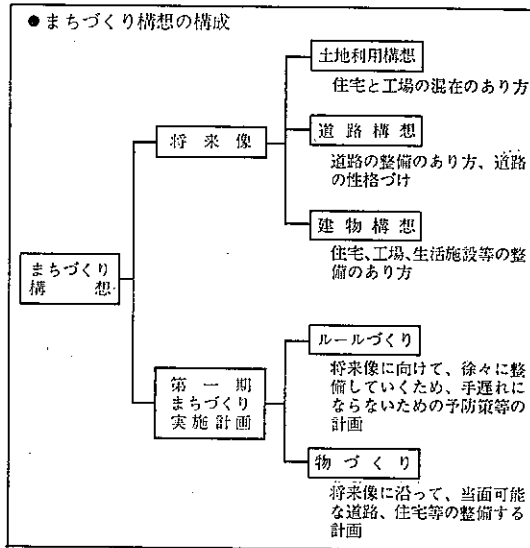
- ① 人口定着をはかり、いきいきとした“まち”をとりもどす。
- ② 住宅と工場が共存・共栄し、調和のとれた“まち”をつくる。
- ③ 建てづまりをなくし、安全でうるおいのある住環境を実現する。

というもので、これらの3目標のもとに、まちづくり構想の検討に入っている。

「まちづくり検討会議」は、現在まで、総会9回、運営委員会13回、さらに「まちづくり小集会」を二度にわたり計21回も開催している。この小集会は、町丁別や、各種団体別（例えばゴム工場関係等）に開催しており、地元住民の生の意見をまちづくり構想に反映させようとする試みである。「検討会議」としてはこれらの意見を集約し、6月上旬に最終提案をするため努力している。

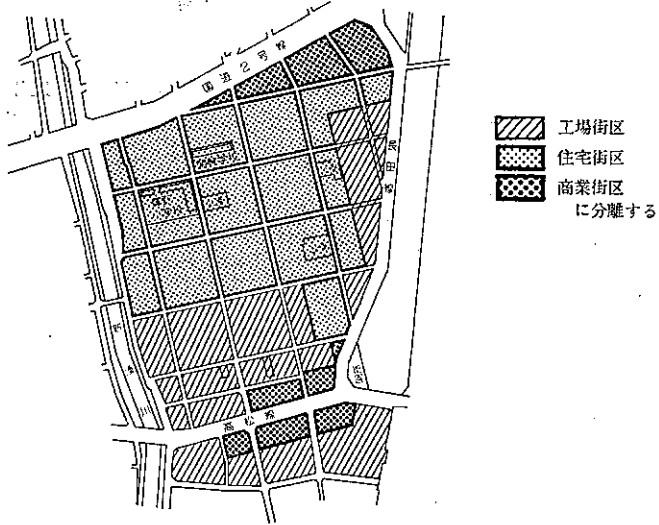
2月の小集会に提出した「まちづくり構想のタタキ台」の大まかな内容は、図一4の通りである。

図一4 まちづくり構想提案のタタキ台

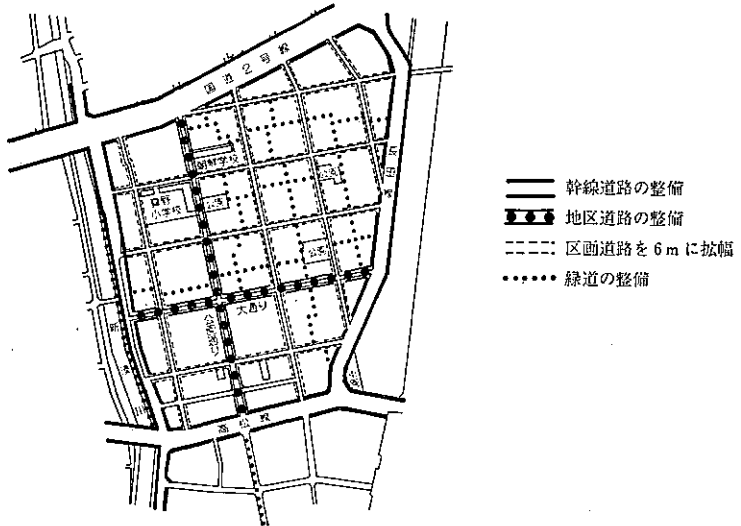


『将来像』：20年後の真野の将来をえがいたもの

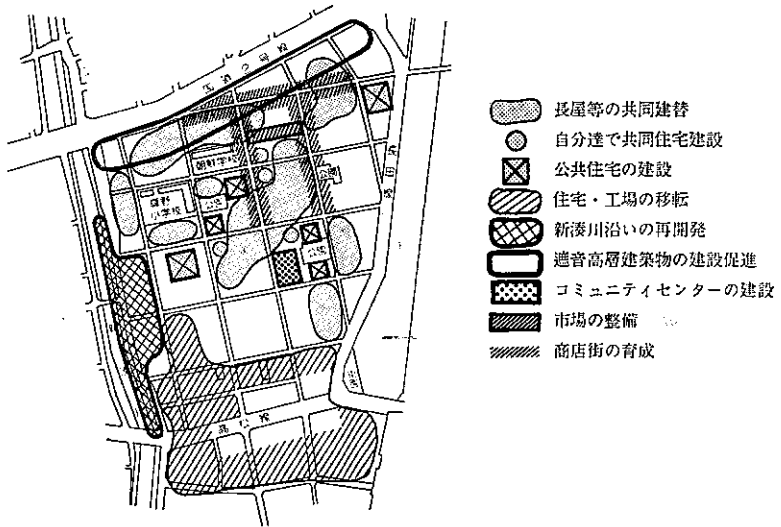
土地利用構想



道路構想



建 物 構 想



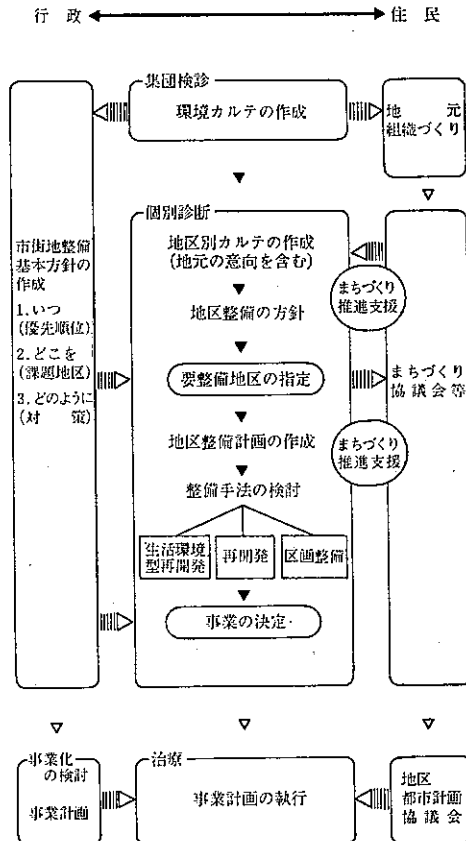
このタキ台の中で、特長があるのは、20年後をめざす「将来像」とともに、今実現の可能性のある計画として「第1期実施計画」を提案している点である。この「第1期実施計画」は、市、住民、工場等に働きかけ、住宅建設等の事業を実施する「物づくり」と、「将来像」をめざし、たとえば、計画道路上に鉄筋コンクリート造りは禁止する。又、「住宅街区」に新規工場建設を禁止する等、将来まちづくりを進める上で手遅れにならないよう今実行しなければならない約束事をまとめた「ルールづくり」から成っている。地元としては、長屋の共同建替えにしても、資金や複雑な権利関係等のむずかしい問題が山積みしていることは十分承知しているわけで、そのためまちづくりとしてはまず、できるものから先に手がけながら、さらに、行政の協力も得て、いまある制度と資金を拡充し、将来の諸条件を整えながらまちづくりを推進するという考え方のようである。

このような住民主体のまちづくりを積極的に推進するため、行政がどのような都市政策 No20

に協力していけばよいのか考えたい。

まず第1に、住民主体でまちづくり構想を検討するには、住民の総意をどう集約するかがカギであり、そのためには、専門家等の人材と資金の援助を強力に行っていく必要がある。神戸市は「まちづくり助成制度」「共同化計画助成制度」（コンサルタント派遣制度）を創設したが、今後は、さらに資金を拡充するとか、地元まちづくりリーダーを養成する等、いわば「まちづくり推進支援制度」という物心両面にわたる支援が必要と考える。このような支援により、住民自身が課題を一つ一つ解決しながらまちづくりを推進する能力を高め

図-5 「環境カルテ」による市街地整備の進め方



ていくなら、息の長いまちづくり運動を持続できると思われる（図—5参照）。

第2に、住民によるまちづくり構想をもとに、住民と行政の合意事項（「地区整備の方針」）が、まとまった段階で「要整備地区」に指定するという制度も必要ではないか。指定することによって、まちづくりの準備期に入るということを公表するわけで、このようなステップを作ることにより、住民は、まちづくりの実現までの長い道りを段階的に乗り越えることができる。それゆえ、住民の結束も得られやすい。又、行政にとっても、行政上の位置づけが明確になり、本格的に「地区整備計画」の作成や、「整備手法」の検討ができ、場合によっては、用地の先行取得等も実施できるのではないか。

第3に、まちづくりの実施段階では、総合的環境改善を推進するため、多様な手法の開発が必要である。現在でも、住環境整備モデル事業、居住環境整備街路事業、過密住宅地区更新事業等の手法があるが、さらに、公共施設だけでなく、住宅や工場までを整備対象とし、事業、誘導、規制等の多様な手法を開発し、それぞれの地区の地区整備計画に沿って、総合的、段階的に整備する修復型まちづくりを推進しなければならない。特に、長期間（数十年）にわたり、地区整備計画に沿って建築活動等を誘導していく手法が開発される必要がある。最近、地区計画制度が創設されたが、現段階では、まだ規制型の手法にとどまっており、今後この制度の実施を具体的に検討する中で、公共と民間の費用負担を含めた誘導型の手法に拡大していかなければならない。

真野地区のような住環境改善に、公営住宅・公社住宅・公団住宅等の住宅供給型事業がどのように対応できるか考えてみたい。

まず第1に、地区計画型住宅供給が、必要であろう。それには、真野地区まちづくり構想のような地区計画の中に、住宅についての「取り決め」、たとえば、公共住宅や民間住宅の供給指針とか、共同化、緑化、階数制限等の住宅建設指針とかを定め、それに適合する住宅建設について、補助、助成や融資等を、一般より優遇するシステムが必要だろう。

第2に、小規模補充型住宅供給が必要である。地区計画の住宅建設指針に沿って地区の空閑地に、地区にあった住宅を補充（infil）していく方式である。

真野地区では、駐車場が多く、これを利用して、3、4階で10～20戸程度の長屋の路地等の良さを残した小規模公共住宅を、まちづくりの先導的役割として建設したいと考えている。

第3に、借地型住宅供給も必要であろう。土地の売却をしぶる傾向が近年強く、そういう地主の協力を得て、又、住宅を取得する側でも費用の軽減をはかるため、借地方式の住宅供給が考えられないか。最近では、この借地方式をさらに前進させたミニ再開発的な等価交換方式の民間住宅建設も盛んである。

真野地区でも、駐車場経営者の中には、まちづくりのためなら土地を提供し(借地)、住宅供給に協力したいという動きもある。

第4に、共同型住宅供給が考えられる。住宅公団のグループ分譲制度のように、有志が集合住宅を共同建設する方式で、今後このようなまちづくりの中で活用したいと考えている。真野地区から流出した30代・40代の中堅層が自分達に合った住宅があるならもどってきたいという考えもあり、こういう人達にこの方式は適しているのではないか。

ここまで、新規供給について述べたが、真野地区では、代表的な住宅でもある長屋をどう改善するかという大きな課題が残っている。権利関係も複雑で、地主・家主・借家人とも資力がない等の問題があり、今後どのように長屋の共同建替えを誘導するか、調査研究を進めなければと考えている。

以上述べたように、三宮東地区にしても、真野地区にしても、既成市街地の再開発はいろいろ課題があるが、都市環境の改善、都市機能の更新、都市災害の防止、さらには人口定着による地区の活性化等、多くの社会的効果が発揮されるわけで、今後とも、住民自身が“まち”を守り、育てる、すなわち住民主体の「地域環境管理」を基本として、着実にまちづくりを推進していきたいと思う。

公団住宅の役割と今後の方向

城戸 健一郎
(日本住宅公団計画部住宅建設課)

1 はじめに

日本住宅公団は、戦後の経済復興・発展にともなう大都市への人口集中などにより発生した大都市地域での著しい住宅不足を背景として、大都市地域において広域的に耐火性能を有する集合住宅の供給と大規模な宅地開発を行うなど、住宅に困窮する都市勤労者のために良質な住宅を供給することを目的として昭和30年に設立された。以来、我国の住宅政策の一翼を担うべく、昭和54年度までに賃貸住宅643,238戸、分譲住宅173,264戸、民営賃貸住宅向など特定分譲住宅264,127戸、計1,080,629戸の住宅建設を行い、大都市地域における中堅所得階層の居住水準の向上などに大きく寄与してきた。しかし、これらの住宅の建設は、順風満帆の内に行われたのではなく、住宅建設にともなう公共公益施設など関連施設の整備、自然環境保全、日照・電波障害などを理由に開発に対する摩擦が地方公共団体および地域住民との間で発生し、開発協議が難航、事業期間が長期化する団地が発生するなど、必ずしも平穏な情勢ばかりではなかった。特に昭和48年のオイルショック以降は、地価および建設工事費の高騰、関連公共公益施設などに対する開発者負担の増加などから家賃および譲渡価格が高騰し、一方では、住宅のニーズが「質の向上」に急速に変化し、多様化したため、公団の建設した住宅が立地、家賃（価格）、広さ、形態などにおいてニーズとズレを生ずることとなった。このために賃貸住宅などの新規応募倍率が低下、空家の増加が問題になるなど厳しい状況を迎えた。このように、公団は、昭和40年代の後半から苦難な局面のなかで、草分け期以来の創意と蓄積された技術力による工夫を生かすべく、現在新しい方向を模索しながら住宅建設を行っているところである。ここに紹介するのは、日本住宅公団の住宅建

設部門に勤務する筆者の私見を交えた公団住宅建設の果たしてきた役割と今後の方向についての概要である。

2 公団住宅の果たしてきた役割

(1) 公団住宅建設の歩み

住宅公団は、表一1のように昭和30年代の「草分け期」から現在まで住宅建設、まちづくり、建築生産・技術開発についての新しい分野を開拓してきた。これら25年間の歩みの中で住宅規模については、予算ベースで昭和30年度賃貸住宅の平均戸当り43㎡、分譲住宅の平均40㎡から昭和55年度の平均各々、81㎡、92.7㎡と規模の拡大が図られ、仕上げ、設備、遮音性能など居住性能の向上も図られた。また、団地の計画も、当初の「団地周辺の施設に依存した小規模な開発」から「団地内に生活施設が整備された大規模または高層高密度な開発」、「地域と融和した団地の開発」、そして「地域の居住環境整備と一体的に行う住宅建設」へと推移してきた。

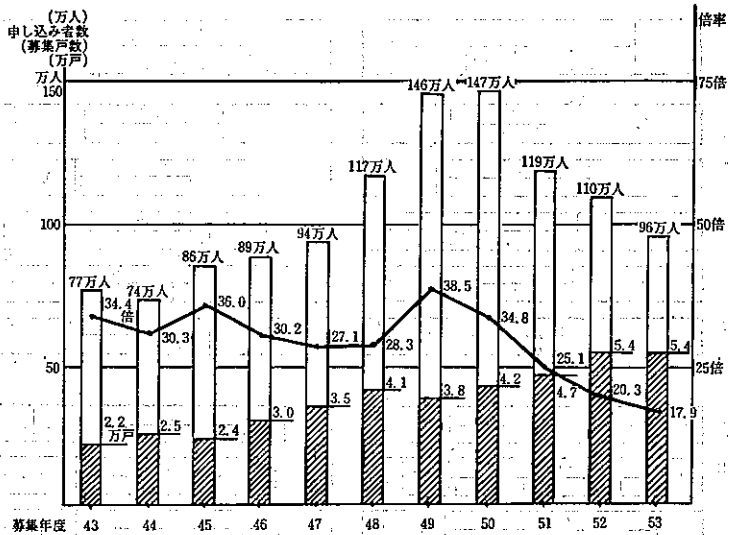
(2) 公団住宅の評価

公団の住宅は、当初からダイニングキッチン型を採用し食寝分離を図ったほか、ステンレス流し台、洋式水洗トイレを早くから採用するなど、合理的な居住様式を開発し、その定着を図った。これら公団が供給した住宅は、居住水準の向上に寄与するとともに、現在も、多くのものが良好な社会資産として有効に利用されている。このことは、公団空家賃貸住宅に年間100万人近い応募者がいること(図一1)や、公団中古分譲住宅が住宅市場において高い評価を得ていることが立証している。昭和53年の「新規公団住宅入居者調査」(毎年度、賃分別に実施)によれば、新規分譲住宅の入居者のうち約40%が永住すると答え、新規賃貸住宅でも10%前後が永住すると答えている。なお、当然のことながら立地条件が良い住宅、住戸規模が大きい住宅ほど永住すると答えた者の割合が高い(図一2)。又、昭和50年度の「公団住宅居住者定期調査」(5年毎に実施)によれば、永住したい理由として団地系住宅では、賃貸・分譲とも「環境の良さ」、「日照通風の良さ」があげられている。又、市街地系住宅では、

表-1 公団住宅建設の歩み

区分 年	住宅建設	都市整備	建築生産・技術開発	管理関係	社会情勢(住宅・都市関係)
30	・公園設立、買戻分譲各一戸建てスタート				住宅建設十カ年計画
31	・堀尾町(分)公園団地(備)で初の公団住宅入居事業 ・4省協定(小中学校建設協定)				首都圏整備法施行
32		・公団初の一般市街地住宅(クダバキアパート) ・着工市街地住宅完成	・ステンレス流し台使用開始 ・洋風便器使用開始	・固定資産税入居者負担知運動	住宅建設五カ年計画
33	・多摩平団地、常盤岡団地入居、大型団地が種々建設される				
34	・ひばりヶ丘団地入居		・我が国のデイルトアップ工法(コンクリート・プレハブ)住宅多層化完成 ・スチールラック使用開始	・団地生活育成のため、ヘルパ一制度実施	
35			・団地電話第1号、家庭団地に採用 ・K1(公共住宅規格)部品制度発足		住宅地区改良法施行 新住宅建設五カ年計画
36	・高板台団地入居	・内山通り地区市街地住宅着工(42年完成)		・團地サーベイス設立	
37	・赤羽台、草加松原団地入居		・赤羽台団地でRCアパート火災実験 ・電化、部品の合理化、規格化推進開始	・営業所制度発足	宅居規制法施行
38			・建設法改正 ・初のMP(マルチフォーム)工法住宅、北三谷団地で着工		・区分所有法施行 ・新住宅市街地開発法施行 ・不動産鑑定法施行
39	・特別分譲住宅新築開始 ・千葉浦安、団地お祭りへの参加の促進 ・千原T1住宅団地入居	・一般市街地住宅に一般買収方式採用(寺目の民庫のSO方式の採用)	・B E(バランストフリー)型団地 ・千原台団地で中層P C工法住宅建設着工	・千葉、埼玉、神奈川県等6県で地元業者指定実施	住宅建設七カ年計画 不動産鑑定法施行
40	・短分団地に高層住宅建設開始(千原竹台)	・西側市街地住宅制度発足			・地方住宅供給公社法施行
41	・特別分譲住宅新築開始 ・武田団地入居 ・臨海公共施設立替整備制度発足		・田町駅前市街地住宅で初のアルミラック採用		・住宅建設法施行 ・第一期住宅建設五カ年計画 ・中部圏開発法施行
42	・関公についての5省協定	・又徳市街地住宅(名古屋市)			・市街住宅市街地造成事業に際する指導要綱制定 ・公害対策基本法施行
43	・花見川団地入居 ・湯殿寺NTT藤山団地入居	・金町駅前、目の小山町開発市街地住宅入居	・団地サイズ解消の原型標準設計制定		
44		・大島4丁目開発入居			・都市再開発法施行 ・(新)都市計画法施行 ・地価公示法施行
45	・洋光台団地入居	・大島6丁目開発入居		・公団住宅供給50万戸突破 ・西側市街地住宅に傾斜家賃採用	・「町田市団地白書」発表 ・建築基準法大改正
46	・多摩T1直営、赤山団地入居 ・団地近代化促進事業実施 ・住宅10万戸増産(40年度、概算目標)		・S F制度 ・初の移式構造の8階住宅、増設9階建てで着工 ・初の14階P C工法住宅、豊島五丁目で着工		・第二期住宅建設五カ年計画
47	・老人対策住宅建設開始 ・地味団地後立替整備制度発足 ・千葉、埼玉、神奈川県知事と総務大臣(地元発表)	・島島5丁目開発入居 ・高島平団地入居		・老人、身障者世帯への優遇措置実施 ・千葉、埼玉、神奈川県80%地元優遇措置	・公有地拡大法施行
48	・長期特別分譲住宅制度発足 ・みさど団地入居	・立花地区で市街地再開発事業着手 ・長瀬駅前公団団地の超高層住宅完成	・森の宮第2団地で真空収じん採用決定 ・集合住宅における太陽熱利用の検討・実証の研究スタート ・K E F研究スタート		・B L部品制度発足
49	・初の老人対策4DK、高戸寺でペア住宅、新豊里団地で初集 ・長瀬買替用特定分譲住宅制度発足	・前後駅前再開発事業(豊島区、豊島市)着手	・S P C工法住宅着工(横浜4丁目)	・全住宅に傾斜家賃採用	・適宜住宅地区更新事業新制度発足 ・国土利用計画法施行
50	・関公に無利子措置制度発足 ・武庫川団地起工式	・川越駅東口再開発事業着手	・タウンハウス開発着手		・大都市圏法施行(住宅市区整備法) ・宅間公園設立 ・住環境整備モデル事業制度発足
51	・「高層棟」落成する一戸建て在宅スタート、次住戸数100万戸突破 ・新特別住宅制度発足	・赤羽駅西口再開発事業着手		・既存テラスハウスの1.5増築実施	・第3期住宅建設五カ年計画
52	・駅前団地でメニュー方式住宅着工 ・高層住宅(タウンハウス)比率高大	・北砂5丁目団地入居 ・野毛再開発事業(横浜市)着手	・タウンハウス第1号発注(タウンハウス着工)		
53	・八景平町団地(準接第1号)入居 ・グループ分譲住宅制度発足 ・住宅地開闢公共施設整備促進法制定	・唐人町再開発事業(福岡市)着手	・枠組壁工法(ツブバイフォー)工法住宅採用、建設着手		
54	・タウンハウス着工開始 ・グループ分譲第1号(湘南ライオン)着工	・飯塚駅前市街地住宅入居 ・特定住宅市街地総合整備促進事業の開始、蔵リバ、神宮東、各地区着手	・太陽熱利用の給湯、暖房の試行実験 ・前野町団地でK E F実用化着手		・特定住宅市街地総合整備促進事業制度発足
55	・北大路高野団地入居	・川越駅東口再開発事業起工式 ・西谷分寺駅高層開発事業着手			・都市計画法、建築基準法改正(地区建設計画制度発足)

図一 空家賃貸住宅応募者数と平均倍率（全国）



まず「通勤の便利さ」があげられているが、日照・通風に対する評価も高い（図一3）。つまり、公団の住宅は、当初から計画的に良好な水準で確保された広場、遊び場、緑地など都市に不足しがちな住環境施設、店舗、診療所、保育所などの生活施設が整備していることなど、トータルな居住環境としての良さが高く評価されているといえる。反面、転居したい理由としては、賃貸・分譲とも「住宅狭少」が圧倒的に多く、次いで賃貸住宅では「持家が欲しいため」分譲住宅では「庭付き戸建志向」があげられている。

昭和54年度に公団が調査した「東京都西部における住宅宅地の供給方策」において、立地、住宅形態、開発時期など類型が異なる住宅の居住者に定住意識などについてアンケート調査した結果によれば、図一4のように、長い年数の経過した公団住宅の場合、「住み続けたいし、住み続けるつもり。」が30~40%、「移りたいのだが、移れない。」が23~25%あり、定住すると考えられる世帯が50~65%となっていることなどから、必ずしも「仮のすまい」ではなくなっていることを示している（図一4）。なお、住宅の評価は、表一4の団地賃貸と同様であった。このように、概してストックとしての公団住宅は、住

図一 2 入居時の永住意思（全国）昭和53年度入居者調査

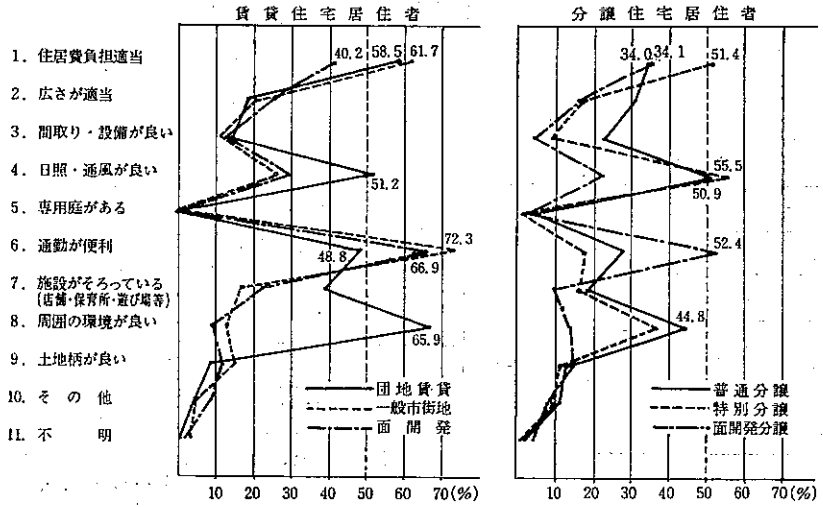
	永住する	転居予定		分らない	不明	永住する	転居予定		分らない	不明	
		5年後までに	いずれ				不明	5年後までに			
53年度分譲	団地低層	42%	34.1	20.9	2.8	33.3	41.7	20.3	4.7	3DK以下	
			7.4	26.6			8.9	32.8			
	団地中層	33.3	44.0	18.9	3.9	36.4	41.0	19.1	3.2	3LDK	
			9.1	34.8			8.1	32.8			
	団地高層	37.8	37.3	18.4	6.5	37.1	45.8	14.3		4DK	
		4.9	32.1	0.3		42.9	2.9				
53年度賃貸	面開発	39.8	28.4	25.0	6.8	42.8	34.9	18.4	3.8	4LDK	
			3.8	24.6			5.7	29.2			
	市街地	42	32.1	22.3	3.5	35.7	40.9	19.5	4.0	計(平均)	
			4.9	27.2			8.2	32.6			
	団地低層	12	61.2	19.7	7.1	13.1	61.2	15.1	10.5	3K以下	
		13.6	47.0			10.3	50.4				
団地中層	12.4	61.6	14.5	11.5	16.9	58.2	16.0	8.9	3DK		
		10.2	51.0			9.2	48.6				
団地高層	13.5	62.2	14.8	9.5	16.2	58.3	11.6	13.9	3LDK		
		10.6	51.1			11.5	46.9				
面開発	16.1	57.8	16.1	9.9	47.1	29.4	11.8	11.8	4DK		
		9.4	47.9			11.8	17.6				
市街地	16.0	58.5	15.5	10	14.5	60.1	15.3	10.1	計(平均)		
		8.8	49.1			9.9	49.7				

宅の規模が今となつては狭小なものがあるものの、優れた居住環境、立地の良さなどゆえに現在も良好な社会資産としての評価を得ている。

(3) 公団住宅の果してきた役割

公団は、合理的な居住様式を定着させ、良好な社会資産の形成に寄与するとともに、計画的な住宅地開発のための「総合技術」の開発と蓄積を図ってきた。又、「鋼製型枠工法（MF工法）」、「プレキャストコンクリート工法（PC工法）」など量産化工法の開発、壁式高層住棟、スキップフロア型住棟など新しく合理的な集合住宅の開発、アルミサッシュ、バランスドフリータイプの風呂釜（BF釜）など新しい住宅部品の開発・導入、水資源の有効利用を図る「中水道システム」、ゴミ焼却余熱の利用による「給湯・暖房システム」、塵埃処理の省力化を図る「真空集塵システム」などの導入、又は実験などによって、我国の住宅産業の先導的役割を果してきた。

図一3 公団住宅居住者の永住又は転居したい理由
永住したい理由



転居したい理由

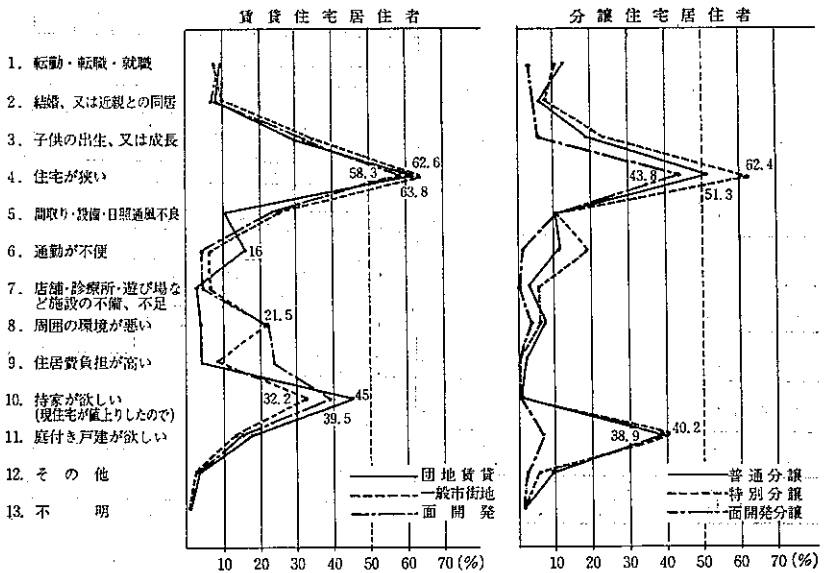
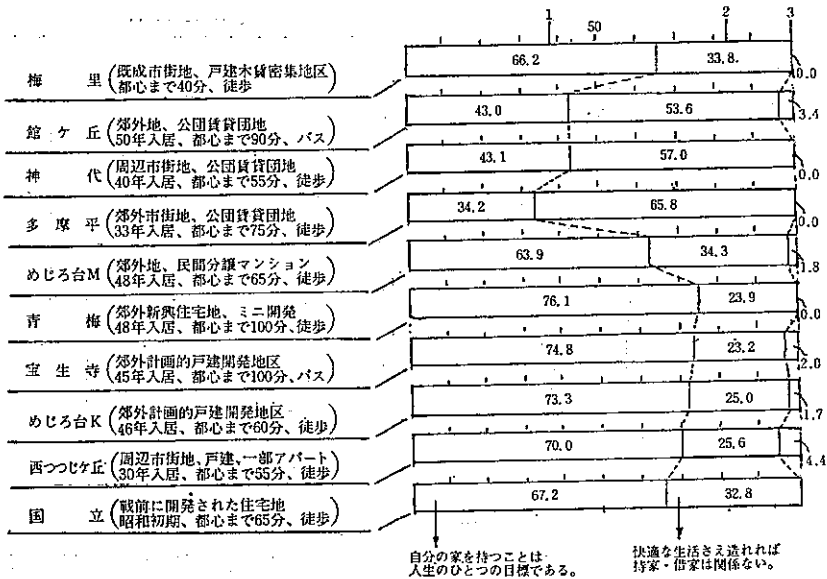
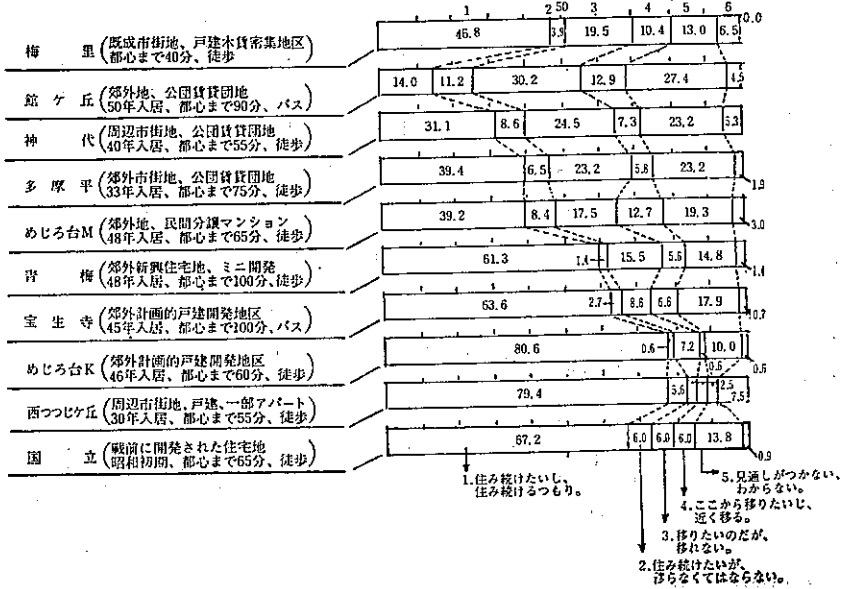


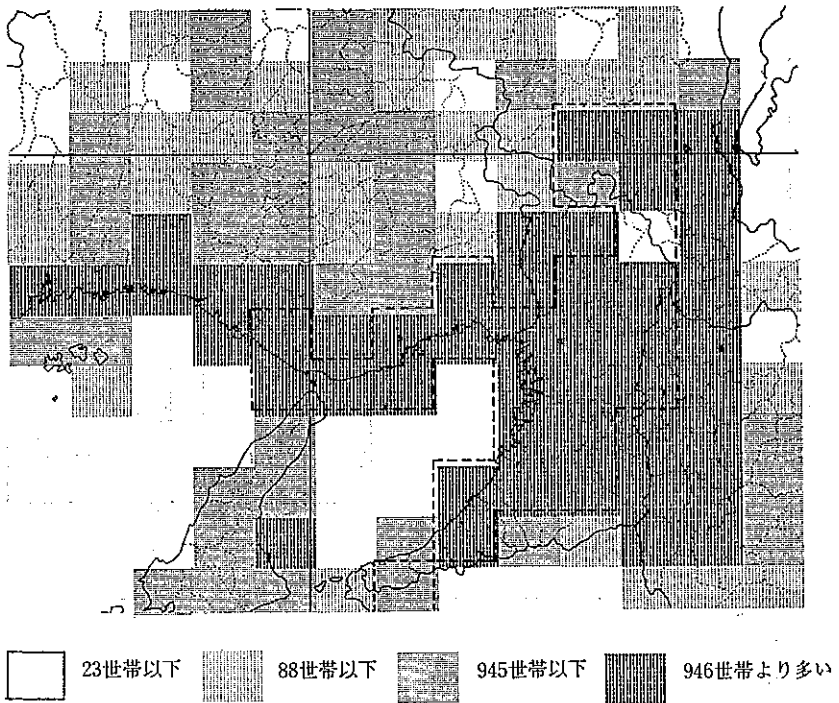
図-4 今後の居住意向、所有関係に対する意向



(4)住宅公団の現状と課題

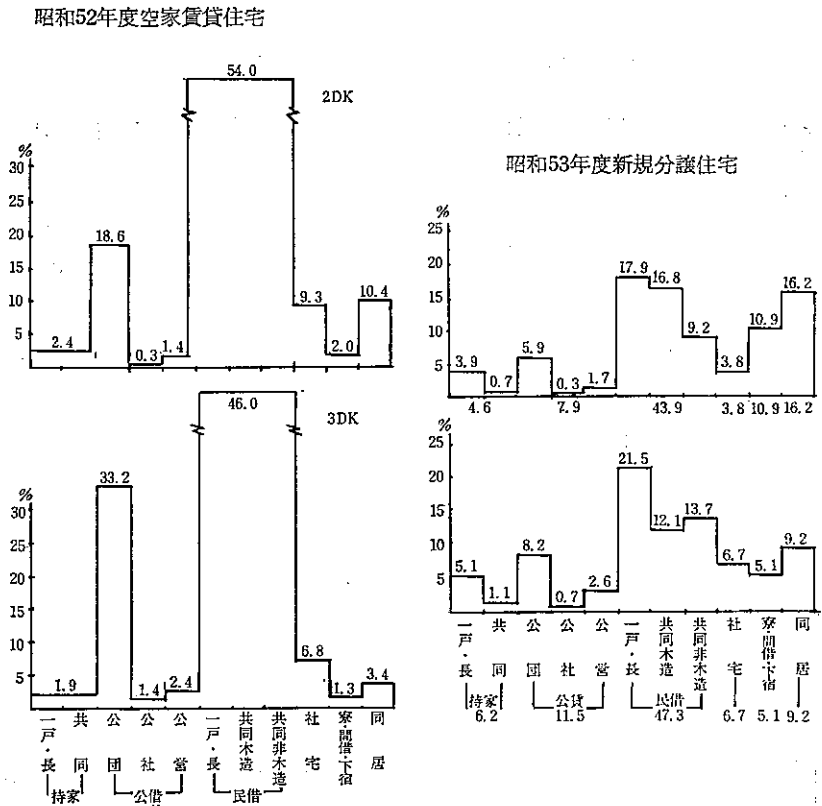
昭和53年度の「住宅統計調査」(概数集計結果)によると、我国の住宅の総戸数は、3,571万戸に達し、同年の世帯総数3,309万世帯を7.9%上回っておりマクロ的には住宅の量の不足は解消されたといわれている。しかし同年度の「住宅需要実態調査」によると、「住宅に困っている」又は「何とかしなければならぬほど困っている」と感じている世帯は、持家で各々26.9%,3.9%借家で各々46.6%,8.7%となっており、住宅困窮世帯の比率は、昭和48年度の35.1%から38.9%とむしろ高くなっている。又、大都市圏における住宅困窮世帯の比率は、更に高く東京圏42.4%(昭和48年度、38.6%)大阪圏43.2%(同、39.8%)名古屋圏38.9%(同32.5%)となっている。なお、困窮の内容は多様化してお

図一五 近畿圏の借家居住者の内、移転意向のある世帯数(1メッシュ10km×10km)

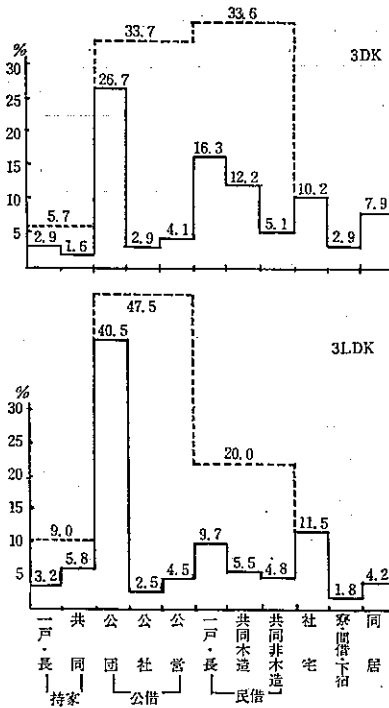


り、依然、住宅の規模を中心とした住宅の質の向上が根強く問題となっているが、日照・通風、プライバシーなど環境水準に対する意識の高まりもみられる。昭和53年度に公団が行った「住宅市場地図分析」(首都圏における公団賃貸住宅の潜在的需要世帯数とその地理的分布を、アンケートと国勢調査を用いて推計。)によれば、首都圏借家居住者420万世帯、近畿圏250万世帯のうち、住宅改善のために移転意向のある世帯が各々172万世帯、91万世帯あって依然潜在的な需要世帯が多数存在していることが窺える(図-5)。又、「公団住宅入居者調査によれば、新規公団住宅入居者の前住宅は、賃貸住宅では「民間借

図-6 公団住宅入居者の前住宅の種類、所有関係



昭和53年度新規賃貸住宅



家」が多く、分譲住宅では「公団賃貸」および「民間借家」が多い(図-6)。公団分譲住宅の入居者に公団賃貸住宅居住者が相当数を占めていることは、公団住宅の居住経験を有する世帯の公団住宅に対する評価が高いことを示している。このように公団住宅の需要は根強く、又、一旦、公団住宅に居住した経験を有する世帯の評価が高いことなどから考えると、依然公団住宅供給の必要性は高いと考えられる。

しかしながら、昭和40年代の終わり頃から、後述するような事由により空家が増加したため、公団は社会的にも大きな批判を受け、緊急にその対策を行う必要性が生じた。空家の増加の問題は、住宅事情の変化にともなって、住

宅建設の課題が絶対量の不足解消から、多様化するニーズへの対応など質の向上の問題に急速に変化するなかで、毎事業年度の計画戸数の達成を優先するあまり、遠隔地での用地取得、2DKなど小規模な住宅の建設が進められたことなどに起因する。又、その背景として、地価および建設工事費の高騰とともに、関連公共施設に対する負担の増加などによって、建設コストが高騰したことが要因になっている。とりわけ、用地費コストの増加が著しい(図-7)。公団は、これらの諸問題に対して昭和50年代の初めから緊急に、新規に計画するものは勿論のこと、工事中のものも含めて、全面的な住宅建設計画の見直しを着手し、立地に応じて低層庭付住宅への計画変更、賃分切替、増築、2戸を1戸に改造、専用庭・物置の設置などの計画見直しを行うとともに、団地内のへタ地の活用など土地の有効利用による原価の引き下げを徹底的に行い、又需要

図一7 戸当り建設量の推移、(予算ベース)

(用地費の占める割合が高くなっている)

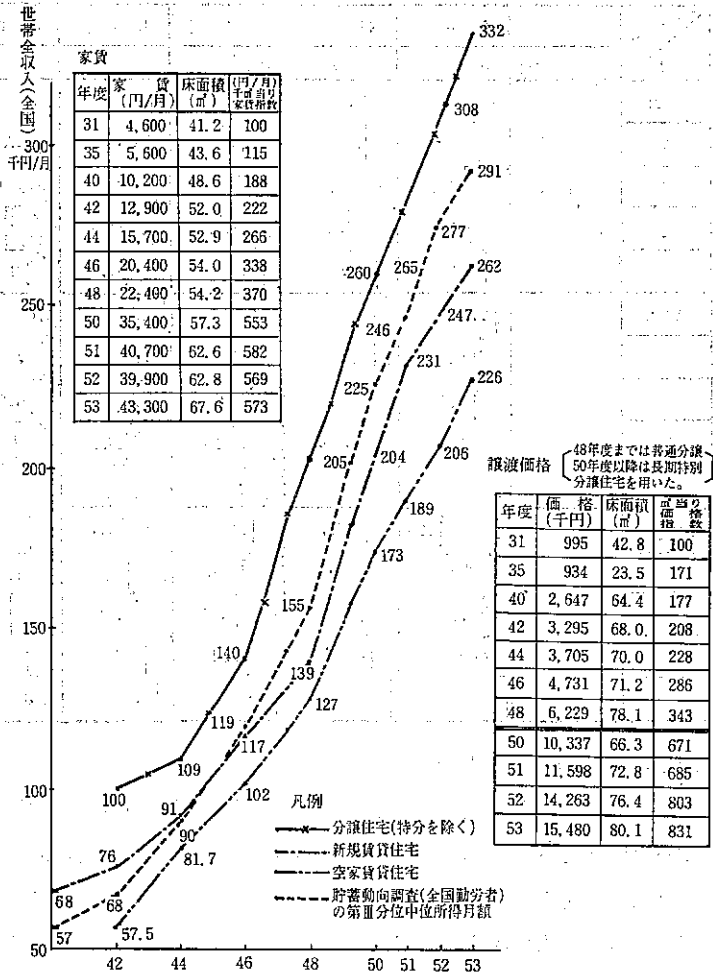
年度	(㎡/戸) 床面積	団地中層賃貸住宅 (千円/戸)	(B) (C) %	(㎡/戸) 床面積	団地中層分譲住宅 (千円/戸)	(B) (C) %
30	43.0	工事費 708(A) 用地費 60(B) 合計 768(C)	7.8	39.7	工事費 654(A) 用地費 60(B) 合計 714(C)	8.4
35	49.6	820(A) 160(B) 980(C)	16.3	49.6	820(A) 125(B) 945(C)	13.2
40	52.9	1,233(A) 400(B) 1,633(C)	24.5	54.8	1,352(A) 444(B) 1,796(C)	24.7
45	53.0	1,780(A) 802(B) 2,582(C)	31.1	57.0	1,903(A) 858(B) 2,761(C)	31.1
50	62.0	5,776(A) 3,721(B) 9,497(C)	39.2	75.8	6,789(A) 4,123(B) 10,912(C)	37.8
54	70.0	7,001(A) 6,889(B) 13,890(C)	49.8	88.7	9,225(A) 8,046(B) 17,271(C)	46.6

☆ 45年度までは普通分譲・50年度以後は、長期分譲住宅を用いた。

を的確に把握し、需要に応じた商品企画、合理的な建設計画の立案を行うための手法の整備・改善などを行った結果、徐々にその成果を上げている。公団の新規分譲住宅の応募倍率は、昭和48年度の28.1倍(応募者数87,000人)昭和49年度の20.3倍(同, 124,000人)をピークに昭和52年度の4.6倍(同, 22,000人)まで漸減傾向になっていたが、計画見直しなどの対策により、昭和53年度は6.5倍(同, 53,000人)、昭和54年度は8倍(同, 128,000人)と漸増に転じている。一方、賃貸住宅は、昭和38年度の38.9倍(応募者数671,000人)をピークに漸減し、昭和49年の7.4倍(同, 180,000人)以降低迷傾向にある。賃貸住宅の場合、昭和40年代の半ばから、入居者の収入階層などが次第に下方にシフトし、家賃負担率が高くなっていること(図一8)(図一9)、又一定の改善が図られたものの低経済成長下における傾斜家賃制度が敬遠される傾向が強いことなど、今後更に家賃負担についての検討を進め、改善を図る必要があると考えられる。

これらの体験を生かすべく、公団は、国民の多様なニーズにキメ細かく対応
都市政策 No20

図一八 公団入居者の収入と平均家賃、譲渡価



した住宅を適正な負担で供給すること、および地方公共団体等との連携を更に図りつつ居住環境の整備・改善のための事業の展開を図ることを今後の課題としている。

図一9 公団住宅入居者の収入分位の分布調査（フロー調査）

52. 7. 29改訂

種別	調査年度 分位 %	40年度					42年度					44年度					46年度					48年度					50年度				
		10	20	30	40	50	10	20	30	40	50	10	20	30	40	50	10	20	30	40	50	10	20	30	40	50	10	20	30	40	50
新規賃貸住宅	第V分位					18.0					3.9					11.9					8.6					4.8					5.9
	IV					31.4					23.9					19.5					18.8					13.7					20.0
	III					33.5					27.6					27.6					28.2					22.0					18.1
	II					15.5					27.1					28.1					32.1					30.4					34.6
	I					1.5					17.4					12.9					12.3					29.1					21.4
空家賃貸住宅	第V分位										9.7					8.2					5.7					3.6					2.6
	IV										19.1					14.4					12.5					10.2					8.7
	III										23.8					22.6					21.1					17.7					17.8
	II										30.1					27.8					31.6					27.5					27.1
	I										17.2					27.0					29.1					41.0					43.8
分譲住宅	第V分位										44.7					27.7					19.8					28.7					18.4
	IV										26.5					24.8					25.6					26.5					25.6
	III										17.5					24.7					28.4					21.3					31.3
	II										10.2					17.8					22.1					15.7					20.4
	I										1.0					5.0					4.1					7.8					4.3

3 公団住宅供給の今後の方向

昭和53年度の「建築着工統計」などによると、住宅建設戸数は、昭和47、48年度のピーク時と比べて約30万戸程低い年間150万戸の水準で安定的に推移している。又新設住宅の着工総床面積も着実な増加がみられる。若年層を中心とした大都市地域への人口流入が鎮静したことから、戦後ベビーブーム世代の世帯分離が峠を越したことから、量の面では住宅需要は低下している。しかしながら、大都市地域では、居住水準の低い世帯が多いのと同時に既成市街地を中心として、木質アパートなどの低質住宅密集地区など住環境が悪化している地区が多い。又大都市の中心地域における夜間人口の減少や用途混在による居住環境の悪化などが問題とされているが、これらの改善を図るためには相当な投

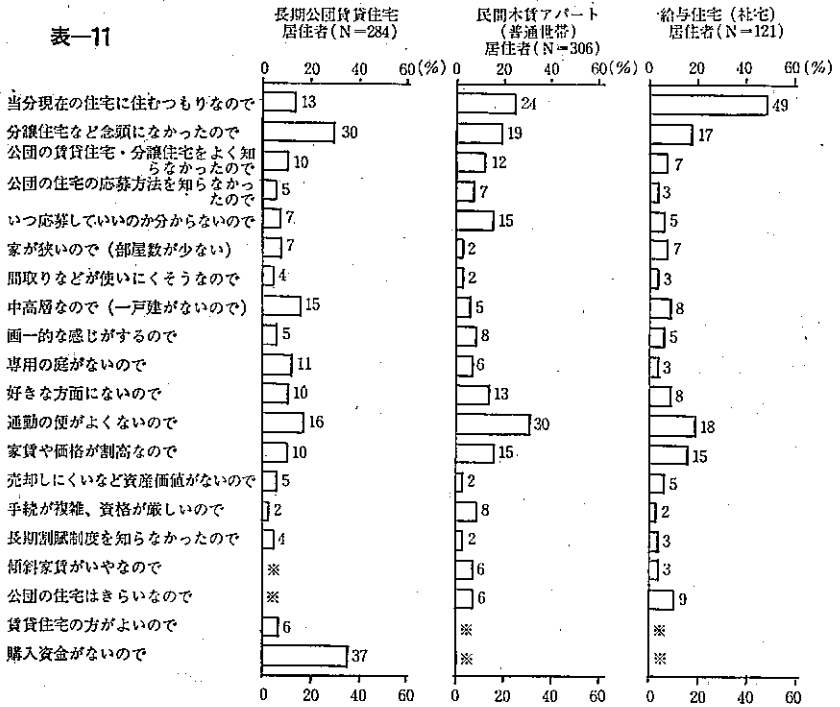
資と労力を要する。更に、前述の「住宅需要実態調査」などによると、環境水準に対する意識の高まりが見られることなどから、今後とも既成市街地においては良好な住宅の供給と住環境の整備・改善を一体的に推進する事業の必要性が増々高まると考えられる。昭和54年度に公団が、人口規模、地域別に総数160の地方公共団体の企画・調整、都市計画・開発指導、建築指導・審査、住宅行政・住宅建設などの各関係者 578名、および全国80の商工会議所に対してアンケートを実施した「日本住宅公団の企業イメージと事業ニーズに関する調査」における公団の制度、組織、資金などの活用意向をみると、「現在考えている」が15%、「考えたことがある」が25%となっており相当数の者が何らかの形で公団の活用を考えた経験を有している。又その具体的な内容は、住宅供給のみならず、いわゆる居住環境の整備のために公団の活用が考えられていて、技術ノウハウの活用から調査、企画、計画策定、および事業実施まで幅広く様々なレベルでの協力が望まれている。以上のことなどから公団は、次のような方向での事業の展開を図る必要があると考えられる。

(1)立地の改善、市街地住宅の供給促進

前述したように、公団住宅に対する潜在的需要は根強いが、ニーズに対するためには職住近接を図り、通勤等の利便性の高い既成市街地において住宅建設の促進を特に図ることが必要である。昭和53年度に公団が調査した「住宅ニーズに関する調査」によれば、民間木質アパートなどの居住者が公団住宅に応募しない理由（最大理由）のうち「通勤の便が良くない」が多数であった（図-10）。更に同調査によれば、公団住宅に対する希望のうち賃貸、分譲とも立地の良い住宅への希望が多い（図-11）。又、同年に行った「空家賃貸住宅応募者調査にかかる住宅需要に関する調査」によれば、首都圏の場合、通勤時間について「45～70分くらいは仕方がない。願わくば60分以下に押えたい」という意向が強い。概して賃貸住宅の方が都心に近く、立地条件の良い住宅に対するニーズが強いことは、前述の「住宅ニーズに関する調査」のほか、昭和54年度に供給した「笹塚団地」〔2DK（初年度家賃68,200円）80戸、3DK（同83,200円）88戸〕の応募倍率が2DK、3DK各々38.5倍、35.4倍の高倍率になっ

図一〇 公団住宅に応募しない理由（最大理由）（関東）

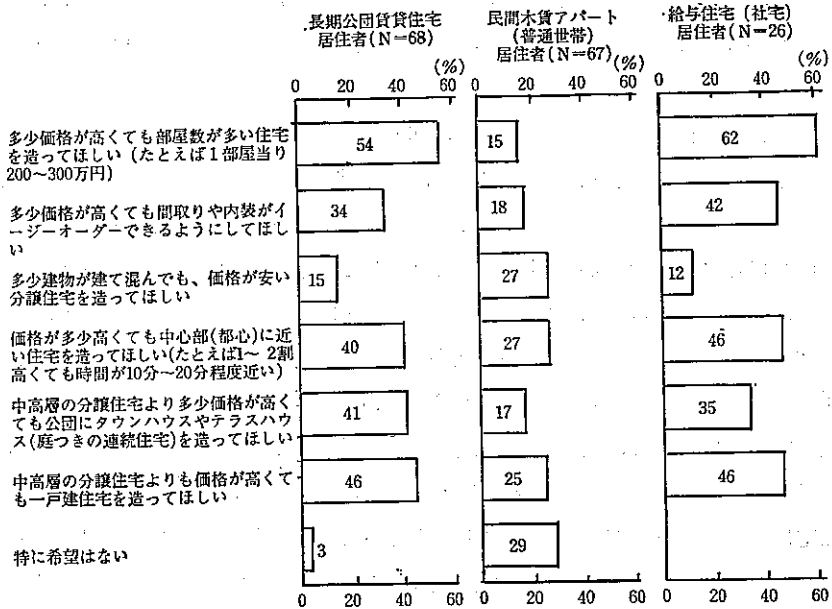
表一七



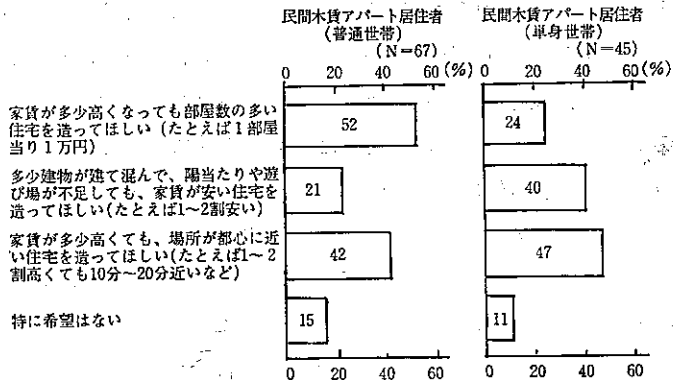
注) 1.長期公団賃貸住宅居住者は、公団分譲住宅に応募しなかった理由。
 2.民間木賃、給与住宅居住者は、公団分譲住宅、公団賃貸住宅共に応募しなかった理由。
 3.*は非該当。

たことから窺える。なお、昭和53年度の「公団住宅入居者調査」によると、前住宅の通勤時間が首都圏の場合、賃貸、分譲が各々50分前後、60分前後となっているのに対し、近畿圏では各々40分前後、50分前後となっていることなどから推測すると、近畿圏における通勤時間に対する意向は、前述の首都圏における通勤時間の意向から10分前後割引いて考える必要があるだろう。なお、既成市街地での用地取得の促進を図るためには、公団の努力に加えて、国有地の活用、公団取得地に対する税制上の優遇措置など特別の配慮が望まれ、又既成市街地内は木賃アパートやいわゆるミニ開発住宅が多く、都市基盤施設、住環境施設が未整備な地区が多いため住宅建設を行う場合には必然的に周辺の居

公団住宅の役割と今後の方向



公団賃貸住宅に対する希望 (関東…応募意向者のみ)



住環境整備も一体として行う必要性が高く、地方公共団体との連携を更に強化し、又、地主との共同事業化の促進などを図る必要がある。なお、同時に、工場移転跡地など「公有地拡大法」に基づく照会について地方公共団体の協力が強く望まれるところである。

(2) 住宅規模の拡大など住宅性能の向上

前述したように、公団住宅の規模は、年々拡大してきた。しかし依然、住宅規模の向上の必要性は高い。現在賃貸住宅では3DK、分譲住宅では3LDKを中心に建設しているが、「国民生活白書」などで述べられている今後の高令化社会に向けての三世代同居型住宅など多家族向け大型住宅の供給や、自由時間の増大に伴って必要となる「積極的活動時間」のための空間の確保を考慮した「間取り」の住宅、民間市場では不足している大型賃貸住宅などの供給促進を更に図る必要があり、又仕上げ、設備、遮音性能などについてもよりニーズに対応した性能水準を確保する必要がある。又、これらの問題は新規に供給する住宅について行うのではなく、ストックとしての賃貸住宅についてもより良好なストックとして需要に適合させ有効活用を図る必要性が高まっていることから、最低居住水準未満の住み替え促進、又は増築、二戸一改造、老人室・学習工作室の追加建設、更には建替えを行うなどストックの更新・改善を積極的に推進することが望まれている。

(3) 多様なニーズに対応する个性的で、生活に密着した住宅の供給

前述の「公団入居者（居住者）調査」および「住宅ニーズに関する調査」などによれば、分譲住宅階層を中心としてタウンハウスや庭付一戸建を希望する者が多い。これらのニーズに応えるため、郊外地においては可能な範囲でタウンハウスなどによる低層接地型住宅、積層された住戸のうち下階の住戸は接地し、上階の住戸はルーフガーデンなどを有する準接地型住宅など新しいタイプの、集合住宅の供給を行うほか中高層フラット型についても、住戸住棟のデザイン向上を図る必要がある。又、多様化したニーズに柔軟に対応するためKEP（公団実験住宅）などライフサイクルに対応した住宅の供給を図る必要性も高い。又、住宅供給方式についても、入居者のニーズを直接的に把握し、細

やかな対応が可能となる「グループ分譲」（購入希望者の要望に沿って建設計画を立案するもので、一般にはコーポラティブハウスといわれている。）、「メニュー方式」（間取り、仕上げや設備について複数の仕様を提示して入居者に選択させるもの。）および「予約分譲方式」（事前に入居者を募集し、オーダーに合わせて建設。）などの事業展開を図る。

(4) 住環境整備の推進

前述したように、住環境の整備・改善の必要性は高い。国民生活白書では、住宅のニーズの多様化が進み、住宅そのものというよりは住宅をとりまく環境に不満だから今住んでいる住宅にも不満だという考え方が強く、居住環境の整備が暮らしの基盤充実の課題であると述べている。又、単発のマンション開発などにおいては、中高層の住宅を敷地の限度一杯に建てることにより、かえって、居住環境を悪化してしまったり、公共施設の負担を過重にしてしまう場合があるので、中高層化は地域全体の環境向上の観点から計画的に進めるとともに、オープンスペースの確保や公共施設の整備が必要であることを指摘している。更に、中高層化には、日照の問題、共用部分の管理、補修に関する問題、建築年数が相当経過した時の建替えの問題があることも指摘している。これらの問題は、公的機関が住環境整備と一体的に行う住宅の直接供給および直接管理が有効であることを示している。既成市街地内での無計画な中高層住宅の建設は、前述のほか更に、これらの住宅の住み替え、買い換えが進められたとして、最終的にこれらの住宅に積極的に定住したいと希望する世帯、および移転することができない世帯が環境水準の改善・向上を希望しても、事実上不可能にする。仮に、可能な場合でも「後追い」なるが故に膨大な投資と労力を要することは明らかである。これらの問題をふまえて公団は、住環境施設が未整備で低質住宅が密集した地区の多い既成市街地などにおいて住環境整備と一体的に良質な住宅を供給するための事業の展開を目指している。

5 これらの方向の実現のために

社会資産として良好な住宅の建設を進めるためには、供給する住宅の単体性

能水準の向上を図るだけでなく街路、公園、下水道などの公共施設、又生活道路、ポケットパーク、オープンスペースなどの住環境施設、保育所、幼稚園、小中学校などの公益施設、文化、教養、スポーツなどのコミュニティ施設などの整備を同時に行う必要があるが、これらの施設の整備に要する費用は、一般的に用地費コストの内、相当な割合を占る。なかでも、地価が高く、しかも団地の周辺地域の整備も併せて行う必要のある既成市街地において住宅建設を行う場合には、多額な施設整備費用が必要となるので、用地費コストが更に高くなる。郊外地の山林、田畑を大規模に宅地化する場合には、大規模開発であるが故に施設整備費の戸当り負担額が少なく、又開発・整備によって地価が大巾に上昇し、宅地価格あるいは住宅の価格に吸収されるのが一般的であるが、既成市街地などでは、地価の実態などからこれが不可能に近い。従って、極端なことをいえば、大都市地域の既成市街地などでは、入居者の住居費負担能力から、これらの環境整備費用の負担を避けることができるミニ開発戸建住宅、

表一2 民間マンション等の団地規模等比較

項目		(a)	(b)	(c)	(d)			戸当り	戸当り	備考
種別		住宅戸数	敷地面積	建築面積	延べ床面積	建ぺい率	容積率	敷地面積	床面積	
						c/b	d/b	b/a	d/a	
民間木造	全国	戸 10.5	m ² 201.1	m ² —	m ² 235.5	% —	% 117.1	m ² 19.2	m ² 22.4	※1
賃貸住宅	東京都	8.2	175.1	—	184.3	—	105.3	21.4	22.4	
首都圏の高層住宅 (マンション)		57.7	1,456.2	535.0	3,336.6	36.7	229.1	25.2	57.8	※2
公庫土地担保賃貸住宅		23.5	1,171	464	1,379	40	118	49.8	58.6	※3
都融資あっせん制度住宅		7.4	254	146	421	57	166	34	56.8	
公的融資のない民間鉄筋アパート		8.6	233	162	399	69	171	27	46	

- (注) ※1 昭51「民間木造アパートの実情と分析」(日本住宅協会)による。
 ※2 昭52「首都圏高層住宅全調査」(社)日本高層住宅協会による。
 ※3 昭51年委託研究「首都圏における民間RC造賃貸住宅の居住・経営に関する実態調査」による。

ミニマンション、あるいは「民間木造アパートの実情と分析」（民間賃貸住宅研究会）などによると当初から地代の回収をさほど期待していない木質アパートなど、低質過密でそれ自体の環境水準が低いばかりか、周辺地域の環境水準まで悪化させる住宅建設が進められている場合が多い（表一2）。このため公団は、従来から進めてきた一般市街地住宅（ゲタバキ住宅）、市街地再開発事業による住宅、あるいは民間賃貸用特定分譲住宅など直接供給のメリットを生かしつつ土地所有者と共同して行う事業を更に推進することとしている。なお、これらの事業の複合化による事業展開の必要性も高まっている。しかし、基本的には居住環境の整備・改善に対するニーズの高まり、再開発のために要する多額の投資と多数の労力、あるいは個人個人による環境水準の整備・改善の限界性についての認識の高まりなどを背景として、住宅政策および都市政策双方の観点から、住宅建設にともなう公共公益施設および住環境施設などの整備水準と整備手法が更に明確にされ、良好な社会資産の形成に寄与する事業、あるいは施設に対する国などの助成の強化拡充が強く望まれる。

なお、住環境施設については、これらの空間・施設が秩序を保って有効かつ活発に利用されることが望ましく、これらの空間・施設の維持、管理、運営のためのシステムが更に整備されることが必要となっている。

岡崎 泰造

(住宅金融公庫総務部参事役)

1 住宅供給制度の現状と問題点

戦後から今日までの住宅政策の基本は、住宅の需給関係が量・質ともに大きく変化してきたにもかかわらず変わっていない。すなわち、公的資金による国の住宅政策は、公営住宅、住宅金融公庫の融資住宅および公団住宅の3本柱によって推進されてきた。それぞれの施策住宅について制度上および運用上での拡充が図られてきたが、基本方針は不変と思われる。

昭和43年の住宅統計調査によって住宅総数が普通世帯数を上回り、空き家が100万戸も存在することが判明した。この結果は、従来の住宅政策の基本目標であった「住宅不足の解消」から「量より質へ」の転換を迫るきっかけとなった。

実際に昭和48年の石油ショック以来、建築費と用地費の急騰という特殊事情に加えて、住宅の需給関係の緩和に伴い国民の住宅選択指向が高まり、公営住宅公社住宅および公団住宅で、遠隔地で生活利便施設が未整備の団地では空き家が続出するという40年代前半までは予想しなかった事態が発生したのである。

このことは、政策当局と公的事業主体の住宅需要の的確な把握と新しいニーズに対応する転換が適切に行われなかった結果ともいえよう。

住宅公団自らも反省しているように、遠・高・小の言葉に象徴されるニーズとのギャップの背景には、次のような内外の問題点があった。第1点は戸数消化のために、本来は一戸建の適地でありながら、やむを得ず従来と同じタイプの中高層住宅を建設したこと、第2点は石油ショックによる建築費の急騰、第3点は郊外の新規開発地では関連公共施設の整備費の負担増である。

一方、住宅公庫の融資住宅は、景気対策の目玉として毎年事業計画の増加が

図られたが、順調に予算枠を消化してきた。しかし、その中身となると全体の80%程度を占める個人住宅の申込みは伸びてきたものの、地方公社の一般賃貸住宅、分譲住宅は減少している。

80年代を迎え、第4期住宅建設5か年計画の検討が進められているが、果たして「量より質へ」の政策転換が計画上にいかにか具体化されるか関心のあるところである。

特に公営住宅、公団住宅および公社住宅の供給のあり方を再検討するチャンスである。中でも三大都市圏における公的住宅の供給の全面的な見直しが最も必要な時期だと考える。これこそが、今日の住宅供給上の課題である。

2 大都市での公的住宅供給促進策

東京・大阪圏ともに高度成長期に開発した多摩ニュータウンや泉北ニュータウンのような大規模団地の開発は今後不可能であろう。

それだけに、今後の住宅供給システムは、大量供給よりも少数供給へ転換する必要がある。このことは、プロジェクトの単位を小さくし、不特定多数の需要者を対象とした建設計画を限定された需要者を対象としたきめ細かい建設計画へと転換することでもある。

現に最近の住宅需要は公害等による生活環境の悪化にもかかわらず、交通便利な都心での生活を望む住民は多い。一方、市街地の公共施設は人口のドーナツ化現象によって余裕が生じ、地区によっては小・中学校のクラス編成が難しいところもあるという。郊外の新規開発では、第一のネックである公共施設の整備が既成市街地ではほとんど既存のもので間に合う。

公的住宅を中心に既成市街地での住宅供給を促進し、夜間人口を呼び戻すことは、住宅対策だけでなく、活気ある街づくりという都市政策の面でも有効であり、全力を挙げて取り組みたい。

大都市のメインストリートは、銀行、保険会社等の大企業によって高層ビルに建て替えられているが、一歩中に入った通りにはまだ木造2階建ての老朽建物がかかり存在する。

また、昭和20～30年代に建築された中層の耐火建築物も機能的に陳腐化し、建て替えを必要とするものが少なくない。

このような状況の街区は都心のいたるところに見られ、近年、民間の中小不動産業者によってミニマンションやミニビルに建て替えられている。都市の美観はもとより、土地の有効利用上も望ましいとはいえない状況が進行している。

今後、各地で建て替が促進するものと思われるが、地方公共団体と地方住宅供給公社が中心になって公営住宅・公社住宅の供給とリンクする手法を考えてみたい。

- (1) 地方公共団体と住宅公社は建て替え推進街区（通り）を選定する。建て替えのモデル案をつくり、町内会、商店会を通じて関係者に公表し、説明する。
- (2) 建て替えの希望者の調査をする。
- (3) 建て替え希望者に対し、建て替えの時期、建設計画および資金計画について意見聴取を行う。
- (4) 希望者の意見を反映した建て替え基本建設計画を作成し提示する。それと併せて、隣接する地主等にも共同建築を呼びかけ、共同建築案を提示する。
- (5) 本設計と施工について特に建築主の要求がない限り、住宅公社で業者を斡旋する。依頼があれば住宅公社が工事監理を受託する。
- (6) 建築主の建て替え計画がその街区の土地の利用効率上不十分であるときは、上部に住宅部分（賃貸住宅または分譲住宅）を併設するよう指導する。上積み分の建設資金の調達に建築主で困難なときは、地方公共団体、住宅公社が資金の斡旋（公庫資金、利子補給等）をする。
- (7) 建築主が上部に住宅部分を併設することに消極的な場合は、当該部分について住宅公社が事業主体として共同施工をすることとして説得する。
(住宅公社の持分に係る土地の権利関係は、共有、地上権または賃借権のいずれかの選択となる)
- (8) 建築主が賃貸住宅または分譲住宅の経営管理に自信がないとか煩わしく

思い、上部に住宅部分を併設することに消極的な場合は、住宅公社が経営管理について指導するとともに、専門の管理業者を推せんするなどにより説得する。

以上述べた手法は、これと言って新しい方法ではなく、すでにこれまで都市再開発事業の一環として実施されているものである。

前述のように、今後は大規模な団地開発は不可能であり、既成市街地での大規模な再開発も期待できない。工場跡地での住宅建設も、周辺の工場の反対もあって多くを期待できない。それだけに、既存の諸制度や過去の大規模開発の手法や経験では、市街地での住宅供給は実現できない。少々遠回りでも非効率的であるとしても、現在の住宅事情に対応する住宅供給の方法としては、この方策しか道はないものと思われる。

建て替えとジョイントした住宅供給では5～10戸程度の増加しか期待できないが、反面賃貸住宅、分譲住宅のいずれであっても、確実な需要は期待できることである。

従来の住宅公社・住宅公団の不特定多数の需要を対象とした画一的な設計住宅の大量供給では、募集開始後数か月、さらに竣工後数か月しても空き家が存在するという団地があり、現在でもある。しかし、建て替えとリンクした小規模の供給では、設計もその地区の生活様式等を反映した個性のあるものとなり対象も当該地区に限定されることから、PRも大々的に多額な広告費を要してまでしなくても、入居者・購入者を確保することができ、実質的に家賃や分譲価格の引き下げにも寄与することが可能となる。

なお、この手法の実現のカギは、地元の地方公共団体の全面的な取り組みかんである。モデル建て替え街区（通り）の戸別の実態や建て替え計画についての把握は、地方公共団体の総合的な協力——住宅関連部分だけでなく、商工、民生等の関連部分——がなければ実現できない。

特にこの手法のねらいは、従来の住宅供給計画が県または市ベースでの開発であったものを、町単位、街区にまでおろして開発適地の確保を図ろうということである。民間のマンション業者の用地取得は、全社員が地主一人一人をあ

らゆるルートをたどって説得していく方式であり、住宅公社といえども受け身の姿勢では開発地を確保することはできない。

3 公共施設の屋上空間の活用

「2」では街区または通り単位での建て替えとのジョイント方式を述べたが次に公共施設と建て替えとのジョイント方式を提案したい。

地方公共団体や住宅公社の関係者から、公共住宅の建設用地を市街地で確保することは不可能に近いということをよく聞くが、果たしてそうであろうか。確かに遊休未利用の更地は少ない。しかし、地方公共団体の施設で2、3階の建物があり、これらの建て替えのときに上部に住宅部分を併設すれば、既成市街地のしかも都心部に相当戸数の公共住宅を供給することができよう。これまでも消防署、区役所の出張所・保育所等の上部に公営住宅、公社住宅(分譲)を建設している事例がある。東京都の特別区でも人口減の歯止め策として区営住宅の建設に力を入れており、現在建設中のものでは社会教育会館、保育園・児童館と併設しているものがある(いずれも千代田区)。

最近、国鉄でも遊休地の活用を赤字対策の一環として推進しているが、地方公共団体においても全面的な点検をしてみる必要がある。

既成市街地の土地の高度利用と再開発の推進は声だけではなく、公共団体自らが手本を示す努力が望まれる。

民間マンション業界では、市街地の建て替え対象物件として風呂屋(公衆浴場)に焦点を当て交渉していると聞いたことがあるが、お寺の建て替えで上部にマンションを併設した事例もあり、対象物件は数多いと思われる。

市街地の大通りに面して広い敷地を有しているものとして材木店がある。東京の山手線内にも材木店は多い。これらの1、2階相当部分は従来通り材木置場として利用し、その上部に住宅を併設することは技術的にも利用上も特に問題はないであろう。公共施設でもこれに類した建物等が相当あるのではなかろうか。

4 土地税制の改正と等価交換方式の促進

55年度の土地税制の改正（譲渡所得の特例措置一買換）により、3大都市圏の既成市街地内の土地・建物を譲渡しても、その土地に建設された4階建て以上のマンション（共同住宅）の全部または一部を取得した場合には、譲渡収入のうち買い換え資産の取得価額に対応する部分については、譲渡がなかったものとされ、譲渡所得税が免除されることになった。これは完全な等価交換方式であり、土地の所有者が売却によって取得したマンションの住戸（マンションの2分の1以上が住宅であることが条件）および店舗等の一部を売却すれば一時収入が得られ、賃貸すれば安定収入が長期にわたり確保できる。今回の税制改正によって、民間マンション業界ではマンション建設の手法として等価交換方式を活用し、供給量の拡大を図ろうとPRに懸命である。本方式は既成市街地での遊休地の活用や、老朽化し非効率となった建物の建て替えの促進と住宅の供給拡大に寄与するものと期待されている。

この方式は民間マンション業界のみが対象とするものではなく、住宅公社や住宅公団においても開発地の取得のためにこの方式を採用することが望ましい。

「2」で述べた建て替え作戦を展開するに当たっても、地主に対し等価交換方式を推奨するようにしたい。地主は民間マンション業者に対しては、評価額について不信感を持つことも予想されるが、公的機関であれば安心して交換に応じてくれるであろう。また、地主が交換により取得した住宅部分を賃貸住宅として経営するときは、依頼によってアドバイスや管理会社を斡旋する。分譲住宅の場合も管理全般にわたってのコンサルタントと購入者の依頼によって管理会社を斡旋することを行えば、喜ばれるであろう。

5 PRの方法と住民の参加

従来のように少数の地主や工場経営者等を対象とした用地買収方式は次第に減少し、これからは住民の協力と参加による建設への方向転換が必要である。

そのための一手段として、住民参加を呼びかけるPRを積極的にすることが

まず必要である。例えば、公共住宅の募集パンフレットに、当該住宅の建設前の状況と用地交渉から建設までの経緯を掲載するとともに、同じような条件の土地を所有しているか建て替えを検討している方は、当方に相談くださるようにとの呼びかけをしたい。

住民にとっては、前例がどういう経過でどうなったかについて一番関心を持っているだけに、具体的な提示は最も説得力がある。それと併せて、地方公共団体、住宅公社および住宅公団の住宅建設の意欲と努力を住民は評価し、土地の売却や建て替えをするのであれば、民間不動産会社よりも公的機関に声を掛けてみたいという気持ちになるものと考えられる。

PRの積極的な取り組みと併行して、公的機関でも住民の相談に的確に即答できるシステム——コンピュータを活用したシミュレーションの開発も必要である。土地の評価額と建設資金の関係、賃貸住宅であれば家賃収入と借入金の返済金・維持管理費等の関係など、必要なデータを入力すれば、直ちに回答が出てくるシステムを用意しておくことが住民の期待に応えることになる。

新たに住宅に入居する人にとっても、自分の住居がいかなるプロセスを経て建設されたかを知ることは、その住居や地域への愛着心を高めるばかりでなく公的機関への信頼を高めることになるであろう。

6 公的資金と住宅のレベルアップ

公的資金の中で最も大きな比率を占めている公庫住宅は、70年代の後半に事業計画の急増により住宅建設の30%台を占めるまでになった。

それだけに公庫融資の住宅関連業界に与える波及効果も大きく、かつまた住宅水準の面に与える影響も小さくない。

近年、個人住宅でも建築主と建築業者との意志が欠いたり、一部建築技術者の質の低下もあって、欠陥住宅のトラブルが発生している。公庫では従来から、公庫が自ら制定している建設基準に基づく設計審査と現場審査の実施（公共団体への委託）と公庫監修による標準仕様書の利用の勧奨によって住宅の質的確保の維持に努めてきた。

また、共同住宅の建設資金の融資または購入資金融資の事前審査の対象となるものについては、公庫の制定に係る「集団住宅等建設基準」の適用と設計審査・現場審査の実施（公共団体へ委託）してきているが、これだけでは居住者のニーズに応える住宅の質と居住環境を確保することには限度があり、事業承認前において事業主体に対し設計指導をすることが必要である。ただし、ここ数年、公庫融資の事業計画が拡大したこともあり、戸数消化のためかかる設計指導が十分行われていない。

購入者が公庫融資のセットされた分譲マンションや建売住宅を選択する基準としては、公庫資金が住宅にセットされているだけでなく、建物の質・性能・環境・安全性および耐久性が一般水準以上であるという期待がある。それだけに、一般的な建設基準に適合しているか否かのチェックだけでなく、個々の立地条件等に基づき、居住者の立場に立った指導が要請される。特に事業主体が民間の不動産業者等の場合は、営利の追求が第一であって、公庫は融資を通じて調整を図り、国民の期待に応えなければならない。

54年度から民間の事業主体向けの分譲住宅の建設資金および購入資金の融資額の決定に当たり、一般の建設基準等に適合したものと一戸当たりの床面積が80㎡以上で、一定の空地等を具備した良好な住宅（これを「特定のもの」と称している。）とでは、融資額で一戸当たり30万円または50万円の格差をつけている。（「特定のもの」の基準は、別記を参照されたい。）

これは、良い住宅の供給促進策の一手段であるが、できれば融資額の格差をさらに大きくし、良質なものを優遇する対策が望まれる。

次に公庫住宅のレベルアップ対策として、地方公共団体の住宅行政との連携強化が望まれる。公庫の貸付条件は、基本的には全国同一であり、融資額と譲渡価格の限度額で地域差を設けている程度である。

たまたま53年度に建売住宅の拡大を図った際、一区画当たりの敷地面積を100㎡以上としたが、地方公共団体の一部では従来からの行政指導の敷地規模を下回る結果となり、当該地方公共団体内では地方公共団体の定めた規模（120～200㎡以上）を基準としている。

55年2月、東京都江戸川区が発表した「江戸川区住宅等整備指導要綱」は、住宅関連業界の反発を招いている。この要綱によると「3戸以上かつ3階以上のマンション、300㎡以上または3戸以上の宅地開発および建売住宅」を対象としており、マンションの戸当たり平均専有面積と宅地の区画面積を最低70㎡以上とするほか、マンションについては緑地・児童遊園・集会室(100戸以上の場合)の設置等を協議事項としている。業界ではこの要綱の実施は、住宅・宅地のコストアップになり、供給を阻害するものとして是正を求めている。

人口の急増している江戸川区にとっては、将来にわたって区民の生活環境の保持と安全性を確保するためには、この程度の規制はやむを得ない措置と考えられる。

特に簡単に建て替えのできないマンションにあっては、それぞれの地域の実情に即応した建設計画の指導がなされても、決して住宅政策に反するものではない。

公庫融資においても、建設地の地方公共団体が推せんする住宅計画については思い切った割増し融資をし、地方公共団体の住宅行政をバックアップすることが必要である。

80年代の住宅政策は、良い住宅と一般の住宅とを区別し、良い住宅を供給する事業主体（公・民を問わない）に対しては、融資や税制の面で優遇することによって、国民のニーズに応える住宅供給が促進されると思う。

【参考】

公庫融資「団地住宅等の貸付けに係る『特定のもの』の基準」、55年4月24日

1. 団地の空地基準

(1) 中高層住宅団地の場合

敷地内に建築基準法施行令（昭和25年政令第338号）第136条第1項に規定する空地を有し、敷地面積が同条第2項の表(3)欄に規定する規模以上であり、及び総合設計許可準則に関する技術基準について（昭和53年4月1日付け建設省住衛発第14号）の第1の(2)の(イ)の2及び3に定める一の空地を確保したもの又は地方公共団体の長がこれに準ずるものとして推せん

するものであること。

(注1) 具体的には次表のイ(空地率条件)及びロ(敷地条件)のとおりである。

イ 空地率条件(令第136条第1項)

制限建ぺい率	空地率(空地面積/敷地面積)
0.5 以下	(1-制限建ぺい率) + 0.15
0.5 を超え 0.55 以下	0.65
0.55 を超える	(1-制限建ぺい率) + 0.2

ロ 敷地条件

用途地域	敷地規模(令第136条第2項ろ欄)	一の空地(総合設計準則第1の(2)のイ)の3)
第1種住専	3,000㎡以上	500㎡以上
第2種住専 住居・準工・工業	2,000㎡以上	200㎡以上
近商・商業	1,000㎡以上	100㎡以上
未指定	2,000㎡以上	200㎡以上

注 一の空地の最小幅は4m以上とする。(準則第1の(2)のイ)の2)

(注2) 地方公共団体の長がこれに準ずるものとして推せんするものについて敷地の一部を公園等の用地として地方公共団体に提供したことにより空地の敷地面積に対する割合が建築基準法施行令第136条第1項に規定する数値に満たなくなったもの又は、地方公共団体が自ら造成し若しくは指導した団地内に存するもので当該数値に満たないが、団地周辺の全体的な状況から良好な住環境が確保されるものであると認めることができるもの等をいう。

(注3) 空地面積について

空地比に用いる空地面積は、次のイからニまでに掲げるものの面積を合計したものとする。この場合において、敷地には借地を、共有敷

地には借地権の準共有を含むものとする。

イ 共同の庭等としての共有敷地

集会場、プール、児童遊園、遊歩道その他居住者の利便及び健康の増進を図る為の施設又は緑地等の修景施設を有する共有敷地（駐車場、汚水処理施設、ゴミ置場、道路等の用に供される共有敷地を除く。）とする。この場合において、位置、形状、施設等から利用上「共同の庭」と同様の効果があると認められる公共の用に供する公園及び広場については、これを共有敷地とみなすことができる。

ロ 専有庭等

各住戸が専有し、又は専用する庭等の敷地

ハ イ以外の共有敷地

駐車場、汚水処理施設、ゴミ置場等の用に供される共有敷地

ニ 道路

法第42条第1項に規定する道路（公共団体に移管されるものを除く。）

及び通路

(2) タウンハウス団地（省略）

2. 屋内の遮音性能基準（タウンハウス団地を除く。）

戸境床等が次に掲げる基準のすべてに適合するもの又はこれと同等以上の性能を有するものであること。

- (1) 居室を受音室とする戸境床を普通コンクリートによる鉄筋コンクリート造りとした場合で150mm厚以上の床スラブとし、きしみ音の発生しない床組で床仕上げをクッション性のある材料（畳、カーペット等）としたもの
- (2) 設備配管とコンクリート躯体との絶縁、パイプシャフト位置の居室からの隔離その他給排水騒音を低減する工法、平面計画等としたもの

3. 住戸規模

1戸当たりの床面積（共用部分の床面積を除く。）が80㎡以上であること。

は し が き

住宅政策は「量から質へ」さらに「質から環境へ」の政策展開の時期を迎えたといえる。しかしそのことは住宅問題が緩和されたというより、より困難な状況の下での、政策転換の始まりでもある。

従来の戸数主義、新開発中心から、環境主義・再開発主義への方向転換であり、画一的政策から多様な施策の総合化による住宅政策の再編成である。ことに大都市にあっては既成市街地の人口減少などの対応として改めて住宅政策の重要性が認識されてくるのである。

さらに、従来の建設中心の住宅政策から管理体制の拡充や地域環境の改善をふくめたソフトな住宅政策へのスライドがのぞまれる。

本研究会は、このような住宅政策の転期に直面して、神戸市の住宅政策の基本方向をどのように転換していくかの方向づけを探った。現状は個々の住宅対策では解決不可能な問題をかかえており、発想の転換によって、このような状況をこえて、「より一層の住みやすさへの選択をめざして」新しい住宅政策の導入が図られなければならない。

本研究報告は、自治体の住宅政策における発想の転換の試みであり、現実の住宅政策の実施にはさらにきめ細かな実践的戦略が不可欠であるが、そのような要求に応えられなかったのは心苦しい。しかし、本報告にもられた住宅政策への考え方を十分に活用し、実効ある政策遂行を、神戸市をはじめとする住宅政策関係者に期待する次第である。

この報告書が、住宅関係者のみでなく、一般市民の方々にも、住宅問題への関心を深め、よりよき住宅環境づくりに貢献するところがあれば、委員一同の

よるこびはこれに勝るものはない。

最後に、この研究のためにご協力をいただいた神戸市、神戸市住宅供給公社、日本住宅公団、住宅金融公庫などの方々に厚く御礼申し上げる次第である。

昭和55年3月31日

財団法人 神戸都市問題研究所

住宅政策研究会代表者

伊 賀 隆

住 宅 政 策 研 究 会 委 員

神戸大学経営学部 教授	伊 賀 隆
京都大学工学部 助教授	三 村 浩 史
神戸大学工学部 教授	早 川 和 男
神戸大学工学部 助教授	嶋 田 勝 次
日本住宅公団 計画部長	永 田 亮 吉
住宅金融公庫総務部 参事役	岡 崎 泰 造
神戸市住宅供給公社 専務理事	宮 田 芳 彦
神戸市住宅局長(前)	金 野 勝 美
神戸市都市計画局長	笹 山 幸 俊
神戸市企画局長(前)	小 西 秀 朋
神戸都市問題研究所 常務理事	是 常 福 治

I 現況と方向

1 全国的動向

住宅問題に限らず、交通・環境・福祉などの都市問題に関して、その政策的怠慢を非難する声は高い。しかし、戦後30年余をへた今日、日本の都市問題も転換期を迎えたといえる。

もっとも都市問題が抜本的に解決をみたというのではなく、ある意味においてはより困難な環境の下での政策展開を余儀なくされるという事態の到来であるが、ともかく、これまでの画一的施策の物量的延伸から、限られた政策枠内での選択という方法が求められている。

このような政策動向は、住宅政策にあって典型的にみられる。住宅問題の解決のために戦後政策の基調は1戸でも多くという戸数主義であった。しかし、昭和53年10月1日現在の住宅統計調査（全国）では、空家戸数は268万戸、全戸数に対する比率は、7.6%という高率に達している。しかも神戸市の数値は、空屋数9.4%と全国よりも高く（第1表参照）、人口の停滞を考慮すると、住宅政策における選別性はより強く求められる社会的背景にある。もっともこれらの空家のなかには、老朽住宅、設備共用アパート、別荘、店舗付住宅などが含

第1表 住宅数, 世帯数, 空家数

	住宅数(A)	全世帯数(B)	充足率 $\left(\frac{A}{B}\right)$	空家数(C)	空家率 $\left(\frac{C}{A}\right)$
全 国	3,545 万戸 (+439)	3,284 万世帯 (+318)	1.08 倍 (+0.03)	268 万戸 (+96)	7.6 % (+2.1)
兵 庫 県	161.5 (+18.7)	145.4 (+11.7)	1.11 (+0.04)	13.9 (+4.5)	8.6 (+2.3)
神 戸 市	47.7 (+5.5)	42.4 (+3.2)	1.13 (+0.05)	4.5 (+1.8)	9.4 (+3.1)

() 内は、構成比の対48年比

(53年住宅統計調査)

まれており、住民の住宅難がこの見方の数字どうり緩和されたとはいえない面もあるが、その大半は居住用住宅で実質的にも戸数は世帯数をオーバーしたといえる。

このように、絶対的不足から相対的不足へと住宅状況が変ってきたことは確かである。ここに戸数主義の終えんが唱えられ、量的な問題は峠を越したかの感があるが、今度はこれまでともすれば見落され勝ちであった、居住環境、立地条件などの質的條件の改善が課題となってきた。

新築住宅の床面積は、ここ10年ばかりにかなり上昇したが、1戸当りの住宅敷地は逆に低下しつつあり、いわゆる“ミニ開発”の問題をひきおこしている。大都市圏にあっては住宅ストックでみれば半分以上が敷地150㎡以下の住宅となっている（第2表参照）。

また、遠郊化と高家賃化、がひろがりつつあり、土地政策の立遅れのシワ寄せが住宅問題へモロにかぶされつつある。戸数主義が都市問題を解決すること

第2表 1戸建・長屋建持家の敷地の取得時期、敷地面積別の割合（兵庫県）

敷地の面積 取得の時期	1戸建・ 長屋建の 持家数	50㎡	50	75	100	150	200	300	500㎡	1住宅 当たり 敷地面 積
		未 満	～74㎡	～99㎡	～149 ㎡	～199 ㎡	～299 ㎡	～499 ㎡	以 上	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	㎡
昭和48年以前	100 (619, 200)	8.1	9.7	10.6	14.6	15.2	17.4	16.1	8.3	234
“ 49年	100 (22, 300)	9.4	13.5	16.1	15.7	18.9	16.6	7.6	2.2	163
“ 50年	100 (25, 600)	8.2	16.0	13.3	18.4	22.2	14.8	5.5	1.6	158
“ 51年	100 (30, 900)	10.4	19.7	17.2	18.1	16.5	12.0	4.2	1.9	140
“ 52年	100 (25, 900)	12.7	20.5	21.2	22.4	10.0	8.1	3.9	1.2	126
“ 53年 (9月末まで)	100 (19, 300)	13.0	24.3	22.3	20.2	8.3	8.3	3.1	0.5	116
計	100 (743, 900)	8.5	11.2	11.8	15.3	15.2	16.6	14.2	7.2	219

(53年住宅統計調査)

に貢献したが一面、かえって歪めてしまった点もあることを考えると、これからの住宅政策が「住宅問題から都市問題へ」、その政策的視点をシフトさすべき時期にきたといえるであろう。

2 神戸市の状況

(1) 量的供給

神戸市にあっても、住宅戸数の絶対的不足は解消し、住宅問題は、「量から質へ」、「戸数から環境へ」と移行しつつある。

53年の住宅統計調査では住宅数477,100戸は普通世帯数422,300世帯を54,800上回り、率で13%の差があり、48年の住宅統計の8%よりも差はひろがっている(第3表参照)。

第3表 住宅数と普通世帯数

	38年	43年	48年	53年
住宅数(A) (うち空家)	289,000 (9,600)	342,860 (15,620)	421,800 (26,600)	477,100 (44,700)
普通世帯数(B)	286,000	327,920	390,400	422,300
(A) - (B)	3,000	14,940	31,400	54,800
充足率 $\left(\frac{A}{B}\right)$	1.01 ^倍	1.05 ^倍	1.08 ^倍	1.13 ^倍
空家率 $\left(\frac{\text{空家}}{A}\right)$	3.3 [%]	4.6 [%]	6.3 [%]	9.4 [%]

(住宅統計調査)

このうち純然たる空家は44,700戸で空家率は前回(48年調査)の6.3%から9.4%へと上昇している。このような空家は民間の木造共同住宅で多くみられ、その意味では住宅問題の解決はそれなりに進展しているとみられる。

このことは住宅の種別の動向からも推測できる。すなわち持家は持家志向を反映し45.4%と前回より2.7%増加しており、民営借家は6.1%へり、37.0%

となっている。

このような住宅統計の推移から判断する限り、住宅政策の立遅れがしばしば批判されているが、それなりの効果を上げていることは否定できないのではなからうか。住宅困窮度は住宅ストックでみたとき、公的賃貸住宅の比率の増加、さらに公団・公社の分譲住宅などを加えると、住宅環境の改善にもかなり寄与してきたといえよう（第4表参照）。

第4表 所有関係別ストック数

		38 年	43 年	48 年	53 年
全	体	274,800 (100.0)	320,000 (100.0)	383,800 (100.0)	417,900 (100.0)
持	家	114,000 (41.6)	126,210 (39.5)	163,700 (42.7)	189,700 (45.4)
借	家	160,800 (58.4)	193,790 (60.5)	220,100 (57.3)	228,200 (54.6)
	公	15,700 (5.8)	21,210 (6.6)	33,500 (8.7)	47,500 (11.4)
	営				
	公団・公社				
	民営借家 (設備専用)	82,400 (30.1)	111,600 (34.9)	133,700 (34.8)	131,700 (31.5)
	民営借家 (設備共用)	43,400 (15.9)	41,430 (12.9)	32,000 (8.3)	23,100 (5.5)
給	与	18,100 (6.6)	19,540 (6.1)	20,900 (5.5)	25,900 (6.2)

(住宅統計調査)

もっとも、このような住宅問題の解消のために、市民が住宅貯蓄、住宅ローンなどで払った苦痛は測り知れないものがあるが、公営、公団、公社住宅にあっても、郊外地において新築空家が発生している現状からして、単なる戸数だけでなく、立地条件を加味した住宅供給が求められる段階にきた。

それでも公的賃貸住宅ストックの増加が、公的賃貸住宅は4.7%増の11.4%となっている。これは第5～7表にみられるように神戸市の近年の公営・公社住

第5表 第3期神戸市住宅建設5か年計画と達成率

(54年度は見込)

事業主体	住宅種別	第3期 計画戸数 (5か年) (A)	51~54年度 累積戸数 (B)	全体計画戸 数に対する 達成率 (B/A)	
公的資金による住宅	神戸市	公営住宅	7,500	6,607	88.1 %
		改良住宅	2,500	1,135	45.4
		厚生年金住宅	200	0	—
		住宅供給公社	6,000	4,198	70.0
		(小計)	16,200	11,940	73.7
	兵庫県	公営住宅	6,000	1,112	18.5
		住宅供給公社	4,000	12	0.3
		(小計)	10,000	1,124	11.2
	金融公庫	個人住宅等	17,000	13,594	80.0
	住宅公団	公団住宅	14,000	3,751	26.8
	その他公的住宅		5,300	5,473	103.3
	公的資金による住宅(計)		62,500	35,882	57.4
	民間自力建設住宅		62,500	34,756	55.6
総計		125,000	70,638	56.5	

宅などの急ピッチの建設によるところが大きい。

公的賃貸住宅の建設が民間木質アパートの家賃抑制や新陳代謝に一応、効果を発揮したことを考えると、絶対数の拡大は今後も努力すべきといえる。しかし建設戸数増加がそのままストレートに政策効果を発揮する時期は過ぎ去り、より政策的配慮をもった住宅建設をしていかなければならない。それは公的賃貸住宅それ自身が後にふれるように民間持家と比べて遠・高・狭という3重苦によって、そのメリットの神通力を次第に喪失しつつあるからである。

(2) 質的状况

第6表 普通世帯数と公的賃貸住宅の戸数

		昭和40年	昭和45年	昭和50年	昭和53年
普通世帯数 ④		318,055	363,941	415,724	422,300
市・ 県 営 住 宅	市営住宅戸数	9,969 ^戸	16,867 ^戸	23,213 ^戸	28,810 ^戸
	うち公営住宅	7,639	12,534	16,902	21,681
	県営住宅戸数	3,972	7,156	9,323	10,175
	うち公営住宅	3,222	6,158	8,722	9,441
	市・県営住宅計	13,941	24,023	32,536	38,985
公団賃貸住宅戸数		3,275	9,135	14,559	17,885
市・県公社賃貸住宅戸数		750	998	2,020	2,066
公的賃貸住宅戸数 ⑤		17,966	34,156	49,115	58,936
公的賃貸住宅の普通世帯に対する割合 $\left(\frac{\text{⑤}}{\text{④}}\right)$		5.7%	9.4%	11.8%	14.0%

(国勢調査・住宅統計調査)

第7表 大都市住宅建設状況(51~55年)(55年度は計画戸数)

都市名	公営住宅			公社住宅		
	5か年 計画戸数	51~55 累計戸数	達成率 %	5か年 計画戸数	51~55 累計戸数	達成率 %
神戸	7,500	7,507	100.0	6,000	5,448	90.8
札幌	4,300	4,501	104.7	公社なし	—	—
東京	43,000	26,816	62.4	26,500	10,178	38.4
川崎	2,500	1,521	60.8	2,500	1,407	56.3
横浜	4,000	2,144	53.6	不明	2,243	—
名古屋	14,000	13,152	93.9	3,800	3,193	84.0
京都	5,000	4,917	98.3	3,500	2,877	82.0
大阪	計画未定	13,994	—	計画未定	6,460	—
北九州	6,000	5,955	99.3	2,000	1,289	64.5
福岡	7,000	6,702	95.7	4,500	2,831	62.9

住宅状況は建設戸数の増加によって困窮度が緩和されただけでなく、住宅環境も改善がすすみつつある。住宅統計調査では53年調査と48年調査とを対比すると、1住宅当りの畳数は2.56畳ふえて20.65畳となり、また室数も0.32室ふえ、3.82室となっている。さらに1人当り畳数も1.06畳ふえ6.52畳となっている（第8表参照）。

しかしこのような好転の数字も持家が1戸当り畳数が29.15畳、借家13.59畳という数字が示しているように格差が大きい。これは公的賃貸住宅では徐々に住宅水準は向上しているにもかかわらず、民間借家の水準が依然として低いため、このような点からも既成市街地における公団住宅、公営住宅の建設がのぞまれるのである。

第8表 居住水準の推移

年度	1世帯当り 人 員	1住宅当り 居 住 室 数	1住宅当り 畳 数	1人当り 畳 数	1室当り 人 員
38	3.81 (△0.31)	3.24 (+0.14)	15.41 (+1.51)	3.94 (—)	1.21 (—)
43	3.60 (△0.21)	3.20 (△0.04)	15.92 (+0.51)	4.44 (+ 0.9)	1.12 (△0.09)
48	3.34 (△0.26)	3.50 (+0.30)	18.09 (+2.17)	5.46 (+1.02)	0.95 (△0.17)
53	3.19 (△0.15)	3.82 (+0.32)	20.65 (+2.56)	6.52 (+1.06)	0.83 (△0.12)

(住宅統計調査)

それでも全般的には住宅環境の好転がみられる。日照時間は前回より改善され、3時間未満が20%を割っている。古い民間アパートの減少、郊外住宅の増加などがその原因と考えられる。

しかし、一方、ミニ開発なども少なくなくスラムではないが、それほど環境水準がよいともいえないという小規模住宅の建設には注意しなければならない。

3 住宅政策の方向

(1) 住宅政策の基本目的

第9表 持家、借家別居住水準

		1住宅当たり	1住宅当たり	1住宅当たり	1人当たり	1室当たり
		居室数 (a)	畳数 (b)	延べ面積 m^2 (c)	畳数 (d)	人員 (e)
持家	53年	(室) 5.15	(畳) 29.15	(m^2) 87.76	(畳) 8.05	(人) 0.70
	48年	4.83	25.99	91.55	6.35	0.81
	43年	4.48	23.02	86.45	5.08	0.98
借家	53年	2.72	13.59	35.91	4.88	1.02
	48年	2.50	12.22	34.38	4.18	1.17
	43年	2.36	11.30	32.46	3.55	1.35

(住宅統計調査)

住宅政策の基本目的は、住宅が国民にとって基礎的生活資本であるばかりでなく、都市にとってもその有効な土地利用、快適な環境を保持していくために不可欠な要素であるため、市場メカニズムのみに依存することなく、公的に介入して、よき住宅資産を形成していくことにある。

このような住宅の基本目的は、憲法第25条の国民の生存権を保障していくためにも不可欠な政策で、そのため自力で住宅を確保する能力のない国民に対しては、住宅そのものの供給をつうじて、最低限度の文化生活を保障していくとする福祉的政策を必然的に内在している。

このような政策目的の達成のために政府・地方自治体などが公営住宅等を建設していくのは、一般的には人間性の重視、公益原理の育成、公正と衡平などさまざまな理由があげられている。

すなわち住宅政策の目的の1つは、社会福祉でありあと1つは社会資本の形成であり、究極の目的は市民生活を良くすることである。

住宅政策の目的の1つが社会福祉であるというのは住宅が生活基本的資財であるため、個人で確保が不可能なときは公的に供給し、また、個人で確保が不可能でないにしても過重な負担とならないよう、融資その他によって公的に援助するよう行政努力をすることになる。

それはあたかも社会福祉政策と同じといえるが、住宅政策のもつ福祉効果の

副次的効果として社会的緊張の緩和に貢献していることを見落してはならない。すなわち住宅政策の貧困がひきおこすであろう犯罪、病気、家庭不和などによってもたらされるソーシャル・コストの増加を考えるならば、住宅の福祉効果をもつ波及効果はかなり大きいと評価できる。

しかしこれまでの住宅政策が、このような福祉目的に合致してきたとするのは疑問であり、単に住宅を建設してきたに過ぎないという批判もある。この点公営住宅の管理、公営住宅の立地・設計などによって改善余地は決して少ない。

住宅政策の目的の2つは、良質な都市資本ストックの形成・蓄積にある。住宅は個人財であるが集合財としては道路や公園と同じように、都市資本ストックとして重要な構成要素である。

ことに改良住宅のように生活環境の改善としての住宅建設は社会資本の投資としての色彩がきわめて濃厚である。住宅政策が「量から質へ」と転換するにしたがって住宅政策がもつ良質な都市資本の形成はますます重要性を帯びてきたといえる。

このような都市資本の形成としての効果は、市民生活の向上にともなって、生活の質 (quality of life) とか都市景観などへの価値が高まるにつれて、より大きな評価を与えられなければならない。

したがって住宅政策の観念にあって、公的施策住宅のみを過度に意識することなく、市民の個々の住宅そのものが社会資本のかけがえのない要素であることを認識し、「市民住宅」というような発想をもって、住宅政策の多様な展開がのぞまれるのである。すなわち住宅は個人の財産であるとともに社会の共通の財産であり、公的セクターが住宅水準の向上に努力する一方、個人が住宅環境の改善に費用を負担し、社会的に活動するという志向性をもたなければならない。なおこのような「戸数主義から環境主義へ」の政策転換の内容を大胆に表示すると第10表のようになる。

(2) 住宅政策の選択

住宅政策には後にふれるように種々のタイプがあり、また、政策の限界もあ

第10表 戸数主義から環境主義へ

区 分	戸 数 主 義	環 境 主 義
政 策 方 向	新 開 発	再 開 発
政 策 選 択	公的賃貸か私的持家	社会的集合住宅
政 策 基 調	公営・公団中心	民間エネルギー活用
供 給 主 体	公私独立主義	連合処理方式
管 理 体 系	公的管理依存	自主管理確立
政 策 主 導 権	政府画一主義	自治体現地総合
住 宅 金 融	全般的量的拡大	傾斜選択配分
費 用 負 担	建設費国庫補助	環境総合補助
執 行 体 制	住宅部門中心	住宅・都計連合
住 宅 計 画	全市的マクロ計画	地域別ミクロ計画
執 行 手 法	法律・補助・官庁方式	要綱・融資・参加方式

るが、今日の住宅政策の基調としては次のような方向を展開すべきといえる。

第1は、多様な住宅政策の展開である。住宅の絶対的不足の状況の下では、戸数消化・大量建設が政策基調であった。しかし、戸数主義から環境主義への転換は、都市全体としてのトータルな住宅政策の強力な展開による質的内容の充実がこれからの課題となった。具体的には公的住宅の供給とともに、増改築などストックの改善、民営賃貸住宅の建替、住宅地区の再開発、住宅の流通、情報の収集と提供、相談業務の充実など多様な政策が体系的に展開されなければならない。

第2に賃貸・分譲を含めて公的住宅の直接供給は持続すべきである。これまで見てきたように、住宅の質的な水準はいまだ低位な状況にあり、良質なストックを増加させることは当分の間必要であるが、このためには居住環境の整備・改善を図りながら一定水準以上の住宅が供給されなければならない。公的住宅にはこのような要請に応えることが期待できるからである。

第3に、住宅政策をハードからソフトへの転換を図っていくことである。ど

の自治体にあっても悪しき意味の施設中心主義が支配しており、総合対策的アプローチが弱かったといえるのではないか。たとえば福祉でも施設収容方式から在宅ケア方式による地域総合福祉方式へ、又、交通でも、道路建設と大量交通サービスを結合させた総合方式への転換がみられる。

住宅にあっても生涯設計による住みかえ方式、集合住宅における自主管理方式の形成、流通・管理をふくめた住宅総合サービス機能の拡充、一団地、一街区における公私連合建設方式 (joint sector) の導入など、ソフト面の政策・実施の立遅れをカバーしていくことがのぞまれる。

具体的に住宅政策の重点をどこにおくかによって、住宅政策の方向は決まるが、一応、次のような3つのタイプがあるといわれる。

- i 市場放任型 (無政策型, 部分的補完型)
- ii 市場操作型 (金融刺激型, 蓄積刺激型)
- iii 財政主導型 (公営住宅型, 協同組合理型, 官民協同型)

日本の住宅政策がこのいずれに該当するかは、識者によって評価は分かれる。公営住宅、住宅金融などにあっても不十分であったので、市場放任型といわれているが、公営・公団住宅、公社住宅などにあっては、神戸市の場合で見ると、フローで25%程 (第3期5カ年計画の実績)、ストックにおいても20%近くに達しており、また住宅金融もかなりの水準にあるので、部分的には財政主導型ともいえる。

住宅政策の条件としては、住宅政策は都市問題の解決のための有力な手段である。しかし、都市問題は住宅政策のみで解決できるという性質のものではなく、住宅政策の方向によっては、かえって都市問題の歪みを大きくするおそれすらある。したがって住宅政策の前提条件とか波及効果、制約条件を十分に考慮に入れ、政策展開をなすことがのぞまれる。

第1が、高い地価による財政力、所得とのギャップという阻害条件である。したがって、宅地供給、地価抑制、計画的な都市整備、開発利益の社会的還元という宅地政策が並行して展開されない限り、住宅政策だけが先行・独走しても行き詰まらざるをえない。これからは自治体の租税政策、都市計画行政、公

共デベロッパーなどの強い連けいがのぞまれる。

第2が、財政的限界である。住宅問題の解決のためには、公的施策の拡充による抜本的対策の実施がのぞまれるのである。しかし、住宅政策が全予算のなかで占める割合には自ずから限度がある。

このような限度をこえる方策として、費用負担の適正化という視点から制度改革がのぞまれる。すなわち、住宅がもつ福祉・環境改善的政策に対応して、傾斜的な国庫補助金、低利融資交付税制度の改正がのぞまれ、環境改善・管理費等にあっては、施行者・居住者などの受益者負担がのぞまれる。

第3に、個人ニーズとして郊外1戸建が圧倒的に多いが、社会ニーズとしては既成市街地中高層という方向がのぞましい。また宅地・住宅分譲の個人ニーズが根強いが、社会的には既成市街地の環境改善がよりベターな政策としてのぞまれる。さらに構造的には低コストで大量の住宅供給という点から高密・高層住宅がのぞましいが、エネルギー、日照、居住性という面から低層・低密であることがのぞましく、ここにも住宅政策の限界と対立がある。

さらにこのような郊外1戸建志向という住民ニーズは、長期的にみると必ずしも持続性のある動向とは断言できないかも知れない。高齢化社会による老人家族の都心住宅志向性とか、周辺地の高地価にともなう都心Uターン現象も十分に期待される。したがって既成市街地の環境開発によって、住宅ニーズの基調変化は十分に予測される。いいかえれば、今日の住宅政策の延長が明日の住宅政策でないことを注意しなければならない。

第4に、国土・都市構造からいえば、住宅需要の旺盛な大都市圏から工場・業務機能を分散することが、住宅問題の解決の迂回的方法として奨励されてきた。しかし、大都市圏にあってはようやく成長の鈍化の兆しがみえるばかりでなく、既成市街地の中間地帯にあっては胴枯れ (blight) 現象がみられ、インナーシティ (Inner city) 対策として、第2次産業の呼び戻し、人口の定着が叫ばれ、ニュータウン方式の転換が迫られている。

(3) 公営住宅の基本的性格

住宅は社会的にどのように重要な意味をもっているにしても、性格的には個

人消費財であり、道路、公園のように共同消費財ではない。それにもかかわらず、政府・自治体が公的住宅施策をすすめているのは、住宅のもつ特異な福祉目的をもった財としての性格による。住宅政策を展開する上において、まず、この住宅の性格をはっきりさす必要がある。

重ねて強調すれば、住宅の基本的性格は「個人消費財」である。それは「公共財」である要件としての非競合性、非排除性、非選択性、不確実性に欠ける。ことに基本的要素といわれる非競合性、非排除性に欠ける。

ただ住宅は一般の私財と異なり、その建設・利用をつうじて社会的に与える影響が大であるため、法律による社会的拘束などは厳しい。このように私財について拘束があるのは、私財である国宝、拳銃などの売買に禁止的ともいえる拘束・制約があることを考えるとよくわかる。また、私財に関する拘束力の格差は同じ耐久消費財であっても、カラーテレビとマイカーとでは社会的規制にあって格段の差があることによってもわかる。

したがって、住宅は「内部的には私的財、外部的には公共財」という表現は、玄妙ではあるが正確ではない。すなわち、住宅は個人消費財であるが、その設計・建設・利用をつうじて厳しい社会的拘束が加えられているに過ぎないのである。

次に問題となるのは、では公営住宅など公的賃貸住宅はどうかということである。公営住宅は公物であるが、個人消費財である。すなわち、公物のなかには純公共財ともいうべき道路・公園など公共的利用を基本とする公物と、学校・病院・養護老人ホームのように準公共財ともいうべき個人的利用が基本となっている公物とがある。

したがって利用形態が個人財的であるといっても、私財と同じように個人の意志が優先するものではない。学校・病院と同じように公共的目的からその利用規制は厳しい管理行政の対象となる。そのような意味からも、公営住宅の賃貸関係が民間の賃貸借住宅とほぼ同じという判決の動向は納得のいかない結論である。

これは、公営住宅の賃貸借関係に価格メカニズムが働かないことを考えると

当然の結論といえる。公営住宅が公物であるが準公共財として提供されるため、もし何らかの公的規制が加えられなければ「タダ乗り現象」(free-rider)が起こる必然性がある。

本来、個人財である住宅を準公共財として提供しているのは、その利用を通じて何らかの社会的厚生が図れるからで、したがって非適格者の入居状況に対して、公的団体による法律的・経済的・道徳的規制の導入か、入居者による相互抑制・牽制機能の活用のない限り、良好な管理の確保はむずかしい。それは公営住宅が純公共財でないことからくる当然の結果でもある。

住宅が生活基本資財であるため、このような公的規制などがストレートに適用されないが、それはあくまでも生活福祉という視点からであって、単に生活基本資財であるからとの理由でどのような入居者にあっても適用を除外されるというものではない。

Ⅱ 供給主体

1 民間セクターと公共セクター

住宅政策の展開は公的施策を中心として行われるべきといえるが、公的セクターの能力だけではもちろん限界があり、民間セクターの協力がさげられない。さらに住宅が個人財であることを考えると、民間エネルギーを活用し、住宅政策の展開に利用することはむしろのぞましい。

ただ住宅が都市の重要な資財であり、個人生活の基礎財であることから、民間エネルギーの無秩序な活動に一定の秩序を与えなければならないが、民間・公共セクターの活動分野として注目すべきは次のような点であろう。

第1に、民間エネルギーの活用には、規制と誘導が必要である。都市計画視点からの規制は避けられない。さらに都市景観、人口密度、社会的費用負担など、営業の自由、所有権の自由などの本質を侵さない限り、社会的制約・負担に従うべきといえる。宅地開発要綱は、そのような意味で、計画・費用の両面からみて、それにかわる有効な手段がないことを考えると、当分の間、是認し

なければならない。

第2に、民間エネルギーの誘導については、規制と同じように、住宅が個人財であるにもかかわらず、社会的影響がある面から、租税の減免、低利融資などがその社会的必要に応じて行われなければならない。さらに直接的な介入としての組合施行など、神戸市にあって積極的に展開されているが、高く評価されるべきであり、今後、再開発の政策性にかんがみて、54年度から実施された再開発コンサルタント業務サービスなど、小規模再開発への体制づくりが求められる。

2 民間エネルギーの活用

民間エネルギーの活用の方向としては、一定の方向づけ、秩序づけを行うことによって、十分に効果ある政策展開が期待できるであろう。

第1に、地価上昇、物価騰貴がつづく以上、個人の根強い持家志向は消滅しないだろう。個人のこのような持家志向を秩序ある空間形成へ誘導する。たとえば、個人の住宅資金を住宅供給公社分譲の購入にふり向けるなど、十分に利用すべきである。

第2に、民間がもつ土地・資金などを公的な計画の下に秩序ある都市づくりとか、住宅供給へと結集させることは卓抜した政策といえる。たとえば、土地区画整理による宅地供給とか、商店街再開発と併存住宅の建設とか、農住団地とか、公私併合の住宅政策は将来も展開余地は大きい。

さらに、下町、いわゆる住商混合地区についての民間マンションの進出、たとえば花隈、新開地などの高層マンション建設にみられる民間の技術・活力を再認識し、インナーシティ再生へのエネルギーとして転用を図っていくべきである。

第3に、公的セクターでは不可能な分野については、民間に期待せざるをえない。たとえば、既成市街地の長屋をはじめとした老朽住宅の建替えなど、民間の自力的保全・更新エネルギーがキメ手を握っているといえる。

しかし、住商工混合地区等の老朽住宅の密集した区域については、地域全体

の環境の悪化を防ぎつつ民間エネルギーの誘発を促すため、強力な公的セクター、公的資金の導入がのぞまれる。

3 公共セクターの役割

今日まで住宅公団、公庫、公社、そして地方自治体がことに地価高騰、資材騰貴のなかでそれなりの成績を納めてきたことを改めて評価しなければならない。

公的施策住宅の存在・供給が市場メカニズムによる歪みの是正に貢献したこと、また環境開発、秩序ある街づくりの先兵となってきたことを高く評価しなければならない。

もっとも公的セクターの限界はいうまでもなく、住宅政策全般をカバーし切れないことであるが、公的セクターが画一的供給体制をとらえざるをえず、また同一設計住宅の大量供給という規模の利益を求めざるをえないという点も大きな欠陥となってくる。

第1に、公的セクターはその画一的供給という面から国民のニーズとズレが発生してくるのみならず、これまでは戸数主義の弊害もあり、遠隔地、狭小さ、中高層中心などに傾斜し、新築空屋の発生などがみられる。したがって今後、公営・公団住宅にあってもマーケットリサーチ類似的住民の住宅ニーズを把握していくことが必要となった。

第2に、住宅設計面における画一性が変化のない住宅をつくりだしたのみでなく単一階層の社会をつくりだしたことを反省しなければならない。今後、集合住宅がつくりだす社会的関係については住宅設計などととも重視すべき課題といえる。

第3に、景気対策、技術対策、環境開発に寄与してきた功績は大きい。景気対策としては主として住宅金融をつうじて行ってきたが、技術面ではごみ真空輸送、ツーバイフォー方式などの先験的実践の場となってきた。将来、省エネルギーの視点からソーラーシステム方式などが考えられる。

公共セクターの能力に限界のあることは否定できないが、それでも公団、公

社、公庫、県、市などそれぞれの公共セクターがばらばらに行動するのでなく一定の計画の下に機能分担し、その機能を統合化することがのぞまれる。

第1に、住宅政策の重点が戸数よりも環境へと移行するにしたがって、都市計画的要素の重要性が強調される。また、住宅に対する住民ニーズが質的に向上するにともなって、住宅関連施設の整備がより重要となってくる。このような点からして、自治体を中核とする住宅計画の調整がのぞまれるのである。

第2に、住宅分譲、賃貸住宅において、それぞれ機能の競合・重複が行われている。この点、事務配分の基本的原則からみて基礎的団体である市町村が国の縦割り行政などを調整し、政策の総合化を図っていくという、例えば自治体の示した「開発プラン」にもとづいて国が関与するという「現地総合性の原則」の下に、それを補完する意味で県・公団が立地・供給することがのぞましい。

第3に、住宅金融などにあつて公庫・県・市の金融は重なりあつてきた。従来は公庫融資の不足を補う機能を県・市の住宅金融は果していたが、住宅政策が環境主義へ転換した今日、市の住宅金融などにあつては既成市街地の再開発住宅に特化するなどの傾斜融資方式がのぞまれる。

4 住宅供給公社の役割

公共セクター、民間セクターが活躍する分野はそれぞれ定まっており、その限界をこえることは容易ではない。そこに中間ゾーンの政策分野を分担する公団、公社の役割が期待される。

自治体の場合にはこのような中間セクターとして住宅供給公社があり、その活用の分野は次第に大きくなりつつある。

神戸市の住宅供給公社は最近5カ年(51～55年)の状況をみても5,448戸(55年は計画戸数)と全国でもトップクラスの実績を誇っており、その供給の安定性も高い。その背景には市開発局及び土木局による建設用地の供給という恵まれた条件によるところが大きいというものの今後ともその役割が期待される。

第1に、持家志向の充足としての公共セクターの分担を引き受ける使命がある。しかも中間所得者層の住宅政策としてのニーズは高くその分だけ公的賃貸

住宅の負担の軽減に寄与するし、さらに住宅供給をつうじて良好な都市空間の形成にも役立っている。

第2に今後公営住宅が低所得者用に特化されるとすれば、中間層においてなお強い要求のある適当な規模と家賃を伴った良質賃貸住宅への対応が必要となる。特に既成市街地における再開発関連併存住宅の効用が高まるにしたがって、新たな助成体系における公社賃貸住宅の経営や、民間賃貸誘導のための公社による建設業務代行などの必要性が生ずるであろうから、今後、公社の中間セクターとしての役割は拡大するであろう。

第3に住宅管理などにおいて、公共団体の管理体制はきわめて硬直的なものであり、かつ、非効率的で臨機の対応に欠けている。したがって単純な住宅管理サービス機能は公社が分担し、人的関係をふくんだ管理は公共団体が分担するとするという方式が定着しつつある。さらに住み替えによる居住水準のレベルアップを促進するためには正確で豊富な情報サービスと信頼性のある流通機構の整備が必要であり、この面での公社のより積極的な役割分担がのぞまれる。今後、住宅サービスセンターとしての公社機能を改めて検討していくべきであろう。

5 住 宅 金 融

住宅金融は戦後慢性的金融ひっ迫のなかにおいて住宅金融公庫、自治体金融なども大きな役割を果たしてきた。しかし、将来は産業面からの金融需要は減退し、民間金融の緩和がのぞまれるので、単なる融資だけでなく住宅政策に貢献するような融資方法がのぞまれる。

住宅金融に対する評価は、中間所得者層にとって、減税措置と並んで政府施策のメリットを与える普遍的な施策として改めて評価されなければならない。

ただ政策内容としては全般的に都市政策との連動がのぞまれるのである。

第1は住宅金融は良質な住宅ストックの供給という目的のほかに、負担の公平という点に考慮すべきであろう。若年世帯など負担能力の低い世帯の持家取得が増えているが、政策金融は負担能力の低い者を優先し高額所得者は民間金

融の選別融資を原則とすべきで、また、中低所得の勤労者向けには貸付額・金利など貸付条件を改善し公平を図るべきである。

第2にこれからはストック対策を重視するべきで、住宅の改良工事、既存住宅の購入などの融資の金利は新築なみに引下げよう制度の改善を図ることである。その他、中古住宅、中高層分譲住宅の共用部分の修繕、たとえば屋上防水や外壁塗装などにも融資枠拡大などの改善を図っていくなど管理への対応を検討すべきである。

第3は住宅政策の一環としての立場を守り、良質ストックの促進、劣悪なストックの抑制という観点から対象物件を選定する必要がある。近年、公庫の事業量が拡大するに伴い融資条件や建設基準が緩和されているが選別融資をすすめるべきである。神戸市の場合は建築基準法に適合すれば融資対象にしている。総花的で再検討を要する。

第4は住宅政策が都市政策との連動を強めるなかで、住宅金融についても街づくりの要素を重視するべきであり、たとえば市街地の整備計画に基づいて建設される住宅には、中小企業金融や農林漁業金融にみられるように3～4%程度の思い切った低利融資が望まれる。さらに個人貯蓄を奨励した財産形成制度を公的分譲住宅、住宅金融制度などにより連動させるようなシステムの形成がのぞまれる。

Ⅲ 都市構造

1 新開発か再開発か

住宅政策における戸数主義の終えんは、改めて都市構造との関連での住宅立地の問題をクローズアップさせた。

既成市街地における用地の取得難、地価高騰の圧迫から都市は外延的に拡張し、公的賃貸住宅においても市街地優先の原則は持ちながら新開発地、郊外への立地を余儀なくされてきた。しかし、賃貸住宅の需要量の減少、需要内容の変化から今日では立地問題の見直しが強く要請されている。

このような現状から賃貸住宅の立地は既成市街地に重点をおいていかなければならない。ことに神戸市などの大都市にあって既成市街地の人口流出・空洞化が第11表にみるようにいちじるしく、胴枯れ (blight) 現象は重大な社会問題をひきおこす可能性もあり、さらには遊休社会資本の活用のためにも再開発がのぞまれる。その政策的視点としては次のような点が考えられる。

第11表 人口増減の状況

	昭42年人口 (A)	昭52年人口 (B)	(B) - (A)
中央5区 (灘区, 葺合区, 生田区, 区, 兵庫区, 長田区)	746, 158	611, 678	△ 134, 480
周辺4区 (東灘区, 北区, 須磨区, 区, 垂水区)	494, 326	754, 719	260, 393
合 計	1, 240, 484	1, 366, 397	125, 913

第1に既成市街地の環境水準はある程度整っているが新開発地に比べ、劣っている点である。既成市街地は、明治、大正期に市街化されたこともあり、特に区画整理等の市街地整備がされていない地域では、長屋を代表として、狭小な住宅でかなり老朽しており、さらに、公園、道路等の公共、公益施設についても新開発地に比べ水準が低い。これが既成市街地の人口減の要因のひとつとなっている。このような既成市街地の環境を改善し、人口の定着を図り、活力のある都市にするのが今後の都市政策、住宅政策の重要な課題である。

第2に、住宅建設を行う場合、新開発は社会資本の整備を必要とするが既成市街地ではほとんどその必要がないという点も注目すべきである。たとえば一戸当りの社会資本整備費で約数百万円の財政負担の格差がある。現在、宅地開発負担などで新開発はそれなりの負担をしているが、既成市街地の人口減少地区にあっては過剰社会資本の状況となっており住宅建設にともなう社会資本負担が約200~300万円軽いと推定されるので、その分、住宅建設費に投入しても、トータルの財政分担ではほぼ新開発住宅と同じ計算となる。

第12表 新開発環境整備費試算表

下水道	40万人処理場・配管施設	400億円	1人当り	1,000千円
中学校	2万人につき1校	25億円	1人当り	250千円
小学校	1万人につき1校	20億円	1人当り	200千円
交通施設	20万人につき	100億円	1人当り	500千円
その他関連施設整備			1人当り	50千円
合計				2,000千円

※ 1世帯4人とすると800万円の公共投資増となる。

第3に、都市政策における新開発地優先主義は、新開発団地の入居者の8割近くが既成市街地からの移転者であることによってわかるように、既成市街地の空洞化の要因となっている。都市スラム化の防止のためにも改めて再開発が政策的課題となってくるのである。

以上、基調として今後の住宅政策は再開発に傾斜すべきといえるが、再開発の具体的展開のためには新開発を活用するのが得策である。神戸市はこの点、他市にはみられない公共デベロッパーとしての事業量を誇っており、この恵まれた条件の下で、飛び換地、特定分譲、空屋募集などの再開発の潤滑油的機能を新開発に求めるべきといえる。

2 都市再開発

住宅政策に都市環境整備とか既成市街地の人口政策が加味されるにしたがって再開発住宅の推進が期待されるが、新開発により複雑な問題をほらんでいることが予想される。

第1に、再開発はみかけの公共負担だけをみれば巨額の公共負担を求められるが、都市環境の改善、都市機能の更新、災害対策、職住近接など、新開発よりも多目的な社会的ニーズを充足することを考えあわせると再開発が高額につくとはいえない。とりわけ住宅をふくむ住環境整備という側面が大きくとりあげられるべきであろう。もしスラム化、ブライツ化していけば社会的管理コストの上昇を招くおそれがあり、将来大きな財政負担ともなる。

第2に、住宅建設で独自に再開発効果を期待することは用地事情などから次第に限られつつある。したがって都市再開発事業と合併した住宅建設がのぞまれる。従来、駅前再開発住宅が中心であったが、将来、沿道再開発ビルとか民間店舗併用住宅とか多彩な展開が迫られるだろう。たとえば再開発ビルの保留床を公営住宅が買取るなどの方式である。

以上のような基本的政策方向を具体化するためには、それにふさわしい計画策定が前提となる。

まず第1に、都市政策、住宅政策の両者をあわせた「市街地整備のマスタープラン」が必要であり、これに沿って長期的に民間のエネルギーを導入しながら整備をすすめていかなければならない。

「市街地整備のマスタープラン」には、都市政策として、住商工混在地区等の要整備地区の改善を中心とした「再開発基本計画」とともに、住宅政策として、地域別に民間エネルギーを導入しながら、市街地に住宅供給を促進するという「住宅供給基本計画」を含んでいる。

第2に、市街地全体のマスタープランだけでなく、地区別のマスタープラン（地区計画）が不可欠である。これは、単なる行政計画ではなく、むしろ地域住民が主体的に計画策定するのを行政が支援する形が望まれる。

都市再開発の成否を決めるのは、技術問題ではなくより人間関係がからんだソフト面の経験、システムの開発が重要なカギである。この点、神戸市では「まちづくり助成制度」や「建築物共同化助成制度」などの計画支援システムや板宿地区、垂水地区、真野地区、でみられる都市再開発の住民参加による計画事例がすでにあるが、今後こうした方向でのノウハウの蓄積が望まれる。

なお、このような計画にもとづき特に住宅市街地の再開発を推進するにあたって次のような点が課題であろう。

第1は、再開発手法の開発である。既成市街地において区画整理、都市改造、市街地再開発、改良住宅などの適用地区は次第に少なくなっており一般的な住商工混合地区が住宅対策地区として残されており、こうした地区では単一事業の適用は不可能である。したがって地区ごとの特性に応じた再開発対策、

すなわち、その地区に適合したきめこまかな対症療法的再開発手法の開発がのぞまれる。

具体的には、法律補助事業として確立されていないが、小集落地区改良事業（建設事務次官通達）、過密住宅地区更新事業（通称ころがし事業・建設省要綱S. 49～）、特定住宅市街地総合整備事業（建設省要綱S. 54～）、住環境整備モデル事業（建設省要綱S. 53～）、再開発住宅（建設省要綱S. 49～）、老朽住宅除却促進事業（54、4月実施）などの国の補助制度をテコとしながらも、神戸市独自の制度も開発し長期的、計画的に環境改善を図っていくしかない。これは将来国の制度を拡充させていくためにもその先験的実験がのぞまれるのである。

たとえばこのような対症療法的対策にあつては補助金制度よりも融資制度の方がより効果を発揮する場合も多いので地区計画と連動した市住宅金融・住宅金融公庫融資における優遇制度の創設が望まれる。

さらに、環境改善のための先行取得がのぞまれ、しかもその多くが小規模ですぐ利用することが不可能と思われるので長期に抱きかかえざるをえないが、そのため「環境改善基金」などの設置が期待される。

第2に、再開発における技術開発の課題については市街地住宅は高層化がその用地難からも必要であるが、日照、エネルギー、精神衛生などの面から一定の節度がのぞまれ、むしろ中層による屋上の活用とか中層、低層の併用による中庭（屋上）の利用など、容積率が同じであれば建ぺい率を上げて中層・低層方式への転換を考え人口定住が可能な集合住宅を開発すべき時期にきている。

このことは公営住宅などのオープンスペースなど共有部分を多くすることは環境改善には寄与するが、管理上の負担、トラブルの解決をどうするかとの相関関係ともいえる。

3 住 宅 設 計

住宅団地設計などにあつて、その時代背景のもとで許される限りの努力を行なってきた結果であるが、今日からみると、地区環境にとつても、また、多様

化しレベルアップする市民生活にとっても必ずしも十分なものとはいえない。

ことに住宅建設が環境開発へと政策重点を移行するにしたがってその重要性は、ますます増加してきた。

第1に、住宅政策を全市的に同じ政策ベースで展開する時期は終わった。したがって、神戸市のように多様な地区からなる都市にあっては、それぞれの地区にふさわしい住宅計画が明示されなければならない。このことは、地域住宅にとって、自分達の地域が将来どのように変化するか方向づけを示し、環境保全への協力体制をつくりだす貴重な誘因となるであろう。

「地域的住宅政策」としては、たとえば東部の六甲山山ろくの「住宅地区」、南部臨海部の「住工混合地区」、西北神のスプロール中の「市街化地区」などの地域別計画がのぞまれる。

第2に、これまでは、住宅計画にあたって供給主体のタテ割行政的な発想が主であり、また、敷地単位での計画であったともいえる。市域全体での地域の位置づけが、ともすれば希薄のため、高層～中層～低層選択の思想が欠けていることがある。小地域単位の人口配分計画、容積計画が必要であり、あわせて地域の需要を考慮した計画が基となる。その前提として、高層～中層～低層の意味を、住み替えを含めた都市生活の中で明確にする必要がある。

第3に、住宅の建設は地域にメリットをもたらす内容でなければならない。ひとつには、公的住宅の建設は、高齢化していく地域には活力を与えると共に、地区環境改善のインパクトとして民間エネルギーの呼び水ともなる。また、機能的だけでなく、街並みを配慮した設計は、地域の景観にうるおいと魅力を与えるものとなる。更に、公営住宅に実績が多いが、住宅にセットされた集会所、福祉施設、公園、緑道等がオープンな施設として地域に果たす役割は大きいので、今後、負担、管理の問題を考慮しながら、一層進めていくことがのぞまれる。

第4に、公営住宅などにあって1種、2種住宅など別棟としてそれぞれ設計するとか、公社住宅でも同一タイプが集中するとかのケースが多かったが、こ

れらは単一階層社会を形成し、社会生活上変化の乏しい生活空間をつくりだしている。もっともそのため、老人、身障者、単身者の入居が始まっているが、管理協力体制がとれるかどうかの新しい問題が発生している。

多様な規模、構造、階数の組み合わせによる供給を図ると共に、道路パターン、植栽等の構成に変化を与えて、社会生活の単調さと空間の単調さを破らなければならない。

第5に、これまで多く供給してきた増改築のできない2DK、3DKのタイプは、居住水準のアップや家族構成の変化に対応できない状況にある。従って住み替えがひんばんになり、中高層住宅でコミュニティが育たないと言われる一因ともなっている。

コンクリートな住宅では、当初から大規模な住宅を供給することがまず第一だが、そうでなくても、すでに実施されているように隣戸との界壁を将来くりぬけるように設計段階で考慮するなどフレキシブルな住宅設計を進めるべきである。特に、分譲を主体とした公社住宅では、老人同居世帯にも対応できる4LDK～5LDKの大規模住宅の建設を含めて市民の多様なニーズに応じるため、スケルトン売り、ハーフメイドなどの2段階供給の検討もなされる。

また、中高層住宅での定着性が低い要因として生活のルールが確立していないこともあるが、結露や音の問題など住宅性能が必ずしも十分でなかったことがあげられる。省エネルギーをはかった断熱性や、遮音性、防水性等の向上をはじめ、集中冷暖房など将来を見通した設備をあらかじめセットしておくことも必要となる。

Ⅳ 費用負担

1 公私負担区分

住宅は個人財であることを考えると基本的には個人負担が原則といえる。しかし公営住宅、改良住宅にみられるように福祉的度合に応じて住宅費の公的負担をしている。住宅金融や住宅減租なども広い意味での公的負担といえる。

一方、住宅環境は個人でなく、基本的には公的負担で整備すべきであるというのが従来の見解であったが、公共民間デベロッパーをつうじて、その開発規模に応じて環境整備を直接施行するか、負担すべきであるという方式が定着しつつある。

このことは既成市街地にあっても区画整理などの減歩方式によって、施設整備を行ってきたことによってもわかるように、宅地開発負担はそれほど不当なシステムとは一概に非難されるべきでないのではなかろうか。

2 国・地方の負担区分

住宅費ことに公営住宅費を国、地方でどのように負担するかは地方財政の全般的課題と同じといえる。公営住宅政策を福祉施策とみれば生活保護費と同じように国庫の大幅負担を求める根拠がでてくる。

また社会資本ストックとか都市環境の整備とみても、広域幹線道路のようにスピルオーバー効果は認められないにしても、区画整理とか都市改造事業などとはほぼ同様に都市環境の改善という効果が見込まれるので同じ程度の補助の導入根拠はある。

公営住宅の建設、管理に係る財政制度には、次のような問題点がある。

第1に、公営住宅建設にかかる地方自治体の負担がきわめて大きいことである。たとえば55年度の公営住宅補助事業をみても、事業費160億円、認証額113億円、認証外47億円、財源内訳は、国庫補助金63億円、市債83億円、市税負担14億円で、地方負担割合は約6割に達している。

このように一般会計負担が高い比率を占めるのは用地補助がないためでこの点、義務教育施設を含めて国庫は原則として用地補助を認めない方針をとってきている。しかし公営住宅にはその福祉の性格から用地費補助があったが、昭和44年以来、廃止され起債に振りかえられ、家賃収入補助で財政援助が続けられているが、用地補助に見合うにはいたっていない。ちなみに公営住宅(1種)1戸の建設費は、約1,000~1,500万円である。

第2に、建設費の負担はともかくとして問題は管理収支にあってもかなりの

赤字がみられることである。第13表にみられるように約半分近い財政補填となっている。

第13表 53年度決算にみる管理収支の例 (管理戸数/28,810戸
公営, 改良, 厚生住宅を含む)

財 政 需 要 額			財 源		
	百万円	%		百万円	%
公 債 費	5,361	74.4	住 宅 使 用 料	3,304	45.9
維 持 修 繕 費 等	1,446	20.1	家賃収入補助金	636	8.8
環 境 整 備 費 等			基 金 収 入	36	0.5
管 理 事 務 費 等	201	2.8	弁 償 金	12	0.2
人 件 費	194	2.7	共 益 費 (入居者負担)	52	0.7
			税 等	3,162	43.9
計	7,202	100.0	計	7,202	100.0

(注) 住宅局資料による。

公営住宅の管理は家賃収入によって金額支払われるとの前提に立っているが、インフレによる修繕費の高騰、さらに人件費や家賃の減免分が措置されていないなどの点が問題である。このため各地方公共団体は一般財源からの補填により運営している。

このような大幅な赤字の理由は建築工事費の補助裏に係る起償償還は25～30年で行わなければならないが、家賃を構成する償却費は耐火構造で70年という長期間で計算するため、起償の償還が終るまでの財政負担は膨大なものとなるという制度上の欠陥がある。

このような管理収支の赤字は、保育所などにあっても同じであるが、保育所をはじめごみ処理場などの生活関連施設にあっては建設の裏負担とか起償の元利償還のみならず管理費についても措置費のうち市負担分については交付税の基準財政需要額に算入されている。

公営住宅の管理経費が交付税にほとんど算入されていないのは、家賃収入によって補助金をのぞく建設費のすべてがまかなえるとの収支原則の上立って

いるからといえるが、現実には先にふれた起債償還期間と家賃計算のズレにみられるような制度的なものもあり、決して収支相償うことはない。ことに、近年、高額家賃を抑えるため、傾斜減額家賃制度を採用し、建築費から割出された法定家賃分の差額を市税で埋めているが一定部分につき国庫補助がなされている。このことは政府が、法定の財政需要として認めており、当然、交付税に算入されなければならない。

第3に、今後、住宅政策にあつては建設よりも管理が問題となってくるが、市の公営住宅にあつても約3万戸の管理は大きな問題である。ことに第13表にみられるようなかなりの赤字は、制度上の欠陥が大きいというものの財政上、無視できない問題で、公営住宅特別会計を設定し、公営住宅財政収支をめぐる費用負担区分を明確にする必要がある。

このことは公営住宅財政の制度的歪みをそのままにして独立採算制を強制しようとする意図でない。特別会計は下水道事業にみられるように、一般会計からの補助を前提として、その財政負担区分を明確にしていこうとするものである。

特別会計によって収支を明確化しない限り制度上の歪みも曖昧なまま残されるであろうし、一般会計からの援助も先細りにならざるをえないし、さらに入居者との間に適正な費用負担も求められないし、何よりも、家賃の合理的な積算データがえられないのではなからうか。

第4に公営住宅の建設に際して整備する集会室、幼児遊園、道路、給排水施設などに対する補助制度は徐々に改善され、公営住宅が環境整備に著しく貢献している要因の一つになっている。

この方向は公営住宅や公団住宅に限らず公社住宅さらには一定の条件の下で街づくりに貢献する民間住宅にも拡大するべきであらう。

V 住 宅 建 設

1 土地問題

住宅政策への批判の多くは的を外れともいえる。それは住宅問題の前提にある

土地問題を意識的か無意識か除外しているからである。土地問題の基本についてここで論ずる余裕はないが住宅政策ことに神戸市の住宅政策からの問題点は次のようにいえるであろう。

第1に、地価対策について自治体はほとんど権能を有していない。そのなかで開発負担要綱は「権限なき行政」の典型として公共・公益施設の整備、宅地の水準の向上に貢献してきた。

開発負担が地価上昇の元兇であるが如き批判があるが、現在の地価が物価と連動し、需給関係によって決定されていることから考えて、開発負担がその分だけ地価を押し上げるとは限らず、用地買収時にコストとして算入され、地価を押し下げる効果があるともいえる。なぜなら地価上昇過程にあっては、低い公的負担はかえって不要の需要を喚起し、地価上昇の引き金となる。これは45年～51年の間に採用された土地譲渡所得分離軽減課税によって実証済みの社会的事実である。少なくとも土地所有者の開発利益を吸収し社会的に還元さす効果があったのではなかろうか。

第2に、地方自治体は、公的施策住宅の建設用地の確保のため、公共デベロッパーとしての機能を活用して用地の確保に努めるべきであり、このことは開発利益を自治体財政のなかに自己還元する方式としても優れている。

この場合における分譲価格にあっては、公営住宅、公社分譲、一般分譲とあって造成コスト原価で傾斜分譲方式を採用し社会的公平を図るべきである。

第3に既成市街地にあつて集合住宅用地が次第に乏しくなりつつある。工場跡地、国有地などの取得にも限度があり、従来の手法だけでは公共住宅の建設が危ぶまれる。今後は住宅地区の再開発を基本にすべきであろうと考えるが、当面は次のような対策を講ずるべきであろう。

ア 民間業務施設との併存住宅

地価の高い業務地域等においては、1・2階などは店舗事務所等の業務施設とし、上層部分は住宅とする併存構造を推進する。

この方式は公団住宅では「市街地住宅」として実施されているが公営住宅など他の公共住宅においても検討すべきであろう。

イ 再開発事業との関係

都市再開発事業や区画整理事業により生ずる保留床、保留地を住宅建設に利用する。

ウ 小規模団地の建設

公営住宅の団地規模はおおよそ50戸以上という考え方で計画されているが、20～30戸程度の団地あるいは第1種住居専用地域等では低層住宅など小規模団地も考えられる。団地数の増加で管理面の煩雑さは予想されるものの、コミュニティ形成の面ではむしろ好ましい結果も期待できると思う。

2 公営住宅

公営住宅が戸数主義から環境主義へあるいは形式需要主義から実質需要主義へ転換する時期にあることはすでにふれたが、今後の公営住宅は厳しい環境下で如何に住民の住宅ニーズの充足度に対応していくかは困難な問題であり、次のような視点に立たざるをえない。

第1に立地条件の改善である。公営住宅への入居を希望する世帯は、職場と住宅が近接していることが生活上必要ないわゆる居住立地限定タイプが多い。また、市街地からの人口流出とこれに伴って生ずる社会資本の遊休化などからも「新開発地の2戸よりも市街地の1戸」という考え方が望ましい。

第2は居住環境の改善・整備である。公営住宅の建設は地域形成の一つ手法でもある。これまでも住宅建設に際し集会室、幼児遊園（公園）、道路などを整備し入居者だけでなく周辺の市民に開放している。

この点は公的住宅の使命として一層充実すべきである。ただ、このように居住環境に力を入れていくことにすれば住宅建設担当局だけでは困難な問題で、関係部局との共同事業、さらには組織の再編成も含めて研究する必要がある。

第3は、住宅の規模や住棟タイプに地域差を設けることの提案である。これは土地の高度利用を図るべき市街地と空間に余裕のある新開発地とでは規模や住棟タイプに特色を持たせるという考えからである。公営住宅の規模は年々向

上し、昭和54年度の中層住宅（第1種）の場合専用床面積はM型で65㎡L型で82㎡と相当改善されている。

今後も毎年規模アップがあるとしても、市街地ではより多く建設するという意味で現行程度の規模で差支えないのではないか。

一方、新開発地の場合は、郊外の特性を生かし低層住宅や規模の大きい住宅を建設して立地条件の不利をカバーするなどの工夫が望まれる。

第4に、再開発併合事業による公営住宅、あるいは本来の再開発住宅が活発化することが予測される。しかし、現在の区画整理事業による再開発住宅は、家賃統制令によって借家人がもっていたインフレメリット、そして地主・家主のインフレデメリットを、借家人のそれについて自治体は将来ともに補償し、地主・家主のそれについては自治体が再開発事業によって解消する方式をとっているが、基本的には権利調整に時間がかかるので借家人・地主・家主のメリット・デメリットを相殺する形としなければならない。

少なくとも、公団・公営の賃貸住宅への特定入居という形がとられることがのぞましく、現地入居主義を充足するため、公営住宅事業の併合施行が同地区で行われるよう計画されるべきであるが、都市計画事業手法による公的賃貸住宅と公営住宅との基本的な管理上の性格の相違から来る諸問題をどのように克服するかが大きな課題である。

3 公社住宅

公営住宅が既成市街地への立地さらに環境開発重視へと移行するにしたがって、新開発地区などでの公社住宅の政策的重要性がにわかにクローズアップされる。

しかし、現在の住宅供給公社の経営メリットは次第に薄れて苦しい経営環境下にある。それは、地価、建築資材の高騰による分譲価格の上昇と、勤労者の住宅取得能力との不均衡が拡大する中であって、良質な環境と規模の住宅を安価に供給するという、公共的使命の困難性が次第に顕在化してきたからである。

つぎに、公庫融資が拡大された結果、公的金融面における優位性が相対的に減じ民間デベロッパーなどと競合関係が次第に激しくなってきた。しかも、原価主義で価格調整の範囲が限られているだけに、相対的に不利な立場に追い込まれつつある。

第1に、公営住宅政策の重点が既成市街地に転換したことによって、郊外の中高層分譲などを分担する公社住宅の役割が大きくなってきたといえる。また、政策的にみても日本の中間層は厚く、公営住宅層と公社住宅層はきわめて流動的である。したがって、公営住宅と民間住宅の中間ニーズを埋める役割を考えると、公営住宅の半分程度の財源援助があってもおかしくないともいえ、今後公営住宅の補完的機能を期待するため、低利融資の拡大などをすすめるべきといえる。

第2に、公社住宅は公団・公庫の政策が拡大されるにしたがって、経営環境が苦しくなるという皮肉な立場にあるが、公庫に対しては公的セクターとしての立場から民間よりもより低利の融資を要望するとともに、公団とは事前に立地上、機能上競合することのないよう計画調整を行うべきといえる。

そして公社自身も、公団・民間などが進出しにくい既成市街地などの小規模再開発住宅などに、自治体との協力のもとに進出を図っていくといった地域性と公共性をいかした方向での自己努力がのぞまれる。一方、自治体にあっても公営住宅の代替的政策機能の色彩が強くなった公社住宅について優先的に配慮していくことがのぞまれる。

第3に公社分譲住宅については、需要の多様化と選択性の拡大、分譲価格の高騰と取得能力の相対的低下といった状況下で民間との競合を強いられているが、今後は、従来ともすれば画一的な大量供給であった状況から一歩踏み出し需要構造に即応した多様な供給手法の展開が必要であろう。

立地、型式、規模、価格、販売方策等において、よりきめこまかな対応が必要でありそのためのマーケットリサーチ——計画策定——分譲後におけるフィードバックのシステム化と、一方、供給手法としては、メニュー方式、コーポラティブ、全共有タウンハウス、スケルトン売り等についての積極的な取り組み

みが、民間先導的役割からものぞまれる。

第4に、用地取得難への対応として、各種施設、事業所との共同併存化と借地権方式の導入を推進すべきである。これは各種再開発手法との連携により、より有効なものとなろう。

民間の資源、資金と公社の信用、技術を結合することにより良好な都市環境の再生がはかれ、また、借地方式により価格低廉化と地主資産の保全運用さらには、将来の再々開発にそなえることが期待される。

Ⅵ 住 宅 管 理

1 家賃体系

住宅政策は建設とともに管理の問題が、次第に重要となりつつある。それは公営住宅にあってもその管理戸数が増加するにしたがって管理体制、管理収支などについてその歪みは無視できなくなった。また、民間の中高層集合住宅などにあっては、日常管理とともに将来の大修繕の問題は長期的に対処策を考えなければ解消不可能な問題である。さらに一般住宅についても日照権、景観など地域ぐるみの問題が関心事となりつつある。

ここではまず公営住宅の家賃体系のみを取り扱うが、ここにも是正されなければならない問題が少なくない。

第1は新築住宅の家賃の問題である。公営住宅の家賃は建設費から国庫補助金相当分を除いた原価にもとづいて算出しているが、地価・建築費の高騰、規模アップ等の事情で高額になっている。このため神戸市では入居後2年間に限り減額する傾斜減額制を採用して入居者の負担能力との調整を図っている。国においても昭和55年度から限度額家賃と実施家賃との差額補助に踏み切る予定で、ある程度は自治体の負担軽減が期待できる。家賃は低額に抑ええることが公営住宅の使命であるから、入居者の負担能力を堪察して傾斜期間の延長などに努力すべきである。

第2は既存住宅の家賃のあり方についてである。昭和50年8月の住宅地審

議会答申では、「現行制度の問題点（新規供給家賃の上昇，新旧家賃格差の存在等）を抜本的に解消するためには，応能家賃方式を導入することが望ましい。」とのべている。しかし，その後の建設省の検討では，基準となる適正家賃の決定や民間借家を含めた入居者の所得の正確な把握など困難な点が多く，導入を断念する模様である。

公営住宅の家賃は低額でなければならないが，新旧住宅家賃の格差による入居者間の負担の不均衡，維持管理経費の不足をカバーするための一般財源の投入などの問題が多い。基本的には総原価＝総家賃となるようにプール制が望ましい。具体的にはこの総家賃を団地毎に配分することになるが，これは建設年度，規模，設備，立地条件など受益するサービスの程度に応じて調整することになる。

第3は滞納の問題である。近年，家賃の滞納が増え収納率が低下する傾向にある。この原因は，家族構成の高齢化やポイント制の実施による生活困窮世帯の増加，新築家賃の高額化など種々の事情が考えられる。失業や病気などで真に家賃負担に耐えられない世帯は別としてモラルの問題もあるだろう。減免制度の活用など滞納原因に応じたきめの細かい対応が求められると共に滞納整理のための執行体制の強化，悪質な滞納者に対する明け渡し訴訟の提起など厳しい措置がのぞまれる。

2 入退去制度

公営住宅は福祉住宅として建設されたものであり，低所得者の入居，高所得者の退去が円滑に行われることがのぞまれる。しかし現実にはこの運用は必ずしも容易でない。

第1に入居者の決定方法について，神戸市では第1種住宅は抽せんにより第2種住宅は抽せんとポイントシステムの併用により実施している。

ポイントシステムは申込世帯ごとに実態調査を実施し，住宅困窮度の高い世帯から順番に入居者を選考する制度で，理論的には公営住宅の趣旨に合致するすぐれた制度である。

しかしながら実施に伴って次のような多くの問題点がある。

- ① 実態調査などの事務処理に長期間を要し、入居者の決定までに相当日数がかかる。
- ② 住宅難や住宅困窮の実態は多くの要素（老朽度，狭小過密，公害，高家賃，通勤苦など）を含んでいるが，これらの要素を総合的に評価して順位づけをするため，入居できなかった者の説得に難航するケースが多い。
- ③ 意図的に劣悪な住宅に居住し，有利な扱いを受けようとする例がある。
- ④ 住宅管理というパブリックな面に協力する余裕のない世帯が増加し，団地の自治能力が低下する。

新開発地においては，一部に新築空屋が生ずるなど公営住宅の需要が緩和しておりポイントシステムは見直しの時期に来ていると考える。

第2は高額所得者の問題である。公営住宅に引き続き5年以上居住しており，かつ最近2年間の所得額が引き続き「明け渡し請求」に係る収入基準を超える世帯には「明け渡し義務」が生じる。公営住宅を希望する世帯が多い現状で高額所得者が居続けることは，社会的に不公平で市民感情からも納得できない。

神戸市では該当者には退去計画書の提出とこれに基づく指導，他の公的住宅の斡旋などに努め，ある程度の成果を挙げているものの十分ではない。これは高額所得者と認定されるものの多くが高齢で数年後には定年に達するなど現在の所得のみで画一的に処理できないこと，また明け渡し基準は全国一律に政令で定められているが，現行の基準で判断する限り大都市で持家を取得することは容易ではないなどの事情もある。

この問題の解決は，家賃が低廉であるから居続けるという要素を払拭する必要がある，割賃率の改定など家賃制度の見直しで対応することが合理的であろう。

明け渡し訴訟は判例もなく，借家法の「正当事由」との関係で疑問もあるが，所得が特に高いなど公営住宅の趣旨から明らかに逸脱するケースについては検討する必要がある。

第3は住み替えである。昭和53年の住宅統計調査によれば、全世帯のうち最低居住水準に満たない狭小過密居住世帯は25.6%あり、これを住宅の所有関係別にみると公営・公団住宅は民間借家とともに狭い状況にある。

一方、市営住宅の型式別の管理戸数は2DK以下が全体の58%と大部分を占めこのことを裏づけている。

公営住宅の狭小過密居住を解消するには

①老朽住宅の建替 ②増築 ③住み替えの3つの方法がある。

木造住宅の建替えについては、神戸市では早くから取り組んでおり、今日では道路・公共下水の整備が遅れている垂水区を除いてほとんど完了している。

増築は過去に実施例があるが、ア家賃が高騰する イ入居者全員の合意が前提になり、希望しない世帯は他の住宅に転居してもらうことになるが、これがスムーズに進まない。ウ建蔽率・容積率等の法的規制から不可能な団地があるなど問題が多い。

また、基本的な問題として築後20～30年経過すると設備関係など老朽化してくる部分があり、増築したとしても将来とも良好なストックたり得るか否か疑問である。

住み替えについては現在、5人以上の世帯に限り3DK以上の住宅への応募を認めているが、最低居住水準に満たない世帯には適正な規模への応募を認めるように住み替えの機会を拡げるべきであろう。

3 管理体制

住宅政策は建設の時代から管理の時代への転換期にある。1つは管理戸数の増大で、第6表にみられるように40年7,639戸であったが53年には21,681戸と15年ほどの間に3倍近くに増加している。2つは、住宅管理は公営住宅の福祉施策への傾斜、戸数の増加により施設としての維持・保全ばかりでなく対人的または福祉コンサルタント的業務の比重が高まっている。

たとえば、入居者は就労、健康、家庭内や近隣との人間関係などについてさまざまな生活上の課題を抱えている。物的施設の管理から人間関係の形成へと

重点移行しつつある。3つは公営住宅をよい生活環境施設とのぞましい近隣関係の下での住みよい状況をつくり出すためには、コミュニティの育成、自主管理体制の形成が不可欠となってきたことである。

これらの新しい行改目的に対応していくためには、これまでの管理施策の柔軟な対応がますますのぞまれる。

第1はブロック別の現地管理事務所の必要性である。市営住宅の管理戸数は54年度末には約3万戸で市内全域に立地しているが、これの管理は本庁の管理課と各団地に配置されている管理人よりに行われている。管理人は市職員で入居資格のある者から募り選考しているが、近年は住宅環境、収入基準から希望者が少ないため相当数の欠員が生じている。

管理人は市職員に限定せず入居者のなかから選考する方法があるにしても抜本的対策ではない。

新たな財政負担となるが、入居者との日頃のコミュニケーションを重視し、サービスの向上を図るためにも現地の管理事務所を設置することが望ましい。これは大阪府等ですでに実施しているが管理人の負担を軽減する効果もありきめ細かな対応が可能になるであろう。

第2は、住宅におけるコミュニティの育成である。住宅管理が物的サービスのみでなく近隣関係の円滑さも含めソフト面の要素が重要になるに従い入居者の自治会などコミュニティ活動に期待する領域が多くなる。

市営住宅では共用部分は入居者の自主管理に任せられているほか集会所は附近の住民も含めた管理運営委員会を設け地域ぐるみで自主的に運営している。

このほか花壇づくりの運動も盛んで毎年コンクールが行われている。さらに一歩進めて植栽や遊具の設計などは入居者に任せる方が後々の手入れや利用が成功すると思われる。入居者の自主的な活動を育てることは単に住宅管理という立場を越えて行政としても望ましいことであり、今後強化すべき分野である。

第3に、公営住宅が環境改善を目的として建設されるにしたがって、集会所・公園など公共公益施設も併せて建設している。これらの施設数が増えるに伴

いこの管理のあり方が問題になっているが、一般的な公共・公益施設についてはそれぞれの所管部局に移管し、その他の施設は自主管理方式で対応する。この場合、管理費は委託費・補助金などの対象事務として認証・交付を求めるべきであろう。

Ⅶ 自治体の住宅政策

1 独自政策の展開

住宅政策に限らず、あらゆる政策にあつてそれぞれの自治体の独自性と創造性を発揮することが求められる。「地方の時代」とは全国的な政策展開の基調のなかでの自治体の姿勢の問題が問われていることであり、また自治体が国すなわち政府、公団、公庫などの政策と調整し、協力を呼び込みながら如何にその主体性、独自性を発揮していくかということである。

神戸市のこれまでの住宅政策をみると施設併存住宅の推進は、新長田、兵庫、六甲駅前再開発ビルなど住宅公団との共同事業として、規模またその施策の一貫性からみて高く評価されるべきである。さらに市施設たとえば消防署と公社住宅、市バス車庫と公営住宅などの併存住宅などもその時期からみて先験性を十分発揮してきた。

その他、シビルミニマムの制定とL型住宅、中層住宅の増築、FL住宅（1戸を2戸に3戸を2戸に将来設計変更ができるように構造上事前に設計されている住宅）などは国の補助基準などにとらわれることなく導入した先導的施設である。今後、神戸市には住宅建設のみではなく管理体系にあつても新しい施策の展開が期待されるが、次のような政策発想をもつことがのぞまれる。

第1が、国の全国的な基準にもとづく行政展開と自治体の地域的要請をどこで調和さすかである。たとえば公庫金融のあり方によって都市構造の方向が影響されるといっても過言ではない。

したがって公庫金融も自治体の要請を入れて、その地域の都市づくりの方向と可能な限り適合する方針で行われることがのぞまれる。理想をいえば自治体

の政策を反映して公庫融資などがなされることがのぞまれる。

第2に、住宅政策の先験的実践が自治体にあつてなされなければならない。住宅問題の究極の責任は政府にあるにしても政策展開とは、本来、自治体での実験の事例を評価して国が追随するプロセスを通常はたどる。したがって補助金待ちという姿勢でなく、単独事業としても卓抜した政策実践がなされなければならない。

たとえば単なる住宅建設ではなく都市計画、民生、住民活動という総合行政の一環としての住宅政策の展開などの典型例を示すことであろう。

第3に、住宅政策の展開にあつて、今や、画一的施策の展開は全般的に行き詰まりつつある。ことに既成市街地の再開発にあつては、民間エネルギーの活用か住民参加の導入の如何によって、その事業の成否が左右されるといえ、今後、自治体として「現地総合性」が発揮されるわけで地域住民組織と如何に協力していくか、また地域エネルギーをどう環境開発に凝集させていくか、さらに開発建設後にあつても地域環境をどうまもりそだてていくかというコミュニティ施策の展開がのぞまれる。

2 住宅経営の将来

住宅政策は福祉・環境政策であるが、その展開は市場メカニズムや住民ニーズの渦中でなされなければならない、手段としては「最小の経費で、最大の福祉」という都市経営的感覚の注入が不可欠である。そのような観点から、神戸市の住宅政策、具体的には公営住宅、公社住宅、住宅金融、都市計画などの将来像をまとめ、方向づけを行つてみると、次のようにいえるであろう。

第1に自治体は都市計画自主権などを基調として都市づくりに政策裁量権を発揮していくべきで、公営住宅の家賃体系、所得制限などに現実的に具体的妥当な政策展開をなすべきである。

第2に、自治体が住宅行政を展開する意義を考へてみると、市民の住宅ニーズにこたえるということであり、それは住宅環境の保全、住宅サービスの拡充という広い政策展開のなかに求めることができる。したがつて市の交通局が

市バス・地下鉄を経営することは、たしかに交通政策における有力な戦略手段であるが、それが全てではないように、住宅政策にあっても公的施策住宅の建設がすべてではない。極論すれば、住宅を建てない住宅政策すらありうる。詭弁と誇しられるが、既成市街地の環境改善のための老朽住宅の改良・補修、郊外スプロール地区での地区計画の導入、住宅地区での住環境保全のための公園整備なども立派な住宅政策である。したがって、総合的住宅政策を立案し、多様な政策展開がのぞまれ、そのため住宅建設のテンポが落ちても、それは決して政策の後退ではない。

第2に、公営住宅の建設にあっては「量より質へ」というキャッチフレーズに幻惑されることなく、既成市街地の環境開発と木賃老朽アパートの駆逐を目標に、より多くの都心型住宅の建設を志向すべきであろう。

第3に、既成市街地の胴枯れ (blight) 現象の防止は、今や大都市の最大の政策課題であり、都市計画と住宅対策の連動がより以上に求められる。都市計画・住宅部門の計画・事業実施の連絡・協調がのぞまれる。

第4に、住宅政策は建設にくらべて管理体系は立遅れているが、流通面についても、公的関与はきわめて少ない。住宅公社が自己物件の中古あっせんセンターをつくるなど、その条件整備に対応すべきである。さらに団地ごとにセンターをつくり、中高層住宅の大修繕のための相談・資金の管理・技術指導、また個々の住宅の修繕・植木のあっせんなど、住宅に関する法律、地域活動をふくめた総合センターを官民連合処理体 (joint-sector) として創設することがのぞまれる。

第5に、公営住宅は都市環境の改善とか社会資本ストックの蓄積の視点からその建設が主張されているが、そのような政策目的からは、都市計画とか建築指導とかによって、よい都市環境、住空間の形成がのぞまれる。そのため、たとえば 100㎡以下のミニ開発を禁止するとか、建築協定を奨励するとか、可能な場所であらゆる行政努力をすべきである。そのような意味から、単なる宅地分譲は差し控えて住宅供給公社の建売住宅方式を、少なくとも公共デベロッパー用地にあっては踏襲すべきである。

第6に、住宅政策にあって「市場の失敗」の調整があげられているが、住宅政策のなかには「計画の失敗」もあることを忘れてはならない。新築空屋住宅の存在はその事例といえるが、2種住宅の遠郊立地は生活破壊のおそれがあるなど、市民生活に密着した実態調査にもとづいた政策展開がのぞまれる。今後、住宅政策にあっては単身住居の増加など、高齢化社会などへの対応がのぞまれる。

第7に、都市政策的見地からみて、住宅供給公社による既成市街地内での小規模(1,500㎡以下)中高分譲住宅が期待される。これらの住宅は都市政策という公的性格を濃厚にもっており、環境改善費の市費補助、分譲価格の抑制のための低利融資など、公営と新開発地の公社住宅の中間施策住宅として公的援助がのぞまれる。

第8に、これから住民主導の都市再開発も地域によっては提唱されるようになるだろう。近年、区画整理事業にあっては補助条件の改善もあり、新しい政策展開の余地が生まれてきたので、公益公共施設、公営・公団・公社住宅、関連公共事業など、総合的な対応によって制度の限界をこえることが期待されるので、ブロック別のプロジェクトチームの設置がのぞまれる。

第9に、今後、住宅管理にあっては共用部分の管理、立替えとか様々の問題が予測されるが、その前提として共同住宅における生活モラルが要求される。それは公社・公営住宅に共通する問題であるが、たとえばペット、自動車、深夜生活騒音など、共同性を基調とした自己解決能力が期待される。

第10に、今後、公営住宅に老人・身障者・母子住宅など、福祉住宅の導入がひろがっていくと思われるが、一方、住宅管理のためにコミュニティ活動がのぞまれるので、多様な入居者構成となるように政策的配慮がのぞまれる。

第11に、宅地供給、住環境の整備などにおいて、新開発地における区画整理とか、農住住宅とかの政策的価値を認識すべきである。そのためにも、新施策の国庫補助制度などをフルに活用することがのぞまれる。

第12に、幅広い住宅政策を展開するためには、これまでよりも柔軟でかつ広汎な組織体系がのぞまれる。ことに環境主義へ住宅政策がスライドしていくに

したがって、住宅局・都市計画局の協同施行体制がのぞまれる。しかし、官庁内のタテ割りシステムは国の補助制度の関係もあって、一朝一夕には解消できないので住宅公団・住宅供給公社の活用、さらには第3セクターの導入など、連合処理方式を採用すべきである。この点、神戸市はポートアイランド、西神ニュータウンなどにあって実験済みであり、そのノウハウは十分に利用できる。しかし既成市街地の環境開発にあっては、住民・銀行などの連合協力体制が必要であり、コンサルタント的要素をもった専従職員を設けることがのぞまれる。

転換期の都市：ニューヨークの 将来動向と政策

(ニューヨーク市財政臨時委員会)
最 終 報 告

神戸市地方自治研究会

この訳文は1978年、ニューヨークのアルノ出版社から発行された表題と同名の出版物の巻頭にあった要約文(15頁)を翻訳したもので、本文は3章にわかれた200頁余の単行本である。ニューヨーク市の財政危機についてはこれまでさまざまな論文・記事などによって日本に報道されているが、本文は「ニューヨーク市財政臨時委員会報告書」といういわばフォーマルな論述・分析であるので、これまでの報道・論文を締めくくる意味をもつものとして、敢えて翻訳をし、参考に供するものである。

まえがき

『転換期の都市：ニューヨークの将来動向と政策』は、市財政臨時委員会の最終報告である。この報告書はニューヨーク市の長期財政問題と将来性に関し調査し勧告をなすという委員会への委任事項を遂行したものである。委員会のメンバーと議長、OWN・マックヴィレンはアブラハム・P・ビューム市長に1975年9月に任命された。この委員会を設立する公式の法令(1975年条例45, 842 議会)は1975年5月ビューム市長によって署名された。委員会職員は1975

年9月から稼働した。1975年11月と1977年6月の間に、委員会は16の中間報告書を刊行した。附属資料Ⅱは各中間報告の要約である。この最終報告は中間報告の要約ではなく、これまで委員会によって公開されなかった分析を具体化したものである。最終報告書は、もしニューヨーク市の財政問題と経済問題を解決しようとすれば、過去の分析と将来の施策に根ざした不可欠な市、州、連邦の政策の主要な再編成を意図したものである。この報告書はいつどのようにならなければならない既存の多数の利害、勢力(なかには不明瞭なものもあるが)に必ず与えるであろう影響については詳細にふれることはできない。

しかしながらもしニューヨーク市の将来がここ数年の事態よりもよくなるうとすれば、既成秩序はこの最終報告で一般的にのべられているような変革がなければならない。

公私をとわず委員会の作業に貢献して下さった人や機関はあまりにも多くにわたるのでここであげることはできない。委員とその職員の名において感謝の意を表わした

い。フォード財団、ロックフェラー財団、ニューヨーク市基金に特に感謝したい。それらの財政援助によって委員会の責務は完了できたともいえる。私は委員会の委員の方々にもその助力に対して深く感謝したい。委員会の委員はそれぞれ総合的で独立した事項を分担し、数えきれない方法でもってそれを遂行するよう尽力していただいた。また委員長オウン・マック ヴィレン氏、計画指導者レオ・ラーキン氏には委員会の期間をつうじて多くの思慮深くかつ建設的な貢献をしていただいた。加えて、最終報告部会の議長を務めていただいたチャールズ・ガルストン氏にも感謝の意を表わしたい。

とりわけ市財政臨時委員会の職員の方々に私の感謝を表明したい。職員の方々にはこの委員会の任務を遂行するために困難な状況の下で頑張っていたいただいた。また最終報告書の執筆に当たって次の諸氏の助力をえたので感謝をしたい。ボニー・ベンジャミン、チャールズ・ブレチャー、ジェームス・M・ハートマン、カルト・W・カズマー、ダナ・ドウリスケル、クリスティナ・カザン、メアリー・マッコリミック、ペニピース、ロバート・P・シェイ、マットヒー・F・X・スミス、バーバラ・ソントン、ロビン・ワーグナー、ヤコブ・ツヴァイ。

事務局長

レイモンド・D・ホートン

1977年6月

要 約

市財政臨時委員の最約報告書の重要な結

論は次のように要約できるであろう。ニューヨーク市はその財政問題、より広汎なニューヨーク市の経済問題を解決するには、抜本的な再編成がなされなければならない。地方行政の執行方法に対する再編成への要請が増加することは、現代ニューヨーク市が行っている機能をニューヨーク州・連邦政府が漸増的に責任をとっていったとしても、充足されないであろう。

地方私経済が新しい安定均衡に達するまでは、ニューヨーク市政とニューヨーク市の将来予測は暗いものに止まらざるをえない。経済開発は地方行政の執行方法の再編成と大都市の改良との間に深刻な一線を提供する。なぜなら経済開発は投資の増大に依存しなければならないからである。

この最終報告で提案された発展戦略は民間投資の増加が市の将来のカギを究極的ににぎっていると結論しているが、その戦略の重要な焦点は、これまでよりも民間投資を抑制するよりむしろ促進するための地方の公共政策や経営方式の再編成という要求にある。発展戦略は、まず第1に公共投資をニューヨーク市にあって拡大し、ついで民間投資を増加さすという広汎な行政行動への計画といえる。

発展戦略の基本的考え方はニューヨーク市当局によって、余剰・自由財源が捻出され、公私経済の競争力を促進さすような方法で、投入されなければならないということである。市当局は支出削減、管理改善、州・連邦財政援助の確保によって、このような余剰財源を確保することができる。この余剰財源を市当局が、もし短期的な収支維持でなく長期的な発展促進の要請を促進す

るように投資に振りむけるならば、減税、財務削減、市の組織・施設の改良の目的に役立つはずである。

発展戦略の効果は、ニューヨーク市の公共政策と経営施策を経済的視点からみて、より合理的なものにする。過去、特に1960年代の中ば以降、地方行政システムは基本的な経済力にそむくことを敢えてなすことによって経済的には不合理な方法をとっていった。このような試みは1975年に始まった財政危機で顕在化したように失敗であり、さらに現在の地方行政の費用・効果の体系を保持しようとする試みも失敗に帰するであろう。

市財政に関する臨時委員会の最終報告は3つの部分に分れる。1つは財政危機の原因を明確にすること、2つはニューヨーク市の将来動向を分析すること、第3は将来への勧告となっている。その他、6つの付属資料がこの報告書に含まれている。付属資料Ⅰは最終報告の主たる勧告の一覧である。付属資料Ⅱは1975年11月から1977年6月の間に委員会によって発行された16の中間報告の要約である。付属資料Ⅲはニューヨーク市財政の歴史的資料であり、付属資料Ⅳは主な合衆国の都市とその地方の財政の比較であり、付属資料Ⅴは市財政臨時委員会の設置法である1975年地方条例45（第842議会）で、付属資料Ⅵは市財政臨時委員会委員の経歴表である。

A 財政危機の原因

最終報告書の第1章はニューヨーク市の課題の性質と原因について検討している。それによると市の問題は基本的には財政問題ではなく、市の社会経済構造、政府関

係、地方行政方法などにおける相互に関連しあって深化して、発生した根深い問題であることが証明された。

1 社会経済的進化

社会経済的実体としてのニューヨーク市の最近の歴史は、3つの期間に区分される。1950年代の“均衡”の期間、1960年代の“緩慢な成長”の時代、そして1969年に始まりいまだ終わっていない“沈滞・不況”の時代である。問題は市の人口の大きさでなく構成が第2次大戦後変わったことである。この人口変化の主たる特色は、大規模な白人、中産階級の流出と低所得者層、低教育者層、異種の職能技術をもった階層の流入である。1950年代と1960年代の間に、高い出生率と、かなりの流入が約200万人の流出を相殺し、人口規模にあって比較的安定をもたらした。しかし地元経済が停滞期に入ると、ニューヨーク市は歴史上初めて多数の人口を失いはじめた。1970と1975年の間にニューヨーク市の人口は約4パーセント減少した。

ニューヨーク経済の構成も第2次大戦後の期間をつうじて変化した。1950年代の均衡の期間の間は、製造業における減少を主として個人サービスと金融という他の部門の地元経済における成長で埋め合せた。市の所得確保基礎（export-base）は企業・個人であれ市外に居住する消費者に対して物品・サービスを売ることであるが、長期にわたって製造からサービスへと転換していったことである。1960年代は地方経済に緩慢な成長をもたらすための種々の力が結合した。それらは強い国家経済、特定の民間部門を押し上げた“ウォール・ストリート

・「ゴーパー」時代にみられたような一時的流行、特に地方団体において大きな雇用収入を可能にした地方収入・政府間財政援助における大幅な増収などである。1960年から1969年の間に、地元経済につけ加えられた雇用の約80%は公共雇用であった。しかしながら1969年から1970年にかけて後退がはじまった。市の経済は急激な収縮がはじまり、今日まで止まっていない。1969年から1977年の期間に、雇用は6分の1落ち、380万人という歴史的高さから320万人以下に落ちた。

ニューヨーク市の人口変化は公共サービスを必要とする人の比率がふえ、政府サービスに資金を供給する人の比率が減ったことである。地方の公共経済における人口上の変化の効果は、1960年代の地方経済の緩慢な成長によってやや埋め合わされた。しかし、1969年以降の地方経済の鋭角的な落ち込みは地方財政に深刻なアンバランスをもたらした。

2 政府間関係

ニューヨーク市の政府間関係の問題は、1975年の崩壊ともいえる事態の大きな原因である。市の異常ともいえる広汎な機能的財政的責任は連邦・州の委任とか最近に発生した結果現象では全くない。19世紀、大きな移民人口のニーズに半ばこたえるために、市は市立大学・病院などを他の施設とともにはじめた。大ニューヨーク市への統合は1898年にはじまった。市は旧ブルックリン市と同じように、現在は市域となっている5つのカウンティに対する機能的責任を引き受けた。市は第2次大戦後は地方団体の機能と責任を助長するようなホーム

ールの伝統にプラスして重いサービス責任を引受けた。

連邦政府は1960年代「偉大な社会」という一般的題目の下に都市問題を国家的責任として定義した。ニューヨーク市は、特に福祉計画において新しい財政援助資金をえるようになった。1960年代、ニューヨーク歳出予算に占める財政援助額の比率は23パーセントから46パーセントへと2倍になった。このような政府による財政援助はニューヨーク市をして急激に増加しつつあった扶養人口にサービスを拡大することを可能にした。このことはニューヨーク市を他のアメリカの大都市と比較して特殊な財政的拘束の下においた。連邦補助の大部分は州が比例的に補助することを要求される（あるいは州の方針によって州・地方が比例的に補助する）計画にもとづいて供給された。ニューヨーク州は他の州よりも連邦が負担しない費用のかなり高い比率の資金を州内の自治体に与えることになった。このような要請は、公的扶助・医療扶助の面においてニューヨーク市は全歳出計画の25パーセントをも財政支出を余儀なくされるといった大きな財政問題をひきおこした。加えて、州は市町村に対して最高水準の福祉と医療扶助を委任した。この州の財政支出と給付的委任は、限界のない扶助、医療補助計画をともなって、市に巨大な高額の社会福祉費用を確実に支出さすことになった。政府間計画の効果は単にニューヨーク市の支出を増加に限定されなかった。比例的補助事項の持分に充当するためにニューヨーク市は基本的に地方税を引き上げ深刻な財政難に遭遇することになった。また、ニ

ニューヨーク市は資金・人的資源を地方政府としての4つの基本的事項—警察、消防、衛生、教育—から社会サービス計画へ移すことになった。かくして政府間関係変化の効果は、サービスの要求者には、ニューヨーク市にとどまるか、流入するかという付加的誘因を提供し、歳入の提供者にはニューヨーク市から離れるという付加的誘因を提供するという社会経済的效果をともなった。

3 地方行政の経過

ニューヨーク市の主な政策や施策が、集合して財政危機の根本的原因の一つを形成した。1966年度から1971年度のニューヨーク市の支出増加率は1961年度から1966年度の8.6%、1971年度から1975年度の10.2%と比較すること、毎年平均15.9%も増加した。ニューヨーク市は1960年代中頃から政策的には難しい歳入の節減に意を払うよりも、むしろ地方税の増税や借入金で歳入を伸ばしてきた。

ニューヨーク市の租税政策は不動産税や売上税という伝統的なものから、より累進的で事業活動に根ざした税へと徐々に歳入構造を移行させてきた。このことは当然地方自治体の財源であり、地域経済への投資を行う、住民や企業の市からの転出を招いた。1974年までニューヨーク市の地方税はシカゴやロスアンゼルスよりも1人当たり3倍以上であった。地方税負担を合算すると、ニューヨーク州は国中で、一人当たりで最高の州税を徴収していることになる。ニューヨーク市の起債管理政策も、その租税政策と同じように将来の重大な利益という代価を払って、当面の費用支出を充足するために促進された。

1966年度から71年度の間にはニューヨーク市の短期借入金は5億ドル以下から23億ドル以上へ、そして次の4年間では45億ドルへとほぼ倍増した。1966年度から75年度の間には短期借入金は全市借入金の8.3%から36.9%へ増加した。

長期借入金も日々の運営を支えるために利用された。1965年度の運営費のうち2千6百万ドルが公債であった。市の財政が崩壊した1975年には全支出予算の2分の1以上の7億2千4百万ドルの公債が発行され運営費に使われた。

市の地方行政過程での第3番目の失敗は職員の給料や管理に対する市当局の影響力の喪失であった。1966年度から71年度の間には職員費は21億ドルから40億ドルへとほとんど倍増した。

この増加の最も大きな部分は給料よりも、特別手当や年金においてであった。気前よく年金を出すことは賃金の増加を承諾するのちがって、現時点で、基金もない短期年金債務85億ドルを明示することによって将来に繰りのべできた。

しかし、市職員の支払賃金は急速に増大し、民間労働者と著しい対照となった。不況の最悪の年間である1970年から76年にかけて外勤巡査の実質賃金は10.3%増加した。これは十分に景気回復をとげた1965年度から70年度の間よりも上昇率は高かった。ところが1970年度から76年度の民間一流企業の労働者の実質賃金の変動は4.5%の上昇から7.9%の下降まで及んだ。

明らかな、かつ深刻さを増していた財政難の折柄、市職員の給料を少しでも下げるのに市が全く無能であったか、あるいは乗

り気でなかったため、1970年代に労働力、特に絶対必要なサービス部門での労働者を減少することで協定通りの賃金と年金の増額の道を選んだ。これが政策上又は管理上トーレード・オフという重大な結果をもたらした。たとえば1971年度から75年度にかけて警察機関のための地方税を50%近く上げたが、個々の警察官の給料は50%以上引きあげた。しかし警察官の数は2%減少し、実際に義務づけられる労働時間は4%減少した。

市の管理面での失策が財政面に与えた問題は大きすぎた。1961年度から75年度にかけて人件費は年平均10.65%増加した。

もし、もう少し上手な団体交渉と、かつもう少し効率の良い管理をうまく組み合わせた運営によっていたならば、市が人件費の年平均増加を実際よりもちょうど2分の1%少なく、すなわち10.65%ではなく10.15%におさえていたら累積額で19億ドルは節約できていただろう。

ニューヨーク市は危機の要因となった諸現象に対する抑制力をほとんど、或いは全く持たなかったとみなされている。財政危機については社会経済学的及び市・政府相互の変容によって“Captive of events”（「外部環境不可抗力」）理論を立証すると解釈できた。“Captive of events”理論はよく引きあいに出される解釈でいくつかの重要な点において述べている。

たしかにニューヨーク市は第二次大戦後の実質的变化における社会経済学的及び市・政府相互間の変容を左右することが出来なかった。しかしこの理論がこれまでの地方行政のやり方に対して、財政危機の責任を

免除する傾向があること、及びニューヨーク市の財政問題に対する解決策が地方行政改革にあるのではなくむしろ、もっと州や国の援助をふやすことにあるという見解を支持していることのため、支持を得ている。この理論は理論的支持より強力に政治的支持を得ている。

しかしニューヨーク市の政策と施策も財政危機、特に1965年度以降の財政危機に実質的に影響したといえる。すなわち税金対策は移動性のある企業や人がニューヨーク市から去っていく財政的誘因となった。借入金政策と労務政策は地方行政のコスト（すなわち地方税）を引き上げた。そのことは、基本的な公共サービスの供給の抑制をもたらし、ニューヨークにおける“生活の質”を落すことになった。

ニューヨーク市がその財政危機におちいるのにどの程度まで力を貸したかをよりよく知るためには、財政危機が始まった年—1975年における市の支出のパターンを調べるとよい。市の総支出の85%以上は大きく3つに分類できる。それは公的扶助と医療扶助の給付を受ける市民のために27.9%、市関係の職員のために42.4%、そして市の公債や証券の所有者に14.9%である。すでに委任済みの公的扶助と医療扶助の出費が36億ドルであった。しかし、31億ドルにのぼる公債と年金からなる額は福祉や医療保険と同様の意味ではまだ委託されていなかった。さらに州及び合衆国政府は福祉及び医療保険負担の75%を市に押しつけた。

公債、年金のための31億ドルの支出の大部分の分担額は、市自身の徴税資金の中からあてられた。もし市があんなに気前よく

約束したり、借入れたりしなかったなら、又、もし州や国、特に後者が医療福祉財政に関して市を冷遇しなかったならば、財政危機は1975年には起らなかったであろう。そして多分、決して起らなかったのではないか。

B ニューヨーク市の前途

このレポートの第2部では財政危機を引き起したと同じ要素が、重要な点で将来に影響を及ぼすであろうという仮定をまず立て、過去を回顧するのではなく、将来を展望するという姿勢でのみ、第1部で分析した同じ3つの要素を検討する。さらに計画は将来についての理にかなった仮定に基づいてたてられるべきである。

1 社会経済学的展望

ニューヨーク市の社会的な経済展望にかかわるいくつかの重要な推断を行うことができる。

まず第一にニューヨーク市の将来像が既決のものではないという見解は、例えばニューヨーク市が死ぬか、又は死につつあるという悲観論者や、復興は真近かであるという楽観論者などの見解も含めた多くの見解とは反目している。

第2に市の経済が次の10年間で大部分回復すると推定するには何の論拠もない。

第3に、地域経済の衰退が大きく緩和されおそらく次の10年間で衰退しなくなるという推定には理にかなう根拠がある。

第4にニューヨーク市は地域経済の将来の決定に、肯定的にも否定的にも大きな役割を演ずるだろう。

第4の推断は批判的にみて重要である。地方財政の役割は2つの変化するものによ

って説明できる。それは国家経済と企業の立地としてのニューヨーク市の“競争力”である。

1980年と1985年における地域雇用についての3つの計画が委員会で策定された。各見積りにおいて国家経済の成果(1973年から75年の景気後退からのゆっくりした回復)についての推定は一定であった。委員会による“最も考えられそうな”雇用予測として競争条件の改善が、それも小幅のものであった。この想定のもとでは雇用は1976年における318万人台から、1980年においては310万5千人、そして1985年には305万人にと落ちこむであろう。地方での競争の急速な低下が続くと仮定すれば“低調な”という雇用予測から1980年には299万人、1985年には278万人の雇用水準になる。しかしもしニューヨーク市が断固としてもっと競争力を発揮すれば“高い目の”予測の根拠から雇用は1980年には327万人、1985年には332万人に達するであろう。

これらの計画の最も重要な特色は好調な雇用予測と低調なそれとの間の非常な相違である。すなわち1980年における28万件、1985年における54万件的職である。これはもちろん1985年までの50万を上まわる雇用の振幅に市の政策だけが影響を与えることができると言うわけではない。事業活動の一つの場としてのニューヨーク市の競争力を決定する要素のいくつかは地方行政の力を越えたことにある。しかしその競争力を決定する多くのものはニューヨーク市の決定に直接影響をうける。いくつかの例をあげると学校や他の必須機関を含めての市の

“生活の質”や市の内部組織の状況、地方税、労働力、賃貸料やエネルギー費用；市の予算に関する状態等である。

市の社会経済学的予測から分析してみると、いくつかの重要な政策の仮定を得る。一方では地域経済が大きな回復をみるだろう、という仮定を政策を作る側が立てる何ら理にかなった根拠はない。他方政策を作る側が地域経済の推進を事実上改良することができることも歴然としている。しかし市が地域経済を改善しようとするならば、市の政策決定をもう一度やり直すことが必要である。市の政策と運営方針がもし基本的に変わらないならば、ニューヨーク市の経済的衰退にさらに力を貸しつづけるであろう。

2 政府間の見通し

次の2、3年間に於ける政府間の関係の主要な改正の見通しは明るくない。公的扶助財源と医療扶助財源は二つの最も重要な政府間の財政問題であることを示している。どちらも、少なくとも1980年代初期までに解決されるとは思えない問題である。他の政府間の計画、特に連邦の計画は、ニューヨーク市に付加金を与えることであるが、それは、市の財政問題を、あるいは地方経済の振興を、どちらも実質的に改善するために必要とされる総額ではない。

3 市のための発展戦略

もし、地方経済の実質的変化、あるいは政府間関係の実質的改善が見込まれないならば、市の財政問題を是正する機会、地方の政治制度の実質的変革が欠けている状態では非常に低い。委員会はニューヨーク市のための発展戦略を提案する。これは二

つの他の選択すなわち破産と漸減主義と、まさに対照的なものである。

発展戦略は、地方経済を改良し、そして市がどんな政府間の救済を受けようとも影響を最大にするという明瞭な目的のための地方の政治過程の改正を要求する。発展戦略と地方経済の改良との間の関連は直接的である。すなわち、地方経済の競争力を助成するような方法で余剰の公共財源を投資することは、プライベートな投資を増加することになる。結局、増加されたプライベートな投資が地方経済において安定の鍵を握る。

発展戦略は政府間関係の実質的に十分な改正が必要な期間以内にありそうだと仮定しない。しかし、仮りに政府間制度の基本的改正が起こった場合にも、発展戦略は現在なされつつある地方の政治過程の基本的改正がなければ、市の将来の投資ニーズに見合う十分な基盤として、この改正を考えない。

批判の争点は、ニューヨーク市が増加された政府間補助から生じている余剰財源を使用している用途についてである。もし、余剰財源が過去において使用されてきたように、つまり、もともと不均衡な地方行政制度を維持しようと試みて、将来においても使用されるならば、大規模かつ早期の政府間財政改正への長い期間にわたる可能性は消滅するであろう。しかしながら、もし余剰財源が経済を助成するために投資されるならば、政府間の改正は確実な、そして永続した影響をもつだろう。ここに、ニューヨーク市の財政問題と経済問題が解決される以前に、ニューヨーク市が基本的に改正

されなければならない理由があり、そして、たとえニューヨーク州と米国政府がニューヨーク市が分担している増加しつつある職務に対する責任を引き受けようとも、より大幅な行政過程の改正があったとしても不十分であるという理由がある。

破産は、三つの戦略の中で最も劇的である。その提案者は市の財政問題は途方もなく巨大であり、しかも、その潜在的適応力は限界があるため、司法介入が要求されるということをはのめかしている。最終の報告は、破産は将来起こるかもしれない一方、それは直ちに建設的な選択ではない。ということを結論している。第一に、それは民主主義的解決ではない。第二に、それは市が長期間、再び信用市場に入ることを妨げる。第三に、破産の公式、非公式な特徴についての実質的なあいまいさが、破産は何ものをも解決しないかもしれないということを示唆している。

漸減主義は、三つの戦略の中で最も保守的なものである。それは、また一般的な戦略でもある。すなわち、それは主として政府間関係における変革とニューヨーク市の既存政治制度の維持を強調しているという理由からである。漸減主義は、はっきりとニューヨーク市の衰微の理論、すなわち「Captive of events」の中に根ざしている。その下に横たわっている仮定は過去2年間に履行されたような財政上の改正は、基本的に地方の政治過程を変える必要性を否定することによって、政府間関係を再構成するために要求される時間を買うだろうということである。

発展戦略は、破産に接近した急進主義と

漸減戦略の保守主義との間に横たわる。発展戦略は、破産の選択と異なり、ニューヨーク市の政治過程が、ニューヨーク市のより大きな発展の必要性に建設的に適合する能力を、まだ留めていると想像している。また、発展戦略は漸減的選択主義と異なり、基本的な地方制度の改正を要求し、また、政府間の改革が市の将来の投資ニーズに適応するための有望な、あるいは十分な事を疑問視している。発展戦略は、地方的そして政府間的にも改革の相互依存性を強調する。

C 将来のための発展政策

余剰財源が投資されるべき3つの基本的目的は、減税、負債の縮小、そして市の基盤構造の維持である。

余剰財源を捻出する3つの主要な方法は経営の改善、経費の抑制、現在、市が引き受けている責任を州・連邦政府が肩代りすることによってもたらされる政府間財政援助の増加である。

1 減税

経済発展的配慮が、ますます地方の課税政策を形成していくべきで、財政上の配慮は歴史的には支配的関心事であったが、より少なく重視されるべきである。そこに横たわっている3つの原則は、将来の課税政策を導かなければならない。

第一に、減税は現行租税がもつ活動阻害の大きさからみて、内容のあるものでなければならない。

第二に、減税は刺激効果の最も大きい分野に焦点を当てて選択しなければならない。

第三に、課税の軽減への付託は、長期間

間でなければならない。委員会の提案は、減税が少額の課税軽減か、比較的多数の納税者に分配されることによって“散弾銃”的解決法となるより、拳銃的解決法となることを示している。

5つの主要な課税改正が報告書の中で提案されている。(1)法人所得税を現行の10.05パーセントから5.05パーセントまで5年間で引き下げること。すなわち、費用を削減し、そして本当に重要な輸出基盤の核心において市の言明を論証するためである。(2)特に地方税に反応ししやすい生産者達に対して、商品生産を刺激するために実質的かつ直接的な減税をすること。(3)現行不動産税収入の増加とニューヨーク市の住宅ストックの量と質を改良するために、統制家賃、安定家賃除去の局面を図ること。(4)商業用、工業用財産への投資の意欲を失わせて、その結果、居住用住宅や空地の所有者達に対して商工業財産の所有者達による実質的な助成金を与えていることになっている差別的財産評価方式を除去すること。(5)5年以上の期間にわたって、州の個人所得税を25,000ドルを超える課税所得に対する現行の15パーセントの率から、15,000ドルを超える課税所得に対する10パーセントの率に減税すること。

委員会によって勧められている課税政策の基本的な目的は、仕事をする場所としてニューヨークの競争力を改良することである。もちろん、この見解の基礎をなしているのは、現行の税制の維持は、より少ない税収入と縮小された個人投資を生み出すことによって、現行の業務・個人の課税基礎を少なくするであろうということである。

統制家賃と不動産の評価に関する提案はもし実行されるならば、他の課税カットによる短期間の財政上の衝撃にあるクッションを備えることによって、地方歳入の増加をもたらすだろう。

2 負債の縮小と基盤構造の維持

財政危機に先立って、市は二つの基本的な負債問題をかかえていた。すなわち、払い戻すことができないので常に借り替えていかなければならない未払いの負債総額と巨大な短期間の負債である。

市の短期負債の現債額を市の長期間の契約へと転換する市援助公社(MAC)の能力は、連邦短期融資計画に加えて少なくとも一時的に短期負債の問題を解決している。

しかしながら、市の歳入によって保証されているMACの負債を含めて市の未払負債の総額は、財政危機の初め以来10億ドルを超えて増加している。

委員会は、市が負債を償却する額よりは少ない額の負債を毎年出すという負債処理政策を旨とすることを提案する。

このような方法での未払負債の縮小は本質的なサービスを提供する市の能力を抑制している負債支払費用を徐々に減少していることになるだろう。

また、負債の縮小は、実質的に不動産に対する課税の縮小を可能にし、そして、やがて財政年度で1977年に23億ドルを超えて法外な負債の支払費用によって望みを失っている重要な発展目標を可能にする。

最後に、未払負債の縮小は競争的利息費用で市の信用市場への回復を猛スピードで促してくれる。

未払負債の縮小の機構は一毎年負債償却額の一部を借りること一市の負債処理を主たる予算過程へとつなぐことを要求する。

未払負債の縮小と市の基盤構造維持の本質的な目標は、相互に関係がある。ニューヨーク市の基盤機構は将来の最も重要な資源の一つである。

市の施設整備計画は1965年以後、後まわしにされていたところの整備を大いに必要とする。すなわち、その間、資本的財源の主たる部分は維持運営目的にあてられた。そして合法的資本支出の大部分が更新あるいは整備よりは、むしろ建設にあてられた。

未払負債を縮小するために公債の流出を閉じこめることが必要である。(当面、市は公債を競争的に売る能力を取り戻しているときせかけているからである)同時に市の適法な資本支出のニーズは莫大である。

双方の目標達成の見込みを増加するために、委員会は資本から經常予算項目への流用を加速的に廃止することを提案する。

委員会は、また、資本支出の焦点は、重要な経済開発の利益に役立てられているコンベンションセンターのような例を除いて、新しい施設建設よりは、むしろ整備を提案している。

最後に委員会は連邦短期貸付計画は、財政年度で1978年の終りをこえて延長されるべきことを提案する。仮りに、委員会の最終の報告の中で提案された発展戦略が進められたとしても、連邦短期貸付計画の延長が、現在の緊急の財政管理委員会の法律上の権限の拡大に依存すべき理由がないからである。

3 経営改善

ニューヨークの経営が直面する根本的な難問は、削減された支出水準(それは投資のための財源を捻出するために不可欠である)で、十分なサービス(ニューヨーク市の生活の質を維持するために不可欠である)を提供することである。あいにく、人員漸減と一時解雇を通じて市職員数を減らすという市の削減計画の重要な点が、市職員にいくつかの根本的な点で悪く影響した。これらの変化に伴う複合的影響は、ニューヨーク市の直面する経営上の難問をさらに困難なものとする。財政危機が始まって以来の市の政策の結果、市職員は21%削減され、高齢化し、人種と性別の点で、市民を代表しなくなり、1975年当時よりも多くの給料を払わなければならなくなった。

市が経費を削減した状態でサービスを維持するためには4つの根本的な改革が必要である。第一に財政上と経営上の統制は市長段階に集中しないとイケない。第二に実効の上がる経営サービスが創造されねばならない。第三に職員の選抜、養成、配置を決定する公式・非公式のルールが近代化されねばならない。これに関連して、委員会は市に対し、新しい市の賃金政策を展開するよう勧告した。市は、市職員の配置・活用に対する経営上の統制力を回復するかわりに職員の一般賃金を上げなければならぬ。第四に市のサービスを組織し、運営する方法の研究がなされなければならない。

サービスを維持しながらかなりの節減をもたらすことができる経営改善を実例で説明しよう。委員会によると、8つの改革を行えば年に1億ドル節約して警察行政を維

持しながら年間1億ドルの節約をすることができている。財政危機の最中でさえも8つの改革のうち1つも実行されていない事実が、市の経営管理・官僚制度上の方式変革に対する相当な障害があることを示している。

4 経費削減

経費削減は、将来の投資のための財源を得る二番目に重要な方法である。ニューヨーク市は現在の経費体系と職務範囲を維持する財源を不足している。経費削減のもっとも明らかな分野は市が市職員の付加給付と年金給付に費やしている約20億ドルである。過去2年間、市が職員とそのサービスの削減政策を遂行している間にたった1つ市職員の付加給付と年金給付において相当な削減がなされた。それは市の保険統計上の退職制度のITHP給付(手取り賃金による年金)を半減することで事実上職員に役立たないものにした。

委員会は毎年合計1億3,500万ドルも市の負担となっている年金給付(ITHP給付の残りとハート法と憲法上保障されていないそれらの結合した年金基金)の廃止を勧告した。これらの3つの勧告が実行されると、うちわに見積っても8%全面的に退職金を削減するだろう。さらに5つの勧告がなされた。特定の付加給付を削減もしくは廃止するもので、もし実行されるなら毎年およそ1億ドル市の負担を軽減するだろう。

市の補助金政策もまた、大量交通と市立病院の分野で調査されねばならない。そこでは市の歳入の4分の1の補助金が支給されている。公営住宅においても同様であ

る。これらの3つの分野におよそ6億ドル毎年市の補助が出ている。これらの分野でもっとも大きな経費削減になるのは市の私立、公立病院制度である。近年、別個に実施されたすべての調査はニューヨークにおいて4,000~7,000床の超過ベッドがあることを示している。委員会の勧告に従って、個人ベッドか病院全部かが閉鎖されて5,000床削減されるなら、市の租税負担経費を1,300万~3,700万ドル減らすことができる。これは病人の看護に悪い影響を出さずに実行でき、この節約は毎年、増加する。市立病院制度の中で75%の占有率しかないベッドの半分はなくすべきであり、私立及びボランティア制度によるものの半分も同様である。

委員会は約3億ドルの経費削減ができることを確認している。これは相当なもので、行政の負担軽減によって実行される経費削減は潜在的に非常に重要な分野である。

5 政府間の改革

政府間関係の分野において、委員会は、地方における公的扶助と医療扶助にかかる経費を、州と連邦政府が負担すべきだと勧告している。理想的には、この両制度は連邦政府が総合的累進課税組織と生計費による給付の能力格差に応じて年金給付を関連づける権限をもっているから、分担すべきである。公的扶助と医療扶助に対する負担の改革がおこるまで、それは1970年代においてよりも80年代になるだろうが、ニューヨーク州において増大するニューヨーク市の福祉と医療扶助にかかる負担を徐々に引き受けるべきであろう。州の財政に問題

がないわけではないが、州は市よりもずっと良い状態にある。

州が相対的に支払能力があるという点以外に、ニューヨーク市の財政問題が福祉と医療扶助の経費に影響を及ぼす度合に応じて、州はニューヨーク市の財政問題に責任があるというのが基本である。ニューヨーク市は過去・現在の失敗を批判されてもしかたがないし、改革についての責任も負わなければいけない分野が多くあるが、しかし、福祉と医療扶助の分野においては、責任は州と連邦政府にあって市にはない。

委員会は同じく、市立大学の専門課程の経費についても州が負担すべきだと勧告した。しかし、市立大学はニューヨーク市の特別高等教育ニーズに答えられるような独立した制度のままであるべきである。さらに、州は4年計画で地方裁判制度の経費を負担すべきだとする初期の決定を実行すべきである。ニューヨーク市の財政を良くし、市においてバラバラな裁判所・懲戒・保護観察制度もまた州が負担すべきである。

もし委員会の政府間改革に関する勧告が実行されるなら、毎年12億ドル以上市が負担していた経費が州や連邦政府によって肩代わりされるようになる。最後には、これらの事務の移管はすべてはなされないにしても、ほとんどがなされるであろう。問題はいつ行われるかである。

交付税を含む連邦政府と州の市へのさまざまな財源分配について、市は一般に公平な財源の分配を得ている。市は州よりも連邦から多く得ている。もっとも不公平な州の財源分配は教育助成に関してであり、次

いで大量交通についてである。

最後に、最終報告はその報告書が提示している発展のための戦略が政治的に実行できるものであるかという問題を検討している。発展のための理論の追求は、地方政治にとって何を優先すべきかの再構成を意味する。発展のための解決法を採用すると、ニューヨーク市は狭義的、短期的、政治的には合理的でないかもしれない政策に取り組むことになるだろう。ここ2・3年のうちに市と州と連邦政府の役人が経済的・政治的合理的行動を統合することができるかがニューヨーク市の将来を大きく左右する。

将来に対する計画をたてる時注意すべきことは、過去を回復することが市の回復を図ることだと考えないことである。ニューヨーク市の将来からすると、ニューヨーク市が自治体としてのニューヨーク市に一番強く求めていることは、過去を取り戻すとか現状を維持することを誤って試みるのではなく、より良い未来に役立つような政策や実行をすることである。

翻訳原典

THE CITY IN TRANSITION:
PROSPECTS AND POLICIES
FOR NEW YORK
THE FINAL REPORT OF THE
TEMPORARY COMMISSION ON
CITY FINANCES

ARNO PRESS
A New York Times Company
New York • 1978

■ 五度流産のアセス法

環境庁が「今回初めて各省庁と中身について真剣に取り組んだ」とっていた環境影響評価（アセスメント）法は、遂に第91通常国会にも提案されることなく、5度、流産した。

アセスメント法は環境保全の総合法として期待された。これは現行の都市計画法をはじめとする多くの事業法が環境保全という面からみて必ずしも十分でないからである。たとえば発電所の建設は所管省の通産大臣の認可にかかっているため個々のアセスメントを行っているが、環境庁の所管外であるためどうしても甘くなるし、住民参加の手続的保障もほとんど実効を及ぼさないからである。

したがって、環境面から住民統制も加味してチェックしていこうとする要請にこたえて制定がのぞまれてきた。環境アセスメントの根幹は①事前の評価②情報の公開③住民の参加の三原則に尽きる。いかに精密な議論を展開しても他はむしろ枝葉末節である。そしてこの三原則に立つ環境アセスメントを一般的な制度や慣行として確立しようというのが立法化のねらいである。

ところがこのような原則が、環境庁と関

係各省との折衝の過程で骨抜きにされ、企業保護アセスメント法案といわれるまでに後退した。

その第1は、公聴会は必ず開催するのではなく、知事が必要に応じて開催する、と運用にかなり裁量を加わっただけでなく、原案にあった公聴会に学識経験者の参加を認めないようになった。

第2に、都市計画決定されている事業はすべて法案の対象から除外する。要綱によると法案はまず対象事業を道路の新設・改築、ダムの新築、その他河川工事、鉄道、飛行場、火力発電所の新設、市街地開発事業など大規模事業に限定している。

対象事業以外の事業については、地方自治体が条例により環境アセスメントの実施に必要な規定を定めることを妨げないとしている。が、法律で除外した以上、自治体が対象とすることができず、現在、川崎市などで行われている方式より後退することになる。

第3に、これまでの案では環境庁長官の役割について「環境庁長官は主務大臣に対し、環境影響評価書について公害の防止および自然環境保全の見地から意見を述べることができる」となっていたのを、この会議で「必要に応じ意見を述べることができ

る」と修正、意見を述べる範囲を限定した。

環境庁長官の意見は環境保全の立場から各省庁間の権益のワクを超えて述べられる性格のものだが、今度の範囲限定により環境庁が同法の中で占める役割が大きく狭められる結果となった。

第4に、地方自治体の条例主権との関係については、①法案の対象事業以外のものに対する自治体独自の規制（横出し）は「自治体が条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない」としながら、法案の対象事業に対しては条例の上乗せ（規制の加重）はできない、とした。

環境庁原案では法案対象事業に対する条例の規制加重は禁止し、対象外の事業については「法律の趣旨に沿うように定める」となっていたが、原案の検討過程で、対象事業に対する規制の上乗せについては「法律の趣旨を尊重して行うものとする」と抽象的に書かれている。

これはいわゆる玉虫色の表現であるが、自治体の「法の対象事業について手続きの加重（上乗せ）を規制する意味もあり、自治体の条例制定権を侵す」ともいえる。

このように環境庁原案は開発担当省庁に押されて後退したため、「このようなアセスメント法」では制定されない方がよいとの声が高まり、アセスメント法は結局、四面楚歌のなかで廃棄となった。

当時、このような廃棄の動きに対して、マスコミのなかには「新しい制度の導入に当たっては最初から完全を望む方が無理である。環境アセスメントも今後具体的な努力の積み重ねによってさらに改善、充実

ていく必要がある。……、不備は国会審議を通じて補完修正すべきである。一部環境団体もこんな法案はない方がよいとまで極論しているが、その場合には事態は現状のままでも一歩も前進しない。環境アセスメントは米国が1969年の国家環境政策法（NEPA）で初めて導入した歴史が示すように、最初から完全をめざすのではなく、一歩ずつ着実な前進を図るプラグマチズム（実用主義）がその背景にある。新しいルールとして環境アセスメントを導入しない限り、開発先行—一時凍結—凍結解除のパターンを繰り返すのは目に見えている」（55. 4. 25日経社説）という、慎重論もあった。

しかし、日本の場合、行政手続に対する考え方とか運用実績が固まっていないのでこのような住民参加の手続がそのまま行政手続としての事前評価方式としてまかり通り、定着してしまうおそれが十分ある。この点は環境庁の近年の弱腰から単なる危惧ですまない可能性がある。

さらに川崎市、北海道など条例でアセスメントを実施しているところや、神戸市、兵庫県など要綱で運用しているところの実績を崩す破目にもなる。むしろ地方自治体において先例と実績を積み重ねることによって、民主性と科学性に十分に耐えられるアセスメント様式を定着さす方がよりベターといえよう。

日経新聞が「環境庁は法律こそなくても、慣行としての環境アセスメント制度の導入、普及、定着を精力的に進めるべきである。事前評価の有用性、実用性を積極的に証明し関係者に十分認識させねばなら

ぬ。環境庁や各省庁、民間企業やシンクタンクがこれまでに実施した環境アセスメントの成果を集めて公開し、討論会を開くのも有益である。国家環境政策法（NEPA）で同制度を導入してすでに11年になる米国の実情を専門家を招いて紹介するのも一案である。地域との連帯も深めねばならぬ。環境問題はすぐれて地域問題である。」（55.5.18社説）とのべているのはけだし卓見というべきであろう。

● 高校学費訴訟

昭和55年5月14日、大阪地裁で、「私学訴訟」（略称）に対する判決があった。

「私立高校の学費が公立高校に比べて高すぎるのは憲法違反だ」と、大阪府を中心とした近畿二府三県の私立高校生の父母三十六人（原告団長一長坂本一さん）が国を相手取り、子弟26人についての公私立間の学費の差額計864万円を償うよう求めた「私立高校生超過学費返還請求訴訟」民事7部（荻田健治郎裁判長）は「憲法26条は義務制とされていない段階の教育条件については明確に規定しておらず原告の求める施策を実施するためには、ばく大な予算を必要とし、政治的専門的裁量が不可避。原告らの経済的困難やその心情は察しうるけれども現行施策が国会、内閣の裁量権の範囲を超えたり乱用したものは認められず憲法に違反したとはいえない」として請求を棄却する判決を言い渡した。

裁判所は原告側の証人、鑑定人の申請を採用せず、実質審理に入らないまま結審となった。ただ荻田裁判長は、国側が主張していた「統治行為論」を採用せず、訴えを

「門前払い」にはしなかったが、国会と内閣の裁量権について判断して判決を下した。環境訴訟によくみられる「門前払い」としなかったものの、実質的には、国側が主張した統治行為論に沿って結審したため「抽象的論戦に終始、生活実感への審理なし」（55.5.14朝日）と批判される論旨の展開となった。この点、国の教育行政の立遅れを批判し、憲法の教育を受ける権利の実質的論議を展開しようとした原告側の期待を大きく裏切ることになった。この訴訟の背景としては、高校進学率が90%を超え「高卒程度の学力」が就職条件となるなど、高校教育が「準義務教育」化している一方で、公私立間の学費格差が家計を大きく圧迫しているという切実な現実がある。

訴えによると、大阪府の場合、50年度入学時で公立高の学費は7,200円なのに、私立高は14万円～37万円で19倍～50倍も高くこのような公私格差は受忍の限度という状況にあった。

そしてこのようないちじるしい格差は、低所得者層にとっては家計破綻にまで追い込まれる負担ギャップであり、その是正は義務教育化した高校教育からみて社会的に不公平をもたらす政策怠慢であるといえるとして訴えた。また法律上も、国は憲法26条（教育を受ける権利）や教育基本法3条（教育の機会均等）などの規定に基づき、希望者全員を収容する公立高を建設するか、それが不可能なら超過学費分を奨学金制度で埋め合わせるなどの立法、行政措置を講ずべきなのに怠り、原告らに違法に損害を与えたことになり、国家賠償法第1条第1項を根拠に学費返還を求められる実質的事態

と原告は認識した。

この判決を自治体からみてどう評価するかである。まず、判決は裁量行為として請求を退けている。「憲法はその性格上、国家統治、基本的人権の大綱を定めるにとどまり、その実施には法律などによる具体化を予定している。国会、内閣はこの具体化について裁量権を有し、その範囲を超えたり乱用した場合は違法となる」との基本的な考えを示した。そのうえで、①憲法26条は義務制とされていない段階の教育条件の整備内容について明確に規定していない②施策の実施にはばく大な予算を必要とし、他の施策との関係で政治的専門的裁量が不可避である③高校教育の充実を求める意志は選挙、請願などの手段を通じて政策決定の場に反映させることが可能である④教育を受ける権利は、国民の生死に直接かかわる生活保護の問題に比べ緊急性、重要性に差があり、保障の限界の策定もより困難で、国の裁量権の範囲は極めて広い——の理由をあげている。

この点、高校増設なども苦しい財政状況の下にある自治体としては、形式的には判決のとおりであるが、実質的には義務化しつつある高校教育について、国は建設費補助、運営費の措置についてきわめて冷淡であったといえる。

摂津市の保育所超過負担訴訟についても司法判決は国の政策裁量として自治体側の訴えを退けたが、判決内容で国の地方財政法違反とか社会的実態からみた保育需要などについて、国の姿勢を正すべきであったといえる。もっとも判決以後、保育所については建設費補助、運営措置費、交付税算

入などについて急速な是正をみたことは周知のとおりである。

高校学費訴訟判決も、「原告らの子女の学費支出に伴う経済的困難及びその心情はこれを察しうる」と述べ、「国民の教育を受ける権利のためには高校教育を無償制に近づけるのが抜本的施策として望ましいことは原告らの主張の通りだ」と国の政策怠慢を暗に批判している。

今後、自治体としては国庫に対して義務化にふさわしい財政援助を確保するため、制度改正を迫るとともに、私学援助、低所得者層への就学補助増額などが自治体の財政的対応策として求められているといえる。昨今、自治体の福祉施策について風当りは厳しいが、このような憲法に関する権利保障や実感としての生活の痛みについて、財政上、可能最大限の努力をしてその負担解消・権利保障を図っていく行政責務がある。地方財政は苦しいが、地方行財政をめぐる「ムダの制度」は決して少なくなく、また政策優先順位を選択していくならば、余裕財源も決して皆無とはいえないのであり、この点に関してこそ地方自治体の政策的経営の手腕が問われているといえよう。

■ 地区計画制度

1 地区計画制度の背景

地区計画制度とは、市町村内の比較的狭い地区、例えば小学校区・街区などを単位として、当該地区内における公共施設の配置、土地利用、建築物等について地区の特性に応じた詳細かつ総合的な計画を定め、良好な市街地環境・住環境などの形成保全

を図るために開発行為および建築行為の規制・誘導を行う計画のことである。

現在、都市では市街地の無秩序な拡大（スプロール化）、中高層と低層建築物の混在、木造の密集地域などの問題に加え、ミニ開発の増加による都市の防災性の低下や居住環境の悪化などの問題が生じている。これは法制度面に限っていうならば都市化が相当進んだ段階においても安全・防災・衛生等のミニマムの警察的規制の要件を充たしている限り、土地さえ取得すればどこにでも自由に建物を建築することが出来るという「建築の自由」の原則がひろく認められ、不良な市街地の無秩序な形成をコントロールする効果的な法制度の整備がおくられていたためである。町づくりにあたって、現在法律の中心になっているのは都市計画法と建築基準法である。都市計画法は主に土地利用を中心に、幹線道路や都市計画的な土地の用途を決めるなど広域的な規制を行うものであり、これに対し建築基準法は個々の建物の建ぺい率などを決めた「単体の計画」である。このため土地利用と建築物規制が有機的に連結せず、総合的な街づくりを進めていくことが困難であり、中間的な地区レベルの計画が欠如している。そこで今回、この二つの法律の谷間を埋めるべく地区レベルの計画策定へ向けて、計画そのものは都市計画法で位置づけ、内容の規制は建築基準法と条例でうけとめようと都市計画中央審議会第8号答申（54、12、5）等をうけて、都市計画法及び建築基準法の一部が改正された。

2 地区計画制度の特色と内容

地区計画制度の特色は、(1)市町村の区域

全体、また用途地域のような広い地域を対象とするマクロな計画ではなく、比較的狭い地区または街区を対象とするミクロな計画である。

(2) 従来の都市計画のように個々の都市施設、土地利用（用途地域制）等を個々に都市計画決定し、土地利用は開発許可によって、建築物は建築基準法の確認によってというように個々バラバラにコントロールするという方法ではなく、当該地区内における公共施設（街路、緑地・空地、遊び場）の配置、土地（敷地）の利用、敷地上の建築物の建築等を一体的・総合的にかつ詳細に定めた計画である。

(3) 地区計画は当該地区内におけるすべての開発行為および建築行為を規制・誘導する計画である。

具体的な内容としては、

(1) 地区レベルでの良好な市街地の形成をはかるため、市町村が都市計画として定めるとともに、計画決定案は地区計画区域内の利害関係者の意見を求めるなど、地区計画における都市計画決定権を市町村に与えるとともに、住民参加の原則を規定している。

(2) 地区計画の策定は、その区域の特性にふさわしい態様の街区を総合的に整備し、開発し、保全する必要があると認められる土地の区域について定めるとし、再開発、新開発、良好な居住環境保全のための各地区計画がある。

(3) 地区計画に定めるべき事項としては、地区整備、開発及び保全に関する方針とその方針に従って具体的な地区整備計画を定める。

(4) 地区計画区域内の建築等の規制については届出勧告制をとり、土地に関する権利の処分、あっせん等の代償措置も定めている。

(5) 地区整備計画が定められている場合、特に重要な事項につき、合理的に必要な限度で、かつ、土地の建築物の敷地としての利用に著しい支障をきたさない範囲で条例で建築物に関する制限を定めることができる、などである。

3 地区計画制度の評価と問題点

以上のような地区計画制度の評価としては、

(1) 従来の放任型の「建築の自由」の原則から西ドイツのような「計画なきところに開発なし」の原則への転換の道が開かれたこと。

(2) マクロ的な都市計画法とミクロ的な建築基準法の間には地区計画制度が出来たことによって良好な街区の環境の形成、保持などの都市問題の前進に大きな役割を果たすであろうということ。

(3) 住民参加の計画づくりを導入し住民に“わが町意識”をもたせることによってコミュニティの創造に役立つこと。

(4) 地区計画の決定権を市町村が持つことによって市町村主導の市町村の個性を生かした町づくりが出来るとともに、さらにこれを発展させれば、従来の曖昧な開発指導要綱にかわる国法上正規に位置づけられた武器になることも可能である。

次に地区計画制度の問題点としては、

(1) 計画内容の実現手法に欠けているということである。計画策定にあたっては住民間の調整、合意に時間がかかるであろう

が、決定された計画を積極的に実現するためには届出・勧告制よりもさらに西ドイツ流の建築命令、除却命令、境界整理などの多様な手法が必要である。

(2) 宅地や住宅の大量供給という政策目的を阻害する要因にならないかということである。しかし制度の目的からして居住環境および市街地環境の向上が目的であり開発行為と建築行為を現状よりも厳しく規制・誘導しようとするものである以上、居住環境の悪い宅地や住宅を大量に供給すること自体おかしいと言わざるを得ない。

(3) 地区計画策定地区とその周辺地区との関係をどうするかということである。地区計画が定められた地区について規制が厳しくなるということは、それ以外の地区で劣悪な市街化が進むというおそれがある。当面は開発許可の1,000㎡のスソ切りを廃止し、市街化区域での開発許可基準を厳しくすることが考えられねばならない。

(4) 各自治体が定めている開発指導要綱との関係である。地区計画の制度化によって土地利用や建築行為の制限を定めている部分は新制度に切り換えられるものも多くと予想されるが、地区計画を定めるかどうかは市町村の自主的な政策決定にゆだねられるため、計画策定を行わない市町村では指導要綱は残存する。また負担金の問題は今回の制度からははずれているためこの問題は依然として残る。

最後に、地区計画制度を実際に運用する場合の問題点を洗い出し、パイロットプランや実施手順マニュアルづくりに役立てようと横浜、豊田、神戸の三都市がモデル都市として決っている。

■ 明日香保存法

厳しい規制と生活の安定——相反するような二つの目的を以て、55年5月26日「明日香保存法」（明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法・昭和55年5月9日成立）が施行された。

「国として早急な手を打つ」との閣議決定以来10年、長い懐妊期間を経て成立したこの法律は、現在まで続けられてきた飛鳥時代の景観保存を“住民の犠牲による保存”から“国の責任による保存”へと転換しようとするものである。

この法律によって、これまで文化財、とりわけ遺跡や歴史的風土の保存に際して、最も重要かつ困難な問題とされていた“住民生活への配慮”が国の施策として行われることは、現行の文化財保存行政に画期的な意味をもたらすといえる。

奈良県高市郡明日香村（人口約7千、面積2,400ヘクタール）を中心とする飛鳥地方は、飛鳥時代の政治、文化の中心地であり伝承飛鳥板蓋宮（いたぶきのみや）跡をはじめ飛鳥浄御原（きよみはら）宮跡、高松塚古墳、石舞台古墳、マルコ山古墳など、この地方に広域にわたって点在する多くの遺跡・古墳群は、推古天皇から文武天皇までのほぼ一世紀にわたる日本の“首都”を今日に伝えている。

従来、保存の対象とされる文化財とは、遺跡とか名勝地、貴重な動植物の生息地などで「記念物」として指定されたもの（文化財保護法第2条1項4号）、或いは歴史上意義を有する建造物、遺跡等が周囲の自然的環境と一体をなして形成する歴史的風

土を保存することを目的として（古都保存法第2条2項）指定される歴史的風土保存区域・特別保存地区（同法第7条、第8条）であり、こうした指定は必然的に土地所有者等の土地利用の諸権利（使用・収益・処分）を著しく制約するのみで、制約に伴う補償は原則としては認められないこととなっている。

従って、飛鳥地方にみられるように、保存の対象とするものが「遺跡とそれをとりまく歴史的風土（景観）」であるときには個々の遺跡の保存とは比較にならないほど広範囲の土地を対象とすることとなり、これに伴う住民生活への種々の制約も又、大幅に拡大される。

昭和45年の閣議決定以後、政府によって進められた飛鳥保存行政は、古都保存法による保存区域、特別保存地区、文化財保護法による史跡指定、そして都市計画法による風致地区の拡大、市街化区域と調整区域の決定等、法規制の対象区域拡大を重点とするものであり、又、併行して行われる保存対策事業としては、歴史資料館の建設、板蓋宮推定地の整備、島の宮の調査、川原寺跡の整備、高松塚の整備などがあげられるが、地元住民の生活を守るための措置はほとんど計画されておらず、地元の農業、産業は放置され、法規制に対する補償措置は全くとられていなかった。

こうした保存行政は「明日香村では都市化が不可能であるばかりでなく、家の建てかえも思うようにはならない。また遺跡の多くは民有地であるから、保存のためには村費によって賃借したり、場合によっては買い上げなければならない、村の財政を圧迫

する。」(ジュリストNo.544高橋論文)ものであり、或いは「保存に名を借りた観光開発によってかえって飛鳥が破壊されるのではないかという危惧は、残念ながら的中しつつある。」(前掲論文)とも批判されるものであった。

これに対し地元では、昭和46年5月「飛鳥特別保存地区拡大反対同盟」が結成され、一方的な政府の規制に対する反対運動が展開されるとともに、「既指定地内の住民からも家屋新築不許可に対する異議申し立て、建設の強行などがおこなわれ、住民不在の文化財行政の無力さを証明する。」(ジュリスト総合特集No.4『開発と保全』鈴木・牧田論文)状況にある。

明日香保存法は、こうした開発規制重点の文化財保存行政に新たな方向を提示する。同法によって、2,400ヘクタールの明日香村全域が古都保存法の歴史的風土特別保存地区とされる。具体的には村全体が原状変更をきびしく抑制する第1種地域と大幅な変更を規制する第2種地域に分けられ、第1種地域では、家の新築及び30平方メートル以上の増築は不許可で“現状凍結”となり、第2種地域では新築、増改築は許されているが、これまでの届け出制が許可制となる。そして、村民の私有地の利用や建物の増改築などは、全て首相によって作成される「保存計画」にそっておこなわなければならないとされる。

しかし同時に、この“全村規制”の見返りとして、同村の生活環境、産業基盤整備のための「基本方針」も首相が決定し、道路・教育・社会福祉など諸施設の「整備計画」が奈良県知事によって作成される。こ

の計画に基づいて55年以降10年間に行う同村の施設整備事業には、補助金、地方債起債において国が最大限の配慮をし、税制上の減免措置も予定されている。

さらに、国、県の出資によって「明日香村整備基金」(総額30億円を5年間で積み立て)を設けて、直接的な歴史的風土保存事業のほか、建造物の形態を歴史的風土に調和させるための事業、住民生活の安定向上のための事業で、歴史的風土の保存と関連するものにあてるといった内容である。

まさに“アメとムチ”と評される同法は「これまで挙村一致の体制で守り抜いてきた。」(55.5.9毎日一愛水明日香村長)国民全体の共有財産でもある村内の歴史的景観、文化財の保存を、国家・国民の手で保護することを規定するものであるが、同時に「法ができてその“仏”にどのように“魂”を入れていくか——今後の問題として残されているものが多い。とくに村民の日々の生活を維持し、世間なみの向上をはかっていくためには専業農家の後継者の育成や減反の軽減など農業面での効果的な対策が望まれている。」(55.5.11毎日)

又、施行にあたって、詳細な規制内容については、「あくまで地元の合意を得ながら、無理のない形で規制内容をまとめてゆく」(55.5.28朝日一小淵総理府総務長官)こととされているが、モデルケースの成果いかんによっては、歴史的風土の保存に共通した悩みを持つ他の市町村にも適用される可能性は残されているといえよう。

新刊紹介

日本の行財政構造 コミュニティと住民組織 憲法と地方財政権 地方自治と会計責任 地域社会論

■ 日本の行財政構造

現代国家は「行政国家」といわれるように、中央政府をその支配の中核機関として、憲法規範からくる法治主義・議会主権・地方自治の要請を巧みに回避しながら、支配網を完璧なものへと成熟させている。

本書は、現代の日本におけるこのような行政国家の支配・メカニズムに鋭いメスを入れた論文集である。第1部の「行政権の優位」にあつては、「法律と予算」、「基準と裁量」などに焦点をあて行財政権両面にわたって論述している。日本の予算が欧米と異なり法律とは別個の行政決定であるという構成を、明治憲法の成立時にさかのぼって解明していく。そして法律と予算を峻別することによって、また行政権の優位は確固たる基盤をもったことを究明している。

「基準と裁量」は委任立法により法律主義が骨抜きにされる実態を解明したもので、地方債の発行が法律では自由であるのに、政令、省令と規定が委任されるにしたがつて許可制に変質する経過の分析は著者の力量を改めて知らされる部分である。

また、第2部の「国と地方との関係」は、機関委任事務に焦点を当て、その沿革、実

態を論述している。機関委任事務方式が明治以来の国の伝統的支配方式であることを解明し、今日にあつてもこの方式は引き継がれており、しかも地方にあつて事務が多くなれば自治は充実するという安易な考えがあることに警告を投げかけている。

また、国はことさらに委任方式を曖昧にしながら経費のみを地方に転嫁しているが、このような処理方式を断ち切るには、国・地方の相互に利害のある事務は委任事務とすることなく、共同事務とし、経費・処理方法などについての事前手続の保障がなされなければならないとしているが卓見といえよう。

現代行政国家の支配網が如何に制度の周辺、または枠外にあつて巧みに作用しているかに光を当てた労作である。

(加藤 一明著
東京大学出版会刊 3,500円)

■ コミュニティと住民組織

現在のコミュニティ行政・活動はあまりにも便宜的・楽観的に行われすぎてはいないだろうか。

今日、多くの地方自治体にあつて、コミュニティ行政は重点施策として位置づけられ、華々しくコミュニティ活動が展開され

つつある。たしかにコミュニティ行政は、これからの地方行政にあって不可欠の行政として鋭意対処していかねばならないであろうし、またコミュニティづくりは地域社会の再生への土壌をつくり、将来の地方自治の担い手を育てていくであろう。しかし現在のコミュニティ行政を推進していくことで、はたして期待されるべき地域社会とか市民像がづくり出されていくのであろうか。なぜなら、第1に、目差す「コミュニティ」は市民とか地方自治と同じように理想的概念であって、コミュニティ行政・活動をひろげていけば、その延長線にあるのではない。現在の地域社会が「コミュニティ」へ成熟していくか、「コミュニティ」の反対概念である伝統的共同社会へ変質していくかは予断を許さない。第2に、現在の地域社会は「コミュニティ」を生み出すような構成になっていないからである。

コミュニティ行政・活動がその目的である「コミュニティ」へ到達するためには抽象的概念に幻惑されることなく、冷静な状況判断と政策的対応が望まれる。

本書は現在のコミュニティ行政・活動への警鐘を鳴らしながら、その政策的対応として、まず第1に、地域住民組織の状況を分析し、地域社会が自主的・自立的組織で形成され、機能的社会へと成長していくために常に研究が必要であり、ことに町内会、自治会の近代化が最大の課題である。第2に、行政と住民との関係を伝統的な支配・服従関係でなく、近代的な契約関係へと進めなければならない。第3に、コミュニティ活動が未成熟なためどうしても盆踊りなどの情緒的な活動で終わっているが、さらに

地域福祉、環境、自治といった社会的な面までの広がりが必要であるとしている。

コミュニティ行政についてはすでに論じつくされているといえる。しかし、本書のように地域住民組織の現状、行政との関係についての具体的データ、事件等をおりこんだ冷静な分析、批判、新しい政策の展開は、コミュニティ行政・活動が岐路に立っている現在、高く評価されるであろう。

(高寄 昇三著
勁草書房刊 1,300円)

憲法と地方財政権

経済至上主義の挫折は、国民に「生活の質的転換」を求めるとともに、「地方の時代」に大きな期待を寄せている。又、各地で展開される激しい住民運動は、地域住民に住民主権の自覚を促し、自治体首長には住民に直結した政治姿勢を要求するものである。

しかし、「地方の時代」の到来を力説し、「地方自治」の確立を訴える多くの声は、必ずしもそれらの内容を明らかにするものではなく、又、行政法学における地方自治の概念も、憲法第92条の「地方自治の本旨」を住民自治・団体自治によって実現しようとするものではあるが、抽象的概念、原理・原則、或いは国・地方の財源・事務の技術的配分方法の域を出ることなく、自治体自らの行動原理・政策方向を提示するものではない。

本書は、法律学、なかでも最も権力側の理論が大勢を支配する税法の分野から新しい地方自治の理論を提唱するものである。それは北野理論とも呼ばれるもので、先ず

研究対象を「広義の現代的租税概念に関する一切の法的事実を特殊納税者の人権擁護の統一論的視角から研究する」「新財政法学」と命名する。そして、「現代においては『地方自治』制度自体が現代人権保障の一つのパターンである。」との現行憲法の実践的解釈から地方自治権が「新固有権」であると主張し、現代の政治・経済社会においては住民主権論、納税者主権論を基底とする財政自主権の確立こそ地方自治を前進させるものであるとする。又、著者のいう「租税条例主義」、或いは応能課税、固定資産税を含む人税化の方向からする「新目的税」の創設は、地方自治権確立の具体的方途とし打ち出されるものである。

さらに著者は、「今後『地方の時代』を志向するにあたって、自治権を法的に確立すること」「とりわけ財政自治権の法的確立が重要になっている。」として、電気税違憲訴訟（大牟田市）、超過負担訴訟（摂津市）、法人二税・固定資産税の不均一超過課税（東京都）等々の具体的ケースを扱いつつ今日の財政危機、一般消費税、不公平税制といった現代的課題について実践的北野理論を展開する。

（北野 弘久著
勁草書房刊 1,700円）

■ 地方自治と会計責任

戦後30年、地方議会、首長公選など地方自治制度としては立派に成長してきた感がある。しかし、それは上から下された官治の自治ともいわれるものであって、けっして十分に機能しているとは思われない。

高度成長期のなかで生まれた過疎と過密

の問題、都市問題などの成長矛盾に加えて、低成長期に入って対策を迫られている産業振興と雇用安定の問題など、地方自治体を取り巻く環境には非常に厳しいものがある。併せて、福祉、文化、教育、余暇等々の多様な住民需要の増大、そして、自治体財政の硬直化は、地方自治体をして地方自治のあり方を問うところである。

本書は、地方自治のあり方を住民自治の確立という視点からする地方行財政責任の明確化と自治体会計責任についての体系的な研究である。

従来から一般企業会計に関する研究は盛んであっても、会計研究は一つに企業会計の研究であるかの観を呈してきた。しかし、著者は神戸都市問題研究所の研究活動をはじめ、経営的行政運営をもって知られる神戸市の各種審議会に参画し、常に「官庁会計は行財政運営の社会的責任を明確にするための手段としてその機能の高度化を志向すべきは必ずのものである」との出張を説いてきた。今回の書は、こうした主張の中でも、官庁会計の発展のための最も中心的課題を取り上げるものである。

それは、先ず「地方自治体の実際のアカウンタビリティは地方自治体が自ら設定する歳入歳出予算によって生ずる。」との認識に基づき、歳入歳出面における地方自治体の自主的アカウンタビリティの確立を論述する。そして、地方自治体の財政基盤と権利義務関係の明確化を狙いとする現行地方財務会計制度については、法的会計責任と経済的経営責任の実態を解明し、経済的経営責任の明確化こそこれからの地方行財政運営にとって不可欠であると訴える。

地方自治体会計近代化の方途としての「コストベヘイビアの分析」の必要、「プログラム・アカウントビリティ」の設定、そして「行政社会会計」採用の提案、或いは、都市財政への企業会計方式の導入のための「フロー表とストック表」、「会計間関連分析」、「財務情報開示制度と社会的監査のあり方」等々、現実の自治体行財政の展開を素材とした実践的研究は、これまで等閑に付されていた異色の分野から地方自治確立への具体的方途を提示するものである。

(吉田 寛著
税務経理協会刊 3,500円)

■ 地域社会論

コミュニティの形成、地方の時代といった言葉が一種の流行語となり、地域社会に対する関心は様々な形で高まっている。しかし、現在の地域社会はどのような歴史の変遷を経て形成されたのか。そして、将来、より成熟したものに発展するのか、それとも伝統的共同社会に変質していくのだろうか。地域社会の分析は、住民にとっても、また自治体にとっても、地域の将来を考えるという意味で極めて重要なことである。

本書は、9人の社会学者が分担執筆した地域社会論の体系的概説書である。「住民生活と地域組織」と副題されているように、分析の中心を地域住民組織に置いている。編者はその理由を、「住民組織の成熟、展開の条件と形態、可能性、展望を明らかにすることによって、地域社会の向上改善に資するばかりでなく、住民組織の進

展が日本資本主義に対して、ある程度の枠をはめることができるからである」とする。

前半では、日本資本主義の生成発展の過程に即しながら、都市と農村の展開が概観され、ついで地域社会の構造と変動が解析されている。そして、後半では住民運動と住民組織が問題の中心となる。

1955年体制後の住民運動は、運動をめぐる状況、要求形態、担い手などによって、一応4段階に区分できる。Ⅰ期は、1955～63年の戦後住民運動の発生期、Ⅱ期は1964～69年の質的転換期、Ⅲ期は1970～75年の発展期、Ⅳ期は1976年以降の停滞現象期である。運動は、生活防衛から生活破壊予防へ、さらに生活要求、住民参加へと発展してきたが、オイルショック後の減速経済下での、資本と政治と行政との地域支配再編強化によって、停滞期にさしかかっている。現段階での理論的課題は、地域民主主義の貫徹、住民の主体的変革、労働運動との統一戦線の構築などであるとしている。

住民運動を組織の点からみると、運動の昂揚期には、既存の町内会は運動性を持ち得ず、非日常組織としてのサークル集団が運動の担い手であった。しかし、今後の展望として、より前進した組織形態、つまり、地域づくり、町づくりと連携した非日常＝日常の複合型が求められておりその点で自治会組織の役割を再検討すべきだと述べられている。

大阪・上六、神戸・丸山などの豊富な事例が紹介されており、自治体職員にとっても貴重な文献である。

(蓮見音彦・奥田道大編
有斐閣刊 3,000円)

■ 発売中

- 神戸市「市政白書'79」『花時計からの報告』
(B6版・634頁, 定価700円・送料200円)
- 『新・神戸市総合基本計画』(A版・177頁, 定価2,000円・送料200円)
- 『神戸経済の将来ビジョン振興策』(A4版・207頁, 定価500円・送料200円)

編集後記

- ◇ 今回は「自治体の住宅政策」を特集した。
 - 巻頭では神戸大学伊賀教授に「公営住宅の性格と役割」として、公営住宅の財としての性格づけを中心にお忙しい中ご無理を申しあげた。
 - 第3期5カ年計画の最終年度であるが神戸市住宅局の三輪課長にはその実績と第4期へむけての課題を、また設立以来16年目の神戸市住宅供給公社宮田専務には公社の果してきた役割、当面する課題と展望についてお願いした。
 - また今まで技術面からの論文が少なかったので住宅供給公社の大海課長に「公的住宅の設計」技術面からみた住宅問題について論述いただいた。
 - 市街地再開発と住宅問題について最近特に関心が集まっている。そこで神戸市の事例をあげながら住宅政策との対応を神戸市都市計画局広戸課長にまとめていただいた。
- ◇ 特別論文では日本住宅公団の城戸氏に「公団住宅の役割と今後の方向」を、住宅金融公庫岡崎参事役には「住宅供給制度の課題と転換」ということで、今後自治体が住宅政策を進めていくうえでの大きな示唆をいただいた。
- ◇ 海外レポートは財政再建にとりくむニューヨーク市財政臨時委員会の最終報告「転換期の都市：ニューヨークの将来動向と政策」のうち巻頭の要約文のみを翻訳し掲載した。行財政制度は日本とは若干違うが、考え方は参考にできと思う。
- ◇ 当研究所の54年度の研究成果「神戸市住宅政策の基本方向」がまとまったので研究会報告として掲載した。お忙しい中お集りいただいた委員および神戸市の方々にこの紙面を借りてお礼申しあげます。

季刊 都市政策

第20号

印刷 昭和55年6月25日 発行 昭和55年7月1日
発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是常福治
〒651 神戸市葺合区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 神戸 75887 電話 (078) 252-0984
発売元 勁草書房
〒112 東京都文京区後楽2の23の15
振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 814-6861
印刷 田中印刷出版株式会社

★サンセット法理解の決定版
実務家待望の新刊!!

サンセット法概説

A5判 上製函入 三〇四頁 定価二五〇〇円
森田 徳 (神奈川県総務部行政管理課) 著

□おもな目次

- 第一章 サンセット法の概要
- 第二章 コモン・ローズ
- 第三章 ロバート・D・ベーン論文とその破綻
- 第四章 コロラド州のサンセット法
- 第五章 各州のサンセット法
- 第六章 ニューメキシコ州のサンセット法
- 第七章 ノースカロライナ州のサンセット法
- 第八章 ニューハンプシャー州サンセット法
- 第九章 ニュージャージー州のサンセット通達
- 第十章 マサチューセッツ州議会議員用
サンセット説明書
- 第十一章 連邦のサンセット法案(I・II)
- 第十二章 サンセット見直しモデルプラン

附 参考文献及び資料

東京都千代田区神田神保町三ノ二 高橋ビル
☎(三〇)三七〇一(代) 振替東京六一一五四五六八
公務職員研修協会

自治研修

自治大学校・地方自治研究資料センター
〒106 東京都港区南麻布4-6-2
電話 (03) 444-3281
第一法規出版株式会社
〒107 東京都港区南青山2-11-17
電話 (03) 404-2251
振替口座東京3-133197

編集
発行所

1980. 7 No 241
7月号
毎月10日発行
定価350円
年間購読料4,970円

特集 自治体と企業の体質比較

〔座談会〕

自治体と企業の体質比較……………

加藤 義和 小山 秋義
柴田 啓次 村松 岐夫

〔研究報告〕

自治体と企業の組織風土……………田尾 雅夫
自治体における管理者層の特徴……………加藤 富子

〔論説〕

職務充実とその活用……………二村 敏子

〔読み物〕

マスコミに長い眼を……………坪井 良一

〔レポート〕

都市問題に関するゲーミング・シミュレーション研修体験記……………古川 俊一
埼玉県における女性の職業選好度と職業教育……………埼玉県社会経済総合調査会
〔すいそく〕
地方の時代と国際化……………黒河内 康
5月の出来事……………
新刊紹介……………
エイチ教授の自治大こぼし……………

『都市づくりの理論と実践』

——都市づくりを如何にすすめるか、それは自治体にとって、永遠の課題である。50年代を迎えて、既成市街地の胴枯れ現象、スプロール・ミニ開発、住宅問題、そして財政、参加、環境など、大都市には時代の要求に即応する実践が求められている。本書は神戸市における都市づくりの豊富な先験的実践例をベースに問題の総合的把握と効果的実践の方途を探るものである。

都市機能と市民生活	田中 茂	神戸大学名誉教授
都市づくりの現状と課題	宮崎 辰雄	神戸市長
市街地における環境再開発の課題	笹山 幸俊	神戸市都市計画局長
都市化とスプロール規制	井上 清	神戸市都市計画局計画部長
神戸市都市景観条例について	浅井 活太	神戸市都市計画局計画部主幹
自治体の住宅政策の課題	早川 和男	神戸大学工学部教授
住宅行政の課題と展望	佐野雄一郎	神戸市助役
住宅管理の諸問題	福尾 重信	神戸市住宅局住宅部長
既成市街地における住環境整備と住宅供給および都市政策について	三村 浩史	京都大学工学部助教授
大規模ニュータウンづくりの課題	緒方 学	神戸市開発局次長
ポートアイランドの建設	中北 保次	神戸市開発局次長
都市づくりと市民参加	塩見 譲	日本経済新聞編集委員
都市づくりと財政	原田 健	神戸市理財局長
都市づくりと環境行政	飯島 猛	神戸市環境局公害対策部長

■ 昭和54年10月25日発行 ■ A 5 版 246頁 ■ 定価 1,900円

都市政策論集第1集	「消費者問題の	A5版 236頁
発売中(重版)	理論と実践」	定価1,700円
都市政策論集第2集	「都市経営の理論と実践」	A5版 212頁
発売中(重版)		定価1,500円
都市政策論集第3集	「コミュニティ行政の	A5版 232頁
発売中(重版)	理論と実践」	定価1,700円

勁草書房



季刊 都市政策 第20号 0331-974400-1836

発売元 **勁草書房**

東京都文京区後楽 2の23の15
振替東京 5-175253 電03-814-6861

定価 500円