

転換期の住宅問題

奥 地 正

一 はじめに

住宅問題、この古くて新しい問題はいま、日本経済の大きな転換期の中で一つの転換期をむかえている。

「日本人はウサギ小屋と変わらない住居に住んでいる……」とは、欧州共同体委員会がその対日戦略基本文書できめつけた言葉であるが、この言葉ははしくも今日の日本における住宅問題の意義を正しく言い当てているといつてよい。日本経済は「高度成長」期を通じて、自動車・鉄鋼をはじめ重化学工業を中心に国際競争力をつけ、高度成長が破綻した一九七四年以降も輸出強伸を楨杵として国際的不況局面から浮上し、七八年中央以降は折からの円高局面の中で「日本の賃金はいまや世界最高水準になった」（櫻田武日経連会長）とまで言われるにいたつた。しかし、このことによつて戦前米悪名高いソーシアル・ダンピングの政治経済的基盤がにわか消滅したわけでないことはいふまでもあるまい。EC委員会による「ウサギ小屋」論は、まさに住宅問題がジャパン・アズ・ナンバールワンとされるにいたつた現代日本の新しいダンピングの、つまりは「新しい貧困」の中心的な環であることを、国際商品価格と実質賃金の国際的な関連の中で指摘したものには他ならない。

住宅問題が今日転換期にあることの第二の意義は、変貌する都市問題の中心的な課題として住宅問題が新たな

重要性をもつにいたったことであろう。六〇年代高度成長政策の展開はその労働力流動化政策によって、農山村からの都市への人口集中と独占資本への労働力集中を促進したが、都市における一定の住宅整備をこうした方向にそって先導したのは他でもない日本住宅公団による公共住宅団地の建設であった。六〇年代末以降、高度成長の矛盾が都市問題として激発し、環境破壊・公害・高地価・交通難・財政破綻等々としてだれの目にも明らかとなり、その中で公団・公営住宅の建設も大きく行き詰まったのであるが、しかし一方、産業開発優先政策、産業基盤優先の公共投資の明白な破綻は、建前上によ「住民福祉優先」、生活基盤優先の公共投資への政策調整をよぎなくさせた。こうした中で下水道、公園、生活道路、さらには保育園、学校等の社会的共同消費手段の貧困とともに、その基軸としての住宅そのものの貧困があらためて緊要な問題となっている。

第三は、低成長下、過剰資本の投下部面としての住宅産業（さらにその関連産業）が景気対策として重要性を増してきたことである。七三年の石油ショックによる高度成長経済の最終的な破綻は、重化学工業を中心に資本の過剰を顕在化させ、以降民間設備投資は大きく停滞してきた。こうした中で日本の金融資本は周知のように、対外進出を強めつつ経済の軍事化を強く志向しているのであるが、八〇年代いま一つの「有利な」投資部面とされているのが、都市再開発とその中心をなす住宅産業に他ならない。一方、設備投資の減退と企業の「減量経営」の中で資金を過剰化した銀行資本にとっては、企業金融にかわる消費者金融の大宗としての住宅ローンは、今日不可欠の融資部面となっている。七〇年代とくに後半、政府の公庫融資拡大による持家政策の推進は、金融資本の新たな活動基盤を育成するものに他ならなかった。

第四に、以上のような情況の下で最近目立ってきたのは、政府のこれまでの住宅政策の大きな行き詰まりであ

らう。七〇年代を通じて、住宅の「絶対量の不足」はすでに解消されたといわれている。しかし、その内容をみれば、三大都市圏ではミニ開発による零細な一戸建住宅とマンションが主流であり、これらが「部屋の広さ」をはじめとする居住水準から居住環境、さらには都市防災面にいたるまで諸々の問題をもっていることは周知のところであろう。都市問題の激化と地価の高騰傾向は、すでに七〇年代初頭から公団・公営住宅の建設戸数を減退させたが、しかし政府が推進した持家政策にしても右のような状態で目下行き詰まっており、しかも八〇年に入つてその価格はもはや勤労者の手のとどかない水準にまで高騰しつつある。七二―七四年の狂乱物価の時期を境に、日本の国民は少なくとも三大都市圏では「平均」的な条件の一戸建住宅への居住を断念させられ、やむなくその後の「マンション・ブーム」に乗らざるをえなかつたのであるが、いままた、この集合住宅が国民の手から遠ざかりつつあり、こうした中で住宅業界を中心に「住宅不況」の声が高くなつているのである。

二 住宅問題の現状と課題

日本の住宅は量的に充足されてすでに久しいという。「住宅統計調査」(総理府)によれば、住宅総数はすでに一九六八年に全国総世帯数(二五三三万世帯)をこえ、七三年にはこのような「充足」が全都道府県で実現し、七八年では空家数は二六八万戸(空家率は住宅総数三五五万戸の七・六%)にのほつている。日本の住宅投資は高度成長期を通じて急増し、七〇年代初頭からは世界最高水準にあるといわれ、七八年には国内総生産に対する住宅投資の割合は七・三%、人口千人当り住宅建設戸数は一三・七戸と、両者とも先進諸国の中で第一位となつてい(表1)。

表1 住宅事情の国際比較

分類 項目 国名	(ス ト ッ ク)					(フ ロ ー)		
	千人当 り住宅 戸数	1室当 り平均 人員	1人当 り平均 居室 数	空屋率	持家率	(住宅投資) ÷(国内総 生産)	千人当 り住宅 建設戸 数	新設住宅 の1戸 当たり 平均床 面積 m ²
日 本	310 (78)	0.8 (78)	4.5 (78)	7.6 (78)	60.4 (78)	7.3 (78)	13.7 (78)	91.4 (79)
アメリカ	376 (76)	0.6 (70)	5.1 (76)	8.5 (76)	64.7 (76)	5.1 (78)	7.6 (77)	—
イギリス	376 (78)	0.6 (71)	4.9 (71)	3.1 (66)	50.1 (71)	3.2 (78)	5.4 (78)	—
西ドイツ	403 (78)	0.7 (72)	4.2 (78)	1.5 (72)	33.5 (72)	5.9 (77)	6.0 (78)	102.5 (78)
フランス	399 (75)	0.8 (73)	3.6 (73)	16.0 (75)	47.1 (75)	6.5 (78)	8.4 (78)	79.5 (74)
イタリア	321 (77)	0.9 (71)	3.7 (71)	12.2 (71)	50.9 (71)	5.5 (77)	2.6 (77)	—

注) 1 国連「世界統計年鑑」、アメリカ住宅都市開発省「Annual Housing Survey」国連「Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe」経済企画庁「国民経済計算」、総理府「住宅統計調査」「国勢調査」等による。
 2 日本の千人当たり住宅建設戸数は年度値である。
 出所) 『建設白書』(昭和55年版)より。

転換期の住宅問題(奥地)

とはいえ、わが国の住宅事情は問題をかりに「量的充足」にかぎっても、果して実現されているのかどうか、大いに問題であろう。建設省の大都市圏を対象とした「空き屋実態調査」(八〇年一月)によれば、空き家全体の八五%は借家であり、七三%は共同住宅で、また老朽度では修理を要しないものは四六%、そして設備状況では空き家全体の三四%は「便所共用」、「浴室なし」は六一%等となっている。国際的水準にたつた空屋率といっても、直ちに入居可能なものは少なく、古くて使えないものが空き家の形で残っているのが実態であろう。しかし、現在住宅問題の焦点は、いうまでもなくその「質的充足度」にある。建設省「昭和五十三年住宅需要実態調査」によれば、「住宅に困っている」世帯は全国で三八・九%、三大都市圏では四二・一%(同圏の持家世帯で三二

表2 住宅に困っている理由(第1位にあげる理由のみ)(単位:%)

地域	年	計	住宅が狭い	庭がないまたは狭い	建物がいたんでいる	便所、風呂、台所などの設備が不十分	日照不足	高家賃	プライバシーが守れない	ばい煙等公害	その他・不明
全国	53 (48)	100.0 (100.0)	35.3 (49.6)	7.7 (—)	12.0 (13.4)	11.4 (9.2)	7.5 (6.3)	3.5 (4.1)	2.3 (—)	5.6 (3.7)	14.7 (13.7)
東京圏	53 (48)	100.0 (100.0)	37.2 (54.1)	8.0 (—)	8.1 (8.4)	9.7 (6.5)	9.6 (8.0)	5.3 (6.1)	2.8 (—)	5.8 (3.7)	13.5 (13.2)

注) 建設省「昭和53年住宅需要実態調査」による。

表3 住宅の規模・居住密度

住宅の規模・居住密度	住宅の所有関係 年	総数	持家	借家					
				総数	公営		民営		給与
					公	営	民(設備専用)	民(設備共用)	
延べ面積(m ²)	48年	77.14	103.09	39.49	40.01	40.41	17.78	53.86	
	53年	80.28	106.16	40.64	42.05	40.67	16.14	55.33	
一人当たり量数(畳)	48年	6.61	7.55	4.65	4.19	4.70	4.15	5.24	
	53年	7.78	8.87	5.39	4.71	5.56	4.97	5.94	

注) 総理府「住宅統計調査」による。

・四%、借家では五七・四%で、いずれも前回調査時(七三年)の数字を上回って依然高い比率を示している。「住宅に困っている理由」の第一は全国で、「住宅が狭い」が三五・三%と最も多く、そして、「建物がいたんでいる」(二二・〇%)、「便所、風呂、台所などの設備が不十分」(一一・四%)、「庭がない、または狭い」(七・七%)、「日照不足風」(七・五%)、「ばい煙等公害」(五・六%)等とつづいている(表2)。また、同表で七三〜七八年の変化をみると、「日照不足風」、「ばい煙等公害」等、住環境の悪化を示す理由が増えているのが注目される。

同調査で「住宅に困っている理由」を「住宅が狭い」からとするものの割合を所有関係別にみると、公営・公団・公社住宅(借家)が六四・一%で最も高く、ついで給与住宅(借家)四八・〇%、民営借家三九・六%、共同建等(持家)三九・〇

表4 建て方別の住宅の比率の推移(単位:%)

地域	年			43	48	53
	建て方					
全 国	一戸建	建	66.5	64.8	65.1	
	長屋	建	14.7	12.3	9.6	
	共同住宅		18.4	22.5	24.7	
	(中高層の共同住宅)		(4.7)	(8.4)	(11.7)	
三大都市圏	一戸建	建	52.7	50.9	52.0	
	長屋	建	16.3	13.1	10.1	
	共同住宅		30.6	35.5	37.3	
	(中高層の共同住宅)		(7.8)	(13.3)	(17.6)	
地方圏	一戸建	建	77.6	76.9	76.7	
	長屋	建	13.5	11.6	9.2	
	共同住宅		8.6	11.1	13.6	
	(中高層の共同住宅)		(2.2)	(4.0)	(6.4)	

資料:総理府統計局「住宅統計調査」による。

注:(1) 中高層の共同住宅とは、三階以上の共同住宅をいう。

(2) 不明を含んでいるので総計は100%にならない。

(3) 43年は、沖縄県を含まない。

%,一戸建・長屋建(持家)二五・四%の順になっている。こうした意識の基礎をなす実態を表3の住宅の規模(延べ面積)で見ると、各種の借家における住宅の「狭さ」(平均四〇・六㎡)が目立っている。⁽¹⁾ こうして「満足すべき」水準にある住宅の数は、依然大量に不足しているといわねばならない。

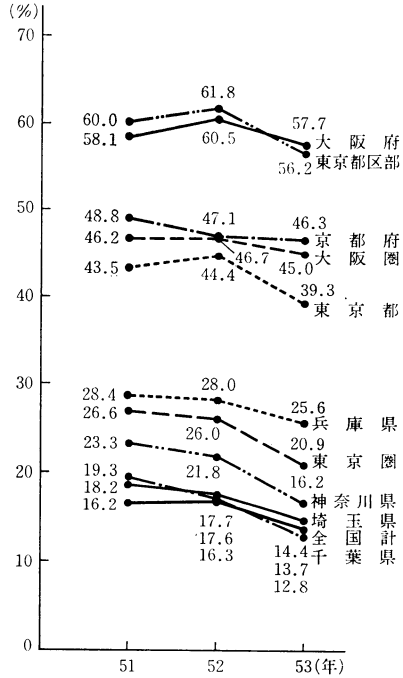
ところで七四年不況以降、政府の景気対策(公庫融資拡充など)、銀行の住宅ローンの拡大、大手商社等の住宅産業への参入等によって、持家比率は全国的にみて七三年の五九・二%から七八年の六〇・四%へ、また三大都市圏では同じく五一・九%から五四・一%へと微増傾向に転じている(総理府「住宅統計調査」)。建て方別住宅の

現状は表4のように、三大都市圏(七八年)でみて一戸建五二%、長屋建一〇%、共同住宅三七%であるが、最近の持家化傾向の中で、建築動向(フロー)の特徴を端的にいえば、それはミニ開発による零細一戸建住宅とマンション建設という二つの方向である。⁽²⁾ このうち前者のミニ開発による零細一戸建住宅の建築状況についてみれば(図5)、東京都都区部では七八年に着工した一戸建住宅のうち五六%が敷地面積一〇〇㎡²未満のものであり、大阪府ではそれが五八%にのぼっている。こうしたミニ開発の動向は後者のマンションの場合でも、住戸単体としては勿論、一団地としてみても開発規模の小規模化として進行していることは多

言を要しないであろう。

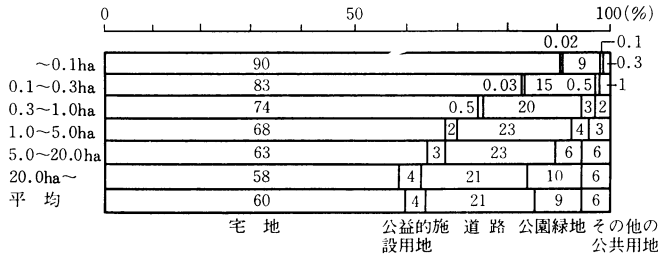
七三年をピークとする土地投機の横行と「地価狂乱」の事態に直面して、政府は法人・個人の土地譲渡益課税を強化する一方、国土利用計画法を施行して土地取引の規制を強化した。同法は、市街化区域の二〇〇m²以上の土地取引は価格・利用目的等を都道府県知事に届け出て認可を受けることが必要としたし、また都市計画法は一〇〇〇m²以上の土地取引を開発許可の対象として、開発地内の道路、公園、緑地など一定基準以上の生活環境の整備を義務づけてきた。そしてこれらの規制はたしかに、その後「狂乱地価」の鎮静化に一定の役割を果たしたといっている。しかし、いまや危

図5 敷地面積 100m² 未満の一戸建住宅の比率の推移



資料：建設省調による。
 注：「建築着工統計」による 暦年の新設の一戸建住宅の着工件数に占める敷地面積 100m² 未満の住宅戸数の構成比である。
 出所：「国土利用白書」（昭和55年版）より。

図6 団地規模別土地利用面積構成比（53年度）



注：1. 建設省「民間宅地造成事業実態調査」による。
 2. 公益的施設用地とは、学校、集会所、官公庁施設、電気ガス施設等をさす。
 3. その他の公共用地とは、河川、水路、調整池等をさす。
 出所：「建設白書」（昭和55年版）より。

機的な状態の大都市問題に対して何らの抜本対策もないままに、当面の住宅供給を民間企業主導による「持家主義」で推進したことは、一方では開発規模を小型化し、それによって都市生活に最低限必要な生活道路・公園・緑地・学校・集会所・その他の公共施設等の生活環境設備——これらの用地は資本にとっては、土地の非収益的空費に他ならない——を最大限削減させる結果を生み出した(図6は、これら生活環境設備のために必要な用地が開発規模の小規模化によってどれだけ「節約」されていくかを明示している)。また他方ではそれは、企業をして他のあらゆる条件の犠牲の上に、単体としての住宅の専有面積の若干の拡大を実現させ、そしてそのことによって狭い借家に住む住宅困窮層から膨大な持家需要を導出したのである。

こうして七〇年代後半、ミニ開発による零細建売住宅とマンションの建設「ブーム」がつづいたが、それは何よりもまず小規模かつ多地点分散的な開発によって、都市住宅に最低限必要な住環境整備⇨社会資本整備のコストを負担せず、これを「外部費用」に転化した。そしてこれは必然的に、都市全域で学校・医療機関・公園・上下水道・道路・その他交通機関等およそあらゆる社会的共同消費手段の不足を、つまりは都市問題を一層激化させる方向に作用した。また他方、開発地点ではこのブームは、建設した住宅単体の過密・狭小⁽³⁾によって、日照・眺望・通風・プライバシー・騒音・防災・防犯・環境衛生等の諸問題を新たに発生させた。

右のような国民の持家化⇨地主化への志向は、いわゆる中流意識や個人責任主義を生みだし、住宅および住環境改善への意欲をさしあたりは単体としての自己の住居の範囲内に局限させる。しかし、今日のきびしい都市生活条件は住民に、新居への入居の翌日から直ちに先にみた諸々の社会的共同消費手段の不足や対近隣関係の諸問題をつきつけ、また自己の住居そのものについても、しばしば欠陥住宅や瑕疵や補修やその他の予期せざる問題

に直面させる。そして、マンション等の集合住宅の場合には、当初の騒音防止や駐車場問題から、防犯・防災・環境改善等の一般的管理の問題に、そして管理費の改定問題からさらに進んで、やがて各種の塗装工事を中心に巨額の費用を要する補修・改修の問題に直面させる。そしてこれらの問題はいずれも、管理組合の有無にかかわらず、個人的処理の範囲をはるかにこえ、より多数の住民の親睦・合意・意志決定・協力・共働等、要するにつねに一層高次の住民の自治・住民自身による自らの組織化を否応なしに要求する。その意味でマンション等の集合住宅は、住民の管理能力ないし統治能力の発展を準備する、新しい「民主主義の学校」である。⁽⁴⁾

さて、右のような持家化の傾向は七〇年代後半の景気低迷下、持家取得層の生活構造に歪みを与え、諸々の生活困難を生みだした。住宅金融公庫の調査によれば、七五年春の公庫融資でマンションを購入したものは三〇歳代が中心で（家族数は平均三・一人）、3DK³LDK（バルコニーを含んで平均面積六八・四㎡）を約一三〇〇万円で購入したが、公庫およびその他の金融機関からの借入金は購入価額の七一％にのぼっており、毎月の返済額は平均五万九二〇〇円、月収平均（税込み、ボーナスも含む）二六万二六〇〇円の二二・五％となっている。そして、住宅地審議会が月収とローン返済額との望ましい割合とした「二五％以内」を上回る返済に追われているものは全体の四五％にのぼっていた。⁽⁵⁾この返済負担率はもちろん借入第一年度のそれであるが、しかし低成長下、賃金上昇率が鈍化する中でこの比率が容易に低下しないことは「国民生活白書」（昭和五五年度）も指摘するところである。今日、三世帯に一世帯は住宅ローンを抱えており、「家計調査」（総理府統計局、七九年）によれば一カ月の住宅ローン返済額は四万五五〇〇円で可処分所得の一三・一％を占めているが、その中で七四年以後の取得者の負担率をとれば、それがこの比率を大きく上回るであろうことは多言するまでもあるまい。

住宅ローンの重圧は「家計の資金繰り」を苦しくし、消費性を押し下げ、家計支出に歪みをもたらすだけでなく、生活構造全般にきびしい影響をおよぼす。厚生省の「世界出産力調査」(七五年十一月)によれば、わが国の一組の夫婦は結婚当初は三人の子供を理想としているが、主として住宅事情によって平均出生児数は二・〇人になっている。しかし、この「標準的」家族数にしても、ローン返済の重圧は世帯所得の増加を不断に要求し、否応なしに夫婦の共働きを促進するのであり、そしてこの多就業化は今日の都市生活条件の下では家事・保育・教育・家族の休息・娯楽等、家族の共同的労働と共同的消費機能に諸々の歪みと困難をもたらす。しかし、ともかくも家計が回転している間は未だよい。勤務先の会社の業績悪化や倒産、自営業者の経営不振、さらには交通事故、病氣、災害などによる不時の出費は、容易に「ローン破産」に結びつき、家庭は一挙に崩壊する。損害保険業界は七一年十一月から住宅ローン保証保険をスタートさせたが、その代位弁済件数が七三年の八三件から七五年の七九〇件、七七年三〇〇〇件、七八年五一〇〇件と急増しており、住宅金融公庫の公庫住宅融資保証協会の弁済件数も七六年の二〇件が七八年には二一五件に増加している。また公庫融資の場合、一時的に返済できなくなる延滞者は七七年三月末の一万八八二五件(延滞率〇・七三%)が八〇年三月末には三万一一四〇件(同〇・八六%)に増加している。こうして今日の住宅問題は、持家の取得によって終わるのではなく、むしろそれとともに始まるといっても過言ではない。

しかし、八〇年に入ると土地・住宅の価格は再び高騰し、一方、勤労者世帯の実質収入は低下し、三大都市圏では勤労者の住宅取得はむしろ「絶望的」になってきている。例えば八〇年四～六月の首都圏の建売住宅の平均販売価格は三四〇〇万円(敷地一八九㎡、建物延べ一〇四㎡)で前年同月比一七%上昇しており、同じくマンション

価格は二五〇〇万円で三五%⁽⁶⁾(三・三㎡当り単価では二六%)の上昇を示している。かつて「国民生活白書」(一九七五年度)は勤労者世帯の平均年収に対する住宅価格の倍率を算出し、それが六〇年の二・五七(倍)から六五年には三・四五、七〇年三・七三、七四年四・五二と上昇していることを明らかにしたが、最近ではこの倍率がさらに一段と上昇しつつある。住友銀行の調査によれば、七八年には土地付き一戸建て住宅の取得費は勤労者世帯平均年収三六五万円の五・九倍であったが、これが八〇年では同じく四二二万円(推定)の六・七倍に上昇する見込みであるという。また、マンションについては、長谷川工務店が試算した借入金の返済負担率(年収に対する借入金返済年額の割合)をみると、八〇年の見通しは三五・八%で「限界水準の三〇%」を上回っているという。一般に金融機関は個人の返済能力を年収の三〇%以内としているが、最近では三〇%以上の借り入れ申し込みが増え、住宅金融専門会社ではこのようなケースが申し込み総件数の二〇%にのぼっている。都銀や地銀などでローンを断られ、住宅金融専門会社に走るケースも少なくない。⁽⁷⁾

こうして一戸建住宅やマンションの新規購入は断念を余儀なくされ、中古マンションや公団住宅があらためて見直されてくるのであるが、そうした中で国民諸階層の住宅格差は拡大しているとみられる。「住宅統計調査」によれば、東京圏の所得階層別持家対借家比率は六三〜七三年では、所得階層の上位から三分の一の層では持家比率が急上昇しているが、下位二分の一の層では借家が増加しており、全体として格差は明白に拡大している。⁽⁸⁾ 最近の傾向はおそらく右の傾向と軌を一にするものとみられるが、今後は中古住宅の取得を含めて持家世帯が漸増する中で、住環境や住宅そのもの・居住面積・日照条件など諸々の居住水準の面で階層間格差を拡大していくであろう。その中で三大都市圏では、取得価格一億円超えのマンション居住者が一つの層を形成する一方、借家層を

構成する低所得者層、身障者・母子家庭・老人世帯等の諸階層の居住水準の貧困化がわけても問題となるであろう。ところで現代日本の住宅問題の根幹をなすものは、いうまでもなく高地価の問題であろう。三大都市圏の住宅地価格の現況を国土庁の公示価格（八〇年一月一日現在）でみると、昨年一年間の上昇率は東京圏一八・三%、大阪圏一三・五%、名古屋圏一四・二%（三大圏平均一六・三%）と、七四年不況による下落以降六年ぶりに二ケタの急騰を示し、再び危険な様相を呈している。戦後の市街地価格の推移はまず五五〜六五年では、高度成長による産業基盤の開発にともなう、工業用地の急騰を牽引力として市街地価格全体が上昇し、岩戸景気の六一一年には工業用地の上昇率は五〇%を超えて、第一のピークを形づくった。ついで六五〜七五年では、都市への人口集中にともなう住宅地価格の上昇が終始他の地価上昇をリードし、「狂乱物価」の七三年には上昇率は三〇%近くにのぼって、第二のピークを形づくった。そして八〇年の今日、三大都市圏わけても都心部の地価上昇がとりわけ目立っている。

現在の地価水準を国際的に比較すれば、対西ドイツ五・七倍、対アメリカ九・〇倍、対イギリス一六・七倍となるが（七六年、日本不動産研究所調べ）、わが国戦前期と対比すれば、つぎのとおりである。まず全国市街地（住宅地）の一九三六年の価格を一とすれば、戦後の地価指数は五五年二九二、六〇年七三六、六五年一九二六、七〇年三八四六、七五年八〇七六である。一方、同じく三六年を基準に国民総生産（名目）の指数を同様にとれば、順に四八四、八七〇、一七九五、三九七二、八一八三であり、戦後遅れて上昇をはじめていた地価が六〇年代初頭以降はほぼ国民総生産（名目）指数と同一の上昇率を示してきたことが明らかである（数字は東洋経済新報社『昭和国勢総覧』による）。現代日本の高地価水準はまさしく、戦後日本の高度成長にともなう日本の金融資本と国

表7 市街化区域農地の賦存量等 (単位：ha)

	全 国	三大都市圏	東 京 圏	大 阪 圏	名 古 屋 圏
市 街 化 区 域 面 積	1,291,299	623,267	320,967	176,943	125,357
うちD I D面積	713,185	414,740	228,750	125,630	60,360
D I D 外面積	578,114	208,527	92,217	51,313	64,997
新 規 宅 地 必 要 量 (51年～65年)	285,000	102,000	58,500	24,000	19,500
市街化区域内農地面積	220,889	95,323	47,214	23,217	24,892
A・B 農 地	18,924	12,475	8,305	2,097	2,073
C 農 地	201,965	82,848	38,909	21,120	22,819

- 注) 1. 市街化区域面積は、昭和54年3月31日現在の数値である。
 2. D I D面積は、昭和50年国勢調査による。
 3. 新規宅地必要量とは、新市街地において新たに必要となる宅地をいう。(建設省推計による。グロス値)。
 4. 市街化区域内農地面積は、昭和54年1月1日現在の数値である。
 5. 東京圏とは、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、神奈川県、大阪圏とは、大阪府、京都府、兵庫県、名古屋圏とは、愛知県、三重県である。

出所：「建設白書」(昭和55年版)より。

家が大都市を中心に集積・集中してきた巨大な投下資本と、それにもとづいて生みだされた莫大な価値(C+V+M)の総量を基礎として、日本国家独占資本主義の運動法則の下で進行したインフレーションをすべて吸収しつつ形成されてきたというべきであろう。

現代日本の住宅・土地問題の根元は、まさに現代日本経済の全運動構造に深く基因する問題であるが、現在の政策上の一つの焦点はいわゆる市街化区域内農地の宅地並み課税の問題におかれている。政府の現在の宅地政策の最重点は八〇年代三大都市圏での新規宅地必要量(七六～九〇年で約一〇万ha)を市街化区域内農地の改廃によって充当することにあり、そのためにA・B農地の宅地並み課税の強化(「減額特例措置」の廃止)とC農地への八二年度課税実施をめぐっているのであるが(表7を参照)、そこには多くの問題が伏在している。その一は住宅の量的「充足」や大都市の「衰退」がいわれる中で、一〇万haの土地がどのような住宅を、どのような住環境で、どのような階級・階層に供

給するために必要なのか、ということである。その二はこの政策は都市の近郊農業を壊滅させ、緑地を消滅させることになるが、それは都市圏全域の土地利用状況のどのような実態把握とどのような土地利用計画にもとづいているのか、その中で例えば不動産業所有の販売用土地（建設省「不動産実態調査結果報告」（七八年）によれば、三大都市圏の都市計画区域内で三・一万ha）や大企業・大地主の土地がなぜ農地の前に問題とならないのか、等である。その三は現在、都市の再開発が、わけても住宅密集地の老朽化した木造賃貸アパートの建て替えが急がねばならない最大の課題であるとみられるが、こうした問題がなぜ焦点にすえられないのか、である。そして、その四は従来、地方自治体は宅地化にともなう道路・公園・上下水道・交通等の負担増を問題として宅地並み課税にも消極的であったのであるが、八〇年代に開発される市街地では果してこれらの基幹的な都市施設が併（先）行的に整備されていく保証があるのだろうか、等々である。現在推進されている政府の農地転用政策は、右のような諸点を全体系として検討したものではない、きわめて安易で単純な「宅地供給増加」策であるという他あるまい。

三 住宅・宅地政策の動向と問題点

今日の住宅政策は一九六六年以降、住宅建設計画法によって住宅建設五カ年計画の下に推進されており、今年（一九八五年）は第三次五カ年計画の最終年度に当たっている。そこで七月末に住宅宅地審議会の答申「新しい住宅事情に対応する住宅政策の基本的体系について」が提出され、建設省はこれを受けて第四次住宅建設五カ年計画（八一～八五年度）を策定するとともに、八〇年代の住宅政策を推進する柱となる住宅基本法案をも準備しているといわれている。

今次答申、および策定されつつある五カ年計画にみられる八〇年代住宅政策の特徴は、第一に持家中心主義を一層推進し、公共住宅を抑制する方向づけであろう。答申の基本的立場は「持ち家志向は土地、家屋資産に対する信頼感の高さなど、欧米とは異なるわが国独特のもので、政策としてこれを無視できない」とするものであり、端的にいえば、「国民は自助努力で持家を取得するのが望ましく、円滑に取得できない層に限りて援助するのが

居住水準

〔最低居住水準〕

世帯人員	室構成	居住室面積 (平方メートル)	住戸専用面積 (平方メートル)	住宅総面積 (平方メートル)
1人	1 K	7.5(4.5畳)	16	21
2人	1 DK	17.5(10.5ヶ)	29	36
3人	2 DK	25.0(15.0ヶ)	39	47
4人	3 DK	32.5(19.5ヶ)	50	59
5人	3 DK	37.5(22.5ヶ)	56	65
6人	4 DK	45.0(27.0ヶ)	66	76
7人	5 DK	52.5(31.5ヶ)	76	87
〔平均居住水準〕				
1人	1 DK	17.5(10.5畳)	29	36
2人	1 LDK	33.0(20.0ヶ)	50	60
3人	2 LDK	43.5(26.5ヶ)	69	81
4人	3 LDK	57.0(34.5ヶ)	86	100
5人	4 LDK	64.5(39.0ヶ)	97	111
6人	4 LDK	69.5(43.5ヶ)	107	122
7人	5 LDK	79.5(48.0ヶ)	116	132

(注) ①標準世帯とは、この場合、夫婦と分離就寝すべき子供より構成される世帯をいう。ただし、6人以上世帯の子供については、そのうち2人は同室に就寝するものとしている。②居住室面積には、寝室、食事室、台所(または食事室兼台所)及び居間のみを含む。③住戸専用面積には、寝室、食事室、台所(または食事室兼台所)、便所、浴室、収納室等を含むが、共同住宅の共用部分及びバルコニーを含まない。④室構成の記号は、数字は寝室数、Lは居間、Dは食事室、Kは台所(ただし1人世帯のDは食事室兼台所)である。⑤住宅総面積は、階段室型中層共同住宅の場合、共用部分及びバルコニーを含む(ただし、バルコニーについては、面積2分の1を算入している)。

国の役割」というものであろう。実際、五カ年計画でも計画総戸数に対する持家の割合は、第一次の五〇%から出発して、第二次五五%、第三次の六〇%につづいて、第四次では七〇%と格段に高くなっている。また、これに対応して、公営・公団住宅の建設戸数も大幅に減らし、かつ分譲を増して賃貸を減らす計画となっている。

第二の特徴は「居住水準」についてであって、国民の居住の最低水準を示す「最低居住水準」(すべての国民が確保すべき目標)と住宅ストック全体の居住水準向上のガイドラインとしての「平均居住水準」(全世界

の半数が確保することが望ましい目標）を設け（右表を参照）、八五年を達成目標年次として、最低居住水準以上の住宅を確保する施策として借家政策を、平均居住水準以上の住宅づくりを誘導する施策としては持家対策を推進しようとしていることである。

第三は宅地政策についてであるが、大都市では買取方式による宅地開発が停滞している半面、素地所有者が関与する宅地開発の比重は今後増加すると予想し、借地方式による宅地供給を提言している（答申）ことであろう。

政府の八〇年代における住宅・土地政策の内容の骨格は右のとおりであるが、そこには今日、実践的には勿論、理論的にも明確に把握しておくべき諸々の重要な論点が伏在している。

まず、いわゆる住宅の「居住水準」の問題からみてみると、住宅の「最低居住水準」を公共賃貸住宅の目標としていることは、その内容（四人家族の場合で住戸専用面積五〇㎡・居室面積三二・五㎡——七八年の「住宅統計調査」では、この水準未満の世帯は三大都市圏で一九・二％、地方圏では、一〇・九％）からしても公共住宅を「救貧住宅」として位置づけるものであって、ヨーロッパ諸国に比して著しく後進的である。しかるに、その負担は周知のように急テンポで高家賃化しており、政策的にも「家賃が安いと、（住みかえなど）改善意欲が起こらない」という論理であり、こうして「施策の基本的構成」は「最低居住水準」の公共住宅の高家賃化を楨杓として、一方では私的独占体にマンション建設など都市再開発をめぐって資本の蓄積基盤を拡大し、また他方では国民の「中流意識」をかき立てつつ持家獲得のための競争へと駆り立てることにならざるをえない。

ところで七〇年代、民間住宅業界は住環境など他のあらゆる条件を犠牲にしながら、住宅のセールス・ポイントを住宅単体の「広さ」にしぼってきており、その中で専用面積はかなり急速に拡大している。「建築統計年報」

で各種新設住宅の一戸当たり平均床面積を六五年、七〇年、七五年、七八年についてみると、持家では八一、九五、一〇四、一一四各 m^2 であり、分譲住宅では五七、六一、七〇、七七各 m^2 となっている。このような中で「居住水準」の目標として第三次(七六、八〇年)のそれと同一水準のものを今次も掲げ、そして、「平均居住水準」(四人家族の場合で専用面積八六 m^2 ・居住室面積五七 m^2 ——七八年の調査では、この水準未満の世帯は三大都市圏で六七・六%、地方圏では五〇・一%)を「全世帯の半数が確保することが望ましい目標」として持家対策を推進するということは、目標設定が低位にすぎず「住宅ストック全体の居住水準向上のガイドライン」にはとうていならず、賃貸・持家を問わず「良質なものに限り」としながらも、住宅の質的水準を高めようとする政策志向にはなほだ乏しいといわざるをえない。さらに「最低居住水準」についていえば、そのような水準の住宅は右のような専用面積の拡大傾向の下では、早い将来に不良資産と化するであろう。¹⁰⁾

いま「最低居住水準」を掲げるとすれば、「平均居住水準」の内容をもって設定されて然るべきであり、また目標を二元化する必要はないであろう。むしろこの「平均」の居住水準を公共Ⅱ賃貸住宅、民間Ⅱ分譲住宅の最低限の目標として設定することをもって「施策の基本的構成」とし、そして、公共賃貸住宅の大量供給と低家賃政策の推進を通じて、長期的に民間分譲住宅の質的向上と低価格化を誘導していくべきであろう。しかるに政府の政策は、地価や建設資材の高騰、用地の取得難、財政危機等を理由に公共住宅、その賃貸住宅の建設計画を大幅に削減している(第四次計画では公団住宅を一九万戸から一〇万戸に、公営住宅は四五万戸から四〇万戸に削減している)のであって、総じて安上りの住宅政策としての性格を一段と強めるものであるといわざるをえない。

さて、つぎに八〇年代住宅政策の持家中心主義の性格をめぐる、何故に住宅は持家でなければならないのか、

あるいは逆に何故に借家でなければならぬのか、が問われて然るべきであろう。

まずこの点を現代日本の国家独占資本主義の側から、何故持家でなければならぬのかをみれば、それはすでに随所で闡説してきたが、つぎの諸点になるであろう。第一に景気対策として、過剰資本の投資部面拡大策として住宅産業を振興させていくとすれば、国民諸階級(層)の多様な住宅嗜好と持家欲求に立脚して、私的独占体など「民間ディベロッパー」の「自由な」住宅生産と販売の活動に委ねた方が借家の生産と販売(または管理)の場合に比較して、当然私的資本主義的生産に適合的であり、そしてはるかに市場拡大的、蓄積基盤拡大的である。第二に「低成長」下、消費者金融を拡大することが至上の命題となっている銀行資本にとっては、住宅生産に関連する生産(企業)金融の面からみても、また住宅のストックあるいはフローとしての販売に関わる消費者金融の面からしても、さらに中古住宅ストックの流通に関わる金融の面からしても、持家は借家の場合に比較してはるかに市場拡大的である。第三に財政危機下、安上りの住民福祉、安上りの生活基盤整備を一大命題とする国家財政にとっては、巨大な資金を投下して公的住宅を準備し、長期にわたってこれを賃貸し、管理しつつ家賃の徴収によって資金を回収していく場合に比較して、公的住宅を分譲する方が、さらには住宅金融公庫を通じて国民の持家(民間住宅)取得資金に利子補給を行なっていく方が財政負担ははるかに少なく、より適切である。第四に、住宅の持家化は住宅生産の無政府性を、さらには都市再開発の無政府性を促進し、また国民に不断の「住みかえ」を社会的に強制し、土地価格の騰貴を一層激しくすることによって、住宅関連諸資本の活動領域を、わけても投機的利潤獲得のための金城湯池を拡大する。そして最後に、住宅・宅地の私的資本主義的所有は明らかに国民の「中流意識」を育て、「中間層」を育成するための最も確実な物質的基盤となる。

右の諸点からするならば、今日、国家独占資本主義ないし独占資本の側からして住宅政策が持家主義に傾斜するのはいわば必然であるといえようが、それではつぎに労働者など勤労諸階層からするならば、住宅政策は何故に端的にいつて公共賃貸住宅の拡大でなければならないのか。

ここでまず最初に明らかにしておくべきことは今日、住宅取得に関わる諸々の困難や矛盾の増大にもかかわらず、何故に国民諸階層の「持家志向」が強いのかということである。その理由として通常掲げうるのは、第一に居住水準や立地条件等の点で一定水準以上の住宅に住む必要に迫られれば、今日の日本では持家の形でしか実現することができないからであり、第二には社会保障の貧困を個人的に保険するとともに、インフレーションの進行による預金等の減価に有効に対応しようとするれば、持家の形での資産保有が最も適切だからということになる。しかし、前者の点についていえば、たしかに「居住水準を広さと日当たりの二点に限ってみても、借家住宅が持家に比較して低い水準にある」（昭和55年度『国民生活白書』）が、こうした実態の最も大きく起因するところこそ他でもない公共賃貸住宅の供給が従来質量ともに貧困であったからではないのだろうか。⁽¹⁾ ついで後者の点については、「資産選択」の時点が七二年以前では、金融資産を選択するよりも持家を選択する方が有利であったが、七三年以降は地価と建築費の上昇率の鎮静化によってその有利性が消滅したということ、このことを他でもない今年度の『国民生活白書』が立証している。そして、国民が選択できる通常の金融資産に比較して持家を選択することが有利になるような経済状態の再現を抑止することこそは、八〇年代における住宅・土地政策の最低限の条件でなければならぬ。このようにみてくるならば、答申のいう「持ち家志向は土地、家屋資産に対する信頼感の高さなど、欧米とは異なるわが国独特のもの」という理解も、その根拠は薄弱であるといわなければな

らない。

そこで、つぎに勤労諸階層にとって何故に住宅は公共賃貸住宅でなければならないのか、——そのいわば積極的な理由の第一は、何よりもまず労働者の場合、労働市場の条件に対応して自由に移動できること、また同一経営内で転勤等で地域的に移動する場合でも住宅条件が大きく変動しないことが、労働力の再生産上必要な条件だからである。周知のように住宅は、広さ・日照等の居住性、交通条件等の立地性、価格、社会的・自然的な環境条件等、多様で千差万別の諸条件からなる最大の耐久消費財であるが、こうした住宅を全国各地域でおおむね安定した水準のものとして供給できるのは、民間の持家などではなく、公共賃貸住宅であることは多言を要しないであらう。⁽¹²⁾

第二に持家は公共賃貸住宅の場合と比較して、制度金融の整備（公的利子補給等）や諸々の民間住宅金融の整備・拡充や融資額の増大や、さらには二世代ローン等を通じて、金融機関の勤労者に対する信用供与が累進的に増大し、勤労者の支払い能力の限界は不断に緩和され、こうして住宅・宅地に対する需要が累進的に増大し、この有効需要の創出は、まさに金融機関によって無政府的に創造されたものであるが故に、一方では容易に住宅・土地価格に吸収され、これを騰貴させるとともに、他方では住宅と宅地の零細化・狭小化を促進し、それによって住宅・土地の単価を上昇させ、結局のところ国民の住宅難を一層促進させることになる。

第三に今日、都市住宅は団地化し、集合住宅化、中高層化し、それにともなつて一住宅の居住条件の良否はいわゆる「共用部分」（廊下・階段・エレベーター・玄関など一棟の共用部分や、広場・公園・歩道・車道・駐車場・樹木・集会所など一団地内の住環境施設）の良否によつてますます大きく規定されるにいたつているが、こうした公共部

分Ⅱ住環境施設の改善のためには、一定数以上の住宅戸数の量的集積と一定水準以上の団地面積規模による計画的な開発が重要な条件となっている。しかるに、最近の地価の「高位安定化」によって、住宅・宅地開発資本の「関公負担」(関連公共公益施設の整備に要する費用の負担)は「過重」となり、大規模な事業の「事業採算は悪化している」⁽¹³⁾のであって、このことは住宅・宅地価格の一層の高騰や住環境施設の低質化を回避しようとするかぎり、住宅生産は公的機関(公社・公団)によって担われる他ないことを示している。

ところで、この公共・公益部分は今日、共同消費手段として社会化されつつあるものであり、したがって行きつくところ公的に所有されるべき必然性をもっている。実際、今日の民間分譲マンションにあっても、私的に占有されなければならないのは——所有される必要はなく、賃借等によって占有されればよい——、つまるところ区分された各住戸の住空間のみであって、他のすべての部分は私的に所有される必然性も、さらには居住者Ⅱ区分所有者によって共有されねばならない必然性ですらもっていないといつてよい。このことは、公的機関による住宅の所有とその賃貸の必然性を示すものに他ならない⁽¹⁴⁾。

最後に宅地政策の問題に言及して、この小論を終えることにしよう。八〇年代初頭の宅地政策は、三大都市圏を中心に宅地供給量の増加と地価高騰の抑制を志向して、市街化区域内農地に対する「宅地並み課税」の八二年度実施(その実現をめざして政府は、C農地に対する「二段階課税方式」を検討している)や、都市計画区域における市街化区域と市街化調整区域の「線引きの抜本的見直し」をはじめさまざまな施策が新たに検討され、あるいは実施に移されている。例えば、「農住組合法案」がすでに成立し八一年度からの施行が予定されており、また日本住宅公団の「民営賃貸住宅制度」も七六年度の発足以来かなりの実績をあげているし、さらに建設・自治両省の

市町村に対する「宅地開発指導要綱」見直しの「要請」や、あるいは通産省の「コミュニティ・ボンド(債券)」の構想など、諸々の動きがみられる。

まず宅地開発指導要綱の見直しの問題についていえば、同要綱は周知のように自治体が「乱開発の防止」、「財政負担の軽減」、「人口の抑制」などを目的として、開発地内に道路・公園などの生活施設を設けるほか、小・中学校など教育施設についても業者の負担を求めるものであり(七七年末現在、全国八八五市町村で実施)、これが開発業者の負担「過重」、住宅・宅地の分譲価格の「割高」傾向、大規模な宅地開発の「停滞」などの理由から見直しを求められているわけである。しかし、この見直しの実施は端的にいつて、かりに分譲価格が一時的に若干の低下を示したとしても、今後半永久的に影響を受けるべき住環境条件の悪化と相対的に不良な住宅ストックの形成とを公認するものとなり、また、長期的に価格が低下する保証は全くなく、大きな禍根を残すことになる。たしかに諸々の指導要綱はあるべき開発方針の理想型ではないし、また部分的に行き過ぎの場合もあるかも知れないが、しかし今日の大都市の住環境悪化の現状からすれば基本的にはむしろ最低限の歯止めであるといつてよく、各市町村で各々の要綱の基本を前提とし、また小規模開発にもそれを適用しつづつ、その上でどのような方式の住宅開発を行なうべきかが問われなければならない。⁽¹⁵⁾

つぎに、農住組合法は三大都市圏の市街化区域内農地を宅地化するために、農地所有者に四人以上で農住組合を設立させ、農業を続けさせながら農地の一部を宅地に転用させようとするものであり、組合は農地を2ha以上に集約して半分を農業に利用し、他の半分に住宅や商店を建設して賃貸や分譲などの事業を行なうものとされている。この新しい施策の問題点は何よりもまず農地の「宅地並み課税」と相呼応して市街化区域内農地の宅地化

を推進しようとするところにあるが、いま一つ指摘すれば一万平方米以上のまとまった宅地の開発になるとはいえ、場合によっては零細な分譲一戸建住宅の過密で無秩序な集合体と化する可能性も少なくないことであろう。

一方、日本住宅公団の民営賃貸住宅制度は地主の土地に、公団が建設費の調達から建設業者のあっせんまですべて責任をもつ形で賃貸マンションを建設し、建設費は三五年払いというものであり、四〇〇㎡以上の土地を対象とする点で本来的に零細・過密性をまぬかれないが、しかし、公的資金が使われているために入居者から権利金・礼金などが取れない条件となっている点は大きな長所であろう。そこでもし農民が自発的に農住組合を組織して住宅建設を行なうとすれば、これを公団の民営住宅制度と結合すれば居住性、住環境、価格(家賃)など多くの点で相対的に良質の住宅を供給する可能性が生まれるであろう。

しかし、八〇年代の都市における住宅供給の本流はやはり公的機関(公団・公社)による賃貸住宅の大量供給において他になく、ここで新たに注目すべき点をあげれば、それが借地方式によっても広範に推進されるかどうかという点であろう。そして、この宅地の賃貸借制度が発展するとすれば、それは公的機関による分譲住宅の供給の場合をも含めて、一つには住宅・宅地価格(フローあるいはストックの価格)のコスト・ダウンによって、いま一つは土地所有権の借地権と底地権への社会的分割を通じて、住宅・土地問題に新たな展開の糸口を開示することになるであろう。

(1) 今日、「住宅困窮」事情の第一にあげられる「住宅の狭さ」がいかに人間生活に否定的な影響をおよぼすかについては、さしあたり早川和男『住宅貧乏物語』の第一章を一読するだけで十分であろう。

(2) この問題については、住田昌二「転形期の住宅問題——住民合意の住宅政策の形成に向けて——」(『科学と思想』No.35)八六頁以下を参照。

(3) ちなみに、「民間宅地造成事業実態調査」(建設省)によれば、建売一戸当り敷地面積は、開発団地規模二〇ha以上の場合の二二一m²から〇・一ha未満の一三三m²まで、開発団地の小規模化にもなって狭小化している(一九七八年度)。

(4) 池上惇『現代国家論——日本資本主義と統治能力の形成——』の第6章を参照。

(5) 『日本経済新聞』七六年六月一日付。

(6) 『京都新聞』八〇年九月一日付。

(7) 『日本経済新聞』八〇年一月一九日付。

(8) 三宅醇「住宅建設計画の問題と課題」(下山英二他編著『住宅政策の提言(住宅政策研究1)』四四頁、および同「今日の住宅事情概観——住宅の階層分解とすみかえ構造」(ジュリスト総合特集No.7『現代の住宅問題』六五頁。

(9) ちなみに、「居住水準」を第一義的に「面積」で把握については、例えばつぎのような実態がある。「住宅需要実態調査」(昭和五三年)によれば、住宅選択の要素の第一位をなすのは、全国で「家の広さ」二五・一%、「一戸建であること」一九・四%、「家の間取り」一七・四%、「日照・通風」一四・五%等である。かつて住宅難は「同居、非住宅、老朽、狭小過密」によって規定されたが、今日では住環境を一応除いた住宅単体に関するかぎり、第一義的な目標水準はやはり「広さ」であろう。

(10) 現代資本主義の経営方式の特徴の一つは、耐久消費財等の耐用年数の計画的短縮によって大量消費⇨大量生産を推進することにあるが、これが廃棄物処理や省資源化の観点から問題となっていることは周知のところである。「最大の耐久消費財」である住宅の場合、その物質的磨損(マンションは一体何年位の平均寿命をもっているのか?——一般に六〇年ともいわれているが、上下水道配管等の耐用年数は一五年が常識とされている。住宅ローンの期限二〇年をこえて、マンションは果して何年もつのだろうか?)とともに、「広さ」など「居住水準」の社会的レベル・アップによる「道徳的磨損」も住宅ストックというにふさわしい長期の視野で問題とされるべきであろう。

(11) ちなみに、全国公団住宅自治会協議会の『公団住宅入居者実態調査結果』によれば、現在の住宅が「たいへん狭い」が四六・六%、「やや狭い」四四・三%で、現在の居住水準に不満を感じている入居者は九〇・九%にのぼっている。しかし、それにもかかわらず「狭さ・高家賃などの悩みが解決するなら(公団住宅に)住みつづけたい」と考

えているものが七五％にのぼっているのであり、問題の所在と今後のあるべき政策の方向性を示唆しているというべきであろう。

(12) 遠藤晃「革新政治と住宅政策」(ジュリスト総合特集No.7『現代の住宅問題』)一四六～四七頁を参照。

(13) 例えば、昭和五年版『建設白書』(大蔵省印刷局)一〇二頁。

(14) 勿論、公的機関による住宅の所有とその分譲という論議も成り立つが、この場合でも私的に所有(分譲)されるべきは右の占有専用部分のみであって、共用部分に関するかぎり私的に所有(共有)されるべき必然性は、また公的機関から賃借しなければならぬ必然性も存在しないといつてよい。

(15) ちなみに、宅地開発指導要綱見直しと対応して、地方自治体が新居住者にコミュニティ・ボンドを引き受けさせ、それによってえた資金を学校や下水道など公共施設の整備にあてる構想が出されているが、この構想は他市町村からの移入者で、分譲住宅などの購入者をはじめアパートへの入居者をも債券の買い手に含めており、つまるところ国・自治体・開発業者が負うべき負担を新規居住者に転嫁する性格のものであるといわねばならない。