

# 都市居住問題の日本的構造について

山田良治

## 1. 課題と方法

バブル崩壊とその後の長期不況に伴う住宅ローン破産が深刻化している。破産にいたらないまでも、バブル期に設定した住宅ローン残高が住宅価格を上回る状態、いわゆるネガティブ・エクイティーが広範に発生し、容易に解消されそうにもない。「高・遠・狭」に象徴される戦後の構造的な住宅問題があいかわらず解消されることがないまま、問題はさらに新たな局面に入りつつあるように見える。

本稿の課題は、こうした今日の住宅問題を見据えつつも、さしあたり、高度経済成長期までに確立をみたと考えられる構造的・基底的な住宅問題の枠組を考察することにある。

ところで、市場経済下における居住空間の発展は、土地市場とその上に立つ建築物市場（住宅・商業ビル・工場・道路等のインフラなどの市場）の発展を通じて実現される。しかし、後者は基本的に商品市場一般と同様の市場法則に従うが、前者はそうではない。なぜならば、土地は生産物ではなく、生産することが不可能であり有限である。また、通常の商品のように使用価値的に減価したり腐朽することもないからである。このことは、土地という商品を所有することに、他の商品にはない特有の独占の性格を与える。それは、次の二種類の独占からなる。

第一は、利用独占である。土地を利用する者は、それと同等の土地が有限であることから、その限りで他者の利用を排除する。そのために、優等地は常に相対的な劣等地に対して市場競争上の優位性を保つことが可能となる。通常の商品の場合には、需要に対応した追加的な生産が可能であることによって、このような意味での優位性の独占は、構造的な問題としては発生しない。

第二は、所有独占である。農産物でも自動車でも、作った以上は早く売らねばならない。しかし、土地は売るために作られたものではないし、また売らなくても必ず減価するわけでもなく、逆にしばしば増価する。ゆえに土地所有者には、出来るだけ早く売らねばならないというインセンティブが働かず、その分だけ土地市場は供給硬直的である。

土地所有がこのような固有の性格を持っているため、その流通が自由な市場に委ねられると、地代・地価負担力の格差に基づく土地利用の階層的編成が、スプロール状態の下で無秩序に展開する。さらに、とくに都市の成長期においては地代・地価の高騰を生み出すために、都市の空間的展開は、都市で活動する各階層にとって等しく調和的に進むことはなく、一般的には地代負担力の弱い諸階層、すなわち住民や中小業者はしだいに土地利用から疎外され、優等地から駆逐さ

れる傾向を持つ。

ゆえに、いずれの諸国においても、各種都市問題の発生を緩和し回避するため、なんらかの都市計画等による土地利用規制が行われるようになる。日本ももちろんその例外ではなく、本格的な経済復興とそれに連なる高度経済成長の下での都市の発展という事態は、土地住宅市場が発展する土俵としての土地利用規制をはじめとする土地制度の整備・改革を要求し、他方ではそのように整備された制度インフラの土俵の上で、さらに新たな土地住宅市場の発展と都市空間の一層の展開があった。以下では、こうした土地制度の形成・変化との関連で、土地住宅市場発展の戦後の特徴を明らかにし、そのことがいかに特殊日本的な居住問題を生みだしてきたかを検討していくことにしよう。なおその際、いくつかの重要な土地住宅法制に言及するが、それ自体の詳細な検討はここでの課題ではないので、基本的な内容にのみ焦点を当てて考察を進めていきたい。

## 2 都市居住問題の日本の特徴

### 1) 居住水準の国際比較

日本の住宅問題を考える場合、まず頭に浮かぶのは、「ウサギ小屋」といった揶揄に象徴されるような住宅の狭さであろう。そして、この問題を数字として認識する際に、もっとも一般的・代表的に使用されているのは、住宅の床面積に関する各種統計指標である。たとえば、建設省監修の『図説・日本の住宅事情（第2次改訂版）』は、「住宅事情の国際比較」の項目の最初で次のような解説と表（表1）を掲載している。

「床面積について見ると、全住宅では、欧州各国の水準に近くなっているが、持借別で見ると、特に借家について狭く、日本の借家の水準を上げることが、国際的に見ても重要であることがわかる。また、1人当たり床面積についても、日本は欧州各国よりも2～3割程度狭くなっている<sup>1)</sup>」。

このような比較それ自体は、一定の意義を持っている。しかし、もし、日本の住宅問題あるい

表1 住宅床面積の国際比較

	1戸当たり床面積							1人当たり 床面積
	全住宅	持家	借家	一戸建て	長屋建て	共同建て	その他	
アメリカ (’93)	160.3 (151)	167.7 (158)	118.3 (111)	—	—	—	83.2	64.0 (60)
イギリス (’91)	97.9 (92)	109 (102)	94 (88)	132	97	51	—	40.2 (38)
ドイツ (’87)	86.3 (95)	112.7 (124)	69.2 (78)	—	—	—	—	35.5 (39)
フランス (’92)	86.4 (95)	101.4 (112)	68.3 (77)	102.5		66.1	—	34 (37)
日本 (’93)	91.9	122.1	45.1	122.3	53.7	44.3	121	30.9

(注) 測定方法は、外国は外法または内法、日本は壁芯。〈 〉内は、壁芯参考値。

(出所) 建設省住宅局住宅政策課監修『図説・日本の住宅事情（第2次改訂版）』（ぎょうせい・1996年）224ページ。

は「住宅ストックの質」や「居住水準」の問題、その到達点と課題を、基本的にこれらの数値に代表させ得ると考えるとすれば、いくつかの重大な観点を欠落させている点で、それは問題の重大な過小評価となる。実際、「欧州各国の水準に近くなっている」というよりは、「生活小国」という言葉こそが、はるかに市民の現実感覚にフィットしているのであり、そのことは、問題を別の観点から把握すべきことを示唆している。なかでも決定的に重要な問題として、さしあたり次の二点を指摘しておこう。

第一に、住宅は建物だけでなく、土地を含む。言い換えれば、多くの場合、建物を入手する前提として土地が必要であり、したがって建物の流通は、土地の流通とセットで実現される。ゆえに、住宅の質は土地の質（位置や面積等）を含むことになり、「床面積」をいうのであれば少なくとも「敷地面積」もまた考慮されなければならない。

第二に、「住む」「居住する」という行為は、自分の住宅と地域空間の両面で行われる。個々の住宅は、それ自体の質を持つと同時に、地域空間の構成要素として存在している。学校・病院・商業施設等々のあり方、職場との距離など、住環境との関わりを抜きにして「住宅ストックの質」を語ることはできない。

これらを含めて日本の居住問題を考えた場合、それはどのように認識することができるであろうか。まずは、現象面での特徴を概観しておこう。

## 2) 住宅単体としての居住問題

まず、住環境を一応切り離して、住宅単体としてみたもっとも根本的な居住問題は、日本の住宅の狭小性である。

戦後日本経済の発展とその下での個人所得の増大は、確かに、より大きな建物（床面積）の取得を可能とする条件を發展させ、実際にも床面積の一定程度の増大をもたらした。しかし他方では、その同じ日本経済の発展が、他国に例を見ないような高地価を随伴することによって、敷地の確保をしだいに困難にしてきた。統計上表われている床面積は、一般的にいて、多かれ少なかれ建物価格と敷地価格との二律背反の妥協の産物であるが、日本の特徴は後者の制約が決定的に大きいことである。高地価は、建物に対する支払能力を制約する限りで、床面積の増大を強く制約してきた。

一戸建て持家の床面積は、賃貸住宅のそれに比べれば確かに相対的には大きい。しかし、狭い敷地に建物が目一杯建てられ、残されたわずかな空間から駐車スペースを引き去ると猫の額ほどの庭しか残らないというのが、ひいき目に見たその平均的な姿である。庭という空間を家族や知人との団欒の場として使うような生活が定着していないことは、このような状況に強い不満を持たないための必要条件である。幸いにも、この国では、夫は働き蜂として家には寝るために帰るだけであったことが、この種の居住問題をあまり深刻化させてこなかった重要な要因のひとつであった。

ともあれ、何よりも高地価との格闘が、家計における住宅ローン・住居費の割合を著しく高いものとしており、この国特有の居住に関わるアフォーダビリティ問題を生みだしてきたのである。

### 3) 地域空間における居住問題

地価のプレッシャーを緩和する一つの対応は、居住地の遠隔化、職住分離である。1995年の『大都市交通センサス』（運輸省）によれば、都心へ31km以上の通勤・通学者は、首都圏で36.3%、近畿圏23.2%、中京圏30.0%、51km以上でも順に各8.3%、6.1%、7.2%を占めている。持家居住者を中心とした長時間の通勤・通学地獄が、この国のありふれた日常の光景となっている。残業による長時間労働と相俟って、居住地は通勤者にとっての文字どおり単なるベッドタウンと化し、それだけ家族生活が形骸化することは避けられない。

さらに、遠隔化の日本の特徴は、市街地のスプロールの発展という点でより顕著である。ヨーロッパの国々におけるような、都市・市街地の外側に見渡す限りの農地や森林が広がる美しい風景とは対照的に、通勤列車の車窓から見る日本の風景は、市街地と農林地空間の錯綜が延々と続く。都市空間内部や周辺の農林地空間の存在が、公園緑地や貯水池の機能を代替したり、レクリエーション農園や学童教育の場を提供している側面があるとはいえ、これらは決して意図された結果ではなく、いわば不幸中の小さな幸いである。

スプロールは、市街地内部においても展開している。一部の地域を除けば、商業施設・工場・オフィス・住宅等の異なる土地利用が混在し、相互の利用転換が絶え間なく進む。何年かを経て再びその街を訪れると、街の姿がすっかり変わっているということもまれではない。工場地帯や高速道路の横に住宅が建ったり、低層住宅街に隣り合わせて高層ビルやマンションが建てられたりすることは、日常茶飯事である。同一の土地利用、たとえば住宅地が連綿として続く場合でも、個々の住宅はバラバラな外観を持ち、街並みとしての一体性、自己主張が存在しない地域が大部分を占める。

これらの事実、市街地の発展が「建築自由の原則」（＝「破壊自由の原則」）の下に実現されてきたことの結果であることを示している。言い換えれば、徹底的なスクラップ&ビルドこそが、日本の市街地発展の方式であった。非常に大雑把な統計を確認するだけでも、この点は明白である。表2は、1968年から93年にかけての5年間ごとに、住宅ストックの増加数(A)と新築着工戸数(B)を比較し、(B)－(A)をスクラップ戸数(C)と考え、スクラップ比率(C÷B)を算出したものである。表によれば、とくに78年以降、スクラップ比率が0.5程度で推移していることがわかる。つまり、100戸建設しながら50戸破壊しているということである。

これを、イギリスと比較してみよう。“Housing and Construction Statistics” (HMSO) によれば、イギリスでは、1978年から92年にかけて、通算で299万戸の新築着工があったが、同期間のストック増加戸数も284万7千戸あった。前者から後者を差し引いた14万3千戸がスクラップさ

表2 住宅建設におけるスクラップ比率（日本）

	ストック増加数 (A)	新築着工戸数 (B)	スクラップ戸数 (C = B - A)	スクラップ比率 (C ÷ B)
1968-73	5,468	7,501	2,033	0.27
1973-78	4,392	7,514	3,122	0.42
1978-83	3,156	6,499	3,343	0.51
1983-88	3,400	6,722	3,322	0.49
1988-93	3,872	7,764	3,892	0.50

(注) 建設省『建築着工統計』より作成。

れたわけで、スクラップ比率は0.05である。つまり、100戸建設する間に5戸破壊してきたことになる。実に、日本はイギリスの10倍もの比率で住宅をスクラップしてきたのである。このようなやり方をしていると、いくらGNPが高くてもストック小国となることは避けられない。

さらに、徹底した自動車優先、住民・歩行者軽視の市街地として居住空間が形成されていることである。排気ガスや振動・騒音公害というまでもなく、幹線道路と生活道路との区別もほとんどないために、子供や高齢者が安心して歩ける道路は少ない。健康志向の中で散歩を楽しむ市民も増えているが、歩いて楽しい街並みはまだまだ限られたものでしかない。

そして最後に、周知の事実であるが、公園その他の生活関連社会資本の貧困である。

欧米先進諸国に比した日本特有の都市住宅・居住問題という場合、現象的にはざっと以上のような諸事実を指摘することができるだろう。もし、床面積だけでなくこのような問題をすべて考慮に入れて、たとえば居住水準総合指数のようなものを作って欧米諸国と総合的な比較を行うとすれば——居住水準の比較という以上またそうでなければならぬのであるが——、「欧州各国の水準に近くなっている」というよりは、その格差こそがもっと明確に露呈することになるだろう。そして、それは「生活小国」という実感により近い、客観的根拠を提供してくれるはずである。しかし、そのような比較それ自体は別の機会の興味ある課題として一応置いておくこととして、ここでは、なぜこのような居住問題が、とりわけ日本において、かくも顕著に発生してきたかということを考察してみたい。

### 3 都市土地改革の挫折

#### 1) 敗戦後の土地住宅政策の課題

戦災に見舞われたヨーロッパ諸国がそうであったように、第一次世界大戦も含めて、戦中から戦後にかけての混乱期は住宅問題が深刻化し、ゆえにしばしばラディカルな土地・住宅政策が展開せざるを得ない時期、あるいはそうすることが可能な時期でもある。第二次大戦による戦災によって210万戸の住宅が消失した日本ももちろんその例外ではなく、戦後直後の居住問題はまず、ざっと420万戸と推計される極めて深刻な住宅不足問題として現れた。ゆえに、ここでも住宅問題が社会問題化し、土地・住宅政策の抜本的でドラスチックな改革が、その現実的な選択肢の一つとなるような緊迫した状況が存在していた。

そこでは、都市の土地・住宅政策を考える場合、大きく分けて課題は二つあった。

第1は、切迫した住宅不足を緩和するような住宅供給対策をどのように進めるかという課題である。これは、問題が緊急性を帯びれば帯びるほど、例えばイギリスにおいて土地の公有化による公的住宅供給という対策がとられたように、上物だけでなく、土地を確保し供給するための土地改革をも含まなければならない。

第2は、都市の合理的な空間的配置を実現するための土地利用規制・都市計画を策定し、それをいかに実現していくかという課題である。都市計画が円滑に実現されていくためには、当然のことながら都市の拡張に計画が先行していることが望ましいが、はからずも、焼け野原からの再出発という事態がこのような可能性を含んだ機会を作り出した。

第1の課題に対しては、1945年から49年度にかけて、民間自力建設が年平均38万戸程度、公営住宅建設が同じく4.8万戸程度に過ぎなかったといわれる<sup>2)</sup>。住宅不足数に対して、過小な供給しが行われなかったし、供給主体はもっぱら民間自力建設に依拠したものであった。

第2の課題に対しては、46年に特別都市計画法が制定され、各都市において戦災復興都市計画事業が開始された。しかし、まだ一部基幹道路の建設や戦災市街地の後片づけが進展していたに過ぎなかった段階で、ドッジラインによる緊縮財政を受けて、49年以後計画そのものの縮小が始まった。事業の実行はさらに遅れる一方で、「朝鮮特需」を契機に経済の復興とこれに伴うビルや住宅の建設が本格化し始め、都市計画事業の遂行はますます困難さを増した。こうした中で、50年代初頭には、一定の住民参加システムや土地利用規制を織り込んだ都市計画法改正が企図されたが流産に終わり、これとセットとなるべき建築基準法改正も極めて中途半端なものに終わった<sup>3)</sup>。

## 2) 土地利用規制・都市計画の挫折とその原因

かくして、これらの二つの課題は、極めて不十分にしか解決されることなく、50年代に事態は受け継がれていくのである。とすればここで提起されるべき問題は、第1に、戦後直後の深刻な住宅不足が現れている中で、政府の貧困な住宅供給政策にもかかわらず、なぜこれが体制をゆるがすような社会問題へと成長しなかったかということである。もちろん、住宅問題は社会問題化しており、それなりの住宅要求への大衆的な動きもあった。しかし、大衆的な要求が膨大な公営住宅供給を実現させたイギリスの例などと対比すると、明らかに社会的危機の構成要因の中で住宅問題の占める位置が低かったと言えるのである。この理由として、以下のような諸事情があったと考えられる。

第1に、第二次大戦後の時点でも、日本の人口のなお多数は農村人口であったことである。1945年の統計によれば、「郡部」人口比率は72.2%を占めた<sup>4)</sup>。これは、イギリスにおいて、すでに20世紀初頭の段階で都市人口が8割を占めたことと対比される。このことは、日本の社会的安定にとって、第一義的な意味を持つのは農村人口の動向であり、ゆえに土地改革としては農地改革こそが第一義的課題となったことを示唆する。

第2に、48年2月まで継続された大都市への転入抑制令と相まって、食料増産政策の下で当面、農村へかなりの人口が吸収された。第二次大戦前の1940年と大戦後の1945年を比べると、市部人口は2758万人から2002万人へ756万人減少し、郡部人口は4554万人から5198万人へと644万人増加している<sup>5)</sup>。この点では、稲作を機軸とする日本の農村・農業の人口扶養力の高さが注目される。

第3に、戦時下39年に出された地代家賃統制令が、戦後になってもポツダム勅令として継続されたことである。一般的にあって、こうした統制は、一方で家賃の高騰を阻止し安定化させることによって住宅問題を緩和するとともに、他方で民間賃貸供給を阻害することによって住宅問題を激化させる、という相反する二つの効果を持っている。しかし、平時ならばともかく、戦後直後の資金調達難や家賃支払能力の欠如という異常な状況下では、かりに統制令がなくても民間賃貸住宅が家賃の高騰を伴わずに旺盛に復興する可能性は極めて限られたものであった（実際、統制令が解除された後も民間賃貸住宅の供給は住宅不足を解消するレベルにはほど遠く、爆発的な増加を示すのは1960年代以降のことであった）。他方、既存賃貸住宅の家賃統制は、都市人口では多数を占め

た賃借人の要求に合致し、その矛盾緩和効果はそれなりに期待できた。家主の権益を犠牲にしても、次善の策としては一定の社会的意味があったのである。

第4に、戦前の寄生地主制下の貧困生活に規定された、住宅に対する欲望水準の歴史的な未成熟性である。住宅は、雨露をしのぐものであればよいというような、伝統的な住軽視の価値観もこれに作用した。

第5に、こうした状況の下で、深刻な食糧不足を前に、大衆の生活要求は、より強く食糧確保の方へと向けられた（46年5月「食糧メーデー」）。これに対しては、46年に食糧緊急措置令が制定され、いわゆるジープ供出が50年度まで続けられることになるが、当時の都市住民にとっては、まず解決されるべきは、土地住宅問題よりは食糧問題であったと言える。

結局、このような諸条件の下で、政府は、財政資金をもっぱら産業復興（傾斜生産方式）と食糧増産に集中し、これに関連した土地改革としては、社会政策をも兼ねた農地改革の遂行に集中しつつ、住宅供給については主として民間自力建設に依拠するという形でも、このいわゆる戦後改革期を乗り切ろうとしたし、またそうすることができたのである。

二つ目の問題は、都市計画の挫折の背景である。都市計画に対する市民的要求は、住宅不足という眼前の切実な要求に比べればより高度な要求である。その限りでは、住宅への要求が上述のようなものである以上、都市計画をバックアップする市民要求、またこの基盤から生み出された多くの政治家・官僚の意識水準も、一般には押しはかるべきものがある。ましてや、これを実現するための財政資金が、産業復興等と厳しく競合する中では、ドラスチックな都市計画の策定と実現の可能性は自ずから限られたものであったともいえる。

しかし、農地改革を含む一連の戦後改革もまた、多かれ少なかれ相当に抜本的な性格を持つものである点では、ひとり都市計画だけが特別に実現不可能な性格のものであったわけではない。この点では、一方に前述のような国内的諸条件があるとしても、他方ではGHQの姿勢が問題の行方を決定的に左右していたとうことでは、農地改革も都市計画も同じである。違いは、GHQが、農地改革には積極的で、都市計画について極めて消極的であったことである。ソ連や社会主義中国に対抗する資本主義国として日本を復興させる上で、進駐軍の居住空間は別としても、日本の市街地が整然としたものであるか雑然としたものであるかは、アメリカにとって関心の外であった。アメリカ本国において市民社会的規制の発展がゾーニングに基づく都市計画を都市形成の基準とする必要を生んでいるとしても、市民社会的な規制が届かない極東の空間では、資本主義的原理が純粹に顔を出すことを示すものであろう。

かくして、この時期、都市部とくに大都市においては、抜本的な土地改革と土地利用規制に基づく、住宅供給のための制度インフラはほとんどなにも整備されないまま、民間自力建設に依拠した無秩序な市街地化が進んでいった。保有形態の点でいえば、貸家経営の成立条件を欠いたまままで進む民間自力建設は、いきおい一部の資金調達可能な階層による持家建設として進むほかはなく、既存の民間賃貸住宅の売却とも相まって、戦前来の賃貸住宅基軸の構造は、あつというまに持家中心のそれに転化することになった（借家から持家へというこの過程は、戦前に形成された都市大土地所有の崩壊過程という側面を持つ限りでは、ドラスチックな土地保有構造の改革である。しかし、土地・住宅を購入し得ない階層が多数を占める状況下において、住宅不足など当時の深刻な住宅問題を解消し得るような、いわば具体的な住宅改革に連動した土地改革とは評価できない）。本格的な高度経済成長へ

の助走期に当たる1950年代の都市形成は、このような枠組みを前提として開始されるのである。

#### 4 高度経済成長期の土地制度と居住問題の発展構造

##### 1) 土地制度の特質

さて、前節で述べたところの「戦後改革」期に都市において挫折した都市的土地利用にかかわる規制は、50年代に入ると皮肉にも、都市の外側において農地の転用規制という形で、農業・農地制度の論理で実存することになった。

まず、農地改革が事実上完了する1950年、農地の農外転用の指針として、6月20日、農林省から通達が出された。この通達は、転用に伴う被害防止の施設を完備すること、また「離作料相当面積の代替地の提供」や「離作料の支払い」を転用条件として課した、農地保護色の極めて強いものであった。このような考え方を引き継ぎつつ、1952年に、農地改革によって創出された自作農体制の枠組みの下で農業生産力を発展させ食糧供給を安定・増大させるべく、農地法が制定される。農地法もまた、農地の農外転用を許可制にし厳しく制限したものであったことはいうまでもない。日本では都市サイドのイニシアティブによる都市土地改革・都市計画の遂行が挫折する中で、農村の社会的安定と食糧増産政策（による都市の社会的安定と外貨の節約）という社会的要請から、期せずして事実上のゾーニングが行われたのである。<sup>6)</sup>

このような農地法の転用規制のあり方は、しかし、市街地の発展とともに早晚それと衝突する運命にあった。実際、50年6月に勃発した朝鮮戦争を契機に、日本経済は復活のテンポを速め、これに伴う急速な都市拡大がみられるようになる。つまり、農地改革から食糧増産政策に至る転用規制の枠組みが確立される時点で、すでにこれと対抗する都市化の流れが成長を開始していたのである。早くも50年代前半には年間5000～6000ヘクタール程度の農地が市街地に転用されるようになり、さらに高度経済成長に入る50年代後半になると、1万ヘクタールを突破するようになる。

こうした矛盾の発展に対して、まず59年の「農地転用許可基準」（農水省次官通達）という対応が行われた。そこでは、農地は「農業生産力の高い農地、…集团的に存在し」転用が原則不許可の第1種農地、転用を原則として許可する「市街地に近接している」第3種農地、両者の中間として「街路等が配置されたり、半ば市街地となりつつある地域」の第2種農地、の三つに区分された。一方における地域開発と都市拡大の進展、他方における食糧増産政策の後退が、その背景である。原則転用禁止というスタンスは早くも崩され、都市側からいえば、第3種ならびに第2種農地の指定という形で農地の一部を都市化予定地として囲い込んだのである。このような枠組みの下で、60年代に入ると農地転用面積は2万ヘクタールを超えるようになり、68年にはついに3万ヘクタールを突破するという事態が生み出されていくことになる。

この制度的枠組みの下でのこうした都市化の進展は、地価の高騰並びに市街地のスプロールの発展という深刻な都市問題をもたらした。そこで提起された新しい市街地化促進の枠組みが、68年の新都市計画法（ここでは70年の建築基準法改正もセットで考える）である。60年に設置された地価対策協議会等での議論では、地価高騰の原因はすぐれて土地供給の硬直性と恣意的性格に起因

する需給不均衡にあるとみなされてきたが、同法はこうした認識・議論を背景に成立している。ゆえに、眼前の問題への対策にその建前と理論的スタンスを反映させるならば、必要な市街化区域を囲い込んだ上でその部分の農地については保有税を強化すること（供給増による地価抑制）、他方で市街化区域については厳格に転用を禁止すること（スプロールの抑制）、をその最低限の内容とすべき歴史的役割を背負っていたともいえる。

ところが、このいずれの面においても、同法はその最低限の目的をすら実現することができなかった。まず、農地の宅地並み課税政策の失敗である。この失敗とは、二重の意味を含んでいる。

第1に、文字通り宅地並み課税を実現することができなかったという意味での失敗である。その原因は、当時の農家にとっての農業経営の伝統的・経済的意義とその経営意欲の強さ、簡単にいって農民的性格の強さを過小評価し、農家の大きな抵抗を招いたことにある。農家に宅地並み課税を承諾せよと迫ることは、農業経営を断念して不動産経営に移行せよ、あるいは土地を売って脱農せよというのに等しい。転用の自由と引き替えに、不動産経営を含めた非農業的な生計の建て方、また代替地取得等について具体的な見通しもないまま、税金だけ上がることを承諾するほど、当時の農家の人々は経済合理性のみに基づいて行動する企業人ではなく、それ以上に農地を守り農業を継続しようとする農民として、あるいは他方では、先祖伝来の土地を守ろうとする資産所有者の側面において、宅地並み課税と対抗したのである。

第2に、仮に宅地並み課税を実施できたとしても、このような方策によって地価高騰を押さえることは期待できなかったという意味での、そもそもの政策的誤りである。というのは、経営意欲や資産保持意欲を保持した農家に宅地並み課税が適用された場合、もっとも現実に起こりうる対応は、税金を支払うための農地の切り売りといった対症的な自衛策であり、地価の安定・下落につながるような需給均衡状態は期待し得ないと考えられるからである（ちなみに、この点には後に生産緑地法施行下で実証される）。

以上が宅地並み課税政策の失敗だとすれば、いまひとつは線引き政策の失敗である。すなわち、市街化調整区域についても大規模なものについては開発が認められる上、その外側には、さらに規制の弱い広大な空間（いわゆる白地地域）があるというように、ある程度以上のまとまった開発にとっては、ある意味で遠隔地ほど開発規制がゆるやかとなるような転倒的な状態が出現したことである。つまりこれは、実体としてみれば、“小規模開発＝市街化区域、大規模開発＝その外側”という、いわば開発の仕方の区分に基づく線引きであり、農林地や自然保護地域を積極的に保全しようとする線引きになっていないことを示すものである。<sup>7)</sup>

さらに、市街地内部をどのような空間的配置にするかという市街地内部の線引きとしての、用途規制の問題である。当初第1種住居専用地域から工業専用地域までの8種類に分類されたこの用途規制もまた、上述の本来の線引き同様、開発自由度の高い規制の緩やかな制度である。それは、例えば商業地域や工業地域にも住宅開発が出来たり、住居地域であっても道路沿いを中心に商業施設の建設が出来たりというふうな具合であり、ここで引かれた線も実線ではなく点線である。しかも、概して容積率の規制が上方に緩やかであり、高層化に寛容であった。

## 2) 土地住宅市場への反映と居住問題の展開メカニズム

以上のような土地制度の枠組みの下で土地住宅市場が展開する場合、それはどのように土地住

宅市場の発展に作用し、どのような都市形成が行われ、どのように居住問題を発生させることになるだろうか。

一般に住宅市場の構造といったことを考える場合、供給サイドとしては住宅生産を担う建設資本のあり方、需要サイドとしては需要者の経済的性格や嗜好、そして両者を結ぶ流通資本としての不動産資本のあり方等々が思い浮かべられるかもしれない。実際、住宅経済を取り扱った内外の研究書の内容は、重点のおきどころの差はあれそうした領域にかかわるものとなっている。

しかし、土地制度のあり方にかかわる市場構造とは、まず土地市場と住宅地市場・住宅市場という性格の異なる諸市場の結びつき方の問題である。理論的には、住宅市場は上物としての住宅市場とそれが据えられる住宅地市場から構成され、土地市場は、住宅地市場や商業地市場、農地市場など土地利用の性格が異なる多様な諸市場から構成される。しかし、現実には、二重の意味において、それらの諸市場が相互に独立した存在となるとは限らない。

第1に、これらの商品が、しばしば住宅やビルディングなどの上物と一体の財（＝不動産）として取り引きされることから、住宅地市場と住宅市場との未分離である。

例えば、イギリスでは取り引きされる商品はあくまで不動産（property）であって、人々が住宅地価格をそれ自体として意識することはほとんどない。つまり、住宅地市場は不動産としての住宅市場から未分離である。ところが、日本では、かつては土地を住宅を建てる前に先行売買することも広く行われていたし、建物と一体で売買される場合でも土地価格が明示されることも少なくなく、それだけ住宅地価格は分離して意識されている。さらに、中古住宅市場においては、上物の減価が非常に激しく、土地価格が前面に登場する実態がある。これは、イギリスの場合とは逆に、むしろ住宅市場が住宅地市場から未分離であり、自立した存在足り得ないことを意味する。<sup>8)</sup>

第2に、土地市場と住宅地市場との未分離である。

欧米諸国では、一般に異なる土地利用への転用は、ゾーニングや開発許可制度によって厳しく規制されている。この場合には、住宅地市場や商業地市場、農地市場等々は用途の異なる土地として市場として分離・独立され、地代や地価の形成はそれぞれの土地利用や市場のあり方に依存する。言い換えれば、これらの特殊土地市場こそが現実であって、土地市場は事実上理念としてのみ存在する。

これに対して、もし異なる土地利用相互の転用が自由か、それに近い状態であればどうであろうか。ある地所は現在確かに住宅地や農地として利用されているとしても、近い将来は商業地となるかもしれない。あるいは、逆に商業地にマンションが建てられて住宅地になるかもしれない。このような場合には、特殊土地市場は、現況としては確かに存在するが、それはたえず他の特殊土地市場との競合の下に存在するに過ぎない、利用形態としては不確かで変幻自在の財として現れる。すなわち、住宅地市場などの特殊土地市場は、事実上、土地市場一般に埋没することになる。言い換えれば、土地市場こそが現実であって、特殊土地市場はこれに従属した理念上の存在に限りなく近づくのである。ここでは、商業地から住宅地へ、市街地から農地へといった地価波及が不可避となるが、こうした事態がしばしば指摘されるところに、日本の土地・住宅市場の基本的な特徴が表れている。

このようにみえてくると、住宅市場は住宅地市場に埋没し、住宅地市場はまた土地市場に埋没す

るという点（規定性の関係としては土地市場>住宅地市場>住宅市場という関係）に、日本の土地・住宅市場の構造的特質があることがわかる。そして、ある特殊的土地利用あるいは特定空間における地価の高騰は、都市の全空間に玉突き的に波及すること、その結果、地代・地価負担力の高い土地利用（高度利用）が常に低度利用を駆逐する傾向を持つこと、これをより一般的に言えば、建築の自由・破壊の自由、すなわちスクラップ&ビルドの市街地形成が常態となることは、これにより必然化される。

既述のごとく、土地利用規制があろうがなかろうが、土地が有限な財である以上、利用独占に起因する利用競合が生じることは避けられない。しかし、相互の転用が不可能である場合には、この競合はそれぞれの土地利用の内部においての問題である。ところが、上述のような日本の都市形成においては、この競合は同時に異なる土地利用相互の関係としても展開する。このようないわば部門内競合と部門外競合との二重の作用は、相対的に地代・地価負担力の強い部門では競合の弛緩として、弱い部門では競合の激化として現れる。その結果、地代・地価負担力の強い土地利用が、弱い土地利用をたえず駆逐するという弱肉強食の原理が貫徹する。それぞれの土地利用に基づいて地代・地価が決まるというよりは、むしろ一般的土地市場によって決定された地代・地価水準にあわせて土地利用が変転し、利用独占の再編成が進展するという、倒錯した敵対的な都市形成が進展することになる。

利用独占は、いまやこうした死闘をくぐりぬけた土地生産性の高い利用主体を頂点とする壮大なヒエラルキーとして構成されるのであって、頂点は限りなく高くなり、すそ野は限りなく広がる。中心部の容積率や建蔽率の規制が緩やかな場合には、このような格差はいっそう強められ、それだけ優等地の利用独占が強化されるのである。このような市場原理が作り出すいびつな都市構造は、都市の成長管理や都市機能の分散政策を含む都市計画を土台に据えてこそ是正される可能性を持つが、政策はむしろこれを許容・促進し、「土地本位制」に立脚した強蓄積にひたすら邁進する道を選んだのであった。

他方では、そもそも土地を利用させるかどうかの許諾権は、土地所有者が握っている。そうである以上、こうした利用独占の経済的実現は、最終的には土地所有者が自らの土地を供給するかどうかの意志に依存する（土地の所有独占）。こうした土地の供給硬直性は、一方では需給関係を売り手市場化する事を通じて一層の高地価をもたらし、他方では無秩序で無政府的な土地供給を不可避とすることによって、スプロール化を帰結する。この意味では、農地の宅地並み課税は、それ自体としてみればこのような農地所有における所有独占に対する一つの挑戦であるが、重要なことは、宅地並み課税が事実上棚上げにされた状況下でも膨大な農地が比較的安価な代金と引き替えに、市街地へと転用され続けたという事実である。所有独占の果実は、むしろ中間市場において、典型的にはディベロッパーの膨大な土地買い占め（先行取得）と細切れる供給によるキャピタル・ゲインの取得において、その本領を発揮したとみるべきである。もし、先行取得された土地について、それを短期間に住宅地として販売しない限り相当の保有税が課されるということであれば、先行取得によるスプロール化や需給ギャップによる地価高騰に対しては、農地の宅地並み課税以上にはるかに現実的で有効な需給緩和策足り得たであろう。

以上のような日本的構造は、とりもなおさず土地市場が土地利用のあり方を決めていくのであって、その逆ではないことを意味する。基本的に、都市計画によってあらかじめ土地利用形態を

確定し、この枠組みの中で土地・住宅市場が展開していくという欧米型の市場発展とは180度性格を異にするという点で、ほとんどすべてが、売り手たる土地所有者とこれを買取る買い手との関係によって規定されていくという点で、この世界はまた土地所有のオールマイティーの世界でもある。そして、このような枠組みの下での土地住宅市場の展開こそが、本稿のはじめに指摘したような日本的な居住問題、高・遠・狭に象徴される劣悪な住宅と街並み・住環境の貧困、居住の貧困をもたらしてきたのである。

### 3) 住宅供給における借家と持家

住宅市場の発展との関わりにおいて住宅問題を捉えようとする場合、住宅がどのような保有形態で供給されるかということが重要な関わりを持ってくることはいうまでもない。なかでも、ある水準の居住環境を確保しようとする、多くの国民が好むと好まざるに関わらず持家を選ばざるを得ないということ、逆に言えば他の保有形態、すなわち民間借家もしくは公営住宅等の供給が貧弱であることがしばしば批判されてきた。

このいわば持家偏重の原因について、民間借家の貧困を強調する有力な見解のひとつは、借家法の「正当事由」制度の存在が、とくにファミリー向け民間賃貸住宅の供給を阻害してきたと認識する。一方、公営住宅の貧困を強調する見解は、いうまでもなく政府の公営住宅供給に対する消極的な姿勢がその原因であるとする。そして、両者ともそれぞれの問題が住宅問題の基本的問題だと認識し、日本の住宅問題の解決にとってそうした状況の打開（正当事由制度の撤廃あるいは公営住宅供給の充実）が最優先課題であると考えてきた。

ここでは前者の問題を中心に検討するが、それに先立ち後者の点についても簡単に触れておこう。結論的にいって、資本主義社会において公的住宅など公的所有による財の供給が行われるためには、少なくとも二つの基本的な条件がある。第1の条件は、それを実現するための財政的条件が存在すること、第2の条件は、社会的には是非とも必要な財であるにもかかわらず、民間では（市場メカニズムに任せることによっては）その安定的な供給が達成できないことである。

住宅供給についていえば、公的住宅供給の最先進国であったイギリスの場合には、これらの状況は2度の世界大戦の直後に集中的に現れた。日本の戦後改革期もまたこれに似た状況にあったが、既述のように、一方では産業復興優先政策による財政的競合、他方では極めて不十分な供給であるにもかかわらずそれが決定的な社会問題として顕在化しない社会的状況があったがゆえに、公的住宅供給は限定された規模でしか展開されなかった。さらに、日本において福祉国家型政策にシフトした高度経済成長後期においては、第1条件はともかく（公共投資の産業基盤偏重の中でも財政基盤それ自体は体力を増したが）、第2条件はさらに希薄化していた。その意味では、公的住宅供給を住宅政策の中軸に据える社会経済的合理性は、戦後復興期にこそ、より高かったと考えられるが、結局イギリス的形態での住宅政策は実現しなかった。すでに、1世紀以上にわたって都市住宅問題と格闘し、強力な家賃ストライキの洗礼を受けていたイギリスの政治システムと歴史的経験の違いが、その背後にあるといえよう。

それではつぎに、戦後の日本においてファミリー向け賃貸住宅の供給が貧困なのはなぜかという問題に移ろう。

20世紀初頭まで民間賃貸住宅が9割を占めたイギリスでは、自由市場の限界が露呈されていく

中で家主に対する規制が強化され、第一次大戦後、民間賃貸住宅供給は急激な縮小過程に入る。その理由は、大枠としては公的住宅供給並びに持家の増加との競合に、より直接的な理由としては、厳しい家賃統制による貸家経営の採算性の悪化という点にあった。原則的に自由市場下にあった19世紀においては、なるほどファミリー向け賃貸住宅市場が成立したが、それは持家や公的住宅供給との競合や家賃統制がなかったからであり、ゆえにまた、しばしば1室に1家族というような劣悪な水準の市場でもあった。ミドルクラスの成長を基盤に水準の高い郊外の一戸建て住宅が広範化してくるのは第一次大戦後のことであり、それは主として持家と公営住宅によって実現されたし、他方では低所得層の住宅もまたその後公的住宅供給によって手厚くカバーされていくことになる。したがって、民間賃貸住宅市場は、こうした低所得向け住宅市場からもその分だけ排除された領域の市場として残存することになった。これに対して、ある程度以上の水準の高い民間賃貸住宅市場が広範に発展するためには、家賃補助や建築費補助など、民間賃貸住宅市場に対する相当の公的介入が必要であることを、ドイツの歴史が典型的な姿で示している。

さて、すでに指摘したように、日本においても戦後しばらくは家賃規制が継続されており、このことが民間賃貸住宅の新規供給を何らかの程度に阻害するだけでなく、既存貸家の売却（持家化）を促進したものと考えられる。ゆえに、統制が解除されて以降は、経済復興につれて民間賃貸住宅供給はしだいに増加し始め、後には急速に増加に転じるようになった。

第二次大戦前にすでに民間賃貸供給の発展があったとはいえ、戦後のそれはイギリスの19世紀の都市化と住宅供給に比肩すべき、もっとも本格的な発展過程であった。ところが、このプロセスが20世紀後半において生じるということに、日本の社会経済発展の重大な歴史的特質がある。住宅供給に関わっていえば、戦後の経済環境の中で展開する世界に類を見ないような高度経済成長が、持家の同時的発展を可能にした。つまり、民間賃貸住宅と持家が同時に本格的に発展するという、他の先進諸国にはない発展プロセスを必然化したのである。

ゆえに、日本の住宅市場は、民間賃貸と持家が並列的・競合的に発展する中で、持家市場は主として中高所得者向け市場、民間賃貸住宅市場は若年層を中心とする仮住まいや持家に手が届かない低所得者層向け住宅という階層的な性格を、その当初から持ちながら発展するのである。ゆえに、相対的に規模の大きいファミリー層向けの貸家の少なさについていえば、その供給が「正当事由」によって妨げられているというよりは、需要が小さいことこそが本質的・構造的原因である。ドイツのような賃貸住宅に対する手厚い公的介入があれば事態は相当に違った展開を示したであろうが、住宅政策はもっぱら持家支援というスタンスを取り続けたのであった。

改めて総括しよう。日本において借家の床面積が持家のそれに比べて小さいのは、低所得層向け需要を担うべき公的住宅供給が貧弱であり、他方では借家の発展が持家のそれと同時に並行的に行われたという歴史的特質に根ざしている。これは、民間借家の全面的な発展の時代の後にはじめて持家や公営住宅がそれを浸食しつつ住宅市場が再編成されたイギリスや、政策的措置によって民間賃貸供給が発展し得たドイツなどと異なる、日本の住宅市場形成の基本的な特徴をなしている。本稿のはじめの問題提起と関わらせて言うならば、第1に、借家が小さいのではなく、小さい住宅が借家として供給されているのであり、第2に、敷地面積も考慮するならば持家もまた狭小であり、ゆえに保有形態の相違を越えた住宅一般の狭小性にこそ、そのもっとも重大な問題性があるのである。

#### 4) 土地制度改革実行・実現プロセスの転倒性とその背景

都市計画の内容が極めて貧弱であること、さらにその貧弱な都市計画が決定され実行されるプロセスもまた住民参加という手続きを欠いており、開発サイドにとって融通無碍なシステムとなっていること、これらのことは、一般的にいえば、中央官僚主導、上意下達の意志伝達に象徴される日本の政治システムの後進性、またこれと表裏一体をなす成長至上主義・経済主義イデオロギーの蔓延の産物である。

しかし同時に、こうした構造を結果として許容する都市市民の、民主主義的・市民的感性の未成熟さの結果でもあった。戦後直後が、都市土地改革にとって第1回目のエポックであったとすれば、新都市計画法の制定は、戦後日本の都市空間の形成における戦後2番目のエポックであった。それは、都市計画法制の大枠の改変であったという点だけでなく、とくに宅地並み課税をめぐって極めて活発な農家・農民運動を引き起こしたからである。農地の宅地並み課税という迂回的な性格を持っているとはいえ、都市計画のあり方がそれなりに社会問題化し、「お上」に対抗する下からの広範な運動が出現したことは画期的であった。問題は、どのような性格のものであれ、こうした農民運動と連携できる、都市計画のあり方に影響を与え得るような本格的な市民運動（市民サイドの住宅・街づくり運動）が台頭し得なかったことである。

非常に大雑把にいえば、日本の目標は「追いつけ追い越せ近代化」というスローガンの下で、経済的後進性・貧困からの脱却に集中させられていたのであり、この点では財界も労働者も基本的に変わるところはない。安保体制か反帝平和かという、戦前の醜悪な軍国主義や第二次大戦の悲惨な経験に直接結びついた平和問題に関する政治路線については明確に袂を分かつとしても、経済主義の別表現でもある「所得倍増」というスローガンは、労働者の心の琴線にもまた触れ得たのである。

この時、高度経済成長期における最大の労働力供給源は、農村に堆積した過剰人口であった。したがって、内包的・外延的に膨張する市街地に住み着いた都市市民の大きな部分は、農村から「金の卵」などともてはやされて移り住んだ人々であった。その限りで、新興都市市民は、戦前からの伝統的な共同体の性格・ムラの性格をほとんど直接的に継承していたといえる。

これらの市民がかつて生活した伝統的共同体の内部では、個人は社会に埋没しており、全体の個人に対する優越が社会と個人の規範であった。高度経済成長は、このような個人を一挙大量に都市へ放出した。そこでは、社会的性格を失った個人は、再び社会性を回復しアイデンティティーを確認するための二つの場所を見いだした——男にとっての会社、女にとっての家族がそれである。会社とこれを背後で支える家族は、それぞれ、典型的には「終身雇用」と「永久就職」を保証されることを通じて閉鎖的で共同体的な全宇宙として現れ、経済主義の前線基地とその補給基地という新たなレーゾンデートルを獲得した。ゆえにまた、生産・生活共同体として存在したかつてのコミュニティーを失ったにもかかわらず、隣の人が誰かもわからないという地域社会的真空状態の下でも、それなりに居住できたのである。

このような歴史的な性格と課題意識を持った新興都市市民は、当然のこととして自らが居住する住宅や地域居住空間の質には、その最初の段階ほど無関心であった。この点はすでに、戦後直後の社会的意識の特徴として言及した問題であるが、程度の差こそあれ高度経済成長期においても状況は拡大された規模で再生産されていく。いわば住環境について最低限の機能的な要求にとどま

っている段階においては、住宅や街並みの質的高度化は、まだ現実性を持った課題足り得ず、ゆえに街づくりを担えるような地域コミュニティも成長し得ない。他方では、地域社会が欠如しているが故に、官僚主導の都市計画に異議を唱えるような市民自治と民主主義システムもまた育つことはなかった。

こうした社会状況の下では、企業・法人や家族・世帯（及び企業社会を補完する中央官僚・国家）が、現実的な意志決定主体であって、地域・市民社会は希薄である。ゆえに、それらの私的閉鎖性が前景を支配する分「公共の福祉」は後景に退き、財産権の側面だけが突出した「絶対的土地所有権」が浮上することにもなる。企業・家族内部での全体主義は、それらの外部に対する排他的な利己主義・非公共性と表裏一体をなすのである。

かくして、農家・農民の要求とこの段階の市民的要求が、都市と農村の共生を目指した都市計画の実現という課題において成立し連帯できる可能性は、極めて脆弱なものであったといわざるを得ない。むしろ、財産権のレベルにおいては、持つ者と持たざる者との利害の敵対性が顕在化する可能性が高く、また実際にも両者の要求を分断するプロパガンダは、その後も意識的・無意識的に追求されていくことになる。

#### 注

- 1) 建設省監修『図説・日本の住宅事情（第2次改訂版）』ぎょうせい、1996年、223ページ。
- 2) 伊豆 宏『日本の住宅需要』ぎょうせい、1979年、77ページ。
- 3) 石田頼房『日本近代都市計画の百年』自治体研究社、1987年、第7章。
- 4) 5) 総理府統計局『日本人の地域分布とその変化』1983年、56ページ。
- 6) 農地の拡大によって市街化予定地域が浸食される例すら生じたことから、こうした社会的ベクトルがいかにかに強力であったかが推察される。越沢明氏は、次のように指摘している。「戦後、民主化の大きな柱である農地改革は、都市近郊ではきわめて誤った措置が採られた。昭和10年代に買収していた緑地、また計画的な開発による造成地（多摩川全円耕地整理、小田急の林間都市など）が農地解放の対象となってしまった。この結果、東京では買収済みの緑地746ヘクタールのうちその68%が再び民有地となった。…農地解放の対象とした公園・緑地の多くは、やがてスプロール市街地と化してしまった。農政のために都市計画、公園緑地が犠牲にされたことは今日忘れ去られている事実である。」越沢明『東京の都市計画』岩波新書、1991年、166～7ページ。
- 7) 五十嵐敬喜・小川明雄『都市計画—利権の構造を越えて』岩波新書、1993年、19～21ページ。
- 8) これに対して農地の場合は、主たる投下資本（土地資本）は建物ではなく肥料や灌漑排水路などであり、これらはほとんど地中に埋没しているため、感覚的にも農地市場として意識されうる。むしろ、土地資本の利子を含む償却価値が、しばしば地代や地価として、意識の上では土地市場に埋没するという逆の傾向が生まれる。いずれにせよ、この場合には住宅市場ほどの違いが生まれにくい。