https://rodosoken.com/

住宅問題の今日的課題

鈴木　浩

はじめに

住宅政策に関する議論が盛んになってきた。具体的な動きとしては東京都および特別区を中心とした自治体からの住宅政策の立案あるいは住宅関連条例の制定の動きがあり，一方で労働組合からの提案や経営側からの提案などが相次いである。[-1] これは８０年代後半の地価高騰がいよいよ勤労市民の住宅要求を八方塞がりの状態に追いやり，地域社会の存在さえ危機に瀕している状態の中から形成されてきたものである。同時にそれは国民各層から起こりつつある基本的な権利としての居住権を確立するための運動の蓄積と戦後のわが国住宅政策の抜本的な見直しを迫りながら展開されていることは注目しておかなければならない。とはいえ，このような住宅政策の議論を通して，国民の切実な住宅要求に応える住宅政策の実現への途が明らかにされつつあるといえば予断を許さない。何が住宅政策の抜本的な改革を阻んできたか，それにはさまざまな要因が絡みあっているが，ここではその一つとして住宅問題をいかに認識するかという点について検討してみたい。住宅政策が現実の住宅問題を解決し豊かな住まいと居住環境を実現するためには住宅問題の構造的な解明を縦糸とし，人々の住宅要求に根ざした実現方策についての方法的な蓄積を横糸として展開していくことが不可欠と考えるからである。その上で戦後の住宅政策の基本的な特質を明らかにしておきたい。[-2]

（注）　－１　労働界，経営界の最近の動きの中で内容的に今後の動向を注意深く見ておかなければならないのは，「連合」と日経連による「共同社宅構想」である。本紙創刊号で牧野氏によってこの構想についての分析がなされている。
牧野富夫：「連合」・日経連，二人三脚の住宅政策，１９９０．１２

－２　これらの検討に基づく今後の住宅政策のあり方について筆者は『地域住宅政策』を構想しているが，紙数の関係で割愛せざるをえない。別の機会に全面的な展開を期したい。

1.　今日の住宅問題をどうとらえるか

住宅問題を一言でいえば，住宅および居住環境が貧しい状態に据え置かれ，それによって人々の生命や生活が脅かされていることをさしている。とはいえ居住の貧しさの内容を理解することはそれほど簡単なことではない。歴史的な

https://rodosoken.com/

経過の中で考えれば，それぞれの時代で厳しい住宅問題を抱えていたし物的な状況を相対的に比較すれば現在の方が豊かになっているともいえよう。人類の歴史は生産力の発展によって支えられてきたわけで社会全体として物質的に豊かになってきたことは事実だからである。にもかかわらず，われわれが生きている現代なお深刻に住宅問題を受けとめなくてはならないのはなぜか。いくつかの視点から考察していこう。

(1) 居住水準問題としての住宅問題

まず第1に，わが国で一般的に第一義的な住宅問題の内容として理解されているのは住宅あるいは居住環境そのものの劣悪な状況である。

人間居住にふさわしい住宅は，家族構成に見合った規模，安全で衛生的な構造と設備を備えていなければならない。日本国憲法第２５条に保障された「健康で文化的な最低限度の生活」にふさわしい住宅とはどのようなものかという点では，それを具体的に設定することは難しい課題を含んでいるが，わが国では住宅建設計画法（１９６８年）に基づく住宅計画５カ年計画において，１９７６年（すなわち第３期５カ年計画）以降すべての国民が確保すべき住宅水準として「最低居住水準」が設定された。政府は当初1976年から1985年までの１０カ年でこの「最低居住水準」未満の世帯を解消すると明言してきたが，１９８８年住宅統計調査時点で，この水準を達成できない世帯が全国でなお３５５万世帯にのぼっている。後に分析するように今日までの住宅政策の枠組みではこの「最低居住水準」を達成することはきわめて困難であり，それゆえに住宅政策の抜本的な改革が必要になっているのである。「最低居住水準」の内容はまだ不十分なものであるが，憲法にいう「健康で文化的な最低限度の生活」のうちの住居に関する規定が，この「最低居住水準」によって初めて明確にされたと考えれば，その意義と政府の責務は非常に大きいことをあらためて確認しておかなければならない。

(2) 地域問題・社会問題としての住宅問題

第２に，住宅問題はただ単に住宅そのものの問題に限ったものではなく，それは地域・都市問題，土地問題，環境問題，労働問題，医療・福祉問題，教育問題，家族関係などと密接に関連し合っているということである。都市再開発などのための地上げによって住宅を追われる事例，長時間通勤による過労や転勤や失業によって住宅の確保が困難になる事例，高齢者やハンディキャップを抱えた人々が住宅そのものの水準の低さに悩まされたり賃貸住宅から締め出される事例，非行や虚弱児を生み出す住宅，ローン地獄に悩まされる事例等々，枚挙にいとまがないほど，住宅問題はさまざまな社会問題と結びついている。

数年前に全国の保険医の団体が住民の住宅調査を実施したことがある。２千数百の事例調査から健康と居住との密接な関係を明らかにしたものとして注目されている。また大都市部に集中的に供給されてきたワンルームマンションなどは従来からの地域コミュニティにさまざまな地域的な摩擦を発生させるなどの地域問題を蓄積させてきた。

さらにつけ加えておきたいのは，東京をはじめ全国の都市部を中心に現在さまざまな国の人々が住むようになってきており，今後外国人はさらに増え続けることが予想されている。文化や伝統のちがう民族が交流し合いながら地域で生活するには，これからさまざま

https://rodosoken.com/

な困難や摩擦を生じる可能性もあり，偏見や差別という社会問題はヨーロッパやアメリカなどの前例をみる限りでは，住宅における差別やいやがらせになる可能性がきわめて高いといえよう。住宅問題はさまざまな要因が複雑に絡み合った問題であり，それぞれの地域がどういう地域をめざしているのか，それによって地価高騰などが発生してきたのであり地域問題や社会問題としての側面を重視する必要がある。

住宅問題の解決をめざす住宅政策が従来のようにとにかく住宅を供給するだけの狭い視野におしとどめてはならず，住宅問題を生み出したり，住宅問題から発生する問題がきわめて多岐にわたっていることを確認した上でそれぞれの分野の政策の中に人間居住の原則を位置づけていかなければなるまい。

(3) 人権問題としての住宅問題

第3に，住宅問題は人々が望んでいる住宅や地域に安心して住み続けられる権利を奪われたり脅かされている状態をも意味しているということである。わが国ではとくに「居住権」についての理念が確立していなかったといわざるをえない。例えば，「安全な住まい」といった場合，どのような内容を想定されるであろうか。一般的には，日本では地震・風水雪害・火災・公害などの災害に対して物理的に安全であることを主に考えてきた。WHOが1961年に示した健康を支える住居の4つの基本条件は，①安全（safety），②健康（health），③能率（efficiency），④快適性（comfort），である。また東京都住宅局による「とうきょう住まいの環境’85」ではWHOの4条件を採用して次の表のようにそれぞれの内容を示している。

わが国における「安全性」の考え方の例

基本理念	評価目標	評価指標
安全性	自然災害に対する安全性 火災延焼に関する安全性 交通災害の関する安全性	・地滑り崖くずれの危険 ・水害の危険　・震害の危険 ・延焼の危険 ・人と車の接触の危険性
保健性	衛生に関する保健性 公害に関する保健性	・下水，排水　・日照，通風，採光 ・工業等の公害，自動車による公害
利便性	交通に関する利便性 生活関連施設の利便性	・鉄道の利便性 ・バスの利便性 ・近隣商店街への利便性 ・中心商店街への利便性
快適性	開放性に関する快適性 みどりに関する快適性 住宅に関する快適性 町並，景観の快適性	・開放的空間が多い ・共用空間が多い ・みどりが多い ・住居水準が高い ・町並，景観に統一性がある

（東京都住宅局『とうきょう住まいの環境’85』による）

https://rodosoken.com/

この表からも理解できるように，わが国では住居に求められる基本的条件は安全性（ここでは safety）に限らず，保健性，利便性，快適性のすべてが物的な条件として示されている。しかし英語では安全性という場合セキュリティ（security）という単語もあり，イギリスではセキュリティは家主の追い立てや家賃・地代の高騰による圧迫，家庭内暴力や地域における差別・いやがらせに対して安心して住み続けることが保障されていることを意味している。今日このような理解がとくに重要な問題になっていることは，地上げ・底地買いなどの不正義が横行していることからも明らかであろう。

イギリスでも，１９６０年代にロンドンを中心に民間借家における不法な追い立てやいやがらせ（とくにひどかったラックマンという家主の名前をとって，これらの家主によるいやがらせをラックマニズムと呼んでいた）が社会問題になったことがあった。当時の政府もこれを放置せず，調査を実施し，「１９６４年追い立て防止法」の制定に結実した。また政府の調査は１９６５年の「ミルナー・ホランド委員会」による「大ロンドン住宅調査報告書」として発表され，民間借家層の不安定な居住状態を明らかにし，その後の民間賃貸住宅に対する政策の基礎となった。

１９８７年国際居住年に，わが国の民間組織「国際居住年全国市民会議」がイギリスの住宅運動団体の代表２人と大学の研究者２人を招きシンポジウムを開催したことがあった。その時，この４人が東京では江東区や墨田区，大阪では門真市や千里ニュータウンなどに行き，居住環境整備の課題を抱える民間借家の密集する住宅地や建替え問題に直面する公団住宅等を見学した後に，彼らが一様に感想をもらしていた内容が印象的であった。それは，日本の既成市街地における住宅地には生活を実感できる生き生きとしたコミュニティがある，しかし住宅改善等の事業を進めていくときにそこに住んでいる人々の居住権（se－curity of tenure）はどのように保障されているのか，という問題提起であった。彼らが住宅問題をとらえる時に，居住権を保障するという視点が前提になっていることを強く印象づけるものであった。

(4) 貧困問題としての住宅問題

第４に，住宅問題は現代社会に存在するさまざまな不平等・不正義・収奪の結果として発生する居住の貧困として理解しなければならないということである。低開発国の飢餓や家のない難民問題あるいは先進国においても存在し増加しているホームレスの問題は先進諸国の植民地政策や経済産業における収奪の結果でもある。わが国における住宅の貧困はあまりにも大きな階層的な格差あるいは地域的な格差の結果として発生している。たとえばわが国は世界各国と比較しても最も住宅建設が盛んで住宅数は世帯数を大きく上回っているが，住宅の格差・不平等は広がっている。また人々の生活を豊かにしていくことこそが住宅政策の目標であるにもかかわらず，それが経済活動の犠牲になっていることによる住宅の貧困は象徴的である。そのことは今日のわが国の現状を見ればきわめて明瞭であろう。

わが国はいま政治・経済・文化などあらゆるものが東京へ一極集中し，国土のさらなる不均衡をもたらしているが，それはまちがいなくそれによって潤うものが推進しているのであり，それによって排除されるものとの不平等や不正義の横行は目に余るものがある。そ

https://rodosoken.com/

れらの結果として，人間居住の基本的な条件を弱体化させ住宅問題はいつでも弱い立場の人々に集中的に現われるのである。

2. 戦後わが国の住宅政策の特質

わが国の戦後の住宅政策は，終戦直後の420万戸という膨大な住宅不足の状態から始まった。そして敗戦による荒廃から，いかに国土を再建するかという国政全般の課題の中で住宅政策がどのように位置づけられたかが，今日までの住宅政策の内容を大きく方向づけたのだった。

わが国では，国土再建のために産業経済の建て直しが基本に据えられた。住宅政策は，経済・産業政策と比べれば極めて消極的であったといわざるを得ない。まずこの点が，同様に深刻な戦災を受けたイギリスやドイツなどのヨーロッパ諸国の戦後の国土再建の政策と基本的に異なっている。イギリスではチャーチル首相が，１９４４年１１月，すでに戦後の復興を考え国土の復興は家庭の復興から行わなければならないこと，家庭の復興は生活の根拠である住宅の供給にあることを力説した。さらに，１９４５年８月，終戦を迎えて，アトリー首相は英国議会において次のように演説している。「私は人々の精神にとって住宅以上に大切なものを考えることができません。政府と国家が直面するもっとも大きな問題は住宅問題であります。政府の緊急かつ重要な課題は，あらゆる可能な手段を用いて住宅を充実させることにあります」。

西ドイツのアデナウァー首相も１９５０年２月，連邦議会で次のように演説した。「連邦政府が今日諸君に提出した第１次住宅建設法案は，これまで連邦政府が連邦議会に送った法律案のなかでもっとも重要なものであります。住宅建設は，ドイツ民族を政治的，経済的，倫理的および文化的に回復させるために，われわれにとって向こう数年間もっとも本質的な必要事であります。連邦政府と連邦議会は，初めてこの根本問題に取り組むときにきたのであります」。

わが国において戦災復興院，そして建設省住宅局に引き継がれていった住宅政策は，まず何はともあれ住宅不足数の解消いいかえれば戸数を増やすことが中心課題になった。住宅の規模，設備水準，家賃や住宅取得費などの問題は二の次であった。これが，わが国の住宅政策の第一の特質としての「戸数主義」である。

最近になって，日本の住宅政策は，量の問題は克服したので，次は質の問題だといわれているが，すでに触れたように，住宅が社会的なストックとして存続するという時間的な問題への配慮があれば，量と質とは分かちがたく密接に結びついている問題であると考えるのが妥当であろう。一定の質水準を確保した住宅供給が量の問題を解決するわけであり，そういう視点でいえば，わが国の住宅事情は依然として量の問題は解決できていない，と見る方が正しい見方であろう。

わが国の住宅政策の第二の特徴は，「持家主義」である。

国民の住宅要求は自力で実現すべきであるというのが歴代政府の基本方針として貫かれてきた，住宅政策のいわばバックボーンであった。この点は先に引用したイギリスやドイツなどにおいて戦後の再出発のために住宅政策こそが重要であるとし，政府が本格的に住宅政策を推進してきた歴史的経過とは対照的であった。社会保障や社会福祉政策が十分な展開をみないまま，国民にとって持家を取得することは生活保障のための財産形成という自己防衛策であった。借家政策も，戦後の圧倒的な住宅不足の中で家賃高騰を押さえるために発動した家賃統制などの政策はあったものの基本的に借家の供給や経営

https://rodosoken.com/

を居住の水準を高める形で促進する政策をともなっていなかったために住宅としての水準を向上させることは全くといっていいほど放置されてきた。公共住宅の供給も持家や民間の住宅市場を乱さない程度に押さえ込まれ，国民の要求からは程遠い量と質であった。このことが持家を確保することによってのみ家族の住生活を充たすことができるのではないかという国民の持家志向に拍車をかけた。労働者の権利を守り労働条件を改善するための労働運動においても住宅政策の課題が労働者の権利としての住まいの実現という基本的な課題で取り組んでいくのではなく，持家取得のための運動に傾斜してきたことはこれまでも指摘されてきたことである。このような諸条件の中で国民の側からも戸建庭付き住宅は“終いの住まい”像として形成されてきたのである。しかしながら，都市における住宅や居住環境の維持確保が個人の努力では限界のあることは今日の地価高騰を通して明らかになってきた。

わが国の住宅政策の第三の特徴は，「新規建設（フロー）主義」である。これは「戸数主義」，「持家主義」をとくに景気浮揚策と統合させ，新たな大量需要を創出させる政策として展開されてきたことを指している。この政策の蓄積を通してはっきりしてきたことは，豊かなまちづくりとは無縁な住宅建設が至るところで進められてしまったことである。また，住宅を子供や孫たちの代にまで継承していく社会的な財産（ストック）として位置づけるのではなく，一代限りの大型耐久消費財としての性格を強めてきた。最近になって，ようやく住宅を維持・修繕しながら住みこなしていくためのストック政策に目を向ける風潮が現われてきたが，そのための施策はまだまだ未整備であるといわざるをえない。まちなみを構成する基本的な空間としての住宅が，思い思いに勝手に建設されてしまったのは，何はともあれ，建設活動を活発にする側面だけで住宅政策を位置づけてきたからに他ならない。「新規建設主義」は住宅政策を景気対策として位置づけ，スクラップアンドビルド型の住宅供給を助長し，住宅産業の成長発展を大いに促すことになったが，人々の生活において時間と空間を確実に刻み地域社会や地域空間を継続的に形成し発展させていくという人間居住の基本的な要求を不安定なものにしてきたというべきであろう。

戦後今日までの住宅政策の特質として，さらにつけ加えておけば，それは住宅政策における中央集権である。すでに述べたように住宅問題はきわめて多岐にわたる課題である。したがって住宅政策はさまざまな分野が相互の関連をもった総合的なものでなければならない。しかし，戦後わが国の住宅政策が上に述べたような特質をもちつづけてきた背景には政府・建設省が一貫して住宅政策を中央集権的に担当してきたことが深く関わっている。

さらに戦後住宅政策の特質を議論する上で，もう一点検討しておかなければならないのは，戦後わが国の公共住宅政策をどう評価するかということである。最近の公共住宅の議論の例を「東京都住宅政策懇談会」で見てみよう。「東京都住宅政策懇談会」はその最終報告「生活の豊かさを実感できる住まいをめざして」（1990年4月）において，「公的主体が用地を取得して公共住宅を供給する従来の方式は限界にきている」としながらも「ファミリー向け賃貸住宅や高齢者・障害者向け賃貸住宅など，民間では提供が困難になりがちな種類の住宅を供給することは，公共住宅に求められる主要な役割である」といい，しかし同時に「公共住宅は，民間住宅の役割を補完する」ものに限定する。東京

https://rodosoken.com/

を始めとする大都市地域では地価高騰のあおりを受けて公共住宅を新たに建設することが著しく困難になってきており，公共住宅のあり方も直接供給方式から民間との連携による公共住宅（あるいは社会的住宅という表現もある）の形態を模索する方向が示されるようになってきている。そもそもわが国の公共住宅政策はその出発の時点から，それが地域における恒久的な存在として地域や都市のあり方を支える構成要素であるという考え方は弱かった。いいかえれば，公共住宅は住宅不足が解消するまでの臨時的な対応であるという考え方が支配的であった。公共住宅は絶えず少なめに供給され，しかも住宅の種類による輪切りの運営システムが硬直化し，そこに居住し続けることは少ない公共財の“有効活用”になじまないといった風潮を形成してきた。このような公共住宅の管理運営におけるさまざまな課題を抱えていることも事実であるが，基本的な問題は人々の公共住宅に対する要求に応える量と質を実現するほどの実績を確保していないことである。

さて，戦後わが国の住宅政策を支えてきた住宅関連法としては，住宅の建設について総合的な計画の策定を国および地方自治体に義務づけた「住宅建設計画法」とともに住宅の供給を裏づける「住宅金融公庫法」，「公営住宅法」，「日本住宅公団法（現住宅・都市整備公団法）」などが主要なものである。これらの住宅に関する法制度，そして上述したようなわが国の住宅政策の基本的な性格に基づく具体的な展開は，とくに１９８６年以降の東京を中心とする大都市やその後全国的に波及していった地価高騰の中で急速に失速していった。大都市に住む勤労者は一般的に得られる給料による所得，いいかえれば労働による所得だけではもはや住宅を取得することは不可能になってしまった。法人が大手を振って土地を買いあさり，すでに土地などの資産を所有している個人は住宅をようやく持ち続けているが，これとても地価高騰のまえに固定資産税や相続税によって持ちこたえることが困難になってきている。狂乱としか呼びようのない大都市での地価高騰が，都市の中から生活や住まいを奪い去ろうとしている現実の中で，いよいよわが国の住宅政策は根本的な見直しを迫られているというべきであろう。

さて，最後に今日のわが国の住宅政策の抜本的な見直しを迫る直接的な契機となった地価高騰の素地ともいうべき土地政策の特質についても触れておこう。

戦後のわが国の土地政策を眺めてまず指摘しなければならないのは，土地を私有財産として徹底的に細分化してきたことにある。このような経過の中で国民の多くは土地の所有者になることを夢見て働いてきたが，それは不十分な社会保障制度ともあいまって自分たちの生活を保障するための方策であった。これはイギリスのサッチャー政権が「財産所有による民主主義」を掲げて公営住宅を大量に払い下げ，持家政策を進めているのとよく似ている。結果的には国民の間に一層大きな階層格差を生み出すことになった。このような土地所有要求を国民の間に根づかせながら，土地を全面的な市場原理に委ね，徹底的に商品化していったのも，わが国の土地政策の特徴であり，住宅政策における「持家主義」と深く関連していることが理解されよう。土地の商品化というのは，土地の価格が一般の商品同様，需要と供給との関係で決定されることを意味する。しかし，当然のことながら土地は他の商品と違って新たに生産することができない。限られた土地であるからこそ各国が必死に都市計画に基づいて土地利用計画を厳密に立案したり公有地を拡大しているのである。

わが国では，都市における地価高騰は土地不足からきているのでもっと土地供給を増やすことが最も重要であるという政策が基調になっている。そもそも土地を商品として供給することを前提にした土地供給論は，人々の豊かな居住環境を実現することにつながらないことはいままでの経過が証明してきたことである。また，都市における土地政策は，土地の有効利用の促進が基調になっている。都市内部の建物の高さの制限を緩和してもっと高層化すべきであるという提案や，全国の都市の中心部で都市再開発が実施されているのはこの理論に基づくものである。しかし，現在いわれている土地の「有効利用」というのは，より利潤を上げる，地価に見合った採算性のある土地利用をするという意味でしかない。したがって，この発想の中には，都市における庶民のための居住空間をどう確保するかという視点がきちんと位置づけられていないというべきである。

以上見てきたようにわが国の今日の住宅問題は戦後の住宅政策や土地政策と分かちがたく結びついているのであり，これらの抜本的な改革を迫っているということができる。

（福島大学教授）

読者のひろば

「季刊・労働総研クォータリー」の発行によって，労働総研もようやく，その存在意義と価値を社会的なものにした，といっていいと思う。

創刊号の圧巻は，巻頭の戸木田論文「労働問題研究の今日的課題」であった。「私の問題関心を覚書風にあまり整理もされないまま提出した」と断ってあるが，その内容は，わたしたち労働運動にたずさわっているものにとっても，理論的・実践的に解明する必要に迫られている課題を，網羅的かつ精密に提示している。

願わくは，ここに提示された諸課題について，労働総研内にプロジェクトチームをつくり，本格的に研究・解明して欲しいと思う。この作業は，日本の労働運動の新しい構築にとって不可欠であり，それをなしうるのは，労働総研しかない。

高松克己（公務共闘）

本誌のとじ込みハガキにて，あなたもご感想・ご意見をお寄せ下さい。