



日本の住宅政策の歴史的形成過程と構造的特質に関する研究

大本, 圭野

(Degree)

博士 (学術)

(Date of Degree)

1994-09-21

(Date of Publication)

2008-04-17

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

乙1867

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.11501/3105467>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D2001867>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



神戸大学博士論文

日本の住宅政策の歴史的形成過程と
その構造的特質に関する研究

1994年8月

大本圭野

目 次

- 序 論 1. 問題の所在と研究の目的
2. 研究の枠組みと方法
3. 研究の位置
4. 論文の構成

第Ⅰ部 日本の住宅政策の概説

- 第1節 福祉国家における住宅政策の位置
第2節 住宅政策の研究方法
第3節 住宅政策前史（前史形成期、1917～36年）
第4節 戦時住宅政策成立期（1937～45年）
第5節 住宅政策改編期（1945～47年）
第6節 住宅政策整備期（1948～56年）
第7節 住宅政策多面化第1期（1956～65年）
第8節 住宅政策多面化第2期（1966～74年）
第9節 住宅政策破綻・見直し期（1975年～現在）
第10節 日本の持家政策の結果
第11節 結論

第Ⅱ部 住宅政策の登場と展開過程

第1章 戦時住宅政策の展開過程——日本的住宅政策の原型——

- 第1節 仮説の設定
第2節 住宅問題の歴史的背景
第3節 戦時住宅政策の成立と展開
第4節 地代家賃統制令の意味
第5節 住宅の間接的供給政策の一層の展開
第6節 住宅供給体制の本格的確立段階
第7節 まとめ

第2章 公営住宅法の成立過程

- 第1節 課題の設定
第2節 国庫補助住宅の特徴
第3節 公営住宅法の成立過程
第4節 まとめ——公営住宅政策の評価

- 第3章 財形制度と労働者福祉
 - 第1節 課題の設定
 - 第2節 西ドイツの財産形成政策
 - 第3節 わが国における勤労者財産形成制度の成立過程とその問題点
 - 第4節 わが国における財形制度の実態と問題点
 - 第5節 まとめ——わが国の財形制度の評価
- 第4章 結論

第Ⅲ部 住宅保障に関する歴史的検討

- 第5章 「住宅基本法案」の登場と挫折過程
 - 第1節 問題の設定
 - 第2節 諸外国の住居法とその枠組
 - 第3節 わが国の住居法・住宅基本法の検討
 - 第4節 わが国における住宅基本法案の不成立
 - 第5節 まとめ——住宅保障としての住居法の可能性
- 第6章 住居基準の歴史と評価
 - 第1節 課題の設定
 - 第2節 住居基準の策定と歴史的展開
 - 第3節 戦後の住居基準と住宅水準
 - 第4節 まとめ——日本の住居基準の特徴と課題
- 第7章 自治体住宅政策の形成と評価
 - 第1節 課題の設定
 - 第2節 現段階の住宅問題の新しい様相
 - 第3節 中央政府主導型住宅政策の限界と自治体主導型住宅政策の実験
 - 第4節 まとめ——居住環境法
- 第8章 結論

第Ⅳ部 住宅保障をめぐる諸運動とその評価

- 第9章 住宅運動の歴史
 - 第1節 課題の設定
 - 第2節 労働組合運動における住宅
 - 第3節 居住者運動
 - 第4節 建築運動における住宅
 - 第5節 消費者運動における住宅
 - 第6節 まとめ
- 第10章 住宅運動の機能と法則性
 - 第1節 住宅運動の機能
 - 第2節 日本の住宅運動の構造
 - 第3節 住宅運動の法則性
 - 第4節 まとめ——戦後住宅運動の特徴

第11章 法人企業の土地をめぐる諸活動と地価高騰

第1節 現代日本企業の土地所有の意味

第2節 地価高騰と金融機関の役割

第3節 法人企業の土地所有

第4節 企業の土地資産と含み資産

第5節 まとめ

第12章 結論

結 論

研究発表の記録

謝 辞

序 論

第1節 問題の所在と研究の目的

わが国は、第二次大戦で敗戦となり、国土は焼土と化し、多くの住宅をはじめ都市が破壊され、国民は窮乏のなかに置かれた。しかし、高度経済成長を経て世界の富める国、大国となった。だが、国民の住居の状況は経済大国にふさわしいものとは遠い存在に置かれている。とくにバブル経済以降、住宅問題が再度深刻化し、国民の生活をはじめ国家の経済政策の問題にまで至っている。

現在、わが国が直面する住宅政策の課題は大きく4点存在する。

第1は、戦後わが国がかかえてきた未解決の住宅問題そのものである。その1つは、高・遠・狭の住宅問題である。わが国の住宅問題は高（高住宅価格）・遠（遠距離化）・狭（狭小過密住宅）に代表されてきたが、課題が未解決の上にバブルによってより一層問題が深刻化したことである。それは、社会的に弱い立場にある人々に直撃していることである。

その2つは、不良住宅の累積である。人が住むに値しない住宅、つまり過密居住、設備不備住宅、要大修理・居住不能住宅が莫大に累積している。全国では過密居住世帯は394万世帯（全世帯の11.4%）、東京では71.4万世帯（東京都内全世帯の17.7%）、大阪では50万世帯である。過密・設備不備・要大修理を含めると全国では28.9%の住宅が、東京では39.9%、大阪では40.3%の住宅（総務庁「住宅統計調査報告（昭和58年）」）が不良住宅である。わが国は戦後、高度経済成長を経て、現在債権国世界第1位にある金持国でありながら、不良住宅の累積は全国的に約3割も存在するのである。

第2に、バブル経済後遺症と住宅問題の深刻化である。1985年9月のプラザ合意以降、わが国の金利は低下の一途をたどった。同時に円高不況で金融政策として金利の緩和を必要としていたが、企業からの資金需要は減少し、余剰資金は土地および証券投資に傾き、バブル経済が始まった。しかし、1989年秋にはバブルが崩壊し、銀行は多量の債権をかかえることになり、1993年9月現在、約30兆円と推計されている。これは過少推計と言われている。バブル経済後遺症によって住宅に及ぼした影響は大きい。大きくとらえて以下5点に集約できるであろう。

その1つは、一極集中と過疎化である。東京が国際金融都市として機能すると同時に、情報と集中集積の利益

を求めて国内企業の本社の東京集中が始まった。ビル需要が増大し、その建設のため不動産業をはじめとして土地の買いあさりである地上げが都市地域で起こった。その結果、地価が暴騰し、ビルが新しく建てられると同時に、古くから住む住民は地域から出ていく結果となり、都心3区の千代田区、中央区、港区では過疎化が始まった。土地所有は個人から法人所有が増大し、事務所、店舗が増大してゆく。

他方、地方においては県庁所在地の地方中核都市では東京都心部と同じように地価が高騰し、地方における集中が起こるが、中核都市でない所では過疎化が一層促進していった。

結果的には、富める地域と貧しい地域と地域格差が拡大した。

その2つは、地域社会の崩壊の危機と階層の入れ替えである。地価の高騰は地代・家賃および更新料の値上げとなり、借地・借家人は高地代・家賃や更新料が支払えず、地域から出ていかざるを得ない状況となった。地域に入ってくる人口より出ていく人口が増大し、都心部では小学校の統廃合が行われるまでに至る。自治体では人口減少の歯止めのために種々の手を打ち始める。例えば若者を入れるために“新婚に住宅手当”などがその典型例である。

地域に入ってくる人は高家賃・高住宅価格を支払える階層であり、地域から出ていく階層はそれら家賃および更新料が支払えない階層である。

バブルによる高地価、高住宅価格は、地域社会を構成する住民を地域に住めなくし、それは地域社会を崩壊させる危機的状況にまで至っており、居住階層の入れ替え現象を起こすことになっている。

その3は、高齢者の定住不安が起こっていることである。高齢者は長年地域社会に生活してきただけに、持家が多い。あるいは借地に持家を建てている人が多い。高地価は借地の更新料も上げてしまう。1985～90年の時期はわが国では借地借家の戦後第2次更新期にあたる。借地を継続居住するために更新手続を取らねばならぬが、地主が更新料を要求するケースが多く、更新料は一般的に地価の7割となっているケースが多く、高い地価のもとで更新料を支払うことは至難のことであり、支払えない場合はその地域から出ていく場合も起こる。借地に居住するのは高齢者に多い。

また、高齢者は7割（総務庁「住宅統計調査による」）が持家である。地価および住宅価格が値上がりすれば、持家の資産価値も高くなる。その結果、固定資産税および相続税も資産価値に応じて高額となり、税の支

払いをめぐり、持家を手離さなければならない場合が出る。それは高齢者に多く現れる。

長年住み続けてきた高齢者は、人間関係のネットを作ってきた地域に継続居住を不安にしている。

その4は、資産格差、企業間格差の拡大と企業に社宅が復活していることである。バブルは、持家および土地所有者の資産価値を上げた。逆にそれらを持たない者は、高い地代、家賃を支払うだけで非常に不利益な状態に置かれ、勤労者階層内において資産格差を拡大させる結果となった。

企業において高地価のもとで質のいい労働力を確保するために、再度社宅の復活がみられる。社宅は、労働者を拘束し労務管理の一環になるため、1964年にILOでは社宅建設を禁止した。その後1965年、経済界では従業員の住宅対策として社宅施策から持家施策に大転換し、社宅は特定地域か転勤者の特定の事情に関する事のみに対応してきた。バブルによる高住宅価格に対し、再度企業では社宅建設を開始している。社宅建設は、企業規模間格差が直接に反映するため、土地持ちの大企業では有利になったが、中小企業の持地もなく建設力も小さい企業にとっては不利となる事態が如実に起こった。

その5は、「住宅の質」の劣化していることである。バブルによる高地価、高住宅価格および高家賃化が、勤労所得と無関係に事務所や商業活動にあわせて高騰した。そのため、生活者にとって勤労所得の枠で住宅費が支払えない場合は、「住宅の質」を下げることでしか対応できない状態となる。実際に、バブル以前とバブル以後の住居水準を比較すると、バブル以降水準が下がっている。東京都内における最低居住水準世帯は1983年に17.9%であったものが、1988年には18.5%に増大している。特に借家において1983年24.7%であったものが28.0%に、増大がみられる（総務庁『住宅統計調査』1983年、1988年）。

第3に、今後の高齢社会にむけて、わが国は、高齢者および障害者が自立して住みやすいノーマライズされた住環境をいかに形成してゆくか大きな課題を持っている。

第4に、地球環境との関係で木材をはじめ資源利用と住宅建設の関係を環境問題として、新たな価値で取り組む課題がせまられている。現在、わが国の住宅は仮設住宅化していることである。わが国の経済構造が大量生産・大量消費および短サイクル、大量廃棄のなかで、住宅建設においても大量建設、大量建て替えの短サイクルの耐用年数の住宅となっている。従来60~70年のものが、近年住宅の社会的耐用年数は20~30年となっている。これは一世代で建設しこわすことを意味し、これでは国民

生活は豊かにならない。同時に、地球環境の問題としても資源の浪費につながっている。

また、建設される住宅の規模は小住宅化している。家族4~5人用の50~70㎡、あるいは31~50㎡の住宅建設は1987年以降減少傾向にあり（建設省「建築着工統計」による）、逆に30㎡以下の住宅が増大しており、1987年に26万戸であったものが、平成元年には26.3万戸である。そして、土地面積は小規模化土地所有している。これでは、住み慣れた地域を文化として美しいまちを形成できないであろう。

高齢社会を迎えるにあたり、わが国が現在直面している住宅の問題は、地球環境へ悪影響をおよぼし、その上国民の居住の権利を脅かす状態にまで発展していることである。

これらの問題に対してとられているわが国の住宅政策の性格は、第1に住宅が市場経済主義である。住宅が社会・経済的にみて公共財あるいは準公共財であるか私的財であるか議論のあるところであるが、わが国の住宅政策では住宅が公共財あるいは準公共財という性格に位置づけられていないといって過言ではない。住宅が市場経済メカニズムにまかせるものとして位置づけられているために、市場経済活動によって洩れ落ちる底辺階層に国家による住宅の直接供給として公営住宅が位置づけられている。

戦後福祉国家を形成するなかで発達した資本主義国は、生活のナショナル・ミニマムの保障を行った。住宅もその一環として住宅政策のなかで行った。わが国では戦後半世紀が近づいているが、今もって住居のナショナル・ミニマムが形成されていない。それは、住宅が私的所有にまかされ、市場経済によって調整されるという認識に立っているため、市場の国家の直接介入が最底辺層に限られているのである。

住宅が市場経済にまかされる限り、住宅の格差が拡大する結果をもたらす。それは1985年以降のバブル経済のなかで証明されているところである。

第2に、住宅需給不均衡論に立つ住宅政策である。住宅問題が起こる原因は、住宅の需要と供給のアンバランスから起こる住宅不足によるとする考え方のもとにわが国の住宅政策が組み立てられている。それ故に、住宅不足に対して住宅供給をどのように行うかということで住宅供給数の測定、住宅供給の主体の多様化が進められた。住宅供給政策を制度化したものが住宅建設計画法である。国土計画等の国土の均等発展政策がない上での住宅需給論は、永遠に地域の住宅不均衡がおこる。つまり一極集

中、大都市への人口集中が起こっている限り住宅不足が限りなく起こり、過疎地においては限りなく空き家が起る。

第3に、住宅政策が自助努力＝持家主義を中心とした階層的政策となっていることである。住宅は各個人の自助努力によって持家を持つことを前提として、持家までの一つのプロセスとして公的援助住宅である公営住宅、公団住宅、公社住宅、そして社宅を位置づけられ、それぞれ階層に応じて住宅が供給されている。

自助努力主義（＝持家）のねらいは経済成長を表現するための国家資金の節約であり、国民の貯蓄による経済活動資金の調達手段としたものである。国民にとって持家は資産として保有できる。住宅産業にとっては、借家建設に比べ持家建設は長期にわたる住宅管理資金が節約できるという三者のメリットを背景としている。

第4に、中央集権的性格をもつことである。

住宅のナショナル・ミニマム政策が不在の政策は、市場メカニズムから洩れた階層の救済対策としての公営住宅供給と労働力政策としての財投融資による公団住宅および自助努力にもとづく持家政策の三大柱の住宅政策が構成されているのである。公営住宅は、建設省の中央政府から画一的な建設仕様によって全国の地方自治体に流されている。地方自治体の地域の住宅実態に即した独自の政策システムとして住宅行政を行う仕組みが育てられてこなかった。自治体が公営住宅建設の国家の下請機関にとどまっている。

戦後、欧米先進資本主義国は福祉国家を形成するなかで、住宅のナショナル・ミニマムを保障する住宅政策を形成してきた。わが国も一応、福祉国体制を進めてきたが、住宅に関して十分な対応がなされてこなかったと言っても過言ではない。

現在、直面する住宅の問題は、唐突に出現したわけではなく、歴史的に形成してきたわが国の住宅政策の性格の結果と考えられる。戦後民主国家を形成するなかでとられてきた住宅政策の構造的特質が、バブル経済のなかで効果的に作用し、爆発的に問題を顕在化させたものと考えられる。

本論の研究目的は、わが国の住宅政策がどのような構造的特質を持ち、その特質が住宅政策の歴史的形成過程でいつ頃からどのようにして形成されてきたのかを明らかにするものである。研究仮説として、戦後構築してきた日本の住宅政策は、その原型を戦時期に形成し、その性格を戦後継続、展開してゆくと考えている。

第2節 研究の枠組みと方法

住宅政策の研究をすすめるにあたり、研究の枠組みを次のように考えた（図1）。

- (1) まず、現在起こっている住宅問題の現象とその特徴。
- (2) 住宅問題を引き起こしている要因と、現行の住宅政策のパラダイムの特徴が何であるか。
- (3) 現行の住宅政策および日常の住まい方に影響を及ぼしている居住の理論および政策理論がいかなるものであるか。
- (4) 現行の住宅政策が時代の政治的・経済的・社会的背景のもとに歴史的にどのように形成されてきたのか、その形成過程の構造分析。

以上(1)から(4)までの流れは相互に影響しあいながら存在すると考える。そしてこれらをふまえて、

- (5) わが国の住宅政策の歴史的形成過程の分析を踏まえて、新たな住宅保障のパラダイムの必要性。

以上の研究の枠組みを踏まえて、研究をすすめていくための、以下の方法をとった（図2）。

現行のわが国の住宅政策のパラダイムがどのように歴史的に形成されてきたのか、その形成過程を明らかにするにあたり、その方法に1つは、日本の制度が形成されるには内閣立法が多いため、行政機関における政策の策定過程を追跡した。主に政策策定に直接携わった官僚にオーラル・ヒストリー（聞き取り調査）を行って、政策形成を明らかにした。

第2に、住宅諸政策のなかでもとくに、住宅保障の基本となる住居法に関し立法過程を追跡した。日本ではいまだ立法化されていないが、しかし歴史的にはその試みが何度か行われたが挫折している。挫折の要因分析と、新たに出現している新しい可能性である地方自治体の住宅政策の取り組みを分析する。

第3に、政策が策定されるには居住者なり労働運動なりの社会運動と政策策定する政府との調整によって進められると仮説して、日本の居住者の要求運動がいかなる性格を持っているか、個別の運動体の資料および聞き取り調査を行った。本来、企業の従業員の住宅要求および企業の住宅供給としての産業活動も政策形成に重要な要素となるが、次の課題として残した。

図1 住宅保障政策の研究枠組み

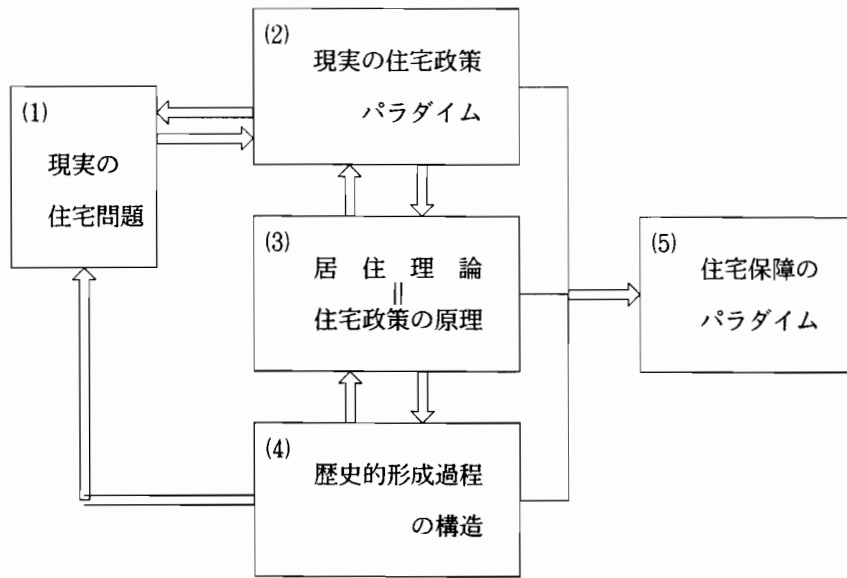
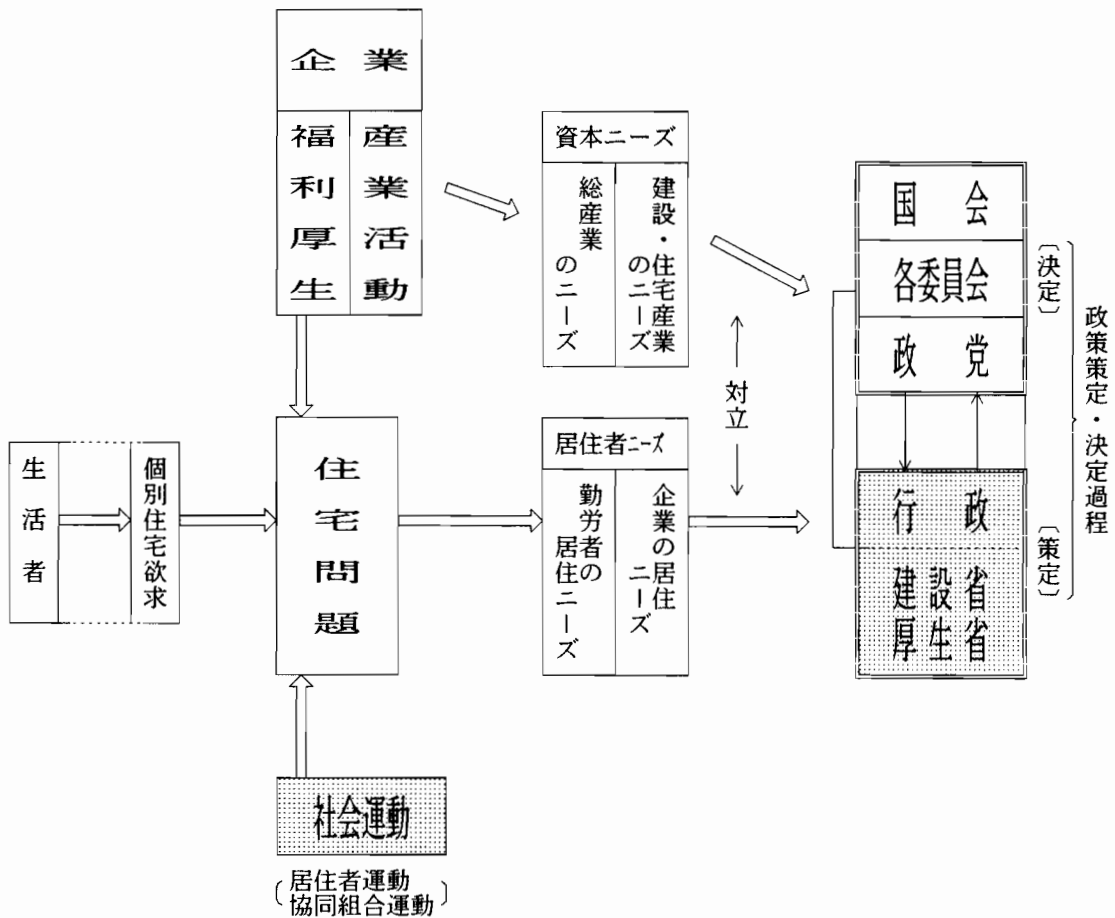


図2 住宅政策の策定・決定過程



第3節 研究の位置づけ

(1) 住宅政策論に関する諸研究

1) 政策のパラダイム転換論

近年、とくに1990年代に入りわが国の住宅政策の政策転換、パラダイムシフトが本格的に論じられるようになった。

パラダイムシフトにあたり、従来、日本が行ってきた住宅政策がいかなる特徴をもったものであるのかが明らかにされねばならない。その上に立ち、どこを、どのように転換するか新たなパラダイムの構築が必要である。

本研究は、従来行ってきた日本的住宅政策の原型は如何なる構図（パラダイム）と特質をもち、その源流は歴史的にいつ頃から形成され、戦後どのように展開されてきたのかを明らかにするものである。これらを明らかにすることによって、従来の日本的（型）住宅政策のどこを、いかに克服するか、新たな構図を作成するにあたり参考と資するものである。

本節では、日本の住宅政策の形成、展開とその特質に関する諸研究を取り上げ、本研究の位置づけを行う。

住宅政策とは、住居が、人間の尊厳を守れる、社会生活を営むに恥ずかしくない状態に保てるよう、満足のいく居住の改善、向上のために公共が市場活動に介入し居住ニーズと企業活動の利害を調整してゆく行為である。基本的論点には、1つは住宅を公共財・準公共財と認識するか、私的財とするかによって政策の公共介入の程度と介入の仕方は異なってくる。第2に、福祉国家として住宅のナショナル・ミニマムの保障を前提として、それを越えた満足ゆく住居を保障するシステムを作れるかどうかであり、現在ではナショナル・ミニマムも実現していないのである。

戦後資本主義諸国は、福祉国家を形成するなかで住宅への公共介入の程度、仕方によって、別の言葉を使えば住宅の社会化の程度によってそれぞれの国の住宅政策の特徴を形成してきた。ミシェル・アルベール氏⁽¹⁾の『資本主義対資本主義』では、1980年以降先進資本主義諸国の方向には大きく二類型が見られるとしている。1つは、サッチャー、レーガンなどの新自由主義にもとづき経済政策が市場経済を優先する国々と、もう1つはドイツ、フランスをはじめとするヨーロッパ諸国における公共介入政策の強いタイプの国々である。旧来は社会主

義国対資本主義国のタイプに類型化され、資本主義諸国は社会主義の対抗として公共介入によって市場を修正してきたが、ソ連の社会主義の崩壊以後、むしろ資本主義国家間の違いが大きいとしている。

住宅政策においても同様な傾向がみられると考えられる。第一型は、市場経済による効率を優先する思想であり、住宅の改善努力は個人にゆだねられ、市場経済から洩れ落ちた階層へ公的住宅施策をするタイプの国、例えば、米国、英国（サッチャー政権以降）、日本、第二型は、政策思想として正義を前提として効率を追求するもので、住宅は公共財として公共の介入が大きく、しかも公共の補完するものとして準公共として非営利組織の活動が公共と平行して活発な国のタイプ、例えば、北欧諸国、ドイツ、フランスなどヨーロッパ大陸諸国などである。これらの国は、人権保障と市場の公正競争のために公共・準公共による住宅保障を前提として民間住宅市場を発展させているのである。

本間義人氏⁽²⁾は、住宅政策のタイプを①市場放任型（無政府、部分的補完型）、②市場操作型（金融刺激型、蓄積刺激型）、③財政主導型（公営住宅型、協同組合理型、官民共同型）の3つに図式化し、これらの三者のうちどれを最重点に置くかで住宅政策の方向が決まるとしている。わが国では長い間①プラス②のタイプが取られて、②は高度成長後の景気刺激策として、住宅金融公庫、民間金融機関を中心に進められた。それは産業基盤づくり優先で、住宅分野に財政主導する余地が少なかったのだと日本の住宅政策を特徴づけている。

確かにわが国は、産業活動優先が国家の至上目標とされ、住宅や社会保障をはじめ生活政策は後まわしにされた。しかし、産業主導政策の思想背景には、産業が活性化し経済成長が高くなれば、国民の生活は自動的に豊かになるという論理にもとづいていたためである。世界の冠たる国民総生産をあげ債権国となったが、分配の公正と人権思想が弱い国民の住居をはじめ生活の豊かさが保障されない状況となっているのである。本間氏のタイプ分けは経済政策の類型化であって、財政主導型であったとしても、分配の公正として住宅に重点を置いた分配政策やそのための規制が取られない限り決して住宅の問題が改善される保障はないのである。②タイプの金融刺激型であっても住宅に対し本格的な低利融資と居住保障の制御システムが形成されているなら、住宅改善の余地は大きいと考えられる。

わが国の政府を代表する建設省住宅局の課長伊藤茂史氏⁽³⁾は、住宅政策の理念を三つに類型化している。①強い個人による自助努力型、②強い公共による全面介入

型、③社会的な意見総合による部分的介入型など、「この三つの理念が相互に格闘しあいながら日本の住宅法を型づくられていく。わが国の認識は戦後一貫して③の社会的意見総合による部分的介入型にあったといえよう。日本においてかつて何回かその検討が約束された住宅基本法が未だ制定されないのも、国のすべての国民に、ある居住水準までは公平かつ効率的にその確保を担保するにすぎない、という姿勢が最大の原因となっている」。

伊藤氏の類型化について、①の類型も②の類型も戦後福祉国家においては存在しないのである。資本主義経済の歴史は、市場の自由放任体制のもとで「市場の失敗」を経験し、社会保障をはじめ医療、住宅など生活領域に公的介入を行うことによって体制を維持してきたのである。特に戦後の福祉国家形成はその典型である。公的介入の量と仕方は住宅が私的財か公共的・準公共的財であるかにより異なってくる。わが国の政府のとする住宅政策は、住宅を私的財として政策を組み立てている。

伊藤氏の②強い公共の全面介入型は、社会主義体制の諸国がとっている型であることを意味する。高度に発達した資本主義国＝福祉国家では市場の修正として公共介入が行われているのであって、その介入の量と介入の仕方の程度の違いなのであろう。

わが国の政策が③のタイプと規定しているが、「社会的意見総合による」とは一体どういう根拠から導き出されたか疑問である。ヨーロッパ諸国では「社会的意見総合」ではない決め方なのであろうか。その点不明確な言葉の使い方である。問題は、住宅に対しわが国では公正な分配政策がなされているのかということである。

住宅政策は政策科学であるため、政策の理念・目標とその達成のための政策諸手段が必要である。公的な政策諸手段には、住宅の直接供給および資金融資、補助・手当、規制・禁止などによる政策誘導を行うことによって住宅を改善、向上させる方法がある。

1985年以降のバブル経済がもたらした地価および住宅価格の高騰は、わが国が戦後形成してきた住宅政策を決定的に機能不全にしまった。

90年代に入り本格的に戦後住宅政策の政策転換、パラダイムシフト論が研究者から提起され定着しはじめていく。巽和夫、本間義人氏の研究がその代表である。

巽和夫氏⁽¹⁾は、わが国の住宅政策が1950年代に住宅の「戦後体制」が形成され現在にまで至っている。戦後体制の住宅政策とは公営・公団・公庫の三本柱で構成されている。その特徴は、①住宅の大量供給、②所得階層別施策、③国主導型政策、としてこれらの体制が現在では大量供給のいきづまり、階層別施策の混乱、全国一律

の建設・入居基準の矛盾が出て戦後体制が行きづまりをきたしているとして、今後、自治体主導型住宅政策の方向転換を提起している。つまり国主導型から自治体主導へと、画一的な国の政策から自治体への分権化政策を提起したものである。

巽氏は、住宅政策とは公営・公団・公庫融資住宅を意味し、公的資金を導入してゆく施策と考えられており、それでは住宅政策の行為の範囲が狭すぎる。わが国では、企業の福利厚生活動としての持家援助、住宅手当、社宅等、税制上の控除、および個人持家への税制上の控除などきわめて大きな額にのぼる。これらの公的援助は住宅政策上どのように位置づけ、評価するのか。住宅政策を国民諸階層にわたるトータルな公的施策ととらえるべきであろう。

また、住宅政策の「戦後体制」がどのような背景のもとになぜ形成されたのか、その歴史的必然は何であったのか研究として不明確である。それ故に、政策転換といっても何をどのように転換するのか論理的に導き出せない。ただ自治体住宅政策といっても自治体そのものが再び国と同様な集権的、官僚的政策になりかねない危険性をもつ。

前田昭彦・本間義人氏⁽⁵⁾は、戦後の住宅パラダイムを「経済成長を可能とした持家サイクル（①貯蓄率の上昇、②持家意識の形成、③持家主義への誘導、④産業基盤・土地投機優先の投資パターン）とその裏での住宅事情の悪化」という構造を提起し、この「日本的住宅パラダイム」が破綻したことを指摘している。そして、住宅を私的財とみなすのではなく、公共財として、住宅を社会的な共同消費の手段としてとらえる視点が新たなパラダイムとなることを構想しているが、この構造から何を起点として、どのようにパラダイムシフトしてゆくか、不明瞭である。私的財から公共財に転換する方法は、住宅政策をどのように内容づけしてゆくかにかかわる。

日本の住宅政策が経済政策に従属し、住宅を犠牲とした政策であったことを図式的に明解に解いている。なぜこのような図式が歴史的に形成されたのか、それを説き明かさないう限り、改革の糸口は見出せないであろう。

2)住宅政策研究の画期

1985年以降のバブル経済によるわが国の住宅政策の破綻は決定的となり、90年代には大都市とくに東京の区部で自治体による住宅条例が独自に制定されるようになり、政府の住宅政策も高地価、高住宅価格に対する施策および高齢社会へ向けての居住環境の整備など新たな取り組みを始めつつある。研究においても以上みてきたように、

パラダイムシフトが提起されている。

だが、住宅政策研究において従来の政策に対する根底的な批判と、同時に革命的ともいえる政策理念、政策原理と政策の枠組みをすでに1970年末から98年初めに早川和男氏⁽⁶⁾によって提起されている。1990年代に出ている政策転換の先取りであり、より基本的内容を持つパラダイム転換の提起を行っている。住宅政策が原理的、体系的、学際的に取り組まれるようになったのは早川和男氏を事務局長とする住宅の学際的研究を進める住宅会議の設立とその後の活動が大きく貢献していると考えられる。

住居の原理を「住居は基本的人権である、福祉の基礎であり、都市の文化の基礎であり、社会的資産である」として、この原則にもとづき、住宅政策理論を組み立てている。

「人間らしく住む権利とは、住民が主体となった居住地づくりを進め、国民のための住宅政策を発展させ、それらを通じて自らより豊かな生活空間をつくる能力を発展させていく権利のこともである。私たちは、政府に住宅保障の要求をつきつけるだけでなく、このような自らの権利について意識を深めるべきであり、そういう権利を通じて、真に生活をよくしていく住宅政策を獲得していかなければならない。住む側の主体性の確立は、国民本位の住宅政策づくりのためにより重要で本質的な課題というべきだろう」以上、居住をよりよくする主体の形成のない所に住宅政策をつくれないと述べている。

具体的な住宅政策は、地域住民の福祉行政の一環としての自治体主体の住宅政策づくりを意味している。

「自治体は、地域住民の要求に根ざして独自の政策を準備・形成する可能性を与えられていない。中央で策定する画一的な方法によってしか住宅行政を行えない現状は、住宅政策転換の大きな柱となるべきである。自治体住宅政策は、市民の人間らしい住生活を保障し、住環境を整備し、土地利用と都市空間の形成を計画し制御し、都市を住みよくしていくための中心的な政策として、さらに住民の福祉行政、保健衛生行政、医療行政、労働（雇用）行政、地域開発（職場と人口の配置）などと結びつきながら、真に自治体を確立していくための基礎となるべきものである」

早川氏の住宅政策における人権の確立とは、「国家が国民のナショナル・ミニマムの住居を保障することである。と同時に、それを国民にとって適正な負担で実現することである。その実現を担保するものとして、「住居法」を制度化することである。住宅政策が機能するために、(1)公共財としての住宅への公的介入、(2)都市計画の

一環としての住宅政策、(3)土地政策、(4)社会福祉政策と結合した住宅」の4点を、住宅政策における民主主義の確立の主要な要件としている。

政策の思想および具体的政策原理は、従来日本が取ってきた住宅政策を批判的に革命的に政策転換をせまったものである。この理念・思想を自治体においてどのように実現してゆくか、その方法を含めて課題である。同時に、早川氏は福祉国家としてのナショナル・ミニマムの住宅政策の実現にとどまっている。われわれは福祉国家を越えてゆかねばならぬ二重の課題を背負っている。1980年代後半から90年代にかけて出された住宅政策転換論の内容は早川氏が提起したものを越えるものではない。早川氏は問題の革新的提起を行ったが、実証的研究には至っていない。今後の取り組むべき課題は、1つは、早川氏の提起した理念・思想をもつ住宅政策がなぜ従来日本の土壌で形成されなかったのか、歴史的分析が必要である。第2に、第二次大戦後、欧米先進諸国は福祉国家を形成し、その一環として住宅政策を位置づけ、政策形成を行ってきた。わが国も遅ればせながら福祉国家の仲間入りをした。しかし、住宅の側面から福祉国家が形成されてきたのか疑問であり、国民の住宅に関しては福祉国家を形成していないとも言えよう。その検証は、わが国の住宅政策研究の課題である。また、福祉国家を越えてゆくシステムも同時に論及されなければならない。第3に、90年代、「市場の失敗」から新たな公共のあり方が問われているなかで、住宅における公共のあり方、住宅供給主体のあり方も問われている。「市場」中心か「公共」中心かという一元論的なあり方ではなく、多元的な担い手のあり方、それも利潤原理にもとづかない、非営利の共同体的な社会的市場をどのように形成してゆかが21世紀へ向けての研究課題であろう。

3)戦後の住宅政策研究

わが国では住宅政策研究は大正期から行われ、いくつか著作（参考表1）も刊行されている。大正期および昭和初期の研究の特徴は、1つは英国、ドイツ、フランスなどのヨーロッパ先進国の住宅政策の紹介であり、それを踏まえて日本に制度を導入しようとするものが中心である。第2は、わが国の住宅諸施策を無から形成してゆく段階であっただけに、政策研究というよりむしろ住宅問題研究であり、問題の要因分析であり、問題解決のための住宅対策研究であった。第3に、住宅対策を立てるにあたり住宅問題の把握のために住宅の実態調査が行われ始めた。その調査は、政府による全国的な統一的なものではなく、六大都市において、各都市独自に調査指標

を異にして行われ、その結果の実態分析研究である。第4に、大正期、昭和初期は、都市問題つまり都市の貧民の問題、都市膨張による都市の整備事業がまず主要な課題であり、その一部分として住宅の問題が取り扱われた時期である。従って、都市計画、都市問題との関連で住宅研究が取り組まれ、そして社会事業の一環として政策的に取り組まれた時期である。

住宅計画学における研究

住宅政策研究が本格的に科学的に取り組まれるようになったのは第二次大戦の戦時期から戦後にかけてであると考えられる。西山卯三氏⁽⁷⁾および「社会政策学会特集」⁽⁸⁾などの研究に代表される。

西山氏は、「住宅問題の本質は、資本主義社会が必然的につくりだす大衆の窮乏と人民無視の支配体制のもとにおける低質住居の問題である」と規定し、「生産力の強大な成長により「大衆消費時代」をむかえ、「豊かな社会」の展望のなかで住居の質を問題にする社会的・物理的背景も変わり、生活空間づくりの技術的可能性の飛躍的な展開の上に、いかなる高さの住居の質を構築すべきか課題である。将来の社会において「住居の質」を規定するものは、いかなる「生活文化」をきずこうとするかという点とつながっている」⁽⁹⁾としている。

西山氏は、「住居状況の改善は何を目標として求めるか。それは生活の総合的な健全性に求めねばならぬ。それは、最大の利便さ、快適さ、保健性こそが住居の健全性を示す」、そして、「住宅政策の遂行者はこれらの「住宅の質」を追求することより、最大限の快適追求の反面に生ずる最低生活の脅威に対してのみ、これを除去・規制するものとして現れたにすぎない、かつての住宅政策は風紀・保安・衛生上の社会不安の除去から出発した。それは、社会の歴史的発展と共に、あるいは労働力の保護政策として、あるいは強兵政策として、あるいは経済政策として発展した」として、戦時期の住宅政策の特徴づけを実証的に示した。

西山氏は戦時期に住居の原理を提起し、戦後も精力的に住居研究を進展させてゆき、住みよい生活空間を追求するなかで究極的に国土計画にまで至り、生活空間としての住居であり、国土の計画であるとした⁽¹⁰⁾。住宅研究の内容は、住宅問題・住宅経済論、住宅階層論、住宅の質論、住宅計画論、都市の計画論などを広範に統一的に論求している。西山氏の門下生は、西山氏のそれぞれの課題を出発として西山氏の住宅思想とは異なる方向に進む弟子も輩出するが、研究を進展させている。住田昌二氏の「住宅供給計画論」、巽和夫氏「ハウジング論」、

三宅醇氏の「住宅市場論」、早川和男「居住政策論」などである。前三者は西山氏の理論的枠組みのもとでそれをより深めた研究展開をなした。早川氏は、西山理論の枠組みから出発して、西山研究の質的転換を行った、つまり人権論、民主主義論として住宅研究を進展させている。

住田氏⁽¹¹⁾は、住宅政策の目的が「住宅の質」の回復・維持・向上にあるとして、住宅の質とは①住空間（広さ、構造、設備など）、②住環境（職場への距離、生活関連施設など）、③住み方（家族人員と住宅規模、リーズナブルな住居費負担）と規定し、「住宅の質」の低下はこの三つの面を通じてあらわれてくる。質の回復、向上のための公的介入もこの三つの過程を通じて行われることになるとしている。そして日本の政府の住宅政策の認識は、まず住宅不足「住宅の量」の問題から、「住宅の質」問題へと対策が移っている。「住宅の質」の低下の現れ方は、階層的、地域的な低下現象となって起こる。それ故に質の低下を回復するには、質的対策として住宅基準の設定をし、住宅供給政策として、市町村住宅計画と持家建設の公共化・共同建設の必要性を提起している。何故、公共化、共同建設を持家に限定するのか、その根拠は不明確である。「住宅の質」の改善は、住宅所有別とは関係なく、人間の尊厳、人権実現としての居住改善が必要なのであろう。

住田氏の「住宅の質」のとらえ方は、あくまで機能主義に立つ住宅機能としての「質」を問題としている。確かに住宅機能としての「質」は基本的要件であるがどういう「質」なのか、人間が住まう「質」には理念・思想が必要である。「質」への政策原理が欠落している。居住すること自体が、一人ひとりの人生の形成＝個々人の自己の生活文化の形成を意味し、それはその個人のアイデンティティーでもある。住まうことを通して、地域の共同性、自治を形成する主体となる。中央集権的住宅供給計画に対して、市町村レベルにおける住宅計画は、現在わが国のとられつつある方向を示すものであると思われるが、住宅機能としての「住宅の質」の改善・向上では中央が地方に置き替わったにすぎなくなる。

三宅醇氏⁽¹²⁾は、日本の住宅市場＝住宅需給を階層論（所得、地域、ライフサイクル、年金、住宅所有など）の視点で構造的に分析している貴重な研究である。住宅需要側の階層性と商品市場としての住宅供給との間の相互関係を住宅型別に日本の状況を統計的・実態的に解析し、住宅市場の理解のために日本の住宅事情の変遷を、資本主義の発展の歩みと関連させて歴史的分析を行っている（参考表2）。住宅市場の日本の特性を階層論から

明らかにしたものであるが、住宅を需要という観点から把握するのではなく、住宅人権としての住宅ニーズ＝必要からとらえた場合の日本の住宅供給、住宅市場はどのような構造的問題、矛盾を持っているのか説き明かす必要がある。そうでないと住宅改善としての住宅政策の課題がみえてこないように思える。

巽和夫氏⁽¹³⁾は、住宅を私的財と考え、住宅を市場メカニズムで機能するために住宅の政策が必要であると考えるに立っている。その場合、「住宅政策」という言葉、概念を用いることなく、「ハウジング」という新しい概念として住宅の研究をすすめている。「ハウジング」と名うってという積極的な内容が巽氏の住宅研究のなかには見あたらない。

住宅の官庁派の研究

住宅諸施策の所管である建設省に所属し、国の住宅政策立案、策定に直接・間接的に理論的・思想的にバックアップし、国の政策思想と同じ土俵に立つ官庁住宅政策研究者には上野洋、谷重雄、本城和彦、下総薫氏などがあげられる。

政府の住宅政策思想は、住宅は私的財で自助努力によって改善するもので、公共が国民全般の住居を保障することはすべきでないとするものである。したがって、社会政策としてではなく市場メカニズムにまかせるものと考えている。政策内容は、個人の自助努力としての公的住宅金融、税制による持家援助が中心で、他方、市場メカニズムから洩れ落ちる階層に救済策として公営住宅を供給する方策および日本の産業発展のための労働力確保政策として都市部に公団住宅等の財政投融資を利用した公共住宅を建設する、という階層的に政策思想の異なる住宅供給政策である。国民全般を対象とする居住保障の方策ではない。

昭和20年代、日本の住宅政策と銘打って政策として住宅を取り上げたのは上野洋氏⁽¹⁴⁾が初めてであろう。上野氏は住宅の問題を住宅問題と言わず住宅難とし、量的住宅難と質的住宅難に分け、前者は「居住状態の全般的低下となって現れる。質的住宅難は居住に必要な最低限の住居であって、これに要する住居費支出を負担できないという経済的住宅難をさしている。量的住宅難に対しては応急的に各種の住宅対策がとられ、質的住宅難に対し住宅対策はあまり積極的にとりあげられていない」としている。上野氏の住宅政策とは住宅対策を意味し、量的住宅難対策としての住宅諸対策の歴史的展開を参考表2に示すように、機械的に10年ごとに時期区分し、建設省の住宅対策の内容をわかりやすく説明している。

昭和20年代の早い時期から住宅政策研究に取り組み、政府建設省の住宅施策へ理論的支柱としての役割を果たし、住宅・宅地審議会に長期間委員として貢献してきた谷重雄氏⁽¹⁵⁾は、あるべき住宅政策として以下のように述べている。「第1に理念を明確にすること、住宅水準の上昇を目指すということでたいい包含できる、第2に国、自治体、企業および個人の役割分担を明確にすること。住宅政策として第一義的な役割を果たすのは自治体であるが、最低の健康にして文化的な住居水準の確保は国の責任として居住の保障あるいは生存権の保障をする。自治体が役割を果たせるよう財政的援助をする。具体的政策として住宅建設計画それだけではだめで、市町村が自主性をもって積み上げ、住民参加のもとに計画としてつくる。経済的には応能家賃制をとり、家賃補助を国が行う。公共住宅などウェイティングリストを使い優先入居制を応能家賃制とワンセットにして入居選考をする」などを指摘し、「これらを実現するために住宅基本法を作り住宅政策の基本的統一的な考え方、理念を含めて住宅政策を考えてゆくべきことを国民的コンセンサスによって成立させなければならない」と住宅基本法を提起している。

谷氏は、国の責任による住宅の保障＝生存権の保障を主張している所は、政府の考え方や住宅・宅地審議会（谷氏は委員の一人である）とは基本的に異なる所であるが、あるべき政策論と実際の政府委員としての立場の意見とは違っている。本音と建前の違いを使いわけているものと推測する。

また、自治体による住民参加のもとでの住宅計画および住宅施策の必要性を提起しているが、自治体への権限をどの点について委譲し、財源配分するか不明確である。権限と財源の委譲が明確でなければ自治体は国の下請機関にすぎなくなる。

住宅の法・制度研究

法律学の領域における住宅政策研究は水本浩氏、五十嵐敬喜氏に代表される。

水本氏⁽¹⁶⁾の住宅政策のとらえ方は、住宅政策＝住宅諸立法・諸施策と規定し、日本の住宅政策の歴史を戦前、昭和20年代等10年きざみに時期区分し、住宅諸立法の各時期の成立とその特徴を地価の動向・土地政策と関連させとらえている。そのなかで「戦後の本格的住宅政策がすべり出したのは昭和25・26年からである」とし、戦後住宅政策の根幹が形式的整備をとげるのは昭和20年代後半であり、この時期に戦後の住宅政策を基礎づける基本的諸立法が大半出そろっているのであるとする。それは「住宅

金融公庫法、公営住宅法、地代家賃統制改正および日本住宅公団法に代表されるとみることができよう。この四法および昭和41年に制定された住宅建設計画法が今日までの戦後住宅政策立法の基本的支柱である」と位置づけている。

水本氏は住宅法制の各個別法の内容と特徴づけを行っているが、日本の住宅政策の全体の特徴から個別法がどのように位置づけられ、機能し、日本の特徴を形成しているかの言及に至っていない。

本間義人氏⁽⁷⁾は、大正期の1919年から1924年の5年間に、日本の住宅政策が成立するとして、その政策は公営住宅と中産階級への持家援助の両だての社会政策的性格をもった政策が形成されたと規定している。確かに住宅諸立法が生み出されるのは大正期であり、その諸施策が制定されることをもって本間氏は日本の住宅政策が成立する時期として実証的に示したのである。問題は、住宅諸施策の内容とその特質がいかなるものであったかが重要である。大正期の施策は量的にきわめて少なく、地域的に限定された部分的対策であり、むしろ地方独自のものであった。戦後日本の住宅政策の特徴の中央集権的、個人の自助努力思想で経済政策的性格をもつ住宅政策とは異なるものである。むしろ昭和初期の恐慌を経て戦時体制に向かうなかで、大正期に成立する住宅施策は消えてゆき、その後の政策とは断絶してゆくのであると考える。

以上、研究の系譜をサーベイした。現在直面している課題は冒頭で述べたように、住宅政策のパラダイム転換である。転換論を検討するには、まず、従来のどのようなパラダイムから、何をどのような方向に転換するのか。その論点となるのは、1つは、旧来のパラダイムの構図はどんなものであったのか、第2に、それをどんな構図に変えるのか。その場合に、住宅の思想・理念は何から何へ、政策手段を何から何へ、が問われる。

戦後の住宅諸研究は、日本の住宅政策がどのような思想のもとに、どのように形成されてきたのか、住宅諸立法の立案、策定、修正、制定、挫折等のプロセスから住宅運動との関連で政策形成過程を解明し、わが国の住宅政策の特質を体系的に研究することがなされてこなかった。

わが国の住宅政策が居住の保障としての機能を持たぬ政策として形成されてきた。居住保障としての新しい住宅政策のパラダイム原理は、1つは居住における人権保障に立った生活必要の原理、これは、高齢者をはじめ居住者の一人ひとりに個別の生活必要に応じた住宅対応を

しなければならないことを意味している。第2、共同性の原理、高齢社会では、一戸の住宅機能がすぐれていても居住できないのである。住宅は生活地域としてとらえ、共同して形成していくことを意味している。第3に自治の形成と分権化の原理、第4に、これらの原理にもとづき、住宅供給における社会的市場原理を確立することである。公共の責任において自治体の住宅政策および準公共としての非営利組織の自助活動の育成と成熟をめざし、居住性の質をめぐって競争しあう社会的市場を形成することを筆者は構想している。

社会的市場を形成するにあたり、体系的研究はいまだないが部分的研究として住田、平山氏の研究がみられる。

住田昌二氏は、『住宅供給計画論』のなかで住宅供給のあり方として、公共住宅でもなく、ましてや民間企業でもない住宅協同組合など非営利組織の供給のあり方⁽¹¹⁾を検討してゆく必要性を提起している。英国の住宅協会、住宅協同組合、建築組合等を事例にして非営利組織の機能を評価し、わが国の普及を強調している。しかし、わが国でこれらの活動を育成し成熟させてゆく条件はなにか、また非営利組織の活動の住宅供給論における理論的意義づけが不明確であるため、成熟させてゆく必然性を見出せていない。

平山洋介氏が『コミュニティー・ベースト・ハウジング』⁽¹²⁾のなかで、アメリカの住宅における非営利組織の、とくにコミュニティーの再生として非営利組織の機能と意義を、事例を通して提起している。両者とも先駆的な重要な研究である。わが国の住宅改善・向上主体の多様化に参考となろう。わが国では政府が提唱する供給の多様化は、政策メニューの多様化であって、自立した住宅経営・供給主体の多様化ではない。わが国の住宅生協をはじめ非営利組織が置かれている条件は民間企業の機能と同一であり、これでは非営利の意味がない。非営利組織は準公共的な性格を持つものであり、従来の中央集権的政策方法から居住地域の自治の形成のために権限の分割化として、多様な運営主体が育てられ、自立した活動が成熟してゆけば、住宅市場において、公共および準公共としての非営利組織の活動による社会的市場を形成し競争することが可能となり、相互に刺激しあい政策を効率的にかつ高めあうことが可能であろう。非営利組織を育ててゆくには、まず従来の住宅政策全体の方針と枠組みの変更と育成の環境作りが必要である。住宅政策におけるソーシャルミックス論⁽¹³⁾が出されているなかで、建設省の中央集権政策を継続し、住宅費用の負担転嫁路線の延長としてのソーシャル・ミックス論とは異なる、地域の民主主義＝自治の形成を実現する居住政策の

一環として多面的な住宅経営主体の育成とその一つとしての非営利組織であることが望まれる。そのための地方自治体および非営利組織の育成とそれらの成熟が今後の課題であろう。

非営利組織が自立して存立するためには、財政的および組織的活動上の権限など税制上および制度的な援助、優遇が必要である。そうでなければ民間企業活動と同じになるのである。平山洋介氏のアメリカにおける非営利組織の住宅改善活動とその機能を詳細に分析しているが、その非営利組織が活動を可能としている制度上の分析には至っていない、今後の研究課題である。

(2) 住宅基本法および住居法に関する諸研究

住宅政策が人権を保障するに足る住宅保障の内容を持つには住宅基本法なり住居法が必要となる。住宅基本法や住居法に関する研究は、本格的に行なわれるようになったのは、1970年代後半から80年代に入ってから法学者を中心に下山瑛二氏による住居法案であり、90年代に入り五十嵐敬喜氏による住宅基本法案である。両者の研究は、住宅の法的性格づけと住居法、住宅基本法の内容構成についてである。

下山瑛二氏⁽²¹⁾は、住居法の中にもりこむ最小限の事項として、「人権」としての居住権、「公共財」としての住宅、それらを現実に確保するための「民主主義的な制度」の確立を提起している。これら三点を中心に人権としての「居住権」を保障するために、行政に「義務」を課すものであり、具体的な内容は、(1)住居基準、(2)監視制度、(3)住民費について基準家賃を敷く、(4)賃料審判所を設置し紛争解決をはかる、などから構成されている。

下山案は、時期的にまだ高齢化社会の到来が問題とされていない段階だけに、ノーマライゼーション概念を含まない内容構成となっている。

五十嵐敬喜氏⁽²²⁾の住宅基本法案は、下山氏案を踏まえて、市・区自治体の住民参加にもとづく住宅委員会を中心とするボトムアップ方式の住宅政策を提唱している点が下山氏と異なる点で、一步前進させたものである。

具体的構成では(1)居住水準、(2)住居費負担(家賃補助政策、公正家賃制度、借り上げ、建築補助、家賃統制)、(3)住宅供給計画、「国の計画」「自治体計画」の協議を義務づけ、地域ごとに供給数を出す(4)住宅の統計、(5)公共住宅論(登録制度、管理、社会的弱者対策、建替え、用地確保、民間住宅への補助や税の減免措置)(6)行政機関の整備(住民参加を保障する制度、住宅政策立案と監視のための制度、住宅苦情処理制度、住宅情報公開

制度、公団・公社・公営住宅の管理一元化など)。基本法は、「原則として重要な法原則だけが盛り込まれるべきものである」としている。

両者の内容についてコメントすると、高齢社会の課題が直前にせまっている現今、第1に住宅のノーマライゼーションの視点が十分にもりこまれていないこと、第2に、住宅の概念のとらえ方が、旧来の勤労者家族が居住する個別住宅としてとらえられていることである。高齢者は家があっても住みなれた地域に住めないのである。住宅がエリア(地区=住区)、コミュニティー概念としてとらえるべきでその視点が十分でない点が問題である。第3に、住宅が機能主義的にとらえられている。住宅は、住むに値する住宅機能がまず必要である。しかし、住むことは個々人の家族の生活・文化を形成することであるため、住宅機能のみをそろえても、高齢者にとっては精神的安定は得られない。「住まい」は住む人間のアイデンティティーである。住宅をアイデンティティーの観点からとらえた住宅政策の枠組みを構築する必要がある。

両者の研究は、わが国の住宅政策を構想する上にも、また住宅研究においても大いに前進をもたらす意義のあるものである。しかし、わが国の住宅法制の歴史において住居法なり住宅基本法の検討が1980年代に始めて出てきたわけではなく、戦前から行政内、立法府内および各政党などにおいて議論され検討された歴史的経験がある。それが何故法として制定されることなく挫折してゆくのか、その要因は何であったかを研究することによって、今後、基本法なり住宅法を制定する条件を見つけ出すことができるのであろう。いまだ歴史的研究は残された課題となっている。

住宅基本法および住居法が居住保障として機能するためには、実現すべき具体的内容の中心は、満足ゆくナショナル・ミニマムの住居基準が設定され、国および自治体などの公共の責任によって保障されることである。

早川和男氏⁽²³⁾は、住居基準とは「人間の尊厳を守るにふさわしい住宅と居住環境の基礎的要件である。社会的には、人々が住宅を建てるに際して守ることを義務づけられた法的規制であり、私的な生活手段である住居への公的介入である」と規定している。住居基準の研究は最終的に法制化へむけての基礎的資料を提供することとなる。

住居基準の研究は、建築学において住宅計画を科学的に把握するというねらいから戦前から歴史的に検討されてきた。

わが国で始めて科学的調査にもとづく住居基準の原理、「食寝分離」論を導き出したのは西山卯三氏⁽²⁴⁾である。

住居基準は、経済の発展、生活水準の向上および生活様式の変化にともない、国民のニーズに応じたものに変えてゆくことが必要である。鈴木成文氏⁽²⁵⁾の研究は、西山卯三氏の「食寝分離」原理を発展させて「就寝分離」原理を導き出した。本城和彦氏⁽²⁶⁾は、鈴木理論を発展させ、わが国の政策における住宅基準のスタンダードを提出した。1965年に制定された住宅建設計画法にもとづく住居基準は、本城氏の基準をベースに作成されたものであり、その後建設省において発展させている。本城氏の住居基準は、「最低住居水準」と「平均住居水準」の二本立てで構成され、「最低住居水準」がいわゆるわが国の住居のナショナル・ミニマムを意味した。「平均住居水準」は政策誘導のための水準とした。第2期住宅建設5ヶ年計画（1971～76年）のなかに具体的に本城氏の基準が採用され、第3期以降の5ヶ年計画の住宅規模が「最低居住水準」、「平均居住水準」と改訂されてゆく基礎を作った。第4期5ヶ年計画から社会的状況を反映して居住環境条件を含んだ環境水準が「基礎水準」「誘導水準」という二分類の基準が導入された。

住居水準が住宅規模のみでなく居住環境要件を入れたことは、旧来の政府基準における前進であろう。

五十嵐敬喜氏は、住居基準に関し法学の領域から検討している数少ない研究者であるが、居住環境水準について以下のように法的分析を行っている。

「公的住宅に関わる住宅建設計画法、公営住宅法、住宅・都市整備公団法、地方住宅供給公社法では「権利としての住環境水準の確保」は認めていないが、一応理念としてはそれらを守ると読み取ることのできるような規定を有している（各法的一条）のに対し、民間住宅については、それらはすべて個別法に委ねられている⁽²⁷⁾と指摘している。しかし、居住環境基準に対するコメントはあっても住宅規模の水準については何ら検討が行なわれていない。住宅基本法の内容事項の主軸になるのは、まず住居規模＝住居水準の設定であろう。それを実現するためにはシステムの民主主義と公的援助制度が必要であろう。

具体的住居水準研究は建築学における住宅計画学の領域で行なわれている。「住宅供給計画論」を提唱する住田昌二氏⁽²⁸⁾は、住居水準の研究は、「何のために測定するか」「如何に測定するか」を問うべきとして、生活水準論の一環として把握しなければならぬとしている。「住居水準研究が本格的にはじまるのは、戦後に属し、住居状態＝不良住宅地区に関する諸調査であったこと、最小限住居の追求などが見られたにとどまった。戦後の研究は、(1)住宅不良度判定論、(2)住居難判定論、(3)生活

構造指数化論、(4)生活環境指数化論、(5)住宅階層論であり(1)～(4)は政策論的研究、(5)はそれらの批判的研究である。(1)(2)は量的住宅難が、質的住宅難に転化しはじめる時期1950年頃から行われており、(3)(4)は高度成長により産業と生活がアンバランスの状態となり、都市環境が悪化していく時期、1960年頃からあらわれてきている。いずれの研究も、住宅問題や都市問題が鋭く顕在化した時期と対応しているといえる⁽²⁹⁾とする。

住田氏は、住居水準研究が本格化するのには、戦後としているが、戦時期において既に本格的に西山卯三および同潤会の住居法研究会⁽³⁰⁾において研究が取り組まれているのであるが、その研究をどう評価するか、疑問である。第2に、住居水準の政策論的研究が住宅不良度判定や住居難判定のための水準研究と限定するのは、限られた範囲を対策とする政策を意味するにすぎない。例えば不良住宅を改善する。住宅政策が全国民の住居を対象とし、国民の住居状態を改善、向上および保障することをねらうものであるなら、人間の尊厳を守る、住むに値する住居水準論が検討されてしかるべきであろう。

わが国において戦前（戦時期）に住居法の一環として住居基準が検討されたし、また戦後昭和20年代の住宅不良判定としての住居水準は、当初住居法案をめざした研究であった。それが政策的に挫折していくのである。

住居水準の研究の方向は、福祉国家として国民の居住状態の向上、権利として、人間の尊厳としての住宅保障の観点から研究が構築されるべきであろう。また、住宅基準の思想と基準を作成する根拠は何であったか歴史的にそして体系的にとらえ、何故住居基準が住居法あるいは住居法の一環として保障される制度に形成されてこなかったのか説明が必要である。

(3) 自治体住宅政策の諸研究

住宅政策が人間らしく住む権利、人間の尊厳としての居住を保障する人権保障、あるいは住生活権の保障であるためには、中央集権的な政策から地方自治にもとづく居住の権利が保障される分権的政策が必要である。宮本憲一氏⁽³¹⁾が自治体政策の本質を次のように述べているように、「地方自治とは、生活権というものを確立する理念である。生活権の内容が地域によって違ふし、地域の問題と密着してはじめて日常生活というのは完結するという意味では、生活をその地域において保障する。その政治的な権利というものが地方自治であるという行政法学者等が最近主張している人権保障的、生活保障的な意味で地方自治が必要である」として、地方自治の役割を明確にしている。そして「分権が善、集権が悪という

単純な図式ではなく、住民の基本的な人権や民主主義が保障されるという前提があって分権は生きてくる、これなしに分権だけでいいとはこれまでの経験から決して断じえない。分権だけではだめで最も被害がある住民に権利を与えなければいけない」⁽³²⁾としている。

従来、わが国の住宅政策は中央集権的なものであった。憲法25条にもとづく住居の生存権保障が住宅政策の理念であるなら、その実現として地域に密着した政策が展開されなければならない。そのためには事務配分の効率性からみても、地方自治体で政策を担うことが政策理念にかなっており、なによりも住民の生活、生存保障となるのである。

住宅研究において住田昌二、牛見章、早川和男、五十嵐敬喜、鈴木浩、本間義人などの諸氏によって自治体における住宅政策の研究がなされてきた。

まず、1970年代後半に住田昌二氏⁽³³⁾によって本格的に取りくまれて「市町村住宅計画」を提起している。市町村が主体的に住民参加のもとに住宅のフロー、ストックの両面から住宅計画を作成することが地域に促した住宅政策が可能となるということである。1970年代はいまだ戦後形成された中央集権的住宅政策に対し何ら疑問が出されていない時期に、地方固有の生活様式を守りつつ住宅をよくしてゆく自治体住宅計画を体系的に提起したことは評価される。

牛見章氏⁽³⁴⁾は、住田氏と同様に70年代後半にすでに自治体独自の住宅政策を提起し、自身の職場である埼玉県において実施された。とくに公営住宅の入居に関し抽選方式から住宅必要度の高い者から入居を始めるウェイトリング・リスト方式を行い、それを契機に体系的ではなかったが自治体の主体的住宅政策に道を拓こうとした。

早川和男氏⁽³⁵⁾は、住宅政策における民主主義の確立は、住宅政策の立案決定機構の民主化であると、そのために自治体住宅政策の主体的確立と住民参加および住宅審議会の民主化の必要性を提起した。具体的内容として第1に、自治体主導の住宅計画の策定、住宅政策における住民参加、第2に住宅管理・地域管理の民主化であるとしている。

住宅政策における民主主義と名うって正面から体系的に取り上げたのは早川氏が始めてであろう。住居が人権保障となる条件として、住宅政策が民主主義の政策決定および実施機構が必要であるとするものである。その主要な担い手が自治体であり、自治体主導の住宅計画と住宅管理、運営の民主化を提起したものである。1980年代の初期という時期であるため、世論としていまだ形成されていない段階に体系的に住宅政策の課題と方向性を提

出したのは画期的であった。『住宅革命』という大胆な書名らしく内容も日本の従来の住宅政策へ革命的な問題の提起であった。

バブル経済の異常な地価高騰を経て、バブルの崩壊期の1990年になり東京都心区では、住民の生活実態に促して住宅条例が作られ始めた。その頃五十嵐敬喜氏⁽³⁶⁾により自治体住宅条例の法的整理、検討がなされた。

鈴木浩氏⁽³⁷⁾は、「地域住宅政策」という概念を用いて自治体とは言わず地域あるいはコミュニティーが担う住宅政策を、英国の政策事例を取り上げ分析研究している。住宅政策の分権化と居住保障としての自治の実現に英国では、自治体政策から自治体をより細分化した地区に政策の分権化が進められていることを紹介している。この点は、わが国の自治体住宅政策研究における新しい視点であり、重要な論点を提起している。

地域にねざした居住保障は、いずれその担い手である自治体住宅政策では不十分となるであろう。自治体と言っても大規模人口の都市では住民の居住保障がいきとどきにくくなるからである。その点、自治体をコミュニティーあるいは地区単位に細分し、その地区、コミュニティー単位に分権化が必要となるであろう。今後わが国も自治体住宅政策が成熟した段階で課題となる論点であろう。自治体住宅政策を超えて地域住宅政策の積極的意義が提起された。

本間義人氏⁽³⁸⁾は、自治体住宅政策が出てくる背景としてバブル経済以降、「国家の住宅政策が機能しなくなったため、大都市各レベルの自治体でそれに代わりうる政策を展開せざるを得なくなり、様々な施策が実施されるに至った。従来のトップダウンの政策がボトムアップのかたちで展開されることになりつつある」とし、大都市自治体の住宅条例の形成過程を事例に取り上げ、条例の内容と今後の課題を次の4点提出している。(1)住民の居住権の保障、＝ナショナル・ミニマムの保障、(2)家賃補助制度、(3)都市計画と住宅政策のリンケージを一層進める、(4)公共住宅の見直し、＝公共住宅の入居と管理の一元化、などとし、住民参加のもとで政策形成を行うことが重要であるとしている。これらは東京都住宅審議会の答申である住宅条例の思想を踏襲したものである。

従来、地方自治体の住宅施策は機関委任事務として公営住宅のみであった。近年、公営住宅の建設・管理を市区に委譲し、市営・区営住宅の単独事業として可能となり、また住宅計画の作成および住宅条例も作られるようになった。以上の諸氏の詳細な研究もなされ、住宅条例の内容および望まれる課題も提出されつつある。だが、住民の人権保障、生活保障のための地方分権としての自

自治体住宅政策が、わが国の行政機構の実態を踏まえて、その可能性と限界について解明されていない。住宅条例がかかげる理念と望まれる今後の課題の間には大きな距離があり、どこを、どのように埋めてゆくのか戦略的分析となっていない。進める方向の第一段階としての住宅条例の理念、内容、課題の提出は一応終へ、一步踏み出した。しかし、第二段階、第三段階へと進むべき戦略的分析には至っていない。大都市の住宅条例は雨後の竹の子のように多く作成されたし、またされつつある。それらの名称は同一でも、条例の策定過程とその特質は、それぞれ自治体によって異なっているはずである。策定過程と特質についての分析に踏み込んで明らかにされていないし、自治体において住宅計画は作られても、住民の自治能力の形成との関係で住宅改善の方策、住宅供給主体の新たなあり方などの研究が必要であろう。

本研究は、自治体住宅政策の発生とその要因および条例に至る政策策定過程とその特徴を分析するものである。

(4) 住宅運動に関する諸研究

居住保障としての住宅政策を実現するためには、市民の住宅運動の諸要求、および住宅建設、不動産業など住宅関連の民間企業からの諸要求が、住宅政策形成に際しどのように調整されてきたか研究の課題である。

ロンドン大学のメレット教授は、英国の住宅政策を形成する過程での経験を踏まえて、住宅運動を4つの領域⁽³⁹⁾に分け、その役割、機能を提起している。1つは、労働組合運動の役割、2つは、居住者・借家人組合の役割、第3、政党における役割、第4、知識人の役割をあげている。

英国社会においてこれら四者がそれぞれの役割を担って現在の住宅政策を展開してきたものと考えられる。

ひるがえってわが国にあてはめてみれば、居住者運動は戦後直後から形成・発展してきた。また研究者・専門家などの活動も日本住宅会議（1982年）が設立され、学際的研究運動が担われてきた。だが政党における活動および労働運動における住宅の取り組みは小さく、メレット教授の指摘は大いに反省と今後の取り組みに参考となる所である。

まずわが国の居住者・借家人の住宅運動は住宅供給形態別に存在し活動しているが、住宅政策形成にそれらの住宅運動が何を要求し、どのように住宅政策形成にかかわり、影響してきたのか、住宅運動の役割と機能に関する解明は皆無に等しい。とくに、運動と政策形成の関係を歴史的、体系的に研究されたものは数少なく、しかも部分的である。

昭和20年代には八子音次郎氏⁽⁴⁰⁾が、当時の住宅復興会議、住宅復興同盟の運動を取り上げその活動内容をまとめた。

その後、住宅運動は、公営住宅、公団住宅、公社住宅および民間借家の居住者たちが住宅改善要求運動および政府が提出する住宅法制の改訂に対する抵抗運動を組織化し、社会経済の変化に応じてそれぞれの時代のなかで展開してきた。しかし、系統的な研究は皆無に等しい。公営住宅運動について、萩田武、リム・ボン氏⁽⁴¹⁾の研究があるのみである。また労働運動における住宅運動に関する研究もみあたらない。

住田昌二氏⁽⁴²⁾は住宅政策と住宅運動の関係を「国民本位の住宅政策の形成がみられなかったのは住宅要求運動が低調であったことも原因している」として借家人運動と性格の異なる持家居住者の欠陥マンション、欠陥プレハブを告発する運動、住宅を共同して建設する協同組合住宅運動あるいは地域生産者の組織化など、これらをいわゆる消費者運動として位置づけ住宅政策のなかでの役割を積極的に取り上げている。

「わが国の住宅政策が供給者中心に展開したため国民は住宅政策について全く受け身にさらされた。国民にとって住宅は与えられるものであり、いかによりよい条件の住宅取得するかは国民の関心は集中した」。だが「欠陥住宅を契機に本格的消費者運動が起こり、住宅の流通システムにメスを入れようとし、住宅流通システムを消費者本位に転換することをはかりながら協同して住宅を建設しようとする点、住宅政策の論理を〈供給者の論理〉から〈需要者の論理〉に組み替えていこうとする積極的姿勢である」として性格づけている。また「消費者が住宅需要者となり、住宅を実際に獲得する運動としてあらわれている点が注目される」とし「消費者運動と町づくり運動の地域的結節」、「地域生産者組織と需要者組織の民主的接近」を大きく育てていく展望を具体的にえがくことが重要としている。

住田氏は、住宅の運動を単独に運動研究としてのみ取り上げたのではなく、住宅政策研究の一環として、住田氏の提唱するいわゆる住宅供給計画論の一環として運動を位置づけた。そして住宅運動を消費者＝「住宅需要者」の住宅改善および住宅獲得運動として取り上げたことが新しい視点である。しかし、住まうこと自体が地域と切り離せないものであり、「消費者」としてとらえた場合に居住地の地域自治を生み出す必然性が見えてこないという問題を含んでいると考えられる。

早川和男氏⁽⁴³⁾は、欧米諸国の居住者運動の研究を通して、住宅の改善は市民の運動によってなしたものとし

て各国の代表的運動事例を取り上げその運動過程を分析している。わが国の住宅政策をすすめる上で、また住宅運動を発展させるために他国の経験を学ぶ上で大いに参考となる研究である。

1980年代後半、米国などにおいて、個別的運動が問題解決にあたり地域を越え、また個別の職能集団、消費者集団、居住者集団を越え共通の利害や価値観にもとづいてネットワークを形成するようになった。

「人間は組織をつくり、いままでより大きな争点に取り組むようになると、地域においても、組織内においても、職務においても、自らの力不足を感じることがしばしばである。そこで、他者と連帯せざるを得なくなる。その結果、それまではいっしょに何かやれるなどとは思ってもよらなかった人々とのミーティングにも出るようになる。委員会をつくることもあろうし、いままで全く接触のなかった他の家族や近隣を訪ね話し合うことも出てくる。これが組織化ということであり、この過程で彼らは、お互いを隔てるものよりも結びつけるものの方が強いことをしばしば知る。生活者自身が生活者自らの政策を樹立し、行動で追っていくことが先決である」⁽⁴⁴⁾とした方向に至っている。

このような動向のなかで、内田勝一⁽⁴⁵⁾は、わが国の居住者運動を踏まえ、住宅生活協同組合の活動およびバブル経済以降、雨後の竹の子のように発生している地域における小さな住宅運動を取り上げ、それら運動を市民運動としての住宅運動として位置づけ、それらのネットワーク化を将来の課題として提起している。個々バラバラに存在する運動を情報交換と共同的取り組みを行なうためにネットワーク化は必要であり、運動における新しい視点での指摘である。

以上、住宅運動に関する主要な研究動向であるが、わが国の住宅運動の歴史的形成、発展の過程が如何なる条件のもとで、如何なる特質をもって展開し、現在に至っているか、運動がわが国の住宅政策形成に如何なるかわりをなしたのか、ナショナル・ミニマムの住宅保障の実現にどこまで関わったのかに関する研究はいまだなされていない。住宅政策が居住の保障としての内容を持つために、また住宅における社会的市場の形成のために新たな住宅運動の形成が残された研究課題である。本稿はこの点を研究するものである。

[注]

- (1) ミシェル・アルペール著、小池はるひ、久永宏之 監訳『資本主義対資本主義』竹内書店、1992年。
- (2) 本間義人「転換迫られる国の住宅政策」(『住宅

問題事典』東洋経済新報社、1993年) 43頁。

- (3) 土地・住宅行政研究会『土地対策と住宅対策』大蔵省印刷局、147-148頁。
- (4) 巽 和夫『現代社会とハウジング』彰国社、1993年。
- (5) 前田昭彦・本間義人「大都市圏の住宅事情とその質的狀況」(『住宅問題事典』、東洋経済新報社、1993年) 21-31頁。
- (6) 早川和男『日本の住宅革命』(東洋経済新報社、1983年) 59-87頁、130頁、137頁、192頁。
- (7) 西山卯三『住宅問題』相模書房、1942年。
- (8) 社会政策時報(250号)『住宅問題特集』協調会、1941年。
- (9) 西山卯三『住居論』(勁草書房、1968年) 25-39頁。
- (10) 前掲『地域空間論』(勁草書房、1968年) 225-266頁。
- (11) 住田昌二『住宅供給計画論』(勁草書房、1982年) 5-6頁。
- (12) 三宅 醇「住宅市場論」(『新建築学大系14・ハウジング』彰国社、1985年) 73-154頁。
- (13) 巽 和夫 前掲書、13-30頁。
- (14) 上野 洋『日本の住宅政策』彰国社、1958年。
- (15) 谷 重雄「住宅政策について」(日本土地法学会編『住宅政策・防災と法理論』有斐閣、1976年) 61-63頁。
- (16) 水本 浩『土地政策と住宅政策』(有斐閣、1977年) 99頁、110頁。
- (17) 本間義人『内務省住宅政策の教訓』(お茶の水書房、1988年) 9頁。
- (18) 住田昌二、前掲書、189-221頁。
- (19) 平山洋介『コミュニティー・ベースト・ハウジング』ドメス出版、1993年。
- (20) 東京都住宅政策懇談会最終報告書、1990年4月。
- (21) 下山瑛二「住居法案」(『住宅政策への提言』ドメス出版、1979年)。
- (22) 五十嵐敬喜『土地改革のプログラム』(日本評論社、1991年) 150-200頁。
- (23) 早川和男「住居基準の国際比較」(社会保障研究所編『住宅政策と社会保障』東京大学出版会、1990年) 24頁。
- (24) 西山卯三『住宅計画』(西山卯三著作集1、1967年)。
- (25) 鈴木成文『集合住宅・住戸』(『建築計画学』6、1971年)。

- (26) 本城和彦「適正な居住水準について」(住宅対策審議会基本問題部会中間報告、1967年12月)。
- (27) 五十嵐敬喜 前掲書、190頁。
- (28) 住田昌二 前掲書。
- (29) 住田昌二 前掲書、358-359頁。
- (30) 同潤会「住宅制度調査委員会——『住居法』特別委員会第四部会報告」(1940年8月)。
- (31) 宮本憲一『地方自治の歴史と展望』(自治体研究社、1986年)12頁。
- (32) 宮本憲一 前掲書 36頁。
- (33) 住田昌二 前掲書。
- (34) 牛見 章『自治体の住宅・都市政策』(ドメス出版、1981年)。
- (35) 早川和男『日本の住宅革命』(東洋経済新報社、1983年)。同著『市民のすまいと居住政策』(学陽書房、1988年)。
- (36) 五十嵐敬喜編『土地基本法を読』(日本経済評論社、1990年)。
- (37) 鈴木 浩『イギリスにおける地域住宅政策の展開』(日本建築学会大会、1989年)。
- (38) 本間義人『自治体住宅政策の検討』(日本経済評論社、1992年)。
- (39) スティーブ・メレット「イギリスの住宅運動」(日本住宅会議編『すまいと人権』ドメス出版、1983年)93-98頁。
- (40) 八子音次郎『日本の住宅運動』(住宅復興同盟、1953年)。
- (41) 萩田武、リム・ボン『公営住宅・居住者運動の歴史と展望』(法律文化社、1989年)。
- (42) 住田昌二 前掲書、503-506頁。
- (43) 早川和男『欧米住宅物語』(新潮社、1990年)。
- (44) ハリー・C・ポイト、ヘザー・ブース、スティーブ・マックス著、野かつ子監訳『アメリカン・ポピュラリズム』(亜紀書房、1993年)71頁。
- (45) 内田勝一「住宅運動の状況と展望」(『住宅問題事典』東洋経済新報社、1993年)。

(参考表1) 住宅研究文献年表(著書を中心に)

時代区分	書名	出版社
大正期	1916(大5) 片岡安『現代都市の研究』	建築工芸協会
	1919(大8) 小川市太郎『住宅問題』	梅津書店
	1921(大10) 佐野利器・小川市太郎『現代都市の問題』	冬夏社
	1922(大11) 池田宏『都市経営論』	都市研究会
	1923(大12) 関一『住宅問題と都市計画』	弘文堂書店
	1923(大12) 渡辺鐵藏『都市計画及住宅政策』	修文館
	1924(大13) 社会局(池田宏)『都市住宅問題』	住宅問題資料第1号
昭和初期	1927(昭2) 河合栄治郎『英国の住宅政策』	東京市政調査会
	1930(昭5) 第2回国際新建築会議 柘植芳男訳『生活最小限の住宅』	構成社書房
(1931年) 準・戦時期	1933(昭8) 杉本正幸『市街地価格論』	厳松堂
	1939(昭14) 布施辰治『復興計画と住宅対策』	自然社
	1939(昭14) 佐野利器『住宅論』	文化生活研究会
	1940(昭15) 池田宏『池田宏都市論集』	遺稿集刊行会
	1941(昭16) 社会政策時報(250号)『住宅問題特集』	協調会
	1941(昭16) シャルル・デード, 加藤国一郎訳『住宅経済学』	高陽書院
	1941(昭16) 厚生行政調査会『住宅問題の解決』	高山書院
	1941(昭16) 杉本正幸『不動産賃料と価格の統制』	厳松堂
	1942(昭17) 西山外三『住宅問題』	相模書房
	1944(昭19) 西山外三『国民住居論攷』	伊藤書店
(1945年) 戦後復興期	1951(昭26) 住宅問題研究会『住宅問題』	相模書房
	1952(昭27) 西山外三『日本の住宅問題』	岩波書店
	1953(昭28) 八子音次郎『日本の住宅運動』	住宅復興同盟
	1958(昭33) 上野洋『日本の住宅政策』	彰国社
	1959(昭34) 政策研究会『日本の住宅問題』	三一書房
(1960年) 高度成長期	1962(昭37) 渡辺洋三『土地・建物の法律制度』(上・中)	東大出版
	1965(昭40) 岩井・加藤・柴田・八十島『都市問題講座2. 住宅・土地・水』(全7巻)	有斐閣
	1967~69 西山外三『西山外三著作集1~3』	勁草書房
	1968(昭43) 谷重雄『住宅問題入門』	日本経済新聞社
	1968(昭43) 早川和男・和田八束・西川桂治『住宅問題入門』	有斐閣
	1968(昭43) 本城和彦・下総薫『住宅の経済学』	日本経済新聞社
	1969(昭44) 金沢良雄・西山外三・福武直・柴田徳衛『住宅問題講座 全9巻』	有斐閣
	1969(昭44) 佐藤武夫・西山外三『都市問題』	新日本出版社
	1969(昭44) 自治体問題研究所編『都市問題の視点』	自治体研究会
	1971(昭46) 『現代都市政策 全12巻』	岩波書店
1971(昭46) 丸山良二編『日本の住宅計画』—第二期住宅建設五ヶ年計画—	住宅新報社	
(1975年) 低成長期	1975(昭50) 早川文夫『生活・住宅・環境』	E & S
	1976(昭51) 日本土地法学会『住宅政策・防災と法理論』	有斐閣
	1976(昭51) 山岡一男・京須実編『これからの住宅政策』—第三期住宅建設五ヶ年計画—	住宅新報社
	1977(昭52) 建設省『日本の住宅と建築』	建築広報協議会
	1977(昭52) 西山外三『住居学ノート』	勁草書房
	1977(昭52) ジュリスト増刊総合特集7『現代の住宅問題』	有斐閣
	1977(昭52) バーバラ・ウォード『人間と住居』	日本経営出版会
	1977(昭52) 日本土地法学会『地代家賃制度・土地税制』	有斐閣

時代区分	書名	出版社
低 成 長 期	1978 (昭53) 柴田徳衛『日本の都市政策』	有斐閣 岩波書店 ドメス出版 有斐閣 ぎょうせい
	1979 (昭54) 早川和男『住宅貧乏物語』	
	1979 (昭54) 下山・水本・早川・和田『住宅政策の提言』	
	1979 (昭54) 水本 浩『土地政策と住宅政策』	
	1979 (昭54) 伊豆 宏『日本の住宅需要』	
(1980年)	1980 (昭55) 三村浩史『人間らしく住む居住政策』	学芸出版社 三省堂 ドメス出版 ドメス出版 大蔵省印刷局 ドメス出版 勁草書房 ドメス出版 三省堂 三嶺書房 勁草書房 東洋経済新報社 有斐閣 ドメス出版 ドメス出版
	1980 (昭55) 五十嵐敬喜『現代都市法の生成』	
	1981 (昭56) 水本・早川・牛見『自治体の住宅・都市政策』	
	1981 (昭56) 河野・木梨・下山『住居の権利』	
	1982 (昭57) 土地住宅行政研究会『土地対策と住宅対策』	
	1982 (昭57) 住環境教育研究会『住教育』	
	1982 (昭57) 住田昌二『住宅供給計画論』	
	1983 (昭58) 日本住宅会議『すまいと人権』	
	1983 (昭58) 本間義人『現代都市住宅政策』	
	1983 (昭58) 五井一雄・丸尾直美『都市と住宅』	
	1983 (昭58) 西山外三『戦争と住宅』(上・下)	
	1983 (昭58) 早川和男『日本の住宅革命』	
	1983 (昭58) ジュリスト増刊総合特集『現代日本の住宅改革』	
	1984 (昭59) ドニソン・アンガーソン 大和田建太郎訳 『あすの住宅政策』	
	1984 (昭59) 日本住宅会議『住居法をめざして』	
(1985年)	1985 (昭60) 住田・延藤・三宅・小泉・西村 『ハウジング』新建築学体系 14	彰国社 ドメス出版 日本経済評論社 住宅金融普及会 ドメス出版 学芸出版社 日本評論社 ぎょうせい お茶の水書房 学陽書房 法律文化社 日本経済評論社 新潮社
	1985 (昭60) 水原 渉『西ドイツの国土・都市の計画と住宅政策』	
	1986 (昭61) 五十嵐敬喜『都市再生の戦略』	
	1986 (昭61) 外国住宅事情研究会 『欧米の住宅政策と住宅金融』	
	1986 (昭61) 日本住宅会議『住宅白書』	
	1986 (昭61) 巽 和夫編『現代ハウジング論』	
	1987 (昭62) 日本住宅会議『国際居住年と日本の住居』	
	1988 (昭63) 伊豆 宏『新しい住宅経済』	
	1988 (昭63) 本間義人『内務省住宅政策の教訓』	
	1988 (昭63) 早川和男『市民のすまいと居住政策』	
	1989 (昭64) 萩田 武, リム・ボン『公営住宅・居住者運動の歴史と展望』	
	1990 (平2) 本間・五十嵐・原田『土地基本法を読む』	
1990 (平2) 早川和男『欧米住宅物語』		
(1991年)	1991 (平3) 五十嵐敬喜『土地改革のプログラム』	日本評論社 日本評論社 住宅新報社 学陽書房 日本経済評論社 都市文化社 東大出版 彰国社 東洋経済新報社 東大出版 ドメス出版
	1991 (平3) 大本圭野『証言 日本の住宅政策』	
	1991 (平3) 建設政策委員会『転換期の土地・住宅政策』	
	1991 (平3) 早川和男『住宅人権の思想』	
	1992 (平4) 本間義人『自治体住宅政策』	
	1992 (平4) 塩崎賢明・竹山清明『賃貸住宅政策論』	
	1993 (平5) 原田・広渡・吉田・戒能・渡辺『現代の都市法』	
	1993 (平5) 巽 和夫『現代社会とハウジング』	
	1993 (平5) 住宅問題研究会・(財)日本住宅総合センター 『住宅問題事典』	
	1993 (平5) 早川和男・岡本祥浩『居住福祉の論理』	
	1993 (平5) 平山洋介『コミュニティ・ベースト・ハウジング』	

(参考表2) 各研究者による住宅政策時期区分

	上野 洋 (1958年) ¹⁾	早川 文夫 (1969年) ²⁾	三輪 恒 (1976年) ³⁾	水本 浩 (1977年) ⁴⁾	大本 圭野 (1985年) ⁵⁾	小泉 重信 (1985年) ⁶⁾	三宅 醇 (1985年) ⁷⁾	
明治 1905年	明治時代	明治期 (1868~1912)	住宅問題の萌芽 (1900~1915)			明治時代	第一 期	明治初年から産業革命 終了のころまで 前 (1968~ 1920)
(1912)								
大正 1915年 (大4)	大正時代	大正~昭和期 (1912~1935)	住宅対策の経緯 (1915~1930)		住宅政策前史 (1917~1936)	大正時代	第一 期	重工業中心の大都市 発展の時期 後 (1920~ 1940)
20年								
正 1925年	昭和前期	戦時下 (1936~1945)	住宅問題と戦争 (1930~1945)		戦時住宅政策 成立 (1937~1945)	昭和戦前	第二 期	戦時下 (1940~ 1945)
(1926)								
昭 30年	昭和前期	戦時下 (1936~1945)	住宅問題と戦争 (1930~1945)		戦時住宅政策 成立 (1937~1945)	第二次大戦中	第二 期	戦後混乱期 (1945~ 1950)
1935年 (昭10)								
40年	昭和前期	戦時下 (1936~1945)	住宅問題と戦争 (1930~1945)		戦時住宅政策 成立 (1937~1945)	第二次大戦中	第二 期	戦後混乱期 (1945~ 1950)
1945年 (昭20)								
50年	応急的住宅対策 (1945~1949)	終戦直後 (1945~1950)	平和国土再建の スローガン (1945~1950)	昭和 20年代	住宅政策改編期 (1945~1947)	昭和 20年代	第三 期	高度経済 成長期 前 期 (1950~ 1965)
1955年 (昭30)	恒久的住宅対策 (1950~1960)	高度成長期 (1951~)	高度成長のもとで (1950年以降)		住宅政策整備期 (1948~1956)			
和 60年	住宅対策の拡充 (1960年以降)	高度成長期 (1951~)	高度成長のもとで (1950年以降)	昭和 30年代	住宅政策 多面化期 第1期 (1956~1965)	昭和 30年代	第三 期	後 期 (1965年 以降)
1965年 (昭40)	住宅対策の拡充 (1960年以降)	高度成長期 (1951~)	高度成長のもとで (1950年以降)	昭和 40年代	住宅政策 多面化期 第2期 (1966~1974)	昭和 40年代		
70年	住宅対策の拡充 (1960年以降)	高度成長期 (1951~)	高度成長のもとで (1950年以降)	昭和 40年代	住宅政策 多面化期 第2期 (1966~1974)	昭和 40年代	第三 期	後 期 (1965年 以降)
1975年 (昭50)	住宅対策の拡充 (1960年以降)	高度成長期 (1951~)	高度成長のもとで (1950年以降)	昭和 50年代	住宅政策破綻 ・見直し期 (1975年以降)	昭和 50年代		
80年	住宅対策の拡充 (1960年以降)	高度成長期 (1951~)	高度成長のもとで (1950年以降)	昭和 50年代	住宅政策破綻 ・見直し期 (1975年以降)	昭和 50年代	第三 期	後 期 (1965年 以降)
1985年 (昭60) (1989)	住宅対策の拡充 (1960年以降)	高度成長期 (1951~)	高度成長のもとで (1950年以降)					
平成 90年 (平2)							第三 期	後 期 (1965年 以降)
1995年								

(参考文献)

- 1) 上野 洋『日本の住宅政策』彰国社、1958年
- 2) 早川文夫「住宅政策」『住宅問題講座第1巻 現代住居論』有斐閣、1969年
- 3) 三輪 恒「住宅問題」『改訂増補・建築学大系2 都市：住宅問題』彰国社、1969年
- 4) 水本 浩『土地政策と住宅政策』有斐閣、1977年
- 5) 大本圭野「福祉国家とわが国住宅政策の展開」『日本の社会と福祉』東大出版、1985年
- 6) 小泉重信「住宅政策論」『新建築学大系14：ハウジング』彰国社、1985年
- 7) 三宅 醇「住宅市場論－住宅事情論的アプローチ」『新建築学大系14：ハウジング』彰国社、1985年

第4節 論文の構成

本文の全体の構成は以下のように考えた。序論、第Ⅰ部「日本の住宅政策の概説」、第Ⅱ部「住宅政策の登場と展開過程」、第Ⅲ部「住宅保障に関する法案の歴史的検討」、第Ⅳ部「住宅保障をめぐる諸運動とその評価」、結論からなる全体で、序論、4部12章、結論の構成となっている。

序論では、問題の所在と研究の目的、研究の方法、研究の系譜について述べた。

第Ⅰ部「日本の住宅政策の概説」は、日本の大正期から今日までの住宅政策の形成の概説したものであり、11節から構成されている。

第1～2節は、福祉国家における住宅政策の位置づけと住宅政策研究の方法について考察している。

第3節、大正期の住宅諸施策の内容を明らかにし住宅政策前史と位置づけてある。

第4節では、戦時住宅政策の成立を考察している。

第5～6節は、昭和20年代の住宅政策が改編し整備されてゆく時期の特徴を述べている。

第7～8節は、わが国の住宅政策が多面的に展開してゆく過程を考察している。

第9節は、戦後形成してきたわが国の住宅政策が破綻し、見直しをせまられることを考察している。

第10～11節は、戦後形成してきた持家政策および全体としての住宅政策の評価を行ったものである。

第Ⅱ部「住宅政策の登場と展開過程」は、戦時期にわが国の住宅政策が登場し、戦後展開する過程をまとめたものであり、第1章～第4章から構成されている。

第1章では、第二次大戦の戦時期に戦時住宅政策が形成されるなかで日本的住宅政策の原型が作られることを分析したものである。

第2章では、住宅政策の根幹をなす公営住宅について法の成立過程を分析し、日本の公的住宅の特徴を明らかにしている。

第3章では、勤労者の持家援助政策である勤労者財産形成促進法が成立する過程を分析することにより、日本的持家政策＝財産形成の特徴を明らかにしている。

第4章では、第Ⅱ部の総括を行っている。

第Ⅲ部「住宅保障に関する法案の歴史的検討」では、わが国の住宅政策を形成・展開する過程で住宅保障となる住居法あるいは住宅基本法案および住居基準の制度化への挫折過程とその要因を分析したものである。

第5章では、「住宅基本法案」が歴史的に登場し、制度化の試みがなされるが失敗してゆく過程を分析している。

第6章では、住宅基本法の中心的構成要素となる住居基準の特徴を明らかにしている。

第7章では、地方自治体における住宅条例の形成過程と条例の特徴を明らかにしている。

第Ⅳ部「住宅保障をめぐる諸運動とその評価」では、住宅政策を形成する上での調整作用となる居住者の住宅要求運動および企業の側の活動を住宅政策との関係で考察している。

第9章では、わが国の住宅運動（労働組合運動、居住者運動、建築運動、消費者運動）の形成過程を分析している。

第10章では、9章の住宅運動の発展、衰退、再生の原理を明らかにしている。

第11章、企業の土地をめぐる諸活動を分析している。

第12章、9章～11章までの総括を行った。

結論は、研究結果の要約と若干の政策的課題を示している。

第 I 部 日本住宅政策の概説

第1節 福祉国家における住宅政策の位置

1 福祉国家の基礎理念

福祉国家は、民主主義⁽¹⁾、自治を前提にして国民諸階層の消費が有効需要⁽²⁾の主要な構成項目であるという認識に立って、それら諸階層の生活過程の社会化つまり市場メカニズムにすべてをまかせるのではなく、一定程度の抑制、部分的否定および政府・自治体による福祉政策をおしすすめることによって、国民諸階層の消費を経済成長と結合させつつ終局的に国家が国民の福祉に責任をもとうとするような現代国家のタイプである。

このことは、具体的には次のような目的・機能をもっている。第1は、社会化⁽³⁾が、管理通貨制のもとで有効需要政策となり、市場機構の補完として、所得の平等化、つまり完全雇用、賃上げ等による労働分配率の引上げ、社会保障、税による所得再分配につながることである。第2は、福祉の基礎としてのストックの平等化の実現である。これは非所得面での平等化のための社会的な生活手段に関する諸政策として現われる。すなわち、その内容の一つは住宅、居住環境等の住宅政策や都市計画による整備、労働環境整備のための労働政策、教育環境整備のための教育政策等であり、第3は、金融資産、固定資産＝生活・生産手段の所有の平等化政策である。つまり、これらフローとしての所得の平等化と、ストックとしての資産、社会的な生活手段の平等化という再配分を行うことにより、生活の安定化を実現し、同時にそれが有効需要を生み出し経済の成長につながるというのが、福祉国家の理論である。

2 福祉国家における住宅政策

(1) 住宅政策の論理

このような福祉国家理念のもとでは、住宅の社会化によって国民の住宅保障を行うことが住宅政策の展開の第1の課題となる。市場機構のみの住宅供給では国民諸階層に住宅を保障することができないためである。例えば、イギリスでは第2次大戦後供給された住宅総戸数の58.6%（1951～78年）⁽⁴⁾は公共住宅であった。またそうした政府・自治体による直接供給システムをとらない西ドイツ等では住宅供給機能を間接的に社会化することで、私的所有者の欲求と社会全体の要求の矛盾を解消しよう

としている。しかし、その責任は終局的にはあくまで国家がもつ。第2は、住宅のナショナル・ミニマムを保障することによって、生活基盤を安定させ、またノーマライゼーションの実現に寄与することである。これは所得の保障によってだけでは実現しがたいものであり、一定の居住空間を確保することではじめて可能となる性格のものである。したがってこれらの住宅の社会化および平等化の程度により各国の福祉政策の展開の段階がわかる。

(2) 住宅政策の内容

住宅政策が実現しようとする目標は、すべての国民に対しある一定の居住状況を保障することであり、そのための政策手段の体系が住宅政策である。

住宅の特殊な性格として以下のことがあげられる。
(i) 住宅の価格が市場メカニズムによって決定されると、低所得階層は劣悪な居住水準を余儀なくされる。そのために、先進資本主義国では歴史的に住宅供給に対して公的介入を行い、国民諸階層に人間の尊厳を守る一定の居住水準を保障しようとしてきた。
(ii) 住宅は個人消費財ではあるが、都市計画の構成要素として社会的性格をもつもので、社会的資産としての性格を有する。例えば、住宅が不良化した場合、スラムを形成し、都市問題、社会問題を発生させる。
(iii) 住宅は生活および福祉の基盤であり、社会保障制度が機能する前提条件となる。社会保障の一つの柱である所得保障、つまり年金、公的扶助費等をいくら上げても、一方で住宅価格がそれ以上に上昇すれば、所得保障は充分なものとならず、最低生活の保障すらなされない場合も起こりうる。また病気を多発させる劣悪な居住状況を放置しては、医療費も不必要に増大する。福祉施設サービスの利用についても、狭小過密な住宅のためにやむなく老人ホームに入所する場合や、リハビリを受けても狭小な住宅のため、リハビリの効果を失う場合もある。
(iv) 住宅は家庭と地域の基盤であり、市民を育て、生活の根拠となり、コミュニティの形成を通して人々の生活を支える。とくに老人、障害者の生活は、住居や地域社会に依存する度合いが大きい。

住宅は以上のような基本的性格をもっているが、これらの住宅を社会的に保障してゆく一つの方策として、国家による不良住宅の規制、良好な住宅の直接供給手段としての公共住宅政策、間接的供給手段としての住宅資金の低利融資政策、家賃統制、家賃補助政策等が存在する。これらの政策諸手段が基本となり、かつこれを統一するものとして、先進諸国では住居法を作ってきた。

3 わが国の住宅政策の分析と時期区分の基準

社会政策としての住宅政策という基本視角をもとに、以下の4点を分析の基準とし、さらにそのような視点から各時期の特徴を析出する。

第1に、住宅政策の内容が、私的保障的性格のものか、あるいは社会保障的なものであったか。この点については、とくに住宅供給が社会的供給としていかに行われたかが重要になる。第2に、政策がいかなる階層を主要な対象としたものであったか。第3に、住宅政策が都市計画、土地政策と関連した総合的政策としていかに成熟していたか。住宅政策が都市計画、土地政策と関連しなければ効果が十分果たされないからである。第4に、住宅供給としての住宅投資は、経済活動に大きな影響を及ぼすので、住宅政策は、経済（成長）政策あるいは景気対策との関連でみてゆく必要がある。

時期区分の一面性、恣意性をできる限り避けようとするれば、少なくともこれらの諸点に留意し全体的視野から見てゆく必要があると思われる。

以下、戦前から現在までのわが国における住宅政策の展開について概説を行う。

第3節 住宅政策前史(前提形成期、1917～36年)

1 住宅政策前史期の住宅問題と課題

1917（大正6）年から1936（昭和11）年までに、性格の異なった二つの住宅問題が現われた。第1は1918～9（大正7～8）年の第1次世界大戦を契機とする好況期で、全国の大都市で住宅不足が深刻化した時期である。第2は、関東大震災とその復興、1929（昭和4）年浜口内閣のもとでのデフレ政策、1931～2（昭和6～7）年の世界恐慌を経て1936（昭和11）年に至る時期である。

第1の段階では、第1次世界大戦による都市における産業の発達、急激な都市人口の増加をもたらした、それに対応しえない住宅供給の遅れが住宅不足を惹き起した。また好景気による労働者の収入増は労働者階級の生活向上につながり、両者があいまって住宅需要を増大させた。他方、大戦後の建築資材、地価の暴騰は、住宅経営者に住宅投資を断念させることになり、住宅建設は伸びず、したがって住宅供給は住宅需要に対応できず、その結果住宅の絶対的不足がこの時代の住宅問題となり、不良住宅の出現など都市問題にまで発展するに至った。

第2節 住宅政策の研究手法

1 住宅政策の視点

住宅は、私的供給にまかせておいては住民の要求を満たせないものであると同時に、私的消費財であってもその存在は社会的性格を有することから、社会的に良質のものを実現することが必要である。それゆえにこれまで諸外国では、住宅政策は社会政策の一環として扱われてきたが、日本にあっては経済政策（＝生産力政策）に付属して展開され、また理論的にもそれが怪しまれないまま経過した。

ところで住宅政策を社会政策の一環としてとらえたとすれば、住宅政策が住宅のナショナル・ミニマムを保障せねばならぬことを意味する。そのためには住宅が市場メカニズムにまかされることなく供給される政策が展開されなければならない。さらに、住宅政策は、住宅に困窮する国民の具体的な改善要求に応えつつも、人間と人間社会の本質的なあり方を追求する中で望ましい状態を具現するという観点をたえず念頭に置かねばならない。なぜなら住宅は生活の器として人間性の形成や生活の質を規定すると同時に、社会・都市の主要な物的基盤となるからである⁽⁵⁾。

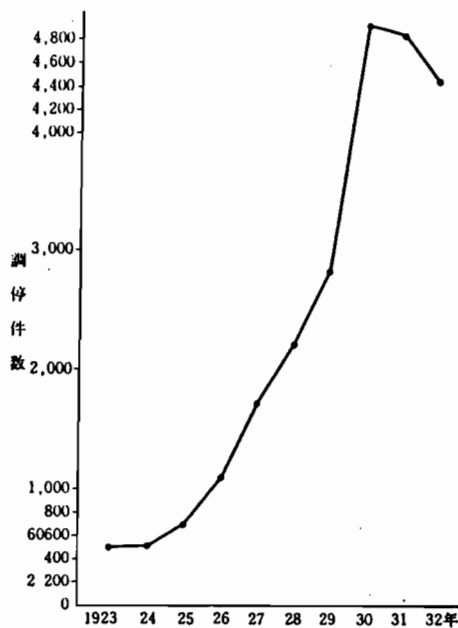
2 住宅政策の構成要素と体系

住宅政策は具体的内容からみて、以下の要件をそなえることが要求されよう。(1)国家が住宅政策の主体として、その目的を達するに必要な直接供給、その他公的介入・援助・規制を行うこと、またこうした政策が実効性をもつ基本的法体系が存在すること、(2)政策の対象としては、労働者・勤労者を中心にすべての国民諸階層が包括されること、(3)具体的実施内容の柱として、居住水準の確保と適正な負担との両面がすえられていること、である。

以上から、住宅政策とは、国家が勤労者をはじめとして国民諸階層にたいして、人間の尊厳を守れる居住水準を一定の負担関係において確保しようとする政策体系であるといえよう。こうした意味での住宅政策は、歴史的には高度に発達した産業社会の段階において展開されるものとみなされている⁽⁶⁾。

第2段階では、関東大震災に伴って関東地方を中心とする住宅不足が起り、それへの対応のために同潤会の活動が始まる。震災による影響は局地的であったが、1929年の浜口内閣のデフレ政策から世界恐慌の時期に至る経済不況は、多量の失業者の発生、労働者の収入減をもたらしたため借家人の家賃負担能力が低下し、住宅問題は即家賃問題となった。したがってこの時期の住宅問題は借家紛争として大きく社会問題化する（第1図）。

第1図 借家借地借家争議調停件数（大阪）



資料) 大阪市社会部「大阪市住宅年報」第1～3号、昭和元～8年版。

2 主要諸政策と実施体制

国家によって住宅問題への対処が意識的・制度的に取り上げられるようになったのは、1917年（大正6年）、社会事業の実施機関たる内務省地方局内に救護課が設置されたことに始まる。第2図に示すように救護課はその後社会課（1919年12月）、外局社会局社会課（1922年11月）、社会部福利課（1926年4月）にそれぞれ改称され、そこで住宅行政が取り扱われた。

その間、同課で公益住宅通牒（1919年4月、住宅改良助成通牒）を出し、住宅組合法（1921年4月）、借地借家法（同年4月）、借地借家紛争調停法（1922年4月）および内務省都市計画局で都市計画法（1919年5月）、市街地建築物法（同年4月）に立法化された。関東大震災後、同潤会住宅（1924年5月）、不良住宅地区改良法（1927年3月）が作られた。

政策の実施機構としては、一方では前記の内務省社会

局（後に外局社会局）が政策立案にあたり、そこで立案されたものは府県の学務部で具体的に実施されていった。他方、市街地建築物法は府県・市の警察部建築係あるいは住宅係で取り扱われ、そこで住宅建築の申請・許可が行われた。つまり、具体的な施策の実施は、地方においては学務部と警察部の二本立てで行われたわけである（第2図）。

3 前史期の政策の特徴

上記の住宅諸立法における政策のねらいは、第1次世界大戦による日本経済の発展、それに伴う都市人口の集中によって生じた住宅問題の激化、米騒動（1918年）、関東大震災（1923年）などによる社会不安を蔓延させるのを防止することであった。その対象は主に都市中心の新旧中間層におかれた。いまだ住宅の確保は私的保障が中心で、国家の政策的介入は規制（市街地建築物法、借地借家法、借地借家紛争処理法）および融資（公益住宅、住宅組合、同潤会住宅）を中心としたものにとどまっていた。国家が直接住宅を供給する施策としては、特定地域のきわめて限られた階層への社会不安緩和対策としての不良住宅地区改良法があっただけである。

この時期には都市計画法（1922年）が作られるが、住宅政策という視点からみると、「住宅は末なり」という当時の政策担当官の発言に端的に示されているように、道路、港湾などが中心で住宅の位置づけは低かった。

その頃の勤労者（主に労働者）階層の住宅問題に対応するという施策は国家政策としていまだ萌芽的でしかなく、むしろ治安対策としての政策側面が主であった。

第4節 戦時住宅政策成立期（1937～45年）

1 戦時期の住宅問題と課題

戦時における住宅問題は、1937（昭和12）年7月の日中戦争勃発に起因する。まず当時の住宅問題は、物価問題⁽⁷⁾と関係して登場した。1941年の東京市の住宅所有関係が、持家25.2%（なお1983年は、38.2%）、民営借家73.3%（同44.8%）、給与住宅1.5%（同5.6%）、公共借家0%（同11.4%）という中で、戦争によって民需が軍需にまわり住宅需給関係が窮屈になったため、地代・家賃が高騰した。これを放置すれば、国民生活は危機に陥り、また他の一般物価にも影響し悪性インフレを

第1表 大都市および工業都市における住宅の状況 (1941年)

都 市 別	総 戸 数 ¹⁾ (戸)	空 屋 戸 数 (戸)	空 屋 率 (%)	住宅所有関係別比率 ²⁾ (%)			専 用 併 数	1 人 当 たり 量 数 (畳)					専 用 住 宅 ³⁾ における居住者 12型未満-1人当たり3畳 未満住宅の割合 (%)	
				持 家	借 家	給与住宅		専 用 住 宅	専 用 持 家	専 用 借 家	ア ー バ ー ト	下 宿 屋	持 家	借 家
全 都 市	3,452,895	24,896	0.72	22.3	75.9	1.8	3.73	3.74	4.90	3.36	3.34	3.82	31.6	37.9
6 大 都 市	2,694,275	19,200	0.71	20.1	78.4	1.5	3.69	3.72	5.05	3.33	3.34	4.10	32.1	37.6
18 都 市	758,620	5,696	0.75	30.2	67.0	2.8	3.87	3.82	4.59	3.43	3.30	3.40	30.3	38.7
東 京 市	1,225,138	6,483	0.52	25.2	73.3	1.5	3.59	3.69	4.97	3.20	3.26	4.64	31.5	38.8
大 阪 市	610,452	5,292	0.87	9.2	89.2	1.6	3.65	3.46	5.23	3.26	3.44	2.55	33.8	36.0
名 古屋 市	257,684	2,049	0.80	18.2	80.3	1.5	4.29	4.30	5.74	3.91	3.98	3.53	17.9	21.1
京 神 戸 市	217,621	1,880	0.86	19.9	78.7	1.4	4.38	4.41	5.94	3.97	4.41	5.03	30.6	36.4
神 戸 市	199,098	1,892	0.95	10.4	88.3	1.3	3.53	3.59	5.94	3.26	3.39	3.40	43.2	47.4
横 濱 市	184,282	1,604	0.87	35.1	63.2	1.7	3.39	3.43	4.08	3.00	3.70	3.76	38.1	49.7
廣 島 市	66,756	338	0.51	25.9	71.6	2.5	4.30	4.34	5.47	3.88	3.47	3.49	24.6	20.2
福 岡 市	58,397	93	0.16	29.1	70.2	0.7	3.59	3.59	4.28	3.21	3.20	2.87	33.3	44.1
福 川 市	57,023	329	0.58	31.4	65.9	2.8	3.92	3.94	4.78	3.51	3.32	3.95	27.3	33.8
八 景 市	54,363	404	0.74	34.1	62.9	3.0	3.11	3.07	3.62	2.73	2.86	3.34	36.7	48.8
長 崎 市	50,972	992	1.95	22.4	68.7	8.9	3.06	2.98	3.88	2.69	2.87	2.20	52.0	62.9
長 崎 市	47,767	296	0.62	28.7	70.1	1.2	3.37	3.29	3.80	3.03	2.88	3.15	42.4	51.1
佐 賀 市	45,074	238	0.53	31.7	65.7	2.5	3.79	3.84	4.10	3.65	5.25	4.86	20.1	27.2
世 須 市	37,867	248	0.65	28.9	69.6	1.5	3.17	3.11	3.66	2.82	2.84	5.14	44.5	56.9
世 須 市	37,049	113	0.30	27.7	66.0	6.3	4.29	4.35	5.33	3.91	3.75	4.38	11.5	14.3
世 須 市	36,457	188	0.52	34.4	64.5	1.1	3.07	3.04	3.50	2.73	2.84	2.68	45.3	62.7
世 須 市	35,976	744	2.06	10.8	86.2	3.0	3.30	3.25	4.60	3.07	3.46	3.40	47.2	50.9
世 須 市	35,878	148	0.41	27.2	68.8	4.0	3.76	3.68	4.36	3.41	3.11	4.09	14.5	15.8
世 須 市	35,814	69	0.19	49.9	49.0	1.1	6.13	6.26	6.90	5.61	6.10	5.15	5.6	8.3
世 須 市	34,720	390	1.12	27.0	70.0	3.0	4.60	4.65	5.48	4.29	3.31	3.10	27.5	33.5
世 須 市	34,421	184	0.53	39.6	58.8	1.7	5.11	5.18	5.98	4.57	5.39	4.56	16.8	24.3
世 須 市	31,645	446	1.41	39.4	59.2	1.4	4.27	4.23	4.87	3.73	4.33	5.68	24.2	34.5
世 須 市	31,570	413	1.31	33.4	62.6	4.0	3.52	3.49	4.06	3.15	3.12	2.46	30.7	36.8
世 須 市	26,871	63	0.28	28.6	69.8	1.5	4.46	4.44	5.26	4.08	4.13	4.57	14.2	18.3

注 1) 住宅総戸数とは専用住宅と併用住宅の合計である。
 2) 1)に対する割合。
 3) 専用住宅とは、専用持家、専用借家、専用給与住宅の合計である。アパート、下宿および併用住宅を除く。併用住宅とは、店舗併用、工場併用、その他併用住宅を示す。過密居住状況(=3人以上世帯における10戸住宅を云う)を示す。
 資料) 厚生省生活局「大都市住宅調査統計表(昭和16年)」。

第2表 住宅諸立法(年表)

年	内閣	月・日	立法名	備考
1926 (昭11)		3月30日	不真正住宅地区改定法公布	社会事業調査会の設置
				(昭2) 土地賃貸価格調査法公布、施行 (昭4・5) 軍貨値下運動
1936 (昭11)	岡田	3.9 広田		同潤会東北地方農山漁村住宅改善調査委員会の発足
				(10月11日) 鉄鋼工作物製造許可規則の公布
1937 (昭12)	2.2 林	6.4	7.7	日中戦争勃発
1938 (昭13)	近衛 第一次	1.11	厚生省設置(内務省から分離)	(3月) 社会事業法公布
		8.4	中央物産委員会、地代軍貨統制令審査中	(4月1日) 国家総動員法公布 (9月) 土地建物賃貸状況調査
1939 (昭14)	1.5 早田	6.1	労務者住宅供給3ヵ年計画	(3月) 各般雇傭業地に住宅政策懇談会の開催
		7.18	中央物産委員会、地代軍貨の訂づけ審査	(7月8日) 徴用令
	8.30 阿	9.19	欧州大戦勃発	(9月18日) 価格統制令の応急的措置
				10.18
	12.13	12.13	厚生省社会局に住宅課設置	(11月8日) 木造建築等統制規則
1940 (昭15)	1.16 米内	4.13	労務者住宅建設損失補償制度実施	
		6.27	住宅対策委員会の設置→9月(諮問7月8日) 答申9月9日	
	7.22 第二次近衛	7.1	第2期労務者住宅供給計画	
		10.19	第2次地代軍貨統制令(11月21日) 宅地建物等価格統制令	
1941 (昭16)	7.18 第三次近衛	11.19	住宅対策要綱の決定→(経済関係閣僚懇談会)	
		11.25	宅地建物価格統制令(12.7) 経済新体制要綱発表	
	10.18 東	3.7	住宅賃用法公布→21年12月23日閉鎖	大都市住宅調査
		4.7	賃家組合法公布	工業都市住宅調査
1942 (昭17)	12.8	12.8	太平洋戦争開始	(11月) 住宅設計基準(食糧分庫) 同潤会一住宅区へ
1943 (昭18)	12.1	12.1	住宅課一助労務施設設置	(2月21日) 地代軍貨統制令の改正に関する件伏書
1944 (昭19)	7.22 小磯			(9月) 工場附属寄宿舎規則の改正 (10月28日) 労務者住宅供給計画に関する件
1945 (昭20)	4.7 鈴木	8.15	ボツダム宣言受諾と降服	(6月8日) 戦時住宅緊急対策協議会、厚生省大會議室控室に開催
				6.25坪の員外住宅計画

てわが国住宅政策史上画期的な内容を持つもので、現在に至ってもこれ以上のものは出されていない。第2に、価格統制政策(家賃・地代統制令)による機能に限界が生じたことに対処して、国家による労働者および勤労者の住宅の直接供給が本格的に行われた。前段階の住宅価格統制政策も、本格的段階では強化されるが、しかしその役割は住宅供給政策の補完的なものとなる。

この時期に住宅課において制度化された住宅施策としては、労務者住宅供給計画(第1期計画・1939年8月、第2期計画・1940年7月)、地代・家賃統制令(第1次統制令・1939年10月、第2次統制令・1940年10月)、木造建築統制規則(商工省令・1939年11月)、労務者住宅建設損失補償制度(1940年4月)、炭鉱労務者住宅供給計画(1940年4月)、宅地建物等統制令(商工省令・1940年11月)、住宅営団法・貸家組合法(1941年3月)がある。

(i) 住居法案要綱および住宅対策委員会答申

1939年12月の厚生省住宅課設置に至る準備段階である39年春に、同潤会内に住宅制度研究委員会が作られた。事務局長には同潤会総務課長があたり、厚生大臣を中心に厚生省、内務省等内外の関係機関の専門家を集めた委員会で、そこでわが国の将来の住居法の本格的検討が行われた(8)。住居法案要綱では、住居法の体系的內容が構想されている。住居法の内容は以下のようである。①基本事項として、住居行政機構に関する件、住居調査に関する件、②量の問題——住居供給機関の設立、住居供給機関の調整・監督、住居供給の勧奨・強制、住居供給に対する補助、③質の問題——住居標準に関する件(基準)、国民住居普及に関する件(建設)、住居監督に関する件(予防)、既存住居の改良に関する件(改造)、④その他の関連事件——不動産金融に関する件、生命保険

積立金運用規定、建築技術に関する件、住居環境に関する件、土地問題に関する件、借家借地に関する件、地代・家賃に関する件、建築資材に関する件、建設労働に関する件、家主組合に関する件。

以上をさらに、具体的な施策事項として、Ⅰ住宅調査、Ⅱ住居標準——（Ａ）標準住居（国民住居）、（Ｂ）住居監督（最小限住居標準、住宅監督制度）、Ⅲ住宅供給（住宅会社、不動産金融）について研究部会を設けて検討が行われた（1940年8月、「住居法」特別研究委員会案による）。

この住居法の重点は、住宅基準を作ることと、最小限住居水準以下のものについては住宅監督制度でチェックしてゆくことであった。他方、住宅監督をするのみでなく住宅供給の方法も検討されている。

ただし、これらの内容の実現については、戦時下で全てを実行することは不可能であるということから、まず住宅供給の部門と住宅調査が実現されることとなった。住宅供給の方法としては、当初、住宅会社法案が検討されていたが、その構想は、最終的には従来の同潤会組織を発展的に解消した住宅営団法と、家主組織を貸家組合法として立法化された。また、全国的に統一的な住宅調査が実施された。しかし、住居法の最も重要な軸となる点、すなわち国民にある一定の住居を保障する最低住居標準およびそれを担保する住宅監視制度は、遂に実現されなかった。

住宅課は、戦時下における住宅対策の具体的方策について住宅対策委員会に諮問を出し、1940年9月にその答申を得た。その答申では、1.貸家組合設置要綱、2.住宅供給特別措置要綱、3.住宅営団設立要綱、4.住宅調査制度要綱、5.住宅対策実施上必要な諸方策、等が出された。この答申は、経済閣僚懇談会で審議を受け、住宅対策要項（1940年11月）として閣議決定された。そこでは、答申を踏まえて、従来の住宅施策に対し、①総合的施策を打ち出す、②従来の施策を徹底、強化する、③新しい重要施策として、一つは住宅営団を設立し住宅を国家が直接供給する、二つは貸家組合を国家が直接作る、三つは従来各府県、市等が独自に住宅調査を行っていたものを国家が全国統一して調査を行う、などの点が打ち出され、これにより住宅施策の実施体制が決定された。

こうして、戦時計画経済のもとで、厚生省住宅課は、全国における住宅資金・住宅資材等の需要の一元的把握と配分・統制および全国的な一定基準の家賃・住宅価格統制を行い、国家が住宅の直接、間接供給を統一的に行うための機関となった。

（ii）国家による住宅の間接的供給（＝価格統制政策）

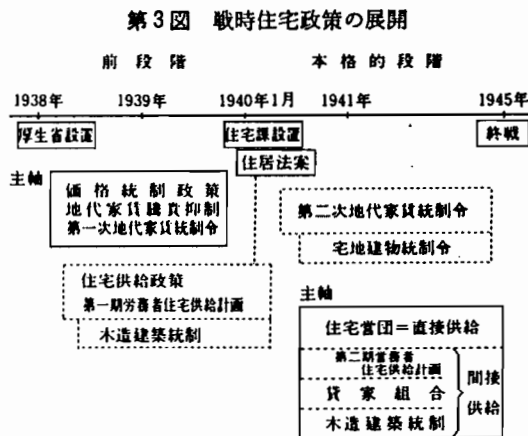
地代・家賃の統制基準である地代適正標準、家賃適正標準は、貸地経営者および貸家経営者の経営採算ベースから経験的に割り出したもので、それは市場価格を考慮に入れた政策価格であり、貸地、貸家経営者にとって最小限の利潤は見込まれていた。しかし、住宅問題が激化する中で、地代・家賃統制という政策手段はその効果を十分に発揮しなかった。むしろそれは、経営採算からみて貸家経営者の新たな住宅投資をおさえる結果となった。従来、わが国の住宅供給は民間貸家経営者にまかされていたが、ここに至り地代・家賃統制は、民間住宅供給を制限する結果となった。この点に関し、渡辺洋三氏は「地代家賃統制令は、家主の投機的寄生的利益をうばい、前近代的家主の犠牲において、大衆を保護しようとしたものであり、その意味では、貸家資本の近代化、合理化を上から人為的におしすすめようとしたものであるといえる」⁽⁹⁾と指摘している。しかし、地代・家賃統制令は、家主を犠牲にして大衆を保護したというよりは、正確には住宅不足に伴う家賃の高騰を抑えて社会不安の惹起を防ぐとともに、住宅不足の著しい軍需産業都市での賃金抑制をはかるために零細中小家主の利益を圧迫し犠牲にしたと把えるべきだと考えられる。第2次地代・家賃統制令では、地代は、4.2%の利回りをみているが、それは、統制令が破綻してゆくことを最初から内包した値であった。4.2%は、当時の国債の利回りを基準にしているが、当時国債の利回りは、戦争費用を捻出するために金利を高くすると国家負担が大きくなるとして、政策的に低くおさえられていた。地代の利回りを高くすると家賃および物価を上げることもつながり、また賃金をも引き上げねばならぬ結果となる。当時、賃金統制、物価統制を行っている以上、地代の利回りも低くおさざるをえず、統制令は、地主・家主に犠牲を強いるものとなっていった。

一方、当時の土地の供給と需要の関係からみると、4.2%という利回りの中には供給に比べた需要の強さという問題を予定していなかったと考えられる。土地は供給に制約があるため他のものと比べ相対的に需要が高くなるはずであるから、本来、地代に関し、利潤率を4.2%しか見込まない統制は無理であったと考えられる。また家賃の最高限度の統制は、その最高水準が市場価格の実勢から遅れをとれば機能しなくなるはずである。

日中戦争から太平洋戦争（1941年12月）に突入し戦局が激化する中で、建築資材の不足、建築費の高騰により住宅を新築する者の減少、貸家住宅建設の減少が生じ、低物価政策などと家屋新築奨励との間に矛盾をきたした。

住宅の価格統制政策は強化されるとともにその政策効果を失っていったのである。地代・家賃統制に関し、最初から最後まで一貫して理論的提起者であった杉木氏⁽¹⁰⁾自身が地代家賃統制令の政策目的が達せられなかったことを語っている。

戦時体制の中でますます生産力拡充が必要とされ、それに伴う軍需工場への労働力確保のための住宅の増設が必要となったが、それを民間の住宅供給のみに依存することは期待できず、国家が自ら住宅の直接供給にのり出さざるを得なくなっていった。その前段階が、1939（昭和14）年8月2日に出された第1期労務者住宅供給計画である。これはまだ直接供給というより大蔵省預金部資金の融通による間接的供給であるが、やがて厚生省に住宅課が新設されて住宅政策が本格的段階に入ると、国家による直接供給が行われてゆく（第3図）。



(iii) 国家による住宅の直接的供給

日中戦争勃発以来、生産力の拡充が緊急の問題となり、工場の新設拡張が各地に起こるとともに、これらの従業員の移動によって大都市および新興工業地帯で人口の急激な増加をみるに至る。他方これを収容すべき住宅・寄宿舎などの施設の増設は、労務者住宅建設計画などにもとづき国からの資金、資材などの援助を得たものの、建設費の高騰、資材、労力の不足により需要に追いつかず、住宅供給は減少し、住宅不足がはなはだしくなった。その結果、従来のように、その不足分の解消を民間の営利を目的とする企業や地方公共団体にゆだねることが出来なくなり、これを国家的に取り上げ、大量かつ計画的に庶民住宅の供給を図ることになった。その一つが、住宅営団の設立であり、もう一つは、従来わが国の住宅供給の主軸になっていた民間貸家の経営者に貸家組合を結成させ、公的援助と公的介入を行うことによる計画的民間住宅供給であった。

住宅営団⁽¹¹⁾は、全額政府出資の特殊法人である。住宅供給の主な対象は、労務者、勤労者階層であった。営団による住宅供給の目標は、1941年から5ヶ年間で30万戸とした。つまり、当時の1ヶ年間のわが国の全住宅供給総量（平均約30万戸）の2割を営団が受け持つことになったわけである。住宅営団が建設する住宅は、住宅設計基準（1941年11月）にもとづいて建てられた。建設され経営されている住宅の内容は、第3表に示すように賃貸住宅が31%で分譲住宅が69%であった。これは、国家政策として供給された住宅が公共所有の賃貸住宅を中心としたものではなく、分譲を中心とする個人の持家あるいは企業所有の住宅（社宅）であったことを意味する。戦時住宅政策における住宅供給とは、私的所有住宅の援助を中心とした政策であったと言えよう。

第3表 営団住宅の経営戸数と内容
(1941年度～44年度) (単位：戸数)

	賃貸住宅	分譲住宅	計	内所有権譲渡
一般会計	22,483 (26.8)	61,421 (73.2)	83,904 (100.0)	24,278 (28.9)
甲号特別会計	6,082 (66.5)	3,071 (33.6)	9,153 (100.0)	569 (6.2)
乙号特別会計	1,032 (83.4)	205 (16.6)	1,237 (100.0)	—
計	29,597 (31.4)	64,697 (68.6)	94,294 (100.0)	24,847 (26.4)

資料) 閉鎖機関委員会『閉鎖機関とその特殊清算』(1954) 564頁。

(iv) 戦時期の住宅運動

社会政策の発展の契機となる社会運動としての住宅運動は、1932年の上海事変を契機とした軍需インフレと国際連盟の脱退による戦争準備体制に日本が突入してゆく中で、社会運動への弾圧が強くなるとともに低調となっていた。内務省警保局編『社会運動の状況』（1937年）では、「借家人組合運動は、昭和9年頃より著しく不振に陥り、極左組合である全国借家人組合戦闘化同盟の消滅をはじめ、ほとんど自然消滅あるいは有名無実となった。昭和11年7月全国借家人組合刷新同盟の解散があり、その後全分野において退潮の一途にありて、昭和12年末現在には運動殆んどみるべきものなし」⁽¹²⁾と指摘されている。また同文の1938年版には、「借家人運動」の事項はなくなってしまふ。

1940（昭和15）年には、あらゆる労働団体、市民団体の解散、さらに国防保安法、治安維持法の改正、予防拘禁所設置法等により運動団体には徹底的弾圧が加えられていった。

以上のような戦時体制のもとで、住宅運動は壊滅して

しまった。しかも、かかる自主的住宅運動の解体のうえに戦時住宅政策がつくられてゆくことになる。

戦時体制における住宅要求の契機は、日中戦争および太平洋戦争にむかって日本国の総力的戦争を遂行し、勝利に導くための国家的要請からであった。生産力拡充政策のためには労働力確保の一環としての住宅が、また銃後の生活安定基盤対策としての住宅が必要であった。住宅政策は、国民諸階層のためというより軍部にとっての戦争遂行上必要であったのであり、また軍部の要求⁽¹³⁾により住宅政策が推進されるのである。これは戦時の社会政策の進展過程⁽¹⁴⁾と類似の傾向を示している。

(2) 戦時住宅政策の顛末

わが国では、戦時期においてはじめて国家による住宅の直接的供給が行われ、一応戦時住宅政策の機構も確立された。その後、戦時末までの住宅政策の展開を、主に住宅供給の量と質について検討しよう。

戦況が激しくなるにつれて、諸外国からの輸入は困難となり、資源の少ないわが国では物品は極度に減少した。その上軍需はより一層拡大され、逆に国内の民需は圧縮されることとなり、民需の一部である住宅建設資材は極度に制限されていった。また、建設労働者のみならず関連の労働者は、兵士として徴兵され、労働力が減少した。このような状況の中で、戦時期の住宅政策は、まず供給する住宅の質を下げることから始まった。1941年11月段階で設定された営団住宅の住宅設計基準が、43年4月には「臨時日本標準規格、居住用建物」として切り下げられ、1944年末にはそれがより一層低い基準となった。1941年の1戸当りの平均住宅基準は、8坪であったが、43年には7.5坪、44年には6.52坪までに至った。その上、防空作業の取り壊し残材を使った、住宅というには恥ずかしい建物となった⁽¹⁵⁾⁽¹⁶⁾。その上、住宅供給の絶対数が減少していった。まず住宅営団の住宅建設は、当初毎年6万戸、5ヶ年間で30万戸を建設する予定であったが、第4表に示すように、当初の計画戸数の半数も実現されない状況となった。これが、当時の国家による直接供給の住宅建設状況であるが、民間住宅の建設は、政府住宅以上に建設が困難であることは言うに及ばない。その結果、わが国全体の住宅建設数そのものが、戦時末には激減するばかりでなく、防空上の取りこわし住宅、空襲による損壊等が加わり、わが国の住宅戸数の絶対数が減少していった（第5表）。

住宅の絶対数の不足および供給される住宅の質の

低下は、国民の住生活水準を低下させることを意味している。

3 戦時期の住宅政策の特徴

(1) この時期における政策の内容は、国家が住宅の直接統制および住宅の直接供給を行うことである。具体的には、地代および家賃の統制、資材の配給、資金融資・斡旋などを統一的行うために住宅課を設け、住宅施策を一元的、計画的に行う。同時に政策立案のための基礎資料として、全国統一的な住宅調査がわが国で初めて行われた。また国家による住宅の直接供給のために、わが国で初めて住宅基準を作る。

(2) 政府による住宅供給の対象は、労働者階層が中心で、また直接統制の対象は都市借家居住者であった。

(3) 住宅課設置は、住宅行政の自立を意味するが、建築申請および許可は、内務省の警保局、地方では警察部の建築係あるいは住宅係で行うという旧来の二本建ての行政が残存していた。

(4) 住宅課を設置し、政策として積極的に住宅計画に取り組むが、それも、戦時末期には破綻する。住宅建設戸数は減り、住宅基準は切り下げられ、バラックの住宅を建設することになる。日本の戦時住宅政策は戦時生産

第4表 営団住宅の建設戸数 (単位: 戸, %)

年度	建設計画	工事実施計画戸数	工事着手戸数	竣工戸数	竣工戸数	
					既前年度	本年度
1941年	30,000 (100.0)	24,973 (83.2)	24,972	24,972	24,972	—
1942年	60,000 (100.0)	22,155 (36.9)	22,155	22,155	14,325	7,830
1943年	70,000 (100.0)	49,841 (71.2)	47,810	33,626	11,648	21,978
1944年	100,000	49,196	28,783	5,611	—	5,611
計	170,000	146,164 (100.0)	123,720 (84.6)	86,364 (59.1)	50,945	35,914

資料) 閉鎖機関委員会『閉鎖機関とその特殊清算』(1954年) 563-564頁。

第5表 住宅戸数の変動(日本内地 1936-45) (単位: 千戸)

年 度	住宅戸数	推定 正常損耗	火災、水 害および 地震によ る損壊	防空作業 関係の取 こわし	空襲によ る損壊	推定 住宅建設
1936年	13,640	136	15	—	—	—
1937年	13,853	139	14	—	—	366 (2.6)
1938年	13,941	100	16	—	—	204 (1.5)
1939年	14,135	50	16	—	—	260 (1.8)
1940年	14,242	—	24	—	—	313 (2.2)
1941年	14,729	—	23	—	—	326 (2.2)
1942年	14,974	—	13	—	—	258 (1.7)
1943年	14,905	—	110	—	—	80 (0.5)
1944年	14,673	—	103	171	8	50 (0.3)
1945年	11,291	—	460	443	2,494	15 (0.1)

資料) J. B. コーエン著、大内兵衛訳『戦時戦後の日本経済』下巻 (1951) 岩波書店、206頁。

力拡充政策のためのみで、戦時社会政策的要素⁽¹¹⁷⁾は含まれていない。ちなみに英国、米国では戦時末期にも住宅建設戸数は増大し、また住宅の質も上昇している⁽¹¹⁸⁾。

(5) この時期に日本型住宅政策の原型が成立する。それは、①中央集権的統制のもとに、②住宅供給を直接供給と間接供給の統合編成で行っているが、直接供給の方法は公共賃貸住宅が主軸というよりも、むしろ分譲住宅による持家指向、企業の社宅・寮指向である。この時期には、住宅政策は、戦時下の国家目的の生産力政策に完全に従属し、戦時社会政策にもとづくナショナル・ミニマムを志向する住宅政策ではなかった。このような傾向は、戦後においても、そのままではないが、骨格として継承されていくといつてよい。つまり、昭和20年代では、傾斜生産方式また経済自立政策に従属し、30年代・40年代の高度成長期には、経済成長政策に従属し、50年代の低成長期には、経済浮揚策に従属してゆく。

間接供給は、公的資金を融資することによる借家の民間自力供給依存でありながら、一貫して土地政策を欠落させている。地代・家賃の価格コントロールは行いが、土地の利用コントロールなどは行われなかった。この傾向は、戦後においても引き継がれ、現在も続いている。

第5節 住宅政策改編期（1945～47年）

1 敗戦直後の住宅問題と課題

太平洋戦争により、わが国の都市における住宅の多くは焼失し、まさに焼土と化した。日本に居住する日本国民は、戦災による極度な住宅不足に直面した。その上、朝鮮・満州等外地からの引揚者および戦地からの復員者を迎えることによってわが国の住宅は絶対的不足に遭遇し、壕舎生活者、兵舎跡の生活者等も多くみられた。他方、戦争による諸物資の不足は、建築資材に及び、それは住宅供給を停滞させた。1945年11月時点では、420万戸の住宅不足数が推計された⁽¹¹⁹⁾。この不足をどのように解消してゆくか、とくに、寒期をひかえ、家のない人達に対する越冬住宅の供給が焦眉の課題となった。

2 主要諸立法と実施体制

太平洋戦争末に、焼土と化した国土の復興のために、政府ではすでに内務省都市計画課が中心となって戦災復

興計画を構想していたが、敗戦と同時に実施に取り組み、1945年11月に戦災復興院を設立した⁽¹²⁰⁾。当該機関はあくまで戦災都市の復興のためのもので、物的復興に関する行政を一元化したものである。

一方、敗戦と同時に、厚生省生活局住宅課は、焼け出された国民のための越冬住宅として全額国庫補助による住宅建設30万戸を予算措置で行うことを決めた（1945年9月）。国庫補助住宅の実施機関は、1941年に設立された住宅営団が中心となり、1947年12月のその閉鎖後、建設院に引き継がれる。

住宅政策は、厚生省住宅課から戦災復興院へ移されて一元化し、そこで戦後の住宅政策全般を取り扱うようになる。なかでも住宅政策等の立案は住宅企画課で行われた。

(1) 庶民住宅建設促進法案

戦災復興院では越冬のために応急簡易住宅を建設（30万戸）した後、引き続いて1946年4月より本格的に国庫補助庶民住宅を建設していった。しかし、これはあくまでも予算措置にもとづくものであったことと、住宅営団閉鎖による地方の住宅建設機構を確立する必要もあったことから、庶民住宅建設促進法を作り公営住宅法とする計画⁽¹²¹⁾もあったが、大蔵省の反対にあい立法化に至らなかった。罹災にあった国民は住宅を必要としていたが、政府の住宅対策には積極的なものはみられず、都市地域転入抑制緊急措置令（1946年2月）、臨時建築制限令（同年5月）、地代家賃統制令（同年9月）等の緊急的・抑制的な対応しか行われなかった。また傾斜生産政策の一環として臨時炭鉱労務者住宅の建設（47年1月）が促進されていった。

(2) 地券制度および宅地法案の挫折

戦災都市の復興にあたり、まず都市計画を行う必要があったが、これを実施する上で土地所有関係がネックとなる。それで、戦災復興院発足当初から、都市計画をスムーズに行うために、地券制度が構想された⁽¹²²⁾。これは、都市計画を行う地域の土地に証券を発行し、政府が土地を一時的に買い上げ、その間利子を支払い、都市計画の完了後に返す方式である。復興院計画局では土地証券発行要領案を作成し、大蔵省との交渉を行った。大蔵省は、もし地券を政府に買い取ってほしいという者が出た場合、資金を用意できないということで反対し、この構想は立法化に至らなかった。この地券制度は、土地所有者の所有権の自由を認めるが、その土地利用を制限し、むしろ都市計画主体者の自由な利用をはかることをね

らったものである。この地券制度の挫折で、その後の都市計画が非常にやりにくくなった。地券制度にかわって、土地区画整理法にもとづいて都市計画を行うことになる。

地券制度の挫折後、戦災復興院土地局では、片山内閣時に、宅地法案を構想した⁽²³⁾。これは片山内閣が、農地に関しては農地法があるように、市街地の宅地に関する法を作りたいということから出てきたものであった⁽²⁴⁾。宅地法案の内容は、英国の都市農村計画法を参考に、次のようになっていた。①土地利用計画を作り土地価格を決め、地価の上った所からはその差額を国が吸収する、②土地の売買は、土地の公的マーケットを作り、そこを通して行い、私人同士では土地売買は許されない、③公有地を増やす、④土地収容の強化、等である。この宅地法案は、土地利用に対する規制と地価の抑制を可能にし、公有地を拡大し、都市計画をやりやすくするものである。しかし、宅地法案は、内閣の官房長官の所まで持ち上げられ検討されたが、立法化は無理だということで大蔵省折衝まではいかなかった。

焼土と化した国土に計画的に都市を作ってゆく上で、地券制度および宅地法案は有効なものであり、この時期にこそこの制度は実現化しやすかったはずである。土地対策、都市計画は、それを抜本的に実現するには時期が存在するのであって、いつでも可能というものではない。わが国は、この重要な時期に、住宅政策、都市計画の基礎となる制度の立法化を逸することになる。

3 改編期の住宅政策の特徴

(1) 住宅政策は、従来各省によって分担が異なっていたものが戦災復興院によって一元化されたが、同時に、生活対策の一環として住宅政策を行っていた厚生行政から、経済政策につながる建設行政へとその性格を変えていった。建設行政への一元化と同時に住宅建設は、戦時期に劣らず中央集権化が強くなった。戦前は、地域における住宅建築許認可および規制は警察の監督・監視のもとにある治安対策的なものであったが、戦後は、建築許可は、内務省解体（1947年12月）とともに警察行政から離れて、内務省土木局と戦災復興院とが統合し建設院が新たに設置されたことにより建設院に移る。つまり、戦後の住宅政策は、警察的治安行政色が薄れると同時に生活政策的行政色彩も払拭され、建設行政に一元化されたといえる。

(2) 住宅政策は、GHQの命令のもとに、公共事業（＝失業対策）の一環として位置づけられ、また当時の経済政策である傾斜生産政策の一環として給与住宅（炭

鉱住宅、労務者住宅）の建設に力点が置かれた。

(3) 住宅政策は、戦争によって罹災した家屋420万戸の住宅不足に対し、国家による応急的対策として行われた。具体的な個別政策の領域ではGHQの介入はほとんどみられなかった。政策の対象は、住宅困窮度の高い階層と、経済復興産業とされた炭坑および鉄鉱等の労働者層が主軸であった。

(4) 土地政策、都市政策との関係でみると、英国等では第1次大戦前すでに都市計画の一環として住宅政策を位置づけており、とくに戦後直後には、福祉国家として社会保障制度とならび都市農村計画法を作りそれを基盤に住宅政策がとられた。わが国では戦災復興のための都市計画の主軸は道路であり、住宅は都市計画の一環として位置づけられていない。また都市計画および住宅政策の基礎となる土地政策は、種々議論され、地券制度なども考えられ法案段階までゆくが、立法化に至らず消滅してゆく。結局土地対策については、何ら前進はみられなかった。

第6節 住宅政策整備期（1948～56年）

1 住宅問題と課題

戦争による罹災者の絶対的住宅不足は、応急対策のみでは対応しきれなかった。絶対的建築資材不足、住宅建設資金の不足の上に、家賃・地代統制が民間の住宅供給を阻害することになり、国家が住宅対策に本格的に取り組まなければ問題の解決にならない状態であった。

2 主要諸政策と実施体制

住宅政策を担う機構は、建設院から建設省（1948年7月）に発展し、住宅行政は建設省で本格的に一元化・統一化された。

(1) 住宅金融公庫法の成立

建設省で、住宅関係の制度がまず最初に立法化されたのは、住宅金融公庫法（1949年5月）である。

これは、1948年8月にGHQから、わが国の金融機関の全面的改編に関する金融機構改革指針が出されたことを契機とする。GHQはその指針の中で「住宅・土地開発のため普通銀行を補完する恒久的な特殊金融機関を設立すること」を勧告した。当時の住宅不足は、国庫補助

住宅のみでは解消されず、しかも、戦後の経済復興にあたり産業の再建と石炭の増産に政策の重点が置かれ、民間の銀行融資基準は土地融資とか住宅融資は最下位であったため、国民が住宅建設のために、銀行から資金を借り出すことは困難であった。建設省は、国の出資による住宅金融機関の設立が最良の方法であると結論⁽²⁵⁾し、当初住宅金融公社を構想した。1949年初めに実現する計画で予算要求したが、ドッジの超均衡予算のもとに1年延期となり1950年度に創設が認められた。住宅金融とは、利子5.5%（GHQの勧告による）で、土地を所有する持家を建設する人に資金を貸し付ける制度である。こうして戦後復興期に、財投資金にもとづく、政府の一般会計資金を必要としない、自助努力による民間住宅への公的補助とそれに伴う介入が行われることになる。

(2) 公営住宅法の成立

占領末期に近づくにつれて、アメリカ当局の占領政策の再検討気運のもとに、日本政府も住宅法制の整備を準備しつつあり、従来予算措置で行われていたものを立法化する傾向が現れた。公営住宅は、終戦直後、国庫補助住宅として国の予算措置のみによって行われていたが、1949年のドッジラインによる竹馬の足切りで住宅予算は大幅に切られていった。予算措置のみでは、安定的住宅供給が行われないということもあり、また法の整備ということもあって、立法化に至った（1951年5月）。以上は、当時の社会的背景であるが、公営住宅法を立法化する直接的契機は、厚生省が厚生住宅法案を国会に提出することに始まる。戦後、戦災都市の復興のために国庫補助住宅をはじめ住宅諸施策がとられてきたが、住宅問題は一向に解消せず、「学校、公会堂、神社、寺院等に縁故を辿って入り込み、不自由を忍んで住んでいる人々も極めて多い。さらに各種の社会福祉施設や国立医療施設に入所、入院中のもので、既に保護或いは治療を終り、その他退院すべき事情にありながら住宅を得られないためやむなく止っている事例は、身近に屢々見られる。厚生省の調査（1950年3月15日調査）では、学校、公会堂、寺院、国立病院、隔離病舎、仮小屋等に生活しているもの18.4万世帯、間借、同居等の住宅の名のつく所に住んでいるが、その実態が極めて窮屈な雑居生活であるもの34.7万世帯で、合計53万2400世帯になり、実際にはその数を相当上廻るものと考えられる」⁽²⁶⁾といった状況であった。この住宅難に対して国庫補助庶民住宅の家賃は、耐えがたい負担であり、また住宅金融公庫を利用するには、建設費の2割5分を自力で調達しなければならない。こうした負担を前提とした住宅政策では、恩恵に浴する

ものはある程度以上のレベルの人達に限られる。このような実態の中で全国民生部長会議において住宅要求が出されたので、厚生省としては、ある程度以下のレベルの人達を対象とする、特別な新しい住宅政策が樹てられなければならないということで、1951年度公共事業費による「厚生住宅」を新規予算として大蔵省との折衝が行われ⁽²⁷⁾、引き続き厚生住宅法案として国会に提出した。これに対して、建設省は、住宅政策の一元化をめざした公営住宅法案を国会に出し、結局、国会の場で公営住宅法に統一された。

(3) 日本住宅公団法の成立

朝鮮戦争以降、日本の経済は回復に向かうが、都市における住宅問題は、いっこうに解決されず、それに対する公営住宅法、金融公庫法のみでの対応では限界があった。しかし、東京都の場合は住宅難という状況にありながら、毎年の公営住宅建設数は当初予算を未消化に終わらせる場合が多かった⁽²⁸⁾。その理由は、都内で公営住宅建設の用地取得が困難であったためである。つまり大都市圏における都道府県単位の地域主義にもとづく公共住宅供給に無理があることが明らかとなり、これが公団を作る大きな理由の一つになった。具体的に動き出すのは、鳩山内閣が成立し、少数内閣として目玉政策を必要として、次の二つ、住宅問題解決と日ソ国交回復が政治課題に上った。それを受けて、具体的な住宅立法作成を行うことになった。当初から住宅公団法が構想されたわけではなく、公営住宅という形式の住宅供給は国税と地方税を当てなければならず、財源上の制約がある。その上、地域的制約があるということで、この二つの制約を打破するためには国の直接住宅建設しかないということになった⁽²⁹⁾。その場合、最も大きな問題になったのは財政問題で、大蔵省および与党の吉田派および建設省内の住宅局長をはじめ反対が多かった。しかし大蔵省は、民間資金（生命保険会社の融資）の導入とするならば賛成であるとし、また吉田派および経団連は、住宅建設による経済的波及効果が大いことを期待して、金融資本は、公団の幹事会社になることをねらって賛成にまわった⁽³⁰⁾。住宅局長は最後まで反対し辞職することになる。その反対理由は、政治のスローガンとしてまで住宅政策をかけたながら、財政的裏づけがなされなかったことである⁽³¹⁾。そのため、公営住宅建設戸数は従前を維持したが、供給する住宅基準を下げることによって財政的カバーをした。また住宅金融公庫についても融資基準の坪数を下げることを行っている（朝日新聞、1955年4月16日）。住宅公団が供給する住宅は、集合住宅の団地形式で、

第6表 地域別人口・普通世帯増加率

(単位：%)

	1950～55年		1955～60年		1960～65年		1965～70年		1970～75年	
	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯
全 国	7.3	5.9	4.6	12.5	5.2	18.0	5.5	16.3	7.0	15.5
関 東 臨 海	8.2	13.7	15.8	25.4	17.6	35.4	14.7	26.8	20.4	21.6
東 海	8.1	28.2	5.2	11.9	8.3	2.5	7.8	37.9	8.1	15.9
近 畿 内 陸	45.1	△0.4	1.4	5.9	4.6	12.3	14.7	16.9	3.4	19.1
近 畿 臨 海	13.5	9.5	17.6	19.1	15.2	27.9	11.1	21.1	7.6	15.2
大都市地域計	16.3	14.1	11.0	18.7	13.7	24.1	12.3	26.6	9.4	18.7
そ の 他	1.5	0.3	0.0	7.7	△2.7	11.7	△0.8	6.6	10.3	15.9

資料) 国勢調査による。

都市勤労中間所得層を対象とした。その家賃は、原価主義をとったため、金利および建設費・用地費を積み上げて算出すると、家賃は高くなる。それを支払える階層は自ずと限定されていた。

公団住宅は、その後の日本の経済発展に伴う人口の都市集中に対する住宅不足に一定程度応えてゆく役割を果たした。

3 整備期政策の特徴

(1) 戦災復興院から建設省に行政機構が再編成され、住宅政策の一元化が確立すると同時に住宅政策の経済政策への従属が規定された。次の時期から、本格的に日本の経済成長を担う機関となる建設省において、その一環として住宅政策がなされる。

(2) 当時日本は、アメリカの占領政策下にあったが、住宅政策において、住宅諸立法は外形的にはアメリカ、英国の制度を日本の官僚が取捨選択してとり入れるが、基本的な政策内容においてはアメリカの占領政策の影響を受けていない。

(3) 国家が法のもとに住宅の直接供給を行う体系を確立するが、当時の住宅不足解消のため、戸数主義政策をとってゆく。住宅政策の対象は、低収入層、中流の上階層に対応した、階層別の供給体系を作り上げた。

(4) 階層的供給政策である住宅金融公庫法、公営住宅法、日本住宅公団法は、次期の高度経済成長の受け皿を作る役割を担ってゆく。とくに、住宅金融公庫、住宅公団は、高度経済成長期の労働力の都市集中に対する対策、国家の労働力流動化政策の一環として住宅政策の中に位置づけられる。これらは、戦時における生産力政策に類似しているが、戦時のように強権ではなく、一応誘導的な点が戦時と戦後の異なる点である。

(5) 公営・公団住宅の家賃は原価主義で、投下した資本の回収をねらい、居住者の所得に応じた家賃体系はとられなかった。

第7節 住宅政策多面化第1期（1956～65年）

1 住宅問題と住宅運動の発生

昭和31年の経済白書がもはや戦後は終わったと述べたように、この時期にわが国の生産力水準は戦前を上回った。日本の高度成長が、本格的にスタートを始めるのは昭和30年代からであるが、工業化は農村人口を都市に集中させ、それに伴う住宅需要の増大に政策的対応ができず著しい住宅不足をひきおこした。第6表に示すように、昭和30年代の大都市における人口増加および世帯数の増加は著しく、それに伴う住宅難世帯は、1958年には普通世帯の26%、1963年でも20%を占めた（住宅統計調査）。この時期の課題は、住宅不足数の解消であるとされた。

都市において住宅難が大きくなるのと並行して、この時期、住宅運動組織が結成されてきた。公営住宅居住者は1959年にすでに東京を中心とする地域組織を作っていたが、1962年には全国組織に連合される。また、公団住宅居住者は1960年に関東地域の団地に自治会を結成し、また借地借家人居住者は城北地域で1957年に、城南地域では1958年に借地借家人組合を地域的に作った。消費者団体である主婦連では、1961年に「苦情の窓口」を作り生活苦情を受け入れる活動を始めた。

これらの組織は、住宅問題に対する権利要求団体としてこの時期に発生してきた。

2 住宅立法および関連政策

この時期の住宅政策関連立法は大きく分けて三つに分類される。第1は、住宅供給の分野における範囲の拡大と持家政策の確立であり、第2は、住宅供給そのものではなく大量に住宅を供給するための前提条件作りである

宅地開発の制度づくりであり、第3は、大都市人口集中から地方分散のための地方都市開発が行われたことである。

まずはじめに住宅供給の充実拡大について述べる。

(1) 住宅地区改良法の成立

敗戦直後バラック住宅が大量に建設されたが、それらのスラム化と戦前から存在する不良住宅に対する政策として、公営住宅法の改正（1952年）で第2種公営住宅予算のなかで特別枠を設け不良住宅改良を実施していたが、不良住宅の除去に対する法的根拠がなく限界があった。そのような状況の中に、一方、部落解放運動の高揚があり、その一環として住宅改良の要求が強く出てきた。そこで、不良住宅の解決に対する独立した立法が必要とされ、不良住宅の改良事業として住宅地区改良法（1960年5月）が制定された。

立法化の過程で議論となったことは、不良住宅地区を改良することは、都市再開発事業をやることであるから、都市計画法の改正を行う、その一環で住宅地区を改良することが望ましいという意見が都市計画の領域から出された。しかし、従来の不良住宅地区とは同和地域の改良が中心であったため、同和地域も商業地も同一法で扱うことに強い反対が出て⁽³²⁾、都市計画法の改正ではなく、住宅地区改良法、防災建築街区造成法、市街地改造法の三つの法に分けて、地域を再開発することになった。住宅改良とは、不良住宅が一定の規模で密集している地域を改良することであって、住むに値しない不良な単独住宅は対象外である。問題は、密集度の基準になるが、密集地域の基準が厳しいため、一般住宅地域の改良につながってゆかないという問題を持っている。

引き続き、工業化に伴う労働力移動のための移転・就職者用宿舎として、また事業主に給与住宅の建設資金の融資等を行う労働力確保政策の一環として労働省所管の雇用促進事業団法（1961年6月）による住宅供給が行われた。

(2) 地方住宅供給公社法の成立とその意味

地方住宅供給公社法の立法化された直接の契機は次のことがあげられる。当時、第1次臨調の行政改革が行われた時期で、片カナの文字の法律を全て廃止することになり、その際、大正期に立法化された住宅組合法が対象の一つとなった。建設省では、当初住宅組合法を廃止して、協同意志を形成することをねらった住宅協同組合法を構想したが、法務省が、不安定な組織が金融機関的役割を担うことを認めることはできないという理由で反対

し⁽³³⁾、その構想は挫折する。しかし、当時の小山建設大臣が、持家の政策を強く提案して、“自動車が購入できる頭金で持家を”というスローガンで、積立分譲住宅制度が構想された⁽³⁴⁾。戦後まもなく住宅金融公庫法が作られた時、その受け皿の機関として、各府県に財団法人の住宅協会、住宅公社が設立された。この際それらを統一し、土地収用権をもった特殊法人となすことで、地方住宅供給公社法が立法化され（1965年6月）、国民が住宅を取得しやすい積立分譲の方法によって住宅供給を行った。この法は、持家政策を推進してゆく第一歩をねらっている。

高度成長に伴う都市人口集中は市街地近郊の乱開発を促進させた。民間の無秩序な宅地造成による宅地災害を防止するため、宅地開発制度として宅地造成等規制法（1961年11月）が立法化され、宅地造成に伴う崖崩れ、土砂の流出の恐れのある市街地または市街地になろうとする地域に災害防止のため、一定基準を設け、排水施設の義務づけを行うなど、国民の生命および財産の保護をはかった。また、大都市等宅地需要の著しい地域に大規模な住宅市街地の計画的な建設を行い、住宅地の大量供給を行うことを目的として、全面買取方式による宅地開発事業として新住宅市街地開発法（1963年7月）が制定され、多摩、千里、泉北、千葉の各ニュータウン開発がこの事業で行われた。また、一般の住宅地造成を促進するための住宅地造成事業法（1964年9月）が制定された。

昭和30年代の工業化による産業の集中、したがって大都市人口集中が著しい一方、地方都市の開発にも関心が向けられ、全国総合開発計画（1962年10月）および新産業都市建設促進法（同年5月）で地方開発が行われた。しかし、都市集中はかえって進んで、住宅難はより深刻になった。

3 多面化第1期の政策の特徴

(1) 高度経済成長に伴う都市の人口集中、住宅不足が起こり、一方で地価の高騰等の都市問題の激化で住宅建設は困難となった。その対策として市街地開発、宅地造成等により住宅建設をやすくしようとした結果、住宅は都市の郊外に伸びていった。この時期に、住宅建設のための前提条件作りの住宅関連諸立法が成立してくる。

それらは、勤労者の都市集中にたいする受け皿として、つまり高度経済成長政策の基盤づくり（＝労働力確保政策）の役割を担った。それに資するために、住宅政策は多面的に行われた。

(2) 住宅建設は住宅不足に対する戸数主義政策が中心

で、新住宅建設7ヵ年計画案（1963年10月）では1970年代までに1世帯1住宅実現を目標とし、住宅の質の向上より住宅の量の確保が至上命令とされた。

(3) 政策の対象は、住宅地区改良法による低所得層を対象としたものを除き、地方住宅供給公社法によるミドル・クラス所得階層の勤労者を対象とする持家援助策が中心であった。私的に住宅を獲得するのは困難であるため、公的に開発・融資を行うことにより、住宅の私的獲得のための援助を多面的に行う政策であった。

(4) 住宅政策の目標として政府主導による持家政策がとられ、この時持家政策が確立する。

第8節 住宅政策多面化第2期（1966～74年）

1 住宅問題と住宅運動の高揚

昭和40年代になると、30年代の高度成長政策の矛盾が露呈しはじめた。地価の高騰と人口の都市集中および核家族化の進行に伴う住宅不足は、都心部の狭小過密居住をもたらし、持家を求めての郊外のベッドタウン化は遠距離通勤者を増加させ、また保育所、学校、医療施設、幼稚園、遊び場等生活諸施設の不足は地域での生活を困難にさせ、住宅問題は深刻化した。問題への対応として、個人の力では解決に迫れず、各地域における住宅運動が全国的組織に統合されていった。1967年に全国借地借家人組合が、また1970年に全国公団自治会協議会が結成され、また、67年には「住宅要求全国連絡協議会」が総評、中労連、婦人団体、青年団体等の32団体により、相互の連帯を求めて結成され、総決起集会、住宅デモまで行われることになった。

2 住宅立法および関連政策

この時期の住宅政策関連立法（第7表）は、前時期と同様、大きく三つに分類される。一つは、住宅供給の計画的・統一的政策の展開である。二つは、住宅政策の前提となる都市計画・都市再開発の充実、三つは、民間ディベロッパー主導の土地開発への本格的取り組みである。

(1) 第一に、従来住宅は、公共・民間も含め種々な住宅立法にもとづき供給されてきた。1965年不況の景気対策のためにも、住宅供給を安定的に統一的・計画的に行う必要性からも、住宅建設計画法（1966年6月）が立法

化される。これにもとづき第1期住宅建設5ヵ年計画が1966（昭和41）年度より始まり、5ヵ年ごとに住宅建設計画法が作られることになった。

他方、都市化の進むなかで地価は高騰し、住宅供給は人口の都市集中化および核家族化による世帯の小規模化に間にあわなくなった。住宅供給の一つの方法として、土地を所有している農業者に住宅経営をやりやすくするために、農地所有者等賃貸住宅建設利子補給法（1971年6月）が立法され、供給促進を行っていった。また1971年6月に持家推進のための資産形成政策が立法化され、従来の企業の福利厚生の一環である給与住宅を持家融資に誘導する制度を確立した。以下、住宅建設計画法と勤労者財産形成制度の成立経緯およびその意味を取り上げる。

(i) 住宅建設計画法の成立とその性格

鳩山内閣の住宅建設10ヵ年計画（1955年度～64年度）以来、内閣が変わる毎に新しい住宅計画が出された。これらの計画は法にもとづくものではなかったが、佐藤内閣になって住宅建設計画法が、住宅供給を計画的に行うことをねらって立法化された。当時社会計画が打ち出され、住宅政策がその中核と考えられた。「従来の住宅計画は、法的根拠がなく、その時々を経済政策の前提とか裏付けの関連で逐次住宅計画が出された。これは、建設省の計画で政府全体の計画という位置づけがなかったことによる。建設省として住宅政策の体系化あるいは計画をやりたい、それも法にもとづく計画をやらなければ、財政事情によって計画が変更される恐れがあるということで制度化が望ましい。この機に佐藤内閣の政策方針に即して立法化を求めた」⁽³⁵⁾という背景があるが、立法化の直接的な契機は、地方住宅供給公社法案が国会で審議された際に端を発している。その時の議論は⁽³⁶⁾、日本の住宅供給主体が多面的であるが、その上に公社法を作ることはさらに多元化してゆくことであるとし、野党は法案に反対した。これに対し、政府は、住宅基本法というべき基本政策を盛り込んだ法律案を用意し、近い機会に提案する予定であるとして、国会の場で約束した。建設省はこれを受けて、1966年の国会に向けて住宅基本法案の検討作成に入った。当時の建設省の住宅問題に対する認識は、その段階においてもまだ住宅の絶対数が不足している状態にあると考えた。その結果、「国民に最低居住水準を保障するという宣言をしても実質的実現困難であるから、住宅不足が解消した後に居住水準の向上をめざして基本法を作るべきだ。住宅不足に対し、住宅建設を中心に住宅供給システムを作ることをまずやるこ

第7表 戦後の住宅諸立法

年代 経済成長率 (實質)	内閣	景気変動	住宅諸立法	年代 経済成長率 (實質)	内閣	景気変動	住宅諸立法	
1945 (昭20)	片岡	ボツダム宣言受諾 物価統制令(21.3)	戦災復興院(20.11) 住宅緊急措置令(20.11) 郡金地租大期調整令 積立令(21.2) 昭英都市債地債法 臨時地租法(21.11) 地代家賃統制令(21.11) 臨時炭鉱労働者住宅 建設規則	5.1 (昭41)	佐藤	40年不況	中期経済計画 (40.1) 赤字国債発行	地方住宅供給公社法(40.6) 公害審議令
1948 (昭23)	片岡	経済安定本部 (21.8)	建設院(23.1) 建設省(23.7)	9.8 (昭45)	吉田	いざなぎ景気 (約5ヶ年)	第一期住宅建設 5ヶ年計画 第三次中東戦争 経済社会発展計画 (42.3)	都市開発資金貸付法 (41.3) 住宅建設計画法(41.6) 開建670万戸の新住宅 建設5ヶ年計画(41.7) 日本勤労者住宅協会法 (41.7)
1950 (昭25)	吉田	ドッジ声明(24.4) シャープ税制改革 (24.6) 朝鮮戦争始まる (25.6)	住宅金融公庫法(25.5) 建費基準法(25.5) 国土総合開発法(25.5) 首都建設法(25.6) 地代家賃統制令改正 (25.7) 公営住宅法(26.6) 土地収用法(26.6)	10.9 (昭49)	吉田	高度成長 (約5ヶ年)	新経済社会発展計 画(45.5) 第二期住宅建設 5ヶ年計画 円切上げ (スミソエアン体制) 日本列島改造計画 経済社会基本計画 (48.2)	都市再開発法(44.6) 地価公示法(44.6) 勤労者貯蓄形成促進法 (46.6)
1956 (昭31)	片岡	自由民主党見込 (30.11) 経済自立5ヶ年計 画(30.12)	産業労働者住宅資金 融通法(28.7) 土地収用法(29.5) 日本住宅公団法(30.7)	7.4 (昭50)	片岡	石油危機 (約5ヶ年)	昭和50年代前期経 済計画(51.5) 第三期住宅建設 5ヶ年計画 新経済社会7ヶ年 計画(54.8) 第四次住宅建設 5ヶ年計画	国土庁発足(49.6) 国土利用計画法(49.6) 宅地開発公団法 (50.6) 定住圏構想(52.11) 田園都市構想 (55.7)
1960 (昭35)	池田	新長期経済計画 (32.12) 国民所得増進計画 (35.12) 貿易自由化率88% (37.9)	首都圏市街地開発 区域整備法(33.4) 住宅地区改良法(35.5) 雇用促進事業団法 (労働者住宅建設等)(36.6) 宅地造成等規制法 (36.11) 新産業都市建設促進法 (37.5) 宅地債券及び特例 住宅債券令(38.4) 新住宅市街地開発法 (38.7) 住宅地造成事業法 (39.7)	6.0 (昭55)	池田	第二次石油 危機	第五期住宅建設 5ヶ年計画	

との方が重要だと考え、住宅基本法は時期尚早であるとして、住宅の建設計画法を作るにとどめた」(37)。以上が建設省の考え方であった。住宅建設計画法は住宅供給のシステムであるが、とくにそこでは公共住宅の供給計画が中心となった。

住宅建設計画法は、5ヶ年ごとに法にもとづいてわが国の住宅計画を立て、それを実施してゆく制度であるが、政府は、計画に対する達成責任を負う必要はない法であった。

第1期5ヶ年計画は、1世帯1住宅を目標に5ヶ年間に670万戸建設を予定した。第2期計画(1971年~75年)は1人1室を目標に、957万戸を予定し、最低居住水準、標準住宅基準、またそれに対する適正住居費負担が政策の努力目標として設定された。

住宅建設計画法の持つ意味としては次のようなことが

あげられる。①新設住宅建設戸数の目標達成の手段であって、住宅の質および不良住宅に対する改善、増改築等に対する手段をもっていない。②過去のトレンドのみから住宅建設戸数を設定することは、空室率を高めまた住宅の平均耐用命数を短くすることにもなる。第1期計画の670万戸は、耐用命数を30年と計算された。耐用命数が短くなれば、それだけ建設戸数を増大せねばならない。住宅を短期にスクラップアンドビルドすれば名目の経済成長は望めるが、それは長期にわたる国民生活の観点からすると望ましくないことである。③住宅建設の目標は、新設住宅戸数のみを増やすことではなく、一定の居住水準=ナショナル・ミニマムを実現してゆくことを行政に法的に義務づけることであろう。現住宅計画法では、直接に国民の住居水準の向上にはつながらない。④最低居住水準、標準居住水準はあくまで政策の努力目標

であって、国の責任として実現することを義務づけられたものではなかった。⑤住宅建設計画は、宅地供給計画および宅地政策と直接リンクした形で勤めない、住宅建設そのものが地価の高騰等で実現しにくくなるであろう。

(ii) 勤労者財産形成制度の成立とその意味

勤労者財産形成制度は1971年に立法化されたが、これは1964年頃から発案が始まった。西ドイツの財形制度(1962年制定)に時の労働大臣が興味を持ち、日本の経済が成長期に入ったので、労働者も成長の分け前を賃金とは別の形で受けるべきだと考え、制度の検討に入った。1966年には労・使・公益代表の3者構成からなる「勤労者財産づくり懇談会」が作られ、そこで、わが国の住宅政策についての研究討議の結果、「勤労者持家政策の推進について」という意見書を提出した。懇談会は引き続き1968年に「企業内の住宅積立金の取り扱い」の意見書を提出し、これらの意見書にもとづき、労働省は、(1)住宅貯蓄向上政策、(2)企業が勤労者の住宅資金の利子補給をした場合に、それを非課税にするという租税上の措置、(3)住宅公団割賦分譲に対し傾斜をもうけること、などを実現した。

以上は、財形制度の準備段階的なものであったが、1970年6月に「勤労者財産形成促進制度の創設について(試案)」が作られた。試案作成の契機は、つぎのようなところにあった。①1960年代の経済成長で所得水準が向上して賃金格差が縮小したが、資産に関しては格差が大きいため、資産に対する福祉対策の必要があった。②労働界においても、労働総同盟が「福祉ビジョン」を提出し、その中で財産所有民主主義を提唱していたこと、またOECDでも労働者福祉が提唱され、労働省として積極的な対策を考えるべき機運が出てきたこと。③当時「持家志向」も高まった。④賃金の上昇がすべて消費に回ると、インフレにつながるという危惧が強く、熊谷委員の所得政策も出る中で、労働省としてインフレ対応策として財産形成策を打ち出すチャンスであると考えた、などである。法案作成にあたり労働者側および使用者側からの具体的な要求は立ち遅れ、労働省による行政主導型の財形制度となった⁽⁴⁰⁾。

財形制度の立法化過程で争点になったことは以下の通りであった。①勤労者が貯蓄したものの3分の1を勤労者に還元すること。当初労働省は財形貯蓄の50%の勤労者還元を考えたが、大蔵省が認めなかった。その反対理由は、貯蓄資金は日本経済全体としての必要な投資需要に応ずるため、勤労者にまわすわけにいかないというこ

とであった。②財形金利は、とくに貸付金利を公的住宅金融に準じて4.5%と要求したが、大蔵省は他の政府金融機関に合わせることにし、政府金融の中で最も高い金利の一つである国鉄ト号債に準じるようになった。これはプライム・レートに連動するため若干の変動があるが7.5~8.5%である。③財形資金は、労働保険特別会計から出され、一般会計からはほとんど出されなかった。④中産階級の育成については、西ドイツの財形ではそれが目的の一つでもあったが、わが国ではこの制度は、下の階層を上へ上げてゆくというよりも、中産階級の力を高めることをねらったもので、資産の不平等を公平にしてゆくという観点は政策立案段階から入っていない。

財形制度に対する各界のメリットは、次のように考えられた。資本の側は、1965年前後に福利厚生合理化の基本方向⁽³⁹⁾が打ち出されており、その内容は、開放体制に向けての国内外の競争に打ち勝つためであるとして、各企業で従来やられてきた福利厚生を基本的に転換する方針を提起し、福利厚生合理化の中心に住宅をおいた。とくに「従業員の生活安定をも考慮して社宅重点主義を改め持家制度の移行に重点をおくべきである」⁽⁴⁰⁾とし、財形制度に賛成した。

金融界では、1965年不況は証券不況ともいわれるように、山一証券が倒産、大井証券も経営不振の状況にあった。証券界は、財形制度をつくることは不況に対する回復策としてのみならず証券の民主化に役立つとして、財形法が出ると同時に財形を商品の中に組み込むことを意図した。

労働組合側は、経済的実益主義をとり、労働金庫に預金を結集して、労働者の発言を大きくしてゆこうとした。

以上のような状況の中で財形法が成立した⁽⁴¹⁾が、制度のもつ問題点として、①財形制度による住宅資金貸付金利が高いため、還元融資が未消化になる、②企業による天引き貯蓄が事実上の強制的性格をもっている、③企業内福利を社会化したもとして財形制度が作られてゆくと、それが逆に財形制度そのものが企業内福利化の形になっていった、などの点がある。

この制度は、勤労者にとっては、①財形預金500万円までの非課税、②財形住宅貯蓄は税控除があるが、③給与から天引きされる等、というメリットの少ない制度である。

金融資本にとっては、①企業を通して給与から天引きを行っているため、形態は個人金融であるが実質的には法人預金的である。預金手続きは企業を通すためリスクが少ない。そのため金融機関にとって資金調達のコストが安く、多額の預金を獲得できる、②取扱いが市中金利

並みで預金者に優遇措置をとる必要がない、③低成長期の産業への資金需要減をカバーするため、余剰資金を財形提携住宅ローンとして消費者金融にまわす手段としてもリスクが少なくすむ、などの利点がある。

企業側にとっては、①銀行に対し債務を負う必要がない、②企業は、従業員の持家のために資金を集める必要がなく、金利補助だけでよい、③労務管理からみて、企業の帰属意識を高める、④財形貯蓄が多額となれば、企業と金融機関間で、財形の見合いとして企業の設備資金が借りやすくなる、といった利点がある。

以上から、わが国の財産形成制度は、実物資産形成（主に住宅）というより金融資産形成政策であり、そのため、財形制度は、貯蓄奨励策としての性格をもっている。つまり財形は金融機関の資産調達にすぎないといえるのである。金融機関にとって資金調達コストが安く、リスクも少なく、個人預金とはいえ法人預金に近く、最もよい資金調達手段である。金融機関は資金を調達できさえすれば、国債を引き受け、その利ざやで利潤を得ることができる。このように財形制度は勤労者の貯蓄奨励を強化し、安い資金調達手段となり、それが金融資本を通して、国家資金の蓄積へとつながっていくことになる。勤労者の住宅をよくしてゆくことには直接的につながっていない。

(2) 第2に、1919年に制定された都市計画法が、巨大都市化の矛盾から全面的改正が行われ、新たな都市計画法（1968年6月）が作られた。また、市街地における開発のために、従来の市街地改造法と防災建築街区造成法を統合・整理した。また、新しい権利処理手法および都市計画上の規定を盛りこんだ都市再開発法（1969年6月）を制定し、市街地再開発事業を推進した。

(3) 第3に、1965年から70年にかけて、地価対策閣僚協議会において地価対策を講ずることが決定され、宅地供給体制の整備拡充、土地取得制度の改善、土地税制の強化等の政策努力が行われたにも拘わらず、地価の高騰が続き全国的におよんだ。1971年の金融の超緩和による余剰資金の増加は、土地投機を活発化させた。72年に「日本列島改造論」が発表され、土地投機的取引が全国的により一層活発化した。政府は、列島改造のテコとして全国総合開発法案（1973年3月）を提出したが、野党の反対にあった。同時に与野党間で土地対策立法が緊急に必要であるという共通の認識の上に、名称変更を含め大幅修正し国土利用計画法（1974年6月）を制定した。また、国土総合開発の推進のための行政機関として国土庁（1974年5月）を設置し、そこで土地問題に取り組む姿勢をみせた。

3 多面化第2期政策の特徴

(1) 昭和40年代までに住宅供給の諸立法は出つくし、この時期には、民間および公共の両部門における住宅供給をヨーロッパ並みの生活水準にすることをめざす声におされ、政府も住宅基準を設定せざるを得ず、ここにはじめて、住宅建設計画法の中に公共および民間の住宅の目標基準として、最低住宅基準と標準住宅基準が設定される。しかし、それには強制力はなく、公共住宅建設戸数を算出する基礎資料とされた。

(2) 一方、住宅政策は経済成長の需要項目また景気浮揚策としても重要な意義をもち、住宅建設計画法により建設戸数が設定されるため、建設産業、ディベロッパーにとって、建設の目標が立てやすくなった。

(3) 住宅の供給方法は、公共住宅のシェアを拡大することより、民間の自力エネルギーを利用した民間ディベロッパーによる持家政策が政策の主軸になる。公的機関は、住宅産業の援助を行うという役割を担う。つまり私的保障部分を住宅産業が担ってゆく。持家推進のための勤労者財産形成政策が本格的にとられるが、それは資産としての住宅ではなく、金融資産形成としての預金奨励的性格をもったもので、自助努力による持家の実質的拡大政策であった。

この時期に、民間ディベロッパーによって建売住宅（土地つき建物）が多く供給された。住宅産業が成立する（利潤率が高い）基盤を公的機関が援助してゆく。とくに公的および私的住宅金融が拡大する（第8表）。

(4) この時期、住宅政策は都市計画および土地政策との関係でとらえられ、都市計画法、国土利用計画法にもとづき住宅整備、住宅供給が行われてゆく。しかし、土地対策は、土地利用規制および税制によってのみ行われ、直接土地のコントロールは行われなかった。

(5) 高度成長期の住宅政策は、金融の過剰流動性を背景に土地投機とそれによる地価上昇を全国的規模に進展させ、住宅の基盤である国土はあげて企業の利潤追求の対象となった感がある。これまで曲がりなりにも追求されてきた支配体制の利益からもそれと、個別資本、金融資本の喰いものというべき状態となっていく。それは西欧先進資本主義国が歩んだ近代国家としての住宅・土地政策からは大きく逸脱するものであった⁽⁴²⁾。むしろその結果供給される住宅は、持家中心であり、国民に自助努力のための貯蓄を強いることになった。財産形成制度はそれを制度化したもので、それは国家支出を軽減する役割のみならず、資本蓄積のための役割を担った。

第8表 住宅ローンの新規貸出額の推移（個人向け）

（単位：10億円、％）

	合 計		公 的 機 関		民 間 機 関	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合
1965年	63.9	100.0%	63.9	100.0%	63.9	100.0%
1966年	159.7	100.0	79.2	49.6	79.2	49.6
1967年	234.3	100.0	94.7	40.4	94.7	40.4
1968年	422.1	100.0	128.1	30.3	128.1	30.3
1969年	736.9	100.0	153.4	20.8	153.4	20.8
1970年	1,048.2	100.0	260.0	24.8	166.7	15.9
1971年	1,438.5	100.0	291.6	20.3	223.0	16.2
1972年	3,015.2	100.0	382.3	12.7	294.0	9.8
1973年	3,805.4	100.0	552.6	14.5	451.6	11.9
1974年	3,996.7	100.0	903.8	22.6	784.4	19.6
1975年	5,384.0	100.0	1,181.1	21.9	1,035.8	19.2
1976年	6,519.8	100.0	1,263.1	19.4	1,101.4	16.9
1977年	7,621.5	100.0	1,654.7	21.7	1,292.5	17.0
1978年	9,579.0	100.0	2,503.9	26.1	2,012.9	21.0
1979年	10,712.3	100.0	3,300.8	30.8	2,640.3	24.6
1980年	6,336.2	100.0	3,432.3	36.8	2,628.0	28.1

資料）住宅金融公庫「住宅金融公庫年報」。

第9節 住宅政策破綻・見直し期 (1975年～現在)

1 住宅問題と政策課題

第1次オイルショック後、企業の倒産および減量経営は、失業者、一時帰休者を生んだ。また勤労者の賃金は伸びず、その上インフレの中で実質生活水準は低下した。高度成長期にインフレと賃金上昇を見込んで購入した住宅のローンの支払いは困難になり、勤労者の生活を困窮に陥れた。公庫および公団住宅の割賦返済が不可能となる人が増大し、また、分譲住宅の管理費の支払いまで不可能になる人が増加した。ローン支払い困難な人はサラ金に走り、サラ金の大半は、住宅ローンの返済困難によることが明らかとなった⁽⁴³⁾。なかには家庭崩壊にまで至った例も知られている。

他方、第1次石油ショックで地価が下がり、また国土利用計画法の施行（1974年）により土地で利潤を得ることが少なくなったので、大手不動産は建売住宅をはじめた。また、低成長に伴い、あらゆる産業が、資本回転率のよい利潤率の高い住宅建設にのり出してきた。

1978年時点におけるわが国の住居水準の状況は第9表に示すように、建設省が定めた最低居住水準以下の世帯が全住宅の約15%存在し、とくに公共借家および民営借家では38%、27%という状況である。目標とする平均居住水準では、水準以下世帯が約6割に及んでいる。公共借家、民営借家においては9割～8割までが水準以下世

帯である。

このような国民の居住実態の中で、低成長とはいえ、生産力では西欧諸国の水準に達した現在、生産力に応じた住宅政策が必要とされ、住宅・宅地審議会は住宅基本法制定の勧告を行うに至った。

住宅運動においては引き続き新しい運動団体が組織された。1977年に地方住宅供給公社住宅居住者が、家賃質上げ反対をめぐって各地の連帯を求めて、全国公社協議会を結成する。

2 住宅立法および関連政策

1973年10月に第4次中東戦争の勃発、産油国による石油価格の大幅値上げにより、世界経済は同時に狂乱インフレにみまわれた。わが国においても、この時期は一举に経済は停滞し、住宅建設量も激減した。

この時期には、第2期住宅建設5ヶ年計画が終わり、1976年度から第3期5ヶ年計画が始まり、“住宅の質の向上”を政策課題として870万戸の建設計画を立てた。狂乱物価と同時に土地価格が高騰し、国家財政的にも住宅建設が困難となった。政府は、低成長の景気浮揚策として住宅金融の拡大を積極的に行った。それは、住宅金融公庫の融資の拡大のみならず都市銀行においても行われた。またわが国の住宅供給は、公的資金による住宅の比重が高くなった。とくにそれは住宅金融公庫融資住宅の増大であって、公営・公団住宅建設の比重は相対的に縮小していった（第10表）。また公団住宅においては従来の賃貸から分譲住宅に重点が変わってきた（第11表）。この時期、民間ディベロッパーの住宅建設の本格化が始

第9表 住宅所有関係別の最低居住水準，平均居住水準達成率（全国，1978年）

（単位：％）

	最低居住水準			平均居住水準		
	水準以上の世帯		水準未満の世帯	水準以上の世帯		水準未満の世帯
	設備専用浴室あり	その他		設備専用浴室あり	その他	
全住宅	72.6	12.4	14.8	38.2	3.2	58.3
持家	89.0	4.8	6.2	55.3	2.4	42.3
公共借家	52.9	9.0	38.1	6.8	1.8	91.4
民営借家	41.3	31.5	27.2	12.8	5.9	81.3
給与住宅	72.0	10.0	18.0	17.8	2.4	79.8

資料）昭和53年住宅統計調査。

	1人	2人	3人	4人
注）最低住宅水準（居住面積）	4.5畳	10.5	15.0	19.5
平均居住水準（㎡）	10.5畳	20.0	26.5	34.5

詳細は、建設省「日本の住宅と建築」83-84頁。

第10表 わが国の住宅建設戸数の推移

（単位：千戸，％）

年 度	住宅建設総数		民間自力建設住宅	公的資金による住宅				
				計	公庫	公営	公団	その他
	千戸	％	％	％	％	％	％	％
1970年	1,491	100.0	74.0	26.0	10.6	7.2	4.7	3.4
1971年	1,532	100.0	71.3	28.7	13.1	6.9	5.1	3.6
1972年	1,856	100.0	77.5	22.5	10.9	5.6	3.2	2.9
1973年	1,763	100.0	78.2	21.8	13.0	4.9	1.1	2.7
1974年	1,261	100.0	69.3	30.7	19.1	5.8	2.9	2.8
1975年	1,428	100.0	70.0	30.0	19.7	5.4	3.2	1.7
1976年	1,530	100.0	73.9	26.1	18.0	4.4	2.4	1.2
1977年	1,532	100.0	68.5	31.5	23.3	4.6	2.2	1.4
1978年	1,549	100.0	61.3	38.7	30.1	4.8	1.9	1.9
1979年	1,493	100.0	59.3	40.7	32.1	4.4	2.3	1.9
1980年	1,214	100.0	55.2	44.8	34.7	5.1	2.7	2.2
1981年	1,142	100.0	52.9	47.2	36.5	5.5	2.9	2.2
1982年	1,157	100.0	49.7	50.3	41.5	4.5	1.8	2.5
1983年	1,135	100.0	57.8	42.2	32.8	4.5	2.0	2.9

資料）建設省「建築統計年報」。

注）公営住宅に改良住宅を含む。

第11表 公団住宅の賃貸および分譲住宅建設の推移

（単位：千戸，％）

年 度	建設総数	賃貸住宅	分譲住宅
1955～59年	139.5 (100.0)	85.5 (61.3)	54.0 (38.7)
1960～64年	167.7 (100.0)	109.4 (65.2)	58.3 (34.8)
1965～69年	310.7 (100.0)	196.4 (63.2)	114.3 (36.8)
1970～74年	286.9 (100.0)	191.9 (66.9)	95.0 (33.2)
1975～79年	169.0 (100.0)	52.5 (31.1)	116.4 (68.9)
1975年	40.2 (100.0)	21.5 (66.6)	18.8 (33.4)
1976年	25.5 (100.0)	11.1 (43.7)	14.3 (56.3)
1977年	32.7 (100.0)	8.2 (25.3)	24.5 (74.7)
1978年	35.1 (100.0)	8.0 (23.0)	27.0 (87.0)
1979年	35.5 (100.0)	3.7 (10.4)	31.8 (89.6)
1980年	34.0 (100.0)	2.5 (7.4)	31.5 (92.5)
1981年	23.2 (100.0)	3.0 (13.1)	20.1 (86.9)
1982年	20.3 (100.0)	4.3 (21.5)	15.9 (78.5)

資料）住宅・都市整備公団「住宅・都市整備公団事業年報」。

まる。また、住宅基本法の検討が行われるが挫折する。以下その過程を述べよう。

住宅基本法案の挫折

1966年に住宅建設計画法が制定されたが、それはあくまで住宅不足時代の不足数に対する計画的住宅供給をねらったものであった。住宅の質が要求されている中で、住宅建設計画法で、それにどれだけ応えうるかが問題である。計画法を立法化する過程において住宅基本法を作る予定が、建設計画法に変わったことはすでに述べた。

住宅基本法という言葉が、積極的な形で住宅政策の俎上に乗ってきたのは昭和50年代に入ってからである。まずはじめは、1975（昭和50）年の住宅地審議会の答申であり、次に1980年前後の政府部内での検討であった。ちなみに、わが国では住宅基本法を提唱することが多いが、先進国では最低居住空間を保障するにあたり住宅政策の柱として住居法を持ち、それにもとづいて国民にナショナル・ミニマムとして住居の質を保障しようとしている。わが国では体系的な住居法をもっていないが、過去において幾度か制定の検討をした経験がある。

住居法が成り立つにはその条件が必要である。第1は、住宅に対する認識つまり、公共財とみるか自由財とみるか、第2は、土地利用規制、土地価格規制などの土地政策と関わりで土地をどのようにコントロールするか、第3に、最低の居住空間を保障するための国の責任についての資金援助ができるか否か、第4、人間にふさわしいナショナル・ミニマムの居住水準をどう考えるか、という4点である。住居法はこれらの要件を基本的に備えなければ理念の宣言に終わるのである。

昭和50年代のわが国の住宅基本法の議論は、1975年の「今後の住宅政策の基本体系について」の諮問に対する住宅地審議会の答申の中で住宅基本法の制定が提起されたことに始まる。答申における住宅基本法に盛り込む事項は、①住宅政策の理念の明確化、②国・地方公共団体、企業、個人の役割分担の明確化、③居住水準及び住居費負担の目標、④住宅供給計画の策定、⑤住宅に関する統計、情報の整備等とされた⁽¹⁴⁾。建設省はこれを受けて、1975年から76年にかけて国会に住宅基本法を提出するため検討に入った。国会には提出予定法案としてかけかけていた⁽¹⁵⁾。建設省内で検討された基本法案に盛り込むべき住宅政策の骨格は以下のものであった⁽¹⁶⁾。一つは、住宅建設の基準を作ること、つまり国民に対し保障すべき住宅の最低居住水準を作る。二つは、家賃の負担基準を作る。これは所得階層別に住居負担の基準を作ることである。それぞれの所得階層に応じて負担限度額

を決め、最低居住水準を確保できない人には、国が家賃の差額を補助するという応能家賃制を構想した。この構想は、国の財政負担を伴うため、財政当局から住宅をそこまで国の責任にすべきものかという議論となり、結局今後の検討事項として国会に法案を提出することができなかった。

次に1979年の住宅地審議会への諮問、「新しい住宅事情に対応する住宅政策の基本的体系はいかにあるべきか」に対する答申の中で、住宅基本法（仮称）の早期制定に努めるべきであると再度指摘された。答申における基本法に盛り込む事項としては、①住宅政策の目標、②国及び地方公共団体の施策分担及び相互協力、③住宅及び住環境の水準の目標、④全国及び地方公共団体等地域レベルで設定される住宅計画の策定、⑤住宅に関する諸施策及びその各々の基本方向の提示、があげられた。

審議会の指摘を受け、建設省部内で再度、住宅基本法の検討作成に入った。その内容は、①住宅政策の予算を増大することではなく、従来の政策の体系を整理し政策の方向を示すこと、②国・地方公共団体、企業、個人の役割を明確にすること。とくに個人の役割として、住居水準の向上に自助努力を強調し、住宅政策はそれを助長することを基本とするものであった。建設省案に対し、政府＝自由民主党は、党内において立法化することは時期尚早とした。建設省は、政府の方針を受けて立法化を見送ることになった⁽¹⁷⁾。

政府が基本法を提出しないことに対し、国会において、公明党は1968（昭和43）年から、また社会党は1977年（昭和52年）から住宅基本法案、住宅保障法案を毎年提出（第12表）しているが党議席数が少ないため制度化するに至っていない。

1985年段階の政府の状況から、住宅基本法あるいは住居法の制定は期待できないし、また基本法の内容について、論点を整理する視角もまだ熟していないように見える。

3 破綻・見直し期の政策の特徴

(1) 戦後最大の不況のなかで、所得の伸びがにぶり実質賃金が下がる一方、土地価格の上昇は続き、公営住宅が建設しにくくなった。住宅公団では賃貸住宅家賃は民間なみに高くなり、また分譲住宅は高地価のため遠距離に建設されるようになった。空屋が増大し、また建設数そのものも当初計画したものが建設されにくくなった。本来住宅金融公庫は、景気浮揚策としての財政投資という性格をもつが、国民の負担能力の関係でミニ開発を推

進する役割を担うことになり、また利子補給金の累積増は財政破綻を起こす結果となった。公共住宅の第3期住宅建設計画（1976～80年）の達成率（第13表）をみると、公営住宅74%、公団住宅53%、公庫住宅134%で、公営・公団は目標が達成できなくなっている。

(2) 住宅政策の中心は民間自力による持家住宅促進であったが、民間自力建設そのものも当初予定の第3期計画の達成率は79%で、1966年以降最低の達成率となっている。

(3) 住宅産業によって供給される住宅は、建築コスト・土地利用の節約等で質の悪い、密集・狭小住宅という欠陥のものを多発させている。

(4) 住宅政策の破綻の原因は、第1に、国民の住宅の実状を無視しており、住宅ニーズにできていないこと。第2に、国家財政からみて資金が住宅投資にまわらないこと。第3、戦後直後の改編期以来、土地政策なき住宅政策が破綻を強めたことである。第4に、住宅運動の弱さによるものもある。労働運動における住宅要求は、「安く、質のよい公共住宅を大量に」というスローガンであったが、例えば西欧諸国の労働運動団体がやったような(48)、公共住宅の大量建設の要求を掲げたデモやストライキをやるということはなく、たんなる形式的スローガンで終わるのが常であった。そして実際は、政府の戸数主義に追従する持家のための融資拡大の要求にしかならなかった。今後、人間の尊厳としての住宅保障のために、どのような政策体系を構築してゆくかが、広く国民各層によって検討されなければならないであろう。

第10節 日本の持家政策の結果

戦後の住宅政策史を振り返り、今日、既成の政策枠組みの再検討をするにあたって、避けて通れないもっとも重要な論点は、日本の持家政策の評価である。

持家主義がなぜ政策として望ましいものでないのか。一般的にいて第1に、わが国の持家政策には平等政策的要素が含まれていないことである。住宅を持てる能力ある者にいっそう持ちやすくする政策にすぎず、その結果持てる者と持たざる者との格差を拡大させるからである。現実には、このたびの地価高騰は二極分化をもたらしている。第2に、「持家」の幻想を駆り立てて貯蓄のインセンティブを高め、家計の硬直化をもたらし、余裕のない生活をつくりだしている。第3に、労働移動の自由を阻む。持家を取得したがために、職業の自由な選択の

国会	国会会期	法律案名	提出者	提出日	付託	委員	説提案理由	会
六一回	昭和三十七年四月八日	住宅基本法案	小川新一郎君外二名 衆法第一二二号	昭和三十七年四月八日	昭和三十七年四月八日	昭和三十七年四月八日	昭和三十七年四月八日	審査未了
六三回	昭和三十七年五月五日	住宅基本法案	小川新一郎君外二名 衆法第一三三号	昭和三十七年五月五日	昭和三十七年五月五日	昭和三十七年五月五日	昭和三十七年五月五日	審査未了
七一回	昭和三十七年六月九日	住宅基本法案	北側義一君外一名 衆法第一五五号	昭和三十七年六月九日	昭和三十七年六月九日	昭和三十七年六月九日	昭和三十七年六月九日	継続審査
七二回	昭和三十七年六月九日	住宅基本法案	〃	昭和三十七年六月九日	昭和三十七年六月九日	昭和三十七年六月九日	昭和三十七年六月九日	審査未了
七五回	昭和三十七年七月七日	住宅基本法案	〃	昭和三十七年七月七日	昭和三十七年七月七日	昭和三十七年七月七日	昭和三十七年七月七日	審査未了
七六回	昭和三十七年七月七日	住宅基本法案	〃	昭和三十七年七月七日	昭和三十七年七月七日	昭和三十七年七月七日	昭和三十七年七月七日	審査未了
八〇回	昭和三十七年八月九日	住宅基本法案	岡本富夫君外二名 衆法第七七号	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	継続審査
〃	昭和三十七年八月九日	住宅基本法案	下平正一君外六名 衆法第三三三号	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	審査未了
〃	昭和三十七年八月九日	住宅基本法案	岡本富夫君外二名 第八〇国会衆法第七七号	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	審査未了
八四回	昭和三十七年八月九日	住宅基本法案	下平正一君外六名 第八〇国会衆法第三三三号	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	継続審査
〃	昭和三十七年八月九日	住宅基本法案	〃	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	審査未了
八七回	昭和三十七年八月九日	住宅基本法案	伏木和雄君外二名 衆法第二七号	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	審査未了
九一回	昭和三十七年八月九日	住宅基本法案	中村茂君外五名 衆法第二八号	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	審査未了
〃	昭和三十七年八月九日	住宅基本法案	中村茂君外五名 衆法第二六号	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	閉会中審査
九六回	昭和三十七年八月九日	住宅基本法案	〃	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	審査未了
九八回	昭和三十七年八月九日	住宅基本法案	〃	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	審査未了
一〇〇回	昭和三十七年八月九日	住宅基本法案	〃	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	昭和三十七年八月九日	審査未了

第12表 住宅基本法案、保障法案の提出状況

第13表 住宅建設計画の達成率 (単位：%)

計画名	第1期住宅建設計画	第2期住宅建設計画	第3期住宅建設計画
	1966—70年	1971—75年	1976—80年
公営	104%	76%	74%
改良	37	51	63
公庫	101	122	134
公団	96	62	53
その他	138	71	112
公的資金住宅計	95	81	106
民間住宅	104	90	79
総戸数	101	87	90

資料) 建設省住宅政策課による。

阻害要因となり、企業への従属性を強めていく。

しかし、その問題性は、以上にとどまらない。そこで以下、持家政策が国民に何をもたらしたかを、今日的情況を踏まえてもう少し仔細に検討しておこう。

(1) 人間生活の真の豊かさからの疎外

日本において、勤労者が持家取得を望む背景は、第1に、安心して住める借家が少なく、第2に、老後保障とつながっているため、持家の必要性がより強く出てくる、という現実的、経済的理由があるが、つくられた生活通念として、持家が豊かさのシンボルとして疑似目的化していることも指摘されなければならないであろう。

では真の豊かさとは何か、どう考えたらよいのであろうか。持家取得は、現代人が求める豊かさでないし、目的でもないのではないか。少なくとも生活空間における豊かさとは、多面的な人間関係と各個人を発展させる共同性をつくり出すところにあるのではないか。

その貧しい生活空間を獲得するために、家計は高額なローン返済を強いられ、妻の就労、夫の長時間労働が必然化する。それは、父親不在の妻子家庭や父母不在の子家庭を生み、家庭機能の喪失、そしてやがて家庭崩壊などにつながる要因の一つとなっている。さらに住宅費のために家計および家庭の生活がおしつぶされ、未来への人間的発展への希望が減弱化させられる。

(2) 社会的連帯の喪失と国民精神の保守化

わが国の高度成長は、自助努力という言葉のもとに国民生活の犠牲のうえにつくられた。とくに住生活は自助努力によるものとする原則が徹底された。借家住まいは、持家取得までの一ステップにすぎぬ仮住まいの意識を形成し、そこでは、居住地域におけるコミュニティ形成という連帯意識は阻まれる。持家は個人の「甲斐性」を示し、社会的ステータスを意味し、地方においては、結婚の大きな条件となり、「家柄」差別につながっている。国民は持家取得に駆り立てられ、人生の目標にさえなった。企業では、福利厚生策としての従業員の持家促進が重視され、それへの参加が半強制化し、労務管理の一環となっている。勤労者は、ローン返済で職場に拘束され、職場での対等な人間関係が損なわれる。また労働運動の足かせとなり、抵抗権を実質的に奪い、労働組合の右傾化・保守化をまねく一因ともなっている。

インフレは、債務奴隷という借金を帳消しにし、家転がしは不労所得の源泉につながる。そのような社会システムのもとでは、持家は国民一人一人を投機家にもする。それが住宅政策を改革してゆく契機を阻む。

持つことによる「生活の安定」は、利己的な意識と生活保守化をまねき、健全な個人主義の発達を阻害してきた点も見逃せない。

(3) 住居のナショナル・ミニマム政策の喪失

わが国では、住居水準のナショナル・ミニマムすらないそのもとで、「自由競争原理」が近年強調され、キャピタル・ゲインであれ何であれ、利得を稼ぐ階層の競争原理こそが活力を生むとし、住宅・土地の公共財的性格を無視した「市場メカニズム」論が強調され、それが支配的な風潮となっている。ヨーロッパ諸国では、住居法によるナショナル・ミニマムを前提とした公共財としての住宅の認識が強く、国民への一定の住居保障を実現しようとする意図の実現に向かいつつある。同じ資本主義国、市場メカニズム原理をとる国といっても、日本の「ジャングルの掟＝弱肉強食」まがいの論理の横行とは似て非なるものと理解されている。

わが国の持家政策の政策思想は、自助努力を原則とするため、それが中心に据えられるならば、国民の住居に関する国家責任という観念を希薄にさせる。国民が持家を取得できないのは、個人の能力のゆえとされるため、個人の全面的な責任に帰せられてしまう。これは、まったくの自由放任政策で、国家による住宅のナショナル・ミニマムの確保の責任は生み出されないし、それを支えるものとしての住宅手当の必要性も出てこない。住宅のナショナル・ミニマムの保障のないところには、今日みるように、生活・住宅優先の土地政策を必要とする必然性もまた出てこないということになる。

第11節 結論

以上、わが国における住宅政策の特徴を各時期別に見てきたが、これらを通して日本の住宅政策の一貫した特徴をまとめてみよう。

(1) わが国の住宅政策は時の生産力政策（＝経済政策）に従属し、社会政策的側面が弱い。

(2) 徹底した中央集権的政策で、地方の事情にあった地方分権的な住宅行政になっていない。これと関連して、住宅に関して、地域の自治体による住宅政策への住民参加による民主主義の住宅管理および運営体制が弱い。

(3) 住宅政策の前提条件ともなる土地政策が終始欠落した状態で政策が勧められてきた。また人間が居住するにふさわしい都市計画とは無関係な存在であった。

(4) 実効性のある住宅のナショナル・ミニマム（＝物理的な環境及び居住水準と経済的負担）の実現をめざしていない。一定の水準以下であっても持家を持つことを政策の中心に置いている。

ナショナル・ミニマムの保障としての住居法あるいは住宅基本法の制定については、現政府は、今まだその視座が定まっていないし、住宅に関し、国家負担を極力避けようとのみする姿勢である。現在の住宅政策の課題が、住宅の質を充実させてゆくことであるとされながらも、それは住宅を社会化してゆくということではなく、個人の自助努力に対する政策的援助として、従来より一層、政策の中に市場メカニズムの活用を導入することを方向としている。

(5) 日本の住宅政策は個人に対して自助努力による持家取得が中心である。企業では福利厚生による住宅援助が強く、社宅をはじめ住宅手当、持家の金利補助、融資など企業内福祉が社会化されないままにある。

多くのヨーロッパ諸国では、家賃補助制度がとられているが、わが国においては、この問題に対し政策対応の姿勢がきわめて弱い。

以上の5点は、わが国の住宅政策が、成立する時期から現在に至るまで一貫した特徴である。総体として国民の福祉とは無関係な「住宅政策」という名の、独占資本に奉仕する経済政策の一環にすぎない。これは、福祉国家の住宅政策というものとは似て非なるものである。歴史的に、そして今日も、わが国では福祉国家としての住宅政策の名に値するものは存在しないといっても過言ではないだろう。言葉を換えて言えば、わが国は、住宅政策の側面からみた場合、福祉国家とは言えないのである。あえて言えば、住宅をはじめストック政策の立ち遅れた未成熟な福祉国家と言えよう。

現在、審議会および各政党において、住宅基本法策定の声が上がっているが、今後の住宅政策を考えるにあたり、日本の一貫した住宅政策の欠陥の克服との関連で考える以外に、住宅政策が真に国民の福祉に役立つということは望めないであろう。

戦後一貫してわが国の住宅政策の基本方向は持家主義政策がとられてきた。多くの国民は、持家を取得するために生涯賃金、生涯時間の大部分をまわさなければならなかった。市民として、人間として、生命体として、これでいいのか。人は何のために生まれ、生きるのか、いま問われている。

人間の物質的生活は本来、自己の可能性の自由な追求、

個性の発達を生涯かけて実現してゆくという目的にとって基礎的条件ではある。しかしその一つの手段である住宅の取得のために、生涯を消耗させられてよいのであろうか。わが国の住宅政策は、目的と手段の転倒ではないのだろうか。

それでは、社会経済構造が大きく転換しつつある今日、住宅政策を、どのように変革してゆかねばならないであろうか。90年代における住宅政策の変革のためには、まずもって従来用いられてきた既成の概念、思想を、再定義、再構築しなおす必要があるだろう。以下、そのための試論的な若干の視点を提起しておこう。

(1) 住宅政策とは地域生活圏(Living Area)

形成政策である

従来用いられてきた住宅、住居、住まいという概念は、日本の高度経済成長を担った青壮年期の勤労者を念頭においた、労働力再生産の場としての住宅であった。つまり、居住者の多くは農村から都市へ職を求めて集まってきた若年勤労者であり、住宅は彼等の子育て期の世帯であったといえる。

今後迎える高齢社会においては、高齢者の住宅欲求は、従来の青壮年者とは異なっているはずである。高齢者は、一般的に社会的に孤立しやすく、また心身ともにハンディキャップを持ちやすい。これら高齢者が住み慣れた住宅・地域で自立でき、安心して人生の継続性を享受しうる生活を可能とするためには、生活している地域のなかに医療・保健・福祉サービスをはじめ、日常生活が営める諸サービスのシステムを必要とする。

住宅政策とは、たんに住宅という建物を供給することだけではない。だれもが、どこでも日常生活を可能とするコミュニティの条件づくり、わけても基礎単位としての生活地区(Living Area)の形成という概念に変えてゆく必要がある。生活地区をつくり出す過程で、居住者たちは、地区の連帯、共同性、公共性を獲得してゆくことであろう。いいかえると、住まいとは、人々の社会的な生活諸関係をつくり出す場であり、また、それは地区の自治能力を形成することでもある。そして、これらを現実に実現してゆくには、従来の中央集権にもとづく住宅行政から、地方自治体主導の政策へ転換してゆくことがどうしても必要である。

(2) 住宅を生活・文化形成発展の空間へ

近代建築は、機能主義から出発している。それにより封建的な住様式、建築様式から、近代合理主義にもとづく機能の優先した近代的住まい様式が形成された。それ

は個の確立にとっての歴史的進歩性を担っていたが、個人の連帯性、社会性の発揮にとっては限界を明らかにしつつあるといえる。

住まいとは、住みよさの近代的・合理的な機能のみでなく、私のおよび共同的に地域そして家庭に生活と文化を形成する場であり、また、生活・文化の継承・発展の場であり、住む人のアイデンティティの確立の場でもある。近年、東京において、定住（継続居住）を脅かす状況が出現しているが、それは、人のアイデンティティあるいは生活・文化を脅かすことにほかならない。とくに、高齢者にとって、住宅とは住むという機能をを超えて、自己が形成した生活・文化であり、アイデンティティであることが見忘れられてはならないであろう。

(3) 住宅需給論から生活必要原則への転換

わが国における住宅政策の中心思想は、住宅需給論である。住宅の問題は、需給のアンバランスから起因するとして、住宅供給をどのようにするかが政策の中心であった。生産力が上がり、国民の生活欲求が上昇すれば、居住水準の欲求も高くなる。政策は、その時代の社会的生活を営むに恥ずかしくない、満足できる住宅を、国民に援助する方向に向かわなければならない。その場合、生活の必要の原則にもとづいて政策が立案されることが出発となる。住宅戸数が世帯数以上に供給されても、国民の住生活が向上したことには必ずしもつながっていない。住宅政策が住生活の必要にもとづく個々の世帯の特性に応じた住宅空間の保障でない限り、政策と実態のミスマッチはこれからも埋まらないであろう。

〔注〕

(1) ファシズムのもとでは、福祉国家はありえない。

リチャード・M・ティトマス「社会主義と供与の方法」（エーリッヒ・フロム編、城塚登監訳『社会主義ヒューマニズム』（上）、紀伊国屋書店、1967年）153-166頁。

(2) ケインズ主義。ワイマール体制における福祉には有効需要の観点はない。

(3) 社会化の軸は、所有権の機能分割（使用権、収益権、取引権）により機能の部分的社会化、その上に社会保障、社会的サービス、住宅政策、教育政策等を行う。

(4) Department of Environment, Housing and Construction Statistics, (London1980).

(5) サン・シモン、フーリエ、オーエン、ベーベル等の空想的社会主義者は、住宅や都市がどうあるべき

かを追求してきた。ベーベルは、住宅の中で、家事労働から解放されるべきであるとし、台所の社会化を提唱した。また、オーエンは、人間の性格形成にとって環境とくに住宅が重要であると指摘した。貧困な労働者のひきおこす社会悪（犯罪など）や悪い性格は住宅などの環境を改善することによって消滅しえると考えた。

(6) 社会主義国家では、労働者階級の生活を全面的に保障し向上させる要素の一環として住宅保障は不可欠である。今日、社会主義諸国でも、住宅政策の軸ではないが、持家政策をとっている国も存在するが、それは協同組合方式による持家であって、共同所有、協同管理が行われている。その点で、資本主義国家の持家と性格が異なる。資本主義国家にあっては、国民の住宅保障が福祉国家成立の要件として位置づけられるところに両者の差異があるといえよう。

(7) J・B・コーエン著、大内兵衛訳『戦時戦後の日本経済』（上）（下）岩波書店、（1951年）（上）144頁、（下）126頁。

(8) 同潤会『欧米の住居法』（1941年）397-400頁。

(9) 渡辺洋三『土地・建物の法律制度』（中）東京大学出版会、（1962年）455頁。

(10) 杉本正幸『不動産価格論』文雅堂、（1964年）386頁。杉本氏は、当時住宅課の嘱託であった。

(11) 住宅営団編『住宅営団概覧』（1942年）11-12頁。

(12) 内務省警保局編『社会運動の状況、九』（1937年）924頁。

(13) 大河内一男『戦時社会政策論』（大河内一男著作集第4巻、青林書院新社、1969年）119頁。

(14) 大河内・前掲書、10頁。

(15) 豊原道也『太平洋戦争下の住宅政策の実態（下）』（『住宅金融月報』No.390、1984年7月）46-48頁。

(16) 市浦健『戦時下の住宅営団の展開過程(3)』（『住宅金融月報』No.393、1984年10月）32-36頁。

(17) 大河内一男・前掲書、10頁。

(18) J・B・コーエン・前掲書、（下）209頁。イギリスにおける住宅1戸当り人数は1939年の3.75人から1944年の3.5人に減少した。アメリカにおける居住住宅1戸当り人数は1938年の3.75人から1944年の3.30人に落ちた。イギリスにおける居住住宅の数は1938年の1,240万戸から1944年の1,250万戸に増加。アメリカのそれに対応する数字は2,640万戸と3,060万戸である。

(19) 福井精一「戦後の住宅不足について」（『新建

- 築』第21巻5号、1946年5月）17-23頁。
- (20) 大橋武夫「戦災復興院の創設と戦後改革（上）」（『土地住宅問題』No.96、1982年8月）37-40頁。
- (21) 百田正弘「終戦直後の住宅対策と戦災復興院（下）」（『土地住宅問題』No.110、1983年10月）46-49頁。
- (22) 師岡健四郎「終戦直後の土地政策と地券制度（上）（下）」（『土地住宅問題』No.111、1983年11月、No.112、同年12月）
- (23) 町田 稔「戦後直後の宅地法案とその挫折過程」（『土地住宅問題』No.115、1984年3月）55-59頁。
- (24) 師岡健四郎・前掲論文（下）54頁。
- (25) 日本銀行調査局『戦後わが国金融制度の再編成（昭和20年8月-27年）』149-173頁。
- (26) 越田得男「新しい住宅政策の発足—厚生住宅（庶民住宅用型）について—」（『社会事業』34巻3号、1951年3月）59頁。
- (27) 越田得男・前掲、60頁。
- (28) 南部哲也「日本住宅公団の発展過程（上）」（『土地住宅問題』No.88、1981年12月）24頁。
- (29) 南部哲也・前掲、24頁。
- (30) 南部哲也・前掲、30頁。
- (31) 師岡健四郎（当時住宅局長）のヒアリングによる。
- (32) 北島照躬氏のヒアリングによる。
- (33) 福地稔「住宅協同組合法案の挫折と地方住宅供給公社法」（『証言』日本の住宅政策』日本評論社、1991年）386頁。
- (34) 福地稔・前掲書、395頁。
- (35) 大内健价「住宅建設計画法（上）」（『土地住宅問題』No.118、1984年6月）48-52頁。
- (36) 第48回国会衆議院建設委員会議録第14号、（1965年4月2日）4頁。
- (37) 尚明氏（1964年8月～66年6月まで建設省住宅局長）のヒアリングによる。
- (38) 橋爪達氏「1972年労働省勤労者財産形成促進法の成立過程（上）」（『土地住宅問題』143号、1986年7月）30-40頁。
- (39) 日本経営者団体連盟『福利厚生合理化の基本方向』（1965年）。
- (40) 日経連・前掲書、34頁。
- (41) 大本圭野「財形制度と労働者福祉」（西村裕通、木村正身編『総合社会政策と労働福祉』啓文社、1983年）153-200頁。
- (42) 列島改造論に代表される土地投機は総資本の要求ではないと見るべきではないが、長期的には経済成長に歯止めをかける結果となり、国際競争力を弱めるものとなるものであろう。
- (43) 消費者被害研究委員会「消費者信用と多重債務の実態」（『国民生活研究』Vol.24、No.4、1985年5月）48-53頁。
- (44) この答申にもり込まれた5項目は、一見すると各々もっともな事項であるが、問題はその姿勢と内容である。例えば、「住宅政策の理念の明確化」というとき、西欧諸国のように人間の住むにふさわしい住居を、国家の責任で保障することが住宅政策であるという理念を、明確化するのでなければ何の意味もないばかりか、政策の後退につながる可能性がある。
- (45) 日本経済新聞、1976年2月16日「建設省が住宅基本法原案—国民に適正水準を保証、「応能家賃」も導入、来月国会提出」。
- (46) 北島照仁氏（1979年7月～81年6月まで住宅局住宅企画官、1981年7月～83年6月まで住宅政策課長）のヒアリングによる。
- (47) 北島照仁氏のヒアリングによる。
- (48) 早川和男「住宅運動の理論と展望」（日本科学者会議編『住まいを見直す』所収、1983年）156頁。

第Ⅱ部 住宅政策の登場と展開過程

第1章 戦時住宅政策の展開過程

——日本の住宅政策の原型——

第1節 仮説の設定

現在のわが国の住宅政策は破綻⁽¹⁾している。第1に、住宅政策の中心をなす持家（建売住宅・マンション）は、住宅価格と取得能力とのギャップが大きく、潜在的需要の存在にもかかわらず売れず、大企業勤労者であっても持家は不可能となり「住宅不況」を示している。第2に既存の住宅供給システムそのものも行き詰まっている。住宅金融公庫融資の貸付金利の引上げ、公営住宅建設戸数の減少、公団住宅の高家賃化、空家の増大などが進んでいる。

ここで、現在のわが国の住宅政策が成立した時点に立ち戻り、制度的枠組みそのものの妥当性や政策内容の基本的性格についての、再検討を行う必要があるように思われる。これらの点の反省がなされないまま部分的手直しを行っても問題は解決しないであろう。

戦後、公営住宅・公団住宅・住宅金融公庫の融資住宅等の諸制度によって、わが国の住宅政策の基本的枠組みが作られた。しかし、わが国の政策の特徴を見る上で、戦後を起点として考えるだけでは不正確である。憲法をはじめ、経済、労働、女性、教育、社会福祉の分野では、戦後GHQ（連合軍総司令部）の指導力が非常に大きく、いわゆる戦後改革⁽²⁾によってそれが実現した。しかし、都市政策、住宅政策については、GHQの直接指導はきわめて少なく⁽³⁾、戦後改革の側面は希薄であったといわねばならない。公営・公団住宅の出現は、戦前とは異なる政策のように見えるが、公営・公団住宅および持家政策の展開される歴史的基盤は、決して戦後改革だけでは理解できない。日本の住宅政策は、経済政策に従属し、社会政策としての要素は少ないが、これは、戦後にこのような政策になったとは考えられない。むしろ戦前を把握することによって、その依って来たる性格を正確に把握することができると思われる。

現在の日本の住宅政策がいつ頃、どのようにして形成されたかその理論的・実証的研究は、必ずしも豊かでないように思われる。筆者の知る限りでは、三輪恒⁽⁴⁾、

川名吉衛門⁽⁵⁾、早川文夫⁽⁶⁾、水本浩⁽⁷⁾、渡辺洋三⁽⁸⁾、西山卯三⁽⁹⁾、上野洋⁽¹⁰⁾ 諸氏の日本の住宅政策に関する諸研究が行われているが、以上の観点からの研究ではないように思う。本間義人は日本の住宅政策が大正期に成立したとしてその実証的研究を近年発表した⁽¹¹⁾。

三輪論文⁽⁴⁾では、わが国の住宅問題の変遷とその問題の特徴を、5年ごとに機械的に時期区分を行い扱っている。しかし、住宅政策を論じたものではない。川名論文⁽⁵⁾は、三輪論文と同様わが国の住宅問題の特質を論じたもので、江戸末期から昭和40年までの間を経済の景気変動との関係で述べているが、これも住宅政策論を展開したものではない。早川論文⁽⁶⁾は、明治期から昭和35年頃までのわが国の住宅政策を論じたもので、時期区分は明治期、大正・昭和初期、戦時下、終戦直後という一般の年代区分を行い、その時期内における住宅諸制度の説明を行っている。水本論文⁽⁷⁾は、法律の立場から戦前・戦後の住宅諸立法を10年きざみの年代別に説明を行い、本格的住宅立法がすべり出すのは昭和25・26年頃と規定している。住宅政策成立の特徴については論じていない。渡辺論文⁽⁸⁾は、法学の立場から明治期から昭和26年の公営住宅法が制定されるまでのわが国の土地・建物の法制度を、「民法に対する特別法の析出過程および析出させる特別法の意味」⁽¹²⁾を明らかにする一環として取り上げている。住宅政策一般を取り上げることを主題としていない⁽¹³⁾とも述べている。このような限定のうえで渡辺氏は、戦時住宅政策を「住宅政策のうち積極的側面である供給促進政策は、結局において限界あるものに止まらざるをえなかった。積極的住宅政策に限界があるとき、絶対的住宅難のもとで派生してくる矛盾を処理するため、消極的住宅政策への依存度は相対的に大きくなる。この消極的住宅政策の中心は、いうまでもなく地代家賃統制令であった」⁽¹⁴⁾という観点から、地代家賃統制令と借地借家法の改正についてのみを取り上げ、その内容と性格規定を行っている。これだけでは、戦時住宅政策の一面を論じているとしても、政策全体を通した性格規定とはならないと思われる。戦後の住宅政策については、「戦後の本格的住宅政策の出発点が、昭和25年の住宅金融公庫法の成立および地代家賃統制令の改正という二つの政策であったことは、わが国の戦後住宅政

策の基本的特徴を物語るものであるとともに、その後の住宅政策の発展の方向を規定し、新たな矛盾の起点となるものであった」(115)と記述している。戦前・戦後の住宅政策の関係について、明確な形では論じられていない。もちろんそれを明らかにすることが渡辺論文の主題でないことは前記にあるように断っていることであるが。

西山論文(10)では、英国の住宅問題の発生とそれに対する住宅政策の歴史的展開が述べられている。その中で日本の住宅問題と住宅政策については、日本の産業資本の発展との関係で把え、「第1次大戦時に、戦争中から戦後にかけての好況に伴う家賃の高騰、住宅不足の激化を通じて始めて住宅問題も社会の関心を集め、支配階級もまた住宅政策を曲りなりにも取り上げる段階に達した」(116)と述べ、大正期に住宅政策が出現したと規定している。上野論文(11)では、本の書名は『日本の住宅政策』となっているが、その中では住宅事情に対する「住宅対策」という言葉で貫かれており、住宅対策＝住宅政策と把えている。時期区分は機械的に明治、大正、昭和前期、戦争直後、の年代で把え、住宅対策としての諸施策を説明している。昭和25～30年の期間に住宅金融公庫法、公営住宅法が作られるが、この時期がわが国の住宅対策が応急的対策から恒久的対策(117)へ推移すると規定している。

以上、いくつかの文献を取り上げたが、これらは、各年代の住宅問題の特質およびその住宅諸制度の説明に終わっているように思える。ただ、三輪恒氏は次のように述べている。

「戦時の住宅をめぐる諸問題は、戦後の住宅に2つの性格をはっきり残した点で特徴づけられる。1つには、ほとんどすべての住宅を破滅と貧困に追い込む過程で社会的観点を変貌させ、配分の不均衡等を論ずる以前の問題に住宅事情を立たせてしまったことで、『不足戸数充足』『戸数政策』の根底を築いたことである。もう1つは、ほとんど紙上作業に終わったものの、『建設』に結びつけた諸方策、諸技法方法論が入念に提案検討し続けられ、ほとんどそっくりそのまま戦後の住宅『建設』に用いられる基盤となったことである。戦後の『住宅問題』における成功も混乱も実は『戦時中』にすでにスタートしていたといえよう。」(118)

これは確かに正しい観点であると思われるが、理論的、実証的に整理されたものでなく、見解を述べているにすぎない。

本間論文(11)は、大正期に日本の住宅政策が成立したとする見解であり、その政策の特徴は、社会政策的性格を持ったものであるとし、その後大正期を過ぎる過程で

その性格を失ってゆくという内容である。

本間氏は社会政策的性格と規定しているが、その内容がどのようなものであるか不明確である。戦時期においてわが国では始めて国家が国民の中産階級に住宅の直接供給を開始し、そしてその過程で住宅政策に全面的に国家が介入したのである。大正期における「社会政策的住宅政策」という内容は、あくまでも国家が間接的、部分的に介入したにすぎない、あくまでも萌芽的な政策にすぎなかったと考える。

小論では、住宅政策史研究の一環として、わが国の住宅政策が成立する過程とその背景および政策の特徴を明らかにする。それに際し、筆者の仮説として、戦後の日本の住宅政策は戦時期に成立し、その時点で政策の原型が作られたと考える。だが、戦時期の住宅政策についての基本的諸事実が未だ系統的に整理されていないように思われるので、ここでは関連諸事実を追跡してゆく。

なお、ここで取り扱う戦時期とは、日中戦争(昭和12年7月7日)から太平洋戦争の終結(昭和20年8月15日)までの時期とした。

第2節 住宅問題の歴史的背景

1 戦時期の住宅問題をめぐる情勢

わが国の住宅問題は、第1次世界大戦を契機にした経済の好況とともに、大都市を中心に大正期に起こった(119)。それに対して政府は、住宅施策として公益住宅法(大8.4)、住宅組合法(大10.4)、借地借家法(大10.4)、借地借家調停法(大11.4)等を制定するが、それはいまだ住宅政策前史の段階であったといえる。現在の住宅政策に直接かかわりあるのは、戦時住宅政策である。ここでは、昭和10年代の戦時の段階から分析を始める。

戦時における住宅問題は、昭和12年7月7日の日中戦争勃発に起因する。まず当時の住宅問題は、物価問題(120)と関係し登場した。昭和16年の東京市の住宅所有関係が、持家25.2%(現在38.2%)、民営借家73.3%(44.8%)、給与住宅1.5%(5.6%、公共借家11.4%)(121)という中で、戦争によって民需が軍需にまわり、住宅需給関係が窮屈になって地代・家賃が高騰した。これを放置すれば、国民生活は危機に陥り、また他の一般物価にも影響し、悪性インフレを誘発する因子ともなる可能性があった。このような状況に対し、価格サイドからの統制として地代家賃統制令が行われていくが、それは借家経営者の利

表1 大都市の住宅不足状況（空室率）

(単位：%)

	東京市	大阪市	名古屋市	神戸市	横浜市	福岡市	川崎市	横須賀市
昭和11年	3.36	2.90	6.30	4.80	6.90	5.50	2.30	3.50
昭和12年	2.68	2.76	5.40	4.40	5.66	5.72	1.78	3.26
昭和13年	1.42	2.68	3.55	4.93	3.88	5.36	0.66	0.77
昭和14年	0.62	0.94	1.71	3.16	1.68	3.27	0.65	0.02

資料：厚生行政調査会編『住宅問題の解決』（昭和16年）p.41-45。

潤を抑えることを意味し、結果として民間住宅の供給をストップさせることになり、住宅不足はよりいっそう深刻になった。

また、近衛内閣による軍需充足のための生産力拡充政策によって、軍需工場に労働力を集中させたが、それは軍需工業地帯の住宅不足をまねき、住宅問題が起こった。

他方、戦争が進むにつれて、限られた資源の中で資材が軍需に優先させられ、民需用は全般的に少なくなり、住宅は建てられなくなった。こうして住宅の絶対的不足は、民営借家の多いわが国において家賃を高騰させ、それに伴う住宅の質の低下という形で大きな問題となった。表1に示すように、特に工場地帯および大都市において顕著であった。

2 総力戦化と戦時住宅政策の契機

社会政策の発展の契機となる社会運動としての住宅運動は、昭和7年の上海事変を契機とした軍需インフレと、国際連盟の脱退による戦争準備体制に突入してゆく中で、社会運動への弾圧が強くなるとともに低調となっていった。「借家人組合運動は昭和9年頃より著しく不振に陥り、極左組合である全国借家人組合戦闘化同盟の自然消滅をはじめ、ほとんど自然消滅あるいは有名無実となった。昭和11年7月、全国借家人組合刷新同盟の解散があり、その後全分野において退潮の一途にありて、昭和12年末現勢には運動殆んどみるべきもなし」⁽²²⁾と指摘されている。また、内務省警保局編『社会運動の状況』（昭和13年版）には、「借家人運動」の事項はなくなってしまふ。

昭和15年には戦争体制に入り、あらゆる労働団体、市民団体の解散、さらに国防保安法、治安維持法の改正、予防拘禁所設置法等により運動団体に徹底的弾圧を加えていった。

以上のような戦時体制のもとで、住宅運動は壊滅して

しまふ。そして、このような自主的住宅運動の解体のうゑに戦時住宅政策が作られてゆくことになる。

戦時体制における住宅政策の要求の契機は、国民の生活要求からではなく、日中戦争および太平洋戦争にむかって日本国の総力戦的戦争の遂行、勝利に導くための国家的要請からであった。生産力拡充政策のためには、労働力確保の一環としての⁽²³⁾住宅が、また銃後の生活基盤安定対策としての住宅が必要であった。住宅政策の要求主体は、国民諸階層というより軍部で、戦争遂行上必要であったのであり、また軍部の要求⁽²⁴⁾により住宅政策が推進されたのである。これは戦時の社会政策の進展⁽²⁵⁾過程と類似の傾向を示している。

第3節 戦時住宅政策の成立と展開

戦時住宅政策が成立する過程は、前段階と本格的段階の2つに分けた。前段階の住宅施策は、価格政策として地代・家賃等の価格統制が主軸となって展開され、国家による住宅の直接供給としては、主に軍需工場の給与住宅が資金の融資という形で建設され、価格統制の補完的役割を果たした。本格的段階とは、厚生省社会局に住宅課が新設されることをもって画期とする。価格統制による政策に限界が生じ、国家による労働者および勤労者への住宅の直接供給が本格的に行われる時期を示す。前段階の住宅価格統制政策は、本格段階では強化されるが、しかし住宅供給政策の補完的な役割となる（図1、表2）。

図1 戦時住宅政策の展開

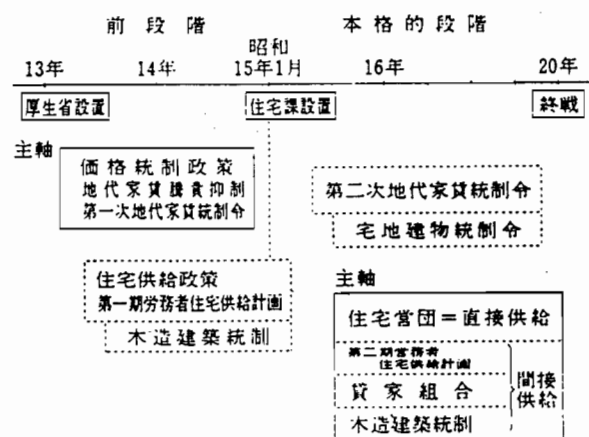


表2 住宅諸立法(年表)

年	内閣	月・日	立法名	備考
1926 (昭1) 1927 (昭2)		3月30日	不良住宅地区改良法公布	社会事業調査会の設置
				(昭2) 土地賃貸価格調査法公布, 施行 (昭4・5) 家賃値下運動
1936 (昭11) 1937 (昭12)	岡田 3. 9 広田			同潤会東北地方農山漁村住宅改善調査委員 会の発足
	2. 2 林 6. 4	7. 7	日中戦争勃発	(10月11日) 鉄鋼工作物築造許可規則の公 布
1938 (昭13) 1939 (昭14)	近第 一衛 次	1. 11	厚生省設置(内務省から分離)	(3月) 社会事業法公布
		8. 4	中央物価委員会, 地代家賃騰貴抑制答申	(4月1日) 国家総動員法公布 (9月) 土地建物賃貸状況調査
1940 (昭15) 1941 (昭16) 1942 (昭17) 1943 (昭18) 1944 (昭19) 1945 (昭20)	第二 次近 衛	1. 5	6. 1 労務者住宅供給3ヵ年計画	(3月) 各股販産業地に住宅政策懇談会の 開催
		平沼	7. 18 中央物価委員会, 地代家賃の釘づけ答申	(7月8日) 徴用令
		8. 30	9. 19 欧州大戦勃発	(9月18日) 価格統制令の応急的措置
		阿 部	10. 18 地代家賃統制令公布 20 施行 12. 23 厚生省社会局に住宅課設置	(11月8日) 木造建築等統制規則
1940 (昭15) 1941 (昭16)	米 内	4. 13 労務者住宅建設損失補償制度実施		
		6. 27 住宅対策委員会の設置→9月	諮問7月8日 答申9月9日	
1941 (昭16) 1942 (昭17)	東 条	7. 1 第2期労務者住宅供給計画		
		10. 19 第2次地代家賃統制令 (11月21日) 宅地建物等価格統制令		
1941 (昭16) 1942 (昭17)	第三 次	11. 19 住宅対策要綱の決定→(経済関係閣僚懇談会)		
		11. 25 宅地建物価格統制令 (12. 7) 経済新体制要綱発表		
1941 (昭16) 1942 (昭17)	東 条	3. 7 住宅営団法公布→21年12月23日閉鎖		大都市住宅調査
		7. 18 貸家組合法公布		工業都市住宅調査
1941 (昭16) 1942 (昭17)	東 条	7. 1 住宅営団法施行		(11月) 住宅設計基準(食寝分離)
		10. 18 貸家組合法施行予定		同潤会→住宅営団へ
1942 (昭17) 1943 (昭18)	東 条	12. 8 太平洋戦争開始		
				(2月21日) 地代家賃統制令の改正に關す る件依命
1943 (昭18) 1944 (昭19)	東 条			(9月) 工場附属寄宿舎規則の改正
		12. 1 住宅課→勤労局施設課		(10月28日) 労務者住宅供給計画に關する 件
1944 (昭19)	東 条			(6月8日) 戦時住宅緊急対策協議会, 厚 生省大会議室控室に開催
1945 (昭20)	小 磯			
	4. 7 鈴木	8. 15	ポツダム宣言受諾と降服	6. 25坪の簡易住宅計画

1 戦時住宅政策の前段階

(昭和13年1月～14年12月)

(1) 第1次家賃統制令の背景

戦時経済政策の最も重要なものは物価の抑制であり、戦時経済の命運を左右する。戦争につきものの物資の不足からくる物価の値上がりを放置すると、莫大な物資・資材を必要とする戦争は、ただちに危機に直面するばかりでなく、銃後の経済生活を破滅に導くことになる⁽²⁶⁾。

日中戦争が勃発すると、政府はただちに暴利取締令(大正6年9月1日)の改正を行い、取りあえず物資の不足を狙っての買い占めや、売り惜しみによる暴利行為を取り締まるとともに、取引の公平を期するために物品に販売価格の表示の励行を行った。一方、軍需資材の確保を図るため、輸出入品等臨時措置法(昭和12年9月12日)を制定し、物資の需給調整を行った。

昭和13年4月に第1次近衛内閣が成立すると同時に国家総動員法(昭和13.4.1)が敷かれ、従来の物価統制だけでは十分な効果が期待されないことから、本格的に物価政策を検討する委員会が作られた。昭和13年4月22日物価に関する事項を調査審議するため、物価委員会を公布し、商工省内に中央物価委員会と各道府県に地方物価委員会が設けられた。委員会では、地代・家賃の騰貴抑制についての分科専門委員会が設けられ、そこで地代家賃統制令が審議された。

昭和13年8月4日、中央物価委員会は商工大臣の諮問に対し地代・家賃統制に関する方策を次のように答申した。

(i) 地代・家賃に関する答申(昭和13年8月4日)

地代・家賃ハ未甚シキ騰貴ヲ招来シ居ラザルモ物資ノ調整ソノ他時局ノ影響ニヨリ更ニ之ガ騰貴ヲ見ルトキハ国民生活ノ安定ヲ脅カス虞アルヲ以テ之ガ対策トシテ強力ナル諸方策ヲ執ルノ要アルモ差シ当リ左ノ措置ヲ講ズルヲ緊要ト認ム

1. 地代・家賃(以下間代ヲ含ム)ハ時局ニ鑑ミ借地法、借家法等ノ規定ニ拘ハラズ現在ノ借主ニ対シテハ勿論借主ノ変更アリタル場合ニ於テモ此ノ際値上ゲヲ差控フルコト、権利金、敷金、造作代其ノ他借地借家人ノ負担トナルベキモノニ付亦同ジ

2. 新ニ賃貸スル土地ノ地代ハ附近類地ノ普通ノ地代ニ準ジテ之ヲ定メシムルコト

3. 新ニ賃貸スル建物ノ家賃ハ建設費ヲ考慮シ附近類地ノ同種ノ建物ノ普通ノ家賃ニ準ジテ之ヲ定メルベシ

4. 家主ハ建物ノ修繕ヲ怠ラズ借地人借家人ハ地代・

家賃ヲ滞納セザルコト

5. 地代・家賃ニ関スル紛争解決ノ措置ニ付テハ前各号ノ趣旨ニヨリ処理スルコト

6. 土地・建物価格及ビ建築費ノ昂騰並ニ土地投機ヲ抑制スルノ措置ヲ講ズルコト

7. 特ニ小住宅ノ供給ヲ滑カニシ住宅難ニ陥ラザラシムルコト

8. 貸地・貸家(貸間ヲ含ム)ノ相談ニ応ズル公共施設ヲ拡充シ地代、家賃ノ合理化ヲ図ラシムルコト。

答申の内容は、第1に、従来の地代・家賃は現在以上に値上げしないこと、第2に新たに定められるべき地代・家賃は適正なる基準によってこれを定める。第3、住宅とくに小住宅の供給に努力する、ということが主な内容であった。これを受けて政府は、内務、商工、厚生3次官共同の名で全国の各地方長官宛に通牒を発し、当面の措置として8月4日以後の値上げを抑えようとした。

(ii) 地代・家賃騰貴抑制に関する依命通牒(昭和13年8月4日)

地代・家賃ニ関シテハ最近ニ於ケル貸家ノ払底又ハ物価ノ昂騰ニ伴ヒ既ニ騰貴セル向モ可有之一般的ニハ尚今後相当ノ騰貴モ予想セラレ之ガ影響ハ物価対策上並庶民生活保護上考慮ヲ要スベキ事案ニシテ其ノ騰貴ヲ抑制スルハ極メテ緊要ノ事ト被存候処右ニ関シテハ不取敢左記ニ依リ貴管内ノ情勢ニ応ジ其ノ抑制ニ関シテ適當ノ措置ヲ講ゼラレ度

記

1 地代・家賃ノ騰貴抑制ハ左ノ方針ニ依ルコト、(1) 既存ノ地代・家賃・間代ハ貸賃人ノ変更ノ有無ニ拘ラズ地主、家主等ノ自制ニ依リ現在ノ額ヨリ値上ゲヲ為サシメザルコト

(2) 土地・家屋ニ付地代・家賃・間代ヲ定ムル場合ハ前号ノ趣旨ニヨリ出来ル限り低廉ニ定メシムルコト

(参考) 新ニ地代・家賃ヲ定ムル場合ノ標準。地代ハ附近類地ノ普通ノ地代ニ準ジテ定メシムルコト。家賃ノ建築費ヲ考慮シ附近類地ノ家屋ノ普通ノ家賃ニ準ジテ定シムルコト。

第1項ノ趣旨ヲ徹底ヲ図ルタメ左ノ方法ヲ講ズルコト

1. 地主・家主等ヲ適當ナル場所ニ集合セシムル等ノ機会ヲ作り(地主組合、家主組合等アル場合ハ夫等ノ機関ヲ利用シ)此ノ際自制ニ依リ騰貴ヲ抑制セントスル趣旨ノ徹底ニ務ムルト共ニ出来ル限り左ノ申合セヲ為サシメ之ガ実行ヲ期セシムルコト

(イ) 時局ニ鑑ミ地代・家賃・間代等、現在額以上ニ値上ゲヲナサザルコト

回 貸家ニ付テハ家主ハ建物ノ修繕ヲ怠リ又ハ敷金造作代ヲ増額スル等新ニ借家人ニ負担ヲ課スルガ如キコトヲ為サザルコト

2. 国民精神総動員運動実施ニ際シテハ右ノ趣旨ノ徹底ヲ図リ一般ニ自制ノ効果ヲ挙げシムル様努ムルノ外左記事項ニ関シテモ講演内容又ハ印刷物等ニ取入レ其ノ趣旨ノ普及徹底ニ努ムルコト

㊦ 地代、家賃ノ滞納ノ他、借主ノ賃貸料ニ転嫁セシムルノ虞アルヲ以テ借地、借家人ハ之ヲ滞納セザルコト

㊧ 土地価格ノ高騰ヲ抑制スル為土地ノ投機ヲ阻止スルコト。

3. 土地建物周旋業者ニ対シテ料金ノ値上げヲ認めザルハ勿論公定ノ料金ヲ厳守セシムル様嚴重ニ之ガ取締ヲナスコト。

4. 土地ノ状況ニヨリ市(区)役所、町村役場、町会事務所等ニ地代、貸家、貸間相談係ヲ設ケシメ(既設ノモノアル向ハ更ニ拡充ヲ図リ)此ノ際斡旋事業ノミナラズ地代、家賃、間代ノ抑制低下ノ実ヲ挙げシムル様積極的ニソノ機能ヲ發揮セシムルコト

5. 軍需工業地帯ニ於テハ労働者ノ住宅難ノ緩和ヲ図ルタメ工場主ニ対シ労働者住宅(特ニ独身者向住宅)ノ建設ニ積極的努力ヲ払フ様勧奨スルコト

6. 地方ノ事情ニ応ジ公営住宅ノ建設ヲ勧奨スルコト

7. 前各号ノ外地方物価委員会ノ意見ヲ徴スル等適宜ノ方法ニヨリ地方ノ事情ニ応ジタル適切ナル方策ヲ樹立シ之ガ実行ニ努ムルコト

地代、家賃問題ハ今後自制ノ効果ヲ挙げ難キ事態ヲ生ズルニ於テハ更ニ強力ナル措置ヲ講ズル必要アルヲ以テ常ニ管内ノ情勢ヲ査察シ適宜ノ措置ヲ講ズルト共ニ其ノ情勢ニ付テハ常ニ遅滞ナク報告スルコト。

この通牒の内容は、第1に地主・家主の自制により現在の額より値上げしない、第2に新たに地代家賃を定める時はできるだけ低廉に定めること。その方法は、1. 地主・家主を集め、自制による徹底に努める、2. 国民精神総動員実施に際し、借地・借家人は、地代・家賃を滞納しないこと、土地の投機も阻止すること、3. 土地建物周旋業者に対し、公定の料金を厳守させること、4. 市、区役所、町村役場、町会事務所に地代・家賃・貸間相談係を設ける、5. 軍需工業地帯の労働者の住宅難の緩和のために、工場主に労働者住宅の建設に努力するように奨励すること、6. 地方の事情により公営住宅の建設を奨励すること、であった。

以上、地代・家賃は地主・家主側の自制にまつという方法によってはあるが、今までの価格を釘付けされることになった。しかも、政府は自制の効果があがらない

時には、法的強制による値上げ禁止の意向を有していることをほのめかしている。

この依命通牒にもとづいて、地方庁においては、市(区)役所、町村役場、警察署等に関係者を集めて自制の申合せをさせ、あるいは国民精神総動員運動に際しての講演会または座談会を利用して、趣旨の徹底を図る等各種の方途を講じた⁽²⁷⁾。

(iii) 地代・家賃対策に関する中央物価委員会答申(昭和14年7月18日)

日中戦争の進展に伴う一般物価の騰貴に加え、都市に集中する人口はますます増加する一方で、物価統制の強化によって家屋の新築数はかえって減少した。この事情は、単に地主・家主の自制によって騰貴抑制の成果を期待することを困難とするに至った⁽²⁸⁾。

地代・家賃は、上記の通牒を無視して異常な騰貴がみられ、政府は法的措置をとることにした。昭和14年7月18日中央物価委員会は政府の諮問に対して答申し、地代・家賃に対し速やかに総動員法を発動することを強調した。

地代・家賃対策ニ関スル中央物価委員会答申(昭和14年7月18日)

地代並ニ家賃ニ付テハサキニ昭和13年8月4日厚生省、商工、内務三次官ノ依命通牒ヲ以テ地主、家主ノ自制ニ訴ヘ騰貴抑制ノ成果ヲ期スベキ旨指示セラレ地方庁ニ於テハ種々之ガ趣旨徹底ニ努メタル結果常時ノ情勢ニ於テハ相当効果ヲ挙ゲルコトヲ得タリ。然レドモ長期建設ノ進展ニ対応スベキ一般物価政策ノ確立並ニ其ノ徹底ヲ期スル為ニハ地代家賃ノ適正標準ヲ調査決定スルノ要アリ之ガ決定ヲ為スハ勿論ナルモ事変ノ現段階ニ於テ国民生活ノ安定並ニ経済運行ノ確保ヲ図ランガタメニハ地代家賃ニ付キ差当リ緊急必要ナル規制ヲ加フルノ必要アリ即チ此ノ際国家総動員法第19条ヲ発動シ左ノ如キ措置ヲ講ズルノ要アリト認ム。

1. 規制ノ対象ハ建物並ニ之ガ敷地タル土地ノ賃貸料トスルコト

2. 規制ニ当リテハ権利金、敷金ソノ他借地借家ノ条件ニシテ実質的賃貸料ト認ムベキモノモ併セ考慮スルコト

3. 規制ノ方策トシテハ過去ノ適当ノ時期ニ於ケル賃貸料及ビ賃貸条件ヲ以テ本規制実施ノ日以後ニ於ケル最高賃貸料及賃貸条件トシ特別ノ事由アル場合ノ外賃貸料ノ増額及借主ノ負担ノ増額トナル条件ノ変更ヲ認めザルモノトスルコト

4. 前号ノ時期以後ニ於テ新ニ賃貸ニ供セラルニ至リタルモノノ賃貸料及ビ賃貸条件ニ付テハ著ルシク不当ナ

リト認ラメルル場合ニ於テ其ノ減額又ハ条件ノ変更ヲ命
ジ得ルモノトスルコト

5. 以上ノ措置ハ緊急ニ規制ヲ必要トスル地域ヨリ逐
次施行スルコト。

答申内容を要約すると、国家総動員法19条を発動し、
以下の措置を講ずること。第1、規制の対象は、建物と
土地の賃貸料、2、規制は権利金、敷金、その他の賃料
も考慮、3、規制の方法は、過去の適当な時期の賃貸料
および賃貸条件をもって最高賃貸料および賃貸条件とし、
負担増の変更を認めない。地代・家賃規制の基準は、昭
和13年8月4日現在の水準をもって妥当と認めた。

(iv) 欧州大戦勃発とオール・ストップ令(昭和14年9
月19日)

中央物価委員会では、総合物価対策の根本方針が決定
し、これにもとづいて最高販売価格その他の戦時物価対
策が樹立されようとするとき、突如、第2次欧州大戦
(昭和14年9月19日)が始まった。この報が入ると、日
中戦争下にあるわが国の投機商品市場は俄然異常な活況
を呈し、東京株式価格は一夜にして100余円、3日のう
ちに130円、4日目に170円台に暴騰した⁽²⁹⁾。政府は思
惑を封じ、物価の高騰を抑圧するための措置として14年
9月19日の閣議において、価格公定までの応急処置とし
ての物価の一般引上げを停止することを決定し、同27日
国家総動員審議会の審議⁽³⁰⁾を経て、10月18日にはいわ
ゆる9・18ストップ令を出し、関係勅令の公布をみるに
至った。わが国経済史上画期的な価格統制令、賃金臨時
措置令、会社職員給与臨時措置令、地代家賃統制令が、
国家総動員法第19条にもとづいて公布され、ここに価格、
運送費、保険料、賃貸料、加工賃、賃金、給料に及ぶ全
ての価格が14年9月18日を期限として釘付けとされた。
この9月18日とは、その方針が決まった日(19日)の前
日を指定日としたのであって、特別の理由はない⁽³¹⁾。

国家総動員法、第19条(物価統制)

政府は戦時に際し国家総動員上必要あるときは勅命
の定むる所により価格、運送料、保管料、保険料、
賃貸料及加工賃に関し必要な命令を為すことを得。

国家総動員法施行令要綱第19条(物価統制)

第1 暴利の取締に付定むること。

第2 販売価格、運送料、保管料等の公示又は届出
に付定むること。

第3 最高販売価格、戦時保険料の最高限度に付定
むること。

国家総動員法19条の発動により、その違反者は罰則第
33条により3年以下の懲役または5,000円以下の罰金が

科せられた。

9・18停止令の有効期間は、勅令施行の日より満1ヵ
年と定めたので、地代家賃統制令は15年10月19日で失効
することになった。

(2) 第1次地代家賃統制令(昭和14・10・19)

9・18オールストップ令にもとづく地代・家賃に関し
ては、第1次地代統制令(昭和14・10・19)が発行され、
昭和15年10月19日で失効するという時限的なものであ
った。

第1次地代家賃統制令の内容は、1. 値上げ禁止。物
価、俸給、賃金等は、9・18令停止基準はすべて昭和14
年9月18日となっているが、地代・家賃のみは昭和13年
8月4日現在の価格をもって値上げ禁止を受ける最高額
の基準とする、2. 条件引上げ禁止。敷金・礼金・地代
・家賃の支払条件等借地・借家の諸条件に対しても8・
4禁止令を準用して、同日以後における条件の引上げを
禁止する、3. 値上げ命令。地方長官は地代・家賃審査
会の議を経て、引上げを命ずることができる、4. 値上
額の回復。昭和13年8月5日から10月20日の間、すなわ
ち自制的値上げ禁止期間において、すでに値上げをして
しまったものに対しては契約を8月4日以前のものにも
どし、値上げによる増額は返還する。敷金その他の条件
も回復の規定が適用されるというものであった。

(3) 第2次地代家賃統制令の背景

第1次家賃統制令は最初から時限的なもので、有効期
間は1ヵ年間で昭和14年10月19日～15年10月18日であ
った。第1次統制令の失効と同時に、次の統制令が必要と
された。実際に第1次統制令実施後の状況は、実施後に
定められた地代家賃に対して何らの基準が示されず、原
則として放任されていた。新築家屋の貸主等は、建築費
の騰貴も原因しているが、住宅難の現状につけ込み高い
家賃をとり、統制の効果を乱すものが多く出た。地代・
家賃適正標準を設定し無政府的高家賃を規制する必要が
あった。

さらに、資材、資金、土地等のすべての条件が困難と
なっている時には、他の産業との関連から住宅供給を活
発にせねばならず、地代・家賃の適正標準を定めること
が住宅政策の必要の条件となってきた。当時の住宅課事
務官加藤氏によると、「最近、大阪市役所において同市所
在の総住宅数の1割以上に達する66,111戸の貸家を所有
する1,944人の家主について、今後貸家新築の意思の有
無を調査したものによると、その意思なきものが総数の
95.8%の1,863人に及んでいる状況にある。その理由と

しては建築材料が入手困難なため、敷地が無いため、資金不足のためという理由をあげているのが総数の40.7%の759名、材料が高いため、家賃統制のため、採算がとれないため等家賃の問題に関する理由をあげているのが総数の34.9%の651名に達している(同市社会部報告251号15頁)。従ってこれら民間の貸家建築を促進するためには、資材、資金、敷金について適当なる対策を講ずると共に、賃貸料についても貸地、貸家の経営に時局下において適当と認められる収益を得しめることとして、その将来に対する見通しを与えることは必要であるので、本令制定の機会において、まず家賃および地代について適正と認められる標準を決めることとなったのである」(32)

以上の必要から、まず価格形成中央委員会(33)の答申を受け、それにもとづき第2次家賃統制令が作られた。

価格形成中央委員会答申(昭和15年9月3日)

地代家賃適正標準(34)

第1 新二定メラルル地代及家賃

① 新二定メラルル地代(年分)ハ土地資本ノ年百分ノ4.2(35)ニ相当スル金額ヲ以テ標準トス但シ地方ノ実情ニ依リ土地資本ノ年百分ノ三及百分ノ六ノ範囲内ニ於テ之ニ代ルベキ率ヲ定ムルコトヲ得ルモノトス

(備考)

- (1) 本標準ハ左ノ条件ヲ前提スルモノトス
 - (イ) 地代ハ後払、敷金ハ之ヲ徴収セザルコト
 - (ロ) 借地期間ハ三十年
 - (ハ) 地租及同附加税ハ貸主ノ負担

(2) 土地資本

土地資本ハ昭和13年8月4日ニ於ケル適正妥当ノ評価額ニ依ルモノトス

(略)

② 新二定メラルル家賃(月分)ハ左ノ各号ノ金額ヲ合算シタルモノヲ以テ標準トス

- (1) 地代又ハ地代相当額(月割額)
- (2) 火災保険料(月割額)
- (3) 建物資本ニ別表(イ)ニ定ムル率ヲ乗ジテ得ベキ金額
- (4) 供益費

第2 既ニ存スル地代及家賃

既ニ存スル地代及家賃ハ原則トシテ之ヲ据置クモノトス但シ著シク低額ナリト認メラルモノハ申請ニ依リ適当ニ増額許可スルコトヲ得ルモノトシ著シク高額ナリト認メラルモノハ適当ニ減額ヲ命ズルモノトス

(略)

第3 地代家賃ノ修正

(略)

以上

家賃適正標準乗率表(百分率)

用途別 構造別	イ 普通借家	下宿共同住 宅の借家
(イ) 木造	1.14	1.46
(ロ) 煉瓦造・石造 コンクリート	0.95	1.09
(ハ) 鉄骨鉄筋コン クリート	0.82	0.96

(4) 第2次地代家賃統制令の内容(36)

価格形成中央委員会の答申を受け、それにもとづいて昭和15年10月19日に第2次地代家賃統制令が敷かれた。内容は答申に準じている。その内容は、

1. 統制を受ける地代および家賃：建物所有の目的で賃借され、また地上権を設定された土地(借地)の地代と賃借された建物の家賃である。

2. 地代家賃の最高額およびその増額の禁止：地代、家賃の最高額は、①昭和13年8月4日以後本令施行前に地代または家賃のあったものについては、本令施行前における最後の地代または家賃である。

3. 地代および家賃の適正標準：新築その他による新たに定められる地代・家賃について次のように適正標準が定められた。

- (1) 地代適正標準
- (2) 家賃適正標準

(1)(2)については、価格形成中央委員会答申と同一である。

4. 地代および家賃の変更：地代、家賃はその最高額を越えてこれを定めることを禁止しているが、厚生大臣の定める事由がある場合には、地方長官の許可を受けてこれを増額することができる(第4条)。

地方長官は、許可、認可または命令をなさんとするときは、地代・家賃審査会の意見を聴くことを要する(第10条)。

5. 敷金、修繕費の負担等、地代または家賃以外の借地、借家の条件の統制。

6. 取締規定及び罰則：本令による命令に違反した者は、3年以下の懲役または5千円以下の罰金に処せられる(国家総動員法第33条)。情状によっては懲役および罰金を併科されることもある(同法第35条)。

(5) 宅地建物価格統制令(昭和15年11月25日)

一般物価の統制については、昭和14年10月20日より施

行された価格等統制令によって、いわゆる9・18令価格を超えて物品その他の価格を引き上げることを禁じた。そして、公定価格の設定、協定価格の認可等により極力物価騰貴を抑制したが、土地・建物、有価証券、書画骨董、生鮮魚介蔬菜類は、9・18令価格で抑える技術的方法が困難であるという理由で例外として除外した。ところが、土地・建物は投機思惑的売買の好餌となって日中戦争前の数倍となり、甚だしいのは10倍に暴騰^{(37) (38)}するに至った。

土地・建物は経済活動の源泉であり、生産力拡充の点からも土地の価格が高いことは重大な問題となる。高い敷地を買収して工場を造ると、工場製品の価格に影響することになるからである。

また、住宅政策からみても、家賃・地代が抑制されながら、その基準である土地建物の価格が抑制されないということは政策的矛盾であり、また適正な地代・家賃を生み出すために適正な土地・建物の価格がなくてはならない。と同時に、土地や建物や書画骨董に思惑的に投資されることは、貯蓄の奨励、公債の消化を阻害することになり、悪性インフレの防止や国の経済活動からみて好ましくない。そこで土地建物の価格の適正な抑制が必要となり、国家総動員法にもとづいて土地建物等価格統制令が公布された。その内容は⁽³⁹⁾、第1に、土地建物等の投機的に転売買される価格の統制である。すなわち、9・18令以後有償取得した宅地建物は、登記費用、不動産取得税および同附加税、建築税等を加算する以上の価格で売ることができない。建物については、9・18令以後に建築した建物で、使用収益している場合、登記費用その他一定額を加えた以上で売ることができない。

第2は、土地分譲の明朗化である。宣伝広告等により土地熱を異常に煽ったり、地価を高騰させないようにし、土地分譲価格の適正化をはかることである。これは、宅地の分譲の際、地方長官の認可を受けること、認可後認可額および必要な事項を現場に提示する。新聞広告等する場合、施行規則に示す事項を広告の中に書かねばならないこととし、これにより分譲の明朗化を図る。

第3は、宅地以外の土地の譲渡価格の適正化をはかる。宅地以外の土地を宅地として譲渡する場合、宅地分譲の場合と同じく地方長官の認可を受けなければならない。

その他、地方長官が許可または認可等の行政処分をする場合の価格の適正を期すために、宅地・建物評価委員会の意見を聴くことを要することになった。宅地建物評価委員会は官制によって各道府県に設けられ、関係官庁の官吏、土地建物につき知識経験を有する民間人をもって組織された。

以上のようにして、地代・家賃および土地、住宅の価格に関して、全面的に統制することになった。

一方、経済新体制確立（昭和15年12月7日）によって基本国策の決定、公定価格の全面的拡大や限界価格の設定、取締陣の強化等によって物資の価格面への統制は順次整備されていった。また、物資の配給と消費両面統制が完全に行われなければ統制経済は成功しない。

とくに生活必需物資については消費生活に直接影響を与えるので、配給の円滑を図ることが緊要なことであった。しかし、現実には物資不足によって闇取引は絶えなかった⁽⁴⁰⁾。

戦時経済政策は、物価の安定と購買力の吸収、生活必需物資の最小限の確保によって達成されるため、政府は価格の抑制と同時に重要物資および生活必需品確保のため、配給と消費両面への統制を強化して、物資別による配給の一元化を図った。他方、消費についてもその規制を行うことになり、生活必需品の切符制を実施し、さらにその拡大を図るために統制的分配制度確立の基礎として、昭和16年4月1日に、国家総動員法にもとづいて生活必需物資統制令を公布した。それにより建築資材の購入は切符制に変わっていった。

第4節 地代家賃統制令の意味

満州事変（昭和6年）以来引き続き産業の重工業化の強行により、また日中戦争時の、都市、工業地帯への人口集中、および資材が民需から軍需へ回ることによる資材不足等から、よりいっそう一般都市勤労者および工場労務者の住宅難が顕著になった。こうした住宅問題は、当時の国家目標である生産力拡充政策に大きく影響を及ぼし、国家もまた戦時の国民生活の安定ということから、何らかの対策を講じざるをえなかった。政府のとった最初の住宅政策が価格統制政策つまり地代家賃統制であった。これは、以上みたように戦時経済政策の一環として、物価統制、賃金統制等と一連のもとに行われた政策である。渡辺洋三氏が指摘するように、「地代家賃統制令は、賃金統制令とともに、軍需資本の利潤の人為的維持の増大を目的としたものである。しかもここには資本対被資本の対抗関係はすでに存在していない。資本に対抗する社会勢力は、強力に弾圧され、対抗の自由をすでに奪われてしまっているからである。」⁽⁴¹⁾

日中戦争時には、すでに借家運動は消滅し住宅改善要求の対抗としての力はもっていなかった。それゆえに政

策は国家による上からの押し付けとなり、運動による国の譲歩としての社会政策的改良政策ではなかった。国家が住宅政策を価格政策で行うということは、国家権力の行使のみであり、国家資金を必要としない消極的、安上がり政策であった。

地代・家賃の統制基準である地代適正標準、家賃適正標準は、貸地経営者および貸家経営者の経営採算ベースから経験的に割り出したものであった。それは市場価格を考慮に入れた政策価格であり、貸地、貸家経営者にとって最小限の利潤は見込まれていた。しかし、住宅問題が激化する中で、地代家賃統制という政策手段は政策効果を十分に発揮しなかった。むしろ、それは、貸家経営者の経営採算からみて、新たな住宅投資を抑える結果となった。従来、わが国の住宅供給は民間貸家経営者にまかされていたが、地代家賃統制は、民間住宅供給を制限する結果となった。この点について、渡辺氏も「地代家賃統制令は、家主の投機的寄生的利益をうばい、前期的家主の犠牲において、大衆を保護しようとしたものであり、その意味では、貸家資本の近代化、合理化を上から人為的におしすすめようとしたものであるといえる。」⁽⁴²⁾と指摘している。しかし、地代家賃統制令は、家主を犠牲にして大衆を保護したというよりは、正確には軍需産業利益のために、零細中小家主の利益を圧迫し犠牲にしたととらえるべきだと考えられる。第2次地代家賃統制令では、地代は4.2%の利回りをみているが、それは、統制令が破綻してゆくことを最初から内包した値といえる。4.2%は、当時の国債の利回りを基準にしているが、当時国債の利回りは、戦争費用を捻出するため、そして金利を高くすると国家負担となるため政策的に低くおさえられていた。地代の利回りを高くすると家賃および物価を上げることもつながり、また賃金をも上げなければならない結果となる。当時賃金統制、物価統制をやっている以上、それは不可能に近いことである。それゆえに地代の利回りも低くおさえざるをえず、地主・家主の犠牲となっていった。一方、当時の土地の供給と需要の関係から見ると、4.2%の利回りの中には供給に比べた需要の強さを予定していなかったものと考えられる。土地は供給に制約があるため、他のものに比べ相対的に需要が高くなるはずである。もともと、地代に関し利潤率4.2%を見込んだ統制は無理であったと考えられる。また家賃の最高限度の設定は、その最高水準が市場価格の実勢から遅れをとれば機能しなくなるはずである。

日中戦争から太平洋戦争（昭和16年12月）に突入し戦局が激化する中で、建築資材の不足、建築費の高騰によ

り住宅を新築する者は減少し、貸家住宅建設数は減り、これは低物価対策等や家屋新築奨励との間に矛盾をきたした。住宅の価格統制政策は強化されるとともにその政策効果を失っていった。地代・家賃統制に関し、最初から最後まで一貫して理論的提起者であった杉本氏自身が、地代家賃統制令の政策目的が達せられなかったことを語っている⁽⁴³⁾。

戦時体制の中でますます生産力拡充が期待され、そして軍需工場への労働力確保のための住宅が必要となったが、民間の住宅供給のみに依存することは期待できず、国家が自ら住宅の直接供給にのり出さざるをえなくなっていた。その前期的段階が、昭和14年8月2日出される第1期労務者住宅供給計画である。これはまだ直接供給というより大蔵省預金部資金の融資による間接的供給であり、厚生省に住宅課が新設されて、住宅政策が本格的段階に入ると国家による直接供給が行われてゆく。

第5節 住宅の間接的供給政策の一層の展開

戦時住宅政策前段階では、家賃等の価格統制を軸にした住宅政策の実現を旨されたが、本格的段階においては、国家は直接・間接的に住宅供給を行うことをつうじて、戦時における住宅問題の解決に取り組んでいった。それは、価格統制の限界を示すものであると同時に、総力戦遂行に必要な不可欠の措置であった。

住宅供給政策は、いきなり国家による直接供給から始まったのではなく、まず間接的な供給方式が行われ、次いで直接供給に移っていった。

ここでいう間接的供給とは、国家（中央政府）がサポートする形での企業・民間団体を主体とする住宅建設であり、民間または地方公共団体が主体となった公共住宅建設活動への資金融資（当時あっては大蔵省預金部資金）と資材統制を通じて住宅供給を行う方式である。これに対し直接供給方式とは、国家が自ら住宅建設の主体となって、直接住宅を供給する方式である。

わが国において、預金部資金融資による間接的住宅供給政策は、すでに大正8年から公益住宅および大正10年に立法化された住宅組合法によって行われてきている。このうち公益住宅とは、地方の市町村によって独自に供給されるものである。住宅組合による住宅建設とは、個人の持家建設および借家経営者の貸家建設であって、個人の集まった住宅組合に融資された。しかし戦時期に入ってからは資材不足、家賃統制により個人の住宅建設

は非常に困難になり、住宅組合の組織は破滅状態となっていた。そのため住宅組合による住宅供給は、安定的には望めない状態であった。

また、公益住宅は、戦時の生産力拡充という至上命令のもとでは、国家統制が及びにくかった。そこで、戦争遂行のための軍需産業を中心とする工場労務者のための住宅施策を別途に行わざるを得なくなった。

1 日中戦争勃発後の住宅事情

昭和12年7月に日中戦争が勃発した。その拡大および対ソ戦準備による軍事費要求は莫大なものであり、2・26事件後の広田内閣の馬場蔵相は、いわゆる高橋財政から急転し、軍の要求を大幅に容れる膨張財政に転換した。この難局を処理する一環として、「国家総動員の中核機関」としての「生産力の拡充、物資の需給の調節と配給の適正、国際収支の均衡を図り、総合国力の拡充や運用に違算なきを期す」⁽⁴⁴⁾ことを目的として企画庁が生まれた（昭和12年5月）。企画庁はまず「物資動員計画」の策定にとりかかった。陸軍も総力戦の必要から企画庁の拡充を要請し、12年10月に資源局と合併して企画院を設立し、物資動員計画に本格的に取り組んでいくことになった。

以後、物資動員計画は毎年作られ、戦時経済政策が立てられることになる。戦時における住宅諸施策もまた、限られた資源の中で軍需、民需、およびその中の主な住宅建設関係資材（例えば、木材、鉄、セメント等）の配分をめぐる物資動員計画の枠内に組み入れられてゆくことになる。

一方、戦時国防目的達成のため、物的資源の計画・統制と並んで、人的資源の統制の必要から労務動員計画が戦時経済政策の主要な柱となった。特に国家総動員法にもとづく統制は初期にはほとんど労務統制の分野に集中⁽⁴⁵⁾していた。

労務動員計画は、徴兵による軍隊への兵力動員と軍需工業の拡大による、急増する労働力需要とのギャップを破綻なく調節⁽⁴⁶⁾するための計画であった。さらに生産力の維持と増産のため一層の労働力を追加する必要から、昭和14年4月に従業員雇入制限令、14年7月に国民徴用令が出された。いずれも労働力の移動・配置の上で画期的なもので、「転職」「移転」を余儀なくされる「白紙」召集者⁽⁴⁷⁾が多く出ることになる。労務動員計画にもとづいて、労働者は軍需・工業都市に強制的に配置・転職させられていった。

生産力の拡充、特に重工業の急速な発展に伴う重工業

表3 6大都市および工業都市人口増加率

		昭和5～10年	同10～15年
六大都市	東京市	183.7	15.4
	大阪市	21.9	8.8
	神戸市	15.8	8.6
	京都市	41.2	0.8
	名古屋市	19.3	22.7
	横浜市	13.5	37.5
20～10万都市	室蘭市	16.5	65.3
	宇部市	16.8	31.4
10～5万都市	川口市	23.4	27.2
	日立市	34.9	45.3
	四日市市	12.8	11.1
5万未満	東舞鶴市	11.6	34.4
	新居浜市	42.2	34.1
	釜石市	18.4	16.4
	玉野市	16.9	47.1

備考：昭和16年9月15日現在市域による。

資料：日本帝国統計年鑑 51回（昭和7年）。

“ ” 55回（昭和11年）。

日本都市年鑑11（昭和17年）。

地帯、重工業都市での労務者の集中と激増は（表3）、これらの地域における労務者住宅の供給と需要の不均衡を急激に増大させ、新設・拡張された生産設備は、労務者住宅を用意しなければ労働力不足によって生産に支障をきたす。そのため、生産力拡充の前提条件としての住宅の供給が、厳しく要請されることになったのである。

当時のこうした住宅事情は、以下のような報告からも推測し得る。

昭和13年当時の厚生省生活課技師によると、「先般各地軍需工場地帯に於ける労務者の居住状況を視る機会を得て痛感した事は、労務者殊に農村から見習工として集って来た人々に住居の欠乏していることである。例えば、4畳半に4人、6畳に6人と云ふ過密状況が各所に見られ、或は15坪以上もある広い部屋を急設して、採光通風等考慮せず、唯寝る場所を与へて、押入れもない室内に寝具、荷物を散乱させ、20～30名の新人工員が合宿している。所謂万年床は随所にあり、殊に夜勤者が昼間強い日光を浴び乍ら寝苦しうな様を見て、斯かる状態は長期戦のもとに何時迄も黙殺出来ぬことと痛感した。徒に生理的欲求を斥けることなく、疲労回復に適する最小限の住居と、体力を維持増進するに足る栄養の供給とは、殊に銃後の第一戦を守る軍需工場労務者には、確乎たる方針を以て之が万全を期すべきである」⁽⁴⁸⁾。

2 昭和14年の物資動員計画・労務動員計画と間接的住宅供給

昭和14年になると国際情勢はますます急を告げ、日米為替相場の高騰、船賃の値上がり等の影響で、物資動員予算内では輸入物資の買付けが不可能⁽⁴⁹⁾となり、しかも国内における製鉄用炭の炭質の低下、電力の供給減等の悪材料が重なり、当初の計画に対し鋼材の生産減を見込まなければならなくなった。

外国物資の輸入減はきびしくわが国を襲い、全物資の不足の中でとられたのが、民需に対する消費規制、国民精神動員運動等の徹底であった。

昭和14年度物資動員計画綱領（昭和14年5月26日閣議決定）は、総則の中で、「国民生活水準の低下を覚悟し官需、民需の圧縮を加ふる反面に於て、統制の強化に依り物資利用の合理化を図り、以て最小限度の物資に依り国民生活の確保に努むる」とし、行政に対し、「本綱領に基き関係各庁は物資の生産、配給、使用消費に関し各庁計画を設定し企画院に提出するものとす」とした。物資の配給に関する事項については、「物資の配給を合理化ならしむることは計画実施上最も重要な鑑み、配給機構の整備と相俟つて其の実行の適正迅速を期するものとす」。物資の使用消費に関する事項については、「物資の使用消費に関し供給力が著しく実需と均衡を失する虞ある場合に於ては、機を失せず切符割当制の適用に依り消費統制を断行するものとす」⁽⁵⁰⁾とした。これ以後、住宅関係建築資材は切符制が敷かれることになり、また建築規模制限の木造建築統制令（昭和14年11月）が出されることになる。

昭和14年の「労務動員計画」は、14年の内地有業者（推定）が農業1,420万人、工業800万人、鉱業50万人、商業600万人、交通業20万人であったところに、さらに工業、鉱業、交通業部門へ480万人⁽⁵¹⁾を加えた。そのため職業紹介所の募集・斡旋の強化拡充、農村労務者供出の計画化、転失業者の就職補導、石炭山への女子入坑の緩和等女子労働力の利用、朝鮮労務者の募集移入を行い、また国家総動員法を発動し、労務を節約すべき業務については青少年雇入制限を実施した。

一般労務者の新規需要は、軍需産業、生産力拡充計画産業およびその付帯産業、輸出および必需品産業ならびに運輸通信業に限られ、その供給源は⁽⁵²⁾、①昭和14年3月新規小学校卒業者46.7万、②物資動員計画遂行に伴う離職者10.1万、③未就業者8.7万、④農業従事者25.6万、⑤商業その他における労務節減可能な業務の従事者9.3万、⑥女子無業者5.0万、⑦移住朝鮮人8.5万人の

合計113.9万人を予定した。以上は一般労務者についてであるが、これと並行して技術者、熟練労務者の需給調整も計画された。これら労働力の養成および能率増進方策の一つとして、労務動員要綱第32条では、労務者の住宅問題および交通問題は急速に解決を図ることとした。また、工場の移転・新設等については適当な対策を講ずるものとするとして規定した。このように、住宅対策は労務動員計画の一環として立案され、労務者住宅供給3ヵ年計画が作られた⁽⁵³⁾のであった。

(1) 労務者住宅計画

「産業戦士」たる労務者に対する住宅の供給は、戦争目的完遂に直接寄与するもので、戦時下の最大の課題であった。

昭和14年度には厚生省を中心として、企画院、大蔵、商工、農林、内務、陸・海軍等の関係官庁の協議のもとに、労務者住宅供給3ヵ年計画（昭和14年8月2日）が樹立された。これは、軍需ならびに生産力拡充3ヵ年計画（昭和14年1月17日）による労務動員に対応したもので、昭和14年度より16年度に至る3ヵ年計画である。

厚生省は、住宅難の最も激しい12府県（東京、大阪、京都、愛知、神奈川、兵庫、広島、山口、福岡、長崎、群馬、埼玉）の地方長官宛に通牒（昭和14年8月2日）を発した（その後、茨城、三重、愛媛、千葉の4県を追加）。この通牒では、軍需および生産力拡充計画にもとづく労務者の急激な増加に伴う住宅対策について、第一期（14年度）住宅計画として世帯向住宅3万戸、共同宿舍200戸を建設することとした。

(i) 第一期住宅計画の内容

第一期住宅計画の内容をもう少し詳しくみると、以下の通りである。

1. 方針. 軍需ならびに生産力拡充計画に伴って増加する労務者に必要な住宅を、昭和14年度より16年度に至る3年間で供給する。
2. 第一期計画では、10万人の労務者を収容するため、世帯向小住宅3万戸（6万人）、共同宿舍200戸（1戸200人）を建設する。
3. 住宅供給者. ①住宅の建設は、原則として関係工場、会社で行う。②関係工場、会社等の規模が小さく実行困難であれば、これら工場、会社等の出資により特殊の住宅会社を設立する。③同潤会その他の公益法人も本計画による建築を行う。④既存の住宅会社、建築会社、交通会社も一定の公益条件を付し、計画の実行に当たる。⑤特別の場合、地方公共団体も建築に当たる。

4. 敷地・資金・資材. ①敷地は官公有地の特売、貸付および民有地の買収、借入の斡旋。②建築資材中、統制品の配給は厚生省で斡旋する。③資金は、大蔵省預金部より2,000万円融通する。公共団体に対して社会事業資金より5～6万円融資する。

5. 労務者住宅の標準規格. ①世帯向住宅、甲型、1戸15坪、敷地40坪、室数は6、4.5、4.5の3室、建築費坪当130円、乙型、1戸11坪、敷地25坪、建築費坪当130円、室数は6、4.5畳の2室。②共同住宅、敷地1,000坪、建坪600坪、建築費坪当160円、収容人員200人、使用料畳1枚につき月2円以内。

(ii) 資金の融通と資材の斡旋

労務者住宅供給計画を遂行するために、資金の融通および資材の斡旋が次のような形で行われることになった。

イ. 労務者住宅用資金の融通

(労務者住宅建設資金融通の件、昭和14年10月8日、関係府県知事宛)

この通牒の内容は、融資の形式として、①大蔵省預金部は興業債券、勸業債券または農工債または府県債を引き受けるものとする、②同銀行は、労務者住宅を建設せんとする軍需ならびに生産力拡充計画産業、企業住宅会社等に貸し付けるものとする、③府県は国で得た資金を、労務者住宅を建設しようとする営利を目的としない法人に転貸する。

融通の利率は、①大蔵省預金部の融通利率年3分2厘、②興業銀行、勸業銀行、農工銀行の貸付利率年4分2厘、③府県は利鞘を徴することを得ず。

償還方法は、世帯住宅向20ヵ年以内年賦、共同宿舍15ヵ年以内年賦。

このように、預金部の運用による労務者住宅供給資金は、労務者住宅つまり社宅を建設する会社、工場、住宅会社等に対しては興銀、勸銀を通して、公共団体に対しては地方庁の社会事業資金を通して、融資が行われたわけである。

ロ. 労務者住宅用資材の斡旋

(労務者住宅用資材配給に関する件、昭和14年9月1日、関係地方長官宛)

政府は、所要の物資を各年度の物資動員計画中に編み込み、一般民需物資に対して優先配給の道を講じ、各年度ごとに厚生、商工両省協議の上で各府県に対し所定数量資材の割当をする。これにもとづいて府県割当をして物資別に住宅企業者の代表者に対して配給証明書を発給するという一種の切符制を実施した。しかし、それは統制資材の8種類のみについてであった。

(2) 木造建築統制規則(昭和14年11月8日)

また、建築資材のうち木材に関しては、木造建築統制規則によって規制された。

これは、昭和14年11月8日「輸出入品等に関する臨時措置に関する法律」にもとづく商工省令として施行された。

この規則は、一定建坪(農家48坪、一般家屋30坪)以上の木造建築物の新築および増築に対して許可制を敷いてこれを抑えることにより建築用資材を労務者および一般庶民用の小住宅用に確保し、戦時住宅政策の完ぺきを期そうとする目的で施行された。内容は、農業、林業、畜産業または漁業を営む者の業務および居住の用に併せ供する建物で、総床面積160㎡(48.4坪)を超えるものは地方長官の許可を受けるというものである。

一般民家30坪というのは、家族5人程度で、8畳、6畳2間、4.5畳、3畳、玄関2畳の住宅を標準として定めたものである。これより大きなものは、一般商業用(飲食店、劇場、映画館等)には許可しない。神社、仏閣、その他公共物、また公益的建物にはこれを許可するとしたのである。

以上、この規則のもつ意味の第1は、不必要な建築物の新・増築等を抑えることと建築物に対する奢侈禁止令であった。これによって、資金、資材、建築技能者等の最も入手困難な建築条件を、労務者および一般庶民の中小住宅に集中させようとするものであった。第2は、民間住宅に対し一定規模以上の新築、増築について許可制を敷いたことである。これは、国家による住宅供給体制のはしりであるといえよう。それも企業の社宅および寮を中心とする内容の住宅供給であった。

3 昭和15年の物資動員計画

・労務動員計画と間接的住宅供給

ところで昭和14年の物資動員計画の実績⁽⁵⁴⁾は次の通りである。まず旱害と水害による米の減産があった。異常渇水による水力発電量の低下は、火力発電のための石炭不足とあいまって電力の強度な消費規制をもたらし、各種の産業に影響を与えた。それによって、予定の物資の生産量は実現されなかった。また、欧州の戦乱は交戦国の需要増加につながり、原産地の輸出制限または禁止措置により予定物資の輸入が困難となった。さらに輸入物資の価格の高騰、船運賃の騰貴、対米為替レート下落は輸入資金の不足をまねき、輸入量の減少をきたした。また14年の生産力拡充計画も、労働力(特に熟練労務者)の不足、欧州戦争による機械類・資材の輸入難および電力・石炭の不足等によって目標に到達しなかった。

「以上から15年の物資動員計画及び生産力拡充計画は、石炭、電力、鉄鋼等基礎的な産業にさらに重点を置くことになった。一般民需は原則的には依然として相当強度の節約が余儀なくされると思う」(55)。

こうして15年の物資動員計画は14年のそれと比べて大きな変更がなされることになった。

労務動員計画では、「14年度は110万人を新規需要を目標」(56)とした。これらの労働力が工業地帯に配置されてゆくため、当然、そこには住宅を用意しなければならない。また住宅建設、工場建設に伴う建築技術者、労務者が当然確保されなければならないが、「技術者、経験労務者の不足に因り労務動員計画の遂行上重要な支障を生ずる虞ある場合に於ては徴用の手段によることを定めてあったが、昭和13年8月国家総動員遂行上必要な土木建築技術者が不足致したので、国民徴用令を発動致し之が充足を図った。労務動員計画に於いて、長期に亘り労働力の維持・培養を図る事が緊要であるので、労務者は生活の刷新、産業報国運動の徹底、職業の補導再教育、就業時間及賃金の統制、労務者住宅建設の促進、労務管理の改善などの、諸般の方策の総合整備に努め以て労務の合理化を図りつつある」(57)。

以上が昭和14年の経過である。昭和15年の物資動員計画は、14年の経過を踏まえ新たに計画が立てられた。

うち続く日中戦争のため、日本の国力はしだいに衰え始めた。また、第三国からの輸入不振によって供給力が追いつかず、物資の需給がいつそう窮屈となったので、15年3月物資動員計画の配当率を再圧縮した(57)(軍需85%—原案通り、生産力拡充用材、同ブロック需要各75%—原案は生産力90%、官需、一般民需70%—原案は80%、となった)。

住宅関係が含まれている一般民需の計画を15年の物資動員計画によって詳しくみると、「諸般ノ状況ノ起因スル本年度物資供給総力ノ減少ニ伴ヒ、一般民需モ可及的ニ之ガ節減ヲ行フヲ要スルト雖モ、一般民需物資ハ其ノ範圍ノ広汎ニシテ影響スル処ノ甚大多岐ニ亘ルニ鑑ミ之ガ査定ニ当リテハ左記要領ニヨリ之ヲ行フコトセリ。

1. 一般民需物資ヲ其ノ用途ニ於テ国民生活ニ直接関係アルモノト其ノ他ノ非計画産業用需要ニ二大別シ前者(即チ衣食料品、医薬品等)ノ出来得ル限り、増量ヲ行ヒ以テ国民消費生活ノ最低限度確保ニ努ムルコト。2. 農林、水産業並ニ鉱工業生産ニ関係アル物資(例ヘバ農機具、水産器具、労務者用住宅資材等)、増加並ニ優先配給ニ努ムルコト。3. 以上ニ該当セザル物資ニ就テハ出来得ル限り縮減ニ努ムルコト」として、国民生活を極力圧縮すると同時に、工業生産に関係ある労務者用住宅

資材等については優先的配給が認められた。このように物資動員計画においては、民需は縮小されたが軍需および生産力拡充のための住宅関係には力点が置かれていたことを読みとることができる。そして、具体的住宅施策が以下のようにとられていった。

(1) 炭鉱労務者住宅供給計画

政府は、昭和15年の生産力拡充の基礎条件である石炭増産の必要のために、一般労務者住宅供給計画とは別個に、炭鉱労務者住宅の大量建設に乗り出した。昭和15年4月、全国各鉱山監督局長に通牒を發した(炭鉱労務者住宅建設の件、昭和15年4月6日、札幌、仙台、東京、福岡各鉱山監督局長宛、厚生省社会局長、燃料局長通牒)。

その内容は、①炭鉱労務者に対し必要な住宅を供給する、②住宅供給者；炭鉱労務者を使用して増産計画の実行に当たる企業主とする、③住宅の種類、標準；A. 長屋建住宅、甲型1戸当たり10坪、乙坪1戸当たり7坪、B. 独身者向共同宿舎、建坪1人当たり2.2坪、④建設資金、所要資金は、企業主の自己資金を充当することを原則とし、一部借入を必要とするときは勤銀、農工銀行、北海道拓殖銀行または日本興業銀行を経由して預金部資金を融通する。貸付利率年4分2厘、償還10年以内。資金、資材の斡旋は、労務者住宅の供給者と同様の便宜が与えられるというものである。

(2) 第二期労務者住宅供給計画(昭和15年7月1日)

第一期計画は16府県であったが、第二期計画は、北海道、青森、岩手、秋田、山形、宮城、栃木、新潟、富山、石川、福井、長野、静岡、和歌山、岡山、山口、高知、徳島、香川、熊本、宮崎、大分の1道21県を追加し、住宅供給戸数を11万8,000人分とした。

第二期計画の内容は、第一期計画と全く同一である。ただ資材不足が厳しい中で、第二期計画から供給する住宅規模を甲型15坪、乙型11坪とする。共同宿舎に対しては釘、鉄線、垂鉛鉄板、締付金物、セメント、硝子、電線等の建築資材について標準所要量を決め、それにもとづき資材を割り当てた。特に住宅建設者に対し、政府の割当通知を受けた道府県は割当証明書を発行し、それをもって資材を入手する仕組みにした。

(3) 労務者住宅建設損失補償制度(昭和15年4月13日)

この制度は、道府県、6大都市等の公共団体が軍需産業、生産力拡充産業等に従事する労務者の住宅を建設する場合の損失に対する補償である。昭和14年・15年の両

年に建設する世帯向住宅は20年、共同宿舎は15年を経過したとき、建設費の半額を限度として、火災、風水害等の自然的原因、戦災等の政治的、人為的原因によって起こる滅失または使用不能の場合に即時補償される制度である。

これは、あくまでも公共団体が建設する住宅に対するもので、公共住宅等（＝地方公共団体等）の住宅建設を促進するためのものであった。

以上から、第一期、第二期労務者住宅供給計画および炭鉱労務者住宅供給計画という間接的住宅供給の特徴は以下のようにまとめられる。

1. 間接的住宅供給が戦時経済政策の枠の中にはめこまれ、物資動員計画により資材の量が決まり、労務動員計画のもとに住宅建設戸数が決められたこと。

2. 住宅供給の主要対象が、決定的に生産力拡充工場および軍需工場関係の労務者のための住宅建設つまり、社宅および寮の建設に置かれ、一般家屋は建築規模制限という形で極度に切りつめられたこと。

3. 住宅建設の資金は、大蔵省預金部資金から労務者住宅建設を行う会社および公共団体への低利融資であるが、住宅供給の占めるウエイトが高まったこと。

融資の金利は、労務者住宅では大蔵省預金部の貸付3.2%、興銀、勸銀、農工銀行の貸付4.2%であり、炭鉱労務者住宅では、興銀、勸銀、農工銀行を通しての貸付4.2%である。

地代家賃統制令における家賃は、家主の利潤率を4.2%として計算されたが、住宅融資における金利も同一の4.2%としたようである。

これは、企業が労務者住宅を建設し、住宅経営することは利潤率0であることを意味している。企業が社宅を建てることは、営利事業ではないとみなしたのであろう。これらから推し量って、労務者住宅とは、公営住宅的性格をもっていたと考えられる。

4. 供給する住宅の規模は、労務者住宅では11坪（6畳、4.5畳の2室、計10.5畳）と15坪（6畳、4.5畳、4.5畳の3室、計15畳）の2種類の規模の住宅であり、炭鉱住宅では労務者住宅に比べ規模が小さく、7坪、10坪の2種類であった。また、木造建築統制では、専用住宅においては30坪以下（8畳、6畳2間、4.5畳、3畳、2畳玄関の計29.5畳）とした。

これらの住宅規模を当時の住宅状況の中で位置づけると（昭和16年大都市住宅調査、工業都市住宅調査によって）、労務者住宅の11坪住宅は、大都市の全専用住宅において、下から12%、借家で16%に位置し、15坪住宅は、全専用住宅で50%、借家では58%に位置している。工業

地域では、11坪住宅は、全専用住宅の中で下から29%、借家で41%、15坪住宅は、全専用住宅の中で58%、借家で85%の居住状況を対象としている。以上から労務者住宅の供給対象は大都市借家平均15.3坪、工業都市借家平均12.26坪以下の住宅と平均的規模の住宅の2種類を供給しようとしている。これらの家賃は特別規定はないが、地代家賃統制令に準じている。

木造建築統制による30坪（8、6、6、4.5、3、2畳玄関、計29.5畳）は、大都市では、専用住宅の中で11.4%存在し、持家では26.8%、借家では2.6%に当たり、工業都市地域では、専用住宅全体では10.7%、持家で23.5%、借家で4.2%存在した。これらから見て、専用住宅の上位1割、持家において上位2.5割のところを基準に制限していたものと推測される。

5. 労務者住宅における坪当たり建築費130円は、表4に示すように当時昭和15年の実勢価格である独立住宅139円、長屋108円、共同住宅143円と比較すると、だいたい実勢に合わせたものである。

6. 第一期、第二期労務者住宅および炭鉱労務者住宅に対する資材、資金の援助および公共住宅建設のための促進住宅損失補償制度等を作り、住宅を間接的に供給する方策をたて実施するが、これは応急的対策にすぎず、生産力拡充工場地域、軍需工場地域の住宅難は解消しなかった。

第6節 住宅供給体制の本格的確立段階

1 住宅課の設置とその機能

(1) 引き続き住宅問題の激化とその要因

昭和15年の物資動員計画は、物資供給力の主軸をなす国内生産の資材不足、採算難、特に熟練労働者の不足によってその目標を達成し得ず、生産力拡充は遅々として進まなかった。15年の物資動員計画は難航し、竹内企画院総裁は「この当面する国家難渋の危機に際し、物資動員、生産力拡充、労務動員の諸計画を三位一体とし従来の自由放任主義を打破し、断固として強力かつ厳正な統制経済を推進する必要がある」⁽⁵⁸⁾と訴えた。このような経済情勢の中で、国全体における輸入物資の不足の上に民需の圧縮政策、それに伴う建築資材の統制は、資材価格を上昇させた。住宅建設の主要資材である木材、かわら、石材、釘、畳表の価格の上昇は顕著であった。表5に示すように、木材は昭和11年から15年の5年間に2.

表4 「商工省建築統計」による住居建築物の工事費

(単位：円)

	独立住宅		長 屋		共同住宅		住居建築物平均	
	1 m ² 当たり 工事費	坪当たり 工事費	1 m ² 当たり 工事費	坪当たり 工事費	1 m ² 当たり 工事費	坪当たり 工事費	1 m ² 当たり 工事費	坪当たり 工事費
1937(昭12)	20.8	68.64	16.5	54.45	23.9	78.87	19.4	64.02
1938(昭13)	23.1	76.23	18.3	60.39	25.7	84.81	21.7	71.61
1939(昭14)	29.5	97.35	23.1	76.23	31.3	103.29	27.4	90.42
1940(昭15)	42.2	139.26	32.9	108.57	43.6	143.88	38.5	127.05
1941(昭16)	52.2	172.26	43.6	143.88	54.1	178.53	49.1	160.03
1942(昭17)	62.1	204.93	52.2	172.26	62.8	207.24	58.5	193.05

(注) 坪当たり工事費は1 m² 当たり×3.3 したものである。

資料：江見康一『長期経済統計4、資本形成』、東洋経済新報社（昭和46年）、pp. 296—301。

表5 物価指数および価格指数

(1934~1936年=100)

	投資財物価指数		林産物 物価指 数	工業製品価格指数								
	建 物			板 ガ ラ ス	セ ン メ ト	か わ ら	石 材	亜 鉄 板	プ リ キ	釘	和 紙	畳 表
	住 宅	非住宅	木 材									
1930 (昭5)	94.6	102.1	97.6									
1931 (昭6)	95.2	94.4	89.6	81.7	103.3	116.4	95.3	77.4	67.9	77.7	78.7	79.2
1932 (昭7)	95.3	94.9	86.7	86.9	111.2	99.1	102.0	83.2	89.4	90.9	89.7	83.4
1933 (昭8)	99.8	103.8	102.8	98.8	110.3	98.4	100.2	105.0	110.6	127.3	103.8	87.6
1934 (昭9)	95.9	97.3	99.2	101.2	105.7	100.3	98.8	110.6	99.3	111.6	107.4	98.6
1935 (昭10)	101.0	100.7	97.7	102.2	98.5	98.7	98.9	101.7	98.2	94.7	100.8	96.1
1936 (昭11)	103.1	101.8	103.1	96.7	95.7	100.9	102.4	87.6	102.4	93.7	91.9	105.4
1937 (昭12)	115.4	121.5	131.9	111.4	95.2	110.3	130.2	140.4	129.2	192.7	115.7	130.3
1938 (昭13)	135.6	140.3	161.4	120.4	104.4	124.1	155.8	160.1	131.3	217.0	142.5	147.3
1939 (昭14)	161.1	165.0	199.4	120.5	109.8	166.5	178.3	169.7	130.7	224.2	152.4	204.0
1940 (昭15)	219.0	212.1	263.7	128.9	116.1	251.4	207.1	169.7	131.7	224.5	156.6	240.6
1941 (昭16)	299.6	256.4	288.1	136.3	116.2	259.1	216.2	169.7	134.0	233.0	156.6	243.6
1942 (昭17)	426.3	231.9	288.6	136.3	128.1	321.0	216.7	183.8	136.1	256.8	156.6	249.5
1943 (昭18)	589.2	424.7	288.6	148.1	146.7	403.7	238.4	193.9	136.1	256.8	172.6	249.5
1944 (昭19)	871.5	806.7	326.7	171.8	183.5	582.8	291.0	200.9	136.1	295.6	233.2	281.2
1945 (昭20)	1,582.9	1,213.3	419.6	414.6	308.7	841.9	291.0	237.5	229.5	484.9	541.1	370.8

資料：大川一司著『長期経済統計8「物価」』、東洋経済新報社（昭和42年）、p. 159, 184, pp. 206—207。

表6 物価、賃金の推移

(指数：1934~1936年=100, 賃金：日額円)

	消費者物価指数 (家賃を除く) 1934~36=100	製造業実質 賃金指数 1934~36=100	製造業職工賃金(男)				職種別賃金土木建築業(円)			
			平均賃 金(円)	金 属	機 器 機 具	化 学	大 工	左 官	石 工	瓦 葺 工
1930 (昭5)	103.71	101.5	2.05	2.51	2.49	1.85	2.49	2.66	2.92	2.92
1931 (昭6)	90.15	106.6	1.94	2.38	2.31	1.74	2.14	2.32	2.50	2.49
1932 (昭7)	91.55	102.2	1.93	2.37	2.41	1.69	1.98	2.19	2.36	2.38
1933 (昭8)	95.05	101.5	1.98	2.40	2.50	1.67	1.88	2.13	2.26	2.31
1934 (昭9)	96.88	101.7	1.99	2.44	2.40	1.67	1.92	2.13	2.33	2.40
1935 (昭10)	100.12	100.8	1.96	2.44	2.33	1.71	1.93	2.16	2.40	2.41
1936 (昭11)	103.05	99.0	1.93	2.37	2.27	1.72	1.99	2.22	2.46	2.50
1937 (昭12)	111.63	97.4	2.12	2.48	2.32	1.80	2.20	2.41	2.66	2.70
1938 (昭13)	123.81	93.2	2.36	2.51	2.37	1.90	2.35	2.55	2.82	3.03
1939 (昭14)	—	—	2.52	2.57	2.45	2.05	2.68	2.86	3.20	3.25
1940 (昭15)	—	—	2.78	—	—	—	—	—	—	—
1941 (昭16)	—	—	3.05	—	—	—	—	—	—	—
1942 (昭17)	—	—	3.29	—	—	—	—	—	—	—
1943 (昭18)	—	—	3.75	—	—	—	—	—	—	—

資料：大川一司著『長期経済統計8「物価」』、東洋経済新報社（昭和42年）、p. 136, pp. 243—249。

表7 「市街地建築物法」適用区域における住居建築物の竣工建築物床面積

	件数	床面積 m ²
1930 (昭5)	76,718	5,075,379
1931 (昭6)	78,471	5,408,939
1932 (昭7)	67,506	5,938,793
1933 (昭8)	35,329	7,968,016
1934 (昭9)	88,651	8,269,183
1935 (昭10)	98,792	9,282,754
1936 (昭11)	117,292	10,279,804
1937 (昭12)	116,536	11,414,720
1938 (昭13)	86,096	7,759,003
1939 (昭14)	87,118	7,596,806
1940 (昭15)	79,908	7,652,306
1941 (昭16)	89,305	8,145,305
1942 (昭17)	83,631	7,731,307
1943 (昭18)	55,328	5,324,261
1944 (昭19)	13,381	1,867,470

資料：江見康一『長期経済統計5「資本形成」』, p. 292.

表8 主要都市における住宅不足状況

年次	人口	世帯数	新築住宅数	取毀住宅数	差引純増数	空屋数	空屋率	
東京市	昭和11年	6,085,800人	1,236,500	23,563戸	10,984戸	12,579戸	42,092戸	3.36%
	12年	6,274,000	1,275,800	18,405	8,462	9,943	34,174	2.68
	13年	6,457,600	1,313,400	16,398	7,836	8,562	19,002	1.42
	14年	6,581,100	1,339,100	21,054	6,509	14,545	8,384	0.62
大阪市	昭和11年	3,101,900	653,900	17,499	4,283	13,216	18,986	2.90
	12年	3,213,000	677,800	18,914	3,788	15,126	18,678	2.76
	13年	3,321,200	700,100	17,810	2,972	14,838	18,802	2.68
	14年	3,394,200	715,500	14,264	2,343	11,921	6,743	0.94
名古屋市	昭和11年	1,097,460	229,568	6,834	不明	不明	14,455	6.90
	12年	1,168,698	224,765	6,189			12,112	5.40
	13年	1,209,292	252,977	5,334			8,968	3.55
	14年	1,259,851	263,702	4,940			4,513	1.71
京都市	昭和11年	1,107,400	230,238	2,890	不明	不明	8,467	3.67
	12年	1,133,900	235,700	2,803			10,818	4.59
	13年	1,159,800	241,100	1,655			11,368	4.72
	14年	1,177,200	244,700	不明			不明	不明
神戸市	昭和11年	938,200	203,960	3,790	1,829	1,961	9,803	4.80
	12年	964,000	209,110	4,175	1,518	2,657	9,176	4.40
	13年	989,100	215,020	2,575	1,736	839	10,627	4.93
	14年	1,006,100	219,200	2,333	1,256	1,077	6,902	3.16
横浜市	昭和11年	738,400	155,790	*4,266	963	不明	10,703	6.90
	12年	759,700	160,210	*4,955	1,393		9,086	5.66
	13年	777,500	163,380	*3,736	1,213		6,340	3.88
	14年	866,200	178,810	*2,136	402		2,965	1.66
福岡市	昭和11年	302,068	54,038	1,341	471	869	2,982	5.50
	12年	311,216	55,747	1,091	754	338	3,208	5.72
	13年	316,781	56,619	1,090	564	525	3,037	5.36
	14年	322,615	57,665	725	270	455	1,888	3.27
川崎市	昭和11年	162,800	33,000	3,357	不明	不明	759	2.30
	12年	194,672	37,803	3,653			670	1.78
	13年	238,444	44,120	4,096			293	0.66
	14年	260,104	50,970	5,754			331	0.65
横須賀市	昭和11年	191,460	33,380	1,315	不明	不明	1,264	3.50
	12年	202,320	35,410	1,096			1,149	3.26
	13年	214,301	36,785	621			283	0.77
	14年	219,217	37,859	646			89	0.02

備考：*は棟数を示す。以上の数字はそれぞれ当該市役所の調査。

資料：東洋経済新報社編「深刻化する住宅難」, 東洋経済新報第1950号 (昭和15年12月7日), p. 40.

表9 大都市および工業都市における住宅の状況

都市別	総戸数 ¹⁾ (戸)	空 戸 数 (戸)	空 屋 率 (%)	住宅所有関係 別比率 ²⁾ (%)			専用併 用総数	1人当たり量数 (畳)					専用住宅 ³⁾ における 居室12畳未満=1 人当たり3畳未満住 宅の割合 (%)	
				持家	借家	給与 住宅		専用 住宅	専用 持家	専用 借家	アパ ート	下宿屋	持家	借家
全部市	3,452,895	24,896	0.72	22.3	75.9	1.8	3.73	3.74	4.90	3.36	3.34	3.82	31.6	37.9
6大都市	2,694,275	19,200	0.71	20.1	78.4	1.5	3.69	3.72	5.05	3.33	3.34	4.01	32.1	37.6
18都市	758,620	5,696	0.75	30.2	67.0	2.8	3.87	3.82	4.59	3.43	3.30	3.40	30.3	38.7
東京	1,225,138	6,483	0.52	25.2	73.3	1.5	3.59	3.69	4.97	3.20	3.26	4.64	31.5	38.8
大阪	610,452	5,292	0.87	9.2	89.2	1.6	3.65	3.46	5.23	3.26	3.44	2.55	33.8	36.0
名古屋	257,684	2,049	0.80	18.2	90.3	1.5	4.29	4.30	5.74	3.91	3.98	3.53	17.9	21.1
京都	217,621	1,880	0.86	19.9	78.7	1.4	4.38	4.41	5.94	3.97	4.41	5.03	30.6	36.4
神戸	199,098	1,892	0.95	10.4	88.3	1.3	3.53	3.59	5.94	3.26	3.39	3.40	43.2	47.4
横浜	184,282	1,604	0.87	35.1	63.2	1.7	3.39	3.43	4.08	3.00	3.70	3.76	38.1	49.7
広島	66,756	338	0.51	25.9	71.6	2.5	4.30	4.34	5.47	3.88	3.47	3.49	24.6	20.2
呉	58,397	93	0.16	29.1	70.2	0.7	3.59	3.59	4.28	3.21	3.20	2.87	33.3	44.1
福岡	57,023	329	0.58	31.4	65.9	2.8	3.92	3.94	4.78	3.51	3.32	3.95	27.3	33.8
川崎	54,363	404	0.74	34.1	62.9	3.0	3.11	3.07	3.62	2.73	2.86	3.34	36.7	48.8
八幡	50,972	992	1.95	22.4	68.7	8.9	3.06	2.98	3.88	2.69	2.87	2.20	52.0	62.9
長崎	47,767	296	0.62	28.7	70.1	1.2	3.37	3.29	3.80	3.03	2.88	3.15	42.4	51.1
仙台	45,074	238	0.53	31.7	65.7	2.5	3.79	3.84	4.10	3.65	5.25	4.86	20.1	27.2
世保	37,867	248	0.65	29.9	69.6	1.5	3.17	3.11	3.66	2.82	2.84	5.14	44.5	56.9
札幌	37,049	113	0.30	27.7	66.0	6.3	4.29	4.35	5.33	3.91	3.75	4.38	11.5	14.3
横須	36,457	188	0.52	34.4	64.5	1.1	3.07	3.04	3.50	2.73	2.84	2.68	45.3	62.7
尼崎	35,976	744	2.06	10.8	86.2	3.0	3.30	3.25	4.60	3.07	3.46	3.40	47.2	50.9
函館	35,878	148	0.41	27.2	68.8	4.0	3.76	3.68	4.36	3.41	3.11	4.09	14.5	15.8
金沢	35,814	69	0.19	49.9	49.0	1.1	6.13	6.26	6.90	5.61	6.10	5.15	5.6	8.3
岡山	34,720	390	1.12	27.0	70.0	3.0	4.60	4.65	5.48	4.29	3.31	3.10	27.5	33.5
岐阜	34,421	184	0.53	39.6	58.8	1.7	5.11	5.18	5.98	4.57	5.39	4.56	16.8	24.3
浜松	31,645	446	1.41	39.4	59.2	1.4	4.27	4.23	4.87	3.73	4.33	5.68	24.2	34.5
小倉	31,570	413	1.31	33.4	62.6	4.0	3.52	3.49	4.06	3.15	3.12	2.46	30.7	36.8
新潟	26,871	63	0.28	28.6	69.8	1.5	4.46	4.44	5.26	4.08	4.13	4.57	14.2	18.3

(注) 1. 住宅総戸数とは専用住宅と併用住宅の合計である。
 2. 1. に対する割合。
 3. 専用住宅とは、専用持家、専用借家、専用給与住宅の合計である。アパート、下宿および併用住宅を除く。併用住宅とは、店舗併用、工場併用、その他併用住宅を示す。
 資料：厚生省生活局「大都市住宅調査統計表（昭和16年）」。

6倍、かわら2.5倍、石材2.0倍、釘2.6倍、畳表2.4倍となった。同時に、統制物資の配給機構が複雑で、適時に適量の配給を保持することが困難⁽⁵⁹⁾でもあった。建築資材の不足が一層の闇取引の横行を招き、価格を高騰させた。

住宅建設の建築技能者（大工、左官、現場監督者等）は、兵士に取られたり、また賃金の高い軍需産業および生産力拡充産業に転職する傾向にあり、またそれが容易であったため技能者が減少した。建築技能者の徒弟制度は崩壊⁽⁶⁰⁾しつつあり、技能者が養成されなかった。そのため絶対数の減少は、必然的に建築技能者の賃金の上昇をまねいた。土木建築技能者の賃金は表6に示すように高騰した。

これらの諸要因により、昭和11年から15年の5ヵ年間の製造業賃金の伸びが名目1.42倍、実質0.9倍（昭和13年まで）であるのに対し、住宅価格は、2倍にも上昇を

きたした。このような中で、貸家投資を困難にし民間による住宅供給は減少し、市街地における住宅建築物床面積は表7に示すように、昭和12年の1,141万4,720㎡から、昭和15年の765万2,306㎡に下がり、12年の67%にすぎない状況となった。

工業地帯の労働人口が増大するにもかかわらず、住宅供給の減少は、いっそう住宅問題を激化させた。

したがって問題の中心は住宅の質的側面よりも、それ以前の量的側面にあった。この問題は産業労働力の急激な都市集中の結果生ずる住宅難である。それがわが国の代表的重工業地帯である京浜、名古屋、阪神、北九州地方において最も激化した。昭和11年より14年までの主要都市、東京、大阪、名古屋、京都、神戸、横浜、福岡、川崎、横須賀における住宅需給の実情は以下の通りである（表8）。各都市の4年間における人口ならびに世帯数の増加は著しい。都市人口の集中化、世帯数の増加に

表10 地方工業都市における住宅の状況

都市別	住宅所有関係別比率 ¹⁾					1人当たり畳数(畳)			3人以上世帯における延べ坪 ²⁾ 10坪以下の住宅の割合		世帯主職業別住宅戸数比率 ⁴⁾ (%)						
	総数 ³⁾ (戸)	持家 (%)	借家 (%)	社宅 (%)	その他 (%)	総数	持家	借家	持家 (%)	借家 (%)	家内商業生活者	家内工業生活者	工場労働者	その他の労働者	俸給生活者	農業生活者	その他
全都市総数	143,644	32.6	50.8	15.6	1.0	3.5	4.1	3.0	6.5	37.5	12.3	3.8	35.7	16.9	14.8	8.2	8.3
室蘭市	18,716	18.8	41.5	36.5	3.2	3.1	3.8	2.7	11.5	40.6	9.5	2.0	41.1	19.9	19.9	1.7	5.9
釜石市	6,946	26.4	49.7	23.4	0.5	2.7	3.2	2.3	12.4	73.3	14.1	3.6	48.8	16.7	8.3	2.0	6.5
新津町	4,938	66.6	30.5	2.2	0.7	4.7	4.9	4.2	0.7	6.5	11.2	4.2	5.9	12.3	24.7	29.8	11.9
日立市	15,525	22.1	48.9	28.6	0.4	3.1	3.6	3.2	7.0	42.4	9.1	1.7	64.1	9.5	4.3	3.3	8.0
太田町	7,940	38.7	60.5	0.6	0.2	3.7	3.9	3.5	3.5	13.4	11.0	2.1	47.9	3.9	9.3	20.4	5.4
川口市	16,662	42.2	54.7	2.1	1.0	2.9	3.3	2.4	8.6	55.7	14.3	9.5	37.2	8.7	11.2	11.9	7.2
立川町	6,016	31.2	66.7	1.6	0.6	3.4	3.7	3.2	6.1	11.6	15.0	2.5	32.7	9.4	26.7	3.8	9.9
茅母町	3,857	53.2	39.5	6.9	0.4	4.9	5.1	4.4	2.8	13.0	15.5	3.2	21.5	9.3	8.6	32.9	9.0
四日市市	12,967	33.8	61.1	3.8	1.2	4.7	5.7	4.0	3.1	23.3	17.4	7.0	20.6	18.0	18.9	4.7	13.4
東舞鶴市	7,964	34.1	64.3	0.7	0.9	3.7	4.2	3.3	6.4	24.8	11.4	2.1	36.8	8.8	28.4	4.5	8.0
飾磨町	6,803	41.1	49.1	9.1	0.6	4.1	5.0	3.3	5.6	38.7	13.5	3.5	24.7	18.8	11.9	15.4	12.2
玉野市	7,670	32.8	57.1	8.7	1.3	3.0	3.3	2.9	8.3	39.0	11.7	1.8	50.2	10.8	13.5	4.9	7.1
宇部市	19,854	26.9	42.1	30.5	0.5	3.7	4.8	2.8	4.9	45.5	11.9	3.2	16.0	41.0	14.3	6.3	7.5
新居浜市	7,786	37.3	52.5	9.6	0.5	3.1	3.5	2.8	10.5	50.8	11.6	2.4	36.1	17.9	15.2	7.5	9.3

(注) 1. 住宅総数とは世帯住宅、店舗併用住宅、作業場併用住宅、工場寄宿舎、アパート、下宿を含めたものである。
 2. 比率とは、1. の総住宅数に対する100分比である。
 3. 併用住宅を除いた世帯住宅である。一般的に延べ坪の半分が居住部といわれ、残りは合所、廊下、便所等である。延べ坪10坪以下(=20畳以下)とは居住部分が10畳以下を意味する。3人世帯以上であるから1人当たり約3.3畳以下であり、当時1人当たり3畳以下が過密居住といわれていた。この数字は過密居住者の割合を示す。
 4. 住宅戸数とは持家、借家の総数で、社宅、その他を含まない。

資料：厚生省生活局「工業都市住宅調査(昭和16年)」。

対して、住宅の新築戸数が絶対的にも相対的にも減少すれば空室率が減少する。空室数が多いか少ないかは住宅供給のバロメーターであるとされ、都市における空室率が3%以下になると、住宅の需給が円滑にいかなくなるといわれている⁽⁶¹⁾(ここにいう空室率とは空室数を総住宅戸数もしくは世帯数で除したものである)。東京市では昭和11年の空室率3.36%が14年には0.62%、大阪市では2.90%が0.94%、名古屋市は6.90%が1.71%、横浜市は6.90%が1.66%、川崎市が2.30%から0.65%、横須賀市が3.50%から0.02%という状況に至っている。

また、軍需生産拡充に伴う工場の新設は各大都市、中都市のみならず農村まで及び、それとともに川崎、尼崎、小倉、八幡、横浜、長崎の諸都市では、日中戦争後急激な人口増加を示した。例えば、川崎市では昭和10年から15年の6年間に59.6%、尼崎市は44.2%、小倉市33.1%、八幡市は23.0%と著しい増加⁽⁶²⁾を示した。人口の移動は、これら各地の住宅の不足を意味することになる。

住宅不足は住宅の質の低下にもつながり、厚生省生活局の「大都市住宅調査(昭和16年)」をみると、畳数1人当たり3畳以下の過密住居は、八幡市は5割、横浜、川崎、佐世保、長崎、尼崎、神戸、小倉、大阪等はいずれも4割以上で、専用住宅のうち借家では、横須賀、佐世保、八幡、川崎、神戸の都市は5割以上が過密状況で

あった(表9)。

特に、軍需生産増強拡大のための新興工業地の形成は、農村的性格の町村にも及び、例えば船岡、大の原、日立、勝田、太田、玉野、相模原、豊川、広畑等は、ほとんど市街地を有しないため住宅のストックがなく大工場の建設によって住宅不足を起こした。厚生省の「工業都市住宅調査」にも示す(表10)ように、地方工業都市の住宅事情は、大都市に劣らず、過密居住状況(=3人以上世帯における10坪以下住宅の割合)が顕著で、室蘭市、日立市、飾磨町、玉野町、宇部市はほぼ40%、川口市、新居浜市は50%以上、釜石においては73%に及んでいる。これら地方工業都市では社宅率もきわめて高い傾向を示し、また、世帯主の職業は工場労働者が半数以上であった。

住宅問題は過密居住のみにとどまらず、遠距離通勤をも伴い、工場労働者の社会衛生的⁽⁶³⁾問題にもつながった。

(2) 住宅課の設置とその役割

住宅課が設置される以前に、住宅供給はいまだ間接的な形をとっていたとはいえ、すでに預金部資金を掌握する中央政府の役割は大きくなっていったのである。公的資金援助の住宅は、すべて大蔵省預金部資金からの融資に

よるものであった。対象住宅の種類は、1つは、公益住宅（現在の公営住宅に当たる）である。これは大正8年の内務省通達により、市町村が社会事業資金の一環として、大蔵省預金部資金から融資を受けるものである。2つは、大正10年に制定された住宅組合法にもとづく住宅組合住宅である。これは、持家を作る人を対象に住宅組合を作らせ、その組合を通し社会事業資金の一環として、預金部資金から低利融資が行われるものであった。3つは、これに昭和14年からの労務者住宅が付け加わった。

大正期から戦時期に至る間、上記の3つの方法により公的資金住宅が供給された。つまり住宅建設費が政府の一般会計から支出されるのではなく、預金部資金の運用にもとづく低利融資としてであった。表11は、預金部資金の推移を示すものである。住宅組合および市町村住宅への資金は、大蔵省預金部統計によると、社会事業資金の中の1項目であり（表11では筆者が社会事業資金と住宅関係資金を分けて算出した）、また社会事業資金は地方資金の項に含まれている。戦前のわが国では、住宅関係費は社会事業の一環として行われていたのである。

ここで地方資金の推移をみると、その比率は昭和初期に比べ戦時期（昭和12年の日中戦争以降）に在りて減少し、それとは逆比例して国債証券の支出の割合が増大する傾向がみられる。地方資金とは、地方公共団体が必要とする資金で、教育費、社会事業費、公共事業費等である。地方資金のうち社会事業費の推移をみると、地方資金に対する割合は昭和5年の4.6%から昭和14年の2.4%まで年々減少傾向を示す。同時に住宅関係費においても類似の傾向を示している。昭和14年に住宅課が設置され、労務者住宅が供給されると若干増加を示す程度である。戦時体制で軍需、生産力拡充が政策の主要な柱になり、生産力拡充の前提となる住宅供給に力を注いでいたにもかかわらず、実際の公的援助率は従来のそれに比べ減少傾向にあったことも物語っている。

次に公的資金運用による住宅供給量をみよう。

昭和14年12月に住宅課が設置される以前においては、公的資金の融資という援助によって供給された住宅数は、公営住宅1万9,039戸（ここで示す公営住宅とは、政府の奨励にもとづき、あるいは任意によりこれを建設したもので政府の命令⁽⁶⁴⁾にもとづくものではない）、住宅組合による住宅3万3,009戸、労務者住宅は昭和14年度の計画で3万戸であった（表12）。

それまでのわが国の住宅供給は民間借家に依存していた。しかし民間借家供給の減少は（表13）、直接・間接に工業生産活動に影響を及ぼすことになり、住宅供給について国家が直接かかわらざるを得なくなった。戦争遂

行のためには緊急かつ必須の事項だったのである。

限られた資源のもとで軍需へ資材を回すことは、民需への供給不足につながる。建築資材および資金不足の中での最低限の民需の確保⁽⁶⁵⁾、生産力を拡大するための労働力確保、資源の効率的利用などのためには、住宅を国家的に統轄する必要が生じた。従来、住宅諸施策は厚生省社会局生活課の中で取り扱われていたが、以上の必要性から独立した住宅課を設置（昭和14年12月23日）することになった。

同課の機構は、課長（＝書記官）中島賢蔵、課長補佐（＝事務官）加藤陽三、技師は伊藤五郎、大村己代治、諫早信夫、早川文夫、熊谷兼雄の5名、属7名、技手6名その他で発足した。

住宅課の設置をもって本格的ともいうべき住宅対策が確立、実施された。まず初めに、当時の住宅問題の解決をどのようにすべきか、特に住宅供給をどのようにしたらよいかが課題になった。昭和15年6月27日厚生大臣吉田茂の監督下に住宅対策委員会が設置された。委員会は、法制局、企画院、内務省、大蔵省、農林省の各局長、厚生省、商工省、陸軍、海軍省等で構成⁽⁶⁶⁾された。

厚生大臣の諮問第1号「現下の労務者その他庶民の住宅難の实情に鑑み、その所要住宅を速やかに供給する方策を樹立するのは緊急の要務なりと認む。すべて之がため、特に講ずべき具体的方策如何」との諮問を發し、住宅供給具体策樹立を求めた。

住宅対策委員会では、諮問に対して協議を重ねた結果、15年9月9日厚生大臣に対して、「現下労務者その他庶民の直面せる深刻なる住宅難を打開し以て庶民生活の確保並に軍需充足、生産力拡充等重要国策の完遂を図らんが為には速に別記要綱に依り貸家組合（仮称）の設置其他住宅供給に関する特別措置を講ずると共に、特に庶民住宅の供給を目的とする特別機構として特別営団（仮称）の設立を図り兩々相俟ちて所要住宅の供給確保を期するの外住宅調査の制度を設定して住宅政策遂行の基盤を確立し其他住宅対策実施上必要なる各般の方策を講ずるの要ありと認む」という答申を行った。その具体的方策は以下の5項目にわたった。

第1、貸家組合設置要綱。政府は貸家事業の改良發達を図り、貸家の供給増加を期する為、おおむね6項目の要領により貸家組合の結成を促進すると共に、これに対し資材の配給、資金の融通等につき必要なる援助を与える。

第2、住宅供給特別措置要綱。政府は住宅供給の増加を図るために、工場、事業場等の経営者に対して、その使用人の住宅建設を命ずる。また住宅営団、地方

表11 大蔵省預金部資金の運用目的別推移と社会事業および住宅関係費支出の推移

	昭和5年	6年	7年	8年	9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年
合計	3,101,941,924	3,422,252,474	3,595,592,814	3,956,076,810	4,166,066,908	4,356,504,059	4,789,702,174	5,492,287,840	6,391,870,602	8,486,702,637	11,326,163,734
国債証券	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
一般会計及特別会計貸付金	28.64	29.80	31.62	39.60	41.23	41.09	44.55	50.91	57.67	64.07	65.44
地方貸付金	15.31	13.91	10.94	2.62	2.19	2.04	1.75	1.48	1.42	1.05	0.98
特別貸付金	37.41	40.11	44.09	44.47	43.70	44.02	41.70	37.33	31.13	25.04	19.76
その他の	7.38	6.67	5.59	6.27	5.27	4.91	4.10	3.50	2.91	—	—
その他	11.26	9.51	7.08	7.79	7.61	7.94	7.90	6.78	6.87	9.84	13.82
地方資金	938,362,763	1,095,914,333	1,315,971,919	1,433,678,237	1,491,514,469	1,576,990,831	—	1,687,995,934	—	1,698,562,863	1,838,108,335
社会事業資金**	43,036,789	43,414,378	46,547,627	49,357,961	47,825,943	45,892,897	—	38,119,380	—	40,223,771	49,640,065
住宅関係資金	—	—	—	—	—	—	—	41,409,661	—	36,094,674	51,997,652
住宅組合住宅	46,468,378	44,975,916	43,454,044	41,899,723	39,698,972	37,470,724	—	32,815,596	—	27,362,307	23,844,714
産業組合住宅	—	—	—	—	—	—	—	5,247,973	—	4,760,583	4,457,481
市町村住宅	—	—	—	—	—	—	—	3,346,092	—	3,971,784	3,884,561
市営住宅	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	19,810,896
地方資金 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	—	100.0	—	100.0	100.0
社会事業資金	4.6	4.0	3.5	3.4	3.2	2.9	—	2.3	—	2.4	2.7
住宅関係資金	—	—	—	—	—	—	—	2.4(100.0)	—	2.1(100.0)	2.8(100.0)
住宅組合住宅	5.0	4.1	3.3	2.9	2.7	2.4	—	1.9(79.2)	—	1.6(75.8)	1.3(45.9)
産業組合住宅	—	—	—	—	—	—	—	0.3(12.5)	—	0.3(13.2)	0.2(8.6)
市町村住宅	—	—	—	—	—	—	—	0.2(8.3)	—	0.2(11.0)	0.2(7.5)
市営住宅	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.1(38.1)

備考：数字は各年度末、金額は百万円以下による。

(注) * 昭和11年、13年および16年以降は資料を採せなかったため数字が得られなかった。

** 社会事業資金の中から住宅関係費を除いたものである。しかし、地方公共団体が貸出する市営住宅および労務者住宅建設費等は含まれている。資料の関係から取り除けなかった。例えば、昭和15年の労務者住宅建設費の19,810,896円は厚生省が専業主に建設する分、公共団体が建設する分は社会事業費に含まれている。

資料：大蔵省預金部年報。

表12 厚生省住宅課設置時における公的資金住宅供給戸数¹⁾

	住 宅 組 合 ¹⁾			公営住宅 ¹⁾ 戸 数	労務者住宅 ¹⁾ 第一期計画 (昭14年度)
	組合数	組合員数	住宅戸数		
全 国 計	3,060	32,902	33,009	19,039	30,000
北 海 道	119	1,278	1,278	1,387	0
青 森 県	57	522	496	0	0
岩 手 県	45	460	460	373	0
宮 城 県	36	352	352	0	0
秋 田 県	13	256	339	147	0
山 形 県	20	229	229	58	0
福 島 県	80	765	765	414	0
茨 城 県	43	347	347	0	0
栃 木 県	32	334	334	75	0
群 馬 県	28	287	287	140	1,000
埼 玉 県	22	387	387	143	500
千 葉 県	40	471	419	0	6,500
東 京 都	630	5,963	5,971	8,738	6,000
神 奈 川 県	189	1,989	1,989	1,440	0
新 潟 県	31	403	403	269	0
富 山 県	65	870	870	228	0
石 川 県	46	396	396	384	0
福 山 県	35	296	310	342	0
山 梨 県	40	306	305	101	0
長 野 県	52	450	455	0	0
岐 阜 県	66	612	615	36	0
静 岡 県	62	670	670	0	0
愛 知 県	90	883	881	0	2,000
三 重 県	46	543	545	0	0
滋 賀 県	16	219	219	185	0
京 都 府	139	2,849	2,849	764	500
大 阪 府	116	1,111	1,141	2,324	3,500
兵 庫 県	188	1,796	1,850	0	2,500
和 歌 山 県	22	188	184	0	0
鳥 取 県	18	268	273	0	0
島 根 県	14	461	462	0	0
島 根 県	46	625	577	0	0
岡 山 県	9	190	198	0	0
広 島 県	114	1,078	1,078	0	1,000
山 口 県	41	464	464	260	500
徳 島 県	9	95	95	36	0
香 川 県	14	142	140	172	0
愛 媛 県	45	373	373	367	0
高 知 県	38	317	317	0	0
高 知 県	119	1,274	1,274	0	5,000
福 佐 県	19	191	194	169	0
長 崎 県	83	760	764	341	1,000
熊 本 県	23	321	321	53	0
大 分 県	23	245	245	124	0
宮 崎 県	44	454	472	69	0
鹿 児 島 県	18	292	292	0	0
沖 縄 県	15	120	120	0	0

(注) 1. 昭和15年次における公的資金住宅とは住宅組合、公営住宅、労務者住宅をいう。資金は、大蔵省預金部社会事業資金から低利で融資された。2. 昭和13年12月末現在。3. 昭和14年3月末現在
4. 昭和14年度計画数。昭和15年度の第二期計画は11.8万戸の予定。
資料：厚生省『厚生行政要覧』(昭和15年7月)。

表13 民間粗固定資本形成

(1934~36年価格, 単位: 千円)

	非農住宅 (店舗併用分を含まず)
1930 (昭5)	131,004
1931 (昭6)	139,315
1932 (昭7)	152,579
1933 (昭8)	168,990
1934 (昭9)	173,890
1935 (昭10)	191,564
1936 (昭11)	203,789
1937 (昭12)	220,824
1938 (昭13)	147,840
1939 (昭14)	143,311
1940 (昭15)	141,993

資料: 江見康一『長期経済統計4「資本形成」』, p. 260.

公共団体等に対して住宅の建築を命ずる。政府は建築に要する資材の配給、資金の融資等の援助を行う。

第3、住宅営団設立要綱。住宅営団は法人として労務者その他庶民の住宅の供給を図るために、政府の全額出資による資本金を1億円とし、資本金の10倍の住宅債券を発行することができる。所得税、法人税、地方税等あらゆる税を免除する。業務は、(1)庶民住宅の建築、貸付、譲受及譲渡、(2)庶民住宅の設計、建築、資材取得及管理の受託、(3)庶民住宅の敷地の造成、貸付、譲受及譲渡、(4)庶民住宅の敷地の造成、管理の受託、(5)一団地の厚生施設及び経営、(6)庶民住宅建設の資金の貸付、(7)庶民住宅及其敷地の売買及貸借の仲介とする。

第4、住宅調査制度要綱。調査は昭和16年を第1回とし5年毎にこれを行う。調査に要する費用は全額国費で支払う。調査は、市町村長をしてこれを行う。

第5、住宅対策の実施上必要な諸方策。

住宅対策委員会の答申は、当面の住宅対策に対して有意義な示唆を含むものであったが、これを実施してゆくには関係各省の協力が必要であった。物資動員計画の立案機関である企画院、木材関係の農林省、セメント、鉄等の資材の商工省および陸軍、海軍等の協力がなければ不可能であった⁽⁶⁷⁾。そこで政府は、この答申を参考としてまず、経済閣僚懇談会において審議研究を重ねた後、昭和15年11月19日の閣議において、国民生活確保に関する国策の1つとしての住宅対策要領(昭和15年11月19日、閣議決定)を決定した。

その内容は⁽⁶⁸⁾、

1. 民間貸家事業の改良を図り、貸家の供給増加を期するため貸家組合を設立し、資材取得の斡旋、資金の貸付、家賃の統制を行う。

2. 労務者その他庶民の所要住宅を計画的に供給するために、住宅営団を設立し、庶民住宅の建設、経営、民間の庶民住宅の建築、経営の受託、資料取得の斡旋、資金の融通、その他住宅についての指導を行う。

3. 労務者を使用する事業主に住宅建設を命令する。

4. 労務者を使用する政府施設の従業員に必要な住宅は、政府において建設する。

5. 政府は、地方公共団体、住宅営団に住宅の建築を命令する。この場合、生ずる損失は補償する。

6. 住宅建設に必要な敷地、資材の取得、資金の融通、交通の整理等に特別の保護援助を与える。

7. 既存の住宅については、住宅の取り壊し、改造または住宅以外への借用を制限・禁止する。

8. 建築用資材の価格の統制により、家賃の通減を図る。家賃その他賃貸条件を統制し住宅の利用を適正化する。

9. 保健、衛生、防空、防火の観点より住宅様式ならびに家の改善を図る。

10. 住宅建築技能者の養成充足に特別の措置を講ずる。

11. 住宅対策達成の基礎を確立するための住宅および貸家事情の調査を行う。

以上が経済閣僚懇談会において討議され閣議決定された内容である。それは、すでに出された住宅対策委員会の答申内容をもとに住宅対策を強化、拡大するものであった。これらをわかりやすく注釈すると、1、2は貸家組合、住宅営団の設立を提起しており、3ではすでにある第一、第二期労務者住宅建設計画における労務者住宅の事業主による建設を許可すること、4では国営企業、例えば軍工廠等の従業員住宅は政府が建設すること、5ではすでに実施されている損失補償制度を強化すること、6ではすでにある制度(資材、資金、敷地、交通整備等の保護援助)の強化、7では不要不急住宅を整理すること、8では従来の家賃統制を強化すること、9では住宅に対する保健、安全性を確保するための住宅改善、10では建設労務者の養成、最後には11の政策実施上実態把握のための住宅調査である。

以上から、従来の住宅施策に対し、①総合的施策を打ち出す、②従来の施策を徹底・強化する、③新しい重要施策として、1つは住宅営団を設立し、住宅を国家が直接供給する、2つは貸家組合を国家が直接作る、3つは従来各府県、市等が独自に住宅調査を行っていたものを国家が全国統一して調査を行うという体制が決定されたわけである。

こうして、厚生省住宅課は、全国における住宅資金・住宅資材等の需要の統一的把握と配分・統制および全国

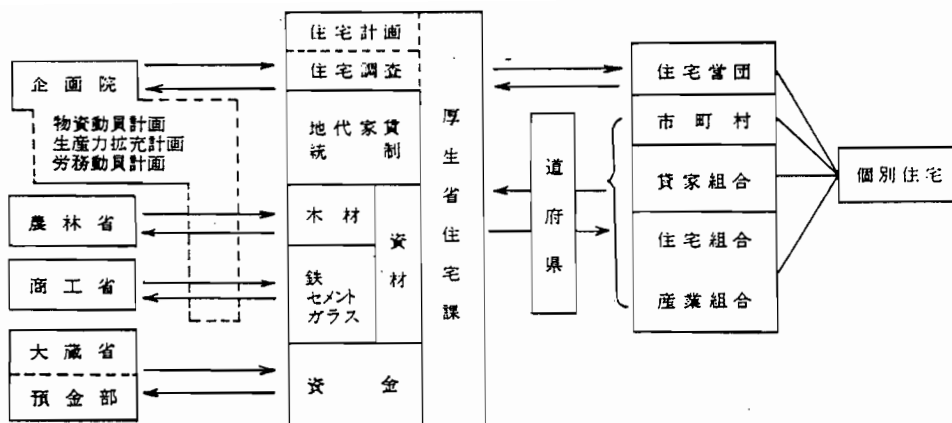


図2 住宅課の機能

的な一定基準の家賃・住宅価格統制を行い、国家が住宅の直接、間接供給を一元的に行う機関となった。また住宅政策を総合的に行う上で、全国の住宅実態を统一的に把握することも戦時計画経済のもとで必須となった。ここにおいて、戦時という状況下で、わが国の住宅政策は機構上および政策内容において、中央集権的な政策に統轄されていったのである。いま、その全体的機構を図示しておく、図2のようになる。

2 住宅の直接供給体制の確立

日中戦争勃発以来、すでに見たように生産力の拡充が緊急の問題となり、工場の新設・拡張が盛んに各地に起こるとともに、これらの従業員の移動によって、大都市および新興工業地帯においては人口の急激な増加をみるに至った。他方これを収容すべき住宅・寄宿舎などの施設は、労務者住宅建設計画等の国からの資金、資材等の援助を得るが、しかし建設費の高騰や、資材・労力の不足等には追いつかず、住宅供給は減少し、住宅不足はなはだしくなった。また従来のように、民間の営利を目的とする企業や地方公共団体にゆだねることもできなくなったので、これを国家的に取り上げ、大量かつ計画的に庶民住宅の供給を図ることになった。その1つは、政府が直接的に住宅供給を行う住宅営団を設立することであり、他方は従来わが国の住宅供給の主軸になっていた民間貸家の経営者に貸家組合を結成させ、ここに公的援助と公的介入を行うことによって、計画的な住宅供給をすることであった。

(1) 住宅営団設立の経過

昭和14年以降、労務者住宅不足に対して、応急的措置として労務者住宅供給計画が樹立され、事業主に対してその使用する労務者の住宅建設を奨励し、必要資材および資金調達の援助を行い、また地方公共団体に対しては損失補償制度を設け、労務者住宅建設を奨励した。しかし、「応急的措置のみでは、住宅難を打開することは困難と考えられたので、積極的な根本対策の樹立を企画した」⁽⁶⁹⁾。それが住宅営団である。住宅営団と既存の制度との関係を検討してみよう。1つは、公益住宅の拡大、強化との関わりである。公益住宅は「政府の命令によるものでなく、当時は政府が自由に公営住宅供給をすることはできなかった」⁽⁷⁰⁾。公益住宅の強化、拡大という考えは、「現実性がほとんどなかった。すなわち戦時の生産力拡充政策としての工場地帯の住宅供給は急務を要し、社会事業の一環である市町村の住宅供給では、国が必要とする住宅量と配置ができなかった。それで直接国家が住宅を供給することになった」⁽⁷¹⁾。

他方、当時関東大震災後の住宅対策として設立された同潤会は、震災被害地域という限定された区域に住宅供給を行っていた。この同潤会を母体として全国的に拡大・強化することも検討された。それは、昭和14年3月段階で同潤会寄附行為を一部改正し、従来の事業区域を全国的に広げ各地方の住宅供給に協力⁽⁷²⁾しようと試みられた。しかし、全国的供給となると供給機構の整備等が必要で、同潤会組織のみでは戦時住宅政策に対応しきれなかった⁽⁷³⁾。その結果、同潤会の発展的解消という形で住宅営団という新たな組織に吸収することになった。

以上要するに、既存の制度、機構の改革によるのでは、

戦時の緊急を要する住宅対策に対応できないので、直接国家政策を反映する別な機関を必要とした。そのために新たな組織・機構を作り、国家による住宅の直接供給を行うということで住宅営団が作られた。

(2) 住宅営団の事業内容

住宅営団の資本金は1億円で全額が政府の出資であり、その配当は3分5厘以下に制限された。また政府の保証を受けて資本金の10倍すなわち10億円の住宅債券を発行し、資金を調達した。債券の引き受け先は、大蔵省預金部であるが、借家および営団住宅の分譲を受ける企業にも引き受けてもらうため、一般公募とした⁽⁷⁴⁾。

住宅営団の機構は、本部（東京）一支所（東京、大阪、名古屋、福岡、仙台）一出張所一管理所という広がりとなっており、本部には、理事長一副理事長の下に総務局、建設局、経営局、研究部の組織を置き、企画、建設、経営の総括的事務を処理した。

事業執行に当たっては土地収用法を適用して、必要な土地の収用または使用をすることができた。また公益性という観点から所得税、法人税および営業税を免除されるほか、国税の登録税および地方税の不動産取得税も必要に応じ免税となった。

営団の行う業務の第1は、住宅建設および経営の受託事業である——これは会社、工場または貸家組合をはじめとする一般住宅組合、簡易保険融資の斡旋、住宅組合や個人の委託に応じた住宅建設の設計（設計手数料として工事費の1,000分の1以内）およびその工事（工事監督手数料は同1,000分の35以内）。第2は、住宅経営の受託とは貸家経営の受託のことであるから、引き受けた貸家については収支予算の作成・提示および修繕。第3は、団地住宅の建設および水道・市場・食堂・浴場・保育所・授産場・集会所その他施設の建設および経営。第4は、住宅建設のための資金の貸付——これは住宅組合および一般庶民住宅建設を目的とする産業組合、貸家組合や公益団体への建設資金の一部の貸付である。住宅1戸当たり建設費の2分の1を貸付限度とし、年利5分以内、償還期限10年。第5は、住宅の売買および貸借の仲介。第6、住宅建築技術者および技能者ならびに住宅管理者の養成、住宅知識および生活改善に関する諸般の普及宣伝、住宅に関する調査研究等であった。

住宅営団の目的は、労務者、官公吏、軍人、教員あるいは会社事務員等の比較的少額所得の者⁽⁷⁵⁾に対して、所要の住宅を供給することにある。

まず厚生省住宅課において住宅計画を立案し、その一環として住宅営団による住宅供給戸数を決めた。営団は、

全貸家供給の20%を受け持つことになった。昭和16年度から5ヵ年間で30万戸、毎年6万戸ずつ建設することを計画した。30万戸の根拠は、日中戦争勃発以前のわが国の平均1年間の家屋建築数は35万戸であり、そのうち貸家が30万戸であったことによる。厚生省は毎年30万戸の貸家が供給されれば、住宅問題は緩和されるという計画⁽⁷⁶⁾を立てたのである。住宅課では、昭和16年度の全住宅供給量を30万戸と設定した。その内訳は、世帯向住宅が25万戸とその他単身者向アパート（共同住宅）20万人分（これは世帯向住宅に換算すると約5万戸となる）で、合計30万戸とした。25万戸の世帯向住宅の内訳は、労務者住宅として3万戸、住宅営団が6万戸、残る16万戸は民間の貸家経営者、アパート経営者に貸家組合を作り住宅を供給することを計画⁽⁷⁷⁾した。



5ヵ年間に30万戸の住宅を建設する計画のうち、20坪および15坪のもの合計20万戸は、原則として土地付き分譲であり、また10坪のもの10万戸は原則として賃貸の方式によって経営していく予定であった。それは住宅政策上あるいは住宅経営採算上の見地から、さらに民間の貸家投資家の経営を抑制することのないよう、原則として自己の住宅を所有⁽⁷⁸⁾させようということを建前としたからである。

(3) 営団住宅の入居対象および住宅基準と家賃

営団住宅の入居対象は、議会の政府委員の答弁に示すように労務者が優先されている。

北浦委員「……軍需関係の労働者には、優先権でも与えることになっているのですか、どうですか。」

中島政府委員「此の営団に付きまして建てる家は、……労務者と言ふのが主眼点になって居るのであります。即ち、軍作業庁の労務者は勿論のことです。その他にも、中小工場の軍需産業に従事して居ります

る労務者の宿舎に提供する……労務者に十分な住宅を提供致しませぬと、軍需の充足も旨く進行しない。随て、そういう軍需充足に従事する労務者、生産力拡充計画と致しまして政府が特に力を入れて居ります点に重点を置きまして、之を入れて居ると言うのが実情であります。」（第76回帝国議会 衆議院 貸家組合法案外二件委員会義録、昭和16年2月10日、19頁）

熊谷政府委員「此の事変に伴ひます軍需産業、或は生産力拡充関係の産業、或は之に附帯する産業に、非常に労務者が必要となりまして、或る地方から或る地方に、労務者が固まつて偏在をして居ると云う点が、主な点でありますから、一昨年から厚生省として力をつくして居りますのも此の労務者の住宅であります。」（第76回帝国議会 衆議院 昭和16年2月10日、19頁）

次に、建築用資材が統制されている時に住宅の計画的な建設をするために、住宅規格の統一を図る必要があり、また代用資材の活用等資材の合理的な節約を図る必要があった。同時に、庶民住宅の様式および質の改善も必要であった。そのために厚生省内において「住宅規格協議会」が設けられ、「住宅及其ノ敷地設計基準」（昭和16年3月）が作られた。わが国においてはじめて公共住宅における住宅基準が作られることになった。厚生省（表14）では、甲乙丙の3種類の住宅設計基準を考えた。

住宅営団研究部において庶民の住まい方調査を行い、その調査結果と厚生省住宅基準から新たな住宅基準「住宅営団住宅設計基準」（昭和16年11月）（表15）が独自

に作成され、これをもとに営団住宅を建設してゆくことになる。

家賃および分譲住宅の割賦金の決め方は、実費主義⁽⁷⁰⁾にもとづいて計算するものとし、土地、建物の原価を償却し、併せて住宅経営に要する諸必要経費を回収することを限度として、若干の収益を加味するという経営採算を考慮に入れた原価主義であった。

国会審議において家賃、割賦金についての議論をみると、営団住宅の家賃と一般庶民の負担関係が問題となっている。

真鍋委員「家賃の適正価格を算出するに致しまして、其の基準と云つたやうなものの中々面倒だろうと思います。大体、家賃の基準と云うものですか……標準を御示しになるような数字的なものを、御持合せてございますまいか……。」

熊谷政府委員「地代家賃統制令に依りまして、大体の標準は決まつて居るのであります……。」（第76回帝国議会 衆議院 昭和16年2月10日、18頁）

富吉委員「営団法で御建てになる所の家の家賃と云うものは、略々現在の家賃よりどの位、安くなると云う御見込でありますか。」

熊谷政府委員「20坪の住宅が33円、15坪の住宅が25円、10坪の住宅が18円と云う見当で居るのですが、仮に一番小さな10坪住宅を地代家賃統制令に依つて東京府で定めて居ります標準の家賃に換算して見ますと、23円になるのであります。23円と18円つまり、5円の開きであります。住宅営団の方が安いと思います。」

表14 厚生省住宅基準（昭和16年3月）

	敷地	建坪	畳数	月感・家賃 (月当たり)	坪当たり 建築費	坪当たり 地価
甲号分譲住宅	50坪	20坪	20畳	33円	} 170円	} 25円
乙号分譲住宅	40坪	15坪	15畳	28円		
丙号貸家住宅	30坪	10坪	10畳	18円	180円	

表15 住宅営団の住宅設計基準（昭和16年度）

	い号型	ろ号型	は号型	に号型	ほ号型	へ号型
	賃貸用		分譲用（1戸建）、賃貸用（2戸建以上）			
床面積 (坪)	30 m ² 9坪	40 m ² 12坪	50 m ² 15坪	60 m ² 18坪	70 m ² 21坪	80 m ² 24坪
居室数	2室	2~3室	3室	3~4室	4室	4~5室
居住畳数	9畳	12畳	15畳	18畳	21畳	24畳
家賃1月	17円	段階的				
分譲1月			24円		33円	40円

資料：厚生行政調査会『住宅問題の解決』，pp. 154-156。

表16 工業都市における1戸当たり専用住宅の延べ坪面積の分布（昭和16年）

	計	10坪未満	10～15坪未満	15～20	20～25	25～30	30～35	35～40	40坪以上	平均坪数
専用住宅総数	100.0%	28.7%	27.9%	15.6%	10.5%	5.8%	4.3%	2.3%	4.8%	16.72坪
専用持家	100.0	8.1	15.8	19.2	18.3	11.8	9.8	5.4	11.6	24.45
専用借家	100.0	40.5	34.8	13.7	6.0	2.3	1.2	0.5	0.9	12.26

資料：厚生省生活局「工業都市住宅調査（昭和16年）」。

表17 大都市における1戸当たり住宅の畳数分布（専用住宅）

	計	6畳未満	6～9畳未満	9～12	12～15	15～18	18～21	21～24	24～27	27～30	30～36	36～42	42畳以上	平均
専用・併用住宅総数	100.0	1.6	10.4	17.0	17.6	14.1	11.0	7.7	5.5	3.6	4.9	2.6	4.1	18.41畳
専用住宅	100.0	1.7	11.5	18.5	17.8	13.5	10.4	7.4	5.1	3.4	4.6	2.4	3.7	17.89畳
専用持家	100.0	0.6	2.8	5.8	9.6	10.0	10.9	9.9	9.4	7.6	12.2	7.5	13.8	27.01畳
専用借家	100.0	2.0	14.1	21.8	20.2	14.5	10.3	6.7	3.9	2.3	2.4	0.9	0.9	15.34畳

資料：厚生省生活局「大都市住宅調査（昭和16年）」。

表18 工業都市における世帯住宅の家賃（月）分布（昭和16年）

	総数	無家賃	5円未満	5～10	10～15	15～20	20～25	25～30	30～35	35～40	40円以上	1戸平均家賃	1坪当り家賃	1畳当り家賃
総数	100.0	0.3	16.2	43.6	23.9	9.4	3.6	1.8	0.7	0.3	0.4	9.50円	0.77円	0.70円
10坪未満	100.0	0.3	31.8	53.5	11.4	2.4	0.5	0.1	—	—	0.02	6.36	0.91	0.70
10～20坪未満	100.0	0.2	6.0	40.4	33.5	12.8	4.3	2.0	0.5	0.2	1.0	10.73	0.80	0.74
20～30坪	100.0	0.3	3.7	22.7	30.0	19.3	12.0	6.3	2.7	1.5	1.4	14.42	0.63	0.63
30坪以上	100.0	0.5	3.9	15.6	20.9	17.1	12.3	10.6	7.0	3.9	8.2	19.92	0.50	0.59

資料：厚生省生活局「工業都市住宅調査（昭和16年）」。

（第76回帝国議会 衆議院 昭和16年2月10日、22頁）

監川委員「家賃は、33円、20円、18円と云う三種類になって居りますが、是等の住宅に住む人は月収幾らと云うことを標準として、此の家賃を御算定になったのでありますか。」

中島政府委員「……総収入の2割見当と云うことが申されるかと思ひます。俸給生活者は少々高く、労務者の方は少々低いのであります。平均致しますと2割位と云うことになります。随て、18円を2で割りました90円のもので、18円の家に入ることになります……」（第76回帝国議会 衆議院 昭和16年2月10日、32頁）

土屋委員「分譲住宅における支払いは、1年平均どの位になりますか。」

熊谷政府委員「……20年、年間平均して、其の平均額を毎月支払う訳でありまして、1月20坪の方は、土地附で33円、15坪の方は同じく土地附で25円であります。」（第76回帝国議会 衆議院 昭和16年2月10日、24頁）

（4） 営団住宅の特徴と問題点

以下のように整理できる。

1. 国家による住宅の直接供給の内容は、分譲住宅が多く、全供給数30万戸のうち3分の2に及んでおり、賃貸住宅は3分の1にすぎない。一般に諸外国における住宅の直接供給は賃貸住宅が中心であるが、わが国においては分譲住宅供給が主軸であった。

2. 住宅営団が発行する住宅債券の利率は3分5厘で、一般公募の形式をとって、従業員住宅を必要とする工場、会社等に引き受けさせた。そのため、「当初、大資本をもつ工場、会社は独自で従業員の住宅を建て、住宅営団は中小工場の従業員を中心とする住宅建設を計画していた。しかし住宅営団の活発化を図るために、大企業工場の従業員住宅を建ててその資金を企業に負担させることに変更していった」⁽⁸⁰⁾と指摘がある。住宅営団は、当初戦時下における軍需生産および生産力拡充のために中小工場の従業員を援助する計画であったが、次第に大企業の援助に移ってゆくのは、政府支出の軽減をねらったからである。また住宅債券の利率が3.5%というのは、当時として相当低く（当時低くおさえられていた国債金利および地代の利回りは4.2%であった）、この利回り

は、企業がどのくらい引き受けたのか疑問に思われる。中小企業であれば、引き受けは不可能に近く、そのため大企業を中心とした債券引き受けになり、大企業従業員の住宅建設に傾かざるを得なかったものと考えられる。

3. 住宅営団が供給する住宅の規模は、賃貸が9坪（居住畳数9畳）、分譲が15坪（居住畳数15畳）、20坪（居住畳数20畳）のものであったが、これらの水準は、表16に示すように工業地帯の住居の状況と比較すると、賃貸では借家の平均値（＝12.26坪）以下で、下から40%内の水準にあわせてある。分譲については持家の平均値（＝24.45坪）以下であり、分布からみると、下から43%のところの水準にあわせてある。大都市地域の居住実態と比較すると、表17に示すように、借家では平均15.34畳に比べ平均水準以下にあわせてあり、分布から見ると借家居住者の16%が9畳未満に居住しており、その水準にあわせてある。また分譲については、持家の平均が27.01畳であるのに比べ15坪、20坪ともに平均値以下であり、分布からみても、15畳未満居住者は18.8%、20坪未満居住者39.7%で、それらの水準にあわせてある。

住宅営団が供給する住宅とは、工業地帯居住状況と比べ借家では40%の庶民が居住している水準であり、また分譲については、24%の持家に居住している水準以上のものである。大都市地域と比較しては借家で16%以上水準、分譲で19%以上水準をねらったものと考えられる。

これらの住居水準に対する家賃は、住宅営団では借家9坪を17円と設定しているが、当時の実態調査からみると、工場地帯では表18に示すように10坪未満では1戸当たり平均家賃は6.36円、坪当たり家賃が0.91円で、9坪であるから8.19円になるはずである。これらと比較すると17円は倍もの高い家賃となっているように思える。分布からみると、17円は上位3%が支払っている家賃となる。

同様に分譲住宅の割賦金をみると住宅営団では15坪住宅で24円、21坪住宅で33円、24坪住宅で40円と設定しているが、割賦金分布表がないので家賃分布と比較すると、表18にみるように、相当に高いものとなっている。

また、資料が若干古くなるが昭和14年11月段階における家賃をみると表19に示すように6大都市で10坪未満で1戸平均家賃は11.42円、東京市で12.45円、大阪市で13.19円である。また10～20坪の1戸平均家賃は、6大都市で18.48円、東京市20.83円、大阪市19.57円であり、これらと比較しても、営団家賃は相当高く見積もられていることが推測できる。

また、昭和16年の家計調査における家賃支出と比較して（表20）、給料生活者世帯の平均家賃は12.53円で、労

働者世帯のそれは10.10円であり、これらと比べて営団家賃は高く設定されているように思える。

ただ、考え得ることは、国会での政府委員の答弁に示されているように、営団住宅の家賃、割賦金は安くなっていることが指摘されている。当時の統計調査である大都市住宅調査、工業都市住宅調査および家計調査における家賃および住居費が実態を反映していない疑いもある。つまり、戦時下での家賃統制および資材統制下における調査への回答は、統制価格で答えるであろうからである。しかし、資材、住宅不足の中では闇価格が存在したはずで、実態の家賃、割賦金は統計に現れる数字に比べかなり高かったようにも推測できる。

住宅営団の家賃および割賦金は政策家賃ではなく、原価主義をとっているため、住宅建築費の原価を積み上げれば、当然、18円、25円、33円となり得たとも考えられる。

政府は、これらの家賃を総収入の2割とみているので、家賃から収入を逆算すると、10坪住宅居住者の収入は90円、15坪住宅では125円、20坪住宅165円となる。総収入であるから税、貯蓄を含めたもので、可処分所得からみれば家賃は23～25%にはなるはずである。表20から収入階級をみると、労働者世帯においては、総収入90円とは下から8.4%の階層で、125円とは下から47.5%の階層に入り、165円とは下から84%の階層である。低収入階層から高収入階層と各階層に住宅を供給しようとした政策意図がうかがえる。議会の政府委員答弁で、10坪住宅の地代・家賃統制価格は23円であり、営団住宅家賃はそれに比べ安いと述べているが、23円がほぼ2割に当たるような収入とは115円である。この115円の収入は、表20の労働者世帯においては、下から26%の階層に当たり、一応低収入世帯を対象としていることが推測できる。また昭和16年次の製造業平均賃金（表6）を月額になおすと76.25円（日額3.05円で25日働くものと計算した）となる。この賃金における家賃の23円は3割に当たり、残業、共働きあるいは家族による多就労をとらないと生活は成り立たないと考えられる。統計的にみて、営団住宅は、家計にとって高い負担を強い住宅供給である。

戦前では世帯主収入で家計をまかなうことが普通であったが、住宅営団では多就労を前提として総収入を出すことで住宅費をまかなってゆこうとしたものと考えられる。当時賃金統制で賃金がおさえられており、一方で農産物の価格上昇および軍需物資の輸入を優先させるための生活物資輸入の制限から食料品価格の上昇等により、家計の中の食料費の割合は上がる。その上住宅費が高い中で、生き残りぎりの生活が強いられたことは、表20の

表19 世帯住宅における家賃

昭和・月・日	総数		6大都市		東京市		大阪市		名古屋市		神戸市		横浜市		35市総計	
	1戸平均 家賃	1坪平均 家賃	1戸平均 家賃	1坪平均 家賃	1戸平均 家賃	1坪平均 家賃	1戸平均 家賃	1坪平均 家賃	1戸平均 家賃	1坪平均 家賃	1戸平均 家賃	1坪平均 家賃	1戸平均 家賃	1坪平均 家賃	1戸平均 家賃	1坪平均 家賃
総数	16.72	1.09	19.65	1.30	22.08	1.47	20.61	1.43	13.70	0.84	14.67	0.95	16.69	1.09	12.69	0.81
{ 13. 8. 4	16.91	1.10	19.75	1.31	22.17	1.48	20.74	1.44	13.97	0.84	14.69	0.95	17.06	1.11	12.85	0.82
{ 14. 11. 1	9.48	1.22	11.28	1.46	12.33	1.58	13.09	1.77	7.44	0.90	8.29	1.10	9.04	1.13	6.84	0.86
10坪未満	9.63	1.24	11.42	1.48	12.45	1.59	13.19	1.78	7.68	0.93	8.38	1.11	9.18	1.14	6.90	0.87
{ 13. 8. 4	15.40	1.11	18.31	1.32	20.72	1.48	19.38	1.48	12.02	0.87	14.38	0.99	15.04	1.11	11.51	0.82
10~20坪未満	15.60	1.12	18.48	1.34	20.83	1.49	19.57	1.49	12.21	0.88	14.40	0.99	15.23	1.12	11.62	0.83
{ 14. 11. 1	25.22	1.03	29.59	1.23	34.43	1.43	29.52	1.29	21.17	0.81	21.36	0.87	26.14	1.06	19.40	0.79
20~35坪未満	25.43	1.04	29.65	1.23	34.56	1.44	29.55	1.29	21.32	0.81	21.31	0.87	26.67	1.09	19.64	0.79

資料：厚生省社会局「本邦大都市における土地家賃賃状調査」(昭和14年度)。

表20 給料生活者および労働者世帯の支出と家賃(昭和16年10月~17年9月)

収入階級(月)	所得分布		支出総額		結核生活者世帯		労働者世帯		世帯		家賃支出額	
	%	円	%	円	家賃割合	家賃支出額	所得分布	支出総額	家賃割合	交際費割合	家賃支出額	家賃支出額
昭和9年~10年平均		86.12	33.0	12.42	14.4	7.3	0	76.73	12.6	8.0	9.66	
昭和16年~17年平均		138.19	38.5	12.53	9.1	4.1	2.1	125.45	8.1	4.8	10.10	
50円以上		72.87	44.6	7.68	10.6	3.1	4.2	71.06	7.8	3.3	5.61	
80 "	1.8							78.67	8.1	4.3	6.37	
90 "	4.6	83.36	43.6	8.35	10.0	4.3	8.4	88.53	8.3	3.8	7.39	
100 "	15.8	100.65	41.4	10.12	10.1	4.0	25.7	99.47	8.8	4.0	8.75	
120 "	36.0	115.22	39.9	11.30	9.8	4.2	47.5	114.13	8.6	4.5	9.83	
140 "	55.2	133.71	39.4	13.12	9.8	4.0	68.7	128.23	8.2	5.0	10.47	
160 "	73.2	147.79	38.4	13.18	8.9	4.1	83.8	143.25	8.1	5.2	11.53	
180 "	84.3	161.85	37.6	14.23	8.8	4.1	90.9	157.11	7.3	5.8	11.39	
200 "	91.8	175.99	36.4	14.31	8.1	4.1	95.3	167.96	7.1	5.4	11.97	
220 "	95.2	188.56	34.7	14.48	7.7	4.2	97.5	184.69	6.6	5.4	12.09	
240 "	97.8	194.50	35.7	15.17	7.8	3.6	100.0	220.57	6.0	5.6	13.16	
260 "	100.0	240.81	32.1	16.44	6.8	5.4			3.9			

資料：内閣府「世帯調査報告」(昭和9年9月~10年8月)。

昭和11年家計費から推測できる。

4. 住宅営団の事業内容をみると、住宅組合、貸家組合および公共団体への資材、資金の斡旋および住宅建設の設計、工事、住宅経営の受託等、また住宅建築技術者ならびに技能者の養成まで行うことをねらっている。これらの機能は、戦時特殊法人といえども事実上、国営に近いもの⁽⁸¹⁾であって、住宅における国家的機能を担っていたといえよう。

5. 住宅営団設立の設立準備経費2万円は厚生省予算に組み入れ、出資金1億円は大蔵省政府出資特別会計において計上された。従来住宅関係費はすべて預金部資金の融資であったが、住宅営団の住宅債券10億円分だけが、預金部資金からまかなわれた。

3 住宅の間接的供給の再編成

——貸家組合の設立と問題点——

貸家組合法が出される背景には、地代・家賃統制令および木材統制令等により貸家経営者に利潤が少なく経営として成立しにくくなったこと、同時に貸家経営者は、個々に分散しており、統制経済のもとでは、建築資材の取得および建築労務者の確保が困難となり、貸家建設が阻害される状況に至ったことがあげられる。そこで政府は、民間貸家が円滑に供給され、経営されるために貸家業者、アパート業者の組合を作り、そこに援助を行うことで住宅不足を解決しようとしたのである。

具体的事業内容は、全国の貸家業者（家主およびアパート経営者、下宿業者等）を組合員として一警察署管轄区域を単位にして、家主には貸家組合、アパート営業業者には貸室組合を作らせた。そして貸家建設および修繕に必要な資材の共同購入、組合常備の大工その他職人の設置、家賃の共同取り立て、貸家斡旋所の設置などを行わせた。

貸家組合に対しては、所得税法、法人税および営業税を免除するほか、組合の貸家および貸家用地についても国税である登録税および地方税である不動産所得税に関しても、必要な減免を行った。

組合員の権利義務は、出資一口以上をもたなければならないとされた。組合には役員として理事および監事が置かれた。

組合の解散および清算、監督ならびに罰則に関してはだいたい商業組合法の例に依っている。貸家組合は、貸家の建設および経営に関する共同事業を行うことがねらいで、強制設立および強制加入は避けた。

貸家組合法実施に当たり、政府は昭和16年度事業費と

して厚生省費2万2,980円（人件費および雑費）、各地方庁費として18万8,060円、16年度成立予定組合補助費1万5,000円（予定数150組、1組当たり補助費100円）、貸家斡旋所補助費10万円、大工養成所5ヵ所3万5,000円、合計36万円の予算を計上⁽⁸²⁾した。

以上が、貸家組合の概略であるが、貸家組合が機能してゆく条件として、第1に、組合の貸家建設に必要な資材を物資動員計画にのせて住宅用資材の数量を確保すること、第2、建築技能者を安定的に確保することがあげられる。建築資材の不足または工具の入手が困難の中で大工、左官等建築技能者は、景気のいい他の工場労務者に転職する傾向にあった。また、技能者不足からくる技能者の賃金の上昇等から技能者をどう確保してゆかが課題であった。貸家組合が機能するためにはこの2つの条件をいかに確保するかにかかっていた。これらの条件が得にくかったために従来の自由競争にまかされていた貸家経営の活動に国家が介入し、その保護を行うことによって貸家供給を円滑にしようとしたのである。しかし、入居者にとっては、賃貸条件が一方向的に貸家組合によって決められるため、借家人の保護につながらない危険性をもっていた。

第7節 まとめ

以上、わが国の戦時住宅政策の確立過程の検討からひとまず次のようなことがいえるであろう。

日中戦争以前の住宅施策は、個人の責任にまかされた自由主義的政策が原則で、特殊の場合にのみ社会事業の一環としての対症療法的施策が行われてきた。しかし、戦時に入り、住宅は生産力拡充の前提要件である労働力確保のために不可欠のものとなった。ここで、戦時経済政策の重要な一環として住宅問題の解決を国家的に行うこととなった。その特徴を以下にまとめてみよう。

1. 国家が価格統制、資材の配給、資金の融資、斡旋を統一的行うために住宅課を設け、住宅政策を一元的に行った。従来社会事業の一環であった住宅行政は、独立した住宅政策として国家が担ってゆくことになった。

2. 国家による住宅の間接および直接供給のためにわが国歴史上初めて、住宅基準を設定した。

3. 住宅政策立案、実施のための基礎資料として、全国統一的に同一指標を用いて住宅調査を歴史上初めて行った。従来は、地方公共団体が独自に調査を行っていたため、各調査結果を相互に比較することができなかった。

た。

4. わが国では、戦時期に日本型住宅政策の原型が確立した。その原型とは、①中央集権的統制のもとに、②日本的供給方式を確立した。つまり、直接供給は、国家目的への従属性——戦時下の生産力政策に従属した労働力確保の住宅政策である。さらにその内容は、公共賃貸住宅よりむしろ分譲住宅を柱とする持家指向型および企業の社宅・寮指向のものであった。これは、戦後の住宅政策にも引き継がれ、経済成長政策の従属となっていく。

間接供給については、国家が資金の融資を行うことにより民間貸家供給を主軸に政策を推進していったが、そこには一貫して土地政策が欠落していた。つまり、地代・家賃統制および宅地建物価格統制等の価格コントロールは行いが、土地利用そのもののコントロールが行われなかった。このような政策パターンは、戦後の住宅政策においても、基本的にはそのまま引き継がれていったとみてよいであろう。

5. 労働者住宅の住宅規模および営団住宅基準は、戦後もそのままわが国の住宅政策の中に引き継がれたので、レベルの低い日本の公共住宅水準を続けることになる。

[注]

- (1) 大本圭野「わが国における住宅政策の展開と特徴」(『賃金と社会保障』、No.825、1981年9月上旬号)。
- (2) 東京大学社会科学研究所編『戦後改革』全8巻(1975年)。
- (3) 大橋武夫(戦災復興院計画局長、1946年)、百田正弘(同院住宅企画課長、1946年)、前田光嘉(建設省住宅企画課長、1950年)、川島博(同課課長補佐、1951年)などの諸氏にヒアリングを行った。
- (4) 三輪恒「日本の住宅問題の変遷とその特質」新訂・建築学体系2『都市論・住宅問題』、1977年)。
- (5) 川名吉衛門「住宅問題の展開」東京都立大学都市研究会編『都市構造と都市計画』東京大学出版会、1968年)。
- (6) 早川文夫「日本の住宅政策・住宅運動」住宅問題講座1『現代住居論』有斐閣、昭和46年)。
- (7) 水本浩『土地政策と住宅政策』(有斐閣、昭和54年)。
- (8) 渡辺洋三『土地・建物の法律制度』上・中(東京大学出版会、1960年、1962年)(上)1頁、(中)423頁、(中)429頁。
- (9) 西山卯三『日本の住宅問題』(岩波新書、昭和27

年)。

- (10) 上野洋『日本の住宅政策』(彰国社、1958年)。
- (11) 本間義人『内務省住宅政策の教訓』お茶の水書房、1988年。
- (12) 渡辺洋三・前掲書(上)、1頁。
- (13) 渡辺洋三・前掲書(中)、423頁。
- (14) 渡辺洋三・前掲書(中)、429頁。
- (15) 渡辺洋三・前掲書(中)、516頁。
- (16) 西山卯三・前掲書、144頁。
- (17) 上野洋・前掲書、94-104頁。
- (18) 三輪恒・前掲書、361頁。
- (19) 厚生行政調査会編『住宅問題の解決』(商工行政社、昭和16年)19頁。
- (20) J. B. コーエン著、大内兵衛訳『戦時戦後の日本経済(上)(下)』(岩波書店、1951年)(上)144頁、(下)126頁。
- (21) 厚生省生活局『大都市住宅調査統計表』(昭和16年)。
- (22) 内務省警保局編『社会運動の状況9』(昭和12年)924頁。
- (23) 大河内一男『戦時社会政策論』(大河内一男著作集第4巻、青林書院新社、1969年)119頁。
- (24) 昭和14年~16年に厚生省社会局住宅課事務官加藤陽三氏の日記および証言でも明らかである。
- (25) 大河内一男・前掲書、10頁。
- (26) 山田小四郎『戦時生活と物価統制』(学芸出版、昭和16年)10頁。
- (27) 新井善太郎「地代家賃統制令に就て」(『斯民』34巻11号、昭和14年11月号)3頁。
- (28) 新井善太郎・前掲書、3頁。
- (29) 山田小四郎・前掲書、40頁。
- (30) 新井善太郎・前掲書、1頁。
- (31) 山田小四郎・前掲書、42頁。
- (32) 加藤陽三「地代家賃統制令解説(上)」(『警察研究』、第11巻11号、昭和15年11月号)60頁。
- (33) 従来、内閣に設置されていた中央物価委員会は発展的に解消して、昭和15年4月1日に物価対策審議会となり、また商工省に価格形成中央委員会が設置された。
- (34) わが国の地代家賃統制令(第1次、第2次)は、厚生省社会局の囑託であった杉本正幸氏の理論にもとづいて、中央物価委員会のための価格形成中央委員会に提出された未定稿の私案を修正することにより作られていった。
杉本正幸『不動産価格論』(文雅堂銀行研究社、

昭和39年) 286-291頁にその経緯が述べられている。また当時の住宅課の事務官加藤陽三氏の証言にもそのことが述べられている。

地代家賃の適正標準については、同著『不動産賃料と価格の統制』巖松堂(1941年)に理論が詳述されている。

(35) 杉本氏が地代決定標準をどのようにして決めたかが述べられている。

「土地資本利子も原則としては純粋利子と危険補償料とをもって構成すべきである。本書は国家の信用を以て補証されている国債利回り以て純粋利子とし、最近5年間の平均利回り4分0382を以て其の大きさと定める。危険補償料は土地を賃貸して純収益を取得するために負担する危険の対償であって、その大きさは危険の大小に因って異なる。

明治年間の東京地方裁判所の判決には、『現今公債の利率は五朱である。経済上の理論に依れば市街地の所得利潤の割合は、公債利率の下位にあるべきものとす』と謂ふがあり、また江戸時代のことはよく分らないが、西鶴織留には五日帰りにおふくろの意見として、『六分に回れば大屋敷買って借家賃取るほど慥かなる事なし』とあり、其の頃の土地利回りは3分位であったと言う人もある。東京市では以前は普通常識的に4分としていたが近年は5分を要求するようになったという人もある。東京の実例に依れば利回りの低きは銀座通りで2分5厘以下のものもあり、場末に行けば高きは1割以上に及ぶものもあるも、大体3分乃至7分とするのが妥当であるまいか。最低を3分と見たのは将来地価の騰貴を抑へる政策の行はれるここに依り、また最高7分と見たのは、大正10年より昭和10年に至る18年間の個人間抵当金利、株式利回り、勲業銀行抵当利率、会社銀行利回り、国債発行利回り、国債利回りの平均が7分41である事業によったものである。

併し、標準率を3分乃至7分と規定すれば、総て皆高きに従って地代を定める虞があるので、原則率を定める必要あり之を4分とした。右は今述べたように国債利回りが4分0382である事実によったものである。……依って各都市に於ては4分を原則率とし、具体的には土地の情況により3分乃至7分の間に適正利率を決すべきである。」(同著『地代家賃不動産価格評価基準』巖松堂、昭和14年)74-78頁。

(36) 情報局編『地代家賃統制令解説』(昭和16年)6-45頁。

(37) 中央物価統制協力会議編『宅地建物等価格統制令

解説』(昭和16年1月)3-4頁。

(38) 長谷川公一「宅地建物価格統制令に就いて」(『警察研究』、第2巻第2号、昭和16年2月)36頁。

(39) 中央物価統制協力会議編・前掲書、15頁。

(40) 山田小四郎・前掲書、116頁。

(41) 渡辺洋三『土地建物の法律制度(中)』(東京大学出版会、1962年)431頁。

(42) 渡辺洋三・前掲書、455頁。

(43) 杉本正幸『不動産価格論』(文雅堂銀行研究社、昭和39年)386頁に地代家賃統制令の結末が述べられている。

「第2次統制令はあらゆる借地・借家を対象とし、既存のものは其の儘停止し、新規に契約するものは適正標準によって其の額と条件とを定めるものとした。既存の賃料もまた単に値上げを停止するのみでなくこれが増減の原則を定め、当事者の申請により又は職権を以て値下げを命令する途を開く等、総合的に新旧賃料を適正化しようとする理想を持っていた。所が漸次戦災を被って建物は激減し借家事情が錯乱した為、此の目的は遂に達せられなかった。」

(44) 田中申一『日本戦争経済秘史』(田中申一・日本戦争経済秘史刊行会、1974年)20頁。

(45) 中村隆英・原朗編『国家総動員1』(みすず書房、1979年)IXIII。

(46) 前掲『国家総動員1』IXII。

(47) 前掲『国家総動員1』XXXI。

(48) 熊谷兼雄『軍需工場に於ける労務者の住宅問題』、産業福利13巻9号(昭和13年)98頁。

(49) 前掲『日本戦争経済秘史』28頁。

(50) 前掲『日本戦争経済秘史』48頁。

(51) 前掲『国家総動員1』430頁。

(52) 厚生省『厚生行政要覧』(昭和15年7月)254頁。

(53) 前掲『国家総動員1』461-468頁。(「物資動員計画、生産力拡充計画、労務動員計画等の実績及今後の見透の概要に就て」竹内企画院総裁、口述要旨昭和15年2月28日)。

(54) 前掲『国家総動員1』47頁。

(55) 前掲『国家総動員1』49頁。

(56) 前掲『国家総動員1』49頁。

(57) 前掲『日本戦争経済秘史』37頁。

(58) 前掲『日本戦争経済秘史』42頁。

(59) 中島賢蔵「現下の住宅対策に就て」(『社会政策時報』、第250号、昭和16年)20頁。

(60) 前掲「現下の住宅対策に就て」26頁。

(61) 東洋経済新報社編「深刻化する住宅難」(『東洋

- 経済新報』、1950号、昭和15年12月7日）39頁。
- (62) 石原憲治「生産拡充と住宅営団」（『商工経済』、15巻5号、昭和18年5月）8－9頁。
- (63) 市古鈞一「住宅問題と社会衛生」（『社会政策時報』、第250号、昭和16年7月）282－283頁。
- (64) 前掲「現下の住宅対策に就て」25頁。
- (65) 加藤陽三氏よりヒアリング（昭和14年6月～16年4月まで住宅課事務官（＝現在の課長補佐）。
- (66) 内務厚生時報。
- (67) 加藤陽三氏のヒアリングによる。
- (68) 厚生行政調査会編『住宅問題の解決』（昭和16年8月）125－126頁。
- (69) 厚生省社会局「貸家組合法及住宅営団法に就て」（『内務厚生時報』、第6巻3号、昭和16年3月）9頁。
- (70) 前掲「現下の住宅対策に就て」25頁。
- (71) 加藤陽三氏のヒアリングによる。
- (72) 厚生省衛生局・社会局「同潤会の事業区域拡大」（『内務厚生時報』、第14巻5号、昭和14年5月）25頁。
- (73) 加藤陽三氏のヒアリングによる。
- (74) 前掲『住宅問題の解決』186頁。
- (75) 第2回衆議院会議録、昭和16年2月8日、3頁。
- (76) 前掲『住宅問題の解決』144頁。
- (77) 前掲『住宅問題の解決』45頁。
- (78) 前掲『貸家組合法及住宅営団法に就て』11頁。
- (79) 住宅営団編『住宅営団概覧』（昭和17年）11－12頁。
- (80) 前掲『住宅問題の解決』182頁。
- (81) 本間重紀「戦時国家独占資本主義の法体制」（『戦時日本の法体制』、東京大学出版会、1980年）260－262頁。
- (82) 前掲『住宅問題の解決』196頁。

第2章 公営住宅法の成立過程

第1節 課題の設定

戦後のわが国の住宅供給において、公営住宅の果たした役割は大きい。これは主として昭和26年6月に成立した公営住宅法によっており、この公営住宅法は、国家が住宅供給する単独法としてわが国の住宅政策史上画期的なものであると言える。

諸外国では、かなり早い時期から公営住宅があり、国家の責任のもとに住宅の供給が行われてきた。そのような住宅供給を支えた政策思想は次のように捕えられよう。生活の基盤である住宅が、一般的にどのような性格をもったものであるかをみると⁽¹⁾、第一は、住宅は、市場機構によって価格が決定されるべきものではない。その価格が市場メカニズムにまかされると、低所得階層は劣悪な居住水準を余儀なくされる。それ故に、先進資本主義国では歴史的に住宅を社会化⁽²⁾し、国民諸階層に人間の尊厳を守る一定の居住水準を保障してきた。第2に、住宅は個人消費財であっても、都市計画、町づくりの関係から社会的性格をもつもので、社会的資産であるとみる。たとえば、住宅が不良化した場合、スラムを形成し、都市問題、社会問題を発生させる。しかも個人的には解決しにくい問題である。第3は、住宅は福祉の基盤であり、社会保障制度が機能する前提条件となる。社会保障の一つの柱である所得保障、つまり年金、生活保護費等をいくら上げても、住宅価格がそれ以上に上がれば、それらの保障は満足なものとならず、最低生活の保障がなされない場合も起こりうる。また病気を多く発生させる劣悪な居住状況を放置しては、医療費も不必要に増大する。狭小過密な住宅のためにやむなく老人ホームに入居する場合や、リハビリを受けても狭小な住居のため、すぐもとに戻る、という場合など、福祉サービスの効果は上がらない。第4に、住宅は、地域社会を形成し市民を育てる⁽³⁾。とくに障害者、老人が地域社会の中で日常生活を行うための条件を提供する。

住宅は以上の基本的性格を持っているが、これらの住宅を社会的に保障してゆく一つの手段として、先進国で

は公共住宅の大量建設を行ってきた。

それでは日本の場合はどうであったであろうか。

日本では、戦時期に住宅営団法が立法化されたが、それとて戦争遂行の国家目的のために作られたもので、国民全体を対象としたものではない。戦後平和時における一般国民を対象とした国家の住宅供給は、公営住宅法をもって制度的に確立をみたのである。それだけに、戦後の住宅政策史研究にとってはその成立の経緯とわが国の公営住宅の性格を明らかにすることの意義は小さくないと考えられる。だが、従来、わが国の公営住宅法の成立過程およびその評価に関する掘り下げた研究は、事柄の重要性に比べあまり多くない⁽⁴⁾。

本稿は公営住宅法成立過程の分析を通じて、わが国の公営住宅制度の評価の一助にしようとするものである。

まず最初に、公営住宅が終戦後まもなく作られた国庫補助住宅の諸属性を引き継いでいることから、前史的制度である国庫補助住宅の特徴を概略的⁽⁵⁾に述べ、次いで公営住宅法成立の経過を分析する。

第2節 国庫補助住宅の特徴

1 GHQ占領政策の不介入

終戦と同時に連合軍の占領政策が始まった。占領政策は、(1)戦争放棄、(2)労働改革、(3)婦人解放、(4)教育改革、(5)経済の民主化が中心で、それらは、おもにアメリカのニューディール政策を模範として大きく改革された。しかし、住宅、都市政策についてみると、大橋武夫⁽⁶⁾、百田正弘⁽⁷⁾、川島博氏⁽⁸⁾らの証言によれば、住宅金融公庫は、GHQの金融改革の一環として制度化されていくが、戦後日本の住宅政策をどうやってゆくかという点については、GHQは青写真をもっていなかった。それ故に日本独自の政策を展開することになった。当時の担当者である百田正弘氏の証言によれば、日本側としては、むしろ、GHQによって強力に政策をリードされた方がやりやすいという状況であった。とくに、住宅政策は土地政策との関連が強いいため、土地の私権にかかわり、強

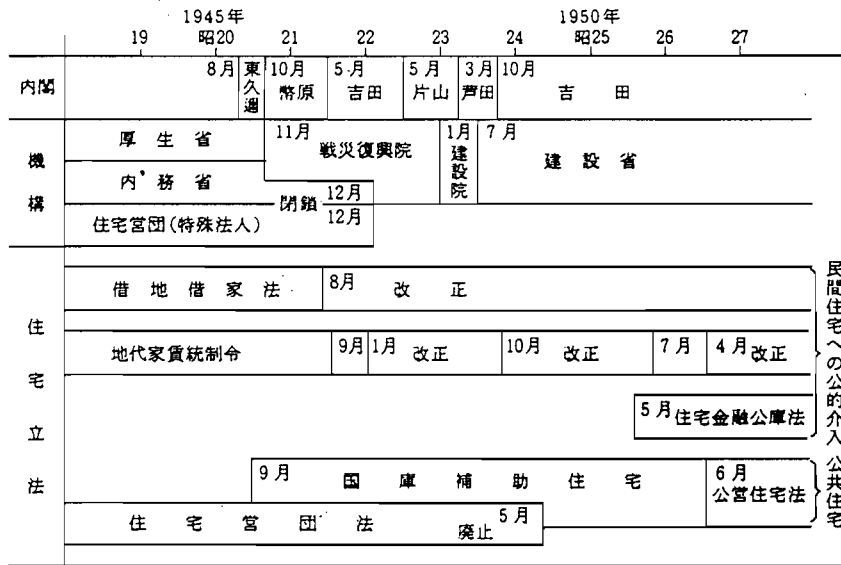


図1 昭和20年代の住宅諸立法

力な力のない限り、自由に政策を実現してゆくことは困難であった。

2 戦前住宅政策の継承

占領政策の影響を受けていないわが国の戦後の住宅政策は、当然ながら戦前の人脈、政策内容、および実施機構を継承して行われていった。住宅行政機構としては、戦前の昭和14年に設置された厚生省社会局住宅課がそのまま戦災復興院に受け継がれた。また政策の実施機構についても戦中に発足した住宅営団が戦後閉鎖されるまで、国庫補助住宅を建設する機構として継承された(図1)。

住宅行政の人脈については、厚生省住宅課の技術者(伊東五郎、大村己代治、諫早信夫、早川文夫、鎌田隆男等の諸氏)および内務省行政官がそのまま戦災復興院およびその後の建設省の住宅関係課長、局長になっていった。

住宅の水準を規定する国庫補助住宅基準は、戦前の厚生省住宅基準、住宅営団基準等を作成した技術者によって作られた⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾。

また家賃体系を見ると、民営借家の家賃は戦前の第2次家賃統制令を引き継ぎ、それを強化した形で改正されたポツダム勅令として昭和21年9月28日に第3次地代家賃統制令が発効した⁽¹¹⁾⁽¹²⁾。そうした中で国庫補助住宅の家賃は、家賃構成要素のうち建設費(限度額を設けて)の2分の1を国が補助することによって市場家賃より下げることとした⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾。しかし、国庫補助住宅に

おける資本利率は、起債償還利率9分6厘⁽¹⁵⁾として計算され、きわめて高かった(昭和25年度下半期以降6分5厘に引き下げられ、公営住宅法においても同率である)。

戦前の住宅営団の家賃は、原価主義であったが、資本利率が年利4分2厘⁽¹⁶⁾と低く、戦後の国庫補助住宅のその半分に近く、国庫補助住宅が建設費の2分の1を国の補助であるのと同じ意味をもっている。つまり、家賃の算定方式は、戦前の住宅営団住宅と戦後の国庫補助住宅は同一の考え方、やり方であると考えられる。

3 行政主導型の国庫補助住宅

戦後の住宅政策は、機構、人脈、政策の面で戦前の継承であった。従って、国庫補助住宅は、戦後民主主義の社会的風潮のもとでの労働運動、住宅運動⁽¹⁷⁾等の要求による国家の譲歩としての改良政策ではなく、内務・厚生官僚による行政主導型の中央集権的住宅政策として立案されていった。

第3節 公営住宅法の成立過程

戦後、国家の責任によって建設された国庫補助住宅は、昭和26年6月に立法化され公営住宅法となった。本節では、この公営住宅法の成立契機を考察するにあたり、これが政府提案でなく議員提案で出された背景、および公

営住宅法案と同時に厚生住宅法案が国会に提出された理由を分析し、公営住宅法の性格を明らかにしたい。

1 「厚生住宅」の予算化過程

公営住宅法案は、昭和26年5月、衆議院建設委員会に議員立法として提出されたが、その前年の昭和25年、すでに、厚生省によって「厚生住宅」法案が経済安定本部に提出され、建設省の諒解のもとに国庫補助住宅として予算化されていた。いったいそれが何を意味しているのか、ここでは、厚生住宅が厚生省と建設省の折衝を経ながら予算化されてゆく過程の考察を通して、後に公営住宅法が議員提案に至る必然性の手がかりを得ようとするものである。

(1) 厚生省側の要求⁽¹¹⁸⁾

戦後、焼土となった戦災都市の復興のために、国庫補助住宅をはじめとする住宅諸施策がとられてきたが、昭和25年時点においてもその状態は以下のようなものであった。「学校、公会堂、神社、寺院等に縁故を辿って入り込み、不自由を忍んで住んでいる人々も極めて多い。さらに各種の社会福祉施設や国立医療施設に入所・入院中のもので、既に保護或いは治療を終り、その他退所・退院すべき事情にありながら、住宅を得られないためやむなく止まっている事例は、我々の身近に屢々見られるところである。厚生省が全国都道府県を通して調査した資料（昭和25年3月15日現在）によると、学校、公会堂、神社、寺院、国立病院、隔離病舎、仮小屋等に生活しているもの18万4,821世帯、間借・同居等住宅の名のつく所に住んでいるが、その実態が極めて窮屈な雑居生活であるもの34万7,941世帯で、合計53万2,762世帯になり、しかも実際はさらにその数を相当上廻るものと考えられる」⁽¹¹⁹⁾。その時点での住宅難に対する施策としては、建設省住宅局において実施されている国庫補助住宅（＝庶民住宅）および住宅金融公庫（昭和25年5月立法化）が存在するものの、上記の住宅困窮者にとっては利用するのに大分距離があった。国庫補助庶民住宅の家賃は月800～1,400円で、これは入居者には耐え難い負担であった。また、住宅金融公庫からの融資を受けるには、建設費の2割5分を自力で調達し、その上毎月1,000円以上の償還金を支払わなければならない。こうした負担を前提とした住宅政策では、その恩恵に浴するものはある程度以上のレベルの人達に限られた。このような実態の中で、昭和25年4月16日厚生省での全国民生部長会議において、関東地方民生部長の提案として新しい住宅政策が

出された。

厚生省として生活困窮者に対する住宅政策は、生活保護法の被保護者、身体障害者、母子世帯、引揚者等を含むある程度以下の人達を対象とする、特別な新しい住宅政策が樹てられなければならないということで、昭和26年度公共事業費による『厚生住宅』の新規予算として、経済安定本部との折衝が行われたのである。

厚生住宅の要件として次の点があげられた。「①生活の本拠としての実質を備えるために、8坪程度の規模をもたなければならない。②家賃は、生活保護法による家賃給付が300円程度までできることになっているからその程度以内で止めなければならない。③国が少くとも5割の補助を行って、都道府県および市町村が設置する。市町村が設置する場合は、都道府県も一部補助すること。④入居の選定は、その対象の生活実態に平素から通じている関係者、例えば、社会福祉主事、民生委員の手を煩わされなければ成果をあげることができない」⁽¹²⁰⁾。

(2) 建設省側の要求

一方、建設省側から「低家賃住宅」が経済安定本部に提出された経緯は、次のようであった。

戦後の住宅供給政策は、一般の住宅困窮者に対する国庫補助住宅があり、特別のものとして国庫補助による引揚者住宅（厚生省所管）、開拓者住宅（農林省所管）、融資による炭坑住宅、その他に国庫補助住宅の中に含まれて実施された既存建物転用住宅、余裕住宅開放による間貸住宅、風水害等に対する災害応急住宅があった。その数は終戦から昭和25年度迄で約50万戸である。さらに昭和25年度から住宅金融公庫が開設され、一般の持家住宅および公益的な住宅供給会社（例えば、住宅協会）の行う建設に対し、長期低利融資の道が開かれていた。だが、これらの諸政策は、その年々の情勢に応じて実施されたのであって、余裕住宅開放、炭坑住宅等は既に廃止され、また既存建物転用住宅、引揚者住宅も昭和25年度限り中止されることになっていた。昭和26年度の住宅供給政策は、少数の開拓者住宅を別として、国庫補助住宅と住宅金融公庫による住宅建設資金の融資の二本立てであった（表1）。このような状況のもとで、「建設省住宅局において、国庫補助住宅および住宅金融公庫融資の対象から洩れた、いわば住宅政策の空白階層についてはかねて認識があり、これをカバーするものとして、昭和26年度予算として、従来の庶民住宅の外に全額国費による新しい住宅施策を立案し、経済安定本部に予算を要求していた。従来の庶民住宅は国庫5割補助の外は、地方公共団

表1 戦後の住宅建設戸数

	(単位：戸数、%)															
	昭和20年度	21	22	23	24	25	26	27	28							
住宅建設総戸数	235,800	100.0	459,300	100.0	626,100	100.0	370,100	100.0	373,300	100.0	246,800	100.0	272,800	100.0	301,700	100.0
民間自力建設	130,733	55.4	304,149	66.2	511,481	81.7	319,029	86.2	216,819	58.1	149,201	60.6	161,464	59.2	166,015	55.0
公的住宅建設	105,067	44.6	155,151	33.8	114,619	18.3	51,071	13.8	120,481	32.3	99,099	39.4	111,336	40.8	135,685	45.0
公営住宅	81,130	34.4	48,805	10.6	42,096	6.7	26,562	7.2	32,083	8.6	27,436	11.1	33,377	12.2	57,940	19.2
入植者住宅	23,937	10.2	29,724	6.5	21,023	3.4	8,856	2.4	10,925	2.9	11,512	4.7	13,624	5.0	13,037	4.3
引揚者住宅	71,222	30.2	6,100	1.3	6,663	1.1	13,073	3.5	7,211	1.9	3,687	1.5	2,975	1.1	—	—
復金融資主要産業住宅	—	—	5,400	1.2	45,400	7.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
国家公務員住宅	—	—	—	—	—	—	3,000	0.8	2,000	0.5	2,300	0.9	2,800	1.0	2,128	0.7
公庫住宅	—	—	—	—	—	—	—	—	62,400	16.7	46,640	18.9	55,350	20.3	55,248	18.3
厚生年金融資住宅	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,498	0.9	4,362	1.4
(再掲)																
公営住宅計	81,130	100.0	48,805	100.0	42,096	100.0	26,562	100.0	32,083	100.0	27,436	100.0	33,377	100.0	57,940	100.0
住宅復興	81,130	100.0	47,603	97.5	39,012	92.7	25,682	96.7	28,087	87.5	25,810	94.1	25,379	76.0	50,026	86.3
(1) 新築	42,959	53.0	25,815	52.9	30,932	73.5	24,419	91.9	26,003	81.0	25,810	94.1	25,379	76.0	50,026	86.3
簡易住宅	42,959	(100.0)	—	(100.0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	(100.0)
木造乙型	—	—	25,815	—	30,840	(99.7)	21,732	(89.0)	21,035	(80.9)	14,212	(55.1)	12,993	(51.2)	22,964	(45.9)
木造甲型	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5,206	(20.2)	5,163	(20.3)	9,354	(18.7)
不燃住宅	—	—	—	—	92	(0.3)	2,697	(11.0)	4,970	(19.1)	6,392	(24.8)	7,223	(28.5)	17,708	(35.4)
(2) 既存建物転用	38,171	47.0	21,790	44.6	8,080	19.2	1,253	4.7	2,082	6.5	—	—	—	—	—	—
災害復興	—	—	1,200	2.5	3,084	7.3	880	3.3	3,996	12.5	1,626	5.9	7,998	24.0	7,914	13.7

資料：建設省「建設白書」昭和30年。

体の負担となるので、地方公共団体はその負担する5割を家賃で償わせようとするため、いきおい高家賃となるのであるから、これを全額国費で建設すれば、低家賃となし得るからである」(21)。

(3) 建設、厚生両省の諒解事項

以上のように、同じような狙いの新しい住宅施策が両省によって企画された結果、経済安定本部を中心にして、両省が話し合うことになった。結果は、大体厚生省が企画した構想により建設省が厚生省と協議の上、庶民住宅(甲型)として実施することになり、両省次官名でつぎの諒解事項が成立した(22)。

「庶民住宅(甲型)に関する建設厚生両省の諒解事項」(昭和26年2月2日)

庶民住宅の中に特に低所得者の用に供する庶民住宅(甲型)を設け、下記により実施するものとする。

1. 規格は木造8坪とする。

2. 家賃は月額400円以下とする。(昭和25年・26年の国庫補助公営住宅の家賃は、鉄筋コンクリート造アパート1,200円、新不燃構造(ブロック)アパート1,100円、木造住宅850~700円、何れも固定資産税は含まれない)

3. 設置主体は、市町村または都道府県とする。

家賃を400円としたのは、国が5割、都道府県が2割補助し、残り3割の市町村負担分が、坪2万円程度の建設費は預金部資金の起債により、年利6分5厘、20年間で償還する計画の下に、大体償い得る見込で算定されたものである。

4. 国は建設費の100分の50以内を補助する。市町村が設置主体である場合は、都道府県は必要がある時は、建築費の100分の20程度市町村に対し補助するものとする

5. 建設省は厚生省と協議の上予算を都道府県に配付する

6. 入居者の選定基準は、建設・厚生両省協議の上定める

さらに、これらの主旨を地方に通知するため両省局長の連名で通達がなされた。

こうして、庶民住宅(甲型)が昭和26年度から発足することになり、当初計画5,400戸が総数4,945戸(23)(全庶民住宅乙型を含め27,000戸の2割)と決定した。予算は、4億4,000万円これは5割補助の予算であるから、所要経費はその2倍の8億8,000万円であり、1戸当り17万円、坪当り(8坪)2万1,000円になった。

以上の経過に見るように、当初厚生省側から、従来からある国庫補助庶民住宅のみでは、住宅問題が解決されないことが提起され、具体的に「厚生住宅」が予算要求されていたのであるが、建設省としても住宅政策の一元化をねらい、国庫補助住宅では救済されない階層に対する「低家賃住宅」の予算を要求していったのである。そして、当時の住宅建設は、公共事業の一環として経済安定本部で取り扱われていたため、そのもとで建設、厚生両省の諒解事項として一本化されて昭和26年度から予算がつけられた(24)。

2 公営住宅法の立法過程

厚生省では、「厚生住宅」が昭和26年度(25)から予算化されることになったが、厚生省としては一元的法律を持ちたい、二元的な法律では厚生省の意図は十分遂げられないということで「厚生住宅」の立法化を考え、昭和26年3月下旬頃から衆議院厚生委員会に厚生住宅法案(26)の提出を検討していた。また建設省においても住宅政策の一元化をめざして、昭和26年5月12日、公営住宅法案を衆議院建設委員会に提出した。ここに住宅政策は両省の所管争いとなったのである。

建設省では、国会に法案を提出するにあたり、厚生省との関係を政府内で調整することは困難であること、また当時、わが国は占領下にあるためGHQから国会への法案提出許可を取るためには議員提出にした方がやりやすいという関係(27)から、議員立法としていった。一方、厚生省も、建設省が議員立法であるというので議員提出とした(28)。

両省の法案の内容における相違は表2に示すとおりである。厚生住宅法案における住宅基準および家賃はすでに予算化された国庫補助住宅甲型と同一のものである。建設省の住宅基準および家賃は、従来の国庫補助住宅乙型と甲型の両者を含んだものである。厚生省と建設省の法案の基本的相違点は、家賃および入居者階層の選考方法である。厚生省案では、家賃の猶予・減免を導入したものであり、また入居者の選定は民生委員および福祉事務所の社会福祉主事を通してゆくやり方であった。建設省案は、家賃は原価方式で、基準収入のあるものと限定したものであった。

3 公営住宅法をめぐる社会的背景

以上に検討したのは、行政部局内での公営住宅法をめぐる所管争いの過程であるが、それをとりまく当時の社

表2 厚生住宅法案と公営住宅法案の対比

	厚生住宅法原案(厚生省)	公営住宅法原案(建設省)
法律の目的	住宅に困窮している国民で、生活の困難のために一般の方法により住宅を得るみちのない者に対して、支払能力に応じた低家賃により、健康で文化的な最低限度の生活水準を維持するに足る住宅を供給し、社会の福祉の増進することを目的とする。住宅は、無差別平等に受けることが可能。	国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足る住宅を建設し、住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与する。
生活保護法との関係	生活保護法により住宅の現物給付を受ける者は、厚生住宅の供給を受けることができる。	—
実施機関 路問機関	都道府県知事及び市町村長が設置する。 中央社会事業審議会、地方社会事業審議会は関係行政機関に意見を具申する。	国及び都道府県、市町村 住宅対策審議会の意見を聞き公営住宅建設3ヶ年計画案を作成し閣議で決定を求める。
補助機関・協力機関 住宅基準	社会福祉主事・民生委員 中央社会事業審議会の意見を聞き、厚生住宅の敷地、構造、設備、配置及び家賃について基準を定める。	— 建設大臣の定める建設基準に従う。
住宅の配置	厚生大臣は要入居者の状況を調査実施し、都道府県知事その他関係行政機関から調査報告を求め厚生住宅の設置及び措置を徹底させる。 厚生大臣は、都道府県別厚生住宅設置年次計画を樹立し、各府県別割当を決定。	—
入居者の要件	中央社会事業審議会の意見を聞き、要入居者の生活困難の程度、住宅困難の程度について要件を求める。	入居者資格：現に同居又は同居しようとする親族がいること。毎月政令で定める基準の収入のある者であること。現に住宅に困窮している者。
家賃の猶予減免	当該入居者に対して、天災事変その他やむを得ない事由があるときは、家賃の猶予、減額又は免除を行う。	入居者の選考：入居の申込者が公営住宅戸数をこえる場合、事業主体の長は、住宅困窮する実情を調査し、政令で定める選考基準に従い公正な方法で選考する。
市町村の支弁費用	市町村の人件費及び事務費、要入居者調査票の作成に要する費用、市町村が設置した厚生住宅の設備に要する費用(設備費)	家賃の決め方：公営住宅の建設に要する(当該費用のうち国または都道府県の補助に係る部分を除く)を期間20年以上、利率6分以下で毎年元利均等に償却するものとして算出した額に修繕費、管理費及び損害保険料を加えたものの月割額を限度として、事業主体が定める。
都道府県の支弁費用	都道府県の要入居者調査票作成費用、都道府県が設置した厚生住宅の設備費	都道府県の補助：公営住宅の建設、共同施設の建設又は災害に基く補修をする事業主体が市町村である時、補助金を出す。
都道府県の補助	市町村の要入居者調査票作成費用の10分の8の補助、市町村設置の厚生住宅設備費の10分の8の補助	都道府県の補助：第1種公営住宅の建設費用の2分の1 第2種公営住宅の建設費用の3分の2
国の補助	都道府県要入居者調査票作成費用の10分の6 都道府県が設備した厚生住宅設備費の10分の6 都道府県が補助した費用の10分の7.5	—

資料) 厚生住宅法案：土地住宅問題No92, 1982. 4, 57~60頁 公営住宅法案：『公営住宅20年史』65~71頁

会的・政治的・経済的背景を次に検討してみよう。

(1) 地代・家賃統制による民間借家供給の衰退

戦前では、民間借家は全住宅の80%、大都市においては90%を占めており、日本の住宅供給は民間借家に支えられていた。しかし戦時に至り、戦時物価政策の一環として地代家賃統制令が敷かれ、国家の住宅政策として借家家賃の値上がりを抑制された。それによって民間借家の供給は衰退していった。戦後においても、ポツダム勅令として、従来の家賃統制の継続および統制の強化が行われていった。その結果、民間借家経営者は、経営採算からみて利潤が得られず、借家の供給は減少していった。多くの者は、持家建設に向かい、また法制的にも住宅金融公庫法等を昭和25年段階で制定することにより、民間自力の持家建設を援助していった。しかし自力建設できぬ低所得階層に対しては、民間借家の代替としての公共賃貸住宅供給が必要となり、また社会不安の緩和のためにも不可欠なものであった。当時の政府の住宅政策の考えかたは、以下のような住宅局長の国会答弁にもみられる。

伊東(五郎)政府委員(建設省住宅局長)「庶民階層といえますか、勤労大衆といえますか、それに対する住宅の供給については二通りの方法があると思えます。一つには、貸家として供給する。一つは、資金を貸して自分の家を建ててもらい、こういう二つの方法があると思うのです。……そうして両方のバランスをもう少しよくとるように考えております。……

公共団体の国庫補助の賃貸の住宅ですが、これは今年度全国で2万5000戸ほどであります。……この賃貸庶民住宅の方も、ただいまの予算の程度ではわれわれとしては満足していないのでありますが、さればと申しまして、これを非常にふやすことは、経営管理の面からいって、公共団体には非常に大きな負担になるという点もありますので、それらの点も考えまして、適当数量の建設を担当していただくようにしなければならぬと思っております。根本的には戦前にありましたように、民間の貸家の供給ということに立ちもどらなければ、ほんとうに貸家政策というものは解決して行かないのでありますが、現在のところでは、貸家は公共団体が公共事業としてやる以外には事実上困難でありますので、その間のつなぎと申しますか、公営の住

宅を、予算の許す限り、また建設、維持、管理の能力の許す限り、なるべく多くしばらくは建設を続けてゆく。そして将来は民営の貸家というものに移って行かなければならぬ、こういうふうを考えております。」

(第7回国会衆議院、建設委員会議事録第11号、昭和25年2月28日、2頁)

(2) 野党の生存権保障の要求

昭和22年5月3日、日本国憲法が施行され、国民は健康で文化的な生活を営む権利が保障されることになった。具体的には、生存権保障のために昭和23年12月23日に社会保障制度審議会が設置され、そこで社会保障制度の勧告が行われた。その中に、公営住宅建設の勧告が含まれた⁽²⁹⁾。もはや直接間接に、健康で文化的な生活を営むに足る住宅の保障ということが、国家および国民の中から出てこざるを得なかったものといえる。国会審議においても、以下のような議論がなされているが、とくに野党からの要請が強かった。

田中一(社会党)議員「法案第1条の“健康で文化的な生活を営むに足る住宅”というもののモデルをお示し願いたい。」

田中角栄委員「この法律案の企画するところは、現在需要が非常に多いものを、乏しい国費の中から1戸でも多く建てなければいかん、速かに1戸でも余計建てなければいかんという、相反する状態において施行せられる法律でありますので、実際上から考えますと、或る理想を持ちながらも一つの財源、いわゆる限度というものだけは決めてかからなければならない。……

現在第1種公営住宅としては、国が各府県、地方公共団体に補助をいたしまして作っております木造の住宅、いわゆる10坪、11坪から14坪、15坪、18坪等多いのでありますが、勿論、健康で文化的な面も住宅水準を上げるという意味においては、できるだけ不燃性を帯びた建物にしてもらいたい。実際におきましては集合アパートのような鉄筋コンクリート建て、もしくは軽量なるコンクリート建ての建物を究極の目的としているわけでありまして。」

田中一議員「“健康で文化的な生活を営むに足る”というものを言葉で一つモデルをお示し願いたい。何坪ぐらいの基準でどうなっているか、例えば敷地の問題でありますとか、湿地帯には作らん、低地には作らん以下いろんな環境があるし……」

田中角栄委員「現在建設省が各府県に補助を作らしておりますものは、鉄筋コンクリートにして14坪建て

であります。第1種公営住宅は、コンクリートのブロック建14坪、木造として12坪、第2種は鉄筋コンクリートにおいて10坪、ブロック造りにおいて10坪、木造において8坪という大体の住宅を考えられているわけでございます。

なお、それ以上の文化的施設というものには、できるだけ団地住宅を作りたい、そして付帯設備は今までのように汲取便所とするよりも、できるならば簡易水槽便所にするとか、鉄筋コンクリートならば水槽を持って行く、団地の場合にはその処理については浄化装置を作るといふこともありますし、それから井戸を使っておりましたのが、共同の簡易水道を作れば作ってやりたい。」

田中一議員「健康というのは衛生的ということを現わしているわけですか。」

田中角栄委員「そうです。」

(第10回参議院建設委員会第21号、昭和26年5月25日、1頁)

(3) 公的住宅の安定的供給と建設業界の要望

昭和24年・25年のインフレ対策として、ドッジ声明による竹馬の足切り経済政策が行われた。その結果デフレになり国家財政は縮小し住宅予算も切られた。戦後の住宅不足がまだ解消されない上に、不況による一般の民間住宅建設の落ちこみは⁽³⁰⁾、住宅問題を一層激化させる原因ともなった。国会における公営住宅法案提出の趣旨説明の中で、田中角栄委員は以下のように従来の予算措置から恒久的な国策として確立したい旨を述べている。つまり、「景気政策の変動を受けさせずに、恒常的にある戸数だけは建てられるようにしよう」⁽³¹⁾という趣旨であった。

田中角栄委員「政府は、戦後毎年地方公共団体に建設費の半額に当る補助金を交付して、低家賃の庶民向賃貸住宅を建設させているのでありますが、それは、ただ年々公共事業費予算のうちに、国庫補助を計上するという予算措置だけに依存するものでありまして、恒久的な国の政策として確立されたものではないのであります。外国の例をみますと、イギリスでは今から100年前、すなわち1851年に早くもシャフツベリー法と称する「労働者住宅法」が制定されて、地方団体が低家賃の賃貸住宅を労働者に供給する途を開き、この法律に基く方策は今日まで承継されております。……アメリカでも1937年の「合衆国住宅法」によりまして、地方当局による低家賃公営住宅の供給方策を確立して

いるのであります。……西ドイツ、イタリア、オランダの他のヨーロッパ諸国においても公営住宅に関する法律を持つ国が多いのであります。……

これらの外国の例をまっまでもなく、わが国におきましても、特に戦後の困難な住宅問題を解決するためには、国の助成による公共住宅の供給方策について、すみやかに立法措置を講じて、この方策を恒久的に確立する必要があるのであります。

公営住宅法案は、以上の観点に立って国の補助による公営住宅の建設、補修および管理に関して規定いたしまして、公営住宅の計画的供給に関する、国と地方公共団体の責任および公営住宅の建設に要する費用の、両者の負担の限界を明確にするとともに、公営住宅の管理の適正化をはかった次第であります。」（衆議院建設委員会、昭和26年5月15日、4頁）

それは、昭和25～26年当時、公営住宅法の立法化を担当した行政官（当時、建設省住宅建設課尚明課長補佐）の発言にもみられるように、従来の予算措置によるものを法律化することは、住宅の安定供給について政府の責任を明確にすることを意味し、足かせをつけさせることでもあった。

「予算措置だけというのは、非常に根拠が弱いわけです。議会を経ているわけでないから、こういうものを国策としてやろうという、意思決定の場がないわけです。国会に予算を提出したときには予算批判というのはありますけれど、それだけです。ところが法律があれば、こういうことをやりますという国の宣言ですから、野党でも国会の場において堂々と意見がいええます。極端なことを云えば予算措置だけのときだったら、今年は金がないからやめたとか半分にすると云われても、社会的にそうすごい抵抗は起きにくいけれど、法律にもとづいてやっていながら簡単に半分にすると云ったら、国会の大論議になってしまいます。そういう足かせに法律がなるんです。また法律をつくったということは、政府の国民に対する公約になります。あるいは国会の公約になります。予算措置では、建設省の国民に対する約束事だったのが、法律になると国としての約束事に昇格するわけです。役人は法律を作って足固めをしたいわけです。」（尚明氏証言、昭和51年1月27日、筆者が聴き取り調査を行った。）

住宅を安定的に供給するということは、建設産業界にとっても必要不可欠なことでもあった。「当時から公共

事業は産業の大きなバックボーンだった。当時、ほとんど災害復旧のための河川工事が主でした。それに住宅建築が加わるのですから建築業界としては大歓迎します」

(32)。当時建設業界の代表議員である田中角栄氏も公営住宅法の立法化に快く賛成し、また議員立法の提案者を引き受けている。代表者になった背景には、建設産業界にとって公営住宅が安定的に供給されることが当時のデフレ経済の中での産業復興の意味もあったからである。

(4) 占領後期の法の整備

アメリカによる日本の統治は、昭和20年8月15日の終戦と同時に行われた。占領政策の柱は、日本の非軍事化であり、民主化であり、具体的には日本国平和憲法作成であり、労働をはじめ教育、経済、婦人等の5大改革であった。アメリカは、昭和24年9月の中国革命および昭和25年6月の朝鮮戦争の勃発を契機に、極東の安全を守るためにそれらの占領政策の転換を行っていった。具体的には、非軍事化政策から再軍備の道である。昭和25年になると日本の講和問題も起り、昭和26年9月8日には、サンフランシスコ講和条約調印と同時に日米安保条約を締結し、一応、日本は独立の第一歩を踏み出した。

昭和25年頃はアメリカ側は、GHQが存在する期間に占領政策を確実なものとするために、法の整備を行う必要があった。と同時に日本側にとっても独立国としての法の整備の必要から、従来予算措置のみで行われていた制度を立法化していく傾向があった。その一環として、住宅領域において戦後予算措置のみで行われていた国庫補助庶民住宅は、公営住宅法として立法化されていった。住宅関係では公営住宅法のみならず、建築基準法（昭25・4・24）や国土総合開発法（昭25・5・26）、首都建設法（昭25・6・26）等が立法化されていった。

以上のように、公営住宅法案は社会的背景および行政内部からの要請で国会へ提出することになったが、厚生委員会と建設委員会の競合、つまり厚生省と建設省の所管争いとなった。結論的には、建設省提案の公営住宅法案が第10国会の衆議院を通過し、参議院において厚生省の意見を盛りこんだ修正案として通過し、公営住宅法が成立されるに至った。この際、厚生省では、社会局生活課が中心となって厚生住宅法案を作成し、GHQの力を借りて法案(33)の立法化を進めた。

建設省では、建設業界代表議員の支持のもとに、建設委員会で公営住宅法案を厚生住宅法案より時間的に早く可決させた。その結果住宅行政の一元化のもとに厚生住宅法案は公営住宅法の中に第2種住宅として包含されることになっていった。

第4節 まとめ——公営住宅政策の評価

公営住宅の意義はその趣旨に照らして現在は終わったのであろうか。今後新しい展開を必要としているのではないか。

本節では、先に引用した証言、成立過程から見た公営住宅法の評価を行う。

(1) 戦後、わが国ではGHQによって憲法を初めとした5大改革が行われ、民主化および人権の尊重について決定的な影響を受けた。ところが住宅政策、都市計画においてはGHQの介入は全くなかった。それはアメリカ合衆国自身が、日本の占領政策におけるそれらの領域の青写真をもっていなかったということもあるが、日本の復興を恐れ、むしろ抑制する傾向⁽³⁴⁾にあったのではないかと思う。それ故に、住宅、都市計画の領域における戦後改革は見られず、何ら福祉的萌芽はなかったと考えられる。つまり、住宅政策の中に人権思想が現れなかったのである。そのため、旧内務官僚主導のもとに戦後の住宅政策が行われていった。また、民主勢力の側も人権思想を含んだ体系的住宅政策を持っておらず、政府に対する住宅供給の要求も強力なものとならなかった⁽³⁵⁾。そのような中で、政府の公営住宅政策は、戦前の民間借家政策の回復までのつなぎとして行われたのであった。それは、公営住宅法の条文からも推察できる。

本来、公営住宅法の立法化の契機は、従来の国庫補助住宅のような予算措置のみでは安定的住宅供給ができないため、恒久的に国の責任において住宅供給を行ってゆくということにあった。しかし、実際の公営住宅法第24条には、公営住宅の処分規定が明記されている。国会審議においても立法提案者である田中角栄委員は答弁の中で次のように述べている。

田中角栄委員「第24条は、公営住宅の処分に関する条文であります。公営住宅が建設後一定年数を経過し、入居者も安定した暁には、公営住宅としての使命を一応果したものと考えられますし、無理に地方公共団体の管理下に置くことは、住宅そのものの保全上からも上策ではないのでありまして、入居者の希望によっては譲渡し得るという途を開くことは適切なことと思われれます。

そこで第1項では、公営住宅又は共同施設がその耐用年限の4分の1を経過したときは、入居者に適当な価格で譲渡することを認めたわけでありまして、第2項

は、譲渡した場合の売却代金の用途を明示したものでありまして、公営住宅の再生産の費用に充当せしめようというわけでありまして、政令では売却代金を、建設資金について起債償還残額があれば、その返済に充て、その残額を公営住宅の建設費に充当するように規定することが適当と思われまして。」（参議院建設委員会議事録、第20号、昭和26年5月24日、10頁）

当時、建設省における公営住宅立法化に際しての担当行政官の証言も次のようなものであった。

「住宅を建てる目的は、国民がその時々において、不承不承もあるかもしれませんが、一応の安定した生活というか、一応の我慢なり希望を持つか、そして社会不安を持たないかというのが目的なんです。住宅のいいのを建てるのが住宅政策ではなくて、その間に国民が非常に不満を持ったり、国民が住宅を中心にして大ストライキを起こすこと社会不安が起きなければ住宅政策は成功なんです。」（尚明氏証言、1981年1月20日、筆者が聴き取り調査を行った。）

昭和25、26年の公営住宅法の立法化過程で、公営住宅基準を作成していった当時住宅建設課補佐尚氏（昭和40年住宅局長）の住宅に対する考え方である。住宅供給は、治安対策としてとらえられている。

以上から、公営住宅法成立過程において、恒久的に住宅供給を行ってゆくという考え方は含まれていなかったと考えられる。政府の住宅政策の考え方そのものが、国家の責任において住宅供給を行ってゆくという考えはなく、公営住宅は民間住宅が復興するまでのつなぎ的、穴埋め役割と考えられた。

また、住宅水準をみると、戦後の国庫補助住宅は、戦前からの住宅営団の低質の住宅供給の継続であり、質の悪い住宅政策から脱却できなかった⁽³⁶⁾。戦後におけるわが国の住宅政策の出発は国庫補助住宅であったが、公営住宅は、基本的に国庫補助住宅の継続で一步も出ることがなかったと考えられる。

具体的には、公営住宅には、家族構成に応じた住宅の規模、収入に応じた家賃という社会政策的な考えが導入されなかった。公営住宅法成立時点からそういう萌芽がなかったのである。

(2) 公営住宅法の成立過程における、厚生省と建設省の所管争いの中で、厚生省案は低水準の福祉住宅を発想していたが、それを呑みこんだ形で、建設省が国会の建設族の支持をうけて公営住宅法を立法化していった。し

かし建設省が実施した住宅供給とは、建設戸数主義の上に立ったただ建てればよいというものであった。厚生省の行おうとした福祉住宅とは、住宅の水準は低くとも福祉政策として展開しようとしたものであった。

家賃について、厚生省の場合は、収入に応じた減免措置のある家賃を提起していたが、建設省が厚生省案を引き継いだ時には、原価主義の家賃であった。低水準の住宅供給を原価主義の家賃という方法で行うことになるが、それはおよそ政策家賃として、住生活を保障するという観点の欠落したものとなったのである。

伊東五郎政府委員（建設省住宅局長）「ここで考えております第2種の低家賃のものでも、なおかつ家賃が払えないといったような者に対してどう考えるかというお話であります。大体庶民階層というものは、第2種の家賃はどうやらこうやら支払える程度ではないかと考えます。しかし、もう生活自体が保護を受けなければならぬという人もあるわけですが、そういう人たちに対しては、厚生省の生活の保護ということで、住宅費、生活費一切を含めまして、そういう方面の保護を受けなければならぬという事態はあると思うのであります。大体におきまして庶民階層は、この第1種と第2種の家賃の支払いはできる程度ではないかというふうに考えておる次第であります。」（衆議院建設委員会議事録第20号、昭和26年5月15日、8頁）

田中 一議員「この低所得者というのは、どのくらいの収入者を指しておるのですか。」

田中角栄委員「いわゆるこの家賃が払える程度の人を言っておるわけです。鉄筋コンクリートにおきましては14坪が大体今の公営住宅の状況と見ますと、1ヶ月家賃2,100円です。木造の12坪が1,500円、鉄筋コンクリート第2種が1,200円、コンクリートブロックの10坪が1,200円、木造の8坪が600円、こういうふうに大体算定させられるのであります。数字には幾らか違いがあると思いますが、実際家賃を全然払えないという人は、生活保護等によって別途の途に基づいて救済すべきでありまして、この法の対象にならない。こう考えておりますが、自費では造れない、而してこの程度の家賃ならば払える、こういうような者でありまして、家賃が生活費の1割という者であれば、600円のは600円程度の者と申しますと、現在中等学校を出た人が初任給大体6,000円ぐらいでありますので、その程度の人から、2,100円といいますが2万1千円、現在の次官級まで入れるわけです。」

（参議院建設委員会議事録第21号、昭和26年5月25日、2頁）

以上からも、公営住宅の家賃は、低所得階層を対象としているとはいっても生活保護階層ははずされており、収入に応じた家賃という考え方は存在せず、社会政策的要素の少ない家賃体系となったのである。

厚生省が、厚生住宅として行っていたら、その後どのように展開されたか何とも言えないが、福祉政策の一環で実施されたことは間違いないであろう。建設省の管轄になったが故に、公営住宅は建設業界を潤す役割や景気調節の手段となったり、戸数かせぎの労働力確保の性格を一步も出なかったものであるといえる。それは、今日の公団住宅にもその影を見ることができる。両省の縄張り争いは、行政部局内の問題とはいえ、わが国の住宅政策の発展に大きな影響を与えたものであった。

わが国における公営住宅は、以上のような経緯と特徴をもって作られた。当初戦災による被害の回復までのつなぎとして公営住宅が作られ、政府は、いずれ国土も復興し住宅問題が解消すれば、戦前の民間借家政策にもどす考えであった。

その後、わが国経済は高度経済成長を遂げ、国民所得も増大したが、公営住宅の必要性には至っていない。むしろ一層の必要性が高まり、その後も公営住宅建設戸数は増大していった。これは、高度経済成長期にあっても住宅貧困はなくなり、公営住宅を必要とする人々が絶えなかったことを意味する。

住宅とは、生活を営む上での基盤である。それは生活諸商品のうち特殊な性格を持ったものであるため、個人で住宅問題を解決することは不可能に近い。生活を保障してゆく一つの政策手段として、公営住宅は、国家の責任において充実してゆくべきものであろう。

今日、公営住宅は後退している。今この時点で改めて体系的な公共住宅政策を立案する必要があるのではなからうか。

〔注〕

- (1) ハーゲンブック／永友育雄訳『社会経済学』（紀伊国屋書店、1967年）55-57頁。
- (2) 中原弘二「イギリスにおける住宅政策の展開(1)」(『佐賀大学経済学論集』 9巻、1977年3月) 41-45頁。
- (3) 早川和男「住宅問題と生活環境」(社会保障講座第5巻、総合労働研究所、1980年) 135頁。

(4) たとえばわが国の公営住宅法の立法化を直接担当した行政官である鬼丸勝之氏（当時担当課長）は法の成立過程の解説（鬼丸勝之『公営住宅法の解説』理工図書、1951年）を行っているが、それはあくまで建設省の立場からのものである。建設省の立場でいわば建設省内部の取り扱いをよくわかるが、全体の視野からの客観的な考察に欠けるうらみを免れないように考えられる。

また、渡辺洋三氏は、わが国の公営住宅の住宅政策の中での位置づけをつぎのように試みている。

「公営住宅を住宅政策の基本に据え、長期的、恒常的方針を立ててこれに取り組むという姿勢は、政府の側には見られなかった」「公営住宅法が、住宅金融公庫法よりも遅れ、かつ議員提案として政府の消極的支持のもとに成立したということは、その出発点における公営住宅法の性格と役割とをおのずと規定している」（渡辺洋三『土地建物の法律制度（中）』東大出版会、1962年、525-527頁）。この指摘は、公営住宅法の本質的性格を言いあてていると考えられるものの、その成立過程の正確な把握によるものとは言い難い。

(5) 詳細については、論稿を起こす予定である。

(6) 大橋武夫「戦後改革と戦災復興院」上・下（『土地住宅問題』96号、1982年8月、97号、1982年8月）。

(7) 百田正弘氏証言（1981年2月12日筆者が聴き取り調査を行った）。

(8) 川島博「公営住宅法はいかにしてつくられたか」上・下（『土地住宅問題』85号、1981年9月、87号、1981年11月）。

(9) 建設院『昭和22年度住宅基準の解説』昭和23年4月（建設院総裁官房弘報課）。

(10) 建設省『建設省住宅基準』昭和23年12月（建設院総裁官房弘報課）。

(11) 谷重雄『地代家賃統制令の解説』（時事通信社、昭和25年）18-21頁。

(12) 建設省住宅局民間住宅課監修『判例・注解、地代家賃統制令』（ぎょうせい、昭和55年）6頁。

(13) 住宅協会『公営住宅20年史』（昭和48年）253頁。

国庫補助公営住宅の家賃算定の方式は、現在とはほぼ同様であり、国の指示によって事業主体の負担する建設費の元利償還額を基礎とし、これに維持費、管理費、火災保険料等の諸要素を加えて算定することとなっている。

(14) 建設省住宅局『住宅年鑑（1951年）』、71-72頁。

(15) 前掲、『住宅年鑑』71頁。

(16) 「住宅営団の賃貸住宅の家賃は、(1)地代、(2)敷地に対する地租その他の公課、(3)建物原価償還金、

(4)建物に対する家屋税その他の公課、(5)保険料、(6)修繕費、(7)管理事務費、(8)損失補填金の合計額が標準となって定まる。要するに土地、建物の原価を償却し、併せて住宅経営に要する諸必要経費を回収することを限度とし、それ以上何等の利得を得んとするものでない。加ふるに営団の資本は全額政府の出資で、また住宅債券の発行にも大蔵省資金運用部資金または簡易保険積立金の低利の資金を仰ぐ外、一般政府保証債と同一条件（利率年4分2厘、期限12ヶ月）のものも市場に発行する。」（住宅営団編『住宅営団の概覧』昭和17年）11-13頁。

(17) 「戦後まもなく、昭和21年1月に労働組合、建築団体、住宅団体、引揚戦災団体、新聞社等各階層を含めた住宅運動を展開する契機をなした『住宅復興会議』が結成された。その運動要求は、余裕住宅の開放の主張で、行動により住宅緊急措置令を公布させた。その後、住宅営団の閉鎖とともに住宅復興会議を解散し、昭和22年4月に「住宅復興同盟」を結成し、そこで住宅獲得運動を展開した。

昭和23年に入り国民経済会議住宅対策委員会が作られ、そこで住宅対策要綱が提案されたりする。しかし4月末には国民経済会議を基礎とした住宅運動も、母体のイデオロギーの違いによる分裂とともに運動も分裂していった。」（八子音次郎『日本の住宅運動』住宅復興同盟、昭和28年）53-65頁）。

これらの住宅運動の要求は、公営住宅の要求というよりむしろ、余裕住宅の解放を中心とした住宅獲得運動であった。

(18) 越田得男「厚生住宅法の提案と挫折過程」上・下（『土地住宅問題』92号、94号、1982年4月号、6月号）に厚生住宅の提案過程が述べられてある。

(19) 越田得男「新しい住宅政策の発足——厚生住宅（庶民住宅甲型）について——」（『社会事業』34巻3号昭和26年3月号）59頁。

(20) 前掲、59頁。

(21) 尚 明「国庫補助低家賃住宅について」（『建設月報』1951年4月号、23-24号）。

(22) (19)と同じ。60頁。

(23) 越田得男「厚生住宅（庶民住宅甲型）実施に入る」（『社会事業』34巻6、7号、昭和26年6、7月合併号）66頁。

(24) 厚生住宅予算化についての政府の考え方。

田中政美説明員（建設省事務次官）「生活困窮者の住宅対策ということは、究極においては低家賃ということになるわけでありまして。生活困窮者ということにもいろいろございまして、今までとっております住宅対策は、いわゆる2分の1の補助をして公共団体をして、勤労大衆で比較的収入があまり多くないというような人のために、間接的には一種の家賃補助になるわけでありまして、建設費の2分の1を政府で補助して公共団体に建てさせる。この政策は困窮者という意味ではありませんが、普通の観念から言えば、コストを割った家賃ということで、一般の勤労大衆の便宜をはかるといって政策をとっておるわけでありまして。厚生省の方で要望する、いわゆる生活困窮者のうんと安い家賃の家が欲しいということについては、われわれも耳にいたしておりますし、相談もいたしておりますが、しかし、ここで考えなければならぬのは、いわゆる生活保護の対象になるような、いわゆる下層階級の住宅問題につきましては、生活保護法による生活保護費の住宅費の標準が非常に安いのでございます。どう考えても今日の時勢に合わないような標準になっておるわけでありまして、厚生省としては、まずその大筋の生活保護法の住居費の標準を少し上げたらどうかということ、われわれは要求しておりますが、なかなか思うようにまかせないということもあるらしいのでございまして、ごく安い、ごく狭い家を建ててこれらの者に供給したいという要望も、その生活保護法の住居費の標準が安いというところに原因があるわけでありまして、これも同時に考えなければならぬと思っております。しかしながら現実の問題としてそういう階級の人方に、狭くても安い家賃のものを供給したいということについては、われわれも同感でございます。しかしながら一般の住宅政策には、これは一種の例外になるわけでありまして、それかといってすぐこわれるような家を建てるといって、これはもう住宅政策から言ってもよくないことではございまして……。質は落したくない。そうしますと結局において、坪数をなるべく圧縮して、狭いところでまましていただくという意味で、家賃を下げるということが一番妥当ではないか、従いまして従来10坪あるいは12坪等の家を建てておりますが、さらに工夫をこらして、生活の内容はあまり落ちないけれども、狭くても合理的に住めるという家を考案いたしまして、たとえば7坪か8坪ぐらいのそういうものをく

ふういたしまして、そうした家賃を下げるようにして行くということは、この庶民住宅の建設計画において十分ひとつ取入れて、厚生省側の御要望にも沿いたいとせつかく勉強いたしておりますので、さような対策でしばらくひとつやってみたいと、こう考えております。」（第8回国会衆議院、建設委員会議事録第14号、昭和25年10月18日、12頁）

- (25) 第10回国会衆議院、厚生委員会議事録、第23号（昭和26年5月10日）2頁。
- (26) 越田得男「厚生住宅法の提案と挫折過程」（上）（『土地住宅問題』92号、1982年4月）60頁。
- (27) 川島博「公営住宅はいかにしてつくられたか」（下）（『土地住宅問題』89号、1981年11月）74頁。
- (28) 越田得男「厚生住宅法の提案とその挫折過程」（下）（『土地住宅問題』94号、1982年6月）53頁。
- (29) 社会保障制度審議会「社会保障制度に関する勧告」（昭和25年10月16日）『戦後社会保障資料』（社会保障研究所、昭和48年）所収。
「勧告の中の第4篇社会福祉——第5（住宅援護）において、住宅金融公庫および庶民住宅を利用することのできないような低額所得者であって、住宅扶助を受けるに至らない者に対し、公営住宅を建設して低家賃で利用せしめることが望ましい。なお、右の公営住宅の利用については、一定の入居基準を設け、かつ、適格者の銓衡の方法については、特に考慮する必要がある。」
- (30) 建設省『建設白書』昭和30年度、48頁。
- (31) 川島博「公営住宅はいかにしてつくられたか」（上）（『土地住宅問題』85号、1981年9月）35頁。
- (32) 川島博「公営住宅はいかにしてつくられたか」（下）（『土地住宅問題』87号、1981年11月）73頁。
- (33) 「当時生活課長岡田典一は、総理庁官房監査課長として兼務していた。監査課長は、当時の連合国総司令官の公職追放覚書にもとづき日本の戦犯者の公職追放に関する法令および審査に関与する立場にあり、GHQのスタッフに信頼があり密接の関係にあり、GHQの力をかりた。」（当時厚生省事務次官葛西嘉資氏証言、1980年9月22日、筆者が聴き取り調査を行った。）
- (34) 大橋武夫「戦後改革と戦災復興院」（『土地住宅問題』96号、1982年8月）。
- (35) 八子音次郎『日本の住宅運動』（住宅復興問題同盟、昭和28年）48-69頁。
- (36) 齊藤竹生「戦後住宅基準の策定過程」（上）（『土地住宅問題』83号、1981年7月）34-42頁。

第3章 財形制度と労働者福祉

第1節 課題の設定

昭和47年、わが国に勤労者財産形成法が制定されて、すでに20年以上になる。最近は個人年金も含めた制度の改正の方向にもある。財形制度が果たしてきた役割、機能および問題点等は、いろいろと明らかになってきているが、全体として、勤労者および労働者に及ぼしてきた影響あるいは効果という問題を掘り下げた分析はまだ少ない。

本稿で取り扱うことは、わが国の住宅政策がとっている持家促進に対して、財形制度はそれを補助し、推進する役割を果たしているのかどうか、つまり財形制度が持家促進策として有効であったのかどうか検討する。これを通して、日本の住宅政策の現状の可否と今後のあり方を考えてみたい。また財形制度が、実物資産としての持家のみならず金融資産も含めた財産形成政策としての性格分析および評価を行おうとするものである。

問題を明らかにするために、はじめに西ドイツにおける財形制度の紹介を行い、次にそれとの対応において、わが国の財形制度の歴史的成立過程の特殊性を照射するとともに、その実態と問題点を明らかにするという構成をとることとする。

第2節 西ドイツの財産形成政策

西ドイツにおいて財形政策が出てくるのは、1953年アデナウアー政権（キリスト教民主同盟）が社会的市場経済政策のもとに、「貯蓄、持株奨励、住宅保有」等による全国民の「有産化」あるいは「中間階級化」を社会労働政策の基本的柱の一つにかかげた時が始まりである。その背景には、体制の異なる東ドイツとの競争・対立激化と独占資本の成長に伴う資金の集中・集積の必要性があった。当初は、貯蓄奨励法（1959年）による奨励金および住宅建設奨励法（1952年）が中心であったが、1950

年から60年の10年間にわたる国際収支の大幅黒字が契機となり、マルク切下げが行われ、1960年には1人当り国民所得は1,000ドルを超え、失業者も1%を割り、「超完全雇用」の状況に入ったことである。これらをもとに、国民経済の発展によって形成される財産の国民各階層への配分が、社会政策的観点から問い直されはじめ⁽¹⁾、1961年に第1次財産形成法がつくられる契機となった。1969年には、社会民主党（SPD）と自由民主党（FDP）の連合政権は、財形制度の推進を政策方針の重点施策とし、第3次財産形成法（1970年1月）へと大きく改正されていった。

西ドイツの財産形成政策のねらいの一つは、勤労者に財産取得の機会を与えること、二つは、現行の財産配分は不公正であるため、財産分配構造の是正を行うこと、三つは、所得増加の一部を財産に振り向ける、つまり貯蓄による消費購買力の抑制とそれに伴う物価の安定および投資資金の確保をねらったのである。これらの政策目標に対する政策手段としての財産形成政策は、第3次勤労者財産形成促進法、貯蓄奨励金法、住宅建設奨励金法、所得税法の4法が中心であり、この他に住宅建設促進のための各種税法上の優遇措置、自己株式の勤労者に対する譲渡の際の税法上の措置、国民株式発行についての法律等がある。

本節では財産形成の主軸になる前3者を中心に西ドイツの現行制度をみることにする。

- (1) 第3次勤労者財産形成促進法（第1次法 1961年、第2次法 1965年、第3次法 1970年公布）

この法律は財産形成給付金制度を意味し、貯蓄を行っている勤労者（範囲は労務者、職員、職業訓練生、家内労働者、官吏、軍人、しかし会社重役等は含まぬ）に使用者が給付金を支給する仕組みである。この給付金の考え方は、労働法上賃金の一部とされ課税の対象となる。

- (2) 住宅建設奨励金法（1952年公布、1969年、1970年、1974年、1975年12月改正）

この法律は、住宅建設促進のための費用を貯蓄した者に対し、奨励金を支給する制度である。現行では建設融資をうけるための建設貯蓄金庫への貯蓄で、据置期間は

7年間を必要とする。奨励金は、暦年中に払い込まれた貯蓄金の18%、ただし子供1人につき2%増しとなる。奨励金支給限度額は、単身者で800マルク、夫婦で1,600マルクである。奨励金支給は、所得制限があり、つぎの貯蓄奨励金法と同様単身者で2万4,000マルク以下、夫婦で4万マルク以下に限る。

(奨励金は、1974年改正により25%から23%に、1975年改正でさらに18%へと引き下げられた。また1974年改正により子供の数による27%、30%、35%の優遇奨励金の制度は現行のように改められ、さらに低所得者に対する奨励金の30%の上乗せ規定は廃止され、また奨励金の最高額を400マルクとするという方式も現行に改められた)⁽²⁾。

奨励金の費用は、連邦および州が各50%の負担をする。

(3) 貯蓄奨励金法(1959年公布、1972年、1974年、1975年12月改正)

この法は、貯蓄をした者に対しその貯蓄払込金に奨励金を支給する制度である。貯蓄金は6年間据え置かなければならない。奨励金は暦年中に払い込まれた貯蓄金額の14%とする。ただし子供1人につき2%増しとなる。奨励金支給の対象となる貯蓄限度額は、単身者では800マルク、夫婦では1,600マルクである。(奨励金率は1975年改正により20%から14%に引き下げられた。また1974年改正により、子供の数による22%、25%、27%の優遇奨励金率が現行のように改められ、さらに年間所得が、単身者6,000マルク以下、夫婦または50歳以上の単身者1万2,000マルク以下の低所得者等に対する奨励金率の40%の上乗せの規定は廃止され、また奨励金の最高額を単身者120マルク、夫婦240マルク、子供の数により加算する、という方式も上記のように改められた。)

奨励金は、奨励額が支給される前年において、同一金融機関に払い込んだ貯蓄額が年間60マルク以上になる場合に支払われる。奨励金支給は所得制限があり、単身者では2万4,000マルク以下、夫婦で4万8,000マルク以下の場合に限り支給される。

貯蓄奨励金の費用は、連邦が全額支払う。

西ドイツでは、1974年現在で労働者・勤労者の5分の4にあたる1,630万人が第3次財形法を利用している。第3次法貯蓄額は79億DMである。(貯蓄奨励法貯蓄額は80億DM、住宅建設奨励法貯蓄額は75億DMである。これは、第3次財形貯蓄額と重複している。)財形貯蓄に対する奨励としての支給額は、貯蓄奨励金が10.4億DM、住宅建設奨励金30.74億DM、勤労者貯蓄付加金が30.0億DM、使用者の財産形成給付金が58.5億DMで合

計129.64億DMで、全体では勤労者独自の貯蓄79億DMに対し129.64億DMの奨励金⁽³⁾が支給されている。この奨励金のうち連邦・州・市町村の負担(1974年)は76.99億DMである(表1・表2)。これらからみても、西ドイツの財形貯蓄制度は、勤労者の貯蓄に対し、企業および国の援助が大きく、勤労者の貯蓄額を上まわって行われているのが分かる。まさに勤労者貯蓄援助策といえよう。このような西ドイツの財形政策は、戦後の住宅問題解決に大きな貢献をなしたと同時に、財形の据置期間制度による長期預金制度は、経済への安定的投資を行う重要な役割を果たし、また低所得者階層への資産分散政策として社会的公正に資し、さらに財形貯蓄によるインフレ防止効果をもったといわれている。

とくに西ドイツの住宅政策と財形政策との関連をみると、西ドイツの住宅政策には、1950年に第1次住宅建設法が、ついで56年に第2次住宅建設法が施行された。第1次法では、新築住宅は(1)公的融資をうける社会住宅、(2)租税の優遇措置をうける住宅、(3)民間資金による住宅の3種類に分類されている。社会住宅は低所得者を入居対象とし、建設に対し低利資金の貸付もしくは利子補給、家賃統制、家賃補助が与えられた。第2次住宅建設法では個人住宅の建設補助を定め、住宅融資の第1順位におかれた。また持家建設を容易にするため、融資額に占める公的資金の比率を10%以上と定められた。1949~58年間の社会住宅建設実数は全住宅建設戸数の61%⁽⁴⁾を占めた。

その上に、1952年に住宅建設奨励金法が制定され、住宅建築資金を貯金しているものに国家財政から貯金額の最低25%(1975年改正され18%となった)、家族数がふえるにつれて最高35%(1975年改正で子供1人につき2%増し)までの、「奨励金」を交付することを定めた。これは住宅建設とインフレーション対策を組み合わせた大胆な政策であった⁽⁵⁾。

1969年に52年法を大改正し、奨励金が住宅建設貯蓄に給付されるほか、住宅貯蓄金庫から建設費の40%について低利融資が受けられるようになった。これら住宅建設奨励金法は、社会住宅建設政策から持家住宅建設政策へ移行するための大きな政策手段となった。

第3節 わが国における勤労者財産形成制度の成立過程とその問題点

わが国の勤労者財産形成法が昭和47年に立法化される以前に、昭和39年頃からその発案は始まっていた。その

表1 第三次財形法関係の連邦、州、市町村の負担

(億マルク)

	1969	1973	1974	(1975)	(1979)
連邦	16.8	32.99	40.39	46.54	32.64
州	7.95	29.64	31.28	31.51	23.53
市町村	—	5.13	5.32	5.21	4.68

(資料出所) 1976年『社会報告』398, 779ページ。
引用 岡部見三「前掲論文」14ページ。

表2 財産形成への公的助成

(億マルク)

	貯蓄口座貯蓄の助成		住宅建設貯蓄の助成		勤労者財産形成促進法		奨励金及び減税計
	減税	貯蓄奨励金	住宅建設奨励金	減税(所得税法)	減税(旧法)ないし労働者貯蓄付加金者への減税	小企業使用者への減税	
(事由発生年ベース)							
1949~54	9.90	—	2.20	7.50	—	—	19.60
1955~59	16.40	1.43	15.10	10.10	—	—	43.03
1960~64	1.96	20.86	61.30	26.50	0.20	0.00	80.82
1965~69	0	50.00	60.60	41.65	10.15	0.90	163.30
1970	—	17.40	22.50	7.95	6.40	0.85	55.10
1971	—	22.00	26.10	7.60	21.60	1.95	79.20
1972	—	25.50	30.20	7.05	26.70	2.80	92.25
1973	—	25.70	32.30	6.30	29.00	3.30	96.60
1949~73	28.26	162.89	220.30	114.65	94.05	9.75	629.90

(資料出所) 1975年『所得及び財産の配分』147ページ。大蔵省調査。
引用 表1におなじ。

経緯を述べてみよう。

昭和30年代後半には、わが国では労働省の所管のもとに、石炭産業から離職者対策の一つとして炭鉱労働者を西ドイツへ派遣しており、西ドイツとは深い関係にあった。昭和39年のレーバアタッシュェからの報告⁽⁶⁾には、西ドイツの財形制度(1961年制定)に関するものが多くあり、時の労働大臣石田博英はこの西ドイツの財産形成制度に興味をもち、わが国にこの制度を導入したいと考え、次のように述べている。「私は、日本の経済が成長期に入った当時、勤労者も当然に成長の分け前を賃金とは別の形で受けるべきだと考えまして、昭和39年の3度目の労働大臣に就いた時に、この財産形成制度の検討を言いました」⁽⁷⁾。引き続き西ドイツから財形制度の報告が労働省内に多く入ってきた。

昭和41年10月に石田労働大臣の示唆で、労働省労働基準局に、労・使、公益代表の3者構成からなる「勤労者財産づくり懇談会」がつくられた。テーマはわが国の住宅政策に関するもので、研究討議の結果、懇談会は昭和41年12月に「勤労者持家政策の推進について」という意見書を提出した。引き続き昭和43年には、「企業内の住宅積立金の取り扱い」の意見書を提出するまでに至った。これらの意見書にもとづき労働省は、(1)住宅貯蓄向

上政策 (2) 企業が勤労者の住宅資金の利子補給をした場合に、それを非課税にするという租税上の措置 (3) 住宅公団割賦分譲に対し傾斜をもうけること等を要求し、実現していった。

以上は、勤労者財産形成促進制度の法案作成に至るまでの準備段階的なものである。昭和45年6月に「勤労者財産形成促進制度の創設について(試案)」が作られるが、ただちに反対にあい改訂試案がつくられたという。さて、試案作成の契機は⁽⁸⁾、第1、1960年代の経済成長で所得水準が向上してきたので、福祉対策に重点をおくべきだという機運が、労働省内部および産業界に高まってきた。とくにわが国は諸外国に比べ賃金の格差が縮小したが、資産に関しては格差が大きいため、これに対する福祉対策の必要があった。

第2に、当時、労働総同盟が「福祉ビジョン」を提出し、その中で財産所有民主主義を提唱していったこと、またOECDも労働者福祉を提唱した。労働省としても従来の失業対策や労働者保護という消極的対策から社会的に見て積極的な対策を考えるべき時期に来ていた。

第3に、経済成長に伴う一般勤労者の所得水準の向上と同時に、「持家指向」も高まった。

第4に、賃金の上昇分がすべて消費に回ると、インフ

レにつながるという危惧が強くあって、熊谷委員会の所得政策＝ガイドポスト政策（報告書『物価安定と所得政策』）が経済企画庁から打ち出され、所得政策を導入すべきだという意見も出る背景があった。労働省は、インフレ問題の対応策として財産形成政策を打ち出すチャンスであると考えた。通例、インフレには「ダイヤモンドブル」インフレと「コストプッシュ」インフレがあるとされ議論のわかれるところであるが、この時期ダイヤモンドブルの要素が強いとすれば、賃金上昇分を財産形成という貯蓄に回すことによってインフレを抑制できるのではないかと考えた。

第5に、労働者側および使用者側からの具体的要求は立ち遅れているので、労働省が時代の背景をにらみながら行政主導型の法案作成にあたった。

1 創設試案から改訂試案へ

以上の背景のもとに昭和45年5月27日、労働省は勤労者財産づくり懇談会に、「勤労者財産形成制度の創設試案」を提出した。その目的は、勤労者が住宅をはじめ預貯金、有価証券などの財産をもつことを促進し、勤労者の生活の向上・安定をはかることにある。その具体的内容は⁽⁹⁾は、1、財産形成給付制度（①事業主は、賃金の一部として財産形成給付を支給する。②財産形成給付は、住宅および宅地の購入費、長期据置預貯金、有価証券等の購入に充当する。③財産形成給付に所得税を課さない。所得の低い者でこの免税の利益を完全にうけられないものは、国は相応の割増金を支給する。④所得税の免税相当額および割増金は、勤労者財産形成基金へ預け入れる）の新設。2、勤労者財産形成基金（基金は、勤労者住宅建設協会の分譲住宅建設用地の先行取得を可能ならしめるためなどの必要に応じ、政府から特別の出資をうける）の設置。3、勤労者住宅建設協会（事業主が設立する）の設立である。

これらの試案に対し、労使双方から反対が出されたが、それは主に財産形成給付金の案についてであった。労働者側の反対理由は、給付金が賃金の一部ということになると賃金上昇の一部をこれに食われてしまうと考えた。使用者側は、春闘のときに賃金アップの要求はいつものとおり出てきて、その上さらに性質の違うものだとすることで財産形成給付金を要求される。そうすると給付金は上積みとなり、使用者側の負担が大きいということで反対を示した。

2 労働省「改訂試案」から立法化過程

労働省は、昭和45年6月30日に創設試案をもとにした改訂案を提出した。目的は創設案と同じであるが、その内容は、1、財産形成援助制度の新設（政府は、勤労者が賃金の一部を財産として形成する場合——預貯金、信託、有価証券——にこれを援助する。住宅取得費にあてる場合には減税また割増金の援助をうけることができる）。2、勤労者財産形成基金の設置（政府の出資により基金を設置する。基金は、勤労者分譲住宅の建設用地を確保するため、政府から特別の出資をうけるものとする等）。3、勤労者住宅建設協会の設立というものである。改訂試案をもとに法案作成および各界の対応とその調整が次のように行われた。

(1) 労働省と政府内の争点

第1点、財産形成制度のねらいについて

勤労者が貯蓄したものの3分の1を勤労者に還元（＝貸し出し）すること。当時銀行が住宅ローンに貸し出ししている額は、全貯蓄額に対し1%にも満たなかったが、諸外国では、30%以下はなかった。当初、労働省が考えた勤労者への還元は50%としたが、大蔵省との折衝で認められず3分の1に落ち着いた。大蔵省の反対理由は、貯蓄資金は、日本経済全体として必要な投資需要があるため、勤労者に回すわけにいかないということであった。しかし当時の福田蔵相のもとで、インフレ抑制が重視されていたことから財形を一応認めることとした。

第2点、財形貯蓄に対する税額控除および割増金（非課税世帯に対して）＝給付金について

大蔵省は、フリードマンの negative income tax の考え方に通じるとして、日本の税法系にこれらを導入されるのは困るとして反対し、その見返りとしてマル優と同じく300万円まで利子の非課税を提案し、これに落ち着いた。

第3点、財形法の貸付金利の決め方について

財形貯蓄の3分の1は勤労者に還元することになったが、それは、雇用促進事業団が、3分の1の範囲で雇用促進債券を発行し、その債券を金融機関が引き受けるという仕組みとなった。

当初労働省では、財形の貸付金利は公的住宅金融に準じて4.5%と要求したが、大蔵省は他の政府金融機関に合わせることを求め、とくに政府金融の中で最も高い金利の一つである国鉄ト号債に準じることになった。結局、国鉄ト号債+25銭となった。本来、勤労者は財形貯蓄に

努力しているのであるから、還元融資は一般の公的住宅金融の金利と同等かそれ以下であってよいのではないかと考えられる。この国鉄ト号債+25銭の高金利に決まるプロセスは以下の論理によるのである。

勤労者の財形貯蓄（昭和51年現在4兆円）に対し、金融機関は一般貯蓄と同じ預金金利を支払わねばならぬ。金融機関が還元融資する場合、預金金利を支払った上に、雇用促進事業団の発行する財形債券を買うことになる。金融機関は財形貯蓄で集めた資金を運用するとすると、自分の所で支払っている預金金利よりも財形還元融資の金利の方が高くなければ採算が合わないことになる。つまり、預金に支払う金利<運用（=還元する）金利の関係が成立しなければ一般金融機関は経営採算が成り立たない。その時、何をめどに還元融資の金利にするのかという大蔵省および労働省と金融機関の間の検討の結果、両者が折り合えることから単純に、金利の高い国鉄ト号債の金利に準じることにしたのである。金融機関は利潤を得なければならないことが至上命令である。還元融資の金利を低くするためには、一つは国が利子補給をするか、二つは、金融機関（財形債券の金利を下げる）が損をするかのどちらかである。

財形制度に国の援助がなく、一般市場金融機関の引受けにまかせると、このようになることは免れない。つまりわが国の財形制度は、社会政策としての思想的バックボーンが欠けていることの証明といえよう。

第4点、財形資金について

雇用促進事業債券の金利は、財政投融资の借り入れより高いわけで、現在8.3%ぐらいである。財形持家融資として勤労者住宅協会では5.5%、中小企業8%、大企業8.3%等であるため利子補給をしなければならない。その利子補給のために、「一般会計で要求したが、結局失業保険特別会計でやることになったのです。一般会計で1億円出資が認められれば、それで国債を買い、その利子を事務費および利子補給に充てることができる。結局一般会計で入ってきた1億円の出資だけで済むのです。財形貯蓄制度が発足しても、すぐに財形貯蓄が溜まるも

のではないのです。それから貸付条件として、はじめの人に貸すというわけにいかないで（1年以上預金する者でないと対象にしない）、だから、それまでの1億円の出資金の利子を積み立てておけば間にあった。特別会計では失業保険と労働災害保険の半々で10億円もってきた。これは出資金ですから利子を返す必要はないのです」（10）。

「特別会計は、失業保険の労使の掛け金で積立金がありますが、これが失業防止のための職業訓練とか失業したときのというならいいけれども、特別会計はそこに重点があるわけだから、ちょっと筋がおかしいわけです」（11）。以上、当時の法案を立案した課長の発言であるが、財形制度をつくるにあたり大蔵省は資金をほとんど出さなかった。これは西ドイツの財形制度が国、自治体の援助の大きいことに比べると、わが国では制度を作る当初から国家資金の投入はみられなかったということになる。これは現在も継承されている。表3は、現在の資金の投入額である。

第5点、中間階級の育成に関する考え方

西ドイツの財形は、中間階級の育成というねらいがあったが、日本では財形の加入をはじめ運用は、労使の個別折衝にまかせるという政策である。当時の法案を立案した課長の発言では、「財形貯蓄はやりたい者がやればいいという考え方です。中産階級の育成は別の政策だと思います。それこそ negative income tax でやらなくてはできないでしょう。財形制度は、下の階層を上へ上げてゆくというよりも、中産階級の力を高めることです」（12）。このようにわが国の財形政策には、資産の不平等を公平にしてゆくという観点は、政策立案段階から全く入っていない性格のものなのである。

第6点、試案の給付金と土地先買権のゆくえ

最初の試案では財産形成基金という公的な基金をつくって、それに財産形成給付金の一部をもってきて、それを持家の融資にもする。この基金は当時一般会計で要求したが、150億円ぐらいであった。労働省はその程度資金を一般会計から基金に出資させて、土地を先行取得

表3 財形関係予算（雇用促進事業団交付金分）

(単位 百万円)

昭和年度	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56
労働保険特別会計	—	—	60	74	100	148	392	749	994	1,357	1,236
一般会計 ⁽¹⁾	—	—	—	—	—	—	—	0.4	3	8	19

(資料) 労働省労働基準局賃金福祉部調べ。

注: 1) 公務員(国立、地方)共済融資のためのものである。

するという構想を立てたのであるが、大蔵省の反対で消滅した。理由は、お金の多い少ないという問題ではなく、その仕事は建設省の仕事で、住宅公団などがすでにやっており、労働省がそれをやる必要がないということになり、試案から削られた。

(2) 産業界の状況

昭和40年前後、資本の側からも福利厚生合理化の基本方向が打ち出されている⁽¹¹³⁾。それは企業で従来とられてきた福利厚生の方向転換をはかってゆく方針とその具体的内容について述べたものである。方向転換してゆく背景として、第1には、日本経済が開放経済体制へと移行してゆく中で、国内外の企業間競争の激化が予想されるとし、企業の体質改善と経費の合理化・有効利用を行うことがあげられた。福利厚生もその例外でなく、今後非有効施策の積極的削減を行うこと。第2に、消費経済、生活水準の向上に伴って、従来設置されて生活補助的機能を営んでいた諸施設の検討が必要であり、同時に従業員の生活意識、生活水準変化に対応した新しい施策を考える。第3は、高度経済成長は若年労働力不足をもたらし、労働市場は買手市場から売手市場となった。工場周辺から従業員を採用することは困難で、地方からの採用増加がその受入施設の新設拡充を企業側に余儀なくさせている。労働力確保のために、住宅対策を中心にした福利厚生対策および厚生施設の整備が重要かつ急務となったと、とらえている。

具体的な福利厚生の方向としては、合理化原則と重点施策の⁽¹¹⁴⁾2点が打ち出された。合理化原則の内容は、1、国家福祉政策との調整、2、福利厚生費の総労務費的把握の徹底、3、経済合理性の貫徹（最小限の費用で最大の効果）、4、従業員自己責任原則の確立（従業員福祉は、従業員個人が追求し達成すべき）、5、福利厚生の合理化、6、福利厚生の専門化・委託化・請負化、7、生活補助的な福利厚生施設の廃止、縮小等というものであった。重点施策としては⁽¹¹⁵⁾、従業員の生活設計および財産形成確立への助成と指導があげられた。

福利厚生諸施策の具体的なすすめ方として、住宅については、「本来、国家公共団体の助成の下に、従業員の個人の責任において実施すべき住宅の取得が、従来給与住宅という企業施策によって行われてきたところに種々の問題と限界があり、その解決に苦慮しているのが各企業の現状である。ILOの『労働者住宅勧告』（1961年）にもとづき、各企業においては増大する社宅建設経費、修理費に対処し、従業員の受益の均衡化をはかり、さらに従業員の生活安定をも考慮して、社宅重点主義を

改め持家制度の移行に重点をおくべきである⁽¹¹⁶⁾」。以上からみて資本の側では、開放経済体制に向けての国内外の競争に打ち勝つためとして、それまでの福利厚生を基本的に転換する方針を提起し、その中心に住宅をおいたのであった。給与住宅として企業負担としていたものを、従業員の個人責任による持家制度へと転換することを宣言したのである。これは福利厚生全般に対する合理化であったが、とくに住宅に関して重点がおかれており、それは同1965年10月に日経連から出された『企業における住宅対策』⁽¹¹⁷⁾の中にうかがえる。すなわち資本の側が住宅施策を再検討してゆく理由に、「開放経済体制における国際的な企業競争の激化の中で、企業収益の低下が大きな問題となってきている。このため現在の企業には利潤の確保と増大が急務とされている。そのための具体策として、資金の効率的利用と生産性向上とがあげられているが、これに多額な資金を要する。生産に直結しない費用部分の多い住宅投資は、このような見地からきびしく再検討されなければならない時期である⁽¹¹⁸⁾。」をあげている。この他企業内住宅対策の方向として、福利厚生の運営の合理化、福利厚生施設の共同運営および社会化、実施主体の明確化—従業員自己責任の原則の確立⁽¹¹⁹⁾があげられた。そのための住宅対策は「持家対策をすすめるための住宅対策の総合化⁽¹²⁰⁾」である。そして従来の給与住宅政策から、従業員が自己責任で持家をもつための企業の援助に転換していった。援助施策においても、「住宅積立金制度、住宅金融制度をつくることはまず最初に必要なことであろう⁽¹²¹⁾」とし、「社宅は今後縮小するとか、持家までの一定期間のみの補完的機能を営ましめるとかで、業務用社宅を中心に整理する⁽¹²²⁾」という形のものに変わってゆく。

こうして昭和40年以降企業における福利厚生、とくに多額の費用を要する給与住宅は方向転換した。しかし、当時の地価の上昇で、従業員の増加に応じた給与住宅の供給が不可能となった側面があることもみのがされてはならないであろう。

企業が持家へ政策転換をとりつつある時に、財形制度が発案されたことは、企業にとって福利厚生施設の「資本家的社会化」を実現することでもあり、また持家援助政策等と一致するものでもあった。原則的には財形制度に反対する理由はなく、資本の側は、むしろ財形制度の実現を支援する立場であったといえよう。

これを理論化⁽¹²³⁾したものが日経連福利厚生理念研究会のスタッフから出され、日経連の方針をバックアップした。

(3) 金融界の対応

昭和40年不況は証券不況ともいわれるように、4大証券のうち野村証券と競っていた老舗の山一証券が経営不振となり倒産状況となった。日銀は、40年5月29日株式市場の深刻な不安をおさえるため、山一、大井証券への特別融資を行い無制限、無担保、利子徴収猶予など異例の緊急措置⁽²⁴⁾を決めた。

証券界にとっては、財形制度が作られることは上記の証券界の不況に対する回復策としてのみならず、証券の民主化という、投資の道を一般大衆に開くという大命題にもかなっている。証券界では財形制度が発案される前から財産形成についていろいろと工夫されていた。例えば昭和26年には投資信託、35年には累積投資信託等が出され大衆の投資家をふやす手段としていた。財形法案が出ると同時にこれらを財形の商品の中に組み込むことが意図された。財形の考え方と一致するということである。つまり証券が財形商品の中に組み込まれるということは、財形のねらいが勤労者の小口預金を証券会社に集めるといふ考えと一致したのである。そのため証券会社は財形制度成立に力を入れていった。

このためもあって財形制度が発足した当初は証券会社への財形加入が多かった。それは証券会社が積極的に勤労者へ働きかけたためでもある。

銀行資本にとっては、財形法ができることに反対であった。昭和47年当初は、まだ銀行は個人金融という分野に重きをおいていなかった。また銀行商品の中に長期のものがなかったため、勤労者の預金は証券界に流れるだろうと判断したのである⁽²⁵⁾。

「何か制度をやれば、プラスになるところもあれば、必ずマイナスになるところもあります。当時のこの原案では、資産は普通預金ではなくて、長期の貯蓄ですから5年と考えていたわけです。いまは3年になっていますが5年の長期貯蓄といえば、信託銀行、証券会社の投資信託、こんなものしかなかった。普通銀行は、当時は2年ものではなくて、1年だったのです。そうすると当然長期銀行に出資しますから、普通銀行は喜ばない。だから金融機関はそのとき必ずしも賛成したわけではないのです。今の3年以上、定期は1年にいっぺんでもいいとか、こんな形に妥協の産物となった。

当初は5年を考えていた。いつでも引き出せるようなものは資産とは見られないのです。5年ものが3年に変わるのは法案をつくる段階で変わったのです⁽²⁶⁾」という発言にもみられるように銀行関係は法案に反対し、証券界は賛成した。

(4) 労働組合側の対応

労働省から出された昭和45年6月の「勤労者財産作り政策」の第1次試案および改訂案に対し、ナショナル・センターの一つである総評は、「資本側は財産形成政策をもって、できるかぎり個別企業内の労働者足止め策、労務管理手段に転用しようとしていること⁽²⁷⁾」に対し最も注意しなくてはならぬと述べ、また「このような財産形成政策の今後の動向はかならずしも確定し難いが、従来の政策がより労働者負担にかたより、国家および資本には安上がりにおこなわれてきているという点からも、あるいは構造的な必要性がより強いという状況からも、短期的な変動はあっても、この政策の導入の必然性はかなり高いものとみなければならない。ともかく、日本における財産形成政策の本質は、物価対策として貯蓄率の半強制的な引き上げによる消費需要抑制をはかり、同時に住宅政策貧困と社会保障の肩代わりとし、さらには70年代の労使協調（労務管理手段）と政治的安定等ター石数鳥をねらった労働政策であるという基本的性格をもって見逃してはならないのである⁽²⁸⁾」。総評では財形政策に対して以上の性格づけを行った。

他方、同盟においては、昭和45年7月に『福祉ビジョンと政策（仮称）—中間報告』が出され、その中では、「財産所有民主主義」⁽²⁹⁾を実現することによる防貧対策を提起し、何らかの財産形成政策が必要と述べている。

このように、総評は、財形を物価対策としさらに労使協調の労働政策として性格づけているが、総評にしろ、同盟にしろ、政府の提出した財形政策に対して根本的な政策的検討は行われなかったとみられる。むしろ、労働組合側には、建前では大量公共住宅建設を唱えながら本音は組合員の持家のための住宅資金融資の拡大、低利率を要求していた中で、労働者の改良政策として財形政策はよいものだという根底の理解があったといえよう。もっとも、勤労者財産形成法案が国会に出された段階で、労働四団体の労働者福祉中央協議会では、国会に労働側の要求⁽³⁰⁾として①金融機関の指定は労働金庫を第一義とし、勤労者が直接に行う、②この制度は投機性をもったのに適用しないこと、③金融機関を労働金庫に指定することで、預貯金を確実に勤労者の福祉と生活の改善に還元されるようにすること、④預貯金への税制の優遇、積立額の一定割合の所得税からの控除、⑤事業団からの貸付対象は、日本勤労者住宅協会、住宅生協を第一とする、⑥また運用上の助成措置を行うこと、⑦制度運用、基金管理など労働者側代表を加えた民主的機関を設けることなどの部分的・手直しのものを提出している。

なお、当時、倒産企業の社内預金の使い込みなどが頻

発し問題となっており、労働側は昭和40年頃から社内預金廃止運動を行っていた（1965年8月の総評第28回大会で「社内預金制度全廃に関する決議」が行われた）。社内預金制度は企業が労働者に対し賃金を再収奪し企業資金に使っていると、また労務管理的機能を果たしており労働組合運動に対しマイナス効果をもっているとした。労働金庫にとっても社内預金制度は、そのポジションを高めることを妨げるものであった。

労働組合側は、経済的実益主義をとり、労働金庫に預金を結集し、労働者の発言を大きくしてゆこうとした。国会の立法段階では、共産党、社会党以外は法案に賛成していった。その後、労働者福祉協議会では、労働四団体に共同アピールを出し、「自主福祉の道」を勝ち取り貯蓄契約を労働金庫に結集する等⁽³¹⁾、財形制度を労働者の側に有利な改善・活用してゆこうとの方向での取り組みも行っていった。たしかに勤労者の貯蓄の動機が、社会保障の貧困＝生活不安からの防衛にあり、住宅貧困であるがゆえの半ば自己強制貯蓄に合致するのが天引き貯蓄制の財形で、これは勤労者にもなじみやすい仕組みであり、しかもそこに非課税限度額がある。これらの点は盲点であり、労働組合側の取り組みの弱さからいって労働者にとって乗りやすい制度でもあったのであろう。

第4節 わが国における財形制度の実態と問題点

1 わが国の財形制度の内容

わが国の財形制度のねらいは、「勤労者が賃金からの天引の方法で一定の貯蓄をすることを税制上優遇することにより奨励するとともに、この貯蓄の一部を原資として事業主等に勤労者に分譲する住宅の建設に必要な資金を融通することにより持家取得を促進しようとするものである」⁽³²⁾。つまり勤労者への貯蓄奨励と持家取得援助の二つをねらった財産形成援助策なのである。このため財産形成を実現するための三つの原則⁽³³⁾を作っている。第1は、勤労者の自主的な努力に対し国が援助するもので、自主性の原則である。第2に、勤労者の自主的財産づくりに対し事業主や国が協力援助するという三者協力の原則、第3に、勤労者が蓄積した資金がさらに勤労者の財産形成に役立つよう融資制度を設けるという勤労者への貯蓄完全の原則である。

この原則にもとづき、具体的制度は、大きく分けて財形貯蓄制度、財形給付金制度および財形貯蓄還元融資制

度の三つに分けられる。以下それぞれ制度の内容を述べる。

(1) 財形貯蓄制度⁽³⁴⁾

財形貯蓄とは、勤労者が、金融機関などと契約を結んで3年、5年といった長期の期間にわたって定期的に（つまり毎月とか夏季・年末のボーナス時期とか）賃金から控除（天引き）の方法により、事業主を通じて預入し、一定期間以上の据置きをする貯蓄のことである。金融機関との契約に際し、労働基準法24条による労働組合と事業主との労働協定が必要である。

財形貯蓄の種類は、預貯金（定期預金、定額預金等）、合同運用信託（金銭信託、貸付信託）、有価証券（国債などの公社債、証券投資信託の受益証券）、生命保険、積立分譲、宅地債券等、一般市中金融機関の貯蓄、証券の種類と全く同一であり、また、それらの金利も市中金融機関と同一である（表4）。

財形貯蓄をすることの勤労者のメリットは、一つは、元本500万円までの利子は、マル優制とは別枠で、非課税とされる。二つは、持家取得のため一定の要件を満たす財形住宅貯蓄契約を行えば、次の額がその年の所得税額から控除される。（イ）積立期間3年以上の短期財形住宅貯蓄（年間積立額の8%相当額、限度額4万円）、（ロ）積立期間7年以上の長期財形住宅貯蓄（年間積立額の10%相当額、限度額5万円）、三つは、直接銀行などへ出かける手間がはぶける。四つは、財形持家融資や財形進学融資をうけることができる。五つは、財形給付金や財形基金制度を採用している企業においても、その受益者等となる資格ができる。

これらの財形貯蓄の金利は、わが国の市中金融機関における貯蓄の一般商品と同一で金利もそれに従う。貯蓄の種類は、表4に示すように一般の市中銀行および郵便貯金による定期・積立貯金、信託銀行による金銭・貸付信託、証券会社における有価証券および生命保険会社による生命保険である。それぞれの金利は、市中金利に従い、長期預金になるほど高くなる。

これらの貯金種類別残高は、表5に示すように昭和55年度末では、市中銀行が最も多く全体の43%を占め、第2が金銭・貸付信託で31%、第3が証券会社による有価証券で22%である。これらの順位が財形制度の昭和46年の設立当初から同一ではなく、昭和40年代は、証券会社による有価証券の割合が最も高くほぼ40%を占めていたが、50年代に入ると、一般市中銀行による預金の割合が高くなってゆく。

これは、金融界における大きな政策の流れを示してい

表4 預金金利、貸出金利の推移

(単位 年利, %)

	公定歩合		預金金利			信託配当率		公社債応募者利回り			貸付金利			消費者物価 上昇率 (%)				
	商手割引 歩合	普通預金	銀行		郵便貯金 定期預金 月額6ヶ月以上 3年以上	金銭信託 (2年以上)	貸付信託 (5年)	割引債 (1年)	利付債 (5年)	国債 利付債 (10年)	割引債 (5年)	長期貸出 最優利 金	住宅 ローン		住宅 融社会社 (11年) 以上)	財形 (直接・住 転貸・住 宅)		
			定期預金 1年	定期預金 2年														
昭和46.9	4.75	2.25	5.75	—	4.75	6.00	6.30	7.27	6.213	7.300	6.978	—	8.2	9.60	11.04	—	4.5(47年)	
49.1	9.00	3.00	7.25	7.50	6.00	7.50	7.55	8.25	7.747	8.500	8.020	—	9.4	9.00	11.40	—	11.7(48年)	
50.10	6.50	2.50	6.75	7.00	5.50	7.00	7.05	8.32	7.388	8.300	8.227	—	9.7	9.36	11.76	—	24.5(49年)	
52.4	5.00	2.00	5.75	6.00	4.75	6.00	6.05	7.52	6.382	7.500	7.487	7.781	8.4	8.40	11.40	8.79	11.8(50年)	
53.3	3.50	1.00	4.50	4.75	3.50	4.75	4.80	6.22	5.141	6.200	6.180	5.711	7.1	7.62	9.72	6.83	9.3(51年)	
54.7.8	5.25	2.00	6.00	6.25	5.00	6.25	6.30	7.32	6.632	7.300	7.780	6.716	7.7	8.22	8.88	7.43	8.1(52年)	
55.3	9.00	2.75	7.00	7.25	6.00	7.25	7.30	8.62	7.631	7.900	8.090	7.860	9.5	8.88	9.84	8.24	3.8(53年)	
56.3	6.25	2.25	6.25	6.50	5.25	6.50	6.55	7.92	6.883	7.600	7.868	7.548	8.5	8.52	10.56	8.33	3.6(54年)	
56.8.31	6.25	2.25	6.25	6.50	5.25	6.50	6.55	7.62	6.883	7.600	7.959	7.548	8.5	8.34	10.56	8.07	8.0(55年)	
																		4.9(56年)

(資料) 全国銀行協会連合会「金融」1981年9月号。

(注) 住宅融資について

(1) 住宅金融公庫 5.5% (木造25年, 耐火35年) 公庫中古 8.0% 20年
(2) 自治体(東京) 5.5% (木造20年)

(4) 財形(転貸)貸付利率は、ほぼ国債(10年もの)に連動して変化する。国債ト号債+

昭 52.4	8.79%	昭 53.6	6.32%	昭 55.5	8.24%
6	7.99	54.5	6.72	6	8.88
9	7.59	7	7.43	9	8.75
10	7.13	10	7.93		
12	6.83				

(5) 社内預金の金利は、労働省の通知により、上限が決められている。上限金利は、貸付信託(10年もの)の金利としている。

公庫増設策 6.0% 10年 (2) 年金転貸 6.0% (木造25年)

昭 56.2	8.33%
7	7.98
8	8.07
11	8.34

表5 財形貯蓄の業態別の推移

(単位 億円, %)

	合計額 (%)	普通・定期・積立預金				金銭・貸付信託		有価証券		生命保険		郵便預金		(再掲) 住宅財形貯蓄	
		残高	構成比	(再掲)労働金庫		残高	構成比	残高	構成比	残高	構成比	残高	構成比	残高	構成比
				残高	構成比										
昭和46年 年度末	12.8 (100.0)	8.1	63.3	0.1	0.8	3.6	28.1	1.1	8.5	—	—	—	—	—	—
47	511.8 (100.0)	169.3	33.1	20.5	4.0	124.7	24.4	217.8	42.6	—	—	—	—	—	—
48	1,905 (100.0)	588	30.9	121	6.4	455	23.9	861	45.2	—	—	—	—	—	—
49	4,504 (100.0)	1,522	33.8	384	8.5	1,218	27.0	1,763	39.1	51.1 開始	—	50.8.1 開始	—	—	—
50	8,009 (100.0)	2,829	35.3	685	8.6	2,343	29.3	2,831	35.4	6	0.1	0.2	0.0	—	—
51	12,938 (100.0)	4,919	38.0	1,079	8.3	3,844	29.7	4,029	31.1	49	0.4	85	0.7	—	—
52	19,452 (100.0)	7,802	40.1	1,521	7.8	5,815	29.9	5,471	28.1	134	0.7	231	1.2	—	—
53	27,139 (100.0)	11,600	42.7	2,143	7.9	7,723	28.5	7,039	25.9	331	1.2	446	1.6	4,938	18.2
54	35,718 (100.0)	16,149	45.2	2,947	8.3	9,836	27.5	8,426	23.6	629	1.8	678	1.9	6,957	19.5
55	44,152 (100.0)	19,066	43.2	3,681	8.3	13,703	31.0	9,588	21.7	929	2.1	866	2.0	8,719	19.7

(資料) 大蔵省調べ。

るのである。

つまりオイルショック以降企業の設備投資が減少したため、銀行界では法人金融(=企業への貸付)はあまり必要なくなってきた。それに法人預金は景気の変動に左右されるような状況のため、資金の吸収の重点が法人から個人に移っていった。そのため銀行は個人の貯蓄に重きを置くようになった。その手段として財形貯蓄は非常によいものであった。例えば、(1)一度契約すると、金融機関のコストは必要なく預金額が自動的に入ってくる。銀行員が個別に家をまわって集金する必要はない、(2)個人預金とはいえ窓口は法人である。財形貯蓄をやるか否かは事業主と契約を結ぶ、そのため一度に多くの口座が集まり、個人預金の中でも非常に効率よく集まるという意味で、金融機関にとって大きなメリットであった。

以上のように財産形成のための種々な貯蓄メニューがつくられているが、本来真の意味の財産形成を考える場合、貯蓄金利と消費者物価の伸び率との関係が考慮されているかどうかを考える必要がある。表4に示すように、昭和48年以来52年までの高消費者物価上昇率は、市中金利はもとより最も高い金利である国債よりも伸び率が高い。昭和52年をとってみると、国債(5年もの割引債)7.7%であるが消費者物価の伸び率は8.1%である。これ

では財産形成としての貯蓄は、財産減少策にほかならない。

(2) 勤労者財産形成給付金⁽³⁵⁾、財産形成基金および助成金

財産形成給付金は、事業主が勤労者の財産形成のために援助する制度であって、事業主が毎年勤労者1人につき最高10万円までの拠出を行い、7年経過後に拠出金の元利合計額が一時金として勤労者に支給される。

財産形成基金は、事業主から拠出された金銭を運用し、7年経過後に拠出金の元利合計額を一時金として加入員である勤労者に支給するところである。

財形給付金は、開始されたのは昭和50年からで56年6月で実施企業は5,201社、給付金受給資格者は31万1千人余で、7年間1人当たり8.3万円が事業主から拠出されている(雇用促進事業団資料による)。毎年1人当たり約1万円が事業主から加入従業員に支払われていることになる。法的には最高毎年10万円までが可能であるが、事業主の拠出はその10分の1程度であるにすぎない。日本全体の勤労者からみれば、31万人のみが給付金をうけることができるのであり、わずかの数である。また、財形基金は、昭和56年6月現在で89基金数であり、受給資格

者数は2万2,030人であり、1人当り資産額は2.4万円である。企業数、勤労者数からみればわずかの数である。

(3) 財形貯蓄還元融資

財形貯蓄還元融資は、財形貯蓄高の3分の1までを還元すると規定されている。還元対象は、住宅購入のための持家融資と、進学のための教育融資である。

(i) 持家融資制度

持家融資には分譲住宅融資制度と個人住宅融資の二つの形態がある。分譲住宅融資は、事業主が従業員に分譲住宅を建設し、直接分譲する形態である。つまり、従来事業主が従業員のために社宅を建設していたものが、分譲住宅を建設し供給する形態で、社宅の延長のようなものである。分譲購入資格は、1年以上財形貯蓄を行っていたことが必要であり、その際の金利は、大企業で8.5%、中小企業が8%、勤労者住宅協会が5.5%である。融資対象の建築規模は、住宅金融公庫の基準に準ずる。

個人住宅融資は、昭和52年にできたもので、雇用促進事業団が事業主を通して、従業員に持家のために転貸融資をする場合と、従業員に住宅金融公庫の財形部門から直接融資する場合の2通りがある。いずれの場合も、貸付金利は、「国鉄ト号債+25銭」の金利であり、それは国債に準じて変動する。融資額は、財形貯蓄残高の3倍（最高1,500万円まで）である。借入資格は、三つの要件を満たすこと、(イ) 継続する3年以上の期間にわたって、財形貯蓄契約にもとづく定期預入等に係る金銭の払込みを行っていること。(ロ) 上記の期間を満たす払込日から2年以内に借入申込みを行うこと。(ハ) 借入申込日において50万円以上の財形貯蓄を有していることで、住宅の規模は、住宅金融公庫の基準に準ずる。

(ii) 進学融資制度

財形貯蓄を有している勤労者に、事業主を通じて、または直接に進学資金の貸付けを行うもので、雇用促進事業団が代理業務を委託した金融機関を通して行う。

貸付対象者は、財形貯蓄を有している勤労者であること、貸付金利は、8.82%（金融事情により変動）、償還期間は、5年以内で、貸付金額は、財形貯蓄の3倍（最高300万円まで）である。

以上の制度の実施状況をみると、まず住宅融資については表6、7に示すように、分譲住宅融資戸数は制度発足の昭和48年から55年までに6,374戸にすぎない。転貸融資は52年から55年までに600戸にすぎない。持家個人融資は52年から55年までで9,939件にすぎず、転貸融資

で600件、直接融資で8,886件である。これらの数字は、わが国の持家需要に対しきわめて数の少ない供給ということである。進学融資にしる制度発足からわずか3年あまりしかならぬが472件である。わが国の進学需要の高い中で融資の枠はこの程度にすぎない。

とくに時系列で住宅融資の推移（表6）をみると、オイルショック時から昭和52年まで増加傾向であったが、これは、制度が成熟し、家を建てようとする人が、早く建てるためのかけ込みで急増したとも思われるが、53年以降減少している。これは、不況による持家が購入できぬ状況の反映であろう。財形融資は、一応公共政策でありながら持家が建てられない状況が問題であり、また景気浮揚に財形が役立っていないともいえる。表7の持家個人融資においても54年以降1件当り融資は減少を示している。

(iii) 昭和57年の財形制度の改正

昭和57年の財形制度の改正は労働新政策の目玉とされていた。「勤労者財産形成促進制度の主要改善事項は、第1に勤労者財産形成促進制度による個人年金貯蓄の奨励（財形貯蓄制度の対象として個人年金貯蓄の追加、財形個人年金貯蓄を行う勤労者の利子非課税限度額の引上げ等）、第2に財形持家融資制度の拡充（貸付限度額の引上げ、中古木造住宅の融資対象拡大）、というものであるが、改正にあたり、自民党労働部会では「こんなに金のかからない案なら結構ではないかという声が飛び出すくらいで、この改善案に賛成を示し積極的にバックアップをしていくことになった⁽⁸⁶⁾。」とあるように、財形制度の中に個人年金貯蓄を入れることとなった。こうして財形制度を改正し新しい種目が加えられてゆくが、政府にとっては費用のかからないものである。

何故このような勤労者および労働者にとってメリットの少ない制度になってしまったのか、それは立法段階で「小さく生んで大きく育てる⁽⁸⁷⁾」という目標があった。勤労者財産形成促進法の3原則の一つである、勤労者の自主努力に対し事業主や国が援助するという三者協力の原則によると、当然に国家援助があってしかるべきで、それは西ドイツに比べあまりにも少なすぎることにある。「小さく生んで大きく育てる」と当初考えられても、その後新しい種目は増えてゆき、本来財形制度がねらった持家援助から遠く離れ、オイルショック以降持家が建てられなくなり、融資の貸出しの伸び悩みから教育ローン、そして個人年金まで手を広げている。財形制度を「大きく」することということは種目を拡大することでなく、勤労者の援助の割合を「大きく」することではなからう

表6 財形制度還元住宅融資の推移

(単位 戸数, 百万円)

年度	事業主				勤住協		事業協同組合		福利厚生会社		合計			
	大企業		中小企業		戸数	金額	戸数	金額	戸数	金額	戸数	金額	1戸当り 融資額	
	戸数	金額	戸数	金額										
分譲 融資	昭和48	0	0	12	40	1	549	0	0	—	—	21	589	49.2
	49	11	40	174	859	295	1,747	95	362	—	—	575	3,009	5.2
	50	19	111	546	3,825	292	1,309	455	4,230	—	—	1,312	9,476	7.2
	51	48	260	303	2,082	152	1,253	510	4,682	—	—	1,013	8,278	8.2
	52	5	26	101	726	176	1,081	1,044	9,135	—	—	1,326	10,971	8.2
	53	10	72	80	552	282	2,084	600	5,165	0	0	972	7,875	8.1
	54	14	90	16	130	280	2,515	115	1,065	21	213	446	4,015	9.0
55	2	12	4	30	257	2,595	343	3,822	112	1,507	718	7,967	11.1	
計		109	613	1,236	8,248	1,734	13,135	3,162	28,464	133	1,720	6,374	52,182	8.3
%		1.7	1.2	19.4	15.8	27.2	25.2	49.6	54.6	2.1	3.3	100.0	100.0	
転貸 融資	昭和52	9	24	13	43	—	—	0	0	—	—	22	67	3.1
	53	25	127	59	307	—	—	0	0	0	0	84	434	5.2
	54	218	1,142	28	167	—	—	0	0	11	51	257	1,359	5.3
	55	209	1,194	25	156	—	—	—	—	3	15	237	1,366	5.8
計		461	2,487	125	673	—	—	—	—	14	66	600	3,227	5.4
%		76.8	77.1	20.8	20.9					2.3	2.1	100.0	100.0	

(資料) 雇用促進事業団調べ。

表7 持家個人融資および進学融資の推移

(単位 件, 百万円)

	持家個人融資 (計)			転貸融資		直接融資		共済融資		進学融資		
	件数	金額	1件当り 金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	1件当り (万円)
昭和52年度	429	1,269	2.96	22	67	383	1,147	24	55	—	—	—
53	3,142	12,731	4.56	84	434	2,923	11,903	135	394	190	114	60.0
54	4,346	18,613	4.28	257	1,360	3,870	16,576	219	677	163	112	68.7
55	2,022	8,806	4.35	237	1,366	1,710	7,220	75	221	119	79	66.4
合計	9,939	41,419	4.17	600	3,227	8,886	36,846	453	1,347	472	305	64.6

(資料) 雇用促進事業団調べ。

か。

2 わが国の財形制度の問題点

(1) 高金利による還元融資の未消化

財形制度にもとづく貯蓄残高は、表8に示すように毎年増加傾向を示す。発足翌年の昭和47年には511.8億円であったものが昭和55年では4兆4,154億円と86倍で、その間の全国個人貯蓄の伸び率が3倍であったのに比べ、大きな伸びを示す。全国貯蓄額における財形の割合は、昭和47年時点で0.06%であったものが、昭和55年では、

1.3%に増大している。一般市中金融機関における貯蓄に比べ財形貯蓄の伸び率が高いことを如実に物語っている。伸びた要因の一つは、銀行、証券会社等金融機関が積極的に取り組んでいったこと。それは財形貯蓄が、企業を通して天引きしてくれるため、金融機関にとって資金調達コストが安い、つまり少額費用で多額の預金を獲得できること、また貯蓄形態が個人金融であるにもかかわらず法人預金に類似しているため、信用力があリリスクが少ない。また預金、貸出とも市中金利並みであるところから金融機関が財形制度に積極的に乗り出していったことなどの反映でもある。また勤労者側は、給料から

天引きという半強制的なものを自己に課しないと、貯蓄はなかなか困難であるという「弱み」も含めて財形に加入していった。

労働省は、財形制度をつくった以上普及させることが必要となり、企業に対し社内預金を財形制度に転換するようすすめていった。企業もまた、企業内福利としての持家融資制度に比べ、財形制度は企業が債務を負う必要がないこと、また企業内福利として多額の資金を集める必要がなく、金利補助だけすればよく少額資金ですむという点でメリットがあり、財形をおし進めていった。

以上の理由が相互に作用しあって、財形貯蓄は、急速なテンポで伸びた。

しかし、財形制度にもとづく持家融資のための貸付金利は、表4に示すように優良企業の貸出金利であるプライムレートと近似のため、高金利である。政策金融である住宅金融公庫における持家のための貸付金利は5.5%、厚生年金還元転貸融資が6.0%、自治体（東京都の場合）の持家貸付融資が5.5%である。これらに比べ財形制度の転貸融資の金利は、国債（10年もの）に連動して変化するが、昭和52年4月8.79%、56年2月8.34%で、8%以上である。財形融資の金利が政策金融になっていないため、その利用者はきわめて少ない。法的には財形

貯蓄残高の3分の1は還元可能であるが、実際の還元は表8に示すように0.38%しかなされていない。勤労者にとっては財形制度の貯蓄金利もさることながらいっそう貸付金利が重要である。その貸付金利は、銀行が一般企業の設備投資等に貸し出す金利であるプライムレートに準じ引きずられており、財形が金融機関の金利政策に従属し、政策金利となっていないことは大きな問題である。住宅の特殊性を考えた金融を考えるべきであろう。

以上の理由により、財形融資の貸出額は、財形貯蓄残高に比べ0.38%（昭和55年末）にしかならず、財形制度のねらいでもある住宅資産形成への寄与はきわめて小さく、むしろ金融資産財形の性格が強まっている。

(2) 企業主導型の金融機関選定

財形制度を各企業が導入するにあたり、一応建前として、企業は、労働組合の同意を得ることになっている。これは、勤労者財産形成促進法が国会で成立する際、勤労者のためとして参議院で特別決議がなされ、「財形の取扱機関については、勤労者の意志を尊重すること」という1項が加えられ、金融機関の選択の自由が入れられた経緯にもとづくものである。

財形導入に際し、金融機関の選定の実態は、表9に示

表8 社内預金と財形貯蓄および財形融資率

	全国個人貯蓄残高 ⁽¹⁾ (A)	社内預金 ⁽²⁾							財形貯蓄 ⁽³⁾				財形融資 (住宅) (D) (D/C)		貯蓄率(年度)	
		預金管理 実施事業 場数	預金総額 (B)	B/A	預金労働者数	預金者1人当り 預金額	1事業 場当り 預金額	契約件数	残高 (C)	C/A	1件当り 残高	(住宅) (D)	(D/C)	家計調査 ⁽⁴⁾	貯蓄動向調査 ⁽⁵⁾	
	兆円	億円	%	万人	万円	百万円	千人	億円	%	万円	億円	%	%	%		
昭和41年度末	29.4	31,405	8,594	2.9	552	16	27	—	—	—	—	—	—	17.4	14.9	
42	38.9	32,920	9,240	2.6	551	17	28	—	—	—	—	—	—	18.4	17.4	
43	41.6	39,937	10,176	2.4	527	19	25	—	—	—	—	—	—	18.6	18.0	
44	50.1	41,776	10,901	2.2	528	21	26	—	—	—	—	—	—	19.2	16.9	
45	59.5	42,952	11,695	2.0	532	22	27	—	—	—	—	—	—	20.3	17.8	
46	72.3	43,375	13,342	1.9	560	24	31	118	12.8	0.02	1.0	—	—	20.1	19.9	
47	90.4	44,710	14,581	1.6	562	26	33	1,466	511.8	0.06	3.5	—	—	21.6	20.2	
48	108.3	44,757	17,108	1.6	585	29	38	3,078	1,905	0.18	6.2	5.9 (0.3)	—	22.5	21.3	
49	128.9	45,247	21,319	1.6	580	37	47	4,402	4,504	0.36	10.2	30.1 (0.65)	—	24.3	18.7	
50	154.4	48,123	26,821	1.7	644	42	56	5,522	8,009	0.52	14.5	94.7 (1.18)	—	23.0	18.6	
51	180.4	49,857	31,410	1.7	650	48	63	6,646	12,938	0.72	19.5	82.8 (0.64)	—	22.6	19.0	
52	211.0	50,667	30,777	1.5	608	51	61	7,855	19,452	0.92	24.8	122.4 (0.64)	—	22.8	16.8	
53	241.7	49,160	38,378	1.6	626	61	78	9,530	27,139	1.12	28.5	206.1 (0.76)	—	23.0	15.3	
54	272.6	48,289	38,030	1.4	551	69	79	10,633	35,719	1.31	33.6	226.3 (0.64)	—	22.4	15.2	
55	307.8	47,841	38,775	1.3	530	73	81	11,709	44,154	1.43	37.7	168.1 (0.38)	—	22.1	13.8	

- (資料) (1) 日本銀行「個人貯蓄実績」
(2) 労働省「預金管理状況報告」
(3) 大蔵省調べ
(4) 総理府「家計調査」貯蓄率 = $\frac{\text{黒字}}{\text{可処分所得}}$ (全国勤労者世帯)
(5) 総理府「貯蓄動向調査」貯蓄率 = $\frac{\text{貯蓄の純増額}}{\text{年間収入}}$

表9 上場企業における財形の加入状況

(昭和55年12月末)

業種	型	計		長期		短期		短期(1社)+長期 ¹⁾		短期(複数)+長期(複数)		
		(労金)	割合 (%)	計(労金)	構成比	長期 1社のみ	構成比	計(労金)	構成比	長期 1社のみ	計(労金)	構成比
水産・鉱業	業	9 (1)	11.1%	0	0	0	11.1	0	5 (1)	55.6	3 (0)	33.3
建設	設	106 (9)	8.5	16	15.1	6	5.7	4	26 (2)	24.5	58 (7)	54.7
食品	品	69 (11)	15.9	19	27.5	9	2.9	0	17 (0)	24.6	31 (11)	44.9
繊維	維	63 (14)	22.2	11	17.5	3	4.8	3	14 (0)	22.2	35 (13)	55.6
パルプ	紙	19 (4)	21.1	5	26.3	2	0	0	8 (3)	42.1	6 (1)	31.6
化学	学	118 (38)	32.2	17	14.4	11	0.8	0	37 (2)	31.4	63 (36)	53.4
石油・コ	ム	28 (6)	21.4	9	32.1	4	3.6	1	6 (1)	21.4	12 (5)	42.9
ガラス・セメント・窯業	業	44 (19)	43.2	5	11.4	2	2.3	0	13 (5)	29.5	25 (14)	56.8
鉄鋼	鋼	34 (13)	38.2	5	14.7	4	0	0	10 (3)	29.4	19 (10)	55.9
鉄	鉄	22 (3)	13.6	9	40.9	4	4.5	0	8 (2)	36.4	4 (1)	18.2
非金属	品	35 (10)	28.6	8	22.9	3	11.4	1	6 (1)	17.1	17 (9)	48.6
機械	機	110 (43)	39.1	20	18.2	5	3.6	4	26 (8)	23.6	60 (35)	54.5
電気	器	120 (59)	49.2	12	10.0	5	2.5	2	21 (5)	17.5	84 (54)	70.0
輸送	器	44 (17)	38.6	7	15.9	1	2.3	1	9 (2)	20.5	27 (15)	61.4
精密	器	36 (15)	41.7	4	11.1	1	5.6	2	9 (3)	25.0	21 (12)	58.3
その他製造業	業	33 (11)	33.3	3	9.1	2	6.1	0	9 (3)	27.3	19 (8)	57.6
商業	業	126 (4)	3.2	21	16.7	6	5.6	4	25 (0)	19.8	73 (4)	57.9
金融	業	83 (0)	0	21	25.3	20	63.9	48	6	7.2	3 (0)	3.6
銀行	行	52 (0)	0	0	0	0	100.0	自社48	0	0	0	0
信託	託	19 (0)	0	19	100.0	自社18	0	0	0	0	0	0
保険	保	12 (0)	0	2	16.7	2	8.3	0	6	50.0	3	25.0
不動産	産	11 (0)	0	2	18.2	1	9.1	1	3	27.3	5 (0)	45.5
運輸	輸	66 (9)	13.6	16	24.2	5	3.0	1	15 (2)	22.7	33 (7)	50.0
電気	機	12 (0)	0	4	33.3	2	0	0	0	0	8 (0)	66.7
サービス	業	30 (1)	3.3	12	40.0	4	3.3	0	7	23.3	10 (1)	33.3
計		1,218(287)	23.6	226	18.6	100(8.2)	7.9	72(5.9)	280(43)	23.0	73(7)(6.0)	50.6(84.7)

(資料) 雑誌「財形」1981年3月号(80~96ページ)の調査を再集計したものである。

注 1) 長期型とは、信託、証券、生保等長期預金の金融機関のみ財形加入を行っている企業を示す。

2) 短期型とは、短期的預金の金融機関のみ財形加入を行っている企業を示す。

3) 短期預金の金融機関1社に加入し、その上長期預金金融機関に複数財形加入している企業を示す。

4) 短期預金金融機関に複数および長期預金金融機関に複数の財形加入している企業を示す。

表10 労働金庫における財形貯蓄の組織別加入状況

(昭和55年3月末)

	事業所	件数	金額	1件当り金額
総評	63.5 %	72.0 %	66.1 %	25.8 万円
民間労働同盟	13.9	10.4	11.0	29.7
官公労働同盟	49.4	61.4	54.9	25.1
民間労働同盟	10.9	7.5	6.5	24.4
民間労働同盟	8.3	6.8	6.1	25.1
官公労働同盟	2.6	0.7	0.4	24.4
新産別	0.4	0.6	0.7	31.2
中立労連	4.6	8.0	10.9	38.2
その他労組	16.9	10.8	14.6	37.2
生活協同組合	0.6	0.1	0.2	34.1
共済組合・その他	3.0	0.8	1.1	34.5
計	100.0	100.0	100.0	—
	16,086	1,310,735	368,103百万円	28.1

(資料) 労働金庫連合会「勤労者財産形成貯蓄、「虹の預金」組織別実施状況集計」

すように、長期金融機関型（企業が大きな設備投資をする時には長期資金が必要であり、それには長期金融機関に依存せざるを得ない。設備資金との見合いとして、長期金融機関に加入するタイプ）や1社加入型（財形加入を当該企業のメインバンク1社としている）では労働金庫の加入率が低く、また多加入型の中では労金はその一つとして加入しているにすぎないという形になっている。主に企業の系列金融機関あるいは主要取引先機関が主で、企業主導の加入が行われていると考えられる。また、労働金庫への財形加入企業の状況を見ると表10に示すように、半数以上が官公労の関係の加入者である。これは、公務員あるいは公的機関では、企業のように特定の系列および取引金融機関がないため勤労者の選択の自由が行使しやすいことも反映している。もっとも公的機関といえども、警察関係では労金には全く加入していない。労働金庫に加入するということは、集まった資金は勤労者のために使われることを意味する（労働金庫の規定で、労金は企業の設備投資のための資金貸付けを禁止されている）。

長期貸付金融機関では、長期の預金金利は、短期のそれに比べ高いが、しかし信託銀行、証券会社では財形住宅提携ローンとして貸付けを行わないので、持家をもつためには勤労者にとって条件がよくない。そのような長期金融機関に加入しているのは金融・保険企業が多く、半数に及んでいる。

短期（複数）＋長期（複数）型が多い企業は、業種別

にみると、電気機器、自動車、精密機械、電気・ガス業、その他製造業が多い。これらは、企業集団に系列化されない、自立型大企業が多いため、多くの金融機関とつきあわざるを得ないところから加入金融機関が多いことを示しているとみられる。

以上から、財形預金の預け方は、日本の資本系列の支配構造を映し出しているのであって、従業員の自由意思にもとづく加入とはいえないであろう。

(3) 企業による貯蓄の事実上の強制

従来企業においては、社内預金制度が企業内福祉の一環としてとられてきた。社内預金の金利は、企業によってそれぞれ異なるが、市中金利に比べ高い。従業員は、金利が高いこと、また一般に給料から直接天引きされるため貯金がしやすい等のメリットがあるため、社内預金に随順してきた。一方、企業は、従業員の預金で集めたものを企業が設備・運転資金に使用できるというメリットもあり、積極的に社内預金を進めてきた。これに対し、労働基準法第18条第1項では、一応強制貯蓄を全面的に禁止し、同条第2項では、使用者が労働者の貯蓄金をその委託をうけて管理する場合は、一定の制約のもとにこれを認めるとしている。このように労基法で一定程度社内預金を規制しているが、昭和40年の山陽特殊製鋼株式会社⁽³⁸⁾の倒産の例では、従業員の社内預金1億5,000万円の凍結を行い、社内預金の返還保全が不十分であった。（昭和40年1月末現在で、社内預金は3億円あった

表11 社内預金の社会政策化

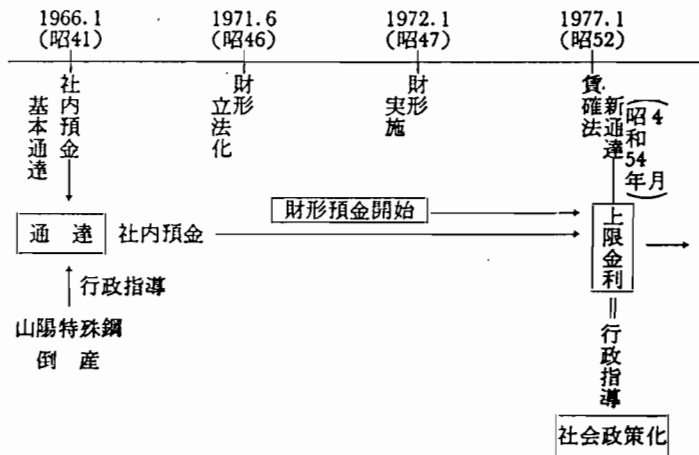


表12 企業の貯蓄および持家援助採用状況

(単位 %)

	貯蓄に関する援助有	財形	社内預金	持家援助制度有り	住宅資金積立制度	住宅資金融資制度
昭和51年	57.5	49.5	18.2	22.5	4.3	20.5
昭和54年	68.8	61.4	16.1	30.0	3.9	20.1
5,000人以上	97.6	65.1	86.4	98.5	49.2	97.8
1,000~4,999	92.8	71.1	65.0	86.8	29.1	84.6
300~999	84.4	73.9	34.2	62.3	11.0	55.6
100~299	77.3	69.7	18.1	37.9	3.0	30.5
30~99	63.8	57.3	12.0	22.6	2.7	11.3
鉱業	58.2	46.5	19.6	24.2	2.7	19.6
建設業	58.5	50.6	16.2	33.2	5.4	19.5
製造業	70.4	62.8	15.9	27.6	3.4	17.7
卸売業・小売業	81.1	74.2	20.3	38.2	4.6	26.0
金融・保険業	90.7	75.2	49.6	80.2	23.4	76.8
不動産業	68.5	60.5	15.8	48.6	6.5	34.0
運輸・通信業	51.5	44.6	10.1	20.5	1.5	15.0
電気・ガス・水道等	74.2	57.6	39.8	54.4	14.2	53.0
サービス業	59.8	54.2	8.0	19.1	3.1	15.9

(資料) 労働省「労働者福祉施設制度等調査報告」昭和54年。

が、会社の株価が下落しはじめたため引き出しがふえ3月10日現在1億5,000万円となった。この中には役員も預け入れを行っていたが某重役は年末・年始に800万円を引き出している。〔読売新聞 1965年3月12日〕

これは1例にすぎぬが、社内預金は、結果的に企業経営上のリスクを負担することにもなりかねない。この事件がもとで、労働省は、労働基準法の施行規則の改正と社内預金通達(昭和40年3月)を出すことによって、労働者保護をはかってゆこうとした。それ以後、通達によって社内預金を規制されたのだが、実際には社内預金はそのまま行われていった。しかし、昭和50年に興人の

倒産により、14億円の社内預金が返還不能となった事件があった。これが契機で社内預金の保護の強化が求められ、「賃金の支払いの確保等に関する法律」=賃確法(昭和52年4月公布)の制定、および労基法の一部改正が行われた。また52年1月の通達「社内預金制度の運用について」が出され、社内預金額の限度、預金の利率制限(上限利率は毎年1月1日現在の市中最高金利=信託金利に制限)および預金の保全方法が示された。(表11)

社内預金の金利をはじめとする運用規制を行う背景の一つには、労働省が勤労者財産形成制度の普及をねらい、社内預金を財形貯蓄に移してゆく意図があったとみられ

る。

その頃の財形貯蓄制度の普及状況をみると、表12に示すように昭和51年には50%であったのが54年には61%になり半数以上の企業が財形制度に加入している。企業規模別にみると従業員5,000人以上の大企業と30~99人の中小企業への普及が相対的に低い。大企業は金利の高い社内預金制度があるため財形加入が少ないと考えられる。中小企業では社内預金の普及も少ないが、企業自体が福利厚生に力を入れていないとも考えられる。業種別にみると、金融・保険業の普及が最も高い。これは財形貯蓄取扱機関であり、まず自社企業の従業員から加入を進めるためであろう。

以上、企業における社内預金の規制が行われると同時に、財産形成制度にもとづく財形預金への転換が労働省のイニシアティブによって行われていった。財形貯蓄は、従業員と金融機関との直接契約で天引きを企業が行うという形態であるため企業の倒産に際して従業員に影響は及ばない。したがってこの面では財形貯蓄は、労働者保護の一面を持つといえるが、他面では社内預金の高金利を財形転換とともに低金利に引き下げる手段となっている。

表13に示すように、B社、C社においては、従来社内の積立預金（B社金利8.2%、C社9.5%）であったものが、財形預金を導入すると同時にそれらを廃止し、低金利に移行していった。また、B社、C社では、社宅居住者または企業内の住宅融資利用者には財形貯蓄加入を義務づけており、財形加入しない者には社宅入居あるいは融資をしないことにしている⁽³⁹⁾。これでは、財形貯蓄は、従業員にとって事実上の強制となる。労働基準法により労働者の預金は自由であることが保護されているはずであるが、現実には、そのようにはなっていない。このように企業の事実上の強制化は、財産形成制度の企業内福利化を意味する。つまり、財形は、企業内福利制度を社会化する意味があったが、内実は、財形が企業内福利にとりこまれている結果となっている。

一方、表13のA社、D社においてのように、財形制度にはあまり力点をおかず、従来の企業内福利制度に財形を付加したにすぎない場合もある。しかし、この場合には財形貯蓄および財形転貸融資の利用者は極めて少ない状況となっている。

(4) 企業内福利の「社会化」=財形制度の企業内福利化

(i) 社内預金と財形預金

表13に示すように社内預金の法的規制を受けてから、財形貯蓄制度についての各企業のとった姿勢は大きく三

つのタイプに分けられる。一つは、B社（電機）やC社（化学）のように従来の社内預金の高金利を下げ社内預金を財形預金に代行させてゆく代行型、二つは、A社（鉄鋼）にみられるように社内預金から財形預金に移行させ、財形預金金利に従来の社内預金制まで上積み金利を企業が加算してやる加算型（=財形預金金利+上積み金利=従前社内預金金利）、三つはD社（電器）のように従来からある社内預金制度はそのまま存続させ、それとは別途に財形預金制度（金利は財形金利）を導入する併存型である。この併存型における財形加入者は少ない。

いずれにしても、財形貯蓄制度が導入されることによって社内預金は変形しつつあり、財形貯蓄制度は、社内預金の合理的、とりわけ効率化の役割を担ったといえよう。

(ii) 持家融資制度と財形融資

財形制度がつくられたことによる、企業福利政策としての持家融資制度の変化をみよう。4社のヒアリングで共通にいえることの第1点は、財形融資の金利が高いため従業員の利用者が極めて少ないこと、第2点は、財形融資をうけるのに手続きが煩雑であるため、企業の中には財形融資を取り扱うことを嫌っている所があること、第3点は、財形融資の利用者は少ないが財形貯蓄は行っているため、企業と財形貯蓄取扱銀行との間で従業員のために、市中の住宅融資の金利より安い財形貯蓄見合い融資が行われていることである。つまり、財形貯蓄は金融機関にとって大きな調達資金源でもあり、また調達費用が節減できるため、その見合いとして節減できる部分だけ金利を下げ従業員に融資を行っていることである。それはあくまで企業と銀行との関係により、金利はそれぞれ異なる。

第4点は、財形融資制度を各社が導入した際、従来企業が行っていた持家融資制度はそのまま存続させ、従来の制度と財形融資を併存させていることである。そこでの従業員の財形融資の利用状況は、まずはじめに社内融資制度を利用し、次に厚生年金還元融資を利用し、財形見合い住宅提携ローンを利用し、それでも持家資金が足りない場合にのみ最後に財形融資制度を利用するという順序である。それは当然で、金利の安い順に利用することを意味している。

以上を理論的に規定すれば、財形制度が新たな企業内福祉に変質しつつあり、それによって企業内福祉のいわば「企業内的社会化」がなされているといえるのであり、このことは財形制度が労務管理機構の一部に組み入れていることでもあるから、勤労者の負担で、企業側の運営

表13 大手企業における預金制度と持家融資の事例
(1981年10月現在)

項目	A社(鉄鋼) ¹⁾ 従業員 6万8,000人 (財形加入率 46%) 昭51.11財形預金, 融資導入	B社(電気) ²⁾ 従業員 6万人 (財形加入率70%) 昭48.4 財形預金導入 昭54. 財形融資導入
平均年齢	35歳	35歳
平均基礎賃金	18.5万円	18.5万円
時間外	3.6万円	3.6万円
預金制度	<p>1. 住宅預金 金利 9.8% → 財形導入時廃止</p> <p>1. 住宅財形積立に振替金利 9.8%まで利子補給</p> <p>2. 一般財形預金 金利 市中</p> <p>3. 普通預金 (社内) 金利は、労働省通達の上限金利を適用</p> <p>3. 持株制なし → なし</p>	<p>1. 普通(社内)預金 金利 7.3% → 普通(社内)預金 金利 7.3% 限度 300万円</p> <p>引出し自由限度 300万円</p> <p>2. 積立預金 金利 8.2% → 財形導入時廃止</p> <p>引出し年2回</p> <p>3. 住宅預金 金利 9.4% → 一般財形預金 金利 市中 住宅財形積立 金利 市中</p>
持家融資制度	<p>1. 貸付 A → 1. 貸付 A</p> <p>(1) 厚生年金転貸融資</p> <p>(2) 住宅提携ローン(銀行) これらの幹旋, 3.4%以上に対し利子補給, 限度額 960万円</p> <p>2. 貸付 B → 2. 貸付 B</p> <p>住宅提携ローン(銀行) 8.4%以上に対し利子補給, 限度額 400万円</p> <p>3. 財形転貸融資制度に準ずる</p>	<p>1. 会社資金の貸付 同左 → 1. 会社資金の貸付 同左</p> <p>2. 住宅提携ローン(銀行) 同左 → 2. 住宅提携ローン 同左</p> <p>金利は市中より安い</p> <p>3. 厚生年金転貸融資 金利 6% → 3. 厚生年金転貸 同左</p> <p>4. 財形転貸融資 金利 市中 → 4. 財形転貸融資 金利 市中</p>
55年度利用者	2,000件	1,300件

注 1) 会社資金貸付および住宅提携ローンの利用者は財形預金加入を義務づけている。
2) 財形加入の金融機関は、会社の取引先。
3) 1981年10月8日ヒアリングを行った。

注 1) 財形加入金融機関は会社の取引先。
2) 1981年9月17日ヒアリングを行った。

3 [C社(化学)]の従業員 8,000名 (財形加入率 43%)

従業員平均年齢 34歳9カ月 平均基準内賃金 17万9,225円/月
 (労働組合員) 住宅手当 1,767円/月
 勤 統 13年2カ月 残業(三交替) 18万 992円/月
 3万4,550円/月

昭50.11財形預金導入
53.11財形融資

預金制度	1. 従業員(社内)預金	加入率
金利、労働者通達に準じ、上限金利適用限度 500万円	同左	90%
2. 住宅積立預金	市中、限度額なし	
昭52.12廃止財形に振替	住宅財形積立預金	
金利 9.5% 限度 300万円	① 第一種(土地・家購入のみ) 限度額 500万円 (長期(7年以上)短期(3~7年))	
	② 第二種(増築のみ) 限度額 300万円	
	③ 第三種(住宅目的) 積立額に対し10%給付金	
	土地・住宅ある者、15年後に積立てる	
持家融資制度	今までの利用者	
1. 社内住宅融資制度 金利3.3%限度400万円	社内住宅融資制度 同左	3,936人
2. 住宅積立見合い融資 金利5%限度300万円 (東京、大阪)	財形見合い融資 同左	
3. 市中金利に利子補給 持株見合い融資 金利5%限度100万円	持株見合い融資 同左	
4. 特別融資 金利5%限度400万円	特別融資 同左	
5. 厚生年金転貸融資 金利6%	厚生年金転貸 同左	
6. 会社保証銀行ローン 金利市中より安 500万円	会社保証銀行ローン 同左	
	財形転貸融資 同左	

注 1) 社宅居住者は、財形住宅積立に加入することを義務づけている。
 2) 1981年10月15日ヒアリングを行った。

4 [D社(電気)]の従業員 7万3,000人 (財形加入率 30%)

従業員平均年齢 30.5歳 貯金 1人平均
 勤 統 10.4年 社内預金残高 120万円
 扶養家族 1.3人 社内預金 2.1万円/月
 平均賃金 18.7万円/月 (給与の10%を行っている)
 残業(20h) 2.8万円/月 財形預金 5,300円/月
 持株 1.1万円/月
 昭47.6財形預金・融資導入

預金制度	1. 普通(社内)預金	加入率
金利 労働者通達 上限金利適用限度 150万円	同左	従業員の 80~90%
2. 定期(社内)預金	定期(社内)預金 同左	
金利9.0%限度150万円	住宅積立制度 (共済会にプール)	
3. 住宅積立制度 (共済会にプール)	同左	
金利9.0%限度500万円 期間3年、5年、7年	4. 財形預金 制度に準ずる	30%
持家融資制度	(年間全2,417件)→昭55年度利用者 (東京のみ) 330件	
1. 住宅積立融資 金利5%限度1,000万円 預金残高2倍	住宅積立融資 同左	330件
2. 積立していない人への住宅融資 金利5%限度600万円 (積立した人にも貸す) 年齢、職階、勤続による	住宅融資 同左	
3. 公的金融 厚生年金転貸融資 (6%)	公的金融 同左	
住宅金融公庫 (5.5%)	住宅提携ローン 同左	
住宅提携ローン 金利、市中よりやや低い	持株制度——(従業員2~3割) 同左	
5. 持株制度 時価、20%補助金	6. 財形転貸融資 制度に準ずる	
	75件	48件 148件
	0件	

注 1) 社宅は転勤者用にしている。35歳持家目標を奨励、会社が奨励。
 2) 住宅融資は、建物35~36坪までに制限。
 3) 1981年10月15日ヒアリングを行った。

により、勤労者の企業帰属意識を強化する機能を果たしているということができよう。

第5節 まとめ——わが国の財形制度の評価

最後に、それではわが国の勤労者財産形成制度の性格をまとめておこう。

1、わが国の財産形成制度は、実物資産形成というよりすぐれて金融資産形成政策であり、そのため、貯蓄奨励策としての性格をもっている。つまり金融機関の資金調達手段にすぎなくなっている。財形は金融機関にとって資金調達コストが安く、リスクが少なく、個人預金とはいえ法人預金に近く、資金調達に最もよい政策手段である。金融機関は資金を調達しさえすれば、国債を引き受け、その利ざやで利潤を得ることができる。

還元融資の貸出金利は国家的援助のある政策金利でなく、プライムレートに近く、金利が金融機関の関係で制約され、金融機関の金融政策に従属している。つまり金融機関の利潤追求の手段となっている。

2、わが国の財形政策は、石田労働大臣が西ドイツの制度をまねたのであって、勤労者側の要求がありその譲歩としてのものではなく、行政主導型の政策である。それ故に、勤労者側にメリットが少ないものとなっている。それは以下の政府、金融機関、企業、勤労者の4者における財形制度の損得勘定をみると明らかである。

(1) 政府

西ドイツの財形は、国家および自治体の資金援助が大きく、とくに低所得者階層を中間階級に引き上げることに重点をおき、低所得者階層に援助が厚くなっているが、わが国では国家による費用負担は皆無に等しく、勤労者と企業の負担において成り立っている。そして社内預金を財形預金に移行する政策をとっているため財形預金は一応勤労者保護として政府の大義を立てている。

(2) 金融機関

すでに述べたように、第1に、企業を通して給与から天引きを行っているため、形態は個人金融であるが実質的には法人預金である。預金手続きは企業を通すためリスクが少ない。そのため金融機関にとって資金調達のコストが安く、多額の預金を獲得できる。第2に、取り扱いが市中金利並みでとくに優遇措置をとる必要がない。第3に、低成長期の産業への資金需要減をカバーするた

め、余剰資金を財形提携住宅ローンとして消費者金融にまわす手段としてもリスクが少なく済む。

(3) 企業側のメリット

第1に、旧来の企業内福利としての持家融資制度では、企業が銀行から多額の資金を借り入れ、従業員に金利補助して貸し付けるのが一般である。その際企業は、銀行に対し債務を負うが、財形では債務を負う必要はない。第2に、企業は財形では、多額の自己資金を従業員のために集める必要がなく、それまでより相対的に軽い金利補助分だけを用意すればよい。第3に、労務管理的にみて、企業の帰属意識を高めることができる。第4に、財形貯蓄を行っていれば、企業と金融機関の間に財形住宅提携ローンが組める。第5に、財形貯蓄が多額となれば、企業と金融機関の間で、財形の見合いとして企業の設備資金が借りやすくなる。

(4) 勤労者

第1点、財形預金500万円まで非課税となる。第2に、財形住宅貯蓄は、税額控除がある。第3に、給与から天引きされる勤労者にとってきわめてメリットの少ない制度である。もともと勤労者が資産としての住宅をつくるにあたり、大企業は財形制度を利用しなくても従業員に家をもたせる融資制度をもっている。独自の融資制度はもっていない中小零細企業従業員や、また公庫・公団入居者階層が、ローン地獄に落ちないで家をもてるために財形制度がどれだけ役立っているか疑問である。財形融資の利用者の少ないことからみても、社会政策的要素の少ない制度といえよう。

3、わが国の財形制度は、企業内社会化の役割となっていて、勤労者に対して住宅政策、ひいては労働者福祉としてほとんど効果をあげていないといえよう。

つまり、財産形成としての持家政策には二つのパターンがある。一つは、自分で貯蓄し、自分の力で持家をつくる日本型である。他の型は、西ドイツのように自分で貯蓄し、それに国家的補助を行い、財産としての持家を持ちやすくする方法で、そこには住宅政策と財産形成政策がリンクして相互に機能している。財産形成のために公的に補助を行う理由には、財産としての住宅に対して最低限保障をしてゆく平等化政策が基盤となっている。だがわが国の財形制度には平等化政策は含まれていない。その上、労働省の財形制度が、建設省の住宅政策の最低住宅水準にどう関係してゆくのか、そのドッキングは全くみられない。住宅基準は、ただ住宅金融公庫の基準に準ずるにすぎないものである。この点は政府としての住

宅政策の統一化、広くは社会政策総合化が何ら考えられていないことを示すものといえよう。

4、勤労者のための財産形成を本当にいうならば、とくに金融資産について金利を消費者物価との関係でとらえるべきであり、インフレ抑制と連動した財産形成政策であるべきであろう。つまり、財産形成制度に消費者物価スライド制が考慮されてもよいであろう。とくに個人年金がその種目に入れられた以上、その点が一層考慮されなければならないのであって、現行のままでは財産減少策となってしまう危険もないとはいえない。

5、約言すれば、西ドイツの財形制度に比べ、わが国のそれは似て非なるものである。勤労者にメリットの少ない財形制度をつくり上げてしまった大きな原因の一つは、労働運動、住宅運動の弱さによるものと考えられる。わが国の労働運動は中心がフロー至上主義であったところから、ストックとしての住宅要求の本格的闘争を挑んだ経験はない。運動は企業別組合としての利益にあずかったとはいえ、労働者階級総体としてのストックとくに財産の社会的公平、公正の獲得を本格的に運動の目的となしえなかったことによるところが大きいように思われる。

財形制度を総合社会政策の一部とするなら、その性格は労働者福祉に反するものといえよう。

[注]

- (1) 大坪健一郎「西ドイツの財産形成政策とその問題点」(『貯蓄時報』No.81、昭和44.4) 29-30頁。
- (2) 岡部晃三「最近の西ドイツ財形政策」(『財産形成リサーチ』、1979年) 9頁。
- (3) 岡部晃三「前掲論文」13頁。
- (4) 出水宏一『戦後ドイツ経済史』(東洋経済新報社、昭和54年) 145頁。
- (5) 出水宏一『前掲書』415頁。
- (6) 道正邦彦『西ドイツの労働と財産形成政策』(労働法令協会、昭和42年) 101-122頁。
- (7) 労政研究会篇『石田労政』(労務行政研究所、昭和53年) 24頁。
- (8) 橋爪達氏(昭和47年労働省勤労者財産形成法案担当課長)のヒアリングによる(1982年9月)。
- (9) 岡部実夫『勤労者財産形成促進法の解説』(労働法令実務センター、昭和47年) 49-52頁。
- (10) 橋爪達氏のヒアリングによる。
- (11) 橋爪達氏のヒアリングによる。
- (12) 橋爪達氏のヒアリングによる。
- (13) 日本経営者団体連盟『福利厚生合理化の基本方向』(1965年)。
- (14) 日経連『前掲書』31頁。
- (15) 日経連『前掲書』33頁。
- (16) 日経連『前掲書』34頁。
- (17) 日本経営者団体連盟『企業における住宅対策——その実態と今後の方向——』(昭和40年)。
- (18) 日経連『企業における住宅対策』24-25頁。
- (19) 注(17)の39頁。
- (20) 注(17)の40頁。
- (21) 注(17)の41頁。
- (22) 注(17)の41頁。
- (23) 岡山義晴『福利厚生の実践的総合理論』(労務研究所、昭和44年) 25-42頁。
- (24) 読売新聞 1965年5月29日。
- (25) 橋爪達氏のヒアリングによる。
- (26) 橋爪達氏のヒアリングによる。
- (27) 総評『「勤労者財産作り政策」論の意味と背景』(昭和45年8月) 97頁。
- (28) 総評『前掲書』98頁。
- (29) 全日本労働総同盟福祉ビジョン委員会「福祉ビジョンと政策」(仮称)、100頁。
- (30) 労働者福祉中央協議会『みせかけの勤労者財産形成制度』(1971年3月) 12頁。
- (31) 労働者福祉中央協議会、労働金庫、勤住協、住宅生協『勤労者財産形成制度のしくみと対策——自主福祉に結集して制度の活用・改善を!』(1971年7月)。
- (32) 岡部実夫『勤労者財産形成促進法の解説』(労働法令実務センター、昭和47年) 64頁。
- (33) 岡部実夫『前掲書』64-77頁。
- (34) 労働省雇用促進事業団『勤労者財産形成促進制度』(昭和55年) 2頁。
- (35) 労働省雇用促進事業団『前掲書』2-7頁。
- (36) 財形編集部「明らかになった労働省の財政改正主要事項」(『財形』1981年11月号) 9頁。
- (37) 橋爪達氏のヒアリングによる。
- (38) 読売新聞 1965年3月12日。
- (39) B社(電機)、C社(化学)の本社厚生課よりヒアリングする。

第4章 結 論

第二次大戦の戦時期に日本的（型）住宅政策の原型が形成され、その原型がその後の時代の変化に伴って形を変えつつ展開した。わが国は、戦時という特殊な時期であるが、総力戦体制で生産力拡充政策を中心として、国家が産業をはじめあらゆる分野を支配・介入し戦争を乗り切ろうとした。住宅分野においても日本の歴史上始めて国家が住宅に直接政策介入し、政策を立案、調整していった。つまり戦時社会政策としての国家政策が出現したことを意味する。

戦後、欧米の資本主義諸国は、福祉国家を展開していったが、それは社会保障など福祉を中心とする国家政策の拡大であった。わが国も欧米に遅れるとはいえ、戦後未熟ながら福祉国家を展開していった。その際、GHQの戦後改革が行われ、戦前とは質的に異なった五大改革がみられたが、住宅分野においては、戦後改革はなく、戦時に形成した日本的住宅政策の性格を継承して戦後展開してゆくことになる。

日本的（型）住宅政策の原型とは、1つは住宅政策が戦時の生産力政策の一環に組み入れられ、戦時経済の労働力確保として貢献することになる。国民諸階層の居住空間の確保と向上をねらう社会政策としての住宅政策を展開できず、きわめて経済政策に支配された住宅政策の性格を持ったものであった。第2は、徹底した中央集権的住宅政策であった。第3に、国家政策として直接住宅供給を行うシステムを形成するが、その形態は住宅営団という国策会社である。一般会計からではなく融資という形態で供給された。住宅供給の対象は、労働者の中の下から中の上の階層に全国的に住宅供給を展開する。そして賃貸住宅の比重は小さく、分譲住宅および社宅などの企業への援助が中心であった。第4、戦時社会政策として国民諸階層が居住に値する最低居住基準が形成されないまま、住宅政策が進められた。

以上の性格を持った住宅政策が戦後においてわが国の住宅政策に継続していった。それは公営住宅政策および勤労者財産形成促進政策において典型的に現れている。

まず戦後福祉国家形成のなかで住宅政策の中心軸は公営住宅である。わが国の公営住宅法の性格は形成過程をみると、第1に対象が最底辺層（生活保護）を除外した低所得階層から勤労者の上の下階層までを含む広範囲を

対象としていた。第2に、公営住宅が、戦災による借家住宅の喪失を回復するまでのつなぎとしての過渡的政策と位置づけられ、恒久的政策と考えられていなかったことが明らかとなった。つまり一生住める借家政策として当初から発想もされておらず、ライフサイクルの一段階における住みかえとしての住宅供給として位置づけられていた。そして公営住宅は中央集権的政策として形成され、中央政府のマニュアルを地方におろしてゆくことで実施していった。地方自治体は、中央の委任事務として中央政府の画一的な方法を取っていった。

公営住宅法の成立過程で、厚生省は厚生住宅法案を提起し、支払能力に応じた家賃の決め方、住宅ニーズに即した入居制度を考え、社会福祉として住宅を位置づけていた。しかし、それは取り入れられず、一般公募による抽選で入居者を選択する方法となり福祉的側面の薄い政策となった。

住宅は地域のニーズに応じたものが供給され住民参加のもとに管理・運営されることが望ましいが、地方自治体の住宅政策が育たない形の全国画一的な公営住宅政策が形成された。

昭和40年代に入りわが国では持家政策が本格化してくる。とくに昭和30年代には企業では、福利厚生としての社宅施策が中心であったものが、昭和40年には従業員の持家政策へ大転換してゆく。その転換の過程において資産としての持家形成政策の特徴とその構造を明らかにした。企業の福利厚生としての住宅援助が勤労者財産形成促進法（昭和47年）によって、個別企業の対応から全企業への制度として社会化しようとしたのである。その内容は、結果として「企業内の社会化」つまり再度企業内に包摂されるようなものとなり、労働者および勤労者を強固な労務管理政策と貯蓄奨励政策を形成することになった。

勤労者財産形成促進法の政策対象は、潜在的に持家を持てる階層に持家のインセンティブ（財形法）を与え、持家を顕在化させる機能を持ち、中間階級形成政策でなく自助努力を促進するものであった。旧西ドイツでは、持家の持てない低所得階層を財形制度によって国家および企業の援助によって中間階級を形成することおよび、勤労者の貯蓄による資金調達機能の二面を持っていた。

日本では貯蓄奨励策としての性格が強く、勤労者には援助の薄い、企業内社会化＝労務管理・福利厚生 の性格を持った制度であった。

日本の住宅政策は、公営住宅政策が借家政策として不完全、未成熟な政策であったと同時に、持家は資産形成として位置づけられたが、しかし、資産としての持家が不完全な社会化＝「企業内社会化」に形成された。それは、わが国が戦後においても戦時期に形成した日本的住宅政策の特質を引きずったものである。

第Ⅲ部 住宅保障に関する歴史的検討

第5章 「住宅基本法案」の登場と挫折過程

第1節 問題の設定

経済大国と云われている現在にあっても、わが国の住宅問題は、国民の生活をおびやかす、人間の健全な成長と教育の場に悪影響を及ぼし、福祉政策の前進を阻む要因となっている。住宅政策とは何か。それはその時代と社会・経済的状况により異なるが、現在のわが国では、人間として恥かしくない、満足のいくナショナル・ミニマムの住宅の保障が必要とされている。先進諸国においては、住宅の保障は、社会保障と相互補完的関係を持ち、両者が並行して進んできた。わが国においては、戦後両者は分離した形で政策が進められ、結果として、国民に満足のいく最低限度の住宅も保障されていない状況に至っている。

住居法が存在しないわが国には満足のいく最低居住水準を保障する法的規定はない。建設省では住宅政策の努力目標として最低居住水準（1人世帯16㎡、2人世帯29㎡、3人世帯39㎡、4人世帯50㎡、5人世帯56㎡以上等）を設定している。しかし、国家の責任として、国民に最低居住水準を保障する義務は負っていないため、具体的にそれを担保するものは存在しない。

わが国の状況（総理府『住宅調査』昭和58年）をみると、建設省の定める最低居住水準に達していない住宅は、全住宅の約11%も存在する。これを世帯類型別にみると、夫婦+子6～17歳のいる世帯で約19%が最低水準に達しておらず、夫婦+18歳以上の者のいる世帯が12%である。これはライフサイクルからみると、子供の成長期にある世帯が最も住宅に困窮していることを意味する。またこれを住宅所有関係別でみると、公共住宅で最低居住水準以下が顕著では34%に及んでいる。とくに公営住宅では約35%、公団・公社住宅では約29%である。次いで木造の民営借家が約27%である。公共住宅で最低水準以下が多いのは、その家賃が市場家賃に比べ相対的に安いため、世帯人員が増大しても住み替えずに留まっていることを意味している。また世帯人員に応じた適正な家賃の住宅が市場にないため住み替えられないことをも意味している。

国民の約11%が最低居住水準以下に居住する状況に対し、政策的措置は公営住宅の供給で対応しようとしているが、公営住宅は全住宅の約5.3%にしか及んでいない。住居法をもつ国々では、公共住宅の供給および住宅手当、住宅資金融資制度等で対処している。

わが国の建設省が努力目標としている最低居住水準は、家の居住空間についてのみの水準設定であるが、住居とは健康、安全、衛生等にかかわる問題である。例えば、通勤距離、老朽度、日照通風状況等の要素を盛り込んだ居住水準を設定した場合には、最低居住水準以下にある人はより多く存在するであろう。

こういう状況を改善してゆくには住居法を考えてゆくことが大事である。わが国が福祉国家をめざすならば、「人間として恥かしくない、満足のいく住宅」を保障する住宅政策は不可欠の要件となるであろう。

本稿は、満足のいくナショナル・ミニマムの住宅を保障する住宅政策としての住居法について、わが国での必要性和可能性を明らかにするものである。

先進諸国では、最低居住空間を保障するにあたり、住宅政策の柱として住居法（わが国では住宅基本法を提唱することが多い）を持ち、それにもとづいて国民に満足のいくナショナル・ミニマムの住居を保障しようとしている。わが国では住居法をもっていないが、過去には幾度か制定の検討をした経験をもっている。

住居法が成り立つにはその条件が必要である。第一は、住宅に対する認識つまり住宅を公共財とみるか自由財とみるかということである。公共財とみた場合には、現在のような市場原理による住宅供給の可否が自ずと決まってくる。第二は、土地利用規制、土地価格規制などの土地政策との関りで土地をどのようにコントロールするかである。第三には、満足のいく最低の居住空間を保障するために国の責任で資金援助ができるか否かかどうか。第四は、人間が住むにふさわしい満足のいくナショナル・ミニマムの居住水準をどのように考えるかという4点である。住居法はこれらの要件を基本的に備えなければ理念の宣言だけに終わるであろう。

それでは具体的な住居法の内容とはどんなものなのか、最初に先進諸国の住居法を概観しておく。

第2節 諸外国の住居法とその枠組

国民に対する「人間として恥かしくない住居、満足のいく住居」をめざして、諸外国では住居法にもとづき努力している。それらの内容と枠組を検討する。

1 英国の住居法⁽¹⁾

英国の住宅諸立法は公衆衛生から端を発した国家の直接的介入が始まった。現在でも一定水準以下の不良な住宅の除去・改善および公営住宅の供給は住居法(Housing Act)の中心である。また、一般の住宅に対して居住水準の向上をねらって住宅手当制度が設けられ、子供のいる世帯、老人世帯では世帯人員と所得に応じた家賃補助が行われている。

住居法の具体的構成は、(1)公的住宅を供給する地方当局の権限、(2)水準以下の住宅の修繕・改良、クリアランス、過密居住の規制、水準以下の住宅が集まっている地域の改善事業、(3)土地の強制収用、(4)公共住宅の供給・管理、(5)住宅手当、家賃補助制度等である。

住居法の軸になる人間の住居にふさわしい満足のいく一定水準とは、住宅のみならず居住地域の環境および居住の状況を含めたものである。つまり住宅水準、住宅地域の環境水準、居住基準の三つから構成されている。

(1) 住宅基準とは、修理状況、強固さ、防湿性、内部の設計、自然の採光・換気、給水・排水の設備、衛生上の施設、料理施設、汚水排水用施設等に対する一定基準を満たしていることであり、基準以下の場合人間の居住に不適切な住宅＝不良住宅となる。住宅当局は、個々の住宅が住宅水準を充足しているかどうか検査する義務を負っており、不良住宅であればその所有者に修繕、閉鎖・除去を自治体が命じる権限をもっている。

(2) 住宅地域の改良、環境整備とは、一般改善地域制度、住宅事業地域制度による。これは、複数世帯の同居、過密居住、バス・トイレ・台所など生活に必要な基本的設備の共同利用の場合に、自治体により改善・是正がなされ、建物の修復、小規模な建替え等、都市の環境整備が行われる。住宅環境が基準以下であれば、自治体の住宅当局は所有者に住宅を修理・改善させ、または収用を行う権限を持っており、改善に対する費用の半分を補助金として付与する。

(3) 居住水準とは、過密居住と複数世帯の同居住宅が

主要な問題となる。過密居住をなくすために過密の定義を行い、地方住宅当局は、住宅の監視と過密居住の改善を行う義務を負っている。つまり、住居水準の検査を行うために住宅監視員(Housing Inspector)の制度が設けられており、住宅が居住に不適切かどうか判断し、修繕・閉鎖・除去命令を出し、住宅が過密状況、不衛生な状況の場合は、差止命令を出すことができる。改善のためには補助金が付与される。

2 スウェーデンの住居法⁽²⁾

スウェーデンの住環境の最低限度を規定する法律には、「スウェーデン住居基準法」(SVENSK BYGGNORM) (1975年)、「開発土地利用に関する法律」(BYGGNADSLAGEN) (スウェーデンでは市町村の開発計画は自治体によって独占的に行われ、地区計画や地区整備の整った土地でなければ住宅の建設は許可されない)および「建築物とその工事にに関する基本的法律」(BYGGNADSSTADGAN)等があり、これらによって住居水準が維持されるようになっている。

他方、居住水準に対する住居費は、収入の約15%になるような家賃手当制度が存在する。それは、子供の数に応じ、また老人等に対してそれぞれ算定が異なっている。

最低限度の居住水準を規定した住居基準法の特徴の第一は、住居は全て身体障害者が居住できる、また模様がえが出来るよう設計されていなければならない。具体的には階段、通路、扉の幅・形、便所、浴室の広さ等が規定されている。第二は、居住人員に応じて住居規模が規定され、居間、寝室、厨房、便所、浴室、収納スペース等の最低水準を確立することにより国全体としての住宅ストックのバランスを保つ。第三は、敷地内施設の規定で、子供の成長に伴う遊びの領域の変化を考慮して、戸数当りのオープンスペースの面積等を最低水準として定めてある。

以上は住居法の内容であるが、実際の住居基準法の施行は自治体の権限のもとで行われ、また住宅手当、住宅改善の補助金の給付も自治体が行っている。

3 西ドイツの住居法⁽³⁾

西ドイツは衆知のごとく国の経済・社会政策の原理は、社会的市場経済に立っているが、住居法は州法にもとづいている。西ドイツの住宅法制度は、住宅と居住の状態の最低水準を設定する法律(住居法)と住宅供給に関する法律との二つから構成される。住居法が州法にもとづ

いているため、各自治体により住居の最低基準が異なる。ここでは代表的なプロイセン住居法について述べる。

最低限度の住宅を規定した住居法として、住宅監視法が州法として定められ実施されている。その内容は、居住密度の最低条件が示され、その条件以下の居住状況の場合は、明け渡しさせる権利を州が持っている。例えば、ヘッセン州では最低9㎡の居住面積を有する場合のみ住居の利用が認められる。また個々の居室は1人当たり最低6㎡の居住面積と共同利用の居間があることが要求される。

住宅監視法は衛生的な観点が強く折り込まれた居住状況の最低条件を示す性格のものである。しかし、最低居住水準を越えた住宅に対しての公的な介入はなされない。住居水準の向上のためには住宅建設法が存在する。その中でとくに公的住宅＝社会住宅は、モデル的住宅として建設され、世帯人員に対応する住居配分が行われている。しかし、社会住宅の供給のみでは問題は解決されないため、ある一定の質の住宅を保障するために、世帯人員および収入に応じて住宅手当が実施されている。

他方、住宅諸立法の前提ともなる土地利用計画、開発については、自治体を中心として計画、規制が行われている。

以上、英国、スウェーデンおよび西ドイツにおける住居法を概説したが、これらに共通することは、第一は、国民の住宅に対して国の責任として最低居住基準以上の住居が保障されるよう努力されている。つまり、「人間として恥かしくない住宅、満足のいく住宅」を実現するために国家の直接的介入がなされていることである。第二は、最低居住水準を確保するために、住宅に対する規制のみならず国および地方当局の財政的負担にもとづく住宅改善のための資金援助が行われていることである。その一つが住宅手当であり、もう一つが住宅改善の補助金である。第三は、実行性ある住宅政策の前提である土地利用、開発に関する土地政策がこれとリンクしていることである。第四は、住宅政策の理念と住宅基準の実現性が一体となっていることである。

第3節 わが国の住居法・住宅基本法

わが国に住居法を制定しようとする動きがこれまでに全くなかったわけではない。戦後のみならず戦前にも検討されていた。後述するようにこれらはいずれも実現に至らず、あるいは制定の過程で挫折していきるのであるが、

今後の検討のためにその歴史をたどっておくことは十分意義のあることと思われる。ここではその経過を日本で始めて住居法を取り組んだ戦時期から現在まで眺めてみたい。

1 戦時期の住居法の構想

昭和14年12月に厚生省生活局に住宅課がわが国で初めて設置された。その際、住宅課の資金的援助で同潤会内に「住居法」特別研究会を設け、住宅課職員が中心となって外部の専門家の協力で、わが国における「住居法」の体系的検討を行っている⁽⁴⁾。

研究会には住居法案要綱作成小委員会および四つの部会（第1部会は住宅調査、第2部会は住宅標準、第3部会は住居監督、第4部会は住宅供給を中心に検討する）が設けられ、各部会の報告書が作成された。

住居法案要綱作成小委員会において、住居法案として以下の事が検討された。1、狭義の住居法を立案する——住宅の改良、供給、助成等、2、広く住居に関連する法令を『住居法』的見地から検討、修正する、3、立法の主旨の確立——たとえば国民体位の向上、労働力の再生産等。住居法の内容となるべき事項は次のようなものである。基本事項——住居行政機構に関する件、住民調査に関する件。量の問題——住居供給機関の設立、住居供給機関の調整・監督、住居供給の奨励・強制、住居供給に対する補助。質の問題——住居標準に関する件（基準）、国民住居普及に関する件（建設）、住居監督に関する件（予防）、既存住居の改良に関する件（改造）。其他の関連事項——不動産金融に関する件、生命保険積立金運用規定、建築技術に関する件、住居環境に関する件、土地問題に関する件、借家・借地に関する件、地代・家賃に関する件、建築資材に関する件、建築労働に関する件、家主組合に関する件。

これらに関する事項が四つの部会で詳細に検討されている。

住居法の立法化は戦時の中で財政的に不可能となり、住宅供給については昭和16年6月に住宅営団法、貸家住宅組合法として実現することになった。住居標準については、厚生省「住宅及び其の敷地設計基準」（1941.3）につながっていった。これらの内容からみると、戦後の住宅基本法案の検討内容は、戦前の住居法案を越えるものでないように思われる。

2 昭和20年代の住居法の構想

戦後、わが国において住居法の構想が検討されたのは昭和20年代初頭からであるが、正式には昭和24年10月に建設省住宅局内に作られた「住居最低基準研究会」の発足からである。この研究会は、住居の質をはかる基準を作り、それをもとに住居法や住居監視指導制度の基礎資料⁽⁵⁾とすることをねらったものであり、昭和27年頃まで研究、調査等が行われている。しかしそれは、住宅基準の研究のみで、昭和35年に立法化される住宅地区改良法の基礎資料を提供するに止まり、住居法案の検討には至らず自然消滅していった⁽⁶⁾。

3 昭和30年代後半～40年代前半における住宅基本法の議論

(1) 地方住宅供給公社法案をめぐって

昭和30年代後半から40年代にかけてのわが国は、高度成長の矛盾から狭小過密居住、高家賃、住宅環境の悪化を著しくした。

昭和30年代において住宅基本法の論議が出てきたのは、地方住宅供給公社法（昭和40年6月制定）の制定に際してである。それは国会において当時住宅政策が公営・公団住宅、住宅金融公庫融資、厚生年金還元融資等の上に、公社法を作ることはさらに多元化してゆくことになるのではないかという議論があり、それに対して住宅供給を総合的かつ計画的なものにしなければならない、その意味で将来住宅基本法をつくり、そして供給主体の役割分担を明確にすることが重要であるとした。以下その折の国会における議論である。

大原委員「住宅政策の責任体制が政府において確立していない。たとえば所得倍増計画政策で14万戸、それから昭和38年の1世帯1住宅、中期経済計画では500万戸の計画、これら計画はどこが責任を持って総合的な住宅政策を進めるのか……」

小山国務大臣「私ども、制度的に窓口を一本にしたということ、今度の住宅供給公社案を提案します前にも、いろいろ折衝してみたわけであり。いまのところは、その資金が、一方に厚生省の厚生年金、また一方公務員住宅があり、あるいは一方労働省の産業労働者住宅等、ばらばらでは困るから、そこで、これをひとつ何とか一本にしたいという願望を持っておったわけであり。……それを何とか一本化した、それにはやはり、住宅基本法ともいべき、基本

政策を盛り込んだ法律案を用意しまして、そしてそれには当然、計画年次、計画の目標、あるいはそれに対する住宅政策の基本というものを織り込んだものを、できるだけ近い機会に御提案をして、御審議を願いたい。こういう願望を持っておるわけであり。』（第48回国会衆議院建設委員会議録第14号、昭和40年4月2日、4頁）

小山国務大臣「……やはり住宅の基本政策に関する何か法律を、基本法とも称すべきものをつくる際には、どうしても一元化の方向に持っていく必要がある、こう考えております。」

西宮委員「……いわゆる住宅基本法をつくる可能性なり見通しなり、そういう点はどうですか」

小山国務大臣「私どもの念願としましては、来年度の予算要求までにそういう問題をぜひ煮詰めたい、こう考えておるわけであり。』（衆議院建設委員会議録第15号、昭和40年4月7日、1頁）

以上のように小山建設大臣は住宅基本法について答えている。つまり、当初「願望し」、次の答弁で「考える」と答え、最後に「来年度予算要求までに煮詰めたい」とまでに強く述べるに至っている。建設省としては、ここまで国会で問題にされると基本法に取り組みざるを得なかった。

(2) 住宅建設計画法の立法過程における議論

このように住宅基本法の要求は、地方住宅供給公社法案を国会で審議する過程で野党から出てきた。公社法は40年に制定されたが、引き続き建設省は住宅基本法を作ることに取りかかった。国会の要請も受け、当初建設省は基本法案を検討していたが、当時の瀬戸山建設大臣と尚住宅局長の間の議論のなかで、基本法は宣言規定部分と建設事業計画部分の二つに分けられ、両者にはそれぞれ利点と欠点がある。建設省はむしろ先に建設事業計画法を作りたいと考えていた。それは、当時わが国は住宅の絶対数が不足していたため、国民の最低居住水準を保障するという宣言をしても、実質的実現が困難であるとみていた。住宅数の不足が解消した後に、居住水準の向上をめざした基本法を作るべきで、不足に対し、住宅建設を中心とした住宅供給システムを作ること、をまずやることの方が重要だと考えた。住宅基本法は時期尚早と考え、住宅局長は建設大臣にその旨を説明した結果、大臣は、先に住宅の建設計画法を作ることに同意することになった⁽⁷⁾。

建設省住宅局が、基本法の制定に踏み切れなかった要因の一つは、当時人口移動と世帯細分化の速度が予測できなかったため、基本法にもとづく国民の住宅保障に責任がもてなかったこと。第二は、住宅政策の基本となる土地政策に踏みこめなかったことである。そのために住宅建設戸数と住宅資金を中心にした住宅建設計画法の実現を選択したわけである。一応、住宅局内では、住宅基本法案を作成はしたが、国会へは住宅建設計画法案として提出することになった。

住宅建設計画法の制定に際し、国会では以下のような議論が行われた。

前川旦君「いろいろな日本における住宅政策のビジョンというものをやはり大胆に打ち出して、それに対して最大の努力をしていくのだ、こういう形でやはり基本法というものを先に制定をして、それから手続的なものをあわせてやるということが、私はやはり筋からいって正しいのではないかというふうに考えるわけです。そこで大臣にその点についての見解をお伺いしておきたいと思います。」

国務大臣(瀬戸山三男君)「いまの日本の住宅事情から考えまして、住宅というものがかくかくあるべきものである、こうありたいといわれておりますように、いわゆる住宅基本法と申しますか、住宅憲法式な基礎理念というものを法律に定めたらどうかというこういう考えがあるわけでありまして。私どももその問題についていろいろ検討をいたしました。ただ率直に言って、いまの現状で法律で書きましても、理想は高いが、法律というものはやはり実行するということが私は前提であろうと思いますので、なかなかそれに実行が伴わないといういまの日本の現状であります。それよりもこの際、あるいは手続的とおっしゃるかもしれませんが、先ほど申し上げましたような現実の解決を早くする、こういうことに重点を置いた法律を作ろうじゃないかということです。こういうことで住宅建設計画法なんというのを要らぬじゃないか、そんなことは法律で書かぬでもできるじゃないか。全くそのとおりであります。御議論もあるのであります。このスタイルをとった、この考え方をとったというわけでありまして、基本的なものが間違いである、そういうことは不必要であるという考えを持っているわけではございません。さような事情でございます。」(第51回国会参議院建設委員会会議録第24号、昭和41年6月24日、4-5頁)

こうして住宅建設計画法を制定することによって住宅基本法を作ることが否定されることになり、昭和30年代後半から40年代にかけて要請された住宅基本法の制定は挫折していった。

3 昭和50年代の住宅基本法の議論

住宅基本法という言葉を経済的に用いて政府内の議論の俎上に載ってきたのは昭和50年代に入ってからである。まずはじめに昭和50年の住宅地審議会の答申であり、次に55年前後の政府部内での検討であった。以下それぞれの内容について検討を行う。

(1) 昭和50年住宅地審議会の答申以後の動向

わが国の住宅計画は、住宅建設計画法にもとづき5年ごとに住宅建設5ヶ年計画を作ることが法的に規定されている。建設省は昭和49年8月に、昭和51年から始まる第3期住宅建設計画を策定するために、住宅地審議会に「今後の住宅政策の基本的体系について」の諮問を行った。これを受けて昭和50年8月に答申がなされたが、その中で、GNP世界第2位の日本は、住宅問題に本格的に取り組める経済的余裕を持ち得るようになったという認識のもとに、住宅基本法の制定が提起された⁽⁸⁾。審議会からの基本法に盛り込む事項は、①住宅政策の理念の明確化、②国、地方公共団体、企業、個人の役割分担の明確化、③居住水準及び住居費負担の目標、④住宅供給計画の策定、⑤住宅に関する統計、情報の整備等とした。

建設省はこれを受けて、50年から51年にかけて始まる通常国会に住宅基本法を提出するため検討に入り、国会には提出予定法案として掲げていた⁽⁹⁾。

当時建設省内で検討された基本法案に盛りこむべき住宅政策の骨格は⁽¹⁰⁾、一つは、住宅建設の基準を作ること、つまり国民に対して保障すべき住宅の最低居住水準を作る。二つは、家賃の負担基準を作る。これは、所得階層別に住居費負担の基準を作ることである。例えば第1.5分位で4人世帯、家賃は収入の15%、持家のローン返済は収入の25%とする等それぞれの所得階層に応じて限度額を決める。最低居住水準を確保できない人には、国が家賃の差額を補助するという、応能家賃制を構想した。これは、局議、省議で承認されたものではないが、応能制家賃は国の財政負担を伴うため、財政当局から、住宅をそこまで国の責任にすべきものかという議論となり、結局、今後の検討事項として国会に法案を提出することができなかった。しかし、家賃制度に関する研究を

行う必要があるということで、住宅地審議会の住宅部に家賃に関する諮問をすることになった。昭和51年5月「現行家賃制度の改善について」という諮問が出され、この答申が出た後に、住宅基本法の検討を再度行うということとなった。この答申は昭和56年8月⁽¹¹⁾に出されたが、諮問から答申までの5ヶ年間、建設省内では住宅基本法については積極的、主体的な検討はなされなかった。その理由の一つは、論議を始めた頃から第1次オイルショックで日本経済は低成長となり、それが構造的に続くものであるという認識が出てきて、しかも高度成長にもどれるという認識は昭和51年頃からなくなったこと。第1次オイルショック後の不況克服のための財政再建のため、大量国債発行で国家財政は赤字となったこと。このような財政状況の中でも、昭和53年には国会で基本法制定の要請があったが、それに答えて「次の国会までに用意して提案できるよう努めたい」と述べているが、結局次の国会にも提案されなかった。

赤桐操君「住宅基本法の問題であります、これについて審議会で検討をされているようでありますが、大臣、これはいつごろ提案することができるようになりますでしょうか」

政府委員(救仁郷齊君=住宅局長)「私ども住宅地審議会の中で小委員会を設けていただきまして、現在家賃制度、家賃負担、住居費負担という問題につきまして鋭意御検討をお願いしているところでございます。やはり住宅基本法が一番基本になりますのが住宅の水準の問題と、それから住居費、家賃負担の問題とのバランスをどう考えるかという問題になろうかと思えます。従いまして、そういった審議会の御報告を受けまして、こういった住宅基本法の制定というような作業にかかりたいというように考えている次第でございます。そして単に私どもがとにかく御提案してつくればよいというものではなくて、やはりこれは国民のコンセンサスを得てつくことに私は意義があるというように考えております。」

国務大臣(桜内義雄君)「私としては、せっかく住宅地審議会で小委員会を設けて御検討を願っておるのでありますから、まず第一にその御答申を得たいということと、それから国会での住宅基本法に対する非常に強い御要請のあることはこれを承知しておりますので、これは通常の場合、次の国会までに用意をして御提案できるように努めたいというようなことがお答えの仕方かと思うのであります。」(第84回国会参議院建設委員会会議録第7号、昭和53年6月8日、6

頁)

(2) 昭和55年前後における議論

当時、日本が低成長といえども輸出に専念し、住宅についてはEC諸国から「うさぎ小屋」非難があった。また日本列島改造論、過剰流動性が土地騰貴を起し、土地価格は高騰した。他方低成長で勤労者の賃金は上昇せず、住宅価格と住宅取得能力の間に乖離が大きく現われた。とくに第2次オイルショック以降1980年代に入り、住宅不況とまでいわれるほど住宅の潜在需要はあっても、住宅は売れないという状況になった。これはわが国がこれまでとってきた住宅を市場メカニズムにまかせてきたことの限界を示すものでもあろう。このような状況の中で、昭和54年11月に渡辺栄一建設大臣が就任した。彼は衆議院建設委員会委員長経験もあり、保革伯仲の中で、自民党として個々の公営住宅を作っても票にはつながらないが、積極的な住宅政策を打ち出さなければ大都市の支持票が得られない⁽¹²⁾という危機感のもとに住宅行政に関心の強い大臣であった。大臣から住宅基本法を作りたい旨の指示があり⁽¹³⁾、次いで建設省内で検討することになり住宅局企画官が担当した。省内では、基本法を作って住宅政策を転換させるのか、新しい住宅政策を強力に推進させるのか、目標が立たないと基本法を作るとは困難であるという結論となった。しかし、渡辺大臣は、現行の住宅政策を整理するだけでも意味があるということで、検討することを要請した。「政治家渡辺として住宅基本法を作り度い」意向が述べられた⁽¹⁴⁾。

建設省では、それを受けて昭和55年に基本法の骨子を作り、事務次官の了解を得、大臣に説明することを予定していた。しかし、5月に自由民主党は国会で不信任を受け、突如衆議院は解散となり、住宅基本法案は渡辺大臣へ説明するまでに至らなかった。

一方、建設大臣を退任した渡辺議員は、昭和55年夏より自民党内の住宅対策特別委員長に就任し、「住宅基本法に関するプロジェクト」を作り、そこで住宅基本法が検討された。プロジェクトにおいて、基本法と財政面をどう調和させるかが議論となり、第2次オイルショック以降の厳しい財政の中で新しい住宅政策を展開できるかどうか、その方向が見い出せなかった。結局、住宅問題の解決は、現段階では土地問題の解決と合わせて検討されなければならないという結論となった。当初期待されていた土地税制によっても宅地供給が進まず、税制調査会にも土地税制改正の協力を求めたが結果を得られず、結局プロジェクトにおける結論は出ないままとなった。その後、政府・自民党は、住宅基本法について積極的に

なく、今何故作らなければならないかという雰囲気の状態に至った。

他方、建設省では、第4期住宅建設5ヶ年計画を立案するため、住宅地審議会に昭和54年9月に「新しい住宅事情に対応する住宅政策の基本的体系はいかにあるべきか」を諮問し、昭和55年7月に答申が出された。その中で、住宅基本法（仮称）の早期制定に努めるべきであると再度指摘された。答申における基本法に盛りこむ事項として⁽¹⁵⁾、①住宅政策の目標、②国及び地方公共団体の施策分担及び相互協力、③住宅及び住環境の水準の目標、④全国及び地方公共団体等地域レベルで設定される住宅計画の策定、⑤住宅に関する諸施策及びその各々の基本方向の提示となっている。

55年の審議会答申では、住宅とは市場メカニズムにまかせる財とした認識が強く、市場メカニズムにまかせて支障が出る低所得階層に対して、公営住宅を供給するとし、良質ストックの形成または住環境の形成の分野は財政事情によるが市場メカニズムにまかせるとしている。こうして住宅政策における国、公共の役割が明確にされたが、きわめて限定的なものとなった。住宅における市場メカニズム論は今に始まったことではない。従来の住宅政策は根底に市場メカニズムに依存し、しかも自助努力を基本としたものであったが、55年段階で改めて国の役割を明確に宣言したのである。一見、国は市場メカニズムから洩れる部分を担うといいながら、全住宅の5.3%にしか及ばない公営住宅を中心にし、予算の拡大を伴わない政策を打ち出しているのである。

そこには、国民の人間にふさわしい最低居住水準の住宅保障の観点はみられない。住宅会計を縮小させるための、効率的政策のみが打ち出されているのである。

この答申をうけて建設省では、56年1月閣議の了解を得て次期通常国会に提出予定法案として住宅基本法案をかけた、国会においても答弁がなされている。

鴨田委員「建設大臣の所信表明の中で、「住宅政策の基本的方向を示すための立法措置」とありますが、これは従来住宅基本法といわれていたものを指すのですか。また「鋭意検討」というのは、いまの国会に提出するという事なのか、大臣の御所見を伺いたいと思う次第でございます」

齊藤国務大臣「これは、従来住宅基本法と言われたものでありまして、今国会に提出するように鋭意検討しております。」（第95回国会衆議院建設委員会議録第2号、昭和56年2月20日、2-3頁）

建設省では、省の重点施策の一つとして基本法を制定することとし、再度基本法案の検討作成に入った。

第2次の住宅基本法の内容は⁽¹⁶⁾、審議会答申の住宅政策の基本的考えを受けて作られた。その特徴は、一つは、住宅政策の予算を増大することではなく従来の政策の体系を整理し、政策の方向を示すということと、二つは、国、地方公共団体、企業、個人の役割を明確にしたこと。とくに住宅における個人の役割として、住居水準の向上に自助努力を強調し、住宅政策はそれを助長することを基本とした。

このように、昭和55年前後に自由民主党内および建設省内の双方において住宅基本法案が検討されたが、自民党内において立法化することは時期尚早という結論になった。建設省は種々検討したが、政府自民党の方針を受けて立法化を見送ることとなった⁽¹⁷⁾。

昭和55年前後における自民党内、住宅地審議会および建設省における住宅基本法についての議論は、住宅関係法を整理し体系化することであり、住宅政策の転換をねらっていた。この転換とは、従来の公共住宅中心の住宅政策から、市場機構にまかせる住宅政策をねらったものである。その根底には、わが国の住宅諸立法の基本が昭和20年～30年代の初めに作られたもので、それは公共住宅が中心であった。当時と現在の社会・経済状況とは異なっているとして、現在の生活状況にあわせた住宅政策の転換の必要性から住宅基本法を考えてゆこうとしている。また、従来の持家政策の完成でもあると考えられる。それは国家財政の負担を軽減させる自助努力による持家政策の推進である。そこには国民の最低生活保障の一環としての、人権としてのナショナル・ミニマムの保障を確立するという観点はきわめて希薄なものとなっている意図がわかる。

第4節 わが国における住宅基本法案

わが国における住宅基本法あるいは住居法に関しては、まず公明党、社会党等の野党において法案が検討された。政府は国会に提出予定法案を幾回も出しているが未だ成文案を提出するに至っていない。

本節では、各政党が国会に提出した法案に関するその経緯と内容を検討する（表1）。

1 住宅基本法案（公明党）の提出経緯と その内容

表1 住宅基本法案、保障法案の提出状況

国会	国会会期	法律案名	提出者	提出日	委員会		審査
					付託	提案理由説明	
六一回	昭三三・七〇～昭六・五	住宅基本法案	小川新一郎君外二名、衆法第一二二号	昭三・四・二〇	昭三・四・二二	昭三・四・二九	審査未了
六三回	昭一・四〇～昭三・三	"	小川新一郎君外二名、衆法第二三二号	昭三・四・二〇	昭三・四・二二	昭三・四・二九	"
七一回	昭三・三・三〇～昭六・七	"	北側義一君外一名、衆法第二五五号	昭三・四・二二	昭三・四・二二	昭三・四・二七	継続審査
七二回	昭三・三・一〇～昭六・三	"	"	"	昭三・三・二二	"	"
七五回	昭三・三・七〇～昭六・四	"	"	"	昭三・三・二二	"	"
七六回	昭三・二・二〇～昭三・三	"	"	"	昭三・二・二二	"	審査未了
八〇回	昭三・三・三〇～昭六・九	"	岡本富夫君外二名、衆法第七号	昭三・三・二七	昭三・三・二八	昭三・三・三三	継続審査
"	"	住宅保障法案	下平正一君外六名、衆法第三三三号	昭三・四・二六	昭三・四・二八	昭三・四・三三	"
八四回	昭三・三・二〇～昭六・六	住宅基本法案	岡本富夫君外二名、第八〇国会衆法第七号	昭三・三・二七	昭三・三・二九	昭三・三・三三	審査未了
"	"	住宅保障法案	下平正一君外六名、第八〇国会衆法第三三三号	昭三・四・二六	昭三・四・二八	昭三・四・三三	継続審査
八七回	昭三・三・三〇～昭六・四	"	"	"	昭三・三・二二	昭三・三・二二	審査未了
九一回	昭三・三・三〇～昭六・元	住宅基本法案	伏木和雄君外二名、衆法第二七号	昭三・三・二六	昭三・三・二七	昭三・三・三三	"
"	"	住宅保障法案	中村茂君外五名、衆法第二八号	昭三・三・二七	昭三・三・二八	昭三・三・三三	"
九六回	昭三・三・三〇～昭六・三	"	中村茂君外五名、衆法第二六号	昭三・三・二七	昭三・三・二八	昭三・三・三三	閉会中審査
九八回	昭三・三・二六～昭六・三	"	"	"	昭三・三・二六	昭三・三・二六	"
一〇〇回	昭三・三・二六～昭六・二	"	"	"	昭三・三・二六	昭三・三・二六	審査未了

住宅基本法案を最も早く国会に提出したのは公明党で、昭和43年のことである。当時、基本法を提出する背景として、一つは、公明党は昭和39年に政党として国会に議席を得た。党の政策方針⁽¹¹⁸⁾として、「大衆福祉の実現をめざして」を取り上げており、その一環として住宅対

策に重点を置いた。また昭和42年に衆議院に20議席を得たのを機会に、党としての住宅・土地に関する基本的認識を明らかにする必要から、具体的政策として住宅基本法の構想が出されたこと。二つは、当時、高度成長期における住宅問題の激化から、党としての住宅に対する基本方向、施策を出す必要に迫られた⁽¹¹⁹⁾。

これらの背景のもとに、住宅における憲法としての住宅基本法を必要と考えた。つまり、憲法25条で保障されている最低生活の保障として、すべての国民に住宅権が保障されるべきとして、昭和43年に国会に住宅基本法を提出した。

この公明党における住宅基本法の内容は、1世帯1住宅および1人1室の実現を図るために、一つは、住宅に対する国の責任を明示した。その具体的施策として適正な住居費負担と一定の住宅水準の確保、二つは、都市政策、土地政策との関連で総合的に住宅政策体系を考えること、三つに、住宅政策の一元化をめざして住宅行政機構の新しい構想、つまり住宅省の創設であった。

その後、公明党は昭和45年、48～52年の毎年、55年と法案を国会に提出するが、内容は若干変更がみられるが、基本法の考え方に大きな変化はみられない。変更部分とは、一つは、福祉住宅として身障者および老人の住宅の必要性、二つは、オイルショック以降の不況を踏まえて、住宅行政機構は既存の体制の中で行うという後退を示したことであった。

この基本法の特徴として、第一は、住宅の人権宣言を行ってはいるが、抽象的で理念と具体的住宅基準の実施が一体となっていない。第二は、住宅政策の方向は、政府の住宅政策と同様に持家主義をとっていることである。

2 住宅保障法案（社会党、昭和52年）

社会党は、昭和52年4月に党としてはじめて国会に住宅保障法案を提出した。法案を作る直接的契機は、昭和50年8月に住宅地地審議会からの「今後の住宅政策の基本的体系について」の答申の中に、住宅基本法の制定が提起されていることである。法案の提出のねらいは、一つは、政党としての政策提案義務を果たすこととそれが党内地方議員のための指針ともなるということ、二つは、労働組合が住宅要求をする場合の指針、目標となるために政党としての受け皿を準備する必要があること、三つは、政府が住宅基本法案を早急に提出するように要請するためである。住宅保障法案は、衆議院に提出されたが、審議が行われていない。それは、政府案が提出された際、社会党案と同時に議論することをねらっていたためであって、社会党は、両法案のすりあわせをすることを政府自民党に申し入れている⁽²⁰⁾。

この住宅保障法案の特徴の第一は、基本法とは異なった保障法であるということ。保障法は、国の責任のもとに一定水準以上の住宅の保障を行うことに力点を置いている。そのため、具体的保障水準を規定し、国に義務を

負わせている。第二に、住宅に関する審議会の民主的機構の提唱である。住宅は国民生活の基礎であり、関連領域が広範なため、住宅に関する審議会は各省庁間の調整をしやすくするように、内閣総理大臣直属の総理府に置くべきとしている。そのねらいは、住宅行政に、住む主体者（＝居住者団体等）の意見および住宅供給の主体者となるべき自治体の意向の反映をはかるためである。従来、中央官僚、ディベロッパー、業界が中心に政策決定する傾向から住む側の意見を取り入れることをねらっている。第三は、住宅政策に関する費用は、目的税として事業主が負担する。これは従来行われていた企業の従業員のための事業主負担を意味するものでなく、一般の目的税として企業から徴収するものである。

3 両法案の問題点

公明党および社会党の法案を概観したが、両法案に共通する問題点を述べてみよう。第一に、両法案とも現在の住宅政策の改善をねらったもので、政府が住宅基本法案を提出するように要請するためのものである。そのためか住宅政策転換を述べながら、具体的には、住宅に対する国、公共団体、企業、個人の役割分担を抽象的に述べるに止まっている。公明党案は全般的に抽象的で、社会党案は一見具体的であるが、現実的手段、手続からみてこれも抽象的である。住宅に関する認識も一応人権規定を行っているが、理念の表明にとどまっている。そのため、住宅市場メカニズム論に対する具体的検討は見い出されない。

第二に、両法案とも、党内の衆知を結集して作成したものであるが、国民的討議を通して練り上げてゆく過程があったのか疑問である。そのような過程なくして、党内のみでの討議に終わっており、法案の内容が体系的でなく、また国民の合意を結集できにくいものとなっている。つまり民主的手続を通して法案が形成されていないきらいがある。

第三に、基本法あるいは保障法を実行性あるものとするための、関連立法とくに土地政策についての検討が十分に行われていない。

第四に、両法案とも、住宅政策の転換をねらっているが、既存の住宅諸立法の整理にすぎないとされてしまう危険性を含んでいる。

両法案に対する建設省の反応は⁽²¹⁾、理念的には公明党案に近似の基本法を構想しているが、具体的な問題になると、両法案の財政負担を増大させる事項（家賃補助、公共住宅建設等）について賛成できないとしている。

第5節 まとめ——住宅保障としての住居法の可能性

(1) 以上、諸外国の住居法およびわが国の昭和20年代から現在までの住宅基本法に関する国会および政府部内における議論を取り上げた。これらから導き出せることは、第一は、住宅に対する認識の変化である。20年代には住居法の検討は、研究会の段階に止まり、不良住宅の改良施策の基礎資料を提出することで、住宅を公共的手段で解決しようとする姿勢がみられた。高度経済成長に入る段階では基本法の議論すら出さず空白のままに終り、昭和30年代末から40年代前半にかけて住宅基本法の本格的構想が国会の場に出てきた。それは、住宅諸法制の統一の整備を課題として、地方住宅供給公社法案の審議過程で生れてきたものである。住宅基本法の構想を前提として公社法が成立し、それを受けて昭和40年に本格的に住宅基本法案の検討がなされた。しかし、基本法は時期尚早として住宅建設計画法になっていったが、その時の議論の中心は、当時は住宅戸数の充足が先決であって、国民最低居住水準の確保が課題ではなかったからである。むしろ、住宅は自助努力によるべきものとし、住宅政策は持家を推進してゆくことが主軸とされ、住居法あるいは基本法を作る姿勢は極めて消極的であった。自助努力の推進は、国家費用の節減のみならず高度成長をもたらす要因ともなった。住宅政策は持家を建設しやすい環境整備や融資援助を中心として進められ、土地政策は市場メカニズムにまかされた。その思想の中には、住宅は公共財的性格を持つという認識は希薄であった。

昭和43年以降、政党から住宅基本法案が国会に提出され、住宅は人権であるという思想が出てくるが、それは単なる理念の表明に終わり、実行性あるものとはならなかった。

第二は、国会において、住宅政策におけるその都度の課題が取り上げられると、そこで必ず住宅基本法が問われている。これは、わが国の住宅政策が住宅に対する基本的考え方および政策をもっていないがためであろう。

また、政党および政府における住宅基本法の議論は原理・原則どまりで、具体的論点を整理する視角が熟していない状況にある。昭和55年の住宅地審議会の答申にもみられるように、今後も住宅を市場メカニズムにまかせることになれば、国民の階層間の住宅格差は一層増大するであろう。各政党とも住宅の市場メカニズム論に関し深い検討を行っていないようである。

現在こそ新たに、全ての国民に最低居住水準の住宅保障を可能にする住居法が必要であると同時に、市場メカニズムの歯止めになる住居法を考えてゆかねばならぬ。

第三は、政党においても、政府部内においても、土地政策に関する根本的議論がなされなかったことである。現在、土地供給に対して税制による手段は過大評価できない以上、土地利用、土地政策とセットになった住居法の必要性はより大きくなっている。

第四は、住宅基本法の検討にあたり、国の財政負担について十分な考察がなされていないことである。政府は、一般会計の負担増のない基本法の実現をねらい、社会党は目的税を考えている。国の責任において最低限の住宅を保障しようとするなら、ヨーロッパ諸国にみられるように、原則としては国の費用で賄われるべきであろう。住宅地審議会答申は住宅を市場メカニズムにまかせると考えているが、これは財政負担を避けるものであり、形を変えた自助努力論の強化であろう。

(2) わが国の政府は、現在も住宅基本法あるいは住居法を立法化することにきわめて消極的であり、国民が期待することは困難である。しかも論点を整理する視角もまだ熟していないように思える。

(3) これまでわが国に、本格的な住居法の研究がなかったわけではない。例えば、住宅政策に関する学際グループの研究成果として、下山瑛二は、住宅基本法の中にもりこむ最小限の事項⁽²²⁾として、「人権」としての居住権と、「公共財」としての住宅ならびに、それらを現実に確保するための民主主義的な制度の確立を謳うべきことを強調している。この3点を中心に人権としての「居住権」を保障するためには、行政に「義務」を課するものであることとし、具体的構成内容は、(1)住居基準——居住水準、住居規模基準、住宅構造基準、住宅設備基準、居住環境基準、(2)監視制度——住居基準の実効性を担保するための監視制度で、監視に伴う規制権、監視組織、援助等の項目、(3)住居費について——公共財としての住宅の観念として、公共住宅のみならず民間住宅についても基準家賃を敷く、(4)賃料審判所を設置し紛争解決をはかる、等をあげている。

また、1982年発足した日本住宅会議では、人間にふさわしい住居の確保を基本的人権として実現することを掲げ、そのための住居法の確立の検討に入っている⁽²³⁾。

住居法とは、下山提案および日本住宅会議の検討内容を前提として国民のすべてに「人間として恥かしくない」住宅を確保するための諸規定であって、その目標と枠組・内容は、身体障害者、老人も日常的生活が可能な条件を作ることを含めた、ノーマライゼーションおよ

び満足のいくナショナル・ミニマムの実現を目標とすることである。

(4) 住居法の中には住宅監視制度が当然含まれてくる。これは住宅監視員（インスペクター）が一定水準以下の住居を監視し、場合によっては改善命令を出すことができるものである。わが国においては住宅監視員まで付けて、人のプライバシーにまで踏み込むことは社会慣習としてなじまないと考える人も多いであろう。一定水準以上の住宅を保障するにあたり、まず監視があるのではなく、基準以下の住居に住む者に住宅改善費の補助を出し、しかも誰でも申請しやすいシステムを作ることが最初である。システムがあるにも拘わらず基準以下の住居に住む者に対して、住宅監視を行ってゆくことであろう。住宅が保障されない所で、プライバシーの侵害を先に問題とすること自体が問題である。戦前の行政警察の取締、規制の経験から監視に対する反発は納得できないでもないが、国民が一定水準の住居を確保するという観点からの規制、監視ならば決して我々の要求と矛盾するものではないし、むしろ望ましいことである。

〔注〕

- (1) 英国の住居法については、内田勝一「イギリスの住宅法」（『ジュリスト』総合特集30号、昭和58年3月）130-135頁、の要約による。
- (2) スウェーデンの住居法については、渡辺満「スウェーデンの住居水準と基準法」（『土地住宅問題』87号、昭和56年11月）52-61頁、の要約による。
- (3) 西ドイツの住居法については、水原渉「西ドイツの住居法」（『ジュリスト』総合特集30号、昭和58年3月）142-147頁、の要約による。
- (4) 早川文夫、大本圭野「戦前・戦後の住宅政策の継承と断絶(2)」(『住宅金融月報』No.403、1985年8月) 62-69頁。
- (5) 「住居最低基準研究会」(『建設月報』昭和25年1月号) 20頁。
- (6) 齊藤竹生、大本圭野「戦後住宅基準の策定過程(下)」(『土地住宅問題』昭和56年8月、84号) 41頁。
- (7) 尚明氏(昭和39年8月-41年6月まで住宅局長)のヒアリングによる。
- (8) 住宅宅地審議会(答申)「今後の住宅政策の基本的体系について」(「住宅宅地審議会答申等」住宅協会所収、昭和50年8月9日) 63-67頁。
- (9) 「建設省が住宅基本法原案——国民に適正水準を

保証、「応能家賃」も導入、来月国会提出——」昭和51年2月16日、日経新聞。

- (10) 北島照仁氏(昭和54年7月-56年6月まで住宅局住宅企画官、昭和56年7月-58年6月まで住宅政策課長)のヒアリングによる。
- (11) 住宅宅地審議会(答申)「現行家賃制度の改善について」昭和56年8月6日。
- (12) 渡辺栄一『住宅と私』行政問題研究所、(昭和59年) 286頁。
- (13) 「住宅基本法制定へ——応能家賃を導入、渡辺建設相が検討を指示」昭和55年1月28日、日経新聞。
- (14) 北島照仁氏のヒアリングによる。
- (15) 住宅宅地審議会(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」(昭和55年7月30日、前掲書) 68-93頁。
- (16) 北島照仁氏のヒアリングによる。
- (17) 北島照仁氏のヒアリングによる。
- (18) 公明党政策局『大衆福祉をめざして——公明党の政策1』(昭和41年) 38-41頁。
- (19) 公明党政策審議会事務局からのヒアリングによる。
- (20) 社会党政策審議会事務局からのヒアリングによる。
- (21) 北島照仁氏のヒアリングによる。
- (22) 下山瑛二「住居法体系確立の必要性」(『住宅政策の提言』ドメス出版所収、昭和55年) 178頁。
- (23) 日本住宅会議編『住居法の実現をめざして』(ドメス出版、昭和59年11月) 58頁。

第6章 住居基準の歴史と評価

第1節 課題の設定

住宅政策とは、現代社会にあって人間の尊厳が守れる居住空間を確保する目的にむけて用いられる諸政策手段の体系と規定しうる。その実現方法は、それぞれの国の政策方針によって異なる。しかし、満足のいくナショナル・ミニマムとしての一定以上の居住空間をいかに確保し、向上させてゆくかという政策の基本目標は先進国ではほぼ同じである。

先進諸国では、住居基準は法的に住居法として定められており、基準以下については国家責任において改善することが義務となっている。わが国においては、いまだ住居法がなく、基準以下の住居を国の義務として改善してゆくシステムを持っていない。しかし、住居の状態を測る物差しとしての基準については、戦前からいくたびかつくられ、政策の努力目標や、また、公共住宅建設の指針に用いられてきた経験を持っている。

住居基準とは、住宅スペース（＝規模）と居住様式（＝住まい方）の統一物ととらえられる。したがって、住宅スペースが居住様式を規定するだけでなく、居住様式は時代によって変化するため、それにつれて住宅のスペース水準も変わるという関連にある。

筆者は、前述したように日本の住宅政策の原型は戦時期、国家的・体系的な住宅計画がつくられた時期に成立し、その一環としての、住宅政策の主軸の一つである居住空間についての物差しとなる住居基準も、同様に戦時期に策定され、それが歴史的経過とともに展開していくと仮説した⁽¹⁾。

日本の住宅問題は、狭・高・遠といわれているが、住宅の狭さの根源はどこからきているかを追跡するためには、歴史的に形成された住居基準をたどらなければ解明できないと考える。

そうした観点から、ここでは日本の住居基準の考え方、策定過程が歴史的にどのように展開されてきたかを明らかにする。

従来、住居基準の研究は、建築学において、建築計画、

住宅計画の領域で技術的見地から論じた論文はもとより著書も少なくないが、経済・社会的、および社会福祉の視点から系統的に取り扱ったものはほとんどない。ここでは、社会政策的立場から経済・社会的、福祉的観点に焦点をおいて住居基準を取り上げてゆきたい。

第2節 住居基準の策定と歴史的展開

わが国の住居基準策定の展開にはいくつかの流れがある（表1）。一つは、理論的研究にもとづいて算出される住居基準、第二は、行政が努力目標としてかかげる基準、第三は、行政が公共住宅を建設するうえでの住宅建設基準、第四は、住宅統計における不良住宅算出基礎となる住居基準など、それぞれ異なった目的でつくられた。

これらの住居基準が議論の俎上に登場し、政策の作成が検討された足どりをみると、(1)戦時期、(2)戦争直後および昭和20年代、(3)昭和30年代、(4)昭和41年以降の住宅建設計画法が制定された時期の四つの段階に大きく分けられる。いま、その過程を大観すると、つぎのような推移を示している。

戦時期にあって、1937年＝昭和12年以降の戦時体制に入るなかで、国家による労働者住宅、庶民住宅建設がはじまる時期と前後して、わが国歴史上はじめての住居基準が検討・作成された。一つは、早くは同潤会において、国民の住居標準の研究が行なわれたが、現実の政策目標と結びついたものとしては厚生省において、低い基準ではあったが行政の努力目標として、住宅建設基準（1939年＝昭和14年）が作成された。その後、住宅統計調査（1941年＝昭和16年、厚生省『大都市住宅調査』『工業地帯住宅調査』）の中で住宅過密基準⁽²⁾が出された。

敗戦直後から昭和20年代には、戦災で焼失した住宅を復興するための目標としてたてられ、また公営住宅建設のための住居基準が検討された。

そして昭和30年代になると、新たな公共住宅としての公団住宅建設のための建設基準として検討された。

さらに昭和41年以降では、住宅建設計画法を制定する過程で、さらにその後住宅五ヵ年計画を策定するうえで

表1 住宅基準研究および政策目標・実施基準の変遷

時期区分	研究領域	行政(建設省・住宅公団)		住宅統計
		目標基準	実施基準	
戦前	CIAM「住宅最小限」(1928) ↓ 住居法検討委員会(同潤会、1941) → 建築学会「庶民住宅の技術的研究」 (1941) → 西山卯三「食糧分離論」(1937-44) / 米 FPHA「最低基準」(1945) 米 公衆衛生協会「健康住宅の 基本原則」(1946) 西山卯三「新日本の住宅建設」(1946) 米 公衆衛生協会「居住の質的 測定のための評価法」(1950) 建築学会「住宅困難測定に關す る研究」(1952)	厚生省「住宅及び其の敷地設計 基準」(1941. 3) 住宅公団研究部「住宅建設基準」 (1941.11) ↓ 戦災復興院「復興住宅建設基準」 (1946. 5) ↓ 戦災復興院「昭和22年住宅基準」 ↓ 戦災復興院「昭和23年住宅基準」 ↓ 建設省「最低住宅基準研究会」 (1949)	大都市住宅調査(厚生省 1941) 工業都市住宅調査(厚生省 1941)	
昭和二〇年代	IFHP「ケルン勧告基準」(1958) 西山卯三「住空間の型」(1959) ↓ 内田祥哉、鈴木成文「公団住宅新 型系列設定のための基礎的研究」 (1965) IFHP「ケルン勧告」(1970)	↓ 住宅公団住宅設計基準 (1956) ↓ 不良住宅地区基準 (住宅地区改良法 1959)	住宅統計調査(総理府 1948) 人口国勢調査(総理府 1950) 住宅統計調査(1953)	
昭和三〇年代			人口国勢調査(1955) 住宅統計調査(1958) 人口国勢調査(1960) 住宅統計調査(1963)	
昭和四〇、六〇年代		本城提案「昭和42年住宅対策 審議会中間報告」 住宅建設計画法、住宅基準 第二期(1971~75) 第三期(1976~80) 第四期(1981~85) 第五期(1986~90)	住宅統計調査(1968) 住宅統計調査(1973) 住宅統計調査(1978) 住宅統計調査(1983)	

住居基準が検討された。

以上の四つの時期を経るなかで、わが国の統一的基準が模索されたが、結局制度化には至らなかったのである。

1 「住居法」検討から厚生省住居基準へ ——戦時期の住居基準

厚生省社会局の中に住宅課を1939年＝昭和14年12月に設置するため、同年4月より同局生活課内でその設置準備が進められていた。他方、同潤会において、厚生省の援助を得て（昭和14年）わが国庶民住宅の供給改善に関する方策審議を目的として、住宅制度調査委員会が設けられた。住宅行政担当官および研究者等の専門家を一堂に集めて、住宅のあり方の研究が進められ⁽³⁾、ここでは、住居法案要綱を作成するまでに至っていた。

住居法の検討は、同潤会が諸外国の住居法の研究を行っている過程で、これはわが国にも必要であると認識したことが契機となった。第1次世界大戦後、ヨーロッパで起こった建築運動（CIAM）で「住宅最小限」（1928年）が取り上げられており、その思想がわが国にもすでに紹介されて建築家の間で話題となっていた。とくに官庁建築家である中村寛氏（軍事保護院業務局工営課長）は「住宅最小限」の研究者でもあり、その考え方が、住居標準、住居法を取り上げる契機ともなった⁽⁴⁾。

住居法案要綱において検討された事項は、住宅調査、住居標準、住宅供給方策の3部門にわたっており、その研究・検討のために4部会（住宅調査、標準住宅、住居監督〔最小限住居標準〕、住宅供給）が置かれ、詳細な報告書が提出された。それを受けて住居法案要綱作成小委員会が設けられ、要綱の検討に入っている⁽⁵⁾。最終的には住居法の実現は、戦時中であるため無理だということで終わりとなるのであるが、しかし、検討した事項のうち実現可能なものは、その後、部分的に取り上げられていくこととなる。

まず住宅調査については、昭和16年の「大都市住宅調査」「工業都市住宅調査」として実施される。また、住宅供給については、住宅会社法案が住宅営団法へと形を変えて取り上げられていった。さらに、標準住宅についての検討内容は、営団住宅建設の設計基準作成にさいして参考にされ一つの基礎となった。

一般的に、住居法とは、全国民の住宅を対象に国民の最低居住水準の確保とそれを担保する監督制度が中心になって構成されている。わが国でも、戦時社会政策の一環として検討はされたが、住居法としては実現に至らなかったのである。

その後昭和16年、住宅営団による5ヵ年間30万戸の庶民住宅⁽⁶⁾を建設するにあたって、厚生省は住居基準および敷地設計の基準を作成した。この時期はすでにわが国が戦時体制に入っているため、物資動員計画の枠のなかで建築資材、建設労務者を考慮しなければならない状況にあった。そのため厚生省住居基準は、①統制資材の節約に努めるため代用品を活用、②大量生産をめざして規格品を設定、③労力の節約のために簡易工法を利用することを強く打ち出している。

厚生省は、日本建築学会が作成した庶民住宅基準（昭和16年）を踏まえて、統制資材の節約のために住居と家族構成との対応を考慮することなく、「い号」から「へ号」までの6段階⁽⁷⁾の規模別形式を決めた。そこでは、夫婦および乳幼児用寝室は原則として6畳以上とすること、居住室にはその総床面積の15%程度の押入れを設けること、縁側を設けること、浴室は「ほ型」以上に設けること、洗面・洗濯する場所は炊事流し場と別個に設けること、神棚を設け、かつ、なるべく床の間を設けることといった様式を設定している。これらの基準は、当時の経済的制約のなかで国民の住居水準と居住様式を規制したものである。

以上は、行政における基準の検討であるが、当時の研究領域からは西山外三氏による食寝分離論⁽⁸⁾が出されている。これは、住居基準を決めてゆく思想、原理にさかのぼって打ち出されているといえる。

2 戦前基準の継承と住居法へ向けて ——昭和20年代の住居基準

敗戦後の住宅復興にあたり、戦災復興院（昭和22年に建設省となる）住宅建設基準が検討される。昭和20年代の住居基準には三つの流れが存在する。一つは、その時期の社会経済状況を踏まえてもやや理念的要素を含んだ住宅基準が作成される戦災復興院住宅企画課の復興住宅基準。第二は、理念的要素より実際に公共住宅を建設してゆく実施建設基準（昭和22・23年基準、国庫補助住宅基準）。第三は、住宅施策を作成するうえでの参考のために日本全体の住宅不足・住宅問題を量的に把握するための「住宅統計」に用いる住居基準である。

住宅の復興にさいし、住宅を失った人々へまずその年の越冬のための応急住宅対策がとられた。応急住宅とはいえ、全額国庫補助による住宅建設であるため、住宅は国庫補助住宅建設基準にもとづいて建設された。その建設基準は、戦前の営団基準の、とくに昭和19年段階の切り下げられた基準に準じたもので、1戸が6.25坪でしか

なかった。その後この応急住宅の建設基準は若干引き上げられるが、国庫補助住宅の基準として昭和26年の公営住宅法が立法化されるまで用いられ、表1に示すように、公営住宅に引き継がれてゆく。

他方、戦災復興院内部では、復興住宅の目標として復興住宅建設基準⁽⁹⁾（昭和21年9月）が、ひきつづき国庫補助住宅の建設基準とするため昭和22年・23年に住宅建設基準⁽¹⁰⁾が策定された。

(1) 戦前基準の継承

復興住宅基準、昭和22年・23年の住宅建設基準はそれぞれ、行政当局によって作成されたものであるが、あくまでも住宅建設基準であって、住宅という建築物を建設する際の建築学からの技術的な基準でしかない。建設された後の入居に際しての、居住者の家族構成からみた住まい方＝居住様式等に関しては考慮されていない。建設段階では一応家族構成との関係で広さを決めてゆくが、それとて入居後に及ぶ規制ではなく、入居後は多人数が居住するため過密居住とならざるをえない。

従って憲法25条に規定する「健康で文化的な生活」としての住居は、戦後の住居基準の中では無視されている。

(2) 「住居法」の検討から不良住宅基準へ

復興住宅基準は国庫補助住宅の建設基準の参考とされたがあくまでも参考であって、その基準をもって実施されたわけではない。粗末につくられた応急住宅は早くも不良住宅化が目立ちはじめ、戦前のバラック住宅も不良化・老朽化がすすんでいた。その解決のため、建設省住宅局企画課内では22年・23年の住宅建設基準からひきつづき、住居法の立法を志向していく。そのため、昭和24年10月に「住居最低基準研究会」⁽¹¹⁾が発足した。発起人は当時の住宅局長である伊東五郎氏がなり、住宅関連課長を筆頭に研究会が構成されたが、それも27年に終わっている。

住居最低基準の研究は、住宅環境評価つまり環境条件の判定方法に進んでいった。具体的にはアメリカから出された「基本原則」にひきつづいて「アプレーザル・メソッド」⁽¹²⁾が出版された機会にそれを研究会で翻訳し、日本にその方法を取り入れ実験を行なった。

まず1951年＝昭和26年に日本建築学会に住宅不良度の研究委託を行なった。学会内には住宅不良度判定の研究会⁽¹³⁾が発足し、不良度判定の方法論の研究がすすめられ、それにもとづき建設省による不良度判定の実験調査が千葉県市川市⁽¹⁴⁾をはじめとする5大都市⁽¹⁵⁾で行なわれた。これらの成果は、公営住宅法のなかに不良住宅

改良の規定を導入する資料となり、1952年＝昭和27年の公営住宅法の一部改正につながっていった。

住居最低基準研究会は、最終的にはアメリカの資料を参考に日本の居住環境の原則を作成することになった。もっとも研究会で検討された住居の最低基準とは、住宅不良度を判定するという限定されたものであった。

研究会の発足主旨は、日本の住居法の作成にあったが、最終的には住居法に至らず、つまり住宅不良度判定基準⁽¹⁶⁾の作成に止まった。

3 食寝分離型住宅の確立と展開

——昭和30年代の住居基準

昭和30年代は、行政において新たな住居基準の検討は試みられなかった。ただ、1956年＝昭和31年に住宅公団が設立され、中流勤労者階層へ公共住宅が供給されることになり、その設計基準が作成された。公団の当初の住宅規模は賃貸住宅が13坪、分譲住宅が12坪と決められた。13坪の根拠は、公営住宅の標準的な規模である12坪に1坪をプラスしたもので、そこに公団の特色を持たせてゆく一つのきっかけを与えることになった⁽¹⁷⁾。当時、国民はまだ集合住宅生活の経験は少なかったが、公営住宅では12坪の鉄筋アパートとして6畳、4.5畳の2部屋に台所と便所をつけたものが標準設計とされていた。公団の13坪は、付加された1坪を用いて、食寝分離、就寝分離原則を実現する契機となった。

そして、近代的居住様式として、食卓、ステンレススチールの流し台の開発等で、ダイニング・キッチンを整備を行ない、浴室を作り、シンダー錠によるプライバシーの概念を生活のなかに導入していった。また、住居内において、公的な空間と私的な空間の区別を明確化させた。それによって、近代核家族の居住様式が成立することになった。

研究領域においては、西山外三氏により「住空間の型」⁽¹⁸⁾類型化の研究が行なわれ、「公・私室型」の概念が提起された。公室がDK（ダイニング・キッチン）およびLK（リビング・キッチン）で、私室がプライベートの寝室等の個室である。これらDK、LKは、食寝分離を必然化させた理論的前提であったが、「公・私室」研究は、さらに「型計画」へと発展していった。

西山氏の型系列に対し、鈴木成文氏（東大教授）は公団住宅居住者調査をとおして「新型系列」を提起していった⁽¹⁹⁾。つまり鈴木氏は、30年代の日本の国民の生活様式、居住様式の観察から、公室といわれるリビング・スペースが独立して形成されつつあるという公私空間

の分化傾向を発見し、それをもとに公的空間と私的空間（寝室）とを分けて、住居内の部屋構成を考える新しい型系列⁽²⁰⁾を提起したのである。

以上30年代は、多くの日本国民が新しく経験する集合住宅における居住様式の確立の時期であり、戦前とは異なった新しい理論構築の時期であり、40年代に向けての新たな住居基準形成へのステップを準備した時期でもあった。

4 近代単婚家族の住様式の確立 ——昭和40年代の住居基準

40年代に入ると、住宅行政においても、わが国の住宅建設計画を立案する必要上、住居基準の策定がこころみられた。

(1) 本城提案の住居基準（昭和42年住宅宅地審議会中間報告）の策定

昭和40年頃になると高度経済成長の矛盾が露呈し、住宅問題は激化した。佐藤内閣は経済政策のひずみを是正するために社会開発を政策課題として打ち出し、その一環として住宅問題が取り上げられた。建設省では、住宅を統一的に供給する政策システムを創出するために、住宅建設計画法という法律によって整備していく方針をとった。そこで昭和41年より5ヵ年ごとに住宅供給計画

を策定することになったが、公共住宅の供給量を算定するうえで、住居基準を策定する必要が生じた。

そこで建設省では、住宅対策審議会に対して「適正な居住水準について」の諮問を出し、それを受けて当時の東京大学教授本城和彦氏が1967年＝昭和42年、中間報告を提出した。

その内容として、家族数に対応する住宅規模の水準を考えており、具体的には当時の住宅様式を取り入れた「ダイニング・キッチン（DK）」シリーズと、「リビング・キッチン（LK）」シリーズの二つが提案されている。これは、鈴木成文氏の「住宅公団の型系列設定の提案」を踏まえ、IFHP（国際住宅問題・都市計画連盟）のケルン基準⁽²¹⁾などが参考につくられた。

つまり、住宅のなかの居間、寝室、台所、子供部屋、夫婦用部屋等のそれぞれのエレメントを家族構成員別にシステムとして組み立てていったものである。公団住宅では食寝分離原則をもとにしているが、本城提案では、前述の家族数に対応した部屋数が導入されているため、食寝分離原則はすでにクリアーされている。

以上を踏まえて、「最低水準」と「平均水準」の二つの基準が作成された（表2）。「最低水準」はダイニング・キッチン（DK）システムをとり、「平均水準」には居間兼食堂（リビング・ダイニング+台所=キッチン）——LD・Kシステムを採用し、住宅規模に差をつけたものである。

表2 家族構成別住宅規模（その1 平均水準値）

家 族 数	1人	2(3)人	3-4人 (3-5)	4-5人 (4-6)	4-6人 (4-7)	5-6人 (5-7)	5-7人 (5-8)	6-7人 (6-8)	6-8人 (6-9)
室 構 成	1K	1L・D・K	2L・D・K	3L・D・K	3L・D・K	4L・D・K	4L・D・K	5L・D・K	5L・D・K
寝 室 数	1	1	2	3	3	4	4	5	5
寝 室	9.72	12.96	12.96	12.96	12.96	12.96	12.96	12.96	12.96
			9.72	9.72	9.72	9.72	9.72	9.72	9.72
				7.29	9.72	7.29	7.29	7.29	97.72
						7.29	7.29	7.29	7.29
								7.29	7.29
L ・ D ・ K	7.29	12.42	14.04	16.20	16.20	16.20	17.28	17.28	17.28
		4.80 4.80	5.67 4.80	7.83 6.00	7.83 6.00	7.83 6.00	9.72 7.20	9.72 7.20	9.72 7.20
衛生ユニット (脱、洗濯、洗面、便)	3.84	3.84	6.80	6.80	6.80	6.80	6.80	6.80	6.80
収納 (押入・物置)	1.44	2.16	1.60	4.32	3.04	3.04	5.76	5.76	6.48
住戸内玄関通路 (10%)	2.47	4.55	6.40	7.90	8.25	8.79	9.60	10.14	10.50
Net計	24.76	45.53	63.99	79.02	82.52	87.92	96.05	101.45	104.96
RC 臨真面積1A	27.97	51.44	72.30	89.27	93.24	99.34	108.53	114.63	118.60
本提案の採用値	28	52	72	91		104		117	

家族構成別住宅規模（その2 最低水準値）

家 族 数	1人	2(3)人	3(4)人	3-4人 (3-5)	4-5人 (4-6)	5-6人 (5-7)	6-7人 (6-8)
室 構 成	1K	1DK	2DK	2DK	3DK	4DK	5DK
寝 室 数	1	1	2	2	3	4	5
寝 室	7.29	9.72	9.72	9.72	9.72	9.72	9.72
			7.29	9.72	9.72	9.72	9.72
					7.29	7.29	7.29
						7.29	7.29
D K	2.16 × =2.16	7.29	8.91	8.91	9.72	9.72	9.72
衛生ユニット (脱、洗濯、洗面、便)	1.50+0.5 2.0=1.60	3.84	3.84	3.84	3.84	3.84	3.84
収納 (押入・物置)	1.44	2.10	2.88	3.60	4.32	5.04	5.76
住戸内玄関通路 (8%)	1.12	2.0	2.83	3.11	3.87	4.57	5.27
Net 計	14.11	25.01	35.47	38.90	48.48	57.19	65.90
RC 壁真面積 (Net×1.13)	15.94	28.26	40.08	43.96	54.74	64.62	74.46
本提案の採用値	16	29	42		55	65	75

家族構成員の就寝条件

年 齢 段 階	最低居住水準	平均居住水準
夫 婦		
乳 児 (0~1歳)	主寝室	主寝室
幼 児 (~3歳)		
幼稚園児 (~5歳)	複数就寝可	複数就寝可
小 学 校 (~11歳)		
中 学 校 (~14歳)		
高 校 生 (~18歳)	性別就寝	性別就寝
成 人	個室確保	個室確保
老 人		

本城提案は、戦前・戦後を通じて近代的な居住様式を踏まえた画期的なものであった。つまり、戦後、家父長的家族制度が解体し、昭和30～40年の高度成長期にかけて農村から都市への人口の社会的移動により大量の核家族が形成されたがこれは、都市における核家族の生活様式に対応するとともに、ライフ・ステージ別の複数の型系列が提示された点が高く評価されている。

しかし、本城提案の問題点は一つは、この居住水準は、圧縮された戦前の水準を大きく上回るものではなかったことである。つまり全体の総スペースを広げずに、住宅の機能性を最大限に追求しているところから、住居基準における全体の総スペースを拡大することになっていないことである。第二に、家族人員規模が大きい場合、単純に住居のエレメントを組み合わせて構成するだけでよいかどうかの問題が残るという点である。事実、近年、居住室の自由な使い方が求められているなかで、その点をどう解決するかが問題となってきている。だが、居住空間のナショナル・ミニマムを形成してゆくうえで、本城提案の基準はその出発点になり、目安になるものであったといえる。

(2) 住宅建設5ヵ年計画と住居基準

昭和42年の本城提案は、住宅建設計画法にもとづく住宅建設5ヵ年計画を作成する段階でその必要性から生み出され、10年後の実施を目指したものであったから、昭和51年からはじまる第3期5ヵ年計画で採用された(表3)。

この第3期5ヵ年計画(昭和51～55年)の最低居住水準の組み立て方は、本城提案を基礎として若干の数字を違えているが考え方は同じである。まず家族構成員の就寝条件を設定し、住空間を公的空間(食事室、居間)と私的空間(就寝室)、共同空間(浴室、便所、収納部分)の各エレメントを組み合わせて構成している。第4期5ヵ年計画(昭和56年～60年)も、これを踏襲している。

第5期5ヵ年計画(昭和61～65年)でも、居住空間の構成の考え方は、本城提案を基礎としており、最低居住水準は、第3、第4期5ヵ年計画のそれと同じで水準値に上昇が見られない。しかし、平均水準は都市型と一般型誘導居住水準とに二分され、また、高齢者を含む世帯の基準値を別途に算出している。これは、高齢社会に向けて、住まい方および居住空間の地域差を考慮に入れたもので、都市型を一般型より若干低い水準に設定して目標達成に誘導してゆこうとするものであった。

第3期5ヵ年計画以後、第4期、第5期5ヵ年計画の

最低基準値には向上が見られない。その理由は、1980年＝昭和55年以降、第2次オイルショックで日本の経済が停滞したため、1970年代後半に住宅基本法が自民党内で検討され法案提出の運びとなっていたものが、経済的状況で挫折した時期であったからである。一般会計がゼロシーリングとされ、公的住宅建設費の拡大が望めない時期でもあった。くわえて、80年代に入ると、中曽根内閣により行政改革が最優先の政策目標にかかげられ、福祉・教育・住宅、および公共事業は予算削減の対象となり、また、民間活力の利用、公共事業の民営化の方針のもとでは、住居基準を上げることは望めなかった。というのは、最低住居基準は、公共住宅建設量の算出⁽²²⁾に使用されるため、基準の上昇は公共住宅建設量の増大を意味したからである。

1970年代は、東京都をはじめとして、自治体におけるシビルミニマム概念⁽²³⁾がナショナル・ミニマム概念に対置して台頭してきた時期でもあるが、わが国では国が決める住宅のナショナル・ミニマム基準は一向に上昇することなく、それは1980年代においても固定化されたままであった。

ただし、第5期5ヵ年計画において誘導水準の概念が導入され(表4)、高齢者を含めた世帯の住居基準が検討されたことは、高齢社会への対応に向けて積極的な一歩前進となる。

第3節 戦後の住居基準と住宅水準

日本の住居基準策定の歴史的経過を述べてきたが、表5は、主要な居住スペースの最低基準値を一覧したものである。この表をもとに、世帯人員数と居住室の広さとの関係で、住宅の質の変遷過程を点検してみよう。

戦前に、日本建築学会が提示した基準値(昭和16年)は、2人世帯で10.5畳、3人世帯で13.5畳、4人世帯で19.5畳であったが、太平洋戦争期の住宅営団研究部の基準値(昭和16年)は、それぞれ8～9畳、11畳、13.5～16.5畳とスペースが圧縮されている。

戦後では、昭和27年からはじまる公営住宅3ヵ年計画の第1期、第2期計画における「狭小過密住宅基準」は、1世帯9畳未満とし、しかも1人当たり2.5畳未満とした。戦前の厚生省「大都市住宅調査」での「過密居住」とは1人当たり3畳未満としてあるから、これは戦前以下の基準をとっていたことを示す。昭和30年段階になると、建設省の住宅最小限規模(建設省『住宅総覧』1957

表 3 第三期 5 カ年計画の住宅基準

(1)最低居住水準 (DK型)

(図) 家族構成別住戸面積

世帯人員	家族型	住戸型	寝 室	食事室兼台所	その他
1人	単身	1K	4.5畳	1.5畳	衛生ユニット1.60㎡ 取 納 1.44㎡ 住戸内通路 1.12㎡ その他計 6.32㎡
			居住室計 4.5畳(7.43㎡)		NE T住戸面積 13.75㎡
			NE T住戸面積 13.75㎡		
2人	夫婦	1DK	6畳	4.5畳	衛生ユニット3.84㎡ 取 納 2.16㎡ 住戸内通路 2.0㎡ その他計 8.00㎡
			居住室計 10.5畳(17.33㎡)		NE T住戸面積 25.33㎡
			NE T住戸面積 25.33㎡		
3人	夫婦と 子供1人	2DK	6畳	4.5畳	衛生ユニット3.84㎡ 取 納 2.88㎡ 住戸内通路 2.83㎡ その他計 9.55㎡
			居住室計 15.0畳(24.76㎡)		NE T住戸面積 34.31㎡
			NE T住戸面積 34.31㎡		
4人	夫婦と 子供2人	3DK	6畳	4.5畳	衛生ユニット3.84㎡ 取 納 4.32㎡ 住戸内通路 3.87㎡ その他計 12.03㎡
			居住室計 19.5畳(32.19㎡)		NE T住戸面積 44.22㎡
			NE T住戸面積 44.22㎡		
5人	夫婦と 子供3人 同室就寝 (子2人)	3DK	6畳	6畳	衛生ユニット3.84㎡ 取 納 5.04㎡ 住戸内通路 4.57㎡ その他計 13.45㎡
			居住室計 22.5畳(37.13㎡)		NE T住戸面積 49.16㎡
			NE T住戸面積 49.16㎡		
6人	夫婦と 子供4人 同室就寝 (子2人)	4DK	6畳	6畳	衛生ユニット3.84㎡ 取 納 5.76㎡ 住戸内通路 5.27㎡ その他計 14.87㎡
			居住室計 27.0畳(44.56㎡)		NE T住戸面積 58.01㎡
			NE T住戸面積 58.01㎡		
7人	夫婦と 子供5人 同室就寝 (子2人)	5DK	6畳	6畳	衛生ユニット3.84㎡ 取 納 6.80㎡ 住戸内通路 6.14㎡ その他計 16.78㎡
			居住室計 31.5畳(51.99㎡)		NE T住戸面積 66.86㎡
			NE T住戸面積 66.86㎡		

(2)平均居住水準 (LDK型)

世帯人員	家族型	住戸型	寝 室	食事室、台所	その他
1人	単身	1DK	6畳	4.5畳	衛生ユニット3.84㎡ 取 納 1.44㎡ 住戸内通路 2.47㎡ その他計 7.75㎡
			居住室計 10.5畳(17.33㎡)		NE T住戸面積 25.08㎡
			NE T住戸面積 25.08㎡		
2人	夫婦	1LDK	8畳	3畳	衛生ユニット3.84㎡ 取 納 2.16㎡ 住戸内通路 4.55㎡ その他計 10.55㎡
			居住室計 20.0畳(33.00㎡)		NE T住戸面積 43.55㎡
			NE T住戸面積 43.55㎡		
3人	夫婦と 子供1人	2LDK	8畳	3畳	衛生ユニット6.80㎡ 取 納 3.60㎡ 住戸内通路 6.40㎡ その他計 16.80㎡
			居住室計 26.5畳(43.73㎡)		NE T住戸面積 60.53㎡
			NE T住戸面積 60.53㎡		
4人	夫婦と 子供2人	2LDK	8畳	4.5畳	衛生ユニット6.80㎡ 取 納 4.32㎡ 住戸内通路 7.90㎡ その他計 19.02㎡
			居住室計 34.5畳(56.94㎡)		NE T住戸面積 75.96㎡
			NE T住戸面積 75.96㎡		
5人	夫婦と 子供3人 同室就寝 (子2人)	4LDK	8畳	4.5畳	衛生ユニット6.80㎡ 取 納 5.04㎡ 住戸内通路 8.79㎡ その他計 20.63㎡
			居住室計 39.0畳(64.37㎡)		NE T住戸面積 85.00㎡
			NE T住戸面積 85.00㎡		
6人	夫婦と 子供4人 同室就寝 (子2人)	4LDK	8畳	6畳	衛生ユニット6.80㎡ 取 納 5.76㎡ 住戸内通路 9.60㎡ その他計 22.16㎡
			居住室計 43.5畳(71.79㎡)		NE T住戸面積 93.95㎡
			NE T住戸面積 93.95㎡		
7人	夫婦と 子供5人 同室就寝 (子2人)	5LDK	8畳	6畳	衛生ユニット6.80㎡ 取 納 5.76㎡ 住戸内通路 10.14㎡ その他計 22.70㎡
			居住室計 48畳(79.22㎡)		NE T住戸面積 101.92㎡
			NE T住戸面積 101.92㎡		

表4 わが国の平均居住基準の変遷

	本城提案 (昭和42年)		第三・四期5ヶ年計画 (昭和51~60年)		第五期5ヶ年計画 (昭和61~65年)	
	平均水準値	都市型誘導居住水準	平均居住水準	都市型誘導居住水準	一般型誘導居住水準	戸専用面積
居住室の量数	10.3	28	10.5	12.0	16.5	50
居住専用面積	—	—	25.08	14.0	18.5	55
1人(中高年齢身)	19.4	52	—	20.0	26.0	72
2人	28.6	72	43.55	28.0	35.0	98
3人	36.4	91	60.53	36.0	47.0	123
4人	40.8	—	75.96	42.0	54.5	141
5人(高齢単身含む)	47.7	—	85.00	48.0	(60.5)	(158)
6人	49.2	—	93.95	51.5	56.5	147
7人	—	—	101.92	—	(62.5)	(164)
備考	台所を含む	台所を含む	台所を含まず	—	—	—

表5 わが国の最低居住基準の変遷

世帯人数	住宅建設5ヶ年計画											
	第一期5ヶ年計画 (昭和41~45年)	本城提案 (昭和42年)	第二期5ヶ年計画 (昭和46~50年)	第三・四期5ヶ年計画 (昭和51~60年)	第五期5ヶ年計画 (昭和61~平成2年)							
1人	—	—	—	—	—	最低居住水準	最低居住水準 (ナショナルミニマム)	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準
2人	9	10.3	9.0	10.5	10.5	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準
3人	9	15.7	9.0	15.0	15.0	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準
4人	12	17.2	12.0	19.5	19.5	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準
5人	12	22.0	13.5	22.5	22.5	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準
6人	12	26.5	15.0	27.0	27.0	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準
7人	12	30.9	16.5	31.5	31.5	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準	最低居住水準
備考	台所を含まず	台所を含む	台所を含まず	台所を含む	台所を含む	台所を含まず	台所を含む	台所を含まず	台所を含む	台所を含まず	台所を含まず	台所を含まず

年、135頁）は、2人世帯で11.0畳、3人世帯で12.5畳、4人世帯が15畳とし、この数値をもとに最低以下の住宅数を推計し、住宅施策の計画を立てている。これにしても営団研究部基準より若干高くなっているにすぎず、3人世帯、4人世帯では、戦前の建築学会基準を下回っている。

高度成長下の昭和33年、38年、43年の総理府住宅調査に採用されている「狭小過密住宅基準」は、2人世帯9畳、3人世帯9畳、4人以上世帯12畳である。これらは戦前の建築学会基準、住宅営団研究部基準より低く、昭和30年段階の建設省が決めた住宅最小限規模よりも後退している。基準値を低く設定することは、国全体の最低以下水準の住宅数を少なく算出することになり、また、住宅の質的向上への政策努力を少なくすることにつながる。昭和31年の経済白書が「もはや戦後は終わった」と述べたことは住宅以外のことであって、住宅にはあてはまらない。

なお、昭和41年の第1期5ヵ年計画の「最低居住水準」は、昭和33年から用いられている国勢調査の「狭小過密住宅基準」と同一の基準値であり、それにもとづき昭和41年から45年までの住宅建設の計画が立てられている。高度経済成長後期段階に入る昭和40年代前半においても行政当局、建設省の公式の基準には戦前以下の住居基準が採用されていたのである。この姿勢はそれ以後も変わらず、40年代後半の第2期住宅建設計画の最低住居基準でも、第1期に比べ5人世帯以上が若干上がっているだけにすぎず、昭和30年の住宅最小限規模に比べ全面的に下がったまま推移した。

第3、4期の昭和50年代における最低住居基準値は、基準のなかに台所スペースを含めているため他と比較することが困難であるが、昭和42年の本城提案の台所を含んだ基準と比較すると、4人世帯で2～3畳広くなっているにすぎず、他の世帯人員ではほぼ現状維持で、10年間の時間的経過はほとんど考慮されていないと言える。ちなみに、居住専用面積での比較をすると、昭和50年代は、昭和30年の建設省基準に比べ低い値に設定されている。たとえば2人世帯33.3㎡が、50年代では25.33㎡と下がり、3人世帯40.4㎡が、34.31㎡と低下、4人世帯でも47.0㎡が、44.22㎡、5人世帯でも52.8㎡が、49.16㎡と、それぞれ低下したままである。

なお、また第5期5ヵ年計画（昭和61～65年）における最低住居基準値も第3、4期と同一基準で、向上がみられない。

以上、居住室の広さを中心に見た住居基準値である。戦後40年を経ても住居基準値の水準がいかに高くならな

かったかは驚くべきほどである。この基準値をもとに住宅不足数、住宅難の数を推計し、政策が立てられてきたのであるから、戦後日本経済が繁栄し、世界の最富裕国となったといわれる中で、国民の住宅はそれのみあった改善・向上策がとられなかったわけで、その証拠がここに明確である。住宅問題が、とくにその質の点であいかかわらず深刻な状態を続けている主要な原因には、政策的に居住空間の水準上昇に意識的な努力が払われてこなかったと言わざるをえない。

第4節 まとめ——日本の住居基準の特徴と課題

わが国の住居基準に関する歴史を概観すると以下のような特徴点が浮かび上がってくる。

(1) 戦前基準が昭和45年頃まで用いられたこと

前述したように昭和16年に決められ、用いられた建築学会の庶民住宅基準や住宅営団の住宅建設基準が昭和46年の第2期住宅建設5ヵ年計画まで用いられ、それがクリアーされるのは、それ以降できわめて遅かった。国民生活の水準は、その国の経済・社会の発展に応じたものであるはずであるが、戦後、わが国の住居基準は、戦前水準に永らくおさえられてきたことが、住宅問題の深刻化・永続化の大きな原因になっている。

(2) 中央行政主導型の基準

住居基準が低いまま抑えられてきたその要因には、歴史的に中央行政主導で基準がつけられたこと、自治体および住宅運動の側にも質的向上への要求に弱さがあったことがあげられる。住宅運動は、本来一言でいって国民の居住水準および住居基準を上げてゆく原動力となるものであるが、運動の弱さが、基準改訂・向上につながらなかったのである。常に中央行政主導による基準作成のままで、自治体の住民からの押し上げによる基準、水準上昇は起こらなかった歴史であった。

(3) 戦略なき、戦術としての住居基準

西山氏の食寝分離論、および本城提案の住居基準にしる、居住水準を上げてゆく戦略としてのものというより、戦術的なものと、とらえられる。つまり国民の居住水準の最低限をいかにそれ以下に落とさないか、最低限を維持するための抵抗としての基準であって、国民の生活要求の熟度としての、あるいは平均的生活要求、スタン

ダードを求めるとい性格は希薄であった。

(4) 居住のナショナル・ミニマムに結びつかない 住居基準

戦前から現在まで、住居法の制定をめぐる3度の試みがなされ、議論が深められた。そのたびに、時代を反映した生活様式を取り入れた住居基準が提出された。しかし、それが居住のナショナル・ミニマムとしての国家による居住空間の保障へとつながらず、あくまでも行政の努力目標にすぎなかったといえる。

(5) 居住様式の多様化と住居水準上昇の混同

大量生産・大量消費の高度成長を経て近年、多品種・少量生産にもとづく多様な消費が可能となった。そのなかで、居住様式の多様化があたかも住居水準が上昇したかのように国民には混同されている。居住様式の多様化は、住宅の狭さの合理化の論理にすり替えられている。だから、戦前の基準が昭和40年代まで改められることなく用いられ、現在でもそれをほとんど上回っていない。戦後日本の住宅政策は、戦前の住居水準をクリアーすることに終始してきたといっても過言ではない。戦後の国民の住居水準が上昇したとすれば、政策効果というより、経済成長による国民の自助努力によるものと考えられるのである。

以上を踏まえて今後の課題を検討しよう。

さて、わが国の住居水準・居住様式の前進を歴史的にみると、第一の前進は、戦時期に提起された食寝分離にもとづく住居基準である。しかし、実際の政策上で実現するのは戦後の公共住宅においてが初めてである。第二の前進は、本城提案による核家族と、そのライフ・ステージごとの住居基準の考え方の提起である。第三の前進は、高齢社会に向けて、高齢者・障害者の日常生活が可能な住居の基準を構築する試みがなされ始めていることがあげられる。だが、それを生かし、より以上の前進をはかってゆくには、住居基準を最低基準概念から国民住居基準概念に変えてゆくことが必要になってきている。建設省では、「住居基準」を「最低基準」および「誘導住居水準」と2本立てにしているが、両者を実現する直接的な政策手段もなく、自助努力にまかされたままであるから意味のない指標にとどまっている。今日では、住居法を前提にして住居基準を考えるとすれば、最低基準というきわめて低い水準を廃し、その時代の社会生活を営むうえでのニーズを踏まえた、生活の必要原理にもとづく標準的な国民住居基準概念に一元化し、しかも基準

以下住宅を国家責任のもとで改善してゆく政策システムの構築が求められている。

国民住居基準概念の導入の要件の一つは、1989年の『経済白書』でも指摘されているように、日本の住宅耐用年数が20～30年といわれるほど短い点にかかわっている。20～30年は1世代の期間にすぎない。住宅は、私的所有物であると同時に、社会的資産でもあるから、幾世代もが利用可能な住宅はそれだけ社会的余裕につながる。住居基準のなかに、建物の社会的・物理的耐用年数の延長を考慮した基準を用意してゆくことが望まれる。

第二に、現代市民社会の必須要件は、プライバシーが守られることである。集合住宅における隣接音を最小限にするために壁厚に関する技術的配慮を盛り込むことなど、プライバシーの確保の観点からの住宅の質向上も、新しい基準の構成要件にならなければならない。

第三に、すでにヨーロッパ諸国では住居法にその視点が導入されているが、高齢者および障害者が、自立した生活が可能なノーマライゼーションの思想にもとづく住居基準であることも欠かせない。

これからの住居基準にあっては、少なくともこれら3要件を充足することが当面の課題となろう。

〔注〕

- (1) 大本圭野「戦後住宅政策の展開過程——日本住宅政策の原型(1)(2)」(『季刊社会保障研究』Vol. 17, No 4, 1982年、同Vol. 19, No4, 1984年)
- (2) 過密居住状態とは、1人当たり3畳未満あるいは1世帯の居住12畳未満住宅を示した。
- (3) 早川文夫、大本圭野「戦前・戦後の住宅政策の継承と断絶(2)」(『住宅金融月報』No.403、1985年8月)66-67頁。
- (4) 昭和15年当時、厚生省社会局住宅課技師である美馬氏からヒアリングを行った。
- (5) 早川、大本、前掲、64頁。
- (6) 日本建築学会住宅問題委員会「庶民住宅の技術的研究」(『建築雑誌』1941年2月号)。
- (7) 住宅営団の住居規模形式は以下のようなものであった。

規模別形式

種類	居住室数	居住空畳数	延べ面積
い号型	2室	9畳	30㎡
ろ号型	2～3室	12畳	40㎡
は号型	3室	15畳	50㎡
に号型	3～4室	18畳	60㎡
ほ号型	4室	21畳	70㎡
へ号型	4～5室	24畳	80㎡

- (8) 西山卯三『住宅計画』勁草書房、(1967年) 604頁。
- (9) 早川・大本・前掲、66頁。
- (10) 斉藤竹生、大本圭野「戦後住宅基準の策定過程(上)」(『住宅土地問題』83号、1981年7月) 37頁。
- (11) 「住居最低基準研究会」(『建設月報』昭和25年1月号) 20頁。
- (12) 米国公衆衛生協会居住衛生委員会、斉藤竹生訳『住居の質測定のための評価法——保健住宅行政官及び都市計画家のための指標』1950年。
- (13) 昭和26年9月30日第1回委員会を催し、次の4分科会に分かれて研究・分担を行った。1. 不良住宅の判定、2. 老朽住宅の老朽度の判定、3. 住宅の具備すべき最低条件、4. 住宅困窮度の判定。
- (14) 建設省住宅局『採点評価法による住居調査——千葉県市川市住居調査結果報告』昭和26年7月。
- (15) 建設省住宅局『不良住宅地区調査——東京・大阪・京都・名古屋・神戸——』昭和27年8月。
- (16) 渡辺要、佐藤鑑、新海悟郎、高山英華、十代田三郎、斉藤竹生『住居の最低基準に関する研究』昭和27年4月。
- (17) 『日本住宅公団史』昭和40年、136頁。
- (18) 西山卯三「住宅空間の型」(『新建築』昭和35年5月)。
- (19) 内田祥哉、鈴木成文、他「公団住宅新型系列設定のための基礎的研究」(『日本住宅公団』1965年)。
- (20) 鈴木成文「住宅公団の型系列設定の提案」(『集合住宅』建築計画学6、丸善所収、1969年)。

注20 付属表 新型系列各室規模ならびに住戸規模一覧

住戸型	1 寝室型	2 寝室型	3 寝室型	4 寝室型
	標準 (最低)	標準 (最低)	標準 (最低)	標準 (最低)
主 寝 室	10.5 (9.2)	10.5 (9.2)	10.5 (9.2)	10.5 (9.2)
副 第 2 寝 室	— —	10.5 (9.2)	10.5 (9.2)	10.5 (9.2)
寝 第 3 寝 室	— —	— —	6.6 (5.9)	10.5 (9.2)
室 第 4 寝 室	— —	— —	— —	6.6 (5.9)
L + D + K	16.0 //	16.0 //	16.0 //	20.0 //
小計	26.5 (25.2)	37.0 (34.4)	43.6 (40.3)	58.1 (53.5)
便所・浴室・洗面・洗濯	5.5 //	5.5 //	5.5 //	5.5 //
物置	0.7 //	0.7 //	0.7 //	0.7 //
玄関・廊下	2.0 //	2.2 //	3.2 //	4.2 //
合計	34.7 (33.4)	45.4 (42.8)	53.0 (49.7)	68.5 (63.9)
バルコニー(1/2)	2.5 //	2.5 //	3.0 //	3.0 //
共用階段	3.6 //	3.6 //	3.6 //	3.6 //
総計(住戸ネット面積)	40.8 (39.5)	51.5 (43.9)	59.6 (56.3)	75.1 (70.5)
計画床面積(m ²)	46.1 (44.6)	58.2 (55.3)	67.4 (63.6)	84.8 (79.6)
(坪)	(13.9)(13.5)	(17.6)(16.7)	(20.4)(19.3)	(25.1)(24.1)

(注)：計画床面積＝住戸ネット面積×1.13

(21) International Federation for Housing and Planning, "Standing Committee Rent and Family Income", Program and Activity Report, January 1960.

注21 付属表 1957年 I. F. H. P. ケルン基準

(単位: m²)

	寝室数	2	2	3	3	3	4	4	4	5
	家族数	3	4	4	5	6	6	7	8	8
台所		6	7	7	7	8	8	8	8	8
居間食事室 (居間部分)		13	13	13	14	16	16	17	18	18
〃 (食事部分)		5	5	5	6	6	6	7	8	8
主 寝 室		14	14	14	14	14	14	14	14	14
副 寝 室 1		8	12	8	12	12	12	12	12	12
〃 2		—	—	8	8	12	8	12	12	12
〃 3		—	—	—	—	—	8	8	12	8
〃 4		—	—	—	—	—	—	—	—	8
浴室 (便所を含まず)		—	—	—	4	4	4	4	—	—
浴室 + 便所		4	4	4	—	—	—	—	4	4
便 所		—	—	—	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
補助洗面		—	—	—	1	1	1	1	1	1
物 入 れ		1.5	1.5	1.5	2	2	2	2.5	2.5	2.5
補助室		—	—	—	—	—	—	—	(8)	(8)
計		51.5	56.3	60.5	69.2	76.2	80.2	86.7	93.7 (101.7)	97.7 (105.7)

(22) 山岡・京須『これからの住宅政策——第三期住宅建設5ヶ年の解説——』(『住宅新報社』1976年) 125頁。

(23) 松下圭一『シビル・ミニマムの思想』(『東大出版会』1971年)。

第7章 自治体住宅政策の形成と評価

第1節 課題の設定

近年、とくに1985年のプラザ合意以降、低金利政策のもとで地価が急激に上昇し、わが国の住宅問題は新たな局面に直面している。問題に対応して、住宅政策においても新たな潮流が起きつつある。

従来から先進国では、21世紀の高齢社会に向けて高齢者の住宅をどのように整備してゆくか一つの大きな課題であった。その中でわが国では近年の異常な地価高騰による住宅問題への解決と、高齢社会に向けての住宅整備との二重の課題をかかえている。

本稿では、近年の地価高騰への住宅対策と高齢社会へ向けての住宅整備の両者が重なって、自治体において住宅施策が体系性をもって打ち出されている実態を取り上げ、自治体主導の住宅政策の分析を行う。歴史的には住宅基本法案あるいは住宅保障法案が国会で議論され、野党側から法案も提出された経験もありながら、今もって政府からの提出はみられない。実状について言及する住宅基本法案の挫折過程については(1)前章で分析したところであるが、その上に立って、現在自治体で策定されている住宅施策を踏まえ、今後の住宅政策の基本的な枠組とその内容のあり方を、居住環境法として提起することを試みた。

第2節 現段階の住宅問題の新しい様相

1 住宅資産格差の拡大と住環境条件の悪化

1985年以降の金融緩和および「民活」による規制緩和以来、地価が勤労所得の伸びとは関係なく高騰した。首都圏の場合、持家は年収の約5倍で購入できるとされていたが、現在では8.5年分を要するまでになってしまった。高地価・高住宅価格は初めは東京の急速な国際金融都市化と関連して現出したが、これが次の局面では地方

中核都市に波及した。いったん東京は沈静化をみせたが再び逆もどりし、一層地価を押し上げた。その勢いが地方中核都市以外にも及んだ。

高地価は、住宅所有者サイドでは資産価値を高めたが、新規住宅購入者のサイドには、購入困難をもたらし、国民全般には住宅資産格差を拡大させる結果となったばかりか、住環境条件を大きく悪化させることになった。狭小過密、住宅の遠隔化、一層の住居費高負担、公有地拡大、公共住宅建設拡大の困難などは、そのことを端的に示している。

2 定住の困難および地域社会の崩壊の危機

住宅資産格差の拡大は、「持てる者」と「持たざる者」との大きなへだたりをつくり出すと同時に、「持てる者」自身にも新たな問題を引き起こしている。

例えば、東京都心部では、土地価格が1坪5000万円から1億円となり、どんな小規模な土地所有者であっても高額な資産を持つことになった。住宅からオフィスビルへという風潮のなかで、「地上げ屋」の介入による住宅の売却が続出し、多くの地域で歯抜けの更地化が進んだ。相続税の支払い困難による土地・住宅の売却、あるいは節税対策としての建替・高層ビル化の動きは、地価上昇に比例した借地・借家の家賃・契約更新料の値上がりまねき、高齢者や低所得階層を住み慣れた地域から追い出す結果となった。たんなる古い住宅の建替え、高層集合住宅化でさえ、高家賃化につながり、従前居住者は家賃を支払えず転居をよぎなくされている。そうしたところから、新規の居住者層は、従前のそれとは異なった階層が入ることになり、階層の入れ替え現象が大量に発生している。

全体として高地価、高家賃、高住宅価格は、居住者の継続居住を困難にし、それは地域の人口減少につながり、小学校の統廃合にまで及んでいる。こうした地域における社会階層の入れ替えおよび人口減少は、旧来の地域社会崩壊の危機を創出しつつある。

3 高齢者直撃型の住宅問題の深刻化

1985年以降の地価高騰が従来と異なった側面として、高齢者の住宅問題を大きく浮び上がらせたことがあげられる。すなわち地価高騰は弱い立場にある人びと、とくに高齢者を直撃していることである。高齢化はもともと所得の減少に結びつき易いが、近年の地価の高騰は、高齢者の家賃支払いをこれまでにない困難にさせている。家主は、高齢者の家賃不払いの危険性、家屋損傷・火災の危険性、病気・寝たきり化などを恐れて、高齢者に貸家を貸しながらなくなってきている。なかでも障害老人には地域の医療・福祉サービスが不可欠であるが、高地価はケアつき住宅および老人ホームなど高齢者の諸サービス施設の建設を困難にしている。障害老人の単独居住、生活問題が社会問題化するほど事態は、深刻になりつつある。

こうした高齢者の住宅問題にたいし、国の住宅政策ではほとんど対処しえず、とりわけ東京など大都市では解決が望めないことから、地域住民と密着した自治体が住宅対策に直接かかわらざるを得ない状況が生れている。

以下では、こうした地価高騰という局面での自治体の住宅政策について、東京都および都内各区の自治体を例として取り上げ、主として高齢者の住宅問題への新しい対応とその役割を探ってみよう。

第3節 中央政府主導型住宅政策の限界と自治体主導型住宅政策の実験

1 自治体主導型の住宅政策の基本的性格

ヨーロッパ諸国では、早くから住宅行政は自治体にとって福祉サービス、教育とならぶ重要な領域であった。高齢社会への対応策として、また地域住民へのより密接な行政サービスを行うために、地方への分権化が進められてきた。中央政府から地方自治体への分権化は、1970年代から80年代にかけてすでに実行済みで、80年代後半には一歩進めて自治体内での、一層の地域分権化が実施されている。その典型的動きは、自治体のセントラル・オフィスに集中していた住宅部局のうち、住民に密接に関係する部局を地域事務所（Area Office）⁽²⁾に分権配置するというやり方である。又、福祉サービス部門でも高齢者の在宅ケアをめぐるサービス・ネットワークを形成するために、地域サービスエリアを設定しそこへの分権化が推進されている。

わが国においても、行政改革の一環として住宅・福祉領域での分権化は一定程度進められてきているし、住宅部門では、公営住宅の計画・管理の権限は市・区に委譲されつつある。

とくに、この間、東京一極集中のあおりで地価高騰がいち早く進んだ東京都心地区では、絶対的な人口減少が小学校の統廃合にも及び、従来形成してきた地域社会は崩壊の危機に直面している。そうしたなかで、東京都をはじめ多くの市・区では、居住者への住宅改善・住宅保障をねらって、独自の住宅政策をつくり実施に移しつつある。

現在のところ自治体主導型住宅政策への取り組みは、東京都の区部で最も活発に展開されているが、今後は地方中核都市においても試みられるであろう。

それでは、自治体主導型住宅政策の性格的特徴をどう考えたらよいか。まず、この点から検討をおこなってみよう。

その第一の特徴は、自治体主導型住宅政策であることから、地域の住宅問題に直接応えることができるということに見い出される。まず必要なことは、自治体が地域の多様な住宅要求を的確に把握し、その上に立って、住宅ニーズに即した住宅計画を立案し、次いで住宅財政を検討することである。

第二は、自治体主導型住宅政策が、総合的性格をもちうることである。つまり旧来のような単なる階層対応としての住宅供給や住宅管理にとどまらず、住民が生活可能な日常生活圏（Living Area）形成の政策たりうることである。そのためには、医療・保健・福祉サービスと都市計画などとの有機的関連性を考慮に入れた総合的政策が考えられなければならない。例えば、障害高齢者が地域で社会生活するには、住宅のみが供給されても不可能なのである。

第三は、自治体主導でおこなわれると、住宅計画を立案するにあたっては住民参加が実現されることである。住民の自治能力を形成してゆくという自治体本来の目標への達成は、地域の住宅改善や日常生活圏（Living Area）の形成を通して、また、住民と行政との共同・共通作業を通して、従来より格段と進む。その成果は、単なるお題目だった住みやすい地域、まちづくりが現実になづくことで示される。

自治体主導型の住宅政策の上記の基本的性格は、いまのところ、seinであるよりsollen、そうあるべき課題としての性格が強いが、いまや、こうした性格を保持することなくしては、住宅問題の解決の方向が見い出せないと言える。

2 自治体主導型住宅政策の類型化と特徴

1980年代、自治体が独自にイニシアティブを発揮して住宅政策を検討し始めたのは、地価高騰の影響を最も受けた東京都および23区であった。東京都では、都知事の諮問を受けた住宅政策懇談会（＝審議会）が1990年4月に答申を出したが、それに沿って東京都の住宅政策の方向が決められることになった。

23区では、区によって若干の違いがみられるが、区が主体となって住宅条例を作り、自治体主導型住宅政策を進めようとするところが見られる。そこで、東京都と23区を分けてそれらの政策の具体的特徴の検討に入っていく。

(1) 東京都における自治体住宅政策

1990年4月24日に東京都住宅政策懇談会⁽³⁾から、「生活の豊かさを実感できる住まいをめざして」というサブタイトルをつけた最終答申が出された。わが国の住宅政策史上、自治体が独自に住宅政策に関し体系性、総合性をそなえた施策に取り組んだのは初めてのことであり⁽⁴⁾。戦後45年が経過するなかで何故、いまになって取り組むことになったか。その直接的な契機となった背景は、前述したように1985年以降の東京圏の地価高騰である。地価の暴騰は東京都民の住宅および住環境の悪化をまねき、従来の国の住宅政策のみではすでに対応できなくなったためである。

懇談会の答申は、「東京にふさわしい住宅政策のあり方を実現するために、東京都が中心となって政策の基本的考え方を転換する必要がある」と考え方の転換を訴え、住宅政策の柱として、①まちづくりと連動した住宅政策の展開、②低・中層向け施策の充実、③市場と公共の連携、④トップダウンからボトムアップという四つの政策⁽⁵⁾をあげている。

この政策の斬新な点は、一つには、まちづくりと住宅政策とを連動させたこと、第二には、下からのボトムアップ政策としての視点が打ち出されていることである。なお、戦後の国の住宅政策は、持家を中心とした市場メカニズムを利用した政策であったが、市場と公共の連携という新たな展開を提示している点も注目される。その展開部分としては、公共による民間住宅の借り上げ、優良民間住宅への公的利子補給と税利上の措置、さらに家賃の政策的コントロールという政策手段により民間住宅に公共住宅に準じた役割を担わせたことなどがあげられる。

このように総論で新しい視点を提起したものと評価で

きるが、各論段階でこれらの目標がどのように具体的に裏打ちされるかは今後に残されている。

(2) 区レベルの自治体主導型住宅政策

つぎに、23区の自治体主導型住宅政策を取りあげるが、これは現在のところ三つの類型に分類できる。第1類型は、定住促進型住宅政策、第2類型は、総合的対策型住宅政策、第3類型は、高齢者重視型住宅政策である。各類型とも他の類型の要素を含むとはいえ、基本的特徴を検出するなら以上のようにとらえられる。

ところで、これら3類型は、地域類型にも規定される側面をもっている。まず定住促進型（表1）は、主に都心地域で居住者の定住をねらった住宅政策である。第二の総合的対策型住宅政策は、地域的には都心6区の周辺にあり、都心部の人口が流入する自治体で、地価上昇率は都心区に比べ低い。そうはいっても住宅価格は高騰し住みにくくなっているため、高齢者の住宅対策をも含めて住宅政策を全般的に見直そうとしている。第三の高齢者重視型住宅政策（表2）は、地域的には上記の第1類型、第2類型の周辺自治体が主で、地価上昇が前二者に比べ鈍い地域である。高齢者の住宅問題が深刻であるため、優先的にそれへの政策が取られている。高齢者の住宅対策は、もちろんこれらの自治体に限られたことではなく、東京都区部の自治体では多かれ少なかれ各区が取り組んでいる。ただし、第3類型は、自治体全体の住宅政策の再検討にまで取り組みが至っておらず、段階的にまず緊急の第一歩として高齢者対策に取り組んでいるという状態である（表3）。以下、それぞれの類型別の政策内容と特徴点をみよう。

(i) 定住促進型住宅政策

都心部のオフィスビル需要の増大は、地価の高騰を他の地域より著しくした。すでに多くの文献で報告されているところであるが、千代田区、港区、中央区は1985年以前の早い時期から地価の上昇や「地上げ」による居住者の追い出しなどが現われていたが、ひき続き台東区および新都庁舎のできた新宿区においても都心3区と同様の現象が現われ、高地価は、相続税の支払い不可能につながり、土地・家屋の売却を多発させた。戦後第2次地代更新期をむかえて借地・借家の更新料および地代・家賃の値上げを引き起こし、家計からの支払いをも不可能にさせつつある。地主は借地権の買い上げが困難となり、借地人は更新料支払い不可能という一言でいって、両者とも支払いが不可能な状態で、不動産業者への土地売却によって両者の問題解決をはかる状況にある。その結果、

表1 自治体住宅施策——定住促進型——

台東区	文京区	新宿区	港区	中央区	千代田区	制度策定経過	施策・事業
昭和六二年四月 昭和六二年七月 定住促進懇談会設置 付置住宅要綱	昭和五五年 昭和六二年一月 昭和六二年七月 中高層建築物衛生指導 付置住宅要綱 地上げ相談窓口設置	平成三年二月 付置住宅要綱検討(平成二年施行) 住宅条例公布	昭和六〇年六月 昭和六三年五月 平成元年 平成元年四月 平成元年 付置住宅要綱 (開発者負担要綱施行延期)↓都・国から反対・ 昭和六三年地域住宅計画(HOPE)策定 定住対策本部設置/第1・第2専門部会 地区計画案(六本木・虎ノ門/住宅用途) 住宅白書づくり/地域高齢者住宅計画策定	昭和六〇年六月 昭和六三年一月 昭和六三年三月 付置住宅要綱 定住人口対策本部設置(住宅対策分科会他) 調査及び委員会設置 コミュニティ・ファンド/地区計画 住宅政策の基本方向/基本計画の見直し 住宅条例の検討(平成二年四月施行)	昭和六一年四月 平成元年四月 平成元年六月 平成二年 定住人口回復要綱制定 住宅確保型の地区計画策定 総合設計制度の独自運用基準策定(住宅一五%) 総合計画見直し関連(住宅関係基礎調査実施予定)		①住宅資金融資斡旋制度 ②優良再開発建築物整備促進事業
			①定住化基金の創設 ②区営住宅 ③都住移管、建替増戸の検討 ④高齢者、障害者用借上住宅 ⑤母子住宅(借上) ⑥公共事業立退者住宅 ⑦住宅融資制度	①区立住宅 ②都住移管―都営住宅 ③高齢者住宅 ④家賃補助制度		①高年齢者集合住宅 ②高年齢者借上住宅 ③高年齢者斡旋住宅 ④公衆浴場建替資金融資斡旋	①高年齢者向け賃貸共同住宅新築及び修築資金融資斡旋 ②高年齢者借上住宅 ③高年齢者住宅斡旋 ④シルバークリア建設 ⑤閑水地区市街地再開発事業

居住者は住みなれた地域から離れざるを得なくなる。そのうえ、住宅価格および家賃の高騰は、長年住んできた住民を当該地域に住めなくさせ、また新規の転入者を阻むこととなり、区全体の絶対的な人口減少につながっていった。人口減少は、地域社会のコミュニティ形成の危機にもつながり、自治体は、住民から人口減への防止策、とりあえず継続居住の促進を迫られることになった。都心6区(表1)では住民の定住促進対策として、自治体主導の独自の住宅対策を取らざるを得なくなったのである。それだけでなく、押しよせる「地上げ」とビル建設ラッシュは、住宅対策のみにとどまらず、地域のまちづくりとの関係で対策をとらざるを得なくなった。定住

促進型住宅政策は、まちづくりと関連させて住宅対策を考える施策構成となっている。都心6区のうち、すでに住宅条例を作成し対応している典型的事例として、中央区の政策(表2)を取り上げその内容と特徴、問題点を分析しておこう。

第1類型=中央区住宅条例の構成

(1) 基本理念(第1~2条)——目的は、住機能の確保で居住継続条件の確保及び健全なコミュニティと生活基盤づくりとしている。区民の定住促進のための居住条件を整備することが中心的課題となっていて、その目標を踏まえて、具体的施策が構成されている。

表2 自治体の住宅条例

名称	基本理念	計画	居住水準	住環境 まちづくり	住宅供給	居住者支援	住宅保全管理	区民参加	財源	実現手段
中央区	住宅及び住環境に関する基本条例 居住継続条件の確保 健全なコミュニティと生活基盤づくり	住宅基本計画の策定 住宅施策とまちづくり施策の一体的推進	適切な住宅水準の設定	まちづくりの推進 居住機能と業務機能の調整 公共施設設置整備 まちづくり組織設置、助成	区立区営住宅 福祉的住宅 公共的住宅供給の働きかけ 融資斡旋	定住促進 適正な家賃の設定 家賃補助 相談指導	住宅用途の維持	まちづくり組織に提案権 コミュニティ・ファンド (必要な財源の確保)	・事業者のまちづくりに対する負担 ・届出、指導、助言、勧告 (条例に基づき、従前の要綱の改正、新制度の検討)	
世田谷区	住宅条例 区民の居住権の確保 住宅・住環境の維持・向上	住宅整備方針	住戸規模(一六㎡以上)、安全性、保健衛生、高齢者、障害者等への配慮 適切な住居費	安全性、敷地規模、前面道路、空地確保、密度、用途の調和、美観、環境、住居関連施設の適切な配置	高齢者障害者住宅 区営住宅 その他	良質賃貸住宅施設援助 住宅改善援助 高齢者障害者の住居費適性化 区民の活動援助	住宅用途の維持	住宅委員会 住宅基金	大規模開発の事前協議 (条例に基づき、従前の施策の体系化、新制度の検討)	

出所：五十嵐敬喜、野口和雄編『図説ニッポン土地事情90』一九九〇年、自治体研究社。

(2) 住宅に関する施策、まちづくりとの一体性、土地の有効活用——定住促進のために、まずまちづくりを取り上げ、全区の地区計画(住宅に関する土地利用)を策定することを提起している。従来住宅政策といえば住宅供給が中心であったが、中央区では区民が住み慣れた地域に継続居住を可能にするために、無秩序なビル建設の整備を中心に住宅計画とまちづくりの一体性を目指した区の住宅計画の策定を構想している(第6条)。

(3) 住宅水準の策定(第8条)——適切な住宅として備えるべき住宅水準を定め、それを遵守すべきことを定めている。これは、付置義務住宅に限定して住宅規模の基準を設定しているもので、区内居住者全般を対象とす

るものではない。

(4) 住宅の整備(第9～10条)——区立、区営住宅、福祉的住宅、公共的住宅の要請および融資、住宅斡旋をおこなう。

(5) 居住者支援(第11～13、15条)——定住促進のための適正な家賃の設定、家賃補助をおこなう。民間住宅の相談、指導をおこなう。家賃補助のための財源確保として、コミュニティファンド制度をつくる。

(6) 住環境形成、まちづくり(第16～19条)——生活環境の改善及び定住人口の維持、回復をはかるためにまちづくりを推進する。良好な住環境となるよう公共公益施設の整備促進に努める。そのために事業者に負担を求

める。地域のまちづくりの組織（区と区民及び事業者が協議するための）を設置し、まちづくり方針案及び整備計画の提案権を認め、さらにまちづくり住民組織への助成を行う。

(7) 開発事業適正化（第20～23条）——事業負担者、事前届出協議。

(8) 区長の責任——住宅に関する調査および総合的施策、実施、住宅情報の提供（第3条）

(9) 財源確保、コミュニティーファンド制度（第26条）——

コミュニティー・ファンドは居住継続のための借上げ住宅の資金、および継続居住を可能とするための従前居住者に対する家賃補助の資金とするものである。新規居住者は応能家賃制とする。基金の財源は再開発業者に開発負担金を課すことによるものである。また、再開発ビルには住宅の付置を義務付けるとしている。

中央区住宅条例の特色は、一つは、あくまでも住宅についての基本的考えを宣言する性格のものであり、具体的実施は、市街地開発事業指導要綱などの個別要綱を前提とするものである。二つは、全区で地区計画を策定することが規定されている。これは住宅に関する土地利用計画を区独自でつくることを意味する。ヨーロッパ諸国の自治体では地域の土地利用計画を作り、それにもとづきまちづくりのための住宅および事業活動への規制と誘導をおこなっている。中央区においても定住促進の必要から、まちの無秩序なビル建設を規制するために地区計画を策定することとしている。三つは、区民の定住保障のために開発事業者に開発負担金を課し、それをもとにファンドを創設し、それを財源として家賃補助制度を導入することとしていることである。家賃補助制度は、ヨーロッパの自治体では家族人員と所得の関係を勘案して全住民に制度化されているが、わが国では従来そうした制度は存在していない。中央区は都市開発事業に限定してではあるが、従前居住者の継続居住のための制度として試みようとしていること、とくに施策として開発業者に住宅付置義務を課している。アメリカではすでに大都市においてこの住宅付置義務制度がおこなわれているが、わが国においては先進的である。

中央区の住宅条例は、まちづくりを中心に構成されており、「居住環境条例」と呼んでもよいものである。問題点は条例を遂行するにあたり、住民参加へのアプローチについて具体的な手続き規定が明確でないところにある。

なお、1993年8月に新宿区⁽⁸⁾においても住宅条例が

制定され、また静岡県掛川市ではまちづくりの主軸となる「土地条例」⁽⁷⁾が公布された。

(ii) 総合的対策型住宅政策

この第2類型の住宅政策を採ろうとしている自治体は、都心5区の周辺に位置する世田谷区、品川区、目黒区、中野区、墨田区、江東区などであり、都心区に比べて地価は低いながらも従前に比べ2～3倍も上昇した地域である。地価上昇によって住民の居住状況の悪化が著しく、住宅対策は総合的に取り組まねばならぬ状況に至っており、従来の公営住宅供給のみという部分的対応とは質的に異なった特色が打ち出されている。

総合的対策型住宅政策（表3）にあっては、まず住民の住宅実態およびニーズ把握のために各自治体は「住宅白書づくり」から出発し、次の段階で住宅問題検討委員会が設けられ、住宅対策の具体的提言がおこなわれ、その集約として住宅条例が制定されるというプロセスが取られている。その典型的事例は、世田谷区である。他の自治体⁽⁸⁾は、条例までには至らないが、「住宅白書づくり」なり、住宅政策懇談会などでの政策提言なりの段階には来ている。以下、世田谷区の「住宅条例」（表2）の内容と構成を取り上げ検討をおこなう。

世田谷区の「住宅条例」の構成と内容

世田谷区の住宅条例は、1990年3月に制定された。その内容は、①まちづくり、②住宅の質と住環境水準の悪化防止、③高齢者重視、④バランスのとれた人口構成を実現する、⑤体系的な住宅政策の確立、などの視点に立って構成されている。そして、「総合的な住宅政策の展開の第一歩」を「住宅条例の制定」とするとした。住宅条例の役割として「住宅・住環境政策の基本理念を示すとともに、その政策の関連領域を含めた体系化の方向及び政策の主内容を示す」ことが掲げられた。したがって住宅条例は既存の「街づくり条例」と「指導要綱」との関係を確認し、これらを拡充し総合的に組み立てねばならないという総合的性格を持つことになる。次いで「住宅整備方針の策定」では、その目的を「区の土地利用の方針（都市整備方針）が全区的な観点からみた主要課題の基本方向を提示していることを踏まえ、住環境類型別（戸建て住宅地、低層高密度住宅地、中層混在住宅地等）の良好な住宅地の形成をめざした整備を定めている。これに沿って計画的な住宅の立地や整備誘導を図る」という都市計画的手法を採用しようとしている。

従来のわが国の住宅政策が個別的住宅対策にとどまっていたものが、自治体主導の住宅対策では地域の環境整

表3 自治体住宅施策——総合的対策型——

	制度策定経過	施策・事業
世田谷区	昭四五四～五六年 住宅関連基礎調査／白書づくり委員会 (昭五七年六月 街づくり条例) 昭五八年 調査／ワンルーム・都営連結計画調査 昭五九年～ 地域住宅計画(HOPE)策定 昭六〇年 調査／住調特別分析 昭六一年三月 住宅白書公表 昭六二年一月 当面の住宅施策提言／委員会設置 昭六二年 地域高齢者住宅計画策定 (他、高齢者関連調査) 昭六三年 土地住宅問題懇談会(提言) 平成元年 土地住宅対策委員会設置 (住宅対策部会→住宅条例検討)	①高齢者・障害者向け住宅修築資金融資 斡旋・利子補給制度
品川区	平成元年 住宅白書づくり	①就労者住宅の建設 ②賃貸工場アパート併設勤労者住宅 ③高齢者住宅の建設 ④高齢者住宅 ⑤高齢者借上住宅整備資金
中野区	(老人アパート借り上げ・他施策) 昭六三年 地域高齢者住宅計画策定 平成二年 住宅白書づくり予定 (家賃補助／都営移管検討)	①ケア付老人アパート及び高齢者住宅 ービズセンターの整備 ②身障者アパートの拡充(借上)
目黒区	平成元年一月 住宅政策懇話会設置 基礎調査／政策づくり検討	①老人福祉住宅の建設 ②老人福祉住宅の借上げ ③高齢者住宅改造費の助成 ④身体障害者福祉住宅・生活寮建設 ⑤不造賃貸住宅地区総合整備
墨田区	昭五八年 三世代住宅助成制度 昭五九年 住まいの環境白書づくり 昭六三年 両国地区計画(住宅用途規定) 平成元年 地域高齢者住宅計画策定 平成二年五月～ 住宅問題検討委員会発足予定 住宅白書づくり予定	①高齢者住宅斡旋 ②民間賃貸住宅一室借上 ③住宅修築資金融資斡旋 ④三世代住宅建築加算 ⑤市街地優良不燃化住宅建築助成 ⑥高齢者住宅改造費助成 ⑦すみだふれあいセンターの建設(シル バードア)
江東区	昭五六年 集合住宅白書 平成元年 地域高齢者住宅計画策定(シルバーハウ ジング・プロジェクト) 基本計画の見直し／住宅関連	①シルバーハウジング・プロジェクト ②高齢者・障害者に対する家賃等の助成 ③高齢者住宅 ④高齢者住宅斡旋事業 ⑤高齢者アパート借上事業 ⑥住宅修築資金融資斡旋

備を含めた都市計画と連携したものとなっている。それゆえにこの住宅条例は、地域の総合的住宅計画を立てそれを実施するにあたっての基本的指針と位置づけられている。

第2類型＝世田谷区住宅条例の構造

住宅条例の構成は、1 総則、2 調査及び計画、3 住宅及び住環境の水準、4 施策、5 雑則等からなっている。

(1) 目的（1～3条）——基本理念は健康で文化的な生活、区民の居住権の保障に求められ、具体的には、①住宅・住環境の向上、②住み続けることができる権利、③健全な地域コミュニティの形成、④区民の主体的参加を目標としている。ここでは住民主体のもとで、継続居住の保障と地域社会の健全な発展を追求することが強く意識されている。これらの目標を實踐してゆく政策は、以下の通りである。

(2) 住宅・住環境の水準の向上（6～7条）——まず居住水準は、①世帯人員に応じた適切な住居、規模が確保されること、②災害に対する安全性、③保健衛生上必要な設備、性能を備えること、④高齢者また障害者が居住する住宅の安全性、快適性への配慮という要件を備えたものとされ、それに加えて住居費が適切なものであるよう努めなければならないと規定している。

つぎに住環境水準においては、①災害への安全性、②住宅の敷地規模の適切性、③住宅の密度が適正であること、④建物用途の調和を確保すること、住宅は美観を有すること、⑤自然環境が生かされること、⑥良好な近隣生活の確保等が努力されることが必要な要件となっている。

(3) 住宅供給（第8条）——区を主体とする直接・間接供給をおこなう。直接・間接供給としては福祉的住宅、区営住宅、区立住宅、借上げ住宅などの形態がとられる。

(4) 住宅誘導への資金・技術的援助（第9～10条）——とくに、良質賃貸住宅、住宅改善、施策的住宅、高齢者、ファミリー向け家賃住宅などがその対象とされる。

(5) 区民への活動支援、情報提供（第11～13条）——具体的には、適正家賃基準、家賃補助、入居者登録、誘導システムなどが採用されている。

(6) 大規模開発等への事前協議の要請（第14条）——民間の大規模マンション、ビル等の建設に対して、区と事前協議することを求めたものである。

(7) 調査及び計画、住宅委員会の設置（第16条）——総合的な住宅計画を作成するにあたり住宅整備方針の策定（第5条）に区民の意見を反映させるため区民参加の住宅委員会を設置し、政策への提言をする仕組みが作ら

れている。

(8) 政策財源の確保（第17条）——区は住宅政策の円滑な実施を図るため、住宅整備基金を設定して財源確保の措置をとっている。

世田谷区住宅条例が国の住宅政策と最も異なる特徴は、区の責任で①最低居住の保障、②一人ぐらし高齢者の住宅確保することを明確にし、従来の法制度から抜け落ちているいわば政策の隙間部分を重点的に補充しようとしていることである。市区レベルの自治体では住宅に関する諮問機関は存在しなかったが、住民の意見を反映させる委員会を設けたことは、住宅施策を自治体でおこなってゆくことの自立宣言として評価に値する⁽⁹⁾。

つぎに住環境の施策で注目されるのは、住宅の水準、住環境の水準の確保を定めていることである。国の最低住居基準にあっても一応設定されているが、あくまでも努力目標であってナショナル・ミニマムとしての義務ではない。問題は区民のシビル・ミニマムの住居水準をどのように確保し向上させてゆくかである。世田谷区が独自に最低基準を設定できるか否か、また水準向上に向けてどのような政策手段が取られるかはこの条例からは定かではない。くわえて、財政的な負担を自治体が負うことになるが、財源確保の手段もまた課題となろう。条例には、「住宅整備基金」案が出されているが、基金原資の調達方法および量は、区民の住居水準確保の成否を左右することになろう。

それはとにかく世田谷区住宅条例は、名称は住宅条例であるが、その内容の重点は住宅をつつむ居住環境問題にまで明文をもって踏み込んでいることである。今日住宅法制を考えるさいの方向を、先取的に示しているものとして評価しようと五十嵐敬喜弁護士は高く評価している。

(iii) 高齢者優先型住宅政策

わが国の住宅市場において、高齢者が置かれている状況は大都市ほど深刻である。まず、貸家経営にとってリスクの高い人達は排除されがちで入居希望者は所得証明や住民票を要求される。障害高齢者および障害者は借家を借りることが困難となっている。そのうえ借家に住んだ場合、ハンディキャップに応じた改造・修理等はほとんど認められない。加えて地価高騰は住宅価格をつり上げて、高齢者の家賃支払いを困難にしたばかりでなく、貸家経営者は家賃退納を恐れ身元調査を厳しくするなど、入居者の選別をより強めることで、リスクの低い入居者を選ぶ傾向が露骨になってきている。そうした高齢者の

置かれている困難な状態を認識して少なからぬ自治体が独自の施策をとるようになった。中野区などは早い段階から、高齢者への区の借り上げ住宅を供給してきた。以降各自治体でも、高齢者への住宅斡旋、借り上げ住宅提供などの諸施策が独自に取られはじめた。

他方高齢社会に向けて、高齢者のニーズに即した住宅供給が先進国の課題であり諸施策が試みられているなかで、わが国においてもつとに政策課題となってきた。従来住宅供給は、政策の一元化の名のもとに建設省が一手に担ってきた。しかし、高齢者の住宅は、福祉政策と住宅政策の連携が必要で、厚生省と建設省の共同体制が昭和60年よりとられるようになった。その成果として、61年に建設省から「地域高齢者住宅計画の策定について」の通達が出された。引きつづき、62年に両省から「シルバーハウジング・プロジェクト」の通達が全国自治体に出された。自治体ではこれを受けて積極的に高齢者住宅施策に取り組みつつある。

「地域高齢者住宅計画」⁽¹⁰⁾とは、公営住宅建設事業を行うにあたり市町村が主体となって、高齢者向け住宅をはじめ総合的な居住環境整備の計画を策定し、その実施にあたり国から補助金が出される制度である。具体的には、シルバーハウジング・プロジェクト⁽¹¹⁾は、高齢者の住まいの安全や快適を基本にした住宅の設備、設計をおこなうとともに、福祉サービスが適切に受けられるよう配慮した住宅を供給する事業を進めている。

以上が建設省、厚生省共同の高齢者住宅施策であるが、これとは別途に都府県レベルにおいても独自の高齢者への居住環境整備事業および住宅事業がおこなわれている。たとえば東京都では、シルバーピア事業⁽¹²⁾が1989年から発足し、住宅の整備（管理人を置く）や在宅サービスの拠点として、高齢者在宅サービスセンターを併設もしくは近接して整備することを定めている。これは、住宅と福祉サービスを統一した居住地域の形成をねらいとしている。

このように近年建設省、厚生省の通達にもとづく施策と自治体独自の施策との両者が統一して、区レベルでの高齢者住宅政策が展開されている。「地域高齢者住宅計画」のシルバーハウジング・プロジェクトにもとづく高齢者の住宅施策が表1～4に示すように、各区で試みられているが、とくに豊島区では全国8市町村のモデル事業の一つとして指定を受け、計画が実験的に試みられている。以下、高齢者住宅施策（表4）を優先的におこなっている豊島区を取り上げ、その内容を検討する。

第3類型＝豊島区の高齢者住宅施策の構成

豊島区では、前述の第1類型、第2類型に示されたような自治体内の住宅施策全般にわたる条例なり要綱は現段階では策定されていないが、高齢者住宅に関して優先的に取り組んでいる自治体である。

その内容構成は、第一は、「地域高齢者住宅計画」の策定と実施、第二は、居住環境総合整備事業の実施、第三は、豊島区単独の高齢者の居室提供（立退き老人へのアパート斡旋）と高齢者住宅改造助成などからなっている。

豊島区における「地域高齢者住宅計画」の立案とその具体化としてのシルバーハウジング事業の実施からみてみよう。

この事業は高齢者が住み慣れた地域社会のなかで、自立した生活が営めるよう高齢者の居宅形態や心身機能の低下に配慮した住宅供給とそれに対応する福祉施策を内容とする施策である。

豊島区の「地域高齢者住宅計画」は、平成3年度を初年度とする10ヶ年計画の「豊島区高齢社会対策総合計画」の一環として位置づけられており、「高齢社会対策」の主要な柱の一つである「福祉のまちづくり整備計画」と整合性を持たせて進められている。つまり、豊島区では単独に「地域高齢者住宅計画」が存在するのではなく、自治体の基本計画の一環として位置づけられ、他の関連福祉領域と統一的・体系的に連携されていることが重要な点であり、先進的でもある。

計画の具体的内容を述べると、①住宅整備——高齢者の心身機能の特性を踏まえ、それに適応しうる内容を備えた住宅であること、②居住環境の整備——在宅福祉サービスの充実、福祉施設サービスの拠点化、福祉・保健・医療サービスの連携等、高齢者の自立生活に必要な支援体制を整備し、この両者があいまって住宅施策と在宅福祉サービスの連携の観点から住宅整備をおこなうことをめざす、③計画の対象はひとり暮らし高齢者および高齢者のみ世帯を中心として、子との同居世帯についても検討をおこなう、というものである。

この高齢者住宅計画の特徴は、国、都等の補助金による施策と豊島区単独事業の全てを含めた住宅施策を統一的に計画している点であり、しかも、従来の住宅施策がハードな住宅建設にとどまっていたものを、福祉サービスなどのソフトの領域もとり込んだ居住地域政策となっていることが画期的である。

国レベルの政策を自治体にブレイクダウンしたものもあるが、都自体のシルバーピア事業では国のシルバーハウジング事業より若干基準の高い事業を打ち出しており、

表4 自治体住宅施策——高齢者優先型——

練馬区		① 高齢者集合住宅の提供事業 ② 老人アパート提供事業 ③ 住宅修築資金融資貸付
北区	平成元年 地域高齢者住宅計画策定 (シルバーハウジング・プロジェクト)	① ひとり暮らし老人アパート提供事業 ② 浮間シルバーハウジング
足立区	昭和五七年二月 昭和六二年 総合技術指針 まちづくり総合指針の制定	① 斡旋住宅 ② 借上助成事業 ③ 家賃補助、建設補助、利子補給、融資制度
葛飾区	平成元年 (昭和六二年 地域高齢者住宅計画策定 シルバーハウジング・プロジェクト)	① 老人住宅斡旋 ② 高齢者向け借上げ住宅 ③ 高齢者住宅継続確保料の助成 ④ 都営住宅の区移管
杉並区		① 高齢者集合住宅(区立) ② 高齢者アパート借上 ③ 高齢者アパート斡旋 ④ アパート建築助成
荒川区	昭和五九年 (昭和六〇年 平成元年 地域住宅計画策定 住まいづくりセンター) 将来人口の推計、	① 高齢者集合住宅の建設 ② 高齢者住宅借上事業 ③ 高齢者借上げ民間アパート建設助成事業
渋谷区		① 高齢者向け住宅サービス付住宅
	制度策定経過	施策・事業
豊島区	平成元年 地域高齢者住宅計画策定 (シルバーハウジング・プロジェクト)	① シルバーハウジング事業に基づく高齢者向け住宅の建設 ② シルバーピア事業に基づく高齢者向け住宅の建設 ③ 居住環境総合整備事業による従前居住者用住宅建設 ④ ひとり暮らし老人用居室提供事業 ⑤ 居住環境総合整備事業による従前居住者用住宅の借上げ ⑥ 高齢者アパート建築利子助成 ⑦ まちづくりの事業建築資金融資貸付・利子補給事業 ⑧ 高齢者住宅改造助成事業
江戸川区	(昭和四七年 敬老住宅資金貸付制度) (昭和五六年四月 身障者住宅整備資金) 平成元年 地域高齢者住宅計画策定 平成二年一月 民間賃貸住宅家賃助成条例 (昭和六三年 シルバーハウジングP・J)	① さわか住宅資金の貸付 ② 住宅整備資金の貸付 ③ 住宅改造資金融資貸付 ④ 民間賃貸住宅家賃等助成事業
板橋区		① 老人向け住宅の供給促進 ② 住工併用都営住宅の建設

豊島区では国および都の両事業を統一的に実施しているわけである。

問題は、第一に東京圏の高地価のもとで、新たな土地の購入によるシルバーハウジングおよびシルバーピア事業を拡大してゆくことが非常に困難なことである。人口25万人の豊島区は高齢者3万人を擁しているが、現時点でのシルバーハウジングおよびシルバーピアの建設戸数はわずか89戸にすぎない。今後10年間に800戸までを計画しているが、量的拡大が高地価のもとで阻まれている点が致命的な弱点となっている。

第二に、高齢者住宅計画のマスタープランを豊島区全域からみた場合、国のシルバーハウジング地域、都のシルバーピア地域とそれぞれ異なった施策が散在することになる。それぞれ施策が若干異なる。これを豊島区独自のものに統一基準にできないものであろうか。非常に複雑で、施策がわかりにくい。

これからの課題として、高齢者の住宅計画をステップに区＝自治体全体の住宅計画に拡げてゆくことが必要である。高齢者の住宅施策は、自治体全体の住宅計画の一環に位置づけ直されることで、政策の洩れや重複が補充・整理され新たな展開方向を切り拓くことが可能となる。

第4節 まとめ——居住環境法

大都市の住宅問題の深刻化が地域社会の崩壊の危機にまで立ち至った時、自治体主導型の独自の住宅政策への本格的なとりくみが東京23区を中心に始められた。当面その進め方は、法律という形ではなく条例という形で実施しようとした。条例である以上既存の住宅諸法に抵触しない限りで、しかも法の補完という形で進めざるをえないという制約がある。本来ならば国における居住法あるいは住宅基本法が根拠法としてあって、国と地方の役割分担が分権化の方向で行なわれることが出発点のはずである。従来、住宅政策における地方自治体の役割とは、国の政策の下請け機関化（公営住宅等の建設として）で、地域の住宅ニーズに即した自治体のイニシアティブにもとづく積極的な住宅政策は弱体であったといえる。近年出てきた自治体主導の住宅条例の施策は、それなりの独自性を担いつつも限界が存在する。そのことは、とくに権限および財源確保において、自治性を発揮することの困難性に現われている。

そうしたところから、改めて国政レベルでの住宅基本

法ないし居住環境法を確立してゆく必要が高まっている。以下、試論的なものであるが、この問題について少し考えてみたい。

1978年に「居住法」案が下山瑛二氏を中心とした研究グループで提起された⁽¹³⁾。この内容は、人権の確保と民主主義の実現をもとに、「居住権」の保障と住宅を公共財とするという事を基礎認識として、具体的に個別項目が検討がなされている。その後住宅不況を経て、居住権の問題は国政レベルでも積極的に議論されなくなった。しかし、近年の土地高騰のもとで土地基本法が必要とされ、1990年に国会で制定された。引き続き、住宅基本法が課題になり始めている。既に、五十嵐敬喜弁護士を中心とした市民団体では、「住宅基本法案」⁽¹⁴⁾を提起している。この基本法の考え方は、市・区自治体の住宅委員会を中心とするボトムアップ方式の住宅政策を提唱している点で、従来の基本法を一步前進させたものである。現段階の住宅問題が住民の住宅ニーズに即した解決を必要とされていることを物語っている。しかし、この法案は住宅政策が住宅を供給することだけではなく、日常生活圏（Living Area）を形成することであるという点では、不十分である。高齢社会への住宅政策の対応が、福祉政策と統合したものが必要であるという視点が欠けている。また、住宅財政の確保の規定が不明確である。これは、財源の如何により居住水準の向上が左右される恐れがあるため重要事項と考えられる。

本間義人氏は自治体住宅政策の課題として、住民の居住権の保障、そのための「石」への支援から「人」への支援への転換、都市計画とのリンケージの一層の徹底化、それに伴う公共住宅の見直しの4点に集約している⁽¹¹⁾。自治体が住宅政策を担ってゆくことは、地域の住民の住宅ニーズに最も答えやすいのが自治体であるからである。自治体が地域のニーズにそくして住宅を計画し実施してゆくには権限と財源をまず国から委譲することであろう。自治体が住宅政策実施の主体になることである。

なお、試論として「居住環境法」といういい方をするのは、今日段階ではヨーロッパ諸国の動向、日本の大都市自治体のとり組み例などを踏まえると、住宅問題の解決方向は居住環境の整備・向上のなかで福祉領域との連携がもっと追求されないと、おぼつかないという意味である。住宅基本法といっても居住環境問題を抜きにすることはできないということを意味している。また現在公布されている自治体の住宅条例は事実上の居住環境法への試みであると言っても過言ではない。そこでここでは居住環境法という枠組みで問題を提起してみたい。ただ、これまで検討・考察してきた現段階の日本での自治体主

導の住宅政策の諸経験を踏まえて、最低必要条件とみなされる大綱的な要素をあげるにとどめることとする⁽¹¹⁶⁾。

目標としてまず第一に、各世代がバランスよく居住できる地域社会の形成がめざされなければならない。現在の高地価のもとでは高齢者等が長年住みなれた地域で住みにくくなっており、また若い世代が高家賃等を支払えないことから地域で居住できないという状況がある。また、古い集合住宅では、特定の年齢階層が集住する結果、コミュニティの共同活動が困難となるなどの現象が生じており、高齢社会に向け各世代が共に住める居住環境と条件を意識的につくってゆくことが望まれる。第二は、国民的居住水準の保障である。時代の経済水準にみあった居住水準の確保が国民の努力に対する成果の分配であり、その国の文化の水準を示すことになる。その意味で誰れもが社会生活を営むに恥かしくない、安全で満足いく住居が確保されることこそ住宅問題における人権の実現にはかならない。第三は、居住者の自治能力の形成が根底にすえられたものでなければならないことである。安心して住める、また満足いく居住地域は、住民が主体となってはじめて作られる。地域の居住水準の改善・向上を通して、居住者が自立した市民の住みやすいまちを作る力をつけてゆくことが、地域社会の崩壊の危機を乗り越えてゆく起動力となり、地域の特性に応じた自治体主導型の住宅政策・まちづくりを可能とし支えることになる。

これら3点の目標を達成する上で重要な項目の第一は、居住権の保障である。「定住の危機」が言われているなかで、居住の選択の自由を実質的に保障するためには継続居住の権利を担保し、居住差別は禁止されるべきである。そのための具体的政策手段としては、高齢者・障害者・母子世帯に対するの民間アパートの借り上げ、その斡旋、公営住宅法の改正、ホームレス法や居住差別禁止法などの制定があげられる。

第二は、ノーマライゼーションの思想にもとづく国民的住居基準の作成と実現すなわち高齢社会に向けて高齢者・障害者の居住を可能とする居住空間基準の策定・実施である。建設省の努力目標としてきた「最低住居基準」および「誘導住居基準」をここで再編成し、最低基準より高いレベルの「国民住居基準」というべきもの1本に作り直すことが望まれる。その場合、居住条件に関しても高齢者・障害者も生活可能なバリアフリーの住宅構造をとること、また、居住要素としてプライバシー確保のための構造および遮音技術を導入することである。近年建築されるわが国の住宅が「経済合理主義」に徹した建築物になり過ぎて、これらの要素が見失われている

だけに不可欠である。また、住宅の耐用年数が20～30年になりつつあると言われるが、これからは物理的・社会的にせめて50～60年は十分に耐えるものにすべきであろう。

第三は、居住環境圏の形成が大切で、居住することとは住宅という構造物と地域の生活諸サービスの統一があって可能となる。住み慣れた地域で、高齢者・障害者および子供が安全で満足のいく生活が営めるためには、生活単位ごとの福祉、保健、医療、教育サービスと住宅が統一した居住＝生活圏(Living Area)を形成すべきという発想に立たなくてはならない。そのために「居住(＝生活)環境基準」を設け、まちづくりや都市計画などと連携させる方法がとられる必要がある。

第四は、住居費の合理的な負担である。家計において住居費負担が過重になることは、経済生活に余裕を喪失させる。ヨーロッパ諸国並みに持家および借家の住居費負担は15～20%を上限とし、実行性をもつために、土地政策と連動させた住宅手当等の構想が必要である。

第五は、国と自治体の役割の明確化である。国と自治体間の法的権限と財源確保については自治権の拡充、言いかえると自治体の主体性を確立することが肝要である。国は根拠法の制度と財源確保を行う、市町村自治体は、住民の住宅ニーズに応じた住宅施策を行う、都道府県は、市町村間の調整を行うことである。

第六は、居住関連諸法の決定の場における居住者の直接参加である。居住＝生活圏の主体者が、諸政策決定過程に直接に参加することを通して、住民自身が愛護するまち・地域の創造が可能となり、その過程を通じて住民の自治能力が育ってゆくことが期待される。具体的には自治体に住宅政策居住者委員会をつくり、そこが住宅政策の提言を行う。

第七は、住宅財政の確立で、居住環境法を実施するにあたり、開発利益および固定資産税収の住宅政策への還元などをはじめとする財源確保のための制度の確立が政策遂行の眼目となる。

居住環境法を構想するにあたっては、少なくとも以上の目標と内容項目が欠落してはならないし、又それが主要な柱とならなければならないことが確認されよう。

〔注〕

(1) 大本圭野「住宅保障の課題と展望——わが国における住宅基本法制定の挫折と動向——」(『社会保障の変容と展望』勁草書房、1985年)。

(2) 鈴木浩「イギリスにおける地域住宅政策の展開」

1989年日本建築学会大会（熊本）梗概集。

- (3) 東京都住宅政策懇談会最終報告『生活の豊かさを
実感できる住まいをめざして』1990年4月。
- (4) 昭和42年に発足した美濃部都政において、東京都
の住宅施策に積極的に取り組んだ。そこでは都営住
宅の建設および管理に力点が置かれ建設量は飛躍的
に伸びた。しかし、住宅政策の体系化と総合性につ
いては十分ではなかった。
- (5) 岩見良太郎「住宅政策のボトムアップとは何か―
―東京都住宅政策懇談会報告を読んで」、(『東京』、
1990年7月8号、自治体問題研究社刊) 13～15頁。
- (6) 新宿区の住宅条例は居住者の定住促進を目的に作
られたもので、まちづくりと連動して住宅政策をと
らえていることは中央区と同じである。しかし、中
央区と異なり新宿区は住民の直接請求にもとづき制
定されたものである。住民案を若干の修正した住宅
条例で、居住権の保障を規定した居住差別禁止条項
が入っていることは特筆されるべき点である。
- (7) 静岡県掛川市では1991年1月22日に土地条例が公
布された。その内容は快適で良質のまちづくりのた
めに、土地の適正な利用、土地の投機的取引きの禁
止、開発利益の公収、市民主体の土地利用計画、市
民参加のまちづくり計画の策定を規定したもので、
わが国の自治体による土地に関する画期的な政策で
ある。
- (8) その後、品川区において「住宅基本条例」が1991
年3月12日に公布された。その内容は住宅の理念・
考え方を総合的に示したものが、世田谷・新宿区
が柱にした居住の権利、最低居住水準の達成および
住民参加の委員会設置等は明記されておらず、他区
のそれとは性格を異にする。品川区の総合的な住宅
政策を推進する上での指針である。
- (9) 本間義人、五十嵐敬喜、原田純孝『土地基本法を
読む』日本経済評論社、1990年。世田谷区の住宅条
例に対する評価は五十嵐論文を参照されたい。
- (10) 豊島区『地域高齢者住宅計画』平成2年3月
- (11) シルバーハウジング事業の概要（国）

1、目的

高齢者が自立して安全かつ快適な生活を営むこと
ができるよう、その在宅生活を支援するため、市町
村における地域高齢者住宅計画等の計画にもとづき
住宅施策と福祉施策の密接な連携のもとに、ハード
・ソフトの両面にわたり高齢者の生活維持に配慮し
た住宅の供給をモデル的に推進することにより、高
齢者の居住の安定と社会福祉の増進に資することを

目的とする。

2、事業概要

(1)事業主体は、公的住宅供給主体（地方公共団体、
住宅、都市整備公団、地方住宅供給公社等）。(2)入
居対象者は、日常生活上自立可能な高齢者単身世帯
又は高齢者のみの世帯。(3)建設される住宅は、
(i) 集団的に建設される賃貸住宅とする。(ii)
住宅は手すり、緊急通報システム装置等高齢者の生
活特性に配慮した設備・仕様とし、住宅とあわせて
生活相談・だんらん室など高齢者の利用に供するた
めの施設を整備。(4)ケア・サービスの提供、ライフ
サポートアドバイザーによるサービス。(5)生活指導
・相談。(6)一時介護等。

(12) シルバーピア事業（東京都）

1、目的

ひとりぐらし高齢者又は高齢のみの世帯が、自立
して安全かつ快適に在宅生活を送れるよう住宅施策
と福祉施策の密接な連携により、ハード・ソフトの
両面にわたり高齢者の生活維持を考えた「高齢者集
合住宅」の建設を進めるとともに、必要なサービス
は常駐の管理人及び併設又は隣接近接の高齢者住宅
サービスセンター等から提供する。

2、事業の概要

(1)事業主体 公営住宅、公団・公社住宅、区市町
村立住宅（民間住宅借上げを含む）。(2)入居対象
者 ひとりぐらしの高齢者又は高齢者のみの世帯等
のうち、住宅に困窮する者でかつ在宅福祉サービ
スを受けることにより自立した生活を送れる者。(3)住
宅は、集団的に建設される賃貸住宅とし、手すり、
緊急通報システム装置等高齢者の生活特性に配慮し
た設備・仕様の住宅とする。(4)ケアサービスの提
供。(5)管理人によるサービス、①関係機関との連絡、
②安否の確認、③夜間をも含む緊急時の対応、④一
時的疾病に対する介護。(6)高齢者在宅サービスセン
ターによるサービス、①食事サービス、②入浴サー
ビス、③相談、④趣味いきがい活動。

(13) 下山瑛二、水本浩、早川和男、和田八東『住居 法』ドメス出版、(1978年)。

(14) 本間、五十嵐、原田、前掲書、330頁。

(15) 本間義人『自治体住宅政策の検討』日本経済評論 社、(1992年)。

(16) 日本住宅会議『住宅憲章』岩波ブックレット、19 89年4月および土地・住宅市民フォーラムによる 「住宅基本法案」を参考とした。

第8章 結 論

戦後、欧米諸国が福祉国家を形成するなかで、住居におけるナショナル・ミニマムを実現していった。わが国も欧米に追随しながらも福祉国家の政治・経済・社会の体制をとっていった。住宅における福祉国家の条件として、住宅保障を具体的に実施してゆく「住居法」あるいは「住宅基本法」などの根拠法が必要である。わが国では現在に至ってもその法を制定していない。しかし、第5章で明らかにしたように歴史的には幾度か法案の検討が行われたが、制定には至らず挫折の繰り返しであった。

挫折の原因には、第1は国家の責任において国民の住居を満足いくナショナル・ミニマム水準以上のものを保障していくという認識に国民全体が到達していないことである。それは国民意識の未成熟を示す。政策策定過程において問題意識の高い行政官が、「住居法」の必要性を感じ検討するが、省内の統一的認識には達していないのである。

第2に、政治において、戦後一貫して保守党が政権党であったが、政権党の国民の住宅に関する認識および国政方針は、住居は個人で解決するものとし、公的保障を極力制限し、市場にまかせる市場経済主義がとられてきたことである。そのため国家が市場に介入し、規制や保障を行ってゆくという方策は根底から出てこなかった。

第3に、日本は戦後一貫して国際的に経済的自立と高度経済成長を目標として追求してきた。日本経済が発展することが日本国民の所得を上昇させ、それが国民の生活および住居をよくすることであるとする思考がとられてきた。国民の居住空間保障の独自の政策が体系的にとられることなく、逆に住宅政策が経済活動の下支えの機能として果たしてきた。国民に満足いくナショナル・ミニマムを保障するには国家財政からみて困難として取り組まれなかったのである。経済政策の優先思想のもとで住宅保障の制度は形成されなかったのである。

住宅保障の具体的な内容は、住居基準に体现できる。住居基準の歴史の変遷は、時代の生活様式および家族の形態に影響され決まる。戦前には、戦時住宅政策を形成するなかで国民の最低居住水準・標準的居住水準を確保する住居法の検討がなされたが、戦時ということで制度化は見送られた。戦後直後も再度、住居法の検討が行われるが、敗戦の国民生活窮乏のなかで再度見送られ実現

されなかった。

戦後、高度成長期に近代核家族が形成され、住宅様式もそれに合わせたものが作られてゆくが、住居基準では、最低居住基準においては戦前水準を昭和40年代まで用いられ経済発展に政策の主力が置かれ、生活様式の変化にあわせたものが形成されてこなかった。そして昭和30年代の第一期高度成長を終え、成長のひずみが露呈しひずみ是正として社会計画が経済政策に取り上げられ、その一環として住宅問題が政策課題となった。

その際、住宅基本法の検討が国会内で上がったが、まだ住宅不足時代であるとして時期尚早として基本法は見送られ、それに代わって住宅建設計画法が制定されることになった。住宅を計画的に供給するために国民の最低住居基準、平均的基準の二本だての基準が作成されるが、それは政府の努力規定にとどまるものとなった。国民が満足いくナショナル・ミニマムの住居空間が確保できるシステムも形成してこなかったのである。

1985年以降、バブル経済のなかで勤労所得に関係なく土地・住宅の価格が高騰するが、それは戦後築いてきた住宅政策、システムの結果なのである。つまり、住居のナショナル・ミニマムを保障する住居基準が、制度として、住居法の一環として法律化されて、国の責任として住宅保障として実施されておれば、国民生活に反する異常な土地・住宅高騰は起こり得なかったであろう。

バブル経済の結果、土地・住宅の高騰は、高齢者のホームレスをまねく結果となり、自治体は住宅対策を独自で行わざるを得ない状況に立ち至り、自治体住宅政策が形成されつつある。しかし、それは、中央集権的住宅政策を脱却する地方自治体の住宅権限、財源の拡充を目標とするものには至っていない。また、地方自治体における居住者全体の居住水準の向上をねらったものではなく、当面直面している高齢者の居住不安に対する対策にとどまっている。住宅政策メニューの多様化が進むが、自治体の住宅政策への権限と財源が委譲されることが今後の課題となっている。

第IV部 住宅保障をめぐる諸運動とその評価

第9章 住宅運動の歴史

第1節 課題の設定

戦後とられてきたわが国の住宅政策は、国民の自助による持家を主導するものであった。その結果住宅取得能力は限界にきて、新たな諸々の住宅問題を引き起している。持家政策はゆきづまり、破綻状態に至っているのである。

本来、労働運動、住宅運動は政府に住宅政策の実現を働きかける役割を担うが、個々の要求を掲げるだけで、総合的な政策要求に繋がる程には発展しないで来た。

この状態の中で、現在、新しい住宅運動が必要とされている。

先進資本主義国では、住宅政策は社会政策の一環として行ってきた。社会政策とは労働者階級をはじめ国民諸階層の闘争が大衆的性格をおびてきた場合に、政府、支配層の譲歩、改良によって成立する。つまり、大衆運動への譲歩および社会改良として社会政策が行われてきたのである。

英国では、労働運動および借家人運動が住宅政策の実施を政府に譲歩させ、またそれらの運動の支持のもとに労働党政権が住宅政策を大きく前進させていったのである。

スウェーデンにおいても同様に、労働組合が母体となって政府に住宅政策を要求し、その結果として、すべての住宅を身体障害者が居住可能にするような住居法（1976年）が実現したのである。

本章の目的は、わが国における住宅運動の特徴を解明し評価することにある。それにより、今後のわが国の住宅運動に寄与するものと考えらる。

分析の具体的方法は、わが国の住宅運動を四つの流れ、労働運動、借家人運動、建築運動、消費者運動からとらえ、それらの典型的運動組織を事例として戦前、戦後の運動の担い手、要求内容、要求対象および成果について検討を行う。

第2節 労働組合運動における住宅

労働組合は、本源的には労働者の労働条件および生活を守ってゆくための利益者集団であり、さらにすすんで労働者階級の利益を維持・確保してゆくために、広範囲にわたる経済的闘争および政治的権力闘争を行うものである。住宅問題は労働者の生活をおびやかすばかりでなく、労働力の質を低下をまねく。それ故に、資本家もその限りにおいて住宅政策を行うのであるが、それはきわめて限定されたものである。この点からいって、労働組合は賃金要求と同様に住宅要求運動を展開せざるを得ない。ここでは、労働組合のナショナルセンターの活動を中心に住宅の取り組みを取り上げる。

1 戦前期

戦前の労働組合のナショナルセンターは、大きくは二つの流れがある。一つは、労働者の共済・親睦団体から出発した友愛会（大正元年結成）が労働組合の性格をもつ日本労働総同盟（大正10年）に改組していったものである。総同盟の担い手は、大企業熟練工を中心とする職業別組合であって、闘争目標は、労働非商品の原則、最低賃金制の確立、8時間労働制、普通選挙制等で、ここには住宅要求はみられず当時の労働運動のイニシアティブをとっていた。

しかし、社会主義運動の影響を受けて、関東大震災時の白色テロル事件以降、労働運動における革命的・戦闘的潮流と改良的・労資協調的潮流との分化が促進された。大正14年、無産政党合同問題およびILO代表派遣に関する右翼社会民主主義者と共産主義者の左派分子の意見の対立をめぐって総同盟は分裂し、共産主義をめざし労働党を支持する日本労働組合評議会（評議会）が結成された。

分裂後の総同盟は、当時の基幹産業である鉄鋼、電気、機械、紡績、造船業の職工、女工を中心とする組織であった。昭和4年の全国大会における活動方針をみると、

政治闘争課題は治安維持法撤廃と婦人参政権獲得が主である。経済的要求は失業対策、工場法改正、労働保護法制定、婦人及幼年工場内作業禁止、健康保険法の改正等で、住宅に関しては寄宿舎制度改善⁽¹⁾が出されている。これは総同盟の年次大会で初めて出されたことで当時のわが国の主要産業であった紡績業における寄宿舎制度の問題の反映であろう。つまり労組の住宅要求課題は、まだ寄宿舎制度にとどまっていた。

評議会は経済闘争よりむしろ政治闘争を優先させていた。行動綱領⁽²⁾には、経済的要求として8時間労働、標準生活賃金の確立、失業手当および健康保険法の改正、婦人・幼年労働者保護法の制定、工場法改正があげられており、住宅要求の項目は見られない。

その後評議会は、昭和3年4月結社禁止となり解散となる。しかし、再建運動の結果日本労働組合全国協議会（全協）が同年12月結成（金属、繊維、鉱山、化学、木材、印刷、電気、自由労働、交通運輸の9部門が中心）される。

その行動綱領⁽³⁾は、政治的闘争課題として、言論・結社・集会の自由獲得、治安維持法等の労働運動抑圧諸法令の撤廃、18歳以上の選挙権、被選挙権の獲得が中心であり、経済的要求としては、最低賃金制獲得、7時間労働、婦人・青少年労働者の労働条件改善、共済組合の自主的および労働者管理権獲得などが中心で全30項にわたる内容であった。その中で住宅については公費による労働者住宅の設置並にその労働者による管理権の獲得がかかげられており、ここに初めて労組として労働者階級の住宅要求が出された。しかし、全協は、昭和9年に再度、官憲により活動停止となり消滅していった。

以後、戦前のわが国の労働運動はそれぞれの組織で離合集散を繰り返す。総同盟は昭和15年に解散し、評議会の流れをくむ日本労働組合全国評議会（全評）は12年12月に結社禁止で官憲の手により解散となり、ここにわが国の労働組合運動は消滅した。戦時体制を形成してゆくための国家権力と主体性のない労働者との労資協調産業協力をもとに、産業報国会に変貌していく。

2 戦後期

戦後GHQは日本の民主化政策として労働組合活動を積極的に認めた。昭和21年8月にはナショナルセンターとして、共産党の影響を大きくうけた全日本産業別労働組合会議（産別会議）と戦前の総同盟の流れをくむ当時社会党支持の立場をとる日本労働組合総同盟（総同盟）とが結成された。終戦から昭和24年にいたる約4年間の

日本の労働組合運動は、産別時代と名づけられるように産別会議がリードした⁽⁴⁾。

その産別会議は、主に全通・国鉄・教育等の官公労および基幹産業の機械、炭鉱、化学、電気、鉄鋼、港湾、運輸、造船の労組および印刷、マスコミの労組が中心となった組織である。その闘争方針⁽⁵⁾は、労働条件獲得運動（週44時間労働、婦人・少年労働者の保護、失業保険を含む社会保険）であり、経済再建、軍国主義の撲滅、労働戦線の統一等であって当時の住宅問題には触れていない。

総同盟は、産業別組織として交通運輸、鉱山、繊維産業およびたばこ等の労組を中心としたものである。闘争目標は20項目⁽⁶⁾からなり、労働条件として週48時間労働、同一労働同一賃金、生活賃金制の確立、労基法制定、失業保険を含む社会保険、生産労働者の食糧重点配給、生産復興等が謳われている。しかしこれらの中にも住宅獲得要求は含まれていない。

戦後、焦土となった国土および破壊された国民生活を再建させるために労働運動が取り組んだのは、革命切迫という認識から体制変革活動であった。そのため住宅要求についても、余裕住宅の開放など直接的要求をこえる政策的要求は軽視される傾向がみられた。その証拠に、当時、住宅営団労組が産別会議、総同盟に、日本の住宅復興について取組みを要請するが拒否された事実が残っている。⁽⁷⁾

昭和22年片山内閣当時に、経済復興会議の国民経済会議において凶師嘉彦委員長のもとに「住宅問題対策要綱」⁽⁸⁾が出されたこともあるが、経済復興会議の解散とともに実現をみないままに終わった。

当時のナショナルセンターには焦土となった国土、都市、住宅の復興戦略がないままに労働運動が進められた。

政府は昭和25年に住宅金融公庫法、26年に公営住宅法を立法化するが、これらの法が成立する過程において、産別会議、総同盟、総評では何らの政策要求も行ってないのである。

昭和25年7月、総同盟および反共民同派が指導権をにぎった諸単産が、GHQの推進のもとに産別会議にかわる新しいナショナルセンターである日本労働組合総評議会（総評）の結成を行った。

昭和25年以後、日本の労働運動は、総評、総同盟が中心となりリードしていった。本章では、紙面の関係で総評の活動を中心に述べる。

総評は生活要求として昭和27年に「賃金綱領」を決定し、従来のベース・アップ方式からマーケット・バスケット方式による「健康にして文化的な生活」を営むこ

とのできる賃金水準の要求を打ち出した。これは労働者階級の生活水準引上げをはかるもので、それ以後総評の賃金闘争の基礎をなすものとなった。労働戦線はぐるみ闘争方式による国民的統一戦線方式の高野ラインから、経済闘争を重視する太田＝岩井ラインに転換し、総評の賃金要求一本の政策路線を作っていた。

以後春闘の主軸は経済主義の賃金および企業内福利厚生生の要求で、そこには労働者階級としての住宅政策要求の戦略は、実質的にはみられなかった。

昭和35年以降、資本は高度成長のために設備投資に向かい、従来の企業内福利は縮小政策をとって国家に肩代わりさせる方針をとった。政府は国家の責任として住宅供給を行うということより、持家推進による国民の自助努力中心の個々人の負担政策をとった。企業は其中で、従来の社宅提供政策から持家資金援助政策に転換していった。

総評の住宅要求は、スローガンとして大量の公共住宅建設をとえなが、実質は住宅手当要求であり、それは賃金の一部分としての闘争にすぎなかった。また企業内福祉としての社宅の民主的管理、持家融資の拡大、金利補助等の要求であった。それらは政府の持家政策の追従にすぎず、総評幹部は官公庁および大手企業労働組合の代表だけに、大手企業では企業内要求として実現可能であったが、それらは労働者および勤労者階級の中に住宅格差を作ってゆく結果となった。

また、そのエゴイズムに根ざした運動の形態は労働者・勤労者階級のための住宅政策展開の要求を政府に突きつけることをはばみ、今日の貧しい住宅政策を続けさせる大きな要因ともなった。この点、日本の労働運動の犯した過ちはきびしく指摘されねばなるまい。住宅要求を生活闘争の中心にすえない労働運動の基本的体質は、社会状況の変化とともに矛盾を激化させ、労働者および勤労者の住宅悪化と住宅政策の一層の後退に対して何の抵抗をもなし得ない事態を招いたのである。

1970年代初めの狂乱インフレのため、賃金という所得だけで生活を守ることが不可能な社会的状況の中で、総評はこれまでの運動の反省を含めて「15大要求」を出し、従来の賃金、労働時間の短縮、首切り反対のほか年金、医療、住宅政策（低廉で快適な労働者住宅の大量建設と生活環境の改善について）⁽⁹⁾等諸制度の改善闘争を行った。しかし、昭和51年以降の長期不況の中で構造不況業種の問題、減量経営による労働者の雇用問題が深刻な課題となり、住宅要求はますます出しにくい状態となった。とくに労働者および勤労者の住宅ローン返済は、雇用不安との関係で労働組合活動に歯止めをかける要因

ともなった。

以上のように、戦前・戦後を通してわが国の労働運動は、一貫して体系的な住宅諸立法の要求運動を展開してこなかったといえる。

第3節 居住者運動

戦前、戦後を通して、居住者の住宅改善要求運動の中心は借家人運動であった。しかし高度成長期に政府が持家政策をとるようになり、持家が増大した。近年、その持家においても居住環境改善および建物の維持管理の問題が大きな課題となり、借家人のみならず持家所有者が運動に立ち上っている。本章では、借家人運動を中心にとりあげる。

借家の居住者は、家主の家賃値上げ、契約の更新料の変更、立退き要求等によって常に生活不安を抱いている。それは、民営借家であれ公共借家であれ類似の傾向を持っている。そのため借家居住者は、居住者の利益および居住権を守るために組織をもって家主に対抗してきた。

1 戦前期

わが国における戦前の借家人運動は、大正中期の社会主義運動の高揚とともに起った。第一次大戦時の日本経済の発展は、都市への人口集中を招き、都市における住宅不足を激化させた。当時都市では、全住宅の7～8割が借家であったため、住宅不足によって借家の家賃値上げ、立退要求等借家人の不利益が増大し、借家人保護の運動を惹起させた。借家人運動は、明治30年代すでに片山潜等によって行われていたが、各種社会運動の興隆に伴い漸次組織的運動として発展していった。

大正10年4月に制定された借地・借家法は、地震売買を禁じていたが、借家人が法律を知らないことをつけこみ家主はそれを強行していた。まず法律を知り、借家人の権利を守るためには団結することであるという事から、東京で大正11年10月に自由法曹団の弁護士布施辰治と友愛会の機械工田中惣寿等によって「借家人同盟」が結成された。

その後、布施氏は同盟から離れ、昭和2年に「日本借家人同盟」を組織し、一方労働農民党は同年「借家人同交会」を結成する。昭和3年に両者が合同し「借家人組合同盟」を組織し労働農民党を支持する。「借家人同盟」は、昭和4年に大山郁夫の新労農党を支持する。ま

た別に2年に日本労農党によって「全国借家人同盟」が組織された。

これらの団体は家賃値下げ、敷金・権利金の撤廃、居住権の確立等を行動綱領とする一方、借家争議に介入し指導・応援をなし、階級意識の形成と組織の拡大につとめた⁽¹⁰⁾。

これらの運動によって、各都市において1割～2割の家賃値下げが行われ、また政府および各市当局は住宅政策に留意するに至った。東京市は市営店舗住宅の敷金全廃、家賃1割7分値下げを決定、横浜市は1割8分～3分3厘、平均7分7厘の市営住宅の家賃値下げを昭和4年12月10日の市参事会で承認した。また東京府は昭和5年度予算に家屋税率を1割5分引き下げる旨を発表した。さらに内務省社会局は住宅問題の立法的解決とし次の方策を発表した⁽¹¹⁾。

(1) 資金の額に一定の制限を設ける。

(2) 民営住宅政策家賃値下の当面の牽制策として府県営その他公営住宅の家賃制をなす事尚大蔵省は不当地代制限を目的とする地租賃貸評定価格規定案を第57議案に提出する可く成案中。

(3) 法外に高価な家賃を課する民営住宅に対して現行住宅法第7条中「近隣の住宅に比して著しき増減ある場合は之に制限を加ふる事を得る」の規定がある。裁判所は同法適用の判決例を用いて家賃制の範を垂るべきであるとして、運動は一定の成果を得ていった。

昭和5年の世界恐慌を契機に、これまでの住宅難が本格的になり、家賃支払困難という現象が出現し、家賃の不払と滞納をめぐって家主との闘争が大きく展開された。このような状況の中で、一般無産団体間において闘争を強めるために戦線統一の声が起り、各借家人団体により「家賃支払猶予共同闘争委員会」⁽¹²⁾が組織された。

昭和6年には、「借家人同盟」および「借家人組合全国同盟」の提唱で各組織が合同するに至る。その理由は、従来の闘争は搾取者である家主に対してのみの日常闘争であったが、借家人運動の戦線を統一し、闘争エネルギーを結集し、プロレタリア大衆の基礎と階級的軌道の上に団結させることをねらった⁽¹³⁾。

右翼派の「日本借家人組合」はこれに参加しなかったため、左翼派および中間派の「借家人組合協議会」、「借家人同盟」、「借家人組合全国同盟」、「全国借家人同盟」の4団体をもって合同協議会を組織し、6年4月には合同大会を開催し「全国借家人組合」を組織するに至る。それぞれの政党支持は、組合員の自由にかかせた。運動方針は、「組合の闘争は単なる家賃の値下げ又その支払猶予に止むべきだけでなく、家賃のない社会、搾取

なき社会を建設することを目標とし、個々の争議を事件本位に解決せず、これを契機に大衆闘争にまで発展させるべきである。……また、強制立退反対闘争は、労働組合と共同戦線に依って白色テロに対し自衛団を組織し闘争を遂行する」⁽¹⁴⁾とした。

以上のような組織綱領を作り活動に踏み出したとたん、組合内の政治的見解の相違により、昭和7年2月に、旧借家人組合協議会派に属するものは「全国借家人組合戦闘化同盟」を、旧借家人組合全国派に属する者は「全日本借家人組合」を結成し、旧全国借家人同盟派の者は旧同盟に還元した。一応戦線を統一したかにみえたが再び3派に分裂していった。

その後、5・15事件を契機として国家主義運動の勃興に伴い、7年7月右翼組合である全関連借家人組合（新日本国民同盟等）、大阪借家人協議会（大日本生産党）の2団体が結成され、その他地方組合の結成も順次増加した⁽¹⁵⁾。

各団体は、家賃値下げ、敷金権利金の撤廃、居住権の確立等を行動綱領とし、とくに昭和5年以降中心的闘争目標を家賃の5割値下げ、滞納家賃の棒引き、立退料要求、家賃支払猶予、ガス・水道料値下げ等に置いた⁽¹⁶⁾。

しかし、借家人組合運動は、昭和8年頃より不振⁽¹⁷⁾になっていった。7年の上海事変、国際連盟の脱退による準戦時体制への転換と共産党員の転向声明、思想犯の取締・弾圧強化によって労働運動、市民運動も低調になっていった。「全国借家人組合戦闘化同盟」の自然消滅を初め有名無実となるものが多く、また11年7月「全国借家人組合刷新同盟」が解散し、各分野ともひとしく退潮の一途をたどり、12年末には運動のほとんどはみるべきものがなくなった⁽¹⁸⁾。

昭和15年にはあらゆる労働団体、市民団体の解散が強要された。さらに国防保安法、治安維持法の改正、予防拘禁所設置法等により、進歩的傾向に対する徹底的な弾圧が加えられるようになった。

以上、戦前の借家人運動の闘争目標は、共通して借家人の家賃等を対象とした経済闘争であり、また借家人の居住権の擁護の闘争であった。労働運動、借家人運動とも共通して住宅政策全般の要求闘争ではなかった。運動体は政治的支持の相違により離合集散を繰り返しながら戦時体制下になると国家の弾圧により消滅していった。

2 戦後期

戦前は、住宅供給は民営借家を中心であった。そのため住宅運動といえば民営借家人による家賃闘争、居住権

闘争であった。

終戦直後は、戦災による家屋の焼失および海外からの引揚等によって住宅不足をまねき、住宅よこせ運動が起った。消費協同組合運動の流れをくむ住宅獲得同盟、および引揚者団体連合会等が結成され、住宅開放運動を展開したが短命に終わった。戦後住宅が公共的に供給されるようになり、借家居住者の要求も建設主体によって異なってきた。戦後の借家人運動の主流は、公共住宅居住者を中心とする闘争に大きく流れが変わった。借家人運動の代表的なものとして、民営借家の居住者による全国借地借家人組合、公営住宅居住者による全国公営住宅自治会協議会、公団住宅居住者による全国公団住宅自治会協議会、公社住宅居住者による全国公社住宅自治会協議会等が存在し、それぞれの領域で権利闘争を展開している。ここでは前三者を事例にその特徴をみることにする。

(1) 全国公営住宅協議会（公住協）

公住協が結成されたのは昭和37年である。昭和34年公営住宅法の改正が国会に出たこと（その内容は(1)収入調査を行い収入超過者は明渡しする、(2)ただちに出ることができない場合その期間割増家賃を付加する、(3)公営住宅の家賃を値上げする、）が契機である。この法案に対抗するには個々の団地の居住者自治会では限界があり、団結して立ち向かう必要があることから、東京郊外の団地自治会が中心になり昭和34年、多摩公住協が結成されたのが始まりである。

この運動のねらいは、公営住宅居住者の居住権を守ることであった。家賃が少し上がるということだけでなく、明渡しさせられることが居住者にとって脅威であった。政府の公営住宅居住者を追い出し回転させていくという政策に対し、多摩公住協は、割増し拒否闘争を行った。家主である東京都は、昭和35年に居住者を裁判に訴えることで対抗した。

裁判闘争を通して組織を拡大する必要性が認識され、各市の連絡会が東京公住協という形に、また37年には全国公住協に組織化されていった。

41年、裁判は公営住宅法は特別法で賃貸関係は民法による私法関係であるということで、判決までいわず調停ということになった。

調停での和解内容は、家賃値上げは認めるがその値上げ分の70～80%は裁判期間中修繕しなかった箇所の修繕費に回すこと、家賃の延滞金をなくし、割増し家賃さえ払えば、明け渡さなくてもよいこととなった。

裁判闘争の結果、公住協の組織のある地方自治体では、東京の調停がそのまま生かされていったが、組織のない

所では行政のいいなりになっていった。

(2) 全国公団住宅自治会協議会（公団自治協）

全国公団自治協が結成されたのは、昭和45年である。結成の直接的契機は、建設大臣が国会で公団の新旧家賃の格差是正を発言し、政府が家賃値上げ案を提出してきたことによる。それに対して関東公団自治協の呼びかけと地方へのオルグ派遣で全国的統一組織が作られた。闘いは、家賃に限定し「公団住宅家賃値上げ反対全国自治協連絡会」として闘われた。

30年に公団法ができ、大都市に公団住宅が建設され、入居者は俗に「団地族」と呼ばれた。団地ができるとそこには自治会が作られ、生活物資の共同購入、大量購入で安価なものを手に入れた。それは消費者運動として行われたのではなく、業者と自治協の役員の手で行われ、それは闘う組織というより、便宜供与をする世話役の性格を持っていた。

しかし、次々と郊外に団地が作られてゆくことによって、団地居住者の環境整備（無医地域、電話がない、交通不便等）の問題がクローズアップされた。公団だけを相手に要求するのではなく、自治体、国への要求の必要から昭和35年、自治会の横の連絡を必要として関東地区連絡会が結成された。当初自治会の活動の柱は民主的自治の要求、経済的要求、環境改善要求、親睦要求であったが、40年代に入ると一つ一つがよりシビアになる中で、便宜的供与の役割から、全国公団住宅自治会協議会という運動体に発展していった。

53年の再度の公団家賃値上げに対しては裁判闘争に入っている。

(3) 全国借地借家人組合（全借連）

全借連の設立は昭和42年11月である。設立経緯は、住宅価格、家賃の高騰による借家居住者の居住権を守ることから始まった。昭和35年以降の高度経済成長政策による都市への人口集中、それに伴う住宅不足は、住宅価格および家賃の引上げをもたらし、東京をはじめとする大都市借家居住者の生活を脅かした。そのような背景のもとで、昭和38年から39年にかけて東京の城南地域（品川区、大田区）を中心に借地借家人が組合を作り、地主・家主と借地人・借家人の間の住宅紛争を解決していった。

住宅問題の激化は、各区に組合を作らせることになり、昭和42年3月には東京借地借家借家人組合連合会（東借連）を結成させた。借地人・借家人が抱える問題は複雑多岐にわたり、地価の高騰やそれに伴う地代・家賃の値上げ等の問題だけではなかった。加えて個人および組織

の活動家のみでは弁護士を伴う家主・地主達に対抗できなかった。借地借家法、地代家賃統制令等の法に精通する必要もあった。活動家の学習会を通しての意識の高揚と、個々に闘うより組織として団結する方が有利であるという組合員の意識も組織化へ向かわせた。そして、借地借家人運動は、地主・家主を相手に闘うだけでは最終的解決にはならない、結局は政府の住宅政策が問題であり、政府に対して政策要求をしていく必要があるという認識から、東借連の呼びかけで全国組織が昭和42年11月に結成されるに至る。

結成当時全借連は、昭和38年の地代家賃統制令の廃止法案が国会に上程されるのを阻止する運動を強化すること（廃案となる）、昭和41年の借地借家法改正への取り組み、および公共住宅の大量建設の3点を掲げて政府に対する要求運動を展開した。

各地域に組合を組織しまたそれを統一した連合組織にして以下のことを実現しようとした。

(1)従来の借地借家紛争に対し、組織の特定の幹部による個人的解決でなく、類似事件について共同討議を行うことで解決方法を見い出してゆく、(2)借地借家人がどういう権利保護をされているか学習しあう、(3)法で闘うことを原則とする、(4)組織の強化のための活動家の養成、(5)革新自治体の出現のための選挙運動を行うことにより、自治体や国の政策を変えてゆくというものである。

具体的には借地借家法の改悪反対、地代・家賃統制令の廃止を阻止する、不動産鑑定士法の改正等の法との闘いを中心に運動を展開していった。現在では、4団体共闘（公住協、公団自治協、全借連、公団労組）を作り、他団体との共闘で国会対策を行い、政策づくりを行う段階にきている。

以上、簡単に代表的な借家人の住宅運動の展開をみた。これらの組織に共通して言えることは、住宅運動とは、居住者の利益を守る経済闘争であり、居住権を守る権利闘争でもある。全国的組織に結成してゆく契機と時期は、共通して家賃値上げ問題が出てきた時点である。各組織が共通の悩みとしていることは、経済闘争に集中し、より大きな住宅政策要求闘争に発展していかないことである。その原因は、組織の経済的、人的基盤が小さいこと、また組織加入者は、家賃値上げ反対等の直接的利益に対して活発であるが、住宅政策一般となると協力的でなくなるという、公共的利益に対する意識がまだ十分でない状態である。今後、運動を通してどのようにそれを形成していくかが課題であろう。

第4節 建築運動における住宅

近代建築運動は、従来の建築様式の打破をめざして出発したものである。建築の対象は、人間が居住あるいは使用するものであるため、当然建築物の使用の主体は人間に置かれることになる。本章で建築運動を取り上げた理由は、わが国の建築の歴史において居住空間に対しどういう思想があったのか、またそれらをどう実現しようとしたのかを明らかにするためである。

1 戦前期

建築家による近代建築運動は、最初19世紀末にヨーロッパの建築家の間から起った。それは当時支配的な折衷様式を打ち破るための闘いで、セセッション運動と呼ばれている。

わが国においてもヨーロッパの影響を受けて、大正9年当時の東京大学建築科出身のインテリゲンチヤを中心に、過去の建築様式との分離・打破をねらった分離派建築会が創立され運動を展開した。引き続き過去の建築様式の打破という点では同じであるが、大正12年には通信省官繕課における下層の技術者を中心に創宇社が結成された。分離派とは異なり「建築設計の方法として合理主義的方法を階級意識と結びつけることを忘れなかった」⁽¹⁹⁾ 建築運動を展開した。

分離派建築会は建築界に刺激を与えその後多くの建築運動が起る契機となるが、過去の建築様式との分離をとるが、打破した後の新たな建築を創造することができず、結局大正末期を最盛期に衰退していった。

つづいて建築運動は、昭和2年から5年にかけて創宇社を中心に展開される。しかしその成果は、「きわめて貧弱なもので、建築の合理的、科学的な追求という側面は昭和初期の建築運動の主要な目標の一つとなるが、それも紙上の研鑽にとどまり、主張を実現したもので、あるべき建築物は皆無にひとしかった」⁽²⁰⁾。「その後の活動は、この困難だが、そのテーマについて検討したあとも発展させた痕跡も認めることができない」⁽²⁰⁾。

1930年10月に新興建築家連盟が結成されるが2ヵ月たらずで解散する。この運動は創宇社の延長でもあった。

分離派および創宇社の運動では、日本の過去の建築様式を打破し、近代的合理主義の建築を創造しようとした。しかし実際はその合理主義運動を通しての合理主義を習

得する期間であり、しかもその合理主義は、形式だけで意匠主義に終わってしまったとされる。

昭和初期ヨーロッパの近代建築も新しい段階に入った。建築の集団の造形、つまり都市計画や住宅の大量建設とともに、新しい造形に取り組みはじめた。また国際的にもC I A M（建築家国際会議）が誕生し、1932年の第2回大会では「生活最小限」をテーマに取り組んでいる。第4回大会（1933年）では「機能的都市」（アテネ憲章）をテーマに検討し、都市および建築の合理的機能を主張していった。建築の機能主義思想の限界はあるにせよ、わが国の建築運動は、ヨーロッパの建築家が提起した機能主義の形式のみを受け入れ、その人間とのかかわりを欠落させ、意匠主義、デザイン主義に陥り運動は衰退していった。しかし、建築需要者側の声のない時、その原因を建築家のみを責めることはできないと考える。戦前わが国では、人間らしい住み方を建築運動の側から提起したことがなかったと言ってよい。

昭和6年満州事変を契機に準戦時体制に入ると運動に対する弾圧は増大し、昭和12年の日中戦争時にはあらゆる運動は消滅してしまった。しかし西山卯三氏らは、営団研究部の調査をもとにわが国の住まい方としての食寝分離論を提起していった。

2 戦後期

戦後の建築運動には、雨後のタケノコのように多くの運動団体が関わった。戦前の創宇社の流れをくむ日本民主建築会、大学教師や官庁および建築事務所の技術者等のアカデミックグループである日本建築文化連盟、住文化協会、関西建築文化連盟等がそれである。その中で戦後の建築運動の中心を担うのは、日本民主建築会（民建）と日本建築文化連盟（文連）である。両者について事例として述べてみよう。

日本民主建築会は、昭和21年7月設立された。その契機は、終戦直後の建築資材の統制に対する開放および建築家の失業に対する職よこせであった。運動の全国的拡大および運動主体の弱点の克服という事から日本民主建築会と日本建築文化連盟が合併し、NAU（新日本建築家集団）として22年6月に改組する。民建ではアカデミックの情報を必要とし、文連では実践的な民建の力を必要とした。NAUによってその後の運動が大きく展開された。

NAUのめざしたものは、「日本の建築活動の民主化をすすめる正しい建築文化をつくり出しそだてること」とした。その綱領は、(1)人民のために建設し、人民の建築

文化を作る、(2)建築の問題を大衆の中で解決し実践する、(3)建築界の封建性と反動性を打破する、(4)建築技術者の解放、等であった。これにもとづき、調査、研究、立案、啓蒙、研究会、講演会、討論会等を開催していった。

その後朝鮮戦争を契機に日本の経済状況が大きく転換する中で、NAUの活動は衰微し自然解消していった。その社会的背景としては、高度経済成長に伴い建築家の仕事が増えていったことおよび仕事が多忙で集会の参加者が減少したこと、また経済的に資金繰りが困難となったこと等で、結局組織の運営に支障をきたしたことがあげられる。

また、運動の内的要因にもよっている。戦後わが国の建築は、工業力をバックに鉄とガラスの箱を作るアメリカ建築が昭和25、26年頃入ってきて、日本の新しい建築に大きな刺激を与えたが、NAUの運動はそのような建築界に対して新しい主体的思想を打ち出せなかったことから会員は減り、自然消滅の形となった。

NAUの建築運動は昭和20年代の建築の研究者および技術者に、建築の民主化についての共通の認識を作っていくことに一定の影響力があつたと評価できよう。朝鮮戦争勃発時に建築学会が建築の平和運動に取り組んだことからそれが認められる。

現在の建築界は商業主義に流され、利潤追求のために非人間的空間を大量に造り出し、それを居住者に強いている感が強い。

わが国は戦前・戦後を通して人間らしい居住空間、居住環境を実現するというを原点とした建築運動を展開したことがあつたであろうか。機能主義とか民主化とかというスローガンはあつたが、実際は人間不在の形式の追求にすぎなかつたのではなからうか。戦時期、西山卯三氏は庶民住宅の住い方を提起した。それを行政が使いはしたものの、運動体が武器として用いたことはなかつた。

第5節 消費者運動における住宅

消費者運動が住宅問題を取り扱う場合、消費者保護という立場に立つ。戦前は消費者協同組合活動があつたが、住宅への取り組みは皆無に等しい。ここでは戦後の主婦連を事例として検討を行う。

主婦連の設立は昭和23年で、消費者の生活を守るという観点で町内会婦人部、団地の婦人グループ等の婦人団体が中心となり、運動が展開され、その一環で住宅を取

り扱っている。住宅部が発足したのは昭和28年で、まず、古い家を使いやすくするため、台所や押入れ等の改造、設計のための住宅相談事業を建築家を入れて最初に行った。

昭和36年には、住宅を含む生活領域のすべての苦情を受け入れる「苦情の窓口」を開設した。これは民間組織としては最初の活動である。

昭和40年代に入りわが国の住宅市場におけるプレハブ住宅、建売住宅、およびマンション、分譲住宅の急激な普及は、消費者に欠陥住宅を購入させる結果となった。主婦連は持家世帯が多いだけに、住宅部では住宅の消費者保護という立場で、欠陥住宅供給に対する闘いの運動を展開することになった。48年に「プレハブ住宅の実態調査」、51年に「建売住宅調査」、昭和55年に「不動産広告の実態調査」等を行い、現実の実態を明らかにした。それにもとづき、住宅産業および業者への具体的改善要求、被害者の救済活動、建設省、通産省へ業者活動の監督・取締りの強化の働きかけ、被害救済機関の設置、法改正等の要望を提出し、公正取引委員会へは不動産の公正な広告表示を要請した。また消費者の学習活動として『消費の知恵』等を出版するなど、住宅建築に関する基礎的知識の普及も活動の一環として行っている。

主婦連の政府への要望を通して、公取委員会は不動産の公正競争規約を作り、また建設省は業者団体へ苦情窓口を作らせる通達を出すに至っている。このことは、事例にすぎないが、限られた経済的基盤と運動人員のもとで、消費者保護の立場に立ち近年一定の成果を納めた運動として評価できる。

ここで消費者保護という観点から、わが国における住宅行政、住宅業界および消費者運動団体の共通した問題を述べよう。

(1) 住宅行政において消費者保護の視点が欠落している。それ故に法制度の遅れと同時に業者への監視行政が怠慢であるという現実がある。政府は責任を逃れるために住宅建設業界の欠陥住宅供給を黙認しているとも思える。

(2) 住宅建設業においても、他の産業界に比べ消費者保護という視点が欠落し、徹底した利潤追求第一主義の構造と体質で、欠陥住宅を生み出している。

(3) 消費者保護運動団体において、住宅問題への取り組みが遅れている。他の産業界に対する消費者運動は、早い時期から取り組まれているにも拘わらずである。住宅に対して個々の消費者は潜在的に問題に関心があるが、他商品に比べそれぞれ個別的利害が異なるため、統一的課題・国民的課題にまでいたっていない。

各消費者・婦人団体にとっては、反核運動、公共料金値上げなどは、統一的に取り組みがやりやすく、また取り組みも早い。住宅分野の運動の取り組みの遅さ・いぶさは、住宅建設業界および住宅行政への監視および要求の目が甘くなることを意味し、業界、行政の怠慢を一層助長させることになっている。

第6節 まとめ

以上述べた事をまとめてみよう。

(1) イエーリングの『権利のための闘争』を引くまでもなく、人権としての人間らしい住居を守るための闘争は、権利者自身(=居住者)の義務と言えよう。事例として戦前・戦後におけるわが国の代表的な住宅運動の歴史をみたが、それらは、それぞれの利益者集団における個別的な要求実現のための権利闘争であった。つまりそれは家賃値下げなどの経済闘争であり、居住権確保闘争であり、また欠陥住宅改善などの消費者保護運動であった。これだけでは部分的問題は改善できるとしても基本的問題に迫れない。

運動自身は、当面の差し迫った直接的な要求から始まることは、各運動体の共通のことである。しかし、各個別の切実な要求から大きな住宅政策要求へ転換できないのが、わが国の住宅運動の現状であると言えよう。わが国の住宅政策が階層的であるため運動も階層に断絶され、またそれぞれの運動の要求も階層的で、それらの個別的な要求運動は、人間らしい居住を原点とした国民的あるいは総合的な住宅政策要求にまとめて闘う運動へと統一できなかった。

(2) わが国の住宅政策は、民主的勢力の運動による譲歩としての政策的性格をもっていないといえる。また、住宅政策を担った政府当局と民主的勢力の両者は共に、体系的住宅政策を打ち出せなかった。つまり、わが国の住宅運動は、住宅諸立法を作ってゆく立法化闘争ではなかった。

(3) 住宅運動は、運動の組織からみて、経済的基盤や人的にみて、また労働者および勤労者の生活要求を統一するという点からみて、労働運動がイニシアティブをとることが有効であり、またその可能性も多くもっている。しかし、現実では、そうならなかったことがわが国の住宅運動の特徴ともいえよう。

(4) わが国の建築運動、借家人運動等の住宅運動は、戦前、戦後を通してみると、生成・消滅のサイクルを繰

り返しているのが特徴といえよう。労働運動について大河内一男氏⁽²¹⁾がすでに指摘しているように、住宅運動もわが国では類似の傾向を示す。その消滅の原因は、国家の弾圧によることもあったが、運動体の経済的基盤の脆弱さおよび時代の課題に答える思想を打ち出せなかったこと、また政治的支持が異なることによる内部分裂等によっていると考えられる。その点について、戦前、戦後の住宅運動が、その取り組みについて長期的方針を持って運動を展開していたのかどうか吟味する必要がある。

(5) 各運動体は、利益者集団としての個別的の要求が中心であるが、それらの運動を通してめざす公共的利益の要求に至る意識を形成することをめざすことが今後の課題の一つとなろう。そうすることは、住宅政策要求を実現する早道となろう。

〔注〕

- (1) 内務省警保局『社会運動の状況2』（昭和5年）405頁
- (2) 谷口善太郎『日本労働組合評議会史』（昭和50年）12頁
- (3) 大原社会問題研究所編『労働年鑑』（昭和4年）271頁
- (4) 総評編『総評戦後労働運動の歩み』（昭和50年）21頁
- (5) 総評編『総評二十年史（上巻）』（労働旬報社、1978年）28-31頁
- (6) 同前23-24頁
- (7) 当時住宅営団労組委員長中島博氏は、産別会議の中央執行委員でもあり、産別会議、総同盟に申し入れられるが拒否された旨の証言があった（1982年8月26日インタビューによる）。
- (8) 早川征一郎＝土留健二「経済復興会議の組織と運動（中）」法政大学研究資料月報284号（1982年3月）
- (9) 総評編『総評二十年史（下巻）』（労働旬報社、1974年）662頁
- (10) 前掲『社会運動の状況2』（昭和5年）1032頁
- (11) 大原社会問題研究所『日本労働年鑑』（昭和5年）359頁
- (12) (13) (14) 『社会運動の状況3』（昭和6年）952頁
- (15) 『社会運動の状況6』（昭和9年）1255頁
- (16) 『社会運動の状況5』（昭和8年）1258頁
- (17) 『社会運動の状況6』1256頁

- (18) 『社会運動の状況9』（昭和12年）924頁
- (19) 稲垣栄三『近代建築の創設過程（下）』（鹿島出版会、昭和54年）314頁
- (20) 同前318頁
- (21) 大河内一男集第8巻『社会運動史Ⅱ』（労働旬報社、1981年）315-6頁

第10章 住宅運動の機能と法則性

第1節 住宅運動の機能

住宅運動の機能・役割は、四つに分けられる。第一は市民的自由・権利を守る機能＝市民的抵抗としての運動、第二は、個別利益者集団の利益を擁護する機能として居住者運動、市民運動、労働組合運動、第三は社会政策を実現する機能、階級闘争としての運動、第四に、公共的利益の擁護という機能、勤労者・国民としての運動である。これらの機能・役割は相互に関係しあい運動を展開している。

日本の住宅運動の出発点は、通例、個別的利益の要求からはじまって、市民的抵抗に裏打ちされて、階級運動としての住宅運動へとつながってゆくというパターンをとっている。いずれの運動の側面も常に、公共的利益の実現ということを含んでいる。とはいえ、住宅運動は、個別的利益の擁護の側面が強いことが一つの特徴点をなしているといえる。

第2節 日本の住宅運動の構造

戦後、日本の住宅運動の歴史的展開はどのようなものであったのか、住宅運動の構造はどのように作り出されてきたか、考察してみよう（表1）。

日本の住宅運動の構成主体は、大きく三つの分野に分けられる。第一は、生活協同組合運動を含む市民運動としての居住者運動、第二は、労働運動（労働組合運動だけでなく政党活動も含む）、第三は、研究者・専門家の運動（たとえば、学会、弁護士会、医師会、看護婦・保健婦の協会および建築技術者の協会等々の運動）である。

欧米の実状をみると、いずれも住宅運動、生活保障運動の基軸は、市民的自由・権利とそのための抵抗を原点にすえた運動といってよいと思われる。スウェーデン、デンマーク、ノルウェー等の北欧の場合福祉国家であり、一見、純粹の労働運動がありうるのかと思えるほどに、

労働組合運動が媒体となってあらゆる生活要求を政治的要求として実現して来た。アメリカ、イギリスでは、主として市民運動としてのボランティア活動が住宅要求、および生活・福祉要求を多面的に取り上げて運動を展開しており、必ずしも労働組合を媒介にしないで、直接政党に持ち込み、政治的に実現しているプロセスが相当みられる。

住宅運動の展開パターンは、欧米では市民的抵抗を原点とし、労働組合を媒介するか、政党を媒体とするかの差異はあるが、ともかく労働運動・社会運動と連帯しており、これが正常な発展法則ではないかと考えられる。日本の場合も居住者運動を中心に、大枠では相似た発展法則に従っているといえるが、ただ市民的抵抗の機能が前面に出てこないという歴史的な弱さがみられると考えられる。

1 労働運動と住宅要求

日本の住宅運動全体を通観すると、ほぼ労働運動・社会運動の展開と軌を一にしているところがある。

まず戦前の運動は、治安維持法、国家総動員法等で弾圧されて戦時にはほとんど空白状態にあった。戦後における運動を時期区分すると、昭和20年代は住宅運動を含めてあらゆる運動の再建と新発足の時期であった。30年代は、労働運動が先頭に立って共同闘争が発展してゆくなかで、個々の運動から脱皮して共同戦線を張っていく時期であった。やがて各運動は安保共闘会議にみられるように全国組織を結成していく傾向が出てくる。住宅運動では、やや遅れて1960年代半ばから70年代初めにかけて運動が高揚期を迎える。しかし、1975年以降、低成長を迎えるなかで、労働組合運動が減量経営を受けて守勢に回り、企業主義に封じ込められて停滞してゆく。1980年代は、運動の再構築の時期を迎え、住宅運動では1982年＝昭和57年に日本住宅会議が設立され、それを基点に再結集の気運が作られた。とくに、1980年代後半に起きたバブル経済によって地価および住宅価格の高騰は、新たな住宅問題を起こし、新たな運動の取り組みが必要となった。1990年代に入りバブルの崩壊は、日本の経済活動を不安定にし、より一層国民に定住の危機をまねいて

表1 わが国の住宅運動の展開（戦後）

年次	時期	労働運動	居住者運動			専門家集団・住宅研究運動
			公営住宅	公団・公社住宅	民間借家	
1945 (昭20)	空白期				借家人同盟(社会党系)	
1950 (昭25)	新生・再建期	(21.8-25.3) 産別会議	(21.11-22.11) 住宅富国従業員組合	(23.7) 高輪都営住宅自治会 (小泉嘉四郎)		(22.6-26.6) 新日本建築家集団(NAU)
			(21.9) 住宅復興会議	(25.1-33.5) 都営住宅共同委員会発足		消滅
1955 (昭30)	共同闘争期	日本労働組合総同盟(21.1-62.11)	(29年) 久留米都営住宅自治会 (林田哲夫)	(31.11) 久留米都営住宅連絡協議会	品川借家人組合(豊里氏)	
		日本労働組合総評議会(25.1-64.11)	住宅公団労働組合	解散	公団自治会	
1960 (昭35)	共同闘争期		34年公住法改正	(34.1) 北多摩都営住宅連絡会	城南(品川・大田・目黒・世田谷) 借地借家人組合(寺田・山崎・奥氏等)	
			35年公住法改正	(35.9) 東京公営住宅協議会	(35.1) 関東自治会協議会 多摩東常盤平大規模団地	(35.11) 新建築家集団(NAC)
1965 (昭40)			(37.9) 全国組織呼びかけ		各地に組合設立	
			(38.3)		38年 地代家賃統制令廃止法案 38年不動産鑑定評価法 戦後第一次借地更新期	
1970 (昭45)	高揚期	総評15大要求	全国公営住宅協議会結成	(43.9) 住市会 (3団体)	(41.6) 借地借家法改正 (42.1) 東京借地借家借家人組合連合会準備会 (42.3) 東借連結成	
		(47.7) 住宅要求全国連絡協議会(総評の呼びかけ32団体)	分裂(42.9)	(45.4) 衆議院予算委員会公団家賃 (45.6) 住宅宅地審議会家賃答申 (45.11) 公団家賃値上げ反対 全国自治協連絡会 (46.2) 大蔵省平均27%家賃一斉値上げ見舞 (47.7) 住全協 (32団体)	(42.11) 全国借地借家借家人組合結成 (43.9) 住市会 (3団体)	(45.12) 新建築家技術者集団
1975 (昭50)	停滞期		全国公営住宅連合会	全国公団自治会協議会結成 (49.7)	(47.7) 住宅要求全国連絡協議会 (32団体)	
			全国公営住宅協議会			
1980 (昭55)	再構築期	(55.7) 住宅宅地審議会答申 (56.1) 公団労組、4団体共闘 (58.3) 臨時行政改革推進審議会設置	55年公住法改正	(56.1) 4団体共闘 (56.8) 住宅都市整備公団	(52.7) 全国公社自治協連絡会結成 (56.1) 4団体共闘	
1985 (昭60)		(62.10) 全日本民間労働組合連絡会			戦後第二次借地更新期 (62.12) 地代家賃統制令廃止	(57.7) 日本住宅会議設立 (62.3) 国際居住年全国市民会議

注：()内は昭和の年号を示す。

いる。このようななかで、土地・住宅市民フォーラムによる土地・住宅の立法運動が起こり活動をすすめている。

大きくはこのように考えられるがより詳細にみると、昭和20年代は労働運動も居住者運動も専門家集団も新しく再建・発足するが、消滅および解散、あるいは新たな発展的解消をとげていくという経過がみられる。

労働組合運動では産別会議が中心的役割を果たす時期で、住宅営団（昭和16年設立）が戦後再出発し、住宅営団従業員組合が作られ、住宅復興会議が大きな運動を展開する。そして、片山内閣と平行して経済復興会議もできる。住宅営団が1946年＝昭和21年12月にGHQによって戦争遂行機関として廃止され、営団従組を中心とした住宅復興同盟が作られるが、20年代後期には消滅してゆく⁽¹⁾。その後住宅関係の労働組合としては、住宅公団が1956年＝昭和31年に設立されると労働組合が結成され、労組として独自に住宅運動に取り組んでゆくようになる。

日本の労働運動における住宅問題への取り組みはきわめて遅く、公営住宅大量供給のスローガンをかけながら、賃上げ等の経済闘争が中心で、その一環として社宅、住宅手当および持家援助要求をする程度であった。しかし、1970年代に入り総評では15大要求を掲げて制度化要求に取り組むことになったが⁽²⁾、その後の継続・発展はみられず、住宅運動で労働運動がイニシアティブを取ることとはほとんどなかった。

2 居住者運動

居住者運動は、住宅の供給主体別に分けると、公共住宅居住者と民間借家居住者の運動からなる。公共住宅には、公営住宅、公団住宅、公社住宅があり、それぞれ独自の運動が存在する。また、民間の借地借家居住者においても独自の運動が存在する。

居住者運動は、戦争直後には「住宅よこせ」運動等、多くの運動が起こるが、最初は単発的で継続性が少なかった。昭和20年代の代表的運動は、都営住宅居住者運動⁽³⁾である。日本ではじめて建設された鉄筋コンクリートの集合住宅の高輪都営アパートにおいて、戦後の最初の自治会が生まれた。

最初はたんなる自治会活動であったが、都知事が都営住宅の地租税（＝固定資産税）を居住者が負担すべきとして家賃とは別途支払い要請を行ってきた1948年＝昭和23年、高輪アパートの自治会が反対に立ち上がり、他の都営住宅自治会にも呼びかけ、都営住宅共同委員会を結成し、各自治会の共同闘争を展開した。国会にまで持ち込み、公営住宅の固定資産税は居住者が支払う必要が

ないという成果をうる。しかし、昭和32～33年、区議会議員選挙に際し政党支持をめぐって運動内部に対立ができ、これを契機に運動の担い手の士気が弱まり共同委員会は解散にいたる。

その直後、都下久留米都営住宅において、生活環境条件を整備するため自治会がつくられた。そして1959年＝昭和34年、公営住宅法改訂を契機に献身的活動家によって北多摩地域そして全都に都営住宅連絡協議会が結成され、さらに本格的闘争のための組織拡大を求めて全国公営住宅協議会が結成される⁽⁴⁾。しかし、1967年＝昭和42年には都知事選挙をめぐって運動内に路線の違いが現われ、運動は分裂してゆく⁽⁵⁾。

公団住宅入居者が組織する全国公団自治会協議会は、公住協と同様に出発は自治会からはじまった。たび重なる公団家賃値上げが出てくる過程で、各地域の自治会相互の共同闘争が必要になり、1974年＝昭和49年7月全国組織化につながってゆく⁽⁶⁾。

つぎに、民間の借地借家居住者の運動についてみると、戦前では都市人口の8割が民間借家の居住者であり、家賃値上げ、立ち退きをめぐって借家人と貸主の間で紛争が絶えず、大正期から借地借家人運動が起こっていた。しかし、戦時期に入ると治安維持法、国家総動員法等で、それまで存在した運動は弾圧されすべて消滅していった。

戦争直後、戦災によって家屋を失った人が多く、そのうえ焼土となった都市に海外からの引き揚げ者、復員者が帰国し住宅不足は激しく、各地に「住宅よこせ運動」が起こった。しかし、それらの運動は継続性がなく消滅したものが多く、現在まで残っているものは皆無である。例えば借地借家同盟という社会党系の組織が作られ、機関紙も発行し、活発な活動を展開していたようであるが、5年と継続することがなく消滅している。また、品川地域に昭和20年代後半頃、「生活と健康を守る」運動が起こり、そこで借地借家問題が取り組まれているが、それも活動資金難で消滅している。

現在の借地借家運動が本格的に形成されるのは、戦後の第1次借地借家の契約更新期である。昭和30年代後半から40年初めに、借地借家の契約更新をめぐり問題が多発したことと、高度経済成長のひずみにより住宅問題が深刻化し借地借家人に直接的に問題が及んだところから各地域に運動組織が作られていった。それらの動きを東京借地借家人間借人組合に合流させ、1967年＝昭和42年全国組織が結成され、現在にいたっている⁽⁷⁾。

3 専門家・技術者集団の運動

最後に専門家集団の運動について簡単に述べておくと、まず戦争直後、若い情熱のある建築家・技術者・研究者が建築家・技術者集団＝N A Uを結成して、建築・施行の民主化および「職よこせ」運動を起こしている。専門家の利益者集団でありまたプレッシャーグループの役割を果たすが、時代の要求する課題に取り組み切れないことで活動者が離れてゆき、5年足らずで自然消滅に近いものとなった。しかし1960年＝昭和35年に改組され、新建築技術者集団が新たに設立されて現在に至っている⁽⁸⁾。

その後昭和57年に、住宅問題の学際的研究をめざして、建築、法律、医学、保健学、福祉学、経済学の関連領域の研究者・専門家によって構成される日本住宅会議⁽⁹⁾が結成され、研究運動を展開している。

第3節 住宅運動の法則性

1 住宅運動の周期性

戦後日本における住宅運動の特質は、一つは、運動に周期がみられることである。つまり、生成・発展・衰退（消滅）それからまた新たな生成という、らせん状のサイクルがみられる。運動の発展段階は初期には運動が消滅しやすいという傾向がみられる。それは運動組織が作られると、初めは試行錯誤しながら進んでゆくが、運動経験の蓄積がないため消滅しやすい。ひとたび運動が定着すると消滅しにくくなるが、しかし衰退がみられる。衰退から運動をどう再生してゆくかが、つねに課題となる。

これに対し運動の発展は、運動がどの程度全国的な広がりをもっているかという基本的なメルクマールで評価できる。運動は最終的には立法闘争、社会政策上の獲得闘争になるが、そのためには運動課題が個別問題から国民的な課題になっていくことが必要であり、それを促進する主体として全国組織ができ全国的な規模での闘いを展開するのであれば、立法闘争にまでゆくのは困難である。

2 生成・発展の要因

住宅運動の生成・発展の要因は、第一に居住状態の客観的悪化ということである。たとえば、借地借家人組合が組織化される過程で、その背景には明らかに社会全般で居住状況の劣悪化がみられる。他の運動組織の場合においても、居住の不満から運動が組織化されている。第二に、運動の契機としては法律の改訂に直面し、それに対抗する防衛闘争が組織化される場合が多い。たとえば、公営住宅協議会は、昭和34年の公営住宅法の改訂に対して組織化されたものである。第三に、運動の勝利の条件として、体制側内部の組織が未熟という要素も無視できない。相手の側に闘いを受けて立つ準備態勢ができていないため、運動は勝ちやすく伸びてゆく。第四の要因は、運動組織内に献身的な活動家、リーダーがいることである。主体的要因としては決定的なことで、これがなければ運動は起きないし、その後の発展もあり得ない。

3 衰退・消滅要因

運動が衰退・消滅する要因は、第一には体制側の組織性、思想攻勢が強い場合、運動側の思想の弱さ、住宅・土地の公共性の認識の低さによって持続的な運動展開が困難となり、往々運動が衰退していく。たとえば戦後、持家思想が非常に強く打ち出されてきたとき、公営住宅の大量建設を求めても、運動する側自身が持家主義に包摂され、公的住宅は持家までの住みかえ過程でしかないとするなら、根強い持続的闘いはなかなかむずかしい事態となる。第二の要因は、時代が要求する課題と既成の思想・理論つまり運動理論とのあいだのギャップ、いわゆる時代が要求する課題に運動が応えられない場合に、運動が衰退する傾向がみられる。

第三の要因は、一見些細なことと思われがちであるが、運動資金の枯渇である。衰退すれば運動員も少なくなり、その結果会費納入者も減少し、また滞納も多くなるという悪循環が生まれ、活動水準が低下する。また会員数減少以前の問題として、会費が定期的に支払われないことから活動が大きく制約されるという事情も存在する。組織の構成員が会費を払わないあるいは会費を払うことが何か損をしたという感覚は、市民の未成熟、つまり市民的抵抗組織としての未成熟さを示すものと考えられる。ボランティア活動に会費を納入しないという体質は、日本の場合比較的多くみられる。それが組織の自立性と活動内容を貧困にしているといえよう。

戦後まもなく作られた住宅復興同盟は、最終的には資金が枯渇して消滅していった適例である。

第四の要因に、運動と政党との関係の設定を誤ることによって衰退・消滅する場合がある。昭和20年代前半、東京都港区の高輪都営住宅の自治会が都内の都営住宅団地自治会を組織化して都営住宅共同委員会を結成し、都営住宅家賃値上げ反対、固定資産税拒否闘争を展開し、成果を勝ち取るが、区議会議員選出をめぐる政党との支持関係を誤ったことによって、活動家内部に対立を生じ運動が政党派別に分裂、そして消滅していった。また昭和38年に公営住宅居住者の全国組織（全国公営住宅協議会）が結成されるが、美濃部都政の政治的評価をめぐる内部に対立が起こり、それを契機に分裂し公住連が新たに結成されたという経緯もある。

組織として居住者個々に政党支持の自由を保障するという原則を作る寛容の精神が問われる。つまり、市民的自由と権利の実現・保障についての弱さが運動のもろさの原因を作っているように思える。

第五の要因として、若い世代によって運動が受け継がれ発展させていくことができない場合に活動家・リーダーを日常的・意識的に育ててゆく気風が欠けていたりまた、独自の体制が弱い場合は活動家・リーダー自身の老齢化も衰退の原因につながってゆく。

4 運動過程

運動過程においては、まず運動の課題が国民的な共感を得ると同時に、これまで運動外にいた層が日々新たに参加する形で共同闘争、統一運動が作りだされたときには、勝利するケースが多い。

運動が停滞するのは、いわゆる世の中の風潮——体制側の組織的・思想的攻勢が強く、マス・メディア支配をとおりて疑似世論が形成される局面である。こういう場合は運動が勝利するのは至難のことである。各運動も足並が揃わず共同闘争、統一運動が組みにくいいため、活動水準が低下・停滞する。体制側の攻勢が非常に強い場合、運動側の勢力はかりに同一であっても相対的に低下する。たとえば行政改革、民活推進のなかで住宅および土地問題を市場原理にまかせることが経済・社会の活性化につながるという風潮に多くの人たちが同調するような時代には、住宅運動を勝利に導いてゆくのは至難であり、新しい運動理論が求められることとなる。

第4節 まとめ——戦後住宅運動の特徴

戦後におけるわが国の住宅運動の問題点をあげたが、今後の運動の基礎条件となる積極的な要素を少なからずつくり出してきたともいえよう。以下、日本の住宅運動の特徴をまとめてみよう。

(1) 住宅運動の基盤の形成

戦後から現在に至るまでの住宅運動は、生成・発展・衰退・消滅のサイクルを描いてきた。昭和20年代から30年代の半ばにかけての運動には、解体、消滅が多くみられた。昭和40年代には各運動に全国組織が結成され、運動自体が解体・消滅しないだけの基盤と蓄積をつくってきた。

(2) 住宅供給に応じた住宅階層別運動の形成

わが国の戦後形づくられた住宅政策は、階層別住宅供給政策となっている。低所得階層には公営住宅、中所得層には公団住宅・公社住宅を供給し、中の上から上層には持家として住宅金融公庫の融資施策がとられた。住宅運動においても、住宅供給主体別にそれぞれ対応し組織化されている。住宅階層別運動は、それぞれ運動が要求している利害が異なり、運動間に対立をもたらす場合もあり、共同闘争、統一運動を組みにくくしている。

(3) 住宅運動の弱さは住宅理論の弱さ

日本の住宅運動の歴史のなかでは、住宅理論が運動をリードするという形態は弱かった。法律の改訂に際して勢いが出てくるという運動パターンが強く、運動側から先に攻撃を仕掛けてゆくスタイルは非常に弱かったと思われる。既得権を守ることは正当な側面もあるが、それはあくまでも防衛闘争であって、法律の後退を防ぐのが精いっぱい運動であったといえる。

このように日本の住宅運動には、いまだに構造的な弱点・問題点といえるものがある。そのことが運動の起伏を激しくしているのではないかと思える。原因の一つとして、住宅理論の弱さをあげることができるが、これは研究者・専門家の責任もまぬがれないところである。

(4) 自治能力の形成と次世代の育成

以上から、日本の住宅運動の大きな特徴は、立法闘争に至らない個別的利益闘争の域を抜け出しえない傾向に

あった。運動は個別的な利益追求が出发点であることはいうまでもないが、それに終始することは、いわゆる「物とり」に陥りかねない問題点をもっている。戦後の日本の住宅運動が大衆的な自治能力を育成し、次世代へ継承・発展させていくという要素が弱かったのではないかと考えられる。もう少し突きつめると、権利意識の弱さを克服しきれなかったということになる。権利意識の弱さは、立法意識の低さにもつながり、運動の高揚期においても強くなるはならなかったのではないか。川島武宜氏が『日本人の法意識』のなかで、昭和30年代・40年代時点での日本国民の法意識、つまり市民的抵抗の権利につながる立法意識が弱かったことを指摘しているが、そういう社会意識からくる運動の弱さが、わが国にはあるといえる。

以上と関連して、若い活動家・リーダーが、運動をとおして育てられているのかという点も問題となる。昭和30年代後半から40年代の全国組織を結成していった当時の活動家・リーダー達が、現在も運動の中心的役割を担わざるをえない現状をみると、改めて憂慮されるところである。四半世紀の時間的経過は、居住者の世代交替を意味し、とくに高度成長の真ただ中に育った70年代中期以降の新しい世代はそれ以前の世代と生活感覚も異なり、また住宅欲求、ニーズも異なっていると思われる。これは住宅運動だけではなく、他の領域の運動にも共通することである。異なった欲求、感覚を敏感に汲み上げてゆくには、新しい世代の活動家が生み出されることが必須となっていると考える。

1990年代という時点に立って、新しく住宅運動を展開してゆくには、運動の萌芽を注意深く見つけ出さねばならない。それがなされない場合には運動の新たな発展・高揚は困難となる。戦後の住宅運動を形成・発展させてきた当初の運動家は高齢化している。また、居住者も高齢化傾向にある。従来闘ってきた住宅要求の内容とは今は、現象的にも異なっているはずである。新しい要求状況のなかで、発展的な運動をどう展開するか。その萌芽は何かを運動の実際と理論の分析の両面から発見・発掘しなければならない。人間的発展を求める居住者のニーズが生み出す新しい胎動、そこに問題の焦点があると考えられるからである。

[注]

(1) 中島博、大本圭野『日本に住宅運動はあったか——住宅営団従業員組合と住宅復興会議』（『証言 日本の住宅政策』日本評論社、1991年）611—634頁。

- (2) 公文昭夫、大本圭野『労働組合における住宅闘争——総評を中心に』（前掲『証言 日本の住宅政策』）787—814頁。
- (3) 小泉嘉四郎、大本圭野『戦後公営住宅運動の創成過程』（前掲『証言 日本の住宅政策』）635—660頁。
- (4) 林田哲夫、大本圭野『公営住宅をめぐる居住権運動』（前掲『証言 日本の住宅政策』）661—696頁。
- (5) 岡崎健、大本圭野『全国公営住宅協議会の組織化と運動』（前掲『証言 日本の住宅政策』）697—730頁。
- (6) 岡田隆郎、大本圭野『全国公団自治協の役割』（前掲『証言 日本の住宅政策』）761—786頁。
- (7) 酒井金太郎、大本圭野『全借連の組織活動』（前掲『証言 日本の住宅政策』）731—760頁。
- (8) 竹村新太郎、大本圭野『戦後建築運動の今日的意義（上）（下）』（『土地住宅問題』No.109、No.110、1983年7月・8月）。
- (9) 早川和男、大本圭野『21世紀の生活空間と日本住宅会議』（前掲『証言 日本の住宅政策』）815—848頁。

第11章 法人企業の土地をめぐる諸活動と地価高騰

第1節 現代日本企業の土地所有の意味

1990年代は、80年代の負の遺産を背負った時代であるといっておく土地問題、地価問題が国民経済、国民生活にかかわる主要論点になろうとしている。

1985年以降首都圏を中心に地価の高騰が始まり、それが地方都市およびリゾート地域等の全国に波及した。高地価は日本に何をもたらしたか。それは土地所有者に含み益を増大し、資産効果を生み経済を活性化させた。企業においてはそれによって資金調達力を拡大させ、株価の安定に貢献した。家計では、持ち家の資産価値を高め、ローン破産を救済し、老後の生活保障を確保させ、消費マインドを拡大させる効果を果たしたとされている。

他方では、地価高騰で公共投資は用地費や補償費などに食われ、実物投資が伸びない一因となった。その結果社会資本整備に支障をきたし、それは民間の経済活動にも悪影響を及ぼすことになる。また中小企業および小売業等にとっては事務所コスト、店舗コストがかさみ経営困難となる状況ともなった。くわえて高地価による用地取得難は不動産業にあっても土地取得を減少させ、収入源の一つである手数料収入の落ち込みの要因となり、また、開発事業コストを急上昇させるといったマイナスの側面も報告された。逆に高地価で土地の資産価値が再認識され、企業が所有地を手放さなくなる傾向もあることが報告されている(1990・4・8『日経新聞』)。

家計において地価高騰とは実質労働所得の低下であり、持ち家では固定資産税、相続税、および地代の契約更新料の上昇で支払い困難、継続居住に困難を起こさせ定住の危機をもたらす。高地価は住宅の高価格化・高家賃化となり家計の圧迫と同時に居住地の遠隔化そして居住水準の低下を導くことになる。このように地価高騰はメリット、デメリットをもたらしたが、企業においても、家計にとっても労働を投下することなく資産価値を上げることができたと同時に、持てる者と持たざる者の資産格差を拡大させ、社会的不平等を増大させたことは間違

いない。その結果勤労モラルや企業モラルを低下させたことが懸念されている。

アメリカの諺に「土地の価格は自由の温度計である。——人びとは土地が最も安い処で最も自由である」とあるぐらい、地価の高低は直接・間接に人びとの生活行動を左右し、終局的には市民社会の公共的活動も阻害するにいたることは、歴史の教訓でもある。

では地価高騰はなぜ起こったのか、その原因がどこにあるのであろうか。日本経済新聞社の調査によると「企業の活動が問題である」とする指摘が70% (1990・3・12) に及び、一般国民は土地に対する企業行動に厳しい視線を投げている⁽¹⁾。今回の地価暴騰の要因は第一は、「金余り」説である。これは、国民の高貯蓄率に加えて日本の貿易黒字による金余りによる過剰資金が企業及び金融機関を介して土地投機に向かった。低金利政策がそれに拍車をかけているという指摘である。第二に「節税効果」説である。金余り現象のうえに1986年12月以降のわが国の景気拡大は企業利益を上昇させたが、その節税対策(=所得かくし)として土地購入に動いたというもの。第三は、「金融緩和」説である。プラザ合意以降の低金利政策が地価上昇の主原因とするものである。第四は、日本の「土地税制問題」説である。すなわち農地をはじめ企業の土地保有に関する税制上の扱いを特に重視するものである。第五には、より広く日本の国土計画、都市計画等にもとづく土地取引制度および土地利用計画に問題があるとする見方がある。

筆者はこれらの諸要素は誘因であって、それらが相乗効果として働いたと考えるが、戦後「土地を持っていると必ず得をする」といういわゆる「土地神話」が維持・助長させてきたことを考慮するとき、基本的には労働を投下することなく巨額の利益が得られる日本の土地をめぐるシステム、つまり法人税制、土地税制、土地利用計画、土地取引および金融制度等のトータルなシステムが問題なのではないかと考えている。そしてその制度・システムが前提とも結果ともなって国民生活を軽視した企業への過度な優遇がなされてきたと捉えている。

ところで従来企業の土地取得活動が問題だとされながら、企業の土地所有の実態も十分に明らかにされてこ

かったと思われる。そこで本章では、有価証券報告書の資料をもとに企業の土地所有、含み資産に現わされる土地資産価格の実態に関し、上場企業、6大企業集団、および産業構造視点を導入し、その特徴、基本動向をできるだけ実証的に明らかにしたい。

第2節 地価高騰と金融機関の役割

戦後日本ではいくたびか地価高騰の波がみられるが、1985年以後の地価の値上がりは、昭和30年を1とすると1986年では全国市街地価格指数（住宅地）は58.5倍となり、賃金指数（製造業名目）18.5倍、消費者物価指数5.2倍と比べて飛び離れて高く、72・73年時期の列島改造ブームによる狂乱地価に比肩する異常な事態を現出している。

わが国の国富（有形資産）は現在2767兆円（昭和63年末、『国民経済決算年報』1990年版による）となっているが、そのうち宅地資産は国富の56%を占め1562兆円であり、人口1人当たりになると1040万円となる。つまり日本国民はほぼ平均して1人当たり1000万円の宅地資産をもっている勘定になる。10年前と比較すると、昭和53年末では国富総額982兆円で、そのうち39%が宅地資産であったから、この10年間に宅地資産額が約4倍も増大していることになる。土地は再生産不可能な資産であるため、日本の国土が拡大したわけでないのであるから、土地価格の上昇がそのまま資産価値を押し上げたことになる。

諸外国と比較すると、アメリカでは国富のうち土地資産は27.4%（1985年末）、フランスでは10.4%（1979年末）、英国では2.3%を占めるにすぎず、日本の土地資産が異常に大きいことがわかる。

わが国の地価の高騰は、今回を含めて戦後3回目である。最初は高度経済成長期の昭和30年代後半であり、第2回目は、1972年から73年にかけてであり、そして第3回目が1985年以降から1991年である。

第1回目の上昇は産業活動の拡大に伴う企業の土地確保から、土地を担保とした信用インフレが起きたことによる。第2回目は、国際収支の黒字による過剰流動性とオイルショック後の景気回復のための金融緩和、および列島改造による国土開発に伴う土地需要が土地投機につながり高地価となったものである。今回の地価高騰の直接的要因とそのメカニズムを簡単に触れておくと、日本経済の「対外経済不均衡の是正」を目指した1985年9月

の「プラザ合意」以降、日本経済は円高不況に突入した。日米金利差との見合いで公定歩合を86年1月から5回にわたる引下げで年5%水準から史上最低の年2.5%にまでなり、この超金融緩和はいわゆる「民活」路線の採用・遂行と結びついて地価と株価の資産インフレをもたらした（図1）。公定歩合に連動して銀行貸出し金利も低下して、1985年末6.467が86年末に5.505、87年末には4.936、88年末には4.930と引き下げられた。他方通貨供給量の伸びは第2次石油危機以来2ケタを示し、いったん低下したものの、資産インフレの影響で86年には10.4%となった。その後も高水準基調で1990年1月のマネーサプライ（ $M_2 + CD$ ）は平均残高463兆5000億円となり、前年同月比で11.5%の上昇を示している。

マネーサプライ増大の大きな要因の一つに銀行貸出しの伸びがあり、とくに不動産向け融資は急激に増大した。1984年の不動産貸付残高16.7兆円が1989年には43.6兆円へと急上昇を示し、全貸出しの12%を占めるに至った。そして不動産融資率の増大が若干のタイムラグを見せつつ地価の上昇に連動していった（図2）。高貯蓄率にプラスして貿易黒字および対外債権黒字は設備投資の資金需要をまわり、金融機関のだぶつき資金は、低金利を契機に企業の土地購入融資の拡大へと向った。大蔵省の融資自粛の通達が1987年秋に始まり、以降再々出されるが、それにも拘らず資金の放出は止まらず、1990年3月には不動産への融資上限枠まで通達されるに至った。その間、銀行直系の金融会社やノンバンクを通して資金は土地に注ぎ込まれ、リース会社・ファイナンス会社などのノンバンク向けの融資残高は、1989年3月末までに50兆9000億円ともなり、87年3月末に比べ4割の大幅増加がみられた。

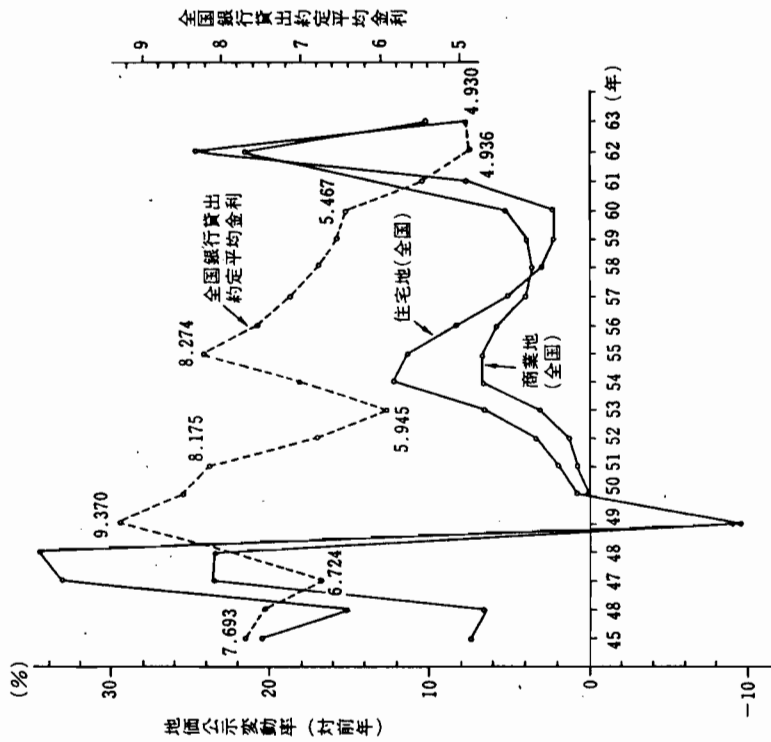
このような中で、1990年4月の公示地価は、東京圏で再度の大幅上昇を示し地方から逆もどり現象を引き起こしている。

第3節 法人企業の土地所有

1 法人企業主体の土地取引

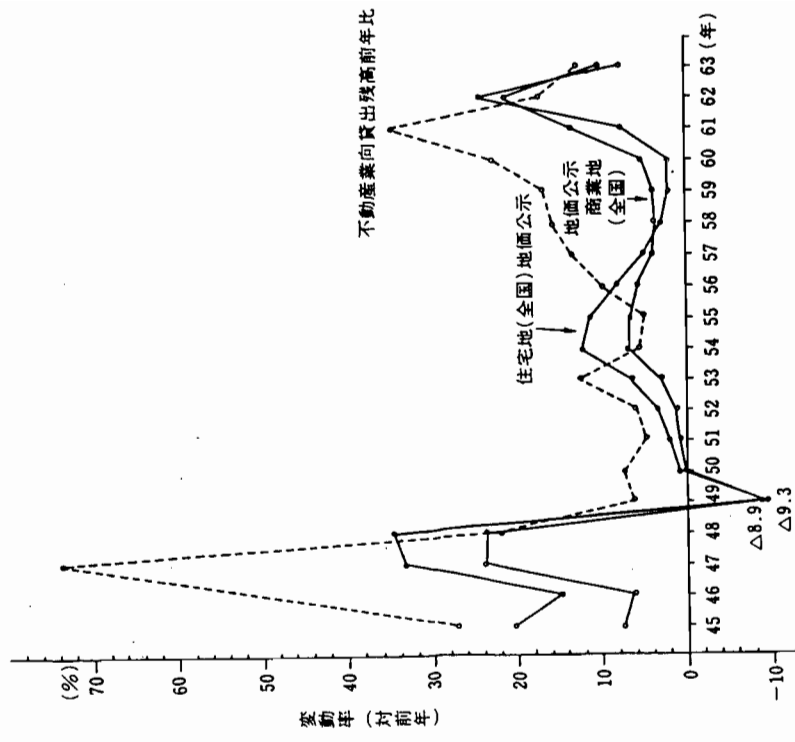
昭和60年以後、首都圏における地価の高騰は法人企業の土地取引活動が主因であったことは、長谷川徳之輔氏によってすでに実証的に明らかにされている。地上げの激しかった港区とそれが住宅地へ波及した世田谷区、足立区の土地取引事例の分析を通して示された⁽²⁾（図

図1 地価の変動と銀行貸出金利



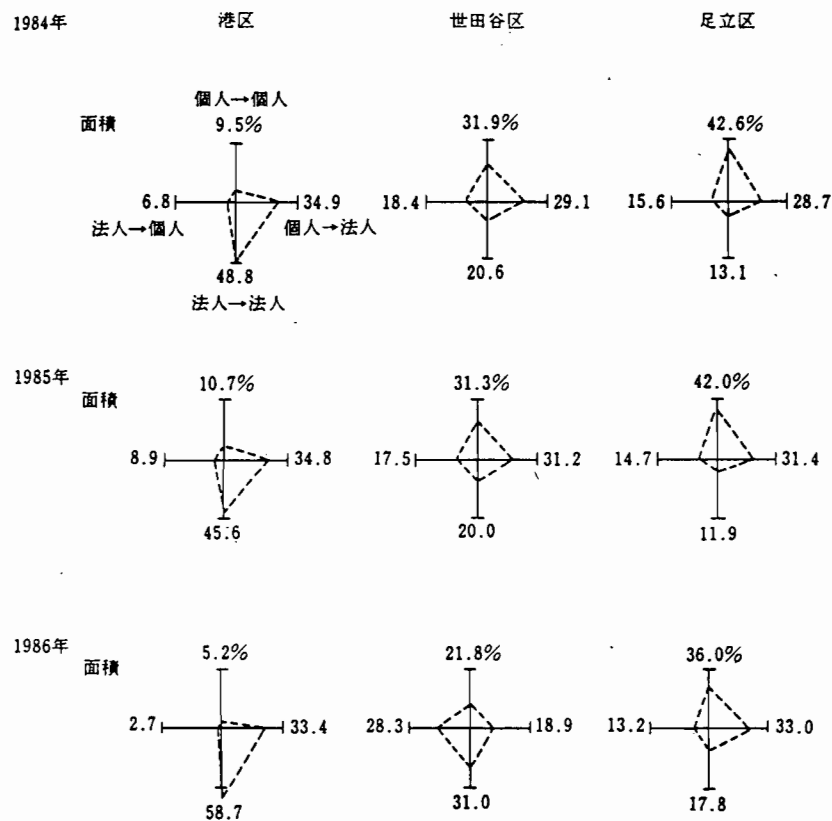
注:1) 地価公示の変動率は各年1月1日の地価公示価格の前年1月1日の地価公示価格に対する全国全用途平均変動率である。
 注:2) 全国銀行貸出約定平均金利は各年末の金利である。
 出所、「土地価格の推移と分析」1989年版による。

図2 住宅地・商業地の地価変動率と不動産業向貸出残高前年比



注: 地価公示の変動率は各年1月1日の地価公示価格の前年1月1日の地価公示価格に対する全国全用途平均変動率である。
 出所、「土地価格の推移と分析」1989年版

図3 土地取引



出所：建設経済研究所調査による。

3)。

すなわち都心港区における土地取引は、1984年で「法人から法人へ」、「個人から法人へ」という形態が83%であり、その時点で住宅地の世田谷区で49%、足立区で41%であったものが、1986年には、港区で92%、世田谷区で50%、足立区で51%に及んでいる。土地取引の主役が法人企業であることを示し、今回の狂乱地価の牽引車となったと考えられる。

だが、その長谷川氏にあっても法人所有一般が取り上げられるだけで、その内部構成、産業構造関連にまで立ち入った分析はなされていない。

ともあれ、地価高騰は、首都圏のみならず大阪などの大都市、さらに地方中核都市にまで及んでいっている。

2 法人企業の土地所有

それでは、法人企業の土地所有はどのような規模に達しているであろうか。

宅地をはじめ田畑・山林を含めて課税対象となってい

る日本全土の土地面積は、1988年現在1532万haである（表1）。このうち法人所有は187.0haで全体の12.2%を占めており、それは115万法人によって所有されている。1法人当たり所有面積では1.14haにあたることになる。参考までに述べると、個人所有の宅地については全国平均1人当たり272㎡にすぎない。

法人の中でも上場企業（1708社）⁽³⁾の1989年の土地所有面積は55.48万haであり、全国の法人所有面積の29.7%にあたる。上場企業は、全法人数（自治省の課税対象とした法人数と法人企業統計の法人数198万社とは異なる。ここでは自治省統計を用いる）164万法人のわずか0.1%にすぎないが、所有している土地面積は約3割に及んでいる。そのうち、日本の代表的な大企業、6大企業集団（三菱、三井、住友、芙蓉、三和、第一勧銀グループの社長会構成企業168社）が所有する土地面積は27.75万haで、上場企業の所有土地の5割を占め、全法人のうちわずか0.004%の企業が全法人の土地の14.8%を所有しているのである⁽⁴⁾。ちなみに、上場企業1社当たり面積は324.8ha、うち6大企業集団では1651.8haと

表1 法人企業の土地所有面積

	1982年			1985年			1988年		
	所有者・法人数	所有面積(万ha)	割合(%)	所有者・法人数	所有面積(万ha)	割合(%)	所有者・法人数	所有面積(万ha)	割合(%)
全国土地面積(課税対象)	—	1,504.34	100.0	—	1,519.30	100.0	—	1,532.28	100.0
全国個人所有	52,166,280	1,325.55	88.1	55,167,780	1,337.50	88.0	57,593,307	1,345.24	87.8
対前年伸び率(%)	(3.6)	(1.2)		(2.3)	(1.0)		(1.2)	(0.7)	
全国法人所有	1,416,844	178.79	11.68	1,517,563	181.80	11.96	1,645,895	187.04	12.20
対前年伸び率(%)	(0.05)	(1.1)		(2.7)	(0.6)		(3.8)	(1.4)	
上場企業所有(1708社)	1,708	53.97	3.58	1,708	60.89	4.01	1,708*	55.48*	3.62
全国法人に対する割合(%)	0.12	30.7		0.11	33.5		0.10	29.7	
6大企業集団所有(168社)	168	27.91	1.85	168	27.74	1.83	168*	27.75*	1.81
全国法人に対する割合(%)	0.005	15.9		0.005	15.3		0.004	14.8	
法人企業所有面積									
全国平均1法人当たり		1.20ha			1.20ha			1.14ha	
上場企業1社当たり		315.9ha			356.5ha			324.8ha	
6大企業集団1社当たり		1,661.3ha			1,651.2ha			1,651.8ha	
個人所有面積									
全国所有者1人当たり		2,540m ²			2,424m ²			2,335m ²	
田畑所有者1人当たり		4,400m ²			4,457m ²			4,466m ²	
宅地所有者1人当たり		281m ²			276m ²			272m ²	

資料: 1) 自治省「固定資産の価格等の概要調査」による。免税点以上のものである。

2) 大蔵省「有価証券報告書」

3) 上場企業、6大企業集団の土地面積は、有価証券報告書に掲載されているものである。東洋経済調査月報1987年12月、1989年12月に掲載された数値を筆者が再集計した。

注: *は1989年の数値である。法人企業統計では1988年の法人企業数は198万社である。

約5倍の所有面積となっている。これらの数字は、日本の法人企業の土地が大企業とくに6大企業集団のわずかな企業によって寡占的に所有されていることを示しており、またその規模は市場支配を可能とする優越的地位を占めていると考えられる。

それでは、時系列的には、どのような動向を示しているであろうか。金融が緩和され地価上昇が開始した時点1985年とそれ以前の1982年の状況を比較しよう。

全国の課税対象の土地面積は1982年1504万haで、法人所有面積は179万haで11.7%にあたる。1985年は法人面積は182万haであるから、82年に比べ若干の伸びを示すが、1988年になると増加率が高まる。このうち上場企業の土地所有は、1982年で53.97万haで、全法人の30.7%を占めている。だが1985年には60.89万haとなり、短期間で土地を購入拡大し、全法人の33.5%を占めている。しかし1989年には55万haと土地売却に向かい所有面積が減少している。大企業上場企業では、地価上昇の直前に土地購入に向かい、地価上昇期には土地売却に動いている傾向が検出される。さらに、6大企業集団(1708社のうちのわずか168社の9.8%の企業)では、全法人のうち0.005%のこれら企業グループが1982年では法人面積の15.9%、27.91万ha、上場企業の51.7%という過半数以上の土地を所有している。1982年から85年にかけて土地面積は減少し、1985年から89年にかけては現状維持を保つ

ている。つまり6大企業集団全体では、ここ10年間は土地売却により所有面積の減少傾向にあることが知られる。これら企業の所有する土地面積のうち、将来利用計画のない遊休地は、6~8%と国土庁の調査で明らかとなった。

3 法人企業の土地所有の産業別(=業種別)変化

それでは、法人、上場企業、6大企業集団の所有土地面積の増減は、産業構造の変化といかにかかわっているであろうか。

1985年のプラザ合意以降の円高不況の克服、経常収支の黒字縮小に向けての内需拡大政策、そして低金利政策のもとで、土地資産、金融資産が膨張し、1986~1988年の3ヵ年間で日本経済のストック化が急激に進んだ。日本の総資産は、1988年現在、5993兆円で2ケタで伸び、1985年のGNPの16.3倍にもなっている。

経済のストック化は、企業の土地所有の構造の変化ともなっている。そこで土地所有動向を左右する上場企業を事例にとり上げ、その変化を追跡してみよう。

上場企業の1982年から1989年までの土地所有の変化は前述したように、1985年までには所有面積を増大させているが、1989年時には減少している。6大企業集団の対

上場企業における土地占有率が1982年に52%であったが、85年には46%、89年には50%と減少を示している。所有面積が直線的に大幅に減少したのではなく、82年から89年までに27.7~27.9haと一定の面積規模を保持している。6大企業集団以外の企業の所有面積が拡大したために相対的に少なくなっただけである。

さて企業の土地所有は、1985年を境として変化がみられるが、それは産業=業種によって異なっている。その要因は前述してきた金融緩和であり、円高不況が作用している。すなわち、いわゆる不況産業は土地を売却することにより、あるいは土地を担保に資金調達しリストラクチャリング（事業再構築）をおこない、経営構造を転換しつつある。

上場企業1708社の、1985年を境とする1982年から85年まで（前期）と、1985年から89年まで（後期）の間の土地所有の変化は、四つの産業類型に整理しうる（表2）。

第Ⅰ（一貫拡大）タイプは、1985年以前、以降も一貫して土地を購入し、土地面積を拡大している産業=業種である。これには鉄鋼業など重厚長大型の装置産業。かつて日本の高度成長を担ってきたが、「軽薄短小型」の産業構造の転換期における新たな活動展開のために、保有資産の活用にくわえ、多角化複合経営などと主業以外の異業種、都市再開発等にも乗り出している業種（Ⅰ-a型）。1980年代の「軽薄短小型」産業構造へのリーディング・インダストリー、成長産業である自動車、電子、電機産業など機械産業の業種（Ⅰ-b型）とがある。

第Ⅱ（前期拡大・後期売却）タイプは、1985年以前に土地を購入し所有を拡大したが、85年以降土地を売却しているタイプである。表に示すように82~85年の土地増大率は20.8%であったが、85~89年にはマイナス18.8%の減少を示している。商社、銀行、不動産等の第3次産業の商業・サービス産業の代表的業種（Ⅱ-a型）。繊維、パルプ、紙等、成熟産業で、広義の化学産業の範疇に入る業種（Ⅱ-b型）とである。これらの業種は、安く土地を購入して、高地価の下に積極的に売却に動いている。

第Ⅲ（前期売却・後期拡大）タイプは、1985年以前に土地を売却して、85年以降土地購入に動いた業種である。農林業、水産業、石油産業とレジャー関連サービス業である。これは、農林業、水産、の第1次関連加工産業がバイオなど、新規産業への参入をはかっていること、レジャー関連サービス業がリゾートブームに乗った新規事業の拡大が土地所有拡大と関係していること、さらに石油産業は第2次石油危機時に経営が悪化し、以降、事業の再建、多角化をおこなっていることによるものと考え

られる。

第Ⅳ（一貫売却）タイプは、85年以前および以降も土地売却に動いている業種である。これは構造不況業種といえる海運および非鉄金属が中心である。海運業では1982年以降の船舶過剰に加え、85年からの円高により最悪の状況を反映し、合理化等で事業再構築、多角化事業を行う過程で土地売却等が行われたものと思われる。非鉄金属は円高により一層国際競争力を失い苦境に陥った業種で、その反映としての土地処分と思われる。

以上は、業種による大筋の傾向を示したものであるが、同一業種にあっても、個別企業の行動は、その経営パフォーマンスの如何により異なった動きを示す。それは、6大企業集団の土地面積の増減傾向が上場企業全般と異なる動向が若干みられることからいえる。

第4節 企業の土地資産と含み資産

1 含み資産の経済的意味

これまで、法人の土地所有の規模をみてきたが、土地所有の経済的評価すなわち土地価格・含み資産を見ておこななくては、本章でこのテーマを取り上げた意味、意義は明らかにならない。

さて、わが国にあっては土地高騰は、企業に「含み資産」を増大させ、企業の資金調達能力をも拡大させた。日本の企業会計制度および税制では、企業の「含み益」に対し課税はされない。いったん土地を取得するとその購入価格は簿価として記載されるだけで、土地価格がどんなに変動しようとも購入当時の価格で評価され、それに固定資産税が課税される。そのため一見低い資産額であっても、実勢価格にすると莫大な価値をもつ。簿価と時価の差つまり含み資産に対してほとんど税がかからず、企業にとってはそれを担保に安いコストで多額の資金が調達できる仕組みとなっている。

また、企業会計上、経常利益に対して課税されるようになっているため、営業利益（売上高-諸経費）が高い場合は土地、株を購入し、その金利支払で営業利益をゼロにするようにすれば法人税の支払いを回避できる。つまり利息等を損金として営業外支出を高くすることによって経常段階で営業利益をゼロまたは赤字にすることである。このような操作が税制上可能であるため、各企業は、節税目的あるいは土地投機の目的で土地を購入することになる。どんなに高地価の土地であっても節税対

表2 上場企業・6大企業集団の所有土地面積

(単位: ha、%)

業種	企業数		上場企業			6大企業集団			上場企業伸び率		6大企業伸び率	
	上場	6大企業	1989	1985	1982	1989	1985	1982	89/85	85/82	89/85	85/82
第I (一貫拡大) タイプ												
鉱業	10	3	7,389	7,110	6,989	2,006(27)	1,879(26)	1,927(28)	3.9	1.7	6.7	-2.5
建設	141	10	5,623	5,013	4,828	1,012(18)	660(13)	677(14)	12.2	3.8	53.3	-2.5
食料品	93	6	7,807	7,538	7,427	1,091(14)	1,037(14)	1,009(14)	3.6	1.5	5.2	2.8
化学	168	25	19,159	18,710	18,220	9,960(52)	9,838(50)	9,733(53)	2.4	2.7	1.2	1.1
ゴム製品	20	2	1,220	1,173	1,051	287(24)	272(23)	223(21)	4.0	11.7	5.5	21.9
ガラス	61	8	25,456	25,215	21,641	22,260(87)	23,006(91)	19,534(91)	1.0	16.5	-3.3	17.8
鉄鋼	60	10	19,980	19,918	19,588	9,535(48)	10,948(55)	10,581(54)	0.3	1.7	-12.9	3.5
金属製品	53	0	1,318	1,150	1,089	-	-	-	14.6	5.6	-	-
機械	171	8	5,755	5,566	5,386	1,314(21)	1,294(23)	1,262(23)	3.4	3.3	1.5	2.5
電気機器	167	13	8,833	8,212	7,526	4,333(49)	4,153(51)	3,944(52)	7.6	9.1	4.3	5.3
輸送用機器	81	10	17,596	16,760	15,628	9,817(56)	9,412(56)	8,609(55)	5.0	7.2	4.3	9.3
精密機器	34	3	840	770	648	98(12)	91(11)	71(11)	9.2	18.8	7.7	26.9
損保	13	5	885	815	796	741(84)	696(85)	688(86)	8.6	2.3	6.5	1.2
陸運業	45	4	20,012	18,647	16,745	3,434(17)	3,307(18)	3,130(19)	7.3	11.4	3.8	5.7
倉庫・運輸業	30	4	533	505	501	113(21)	109(22)	108(22)	5.6	0.8	3.4	1.1
電気・ガス	18	0	75,001	72,249	69,141	-	-	-	3.8	4.5	-	-
小計	1165	111	217,415	209,357	197,211	66,008(30)	66,707(32)	61,503(32)	3.8	6.2	-1.0	8.5
第II (前期拡大・後期売却) タイプ												
繊維	79	7	6,800	7,272	6,934	3,118(46)	3,223(44)	3,123(45)	-6.5	4.9	-3.3	3.2
パルプ・紙	32	4	255,640	316,697	259,894	150,923(59)	150,134(47)	157,052(60)	-19.3	21.9	0.5	4.6
その他製造業	43	0	1,520	2,864	2,813	-	-	-	-46.9	1.8	-	-
商業	193	12	4,964	5,019	4,740	1,938(39)	2,182(43)	2,362(50)	-1.1	5.9	-11.2	-7.6
銀行	30	12	1,314	1,430	1,416	551(42)	608(43)	535(38)	-8.1	1.0	-9.3	13.5
不動産	24	4	2,098	2,143	1,827	978(47)	946(44)	664(36)	-2.1	17.3	3.3	42.4
通信業	7	0	826	878	877	-	-	-	-5.9	0.1	-	-
小計	408	39	273,164	336,306	278,504	157,510(58)	157,096(47)	163,739(59)	-18.8	20.8	0.3	-4.1
第III (前期売却・後期拡大) タイプ												
農林・水産	7	1	41,351	40,043	40,108	40,625(98)	39,395(98)	39,443(98)	3.3	-0.2	3.1	-0.1
石油・石炭	12	3	2,980	2,645	3,029	1,317(44)	1,117(42)	1,121(37)	12.7	-12.7	17.9	-0.4
サービス	48	1	2,908	2,258	2,507	357(12)	203(9)	202(8)	28.8	-9.9	75.4	0.6
小計	67	5	47,239	44,947	45,645	42,301(90)	40,717(91)	40,768(89)	5.1	-1.5	3.9	-0.1
第IV (一貫売却) タイプ												
非鉄金属	37	8	16,317	17,612	17,639	11,574(71)	12,772(73)	12,966(74)	-7.4	-0.2	-9.4	-1.5
海運業	26	5	309	342	355	112(36)	120(35)	123(35)	-9.6	-3.6	-6.6	-2.5
空運業	5	0	371	371	381	-	-	-	-0.2	-2.6	-	-
小計	68	13	16,998	18,327	18,376	11,686(69)	12,893(70)	13,090(71)	-7.2	-0.3	-9.3	-1.5
合計	1,708	168	554,817	608,938	539,738	277,506(50)	277,413(46)	279,101(52)	-8.9	12.8	0.03	-0.6

注: ()内は上場企業計に対する6大企業集団の割合(%)。

資料: 東洋経済統計月報、1989年12月号による数値を筆者が再集計を行った。データソースは「有価証券報告書」による。

策である限り企業にとって損失はありえない。むしろ土地所有は資金調達のための担保力となり、また再投資の対象となるので三重の意味で利益につながる。この仕組みが土地投機をあおるといって1988年以降利子を損金に認めないように改正されたが、それは土地取得後4年間に限定されただけであった。

含み資産は、概して歴史の古いそして都心の値上がりの大きい土地を所有している企業に大きい。土地の含み益は企業においては不況への抵抗力となる役割を果たす。例えば土地を売って含み益を実現益に変えることによって不況を乗り切ることができる。また、含み益の活用はリストラクチャリングの一環である多角化を不況期に展開する原動力にもなる。含み資産の直接的活用は不動産の高度利用であり、賃貸収入がそれにあたる。多角化のための資金調達は、含み益を反映する高い株価を生かしたエクイティ・ファイナンスによりなす。

また、最近はやりのM&A（企業の合併、買収）に大きな役割を担うことができる。含み資産の大きな企業は、銀行からそれを担保に借入れ金を調達することができ、その資金で企業の株を買占め、M&Aを可能とする。

以上は含み資産を持つことによる企業活動のメリットであるが、マクロ的にみた場合、地価高騰は土地の含み益による企業間格差という新たな問題を生み出す。含み資産の大きい企業では新たな企業活動を展開しやすいが、そうでない中小企業ではそのメリットを生かせず、高地価の下では事業コストは高くなり企業活動を縮小に追いやられる。

2 全国および首都圏における企業の含み資産

日本の法人企業が所有する土地資産額（時価）は、1988年に529兆円であり国民総土地資産の29%を占めている。地価の高騰によって日本全体の土地資産が10年前に比べ4倍に増大している。とくにそれは、1986年以降急激に脹れ上がった。国民総土地資産の伸び率が、85年には8.0%であったものが、86年には24.4%、87年には29.6%となった。また企業の土地資産額の伸び率は85年に9.6%であったものが86年には27.4%、87年には30.2%という増加ぶりである（表3）。

今回の地価高騰が、東京への業務機能の集中による需要増も大きな要因といわれているが、企業の土地資産の61%が首都4県（1987年）に集中しており、東京都だけでは40%に及んでいる。3大都市圏では81%を占め、残り19%を35県で分けあっていることになる。いかに経済力の地域的不均等が進行しているか明らかである。土地

資産の東京集中が急激となったのは地価高騰と比例し85年以降である。84年には首都圏の占める割合は39.7%であったものが、85年には42.2%、86年には53.0%とついに過半数を越えるまでにいたり、87年には61%に増大していった。1988年には京阪神圏に土地高騰が波及したため首都圏は相対的に低下し56%となる。首都圏の増大とは逆に、中京圏の土地資産は減少の一途をたどり、一極集中を増大していることがわかる。

土地資産額の増大と照応して土地の含み資産も大きく拡大し、1988年の企業の含み資産は342兆円で、87年の日本の国民総生産348兆円とほぼ同額となっている（表4）。いうなれば、土地という擬制価格に依拠した資本蓄積が体質化しているといえよう。含み資産は実勢価格の76%にあたり、10年来変化がなく時価は簿価の4倍である。含み資産が大きいことは、企業の資金調達力となり事業の拡大に有利となる。また企業の固定資産税の対象が簿価であるため、簿価が安いことはそれだけ事業コストを安くすることができる。

次に、土地高騰が東京を中心としており、土地資産が首都圏に集中していることから、首都圏に所在する上場企業の工場面積を中心に含み資産の計算を行った。

上場企業610社の含み資産は36兆円である。土地面積は全法人企業の0.71%を占めるにすぎないが、含み資産は10.5%を占めている。土地資産額＝時価は36.8兆円で簿価の41倍にあたり、一般法人企業の4倍に比べ1ケタ大きい値である。それは首都圏という地価の高い地域に立地しているため、企業の実体内容にかかわらずそれだけで他地域に比べ高い含み資産を持つことができるのである。

同様に6大企業集団82社の含み資産は17.6兆円で、全法人企業のその5.1%にあたり、上場企業の48.8%にあたる。所有土地面積からみると、法人企業の0.34%を占めるにすぎない。所有している土地面積の割合に比べて高い含み資産を持ちうる優等地を占有していることを示している。それは、土地資産の時価が簿価の43倍もの価値をもっていること、6大企業集団に属する企業は企業活動を行ううえに非常に有利な条件をもっていることを意味している。

また、上場企業のうち含み資産の上位50社では、約24兆円の含み資産をもち、それは610社の含みの57%を占めるに至っている。時価が簿価の48倍という、べらぼうな乖離のある土地を所有している。

以上から、法人企業といっても首都圏に立地する上場企業、とくに6大企業集団では他の企業に比べ資産価値の高い土地を所有しているため高い含み資産をもってい

表3 国民土地資産および法人企業の土地資産額

年次	国民総土地資産額 ¹⁾		国民総土地資産の法人企業の割合 ²⁾ (%)	法人企業(金融機関を含む)					
	(兆円)	対前年伸び率(%)		土地資産額		三大都市圏の占める割合 ³⁾			
				(兆円)	対前年伸び率(%)	(%)	首都圏 ⁴⁾	京阪神圏	中京圏
1978年	494.0	15.7	27.3	135.0	13.4	69.8	39.3	21.1	9.4
1979年	594.2	20.2	27.2	161.6	19.7	70.5	40.7	20.6	9.2
1980年	705.8	18.7	27.2	192.0	18.8	70.6	40.9	20.6	9.2
1981年	806.0	14.2	26.7	215.1	12.0	69.7	40.4	20.1	9.2
1982年	862.3	7.0	26.2	226.2	5.2	69.2	39.8	20.1	9.3
1983年	895.2	3.8	26.8	239.9	6.0	69.0	39.5	20.2	9.3
1984年	940.5	5.1	26.5	249.5	4.0	68.9	39.7	20.2	9.3
1985年	1,015.7	8.0	26.9	273.5	9.6	70.0	42.2	19.1	8.9
1986年	1,263.6	24.4	27.6	348.5	27.4	76.0	53.0	15.8	7.2
1987年	1,678.0	29.6	27.9	456.8	30.2	81.1	61.1	14.7	5.9
1988年	1,842.4	9.8	28.7	528.9	15.8	81.7	56.2	19.0	6.5

資料：経済庁「国民経済計算年報」1990年、1989年。

注：1) 有形固定資産のうちの土地資産部分である。

2) 有形固定資産の土地資産部分に対する法人企業の土地資産の割合である。

3) 法人企業の土地資産に占める三大都市圏における法人企業の土地資産の割合である。三大都市圏とは首都圏、京阪神圏、中京圏を示す。首都圏とは、東京都、埼玉、千葉、神奈川の4都県。京阪神圏とは、京都府、大阪、兵庫、奈良の4府県。中京圏とは、愛知、岐阜、静岡、三重の4県。

4) 東京都は、法人企業土地資産の40%を占める(1988年)。

表4 法人企業の含み資産

(単位：10億円、%)

年次	時価資産額		簿価		簿価の時価に對する比率	含み資産		土地所有面積(ha)	
	金額	対前年伸び率	金額	対前年伸び率		金額	対前年伸び率		
1978年	127,796.0	12.6	31,445.8	11.3	4.1	96,350.2	13.1	1,741,045	
1979年	152,721.0	19.5	34,417.5	9.5	4.4	118,303.5	22.8	1,754,964	
1980年	181,371.0	18.7	37,754.6	9.7	4.8	143,616.4	21.4	1,757,282	
1981年	203,293.0	12.1	41,808.8	10.7	4.8	161,484.2	12.4	1,769,064	
1982年	213,699.0	7.1	44,766.9	7.0	4.8	172,952.1	7.1	1,787,984	
1983年	226,053.0	3.8	49,797.0	11.3	4.5	176,256.0	1.9	1,794,702	
1984年	235,050.0	3.9	56,906.3	14.2	4.5	178,143.7	1.1	1,808,462	
1985年	256,337.0	9.1	65,323.3	14.8	4.1	191,013.7	7.2	1,817,999	
1986年	320,802.0	25.1	77,805.0	19.1	4.1	242,997.0	27.2	1,830,447	
1987年	417,717.0	30.2	92,519.5	18.9	4.5	325,197.5	33.8	1,844,750	
1988年	452,388.0	8.3	110,462.8	19.3	4.1	341,925.2	5.1	1,870,358	
	(100.0)		(100.0)			(100.0)		(100.0)	
法人企業(金融機関を含まない)	上場企業(610社)	36,887.2	100.0	889.0	100.0	41.2	35,998.2	100.0	13,251
		(8.2%)		(0.8%)			(10.5%)		(0.71%)
	6大企業集団(82社)	18,000.1	48.7	420.2	47.2	42.9	17,580.0	48.8	6,404
		(4.0%)		(0.4%)			(5.1%)		(0.34%)
含み益上位50社	24,346.1	66.0	507.2	57.0	48.0	23,839.0	66.2	7,288	
	(5.4%)		(0.5%)			(7.0%)		(0.38%)	

資料：1) 1980年～1988年の時価、簿価、含み資産額は「経済白書」(1989年)、p.591による。

2) 1989年首都圏工場面積は東洋経済統計月報1989年12月に掲載された数字を再集計した。オリジナルデータは「有価証券報告書」によっている。

ることになる。これは前述したように、固定資産税においても法人税においても、土地を所有しない企業および個人家計に比べ有利な条件にあり、事業活動も広く展開でき、それにとどまらず土地投機を可能とする資金調達力を持つことを示す。東京に所在する土地を担保にすれば、企業は海外での土地購入も可能となる。

近年、土地税制改革論の一つに含み益課税が出ているが、以上の実態から企業にとって土地は本来は生産財ではあるが、簿価への課税から時価に対する課税が検討されるべきと考えられる。

3 産業別（＝業種別）企業の含み資産

含み資産額の高い企業は、産業＝業種によって異なる。一般的に言って所有する土地面積の多い企業ほど含み資産も多い。しかし工場の立地および歴史の古さ（早い時期に土地購入しているため簿価が安い）によって、土地資産額は左右される。

すでに述べた、第Ⅰ（一貫拡大型）グループではかつて成長産業で現在リストラクチャリングにつとめている産業と、現在成長産業で日本経済のトリガー産業に属

する業種でここ10年土地を購入し増加させている。古くから、また高度成長期を通じて土地を取得してきた産業が多く、それだけ絶対額での含み資産額は高い（表5）。最も広い土地面積をもつのは新日本製鉄、NKK等の鉄鋼業であり、トヨタ、日産等の輸送用機器産業である。だが所有面積の割合に比べ含み資産は相対的に低い。例えば、鉄鋼業では土地面積が全体の25.7%、輸送業は17.8%を占めるが、含み資産はそれぞれ23.2%、12.7%である。第Ⅰタイプ全体でも同様の傾向がみられ、土地面積が84.7%であるのに比べ、含み資産は79.8%である。これは通常3大都市圏よりやや外れた地方分散立地が多く、含み資産が所有する土地の広さに比例していないことを示す。つまり、比較的時価の安い土地を所有していることを意味する。

第Ⅱ（前期拡大、後期売却型）タイプは、1985～1989年にかけて土地を売却し、含み益を実現化させた業種である。所有土地面積は全体の5.97%を占めるが、含み資産は10.59%である。これは時価が簿価の44倍もあり、簿価が安いかあるいは地価がかなり高い土地を所有していることを示し、含み益が他の業種に比べ高いだけあって、キャピタル・ゲインを実現化した場合は多額の利得

表5 首都圏における上場企業の工場面積と含み資産（1989年）

	上場企業							大企業集団						
	業種	企業数	工場面積 (ha)	1企業当り工場面積 (ha)	含み資産 (10億円)	1企業当り含み資産 (10億円)	時価の簿価倍率	業種	企業数	工場面積 (ha)	1企業当り工場面積 (ha)	含み資産 (10億円)	1企業当り含み資産 (10億円)	時価の簿価倍率
	合計	610	13,251.56 100.0(%)	27.72	35,998.20 100.0(%)	59.01	41	合計	82	6,404.36 100.0(%)	78.10	17,580.00 100.0(%)	214.39	43
第Ⅰタイプ	鉱業	2	0.18	11.64	0.07	11.70	20	食品業	6	1.51	16.06	2.12	62.02	17
	建設業	28	0.81	3.81	0.85	10.90	32	化学	17	12.95	48.77	8.008	82.12	21
	食品業	55	3.59	8.65	5.29	34.65	28	機械	6	4.90	52.25	4.72	138.28	34
	化学	96	11.14	15.38	10.58	39.69	32	電機	13	15.44	76.08	22.33	301.92	145
	ガラス・窯業	28	8.43	39.89	4.69	60.31	84	精密	4	0.72	11.49	1.22	53.60	33
	鉄鋼	24	25.70	141.90	23.22	348.22	40	輸送用機器	7	9.08	83.09	13.70	343.97	51
	機械	66	5.09	10.21	5.33	29.10	39							
	電気	107	11.00	13.62	15.65	52.66	61							
	輸送	52	17.85	45.49	12.76	88.34	50							
	精密	25	0.91	4.85	1.29	18.51	31							
	小計	483	84.70	23.24	79.79	59.42	42	小計	53	44.60	53.98	52.09	172.73	44
第Ⅱタイプ	繊維	14	1.49	14.08	1.10	28.41	28	繊維	2	1.68	53.93	1.12	98.35	22
	紙・パルプ	13	0.94	9.61	1.50	41.66	57	ガラス・窯業	5	14.97	191.72	7.51	264.16	82
	その他・製造	25	1.20	6.37	3.50	50.34	30	鉄鋼	7	29.95	274.00	31.24	784.61	44
	商業	20	2.34	15.48	4.47	80.51	77							
	小計	72	5.97	10.99	10.57	52.89	44	小計	14	46.60	213.18	39.87	500.70	47
第Ⅲタイプ	水産業	2	0.09	6.18	0.51	92.10	205	建設業	2	0.36	11.50	0.49	42.75	18
	石油・ゴム	13	4.52	46.07	4.46	123.38	28	石油・ゴム	3	3.63	77.39	2.58	151.03	13
								紙・パルプ	3	0.85	18.14	1.76	103.10	108
	小計	15	4.61	40.75	4.97	119.21	31	小計	8	4.84	38.69	4.83	67.82	21
第Ⅳ	非鉄金属製品	40	4.72	15.65	4.72	42.51	38	非鉄金属製品	7	3.97	36.36	3.22	80.99	53

資料：東洋経済統計月報1989年12月号による数値を筆者が再集計を行った。データ源泉は有価証券報告書によっている。

が得られる。それだけに土地売却の行動に動いている。

6大企業集団をみると、鉄鋼、輸送業、ガラス、窯業、が第Ⅱグループに属している。これらの業種は、6大企業集団以外の上場企業では第Ⅰグループに属しているが、6大企業集団の企業は他の企業に先がけて1985～89年の高地価の下で土地売却に動き、キャピタル・ゲインを実現化させている⁽⁵⁾。

第Ⅲ（前期売却、後期拡大型）タイプでは、所有している土地面積が小規模であると同時に含み益も所有面積に比べ小さい業種が多い。現在リストラクチャリングを展開している業種であるため、新規事業のため土地購入に向かっている。

第Ⅳ（一貫売却型）タイプには、不況業種である非鉄金属製品業が入っており、これは経営維持のためにここ10年来土地売却に動き、含み資産の実現化を行っている。含み資産によって企業救済が行われている。

これらの産業類型の動向から、全般的に企業は含み資産を利用して土地の売却、購入の行動に動いている。これらの行動は土地を所有しているがゆえに可能であるが、土地を所有していない企業にとっては高地価の下で、逆に事業コストが多くかかり、新規事業の展開は困難となろう。また、6大企業集団は、時価の簿価倍率が高いだけに含み益を実現化すればキャピタル・ゲインは多く、それだけに他の企業に比べ土地の含みを利用した行動が早いという行動パターンが見出される⁽⁶⁾。

以上の分析から今回の地価の値上がり方は都心3区から出現し、その直接の引きがねはオフィス需要であったが（既に長谷川徳之輔氏が明らかにしている）、それが持続し全国に波及するにあたっては、重化学工業4業種（鉄鋼、化学、電気、自動車）がその基礎的役割および地価値上げの重要な担い手となっていると考えられる。

第5節 まとめ

以上、日本の法人企業の土地所有実態を分析考察してきたが、わが国では大企業が土地を寡占的に所有し、その利用は企業の恣意にまかされている。土地購入への資金融資は無制限に金融機関にまかされ、企業は土地取引を個別企業の論理で自由に行っている。しかも土地税制は土地を保有する企業に有利につくられている。土地への課税は簿価に対してであり、上場企業では簿価は時価の40分の1にすぎない。含み資産への非課税、土地買替特例を利用しての節税、そして経常利益の赤字化によ

る節税と土地購入の循環等、企業は超優遇されているといわれるのも根拠のないことではない。その結果全国の土地の12.2%を法人企業が所有し、法人企業の土地の30%を1800社の上場企業が所有し、上場企業の土地所有の半数を178社の6大企業集団が持つことを可能としている。そこから生み出される土地資産額および含み資産額は所有面積の割合以上に多額である。国民総土地資産額のうち法人企業は28.7%を占め、含み資産は土地資産の75%にもおよんでいる。

大企業の土地所有は、日本社会の土地価格をはじめ土地利用を支配するに十分な面積である。このような状況のなかでは土地の計画的利用が困難となり、企業の恣意的利用によって国土計画、都市空間形成が歪められてゆく傾向が生みだされる。本来的な企業活動のための土地取得は不可欠であるが、1980年代後半の日本の土地所有、土地価格の動向は、企業の収益第一主義のためと産業の構造転換の手段としてだけでなく「民活」路線型景気対策に利用され、さらに単なる投資対象となって、いちじるしく投機性を帯びたものとして進んだといえよう。その結果国民の住宅をはじめとする生活ストック、生活環境は豊かさとは程遠くなり、悪化されつつあるのが現実である。土地対策は、本稿が明らかにした実態を踏まえてなされるべきこと、そして、現在政府部内で検討されている土地関連法（土地譲渡課税、特別土地保有税、農地の宅地なみ課税）は、以上の実態を是正するようのものであることが望まれる。

〔注〕

(1) 今回の土地高騰の要因はいくつかあるが、佐藤誠氏は金余り説をとり、貿易収支の大幅な黒字、過剰資金が金融ストックインフレを刺激し、地価高騰のストックインフレを誘発するとする（同著『リゾート列島』岩波新書1990年）。近代経済学者は、主に土地税制に問題があるとする立場をとっている。野口悠紀雄氏は、法人税において経常利益課税から営業利益課税に変えるべきであるとしている。これは企業の節税による土地購入を避けることを意味している。また、土地税制として固定資産税負担率を高くすると相続税納税猶予廃止により宅地は短期集中的に供給されるとしている。土地の証券化を提起している（同著「土地の経済学」日本経済新聞社1989年等の諸論文）。岩田規久男氏は、土地政策は税制と都市計画がかみあって行なわれることによって土地の供給を促すとする考えを主張（同著『土地

改の基本戦略』日本経済新聞社1988年)。宮島尊弘氏は、土地の有効利用を拡大することにより土地問題の解決策を見つけ出す。そのために規制緩和、固定資産税の強化等を提起している(同著『ストック経済学』1988年)。

建設省では土地の需給論に立ち、土地の供給拡大が問題解決するという認識で、農地の宅地なみ課税、工場跡地などの低、未利用地への課税強化をねらう税制改正を出している。政府税制調査会では、土地保有課税の強化が主要テーマとなっている。

「金融緩和」説は、日本銀行調査統計局「わが国における近年の地価上昇の背景と影響について」(調査月報、平成2年4月号)の中で、分析を行っている。

都市計画学の領域では、多くの研究者は土地利用計画制を主要問題とし、根本的には地価問題は税制では解決できぬとする立場をとっている。(大谷幸夫編『都市にとって土地とは何か』筑摩書房、1988年。石田頼房編『大都市の土地問題と政策』日本評論社、1990年)。

(2) 長谷川徳之輔「主役を演じる銀行の過剰融資」

『エコノミスト』1987年8月4日号。同「土地をどうする? わかりやすい目標を示すとき——有力財界人5人の見解を読んで」『エコノミスト』、1990年7月3日号。

(3) 東洋経済統計月報 1986年1月号および同月報1989年12月号に掲載された、①上場企業1980社の所有土地面積と簿価、②首都圏工場別の工場地所有面積と簿価、時価、含み益、の各データを筆者が再集計を行った。

同資料の対象企業(外国企業を除く)は、各社の有価証券報告書の資料をもとにしている。

(4) ここでは6大企業集団の社長会の構成企業と上場企業と対比して述べているが、上場企業の相当数(約6割)が6大企業集団の系列企業ともなっており、6大企業集団の実際の影響力はここでみた数値より大きいと考えられる。

(5) 含み益を吸収するのが土地保有税であるが、財界内部においても土地含み益課税をめぐる経団連斉藤会長、日本商工会議所石川会頭と日経連の鈴木永二会長との間に論争が起きている。企業保有地への課税強化を打ち出した鈴木日経連会長に対し含み資産日本一の新日鉄会長の斉藤氏は反対を表明。鈴木氏はそれに対し、そんなことを云っているようでは「ボスであってもリーダーではない」(1990年4月

17日記者会見)と批判を行っている。経団連のメンバーは、大企業とくに装置産業が中心であるだけに最も含み益の高い企業が多いこと、日商は中小事業者で構成され土地所有者が多いだけに、保有課税に対し強い反対を示している。

(6) 株安、高金利の現在では企業の資金調達は困難となりつつあるが、新日鉄社長の斉藤裕氏は、“大型景気の行方——私はこう見る”の中で「エクイティファイナンス(新株発行を伴う資金調達)は確かにやりづらくなってきた。しかし一部のメーカーを除くと、各社はここ2、3年に必要になる資金はすでに市場から調達済みだ。運よく間に合ったというべきかもしれないが、おかげで減価償却を超える設備になら問題はない」(日本経済新聞、1990年4月3日)と発言していることからみても、高地価、高株価のもとで、それらを利用して大企業では資金調達は既に終わっているのである。

第12章 結 論

住宅運動は、住宅保障としての政策実現してゆく上での政策決定過程における1つのプレッシャー的機能を持つ。住宅保障の政策は、運動の要求と国家の政策策定との間で調整されることによって決定され作成される。

わが国における住宅運動は、労働組合運動、居住者運動、建築家運動、消費者運動などの市民運動、住宅研究者・専門家の研究運動などの多面的かつ学際的な取り組みがなされてきた。

居住者運動、労働組合運動などの共通した要求課題は、第1に公共住宅大量建設であり、公共住宅主導主義型の住宅政策を望むものであった。第2に持家融資拡大、低金利など持家への援助要求であった。長期的課題として公共住宅の拡大と整備をかかげ、当面の直接的な課題は持家への援助という公共と持家の両面作戦であった。

これらの運動組織は戦後40年間の歴史のなかを生成、発展、分裂、衰退（消滅）のサイクルを描きながら運動を展開してきた、盛衰の歴史である。衰退の要因は、運動が時代の要求に答えられないという運動側の思想の問題、運動の活動資金の枯渇などの財政問題、運動内での政治的対立、運動の後継者の育成が不十分など、運動の基本的問題への取り組みの遅れによることが明らかとなった。

大きな課題をかかげながらも、運動の具体的な活動は、新たな制度立案への立法活動はきわめて少なく、主に既存の法が改訂されることに対する法改訂反対の防衛運動であった。現状の制度を後退させないための、政府が出してくる制度改訂への抵抗運動といえる。住宅保障をめぐる新たな立法へ向けての運動を展開できなかった。

運動がそのような性格を持つのは、政権党が戦後一貫・継続して保守一党体制であったため、居住者が要求する課題を実現するには決定機構内に運動支持の多数派を形成できなかった要素が強い。政権党は主に法人企業＝資本の要求を代弁する政党であるため、居住者側の要求とは相対立する。居住者側の要求を代弁する政党として多数派が形成されなかった。それは、市民の自立的運動が弱いことでもある。自治と参加の公共住宅ではなく政府に作らせる住宅政策要求であった。それ故に自らも住宅を作ってゆく協同の住宅が発展しなかった。国家から

の利益引き出し型住宅運動であったということが明らかとなった。

その点、法人企業＝資本側の要求は、バブル経済のなかで最大限に満たされ、優遇された。その結果が地価・住宅価格の高騰であった。法人企業の土地所有および土地・住宅売買は税制上、都市計画上優遇がなされており、きわめて高利得が得られるシステムを形成してきた結果である。

住宅運動の要求と法人企業＝資本の要求の対立をどのように調整できるか、政策決定における課題である。政策決定において居住者の要求をいかに多数派として形成できるか、市民の住宅に関する権利意識を示すものである。法人企業＝資本はその必要性から企業内住宅対策を取ってきた。それ故に企業内対策が社会化されることにつながった。しかし、運動側は自らの自治による住宅対策、協同の住宅形成の取り組みは手薄であった。その結果、社会化を進める核となるものが形成されなかったといえる。

結 論

結 論

戦後日本の住宅政策を特徴づけている日本的（型）住宅政策の原型は、第二次大戦の戦時期に国家的必要性から形成された。その原型とは、1. 社会政策的性格というより経済政策に従属する政策である。2. 中央集権的政策であり機構を形成した。3. 国家による住宅の直接供給が行われるようになったが、その内容は分譲住宅および社宅などへの企業住宅への援助が中心で、公共賃貸住宅は少なかった。国民の自助努力、企業に依存した政策であった。4. 戦時社会政策として最低生活費に準じた住居最低基準を形成しえなかった。

これらの特徴は戦後も継続され、その後の経済的・社会的変化のなかにおいても日本的（型）原型が時代の生活様式に応じて形を変えて展開されている。

住宅政策の柱である公営住宅は、民間貸家市場の回復までのつなぎ的政策と位置づけられ策定された。民間貸家市場の回復後も、住宅問題は解決されることはなく、公営住宅は市場経済から洩れ落ちた限られた低所得階層に極力限定され福祉的住宅と位置づけられることになる。

他方、資産形成として持家は、企業内福利厚生による援助に依存してきたが勤労者財産形成促進法によって「企業の社会化」に再編成され、企業依存による住宅政策を形成することになる。本来、企業の福利厚生としての住宅施策を社会化することによって国民諸階層が必要に応じて得られる住宅保障の政策となるべきものであった。「企業内の社会化」によって住宅保障を企業に依存することになるのである。

住宅保障としての住居法の形成は、歴史的に幾度か検討試案が提出されるが、法として制度化し得ないままに現在もある。それは、住宅は個人の自助努力によって解決すべきもので、国家や社会が政策として行うものではないとする考え方を政権党がとっているため、政策形成を必要と考えなかったためである。

その結果、現実には個人の対応は困難であるため企業が従業員の住宅を個別に対応せざるを得なかったのであり、国民の住宅保障政策およびシステムは未成熟に至っている。

住宅要求労働は、戦後一貫して生成・発展・衰退（崩壊）の道をたどり多くの運動が発生し消えてゆく経験のなかで、運動のノウハウを蓄積し崩壊を回避できる力量に至っている。しかし、運動の内容は、既存の制度の改

訂に対し既得権を守るために法改訂反対運動にとどまり、住宅保障の立法運動を展開できないままにあった。それは、国民の住宅への権利意識の弱さを示すものであり、住宅理論の弱さでもあった。その結果、国家と住宅運動の間の調整としての住宅保障政策を形成できなかったのである。むしろ、経済界の営利としての土地・住宅活動が優先され、住宅保障の政策とは逆の経済政策が優位に立つ住宅政策を形成・展開することになった。

これらの政策形成は、バブル経済のなかで開花し崩壊したのである。大都市において定住（継続居住）の危機に直面し、地方自治体が地域の居住者の住宅対策を取り組まざるを得なく、自治体住宅政策が出現するが、それは中央集権的特性をもつ住宅政策を自治体に権限と財源をまかしてゆく分権的政策に転換できるか課題に直面している。

補 論 住宅政策の基本課題

(1) 生存保障

戦後も約半世紀が経過しようとしている。日本は焦土から高度経済成長をとげ、GNPは世界第2位、債権国として第1位にある。数字の上では国民の経済生活は豊かになっていることを示している。しかし、国民の住宅はとても豊かさを実感できる状況にはない。住宅価格は勤労所得内で負担するにはあまりにも高過ぎる。その結果、住居の水準を引き下げるとか遠距離通勤することでしか対応できないのである。特にバブル経済以降、住居の広さは明らかに後退し狭くさえている。

住居の狭さがさまざまな深刻な問題を引き起こし、人間の尊厳、人間の品位を損なうまでに至っているのである。住居は社会・経済的にも個々人にとっても多様な機能を持っているが、最も重要なことはイギリスの経済学者のアルフレッド・マーシャル『経済学原理』第1巻（永沢越郎訳、岩波ブックセンター出版社）も指摘したように、狭小住宅は人間の才能の発達を妨げ、知的・精神的活動を抑制することにつながることである。

ライフサイクルに沿ってこの事例をみると、板橋区の福祉事務所職員が住宅問題から子供のころがむしばまれてしまうことの恐ろしさを指摘した。ある三世代居住の子供に「今、なにを望んでいるの」と聞くと「おじいちゃんが早く死んでくれること。そうすれば僕の勉強部屋がもらえるので」と何のためらいもなく言ったと述べている。

家族の大黒柱である父親にとっても家には居場所はない。子供の勉強が終わる頃、帰宅するという父親は珍しい。父親にとって住居とは、就寝機能のみである。だが、それすら十分満たされているとは思えない。日本の都市家族は、夫婦＝男女が満足ゆく性生活を自由に営める居住空間が保障されているであろうか。これほどラブホテルが繁盛し、売春ツアーが恒常化しているのも、国民のモラルが低下した、ハレンチ観光などといわれるが、住居の狭さによって、日本人の性が満たされていないことも一つの要因となっているとも考えられる。

日本では、人間が日常生活を営む上で満足ゆく居住空間を得るにはあまりにも多額の費用がかかり過ぎる。妻の就労は自己実現とはほど遠く、それをあてにした家賃が形成されている。家族への負担過多であり、女性の「結婚しない症候群」「子を生まない症候群」はその反映と受けとるべきであろう。

江東区の保健婦さんの話によると、公園に早朝は5、6時頃から、深夜の11、12時頃まで、老人がベンチに多くいるので調査したところ、受験期の子供をかかえる集合住宅では、住宅が狭く老人の居場所がないので公園に出ていることが明らかとなった。それだけではない。住宅の狭さは「寝たきり老人」をつくり出すことにつながっていることも実証されている（早川和男『居住福祉』東大出版、1993年）。

わが国では戦後一貫して持ち家政策がとられてきた。だが、大切なのは家を持つことに意味があるのではなく、人間の生活の営みが豊かになることである。持つことが目的化し、GNP第一主義に立った空間形成が主軸となって、人間主体の居住空間が形成されてこなかったというべきであろう。

近年のわが国の、毎年1千億ドルを超える国民の勤労によって生み出された経常収支の黒字を国民が心身ともに豊かになりうる住宅に還元することは、日本ではできないのだろうか。いま、わが国の経済・社会政策の根底的構造転換が求められている。

(2) 労働力再生産と住居

バブル経済以降、地価の高騰につれてわが国の勤労者の住宅は地理的に遠距離化し、これまで以上に通勤電車の混雑度も激しくなっている。今では「新幹線通勤・通学」もまれではなくなってきた。セカンドハウスや下宿代より新幹線代のほうが安いからである。

住居立地の遠距離化はとりわけ首都圏において顕著で、勤労者が毎日費やす往復通勤時間も2時間以上が約5割に達し、3時間以上が1割強も存在する（連合の調査に

よる）。日本の勤労者は欧米諸国に比べ長時間労働である上に通勤時間までも長く、両者合わせると一日の半分以上が企業奉仕に費やされ、個人の使える自由時間はきわめて少ない。

長時間通勤とラッシュは、まず肉体的エネルギーの消耗であり、疲労と疲労蓄積は病気の原因ともなる。通勤費の家計支出も馬鹿にならない。その上、何よりも生活時間のゆとりが失われてしまう。どれ一つとっても勤労者や学生によいことは何もない。英国の大学ではとくに大都市にあるロンドン大学では教職員および学生に対し1時間以上かかる通勤・通学を禁止している。その代わりに寮なり宿舎があっせんされ、やむを得ない場合はその理由を提出することが義務づけられている。スウェーデンでは「通勤時間を勤務時間に算入する」システムがつけられている。

わが国では住宅への政府の努力と資金の投入は極力、最小限に節約されてきた。住宅の取得は男の甲斐性として家族の自助努力ゆだねられ、住宅供給は市場経済の競争力にまかされてきた。だが、こうした企業への偏重した時間・空間の使われ方は、勤労者の生活時間の自由度を縮小し、生活空間の過度の節約をまねき、それはかえって社会的損失＝ソーシャル・コストとなってはね返り社会的負担を多くすることにつながっている。

例えば、生活時間のゆとりの喪失は、地域活動、地域貢献の時間を不可能にし、まして妻や子供とのコミュニケーション不足をまねき、意思の疎通の欠如は家庭崩壊にもつながりかねない。また育児、老親介護への余裕を失い、子供は長時間保育所に預けられ、老親は病院や老人ホームに入れっぱなしで、訪問する時間すら失う。

老人の入院には月に約50万円かかり、老人ホームへの入所には約30万の費用がかかる（1993年現在）。職場での長時間労働、遠距離通勤が縮小、緩和され、住宅および都市が住みやすく改造され、高齢者の自立した生活が可能となる条件がつけられるなら、これほどまでの費用も回避できるであろう。また介助する人の肉体的労力も少なからず軽くできるであろう。家庭で在宅介護がもう少し余裕をもって受け入れられるであろう。治療の必要のない人が病院に社会的入院したり（総務庁の調査では社会的入院は入院者の3割と推計している）、老人ホームに社会的入所するまでに至らなくてすむであろう。社会的入院が多ければ、それだけ医療費の支出を増大させることになる。

わが国は、21世紀の2007年には高齢化率（65才以上人口比）がスウェーデンを追い越し20%の世界第一位となる。豊かさが実感でき、必要な所に適切に社会的援助

がいきわたるためにも、また高齢者も若者も相互によき社会であるためにも、“キメの細かい”ソフト手法をともなった住宅政策を構想してゆくことが問われている。

(3) 住宅の管理・運営

現在、わが国は1945年の敗戦から半世紀が経過しようとしている。日本の住宅にとって半世紀とはなんであったのか。

わが国の住宅政策は戦後一貫して持ち家政策が採られてきた。その結果、1988年現在、国民の61%が持ち家になっている。だが、70年代半ば以降、地価の高騰は大都市勤労者に戸建て持ち家を不可能にし、集合住宅持ち家つまりマンションが住宅供給の中心となった。1990年現在、すでに235万戸が存在する。

近年、30年を経過した古い公共住宅は建て替えを開始している。それと並行して持ち家のマンションも居住者が建て替えを行わなければならなくなっている。21世紀には大都市では老朽マンションが爆発的に出現するであろう。建物が老朽化することは、居住者も老齢化することを意味する。戦前とは異なり戦災によって借家の少なかったわが国にあって、勤労者が持ち家を持つことは生活・居住の安定につながり、老後の安心ということへの投資的機能を持った。政府の持ち家政策は国家の財政支出を節約し、国民の貯蓄意欲を高め、世界に類を見ない高貯蓄率国家となった。それは日本の高度成長の遂行を可能にした。企業も労働力の安定的な確保と従業員の生活の安定が可能となった。

しかし、勤労者は当初予想した老後の安心とは裏腹に、建物の修繕、建て替えに直面することになるのである。70~80歳の年金生活者に建て替え費用が出せるのであろうか。子供の世代が同居し建て替え費用を出せばよいといっても3LDKの持ち家に三世同居が可能であろうか。

高度成長を担い、子供を教育し、同時に持ち家取得に苦勞してきたその勤労者が、ローンの支払いが終わる頃、高齢期を迎え、老朽住宅の大規模修繕、建て替えが待っているのである。積立金があるとはいえ、インフレによる目減り、くわえて建築費が高騰する中で本当に支払えるであろうか。居住者の一人でも負担できない場合、その費用をだれが支払うのであろう。支払い能力にだけ任せると、団地がゴーストタウンになることは目にみえている。

集合住宅持ち家の供給は政策的に中止すべきではないか。持ち家政策で私的所有を奨励するほど住宅管理が困難になる。むしろ住宅の利用権を保護する政策に転換す

べきではないか。

戦後、政府は住宅をてこに経済成長をなし、産業発展を極力優先・優遇し、住宅を個人の自助努力に任せ、社会的費用を節減し、住宅保障の責任を回避してきた。しかし、持ち家マンションの建て替え期には、そのつけは政府に回ってくるであろう。集合住宅の私的所有は、中長期的観点からみたととき、政策的に誤りというべきである。住宅は社会政策として取り扱うほうが長期的には一国の社会的費用の効率的運用という点からみても安くつき、社会・経済の安定にもつながる。この点は、アメリカの医療・年金・福祉サービス・住宅などを市場経済に任せることにより勤労者・中間階級の没落が問題となり（ドナルド・L・パーレット、ジェームズ・B・スティール著、堺屋太一訳『アメリカの没落』ジャパンタイムス社、1993年）、社会・経済の不安定化が強まっている実態一つをみても明らかであろう。

(4) 社会的住宅政策

バブル崩壊後、毎年地価は低下している。1993年9月の国土庁の調査でもまた1~2割下落していることが明らかとなった。バブル経済時に地価が2~3倍以上に高騰したことから比べると、この下がり具合では年収5倍以内にはまだまだ収まりそうにない。だが、バブルを通して日本の産業が総不動産化し、土地・住宅が大きな利潤をもたらす対象としてきた構造のなかでは、地価の下落は銀行・証券・鉄鋼をはじめ、多くの企業にとって土地評価額の含み損など経営上困った問題となっている。鉄鋼・不動産など19の業界団体が学識経験者に依頼して設置した土地税制懇談会は、地価税廃止の中間報告（1993年8月19日）を出すまでに至っている。

バブル経済がもたらした地価高騰は勤労者の住宅取得を絶望的にした。資力ある企業は「質のよい労働力集め」のために社宅の復活さえ始めた。1965年、経済界は「福利厚生合理化の基本方向」を出し社宅対策から持ち家対策に大転換したはずである。資力の小さい企業は、社宅建設も困難となり住宅提供力の企業規模間格差が労働力確保に直接影響を及ぼすことになった。

バブル破裂後の景気後退は、高値安定の地価のなかで大企業といえども社宅建設を不可能にしている。しかし、通勤手当や住宅手当の引き上げなど手厚い企業内住宅対策で何とか切り抜けているようである。

やや古い住宅総合センターの調査（1988年）によると、企業の82%が社宅を保有し、5,000人以上規模の企業では96%に達している。住宅資金積立制度は77%、住宅融資制度は79%、家賃補助制度は35%の企業が実施し

ている。また、勤労者共同賃貸住宅協会の調査（1990年）では、企業は15万円まで家賃補助を行っているということが明らかになっている。

わが国の大企業勤労者および国家公務員などは、雇用主による住宅対策が整備されているため住宅問題が直接、重圧となることは回避されている。しかし、企業内住宅対策は、労働移動を拘束し、労働組合活動をも抑制し、企業に従属する「会社人間」を生みだす根源ともなっている。現在の平成不況が3年続くなかで住宅手当15万円の支払いは企業にとって次第に困難となりつつある。

これまでに、国家による住宅政策が貧弱なために企業は、労働力確保として住宅対策を独自でやらざるを得なかったと考えられる。逆に国家は企業に依存してきたのである。両者相まって日本の住宅政策の発展を遅らせることになったといえよう。

欧米諸国では家賃手当制度は公的な住宅政策の一環として行っている。その制度を持たぬ国は、発達した産業国家のなかで唯一日本ぐらいのものである。わが国では、企業が公的制度を個別の私的制度で代替してきたのである。

企業内住宅対策は企業規模間格差がそのまま反映する。国際的には住宅対策の基本原則である、「満足ゆく住宅」に住むために公平に全国民に開かれたものとならなければならないことは、いわばコンセンサスに属する。歴史的に年金制度の創設がそうであったように各個別企業の家賃手当は、住宅金庫を作り一つに統合され、勤労者であれば誰もが利用できる制度へ切り替えてゆくことも考えられてよいであろう。

先進国に例をみないわが国の住宅保障の格差を縮小するという点からも、また大企業といえども中・長期的には企業内福利費としての住宅諸制度の負担を担っていかどうか、心もとない現状をふまえるとき、企業内住宅対策から国家による本格的住宅政策へと転換されてゆくべきであろう。

(5) 社会住宅の創設

1992年11月、宮沢内閣は「生活大国5カ年計画」を打ち出した。住宅では年収5倍で住宅取得を可能とするものである。

近年の地価高騰の上に、建築費の異常な値上がりが大都市の住宅取得を一層困難にしている。大企業従業員ですら持ち家は不可能に近い。「土地神話」のシステムが変わらない限り「通勤1時間・年収5倍」で住宅購入は幻想にすぎないであろう。

そうしたことから持ち家政策に代わり賃貸住宅政策が

強調されはじめている。その一つに非生産緑地（農地）の利用による賃貸住宅建設の誘導策がある。また、1993年5月には、「特定優良賃貸住宅法」が制定された。これは、家賃補助という形で公的資金を投入し、市場家賃より安い住宅を確保するという公営住宅の新しい供給形態である。同法では家賃負担率は税込み収入の20%とされ、収入分位が下から20～50%の中堅所得者を対象とする。この場合、家賃はほぼ9万～13万円を想定している。政策的には一步前進かみえるが、平成5年度の公営住宅建設費は3,705億円で、前年の3,905億円より減少している。また、住宅予算の国の歳出割合も平成5年1.37%で、前年の1.66%より減少している。つまりは住宅予算の削減のうでの話なのである。

近年、高齢者向け住宅対策として自治体などで積極的に家賃補助、借り上げ住宅、住宅改造資金補助などが行われるようになった。放置すればホームレスが目に見えるため、やむなく取り組みはじめたというのが契機となった。いまや高齢者対策の緊急課題としてのノーマライゼーションの必要性は国民的な認識となってきている。だが、その陰で「子供のいる世帯」の住宅および子供たちの居住環境問題は等閑に付されている。

大企業では住宅手当の引き上げや社宅提供などがなされ、住宅費の自己負担が企業内福利で相当部分カバーされている。しかし、中小・零細企業の勤労者および低所得世帯では、現状の高水準の市場家賃のもとでは“住宅の質”を落とすか、妻の就労によって住居費を稼ぎ出すしか対応できない状態にある。ましてや片方の稼ぎ手を失った母子世帯では、きわめて深刻である。安心して住める住宅さえ確保できれば何とか自立した生活が可能であるものを、子供を養護施設に送り一家離散して住むことにもなる。特定優良賃貸住宅制度は、これらの階層の人々のニーズに対応できるものとなっているのであろうか。

債権国第1位の日本は、住宅への公的資金の投入は少な過ぎるのではないだろうか。世界の主要国の住宅対策費（住宅減税を含む）の歳出総額への割合をみても、アメリカで5.3%、英国8.0%、フランス6.2%、日本では1.9%である（1992年「住宅経済データ集」）。

住宅は、各国共通して人間らしい生活の基盤であり、社会・経済の安定につながる基礎的要件である。住宅資金の節約は市民生活の自立を阻害し、かえって別の領域で多くのソーシャル・コストを発生させる事になる。必要な所に必要なだけ計画的に投入することこそ国家資金の節約につながるのである。わが国も、特定優良賃貸住宅制度を契機に、フランスやドイツ等で実施している

「社会住宅」を参考に、民間資源を活用した公的賃貸住宅政策を発展させてゆくべきであろう。そのためにも、国の住宅予算の拡大と同時に、地方分権の一環として自治体が本格的に住宅政策を担う機関として改革されてよい時期に来ているといえる。

(6) 居住の権利

1993年8月から9月にかけての台風11号、13号による洪水、がけ崩れ、土砂くずれは家屋を壊し、尊い人命を奪った（13号は死者・不明者46人、建物被害7,000棟を越す）。

この被害は天災というより人災ではないかと考えられる。宅地造成を許可する時、住宅の建築許可を出す時、住宅地および住宅の安全性がどれほど考慮されたのであろうか、宅地開発が安全性より利潤追求が優先されたのではないか、また危険と思われる地域に災害の防衛策としてどれほど補強整備がなされていたのであろう。

事前に予知できたことを無視されたことによって被害を出した身近な例がある。A市では、谷あいの湿地帯で、もともと住宅不適地であった。地元民は住めない所としてきたが、一人の市議会議員によって強引に災害危険地区を解除され、そこにデベロッパーが宅地造成し分譲住宅を建設した。ところが大雨が降った時、土砂くずれが起き、居住者に避難命令が出され、公民館や学校で3週間も過ごすことになった。

安全性が確保される条件を満たすことで宅地造成が許可されたのであるが、問題は、第一に地元の政治家とデベロッパーが癒着して安全性が軽視されていることである。第二に住宅不適地は地価が安いので、新住民は土地の事情を知らず価格の安さで購入してしまう。住宅という長期間使用する商品は、品質保証を厳密にすべきであらう。

日本の住宅が何故こうも高価で質（危険、老朽、高家賃、狭小過密、遠距離などの安全性、健康性、快適性、プライバシー性など）が悪いのであろう。住宅価格が家計の支払能力に比べ高すぎるため、質を下げる結果となっているのである。その根底には、国民の居住観の貧困さということも看過できないのではないか。

安全な健康によい住宅が、適度な価格で得られる権利としての住宅保障を国家に要求する居住の権利意識が政治家をはじめ国民に希薄なのである。あまりにも資産価値の評価を優先されているのである。災害危険地区と指定されることを“地価が下がる”として地権者が反対する場面が多いと聞く。“質”より“持ち家を持つ”ことを第一主義とする住宅要求であり、政策であったと言っ

ても過言ではあるまい。

規制緩和の新しい波が再浮上してきた。経済界はより一層の規制緩和の要望書を政府に提出している。80年代の規制緩和の経験をふまえると、規制には緩和をした方が望ましいものと、逆に厳しく規制した方が望ましいものがあるものであり、両者を混同せず峻別するべきである。環境基準、安全基準は緩めるべきではなく、むしろ厳しくすることである。

例えば今、進められつつある政策との関連で言えば、建築物の容積率、宅地開発規制の緩和が行われようとしている。都市のもろさ、自然破壊、地価の高騰は、都市計画法、建築基準法などの規制が緩いために起こるのであるという側面をもっているだけに、この方向は問題をはらんでいる。

このたびの災害を契機に、住宅の古典的な問題である安全性を基軸に、行政サイドだけでなく、われわれ自身も自ら居住する地域を再点検すべきであらう。

(7) 居住倫理と企業倫理の必要

1985年9月のプラザ合意以降、日本はバブル経済に突入し株価をはじめ土地・住宅価格が暴騰した。多くの人々は予期せぬ資産価値の上昇に酔いしれ、高価な商品ほどよく売れ“ニューリッチ”と呼ばれる階層が生み出された。

1990年以降バブルは崩壊し、土地・住宅価格は確かに下落している。しかし、賃金や家計と関係なく2～5倍に上昇した地価・住宅価格が1、2割下がったところで、家計から見れば高値安定としかいいようがない。

住宅・土地の資産価値が上がって喜べる階層は“ころがし”のできた人たちだけであった。住宅・土地の高資産化は、固定資産税、相続税、地代、家賃の支払いを多くすることであり、支払えない場合には住み慣れた地域から離れることにもなる。勤労者や高齢者などの生活者にとって、居住改善がないにもかかわらず税だけ高く取られ、住みにくい状態をつくっているだけである。政府は何ら努力することなく増収を得ている。一体あの増収は何に使われたのであろう。不動産から得た税収は、居住状況が困難な者へ還元されるべきであらう。例えば、家賃手当やローン負担の補助として。

わが国は、戦後一貫して“持ち家政策”をとってきた。住居は“個人の責任”にまかされてきた。バブルによる土地・住宅価格の高騰は、戦後の住宅政策の結果であって、必然であらう。国民が収入の範囲内で“満足のいく住居”を確保できる政策がとられておれば、異常な高騰に歯止めをかけられたはずである。

高齢社会（65歳人口が14%以上）が秒読みに入った現在、高齢者が“寝たきり”や“痴呆”になっても自立した生活が可能な住宅の建設や改造が必要であり、老人ホームをはじめ福祉サービス施設を地域の中に多く建設してゆかねばならない。さもないと、治療を必要としなくても不必要に入院したり、施設に入ったりの社会的入院、社会的入所が起こる。これは、本来支払う必要のない費用を社会的費用（ソーシャル・コスト）として社会が支払うことになる。その上、高地価・高住宅価格は、老後の経済的生活を支える年金の価値を減価させる。福祉の前進を阻んでいるのは、高地価・高住宅価格である。公共住宅建設費の7、8割が土地代で消えているといわれている（朝日新聞土地問題取材班『土地解放』朝日新聞社、1992年）。

1991年、スウェーデンの友人が住宅を購入した。「ストックホルム駅から地下鉄で20分、敷地200坪に3階建ての50坪の住宅価格が3,000万円」。スウェーデンでは、3,000万円の住宅は何年経っても3,000万円、資産としての意味はない。ただ自分の趣味の菜園ができ、自分が好きなように家の中を改造し住まいの楽しさが得られることが購入のメリットです」と言われた。

土地・住宅の高資産化は、われわれの生活の自由度を奪うだけである。住まいの本来の意味を取り戻すために、住宅、土地の資産価値優先主義の価値意識を脱却し、「住宅の使用価値」を中心とした住宅の意識改革をすべきであろう。それには、高地価を顕在化させない住宅のつくり方をさぐること、協同的な住まいのつくり方を模索する時期にきていると思う。そうでなければ、いつまでたっても生活は豊かにならないであろう。

(8) 地球環境をふまえた住宅ストック政策

わが国の住宅寿命は著しく短命となり20～30年の耐用期間となりつつある。かつては住宅は孫子の代まで住めるものであった。また西欧では幾世代も使う社会的資産となってきた。しかし、現在わが国の公営住宅を初め公団住宅では昭和30年代に建設されたものは早くも建て替えられつつある。公共住宅に限らず民間住宅においても同じ傾向にある。統計的にみると、過去5年間に新規建設された住宅が、ストックの増加として残るのは半数である（総理府「住宅統計調査」による）。新しく建設されればその半数しかストックとして貢献しないのである。残り半分は古い住宅が取り壊されるのである。東京都では10カ年間に3分の1しかストックとして残っていない（東京都資料より）。「建てて壊す」構造となっており、住宅が家電製品類似の耐久消費財の扱いになっている観

がある。

現存する住宅ストックをみると、1971年以降建設された住宅数は日本では全住宅の60.6%であるが、旧西ドイツでは30.8%、アメリカ38.8%、フランス32.8%にすぎない（建設省監修『住宅経済データ』1992年）。フランスやドイツでは古い住宅がストックとして多く残って使用されていることを示している。

住宅建設が旺盛なことは、短期的には経済成長につながり、GNPを膨らませるが、国民の一人ひとりの生活負担からみると、一生に生涯所得の3分の1近い高価な買い物を一度ならずも造らなければならないことを意味する。これでは家計における経済生活の余裕が喪失してしまう。長期的に見ても国家財政を初め社会的負担が多くなる。国民の懐からは絶えず住宅建設の費用がとられ、国民の生活を本当に豊かにする文化的費用に回らなくなるのである。

現代の住宅が問われているのは一国内の問題としてだけでなく、地球環境・資源の保全の観点である。日本の「建てて壊す」政策は、発展途上国の木材をはじめ資源の消耗であり、地球環境の破壊につながる。目先の経済成長至上主義は、ジェネレーション単位で考えれば、メリットどころかデメリットとなっちはね返ってくるのである。

わが国の住宅政策の根幹となっているのは、昭和40年制定された住宅建設計画法である。その政策志向は住宅供給＝建設戸数を増大させることが国民の住居水準の向上につながるという戸数主義原理に基づいている。住むに値し、家族の絆を育み、友人・知人との交際の輪をつくりうる「住宅の質」の保証を伴わない戸数主義は、際限なく供給を要するのである。

現在の住宅建設計画を進める限り、日本の住宅は仮設住宅化が促進され、短サイクルで住宅が大量廃棄されるのである。この政策志向は一時的には一見、景気の活性化につながるが、国民の負担、地球の負担をそれだけ大きくする。

21世紀に向けて、現在の短サイクル、大量供給、大量廃棄の住宅政策から長期サイクルの、国民の居住の質的改善へ、地球環境・資源の保全につながる政策に転換することが時代の課題として問われている。フロー中心の住宅建設計画法から住宅ストック・文化形成重視の住宅基本法なり住居法が構想されることが急務の課題となっているといわなければならない。

(9) 高齢社会の居住条件

(i) 社会システムとしての住居と福祉医療の統合

福祉先進国では「高齢者福祉は住居に始まり住居に終わる」といわれている。住居が福祉を実現してゆく上に基礎的条件であり、住居が高齢者のニーズに促して充実しておれば、福祉の政策効果がより高まり、福祉費用も軽減できる。逆に住居が不十分であれば、ソーシャルコスト（社会的費用）として福祉の費用を必要以上に上げてしまうことになる。費用のみでなく、ケアを行う人の負担を必要以上にかけてしまう。それにとどまらず、住居の条件が悪いがために、家族負担は「老人虐待」という形で高齢者の人権を奪うことになる。

日本と同様、高齢者福祉サービス、住宅サービスが自助努力や市場経済にまかされているアメリカでは、日本ではまだ耳慣れない言葉であるが、「老人虐待」が社会的問題となり関心を得るようになった。議会の委員会が最初に取り上げられ、その防止への政策的な取り組みが開始されつつある。すでに「成人保護サービス法」（1982年）が制定され、高齢者の虐待防止を医療機関をはじめ福祉サービス機関が連携して取り組む法的支援体制がとられている。

「家族神話」（世代を越えて家族は互いに支えあう、親の介護を子供がなすのが当然である）がまだまだ通用し、その神話の延長線上に高齢者福祉政策がつくられている日本の現状に、21世紀をまたずとも老人虐待がアメリカ以上に深刻に待ち受けている。

高齢者の居場所のない狭い住宅、高齢者が住み続けられない高地価、高い家賃、改造しようもない老朽住宅構造、女性の職場進出、職場の長時間労働、家族の小規模化、政治家をはじめとする私利へのエゴイズムの蔓延などなど。高齢者が少しでも自立した生活のできる物理的条件と社会システムが生活のなかにあまりにも少なすぎる。

家族の重荷は、意識する否にかかわらず、老親介護の放棄、無視、暴力、金銭的搾取、性的虐待、威（おど）し、罵声、孤立化させるなどの精神的不安や抑圧など、人間の尊厳を脅かし個々人の権利を奪う“虐待”という形で高齢者に転嫁されるであろう。

最近、日本の老人虐待の実態調査に参加したが、その事例をみると現実には虐待は数多く存在している。

例1 娘婿（64歳、妻は死亡）が障害のある義理母を介護している。義理母の知らぬ間に家屋の名義を自分に書きかえてしまった。年金まで管理し、お金を出さないで経済的に困窮している（経済的虐待）。

例2 寝たきりの母親（85歳）を嫁（57歳）が介護しているが、毎日おにぎり1コと水を枕元に置くだけで、それ以外何も食べさせていない。またおむつのとりかえ

も行われていない様子で室内が悪臭で充満している（介護放棄）。

例3 特養ホームから退所してきた妻に夫がセックスを要求、それを妻が拒否したため、なぐる、蹴る……。全身に青あざ、傷を負って再びホームに帰ってきた（性的虐待）。

調査を行った老人介護支援センターの約半数近くに、虐待に近いものがみられ、その詳細な事例が報告されている。これらの福祉・生活問題への対応策としては、とりえず虐待を認識することであり、虐待の保護機関を設置し、原因の究明とその援助が望まれる。家族神話にのった高齢者福祉のもとでは老人虐待は生まれるべくして生まれる。

政治改革には経済的改革、社会的改革も伴わなければならない。まずは高齢化社会に向けて質の高い福祉をめざす社会を構築すること、それが質の高い産業、経済の発展にも結びつく、と考える。

（ii）住居のノーマライゼーション

近年「寝たきり老人」といわれる身体的障害老人の介護に関するノウハウは相当程度確立された。しかし、知的障害といわれる痴呆性老人の介護に関するノウハウはいまだ試行錯誤の実験的段階にある。それでも通例5人から10人の痴呆老人が「グループ住宅」といわれる1戸の住宅に住み看護婦やヘルパーの助けのもとで、共同生活を通して生活リハビリをほどこす方式が痴呆の回復に効果があることが明らかとなってきている（バルブロー・ベック・フリス著、ホルム麻植佳子監訳『スウェーデンのグループホーム物語』ふたば書房、1993年）。回復とまではいかないまでも、痴呆の進行を遅らせたり、薬を使用することなく健康にしていけるのである。痴呆のケアの原則は、何よりも痴呆者の生活行動に合わせることであって、健常者の生活に合わせようとするとかえって痴呆者にはストレスとなって症状を悪化させることになる。

わが国では痴呆性老人の7割弱（厚生省推計）が在宅で生活し、何ら専門的訓練のない家族によって介護されている。だが、家族の献身的介護とは反比例に症状はよくなっていない場合が多い。家族介護の重荷は家族崩壊にもつながりかねない。家族の介護からの解放と痴呆者の生活をよくするためにも、手始めに地域の公共住宅の一部を改造し「グループ住宅」に転換する試みはできないものであろうか。

それに、身体的障害老人の介護に際して、入浴は一般住宅のお風呂場では無理である。自治体では入浴車によ

るサービスを提供しているが、その料金は1回当たり約1万5,000円（シルバーサービス振興会『シルバーサービス認定事業者の概要』1991年）である。自己負担は約千円前後で、その差額は自治体が負担している。週1回の入浴サービスは多い方であるが、月額にすると6万円にもなる。わが国の厚生年金の平均受給額は14万5,000円（1991年現在）である。週1回の入浴費だけで年金の4割を占めてしまう。夏など入浴回数が頻繁になると年金が入浴費で飛んでしまう。常識的に考えても異常といえよう。

住宅改造によって自宅で入浴すると、二人のヘルパーが1時間入浴介護する費用は4,000円である。住宅が障害者に使いやすつくられておれば、また改造の負担が少なければ、長期的にみて社会全体にかかる費用を節約することができる（年金住宅福祉協会「高齢化社会対応住宅整備促進による経済効果」1994年）。その分、他のニーズを必要とする人に回すことができよう。

入浴は一例にすぎない。一般住宅内の廊下やドアの幅を広げ、段差をなくし車椅子が使えるようにする。トイレ、風呂場、台所、洗面所などが障害者でも使用できるように造られていることが、障害者の生活の自立を可能にし、介助する家族の労働を軽減することができる。

障害になったとしても、だれもが、いつでも、どこでも自立生活できるためには、まず住宅を建設する段階から障害者に合わせて共同生活が可能ないように設計されていることが肝要である（スウェーデンでは1975年に住居法で、イタリアでは1989年に「バリアフリー法」、アメリカでは1990年に「障害をもつアメリカ人法」で住宅のノーマライゼーションとしてバリアフリーが法で規定された）。急速に進むわが国の高齢社会にあって住宅の革命が必要になっている。戦後、日本の住宅技術をリードしていった公共の役割の出番が再び期待されている。公営住宅、公団住宅、公社住宅、住宅金融公庫貸付住宅など新規の公的住宅建設、建て替え、および公的融資住宅のすべてが障害者であっても居住可能なように建設されていることである。そしてそれを通して民間住宅建設を誘導してゆくことができるなら、それだけでも福祉費用の節減ともなり、障害者とその家族の生活領域を自由にしてゆく基盤形成ともなる。

（iii）居住環境のノーマライゼーション

1992年暮れに、厚生省から都道府県別の平均寿命が、男女ともまた延びたと発表された。男性76.04歳、女性82.07歳である。昔から長寿は喜ばしいとお祝いされてきた。だが、それは元気な高齢者の事であって“寝たき

り”や“痴呆”になったなら、狭く、薄暗い部屋で天井と壁のにらめっこの毎日の生活では“格子なき牢獄”にひとしく、そんな生活でも喜ばしいといえるのであろうか。ただ、“死ねないので生きている”にすぎないではないか。どんなに心身機能が低下しても、障害になっても、それまでの自分の意思が尊重されて物事が決められるという生活が継続できる事が、生きる楽しさ、生きる意味を感じさせるのである。それがかなえられない場合には他者の言うがままの依存的な生活にならざるを得ず、生きる喜びや意欲は減退してしまう。

近年、全国津々浦々リゾート開発、ゴルフ場開発が盛んであるが、それらの開発された地域は障害高齢者が利用できるように造られているであろうか。まず全国的に普及している乗用車が障害者に乗りやすく90度回転の座席に作られているのか。身体が弱っても、障害になっても、かつてやったゴルフを継続してできる条件が整備されているか。せめて風光明媚な温泉地の多いわが国で、障害者が自由に入浴できる温泉場だけでもどれほど用意されているか。障害をもっても映画に行け、音楽会に行くなどの自由な外出や美しい自然に接し、地方の味覚に触れ、新たな人との出会いや発見をつくる旅は、障害高齢者に精神の自由や刺激となり、気分をリフレッシュさせ、健康や生きる自信と活力の源泉につながる。それだけにリハビリ効果にもなるといわれている。

わが国の保養施設や観光地へのアクセスに際し、近年、高速道路では障害者用のトイレが用意されてきた。しかし、目的地の旅館やホテルでは出入り口、廊下、部屋の中に段差が多く、車いすはほとんど使用できない。たとえば部屋まで入れてもトイレの使用やレストランまで行くには非常に困難である。ましてや温泉の入浴場にたどりつくには至難の業であり、湯に入るのはほとんど不可能に近い。

スウェーデンでは1975年の住居法で建築物へのバリアフリー（物的障壁がない）の義務づけが行われているが、アメリカでも、1990年『障害をもつアメリカ人法』の制定により宿泊施設、レストラン、映画館、劇場、ゴルフ場等の娯楽施設をはじめターミナル施設、交通機関などのすべてに新設の際に障害者が利用できるバリアフリーを義務づけた。同時に古い建物・施設も改造が義務づけられている。

高齢社会が活力ある社会であるには、まず高齢者が生き生きとあらねばならない。わが国でも障害になっても自由に外出、旅行ができるために、道路、交通機関、不特定多数の人が利用する建築物をはじめ保養・観光地域および宿泊施設などがバリアフリーに造られ、アクセス

しやすくすることはできないことであろうか。そうであれば本人も自由になれるし介助者の労力も軽く、安心して手助けでき、また外出の頻度も高くなろう。

今後、建築基準法の全面改正および国・自治体の援助による政策誘導と民間の協力が望まれるところである。そしてこのような環境整備は次の世代へもヒューマンな文化として贈与されることになろう。

研究発表の記録

研究発表の記録

題 目	発表機関・誌紙名	発 表 時 期	連 名 者
1. 住宅金融公庫法の成立過程	土地住宅問題 NO. 81, 82	1981年 5月・6月号	大本・前田光嘉
2. 戦後住宅基準の策定過程 (上・下)	土地住宅問題 NO. 83, 84	1981年 7月・8月号	大本・斉藤竹生
3. わが国における住宅政策の展開と特徴	賃金と社会保障 第825号	1981年 9月	単独
4. 公営住宅法はいかにつくられたか (上・下)	土地住宅問題 NO. 85, 87	1981年 9月・11月号	大本・川島 博
5. 日本住宅公団の発展過程	土地住宅問題 NO. 88, 89	1982年 1月・2月号	大本・南部哲也
6. 公営住宅法の成立過程	土地住宅問題 NO. 90	1982年 3月号	大本・塚 徳吾
7. 戦時住宅政策の展開過程(1)(2)	季刊社会保障研究 第17巻4号 第19巻4号	1982年 3月 1984年 3月	単独
8. 厚生住宅法案の提案とその挫折過程 (上・下)	土地住宅問題 NO. 92, 94	1982年 4月・6月号	大本・越田得男
9. 戦災復興院の創設と戦後改革 (上・下)	土地住宅問題 NO. 96, 97	1982年 8月・9月号	大本・大橋武夫
10. わが国の公営住宅法の成立過程	小沼 正編著 『福祉政策の課題と展望』 (川島書店) 第11章、収載	1982年 12月	単独
11. 住宅公団基準と昭和42年住宅基準 (上・下)	土地住宅問題 NO. 102, 103	1983年 2月・3月号	大本・本城和彦
12. 戦後住宅政策の実施過程	土地住宅問題 NO. 105, 106	1983年 5月・6月号	大本・尚 明

13. 戦後建築運動の今日的意義 (上・下)	土地住宅問題 NO. 107, 108	1983年 7月・8月号	大本・竹村新太郎
14. 戦後直後の住宅政策と戦災復興院	土地住宅問題 NO. 109, 110	1983年 9月・10月号	大本・百田正弘
15. わが国における住宅運動の歴史	ジュリスト総合特集 NO. 30	1983年 10月	単独
16. 財形制度と労働者福祉	社会政策学会編 『総合社会政策と労働福祉』 (啓文社) 第8章、収載	1983年 10月	単独
17. 戦後直後の土地政策と地券制度 (上・下)	土地住宅問題 NO. 111, 112	1983年 11月・12月号	大本・師岡健四郎
18. 戦前日本の住宅政策の確立過程 (1～5)	住宅金融月報 NO. 384～NO. 388	1984年 1月～5月号	大本・加藤陽三
19. 戦後直後の宅地法案とその挫折過程	土地住宅問題 NO. 115	1984年 3月号	大本・町田 稔
20. いわゆる新型系列と昭和42年住宅基準 (上・下)	土地住宅問題 NO. 116, 117	1984年 4月・5月号	大本・鈴木成文
21. 住宅建設計画法の立法過程 (上・下)	土地住宅問題 NO. 118, 119	1984年 6月・7月号	大本・大内健介
22. 太平洋戦争下の住宅政策の実態 (1・2)	住宅金融月報 NO. 389, 390	1984年 6月・7月号	大本・豊原道也
23. いわゆる西山住宅理論の生成過程 (上・下)	住宅金融月報 NO. 394～NO. 401	1984年11月～ 1985年6月号	大本・西山卯三
24. 戦時下の住宅営団の展開過程 (1～3)	住宅金融月報 NO. 391, 392, 393	1984年 8月・9月・ 10月号	大本・市浦 健
25. 住宅建設計画法と計画手法の確立 (上・下)	土地住宅問題 NO. 123, 124	1984年 11月・12月号	大本・高見康一郎
26. 住宅と社会保障	社会保障研究所編 『福祉政策の基本問題』 (東大出版) 第13章、収載	1985年 1月	単独

27. 住宅保障の課題と展望 ——住宅基本法の挫折と動向——	石本忠義・上村政彦・桑原昌宏 小室豊充・坂本重雄・橋本宏子 『社会保障の変容と展望』 (勁草書房) 第3部 第4章	1985年 7月	単独
28. 戦前・戦後の住宅政策の継続と断絶 (1～5)	住宅金融月報 NO. 402～NO. 405	1985年 7月～10月号	大本・早川文夫
29. 地方住宅供給公社法と地方分権	土地住宅問題 NO. 132, 133	1985年 8月・9月号	大本・畔柳安雄
30. 福祉国家とわが国住宅政策の展開	東京大学社会科学研究所編 福祉国家 第6巻『日本の社会 と福祉』(東大出版) 第7章、 収載	1985年 9月	単独
31. 住宅問題と消費者保護	土地住宅問題 NO. 134	1985年 10月号	大本・渡辺房子
32. 戦時の国土計画と戦後の国土計画 (1～4)	住宅金融月報 NO. 406～NO. 409	1985年11月～ 1986年2月号	大本・西水孜郎
33. 全国借地借家人組合の組織化過程 (上・中・下)	土地住宅問題 NO. 139, 140, 141	1986年 3月・4月・ 5月号	大本・酒井金太郎
34. 勤労者財産形成法の成立過程 (上・下)	土地住宅問題 NO. 143, 144	1986年 7月・8月号	大本・橋爪 達
35. 都市住宅問題史概説	東京都市政調査会編 『都市問題の軌跡と展望』 (ぎょうせい) 第8章、収載	1988年 1月	大本・早川和男
36. 高齢者の住宅保障	社会保障研究所編 『社会保障と住宅政策との関連 に関する理論的・実証的研究』 第14章、収載	1988年 3月	単独
37. わが国の住宅運動の歴史と課題	日本住宅会議編『住宅と政策』 創刊号	1988年 10月	単独
38. 西ドイツの住宅手当	社会保障研究所編 『西ドイツの社会保障』 (東大出版) 第11章、収載	1989年 5月	単独

39. アメリカの住宅政策	社会保障研究所編 『アメリカの社会保障』 (東大出版) 第13章、収載	1989年 10月	単独
40. 高齢者の生活保障と住居	社会保障研究所編 『住宅政策と社会保障』 (東大出版) 第9章、収載	1990年 3月	単独
41. 日本の住居基準の歴史と住宅統計	『住宅統計の評価と再編成に 関する基礎的研究』昭和63年度 科学研究費補助金 一般研究(B) 研究成果報告書、収載	1990年 3月	単独
42. 現代日本企業の土地所有と含み資産	平和経済計画会議・独占白書 委員会編『現代資本主義と土 地問題』(お茶の水書房) Ⅲ-1、収載	1990年 8月	単独
43. 地域福祉と住宅・まちづくり	社会保障研究所編 『地域計画と福祉計画』 (社会保障研究所刊) 第3章、 収載	1990年 10月	単独
44. 証言 日本の住宅政策	日本評論社	1991年 5月	編著

謝 辭

謝 辞

本研究をまとめるにあたり、絶えずアドバイスを与えていただきました早川和男教授にお世話になりましたことを、まずはじめにお礼を申し上げます。

研究のための資料収集にあたり大蔵省の大蔵文庫、法務省図書室、市政調査会図書室、厚生省図書室などの司書の方々には頻繁の訪問に親切に資料の所在や検索をしていただき、研究に大きな前進をもたらすことができたことを感謝します。

また、オーラル・ヒストリーのためのヒアリング作業にあたり、当時の政策担当当事者および住宅運動のリーダーの方々には強引なお願いにもかかわらず、快く丁寧にお答えいただき、研究上多くの発見や資料の発掘をもたらすことができたことに、深く感謝申し上げます。

ヒアリングの結果の発表にあたり、月刊誌「住宅金融月報」および「土地住宅問題」の編集長の方々には長期間にわたって掲載の機会を与えていただき有り難かった。オリジナルな資料が住宅研究者に利用できるようになった。

西山卯三先生には、すでに図書館にはない古い一次資料をたくさんいただいたり、コピーさせていただき大きく研究の前進をもたらしました。また、いろいろと懇切な示唆をいただき、有り難かった。お礼申し上げます。

研究論文発表にあたり、佐藤進先生（前日本女子大教授）には社会保障法学会をはじめ諸雑誌に研究発表の機会を多く与えていただきましたことに、この上なく有り難かったことを感謝申し上げます。

1994年8月