

ま え が き

神奈川県自治総合研究センターでは研究事業の一環として、行政課題に関連したテーマを毎年選定し、それぞれのテーマについて研究チームを設置し、研究活動を行っております。

研究チームは、公募により選抜された本県職員、テーマに関連する部局からの推薦による県職員及び市町村または公共機関からの推薦による職員によって、概ね7～12名程度で構成されます。各研究員は、それぞれの所属と当センターとの兼務職員となり、所属での業務を遂行しながら、原則として週1回、1年間にわたって研究を進めております。

今年度(平成2年9月～平成3年8月)は、A「ごみ問題に関する研究」、B「かながわの住宅政策」、C「アフターマティブアクションの研究」の3テーマについて研究チームが編成されました。本報告書は、B「かながわの住宅政策」研究チームによるものです。

東京一極集中に端を発した地価の高騰は、神奈川県内の住宅地の環境を大きく変えようとしており、その中で住民の住環境の保全に対する意識も近年にない高まりを見せております。「住」は人間の生活を支える基礎の部分に当たるものでありながら、いままで、どちらかと言えば「衣」や「食」に重きを置く傾向が、我が国ではありました。しかし、今、「生活の質」の視点から我々の生活を考えた場合、この「住」の向上こそ早急に解決を要する国民的課題ではないでしょうか。

本研究チームでは、「住宅は基本的人権である」との認識に立ち、地価の問題も視野に入れながらどうすれば住環境の改善が図れるかを探ってきました。

本報告書が、今後の行政運営の参考として活用いただければ幸いです。

なお、研究活動に際して御支援と御協力をいただいた関係各位に対し、心より感謝の意を表します。

平成3年9月

神奈川県自治総合研究センター所長

目 次

プロローグ 日本人の貧しさを生むもの

- 1 新住宅貧乏物語 「豊かな国」の中の貧困…………… 1
- 2 住まいを重視しない国民性はどこからきたのか…………… 2

第1部 かながわの住宅事情の実態

- 「住めば都、狭いながらも楽しい我が家」の国の「ウサギ小屋」 -

第一 土地の値段が高すぎる

- 地価の高騰は住宅、住環境にどのような影響を与えたのか -

- 1 住まいに対する感じ方は、どう変化したか
 - (1) 県民意識にみる「住環境」…………… 5
 - (2) 県民意識にみる「住宅」…………… 11
 - (3) 住宅・住環境評価の構造…………… 19
- 2 住まいは、どう変化したか
 - (1) 住宅地の構造の変化…………… 25
 - (2) 投機の対象となった住宅…………… 30
- 3 住居費負担の増大を考える
 - (1) 住宅地価格・住居費負担の状況…………… 33
 - (2) 通勤の遠距離化…………… 35
 - (3) 所得・資産による住宅格差…………… 38

第二 まちを守りたい

- 緩い土地利用規制が生みだしたものはなにか -

- 1 新聞報道から住環境紛争を考える…………… 40
- 2 自治体における住環境対策の状況
 - (1) 指導要綱の問題点と課題…………… 50
 - (2) 居住水準を担保する手段として…………… 55

第三 住むところがない

－ 社会的弱者の問題として放置されてきたものはなにか －

- | | | |
|-----|------------------|----|
| 1 | 高齢化社会の現実と課題 | 60 |
| 2 | 在宅福祉というけれど | |
| (1) | 在宅福祉サービスの現状と課題 | 67 |
| (2) | 在宅福祉サービス利用者の住宅事情 | 74 |

第2部 住宅政策の変遷

－ 戦後から現在までの状況を主として －

第一 なぜ、持家がいいのか

－ どのようにして持家政策は破綻したか －

- | | | |
|-----|-----------------------|----|
| 1 | 所得階層別の政策体系の矛盾 | |
| (1) | 限定される公営住宅 | 78 |
| (2) | 公営・公社・公団の役割とは | 80 |
| (3) | 「社宅・給与住宅」の時代 | 85 |
| 2 | 「住宅＝資産」意識の形成と地価高騰の悪循環 | |
| (1) | 持家指向を考える | 89 |
| (2) | 地価高騰の背景には | 93 |

第二 地主を守って、住人を守らない

－ 検証・現状の政策は生活者優先といえるか －

- | | | |
|-----|------------------------|-----|
| 1 | 住宅政策としての土地対策を考える | |
| (1) | 土地本位性・資産活用のための土地政策の歴史 | 97 |
| (2) | 現行の土地利用規制の問題点 | 100 |
| (3) | 土地利用規制に関する最近の動向 | 102 |
| 2 | 住宅市場の欠陥 戸数主義・経済優先の住宅建設 | |
| (1) | 先進諸国の住宅政策と比較して | 105 |
| (2) | 「ウサギ小屋」の国の課題 | 111 |
| 3 | 潜在化するマンションの維持管理問題 | |
| (1) | 分譲マンションの供給増と社会的背景 | 120 |
| (2) | マンション管理問題とは | 122 |
| (3) | マンション管理における大規模修繕の問題 | 124 |

第三 地域から隔離される「弱者の救済」

－ これまでの住宅政策に欠けていた視点はなにか －

- 1 「公共」の役割を考える
 - (1) 「住宅人権」の状況…………… 130
 - (2) 住まい手の「生活」を重視する視点の欠落…………… 133
- 2 住宅におけるインテグレーションを考える
 - (1) 地域から孤立する公営住宅と「福祉住宅」の問題点…………… 137
 - (2) 「施設」を「住まい」とするためには…………… 140
 - (3) 「施設」と「住宅」との間には…………… 145
- 3 「住み続けることのできる家」とは何か…………… 147

第3部 ケーススタディ

第一 バリアフリー住宅

- 1 身体機能の低下に対する配慮の必要性…………… 149
- 2 住宅各部のバリアフリー化における留意点…………… 153

第二 地域福祉型住宅計画

- 1 地域の住まい手からのヒューマンスケールの発想…………… 158
- 2 住宅・福祉のネットワークとは…………… 159
 - (1) 大規模公共住宅における福祉拠点の整備…………… 160
 - (2) 小規模公共住宅におけるケアサービスの提供…………… 166
 - (3) 一般住宅とのネットワークを考える…………… 170

第4部 提言 住宅政策の新しい展開のために

提言 「公共」の役割を考え直す

- 1 自治体における住宅基本条例等の制定状況 その背景と目的…………… 173
- 2 「かながわ住宅人権宣言」の提案…………… 174

提言 II 住みつづけるための住まい・まちづくり

- 1 「かながわの家」の提案
 - (1) 「かながわの家」とは…………… 177
 - (2) 高齢者も障害者も健常者と同じように自宅に住むことのできる家… 177
 - (3) 必要に応じてあらゆる在宅ケアと
サービスを受けることのできる家…………… 178
 - (4) 地域の住環境を守り育てる家…………… 178

- 2 住宅性能表示制度の提案
 - (1) 公営住宅等のバリアフリー化の状況…………… 179
 - (2) 住宅金融公庫における「高規格住宅」の現状と課題…………… 181
 - (3) 「優良な住宅」とは…………… 183
 - (4) 住宅性能表示制度の提案…………… 187

- 3 「住宅困窮者登録制度」（仮称）の提案
 - (1) 公営住宅の建設・入居者決定の現実と課題…………… 191
 - (2) 入居者登録方式…………… 194
 - (3) 住宅困窮者登録制度（仮称）の提案…………… 198

- 4 公共賃貸住宅の供給推進
 - (1) 近年における供給手法の多様化を考える…………… 201
 - (2) 自治体住宅の非「公営住宅」化の提案…………… 205
 - (3) 公社賃貸住宅の非「独立採算」化…………… 206

提言 III 一人一人の住まい手の意識から

- 1 住環境保全型地区計画の推進
 - (1) 建築協定・地区計画の適用状況…………… 214
 - (2) 既存住宅団地における「まちづくり協定・申合せ事項」…………… 222
 - (3) 住環境保全型地区計画の提案…………… 225
 - (4) 新たなまちづくりに向けて…………… 228

2	マンション維持管理支援システムの提案	
(1)	マンション維持管理における行政の役割	236
(2)	マンション維持管理支援システムの提案	236

提言 IV 住まい・まちづくりを推進するための自治体組織の提案

1	地域福祉型住宅計画を推進するにあたって	
(1)	住宅と福祉のネットワークの担い手となる人材の育成	242
(2)	住宅と福祉のネットワークの拠点施設の整備	246
2	県有施設の有効利用のために	247
3	住環境を守り育てるための建築・地区計画行政の強化	
(1)	建築行政における事務執行の実態	251
(2)	格差拡大の現状と課題	255
(3)	地区計画制度の対応状況	256
(4)	提案「地区計画推進担当」の設置	258

提言 V 住まい・まちづくりを推進するためのイベントの提案

1	「かながわの家」設計競技	259
2	体験「バリアフリー住宅」	260
(1)	モデルルーム見学	261
(2)	体験入居	262

エピローグ	自治体の住宅政策	264
-------	----------	-----

プロローグ 日本人の貧しさを生むもの

1 新住宅貧乏物語 「豊かな国」の中の貧困

豊かさを実感できる「暮らし」については、いろいろ議論されている。確かに、身のまわりには電化製品、衣料品、食品などがあふれ、高級車が道を埋め、年間1千万人が海外旅行を楽しんでいる。日本人は、一人当たりG N P世界2位の繁栄を充分に享受しているように見える。しかし、一方で長い労働時間や住生活の貧しさなどが経済力に見合った豊かさを実感できない要因としてあげられている。

1990年度の経済白書は次のように書いている。「1986年以来の経済拡大は3年半を超える長期に及び、80年代の10年間に国民1人当たり実質G N Pは50%近く増加した。また、1世帯当たり平均4,000万円を超える資産（土地と純金融資産）を持っているという計算も可能である。しかしわれわれの生活がそれに見合うだけ豊かになったという実感は依然として乏しいという声強い」。

なかでも住宅の問題は、多くの人々が指摘するところである。欧米諸国、特にイギリスやドイツから帰国した人が言うのは、住宅や街並みの美しさである。経済的にはすでにこれらの国を凌駕しているにもかかわらず、人々の暮らしの基盤である住宅が一向に良くならないのはなぜなのだろうか。

1979年に書かれた「住宅貧乏物語」（早川和男著）が、今なお読み継がれているのは10年以上前と問題の本質が変わっていないことを物語っている。

ただ、その当時は、まだ住宅を取り巻く状況は今ほど「切迫」していなかった。普通のサラリーマンでも「少し無理をすれば住宅が購入できた」からである。しかし、1985年頃から東京に始まった地価の高騰は全国に波及し、今では日本の土地資産額はアメリカの2倍以上にもなった。東京一極集中と金融緩和がもたらした結果であるが、これで「中流階級」のサラリーマンは、住宅取得が絶望的になってしまった。

政府は「年収の5倍程度での住宅購入」を目標としているが、1990年度の土地白書によると、90年の首都圏（一都三県）の住宅の平均価格は、新築一戸建てでサラリーマンの平均年収(767万円)の8.5倍、マンションでも8.0倍で、一般には手の届かない価格となった。狭い借家に住みながらも「いつかマイホームを手に入れよう」というサラリーマンの「夢」が消えてしまったのである。

その一方で、親から土地を相続して持家に住む人は住宅ローンに苦しめられることもない。さらに土地に余裕があれば、有利な「資産運用」もできる。今まで日本の社会は比較的「平等」で「一億総中流階級」とも呼ばれてきた。しかし、地価の

高騰は、持てるものと持たざるものの「不平等」を抗いようのないほど拡大したのである。住生活においてもこれは顕著に現れていて、1988年の総務庁の「住宅統計調査」では、神奈川県専用住宅の規模を所有関係別に比較してみると、1住宅当たりの居室数は「持家」5.28室に対し「借家」2.65室、延べ面積でも「持家」93.9m²に対し「借家」38.5m²と半分程度でしかない。

資産の格差が、住宅という人間の生活の基盤に不平等を生んでいるのである。

日本においては、良好な住宅・住環境の確保は個人の自助努力とされ、公共の責任が問われることもなく、これまでのところ、住宅問題はあまり選挙の争点にもならなかった。戦後45年が経過したが、その間の所得や生活水準の向上は世界に類をみないものであった。しかし、その一方で生活関連社会資本の整備、特に住環境にさまざまな歪みが生じている。衣食は充分充実している現在、これからの課題は、欧米に比べ著しく遅れている住環境の整備に個人も政府も努力することである。

日米構造協議の結果、今後10年間に430兆円の公共投資を行うこととなったが、その7割は地方自治体が使うことになる。ぜひ、これを生活環境整備にあて、21世紀には、真の「豊かさ」を実感できる社会を築きたいものである。

2 住まいを重視しない国民性はどこからきたのか

日本人の住居に対する見方の変遷を考えた時、その時代時代により異なった住居感があり、一貫したものはないように思われる。欧米と違い日本は木の文化の国であり、木造家屋は石の住宅に比べ耐久性が乏しい。火災や風水害により滅失することも多い。古来、日本人が家というものに必ずしも執着しなかった理由の一つがそのところにあるのではないだろうか。

では、少し「歴史」から住宅思想を見てみよう。

兼好法師が書いた徒然草にこんな一節がある。「人の身に止むことを得ずして営む所、第一に食物、第二に着るもの、第三に居るところなり」「人間の大事、この三つには過ぎず」。兼好法師は食、衣、住の順で大切だとして、住は最後である。

方丈記の著者である鴨長明は、文字どおり一間四方（方丈）の小屋で十分だといっている。「ほどせばしといへども、夜伏す床あり、昼居る座あり。一身をやどすに不足なし」。徒然草や方丈記の背景にあるのは仏教であり、仏教の持つ無情感は現世の暮らしを否定し、執着をすてれば最高の幸福を得る事ができると教え、住居はまさに雨露をしのげればよいという程度であった。

江戸時代に入ると、土農工商の厳しい身分制度が確立し、幕府は儒教を官学にして支配関係をより強固なものとしてきた。江戸時代には、将軍の住む江戸城を頂点に、大名・旗本から百姓町人に至るまでそれぞれ石高や身分に応じて屋敷の構え、門・玄関の造り方にもきびしい格差が設けられ、自由に住居をつくることは許されなかったのである。

仏教や儒教が人々の精神生活を支配する封建社会では、人々は住居のことを考える余裕もなく日々の暮らしに追われていた。長い間、日本人にとって住居はただの寝ぐらにしかすぎなかったのである。庶民の間には、支配階級から押しつけられた貧しい住居感しか生まれる余地がなかったのである。

日本人の住居感が著しく変わったのは第2次世界大戦後である。持家指向が生まれてきたのだ。日本人は「土地・住宅ともに所有しなければ嫌だ」という人が多いという。

では、この傾向は戦前からあったのだろうか。戦前は、日本の都市住宅の8割は借家であった。多くの日本人は借家に住み、気に要らなければ別の借家に移っていた。

戦後は、経済復興に伴い、都市への人口集中が起り、住宅が極端に不足した。その一方で、生活様式の変化や所得の向上などの要因により機能的で十分な広さの住宅への要望が高まったが、政府の住宅政策は、良質な賃貸住宅の供給促進よりも住宅金融公庫による持家政策に重心を置くものだったのである。そのため、民間の貸家供給は質の悪い木造アパートでしかなかった。

これらの「木賃アパート」への不満から、人々は「無理をしてでも持家の方がいいのではないか」という考えを持ち始め、企業や労働組合も持家政策を積極的に歓迎する動きをとった。「持家」は、多くの人の「夢」になったのである。

しかし、この持家志向の結果、本当に持家を持つ能力のある者だけが持家を持っていることにはならなかった。その結果、何が起きたのだろうか。

低い所得に見合った質の悪い住宅の蔓延、欠陥住宅の蓄積、不良ストックでうずめられた欠陥都市の形成である。また、無理なローン返済のために家庭崩壊もみられる。

勤労者の資産形成のためには持家政策は有効であったかもしれないが、住宅の質の向上やまちづくりの観点からはそのマイナス面が明らかである。

住居に対する考え方は、その国の歴史や文化に根ざすものではあるが、それが永久に変わらないかということ、そうはいえないと思う。持家政策はたかだか戦後の歴

史しかない政策であり、あたかもそれが日本人固有の価値観であると断定するのは間違いである。

「狭いながらも楽しい我が家」という文句があるが、これこそ日本人の住居感を端的に表しているのではないだろうか。どうして狭く小さい家から温かいふれあいや豊かな感情が生まれるのであろうか。狭い空間にたくさんの人がいると、しだいにストレスが高まり爆発する、人間にとっての大切なプライバシーもなく、人間の尊厳などどこかに追いやられる、これが現実である。

一億総不動産屋的状况に陥った結果、今回の地価高騰は持家政策を破綻させたが、一方で、それに変わる住宅政策が生まれるチャンスでもある。「住宅に対する価値観を転換し、すべてを犠牲にして何が何でもマイホームの取得を目標とするのをやめ、質の高い賃貸住宅に住み、都会の生活を楽しむ」、こうした価値観・ライフスタイルを持つ人がこれからは増えてくるのではないだろうか。その兆しは少しずつ現れているのである。

第1部 神奈川の住宅事情の実態

第一 土地の値段が高すぎる

- 地価の高騰は住宅、住環境にどのような影響を与えたのか -

1 住まいに対する感じ方は、どう変化したか

(1) 県民意識にみる「住環境」

昨今の東京一極集中に端を発した地価高騰により、かながわの都市環境も少なからず影響を受けた。私たちの身近な住宅地についても「みどりの減少」「宅地の細分化と建てづまり」「道路、公園整備などの生活関連公共事業の停滞」「都心空洞化に伴うコミュニティの崩壊」など様々な問題が生じている。

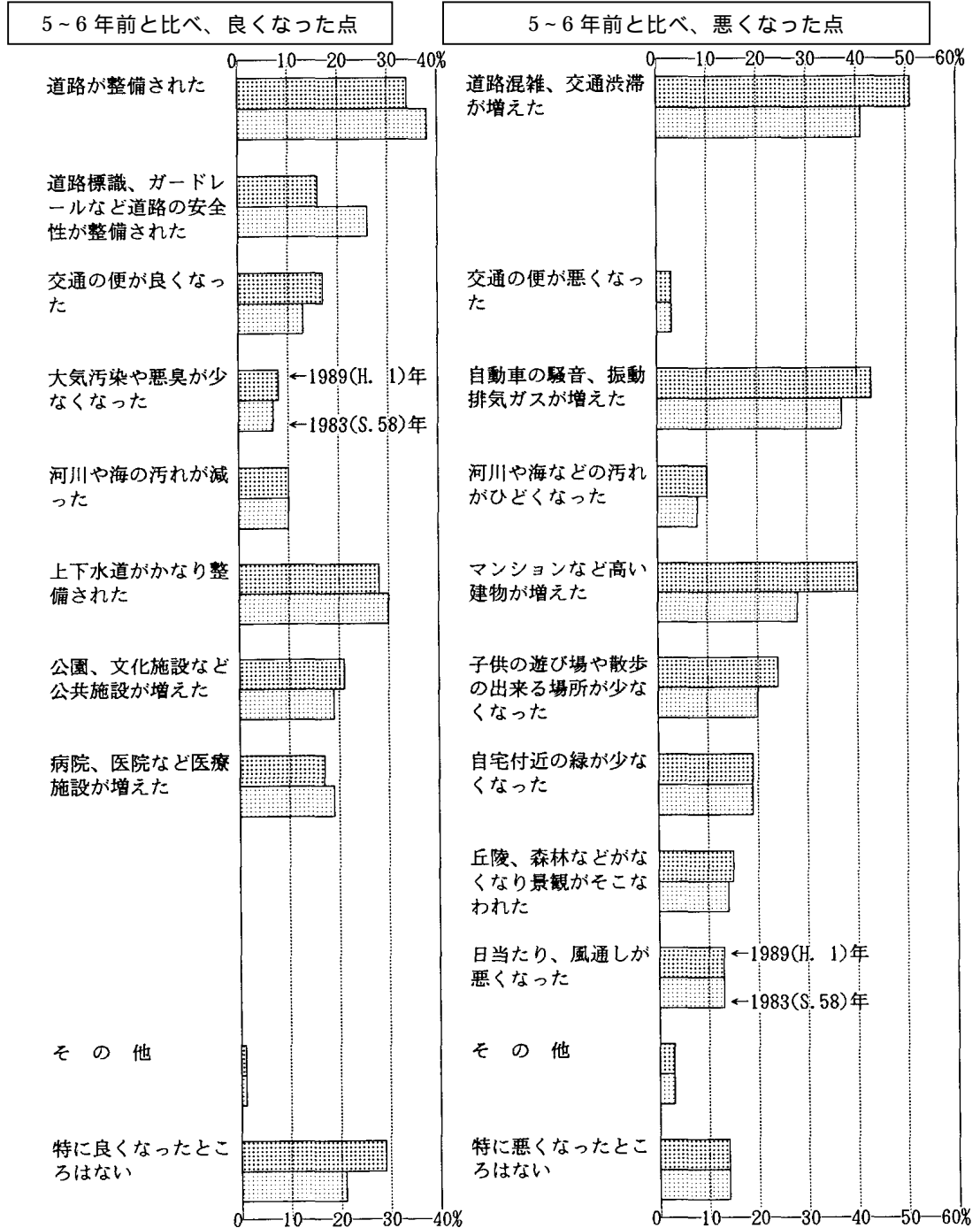
ここでは、地価高騰によって大きな影響を受けた最近の住環境の変化を「県民の意識」を通して分析したい。

5～6年前と比べて居住地周辺の環境がどのように変わったか「良くなったこと」「悪くなったこと」をそれぞれ1983(S.58)年と1989(H.1)年に調査した結果が図1-1-1である。良くなった点については、道路や上下水道の整備に対する評価が高いことに変化はないが、1983年と比べて1989年は「公園、文化施設など公共施設が増えた」「交通の便が良くなった」の2項目を除きほとんどの項目で評価が悪くなっている。特に、「道路が整備された」「道路標識、ガードレールなど道路の安全性が整備された」など、道路の状況について大きく評価を下げている。また、悪くなった点として「道路混雑、交通渋滞が増えた」「自動車の騒音、振動、排気ガスが増えた」という項目をあげるものが多い。『年々増加し続けている自動車と交通事故に対して道路整備や安全対策が追いつかない』ことに対する県民の実感をうかがうことができる。

また、注目すべきことは、悪くなった点として「マンションなど高い建物が増えた」ことであり、県全体で28% 40%と増加しているほか、地域別では横浜・川崎地域で35% 50%、特に川崎市では39% 69%という状況であり、土地利用の高度化が進んでいることに対する県民の意識が顕著に現れている(*1)。

*1 資料は、図1-1-1に同じ。ただし、設問は「高い建物が増えた」を悪くなった点の選択肢に限定し「高い建物の増加＝環境悪化」を前提としているが、回答は単に状況認識を示したものかも知れず、「高い建物が増えた」ことを県民が環境上悪いことと受けとめているかどうかは、この設問だけでは必ずしも明らかでない。

図 1-1-1 居住地周辺の環境の変化



資料：上段「地域政策情報」（時事通信社 1989(H. 1)年）
 下段「県民意識調査」（神奈川県県民部 1983(S. 58)年）

次に、住環境に対する県民の評価について 1983(S.58)年、1988(S.63)年に実施された住宅需要実態調査を基に分析すると、住宅及び住環境に対する総合評価については「非常に不満」「多少不満」とも若干減少しているものの、住環境に限定した総合評価ではわずかながら逆に増加している。(図 1-1-2)

また、図 1-1-3 から住環境の各要素の評価を「非常に不満」「多少不満」の割合(不満率)でみると、「集会所・図書館などの接近性」「子供の遊び場・公園などの量、接近性」「騒音・大気汚染などの公害の状況」「火災、地震、水害などに対する安全性」等の要素が他の要素に比較して不満率が高く、「通勤・通学の利便性」「風紀の良さ」等の要素は不満率が低くなっている。この傾向は、1983 年、1988 年ともあまり変化がないことがわかる。

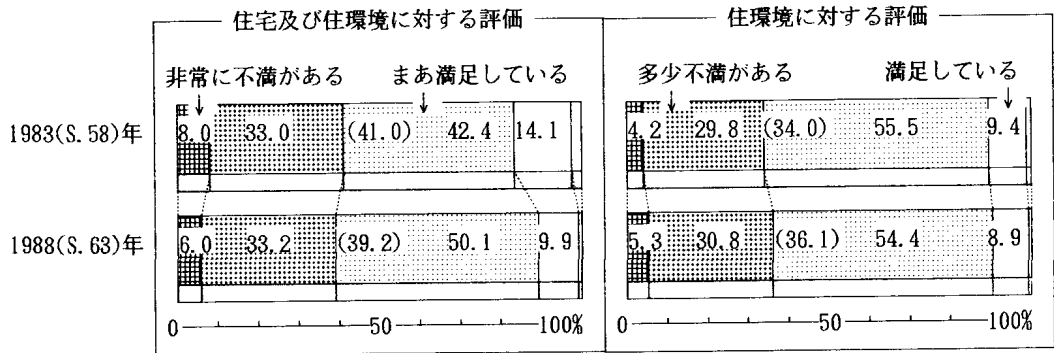
一方、不満率の変化でみると「集会所・図書館などの接近性」「騒音・大気汚染などの公害の状況」「火災、地震、水害などに対する安全性」等について不満が減少しており、逆に不満が増加しているのは「子供の遊び場・公園などの量、接近性」「まわりの建て込み状況」「緑の豊さ・まちの景観の良さ」「日当り・風通しなどの衛生条件」「風紀の良さ」などである。

こういった状況からいえることは、集会所・病院等の公共公益施設の整備、公害防止、防災対策など『効率性・利便性』『安全性』に対する不満は依然として大きいものの徐々にだが減少している反面、『快適性・アメニティ』のカテゴリーに属する『みどり』『街なみ、景観』『開放性』に対する不満が増加していることである(*2)。

公共公益施設の整備や防災対策は自治体が直接それを行うという公共の責任が明確であり実際に各自治体の努力により徐々に改善されているが、「建て込み状況」とか「日当り・風通し」などは、公的な介入を「安全の確保などの必要最小限度」に止めて「原則自由」な民間の建築活動に委ねた結果の積み重ねである。こうした建築活動は、本来、様々な経済事情や社会事情により周囲の環境を「食いつぶす」可能性を内在しており、放っておけば『みどり』とか『街なみ、景観』などは加速度的に悪化するおそれが大きい。地価高騰を前にして、自治体側にこのような状況をコントロールする権限と財源が十分に与えられていなかったことも、『快適性・アメニティ』に対する不満を大きくした一つの要因になっているのではないだろうか。また、「緑の豊さ・まちの景観の良さ」などの住環境要素については、『緑の大切さ』が重要視されていく一方で保全のための抜本的な対策を見いだせないまま

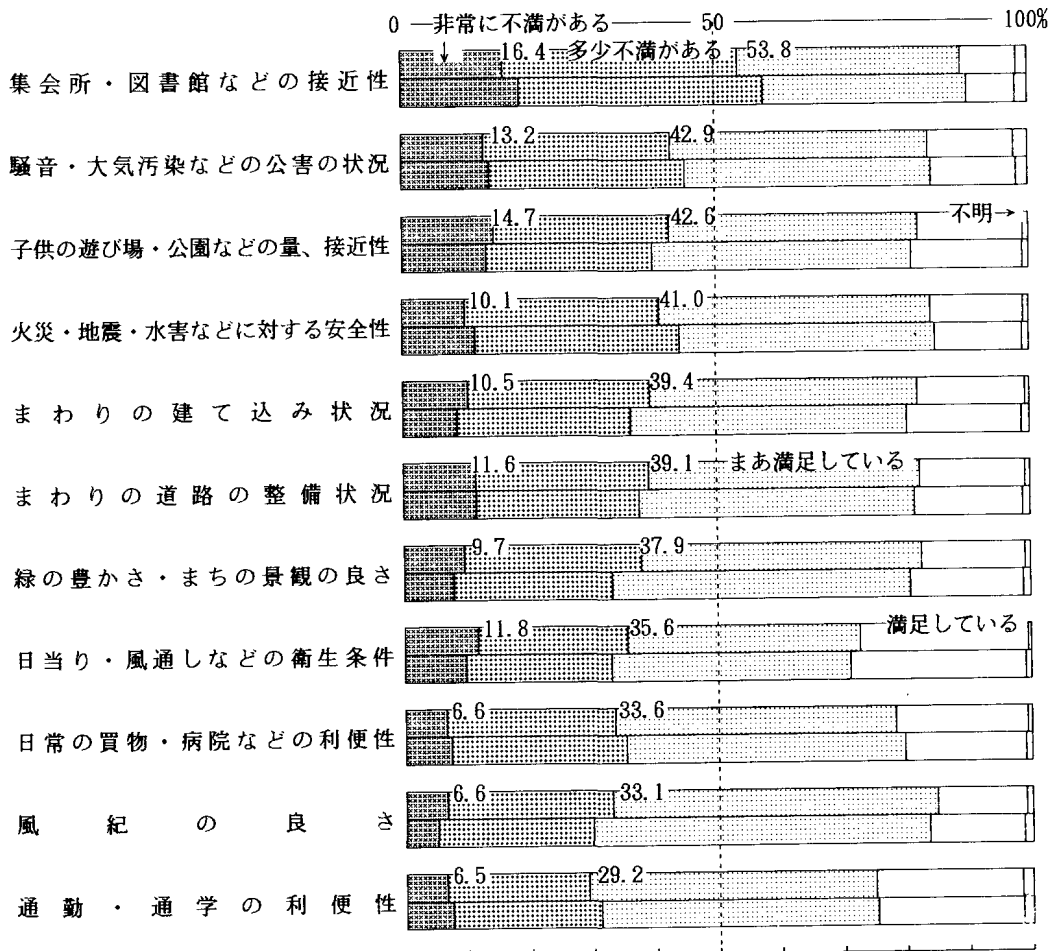
* 2 住宅需要実態調査から全国的にも同様の傾向にあることがわかる。

図 1-1-2 住宅及び住環境の総合評価



資料：住宅需要実態調査

図 1-1-3 住環境の各要素に対する評価



資料：住宅需要実態調査（上段は1988(S.63)年、下段は1983(S.58)年の調査による）

開発が進んでしまう現実を前にした、県民一人ひとりの環境問題に対する意識の高まりも不満を大きくしている原因と思われる。

地域毎の住環境に対する県民の評価について分析したものが図 1-1-4 である。「非常に不満」「多少不満」の割合（不満率）でみると、不満率の高い方から川崎、横浜、湘南、県央、県西、県北、三浦半島地区の順であり、若干の差はあるものの住宅及び住環境に対する総合評価、住環境に限定した総合評価とも大きな差はない。

次に、図 1-1-5 から住環境の各要素の不満率について地域毎の状況をみると、横浜、川崎、県央では「風紀の良さ」「騒音・大気汚染などの公害の状況」「緑の豊さ・まちの景観の良さ」「まわりの建て込み状況」等の要素が他に比較して不満率が高く「集会所・図書館などの接近性」「子供の遊び場・公園などの量、接近性」「日常の買物・病院などの利便性」等の要素は不満率が低くなっているが、こうした傾向は県北、県西では逆に「利便性」に対する不満が大きく、「風紀」などの環境に対する不満が比較的小さくなっている（*3）。また、三浦半島、湘南ではすべての要素について不満が小さくなっている。

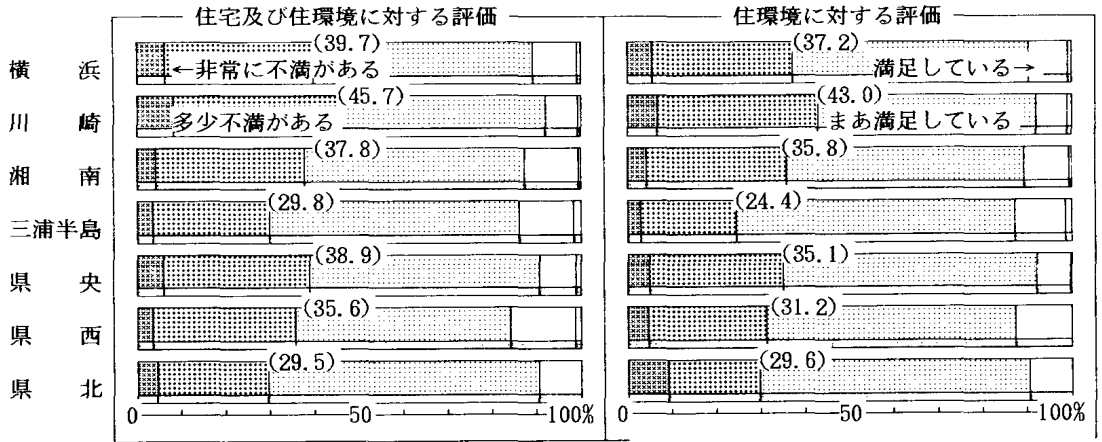
一方、要素別にみると「火災、地震、水害などに対する安全性」「まわりの道路の整備状況」等の要素は地域間で不満率の差が他に比較して最も小さく全県で同程度であるのに対して、「風紀の良さ」「騒音・大気汚染などの公害の状況」「緑の豊さ・まちの景観の良さ」等の要素は地域間で不満率の差が最も大きくなっている。

以上のことから、『安全性』や道路整備などについては県内における地域差はほとんどないものの他の要素は地域の差が大きいこと、県北、県西など都市化のあまり進んでいない地域では『効率性・利便性』に対する不満が大きいものの「みどり」など自然環境に恵まれているため『快適性・アメニティ』に対する不満は小さいこと、横浜、川崎など都市化の進んだ地域では『効率性・利便性』に対する不満は小さくなっているものの「風紀」「公害」「みどり、景観」など『快適性・アメニティ』に対する不満が大きくなっていることがわかる。

今後、都市化の進行につれて県北、県西などの地域も横浜、川崎地域のようになっていくのであろうか。また、全般的に評価が良好な三浦半島、湘南などの地域はこのような評価を持続できるのだろうか。

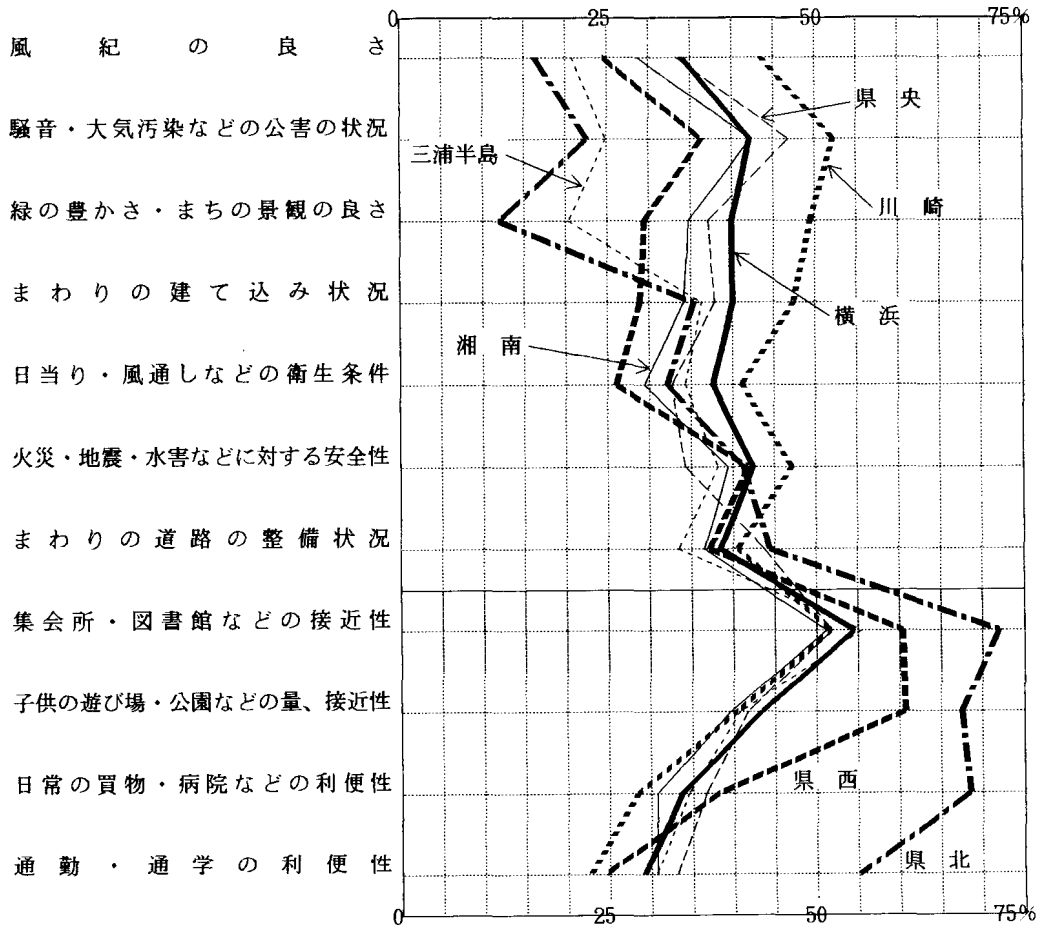
* 3 県北地区は、サンプル数が少なく統計誤差が比較的大きいので注意が必要であるがおおよその傾向は読み取れるものと考えられる。

図 1-1-4 県内地域別・住宅及び住環境の総合評価



資料：住宅需要実態調査（1988(S.63)年）

図 1-1-5 県内地域別・住環境の各要素に対する不満率



資料：住宅需要実態調査（1988(S.63)年）

注 不満率は、各要素に対して「非常に不満がある」「多少不満がある」と回答した割合の合計である。

1983(S.58)年、1988(S.63)年における住環境の評価について、不満率の変化をまとめたのが図 1-1-6 である。

住環境の総合評価では、川崎、三浦半島、湘南、横浜の順で不満が増加し、県北、県央、県西での順で不満が減少している。住環境の各要素をみると「日当り・風通しなどの衛生条件」「まわりの建て込み状況」「緑の豊さ・まちの景観の良さ」「騒音・大気汚染などの公害の状況」などの『快適性・アメニティ』に対する不満が多く地域で増加し、逆に「集会所・図書館などの接近性」「日常の買物・病院などの利便性」「通勤・通学の利便性」など『効率性・利便性』に対する不満は多くの地域で減少している。

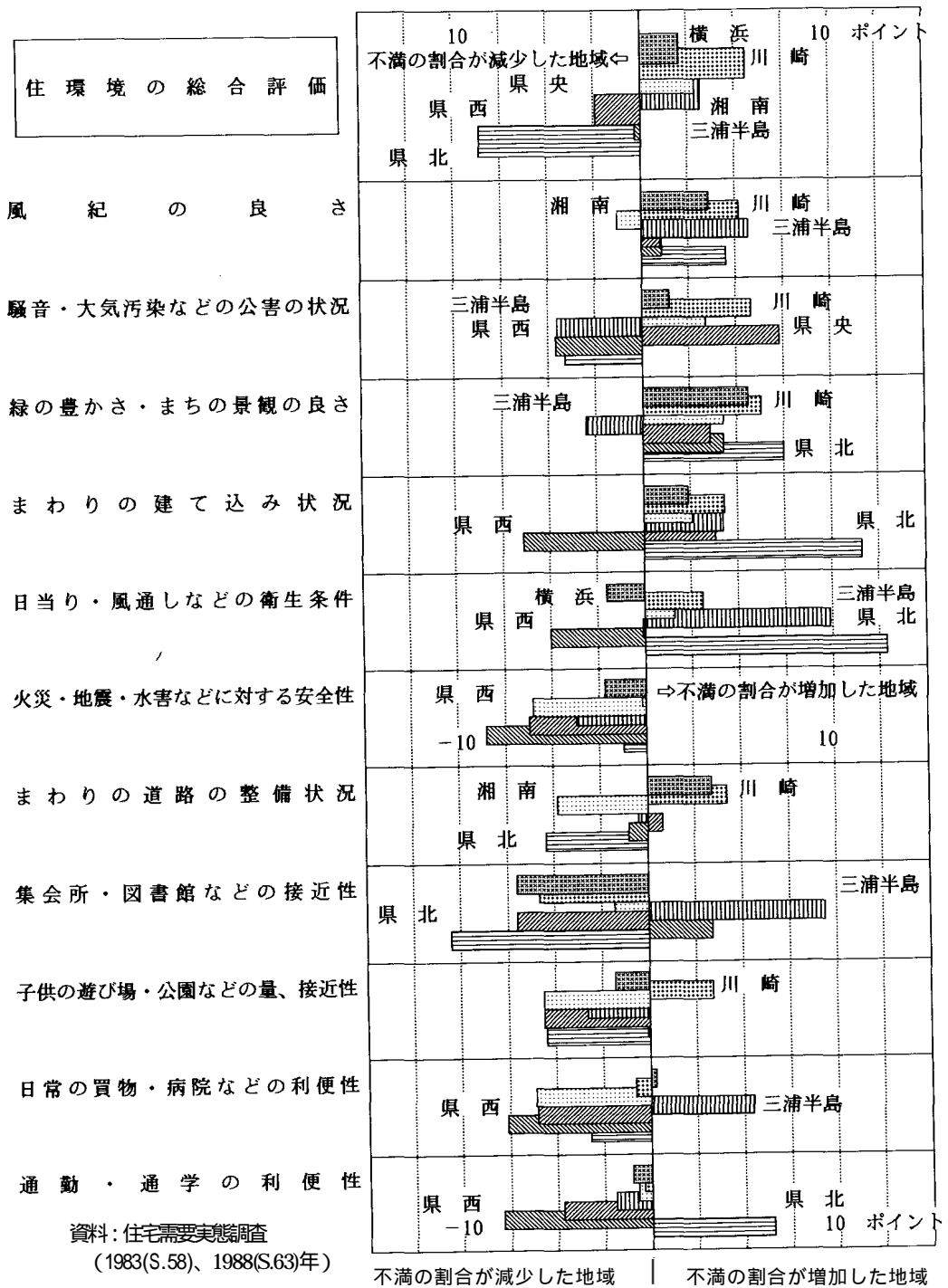
また、地域別にみると、川崎は「まわりの道路の整備状況」「子供の遊び場・公園などの量、接近性」などについても不満が増加し、東京一極集中の余波を最も受けて地価の高騰著しく公共施設等の整備も難しいことが影響しているとも考えられる、比較的評価が良好な湘南、県央でも「緑の豊さ・まちの景観の良さ」などの不満が増加している、三浦半島は全体の傾向とは逆に集会所・図書館・病院などの生活関連公共施設の整備や買物の利便性に対する不満が増加している、県西、県北は、他の地域に比べて最も変化が大きく、リゾートマンション開発や京王線の乗り入れを見越しての住宅建設が影響しているのか「まわりの建て込み状況」「日当り・風通しなどの衛生条件」についての不満が最も増加する一方で「集会所・図書館などの接近性」など『効率性・利便性』に対する不満が最も減少するなど、都市化の影響が著しいことがうかがえる。

これらのことから、県内の各地域とも、都市化の進行に伴い『効率性・利便性』が向上するが「みどり」など恵まれた自然環境を失いながら『快適性・アメニティ』に対する不満は増加するという傾向にあることが明らかである。そして、この傾向は今まで比較的良好的な住環境を維持してきた湘南、三浦半島でも同様であり、道路や集会所など公共公益施設整備が一定の成果をあげている反面、みどりや景観などアメニティ対策が不十分なままであること、すべての地域で早急に対策を講ずる必要があることも明らかである、と思われる。

(2) 県民意識にみる「住宅」

ここでは、県民意識を通して「住宅」の状況を考えてみたいが、「住宅」の問題を理解するために、まず「くらし」の問題からとりあげてみたい。

図 1-1-6 県内地域別・住環境の総合評価 / 各要素に対する不満率の変化



注 不満率は、各要素に対して「非常に不満がある」「多少不満がある」と回答した割合の合計で、不満の割合の変化は、1988(S.63)年調査における1983(S.58)年調査との不満の割合(百分率)の差である。

図 1-1-7 は、神奈川県県民部が 1990(H.2)年に実施した「暮らしについての県民意識調査」の結果から住宅に係る部分を抜き出してまとめたものである。

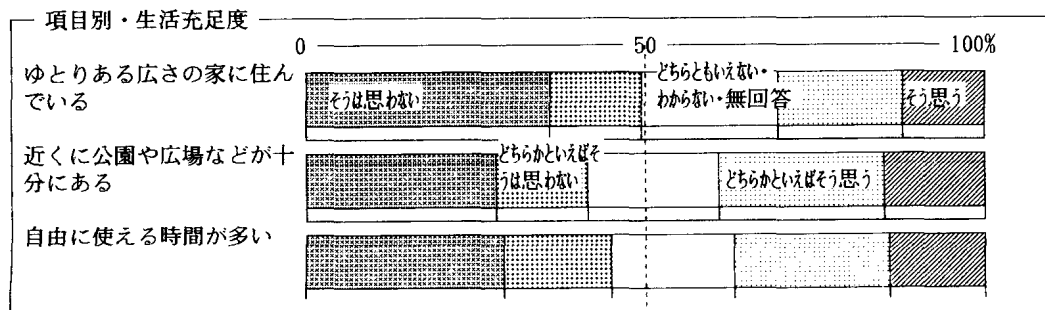
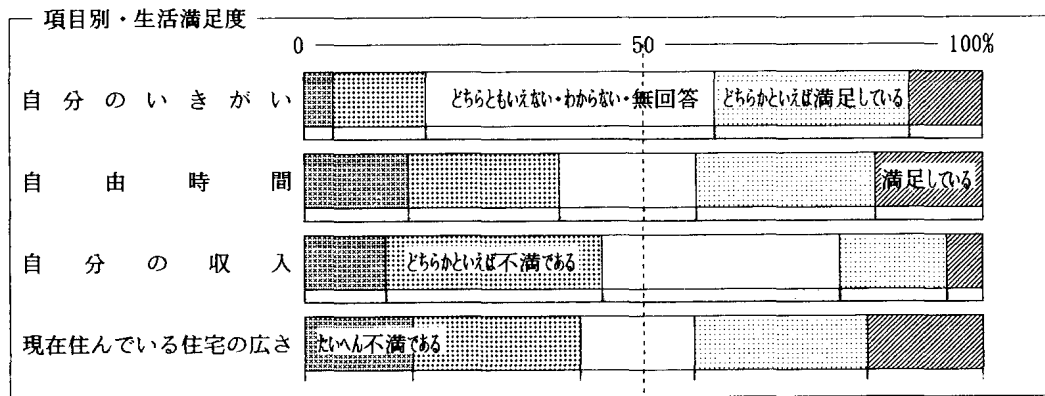
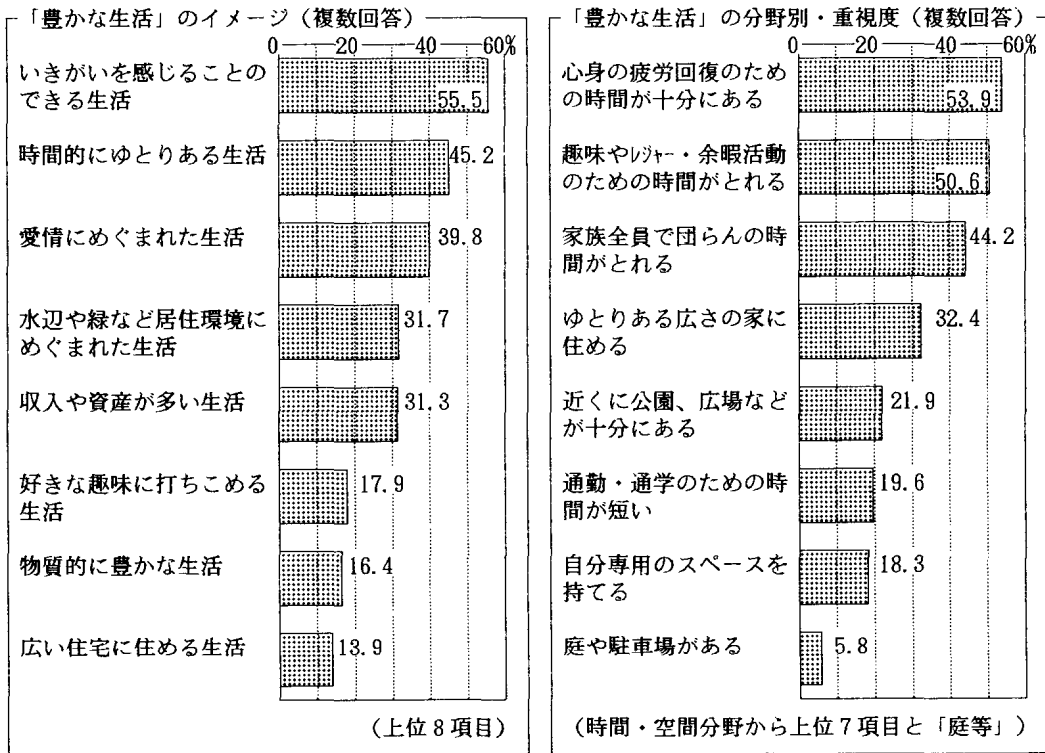
「生活の質」を「生活の豊かさ」として捉えなおしたとき「豊かな生活」のイメージとはどのようなものか、17 の選択肢から 3 つまでの複数回答で回答者のイメージに近いものを選んでもらったところ、図のとおり「広い住宅に住める生活」という回答は 8 位で全体の 1/7 程度であった。同様に「豊かな生活」のためにはどのような分野の豊かさが重要か「経済」「時間」「空間」「精神」「社会的関係」の 5 つの分野からの選択では、「精神的な豊かさ」「経済的な豊かさ」という回答がそれぞれ 45.0%、40.3%で大半を占め全体を大きく二分しており、住宅を含んだ「空間的な豊かさ」という回答はわずかに 2.0%となっている。

ところが、「豊かな生活」のイメージの構造を詳しく分析してみると、「広い住宅に住める生活」は「収入や資産が多い生活」や「物質的に豊かな生活」と同様に「経済的な豊かさ」を重視する考え方のウェイトが高く、精神的なものに対して物質的なものという位置づけにあることがわかる。「豊かな生活」の中で「広い住宅」は明確な位置を占めていないものの、将来の備えやたくわえといった広い意味での「経済的な豊かさ」として潜在化していると言える。

また、生活満足度をみると、総合的な満足度では「たいへん不満である」「どちらかといえば不満である」が 1/4 程度であるのに対して、「現在住んでいる住宅の広さ」では 4 割を超えており、県民にとってかなり不満足な状況にあることがうかがえる。生活充足度でも「ゆとりある広さの家に住んでいる」について「そうは思わない」「どちらかといえばそうは思わない」でほぼ半分程度を占め（「将来や万一のための備えやたくわえが十分あり、安心できている」で「そうは思わない」が過半を占めるほどではないにしても）かなり不十分な状況にあるといえる。

それでも「広い住宅」が「豊かな生活」のうえではさほど重視されず、時間・空間分野でも「時間のゆとり」ほどにも重視されていないのは、前にも述べたとおり「経済的なもの」として意識され潜在化しているためと思われるが、こうした傾向は住宅が収入に比べて異常なほど高額化していることと無縁ではないと思われる。このことは「広い住宅」と同様に「豊かな生活」のイメージの選択肢の一つである「水辺や緑など居住環境にめぐまれた生活」と比較しても明らかである。「居住環境」は「豊かな生活」のイメージとしては「精神的 経済的」な豊かさの重視分野の上でも「精神的 物質的」なイメージ構造の上でも中間的な位置にあって、「収入や資産」と同程度で「広い住宅」の 2 倍ほど重視されているのである。「広い住宅」も経済的な制約がさほどなければ「居住環境」程度の重視度で顕在化するので

図 1-1-7 暮らしについての県民意識



資料：暮らしについての県民意識調査（1990(H.2)年）

はないだろうか。逆にいえば「自力自助」の原則のもとで住宅に関する要求が低位に押し止められているとは考えられないだろうか。

次に、住宅に対する県民の評価について住宅需要実態調査を基に分析すると、図 1-1-8 からわかるように、住宅に対する総合評価は 1969(S.44)年からの調査でも一貫して「困っている」ないし「不満」とする評価が増加し続けていることがわかる(*1)。

図 1-1-9 は、住宅の各要素に対する評価をみたものである。「非常に不満がある」の割合が最も高いのは「駐車スペース」で 1/3 程度であるが「どちらかといえば不満がある」を加えても半分程度で、他の要素と比べてもそう高い方ではない(*2)。

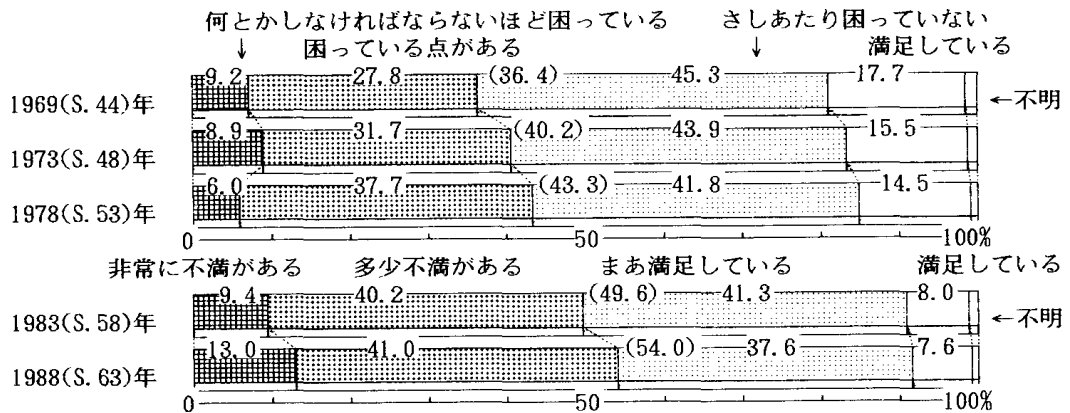
また、住宅の各要素に対する「非常に不満」「多少不満」の割合(不満率)で見ると、不満率の高い要素、低い要素は 1983(S.58)年、1988(S.63)年ともあまり変化がないことがわかる。1988 年の調査では台所・浴室・便所など設備に関する設問が変更されているが、どの要素に対する不満が大きいか、ということについてはあまり変化はないようである。ここで特徴的なのは(「駐車スペース」や「設備」など設問の変更があるため多少不明な点はあるものの)「暖房設備や給湯設備」など若干の例外を除いて、すべての要素について 1988 年の調査の方が不満率が高くなっていることである。

図 1-1-10~13 は、住宅のタイプ別の住宅及び住環境の総合・要素別の評価である。これらの図から、持家は、住宅の総合評価については他のタイプのどれよりも不満が小さいが、一戸建・長屋建がすべての要素でも不満が小さいのに対して、共同建は「駐車スペース」「広さ、部屋数」「収納スペース」など広さに関する要素で借家と同じ程度であること、また、住環境では他のタイプと大差ないこと、公営住宅や公社・公団の賃貸住宅などの公的借家は、住宅についてはほとんどすべての要素で不満が大きい反面、住環境では主に団地形態で供給されることを反映して比較的不満が小さいこと、民間借家で設備を共用しているタイプは、住宅の評価では他の借家と大差ないが(*3)、住環境の評価では都心部に多く立地している

* 1 設問の内容は、1983(S.58)年から変更されているものの、この傾向はほとんど変化がないようである。

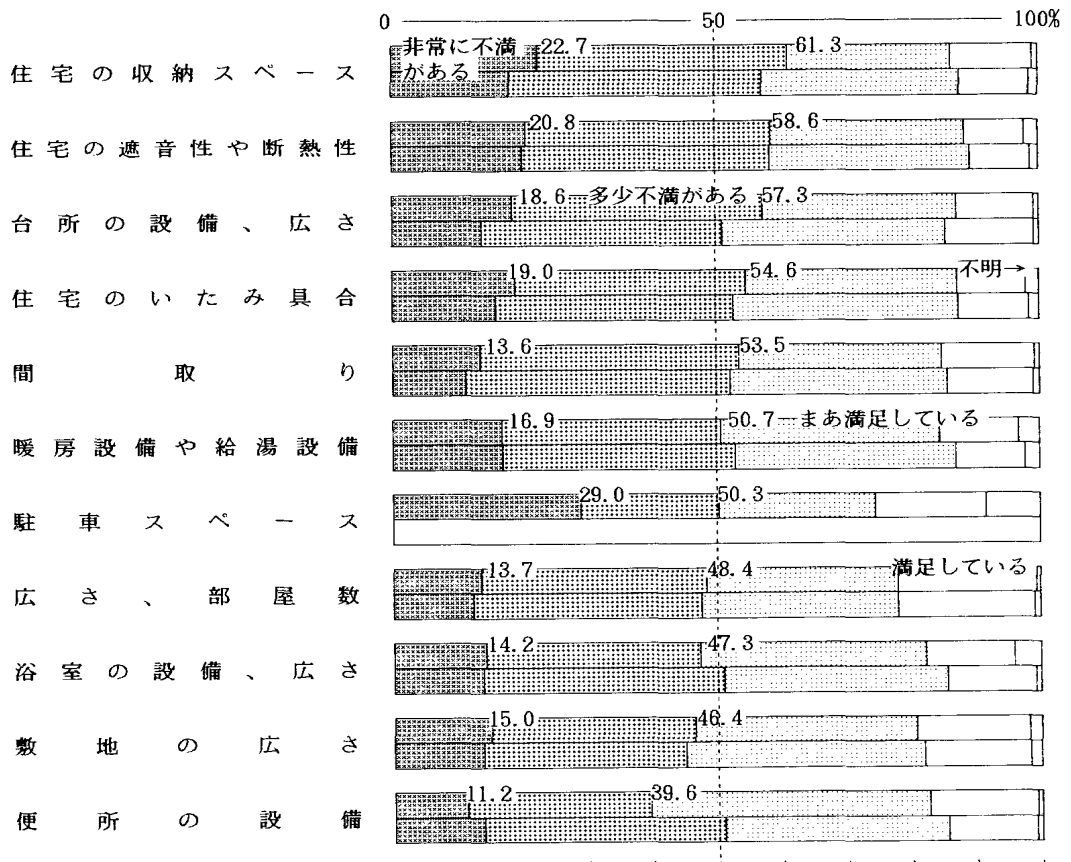
* 2 「駐車スペース」の評価については、不明・無回答の割合も高いものとなっているほか、自動車のない世帯や敷地外に駐車場を確保している世帯がどのような回答をしているか不明でもあり、設問自体に工夫の余地がありそうである。

図 1-1-8 住宅に対する総合評価



資料：住宅需要実態調査

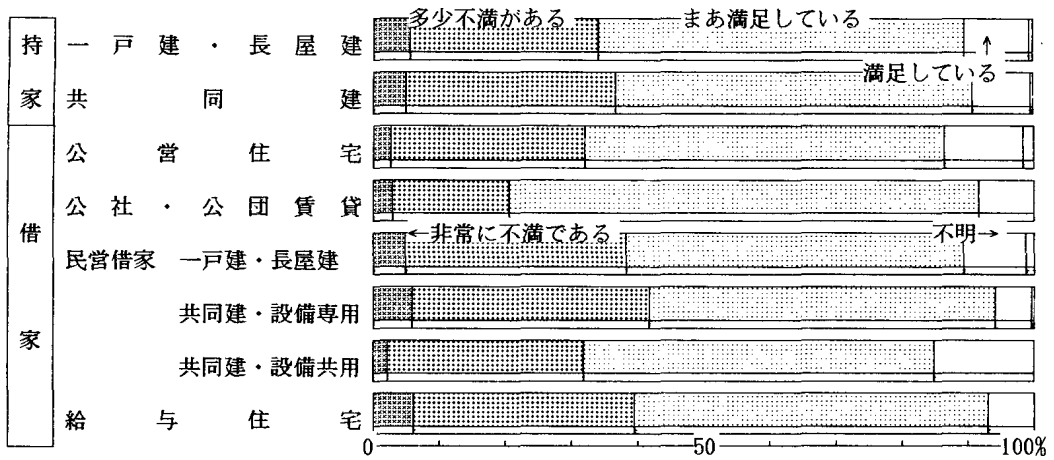
図 1-1-9 住宅の各要素に対する評価



資料：住宅需要実態調査（上段は1988(S.63)年、下段は1983(S.58)の調査による）

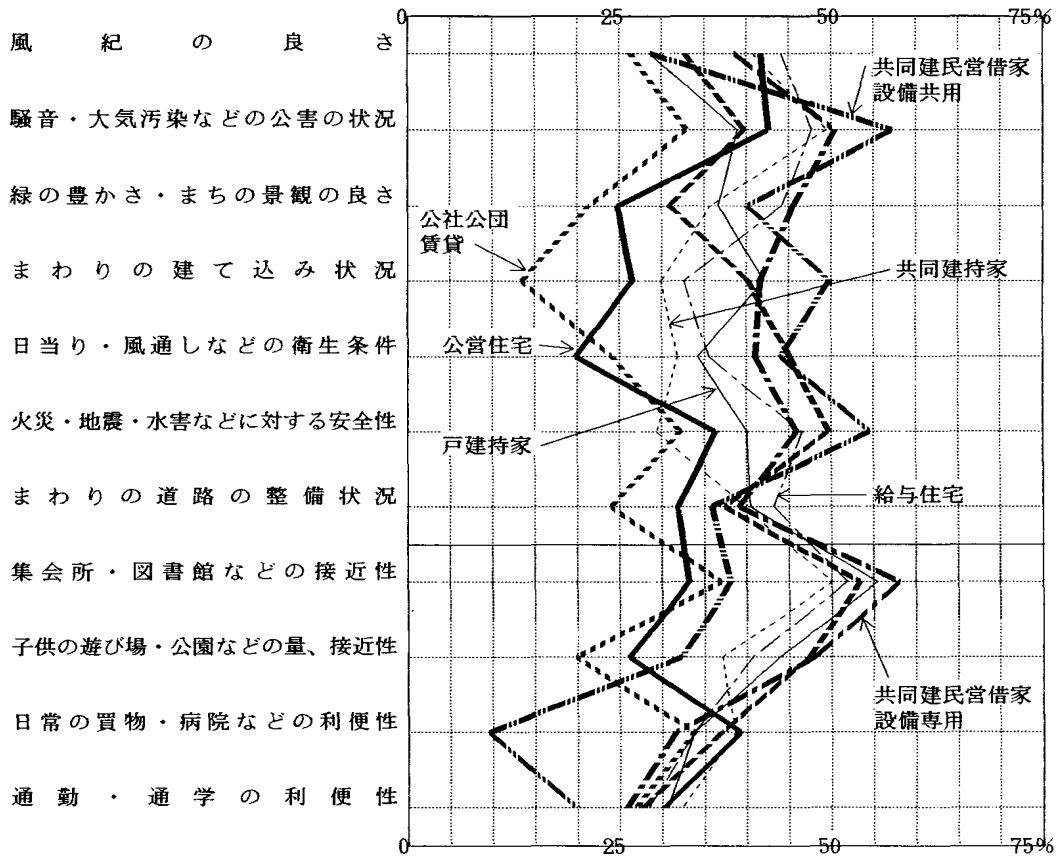
注 1983(S.58)年調査では、「台所の設備、広さ」「浴室の設備、広さ」「便所の設備」の設問は一括して「便所・台所・浴室などの設備」となっている。また、「駐車スペース」の設問はない。

図 1-1-10 住宅のタイプ別・住環境の総合評価



資料：住宅需要実態調査（1988(S.63)年）

図 1-1-11 住宅のタイプ別・住環境の各要素に対する不満率



資料：住宅需要実態調査（1988(S.63)年）

注 不満率は、各要素に対して「非常に不満がある」「多少不満がある」と回答した割合の合計である。

図 1-1-12 住宅のタイプ別・住宅の総合評価

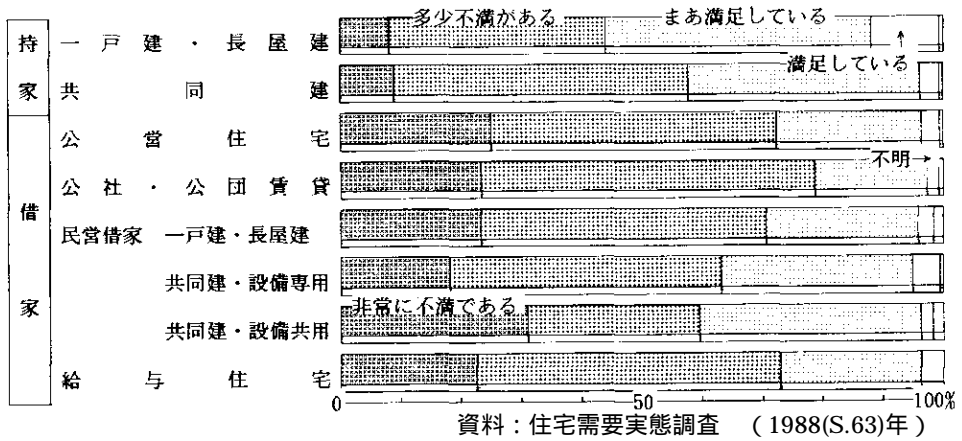
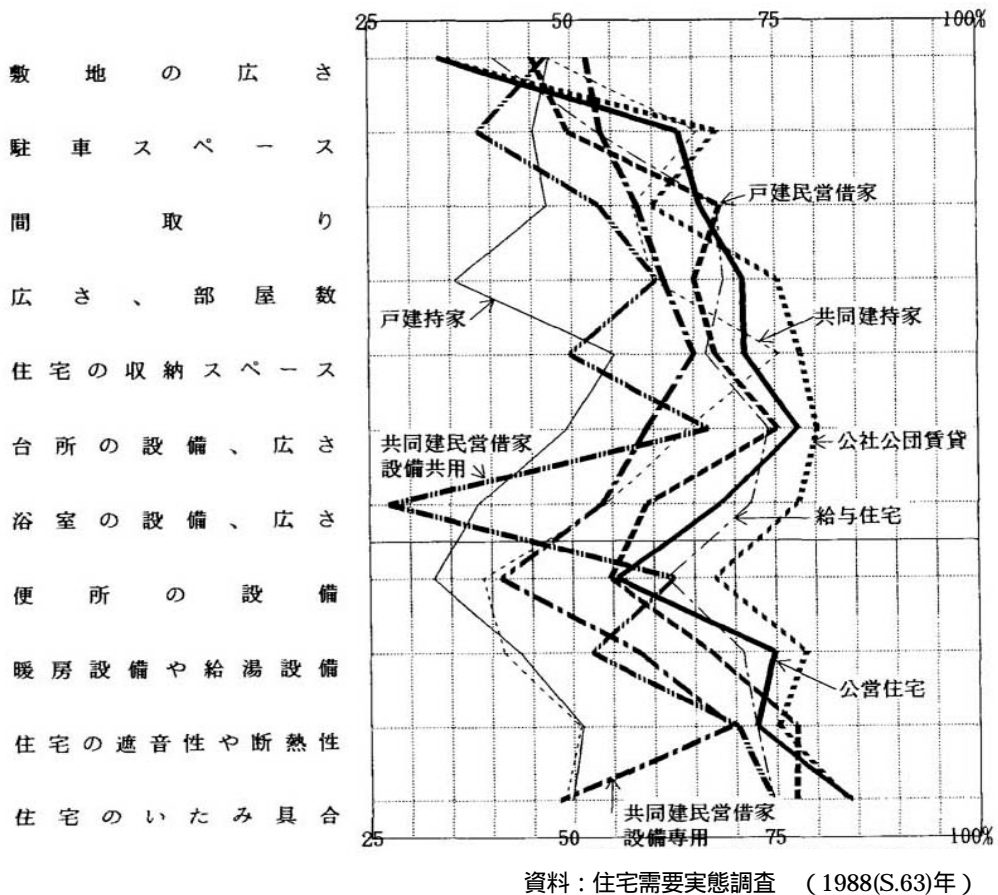


図 1-1-13 住宅のタイプ別・住宅の各要素に対する不満率



注 不満率は、各要素に対して「非常に不満がある」「多少不満がある」と回答した割合の合計である。

ことから『効率性・利便性』に対する不満は少なく『快適性・アメニティ』に対する不満は多いこと、などがわかる。

このように、住宅、住環境に対する評価も、又どのような要素に対して不満が大きいかということも、住宅のタイプ毎に大きく異なってくるが、住宅の評価についていえば図 1-1-14 に示すとおり基本的には住宅の広さや老朽度などが住宅のタイプ毎に異なることがその要因であり、住環境の評価は住宅のタイプ毎の立地の差や供給形態の差を反映したものと見える。

たとえば、こうした評価だけみても持家と借家の格差は歴然としており、根強い持家指向も住宅水準の向上を目指したものと見えようが、同時にこのことは住環境の向上にはあまり結びつかないことも分るし、同じ持家でもマンションとなると借家と同じ程度（の満足度）だということがわかる。

問題は、このような住宅のタイプ、供給形態の差が住宅、住環境におけるこうした格差を内在している、ということである。そして、このような格差、あるいは格差を生じさせたものが、結果として全体の水準の向上を阻み、むしろ悪化させていると考えられることである。

* 3 「浴室の設備、広さ」の不満率は他のタイプに比べて著しく小さいが、もともと浴室がないか、あっても共用としているものであるため、この設問は意味がないといえる。

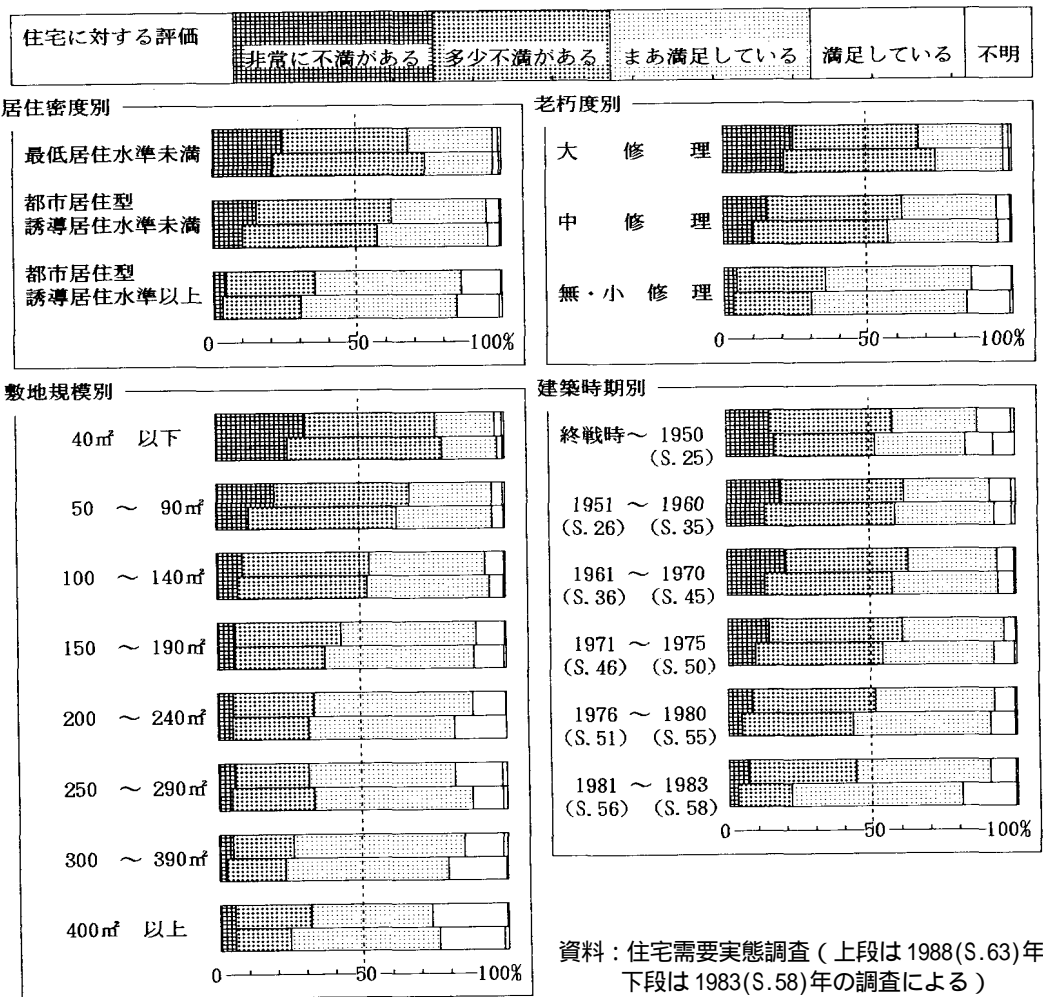
(3) 住宅・住環境評価の構造

人々は、住宅や住環境のどのような要素を重視しているのだろうか。

図 1-1-15 は、神奈川県県民部が 1989(H.1)年に実施した「生活環境についての県民意識調査」の住環境に関係する部分である。住宅需要実態調査で住環境の各要素と類似している項目についてそれぞれ生活満足度、生活重視度をみると、次のようなことがわかる。

生活満足度では「子ども・高齢者や障害者が安心して道路を歩ける」が最も不満が大きい項目である。これは、住宅需要実態調査の「まわりの道路の整備状況」に比べても不満が大きくなっており、単に「道路の整備」とした場合よりも具体的な設問内容となっているためと考えられる。「道路や駐車場が整備され車の利用に便利である」の場合も同様である。

図 1-1-14 規模 / 老朽度別・住宅に対する評価



注 1983(S.58)年の都市居住型誘導居住水準以上（未満）の割合は、平均居住水準以上（未満）の割合である。

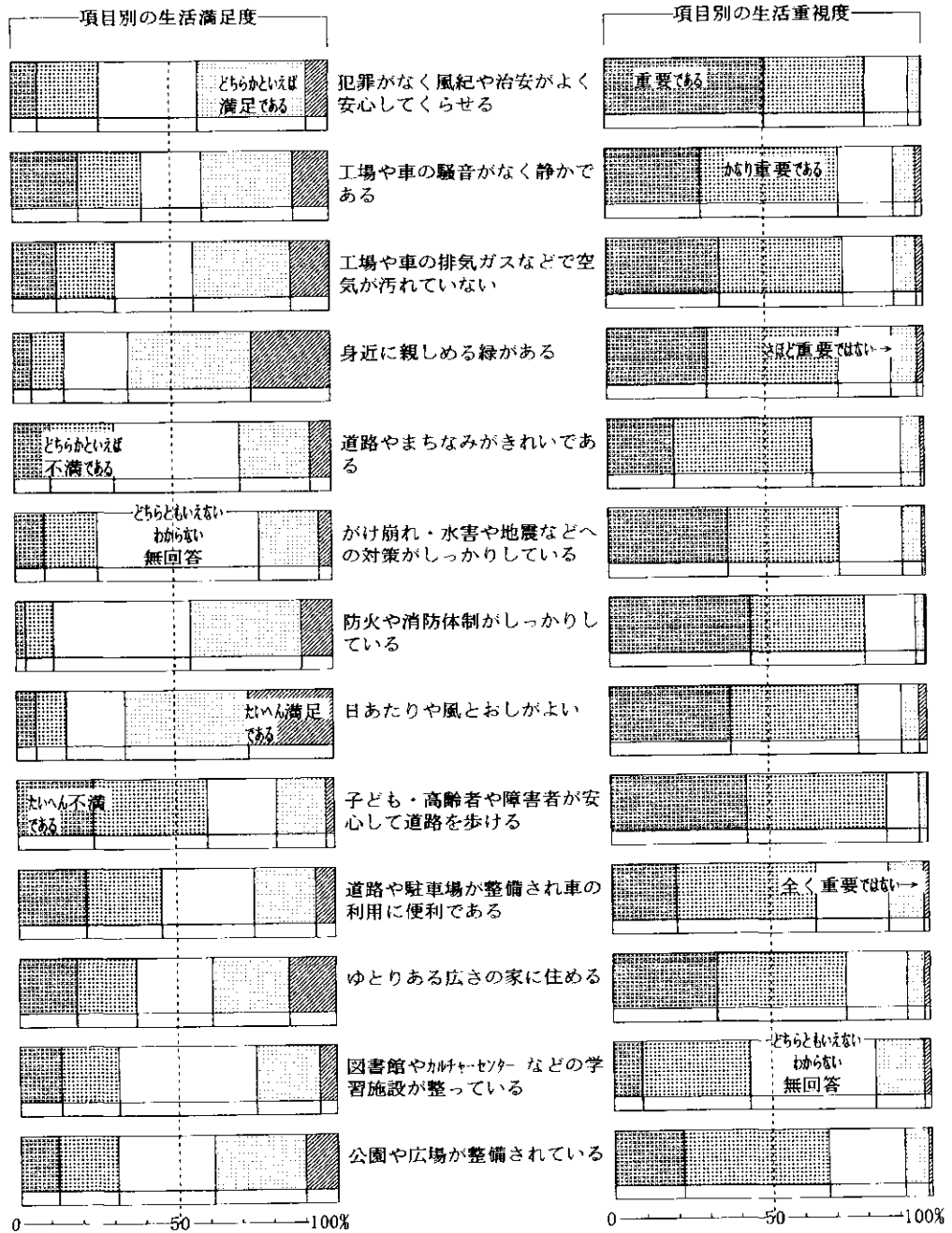
これとは逆に「図書館やカルチャーセンターなどの学習施設が整っている」は住宅需要実態調査の「集会所・図書館などの接近性」に比べて不満が小さく、不満感が強いのは「接近性」そのものであるとも考えられる。同じように「緑の豊かさ・まちの景観の良さ」と比べて「身近に親しめる緑がある」「道路やまちなみがきれいである」の二つの設問からは『緑』よりも『まちなみ』のほうが不満が多いことがわかるなど、全体的に住宅需要実態調査と比較して設問内容がより詳細であるため、調査結果に微妙な差がみられ興味深い。

生活重視度では「犯罪がなく風紀や治安がよく安心してらせる」「防火や消防体制がしっかりしている」に次いで「子ども・高齢者や障害者が安心して道路を歩ける」が重視されている。同様に「がけ崩れ・水害や地震などへの対策がしっかりしている」の重視度も高く、全体的に『安全性』に関係する項目が重視される傾向が顕著である。一方、満足度との関係では、不満が大きくて重視度の高い『要求型』の項目と、不満が小さくても重視度の高い『充足型』の項目が混在している。『要求型』は「安心して道路が歩ける」「車の利用に便利である」などであり、『充足型』は「防火や消防体制」「日当たりや風とおし」「身近に親しめる緑」などである。施策上の優先度では『要求型』が重要であろうが、『充足型』も一旦状況が悪化すれば『要求型』（それもすでに充足されているものが失われるという危機感からより強い『要求型』）に転ずることが予想され、軽視はできない。このことは、日照権や緑の保全に関する紛争事例からも明らかである。

また、「住宅や住環境のどのような要素が重視されているのか」ということは、こうした意識調査のほかに住宅購入時における選択の条件からもうかがうことができる。ディベロッパーの市場調査などからは、分譲マンションで「最寄り駅からの近さ」など『利便性』に関する要素が重視される傾向があるものの、全般として住宅の規模よりも「住宅地としての周辺環境のよさ」が最も重視されていることがわかる。選択要素別では「日当たり、風とおし」「通勤・買物の利便性」「みどり」「騒音・振動がない」などの順であるが、同時に鉄道沿線といったスケールにおける「高級な」「センスのある」「落ちついた」といった「街」のイメージによって価格が左右されることも知られている。もっとも、こうしたイメージは、主として電鉄系のディベロッパーが高度経済成長期に良質な大規模住宅地の開発を行ってきた結果であって、良好な住環境に対する評価の現れであることには違いない(*1)。

生活環境全般の評価では『安全性』が最も重視されている一方で、こと「住まい」となると住宅そのものよりも『快適性・アメニティ』が重視されていることがこれ

図 1-1-15 生活環境についての県民意識



資料：生活環境についての県民意識調査(1989(H.1)年)

らのことから明らかであり、住まい手が住宅を取り巻く環境をいかに重視しているかがわかる。

図 1-1-16 は、住宅需要実態調査の住宅・住環境評価の各要素 25 項目の「非常に不満」「多少不満」の割合（不満率）について、県内地域別 7、住宅タイプ別 9、世帯の型別 9 の、計 25 類型を用いて因子分析した結果である。

第 I 因子は住宅の規模に関する因子で全体の 1/3 強を、第 II 因子は「緑・景観」「公害の状況」「風紀」など周辺環境の状況に関する因子で全体の 1/4 強をそれぞれ規定している。各要素 25 項目について、第 I、第 II 因子の因子得点をもとに図のとおり因子構造図を作成すると、「住宅の総合評価」が「(住宅の)広さ、部屋数」など主として第 I 因子を代表する要素とほぼ同じ位置に、「住環境の総合評価」が「風紀の良さ」など主として第 II 因子を代表する要素とほぼ同じ位置にあることがわかる。ここで注目すべきことは「住宅及び住環境の総合評価」も「住環境の総合評価」と同様の位置にあって、第 II 因子が支配的であることである。すなわち、かながわにあっては「住まい」の総合評価は「風紀の良さ」「騒音・大気汚染などの公害の状況」「緑の豊かさ・まちの景観の良さ」などが代表しているといえる。このことは、今まで述べてきた各種の調査結果とも一致した傾向であって、「かながわの住宅政策」を考える上で重要である。

問題は、「敷地の広さ」「日当たり・風通しなどの衛生条件」「まわりの建て込み状況」などの要素の位置が因子構造の上で曖昧なことである。個別の設問では重視されているはずのこれらの要素が全体の評価のなかでは明確なものとなっていない。これらの要素は「緑」や「景観」など『快適性・アメニティ』を実際に支えているにもかかわらず、である。「敷地の広さなど住環境を構成する住宅の重要な要素が全体の評価の中で埋もれてしまいかねない」ということは、住環境対策上、重要なことである。

* 1 「かながわの住まいと政策を考える」

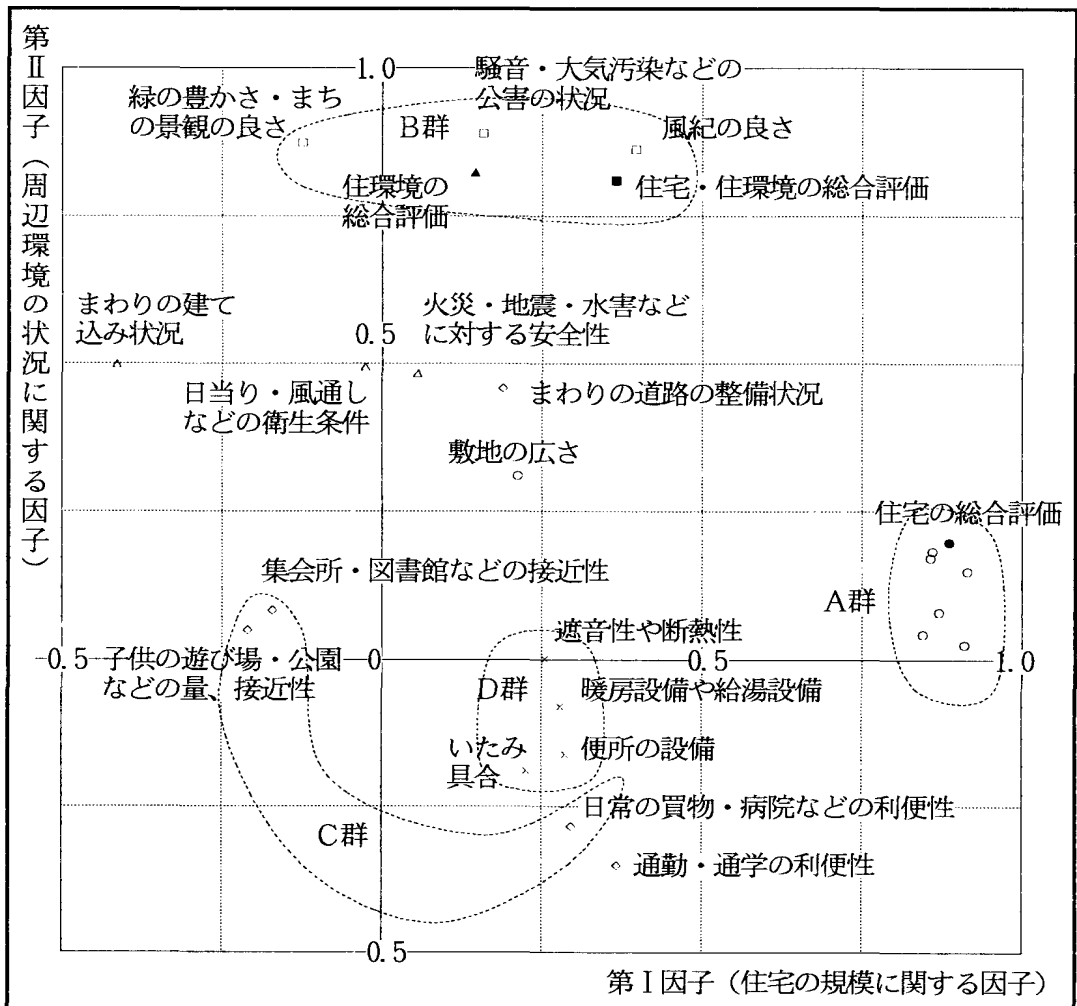
[神奈川県自治総合研究センター昭和 59 年度研究チーム C : 1985]

図 1-1-16 住宅・住環境評価の構造（因子分析）

住宅・住環境の各評価項目の因子分析結果

	各因子の解釈	固有値	割合	累積
第 I 因子	A群に顕著な住宅の規模に関する因子	8.5048	35.1	35.1
第 II 因子	B群に顕著な周辺環境の状況に関する因子	6.9758	28.8	63.8
第 III 因子	C群に顕著な都市施設・利便性に関する因子	3.9388	16.2	80.1
第 IV 因子	D群に顕著な住宅の設備・老朽度に関する因子	2.5439	10.5	90.6

住宅・住環境の各評価項目の I - II 因子構造図



注 A群は、「駐車スペース」「間取り」「広さ、部屋数」「収納スペース」「台所の設備、広さ」「浴室の設備、広さ」である。

資料：住宅需要実態調査(1988(S.63)年)

2 住まいは、どう変化したか

(1) 住宅地の構造の変化

最近の地価高騰は、住宅地にどのような影響を与えているのか。ここでは、住宅統計調査のデータをもとに主成分分析の手法を用いて考察していきたい。

住宅地の構造を分析するために用いたのは、1978(S.53),1983(S.58),1988(S.63)年の最近の3回の住宅統計調査の調査結果である。住宅統計調査では、町村単位の集計が行われていないため、調査結果から神奈川県内の市の区域について、市(横浜市、川崎市については行政区)を単位とする40地区(17市23区)の集計結果を基に、これらの地区の住宅の状況から各地区の住宅地の特性を見るかたちで主成分分析を行った。

分析に用いたのは、40地区を単位とする17の集計結果に、調査時期(1978,1983,1988年の3指標)を加えた18の変数(図1-1-17に示す、*1)で、これから調査時期の異なる延べ116地区(*2)の主成分得点を算出、地区相互の関係を分析し、1978年から1988年までの10年間における変化の状況を考察するとともに、住宅地としての類型化を試みることにした。

主成分分析の結果として、第4主成分までの固有値、寄与率、累積寄与率及び各変数のウェイトを図1-1-17に示す。

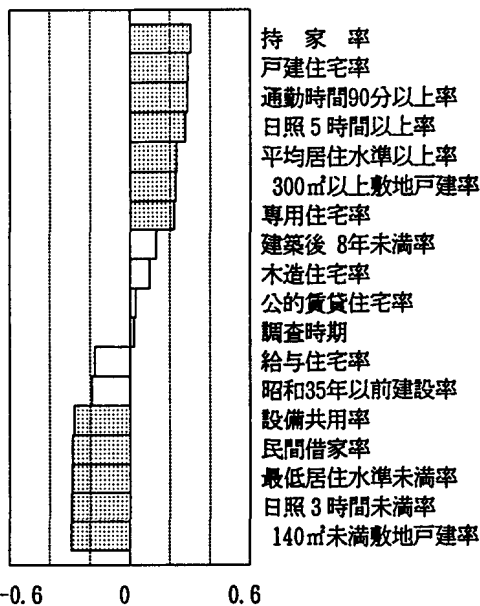
第I主成分は、全体の変量の約43%を規定し、日照時間、居住水準(*3)、敷地規模に関する変数のウェイトが高く、全体として「住宅及び住宅地の質」を表すものと考えられるほか〔持家 民間借家〕の割合、〔戸建て住宅 設備共用住宅〕の割合、通勤時間90分以上の割合のウェイトも高く「都市化過密化の状況」(*4)をも表すものと考えられる。すなわち、第I主成分における「良い住宅・住宅地」は、郊外の農家のような都市基盤整備がなされていない地域におけるものも含まれているものと思われる。

第II主成分は、全体の変量の約17%を規定し、「調査時期」のウェイトが高いなど、全体として「時系列的な変化」を表すものと考えられるほか、1960(S.35)年以前に建築された住宅や木造住宅、日照5時間以上の住宅の減少など「時系列的な要因に基づく都市化過密化の状況」をも表すものと考えられる。

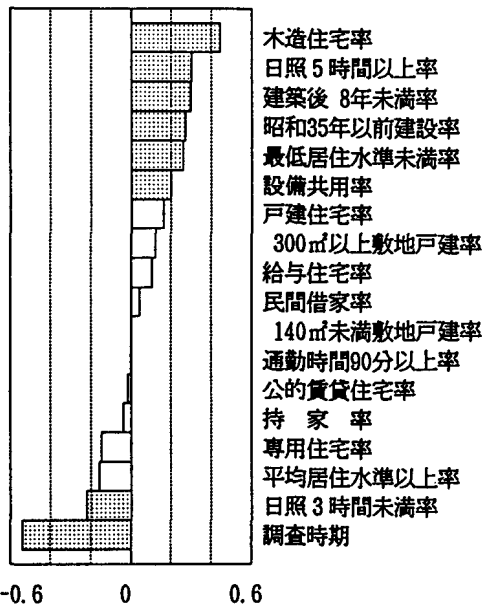
第III主成分は、全体の変量の約12%を規定し、〔1960年以前建築 建築後8年未満〕の割合、〔持家・戸建て 公的賃貸住宅(*5)・給与住宅〕の割合がウェイトも高いなど、主として一戸建か大規模団地のような共同住宅かというような「住宅地の構成・住宅の建て方の状況」を表すものと考えられる。

図 1-1-17 住宅地の構造・主成分分析 (各変数の重み)

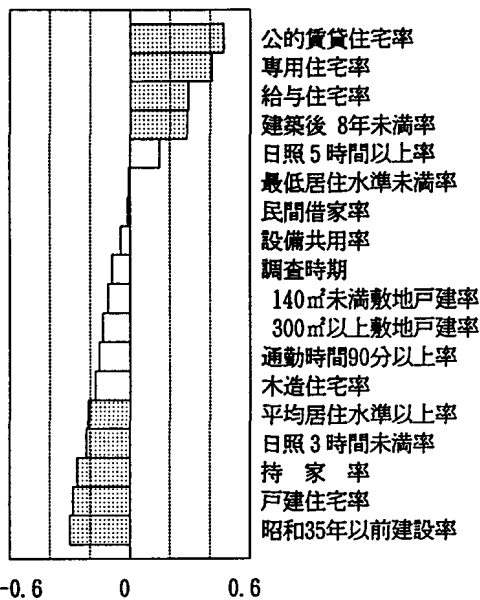
第1主成分



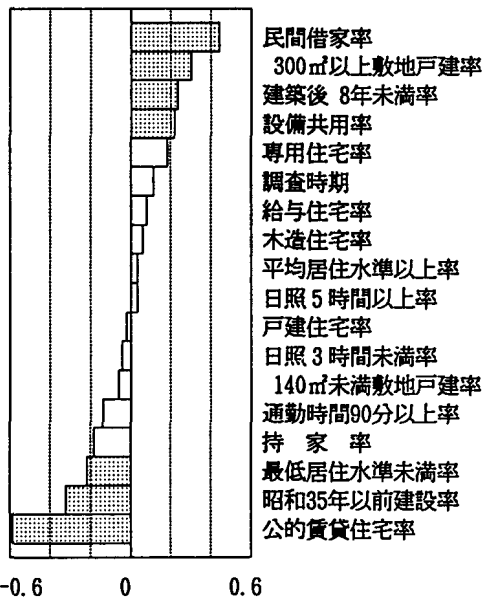
第2主成分



第3主成分



第4主成分



主成分の固有値・寄与率・累積寄与率及び各変数のウェイト

	第1主成分	第2主成分	第3主成分	第4主成分
固有値	7.762	3.128	2.215	1.074
寄与率	0.431	0.174	0.123	0.056
累積寄与率	0.431	0.605	0.728	0.788

第 IV 主成分は、全体の変量の約 5 %を規定しているが、固有値が 1.07 と小さく変数のウェイトからも「公的賃貸住宅率」の内容と同じものと考えられる。このため、第 IV 主成分以降の主成分は考察から除外した。

図 1-1-18 は、これらの分析結果から、第 I 成分を横軸、第 III 主成分を縦軸にして、主成分得点を基に各地区をプロットし、各地区毎に矢印で過去 3 回の調査時点における主成分得点の推移を表したものである。また、この結果を基にクラスター分析の手法を用いて各地区をグルーピングし、同じグループに分類された地区毎に点線で囲んで表示している。

これにより各地区の住宅地の構造を次のようにまとめられる。

〔川崎区〕及び〔南区、西区、中区〕

都市化過密化が進行した住宅地としてはかなり低質な地域で、公的賃貸住宅などの大規模開発があまりなされていない地域。

〔高津区〕

公的賃貸住宅などの大規模開発もかなりなされている地域であるが、こうした住宅の更新が滞るなど住宅地としては過密化が進行した低質な地域。

〔幸区、中原区、鶴見区〕及び〔多摩区、神奈川区、港北区、大和市〕

と の中間的な住宅地で、大規模開発も進行している反面、過密化が進行した古い住宅地も多く、全体としては住宅地の質がやや劣る地域。

〔鎌倉市、逗子市〕及び〔小田原市、三浦市、綾瀬市、南足柄市〕

都市化過密化が進行していない、どちらかといえば「農村的」ともいえる良好な住宅地で、公的賃貸住宅などの大規模開発はなされていない地域。

そして、これら以外の〔その他の市、区〕は、上記の 4 つの類型の中間的な住宅地で比較的良質なものであるが、各地区毎にその性格は大きく異なっている。

〔戸塚区、金沢区、麻生区、厚木市、藤沢市などの市区〕は大規模開発が行われた良好な住宅地としてその質は維持されていてこの 10 年間でも変化はないが、宮前区は の〔高津区〕に近い傾向があって住宅地の質が低下しつつある。保土ヶ谷区はその中間に位置している。また、〔磯子区、平塚市、相模原市、横須賀市〕は古くからの住宅地の都市化過密化が進行し、 の〔幸区等〕と同様に住宅地の質が低下しつつある。〔座間市、茅ヶ崎市、秦野市、海老名市〕などもややこれに近い傾向がみられる。

また、全体的な傾向として、各地区とも 1983～88 年で住宅地の質が低下してい

ることが明らかである。若干の例外は、の〔南区等〕のような都心部で、住宅地の質が向上している傾向がみられるが、これは、既成市街地の狭小過密な古い住宅地の業務系用途への転換が進行する一方で比較的郊外部にある良好な住宅地が残ったためだと考えられ、新規に供給された住宅の質の向上を意味するものではないと思われる。

以上のような住宅地の構造及びその変化から次のような点が指摘できる。

第一に「住宅地の構成として現れているような住宅の供給形態の差は、都市化の進行に伴って住宅地の質を決定する傾向が強く、公的賃貸住宅に代表されるような比較的大規模な団地形態の供給は、住宅地の質の低下をくい止めるうえで重要である」ということである。このことは、1978年にほぼ同じ水準にあった瀬谷区と大和市の1988年における差からもわかるが、今後の厚木市と茅ヶ崎市の差、伊勢原市と秦野市の差にも現れるのではないかと思われる。

第二は「他の地域と比べてかなり公的賃貸住宅等の多い住宅地でも住宅地の質が低下している地域もあり、適当な時期に更新が遅れたことがその原因と考えられ、古い団地のリニューアルが住宅地の質を維持するうえで重要である」ということである。

第三は「戸建住宅地として良好な住宅地には、都市化が進行していない単に『農村的』な地域もあり、都市化の進行に伴い住宅地の質を維持するなんらかの工夫が求められる」ということである。特に、小田原市は、横須賀市や相模原市と近い傾向があり、こうした点が重要だと思われる。

* 1 これらの変数の選定は、「かながわの住まいと政策を考える」〔神奈川県自治総合研究センター昭和59年度研究チームC:1985〕における住宅地の構造分析結果を参考にして行ったが、時系列的な比較をするため、原則として1978年の住宅統計調査の調査項目と変更のないものに限定している。

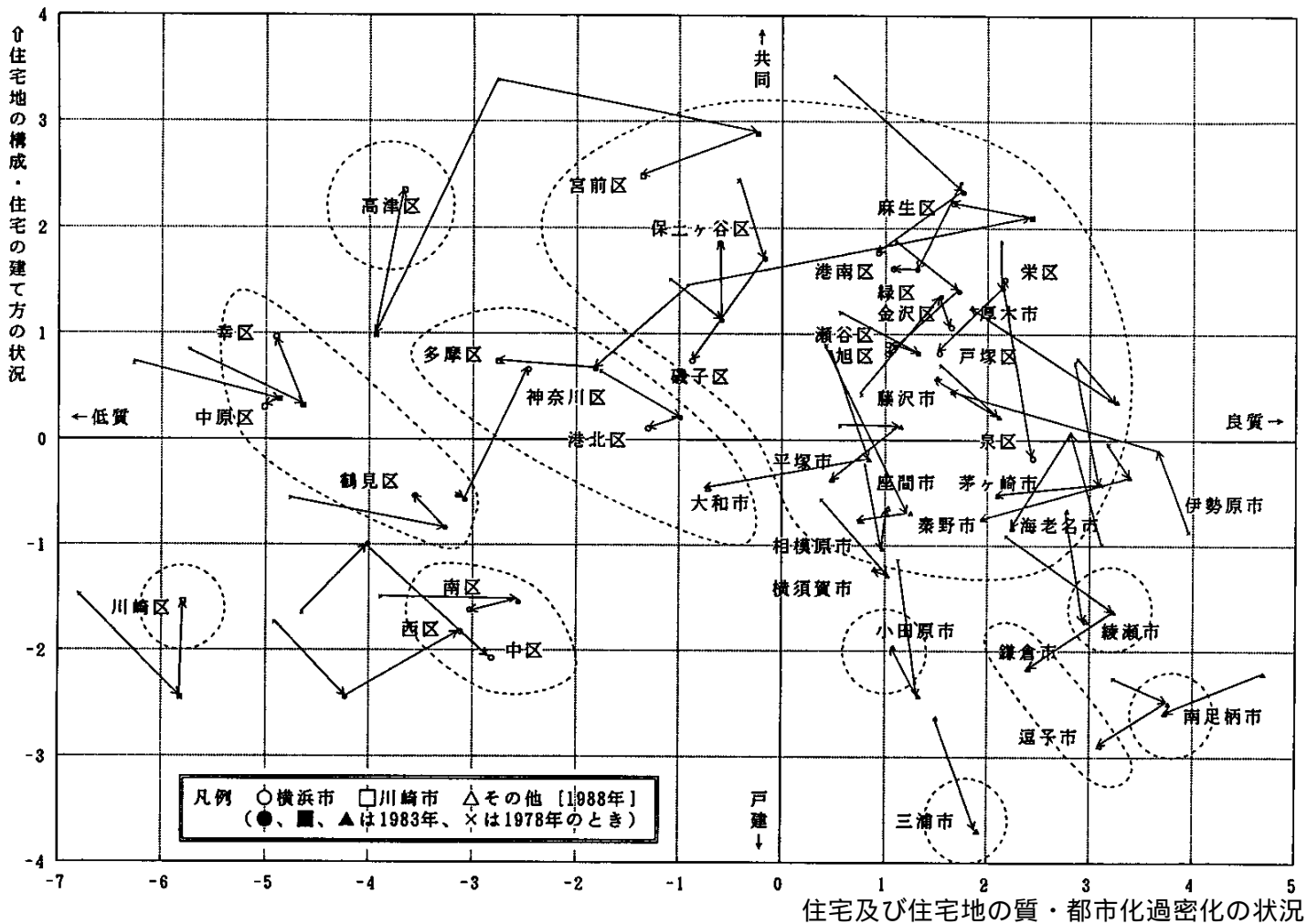
* 2 1978年以降に分区された行政区があつて、現在の23区となっているため延べ120地区（40地区×3調査回数）とはならない。

* 3 1983年調査までの「平均居住水準」は、1988年調査で「都市居住型誘導居住水準」に変更されているため、厳密には比較できないが、およその傾向は変化ないものと考え、同一の指標として取り扱っている。

* 4 第II主成分に含まれないもの以外の、時系列的な要因に基づくもの以外のものに限定される。

* 5 公的賃貸住宅とは、公営住宅及び公社・公団賃貸住宅をいう。

図 1 - 1 - 18 住宅地の構造・構造図 (I - III 主成分得点)



(2) 投機の対象となった住宅

図 1-1-19 は、住宅のタイプ別・建築時期別に最低居住水準（*1）未満の世帯数をみたものであるが、1983(S.58)年と比較して、1988(S.63)年は全体の世帯数では減少し居住水準は改善されているものの、この図からもわかるとおり住宅のタイプ別にみると、かなり状況は異なっている。

持家・借家別では、持家は最低居住水準未満の世帯数の減少が著しいのに対して、借家はほとんど世帯数に変化がない。これを、建築時期別にみると、借家では、最低居住水準未満の世帯の中で「1980 年代以降に建築された住宅に居住している世帯」の割合が、特に多くなっていることがわかる。借家の中でも、同じ 1980 年代以降に建築された住宅で、公営住宅や公社・公団賃貸住宅には、ほとんど水準未満の世帯は生じていない。これに対して、非木造の民間借家では、1980 年代以降に建築された住宅に居住する最低居住水準未満の世帯が、実に 10 万戸以上、増加しているほどである。

このように最低居住水準未満の世帯を増加させている原因が、いわゆる「ワンルームマンション」である。「ワンルーム」（タイプ）とは、一般には「一戸の規模が 30m² 未満である共同住宅」のことであるが、投資や節税を目的に建設されることが多く、既成市街地でも交通の便の良い中心部、いわば地価の高い地域において耐火構造の中高層共同住宅（マンション）の形で供給されるものが多い。図 1-1-19 で同じ民間借家でも「木造」に比べて「非木造」で最低居住水準未満の世帯数の増加が多いことも、そのためである。

一住戸の規模が 30m² 未満であるということは、最大 29m² としても 2 人世帯の最低居住水準を満たすだけであり、都市居住型誘導居住水準（*2）では単身世帯といえどもこれを満足することができない程度の規模でしかない。しかも、実際に建築されているワンルームマンションは、64 ページの図 1-3-3 のとおり、1983 年から 1988 年で、世帯主が 65 歳以上か否かにかかわらず単身世帯における最低居住水準の世帯が増加していることからわかるように、25m²（中高齢単身世帯の最低居住水準）未満、16m²（単身世帯の最低居住水準）未満のものも少なくない。

すなわち、こうした「ワンルーム」は、一度建築されれば、その多くが必ず「最低居住水準未満」となるものといえる。

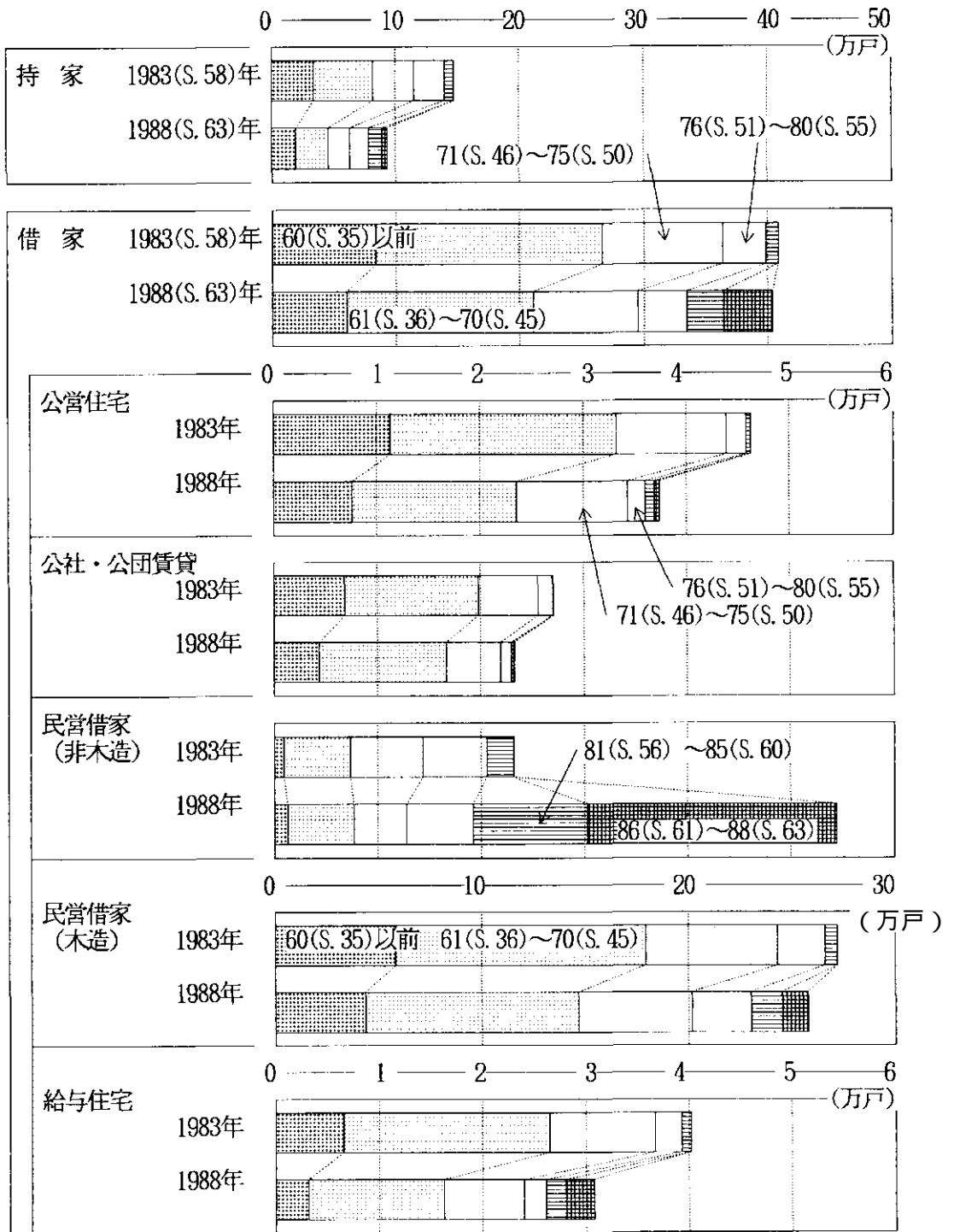
さらに、ワンルームマンションは、主として投資・節税目的であることから、「空家」となっているものが多いことが特徴とされているが（*3）、これらは統計上図 1-1-19 や図 1-3-2 にも現れない。つまり、1980 年代以降に建築された住宅に占める「一人でも住めば『最低居住水準未満』となるような質の低い住宅」は、もっと

多いはずである。

1973(S.48)年のオイルショック以降、70年代後半を通じて社会問題化した「ミニ開発」も、狭小宅地等による過密、地価の押し上げなどさまざまな問題を抱えていたが、住宅取得者は「よりましな建売分譲」を求める「30代半ばの年収300~400万円の層であって、子供2人の4人家族で、民間借家や零細建売に居住している」(*4)庶民であった。これに対して、ワンルームマンションの取得者は、自己の居住を目的としない「投資」「節税」であって、その「極端な経済合理性」は住宅としての水準の向上が不可能で、その「投機性」は地価高騰の元凶でもある。しかも、もっと悪いことには、そうした「投資」を行う人が「年収770万円程度、年齢43歳前後、全体の8割近くがサラリーマン」(*5)であるなど「まさに私たちと全く同じ庶民」で「いつのまにか、庶民自身が加害者になったり、被害者になったりしていく現実」(*6)があるということである。

-
- * 1 1967(S.42)年の住宅対策審議会基本問題部会「適正な居住水準についての中間報告」において「平均居住水準」とともに示され、1975(S.50)年度からの第3期住宅建設五箇年計画において1985(S.60)年までにすべての国民に確保すべき目標として決定されたものであるが、1991(H.3)年度からの現在の第6期住宅建設五箇年計画においても未だ「目標」となっている。
 - * 2 1986(S.61)年度からの第5期住宅建設五箇年計画において、それまでの「平均居住水準」にかえて「都市居住型」「一般型」の二つの誘導居住水準が示され、現在の第6期住宅建設五箇年計画に引き継がれている。
 - * 3 ワンルームマンション業者は、オーナーに対して一定期間の賃料保障と買取り保障をするなど、入居者の有無と無関係の「投資」であることが多いという。(「ワンルームリースマンション」五十嵐敬喜：NIKKEI ARCHITECTURE 1984.1.2)建設省の調べによると地方ほど空家(買い手がいるのに居住者がいない)が多く、1990(H.2)年7月現在、三大都市圏以外では16%、北海道では37%になるという。(朝日新聞：1990(H.2)年11月5日)
 - * 4 「計画的な小集団開発」延藤安弘ほか：1979 学芸出版社
 - * 5 朝日新聞：1990(H.2)年1月13日
 - * 6 資料は、* 3(前段)に同じ。

図 1-1-19 建築時期別・最低居住水準未済世帯数



注 最低居住水準(設備等の条件を満たしているもの)未済の専用住宅の世帯数を示す。
資料：住宅統計調査

3 住居費負担の増大を考える

(1) 住宅地価格・住居費負担の状況

地価は、戦後オイルショックの時期を除き、一貫して上昇しており、ほぼ 10 年に一度急激な上昇をみている。1960 年代前半、70 年代前半、そして最近の、1983(S.58)年以降の地価高騰である。今回の特徴は、全国規模の比較的緩慢な上昇の背後で、地域的な急騰をみせていることである。東京都心で 1983(S.58)年から始まった地価高騰は、その周辺住宅地、他の大都市圏、地方都市へと拡散した。神奈川県においては、1986(S.61)年から商業地で、1987(S.62)年から住宅地で騰貴が始まり、市街化区域内で年間 50% 以上の上昇をみせた。県内の住宅地では、1987(S.62)年の住宅地の平均変動率で横浜市緑区・川崎市宮前区が 120% を超えたのを始め、川崎市麻生区・鎌倉市・葉山町で 100% を超え、横須賀・三浦を除く藤沢・大和・相模原以東の地域で、50% を超える上昇となった。特に騰貴が激しかった横浜市緑区・川崎市宮前区の住宅地では変動率で 180% にも達した調査基準地もあった。

今回の地価高騰が、住宅政策として特に問題とされるのは、マンションの首都圏における平均価格が、勤労者世帯が一次取得において取得可能といわれている「年収の 5 倍」という目安を超え、年収の 8 倍までに達してしまったことである(以下表 1-1-1)。勤労者世帯の資金調達可能額とマンション価格との比較でも、1986(S.61)年にほぼ近接したものが、1989(H.1)年には一挙に 1.5 倍まで乖離している。また、平均建設費と県地価調査の結果から算出した県内市町村別平均住宅地における一戸建て住宅取得費用では、1989(H.1)年において横浜市内では年収の 13.1 倍、資金調達可能額の 2.7 倍であり、最も低い箱根町においても年収の 5.2 倍、資金調達可能額の 1.1 倍となっている(実勢取引価格ではさらに倍率が高いと考えられる)。1987(S.62)年以降底をついていた住宅融資関係金利(1987(S.62)年 6 月公庫 4.2% 民間 6.12%)も、1990(H.2)年以降、上昇に転じている(1990(H.2)年 6 月公庫 5.4% 民間 7.68%)ことから、資金調達可能額と物件価格との差は今後ますます拡大してゆくものとみられる。

表 1-1-2 は「住宅・土地のための負債」保有世帯における年収に対する負債の割合である。近年の新規住宅取得世帯の負担の増大を反映してか、1989(H.1)年には対前年比で大きく増加している。一方家賃支出の増大について、表 1-1-3 は、家賃負担率の推移であるが、今回の地価高騰の影響はあまり現れていない。これは、一般的に賃貸住宅では中古ストックが多いために必ずしも今回の高騰が統計上では即座に反映されないためであるが、将来的には重要な問題となることは必至である。

表 1-1-1

マンション価格と所得・調達可能額

年度	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	1	2
年収	400	412	445	493	516	534	557	594	634	663	660	682	730	767
マンション価格	1,646	1,711	1,992	2,477	2,616	2,578	2,557	2,562	2,683	2,758	3,579	4,753	5,411	6,123
年収倍率	4.1	4.2	4.5	5.0	5.1	4.8	4.6	4.3	4.2	4.2	5.4	7.0	7.4	8.0
調達可能額	1,414	1,611	1,682	1,814	1,940	2,067	2,188	2,400	2,633	2,877	3,205	3,426	3,580	

一戸建て住宅取得に要する費用の推移

年度	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	1	2
平均建設費	1,009.1	1,069.5	1,191.0	1,369.9	1,383.6	1,487.4	1,526.3	1,452.0	1,473.0	1,593.0	1,768.6	1,993.5	2,205.5	2,858.5
単位建設費	10.1	10.7	11.4	13.2	13.8	14.3	14.8	14.3	14.4	14.8	15.6	16.9	18.2	19.4
全県	2,099	2,211	2,556	3,061	3,335	3,809	4,429	4,401	4,468	4,744	7,004	8,132	8,369	8,850
横浜市	2,223	2,344	2,717	3,257	3,585	4,137	4,838	4,817	4,903	5,260	8,181	9,362	9,536	9,929
鶴見区	2,504	2,636	3,078	3,775	4,173	4,749	5,398	5,417	5,515	5,915	8,863	9,937	10,631	10,941
神奈川区	2,267	2,390	2,751	3,275	3,668	4,296	4,995	4,928	5,073	5,341	7,851	9,789	10,172	10,454
西区	2,402	2,435	2,895	3,571	3,852	4,270	4,829	4,810	4,901	5,127	7,504	9,307	10,851	11,066
中区	2,280	2,416	2,849	3,386	3,264	4,527	5,448	5,483	5,628	5,966	8,973	12,052	11,991	12,299
南区	2,078	2,191	2,543	3,201	3,450	3,793	4,642	4,617	4,701	4,919	6,778	8,308	8,663	9,204
港南区	2,093	2,200	2,558	2,985	3,396	3,844	4,551	4,553	4,625	4,877	7,404	8,933	9,055	9,289
保土ヶ谷	2,160	2,266	2,577	3,070	3,334	3,905	4,634	4,591	4,666	4,945	6,906	8,095	8,256	8,586
旭区	2,164	2,281	2,604	3,113	3,404	4,042	4,564	4,554	4,625	4,958	6,989	8,433	8,461	8,806
磯子区	2,095	2,204	2,566	3,183	3,528	3,920	4,512	4,538	4,601	4,845	7,076	8,591	8,914	9,320
金沢区	1,977	2,087	2,432	3,013	3,395	3,818	4,509	4,505	4,564	4,821	7,019	8,415	8,598	8,939
港北区	2,467	2,603	3,041	3,627	3,979	4,579	5,495	5,518	5,619	6,131	10,306	11,484	11,998	12,358
緑区	2,400	2,535	2,963	3,516	3,800	4,466	5,224	5,187	5,306	5,950	11,688	11,778	11,454	11,947
戸塚区	2,101	2,229	2,556	3,100	3,389	3,859	4,362	4,303	4,346	4,577	5,914	6,992	7,153	7,682
栄区											6,464	7,440	7,527	7,877
泉区											5,387	6,356	6,846	7,613
瀬谷区	2,154	2,302	2,658	3,103	3,295	3,883	4,512	4,486	4,570	4,838	7,171	8,489	8,394	8,735
川崎市	2,437	2,592	3,024	3,664	4,049	4,684	5,413	5,405	5,502	5,870	9,914	11,053	10,977	11,533
川崎区	2,487	2,631	3,060	3,812	4,375	5,152	5,879	5,874	5,965	6,409	9,986	11,996	11,828	12,423
幸区	2,580	2,699	3,134	3,886	4,296	4,928	5,667	5,670	5,761	6,196	9,748	11,369	11,249	11,829
中原区	2,696	2,862	3,245	3,849	4,201	4,801	5,778	5,768	5,856	6,294	10,003	11,499	11,845	12,445
高津区	2,421	2,572	3,021	3,645	4,053	4,499	5,522	5,513	5,637	6,037	9,661	11,038	10,977	11,507
宮前区						4,788	5,421	5,398	5,491	5,994	11,834	12,453	11,678	12,239
多摩区	2,291	2,451	2,897	3,497	3,824	4,603	5,052	5,052	5,142	5,380	8,948	9,815	10,095	10,643
麻生区						4,331	5,149	5,145	5,229	5,472	9,590	10,396	10,106	10,622
横須賀市	1,927	2,041	2,357	2,800	3,078	3,480	3,739	3,746	3,826	3,974	4,867	5,779	6,165	6,767
平塚市	2,053	2,139	2,425	2,878	3,130	3,550	4,068	4,061	4,102	4,248	4,762	5,936	6,237	6,682
鎌倉市	2,378	2,496	2,886	3,423	3,724	4,259	4,879	4,836	4,775	5,056	9,133	10,328	10,596	11,109
藤沢市	2,147	2,261	2,584	3,089	3,326	3,820	4,386	4,368	4,470	4,708	6,930	8,361	8,576	9,281
小田原市	1,930	2,030	2,318	2,759	2,960	3,323	3,722	3,685	3,754	3,933	4,379	5,222	5,518	5,862
茅ヶ崎市	2,108	2,220	2,530	3,005	3,186	3,585	4,558	4,547	4,598	4,757	5,890	7,819	8,091	8,406
逗子市	2,193	2,307	2,645	3,205	3,602	3,909	4,442	4,386	4,442	4,727	6,728	8,724	9,183	9,999
相模原市	1,919	2,035	2,347	2,863	3,100	3,443	3,944	3,935	4,002	4,257	6,388	7,682	7,958	8,439
三浦市	1,803	1,887	2,164	2,497	2,631	3,127	3,399	3,509	3,558	3,719	4,222	4,628	4,907	5,729
秦野市	1,666	1,798	2,105	2,517	2,769	3,125	3,437	3,411	3,477	3,659	4,079	5,329	5,743	6,329
厚木市	1,684	1,806	2,190	2,682	3,012	3,249	3,850	3,777	3,749	3,907	5,160	6,321	6,626	7,165
大和市	2,019	2,126	2,527	3,139	3,465	3,868	4,377	4,390	4,468	4,806	7,846	8,302	8,698	9,252
伊勢原市	1,779	1,943	2,201	2,613	2,939	3,386	3,691	3,654	3,687	3,850	4,938	6,015	6,341	6,880
海老名市	1,890	2,048	2,382	2,776	3,012	3,402	3,763	3,728	3,773	3,930	4,951	6,008	6,663	7,261
座間市	1,868	1,970	2,321	2,763	3,023	3,443	3,870	3,831	3,884	4,037	5,160	6,395	7,216	7,681
南足柄市	1,599	1,702	1,944	2,251	2,518	3,075	3,350	3,315	3,432	3,624	4,016	4,621	4,874	5,189
綾瀬市	1,849	1,978	2,275	2,696	2,838	3,386	3,854	3,816	3,863	4,009	4,821	5,845	6,228	6,756
粟山町	2,084	2,192	2,475	2,887	3,158	3,619	4,172	4,153	4,193	4,381	7,411	7,797	8,119	8,926
寒川町	1,805	1,937	2,199	2,561	2,712	3,217	3,685	3,820	3,878	4,029	4,586	5,299	5,533	6,083
大磯町	1,945	2,059	2,362	2,756	2,910	3,284	3,817	3,783	3,847	4,017	4,692	6,017	6,217	6,525
二宮町	1,971	2,074	2,373	2,741	2,886	3,469	3,981	3,950	4,013	4,196	4,686	5,699	5,903	6,238
中井町	1,414	1,560	1,883	2,178	2,277	2,520	2,969	2,926	3,073	3,227	3,508	4,186	4,469	4,921
大井町	1,553	1,650	1,898	2,195	2,381	2,797	3,165	3,123	3,194	3,388	3,730	4,297	4,506	4,819
松田町	1,572	1,663	1,977	2,336	2,446	2,888	3,310	3,269	3,321	3,489	3,824	4,380	4,719	5,028
山北町	1,466	1,547	1,789	2,114	2,279	2,614	2,831	2,784	2,827	2,981	3,225	3,757	4,008	4,281
開成町	1,522	1,645	1,931	2,273	2,364	2,795	3,128	3,110	3,303	3,489	3,841	4,500	4,709	5,023
箱根町	1,664	1,584	1,715	1,906	1,940	2,059	2,442	2,447	2,481	2,625	2,880	3,338	3,808	4,096
真鶴町	1,886	1,982	2,205	2,506	2,671	2,897	2,964	3,021	3,201	3,363	3,632	4,158	4,373	4,869

金額単位 万円

年収：「貯蓄動向調査」（総務庁）京浜地区労働者世帯平均年間収入

マンション価格：「不動産経済調査月報」（不動産経済研究所）首都圏マンション市場動向

調達可能額：「土地白書」（国土庁）京浜地区の平均労働者の自己資金と年収の25%以内の返済の借入金（含公庫）の合計

建設費：「個人住宅建設処設資金公庫融資利用者調査」（住宅金融公庫）

用地費：「神奈川県地価調査」（建築指導課）但し、住宅敷地面積は185平方メートルとする。

なお、新築賃貸住宅の家賃設定を考える参考資料として、表 1 - 1 - 4 は、住宅金融公庫の融資で建築された賃貸住宅の属性を表示したものであるが、実収入対比で 1982(S.57)年に 17.4%であったものが、1988(S.63)年には 18.9%に増大している。また、表では 1988(S.63)年の平均家賃 71,500 円(59.9m²)に対し神奈川県では 93,300 円(57.8m²)に達し、問題は神奈川県においては一層深刻になることが予想される。

(2) 通勤の遠距離化

こうした、住宅地価格上昇によって新規取得者層は価格の比較的安い都心距離の外周部に住宅を求めざるを得なくなる。マンションの距離別新規供給戸数割合(図 1 - 1 - 20)を見ても、住宅価格高騰のため取得可能住宅が漸次遠距離化していくことがわかる。

ここで、1989(H.1)年の神奈川の住宅の新規取得者について、公庫利用場合の典型的な世帯・通勤状況を考えたい。

マンションを取得した A さんの場合

都心距離約 35 km 価格約 5,700 万円 専有面積 70m² 3LDK
徒歩約 10 分 横浜市戸塚区
東京丸の内までの通勤時間 徒歩 10 分、電車 40 分、徒歩 10 分
乗継 5 分 計 1 時間 5 分

一戸建て(一般団地住宅)を取得した B さんの場合

都心距離約 40 km 価格約 5,800 万円 敷地面積 208.6m² 4LDK
バス約 15 分・徒歩 5 分 横浜市栄区
東京丸の内までの通勤時間 徒歩 5 分、バス 15 分、電車 60 分、徒歩 10 分
乗継 10 分 計 1 時間 40 分

現在の交通事情から双方の例とも全行程において「立ったまま」が想定され、持家の取得には遠距離・高負担通勤が強制されることを表している。日常において、こうした状況が累積され、職場滞在時間が 12 時間に達する国民性もあり、最近の

表 1-1-2

住宅・土地のための負債保有世帯の負債現在高の推移

年	60	61	62	63	1
年収	6,488	6,711	6,960	7,189	7,487
負債現在高	6,661	6,896	7,217	7,465	8,300
土地等負債	6,485	6,711	6,920	7,233	7,971
年収対比	100.0	100.0	99.4	100.6	106.5

単位：金額 千円 対比 %
資料：「貯蓄動向調査」(総務庁)
勤労者世帯・全国

表 1-1-3 家賃負担率の推移

年	実収入A	家賃等B	B/A
昭和 50	193,984	14,793	7.6
55	282,642	24,387	8.6
56	296,138	26,766	9.0
57	312,965	28,687	9.2
58	318,683	30,451	9.6
59	337,751	32,961	9.8
60	342,590	34,581	10.1
61	350,367	37,032	10.6
62	358,554	38,201	10.7
63	379,159	41,260	10.9
平成 1	398,267	42,944	10.8

単位：円/月
資料：「家賃調査」(総務庁)
数字は居住借家に居住する勤労者世帯のもの。家賃等(家賃・地代)は民間借家全体の平均。

表 1-1-4

新築賃貸住宅家賃及び入居者の属性

	57	59	61	63	神奈川
世帯主年齢	35.0	35.1	35.2	36.3	37.3
家族数(人)	2.8	2.8	2.9	3.0	3.1
世帯年収(万円)	416.9	460.8	479.4	584.5	642.3
京浜地区世帯	534	594	663	682	
全国世帯	502.4	545.3	585.1	621.0	
従前面積(m ²)	47.8	49.6	49.2	53.1	53.1
従前家賃(千円)	36.9	42.2	44.9	50.4	63.0
従前通勤(分)				39.1	49.6
住宅面積(m ²)	55.9	57.3	58.9	59.9	57.8
平均家賃(千円)	54.3	59.2	65.0	71.5	93.3
通勤時間(分)	28.0	28.2	32.8	36.2	52.0

資料：「民間賃貸住宅調査報告」(住宅金融公庫)
・但し、京浜地区世帯年収(京浜地区勤労者世帯)及び全国世帯年収(勤労者世帯)は「貯蓄動向調査」(総務庁)
・神奈川県の数値は、昭和63年の神奈川県内の平均数値より算出

表 1-1-5

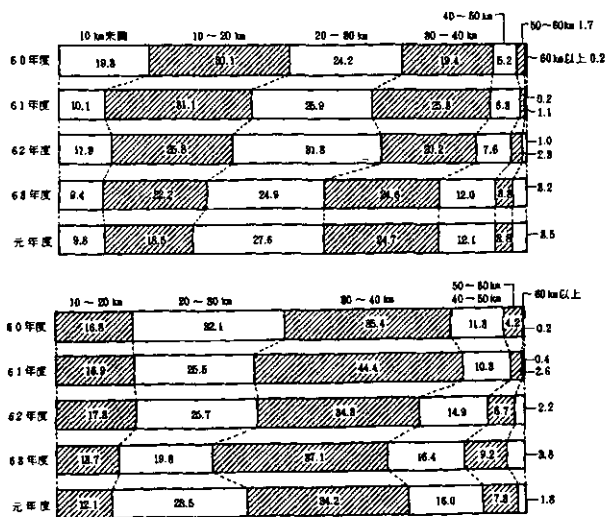
従前住宅別公庫利用者

	従前住宅	60年度	61年度	62年度	63年度	1年度	神奈川
共同住宅	持家	32.7	30.9	32.2	30.5	34.5	40.1
公営住宅	4.3	4.4	4.2	4.6	4.0	1.3	
民間住宅	民間・公社	8.8	11.0	11.7	12.0	10.9	5.6
民間賃貸	36.8	36.4	34.2	33.6	30.2	27.4	
社宅・官舎	14.6	15.3	16.8	18.6	19.6	24.3	
持家	40.3	37.9	37.1	38.5	41.4	51.7	
戸建団地住宅	公営住宅	6.2	5.5	5.4	4.6	4.1	1.1
民間・公社	6.9	9.8	10.2	9.7	8.4	4.5	
民間賃貸	21.8	21.9	22.3	20.2	19.8	14.6	
社宅・官舎	21.9	23.9	24.5	26.3	25.9	28.1	
持家	53.4	54.3	55.3	56.5	55.9	60.7	
個人住宅	公営住宅	7.4	7.5	7.5	7.4	7.4	1.7
民間・公社	2.7	2.8	3.1	2.9	3.0	4.2	
民間賃貸	25.1	25.0	23.9	23.7	23.8	20.7	
社宅・官舎	9.7	9.4	9.7	9.2	9.6	12.3	
マンション	持家	24.7	22.3	23.6	24.1	24.8	25.0
公営住宅	3.5	4.2	3.9	3.9	3.8	2.0	
民間・公社	6.7	7.1	8.0	8.1	8.5	5.2	
民間賃貸	53.9	53.6	50.0	47.2	44.6	43.4	
社宅・官舎	9.0	10.8	12.9	16.0	17.2	23.0	

資料：「公庫融資利用者調査報告」(住宅金融公庫)

- 1 単位 %、持家は親族の家の同居を含む。
- 2 左欄の区分は公庫の融資区分であり、この他にも建売、中古住宅等の区分がある。
- 3 「神奈川」は、1年度の神奈川県内の取得者のデータ

図 1-1-20 距離帯別新規供給戸数割合



資料：「首都圏マンション供給動向調査」(住宅金融公庫)

上段は首都圏全体 下段は神奈川県内の状況

「過労死」の増大と無関係とは言えない。こうした状況にあって住宅の取得を断念する例が増加している。

ある調査によると、非持家世帯の6割が住宅取得をもともと諦めている。また、地価高騰以前は取得を望んでいたが、地価高騰のために取得計画を変更した者の5割が取得を断念しているという。

事例 『ストレスぎゅうぎゅう詰め、長距離通勤を乗り切る
- 男性の更年期早める』

大都市圏に住むサラリーマンにとって、ラッシュアワーはまさに“通勤地獄”。特に長距離通勤は疲労やストレスをため、「男の更年期」を早めるだけでなく、最悪の場合、過労死にいたるケースもある。……「時間で1時間半以上、距離にして50キロ以上の通勤はもう人間の限界を越えている。体力があるうちにはもつが、50歳以上になると疲れやすくなり必ず体のどこかにガタがくる。」栄養生理学の立場から、東大名誉教授の細谷憲政氏はこんなショッキングな事実を明らかにする。

長距離通勤を続けていると、「男の更年期」を早める結果になるという。男の更年期は……だいたい50歳前後と言われている。その症状は腰痛、老眼鏡や入れ歯の使用、聴力低下、性欲の減退など。……40～60歳の男性118人を対象に更年期を調べたところ、45歳前後に節目を迎える「早期群」と50歳前後に迎える「通常群」に分かれた。うち早期群に属する男性は通勤距離が長い……人が多かった。さらにこの調査では長距離通勤が血中のビタミン濃度にも悪影響を与えていることがわかった。…ビタミンB1、Cの血中濃度は長距離通勤者の方が近距離通勤者よりも1～2割低かった。……ストレスの抵抗力を高めるのに不可欠な栄養素なので、この濃度が低くなるとちょっとしたストレスでも精神的にまいってしまう。

一方、長距離通勤は過労死にいたる要因にもなりかねない。過労死弁護団全国連絡会議が一昨年(1988年)6月から昨年(1989年)11月までに受付けた過労死に関する相談件数は東京だけで500件に上ったが、このうち半数近くの230件が……市外局番が04から始まる東京近郊の地域である。……小田急沿線にあるマイホームから約2時間かけて都心に通っていた商社マンのA氏(42)の場合、商談中に倒れ帰らぬ人となった。A氏の睡眠時間は平均5時間。休日も接待ゴルフなどでつぶれた。

相談にあたった弁護士の安藤朝規氏は、「通勤時間が2時間に及ぶと、残業したり軽く一杯やっても帰宅は夜中の12時近くなる。朝も6時頃起きなければならないので、どうしても睡眠時間が足りなくなる。何よりも問題なのは、家族とのコミュニケーションが図れずストレスがたまること」と言っている。

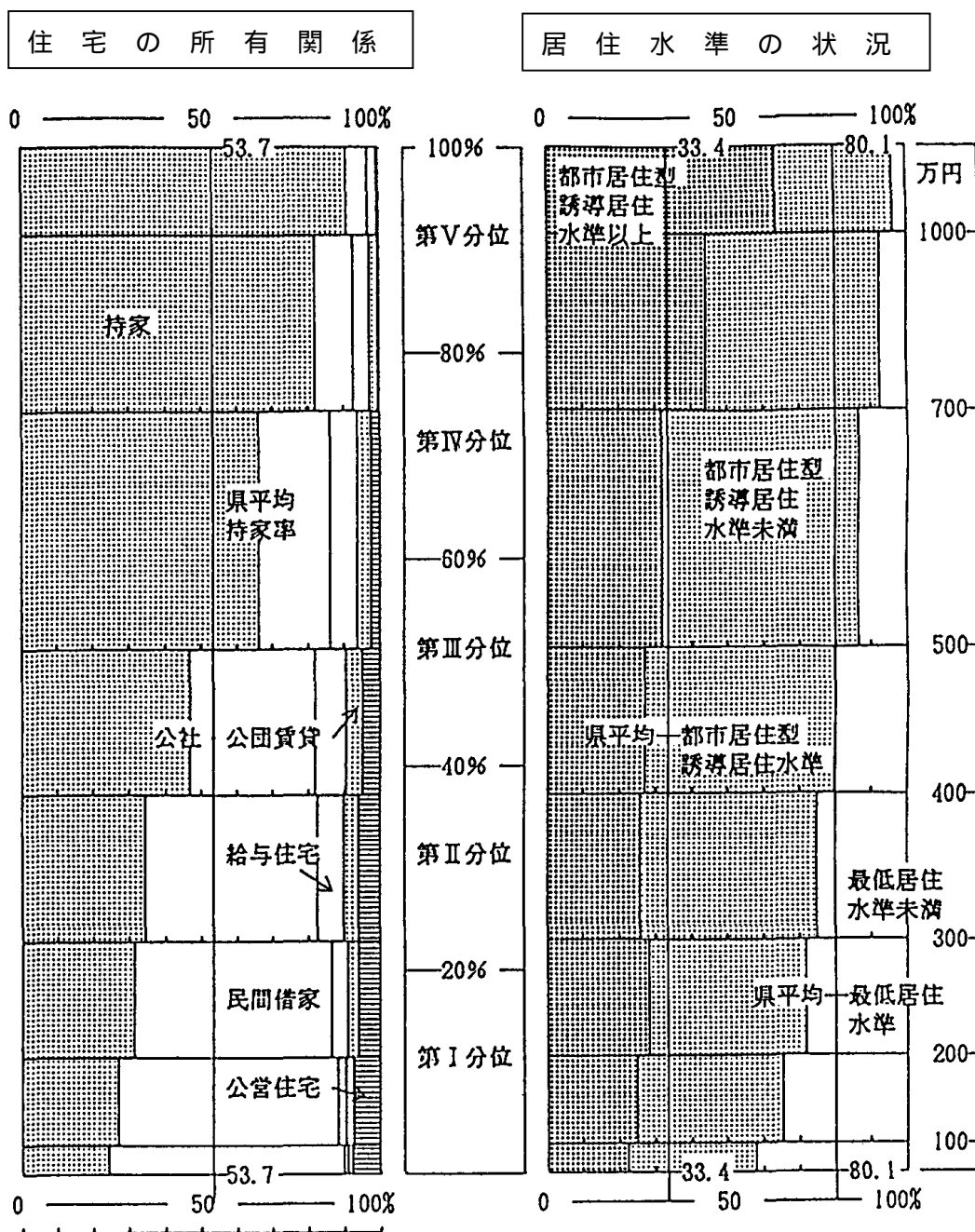
(- 1990.1.1.20 日本経済新聞 夕刊)

(3) 所得・資産による住宅格差

今回の地価高騰は、所得・資産による住宅の格差も生み出している。表1-1-5は、公庫融資利用者の従前住宅の状況であるが、過去5年間でいずれの区分においても従前住宅が持家である者（買替取得者）の比率が若干ではあるが上昇している。買替取得者の場合、公庫対象外の高額物件を取得する可能性があることを考えれば、この比率は実際にはもっと高いものと思われる。このことは、今回の地価高騰で高額化した住宅を所有していた人々が、より良好な住宅・住環境を求めて周辺地域に移転することを意味している。神奈川県の場合は従前住宅が持家、社宅の者が多く、賃貸住宅の者は一段と少なくなっており、状況は一層顕著である。こうした買替取得者は、周辺地域の住宅地需要を増大させる結果、周辺地域の住宅地価格を結果として上昇させる要因になったことに留意したい。また、こうした人々は、周辺地域に移転した後も、これらの地域の地価の上昇に伴い再び「持家＝資産」価値が高まることで、資産の総量を増加させてゆく。金融資産と土地資産の資産格差が拡大する結果、持家層と非持家層との資産格差も、同様に一層拡大していくことになる。新設住宅（持家）の床面積は、現在も上昇基調にあるが、住宅価格と所得との乖離を考えると、持家層の買替えによるものが多く影響しているものとみられ、新規取得者の取得困難、家賃支出の増大と併せ、格差は居住水準の点でも増大するものと思われる。

持家と借家の居住水準を比較すると、1988(S.63)年現在で、都市居住型誘導居住水準未滿の借家は持家の約2倍、最低居住水準未滿の借家は持家の約7倍に達している。また、借家の9割近くが都市居住型誘導居住水準を滿たしていない。一方、所得階層別に住宅の所有関係と居住水準をみると、収入が高くなるにつれて持家率が高まり、居住水準が良好である（図1-1-21）。このことから、所得の増加に伴い住宅（居住状況）を改善しようとする行動が、ことごとく「持家の取得」に固定化されていることがわかる。

図 1-1-21 所得階層別・住宅の所有関係と居住水準



資料：住宅統計調査（1988(S.63)年）

注 都市居住型誘導居住水準、最低居住水準は、設備等の条件を満たしているものである。

第二 まちを守りたい

- 緩い土地利用規制が生みだしたものはなにか -

1 新聞報道から住環境紛争を考える

「住宅」をとりまく身近な住環境がますます悪化している状況は前述のとおりであるが、ここでは神奈川県内で実際に起こっている住環境紛争について新聞記事を基に紹介し、紛争が起こりうる原因を探り、紛争調整の問題点を考えたい。

事例1 『 単身者アパート建築途中で取り壊しへ 』

- 「戸建て専用」の覚書盾に住民の反対通る -

横浜市緑区梅が丘の住宅街に民間業者が単身者向けアパートを建設しようとしたところ、住民が「環境問題が心配」と猛反発、7割ほど出来上がっていたところで業者側が取壊すことになった。住民が18年前、大手不動産会社と取り交わした「覚書」を理由に運動した結果で、住民の主張が100パーセント通った珍しい例。

建築指導課でも、計画段階で住民の反対により見直しが見られることはあるが、建設が進んでから取壊されたというのは県内でも初めてではないか、と話している。同区内の東急田園都市線沿線住宅街は、アパートやマンションの建設が盛ん。これからも同じような問題が起きる可能性は高く影響を与えそうだ。

(神奈川新聞 : 1989(H.1)年4月27日)

場 所 横浜市緑区梅が丘 (一戸建住宅が40軒余り立ち並ぶ閑静な住宅街)
計画概要 敷地面積 約150m²、延床面積118m²の木造2階建てワンルーム型アパート
事業主体 緑区内の不動産会社 (個人所有者より買い取り)
紛争内容 周辺住民が、2104人の署名をもって、大手不動産会社が1971(S.46)年に土地を分譲する際、売買契約とともに取り交わした「一戸建て個人専用住宅に限る」という覚書を盾に建設中止を訴えた。
反対理由 ワンルームアパートの入居者は出入りが激しく、住み方が無責任である。自治会にも加入せず、ゴミの出し方も悪い。駐車場がないため路上駐車をする。その他、騒音、風紀、交通等さまざまな環境問題が

起きる。

結果 建設中のアパートを取壊して一戸建て専用住宅に変更する。

事業者の意見「十数年前に紳士協定として結んだ覚書にどれだけ拘束力があるかは難しい問題だが、建設反対の看板やビラを出されれば入居者も動揺し、商品価値も下がる。地元の業者なので、強引に押し切るよりは穏便に済ませたいと思い妥協した。

【事例1】 ワンルームの問題点

事例は、建築主が賃貸するアパート形式であるが、最近急激に増加した、建築主が分譲して各住戸のオーナーが賃貸するワンルームリースマンションも、同じ問題を抱えている。

ワンルームタイプの不動産物件は東急田園都市線など独身サラリーマンやOL、学生の間で人気のある沿線では供給が需要に追いつかない状態であり、供給者側の説明としては「若者のライフスタイルに対応した住宅を提供している」ということになる。

しかし、一方では、ワンルームタイプのほとんどは「節税」や「投資」を目的としているため、住宅としての質よりも経済合理性を重視する傾向にある。従って、土地の値上がりの見込める既成市街地、それも環境が良好な住宅地などに立地するケースが多い。また、設計上も、共同住宅としては狭小な150~200m²位の敷地に1戸当たり約15m²前後の狭小な部屋をできる限り詰め込むことになる。その結果、必然的に、駐車場もないような敷地に、建物の高さや容積率、建ぺい率など建築基準法の制限すれすれの形態で建築されるものが多く、近隣に対する日照・通風の侵害や路上駐車増加などの住環境の悪化へつながることにもなる。

また、こうした問題のほかに「入居者の住まい方」の問題がある。管理人不在のまま、不在がちな単身者だけの住宅が集中することによるコミュニティへの影響は大きい。このことは、事例の中でも反対理由になっているが、一番の紛争原因かと思われる。そもそも、戸建住宅地の中にワンルームマンションやアパートが建設できること自体、住民側からすれば納得できないことといえる。

「入居者の住まい方」に対しては何も規制できないが、「建物のつくり方」に対する指導は可能である。現在では、自治体によっては、こうした問題に対して「指導要綱」の形で住宅の質（特に広さ）や管理人室、ゴミ置場の設置などを行政指導している。

本研究チームで実施した住宅政策担当者意識調査によると「ミニ開発やワンルー

ムマンションが多い」という回答は、区・政令市などの、都心距離0～19 kmの自治体に多い。

しかし、神奈川県のように大学や企業の工場・研究所などがぞくぞくと郊外部へ進出しているところでは、今後こうした状況はますます増加していくことが予想される。現行の緩い土地利用規制では、たとえ最も規制の厳しい第一種住居専用地域内であってもワンルームの進出に歯止めをかける手段を持たないのが現状であり、自治体と住民はその対策を真剣に考える必要があるといえる。

資料 首都圏総合計画研究所「まちづくり研究・1984年夏 ワンルームマンション」

事例2 『 2次開発、緑地残すと言ったのに 』

横浜市港南区日限山に地上約20mのマンションを建てる計画が持ち上がり、住民らの間で反対運動が起きている。用地は開発業者が大規模造成をした住宅地で、分譲する際、購入者らに「将来も緑地として残す」と説明していた所、という。

ところが、その後買い受けた第三者の手で、今回の建設計画が進められ始めた。周辺住民は、マンションの開発許可を認めないよう横浜市に求めるとともに、「一方的な転売は、分譲の契約に違反する」と、開発業者の責任も問いたいとしている

(朝日新聞：1990(H.2)年12月18日)

場 所 横浜市港南区日限山2丁目の通称「笹山」と呼ばれる小高い丘。昭和40年代に、開発業者が一帯を宅地開発した際も、「笹山」の周囲を切り立った斜面のまま残していた。

計画概要 敷地面積 約3,300m²、延床面積4,100m²の地上6階建てのマンション

事業主体 当初の開発業者より転売された不動産会社

紛争内容 日限山自治会を中心とした地元4自治会(反対署名4,500人)が、開発許可を却下するよう横浜市に陳情。転売した開発業者に対しても「緑地として残すとの説明は、分譲地を購入する際の条件として聞いた。将来マンションが建つことがわかっていれば、その土地を買わなかった人もいたはず」として、「笹山」の買戻しを求めている。

反対理由 マンション建設は、野鳥や昆虫が生息するまでに育った「笹山」の緑を破壊するとともに、住宅地の交通事情を一変させる。

経 過 こうした動きについて、開発業者は「本件については、分譲の際に緑地として残す旨の説明があったかどうかを含めて現在、検討している」と語り、事実関係も含め、調査、検討中との態度を示している。

【事例2】 2次開発の問題点

最近の住宅地開発においては、新規に開発できる「適地」は少ない。むしろ、事例のように過去の開発の際に残された斜面緑地等を2次開発しようとする計画が目立ってきている。こういった2次開発は、既に開発された地域内のオープンスペースにおいて行われるため、開発規模が小さくとも非常に大きな問題を抱えている。

事例では、当初の開発において「笹山」が何故残されたのか、「緑地」としての位置づけがどうなっていたか、という点に不明瞭なところがあるが、法的には開発が可能かもしれない。

当初の開発業者も当時は「笹山」を緑地として残すという考えがあったのだと思われるが、最近の地価高騰が以前なら採算の取れなかった土地でも「適地」に変えてしまったために、「笹山」が第3者に売り渡されるようになったのだろう。

もっとも地価高騰にかかわらず、当初の開発の際に市が緑地を取得し保存しておけば、このような問題は生じなかったのである。言い換えれば、当初の開発計画の際の指導や同意協議の内容が、まちづくりのあり方と連動していないために、こうした問題が起こるのである。

自治体は、開発計画の指導の際における住民の合意形成を踏まえた判断基準を確立していくとともに、当初開発の際に取得していない「緑地」の買取りなど、2次開発の対策を考えておく必要があるといえよう。

資料 財団法人 日本住宅総合センター「斜面緑地等の利用・保全に関する調査」

事例3 『 緑が消える 開発と生活環境 』

「私たち周辺住民の要求は、あくまでも計画の白紙撤回。(マンションが)建つことを前提にしての条件交渉ではありません。」反対運動に加わっているある男性はそう言い切った。

(神奈川新聞 : 1990(H.2) 年 11 月 10 日)

場 所 三浦市宮川町 (斜面緑地、周辺は一戸建て住宅地)

計画概要 地上 11 階建て、マンション

事業主体

紛争内容 「宮川地区の環境を守る会」反対署名 2994 人が計画の白紙撤回を主張。

反対理由 マンションは、一戸建て住宅ばかりの同地域になじまないばかりでなく、周辺の自然環境、農業を破壊する。

日照権、プライバシーの侵害、地盤沈下、風害などにより、生活環境が侵される。

緑地が吸収していた雨水が周辺に流出して水害の危険性が高い (同地区は低地で、過去数回、大雨の際に床下浸水などの被害を受けている)

経 過 開発業者と住民との間に入った形の同市都市整備課では「もちろん、住民の立場にたった行政を心掛けています。しかし、法律的に建てられるものを建てるな、とも言えないのが現実です」と苦しい胸のうちの明かす。「計画についての具体的な要望があれば、行政としても住民の声に出来るだけ沿うよう業者を指導することは可能です。しかし、白紙撤回となると難しいと言わざるを得ません」。一方、住民たちはこうした認識をしつつなおも徹底抗戦の構えだ。「今後は業者の出方を見ながら対応策を検討していくつもり。何年かかっても白紙に戻させたい」

【事例 3】 基礎自治体である市町村の立場

この事例からは、開発業者と住民の間にたった調整役としての市の立場がいかに苦しいかがうかがえる。現行の緩い土地利用規制の中で、マンション計画を進める開発業者と「法的には問題なくても一戸建てばかりの住宅地にはマンションはなじまないで絶対に認められない」とする住民の間には、ほとんどの場合、合意はない。市町村の担当者はこういった問題の調整役として日々苦勞しているのである。

多くの基礎自治体ではこうした住民と開発業者とのトラブルを未然に防ぐ目的で開発指導要綱を制定し行政指導を行っている。しかしながら、指導要綱では事例にもあるように「白紙撤回」までは制限できず、対応に苦慮することになる。

反対署名や陳情などの運動で住民自らが大変な労力を費やしても守ろうとしてい

る住環境こそ、本来は、自治体が責任を持ってコントロールしなければならないものである。また、基礎自治体である市町村にとって、規制の内容が緩いことと、必要な権限の乏しいことは、開発・建築指導を行う上で大変歯痒いことでもある。

住民の合意を得て決定された詳細な土地利用規制や、法的裏付けのある紛争予防、調整ルールがあれば住民や市町村担当者の苦労は半減するだろう。また、開発業者側も、法的な規制や調整ルールの明確化をむしろ望んでいることが多いのである。

事例4 『 リゾートマンション 』

三浦・城ヶ島リゾートマンション計画地元住民の9割「ノー」

三浦市・城ヶ島に大規模なリゾートマンションを兼ねたホテルの建設計画が持ち上がり、地元住民を中心に自然破壊を心配する声が高まっている。

住民たちは「城ヶ島の環境と自然を守る会」(池田岩夫会長)を結成、9日、14,500人余の署名を添えて久野隆作市長に計画を認めないよう申し入れた。

北原白秋の詩で全国に知られる城ヶ島は県の風致地区に指定され、全面積99haのうち約半分は県の公園。年間150万人以上の観光客が訪れる景勝地だが、民有地でのビル建築は「高さ15m以下」の制限があるだけ。

島内の全戸数は229戸で、計画されているホテルの部屋数の方が多く、島で営業している4軒のホテル、旅館、6軒の民宿なども「死活問題」と危機感を深めている。

(読売新聞：1989(H.1)年10月10日、神奈川新聞：同年10月20日)

場 所 三浦市城ヶ島

(島西部の商業・住宅地域、風致地区にまたがる地域)

計画概要 敷地面積 約7,000m²、延床面積27,000m²の地上8階地下2階建て
(高さ約15m)のホテル・マンション(250室)

事業主体 東京都新宿区内の不動産会社

紛争内容 島の住民(802人)の90%以上が反対。観光業者、漁業者、商店経営者らが「城ヶ島の環境と自然を守る会」(池田岩夫会長、62人)を

結成。14,500人が反対署名。計画の白紙撤回を主張。
反対理由 計画は貴重な美しい自然や住民の生活を破壊する、生活排水による海水汚染で赤潮が発生、漁場が荒廃する、風害が起きたり日照を侵害する、地元の小規模な商店、民宿などの経営を圧迫する、など。

【事例4】 リゾートマンションの問題点

リゾートマンション建設は、1987(S.62)年の総合保養地域整備法(いわゆる「リゾート法」)制定以降にブームとなり、金余り現象と首都圏に端を発した地価高騰が地方に波及するなかで一層加速されていった。

新潟県湯沢町のリゾートマンション購入者は、その7割が「40～50代の医師、弁護士、自由業の人、都内の土地を売って儲けたサラリーマン」とのことであり、これもワンルームと同様に、ほとんどが投機目的であるようだ。もっとも、神奈川県の場合は、スキーリゾートの湯沢町と違い、温暖な気候と豊かな自然環境・景観、東京からのアクセスの良さが開発業者のセールスポイントであり、自ら生活するか、あるいは週末のセカンドハウスに利用されるケースも多いと思われる。

リゾートマンションの問題として、いくつか考えられる点を挙げてみると、

周辺への日照、眺望、風害などの問題

高さ、容積等建築規制いっぱいの建築計画が多いことによるもので、反対運動を押切って建てられたマンションのオーナーである居住者も、目の前に計画されているマンションの建設に反対している、ということも多々あるほどである。

生活基盤整備の負担の問題

上下水道やゴミ処理問題など、基盤が整備されていない地域へのマンション立地にとともなう地元自治体の負担増があるが、旧市街地の住民からすれば、定住者でない「住民登録」をしないリゾートマンションの居住者は、「住民税」も納めていない、など費用負担の不公平の問題もある。

自然環境(観光資源)の破壊

観光地として成立するために必要な観光資源となっている自然環境や景観が、無秩序な開発によって破壊されることになる。

観光業の衰退

観光資源の破壊に加えて、宿泊施設でもあるリゾートマンションの増加が地元の小中規模旅館の経営を圧迫するなど、観光業が衰退する。

人口の減少

観光業の衰退などによる若年層の地域離れが人口の減少を招く。

以上のほかにも、リゾートマンションは投機目的であることが多く、地価の高騰を招くことも大きな問題点である。

事例の三浦市の場合は、市街化区域内で用途地域の制限に加えて、風致地区内でもあったため「高さ 15m以下」の規制もあった。しかし、それでも不十分であったのである。事例では、結果的に不動産会社の倒産により計画が消滅し、反対住民は胸をなでおろしたことと思う。しかし、第2第3の開発計画が持上がるのは必至である。反対住民の意識がまとまっている今のうちに、地域の実情に合せた土地利用規制をかけることを自治体は行う必要があるのではないだろうか。

【事例5】 町長辞任

リゾートマンション問題が町政を揺がすほどに大きな問題となったこの事例は、乱開発から地域を守ってきた自治体の「指導要綱」の破綻が近づいたことを示しているようだ。

事例の中で取りざたされている建築確認制度（建築基準法）も、法的な土地利用規制を強化していかなければ、基本的には「建築自由」が原則である。真鶴町においては、新町長のもと全国初の「水道給水」と「地下水採取」の2つの規制条例を制定し、マンション建設に一応ストップをかけることができたが、あくまでも緊急避難ではないだろうか。土地利用規制の強化は住民の反発もあって難しい面もあるかと思うが、今後は、2度とこうした事態を繰返さないために、正攻法で土地利用規制を行うことを期待したい。

真鶴町に限らず県内におけるリゾートマンション「適地」の多くは、いわゆる市街化区域と市街化調整区域の区分のない「未線引区域」内で、土地利用規制が緩くリゾート地としての景観を維持するような対策もない地域が多い。

地元自治体に明確な土地利用のビジョンがなかったことも開発業者の絶好のターゲットとなってしまった原因の一つなのである。

現在では、リゾートマンション建設推進論者たちの「マンションができ、人口と税金が倍増して町が繁栄する」という期待は、誤りであったことがわかり、自治体の中には「凍結」を打ち出したところもある。

しかしながら、依然として「凍結解除」を求める開発側の圧力は強いのである。

熊本大学の佐藤誠教授は、神奈川県のリゾート開発について次のように問題提起している。

『全国的なことだが、農産物品の自由化に伴い、各省庁の通達で農地が手軽に企業の手に渡る仕組みが整いつつある。活性化の名目でいい農地は簡単に宅地化する。都市の唯一」ともいえる広大なオープンスペースの利用に、新手のリゾート開発やマンション計画が考えられる。その点では神奈川が一番狙われやすく危ないと思う』

事例5 『 町長が突然辞任 リゾートマンション問題で自信失う 』

真鶴町の御守美房町長(68)は16日、突然、辞意を表明し、山本真二町会議長に辞職届を提出、受理された。同町長は、辞任の理由に、町内の業者が計画したリゾートマンションの建設計画にからみ、「建設凍結」を宣言している町議会と、計画の建築確認を受理した県との間で板ばさみになった点があることを認め、リゾートマンション問題が一気に町政の混乱に発展した。議長は5日以内に町選管に通知し50日以内に町長選が行われる。

(読売新聞 : 1990 (H.2) 年 5 月 17 日)

場 所 真鶴半島中央部
計画概要 延床面積 7,400m²、地上 6 階地上 2 階建てのマンション(35)戸
事業主体 地元の不動産会社
紛争内容 町議会が「建設凍結宣言」を行い、町も事前協議に応じない。
反対理由 「海と緑の景観」を壊す。

水資源の慢性的な不足

町の世帯数・人口 3,141 世帯 9,849 人 (1990 年 5 月 11 日現在)

リゾートマンション建設状況 (1990 年 5 月 16 日現在)

建設完了	4 棟	165 戸	} 総戸数 1,260 戸 (町の世帯数の約 40%)
建設中	8 棟	505 戸	
協議中	5 棟	373 戸	
相談中	2 棟	217 戸	

水資源 (1990 (H.2) 年 5 月 16 日現在)

水使用量 通常時 約 5,000 t / 日

ピーク時 約 7,500 t / 日

自力で確保できるのは 5,000 t / 日弱

経過 1989(H.1)年6月、同町町議会は「建設凍結宣言」を行い、議会の承認がなければ事前協議にも応じない方針を固めた。町当局もこの宣言に歩調を合わせてマンション計画に厳しい態度で臨んだため、町との協議が一向に進まず、平行線であると判断した業者側が1990(H.2)年3月末、建物の建築確認申請書を町を「頭越し」に県に提出した。県は業者側に町との協議を行うよう指導したが、業者が「受理しないのは不作為にあたる」として、行政不服審査法に基づく審査を請求したため、県は「申請の受理まで拒否することは法的に不可能」と判断し、同年4月26日に申請を受理した。

県は「都市計画法に基づく用途地域の指定や風致地区の指定を行う必要がある」と再三、指導してきたが、町は「将来の土地利用を縛る規制強化には町内の一部に根強い反発が予想され、とうてい1年や2年ではできないことではない」として、行政指導を続けてきた。

資料1 特集「リゾート開発で地域はどうなる」

自治体問題研究所「住民と自治 1988・12」

2 深田真五・瀬口哲夫「リゾートマンション開発とその問題点に関する研究」

1990年度 第25回日本都市計画学会学術研究論文集

3 岩波新書「リゾート列島」佐藤誠著

2 自治体における住環境対策の状況

自治体における住環境対策にはさまざまな手法があるが、規制手法でみると、現在、多くの市町村で「良好な居住環境の確保」「無秩序な開発の抑制」等を目的に開発指導要綱・中高層建築物指導要綱などの「指導要綱」を制定している。

指導要綱は、自治体が行政指導を行う上での指針を成文化し、公表したものである。ここでは、指導要綱が良好な住環境の維持に果たした役割を考えるとともに、今後の方向性について考えたい。

(1) 指導要綱の問題点と課題

指導要綱は、高度経済成長が生み出した数々の弊害に自治体が対処する過程で生み出されたものである。

高度経済成長は、1960年代後半から、地方から大都市圏への人口集中や各種の公害の発生など、住民の生命、健康を脅かす事態を各地で顕在化させていた。大規模開発が行われた地域では、小・中学校、道路、上下水道などの公共施設の整備のために地元市町村は膨大な財政負担を強いられたが、これらの問題に対して国は立法・行政の分野で適切な取り組みができず、地域の住民に対して行政責任を負う各自治体は、その権限の範囲内で対処を迫られていた。

しかし、憲法94条の定める自主立法権に基づき、条例を制定して各種の規制を行うことは、「法律上で法令規定事項とされた事項は国の法令の先占領域であり、条例で法令と異なる定めをすることは法律による委任・許容がないかぎり許されない」とする「法令先占論」から困難との指摘があった。そのため、人口急増市町村の一部では、条例化を避けて行政指導により対処することとしたが(*1)、その指針を成文化したものが、いわゆる「宅地開発指導要綱」である。

川崎市が1965(S.40)年に制定した「団地造成事業施行基準」が、その最初の例として知られている。次いで1967(S.42)年に兵庫県川西市が「宅地造成に関する指導要綱」を制定したが、これは初めて開発者側に公共施設の費用負担を求めたものであり、以後、この方式が急速に全国の自治体に広がったのである。

一般に指導要綱の内容は、

開発計画の近隣居住者その他への周知ないし同意の義務づけ

開発計画の市町村長への事前協議の義務づけ

* 1 公害規制については、先進的な自治体により「その地域に応じた高度の規制は可能である」とする「上乘せ条例」や、「国の法令が対象としていない領域においては規制が可能である」とする「横出し条例」が制定されている。

道路・公園などの公共施設その他の開発計画に関する技術基準の明示
公共公益施設整備における開発事業者の費用負担等の義務づけ
工事完了時における市町村の検査の義務づけ

などによって構成されているが、この他にも、要綱に定める事項を遵守しない開発事業者に対して、上下水道の利用申し込みに応じないなどの制裁規定を盛り込んだものもあった。

(財)日本住宅総合センターの調査によれば、1989(H.1)年4月1日現在での要綱制定市町村は1,294団体で全市町村3,268団体の39.6%を占めている。首都圏では234団体で圏内の85.7%と高い比率となっており、要綱による開発指導の定着がうかがえる。

神奈川県では1991(H.3)年7月現在で県内37市町村のうち35団体において宅地開発等指導要綱が定められており(*2)、早くから乱開発の防止と適切な誘導をしてきたといえるが、一方では1989年に制定した山北町のように、ごく最近まで要綱を持たなかったところもみられる。今回の地価高騰によって、開発がさらに県西部へと拡大したためと思われる。

【要綱の適用面積】

県内の宅地開発等指導要綱のうち、ほぼすべての市町村が適用対象となる面積について規定を持っているが、市街化区域と市街化調整区域の区分のある、いわゆる「線引き区域」の市町のすべてが、市街化区域内で開発行為の許可を必要とする面積をそのまま要綱の適用面積としている。また、近年は大規模開発が減少して小規模の開発が増加する傾向にあり、開発事業者が本来一体で開発すべき区域を要綱の適用対象にならない規模に分割し、開発時期をずらすことで要綱の適用を免れるケースを防止するため、同一事業者が隣接区域において異なる時期に開発行為を行う場合、先に開発済みの面積を後の開発面積に合算する規定を置いている市町が全体の6割ある。

しかしながら、こうした規定があっても、開発区域単位の指導だけでは、隣接：近接して次々に小規模の開発が行われる場合など、地区レベルの住環境水準の向上を図ることができない懸念がある。今後は、地区レベルのマスタープランに基づいて小規模開発の規制誘導を行うなど、「計画的な」規制手法が必要であろう。

* 2 箱根町は開発指導要綱を持たず、建築指導要綱のみ制定しており、また、津久井町では、従来あった開発指導要綱を廃止し「住環境整備条例」を制定しているが、内容的に同種の部分があるため、いずれも「指導要綱」とした。

【敷地規模の制限】

一戸建住宅の場合は、敷地の細分化を防止するためにその規模について要綱に定めるケースも多い。神奈川県内では全体の9割に当たる31市町村がこうした規定を置いているが、実際に規定されている面積は、2市町で230m²と定めているのを除くと、いずれもほぼ100~165m²の範囲内であり、望ましい水準からはほど遠い。要綱で定めている基準の多くは、現実に押し負けてしまっているのである。

もともと、要綱は、一定水準未満の開発を抑制する目的で制定されたものであるから、各項目について最低基準を示すことが多い。これは、事業者側に最低基準未満のものをつくらせない、という効果を持つと同時に、指導に従えばそれが最低基準ギリギリのものであっても基準をクリアしたという「お墨付き」を自治体から得られることになり、その水準以上のものを事業者に要求することが困難になる。すなわち自治体の「最低の基準」が事業者側では「最高の基準」なのである。

また、低い基準を設定しても意味がないが、要綱行政があくまでも「指導」である以上、あまり高い基準を設定しても指導しきれないものになってしまう。

このため、各自治体ではさまざまな工夫をしている。敷地規模の場合の基準は、現在では、次のような類型から構成されている。

最低基準を一つだけ示す場合	14 団
体	
最低基準を複数示す場合	11 団
体	
a 用途地域によって基準を変更	(6)
b 開発区域の規模により基準を変更	(3)
c aとbの組み合わせ	(2)
最低基準のほかに標準(平均)の基準を示す場合	6 団体
a 用途地域によって基準を変更	(2)
b 開発区域の規模により基準を変更	
c aとbの組み合わせ	(1)
d 住宅の型(独立建・長屋建等)によって基準を変更	(2)
e aとdの組み合わせ	(1)

こうした基準の詳細化をみると、特に用途地域による制限の差など、地区レベルでの土地利用計画の策定が開発行為等の指導に如何に重要な役割を果たすものか、示すものといえよう。

【駐車スペースの設置義務】

駐車スペースの設置については、全体の9割に当たる32市町村で規定を設けているが、中高層建築物あるいは共同住宅のみを対象とするものが全体の7割の13市9町、一戸建住宅についても対象とするものが残りの3市6町1村である。

表1-2-1に示すとおり、郡部での乗用車の普及率は高く、1世帯に1台のところが多い。また、ほとんどの市町村で1世帯当たり0.7台以上となっているが、要綱で全戸について駐車スペースの設置を要求しているものはわずか1市2町である。

いわゆる「車庫とばし」などにより保管場所のない自動車が路上にあふれ社会問題化したため、1991(H.3)年7月から改正車庫法が施行され保管場所について厳しいチェックがなされることになったが、言い換えれば、これからは住宅に駐車スペースを付置することは開発事業者の義務だとしても間違いないであろう。

こうした事情をふまえて、市町村では、要綱の中の駐車スペースの規定を強化するところや、とりあえず暫定措置として全戸数分の駐車スペースの確保を「お願い」しているところもあるが、多くは「そのまま」というのが実態である。

要綱による行政指導が一定の役割を果たしたことを評価しつつも「この手法に頼りきるには限界がある」との指摘は、かねてからなされているところである。

すなわち、「要綱による行政指導は、法の拘束によることなく、自治体が事業者をねばり強く説得することにより非権力的に相手方に行政の意図する状態をつくり出そうとするものである。そのため、自治体は現状を把握したうえで個別具体の事例にきめ細かく対処できるという利点がある。しかし、このことは、逆に自治体が要綱の『弾力的な』運用を行い、必要以上に事業者側と妥協するケースを生み出す危険性をはらんでいる。一方、要綱行政が『指導』である以上、一定の限界があることも事実である。また、こうした限界があるために他の事業者に対する指導との均衡を欠き公平の観念がそこなわれる結果となっても『指導』であるために責任が明確にならないというおそれがある」というものである。

また、一方では1980年代の民活・規制緩和路線の中で、指導要綱の技術水準や開発負担金などについて「一部に行き過ぎがある」との批判が主として建設業界から起こったため、国は1982(S.57)年に「宅地開発等指導要綱の運用について」、1983年に「宅地開発等指導要綱に関する措置方針について」の通達を出し、多くの自治体が「行き過ぎ」について要綱の改正を行うこととなった。

しかしながら、「駐車スペースの設置義務」など、現行の法体系の中で要綱による指導行政だけが現実に効果を上げているものは少なくない。また、「敷地規模」

表 1-2-1

神奈川県各市・郡における一世帯当たりの乗用車台数

市・郡名	自動車（乗用車）保有台数			世帯数 (B)	1世帯当り 保有台数 (A / B)
	普通	小型	計 (A)		
〔 横浜 〕 横浜市	45,142	732,409	777,551	1,169,430	0.66
〔 川崎 〕 川崎市	12,865	220,950	233,815	465,822	0.50
〔 湘南 〕 平塚市	2,977	67,528	70,505	82,304	0.86
藤沢市	3,979	84,834	88,813	124,161	0.72
茅ヶ崎市	1,927	46,252	48,179	66,701	0.72
秦野市	1,477	39,610	41,087	54,233	0.76
伊勢原市	1,001	23,557	24,558	30,525	0.80
高座郡	639	12,740	13,379	14,310	0.93
中郡	618	15,300	15,918	18,691	0.85
〔 三浦半島 〕 横須賀市	4,323	93,815	98,138	139,420	0.70
鎌倉市	2,597	41,636	44,233	61,564	0.72
逗子市	715	12,471	13,186	19,461	0.68
三浦市	576	11,301	11,877	15,702	0.76
三浦郡	524	7,464	7,988	9,431	0.85
〔 県央 〕 相模原市	6,880	137,905	144,785	187,351	0.77
厚木市	3,064	58,642	61,706	69,143	0.89
大和市	2,629	47,886	50,515	70,985	0.71
海老名市	1,185	28,064	29,249	34,893	0.84
座間市	1,160	28,433	29,593	40,692	0.73
綾瀬市	935	21,911	22,846	24,081	0.95
愛甲郡	632	14,752	15,384	13,900	1.11
〔 県西 〕 小田原市	2,254	48,419	50,673	61,324	0.83
南足柄市	441	11,921	12,362	12,584	0.98
足柄上郡	730	18,804	19,534	18,209	1.07
足柄下郡	894	13,688	14,582	21,277	0.69
〔 県北 〕 津久井郡	819	19,812	20,631	20,397	1.01

出典： 乗用車台数 - 県政要覧 1990 (平成 2 年版)

「自動車保有車両数」 1990 (H.2) 年 3 月末日現在

世帯数 - 県政要覧 1990 (平成 2 年版)

「市区町村別世帯数, 男女別人口, 人口密度及び増加数・率」

1989 (H.1) 年 10 月 1 日現在

や「ワンルーム規制」など、法制度的には地区計画等で対応できるものでも、実際問題として計画決定が困難な状況が続く限りにおいては、なお、相当の期間、要綱による指導がまちづくりに果たす役割は大きいのである。今後は、要綱の限界を良く認識したうえで、法定地区計画等への移行を目標とする一方、要綱の基準のあり方についても、なお一層の工夫が求められるといえよう。

(2) 居住水準を担保する手段として

要綱による行政指導だけでなく、住環境に対する住民の認識が高まる中、新しい手法を模索する自治体が現われ始めた。それらの手法を紹介しながら、新たな住環境づくりの方向性について考えてみたい。

資料1、2の事例はいずれも最近制定されたもので、住環境の悪化に自治体がどのように取り組むべきか、一つの方向性を示したテストケースである。実際の地区指定については、津久井町の場合は総合計画等との調整中であり、掛川市の場合は候補地域の住民との協議の段階であるが、今後の動向が注目される。

これらの事例に共通している点としてまず第一に挙げられるのは、住民参加を積極的に取り入れていることである。住民参加のシステムとしての縦覧・公聴会等は早くから行政手続きの中に取り入れられてきたが、これらの場合は計画策定というさらに踏み込んだ形での参加である。対象となる地域は自治体の中の「地区」単位である。

第二には、行政、住民、事業者の三者の協力体制を明確に打ち出している点である(*1)。これらの事例は、住民や事業者が計画策定という早い段階からまちづくりに参加することで、建築紛争を事前に回避するなど、調整ルールとしての機能が期待されるものである。

こうした地区レベルでの詳細土地利用計画の試みは、すでに1980(S.55)の都市計画法の改正で「地区計画」制度としてスタートしており、考え方自体は新しいものではないが、津久井町、掛川市とも「未線引」の都市計画区域の用途無指定地域や都市計画区域外をも対象としている。これは、現行の地区計画制度が原則として用途地域が指定されている地域だけに適用されていることからすれば(*2)、法が規制の対象としていない領域を規制する、いわゆる「横出し条例」(*3)といえる。

*1 掛川市の場合は「五共益五良質体制」という言葉を用いている。これは、地権者、地元集落、開発事業者、進出企業・転入者及び市の五者がともに益し、ともに良質である体制という意味である。

- * 2 近年では、集落地区計画など市街化調整区域などにも適用できる制度が生まれているが、適用実績に乏しいのが現状である。
- * 3 「横出し」とすれば、これらの条例による「地域」「区域」の指定は、地区計画で対応できる用途指定のある地域においては地区計画で対応し、「地域」「区域」の指定は用途無指定の地域に限定することになる。津久井町の場合は条例でこのことを明確に規定しているが、掛川市の場合は不分明である。

ただし、指導・助言に従わない事業者への制裁は、事業者への勧告、広報への登載など措置だけであり、開発指導要綱の延長上にあるものでもある。これは、事業者の積極的な地域の計画への参加・協力を前提としているためであるが、条例の意図を担保するには不安が残り、一定の限界があることは否定できない。

もっとも、従来は実効性の点から都市計画法や国土利用計画法などの法制度中心の考え方が支配的で結局のところ国主導型であったものを、自治体と住民を前面に打ち出した点では画期的である。

資料1 『 津久井町住環境整備条例 』

津久井町は、行政区域の約 41.7%に当たる 5,090ha が都市計画区域に指定されているが、市街化区域と市街化調整区域の区分のない「未線引」の都市計画区域であり、用途地域の指定も 295ha(都市計画区域の約 5.8%)と極めて少ない。同町では良好な住環境を守り育てていくため、1978(S.53)年4月に開発指導要綱を制定して開発行為等の指導を行ってきたが、都市計画区域内でも用途指定のない地域、特に東部の串川地域における無秩序な開発の進行が著しく、狭小宅地の増加、都市基盤整備の立ち遅れなどスプロールが進行している。

このような事情を背景に、町は 1990(H.2)年6月に「津久井町住環境整備条例」を制定し、翌年3月より施行した。この条例は、適用対象となる面積等の要件を大幅に強化したほかは従来からの要綱と内容に大きな差はないが、住民を住環境づくりの主体として明確化した点がより重要である。

すなわち、基本理念として条例第2条は、「本町における住環境の整備は、町、町民及び事業者のそれぞれの相互理解と信頼とに基づき、それぞれの主体的な参加と協力により達成されることを確認する。このことは、常に尊重されなければならない」と規定している。

また、この基本理念に基づき、良好な住環境の確保を目的とした整備を行

うために、無秩序な市街化が進行している、あるいはその恐れのある地区について「特定地域整備地区」を、その他地域の居住者から要望のある地区について「地域整備地区」を、それぞれ町長が指定することになっている。そして、指定を受けた地区内における開発行爲、建築行爲等は、条例に定められた事前協議の適用のない小規模なものであっても、事業者はその内容を町長に届け出てそれぞれの地区について町長が定めた「特定地域整備計画」「地域整備計画」に基づき、指導・助言を受けることとしているのである。

二つの地域は指定される過程に相違がある以外に差はないが、後者は地区指定が住民からの発意にかかっているといえよう。

また、条例では、これらの計画の策定過程における条例には住民参加が規定されている。地区指定後、有識者、町議会議員のほか、当該地区の居住者及び土地又は家屋の所有者の代表者、地域振興協議会の構成員、自治会の役員など地域の住民を代表する者により計画原案の策定が行われるほか、計画原案は、住民による縦覧・公聴会等を経て決定されることになるのである。

こうした条例が成立した背景として、開発が近年になって増加したといっても、都市化がそれほど進行していない地域で、建築紛争等の発生が少なく住民のコンセンサスが得られやすいということがあると考えられる。

掛川市の場合は、市内の土地の多くが開発事業者へ渡っていないほか「全市をあげての『生涯学習』により市民意識の高揚が図られている」など条例によるまちづくりを可能とするような、市民による開発のコントロールを可能とする別の条件が存在しているという。それに比べると、津久井町の場合は既にスプロールが進行中である。従来、「要綱」でしかなかったものを「条例」に格上げした意義は大きいといえるが、条例が実際にどの程度機能するか疑問視する向きも少なくない。

さらに開発が進んだ神奈川県内の多くの市町では、こうした「条例」化も、たやすくは期待できないと思われる。

逗子市では、個別の開発についての是非を問う市民投票や指導に従わない業者への市の役務（道路、下水道の接続等）の拒否を盛り込んだ「逗子市における開発行爲等の規制に関する条例」案を1991(H.3)年2月の定例市会に上程したが、都市計画法など既存の法制度との整合性への疑問、国や同市の建築確認等を執行して

いる県との調整を行っていない、市民投票は事態の混乱を招く、等の理由で条例案は否決された。同市では要綱に従わず市の「頭越し」に県の建築確認を得てマンション建設を進めている開発業者とのトラブルがあり、条例案は今後の同種の問題防止のための緊急性を帯びるものであった。それでも、条例案が否決されたのは、市街化の激しい地域での住民のコンセンサスを得ることの難しさと、既存の法制度の中での「上乘せ」への抵抗が強いことの証明といえよう。

こうした事例は、現行の法制度で対応できない部分に苦慮する自治体の姿を浮き彫りにしたものであり、土地利用計画等の諸制度における国の一刻も早い対応を望むものであるが、一方では、地区計画など、自治体の運用次第で成果をあげることでできる手法も現行法の中に存在しており、まず可能な手法で実績をあげていくことも必要ではないかと思われる。

資料2 『 掛川市生涯学習まちづくり土地条例 』

静岡県掛川市は、東京から約 230km、大阪から約 330km、名古屋から約 140 km の位置にあって、茶の生産量日本一を誇る、全体として農山村的特色を持つ市であるが、1988(S.63)年3月には新幹線の駅が開業し、1993(H.5)年度末に東名高速道路のインターチェンジの供用開始を予定しているなど、大都市への交通条件が整備されつつあり、同市はこの圏域における交通ネットワークの核になるうとしている。

しかしながら、利便性が向上する一方で、東京圏の狂乱地価とバブル経済の波が同市を襲い、耕作を放棄した谷戸田・段々畑などの農地や林地を地上げ屋が買いあさり地価高騰がもたらされるとともに、無秩序な開発のおそれが顕在化した。

同市は、行政区域の 70.8%にあたる 13,180ha が都市計画区域に指定されているが市街化区域と市街化調整区域の区分のない「未線引」の都市計画区域であり用途地域が指定された区域も 1,608ha（都市計画区域の約 12.2%）に留まっている。

このため、生涯学習の草分け的存在である同市では、地価高騰を抑制するとともに市民主体の土地利用計画に基づくまちづくりを推進するため 1991(H.3)年4月「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」を制定、同年6月に施行した。

この条例では、市長は次の一定の要件に該当する区域について適正な土地利用の上で必要がある場合、「特別計画協定促進区域」として指定することができる」と規定されている。すなわち、

- (1) 市街地周辺農地等で宅地、業務用等に転換することにより高度な利用を図るべき区域
- (2) 耕作が放棄された農地及び適正な施業が行われていない森林等で、高度な利用を図るべき区域
- (3) 森林及び原野を農地、宅地、レクリエーション施設用地等に転換することにより、有効な利用を図るべき区域
- (4) 道路、河川等の重要な公共施設と一体的な土地利用を図るべき区域
- (5) 優良な農地及び森林で将来とも保全すべき区域
- (6) 動植物の保護、史跡の保存その他良質な環境として保全すべき区域
- (7) 前6号に定めるもののほか、市長が条例の目的を達成するために必要と認める区域

等である。

「特別計画協定促進区域」に指定する場合は、あらかじめ当該区域の自治会の意見を聴き、指定しようとする区域の案を公告、縦覧したうえ、掛川市生涯学習土地審議会の議を経なければならない。指定後は、自治会の代表者、土地等の所有者又はその代表者によりまちづくり計画案を策定し、計画案が市のまちづくり計画に適合している場合には、市長は、土地等の所有者の8割の同意を得て「まちづくり計画協定」を締結することとされている。

「まちづくり計画協定」を締結した区域は「特別計画協定区域」に指定され以後、区域内における土地の売買、開発行為、建築物の新築又は増築等は市長への届出が必要となる。届出に対して市長は「まちづくり計画協定」に基づいて適切な助言・勧告を行うことになる。

第三 住むところがない

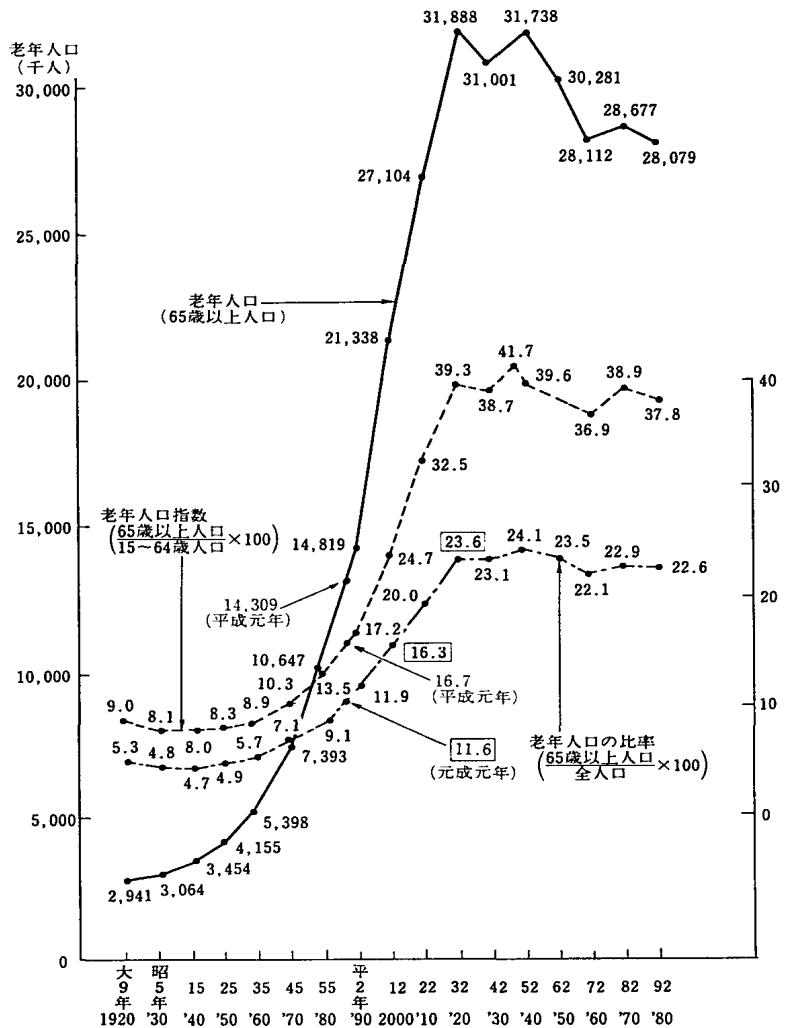
- 社会的弱者の問題として放置されてきたものはなにか -

1 高齢化社会の現実と課題

「65歳以上の人口が全人口の7%以上になり、それがさらに増加していく社会」、これは国連による「高齢化社会」の定義であるが、日本では1970(S.45)年に高齢者人口比率が7%を超え、1995年には高齢社会(*1)へと突入しながらさらに高齢化が進行することが予測され、人口高齢化のピークとなる2021年には23.6%にも達すると言われている。(図1-3-1、*2)

図 1-3-1

老年人口、老年人口指数及び老年人口の比率の推



(資料) 平成元年までは総務庁統計局「国勢調査」及び「推計人口」、平成2年以降は厚生省人口問題研究所「日本の将来人口」(昭和61年12月)の中位推計値

このように高齢化は驚異的なスピードで進むとされており、国民4人に1人は65歳以上といった超高齢社会が到来することになる。また、増加する高齢人口に占める要介護老人も1990(H.2)年度の70万人程度に対して2001年には100万人程度に達することが見込まれ(*3)、これに1人暮らし老人、虚弱老人等の要援護老人の人口も含めれば1,000万人をはるかに超えることが予測されている。

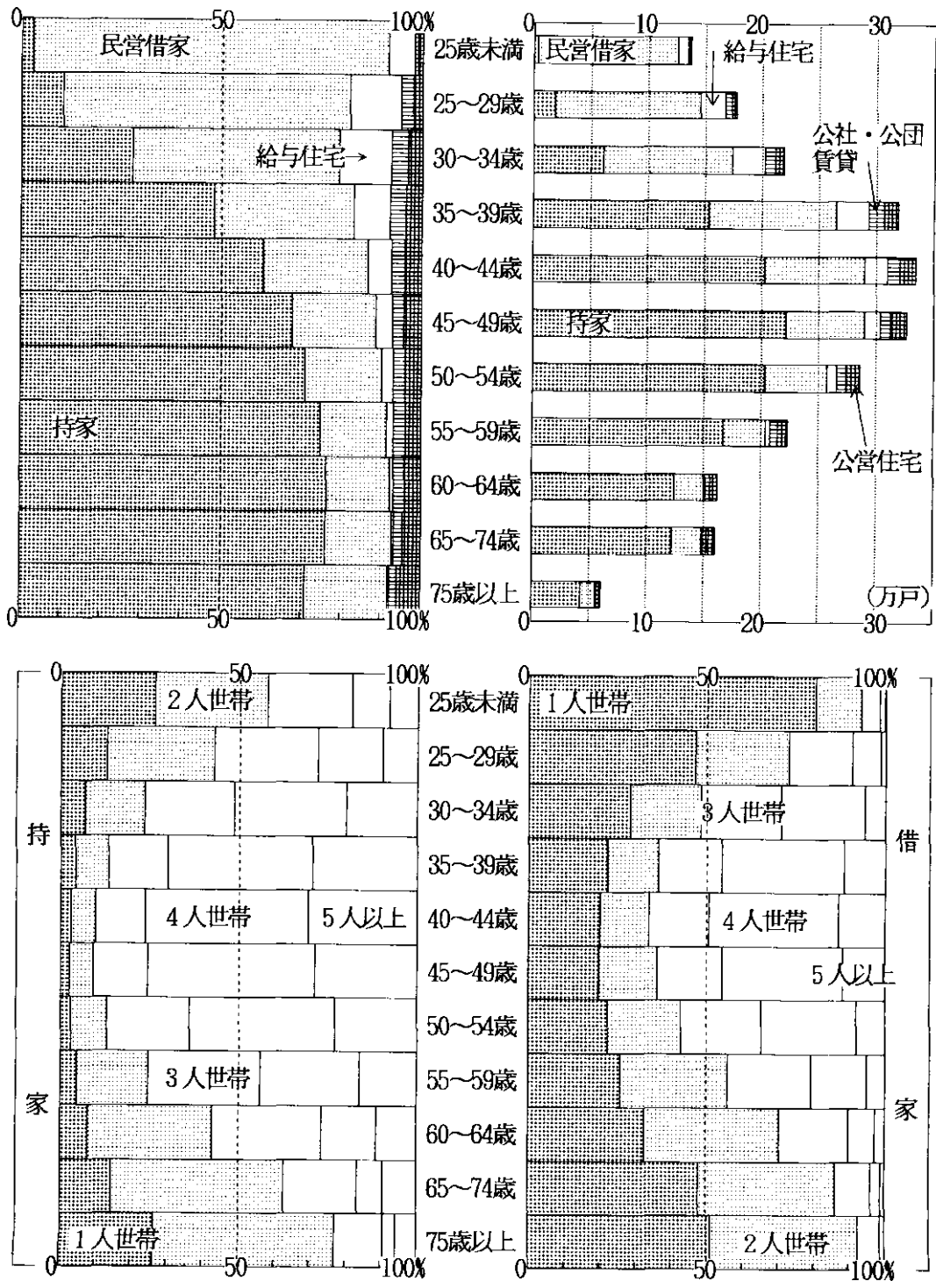
このため、21世紀に向けて今のうちから対応が必要であるという認識のもとに福祉分野をはじめとする各機関でさまざまな施策が行われているが(*4)、重要な社会資本である住宅については今後どうあるべきか。高齢者の住宅の現状を整理するとともに将来を展望したい。

図1-3-2は、世帯主(家計を主に支える者)の年齢別にみた住宅の所有関係と、世帯人員である。これをみると、世帯主の加齢に伴い持家率が上昇していくが、高齢者になると1/4程度が借家のまま頭打ちの状態となること、就業との関係から加齢にともない給与住宅(社宅)の割合が減少し高齢者を世帯主とする世帯はなくなること、公営住宅などの公的賃貸住宅は世帯主の年齢にかかわらず一定の割合のままであることなどがわかる。また、持家借家別の世帯人員の状況からは、すべての年齢で借家の方が持家よりも単身者などの小規模世帯が多いこと、高齢者が世帯主の場合、30歳未満の若年層と同様に単身・2人世帯が多いこと、三世帯同居を含む多人数世帯は、世帯主が中高年の持家世帯に多いことなどがわかる。

次に、高齢者のいる世帯について世帯の型ごとに居住水準の状況の推移をみたのが図1-3-3である。この図からは、最近の10年間で、三世帯同居の場合は世帯数に変化はなく、最低居住水準未満の世帯は解消の方向にあること(*5)、三世帯同居の場合を除く他の高齢者のいる世帯はみな世帯数が増加する傾向にあること、高齢者単身世帯は世帯数が増加しているのに加えて最低居住水準未満世帯が増加していることなどがわかる。

また、全部の世帯について世帯の型ごとに住宅の改善計画の有無とその内容、目的についてみると成長期の世帯ほど改善計画を持っており、その内容は主として持家の取得(新規の取得)であること、成熟期の世帯の改善計画の内容は主として建替えや増改築であって持家の改善が主となっており、設備の改善を目的とするものが他の世帯よりも多くなっていること、高齢者の世帯ほど改善計画を持っていない等の傾向が明らかである。(図1-3-4)

図 1-3-2 世帯主の年齢別・住宅の所有関係別世帯数とその割合



資料：住宅統計調査（1988(S.63)年）

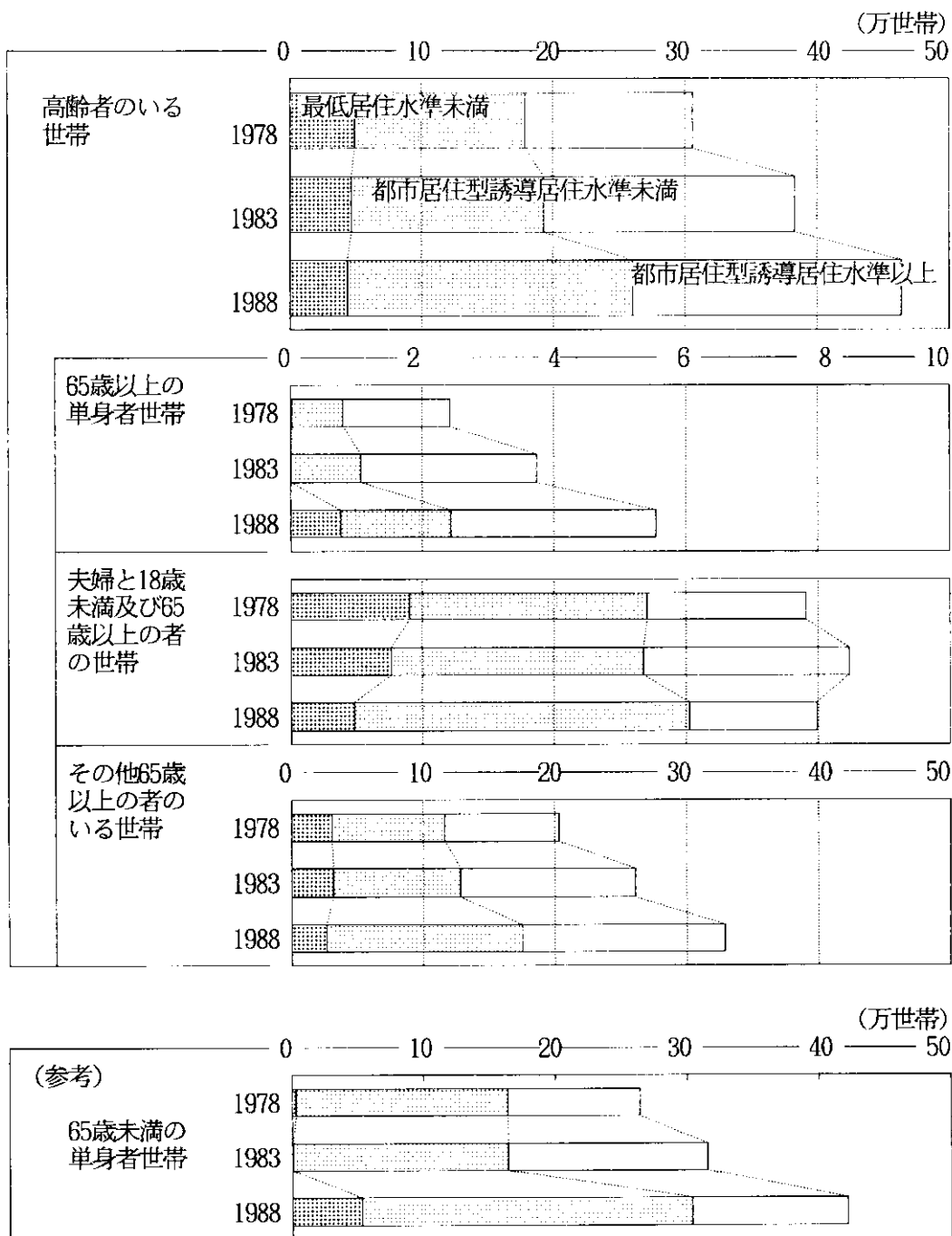
以上のことから、住宅の所有関係や世帯の型別に次のような区分で高齢者の住宅問題を考えることができると思われる。

第一に借家に居住している高齢者の単身・夫婦のみの世帯。これらの世帯は、家賃が安くて居住が安定する比較的良質な公的賃貸住宅・給与住宅から転出を余儀なくさせられた結果、その多くが民間借家に居住しており、しかも収入が低下しているために家賃負担が大きなものとなっている。また、同様の状況にある単身者の多い若年層と比較して住宅を改善する可能性（主として持家の取得）に乏しく、公的な援助なしには加齢に伴う住宅のハンディキャップを軽減することが困難な状況である。

第二は、持家に居住している高齢者世帯である。三世帯同居の場合は同居を可能とするような規模の住宅が確保されているか、又は建替えや増改築によって改善（主として規模の拡大）が可能かどうか問題である。改善の余地がなければ同居はお互いの我慢を承知で開始する以外になく、犠牲が大きなものとなるし、結局のところ世帯が分離する結果となって同居する介護者を失うことにもなる。また、単身者や小人数の世帯の場合は、世帯がすでに分離していることで規模のうえでは余裕が生じるものの、高齢者の勤労収入が基本的に少ないため住宅の改善（主として加齢に伴う弱体化、介助の必要から生じる住宅の構造・仕様の改善）を可能とするだけの資力に乏しく、あらかじめ高齢化を考慮した仕様の住宅であるか、又は大規模な改造をとまわずに必要な改善が可能かどうか問題となる。

ところが、民間借家や、持家でも共同住宅はもちろんのこと、持家一戸建ての場合であっても、あらかじめ高齢化を考慮して建築される事例はほとんどなく、経済的にも間取り等にゆとりを持たせること自体も難しい。すなわち、一般の住宅は虚弱老人や身体障害者等のハンディキャップを持った者があらかじめ生活することを想定していないのである。そのため、いざ改造が必要となった場合には大規模な工事が必要となるが、経済的にもハンディキャップを抱えた以降の収入低下等を考えると思い切った改造も難しく、介護者が介護しづらい環境となるなど、被介護者にとって在宅生活を有意義に送ることができなくなる傾向が強い。その結果、ハンディキャップを持った人々は、特別な「障害者向け」「高齢者向け」の住宅に入居することを余儀なくされるところとなって、健常者とは「隔離」されてしまう。つまり、福祉の分野でいうインテグレーションといった考え方から乖離するものとなってしまふ結果となるのである。

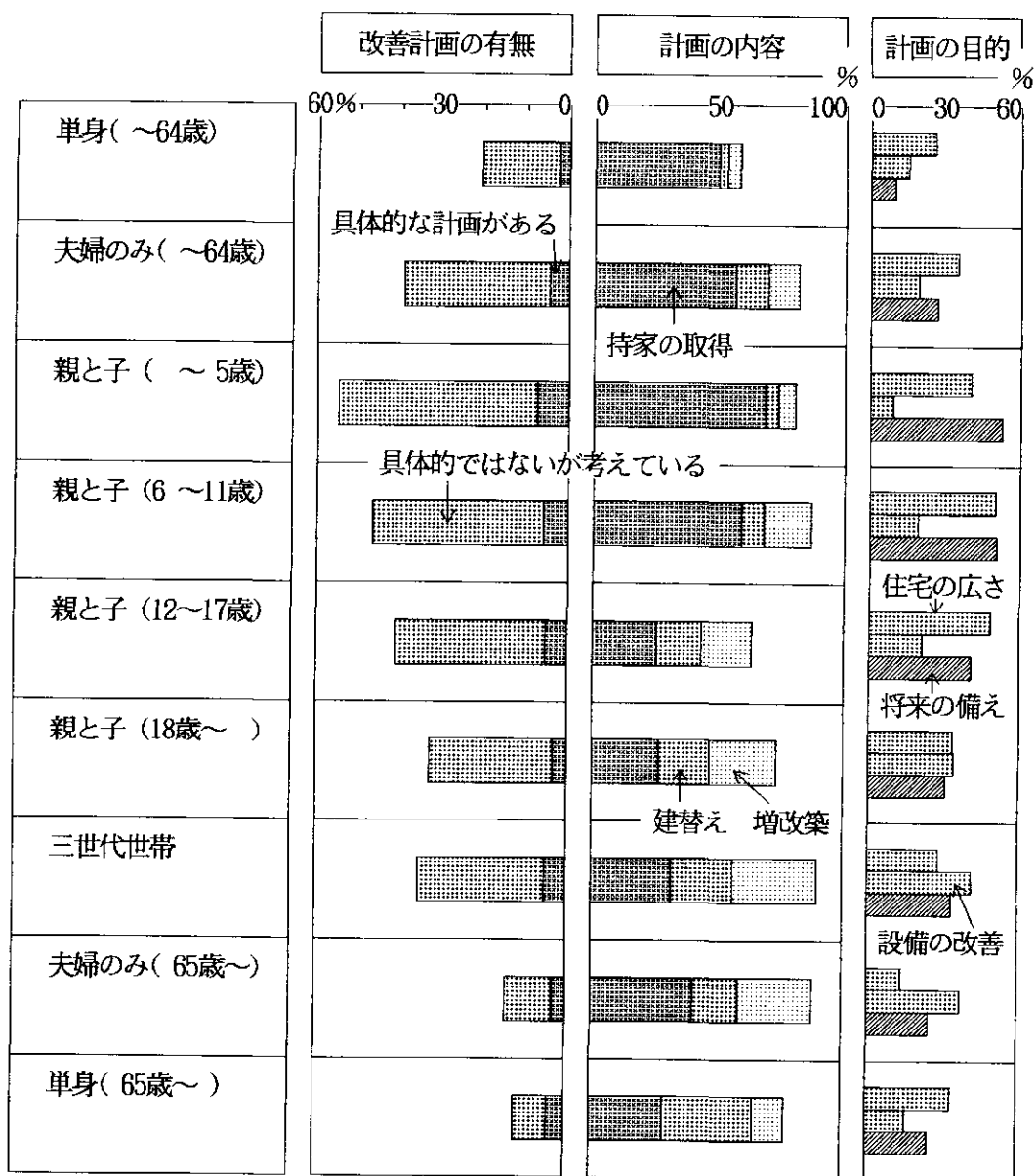
図 1-3-3 高齢者世帯の居住水準の状況



注 1978年及び1983年の都市居住型誘導居住水準以上(未満)の世帯数は、平均居住水準以上(未満)の世帯数である。

資料：住宅統計調査

図 1-3-4 世帯の型別・住宅改善計画の有無 / 計画の内容と目的



注 改善計画の目的について、上段は「住宅の広さに不満があるため」、中段は「住宅の設備、内装等を改善するため」、下段は「子供の成長や自分の老後などの将来に備えるため」である。

資料：住宅需要実態調査（1988(S.63)年）

- * 1 国連の定義では、65歳以上の人口が全人口の14%を超えた時点で高齢社会と呼ぶ。
- * 2 厚生省人口問題研究所の1991(H.3)年6月暫定推計によれば、ここで示した推計以後の出生率の予想外な低下により、人口高齢化のピークは2045年で27.7%(中位推計)となると予測している。出生率以外の推計が不十分なため、ここでは従前の推計を示す。
- * 3 要介護老人の将来推計と関係施設の整備より引用
- * 4 もちろん、高齢化社会を死亡率の低下に伴うやむを得ない現象であると決めつけることはない。出産人口の低下を招かないような社会構造が必要であり、対策の中には当然のことながら新しい世帯を持つための住宅政策があるべきであろう。
- * 5 誘導居住水準については1998(S.63)年の調査から基準が設定されたため、旧平均居住水準とは厳密には比較ができないが、大きな変化はないようである。

2 在宅福祉というけれど

(1) 在宅福祉サービスの現状と課題

福祉の分野では、高齢者や身体障害者などを対象として、様々な在宅福祉サービスを展開している。このうち、高齢者を対象とするものは、ホームヘルパーの派遣、給食サービス、入浴サービス等の「直接型支援」、デイサービス等の「施設利用型支援」、居室整備資金の貸付、日常生活用具・補装具の給付等の「間接的支援」等があり、高齢者が利用可能な制度施策を挙げれば、実に 370 種類にも及ぶと考えられる（*1）。

しかし、残念ながら制度の現状は、必要なとき（時間）に必ずしも対応できる制度ではなく、現状はホームヘルパーであれば週 2 日程度で各々日中のみの数時間の家事援助や介護であったり、給食も週 2 回程度の昼食であったりする。

もちろん日本でも、ヘルパーの派遣や入浴サービス、給食サービスといった在宅サービスや、介護を支援する福祉機器の交付（貸与）の事業は充実してきている。鹿児島県隼人町のように、食生活の保障として、1 年 365 日、2 食を完全に提供する給食サービスを実施している自治体もあり、こうしたサービスが全国的に普及する兆しもみえている。

しかし、日本では、全体的にみれば、スウェーデンをはじめとする諸外国のような徹底した事業展開をするにはまだまだ時間が必要である。

では、在宅福祉サービスはどのように実施されるべきなのであろうか。人は、生活するうえでどのような行動をとっているのか。これをパターン化し、一つの「生活リズム」として示したのが表 1-3-1 である。この表は、一般的な単身生活者を想定したものであるが、福祉サービスの対象者の多くを代表しているものでもある。

人は、日常生活上の自立度が低下するに従って、生活していくうえで必要な多くの行為を人的支援（介護）に頼ることになる。しかし、必要とされる介護は 24 時間の中に散在しており、しかも毎日続くものである。介護を確実に実施することができなければ、在宅生活を送ることが困難になることは明白である。

つまり、日本においては、まだ家族介護者がいなければ在宅生活を維持することは無理なのである。

* 1 「O A 化の進展と自治体」老人福祉エキスパートシステム

（神奈川県自治総合研究センター昭和 61 年度研究チーム B：1987 年 9 月）

表 1-3-1 在宅生活の生活リズムと対応する福祉サービス

時間	在宅生活の生活リズム	対応する福祉サービス
6:00	離床 着替え 洗面・歯磨き 排泄 1	ホームヘルパーの派遣 2
7:30	朝食：支度・摂取・片付け含む 掃除 洗濯 排泄 1	ホームヘルパーの派遣 ホームヘルパーの派遣 ホームヘルパーの派遣
12:00	昼食：支度・摂取・片付け含む 歯磨き 排泄 1	ホームヘルパーの派遣・ 給食サービス 2 ホームヘルパーの派遣
15:00	間食：支度・摂取・片付け含む 排泄 1 買い物：食事材料・日用品等 排泄 1	ホームヘルパーの派遣 ホームヘルパーの派遣 ホームヘルパーの派遣
18:30	夕食：支度・摂取・片付け含む 入浴：着脱衣含む ベッドメイキング 歯磨き 排泄 1	ホームヘルパーの派遣・ 給食サービス 2 ホームヘルパーの派遣・ 給食サービス 2 ホームヘルパーの派遣 2
21:00	就寝 排泄 1	

1 一般には、一昼夜の排尿回数は5～6回、多くても10回ぐらいで、夜間睡眠中は0～1回である。（南山堂医学辞典より）

高齢者になれば排尿回数は増加の傾向にあるため、表に示した排泄回数は、これよりもやや多めにしている。

2 このサービスは、時間を変更することで実施可能となるものである。

「スウェーデンでは、ホームヘルパーが1万人に400人の割合で存在し、介護が必要な人々の家庭を訪問しており、日本では、人口何人に対して何人のホームヘルパーしか活動していない」とよく言われている。福祉関係者であれば、こうした福祉先進国であるスウェーデンとの比較を何度となく聞いているが、ここでは、その背景となる考え方から比較してみたい。

確かにスウェーデンの高齢者は、子どもやその家族との同居率が6.2%と低く日本の10分の1以下となっており、しかも、年齢階層別の居住形態を見ても65歳以上人口の90%が在宅といったように、ほとんどがひとり暮らし老人であるから驚異である(*2)。それでは、スウェーデンの老人を支えているのはフォーマルサービス(公的サービス)だけなのだろうか。

1986年にスウェーデン医療計画合理化研究所が出した「沈黙のケア」によると、対人介護的ケアの実態として、高齢者が受けているフォーマルケア(公的ケア)は年間1億2千万時間(28.5%)であるのに対してインフォーマルケア(親族や友人の介護、*3)は年間3億時間(71.5%)であるといった意外な事実が隠されている。

その理由は、安心感を必要とするインフォーマルケアは、フォーマルケアなしでは成立しないのであり、(*4)様々な事業を展開してフォーマル部分を充実させることによって、インフォーマル部分にやる気を起こさせることに成功したからである(*5)。

もう一つの理由は、高齢者の意識の中に、ひとり暮らしが成立するだけの要素があるからである。それを、表1-3-2のホームヘルプの原則から引用すれば、「助ける」ではなく「自立を促し励ます」支援であることであり、「介護者を支援する」のではなく「本人を支援する」ことが徹底されているのである。

その上で表1-3-3のような24時間体制の在宅福祉サービスが受けられる体制が整えられ、ケアを受ける本人も、安心感の上に自立意欲が発生しているのである。

この様にして単身者であっても、在宅で安心した生活を送れるしくみができあがっているのである。

*2 スウェーデン生活実態調査 ULF1980/1981

*3 インフォーマルケアは、公的サービス以外の家族や友人達の行うケアを指しているが、ボランティアが行うものは排除されている。そもそもボランティアは「行う側」と「受け手側」の立場が「慈悲を施す側」と「受け取る側」の関係になり、「受け手側」は最低レベルの要求しかできなくなるので、対人ケア

に向かないとの結論が出されているからである。

- * 4 「沈黙のケア」の中に「十分なフォーマルケアが約束されない状況においてはインフォーマルケアに手を出せずに施設に入れてしまうケースが多い」と報告されている。介護者からすれば、共倒れの危機に瀕した時の不安は大きく、泥沼にはまり込んでいくような状態を脱して早めに手を打ちたいという気持を持つことにもなる。
- * 5 親族等介護有給休暇法など。
一方スウェーデンでもマンパワー不足の悩みは大きい。しかし、介護機器や住宅が整備されているために、65歳～68歳までの高齢者を公務員（ヘルパー）として雇用する（*6）などの施策を実行することができるのである。
- * 6 スtockホルム市で始められた事業で、時給は一般のヘルパーと同額であるが、労働時間や仕事の内容は本人の能力や希望しだいである。また、週16時間以上の勤務時間になれば常勤として扱われる。なお、年齢を超えても医師の健康証明書で仕事を続けられる。

表 1-3-2 スウェーデンにおけるホームヘルプ活動の原則

自己決定	高齢者であっても、他世代同様、居住形態やケアサービスの内容、一日の生活のリズム等に関して、本人の自己決定に基づいて供給されるべきこと。
影響と参加	社会の動向等に関する高齢者個々人の意見や見解が傾聴されるべきこと。また、ケアサービスの内容や供給のされ方等に関しても本人の意向を敏感に採り入れるべきこと。
人格の尊重	高齢者自身の人格人権を尊重するべきこと。
安全性 (安心感の保障)	医療・福祉のケアサービスが本当に必要な時に確実に供給されるようにすることや、ニーズの生じた時にどこに連絡すればよいのか等の十分な情報を与えること。また、何らかの人の輪に連なること等を通して、在宅でも安心して生活を続けていられる心理的条件を整えるべきこと。

ニーズの総合的把握	高齢者の有するさまざまなニーズ（心理的・物理的・社会的）を個別的に切り放して取り扱わず、総合的に把握対処すべきこと。
通常化	高齢者も社会を更生する他のグループと同時の権利を有することを出発点とし、どのような医療・福祉のニーズを抱えた状況であっても、特殊な環境の中に放置せず、できる限り通常的环境や生活条件の下で過ごせるよう努めること。
近接性	ケアサービスのニーズが生じたとき、気軽にそれを持ちかけることやデイセンター等で供給されるサービス活動の輪に容易に加われるよう保障すべきこと。
活性化	高齢者を安静の状態に放置せず、残存能力を刺激、訓練することを通して、でき得る限り活性化させるよう努めるべきこと。

資料 スウェーデン保健社会庁の高齢者ケアプログラム報告書

表 1-3-3 スウェーデンの在宅福祉サービスの代表例と日本の比較

	スウェーデン	日本
ホームヘルプ活動 social hemhjälp	在宅の老人を訪ね、清掃、洗濯・買い物代行・食事作りのサポートといった家事援助的サービス(residential care)と起床就寝に伴うベッドから車椅子へのトランスファーの介護や、入浴・用便・着替えの介助、外出、随伴、随行、話し相手といった対人介護的ケア(personal care)を供給。勤務時間は、7:30 の家庭訪問に始まり、16:00～17:00 頃まで実施。それ以降はナイトパトロールに引き継ぐ。	ホームヘルプ活動は、8:30～17:00 までであるが、実際に訪問する時間帯はさらに短い。
訪問医療看護 hemsjukvard	投薬やその他の医療看護処置をするために、ヘルスケアセンターに常駐する医療技術者(医師・OT・PT等)が在宅老人を訪問する。	訪問看護制度がこれにあたるが、実施内容は、むしろ医師の往診に近い。
トランスポート ーションサービス färdtjänst	身体機能低下や心理的に公共交通がどうしても利用できない等の場合、コミュニティレベルと国レベルで実施している移送サービス。通常の公共交通の共通利用定期券一カ月分と定められている。	デイサービスや短期入所事業の場合に、自宅と施設間の移送に限って実施。 ただし、無料。
ナイトパトロール nattpatrol	夜間の定時・臨時(緊急呼び出しシステムによる訪問)の、主に対人介護的ケアをヘルパーの巡回によって行う。	対応する制度はない。
緊急呼び出し	電話回線を使った腕時計型の緊急呼	緊急通報システ

システム trygghetelefon	<p>び出しボタンを支給し、対応するサービス。</p> <p>呼び出しが入ると、24 時間いつでも臨時にヘルパーや看護スタッフが現場に急行するが、さほど緊急性が高くない（たとえば、喉が乾いたり、寝返りを打ちたいといった）場合でも、よく利用されており、スタッフが快く応じている。</p>	<p>ムがこれにあたるが、緊急という意味がスウェーデンとだいぶ異なっている。</p>
------------------------	--	--

それに対して日本では、公的サービスを提供する側も受ける側も民法によって確立された家制度（*7）の考え方であった「親や子の面倒は家人で見るべきだ」といった意識がいまだに強いのである（*8）。

しかし現在では、在宅生活を送るか否かの選択権は、介護が得られるかどうかにより依存するのではなく、本人に帰属すべきである。

そのためには、在宅福祉サービスを必要としている人のために完璧なサービスの提供を行う体制を整備した上で、家族が介護したいという場合には、家族と本人が必要としているだけのサービスを提供すればよいのである。また介護する側の人権を尊重し、介護者の心身の健康を守るためにも介護ニーズに応じたサービスを確実に保障する体制も必要なのである。

さて、神奈川県内でも都市部とその他の地域では家族同居の考え方も異なるが、一方では「狭小な住宅宅地など多世代同居の難しい住宅事情が、家族のつながりにも大きな影響を与えている」といった現状を見過ごせない。そもそも、介護者が同居していなければ、介護自体も困難なのである。

住戸規模の小さい集合住宅や、一戸建住宅でも増築の余地のない狭小宅地の場合などは、三世代の同居が難しく子どもが結婚した時点で別居するケースがほとんどであるため、同居する介護者のいない高齢者世帯ができる。従来のような三世代同居型の、いわゆる「サザエさん」型家庭の崩壊である。また、同居するために必要な広さの住宅を確保するために若年夫婦が共稼ぎを余儀なくされる場合も、同様に介護者の減少に拍車をかける結果となる。

以上を整理すると、日本における「在宅福祉」は、公的サービスの種類では北欧並みとなってきているものの、ニーズにあった提供を行う体制が十分に整備できていない、住宅事情が貧困であるために同居または近居も困難な状況の中で、家庭介護も得られない、といった八方ふさがりの状態に追い込まれているのである。

さらに、高齢社会ともなれば、健常者の高齢化だけの問題ではない。「身体障害者の高齢化」や精神薄弱者の「介護者である親の高齢化」の問題もある。

また、高齢化の原因でもある出生率の低下は、社会構造、特に住宅事情に強く影響されている。高齢社会における住宅政策の課題とは、在宅福祉を可能にする質の高い住宅ストックの確保はもちろんのこと、成長過程にある世帯の生活の基盤となる住宅ストックの充実を図ることにほかならない。

* 7 民法で「家」の制度が法制化され、親族間の扶養は、一定の親族相互間に扶養を義務づけると共に、「家」の長である戸主に家族全員の扶養を義務づけていた。この戸主の扶養責任は、家督相続による家産の単独承継・居所指定権等と結びついて、同居しなければ扶養しないという形で「家」的統制の役割を果たした。

* 8 戦後新憲法の制定に基づいて民法の親族相続編は改正され、個人の尊厳と両性の本質的平等の精神に反する「家」制度は廃止された。これによって、戸主の扶養義務、扶養の順位、扶養義務の存否を「家」にあるか否かにかからしめる諸規定は削除された。

しかし、現在でも、福祉制度は生活保護法の世帯単位の原則や費用徴収の方法からもわかるように「共同世帯を構成しているだけで同質の扶養を強制する、それゆえ私的扶養の強化につながる恐れがある」といわれている。

(2) 在宅福祉サービス利用者の住宅事情

在宅サービスの一つであるホームヘルパー派遣の利用者の住宅に関する調査を行ったところ、回答を得た 118 人中、男性 32.8%、女性 67.2%となっており、世帯構成をみると、単身世帯は女性に多く、一般のひとり暮らし老人の構成とほぼ類似した傾向が見られた。

利用者の身体状況を見ると、下肢機能の障害を抱えて生活している人は 53.5%であり、そのほとんどが 65 歳以上の年齢で発症している。

サービスを受けている「利用者」の平均年齢は、74.3 歳で、半数近くが介護者

がないか、いたとしても 65 歳以上といったように、介護機能の低下が顕著に現れている。

利用者の住宅状況を見ると、55%が居住 20 年以上で、58.5%が持家である。利用者専用の寝室を持っている者は 69.5%となっている。

しかし、最低居住水準以上の住宅に居住している利用者は 39.8%に過ぎず、都市型誘導居住水準以上になると僅かに 7.6%となっている。また、都市型誘導居住水準は夫婦世帯か単身者世帯でのみ実現できているのが現状である。ただし、今回の調査では、居間、寝室の詳細な確認ができなかったため、正確に居住水準を確認しているとは言えないかもしれない。

一方、住宅を何らかの形で改造している利用者は図 1-3-4 に示すとおり、持家だけでなく、民間の賃貸住宅や公営住宅でも幅広く実施されており、ほぼ半数近くで住宅改造を実施している。

また、民間の賃貸住宅の場合でも浴室や便所を広くしたり台所を改修することはできなくても、その他の項目は全て実施しているなど、比較的家主の理解が得られていることがうかがわれる。

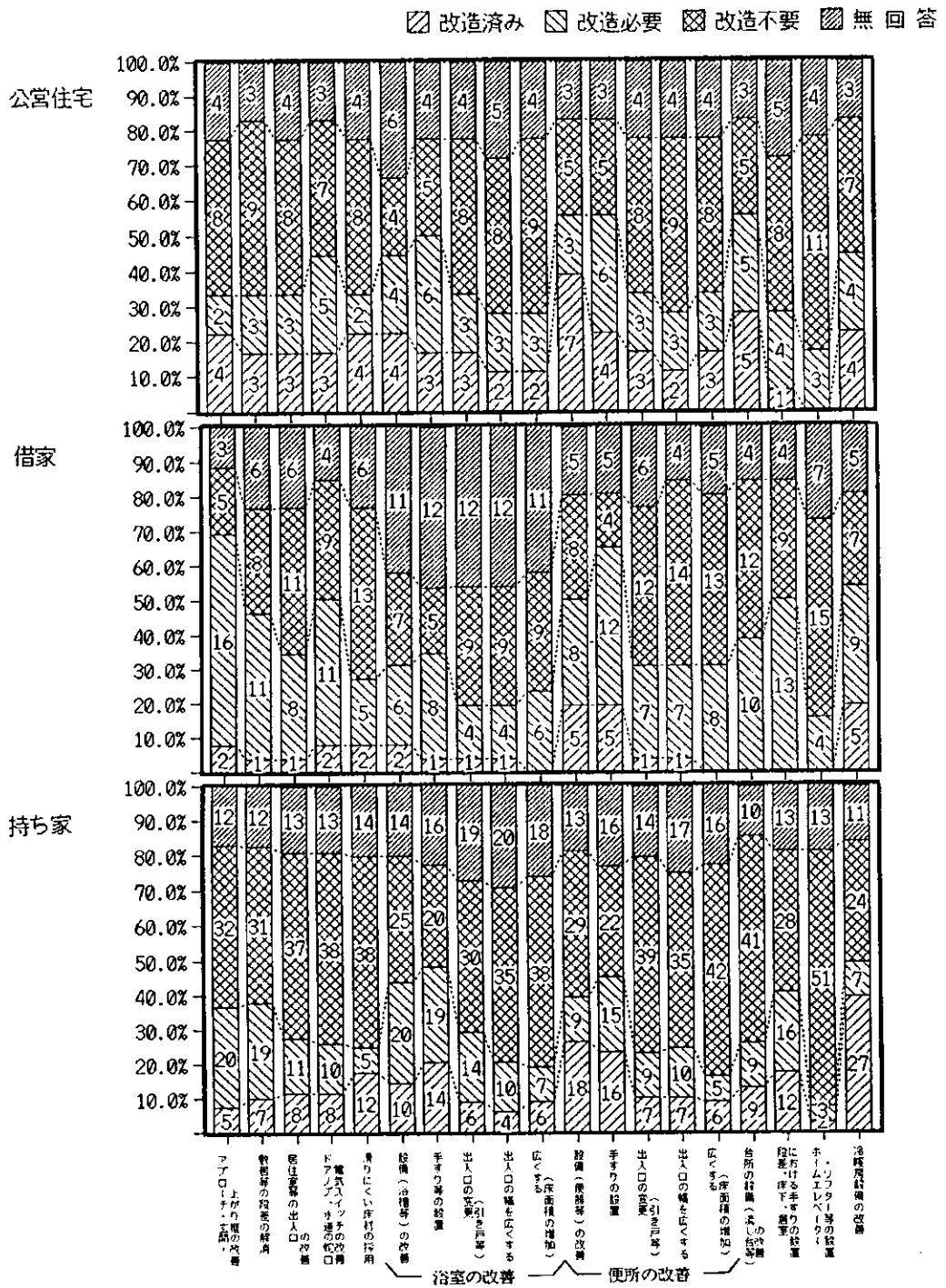
改造状況を年齢別に分類すると、18 歳～64 歳が 59.0%とトップであり、次に 70 歳～74 歳の 47.8%となる。また、便所や浴室の出入口や台所の改造など大規模な住宅の改善を行っているケースは比較的若年層に多く、高齢になるに従って少なくなる傾向を示している。世帯類型別に分類すると、その他世帯が 37.0%とトップであり、次いで夫婦世帯、単身者世帯である。単身者は全体的な改造を行っている反面、世帯人員が多い世帯ほど改造箇所は少なくなっている。

しかし、改善が必要と思われるところの 4 分の 1 近くしか改造がなされていないこと、住宅の改善に要した資金の第 1 位に「自己資金」が一番多いこと（79%）などからは、既存住宅の改善を大規模に実施することがいかに難しいかということと、経済的な問題が解決されていないことが明白である。

以上の状況を総合すると、住宅の規模がある程度の水準にあったとしても、ハンディキャップを抱えてからは、バリアのため移動が不可能になるなど、在宅生活を送る上で重要な便所や浴室についても利用が不可能になっていることがわかる。

このような状況に置かれた高齢者や障害者は、ヘルパーによる介護を受け、在宅福祉サービスの入浴サービスをベッドサイドで月に 1～2 回程度利用することで清潔を保持したり、ポータブルトイレをベッドサイドに置くかおむつによって便所に行かれないことを補ったりしているのである。つまり、移動ができなくなることによって、ダイニングから浴室、便所まで寝室で代用するのであり、時にはポータブ

図 1-3-5 住宅のタイプ別・改造状況と改造の必要性



ルトイレに汚物が入ったまま隣のベッドで食事をする実態は、悲惨としかいいようがない。

つまり、身体機能の低下に伴い移動範囲が狭められ、あまり移動しない結果、さらに移動能力が低下するといった悪循環になり、二度と起き上がれない状態になってくる。まさに移動できない住宅が「ねたきり」を造るのである。

しかも、この調査はホームヘルパー派遣の対象者に限ったものであって、福祉サービス等の情報も得られやすいにもかかわらず改善を必要とする部分の4分の1程度しか改善が行われていないなど、住宅の改善に対する支援方法に大きな課題が残されているといえる。

このような実態からは、身体的機能が低下してからの福祉サービスが不十分であることに加えて、住宅の改善も満足に行えず、家族介護者の努力に頼るしか方法がないといった悲惨な状況が浮き彫りにされているようである。

第2部 住宅政策の変換

第一 なぜ、持家がいいのか

- どのようにして持家政策は破綻したか -

1 所得階層別の政策体系の矛盾

(1) 限定される公営住宅

公営住宅法が制定されたのは1951(S.26)年で、それは、従来から予算措置として実施されていた「低家賃の庶民向賃貸住宅」の供給を「恒久的な国の施策として確立」するため(*1)であった。

この法律は、第1条でその目的を「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りる住宅を建設し、これを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」としており、この条文は現在に到るまで一字一句変更されていないが、その性格は制定当初からは大きく変化してきている。公営住宅の対象者は、政令に定められた基準の収入以下の「低額所得者」であるが、図2-1-1に示すとおり、この「収入基準」が相対的に年々低下し対象者が限定されてきたことが明らかに認められる。当初は第IV・5分位階層の上限まで、すなわち、大抵の人が入居可能であったものが、1970(S.45)年には現在と同様に下位3分の1程度を対象とするところまで限定されてきている。

また、1959(S.34)年には「入居後収入が増加し、すでに低額所得者とはいえない者が、依然として低廉な家賃で公営住宅に入居している事態が相当見受けられ」「本来低額所得者に賃貸されるべきものであり・・・適当と認められません」との考え方(*2)が示され「収入超過者」に対する「明渡し努力義務」が制度化されたほか、1969(S.44)年には「高額所得者」に対する「明渡し請求」が制度化され「収入が一定基準を超えた世帯は公営住宅に居住すべきでない」という方針が確立することとなった。

こうした方針がとられた背景には「相当な高額の収入を得るに至った者が引き続き入居している現状で・・・住宅に困窮する低額所得者が多数公営住宅に入居を希望する現状より見て著しく公平を欠く」(*3)というような需要と供給のアンバランスに対して、供給を増やしていくことなしに供給対象を限定することで需給バランスをとろうとする政策があったのである。

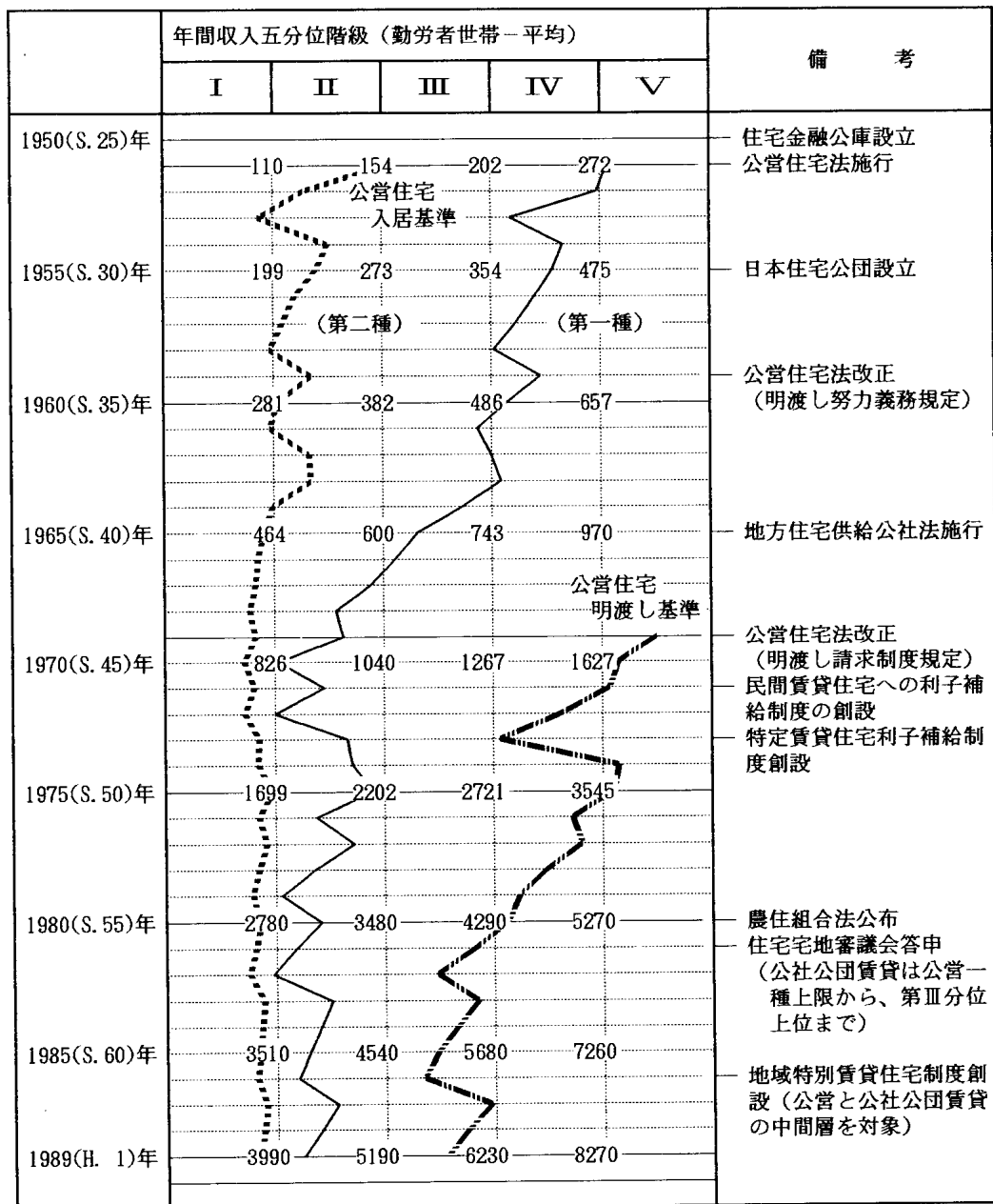
「明渡し請求」を制度化した法改正の際の衆議院建設委員会の附帯決議では「住

*1 「公営住宅法案」提案理由説明〔1951(S.26)年〕

*2 「公営住宅法の一部を改正する法律案」提案理由説明〔1959(S.34)年〕

*3 「公営住宅法の一部を改正する法律案」提案理由説明〔1969(S.44)年〕

図 2-1-1 公営住宅の入居基準等の変遷



注 1 年間収入五分位階級〔資料：家計調査年報（総務庁統計局）〕（単位：千円）
 (1) 1960年までは全都市、1960～1962年までは人口5万人以上の都市、1963年以降は全国の勤労者世帯の平均である。
 (2) 1962年までは月收入五分位から算出。
 2 公営住宅入居基準、明渡し基準〔資料：公営住宅の管理（日本住宅協会）〕
 標準世帯（給与1人及び扶養親族3人の世帯）の各年4月1日現在の年収（年収）

宅に困窮する低額所得者が多数公営住宅に入居を希望する現状にかんがみ、公営住宅を大量に建設するように一段と努力する」とされていたが、公営住宅の建設戸数（全国）は、図 2-1-2 のとおり、1971（S.46）年の 11 万戸をピークに顕著に減少し現在では 4 万戸弱である。住宅建設五箇年計画でも、公営住宅の計画戸数は縮小される傾向にあるほか、計画戸数に対する実際の建設戸数の比率（計画達成率）も低下してきている。

こうした傾向は神奈川県でも同様であって、図 2-1-3 のとおり建設戸数の減少は直接的には「地価高騰による用地取得難」などが原因であるが、政府の持家政策への過度の傾斜が地価高騰の下地となったことを考えれば、持家優先の政策の必然的な結果であり、政策的な供給減であることに違いはない。

こうした供給戸数の減少は、公営住宅を「限定された低所得者のための福祉住宅」としても、なお神奈川県など大都市周辺では依然として需要の方が大きい（図 2-1-4）ほど深刻であり、低所得者の住宅難は依然として解消されていないのである。

(2) 公営・公社・公団の役割とは

1955(S.30)年2月の総選挙によって成立した第2次鳩山内閣は、10年間で47万9千戸を建設する、いわゆる「住宅建設10箇年計画」を策定し、その実現を図るため同年7月に「日本住宅公団」を設立した。この「公団住宅」は、1950(S.25)年に持家取得を推進する目的で設立された「住宅金融公庫」の「公庫住宅」と、1951年からの地方公共団体による「公営住宅」との中間的役割を担うものとして、所得階層別の住宅供給政策を明確にするものとなった。

当時の「収入基準」では、社会福祉的な性格の強い第二種公営住宅の対象となる世帯は全世帯中下位の約20%で、第一種公営住宅の対象は中位の約50%であった。

また、住宅金融公庫の対象は、中堅勤労者向けとはいえ、かなり上位の所得階層に向けられていた。こうした中で設立された「公団」は、住宅難の激しい大都市圏で行政区画を超えた供給を行うこと、宅地開発を大規模に行うこと、民間資金を導入して分譲を含む住宅供給を行うこと等が目的であったが、同時にそれは、従来公営住宅（第一種）が分担していた中堅勤労者向け住宅を全て公団に振り向け、公営住宅を従来の「第二種」を強化する方向へ、すなわち、福祉目的に限定させることにもなったのである。

しかしながら、当時の公団の住宅供給は「賃貸住宅」が主流であった。持家政策が推進され「分譲」が主流となっていくのは、1960年代後半からである。

こうした公団の変化は、公社にとっても同様であった。

図 2-1-2

区 分	第 一 期 1966(S. 41)～ 1970(S. 45)年度			第 二 期 1971(S. 46)～ 1975(S. 50)年度			第 三 期 1976(S. 51)～ 1980(S. 55)年度			第 四 期 1981(S. 56)～ 1985(S. 60)年度			第 五 期 1986(S. 61)～ 1990(L. 2)年度			
	計画戸数 (A)	実績戸数 (B)	達成率 (B/A)%	計画戸数 (A)	実績戸数 (B)	達成率 (B/A)%	計画戸数 (A)	実績戸数 (B)	達成率 (B/A)%	計画戸数 (A)	実績戸数 (B)	達成率 (B/A)%	計画戸数 (A)	実績戸数 (B)	達成率 (B/A)%	
全 国	総建設戸数	6,700 100.0	6,740 100.0	101	9,576 100.0	8,280 100.0	87	8,600 100.0	7,698 100.0	90	7,700 100.0	6,104 100.0	79	6,700 100.0	8,168 100.0	122
	公的資金	2,700 40.3	2,565 38.1	95	3,838 40.1	3,108 37.5	81	3,500 40.7	3,649 47.4	104	3,500 45.5	3,235 53.0	92	3,300 49.3	3,218 39.4	98
	公 営	440 6.6	446 6.6	101	597 6.2	453 5.5	76	450 5.2	332 4.3	74	320 4.2	231 3.8	72	255 3.8		
神 奈 川 県	総建設戸数	381 100.0	522 100.0	137	700 100.0	584 100.0	83	560 100.0	494 100.0	88	462 100.0	468 100.0	101	436 100.0	710 100.0	163
	公的資金	152 39.9	152 29.1	100	300 42.9	132 22.6	44	224 40.0	147 29.7	66	210 45.5	159 33.9	76	213 48.9	129 18.3	61
	公 営	24 6.3	22 4.2	92	47 6.7	20 3.5	43	15 2.7	9 1.8	58	13 2.7	10 2.2	83	10 2.3	9 1.3	91

注 各住宅の計画・実績戸数の欄は、上段が戸数（千戸）、下段が総建設戸数に対する各住宅の戸数の割合（％）。

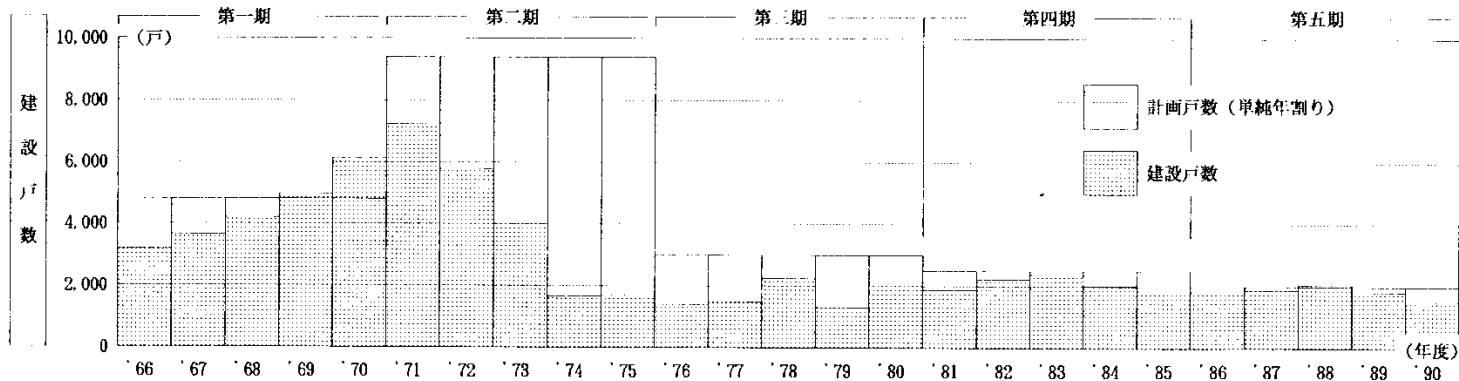
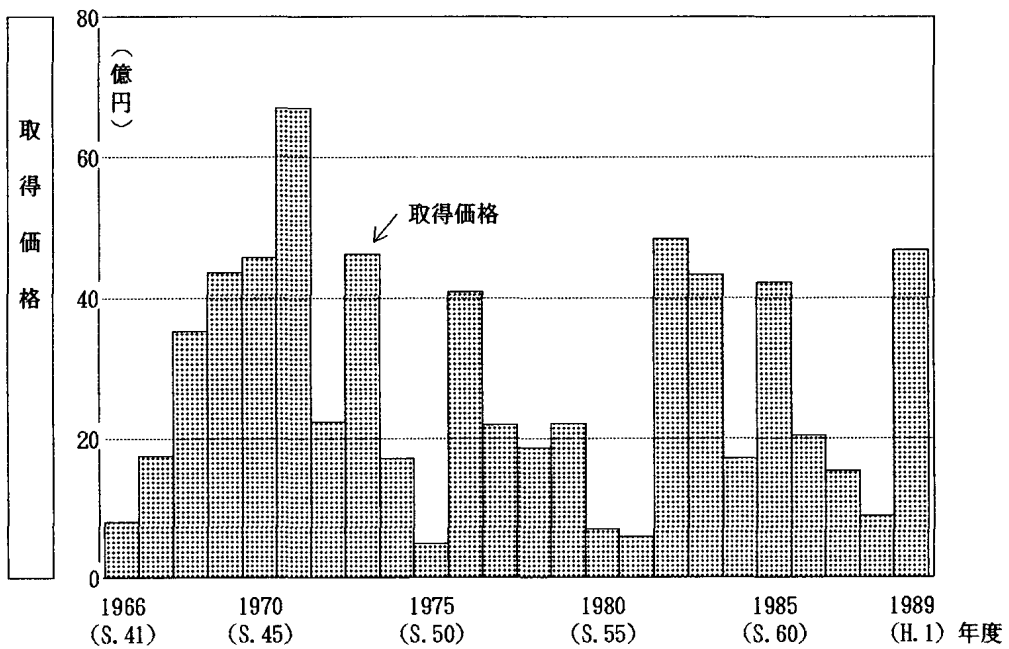
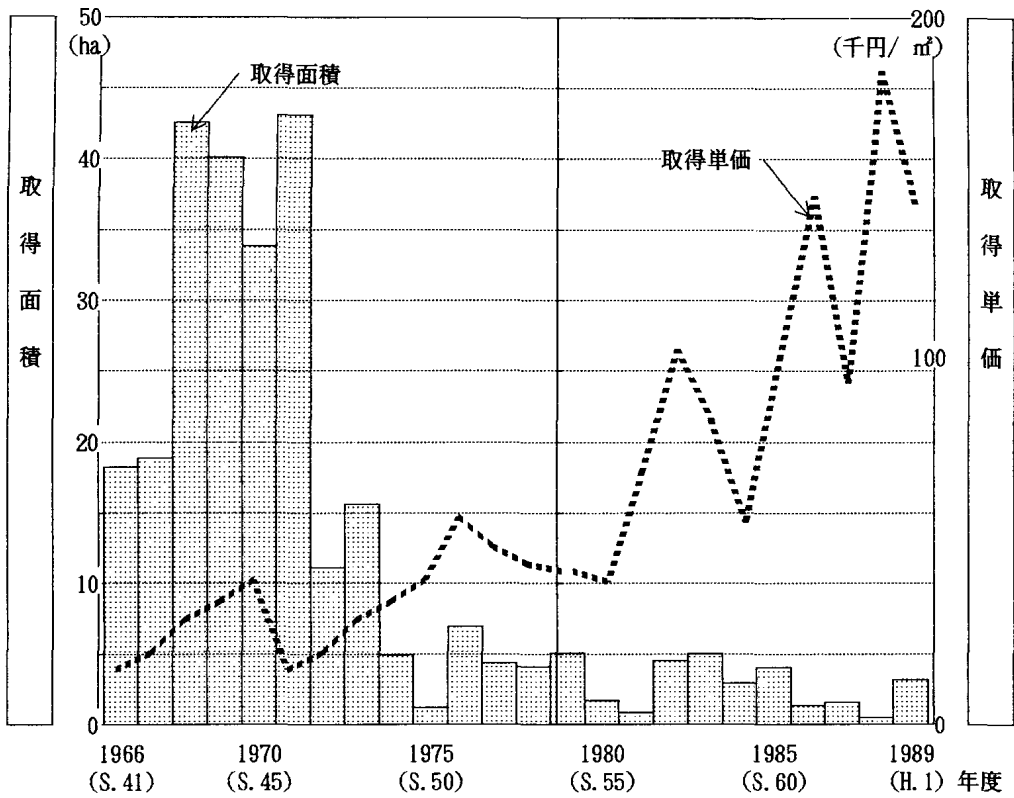
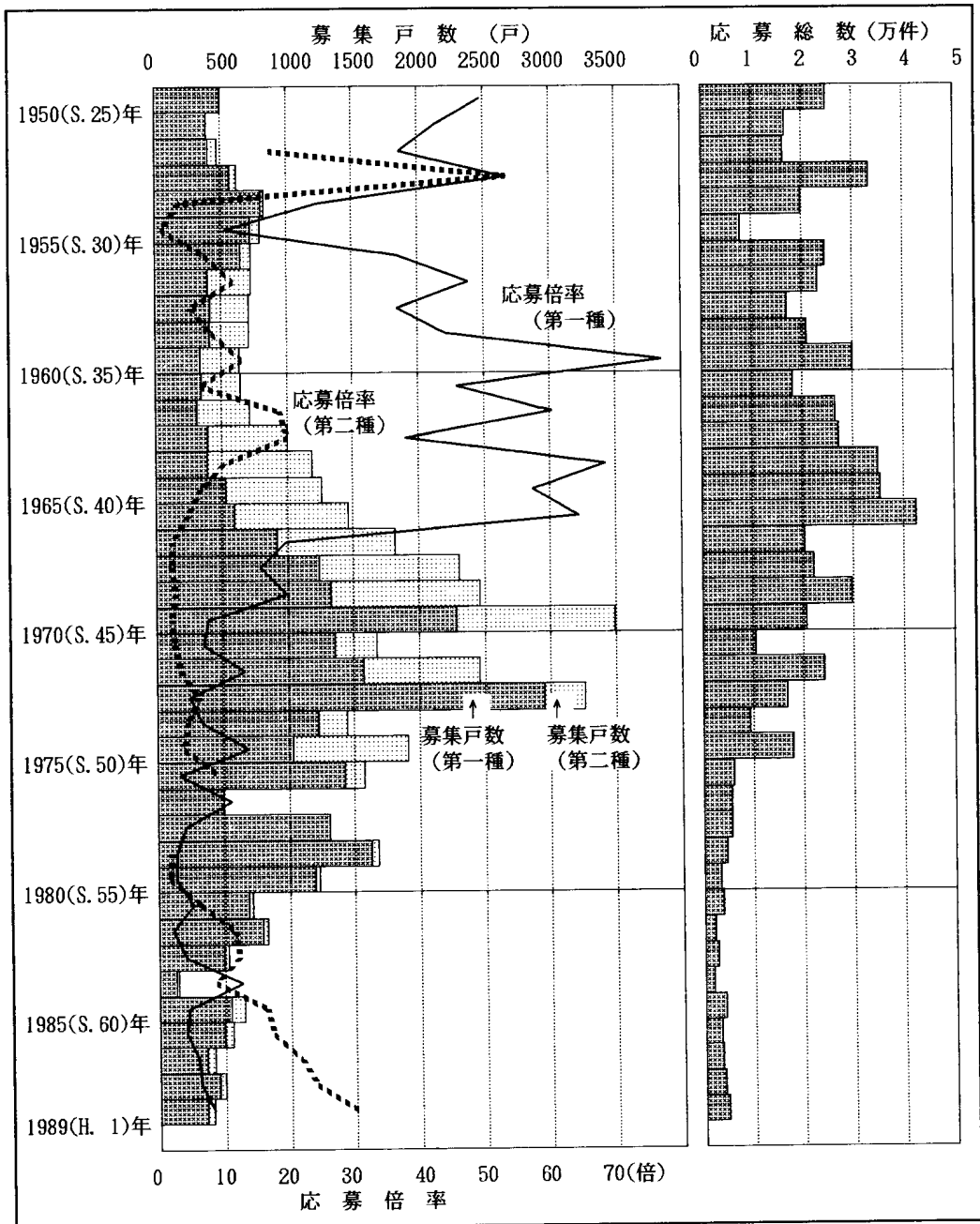


図 2-1-3 県営住宅用地取得状況



資料：神奈川県住宅手帳

図 2-1-4 県営住宅の募集状況



注 新規募集のみ(ただし85年度のみ、空家募集分を含む)。

資料：神奈川県住宅手帳

神奈川県では、1950(S.25)年の住宅金融公庫設立を受けて、公庫資金を導入して住宅供給を図るための機関として同年9月に、県の出資により財団法人「神奈川県住宅公社」が設立され、主として勤労者向けの賃貸住宅の建設を行っていた。そして、1965(S.40)年「地方住宅供給公社法」の制定に伴い、1966年6月には県住宅公社が「神奈川県住宅供給公社」に改組されたほか、同年12月には「横浜市住宅供給公社」が、1969年には「川崎市住宅供給公社」が設立された。

もともと「県公社」に限らず大半の都道府県では公庫の設立と同時に「公社」が設置され様々な施策を実施していたが、地方住宅供給公社法の制定は、これらの公社を持家取得の推進機関として位置づけるものであった。すなわち、公社の本来業務は、住宅の一次取得を促進する「積立分譲住宅事業」(*1)とされたのである。もっとも「積立分譲」はその後年々減少し、現在では、民間デベロッパーと何等変りのない住宅を供給しているにすぎない。

いわゆる「団地」形式の住宅地開発や、「3DK」に象徴される鉄筋コンクリート造の中高層共同住宅、和洋折衷住宅とでもいうべき「都市型住宅」の普及など、公社・公団の果たしてきた役割は大きい。民間のデベロッパーが成長した現在、住宅の直接供給主体としての、その性格は曖昧なものになってしまったのである。

「独立採算」を原則とする以上、公社・公団住宅の分譲価格や家賃は、民間と同様に地価高騰のもとで高額化をまぬがれない。一方、地方公共団体による「公営住宅」は、新規供給の住宅建設戸数が伸び悩んでいるのに加えて、対象者が福祉対象者層に限定され、住宅金融公庫による「公庫住宅」は、地価高騰により、その対象が高額所得層、若しくは「買い換え」などの二次取得層に限定されている。

このように、地価の高騰は、公営住宅の供給対象から切り捨てられた中間所得者層の持家取得を困難にした結果、公営住宅の限定化、公社・公団住宅による持家推進という「持家政策」の矛盾を拡大するものとなっている。

近年、地域特別賃貸住宅ほかの、分譲主流の公社・公団住宅と公営住宅との中間の階層を対象とする供給手法の制度化がなされているが、こうした施策も、公営住宅の供給対象を限定し、公社・公団住宅を民間並みにしている現在の政策を合理化し維持していくものといえる。

* 1 ユーザーが住宅取得費の一部を一定期間(1~3年程度)計画的に積立て、これを頭金相当にして公庫融資等と併せて資金を確保し、公社が住宅を分譲する方式。

(3) 「社宅・給与住宅」の時代

地価の高騰により中堅勤労者の持家取得が極めて困難になった一方で、最近では企業による住宅（寮・社宅）の提供が進み、特に、地価上昇の著しい首都圏の神奈川、千葉、埼玉などでは寮・社宅の建設が急増している。

企業は、従来の「持家取得の促進」から「寮・社宅の充実」に福利厚生の主眼を移し、寮・社宅など「給与住宅」を積極的に提供するようになったといえるが、一方では、こうした給与住宅が増加している原因として、

好景気による人手不足から、人材確保の手段としての給与住宅などの福利厚生施設の充実を重視し始めたこと

給与住宅が減価償却の対象となり、建設のための借入金・利子が損金として算入できるため、業績が好調な企業が税負担の軽減を目的に建設を進めたこと

給与住宅の用地として土地を保有することが「遊休、低・未利用地」を減らすことになるなど、資産保有のうえで有利であったこと
などをあげることができる。

事例1は、こうした動機に基づく企業の行動が、現在の高い地価を下支えしていることを指摘しているものである。業務系用途への転換をも想定したうえで行われる企業の「先行投資」によって、中堅勤労者には手が届かないほどの高い地価が、形成、維持されているのである。このことは、たとえ土地利用規制を詳細化することで住宅（社宅）以外の用途を制限した地域でも、圧倒的な資金量を持つ企業によって個人と競合する形で住宅宅地の取得が行われる限り、同様であるといえる。

もっとも、最近では企業による一括借り上げによって給与住宅の用地を確保するケースのように、高い地価を顕在化させないようになってきているために、地価の問題は沈静化する傾向にあるとも考えられるが、事例にあるように給与住宅の問題点は他にも多い。

一般に、給与住宅の供給は、従業員の福利厚生に寄与するものであり、従業員にとっても給与の一部でありながら現物支給の形態をとることで実質的に所得税を免れることができるなどのメリットがある反面、デメリットも多い。すなわち、個人の生活の基盤である住宅を企業に依存することになること、自由な企業間異動を妨げる要因ともなること、住居においても会社での上司と部下といった人間関係がそのまま持ちこまれ、家族の生活にまで強く影響を受けやすいこと、入居期間等に制限を設けている場合が多いなど、居住の継続性が保障されていないこと、退職後の住宅の確保に問題が残ること、などである。

こうした欠点を補うために、複数の企業による社宅の共同化であるとか(*1)、定年後も家賃を変更して居住の継続を保障するシステムなどの提案がなされているが(*2)、基本的な問題は解決できないのではないだろうか。依然として、従業員に社宅や寮を提供できる大企業に勤める者と社宅の提供が困難な中小企業に勤める者の格差や、正社員とパートタイマーなどの準社員との格差は、大きな問題として残ることになる。

このほか、首都圏の企業を対象にした調査(*3)によると、住戸規模は全産業で全体の半数の住戸が40~56m²であるのに対して、金融・不動産業は5戸に1戸が80m²以上であるなど現実には産業別の格差も生じている。

事例1 『 過熱 社宅ブーム地価下支え 』

首都圏を中心に中古マンションが値下がりしはじめたが、地価はなかなか下がらない。大手企業の社宅建設ブームも地価を下支えする要因の一つだ。

「連日、社宅探しの人 comes。こんなに需要があっては地価なんて下がりにくいですよ」。

昨年までの株高騰で潤ったA証券は、3月、都心から30分程度のP市内に独身寮を建てた。駅から徒歩10分の住宅地に4階建て80室。敷地は、1,435平方メートル、土地代は18億円、建築費7億円だった。

「大手企業の場合、価格についてうるさく言わないから楽です」相続のために売りに出されたこの土地を昨年初めに紹介した不動産業者は振り返る。大手企業なら土地の条件さえ良ければ、国土法で決められた上限価格いっぱいを買ってくれる。A証券厚生部の担当者も「とりあえず、ここ2、3年は買っていく。その後は採用をにらみながらです」。

企業が社宅を増やそうとするのは、人材確保と資産を増やすのが狙い。いざという時のために、できるだけ駅から近い土地を確保することが社宅の条件と重なる。A証券の店舗業務室担当者は、B銀行がQ支店の4、5階を単身者寮にしている例を引き合いに「寮を支店に転用することもできますね」といった。

「社宅は地価を上昇させるうえに、大企業と中小企業、正社員とパートタイマーなどの格差を広げる。とても社会保障政策の一環とはいえない。大企業の社員囲い込みで、社員にとっても不幸だ」。社宅に詳しい東京大学の宮島洋教授は批判的だ。

(朝日新聞：1990(H.2)年10月25日)

また、国際労働機関（ILO）の労働者住宅に関する勧告（1961年採択、勧告第115号）においても、

「使用者は、その労働者に対し自己の企業と関係のない公の機関又は協同組合その他の住宅協会のような独立の機関が公平の原則に基づき住宅の供給をすることの重要性を認識すべきである」「使用者がその労働者に直接住宅を供給することは、たとえば、事務所が通常の人口集中地から遠距離にある場合又は業務の性質上労働者をただちに就業させなければならない場合のようなやむを得ない事情のある場合を除き、一般的に望ましくないことを認識すべきである」（*4）とされているところである。

社宅というきわめて日本的な存在は、究極のところでは住宅事情の改善を妨げているのではないだろうか。

神奈川県では、1953(S.28)年から1973(S.48)年まで、産業労働者住宅資金通法（1953）に基づき、企業の出資と公庫・県の融資により県公社が「産業労働者住宅」を建設して、出資企業に一括賃貸する住宅が建設されているほか、1961(S.36)年から1972(S.47)年まで、厚生年金保健積立金還元融資制度を利用して県が中小企業従業員共同住宅（男子単身者向け）を建設（管理は県公社に委託）しているが、住宅政策が産業振興策の一環として位置づけられていたことは明白である。

ドイツなどでは、民間賃貸住宅のほか、公営住宅に準じて「社会化」された賃貸住宅の供給が進んでいる。日本においても地域特別賃貸住宅などの制度があるが、社会資本として良好なストックを整備するという点、社会政策として一般化するという点ではまだまだ不十分なものである。今後は、こうした賃貸住宅の一層の拡充が必要であるといえよう。

* 1 1991(H.3)年8月に日本労働組合総連合会（連合）と日本経営者連盟（日経連）は「勤労者のための新しい賃貸住宅」として借り上げ型の共同社宅構想を打ち出しているが、中小企業等の参加が可能になるものかどうか問題である。

* 2 東急総合研究所の提言〔読売新聞：1991(H.3)年8月16日〕

* 3 1990(H.2)年12月に首都圏の企業を対象に東急総合研究所が実施したもので、943社から回答があったという。〔資料は*2に同じ〕

* 4 一般原則、12。なお、勧告では「労働者住宅」を「自営業者及び高齢者、退職者又は身体障害者を含む」ものとして、一般的な国の住宅政策にも言及している。

2 「住宅＝資産」意識の形成と地価高騰の悪循環

(1) 持家指向を考える

1986(S.61)年以降の今回の地価高騰は、家計・住宅・生活の面に大きな影響を及ぼしているが、最も問題だとされているのは「持家の取得が極めて困難になったこと」である。

事例2のAさんの場合も1987(S.62)年に住宅を購入できていたならば、そのローンの返済分として「資産形成」に充てたはずの月額7万円が、家賃として「消費支出」になってしまった。問題は、Aさんの「嘆き」は、資産形成の機会を逸したからなのか、それとも、居住水準を向上させることができなかつたからなのか、ということである。

ところが、その答えはなかなか容易な事ではない。公営住宅は最初から対象外にされて入居できないし、公社・公団の賃貸住宅は募集が少なく、あっても家賃が高い。社宅・給与住宅に住み続けるのも退職後が不安だし、民間の借家は、質の悪いものしか手が届かない、という状況では「持家の取得」しか居住水準を向上させることができないのである。

しかも「一度住宅を取得してしまえば、いくら安くて質の悪いものでも、土地はやがて値上がりするものだし、買い替えしていくことで、やがては十分な広さの庭付き一戸建てが手に入る」という仕組みになっている。

事例2 『 5年前に購入できなかった不運を嘆きつつ 』

Aさんは県内P市の企業に勤務する36才の男性。妻と2人の子供がいる。

1987(S.62)年、当時31才であったAさんは、長子が小学校に入学するのを機に、手狭となった2Kの社宅から脱出を図るため様々な物件をあたっていった。当時のAさんの年収は約500万円、貯金は約700万円あった。できれば勤務地と同じ市内に住みたいという気持ちもあって、市内S線沿線の大規模住宅開発地の一角に建設されたマンションに応募した。販売価格は3LDK(78m²)で約3,500万円。頭金の約200万円を自己資金として、残り約3,000万円を、両親からの贈与300万円、公庫融資1,200万円、銀行の融資で1,500万円と考えていた。返済額は、返済期間が約30年で年間約170万円。住宅取得にかかるローン返済額は年収の30%程度が限度といわれていることからするとAさんにはぎりぎりの選択であった。ところが、マンション需要のピーク時でもあり、そのマンションは100倍近い倍率で抽選となって、Aさんは

残念なことに落選してしまった。

1991(H.3)年5月、Aさんが購入を試みた大規模住宅開発地の第2次開発区域に同じ仕様のマンションが建設され、募集を行ったが、Aさんが希望していた3LDKの販売価格は6,900万円。現在、Aさんは、次子の小学校入学を機に、勤務先から約1時間のところにある3DKで家賃7万の民間の賃貸マンションに移り住んでいる。年収は約600万になったが、6,900万のマンションでは年間400万以上も返済しなくてはならず、年収の70%にもなってしまいとても購入できない。

Aさんは今、5年前に購入できなかった不運を嘆きつつ、退職後の住宅用地を取得できないかと、県外の宅地を物色中である。

事例3の「マイホーム作戦」は、そうした典型である。

この事例では「前のマンション」の値上がりは、さほどではないが、何年かに一度の地価高騰で「うまくすれば」もっと高く売れたはずで、「今のマンション」はかなりの値上がりが見込めるであろう。

先の事例のAさんの場合、資産形成のうえでも居住水準を向上するうえでも「うまくやれなかった」わけである。

Aさんに限らず、今回の地価高騰は、中堅勤労者にとって最初の持家取得（一次取得）を不可能なものにしてしまった。

もっとも「不可能」とはいつても、いつもの事だから、無理をすればギリギリで買える程度には土地も値下がり、住宅ローンの金利も下がるかもしれない。

事実、マンションの好不況は、地価高騰のサイクルと同じ時期に来る。地価が急上昇している最中の「今買わないと買えなくなる」時期に最も「売れ」、地価がピークに達した「もう買えない」時期とか地価が下がりはじめた時期には「売れなくなる」のである。

もちろん、地価高騰の元凶は大企業などによる「大きな投機」だが、普通の人々の「小さな投機」がそれを支え、助長しているのである。ワンルームマンションのような自分が居住することを最初から考えていない、投機用の物件以外でない「普通」の持家でも、地価を上昇させる。

買い替えることによって移り住む人はいいかもしれないが、後に残るのは、中古のくせに高くて質の悪い「持家」と、道路や公園や福祉施設などを造ろうにも用地費が高くて造れない「質の悪い住宅地」だけである。「持家政策」とその結果であ

事例3 『 郊外へ郊外へと移る私のマイホーム作戦 』

15年前に結婚しました。夫も私も22歳、貯金なしのスタートでした。夫はアルバイトをしながら大学の研究室に通い、私は会社勤めを続けました。

住居は、夫が学生時代から借りていたアパート。台所とトイレがついた6畳1間で、家賃は1万1千円。ふろがなく、銭湯までは歩いて15分、雨の日や冬は大変でした。

2年後夫が会社に勤め始め、ふろつきのアパートに移ろうと考えました。ところが適当なのを見つけても、家主が「子供はだめ」などとうるさく、子供ができた時のことを考えると入居できません。

26歳の時、ようやく500万円貯金でき、3DK1,800万円ぐらいのマンションを申込みましたが、抽選ではずれてばかり。そんな時、2LDK2,170万円の先着順のマンションを見つけ、駅からも近かったので即決、購入しました。

2年後、長男が生まれ、私は仕事をやめました。子供が2歳になった時、もっと伸び伸びと育てたいと思い、郊外の4LDK3,500万円のマンションに買い替えました。前のが2,500万円で売れ、貯金が500万円あったので、月の返済はこれまでと同じ6万円ですんでいます。

一昨年、次男が生まれ、二人の子供が思いつきり遊べるように、今度は、田舎に家を建てようと考えています。

- 主婦(37) = 神奈川県 -

(朝日新聞：1990(H.2)年10月6日)

る「持家指向」そのものが、地価を高騰させ、そのツケを次の世代に転嫁しているのである。

資料1 『 「持ち家」こだわらずに 』

- わたしの言い分 建築家 石山修武 -

土地とか家のいまの値段はまさに異常で、値段だけの価値なんて絶対にはないですよ。いまみんなの家に対する気持ちはすさまじいものでもう“病気”だと思っただけですね。ぼくは建築家ですから、住宅をモノとしてかなりとらえているんですけど、もうモノとしてとらえられなくなっている。いい質とか健全な価値観がなくなっているんですよ。マンションとかアパートも、ほとんどが郊外に一戸建ての家を持つスプリング・ボードみたいなものだし、外国のように子どもや孫が何世代も住み得るような共同住宅では決まっていますね。

家というのは、よくいうシンプルに、ほどよく健康に暮らせる場であればいいものが、何か基本的に世間体のカタマリになっているということじゃないでしょうか。世間体の代名詞、世間体の競争心みたいなものが家の値段をつり上げている元凶だと思いますね。

ああもうダメだというんじゃなくて、こんなバカバカしいものを買って住んでたまるかという、積極的なあきらめ方が必要ですね。住まう人が住まいのゼネストを起こさない限り、土地や家の値段は絶対下がりにませんよ。

家とか値段に対する情報は氾濫（はんらん）していますから、自分で調べて勉強してみると、ほんとうの値段がみえてくる。家という最大級の商品を買ったり建てたりするのに、その値段について全く無知で無防備なのは不思議なことです。それをみんなが少しずつ頭にたたき込むと、バカバカしいものを買わない、家に対する防御力が育つと思いますよ。

(朝日新聞：1987(S.62)年6月28日)

資料2 『 私たちは、住教育をやってこなかった 』

- 日本女子大学教授 小川信子 -

日本にも、いろいろ良い絵本がありますが、現実社会を凝視するような絵

本は本当に少ないんですね。例えば、核の問題などの本はありますが、家の問題というのは、非常に難しいです。それはなぜかということですが、やはり、昔は、立派な家を建てる、立派な門を構えるというのが男の甲斐性だったために、家も持てないという大人の心理的なギャップがあり、その痛みを子供に真正面からぶつけられないのではないかと思います。

もう一つは、日本は公営住宅が少なく、また公営住宅に住んで、住み替えていくのがあたりまえという社会ではないのですが、逆に、私が住んでおりましたスウェーデンは、公共的な建物が殆どで、都市では集合住宅に住むのが当然だと誰もが思っているわけです。それが都市づくりのひとつの考え方として今世紀の初めから確立している。東京の場合は、平均しますと、階数にして2階半位で、大都市に住むにしても、敷地の十分に取れる地方都市のような建て方をしたいという人達が多く住宅というものはどういうものが、都市に住むということはどういうことなのかに対してまだ皆割り切っていない。都市に住む時は庭の無い家に住むけれど、公共的な空間はたくさん取れるんですよ、とか何かそこにメリットがないと、「うさぎ小屋だ」と言われるだけになってしまいます。

「ゆとりと安らぎのあるまちづくり - 女性の視点から - 」

(神奈川県都市部：1991)

資料とした「意見」は、こうした「持家」意識と都市のあり方に対する批判であるそれぞれに、十分に考えてみるべきものがあると思う。

(2) 地価高騰の背景には

1986(S.61)年から 1988(S.63)年の地価高騰の原因については、概ね次のように説明できる。すなわち、東京一極集中によるオフィススペースの不足、金融緩和による余剰資金の発生、法人の土地所有が資産運用上有利であること等による、法人の土地の買いあさりとそれに伴う土地取引の投機化などである。これらの要因が絡みあって『土地神話』が形成され、地価は高騰したのである。

なかでも、特に法人(企業)の土地投機が問題である。制度部門別土地資産額では家計等にほとんど変化がないのに対し、法人は大きな上昇をみせているほか、土地資産の帳簿価格の変動においても、1987(S.62)年には法人が大量に土地を買い進

んでいる。また、取得の時点から利用計画がなかった遊休土地も、未利用地の50%に達している。神奈川県内においても、1987年の土地取引のうち、横浜で60%、川崎で64%、政令市を除く県域で45%が法人取引（面積比）であり、法人取引のそれぞれ34%、32%、61%が東京の法人によるものであった。この結果、1987年度の土地資産増加額は同年のGNPの120%に達し、県内においても、1986(S.61)年から1987(S.62)年の1年間で、県民総所得が約20兆円であるのに対して県域の土地資産増加額は60兆円にも達しているのである（神奈川県建築指導課調べ）。

ここで、「土地がなぜ投機の対象となりうるのか」「土地を所有するとなぜ有利であるのか」考察しておきたい。伝統的には「地価は一定期間の土地の利用によって得られる収益により決定される」と説明されるが、日本では「土地は財として滅失することがなく、『土地神話』のためにリスクヘッジの手段として極めて有用である」との認識から土地に極めて高い担保価値をみだしてきた。また、土地の所有は、固定資産税等の評価が時価を反映していないために他の金融資産を保有する場合に比べて著しく税負担が低く、財を所有するメリットが負担コストを大幅に凌駕している点にその有利性がある。すなわち、土地は、法人、個人に共通する有利な投資の対象といえる。従って、投資市場のメカニズムの当然の帰結として、地価は投資される資金の量によって、いくらでも上昇あるいは高騰するのである。

このため、「地価高騰を封じるためには、土地の取引を市場メカニズムに放任すべきではなく、価格に対する適切な行政介入を行うとともに、地価上昇による利得を一種の不労所得と規定し、これに対して譲渡所得税の重課を行う」とするのが、現在の施策の主流（*1）となってきた。

また、以上のような一般的な地価上昇要因のほかにも、様々な要因が作用している。緩い土地利用規制によって商業地の高騰が住宅地に波及してきたことは今回の高騰の大きな要因であるが、そのほか、戦後の「持家政策」そのものも、地価高騰の要因であると考えられる。

そもそも住宅は利用することにその価値があるが、戦後日本では、住宅を土地付きの持家とすることが資産としても一層有利であるという前提が政策として誘導され、住宅本来の価値を「所有」に固定してきたといえる。また、このことは、家計支出において消費よりも貯蓄性向を高めることで潤沢な投資資金を確保し、戦後の日本経済の発展を可能にしたともいえる。土地は絶対に値下がりしないという『土地神話』も、こうした「住宅＝持家」需要が常に価格を下支えしてきた結果である。「住宅＝持家＝資産」という意識が形成され、それが悪循環を繰返したことが、地

価高騰の根本的な要因の一つでもある。

さらに、この「住宅＝持家＝資産」という意識は、有効な土地対策の実施をも困難にしているものである。

すなわち、「地価の高騰を需給のアンバランスによるものとして捉えて『住宅宅地』の供給促進により需給バランスをとることが第一であるとする立場」や「地価の高騰を投機によるものと認めたとうえで、投機抑制のための取引規制や関連税制が『住宅宅地』の供給を阻害し長期的には却って地価を押し上げるマイナス要因となりかねないという立場」からの、「保有税の強化、譲渡税の軽減等により土地の流通性を高めるとともに、土地利用規制の緩和等によって『住宅宅地』供給を促進すべきである」という主張が、その主なものである。

こうした「主張」における問題点は、第一に「市場モデル」の捉え方にあるといえる。「住宅宅地の需給バランスをとる」というならば、マクロ的には首都機能の移転や地方分権化による東京一極集中の排除とそれに伴う都市構造の再編しか方策がないことは、もはや自明のことであろう。仮に需要をそのままにして供給の拡大を図るにしても、需給バランスをとるためには、環境破壊を生じないよう地域の容量を考慮し適切なコントロールのもとに行ったとして、なお、相当程度の大量の供給が適当な価格かつ一定の供給速度で行われることが条件である。ところが、土地利用規制の緩和は供給側の自由度を高めるだけで、供給速度や価格はもちろんのこと、供給量のコントロールもできないのは明らかである。税制の変更による供給促進にしても、「土地所有者は、土地の保有の継続、賃貸、譲渡の選択にあたって、最も利益が出る行動をとる」「地価は需要と供給で決まる」ものと仮定した理論モデルのうえでの試算以外に根拠となるものはなく（*2）、その効果のほどは不明である。

問題点の第二は住宅宅地の供給促進という効果が不明であるにもかかわらず、こうした「主張」は、土地投機が起こりやすい「市場」を準備するということである。確かに保有税の強化は、土地の所有コストを他の財を保有するのと同じ程度にすることで、資産としての「土地の有利性」を解消することが可能であろうし、その過程で国土庁（地価公示）・自治省（固定資産標準評価額）・大蔵省（相続税路線価格）の三者で個別に評価されている土地の評価が一元化できれば望ましいことではあるが、投機需要などの仮需要を封殺することは困難である。譲渡課税の軽減や土地利用規制の緩和など「自由な市場」を意識するあまり、かえって、土地投機を起しやすくしているといえる。

最後に、より根本的な問題点として、本来「住宅の供給」であるべきものが「持家ないし宅地の取得」にすり替えられていることを指摘しておきたい。すなわち、「住宅＝持家＝資産」という固定観念である。

適切な住宅政策を実施していくにあたっては、こうした地価高騰のメカニズムを理解するとともに、所得・資産による住宅格差をよく認識したうえで、所有形態による居住の不平等を解消する施策を実施することが重要であり、併せて、こうした持家志向を改善してゆくことが必要である。

また、緩い土地利用規制によって商業地の高騰が住宅地に波及したことと併せ、土地投機を防止するためには、土地利用規制の詳細化が不可欠である。そして、規制の内容としては、地域制用途規制の詳細化とともに、敷地や住戸規模の制限の実施が、投機を防止するだけでなく住環境を守るうえでも、非常に重要であることはいうまでもない。

* 1 総合土地政策推進要綱（1991(H.3)年1月閣議決定）

* 2 1989(H.1)年10月に発表された上智大学の岩田規久男教授の研究は、経済企画庁の委託によるものであるが、その結論は「神奈川県をモデルにしたところ、市街化区域内の農地に1976年から宅地並み課税をしていれば、1986年の地価は28%安くなっていたはずだ」というもので、大きく報道された。

（朝日新聞：1989年9月29日等）

その後、計量分析の前提となっている課税比率に誤りがあったことがわかり、その「解釈」にはだいたひ異論が出たが、「世論」づくりには大きく貢献したといえる。

（参考文献「都市農業と土地利用計画」石田頼房（日本経済評論社：1990）

第二 地主を守って、住人を守らない

- 検証・現状の政策は生活者優先といえるか -

1 住宅政策としての土地対策を考える

(1) 土地本位性・資産活用のための土地政策の歴史

日本においては、政策的に土地が有利な資産として誘導されてきたことは前章において述べたが、住宅建設も、土地政策に対し何等配慮することなく、単に住宅を大量に供給しようとする「住宅建設戸数主義」による「量」の確保に留っていたといえる。

1950年代後半からの「大量の住宅建設」と「そのための用地の確保」は、民間住宅でも公的住宅でも「どの地域で可能か」という可能性の論理であって、「どの地域でどの程度必要か」という必要性の論理ではなかった。直接買収方式による大規模住宅団地建設は、将来への良好なストックを確保した反面、郊外へと用地を求めて「グリーンベルト」地帯（*1）などへも場当たりに市街地を拡大した結果、地価の上昇を招く要因ともなったのである。また、60年代後半からの「土地の高度利用」の促進は、既成市街地への過度の人口集中に拍車をかける結果ともなって「過密化」の進行による都市環境の悪化を防止することができなかった。

ずさんな宅地造成による崖崩れの多発、道路や上下水道が未整備な地域での乱開発などを背景に、1968(S.43)年に都市計画法が全面改正され導入されたのが、市街化区域と市街化調整区域の区分（いわゆる線引き制度、*2）と開発許可制度である。

この制度は市街化規制手法としては画期的なものであったが、公共による都市施設整備のプログラムや整備責任と区域設定の基準があいまいなまま制度化された結果、さまざまな問題が生じることとなった。

神奈川県では、かねてよりスプロール対策に取り組んでいたため区域区分の実施は早く全国でも3番目であった。当時の県内の農業関係団体の運動は、市街化調整区域の拡大を図り近郊農業を守っていこうという主張が主であったほか、一部の地域ではあったが緑を守るという観点から市街化調整区域の指定を要求する住民運動もあって、神奈川県では比較的コンパクトに市街化区域を設定することができたが、多くの都市では公共が都市施設整備の責任を負える範囲と無関係に市街化区域が設定される傾向にあったことは否定できない。

市街化区域が「広めに」設定される一方で、問題化したのが「市街化区域内農地

の宅地並み課税」である。「『市街化すべき区域』が計画期間内に市街化しなければ宅地の供給不足を生じて地価の高騰が起こる」という予測のほかに、住宅政策として「市街化区域を十分広くとって、農地の保有税を強化するとともに農家に資金を融資して貸家経営を奨励すれば、高地価を反映しない安価な賃貸住宅を供給できる」という理論（*3）もあって、宅地並み課税の実施は区域区分とともに当初から想定されていた。このため、1971年には宅地並み課税の実施にむけて地方税法の一部改正と「農地所有者等賃貸住宅建設融資利子補給臨時措置法」が公布されたほか、1973年には農業協同組合法が改正され土地賃貸と住宅建設が農協の業務とされるようになったが、宅地並み課税自体は農家、農協の激しい反対にあって実質的に骨抜きになっていった。

農業関係者の主張は「農地を広範囲に市街化区域に取り込み、宅地並み課税によって農民からこれを不動産業者・ディベロッパーが手に入れることで、利潤をあげようとする陰謀」であるというものである。たしかに、区域区分の過程で大企業等が大量の土地を取得し、市街化調整区域内であっても大規模開発の解除や市街化区域編入の機会を狙っているなど「土地投機」は顕著であり、地価高騰の責任をもつばら農民の土地保有に求める考え方は一面的にすぎるが、農業団体中央の運動方針とは別に、多くの農民が市街化区域の拡大を望んでいたため都市計画的な意図に反して「広めに」設定されたのも事実である。

地価高騰の対応策として1974年に「国土利用計画法」と「生産緑地法」が制定され、翌1975年には「大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法」の「集合農地区」が制度化されるが、これは住宅・宅地の供給促進という目的のほかに、それまで農政サイドがテリトリー外としていた市街化区域内農地の「新しい役割」の制度化でもあった。「新しい役割」とは農地の農業生産機能以外の環境保全、レクリエーション機能などを積極的に評価したものであるが、同時にその制度化は、市街化区域内農地の土地利用計画上の位置づけを明確にすることでもあった。

ただし、これらの制度はあまり活用されなかったのである。というのは、1976年の地方税法の改正による「減税」措置や、1982年から実施された長期営農継続農地認定制度など、農業関係者自身が都市農業を守る「新しい役割」などその重要性を強調する一方で単に宅地並み課税を免れるだけの方法を追求し、必要なときにはいつでも農地を宅地化できるような制度を望んでいるからである。

1982年には政府与党の首脳による「線引き制度の使命は終わった」という発言

があり、翌年からは「規制緩和・民活路線」がスタート、今回の地価高騰が起こる一方で、1989年からは日米構造協議でコメの自由化要求がなされるなど、一部からは「日本農業不要論」まで主張される中で、宅地並み課税の強化による住宅・宅地の供給が再び強く主張されている。

これについては、前章で、こうした方法が質の良い住宅・住環境に結びつくものではないことを、すでに述べた。

今後の住宅政策は、持家と借家との格差是正を主眼として必要な施策を実施してゆくことによって、「住宅＝持家＝資産」の意識を解消することがその目的となる。

住宅政策にとって必要な土地政策の基本的な考え方も、「住宅＝資産」の意識を解消するための地価の高騰の防止であり、そのためには潜在需要・投資需要を封殺するため土地利用規制の詳細化が急務である。長期的視野にたったランドデザインを綿密に行い、地域に応じて土地利用を厳密に規制することが求められる。そうすることで、土地はそれぞれの土地利用区分により別個に取り引きされ、商業地の高騰が住宅地に波及するといった事態が避けられる。また、市街化区域内農地の適切な転換を促すためにも、土地利用計画の詳細化は必須である。

* 1 1956(S.31)年に公布された首都圏整備法は、ロンドンのグリーンベルトにならって市街化抑制の「近郊地帯」を「制度化」したものの、開発の可能性を確保しようとする農民の反対にあって事実上失敗し、1965(S.40)年にこの制度は廃止された。

しかし、一方では、この失敗を踏まえて市街化規制に関する研究が進み、新しい制度的提案がなされるようになる。

* 2 市街化区域...すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域

市街化調整区域...市街化を抑制すべき区域

* 3 「大都市圏の地価、地代形成理論とその応用に関する報告」

(科学技術庁資源調査会(新沢嘉芽統、華山謙ほか) : 1968)

一方で、農業サイドからは農地の不動産経営と近郊農業の両立を図るべきだとする考え方から「農住都市構想」や「緑農住区構想」(1969)が打ち出され、実施されている。

(2) 現行の土地利用規制の問題点

住宅まわりの身近な住環境を守り育てるためには、計画的なまちづくりを適切な手段で行っていくことが必要である。

しかし、地価の高い大都市圏の住宅地においては、土地利用のコントロールが有効に機能していないのが現状である。現行の都市計画制度も、高度経済成長時代の「産業優先」「経済優先」の発想が色濃く残り、「生活優先」のまちづくりを行うには不十分なものとなっている。政府は「住宅宅地の供給増加」や「内需拡大」を目的とした経済政策のために、都市をコントロールするための計画規制を安易に緩和するといった政策を選んできたために、「地価上昇」「大量供給論」「土地利用規制の緩和」「都市環境の悪化」という悪循環を繰返し、一向に住み良い環境を守り育てることができなかった。

私たちが住み続けることのできる「生活優先」のまちを創るためには、しっかりした目標を確立し、詳細な土地利用規制を行うことが大切である。

そこで、現行の土地利用計画・規制には、どのような問題点があるのか考えてみたい。

ア 線引き制度

神奈川県においても、この制度の導入が、都市の無秩序な拡大と乱開発の抑制に一定の効果をもたらしたことはいうまでもない。

しかしながら、「真鶴町のリゾートマンション開発」など、最近都市化の波が急激に県西、県北地域へ押し寄せてきており、市街化区域と市街化調整区域の区分がなされていない地域（いわゆる未線引区域）での開発が問題化している。

現状では、条例の制定などで無秩序な開発を抑制している自治体が多いが、本来は、線引きを行うなどの都市計画制限によって、地域住民の生活を守るべきであろう。

イ 用途地域

1968(S.43)年の都市計画法の全面改正に続いて、1970(S.45)年には建築基準法の改正も行われ、従来の4区分から8区分へと用途地域の詳細化が進められた。この用途地域の制限は、個々の敷地を単位として建築物の用途等を規制し、地域の環境の悪化防止等を目的として最小限のルールを定めたものであるが、これも、現在では、種々の問題が生じている。

例えば、最も規制の厳しい第一種住居専用地域（*1）においても、一戸建て専用住宅以外にアパート、マンション（ワンルームを含む）、寄宿舍や店舗・事務所

併用住宅などが許容されている。こういった地域で起こる紛争事例をみると、ワンルームマンションやリゾートマンションの「住人」など、世代やライフスタイルが著しく他の地域住民と隔たりがあるものは、本来、戸建て住宅と混在させてはならないものと考えられる。

また、住宅は工業専用地域以外なら何処へでも建てることができ、工業地域の工場跡地にマンションが建設される場合など「マンション住民は近隣の工場から発生する公害を受認すること」が求められるケースも少なくない。

これでは、住宅・住環境を守ることができないは当然であり、そのために紛争が後を断たないのも理解できるのである。

ウ．日影規制

緩い土地利用規制のもとで低層住宅地に中高層の建築物が乱立していったのに対して、住民による「日照権闘争」を背景に成立したのが「日影規制」である。

この日影規制は、特に住居系地域内のマンションなど大規模な建築物の形態規制に効力を発揮し、開発事業者と住民との間に日照に関する一定の判断基準が出来たことなど、地域住民にとっては非常に大きな成果であった。

しかし、この制度も、住民側からみれば納得できない問題が二つある。

問題の第一は「複合日影」である。日影規制は、個々の建築物について日影の量（日照時間）を規制するため、別々の敷地に建つ二つの建物がそれぞれ規制を守っていても、二つの影を複合した結果、全く日が当たらなくなる場合もある。

第二は規制を免れようとする計画が多いことである。こういった建物の多くは、ぎりぎりの設計を余儀なくされており、むしろ規制が適用される場合よりも多くの日影を隣地に生じさせているのが現状である。

このような事例は既成市街地にはいくらかでも存在し、周辺との紛争の種になっている。

横浜市では「日影規制によって日照を確保するよりも、高度斜線制限（いわゆる北側斜線制限）により建物の形態を分かりやすく、かつ、平等に規制した方が紛争も少なくなる」という考え方で規制をおこなっているが、一考に値するものといえよう。

* 1 都市計画法第9条第1項「第一種住居専用地域は、低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域とする。」

- 参考文献 1 「都市にとって土地とは何か」大谷幸夫編（筑摩書房）
2 「都市問題研究」1988(S.63)年4月号（都市問題研究会）
「わが国都市計画制度の史的特徴」渡辺俊一
「都市計画制度改革の長期的展望」石田頼房
「都市計画制度の直面する課題と今後の方向」林 泰義

(3) 土地利用規制に関する最近の動向

ア 都市計画制度の見直し

建設大臣の諮問機関である都市計画中央審議会の計画制度部会（部会長・伊藤滋東大教授）は1991(H.3)年8月、都市計画制度のあり方についての中間報告をまとめた。最大の特徴は大都市の一定地域でビル新築や建て替えの際、用途地域とともに指定されている容積率を引き下げ、市や区が住宅建設などの地区計画を策定しないと指定されていた容積率までの引き上げを認めないという新制度創設を打ち出している点である。

新制度は、土地所有には利用の責務が伴うという土地基本法の「公共の福祉優先」の具体化であり、結果的には規制強化となっている。

指定されている容積率が都市施設との関連からみても明らかに過大であるにもかかわらず「歩留まりを想定しているため都市施設がパンクすることはない」としていたことに比べると、容積率の引き下げは「一歩前進」といえなくもない。しかし、住宅建設など土地の有効・高度利用の促進という目的が主であるため、住環境を守り育てるという点でどのくらいの効果があるのか、今後の動向が気になるところである。

- 資料1 読売新聞：1991年8月3日朝刊記事
2 大谷幸夫編「都市にとって土地とは何か」（株）筑摩書房

イ 用途地域の見直し

都市計画制度の見直しに関する中間報告に先駆けて、同じく建設大臣の諮問機関である建築審議会（丹下健三会長）の建築行政部会では、用途規制のあり方について

て中間報告をまとめている。中間報告は、「住宅地への事務所進出を制限するため、現在 8 種類ある用途地域に『中高層専用住宅地域』を新設することである。報告は現行制度が広い地域で住宅と事務所の併存を認めていることを地価高騰を招いた一因、として制度の見直しを求めている」「また、木造住宅密集地などで道路、公園、学校といった公共施設と住宅を一体化して整備する地区計画制度を拡充するため、場所によって容積率を増減できるようにする、などの施策を打ち出している」

こういった用途規制の詳細化は是非とも積極的に進めるべきであり、法改正を強く望むところである。しかし、これだけでは不十分であるといわざるを得ない。現行の用途地域制度の問題点として指摘したように、第一種住居専用地域より規制の厳しい地域地区のメニューも必要ではないだろうか。

この他にも「中間報告の中で、リゾートの乱開発などで問題となっている土地利用規制の緩やかな地域での建築規制の強化を提言した」とされている。

いずれにしても供給の論理からの視点だけでなく、総合的で実効性のある都市計画制度及び用途規制の見直しとなることを期待したい。

資料：朝日新聞：1991 年 7 月 30 日朝刊記事

毎日新聞：1991 年 7 月 30 日朝刊記事

ウ 大都市法の改正

近年の地価高騰により、大都市地域の住宅・宅地問題が深刻化しているなか建設省は『大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法』（以下「大都市法」という）の改正（1990 年 6 月 29 日公布、同年 11 月 20 日施行）を行った。

この法律は、勤労者が通勤可能な立地において適正な支出で居住できる価格、家賃の良質な住宅を確保出来るようにすること、最低居住水準の解消に努めるとともに、首都圏においては 21 世紀初頭に半数の世帯が誘導居住水準を確保できるようにすることを、基本目標として、地方公共団体においては住宅・宅地の供給量、供給施策、重点供給地域等を具体的に定めるものと定めている。

本県においては湯河原町、箱根町を除く全地域で 1991 年から 2000 年までの 10 年間に住宅 96 万戸、宅地 5,200ha を供給するという計画が策定されている。

また、低層住宅密集市街地等の再開発など高度利用の促進、遊休土地等低未利用地の有効利用、市街化区域内農地の宅地化などを供給促進の主なポイントとして、容積率や高さ制限の緩和等の都市計画制度の拡充と併せた施策となっている。

国、県、市町村が一体的に住宅・宅地政策に取り組むこと、特に市町村が自主的に施策を実施することが施策展開に当たっての基本的な考え方である、という点は今までの住宅政策にあまりなかったものであり、期待するところが大きい。

しかし、10年という短期間に、しかもインセンティブ手法を多用しての住宅の大量供給に対して、東京大学の浅見氏は「緊急避難的な政策は短期的には目的とする効果をかなり挙げることができるが、長期的には深刻な歪みを残しかねない。特に近年インセンティブ手法が多用されているが、それが長期的にさらなる問題点を引き起こさないかを検討せずして適用することは危険であることを理解しておく必要がある」と指摘しているなど、長期的影響についてより一層の研究が必要であることを示唆している。

資料：浅見泰司(1990)「大都市地域における住宅供給について」住宅、VOL39(11)

2 住宅市場の欠陥 - 戸数主義・経済優先の住宅建設 -

(1) 先進諸国の住宅政策と比較して

ここでは、先進諸国の住宅政策を紹介し、我が国の住宅政策と比較し、問題点を整理してみる。その場合に次の二つの点に留意しつつ進めて行く。

第1「基本的な人権の思想を基底として、国家の責任に基づいた国民の住宅最低基準を設定した上での住宅政策かどうか。」

第2「住宅関連の福祉施策としての住宅手当（家賃補助、住宅取得負担金）利子補給制度、及び高齢者・障害者に対する優遇措置等が整備されているかどうか。」

ア 住宅供給は公共の責任である

欧米主要国の住宅政策における特徴から各国の住宅政策を端的に表現すると、

イギリス - 「公共主導型（補助金政策と家賃統制）」

フランス - 「官民共同型（財政主導による）」

ドイツ - 「間接助成型（社会市場経済体制）」

アメリカ - 「民間誘導型（住宅金融市場の整備による）」

と呼ぶことができる。しかし、これらの国に共通する住宅政策上の特徴は、「国民に良好な住宅を保証する基本的な義務が国家にある」ということが明確にされており、その観点から公的な関与が行なわれてきたことである。それらの関与の仕方はさまざまで、イギリスのような公営住宅による直接供給を行なう国やドイツのように間接助成にウエイトをおく国もある。

また、もうひとつの共通した特徴は、国家（政府）の住宅政策に対する基本的な認識の違いである。つまり、欧米諸国では「住宅難」が深刻な社会問題に発展することが社会通念として認識されており、それに対する行政投資が治安、衛生、福祉等の対策上「支出の節約」となり、予防的効果をもつことから、「合理的な投資である」と一般的に認識されている点である。

このため、住宅に関する基本法もしくは地方条例で「最低基準」を設定して、その遵守を義務付け、改善についての公的助成を規定し実践している。

20世紀になると、上述の「住宅供給は公共の責任である」という考えは、国家的な住宅対策を講じる「法律」の中で反映されるようになる。世界大戦後の住宅窮乏の時期であり、国家的な経済社会復興のために住宅事情の改善が迫られた時期である。すなわち、各国においては、

イギリス - 1919年「住宅・都市計画法」

アメリカ - 1934年「住宅法」

ドイツ - 1950年「第一次住宅建設法」

フランス - 1950 年「適正家賃住宅（HLM）法」

日本 - 1951 年「公営住宅法」

が、住宅対策を講じる諸法律の中で最も重要視され、住宅政策に転機を与えた。特にアメリカは 1929 年の世界恐慌後のニューディール政策の一貫として住宅政策を講じる必要があったのである。

イギリスにおいては 1848 年「公衆衛生法」の制定が、今日の住宅政策の源流といわれており、その「公衆衛生法」の制定に大きな影響を与えたチャドウィック（Edwin Chadwick）の「イギリスにおける労働者の衛生状態」に関する調査報告がイギリスにおける住宅政策のスタートであった。

その報告の骨子は、『労働者住居の非衛生な状態、環境を改善し救済支出を抑制する』であり基本テーマは、『都市住民の健康を維持するためには都市の生活環境の改善が必要であり、住宅、下水、公園等の都市施設とりわけ衛生施設の改善が必要である。その改善は個人ではなく行政の役割である』としたことである。

このようにイギリスをはじめとする欧州諸国では、社会保障制度が充実していることから解るように、救済 - 福祉的な思想が住宅政策の背景としてあり、「救済対象を制度化」し、そのための「福祉・労働・住宅における最低基準の設定」へと展開されていく。その結果「補助金政策」と「家賃統制」等の住宅対策が登場し、住宅政策上の大きな特徴として位置付けられている。

近年、欧州主要国の住宅政策は、オイルショックによる国家的財政難から従来の政策内容の転換を余儀なくさせられている。このため、景気の停滞、失業問題の深刻化による経済社会問題とも連動して、社会的弱者である低所得者、移民労働者等の住宅問題がクローズアップされてきており、これらの住宅困窮者に対して社会保障の立場から対策を講じるべくいくつかの「法律」を制定している。

イギリスでは、1977 年住宅法（ホームレス法）によりホームレスに住宅を供給する義務を住宅当局に負わせている。また、1986 年には住宅事情悪化の危機感から住民運動団体や借家人組織による住宅人権キャンペーンが実施され、翌年には「住宅人権法案」が提出され、1988 年住宅法が制定されている。この法律では、公営住宅の払い下げ対象とならない荒廃した大規模団地の環境を改善するために、「都市開発公社」の設立、居住者の意見尊重等を盛り込んでいる。

イ 家賃補助の拡大化、適正化

欧米主要国では、「住宅政策は、社会福祉の基礎をなすものである」という共通した概念があり、『自己の収入では適正な水準を備えた住宅に居住できない国民に対しては、国家の責任で住宅を保障しなければならない』という基本理念に基づき住宅政策が展開されてきている。

このため、住宅政策における目的を『生活水準にふさわしい「質」を備えた住宅を供給すること』、『全ての居住者が適正な負担で居住できるよう保障すること』としている。

これらの目的を達成するために欧米主要国においては、良質な住宅の供給を図る一方、実質的な生活保障、住宅保障を達成する課題として「住居費負担の低減化」が登場している。家賃市場の整備、コントロールや家賃補助、住宅手当等により住宅政策が展開されている。

イギリスでは、「家賃統制」と家賃補助制度を導入した「公営住宅」の大量建設により、この目的を実現している。これは、公営住宅政策の展開それ自体が福祉国家の重要な一部とされているためであり、イギリスが「公営住宅の国」と称される由来ともなっている。

具体的には、1965年の「公正家賃制度」、1972年の「住宅財政法」により「家賃補助制度」が導入され、家賃支払が困難な低所得者に対し民間借家居住者へは「家賃手当」が支給され、公営住宅居住者へは「家賃割引」が行なわれている。

フランスでは、1950年代に家賃統制を解除し「住宅手当制度」を創設してHLM機関による「社会住宅」の大量建設により実現している。1977年の住宅政策の大転換により、重点施策を持家促進、既存ストックの効率的活用へ移行し、住居費補助についても再編成している。すなわち、「住宅手当制度（APL）」により、全ての居住者を対象に家賃、持家取得借入金の返済、維持管理費に対し社会手当として国の社会保障費から支払われていることとなった。

この他に、「賃貸住宅援助貸付（PLA）」、「持家住宅援助貸付（PAP）」、「協定貸付（PC）」による建設助成がある。また、「家賃統制」が実施されており、1979年～1981年の2年間だけ家賃の自由化が試行されただけで、その後1986年、1989年に再び家賃上昇に対する厳しい規制が打ち出されている。

ドイツでは、「家賃統制」を強化するとともに、「社会市場経済体制」に基づき

民間資金の導入を図り財政資金は間接助成として効率的に活用し、「社会住宅」の大量建設により実現している。その後、住宅受給の安定化に伴い「家賃統制」は廃止され、1965年に「住宅手当法」が制定されて、賃貸住宅居住者への「家賃補助」、持家住宅所有者への「住居費負担補助」が実施されている。住宅手当の支給及びその額の決定において基準となるのは、世帯人員数、世帯収入、住居費である。1984年末現在で約160万世帯が月額平均118マルク（10,620円相当）の住宅手当を受取っている。

これは、賃貸住宅居世帯の10%、持家所有者の1%にあたる。

アメリカでは、1974年の「住宅コミュニティ開発法」により「家賃補助制度」が実施されており、既存住宅、新規建設、修復及び小規模修復の4種類がある。そのうちの補助戸数が最も多い既存住宅については、1987年の法改正により「バウチャー制度」として発足している。

これは、連邦政府の住宅財政縮小と、住宅政策の重点施策がストック改善化、スラム対策へと移行したことにより、『住宅の量・質よりも低所得者層の過重な住居費負担にある』との認識から、連邦政府の住宅補助資金の効果的な運用のために、最も必要とする対象の限定化を行ない、連邦政府の援助を低所得者層の家計へ直接振り向けることとなった。

一定基準以下の収入、及び住宅水準が一定基準以上の民間賃貸住宅の居住者に対し、支払い可能家賃（所得の30%）と基準家賃との差額を連邦政府が補助するものである。

わが国においても、最近「家賃補助制度」の導入化の動きがあるが、上記で紹介した欧米主要国とは基本的に異なっており、福祉的な社会保障からの制度発足ではない。建設省は、平成3年度に公営住宅の建替促進施策から、従前居住者に対する従後家賃の激変緩和対策として「家賃補助制度」を導入している。

また、地方公共団体でも東京都の特別区を中心に、独自の住宅政策における施策展開として多様な形式で「家賃補助」が実施されているが、建替事業の障害となっている社会的弱者に対する補助制度が多く、中には人口流出抑止への対応策として新婚世帯向けや、一般民間のファミリー賃貸居住者向けのものもある。

その中で立ち退きを迫られた高齢者世帯に対する転居費用の助成、転居後の家賃制度を制度化した「江戸川区の家賃補助制度（H.2年1月）」については、『福祉型家賃補助制度第一号』であり、福祉的な実効性が認められ評価されるものである。

ただし、この制度ではバリアフリー化を含めた高齢者向けの住宅として、その住

宅の質の向上までは結びつかず、転居後の増加家賃分に対する公的補助を当てにした市場家賃の上昇を招く危険性もまたはらんでおり、「家賃補助制度」がまだ未整備である実態を露呈している。今後は、社会保障の観点からその「家賃補助制度」の受給対象者の拡大化、適正化が望まれるところである。

ウ 社会保障としての住宅政策

欧米諸国では、福祉政策の一貫として社会保障制度が整備されているが、この制度の基礎となる社会サービスという概念は、所得の保障、対人、国民保健、教育、住宅という五つの要素から構成されるといわれている。

対人社会サービスは、社会的弱者といわれる「高齢者・障害者」、「低所得者」、「移民労働者」、「母子世帯」等に対しても実施されなければならない。また、住宅政策上「住宅困窮者」に対しては、対人社会と住宅のふたつの社会サービスから対策を講じることが必要とされている。

このため、欧米主要国では、ウェイティングリストと呼ばれる「入居者登録制度」が整備されている。代表的なイギリスのウェイティングリストでは、住宅行政に責任を負う地方自治体（住宅当局）の裁量に一任されているが、登録要件として収入基準を設けていない。これは、大量の公営住宅ストックを抱えている事情により、公営住宅入居者が特定な所得階層に偏ることを避けるためであり、公営住宅を「社会福祉住宅化」しないためである。これにより、中所得階層の入居者も多く、わが国の公営住宅入居者実態とは異なっている。

また、最近のドイツの例では、1989年の東西ドイツの統合等により、大都市を中心に大量の人口が流入し住宅の不足が深刻化している。そこで1986年に建設中止声明を発表した連邦政府は、緊急的に社会賃貸住宅の建設を再開することとしている。1989年9月時点でウェイティングリストには81.9万人が登録されており、社会賃貸住宅の年間入居者は約30万世帯であることから、3年近くかかること予測されている。

わが国においても、公営住宅等で「入居者登録制度」を実施している自治体がいくつかあるが、その内容は、公開抽選等の入居者選定時における公平性を保つためのデータとして扱われるのが大半のようであり改善の余地が残されている。

さらに、高齢者・障害者に対する住宅政策は、わが国と同様に今日の重要な課題

であり、福祉政策との連携がより必要とされているが、社会保障制度の整備された欧米諸国では、ノーマライゼーションの思想が定着しており、施設でのケアから、地域社会の一員としての自立した生活を支えるコミュニティケアへと政策の中心が移行するのが共通の傾向である。

わが国では、高齢者や障害者に対する住宅対策として、公的住宅等におけるハード面でのバリアフリー化が推進されはじめているが、福祉政策と連携した福祉ソフトサービスの供給が望まれている。本来、先進国のような社会保障の観点から、住宅と福祉との一体的な生活保障、住宅保障が実施されなければならない。

すなわち、高齢者や障害者を配慮した住居としての「住宅サービス」と、生活習慣、健康状態を考慮した適正な介護やケアの面における「福祉サービス」とが、同時に受けられるシステムがセットメニューとして必要である。そして、それらの社会サービスは自治体運営のもとで、総合的にそして地域コミュニティの中から受けられるように展開されなければならないのである。これらを施策展開を進めることで、わが国の国家的な福祉政策の拡充化を図り、社会保障制度の完備している先進諸国と肩を並べることができるのである。

(2) 「ウサギ小屋」の国の課題

日本の住宅政策

(ア) 「住宅建設5箇年計画」の性格

我が国の住宅政策を特徴づけているものはいくつかあるが、その中で最重要視されているものに「住宅建設5箇年計画」がある。これは、1966(S.41)年に制定された「住宅建設計画法」の第4条で規定されており、この「住宅建設5箇年計画」を中心に、現在の住宅政策における住宅計画体系が構成されている。その意味では、日本の住宅政策を知るためには、住宅政策上根幹的なこの「住宅建設5箇年計画」を解明することが最も有力となる。

この「住宅建設計画法」の目的としていることは、「この法律は、住宅の建設に関し、総合的な計画を策定することにより、その適切な実施を図り、もって国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与すること」であるが、実際のこの法律の運用は、『中長期的な住宅建設計画に基づき国、地方公共団体及び国民が相協力して住宅の建設を強力に推進すること』であり、限られた国家予算により供給される公的住宅を、総合的にかつ計画的に実施するために、住宅の大量供給の仕方を具体的に定めた「供給方法論」であるといえる。なぜなら「戸数至上主義」による量的政策を推進するために、公的住宅については供給体系を確立し、事業制度等の供給展開方策を強化し整備を図ったが、民間住宅については『適切な誘導』を旨とする指導に留めており、当初から「民間住宅」までも含めた住宅市場全体をコントロールしないことを明確に伝えているからである。

このため、住宅市場の3～5割を占める「公的住宅」についてはコントロールしているものの、過半を占める民間住宅については野放しの状態であり、「ミニ開発」、「億ション」なる住宅が登場する結果となっている。

(イ) その問題点を考える

しかし、そこでの決定体制にはいくつかの特徴的な問題点が含まれており、この法律が登場してから今日まで、その性質は何等変りがなく継続されてきている。

その問題点とは、

第1に、建設計画は公的資金による住宅だけをその対象としている点である。住宅市場の過半を占める民間住宅は建設予定戸数の算定だけで、市場論理に放置しており、全住宅市場をコントロールすることにはなっていない。このため高家賃負

担の軽減対策は皆無に等しく、応能家賃制であり、高家賃負担への循環となり、地価抑制策としても不十分である。住宅事情の悪化の最大の原因はここにある。「家賃統制」を制度化して、民間住宅についての分譲価格、家賃等を監視するシステムが必要である。

第2に、建設省、建設大臣がその決定権を有している点である。

「図 2-2-1」で示す流れで計画が決定されるが、これは中央集権の典型であり、「上意下達」の方式で、国 都道府県 市町村と流される。この方式だから本当の民主的な住宅政策は排除されてしまうことになる。では一般市民の切実な声はいったいどこで反映されるのか？

本来、住宅は、市民中心のまちづくりを基礎として供給されるべきであり、住宅政策は、経済、土地、福祉、社会保障政策等と総合的に展開しなければならないはずである。行政の縦割システムを改善すると同時に地方公共団体への権限委譲を積極的に検討し実践する必要がある。

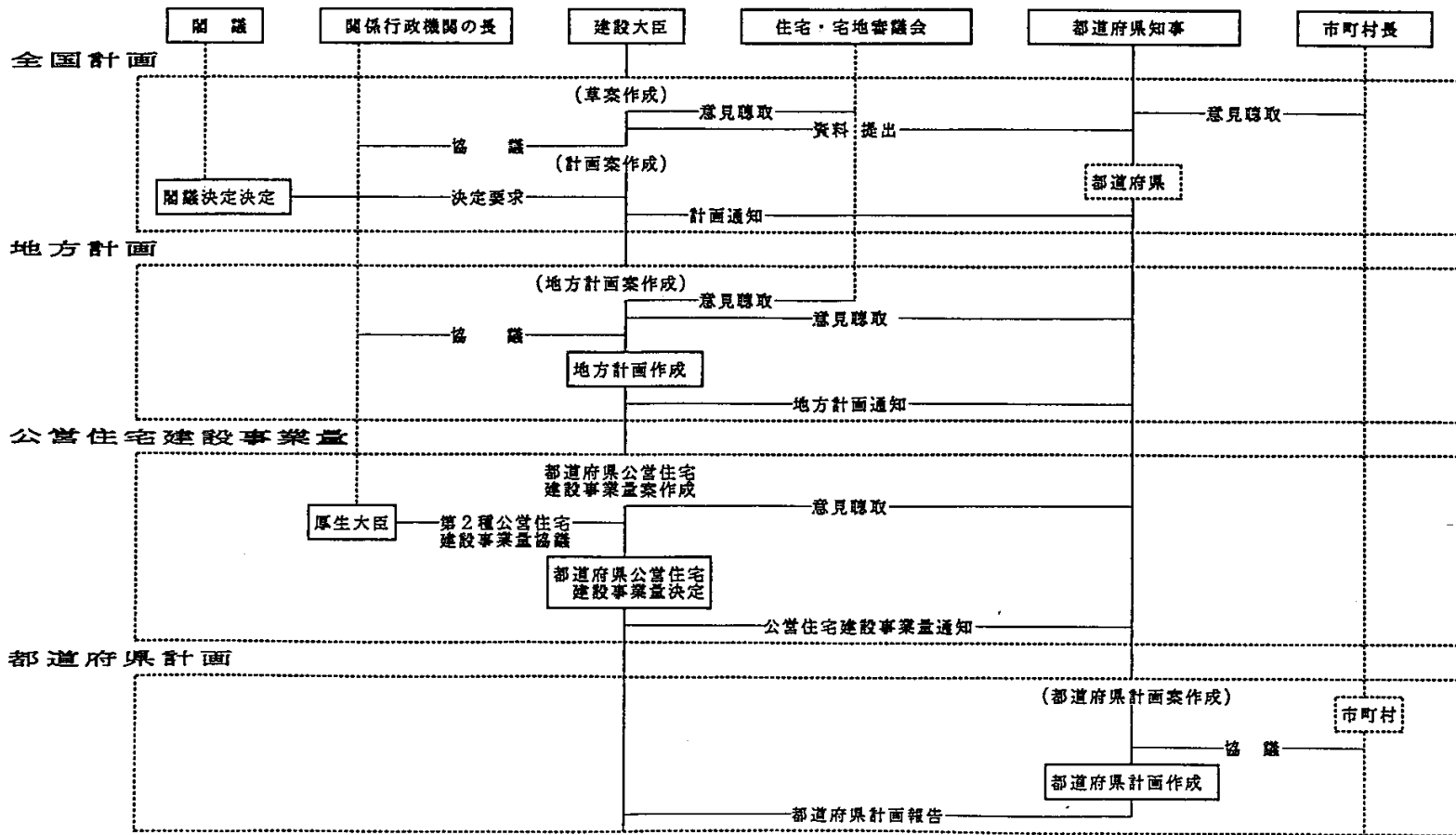
第3に、地方自治体では、公庫、公団住宅を計画戸数に含めていても戸数決定権がないことから、公営住宅のみを扱う結果になっている点である。

公営住宅だけの戸数消化のために、計画性に無理があったり、住宅供給が可能な地域の開拓に追われることになり、公的住宅のみを計画対象とし、民間住宅との一体的な総合的計画などの発想は失われ、結果として民間住宅は絞り出され放置されることになる。さらには、その企画・設計の点で優秀な民間住宅の排除により、地方の独自性が欠落した住宅が大量に供給されるようになる。

ユーザーは、供給主体に関係なく良好な住宅・住環境を求めているのであるから、地方自治体が責任をもって公営住宅のみならず民間住宅をも含めた住宅市場をコントロールし、良質な住宅を計画立案し供給すべきである。

これらの問題点が未解決の現段階においては、住宅政策の基本理念で、『住宅は、国民の生活の基盤であり、家族の団らんのある場であることの認識に立って、すべての国民が安定したゆとりある住生活を営むことができること』と定め、その実現のために『良質な住宅ストック及び良好な住環境の形成を図ること』を基本目標としているが、住宅政策は、国民の住宅事情に対して対症療法的である後手番としての住宅対策に、その本来の先手番であるはずの指定席を、譲ることになってしまっているのである。

住宅建設5カ年計画策定の法制上の手続



(ウ) 住宅政策の「テーマ」の推移から課題を探る

ここで、年代別に住宅政策の中心「テーマ」を探り問題を抽出する。

昭和 20 年代においては、復興政策として住宅難の解消を打ち出し、公的住宅供給機関が発足した時期で、現在の住宅政策の『誕生期』にあたり、『体制の整備』が中心的テーマである。

昭和 30 年代においては、労働力政策としての産業労働者住宅の建設、公団住宅等による大規模な団地の建設、大量の賃貸住宅の供給及び住宅ストック対策としての改良住宅が登場した時期で、住宅の『量産推進』が政策テーマである。

昭和 40 年代においては、今日の都市・住宅政策の大枠が固まった時期であり、住宅建設・宅地開発の規模がひたすら拡大化され、大量の分譲住宅が供給され、プレハブ化等が普及された時期で、政策の中心課題は、前 30 年代の「量産」をさらに強力に拡大展開を図った『量産倍増』である。

昭和 50 年代においては、オイルショックからの景気浮揚策として、内需拡大を図るべく住宅産業市場の活性化へと誘導されており、木造振興、中古市場の拡大、また、住宅ストックが重要視されはじめた時期で、これまでの「量産」を反省し、量から質へ移行し快適な居住性を指向すべく『量産転換』が政策テーマとされた。

昭和 60 年以降においては、大都市の巨大化、地価の高騰化にともない大都市地域での住宅供給、再開発の促進、一方で多極分散化から地方・地域の活性化、また、高齢化社会対策としての住宅・福祉の充実化、さらには、国際化、高度情報化と住宅政策として多方面にわたる施策展開が要求される時期になっており、政策課題も多様化しているものの、その根底には良好な住宅の計画的な『ストック対策』が中心的に据えられている。

次に、これらの住宅政策の中心的課題「テーマ」を受け、課題達成のために作られ続けてきた多くの事業制度についてみると、

現在の建設省所管（住宅局、都市局）の住宅供給に係わる事業制度について、創設年度順にまとめたのが「図 2-2-2」である。この表の右側には、住宅対策として『フロー対策』と『ストック対策』に分類し、また、その施策対象が『階層的』か

どうか、また『地域的』かどうかに分けた記号がふされている。 印は該当し、印は一部該当することを意味している。

「表 2-2-2」より明らかなように、時代の経過とともに、

- 第 1 『フロー対策』から『ストック対策』へと移行している。
- 第 2 施策対象についても『階層的』なものが減少している。
- 第 3 また反対に『地域的』なものが増加している。
- 第 4 住環境エリアが『点』から『面』へと対象規模が拡大化している。

これらのことを分析してみると、

「第 1」は、住宅政策を住宅供給『量』として捉えたことの反省が現れていることを意味している。すなわち、住宅難解消から『量』の問題としてスタートした『フロー』重視の住宅政策は、その基本目標でいう『良質な住宅ストック及び良好な住環境の形成』の実現化に大きなハンディをもたらしたこととなっている。また、現行の居住水準の想定が『住宅規模』であり、今日では「欧州と同等である」といわれるようになってきているが、それは半面、狭い国土にひしめく 1 億 2 千万人を無理に収容しているかのようであり、乱開発による『過密』『偏重』状況を作り出し、良好な住環境破壊の犠牲によるものであり、将来にわたり不安材料を払拭しきれない。

「第 2」については、住宅政策において抜本的に改善が必要である。低所得階層及び中堅所得階層等の分類化による住宅政策は、その発想自体転換されるべきものである。住居費負担と年収との関係から、入居者選定を収入基準等で限定することは改善されるべきである。住宅困窮者は、彼等だけではないことは明らかであり、広く全国民が基本的な人権としての居住権を確立し、適正な住宅に住むことができるような国家的な住宅政策が必要である。その意味ではひとつのメニューとして捉えることができるが、他の所得階層への住宅政策があまりにも自助努力に依存しすぎており、不公平感が多い。また、限定される収入階層の居住者の孤立化はソーシャルミックスの観点からも逆行している。

「第 3」についてもまた、現行の住宅政策のしくみにおいて根幹的な欠点を示している現象である。つまり、住宅政策が 47 都道府県で構成される日本全国を画一的な政策として捉えていることに対する反省であり、現行の国 地方という住宅政策

のシステムの矛盾を指摘している。

すなわち、地方自治体が住宅地を開発する際に国の予算を引き出して財源を確保するために、現行の全国共通の事業制度に謳われている『共通項』に合致している住宅地状態を発掘し、いたずらに開発を推し進めている。結果として国は『共通項』の選別化によるしくみを自ら推奨していることになっている。「地方独自の．．．」という言葉は肯定できても、「まちづくり」の方法は同じであり、出来上がったものに大きな違いのない住宅地が形成されている。

地方自治体は、自ら市民の意見を反映した特色ある「まちづくり」ができるようなシステムの構築をもっと積極的に検討すべきである。

「第４」については、当然の帰結であって、本来、都市計画等の整合性を図りつつ、広域的なエリアで、また行政区分にこだわらない地域での計画策定が望ましい。

1989(H.1)年制定の「大都市法」にみられる住宅供給重点地域の設定等は、そもそも40年以前に登場すべき内容である。

現在まで開発された住宅地の多くは、「可能性」の論理による「点」としての開発地であり、孤立無援に形成されてきた。その後、「まちづくりと一体的な開発の必要性が見直され、周辺地域との調和を図る大きなエリアとして開発される住宅地が、良好な住環境の形成にとって重要視されるようになったのである。また、ストック対策上の効率性からもまた必要になってきている。

今後は十分な検討のもとに「必要性」論理として住宅地開発を推進すべきである。

図 2-2-2

住宅供給関係の事業制度の経緯

【1】

創設年度	事業制度 (建設省所管：住宅局，都市局)	対 策		対 象	
		フロー	ストック	階層的	地域的
昭和26年	公営住宅建設事業 公営住宅建替事業				
29	土地担保賃貸住宅（公庫）				
30	公団賃貸住宅 公団分譲住宅（普通分譲） 公団・給与住宅向分譲住宅				
35	住宅地区改良事業				
38	新住宅市街地開発事業				
40	公社賃貸住宅 公社分譲住宅				
44	一団地の住宅施設整備事業 開発許可制度による宅地造成事業 市街地再開発事業				
45	小集落地区改良事業				
46	農地所有者等賃貸住宅建設融資利子補給				
47	がけ地近接等危険住宅移転事業				
48	特定賃貸住宅建設融資利子補給 特定土地担保賃貸住宅（公庫）				
49	過密居住地区更新事業 民営賃貸用特定分譲住宅				
50	特定街区整備事業 特定土地区画整理事業				
51	既設公営住宅改善事業				
53	住宅宅地関連公共施設整備促進事業 住環境整備モデル事業				
54	特定住宅市街地総合整備促進事業				
55	都市防災不燃化促進事業 地区計画制度 沿道整備計画制度				
56	地域特別分譲住宅制度 市街地住宅供給促進事業				
57	木造賃貸住宅地区総合整備事業				
58	総合設計制度（市街地住宅） 市街地住宅等共同整備事業 地域住宅計画（H O P E 計画）				
59	優良再開発建築物整備促進事業 地区再開発促進事業				
60	新都市拠点整備事業				
61	地区住環境総合整備事業 地域特別賃貸住宅制度 地域高齢者住宅計画整備推進事業				
62	都市居住更新事業 市街地再開発緊急促進事業 都市拠点開発緊急促進事業 定住拠点緊急整備事業 集落地区計画制度				

創設年度	事業制度 (建設省所管：住宅局，都市局)	対 策		対 象	
		フロー	ストック	階層的	地域的
昭和 63 年	優良住宅地段階整備誘導計画制度 シルバーハウジング・プロジェクト制度 生涯学習のむら整備推進事業 都市再開発関連公共施設整備促進事業 アーバンリフレッシュ促進事業 街なみ整備促進事業 再開発地区計画制度				
平成元年	市街地住宅密集地区再生事業 水辺居住整備事業 多雪地域住宅計画（克雪タウン）推進事業 地区更新再開発 複合空間基盤施設整備事業 地域創生総合都市開発事業 コミュニティ住環境整備事業 公共賃貸住宅団地総合再生事業				
2	大都市地域特定公共賃貸住宅供給促進事業 大都市優良住宅供給促進事業 大都市地域住宅供給促進計画策定事業 大都市農地活用住宅供給整備促進事業 地域開発促進住宅供給事業 シニア住宅供給推進事業 まちなみデザイン推進事業 多機能交流拠点整備事業 アーバンマネジメント推進モデル事業 誘導型住宅環境整備制度				
3	借上方式による公共賃貸住宅供給制度 大都市公営住宅供給促進緊急助成事業 公営住宅等に係る駐車場整備事業 地方居住促進事業				

3 潜在化するマンションの維持管理問題

(1) 分譲マンションの供給増とその社会的背景

日本で中高層の分譲共同住宅(いわゆる分譲マンション)の供給が始まったのは、1950年代後半からで、70年代前半には急速に普及した。図2-3-3のとおり、全国における供給状況(竣工ベース)をみると、1969(S.44)年までの総ストックは約8万戸にすぎないが、70年代に供給が増加、80年代を通じて毎年10万戸前後の安定した供給を続けて1989(H.1)年には総ストックが約200万戸となっている。

また、首都圏における総ストックを地域毎にみると、1975～1988年の13年間で東京都のシェアが小さくなっている一方で、神奈川県や埼玉県シェアが大きくなっており、戸数でも、神奈川県で5倍強、千葉県で3倍、埼玉県で7倍強と供給が増加していることがわかる。(図2-2-4)。

神奈川県においても、総着工戸数に対する分譲マンションの割合が1977(S.52)年には約8%程度だったものが、1978～1983年で平均17.1%、1984～1985年で平均23%と急激に増大しており、今後も年間約23,000戸前後が供給されていくものと考えられる。

このように、近年、分譲マンション供給が増加した社会的背景としては、

不動産が財産維持や投資の対象として有利であるとの認識が広まる一方で、良質で適度な広さをもった賃貸住宅が少ないということもあって、持家を求める動きが強まってきたこと。

持家指向の高まりにもかかわらず、地価高騰のために中堅勤労者が取得可能な一戸建住宅が次第に「遠く」になっている中で、マンションは土地の高度利用を図ることで比較的「近く」で「低廉な」価格の供給を行う住宅形式であること。

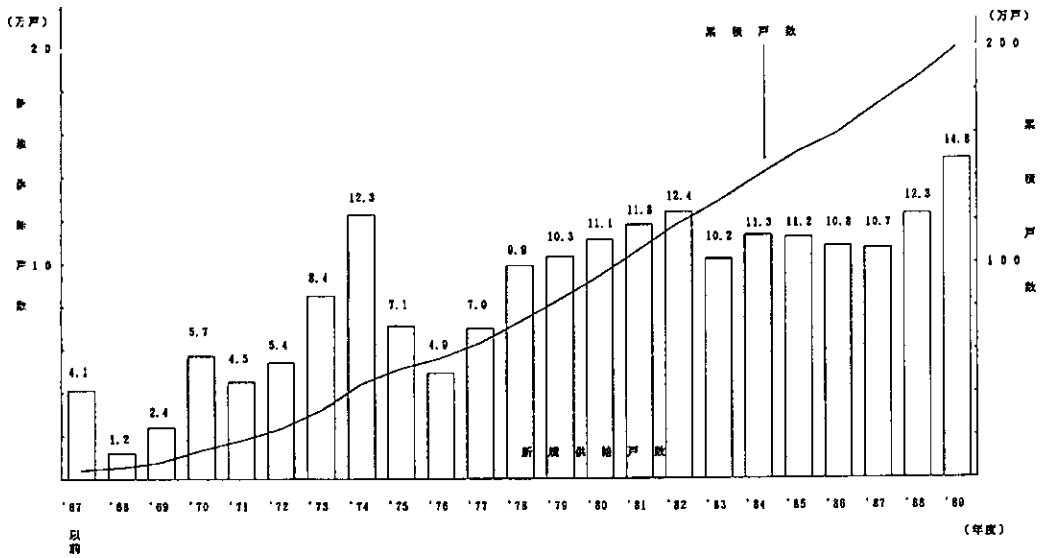
立地条件や使用の手軽さをはじめとするマンションの利便性・機能性に対して積極的な評価がなされるようになったこと。

マンションの建設・購入に対する融資制度が70年代前半以降急速に整備され、住宅金融面からマンション需要の増大を可能にしてきたこと。

80年代に不動産投資が活発化する中で、ワンルームマンションなどの「投資向き」の「金融商品」の供給が可能であったこと。
などをあげることができる。

また、供給が増加しているだけでなくストックの老朽化も進行しており、1989年における首都圏の総ストック200万戸のうち建築後10年を超えるものは全体の40%の約80万戸強と推計されるほか、神奈川県でも、1983(S.58)年で20.6%だっ

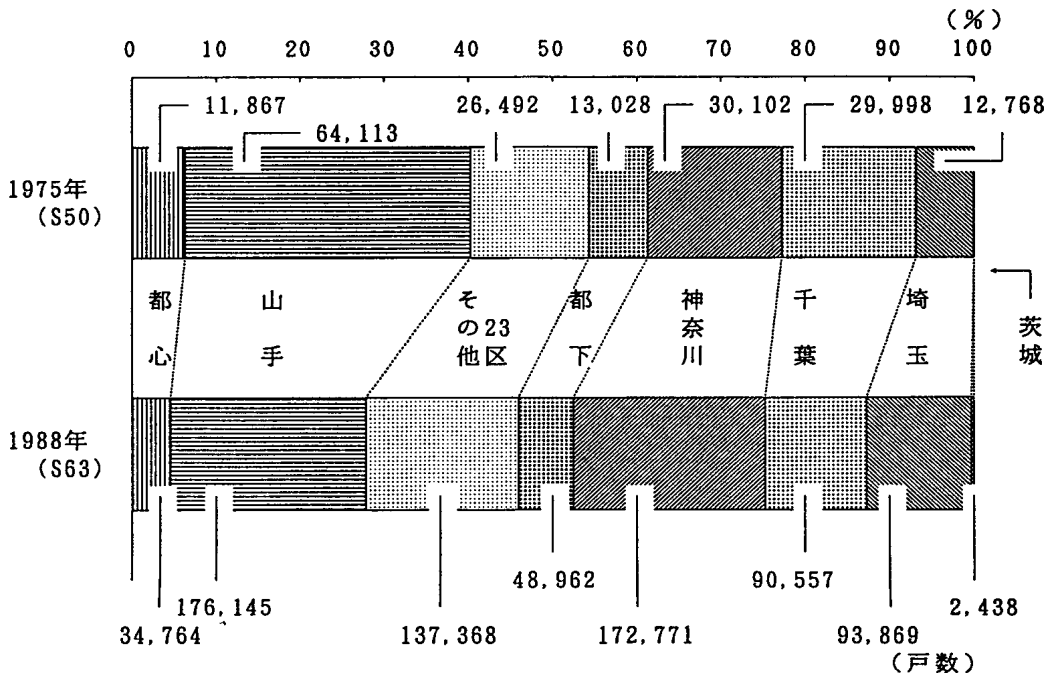
図 2-2-3 分譲マンションの供給状況（竣工ベース）



建築着工統計を基準に推計した

図 2-2-4

地域別マンションストック



たものが、1993年では33.7%、2008年では63.7%と年々増加することが予想される。

(2) マンション管理問題とは

一般に「マンション管理問題」といっても、その内容は様々であり、大きく大別して、ソフト面の管理とハード面の管理の二つに分けることができる。

ソフト面の管理とは、管理組合の運営方法や、入居者が生活していくうえで求められるマナーなど「人」に関する管理であり、ハード面の管理とは、建築物の点検、修繕等の維持管理など「物」に関する管理といえる。

ソフト面の管理については、居住者で構成する管理組合で規約や使用細則等を定めていても結局はモラルの問題となるなど難しい面がある反面、周辺の住民に与える影響は小さいが、ハード面の管理については、管理を怠ると周辺の環境にも多大に影響を与えることになるため、近年、社会問題化しているものである。

その背景としては、80年代に至って、外壁改修工事・屋上防水工事・給水管改修工事などの大規模な修繕を必要とする時期を迎えたマンションが急増したことがあげられるほか、外壁が落下するなど適切な管理を怠ったために事故が多発し、マンションの維持・保全の状況等について社会的にも広く注目され関心を集めるようになったことも大きい。

ここでは、こうしたハード面の管理を主に検討することとし「マンションの維持管理問題」について新聞に報道された事例を基に考えてみたい。

【外壁落下事故】

事例1は、典型的なマンション外壁落下事故の報道である。最近、特に同様の事故が多発しており、北九州小倉では、公団住宅の外壁が落下し歩行中の歩行者が死傷するという事故も発生している。

事例のマンションも、完成後半年、1年、2年と3回程度検査をしているが、その後外壁の劣化診断を実施していなかった。定期的に劣化診断を実施して常に劣化状況を正確に認識していれば、同様の事故を、ある程度は未然に防ぐことが可能になるのではないだろうか。

【落下物調査結果】

事例2は東京都が実施した落下物調査結果の報道である。落下危険物にはウィンド型クーラーや鉢植え等も含まれるが、外壁については目視だけでは劣化状況等の

事例1 「マンションの外壁はがれ落ちる …… 名古屋」

17日午後7時20分ごろ、名古屋市中川区尾頭橋のマンションの、れんがの外壁の一部がはがれ、約20メートル下の歩道に落下して破片が道路に散乱したが、けが人は無かった。

中川署の調べでは、同マンションは1986年12月に完成した鉄筋11階建ての分譲。7階から8階にかけて外壁が傾斜しており、この部分に張ってあった、れんがの外壁（厚さ約4センチ）のうち、横約10メートル、縦約2メートルが落ちた。

入居者の話では、雷が落ちたようなドーンという大きな音がしたので、外に出てみると壁が落ちていたので、110番したという。

分譲会社によると、同マンションでは完成後、半年、1年、2年の3回、外壁の様子などを検査したが、その後は破損箇所を直す程度で、建物全体の検査はしていないという。

（朝日新聞 91年4月18日）

事例2 「6.6%502棟が危ない……東京」

9月1日の「防災の日」を前に、東京都は、建物の老朽化などにより落下の危険性があるビルの外壁や看板、窓硝子などの診断結果を発表したが、全体の6.6%で軽微な自信でも落下の恐れがある、としており、所有者に改修を指導する予定だ。

対象は、都の防災計画で避難道路に指定されている168路線（延長240キロ）の沿線にある3階建て以上のビルやマンション7,603棟。主に区部が中心で、今年3月までの調査結果をまとめた。

「一部に落下の恐れがある」と診断された建物は502棟。うち、90棟は、震度4（中震）の揺れで落下する恐れが大きく、「早急に改善が必要」とされた。

都は、同様の調査を80年度にもおこなっているが、この時は全体の8.5%が、落下の恐れがあると、診断された。

（朝日新聞 90年8月31日）

判断がつきにくいいため、テストハンマーや赤外線テストなどで劣化状況を把握し、早急に対処する必要がある。

こうした危険なビルやマンションは年々増加することが予想されるわけであり、自治体がなんらかの対処をする必要があるのではないだろうか。

【マンション大規模修繕】

事例3はマンションの屋上防水工事の実施例である。

マンション居住者の多くは、将来の大規模修繕に備えるよりも目先の小修繕程度の事だけを考えて、月々の修繕積立金も小額の徴収で良しとしていることが多い。

しかし、いざ大規模修繕を行うにあたって、管理組合から多額の臨時徴収をされたり、多額でなくても工事費用の借入金返済金を長年に渡って徴収されるなど、月々の負担が重くなって、初めて修繕積立金の重要性を認識することになる。

大規模修繕も、事例のような防水工事のほかに外壁改修工事、鉄部塗装工事、給水管改修工事等さまざまな工事を、ある一定の周期（修繕周期という）で行う必要があるため、常に定期的修繕が実施されることになる。

事例の場合も、事前の積立や劣化診断を定期的に行った上で工事を適時適切に実施していくことで、居住者の共同の財産であるマンションの価値を長期的に維持し、機能的かつ快適な住生活を送ることができるのである。

(3) マンション管理における大規模修繕の問題

図2-2-5はマンション選定時の維持管理に対する考慮の程度についての調査だが、ほぼ半数近くの人が「あまり考慮しなかった・全く考慮しなかった」と答えているものの、入居時期が新しいケースほど「かなり考慮した・やや考慮した」の割合が高くなる傾向にあり、最近では管理の重要性にも目が向けられつつあるようである。

また、図2-2-6はマンション居住者の定住意識についての調査である。入居当初、現時点のいずれも、1980(S.55)年度の前回調査より定住指向が高くなってきているが、それでも全体の約7割弱の居住者が「いずれは他へ住む・考えていない」と答えており、全体的に定住意識が薄いと考えられる。

この定住意識の希薄性は、円滑な管理をしていくうえでは、居住者である区分所有者相互で将来にわたる深い人間的なつながりを形成して個別のトラブル処理にあたるというような状況が作りにくいことの原因となっているほか、居住者の変動が多いことで、その変動に際して権利・義務の承継をめぐるトラブルが発生し易い状況を生み出す原因ともなっているものである。

事例3 「苦闘のマンション大修繕 …… 東京」

新宿区富久町にある11階建てマンション住み込みの管理人、Aさん(62)宅に「雨が漏っています！」と1人の主婦が飛び込んできた。水でふやけた天井板を見上げる主婦の姿にAさんは「来るべきときが来たな」と悟った。

耐久年数50~60年といわれるコンクリート造りの建物。しかし、10年~15年たつと、外壁や屋上の防水などかなりの修理が必要になるといわれる。50年代から急増した都内のマンション。約10年が経過した今、様々な大修理問題が起き出している。

同マンションが建ったのもさる51年。外見は新しく見えたマンションも、生活してみると、痛みが目立った。60年には錆で動かない各階の非難ハッチと屋上の一部防水工事をし、61年には地下の揚水ポンプを修理した。

毎月の修繕積立金は、各戸の面積により異なり、1,600円から4,300円。合計しても月わずか約7万円。何か工事をやるたびに百万円単位で積立金を取り崩している。

漏水のあった翌日、Aさんは役員に事態を報告した。「やっぱり大修理の時期だ」。意見は同じだったが、マンションの区分所有者たちの意見が得られるか、各戸の修繕費負担は……。前途は多難に見えた。

「修理をどのよに進めるか」をめぐって役員の話し合いがしばらく続いたが、(財)「マンション管理センター」の債務保証により、住宅金融公庫から修繕資金の低利融資が受けられることを知った。

「銀行の借金では利子が高く、部分修理で良いということになりかねないと心配していたので、この融資でやっと大修繕の目鼻がついた思いでした」とAさんは振り返る。

理事会の修理方針が決まり、その後組合総会で全員の同意により前面修理がきまった。修理費約1,600万円のうち1,120万円は公庫からの借金。手持ちの積立金は250万円。足りない223万円は・各戸負担。一世帯で7~9万円。借入金は5年返済。このため、積立金も、毎月現行の2.8倍に上がったが、異論は出なかった。

「昨年、マンションの価格が急上昇、【修理すれば値が上がる】とみんなが積極的になったこともあるでしょうが、みんなの意識に差があったら、こうはいかなかった」。Aさんと役員さんの一致した感想だ。

(朝日新聞88年1月5日)

一方、大規模修繕を円滑に推進していくうえで重要な修繕積立金についての認識状況を調査したものが表 2-2-1 である。「必要な費用はあらかじめ積み立てておくべきだ」と答えたものが前回の 48.7%から 71.1%と増加しており、「不足分をその都度徴収すればよい」「その時になって必要な費用を徴収すればよい」と答えた者が減少している。また、上記調査で一戸当たりの修繕積立金（月額）を調査したところ、平均額は 4,108 円で前回調査 1,704 円の約 2.4 倍となるなど、修繕積立金制度の趣旨が深く浸透してきていることがうかがえる。

ただし、新築当時の修繕積立金が比較的少額であるのに対して、実際に大規模修繕工事を実施することが多い古いマンションほど積立金が高額になっているなど、修繕積立の必要性はある程度認識しているものの、実際は最低限必要な修繕積立金を徴収していないため、大規模修繕時に発生する不足修繕費を一時金の形で徴収するか借入金でまかなっている状況に変わりはないようである。

また、上記の調査における長期修繕計画の作成状況によると、作成しているマンションが 2/3 程度で、300 戸以上の規模のマンションでは 8 割を越えているものの、最近建築されたマンションでは 4 割強にすぎないのが気になるところである。

大規模修繕の実施状況では、表 2-2-2 のとおり、古いマンションほど大規模修繕工事の実施率は高くなっているものの、一般的な修繕周期を経過しても修繕を実施していないマンションも依然として相当数存在していることがわかる。

図 2-2-7 は、マンション完成後何年目に大規模修繕工事を最初に実施したかを示したものである。

図のように、実施時期にかなりのばらつきがみられるなど、長期修繕計画を作成しているマンションは徐々に増加してきたとはいえ、修繕周期に従って工事を実施しているものは少ないことがわかる。このことは、「何かことが起こったら対処する」「建物の劣化が目に見えて起こってくるまでは積極的対処はしない」といった場当たり的なケースが多くことがうかがえる。

しかし、マンションの修繕工事は、劣化現象が目に見えて表面化してからおこなうのでは、かなり劣化が進行しているために工事を実施しても居住者が期待しているとおりの結果が得られないことが多いばかりか、工事終了後も従前と比べて何らかの影響が残る場合もあるため、やはり、修繕計画どおりの適時適切な修繕工事を実施することが望ましいと考えられる。

従来、マンションの維持管理問題について行政はどちらかというと介入を避けてきた傾向にあったが、この問題が社会問題化していくなかで、1979(S.54)年に行

図 2-2-5

住宅選定時の建物維持管理に対する考慮の程度
(上段：回答数，下段：%)

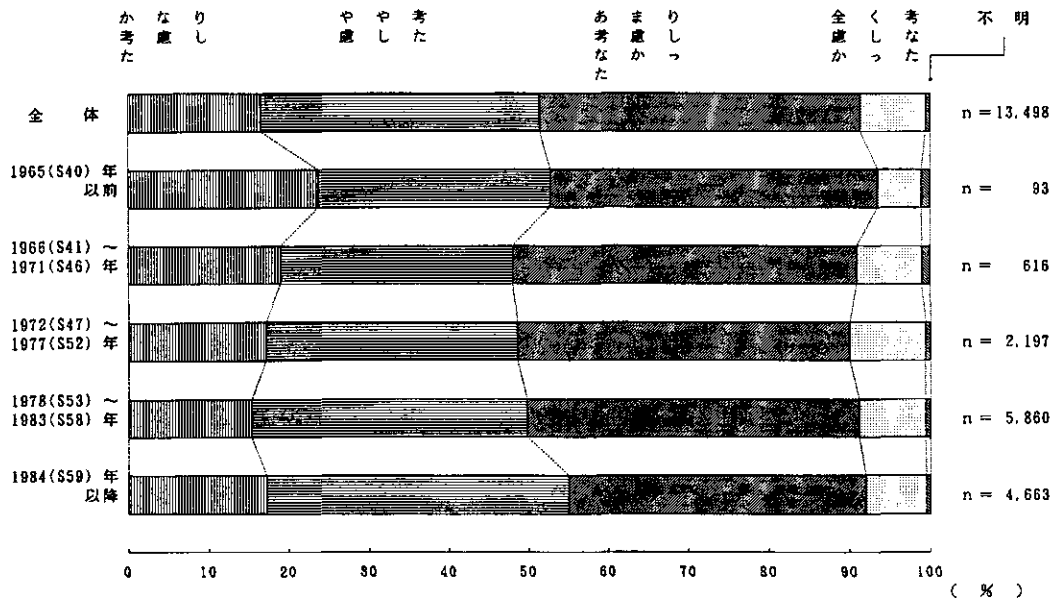


図 2-2-6

入居当初及び現時点での考え

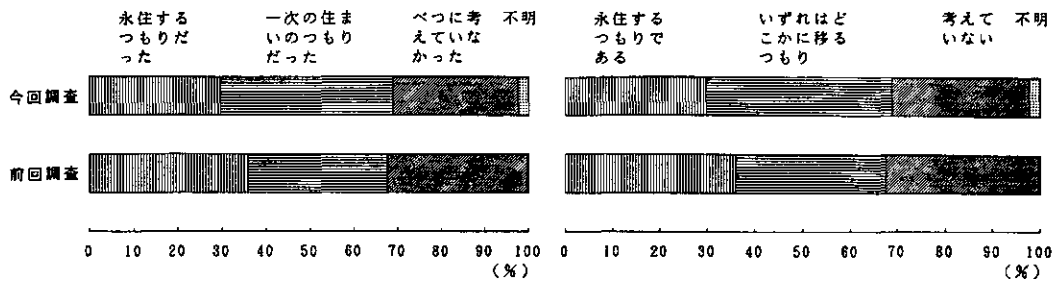


表 2-2-1

修繕積立金制度についての認識状況

項目	今回調査	前回調査
1. 必要な費用はあらかじめ積み立てておくべきだ	71.1 (%)	48.7 (%)
2. 必要な費用のうちある程度はあらかじめ積み立てておき、不足分はその時になって徴収すればよい	22.5	35.4
3. その時になって必要な費用を徴収すればよく、あらかじめ積み立てる必要はない	1.6	3.8
4. いずれでもよい	1.1	3.4
5. わからない	1.2	4.2
6. 不明	2.5	4.5
合計	100.0	100.0

政管理庁は「民間分譲中高層共同住宅（分譲マンション）に関する行政監察結果に基づく勧告」を行い、政府における施策の必要を喚起した。その後、主なものだけでも、宅地建物取引業法の改正（1980）、マンションの標準管理規約及び標準管理委託契約書の作成、区分所有法の改正（1983）、マンション保全診断センター及びマンション管理センターの設立、管理業者登録制度の発足（1985）などいくつかの施策がとられてきたが、現在までのところ、当初の目的・理想どおりに十分運営できていないようにみうけられる。

各マンション管理組合の管理状況もかなりばらつきがみられるほか、現実に外壁が落下して人が死傷するような事故が発生している現在、マンション管理について行政の積極的介入が必要不可欠となってきたことは当然であり、今後は、マンションの維持管理について指導等をより強化していくことにより、同様な事故や問題を未然に防いでいかなければならない。そのためにはこれからのマンション維持管理の体系を今のうちから整備しておくことが急務であり行政の課題でもある。

表 2-2-2

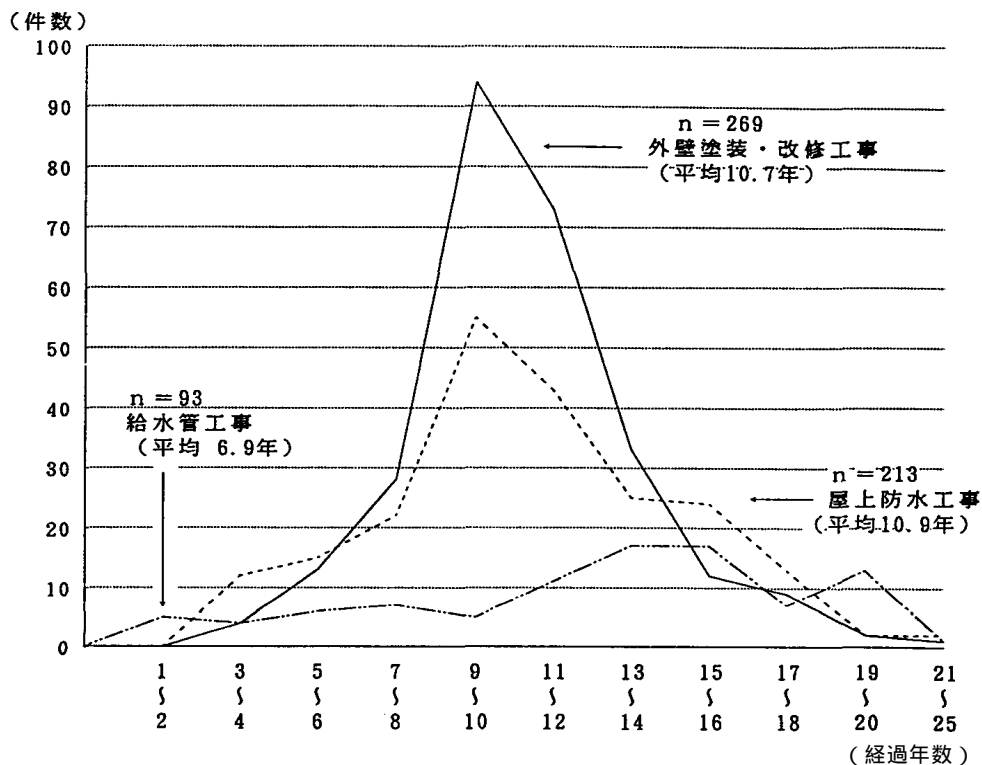
大規模修繕工事の実施状況

(上段：回答数，下段：%)

		合 計	外壁塗装工事		屋上防水工事		給水管工事	
			実施	未実施	実施	未実施	実施	未実施
全 体		1021	274	747	217	804	96	721
		100.0	26.8	73.2	21.3	78.7	9.4	70.6
完 成 年 次 別	1967 (S42)年 以前	25	24	1	20	5	14	11
		100.0	96.0	4.0	80.0	20.0	56.0	44.0
	1968(S43)～	75	63	12	54	21	29	46
	1971(S46)年	100.0	84.0	16.0	72.0	28.0	38.7	61.3
	1972(S47)～	174	136	38	88	86	30	144
	1975(S50)年	100.0	78.2	21.8	50.6	49.4	17.2	82.8
	1976(S51)～	218	44	174	39	179	14	204
	1979(S54)年	100.0	20.2	79.8	17.9	82.1	6.4	93.6
	1980(S55)～	302	4	298	16	286	7	295
	1983(S58)年	100.0	1.3	98.7	5.3	94.7	2.3	97.7
1984(S59)～ 以降	227	3	224	0	227	2	225	
	100.0	1.3	98.7	0.0	100.0	0.9	99.1	

図 2 2 7

大規模修繕工事の実施時期



第三 地域から隔離される「弱者の救済」

- これまでの住宅政策に欠けていた視点はなにか -

1 「公共」の役割を考える

(1) 「住宅人権」の状況

日本国憲法には、直接「住宅」に言及した部分はないが、第 25 条に「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」とある。この「国民の生存権」「国の社会的使命」に関する規定が直ちに住宅の供給義務を国に課すかどうかはいろいろ議論があるものの、この規定を実現する最も根底に「人の生活」と切り離すことのできない「住宅」があることを考えれば、国民の住宅に関する権利を保障しているとするのが妥当ではないだろうか。

一方、他国の憲法には住宅への権利を明文で規定しているものがある。たとえば、古いものでも、ワイマール憲法（1919 年）は住宅に関する権利を明確に位置づけている。スペイン憲法第 17 条は「すべてのスペイン人は、人たるにふさわしい適切な住宅を享有する権利を有する」とあり、このために公権力が必要な条件を準備したり、土地利用を規制できることを定めている。また、世界人権宣言（1948 年、国連総会採択）は、第 25 条に、すべての人が「衣食住、医療及び必要な社会的施設等により、自己及び家族の健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権利」を有することが明記されているように、国際的規範においては「住宅に関する権利」は広く認められているのである。

日本においても、国際人権規約（A 規約）が 1979(S.54)年によく発効し、第 11 条で「締約国は、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める」と規定し「この権利の実現を確保するために適当な措置」を締約国に求めていることを考えてみれば、日本国憲法と併せて、住宅の保障は日本においても理念的には認められているといえよう。

ここで、人権の問題として考えなければならないのは国際人権規約第 2 条の「差別的禁止」と「住宅」の問題である。すべての権利と自由における平等の原則は、国際的規範としても大原則であるが、日本においては「住宅」について平等の保障がなされていない点で、きわだっている。このことは「外人」の場合に特に顕著であり、明らかな「差別」として現れる。かつては、公営住宅の利用においても「特殊事情による場合」以外「外国人はこれを権利として要求できない」として「拒否

できる」(*1)とされていたものが、やがて「事情等を総合的に勘案したうえで」「さしつかえない」(*2)こととなったものの、「日本国民に準じて取り扱うことが望ましい」(*3)とされたのは、国際人権規約発効後の1980(S.55)年である。

民間の賃貸住宅については、現在も事例が示すとおり、「露骨な」あるいは「やんわりとした」差別が後を絶たない状態である。住宅における平等の実現は、単なる条約(国際人権規約)の履行ということだけではなく、国際社会における義務として日本という国のあり方をも問われるものである。

事例1 『 賃貸住宅「外国人不可」もう扱いません 』

流通大手のXは、同社の不動産仲介部門で扱っている物件の中に「外国人不可」とした賃貸マンションがあったとして、18日、抗議を申し入れていた市民団体「外国人入居差別を考える会」に対して謝罪し、今後は外国人排除物件を仲介しないことを約束した。Xは「外国籍の方々の居住の機会を奪い心を傷つける結果となった」と文書で謝罪。住宅情報誌に「Xは人権を守ります。外国人差別物件は一切取り扱いしません」との広告を掲載するほか、取引先の不動産業者に改善を要請する方針だ。

(「考える会」の)Aさんは、「X1社の問題ではなく、すべての業者や大家さんが理解を持ってほしい」と話している。

(朝日新聞：1991(H.3)年2月19日)

事例2 『 留学生、住まい探しに泣く 』

東南アジアから来日、首都圏の大学や日本語学校に通う留学生や就学生たちの宿舎事情が悪く、「6畳1間に3人」などの事態が続いている。

アルバイトで礼金、敷金、手数料を支払うのはかなり重荷のうえ、「外国人お断り」の張り紙を出す不動産屋も多い。「内外学生センター」の調査によると、首都圏の学生向け下宿で「外国人OK」の物件は全体の14%しかない。

この春、私大の芸術学部に合格したマカオのBさん(21)は、2週間たらず

の間にJRの山手、中央沿線の不動産を回り、65軒目でやっと月7万円のアパートが見つかったという。

(朝日新聞：1991(H.3)年7月16日)

事例3 『 本名を名のらず、国籍を隠して 』

Cさんはこの春結婚し家をさがしていたが、不動産屋で本名を明かしたとたん、やんわりと断られたという。「私としては外国人だからといって差別するつもりはないが、家主さんがね。韓国・朝鮮人に貸すと部屋に朝鮮料理のにおいがしみつくとか、借り手が知らない内にどんどん変わってしまうとか、いろいろ難くせをつけて嫌がるんだよ」というのが常套文句だそうである。

このため、在日韓国・朝鮮人がうまくアパートなどを借りようとする場合には、本名を名のらず、通名により国籍を隠して契約をすることになるが、借り手は国籍を隠していることから不安の中で生活することになり、隣近所との人間関係もまた閉鎖的になりやすい。一度国籍が明らかになってしまうと、家主との不信関係が生じて再び別のアパートを探さざるをえなくなる。

「神奈川の韓国・朝鮮人 - 国際化に対応した地域社会をめざして - 」

(神奈川県自治総合研究センター昭和57年度研究チームB：1983年9月)

また、このことは「国民」(内人?)の場合であっても重要である。住宅の不平等は、社会生活における不平等を固定し、再生産する。たとえば、劣悪な住環境で育つ子供は自らの能力や才能を開く機会も与えられず、就職にもハンディを負うことになる。

住宅における平等の実現は、社会的公正の実現という点からも福祉国家に課せられた義務である。そのためには「住宅人権」をもっと広く捉えて、「人間らしく暮

* 1 姫路市長からの照会に対する建設省住宅局長の回答(1954(S.29)年)

* 2 兵庫県建築部長からの照会に対する建設省住宅局長の回答(1957(S.50)年)

* 3 都道府県知事あて建設省住宅局長通達(1980(S.55)年)

らすことのできる住宅に住み続けることができる権利」とし、広範なコンセンサスのもとに、その権利の実現に積極的に取り組む必要がある。国レベルでの住宅基本法や自治体レベルでの住宅基本条例などによる「住宅人権」意識の確立、普及は、その一歩となるものである。

(2) 住まい手の「生活」を重視する視点の欠落

住宅は人間の生活の基盤であり、急に追い出されることなく住み続けられる権利が認められなければ生活は安定しない。そこで「居住権」という概念がでてくる。住宅の保障は「居住権」の問題でもある。

日本においても、法的に形のうえでは「居住権」が確立されているかのようであるが、たとえば、立ち退きを迫られても他に行き場のないケースなど果たして「居住権」が厳密に保障されているとはいえない。次の事例の単身高齢者の場合も、住宅の悩みの解決を地域の行政に期待したものの、既存の政策のなかでは結局のところ問題は解決しないままになっている。

事例4 『 私の住まいを探していただけますか 』

- 立ち退きを迫られた民間借家の高齢者 -

Wさん(女、66才)はP市内の民間借家に夫婦で暮らしていたが、夫が2年前に亡くなり現在は単身生活をしている。Wさんは後妻であり亡夫の間には子供はなく、また、前妻の子供とは折り合いが悪い。ただ、生活面では年金収入、預貯金等があり心配なくやっつけられる状況である。

Wさんの現在住んでいる借家は木造で、古くて建物の老朽化も進んでいるため、家主は今のアパートを壊して敷地の新しい活用を考えているようで、去年の春先ごろから立ち退きの話が持ち上がり始めた。

Wさん自身も老朽化の著しい現居からの転居を希望しており、自分なりに適当な物件がないかと不動産屋を回っていた。しかし、現実には単身高齢者向けの適当な物件はなく、Wさんは転居先探しに窮してしまった。

「転居先を役所で探していただけますか」とWさんが福祉事務所を訪れたのは、ちょうどそんなころだった。

P市では特に民間アパートのあっせん事業は行っておらず、Wさんの相談への対応としては市営住宅などへの申し込みの助言にとどまった。

その後、WさんはP市が建設した住宅確保に困窮している高齢者のための「福祉住宅」に応募したが、倍率が高かったこともあり、当選には至らなかったという。

近年、民間借家に居住している社会的に弱い立場の単身の高齢者が地価高騰などの影響で住み慣れた地域を追われるといったことが社会問題化したため、その対応策として家賃補助や「福祉住宅」事業が実施され、又は実施されようとしている。しかし、こうした施策は、問題を根本的に解決するものではなく、対処療法的なものにとどまっている。

その原因の一つには、地域行政の中で高齢者などの住宅・福祉問題を解決するための体制が整備されていないことがあるのではなかろうか。地域行政の中では、公営住宅等の供給管理など住まい手の器の問題は住宅担当部局、住まい手の生活面でのサービスは福祉担当部局であり、それらを総合的に調整する機能が置き忘れている感がある。ひとりの住まい手、生活者の住宅問題を、きめこまやかに見つめ受け止めて、解決していくソフトな政策が欠けているのではなかろうか。

住宅政策の先進国イギリスでは、住宅監視官制度(*1)に見られるように、住宅政策の萌芽期から公衆衛生・社会福祉の立場で住まい手の生活保障を重視する視点があって、種々の事業が生み出されてきた。例えば、Keep Warm 計画のような「すき間風が入ったりして住宅が居住空間として不適切な場合に、住宅担当官がその住宅を訪問し、改善に向けて助言また補助金申請等の指導を行う」という制度がある。

「少しでも住まい手に対して良好な居住空間をつくろう」とする小さな配慮が、Keep Warm 計画の中身であり、住まい手の住生活をきめこまやかに見つめ、受け止める視点が、そこには存在している。

この他にも、イギリス・ロンドンの特別区(自治区)には、住まい手の生活保障を重視する住宅政策を展開する行政システムの一例として、「スペシャルニーズ・ハウジングアドバイザー制度」がある。この制度は、住宅福祉問題が顕在化した地区をユニットとして設立し、問題解決に向けてハウジングアドバイザーを設置したものである。スペシャルニーズ・ハウジングアドバイザーは、社会的に弱い立場にある人々もできる限り住み慣れた地域に住み続けられるように、住まい手の居住環境の整備、在宅生活の支援を行うもので、その役割について列挙すると

(* 2)、次のとおりである。

- a) シェルタードハウジングの維持と居住者のニーズへの調整
- b) 住宅協会の車いす用住宅やシェルタードハウジングとの調整
- c) 持ち家に居住している老人に対する「地区ワーデン・プロジェクト」の運営
- d) 老人や障害者のケースワーク
- e) シェルタードハウジング待機者のなかで医学的優先順位に対する専門アドバイザー
- f) 管理委員会への情報や助言の提供
- g) ワーデンやリリーフワーカーの補充への責任
- h) 民間住宅供給協会のシェルタードハウジング建設への協力
- i) 管理委員会の記録や業務、計画などをモニターし、スペシャルニーズ・ユニットの対象とする計画を誘導する
- j) 他の機関との連携
- k) シェルタードハウジング応募者を訪問し、優先性や他の可能性の有無等を助言
- l) シェルタードハウジング応募者の中で、対応の難しい人を訪問
- m) その他外部機関との連携

このように、スペシャルニーズ・ハウジングアドバイザーの役割は多岐にわたっているが、基本的には、地域の住宅福祉問題を解決するため制度・人材等の調整を図る住宅・福祉の総合的なコーディネーターの役割を担っているといえる。地域の住宅と福祉の需要の把握から政策・計画の立案、そして事業の推進・調整までを一貫して担当することで、日本のような縦割り行政の溝を埋めているのである。

事例の高齢者が仮にこのような行政対応を受けられていたら、即応の問題解決は望めないとしても、住宅困窮者として把握され問題解決に向けての段階的な助言指導を受けられたはずである。対応する施策がないまま地域の中で孤立することには少なくともならなかったであろう。

公衆衛生・社会福祉問題の顕在化に対し、住まい手の生活保障の立場から、早い時期より総合的な住宅・福祉政策が進められてきた国、イギリス。その具体的な施策の中には、日本の住宅政策に欠けていた視点、「住まい手の生活に細やかな目

を注ぎ、住まい手の生活を保障するという姿勢」があるように思われる。

地価高騰の影響で住むところをなくした高齢者の問題は、社会問題化して、否応なしに行政側の目を総合的な住宅・福祉政策に向け始めた。現在も、試行錯誤の状況であるが、徐々にその取り組みは始まっている（*3）。住まい手の生活を重視する視点を具体的な住宅政策の中でいかに反映させていくか、今後の課題である。

-
- * 1 住宅監視官制度（Housing Inspector）。換気、採光、給水・給湯設備のない家など一定の基準に対して居住に不適切な住宅を発見し、改善命令をだすことができる。また、家主が応じないときは閉鎖命令をだすこともでき、居住者を公営住宅に移す措置もとれる。（資料は*2に同じ）
 - * 2 「住宅政策と社会保障」（社会保障研究所編：1990年）
 - * 3 例えば、東京都社会福祉総合センターでは、高齢者の住宅改造相談事業を建築士やOT、PTといった専門家を活用して行っている。また、神奈川県でも福祉プラザで住まい手の生活保障の立場から展示催し等を行い、福祉の視点から住宅問題にアプローチしている。

2 住宅におけるインテグレーションを考える

(1) 地域から孤立する公営住宅と「福祉住宅」の問題点

持家の偏重という政策的な選択の結果ではあるが、現実の供給に限りがある以上「公営住宅を低所得者層や福祉対象者層に対して集中的に配分するという現行の政策は、住宅供給政策としてみた場合確かに合理的」(*1)といえる。公営住宅の限定化は、住宅政策全体のあり方の問題でもあって「公営住宅を量的に充足するなど、低所得者層の住宅事情を全体的に改善しない限り」(*2)必然である。

このため、公営住宅の今日的な問題として、低所得者の集住地を人為的に形成・固定化し、貧困や福祉の問題を著しく増大・集積するという問題が発生することとなる。

従来から、公営住宅等の公的賃貸住宅に共通する問題として、大量の同一規格の住宅を短期間に供給する結果、同じような年齢・家族構成の世帯が集中して「団地」を構成することになって、教育・医療等の行政サービスも短期間に集中、周辺地域を含めて社会問題化し、将来的には団地居住者の高齢化の問題に至ることが指摘されているが、特に公営住宅の場合は、問題が集積する構造があるといえる。

1960年代に建設された大規模公営住宅団地の場合を例にとると(*3,4)、

『建設後20年から30年を経た現在でも当初入居世帯の約半数が定住している。これらの世帯の大半は、入居当時20代の夫婦世帯で現在は成人近い子供がおり、今後の定住指向も強く住環境に対する評価が高いが、住宅の広さについては強い不満を持っている。一住戸の規模は40m²前後(最低居住水準の3人用住宅)のタイプが最も多く、全世帯の60%が最低居住水準未滿で、団地内で理論的に可能な住み替えを完全に実施したとしても全世帯の40%がなお最低居住水準未滿に留まるなど、4人以上の世帯に対応する規模の住宅が決定的に不足している。子供の成長期(長子12~17歳)の住宅難が最も深刻な時期を凌いだ後、三世帯同居が困難なために子

* 1 公営住宅における被保護世帯の発生・集積に関する研究

[平山洋介・谷本道子：1985(都市計画学会「都市計画」別冊第20号)]

* 2 参考文献2 (平山洋介「公営住宅の今日的状況」より)

* 3 郊外型大規模公営住宅団地における住民意識からみた地域社会形成に関する研究 [大村藤子・佐藤滋：1986(都市計画学会「都市計画」別冊第21号)]

* 4 既設公営住宅活用に関する一考察

[石井桂治：1986(都市計画学会「都市計画」別冊第21号)]

供が独立して住居水準が好転、地縁関係も良好な住宅地となって最終的に高齢者夫婦のみ又は高齢者単身の世帯に移行する傾向が強い』

など、狭小・老朽化したストックが定住を妨げ団地内の高齢化を進行させる一方、『空家募集では陳腐化したストックに魅力がないため、建設当初よりも中高年齢者層、すなはち年功序列の賃金体系では同一所得であってもより低所得で生活困窮度の高い世帯を吸収しやすいのに加えて、入居基準も建設当初よりも低所得者に限定されてきており、空家を媒介にして生活基盤が最も脆弱な階層が流入、定着する傾向が強い。この階層は、建設当初から入居し縮小・高齢化した世帯よりも生活基盤が不安定で生活保護率も高いと推定される。また、空家を高齢者・母子世帯等を対象とする「特定目的住宅」化している場合や、対象者が被保護世帯と重なる第二種公営住宅の場合など、入居前ないし入居後数年で保護開始されるケースが近年になるほど増加しており、これらも公営住宅全体の保護率を上昇させているほか、郊外の大規模団地（第二種公営住宅）では、福祉行政が誘導しがちなこともあって、中心市街地からの居住地の移動によって被保護世帯が増加する傾向も強い』（*5）ことが、指摘されている。

公営住宅の供給対象の限定化・立地の偏在は、都市に散在する被保護層や低所得層を特定地域に集中させ、地域社会の階層構成を偏ったものにして福祉需要を局地的に増大させているといえる。

このため、公営住宅における被保護層の集中は、いわゆる「保護慣れ」と称されるような問題を生み出し保護受給期間の長期・固定化を招くおそれがあるとされているほか、家賃納入に対するモラルの低下、住宅・住環境の自主管理能力の低下などの住宅管理上も問題が大きいと指摘されている（*6）。

また、団地内住民の構成の偏りは、「古くて家賃が安いからといって、問題のある人を入居させるのは役人の都合じゃないか」とか「昔は若い人が多く活気がありました。・・・老人ばかり入れないで若い人を優先的に入居させてほしい」などの意

* 5 公営住宅ストックにおける居住者世帯の変動と被保護層の形成に関する研究 [平山洋介・増田昌彦・谷本道子：1986（都市計画学会「都市計画」別冊第21号）] 及び前記*1の論文。なお、中心市街地からの居住地の移動は「日雇い」等の労働者の就労機会を奪う結果になって、生活保護を受給するようになるケースさえあるという。（参考文献2）

* 6 前記*1の論文、及び参考文献2

見(*7)や、「現住宅は、高齢者・母子家庭の入居対象となっているとのことで、留守が多く、不便なこともあり…」とか「自治会の組織・活動状況が未熟であり、役員が便利屋としてこき使われている」(*8)などの居住者の意見にもみられるように、団地内部のコミュニティにも大きな影響を与えている。

団地周辺との関係においても、『周辺住民の多くがバス交通の確保、買物の場としては団地が地域に役立っていると考えている反面、人口・車の増加、景観悪化、団地内住民のグループ化、団地内施設の使いにくさなど不都合だと考えており、実際に団地内の催しへの参加や集会室の利用などの関わりも少ない』という調査(*9)でもわかるように「団地近隣の住民は、・・・単一社会階層が集積する事で自分達とは違う生活を描き易いために違和感を覚える。そのうえ団地内に何らかの形で共有できる施設を持たないと団地内に入る機会もなく、なじみにくい地域だと思ってしまう」(*10)のである。

また、地価高騰による用地取得難の一方で、公営住宅の供給対象を限定し「福祉住宅」化した結果、公営住宅は、地域から孤立し迷惑施設化するなど供給にも障害がでている。

一方、ここ数年の傾向として、民間借家に居住する低所得の高齢者が立ち退きを迫られるなど、地価高騰の影響が社会的弱者に集中して住宅事情を悪化させているため、福祉担当部局が中心となって「福祉住宅」の供給を行う自治体が相次いでいる。

この「福祉住宅」は、福祉の面では、公営住宅等の供給が一向に進まないなかで、社会的に弱い立場の高齢者等の住宅を保障するために必要な緊急の対応策ではあったが、住宅政策としては問題点を残したといえる。

問題点の第一は「住宅の質」である。住宅担当部局による公営住宅の供給が、大量建設の時代から現在にいたるまで一定の水準が確保されてきたのに対して、「福祉住宅」には、既存の木造アパートを一括して自治体が借り上げたものもあるなど、公営住宅と比べて入居者の負担が軽減されているとはいえ、低質のものが少なくない。とにかく供給量を確保しなければならないという事情があるにしても、市場家

* 7 前記*4の論文「愛知県の団地の役員の感想」より

* 8 公営住宅ストックにおける高齢・貧困層の集中現象

[田中勝・三宅淳：1986(都市計画学会「都市計画」別冊第21号)]

* 9 前記*3の論文「東京都の戸数5000戸の大規模団地について」

* 10 参考文献1

賃を引き上げるおそれがあるほか低質のストックを温存しかねないなど、住宅政策としては問題である。

問題点の第二は「対象者の限定化」である。大規模団地として供給されてきた公営住宅と比較して小さな単位で供給されるため、「地域から孤立」する問題は少ないとはいっても、「福祉住宅」の対象者は公営住宅よりも限定されている。特別のケアを必要としない人も含めて特定の階層を収容する施設のような「住宅」の供給は、福祉政策としても「インテグレーション（統合化）」の理念に反するものといえる。

以上のように、確かに公営住宅や「福祉住宅」などの自治体による公的賃貸住宅の限定化は「合理的」ではあるが、それは、あくまでも「量的な充足」が得られない場合に限ってのことで、地域から隔離されるような「弱者の救済」は、健全なコミュニティを形成するうえで問題が大きいといえる。

従って、こうした問題を根本的に解決するためには、公営住宅などの公的賃貸住宅の供給量を拡大すること以外にはない。このことは、持家政策が破綻した現在、緊急度の差こそあれ自治体等による住宅の保障が必要な人は他にも多数存在していることを考えれば、なお一層明らかである。

参考文献 1 「かながわの住まいと政策を考える」

[神奈川県自治総合研究センター昭和 59 年度研究チーム C : 1985]

2 まちづくり研究第 29 号・特集「公営住宅」

[首都圏総合計画研究所編：1988（同時代社）]

(2) 施設を「住まい」とするためには

「個人のもつ個別ニーズを、保護・保育・看護・養護・介護・指導・補導・訓練・治療・援助・助成等の方法・技術によって、その解決を図る場」であるというのが、施設に対する基本的考え方である。

このことは、処遇技術が確立されていなかった時代に施設の運営にあっていた篤志家たちの考えと比べても基本的には変わっていないが、日本における社会福祉施設は、いずれも地域から隔離し保護するといった視点で運営され、居住性などはあまり考慮されていなかったといえる。

施設は入所施設と通所施設に大別されるが、社会福祉事業法（1951(S.26)年）

では、入所施設を第一種事業に、通所施設を第二種事業に定めている。ここでは、第一種事業の入所施設の住環境を中心に検討していくこととする。

入所施設は、精神発達遅滞（精神薄弱）者や重度の心身障害者、あるいは、ねたきり老人や痴呆性老人といった自らを主張することが困難な状態におかれている人が入所するため「社会福祉事業法では、対象者処遇を誤ると人権を侵害或いは拘束しやすい収容施設、授産施設や授産を行う他の施設で対象者からの搾取を防ぐ必要のあるものを特に第一種事業に定め、管理上制約を加えている」（*1）のものである。

更生施設では特に詳細な日課が毎日定められ、起床から就寝、時には夜間排泄まで生活指導が行われるといった中では、住居と同時に施設の機能が複雑にからみあい、居住性を論じるにはいささか難しい側面もあるものの、指導や訓練を受ける側も精神が安定した状態でなければ指導を受け入れることは難しいはずであり、一時期でも人間が生活するという事は、まず個人の人権を考え、衣食住といった基本が確立されていることが前提である。

現代の各福祉法は戦後の新憲法の下に確立され、福祉への考え方や処遇論も諸外国から取り入れられ、施設の質も格段に向上してきた。その中で施設は、家庭機能への補完性・代替性が、管理基盤の核となり、人間処遇の場としての基本条件であるといわれて久しいが、物理的・心理的の両側面から見た居住性の確保といった点ではまだまだ不十分なものといえる。

ここでスウェーデンの慢性疾患療養施設の住居化の運動を参考にしてみよう。

スウェーデンの施設中心の時代であった 1950 年代末の 1959 年に成立した病院法以後、大量に病棟生産が行われた。しかし、当時の病棟は、看護中心のプランとなっており、生活面の配慮は殆どされていなかったのである。その後 1970 年代に入り、多少の配慮がなされてきたが、なおプライベートな空間は少なかった。このような病棟に入所していた人々は日常の生活行動範囲がベッド上やごく小さなベッドまわりのスペースに限定されがちで、日中の生活内容も極めて単調になりやすく、ねたきり状態になってしまうという問題が発生し、改革の必要性が強く指摘されるようになったのである。

この問題を解決するために長期療養施設の指針が 1979 年に出され、従来のケア概念が大きく打ち破られたのである。

そしてその指針に基づき設計競技が行われ、幾つかの当選案が示されたが、その内容はいずれの場合も住宅の延長線上に施設があることを原則として、約 16m²に

* 1 「社会福祉施設管理論」 芹澤勇（ミネルヴァ書房：1977）

許すかぎりの家具類を持ち込むことを可能としたものであった。

一方日本の現状は、既存施設は4人の相部屋といったような状態で病院の大部屋を思わせるようなものがほとんどである。特別養護老人ホームの4人室以下の一人当たりの面積は、収納部分や洗面所等を含む基準で8.25m²と定められているが、居室部分に限れば1人当たり約6.6m²で、入所者がカーテンを閉めてプライバシーを保持できる空間となると実質4m²前後でしかない。

つまり、施設の居住水準を歴史的な観点から考察すれば、当時は一般住宅の居住水準も低く、施設の水準もその中では容認できる範囲であったが、高度経済成長期以降は、一般住宅の水準が向上したのに比べ施設は当時の水準に留まったといえる。

こうした中で、国は、施設の居室に対して「1989(H.2)年度以降は2人部屋・個室の整備を行うことと、地域との交流が図れる施設とする」としており、個人の尊重といった考え方が浸透し、居住性の向上が図られようとしている。

しかし、施設等では、施設病(ホスピタリズム)という症状や、狭い場所に拘束されると拘禁反応(*2)といった精神状態が発生することが知られている。個室化を推進する場合は、今まで以上に寮母等の介護者が各部屋を訪れて彼等の精神的側面をフォローしなければならない。移動能力が低下し、介護によらなければ移動が確保できない者が無味乾燥な部屋に一人で過ごし、人の気配を感じない状態におかれ、精神的に不安定な状態に陥ることのないような方策を確立することが前提なのである。

弱体化して在宅生活が困難になった高齢者の多くが、事例のように特別養護老人ホームなどに入所することとなるが、こうした施設は一部の経済的にゆとりのある人達が入所する有料老人ホームに比べて居住性に乏しく、高齢者たちは、住み慣れた家の思い出の品々を置き捨てて終の住処に入ることになる。「日本では、福祉施設に入る人は、3度死を迎える」(*3)という言葉がある。これは「高齢者が自分の分身である思い出の品々に死ぬ気になって別れを告げ、プライバシーの配慮の少ない相部屋で自分を殺して暮らし、最期に生物的な死を迎える」という暗い現実を表した言葉であり、施設における生活空間がいかに乏しいかを物語るものである。

* 2 著しい精神不安定となる症状

* 3 「ねたきり老人のいる国いない国」より

事例5 『 思い出の品々にさようなら 』

- 特別養護老人ホームに入所した単身高齢者 -

Nさん(女、80歳)は、P市の市営住宅に一人で暮らしていた。Nさんには息子が一人いたが、遠くに住んでいてNさんの面倒をみれなかったので、ヘルパーの派遣を受けたりして何とか在宅生活を送っていたが、弱化が進み在宅生活が困難となったので、1989(平成1)年2月に同市の特別養護老人ホームに入所した。

いよいよ入所が間近になったとき、担当のケースワーカーがNさんを訪問した。Nさんの準備の進み具合を確かめるためだった。今度入る老人ホームは4人部屋であり、現在Nさんが暮らしている2DKの住宅に比べると随分と狭くなる。このため、持っていける物もおのずと限られることになるのである。

Nさんは若いころから着物が好きで、今まで身に着けたことのある着物を大切に箆笥の中にしまっている。その中には、亡夫が買ってくれたお気に入りの品物もいくつかあるという。

ただ、入所先の収納スペースの関係で、その全部を持っていくことは無理であった。

担当のケースワーカーがNさんを訪問した時、Nさんは、持っていく着物と今までに世話になった人へあげる着物とを選んでいる最中だった。

「ひとつひとつに思い出があるんですけど、こうなっては仕方ありません。持っていけないものは、今までお世話になった人達にお分けしていこうと思っています。ただ、選ぶってことは難しいことですね。みんな思い出があって大事にしてきた物ですから。」

Nさんは、その1週間後に、無事、老人ホームへの入所を済ませたが、思い出の品々である着物の大半を知り合いの人に譲ってしまっていた。また、着物を収めていた長年愛用の箆笥など、調度品の多くも処分してしまうほかなかった。

このため、「死んでも養老院（老人ホームのこと）なんかに行かない」とかたくなに拒む高齢者がいる。高齢者が「自分の家で死にたい」「畳の上で死にたい」とよくいうように、彼らにとって施設は「住まい」ではなく、「介護を受けるためにやむなく自分の家を出て、遠く離れた施設へ一人寂しく入所する」にすぎない。障害者の場合も「施設に入れるくらいなら死ぬまで面倒をみる」という親もいるのである。自分の居場所の喪失は、人間のアイデンティティーの喪失であり、住まい手の人権を置き去りにすることにも通じるものである。

一方、デンマークのプライエム（特別養護老人ホーム）は個室だけで構成されており、個室の広さも 20m²（約 12 畳）で、各室ともに玄関、トイレ、シャワー付きである。居間部分だけでも 15m²（約 9 畳）で、室内に思い出の品物や家具等を持ち込んで生活しているなど、その違いはあまりにも大きい。

施設を「住まい」とするためには、施設における「居室」の基準を、一般住宅の水準程度へ引き上げ、一般住宅の居間や寝室にあるような最低必要な品物と家具や調度品・装飾品を置くことのできる面積を、居室内で車椅子を回転できるだけの面積を、それぞれ確保する必要があるのである。

確かに、最近では日本においてもケアハウス（新型軽費老人ホーム）のように、居住性を重視した新しい型の施設の建設も行われるようになり、また、既存施設であっても居住性に配慮したものもみられるようになった。

例えば長野県にある中軽度の精神薄弱者施設は、古い建物ではあるが、廊下や食堂の床はスリッパを履いていなくても靴下が汚れないほど磨き挙げられている。また、入所者の部屋も相部屋ではあるにもかかわらず、日常生活に必要な家具が置かれているほか、個人の装飾品等によって生活の匂いが漂う、まさに家庭らしい雰囲気をつくりあげている。

入所者たちは、この施設を自分達の家として手入れしているのである。そして、ここを住まいとして明るく実習に通っている。

この施設は、狭小であるほか老朽化しているなど条件があまり良くないにもかかわらず「生活の場」にふさわしい住まいとしての快適性を確保することに成功しており、住まう人々の心のつながりも良好なものが感じられる。

しかしながら、大多数の施設は、大勢としては依然として変わり映えのしない状況であり、より積極的な施策の展開が望まれるところである。

(3) 「施設」と「住宅」の間には

「人間が生を受けて死に至るまでのその時々家族構成や年齢によって生じるニーズの変化に、ただ一つの住宅で確実に対応できるか」という問いに、「Yes」とは回答できない。では、その時々家族のニーズに併せて住み替えれば、解決が図れるであろうか。また、ハンディキャップを抱えるようになった彼等（あるいは私たちは）、その時点で、そのハンディキャップにみあった住宅に住み替えれば解決できるのだろうか。

統計上ではあるが一住宅に一人の高齢者が居住する高齢社会ともなれば、すべての住宅に「配慮」がなければ、どこへ転居しても同じである。しかも、現在、働き盛りの人々が住む住宅は、改造が不可能か若しくは改造しても三世代同居ができないくらい狭小なものが多いため、将来、同居の介護者のない高齢者世帯が爆発的に増加することが確実に見込まれる。まして、エレベーターのない共同住宅であれば、階上に住む高齢者は階段が障害（バリアー）となって外出困難となり、ひきこもりねたきりとなるかもしれない。

一般の住宅の問題点は、生きていくために必要な最低限度の営みが一つでも自分でできなくなって、介護を受けることもできなければ、在宅生活が不可能になるということである。若いときは大丈夫でも、加齢とともに日常生活能力が低下し、在宅生活の要ともいえる住宅がバリアーとなって自立を拒むことにもなるのである。ハンディキャップがあっても、それを克服できる住宅環境があれば、在宅福祉サービスですべてまかなわれることもなく在宅生活が送れる場合もある一方、残存能力（機能）を発揮できる住宅環境がなければ、介護者や在宅福祉サービスの負担は増大する一方となって、早期に施設入所への決断を余儀なくされる。

しかし、現在の施設整備状況では、最後の生活の場を特別養護老人ホーム等で過ごすことを必要としている者が多いにもかかわらず、これらの施設の充足率は低く、相当な待機期間が必要とされ、特に都市部では入所まで何ヵ月も、場合によっては何年も待たされるのが現状である。そのために、親戚中をたらい回しにされ気兼ねの中で生活を強いられたり、緊急避難として治療の場であるはずの老人病院を利用したり、といった「高齢者ホームレス」が急増しているのである。

また、本人は一時のつもりでも、今までの住まいから出たら最後、施設入所の申込は振り出しに戻り、新たに福祉事務所に申し込むことになる。「事前に施設への入所を申し込みたい」といつてくる人も多いが、福祉施設は入所の必要性が認めら

れなければ申込みできないのである（*1）。

このため、介護も得られずに在宅生活を強いられているか、介護を得て在宅生活を送ることができる場合でも、介護を同居の家族（主に子の配偶者など）に依存し、介護の質も家族の基準に任されているのが現状である。

介護が必要となった人々にすれば、暖かい介護が得られない限り、現状ではどこへ行っても本当の住まいは確保できない。これこそ住まいを求めても得られないという、真のホームレス（*2）ではなかろうか。

* 1 介護が得られないか、在宅生活が送れないことが施設入所の前提となる。

* 2 よく、街角で寝泊まりしている人を指してホームレスというが、彼等は施設や住まいを求めても得られないという人だけではない。かつて、中学生が公園に寝泊まりしていた彼等に暴行を加えて死亡させた事件があり、福祉事務所が総動員で彼等の実態調査と施設入所を勧めたことがあったが、ほとんどの人は施設の規則や福祉制度といった「社会」に束縛されるのが嫌で断ったという。

3 「住み続けることのできる家」とは何か

福祉制度は、在宅福祉を推進するための事業として多くのメニューを実施している。ノーマライゼーションは、健常者もハンディキャップを持つ人も同じ生活が送れることであり、家族がそれを支えるよりも、ハンディキャップを持った人だけでもある程度の自立ができることが第一である。

国などの関係機関では「長寿社会対策大綱」に対応して様々の高齢者住宅関連施策を展開しているが、現在、良質な住宅ストックが十分には確保できていない。その理由は、公的機関が供給する住宅に比べて圧倒的なシェアを持つ民間自力の住宅建設に対して、有効な施策の展開が図られていないからである。

しかしながら、課題点を抱えつつも「住み続けることのできる家」を模索し、高齢者向けに住宅が施設の要素の一部＝ケアサービスを取り込んだサービス付き住宅が公共・民間の間で多様な形態で供給され始めている。そして、ケアサービスの内容や隣接のサービスセンター（拠点）の形態により、サービス付き住宅といっても様々な形式タイプが存在する。ケアサービスの内容で言えば、緊急通報システム付きで簡単な家事援助（レジデンシャルケア）が受けられる程度のものから、ヴィンテージ・ヴィラ横浜（公社）のように身辺介助（パーソナルケア）や看護機能（ナーシングケア）まで受けられる先駆的なものもできつつある。ただ、大多数のサービス付き住宅が独立して日常生活のできる高齢者を入居対象としているため、そのサービス内容もレジデンシャルケア程度のものが多い。

また隣接のサービスセンターとの関係から見ると、つまり住宅がどのようなサービス拠点と結びつくかということだが、例えばサンシルバー藤沢住宅（市営）のようにデイサービスを実施する特別養護老人ホームと結びつくものや、七条御前団地（公団）のように京都南病院と言った地域の拠点病院と結びつくものもある。

住宅があくまでも住宅としての要素（プライバシーの守られた生活）を保ちつつ以前は施設でしか受けられなかったサービスをその供給拠点と複合化されることにより享受できるというサービス付き住宅の出現。これにより、弱化しても「住み続けることのできる家」が施設と住宅と言う従来の二極化した図式の中に生まれ、施設と住宅の二人三脚の歩みよりの時代が始まり急速に進行しようとしているのが現状ではないだろうか。

イギリスと並んで住宅・福祉政策の先進国であるスウェーデンでは、従来型の老人ホーム、ナーシングホームの建設をやめ、地域の中に小規模のサービス付き住宅（グループハウジング）とナーシングホーム（ローカルナーシングホーム～1施設

当たり25人以下)を複合混在化させて、弱화에伴う地域の中での高齢者の住居の移動を出来得る限り少なくする地域単位での住宅と施設の配置システム作りを進めている。弱化しても「住み続けることのできる家」作りの先駆的な事例と言える。また、本県においても「グループハウス」から「地域福祉型住宅」へと地域の中でいかに住宅と施設が結びつき、高齢者等の「住み続けることのできる家」作りを進めていくかというマスタープランも策定されている。

次に、「住み続けることのできる家」を実際に確保するための経済的な問題がある。経済的にある程度の蓄えがあれば、いざとなった時は有料老人ホームやケア付き住宅もある一方で、所得のうえでは中間層であっても、年金生活者である高齢者にとって住居費負担の問題は、切実である。一部の人だけが公共の住宅・福祉政策の恩恵を受けることができるということでは、地道に働き老後の備えをしてきた普通の人々(中間層)への住宅・福祉政策がどこかに忘れさられていることになる。

京都市にあるシルバー住宅・七条御前団地(公団賃貸住宅)は、地域の拠点病院(京都南病院)と合築したサービス付き住宅であるが、年金生活者にとっての適切な住居費負担を考慮して家賃(*1)を設定している。また、静岡市にあるケアハウス(新型軽費老人ホーム)サンライフらくじゅ(*2)はバリアフリー等を考慮した住居性重視の老人福祉施設であるが、入居者の所得制限を月収27万円までとしており、対象者をごく普通の年金生活者に広げている。利用料についても所得に応じ月額約7~9万円内で収まるように配慮している。

政策としての公平性を守る為にも、より広範囲の住宅問題を抱えた高齢者を等しく施策の対象とする必要がある。老後を国民年金や厚生年金に頼る平均的高齢者の住宅を保障するような施策を、実施することが求められている。

* 1 七条御前団地：2DK入居時に必要な費用として家賃が36,700円、共益費が2,300円、敷金が110,100円、緊急通報サービス基本料金が2,000円の合計で151,100円。

* 2 ケアハウス・サンライフらくじゅ(1990年開設、社会福祉法人楽寿会)

第3部 ケーススタディ

第一 バリアフリー住宅

1 身体機能の低下に対する配慮の必要性

高齢者とは、一般的には65歳以上をさすが、80歳を越えても日常生活に全く不安のない人や60歳に至らなくても心身の変化が顕著に現れ第三者の援助を必要としているなどの事例は現実に多く見受けられる。

ここでは、身体障害者が抱える問題から高齢化に伴い日常生活に不自由を感じる場合に至るまで幅広く考えて、こうした問題に対して、住宅の配慮として必要な点を総合して点検していきたい。

(1) 機能低下に伴う認知と心理（特に高齢者を中心として）

高齢者にとって認知力の低下は、視覚、聴覚をはじめとする知覚機能と理解力、学習能力などの脳の本質的機能の相互作用によって発生する。これらは、いわゆる老化によるものから傷病等による直接的なダメージによるものまで様々である。

高齢者は、習慣的な行為に対する理解力の低下は希であるが、新しい事については、幾度となく人に聞いたり試行錯誤しながらの学習であったりする。

住宅の場合、事例のように、いままでに高齢者が学習した水道の蛇口などの設備は機構が簡単な可視性を持つものであったが、設備の可視性が極端に低下した現在、これらの新しい設備に対する理解力の低下は、「住みやすさ」を考えるうえでも大きな比重を占める問題になっている。

こうした問題は、住宅の構造そのものの重大な問題ではないため、なおざりにされやすく高齢者個人の問題として片づけられやすい。しかし、僅かな配慮で解決できるものであるともいえる。住み続けるためには、老朽化した住宅を建て替えるにあたって、これまでの生活様式を変化させることのないような配慮が必要なのであり、わかりやすい設備もその一つである。

また、一般的には加齢に伴いほとんどの人々が老眼となるが、この他にも視覚機能は様々な変化があり、時には白内障といったように重大な機能低下も発生する。採光や照明の光の量や照明そのものの色あい、室内の明暗のバランス等によって、生活しやすさも変化することになる。

高齢者にとって聴覚の低下は、ほとんど避けられないものとして誰でも知っているが、高音域は大丈夫でも中低音域のきこえが悪くなることは、あまり知られてい

ない。通常の声は聞こえにくくても高音域であるひそひそ話はよく聞こえるため、トラブルの原因にもなっているのである。

またこれを住宅の側面に移すと、これまでは浴室や老人室から漏れる生活音によって高齢者が無事に生活していることを確認できたが、住宅の遮音性も格段に向上してきている現在では、浴室内で倒れている高齢者の発見が遅れて手遅れになるとか、災害発生の際の逃げ遅れなど、高齢者にとっては、静かな寝室も家人との交流が遮断されれば「ひき込もり」などの要因となる以上に直接的な危機に陥ることにもなるのである。

事例1 水道の蛇口

従来は右へひねれば水が出て、左へひねれば水が止まるといった操作だけであった。しかし、混合水栓の普及に伴い、下に押しと水が出るが、それを左右に動かすことによって場合によれば熱湯が吹き出す機能や、メーカーによっては上下を逆に操作する場合すらある。

そのため、高齢者は新たな学習が必要になる。

高齢者の概念モデルは、水を汲みたい時は水道の蛇口をひねることで全てが解決できたが、多機能化によって概念モデルが使用できなくなるため、その時点から新たな学習を開始することになる。

また、公共施設等の水栓は、手を差しのべるだけでセンサーにより水が出る機能を持ったものが普及し始めている。これは衛生面での配慮と蛇口を回す労力を軽減させるために作られたものであり、蛇口を回すことのできない障害者等にとっては便利なものである。しかし、この水栓には水を出すという部分をアフォード（*1）するものがないため、使用方法を学習するまで時間を必要とするもっともよい事例である。

事例2 照明器具

従来の家屋における照明器具はスイッチが照明器具本体に装備されていたが、現在の住宅のほとんどは居室の出入口の近くの壁面に設置されるようになってきている。

スイッチが照明器具本体に付いているものは、室内の中央へ暗闇を移動してから点灯消灯するため、家具等へ接触して転倒する危険を生を抱えていた。

現在のような照明器具は、直接照明に限らず間接照明用のスイッチや照度変更のスイッチまでパネルで操作するようになってきているが、高齢者にとっては、操作方法がわからなかったり誤った操作をすることもある。再三誤りを繰り返すと、触れるのも嫌になる。

参考文献 「学習指導と認知心理学」E.D.ガニエ：パーソナルメディア（1989）

「学習と問題解決」R.S.Michalski：共立出版（1987）

「知の体得」野村幸正：福村出版（株）（1989）

「認知科学の基底」Marvin Minsky：産業図書（1986）

（2）歩行機能の問題

頸椎、胸椎等の損傷、脳卒中等の脳に起因する重度の運動機能麻痺等といったアクシデントで急激に歩行機能を喪失した人は、発症直後の医療機関による治療のほか、機能訓練や社会復帰への専門的訓練など、入院治療後の在宅生活に対する「住宅改造指導」も多く、現状では住宅の配慮もそれなりに行われている。

機能低下といっても、症状は個人によって様々であり、予後の状態や装着する補装具に応じて、住宅における「配慮」も個別の処方が必要となるのである。

問題は、医療・福祉機関などの専門スタッフの介在がないまま進行している、加齢に伴う自然な機能低下である。

緩やかな機能低下は、筋力、脚力の低下が中心で、物の持ち運びや和室での寝具の上げ降ろしが困難となる、座位（正座）からの立ち上がりが苦痛となる、立位のバランスを保持し難くなる、和式便所での用便が苦痛となる、和風浴室での浴槽への移動が困難となることなどである。

この場合、住宅の機能と身体機能のギャップは、住まい手の努力によって克服されているにすぎないのである。そして、住まい手の努力が限界にきた時点で「車椅子」となる。

しかし、車椅子は最後の移動手段である。専門スタッフの支援によって僅かに残る歩行機能を引き出して独歩するなど、機能低下の予防を第一とするべきであるが、これを「歳をとったから」で解決しようとしてもしないで本人や家族が諦めてしまうことが問題なのである。

(3) 在宅療養者や電動補助具使用者の問題

一般的に在宅療養者とは、病状が安定し、往診等による診察や服薬を受けている状況の人々をいうが、近年では、在宅療養を送る上で医療機器（在宅酸素をはじめとする医療機器）が必要な場合が増加している。その理由は、患者や家族が在宅療養を望んでいることに加えて、地域の医療体制が整備されたほか、医療技術の進歩に伴い高度な療養が家庭で受けられるようになってきているためでもある。

このため、住宅においても、医療機器が安全に使用できるようにしておく必要がある。また、直接生命に影響を与えかねない医療機器への配慮以外にも、車椅子利用者にとってのホームエレベーターや、四肢機能障害者の使用するホームエレクトロニクスなど、停電が直接的な生命の危険に繋がることにもなりかねない機器に対しても十分な配慮が必要である。

-
- * 1 affordance：道具の心理学の出発点として、物事の知覚された特徴あるいは現実の特徴。特にものをどのように取り扱うことができるかを決定するもっとも基本的な特徴の意味で使われる

2 住宅各部のバリアフリー化における留意点

これまで述べたように、彼等は様々な理由でいろいろな部位に身体的低下(変調)が生ずることが判った。では、彼等は、どのような家であれば住み続けることができるのであろうか。ここで述べる留意点は、障害の種別のうち主に下肢機能の障害が中心となることは否めないが、極力その他の留意点も加え、事例を織りまぜながらバリアフリー化への留意点を整理する。

(1) 基本的留意点

ア 車いすのバリアフリーの要件

車椅子は、家庭内の移動手段で最もスペースが必要となる代表格である。その反面、ハンディを持った彼等には逆に最も必要とされているものでもある。

そこでまず、一番問題となる車椅子の使用環境を簡単に整理すると次のようになる。

(ア) 段差について

車椅子で段差乗り越え可能な高さは、5インチ(127mm)のキャスターを持った車椅子を利用し、助走とキャスター上げをしない場合、健常者でも17.5mmが最高であり、片麻痺でも15mmが最高であった。この実験は、物理的にはキャスター半径高(63.5mm)までは乗り越え可能であるが、どのような状態にあってもキャスター上げをしない場合、僅かな段差にも対応できないことが判る。(* 1)

従って、高齢者で車椅子を使用する理由の多くは、脳血管障害による場合、または、全身の機能低下による場合が圧倒的に多いので、住宅への配慮は最低可能段差である15.0mm以下のため、脊椎損傷など一部の障害者には可能なキャスター上げや回転しながらの助走といったことが、彼等にはほとんどの場合不可能であるためである。

(イ) 回転幅について

車椅子の回転は、'脊椎損傷でレベルの高い場合は、車椅子の中心を軸として最大直径幅での回転が可能である。もう少しレベルが高ければ前輪(キャスター)を上げて回転すると、更に回転半径が少なくなる。しかし、高齢者に多い片麻痺者には、不可能なことであり、その回転幅は、車椅子を2台並べて置いた状態以上となる。

* 1 引用：理学療法と作業療法第18巻第6号別刷「脳血管障害者の車椅子」

(2) 道路とアプローチの部分の留意点

公道の断面図は蒲鉾型の形状をもっており、アプローチへの進入は、道路上で90°回転する必要があることが判る。この場合は、アプローチへ進入する時に一旦停止することになる。

このような理由から、アプローチの解決策は、条件に応じた縁石部分を無視しない配慮、手すりの設置、滑りにくいタイルの敷設、段差解消、スロープ、昇降器の設置である。

(3) 玄関部分の留意点

玄関の広さは、一般的に玄関とたたきを合わせて2畳～3畳程度で、広くても4.5畳～6畳である。集合住宅の場合は、1畳未満の場合もみうけられる。

通常車椅子は、屋内用と屋外用に分けて使用するのが原則であるが、我々が靴を履き替えているように車椅子の乗換をすることは簡単にできない。

従って、住宅の構造的面からは、特に車椅子使用者が玄関を利用する場合に大きな問題が発生するのであり、現在の住宅事情では、外国のように家庭内でも土足の形態を取らない限り玄関の問題は簡単に解決しなかったのであるが、介護機器の進歩に伴い、スペースの確保を心配しないで済むような昇降移動装置が開発され、これを組み合わせることによって車椅子使用者も家人と同じ生活様式を保てるようになるのである。

(4) 廊下・居室の現状と課題

最近の住宅では、玄関から部屋までのアプローチとなる廊下を演出する傾向にあり、照度も高くなってきているが、逆に建坪率やコストの問題で広い廊下や自然光の採光も十分得られず、廊下を短くして便所や洗面、階段を一か所にまとめる傾向がある。そして、一般的には、扉の位置を千鳥状に配置し、部屋間の移動を、廊下を横断するといった直線的動線を採用せず、急なクランク移動を行わせている。

このような間取りで、車椅子を使用して移動した場合、回転をしながら一般的な3尺幅の廊下の移動と3cm高の敷居を乗り越えることは、高度な車椅子操作を必要とするのである。

したがって、廊下への配慮としては、最低4尺5寸の幅員を確保すること、歩行可能な場合は、手すりを設置すること。車椅子利用者には廊下を曲げないこと、部屋の開口部も廊下から直角に曲がり込む場合は、廊下を広く取るか開口部を広く取り、彼等が切りかえしを何度もしたり、介護者が無理な姿勢を強いられることの無いような設計が必要となる。また、Uターンが必要な場所には、回転スペースを確

保することや、部屋の開口部の段差を解消する必要がある。

独歩可能な彼等には、転倒という問題も大きい。一般家屋における転倒事故の多くは、居室に発生しており、和式寝具上、座布団などの縁、家具等の接触到多い現実を見ると、意外と馴れた場所に危険が潜んでいることが判る。

これらの問題を解決するためには、先ず段差をなくすこと、動線内に障害物を置かないようにすることが必要である。そして、適度な照明によって、障害物を発見しやすい状況をつくることはもちろん、部屋の入り口と枕元近くの両側で照明のコントロールができるようにして、どのような場面でも障害物を発見しやすい状態を作ることである。やむなく段差や障害物を設ける場合は、同系色を避け、色彩的区別を行うことへの配慮も必要である。

一方、室内での生活では、居室の状態と彼らの障害の程度によって生活パターンは様々である。特に、ギャジベッドを利用している場合は、ベッドサイドの介護上、ベッドの設置位置は居室の中心に位置づけられ、ベッドにもぐり込んでしまった時の引き上げなどのために、四方からの介護が可能であることが望ましい。

仮に軽度障害であっても、自力でベッドから起きあがれない状態で、車椅子へのトランスファー時の介護が困難であれば、ベッドにおかれたままになり、身体機能に様々な影響が発生する。さらに基本的に6～8畳と狭い部屋を基本とする居室は、ベッドや家具を置いた上で移動できるスペースは成人が歩行するのが精一杯なので、ましてや車椅子での移動は難しいのが現実である。

(5) 台所の留意点

彼等にとっては立位で両手を調理器具や材料に塞がれた状態で調理という作業を行うため、相当な機能維持を強いられることになる。また、車椅子を使用している者にとっては、足元や調理台の上部に収納庫を置くことができないことなど、制限が多い。

調理台の高さは、車椅子の高さや座高の高さ、座位の状態等によって様々であり、車椅子使用者であるからといって一律に調理台の高さを決めることができないばかりか、巧緻性の状況によっては調理器具（水栓やレンジ）すら決めることができないのである。

このほか、高齢者は、聴覚、嗅覚、味覚が落ちることや、視覚機能の低下も大きい。このため、これらの感覚器官を活用する台所では、小さな配慮を行う必要がある。

まずは、照明器具も反射を強める光を避けて、材料等が自然光に近く陰ができないような配慮も必要であり、光線の具合でガスレンジが点火しているのか判らなく

なる場合があるので、火災防止のためにも配慮が必要である。最近では、電磁調理器等の設備が整ってきているので、これを使用することも安全策としてはよい手法である。

しかし、このような電化製品は、可視性と操作性について十分な配慮がされていること、概念モデルが活用できるような操作方法であること、誤操作や、消し忘れ等で火災を引き起こさないようなフェールセーフ機能が確実に動作するものを選択しなければならない。

また、車椅子使用者のためには、台所のどこの場所でもターンできるようなスペースが必要となる。また、彼らは頻回に材料を購入しに行けないので、収納庫を広く確保しなければならず、天袋や足元収納庫が使用できない分スペースには相当なゆとりが必要となる。

(6) 便所・洗面所・浴室の留意点

便所・洗面所・浴室の居住性向上は、一部の高級マンションや戸建住宅に見られるようになってきたが、ノーマライゼーションは図られているとはいえないのが現状である。

その最大の理由は、開口部分や入り口の框などに不自由を感じさせることが共通の問題である。車椅子使用者は、それぞれの広さに大きな問題が生じ、特に便所は、便器へのトランスファーの問題があり、洗面所や脱衣室には、洗面台の下に車椅子が入り込めるスペースが確保できないのが課題である。そして浴室にも車椅子が入ることができることがベストであるが、これらを全てかなわせることは建築スペース、経費、維持費等の問題もあり、不可能に近いのが現実である。

歩行が可能な場合は、それぞれの場所に必要な手すりなどを設置することが最も有効であり、椅子等の活用によっても相当な自立が図られることは既に知られている。しかし、彼等だけのことを念頭に手すりを配置すると同居者にとって思わぬ障害が発生するので、外の家人が共有することを念頭に入れての配慮が必要なのである。また、スペースの問題では、便所と洗面所の壁を解放することによって、車椅子の利用は格段に改善されるが、浴室の場合は、温度の確保と他室への防水防湿の観点から解放することは難しく、洗い場のスペースは建築後では改善しにくいのが現状である。

さて、浴槽は、埋め込み式が最も広範囲のハンディキャップに有効である。しかし、埋め込みの高さを調節しただけでは、残存能力や体格によって自力で浴槽の出入りができない場合もあり、浴槽と介護スペースの確保、介護機器の組み合わせを行う必要がある。

(7) 階段の留意点

階段は、いったん事故になると死亡へつながるだけの危険を含んでおり、特に日本の住宅の場合は、階段の使用面積が少なく段差が急であることや、そのうえスリッパ等の利用でかえって滑りやすい状態を作っているためでもある。

また、階段の蹴込み部分に足を引っかけて転倒する場合や、階段に足が乗り切れないためにバランスを崩して、転倒する危険が潜んでいる。階段に手すりを備える場合は、ほとんどの家屋では片側に手すりをつけるだけであるが、片麻痺の状態の人が階段を昇るときは使えても降りれなくなるといった現象に気がつかない場合もある。

歩行困難な彼等には、ホームエレベーターの設置も重要であるが、階段前には車椅子や昇降移動装置の乗換スペースと器具の保管場所も必要となる。

視力低下者は、ハレーション現象を起こさないよう、階段の踊り場にある開口部（窓）を見ながら階段の昇降をする状態、廊下の延長線上に採光部を設けている場合、或いは階段を降りきった所に照明器具があつて階段の直線上に発光部が見えてしまう場合、曇硝子を介して照らすような照明器具に変更したり、カーテンを設置するだけで、階段が見えやすくなり、事故防止効果が期待できる。

第二 地域福祉型住宅計画

1 地域の住まい手からのヒューマンスケールの発想

高齢化の進行やノーマライゼーションの動きを背景に『住み慣れた地域コミュニティでいかにして住み続けるか』と言う問題提起がなされて久しくなる。住宅と福祉の連携により高齢者や障害のある人が可能な限り『住み慣れた地域の自分の家』で住み続けていくためのシステムづくりは、これまでも住宅・福祉政策の中でアプローチがなされてきた。住宅政策では地域高齢者住宅計画やシルバーハウジングプロジェクトが、また福祉政策ではゴールドプラン計画による在宅福祉の推進が標榜されている。そして、その他市町村独自の高齢者のための住宅供給計画や地域福祉計画が試行錯誤しながら進められている。

神奈川県においても『グループハウス』（*1）や『地域福祉型住宅』（*2）の考え方をもとに、藤沢市のサンシルバー住宅や、神奈川県住宅供給公社のヴィンテージ・ヴィラ横浜などの先駆的な事例も見られるようになった。しかし、需要と供給という観点から見ると福祉サービスに配慮した高齢者向けの住宅自体その絶対量で不足しており（*3）、また既存の住宅と地域福祉サービスを結びつけるシステムづくりも試みの段階である。

* 1 『高齢者の個別の事情に応じ、自立生活を営むことを可能とする住居であって、地域との交流と入居者相互の連帯のもとに、必要に応じた各種のサービスが用意されたある程度のかたまりをもった住居群である』

（「神奈川県グループハウス開発委員会報告書」1987年5月）

* 2 『高齢者や障害者の住宅としての居住性が十分保たれ、ケアサービスが受けられる住宅群。なお、このケアサービスは原則として周辺に居住する人々にも提供される』

（「かながわ住宅基本計画」1987年3月）

* 3 『シェルタードハウジングの需要見積について、研究者や行政の間で推計で老人人口の約10%前後となり、サービス水準の高いものを含めれば老人人口の約15%に達するという見積がなされている。高齢者向け住宅供給の先進国である英国ですらシェルタードハウジング入居の高齢者比率はおよそ5%（ワーデン常駐型）であり、シェルタードハウジング入居までの待ち時間は平均的自治体で3年であるという』

（「1990年度版住宅白書高齢とすまい」日本住宅会議編）

住宅政策担当者意識調査でも『ケア施設と住宅との連携強化』や『ケア付き住宅の供給促進』については政策としての実施意欲は認められるものの、『必要な職員、財源不足』『他部局との調整がとれない』といった理由で政策としては思うように進捗していないのが現状である。

住み慣れた地域で住まい続けるために住宅と福祉の連携をいかに推進していくか、地域福祉型住宅計画の実施上の留意点を地域の住まい手の具体的事例をもとに、一人一人の住まい手の立場にたってケーススタディすることにより、県・市町村レベルでどのような対応が可能なのか、以下検討していきたい。

2 住宅・福祉のネットワークとは

地域における福祉サービス拠点と住宅のネットワークで、まず第一に考えねばならないのはネットワークの基本となる地区の設定である。地域福祉型住宅の考え方によれば、基本となる地区は中学校区レベルが適当であるとされている。これは高齢者の日常生活圏のレベルに対応したもので(*4)、「サービス供給体制は、小・中学校区、行政区、全市域と段階ごとのエリアを想定して整備し、これらのネットワーク化を図っていく」(*5)という地域福祉計画の考え方とも合致する。つまり、身近な地区から出発して地域全体にネットワークを拡げ、ひとつの完結した地域社会を作り出すのが地域福祉型住宅計画の基本理念といえる。

次に、一口に中学校区といっても、その『地域性』『地区特性』、いふならば地域・地区の状況、実情は千差万別である。住商混在の既成市街地もあれば、発展途上の新住宅地もある。また、高齢化の著しい地域もあれば、それほど顕著でない地域もある。つまり、第2の留意点としては地域・地区の実情、特性を十分に把握することが不可欠である。地域・地区の特性を把握し分析するための因子として、住宅の立地状況、人口密度、高齢者の状況、社会資本の整備状況、コミュニティの成熟度等が考えられ、これにより地域・地区を類型化することが可能である。たとえば、地域福祉型住宅計画では6つの地区類型を設定し、それぞれの地区特性に合っ

* 4 『高齢者の日常生活圏に適合した領域として設定する場合、高齢者の距離圏は直線で 500～600m、歩行距離で 700～800m、また、人口において 8,000～10,000 人くらいの地域となる。』

(「長寿社会における福祉から見た地区特性」東京都老人総合研究所：1988年)

* 5 「神戸市新市民福祉計画・第4次3ヵ年計画」(1986年)

た住宅・福祉のネットワークの具体的方策を打ち出している（*6）。

さらには、地区特性に合った住宅と福祉のネットワークを推進していくうえでの具体的なサービスの供給体制（拠点施設とのネットワーク）や福祉サービスの担い手となる「人材」の問題がある。

サービス供給のネットワークは既存の福祉施設の状況に大きく左右され、「既存の比較的大きな福祉施設がある 地域の核となるサービス拠点施設としての活用が期待できる」、「小規模な地区レベルでの福祉施設がある 基本地区の小規模拠点施設（ブランチ施設）として の施設につながる」、「福祉施設がない 隣接地区との連携によるしかない」というように分類できる。

また、サービスの担い手となる「人材」の問題については、まず担い手自身の数や質の問題があり、次にそれを結びつける組織体制の問題がある。住宅・福祉サービスのネットワークには様々な適性・能力をもった人材が必要であるが、それらの人材を有機的かつ効果的に結びつけるコーディネイターの役割を担う人材が不足している。つまり、既存組織の中には総合的な住宅福祉のコーディネイターと呼べる人材がないので、住宅は住宅、福祉は福祉といった対象者へのアプローチしかない。しかしながら、地域福祉型住宅計画は、住宅という『点』を福祉サービスという『線』で結び、住生活に完結性をもった地域という『面』をつくりあげるためのシステムでなければならない。

こうした点をふまえて、以下、具体的な状況設定に基づき地域福祉型住宅計画のケーススタディを行い、実施上の課題を整理していきたい。

(1) 大規模公共住宅における福祉拠点の整理

事例は公営住宅団地に居住する障害のある方の住宅福祉の状況を示したものだが、Eさんのように定住を希望していながら現実の住宅・福祉サービスによる対応では本人の意に反し定住が難しいといったケースはよくみられる。

Eさんに限らず、公的賃貸住宅に居住している弱体化した高齢者は、概ね同様の問題を抱えているといえる。今後、ますます居住者の高年齢化が進行する公的賃貸住宅（特に大規模な公営住宅団地）において、こうした住宅・福祉サービス需要層をどのようにして身近な地域コミュニティ内で支えていけるかが課題である。県内の公団賃貸住宅団地において行われた居住高齢者の実態調査によると（*7）、団地内

* 6 地域福祉型住宅計画の展開（神奈川県都市部 1987年2月）

* 7 「集合住宅居住高齢者実態調査報告書」 調査地域 茅ヶ崎市浜見平団地
（神奈川県福祉部 1990年3月）

事例1 『 住み続けるために住宅改造はしたけれど 』

- 住宅改造を行った公営住宅居住の障害者夫婦世帯 -

Eさん(男、64歳)はP市の公営住宅に1972年(昭和47年)に妻と一緒に入居した。Eさん、妻のY子さん(57歳)ともに脳性マヒによる身障1種2級であるが、入居時は若かったこともあり自力で在宅生活をしてきた。

1986年(昭和61年)、Yさんは弱化が顕著となり入院したが、その後、一時状態が良くなったので、Eさんは公的な援助()により住宅改造を行った。Eさんの住戸は1階であるが、住戸の入口まで外部通路に手すりを付けた。また、住戸内にも手すりを付け、浴室も使いやすくした後、退院に向けて試験外泊を行った。

実際、住戸内での移動は楽になったが、Yさんの日常の世話の面では高齢化したEさんの負担が大きく、結局退院は困難となった。Eさん自身ヘルパー派遣を受けており、自分の生活で手一杯な状況になっていた。Y子さんについても一時リハビリにより良化したが、老化も目立ち状態は一進一退であり入院を余儀なくされている。

Eさんは非常な愛妻家であり、弱化した今でも週に1度は都内のYさんの入院先を訪ねて行く。Eさんの夢は住宅改造により住み慣れた住まいでYさんと再び暮らすことだったが、自分の体の衰えを考えて現在老人ホームの入所を希望している。できれば、夫婦ふたりで入所できるところをと語っている。EさんもYさんも親からの援助を受けずにふたりの力、仲間の援助を受けて自活してきた。ふたりが元気なころには団地の坂道をゆっくりゆっくりYさんの車いすを押して外出するEさんの姿が見られたという。

() 重度障害者在宅設備改良費補助：限度額40万円

へのヘルパー常駐の要望は6割を超え、ケアセンター設置の要望についても5割を超えているのである。大規模団地スケールの地域コミュニティの中で、高齢者の定住を支える人と場(拠点施設)がいかに望まれているかを示す例といえよう。

次に、こうした具体的事例や調査結果にみられるような公共住宅団地の現状に対してどのような方策が取られてきたかという、例えば神戸市魚崎南団地のように既存の団地集会所を地域福祉センターとして再整備し福祉拠点とした事例がある。また、シルバーピア東堀切都営団地のように建て替え時に高齢者在宅サービスセンターを併設し拠点施設とした事例もある。ただ、いずれにしても現時点では様々な試みの段階であり、経験を生かしたますますの創意工夫が必要な状況といえる。

以上のような現状と方策を踏まえて、公営住宅団地に代表される大規模公共住宅団地において、どのように住宅・福祉のネットワーク化（地域福祉型住宅計画）を推進していくか。その実施上の留意点について、以下、整理していくこととする。

【団地コミュニティ内の福祉需要を満たす拠点施設の併設】

福祉サービスの需要者が集約し存在している現状から、まず第一に解決しなければならない点は、団地内部の福祉需要を満たすだけの福祉サービス拠点を最低限併設することである。併設の手法としては、前出の事例のように集会所を地域福祉センターとして再整備したり、建て替え時に在宅福祉センターを併設するといった方法が考えられる。応急即応の手法としては既存集会所を再整備する方が実施しやすいと思われるが、ケア付き住宅の集約的配置等を考慮すると建て替え時に新設した方が総合的な在宅福祉の整備という面でより効果的と思われる。

ただ、いずれの場合も住宅団地が自らの内部に何らかの形で自前の福祉サービスの供給体制を整備している点では評価でき、拠点未整備の団地の参考になるといえる。福祉拠点がまったく未整備な団地でも、まずは集会所などを開放しそこを福祉サービスの担い手の「たまり場」にするといった事は可能なはずである。たとえ暫定的な「たまり場」（拠点）ではあっても、そこをヘルパー常駐の場としたり、給食サービスの提供所（ダイニング）として存在させることで拠点施設づくりの第一歩となる。一部の先駆的な公営住宅団地を除いて、大多数の公営団地では検討はしているものの実際には拠点未整備な状態である事を考えると、とりあえず暫定的なことでも、できることから始めるといった姿勢が肝要だと思われる。

ここで再び前出の事例・Eさんの話に戻ってみたい。Eさんの住む公営住宅団地は本県における平均的な公営住宅団地である。Eさんの日常面での支援をしているヘルパーは地域の福祉事務所から派遣されており、団地内には福祉拠点は無い。現在、Eさんが不自由を感じることは、3度の食事のことや夜間等の緊急時のこと、そして弱体化しているが故に保健医療のことがある。しかし、いずれひとつ取っても現在の団地外部からのサービスでは完全には満たされないものであって、団地内部

の福祉拠点が直接Eさんの住宅と結びつくことによって初めてEさんのニーズに見合った対応ができるといえる。

例えば、手初めに団地内の集会所を開放し給食サービスを行うとか、ヘルパーや保健婦など福祉サービスの担い手の常駐所とすとかして、団地内部の福祉需要は自前でまかなっていく方向を打ち出していくことが、公共住宅団地内の住宅・福祉のネットワークの第一歩になるはずである。

【地域コミュニティの核となる総合的拠点施設化】

公共住宅団地では、福祉需要が集中して顕在化していくことで他の一般住宅地に比べ比較的早くから福祉拠点の整備の必要性が叫ばれてきたため、他の地域に先んじて拠点施設の整備がなされてきた面もある。一方、最近の地価の高騰は、新たに用地を取得して福祉拠点を建設することを困難にしている。このため、こうした状況を受けて国も『公営住宅の建て替え時に高齢者用の住戸を設けなくても、高齢者用施設を併設して周辺地域も含めた「地域の高齢者の生活拠点」として活用を図っていく』ために、財源的補助も検討しているという（*8）。

このように、大規模公共住宅団地は、団地内部の拠点から周辺地域も含めたより大きな拠点（地域コミュニティの核となる総合的拠点施設）を整備するといった期待も寄せられている。しかしながら、福祉サービスを周辺地域にも実施するとなると、団地内部の拠点施設としての実績のほかに、施設機能の面でも充実していなければ、地域コミュニティの核となる総合的拠点施設化は質的に困難であろう。大規模公共住宅団地内の拠点施設が周辺地域の核となる総合拠点たりえることは理想ではあるが、そのためには現在の団地内部の拠点施設が拠点として成熟することを今しばらく待たねばならない。総合的拠点施設とは、地域の小規模サービス拠点（ランチ施設）を統合する大きな幹となる施設であるから、福祉サービスの供給のみならず、地域の住宅福祉の情報バンクとして、住宅・福祉を総合的に担う人材の育成・研修の場としても機能しなければならない。つまり、地域の住宅・福祉に関する専門的な知識をもった人材を集約し、かつその人材を有効に結びつける組織体制も同時につくりあげねばならない。今しばらくの成熟を待つということは、総合的拠点施設としての有機的かつ効果的な人的ネットワークを築きあげる土壌をいかに作りだしていくかということである。

事例のEさんの場合も、本人の居住する地域コミュニティの中に住宅・福祉に関する総合的な拠点施設があれば、住宅改造の時点で将来的な福祉サービスの活用も見通したトータルな処遇が専門的な人的ネットワークの支援でなされたかもしれない。

住まい続けるための住宅改造が徒労に終わってしまう悲劇をなくすためにも、住宅・福祉・医療保健の専門家が一体となって一人一人の住まい手の処遇を検討し実行していける場（総合的拠点施設）を地域コミュニティ内につくりだすことは、特に福祉需要の集積した大規模公共住宅団地において解決が急がれる課題である。

* 8 「厚生福祉（時事通信）」（1990年6月）

【福祉サービス拠点の運営主体について】

最後に大規模公共住宅における福祉サービス拠点の運営主体について考えてみたい。公共住宅と言ってもその種類は市営・県営、公社・公団住宅と様々であるが、ここでは特に県営住宅団地に焦点を絞ってみることにする。図3-2-1に見られるように戸数100戸以上の県営住宅団地だけで94団地あり、その中で戸数1,000戸以上の大規模団地は9団地もある（*9）。そして、それら大規模団地のほとんどは昭和40年代の建設であり、建替について検討が必要な団地もみられる。また前述のように、大多数の県営住宅団地が団地内部に自らの、ましてや周辺地域の福祉需要を満たす福祉拠点を有していないという現状もある。公的な地域福祉・在宅福祉サービスが市町村中心に行われているという前提のうえで県営住宅団地の建替などの際に設置される福祉サービス拠点の運営主体について県と市町村の間でどのような調整を図り、適切な運営が実施できるかが課題といえる。

市営住宅団地のように住宅ハードと福祉サービスソフトの管理運営主体が同一である場合は、調整についても同じ自治体内の住宅・福祉部局間のやり取りで決められる。これに対して、県営住宅団地の場合は住宅ハードは県が、福祉サービスソフトは市町村という前提があって、県有財産である住宅団地の中にいかに市町村の福祉拠点を調整し導入していくかが問題となる。以下、いくつかの調整パターンについて挙げてみたい。

A：運営主体 市町村

- ・福祉拠点施設を県が設置し、使用貸借契約を市町村と結ぶ
- ・福祉拠点施設設置予定地を市町村に譲渡し、市町村が拠点施設を建設する

B：運営主体 県と市町村

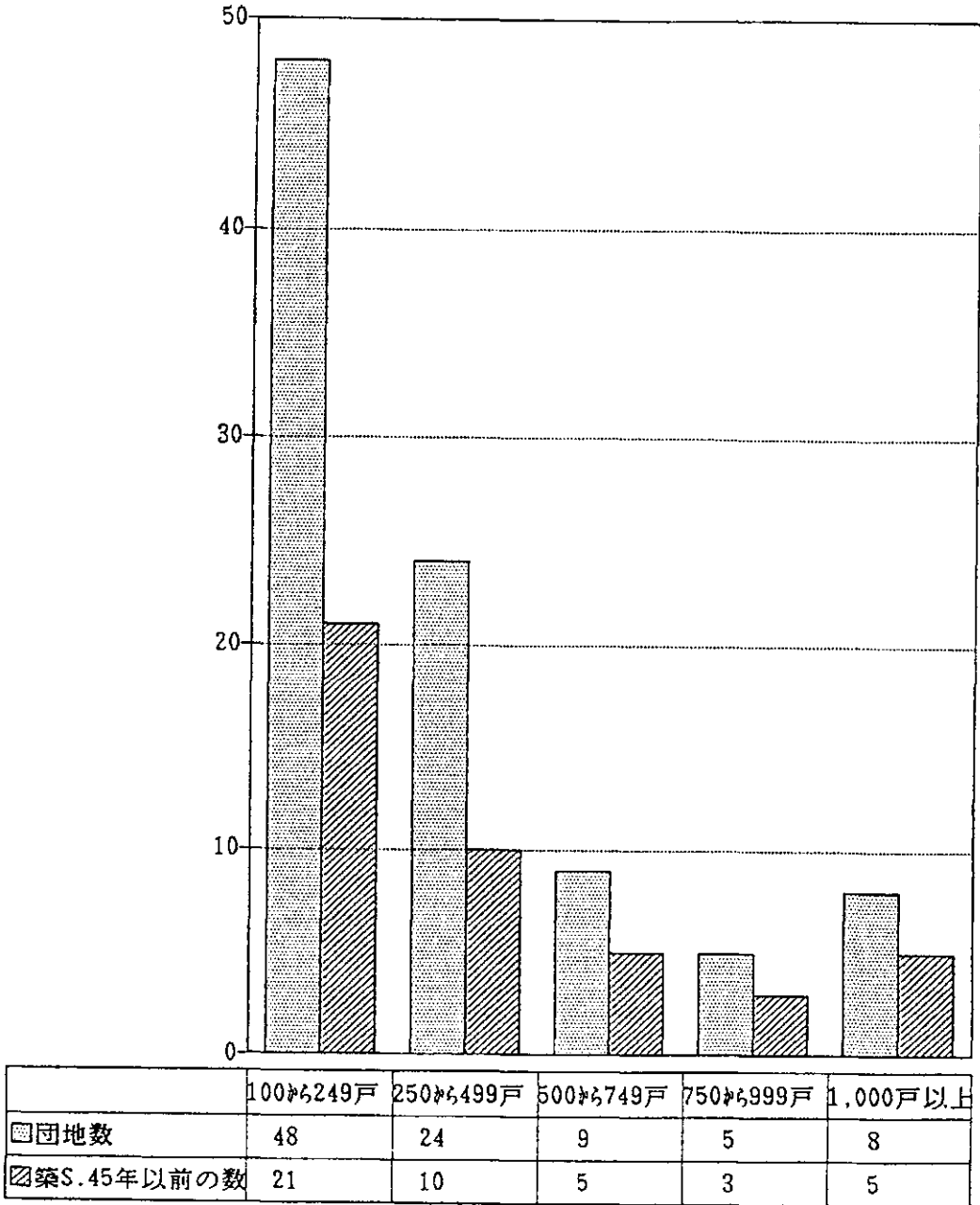
- ・県、市町村の連携のもとに福祉拠点施設を設置し、運営管理についても共同で行う

C：運営主体 第三者的機関に委託

- ・県、市町村の連携のもと福祉拠点施設を設置し、運営管理については市町

図 3-2-1 戸数及び築年数から見た県営住宅

(単位：戸)



資料：神奈川県住宅手帳（1990年6月）

以上のように、運営主体についての調整パターンは幾つか考えられるが、その中どのパターンが最も実際に実施可能かつ効果的であるかが問題となる。

Aパターンのように運営について市町村にすべて委ねる場合、既存の市町村主導の福祉サービス及び体制が即応することになるので、地域の実態にあったサービス供給体制がスムーズに導入できるといえる。ただし、県から市町村への手続き上の問題として、福祉拠点を有償（無償）貸与するか、若しくは建設用地を提供するかという点で議論が生ずることが予想される。Bパターンの場合、県と市町村の共同体制を主軸にするので、広域公共団体としての県の視点が常にあって、運営の面で近視眼的な状況に陥ることは少ないが、県と市町村の運営管理の役割分担に統一的な体制を確立する必要がある。Cパターンの場合は第三者的機関に委ねることになるので、県と市町村の間に施設の直接的なやり取りはなくなる。サービスの面では実績のある社会福祉協議会や社会福祉法人に委託すればマンパワーの導入等も円滑に進められ、また委託運営であるので融通性・柔軟性もある。

理想形としては県・市町村の共同体制に望むところが大きいですが、即応性・実効性の立場から見ると既存の市町村もしくは市町村社協等の福祉サービス体制に委ねる方が組織体制として動きやすいかもしれない。本県においても、一例ではあるが、大和市の県営住宅団地の建替計画の中で県が福祉拠点建設のための用地を市に提供するなど、福祉拠点づくりでの県・市の連携が進められている。

* 9 神奈川県住宅手帳（1990年6月）

(2) 小規模公共住宅におけるケアサービスの提供

事例は高齢者向けの小規模な公共住宅に入居した単身高齢者の生活状況を示したものであるが、ここ数年来、市町村では小規模公共住宅の供給が進んでいる。大規模公共住宅供給の行き詰まりやインテグレーション・ノーマライゼーションの動きを背景として、高齢者が住み慣れた地域の中に福祉サービスと結びついた小規模公共住宅を分散配置し、かつ、そこを地区の小規模福祉拠点とする住宅と福祉のネットワーク化が試みられている。これらの供給形態をみると、小規模公共住宅・福祉拠点の状況には市町村により多少の相違がある。例えば、戸数についても新樹苑（世田谷区）のように40戸のものもあれば、北町高齢者センター（武蔵野市）のように5戸程度のものもある。また、福祉サービスの内容も事例の福祉住宅のように緊急時の安否確認だけのものから、新樹苑や北町高齢者センターのように併設の福祉拠

点のサービスが結びついたものまであり、多様な状況がみられる。ただ、供給理念的には従来の大規模公共住宅団地における『高齢者の孤島化』ともいえる高齢者福祉需要の集積による弊害を取り除くものである。

また、供給状況に若干の差こそあれ「地区の福祉拠点機能も合わせ持つ小規模公共住宅の供給」の意図するところは地域における住宅・福祉のネットワーク化（地域福祉型住宅計画）を推進する上で必要不可欠のものといえる。

以下、小規模公共住宅をめぐる住宅・福祉のネットワークにおける実施上の留意点について整理していくこととする。

事例２ 『 よその町の福祉住宅に入居したけれど 』

- 高齢者向け小規模公共住宅の実情 -

Ｙさん（女、74歳）はＱ市の民間借家で単身生活をしていましたが、立ち退きを迫られていた。Ｙさんには息子がひとりいるが、すでに妻子があり社宅住まいのためＹさんを引き取ることはできない。また、民間借家への転居は年齢的に難しい。

いろいろと考えた末、Ｙさんは幾らかの足腰の弱化は見られるが今のところ独力で生活できるので、同じ市内ではあるがよその町の福祉住宅（ ）に応募した。

Ｙさんは1990年（平成2年）11月にその福祉住宅に入居した。入居後、Ｙさんを転居前に担当していたケースワーカーが訪問したところ、Ｙさんは高齢者向けにいろいろと配慮された住宅にととても満足していた。緊急通報システムはひとり暮らしに安心感を与えてくれるし、台所・浴槽など年寄り向けに使いやすくなっている。以前の民間借家に比べれば、数段住みやすくなったとＹさんは語っていた。

ただ、そのようなＹさんにも悩みがない訳ではなかった。Ｙさんが以前に住んでいた町は田園風景も見られる住宅地であったが、移り住んだところは木賃アパート等の目立った下町だった。移り住んでから既に何カ月とたった状況だったが、Ｙさんを訪ねる人はほとんどなく、またＹさん自身見知らぬ町の老人福祉センターなどに出かける気持ちにもなれず必要がない限りほとんど家にいる。その福祉住宅内にはそうした複合施設はない。

生活に便利な福祉住宅に入れたけれど、住み慣れた地から離れて人恋しいさみしい思いをしている。日当たりの良い6畳の部屋で自身の近況を語

るYさんの姿はあくまでも淡々としていた。

() Q市福祉住宅： 自立可能な独居老人のための集合住宅（設備面等
で高齢者向け配慮がなされている。戸数 20 戸）

【小規模福祉拠点（ランチ施設）として】

葛飾区高齢者住宅計画の中で地区の小規模福祉拠点のイメージとして『デイサービスサテライト』が提案されている。350m²程度の規模で、機能としては高齢者在宅サービスセンターの基本事業を行うものであり、生活・健康相談や食事・入浴サービスを地区レベルの需要に合わせて供給する拠点として位置づけられている。

こうした地区の需要に合った小規模福祉拠点は、規模的な面からは福祉サービスの内容等が限定されることになるが、より大きな福祉拠点とのネットワーク化を図ることで機能するのである。小規模福祉拠点が、大きな幹となる地域コミュニティの総合的福祉拠点と結びつくことによって、ランチ施設としての付加価値も合わせ持つ。つまり、総合的な福祉拠点の人材、情報と一緒にすることで、より大きな福祉的效果が期待できる。

このため、小規模福祉拠点の第一の課題は、地区の需要に根差した福祉サービスをコンパクトに拠点の中に整えることであるが、同時に、地域内に万遍なくこうした拠点を分散配置していくことも課題である。事例のYさんのように、住み慣れた生活地域から離れてやむを得ず他の地域の福祉住宅に入るといったことを極力なくすためにも効率的な分散配置が望まれる。

小規模福祉拠点を分散配置するうえで念頭に置くこととして、地区における既存の福祉施設等の状況の適切な把握と活用の問題がある。小規模福祉拠点といっても用地確保の問題は残るため、既存の地区施設の有効活用が設置促進のかぎを握っているといえる。デイサービスセンターから、老人いきいの家、地区センター、保育所等に至るまで、あらゆる既存地区施設の利用状況、維持管理状況、計画営繕の時期などを見直していくことによって、より充実した地区の福祉拠点を再整備することができる。例えば、既存の集会所などを再整備して高齢者在宅サービスセンターを併設した高齢者向けの小規模公共住宅を作り出すといった手法も可能である。また、現に複合施設化した小規模福祉拠点の建設も様々な形で進められている。

例えば、神戸市の「しあわせのまちづくり」計画（*10）では、地区の福祉拠点建設手法として、新築、増改築、転用（既存公共施設の用途廃止と転用）、公営住宅集会所との共存、民間建設への助成など5つの方法を挙げているほか、実際に地区の福祉拠点を建設している。老人いこいの家や児童館の新築・増改築時に給食サービス等の福祉サービスを実施する福祉拠点を併設するなど、複合施設化した小規模福祉拠点建設の先駆的事例となっている。

*10 神戸市「しあわせのまちづくり計画」（「都市政策」1987年7月）

*11 「住宅政策と社会保障」（社会保障研究所編 1990年3月）

【ワーデン】

高齢者向け小規模公共住宅の中で入居者と福祉サービスを結びつけ調整をはかる人材（ライフアドバイザー）が、イギリスのシェルタードハウジングに倣って『ワーデン』と呼ばれることがある。シェルタードハウジングの中で『ワーデン』とは「善き隣人」であり、「『制度的』と言うよりは『残余的』な姿勢」を保ち、「援助された独立性を提供する...何かを提供するというよりは高齢者が何かをできるように仕向ける」人として理想像を与られている（*11）。「そっと見サービス」という言葉もあるが、ノーマライゼーションの立場で高齢者の自主性を重視しそれを見守り育てると姿勢が『ワーデン』の基本的立場と考えられる。また『ワーデン』の職務としては 一般的支援 緊急事態の対処 管理業務と建物の維持 社会的活動の4つに分かれている。現在見られるシルバーピア等の小規模公共住宅のワーデンについても本場の『ワーデン』のコンセプトや職務を大筋で踏襲し手本としている。ただ、実際の職務実態や資質の面では管理人的要素が強いので、入居者のライフアドバイザーとしてのケースワーカー的視点が必要である。シェルタードハウジングの国イギリスではワーデンの資質がシェルタードハウジングの善し悪しを決める最大の条件とされている。事例のYさんのように住宅の器としては良いところに転居できたが社会的に孤立し孤独感を味わっている人の悩みを聞いて関係機関と調整を図っていく、そうしたライフアドバイザーへのより積極的な脱皮が日本版ワーデンの課題といえる。

ワーデンのサービスは、元来、入居高齢者のためのものであるが、小規模公共住宅を地区の小規模福祉拠点化しようとする地域福祉型住宅計画では、ワーデンが周辺地区の高齢者にも入居者と等しいサービスを行うといった発想も出てきている。すでにイギリスでは、シェルタードハウジングの入居待機者などを対象に地域の

既存の住宅に住む高齢者にも入居者と等しいサービスを提供する巡回ワーカーの活動が進められている。本県でも、藤沢市地域高齢者住宅計画など巡回ワーカーの活動を取り入れた計画事例も見られるようになった。地区の住宅・福祉のコーディネーターとしてワーカーを積極的に活用していくことは、高齢者向けの小規模公共住宅供給の限界を補完するという意味でも意義深いものである。

住宅福祉の先進国イギリスのように早くから住宅政策の中にソーシャルワークの視点がとり入れられたならば、多様な地区の住宅・福祉問題に総合的に対応できる人材が自然な形で育っていく土壌が生まれよう。しかしながら、住宅と福祉の連携についてようやくその端緒についた我が国の自治体においては、地区の住宅・福祉のネットワークの担い手となる人材をいかに育成していくかが大きな課題である。とりわけ、高齢者向けの小規模公共住宅に置かれたワーカーには地区の住宅と福祉の連携のキーマンとしての期待がかかっているのである。

(3) 一般住宅とのネットワークを考える

地区の中にとりたてて既存の福祉拠点が無い一般住宅地区の場合、いかにして隣接した地区の福祉拠点のサービスを楽しむかが課題である。また、そのためのマンパワーの活用もよりいっそう必要となってくる。

福祉サービスの供給には、あらかじめ福祉拠点的でない一般住宅地区も想定し、広域的な観点から隣接した拠点地区との連携体制を設定しておく計画が必要である。そして、将来的には地区間の格差をなくすためにも『デイサービスサテライト』のような小規模福祉拠点を設置することが望まれる。マンパワーについては、例えば隣接のケア付き住宅（サービス施設）のワーカーの職能を広げ、巡回ワーカー、地区ワーカーのように住宅福祉のニーズの掘り起こし、助言・指導、関連機関との調整等を行うようにする方法もある。

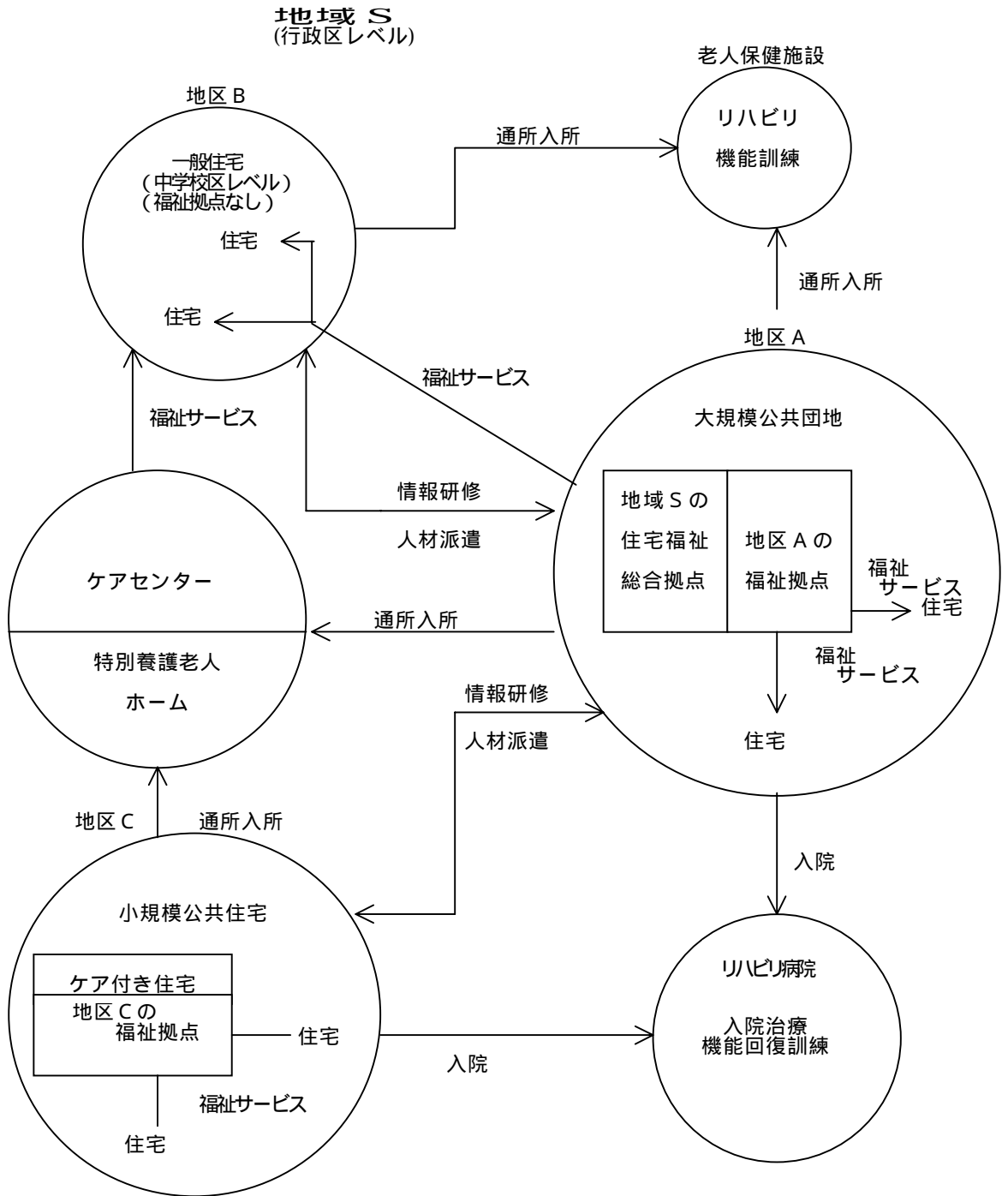
既存の福祉施設等のない地区であれば、福祉拠点の整備を行うにもなかなか取っ掛かりがつかみにくい面もあるが、公共サービスの公平性を確保するうえからも、一般住宅地区へのサービス供給体制を十分に配慮した地域福祉型住宅計画の策定を進めなければならない。また、住宅単体の性能についても、他の地区にもまして「住み続ける」ための性能、仕様、在宅サービスを可能とする住宅が求められることはいうまでもない。

3 地域社会づくりのシステムとして

図 3-2-2 は以上のケーススタディを踏まえて地域レベルでの住宅と福祉のネット

ワークを示したもので、行政区（地域 S）を設定し、その中における各地区の福祉

図 3-2-2 地域レベルでの住宅と福祉のネットワーク〔概念図〕



サービス体制及び地区相互間の連携体制の概念を現したものである。

地区Aは大規模公共住宅団地を擁した地区であり、地区内の福祉ニーズは団地内の福祉拠点で対応しているほか、地域S全体の総合的福祉拠点の機能を合わせ持っている。他の地区への情報発信・人材の派遣拠点として、地域Sの住宅と福祉のネットワークの核となっているのが地区Aである。

地区Bは中学校区レベルの一般住宅地であるが、地区内で福祉ニーズを充足する福祉拠点がないため、隣接した地区Aの福祉拠点や近隣のケアセンターから福祉サービスを受けるようになっている。また、地区Cは小規模公共住宅内に地区の福祉サービス拠点を擁して、これで地区内の福祉需要に対応している。そして、地区B、Cともに地区Aの総合拠点と結びついてより高度なサービスを受けられるようになっている。

地域Sの住宅福祉ネットワークシステムは、地域（いうなれば「森」）全体の中心に大きな幹となる中心地区Aがあって、これに他の地区が有機的に結びついたものである。また、地区A、Bのように隣接した福祉サービスをめぐる横の連携もある。地域内の各地区が地区特性を生かし、あたかもひとつの生態系を作り出すように連携・統合されて住生活を完結するタイプの地域社会（森）が形成されている。

地域性・地区特性を踏まえつつ、地域・地区のニーズは域内のサービス拠点により対応する。そして、そのために、地域・地区の特性に留意した地域内で完結性を持った住宅福祉のネットワーク体制を、例えば概念図の地域Sのようにシステム化することが最低限必要である。地域の中で「福祉」も含めて日常の住生活が充足できるような社会こそ地域社会のあるべき姿である。そして、それは「ひとつの森」、例えば「ブナの森」のような自然な姿といえよう。そうした自然な地域社会づくりの初めの一步として、地域福祉型住宅計画を推進していくことが必要なのである。

第4部 提言

住宅政策の新しい展開のために

提言 「公共の」役割を考え直す

1 自治体における住宅基本条例等の制定状況 - その背景と目的

東京の地価高騰は、住環境の悪化を招き、人口の減少を引き起こし、地域のコミュニティを崩壊させるに至った。このような状況の中で、危機感を抱いた東京都や特別区は矢つぎばやに住宅政策を打ち出したが、特別区にあっては都や国にさきがけて「住宅基本条例」を制定するところが出てきた。

まず初めは世田谷区である。都内でも良好な住環境が保たれている世田谷区でも地価高騰の影響が少しずつ始まり、1988(S.63)年に設置した「土地・住宅問題懇談会」の提言を受けて、1990年4月、区では世田谷区の住宅政策の基本的方向を明示し、区と区民、事業者が協力しながらまちづくりを進めるために、住宅基本条例の制定に踏み切った。

この条例は具体的な施策が書かれているわけではなく、あくまで区の姿勢が示されているわけであるが、住民参加や居住水準の確保など見るべきところが多い。

たとえば、「住宅委員会」の設置や「最低住戸専用面積の確保」である。後者は1990年10月1日以後建築確認申請を行う住宅について住戸専用面積を住宅建設五箇年計画の単身世帯の最低居住水準(16m²)以上にしなければならないとの規定で、住宅の質の確保に具体的な数値を条例で規定し、従来型の要綱行政からの脱皮を図ろうとするものである。

次は、中央区の「住宅及び住環境に関する基本条例」である。これも、世田谷区と同様に区の住宅政策の基本的な考え方を示して、区と区民、事業者に対しまちづくりの責務を定めている。

三番目は、新宿区の「住宅及び住環境に関する基本条例」で、これは住民の直接請求により、住民案を区議会が一部修正して可決成立した。請求をしたのは「住宅条例制定を求める新宿区民の会」である。新宿では地価高騰により人口が急激に減少し、特に若年層が住めなくなりつつある。そこで区民の居住の権利を保障する条例の制定を求めたわけである。署名数は必要な数の3倍にも上り、住民の権利意識の高まりを感じさせる。条例の内容も、居住差別の解消、住民参加、公共公益施設の整備について事業者への負担を求めるなど非常に民主的である。

その他、品川区も条例を制定しているほか、港区においても準備中とのことである。

また、東京都では、都の住宅政策の指針である「東京都住宅政策懇談会報告」の中に住宅基本条例（仮称）の制定の検討として次のように述べている。

〔住宅政策は広く都民や区市町村の協力を求めながら、総合的かつ計画的に推進する必要がある。こうした観点から、東京都の住宅政策の基本目標や住宅に関する諸施策の方向などを示す「東京都住宅基本条例（仮称）」の制定を検討することを求めたい。〕

このように、地価高騰により住宅や住環境の悪化に危機感を抱いた自治体はこのところ急速に住宅政策に力を入れ始めている。今までは「住宅政策は自治体の手には負えるようなものではない、国の主導の下に国の政策でなんとかしてほしい」という自治体が大半であったともいえるが、住民の流出という自治体の存在そのものを揺るがす危機に直面して、権限の問題云々の前に、なによりもまず自治体でできるかぎりの施策の展開が強く求められているのである。このことについて、エコノミスト'91.4.23号で本間義人氏は『この動きにはかつて1960年代後半に各地の自治体で一斉に起きた開発指導要綱の制定と一脈通じるものを感じさせる。これは自治体にとって良好なまちづくりを進めるには住宅と住環境の整備こそ基本であることがようやく理解されてきたためであろう。』と指摘しているが、まさに今、危機的な状況の中で、新たな自治体主導のまちづくりが始まりつつある。

2 「かながわ住宅人権宣言」の提案

日本では、住宅問題が早急に解決を急がれている政策課題にもかかわらず、住宅政策を効果的に実現するための法体系の整備は著しく遅れている。個別対処的な法律が作られ、それらが旧態依然のままに運用され、立法趣旨や立法目的が曖昧なものとなっている。そこで、各個別法を貫く住宅政策における理念の確立が求められてくる。住宅の建設、維持あるいは家賃、家主と借家人の関係など住居をめぐる多種多様な側面を一本の法律で対応するのは現実的に無理があり、従って、そうした住宅関連の法の整合性を図るために住宅政策における理念を規定する基本法の制定が必要である。これが「住宅基本法」の考え方である。

「住宅基本法」における理念の第一は「居住権」の確保である。憲法にもあるように、健康で文化的な生活を営むのは国民の権利である。その基礎となる住宅に住む権利を「居住権」と呼び、国民固有の権利として法の骨子とする。これは人間の

基本的な人権でもある。第二は、住宅の公共財的側面の明記である。住宅は一般の私的財と異なり、社会資本となるものである。政府や自治体は公的資金を投入することにより住宅市場をコントロールし、良質なストックの形成に努めなければならない。

少なくとも、この二点を柱に「住宅基本法」を制定すべきであるが、国のレベルでみる限り、政府は法律制定に消極的であるのが現状である。

その一方で自治体の中には国に先行して住宅基本条例等を制定するところが出てきている。地価高騰にみまわれた東京都の特別区など住宅問題に対する自治体の積極的な姿勢が条例から読み取れる。

神奈川県においても住宅問題は政策優先度の高い課題であるが、県だけでなく県民や事業者の協力がなければ問題を解決することはできない。そこで、県の住宅政策に対する基本的な姿勢を示し、県民の住宅に関する意識の向上を図ることにより、県と県民が一体となって住宅政策に取り組むことを目的として「かながわ住宅人権宣言」を提案する。これは、この報告書のサブタイトルにもあるように神奈川県が住宅先進県となることを宣言したものであり、住宅におけるノーマライゼーションの出発点ともなるものである。

次に、素案を示すが、こうした理念を確立することが、住宅政策の第一歩となるのである。

かながわ住宅人権宣言（案）

Kanagawa Declaration of Housing Rights

〔前文〕

良好な住居及び住環境の確保は、日本国憲法に定める健康で文化的な生活を営むうえで基本的な要件であり、すべての人に平等に保障される権利である。

住居は元気と人間性の回復の場であり、人間の尊厳を保ち、民主主義を育む。それゆえ、健全な市民社会は貧しい住居からは生まれてこない。

県は、県民福祉の向上を担う自治体として良好な住居の確保と生活環境の整備に全力を傾けなければならない。また、県民は主権者として住宅政策の形成に積極的に関与し誰もが住み良い神奈川のくにづくりに貢献しなければならない。

〔本文〕

一、住宅人権の確立

すべての県民は、人間の尊厳を損なうことのない住宅に住む権利を持つ。この権利は、健康で文化的な生活を営む権利の一つとして、平等に保障されなければならない。

二、県の責務

県は県民が人間の尊厳を保つことのできる住宅に住む権利を保障する。

三、県民の義務

県民は、県政の主権者として住み良い住宅及び良好な住環境の維持、改善に努めなければならない。

四、事業者の責務

事業者は良好な住宅の供給、維持及び良い住環境の形成に努めるとともに、県が行う施策に協力しなければならない。

五、差別の禁止

すべての県民は、社会的身分・国籍・性別・収入・家族関係等の諸条件によって、良好な住宅の確保から排除されない。障害を持つ県民は、他の県民と共に生活できる居住条件を保障されなければならない。

何人も、その意思に反して、特定の地域や施設で住むことを強制されない。

六、県民参加

県民は、居住する地域の在り方を自ら決定する固有の権利を有し、県の政策形成に意思を反映させることができる。

県民は、居住に影響を与えるすべての情報について、知る権利を有する。

提言 住みつづけるための住まい・まちづくり

1 「かながわの家」の提案

(1) 「かながわの家」とは

提言 では、住みつづけるための住まい・まちづくりを推進するいくつかの具体的な施策を提案したい。提案にあたっては、これらの施策の総合的な共通の目標をあらかじめ明らかにしておくことが重要である。というのは、これらの施策は実施したからといって直ちにその効果が目に見えて現れるようなものではなく、いづれも長期間継続してはじめて効果が現れるものだからである。ここで提案する「かながわの家」は、これらの施策の長期的な目標、推進する手掛かりとして、キーワードとなるものである。

「かながわの家」の基本的な概念は、一言でいえば『住まい手の生活を保障することのできる家』である。それは、住宅に関する人権問題に対応するために必要な住宅の基本的な要素、性能でもある。

「かながわの家」は、次の3つの目標から構成される。第1に「高齢者も障害者も健常者と同じように自宅に住むことのできる家」であること、第2に「必要に応じてあらゆる在宅ケアとサービスをうけることのできる家」であること、第3に、「地域の住環境を守り育てる家」であることが目標である。

(2) 高齢者も障害者も健常者と同じように自宅に住むことのできる家

「住宅のバリアフリー化」とか「ノーマライゼーション」といった言葉で表現される考え方であるが、言いかえれば一戸一戸の住宅における「生活のゆとり」とも考えられる。

高齢者や障害者が必要としている住宅の性能（仕様等）は各個人の状況によって異なるものである。各個人には、それぞれ個別に配慮された住宅が供給されるべきものであるが、現実には健常者にとっても住みにくい狭小、劣悪な住宅が「普通」の状態であって、こうした住宅に高齢者や障害者が押し込められているのである。

では、こうした状態を改善するためには、高齢者向け障害者向けの「特別」の住宅を供給していけばいいのだろうか。人は、誰でも年をとるし、いつでも「障害者」となる可能性を持っている。そうした場合に「特別」の住宅に転居しなくても生活できる住宅が「普通」の住宅であるべきだ、というのが目標である。

高齢者や障害者も生活できる家、高齢になったとき、障害をもったときに必要な改造ができるだけの基本的な構造を備えた家は、健常者にとっても快適で住みやすい家のはずである。その快適さこそが生活の保障であり、ゆとりといえる。「かな

がわの家」はそうした「ゆとり」を持った家でなければならない。

(3) 必要に応じてあらゆる在宅ケアとサービスをうけることのできる家

基本的な考え方は、2つである。

第1に、「在宅ケア」は「宅」の問題が重要である、という考え方である。ケアを適切に実施することのできるだけの住宅の質が最初に確保されていなければ、在宅ケアもありえない。必要なのは、同居する、あるいは同居しようとする介護者の生活も含めて守ることのできる住宅なのである。

第2に、高度のサービスを受ける場合でも住宅の要素は重要である、という考え方である。従来からの「施設」には、生活の場としての機能、言い換えれば住宅であれば普通であるはずの「自分の部屋」の要素、衣服の外側にある自分らしさの場に欠けていた。自宅から病院の病室の間には、状況に応じた様々の施設が準備されるべきであり、それらの施設は介護をそこなわない範囲で、できるかぎり住宅の要素が存置されるべきである。

「在宅ケア」を可能にする一般住宅からケア施設に併設された「ケア付き住宅」に至るまでの各種の住宅を準備、供給すること、これが「必要に応じてあらゆる在宅ケアとサービスをうけることのできる家」の目標である。

(4) 地域の住環境を守り育てる家

住宅地における「まちなみ、景観」は、とりもなおさず、個々の住宅が集合した結果である。住環境の問題も、結局のところ「一人一人が自分の住宅をどのようにしていくのか、あるいは、周辺にどのような住宅を望むか」ということにかかっている。ところが、実際、人の住宅に対する評価は住環境を構成する要素と関係が薄いのが現状であって、敷地を限度ぎりぎりまで利用して最後には地域全体が「建て詰まり」住環境が悪化していくものに対しても個々の住宅の評価とは関係がないのである。従って、このままでは「住宅の質」と引換えに住環境を犠牲にしかねない。

本来、住宅の質も住環境の質も対立するものではないが、対立するとすれば、それは「敷地の広さ」のような基本的な事項に公的規制を欠いている結果、適切な密度を超える狭小過密な住宅が供給され、市場でも「普通に」通用するからである。

地域の住環境を守り向上させていくためには、「その住宅が周囲の住環境に与える影響もその住宅の性能である」ということを明確にしたうえで、「住宅の質の問題を捉え住宅の評価が決定されるべきだ、そして、そのうえで、地域の建築活動について詳細な公的規制が実施されるべきだ」というのが「地域の住環境を守り育てる家」の考え方である。

2 住宅性能表示制度の提案

(1) 公営住宅等のバリアフリー化の状況

公営住宅においては、前年の老人福祉法の制定に伴い 1964 (S.39) 年度から、老人同居世帯で住宅に困窮している者を優先的に入居させる住宅（老人世帯向け住宅）の建設を実施している。これは、以前から実施していた母子世帯、炭鉱離職者など社会的弱者に対する対策と同様「特定目的住宅」として実施されたものであるが、高齢者のハンディキャップを考慮して「平家又は共同住宅の1階部分に限る」「設計にあたっては、できる限り、老人の生活に敵するよう配慮する」などを求めているなど（*1）、他の特定目的住宅とは異なるものとなった。次いで、心身障害者向け住宅も実施されたが、建設基準としては同様である（*2）。

これらを、住宅のバリアフリー化という観点からみれば、住戸までのアプローチを改善するために共用階段の利用を回避できる住戸を割り当てるという消極的な方法以上のものはなく、バリアフリーの考え方とも違うが、とにかく入居者の事情を配慮しようとした点では最初のものである。こうしたアプローチに対する配慮という点では、公団の分譲・賃貸住宅でも1階又はエレベーター停止階への優先入居が実施されている。また、同一団地内での住替え制度として、公営住宅では、階段の昇降が困難な老人を対象に1階への優先的な住戸変更の制度（大阪府、兵庫県、愛知県、北九州市、札幌市等）があるほか、公団賃貸住宅でも同一団地の同形式の住宅に限り1階又はエレベーター停止階への優先的住宅変更の制度がある。

一方、住宅のバリアフリー化という点では、1970(S.45)年に神奈川県が特別設計による身体障害者向け県営住宅の建設を開始したのが、全国初の試みである。「1階を下肢不自由者向けとして、引戸、手摺、埋込浴槽、流し高さ、身障用便器、スロープ、駐車場等を」「2階は、その他障害者向とし、引戸や警報装置を」特別設計としたのである（*3）。その後、多くの自治体でも特別設計の身体障害者向け住宅が建設されることになるが、その供給は当初から限定されたものであった。

もともと、公営住宅は「一般」「標準世帯」中心の傾向が強く、高齢者・心身障

* 1 老人世帯向け公営住宅建設等実施要領（1964年4月）[当初、対象となる高齢者を65歳以上の者としていたが、1971年にはこれを緩和して60歳以上の者としている]

* 2 神奈川県では、公営住宅法以前の1950年(S.25)年に県単独事業として身体障害者向け住宅25戸を建設している。（資料：*3に同じ）

* 3 「2Kから4DKへ - 神奈川の公営住宅30年 - 」[神奈川県建築部：1982]

害者単身の入居が認められるようになったのは 1980(S.55)年であり、それも介護を必要とする者は排除したうえであった。加齢や障害に伴う身体機能の低下が個人によって様々である以上、住宅の設計もそれに配慮して特別の仕様が求められるのは当然であるが、賃貸住宅の管理者側からすると、その高齢者等が退去した後の再入居者も「特別の仕様」によって限定されるようであれば空家が発生するおそれもあるほか、コミュニティ構成上も特定の階層を集中、孤立させる結果が生じかねず、特別仕様での供給を躊躇することになりやすいのである。このため、新規の供給は限定されている。また、これらの特別仕様は、既存住宅の改善に対しては一般住宅をも含めた福祉施策として助成措置があり、公営住宅や公団賃貸住宅にも適用があるが、退去時は原状回復が原則であり自費負担が義務付けられているものが多く（東京都、公団等）、高齢者や障害者が必要とする既存公営住宅の改善に対して、供給側の自治体が個別改善の費用負担をしている例は少ないのである（北九州市、相模原市等）。

しかしながら、問題を整理してみれば、コミュニティ構成上の最大の障害は、低所得者等に公営住宅を限定する所得階層別の住宅供給施策である。また、入居者に応じて住戸内の仕様を変更することは、何も障害者だけの「特別仕様」に限定する必然性はなく、ライフスタイルや価値観の多様化に応じた仕様への変更を一般化することも可能なはずである（例えば公団のスケルトン賃貸住宅、* 4）。まして、ハンディキャップを持った人だけでなく誰にとっても使いやすいような規格・仕様の住宅であれば、「特定目的」に限定することなく「一般の」住宅としてもいいはずである。

1991（H. 3）年度、国は、高齢者世帯等に対する住宅対策として「公営住宅等のバリアフリー化の推進」を新しく打出し、公営住宅における補助基準でもある「長寿社会対応公共集合住宅設計指針」を作成し、公営住宅においてはバリアフリー化をその原則とした。

これは、来たるべき社会全般の高齢化を念頭に置き、高齢者の安全かつ快適な在宅生活を支援する居住環境づくりを急ピッチで進めるために、公営住宅等においても高齢化社会対応の仕様にした住宅ストックの形成を促進することを目的としている。つまり、高齢者の多い既存住宅の建替をはじめ、新たに建設する全ての公営住

* 4 1986 年、東京都練馬区の光ヶ丘パークタウンに「フリープラン賃貸住宅」の名称で全国初の事業化、内装、間仕切、設備等は入居者が所有・管理する。

宅等の公共賃貸住宅について、高齢者も含め誰もが暮しやすいように、階段手すりの設置、スロープと階段の併設、室内の段差の解消等、設計・設備面を配慮することとしたものである。高齢化対応の標準仕様の実施については、住宅内の仕様変更に伴い国庫補助額の算出の基礎となる標準工事費の単価の引上げも同時に行なわれている。また、従来、エレベーター設置に対する建設費補助は6階建以上の中層住宅が対象であったが、5階建及び高齢者・身障者用の住戸を含む3～4階建のものも対象とするように改善され、特例的に加算の拡充がされている。

また、神奈川県では、1991(H. 3)年度からすべての県営住宅について段差解消と手すりの設置を開始したほか、エレベーター設置に向けて徐々に階段室型のプランを廊下型のプランに変更することとしている。

このように、公営住宅等においては、一応のバリアフリー化が原則とされるようになったといえるが、その他一般の住宅はどうか、公営住宅と並び住宅政策の大きな柱である住宅金融公庫融資住宅について考えたい。

(2) 住宅金融公庫における「高規格住宅」の現状と課題

住宅金融公庫は、1951(S.26)年の創立以来、融資の対象である住宅の建設基準・仕様書等を設定し業務の基盤としてきた。これらの基準の多くは建築基準法の示す最低基準と同様の内容であったものの、建築行政がその執行体制の未整備から単に「計画」の審査に止まり実際上の実効性に欠けていたのに対して、公庫融資の場合には公庫の委託を受けた行政庁の現場審査を義務付けて法の要求する最低基準を徹底させることで、戦後の住宅の水準向上に大きく寄与してきたといえる。また、公庫の設定した基準は最低限の基準を実質的に担保する手段として有効であったばかりでなく、設定当時としては画期的な居住水準と規格を示すものも多く、民間による住宅建設において先導的な役割を果たそうとするものでもあった。

しかしながら、法による最低限の基準が徹底し公庫の仕様が一般化するようになると、住宅の水準向上に対する公庫の先導的な役割は相対的に低下していく。もちろん、融資制度の改善による政策誘導は続けられており、1979(S.54)年の第二次オイルショックに際しては住宅の省エネルギー化を目的とする断熱構造化工事、省エネ型の暖房・給湯設備の設置、パッシブソーラーハウスなどにたいする割増融資などが行われるなど、その時の社会のニーズに応じて種々の施策が設けられており、住宅の断熱化など普及が一般化して後には一般の基準として義務化されるなど大きな成果をあげたものもある反面、居住水準全体としては依然として「国際水準から

みて劣る」状態であり「草創期の初心に立ち帰って」「長期的な視野に立った施策を展開することにより、・・・21世紀の住生活の基礎となる良質住宅ストックの形成を図っていかなければならない」(*1)との認識が公庫においても生まれることとなった。

こうした背景のもとに誕生したのが「高規格住宅融資制度」である。

この「21世紀を見通した高規格住宅」とは「従来から住宅の基本的な性能といわれている要素(例えば、居住性、安全性、耐久性等)についても優れている上に、・・・住生活の向上につながる新たな要素(例えば、高齢化対策、・・・等)を持つ住宅であり、わが国の住宅水準向上の先導的な役割を持つ住宅」であり、その制度は「国民のニーズに応じた要素を先取りし、積み重ね、これを年々向上して21世紀の豊かな住宅の姿を実現」するため「最も優先度の高い政策融資機能として」「公庫融資制度の体系を従来の規制的なものから、誘導的なものへと転換させていく道標としての役割を果たすもので」とあるとされている。また「高規格要素のうち、一般住宅の備えるべき要素になったと判断されるものについては、逐次、公庫の建設基準、仕様書等に組み入れられ」(*2)義務化されるべきであるという。

高規格住宅融資制度には、事業者等から提案された計画を評価して事業を承認する「提案型」と、あらかじめ公庫が設定した高規格住宅建設基準に適合する住宅に対して割増融資等の優遇措置を行う「基準型」の制度があり、提案型は1985(S.60)年から基準型は1988(S.63)年から実施されている。貸付実績は、年間数千戸程度であり公庫全体からみれば1%にも満たない。

一方、1985,86(S.60,61)年度に高規格住宅(提案型)の事業承認を受けた住宅団地の入居者(購入者)に対する意識調査(*3)によると、購入前に高規格住宅であることを知らなかった者が大半であるが、選んだ理由として「間取りがよい」「価格が適当だ」「設備がよい」に次いで「公庫融資額が多い」をあげているほか、入居後の評価も「水準も価格も適当である」が過半を占めている。また、高規格要素別の評価でも一部の要素(住宅全体の規模を定めているのみで規定のない「収納スペース」、規定はあるが不十分な「隣戸上下階との遮音性」)を除き良好であることから、購入を決定した要因と住宅を評価する項目とが必ずしも合致していたとはいえないものの、融資制度、建設基準とも概ね適切であったといえよう。

* 1 高規格住宅懇談会(住宅金融公庫総裁の諮問機関)の提言[1986年3月]

* 2 前記*1の提言に同じ。

* 3 高規格住宅に関する意識調査[財日本住宅総合センター:1989]

なお、公庫は1990年度にも調査を実施しているが、同じ傾向が読み取れる。

このように基準そのものが一般に良好と認められているにもかかわらず融資実績に乏しいことの背景には、公庫融資制度の現在置かれている住宅政策全体における立場、制度的な限界があることは否定できない。すなわち「持家政策」のもとでは公庫融資による持家取得だけが唯一居住水準向上の手段であり多数がそれを望んでいること、最低限度の居住水準を確保するだけでも多額の融資が必要とされること等のために、一般的な融資基準の引き上げが困難だということである。従って「国民大衆が健康で文化的な生活を営むに足る住宅」(*4)を入手できるように「国際水準からみて劣る」「普遍的、規範的」(*5)なレベルに「健康で文化的な生活を営むに足る住宅」の水準を設定しなければならない。

一般的な融資基準を現状のまま需要を全て満たすに足る資金量を確保しておいて、一方では比較的少額の割増融資によって政策誘導を図ろうとすることに無理があるのは当然である。また、融資を受けようとする者からすれば、割増融資を利用しようにも一般の融資だけで返済できる限度一杯の状態であって「高規格住宅」など贅沢だということにもなるが、問題は「公庫融資付き」の物件であることが住宅の価格、流通を左右する要因でもあって公庫の基準も市場メカニズムに組み込まれていることである。皮肉なことに、このことは「国際水準からみて劣る」高額の住宅も市場で通用するように公庫が機能している結果だともいえよう。

* 4 住宅金融公庫法第 1 条第 1 項

* 5 前記 * 1 の提言

(3) 「優良な住宅」とは

1990(H.2)年6月の住宅宅地審議会答申における「住宅等の性能をわかりやすく表示することにより消費者に選択の指標を与え」「多様な選択が可能」「優良な住宅」の認定制度の確立・普及に関する提言を受けて、国においては1991(H.3)年4月に指針及び運用方針を定め「優良な住宅」認定事業を、従来からの建築物性能等認定事業制度(*1)の一環として開始した。

* 1 建築物性能等認定事業登録規程：従来からの工業化住宅や住宅部品に関する性能認定制度を一般化する形で1987(S.62)年制定。政策的な優遇措置のために必要な建築物の性能等の認定を、国に登録した民間事業者が行えるようなシステム。「優良な住宅」については、社団法人プレハブ建築協会が1991(H.3)年4月から「優良工業化住宅認定事業」を行っている。

「優良な住宅」として認定を受けた住宅は、公庫の高規格住宅融資制度の適用が受けられることとなる。表4-2-1は、「優良な住宅」と高規格住宅との内容を比較（ただし、耐久性、断熱・遮音その他の設備の性能等については省略）したものである。「優良な住宅」は高規格住宅よりも規定が詳細になり、少しでも住宅の水準を引き上げるべく苦心したようすが見受けられるものの、収納スペースや駐車スペースなど新たな要素もみられるほかは、大きな違いはない。

しかし、基準の内容は大差ないものの「基準」の性格は、大きく変化したといえる。公庫による融資基準でしかなかった高規格住宅建設基準が、住宅の性能を示す独立した評価基準となり、公庫以外の第三者機関による評価・認定で公庫融資が実行されることになったのである。また、このことは同時に従来住宅性能表示の概念、すなわち、工業化住宅を主とする住宅生産の合理化、安全性・耐久性など構造上の品質評価に加えて、バリアフリー化など新しい要素が住宅の性能として統一して評価されるようになったことを意味する。

では、「基準」の性格に照らして考えて、いったい「優良な住宅」とは何をもって「優良」とするのだろうか。一般の融資基準が低水準で「普遍的、規範的」である公庫融資体系の中では、いかに高規格住宅が「21世紀を見通した」ものであるべきだとしても、貸付実績を考慮すれば比較的低位に基準を設定せざるを得ない。「優良な住宅」の水準も高規格住宅と同程度でいいのだろうか。

表4-2-2は、住宅建設計画の目標である居住水準と「優良な住宅」を比較したものである。住宅の規模でみるかぎり、「優良な住宅」とは3、4人の標準世帯の誘導居住水準と同じ程度であるのがわかる。2010年に半数が達成すべき水準（広さ）である。既定の水準も達成していない段階で、より高い目標を設定できないということだろうか。

一方、住宅金融公庫は、1991(H.3)年度から「高齢化社会対応住宅」に対する割増融資制度を創設している。高規格住宅と比較すると、住宅の規模に関する事項について規定がないなど緩和されている事項もあるものの、細部の仕様については段差の解消など高規格住宅よりも高い水準を目標としたものも多い。それでは、高齢化対策のためにはどの程度の水準が「優良」と考えているのだろうか。

こうしてみると「優良な住宅」というのも目標にはならず目標は不明確なままだし、基準だとしても融資を受けられるということがわかるだけで、どのような「住まい方」ができるのか不明なままだ。これは、「優良な住宅」認定制度も、本当の意味で独立した住宅の性能表示・評価のシステムとなっていないからである。

表 4-2-2 各種居住水準と「優良な住宅」との比較

	最低居住水準	旧平均居住水準	都市居住型 誘導居住水準	一般型 誘導居住水準	優良な住宅 認定基準
居室の 構成	3DK 主寝室： 10 m ² 副寝室： 7.5m ² 7.5m ² 食事室兼 台所： 7.5m ²	3LDK 主寝室： 13 m ² 副寝室： 10 m ² 7.5m ² 食事室： 7.5m ² 台所： 5 m ² 居間： 14 m ²	3LDK 主寝室： 13 m ² 副寝室： 10 m ² 7.5m ² 食事室： 7.5m ² 台所： 5 m ² 居間： 16 m ²	3LDKS 主寝室： 13 m ² 副寝室： 13 m ² 10 m ² 食事室： 10 m ² 台所： 5 m ² 居間： 16 m ² 余裕室： 10 m ²	主寝室： 13 m ² 食事室： 7.5m ² 台所： 5 m ² 居間： 13 m ²
	合計： 32.5m ²	合計： 57.0m ²	合計： 59.0m ²	合計： 77.0m ²	合計：
設備等	衛生： 3.8m ² 収納： 4.1m ² 通路等： 3.6m ²	衛生： 6.8m ² 収納： 6.4m ² 通路等： 7.8m ²	衛生： 7.8m ² 収納： 7.4m ² 通路等： 8.3m ²	衛生： 13.9m ² 収納： 10.0m ² 通路等： 11.1m ²	衛生： 収納： 10.8m ² 通路等：
規範	内法： 44.0m ² 補正後： 50.0m ²	内法： 78.0m ² 補正後： 86.0m ²	内法： 82.5m ² 補正後： 91.0m ²	内法： 12.0m ² 補正後： 123.0m ²	120.0m ²

注1 各種居住水準は、4人標準世帯（夫婦と子供2人（長子12歳以上）の世帯）の場合であり、居室の構成中各室の規模については標準的なものの組み合わせの例を示す。

2 設備等中「衛生」とは、便所、洗面所、浴室をいう。

3 設備等の内訳については、1967(S.42)年住宅対策審議会基本問題部会「適正な居住水準についての中間報告」に準じて設定した。

4 住宅の規模中「補正後」とは壁厚補正後である。

5 優良な住宅認定基準の居室の構成は、その他「食事室兼台所：概ね 13m²以上、居間兼食事室：概ね 13m²以上、居間兼食事室兼台所：概ね 20m²以上」と定められている。

(4) 住宅性能表示制度の提案

そこで、住宅の水準を向上させるための仕掛けとして、次のような住宅性能表示制度を提案したい。

第1に、超長期にわたる目標を提示していること。すなわち「かながわの家」の実現がそれである。住宅建設計画は、もともと5ヶ年という短期の実施計画であるにもかかわらず、居住水準の長期にわたる「据え置き」で自己矛盾に陥っている。建築物の更新期間を考えれば、もっと長期の目標が必要で、目標に接近していくためには、目標までの道筋をたどるための道標、目標を頂点とする評価基準が必要である。それがここでいう性能表示制度である。

第2に、シンプルであること。独立した制度であって、当面なんの支援も予定しないことである。ただ、評価し表示することが目的の制度とする。逆説的であるが、奨励しようとして補助や融資をセットすると基準（目標）が現実に負けて、かえって評価基準を低位に押し止めてしまう結果になる。現時点では、しっかりした目標と評価基準を確立することの方が重要である。

第3に、全てが対象となること。「評価・表示自体は任意で、評価をうけ表示をすればメリットがある」という制度でなくて、全ての住宅を評価・表示の対象とすることを目的とする。特別に優遇措置などを受けなくとも低品質のものが市場で通用し、かえって商売になるから全体の水準が向上しないのである。しかも、低品質でも合法なので禁止はできない。だから、住宅の新築、増改築、譲渡、貸借時の機会を捉えて、全て性能表示させるような住宅性能に関する表示制度を導入することにより住宅市場の整備を図り、住宅・住環境の質の差による価格形成を促すのが目的である。

第4に、総合評価しないということ。「優良な住宅」は一定の基本的性能に加えて選択的性能を規定して、多様化した消費者のニーズに対応するために評価項目を「選択」させるという点では画期的といえるが、結局のところ一定の水準をクリアしたものを「優良な住宅」と総合的な評価をしている。「かながわの家」とは目標であり、むしろ理念的なものである。各評価項目のそれぞれについて、個別の尺度で評価・表示するが、総合評価はしない。どの項目を重視するかは、消費者の選択にまかされることになる。消費者の価値観や暮らし方に応じて、「高齢化・障害者対応の可能な住宅」や「情報化対応住宅」など多様な方面において住宅の高水準化を奨励、推進できる手段として活用できる制度が目標である。

第5に、供給者であるハウズビルダーと需要家である住まい手との間の「対話」の道具となるものであること。もともと住宅に限らず建築物は一品限りの注文生産

であって、専門家である建築家が社会的な責任をもって個別具体的に建築主の要求を空間の造形に翻訳するべきものであるが、問題は、両者の「対話」の内容である。日本においては職能としての建築家が欧米のように（あるいは医者、弁護士などの他の職能のように）確立したものになっていないのが現状であって、その結果、住まい手にとって不満足なまま終わる場合が少なくないと思われる。まして「建売」や「中古」の場合などは、高額の「商品」であるにもかかわらず品質・性能の表示が皆無で、まったくのところ内容がろくにわからないまま売り買いされている状態だといえる。公的な評価・表示基準を確立することによりハウズビルダーなどの供給者サイドと住まい手との「対話」を深め、もって、住まい手の多様な要求を調整し具体化する建築家の職能を強化、確立することを目的とする。

以上の5つの役割、目的をもった制度として住宅性能表示制度を提案し、次に制度の骨格を示す。

住宅の新築、増改築、譲渡、貸借時に設計者、仲介業者等は、県市が設定する性能表示評価基準に従って評価書を作成し、建築主、譲渡・貸借の相手方に提示、住宅の性能を表示しなければならないものとする。

- | | | |
|---|----------|--------------------------------------|
| a | 性能表示評価基準 | 原則として県が設定
(住環境、景観構成要素については市町村が設定) |
| b | 性能表示評価主体 | 住宅の設計、工事監理を行う資格のある者 |
| c | 性能表示の義務 | 新築、増改築時(設計者、工事監理者)
譲渡、貸借時(仲介業者) |

同様の立法は食料品や工業製品に多くの例があり、神奈川県消費生活条例(1980(S.55)年)では消費者の権利として「適正な表示を行わせる権利」を規定し、法令の規定に加えて生活物資等の内容の表示を求めているなど、自治体の先駆的な取り組みが可能な分野でもある。これら、衣・食に加えて、住についても自治体が積極的にユーザーの保護を図るべきである。

表4-2-3、4は、住宅性能表示の具体的なイメージが理解できるように、代表的な評価項目として住宅の規模、基本的な構造について評価基準を示したものである。具体の構成、数値等については今後実施に向けて詳細な検討が必要で、あくまでも試案であるが、おおよそのところ、こうしたものが提案の中身である。

実施にあたっては、基準の作成、公表がまず第一で、基準が周知され建築主が主体的に基準を利用する段階を経て、一般に義務化されることにならうが、早期に全

面的な実施を図ることも可能ではなからうかと思う。

表 4-2-3 住宅性能表示基準の例 その1

居住室	評価項目																												
<p>1 居住室の規模、構成等</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%;"></td> <td style="width: 20%; text-align: center;">II</td> </tr> <tr> <td>主寝室の床面積が13.0㎡以上</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>居間の床面積が16.0㎡以上</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">" 13.0㎡以上</td> <td style="text-align: center;">3</td> </tr> <tr> <td>食事室の床面積が10.0㎡以上</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">" 7.5㎡以上</td> <td style="text-align: center;">3</td> </tr> <tr> <td>洋室と廊下との出入口の高さが190cm以上</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>洋室と隣接の洋室との出入口の高さが190cm以上</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>すべりにくい床仕上げである</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>床仕上げはすべりやすさの違うものが隣接しない</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> </table>		II	主寝室の床面積が13.0㎡以上	5	居間の床面積が16.0㎡以上	5	" 13.0㎡以上	3	食事室の床面積が10.0㎡以上	5	" 7.5㎡以上	3	洋室と廊下との出入口の高さが190cm以上	5	洋室と隣接の洋室との出入口の高さが190cm以上	5	すべりにくい床仕上げである	5	床仕上げはすべりやすさの違うものが隣接しない	5	<p>左表の 欄のうち該当する事項についてII欄の点数を合計しその合計点数から下表によって評価するものとする。</p> <table border="1" style="display: inline-table; margin-right: 10px;"> <tr><td>A</td><td>31以上</td></tr> <tr><td>B</td><td>26~30</td></tr> <tr><td>C</td><td>15~25</td></tr> <tr><td>D</td><td>0~14</td></tr> </table> <p>居住室の規模 構成等 <input style="width: 50px; height: 30px;" type="text"/></p>	A	31以上	B	26~30	C	15~25	D	0~14
	II																												
主寝室の床面積が13.0㎡以上	5																												
居間の床面積が16.0㎡以上	5																												
" 13.0㎡以上	3																												
食事室の床面積が10.0㎡以上	5																												
" 7.5㎡以上	3																												
洋室と廊下との出入口の高さが190cm以上	5																												
洋室と隣接の洋室との出入口の高さが190cm以上	5																												
すべりにくい床仕上げである	5																												
床仕上げはすべりやすさの違うものが隣接しない	5																												
A	31以上																												
B	26~30																												
C	15~25																												
D	0~14																												
<p>2 床面から天井までの高さ</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%;">A</td> <td style="width: 20%;">B</td> <td style="width: 20%;">C</td> <td style="width: 20%;">D</td> <td style="width: 20%;">E</td> </tr> <tr> <td>240cm以上</td> <td>230cm以上</td> <td>220cm以上</td> <td>210cm以上</td> <td>210cm未満</td> </tr> </table>	A	B	C	D	E	240cm以上	230cm以上	220cm以上	210cm以上	210cm未満	<p>天井の高さ <input style="width: 50px; height: 30px;" type="text"/></p> <p>Eは去令違反である</p>																		
A	B	C	D	E																									
240cm以上	230cm以上	220cm以上	210cm以上	210cm未満																									

廊下	評価項目																						
<p>1 廊下の床仕上げその他廊下の構造</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%;"></td> <td style="width: 20%; text-align: center;">II</td> </tr> <tr> <td>すべりにくい材料又は仕上げである</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>居住室の床と廊下の床に段差がない</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>壁に手摺が設置してある</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>手摺が設置できるよう下地補強してある</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>居住室の扉が廊下側に開かない</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>居住室の扉が廊下側に開いても廊下に突出しないようなスペースがある</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> </table>		II	すべりにくい材料又は仕上げである	5	居住室の床と廊下の床に段差がない	5	壁に手摺が設置してある	5	手摺が設置できるよう下地補強してある	5	居住室の扉が廊下側に開かない	5	居住室の扉が廊下側に開いても廊下に突出しないようなスペースがある	5	<p>左表の 欄のうち該当する事項についてII欄の点数を合計し、その合計点数から下表によって評価するものとする。</p> <table border="1" style="display: inline-table; margin-right: 10px;"> <tr><td>A</td><td>20以上</td></tr> <tr><td>B</td><td>11~15</td></tr> <tr><td>C</td><td>6~10</td></tr> <tr><td>D</td><td>0~5</td></tr> </table> <p>廊下の構造 <input style="width: 50px; height: 30px;" type="text"/></p>	A	20以上	B	11~15	C	6~10	D	0~5
	II																						
すべりにくい材料又は仕上げである	5																						
居住室の床と廊下の床に段差がない	5																						
壁に手摺が設置してある	5																						
手摺が設置できるよう下地補強してある	5																						
居住室の扉が廊下側に開かない	5																						
居住室の扉が廊下側に開いても廊下に突出しないようなスペースがある	5																						
A	20以上																						
B	11~15																						
C	6~10																						
D	0~5																						
<p>2 有効幅員</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 25%;">A</td> <td style="width: 25%;">B</td> <td style="width: 25%;">C</td> <td style="width: 25%;">D</td> </tr> <tr> <td>135cm以上</td> <td>110cm以上</td> <td>90cm以上</td> <td>75cm以上</td> </tr> </table>	A	B	C	D	135cm以上	110cm以上	90cm以上	75cm以上	<p>Aは、車イスが180°回転するために必要な幅、B、Cは、それぞれ車イスで通行する際の適正幅と最低幅である。</p> <p>廊下の幅員 <input style="width: 50px; height: 30px;" type="text"/></p>														
A	B	C	D																				
135cm以上	110cm以上	90cm以上	75cm以上																				

表 4-2-4 住宅性能表示基準の例 その2

階段		評価項目								
1 階段の構造										
		左表の 欄のうち該当する事項について 欄の点数を合計し、その合計点数から下表によって評価するものとする。								
		<table border="1"> <tr><td>A</td><td>10</td></tr> <tr><td>B</td><td>3~5</td></tr> <tr><td>C</td><td>-2~2</td></tr> <tr><td>D</td><td>-5~-3</td></tr> </table>	A	10	B	3~5	C	-2~2	D	-5~-3
A	10									
B	3~5									
C	-2~2									
D	-5~-3									
		階段の構造 <input type="checkbox"/>								
2 幅員及び手摺設置の有無										
		手摺を設置する場合、手摺の高さは段板から80~85cmと標準とし、形状は円形などのつかまり易い断面で直径を3.5~4.0程度、壁との間隔を3.0~4.5cm程度とする。 また、階段に採光を確保するか又は照明を設置すること。								
		階段の幅員 <input type="checkbox"/>								
		Eは法令違反である								
3 階段の勾配、踏面・けあげの寸法										
		<table border="1"> <tr><td>S</td><td>踏 面：25cm~30cm けあげ：15cm~17cm</td></tr> </table>	S	踏 面：25cm~30cm けあげ：15cm~17cm						
S	踏 面：25cm~30cm けあげ：15cm~17cm									
		段板はすべりにくい材料又は仕上げとし、すべり止めを設ける場合は段板の仕上げ面との高低差を設けないこと。								
		Sは高齢化を配慮した理想的な勾配、Aは弱者(老人)にも安全、Bは健康な成人にとっては安全だが弱者には危険、C、Dは誰でも危険な勾配、Eは法令違反である。								
		階段の勾配 <input type="checkbox"/>								

3 「住宅困窮者登録制度」(仮称)の提案

(1) 公営住宅の建設・入居者決定の現実と課題

公営住宅の建設は、公営住宅法第3条で「地方公共団体は、常にその区域内の住宅事情に留意し、低額所得者の住宅不足を緩和するため必要があると認めるときは、公営住宅の供給を行なわなければならない。」と規定されている。しかし、どこまで住民のニーズが把握され、公営住宅の建設に反映されているだろうか。

事例1 『 障害者向け住宅は建設したけれど 』

Q市では、かねてより計画していた市営住宅の一部に身体障害者向け住宅を建設することになったが、そこで困ったことが起きた。「いったい何戸建設すればいいんだ?」。市議会では、市長が建設する旨ははっきり答弁している。しかし、戸数を誤れば「新築空家」になって、会計検査で指摘を受けてしまうことにもなりかねない。現在のところ需要がつかめるものは何もないし、これから需要調査をするには時間がない。

検討の結果、「市長は具体的に何戸建設するとは言っていないわけだからとにかく最低の1戸を建設しよう。1戸だけなら何とか入居者も見つけることができるだろう。」ということで、1戸だけ建設した。

幸い(偶然?)2件の応募があり、入居者を決定することができたという

しかし、なぜ、1世帯は入居できなかったのか?

Q市の事例は、こうした状況を良く表しているものである。Q市に限らず多くの自治体では、基本となる「住宅建設五箇年計画」の供給戸数も、あくまで推計の積み上げで、ユーザーとなる住民の声はまったく無視されているのが実態であり、実際の建設も単に「計画戸数」を消化しているだけである。

事例2 『 公営住宅に入居したいのですが 』

Q「公営住宅に入居したいのですが」

A「公営住宅は、募集期間を定めて、その期間内だけ申込みを受付ける

ことになっています。現在募集期間内ではありませんので、申込みはできません。」

Q「今度は、いつ募集があるのですか。」

A「月ころの予定ですが、募集時には必ず広報紙に募集案内の記事を掲載いたしますので、注意してご覧になり、その時にまたいらしてください。」

こんなやりとりが、電話や窓口で一日何回となく繰返される。

1990(H.2)年3月末現在、県下では県・市町営の35事業主体88,846戸の公営住宅が管理されている。新築、空家の募集は、それぞれの事業主体が行っているが、一定期間内に入居希望者を受付けた後、法令に定める要件を満たす者を対象に抽選又は選考により入居者を決定するという手順に変わりはない。

Q & Aの事例のように「広報紙等による周知 受付 抽選(選考) 入居者決定」というサイクルで、入居できなかった者はもう一度初めから、ということになる。従って、入居希望者は入居できるまで何度も同じ申込書を提出しなければならず、その間、常に広報紙等に注意し募集期間を逃さないようにすることが必要となる。入居するためには、募集時期を把握することが絶対条件である。しかし、募集時期の周知方法をみると、PRのメインである広報紙の場合、自治体によっては配布を自治体に委託しているため、自治会未加入のアパート居住者等が多い住宅困窮世帯に広報紙が配布されず募集情報が伝わらないこともあるという。また、ポスターにしても、情報過多の現代社会でおざなりの「官製」デザインでどれだけの効果があるか疑問である。

「広報紙が届く、届かない」「たまたまポスターを見た、見なかった」というような、ただそれだけの理由で同じような世帯が「入居できる、できない」という矛盾を解決することが必要ではないだろうか。そのためには、もっと積極的な広報を検討する方法もあるだろうが、本質的な解決策は、期間を定めて期間内だけ受付をする方式から常時受付を行う制度に改めることである。常時受付を行うことで平等に応募の機会が与えられ、これまでの方式では応募の機会を逸していた潜在的な需要が明らかになるほか、入居希望者の応募に対する負担も軽減することができるのである。

事例としてあげた母子家庭のAさんのケースも珍しい話ではない。

多くの事業主体が採用している抽選方式は、比較的容易で客観性も確保できるな

どのメリットはあるが、住宅困窮者の実態が反映されないためギャンブル的でクジにはずれた者に極めて大きな不公平感を残すなどの問題がある。また、一部の市町において実施されている選考方式についても、住宅困窮者の実態が反映される半面、申込者が多数の場合、的確な選考は難しいなどの問題がある。

公営住宅の新規建設が停滞している現在、限られたストックを適正に管理することが必要であり、真に住宅に困窮している者に対して公平に住宅を供給しなければならない、というのに現行のシステムは多くの問題を含んだままである。

事例3 『 抽選って本当に公平なの？ 』

公営住宅に入居を希望している人達は、それぞれ現在の住宅に対して不満を抱きながら、もしも公営住宅に入居できたのなら……いまよりも広い家に住める、家賃が安くなって生活に余裕ができる、大家が県や市なのでなにかと安心、更新料などが無い、病気などで働けなくなっても家賃の減免などがある、立ち退きなどの心配が無い、仮にあったとしても次の住居が保証される……

こんなイメージを抱いて多くの人達が公営住宅に申し込む。

母子家庭のAさんも、なんとか公営住宅に入居したいと思うそんな一人である。もし入居できれば……。その一心で難しい募集要項を読み申込書に記入する。

本当に申し込みたいのは子供の学区も変わらずパート先にも近いP団地だが、そこは人気が高く入居できる確率が低そうだ。とにかく現状から脱出するために妥協してQ団地に申し込む。祈りを込めて申込書をポストへ。なんとか書類審査はパスしたようだ。

そして1箇月が過ぎた。さあ、いよいよ抽選の結果が新聞に発表される日だ。抽選番号の入ったはがきを片手にドキドキしながら新聞に目をやった。

ない。やっぱり、また駄目だった。これで7回目の落選だ。

数か月後、同じアパートに住むBさんが、Aさんの入居したかったP団地へ引っ越していった。Bさんは、夫婦子供二人の標準世帯。

Aさん、「なぜ！抽選って本当に平等なの！母子家庭は優遇してくれる

って募集要項に書いてあったはずなのに。」

確かに、AさんもBさんも公営住宅法に定める入居資格は満たしているという点では同一であるのだが……

しかも、こうしたことは、すでに1975(S.50)年8月の住宅宅地審議会答申において「入居者の選考は、現在、主として抽選方式によって行われているが、これを住宅の困窮度に応じて優先的に入居させる入居者登録方式等に切替えるなど、真に住宅に困窮し、劣悪な居住水準に悩む世帯に的確に住宅供給が行われるよう改めるべきである」と指摘されている。しかしながら、指摘から十数年経った今も依然としてそのままである。

(2) 入居者登録方式

的確な需要の把握に基づき住宅を適正、公平に供給する、このために実施されたのが公営住宅における入居者登録制度であり、先の1975(S.50)年8月の住宅宅地審議会答申の際にも一部の自治体ではすでに実施されていた。

入居者登録制度は、一般的には次のようなものである。

抽選方式等では入居できるまで何回も応募することになるが、入居者登録方式では、入居有資格者を主として団地別に登録し、供給可能になったとき登録者の中から一定の基準（困窮度ポイント制等による入居順位の決定など）に従い入居者を決定するので応募は一回だけである。

登録制度の効果については、住宅困窮度に応じて入居が決まるので社会的公平が保てる、困窮事由が一定の評価基準に従って他者との比較のうえ公正に評価されるので入居希望者が納得しやすい、登録は一回で済むので入居希望者の手間が省ける、リストに登載されると入居が見込めるため、生活設計が立てやすくなる、地域の住宅需要が明確になる、などである。（＊1）

一方、問題点としては、住宅困窮度の評価基準が不適切であれば真の困窮度が公平に把握されないおそれがある、他者との比較によるランキングは、評価が低い場合に入居希望者が絶望感を抱きやすい、事業主体の入居審査事務が煩雑化し事務量が増大する、入居までの待ち時間が長くなれば生活設計が立たない、常に登録内容を更新していなければ需要が不正確なものとなる、などである。（＊2）

【埼玉県の場合】

埼玉県では、1975(S.50)年度から住宅困窮世帯を即地的かつ的確に把握することにより今後の住宅供給計画の策定資料とするとともに、公営住宅の入居者選考方法

の改善を図ることを目的に公営住宅入居希望者申告登録制度が実施されている。

制度導入の背景としては、

市町村営公営住宅の用地取得難、地価・建設費高騰による超過負担の増大により建設を見合わせる市町村が続出し、建設戸数が、1971(S.46)年度 31 市町村 881 戸から、1974(S.49)年度 12 市町村 336 戸に激減した。当時、県内の公営住宅戸数に占める市町村営住宅戸数の割合は全国平均の 52% に比べ、26% と全国最下位であった。

また、市町村営公営住宅の供給不足をカバーすべき県営住宅の新規供給についても周辺住民の団地拒否、団地関連公共公益施設整備費の負担問題などにより計画が進まない状況にあった。これら新規供給が行き詰まりの状態の中、新規供給の必要性もさることながら、ストックの活用との観点から入居者の選考方法を合理化することにより、緊急に住宅援助を必要としている住宅困窮世帯に対して、順次的確に入居を保障する方策を検討することが課題とされていた。

などの理由があった。(* 3)

当初は、公営住宅のほか、登録期間中に収入基準をオーバーする恐れのある者について公団の空家入居希望の登録も併せて実施されたが、その後、公営住宅のみに変更されている。入居者の決定までの手順は、

登録世帯を「地元市町村（入居登録をする団地の所在する市町村）に居住して当初は、公営住宅のほか、登録期間中に収入基準をオーバーする恐れのある者について公団の空家入居希望の登録も併せて実施されたが、その後、公営住宅のみに変更されている。いる社会的弱者（母子家庭等）世帯」「地元以外の市町村居住している社会的弱者世帯」「地元市町村に居住している一般世帯」「地元以外の市町村に居住している一般世帯」の 4 グループに分け、各グループを順次第 1 ~ 4 順位とする。

各グループ内では、現に居住している住宅の居住年数をもとに登録世帯の順位を決定する。

地元世帯数が全体の登録世帯数の 50% 以下のときは、募集戸数の 50% を地元世帯に確保し、50% を超えるときは、その割合を確保する。

* 1 登録入居制度に関する基礎調査研究報告書

(神奈川県入居登録システム開発プロジェクトチーム、1976. 3)

* 2 * 1 に同じ

* 3 自治体の住宅都市政策 - 埼玉県での試み - (ドメス出版)

地元世帯に占める社会的弱者世帯の割合が 50%以下のときは、地元割り当て戸数の 50%を社会的弱者世帯に確保し、50%を超えるときは、その割合を確保する。

地元以外の世帯における社会的弱者世帯についても、と同様とする。

～により各グループに割り当てた戸数に対して、それぞれ各グループにおける登録世帯の優先順位をもとに入居者を決定する。

ということである。

もっとも、実際の入居者の決定は、居住年数に基づく登録順位のほかに、優先度（例えば同じ母子家庭ならば障害者のいる世帯）、世帯人員などをもとに決定しているという。

また、登録順位の決定に当っては当初ポイント制も検討されたようであるが、困窮度を総合的に判定するための合理的客観的な基準が曖昧である、手間がかかるなどの理由から現在に至るまで採用されていない。なお、登録結果については、住宅建設五箇年計画等の策定に利用されているという。

この制度について担当者からヒアリングしたところ、問題点としては、入居希望者からみると順位決定の方法がわかりにくい、募集戸数をグループ毎に割り当てるため、必ずしも優先されるべき世帯が入居できない場合がある、供給者側からすると、供給が追いつかず毎年！千件程度の待機者が出る、審査しても無駄が多い、事務量が増大する、などの点があるという。

また、登録期間についても、当初 5 年間であったが、待機期間が長くなると辞退者が多くなる、登録期間中に状況が変わるなどの理由から、1985(S.60)年度からは 3 年間、1988 (S.63)年度からは 1 年間に変更されているとのことであった。

登録期間が 1 年間であれば毎年情報が破棄されることになり、登録の積重ねによる需要の把握をすることができないばかりか、応募者の負担増となるなど、実質的には旧制度のレベルまで後退していることになる。

困窮度評価についても、シンプルな方法で供給側としては比較的手間がいらぬというメリットがある半面、居住年数、世帯人員など順位決定の要素として合理的な根拠に欠けるもので評価しているため、毎年千件以上の待機者が出ている現状からも、これらの者の納得が得られないのではないか。

さらに、登録の内容から地域の住宅需要の実態が浮き彫りにされるわけであるが、住宅建設五箇年計画や中期計画等にフィードバックするというものの、やや具体性に欠けるところがあるように思われる。

このように、現在の制度は、発足当時の入居者登録制度とは大きく趣を変えており、非常に中途半端な制度となっている。このことは「いわゆる「埼玉都民」と呼ばれる人々が県南部へ集中し需要の偏りが生じたのに対し、供給者側も需要の偏在が明白であったにもかかわらず供給が追いつかない」とされているように、需給のアンバランスが大きく作用した結果、需要を「縮小」することとしたようにも受け取れるのである。

【神奈川県の場合】

神奈川県においても、1975(S.50)年に「登録入居制度に関する基礎調査研究」を行い、その報告書をもとに1978(S.53)年からは県と市町村でプロジェクトチームを編成し「実施方策」の策定を開始している。

その背景には、「当時すでに住宅数が世帯数を上回り、一応数の上ではあるが住宅不足が解消され、いわゆる『量から質への転換』が住宅政策の課題となったこと等に伴い、住民ニーズに的確に答えるきめ細かな対策が望まれ、住宅の新規供給はもとより、既存の住宅ストックの有効活用も併せ考慮した総合的な供給計画の必要性が高まった」(*4)があった。

このプロジェクトチームにおいて検討された入居登録制度とは、住宅の困窮度を客観的に把握するため困窮度を点数で評価する、住宅が供給されるまで一定の期間登録される、県と市町村が共同して実施し、県下公営住宅の一元化を図る、以上3点を基礎に構成され、登録制度の意義、目的は次のとおりとされていた。

すなわち、

困窮世帯に的確に住宅が供給できることから、公的援助の適正化、社会的公正が図られる。

住要求の実態を包括的かつ的確に把握でき、この住要求の分析結果をもとに、既存公営住宅の有効活用あるいは新規供給など、実態的かつ科学的な住宅供給計画の策定が可能になる。

県下公営住宅の供給が一元化され、かつ入居希望者は一定期間登録されるため住民の利便性が高まる。

* 4 神奈川県公営住宅入居登録制度 - 実施案 -

(神奈川県公営住宅入居登録制度準備協議会、1982.3)

県と市町村が共同して実施することから、地域性を反映させつつ、体系的かつ連合的な住宅政策の展開が可能となり、住宅供給システムの転換が図れる。

ことなどである（*5）。

しかしながら、この登録制度は、プロジェクトチームにおいて1982(S.57)年3月「神奈川県公営住宅入居登録制度実施案」まで策定され、電算システムも完成したと聞くが、ついに住民の前に姿を現わさなかった。

そこには、制度そのものが完璧を期すあまり、事務が繁雑となり過ぎ実態調査等の事務量が大幅に増大すること、「県下公営住宅の一元化を図る」など各市町を横断する大きなシステムであったこと、などが実施上大きな障害になったものと思われる。

(3) 住宅困窮者登録制度（仮称）の提案

ここでは、神奈川県におけるこれまでの制度化に向けた検討の経緯を踏まえたうえで、「住宅困窮者登録制度」（仮称）を提案したい。

この制度は、「登録」を通じて、住民のニーズをデータベース化するものである。その結果、直接住民の声が集約され、これまで潜在化していた需要が顕在化することで、行政の責任はこれまで以上に明確かつ重大なものとなる。また、登録内容の分析から即地的な住宅需要が明らかになり、これまでの政策から欠落していた「人を中心とした住宅の供給」が可能になる。すなわち、的確に需要を把握することにより、公共住宅においても「そこに住む人々の生活を大切に作る住宅」を供給したいということでもある。

そのほかに、この制度を実施すれば、住宅に関して公的な援助を必要とする者が大量に存在することが明らかになるため、直接供給以外の援助（例えば家賃補助等）の必要性も同時に明らかになるであろう。

図4-2-1に、提案する制度の概念図を示す。

以下は、制度の概要である。

登録対象者は、県民側からの住要求を明らかにするため、特に対象は限定せず住宅について公的な援助を必要とする県民等とする。

登録手続きについては、登録対象者が直接、または当該対象者の利益を代表す

*5 *4に同じ

る保健衛生、福祉機関が代行することができる。

登録内容は、困窮事由、個別の事情（収入、勤務地、現在の居住状況、ハンディキャップの有無と必要なケアの内容、家族構成）などとする。

登録が済むと、それぞれの困窮度評価を行ない、困窮者リストを作成する。

リスト作成後、登録者の統計分析を行なう。

次に、「公営住宅対象者」と「その他」に分類する。

分類後、「公営住宅対象者」については、ポイント制等により困窮度評価後、ウェディングリストを作成、通常の新築分、空家分の供給を行なう。

さらに、ウェディングリストの統計・分析を行ない、より細かな住要求に対して供給がなされるよう検討を加え、住民の要求に応えるものとする。

公営以外については、リスト作成後登録者の統計分析を行なう。分析結果により、明らかになる住要求に対して、政策の検討を加え有効的な政策の展開を図るものとする。

なお、それぞれの統計・分析結果については、市町村・公社・公団からのアクセスも積極的に受入れをする。また将来的には、必要に応じて情報だけでなく、施策の連携も図るものとする。

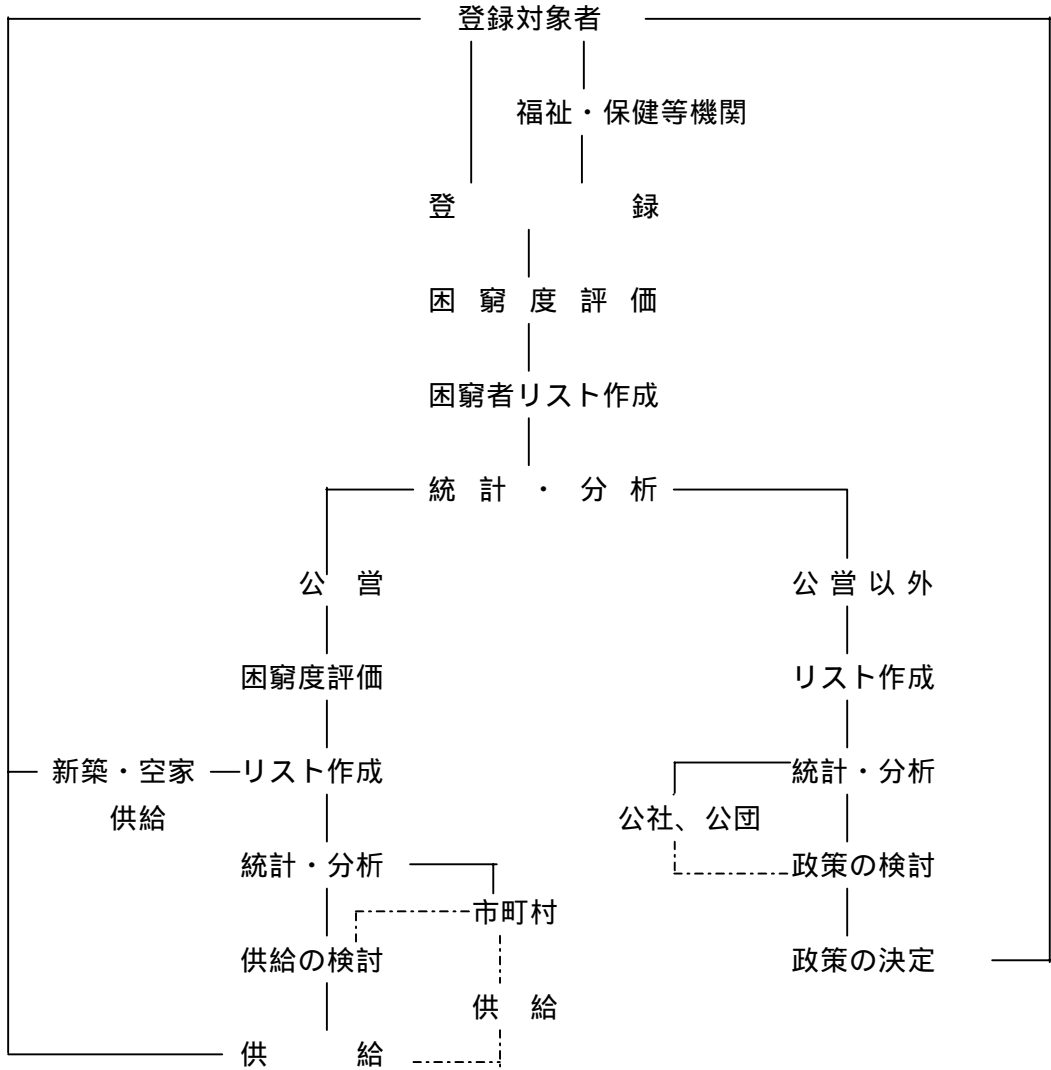
このような入居登録制度は、決して新しい制度ではない。実施した場合の効果は大きいこともわかっている。しかし、未だこの制度を採用する自治体は少ない。

それは、「事務量が増大する」という単純な理由以外に、「この制度によって住宅需要が明確化されても、その要求に応えられない」という現状があるからと思われる。つまり寝た子を起こすようなことをするよりも、「これまでどおりに『推計』の計画の『達成率』で処理しておいたほうが都合が良い」ということであろう。

しかし、いつまでもこうした施策を続けることはできない。すでに、窓口には住民の悲鳴ともとれる声が多数寄せられている。自治体は、日々寄せられる住民の声に応えるためにも、こうした声を集約し、真剣に対応策を講ずる必要があるのではなかろうか。

図4 - 2 - 1

住宅困窮者登録制度（概念図）



4 公共賃貸住宅の供給推進

(1) 近年における供給手法の多様化を考える

図 4-2-2 に示すとおり、最近の 10 年間における公営住宅等の建設の促進に関する施策をみると、大都市圏での地価高騰を反映して用地費単価が毎年のように改正されているほか、建設費の上昇に対しても工事費単価の増額措置が行なわれている。

この他、公営住宅は、木造では約 90% が耐用年限を超過しており早急に建替える必要があるなど、住宅の『質』の向上とストック対策を重視する方向に最近の施策が転換されており、図 4-2-3 のとおり、1987(S.62) 年以降は新規の建設戸数よりも建替え事業の建設戸数が上回るようになってきているが、所得階層別の供給体系を維持していくためには「従前居住者」に対する施策を講じることが必要となる。

建替え対策としては、建替え工事中の仮設住宅への移転を円滑に実施するために様々な事業主体による利用を考慮した「地域リロケーション住宅建設事業制度」が、従前居住者の従後家賃の激変緩和対策については「公営住宅の建替促進に資する従前居住者家賃対策補助制度」が創設されている（*1）。

また、1989(H.1) 年に創設された「公共賃貸住宅団地総合再生事業」は公営、公社、公団の賃貸住宅の建替えにあたって、各事業主体が互いに他の事業主体の用地を利用して、いわゆる「混合供給」を図ろうとするものである。この事業では、各事業主体の対象とする収入基準に満たない、あるいは基準を超過した「従前居住者」は、他の事業主体の管理する住宅に「移転」することで、実質的には同一団地内に留まることが可能となる。こうした考え方は、すでに、1985(S.60) 年度から大阪府で府営住宅の建替えに際して府営住宅用地の一部を大阪府住宅供給公社に低額で賃借し府営住宅と公社住宅を併設させる方式で実施されている。大阪府では、現在までに約 310 戸の公社住宅が供給されており、図 4-2-4 のように同じ住棟内に公営住宅と公社住宅が併設されている。また今後は住戸毎の併設へ移行することも検討されているなど、単独の事業主体で建替えを行なうことが困難であるための施策から、ソーシャルミックスの観点からまちづくりを推進するための施策へ移行していく過程にあるといえる。

一方、図 4-2-5 のとおり、公営住宅（地方公共団体）、特定賃貸住宅（国、地方公共団体）・農地所有者等賃貸住宅（国）・民営賃貸用特定分譲住宅（住都公団）な

* 1 対象が公営住宅だけに限定されており、同様の状況にある公社・公団住宅については対象外になっているほか、建替後に住戸の規模が拡大された部分の家賃の上昇についても対象外であるため、内容については十分とはいえない。

図 4-2-2-

公的住宅の建設促進施策

公営住宅等

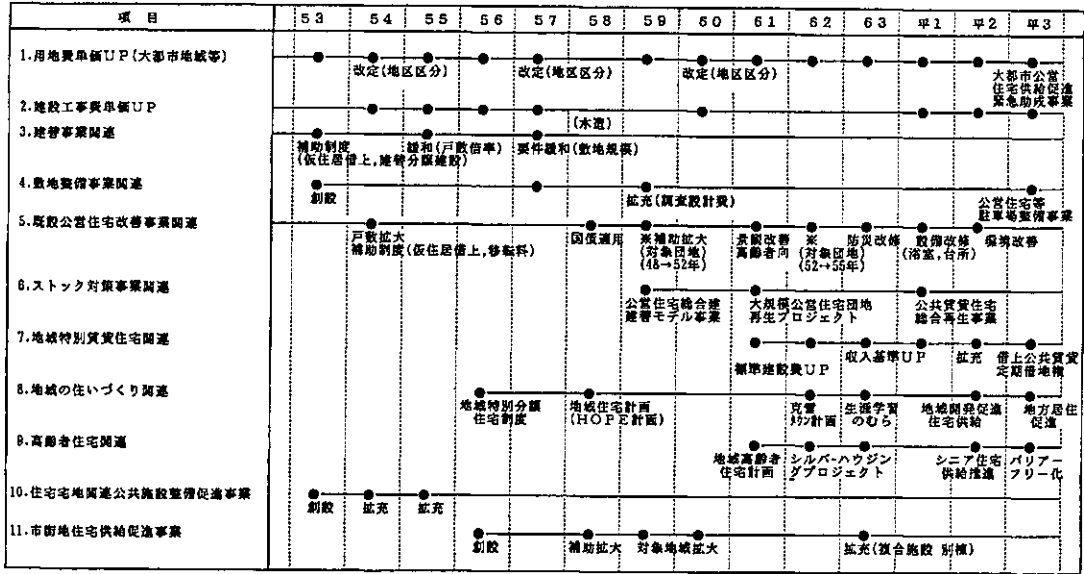


図 4-2-3

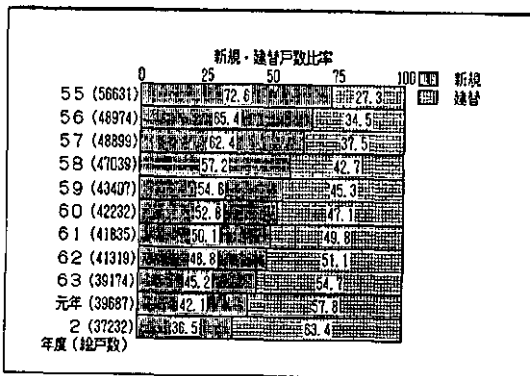
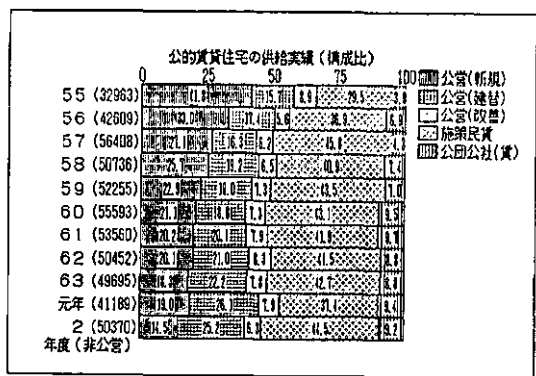


図 4-2-5



どの施策民賃制度、及び公社・公団賃貸住宅の供給戸数実績の構成比の推移をみると、公営住宅のシェアの低下が明らかに認められる。

1986年に制度化された「地域特別賃貸住宅制度」は、公営住宅入居者で収入基準を超過している者に対する施策として地方公共団体の行なうA型（建設費補助、家賃対策補助）のほかに、公営住宅が対象としている所得階層より上位の中堅所得階層向けの賃貸住宅建設の支援方策として公社公団等の行うB型（建設費の公庫融資、家賃対策補助）で構成されている。この「地域特別賃貸住宅B型」は、横浜市の独自の住宅政策から発案されたと言われているが、公営住宅の対象外とされている中堅勤労者の住宅対策は自治体住宅政策の大きな課題になっているのである。

また、公社・公団住宅においては、一般賃貸住宅に加えて公庫の土地担保賃貸住宅制度等を活用した賃貸住宅を供給しているが、供給量は少なく家賃の高額化は免れない。これは、住宅金融公庫による低利融資のほか県（公団は国）の貸付金及び事業資金が構成されているものの、「独立採算」だけでは中堅勤労者が支払い可能な政策家賃とはならないからである（*2）。「傾斜家賃制度」も、初期段階の家賃を低減するだけであり、後年度の所得の伸びが期待できる場合は有効であるが、所得上昇が見込めない場合は有効とはいえない。このため、家賃を低減するために国庫補助を導入するなど、公営住宅等の種々の事業制度の「施行主体」に、公社・公団を加える傾向にあるといえよう。

さらに、最近では、自治体独自の施策として、東京都では公的住宅用地を確保するための対策、公共施設との「合築方式」の推進、「都民住宅」の創設等が実施されているほか、これらの対策と併せて1990(H.2)年度に「住み替え家賃助成事業制度」が創設され、一部の特別区では区独自の「家賃補助制度」が実施されている。このことは、1977年にフランスで住宅政策の大転換が行われたように、住宅建設費の補助から、直接、入居者が支払う家賃の補助へと、すなわち「対物補助」から「対人補助」へと、補助体系の在り方を大きく方向転換するように迫られているともいえるのである。

適正な住居費負担で居住者が同じ住宅に住み続け、良好なコミュニティを維持し続けるには、その住居費に対する補助体系を拡充することが重要である。

このことは、最近の施策の傾向からも顕著であるが、反面、これらの施策はいず

* 2 公営住宅も独立採算が原則であるが、低所得者対策として家賃の減免措置があり、実質的には政策家賃に近い家賃設定が可能になっている。

図 4-2-4

併存 モデル

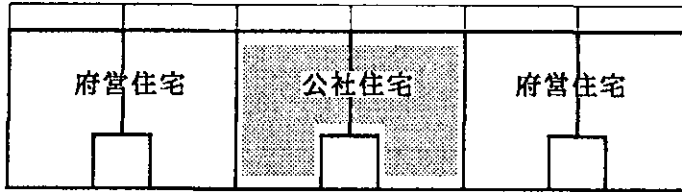


図 4-2-6

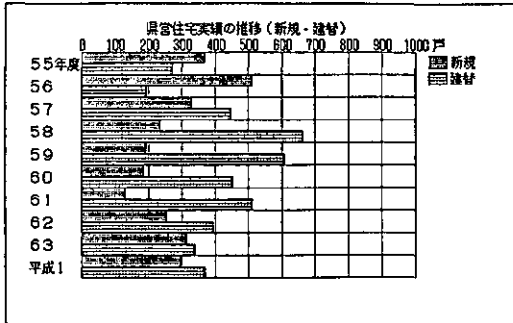


図 4-2-7

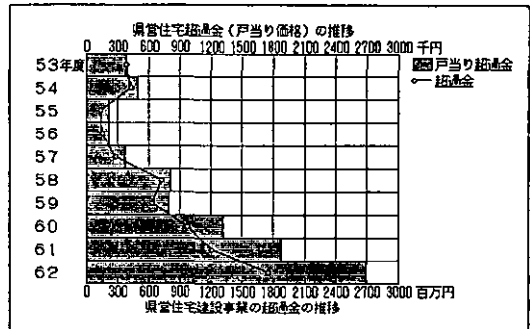
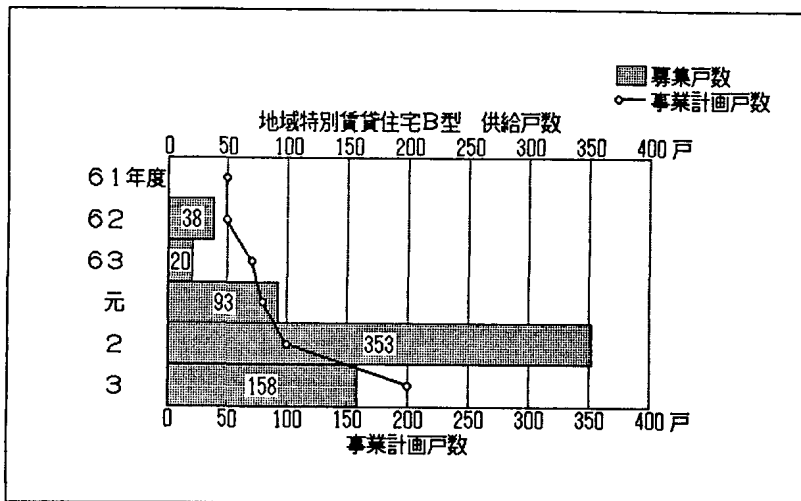


図 4-2-8



れも所得階層別の供給体系を維持していくためのものでもある。公的賃貸住宅は、公営、公社、公団等の所得階層別に供給されているが、入居者にとっては、住宅がどの機関により建設・供給されたかは問題ではない。公的住宅供給機関は一元化される方向に向うことが望ましいといえる。

(2) 自治体住宅の非「公営住宅」化の提案

神奈川県における公営住宅の状況をみると、地価高騰の影響により用地の取得面積は年度により異なるが減少する傾向にあるほか、図 4-2-6 のとおり建設戸数でも新規よりも建替による住宅の供給が増えている。また、建設費の上昇により事業費も年々増加し、国庫補助対象事業費だけの住宅建設は困難となってきている。このため、超過負担の財源を確保しなければならない状況にあり、図 4-2-7 の「超過金総額と1戸当りの超過金の推移」に示すとおり、最近では増加の振幅が激しいものの1987年度においては1戸当たり約269万円の超過負担となっている。しかしながら、県民にとって公営住宅への期待は大きく応募状況では高い倍率を示しており、自治体の役割として公営住宅を供給し続けなければならない。国は住宅建設五箇年計画で住戸規模の拡大化を指導しており、建設費単価が毎年数%増額されているが、1戸当り事業費では増額になっていない。さらに、最近の地価高騰、建設費上昇のなかで事業費が膨張した結果、現在の補助体系では家賃の減額効果は小さく原価家賃が高額化しているため、政策上適正な家賃で低所得者層が入居できるような住宅として供給するための自治体の負担は大きなものとなっている。国の予算増額が望まれるところである。

こうした公営住宅等の「直接供給方式」には、需要に対して供給が少量であっても確実に実施されること、適正な居住水準と住居費負担の結びつきが確実に実行できること、土地、建物が公共資産として残り、将来にわたって担保できるなどの点において、土地所有者等の民間による賃貸住宅建設に対して行なう建設補助、家賃補助などの「間接供給方式」に対し優れている点がある。

しかし、現在の直接供給方式を進めるなかで、地価高騰などによる供給の停滞が発生してきている状況は否定できない。間接供給方式を導入することで民間の賃貸住宅の供給を推進することが期待できるなど、直接供給方式の補完的役割を果たすものとして間接供給方式も重要である。

したがって、公営住宅についても積極的に事業を展開し、良質な賃貸住宅のストックの形成を図るべきであるが、今後は、中堅所得階層向けの公共賃貸住宅として、

また、公営住宅の補完的役割としての「間接供給方式」による住宅供給制度の拡充をも図るべきである。特に国庫補助事業である「地域特別賃貸住宅制度（A型及びB型）」の推進が重要である。神奈川県においては、1986(S.61)年から横浜市住宅供給公社によって図4-2-8のとおり供給されているが、供給量は少なく、その拡大が課題である。

地域特別賃貸住宅は、「公営住宅制度を補完しつつ、地域ごとの多様な賃貸住宅需要に応えるため、国及び地方公共団体が協力して良質な賃貸住宅ストックの形成と入居者の家賃負担の軽減を図り、地域における住生活の安定と良好な地域形成に資する」とされている。メリットとしては「公営住宅のような所得の上昇による明渡し請求がないこと、定住型の住宅であること」等があるが、現行の制度では「家賃対策補助は収入とは関係なく毎年5%ずつ増額されること、B型への建設補助は借上型に限定されていること」等など改善すべき点も多い。

すなわち、地域特別賃貸住宅制度を併せても現行の住宅供給政策は不十分なものであるといえる。本来、必要なことは、従来の「非定住型」の公営住宅制度を改善するとともに、公的賃貸住宅の居住者に対して適正な政策家賃を実現する「家賃補助」を行なうシステムを創設することである。また、同時に、適正な居住水準と住居費負担の結びつきを確保したうえで、一般の民間賃貸住宅の入居者に対しても家賃補助制度の導入を行なうことが望まれる。

(3) 公社賃貸住宅の非「独立採算」化

ア 公社賃貸住宅の現状

1966(S.41)年に神奈川県住宅供給公社が、1969(S.44)年には横浜市住宅供給公社、川崎市住宅供給公社が設立されている。表4-2-5は、神奈川県におけるこれら3公社の供給実績である。賃貸住宅においては横浜市公社が1987(S.62)年度より一般賃貸住宅及び地域特別賃貸住宅とを供給しており、実績戸数は430戸余りとなっている。

神奈川県公社については、財団法人として設立した1950年代前半より、一般賃貸住宅、産業労働者向け賃貸住宅を供給しており、1989(H.1)年度まで「土地担保賃貸住宅」を含め約16,400戸の賃貸住宅を供給している。最近では、公社賃貸住宅の建替え第1号として「杉田団地」が1989年11月に「フロール杉田」として再生されたほか、ケア付き高齢者住宅として「ヴィンテージヴィラ横浜」が1989年

8月に公社賃貸住宅として供給され注目を集めたところである。

公社の供給する賃貸住宅への入居者については、施策展開上は公営住宅収入階層よりも上位の中堅所得階層（収入分位 25%以上）を対象とすることが建設省から指導されている（*2）。入居者資格の選考基準においては、家賃支払能力があると認められる者（神奈川県公社の例では月収 24～28 万円以上）なら誰でも応募できるシステムとなっている。

また、公社賃貸住宅の家賃構成は、独立採算を原則として原価積上方式となっており、原価を下回って供給することはできない。住宅金融公庫融資を受け、なおかつ、県からの貸付金（無利子：1990 年度当初予算額約 23 億円強）を受けているが、賃貸住宅市場においては一般民間賃貸住宅の賃料に近似しており、公営住宅に比べて家賃は高額化する傾向にある。

1989 年度の例では公営住宅家賃は約 850 円 / m²、公社住宅家賃は約 1,960 円 / m² であり、公営家賃の約 2 倍強となっている。最近の地価高騰、建設費上昇はさらに家賃を押し上げているようであり、公社家賃の試算例では 3,000 円 / m² を越えるものが出現している。収入階層第 3 分位上位の勤労世帯（年収 705 万、*3）が年収の 20%で住居費を負担するには、60m²（3DK）として、1,950 円 / m² の家賃でなければならない。

公社賃貸住宅の建替えにおいても、公営住宅と同様、従前居住者対策を講じなければならない。これは、建替対象となる賃貸住宅に家賃が低額な時代に入居した高齢者など低所得者層が多いためである。JR川崎駅西口にある「中幸団地」については 1985(S.60)年 4月に建替事業の地元説明を行い、「都市居住更新事業」に採択され国庫補助が導入されるようなケースであるが、従後家賃が4倍から5倍になるため、現在でも居住者との合意形成ができていない状態である。

また、公社が所有している賃貸住宅の中に「買取権付共同ビル」（*4）がある。これは、1960 年代前半に横浜市の防災建築街区事業として建設されたものであり、最低居住水準すら満足していない狭小な住環境の劣悪な住宅が多い。このため、周辺の都市整備ないし建物の状況等から、早期に建替えまたは再開発を行なう必要に迫られている。

イ 公社賃貸住宅の改善

公社においても地価高騰による用地取得が困難となっており、事業採算上から賃貸住宅としての適地が少なくなっている。このため、最近の公社賃貸住宅における事業展開は、一般賃貸住宅事業から「土地担保賃貸住宅」「ケア付き高齢者

表 4-2-5

神奈川県住宅供給公社											3公社 供給住宅数		
年度	賃貸住宅			分譲住宅			産労住宅	中高層	受託工事	その他	合計	年度	計
	一般賃貸	土地担保	計	一般分譲	積立分譲	計							
昭和25~30	2,136	0	2,136	123	0	123	1,329	0	0	0	3,588	昭和25~30	3,588
31~40	3,157	0	3,157	2,773	0	2,773	7,277	1,971	748	12	15,938	31~40	15,938
41~50	8,354	0	8,354	5,155	11,290	16,445	1,722	1,069	1,819	72	29,481	41~50	38,496
51	230		230	520	0	520	0	0	0	1	751	51	1,501
52	0		0	849	657	1,506	0	0	0	0	1,506	52	1,998
53	200		200	412	896	1,308	0	0	0	0	1,508	53	2,312
54	330		330	426	880	1,306	0	0	0	0	1,636	54	1,943
55	78		78	573	816	1,389	0	0	0	72	1,539	55	2,043
56	260		260	983	420	1,403	0	0	0	0	1,663	56	2,092
57	0		0	522	471	993	0	0	0	0	993	57	1,603
58	0		0	153	260	413	0	0	0	0	413	58	906
59	0		0	403	0	403	0	0	0	4	407	59	644
60	124	184	308	163	0	163	0	0	0	1	472	60	609
51~60	1,222	184	1,406	5,004	4,400	9,404	0	0	0	78	10,888	51~60	15,651
61	109	209	318	540	256	796			60		1,174	61	1,587
62	142	178	320	897	305	1,202			93	326	1,941	62	2,703
63	141	216	357	746	0	746					1,103	63	1,906
平成 1	0	428	428	777	107	884					1,312	平成 1	1,789
	392	1,031	1,423	2,960	668	3,628	0	0	153	328	5,530		7,985
合計	15,261	1,215	16,476	16,015	16,358	32,373	10,328	3,040	2,720	488	65,425	合計	81,658

横浜市住宅供給公社							川崎市住宅供給公社						
年度	賃貸住宅		計	分譲住宅		合計	宅地分譲	合計	分譲住宅			宅地分譲	合計
	一般賃貸	地域賃貸		一般分譲	積立分譲				計	一般分譲	積立分譲		
昭和42~50	0	0	0	1,940	3,845	5,785	78	5,863	1,411	1,648	3,059	93	3,152
51	0	0	0	120	420	540	0	540	120	90	210	0	210
52	0	0	0	0	336	336	0	336	146	0	146	10	156
53	0	0	0	126	433	559	0	559	245	0	245	0	245
54	0	0	0	172	83	255	0	255	52	0	52	0	52
55	0	0	0	76	100	176	0	176	0	328	328	0	328
56	0	0	0	310	108	418	0	418	11	0	11	0	11
57	0	0	0	220	116	336	0	336	0	274	274	0	274
58	0	0	0	158	0	158	0	158	63	272	335	0	335
59	0	0	0	0	203	203	0	203	34	0	34	0	34
60	0	0	0	8	76	84	0	84	53	0	53	0	53
51~60	0	0	0	1,190	1,875	3,065	0	3,065	724	964	1,688	10	1,698
61	0	20	20	84	113	197	0	217	196	0	196	0	196
62	0	29	29	160	144	304	0	333	429	0	429	0	429
63	54	55	109	0	93	93	0	202	193	408	601	0	601
平成 1	56	220	276	78	123	201	0	477	0	0	0	0	0
	110	324	434	322	473	795	0	1,229	818	408	1,226	0	1,226
合計	110	324	434	3,452	6,193	9,645	78	10,157	2,953	3,020	5,973	103	6,076

住宅」へとその力点が移行している。しかし、「土地担保賃貸住宅」は一般民間土地所有者の物件持込みによる「用地提供」であり、その地域は地価高騰がさほど進んでいない家賃相場が比較的安い地域であるため、その市場が年々縮小されていく傾向にあり、今後の供給は楽観できないようである。また、「ケア付き高齢者住宅」についても、第1号は既設公社団地内の供給であったので、用地関連費用は安く抑えられたが、次からの事業については、「用地取得型」に代わり「土地信託方式による一括借上げ型」で供給されようとしている。

以上のことから、第1の改善点としては、事業「用地取得」の困難化を打開するための対策を講じることである。具体的には他の自治体でも検討され始めているように、国公有地の住宅用地としての積極的活用、公営住宅等との併存、併設化公益施設等との「合築方式」の導入等であり、そのためのシステムづくりと実践が望まれるところである。

すなわち、公営、公社等の公的住宅用地の取得を推進するために、県、市町村、公社、他の住宅関連団体による共同調査、方針検討、計画策定を行うとともに、県の住宅政策部門が主導的に他の自治体の管財及び関係部局との調整連絡検討会を創設することが望まれる。

第2の改善点としては、公社賃貸住宅建設に係る「推進方策」について、制度活用のための予算措置、新規一般賃貸住宅建設に対する補助、建替住宅に対する県単独補助、ケア付き高齢者住宅に対する助成、土地担保賃貸住宅に対する助成等であり、現在実施されている県から「貸付金制度」を改善し、あらたに「補助制度」を創設することである。あわせて、入居者の収入基準を設定することで公共賃貸住宅としての性格づけを行うことである。

の制度活用のための予算措置については、地域特別賃貸住宅制度及び借上公共賃貸住宅制度を活用するための地方公共団体としての補助を予算化し、供給を拡大することである。1991年度より、借上公共賃貸住宅制度による供給開始が予定されているが、この供給戸数（約130戸）を大幅に拡大するための予算措置を講じる必要がある。

の新規一般賃貸住宅建設に対する補助については、現行の県の「貸付金」制度を「補助金」制度に組替えることである。これは、一般賃貸住宅建設資金として、公庫融資額（実質的には全体事業費の約50%に相当）の他に県から貸付（50年、無

利子)が行なわれているが、公庫融資の金利が5.5%(1991年度貸付条件)であるために、公庫融資償還金累計が借入金の約3倍となり(35年償還の場合)家賃は約3,000円/m²と高額になっているからである。住宅金融公庫融資条件の改善については、「全国住宅供給公社連合会」から段階金利採用要望が提出されているが(*5)、実現の見通しは明らかにされていない。このため、県の独自の公社家賃の減額化を図る住宅施策として「補助金」の創設が望まれる。このことで、図4-2-9に示すとおり、家賃が約2,000円/m²となり現在の約2/3程度になるものと見込まれる。

の建替住宅に対する県単独補助については、公社建替事業において国庫補助事業制度を活用する場合に県が公社に対し「国庫補助とは別に助成」することである。これは、公社(施行者)への国からの直接補助は、対象項目、標準建設費等の設定によって補助額が小さく、家賃減額効果が薄いためである。(地域リノベーション住宅建設事業活用の試算例では、10%以下程度の減額にしかならない。)

このため、表4-2-6のように公社建替事業に有効とされている事業制度に対する県の助成制度を創設することが望まれる。

のケア付き高齢者住宅に対する助成については、ケア付き高齢者住宅における「貸付金の補正枠」制度を設定し、弾力的な対応を行なうことが要望される。一般賃貸住宅建設事業とは異なり、公庫融資対象外の事業費項目(開業費、什器備品費等)があり、これらは「市中銀行による資金」で補填せざるを得なくなり、高金利による資金であるため家賃高額化の大きな原因となっているからである。(図4-2-10 参照)

また、ケア付き高齢者住宅における「ケア施設及び健康増進施設(プール・ジム等)に対する建設補助」及び「管理運営費用に対する助成」制度の創設が望まれる。

これらの施設を非住宅部分として扱い公庫融資対象外として、県の補助額1/2と貸付金1/2で建設し、運営も補助金で充当するように改善すれば、地域住民に対し利用開放が可能となり、地域におけるコミュニティ形成に役立つ施設として、また、地域福祉施設の拠点として住民に貢献することができるようになる。

の土地担保賃貸住宅に対する助成等については、土地担保賃貸住宅の「補助」制度の創設である。

これは、現在、県の貸付額が年間16億円(400万円/戸、400戸分)であるが、土地担保賃貸住宅はその制度のしくみから、市場相場家賃(限度額家賃以内)で家賃が決定されている。このため、家賃は地域により異なっているが、建設費は県下の

地域によりその単価が異なることはなくほぼ同様であるので、原価家賃が市場家賃を上回るケースが生じている。このような地域では、賃貸住宅需要があっても事業採算性から供給は困難となるので、原価家賃と市場家賃との差額を補助することが必要となるからである。(図 4-2-11 参照)

また、「家賃補助制度」を創設する場合、公社賃貸住宅もその対象住宅として加えることとし、具体的には下記の 2 種類を設定する。(図 4-2-12 参照)

- A：公社賃貸住宅入居者に対して家賃が適正な額（公営住宅の 1.5 倍程度）で構成されるよう、その差額を補助する。（この家賃を「公社補正家賃」とよぶ）
- B：建替事業における従後家賃の激変緩和措置として従前居住者に対して、公社想定家賃が「公社補正家賃」となるまでの傾斜期間において、従前家賃との差額の 1/2 以内を補助することである。

いずれにしても、現状の公社賃貸住宅については国及び地方公共団体の関与が必要であり、公社事業に対する県独自の救済措置が望まれている。つまり、上述のとおり、用地取得の促進化、住宅建設の助成策、及び家賃補助制度による県からの助成であり、現行の公社「独立採算」性を大幅に修正するものである。また、公営住宅建設事業との相互協力による体制づくりも必要であり、これらを推進するための検討会を組織し定例的な運営が望まれる。

さらに、公社賃貸住宅の居住者代表で組織される「全国公社自治協連絡会」は、家賃高額化に対する反対、防止運動を展開してきており、そのための検討会が定期的に行われている。彼等の要望は、住民エゴではなく正当な基本的人権としての居住権の確立を訴えているのである。このため、国会への請願、衆・参議院の建設委員会での傍聴、建設大臣との交渉等の活動展開があり、これらは決して軽視できないことである。

以上のことは、広く県民に対し適正な家賃の住宅を供給するための方策のひとつであるが、この方策を立てることは、公的住宅供給機関として義務付けられており、住宅政策においては重要な使命である。

また、事業主体としての経営の安定化を図ることおよび公的住宅の居住者の権利を保護することの観点から、早急に実施されなければならない。

図 4-2-9

新規一般賃貸住宅建設資金の改善

(現 行) : B = 貸付金 (改 善) : B = 補助金

A (50%)	B (50%)	A (50%)	B (50%)
------------	------------	------------	------------

(家賃 : 3,000 円 / m²) (家賃 : 2,000 円 / m²)

図 4-2-10

ケア付高齢者住宅建設資金の改善

(現 行) (実 態)

A (50%)	B (50%)	A (40%)	B (40%)	C (20%)
------------	------------	------------	------------	------------

(家賃 : 3,000 円 / m²) (家賃 : 4,200 円 / m²)

(改 善)

A (50%)	B (50%)	D
------------	------------	---

(家賃 : 2,700 円 / m²)

ケア・スポーツ施設についての構成比率は不定

A : 公庫融資
B : 県貸付金
C : 市中銀行による資金
D : 県補助金 (新設)

図 4-2-12

家賃補助 A (公社補正家賃)

(公営住宅) (公社住宅)

50m ² (1,000 円 / m ²)	50,000 円	60m ² (2,000 円 / m ²)	120,000 円	50m ² 家賃補助	10 m ² 無
---	----------	---	-----------	--------------------------	---------------------------

(公社家賃) : 家賃補助面積 (50m²) は 1,400 円 / m²
50m² を越える部分は 2,000 円 / m²

[1,400 円 / m² の根拠 : 公営住宅の割増賃料が 40% であること]

対象住宅 : 新規公社賃貸住宅はすべて対象とする。

既設公社賃貸住宅は、原則として家賃の m² 価格が
下表の m² 価格欄の数字を越えたものについて対象
とし、その差額を補助する。

ただし、推定再建築率による建設費補正により
算出された家賃が 2,000 円 / m² 以内のものを除く。

収入制限 : 新規入居対象者は収入所得分位 60% まで
(勤労世帯 - 年収 705 万円)

家賃補助額 (例)

面積	公社家賃 (前)	公社補正家賃	m ² 家賃	家賃補助額
50m ²	100,000 円	70,000 円	1,400	30,000 円
60	120,000	90,000	1,500	30,000
70	140,000	110,000	1,572	30,000
80	160,000	130,000	1,625	30,000
90	180,000	150,000	1,666	30,000

「表 4-2-6

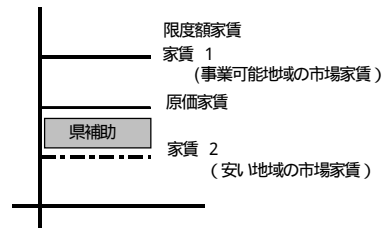
建設事業における国庫補助事業の補助裏補填

建設費	除却・補償費					
	国	県	公社	国	県	公社
都市居住更新事業	1/2	1/4	1/4	1/2	1/2	--
地域リロケーション 住宅建設事業	1/3	1/3	1/3	--	全額	--
コミュニティ住環境 整備事業	2/3		1/3	1/2	1/2	--

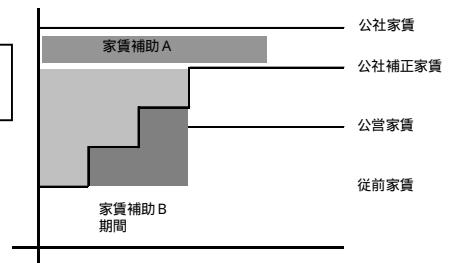
■ : 新設「県単独補助」 (公社) : 県貸付金

図 4-2-11

土地担保賃貸住宅の改善 (補助)



家賃補助 B (従前家賃激変緩和)



家賃補助 A : 一律 30,000 円 / 戸
家賃補助 B : (傾斜額 - 従前家賃) の 1/2 以
公社への激変緩和措置補助額

傾斜家賃一覧

	1 年目	2	3	4	5 年目
補助額	2,500	5,000	5,000	5,000	0
				70,000	
従前 (35m ²) (2 K)	45,000	50,000	55,000	60,000	65,000
	47,500	50,000	55,000	60,000	65,000
				65,000	70,000
					従後 (50m ²) (2 DK)

資料：「神奈川県住宅手帳」神奈川県住宅供給公社の住宅建設実績、横浜市川崎市住宅供給公社の住宅建設実績（P.84,88）

* 2 「公共賃貸住宅の家賃の適正化について(1981(S.56)9.25 住宅局長通達)

* 3 資料：「神奈川県住宅手帳」公共賃貸住宅家賃の比較（P.101）

「貯蓄動向調査」（総務庁統計局）平成2年度所得別年間収入

* 4 「買取権付共同ビル」は、建物の共同建築主の了解のもとに建物の上屋部分を使用し公社住宅を建築したものであり、法的には建物所有者の敷地利用権（所有権または借地権）の一部を賃（転）借したものと考えられる。

買取権未執行住宅は横浜市関内周辺に 11 住棟、232 戸ある（1991 年 3 月現在）

* 5 1992 年度要望によると、段階金利の制度化の導入(当初 10 年間 3.5%、11～20 年 4.5%、21 年目以降 5.5%)、他に土地取得費の一定利回りを 5%から 1%へ引下げ、その引下げ分を県から利子補給する等。

提言 III 一人一人の住まい手の意識から

1 住環境保全型地区計画の推進

(1) 建築協定・地区計画の適用状況

住環境紛争の多くは「住民側の理想とするあるべきまちの姿」と「法規制」との間に、大きなギャップがあるケースが多いが、その原因の一つには、規制や誘導の中身が曖昧な「一般的な」土地利用規制がある。ここでは、自治体や住民がどうしたら地域の住環境を守り育てることができるのか、地域住民の意志を反映することのできる「特別な」土地利用規制である建築協定と地区計画について考えてみたい。

【建築協定】

表4-3-1は神奈川県における建築協定の状況を表したものである。住宅地では、346地区で建築協定が認可（締結）されているが、半数以上を横浜市が占めている。

また、協定締結地域の面積の合計は4,845haで、県内の住宅地35,946ha（*1）の約13%を建築協定を締結した住宅地が占めていることになるが、これは、図4-3-1のとおり県内の近隣商業、商業、準工業、工業などの用途地域とほぼ同程度の規模であり、非常に大きいエリアであるといえる。

また、制限の内容は表4-3-2のとおり「高さ・階数」「用途」「壁面位置」「敷地面積」の順に策定されることが多く、住環境を守り育てる上でこうした制限が如何に重要かがよくわかる。表4-3-3は「横浜市の一般的な建築協定の規制内容」であるが、これをみると、第1種住居専用地域内の建築規制より厳しい内容になっている。

このような厳しい規制を行っている建築協定締結地域について、横浜市は、1978(S.53)年から1980年にかけて住民意識調査を行っているが、図4-3-2のとおり「協定を（何等かの形で）継続するべき」とする回答が約60%であるほか、「協定がある方が良い」が約75%、「協定が不便なことはない」が約80%と、協定に肯定的な意見が多い（*2）。

*1 「住宅地」とは「固定資産の価格等の概要調書」の評価総地積の住宅用地と非課税地積のうち、県営住宅用地、市町村営住宅用地及び公務員住宅用地を加えたものをいう。資料：神奈川県企画総務室「土地利用現況把握調査」（1989）

*2 調査時期が古く、今回の地価高騰の影響が気になるところである。

表 4-3-1

建築協定認可状況

(1990(H.2)年9月末日現在)

市町名	条例制定日	全協定数	内住宅地協定数	面積 ㎡	既成	一人
横浜市	s 31. 6.25	1 9 0	1 8 2	1 5 0 0 . 0		3 0
川崎市	s 46. 8. 1	1 2	1 1	3 4 . 0		6
横須賀市	s 47.10.11	3 8	3 8	1 4 6 . 3	1 4	5
藤沢市	s 45.12.21	4 1	4 0	5 4 2 . 6	4 0	4
相模原市	s 47. 4. 1	5	5	1 7 . 5	1	2
鎌倉市	s 47. 4. 1	1 1	1 1	2 1 . 5		3
厚木市	s 38.12.25	3	2	5 2 . 4	1	1
平塚市	s 47. 9.29	4	4	4 . 8		3
小田原市	s 48. 3.31	0	0			
秦野市	s 47.10.28	1 8	1 8	6 2 . 6		
茅ヶ崎市	s 51. 9.28	8	8	2 2 0 9 . 5		8
大和市	s 61.12.26	5	4	5 . 6	4	1
逗子市	s 44. 3.24	2	2	3 6 . 3		
伊勢原市	s 45. 9.25	2	0			
海老名市	s 47.10. 1	7	7	3 7 . 2		
座間市	s 48. 3.31	1	1	1 . 5		
南足柄市	s 48. 6.20	1	1	5 9 . 0		
綾瀬市	s 50. 5.28	2	2	1 . 3		
三浦市	s 56. 4. 1	4	4	5 8 . 3		1
葉山町	s 53. 3.31	1	1	0 . 8		
愛川町	s 38.12.25	1	0			
大磯町	s 60. 2.15	1	1	2 . 7		
城山町	s 48. 9.26	4	4	5 1 . 1		1
合 計		3 6 1	3 4 6	4,845 ㎡	6 0	6 5

資料：神奈川県都市部建築指導課「建築協定認可一覧」

横浜市分については資料の関係上、1986(S.61)年4月1日現在のデータとした。

横浜、川崎両市の既成団地か新規団地の別については元資料に掲載されていない。

図 4-3-1 都市計画区域内の用途地域面積

(資料：神奈川県都市計画課調べ 1990(H.2)3月31日現在)

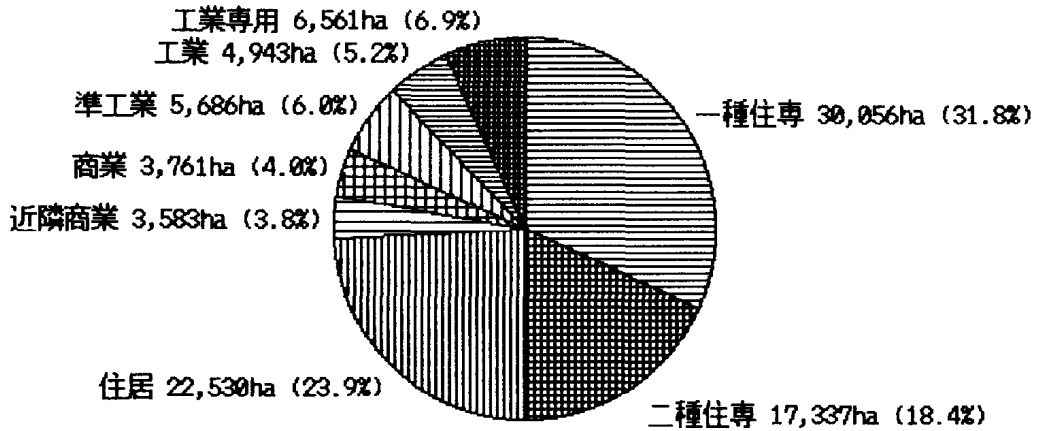


表 4-3-2 建築協定による建築物等に関する制限の策定状況

用途	容積率	建ぺい率	敷地面積	高さ・階数	壁面位置	塀	設備	宅盤変更	
300	82	108	222	325	243	71	18	90	
	86.7%	23.7%	31.2%	64.2%	93.9%	70.2%	20.5%	5.2%	26.0%

資料：神奈川県都市部建築指導課「建築協定認可一覧」

住居系建築協定の制限内容のみ(346カ所)

表 4-3-3 一般的な建築協定の建築制限内容(横浜市の場合)

項目	制度内容
用途	一戸建専用住宅、医院併用住宅のみ可
階数	地階を除き階数は2以下
高さ	9m以下
軒高	6.5m以下
敷地	敷地の分割禁止
壁面後退	道路または隣地から1~2m以上
その他	建ぺい率、容積率、ブロック塀禁止等

資料：横浜の建築協定(1990(H.2)年度)

また、事例1は、単に「建設反対」に終るのではなく法的な規制を求めて建築協定の締結にまで至ったケースで、第2種住居専用地域でありながら第1種住居専用地域より厳しい規制を住民自らが受入れて住環境を守った珍しい事例である。

このように、地域によっては「住環境を守り育てる」ために「一般的な」第1種住居専用地域よりも厳しい規制が求められる場合が少なくない。言い換えれば、こうした「厳しい規制」をしている地域が、さほど「特別」でないということである。建築協定は「全員同意」が条件であるなど適用が難しい制度であるが、表4-3-3のような「一般的な協定の規制内容」であるならば「本来は用途地域の一つとして確立すべきもの」であるといえよう。

事例1 『 地域ぐるみで建築協定 乱開発に初の自衛手段 』

「住みよい住環境は自らの手で」と相模原市桜台第一住宅（80世帯、101人）の住民たちが自主的に建築基準法の規定を上回る厳しい制限を盛り込んだ建築協定を結んだ。今年15日、同市から協定が認可され、住民らは協定をもとに新しい街づくりを進めていく。

協定の期間は5年間。期間満了の半年前までに廃止申請がないとさらに5年間の延長となる。同市の既設市街地で建築協定が結ばれたのは今回2件目だが、乱開発からの自衛手段としては初のケース。

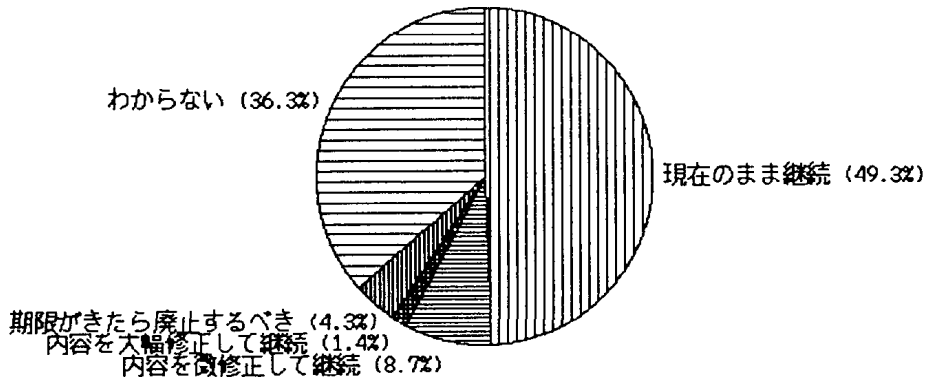
協定地域は約19,000m²に及び、地域ぐるみの参加。昨年暮れ、同地域内で4階建てマンションの建設が決まり、日照権などが問題となったため、同年12月、住民らが建築協定を市に申請していた。桜台第一住宅は第二種住居専用地域。106世帯が入居しているが、今回80世帯が合意した。協定は建築物の最高高さは9.2m、後退距離は0.8m以上で、軒の高さが7.2m以上の建物は1.2m以上とする。特に北側斜線については建物の水平距離に0.6を乗じたものとする。としており、これらは第一種住居専用地域より厳しい規制となっている。またバス通りに面した地域を業務施設地区とし、高さ制限は10m、店舗はカラオケや音響設備を禁止している。

同協定は建築基準法、市建築協定条例に基づき、住民が自ら住環境を守るため結ぶもの。同市都市計画部では「乱開発の防止としては最良のもの。住民サイドの要望があればどんどん協定してほしい。」と話している。

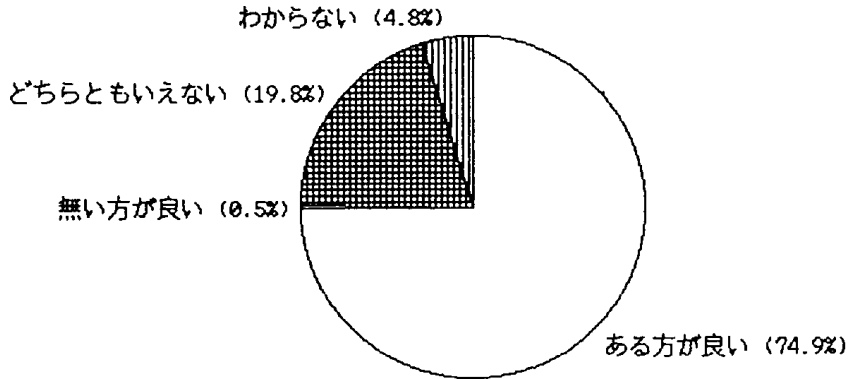
（毎日新聞：1989(H.1)年8月22日）

図 4-3-2 協定地区住民の意識調査(資料：横浜市実態調査 1978 年度～1980 年度)

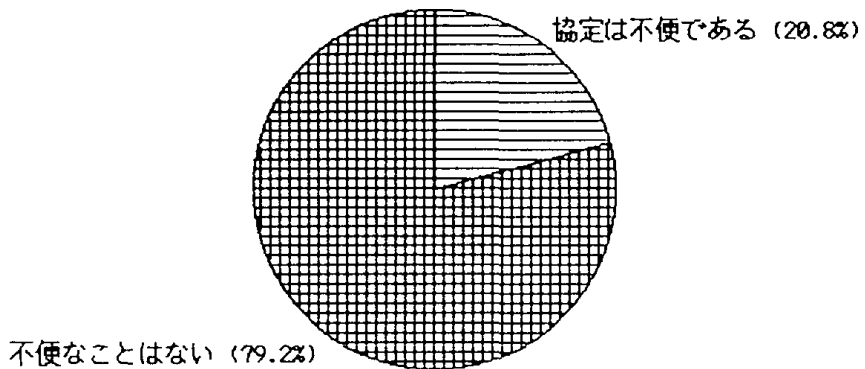
(協定の継続)



(協定に対する評価)



(協定の不便さ)



【地区計画】

図 4 - 3 - 3 に示すとおり、神奈川県においては 1991(H.3)年 3 月末日現在で 72 地区（うち 1 地区は再開発地区計画に移行して廃止されている）で地区計画が策定されている。住居系のものは、そのうちの半数の 34 地区で策定されているほか、地区数も徐々に増加しているが、これらの地区のほとんどは土地区画整理事業などで新たに形成された新市街地であり、既成市街地での適用は 6 地区（うち 2 地区は公営住宅建替事業地の区域内であり、実質的な地権者は一人）だけである。

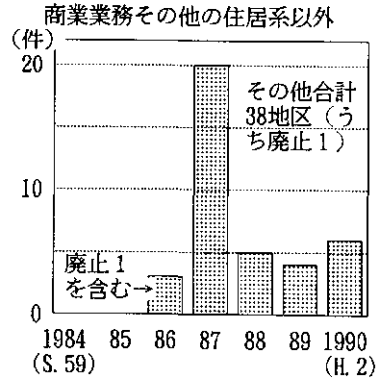
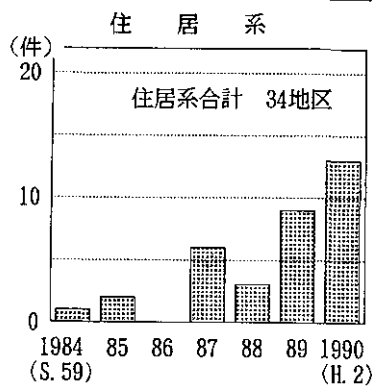
「事業主体がコーディネーターとなることで、事業の実施と併せて土地利用に関する地権者の合意形成が比較的スムーズに行える、これからビルドアップする地区」では地区計画の策定が進んでいる反面、同じく対象地区の一つとして考えられている「健全な住宅市街地における良好な居住環境その他すぐれた街区の環境が形成されている都市の区域」については制度をうまく活用できていないといえる。

事例 2 は、マンションや兼用住宅の増加、敷地の細分化などによる「住環境の悪化」に対して「地区計画」で対抗しようとするものである。現行の土地利用規制の中では、住環境を保全するためには「地区計画」が頼みの綱といえるが、事例のように、既成市街地での実施はなかなか容易なことではないのである。

図 4-3-3 地区計画の策定状況

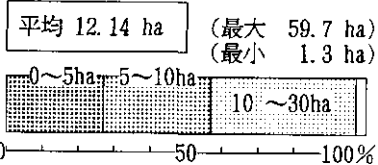
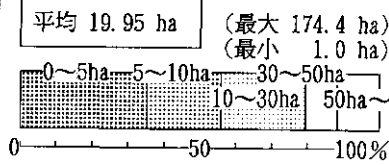
○ 策定年度別の状況

策定地区総数
合計 72地区
(うち廃止1)



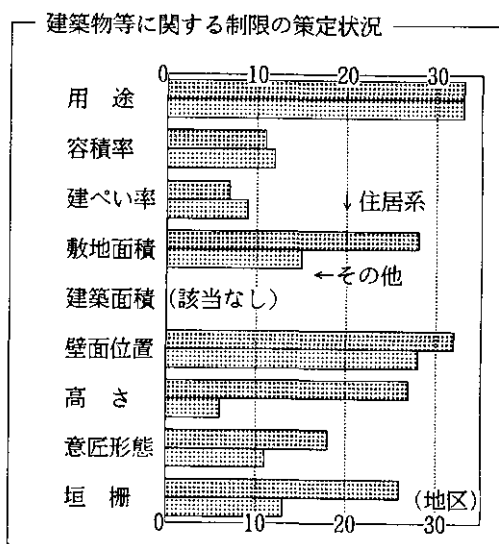
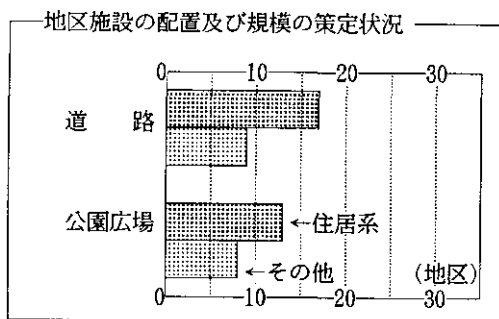
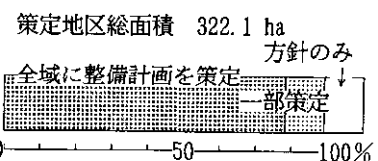
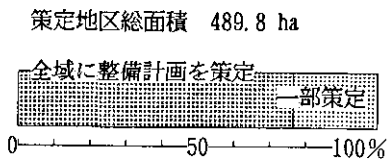
○ 規模別の策定状況

策定地区総面積
住居系 678.5 ha
その他 449.3 ha
合計 1127.8 ha



○ 整備計画策定状況

策定地区総面積
合計 811.9 ha



資料：神奈川県都市計画課調べ
(1991(H. 3)年 3月31日現在)

事例2 『 地区計画 乱開発の歯止め探る 』

神奈川県小田原市板橋富士山地区。今ここで建物は一戸建ての住宅に限り敷地も 165m²以上にするという「地区計画」づくりが進んでいる。

かつて小田原城の出城があり、遠く大島を望む同地区は戦前、東京の別荘地として開発が始まり、長い間緑の中に静かなたたずまいを見せていた。しかし、地価高騰と新幹線通勤の普及は、静岡県境に近いこの小都市を住宅ラッシュに巻き込み、今、マンションが続々と建つ。小田原駅から 1.8 ㎞しか離れていない同地区 9 ha は都市計画法の第一種住居専用地域に指定され高層マンションの建設は許されない。しかし、4 階までの低層マンションや店舗事務所の兼用住宅は認められ、敷地面積の規制もない。

計画づくりのリーダーで自らも東京に新幹線通勤している会社役員 A さん（58）は「ほうっておけば、土地の切り売りなど乱開発が必ず進む」と地区計画で規制を強化し街並みを保全する必要性を訴える。しかし、同地区も 28 世帯の住宅に対し、地権者は 106 人。小田原市の全面支援を受けながら、一部地権者は低層マンション建設の希望を捨てず、地区計画への賛成者はまだ 7 割にとどまっている。

地区計画で良好な住環境を守ろうという動きは各地に広がってきた。

高級住宅地として知られる東京都大田区の田園調布でも ワンルームマンションの禁止 最低敷地面積 165m² 壁面の位置規制 - などを柱とした地区計画がまとまった。相続税対策による土地の切り売りに先手を打ったもので、来年夏には計画が条例化される予定だ。北九州市八幡西地区でもマンション建設の締め出し、最低敷地面積 155m² とする地区計画づくりが本格化している。

狭い住宅に甘んじている人にはぜいたくに見える話だが、現状の用途規制では、一戸建て住宅は、集合住宅や商業目的の利用に浸食され、都心部からは住宅そのものが、通勤の便のいいところの一戸建てがつつぎと駆逐されてしまう。

（毎日新聞：1990（H.2）年 12 月 7 日）

住環境保全のための「地区計画制度の推進」自体は、なにも新しい主張ではないが、この制度が生まれてから現在に至るまで、現行の法制度のなかでは最も有効な手法であることに変わりはない。全員同意が必要なため実現が困難で、建築活動について行政からの監視に欠ける建築協定に比べて、地区計画は実現が容易で、条例の制定が必要とはいえ計画を担保する力が強いのである。

また、県内で実際に策定された地区計画における建築物等に関する制限をみると、図4-3-3のとおり「用途」「壁面位置」「敷地面積」「高さ」「垣柵」に関する制限が多く、建築協定の主な制限内容とほぼ一致しているものの、建築協定の主な制限内容と比べ地区計画の場合は「垣柵」に関する制限の数が多く、「景観」や「緑化」といった『快適性・アメニティ』に関する分野にも目配りがされているようである。

さらに「地区計画制度の推進」は、住環境保全のために有効であるばかりでなく、同時に、地区レベルでの現実に有効なまちづくり活動の実践にほかならない。こうした活動を積み重ねていくことで、まちづくりに対する住民意識の向上や住民の参加機会の増大、自治体職員の経験や自信の蓄積に繋がることが期待できるものと考えられる。

(2) 既存住宅団地における「まちづくり協定・申し合わせ事項」

神奈川県は住宅地には前述のように地区計画や建築協定の網をかけて住環境を保全しているところが少なくないが、その他にも、法的な裏づけには乏しいものの、町内会や自治会単位で独自に「まちづくり協定」や「建築申し合わせ事項」などを定めている住宅地も多い。（表4-3-4）（事例3）

こうした任意協定は住民の合意から生まれてきたものであるため、紛争に至るようなケースはそれほどないと思われる。しかし、法的裏付けがないために、トラブルが発生しやすいことも事実である。

現に、Q市の低層の専用住宅からなる住宅地では、住宅の増築を行おうとした建築主である「新規」の住民と、自治会協定を守らせようとした当初の分譲時から住んでいる近隣住民との間で暴力事件が起こったり、不動産業者が協定を無視して当初の分譲時の敷地を二つに分割して建売住宅を建てたりしたため、次第に自治会協定の効力が薄れてしまったという。「今では住民一人ひとりのモラルを信じるしかない」という状況になってしまったと、この自治会の役員は頭を抱えているとのことである。

表 4-3-4

自治会協定施行状況一覧表

地区名	所在地	施行年月	面積 (ha)	用途 地域	用途	壁面 位置	敷地 分割	宅盤 変更	高さ 階数	緑化	意匠 景観	設備	管理
新鎌倉山	鎌倉市	78.7	19.7	1 専									
西鎌倉	鎌倉市			1 専									
城廻	鎌倉市	79.8	12.4	1 専									
西ヶ谷台	鎌倉市	83.1	6.0	2 専									
琵琶宛	鎌倉市	80.2	8.3	1 専									
南鎌倉	鎌倉市		9.0	1 専									
高野団地	鎌倉市		25.5	1 専									
住友常盤	鎌倉市	90.4	10.4	12 専									
北鎌倉	鎌倉市	79.10	68.6	12 専									
笛田東	鎌倉市	73.12	7.9	1 専									
御所ヶ丘	鎌倉市	75.12	9.5	1 専									
諏訪ヶ谷	鎌倉市	88.7	1.3	1 専									
浜上山	鎌倉市	88.10	0.8	1 専									
七里二丁	鎌倉市	89.8	13.6	1 専									
星和城廻	鎌倉市	79.4	4.0										
七里三丁	鎌倉市	87.2											
七里二丁	鎌倉市	87.10											
玉縄台	鎌倉市	87.10		1 専									
雪ノ下	鎌倉市	88.8											
材木座	鎌倉市	88.9		住居									
七里東台	鎌倉市	89.7											
腰越五丁	鎌倉市	89.8											
西鎌倉 3	鎌倉市	87.4		2 専									
グリーンル	逗子市		23.4	1 専									
入江	三浦市	89.5	0.7	住居									
一色台	葉山町	88.10	8.4	1 専									
パーク四季	葉山町	89.11	24.0	1 専									
東伏見台	葉山町		13.6	1 専									
仆ピア	葉山町	80.2	37.3	1 専									
松が丘	茅ヶ崎市	91.4	1.1										
高森台	伊勢原市	89.4	18.5	1 専									
あかね台	伊勢原市	75.9	22.6	1 専									
合 計	(32 地区)				3 1	1 3	2 4	1 3	2 0	1 0	1 2	7	6
割 合	(%)				96.9	40.6	75.0	40.6	62.5	31.3	37.5	21.9	18.8

資料：各自治体の建築及び開発指導担当者が把握している協定を本研究のために整理したものであり県内全ての自治体(政令市においては各区)に資料請求した。

事例 3

自治会協定の事例

所在地	葉山町堀内	葉山町長柄
自治会名	東伏見台自治会	イトーピア葉山自治会
協定名	建築環境協定書	環境を守るための遵守協定
用途地域	第一種住専、風致地区 40/80	第一種住専、40/80
事業年度	1970(S.45)年度～1973(S.48)年度	1970(S.45)年度～1972(S.47)年度
施行年月日	協定者全員が同意した日から	1980(S.55)年2月24日(第2回改定)
面積・区画	13.6ha(240区画)	37.3ha(682区画)
1区画面積	319m ²	354m ²
用途	戸建専用、医院併用住宅のみ 集合住宅、店舗は不可	戸建専用住宅のみ(医併は協議) 集合住宅、店舗及び店舗併用住宅は 不可
配置 宅地(盤)	道境1.5m、隣境1m(1) 区画、宅盤高変更不可	道境1.5m、隣境1m(1) 区画、宅盤高変更不可
階 数 高 さ	2階建以下 最高10m、軒高6.5m	2階建以下 最高10m、軒高6.5m
建 ぺ い 率 容 積 率	40%以下 60%以下	
緑 化 景 観	生け垣、竹垣、フェンスの設置 外観和風、黒瓦、壁原色不可	隣境の緑化 外壁は原色不可
管 理	植木、生垣等手入れ1回/半年	空き地の除草
工 事		残材、残土、飲食物の後始末

面積・区画 面積は団地総面積であり、宅地のほか公共公益施設用地等も含む
区画は宅地分譲及び戸建て建売住宅の区画のみ

1区画面積 1区画当たり平均宅地面積

(1) 道境1.5m、隣境1m 道路境界線から1.5m以上、隣地境界線から1m
以上外壁を離す。

こうした話は、独自の協定を結んでいる住宅地の自治会長などに話を伺えば、必ず一つや二つ事例がある。ほとんどの場合、あと一步のところまで住民の合意形成ができなかったため建築協定の締結に至らなかったとのことである。

では、自治会協定の建築規制内容にはどのような項目があるのか。表4 - 3 - 4は主に三浦半島地域におけるわずか32地区の分析ではあるが、協定によって「何を規制したいのか」、その傾向をみることはできる。

制限の多い項目を順にあげると、「用途」「敷地分割」「高さ・階数」「壁面位置」「宅盤変更」となり、建築協定の制限内容(表4 - 3 - 2)とほぼ同じであるが、建築協定では2～3割の地区で制限に加えられている「容積率」「建ぺい率」について、ほとんど自治会協定では制限とされていない一方で「緑化」や「意匠景観」など『快適性・アメニティ』に関する制限が3割以上あるなど、法制度などの背景によって、違いがあることがわかる。

(3) 住環境保全型地区計画の提案

住環境対策としては、木賃住宅密集地など「良好でない」住宅地を改善していくという課題がある一方で、「良好な」住宅地を保全するという課題がある。

住環境の改善については住環境整備事業などの事業的な手法が求められるところであるが、現実には多くの障害があり遅々として進んでいない。現状では、地道にまちづくりの意識と気運を高めていくことの方が重要であるといえる。

ここでは、緊急を要する当面の課題として、後者の「良好な住宅地の住環境を保全する」課題のために住環境保全型地区計画を提案したい。

既成の良好な環境の住宅地を保全するというと、「良好でない」住宅地の人々からは「何を贅沢なこと」と言われるかもしれない。確かに住宅地の改善も見逃すことのできない切実な問題である。しかし、近年の地価高騰は、これまで守られてきた良好な住宅地の環境が侵され始めているのも事実である。

こういった地域は住環境を保全するための施策の必要性が高いだけでなく、実現する可能性も高い。まず初めに、こうした住宅地の環境の悪化を防止するための措置を講じる必要がある。また、良好な住環境を含む良質の住宅ストックを次代に残す努力をしていくことこそ、現代の義務ではないだろうか。

ア 適用地区

住環境保全型地区計画の具体的な適用地区としては、第一に必要性の点で、都市

計画法による開発許可や土地区画整理事業等により造成された一団の低層住宅団地の中で、未だ建築協定や地区計画などの網がかかっていない団地が考えられる。次に、可能性の点からは、これらの団地の中で自治会協定（独自のまちづくり協定、建築申し合わせ事項、分譲時における売主との覚書、締結に結びつかなかった建築協定案など）を策定している団地が考えられる。

最近、マンション建設の著しい三浦半島地区（横須賀市、鎌倉市、逗子市、三浦市、葉山町）を例にとると（表4-3-5）「良好な住宅地として開発されたもののうち地区数で29%、面積で24%、また全住宅地に対しても7.8%が今後ともその良好な住環境を確実に保全することが担保されている」ということになるが、逆に言えば「残りの団地が今後その住環境を保全できるかどうか」が問題である。

そこで、自治会協定を策定している団地について、地区計画を定めることで住環境を保全することを提案する。自治会協定を行っている住宅団地は三浦半島の市町担当課が把握しているだけでも29カ所（内20カ所分で198ha）あり、その面積は建築協定が締結された区域を大きく上回っている。また、事例3のとおり、多くの協定は建築基準法等の法規制より厳しい規制をかけている。

このような住宅団地に住む人々はその良好な住環境に魅力を感じて移り住んでいる場合が多く、概して身の廻りの環境問題について関心が高い。それが独自のまちづくり協定や建築申し合わせ事項等の策定に結びついているのだろう。自治体のまちづくり担当者は、こうした地域の積極的な姿勢を法的強制力のある地区計画の策定へと結びつけるよう自治会長や協定委員長などのまちづくりのキーマンへ働きかけるとともに、その後も継続してフォローしていくことが必要なのではないだろうか。

例えば、横浜市においては「まちづくりコンサルタント派遣事業」（1984(S.59)年）として、住民の自主的なまちづくり活動に対し、市の費用により専門家を派遣する事業を行っている。また、1990(H.2)年度に創設された国の「まちなみデザイン推進事業」（*2）など、まちづくり活動を費用面で助成する制度なども現れてきている。自治体は、こうした制度を参考にするなり活用するなりして、地域の合意形成を図るためのシステムを確立しなければならない時期に来ているのである。

* 1 (1)の* 1に同じ。

* 2 県企画部「住宅団地立地調査報告」（1990(H.2)年度）

表 4-3-5 三浦半島地区における住環境保全型建築協定等の適用状況

市町名	住宅地 1		戸建住宅団地 2		建築協定		地区計画		自治会協定 3	
	面積 [㎡]	団地数	面積 [㎡]	地区数	面積 [㎡]	地区数	面積 [㎡]	地区数	面積 [㎡]	
横須賀市	1,922	114	709	38	146	7				
鎌倉市	1,129	61	295	11	21			23(9)	(142)	
逗子市	348	23	154	2	36			1	10	
三浦市	318	10	45	4	58			1	1	
葉山町	240	12	53	1	1			4	45	
計	3,957	220	1,256	56	262	7	39	29(9)	198	

資料：神奈川県企画総務室「土地利用現況把握調査」1989(H.1)年度

神奈川県企画部 「住宅団地立地調査調書」

神奈川県都市部 「かながわの地区計画」 平成3年3月末日現在

1 住宅地の定義

「固定資産の価格等の概要調書」の評価総地積の住宅用地と非課税地積のうち、都道府県営住宅用地、市町村営住宅用地及び公務員住宅用地を加えたものをいう。

2 戸建て分譲住宅は宅地分譲と建売住宅とがあるが、建売住宅は面積の集計が出来ないため、この表からは省いた。

3 自治会協定については各市町の担当課が把握しているものだけを掲載した。鎌倉市の自治会協定については、「住宅団地立地調査調書」に掲載されない既成市街地での協定区域が9ヵ所あった。そのため、面積は14ヵ所の団地分のみ値である。

イ 住環境保全型地区計画モデル事例

自治会協定のある住宅団地に住環境保全型地区計画を決定した場合のモデルケースを想定すると（表4 - 3 - 6）のようになる。

但し、実際には自治会協定の制限事項全てを法的拘束力の強い地区計画の制限に結びつけるのは非常に難しいと思われる。そのような場合は『地域の住環境を守り育てる』ため最低限欠かせない次の4項目を柱にして計画案を練り直せば良いのである。

『地域の住環境を守り育てる』ための主な4項目

建築物の用途規制（一戸建て専用住宅地としての純化）

敷地面積の最低限度（敷地の細分化防止）

建築物の高さ規制（日照の確保）

建築物の壁面の位置（建て込み防止）

(4) 新たなまちづくりに向けて

「住環境保全型地区計画の推進」とは、「新たなまちづくり」に向けて最初のステップとして実現性の高いものから自治体が確実に実行していく必要があるということにほかならない。

神奈川県においても住宅地内の建築紛争は多いが、こういった地域に住む住民の願いを自治体は積極的に取り上げてきたといえるだろうか。建築協定などの「制度」を紹介して「後は地域に住む皆さん同志で話し合ってください」と言うだけではなかったか。また、住民から地区計画など「制度」について説明を求められても、実績がないことや担当部署がないことを理由に通り一遍の説明に終始して、合意形成の難しさばかりを知らしめただけ、などということはないか。

これでは折角のまちづくりの「きっかけ」をみすみす逃してしまっていることになる。

今後、建築協定や地区計画等のない住宅地において、住民独自のまちづくり運動が起こりつつある場合に、自治体がこういった運動を上手に誘導していくシステムが益々必要となってくるのではないだろうか。そのためには、住民にとって身近なまちづくりの手法である地区計画や建築協定等のような「身近な都市計画」にも、自治体は積極的に力を注いでいかなければならない。また、一人一人の住まい手の意識を向上させ、まちづくりの真の担い手となるようにバックアップすることも自治体にとって重要な役割となる。

表 4-3-6 住環境保全型地区計画のモデルケース（H町 HF団地の場合）

名 称		H H F 地区地区計画
位 置		H町地内
面 積		約 1 4 ha
区域の整備・開発及び保全の方針	地区計画の目標	本地区は住宅地造成事業法の認可を受けて宅地造成された後、自治会協定のもとに住民の誠意と熱意に支えられ、良好な低層住宅地としての環境を維持・増進してきた。しかし、近年周辺地区の開発動向や地区内での建替え、増築が盛んに行われ、これまでの良好な住環境が失われる恐れがある。このため、地区計画を策定することにより建築物等の規制、誘導を積極的に推進し、良好な居住環境の形成、保全を図ることを目標とする。
	土地利用の方針	良好な低層戸建住宅地としての土地利用を図るため、宅盤変更の規制、敷地面積の最低限度の設定等を行う。
	建築物等の整備方針	良好な低層戸建住宅地の環境を保全するため、建築物の用途制限建築物の高さ、建ぺい率、容積率、壁面の位置制限、建築物の意匠の制限等必要な基準を設定する。また、敷地内緑化を図るとともにかき又は柵の構造の制限を行う。
地区整備計画	建築物等の用途の制限	次の各号に掲げる建築物及びこれらに附属する建築物以外の建築物は建築してはならない。 1 （1）専用住宅（長屋を除く。） （2）医院併用住宅
	建築物の敷地面積の最低限度	建築物の敷地面積は250平方メートルとする。 2 ただし、告示日において現に存する区画で、建築物の敷地面積の最低限度に満たないものについては、その全部を一の敷地として使用する場合はこの限りでない。
	建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合の最高限度	6 / 1 0

地 区 整 備 に 関 す る 計 画 事 項	建築物の建築面積の敷地面積に対する割合の最高限度	4 / 1 0 ただし、建築基準法第 53 条 3 項 2 号に該当する建築物については 5 / 1 0 とする。
	壁面の位置制限	建築物の外壁若しくはこれに代わる柱の面までの距離は道路境界線から 1.5 メートル以上、隣地境界線から 1 メートル以上とする。 3
	建築物等の高さの制限	建築物の階数は地階を除き 2 階を超えないものとする。また、建築物の最高高さは 10 メートル軒の高さは 6.5 メートルを超えないものとする。 4
	建築物の意匠の制限	建築物の外壁は、刺激的な色彩又は装飾を用いず、街区の調和を守るものとする。
	かき又は柵の構造の制限	道路に面する敷地の囲障については風致を損わないよう次のいずれかによるものとする。 イ．生け垣又は竹垣 ロ．フェンス ハ．前記イ、ロの併用 但し、生け垣、竹垣、フェンスの高さは 0.6m 以上 1.8m 以下とする。
土地利用の制限に関する事項	宅盤を土盛、高上げ等により変更してはならない。但し、造園と認められるものはその限りではない。 5	

- 1 主な目的は用途の純化である。特にアパートやワンルームマンション等共同住宅の建設を規制する。
- 2 本来は、敷地分割を規制したいところだが、法文上出来ないので、団地内の最低区画面積等具体的な数値で敷地の細分化を防止する。
- 3 車庫や物置の設置に対する但し書を考えておくことも必要であるが、ここでは特に緩和規定は設けない。
- 4 階数より高さ関係を規制する方が形態規制としてはより具体的であり、かつ効果的である。
- 5 この項目は建築規制条例には定められないが、建築物の高さの基準となるため、盛込んでおく必要があると思われる。

【まちづくり活動の障害となるもの】

ここで、この研究を通して明らかになった「まちづくり活動の障害」を整理してみる。

まず、研究の中で実施した「住宅政策担当者意識調査」の中で「建築協定制度の推進」と「地区計画制度の推進」について同じ様な結果が表れているのでここで紹介したい。両制度とも政策としての「重要度の評価」及び「実施意欲」が非常に高いとされている。しかし、実際は実施していないのが地区計画で 50%、建築協定で 50.7%と約半数もあり制度として必ずしも有効に活用されているとはいえない状況である。

実施上の障害となっている要因として多いのが「住民のコンセンサスが得られない」（地区計画 45.6%）（建築協定 54%）、「必要な職員が不足している」（地区計画 22.8%）（建築協定 13.6%）の 2 つである。裏をかえせば自治体の住宅政策担当者としては『住民意識』や『職員不足』を解決することがより良いまちづくりの第一歩となると考えている、ということもできる。

また、都県担当者では「まちづくりに住まい手の意見が反映されていない」との意見もあるほか、人口規模が大きく都心に近いほど「緑の保全など住環境をめぐる建築紛争が多発している」との認識もある。

このような分析結果と前述の各事例とを考え合わせ問題点を探ると、概ね次の 3 点に問題点は集約されるのではないだろうか。

指導要綱の破綻 市町村が苦肉の策で行ってきた指導要綱による行政指導がその法的根拠を問われ始め、効力がなくなっている。

緩い土地利用規制 都市計画制度、用途地域制度が曖昧で、地域住民の考え方の落差が大きい。

住民意識の高揚 緑を始めとした身近な住環境について、よいものを守り育てようとする意識が高まってきている。

では、以上 3 点の問題点を解決しより良いまちづくりを行っていくにはどうしたら良いのだろうか。住宅政策担当者意識調査の分析結果を基に考えてみる。

同調査の「団体、事業者、住民等の役割分担」の中に興味深い結果が表れている。「日照・通風を確保したまちづくり」「みどり豊かなまちづくり」「道路や公園が整備されたまちづくり」「高齢者などが住みやすいまちづくり」等身近な住環境については、「市区町村が中心になって取り組むべき」とされていること。また、「市区町村と住民が協調して行うもの」として「まちづくりのルールをつくる」「個性ある魅力的なまちなみをつくる」「風紀のよい安全なまちづくり」「住まい手の意

見が反映できるまちづくり」等が挙げられていることである。

結局のところ、基礎自治体である市町村が、住民の意見を反映した土地利用計画と規制、まちづくりのルールをつくること、が住み良い住環境を守り育てる上で最も必要なことではないかと思う。

また、この研究活動の中で私たち自身が感じた「まちづくり情報の未整理」について、ここで述べておきたい。

資料収集の際、県都市部から建築協定の資料を入手したが、政令市である横浜、川崎両市の資料については、県が所管するその他の市町の資料と整理項目も年度も違っていた。年度が違っていたのは最新の資料を両市から入手していなかったためと思われるが、少なくとも整理項目程度の情報は統一しておいて欲しかった。政令市は、むしろ県より都市行政に精通している部分も多く、より良きパートナーとして情報交換や連絡調整を密に行う必要がますます多くなるのではないだろうか。

自治会協定については県内の全市区町村の建築・開発指導担当あてに資料提供の依頼を行ったが、予想した返送の数よりかなり少なかった。結局チーム員が個別に自治体担当者に依頼し、ようやく入手した結果が(表4-3-4)である。法的根拠のない自治会協定が、いかに自治体担当者に把握されていないかの証明ともなったが、結果的に提言に繋がったともいえる。

住環境保全を中心としたまちづくりにおいては、住民意識の向上、自治体の体制(組織、人材)づくり、まちづくりの情報管理の3項目がキーポイントになるといえる。自治体は、こうしたソフトな分野の充実こそ、今後の「新たなまちづくり」において重要な要素となることを認識すべきである。

一方で、県民意識調査の「住まいまちづくりに関する行政要望」(図4-3-4)によると「ミニ開発や無秩序なマンション建設の規制を行う」ことや「歴史的建造物、まちなみなどを残し、美しいまちづくりを進める」ことは「非常にあるいはかなり重要なことである」と思っている人が6~7割もいる。

また、「住まいまちづくりのための行動の状況」(図4-3-5)の中で、「家の新築、改築や壁の塗りかえの時には周囲の景観との調和を図る」ことや「地域の環境をよくするための地域活動をする」ことなどについても「今後も続けたい」と「今後はしてみたい」を合せて6~7割にもなる。また、「豊かな生活のための行政要望の重視度」の中では「地価の高騰を抑制する」ことを「重要である」と考えている人が約90%、「緑や歴史的まちなみの保全を進める」ことを「重要である」

と考えている人が75%強存在している。

この調査からは、決して「住民意識が低い」などと言いきれないのも事実であることがわかる。

自治体の住民に対する地道で誠実な対応と積極的な姿勢だけが、まちづくり活動における合意形成に結びつくのである。紛争が起こってからではなく、まちづくりの計画段階での住民参加のシステムを考える時期がきているといえる。

【自治体の体制（組織、人材）について】

自治体の体制、特に組織及び人材育成については、《提言 住まい・まちづくりを推進するための自治体組織の再編》でふれるので、ここで多くは述べないが、根拠法律や制度からの組織づくりでなく、地域の視点からの組織づくりが必要であることを指摘しておきたい。特に基礎自治体である市町村においては、地域住民が「まちづくりについて、そこへ行けば全てわかる」「あの担当者に相談すればなんとかなる」と言ってもらえるような総合的なまちづくり担当セクションを設置するとともに、知識と経験とを兼ね備えた実行力のある人材を多く育てるべきである。

【まちづくりの情報管理について】

まちづくりと一口に言っても、地区計画や建築協定の他に自治会協定、緑化協定、景観保全、住環境整備事業などの様々な手法・活動がある。こういったまちづくりの一つひとつの要素を縦割りの組織毎に管理するのではなく、前述の総合的なまちづくり担当セクションにおいて一元化し、地図情報や地区カルテ、まちづくり台帳等として広く一般に公開できるようにすることが望まれる。

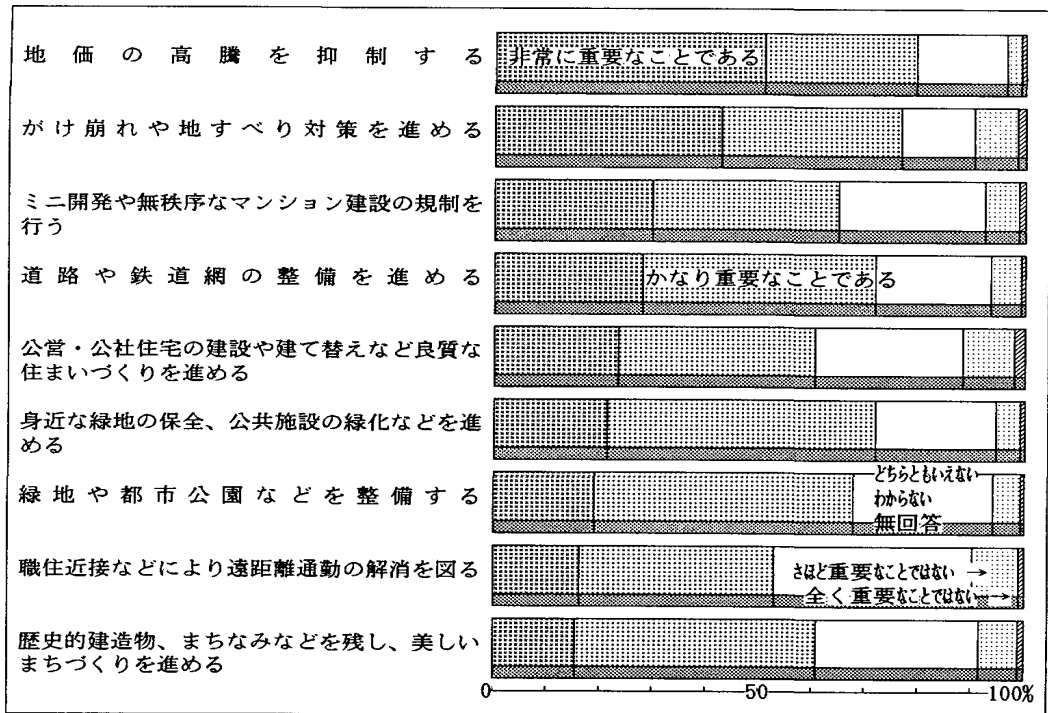
それも県地区行政センターや市役所、町（村）役場だけで公開するのではなく、住民集会の場である町内会館、公民館、集会所のレベルでも閲覧できるようにしたい。

また、県においてはこれら市町村の一元化された情報を地域・地区毎、制度毎に各々整理の上、事例分析等を行い、他府県との情報交換や各市町村間の調整を行うこととする。こうすることにより「住まい・まちづくり制度」のより新しい活用も生れてくるのではないだろうか。

「神奈川県内の住宅」が『かながわの家』（地域の住環境を守り育てる家）に近づけるかどうかは地域の住まい手である私たち一人一人の意識に委ねられているのである。

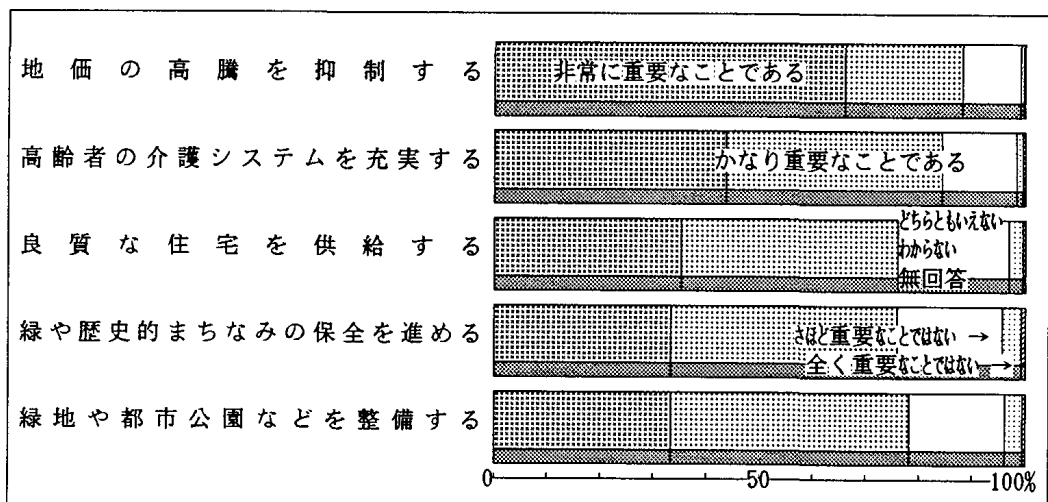
図 4 - 3 - 4 住まいまちづくりに関する行政要望

地域の生活環境をよくしていくための行政要望の重視度



資料：生活環境について県民意識調査（1989（H.1）年）

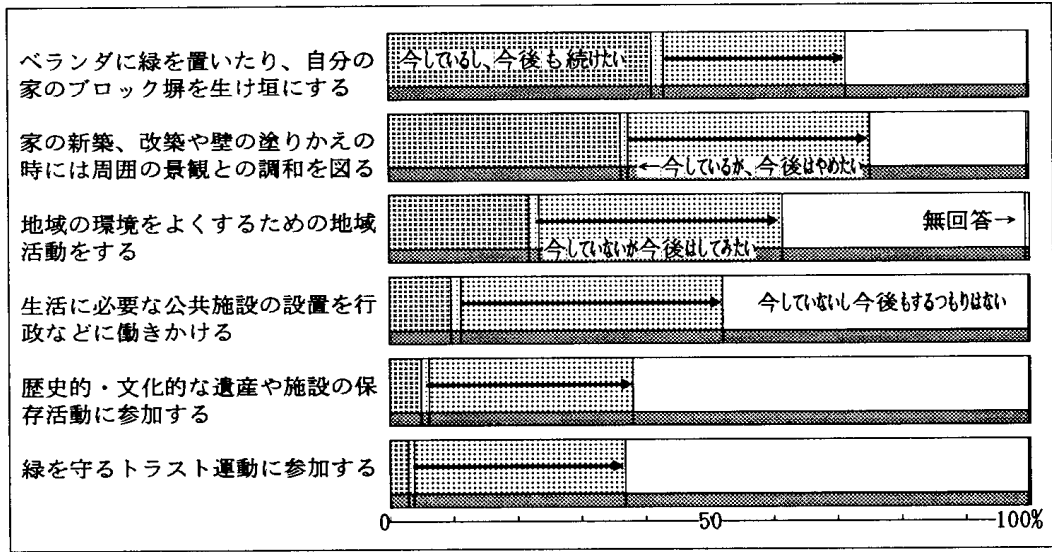
「豊かな生活」のための行政要望の重視度



資料：暮らしについて県民意識調査（1989（H.1）年）

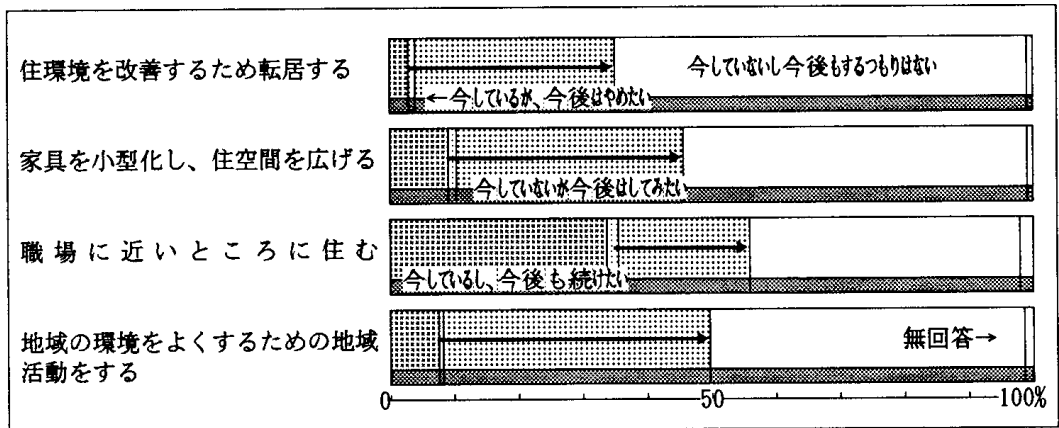
図 4-3-5 住まいまちづくりのための行動の状況

生活環境をよくしていくための行動の状況



資料：生活環境についての県民意識調査（1989(H.1)年）

「豊かな生活」のための行動の状況



資料：くらしについての県民意識調査（1990(H.2)年）

2 マンション維持管理支援システムの提案

(1) マンション維持管理における行政の役割

マンションの維持管理問題が社会問題化していくのに対応して、これに対する行政の施策も序々に展開されてきているが、公的な援助、規制等を含めて行政の施策が必要な背景を考えると、

マンションは、大都市地域における土地の有効利用を図るとともに都市の不燃化という政策目的に応える住形式であり、公的な観点から、その供給だけでなく管理についても的確に対応すべきであること。

分譲マンションの共用部分は、多数の人々が共有しているため、的確な維持管理のための制度的な枠組みの構成など、公的な介入による環境づくりを通して、共同の維持管理活動を実施できるようにする必要があること。

分譲マンションは、一般に開発規模が大きく、その維持管理が適正に行われるかどうかは、そこに居住する人々にとって、良好な住環境を維持するという問題であるばかりでなく、周辺の人々の居住環境や防災など都市環境にも影響を及ぼすものであること。

近年の地価高騰の影響により、新規物件の価格も著しく上昇し一次取得者の購入が難しくなっている反面、今後は中古マンション流通市場の大幅な拡大が予想されるため、消費者保護の観点から適正なマンション管理の実施を指導する必要があること。

などがあげられる。

このような事情から、マンション維持管理問題に対する行政の施策も積極的に展開されていかなければならない。

つまり、ストックの老朽化が進行していく中で、マンションの経年的な劣化を防止し、その効用、価値を長期的に維持していくためには、適時的確な大規模修繕の実施が必要不可欠であり、このためには、長期修繕計画を作成し、計画的な修繕資金の積立が行われていること、不足修繕資金の円滑な調達が可能であること、客観的な調査診断に基づき工事を発注しうることなど、体制の整備がこれからの重要課題となるのである。

(2) マンション維持管理支援システムの提案

さて、修繕費の積立を行っていても、大規模な修繕をする際には費用が不足する場合があるほか、修繕積立金制度も大規模修繕計画もマンションの所有者（管理組合）が任意で行うものであって強制できるものはなにもない。極端な言い方をすれ

ば、必要な修繕を実施しないマンションのスラム化がわかっているにもかかわらず、現状では止める手立てはないのである。

そこで、こうした事態を防止するため、次の3つの制度について提案したい。

マンション維持管理状況定期報告制度の提案

現在、建築基準法第12条第1項の規程に基づく共同住宅等の指定と定期調査報告を指導している自治体は、東京・大阪・京都などいくつかあるが、一般的には防災中心の考え方で、消防・避難やエレベーターなどに関係する部分のみを対象としているところがほとんどである。

しかし、先に述べたとおり、住宅政策的な観点からは、より広い範囲で公的な介入が必要とされる分野だと考えられるのである。

ここで提案するのは「マンションの公共性の高い部位」について適時的確な維持管理を促すために定期的な点検及び診断等を実施して、その維持管理結果を定期的に公的機関に報告する制度である。

この「マンションの公共性の高い部位」とは、マンションの居住者のみならず、近隣の居住者に対して大きな影響を与える部分を指すものである。例えば、マンションの外壁、総合設計制度等により建設されたマンションにおける公開空地、開発行為等に対する指導要綱・基準によって設置された緑地・プレイロット等などである。特に、公開空地や緑地については、開発事業者が行政指導に基づき設置（確保）したものであっても多くは「事業主管理」であるため、こうしたマンションが分譲される段階では、購入者はその目的についてはほとんど理解していないのが現状である。そのため、分譲後数年で、緑地・プレイロットを駐車場にしたり、公開空地を購入者だけが利用するものとして管理するといった事態が発生することになる。これは、行政側も開発許可等の計画段階のみの指導に重点をおいて、その後のフォローが何もなされていないことの現れでもある。

マンションの外壁、公開空地緑地、プレイロット等の維持管理について、定期的に報告を義務づけることにより、それらの箇所の公共性および管理の重要性について、居住者に理解を促すことも、この制度の目的の一つである。

アメリカ合衆国においては、特定建築物の定期検査報告について制度化されている。次の2つの立法は、建物の所有者（または管理者）に対して、数年ごとに外装の検査義務を負わせるものである。

これによると、補修する必要があるかどうかの判定は、シカゴ市条例の場合には最終的には建築局に委ねられているが、その根拠になるのは建築家のレポートとい

うことである。ニューヨーク州の法律では、建築家は検査の内容を証明する義務を負い、しかもそのなかで補修の必要性を自ら判定しなければならないことになっている。また、シカゴ市条例では罰則規程まで設けている。これは、自分のことは自分で守るという合衆国ならではの立法といえる。（表4 - 3 - 7）

表4 - 3 - 7 海外における特定建築物の定期検査報告制度

	シカゴ市条例 7 8 章	ニューヨーク地区法第 1 0 号
検査の実施義務を負うもの	建物の所有者、代理人または建物を管理する者。	検査は、建物所有者に代わり建築家またはエンジニアが行わなければならない。
検査の有資格者	建築家またはエンジニアとして免許を有する者。	同左
適用範囲	5階を超す建物全部。完成後5年以内に検査をしその後は完成より35年を経るまで10年に1度、35年以上経たら5年に1度ずつ検査を行わなければならない。	6階を超す建物全部。完成後5年以内に検査をし、その後は全ての建物について5年に1度ずつ検査レポートを提出しなければならない。
検査方法	外壁及びへい全部を厳重に検査しなければならない。	外壁及びその付属物を厳重に検査しなければならない。
レポートの提出	提出義務は、検査実施義務を負う建物所有者等が負い、建築主事の要求があれば、建築家に変更・補足してもらわなければならない。	左に同じだが、建築家（エンジニア）は建築主事あてに間違いのない旨の証明書を添付しなければならない。
補修の開始	建築局が補修の必要ありと判断すればその旨を、建築所	レポート内に建築家（エンジニア）の手により補修の必

	有者に通知、所有者はこの条例に基づき直ちに補修の義務を負う。	要ありと書かれた限り、建物所有者は補修の義務を負う。
罰則	<p>刑事と民事の罰則がある。</p> <p>刑事：補修を拒絶または無視すれば 1000 ドル以下の罰金または最高 6 ケ月の禁固あるいはその両方。</p> <p>民事：建築主事に訴えられた場合には、補修を放置した期間の各月につき毎月 250 ドルのペナルティー</p>	特に規定されていない。

マンション修繕等勧告制度の提案

のマンション維持管理状況定期報告書に基づき、公的機関が、一定の基準に基づいて修繕積立の実施や修繕計画の作成あるいは修繕の実施を管理組合に勧告する制度である。

合衆国のように罰則規定があればより効果的であるが、日本では、勧告に従わないマンション名を公表するぐらいであろう。ただし、中古マンション購入者に対する消費者保護の面では、大きな効果が得られるものと思われる。

マンション定期診断費用助成制度の提案

前段 ・ の制度を円滑に実施していくために、ある一定の基準を定めてその基準に適合するマンションについて、その共用部分のうち外壁などの公共性の高い部位の定期診断について公的機関が費用を助成する制度である。

分譲と賃貸、等価交換方式によるもの、戸別に賃貸化されたもの等、一口にマンションといっても様々な形態があるため、助成の対象となる基準の設定が非常に難しい面があるが、実施すればその効果は大きいものと考えられる。

以上の3つの制度をバラバラに実施するのではなく、相互に関係づけて「マンション維持管理支援システム」としたい。また、提言 - 2 の「住宅性能表示制度」と連動することにより、より大きな効果が期待できる。

マンション維持管理支援システムを、図4 - 3 - 6のフローで説明すると、管理組合が診断を診断業者に委託する。

診断業者が、管理組合を代行して公的機関に費用の助成を申請する。

助成の決定を受けて診断業者が診断を実施し、管理組合に結果を報告する。

報告に基づき管理組合はマンション維持管理状況定期報告書を公的機関に提出する。

公的機関が定期診断助成制度に基づき管理組合に診断費を助成する。

管理（修繕）が適正に行われている場合、管理組合は当該マンションについてその旨の性能表示を行うことができる。性能表示制度によって中古マンションの購入希望者に情報を提供、不良住宅の購入を避けることができるようになる。

公的機関は、マンション維持管理状況定期報告書により管理が適正に実施されていないと判断した場合、修繕等に関して勧告を行う。

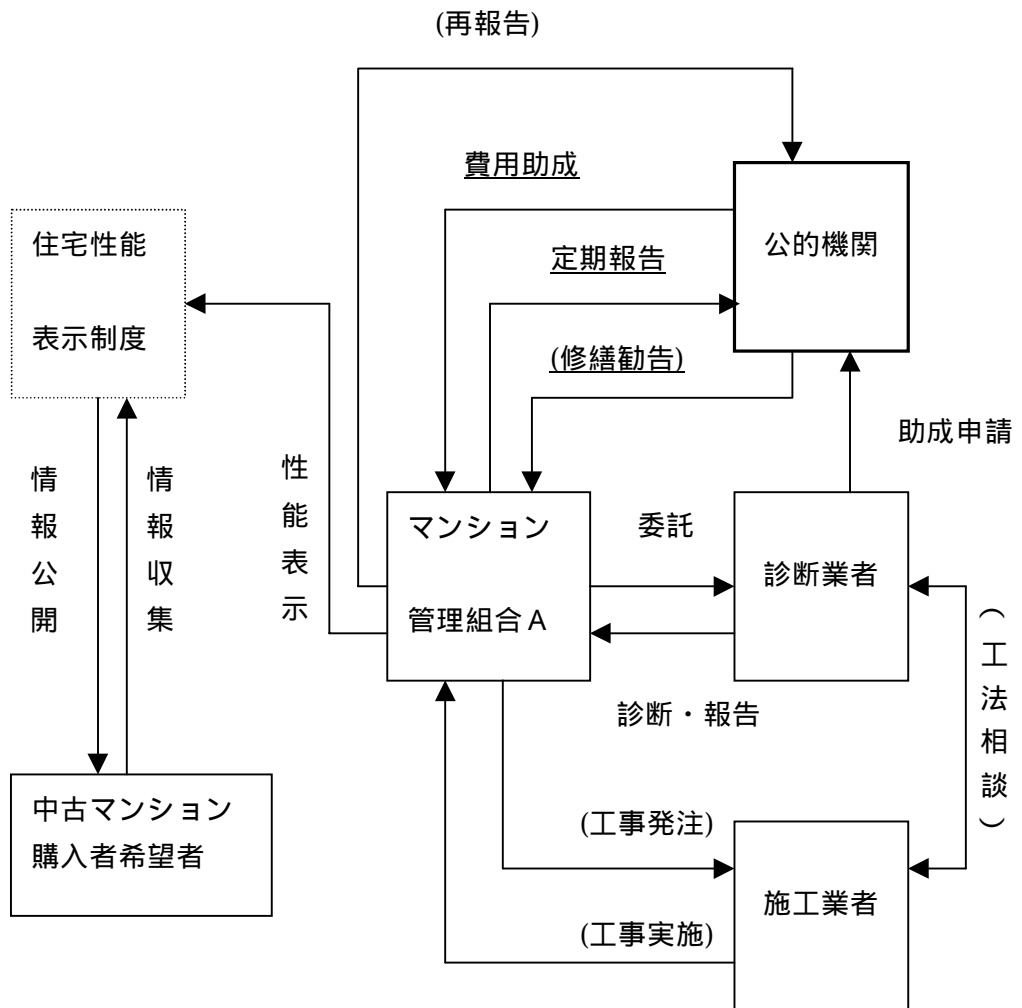
勧告を受けた管理組合は、施工業者に修繕工事等を発注する。

施工業者が工事を実施（その際、診断業者と施工業者は工法について細かく打合せをすることが望ましい）。

管理組合は、工事の結果に基づきマンション維持管理状況定期報告書を公的機関に再度提出する。適正に工事が執行され管理が良好な状態に復した場合、管理組合は当該マンションについてその旨の性能表示を行うことができる。

という手順になる。

図4 - 3 - 6 マンション維持管理支援システムフロー



提言 住まい・まちづくりを推進するための自治体組織の提案

1 地域福祉型住宅計画を推進するにあたって

地域福祉型住宅計画の推進にあたって必要とされているものは、ケーススタディからもわかるように、第一は住宅と福祉のネットワークの担い手となる人材をいかに育成するかであり、第二は地域の住宅と福祉のネットワークの拠点施設をいかに効率的に整備するかである。

(1) 住宅と福祉のネットワークの担い手となる人材の育成

事例1 『 無駄になった入居者資格 』

- 本当に必要なものを見分ける難しさ -

Tさん(男、72歳)はQ市の民間借家に一人で住んでいたが、2年前から立ち退きを要求されていた。幾らか足腰の弱化が目立ち始めたTさんには福祉事務所からヘルパーも派遣されている。身寄りのないTさんだが、今まで自分のペースで自由に生活してきた事もあって老人ホーム等の施設への入所は全く希望していなかった。

今年に入って、福祉事務所に住まいのことで相談に訪れたTさんは、面接相談員から、Q市で近く行われる高齢者向けの福祉住宅に応募するよう勧められた。Tさん自身が施設入所を望んでいないこと、単身であり体の弱化が見られ始めた事などを考え合わせた結果の助言指導であった。

こうしたアドバイスもあって、事前に福祉住宅の状況を確認することもなしに、Tさんは福祉住宅に応募した。

そして、高い倍率にもかかわらず、運良く当選したTさんは福祉住宅入居予定者として名簿に登載された。

しかし、当選後初めて実際に福祉住宅を訪ねたTさんは、その見学の後、気が変わってしまった。

Tさんには、住戸内にある生活リズムオンシステム等の緊急通報システムも「何か始終だれかに監視されているようで気にいらぬ」し、居室面積も「想像していたものに比べ狭すぎる」。係員が、緊急通報システムは一人で生活する入居者の安否を気遣うものであり、プライバシーを決して侵害する

ようなものではないことをいくら説明しても、自分の想像と実物の違いにどうしても納得がいかないようであった。

結果として、Tさん自身が求めていた「住まい」と、面接相談員が専門家として客観的にTさんのために選択した「住まい」には『ずれ』があったといえる。

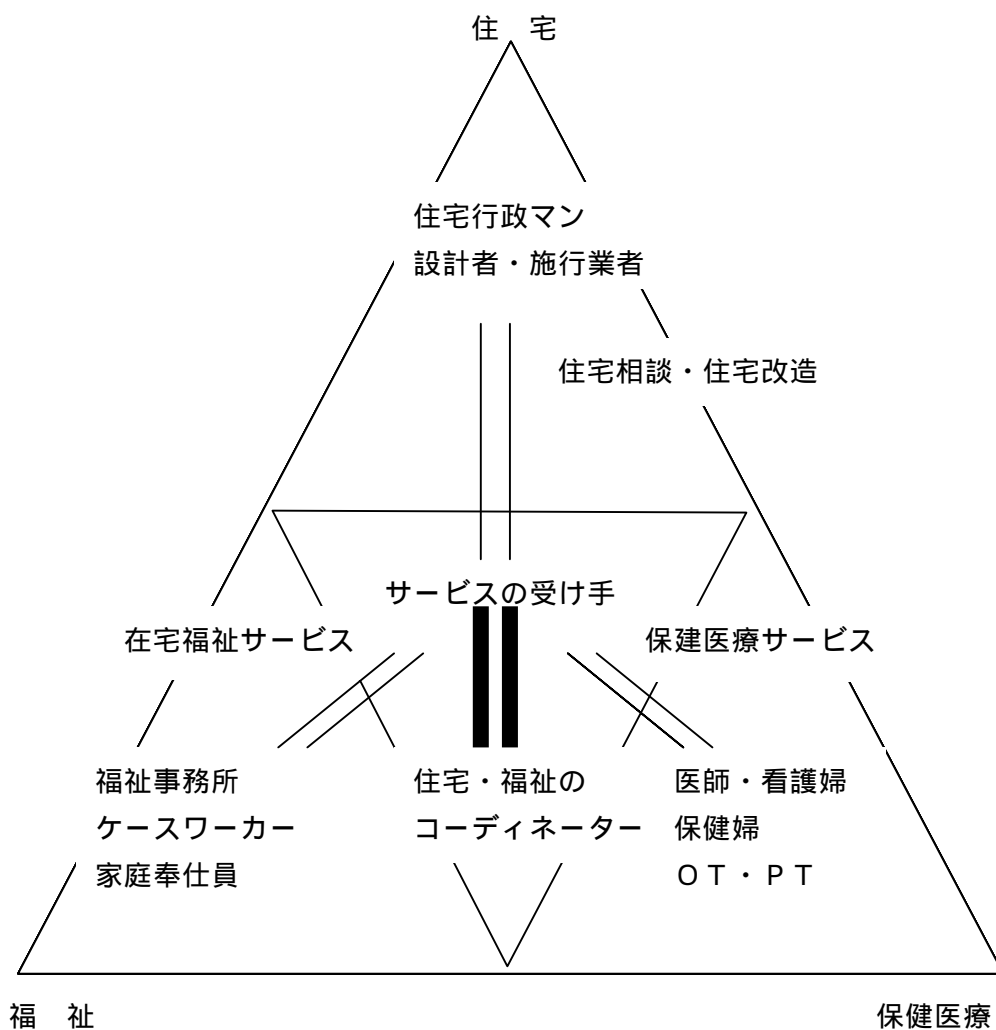
結局、Tさんは福祉住宅入居予定者としての資格を取り消すこととなり、今後行われる予定の市営住宅、緊急通報システムのない普通の高齢者向け住宅に応募するという。

事例のようなケースは、まれな例ではあるが、地域行政の住宅・福祉部局が住まい手一人一人の生活意識や要望をどの程度まで把握して対応しているかといった基本的な部分での難しさを示唆している。

一般に、それぞれのセクションの立場からでしか対象者のニーズにアプローチできない組織体制の矛盾が、本人にとっても、行政側にとっても無駄な時間と労力を消費させることになる。住宅・福祉行政が連携・協働して、複眼的視点で対象者を見つめることのできる地域のシステムだけが、実現に当たってはたとえ様々な困難を伴うものであろうとも、住まい手や行政側にとって最終的には最も効率的で有効なものとなるだろう。

そのためには、住宅・福祉・保健衛生の3つのセクションの人材が住宅・福祉のコーディネイターにより有機的に調整・統括されて、理想的な連携を形成し、住まい手（サービスの受け手）のニーズに合ったサービスを提供していく、こうしたシステムを組織の基本単位として考えたい。図4-4-1は地域において高齢者を含めた住まい手の定住を支援するための人的連携を示したものである。地域福祉型住宅計画を策定し推進していくためには、市町村の組織の中に、地域地区を単位として住宅・福祉の人材からなる連携、協働のシステムをつくるのが、その出発点である。

図 4 - 4 - 1 地域における住まい手の定住を支援するための人的連携システム



ところが、既存の制度・組織には、こうしたシステムのキ・パ・ソンとなる地域の住宅・福祉のコーディネーターとしての役割を担う職や人材に欠けている。このため、こうした職（人材）の呼称、職務内容について提案したい。

住宅・福祉のコーディネーターは、住生活完結型の地域社会づくりの担い手であり、かつ地域の住宅人権を守り育てるひとという意味からも「地域において住まい手の住宅と福祉を守り育てるひと」＝「KHOW（Kanagawa Housing Official for Welfare - ハウ）」と言う呼び方はどうだろうか。そして、地域の住宅と福祉のコーディネーター＝KHOWの職務について表4-4-1のようにイメージしたい。

表 4 - 4 - 1 KHOWの職務のイメージ

	職 務 内 容		
	調 査	計 画	実 施
個人住宅 レベル	対象者へのケースワーク 住生活の相談窓口	対象者の住生活処遇の検討 (住宅改造等の助言指導) KHOWの職務	ケア付き公共住宅等の紹介 選考時のオブザーバー 住宅福祉サービスの実施 (地区ワーカーの派遣等)
地域地区 レベル	住宅困窮者リストの作成 住宅・福祉需要の把握	(住民参加の働きかけ)	地域の人材の組織化 人材育成、情報提供の場の 設定
		地域福祉型住宅計画の策定	地域福祉型住宅計画の推進 ・ ケア付き公共住宅の建設 ・ 地域福祉拠点の整備
県 レベル	住宅・福祉の需要データの 提供	広域的な観点からの住宅・ 福祉計画の検討、調整	広域的な観点からの住宅・ 福祉計画の支援

(1) 地域に住む高齢者・障害者等の 住宅困窮者への助言・指導（住生 活上の相談窓口）	対象者へのケースワークを通じ、個々のニーズを確認し サービス付きの公共住宅への入居等を助言する。 住宅改造等について、専門的な人材（建築士、OT・P T等）と共に対象者の住生活処遇を検討し、適切な助言指 導を行う。
(2) 地域の住宅・福祉需要の把握	高齢者等の住宅困窮者リストの作成を行う
(3) 地域福祉型住宅計画の策定・推 進のためにコーディネーター的役 割を担う	高齢者向けサービス付き公共住宅の入居者選考に関して オブザーバー的役割を担う。 一般住宅に居住する高齢者向けの地区（巡回）ワーカー による福祉サービス供給計画を推進する。 地域の住宅・福祉の人材の組織化及び関係機関との調整 を図る。 地区内の住宅・福祉従事者への研修・情報提供の場を設 定する。 地域の住宅・福祉問題について広報活動等を通して地域 住民による問題提起を促し地域福祉型住宅計画の策定・推 進に地域住民の声が反映されるように状況づくりを行うと もに、住民相互の調整を図る。 住宅福祉に関する啓発的なイベント等を企画する。

また、住宅と福祉の連携のためのコーディネーターを育成するために、当面の県・市町村レベルでの具体的な取り組み方についても次のとおり提案したい。すなわち、市町村における KHOW を中心とした地域福祉型住宅計画推進体制の確立である。

地域特性に合った住宅・福祉のネットワークをつくるためにも、地域福祉型住宅計画の策定・推進は市町村の KHOW を中心とした組織を第一とする。

具体的な推進体制としては市町村において地域福祉型住宅計画策定推進連絡会のような地域の住宅福祉に関わる人材からなる推進組織を確立する。

広域公共団体として、県は各市町村を結ぶ情報交換・研修を行うとともに市町村からボトムアップされる多様な計画の総合的な分析・評価を行い、県全体として地域格差のない公平なサービスの提供が県民になされるよう（住宅人権が公平に確保されるよう）に市町村に働きかけるセクションを設置する。

(2) 住宅と福祉のネットワークの拠点施設の整備

次に、地域の住宅と福祉のネットワークの拠点施設をいかに効率的に整備するかという点については、「公共住宅における福祉サービス拠点の併設化」を提案したい。基本的な考え方は以下のとおりである。

住み慣れた地域に住まい続けることは「住まい手」の権利であり、継続した居住を支援する有形無形の福祉サービスを受けることも住宅を構成する必要不可欠の要素である

公共住宅においては、住宅人権を遵守する立場からも、民間に先行して、住まい手の生活を保障するに足る福祉需要に見合った福祉サービス拠点の併設化が求められている

併設する福祉拠点については、公共住宅（団地）の規模・福祉需要等により拠点の規模・提供する福祉サービスの内容等が規定されるべきである。

すなわち、「公共の立場から住宅人権を守り支援していくという観点から、公共の手により供給される住宅（団地）においては、その住宅（団地）の規模・福祉需要に合った福祉サービス拠点を併設する」ということである。大規模公共団地においては団地内の福祉需要を満たすサービス拠点で、将来的には地域の住宅福祉の人材・情報・研修の総合的な拠点となる施設の併設が、また小規模公共住宅においては最低限緊急通報システムを具備し、家事援助等の生活面でのサービスが可能な拠点の併設が必要である。

2 県有施設の有効利用のために

「公営住宅における福祉サービス拠点の併設化」を福祉部局からみると、福祉サービス拠点を広域的視点から計画的に配置するためには「いつ」「どこで」公営住宅の新築や建替えが行われるのか、事前に把握する必要がある。また、併設する場合でも、敷地内の「どこに」「どの程度の規模で」「どのように」併設するのか、住宅部局との綿密な調整が必要となる。

また、一方では、地価高騰により公営住宅の用地を取得することが困難な現在、県有施設と県営住宅・地域特別賃貸住宅A型などの公共住宅を合築することで新規に供給を図ることも考えられる。これは福祉サービス拠点の場合とは逆に、住宅部局は、他の県有施設担当部局の施設計画を把握し、合築の相手方と調整することが必要となる。これら相互の有効利用は可能だろうか。

神奈川県の場合、現在の県有施設を取り巻く状況は複雑である。

表4-4-2は県有施設（県営住宅を含む）を目的別に6類型に分類し、それぞれについて施設の基本的な構想を行う課及び建築・改修（各所管繕）・除却の各工事の執行を分掌している課を整理したものである。これをみると、県営住宅と企業庁・警察関係の県有施設については、他と全く関係のない企画のもとに建築・改修（各所管繕）除却が行われており、完全に「縦割り」状態であることがわかる。

つまり、県営住宅の場合、住宅建設課で候補地の選定・用地の取得・新設（建替え）工事を担当し、住宅管理課では住宅の管理・老朽住宅の除却及び建替え交渉について担当しているなど、計画・新設・改修・除却がこの2課の内部ですべて完結してしまうので、他の県有施設部局との調整の機会がどこにもなく併設・合築の計画を立案することができないのである。

一方、その他の施設の場合も、各課の基本的構想に基づき用地取得が行われるので、用地を確保したときには、すでにその利用が限定されていることになる。各種施設の新築工事の設計・執行を行う建築工事課では「学校、病院、その他これらに類する特殊建築物の建設計画の予算見積りにあたって予め構想を明確にするため」に「調査設計」を行っているが、建築工事課に対して各課から調査設計が依頼されるのが、土地の取得後なので、調査設計も各課がすでに策定している構想に沿ったものにしかなり得ない。

すなわち、施設を新設する場合の基本構想は実質的には主管課のみで決められており、この段階で建築工事課を交えて技術的検討が行われることはない。言い換えれば、建築工事を執行する課は同じであっても、建築の際の基本的構想は各々の課

表 4-4-2

県営住宅・県有施設の基本構想から除却までの分掌課一覧

種 別	基本構想	建築	改修(各所営繕)	除 却
県営住宅	住宅建設課 住宅管理課(*1)	住宅建設課	住宅管理課	住宅管理課
一般の 県有施設	各主管課	建築工事課	建築工事課 総務部管財課	総務部管財課 建築工事課
病院関係	県立病院総務課	建築工事課	建築工事課	建築工事課
教育庁関係	教育庁各主管課	建築工事課	教育庁管理部 教育施設課 建築工事課 (*2)	教育庁管理部 教育施設課
企業庁関係	企業庁 管理局管財課 水道局業務課 電気局業務課	企業庁 管理局管財課	企業庁 管理局管財課	企業庁 管理局管財課
警察関係	警察本部 総務部施設課	警察本部 総務部施設課	警察本部 総務部施設課	警察本部 総務部施設課 (*3) 総務部管財課

改修(各所営繕)・除却は主となるケースを記した。

(* 1) 建替えについては、住宅管理課建替推進班

(* 2) 高校関係以外の改修(各所営繕)

(* 3) 建替えの場合

で行われているので、異なった種類の構想が交じりあう（すなわち、併設・合築が検討される）機会がほとんどないといえる。

では、既存県有施設の改修（各所営繕）・除却についてはどのようになっているだろうか。一般の県有施設の例について考えてみたい。

【施設の改修・各所営繕工事等について】

改修・各所営繕工事については、内容が軽易で財産管理者で修繕可能なもの及び1件5万円未満のもの以外は、総務部管財課および建築工事課で分掌している。両課の分担は、1件500万円以上の、規模の大きい改修工事に属するものは建築工事課で、500万円未満のものが管財課で執行されている。これらの工事は、施設の老朽化に伴うものや破損等によるものが主であり、施設保全の観点から工事が一定のサイクルに基づき計画的に行われるものではなく、総じて後追的である。

【施設の除却について】

建物が施設の廃止等で不要になった場合や老朽化した場合の除却は、総務部管財課と建築工事課で工事を執行している。除却は不要財産の処分と位置づけられており、総務部管財課が主務課であるが、施設の更新等、除却後に施設の新築工事がその場所で予定されている場合は除却工事と新築工事が同一年度内に予定されている場合に限り建築工事課で除却することとされている。しかし、除却工事と新築工事が異なる年度にまたがった場合、除却が必ずしも後の新築工事に適合するように実施される保証はなく、新築される施設の主管課が調整を行っているのが現状である。

このように、改修（各所営繕）・除却は「既存施設の建替えをいつ実施するか、そのためにはどのように維持保全していくか」といった計画的な配慮のもとに実施されているものではない。また、新築の際には建築工事課ですべて執行していた施設であっても、建替えに伴い別の施設を併設するために、既存施設の建替え時期と新設される施設の設置時期を調整することは、維持管理状況を統一的に把握しているセクションがないため、困難な状況である。

以上のことから、現状の県組織は住宅と施設の併設・合築を推進するには不適切であるといえよう。

例えば、福祉サービス拠点を県営住宅内に設置する場合、福祉部局は常時積極的に住宅部局に対する情報収集を行い計画を共同で立案しなければならないが、両部

局の利害が一致しない場合の調整機関が存在しないので、サービス拠点を設置できない場合も多いと考えられる。逆に、県有施設に住宅を合築しようとする場合、住宅部局は施設を所管するすべての主管課に対して個別に情報収集と調整を行わなければならないが、主管課が他部局と関係なく施設の基本構想を作成し用地取得まで行っている現状では、部局間の「縦割り」により、事実上合築は不可能である。

また、施設に対して行われる改修工事等は後追い・対処療法的で、更新時期を年頭に置いたものではないため、施設の主管課も建物の更新時期がいつであるのかを常に認識しているわけではない。

これらの障害を取り除き、公共住宅と福祉サービス拠点との併設及び公共住宅の県有施設への合築を推進するために、以下のコンセプトに基づく組織づくりを提案したい。

ア 「縦割り」状態解消のために、各課の施設ニーズを把握し、合築が可能な場合には関係各課との調整を行い、合築を前提にした施設計画を策定しそれに基づく土地の取得を可能とする組織が必要である。住宅部局が個々の施設所管課に個別に情報収集を行い調整を図ることは困難であるので、このような組織が独自に合築の可否について検討し調整を行っていくことが大事であるが、調整を実効あるものにするためには、県レベルでの施設の配置計画と用地の取得並びに各施設の基本構想の策定を一貫して行わねばならないと思われる。

イ 福祉サービス拠点や合築による住宅を計画的に配置する必要から、現在存在する県営住宅及び県有施設のみでなく、新設するものについてもそれぞれ建物保全・更新計画を策定し計画的に改修・各所管繕を行うこと、及び既存県有施設の維持管理状況を統一的に定期検査することにより、全ての建物の更新時期を包括的に把握できる組織が必要である。ここをキーステーションとして建物の更新についての情報を関係各課に提供することにより早期に合築等が可能なケースについて検討・調整が行えるものと思われる。

3 住環境を守り育てるための建築・地区計画行政の強化

ここでは提言の「住環境保全型地区計画」やその他のまちづくり活動を推進するにあたり、実施上の障害となっている『職員不足の実態』に焦点をあて、住環境を守り育てるための建築・地区計画行政の組織や人材育成はどうあるべきかを考えた。

(1) 建築行政における事務執行の実態

建築基準法では、建築確認等の執行については、建築主事を置く「特定行政庁」を設置することになっている。

神奈川県では表4-4-3のとおり、建築基準法施行令に定められた人口25万人以上の「指定市」、知事と市長の協議により権限を移譲することとした「一般市」、及び県が直接所管する地域にそれぞれ特定行政庁が設置されている。（*1）

開発許可等の執行は、都市計画法の規定により政令指定都市の区域にあっては政令指定都市の市長が、その他の区域については都道府県知事はその事務を行うこととされているが、神奈川県では「特定行政庁設置市」については県知事の権限を市長に委任している。

1991(H.3)年度の県の直接所管による地域は特定行政庁設置市の12市を除いた7市17町1村の計25市町村となっており、開発許可等の一部を除き各地区行政センターの建築部が地域ごとに所管している。

表4-4-4、-5は設置市と地区行政センターの事務量について、建築確認と開発許可処理件数を比較したものであるが、センターの所管地域では、職員の絶対数が少ないことと職員1人当たりの処理件数が設置市に比べ著しく多くなっていることがわかる。この表の職員数は、確認及び開発の審査や処分を行うセクションの管理要員を含む全ての職員数であるため、管理要員を除いた実際の担当者数で比較した場合に比べて、小人数の事務所ほど1人当たり処理件数が少なくなっている。また、小人数の事務所のほとんどが建築と開発の審査・処分を同じ担当者が担当し、かつそれぞれ件数や審査内容が異なるため、データとして整理するのも非常に難しい問題があるといえる。さらに、本来の事務量は審査する建築計画等の規模・内容等を考慮して判断する必要があり、件数だけの比較は適当なものとはいえないが、それでも県地区行政センターの事務量が多過ぎることは明らかな事実だと考えられる。

こうした職員数の差は行政能力の差を表すものではないが、職員数が多ければ、もっとフレキシブルで、きめ細かな行政対応ができることは疑う余地のない事実で

* 1 1980(S.55)年に県知事と市町会長との間で締結された協議書により、人口規模が概ね10万人を超えた市においては、個別の協議により建築確認や開発許可等の事務を市長に委任することが確認されている。現在、委任を受けている市は10団体に及び、委任時の県との協議により、適正な事務運営のために必要な人員を配置して建築及び開発行政の推進に鋭意努力しているところである。

表 4-4-3 建築関連施策実施状況一覧表 (1991(H3)年 6月 1日現在)

市町村名	設置日	狭あい	ブロック		生垣補助	建築協定	地区計画
(4条1項市)			(2)	(3)	(3/5)	(309)	(47)
横浜市	51.10.10	86.11.11	全	限		213	15
川崎市	51.10.10	88.10.1		限		12	13
横須賀市	53.12.15		全			38	8
相模原市	71.4.1			限		5	8
藤沢市	65.4.1	87.4.1		限		41	3
(4条2項市)			(3)	(4)	(5/7)	(49)	(8)
鎌倉市	82.4.1			限		11	
平塚市	85.4.1	85.4.1		限		4	1
茅ヶ崎市	86.4.1	86.4.1	全	限		8	1
秦野市	85.4.1	85.4.1	全	全		18	
小田原市	85.4.1	86.4.1	全	全			
厚木市	84.4.1	84.6.1				3	6
大和市	86.4.1	88.4.6		限			5
横三地区GC			(0)	(0)	(0/3)	(7)	(0)
逗子市						2	
三浦市						4	
葉山町						1	
湘南地区GC			(1)	(3)	(1/4)	(3)	(5)
伊勢原市		89.9.1				2	5
寒川町		85.4.1		限			
大磯町		89.1.1		限		1	
二宮町			全	限			
西湘地区GC			(1)	(3)	(0/3)	(0)	(0)
箱根町		78.9.1	全	限			
真鶴町				限			
湯河原町			全	限			
足柄上地区GC			(1)	(2)	(2/6)	(1)	(7)
南足柄市			全			1	2
中井町		89.4.1					1
大井町							1
松田町				限			2
山北町							1
開成町				限			
県央地区GC			(3)	(3)	(2/5)	(11)	(6)
海老名市				限		7	2
座間市			全	限		1	3
綾瀬市			全	限		2	1
愛川町		87.4.1	全			1	
清川村							
津久井地区GC			(0)	(0)	(1/4)	(4)	(1)
城山町		75.4.1				4	1
津久井町							
相模湖町							
藤野町							
合計		16	12	20	15	384	74

資料：県建築指導課「ブロック塀対策市町村実施調査状況」1991(H3)年6月

「建築協定認可一覧」1990(H2)年9月

県都市計画課「かながわの地区計画・追録」1991(H3)年3月

注：「地区計画」74は件数であり、地区数は72(内、1地区廃止)である。

「設置日」は特定行政庁が設置された日 「ブロック」はブロック塀対策のうち、

「狭あい」は狭あい道路整備対策実施の意味 「全」は通学路沿い全域実施

「生垣補助」は生垣転換・設置補助融資 「限」は通学路沿い限定実施

()内の数字は、設置市及び各地区ごとの実施件数であり、「生垣補助」については(実施市町村/区域内市町村)である。

表 4-4-4 市町村 / 地区行政センター別・建築行政職員数（建築確認業務）

市町村	権限委譲 年月日	人口 (1990.7)	処理件数/年		担当職員総数			処理件数/職員	
			平均	最大時	事務	技術	合計	平均	最大時
横浜市	—	3,223,800	23614	24596	—	—	166	142.25	148.17
川崎市	1970. 6.10	1,170,222	6962	7269	—	—	81	85.95	89.74
藤沢市	1965. 4. 1	350,272	2814	3036	2	19	21	134.00	144.57
横須賀市	1953.12.25	436,588	3557	3741	1	13	14	254.07	267.21
相模原市	1971 4. 1	527,619	4996	5365	5	21	26	192.15	206.35
鎌倉市	1982. 4. 1	175,624	1524	1645	3	12	15	101.60	109.67
小田原市	1985. 4. 1	193,201	1914	2091	3	14	17	112.59	123.00
茅ヶ崎市	1986. 4. 1	201,793	1846	2023	5	9	14	131.86	144.50
平塚市	1985. 4. 1	244,333	2476	2958	3	14	17	145.65	174.00
厚木市	1984. 4. 1	195,858	2234	2367	4	16	20	111.70	118.35
大和市	1986. 4. 1	195,073	1577	1751	3	10	13	121.31	134.69
秦野市	1985. 4. 1	154,494	1679	1903	3	10	13	129.15	146.38

地区行政 センター	市町村	人口 (1990.7)	処理件数/年		担当職員総数			処理件数/職員	
			平均	最大時	事務	技術	合計	平均	最大時
横須賀三浦	2市1町	139,663	1565	1724	1	4	5	313.00	344.80
湘南	1市3町	193,720	2067	2122	0	6	6	344.50	353.67
県央	3市1町	334,434	3497	3646	2	9	11	317.91	331.45
足柄上	1市5町	106,525	1190	1232	0	3	3	396.67	410.67
西湘	3町	57,032	1037	1179	1	3	4	259.25	294.75
津久井	4町	70,785	1071	1199	0	3	3	357.00	399.67

注1 処理件数は、1986(S.61)～1990(H.2)年度の5年間における建築確認件数(工
作物、設備を含む)の平均及び最大件数(申請ベース)。

2 担当職員総数は、市にあっては所管課職員、地区行政センターにあっては建築
部担当職員の総数〔総数は、管理職を含み、非常勤職員等を含まない。(1991(H.3)
年7月現在)〕。

ただし、横浜、川崎市の担当職員総数は、建築行政統計要覧〔建築行政協会(1989
(H.1)年4月)〕による(1988(S.63)年3月末現在)。

表 4-4-5 市町村 / 地区行政センター別・建築行政職員数（開発許可等業務）

市町村	権限委譲 年月日	人口 (1990.7)	処理件数/年		担当職員総数			処理件数/職員	
			平均	最大時	事務	技術	合計	平均	最大時
横浜市	—	3,223,800	—	—	—	—	—	—	—
川崎市	1970. 6.10	1,170,222	—	—	—	—	—	—	—
藤沢市	1970. 6.10	350,272	145	156	2	11	13	11.15	12.00
横須賀市	1970. 6.10	436,588	56	60	3	11	14	4.00	4.29
相模原市	1971.10. 1	527,619	191	242	6	10	16	11.94	15.13
鎌倉市	1982. 4. 1	175,624	61	71	2	7	9	6.78	7.89
小田原市	1986. 4. 1	193,201	96	107	1	6	7	13.71	15.29
茅ヶ崎市	1986. 4. 1	201,793	109	123	2	5	7	15.57	17.57
平塚市	1987. 4. 1	244,333	173	201	3	6	9	19.22	22.33
厚木市	1988. 4. 1	195,858	171	203	3	8	11	15.55	18.45
大和市	1989. 4. 1	195,073	74	82	2	5	7	10.57	11.71
秦野市	1991. 4. 1	154,494	132	141	4	6	10	13.20	14.10

地区行政 センター	市町村	人口 (1990.7)	処理件数/年		担当職員総数			処理件数/職員	
			平均	最大時	事務	技術	合計	平均	最大時
横須賀三浦	2市1町	139,663	43	48	0	4	4	10.75	12.00
湘南	1市3町	193,720	168	191	0	7	7	24.00	27.29
県央	3市1町	334,434	202	217	0	9	9	22.44	24.11
足柄上	1市5町	106,525	69	80	0	3	3	23.00	26.67
西湘	3町	57,032	13	17	0	3	3	4.33	5.67
津久井	4町	70,785	30	39	0	4	4	7.50	9.75

- 注1 処理件数は、1986（S.61）～1990（H.2）年度の5年間に於ける都市計画法の開発許可・建築許可及び既存宅地確認件数の合計の平均及び最大件数（申請ベース）。
- 2 担当職員総数は、市に於ては所管課職員、地区行政センターに於ては建築部担当職員及び都市整備課担当職員〔総数は、管理職を含み、非常勤職員等を含まない。（1991（H.3）年7月現在）〕。

ある。

また、人材育成の点からも考えなければならないことがある。

設置市（特に人口 25 万人以上の指定市）においては、概して都市化が進んでおり土地の高度利用を目的とした大規模建築物等の建築活動が活発である。一方、県所管の未設置市においては、マンションなどの建築行為があるものの、ほとんどは専用住宅に代表される小規模建築物の建築行為である。したがって、県の担当職員においては設置市の担当職員に比べて、大規模建築物等の審査経験がおのずと少なくなってしまう。勿論、現段階においては権限を委譲する以前から建築行政に携わっているベテラン職員が数多く存在するため、それほど大きな問題は生じることもない。しかし、今後こうしたベテラン職員が少なくなるにつれて、組織や個人の能力が設置市に比べて低くなってしまわないだろうか。

また、県としての立場上、市町村との調整や指導を行う場合、未熟な経験しか持たない県職員が本当に調整役として機能するのか、といった懸念を拭いさることはできない。

こういった状況にならないようにするために、県職員を指定市などへ交流職員として送り込むことも、人材育成の一環と言えるのではないだろうか。

(2) 格差拡大の現状と課題

最近、特定行政庁設置市と県所管地域である未設置市町村との間に具体的な行政サービスの較差が生じ始めている。例えば、表 4 - 4 - 3 の「狭あい道路対策」(* 2) や「通学路沿いブロック塀実態調査」「生け垣転換・設置補助(融資)」などの実施状況をみると設置市と未設置市町村との違いがわかる。これらは、生活道路の整備など、いずれも市民にとって身近な『生活の質』『都市の質』の向上を図るものである。

また、これらの施策は事務手続が建築確認等と密接に関わっているため、県から委任を受けた際に実施される場合が多い。設置市においては、単に「建築確認等の事務を執行できる」だけでなく「建築確認事務等に付随したその他の誘導的な関連施策を独自に行うことができる」という明らかなメリットも存在することがわかる。

逆に、未設置市町村においては、県との調整の問題、担当する職員数や組織、財源の問題等複雑な問題が絡み合っており、一朝一夕では解決できない状況にある。

* 2 狭あい道路対策は、幅員 4 m 未満のみなし道路であるいわゆる「2 項道路」（建築基準法第 42 条第 2 項による道路）等の後退部分を市が買上げ、あるいは借りるなどして、実質的に幅員 4 m の道路を整備するものである。

ある未設置市町村の建築指導担当者に「狭あい道路対策」の導入について質問したところ、次のような答えが返ってきた。『今までも何度か市役所内部で検討を重ねたり、窓口にチラシを置いたりして対策を講じてきたが、結局は経由の問題等で県（地区行政センター）の積極的なバックアップが得られず、立消えになってしまった。県の法的な立場は理解出来るし、こちらもマンション建設紛争等の調整で日常業務が忙しくなったので、そのまま諦めてしまった。』

こうした状況は、行政サービスを受ける住民の間に「特定行政庁設置市に住む」が否かで大きな格差を生じさせていることになっていないだろうか。

では、現在の未設置市町村に県の権限を委任できないのだろうか。国は「人口10万人以上の都市においては建築行政全般を執行すること、人口10万人未満の都市においては一般住宅を主とした小規模建築物等に関する建築行政を執行すること（限定特定行政庁）」という基本方針のもとに、特定行政庁の設置に努めている。」としている。

建築基準法の規定により、一般住宅を主とした小規模建築物等に限って建築主事を置くものが「限定特定行政庁」であり、神奈川県内には存在しないものの全国的には数多く存在している。

他の都道府県の場合は、県庁や県の出先機関の所在地と市町村との間に距離があって、交通も不便であるなど、「限定特定行政庁」設置もやむを得ない面が多い。一方、本県の場合は交通網が発達していることもあって、その必要性は低いと考えられてきたことや、建築技術者の確保等の行財政面での制約があるため実現に至っていない。

なお、海老名市や座間市のように行政人口が10万人を超えた市においては、総合的なまちづくりを行う上で、特定行政庁の設置と開発許可の権限を持つことは大きなメリットであり、権限移譲に関して県にアプローチするのをも一考かと思う。

(3) 地区計画制度の対応状況

ところで、本研究の中で提案している「住環境保全型地区計画」など地区計画制度の適用についてはどのような状況なのだろうか。

地区計画の決定は都市計画法の規定では県知事の承認を受けて市町村が決定するものとされており、必ずしも建築確認等の許認可権限とは連動していない。勿論、特定行政庁設置市においては、市の内部調整を行うだけで事足りるものが、未設置市町村においては、ここでも県の地区行政センターとの調整が必要となる。

未設置市町村においては「地区計画」は都市計画課等の所掌となっているものの、ほとんどの自治体で専門の担当者を設置するまでには至っていない。したがって、ほとんどの市町村が地区計画の策定がないか、あっても少数である現在、市町村の担当者は暗中模索の状態であるといえる。また、県サイドでも地区行政センターにおける担当職員数が少数である結果、委任市に比べ地区計画について十分な対応がなされているとはいえない。

比較的職員数が多い地区行政センター建築部においては、地区計画の目的を達成するための建築制限を定める条例について、その指導等を行うなど市町を支援しているところもあるが、ほとんどの地区行政センターでは「地区計画の推進」等について事務分掌にも含まれていないのである（*3）。まして、計画の初期段階、すなわち対象地区の設定、土地利用計画の目標、地区整備方針等については、ほとんど参画していないのが現状である。地域の建築行政との連携が不可欠な地区計画の策定作業においては、むしろ、こう行った計画部分についても地域内で完結できるシステムが必要なのではないだろうか。

郊外部まで開発・建築活動が押し寄せている市町村にとっては「地区計画制度」は興味ある制度に違いないが（*4）、一部には「職員が不足していて制度そのものさえよく理解できない」といった状況もある。勿論、伊勢原市のように積極的に推進している自治体はある。しかし、組織も財政規模も小さい町村ともなると兼任という形でさえ「地区計画担当」を設置することは非常に困難である。

一方、最近地区計画の決定が著しい相模原市、横須賀市や横浜市などでは地区計画と建築協定専門の担当セクションを設置し、新規開発地は勿論、既成市街地においても住民説明会を開催する等、積極的に地域住民に溶け込んでいく努力を積んでいる。

* 3 唯一、湘南地区行政センターにおいて「地区計画の支援」という形で事務分掌に含まれている。これは、かつて同センターに専任の「まちづくり担当」が設置されていたためである。

* 4 地区計画の対象区域は、原則として市街化区域内か未線引都市計画区域内の用途地域の定めがある地域に限られており、リゾートマンション問題で揺れた真鶴町、湯河原町等の未線引で用途地域の定めがない区域では適用できない。全ての地域において地区計画が適用できるよう法制度の早急なる見直しを期待したい。

また、設置市の中にもまだ地区計画の決定が1地区もない市があることは事実だが、実施にあたって柔軟に対応していくことが可能な人材と組織力があることも事実である。

建築確認や開発許可等の許認可行政において、特定行政庁設置市と未設置市（県所管地域）との間に既に大きな格差が生じていることは推測できるが、それ以上に必要な「地区計画」等の誘導的行政においても、このままではますます格差が拡大するばかりといえよう。

したがって、ここではこうした状況を解消するとともに、県と市町村が適切な連携と交流をもって都市行政を推進するために、地区行政センター建築部の『誘導行政』的な部分を強化することを提案したい。

(4) 提案 「地区計画推進担当の設置」

現在の地区行政センター建築部に『地区計画推進担当』を設置するとともに『地区計画推進事業費』を新設する。「建築協定」については建築確認担当からその事務を切り離し『地区計画推進担当』の事務とする。

また、地域の住環境を更新するための住環境整備事業等の推進についても積極的に『地区計画推進担当』が関与していくものとしたい。

こうすることにより、委任市以外の市町村に対して建築行政の規制、誘導の両側面から援助することができる。また、将来は地区計画制度のエキスパートとなった県職員が直接交流職員として市町村を支援するなど人材育成の側面からも有効であることはいうまでもない。

なお、現在地区行政センター建築部におかれている「まちづくり担当」については、建築・開発行政にとらわれずに、都市行政のエキスパートとして地域の都市政策や重点施策等広い意味でのまちづくりに関わっていくことが今後ますます望まれることが予想されるため、行政センター総務部企画調整課に専属で配置することも考えられる。

提言Ⅴ 住まい・まちづくりを推進するためのイベントの提案

1 「かながわの家」設計競技

提言 - 1で提案した「かながわの家」は、あくまでもコンセプトであって定型化された具体的なイメージを持っているわけではない。

「高齢者も障害者も健常者と同じように住むことのできる家」とか「必要に応じてあらゆる在宅ケアとサービスをうけることのできる家」といった目標も、「住宅のバリアフリー化」とか「在宅ケア」の実施という観点からある程度の性能を持った仕様が要求されることで、細部の手掛かりは得られるものの全体のイメージにはほど遠い。むしろ、住まい手のイメージ、例えばどのようなハンディキャップを持っている人なのかというような事が決定されないと具体化することも難しいといえる。同様に、「地域の住環境を守り育てる家」という目標も、どのような「地域」の中にあるのかといったロケーションの問題が決定されて、初めて具体的なイメージを造ることが出来るものである。

また、これらの3つの目標は、相互に矛盾した要求となる場合もあることも具体的なイメージを造るうえでは問題となる。

例えば、まちなみを造るうえでも魅力的な住宅のアプローチを考えた場合、敷地に余裕のない都市型住宅ほど、短い距離でも軸線を曲げるなど途中で意図的に歩む方向を変える、床のレベル差をつける工夫をする、レベル差をつけた上下の床の材料を変えるなどで、「その先に待ち構える住宅の味わい」を演出しようとするだろう。こうした工夫は確かに「地域の住環境を守り育てる」ためであるが、バリアフリー化という観点からみれば明らかに欠陥住宅になってしまう。

「住宅の具体的なイメージを造る」ということは、すなわち「設計する」ことにほかならないが、もともと、住宅に限らず設計という行為には、こういった様々の要求、機能を調整していくことなのである。

このことは言い換えれば、住宅政策として「かながわの家」を推進していくということは、住宅における「設計の質」を向上させていくこと、そのための「仕掛け」を作ることであるといえる。

そこで、そのためのイベントとして「かながわの家」設計競技を提案したい。

目的は、「かながわの家」の具体的な形を造ることで、そのコンセプトとなっている考え方とともに「設計行為」を尊重する意識を一般に普及しアピールすること

である。

日本においては、建築家の地位は低く、設計に要する費用も高価な建築材料ほどにも大事にされていないのが現状であるが、質の良いストックを造るためにはこうした現状を改める必要がある。こうした現状を改めることによって「かながわの家」を推進していくことが可能となるのである。

ここで提案する「かながわの家」設計競技は、次のような2つの原則によって実施されるものである。

原則の第一は、設計の与件となるような条件は主催者からはコンセプト以外提示しないことである。住まい手の属性から、敷地の設定から、すべて参加者の自由にしたらどうだろうか。住宅の設計を数多く手掛けたベテランでも、住まい手がハンディキャップを持っているケースは、ほとんど経験がないはずである。そうした設定から設計競技がスタートすることで、より設計そのものの中身を問うことが可能になると思う。また、敷地の設定も参加者の自由にすることで、ある地域の住環境の向上を図るような提案とすることもできると思う。

原則の第二は、あくまでも設計（いくなればスタディ）だけで実施しないということである。勿論、実施されるのが望ましいことには違いないが、政策としては、特別立派な家が何処かに何軒か建つということではなしに、世間一般に行われている住宅建設に徐々にでもそのコンセプトが浸透していくことのほうが重要である。実施された住宅のコンクールではなしに、設計競技では、例えば「誰でもちょっとした事でできる設計上の工夫」のような提案こそ大事にしたい。実現を急ぐあまりどこかのデベロッパーに頼んで大規模な住宅団地を造って見たとしても、それがいくら立派な「かながわの家」であったとしても、既成の身近な住宅地の中に建築される場合ほどの政策的な効果はない。新しい住宅団地では、周辺の住民にしてみれば、どこか自分達に関係のないどこか遠くの出来事だと感じるだけである。

あくまでも、「設計の質」の向上を図ること、それが「かながわの家」設計競技の目的である。

2 体験「バリアフリー住宅」

バリアフリー住宅が必要な理由は、既に第3部で述べたとおりである。しかし、我々日本人には、段差のない住宅がどの様に奇異に映るかは、実際体験した者でな

ければ判らない。従来は、障害者用住宅、或いは高齢者用住宅として、専用の住宅を建設しており、既にハンディが生じている彼等が利用するためのものであった。

しかし、ここでは、住まい手と共に変化する住宅、一般住宅からバリアフリー住宅へと成長する住宅を仮に「高規格住宅」と呼ぶことにして、実際、どのような住宅なのかを体験してみよう。

(1) モデルルーム見学

モデルルームには、住宅改造と身体機能に詳しいスタッフが常駐しており、その場で具体的な説明が得られる仕組みとなっており、そのスタッフに案内されての見学である。

さて、ハウジングパークの一角にあるモデルルームは、何の変哲もない純和風住宅であり、おおよそ 60 坪の敷地に建設されている。

道路端は U 字抗敷設されているが、自動車が入れるようメッシュ状のグレーチングで固定しており、フラットな状態で門まで到達できる。門は、やや低めに設置されており、小学生低学年のアイポイントを基調にしている。

門をくぐるとカーポートと一時融和するが、左手には両側に手すりのついた緩やかな階段、カーポート側からは、更に緩やかなスロープがあり、車椅子の場合や、重量物搬送時は右手のスロープを利用できるようになっている。

なお、ここには展示場らしく、もう一つのアプローチがある。門からは見えなかったが、カーポートから直接エレベーターで玄関口まで入れる車椅子リフターもついていて、障害の程度や敷地の都合によっては、このリフターも選べるとの説明書きがあり、実際に利用してみてどの様な使用感が得られるかを体験できるようになっているのである。

玄関内のたたきは、横長であり、車椅子でも 180 度回転できるスペースと車椅子乗り換え用のスペースとリフトが脇にある。玄関は 2 階までの吹き抜けとなって解放感があるが、一部に 2 階部分の張り出しがあり、一見すると雁行型の凝ったデザインであるが、ホイストのレールが玄関内たたき部分まで張り出しているのである。つまり、車椅子からホイストにも直接乗換できるようになっており、説明には、玄関の広さと障害の程度の相関表で見れば高規格住宅に変更する場合の選択方法が一目で判るようになっている。

玄関と廊下はノンスリップ加工されたフローリングであり、基本設計がバリアフリーとなっている部分の壁や敷居は、透明樹脂をアレンジしたパーティションで作られている。和室の高さは、八二カム構造の通気性の高い補高材で初期は従来型の高さがあっても、改造が必要となったときは、補高材を外し、敷居もだぼを引き

抜くことで簡単に外れ、フルフラットになるように設計されている。

説明によれば敷地の広さによってどちらも選択でき、工事にかかる経費と公的補助額が記載されており、予め建設時に配慮してあれば公的補助と僅かな自己負担で改造が可能であるが、配慮していない住宅からの改造は、相当な自己負担が生ずることが判る。

また、ダイニングキッチンも同様に移動可能なパーティションで仕切られ、キッチンの規格（何種類か設定されており、ほとんどの場合は、規格にあう）が合っていれば、公的補助で高さ調節可能なキッチンに変更できる。（規格が合わなかったり、高いグレードのキッチンを選択する場合は、当然差額は自己負担となる）更に浴室や便所も同様であり、ホイストや車椅子生活になった場合のハンディによって発生する需要部分は、基本的に「サービスセンター」のスタッフによって判定され、公的な支援が得られる仕組みとなっている。

では、このような住宅を建設するのには従来の構造で建設する場合とどの程度差額が生ずるかということがネックになる。高規格住宅のグレード（つまり、ランク）設定があり、ランクが低いと、後年自己負担が高くなるが、資産状況に合わせて設計アドバイスが受けられるようになっている。また、高規格住宅に設計時点で何れかの規格に適合する場合は、建設奨励金として、差額分の一部補助が得られるしくみになっている。

(2) 体験入居

体験入居は、成人同伴で、誰でも葉書で申込が可能であり、承認されれば、シーツ等の洗濯費用等の実費で2泊3日までの入居が可能である。また、身体機能の状態で、軽度（自立者用住宅）、中度（一部介助者用住宅）、重度（全面介助者用住宅）の3種類の住宅を選ぶことが可能である。

来場時間は、朝10時である。まず、入居者の身体状況を確認し、付帯設備を身体状況にセッティングするために、簡単な専門スタッフによるチェックが入る。スタッフが住宅を調整している間は、調整に立ち会うことも可能であり、また、相談コーナーで住宅改造の知識を得ることもよいし、福祉サービスの説明や申込も受け付けられる。そうこうしているうちに、入居の時間となり、（もちろん、事前にチェックしておき、夕方からでも入居は可能である）設備の説明があった後は、体験入居者以外の一般入居者と同等の取扱いとなる。

従って、福祉サービスは全て受けられ、朝昼晩の食事サービスや、ヘルパーの訪問、入浴介護も受けることも可能である。（もちろん、食事サービスの材料費等の一部負担があれば負担しなければならない）

2泊3日の体験で、得られた感想は、今後の高規格住宅への参考資料となり、体験者は、介護者の介護労力の軽減がいかに図られるかを実感できる場となる。これは、家族関係を介護によって崩壊させることのないような配慮であり、行政の役割も明確に理解してもらえる場ともなる。

エピローグ 自治体の住宅政策

住宅政策については、すでに、いろいろ議論されている。しかし、土地対策と同様、議論され尽くされて後は実行あるのみという状況にも関わらず、政策の実施には至っていない課題が多いことも否定できない。10年前の議論も、20年前の議論もまるで昨日のことのようでもあるし、そこで提案されている施策も、多少の変更はあっても現在実施され、あるいは実施されようとしている施策と基本的には大差ないものが多いのである。

自治体においても、施策として実行されていないスタディまで含め、すでに相当な数の提案がなされている。神奈川県においても、このことは例外ではない。

今回の研究についても、そのほとんどは「住宅問題」を多少なりとも勉強した人にとっては、耳慣れたものばかりで「新しさ」に欠けるように見えるかもしれないが、問題の本質が変わっていないことの現れでもある。大事なことは、継続することにほかならない。一度提案してだめだったものでも、その後の状況に応じて修正を加えるなり、ねばり強く、実現に向けて努力する姿勢がなによりも大事ではないだろうか。今回の研究についても、そうした考え方から「なにか新しい施策を」というよりも、いままで問題とされてきた事を整理することを第一として、従来から提案されてきた施策を再度検討し、いわばバージョンアップして、提案したものである。

また、提言の内容も、担当部局が取り組んでいる現下の課題よりも、どちらかといえば中長期的な課題を、言い換えれば実現に時間を要するものであっても、将来的には政策立案のヒントとなるようなものを意識的に取り上げている。

これらの提言は、現行の法制度をそのままにしたうえで、現在の自治体の権限の範囲内で実現可能なものである。

自治体の住宅政策の最近の傾向として、「なにかしなければならぬ」という切迫した状況のなかで、できることからアクションを起こすという姿勢が明確になってきている。「かながわの住宅政策」においても、そうした姿勢がとられることを切に希望したい。

「かながわの住宅政策」研究チーム員

氏 名	所 属
庄 司 博 之	横須賀三浦地区行政センター建築部
大 木 浩	総務部管財課
藤 沢 恭 司	農政部農業技術課
石 塚 賢 治	湘南地区行政センター建築部
野 本 史 男	福祉部老人福祉課
阿 部 秀 司	神奈川県住宅供給公社高齢者住宅局住宅企画課
鈴 木 雅 昭	川崎市民生局宮前福祉事務所
山 口 良 和	川崎市建築局住宅管理課
小瀬村 恵 治	厚木市建築部建築課
山 崎 崇	自治総合研究センター研究部

リーダー

サブリーダー

コーディネーター