

# 日本の住宅政策の現状と課題

石見 豊

(国士舘大学 政経学部 教授)

## 1. 戦後住宅政策の展開

日本における近代的な意味での住宅政策というものが、いつごろから、どのようなかたちで、取り組まれ始めたのかという点についてふり返る時、多くの先行研究が、「同潤会」の名前をその起点として挙げている。同潤会は、関東大震災（1923年）後の復興を担うため国によって設置された機関である。その同潤会が、近代的な住宅政策の起点とされるのは、同潤会によって建設された住宅（アパート）が、今日のマンションや団地と同様の鉄筋コンクリート造の集合住宅だったからである。同潤会による住宅建設以前にも、長崎県にある小さな島の端島（通称、軍艦島）に炭坑労働者やその家族用の7階建ての集合住宅が建設されたというような例もあった。また、1918年の米騒動後に、自治体に住宅担当部局が設けられ公益住宅の建設が始められたり、中流階層向けに長期の低利融資を行う住宅組合や住宅協会が設立されるという動きもあった。ただし、こうした戦前の住宅政策は、主に不良住宅の改良や災害復興対策として取り組まれたものと言える（山口・川崎 2015 pp.22-27）。

第2次大戦後の住宅政策は、住宅不足への対応から始まった。戦災による焼失、海外からの引揚げや復員により大量の住宅が不足していた。終戦の1945年8月時点で420万戸の住宅が不足していた。この住宅不足を解消するために設けられた国の機関が戦災復興院だった。また、1950年には、低利で住宅の建設や購入資金を融資することを目的とした住宅

金融公庫法が制定され、翌51年には、低所得者向けに自治体が公営住宅を提供するための公営住宅法が制定された。そして、1955年には、都市部の勤労者向けに公営住宅を大量に供給することをねらいとして日本住宅公団が設立された。こうして持ち家階層向けの住宅金融公庫、低所得者向けの公営住宅、都市部の中間層向けの公団住宅という戦後住宅政策の3本柱が階層別に整備された（山口・川崎 2015 pp.30-33）。

この戦後住宅政策の3本柱が大きく見直されたのは、2000年前後である。まず、1996年に公営住宅法が一部改正された。その主な改正点は、①入居対象階層の切り下げ（収入分位で33%以下から25%以下へ）、②入居者の収入（応能）や住宅の立地・規模（応益）に応じて家賃を決める応能応益家賃制度の導入、③高齢者・障がい者等に対する入居収入基準の緩和（裁量階層の導入）、④民間住宅の借上げ・買取方式の導入の4点であった。この中で最も重要な改革点は応能応益家賃制度の導入である。従来の公営住宅法では、公営住宅の建設費用から国の補助金などを除いた額を「原価」とした原価主義で家賃を算定していた。しかし、地価や建設費の上昇により原価主義は破綻し、それに代わるものとして、入所者の収入や入居者が受ける利益（立地や規模）に基づく新たな家賃制度が導入された（砂原 2018 pp.83-84）。

また、大都市周辺部において公団住宅を建設・提供してきた住宅・都市整備公団（1981年に日本住宅公団と宅地開発公団が合併）は、

表1 戦後住宅政策の変遷

【住宅不足と大量供給の時代】	【量から質への転換の時代】	【民との連携、さらなる質の向上を模索する時代】
《戦後住宅政策の3本柱の形成》 ・住宅金融公庫の設立（1950年） ・公営住宅法の制定（1951年） ・日本住宅公団の設立（1955年）	・住宅・都市整備公団へ再編（1981年）	《戦後住宅政策の3本柱の変容》 ・住宅金融支援機構へ改組（2007年） ・公営住宅法の一部改正（1996年） ・都市基盤整備公団へ再編（1999年） ・都市再生機構へ改組（2004年）
《住宅建設計画法の制定（1966年）》 五箇年計画の主な内容 ・第1期（1966-70年度）1世帯1住戸 ・第2期（1971-75年度）1人1室	・第3期（1976-80年度） ・第4期（1981-85年度） ・第5期（1986-90年度） ・第6期（1991-95年度）	・第7期（1996-2000年度） ・第8期（2001-05年度） 《住生活基本法の制定（2006年）、住宅建設計画法の廃止》

出典：山口・川崎 2015 pp.16-17を参考に筆者作成

1999年に都市基盤整備公団に再編され、さらに、2004年には独立行政法人都市再生機構（UR）に組織転換された。公団住宅は家賃が高く、立地が遠く、部屋が狭く、民間のマンションとも競合する（民業圧迫）など、多くの批判にさらされてきた。90年代に入ると、新規の住宅開発は行なわず、既存の賃貸住宅の建て替えがすでに事業の中心になっていた。さらに、99年の都市基盤整備公団への再編は、住宅供給を離れて、都市の基盤整備を主な任務とするという組織目的変更の表明であった（砂原 2018 p.86）。

最後に、住宅金融公庫についてであるが、この組織には元々、民間の金融機関では、個人の住宅を対象にした長期・低利の融資が行われなため設立されたという特徴があった。しかし、80年代の後半以降、従来の企業への融資が減少してきたこと（企業が株式などにより資金を自己調達し始めたため）に伴い、銀行は新たな融資先として住宅ローン分野に参入してきた。つまり、公庫の事業は民間金融機関と競合することになった。2001年の閣議決定に基づき、公庫は、融資業務を災害復興などに限定して、民間金融機関による住宅ローン貸付の支援を担うことになった。そして2007年、独立行政法人住宅金融支援機構に再編された（砂原 2018 pp.87-89）。

こうした住宅政策をめぐる政策転換の背景には、80年代以降展開されてきた民営化や規制緩和を志向する新自由主義的な流れがあ

り、住宅政策についても、公共（官、行政）主導から民間や市場の活用または連携への路線の転換があったと言える。

## 2. ニュータウンと郊外——その盛衰と再生

前項で描いた戦後住宅政策の形成と終焉をめぐる50年間の時間の流れの中には、さまざまな社会経済的な出来事があり、その影響を受けた住宅政策が展開されてきた。オイルショック、バブル経済やその崩壊、阪神・淡路大震災と東日本大震災などは、社会経済に大きな影響を与え、人々の暮らし方や生き方にも変化をもたらせたと言える。ただし、ここでは、戦後のわたしたちの暮らしに最も大きな影響を与えたものとして高度成長とニュータウンの建設を取り上げることにする。

高度成長が何かについて詳しく説明する紙幅の余裕はないが、高度成長の10数年間（1950年代中頃から70年代初め）、日本経済は平均で10%という未曾有の成長を経験した。それは、日本という国の姿を根底から変えた（吉川 2012 p.3）。高度成長の主要因は、企業の旺盛な技術革新と、農村から都市への人口移動に伴う世帯数の増加だった。都市に移り住んだ人々は单身もしくは核家族という新しい世帯を構え、技術革新により低価格を実現させた洗濯機、冷蔵庫、テレビなどの耐久消費財を求め、需要（消費）を拡大させた（吉川 2012 p.77およびp.122）。

この高度成長と共に膨張した都市の人口

に、特に農村から都市に流入した新しい住民に住宅を提供する目的で建設されたのがニュータウンだった。ただし、日本のニュータウンには、明確な定義がない。国土交通省では、①1955年度以降に事業に着手、②施工面積16ha以上で、計画戸数1000戸以上または計画人口3000人以上、③人口集中地区ではない区域で開発という定義により、全国で2010地区（2011年3月時点）のニュータウンリストを挙げているが、それは1つの捉え方にすぎない。また、ニュータウンに類似した概念に「団地」があるが、両者の関係（ちがい）も不明確である。ニュータウンは、住宅だけでなく、商業施設や学校、行政機関、公共施設、公園・緑地など、総合的な都市機能を有するが、団地は、住宅の集合体にすぎないという整理もあるが、これも1つの捉え方にすぎない（金子 2017 pp.29-34）。

定義の問題はさておき、高度成長期に特に3大都市圏において、急増する人口の受け皿として多くのニュータウンが、公団、公社、地方自治体、民間などの手によって建設された。東京の多摩ニュータウン、中部圏の高蔵寺ニュータウン、大阪の千里ニュータウンなどがその代表である。さて、日本のニュータウンには、次の2つの特徴がある。1つは、ニュータウン発祥の地であるイギリスのニュータウンでは、住まいの近くに雇用の場を確保する「職住近接」が目指されたが、日本のニュータウンでは、住まいのスピーディーな提供が優先され、また、都心のエネルギーが強く、雇用の場がニュータウン内に少なく、ニュータウンの住人は都心への通勤を余儀なくされる「ベッドタウン」にすぎないという特徴がある（金子 2017 pp.27-28）。ただし、イギリスのニュータウンにおいても、ニュータウン内に雇用の場を確保する「職住近接」や「自足性の原則」は、経済情勢をふまえた時々の政府の政策により変化したと指摘する研究もある（西山 2002 pp.126-127）。

もう1つの特徴は、ニュータウンの入居者像を一定の収入以上のサラリーマン世帯を前提にしたため、世代や社会階層が似通った（同質性の高い）人々が多く住むことになったという点である。開発当初は20代、30代が住人の多くを占めた「若い街」も、開発から50年

以上の歳月が流れ、住人の大半が高齢者という「オールドタウン」になった。ニュータウンで育った子どもは、大学進学や就職を機にニュータウンを離れ、そのことが入居者の高齢化や街の人口減少を加速させてきた。その他にも、エレベーターのない住棟の上層階（5階、4階部分）の空室化、室内および住棟、ニュータウン内のバリアフリー化の遅れ、近隣センター（ニュータウン内の商店街）の衰退、小中学校の遊休化など、多くの課題を抱えている（伊藤ほか 2017 p.144）。

ただし、ニュータウンの中には再生の動きも見られる。各地からは、NPO法人による住宅リフォームや買い物代行サービス（千葉海浜ニュータウン）、近隣センターの空き店舗を活用した住民交流の場づくり（明石舞子住宅）、団地内循環バスの運行（高蔵寺ニュータウン）などの活動が報告されている。また、エレベーターのない住棟の上層階の部屋を、子育て世代を想定した間取りにリノベーションした、ひばりが丘団地の事例もある（伊藤ほか 2017 p.145）。

また、建て替えの事例としては、多摩ニュータウンの諏訪2丁目団地の事例が有名である。1971年に入居が始まった諏訪2丁目団地では、建て替えの検討が1988年頃から始められ、長い歳月がかかったものの、2014年1月に建て替え工事が完成した。これまでのエレベーターなしの5階建て23棟640戸が、エレベーター付きの11階建ておよび14階建ての7棟1249戸に生まれ変わった。ただし、こうした事例はまだ少数で、団地の建て替え（マンションの場合も同じ）には多くの困難が伴うのが一般的である。立地条件が悪い場合は、事業性が低く、また、入居者の意向のちがいなどから合意形成が難しいなどの課題がある（山口・川崎 2015 pp.172-173）。

住民参加と民間との連携により、大規模な建て替えが実現したのが、URの多摩平の森の事例である。ここには元々、URの多摩平団地（1958～60年、入居開始）があったが、1996年頃から建て替え計画の検討が始まり、入居者の代表、地元自治体の日野市、URの三者で勉強会を開催し、建替事業への合意形成を図った。その結果、それまで29haの敷地に247棟あった団地は、高層化（13階建て）

されて11haの敷地の30棟（1528戸）に集約化された。余剰地には、図書館、保育園、大型商業施設、民間事業者による戸建ておよび集合住宅などが誘致された。また、既存の5つの住棟を民間事業者に貸し出し、子育てや高齢者支援機能を持った多様な住宅に改修し、運営してもらう「ルネッサンス計画2」という事業にも取り組んだ。コンペを経て3社の案（団地型シェアハウス、菜園付集合住宅、サービス付高齢者向け賃貸住宅）が採用され、「たまむすびテラス」として2011年から入居が始まった（UR Press 2019）。

### 3. 住宅の「質」と魅力ある暮らし

これまで公共主導から民間や市場の活用または連携への住宅政策の路線の変容と、戦後住宅政策におけるニュータウンの盛衰と再生の動きなどについて述べてきた。都心部における再開発などの動きには触れなかったが、ニュータウンの衰退（郊外からの人口流出）の背景には、郊外から都心部への人口移動（都心回帰）があり、都心部や湾岸部（ウォーターフロント）などにおける超高層マンション（タワーマンション）の建設などが要因としてあったことは言うまでもない。その意味では、官と民と並んで、都心と郊外という2つの軸で、戦後住宅政策の移り変わりを眺めてきたつもりである。

最後に、魅力ある暮らしとは何かという点について考えたい。総世帯数に対する住宅総数の割合が1を超え、第1期住宅建設五箇年計画（1965年）が掲げた「1世帯1住戸」を実現したのは1968年のことであった。これを機に住宅政策は「量から質の問題」に入ったと言われた。この住宅における「質」とは何か。高密度開発を避けた低層タウンハウスの建設、全国一律の標準設計ではなく地域らしさを重視した開発（優良モデル住宅街区建設プロジェクト）や住宅づくり（地域住宅計画制度）、居住者自らが住宅建設に参加するコーポラティブ住宅、ケア付き高齢者住宅、環境共生住宅など、「質」をめぐる模索が続けられてきた（山口・川崎 2015 pp.57-103）。

近代都市計画の祖と呼ばれるイギリスのエベネザー・ハワードは、著書『明日の田園都市』の中で、ロンドンの過密と不衛生な暮らしを

改善するため、都市と農村の双方の魅力を併せ持った「田園都市（ガーデンシティ）」の建設を提案し、レッチワースやウェリンでそれを実現した。同書の魅力は、「都市と農村の結婚」という新しいタイプのまちづくりのコンセプトにあるが、それに加えてもう1つの魅力は、住民自身が田園都市の開発を担うまちづくり会社の運営に参加するという自治（協同組合主義）的な要素にある（ハワード

2016）。現在、日本ではどこの地域でも、自治会・町内会などの活動は低迷している。ただし、自治会など地縁のコミュニティの力は弱くても、同じ趣味（本や音楽）などを共有するテーマ型のコミュニティの活動が盛んだという地域は結構ある（筆者の住む東京都国立市がまさにその例である）。

住宅の「質」に話を戻すと、住宅の構造やデザイン、レイアウトなどを技術の向上や居住者のニーズに合わせて改善することは、もちろん住宅自体の「質」を高めることになる。ただし、それに加えて「まち（住宅地）」の魅力を高めることも重要である。近くに話の合う仲間がいる、集まれる場所がある、そんなことが日々の暮らしを魅力あるものにする。地縁だけではない多彩な人の交わりにより、暮らしを魅力あるものにする、これが成熟した社会における住宅政策の課題ではないだろうか。

---

#### <参考文献>

- 伊藤雅春ほか『都市計画とまちづくりがわかる本（第2版）』彰国社、2017年  
金子淳『ニュータウンの社会史』青弓社、2017年  
砂原庸介『新築がお好きですか?』ミネルヴァ書房、2018年  
西山八重子『イギリス田園都市の社会学』ミネルヴァ書房、2002年  
ハワード、エベネザー（山形浩生訳）『新訳・明日の田園都市』鹿島出版会、2016年  
山口幹幸・川崎直宏編『人口減少時代の住宅政策』鹿島出版会、2015年  
吉川洋『高度成長』中公文庫、2012年  
UR Press【特集】東京都日野市 多摩平の森、2019 vol.58（最終閲覧日：2022年2月3日）<https://www.ur-net.go.jp/aboutus/publication/web-urpress58/special3.html>