

総合都市研究 第48号 1993

東京都立大学都市研究センター  
第5回公開講演会

東京の住宅問題を考える：問題の諸相と解決への取組み

1992年10月5日

於 東京都議会議事堂都民ホール

1. 開会あいさつ
2. 都市計画と居住政策
3. 「アフォーダブル・ハウジング」と政策の枠組み
4. 住宅への権利、都市への義務
5. 閉会あいさつ

石田 頼 房\*  
高見沢 邦 郎\*\*  
福岡 峻 治\*\*\*  
磯部 力\*\*\*\*  
萩原 清 子\*\*\*\*\*

1. 開会あいさつ

石田 頼 房

きょうは、東京都立大学の公開講座においていただきまして、ありがとうございました。

今回の公開講座は、大変多数のお申し込みをいただきまして、ここは二百八十何人入るところなんですけれども、四百何十人というお申し込みをいただきまして、受講制限、お断りする結果になりました、大変申しわけありませんでした。

本日は、「東京の住宅問題を考える：問題の諸相と解決への取組み」というテーマを取り上げました。京都大学の西山卯三先生、この方は住宅問題

に関する日本の権威の先生ですけれども、50年ほど前にお書きになった「日本の住宅問題」という本の中で、低い居住水準、あるいは悪い居住環境、高い家賃といったような、いわば住宅に関するいろいろ困った問題というのはいつでも存在したが、それが、住宅問題というふうの問題として取り上げられるのは、それを政府が取り上げなければならぬほどの状態になったときだということをおっしゃっております。要するに問題の認識と、それをどう政策課題として取り上げるかというところが、戦前で言えば密接不可分の関係にあったというのです。

- 
- \*東京都立大学都市研究センター所長
  - \*\*東京都立大学工学部
  - \*\*\*東京都立大学都市研究センター
  - \*\*\*\*東京都立大学法学部
  - \*\*\*\*\*東京都立大学都市研究センター

逆に言えば、どういうふうにもこの住宅の問題に取り組むかということが、かえってその問題の取り上げ方を狭くしていたというようなことを、西山先生はおっしゃっております。これは戦争中に書かれた本ですので、戦前は住宅問題というのはそういうふうにも認識をされ、政策として取り上げられることもなかなか容易ではなかったということをおっしゃっているのだと思います。

これを今日的な状況で考えてみますと、住宅に関する困った事柄を問題として取り上げさせるといふ点について見ますと、住民の運動がこれを問題として取り上げさせる形で、いろいろ取り組まれております。あるいはジャーナリズムが、繰り返し繰り返し住宅に関する現状を、ある意味では告発するような記事を載せております。要するに、住宅問題という問題を認識する認識の仕方が、単に、戦前のように政府が取り上げざるを得なくなったから問題として取り上げるというのではなくて、社会的に広く問題として認識されるようになったということがあるわけです。

さらに、これを政策として取り上げる主体、だれが住宅問題を解決する対策、政策を取るのかということも、中央政府が専らそれを行っていた時代とは変わって、地方自治体が住宅問題に対して対策を立てていく、そういう責任を負うようになってきました。さらにその地方自治体の中でも、基礎的自治体といわれる市町村が住宅政策に取り組むように、比較的最近になってきたと言えます。東京でも23区、各市町村が住宅問題に取り組んで、住宅課というような課がこの区役所にもできてくるようになっております。

それに伴って、住宅に対する対策をどういう視点で取り上げるかという見方も変わってきつ々あるように思います。より住民に近い立場の自治体が住宅政策を担当するようになって、より幅広く、あるいはより住民に近い視点で問題を取り上げる。あるいは社会福祉とか教育とか、さまざまな問題と結びつけて、単に住宅をつくるというような対策の行い方ではなくて、いろいろな幅広い総合的な視点で住宅問題を取り上げ、それに対する対策をとるようになってきています。そういう意味で、

住宅問題の問題としての認識の仕方も、それから、それに対する取り組み方も、戦前に比べればはるかに広がってきていると思います。

しかし、なお問題の深刻さに対して、取り組まれている政策あるいは対策というものの間にはギャップが残っております。我々住宅問題を日常的に、いろいろな形で感じているわけですが、それに対して政府、地方自治体のとっている対策というのは、なお、おくれがありますし、かゆいところに手が届きかねる問題があるわけがあります。実は、そのギャップが残っているということこそ、問題だというふうにも考えます。それが、本日の「東京の住宅問題を考える：問題の諸相と解決への取組み」というテーマが取り上げられた状況ではないかと思えます。

本日は、3人の講師の先生にご講演をお願いすることになっております。講師の紹介は、時間の関係もありまして申し上げませんが、この色刷りの資料の3ページ目に、お三人の略歴が書いてございます。これからまず、工学部建築学科の教授である高見澤先生に、「都市計画と居住政策」というテーマでお話をいただきます。続いて、私も都市研究センターの教授であります福岡先生から、『アフォーダブル・ハウジング』と政策の枠組みというテーマでお話をいただきます。最後に、法学部の教授、行政法のご専門ですが、磯部力先生から、「住宅への権利、都市への義務」という題でお話をいただきます。これから4時半まで、途中で休憩を挟みますけれども、ぜひ最後までお聞きいただくようお願いしたいと思います。

それでは、これで私の開会のあいさつにさせていただきます。

## 2. 都市計画と居住政策

高見澤 邦郎

ご紹介いただきました高見澤でございます。本日、多くの方においでいただけるということがわかってきた段階で、我々講師3人で打ち合せをしました。お見えの方は一般都民の方で、こういう際だから、新聞紙上をにぎわしている住宅問題というものの実情とか概況を勉強しておこうとい

う方々、あるいは役所でもそういう方々がいらっしゃるかもしれない。しかし一方、役所で日夜この問題に専念されていて、私なんかよりむしろ詳しい方々もおいでになるかもしれない。そういう中で、どういうことをお話するのが一番いいのかということ、議論いたしました。

結果的には、今、最前線で悩んでいらっしゃる方々に直接答えを出すようなことは到底無理でありますので、今日の住宅問題の背景とか概況を我々なりにお話してみようということに落ち着きました。ただし、日夜苦勞されている方々にとっても、むしろ原理的なこととか、問題の整理の仕方とか、若干ヒントになるようなことがお話できたらいなと思ながら我々3人でお引き受けした次第です。

#### (1) 時代の側面からみる

**震災からの立直りと量の時代** 年表をごらん下さい。住宅をつくったり、住宅地をつくるということは、実は大変息の長い仕事ですね。仮にデベロッパーがある土地を獲得して、それを最終的に分譲住宅にするまでを考えても、多分5年から10年かかりますね。また、住まうという立場からすれば、子供が生まれ、育ち、増築をし、あるいは高齢者の人にも住めるように改築するというようなことになると、もう一生の問題です。限られた時間の中で、長い期間のお話をするのは恐縮なんですけれども、歴史的な目で見ると、今後を考える上で大事ではないかというのが第1です。

私も戦争の真ただ中に生まれた人間ですので、戦後の状況というのは少し記憶に残っています。例えば、学校が2部授業だったこととか、木炭バスのこわれたのを利用した住宅のこと、あるいは兵舎がそのまま住宅になってしまったこととかです。そんな状況が、40年から50年前の東京にあったわけですね。そこから、経済の立ち直りという時代を経て、状況が変わってきたわけです。

戦争が終わって15年たったあたり、その年表に1960年住宅地区改良法公布と書いてあります。住んでいる人々の責任とは言いかねる劣悪な住宅や環境を、国家のお金、都のお金をつぎ込んで改善

しようという法律が、昭和35年にできました。東京の場合で言えば、約120カ所での事業を行い1万5000戸ぐらいの改良住宅と称される、まあ、都営住宅と認めていただければいいですけども、そういうものの建設が行われました。

このようにみていると、ある時期のある問題には、それなりに対応が行われて、ある種の解決をみているということです。1951年には公営住宅法公布、1955年には日本住宅公団発足と書いてありますけれども、いわゆる公共的な住宅に国・自治体が一生懸命取り組んできた時代もあるわけです。その結果、東京都内にはたしか公共賃貸住宅が約40万戸強あります。そのぐらいの戸数が、都営住宅、公社住宅、市営住宅、あるいは公団賃貸住宅として、既にここ40年近くの間には建設されているわけです。これもまた、やはり一生懸命その時代の人がやった成果とすることができるわけでございます。

しかしその一方で、最大限の努力はしたにもかかわらず、よく言われることですけども、東京で本当は住宅の暴動がおきてもおかしくなかった。それぐらい皆さん困っていた。昭和30年代初頭のことを思い出してください。4畳半、あるいは3畳に、3人、4人で暮らすというのは当たり前でしたね。台所は共有、便所も共有、4畳半に4人で住んでいる。これが当たり前で、その状況が公共住宅では100%改善されなかった。そのかわりに何が起きたかといいますと、木造賃貸アパートです。これが東京の山の手方面、中野とか、豊島とか、大田、世田谷といったところに、そこに住んでいる方々が、庭先にアパートを建てるというようなことで建ちました。その結果、まあ雨露しのぐところがないという状態は、何とか昭和30年代に克服できた結果、住宅の暴動が起きなかったと。ちょっと話が極端ですけども、そういうこともあったわけですね。

しかし、木賃アパート-我々、木賃アパートとそういうものと呼んでおります。そういうもので昭和30年代を何とか耐え忍んだけれども、ご存じのように、その木造アパートが今や古くなってしまって、東京のかなり大事な場所環状7号線に近い

表 都市・住宅関連年表

	住宅関連法	都市関連法	都市・住宅事情	社会
1955	1951 公営住宅法公布 1955 日本住宅公団発足			
1960	1960 住宅地区改良法公布			地価騰貴
1965	1965 住宅建設計画法公布	1963 基準法改正容積率導入 この頃第一次マンションブーム	1964 東京オリンピック 1965 多摩NT都市計画決定 1968 区部木賃アパート112万戸	
1970		1968 都市計画法建築基準法改正	この頃から開発指導要綱さかん 日本列島改造論 地価騰貴	
1975		1974 生産緑地法・国土法公布 1975 大都市法公布 1976 基準法改正日影規制	1973 オイルショック	1977 三全総定住圏構想
1980	1978 住環境モデル事業創立 1981 住宅・都市整備公団発足			二次オイルショック
1985				地価騰貴
1990		(1987.10 緊急地価対策要綱) 1987.8 国土法改正監視区域制度 (1988.6 総合土地対策要綱) 1989.12 土地基本法 1988.2 都/住宅政策懇談会設置 →90.4 答申 1990.4~1991.12 融資の総量規制	1990.6 大都市法改正 都市計画法等改正 1991.4 生産緑地法改正 1992.1 地価税導入	
↓		1991.4 中央・世田谷区宅条例	6. 均衡プロジェクト発足 7. 都/住宅マスタープラン	.9 都市白書
↓		1992.3 都/住宅基本条例/.4 住宅政策審議会発足		
↓		1992.7 既に9区で住宅条例制定 1992.10 都/住宅白書発刊		1992.6 都市計画法等改正
2000		(区・都の動き)		(国の動き)

ところにたくさん木賃アパートがある。経営している方々も、当時働き盛りだった人ですから、今高齢になっておられる。住んでいる方々も、場合によると高齢になっておられる。昭和30年代にある種の矛盾を吸収したものが、新たな矛盾を起しているというようなことが、歴史の中から見るとれるわけでございます。

1970年前後から1970年前後からをちょっと触れておきますと、ようやくいろいろな政策が大きく展開され出しまして、例えば、私の大学は多摩ニュータウンに、昨年引っ越させていただきました。大変立派なニュータウンが30万都市を目指して、周辺まで入れますと四、五十万の規模で今、一生懸命開発されております。これも自然にできたのではなくて、多摩ニュータウンをつくるという強い意思のもと、法律が一本できたわけです。新住宅市街地開発法です。そういったもので、ともかく今までのような、ばらばらに公団・公営を建てるんじゃなくて、大きな開発を一挙にやって鉄道も引いてしまおうというような仕組みもできたわけです。

それから、昭和40年代に入りますと再開発も盛んになります。むしろ東京をちょっと外れたところに多いですけども、藤沢とか、町田の駅前なんていうのはその典型ですね。都市再開発法が1969年に制定されました。

昭和43年(1968年)の都市計画法制定は大きな出来事です。これは大正時代から戦後を生き延びた法律が全面改正されたものです。この法律の最大のねらいは何にあったかといいますと、都市が勝手に開発されて、いわゆるスプロールという言葉がありますね。農地を残しながら、道も整備されないまま細かい開発ができてしまう、そういうむだを防ごうという趣旨の法律でした。つまりこの時期に至って、昭和40年ごろ、あるいは45年前後に、いろいろな意味で大きな法律が整備されて、戦後の対応から新しい時代に切りかわったというふうに見ることができるわけです。それと同時に、この時期、記憶しておかなければいけないことは、いわゆるマンションですね。中高層集合住宅と呼ばれますけれども、3階建てとか、5階建て

とか、10階建てとか、そういった住まい方が増えてきました。オリンピックのころに第1次マンションブームというのが起きました。最近のブームは、第5次ブームになりましょうか。景気の波の中で、何度か盛り上がりましてマンションが出てきた。これに、それ以前からの公団、都営住宅なんかが加わりまして、一言で言えば、人々が、我々が、都市住民が、3階とか、5階とか、10階に住むことが、当り前のことになってきたということですね。それ以前は、せいぜい2階建てというのが住宅の常識でしたから、何を今さらと笑われるかもしれませんが、わすれずか三、四十年の歴史の中に、我々中高層の建物に住むという世界を、現実につくってきたわけです。

それと同時に、いわゆるマンション紛争。マンションが建つ一方で、今度はそれを建てちゃ困ると。裏の日影をどうしてくれる。ご記憶の方も多いかと思いますが、昭和45年から50年ごろにかけては、いわゆる日照権紛争と呼んでおりましたけれども、マンションとかビルが建つことをめぐって、周辺住民とかなり激しい争いがあったんですね。確かに法律を守っていることは事実です、ディベロッパーの方も。しかし、法律を守ってさえも、裏の環境が大変に悪くなる事態があった。社会のそういう状況に対して、法律は後を追いかけて、細かな話しですけども、昭和51年に建築基準法の改正が行われまして、ディベロッパーの方々には大変評判が悪いんですけども、日影規制と呼ぶ、ある建物が裏にあまり迷惑をかけてはいけないという法律を追いかけてつくったわけです。

1980年頃からの動き さて、そういった経緯の上にある最近の10年です。「変動幅の大きいここ10年」と言えましょう。いつごろからかということ厳密には言えませんが、多分昭和50年代後半、極めて象徴的には、中曽根首相が登場して、いわゆる中曽根民活、アーバン・ルネッサンスというようなことを唱えた時期からです。これには大きな背景がありまして、日本の経済のこれからを考えると、都市の再開発というものにもっとお金を投じ込んでいかないと、日本の経済的発

展がもう限度であると。あるいは、それが国際的に求められている、いわゆる内需拡大路線ですね。それで昭和五十七、八年から、たくさんのそういうプロジェクトがやりよくなるような方向へ変わってまいりました。

その辺からが、きょうの問題の主題にかかわるわけです。その内需拡大自体は必要なことであるにせよ、ここ10年の前半で言えば、経済の活性化が土地の値段を引き上げるといふことに対して、歯止めがなかったということですね。日本の制度、あるいは自治体の権限の中にそれが十分に用意されてなかった。これが結果的に、いわゆる居住の危機と呼ばれる事態を招いたわけです。

それに対して、例えば東京都は地価の問題に取り組もうということで、いろいろな手段を東京都なりに講じられた。あるいは政府も、例えば税制の問題、ことしの春から地価税というものが実施されておりますね。それから生産緑地法の改正。ちょっと聞きなれない言葉かもしれませんが、郊外部にある農地の税金を今まで余りに優遇し過ぎていた、ちゃんと取ろうという、ちょっと短絡的ですけども、そういう法律改正といったような税金上の問題。それから銀行がディベロッパーに無制限にお金を貸し出したから、あのバブル状態が起きたということで、その反省に立って、いわゆる総量規制と呼んでおりますけれども、銀行の不動産業への貸出しを制限しようということが、もうすでにそれは撤廃されましたけれども、1年半ばかり、ことしの春まで行われてました。というように、都市を活性化した結果、地価の問題が引き起こり、その結果人々が特に都心部で住めなくなりました。それに対してどういう政策があったか。1つは、申し上げた税金で対応しよう。1つは、金融で対応しよう。もう1つ、それがきょうの私の主題である都市計画で対応しよう。土地の使われ方をもうちょっとしっかりコントロールすれば、無制限な土地の値上がり、あるいは居住の危機を防げるのではないかとということで、都市計画に関するいろいろな制度改革というのが、今、行われようとしているところなのです。

年表に92年6月に国会で都市計画法と建築基準

法の改正とあります。一例を挙げれば、例えば原宿です。原宿の住宅地にブティックみたいなものが、裏にも随分出てきた。その結果、そういう商業の土地として使われると、土地の値段はすぐ上がるわけですね。それを今の用途地域では防ぎきれない。それじゃ、もうちょっと用途地域を細かく、あるいは厳しくして、そういうものが表から裏の方へなだれ込まないようにしよう、そうすれば住宅地の値段として安定するんじゃないか。例えば、そういうことを考えて用途地域制度が改正されつつあるわけです。つつあると申し上げるのは、実は、これからまだ3年か4年かかります。税金の法律は全国一律に来年1月1日からこうすると言えば、そうなるわけですね。しかし、個々の土地の－四谷の周りはどうする、三鷹の周りはどうする、あの道路からこっちに入ったところはどうするというようなことは、実際には都庁、市役所、区役所の担当者の方々が原案をつくったり、あるいは住民の方々に説明会を開いたり、都市計画の審議会を開いたりといったような、さまざまの手续が必要で、法律改正が今、スタートしようとしておりますけれども、多分、東京都の今度の大きな都市計画の変更というのは、1996年ぐらいにならざるを得ない。都市計画というのは、何かずうたいが大きい割に、なかなか動きが遅いということがよくおわかりいただけると思います。

経過の中から何が読みとれるか さて、「歴史の教訓」、ちょっと大げさですがそういった観点でみてみましょう。要はそれぞれ時代にそれなりに問題に対応したけれども、またそれが新たな問題を引き起こしているような事態が、東京に限らず、都市というものは常に持っているということです。例えば、木賃アパートは、昭和30年代の住宅事情にはそれなりに、やむを得ないとはいえ、ある種の貢献をしたけれども、それが30年たった今、東京にとっては大変問題のある狭い家、古い家、経営者も高齢者、住んでいる方も高齢者。じゃあ、今すぐ全部建てかえができるか。経営されている方はお金がありません。住んでいる方はもう高齢ですから、そこから追い出されるのは嫌だ。しかし、町としては建て直さなくてはいけない。そういっ

た、当時はよかれと思ったことが今や問題になってしまう、そういうことの繰り返しである部分もあるわけです。

それは、都営住宅もしかりです。昭和30年代に建てた都営住宅は、もう建てかえなくてはいけないわけです。今は主として都営も公団も、古い木造、平家といったようなものの建てかえですけれども、4階建て、5階建てのものも建てかえなければいけない時期が来るわけですね。これもまた大問題ですね、居住者の方々とどう話し合いがつか。

といったぐあい、歴史を振り返ってみますと、住宅問題というのは、どうも今だけをとらえるんじゃないくて、そのときどきの状況が20年、30年、40年たつうちに、今という時代に投影されているというふうに理解した方がよさそうだというのが、一つの結論です。

それからもう一つ、私たち考えなきゃいけないことは、どうやら戦後の都市計画には、居住という問題をめぐって、いろいろ揺れがあったということです。時計の振り子を思ってください。割と開発を活発にしようと盛り上がってくる時期、そうするといろいろな問題が出てきてしまう。地価の問題が代表ですね。さっき申し上げたように、地価を制御しないまま再開発がうんと進むと、どうしても問題が出てしまう。それがあるところまでいくと、まあ何とか逆のばねが働いて少し真っ当に-真っ当に-と言っては語弊があるかもしれませんが、コントロールとか税金とか、そういうもので何とか対応しようというふうに、実態と政策は時代時代で揺れているように思います。

それが、戦後に3度あったのではないか。最初は、東京オリンピック前後です。あそこで都市建設がぐうっと盛り上がったわけですね。しかし、都市の諸問題をそれだけでは解消できなかった。そのために、昭和43年の都市計画法制度に代表されるがごとく、活気のある方から少し制御と申しますか、コントロールを強めるという時代があったように思います。

2度目のその動きは、列島改造前後です。このときは、やはり地価が高騰したわけですね。それに

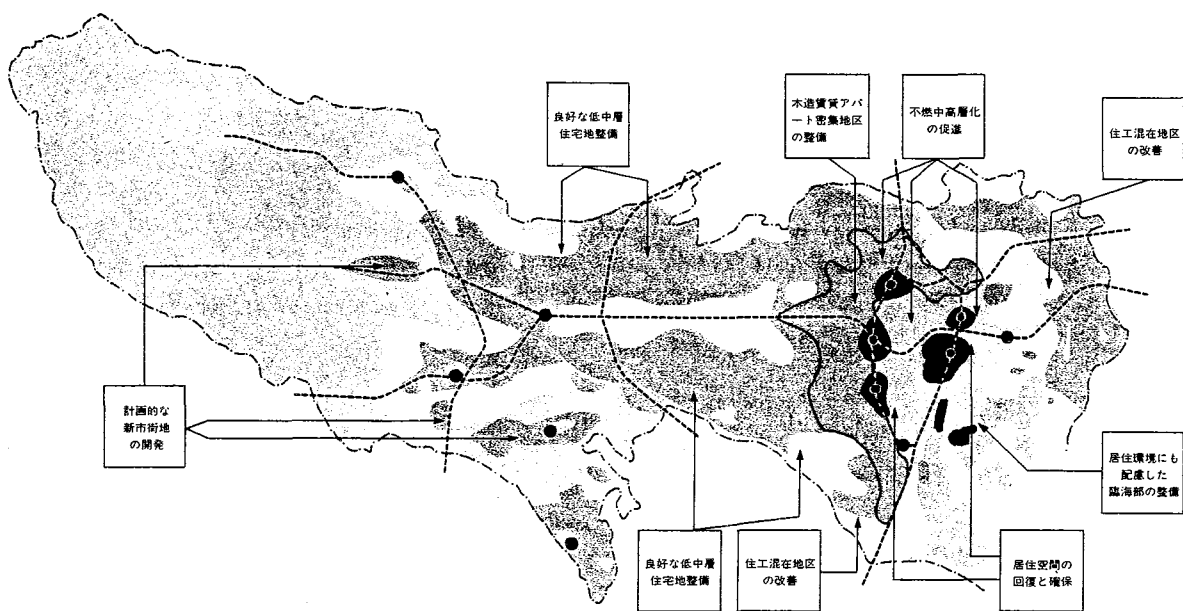
対してなんとかしようということで、国土法とか、あるいは生産緑地法とか、建築基準法の改正とか、そういった動きが昭和50年前後に出てくるわけです。

そして3度目が今日です。ちょうど1982、3年ごろから始まり、1987、8年ぐらいにピークを迎えました、今回のすさまじい土地の値上がり。すさまじいと言っても、過去にやはりすさまじく上がった時期が同じようであったということも、ちょっとご記憶いただきたいのですけれども。で、問題がある限度を超えたときに逆の振り子に動きまして、今はむしろコントロールを強めよう。さっき申し上げたように、土地利用のコントロールを強めようという時代が、今訪れようとしている。とりあえず、そんなふうに時代というものを理解しておきたいと思います。

## (2)地域の側面から見る

**広い地域ゆえに多様な問題** さて次に、東京は大変広い地域であること。結論で言えばそういうことだけなんですけれども、図をごらん下さい。これは、現在の東京都の長期計画の中に出ている図でして、右の方東京の区部です。そして左が多摩、あるいは左端は高尾山の方です。そういった割と東西に細長い東京で、住宅問題とか都市計画の問題といっても、もうさまざまに問題の出方が違う。一言で言えば、そういうことを見ていただくための図です。図の中で、今、我々が問題としていることを3つだけ挙げておきます。一つは、やはり都心部です。都心部は地価が上がってしまって、住んでいる方々が、住み続けたいけれども、もう外へ出て行かざるを得ない。千代田区が人口4万人をきっちゃった、自治体として成立するかどうかといったような危機的な状況。それが、第一の問題です。

あわせて、居住ということだけじゃなくて、そこには零細な都市産業がある。立派なオフィスができる、この新宿もそうです。それは結構なだけけれども、それにはやはり文具屋さんとか、オフィス・オートメーションの下請けさんとか、あるいは水道工事店とか、さまざまな都市型の零細な



(出典『第三次東京都長期計画』63頁)

#### 図 居住環境整備の方向

産業が必要なわけですね。そういう産業がまた、この都心部が拡大すると追い出されてしまう。これはいわば住んでいる人が追い出されるのと同等の危機なんではないかなという気がいたします。

それから2番目は、先ほど来お話している、東京の環状7号線あたりにあります木造アパートの老朽化したものが集まっているところ。あるいは下町の方、例えば墨田区なんかの北部に代表されますけれども、そういうところは木造アパートとともに、戦災を受けなかった長屋もある。要するに、住宅は古くなって老朽化している。道路は狭い。災害がきたら、かなり被害が大きいかもしれない。そして、居住者は高齢化している。あるいは、借家人も高齢化している。こんな場所を我々はどうしたらいいだろうか、これは大きな問題です。それを超高層ビルに建替えるきれいな絵をかくことは、我々建築屋には簡単にできますが、そんなことで皆さんの合意が得られるとは思いませんし、そん

なものに建てかえていいはずもないと思っています。やはり、今の居住者がどう住み続けられるのかということを中心に当てた再開発のあり方。まだ模索中です。世田谷区の太子堂とか、足立の関原とか、墨田の京島とか、幾つか実験場が既にスタートして、それなりの成果を上げておりますけれども、この新宿都心のような再開発ではない。別の形の扱いというのが課題です。

そして3番目に、スプロール地域。練馬とか、江戸川とか、あるいは調布とか、三鷹とか、そういったところを思っただけがいいんですけども、農地がまだ結構残っている。当然、農地ですから道は狭い。地主さんは農業を続けているけれども、場合によっては、もう後継者はいないかもしれない。そういうところをどう取り扱ったらいいか。いや、そんなところは区画整理をして、道路をきちっとつくって、公園をきちっとつくって、住宅地にすればいいじゃないか、そうも思うんです



けれども、専門家が悩んでいちゃしょうがないんですけれども、しかしということがあるわけですね。しかし、都市の中に畑が全くなくていいという議論もないだろう。子供を育てるときに、周りに畑があるというのはすごくいいことだ、いろいろな情操教育にも役立つ、そういう意見もあります。いろいろな議論はあるが、土地の面積としては結構広いわけで、随分の住宅を供給できる、東京における今後の住宅供給の資源であることは事実なんですね。まだ空き地ですから。

以上三つの問題には、随分地域差がある。東京の問題というと、都心の地上げというようなことがクローズアップされておりますけれど、実は、それぞれの地域で課題を抱えていることをご理解いただけるかと思えます。

**たくさん基礎自治体の存在** さて、東京でもう一つ注目しておかなきゃいけないのは、区や市がたくさんあるということです。現在、町村は別としても、たしか23区と26市あります。これだけ多数の自治体があるということは、いろいろ面倒なことでもあるんですけれども、住宅問題に取り組むという意味では、大変大きな、いわば力になることだと私は考えています。

例えば、横浜市は320万人ぐらいの人口だったと思います。横浜市役所が、それを全部面倒見るわけですね。23区の面積の7割が、横浜市の面積と同じです。例えば、この都庁のある新宿区を横浜市の中に持ってきますと、25入ってしまうんですね。つまり、東京であれば20とか23とか26とか、そういった数でいろいろな政策をやっていることを、横浜市はわずか一つの地方政府でやらざるを得ない。そうすると、いろいろな地域的なバリエーションが求めにくいんじゃないかと思うわけですね。横浜の都心部はいいとしても、郊外までは目が行き届かなくなるおそれがある。

それに対して東京の場合は、これだけ多くの自治体がある。それらが、もちろん頑張るという前提ですよ。そういう前提に立つと、いい意味の競争原理が働きます。それぞれ区長さんがいて、議会がありますから、隣でこんなおもしろいことをやった、うちの区じゃなぜできないのか。まあ、い

い面だけじゃないかもしれませんが、そういう競争の中でだんだんいいものが生き残っていく。それだけに、思い切ったことをやる。悪く言えば、それが新聞種になって区長さんも喜ぶという構図かもしれませんが、うまくめぐり出しますと大変いいことになるわけです。これが、新宿が25人入っている横浜のように、市長さん1人で面倒みているというのと大分違いますね。

ということで、現在東京では、たくさん自治体がたくさん取り組みをしております。年表の中でも書きましたけれども、1991年4月というところに、東京の中央区と世田谷区で、いわゆる住宅条例が制定されました。これは日本で初めてと言っていい条例ですね、それを東京都に先駆けてつくっているわけです。これは本当に象徴的な出来事でありまして、今回の住宅問題への対応は、基礎自治体の努力を抜きにしては考えられない。基礎自治体は国の法律に縛られます。しかし、だんだんに国の法律自身を基礎自治体の実際の行政、経験の中から積み上げていって、改正していくような方向に移りつつあるのではないか、あるいは移ることを期待したいということです。さっきの歴史のお話でもふれましたが、戦後初期の法律は、専ら国家が、国家の政策として、例えば公営住宅法をつくったわけです。それに対して、最近の都市計画法の改正なんかは、極端に言えば東京都のために改正したに等しいです。地方自治体、もっと本当に地方の、北海道とか島根県の方に言わせると、今後の法律改正は地方のことじゃなくて東京のためにやった、いわゆる東京法律ではないかということで、ある種の不満があるわけですね。何で政府は東京のことしか考えないのか。それぐらい今度の法律改正は、東京都がむしろ政府と対等に相撲をとって行った面があります。現在こうやって区市町村で住宅条例をつくっている動きが、やがて区市町村の動向の中から、国の法律がつくられていく時代が来るのではないか、あるいは、ぜひそういう方向へ行きたいものだと思うわけであります。

**問われる自治体の能力** さて一方で、当然法律ですから国から下へおりてきます。次の講演の中

で、東京都の住宅マスタープランの取り組みというものがご紹介いただけるわけですが、国、東京都、各市や区とおりできますと、なかなか一本ですうっと筋書きがきれいに通りません。

国は住宅をたくさんつくりたいと思っているわけですね。それが今、大都市圏で住宅問題に対応する鍵である。これが一市、一区の立場からいきますと、それはわかった、あるいはわかっている、けど、ということがあるわけです。じゃあ、たくさん建てるだけでいいのか。それが本当にいい環境、本当にいい生活の場として供給されるならば望ましいけれども、短兵急に何でも建てればいいと言われてはちょっと困ってしまう。国から割り当てられてきた数字と、区や市が積み上げる数字というのは、随分差が出てしまうわけです。差のできた数字のまま発表するわけにはいきませんから、いろいろと行政的な調整はされますが上からの要請と下からの積み上げというのは違うことが多い。私は違ってしまうと思っています。その数字のつじつま合わせは、優秀な役所の方にやっていただければいいわけで、むしろ違っていることを大事にしたい。逆に言えば、区市町村が違う考え方をもつならば、それを本当に実行に移すだけの行政の力を持ってほしいということですよ。

さて、時間もあと10分ですのでまとめます。3番目に「90年代のいかし方」と書いてあります。こういった過去の流れ、あるいは東京の地域的・自治体的な特性を踏まえますと、これからがやはり勝負であると。戦後3つの大きな振り子が揺れた、その3番目だと申し上げたことからしても、今世紀内、ここ5年、10年が、ある意味では町をちゃんとつくっていかうという時代です。大変大事な時期だというのが申し上げたいことの第一です。そこに書きましたように「住宅政策」-「住宅政策」そのものが、特に基礎自治体たる区市町村で語られるようになった、初めての時代だと私は思います。長い日本の近代の中でも、市や区が真っ当に住宅というものに取り組もうとしたのは、今回が初めてだと思います。逆に言えば、その熱意がここ5年、うせないように頑張っていたきたいとい

うのが、率直なお願いです。

さて、具体的に見てみますと、いろいろな法律改正なんかで道具立てといいますが、1つの料理をつくるならば材料も仕込んだ、包丁も研いだということは事実であります。ただ、いろいろ文句もあるわけですね。本当に切れ味がいい包丁かというところでもないとか、しかし、結構使える材料、使える包丁もあるんじゃないか、少なくとも今までよりはよくなったんじゃないかと思っております。いわば、それを使いこなせるかどうかというのは、自治体の能力、ちょっと言葉がきついかもしれませんけれども、能力によるところが大きい。

同時に、住宅というのは、家という入れ物をつくればいいことだけじゃなくて、そこに住む人のためにやるわけですから、高齢者の福祉政策とか、あるいは教育の問題とか、さまざまなこととどうタイアップできるかが問題です。これが易しそうで、役所の中では難しいことです。余りそれを強調しますと、非常に効率が悪くなったりもします。縦割りの効率のよさと、横でいろいろな分野をつなげることをどう両立できるか、これも自治体の能力が試される場所かと思えます。

息の永い取組みが大切 さて、そう言って自治体の方ばかりに期待していたんじゃない。我々大学におられる者においても、随分課題があるんじゃないか。それは言葉で言えば「道具だての再整理や理論化等」ということです。つまり、問題が大きくて現実がどんどん走っています。いろいろな法律が整備されたりもしています。こういう時に、ちょっと離れた立場から我々、特に大学や研究所におられるような者は、最近の動きをもう1回整理し直さなければいけないと考えています。

例えば、これは経済政策の方をお願いしたいわけですが、内需拡大の必要性は認めたとして、それが東京のようなコミュニティーを、急激な変動とか破壊といったようなことを起こさずに、政策として成り立たせることができるのだろうかというような、非常に原理的な問題です。それから、例えば公共住宅の問題にしても、都営住宅の入った人は安い家賃だが、入りたいと思っても所得制限で入る資格がないと言われてしまう人も多

い。といったような、公共住宅の入居の基準でありますとか、それから、後に話があるかと思えますけれども、今回の東京都の政策の目玉の一つには、民間のアパートへの補助があります。都営住宅の入居者には家賃補助は出ていないが、比較的低廉な家賃です。それに対して、民間の借家の入居者に家賃補助がない。その間を政策として埋めることが必要なのか、可能なのか、逆にどういう反作用が出てくるか。応能応益家賃とか家賃補助の問題ですね。これも理論的に詰めなければいけない問題かと思えます。

とういったぐあい、我々自身も、これから持続的に考えていかなければいけないことがたくさんあるということです。

最後にもう一つだけつけ加えさせていただきます。「新しいセクターの模索」ということについてです。一般に、役所は第1セクターと呼ばれますね。それから企業は第2セクターと呼ばれます。日本には第3セクターという言葉がございます。これは企業が出資して、役所が監督して会社をつくるというようなことでしょう。私が申し上げる新しいセクターは、その第3セクターじゃありません。日本には既に第3セクターという言葉があるので、第4セクターというような呼び方を今のところしているんですけども、いわば市民自身がこれはずぶせ、これは建てるよと言いつつ放しじゃなくて、もうちょっと息長く町のあり方を考えていく、そのための組織です。これは役所でもない、企業でもない、いわゆる日本の第3セクターでもないものが、今後、日本にも成立してもらいたいというのが、私の願望なのです。

それには専門家もいろいろ支援しなきゃいけないだろう。既にアメリカでは一歩、アメリカの話になってしまって恐縮ですが、いろいろなボランティア運動があるわけです。ボランティアは単に福祉だけでなく、住宅の問題もやっている。実はアメリカの大都市は、ボランティアに支えられている面が非常に大きいわけです。住宅のいろいろなファンドをつくりますと、銀行も出資する。そして、住宅に困った人の相談に乗るのは一般の市民、それなりの訓練は経ていきますけれども、そ

ういう人たちがボランティアとして参加して、苦勞に同感しながら、何か道筋を考えてあげる。すなわち、いきなり役所じゃないというわけですね。いわゆる市民主体の社会です。

そういうことも今後5年、10年の中で育っていけば、今回の居住の危機の問題からいくつかの新しい芽が出てくるんじゃないかと思っています。

以上をもちまして私の話を終わらせていただきます。

### 3. 「アフォーダブル・ハウジング」と政策の枠組み

福岡峻治

ご紹介にあずかりました都市研究センターの福岡でございます。

最初のご案内にもあったかもしれませんが、4月から都市研究センターにきたばかりでありまして、都政からすっかり足が抜けきっているわけでもございません。きょうは『アフォーダブル・ハウジング』と政策の枠組み』というタイトルで、若干お話を申し上げたいと思います。

アフォーダブル・ハウジングというタームは、まだそれほど熟したタームではございません。けれども、政府はさきに策定した「生活大国5カ年計画」では、勤労者世帯の平均年収の5倍程度を目安に良質な住宅の取得を可能にするという目標をかなり明確に打ち出しましたし、また東京都が昨年とりまとめた「住宅マスタープラン」におきましても、住居費負担についての大きな見通しを初めて示したということもございます。この課題への取り組みは、きわめて先端的なアメリカの1980年代の住宅リンケージ政策、それに伴うアフォーダブル・ハウジングというような大きな比較の視野から見ますと、非常にささやかなものかもしれませんが、そういう観点から問題を取り上げてみたいと思います。

特に東京におきましては、民間の賃貸住宅を中心とした、著しく低い居住水準の問題にどう対応するのか、居住水準をどのようにして引き上げていくのかという課題とあわせて、適切な住居費負担をいかにして実現していくかこの二つが大きな

課題であり、緊急に対応を迫られている問題でもあるわけです。

### (1) 居住問題の様相

レジュメの最初に、ちょっと整理してございますが、今日の東京の住宅問題をこれだけ厳しい事情に追い込んだ一つの背景は、やはり昭和60年(1985年)ごろに都心区に発しました地価高騰の波であります。これが狂乱地価と呼ばれまして、戦後、地価高騰には三つの山があるようですけれども、その中でもとりわけ著しい地価高騰が起きまして、これが東京の住宅問題、まちづくりに決定的な影響を及ぼしたわけです。特に、都心地域における商業・業務系の土地利用、これが極めて地価負担力が高く、住宅系の土地利用を圧迫する。しかも、「地上げ」というようなことを含めまして、東京の町のありようというものを大きく変えたといえますか、変貌せしめたということではないかと思えます。

住居費負担の上昇という点について申し上げるならば、平成3年の区部のマンションの取得価格は約8,600万円ぐらいと言われております。その規模は56平方メートルでございますが、都民の平均年収に照らしますと約11倍、多摩地域におきましても約8倍という状況です。都民の平均年収の5倍ぐらいがほぼ、生活大計画にいうアフォードブルなものであると考えましても、約3,800万円ぐらいにしか届かない。

一方、住宅金融公庫とか東京都の融資をつなぎ合わせましても、3,500~3,600万円にしか届かないという状況でありまして、ある意味では、借家から持ち家への住み替えの回路がほぼ完全に断ち切られたということでもあります。この点は総務庁の住宅統計調査においてははっきり現れておりまして、持家率は最近5か年で2.3ポイントも下がって41.4%になりましたし、とりわけ30代の持家率は6~7%も落ち込む傾向をみせています。別の側面からいいますと、戦後の住宅政策の体系というのが、もはや体系として存続し得ない状態になったとも言えるのではないかと思います。また、この住居費負担の上昇は、特に高齢者などを中心と

した居住継続不安という問題を区部の中心部にわたって引き起こしております。他方では、特に相続等に伴う宅地の細分化の問題、あるいはワンルーム・マンションを初めとした、中・高層マンションの住宅地への進出そして地上げによる業務系開発の進行ということも加わって、東京の居住環境が著しく悪化したという点も指摘しなければならないと思えます。

それとあわせて、都心居住をどう確保するかということが深刻な問題になってきているということです。例えば、都心3区の定住人口は、昭和60年から平成2年の5年間に約6万人減りまして、現在26万6000人ぐらいになっています。都心3区の平成12年(2000年)の目標人口は、千代田区が5万人、中央区が10万人、港区が15万人で、足しますと30万人ですけれども、それを大きく下回る状態になっておりまして、特に千代田区は4万人を下回る、地方自治法上の市としての形を維持することすら困難になっているというような、都心部の空洞化という深刻な事態が進行しているわけでありまして。

こういう状況で、戦後の住宅政策の基本的な枠組みをなしてございました公営住宅、公団住宅、それから持ち家部門における公庫融資といった体系が、もはや適切に機能しなくなってしまったということであるわけです。そこで、このような高地価のもとで、適切な住居費でもって実現可能な住宅供給のシステムをどのようにつくり上げていくのかということが、大きな政策課題になってきたわけでありまして。

### (2) 東京における住宅政策の動向

「東京における住宅政策の動向」というところで、この問題についての国及び東京都の政策の流れを大まかに整理してございます。

第一に挙げるべきことは、何といたっても東京都住宅政策懇談会、これが知事の私的諮問機関として昭和63年に設置されたことです。この懇談会の提言と、それによってつくり出されました新しい政策システムが、東京の住宅政策を見ていく上では決定的に重要であろうと考えます。特に、この

提言では、住機能を重視しながら、職と住のバランスのとれたまちづくりをいかに進めるか、あるいは、東京にふさわしい住生活を具体的にどう実現していくかという課題に答える形で、中・長期的な観点から新しい政策システムのあり方を提案したという点が、大きな特色であります。

次に、幅広い中堅所得層を対象としました新しいタイプの公共住宅であります都民住宅システムの創設など、中堅所得層を含めたファミリー向けの住宅対策の展開を中心とした公的施策の充実、あるいはまちづくりと連動した形での住宅政策の展開の方向、この点については、先ほど高見澤先生からも話が出ましたが、住宅マスタープランの策定を中心としました住宅・まちづくり政策の展開ということが、第二に大きな点であるわけです。

第三の点としましては、民間の住宅市場の活力を生かしながら、良質な住宅をいかにして確保していくか。優良な民間賃貸住宅の供給システムの確立ということが大きな課題であったわけでありまして、そして、この提言がきわめて強力な期待効果を持った背景としては、最初の間接報告が出された昭和63年10月に、直ちに知事を本部長とした住宅対策推進本部が設置されまして、全庁的な立場から、住宅政策の具体化が本格的に取り組みされたということがあるわけでありまして、もう一つの側面としては、この年の秋に策定されました第3次長期計画の中に、大きく、かつ具体的に住宅政策が位置づけられまして、その中には住宅、ごみ、交通、地域福祉といった緊急課題が重点的に取り上げられておりますけれども、その第一番目に住宅対策が位置づけられたことがあげられます。ある意味では、最も大きなプライオリティーが住宅政策に与えられたことです。それから、住宅対策に対する資源配分が10か年に約3兆8千万円で、第3次長期計画全体は31兆円で行いましたから、その約12%ぐらいに当たるわけですが、非常に注目すべき点だったのではないかと思います。

もう一つは国のほうの動きでございます。平成2年6月に大都市法の改正が行われまして、東京都の住宅マスタープランに法的な裏づけが与えられ

ると同時に、これを推進するための具体的な、さまざまな都市計画上の措置が法的に用意されたという点で、特に重要であります。建設大臣がこの大都市法に基づいて定めました大都市住宅の供給方針の中では、1都4県一茨城県の一部地域が含まれますけれども、431万戸の供給目標戸数が示されて、うち東京都については173万戸の供給方針とそのための政策が、初めて大都市圏レベルで示されたのであります。大都市法は住宅計画と都市計画とが連携した計画体系を初めて確立したこと、及び土地の有効利用や土地利用転換を住宅系に誘導することにより住宅供給を促進する計画をつくり出した点で画期的な意義があります。ただ、適切な家賃の住宅の確保や、そのための実効性ある手段の用意といった点では必ずしも十分ではありませんでした。また、区市町レベルの住宅マスタープランは法制度化されずに終わりました。

そこで、東京都は、まずこの大都市法にもとづきまして、住宅マスタープランの策定作業に取りかかると同時に、区市町村とも協議しながら、区市町村の住宅マスタープランより一足さきになる形で去年の7月に東京都の住宅マスタープランをまとめました。また、それとあわせて、ことしの3月には、先ほど高見澤先生からもお話がございました、東京都住宅基本条例というものを定めまして、都の新しい住宅政策に対する制度的な裏づけを初めて与えたのであります。

### (3) 東京都住宅マスタープランと東京都住宅基本条例の意義

レジュメの3のところで、住宅マスタープランと住宅基本条例の意義について大まかにとりまとめてございます。

まず、住宅マスタープランにおきましては、何といっても居住水準の向上というもののが一大目標であったわけですが、これとあわせて、バランスのとれた都市構造をいかに作るか、また、さらに適切な住居費負担の実現をいかに図るか、これについての具体的な方向というものを示したわけでありまして、

住居費負担の原則につきましては、低所得層の

みならず、中堅所得層も視野に入れながら、高地価を直接に反映させない公的住宅の供給を促進する。それから、あわせて、都が直接関与して供給する住宅については、住居費を収入の25%以内にするような工夫をする。さらに、民間アパートについては、高齢世帯の住み替えに伴う家賃負担を適切にするための支援を、都が区市町村に対して行うという方向の再確認をしたわけでありました。また、居住水準の向上を図ろうとするファミリー世帯向けには、税制面から支援を行う新しい仕組みづくりを国に働きかけていくという方向が示されています。

特にこの住居費負担の点については、東京におけるアフォードブル・ハウジングについての内容あるいは考え方の目安というものを、内容は十分かどうか、その評価はともかくとして公式に明らかにしたということは、大変大きな意義があるのではないかと考えます。そのほかに、レジュメにも示してございますが、住宅市街地の整備の方向づけ、あるいは東京における住宅供給のフレーム、さらには地域別の計画といった大きな枠組みが住宅マスタープランには示されたわけでありました。そして、住宅基本条例が、この住宅マスタープランに盛り込まれたさまざまな住宅政策の体系を制度的に裏づけるという形で制定をされていくわけです。

住宅基本条例につきましては、総合的な立場から住宅政策を推進するという見地で、住宅政策の基本理念というものをまず条例に前文を設ける形で明らかにしたことが大きな特徴です。その中で、住宅は生活の基盤であると同時に、都市をつくる基本的な要素である。したがって、社会的な性格を有するものであるということ、住宅政策の理念としてははっきり表明しております。また、住宅政策の展開に当たっての基本的原則として、社会的公正の実現、あるいは地域からの発想の重視、公的主体の役割の強化といった点を前文の中で明らかにしました。

もう一つの注目すべき点は、都と区市町村の役割分担と都による支援の方向ということを明確にしたという点でございます。具体的には、東京都

は広域的な観点から、住宅施策を総合的かつ計画的に実施をする。区市町村は安定した地域社会の形成、また地域住民の福祉の向上といった観点から、住宅施策を総合的に実施をする。このような相互の役割分担をふまえて、都は区市町村に対して財政的・技術的な援助を広範にわたって行うという方針を盛り込んだわけでありました。その意味で、区市町村の住宅施策における位置づけというものを都の住宅基本条例の中で極めて明確に規定したという点が、都による支援の方向を体系づけた点と併せて大変大きな意味を持っていると考えられます。

#### (4) 東京都の新しい住宅政策の展開と評価

以上に申し上げました点を踏まえまして、都の新しい住宅政策のそれぞれにつきまして解説を行うとともに、若干の評価を試みてみたいと思います。第一番目として、区市町村住宅マスタープランの策定ということです。これにつきましては、まず、早くから世田谷区を初めとしまして中央区、新宿区、港区等で、それぞれの条例の中で積極的に住宅計画を実現するとか、あるいは、住宅行政の専管組織をつくるという形での取り組みがあったわけですが、何といたっても、地域の総合的な住宅計画としての位置づけというものを明確にしたということが、大変重要な点だと考えます。特に、地域の長期的な観点に立ったビジョンと申しますか、あるいは基本的な方向というものを明らかにすることによりまして、地域の方々がまちづくりに取り組む際の一つの指標と申しますか、道標というものができるとは思いません。また、道標というものができるとは思いません。また、道標というものができるとは思いません。また、道標というものができるとは思いません。

もう一つの点は、区市町村がまちづくりに対して、みずからのイニシアティブで積極的に取り組む方向が、ここであらわれてきたということではないかと思えます。長期的に見ますと、やはりこういう住宅政策、あるいはまちづくりに関する計画策定能力の向上ということは、住宅政策を推進していく上で、決定的に重要でありまして、そういう点での蓄積が大変期待されるのであります。

第三点目としまして、それぞれの地域のニーズ、

あるいは固有の課題—都心区には都心区の、周辺区には周辺区のといたそれぞれの課題があるわけですが、これを住宅政策の中いかに組み込んでいくかということが大きな課題となってきました。目下のところは、昨年度までに13区ほどで住宅マスタープランを策定したようですが、平成4年度までには、ほぼ、ほとんどの区で住宅マスタープランの策定が終わるであろうということです。この住宅マスタープランにもとづく個々の住宅政策の展開が具体的にどうなっていくのか、そしてどのような住宅・まちづくりが進められて進められていくのかということは大変興味深い点ですが、その全体としての評価については、今後の動向をまつ必要がありそうです。いずれにしても、地域に根ざした即地的な住宅計画が各地域から積み上げられていくという試みは、東京都の住宅政策にとって大変大きな意義があることです。

第二番目は、都営住宅等の供給方策の問題ですが、ここでは合築の推進計画と都民住宅の供給という二つの事業を掲げてご紹介します。合築計画につきましては、特に都営地を有効に活用することによって、高地価を直接反映しない形での住宅供給を行おうという趣旨から、都の行政施設と公共住宅とのいわゆる複合開発を促進するという観点から推進をされたものであります。

この複合開発という発想は、もともとはアメリカにおけるMXD（複合開発）、あるいはマルチ・ユース・ディベロップメント（多用途開発）という政策がもとになっておりまして、それは都市計画で裏づけられたもっと大きな規模の開発がモデルであるようです。これをモデルとしながら、我が東京におきましては比較的小型の、区部で1,000平方メートル以上、多摩地区で3,000平方メートル以上の単位の都営地を活用して複合開発を促進するという観点で展開をされたわけです。複合開発による計画は、都の公表によりますと、10か年で59か所、8,400戸というのが全体の計画でございますけれども、前期の3か年の利用効率を見ますと、従前の容積率20%に対して、約4.5倍ぐらいの高い利用を達成していると言われております。

10か年、8,400戸と申しますと、1戸当たりの用地費を仮に5,000万円位としますと、約4,000億円ぐらいの用地費分の節減になると考えられるわけです。

合築計画の効果という点では、従来、都心3区では中堅所得層向けの公社住宅は、ほとんど供給されていなかったのですが、この手法によって、例えば平成4年から3か年において、都心の7区においては、5か所ぐらいの公共住宅の供給が可能になると言われています。そういう意味で、都心区でも都営住宅の建設が、あるいは中堅所得層向けの住宅供給が可能になったということです。

もう一つの側面は、やはり国とか区市町村、そして、民間における複合開発への取り組みを積極的に誘導して行くという意味での、一つの先導的な効果というものを期待しているわけです。この点は今後の動向を見なければ、具体的な評価が大変難しいのですが、そのような開発を誘導していくことが今後の大きな課題であります。

次に、都民住宅の供給方策でございます。都民住宅につきましては、既に都民住宅の第1号がことしの3月に、墨田区の両国で募集を開始されております。たしか60戸ほど、両国国技館を挟んで、国技館の向かいの南側にできた複合開発による住宅ですが、たしか募集倍率が六十数倍にも上り、大変な人気を呼んだようであります。この一つの背景は、やはり、中堅所得階層を幅広く供給対象として取り上げたこと、もう一つの側面は、都市居住型誘導居住水準と呼ばれる、3人世帯で約75平方メートルというかなり高い居住水準を目標として、しかも定住性を確保する、つまり公営住宅のように所得が高額になっても明け渡しを求めないという制度をつくった面が、非常に有効に働いているわけであります。

特に、家賃システムという面では、約20年ぐらいにわたる長期の傾斜割引方式という仕組みを導入することによりまして、この両国の例で申し上げますと、最終的な家賃は75㎡程度の平均的な住宅で22~23万円ですが、一般型の住宅で、当初の家賃を約14万円を切るぐらいのところまで下げておりますし、それから地域特別賃貸住宅制度

という国の借り上げ型の家賃助成制度を適用した  
もの（収入分位25%から60%までの世帯を対象）  
では、当初の家賃を約9万円ぐらいに引き下げる。  
こういう長期の割引方式というような形での、住  
居費負担の軽減・改善を試みています。

しかし、この都民住宅は、都の10か年の計画で  
は約2万5,000戸ほどになっておりますけれども、  
この過半を占めますのは民間住宅の借り上げ方式  
によるものです。この借り上げ方式はあとで取り  
上げますけれども、東京都が新しく創設した優良  
民間賃貸住宅制度という仕組みを使って、地主さ  
んに供給してもらった住宅を借り上げていく、そ  
れに家賃助成を入れていくという仕掛けのものと  
す。この優良な民間賃貸住宅供給の成否によりま  
して、都民住宅の供給計画の達成は大きく左右さ  
れるであろうと考えられます。

第三番目は、住宅付置政策の問題であります。こ  
れについては、新聞報道等で皆さんよくご存じか  
もしれませんが、もともとがアメリカの住宅リン  
ケージ政策をモデルにしまして、中央区、港区と  
いった都心区が、適切な家賃負担で住宅を確保す  
る、都心の定住人口を確保するという観点から、非  
常に積極的に取り組みを始めた施策です。この7月  
に千代田区も導入をしまして、現在、中央区、港  
区を初めとして7区がこの制度を採用しておりま  
して、最近までに、大体1万3,000戸ぐらいの住宅  
を供給しています。数量的にはかなりの効果を上  
げているわけでありまして、これを今後どうい  
うふうに誘導していくのかということが住宅政策  
の大変大きな課題であります。

ご案内のとおり、この住宅付置政策は法令によ  
るものではなくて、区が要綱を定めまして、それ  
による行政指導と、建築確認手続の一環としまし  
て、一定規模の商業・業務施設の建設に際して、住  
宅の付置を指導していくという形のものででき  
上がっています。したがって、法的強制力に支えら  
れたものというよりは、区と開発事業者の合意の  
もとに住宅が設置されていくという仕組みのもの  
であるわけです。

したがって、そこから幾つかの問題が出ていま  
す。一つは、何といっても都心区でありますので、

家賃が大変高額化してしまう、大体平均家賃が30  
万円ぐらいと言われておりまして、こういう高い  
家賃になりますと、入る人が単身でありますとか、  
所得がかなり高い階層とか、非常に特定されてし  
まう、あるいはその結果、地元コミュニティとの  
関係が切れてしまうなどといったさまざまな問題  
が起きています。もう一つは、一たん住宅として  
建てられたものが、住宅として供給されずに、事  
務所その他に用途転用されるという問題が生じて  
おりまして、これをどう防ぐかという点が、もう  
一つの課題であります。

既に、その要綱を実施するところにおきまして  
も、これを改善するために、一つは、レジュメに  
もちょっと書いておきましたが、容積率ボーナス  
制度、つまり建築基準法による市街地住宅総合設  
計制度というものを使うことによりまして—これ  
は、細かく技術的に話しますといろいろな要件が  
ありますが、一定の公開空地等をとることを前提  
に優良な住宅をつくるという場合に、容積率のボー  
ナスを受けられるという制度であります。この総  
合設計制度を使いまして、ボーナス床を提供する  
というような形での誘導が図られています。

さらに、去年の11月には、東京都はこのように  
して供給される住宅を都民住宅として借り上げる  
ということの一つの条件としまして、そのボーナ  
ス床の一部を商業・業務床にできるようにしまし  
て、都心3区は事務所床をつくることはできない形  
になっているわけですが、ボーナス床の一部を業  
務用、あるいは店舗等に使うことによって、その  
コストを商業・業務床のほうに吸収することによ  
って住宅部分の家賃を引き下げるとい、新しい市  
街地複合住宅総合設計制度というものを導入しま  
した。そこで、それによって家賃の軽減措置を  
図ろうという仕組みもとり入れられたわけです。

ただしかし、実際の機能はどうなってくるかとい  
うことについては、この市街地複合住宅総合設  
計制度を活用することによって、都民住宅等によ  
る借り上げが可能なレベルまで、家賃を引き下げ  
ることができるであろうという一定の見通しが持  
たれているわけです。いずれにしても、こう



いう付置住宅がアフォーダブルな住宅として機能するためには、それなりの公的な支援、あるいはそれなりの都市計画面からの誘導と言うことが不可欠になるかと考えます。どうしてもほうっておきますと、商業・業務床の地価負担力というのは強力でありますから、それをどういうふうに抑制し、誘導していくのか、あるいはどういうふうに住宅供給を支援をしていくのかということが、またこれからの大きな政策課題になっていくであろうと考えます。なお、付置住宅については、住環境・居住施設としての面から質の確保をどのように図っていくのか、そして、望ましい居住地コミュニティの形成にどのようにつなげていくべきかという課題も今後に残されていることをつけ加えておきたいと思えます。

第四番目は、優良民間賃貸住宅制度についてでございます。これは、すでに平成3年度に制度ができ上がりまして、ことしは2年目ということで事業が進行していますので、ご存じの方も多いと思えます。この制度の基本的な考え方というのは、民間の賃貸住宅の供給は、現状では大体44平方メートル前後で、どうしても経営採算という面から非常に狭小な住宅が大量につくられておりまして、これを3人ないし5人世帯ぐらいのファミリー向けの住宅にどういうふうに誘導していこうかということを中心に考えています。あわせて、できるだけ高地価の影響を反映させないようにして住宅の供給ができないものかという、この二つの条件を満たす住宅供給の方策としまして、建設費に対してかなり思い切った利子補給を行うことによって、一定の基準に達した住宅供給を図ろうという仕組みであります。また、家賃についても、できるだけ高地価を反映させないように適切なコントロールを、地主さんとの協議によってさせてもらおうという仕掛けであります。もともとの発想というのは、旧西ドイツの「社会住宅」、ソーシャル・ハウジングあるいは、ゾチアル・ボーンングといいますが、そういうものが発想のもとになっているわけですが、いかにして民間の市場を活用して、適切な家賃の住宅供給を実現していくかという課題に答える一つの対応であるわけで

す。

平成4年度の状況を見ますと、市街化区域内農地の課税の見直しということもございまして、市街化区域内農地を持っている地主さんから、非常に大量の申し込みがあったようであります。大体6,000戸の募集をしたようですけれども、既に約9,000件ぐらいの申し込みが殺到しているようです。去年は約4,000戸の募集に対して、ほどほどというようなことでありましたけれども、今年度はかなり順調な滑り出しと見てよろしいんじゃないかと思えます。ただ問題は、市街化区域内農地がかなり多くを占めているわけでありまして、これを都市計画の面から道路、下水道といった基盤施設を含めて、どのように良好な町に仕立て上げていくのかというのは、それに対する支援の具体的な手法を含めて、これからかなり大きな課題になってくるのではないかと思います。

もう一つは、やはりこの制度の決め手になる部分というのは、家賃のコントロールが適切かつ効果的にできるかという点でありまして、都の政策担当者によりますと、家賃に占める地代相当分を大体地価の1%ぐらいに抑えるということで、目下のところは地主さんの協力も得られて、地代の部分というのはかなり低く抑えられているようでございます。この第1号に相当するものについては、現在、東京都の住宅供給公社を通じて、借り上げ型都民住宅の募集も行われているようですので、ごらんいただきたいと思いますが、家賃コントロールが、地主さんとの協議・協力によってはたして長期的に有効に働くのかどうかという点が、政策面では大きな課題になるかと思えます。

特に、この優良民間賃貸住宅というのは、都の計画では10年間に8万戸ぐらいになっていますけれども、都が借り上げをして家賃助成をしていく部分というのは、そのうちの1万2,500戸ぐらいでございます。残りの約7万戸弱は、一定の家賃コントロールをしまして、それを都が住宅バンク・システムというものをつくり、これに登録し、都民に広く情報提供をしていくというような形で動くことになっております。そこで、この住宅の家賃を適正なものにできるかどうか、あるいは、一般

の登録住宅の家賃でございますとそれなりに高い額になりますので、都営住宅の入居階層といった低所得者の入居は、供給当初はかなり困難になるのではないかと思います。けれども、長期的にみて低所得者にも手が届くような家賃水準にできるのかどうかといった点は今後に残された問題であります。専門的にはフィルタリング効果といわれております問題ですけれども、そういう効果はたして出てくるかどうかというの、今後の具体的な供給状況なり、条件を見ていく必要があらうかと思えます。

以上、大変はしょった形で恐縮でございましたけれども、都の高地価のもとでの住宅政策への取り組みを、適切な住居費負担と良質な住宅の確保ということをいかに両立させるかという観点から申し上げてまいりました。終わりに住宅政策における今後の課題について若干申し上げてみたいと思えます。

#### (5) 今後の課題

一つは、公的主体の役割を強化することですけれども、これは言うまでもなく、公共住宅が的確にその役割を果たしているかどうかということにつながってくるわけでありまして、何よりもそれは、住居費負担が公正かつ適切なレベルになっているかどうかということになってまいります。ところが、実際の家賃の構造というのは、新しく建設される公共住宅にすべてのコストが集中的にかかってくるという仕掛けになっておりまして、現実には平均的な都民の手にはなかなか届かないレベルに達してきています。その意味で、従来の伝統的な枠組みでありました階層別に役割分担をして、公営住宅、公社住宅、公団住宅といった分担関係というのは、今や崩れつつあるわけです。これが一つの問題であるわけですが、もう一つは、やはり入れ物を中心とした家賃の決め方というものを、補助金の入れ方も含めてどのように改善をしていくのかというのが、大きな課題になろうかと思えます。この問題は突き詰めていきますと、都民住宅あるいは公社住宅、公団住宅を含めた住宅政策の全体系をどういうふう

に改善し、一元化していくのか、その財政的な措置はどのようなふうに変更していくのかという、国レベルを含めた政策の変更を求められる大変大きな課題が考えられるわけです。

次に、もう一つの面でございますけれども、民間の住宅の家賃負担をどう適切化していくか、適切なものに持っていくのかというのが課題でございます。先ほど話に出ましたけれども、民間の借家の場合には、居住水準というものが非常に低くこれが全体としての東京の住宅水準というものを引き下げているわけですが、これをどのように引き上げていくか。そして良質な住宅を確保していくという課題とあわせて、適切な住居費負担をどう実現していくかという、二重の課題を背負われているというのが、東京の住宅問題では大変な難題であります。

既に、高齢者、障害者といった方についての居住継続支援でありますとか、建て替えあるいは更新に伴う従前の入居者に対する家賃助成というものについては、一定の支援、施策というものが講じられていますけれども、問題は、最近、区においてかなり広く行われるようになりました中堅のファミリー層についての家賃助成、こういう問題についてどういうふうに考えていくべきかという点が、大きな課題になるかと思えます。これは住宅政策のみならず社会保障政策とも大いに関連し、なかなか難しい問題であって、都のレベルで容易に一つの結論を出せるというような課題ではないように思います。むしろ、当面は各区それぞれの政策の目的や効果というものをきちんと見定めていく必要があると思えます。

一方では、その財政負担、あるいは財政措置というものをどういうふうに裏づけていくのか。特に、昭和60年以降の各特別区の住宅施策への取り組みというのは、非常に華々しい一面を持っていますけれども、もう一方の行財政全体の制度的な構造という面からみますと、まだまだこれから新しい制度的な枠組みの構築が要求されるわけでありまして、これらの点を含めて、その政策効果を見極めながら適切な政策評価を行うとともに、いろいろな角度から慎重に、総合的な政策の検討と

対応がなされるべき問題ではないのかと考えております。

最後に、「住み続けられるまちづくりへの支援」ということを掲げてありますけれども、最初に申し上げましたとおり、東京の住宅政策というのは、単に良質でアフォーダブルな住宅を確保するというだけではなくて、東京の町全体としてバランスのとれた居住の場としても魅力的な東京の実現を目指すことが大事です。「魅力的な東京の実現を目指す」というのは、東京都住宅基本条例が前文でのべている言葉でございますけれども、居住の場としても魅力的で、住むに値する、そういう場を確保していくということが大変重要であるわけです。このためには、きょうご紹介しました新しい住宅政策の枠組みというものを、さらに大きな視野から取り上げ、発展させていくことが必要になってくるのではないかと考えられます。

特に日本の住宅政策は、伝統的に都市計画、まちづくりというものから切り離された形で、それぞれ個別に展開してきたという、歴史的にマイナスの部分が非常に大きいわけです。けれども、ここで改めて、この住宅マスタープランづくりを一つの契機にしまして、住宅とまちづくり、その結びつきというものを強めていくために、もっと幅広い観点から取り組む必要があるのではないかと。特に都市政策、あるいは都市の成長管理、あるいはもっと具体的に都市計画の手法を拡充するというような観点で、職と住とが、よりバランスのとれたまちづくりをさまざまな角度から進めていく、これが今後ますます重要な課題として要請されてくるのではないだろうかと思っております。

今日は都民の方のほかに都庁や特別区の職員の方も大勢いらっしゃるようでございますので、この場をかりて一言お願いを申し上げたいと思っております。住宅政策あるいは都市住宅行政というものは比較的新しい分野でありまして、ある意味では最も後進であって、東京都におきましても区政におきましても、いまだにそれほど定着された行政部門では必ずしもないわけです。けれども、今日要請されております住宅・まちづくりという新しい観点から、また、東京を居住の場として、より魅力あ

るものにするという視点から、それぞれのお立場でさまざまな創造的な取り組みというものを是非期待したいと思っております。

以上で終わらせていただきます。

#### 4. 住宅への権利、都市への義務

磯部 力

もう大分お疲れだと思いますが、私一人で終わりですので、しばらくおつき合い願いたいと思います。

高見澤先生、福岡先生の両方のお話で、今や自治体にとって、住宅政策が最も基本的な課題になりつつあること、しかも、政策実現のためのいろいろな道具がそろってきて、あとはやる気さえあればいろいろなことができるのではないかと、元気の出るお話をいただいたわけです。私自身、目黒区にかなり長く住んでいる一都民として、大いに期待があるわけです。かつては大学も目黒にありまして、それこそ家を出て研究室まで15分というような、理想的な職住近接だったのですけれども、大学が八王子に行っちゃいまして、初めて遠距離通勤というものの悲哀を味わっているところです。我が家には、相当高齢の両親もおりまして、これはまあ、いつ、どうなるかわかりませんし、そうなったら目黒区に住み続けられるのかどうか、かなり不安を持っていることも事実であります。そういう一都民の立場からいいますと、本当に東京都あるいは各区市町村の住宅政策によって、今後も都内に居住を継続することが可能なかどうか、大いに都政、あるいは自治体の政策に期待もし、かつ不安にも思うという気持ちであります。

私の話は、直接の政策提言にはどうもなりにくい、むしろ、もっと基本的・原理的なものの考え方にかかわる話です。そんな悠長なことを言っていたら、間に合わないじゃないかとしかられるかもしれないのですが、同時に、この辺で根本的にものの考え方を変えていくといえますか、専門的に言うと法意識を変えていかないと、これ以上どうにもならないのではないかと、危機感を持つ次第です。

今日のお話には「住宅への権利、都市への義務」なんて、ちょっと思わせぶりな題目をつけましたけれども、とりあえずは余り深い意味はありません。今日のお話が法律の話なんだということを端的に表すためには、権利とか義務とかという言葉がついていた方がわかりやすいかなという程度に受け取っていただいても結構です。しかし、本心では、これはかなり意味深長な表現でないわけでもないのです。専門が法律学であるために、一見、非常に理屈っぽい話という印象になるかもしれないのですけれども、ぜひご理解いただきたいのは、法というものは、何も専門家だけの独占物であってはならないわけですし、むしろ、一般の方の法的な意識というか、もっと基本的に言えば、常識感覚が基本であるということですね。常識感覚に合わない法解釈を、幾ら専門家が言ったところで、それは通用しないはずであります。しかし、実は皆さんがこれまで当然に法の常識と考えてきたことが、あるいは、この辺で考え直してみる時期に来ているのではないかと、そういう問題意識を持っているのだということを最初にご理解願いたいと思います。

#### (1) 住宅の法的意味

お手元にレジュメがございます、いろいろなことが書いてありますけれども、全部お話ししている暇はないかもしれません。最初に、住宅をめぐるいろいろな法制度、あるいは政策というものの法的な意味を考えてみようということなんですけれども、そもそも最初に、住宅とは法的には一体何だろうか。一見初歩的な設問のようなのですけれども、決して単純ではないということを簡単に申し上げておきたいと思えます。

**私的財産としての住宅** まず、住宅とは何よりも、私人にとって、個人にとって、大事な大事な財産であります。つまり、私的所有権や、あるいは賃借権などの対象であって、まさにそのようなものとして所有したり利用したりするだけでなく、売ったり買ったり、貸したり借りたり、そういう取引の世界にあるわけですね。これは、基本的に民法、私法の世界にあるわけです。

**社会的財としての住宅** しかし、それだけかという、そうではなくて、住宅は単なる私的財としての性格を超えて、社会的な財としての意味を持っている。この「社会的」という表現は、今回制定された東京都住宅基本条例の前文にも出ています。それはそうと、前文がついている条例というのも、例はありますけれども珍しいですね。それに基本条例というのは、恐らく初めてだと思えます。その基本条例の前文に、住宅は、単なる私的財にとどまらず、社会的な性格を有しているというような表現が出てきておりますけれども、この社会的という意味も、かなり多様ではあります。広く言えば、単なる個人の問題を超えて、社会全体の問題となっているという意味で社会的といえ、間違いのないところですが、より狭く言えば社会福祉とか、社会保障とかというようなときの社会の意味で、社会的な財という受け取り方がまず可能だろうと思えます。

つまり、もともと住宅というのは、個人が市場を通じて自由に契約をして、買ったり売ったりできる。住宅を取得して、所有して利用することは、本来、私的財産権の自由の問題であったわけですが、そういうもろもろの自由が資本主義社会の一定の発展段階に達すると、どうしてもほうっておけない、強い者と弱い者が出てきてしまう。ひずみ、ゆがみが出てきてしまう。そこで、公共の福祉という観点から国家が介入してくる。これは何も住宅に限らず、いろいろなところで見られる現象ですね。

つまり、自由社会というものにおいては、その社会的富というものを、例えば1つのお菓子と考えますと、子供が自由に分捕り合いをすれば、強い子供がたくさん取ってしまう、弱い子にはちっとも残らないということになりかねない。そこで、母親が出てきて、子供たちが分けた富をもう1回再分配する。所得の再分配というのはそういうことで、そういうときに自由権から社会権へとか、自由国家から社会国家、福祉国家へというようなキャッチ・フレーズが叫ばれるわけですね。20世紀国家の基本的な特徴であるわけです。

住宅の場合には、国家が、直接にみずから住宅

を供給したり、公営住宅等を建てて供給する。これは直接供給というふうに言われますね。あるいは資金を援助して、住宅金融公庫というような仕組みを使って、いわゆる間接供給をする。さらには、住宅を賃貸借、借り手する契約に介入して、借り手が不当に不利な条件で契約させられたりしないように保護をする。ご承知の借地・借家法は、そういう思想に立ってでき上がってくるということになります。これは、ほかの分野で言えば、生活保護法等の社会福祉立法とか、あるいは労働基準法等に代表される労働立法、そういう社会立法と共通の社会法的な原理に立つものと位置づけることができるわけです。

ただし、この場合でも、そういう社会法原理は私法の原理、民法の原理を前提に、それを修正するものとして登場してくるに過ぎないわけですね。公営住宅へ入居させる、あるいは民間アパートの借家人の地位を保護するといっても、それは法律関係としては、私法的な貸し借りの関係を前提に、そのいわば修正として出てくるにすぎなかったわけです。ですから、以上のことをまとめれば、要するに、住宅に関する法を広く住宅法と呼ぶならば、伝統的な住宅法というのは、そういう弱い立場の居住者を保護する法、並びに公共的な住宅を、とにかく量的にたくさんつくりたいという住宅政策を実行するための公営住宅法、その他の立法のことと考えられてきたわけです。

公共財としての住宅 しかし、今日、住宅法というのは、もっと多様な広がりを見せているということ、まず指摘しておきたいと思います。公営住宅に関して、もうちょっと考えてみますと、行政が直接に公の財産としての公営住宅を建てて、それに住宅困窮者を入居させるという法律関係を考えてみますと、それは一方では、行政が持っている貴重な公的な税金や、あるいは公的な物、土地とか公共スペースを、まさに住宅政策のために使っているという公法的、あるいは行政法的な側面を有していることに気がつかれるわけですね。ここでも住宅の公共的側面、あるいは社会的側面が問題になっているわけですが、さっき言った社会的弱者の保護という意味よりは、むしろ、

住民みんなの貴重な公共財としての空間とか、あるいは資金の使い方という意味での公共財としての住宅の意味が問題になっているということになるわけです。

もうちょっとわかりやすく言いますと、例えば公営住宅に入居した者が、入居条件に違反して言うことを聞かない、ルール違反である。すると、家主である行政はどうすべきか。出ていってもらいたいというようなケースがしょっちゅう起こります。最初は、所得が低額だったから入居条件を満たしていたんだけど、だんだん所得が上がっていった高額所得者になってしまった、結構な収入がありながら、家賃が安い公営住宅に居座っている、こういう人はどうしたらいいのか、追い出しているのか。こういうのを法的に言うと、公営住宅の入居関係にも、借地・借家法の適用があるかどうかという古典的な問題になるわけで、恐らく法学部でそういうような問題を演習問題か何かで勉強された方も多いかと思います。まあ、いろいろな議論がありますが、実は余りうまく解決されてはいないんです。

今、何を申したいかということ、1つの考え方は、もともと家に困っている人が、困っている人用の住宅に入ったのだ。普通の民間アパートに入った人でさえ、借地・借家法で保護されているのに、もっと困っているはずの公営住宅に入っている人は、もっと保護されてもいい、借家法の適用があるのは当然だという考え方があります。しかし他方で、そうではないんじゃないか、住民みんなのお金でできている、みんなの財産を使ってつくっている公営住宅のような公共財は、そのときどきで一番困っている人に次々に交代で入ってもらおうというのが、一番本来の政策に合致しているのではないか。だから、普通の私人間の、民間のアパートの貸し借りとは本質的に違うんだから、借家法の適用なんかはないはずだ、どんどん出ていってもらわなければ、追い出さなきゃいかんという考え方も可能なわけで、この二つの考え方が対立しております。

ここから先はなかなか難しく、入居条件に違反しているという、今のように高額所得者になっ

ているのに居座っているなんていうのは、けしからん感じがしますけれども、非常に生活条件が苦しくて、たまたまちょっと家賃が払えなかったという人と同じ扱いはできないかもしれません。だから、実際問題としては個別ケースごとに慎重に考えてみなければなりません、ここではもっと原理的な考え方のレベルでもう少し考えていただきたいんですけれども、要するに、公営住宅のようなものでも、そこに住んでいる人の入居関係、つまり住宅への権利だけを考えているわけにはいかないのであって、住民みんなの公の財産の有効な使い方という側面も考えておかなければならないということですね。そういう公共の空間、あるいは公共のお金を使って、公共的な財産として住宅を建設した場合の利用のルールというのは、その政策目的に適合した公的なルールでなければならぬはずで、それは単なる民法の世界、私法の世界とは違うだろう、もっと公法的なものだろうということ、ちょっと指摘しておきたい。

**都市の構成要素としての住宅** その延長線上に、今度は住宅というものをもっと集合的にとらえてみますと、およそ都市というものにとって住宅というものが、—今度は、公営住宅だけじゃなく、民間の住宅も全部含めてですけれども—、都市の不可欠な構成要素としての住宅というふうに見方を変えてみますと、都市全体が、みんなの生活の場として公共性がある—まとまりのスペースだというふうに見ることもできるわけで、したがって、その不可欠な構成要素である住宅もまた当然に公共的な性格をもつものである。いわゆる公営住宅だけが公共的なんじゃなくて、民間の住宅なども、今言ったような意味での公共性はやはり持っているんだと。こういう意識と言うのは、実は比較的最近になってようやくみんなが言い出したこと、言われ始めたことだろうと思います。

それは結局、両先生が既にいろいろ説明されましたように、地価高騰などがあって都心に人が住めなくなってくる。人が住まない都市、住めない都市というのは、一体、都市としてどうなんだろうかというかなり根源的な問題が出てきたということですね。都市というのは、今や現代社会にお

いては、大多数の人間が住む最も基本的な人間の生活条件、生活の場です。それは、オフィスや工場や商店だけがあれば成り立つというものではない。どうしてもそこには住宅というものが不可欠である。そういう意味で、住宅がある範囲で確実に存在しているような都市というものを確保しなければならない。それは結局、都市全体に関わる公共的な問題としてつかまえていかなければならない。つまり法的な意識としても、そういう認識を持たなければいけないところまで、問題がつながるだろうと思うわけです。

整理しますと、個人の間の問題だから民法だと、弱者保護の問題だから社会法だと、公共施設の問題だから行政法だというような既成概念を超えて、住宅はまさに現代社会の根本的な人間生活の条件である都市の問題ととらえたい。そこに、都市法としての住宅法という発想が出てくるというわけです。きょうの話は、そういう基本的観点に立ってお話をしたいということなのですが、既に前置きでかなりの時間をとってしまいました。急ぎます。

**各種の住宅政策の法定意味** その都市法という視点に立てば、住宅をめぐる法律問題は、単に物としての住宅の供給とか、居住者の権利保護といった古典的、伝統的な問題の枠組みをはるかに超えて広がっていくこととなります。確かに、今日の住宅政策は、既に両先生のご指摘があったように、極めて多様化してくる、広がってくるということですね。それが都市全体の問題にかかわると意識されるという点、それから、それが自治体の基本課題、基本政策として位置づけられるようになったという点で、明らかにその1つ前の時代と異なる特徴を持ってきているわけです。

しかし、これまた両先生がいろいろお話になったように、実に多様化したために複雑になってきちゃって、よくわからなくなっている。素人どころか、玄人も実はよくわからなくなっている。聞いたこともないような制度がいつの間にかできていたりして、慌てたりするなんていうことがあるわけです。そういう細かいことまでは説明できませんけれども、基本的なことを少し整

表 色々な住宅政策の目的と対象

	居 住	住 宅	住 環 境	コミュニティ
現状維持	居住継続支援	住宅転用防止	用途地域制限の強化 住宅地域の保護	伝統的なコミュニティ破壊の防止
改善・拡充	居住水準改善	住宅の直接供給 ・間接供給 住宅付置義務	都市基盤整備 開発負担	都市景観・新しい都市文化の創出

理していきたいと思って、レジュメにある表をつくりました。これは、もとより網羅的なものではなくて、極めて不完全なものですが、いわば考え方の整理に役立つかなと思ってつくったわけです。

ソフトとハードの区別 真ん中の上に、「住宅」と「住環境」という2つの欄があります。住宅、住まいそのものと、その周りにある住環境というものを両方考えなければ、都市住宅問題というのは解決しない。これは、もはや常識に属することだろうと思います。どうしても、住宅そのものだけに視野を限定してみますと、あと何年間で何万戸つくりましょうという話だけになりやすいのですけれども、それだけじゃすまない。住宅というのは、ぼつんと離れて存在するものではなくて、都市の中にある程度のまとまりを持って存在している。つまり住環境のことを考えざるを得ないわけですね。住環境というのは結局、都市環境そのものであるということになります。

しかし、この住宅とか住環境は、いわばハード、物として目に見えるものが想定されてきます。しかし、それだけではない、その両側に「居住」と「コミュニティ」という欄をつくった気持ちは、そういうハードに対して、いわばソフトの問題も意識せざるを得ないということをお願いしたわけですね。住宅そのものをつくるのか、確保するとかということと、そこに人間が住む、居住するという、もっとソフト面のことは、密接に関連していますが、しかし、一応区別もできる。つまり、立派な住宅が建設された、しかし家賃は倍になって、前の住人は出ていかなければならなくなったとか、

立派な再開発をやって住環境はよくなった、大きな道路もできた、たくさんビルも建った、しかし、伝統的なコミュニティはすっかりなくなってしまったというような話はよくあるわけですね。そういう意味ではソフトの問題も考えておかなければならないということですね。

この住宅と居住の問題の区別という点は、昔から指摘はされてきたものの、我が国の住宅行政の根本的な欠陥の一つと言われます。住宅イコール建設省の住宅行政、とんかち行政と悪口を言われている。とかく物としての住宅だけを考えてしまう。住むということに着目した法制度や政策が確立していない。このことは多くの外国には、建設省と別に住宅省があるというようなことに典型的にあらわれるわけですが、そういう姿勢の違いがあったということは、ついでに申しておきたいと思います。さて、この表は2次元の紙の上に書きましたから、こうなってしまうけれども、ソフトの「コミュニティ」と「居住」という項目は、紙を筒型に丸めれば向こうでつながっているというふうに考えてください。そういう立体的な表を書く技術がありませんでしたので、そういうつもりであるということをご理解いただきたいと思えます。

住環境の維持と改善の区別 それから、上下を「現状維持」と「改善・拡充」の二つに分けたのは、まずは、今ある状態をとにかく守っていく、破壊をストップするというレベルの話と、今ある状態をもっとよいものにしていくというレベルの話との区別です。これは現実的には相対的な差しかあ

りませんが、法理論的には割と基本的な差がありますので、一応区別しているということになります。つまり、現状維持というのは、いわば消極的な行政として、一番わかりやすい言葉で代表すれば、いわゆる警察行政になるわけですね。今ある秩序、今ある安全の状態をとにかく守る。それを壊すものが出てきたら、それを排除する。排除すればもとに戻りますよね、それが警察行政の目的なわけです。住宅行政の中にも、一例えば、住宅地の中にどんどんビルが建ってきて、もうここは一戸建てで住むような場所じゃないよ、早く出ていけという地上げなんかの対策として、そういういわば警察的な、消極的な秩序維持の要素もあるのかもしれない。この辺は、実は法理論的に詰めていくに値する問題だと思いますけれども、ちょっとそういうことを意識しているわけです。というのは、どうしても住宅にかかわる行政というのは、もともとずっと積極的な行政、現状の改善、向上の次元にあるとのみ考えられがちであったからということなんですけど、ちょっとこの辺は舌足らずで残念なんですけれども、全体の時間配分を考えますとこのくらいにしておいて、また後で余裕が出たら補足することにします。

そういう法的な観点から見ると、今ある状態をとにかく守る、そのために行政がやれることと、今ある状態をもっとよくするために行政が何かをすることとの区別が、法理論的には、ちょっと大ざっぱに言ってしまいますと、自治体が法律の根拠なしに条例で規制をやれるか、やれないかの境目にかなりかわってくるということがあるわけですね。つまりこれは、法律の根拠があって自治体が何かの仕事をするというのが、今までの基本パターンですけれども、今日の住宅行政のようになってきますと、法律に必ずしも規定がないことでも自治体として必要と判断すれば、条例を制定してやっていかなきゃならないということが多く出てきます。そういうような場合にとりあえず、消極的な秩序維持のレベルにあることをやるのならば、これは、奈良県ため池条例最高裁判決とかいろいろありますけれども、財産権の規制だってできるはずだという議論が比較的しやすい。建設省

なんかは認めないかもしれませんがね。

それに対して、もっと積極的な秩序改善・向上のために、あえて財産権を条例で規制するといいますと、それは法律の根拠がないから条例ではできないという非常に高い壁にぶつかるわけなんです。その辺をクリアしていくというのは、大きな課題として残っております。

**都市・住宅行政と法治主義** さて、レジュメには、次の表の下に「立法・計画策定・規制・誘導・事業などの行政手法と法治主義」と書いてありますが、この辺はちょっと飛ばしましょう。要するに、行政の手法も多様化してきている。昔の行政というのは、法律があって、それを具体化する処分があって、言うことを聞かなければ強制する。租税法なんかそうですね。所得税法に基づいて、Aさんには幾ら、Bさんには幾らという課税処分があって、言うことを聞かなければ強制徴収ということになる。ところが、住宅行政・都市行政については、そういう単純な行政手法ですむ時代じゃないわけですね。行政がやることはどんな法をつくるかということから、まず始まります。あるいは法律にしないで、要綱で済ませるなんてこともあります。あるいは計画をつくる。さらに、権力的な規制をする場合もあれば、むしろ補助金を出して誘導をしていくというようなこともある。行政がみずから事業を行なう場合もある。それらすべてについて法的な根拠づけ、あるいは法による拘束、つまり法治主義の問題が問われるわけですが、昔ながらの形式的、伝統的な法治主義の理論では到底カバーできない。自治体行政の方がどんどん先に進んじゃっているわけですね。そういう一般的な状況がある中で、その最先端の課題の一つとして、住宅行政や都市行政の分野があるんだというふうに位置づけたいと思います。

それでは、今、何を問題にすべきか。住宅基本条例ができたわけですが、これは東京都がつくり、23区もどんどんつくっているわけですが、しかし、これだけで何もしないで何も解決してはいけません。そこから先をどうするかが問題なんですけれども、しかし、東京都が全国の自治体に先駆けて、いわば自治体の住宅政策宣言とも言うべき基本条



例を制定したということは、やはり歴史的な意味があると思います。つまり、今から何年もたった後になれば、ちょうど東京都公害防止条例が制定された昭和42年が、日本の公害法制史にとって重要な日付となっているように、あの年に東京都の住宅基本条例ができたというようなことが法学の教科書に書かれるような意味での、歴史的な意味があるかと思っています。

つまり住宅行政は、もはや国の下請行政の域を完全に脱して、むしろ都市自治体こそ住宅行政の本来の担い手だという意識に立つ。そういう本格的な自治体住宅行政が開始されることになります。それを単なるかけ声、空念仏に終わらせないためには、およそ行政と法の関係、あるいは国と自治体の権限配分などの基本問題について、古典的、教科書的な発想だけではだめで、一昔、法学部で、田中二郎先生の行政法の教科書が何かで勉強した方もおられるかもしれないけれども、それはそれで敬意を表しますが、それだけではそろそろだめで、ぜひこういう公開講座などをきっかけに一生懸命勉強していただいて、一番申し上げたいのは次のところですが、「都市空間の公共性を前提にした新しい都市自治のルール」としての都市法という発想を、ぜひ問題意識として持っていたきたいと思うわけです。

## (2) 都市空間の公共性と「都市法」の考え方

2番目の柱ですが、『都市空間の公共性と「都市法」の考え方』と書きましたが、いきなり都市空間公物論なんていうテクニカルタームといたしましうか、専門用語が出てきて恐縮なんですけれども、なるべくわかりやすくお話ししたいと思います。まず、以下お話しする話は、直接に、現に存在しているもろもろの法律—都市計画法とか、建築基準法の解釈論としてこう言えるんだということ、直接申し上げているわけではないということです。もっと、もろもろの制度の解釈運用の背後にある、もっと基礎にある法原理といたしましうか、法本質論といたしましうか、そういう次元のことを申し上げたいわけです。

つまり、現実存在している法制度は非常にば

らばらで、いろいろな経緯を持ってできてきておりますので、必ずしも統一がとれていない。そういうとき一段下に潜って、法原理的なレベルでそれを統一的に理解するという作業をする必要があるだろうという、そういうレベルのことを今、都市空間公物というような考え方で説明してみたいと思うわけです。公物という熟語ですけれども、そんなに難しく考えていただく必要はないわけで、みんなの物という意味です。みんなが利用する、例えば道路とか、河川とか、海岸とか、この都民ホールだって公物、そういう公共施設と言えるわけですね。みんなが使う以上、利用調整が必要です。きょうはこの講演に使うわけですけれども、この日にはほかの方があるいは使いたかったかもしれない、そういう場合はどういうふうに調整するのか、申込順にするのかしないのかとか、そういうルールが必要ですね。そういうことを、みんなの物の、みんなの利益になるように管理する人が必要ですね。その管理人が利用調整のルールを決め、利用料を取ったり、条件に違反した者には制裁を加えたりというような、管理権を行使する必要があるわけです。だから、道路とか河川とかに関しましては、道路法とか河川法とかというような公物管理法規が存在してまして、それぞれ道路管理者、河川管理者というものが決まっていて、一定のルールに従って管理をしているというのが現行法であります。

しかし、今のような説明だけでは行政法に慣れていない方はなじみにくいかもしれない。そこで例えば、民間の普通のマンションなんかを考えていただくことにしましょう。これは公物とは言えませんけれども、大勢の人が共有して一つの建物を使っている。個々の部屋にはそれぞれの人が住んでいるわけですが、みんなが使う廊下とか駐車場とか、そういったものに関しては当然一定のルールが必要ですね。当然、また管理人が必要ですね。だから、みんなが使う必要があるスペースに関しては、そういうみんなの物としての管理のルールが発生する、あるいは、管理者、管理人が必要になるというようなことは、いわば法律で決めなくたって当然出てくる、自然法的なものだ

と言ってもいいかもしれないわけです。

**公物利用のルール** そういうものとして実定法上、公物法規はいろいろなことを定めておりますが、ここでは「一般使用と特許使用」という、これもまた専門用語ですが、少しお話をしておきたいと思えます。例えば皆さん道路を歩かれますね、ごく普通に、あれは一体、法律関係としては何かというと、道路という公物がそこにあるから、反射的に皆さんはそれを利用できるのだと法的には説明されるわけです。別に、一々道路使用許可を管理者に申請したり、道路通行料を払ったりはしませんよね。そういうのを、普通にみんなが使う形、海で泳いだり、公園で散歩したりすることを、公物の一般使用とか自由使用と言います。それに対して、道路に例えば電信柱を東京電力が建てるとか、あるいは都の交通局が地下鉄を走らせるなんていうときは、これはだれもが使う使い方ではありませんから、特別の許可が必要です。これが特許許可です。占用許可と言いますがけれども、これはしかしお金を払う必要があります、かなりの占用料金を払う。しかし、そのかわり、独占的・排他的に使う権利が保障されるわけですね。そういうルールがまずあるわけです。またマンションの例を考えてもそうですよね。廊下なんかは、別に自由使用でいいわけですがけれども、駐車場なんていうと、自分の車をとめるためのスペースを独占・排他的に使おうと思ったら、その土地自体はみんなのものであるにしても、線を引いたパーキング・ロットはやはり独占・排他的に使用する以上、一定の駐車場使用料金を払うことになるはずですよ。

**所有と管理の区別** 要するに、みんなの物を使うためには、どうしてもそういうようなルールが必要になってくるわけですがけれども、申し上げたい重要なポイントは、この公物法理が、公共的なものと、それから個人の自由とを調節する法理の、いわば原型とも言えるものだということですね。また、注意を要するのは、公物というのは、だれが所有しているかということとは次元が違う話であるということです。普通、例えば都の道路（都道）は大抵、都が所有権を持っているはずですよ。しかし、私人の所有地に道路を設けることももちろ

ん可能です。私有公物といいますが、私有地を借りて、そこを道路にするというようなことは、あり得るわけですね。だれが所有しているかということと、それをみんなの物として、だれが、どういうふうに管理するかという話とは、別の次元の話で、そこで調整がついているということになるわけです。説明が簡単過ぎるかもしれませんがけれども、逆に、もうおわかりの方にはしつこ過ぎるかもしれません。

**環境公物** 要は、そういう公物管理、みんなの物をみんなのために管理するという原理的な法理論を、もっと思い切って拡大してみて、都市全体をそういうみんなの物（公物）というふうに考えてみることはできないかということです。まあ、ちょっと飛躍かもしれませんが、一種の比喩とお考えいただいてもいいのですけれども、例えば、都市環境を構成しているあらゆる環境資源—大気とか、水とか、日光とか、話を最後は土地に持ってきたいわけですがけれども、例えば大気、空気というものは、みんなの物であることは明らかですね。これは、なかなか独占支配しにくいから、今のところ、だれでもただで使えることになっているんですけれども、今の比喩で言うならば、我々が毎日呼吸しているというのは大気を自由に使っているわけで、これは別に呼吸権を主張しなくても、あるいは呼吸の許可を申請しなくても、自由にみんな吸っていますね。どんなに鼻の大きい人が吸っても、大した差はないわけで、こういうのは大気の一般使用と比喩的に言えるかもしれません。

それに対して、大きな工場でボイラーをどんどんたいて、酸素を大量に消費し、汚染物質を大量に排出するなんていうのは、一体、自由使用・一般使用かということ、こういうのはまさに、みんなの物である大気を、独占・排他的に大量に消費して、ある意味ではみんなに迷惑をかける、環境に負荷をかけるわけですから、こういうのは先ほどの道路を独占的に使用するのと同じように、特別の許可に服せしめ、特別の料金を取って、さらに特別のいろいろなルールを守らせる。何ppm以上はだめだとかそういうルールを守らせる。というふうになるのは当然と考えられます。公害規制法規

だって、こういう法原理的な考え方に立ってもう一度説明しなおしてみることも可能になってくると考えます。今、環境利用料とか環境税とかというようなものが話題になりつつありますけれども、そういうものも今の延長線上で考えていくとすんなり説明ができる。私見としては、都市計画法などの都市法と環境法は、まさにこのような同じ視点に立って統一されるべきだろうと考えていますが、その点はここでは指摘にとどめます。

そう考えてくると、大気、水、日光、そして土地、あるいはその土地を基盤とする都市の空間というものは、現行法ではもちろんそれぞれが所有権で細かく区割りされて、Aさんの土地、Bさんの土地、あるいは東京都の土地、国の土地というふうに分かれています。その上にある空間というものは、結局、だれかが独占・排他的に使用できるものではなくて、みんなの物、みんなに影響してしまうものみんながうまく調節しながら使っていかなければ、どうにもならないものと言わざるを得ない。

**都市空間を利用する者の権利と義務** そういう観点から、「都市空間の利用者としての開発者の権利と義務」ということを考えてみます。要するに、都市空間、東京都なら東京都という空間で、それを人間が、オフィスや、工場や、商店や、あるいは住宅や、そういういろいろな物に利用できる総量というのは、都市全体の環境容量、これは東京都の都域で使えるというような条件、例えば水の量はどれぐらいなのか、あるいは下水道はどれぐらい整備されているか、道路はどれぐらい整備されているというようなもろもろの基盤整備の状況に応じて、いわば客観的に決まってくるわけですね。東京都のキャパシティというものがあるわけですね。それとの関係で、東京の例えば23区のこの区ではこれだけの土地利用が可能である、別の場所ではこの程度の土地利用が可能であるという、いわば都市空間の利用のルールが、これもおのずから客観的に決まってくる。原理的なことを言っているんですよ、今。それは結局、具体的に都市計画としてあらわれてくる。それぞれの地域の位置づけに応じた用途とか容積というものが決まっ

てくる。

もちろん、都市環境というのは自然環境と違っていて、人為的にある程度いじることができますから、基盤整備をもっともっと行えば、もっとたくさんの人が住めるとか、もっとたくさん工場を置けるとかということはあるかもしれませんが、しかし、おのずから一定の限度というものがある。結局、都市環境というものの有限性に気がつかざるを得ない。逆に言うと、都市環境の無限性を前提にしない限り、土地というものは、自分の土地だったら基本的にどこまででも使えるのだという所有権の自由、土地利用の自由は成り立たないということですね。土地利用の自由、所有権の自由という法思想は、そういう都市環境の有限性ということに十分気がつかれなかった時代の法思想、法意識なのであって、今やそれが妥当しないことはだれの目にも明らかかなはずなんです。しかし、それがなかなか法理論として転換しない。

そこで、今私が述べたような原理的な発想に立って考えると、だれもが都市の環境容量、環境条件に見合っ、いわば自由使用一文句なく、自由に使用できる程度の土地利用の水準と、それから、特別の許可をもらって、特別のルールに服さない限り、あるいは特別の負担を負わない限り使うことができないような土地や、都市空間の利用を区別した方がよさそうだとすることが、明らかになると思います。先ほどの比喻から押し進めてくれば、そういうことになろうかと思えます。

**開発にともなう負担** 幸い、都市計画学者もそういうようなことを言っておられて、最初にお話しになった石田所長なんかがそうですが、容積率一ご存じだと思います、つまり、その土地がどこまで使えるか、どれだけの容量のものを建てられるかということだと、単純化して考えると、容積率にも基準容積と許可容積という2段階を区別した方がいいんじゃないかと言っておられる。つまり容積率のある範囲（基準容積）までは、誰もがいわば建築の自由で建物を建ててもいいんだけど、そこから先を超える分は、都市空間の利用というのは、勝手な使用はできないところなのであって、幾ら自分の土地の上だといっても、それは

結局みんなの都市空間なのであって、そこを利用して勝手に高いビルを建てたりすると、都市の環境容量に負担をかけるし、ほかのみんなに影響を与えることになるんだから、よっぽどの条件がそろわない限り勝手には使えない、許可をもらえば使える。これが許可容積です。その許可のときに、いわば負担を負う。お金で払うのか、現物で払うのか、それはいろいろ自治体が決めればいいわけです。

要するに、開発をすることというのは、そうやって勝手には使えないはずの都市空間を利用することによって利益を得ることなんですから、その開発によってみんなの公物である都市空間に影響が生じた分は、それに対応した応分の負担をしなければいけない、そういう基本原理なんだと説明できることになるはずです。

再三言いますが、これは直ちに実定法の解釈論として申し上げているわけじゃなくて、ものの考え方を言っているわけです。だから、結局、まとまった緑を壊してビルを建てた。木を切ってビルを建てた。それはそれで1つの都市環境の利用でしょうけれども、破壊した部分については、別の場所に緑を現物で増やすべきである。植えるべきであるというルールにしたっていいし、その分お金で払わせる。これは自治体がいろいろな要綱で現にやっているところです。開発負担と言われますが、あの説明に法律学者は非常に困っていて、裁判所なんかも非常に冷たいのですが、勝手にあれは行政指導で取っているだけだ、相手が払わない払うのは嫌だと言ったら、それ以上は取れないんだとか、寄附金にすぎないとか、いろいろなことを言っていますが、今のように考えていけば、開発負担というものには、都市法上のれっきとした原理的根拠があるというふうに言えそうでありませぬ。

さらに、その応用問題のようなものですが、先ほど福岡先生がお話しになった、開発をして、その分住宅を破壊するなら、逆に住宅を乗せると。オフィスをつくってもいいけれども、その一定部分は住宅にしろという、いわゆる住宅付置義務の問題なんかも、一体そんなこと適法にや

れるのかどうか、法律学者は大変議論をしていますが、といいますか、むしろ消極的ですが、あくまでそれは指導、お願いなのであって、業者がいいと言っている限りできるにすぎないというような及び腰になってしまっておりますけれども、今のような考え方で言えば一種の開発負担の応用として、開発負担金を払うかわりに住宅をつくれというルールも、十分自治体によってはあり得るかもしれないということになります。

さて、時間が大分なくなりましたので少しまとめますと、都市空間公物論、みんなの物としての都市空間、あるいは都市空間の公共性ということを前提に考えてくると、今までの土地利用のルール、あるいは開発負担の考え方なんかに関しても、随分、今までと違ったものの考え方ができるのではないかという話をしたわけです。

### (3)都市住宅への権利

次に「都市住宅への権利」の問題についてですが、本当は、これだけでまた1時間ぐらい説明したところなんですけれども、そうもいかない。以上のように、都市法というものを前提に考えてきますと、個々の都市住民が、それでは、一体いかなる法的地位に立つのか、都市環境に対して、あるいはとりわけ住宅に対してということですね。学者の中には、居住権概念をすぐにも確立すべきだというようなことをおっしゃる方がいます。大体、民法学者が多いのですけれども、これは借地・借家法とか、そういうところから出発しながら、何が何でも今の住宅に住み続ける権利というような、そう簡単に言うてはいけませんけれども、割とそういうレベルで、つまり都市全体のというような発想ではなくて、今のこの家に私は住み続けたいのだという権利を、いかに保障するかというようなものとして、居住権というようなことをおっしゃりたがるのですが、しかし、これは直ちには認められない。その考え方、気持ちとしてはわかるとしても、直ちに権利としては認められない。権利として認められないという意味は、そのまま裁判所に行っても、裁判所は相手にしてくれないよという意味です。学者が論文を書くのは自由なん

ですけれども、裁判所に説得力を持たない。

**居住権と環境権** これは、環境権のお話をしたら、一番ぴんとくるかと思います。ちょうど1970年代ぐらいに、環境権という新しい権利概念が必要だという議論がさかんに行われました。今まで自分が愛していた身の回りの環境に、ある日突然工場が建って環境が破壊される。それはけしからぬ、その工事は待ったとストップかけられるような権利として環境権を主張する。これは、考え方としては非常に支持を得て、あっという間に、それまで全く言葉として存在しなかった環境権という言葉が、日本人のだれもが知っている言葉になりました。そういう意味では定着したんですが、では、環境権というものを正面から認めた裁判例はあるかといったら、いまだに1件もないですね。ですから、法の理念としてあり得るということと、裁判所でそれに基づいて何かを請求できる、認められるということとは次元が違う話で、そういうことを言うと、だから法律論は嫌だとおっしゃる方もおられるのですけれども、そこは、しかしそうなんです。問題は、そこを区別した上で、まず居住権、あるいは住宅への権利というものをどういうレベルで確立するかということなんです。それは当然、まず環境権がそうであったように、現代社会における人間の人間らしい生活を保障する基本権としての生存権のいわば今日的展開として環境権も居住権も位置づけられるべきだろうと思います。

先ほど、お菓子を取り分けるのにお母さんが介入して、弱い子供にもみんないくように配分し直すということを行いましたけれども、あの時点での生存権という思想は、つまり、所得の再配分が基本ですから、だれにもある程度の所得がいくようにする、それが生存権保障の基本と考えられていたわけです。今日でもその役割がなくなっているわけではないわけですが、しかし、今日の日本のようなある程度豊かになった社会においては、既にみんなある程度の所得は得ている。問題なのは、所得よりも、所得も大事ですが、きれいな空気、安全な水とか、ゆとりのある人間らしい、人間の尊厳に値するような暮らしの生活条件

ですね。それは環境権であったり、居住権であったり、健康権であったり、いろいろな呼び方をされます。いろいろな新しい人権と言われているものがあります。

結局、何を言っているかということ、人間が人間らしく今の都市社会の中で住むためには、今までの権利の発想ではとらえ切れないような、しかし、一番根本的な、ある法的に保護されてしかるべき利益状態がそこにあるということなんです。その意味で、居住権というのが環境権などと同様に、そういう基本的な人権を構成するということは当然だろうと思います。

**「権利」概念の再検討** ここから先は、一もう時間がなくなってきたので、ややあきらめですが、さらにちょっと大胆なことを言いますと一そこから先はもう権利というような言葉を使うかどうかということ、基本的な問題に立ち返るということになるかと思います。言いかえれば、権利という言葉自体が、近代のいわば資本主義社会の発生とともに、ある意味合いをもう与えられてしまっている。しかし一方で、人間の具体的な生活や生存の条件にかかわる価値としての環境とか住宅とかというものと人間のかかわり方を、他方で自由に売ったり買ったりできる財産に対する人間のかかわり方と同じ言葉で、つまり権利という言葉で、同じように説明してもよいのだろうか。権利というのは、財産権として理解すると一番理解しやすいわけですが、人間というのは、売ったり買ったりだけで生きているわけではないのであって、そういう社会性を持った財とか価値に対する人間のかかわり方というのは、もっともっといろいろなニュアンスに富んでいる。それらを思い切って切り捨てないと、権利があるのかなのかという裁判所で通用する理論の土壌に乗らないわけですね。

だから、権利という、ある意味では19世紀以来の、もうでき上がってしまった概念をそのまま使い続けて居住権というふうに言っていくのかということ、その道はほとんどだめでしょうということです。そうではなくて、もっと別のこれは、何か日本語を発明しなきゃならないので、私としてはまだその域に達していないのですけれども、レ

ジュメにちょっと書きましたように、「客観的都市法秩序のなかで保護される都市住民の法的地位」。こんなことを一々言うていたら、長くてしょうがないですから、こういうのを何かぴしっと言う言葉を発明していくというぐらいの新たなものの見方を導入しておかないと、ここから先の話は進まないのかもしれない。何をまあ、随分のきなことと言っているのだと、あるいはお思いかもかもしれませんけれども、法律学者としては、法原理的にはかなり大胆なことを申し上げていることになるわけです。

東京ルール まあ、ある程度予期されたこととはいえ、時間配分のバランスがよくなかったのですが、基本的に申し上げたい原理的なことは、大ざっぱですけれども申し上げることができました。そういう観点に立って、レジュメの最後の柱に書きましたような自治体住宅政策の展開を考えていかなければなりません。単に今まで古典的行政法の教科書にあるように、まず法律があって、条例というのは法律に違反しない限りにおいてしか制定できないとか、財産権を規制するには法律が必要だとかというような、古臭い議論を取り外して、乗り越えてやっていかなきゃならない。とくに今日の自治体がやっているさまざまな試みですね、指導要綱とか、あるいは地区計画等の都市計画、さらに一方的に命令したり強制したりという古典的行政スタイルから、むしろ行政指導や協定を使ったり、住民との合意によって行政をしていくというような新しいスタイル、こういったものが古典的な法の枠組みの中では非常に違法視されやすい。今までと違うから、ある意味では無理もないんですね。しかし、それをそう恐れているわけにはいかないのであって、それを正面から克服するような法論理を、自治体がまさに先頭を切ってやっていかざるを得ない。そういったことを、いわばキャッチフレーズ的に言いたいということで全国画一ルールじゃなくて「東京ルール」。東京の住宅問題というと東京にしかないわけなんで、他の大都市と共通部分もあるでしょうけれども、この東京という地域における住宅政策、住宅ルールを展開していくのは東京という、あるいはそれを構成し

ているいろいろな基礎自治体の、都市自治体としての自覚に基づいた新たな都市法の展開以外にはないだろうという期待があるということを申し上げて、私のお話を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

## 5. 閉会あいさつ

萩原清子

高見澤先生、福岡先生、磯部先生、どうもありがとうございました。

本日の講演のお三方の先生方には、時間の制約の中でそれぞれの専門のお立場から、いろいろなお考えを述べていただきましたけれども、何分50分という時間の範囲内で、なかなか十分なお話もできなかったのではないかと推察いたします。その意味で、きょうの先生方の発表も含めまして、都市研究センターでは、総合都市研究及び都市研究叢書というような出版物を通じまして、もう少し詳しくいろいろな住宅問題などを中心としました都市問題についての研究報告などがされておりますので、またそちらのほうも参考になさっていただきたいと思います。

きょうの住宅問題については、3人のそれぞれ専門の異なる講師の方々からお話をいただきまして、きょうの参加者もいろいろなお立場の方もいらっしゃると思います。都市研究センターとして、きょうの公開講演会を開催いたしましたことで、それぞれのお立場でのいろいろなお考えの参考になれば、今後の皆様方のお力添えになれば幸いです。

本日は、本当に長時間ご清聴いただきましてありがとうございました。ちょうど時間でもございますので、このあたりで終わらせていただきたいと思います。本日はどうもありがとうございました。