

公共投資の一手段としての公的住宅建設

——1965～1998年度まで——

上 崎 哉

1. はじめに
2. 制度的配置
3. 仮説の提示
4. 公的住宅建設を通じた公共投資の拡大
5. 各時期の分析
 - 5.1. 1965・66年度
 - 5.2. 1971～73年度
 - 5.3. 1976～79年度
 - 5.4. 1992～95年度
6. 結びに代えて

1. はじめに

2005年、2006年と二年続けて、わが国の住宅政策の枠組みに抜本的に手を加える法改正がなされた。まず、2005年6月29日に、いわゆる住宅関連三法が成立した。住宅関連三法とはすなわち、「地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法」（以下、「地域住宅特別措置法」とする。）、「公的資金による住宅及び宅地の供給体制の整備のための公営住宅法等の一部を改正する法律」および「独立行政法人住宅金融支援機構法」のことである。続いて、翌2006年の6月8日には、住宅建

設計画法が廃止され、新たに住生活基本法が公布施行された。

これらのうち、「独立行政法人住宅金融支援機構法」は、新たに民間の住宅金融支援を主な任務とする独立行政法人を設立しようとするものであるが、それに伴って、長年に亘ってわが国の住宅政策を支えてきた住宅金融公庫は廃止されることとなった。

更に、これらの法改正に先行して、わが国の住宅政策を支えてきた三本柱の他の二本も抜本的な改革を経験している。まず、1955年に設立された日本住宅公団であるが、1981年には住宅・都市整備公団へ、1999年には都市基盤整備公団へ、そして2004年には都市再生機構へと、三度の機構改革を経験している。設立当初は、「住宅公団は住宅供給の機関であって、新都市開発公団ではない」⁽¹⁾ という嘆き声が内部から聞こえてくるほど、住宅建設を中心な役割としていた日本住宅公団であったが、1999年にはその名称から「住宅」の2文字が外されることとなった。更に、この変更は名称に留まるものではなく、住宅供給という役割それ自体から、大幅な後退を余儀なくされている。まず、都市基盤公団への機構改革の際には、分譲住宅に関しては「再開発等に伴い必要なものを除き」⁽²⁾ 撤退することとされた。更に、都市再生機構への機構改革により、新規に宅地を取得した上での賃貸住宅の供給も原則的に行わないとされたのである。また、1951年に法制度化された公営住宅に関しても、1996年の抜本的な法改正により、地方自治体が直接供給するという性格は薄められている。

わが国の住宅政策は、住宅建設画法を中心に、公営住宅、公庫住宅および公団住宅の三本柱が実働部隊を担うという体制で進められてきたが、20世紀末から21世紀初頭にかけて、こうした抜本的な改革を経験したので

(1) 大久保昌一「ショッピングセンターの計画」(『国際建築』、第26巻第4号) 60頁。

(2) 椿 真吾「都市基盤整備公団の設立—住宅・都市整備公団の改革—」(『都市計画』、第48巻第4号) 96頁。

ある。このような大改革について、本間義人は、「戦後住宅政策はついに終焉を告げました」⁽³⁾とひと言でまとめている。この表現に、肯定的評価が含まれていないことは明白である。

われわれとしても、最終的には、今次の改革に対する一定の評価をなしてみたいという思いは持っている。ただ、そうした評価をなす前に、なぜこの時期に大改革がなされることになったのかという疑問に、まずは答えておきたい。何故かといえば、戦後の住宅政策の枠組みは、高度成長の時期には意味があったが、既にその役割は終えているというありきたりの説明では、しっくりこないところがあるからである。今般、住宅政策が大改革を必要とした理由について、公的にはいくつかの見解が示されているが、そのいずれもが十分な説得力を持つとは感じられないのである。

今般の大改革を必要とする理由に関する公的見解は、まず、住生活基本法案の提案理由として示されている。同法案は内閣提出法案であったため、北側国交相が提案理由を説明しているが、そこでは、

近年の急速な社会経済情勢の変化に応じて、現在と将来における国民の豊かな住生活を実現するためには、住宅の量の確保を図るこれまでの政策から、住宅セーフティーネットの確保に配慮し、健全な住宅市場の環境整備と、居住環境を含む住宅ストックの質の向上を図る政策へと本格的な転換を図り、新たな住宅政策の基本となる制度を構築することが大きな課題となっております⁽⁴⁾

と述べられている。

また、同法をはじめとする一連の改革の基本的方向性を示した社会資本整備審議会の「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」によれ

(3) 本間義人『どこへ行く住宅政策：進む市場化、なくなる居住のセーフティネット』（東信堂、2006年）3頁。

(4) 2006年4月14日衆議院国土交通委員会。

ば、新たな住宅政策の枠組みの方向性として、「(1)人口・世帯減少社会の到来と将来の住宅需要」、「(2)特殊法人改革の進展」、「(3)地域の主体性の発揮に向けた改革の進展」および「(4)事業量確保に重点を置いた公共事業長期計画の見直し」の4点を挙げている。これらのうち、(1)が先に引用した北側国交相の提案理由の説明に通じるものであるといえよう。すなわち、住宅が量的に充足する一方で、将来人口も世帯も増加が見込めないことから、住宅政策の転換を図る必要があるという説明である。

だが、こうした説明に対しては、素朴な疑問が生じる。というのも、住宅政策の領域においては、「量から質への転換」の必要性は、既に30年以上前から指摘されていたからである。わが国では、1948年から5年おきに住宅統計調査が実施されているが、1973年に実施された住宅統計調査において、全都道府県において住宅戸数が世帯戸数を上回る状況が明らかにされていたのである。そして、こうした状況の変化を踏まえて作成されたのが、1976年度を初年度とする第三期住宅建設五箇年計画であった。同計画では、「最低居住水準」と「平均居住水準」という二つの概念を新たに創出し、わが国の住宅政策の方向性を質の向上へと転換することを示したのである。

よって、単に「住宅の量の確保を図るこれまでの政策から」転換しなければならないということだけでは、政策転換の必要性の論拠としては、やや説得力を欠くものであるといえる。また、社会資本整備審議会の挙げている(2)の理由にしても、たとえば〔住宅金融公庫は〕「戦後の復興期に誕生したもので、当時は確かに存在意義があったが、〔民間の金融機関〔の〕……個人向けの融資が行われる時代には必要ない⁽⁵⁾」と説明されても、戦

(5) 猪瀬直樹『日本病のカルテ 一気にわかる！住宅金融公庫廃止論』(PHP 研究所, 2002年) 18頁。

後復興期などとくに終わっているはずであり、なぜ今になって改革しなければならぬのかという点については、十分な説得力をもつものではない。

そこで、社会資本整備審議会の挙げている三番目の根拠について吟味してみたい。同答申では、こうした方向性に沿う改革として、具体的に2005年に制定された地域住宅交付金制度を挙げている。この制度は、同年に制定された地域住宅特別措置法に基づいて創設されたものであり、その枠組みを簡単に説明すれば以下の通りである。

まず、地域住宅交付金は、地域住宅計画を策定した地方自治体に対して交付されるものである。そして、この地域住宅計画においては、「① 地域住宅計画の目標」、「② ①の目標を達成するために必要な公的賃貸住宅等の整備及び公共公益施設の整備に関する事業」および「③ ②の事業と一体となってその効果を増大させるために必要な事業又は事務」を記載することとされており、これらのうち②の事業は「基幹事業」と、③の事業及び事務は「提案事業」と呼ばれている。

では、この両者の事業がどのようなものであるかといえば、まず基幹事業とは、「地域の住宅政策のための中心的事業である」⁽⁶⁾り、この事業単独で補助の対象となるものである。また、この事業は、従来より補助対象事業とされていた「公営住宅整備事業等、住宅地区改良事業等、優良建築物等整備事業、住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）、都心共同住宅供給事業、住宅市街地基盤整備事業」⁽⁷⁾を統合したものである。

一方、提案事業とは、「公的賃貸住宅等又は公共公益施設の整備に関する事業と一体的に実施される事業であって、住宅に関する情報提供、相談体

(6) 地域住宅交付金研究会編『地域住宅交付金 Q & A』（大成出版社、2005年）57頁。

(7) 前掲、57頁。

制の整備，地域における住宅産業の振興などのソフト施策や民間住宅の耐震化，バリアフリー化等の改修など，地方公共団体の提案に基づく事業又は事務⁽⁸⁾である。これらの事業又は事務については，従来は補助の対象とされていなかったが，地域住宅交付金の制度においても，この事業等単独で補助の対象となるものではない。ただし，基幹事業と組合された上で地域住宅計画に位置づけられれば，一定の補助の対象⁽⁹⁾となるものであり，活用の仕方によっては，総合的な住宅市街地の形成に資するものだといえよう。

よって，この提案事業制度は，「住民が地域のあり方を決め，地域間競争を通じ，地域が主体性を発揮して生活水準の向上を目指す『自立的な分権社会』の実現⁽¹⁰⁾」に役立つ可能性を秘めているといえる。更に，基幹事業についても，個々の補助制度が統合され，活用しやすくなったという点については評価することができる。だが，この基幹事業については，従来より補助の対象となっていた事業を，単に統合したに過ぎないものであり，そこに大幅な進展を見出すことはできないという評価も可能であろう。更に，もう一点われわれとして疑問に思うのは，これら基幹事業の多くが，予算措置として制度化されていたという点である。先に挙げた6種類の事業のうち，公営住宅整備事業等は，公営住宅法や1993年に制定された「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」（以後，「特定優良賃貸住宅法」とする。）といった法的根拠を持つものである。また，都心共同住宅供給事業は，「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」（以後，「大都市法」とする。）第101条の1～15を根拠として実施されている。だが，これに対して，たとえば住宅市街地総合整備事業は，「住

(8) 前掲，51頁。

(9) 地域住宅交付金の概要については，前掲，7～10頁を参照のこと。

(10) 社会資本整備審議会「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」（住宅法令研究会編『逐条解説 住生活基本法』，ぎょうせい，2006年）189頁。

宅市街地総合整備事業要綱」を根拠として行われるものであり、法的根拠は有していない。

では、なぜこうした事業が法的根拠を持つことなくこれまで実施されてきたのであろうか。ある行政官の発言が、この点に関する手掛かりを与えてくれる。上記6種類のうち、「住宅市街地総合整備事業」は、2004年に「従来の住宅宅地関連公共施設等総合整備事業について、旧住宅市街地整備総合支援事業及び旧密集住宅市街地整備促進事業の実施地区以外に係わる事業として」⁽¹⁾再編されたものである。更にこの「住宅宅地関連公共施設等総合整備事業」のルーツを探ると、1978年に導入された「住宅宅地関連公共施設整備促進事業」まで遡ることができる。そして、この制度の導入のいきさつについて、当時旧建設省住宅局長であった救仁郷斉は、以下のように回顧している。すなわち、

それから53年度予算は非常に特徴的な予算で、このときが景気対策のピークでした。一般公共事業は34.5%伸びたんですが、この辺から赤字国債を出し始めたのではないかという感じがしてるんです。このときも、一般公共が34.5%だから、住宅対策費もやはりどうしても34%伸ばさざるを得ないという事態になっていました。

ところが、一般会計の親玉は公営住宅だったんですが、この年もまだ依然として公営住宅はなかなか建設が進まないわけですよ。だから、どうして34%を確保しようかということで大蔵省ともいろいろ頭をひねって始まったのが、住宅宅地関連公共施設整備促進事業なんですよ。住宅対策費を34%伸ばさないといかんけれども、そのつけようがないわけですよ。結局、住宅対策費として促進事業に300億ついたわ

(1) 国土交通省 HP

〈<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/seido/03takuchi.html>〉

けです⁽²⁾。

この救仁郷の発言から言えることは、少なくとも旧大蔵省と旧建設省の行政官は、公的な住宅建設等を公共投資ないしは景気対策の手段として位置づける視点も持っていたということである。なるほど、公営住宅は「健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を……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」(公営住宅法第1条)のものであり、社会政策あるいは福祉政策としての性格を有している。だが、住宅という建築物が建築され、それがその後国民の利用に長期間供されるという側面を重視すれば、住宅政策には公共投資としての側面もある。更に、公共投資である以上、住宅の建設を通じて、景気を刺激することも可能である。

このように、中央政府の行政官が公的住宅建設を公共投資や景気対策として位置づける視座を有していたとするならば、我々もそれを共有することで、何か新たな発見をすることができるかもしれない。そこで本稿では、住宅政策を公共投資と景気対策の一手段として位置づけることで、何が見えてくるかについて考察していくことにする。

本論に入る前に、分析の枠組みをある程度明確にしておくことにしよう。第一に、分析する時期であるが、中央政府が景気をコントロールする手段として財政を用いるようになったのが1965年度予算からであるとされていることから、これ以降を分析の対象とし、終了の時期は事前には確定しないことにする。第二に、本稿では、公共投資あるいは景気対策を実施する意図を持つのは、中央政府であると想定する。中央政府が、公共投資の拡大あるいは景気対策の実施を意図し、それを実現するための手段として公的住宅建設を用いるという図式を採用することにする。つまり、公的住宅建設は、中央政府にとっての手段という位置づけになる。なお、本稿では、公的住宅建設を「公的主体が直接的に、あるいは補助等を与えるこ

(2) 『昭和の住宅政策を語る』(日本住宅協会、1992年) 146頁。

とで建設する住宅」と定義するが、主に対象とするのは住宅政策の三本柱たる公営住宅、公庫住宅及び公団住宅とする。なぜこの三つを取り上げるかといえば、これらが日本の住宅政策の中樞を担ってきたということもあるが、これに加えて、本稿が対象とする時期の始まりである1965年の段階で、制度化されていたのがこの三つだからでもある。

2. 制度的配置

上で述べたように、中央政府が、公共投資の拡大を通じた景気対策のために、公的住宅建設を手段として用いるという観点から分析を行うのが本稿の主旨である。公共投資の拡大を通じて景気対策を実施するためには、中央政府がそれを意図し、投資額を決定し、それに必要な歳出を準備することが必要であるが、それだけでは不十分である。それが現実のものとなるためには、「公共」的な施設等が実際に建設されることが必要である。仮に、中央政府がそれらの施設を直接的に建設または整備することができ、かつ、その建設等が種々の要因によって制約されないとすれば、中央政府は自らが意図するままに公共投資の拡大を通じた景気対策を行うことができるであろう。

ところが、住宅政策については、こうした条件は成立しなかったため、中央政府が公的住宅建設を通じて公共投資しようとしても、思うようには行かなかった。なぜかといえば、第一に、公営住宅、公庫住宅及び公団住宅のいずれもが、厳密な意味において、中央政府が直接建設するものではなかったからである。更に、住宅の建設、特にこれらの公的住宅建設は、種々の困難に直面していたのである。

このため、中央政府が公的住宅建設を通じて景気対策を図るためには、それに伴う種々の隘路を打開することが必要であった。中央政府は、景気

対策のために公的住宅建設の増大を図る必要がある場合にはとりわけ、こうした隘路打開のための様々な対策を講じてきたのである。ただ、その結果、わが国の住宅政策には、こうした対策の痕跡が色濃く残されることとなった。

よって、この点を十分に理解するためには、まずは、公営住宅、公庫住宅及び公団住宅の三種の公的住宅建設が、どのような制約の下にあったのかを、制度的な側面から見ておくことが必要である。

第一に、公営住宅であるが、1965年段階においては、確かに政府が直接住宅を建設し、それを住宅に困窮する低所得者に賃貸するという制度であった。だが、一口に政府といっても、実際に建設と管理^③を担当するのは、都道府県と市町村、すなわち地方政府であった。制定当初の公営住宅法第3条は、「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わなければならない」と規定し、第2条第1号では、「地方公共団体 市町村及び都道府県をいう」と規定されていたのである。

このように公営住宅の供給を直接的に担当するのは地方政府であったため、中央政府がいくら公営住宅の建設を通じて公共投資の拡大を意図したとしても、地方政府が供給の意思を持たなければ、それが拡大されることはない。このため、中央政府が地方政府に公営住宅の建設を促すためには、何かしらの手段を講じて地方政府を動かすことが必要である。そして、そのための手段として中央政府が持っていたのが、公営住宅建設三箇年計画を策定し、地方政府に対して補助金を交付することであった。同法第6条第1項から第6項では「公営住宅建設三箇年計画」について規定が

③ 公営住宅法では、建設と管理を併せたものを「供給」という概念で表現している。「公営住宅の供給 公営住宅の建設及び管理をすることをいう」（公営住宅法第2条第5号）。

なされ、同法第4条第1項では、「国は、必要があると認めるときは、地方公共団体に対して、公営住宅の供給に関し、財政上、金融上及び技術上の援助を与えなければならない」と規定していたのである。

ただ、こうした計画及び補助金制度があったとしても、すべての地方政府が積極的に公営住宅の建設を行ってきたわけではない。そもそも、公営住宅とは、低所得階層に対する賃貸住宅供給であるため、自治体経営という面においてはプラスになるものではない。税収面での増加が期待できない一方で、公営住宅入居者に対する「福祉の磁石」といった渾名が表すように、逆に社会保障面での財政支出の増加をもたらすからである。

そして、実際に地方政府が公営住宅建設に対して消極的であったということは、大阪府下の市町村において確認することができる。2007年4月現在、大阪府下には43の市町村があるが、市営住宅を全く供給していない市が存在している。その市とはすなわち、大阪狭山市である。なるほど、大阪狭山市にあっては公営住宅に対するニーズが存在しないという可能性もありえよう。しかし、大阪狭山市には1,440戸の府営住宅が建設されており、2006年3月31日時点での入居率は93.1%⁽⁴⁾と、府営住宅全体の平均とほぼ同じ数値である。とするならば、公営住宅に対する地域のニーズは存在するはずであり、市営住宅が供給されていないのは、自治体の消極性の故と解釈することができる。

もちろん、村松岐夫らの研究に示されるように、地方政府の中には、首長が積極的な姿勢を見せることで、積極的に公営住宅の供給を行っているものもある⁽⁵⁾。だが、先に挙げた理由に加えて、①財政的理由、②公営住宅に対する需要の低さ、③用地取得の困難、④住民の政治的態度、⑤公営住

(4) 大阪府府営住宅資料室 HP

〈<http://www.pref.osaka.jp/jyukan/PDF/kosucity.pdf>〉

(5) 『政策実施過程における負担と関与の在り方に関する調査研究結果報告書』(行政管理研究センター、1985年) 21頁。

宅の住人が突きつける無理難題, といった点から, 一般的に公営住宅の建設に消極的な地方政府が多い。更に, 自ら建設することに消極的なだけでなく, 市町村が, その市町村域内に都道府県営住宅が建設されるのを拒否したという事例もあった。

次に, 公団住宅であるが, 日本住宅公団は三本柱の中では最も中央政府が直接的にコントロールしやすい組織であった。そもそも, 旧建設省の行政官は公営住宅の建設を国営で実施したいという希望を持っていたが, それが形を変えて実現したのが日本住宅公団であった⁶⁶⁾。このため, 日本住宅公団は人的にも旧建設省と密接な結びつきを持っており, 設立当初は, 旧建設省の主だった行政官がこぞって日本住宅公団に移るという事態も生じたのである。この点について尚明は, 次のように回顧している。すなわち,

当時, 30年ころの建設省の課長補佐には, 技術も事務も, そうそうたるメンバーがいたけれども, 課長の異動が少なかったから, なかなかポジションがなかったわけです。そこへ公団ができたので, そうした補佐連中がどっと出向したんです。たしか石破 [二郎] さんが次官だったけれども, 「そんなに事務や技術の連中がみんな公団の課長になって出向してしまって, 本省の方はいいのか」とおっしゃったことがあるくらいでした⁶⁷⁾。

このように, 中央政府にとって, 公共投資の拡大を行うためには, 公団住宅は制度的には最も利用しやすいものであった。ところが, 後に詳述す

(66) 日本住宅公団の設立過程については, 拙稿「住宅政策に関する旧建設省の行政官達の認識について—日本住宅公団設立過程分析の一環として—」(『近畿大学法学』, 第53巻第2号), 拙稿「住宅政策の争点化とその影響について—第一次鳩山内閣発足から日本住宅公団設立までを題材として—」(『近畿大学法学』, 第53巻第3・4号)を参照のこと。

(67) 前掲, 『昭和の住宅政策を語る』, 74頁。

るように、公団住宅の供給には種々の困難が伴っていた。まず、公団住宅を受け入れる地方政府が、1960年代半ば頃から、いわゆる「団地お断り」の姿勢を示すようになっていたのである。日本住宅公団が設立された当初は、団地の受入れを歓迎する地方政府が多かったが、次第に団地が大規模化するようになると、住宅建設に関連して地方政府が整備しなければならない学校等の整備費用が急激に増加したからである。更に、設立当初の日本住宅公団の主な役割が賃貸住宅の供給であったため、その人居階層は、公営住宅ほどではないにしても、決して高いものではなく、地方政府に財政的メリットをもたらすものではなかった。

また、設立当初は一般的な評価も高かった公団住宅であるが、やがて、「遠・高・狭」が公団住宅の代名詞となり、住宅を必要とする者からも敬遠される存在になっていった。せっかく供給したとしても、空家ばかり建設しているということでは、投資した資金の回収が見込めず、その拡大にはブレーキがかけられることになる。

最後に住宅金融公庫であるが、この仕組みを簡単に説明すれば、住宅建設やそれに関連する事業に必要な資金を、個人、住宅建設業者そして地方政府等に融資するというものである。このため、住宅建設などに対する資金需要が旺盛な場合には、住宅金融公庫の融資枠の拡大を通じて住宅建設を増加させ、景気対策を実施することが可能となる。だが、これらの主体に資金需要が存在しない場合には、いくら融資枠を拡大しても実際の住宅建設に結び付くことはない。このため、そのような場合には、住宅金融公庫の融資の対象を拡大したり、融資を利用しやすくしたりするなどの工夫が必要となる。

これまで簡単にまとめたように、わが国の中央政府は住宅建設を直接的に行うことはできなかった。一人日本住宅公団は、直接供給に近い性格を持っていたが、その建設には様々な制約を受けていたのである。このた

め、中央政府が住宅建設を通じて公共投資を拡大するためには、それ相応の措置を講じることが必要であった。

3. 仮説の提示

第2節において、わが国の中央政府が住宅政策を通じて公共投資の拡大を行うという観点から、制度を概観してみた。ここでは、これを踏まえて、住宅政策を通じて公共投資の拡大を行おうとした際に、どのようなことが起こり得るかということを仮説の形で示してみたい。

まず、住宅建設を通じて公共投資を拡大しなければならない状況が出現した際に、公営、公庫及び公団のそれぞれの建設戸数をどのように増やすかであるが、第一に考えられるのは、中央政府にとっての操作性の高い公団を積極的に活用するということである。仮に、先述のような、公団住宅の建設に伴う種々の制約が存在しないとすれば、中央政府にとって、最も用いやすいのは公団住宅の供給の拡大のほうである。よって、公団住宅の建設が大きな障害に直面していない時点においては、公団住宅の供給増が積極的になされるということが第一に考えられる（「住宅公団優先仮説」）。あるいは、事前にある程度の準備期間を設けることができ、かつ、国民の所得階層分布に大幅な変化がないとすれば、公営、公庫及び公団の建設戸数の伸び率をほぼ同じくするということも考えられる（「共同歩調仮説」）。

だが、先述のように、三本柱はいずれにせよ、建設戸数を増加させるためにはそれぞれに問題を抱えていた。こうした状況にあって、まず試みられると考えられるのは、そうした制約を克服するための試みであろう。たとえば、公営住宅の場合には、補助率を上げたり、地方債の充当率を上げたりすることで、地方政府が容易に供給しうるようにするということが考えられる。また、公庫住宅の場合には、公庫の利用者が不足するという場

面が想定されるが、そのような場合には、公庫融資の間口を広げ、より多くの者が利用しやすいものにするということが考えられる。更に、公団住宅については、「団地お断り」を克服することが必要であるが、地方政府による学校等の整備が隘路になっていたとすれば、それを克服するための措置を講じるということが考えられる（「隘路克服仮説」）。

更に、住宅建設に関しては、主体横断的に抱えていた問題がいくつかあったが、その最たるものが宅地難であろう。この障害は、最終的には宅地供給の増加を通じて解決されなければならないが、これは一朝一夕に実現できるものではない。そこで、そうした隘路を回避するために、①土地の高度利用すなわち建築物の高層化、②宅地取得を必要としない建替えの促進、および③住宅用地の先行取得、といった手段が採用されることになる。

また、住宅建設を通じて公共投資の拡大を図るにしても、必ずしもその戸数の増加を図る必要はない。問題は全体の投資額が確保できるかどうかであり、各住宅の規模の拡大等を通じて質の向上を図ることで、一戸当りの単価を上げるということも考えられよう（「質の向上仮説」）。また、住宅建設それ自体で投資額を確保することが困難である場合には、第1節で「住宅宅地関連公共施設整備促進事業」を例として挙げたように、関連分野についても投資することができるように制度を変更することも考えられよう。従来は、公共投資の対象とならなかったものについても対象として追加するということであり、その場合には対象事業のメニューが増大することになる。また、こうしたメニューの増大は住宅金融公庫の融資についても考えられることである。それまで融資の対象となっていなかったものについても、融資の対象とすることで、投資額を確保しようとするのである。このように補助や融資の対象を増加させることを本稿では「メニュー充実仮説」と呼ぶことにする。

更に、こうしたことを続けた場合には、メニューが多くなりすぎる事態が生じるが、その場合にはメニューを統合することで、制度を整理することも必要であろう（「メニュー統合仮説」）。また、増えたメニューを総合的に利用可能にするために、補助金や交付金の交付または融資の条件として、計画の策定を義務づけるということも考えられる。

このように、種々の措置を講じることで、住宅投資の拡大が図られると考えられるが、こうした措置の中には副作用を伴うものもあると考えられる。たとえば、各住宅の質の向上によって投資額の増加を図った結果、購入価額あるいは家賃が、多くの国民が負担しうる限度を超えてしまうことも考えられる。その場合には、どれだけ質が良いものが供給されようとも、空き家が増え続ける結果となる。更に、単に空き家が増えるだけでなく、その維持管理あるいは金利負担の上昇が続くことになれば、事業の継続が困難になる場面も考えられよう。

そして、公的住宅建設が困難になる一方で、民間の事業主体の住宅関連市場への参入が十分に見込まれる場合には、公的主体の役割を縮小し、住宅建設も民間の主体や資金を利用する方向にシフトすることも考えられる（「民間活力導入仮説」）。更に、従来、公的主体に限定されていた事業であっても、民間の主体がそれを実施するだけの力を身に付け、手続面での整備もなされた場合には、その事業を民間の主体に開放することも考えられる。

住宅政策を公共投資の一手段として位置づけてみた場合、このようなことが生じてきたと考えられる。そこで、これらの仮説を実証していきたいが、本稿では、主に統計資料を用いて、これらの仮説をまずは巨視的な観点から、分析していきたい。何故かといえば、いきなり細微な部分に着手するよりは、まずは巨視的に仮説の妥当性を吟味して、それが否定されない場合には、より細微な部分に光を当てていく方が望ましいと考えられる

からである。本稿に対し、「序章を最初に書いた」という批判が寄せられるかもしれないが、最終的に本稿が序章として位置づけられることを期待している。ただし、巨視的な分析をフォローする意味で、第5節においては、簡単な記述的な叙述も行うこととする。

4. 公的住宅建設を通じた公共投資の拡大

本節では、対象としている期間全般について、長期的・巨視的な観点から、まずは住宅建設が確かに公共投資の拡大のために用いられたことを示してみたい。そのためにまず、景気対策のために公共投資の拡大が行われた際に、住宅関連の歳出の拡大も同時に行われたことを示したいが、そのための順序としては、まず、いつ公共投資の拡大を通じて景気対策が行われたかを判断し、次に、こうして抽出された時期に、それと軌を一にして、住宅関連の公共投資も拡大していったことを示すことにしたい。

さて、公共投資の拡大を通じて景気対策が行われた時期を抽出してみたいが、そのための基準として、ここでは各年度の当初予算と補正予算を資料として、一般会計の伸び率よりも、公共事業関連の伸び率が5ポイント以上上回っている場合には、公共投資の拡大を通じて景気対策が行われたものと判断する。表4-1が、当初予算の一般会計、公共事業関連および住宅対策費の推移及び伸び率を示したものである。また表4-2が、最終的な補正予算の一般会計、公共事業関連および住宅対策費の推移及び伸び率を示したものである。表4-1と4-2から、一般会計の伸び率を公共投資の伸び率が5%以上上回った時期を抽出すれば、1966年度、1971～73年度、1976～79年度、1992～95年度、1998年度となる。

表 4-1 一般会計歳出総額、公共事業関係費及び住宅対策費等の推移(当初予算)

年度	一般会計歳出		公共事業関連			住宅対策費		
	総額	伸び率①	総額	伸び率②	②-①	総額	伸び率③	③-①
	億円		億円			百万円		
1964	32,554		5,970			29,950		
1965	36,581	12.4%	6,886	15.3%	3.0%	36,453	21.7%	9.3%
1966	43,143	17.9%	8,763	27.3%	9.3%	48,566	33.2%	15.3%
1967	49,509	14.8%	9,949	13.5%	-1.2%	64,792	33.4%	18.7%
1968	58,185	17.5%	10,660	7.1%	-10.4%	70,081	8.2%	-9.4%
1969	67,395	15.8%	12,023	12.8%	-3.0%	79,431	13.3%	-2.5%
1970	79,498	18.0%	14,099	17.3%	-0.7%	95,399	20.1%	2.1%
1971	94,143	18.4%	16,656	18.1%	-0.3%	115,898	21.5%	3.1%
1972	114,705	21.8%	21,485	29.0%	7.2%	150,572	29.9%	8.1%
1973	142,841	24.5%	28,408	32.2%	7.7%	203,420	35.1%	10.6%
1974	170,994	19.7%	28,407	0.0%	-19.7%	245,525	20.7%	1.0%
1975	212,888	24.5%	29,095	2.4%	-22.1%	294,630	20.0%	-4.5%
1976	242,960	14.1%	35,272	21.2%	7.1%	363,200	23.3%	9.1%
1977	285,143	17.4%	42,810	21.4%	4.0%	437,475	20.5%	3.1%
1978	342,950	20.3%	54,501	27.3%	7.0%	586,436	34.1%	13.8%
1979	386,001	12.6%	65,401	20.0%	7.4%	715,159	22.0%	9.4%
1980	425,888	10.3%	66,554	1.8%	-8.6%	754,323	5.5%	-4.9%
1981	467,881	9.9%	66,554	0.0%	-9.9%	761,323	0.9%	-8.9%
1982	496,808	6.2%	66,554	0.0%	-6.2%	769,114	1.0%	-5.2%
1983	503,796	1.4%	66,554	0.0%	-1.4%	769,649	0.1%	-1.3%
1984	506,272	0.5%	65,200	-2.0%	-2.5%	766,381	-0.4%	-0.9%
1985	524,996	3.7%	63,689	-2.3%	-6.0%	757,721	-1.1%	-4.8%
1986	540,886	3.0%	62,233	-2.3%	-5.3%	756,711	-0.1%	-3.2%
1987	541,010	0.0%	60,824	-2.3%	-2.3%	748,342	-1.1%	-1.1%
1988	566,997	4.8%	60,824	0.0%	-4.8%	823,383	10.0%	5.2%
1989	604,142	6.6%	61,974	1.9%	-4.7%	839,724	2.0%	-4.6%
1990	662,368	9.6%	62,147	0.3%	-9.4%	841,969	0.3%	-9.4%
1991	703,474	6.2%	65,897	6.0%	-0.2%	886,254	5.3%	-0.9%
1992	722,180	2.7%	80,243	21.8%	19.1%	931,077	5.1%	2.4%
1993	723,548	0.2%	85,271	6.3%	6.1%	987,990	6.1%	5.9%
1994	730,817	1.0%	111,461	30.7%	29.7%	1,053,623	6.6%	5.6%
1995	709,871	-2.9%	92,398	-17.1%	-14.2%	1,106,515	5.0%	7.9%
1996	751,049	5.8%	96,184	4.1%	-1.7%	1,161,288	5.0%	-0.9%
1997	773,900	3.0%	97,447	1.3%	-1.7%	1,179,833	1.6%	-1.4%
1998	776,692	0.4%	89,853	-7.8%	-8.2%	1,086,060	-7.9%	-8.3%
1999	818,601	5.4%	94,307	5.0%	-0.4%	1,128,340	3.9%	-1.5%
2000	849,871	3.8%	94,307	0.0%	-3.8%	1,181,699	4.7%	0.9%
2001	826,524	-2.7%	94,352	0.0%	2.8%	1,504,842	27.3%	30.1%
2002	812,300	-1.7%	84,239	-10.7%	-9.0%	1,461,499	-2.9%	-1.2%
2003	817,891	0.7%	80,971	-3.9%	-4.6%	1,494,682	2.3%	1.6%
2004	821,109	0.4%	78,159	-3.5%	-3.9%	1,724,406	15.4%	15.0%
2005	821,829	0.1%	75,310	-3.6%	-3.7%	1,726,026	0.1%	0.0%
2006	796,860	-3.0%	72,105	-4.3%	-1.2%	1,653,094	-4.2%	-1.2%

年度	一般会計歳出総額		公共事業関係費		住宅対策費	
	総額	伸び率①	総額	伸び率②	総額	伸び率③
1964	33,405	12.2%	6,090	14.0%	29,064	27.6%
1965	37,477	19.5%	6,944	8.7%	37,092	13.8%
1966	44,771	19.5%	8,878	27.9%	48,566	33.2%
1967	52,034	16.2%	10,180	14.7%	64,697	33.2%
1968	59,173	13.7%	10,655	4.7%	69,748	7.8%
1969	69,308	17.1%	12,028	12.9%	79,431	13.9%
1970	82,131	18.5%	14,099	17.2%	95,999	20.1%
1971	96,590	17.6%	18,838	33.6%	128,164	34.3%
1972	121,189	26.0%	26,410	40.2%	165,603	29.2%
1973	152,726	26.0%	28,487	7.9%	203,420	22.8%
1974	191,981	25.7%	29,649	4.1%	245,525	20.7%
1975	208,372	8.5%	33,137	11.8%	314,040	27.9%
1976	246,502	18.3%	37,923	14.4%	386,846	23.2%
1977	293,466	19.1%	49,848	31.4%	473,279	22.3%
1978	344,400	17.4%	58,031	16.4%	591,436	25.0%
1979	396,676	15.2%	66,569	14.7%	715,159	20.9%
1980	436,814	10.1%	68,010	2.2%	803,096	12.3%
1981	471,254	7.9%	70,012	2.9%	761,323	-5.2%
1982	475,621	0.9%	72,813	4.0%	877,930	15.3%
1983	508,394	6.9%	72,243	-0.8%	894,523	1.9%
1984	515,134	1.3%	68,820	-4.7%	914,982	2.3%
1985	538,229	3.3%	69,233	0.6%	928,322	1.5%
1986	538,248	1.1%	69,463	0.3%	930,637	0.2%
1987	582,142	8.2%	74,280	6.9%	927,345	-0.4%
1988	613,119	6.2%	66,830	-10.0%	1,002,818	8.1%
1989	668,512	7.2%	73,989	10.7%	1,016,160	1.3%
1990	696,512	5.0%	70,132	-5.2%	1,012,105	-0.4%
1991	706,135	1.4%	73,434	4.7%	1,052,916	4.0%
1992	714,375	1.2%	98,529	34.2%	1,088,012	3.3%
1993	774,375	8.3%	150,569	52.8%	1,167,943	7.3%
1994	734,305	-5.2%	127,707	-15.2%	1,203,582	3.1%
1995	780,340	6.3%	142,164	11.3%	1,309,883	8.8%
1996	787,712	-0.3%	112,175	-21.1%	1,307,971	-0.1%
1997	785,332	1.0%	105,253	-6.2%	1,179,833	-9.8%
1998	879,915	12.0%	148,555	41.1%	1,113,060	-5.7%
1999	890,189	1.2%	122,351	-17.6%	1,128,340	1.4%
2000	863,526	-3.8%	114,738	-6.2%	1,464,196	29.8%
2001	863,890	-3.1%	99,679	-13.7%	1,602,879	9.5%
2002	819,396	-2.1%	83,006	-16.7%	1,493,663	4.6%
2004	868,787	6.0%	89,207	7.5%	1,740,591	16.5%
2005	867,048	-0.2%	80,154	-10.1%	1,751,657	0.6%

表4-2 一般会計歳出総額、公共事業関係費及び住宅対策費等の推移（補正予算）

公共投資の一手段としての公的住宅建設

これらの景気対策の背景を簡単に述べれば、1966年はいわゆる四〇年不況対策として公共投資の拡大が図られた時期である。次に1971~73年は、ニクソン・ショックおよび第一次石油危機の時期になされた景気対策である。1976~79年は、いわゆる日本機関車論に従って、公共投資の拡大を通じて景気対策が実施された時期である。1992~95年は、バブル崩壊に伴い、毎年のように経済対策が実施された時期の中に含まれている。そして、1998年は、小渕政権の発足に伴い、前年の金融危機に対する景気対策として公共投資の拡大が図られた時期である。こうして分析してみれば、およそ景気対策が必要である時期には、公共投資の拡大が図られているといえる。よって、本稿では、主に上記5つの時期を重点的に分析の対象とする。

次に、これら公共投資の拡大を通じて景気対策が実施された時期に、住宅投資もまたその一手段として用いられたかどうかをみてみることにする。まず、当初予算についてみてみれば、いわゆる四〇年不況の際には、住宅投資の拡大の方が長期に亘っているが、住宅投資もまた同様に増加していることが観察される。次に、ニクソン・ショックと第一次石油危機並びに日本機関車論が提唱された際には、公共投資の拡大と住宅投資の拡大は完全に時期を同じくしている。更に、バブル崩壊以後の景気対策においても、住宅投資が一年遅れてはいるものの、同時期に住宅投資もまた、拡大が図られている。よって、1998年の金融危機に伴う景気対策の時期を除き、住宅政策は景気対策の一手段としてこれまで用いられてきたと結論づけることができよう。また、本稿の目的が、住宅政策を財政政策の一環として位置づけるところにあるので、対象とする時期の終わりを1998年にする。

次に、マクロな観点から、先に示した「メニュー充実仮説」を検討してみたいが、まずは住宅対策費を取り上げることにする。そして、ここでは各年度の『建設白書』を資料とし、住宅対策に含まれる事項がどのように

変遷したかをみてみることにする。1965年度においては、住宅対策に含まれる事項は、「公営住宅（一般）」、「公営住宅（災害）」、「住宅地区改良」及び「公庫公団補給金」の4事項でしかなかったが、1998年度においては、「公営住宅等」、「住宅地区改良等」、「住宅金融公庫」、「住宅・都市整備公団」、「特定賃貸住宅」、「農地所有者等賃貸住宅」、「密集住宅市街地整備促進」、「かけ地近接等危険住宅」、「住宅宅地関連公共施設整備促進」、「住宅市街地総合整備」及び「土地区画整理」の11事項に増加している。この間に、追加された事項とその年度をまとめたものが表4-3であるが、いずれも先に示した景気対策を行った時期と重なっていることが伺えよう。もちろん、これらの事項が追加された実際の理由が、景気対策以外である理由も考えられる。最終的な結論を出すには、より詳細な研究を必要とするが、巨視的に分析してみれば、先の仮説は少なくとも否定されてはいないといえよう。

更に、このメニュー充実仮説を、住宅金融公庫の融資制度について検討してみたい。住宅金融公庫は、設立以降、融資制度のメニューを充実させてきたが、住宅金融公庫編『住宅金融公庫50年史 資料編』（住宅金融普及会、2000年）の133～206頁では、その変遷について纏められているので、ここではそれを資料として用いることにする。同書では、住宅金融公庫の

表 4-3 住宅対策費の追加事項

年度	追 加 事 項
1971	農地所有者等賃貸住宅建設資金利子補給金
1972	かけ地近接危険住宅
1973	特定賃貸住宅
1974	特定住宅地区整備促進
1978	住宅宅地関連公共施設整備
1979	特定住宅市街地総合整備促進事業
1993	土地区画整理

表 4-4 住宅金融公庫融資制度の追加・変更の変遷

年度	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	追加・変更制度数
	個人建設住宅	公社分譲住宅	優良分譲住宅	高層住宅	建売住宅	中古住宅	住まいひろがり特別住宅	公社賃貸住宅	活用型賃貸住宅	民間賃貸住宅・小規模敷地	産業労働者住宅	市街地再開発等	中高層建築物	災害復興住宅等	住宅改良	関連公共施設等	宅地造成	
1965		○										○		○				3
1966										○					○			2
1967		○																1
1968																		0
1969	○																	1
1970			○	○														2
1971											○							1
1972			○	○							○	○				○		5
1973			○	○					○		○				○			5
1974	○										○				○			3
1975			○															1
1976						○						○						2
1977																	○	1
1978											○						○	2
1979	○	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○		○	○		13
1980																		0
1981																		0
1982									○									1
1983			○															1
1984																		0
1985																		0
1986																		0
1987							○										○	2
1988																		0
1989									○									1
1990						○			○		○							3
1991						○	○			○					○			4
1992	○		○	○	○	○		○	○			○				○	○	9
1993																		0
1994						○							○					2
1995															○			1
1996																○		1
1997							○											1
1998																		0

融資制度を17の項目に分けてその変遷を整理しているが、各項目において融資制度が追加された年度に“○”を付して纏めたものが表4-4である。

表4-4において、制度が追加もしくは変更された数が3以上である年度の行に色を塗って強調してあるが、1965年度、1972～74年度、1979年度および1990～92年度である。最後の1990～1992年度については、バブル経済期の地価高騰に伴い住宅取得を促進することを目的とした制度改善である。よって、この時期については景気対策を目的としてメニューの充実が図られたわけではないが、それ以外の時期については景気対策が実施された時期と重複している。よって、少なくとも1990～92年度を除く3つの期間については、メニュー充実仮説が少なくとも否定されてはいない。また、1979年の13項目にもわたる制度の追加・変更は、「借入者にわかりやすくするための貸付種目の整理統合を行った」⁽⁸⁾と説明されており、メニュー統合仮説も妥当しそうである。

5. 各時期の分析

景気対策として公共投資の拡大が図られようとするとき、住宅投資もまたその一手段として用いられているということは第4節において示したとおりである。ただ、我々が先に示した仮説の妥当性を検討するには、巨視的な分析では限界がある。

そこで、本節では、公共投資の拡大が図られた5つの時期を中心に、住宅政策に関連して行われた制度改革などを細かくフォローしてみたい。その際、本稿の議論の出発点が法的根拠を持たない種々の制度に対する疑問にあったことから、主な焦点は各年度の住宅対策関連の予算に当てることにしたい。そのために用いる資料としては、毎年4月号で住宅対策関連の

(8) 川合宏之「建設省住宅局関係予算の概要」(『住宅』, 1979年4月号) 7頁。

予算に関する特集を行っている『住宅』を中心に用いることにする。

5.1. 1965・66年度

1964年は、わが国が東京オリンピックに酔った年であるが、その幕引きとともに景況は悪化していった。当時、前年の国際収支の悪化を契機に、すでに金融引締め政策が実施されており、「一連の引締め政策が浸透しはじめた39年後期には企業倒産件数が激増し、信用不安からの連鎖倒産も少なからずみられ」⁽¹⁹⁾の状況であった。そして、1965年に入ると、3月には山陽特殊製鋼が倒産し、5月には山一証券への日本銀行による緊急特別融資が実施されるなど、いわゆる四〇年不況にわが国は見舞われていた。

こうした状況において、政府は金融緩和政策を採用したが、景況が回復に向かう気配はなかった。それまでの高度成長は、「投資が投資を呼ぶ」という表現が示すとおり、民間設備投資が牽引してきたが、この時の不況は、この設備投資の循環要因に起因したものであった。このため、金融が緩和されたとしても、民間には設備投資を拡大する余地は残っていなかった。

よって、景気を回復に向かわせるためには、財政あるいは消費を拡大することが必要である。従来であれば、金融政策によって経済をコントロールすることができていたが、直接的に公共投資を拡大することで、民間投資の減退を補うことが必要となっていたのであった。ところが、政府は均衡財政原則に固執していたことから、なかなか政策の転換をすることはできなかった。だが、1965年7月下旬になると方向の転換が示され、「財政投融资二、一〇〇億円の増額」⁽²⁰⁾がはかられ、財政出動を通じた景気対策が実施されることになった。歳入不足を補うためという位置づけから、その性

(19) 大蔵省財政史室編『昭和財政史一昭和27～48年度一 第4巻 予算(2)』(東洋経済新報社、1996年)7頁。

(20) 内野達郎『戦後日本経済史』(講談社、1988年)199頁。

表 5-1-1 公的住宅建設戸数（1965・66年度）

（単位：戸）

年度	公営住宅			公庫住宅			公団住宅		
	当初計画	補正・財 投追加後	増加率	当初計画	補正・財 投追加後	増加率	当初計画	補正・財 投追加後	増加率
1965	65,000	0	0.0%	137,000	37,000	27.0%	40,000	13,000	32.5%
1966	72,000	0	0.0%	174,000	0	0.0%	53,000	0	0.0%

注：「増加率」とは、建設戸数の当初計画に対する補正・財投追加後の増加率のことである。

格は抑制されたものであったものの、1965年度の補正予算第3号において、特例国債が発行されることとなった。これは、戦後初めてのことであったが、このことによって国民経済をコントロールする主な手段が、金融から財政へと大きく転換することになった。

なお、1965年度において一般会計の歳出拡大は抑制的であったことから、第4節においてはこの年度を対象には含めなかったが、66年度と継続する景気対策は実施されていたことから、この年度も対象に追加する。

さて、戦後初めて財政支出の拡大による景気対策が行われたのがこの時期であるが、公的住宅建設の状況はどのようなものだったのであろうか。1965と66年度の公的住宅建設の状況を表したものが表5-1-1である。この表からまず伺えることは、公営住宅の建設戸数は増加していないということである。これは、特例国債が発行されたにしても、それを歳出拡大に向けるという考え方を採用するには至っておらず、国費を必要とする公営住宅の建設戸数を増加させることはできなかったからである。

このため、供給増の対象として選ばれたのは住宅金融公庫と日本住宅公団であったが、両者を比較してみれば、確かに建設戸数の実数では住宅金融公庫の方が増加しているが、建設戸数の伸び率については、日本住宅公団の方が多かったのである。更に、事業費の増額については、住宅金融公庫が92,684百万円に19,006百万円^① 上乗せされたのに対し、日本住宅公団

は74,915百万円から31,000百万円²¹⁾増額されている。よって、少なくとも統計的な数値を基にする限りでは、「公団優先仮説」は妥当しているようである。少なくとも住宅投資が景気対策の一環として用いられるようになった当初の段階においては、日本住宅公団がその中心的な事業主体として位置づけられていたといえる。

このように、日本住宅公団の建設を通じて公共投資の拡大が図られたということは、公的住宅建設に対する制約が、まだそれ程強いものではなかったと考えることができよう。だが、この時期にその萌芽は芽生え始めており、公的住宅建設の促進を図るための制度の改革や改善措置が講じられている。

まず、三本柱全体に関わる制度改革としては、1966年6月の住宅建設計画法の制定を挙げることができよう。1965と66年度において、財政支出の拡大を通じた景気対策が行われるようになったことは既述の通りだが、この政策の効果を高めるためには、国民経済に占める財政支出の比率を高くすることが必要であった。いくら財政支出を増大しようとも、国民経済に占める比率が低くては、それをコントロールすることは難しい。そこで、国民経済に占める財政支出の比率を高めるために公共投資を計画的に増加していくことが考えられた。当時旧大蔵省主計局主計官であった長岡実によれば、「このような財政主導型の経済運営を行なうためには、先ず財政規模自体が国民経済の中で相当な大きさを占める必要があり、内容的にも需要誘発効果の大きい投資的な経費を重点的に増額する必要がある」²²⁾というのである。

21) 住宅金融公庫編『住宅金融公庫50年史 資料編』（住宅金融普及会、2000年）40頁。

22) 深堀順久「日本住宅公団の昭和41事業年度計画（宅地部門を除く）について」（『住宅』、1966年4月号）33頁。

23) 長岡 実「新しい予算と住宅政策」（『住宅』、1966年4月号）9頁。

そして、1965年度において公共投資拡大の一手段として位置づけられるようになっていた住宅投資もまた、計画的にその額を増額することが求められるようになった。住宅投資を公共投資の一つとして位置づけ、それを計画的に増額させていくための制度として、住宅建設計画法が制定されたのである。この結果、予算の歳出区分において「住宅対策費」は、1965年度までは「主（重）要経費別分類」において独立した事項とされていたが、1966年度からは「公共事業関係費」の一つとして位置づけられるようになった。

更に、この住宅建設計画法の制定は、公営住宅の建設について中央政府の統制を強めるものであった。同法の枠組みでは、広域性の高い順に「住宅建設五箇年計画」、「地方住宅建設五箇年計画等」及び「都道府県住宅建設五箇年計画」の三つの計画が策定されることとされていた。このうち、都道府県住宅建設五箇年計画については、都道府県が、建設大臣が策定する地方住宅建設五箇年計画等の通知を受けて策定するものであり、そこには、「公営住宅その他地方公共団体が建設する住宅及び地方公共団体の補助金、貸付金等の財政援助に係る住宅については、その建設の事業の量を明らかにしなければならない」（住宅建設計画法第6条第2項）と規定されていたのである。

よって、この法律の制定により、都道府県は公営住宅の供給についてより重い責任を負わされることになったと言える。公営住宅の供給について、「県は、公営住宅の建設を指導する国と、公営住宅建設が困難な状況にある市町村との間にあって、いわば『板ばさみ』状態にある」²⁴⁾とされているが、それにはこうした制度的要因が働いていたのである。

次に公団住宅の隘路についてであるが、当時公団は既に、一つの制約で

²⁴⁾ 前掲、『政策実施過程における負担と関与の在り方に関する調査研究結果報告書』、38頁。

あるいわゆる「団地お断り」に見舞われていた。団地が開発され、そこに実際に人が居住するためには、団地と幹線道路とを結ぶ接続道路、駅前のバスターミナル、学校、上下水道など様々な施設を整備することが必要であるが、その多くは、団地を受け入れる地方政府の負担によって行われなければならなかった。更に、発足当初の日本住宅公団は、賃貸住宅供給を主な任務としていたことが、公団の賃貸住宅への入居者は、決して高い所得階層には属していなかった。このため、地方政府としては、団地開発に伴う施設整備の費用だけを負担させられる一方で、新たな住民からの税収増はそれ程期待することができなかつたのである。

こうしたことから、1960年代初頭になると、大都市圏のベッドタウンに位置し、日本住宅公団の大規模開発が行われていた地方政府から、「団地お断り」の姿勢が示され始めていた。まず、1963年に「公団としては依存度の高い千葉県知事から要望書の提出が」^⑭なされた。更に、1965年には川崎市が、1967年には川西市が、それぞれ、「団地造成事業施行基準」と「住宅地造成事業に関する指導要綱」と呼ばれる、いわゆる宅地開発指導要綱を策定していた。

こうした状況において、既に1956年8月には、旧大蔵省、旧文部省、旧建設省及び旧自治庁の間でいわゆる「四省協定」が締結されていた。これは、「公団住宅の建設に伴い増加する児童・生徒を収容するための学校は、市町村が建設する建前であるが、児童・生徒が一時に急激に増加し、かつ、地元市町村の財政が窮乏している場合には、公団は関係地方公共団体の要請を受けて、公団の資金を使用して学校施設の建設を行うことができるというものであった」^⑮。

⑭ 『日本住宅公団10年史』、242ページ。

⑮ 日本住宅公団20年史刊行委員会編『日本住宅公団史』（日本住宅公団、1981年）369頁。

ところが、1960年代半ば頃になってくると、これだけでは不十分であることが明らかになった。そこで、1967年、先の四省に新たに旧厚生省が加わり、いわゆる五省協定が締結され、立替施行制度の充実が図られることになった。この協定により、「大規模な宅地開発又は住宅建設（原則として、33ha以上の宅地開発又は1,000戸以上の集团的住宅の建設）の事業に伴って必要となる関連公共公益施設について、地方公共団体の財政状況から当該地方公共団体が適時に整備することが困難なときは、公団は当該地方公共団体と協議のうえ、公団の資金を使って、これらの施設を整備できる」²⁷⁾ようになった。また、この関連公共公益施設の問題については、住宅金融公庫においても、1966年度に新たに「関連公共施設等」の融資制度が創設されている。

更に、同じく1966年度には、「従来の普通分譲住宅に比べて一時金及び当初の割賦金をかなり低額におさえた買しやすい『特別分譲住宅』の制度が」²⁸⁾創設された。この制度は、「都市勤労者の持家取得を促進するため」²⁹⁾という趣旨の下導入されたものであると説明されているが、賃貸住宅居住階層を嫌う地方政府に対する配慮の意味もあったと考えられる。

このように、戸数の増加及び建設の隘路打開のための措置が講じられる一方で、日本住宅公団の事業手法の拡充も図られている。1965年度の景気対策において、新たに、「住宅公団が大都市における工場跡地等を買収して、高層アパートの建設とこれに附随する周辺整備を行うことによって当該地区の環境を一新しようとする」³⁰⁾、「市街地再開発住宅」の制度が創設

27) 前掲、370頁。

28) 深堀順久「日本住宅公団の昭和41事業年度計画（宅地部門を除く）について」（『住宅』、1966年4月号）34頁。

29) 日本住宅公団20年史刊行委員会、前掲、77頁。

30) 長岡、前掲、9頁。

された。これによって、公団は、単なる高層化ではなく、市街地における面開発事業も実施することが可能になったが、これには、質の向上、高層化による宅地難の回避およびメニューの充実という意味を認めることができよう。ちなみに、1965年度は景気対策の一環として臨時に実施されたが、翌1966年度に正式に制度化されている。

5.2. 1971～73年度

四〇年不況を乗り越えたわが国は、その後いざなぎ景気に突入し、西側諸国で第2位のGNPを誇るようになった。ところが、1970年に高度成長の絶頂期を経験したとたん、経済的苦境に見舞われることになった。1971年8月のニクソン・ショックによって、わが国の経済は大打撃を受けたのである。既に1ドル=360円以上の実力を備えていたわが国において、円切り上げは近い将来向き合わなければならない問題であったが、このニクソン・ショックによってその時期が急に訪れたのである。そして、円高による輸出産業に対する打撃が懸念されたことから、1971年10月には、「国債七、九〇〇億円の増発および異例の年度内減税一、六五〇億円の実施が閣議決定され、国内景気の浮揚に向けて積極政策がフルに発動された」⁶⁰⁾。

その後1971年12月のスミソニアン合意によって、1ドル=308円の固定相場制が成立することになった。この円切り上げに伴う景況悪化を防ぐために、続く1972年度予算においても、「一般会計の歳出規模において前年度比約二二パーセントの増大、財政投融资規模においても約三二パーセントの増大」⁶¹⁾が計られることとなった。

こうして、再び公共投資の拡大を通じた景気対策が実施されようとしたが、すでに、公共投資の一つとして位置づけられていた住宅投資もフルに

60) 内野、前掲、251～252頁。

61) 前掲、255頁。

表 5-2-1 公的住宅建設戸数（1971～73年度）

（単位：戸）

年度	公営住宅			公庫住宅			公団住宅		
	当初計画	補正・財 投追加後	増加率	当初計画	補正・財 投追加後	増加率	当初計画	補正・財 投追加後	増加率
1971	108,000	5,390	5.0%	262,000	13,000	5.0%	84,000	4,000	4.8%
1972	118,000	0	0.0%	280,000	0	0.0%	88,000	0	0.0%
1973	124,000	0	0.0%	308,000	0	0.0%	80,000	0	0.0%

活用されることになった。この時期の公的住宅建設の推移を纏めたものが表 5-2-1 である。まず、このときの建設戸数の増加について興味深いのは、当初計画戸数に対する補正後の増加率が、公営、公庫、公団それぞれ、105.0%、105.0%、104.8%となっていることである。すなわち、戸数という観点に立てば、この時期においては一律の向上が可能であった。だが、一律に戸数を増加させることができたのは、1971年度の補正・財投追加後までであった。まず、1972年度には、公営住宅と公庫住宅については、前年度の補正後と比較しても戸数が増加しているのに対し、公団住宅は補正後の戸数である88,000戸を維持するに留まった。更に、1973年度には、80,000戸と前年度と比較して8,000戸も減少させているのである。この時点で公団住宅は、建設戸数を増加させることで住宅投資拡大の一翼を担う役割からは脱落し始めていたのである。

このように、公団住宅の隘路が目立ち始めていたが、住宅建設全般を制約する問題も顕在化していた。宅地難の度合いが一層高まっていたのである。このため、宅地難を回避するための一つの手法として、建築物の一層の高度化による土地の高度利用が図られることになった。たとえば、公営住宅では、「土地の高度利用と職住近接を図るため、大都市地域に重点を置いて、低層住宅から中層へ、中層住宅から高層（7・8階）へ、高層住宅から高層（9階以上）へと、構造別の建設計画の変更を大幅に行い、中、

高層住宅の建設」⁶³が一段と促進されることになった。また、翌1972年度にも前年度に引き続き、建築物の一層の高層化が図られている。そのために、「前年度までは、9階建以上の高層住宅単価は一本であったので、12階建以上の高層住宅を建設すれば、実施額と国庫補助基本額との間にかなりの格差（いわゆる事業主体の持出し）が生じていた。そこで、47年度においては、その不均衡を是正するため、12階建以上の高層住宅単価を新設することとなった。これと平行して北海道においても9階建以上の高層住宅単価が新設された」⁶⁴。更に、建築物の高層化は、一戸当りの建設費の増加をもたらすことから、投資の拡大にも一役買うことになる。

このように公的住宅建設が全般的に直面していた問題に対する対策が講じられると同時に、個々の公的住宅建設が抱えていた隘路についても様々な対策が講じられた。まず、公営住宅は、実際の事業主体である地方政府が建設に乗り出してくれなければその供給は進まない。そこで、特に東京都における公営住宅の供給を促進するために、「標準用地費と実施用地費との格差が著しい東京都（45年度実績ではその差額は43億円）においては、地方債の標準単価の用地地区区分特A地区を新設（46年度においては、全国の市町村別にAからHまで地区区分として、用地の標準単価を定めてある。）して、用地費単価を是正する」⁶⁵措置がとられている。

更に、公営住宅建設に係る補助金については、実際に要する費用を反映しておらず、地方政府の持ち出しが大きいといういわゆる超過負担の問題が指摘されていた。そこで、「工事費単価は、物価上昇分のほか、47年に実施した大蔵省、自治省、建設省の三省合同調査をもとに約8%ある地方超

⁶³ 有賀虎之進「昭和46年度住宅局関係補正予算の概要」（『住宅』、1971年12月号）3～4頁。

⁶⁴ 滝沢 慧「昭和47年度公営住宅建設事業予算について」（『住宅』、1972年4月号）17頁。

⁶⁵ 前掲、17～18頁。

過負担を48, 49年度の2箇年で解消することとしてその分を上乗せし, 単価の是正⁶⁶⁾措置が講じられた。

次に住宅金融公庫についてであるが, 公庫でも, 「従前の個人住宅と公的
事業主体中心の融資制度から脱却して, これらに加えて新たに民間のエネルギーを積極的に住宅分野に活用してゆくという, いわば民間エネルギー誘導志向型に本格的に乗り出⁶⁷⁾すことを目的とした融資制度の改革がなされている。

この引用で述べられているように, 住宅金融公庫は民間の事業主体に対する直接的な融資については, 長らく手を出さずにいた。たとえば, 賃貸住宅建設に対する融資は, 住宅金融公庫の発足と同時に創設された制度であるが, 「家賃その他の貸付条件について法令上の規制があり, 収益事業としては不向きであり, 実際には地方政府の出資又は融資によって設立された公益法人で, 公庫の貸付金以外の自己負担金を, 主として地方公共団体からの出資又は融資を受けて賃貸経営する場合に限り運用⁶⁸⁾されていた。また, 計画建売住宅貸付けは, 民間の事業主体によるこの種の住宅建設に対する貸付けであるが, あらかじめ建設事業計画について公庫の承認を受けた住宅を, 「自己資金により建設した住宅を購入した者に対して, 公庫が購入資金を貸し付ける⁶⁹⁾制度であり, 個人と公的事業主体中心という原則から逸脱するものではなかった。

だが, 民間の事業主体の土地保有量が増大している状況にあって, 個人と公的事業主体が住宅建設を促進するには限界があった。「首都圏の場合, その〔民間ディベロッパーが先行取得している土地の〕保有量は1万ha以

66) 有賀虎之進「住宅局関係予算の概要」(『住宅』, 1973年4月号)6頁。

67) 吉宗俊一「昭和47年度住宅金融公庫事業計画の概要」(『住宅』, 1972年4月号)52頁。

68) 『住宅金融公庫30年史』(住宅金融普及協会, 1980年)150頁。

69) 前掲, 151頁。

上と推定されており、従前の開発テンポでは、10年以上の事業量予備軍を抱えている」⁴⁰⁾ 状況であった。そこで、「民間ディベロッパーに直接建設資金を融資することによって、その開発テンポを促進し、これらの土地を早期に住宅供給面に活用する」⁴¹⁾ ということが考案され、新たに「民間団地分譲住宅融資制度」が創設された。

また、日本住宅公団については、建設戸数の増加が困難であったことは先に見たとおりであるが、住宅投資の拡大が使命となっている以上、この点については達成する必要があった。このため、1972年度当初計画は、1971年6月の景気対策のために変更された「計画と比較すると、戸数は同数であるが、事業費は596億2,000万円の増」⁴²⁾ とされたのである。そして、こうした増額を図るために、①高層住宅の増加、②住宅の質の例年のない改善、③関連公共施設費の増額と対象の拡大、④面開発住宅のための次年度用地の取得予算の承認、といった手段が講じられた。これらのうち、①と②は一戸当りの単価を増額することで、公共投資の拡大に貢献しようとするものであると理解することができる。また、③の対象の拡大は、具体的には「団地住民と周辺地域住民との融和を図るとともに、地域の環境を整備するため、これら住民が共用できる児童館、図書館等の公共・公益的施設を建設し、地方公共団体に長期低利で譲渡または賃貸する地域環境整備費の制度」⁴³⁾ の創設を指しており、メニュー充実仮説を裏づけるものであるといえよう。更に、①と④は、用地難の克服のために導入されたものである。

こうして、住宅建設の隘路を克服するために、種々の制度が創設された

40) 吉宗、前掲、50頁。

41) 前掲、50頁。

42) 石津正一「昭和47年度日本住宅公団住宅建設事業予算の概要」(『住宅』、1972年4月号)53頁。

43) 前掲、55頁。

りしていたが、こうした対処療法は新たな問題も生みつつあった。まず、高層化等を通じた質の向上により、住宅の購入費用や家賃が上昇していた。更に、その度合は入居者が負担しうる程度を超えていったことから、徐々に公団住宅はその申込者を確保することが困難となっていった。

このため、入居者の負担軽減措置として日本住宅公団が講じたのは、「傾斜家賃制度」の適用範囲の拡大であった。同制度は、「〔入居〕当初の家賃を減額し、所得の上昇に合わせて毎年少しずつ家賃を上昇させる」⁽⁴⁴⁾ものであり、1970年に導入されたものである。導入当初は、「最も家賃が高額となる面開発市街地住宅」のみを対象としていたが、「48年度からは一般市街地住宅及び団地高層住宅に、49年度からは団地中層住宅を含む全住宅に適用されるようになった」⁽⁴⁵⁾。

また、財政投融资等を主な原資とする住宅金融公庫と日本住宅公団は、どうしてもその金利負担の分、貸出金利や家賃等が高くなってしまう。そこで、金利負担を軽減するために公庫と公団には国費から補給金が支払われるようになっていた。そして、この補給金を活用して、たとえば住宅金融公庫の場合には、資金の金利と貸出金利との逆ざやを埋めることが行われていた。

5.3. 1976～79年度

ニクソン・ショックと円切り上げに対し財政投資の拡大が図られたことに加え、円高阻止のために行われた膨大な為替介入により過剰流動性が生じていたことから、わが国はいわゆる狂乱物価に見舞われることになった。更に、公債発行額も飛躍的に伸びていったことから、1974と1975年度予算は、抑制型予算が採用された。ところが、西側諸国が同時にインフ

(44) 日本住宅公団20年史刊行委員会、前掲、277頁。

(45) 前掲、277頁。

レーションの増進と失業率の増加に見舞われたことから、西側諸国の中では第一次石油危機の影響が軽微であった日本と西ドイツに、景気回復の牽引車たるべき役割、いわゆる「機関車」としての役割が期待されたのである。

このため、わが国は再度財政支出の拡大を通じた景気刺激策を採用することになり、住宅投資もその一翼を担わされることになった。また、この時期の景気対策は1975年度より行われていたことから、この年度も含めて公営、公庫及び公団の住宅建設戸数を表にしたものが表5-3-1である。

この表からまず気づくことは、公営住宅と公団住宅の供給増が全く図られておらず、景気対策の一環として戸数の増加が行なわれているのも公庫住宅のみだということである。第5節第2項で論じたように、既に1971～73年度の時点で、公団住宅はその供給の限界に突き当たっていたが、この時期になると公営住宅もその供給は限界に達し始めていたのである。

1966年の段階では、公営住宅の建設については、「例年にも増して各府県の建設希望は多く、総数8万戸に達し、又宅地事情から中層住宅への要望が強く35,515戸（中耐率）44.5%と予算を上回っている。これらを調整して上述の建設計画をたてたが、事業主体及び国会方面からの要望の調整に

表 5-3-1 公的住宅建設戸数（1975～79年度）

（単位：戸）

年度	公営住宅		公庫住宅		公団住宅	
	当初計画	補正・ 財投追加後	当初計画	補正・ 財投追加後	当初計画	補正・ 財投追加後
1975	85,000	0	329,000	71,000	60,000	0
1976	85,000	0	352,000	2,000	60,000	0
1977	85,000	0	387,000	100,000	60,000	0
1978	75,000	0	550,000	73,000	40,000	0
1979	75,000	0	550,000	0	40,000	0

は嬉しい悲鳴をあげざるを得なかった』⁽⁴⁶⁾とされているように、地方政府の意欲は低くはなかった。ところが、公営住宅についても、例えば町田市が都営住宅についてお断りの姿勢を明確に示すなど、取り巻く環境は年々厳しいものとなっていた。こうした状況の変化を如実に現しているのが、第2期住宅建設五箇年計画であった。1971年度より始まる同計画において、公営住宅建設の目標達成率は著しく低いものだったのである。こうして、公営と公団が期待に沿うことができなくなったことから、住宅金融公庫が一手に戸数の増加を引き受けざるを得なくなったのである。

ただ、公共投資の増額を国策として推進せざるを得ない以上、そのための措置を講じることは必要であった。まず、公営住宅については、1975年度に「都府県公営住宅の建設に関連する公共公益施設を、都府県が管理者である市町村に代って先行的に整備し、市町村が立替資金を償還する金利をうすめるために都府県が利子補給を行う場合に国が一部の補助を行う公営住宅関連環境整備助成事業制度」⁽⁴⁷⁾が創設されている。更に、1976年度には、「公営住宅の建設を円滑に推進するため敷地整備（整地工事、道路工事、排水施設工事等）を住宅本体の工事年度に先行して行う」⁽⁴⁸⁾公営住宅敷地整備事業制度が創設されている。これらは、都道府県の供給する公営住宅に対する、市町村のお断りを改善するという意味合いもあるが、メニュー充実化の一つと位置づけることもできる。更に、1977年度には、「公営住宅は建てたいが財政難で、という事業主体」⁽⁴⁹⁾のために、地方債の充当率を従来の85%から95%まで引上げる措置が講じられている。

また、公庫住宅については、融資制度の「改善」が行われ、公団住宅に

(46) 後藤典夫「昭和41年度公営住宅事業計画と今後の課題」(『住宅』、1966年4月号)17頁。

(47) 吉田公二「住宅局関係予算の概要」(『住宅』、1976年4月号)7頁。

(48) 川合宏之「建設省住宅局関係予算の概要」(『住宅』、1978年4月号)7頁。

(49) 京須 実「住宅局関係予算の概要」(『住宅』、1977年4月号)7頁。

については、1976年度に、「賃貸住宅の家賃上昇を抑制するため、傾斜家賃制度を拡充（傾斜額の拡大、中層住宅の傾斜期間の延長）するとともに、特に家賃が高額となる再開発住宅について資金コストの引き下げ（5.0%→4.5%）」⁶⁰が行われることとなった。加えて、1978年度には、先に取り上げた住宅宅地関連公共施設整備促進事業が創設されている。

このように、住宅投資の拡大に結び付く制度改革は進められたが、特に公団住宅の状況は一層悪化していた。上の記述にもあるように、家賃引下げを目的とした資金コストの引き下げが行われたが、その原資は国費であり、その額が年々増加していったのである。表5-3-2は、住宅関係の補正後の予算であるが、公庫住宅が建設戸数を増やしながらも1976年度から78年度にかけて国費の伸び率の抑制に成功しているのに対し、公団住宅は建設戸数を減らすまで伸びを抑制することはできなかった。

では、なぜ1976年度から公庫が国費の伸び率の抑制に成功したかといえば、同年度に「新たに7.5%（運用部資金の貸付金利と同利率）の貸付枠を設けることとし、51年度においては、従来貸付の対象となっていなかった120m²～150m²の住宅についてこの貸付の対象とすることとし、貸付対象戸数を8,000戸とし」⁶¹だからである。貸付金利と同率での融資であれば、逆ざやや解消することができ、補給金の伸びを抑制することができる。これに対して、公団住宅の場合には、補給金の減少はそのまま家賃の上昇につながり、それがひいては入居者の減少をもたらすことから、そうした手段を講じることはできなかった。このため、補給金の増加を抑制するために、その建設戸数を抑制するという手段をとらざるを得なかったのである。そして最終的には、1981年10月、宅地開発公団と統合されて住宅・都市整備公団に生まれ変わり、日本住宅公団としての役割を終えるのである。

60) 吉田公二「住宅局関係予算の概要」(『住宅』, 1976年4月号) 8頁。

61) 今 昭磨「住宅金融公庫事業計画の概要」(『住宅』, 1976年4月号) 45頁。

表 5-3-2 住宅関係補正後予算 (1975~80年度)

(単位: 100万円)

年度	公営住宅		公庫住宅		公団住宅	
	国費	伸び率	国費	伸び率	国費	伸び率
1973	147,772	27.6%	18,298	27.1%	1,000	—
1974	178,220	20.6%	28,670	56.7%	0	—
1975	200,243	12.4%	55,006	91.9%	17,125	—
1976	228,386	14.1%	84,665	53.9%	23,647	38.1%
1977	263,696	15.5%	107,032	26.4%	35,804	51.4%
1978	293,575	11.3%	112,805	5.4%	62,812	75.4%
1979	338,223	15.2%	132,471	17.4%	80,244	27.8%
1980	316,301	-6.5%	195,894	47.9%	97,017	20.9%

典拠: 住宅金融公庫編『住宅金融公庫50年史 資料編』(住宅金融普及会, 2000年) 448~449頁。

5.4. 1992~95年度

バブル経済の崩壊と「公共投資基本計画」により、公共投資の拡大が図られなければならなかったのがこの時期である。1992年9月の「総合経済対策」を皮切りに、「新総合経済対策」, 「緊急経済対策」そして「総合経済対策」と立て続けに経済対策が実施されたが、この時期においても、住宅投資が公共投資拡大の一手段とされることとなった。

表 5-4-1 は、1991年度から1996年度までの主要な公的住宅建設戸数をまとめたものであるが、この表からまず伺えることは、1975~78年度と同様に、補正予算によって建設戸数の増加がなされているのが公庫住宅のみだということである。よって、この時期においても、住宅対策関連において、ただ住宅金融公庫のみが景気対策の手段として位置づけられていたということである。残る二つは、景気対策の手段としては、失格の評価を覆すことはできなかったといえる。

ただ、急激に住宅金融公庫の貸出しを伸ばすためには、そもそも住宅建設の意欲を持つ主体に資金を借りてもらわなければならない。そこで、この時期には公庫の融資を当面、借りやすくするための措置が同時にとられ

表 5-4-1 主要な公的住宅建設状況（1991～96年度）

（単位：戸）

年度	公営住宅等			補正・ 財投追加後	公庫住宅		公団住宅	
	当初計画				当初計画	補正・ 財投追加後	当初計画	補正・ 財投追加後
	公営住宅	特優賃	合計					
1991			58,000	0	550,000		25,000	0
1992			58,000	0	540,000	10,000	26,000	0
1993	48,000	20,000	68,000	0	550,000	220,000	26,000	0
1994	47,000	31,000	78,000	0	630,000	360,000	26,000	0
1995	45,000	35,000	80,000	0	630,000	30,000	26,000	0
1996	43,000	42,000	85,000	0	630,000	200,000	24,000	0

たのであった。まず、特別加算額の制度が充実されることになった。この特別加算制度は、本来は「所要額の80%以内（耐火、準耐火構造の住宅の場合は85%）」⁶²⁾である融資限度を超えて、特別に割増融資をするものであり、1985年に導入されたものであった。そして、この制度の拡充が図られたのであり、特に公社分譲住宅等については、従来「標準住宅A」、「標準住宅B」及び「大型住宅」と分かれていた種別を一本化した上で、特別加算額を900万円に増額する措置が採られ、1993年には最大1,200万円までの特別加算が受けられることになった。更に、「当初5年間の返済負担率を軽減するため、ステップ償還制度を拡充し、想定償還期間を50年間から75年間とした『ゆとり償還制度』」⁶³⁾が創設された。

また、もう一点指摘しなければならないのは、公営住宅等の建設戸数が増加していることである。だが、この点については一点留保しなければならない。それは、この戸数には、1993年度から特定優良賃貸住宅（以後、「特優賃」とする。）が含まれているということである。この特優賃は、1993

62) 住宅金融公庫50年史作成委員会編『住宅金融公庫50年史』（住宅金融普及協会、2000年）119頁。

63) 前掲、86頁。

年に制定された特定優良賃貸住宅法に基づくものであるが、その位置づけは公営住宅とは異なるものである。そもそも、1986年に、地域特別賃貸住宅という制度が創設されていたが、同制度は、持家を取得できない若年層に対し低廉な家賃の賃貸住宅を供給し、将来的な持家取得を容易にしてもらうことをその目的とするものであった。中央政府でこの制度が制度化される1年前に導入していた横浜市の担当者によれば、同制度は「若い人の中間所得者の世帯向けにいいストックが創り出せないかという発想から始ま」⁶⁴⁾ったものであった。このため、若年層の定着を図りたい地方政府において積極的に用いられていたのである。

特優賃は、この地域特別賃貸住宅を発展させたものであるが、では、同じ公的賃貸住宅との役割分担はどのようになされているのであろうか。この二つの住宅の入居者は所得階層によって区別されている。公営住宅の入居資格が所得階層で最も低い階層である「収入分位0～25%」を対象にしているのに対し、特優賃はその一つ上の階層である「収入分位25～50%」を対象としている。よって、特優賃については、住宅に困窮する低所得者向けという性格が希薄であり、地方政府にとって公営住宅よりもメリットがある制度である。

そのメリットの一つとしてまず挙げられるのは、入居階層が公営住宅よりも高い上に、その地域への将来的な定住が期待されることである。第二のメリットとして挙げられるのは、地方政府が直接建設する責任を負わされていないことである。この特優賃では、住宅供給公社や民間の事業主体が建設した住宅を、地方政府が借上げて賃貸するという手法も認められている。また、この点について言えば、特優賃は民間投資を活用するという性格も持っていると言える。更に第三のメリットとしては、地方政府が家

64) 「MCM 座談会 居住水準の向上に向けて一国民の期待に応える住宅政策の新展開一」(『建設月報』, 第532号) 20頁。

賃の減免措置を講じた場合には、その減免分について中央政府からの補助が与えられることになっていることが挙げられよう。

このように、特優賃が積極的に建設される一方で、従来の公営住宅は、この期間中も徐々に建設戸数を減らしていった。更に、1994年度には、所得の低い高齢者、障害者、母子世帯等住宅に困窮する者に対して、地方公共団体による民間住宅・公団住宅の借上げ等により、適正な負担で入居できる住宅を供給することにより、住宅に困窮する者に対する良質な住宅供給を促進するとともに、公団住宅の建替の促進等に資する⁶⁵⁾

ことを目的とする、「特定目的借上公共賃貸住宅制度」が創設された。

更にこの翌年には、「土地所有者等の建設する住宅の借上げ、市街地の再開発により供給される住宅の買取り等の供給手段の活用により、良質な賃貸住宅の供給を促進する『特定借上・買取賃貸住宅制度』⁶⁶⁾が創設された。この説明だけではその性格は明らかにならないが、この住宅の入居階層が「公営住宅の入居対象階層」⁶⁷⁾とされていることから、民間の建設した住宅を借上または買取することで、公営住宅を供給しようとする制度であることが明らかになる。

このように、民間資金を住宅投資に振り向けようとする制度が次々に創設されたが、これらの制度もまた、歪を伴うものであった。まず、住宅金融公庫の融資については、特にゆとり償還制度を利用した場合、ゆとりの期間が終了した後に、返済が困難になる事例が続出した。このため、1995年度には、「無理のない返済計画とするため」⁶⁸⁾ゆとり償還制度の見直しが

65) 那珂 正「公営住宅建設事業等予算の概要」(『住宅』、1994年4月号)10頁。

66) 那珂 正「公営住宅建設事業等予算の概要」(『住宅』、1995年4月号)9頁。

67) 前掲、9頁。

68) 金森章宣「住宅金融公庫事業計画の概要」(『住宅』、1995年4月号)64頁。

なされることになったが、その後も「当初の住宅ローン返済を低く抑えた住宅金融公庫の『ゆとり償還制度』が、狙いとは裏腹に滞納者の続出や、ローン地獄につながりつつある」⁶⁹⁾状況が続くことになった。

そして、遂に、公共投資の一翼を担い続けてきた公的住宅建設が、その使命を終える時を迎えることになった。1996年、公営住宅法と住宅金融公庫法が改正されたのである。このうち、公営住宅法の法改正は、制定以来のものとはされる大改正であった。その主要な改正点を挙げれば、まず、地方政府が直接供給の責務から開放されることになった。上述した「特定借上・買取賃貸住宅制度」が公営住宅制度に包摂され、民間の事業者が建設した住宅を借上・買取の上で、公営住宅として供給する途が開かれたのである。そして、これに伴って、家賃の算定方法も抜本的に改正された。応能応益負担制度が新たに導入され、公営住宅の家賃を算定する為に、近傍同種家賃という考え方が導入されたのである。

この近傍同種家賃とは即ち、各公営住宅と同質の賃貸住宅が民間の事業主体によって供給された場合の家賃である。そして、入居者の所得が入居収入基準を上回る場合には、近傍同種家賃を徴収することとし、所得がそれを下回る場合には、それに応じて家賃の減免を図るという制度に変更されたのである。よって、極端なことを言えば、全ての公営住宅を民間の主体が建設する、すなわち公共投資として建設される公営住宅は全くないということも起こりえるのである。この法改正によって、公営住宅の直接供給制度は大いに後退することとなった。

また、公営住宅の供給戸数を減らす一方で増加が図られてきた特優賃も、次第に問題点を露呈するようになった。特優賃を借上げ方式で供給する場合、全戸の家賃保証をした上で、入居者に貸し出すことになるが、「特

69) 1998年6月4日付『朝日新聞』。

定優良賃貸住宅については、家賃が高い時期に家賃補償をしてしまったという不適切な運営もあいまって、運営に困っている特定優良賃貸住宅もある⁶⁰⁾とされる。また、「制度上、年々入居者負担が上昇する」⁶¹⁾ため空き家が増加し、経営が困難となっている事例も報告されている。

更に、この時期になると、住宅金融公庫の役割についても批判的意見がしばしば聞かれるようになってきた。「金融自由化の流れの中で民間金融機関による住宅ローンが充実してきており、近年の事業規模拡大に対して民業圧迫⁶²⁾であると批判されるようになってきた。おまけに、「平成7年度以降の低金利下において、公庫融資利用者からの大量の繰上償還が発生し、公庫財務の悪化が生じている」⁶³⁾状況であった。こうしたことから、1997年度には、「融資額を段階的に縮小することとし、当面特別割増について規模の大きい住宅の限度額を規模の小さい住宅の限度額と同額に一本化する」⁶⁴⁾という制度改革が実施されることになった。

その後、1998年10月の「緊急経済対策」に先立つ「住宅金融公庫等の融資に関し緊急に講ずべき対策について」と1999年11月の「経済新生対策」において、住宅金融公庫には景気対策の役割が引き続き与えられた。よって、一人公庫については、公共投資拡大の一翼を担う能力はまだ備えていると考えられるが、時代の流れは変わることはなかった。住宅政策三本柱の中で、公共投資の拡大を支える最後の砦であった住宅金融公庫も、その役割を終えようとしていたのである。

60) 浅見泰司「公的賃貸住宅のあり方」(『住宅』、2005年7月号)7頁。

61) 神奈川県住宅供給公社「地方住宅供給公社における昨今の取り組み」(『住宅』、2005年7月号)38頁。

62) 阿部勝次「住宅金融公庫事業計画の概要」(『住宅』、1997年4月号)60頁。

63) 前掲、60頁。

64) 内田俊一「平成9年度住宅局関係予算の概要」(『住宅』、1997年4月号)6頁。

6. 結びに代えて

これまで論じてきたように、我々が第3節において提示した仮説は、統計的な資料に基づく限りでは妥当しているようである。公的住宅建設は、長らく公共投資拡大を通じた景気対策の一手段としての役割を良く担ってきた。少なくとも、住宅建設を通じた景気対策が行われるようになった初期の段階では、公営住宅、公庫住宅および公団住宅の三本柱が揃い踏みをしている状況であった。もちろん、これらはそれぞれに困難を抱えていたが、それらの困難については、種々の対策を講じることでその解消が図られてきた。更に、住宅建設戸数の増加が難しい状況においては、必要とされる投資額を確保するための措置が講じられてきた。不燃化や規模の拡大などによる質の向上が図られたり、種々のメニューの拡大措置が講じられたりしていた。もちろん、こうした措置などが講じられた大きな要因は、公的住宅建設を通じた景気対策という期待に応えるためであった。だが、そもそもこれらの措置は旧建設省の行政官としても希望していたことであり、彼らの意にも沿うものであった。ところが、住宅政策の三本柱は、次第に公共投資拡大の役割を担うのが難しくなっていった。まず、公団住宅が脱落し、続いて公営住宅も脱落することとなった。更に、住宅金融公庫にしても、景気対策の役割を担うだけの力は残っていたと考えられるが、1990年代半ば頃から強くなり始めていた役割の見直し要求に抗することは出来なかった。

本稿における我々の出発点は、2000年代半ばに、どうして住宅政策の画期的転換がなされたのかという疑問にあった。まだ、この問題に最終的な結論を出すには早いですが、少なくとも公的住宅建設を公共投資の一手段として位置づける視点に立てば、1990年代半ばにそうした転換は既に実質的に

成し遂げられていたと考える方が、しっくりきそうである。

このように、全体的な流れとしては、我々が当初描いた絵図は大幅な修正を求められるものではなかったといえる。ただ、いくつかの疑問が残されたことも事実である。まず、われわれは景気対策が行われた時期を判断するための基準として、一般会計歳出と公共事業関係費の伸び率の差を利用したが、ここから抜け落ちてしまっている時期が存在している。1985年から始められた、いわゆる円高不況に対する景気対策であり、1985年10月15日から1987年5月29日にかけて、第5次に亘って内需拡大策が講じられている。よって、この時期に、なぜ公共事業関係費が用いられなかったのか。更に、公共事業関係費の伸びを伴うことなく、どのようにして内需拡大策が講じられたのか、といった問いに答えることが必要であろう。

第二に、1970年代半ばには、三本柱のうち公営住宅と公団住宅は、公共投資拡大の担い手の地位からはほぼ脱落していたが、この脱落の原因を明らかにすることも必要であろう。我々が提示した仮説からすれば、景気対策の期待に応えるのにあまりにも性急だったからだと考えられるが、この点についてもより精査することが必要である。

第三に、住宅金融公庫の廃止については、我々としては公共投資拡大という観点からアプローチしてみたが、恐らくこの点については十分に説明することは難しいといえよう。1998年において景気対策の手段として用いられているように、公営住宅と公団住宅のように完全に景気対策としての能力を喪失していたわけではないからである。よって、その廃止の理由については、別な観点からの研究が更に求められるといえる。

第四に、上記第三の点とも関連するが、仮に1990年代に実質的な政策転換がなされているとすれば、それがなされたのは何故かということ进行を考察することが必要であろう。確かに、公団住宅と公営住宅については、公共投資拡大の役割を担うことは難しくなっていた。だが、なぜ抜本的な展開

がなされたのが1990年代半ばにおいてなのかという点については、やはり疑問として残されることになる。このことについては、まさに仮説にしか過ぎないが、こうした転換の背景に公共投資に対する考え方の変化、更には人口減少という前提が潜んでいるのではなからうか。そして、仮にそうだとすれば、単に公的賃貸住宅建設だけでなく、公共投資それ自体に対する政府の考え方が変化していると考えられる。

今後これらの疑問に答えるためには、より詳細な研究を進めていくことも必要である。われわれは、1965・66年度、1971～73年度、1976～79年度および1992～95年度の4つの時期については、簡単な叙述を行ったが、このそれぞれの時期についてより詳細な研究をすることが必要であろう。

最後になるが、中央政府が、積極的に公的住宅建設を図ることで住宅事情を改善していこうとする意図はもはや持っていないということは、恐らく明らかであろう。だが、現在においても、わが国の住宅事情、特に賃貸住宅の状況は決して望ましいものではない。よって、今後我々に求められているのは、民間の投資を誘導しつつ、いかに優れた住宅及びその周辺環境を整備するかにあるといえよう。もはや時計の針を元に戻して、公共投資の拡大に期待することはできないのである。