

## 住宅政策と国家——その歴史的性格

沼尻晃伸

二〇一一年秋、埼玉県朝霞市における国家公務員宿舎新規建設の是非が、世間の注目を集めた。野田首相は自ら建設予定地を視察し、建設の「五年間凍結」を指示した。これに対して、富岡勝則朝霞市長は「この問題で五年間翻弄され、また五年も翻弄されるのは不本意」と述べ、「事業を中止にして白紙に戻し、本当に必要な公務員宿舎のあり方を根本的に議論して欲しい」と訴えた。<sup>1)</sup>一〇月一日の朝霞市議会全員協議会で、富岡市長は国に対して建設中止を求めたことを明らかにした。<sup>2)</sup>

そもそも、朝霞市における国家公務員宿舎予定地とはどんな場所か？その概略をまとめれば、以下の通りである。<sup>3)</sup>もともとこの場所は、陸軍被服廠の分廠を設置するための用地として一九三九年に軍が買収したもので、敗戦後は米軍第四三師団第一騎兵師団本部（約四〇〇〇人）の進駐先の一つとなった。米軍は旧陸軍被服廠朝霞分廠跡地と近隣の旧陸軍予科士官学校跡地や旧演習場などに進駐して、これを「キャンプ・ドレイク」と称した。旧陸軍被服廠朝霞分廠跡地は、「ノースキャンプ」と呼ばれた。

その後、同基地は米軍に利用され続け、朝鮮戦争やベトナム戦争時には野戦病院としても利用された

## 住宅政策と国家―その歴史的性格（沼尻）

が、一九六五年ころから基地返還要求運動が始まり、一九七四年八月に朝霞基地の大部分が日本に返還された。一九八六年の米軍通信施設の返還によって、米軍基地は朝霞市から完全に撤収した。米軍基地跡地には、一九七九年〜一九八五年にかけて国、県、市の公共施設が設置されたもの<sup>4)</sup>、なお一九・四ヘクタールの土地が保留地として残された。その後、二〇〇三年に国が国有地の有効活用を促進する方針を打ち出したため、朝霞市は二〇〇四年に「朝霞市基地跡地利用計画策定委員会」を設置して基地跡地の利用・整備に関する計画を検討し、二〇〇八年五月に、国に対し『基地跡地利用計画書』を提出した。基地跡地は、東京都心から約二〇キロメートル、東武東上線朝霞駅から七〇〇メートルの距離に位置しており、都心への交通の便はきわめて良い。基地跡地は利用区分ごとに、「施設ゾーン」と「みどりの拠点ゾーン」、「シンボルロード」に分かれるが、このなかの「施設ゾーン」に、「財務省の計画を受けて」〔中略〕国家公務員宿舎の建設用地面積を3ha〕設定したのである。<sup>5)</sup>

ここで注目すべきは、上記計画書では、「財務省の計画を受け」たことが明記されている点である。朝霞市の基地跡地利用計画の策定過程においては、当初は国家公務員宿舎を自ら積極的に受け入れるスタンスを取っていなかった。二〇〇六年に朝霞市基地跡地利用計画策定委員会が策定した最終報告書においても、「国家公務員住宅の建設受け入れの可能性についての検討」という項目を設け、「策定委員会にあつては、「中略」朝霞市に国家公務員宿舎を建設すべきかどうかの判断を行っていない」と述べている。<sup>6)</sup>

市が、国家公務員宿舎の建設の検討を開始したのは、朝霞市基地跡地利用計画策定委員会からの答申が出された後に、「国・県と連携し、より実効性を高めた計画を策定するため」に二〇〇七年に設置さ

れた朝霞市基地跡地整備計画策定委員会においてであった。同委員会では、第二回（二〇〇七年五月一日）と第三回（二〇〇七年五月三十一日）の二回にわたって、国家公務員宿舍建設方針として財務省案が提出された。二〇〇七年七月に同委員会は中間案を公表し、国家公務員宿舍（二棟、二六階建と二五階建）案の受け入れを表明した<sup>7)</sup>。委員会を組織替えした二〇〇七年の段階で、最終的に市が受け入れを決定したのである。基地跡地で鉛が検出されるなどの土壌汚染が発覚し、市だけでは対処し難かったこと、国家公務員が居住することで、市税収入の増加が期待されたことも、受け入れを表明した理由であった。<sup>8)</sup>

こうして、二〇〇九年二月に基地跡地が朝霞市都市計画地区計画に指定された後、同年三月には、国が国家公務員宿舍を建設するための事業を開始したものの、同年一月における国の事業仕分けによって、一旦宿舍建設は中断・凍結された。しかし、二〇一一年度予算において事業再開のための予算がついたため、同年に公務員宿舍事業予定地における土壌汚染・アスベスト除去の工事が完了し、九月からは宿舍本体工事に着手した。その後、冒頭に述べた野田首相の現地視察後、「宿舍建設の五年間凍結」の指示が出されたのである。

やや長く、朝霞市における国家公務員宿舍建設問題の経緯を述べたのは、マスコミ報道では、一般に、「事業仕分け」や「宿舍建設の五年間凍結」など、国の経費節減に関わる点が報じられている一方、基地跡地であった点や複雑に利害が絡み合う計画策定のプロセスに関しては十分に報じられてこなかった点を強調しなかったからである。朝霞市が中心に策定した計画に対して、それを国・県がチェックしつつ自らの管轄の施設（国家公務員宿舍）の設置を要請し、市の諮問委員会が判断を下せない状況の中で、

## 住宅政策と国家―その歴史的 성격（沼尻）

国が建設を要請して宿舍建設が計画のなかに組み入れられ、その拳句の果てに「事業仕分け」や「宿舍建設の五年間凍結」が実施されたのである。国は、朝霞市の住民が地域で生活していく視点にたつて、住宅政策を行っているのであるだろうか？

今回の問題に接して、私が思い出したのが、元大阪市長で、都市政策に関して数々の研究を残した関一の議論である。関は、東京高商教授の職を中途で辞し、大阪市助役を経て大阪市長に就任するという、異色の経歴の持ち主であった。関の議論は、日本資本主義が確立した後、第一次世界大戦期のブームを経て都市化の傾向が強まる一九二〇年代の状況を目の当たりにしてのものだが、戦前日本における都市の現状に即して都市政策を説いた関の議論への注目度は現在においても高く、近年においても次々に関に関する研究が公刊されている。<sup>⑤</sup>

私が思い出したのは、以下の、二つの議論である。

(a)

国又は市が官公吏の住宅を建築するが如きは、住宅難の場合に当然の義務である。殊に政府の或る事業の拡張の為に地方に特別の官衙を設くる為に、多数の官吏が新にある都会に住居を求めるところとなり、しかも、其都市に於て住宅の欠乏する場合に、住宅の供給に何等の注意を払ふことなく、家賃騰貴の勢を促進するが如きは、其設置都市の住民に負担を過重するものと云ふべく、国家は官衙新設の為に生ずる住宅の需要を充たすべき方法を講ずる義務があると云はねばならぬ。我国に於て中央政府の施設は予算の金額を口実にして、地方都会住民の苦痛を顧みず、家賃の騰貴を促がし

た例は少なくないと思われる。斯の如き、官公吏又は国及市の使用人等に対する住宅供給は一般の住宅政策と異った意味に於て必要であるのみならず、其生活安定の方法としても実施を要するものである。<sup>10)</sup>

関は、「住宅難の場合」という限定はつけているものの、公務員宿舍の建設について「当然の義務」と述べている。その理由は、公務員が「新にある都会に住居を求める」ことによつて、家賃が騰貴し、付近住民に過重な負担をかけるからという理由であつた。公務員の「生活安定の方法」としても公務員宿舍の意義は述べているものの、もつとも重要なことは、公務員居住者の増加によつて、家賃騰貴などにより借家居住者への過重な負担を回避する点にあつたとみてよい。朝霞市における国家公務員宿舍の建設について、関のいう条件に当てはまるか否かはここで問うことができないが、関が住民本位に議論を展開していること、住宅の需給関係の存在を認めつつ、そこに国家が策を講じていくことが必要と主張していることが読みとれよう。

しかし、その一方で関は、以下のような議論も展開している。

(b)

上の如く自然の条件が宅地造成に非常に不利益であるのみでなく、為政者も宅地造成を等閑に付した責を免ることが出来ない。東京市の総坪数二千三百三十万坪中、官有地が八百五十万坪に上り、市内の中枢地に荒蕪たる陸軍用地が草原となつて放置せられ、其周囲の民有地が数百円の時価を有すると云ふ現象は、世界文明都市に類例を見出し得るであらうか。若し、之で住宅地が不足しない

## 住宅政策と国家——その歴史的性格（沼尻）

ならば、世界の奇蹟であると云って差支ない。其他富豪の大邸宅、寺院の敷地が、市内の住宅最適地に散在していて、旧時の城壁を連想せしめる高き石垣を廻らして排他的態度を示して居ることも世界無比の現象であろう。斯の如き市内の土地のアブノーマルの使用を其儘にして置くことは地価騰貴の大原因であつて、土地投機者を責める以前に、斯様な独占者を除却することが急務であると思ふ。斯の如き土地の濫用を生じた原因は、国民全体の自覚の不十分なりしことゝ同時に政府当局も其責を免れないのである。<sup>(12)</sup>

関は国家や地方公共団体による住宅政策を必要と考えているが、興味深いのは、都心部における土地利用に関して、「排他的態度」を取る「富豪」や「寺院」を批判するだけでなく、「為政者」自らが都心部で土地を利用せずに「放置」するなど「土地のアブノーマルの使用」に加担していることを強調している点である。関は、上記引用に引き続いて、「市内の閑地に対して法令の改正又は国家政策の更改に依りて、其利用を増進して宅地供給の増加を図ることが目下の急務」とも述べている。<sup>(13)</sup> 国家が都市における土地利用の増進を図ることができず、むしろ自ら阻害している現実を直視しての提言と考えられよう。関は、公務員住宅を建設する等の政策を国家が取る意義を理論的・抽象的に述べる——（a）の内容——にとどまらず、現実の戦前日本の国家が「土地の濫用」に自ら手を下している問題点——（b）の内容——も指摘していたのである。

私が関一の議論を思い出したのは、政府の国家公務員宿舍建設の政策方針の意図が明確でないうえに、たびたび転換し、結果として、都心への通勤圏内にある広大な土地が塩漬けになっているという現状が、

まさに関が主張する前述（a）（b）に符合するように思えたからである。とりわけ深刻なのは、（b）の問題であろう。公務員住宅建設に反対してきた住民グループ「朝霞基地跡地利用市民連絡会」の代表は、野田首相による「五年間凍結」を「問題を先送りしただけの最悪の決定」と批判した。同連絡会では、基地跡地の樹木の保全と公園としての利用を訴えていたという<sup>15</sup>。このような住民の動きがあるなかで、市としては前述したように、国家公務員宿舍建設の受け入れを容認したわけだが、それにもかかわらず、国は「五年間凍結」を表明したため、冒頭に記したように朝霞市長も国に対して公務員宿舍建設中止を求めたのである。関一の言葉を借りれば、「市内の土地のアップノーマルの使用を其儘にして置く」ことの問題点が露呈している。国家財政の再建（ムダをなくす）という方針が存在するとはいえ、国が自ら土地政策に何らかの公共的な性格を持たせようとする——そのために土地や住宅の現地での情報を掌握し合理的な政策を検討する——といった積極的な姿勢が、そこにはみられない。国の方針が揺れる中で、地方自治体や住民がたびたび苦渋の選択を迫られているのである。

関の住宅政策に関する提言から、約九〇年が経過した。このような観点から朝霞市における国家公務員宿舍建設問題を改めて振り返ると、住宅政策に対する国家の対応に大きな変化が見られない——むしろ後退している——という感想を抱く。むろん、一九二〇年代と二一世紀の現在とでは、そもそも時代の枠組みが大きく異なる。現在の日本において、住宅政策を政策課題として積極的に取り上げる「福祉国家」としての性格は、急速に失われつつある。「公」から市場へと、住宅政策が転換しつつあるとも言われている<sup>15</sup>。それゆえ、両者を単純に同一視することは慎まねばなるまい。

## 住宅政策と国家―その歴史的性格（沼尻）

しかし、関が「世界文明都市に類例を見出し得るであらうか」と表現した大正期の土地利用の実態を想起させるような事態が、現在においても相変わらず存在するとすれば、それは何故だろうか。戦前期において都心部に軍用地が放置されている点、そして、基地跡地の利用計画に自ら公務員宿舍建設計画を組み込みながら、それを五年間凍結する点には、共通して、権力的で、周辺の土地利用との関係作りを積極的に進めようとしなない排他的な国家の態度を見てとることができる。それは、福祉国家論や新自由主義論など、マクロ的な国家の性格規定からでは直ちに理解できない問題点であろう。そうであれば、遠回りであれ、土地所有・利用をめぐって、日本という国家が地域住民との間に取り結ぶ際の経緯や、政策を押し進める国家によるその掌握の出身に関する歴史的な把握を、着実に重ねる必要があるのではないか。<sup>16)</sup>「どのような理由から、陸軍用地がそこに位置しているのか?」「なぜ、どのようにして基地跡地への国家公務員宿舍建設を財務省は進めたのか?」というような分析を通じて、土地所有・利用との関わりという限られた側面からのアプローチとはなるが、住宅政策の歴史的特質が浮き彫りになるように思われる。

同時に、今回の朝霞市や住民団体の対応のように、社会の側から国家に対して自らの意見を主張する場合もあろう。社会から国家の政策への働きかけをくぐり抜けることを通じて、国家の政策の持つ公共性の権力的な（あるいは排除の論理を持つ）側面がうすれ、人々の感覚に見合った政策が実現していくとすれば、そのこと自体にも注目する必要があるだろう。抽象的に「国家」を捉えるだけでなく、国家の意志を体现する機関が具体的に住宅問題をどのように把握し政策を進めたのか、そして同時に、社会の側が国家に対して具体的に何を要求しているのかをつぶさに考察する必要性を感じるのである。<sup>17)</sup>

東日本大震災による原発事故の発生によって、放射性物質の除染と汚染物質の保管場所探しが困難を極めている。同時に、沖繩における普天間基地移転問題に関しても、地元の反発に対して政府は解決の糸口をつかめていない。近代以降の国家が都市部の住宅だけでなく国土全体を維持・管理する機能を有しているとすれば、日本の場合それがどのように形成され、あるいはされなかったのか。他の欧米（あるいはアジア）諸国と比べて、国家による土地の現状に関する掌握力が弱いとすれば、それはどのような歴史的経緯によるものであり、逆に国家以外のどのような団体が土地利用を掌握し諸利害を調整する機能を有していたのか。住宅政策とともに、土地と結びついた諸問題が多数存在し、いずれも展望が見出しにくい今日の状況の中にあつて、土地所有・利用との関わりから国家の社会に対する認識と、社会の国家に対する要求の歴史を具体的にひもとくとき、その作業のなかから見出し得るいくつかの可能性を検証しつつ、現状への道筋を把握することが、われわれの学問における急務の課題となっているように思われる。

## 注

- (1) 『朝日新聞』（埼玉西部版）二〇一一年一〇月四日。
- (2) 『朝日新聞』（埼玉西部版）二〇一一年一〇月一五日。
- (3) 以下断りのない限り、宿舍予定地の歴史に関しては以下の二つに拠った。①朝霞市ホームページ。http://www.city.asaka.saitama.jp/kichiato/index.html（二〇一一年一〇月一九日）。②朝霞市教育委員会市史編さん室編『朝霞市史』朝霞市、一九八九年、第五編第六章、第六編第一章及び第三章第四節。
- (4) この間の経緯は、前掲『朝霞市史』第六編第三章第四節に詳しいが、紙幅の関係で省略する。
- (5) 朝霞市『朝霞市基地跡地利用計画書』朝霞市、二〇〇八年、一一頁。
- (6) 前掲『朝霞市基地跡地利用基本計画（最終報告書）』二二頁。

## 住宅政策と国家—その歴史的性格（沼尻）

- (7) 以上の、二〇〇七年の経緯については、『広報 あさか』二〇〇七年七月一五日号、二頁。
- (8) 同右。
- (9) 関一の多面的な研究と実践をとらえた研究として、芝村篤樹『関一』松籟社、一九八九年、及び同『日本近代都市の成立』松籟社、一九九八年がある。近年は、海外における関一研究も、深化を見せている。その一例として、Jeffrey E. Hanes, *The City as Subject: Seki Hajime and the Reinvention of Modern Osaka*, University of California Press, 2002 (シエフリー・E・ヘインズ著、宮本憲一監訳『主体としての都市 関一と近代大阪の再構築』勁草書房、二〇〇七年)がある。筆者自身の研究としては、沼尻晃伸「関一の住宅政策論—土地市場・土地所有権と「公」—」『経済研究』（静岡大学）四巻四号、二〇〇〇年がある。
- (10) 関一『住宅問題と都市計画』弘文堂書房、一九二三年、一六八〜一六九頁。
- (11) 関がここで念頭においているのは、特別の官庁を急遽設置したため、その都市で住宅難が生じる問題と理解され、大都市部の国家公務員宿舍の事例とは異なる。関の考えに即して言えば、「住宅難」であるか否かが、公務員宿舍建設の是非に大きくかわる基準となるが、この点は判断が分かれるところであり、これ以上の検討はここでは控えたい。
- (12) 同右書、一五四頁。
- (13) 同右書、一五五頁。
- (14) 前掲『朝日新聞』二〇一一年一〇月四日。
- (15) この点には、本間義人『居住の貧困』岩波書店、二〇〇九年。
- (16) 土地所有の性格を理解するうえで、国家の規定性が重要な意味を持つ点については、沼尻晃伸「結語—共同性と公共性の関係をめぐって」小野塚知二・沼尻晃伸編著『大塚久雄『共同体の基礎理論』を読み直す』日本経済評論社、二〇〇七年を参照。
- (17) 朝霞市の事例では、地方自治体が国家と対峙するかたちになっているが、個人が裁判などを通じて国家と対峙する場合も考えられよう。社会の側から国家への働きかけという場合に、諸団体と国家との関係と、個人と国家との関係の双方に着眼する必要があるだろう。

（本学文学部教授）