

都市住宅政策の「問題」は何か？

——東京23区を事例として——

What are the Problems of Urban Housing Policy? :

A Case Study of the Tokyo Wards

高木 恒一

Koichi TAKAGI

Abstract

This article aims to explore urban housing policy from the perspective of sociology. First, I discuss the approach to the sociological analysis of public policy. In previous studies, such analysis has focused either on who the policy makers are or what the policy-making process is; however, sociologists have paid little attention to the policy itself. In this study, I argue the importance of focusing on policy content. Moreover, I indicate the importance of conceptualizing problems based on the constructionist perspective.

Then, I analyze the master plan for housing employed by Tokyo's 23 Wards, focusing on two key terms: "various housing needs" and "safety net." Under the term "various housing needs," local governments recognize the importance of responding to the needs of the aging population. However, government officials seem to prioritize their response to the needs of favorable people such as families with small children over those of the aging population. Furthermore, local governments tend to regard "safety net" (e.g., public housing) as residual, and as a result, they don't have strong will to provide houses to needy people. Overall, the findings indicate that local governments regard housing policy as a tool for creating strong communities rather than as a response to residents' needs.

1. 問題の所在

本稿の課題は東京23区の住宅政策を検討し、そこにどのような問題の「認知」があり、これに基づきどのような政策展開の報告が示されているかを検討していくにある。

これまで都市社会学における公共政策に関わる研究としては、住民自治や住民参加に焦点を当てたもの（例えばコミュニティ論）や、誰が意思決定を行うのかに焦点を当てる研究（例えばCPS研究やレジーム論）が挙げられる。これらの研究は、都市にあって、「誰

が「どのように」意思決定を行うのか、あるいは意思決定の「仕組み」をどのように作るのかという政策決定のプロセスに焦点を当ててみるとみることができる。こうした論点の重要性は論をまたない。しかし、こうした研究は、政策決定のプロセスを経て生み出された政策の内容については必ずしも十分に対象化できていないきらいがある。しかし、政策はどのようなプロセスを経るのかに関わらず、ひとたび決定され、実行に移されると社会のあり方や人々の生活を規定することになる。このことから政策の内容を分析対象とすることには大きな意義がある。

その事例として取り上げるのが自治体住宅政策である。日本の住宅政策は、後述の通り、1990年代半ば以降大きな変化が生じ、そのなかで、政策主体としての自治体の重要性が大きくなっている。こうした変化のなかにある政策を対象とすることは、政策研究の可能性を探る上で重要なものであると考える。

2. 社会学における政策内容分析の視点

(1) 政策策定過程と社会学

では社会学において、公共政策分析はどのようなものだったのか。その一例として武川正吾の研究を取り上げよう。武川は公的介護保険の導入を事例として、政策策定の段階をⅠ社会問題の認知、Ⅱ問題解決の模索、Ⅲ合意形成の過程、Ⅳ立法化の過程、Ⅴ行政による準備、Ⅵ制度の実施の6段階にモデル化している(武川 2012)。武川はこの過程のうち、社会学者は社会問題の認知の段階(Ⅰ)では経験的調査の役割が大きいこと、問題解決の模索の段階(Ⅱ)ではアイデアを提出し、これをデータや思考実験により吟味すること、合意形成の過程(Ⅲ)ではデータに基づいた論点整理や事前評価が重要な役割を果たし、ここに活躍する場があるとしている。ここで武川が検討しているのは、実践的な政策策定における社会学の役割である。分析者としての社会学者はこのステップにどのようにアプローチしうるのかを検討する視点が必要となる。Ⅰ～Ⅲに社会学が比較優位を持っているとすれば、分析者もまたこの過程に焦点を当てることができると考えられる。

このプロセスは、経験的調査を通して社会問題を発見することの固有の役割を見出し、そのうえで問題解決のアイデアを提出・吟味し、ここから合意形成のための議論の整理を行うというものである。そして、このプロセスを経て決定・実行される政策が分析対象ということになる。ここでは、決定された政策について「何を問題として認知したのか」「その問題に対してどのような対策がなされたのか」「その対策策定の合意形成はいかにされたのか」という3つの点が分析の焦点として抽出することができるだろう。

とりわけここで注目したいのは、「認知」の問題である。武川は、認知を「一般に社会問題として認知されていない潜在的問題を発掘する作業」(武川 2012: 12)としている。しかし、社会問題の認知は、その存在の未知/既知という問題に加えて、どのような

問題として認知されるのか、という論点がある。例えば副田義也は社会問題の社会的性格を検討して、1) 社会問題は社会が問題として指定したものである、2) 社会問題は社会が産出したものである、3) 社会問題は社会が制御をめざすものである、3つの命題にまとめている（副田 1989）。ここにおいて「社会が問題として指定」というのは、産出された社会問題に対する意味づけであると考えられ、「産出された社会問題」は、社会のなかで生み出される事象を指す。さらに、「社会が制御する」のは、産出された事象が認識され社会問題として位置づけられた後の行為として位置づけられる。こうした指摘からは認知のステップにおいては、「潜在的な問題の発掘」のみならず、発掘された問題がどのように指定（意味づけ）されるのか、模索と決定の段階において、指定された社会問題がどのような解決のための方向性をもつかが問われることになる。

(2) 住宅政策への構築主義的アプローチ

このような「指定」に着目した政策研究は、ハウジング研究のなかでいち早く取り組まれており、その立場は「構築主義的アプローチ」と総称されている。

この立場からの住宅政策研究を提示したのはJ.ケメニー（Kemeny 1995）である。ケメニーは住宅供給のあり方について、賃貸住宅の位置づけに焦点を当てた国家間の比較研究を行った。ここでケメニーは賃貸住宅を「原価家賃住宅（cost rental housing）」と「営利家賃住宅（profit rental housing）」の2つに区分したうえで、賃貸住宅が市場のなかでどのように位置づけられるかを検討している。そして、原価家賃住宅が市場から分離され、公有化されるとともに残余化しているシステムを「二元システム（dualist system）」、2つのタイプの賃貸住宅が単一の市場を作り出しているシステムを「一元システム（unitary system）」と区分し、前者をアングロサクソン諸国に特徴的なものであり、このシステムが住宅市場研究の自明の前提として扱われていると批判する。そのうえで、一元システムがドイツをはじめとするヨーロッパ大陸諸国に見出されることを指摘しているのである。ケメニーはこうしたシステムの差異を生み出すのは経済構造の変化の過程と、長期間にわたる住宅政策の戦略との相互関係であるとする。そして後者に着目する視点を政策構成主義（policy constructivism）と名付けた。ここでのケメニーの主張は、住宅政策における賃貸住宅の位置づけは経済構造によって規定されるだけでなく、個々の政府が取る政策上の戦略により異なることを示すことにあった。

このケメニーの研究を契機として、ハウジング研究において構築主義（constructionism）の立場に立脚する研究が展開される。K.ジェイコブズとJ.マンジは、構築主義の視点にたったハウジング論の展開を論じるなかで、その目標を「どのようにある課題が『問題』として定義されるのかを検証するとともに、こうした課題に対する集会的な戦略が発展するのかを明らかにすること」（Jacobs and Manzi 2000 : 36）を約言した。そしてジェイコブズ、ケメニー、マンジは1972年から1980年の間におけるイギリス保守党政権下の住宅政

策を検討し、公営住宅への入居が「特権的」と認知されていたのが「搾取」されているという認知へと変化し、このことが公共住宅売却政策を正当化させていることを論じている (Jacobs, Kemeny and Manzi 2003)。ここでは、政策変更の前提となる「問題」の定義を検討する重要性が指摘されている (なおこの論文ではconstructivismではなくconstructionismの用語が使われている)。そしてここにおいて、ケメニーが95年に提起した住宅政策の戦略への着目は、対象となる問題の定義とこれに対する対応への着目という形でより具体化されているとみることができるだろう。

こうしたアプローチは、構築主義の系譜のなかに位置づければ社会問題を巡る研究の系譜に属するものとして見ることができる。ただしここでの構築主義はA.セイヤーの規定に従いつつ「弱い構築主義」の立場と規定される (Somerville and Bengston 2002 ; King 2004)。セイヤーは、構築主義は弱い立場と強い立場に分類できるとする。弱い構築主義は「知識と制度が社会的に構築された特質をもつことを強調し、また知識がしばしばその社会的起源の痕跡を明らかにする過程を強調するもの」であるのに対して、強い構築主義は「物あるいは知識が指し示すものは社会的に構築されたもの以上のものではない」とする立場である (Sayer 2000 : 90)。セイヤーのこの2分法は、「コンテクスト派」と「厳格派」(中河 1999) の分類に概ね対応するものといえるが、ここでの弱い構築主義の立場は、何らかの「実態」の存在を認め、これに関わる言説の分析を通して意味を検討することになる。ここでは副田のいう「産出」された事象に対して、どのような認知や意味づけがなされるかを検討する視点が提起されている。

本報告は、こうした住宅政策の構築主義アプローチの観点を踏まえながら、自治体の住宅政策が、「問題」をどのように捉えているのかを検討していく。分析の対象とするのは住宅マスタープランである。住宅マスタープランは住宅政策の方向性を示すものとして、2014年1月現在、すべての区で策定されている (ただし、品川区は都市計画マスタープランの一部)。ここでは住宅政策の大きな方向性ととも、その前提となる問題の認知が示されている。ここから基礎自治体レベルの住宅政策に置ける問題の認知とこれに基づく戦略について検討していくことにしたい。

3. 住宅政策の変容——住宅のポスト55年体制

(1) 住宅の55年体制からポスト55年体制へ

まず日本における第二次世界大戦後の住宅政策の動向を確認していくことにしたい。第二次世界大戦後の日本の住宅政策は、住宅金融公庫 (1950年設立)、公営住宅法 (1951年制定)、日本住宅公団 (1955年設立) の3つの制度を柱として構築された。この3本柱が完成したのが1955年であることから、この体制は「住宅の55年体制」と呼ばれる。そして1966年には5年ごとの住宅建設計画を策定することを定めた住宅建設計画法が制定され、

この法律に基づいて5年単位の住宅建設計画が策定されることになった。この体制では、終戦時に全国で420万戸の住宅が不足していると推計されたことにはじまり、1970年前半までは不足する住宅の供給が、また1973年の住宅統計調査で住宅数が世帯数を上回り、住宅不足が解消されたとされて以降は居住面積を基準とした住宅の質の向上が主要な政策課題として認知されていた。この段階における住宅政策は、住宅政策が国家政策であるという位置づけの下で、モノとしての住宅を供給することであると認知されていたといえる(高木 2012)。

住宅の55年体制は、1990年代半ばから解体がはじまる。1996年に公営住宅法が改正され、2004年に住宅・都市整備公団(旧日本住宅公団)が都市再生機構に移行し、さらに2007年には住宅金融公庫が住宅金融支援機構へと衣替えした。ここにおいて3本柱の形はそれぞれ大きく変容し、住宅政策の主役の座から退いた。また、住宅建設5箇年計画は2001年度から2005年度までの第8次をもって策定が終了した。住宅建設計画に代わる住宅政策の基本的な方向を示すものとして2006年に策定されたのが住生活基本法である。この法律では、住宅建設五箇年計画に変わる住宅政策の基本計画として国が「住生活基本計画」を策定すること、また都道府県は全国計画に即して都道府県計画を策定することを定めた。

都道府県の計画策定にあたっては区域内の市町村と協議するものとした。そして市町村における住宅マスタープランなどについても「可能な限り計画を策定することが望ましい」という見解が示されている(住宅法令研究会編 2006:248)。こうした動向は、55年体制では、住宅政策がもっぱら国の施策として位置づけられていたのにたいして、ポスト55年体制においては、国が示す方向の下で、都道府県や基礎自治体が住宅政策の主体として位置づけられていることになる。

(2) 国の住生活基本計画の概要

ここで「住生活基本計画(全国計画)」の内容を確認しておこう。最初の計画は2006年に策定された、この計画(以下、06年全国計画)では「ストック重視」、「市場重視」、「福祉、まちづくり等関連する施策分野との連携」、「地域の実情を踏まえたきめ細やかな対応」の「4つ基本的な方針」が掲げられ、これに基づく目標として「良質な住宅ストックの形成及び将来世代への承継」「良好な居住環境の整備」「国民の多様な居住ニーズが適切に実現される住宅市場の環境整備」「住宅確保に特に配慮を要するものの居住の安定の確保」の4つが掲げられた。

2011年に策定された全国計画(以下、11年全国計画)では、「ストック重視の施策展開」「市場重視の施策展開」「効果的・効率的な施策展開」「豊かな住生活を実現するための他分野との連携による総合的な施策展開」「地域の実情を踏まえたきめ細かな施策展開」の5点を「横断的視点」として設定したうえで、「安全・安心で豊かな住生活を支える生活

環境の構築」「住宅の適正な管理及び再生」「多様な居住ニーズが適切に実現される住宅市場の環境整備」「住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保」の4点を目標として設定された。

この改訂は06年全国計画に、ソフト面の充実により住生活の向上、住宅ストックの管理再生対策の推進、既存住宅流通・リフォーム市場の整備を推進することを付加したことが改訂のポイントとされる（国土交通省HP）が、基本的な問題認識には大きな変更は認められない。

（3）東京都における住宅政策の展開

一方、東京都が本格的な住宅政策を打ち出したのは1990年（1989年度）に策定した『第三次東京都長期計画 マイタウン東京——21世紀をひらく』においてであった。ここでは「4つの緊急プラン」が提示されているがその第1に「住宅政策の総合的な展開」を盛り込まれ、公共住宅の供給拡大、大規模な住宅地開発、まちづくりと連動した住宅供給、良好な民間住宅の供給の4つの施策で35万戸を供給することとした。これはバブル期の土地・住宅価格の暴騰により住宅事情が悪化し、特に区部からの人口流出が著しいことを「問題」として認知し、住宅の供給によって人口減少を食い止めようとするものであった。その後、1991年度に初めての住宅マスタープランを策定し、さらに1992年には住宅基本条例を制定して具体的な政策展開をはかりはじめた。

2006年策定の第4次住宅マスタープラン（以下、06年東京都プラン）以降は住宅基本計画の性格を持つものとして位置づけられている。このなかで住宅に対する基本的な認識は「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ます。したがって、経済的活力や文化的魅力とあいまって、居住の場としての魅力を高めていくことが、都民生活の質の向上はもとより、都市社会に活力と安定をもたらす、首都東京の持続的な発展に寄与するものと考えられます」（東京都 2006：3）という認識が示されている。ここでは、国の基本計画にもられた生存権の基盤という認識は見られず、むしろ「都市社会の安定」「首都東京の持続的な発展」といった都市全体を「発展」させる方向のなかで住宅政策を位置づける指向性をみることができる。

そしてこうした認識のもとに掲げられた基本的方向は「良質な住宅ストックと良好な住環境の形成」「都民が適切に住宅を選択できる市場の環境整備」「住宅に困窮する都民の居住の安定の確保」の3つである。

その後、2011年度からの住宅マスタープラン（以下、11年東京都プラン）では、住宅政策の展開の視点として、（1）高度な安全性を備えた市街地の構成要素としての住宅や、地域・社会の中で生活を支える居住の実現、（2）既存ストックが抱える課題解決のための適切な対策と既存ストックの有効活用による質の高い住生活の実現、（3）都民の多様なニーズへの対応など、公民の連携による市場機能の充実・強化、（4）多様な主体・分野との連

携による様々な世帯に適切に対応できる住宅セーフティネット機能の再構築の4つが提示されている。

4. 東京23区における住宅基本計画（マスタープラン）の動向

各区の住宅マスタープランは上記の国および都の住生活基本計画に即したものとして策定されている。その動向を見ていこう（以下、各区のマスタープランの引用に当たっては出版年を省略）。

表1は2013年8月現在の各区の住宅マスタープランの策定状況をまとめたものである。策定期間をみると、現行の計画で最も古いのが1999年度を開始とする江戸川区（ただし2005年に改定）、次いで古いのが文京区の2004年度であり、最も新しいものが品川区の2013年となっている。この3区を除いては2006年から2011年の間を計画開始時期とするものであり、これは06年全国計画と06年東京都プランに整合させるものとして位置づけられていることになる。

紙幅の都合もあり、内容のすべてを検討することはできない。ここでは、1) 全国計画の中で示された「多様な居住ニーズ」について、どのような認識がされているのか、2) 市場重視と対になる「セーフティネット」をどのように認知しているのか、の2点に絞って検討することにしたい。

(1) 「多様な居住ニーズ」を巡って

多様な居住ニーズへの対応は、06年全国計画において「豊かな住生活は、国民一人一人の価値観、ライフスタイルやライフステージに応じて異なるため、施策の推進によって実現すべき国民の豊かな住生活の姿について一概に論じることはできない」（国土交通省、2006：2）としたうえで「国民の居住ニーズが多様化・高度化していることを踏まえれば、豊かな住生活は、人々のニーズが反映される市場において、一人一人が自ら努力することを通じて実現されることを基本とすべきである」（国土交通省 2006：2）として、多様なニーズに応える必要があることを、市場の活用と結びつけながら指摘している。

一方、各区の計画ではこれを受ける形で多様な居住ニーズへの対応は主要なイシューとして位置づけられている。そしてそれは人々のタイプに結びつけて検討されている。

すべての区で取り上げられているカテゴリーは、高齢者、しょうがい者、子育て世帯の3つである。とりわけ高齢者については、バリアフリーやユニバーサルデザイン等のハードの改良、高齢者が民間賃貸住宅に入居する際の支援、福祉との連携、高齢単身者向けのグリープリビングやコーポラティブ住宅の検討など、各区とも主要な課題として認識し、様々な政策の展開方向が示されている。しょうがい者については高齢者と一括りにされて対応の必要性が認識されている傾向が強い。例えば中央区は「高齢者や障害者の方が住み慣れた地域で住み続けることができるように、賃貸住宅に居住する高齢者等の住み替え支

表 1 東京 23 区における住宅マスタープラン策定状況 (2014 年 1 月現在)

	名称	期間
千代田区	千代田区第二次住宅基本計画 http://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/machizukuri/sumai/tokyoto.html	2014-2013
中央区	中央区住宅マスタープラン http://www.city.chuo.lg.jp/kurasi/sumai/zyutakusesaku/masuta.html	2008-2017
港区	第3次 港区住宅基本計画 http://www.city.minato.tokyo.jp/jutakuseisaku/kankyo-machi/sumai/kekaku/documents/jyutaku.pdf	2009-2018
新宿区	新宿区マスタープラン http://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000031173.pdf	2008-2017
文京区	第三次「文の京」住宅マスタープラン みどり豊かなゆとりある住環境のもと、世代を超え、誇りを持って住み続けられるまちをめざして 冊子のみ	2004から概ね10年程度
台東区	台東区住宅マスタープラン http://www.city.taito.lg.jp/index/kurashi/jutaku/kekaku/masterplan.html	2006-2014
墨田区	墨田区住宅マスタープラン 安心できる住生活を実現し、安全で住み続けられる住宅・まちづくり http://www.city.sumida.lg.jp/sumida_info/ku_kakusyukeikaku/jutakumasterplan2.html	2011-2020
江東区	江東区住宅マスタープラン http://www.city.koto.lg.jp/kusei/kekaku/51000.html	2010から概ね10年間
品川区	住まいと住生活の基本方針(「品川区まちづくりマスタープラン～輝く笑顔 住み続けたいまちしながわ」の一部) http://www.city.shinagawa.tokyo.jp/hp/menu000019000/hpg000018917.htm	2013-2032
目黒区	目黒区 住宅マスタープラン[第5次] 平成24～33年度 http://www.city.meguro.tokyo.jp/gyosei/kekaku/kekaku/sumaikakuho/jyumas5th.html	2012-2021
大田区	大田区住宅マスタープラン http://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/ota_plan/kobetsu_plan/sumai_machinami/jyutakumasterplan.html	2011-2020
世田谷区	世田谷区第三次住宅整備方針 「安心と支え合いを実感できる質の高い住まい・まちづくり」を目指して http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/102/119/342/d00033816_d/fil/33816_2.pdf	2011-2021
渋谷区	渋谷区住宅マスタープラン http://www.city.shibuya.tokyo.jp/kusei/plans/pdf/juutaku_master_plan.pdf	2011-2020
中野区	第3次中野区住宅マスタープラン 一多様な世代が安心して快適に暮らせる活力と魅力にみちたまち・中野 http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/502000/d004386.html	2009-2018
杉並区	杉並区住宅マスタープラン 平成20～29年度(2008～2017) http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/library.asp?genre=295030	2008-2017
豊島区	豊島区住宅マスタープラン ～人と環境にやさしい都心居住の実現をめざして～ http://www.city.toshima.lg.jp/kusei/houshin/toshiseibi/8449/004229.html	2009-2018
北区	北区住宅マスタープラン2010 『誰もが、安心して、生き生きと暮らし続けられる、ゆたかな住生活の実現』 http://www.city.kita.tokyo.jp/docs/service/290/029048.htm	2010-2019
荒川区	荒川区住宅マスタープラン http://www.city.arakawa.tokyo.jp/kusei/kouso/kekaku/jutakumasutapuran/jutaku.html	2009-2018
板橋区	板橋区住宅マスタープラン http://www.city.itabashi.tokyo.jp/c.kurashi/035/035154.html	2011-2020
練馬区	第3次練馬区住宅マスタープラン http://www.city.nerima.tokyo.jp/kusei/kekaku/shisaku/kankyo/jutaku3/3masterplan.html	2011-2020
足立区	足立区住宅マスタープラン ～愛着を育み、魅力を創る http://www.city.adachi.tokyo.jp/toshi/machi/jutaku/m-plan.html	2006-2016
葛飾区	葛飾区住宅基本計画(平成23年度～平成32年度) 安心と愛着の住まいと暮らしの実現 冊子のみ	2011-2020
江戸川区	江戸川区改定住まいの基本計画 暮らし活き活きみんなの住まい 冊子のみ	概ね20か年(策定 1999、改定2005)

ウェブサイトへの最終アクセスはいずれも2014年1月12日

援の充実をとともに、住宅のバリアフリー化の推進や高齢者を地域で見守る仕組みづくりを支援していきます」(中央区:17)として、高齢者としょうがい者を一括りにする認識を示している。

一方、子育て世帯については、すべての区で子育て支援を政策として掲げているのに加え、このカテゴリーの定住を誘導することの必要性が認識されている。例えば台東区では「子育て世帯の住居費負担の軽減を図り、居住水準や設備等の良質な住宅へ誘導することにより、区内定住を支援する」(台東区:30)としている。この背景には「少子高齢化が進展するとともに、単身世帯の割合が増加するなど世帯の小規模化が進み、年齢層や世帯構成のアンバランスさは依然として解消されていない」(台東区:19)という課題の認知がある。同様に、渋谷区では少子化対策として、ファミリー世帯への居住継続支援や円滑な住み替えの推進、地域で子育てを支援するしくみづくりなど、子供を安心して産み育てられる居住環境の整備に向けて多様な支援をすることが課題となります」として、「居住継続」を子育て支援の課題のひとつとして認知している。また葛飾区でも「子育て世帯の定住を支援するため、住宅の確保に困窮する子育て世帯の居住支援に努める」としている。

これに対して高齢者、しょうがい者、子育て世帯以外の「多様なニーズ」についての言及は少ない。各区とも、現状分析のなかで高齢化の進展とともに単身世帯が増加していることを指摘しているが、政策課題として高齢者以外の単身者に言及しているのは、豊島区、目黒区、荒川区、葛飾区、世田谷区、中野区の6区である。このうち目黒区と荒川区は「対応策の検討」に留まっている。また葛飾区は「若年単身者の居住支援」を掲げているが、これは区内に大学キャンパスが開設されることへの対応(2013年に東京理科大学が移転)として位置づけられ、例外的なものともみることができよう。残る区のうち豊島区は「ライフスタイルを大切にしまちづくり」という目標の下に単身世帯に言及し、①単身者の住宅需要に対応しながらも、バランスのとれた住宅ストックを形成するため、ルームシェア型の住まい方を検討していきます。②地域づくりの担い手として、単身者の地域コミュニティへの参加を促します」(豊島区:57)としている。また世田谷区では、住宅資産活用(空家対策)のひとつとして、戸建て空家のシェアハウスとしての活用の検討に言及している。この2つの区は、一定程度単身者を積極的な政策対象として位置づけているが、中野区は若年単身者をワンルームマンションの増加問題として認知し、抑制や指導の強化を打ち出している。ここでは「いわゆるワンルームマンションが多く供給され、20歳代の単身者が転入してくる一方、若年夫婦世帯や子育て世帯などの転出が転入を上回る傾向が続いています。ワンルームマンションは投資用に建設され、賃貸に出されることも多く、ごみ出しのルールが守られないことや引越し時の粗大ゴミの放置などの近隣との関係や、防災訓練への参加がないなど地域のコミュニティにも問題が生じています」(中野区:21)として、ワンルームマンション抑制の方針を打ち出しているのだから

る。ここでは単身者の増大を「地域づくりの担い手」あるいは「近隣との関係」というコミュニティの問題のなかに位置づける認知の方向が示されている。

また、外国人への言及が港区、新宿区、墨田区、江東区、世田谷区、板橋区、練馬区の7区で見られるが、ここで示されている方向は情報提供や相談の充実（港区、新宿区、墨田区、世田谷区、板橋区、練馬区）と支援のあり方の検討（江東区）、地域との交流（港区、新宿区）、不動産関係団体・貸主への啓発（新宿区）となっている。このうち新宿区は「区民の1割、地域によっては半数近くが外国人」（新宿区：42）として、外国人との共生を政策課題として認知して地域でのネットワーク連絡会の設置など、一定の具体的施策が示されている。しかし他の6区については、積極的な政策展開の方向が示されていない。

この他では、渋谷区が「勤労世帯支援」を挙げているが、これについては「活力あるすみよいまちにするためには、生産年齢人口の維持が欠かせません。地域の構成員のバランスを保ちコミュニティの活性化を図るため、勤労世帯に対する居住継続支援が求められます」（渋谷区：28）として、「コミュニティ活性化」という文脈のなかでこの課題が提示されている。

以上の状況からは、国レベルで打ち出された「多様な居住ニーズ」について、区レベルで具体化するとき、高齢者とファミリー世帯のみが主要な対象と認知され、これ以外のカテゴリーのニーズは住宅政策の対象として十分に認知されていないとみることができる。

また、高齢者に対してはその増加への対応と「住み続けられる」条件の整備という課題の認識はみられるが、高齢者世帯を誘導することに言及している区はない。これに対して、子育て世帯についてはニーズへの対応のみならず、定住への支援・誘導が盛り込まれており、コミュニティの「活性化」や地域の年齢バランスの確保といった文脈のなかに置かれる。単身者（ワンルームマンション）は積極的に位置づけるにせよ、抑制的に位置づけるにしろ、コミュニティ形成という文脈で問題として認知されているとみることができるだろう。

(2) セーフティネットを巡って

セーフティネットは市場重視型の住宅供給システムのなかでは市場に参加が困難な人々の居住を確保するためのものであり、その重要性が国、都、区のそれぞれのレベルで認知されている。

06年全国計画では、「少子高齢化の急速な進行等の社会経済情勢の変化に伴い新たな課題への対応が求められる中で、住宅及び居住環境の『質』については未だ十分な水準とは言い難い状況にあり、また、住宅困窮者が多様化する中で、住生活の分野において憲法第25条の趣旨が具体化されるよう、公平かつ確かな住宅セーフティネットの確保を図っていくことが求められている」（国土交通省 2006：2）として、「市場において自力では適正

な水準の住宅を確保することのできない低額所得者等に対して、公平かつ的確に公営住宅を供給する」「高齢者、障害者、小さな子どものいる世帯、外国人、ホームレス等の居住の安定を確保するため、公的賃貸住宅ストックの有効活用を図るほか、高齢者等の入居を受け入れることとしている民間賃貸住宅に関する情報の提供等をおこなう」「高齢者、障害者等が、地域においても安全・安心で快適な住生活を営むことができるよう、住宅のバリアフリー化や見守り支援等のハード・ソフト両面の取り組みを促進するとともに、高齢者、障害者等に配慮した賃貸住宅の供給や公的賃貸住宅等と福祉施設の一体的整備を推進する」といった項目をあげている（国土交通省 2006：8）。さらに、2007年にはいわゆる住宅セーフティネット法が制定され、住宅困窮者を問題として明確に認識することとなった。

こうしたセーフティネットの中核として認識されているのが公営住宅である。06年東京都プランでは「都営住宅については、その（引用者注：セーフティネットの）中核として、今後とも社会経済情勢等の変化に対応し、管理の適正化の取り組み等によりセーフティネット機能を一層強化し、真に住宅に困窮する都民に対し、公平かつ的確に供給していきます」（東京都 2006：22）と述べるが「その際、既に住宅の数が世帯数を1割以上上回っており、さらに、将来的には東京においても人口減少社会の到来が見込まれていること等を踏まえ、引き続き管理戸数を抑制し、既存ストックの有効活用を図っていきます」（東京都 2006：22）として、必要は認めながらも戸数は増やさないという方向性が示され、この方針は11年東京都プランでも継続している。

ここで注目すべきなのは、「真に住宅に困窮」という表現である。この表現は、住生活基本法の基本的枠組を示した社会資本整備審議会の2005年答申「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」の中に登場する。この答申は住生活基本の基礎となったものである。ここでは、公営住宅供給の適正化において、収入基準について点検・検討することの必要が指摘されたうえで、「生活保護制度等の施策対象の考え方も視野に入れて、真の住宅困窮者の入居がはかれるよう、基準のあり方について点検をおこなっていくべきである」（社会資本整備審議会 2005：41）と指摘されているが「真の」が具体的に何をさすのかは曖昧である。しかし、公営住宅に関する政策展開から、その方向性を探ることはできる。公営住宅については、1996年の公営住宅法改正で顕著になってきた傾向として、収入階層についてはその制限が厳しくなる一方、入居対象者として高齢者やしょうがい者、母子世帯、被災者が要配慮者として挙げられ、入居の対象とされてきたことが挙げられる。この結果、公営住宅入居の対象は、単に貧困だけでなく、これに加えた「困難」と見なされる状況を持つ人々とされるようになった。平山洋介はこうした状況を「カテゴリー化」を一層推し進めることになったと指摘する（平山 2009）。ここでの国の政策の展開方向は、セーフティネットとしての公営住宅の対象者をカテゴリー化によって絞り込み、より限定的なものにする方向性であるといえる。

この文脈のなかで、「真の」は単に経済的に困窮するだけではなく、これに加えた困難な状況を抱える人々のことを指していると考えられる。しかし、困難な状況の定義は曖昧であり、どのようにも解釈できる。そして東京都の場合、公営住宅の管理戸数を抑制する方向は、「困難」の範囲を広げる方向には向いていないと言える。

こうした状況のもとで各区でも公営住宅については「適正な管理」「公平・的確に供給」という表現が多く使われている。ここで言われる適正な管理や公平性について具体的な施策を挙げている例を見てみると、入居者資格の検討や使用承継制度の厳格化（千代田区、新宿区、世田谷区）高額所得者や収入超過者への対応の強化（千代田区、杉並区、練馬区）、暴力団排除（新宿区、豊島区）などである。いずれの区も公営住宅の不足を問題として認識しており、これに対する対応としてカテゴリー化をより厳格にすすめ、入居可能者の範囲を狭める方向を示している。これに対して、経済的な困窮者については練馬区が「現在の住まいに経済的な理由から住み続けることが困難となった世帯に対して、必要な支援策について検討します」（練馬区：35）と言及しているのみである。

そして公営住宅の確保については、多くの区が「都営住宅の区への移管」を挙げる。これは、都が大規模な公営住宅の運営を担い、小規模なものは区が担うという都区制度改革のなかで決定された役割分担に沿った移管をめざすものであり戸数を増やすものではない。区営住宅の増設について言及しているのは港区、渋谷区、世田谷区、豊島区である。このうち世田谷区は「公的住宅のセーフティネット機能の向上に向けて、中堅所得層に向けて供給してきたせたがやの家や特定公共賃貸住宅等の公的住宅の役割を見直し、より一層適切な運用を図る」（世田谷区：57）と一定程度の具体的な方向性を示しているが、中央区では「建替えが必要になった区営・区立住宅について、適地が確保できる場合には、建替えを行うとともに増設について検討」（中央区：12）とし、また渋谷区では「区民施設の改築にあわせた区営住宅の建設」するとして、この両区は条件をつけて建替え・建設を検討するという方向性である。また、豊島区では、区営住宅の建替えにあたって「土地を有効活用し、戸数の増加を図る」（豊島区：68）としているが、建替え計画については曖昧である。

逆に公営住宅を減らす方向を打ち出している区もある。典型的なのは足立区である。足立区は「大量に存在する公共住宅について、特に建替え時期のものを中心に再編し、23区内における公営住宅の偏在解消に努めるとともに、まちづくりのための資源として住宅供給を促進するなど有効活用します」（足立区：22）として、公営住宅を減らすことを大きな課題としている。この理由として「足立区には都営32,056戸、区営733戸のあわせて32,789戸の公営住宅があり、23区内の公営住宅の約18%が足立区に集中しています。また、足立区は23区の中で生活保護者数や障害者数が1位、高齢者数は3位で、社会福祉費や老人福祉費、生活保護費などをはじめとした民生費が1,020億円（23区中最多）、歳出に占める割合も5割（23区中2位）となっています。これに対して区民税は、289億円

で歳入に占める割合は約14%（23区中22位）にとどまっています。福祉需要の財政への圧迫と税収不足は大きな問題となっています」（足立区：6）と指摘し、公営住宅とその居住者を財政への圧迫要因と認知しているのである。

こうした状況からは、住宅セーフティネットの重要性が国の基本計画においては、憲法25条との関連のなかで強く認知されているにも関わらず、セーフティネットは国、都、区それぞれではカテゴリー化された人々への対応と認知され、時には重荷と認識されながら消極的な対応が指向されているとみることができる。

5. 考 察

以上の点からは、ポスト住宅の55年体制下における住宅政策は、国の管理・責任による住宅の戸数主義から、市場による住宅供給を原則にしつつ、モノとしての住宅の供給という問題認識から、居住問題への対応へとシフトしていることが見て取れる。これは住宅政策から居住政策への転換（大江 2011）として捉えることができるだろう。そしてこの文脈のもとで、福祉領域やまちづくり領域との関係が意識されるようになってきているものといえる。

こうした住宅政策の枠組の大きな変容のなかで、各区は具体性を持った住宅マスタープランを策定している。このなかで多様な居住ニーズの対応については、高齢者、子育て世帯などのカテゴリーが取り上げられている。しかし例えば上野千鶴子は近代家族が揺らいでおり、これに合わせた住居の模索が必要であることを主張しているが（上野 2002）、こうした指摘に比較すると政策に現れている「多様性」の幅は狭いものと言える。また、ニーズへの対応として掲げられるもののなかには地域コミュニティや人口の年齢バランスといった視点から位置づけられる傾向にあり、個々のニーズよりも、地域全体の状況を自治体にとって望ましいと見なされる方向へ誘導する指向性が認められる。その結果、年齢バランス上重要であると見なされたり、コミュニティの担い手として期待できると見なされたりする子育て世帯や勤労世帯には定住への誘導がなされる。こうした方向性は、23区における再都市化の進展のなかで、各区が住宅政策の課題を人口減少の食い止めから、より「好ましい」居住者の誘導へと問題の認知のありかたを変えていることを示している。例えば文京区では「人口の増加傾向が続く状況で、幅広い人口回復策が意義を失いつつある」としたうえで「子育てファミリー世帯の増加傾向は鈍く、高齢者の増加は著しいため、人口構成の状況に配慮した住宅政策を展開する」としている（文京区：31）。ここでは、人口構成上「好ましい」層として子育てファミリー層があり、その誘導と定住をめざす政策として住宅政策が位置づけられているのである。

一方、住宅困窮者については、市場の外側で行政が対応すべき問題として認知されているながら、「真の」という認識に基づき、カテゴリー化が進められ、対象として定義される人の範囲は狭い。例えば経済的困窮者の問題としてホームレスやハウジング・プアの問題

が繰り返し提起されているにも関わらず（例えば稲葉 2009；日本住宅会議編 2009）、経済的にのみ困窮している人々は政策の対象として十分には認知されていないのである。そして住宅困窮者対策の中核とされる公営住宅については、戸数の増設には消極的なことが多く、削減する方向が出される場合もある。このことは、市場による供給を原則とする視点から公営住宅を「残余」（Harloe 1995）と認知し、その存在を居住者構成や行財政上の負担として捉え、より小さなものにしていこうという指向性を見ることができる。そしてこの結果としてみられるのは「子育て世帯」の誘導とは対照的な戦略である。

こうした点からは、ポスト55年体制の住宅政策は、政策課題がモノとしての住宅の供給から居住への認識のシフトがある一方、これを住民の住宅ニーズに対応するものとしてよりも、行政の考える「より良い」地域づくりのための政策として認識されているとみることができるだろう。

付記

本稿は第31回日本都市社会学会テーマ報告部会報告「自治体住宅政策は何を『問題』としているのか？ — 自治体公共政策の内容分析の試み」（2013年9月15日、於熊本大学）に加筆修正を加えたものである。

参考文献・ウェブサイト

- 稲葉剛. 2009. 『ハウジング・プア：「住まいの貧困」と向き合う』山吹書店.
- Jacobs, K., Kemmeny, J. & Manzi, T. 2003. “Privileged or Exploited Council Tenants?: The Discursive Change in Conservative Housing Policy from 1972 to 1980”, *Policy & Politics* 31 (3) : 307-20.
- Jacobs, K. & Manzi, T. 2000. “Evaluating the Social Constructionist Paradigm in Housing Research”, *Housing, Theory and Society* 17 (1) : 35-42.
- 住宅法令研究会編, 2006, 『逐条解説 住生活基本法』ぎょうせい.
- 国土交通省. 2006. 「住生活基本計画（全国計画）」.
- . 2011. 「住生活基本計画（全国計画）」.
- 国土交通省「住生活基本計画（全国計画）の概要」（2014年1月12日アクセス）
<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/torikumi/jyuseikatsu/gaiyo.pdf>
- Harloe, M. 1995. *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe and America*. Blackwell.
- 平山洋介. 2009. 『住宅政策のどこが問題か：〈持家社会〉の次を展望する』光文社.
- Kemeny, J. 1995. *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. Routledge.
- King, P. 2004. “Relativism, Subjectivity and the Self” in Jacobs, K. et al. (eds.) *Social Constructionism in Housing Research*. Ashgate: 32-48.
- 中河伸俊. 1999. 『社会問題の社会学——構築主義アプローチの新展開』世界思想社.

- 日本住宅会議編. 2009. 『格差社会の居住貧困—住宅白書2009-2010』ドメス出版.
- 大江守之. 2011. 「まちづくりと住宅政策の連携——住宅政策から居住政策への転換とあらたな『まちづくり』の課題」『都市住宅学』73: 38-42.
- Sayer, A. 2000. *Realism and Social Science*. Sage.
- 副田義也. 1989. 「社会問題の社会学」青井和夫監修・副田義也編『社会問題の社会学』サイエンス社: 3-71.
- Somerville, P. & Bengston, B. 2002. “Constructionism, Realism and Social Theory.” *Housing, Theory and Society* 19: 121-136.
- 社会資本整備審議会. 2005. 「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」.
- 高木恒一. 2012. 『都市住宅政策と社会—空間構造——東京圏を事例として』立教大学出版会.
- 武川正吾. 2012. 『政策志向の社会学：福祉国家と市民社会』有斐閣.
- 東京都. 2007. 『2006-2015東京都住宅マスタープラン』.
- . 2012. 『2011-2020東京都住宅マスタープラン』.
- 上野千鶴子. 2002. 『家族を入れるハコ 家族を超えるハコ』平凡社.
- ※各区の住宅マスタープランについては表1を参照のこと。

