

## 社会的市場経済と住宅政策

佐藤, 誠

<https://doi.org/10.15017/4474737>

---

出版情報 : 経済学研究. 41 (5), pp.23-39, 1976-05-10. 九州大学経済学会  
バージョン :  
権利関係 :

# 社会的市場経済と住宅政策

佐 藤 誠

## 〔はじめに〕

敗戦直後、わが国の経済再建にさいしても、「民生の安定」が、「産業の復興」と並ぶ財政・経済政策上の一大目標とされた<sup>(1)</sup>。しかし、その基礎となるべき住宅対策において、「政策」と称するに足るものがなかったことが、今日の益々解決困難な住宅問題の深刻化を招いた一因ともなっている。他方、産業復興の方は「傾斜生産方式」による財政資金の投入と集中融資が、重化学工業中心の高度成長の基盤をつくった。こうした政策上のアンバランスによって、わが「経済大国」では住宅経済における歪みが極限まで助長されて来たと言えよう。

これと対照的に西ドイツにおいては、両方の政策目標を同時的に実現する政策的努力が払われ、それなりの成功を納めた。1951年から70年までの20年間に、人口千人当たり192戸の住宅が建てられ、この量的水準は、ソ連邦の160戸、米国の146戸、英国の119戸に比して、世界の最高水準をゆくものであった<sup>(2)</sup>。また質の点でも、同時期に一戸当たり平均床面積は55m<sup>2</sup>から85m<sup>2</sup>へ、室数は3.36から4.32へと著しく改善されている。この成功ぶりをみていると、ドイツ住宅政策—経済へと関心が向わざるを得ないのである<sup>(3)</sup>。

しかし、西ドイツ住宅経済に問題がない訳では決してない。70年代に入ってからの投機的建築ブームを経て、73年中期以降カストローフ

の局面を迎えているという現実がある。この否定的側面を無視して、その光の部分のみを論じるとすれば、住宅政策—経済発展のダイナミズムを把握することはできないであろう。

これまでわが国でも住宅金融の観点から<sup>(4)</sup>、また制度的視角から<sup>(5)</sup>、西ドイツ住宅経済—政策研究がなされてきた。本稿はこれらの業績をふまえつつ、戦後の「社会的市場経済体制」(Das System der Sozialen Marktwirtschaft)と、その経済政策思想との関連で、西ドイツ住宅政策—経済発展のダイナミズムを内在的に把握しようとするものである<sup>(6)</sup>。

## 〔註〕

### 【はじめに】

- (1) 和田八束「日本財政と住宅政策」(柴田徳衛他編『住宅問題講座IV 住宅経済』所収、有斐閣、昭和44年) 258頁
- (2) Deutsche Bau- und Bodenbank A.G. (Hrsg.), „Überblick über Wohnungsbau- Städtebau- Wohnungswirtschaft im Jahre 1971“, Berlin 1972, S. 32.
- (3) Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), „Bundesbau- blatt,“ Heft 4, 1972, S. 350.
- (4) 原司郎「世界の住宅金融—ドイツ—」(日本長期信用銀行編『世界の住宅金融』所収、文雅堂銀行研究社、昭和43年)
- (5) 通商産業省住宅産業室編『欧米諸国の住宅政策』、大蔵省印刷局、昭和48年)
- (6) 玉垣良典「社会的市場経済と経済政策思想(上)」、『経済評論』昭和50年6月号に示唆されるところが大きであった。

〔I〕西ドイツ住宅政策の特徴点

1. 「公共」と「民間」

まず国連資料に依って、建築主別に住宅建設戸数の構成比の推移を、独・英・米三国の国際比較の中でみてみよう。各国とも公共団体の占める比率が傾向的に低落しているが、ことに西ドイツでは一貫して、公共団体の比率が極めて低いことに気付く。

<全建設戸数に占める公共団体建設戸数の比率(%)>

国名	年	1951	1960	1972
西ドイツ		5.9	2.4	2.0
英国		84.7	43.7	39.3
米国		6.5	3.3	1.4

資料；United Nations, “Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe”, New York, 1961, 1973

この統計から判断すれば、「公共住宅政策をとらず、持家主義をとった西ドイツ」を、「公共住宅政策を基本としたイギリス」と対比させる伊東光晴教授の所見は正しいかのように見える。同様に、連邦予算において、住宅関連予算の比率の推移を追えば、1955年は3.1%、65年2.4%、74年は僅か1.3%にすぎない。このことから見れば、「西ドイツの住宅政策が徹底して民間主導であり、その思想のもとに法体系をたてている」<sup>(3)</sup>とも言えそうである。

表面上の表象からは、公共住宅政策を取らなかったとか、民間主導型であるとか言えそうである。だが、もう少し分析を深めてみよう。

2. 全建築主に対する「平等原則」

国連統計の内容を吟味するために、それとドイツでの統計とを並べて、統計上の矛盾を示差的に分析してみよう。

まず建築主におけるイギリスの「公共団体」

には、地方公共団体を主とし、その他にニュータウンや「住宅協会」(Housing Association)等が含まれているのに対し、西ドイツのそれには、公共住宅政策の軸をなしている全国2千社にもよる「公益住宅企業」(Gemeinnützige Wohnungsunternehmen)が入っていない事に気付かせられる。又、イギリスの公共団体建設住宅では、公共賃貸住宅が主であるのに対し、ドイツのそれが、全て政府給与住宅(1972年までに連邦職員住宅7.4万戸と国防省住宅13.8万戸が建設された)にすぎない。約600万戸にもよる公共的な賃貸住宅は、「公共団体」の分類には上がらずに、「民間」及び「住宅協会及び住宅協同組合」の項に入れられているため、両国を国連統計からは直接には比較できないことがわかる。

1950年から西ドイツでは公共的賃貸住宅建設を、民間部門(個人や営利を目的とする不動産業・建設業等)および公益住宅企業の手ゆだね、公共団体は建築主としてはもっぱら給与住宅の建設にあたってきた。これは所定の業務能力と信頼性を有する限りにおいて、営利企業・公益企業また個人も含め全ての建築主に対して平等に公的資金配分を行なうという、「第I住宅建設法」(Erstes Wohnungsbaugesetz)第25条(「建築主」)による「平等の原則」(Gleichheitsgrundsatz)に基く措置である<sup>(4)</sup>。ドイツの住宅政策はこの点に大きな特色を持ち、「公共」と「民間」、日本流に言えば「官」と「民」の間に明確な境界をひき難い、基本的な原因がある。そこで英国型「公共的」住宅政策を、米国型「民間主導」のそれとを対置する形で、ドイツがそのいずれの型に属するかを定めようと試みても、余り意味がないと言えよう。独特なドイツ型の社会的住宅政策は、ドイツ型現代資本

主義とも称すべき「社会的市場経済」体制との関連において考察すべき必然性がここから出て来る。

### 3. 国家の住宅経済への介入

以上、戦後西ドイツ住宅政策—経済の現象的把握を批判的に分析した結果、公共的住宅政策—経済とも、民間主導のそれとも異なる社会的住宅政策—経済が問題となってきた。その際に、「公共」といい「民間」という日常用語は、「国家」および「市場」という概念におきかえることが出来る。こうしてドイツの住宅政策は、国家主導でも、市場主導でもなく、「社会的市場経済」における住宅関連市場への「社会的」な国家介入であると規定することが出来る。

ここで、「社会的市場経済」の概念規定を行なう必要がある。今日この概念は、名付け親であるA. ミュラー=アルマック教授の思想から独立し、ほとんどドイツ型福祉経済体制と同義の用語として広範に用いられている。これにまず学說的に検討を加えてみよう。ナチズムの国家統制主義に抵抗して、1937年に F. Böhn, W. Eucken と H. Grossmann-Doerth が『経済の秩序』誌を発刊し、「秩序自由主義」(Ordo-liberalismus) が新しい市場主義の理論をもって登上した。「この基本的思想の上に構築するかたちで、社会的市場経済の構想が、なかんづく、A. Müller-Armack, A. Rüstow および W. Röpke によって展開された。<sup>(5)</sup>」しかし「社会的市場経済の思考は、フライブルク学派の秩序自由主義から成長したとはいえ、後者と同一のものではない。それは、より現実に即しており、より modellhaft な後者よりも、社会政策的諸目標をより強調する。……社会的市場経済は、経済政策的構想として、法国家的自由、

経済的自由と社会国家的な社会的安寧、社会的公正の理念との総合をめざしている<sup>(6)</sup>」。こうして秩序政策に傾斜するオイケンおよびフライブルク学派、また社会政策に比重をかけるミュラー=アルマックおよびケルン学派の2つの傾向を内にはらみつつ、この用語は概念内容を拡散させてきた。

ここで主に問題とされるのは、連銀を牙城とするフライブルク学派ではなくて、住宅政策(思想)に多大な影響を与えた、ミュラー=アルマックの経済政策思想である。彼は1946年に『経済統制と市場経済』を出版し、その前半でネガティブな形で、構想への批判へ対する反批判を行ない、また後半においてはポジティブな自己の社会的市場経済理論を展開した。この後半部分で、住宅政策についても論じている。そこでは占領軍の強権的家賃統制に対して「家賃固定化をもってする(政策的)容易さを、経済的正当性や有効性と取り違えることは、住宅経済の危険な幻想である<sup>(7)</sup>」という批判から始めている。彼は統制の強化ではなくて、「住宅—建設経済における市場経済諸原則への回帰こそが、今日の状況下で、居住空間生産を最も速かに活発化させる可能性を与える<sup>(8)</sup>」とした。しかしながら市場経済への回帰に際して、第1次大戦前における市場経済的建設の「建築自由主義」(Bauliberalismus)を、30年代以降の規格住宅の大量生産方式を伴った国家統制と共に否定し、「建設経済における(国家による)一般的計画と、(市場における)諸個人のイニシアティブとの総合を可能にする一つの秩序を創造」しようとした。

こうして市場における私的競争が、ある公的秩序の枠内において生じるような「誘導された市場経済」(gesteuerte Marktwirtschaft)な

る経済体制を構想している。より具体的には、「住宅建設の競争経済の形態と大規模な国家財政援助の結合<sup>(9)</sup>」を。こうした発想は、先にのべた「第1住宅建設法」とりわけ公的資金援助の全建築主へ対する平等の原則の中に結実して行った。画一的な計画による公営住宅制度ではなくて、諸個人、諸企業のイニシアティブによる社会的住宅建設制度が、ドイツの「公共住宅政策」のきわだった特色となった。ミュラー＝アルマック教授自身は、以下4つのメルクマールを挙げている。

①「市場経済と社会的な目標や課題に対する最高度の顧慮との調和」②美的・社会的・衛生上の観点に立って、しかも市場経済とも矛盾しない「計画政策」③「競争秩序の意識的形成」④合理化・類型化によるコスト引下げを実現できるような住宅建設の工業化助成。<sup>(10)</sup>

「社会的市場経済」構想とその「住宅政策」思想は、連邦政府樹立と共に、理論的盟友であった経済相、L・エアハルトと、その次官・ミュラー＝アルマックを中心に、現実の政策体系に結実されていった。<sup>(11)</sup>

次章以下では、住宅政策一経済の発展を、エアハルト経済体制終焉までの「黄金の50年代及び60年代」から、「1973年の神々の黄昏(Götterdämmerung)までの70年代の大建設ブーム」を経て、「従来の急発展ときわだった対照をなしている問題多き現在」の三区分において、<sup>(12)</sup>法制的問題とあわせて検討してみよう。

最後に、その内的矛盾の激化によって、1970年代に入ってからの住宅経済が陥ったカストローフへの局面展開をのべよう。

#### 註〔I〕

- (1) 伊東光晴教授が、『欧米諸国の住宅政策』の「総括取りまとめ」を行なっている。同上書、419頁。  
 (2) Bundesministerium für Wirtschaft, „Lei-

stung in Zahlen 1974“, Bonn 1975, S.114f.

(3) 塚本法実、『欧米諸国の住宅政策』319頁。

(4) Erstes Wohnungsbaugesetz §25 Bauherren, in: „Wohnungsbaugesetze“, München 1974, S.29.

(5) H.Lampert, „Die Wirtschafts-und Sozialordnung“, 4. Aufl., München 1973, S.53f.

(6) H.Lampert, a. a. O., S.57.

(7) A. Müller-Armack, „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft(1946)“, in: „Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik“, Freiburg 1966, S.136.

(8) A. Müller-Armack, a. a. O., S.139.

(9) A. Müller-Armack, a. a. O., S.141.

(10) A. Müller-Armack, a. a. O., S.142ff.

(11) 拙稿「『社会的市場経済』と外人労働者」、『労働調査時報』昭和50年11月号、29頁参照。

(12) B.Merk, „Kommunale Aufgaben und Wohnungswirtschaft in der Inflation“, in: „Der Langfristige Kredit“, H. 10, 1975, S.299.

## 〔II〕住宅経済と住宅政策の展開過程

### (A) 住宅難と「家賃統制」

ドイツにおける「住宅政策」の歴史は新しい。住宅経済は伝統的に、家族の「自己責任」と「自主達成」という私的領域に属し、せいぜい社会政策的対策が講じられてきたにすぎなかった。1918年以降、この経済領域においても、国家の本格的政策が登場してきた。

#### 1. 住宅経済への国家介入

19世紀前半までは、「住宅経済は、なお私的営利追求の領域として矛盾なく受けとめられていた。」<sup>(1)</sup>

F・エンゲルスの古典『住宅問題』(Zur Wohnungsfrage)を引きあいに出すまでもなく、近代的な住宅問題は、資本主義の発展による都市への人口集中に、その発生の根拠がある。20世紀への変わり目あたりから、社会主義者、土地改革者、住宅改革者達が、社会民主党や社会政策学会を背景に、活発な論議を展開し

たが、なお、住宅経済の領域で、国家の財政支出や住宅供給はみられず、基本的に、私的な家族の問題として取り扱われてきた。

住宅難の悪化に伴って、本格的な国家の住宅政策が打ち出されたのは、1918年9月の「住宅困窮法令」(Wohnungsmangelverordnung)による住宅経済統制からである。ワイマール時代には、1933年までに、政府の手による強力な住宅建設助成によって、350万戸が建設され、住宅市場は、ほぼ需給バランスを保つにいたった。ナチズムの時代に入ってから、十分な供給が行なわれず、第2次大戦のぼっ発に際して約百万戸の不足がみられた。

この間、住宅関連の行政管轄は、帝国内務局(17年まで)から、経済局へ、ワイマール期には帝国労働省から経済省に、ついでナチスの時代には再び労働省へと主管省庁が移動した。このことは、住宅政策が一貫して社会政策の一環としてなされてきたことを意味している<sup>(2)</sup>。しかしながら、大戦中の住宅難除去は、資本主義の弊害に改良的に対処する、旧来の社会政策的な行政の枠内においては不可能であるとされるにいたった。そこで、住宅部門は、労働省から、帝国住宅委員会に移管された。

戦後4年を経て、連邦共和国政府が樹立されるや、「連邦住宅建設省」が創設され、ここによく、国家行政レベルで、社会政策管轄省庁から明確に分離された。こうして、住宅政策は、独自の政策分野として、独自の政策対象と財源をもつことになった<sup>(3)</sup>。

## 2. 敗戦後の住宅難と家賃凍結政策

大戦前の、現西ドイツ領には、約1050万戸の住宅があったが、戦災によって、その $\frac{1}{4}$ が全壊かそれに近い損害を受け、また $\frac{1}{4}$ が中程度もしくは軽い破壊を蒙った。その窮状に加えて、

約千万人の追放者や避難民が東方から帰還し、当時の住宅不足数は5～6百万戸にもものぼったと推定されていた。

18年に始まる「住宅強制経済」(Wohnungszwangswirtschaft)は引き続き強化されていた。46年の3月、連合軍の「管理理事会」(Kontrollrat)は、第18号法令をもって、全居住空間に隙間なき国家統制を敷き、家賃を37年10月7日の状態<sup>(4)</sup>で凍結した。当時の正確な統計は存在しないが、50年段階ですら、全世帯の40%が借家に住み、その他に35%もが転借居住の状態であったことを想起すれば、占領軍の強権的統制の影響の深酷さも察しがつく。闇家賃を始め、種々の社会不公正が生じた。決定的なことは、本来なら家主の手に帰すべき利益が失なわれたことで、緊急を要した修理さえ不可能となり、住宅市場での供給が阻害された点である。

ワイマール時代やナチスの時代を体験した人々は、統制ではなく、大量の住宅建設促進のみが事態打開に役立つと考えていた。そのためには、「家賃ストップ」ではなく、新築、改修を促進する「家賃形成」による収益性の回復が必要だとされた。この政策課題は、新しい住宅省の手<sup>(6)</sup>にゆだねられた。

## (B) 住宅政策—経済の「黄金時代」

住宅建設数で見れば、大戦前の30年代の10年間に208万戸であったものが、50年代に520万戸、60年代には570万戸と飛躍的に増大し、この20年間に計1100万戸が建設された。この戸数は、大戦前からある1050万戸を上廻るほどのものであった。

この間に、全建設戸数に占める、公共的な「社会住宅」の割合は、50年代全体で57%、60年代には39%ときわめて大きかった。また、この時

代の政府貸付の償還条件が、無利子、年1%の元本返済で、通常には5、60年間で償還されてきたといわれている。<sup>(7)</sup>また資本市場でも長期安定資金が6~7.5%の金利で得られ、住宅金融の点でも良き時代であった。金融上の安定と、建築コストの相対的安定（年平均上昇率が、50年代3.9%、60年代は5.3%）とは、連邦政府の「安定化政策」(Stabilisierungspolitik)による物価安定政策の成功（消費者物価の年平均上昇率は、50年代1.9%、60年代は2.6%）によって支えられてきた。そうした経済-住宅政策的努力によって、「社会住宅」の家賃住宅家賃は、50年のほぼ1 DMから、69年の2.6~3 DM（1 m<sup>2</sup>当り月額）の上昇にとどまり、(同期間に、「自由金融住宅」家賃は、1.5~2 DMから4~6 DMになった)、その間、所得の伸びが約5倍であったことを考えると緩やかな上昇であったと言える。<sup>(8)</sup>

そうした意味で、50年代、60年代を、住宅政策-経済のまさに「黄金時代」と称してもおかしくはないであろう。

### 1. 「第1住宅建設法」

48年の「通貨改革」をもって、社会的市場経済の歩みが始まり、「経済の奇蹟」を実現することで、この体制が確立した。この間に、産業の復興と並んで、「住宅建設は、ドイツ国民経済の、最大かつ最火急の投資課題とされてきた」<sup>(9)</sup>。「住宅建設省」設立を経て、直ちに、建設促進への法的根拠が求められた。

50年の3月、「第1住宅建設法」(Erstes Wohnungsbaugesetz)は、徹夜審議も含めて、全政党の一致団結によって、短期間のうちに、ドラスティックな成立を迎えた。

「この法律は、住宅建設促進を一つの法律に集成した点で、ドイツ住宅建設史上、画期的な

ものであった。従来の住宅建設の促進とは、例えば、文化の促進だとか、国民の健康促進だとかと同じく、行政的裏付けをもつ法律とは無関係な領域での問題にすぎなかった」<sup>(10)</sup>。まず第1条「国家の任務としての住宅建設促進」冒頭で、法の目的を明示している。すなわち、「連邦、州、市町村および市町村連合は、住宅建設、なかんずく、規模、設備、家賃（持家負担）が、広範な国民各層の要求に即応する、適正な住宅建設（社会的住宅建設）を優先的に、しかも緊急任務として助成すべきである」<sup>(11)</sup>としている。

こうした規定をうける、公共団体の責任における「社会的住宅建設」(sozialer Wohnungsbau)は、51年には、56年までに可能な限り180万戸の建設目標が定められていたが、53年には200万戸へと改められた。こうして、住宅政策は、明確に国家の責任において展開されることになった。しかし、「社会的市場経済」の政策的思想から、住宅経済への国家介入のあり方も、公営住宅の供給という直接的形態をとらず、市場適合的な財政支出および税制優遇措置による市場の誘導方式であることが求められていた。こうした政策的要請から、政府助成措置の程度に従って、住宅建設は三範疇に分割され、夫々について、直接、間接的助成策が講じられることになった。

まず、①「政府助成による社会的住宅建設」(öffentlich geförderter sozialer Wohnungsbau)とは、政府資金の直接的「貸付」(Darlehen)（無利子、元本返済年1%）と、税制優遇措置によって助成される、「社会住宅」(Sozialwohnung)である。次に、②「税制優遇による住宅建設」(Steuerbegünstigter Wohnungsbau)とは、政府資金貸付なしに、しかし、特定の租税軽減措置（なかんずく、10年間の固

定資産税免除) によって助成されるもの。更に、③「自由金融による住宅建設」(Freifinanzierter Wohnungsbau) とは、政府資金貸付も、税制優遇も受けられない住宅建設をさす。但し、ここに言う「政府資金」とは、当法第2条の規定で、戦争負担調整基金や、政府給与住宅建設資金、所得税法第7条C項資金等を除いた、直接的に、連邦、州、市町村の一般会計支出による無利子、超長期の貸付資金等を意味している。そこで、第2、第3の範疇における住宅建設において、広義の「公的資金援助」や税優措置が与えられないというわけではない。また、これら三種、夫々に、所有住宅、賃貸住宅の別は問題にされず、ただ後者の場合には、第1種では「標準家賃」(Richtsatzmiete)、第2種は「原価家賃」(Kostenmiete) として政府の規制をうけ、第3種は「市場家賃」(Marktmiete) として規制からはずされていることが特徴であった。

資本市場の狭隘さのために、第1住宅建設法の実施については、政府の「資金援助」(Kapitalsubvention) 主導のもとに行なわれた。住宅省への答申の中で、「住宅経済諮問委員会」は、年30万戸の社会住宅建設のために、年間、39～43億DMの財政支出を要するとし<sup>(12)</sup>たが、戸数増大、質の向上によって、実際には、50年の50億DMに始まって、54年には93億DMもの財政支出がなされた。そのため、抵当銀行や貯蓄金庫からの第1順位抵当権借入による民間資金で、僅か25～30%の総工費がまかなわれたにすぎず、公的資金が45～50%をカバーし、残りが自己資金その他<sup>(13)</sup>であった。

こうした財政資金の大量投入によって、この5年間に、年間25～32万戸もの社会住宅が建設されたが、ドイツ住宅経済史上、空前絶後の高

水準であつと言える。

こうした膨大な財政資金を、連邦政府はどう調達したのかが興味をひく。楽な台所であるはずがなかったからである。49年から59年までの、最も国家介入の大きかった時期についてみてみよう。一般会計からの支出が全体の69%を占めたことが大きな特色であるといえよう。

<1949—59年住宅関連政府資金調達>

	総額 (100万DM)	構成比 (%)
一般会計	24,421	69.0
特別会計	4,804	13.6
借り入れ	4,513	12.8
石炭税	1,645	4.6
合計	35,383	100.0

資料：Bundesministerium der Finanzen,  
„Finanzbericht 1961“

また同期間中に、所得税や固定資産税の徴収断念、および利子損失という形での、見えない、マイナスの財政支出総額は、約150億DMにのぼり、こうして、プラスの財政支出と、マイナスの支出を合わせると、政府負担は、約500億DMの巨額に達した<sup>(14)</sup>。

しかしながら、以上のような巨人的情熱を財政援助の形に実現しつつも、当初から、こうした「政府資金による」住宅建設の方向は、社会的市場経済の経済政策思想と合致しないと考えられていた。早くも、50年5月に、A・ミュラー＝アルマックやW・オイケンが連なる「経済諮問委員会」は、経済省に対する、「社会的市場経済における住宅制度」答申を行っている。その中で、現行の社会住宅建設と、その家賃統制を、「社会政策的な秩序措置」として、住宅事情逼迫の折りからやむをえないとしながらも、漸時、「税制優遇および自由金融による住宅建



設」へ重心の移行を計るべきだとしている。つまり、「長期的視野に立てば、住宅経済もまた市場経済的に秩序づけられねばならない。この目標はしかしながら一步一步、達成されうるものである」としている。そして、この「移行」を誘導するために、より強力な第2、第3種住宅建設助成策として、所得税法上の特別優遇措置を講じ、その減税効果による刺激で、自己資金形成強化をはかるべきだとしている。この答申をうけて、1951年から、住宅投資に関する、特別割増償却による所得税の特別控除が認められるようになった。これが、所得税法第7条b項であり、竣工後、最初の2年間は、年に、総建設コストの10%を、その後、10年間にわたり、毎年3%、計12年間に50%が課税額から特別控除をうけることになった。〈同様の措置は、社会投資促進のため、「社会抵当債券」(Sozialpfandbrief) 購入者にも適用された。〉また、52年の「住宅建設割増金法」(Wohnungsbau-Premiengesetz)により、翌年からは、建設貯蓄金庫への預金に、政府支出によるプレミアム支給という刺激策が実施された。

こうして、第2、第3種の住宅建設もまた、強力な助成をうけてきたのである。そこで、これらの住宅建設総数に占める割合は急増し、51年に31%であったものが、55年には49%、60年には54%、70年には71%にまで達した<sup>(16)</sup>。

以上の変化は、「新しい皮袋」を必要にさせ、53年の改正を経て、56年には、新しい住宅建設法が制定された。

## 2. 「第2住宅建設法」(zweites Wohnungsbaugesetz)

この法律は、「住宅建設および家族住宅法」のサブタイトルがついているように、本質的目標の一つは、国民各層に、個人所有の、「家族

住宅」(Familienheim) 建設を促進することであった。さしもの住宅難も、克服されつつあったのである。

この法律では、持家政策の推進が意図され、社会的住宅建設の優先順位においても、宅地付き、一、二戸建個人所有住宅の新築、分譲住宅の購入、および小集合住宅という諸形態における「家族住宅」建設が最優先されている。もう一つの特徴は、資本市場の充実をふまえ、政府の保証や利子補給、更には、民間資金借入返済資金の貸付を通じる民間資金の動員によって、財政負担軽減を計ろうとしていることである。こうして、従来からの政府資金の住宅建設「貸付」形態とあわせて、「利子補給」の混合形態における財政援助方式が、60年代の特徴となった。

住宅建設の三範疇分割や、国家の住宅政策への責任明確化も、第1住宅建設法通りであったが、所有形態、融資形態の両面で、60年代の住宅経済一政策は、「市場主義」への急傾斜を示している。第2住宅法の当初の計画では、57年から62年までに、可能な限り180万戸の「社会的住宅建設」をはかるとしながら、それへの連邦政府の財政支出は、初年度に7億DMとし、年々その十分の一を減じていくものとされていた。法文上では、建築主は、「政府資金貸付」による「資金援助」と、民間資金借入分の元利返済への財政資金による「支出補助一資付」(Aufwendungszuschuß, -darlehen) 形態での「所得援助」(Ertragssubvention) のいずれも選択可能となっているが、予算上の制約から、比重は次第に直接的「資金援助」から、間接的な「所得援助」に移っていった。その結果、60年代には、総工費にしめる第1順位抵当権借入による民間資金の比重は、30~35%に高ま

り、加えて、政府保証による追加抵当権借入15～20%があって、資本市場からの調達額が、政府資金を上廻る、変質した「政府助成による」社会的住宅建設が行なわれた。<sup>(17)</sup>

財政援助方式の間接化と関連して、賃貸社会住宅家賃も、固定的な「標準家賃」から、建設コストで定まる「原価家賃」システムにかわり、その限り、社会住宅と税制優遇住宅との区別は不明瞭になってきた。財政硬直問題の深刻化によって、益々市場主義に傾斜し、ことに、66年12月、新年度予算編成に行き詰まったエアハルトが退陣した後の新政権がこの傾向を決定的にした。登場した、シュトラウス蔵相が、財政改革にむけて主導した、「連邦の多年度計画の実現のための法律」、いわゆる「1967年財政改正法」(Finanzänderungsgesetz 1967)が、ここでは問題となる。当法によって、67年から、税制優遇による住宅建設もまた、一定期間の「所得援助」、すなわち、「年賦補助一貸付」(Annuitätzuschuß,—darlehen)という、いわゆる「第2助成の方途」を経る政府援助を受けうることになった。こうして、政府資金貸付という「第1助成方途」を経る、「政府助成による社会的住宅建設」との区別が、ますます不明確となってきた。そこから、従来は、第1種の「社会住宅」と、一部の第2種税優住宅を合わせて、「社会的住宅建設」による住宅とされていたものが、いずれも、「社会住宅」とされ、両者の差は実質上失われてきたといえよう。

社会的市場経済の危機は、財政の危機として現象し、67年以降は、それまで、毎年20～32万戸を記録してきた第1助成による、狭義の「社会住宅」建設の水準を守れず、第2助成方途の分を入れても、ようやく10万戸台に達するという落ち込みをみせていく。

こうした政府住宅政策の方向転換は、70年代に入って、「長期住宅建設計画施行法」制定によって固定化されるとともに、明確な法的規定をうけとることになる。

### 3. 「リュッケープラン」

以上、一括して「黄金時代」として検討を加えてきた、50年代、60年代の住宅政策は、実は、60年を境に大きく方向転換している。そのメルクマールとして、同年7月発効の「住宅統制経済撤廃と、社会的家賃—居住権に関する法」(Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet—und Wohnrecht)を挙げることが出来る。この法律は、1918年に始まる住宅統制経済を、丁度半世紀を経た68年元旦をもって、「住宅経済を社会的市場経済に移行させ」、最終的に終らせる狙いをもっていた。<sup>(18)</sup>これが「リュッケープラン」(Lücke-Plan)と通称されるわけは、第1、第2住宅建設法の産みの親であり、53年から65年までの永きにわたって、住宅省大臣でもあったP. リュッケの影響が甚だ大きかったことによる。

このプランは、49年以降の社会的住宅建設への直接的な国家援助方式が、市場経済原理に反すると強調し、市場原理への回帰を志向している。行政上の責任者として、彼は、これまでのべてきた、財政援助の間接化を指導したが、ここに法律上の根拠を得た。そうした意味で、この60年の法律は、戦後住宅政策の旋回軸をなしているといえよう。

そこで、60年代に入ってから政策論争は、数百億DMにもものぼる、超長期、固定的な政府貸付債権の非市場性を、どのように「総体的非国有化」(globale Entstaatlichung)、又は、同じことであるが、「総体的私有化」(globale

Privatisierung)を行なうのか、あるいは、どう「流動化」(Mobilisierung)し得るのかを中軸に展開された<sup>(19)</sup>。そこで、この論争の構図は、社会的市場経済＝財産形成政策＝持家政策のトリアーデとして、この関連で、非国有化や流動化が論じられてきた。

さて、このプランの現実的影響の大きさを、連邦大蔵省の「財政報告書」を資料にして、計数化してみよう。

住宅関連の財政支出全体に対する、問題となっている住宅建設貸付額の比率を年毎に追うと、50年代には、75%から84%にものぼっていた割合が、60年を境に、50%台に激しく下落している事がわかり、その影響の大きさの一端を反映していると言えよう。

＜住宅建設貸付の住宅関連財政支出全体に対する割合の推移＞

	住宅関連財政支出 (100万DM)	そのうち、住宅建設貸付 (100万DM)	比率 (%)
1950年	1,740	1,311	75.3
1955年	3,446	2,888	83.8
1959年	5,262	4,105	78.0
1960年	5,330	3,176	59.6
1966年	6,503	3,435	52.8

資料：Bundesministerium der Finanzen, „Finanzbericht 1961. u. 1969“

リュッケープラン実現過程で、住宅市場で家賃上昇等の懸念があった。直接的な国家援助に代わる新秩序が出来上がるまでの移行過程調整措置として「『客体援助』(Objektsubvention)としての資金援助に替えて、『主体援助』(Subjektsubvention)が、換言すれば、より良い個人援助が、家賃支払いを客易ならしめる直接的所得増大効果をうむ、借家人への援助として登場する<sup>(20)</sup>」。それが、65年3月の「居住援助法改正のための法律」(Gesetz zur Änderung des

Gesetz über Wohnbeihilfen)である。これが、いわゆる「住宅手当法」(Wohngeldgesetz)であり、住居費負担の重い借家人に「家賃補助金」(Mietzuschuß)を、持家所有者に「負担補助金」(Lastenzuschuß)を、連邦と州とが半分ずつ給付するというものである。

こうして、国家の市場への介入のあり方は、従来の、供給増大を通じての住宅市場の誘導方式に加えて、需要を通じる方式が導入され、漸時、その比重を高めてきている。65年には、39万人が1.6億DMを受領していたにすぎなかったが、71年改正を経て、74年には、157万人が、14.7億DMを受けとるまでになってきている。<sup>(21)</sup>

	受領者数 (1,000人)	うち、家賃補助受領者の比重(%)	住宅手当総額 (100万DM)
1965年	394.9	90.2	160.2
1970年	908.3	92.6	598.6
1973年	1301.6	94.6	1134.1

資料：Statistisches Bundesamt, „Wirtschaft und Statistik“ H. 7. 1975.

住宅手当の異常なほどの増大傾向から、連邦および州政府の住宅関連予算に占める住宅手当予算の割合は、65年の2.4%から、72年には21.1%へと急増を示し、州においては、住宅建設貸付予算を追抜くまでになっている。<sup>(22)</sup>

60年代に入ってから、リュッケープランから住宅手当法までの展開は、ミュラー＝アルマックの理論をその背景に有していた。すなわち、「社会的市場経済の真意は、市場での自由の原則と、社会的調整とを結合するまことである。……市場経済的社会政策は、過去の統制経済的社会政策とは、その目標によってではなく、むしろ、その手段によって区別される。……新しい経済政策は、社会的進歩を、市場適合的方策を通じてもたらそうとする。……家賃ス

トップは市場不適合的であり、家賃補助は市場適合的である<sup>(23)</sup>」と。

彼は、60年代を、「社会的市場経済の第2局面」と規定しているが、住宅経済においても、その規定が妥当する。

しかしながら、60年代の住宅政策は、「市場適合性」の追求に急なあまり、「社会的公正」実現の観点が弱く、これが、70年代に入ってから、住宅市場でのスペキュレーションを醸成し、社会的住宅建設の危機を助成したとは言えないであろうかという疑問が生じてくる。

#### 註〔II〕

- (1) D.Häring, „Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungssektor“, Hamburg 1974, S.3.
- (2) H. Hämmerlein, „Die verwaltete Wohnungspolitik“, Baden-Baden 1968, S.16f.
- (3) D.Häring, a. a. O., S.30.
- (4) H-G, Pergande, „Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Wohnungswesens und des Städtebaues“, Berlin 1973, S.194.
- (5) Statistisches Bundesamt, „Wirtschaft und Statistik“, Heft1. 1971, S.757.
- (6) A. Müller-Armack, a. a. O., S.141.
- (7) F. Wassner, „Warum Sozialwohnungen teurer werden“, in:Frankfurter Allgemeine Zeitung 10.Dez.1975.
- (8) B.Merk, a.a.O., S.299 ff.
- (9) Wohnungswirtschaftlicher Beirat, „Gutachten 1948—52“, Bonn 1953, S.48.
- (10) H-G. Pergande, a. a. O., S.169.
- (11) Erstes Wohnungsbaugesetz §1, in:a.a. O., S.17.
- (12) „Gutachten der Wohnungswirtschaftlichen Beirat, 1951—54“, Bonn 1955, S.32.
- (13) Jaschinski/Magda Klein, „Finanzierung des Wohnungsbaues“, in:Handwörterbuch des Städtebau, Wohnung und Siedlungswesen, S.607ff.
- (14) Bundesministerium der Finanzen, „Finanzbericht 1961“, S.102 ff.bzw.s.116f.
- (15) Der Wissenschaftliche Beirat bei der Ver-

- waltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, „Gutachten 1948 bis 1950“, Göttingen 1951, S.88. ff.
- (16) Bundesregierung, „Bundestagsdrucksache“ VI/2239. Bonn 1971, S.2.
  - (17) H-G.Pergande, a. a. O., S.175.
  - (18) G.Schmölders, „Privatisierung der öffentlichen Wohnungsbaudarlehen“, Frankfurt/Main 1966, S.11.
  - (19) G.Schmölders, a. a. O., S.69f.
  - (20) G.Sohmölders, a. a. O., S.73.
  - (21) „Bundesbaublatt“, H.2. 1975. S.43.
  - (22) Bundesministerium der Finanzen, „Finanzbericht 1969“, Bonn 1973, S.242. und, „Vierte Subventionsbericht 1973“, Bonn 1974, S.144. bzw. S.292.
  - (23) A.Müller-Armack, „Soziale Marktwirtschaft“, in:Handwörterbuch des Sozialwissenschaft Bd.9, S.390f.

#### 〔III〕 社会的市場経済と住宅経済の危機

長期的視野に立ってみると、70年代の「社会的市場経済」は、経済成長率の傾向的低下と、物価上昇に示される、スタグフレーションの様相を呈してきており、当初の活性を喪失しつつある。戦後最大の不況を経て、67年6月に「経済の安定・成長促進法」(Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft)が成立した。この第一条で、世界史上初めて経済政策の基本目標を明文化し、その達成を政府に義務づけた点で、この法律は、「経済政策のマグナカルタ」とも称されている。すなわち、「市場経済秩序の枠内で、物価の安定、高い雇用水準、および対外収支の均衡を、持続的かつ適正な経済成長のもとで、同時に促進する諸方策を講じなければならぬ」と、「魔法の多角型」(magisches Polygon)の同時的実現を義務づけているからである。この段階では、物価の安定とは、GN

Pデフレーターでみて年1%以下、完全雇用とは、失業率で0.8%以下、経済成長率は、これらの目標を達成する範囲内で生産能力適合的な率が意図されていた<sup>(1)</sup>。また、この線より後退したとはいえ、71年段階の「経済諮問委員会」の判断では、消費者物価上昇は年2%以下、実質国民総生産は年4%以上の上昇、失業率は1.2%以内が目標とされていた<sup>(2)</sup>。成長率とインフレ率でみる限り、70年代の指標は、これらの枠を大きくはみ出し、ドイツの経済構造にとって「危機ライン」と目されている、物価上昇率3%、実質成長率4%の一線すら守れなくなっている状態である。

こうした全体経済の変化が、住宅経済を危機の淵に立たせることになった。

## (A) 建築ブームと「神々の黄昏」

### 1. 物価上昇と投機

70年代に入ってから建築ブームは、基本的に、インフレ昂進に随伴する、「不動産への逃避」もしくは「キャピタルゲイン志向の投機」の性格を有していた。67～9年の好況局面を経て、69年に連邦銀行が行なった、高金利政策による金融引締めにもかかわらず、まず、同年から土地投機が、それも「未開発地」(Rohbauland)のそれが生じ、年率12.6%もの高騰を示した。翌年には、引続き9.6%上昇し、これに続いて住宅建設コストが、15.9%、71年に10.4%と急上昇した。更に、「開発済地」(Baureifes Land)が71年に9.2%、翌年には実に19.9%と、ブームに拍車をかける形で高騰した。こうした中で、65年より漸時落ち込みをみせてきた持家建設比率は、インフレヘッジの分譲集合住宅購入によって急上昇に転じた。この種の、自由金融による投機的な分譲住宅の建設を行なったのは、不動産業、建設業の営利企業を中心

であったが、その戸数は、70年の8.8万戸から、73年には18.3万戸(全体の27%に相当)へと、実に2.1倍に達したことが、この間の事情を物語っている。

住宅市場での混乱は、引き続き物価上昇、ことに不動産のそれが、国民大衆にまで及んだキャピタルゲイン期待感を増巾し、高金利負担感を喪失させ、また、所得税法第7条b項の特別割増償却による強い減税効果と、好況による賃銀上昇期待とが相まって、異常なブームに結びついていった。更に、資産家達も、目減りが激しい金融資産保有から、物価上昇率を上廻って高騰する不動産への投機に乗りかえ、これがまたブームにはずみをつけた<sup>(3)</sup>。物価上昇と建築ブームの悪循環は、リュッケープラン後の住宅政策における過度の市場主義的傾向と共に、先へのべた社会的市場経済全体の活力喪失にその原因がある。

次表において、成長率の鈍化と反比例する物価上昇との関連で、以上のブームの内容が明らかになっている。

### 2. 「長期住宅建設計画」

1950年代の、社会政策的住宅政策から、60年代のゲゼルシャフト的なそれへの移行について、これまでのにのべてきた。その結果は、「住宅経済における市場経済性が創り出されれば創り出されるだけ、人々の住宅事情は改善されるであろう<sup>(4)</sup>」という、リュッケープラン遂行側の楽天的見通しを裏切るものであった。とりわけ、インフレ弱者、ことに借家人は、激しい家賃上昇に悩まされることとなった。早くも、70年12月に、経済諮問委員会は、「家賃上昇と、その制限のための計画的方策」について答申をまとめ、政府の対策を促がしている。「地価開発費および建設コストの異常な上昇率と、金融

「社会的市場経済と住宅政策」

＜経済成長とインフレ—換物投機の推移＞(単位%)

	実質成長率 (年平均)	消費者物価上昇率 (年平均)	住宅建設戸数 (年平均) (万戸)	住宅建設費上昇率 (年平均)	地価上昇率	
					開発済	未開発
1950   59	(7.9)	(1.9)	(52)	(3.9)	—	—
60   64	(5.8)	(2.4)	(58)	(7.5)	—	—
65   69	(4.7)	(2.5)	(44)	(3.1)	—	—
	8.2	2.8	50	5.3	5.3	12.6
70	5.9	3.7	48	15.9	2.9	9.6
71	2.7	5.4	55	10.4	9.2	-0.2
72	2.9	5.8	66	4.7	19.9	15.2
73	5.3	6.8	71	7.3	1.3	5.4

資料：N. Klotten, "Stability, Growth and Economic Policy," in: "German Economic Review" Vol. 13, No. 2, 1975, u. Statistisches Bundesamt, „Statistisches Jahrbuch 1975,“ Wiesbaden, 1975.

市場逼迫による現在の長期資金利子の高い水準とは、将来にむかって建設されている住宅について異常な高家賃をうみだすであろう<sup>(5)</sup>と。

これに答える、政府の積極的な施策は打出されなかった。代わりに、5ヶ年計画で、社会的住宅建設ペースが年15万戸という、70年からの長期計画が、71年末に、「長期住宅建設計画施行法」(Das Gesetz zur Durchführung des langfristigen Wohnungsbauprogrammes)として法制化されたにとどまった。これは、3つの計画にわけられ、社会的住宅建設を、年に20~25万戸ほど助成することを目標としていた。

①「社会計画」では、第2住宅建設法でいう、政府助成による社会住宅建設促進が計画され、対象は、子沢山の家族、老人、若夫婦、独身者、身障者等の経済的弱者に限られた。

②「地域計画」によって、経済的後進地域、住宅不足の激しい地域へ、「年賦補助一貸付」(Annuitätzuschuß, —darlehen)の刺激で民

間資金動員をはかり、社会的住宅建設を助成する。

③「近代化計画」は、新築助成ではなく、古家の改築を促進することで社会的住宅建設に代えようとする計画であり、市町村が定める近代化地域内で、「利子補給」(Zinszuschuß)を行なうものである。

計画は多様化したが、このうち、一番政府援助の大きな「社会計画」による社会住宅建設ですら、総工費のうちに占める政府資金の比率は、71年に10.2%、72年10.3%、73年の15.4%にとどまり<sup>(6)</sup>、賃貸社会住宅家賃の金利コスト引下げ効果は甚だしく低下している。こうした貧弱な財政援助では、第2住宅建設法でいう「コスト家賃」規定を守ると、余りに高い家賃となり、中低所得者向け社会住宅としての意義がなくなった。そこで、行政上は、「コスト家賃」と「社会家賃」(Sozialmiete)の差額を政府支出で埋めているのが70年代の現状である。具体

的には、本来のコスト家賃が、 $1\text{m}^2$  当り、月額14DMに相当する  $80\text{m}^2$  の社会住宅では、州が定める応能の社会家賃が4.5DMである場合、借家人の払う、 $4.5 \times 80 = 360\text{DM}$  の他に、 $(14 - 4.5) \times 80 = 760\text{DM}$  もの差額が、月々政府から補助され、これは10年間にわたり、減額されつつ支払われていくシステムになっている。<sup>(7)</sup>

次に、「地域計画」の政府負担はもっと軽いものだし、「近代化計画」の場合は、家主が結局、投下費用を全て借家人に負担させるため、家賃負担増大の不満の種と化している。

こうして、現在の政府住宅政策は、現状を糊塗するだけで、政策転換がなければ80年代に社会住宅はスラム化するだろうと指摘する、公益住宅企業総連盟会長からの批判を見逃すわけにはいかない。<sup>(8)</sup>

こうした、政府施策の間接化、資本市場依存傾向増大が、年率9%もの社会住宅家賃上昇を招き、過度の市場依存が危機を助長している。

### 3. 破局

1973年5月、連邦政府は、第2次安定計画を実施し、ブームの過熱に対して市場介入を行なった。それは、所得税法第7条b項規定の1年間停止と、連邦銀行の高金利政策という租税・金融政策による強力な引き締め政策であった。60年代まで6~7.5%を推移していた抵当借入実効金利は、69年の第1次高金利政策で8%台に上昇していたが、この措置によって、一挙に10.45%に駆けのぼった。加えて、抵当借入の償還期間も、従来は35~50年程度の長期であったものが、70年代の金融市場逼迫のため急に短期化して、この段階では、10~5年となってきた。<sup>(9)</sup> 融資期間の短縮と、11%近い高金利の圧力が、さしもの建築ブームを終焉に導いた。こうして、投機熱が急激に冷却された後に残さ

れたのが、自由金融による分譲集合住宅を主とする、売れ残り住宅の問題であった。

ドイツでは、金利1%上昇は、建設コスト8%、コスト家賃7%の上昇を招くとされているが、<sup>(10)</sup> 急激な金利上昇の結果、貸すには家賃が高すぎ、売るには高価すぎるといふ、処分不能の「在庫」(Haldo) が建設業、不動産業の経営を圧迫した。こうして、73年7月中旬には、建設業の大手3社が倒産し、なお活況局面にあった世間の耳目を集めることになった。それを皮切りに、住宅関連企業のパニックが始まり、同年秋の、「オイルショック」に先立って、戦後最大の不況の先駆をなした。<sup>(11)</sup>

## (B) 岐路に立つ住宅経済と住宅政策

### 1. 売れ残り在庫と住宅経済の危機

世界的な景気後退の波が、ドイツ住宅経済の構造的危機を固定化させた。74年末には、少なく見積って20万戸、75年度中に、更に5万戸、計25万戸の売れ残り在庫が、関連企業を倒産へ追い込もうとしている。在庫として、約300億DMの投資額が凍結され、その金利負担等だけでも年30億DMの巨額にのぼるといわれているが、今後10年間は、年率40万戸台を推移するとみられる建築ペースの落ち込みと相まって、住宅経済の耐え難い負担となっている。<sup>(12)</sup>

その上になお、倒産のはね返りを懸念する銀行側のビヘービアも変化し、経営基盤が弱い企業は、いよいよ追いつめられてきている。住宅投資の資金調達において、これまで資本市場の比重が一貫して高まっていたが、倒産ブームによる信用不安が、資本市場依存型の建設計画を実現困難にした。すなわち、住宅投資総額は、73年に597億DMから翌年には548億DMに減少したが、その間に、7割(350億DM)を借入に頼っていたものが5割(197億DM)を切

り、逆に、2割台をしめていた自己資金比率が5割台に急上昇した、住宅金融構造の大変動が問題である。<sup>(13)</sup>

<住宅投資とその金融構造の変化>

	1973年	1974年
住宅投資総額	597億DM	548億DM
その内容		
I 自己資金 (含む、原価償却)	29.3%	52.4%
II 借入資金	70.7%	47.6%
{ 抵当銀行	{ 41.2%	{ 25.7%
{ 建築貯蓄金庫	{ 17.3%	{ 10.2%
{ そ の 他	{ 12.2%	{ 11.7%

資料：„Langfristige Kredit“, H. 17. 1975.

こうした変化のなかで、倒産件数が激増した。建設業だけををとっても、従来、戦後最大の不況とされた66年の552件のレコードを大中に更新し、73年には772件、74年には、更に1398件と倍増し、75年には2千件を超えただろうと伝えられている。未曾有の不況によって、建設労働者数は、ブームが頂点に達した73年3月の150万人から、2年後の同月には、23%減の116万人に激減し、更に75年の冬には、80万人の水準にまで落ちると懸念されていた。まず外人労働者が減首され、半ば強制的に帰国させられたあとも、なお、15.1万人の失業者が登録され、これは75年3月の失業者総数111.4万人の14%にもあたるものであった。<sup>(14)</sup>

最も早く景気後退に入り、しかも最大の不況産業となった建設業は、73年度中に、住宅戸数が世帯数を上廻ったこともあって、今年に入ってからからの景気回復過程でも最後尾を歩んでいる。そうした事を考慮すれば、A、ゾボトシンスキー教授の「構造的危機」説は、正当性を有していると思われる。彼は、「66—9年の建設業の不況は、景気の後退にすぎなかったが、今日

のそれは、住宅部門での飽和現象を伴う、構造的危機である」として、住宅部門での後退は、建設業の他部門での政府公共投資増大という対策でカバーしえず、この危機はなお深化するだろうとしている。<sup>(15)</sup>

2. 連邦政府の対策

以上のべてきた、急激な状況悪化に対して、政府は、74年1月1日より、数ヶ月前に停止したばかりの所得税法第7条b項規定を復活させ、2月と9月に、社会住宅建設促進と近代化計画促進のために、3.62億DMの追加支出をきめた。続けて、同12月には、時限立法「投資および雇用促進のための法律」を成立させ、住宅投資等の投資刺激のために、投資額の7.5%にあたる投資プレミアム支出(約3.3億DMの減税による)をきめた。<sup>(16)</sup>

住宅関連産業の構造的危機激発に際して、こうした姑息な政策的対応は、一般からは、単なる「越冬対策」にすぎないと目されており、連邦・州の政府とも、同時に悪化した財政危機のため、根本的な住宅政策の直立しは行なわれなかった。75年度は、新築数著減による需要不足を埋めあわせて、失業を防ぐためにも、古家の近代化が景気対策の中心に置かれた観があり、その法的根拠として、「近代化法」(Modernisierungsgesetz)の法制化が急がれた。こうして、現在の住宅政策は、「第2住宅建設法」と「住宅手当法」および「近代化法」、換言すれば、客体援助、主体援助および景気政策の三本の柱から構成されている。<sup>(17)</sup>

しかしながら、こうした法体系の整備とは逆に、連邦政府の財政支出はなお減少傾向にあることは注目すべき事柄である。75年8月に出された、中期財政計画の政府原案によれば、75年度予算実績予測で、歳出の $\frac{1}{4}$ にも当る歳入欠陥



があり、こうした財政危機のため、76年度以降の住宅関連予算も削減されることになった。<sup>(18)</sup>

同12月決定の76年度予算では、「長期住宅建設計画」関連の連邦による財政援助総額は、7.37億DMと、72～4年度実績の7割台にすぎない。しかも、このうち、一般会計からの財政支出は、1.7億DMに止まり、利子補給等による民間資本動員による援助方式への更なる傾斜<sup>(19)</sup>がみられる。

当面している危機に対して、政府が何等の新しい根本的対策を打ち出せず、むしろ逆に予算削減で対処してきたことへ対する住宅関連各界のショックは大きかった。一方には巨大な在庫が存在し、他方では低家賃の社会住宅が不足しているという矛盾現象こそ、60年代以降の住宅政策の結果であったが、問題の解決は先きに持ち越され、より貧弱な財政基礎が与えられただけであったからである。先きに述べた、社会住宅スラム化説も、こうした政策の延長線上では一笑に付すわけにはいかない問題点を指摘しているといえよう。

現在当面している、住宅経済の破局と、住宅政策の破産という現象の基底に、どのような「社会的市場経済」の本質的矛盾があるのか、また、その矛盾を、この体制はどう乗り越えていくとするのか、対照的な2つの構想について紹介することで、本稿の結びに代えよう。

### 註〔Ⅲ〕

- (1) M. Alex, „Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“, Frankfurt/Main, 2. Aufl. 1968, S. 92f.
- (2) N. Kloten, R. Vollner, „Stability, Growth and Economic Policy“, in: „The German Economic Review“, Vol. 13. No. 2. 1975, p. 102.
- (3) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung,

Vollbeschäftigung für Morgen, „Jahresgutachten 1974/75“, Stuttgart–Meinz 1974, S. 105.

- (4) Deutsche Bau- und Bodenbank A. G. (Hrsg.), a. a. O., S. 61.
- (5) Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, „Entwicklung des Wohnungsmieten und den geplanten Maßnahmen zur Begrenzung des Mietanstiegs“, in: „Sammelband der Gutachten von 1948 bis 1972“, Göttingen 1973, S. 583f.
- (6) „Bundesbaublatt.“ H. 5. 1975, S. 206.
- (7) Spiegel-Verlag (Hrsg.), „Spiegel-Report über Bauleitung, Wohnungshalden und die Zukunft des Wohnungsbaus“, in: „Der Spiegel—Werbung, Märkte, Manager—1974“, Hamburg 1975, S. 432.
- (8) H. Tepper, „Slums in den achtziger Jahren?“, in: F. A. Z. 4. Dez. 1975.
- (9) B. Menk, a. a. O., S. 300.
- (10) P. Krapohl, „Eigentumswohnungen in der BRD, Schriften des Instituts für Wohnungswirtschaft und Wohnungsrecht an der Universität zu Köln Bd. 43.“, Köln 1974, S. 446.
- (11) Spiegel-Verlag (Hrsg.), „Pleiten am Bau“, in: „Der Spiegel—Werbung, Märkte, Manager—1973“, Hamburg 1974, S. 414ff.
- (12) H. Schönmann, „Mit Steuer-Erleichterungen abtragen“, in: Handelsblatt 17. Juli 1975.
- (13) H. Hansen, „Die Finanzierung des Wohnungsbaus“, in: „Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen“, H. 15. 1975, S. 740.
- (14) Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, „Bauindustrie: Die Lage bleibt trostlos“, in: F. A. Z., 27. Mai 1975.
- (15) A. Sobotshinski, „Probleme künftiger Bau-tätigkeit“, in: „Bundesbaublatt“ H. 7. 1975, S. 280.
- (16) Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, „Jaresbericht 1975“, Bonn 1975, S. 23.
- (17) H. Hämmerlein, „Modernisierungsprobleme“, in: „Deutsche Wohnungswirtschaft“ H. 6. 1975, S. 124ff.
- (18) Bundesregierung, „Bulletin“ No. 106, Bonn

1975, S. 1035,

1977年以降、付加価値税率を11%から13%に引き上げる増税とあわせて、予算削減も行なうとされている。

(19) Redaktur, „Million für den Wohnungen“, in: F. A. Z., 15. Dez. 1975.

### 〔おわりに〕

「五賢人」(fünfe Weisen) と通称される有力5教授から成る「経済諮問委員会」は、この危機打開にあたって、真に必要なのは、市場での競争を通じる「合理化」による低価格の所有住宅供給であって、国家の資金援助ではないという見解を示している。すなわち、「利子補給等の政府資金支出は、ただ金融コスト負担を緩和するだけであって、建設費引下げ効果はない。これは、ただ建設経済自身が生じないのであり、その際、需要圧力が小さいことが、合理化への強制を助長するであろう」としている<sup>(1)</sup>。

これと対立する構想も、また説得力をもっている。「建設コスト高騰という窮地脱出の唯一の可能性として、たとえば、連邦政府から、可能な限りの合理化が勧告されている。それが出来るのなら文句はないのだが、しかし、その方策だけでは充分ではない。……合理化の成果と、その建設コストのかなりの低減効果とは、現今の賃銀上昇と物価上昇に吸収されてしまう。そのため、全ゆる努力にもかかわらず、これまでのところでは、合理化は残念ながら間尺にあわないシジフォスの労働であった。その労働においては、人は、その努力が結果によって欺かれるのである。」そこで、この論者、すなわちバイエルン州の住宅政策の最高責任者でもあるメルク内相は、市場における合理化という名の「シジフォスの神話」ではなく、50年代におけ

る、住宅金融市場への国家介入方式であった「社会的抵当債券への回帰」を主張している。つまり、「私の考えでは、今日、社会的住宅建設において、建設コスト上昇と資本市場での金利上昇とによって生じている窮境を脱出する唯一の手段がある。それは、資本市場での金利の高さを、無利子の政府資金投入で半減させることである。すなわち、かつての免税措置を伴う社会的抵当債券の再導入である」と<sup>(2)</sup>。

これまで見てきたように、「社会的市場経済」とは、市場における自由・競争の原理と、国家の社会的公正原理実現への顧慮とが緊張関係にある、その矛盾しがちな両極の理念の同時実現をめざす経済政策思想を、その基底にすえた、戦後西ドイツ経済体制(構想)であった。

ここでの住宅政策は、現在まで、上記の二見解のように、「更に市場を!」(noch mehr Markt!)と、「もっと国家を!」(noch mehr Staat!)という相対する要求の間を、時によって、状況に応じて、いずれの側かに傾斜しつつも、全体として両者の均衡回復を志向するものであった。そうした意味において、ドイツの社会的住宅建設政策は、民間主導による持家政策と、国家主導の公共賃貸住宅政策とに対して、社会主導による「社会的住宅建設」政策を志向しているものと言えるであろうか。

### 註〔おわりに〕

(1) Sachverständigenrat, a. a. O., S. 107.

(2) B. Merk, „Grenzen und Möglichkeiten des sozialen Wohnungsbaues—heute und morgen“, in: „Sozialer Wohnungsbau Wohin? Krise und Neubeginn, Schriftenreihe des Instituts für Städtebau Wohnungswirtschaft und Bausparwesen Bd. 29“, Bonn 1974, S. 239.