

HOPE 計画の果たした役割と将来課題

(株)市浦ハウジング&プランニング 専務取締役 川 崎 直 宏

はじめに

HOPE 計画は1982年にモデル事業として始められた事業で、年10~20地区ほど選定され、地方公共団体が地域の独自の環境や条件、地域性を踏まえた地域主体性を発揮すべく取り組まれてきた事業である。その後30年に亘って時代時代の住宅政策の状況変化に翻弄されながら、ややその枠組みを変容させながらも根強く持続してきた事業制度である。HOPE 計画の主旨は地域の現状と課題状況を地域自らが認識し、地域で工夫し、地域の資源や地域力を活かして地域で制度化し、地域で実践していく仕組みとして多くの学識者や実務者等の関係者から高い評価を受けている制度・事業であることは間違いない。しかし、そこには30年に及ぶ持続に対する幾らかの確執や妥協を含む制度変容の光と影が共存し、このことが今後の住宅政策の行く末を示唆しているように見える。

1. HOPE 計画の意味

まず、HOPE 計画の持っていた意味を理解するためには、1980年代の住宅政策を取り巻く時代状況とこれを背景として展開された HOPE 計画の理念と HOPE 計画の本音を見てみる必要があるであろう。

高度経済成長期を経て1970年代には所得や地域間格差が大きく縮小し、1980年前後は、一億総中流意識が定着してきた時期であり、次の時代に向けて種々の議論が始まった時期でもあ

る。世界の政治・経済の潮流はレーガン、サッチャーをはじめとする民活・規制緩和路線が取り組まれ、わが国もこれに呼応する形で公共セクターの民営化が進められていた。日本住宅公団も住宅・都市整備公団に改組され、住宅政策の変容も議論の俎上に上がり、1980年代は住宅政策にとっての転換の助走期間ともいえる時期で種々の公共事業の民営化が志向され始めた時期である。国鉄、電電公社、専売公社の民営化が進み、住宅領域においても公共事業の役割の縮小が議論されてきた。特に、住宅行政関係者の中では公共住宅や住宅政策の今後の方向について危機意識が持たれるようになってきた。こうした背景の下、もはや住宅の量的充足は進み、全体としての居住水準は着実に向上していることもあり、住宅困窮対策を基本とする従来の住宅政策は蔓延する中流意識の中では重要政策課題にはなりえなくなっていた。特に、公共住宅を柱とする住宅政策は縮小が余儀なくされ、これに代わる住宅政策の枠組みを求めていたといえる。住宅政策は高齢化対応、大都市問題対応、ストック対応、まちづくり対応、新しいニーズ対応等と共に地域性への対応など公共住宅の依拠する今後の役割を模索していた時期でもある。この時期、公共住宅の建て替え事業や種々の住環境整備、インナーシティーハウジング、センチュリーハウジングシステム、高齢社会対応等の検討が開始され、公共住宅に建築家を起用する「優良モデル住宅街区建設プロジェクト」

など多くの新しい事業・制度が試行されている。地域性を旗印にした HOPE 計画もその一つであったように思われる。

HOPE 計画の発端はこうした住宅政策の持続のための取り組みの一つで、公共住宅領域の存続などの本音の意向が見え隠れしているものの、時代の追い風や関係者の継続した努力によって見事に育て上げてきた制度といえる。

こうして動き始めた HOPE 計画は、理念として以下の諸点を謳いあげた。

- ① 地域の特性を踏まえた質の高い居住空間の整備
- ② 地域の発意と創意による住まいづくりの実施
- ③ 地域住宅文化、地域住宅生産等にわたった広範な住宅政策の展開

この目標に照らし、市町村が第一義的責任を持って取り組むものとしている。

すなわち、HOPE 計画は、地域特性や地域景観・地域文化の継承だけでなく、高齢化対応、大都市問題対応、ストック対応、まちづくり対応などの幅広い政策テーマを包含し、従来の公共住宅政策から脱皮して、民間活動や官民連携活動に重点を移し、地域行政の主体性を確立することに重きを置いた取り組みになる。また、HOPE 計画は公共住宅政策を地域性の配慮や地域毎の課題や要請に応じて展開することを目指した公共住宅事業の先導的取り組みとしての位置づけを示している。しかし、住宅政策領域における地域性は、高度成長期を通して豊かになってきた住生活や総中流意識に見られる格差縮小の状況の中では、地域の独自性や地域文化等に結びついた特性の現出を重点に新たな豊かさやゆとりとして注目を集めるようになったようである。こうした経緯からみると、HOPE 計画の発展と共に公共住宅政策も後述する住宅

政策の根源的、基本的課題である住宅困窮の解消への取り組みから徐々に乖離していく状況が必然であったように見える。

2. 初期の HOPE 計画の実際

1982年から始まった HOPE 計画はこうした状況を実に的確に反映していたように見える。初期の HOPE 計画は地域特有の資源や特有の地域組織の取り組み、またその豊かさや地域特性を際立たせた取り組みが多くみられ、社会に対し、住宅・まちづくりにおける公共住宅事業の役割を強く誇示していた。このような事業や公共団体が選定されていたともいえるが、こうした状況に対し、地域性や地域組織・住民組織との連携による地域的な取り組みを一般的な住宅政策や公共住宅事業の実践にどう繋げ、どう展開していくべきかを課題として認識していた面もある。

我々は、まだ生渴きの HOPE 計画の概念や、フレームの議論の中で二つの概念を提示していた。一つは「地域住宅」の計画を促進する観点である。「地域住宅」とは地域特有なデザインやモチーフ、地域景観・地域文化、地域の資源や構法など、地域のアイデンティティを醸成する地域型住宅で、こうした地域適合型住宅を普及促進する視点である。1980年から大分県で始まった一村一品運動に代表される地域振興運動に後押しされる形で、住宅においても、従来の標準的豊かさの追求から卒業し、一見標準化・画一化されているように見える住宅を地域性豊かに構築することが新たな豊かさとして求められていたようにみえる。時代の潮流に乗った命題として注目度が高まり、こうした「地域住宅」の計画促進が多くの HOPE 計画の共通の目標となっていた。二つ目の視点は「地域」の住宅計画（住宅政策）の構築の視点である。政策の

民営化と規制緩和路線は住宅市場のきめ細かな実態把握を求め、必然的に地域の主体性を求めることになる。この意味から、地域の現状と課題状況を地域自らが認識し、地域が主体となって住宅計画や住宅政策の立案を行うことこそ極めて重要な命題であった。従来の地方公共団体の住宅政策の多くは公営住宅行政一辺倒で、地方公共団体は国や県の立案・整備する政策・制度の実行機関となっていたが、こうした状況から脱皮し、地方公共団体は自らが主体的に政策・制度を立案し、自治体行政計画を策定することが求められていた。これこそがHOPE計画のもう一つの重要な理念であったはずである。

現実に展開されているHOPE計画はこのような「地域性」の概念の捉え方、重点の置き方に様々な違いがみられる。「地域性」とは「ある観点からみた他と異なる性質を有する地域の共通した特性」と解される。その「地域性」を考える際に重要となるのは、地域性をとらえる圏域とその共通した特性の性格と要因である。一般に地域性の圏域が小さくなるほど統一性から個別性にシフトし、地域特性を明示的に示すことになるが、「地域性」の概念にそぐわなくなる面もある。特に、住生活や住宅の近代化を進めてきた地域においては共通して獲得してきた豊かさに対し、切り捨ててきた地域の生活習慣や慣習、住文化などを含めて、活かしていくべき地域性と捨象し変容していく事象を見極めていくことが重要であろう。いずれにしろ、こうした地域性に立脚した住まい・まちづくりがHOPE計画の主たる取り組みであった。

しかし、前述した「地域住宅」の計画と「地域」の住宅計画は必ずしも別個のものではなく、密接に連携した展開が必然でもある。特にこの時期、社会的に注目を浴びていた地域の特性や地域特有の魅力を活かしつつ住宅づくりをリ-

ドするトッププル型の取り組みは住文化政策や住文化運動と連動した大きな潮流になっていた。このため総じて言えば、初期のHOPE計画は地域の住宅政策の展開というより、地域特性や地域文化の育成等に視点を当てた啓発活動やイベント、パイロット事業に力点が置かれていた。その傾向は、特に地方都市に多くみられ、ふるさと創生事業（1988～89年）等もその状況に拍車をかけるなど、地方都市にみられる地域活性化の課題に一定の成果を上げていく期待が強くなっている。このためHOPE計画は地方都市に多く取り組まれることになっていた。こうした取り組みは、間違いなく従来の住宅政策を大きく転換する契機になっていることも実態である。この意味からすれば、HOPE計画は様々な住宅に関わる地域の総合的施策展開を始める、または地域で種々の対応を考え始めるための起爆剤としての意味をもち、「地域」の住宅計画、すなわち、地域主体の住宅計画や住宅政策に展開していくことの重要性を認識することが必要であろう。

HOPE計画はこの点からすれば多様な課題や方向を内包しつつ、住宅にとどまらずまちづくり、都市・地域づくり、住民活動等、範囲や領域についての制限の少ない総合的な事業制度で、住宅政策にとっても極めて使い勝手の良い事業であった。やや残念なことに、初期のHOPE計画は「地域住宅」の際立った特徴や地域特性に注目されるが故に、地域が根源的にもつ住宅問題や住宅市場の種々の課題に肉薄していく取り組みに展開しにくい状況がある。この視点は「地域」の住宅計画を目指したボトムアップ型の一見地味な政策展開でもあり、市民も行政も市場も十分な関心事になりえなかった状況ともいえる。その結果、初期のHOPE計画においては多くの自治体で地域の基本課題や

住宅政策の主課題である住宅困窮の解消等の「セーフティーネット」施策を取り上げる意識が極めて薄く、地域特性を旗印とした豊かさを求めた「地域住宅」の取り組みが中心となっている。

3. HOPE 計画のその後の変容

こうした HOPE 計画も事例を重ねていくと、特段の地域特性もなく、際立った活動を誇示する状況もないまま先行事例に倣いつつ政策展開を進める事例も多くなってきた。初期に取り組まれた HOPE 計画の多くが既に様々な主体的な取り組みが行われていたり、地域特性が明確な地区が選定されていた。いわば、先行した地域の主体的なまちづくりや住宅政策の取り組みをモデルとしてオーソライズして、これを国・県が支援する形で進められてきたともいえる。こうした先導的取り組みを他の地域に敷衍していくことがモデル事業の狙いであり、地方自治体が先行自治体と同様にポテンシャルを高めることが目標となり、その意味で一定の効果があったように見える。しかし、先進例への追随は必ずしも適切でない面もあり、逆に地域の主体性を発揮しにくくしている面もある。1990年頃の HOPE 計画の幾らかはこうした模索状況にあったともいえる。時代状況が大きく転換し始めた中、HOPE 計画も制約が少なく使い勝手がよいがゆえに、様々なテーマが取り組まれ、密集地問題、高齢化問題、地方都市の中心市街地、地域活性化、過疎問題等住宅政策を超えて幅広く展開し、いくらかは HOPE 計画と別の事業制度として展開していった。1980年代には地方経済の景気浮揚に向けて公共事業が増大し、これに対応して HOPE 計画は公共事業の政策的位置づけを与える効果もあったが、1990年代半ば以降は地方経済の停滞の中、公共事業

自体が財政的制約から減少傾向に転じ、かつての HOPE 計画の役割が縮小していった。また、この時期の HOPE 計画においても「セーフティーネット」等を意識した地域主体の住宅計画や住宅政策を展開している例はほとんど見られず、依然として地域の住宅政策の主体性がやや置き去りにされていたように見える。

こうした状況を反映してか1994年には一連の地域テーマ別の諸事業の一元化を図り、「住宅マスタープラン」として統合された。すなわち、HOPE 計画は「住宅マスタープラン」の「地域の住文化等に関わる住宅供給にかかわる事項」として分野別計画事項に位置づけられた。このことは、HOPE 計画を契機に地域の主体的住宅政策に展開していく体系を整理し、更なる展開を志向したものといえるが、HOPE 計画の一般化を志向した住宅マスタープランへの移行状況も、結果としては公共住宅事業の際立った地域特性への貢献等の役割を中和し、住宅政策のオーソドックスな枠組みに収れんする傾向が示唆されていた。しかし、状況は必ずしもこれに対応できているとは言えない。前述したように公共事業依存の強い地方自治体において、特に住宅政策は依然として公共住宅や公共支援策を政策ツールとして展開し、民間活用や市場分析、これらに基づく住宅政策の地域主体性が発揮される状況はまだまだ少ない。総じて多くの地方自治体は依然として助走段階といえる。

しかし、こうした HOPE 計画の展開が進む速度より、1990年半ば以降の社会は更に急速度に公共事業や公共住宅事業の縮小が進み、一方でバブル経済の中、公共住宅事業の地域性への種々の展開は民営化事業の拡大傾向にのみ込まれていったように見える。その後の HOPE 計画は住宅マスタープランや住生活基本計画の分

野計画として持続してきたものの、その存在を誇示するがごとく地域文化や地域産材、地域生産体制等の「地域性」配慮の住宅政策領域に特化し、位置づけが限定されていくことになる。地域経済の一層の厳しさの中、地域内経済循環の概念が強調され、「地産地消」、「地域循環システム」の確立に方向づけられていく。

4. HOPE 計画の果たした役割と智慧

こうした流れを総覧すると、HOPE 計画は地域文化や地域産材、地域生産体制等の住宅政策領域の確立に大きな役割を果たしてきたことに間違いはないが、もう一つの基本命題である地域主体性の確立については地域主体の取り組みを進めることを基本スタンスとしつつも、住宅政策や住宅行政の地方分権化が期待ほど進まず、住宅政策の民間活用や市場化の緩やかな移行の中、地域主権は徐々に住宅政策の脇に追いやられてきたように見える。

HOPE 計画は「地域性」を拠りどころに住まいや居住を取り巻く地域の課題に切り込んでいくものであるが、その課題は産業構造や社会構造の種々の課題に関わり、構造的な対応が不可欠となる。その意味で総合的である一方、従来の公共住宅を主とする政策ツールでの対応には大きな限界もあり、民間を含む総合的住宅行政に向けての施策メニューの整備が求められる。また、これらは住宅政策領域を逸脱する課題も多い。その意味から、地方公共団体も必然的に政策立案に踏み込むことが余儀なくされ、地域行政の主体的取り組みが求められることになる。いくらか HOPE 計画はこうした地域主権に向けての道筋が模索され、地方行政の確認すべき役割の一つとして注視したい。

HOPE 計画の様々な展開の要因を詳細にみると、地域住民の参加や住民主導の取り組みに

おける住民のアイデンティティーとコンセンサスの確立の手法の特殊性であるともいえる。これらのアイデンティティーとコンセンサスは時間をかけて醸成していくものであり、かつ住民の主体的取り組みによって培われるものであり、その意味で行政は脇役にすぎない。多くは、住民の中の強力なリーダーの存在が重要で、その育成が HOPE 計画やまちづくりの醸成や展開を左右し、いわば俗人的な部分も多い。この既存パワーの発見とその活用に力点を置くと共にこうしたリーダー育成とこれらを一般化していく仕組み・システムの構築が重要で、その多くの実例を示すことになった。

こうした状況の中、HOPE 計画は30年の収束を迎えることになるが、必ずしも当初の主旨を全うしたとは言えない。HOPE 計画の主旨は時代を先取りした地域の独自の環境や条件、地域性を踏まえた地域主体性を発揮しつつ、地域主権を確立することに主眼があり、現在にこそ極めて重要な課題である。HOPE 計画の役割として期待された地域の現状と課題状況を地域自らが認識し、地域の基本課題や住宅政策の主課題である住宅困窮の解消への取り組みに主体的に取り組んでいく状況は、時代の要請に翻弄されつつ十分に展開しているとは言えない。しかし、こうした経験を踏まえ、HOPE 計画の主旨を引き継いで公共事業の縮小や住宅供給の市場化の流れの中での民間活用、市場活用、住民の主体的取り組みを重点とした住宅政策における地域主権の新たな枠組みを模索することこそ我々に求められる課題であろう。

5. 住宅政策の今後と地域行政の在り方

住宅政策は1990年代以降大きく変容し、新しい枠組みは2006年に制定された「住生活基本法」に集成化されてきたといわれる。これらは「市

場重視」と「ストック重視」を眼目に住宅政策の抜本的改革として進められてきた。

現実には1990年代以降の住宅政策は民間供給支援等、市場の活用や市場の誘導に政策の力点を移し、公団改革・公庫改革・公営改革等の流れの中、住宅政策は市場機能の活用大きく舵を切ってきた。現在は、その結果の住宅市場における様々なひずみが現出し始めている。高齢者問題や若年非正規雇用者、人口減少地域、限界集落、郊外住宅地問題等に関連して派生する住宅政策の主課題である住宅困窮の新たな側面や貧困率の上昇に見られる格差拡大、地域毎のこれらセーフティーネット対象の存在など地域毎の取り組み課題も多くなっている。地域の現状と課題状況を地域自らが認識するための地域データの蓄積やその分析、地域の基本課題や住宅政策の基本課題に対応する施策の種々の工夫はHOPE計画が意図した地域行政計画の展開であり、民間を含み、住宅市場の活用を前提とした総合的住宅行政を目指した展開といえる。

2000年の「品確法」以来、こうした住宅市場供給における政策誘導や関与は住宅政策の中心課題となり、住宅市場政策の骨格を構築しつつある。市場を基盤とした住宅政策の展開は現代の市場経済化の潮流の中、不可避の流れであり、30年に亘るHOPE計画の様々な試行錯誤や多くの蓄積や智慧は今後の住宅政策の方向づけを示唆することになる。これらを吟味し、その検証を通して住宅市場政策の在り方と次のような地域行政の在り方を展望していくことが重要であろう。

① 住宅行政の計画化と政策の協働的執行に取り組むこと。

地域で共有できるビジョンの実現に向けて計画的に取り組むことが重要となる。地域におい

ても公共住宅やまちづくりの担い手が多種多様に育ち、事業展開する状況が必然であり、地域行政はその状況把握とこれを育成することが肝要である。特に、地方における賃貸住宅市場はこれを担う民間のプレイヤーの不足状況から様々な歪みが多く、民間事業者や業界関連団体等との理解と協力のうえ、安定した市場環境の整備を進めると共に、市場のセーフティーネットを担う公共事業に官民が協働して取り組むことが求められる。行政はこのような状況を踏まえた行動計画を事業者や住民に明示し、計画的な取り組みを進めつつ、行政の役割の重心を徐々にプロバイダーからコーディネーター、イネイブラーに移行していくことが志向される。

② 公共住宅の事業マネジメントに取り組むこと。

公共住宅については従来の取り組み姿勢からの転換が求められる。公共住宅政策はセーフティーネットに重点化し、今後の公共住宅政策は既存ストックの利活用を主たるツールとした効率的な政策展開が求められ、ストックマネジメントの視点が不可欠になる。地域ごとの既存公共住宅ストックの持つ課題への対応とリンクした公共政策こそが今後の方向のひとつであろう。また、公共住宅事業の確実な方向は民間事業者との共同、連携事業への展開である。官民連携事業はともすれば公共事業の民間事業者への開放に重心が行きがちな面があるが、政策の適正な執行と事業の効率化を基本にすべきであろう。地方分権化が進み市町村合併による地域の自立が進みつつある中、地域の主体性の確立が地域競争力の大きな要因となっている。公共住宅事業や公共投資の効率化を目指す事業マネジメントは地域競争力の主要な要素となり、地域の行政経営の視点と民間・住民を含むビジ

ネスとの連動が重要で住宅政策の自立的展開を進めるためにも不可欠である。そのマネジメント力の養成こそが行政に求められる最も必要な取り組みであろう。

③ 地域の住宅政策の主体的執行体制を構築すること。

公共政策の対象となる高齢者、障害者、ファミリー世帯の居住状況の向上は居住サービスが重要であり、住宅供給に加え、生活支援サービス、コミュニティーサービスの供給や地域福祉行政等との連携が重要となる。公共事業の効率的執行の視点から資金・事業・設計・工事・運営・管理等における従来にない公民の役割・責

任・分担の新たな関係の構築を模索する必要がある。地域の基礎状況の把握や課題認識、地域の監視、評価等地域の種々の力の集約が行政の大きな責務でもあり、地域ぐるみの主体的執行体制の確立が重要である。特に、公共住宅事業を中長期の健全ビジネスに仕立て、地域の金融、産業、住民等の連携によるビジネスチャンスを広げることにより、地域の財産を維持する様々な「新しい公共」（担い手）を育成することが期待される。いずれにしろ、地域の豊かな居住の実現は地域の様々な者の権利と責務によって実現していくことが不可欠で、その認識とこれに基づく地域の主体的体制の整備が地域の居住状況の豊かさとゆとりを醸成する基礎である。

