

第5章

トルコにおける都市計画と住宅問題、住宅政策

第1節 住宅政策と非認可住宅

トルコの都市化と、その基礎にある社会経済的な地域構造と移動の実態を第1章～第4章でみてきた。本章では都市化に伴って深刻化する住宅問題を扱い、なかでも住宅政策にトルコ政府はどのように対処しようとしてきたか、言いかえれば、これまでの開発計画の中で住宅政策はどのように変更され、住宅政策の主要な執行機関がどのように変更されたのかを検討する。

住宅問題は、1960年代初頭まで重要な問題と見なされることはなかった。住宅問題への関心のなさは、次の理由のためである。(1)農村から都市への移動が急速ではなく、少なくとも量的には著しい住宅不足は感じられなかったこと、(2)緩やかな工業化の速度が、労働者用の住宅不足を労働者の主たる不満の源とはしなかったこと、(3)開発計画が実施されるに至った63年まで、広い経済の枠のなかで住宅問題が取り上げられることがなかったこと、(4)単一政党制のもとで、住宅問題などの社会経済的な問題が公共の場で話されることは許されなかったこと、などである。以上の理由のために多くの集団は、住宅の必要性を公の話題とする機会を有していなかった。しかし、60年代(都市化の第2期に該当する)に入ると、50年代に急速に開始された都市化と住宅不足のために状況は変化した。

トルコの歴史において初めて、住宅を含む社会経済的な利益を組合員に確

保するため、労働組合を組織化する機会を得た。労働組合を設立する権利が、新たな法によって確保された。同時に、単一政党から多数政党への政治体制の変化は、交渉への道を開いた。

最大の変化は、1961年憲法で新たに述べられたように、社会経済開発政策に対する勧告をするため、国家計画庁が設立されたことである。設立以降、住宅問題と住宅政策は経済社会開発5カ年計画に含まれ、社会経済政策の重要な一部分になった。背景として、不法占拠住宅であるゲジェコンド住宅（一夜作り住宅）に居住する都市人口が増大し、住宅への関心が高まったことである。

トルコにおける住宅供給は、二つの方法でなされてきた。第1の方法は建築許可のある認可住宅の供給であり、第2の方法は建築許可のない非認可住宅の供給である。非認可住宅は不法占拠住宅であり、(1)最低の建築基準を満たさない低質の建物であるか、あるいは、(2)居住者が所有権を持たない土地に建築した建物である。この非認可住宅が、ゲジェコンド住宅である⁽¹⁾。

1963年以降実施された五つの開発計画において、許可住宅と非認可住宅の住宅供給量は、それぞれ次のとおりである。トルコにおいても他の多くの第三世界の国と同様に、通常の住宅市場で提供される許可住宅に接近不可能な多くの民衆の存在が、不法占拠住宅問題を深刻にしている。

1963～67年の第1次開発計画期には年間7万7800戸の認可住宅が供給され（5年間で38万9000戸）、不法占拠住宅の存在数から推定すると60～65年間約3万8000戸の非認可住宅が供給された（60年に24万戸存在した非認可住宅が65年には43万戸に増大した。なお建て替えによる住宅建設数は含んでいない）。非認可住宅の供給量は、認可住宅供給量の49%を占める⁽²⁾。

1968～72年の第2次開発計画期には年間14万3000戸の認可住宅が供給されたが（5カ年で71万4000戸が供給）、他方、非認可住宅は年間3万4000戸が65～70年の時期に建設された。非認可住宅の供給量は認可住宅供給量の24%を占めた。次の73～77年第3次開発計画期には、非認可住宅の供給が拡大する形で促進された。すなわち、認可住宅の年間供給量は19万6000戸

に急増した（計画全期には97万8000戸の住宅が供給）、他方、年間9万1700戸の非認可住宅が75～80年の時期には建設された。非認可住宅の供給は、60年代後半とほぼ同様に、認可住宅供給量の50%を占めるほどに増大した。

社会経済危機が深刻化した1979～83年の第4次開発計画期には住宅供給のための新たな措置が採られたが、年間18万9000戸の認可住宅が供給されたにすぎず、73～77年の供給量の95%にとどまった。この時期の供給量は79年に最大となり、81～83年には最大供給量の57%あるいは64%に低下した。これに対して非認可住宅の供給は前述した算出方法によれば、年間3万3000戸供給されたにとどまり認可住宅供給量のわずかに18%に低下した。非認可住宅供給は79～83年の時期には減少したのである。新政府が不法占拠住宅を抑制し、また既存の不法占拠住宅を一定の手続きで認可住宅とする新政策に、この非認可住宅の供給低下は照合しているといえよう。

認可住宅の供給を都市規模別にみれば、西欧志向型の工業化を追求していた1976～77年頃には、大都市や中大都市（人口10万人以上）がそれぞれ44%と47%を占め、小都市や町はそれぞれ15～16%と13～14%を占めた。ところが、経済危機の時には大都市と中大都市の比率は36%と37%に減少し、供給数も5万3000戸（77年の供給量の55%）に減少した。他方、小都市と町の住宅供給量は18～19%あるいは17～20%に増加した⁽³⁾。

1983年オザール政権が成立し、経済自由化政策を進めた84年以降、住宅の供給は大都市や中大都市あるいは中都市に再び集中し始めた。84年には大都市と中大都市はそれぞれ47%と15%を占め、77年の同比率44%や13%を上回ったのである。これに対して、町における供給比率はわずかに8.7%となり、81年の22%、さらには77年の14%すら下回った。オザール政権の自由化政策は、住宅建設において大都市や中大都市を志向し、また、住宅床面積の増大が示すように都市下層民ではなくて中間層・中間層上層を志向している。

第2節 トルコにおける住宅の特徴

一部屋当り居住者数を住宅居住密度として考えれば、トルコにおける住宅密度は著しく高い。最近のデータでは2.1人であり、この比率は都市よりも農村で高い。他方、家族当りの部屋数は2.6部屋であり、多くの家計が1～3部屋を有する住宅に住んでいる。家族の平均人数は5人であり、寝室数からみればトルコの住宅不足は著しい。しかも、過密は都市だけに限らない。1～3寝室の住宅の比率は都市地域でわずかに農村地域よりも高いにすぎないのである。

トルコの都市住宅数は現在700万戸であり（ゲジェコンド住宅150万戸が含まれる）、農村住宅数は450万戸である。すなわち、存在する住宅数は1150万戸である。これに対して、全人口が5066万人であり、平均家族員数は4～5人であることを考慮すれば、必要住宅数は存在住宅数にほぼ等しい1000万戸から1250万戸である。この数値からすれば、トルコに住宅不足は存在しないはずである。

しかしながら、こうした解釈は完全に誤りである。第1に、都市、とくに大都市圏と農村間にはそこに存在する住宅に大きな不均衡があるためであり、第2に、事実上の住宅不足が150万戸におよぶ非認可住宅によって満たされているためである。非認可住宅の増大とその高密度性が住宅の質的な不足を意味する。

現在、アンカラ住民の70%はゲジェコンド住宅、不法占拠住宅に生活し、また、イスタンブル、イズミルでは住民の50%以上が不法占拠住宅に生活している。不法占拠住宅の5分の3は5大都市に集中し、アンカラだけでも不法占拠住宅の30%が集中している。現在の都市化傾向が続き、住宅建設の低い供給実績が続けば、2000年まで主要都市における250万のゲジェコンド住宅に都市人口の25.5%が居住せざるをえないと推定される。現在、年間住宅需要は30万戸であり、これに対して供給住宅数はその3分の2に限られ

る。都市化の速度と現在の累積需要を考慮すれば、2000年までに建設されなければならない住宅数は年間42万5000戸に及ぶ。

公的な住宅調査の結果によれば、1960年にはユティリティや構造的環境的な質の面で都市住宅の41%は良好な状態にあった。不良状態の住宅は26%であり、残りがその中間であった。65年のセンサスでは、都市地域住宅の45%は個別の浴室を有しておらず、25%の家は電気がなかった。独立した台所のない住宅は26%、独立したトイレのない住宅は7%であった。しかし、75年の調査では、独立した台所のない住宅は37.9%であり、独立したトイレのない住宅は28.6%、独立した浴室、電力、水道のない住宅はそれぞれ45%、49%、58%となり、65年の調査結果より悪化したといえよう。

都市における借家家族の数は、増加している。1955年には借家居住家族の比率は36.6%であり、65年には45.9%、75年には51.0%となった。80年代には55%に近づいた。自宅所有者比率は大都市で低く、収入に占める家賃の比率は13%である。同比率は低所得層において高く、また、中都市や小都市に比較して大都市圏では高い（第Ⅱ部第5章参照）。

第3節 住宅政策に関わる制度と政策遂行者

1. 憲法における住宅

人権に関する国際世論の高まりに伴って、トルコにおいても住宅問題が憲法の定める居住権のもとに市民権として認められるようになった。1982年憲法第57条は、「国家は、都市の特徴と環境を考慮した計画的な方法により、住宅需要に応えるために措置を採るものである。国家は大衆住宅事業を支持する」と定める。この規定は、「健康に関わる権利」の名で住宅問題を規定した以前の憲法とは異なる。しかし、以前の憲法は、国家が貧困層や低所得層に政策の重点を置く権限を与えていたけれども、新たな憲法は政策の重点に

関してはなんら記していない。こうした方針の相違は、住宅問題を労働生産性に直接影響する社会経済問題とみなし始めた 82 年憲法の新たな考え方を示している。

住宅政策の主導者、都市における低価格住宅および住宅信用の提供者、そして住宅一般の提供者としての国家の役割は、すべて重要なものである。しかし、こうした義務の遂行過程において国家の採用する方法は、社会諸勢力の力関係による。また、憲法第 65 条は、社会経済的な市民の権利に対する国家責任に具体的な制限を与えている。第 65 条とは、国家が、経済的安定性の維持を考慮し財源内でこうした義務を果たすことを定めた条項である。この条項によって、国家は住宅供給という義務遂行を自由に延期することができる。

2. 住宅政策の執行と主たる執行制度

住宅政策の主導者、都市における低価格住宅および住宅信用の提供者、そして住宅一般の提供者としての国家の役割は、トルコにおいては以下のような住宅政策遂行の主体によって進められてきた。

(1) 公共事業居住省 (Ministry of Public Works and Settlement)

1958 年に創設された公共事業居住省は、国家に適した住宅政策の方針を作成し、その遂行に責任を有する。公共事業居住省法によれば、同省は、住宅を有しない家族への住宅の提供、適正家賃での供与、住宅信用貸出条件の決定、住宅協同組合の促進とその監査に関与する。1985 年新政府によって住宅総合理事会が廃止されるまで、住宅総合理事会が上記の機能を果たした。同理事会の廃止後は、住宅金融の機能は大衆住宅・公共協同組合 (Mass Housing and Public Partnership Corporation) に引き継がれた。それ以降、公共事業居住省のうちのいかなる部局も、住宅政策の策定に責任を有していない。

同省は、住宅に緊密に関係する 2 局を有する。第 1 は建築物資一般局であり、建築資材の調査を行って低価格住宅の建設促進に協力する。第 2 は土地

局であり、土地価格の高騰を抑制し、土地投機の禁止、土地価格の抑制のために土地市場に参加し、産業用建物や観光施設を建設する任務を有する。しかし、土地局は、都市の土地市場において大規模な土地取引を行える財政資源を有しないために、その機能は限られたものである。また、規則では、全ての土地販売業者は土地局に土地取引に関する情報を事前に通知しなければならないとされ、土地局による土地購入選択が可能となるように定められたが、それは十分には守られてはいない。これは、土地局の無力さというよりは、関係者が報告を怠るためである。

(2) 大衆住宅・公共協同組合 (Mass Housing and Public Partnership Corporation)

大衆住宅・公共協同組合は、1984年の大衆住宅法が定めた住宅基金管理のために同年に設立され、首相府に所属し、大衆住宅基金に関する規則と規定を扱い、その執行を管理する。さまざまな消費者や契約者への信用配分は、本機関の裁量下にある。ただし、住宅信用の取得に関わることを扱い、金融から離れた広い住宅政策に関わることは扱わない。本協同組合は首相が代表する上級評議会に責任を有し、上級評議会には大蔵省など各省大臣も参加する。

(3) 国家計画庁 (State Planning Organization)

国家計画庁は、社会政治政策に関して政府に助言する任務を有し、社会問題の中でもスラムや不法占拠問題に大きな貢献をしてきた。トルコの「5カ年開発計画」書には、本庁による開発に関する分析と勧告政策が独立の章として収録されている。国家計画庁は、マクロ経済における住宅部門の供給力と需要の問題を評価し、毎年の年間計画における必要な提案をする。

(4) 地方自治体

住宅供給における自治体は、最近まで極めてわずかに貢献してきたにすぎない。1930年の市制法(法律1580号)に従えば、市当局は議員向け住宅を建設しこれを賃貸する義務を有した。市議会の決定によって、この規定は強制的なものとなった。實際上、市は土地の買上げ、接收、没収に重要な役割を

果たし、また住宅建設には直接関与ではなくて市場管理により規制を行っている。限られた都市を除くと、市の中心地や郊外における土地取引に関与し、土地投機に市当局が影響力を行使した例はない。

しかしながら、1970年代末より、市当局はサラリーマン家庭や低所得家庭に対する住宅提供に関心を示し始めた。いくつかの都市は、大規模住宅協同組合の創設に関与し、直接的に、あるいは土地局の援助により安価な土地の提供に成功した。住宅建設のために市当局は、既存の住宅協同組合メンバーとなるか、あるいは、住宅建設のための特定企業を創設するか、大規模住宅会社に許可を与えるかといった選択肢を有する。アンカラ市は、パティケント（西都市）計画を開始し先進的な役割を果たした。この計画では、第1段階では約150の住宅協同組合の連合組織を形成し、5万5000戸の供給が予定されている。同様な措置が、最近ではイズミルなど大都市で実施されている。

さらに、建設地区の提供、建築許可の発行、計画と衛生の規制実施によっても、市当局は住宅市場に関与する。大規模住宅計画の環境基準は、公共事業居住省によって定められた枠内で市によって決定される。

(5) 国家住宅銀行 (State Housing Bank)

国家住宅銀行は、1926年以降、現在とは異なる銀行名で異なる立場から住宅・建設に信用を提供してきた。その目的は、住宅を有しない人に低価格住宅を建設し、担保信用を提供し、建築物を建設し販売すること、また、建設資材産業を保護育成することである。さらに、住宅を有しない家族に低金利で長期信用を供与することである。本銀行は、50年代初期には住宅貯蓄計画、すなわち、市民がこの銀行にある期間一定量の貯蓄額を有しているとき、この銀行から有利な条件の融資を受けることを可能とした住宅貯蓄計画を推進した。国家住宅銀行は、退職公務員や不法占拠地域居住の住民に対して、新築住宅の建設や既存住宅の改修のための特別融資を提供した。この他に、同銀行はいくつかの国営の建設会社を通して、直接に住宅建設を進めた。

国家住宅銀行は、現在までに50万戸の住宅を建設してきたが、住宅への需

要を考慮に入れば、供給した50万戸は比較的少ないといわざるをえない。銀行資金が限定されているため、住宅を所有しない家族のうちのごく限られた部分へ信用を提供することができただけである。また、同銀行の住宅供給が相対的に非効率であった理由は、同銀行が豪華で高価な住宅を1960年以降は建設してきたためである。とくに、アンカラやイスタンブルにおける住宅計画に関連して、豪華住宅の建設に伴う非効率化が生じ資金の浪費を招いた。要するに、国家住宅銀行は、上級・中級の国家公務員、商人やある種の小企業家の住宅取得に援助した。

(6) 社会保障組織 (Social Security Organizations)

いくつかの社会保障組織は、それぞれの規定にしたがって成員への不動産向けに融資を提供している。住宅需要の現実を社会保障の一貫として据えられているためである。貸出条件はそれぞれ異なり、社会保障組織の間における調整はない。こうした組織のうち第1に重要なものは、1950年初期に労働者によって創設された住宅協同組合に対し融資を行う労働者社会保障機関である。少なくとも、30名以上で設立された労働者協同組合は、100平方メートル以下の小住宅に対しては不動産向け融資の利用が可能である。この機関に最低1800労働日の保健料を支払った成員が、融資を受けられるのである。融資の上限は住宅建設価格の90%までである。

労働者社会保障機関の不動産向け融資は、1960年代初期まで財政的技術的制限のために国家住宅銀行を通して住宅協同組合に提供された。それ以降、労働者社会保障機関が住宅信用を管理し始め、協同組合は直接的に住宅建設に従事し始めた。しかし、こうして建設された住居の比率はわずかなものであり、労働者社会保障機関はいままで20万戸を建設したにすぎない。

第2は、小規模商人社会保障機関である。1979年以降住宅協同組合に融資を始めた。この機関も100平方メートル以下の住宅に限って融資をしている。少なくとも5年間、社会保障組織に参加した協同組合成員は、建設費用の80%を上限に融資を受けられる。

第3は、軍人社会保障機関である。軍人の住宅取得を援助するために、

1960年の軍事クーデター後に設立された。20年以上勤務した上級将校は、住宅協同組合の成員になっていない場合でもこの社会保障機関から融資を受けることができる。この組織は、他の建設物と同様に住宅建設を行い、大規模な住宅を設立した。第2と第3の社会保障機関は、それぞれ5万戸と10万戸の住宅建設をした。これらの社会保障組織は、住宅を有しない人に年率5～9%、期間20年のローンを提供している。

第4節 住宅政策の展開、住宅政策の小史

共和国成立以降のトルコの住宅政策は、四つの段階に分けられる。第1段階は、共和国の成立から第二次世界大戦までの時期（1923～45年まで）である。第2段階は、開発計画の導入が要請された1960年代初期までの時期である（1945年から60年代初期まで）。第3段階は、60年から80年の軍事介入までの時期である。最後の第4段階は、80年以降の時期である。それぞれの時期の政策の特徴を簡単にみていけば、住宅政策の目標が変化し、あるいは継続されていることが判明する。

1. 第1段階：1923～45年の時期

イスタンブールからアンカラへのトルコ共和国の成立に伴う首都移転は、短期間にアンカラ人口を予想外に増加させた。アンカラ人口は、7万人から数十万人に増加し、この時期の住宅政策はアンカラで急増した役人の住居改善に向けられた。月収の半分を補助金として役人に提供する法令が、1925年に最初の措置として施行された。28年には、政府役人への公的賃貸住宅の建設を承認した新法令が施行された。1年後の29年には、首都における住宅不足を緩和するために、役人に「住宅補償」を支払うと政府は決定し、51年まで継続された。さらに、37年以降、公共住宅の建設に融資するために、国家予

算資金による特別基金が設立された。公務員住宅に関する包括的な法が44年に施行された。この包括的な法は、公共賃貸住宅を増加させることを目標とした。住宅供給に対する国家の介入は、戦争経済の結果でもあり、この時代に世界的にみられた国家の介入の結果でもあった。

首都のアンカラ移転に続き、特別法がアンカラ市郊外の農地の接収を承認した。400万平方メートルの開発によって、近代的マスタープランに従った首都を建設するためであった。地主への補償額は、法により1915年に申告された税額の15倍と、低めに抑制された。こうして政府に集中された土地は合理的には用いられず、10年を経ないうちに売りに出された。その後、市当局がマスタープランに従って開発を進めるために再び買い戻すときには、多額の費用が必要となった。

一連の措置は、戦争経済によって引き起こされた異常な環境から借家人を保護するために1939年に施行された。家賃制限法は、効率的には施行されなかったが、後に憲法裁判所により同法が無効であると判断された36年まで施行される。

2. 第2段階：1945～60年代初期までの時期

この第2段階の時期は、加速化された都市化と首都圏地域における不法占拠住宅の急増である。この時期には、非農業労働者人口は著しく増加し、トルコの経済構造に急激な変化が発生した。また、労働運動が強まり、単一政党制から多数政党制へと変わり、すでに述べたように都市と地域の開発と住宅に責任を有する省が創設された。

この時期の住宅政策の主たる施策対象は、首都における不法占拠住宅から主要な他都市における不法占拠住宅に拡大した。六つの法令がこの時期に制定され、不法占拠住宅の抑制と住宅供給の増加を求めた。新築住宅には免税措置も採用されたが、供給増加には役立たなかった。

労働省と労働者社会保障機関の創設、また協同組合への住宅信用の供与

は、住宅問題解決のための重要な措置であった。1945年には住宅金融においてより重要な役割を果たすように国家住宅銀行が再編されたし、また地方当局が低価格住宅プロジェクトの施行や土地投機抑制のために都市法も変更された。こうした努力にもかかわらず、供給を増大させるための試みは、経済発展と住宅供給を結びつけることなく経済発展から独立して追求されたのである。

3. 第3段階：1960～80年の時期

この時期の初めには、1960年の軍事介入に続いて新憲法が施行された。61年の憲法第49条は、低所得家庭と貧困家庭向けの住宅供給にはっきりと重点を置いた。国家計画庁の設立は、住宅問題を経済全体の枠内で客観的に検討する機会を提供した。以来、すでに述べたように、国家の住宅政策はそれぞれの5カ年計画に記されるようになった。

第1次開発計画（1963～67年）の主要な考え方は、住宅投資は生産的でないため、できる限り住宅投資の規模を抑制すべきであるとして、住宅投資の規模を増大させないで生産戸数を増やす努力がなされた。また、富裕な人向けの住宅とは区別された「社会住宅」や「人民住宅」と呼ばれる、新たな型の住宅供給が追求された。この結果、住宅投資の規模は総投資額の30%から20%（第I-3表参照。ただし30%の数値は同表では高すぎる）に減少し、「社会住宅」の最大面積は100平方メートルに定められた。新基準に準じるための民間住宅市場においては、主要な手段として免税と減税、小規模住宅に限定した公共住宅融資がなされた。しかし、公共部門による住宅投資に占める比率が低かったために、公共住宅融資は間接的で表面的な影響力しか有しなかった。

住宅投資の規模を減少させる政策は、第2次開発計画（1968～72年）においても継続された（第I-3表参照）。総投資に占める住宅投資比率は、第2次開発計画には計画値で17.9%であったけれども、実績値では20.1%と

なった。第2次開発計画では、住宅部門における国家の役割を「投資者」や「建設者」とは異なる「調整者」と初めて定めたのである。公的不動産融資による社会住宅への融資や自助住宅活動への援助を、開発計画は政策として勧告した。

不法占拠住宅問題が出現した後初めて、第2次開発計画では建設済みの全建築物を不法建築物とは見なさないという方針が採用された。いかなる不法占拠住宅も、他に十分な居住地を住民が有しないときには撤去されないことになった。1966年の新不法占拠住宅法（New Squatting Law）は、不法占拠そのものを合法化したのではなく、不法占拠の結果として存在する不法占拠住宅を合法化しようと試みた。

最後に、第3次開発計画（1973～77年）は、憲法法院（Constitutional Court）より以前の借家法を廃止したが、需要供給バランスを崩すという理由によって、新たな借家法の成立に反対した。

第3次開発計画は、住宅部門の投資目標を総投資額の15.7%にさらに低下させた。しかし、この目標を達成するために、厳格に運営がなされたわけではなかった。第3次開発計画は、住宅問題解決には民間部門と公共部門が責任を有すると主張し、またさまざまな公共住宅融資を住宅政策に従って単一のプールにまとめ、住宅融資の条件を標準化する必要性があると主張した。しかし、こうした政策は、この期間にも後の時期にも実現されなかった。第3次開発計画は公共、民間の両部門の協力により障害を除去し、賃貸住宅供給を増大させようと勧告した。

第4次開発計画（1979～83年）は、それ以前の計画が指摘してきた提案を文字どおり集積したにすぎなかった。もちろん、土地投機の抑制や不法占拠地区の改善促進計画などに関して、小さな政策は付け加えられた。この開発計画は、不法占拠住宅の建てられる土地を居住家族に長期間にわたって貸与し、貸与することによって合法化を図ることを住宅政策の原理とした。また、急速に都市化する都市郊外地域に対して、中央政府や地方自治体が統制するように強く主張した。

1979～83年の時期は、政治的な不安定が全社会に蔓延しており、無計画の時期とも見なされる。この開発計画は、公的政策への効果的な指針を提供することはなかった。しかしながら、いくつかの内閣政令は住宅協同組合と大衆住宅組織を支持し、そうした住宅政策と地域政策を支持した。この時期には社会住宅を形成しようとする努力にもかかわらず、社会住宅の建設の不振は続いた。計画値では住宅投資を14.6%にしたけれども、実績値では15.8%と高くなった(第I-3表参照)。一つの理由は、民間部門がある時期まで豪華住宅に利益ある投資先を見いだしていたためである。1970年末には、極めて高率なインフレと極めて高率な利子率のために、民間預金は住宅部門から銀行部門へ移行し、建設産業における新たな危機の始まりとなった。

1980年代後半の第5次開発計画(1985～89年)は、与党の計画原則を開発計画にいわば翻訳したものといえよう。不法占拠住宅の合法化、都市開発と住宅開発の地域における受益者費用負担の原則、特別予算財源による大衆住宅基金の創設、住宅計画の民営化などは、政府計画においてもこの80年代後半の開発計画においてもともに唱われた。83年以降政権の座にある現政権は、実際の達成された結果が不十分であるにしても以前の政治勢力と違って、計画に示された二つの目標実現の機会を有しているのである。

4. 1980年以降の住宅政策：大衆住宅法(Mass Housing Law)の成立

1980年以降の時期は、軍事権力による行政という特徴を有する。政治不安に終止符を打って民主主義を回復しようと、軍事政府は3年以上政権の座にとどまったが、経済行政の面では不十分であった。80～88年の時期には開発計画が存在したが、明らかに無視された。すなわち、経済と社会の全ての面において民間部門の役割と主導性を極大にするために、政府主導の計画に依拠しない方法で経済発展を促進することが求められたのである。

(1) 第1次大衆住宅法

この時期の初めに、軍事政府は1981年に大衆住宅法を通過させた。大衆住宅法の基本は次のようにまとめられる。

(イ) 個別住宅建設や小商品生産的な住宅建設に対して、大衆住宅建設を促進する。この法律は、大規模プロジェクトによると大衆住宅を規定し750～1000戸規模のプロジェクトの完成を計画した。大衆住宅建設の方法を、住宅需要に早急に応える唯一可能な方法であると見なした。

(ロ) 低所得層や中所得層の住宅建設に力点を置く。しかし、住宅融資を受けるための一時支払い金が巨額すぎ、貧困者層は公的信用を享受するという援助の機会を実際には剥奪されている。

(ハ) この法律は、「社会住宅」の建設を促進する。「社会住宅」とは100平方メートルを超えない住居を意味し、全ての種類の公的信用による援助はこの規模の住宅に向けられるべきであるとした。生活習慣に適切であり低コストであることが、「社会住宅」の特徴である。

(ニ) 大衆住宅法は、人口50万人以下の都市に有利になるように融資条件を変え、大規模都市への人口集中の進行阻止の目的を有する。ただし、小さすぎる地域、すなわち、人口3万人以下の町や農村は、公的信用の利用資格に該当しない。実際には同法は公的援助の配分において、ダム、産業地域、発電所、港、重工業地域などの建設中である大都市圏に重点がおかれている。

(ホ) 大衆住宅組織は、住宅協同組合、住宅協同組合連合、社会保障組織であると規定する。民間部門の全ての建設企業は、公共住宅基金の資金を直接に利用することは許されない。民間企業ではなくて非利益団体を本法が選好したことが、法の変更に至る重要な経済政治的な結果をもたらした。

(ヘ) 本法の施行に際し、中央政府、すなわち、公共事業居住省は重要な役割を果たす。しかし、地方自治体も、社会住宅の生産に中央政府と同様に関与する点に触れていない。このような地方自治体の無視は、地方自治体への軍隊の不信を示している。軍事行政は世界中どこであれ、軍隊の指導的地位に挑戦をする可能性を有する地方自治体などの市民社会の制度に共感を示さ

ない。

(b) 重要な政策転換は、住宅建設が非生産的な部門であり経済成長を阻害する要因であるという説を放棄した点である。新法は、住宅供給を増大させるために国家予算の 5% を大衆住宅組織による融資に配分することを定めて、「公共住宅基金」を設立した。こうした政策転換は、住宅投資の増加が住宅事情の改善に貢献するだけでなく、経済不況の救済にも貢献すると判断されたためである。

公共住宅基金の配分先は、法律によって次のように定められた。(1)融資と補助金の 80% は、住居非所有者と大衆住宅計画のインフラ投資にあてられる。(2)大衆住宅計画のための新たな住宅地接収に 12% を配分する。(3)計画企画、新型住宅、技術革新、その他環境保全のためなどに 3% を配分するのである。

大衆住宅法は多くの批判を浴び、民間建設企業の間でも二つの反応を引き起こした。第 1 は、公共住宅基金の資金から排除された商品生産者である住宅建設者からの反応である。この法律は、大規模建設企業に有利であって小商品生産者である彼らの存続を許さないと主張した。第 2 は、大規模建設企業からの反応である。この法律は、非営利組織のみに政策の重点がおかれすぎていると主張した。

この二つの集団は、大衆住宅法の背後にある基本的な考え方が民間部門を犠牲にする経済的な新エタティズム（国有産業主義）を創出することであると非難した。またこの方針の大衆住宅法は、建設部門における不況を脱出したという主要目標も達成できないと主張した。非営利的な組織が建設活動を自ら行うように組織化されない限り大衆住宅法は受け入れられないし、非営利的な組織は現実の建設活動、あるいはその一部分を民間企業と契約する必要があると主張した。最後に、大衆住宅法へもう一つの攻撃者は、融資利用の建設面積上限が 100 平方メートルでは小さすぎるという大規模住居愛好者であった。トルコの家族は都市化された地域でも核家族ではないので、大人数の拡大家族でも住める伝統主義的な大きな住宅が必要であると主張したの

である。

大衆住宅法が施行された2年半の間に、同法の基本的な方への反対のために、同法は実質的には実施されなかった。法律によって予算の5%を公共住宅基金に支払うことに以前から反対した大蔵省が、同法批判集団に加わり大衆住宅法は実効性のない文書に転じた。この時期に、大蔵省は法的に配分すべき額の5分の1しか支給しなかったのである。軍事政権に協力したテクノクラートの努力にもかかわらず、この特定された社会的目標への法の適用は、既得利益を代表する国家計画庁や大蔵省など反対派の官僚によって阻止されたのである。

(2) 第2次(現行の)大衆住宅法

1981年の大衆住宅法に対する実際の反対の結果、国家計画庁は新法を準備し、83年末に設立した民政政府は第2次大衆住宅法を1984年の早期に通過させた。基本的には、住宅部門の経済活動への積極的な見方に変化はなかった。それゆえ、大衆住宅の名のもとに資金が確保され、住宅投資は住宅改善に本質的であると見なした。しかしながら、新法は予算から住宅部門へ資金配分することをやめ、かわりに、超過予算枠から大衆住宅基金のために新たに資金源を定めた。主たる財源は、(1)アルコール、非アルコール飲料、タバコ、これらの製造税の15%、また、民間、公共両部門によって生産される同様な商品の製造税の15%、(2)石油販売税の10%以内、他の燃料販売税の5%以内。(3)独占的な国営組織による輸入商品税、(4)観光目的で外国旅行者に課せられた100ドル、(5)輸入商品などによる歳入。(3)～(5)の三つの項目からの収入が87年には資金の67%を占めた。この基金に集められた額は6510億リラで500万ドルである(1986年)。

同法第3条によれば、大衆住宅基金は次の目的のために用いられる。(1)大衆住宅組織および個人へ不動産融資を提供すること、今まで50万戸に不動産融資を提供し、年間20万戸の建設への融資を目標とする。(2)利子軽減のための補助金を提供すること、(3)都市において大衆住宅地域に土地を提供すること、(4)建設産業促進のために投資し信用を提供すること、(5)建築および建

築資材調達のため提供すること、以上の目的のために用いられる。

大衆住宅法は、中央政府の諸機関を住宅政策実施の唯一の当局と見なす。言い換えれば、中央政府は住宅供給分野における責任を地方自治体に認めていない。たとえ、大衆住宅計画の実施対策地域を市の郊外地域まで拡張する権限が知事に与えられているとしても、知事は中央政府の派遣した代理人である。住宅供給に関する市の権限と機能は特別法によって決定されており、大衆住宅法で再度規定する必要はない。政党と結びついた強固な中央政府は、財政的権限やその他の権限を地方当局に委譲せず、自ら所有することを好む。

新（第2次）大衆住宅法と旧（第1次）大衆住宅法との違いは、民間大会社や大建設会社を公共資金の利用可能な大衆住宅組織として、新大衆住宅法が承認したことである。また、新大衆住宅法は旧法と異なって、民間個人が住宅を市場で購入するときも、基金からの資金を受けることができた。個人だけでなく、建設業者、コントラクター、住宅協同組合、住宅協同組合連合、社会保障組織も基金からの資金を受けることができるようになった。社会保障組織には、建設産業促進のための投資や融資の申請者、あるいは、観光地域におけるインフラ投資のための融資申請者も含まれる。

大衆住宅の考え方は、多数の住居を一つのプロジェクトとして建設することによって、規模の経済の恩恵を住宅供給にもたらし、大衆住宅による建設を比較的短期間に住宅不足を解消できる有効な方法と見なしている。そのように考えるのであれば、上記のように個人や各企業が基金から住宅融資を受けて、市場における独立の建設活動を容認することは、住宅の大量生産という目標に適合した正しい決定とはいえないはずである。

新大衆住宅法にみられる新たな住宅政策は、過去 20 年間にトルコで実施されてきた住宅政策から、二つの重要な点において逸脱することになった。一つは、新法によって信用供与の対象となる住宅面積が 150 平方メートルと引き上げられた点である。従来、「社会住宅」は 100 平方メートル以下に限定されていたのである。もう一つは、第 2 住宅の入手やリゾート住宅の入手に

も基金から融資を得られるようになった点である。「社会住宅」のために融資を受けられる人は、住宅非所有に限られた従来の政策からも逸脱している。従来は、家族の一員がフラットや土地を有していれば、世帯主は融資申請はできなかったけれども、新大衆住宅の措置はこれとは逆の方向に作用することとなった。

第5節 住宅投資の実態

住宅投資は、住宅政策の実施に最も重要な手段である。資金不足が、トルコでは常に住宅不足の原因にあげられてきた。住宅投資額が全投資額の35%を占めたときですら、住宅事情の悪化は抑えられなかった。言い換えれば、不十分な投資が失敗の唯一の理由とは見なされない。

トルコでは住宅投資の92%を民間部門の投資が占め、第5次開発計画では、住宅投資総額に占める政府投資の比率が8%から7%に下げられた。住宅投資に配分されている資金が現在少額だとはいえないが、次の三つの要因が住宅建設活動を悪化させている。第1は、住宅の全費用における土地価格の占める比率が高いことである（現在では約60%）。第2は、インフレにより建設資材が高騰したことである。しかも、消費生活の変化に伴う住宅の規模拡大によって、建設資材費用の増大がもたらされている。1980年に比較して88年にはセメント、鉄鋼、タイル・ガラスはそれぞれ11.6倍、6倍、8倍になった。第3は、企業家が得ている利潤が高いことである。こうした条件のために、市場において入手可能な安い住宅価格も、低所得層や時には中所得層にさえ手が届かなくなっている。

1979～83年の時期は、年間住宅需要戸数が27万8000戸から39万7000戸であったが、実際には14万4000戸から25万1000戸が供給されたにすぎない。年間不足戸数はほぼ25万戸に及び、住宅供給は需要の急速な増大と歩調を合わせていない。

1968～83年の時期をみれば380万戸の住宅需要があったが、このうち310万戸が建設されてきたにすぎない。この差は実際には、70万戸の非認可住宅によって供給されてきた。1000人当りの住宅建設戸数は、65年には2.6戸、70年には1.2戸、75年には3.1戸、80年には3.1戸、85年には5.2戸であり、先進国と比較すると低い。

住宅規模は住宅投資の生産性に緊密に関わり、床面積による規模基準は社会的な、中・下層向け住宅政策の目的を達成するために用いられる。広い意味で住宅基準には、寝室数、部屋当りの居住者数、住居の施設とファシリティ、建設システム、資材が含まれる。最近では、環境条件、社会サービスへの接近、都市の他の住宅環境との関連なども、住宅基準の構成要素である。社会的な、中・下層向け住宅政策においては今でも規模基準が、援助申請に対する選定の基準をなしている。

1964年の内閣政令では、「社会住宅」の基準を100平方メートルとした。64年以降、公共住宅融資の利用者にはこの基準が適用された。他方、税制は優遇措置によりこの基準以下の小住宅建設を促進した。しかし、住宅面積は十分な基準になりえないし、また、100平方メートル以下の住宅は平均的トルコ家族にとっては小さすぎると、建設業者、消費者、知識人は批判的であった。

基準反対派は、1984年に100平方メートルから150平方メートルに引き上げさせた。新政府は、法律で免税措置を150平方メートルに引き上げたし、新大衆住宅法でも引き上げた。公的統計によれば、居住規模は着実に拡大している。最近、100平方メートルの制限にもかかわらず、より大きな住宅の建設に向かっている。すなわち、65年には平均床面積は99.4平方メートルであったが、77年には100.2平方メートル、そして85年には115平方メートルに拡大したのである。

公的融資を利用した住宅の最大床面積は150平方メートルに引き上げられたが、住宅融資条件について区別し、小規模住宅の建設を優遇していることは事実である。部分的にはこの優遇措置のため、あるいは、部分的には「社

会住宅」プロジェクトを設計する建築家の活動によって、小規模住宅への大衆住宅基金融資需要は急増した。最近の調査では、申請住宅の面積 80～100 平方メートルが 68.5% であり、100～150 平方メートルが 31.8% である。基金による融資の少しの部分でも豪華住宅に配分すれば「社会住宅」に配分されるはずの資金が制限されることになり、それゆえ経済にとって浪費的になるといえる。

第6節 住宅金融

住宅金融業務は、大衆住宅基金（Mass Housing Fund）を管理する大衆住宅・公共協同組合の任務である。大衆住宅基金は資金援助によって設立されて以来ほぼ 3 年間で、1947 年以来建設された住宅戸数に等しい住宅を建設してきた。公的融資を利用して建設された住宅戸数に占める大衆住宅・協同組合の建設比率は 87.8% であり、国家住宅銀行、労働者社会保障機関はそれぞれ 5.6% と 5.1% にすぎない。他の社会保障機関による建設比率（軍人社会保障機関など）はわずかなものである。

大衆住宅基金の設立により、全銀行信用に占める住宅信用の比率は 1980 年には 1.4%、81 年に 1.6%、82 年 1.9%、83 年 2.8%、84 年 4.9%、85 年 6.5% と増え、現在は 9% に至った。8000 億リラ、6400 万ドルが設立以来 4 年以内、50 万戸の住宅に不動産融資として貸し出された。大衆住宅基金による融資のうち小部分は個人申請者によっているが、大半（95%）は住宅協同組合や住宅協同組合連合を通して融資される。87 年には融資の 60.2% が、全人口の 49.6% を占めるにすぎない 10 大都市に配分された（イスタンブル、アンカラからコンヤ、バリクシェヒルなど）。

大衆住宅基金の予算は 1987 年には、5910 億リラ（4700 万ドル）、89 年には 7800 億リラ（6200 万ドル）と推定される。この基金から個人あるいは住宅協同組合向け融資条件は、この 4 年間で常に変化した。80～88 年の年率 30～

65% というインフレのために、貸付額は少額というより不足するといったほうがよく、融資額引上げが必要になった。例えば、88年までは貸付額は床面積 60 平方メートル以下の住宅用では 200 万リラ (1539 ドル)、150 平方メートルまでは 350 万リラ (2690 ドル) であった。しかし、88 年 2 月にはそれぞれ 300 万リラ (2301 ドル)、380 万リラ (2923 ドル) に改正された。その後、床面積に関係なく 450 万リラ (3460 ドル) に増額された。

現在、融資期間は 15 年間であり、利率は 60 平方メートル以下のとき 15%、61 ～ 80 平方メートルのとき 17%、81 ～ 100 平方メートルのとき 20%、101 ～ 150 平方メートルのとき 25% である。住宅協同組合、住宅協同組合連合、社会保障組織は借入れのために、頭金の支払いは不要である。しかし、個人の申請者は頭金として 30 万～60 万リラ (230～690 ドル) の支払いが必要である。

個人申請者への融資では、80 平方メートルの「社会住宅」購入額の 4 分 1 に限られる (1988 年市場価格)。その結果、個人申請者は資金調達のために別の資金に依存しなければならない。建設費用と土地価格の急増は、中間層や低所得者が住宅所有者になることを不可能とした。また、未熟練労働者の月収は 20 万リラ (160 ドル) であり、この収入では 20 年間総収入を支払っても「社会住宅」を購入できないほどである。収入の 4 分の 1 が住宅費にあてられるとすれば、「社会住宅」の購入には 80 年かかる計算になる。

1984 年に通過した法は国税と地方税の一部を免税とし、「社会住宅」の建築を奨励した。しかし、150 平方メートル以下の全ての住居に適用された免税措置は 88 年には廃止された。

1986 年には「社会住宅」融資に二つのケースが追加された。一つのケースとして、大衆住宅基金からの融資が労働者や役人にも利用可能となった。融資を受ける者は労働者社会保障機関の成員であり、同時に、同機関に最低 1800 日の追加保険料を支払わなければならない。同様な措置が、住宅を有さない人にも提供された。融資申請者は融資額を一度に受け取ることはできず、受取り最大額は一度に 100 万リラ (769 ドル) に限られる。労働者への融

資は無利子であるが、融資額の5%を諸経費として支払う必要があり、均等返済である。同条件による融資が公務員も利用可能となった。ただし、公務員として10年勤務していることが条件である。

もう一つのケースとして、1986年の法令（法令3320号）によって雇用者住宅が拡充された。この法律は民間部門と公共部門の雇用主に、雇用者の住宅問題解決に貢献するように要請した。公務員やサラリーマンだけでなく、退職者（公共部門と民間部門の双方）もこの機会を利用する資格を有している。ただし、施行細則によれば、公務員と労働者はこの融資の申請資格を有していない。雇用者の住宅建設への援助は雇用主にとって強制的になった。1家族はこの資金を1回に限って利用でき、自宅所有者も申請可能である。住宅所有の視点からすれば、この規定は論争が生じるところである。

同法による住宅建設補助は、居住住宅の規模が75平方メートル以下のときに限って利用可能であり、この点で大衆住宅基金による融資とは性格を別にする。雇用機関や雇用主による支給額は全て免税であるし、融資手数料も不要である。また、雇用主は支給した住宅補助額は、所得税申告において必要経費として計上可能である。また、集団交渉による契約に際し特別条項の締結によっても、雇用主はこの規定を変更できない。

大衆住宅基金の融資を利用し、本法（法令3320号）による住宅補助を受けたとしても、住宅非所有者はきわめて高価格の住宅市場において住宅を入手することは不可能である。イスタンブル商工会議所によれば、100平方メートルの土地の入手には、2000万リラから8000万リラが必要であり、イズミルでは5500万リラ、アンカラでは8000万から9500万リラがそれぞれ必要である。また、建設費用は1平方メートル当り1985年には6万リラ（46ドル）、86年には8万リラ（62ドル）、87年には10万リラ（77ドル）となり、88年には平均20万リラで（118ドル）と上昇している。

こうした状況においては、構造的でマクロ経済的措置が住宅入手費用と資金の間のギャップを縮小し、他方で実質費用と市場価格の差を縮小しない限り、さまざまな法律によって提供された住宅援助も、開発計画における住宅

政策が掲げる目標の達成には十分でない。こうした状況を改善するためには、インフレの抑制、とくに都市の土地と建築資材の高騰による人為的インフレの抑制、そして現実的で経済的な住宅計画の施行が必要である。

住宅建設の困難な状況に決定的な役割を演じるマクロ経済要因として、所得分配も軽視されてはならない。1988年には、富裕層（全人口の13.2%）は利子や家賃収入としてトルコ全所得の70.2%を受け取り、逆に、農民（同49.7%）は全所得の15.8%しか受け取っていない。サラリーマンや賃金取得者（同37.1%）も全所得の14.0%しか得ていない。全人口の20%がGNPの57%を得ており、残りの80%層がGNPの43%しか得ていない。しかも、ここ8年間で事態は悪化しているのである。

第7節 都市の土地政策

トルコ憲法における三つの規定が、土地投機取締り、また、貧困層の住宅問題解決措置に好ましい影響を与えている。好ましい影響を与える第1の規定は、公共利益の原則を侵害するときには私的所有権の享受を禁じたことである。第2の規定は、秩序ある計画された都市化のために居住（と移動）の自由を制限する措置を国家が採用することを容認したことである。第3の規定は、強制的土地の買上げに属する条項に含まれ、接収に際して土地所有権への支払い額の上限を申告土地価格としたことである。

第3の規定による補償規則は、20年間たびたび変化した。1961年憲法では補償価格は公正な市場価格とされた。71年憲法では課税土地価格に変更されたが、76年にこの規定は私的所有権を侵害すると判断され、76年の憲法審議法院で無効とされた。しかし、81年の第1次大衆住宅法と82年憲法第35条は、補償基準を課税土地価格に戻した。主観的価値基準から相対的に客観的な課税価値基準へのこの移行は、良好な条件で都市下層民を居住させるためには適正価格で広い土地を接収できる利点を有した。しかしながら、接収に

関する新たな法令は、他の基準を用いることも容認した。課税土地価格に加えて、政府による土地評価額、不動産の単位価格、建設費用、その他客観的な基準が用いられる。もちろん接収に関しては、中央政府と同様、地方自治体の遂行意欲と財政能力が重要な要因となる。

土地政策の目標は、私的利益を公共利益に調和させ、社会全体の利益に対立する形の私的利益を制限することである。都市の土地政策と住宅政策の成功には、積極的な関連が認められ、低価格な土地の供給増大が、都市貧困層の土地需要に応えることを可能とする。関連目標として、土地価格上昇率を低下させることをあげることができる。最終的には、地方自治体と中央政府による開発により増加した土地価格の一部を徴収することが、間接的な社会目標に値する。

土地局と市当局は、都市における土地政策の遂行に責任を有する主要機関である。しかし、上に述べた目的の達成のためには、土地局は実効性のある機関ではなかった。また、拡張した都市地域における新たな土地を入手する資金の不足のために、また、部分的には関心の欠如のために、市当局も土地取引に際しては能動的ではなかった。

しかしながら、アンカラ市における二つの試みは注目に値する。第1は、アンカラ市が特別法で定めた価格で1925年に400万平方メートルを接収したことである。この特別法が、首都移転にともなってアンカラにきた新規流入者向け社会住宅を建設可能としたのである。第2は、住宅協同組合連合をアンカラ市が最初に設立し、中央政府の支援を得て土地の接収と購入を勧め、住宅協同組合連合への大規模な土地配分に成功したことである。

この二つの試みは成功例である。安価な土地を市が利用できなかったならば、この試みも成功しなかったであろう。限られた例を別にすれば、地方自治体は予算の赤字を埋めるためには所有地を売却し易い。しかし、そうした方針は、長期的な土地政策としての要件を満たさないのである。

市当局にとっては、民間所有地を公共所有地に移転させるための土地接収権を行使するよりも都市計画権限を行使する方が容易である。市当局は区画

規制と土地ゾーニングを遂行する権限、あるいは土地再調整など都市計画規制を遂行する権限を広く用いる。もう一つの重要な規制は、非生産的農地に限って都市開発と居住許可を発行することである。しかしながら、多くの地域で、生産的農地を都市開発から保護する効果的な規制はなされていない。市当局は、上流階層の娯楽にしか役立たない観光計画や大規模住宅計画による土地浸食、あるいは工業化による土地浸食に対して消極的にしか対応していないのが実情である。

最後に、不動産税は未利用地の投機抑制に役立つだけでなく、地方自治体に超過資金を確保する。多くの西欧諸国では、不動産税は地方自治体収入の主たる源である。トルコでは4年ごとに不動産所有者は不動産価格を申告するように要求されており、政府は土地価格の上昇をかなり把握可能である。それゆえ、地方自治体は少なくとも4年ごとに税収入を引き上げることが可能である。不動産税収入をさらに引き上げるために、土地価格の申告更新期間を4年より短くする裁量も有する。地方自治体は不動産税収入の85%を利用でき、残りの15%は特別地方行政に配分される。大都市圏では、85%のうち上級評議会が20%分を受け取り、上級評議会の下の各行政区が残り65%を受け取るのである。

1980年の初期までに、不動産税以外に土地に対して二つの税が課されてきた。一つは地方レベルのものであり、もう一つは国家レベルのものであり、双方とも公共事業の結果として土地価格の上昇に課税された。地方レベルでの税は、市の接収決定によって土地が値上がりしたとき、地主が支払う地方改善税である。国家レベルでの税は、購入と売却の期間内に上昇した地価に対し課税される増加土地税と呼ばれるものである。しかし、双方の法律とも、地主に対する負担が大きいとして廃止された。重複課税から地主を保護するためにこの法律は廃止されたのであり、廃止は一般大衆の利益には配慮していないのである。

第8節 非認可居住地域

住宅供給と需要の格差は、この30年間、不法占拠住宅の建設によって満たされてきた。不法占拠住宅の数は1985年には150万戸であると推定される。不法占拠住宅は一種のシェルターであり、不法占拠問題は単なる住宅問題であるとみなす説もある。しかし、この説は、不法占拠問題が有する広い意味を見落としている。不法占拠住宅比率がこの30年間に増大した理由は、不平等な所有配分のためである。不法占拠住宅の数と大都市圏住民の貧困との高い相関関係が、このことを証明する。例えば、80年代初期のイスタンブルにおける不法占拠地区住民の所得は、高級地域住民の所得の7分1にすぎなかった。

不法占拠住宅の発生は、すでにみたように都市化の第1期である、第二次世界大戦後に生じた農村から都市への移動によって加速された。そのゆえ、当時の住宅政策の主たる重点は不法占拠住宅に向けられた。しかし、当初の不法占拠住宅の有した自助的性格は、当初採られた政策と同様に、その後大きく変化した。

1960年代初めまでは、不法占拠住宅には自助的相互扶助的な性格がはっきりと認められた。不法占拠住宅の建設は家族員、親族、友人による、当局の援助を受けない形での共同努力によってなされており、こうして形成された建築物は自分たちの居住用であり、賃貸することはほとんど例外的な現象であった。

1960年代から70年代には、自助的、相互扶助的な性格が強かったが、不法占拠住宅は徐々に商業化され、利益のために賃貸され始めた。この時期の不法占拠者の間には、販売用や賃貸用に複数の住居を建築する事業家も発生したのである。

1970年代末以降はいわば最後の過程ともいえ、不法占拠住宅に認められた小商品生産過程は完全に商業化され、民間企業が土地確保、プロジェクトの

企画と設計、そして建設に責任を有することになった。不法占拠住宅の有した自助的性格は、利益実現の関心にとって代わられたのである。ターナーの指摘した不法占拠地区の自助的性格は、トルコの不法占拠住宅にはもはやみられなくなった。トルコの不法占拠住宅の性格は、その請負業者の規模の点からすれば、ターナーが述べた自律的な性格から逸脱している。不法占拠住宅の居住者は、住宅のデザイン、建設に支配権をもはや有していない。居住だけでなく、建設用地も投機者によってたびたび取り引きされた。要するに、マスタープランによってではなく、土地投機者の希望によって、都市は形成されているとさえいってよい。

不法占拠住宅と不法占拠居住に対する政政策は、トルコにおいても、撤去政策から合法化政策に変化した。しかし、不法占拠住宅は確かに不法行為ではあるが、不法占拠住宅を改善する試みもなされている。具体的にいえば、ゲジェコンド政策は、三つの別々の、しかし関連した目標である、改善、撤去、抑制を達成することに向けられた。この目標のうち、(i)改善は、住宅と居住地の双方とも居住の質は比較的良好、改善に適したとき施行された。(ii)撤去は、歴史的な地区や記念碑の周囲にある不法占拠住宅を完全に破滅するとき施行された。(iii)抑制は、将来における不法占拠の進行速度を抑制する措置をとるときに施行された。おなじ抑制でも、2種類の抑制が存在する。すなわち、長期的な抑制は、人口と経済活動を国内に広く分散させることによって、不法占拠の過程に政府は介入しようとするのである。大都市圏の拡張を抑制することは、不法占拠住宅の数を減らすことになる。このため、工業化、雇用機会の創出、地域開発が推奨された。中短期的な抑制は、一方で不法占拠住宅の破壊と、他方で不法占拠住宅に代わる「社会住宅」の建設のために低価格な土地の提供や融資と技術援助をすることによって、不法占拠の過程に政府は介入しようとするのである。

こうした政策を詳細な点まで定めた最初の法律は、現在も施行されている。さらには、同法は、政策を実現するためにゲジェコンド基金を中央と地方の二つのレベルで設立させた。同時に、同法は、市が低価格住宅にふさわ

しい土地を取得する方法と、必要な家族に土地を提供する条件を示した。1966年のゲジェコンド法は、市が公共サービスを提供することを容認して既存の不法占拠住宅を合法化し、占拠者に市税や国税、料金などの支払いを求めた。

より根本的な方法としては、1980年の軍事政府、後には民政政府が、80年6月以前に成立していた非認可住宅の合法化のための法律を通過させたことがあげられる。法律2805号と2981号は、ゲジェコンド住宅の建設を容認した。すなわち、81年以前に建設されたゲジェコンド住宅を容認し、逆に、特定期間内に同法の示す条件への合致が確認できない非認可建築物を撤去するように命じた。公有地に設立されたゲジェコンド住宅では、名目的な価格によって土地の所有権が与えられた。他方、他人の所有地に建設されたゲジェコンド住宅では、地主の合意のある時に限って不法占拠者に土地が許可された。土地の権利を手にする、つまり「土地配分証」を手にする人の条件は、市域内に本人、妻、子供が住宅、フラット、そして住民に適した土地を有しないことである。

1984年の政府機構再編に続いて、公共事業居住省の不法占拠住宅にかかわる権限、義務と機能は、市当局に移転された。振子は再び中央から地方当局に移転した。一般的にはこれらの権限は市当局に属したが、ときにはその権限は中央政府によって用いられた。大都市圏（7都市）では、大都市の行政構造を再編する法律（法律3030号）に従って、大都市行政機関によってこうした権限が用いられた。新しい法律は、申請家族に配分すべき土地価格を市場価格で決定できる権限を市当局に与えた。以前は、各地区の土地価格はいくつかの客観的な基準によって算出されてきたのである。この変更は、外部の介入なしにすべての価格決定を委ねるという政府の方針に対応した措置であった。

1985年の新都市計画法（法律3191号）の公布は、重要な方法によってゲジェコンド住宅に間接的に影響を与えた。同法は、建築許可の取得を次の建物に関しては免除した。(i) 1000平方以下の土地に建設される住宅、(ii) 3階建

て以下の建物、(ハ)平均の高さが6.5メートル以下の建物、これらの建物に関して、建築許可の取得を免除したのである。結局、ほとんどの不法占拠住宅がこの三つのカテゴリーのうちの一つには該当するために、ゲジェコンド住宅は事実上、市からの建設許可取得が免除された。ある種の不法占拠住宅を、間接的に合法化したのである。しかし、建築許可は要求されないが、衛生基準と建築基準は守られるべきものである。不法占拠のこうした合法化は、ゲジェコンド住宅数の増加をもたらすと予想される。不法占拠を抑制する要因は法的な禁止ではなくて、都市における土地の希少性を低下させることである。

最後に、1986年に通過した法律（法律3290号）は、ゲジェコンド合法化の別の措置をとった。すなわち、開発計画による地区改善の実施という前提を排除し、不法占拠居住者による所有権の獲得をさらに容易にした。しかし、この措置はすでに存在している不法占拠住宅の合法化であり、住宅供給の増大には役立つものではなかった。

第9節 協同組合住宅（Cooperative Housing）

一般にトルコの協同組合運動は、農村でも都市でも長い伝統を有し、その起源は19世紀にさかのぼる。住宅協同組合運動も50年以上の歴史を有する。最初に住宅協同組合が形成されたのは、1930年代初期であった。近年、協同組合による住宅建設は、非営利的な住宅建設方法として多くの途上国で奨励され実施されている。トルコにおいても、共和国時代から協同組合は増加し、75年には1631組合、84年には3216組合となった。85年に4000組合、組合員数は30万人になった。現在では2万5000組合、組合員数は100万人になったと推定される。住宅協同組合による住宅建設は、84年には3万戸を越え、1年の建設戸数の20.2%を占めた。

住宅協同組合の半数以上は10万以上の都市に存在し、1984年にはアンカ

ラに限れば建築戸数の半分以上を住宅協同組合が建設した。平均成員数は、近年では20人から75人に増加した。規模をみれば、成員数が50人以下が組合の60%を占め、50～100人が23%、100～200人が10%、200人以上は僅かに7%である。

住宅協同組合は、特別法でなくて、協同組合一般法によって運営されている。1923～45年の急速な発展時期の後、住宅協同組合運動は、労働者保険機関による奨励にもかかわらず、民間部門に対して副次的なものにとどまっていた。こうした状況は1960年代初期まで続いた。61～80年も、国家の側における協同組合運動を副次的なものとする態度が、協同組合運動に不安的な展開しかもたらさなかった。要するに、第二次世界大戦後の時期に住宅協同組合は急速には発展しなかった。住宅部門における民間部門の圧倒的な活動がなされたためであった。

1980年に成立した軍事政府は、協同組合を再活性化しようと試み、第1次大衆住宅法を成立させた。同法は、公共資金の利用を住宅協同組合やその連合体に限定し、住宅協同組合の発展に大きな利点を提供した。住宅協同組合は増大したが、住宅協同組合に向けられた期待は実現されなかった。政府が大衆住宅基金の活動を停止させていたからである。第2次大衆住宅法は住宅協同組合に優先権を与えなかったが、大衆住宅基金のうちの多くの資金が協同組合によって利用された。しかしながら、大衆住宅基金の利便は個別的に利用可能なため、必ずしも住宅協同組合の傘下で組織化される必要性はない。このことが、長期的には協同組合運動の発展にはマイナスの影響を与えている。現政府は、住宅建設においても集団的手段に対抗して個人主義と民間企業を奨励する政策をとっているといえよう。

最近では、新しい要因が影響し、住宅協同組合を増加させ始めた。地方自治体の積極的な取り組みが住宅協同組合を増加させ始めたのである。1969年協同組合の修正は、公共事業体（市などを含む）がすでに成立している協同組合に参加するために大規模な住宅協同組合を設立することを可能にした。アンカラの住宅協同組合（KENT-KOOP）は、アンカラ市によって自力で開始

された非営利組織である。いくつかの巨大都市がこの方式を模倣した。イスタンブール・マルマラ海地域住宅協同組合（KONUBIRLIK）は、イスタンブールから独立した形で成員に住宅を提供している。

第10節 家賃制限とフラット所有

戦争前から始まった家賃制限は、家賃の急騰から店子を保護するために商業用、居住用の建物の賃貸に導入された。家賃制限法を執行する義務は、地方自治体に委ねられた。家賃制限法は1960年代初期まで継続されたが、60年代初期に生じた二つの変化が同法の効力に影響を与えた。第1の変化は国家計画庁の設立であり、国家計画庁は経済的視点から家賃制限に反対した。家賃制限は店子と家主の利益を融和するために、特定の時期に限って施行されるべきだと主張した。

第2の変化は、1960年の軍事介入に続く憲法法廷の成立である。憲法法廷は、公共利益のためであるとしても個人利益を停止や廃止はできないとして、63年に家賃制限法は憲法違反との判決を下した。家賃制限法は、家主に対する店子の利益を優遇して、個人の権利を犯すだけでなく、平等の原則をも犯すとした判断をしたのである。60年代になって戦後の経済危機は終了し、もはや家賃制限は不要であると憲法法廷は主張した。けれども、実際には家賃制限を必要とする例外的な条件が、都市下層民の多くにとって存続したのであった。こうした60年代の初期以降、家賃が公正であるかないかは、店子の申請により民法に基づいて判断されることになった。

店子と家主の対立に際し法廷は、特定年のインフレ率を超えない限りで、家賃の上昇を認めるという基準を採用した。トルコの家賃制限法は、予想されるほどマイナスの影響を住宅建設に与えるものはなかった。というのも、豪華賃貸住宅への需要が存在したからである。しかし、家計の消費支出全体のうち、とくに低所得、中低所得層にとって住居支出が大きな部分を占める

ことは明らかである。家賃制限の措置は、戦後の経済危機の時期だけでなく、延長された時期にも一般的経済条件によっては必要かもしれない。

他方、低所得層による需要が多い賃貸住宅の供給を増大させることも必要である。第二次世界大戦中に公務員向け賃貸住宅の建設が奨励され成功したけれども、この方針は1970年代や80年代には完全に放棄された。民間部門が圧倒的な需要に応じる形で所有者居住型の住宅建設に関心を示した。60年代末に通過した法律は協同管理によるフラット所有の原則を確立し、多数のフラットからなる建築物の管理規則を決定した。同法の目的は賃貸住宅を増大させることではなく、既存フラット住宅の管理であったため、住宅建築を増大させる効果的な方法であると見なすことはできない。しかも、フラット住宅の管理においても、同法は所期の目的を達成しなかったし、他方、利益最大化のためには耐用年数のある利用可能な建築物の尚早の撤去を加速化し、間接的に供給を減少させたのである。

[注] _____

- (1) Drakakis – Smith, D. W. and W. B. Fisher, *Housing Problems in Ankara*, 1975, p. 9. 以下、本章第1節と第2節は、加納が新たに書き加えた部分である。また、以下のケレシュ原稿（第5章～第7章）に関しては注が記されていないため、本書においてもそのままにした。また [注] (2), (3)は加納が確認できる限りで付したものである。
- (2) H. Kano, “Development Plans and Housing Policies of the Middle East – from Phase O to Phase III,” Keles, and Kano, *op. cit.*, 1987, pp.18–19.
- (3) *ibid.*, pp. 20–21.