

東京を中心とした大都市圏住宅問題の新たな展開と自治体住宅政策の役割及びその効果に関する研究(1) (梗概)

石田 頼房

1. はじめに—1980年代後半における住宅政策の全体的動向

1980年代後半に入って地価高騰などにより大都市を中心とした住宅問題は一層深刻化した。そのような事態に対して90年代はどのような住宅政策がとられるべきか、これが本研究の基本テーマである。本研究では特に、住宅政策の新しい可能性を開くものとして自治体の住宅政

策に着目し、その役割や効果を明らかにすることを目的とする。

われわれが自治体住宅政策に着目する理由は、第一に、自治体が住民の基本的な生活の場であり、自治体こそが単なる住宅供給政策を超えて総合的な政策を展開し得るという点に求められる。また、現実の動きとしても東京23区は先駆的な政策を展開してきており、その経過、内

表 1-1 1980年代後半における住宅政策の動き

国	都	区
1985		6.中央区付置義務要綱
1986		3.世田谷区住宅白書
1987	10.土地臨調報告 10.「緊急土地対策要綱」	1.文京区付置義務要綱 7.台東区付置義務要綱
1988	3.建築審議会へ諮問*1 6.総合土地対策要綱閣議決定 9.住宅地審へ諮問*2	2.知事住政懇へ諮問 10.住政懇中間報告「早急に取り組むべき対策」 1.中央区定住基本方針
1989	2.都計審課題決定*3 6.三審議会中間報告*4 7.住宅地審市街地住宅小委員会中間報告*5 11.市街地住宅懇談会報告*6 12.土地基本法成立	9.東京都木賃住宅地区整備促進事業制度 4.世田谷区土地住宅問題懇談会最終報告
1990	2.住宅地審部会報告*7 4.大都市法改正案発表 6.首都圏白書、土地白書 6.住宅地審議会答申*8 6.大都市新法公布 7.建築審議会答申*9 10.土地政策審議会初答申 11.大都市新法施行 12.大蔵民賃への家賃補助制度基本了解	4.東京都住宅政策懇談会最終報告 9.都知事表明「10年で公的住宅35万戸」 11.第三次長期計画(住宅35万戸) 11.1000億円規模の住宅対策用基金を新増設 11.都民住宅に関する基本方針 2.新宿区「定住化の推進に関する指導要綱」 3.世田谷区住宅条例公布 4.中央区「住宅及び住環境に関する基本条例」施行 4.江東区、高齢者世帯民間賃貸住宅家賃等助成要綱 4.品川区住宅附置指導要綱 6.台東区「新婚家庭家賃補助制度」(10月より) *各区住宅問題検討委員会設置/報告さかん
1991	1.土地政策推進要綱閣議決定 3.首都圏の大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する基本方針」決定、告示 3.六期五計閣議決定 4.地価税法成立 8.都市計画中央審議会中間報告(ダウンゾーニングなど)	1.東京と住宅マスタープランの策定方針決定 4.東京都「公共住宅供給型再開発モデル事業」を創設 7.東京都住宅マスタープラン決定 10.住宅対策審議会「市町村の住宅政策に対する支援策のあり方について(意見具申)」 1.文京区ファミリー向け借上げ家賃助成開始 2.新宿区住宅及び住環境に関する基本条例 2.港区定住促進基金創設 2.中央区居住継続援助事業実施要綱 3.港区住宅白書 3.品川区住宅基本条例 6.港区定住まちづくり条例 6.台東区定住まちづくりに関する基本条例、公布・施行 6.千代田区住宅基本計画案 7.墨田区ファミリー世帯住替家賃助成要綱

・23区についてはメルクマールになりそうなものだけあげた。

*1 「国民生活・経済活動の高度化・多様化に対応した市街地環境整備の方策について」
 *2 「経済社会の発展に対応したゆとりある生活を実現するための住宅・宅地政策はいかにあるべきか」
 *3 「大都市地域における良好な住宅・宅地供給を促進するための都市計画のあり方について」
 *4 住宅地審議会宅地部会中間報告「東京等大都市地域における宅地供給対策の推進について」、建築審議会建築行政部会市街地環境分科会小委員会中間報告「大都市地域の既成市街地における住宅の確保方策について」、都市計画中央審議会、経済社会の変化に対応した都市計画のあり方に関する検討委員会中間報告「大都市地域における良好な住宅・宅地供給を促進するための都市計画のあり方について」
 *5 「大都市地域における住宅供給の促進について」
 *6 「大都市勤労者のための市街地住宅確保について」
 *7 「民間住宅の供給の促進及び適正な管理について」、(市街地住宅小委員会、第二次報告)「大都市地域における住宅供給促進のための木造賃貸住宅集合地区等の整備方策について」
 *8 「経済社会の発展に対応したゆとりある住生活を実現するための住宅・宅地政策についての答申」、六期五計へ。
 *9 「国民生活・経済活動の高度化・多様化に対応した市街地環境整備の方策に関する第一次答申」

容、実績等検討すべき点は多い。2年にわたる研究のうち、第一年度の今回は、東京圏全体の住宅問題を視野におさめつつ、基礎自治体—東京23区レベルの住宅政策の実態・現状を明らかにすることを目標においた。

本論に入るまえに、自治体の住宅政策を取り巻くこの間の国および都の動きを簡単に整理しておく(表1-1)。

(1) 今回の問題に対する国の動きは1988年はじめごろから始まり、一連の中間報告・答申を得て新大都市法^{*1}(1990年6月公布)の制定や都市計画法・建築基準法の改正が行われた。新大都市法は従来の住宅建設五箇年計画に比べ、「開発適地をねらいうち」にすることで住宅供給計画をより具体的にした点に特徴がある。この法律に基づく広域的供給方針^{*2}は1991年3月に決定・告示された。なお、中間報告にあった市町村が「地域住宅計画」を定めるという項目は法律では見送られた。

(2) 東京都もまた1988年2月に住宅政策懇談会を設置、その報告を受けて一連の住宅政策を展開してきている。そのひとつの成果が「東京都住宅マスタープラン」(1991年7月)である。このマスタープランは、新大都市法に基づく都府県の住宅および宅地の供給に関する計画、および住宅建設計画に基づく第六期五箇年計画としての性格を併せもっている。

(3) 東京23区は、これらと前後して(区によってはそれに先んじて)動きを始めており、国や都を先導するような形で具体的な政策を打ち出してきた。

2. 東京大都市圏のマクロな動向

自治体レベルの住宅問題を検討するのに先立って、東京大都市圏での住まいのマクロな動向を把握しておく。

2.1 人口・世帯の動向

2.1.1 首都圏における人口移動の特徴

(1) 1955-1985年における年齢別の純移動率をみると、東京都では高卒前後の年齢階層の転入超過と大学卒業前後の年齢階層の転出超過が際立つ。高卒前後の年齢階層の転入超過による純移動率は1970-1985年で変化していない(大学、専門学校等の大規模な集積による定常的な寮、アパート等への居住であろう)。一方、大学卒業前後の年齢階層を含むその他の年齢階層の純移動率は1985年にかけて低下していることから、差引きすると高卒前後の年齢階層が転入後に、都内に残留していると想定される。これは、東京都の単身世帯率の増大と符合している。

(2) 1960-1970年の高度成長期に転出入の差である純移動率が増大し、近年になるに従いこの差は縮まってきていたが、1985年以降は、86年から87年にかけて東京都での転出増、首都圏3県での転入増がみられ、地価の高騰に伴って移動が増加したことをうかがわせる。

2.1.2 世帯の変化

(1) 全般に高齢化、単身化が進行している。

(2) 単身化に関しては、結婚年齢が高くなり未婚期間が増大していることの影響が大きい。特に東京23区では例えば30-34歳階級の未婚者の割合は、1985年に男性で43%、女性で23%に達しており、1975年の男性29%、女性17%に比べて急増している。

(3) 未婚者のうち半数近くが1人で世帯を構成しており、未婚化に伴う単身化の進行が、ワンルームタイプのアパート需要を支えている。

(4) 高齢化では、高齢単身世帯に関しての住宅施策が必要と想定されるが、65歳以上の高齢単身世帯は1都3県で24万世帯おり、65歳以上人口の9.7%を占める。

2.2 住宅の動向

2.2.1 新規建設戸数および住宅の種類

1988年住宅統計調査によって、京浜大都市圏(60-70km圏内に該当する1都3県の大部分および茨城県、栃木県の1部)において建築時期が1986-1988.9月の住宅の特徴を明らかにする。

(1) この時期に建築された専用住宅のうち、持家43万戸、借家67万戸であり、5年前の同期間の持家51万戸、借家26万戸から大きく借家が増大した。なお持家のうち76%が一戸建、借家のうち82%が非木造共同住宅である。

(2) 1984年以降に入居した主世帯のうち持家として取得された中古住宅戸数は、約24万戸(うち一户建・長屋建~13.5万戸、共同住宅その他~10.5万戸)であり、建築時期がこの期間の持家住宅83万戸(うち専用住宅78万戸)の約29%にあたる。

2.2.2 首都圏(1都3県)のマンション市場

CRI((株)長谷工コーポレーション総合研究所)資料によって、首都圏(1都3県)のマンション市場を検討する。

(1) 1986年の都心部での地価急騰後、周辺部もこれに引き続き地価が高騰し、1987年にはマンション価格が前年比29.9%の値上がりとなった。その後も価格急騰が続くが1991年になって高止まり傾向が明らかとなった。マンション年間平均価格は90年で6,123万円と、勤労者世帯実年収の8.7倍に達している。

(2) 新規供給戸数は1988年に前年比-21.9%と減少したものの、89年には回復し90年に続いている。この間87年に底をついた在庫がやや増え始めたが、90年末まではある程度捌けていた。しかし90年末からは在庫が急増しており、マンション価格の高止まりで購入が困難化していること、および地価下落期待があることから、買い控え傾向にあると想定される。

2.2.3 住宅ストックの変化

(1) 京浜大都市圏の借家居住主世帯数は4,683,800世帯であり、平均で1畳当たり月額家賃は3,091円である。

表2-1 建築時期, 距離帯別1畳当たり家賃

総数	距離帯別							
	-10km	10-20km	20-30km	30-40km	40-50km	50-60km	60-70km	70-80km
主世帯数 (千世帯)	4683.8	754.9	1590.9	880.7	805.0	397.4	156.8	98.1
1畳あたりの家賃(円) 総数	3,091	4,352	3,536	2,824	2,376	2,408	1,985	1,724
終戦前	1,925	2,572	2,297	1,912	1,666	1,630	968	850
1945-1960	2,305	2,870	2,447	2,047	1,909	1,847	1,276	1,262
1961-1970	2,311	3,351	2,606	2,151	1,752	1,898	1,592	1,381
1971-1975	2,680	3,827	3,112	2,483	2,096	2,021	1,839	1,622
1976-1980	3,238	4,776	3,671	2,843	2,508	2,480	1,804	1,673
1981-1985	3,736	5,927	4,125	3,254	2,858	2,831	2,385	2,018
1986-sep. 1988	4,461	6,826	5,122	3,926	3,705	3,501	2,871	2,747

これを距離帯別に見ると、~10kmが4,352円、30~40kmが2,376円となっており、建築時期が新しいほど価格が高くなる。建築時期が1985-sep.1988の価格は、距離帯別の平均価格の1.4~1.6倍になり、4人家族の最低水準にあたる19.5畳で計算すると、~10kmで、13.3万円、30~40kmで、7.2万円になる。さらに都市居住型誘導居住水準にあたる36畳では、~10kmで、24.5万円、30~40kmで、13.3万円になる。(表2-1)

(2) 大規模な破損のない共同住宅は京浜大都市圏の1988年で453万戸あり、うち33%が30㎡未満である。1983年には41%であったので小規模な住宅のシェアは大幅に減少したが、木造の30㎡未満が30万戸も減少したためであり、非木造の30㎡未満は戸数もシェアも増加している。

2.3 居住水準の動向

物的な居住水準、住環境水準のほかにも、家賃や通勤時間などの社会経済的な居住水準が想定される。これらについて概観する。

2.3.1 最低居住水準・都市型誘導居住水準

(1) 最低居住水準未済世帯が1988年でも13.8%存在しており、1983年の15.5%からあまり改善されていない。さらに設備の条件を加えると23.8%が不十分な住環境にある。世帯人数別では、単身者の水準未済世帯の率が1983年よりも大きくなっている。この点に関しては1988年の水準が、中高齢単身者に関して食事室兼台所を確保する条件の付加で1983年よりも厳しくなったことも一因であ

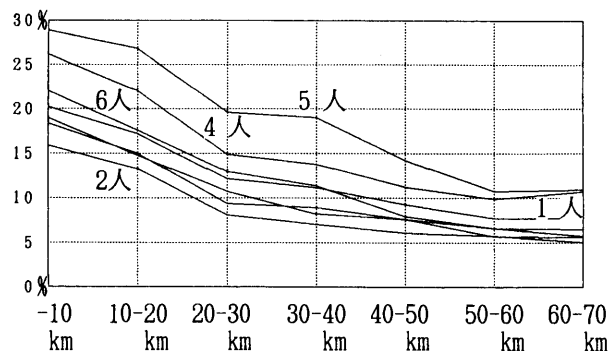


図2-1 距離帯別世帯人員別の最低居住水準未済世帯の割合

る。設備条件に要大修理の住戸数まで加えると単身者の39%、65歳以上の単身者では44%が不十分な住環境にあり、非単身世帯に比べて設備、老朽度の問題が大きい。

(2) 世帯の年間収入ごとに、室数、畳数で最低居住水準・都市型誘導居住水準を満たしかつ、専用便所・浴室を有する世帯の割合を見ると、収入が高いほどこの要件を満たしていることが分かる。

(3) 世帯人員別の最低居住水準未済世帯比率を、距離帯別に見ると、どの距離帯でも5人および4人世帯でこの比率が高く、2人世帯で低い。距離帯では20~30km圏まで急速にこの比率が低下し、それ以降は5人世帯を除き大きな低下が見られない(図2-1)。

2.3.2 社会的な居住条件

(1) 月額家賃の1年分(×12)が年間収入の20%程度となると、住宅統計調査の収入と家賃のクロス表を分割し、収入に対する家賃の比率が割高となっている世帯を同じやり方でくると、1983年には世帯総数の33%を占めていたものが、1988年には37%に増加している。すなわち居住水準は向上していても、収入に対する家賃負担は増大し、社会的な居住条件は厳しくなっている(表2-2)。

表2-2 年収と家賃(1983および1988)

世帯の年間収入	総数	1カ月当りの家賃(円)									
		1万	2万	3万	4万	5万	6万	7万	8万円以上	不詳	
		-1万円	-2万円	-3万円	-4万円	-5万円	-6万円	-7万円	以上		
1983	4077600	513500	704700	854700	784800	462100	368100	135400	236100	20200	
100万円未満	352100	36500	105800	106400	61000	21100	10400	5400	3200	700	
100-200万円	756900	75100	152400	200000	188800	78300	44500	21700	14900	1100	
200-300万円	1001100	107200	156200	217000	224800	132400	80200	45300	36400	1700	
300-400万円	929200	128000	131000	167300	184500	126000	83100	53700	54000	2000	
400-500万円	451400	75800	66300	73100	71800	53400	41400	30100	38700	1000	
500-700万円	285700	56800	48500	41200	35400	28100	25200	22600	39300	800	
700-1000万円	65900	18800	15200	11900	9100	6100	6200	6100	22400	300	
1000万円以上	36200	5500	3700	3300	3200	1600	1800	1900	15000	300	
不詳	158900	8400	27800	34500	26300	15200	13200	8700	12300	12500	

内合計1,282,200世帯(不詳除く借家世帯総数の33%)

世帯の年間収入	総数	1カ月当りの家賃(円)									
		1万	2万	3万	4万	5万	6万	7万	8万円以上	不詳	
		-1万円	-2万円	-3万円	-4万円	-5万円	-6万円	-7万円	以上		
1988	4482900	405400	490000	615000	753300	628100	517900	353900	236900	420000	28400
100万円未満	326000	28900	52300	72900	74600	45200	25400	13600	6400	5100	700
100-200万円	583700	42400	88800	106300	138800	98100	67600	39800	15400	14500	700
200-300万円	786600	63300	74700	114300	152200	136800	135400	69900	33800	35100	1200
300-400万円	853300	73400	78800	104800	148200	135600	119400	87300	48000	56500	1300
400-500万円	668700	64700	68100	79500	97100	92400	80700	69100	47000	68900	1100
500-700万円	626500	74800	72200	68300	71700	61900	60000	61600	48300	106500	1100
700-1000万円	271200	35600	34000	28000	24700	19000	18500	20000	20100	70400	800
1000-1500万円	78100	9600	9500	6700	5600	3900	4000	3700	4300	30300	400
1500万円以上	24400	2000	1300	1300	1100	1000	1200	1200	1300	1400	100
不詳	259900	8500	20100	32800	39300	34100	35600	27800	14900	24700	20900

内合計1,555,700世帯(不詳除く借家世帯総数の37%)

(2) 都心に勤務する世帯では住居の遠隔地化がマスコミなどでも取り上げられているが、京浜大都市圏全体で見ると通勤時間は1983年と比べてほとんど変化ない。むしろ持家世帯では45分未満の世帯の割合が1%強増え、持家以外でも90分以上が僅かだが減少している。国勢調査によっても1980-1985年に居住人口の増加した20~50kmで従業地による就業者数の増加が大きい。勤務地と住居の距離はもはや限界に達したと言ふべきかも知れない。(図2-2)

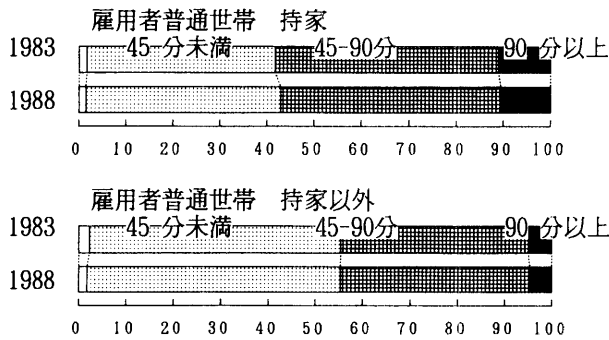


図2-2 持家世帯と持家以外の世帯の通勤時間 (1983および1988)

表3-1 年齢別・人員別世帯数の変遷

		1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人
~24	43	185,220	77,300	19,820	5,580	2,130	900	670
	58	342,000	46,800	12,200	3,600	800	200	100
	63	294,100	35,400	9,500	3,100	500	100	0
25-29	43	118,080	77,300	19,820	5,580	2,130	900	670
	58	194,700	87,500	58,100	24,100	5,000	1,200	400
	63	194,900	78,700	44,000	18,800	3,900	900	200
30-39	43	73,090	129,310	228,560	281,360	88,200	33,620	21,700
	58	214,600	154,400	193,700	277,900	86,100	28,000	11,100
	63	211,700	142,300	153,300	207,600	66,700	20,900	7,600
40-49	43	34,070	62,750	101,940	217,600	129,730	53,960	21,910
	58	108,000	102,500	145,500	342,100	154,300	50,000	19,300
	63	135,800	116,000	151,800	330,300	133,400	46,000	14,800
50-59	43	24,960	53,870	76,330	115,890	99,190	47,980	31,400
	58	87,500	132,400	171,600	205,600	82,700	26,200	9,500
	63	106,900	152,000	191,700	228,300	89,200	26,400	10,000
60以上	43	35,510	80,720	65,350	53,240	40,780	29,830	31,490
	58	137,800	232,500	106,900	48,400	18,600	14,800	9,200
	63	191,200	304,100	151,200	62,800	23,000	17,100	10,400

(住宅統計調査)

2.4 東京大都市圏での住宅政策転換の行方

以上の検討をまとめれば、次のようになる。a. 人口の都外への移動の一方で、都区部では未婚者・単身者が増加している、b. 買い替えをめぐる中古市場が発展しつつあり、また80年代後半には借家の新規供給が増加し、新規持家供給を目指す政策体系と相いれなくなっている。c. 単身層および都心に近いファミリー層で居住水準が満たされていない世帯が多い、d. 家賃・通勤時間も限界に達している。

これらの問題の背景に急激な業務床の都心集中ならびに都心周辺へのスプロールがある。住宅政策がもたらすこれらのツケの処理にまわるのでは、問題は解決しないし、住宅政策そのものが成立しないであろう。自治体住宅政策も有効たり得ない。したがって、基本的に東京一極集中構造を解体する必要がある、それには就業地を分散し、その周辺にアフォーダブルな住宅が供給されるような地域構造への転換が必要であろう*3。社会的な面も含めて一定の居住水準を確保するという住宅政策の観点から、地域構造を再編成するような地域政策がとられる必要がある。

3. 東京都の住宅問題

東京都レベルにおける住宅問題の動向を検討する。この点については住宅政策懇談会報告*4などすでに多くのレポートで指摘されており、ここでは、後の展開に必要な点および注目すべき現象を簡潔に整理する。

3.1 人口・世帯の動向

東京の住宅問題を端的に物語るのは人口・世帯の動向である。都心区での人口減少はすでに1970年代より社会問題として指摘されてきたが、1980年代後半にはこれらの従来からの傾向が一層激化するとともに、いくつかの新しい現象が生まれた。

(1) 区部人口は1960年代末以降、減少を続けてきたが、1980年代に入ってその傾向は鈍化を見せていた。それが1980年代後半にはいって再び拡大した。

(2) 都心および周辺区*5では、人口の減少は続いていたが、世帯数は増加していた。しかし、1980年代後半に入って、世帯数も減少を始めた。つまり住宅の数そのものが減少した。

(3) 周辺区で予想以上の人口減少が発生し始めた。中でも中核的なファミリー層の流出が目立つようになってきた(表3-1)。

3.2 居住水準

3.2.1 居住水準

(1) 区部では最低居住水準未満の世帯が19.3%、誘導居住水準以上の世帯が24.9%で、これは全国の水準(9.5%、46.7%)と比較して依然低い。また、借家の水準が著しく低いという構造は変っていない(表3-2)。水準から見るかぎり、区部の住宅問題は借家問題である。

表3-2 居住水準の比較

	持家	借家
一住宅当たり延べ面積	93m ²	35m ²
一人あたり量数	9.4量	6.2量
最低居住水準未満世帯	11万世帯 (7.5%)	65万世帯 (29.8%)

(住宅統計調査)

(2) 住宅の所有の関係別に居住水準を示したグラフはその都市の住宅のプロフィールを把握する上で最も基本的なもののひとつといえよう。これを区ごとに作成してみるとそれぞれの区の特徴が浮き彫りになる(表3-3)。典型的に多いのは、持家率大・民借率小で共に水準が平

表3-3 所有の関係別と最低居住水準

・大小は23区平均との比較、民借=民間賃貸住宅、水準は最低居住水準
 ・区名のあとの数字はそれぞれの区で最低居住水準以下の民間賃貸住宅が占める割合

持家率	民借率	公約住宅比率	
		持家水準未満	持家水準以上
大	大	大	大
		小	小
小	大	大	大
		小	小
小	小	大	大
		小	小

大 大 大 文京区13.2 大田区17.4
 小 大 墨田区14.3 中央区7.3 江東区7.5
 北区15.3 千代田区3.5
 足立区10.3
 葛飾区14.2
 江戸川区13.4
 小 荒川区19.1 練馬区10.6
 台東区17.2
 小 大 大 板橋区13.6
 小 新宿区16.7 品川区15.0
 豊島区17.8 目黒区14.7
 世田谷区10.0
 中野区15.8
 杉並区13.2
 小 大 港区7.3
 小

(住宅統計調査)

均以下の区のグループと、持家率小・民借率小で共に水準が平均以上の区のグループで、前者は下町に、後者は西部の周辺区に多い。もっとも水準以下の民借が全世帯に占める割合の高い区はどちらのグループにも存在し、東京の住宅問題の共通性と多様性を同時に示す結果となっている。

(3) 劣悪借家の代表例である木賃住宅は、1968年当時の112万戸から1988年には72万戸と大幅にその数を減らしている。しかし、1988年現在でも区部の23%は木賃住宅居住世帯であり、これを行政区別に見ると杉並区の36%を筆頭に20%を超える区が14区ある。

(4) 都内で新規に着工される住宅の相当部分を民間賃貸住宅が占めるが、その平均規模は44m²ときわめて狭小である(1989年着工統計)。必要な住宅が供給されていないばかりか、鉄賃住宅という不良資産を残す恐れが大きい。

3.2.2 社会的居住条件

(1) 住宅の価格・家賃については東京大都市圏の動向で触れた通り上昇している。問題は、今後さらに賃貸住宅の建て替えが進行していったとき(質の改善はある程度期待できるが)アフォーダブルな住宅がさらに減少することである。

(2) この問題の皺寄せをまず受けたのは高齢者等社会的に弱い立場に置かれた人びとである。建て替えに伴い、移動を迫られるケースが増大した。高齢者はまた、持てる者と持たざる者の較差が大きく、後者では低い収入に重い住居費負担がかかっている。古い公営住宅に老人夫婦や老人単身が取り残されていく現象も目立つようになった。

3.3 戦後住宅政策の枠組みの崩壊

戦後住宅政策の基本的枠組みは、低所得階層に公営住宅を対応させる一方、中間階層に関しては、ライフサイクルに応じた住み替えを支援する持家主義であったと総括できよう。上記の動向のもとでこのサイクルがどのような影響を受けたかを検討しておく。ここでは、住宅統計調査の年齢別・人員数別で世帯を捉え、それぞれの持家率の変化を検討してみる。得られるデータは都道府県ごとであり、ここでは東京都について集計する。

(1) 年齢別・人員数別に持家率の変化を検討すると、(表3-4)、30歳代以上では、ほとんどすべての層で43年から58年にかけて増加してきた持家率が、58年から63年にかけて一部の層を除き減少した。特に、30代の各層での減少が大きく、この年齢層が従来のように持家を獲得することが困難になっていることを示している。昭和63年における30歳代の後半はベビーブームの後半に相当する世代である。

(2) 30歳代についてさらに詳しく住宅所有関係別を見

表3-4 年齢別・人員別・持家率

	1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人
~24	43	0.76%	4.39%	15.79%	39.61%	50.70%	48.89%
	58	1.20%	8.12%	17.21%	30.56%	50.00%	50.00%
	63	1.09%	4.80%	1.37%	19.35%	40.00%	0.00%
25~29	43	4.40%	9.57%	35.32%	68.10%	65.73%	66.67%
	58	3.24%	13.49%	21.69%	26.56%	48.00%	75.00%
	63	2.67%	9.40%	15.91%	20.21%	35.90%	66.67%
30~39	43	23.81%	27.76%	21.22%	27.51%	38.55%	49.08%
	58	10.30%	29.15%	36.50%	41.67%	56.56%	81.79%
	63	8.22%	25.23%	31.64%	37.28%	50.97%	78.95%
40~49	43	18.78%	33.83%	45.46%	55.42%	66.47%	76.43%
	58	19.44%	39.12%	49.21%	58.61%	70.12%	84.00%
	63	17.82%	37.24%	47.76%	57.77%	69.87%	85.65%
50~59	43	32.37%	48.21%	60.72%	67.66%	72.58%	76.89%
	58	31.20%	55.82%	67.77%	74.61%	82.22%	88.55%
	63	27.03%	52.24%	64.21%	71.40%	79.37%	89.02%
60以上	43	52.83%	66.09%	72.87%	76.47%	81.14%	86.42%
	58	46.95%	71.61%	80.36%	85.12%	90.32%	94.59%
	63	46.65%	71.42%	80.03%	84.55%	89.13%	96.49%

(住宅統計調査)

表3-5 30~39歳、家族数別、住宅の所有の関係別

	持ち家	給与	公団	公営	民借非木	民借木造	民借木共
1人	43	6.18%	2.22%	2.46%	0.00%	28.33%	60.81%
	58	8.95%	2.91%	2.43%	0.49%	33.97%	33.97%
	63	8.61%	3.17%	3.12%	0.74%	35.54%	41.78%
2人	43	15.68%	6.74%	9.13%	0.00%	35.43%	33.02%
	58	28.46%	6.70%	7.15%	4.81%	25.49%	25.49%
	63	25.25%	7.10%	6.47%	4.36%	32.56%	22.93%
3人	43	22.86%	11.83%	12.33%	0.00%	31.51%	21.46%
	58	34.30%	10.67%	7.13%	4.66%	21.25%	21.25%
	63	31.64%	10.50%	7.18%	4.89%	25.24%	20.29%
4人	43	35.63%	14.83%	13.57%	0.00%	24.39%	11.58%
	58	38.08%	12.92%	7.17%	6.84%	17.26%	17.26%
	63	37.28%	14.35%	8.86%	6.12%	16.62%	16.52%
5人	43	55.44%	8.53%	10.16%	0.00%	20.00%	5.87%
	58	52.20%	9.43%	4.18%	8.36%	12.65%	12.65%
	63	50.97%	10.49%	6.00%	7.65%	10.34%	14.39%
6人	43	72.10%	3.60%	6.37%	0.00%	14.99%	2.94%
	58	77.89%	2.72%	1.02%	4.42%	6.80%	6.80%
	63	78.95%	3.35%	1.44%	5.26%	3.83%	7.18%
7人	43	81.61%	2.63%	3.73%	0.00%	10.46%	1.57%
	58	85.47%	0.85%	0.00%	1.71%	5.98%	5.98%
	63	88.16%	1.32%	1.32%	1.32%	2.63%	5.26%

(住宅統計調査)

ると(表3-5)、2~3人家族では民借非木造が、4人家族では給与住宅および公団が、5人家族では給与住宅および公団に加えて民間賃貸木造の割合が増えている。

(3) 以上をまとめれば、従来持家を取得することで住宅の水準を確保してきた30歳代のファミリー層が賃貸住宅に頼らざるを得なくなっている状況が見いだされる。つまり、住み替えサイクルが崩壊しつつあり、それを支えた持家政策が成立し難くなってきたことを示していると言えよう。前述の通り、賃貸住宅はストックも新規供給分も水準が低い(仮に水準の高いものがあったとしてもアフォーダブルではない)。また、その供給も景気に左右されやすく不安定である。

4. 東京都23区の住宅政策の動向

4.1 東京都23区における住宅政策の前身

東京都23区の住宅政策の活発化はまぎれもなく今回の地価高騰*6を直接のきっかけとする。しかしながら、今回の地価高騰以前にもその前史的な動きは存在した。1985~86年以前における、住宅政策の活発化の基礎となったと思われる動きには次のようなものがある。

4.1.1 まちづくりにおける施策展開

1970年後半~1980年前半は、23区において都市計画・まちづくりの独自の施策展開能力が育成された期間であ

る。1975年の地方自治法改正によって特別区である23区にも自治権が拡充され、都市整備部など都市計画部門が庁内に設置された。

1975年後半は、中高層住宅の開発指導行政^{*7}や、創設された「地区計画制度」(1980)や国の要綱に基づく「木造賃貸住宅地区総合整備事業」を用いた居住環境整備等、各種まちづくり計画・事業が活発になった。これらは必ずしも区独自の制度に基づくものではないが、区や地域住民のイニシアティブが必要である。また、まちづくりマスタープランを作成する区も1985年頃から増加している。

これらの都市計画・建築行政上の区独自の施策展開が今日の住宅政策の活性化につながっていると考えられる。

4.1.2 高齢者施策

木造賃貸住宅の建て替えに伴い発生する高齢者の住宅難は、地価高騰以降社会問題化した。それ以前より存在している。自治体における高齢者アパート借り上げ事業も1974年に中野区が始め、1980年までにやはり木賃ベルト地帯を抱える世田谷区、杉並区、豊島区を始め5つの区で行われている^{*8}。

4.1.3 定住という課題

東京都区部全体の人口は1969年にピークを迎えた後、1982年まで減少し、その後漸増傾向が1987年まで続いた。もっとも、地域的にはばらつきがあるが、全般的には地価高騰以前はおおむね落ちついており、各区にとってそれほど深刻な課題ではなかったとは言える。

しかしながら、一部の区では危機感を覚え「定住人口回復」を重点課題として位置づけた。夜間人口と昼間人口が同時に減少している台東区は、1981年に「人口問題協議会」を設置し、地域振興策と定住対策を一体にした施策展開を図っている。その他都心区・隣接区でも、構造的な人口減少が課題になっていた。区の直接のイニシアティブではないが三全総において国土庁はモデル定住圏として「都心及び隣接地域」(千代田・中央・港・新宿・文京・台東)を取り上げていた。

4.1.4 その他の住宅施策

その他施策では、1971年に中野区で始められた住宅修築資金融資斡旋制度などが比較的早い。

建設省により、1983年度に創設されたモデル事業、地域住宅計画(HOPE計画)も世田谷区、荒川区(1984年度)などいくつかの区で行われている。

4.1.5 世田谷区の先進的な行政

住宅行政の先進区といわれる世田谷区の施策の蓄積が他区に及ぼした効果は大きい。

世田谷区は1970年後半から、「まちづくり」に独自の施策展開を図ってきており、住宅に関しても1979~1980年に1988住宅統計調査の独自集計や着工統計の分析、ワン

ルームマンション実態調査など独自の調査を行い、1986年にはいち早く「住宅白書」を発表し、1988年には住宅土地問題懇談会を設置した。この間、マンション、小規模宅地開発、ワンルームマンションに対する規制行政を始め、「ビル建築物管理衛生指導指針」(1981)などを定め、環境衛生分野と建築・都市計画行政を住宅を軸に総合化する試みを行ってきた。

4.1.6 特別区の自治権の拡充

4.1.1にすでに指摘したが、以上にあげた要因を共通に貫く基礎として、1974年の地方自治法改正による特別区の自治権の拡充がある。この権限の委譲は、区による「まちづくり」施策の展開を経て、後の住宅政策展開の大きな布石となったと言える。

4.2 地価高騰のもたらした住宅事情の激化

1983年頃都心商業地でじわじわと始まった地価高騰は、1984~1986年に都心3区の地価を高騰させ、さらに1987年からは東京南西部、次いで東京北東部の地価を暴騰させる。地価高騰は、23区の住宅事情に破壊的な影響をもたらした。

4.2.1 都心区における定住人口の減少

1980年代前半の都心区には、安定化・人口回帰の傾向が見られたものの、都心部から始まった地価高騰は人口の急激な減少をもたらした。

港、中央、千代田、新宿、文京、台東の都心6区では、1986年以降「激減」と呼んでもいいような人口と世帯数の減少が始まる。また、住宅の着工動向を見ても、中央・千代田では82年頃から、港では83年頃から急激に落ち込んでいる。

4.2.2 ファミリー層の欠落と世帯構成のアンバランス

周辺区では都心区ほど著しい人口減少は当初見られなかったものの、いわゆる「中堅ファミリー層^{*9}」が減少するという現象が問題になってきた^{*10}。

世田谷区(1989)では、「人口は昭和62~63年にかけて約6,700人、63~64年には約6,800人減少し、2年間の減少率は総人口の約2%弱となっている。この2年間の人口減少は、ファミリー層を形成する15歳未満及び30代の年齢階層の減少に起因していることが特徴的である^{*11}。また、板橋区(1990)では「全体数では激しい減少傾向はないものの、高齢人口の増加、若年人口の減少、また25歳から39歳までの年齢層の流出現象など、年齢別人口構成には大きな変化が見られる。また、単身世帯の増加、ファミリー世帯の減少など世帯構成も変化している^{*12}。こうして「バランスのとれた地域社会の形成」が住宅政策の目標として設定されるに至った。

4.2.3 新設住宅の住戸面積の低下~住宅供給構造の変化

都心区・周辺区で地価高騰を迎えた住宅地では、住宅

市場の供給が単身者向けの小規模住宅にシフトしている傾向が見られる。これは単身者向け住宅の方がファミリー向け賃貸住宅より収益性がよいからである。このことは、a. 狭小なワンルーム・リースマンション等の低水準な住宅ストックのさらなる蓄積、b. 区内ファミリー層や自治体にとって望ましい住宅需要（ファミリー向けの規模をもつ住宅）とのミスマッチ、などの観点から大きな問題となった。

4.3. 地価高騰・住宅事情悪化に対してとられた住宅施策

これら地価高騰の激化に伴う住宅事情の悪化に対して次のような施策が区によって行われた。

4.3.1 住宅付置義務

都心部における定住人口の回復に対する対応として最初にとられたのは、いわゆる「住宅付置義務」である。中央区、港区がこれを始めたのは、地価高騰が未だ都心区に限定されていた1985年6月のことである。

住宅付置義務は人口急減・住機能の駆逐に対する緊急避難的施策として、アメリカ合衆国の諸都市で行われていたリンケージの手法を、従来から日本で自治体による宅地開発・中高層建築物の規制行政として行われていた指導要綱の手法で応用したものである。

この付置義務要綱は、文京区(1987年1月)、台東区(1987年7月)、新宿区(1990年2月)、品川区(1991年4月)と周辺に広まる。業務系開発に住宅系開発を組み合わせるといふ制度は、市場を放置すれば住機能が業務機能に駆逐されると言う状況において、画期的なものである。

これに対して、a. 供給された住宅がきわめて高家賃になり居住できる階層が限られている。b. 供給されたものが住宅として使われていくとは限らない。c. そうした結果、当初の目標である人口回復策として役に立たぬのではないかと、等の問題が指摘されている。

一方で、住宅供給戸数としては、無視し得ぬ数が供給されてきており、そのことがいやおうなく施策の合目的性、一貫性を当該自治体に要請している。後にみるように、住宅付置をとる区は条例で、堅実な地固めを行っているところが多い。

4.3.2 家賃補助

この間いくつかの区で「家賃補助」が始められ話題になった。家賃補助は、賃借人の住居費負担能力を高め、居住継続の支援や定住化の促進を行おうとするものである。「良質なストック形成」を目標としてきたこれまでの枠組みを出て、対象者への金銭の直接給付という「福祉的側面」をもつ施策である。

その目的から大きく分けると、a. 立ち退きを迫られた高齢者・障害者世帯の救済、b. 定住化の促進、コミュニティの維持・発展、c. 良好な都市環境・居住環境の

形成、再開発の促進、d. その他、などに分類できる。

aについては4.3.6で触れる。

bは、台東区、新宿区、墨田区などの中堅ファミリー世帯への家賃補助制度などがある。また、cに分類した中央区のコミュニティファンド制度もこの性格をもっている。「転出抑制」(新宿区、墨田区)と新たな住民を引き込む「転入促進」を組み合わせたタイプがある。台東区が1990年に開始した「新婚家庭向け家賃補助制度」は、後者のタイプである。もう一つの論点として、家賃負担能力の上昇を住宅水準の向上に確実に結び付ける、というものがあるが、制度的にそれを担保しているものに新宿区・墨田区の制度がある。これらの施策は「定住人口の減少は区の存立基盤を脅かす」という視点により、はじめて説得力をもつ。事実、都心区・周辺区の人口減少が非常に激しい区に現在のところ限られている。

cを行っているのは、中央区(コミュニティファンド制度)、豊島区、荒川区。いずれも従前居住者の居住継続支援という側面をもつ。従前借家人の再開発後の居住に対する不安を解消することが、住環境整備・再開発の事業の促進につながるという観点から行われている。

dには、福祉施設に働く区民に家賃補助を行う世田谷区の「福祉マンパワー住み替え家賃助成事業」などがある。

家賃補助制度にはその効果に対する問題点と制度そのものもつ問題点とが指摘されている。

施策の効果については以下のような問題点が指摘されている。a. 家賃補助は結局のところ、借家人の負担可能額に補助分を上乗せするという形で、市場家賃を引き上げる。b. 家賃補助の期間が限られているので、その後区外に転居し、定住に結び付かない。c. 中堅ファミリー向けの家賃補助の継続は将来的に大きな財政負担となることから、施策として長期にわたって継続されるには限らない。例えば、台東区では現在のところ、5年間で1000世帯と限定し、あくまで他の住宅施策の展開により区の住宅事情を緩和するまでの緊急的施策と位置づけている。同区の住宅条例にも家賃補助に関する条項は盛り込まれていない。

また、制度そのものについては、特定の賃借人だけに直接恩恵を与える施策は、持家居住の区民や他の賃借人に対して不公正な制度であるとの問題が指摘されている。こうした論点を乗り越えて、庁内の合意形成、議会の承認、区民の同意等の観点から説得力のある公共性の論理構築が必要となるが、現在のところそれをクリアできる範囲は上記a～dにとどまっている^{*13}。こうした問題は国全体の所得再分配に関わる問題を提起しており、住宅事情の悪化の中でとりわけ中堅ファミリー層を対象にした家賃補助が提起する問題は大きい。

4.3.3 賃貸住宅の供給、供給促進、借り上げ

良質なファミリー向けの賃貸住宅のストックを増加させることは現在の住宅政策の中で最も力点がおかれている。

とりわけ国・都レベルで多様なメニューが作られている。直接供給と、地権者への財政支援、都市計画上の規制・誘導など民間の良質な賃貸住宅の供給を促進する間接供給とがある。前者の場合は賃貸価格に地価が反映するため「間接供給」に重点がおかれている。

東京都住宅政策懇談会報告では、「民間住宅、中でも民間賃貸住宅の居住水準の向上なくしては、東京の住宅事情の改善は有り得ない。ことに、地価高騰によって、持ち家断念者が増加している現在、都民が安心して住み続けられるようにするためには、民間賃貸住宅の供給の促進と居住水準の向上を図ることが急務である」としている。東京都ではこの提言に基づいて、利子補給を中心とする「優良民間賃貸住宅制度」を1991年からスタートさせた。

区でも、これら制度を利用しつつ、独自にも a. 区立住宅としての直接供給、b. 独自制度も組み合わせた間接供給を講じている。

さらに利子補給など政策介入を行って建設した民間賃貸住宅を借り上げ、中堅ファミリー層に適切な家賃で「区民住宅」等として賃貸するのが「借り上げ」制度である。入居世帯の収入にあわせて応能応益の原則に基づく家賃設定の工夫などを行っている。

こうした区立住宅・区民住宅に関しては、千代田区、中央区、港区、台東区、などで1990年度中に実績があり、多くの区で計画されている。

4.3.4 住宅供給を目的とした独自の複合開発

市街地環境の整備・機能向上を行いつつ、開発を住宅供給型に誘導し定住促進に結び付けるために、区独自の優良再開発促進、共同建て替え促進の制度を設けている区がある（千代田、港、文京、台東、中野等）。

4.3.5 質の低い住宅の規制

従来から見られたものではあるが、直接的に、狭い单身者向け賃貸住宅の規制が行われる。具体的にはワンルームマンション指導要綱などであるが、世田谷のように住宅条例の中に住宅の最低限の面積を盛り込み強い姿勢をみせている例^{*14}がある。

4.3.6 高齢者対応施策

高齢者に適応した住宅づくり、まちづくり、ひいては社会で高齢者を支えていくという社会づくりは全国的な課題であり、身近な基礎自治体の役割が重要視されている。

さりながら、この間の地価高騰では、地上げや古い民間賃貸住宅の建て替えに際して高齢借家人が自力で、代わりの住まいを確保することが著しく困難になったことが社会問題化した。

このような緊急課題に対しては、従来からの a. 高齢者アパート借り上げ事業のほか、地価高騰による追い立ての活発化以後、b. 高齢者アパート斡旋事業、c. 高齢者住み替え家賃補助制度が創設されている。借り上げ事業は区の確保する住宅戸数に限度があるが、家賃補助制度の方は比較的広範な需要に対応することができるため、高齢借家人にとっては心強い制度であるといえることができる。

この制度は、1990年1月に最初に江戸川区で始められた後に、各区に広がり、翌1991年には東京都が補助事業^{*15}として一般化した。

また、高齢化社会に対応した体制づくりという観点では、a. 地域高齢者住宅計画の策定、b. 高齢者向け賃貸住宅の直接供給、などがある。

a は建設省が1986年度に創設した整備推進補助事業であるが、1987年度に世田谷区、88年度に中野区、1989年度に2区^{*16}で行われ、1991年度末までには全区で策定される見込みである。b は、世田谷区の新樹苑（1987年、40戸）、港区のピア白金（1990年）を始め、10区ですでに建設されている。各区ともストック数は数十戸のレベルである。

4.3.7 その他

以上は、比較的多数の区で共通の手法となっているものだが、独自の施策も見られる。例えば、目黒区の居住保証制度^{*17}、新宿区住宅条例における居住差別の解消条項、台東区・新宿区における公衆浴場の建て替えに賃貸住宅併設を誘導する融資斡旋制度などはユニークなものがある。

4.4 自治体住宅政策とその総合化

4.4.1 自治体の住宅政策における主体性確立

(1) 主体性の明示

23区の住宅政策のこの間の動きはまだまだ流動的で行方が定まらないところもある。しかしながら、確実に言えることは、従来国・都府県などの対象とされてきた住宅政策を、基礎自治体の一つである区が主体的に行おうという姿勢が現われてきていることである。そうした姿勢をよく表現しているいくつかの例を引く。

国・都のレベルでは地域の住宅問題への対応は不可能で、自治体こそが積極的に関わっていく必要があるという認識を示したものに世田谷区の懇談会の報告がある。「今回の都心に始まった急激な地価上昇、超高地価に伴う様々な現象はわが国がこれまでに経験したことのない状況であるため、現状の国の法制度では対応しきれないようになってきている。・・・また、この問題は東京における特徴的な問題であるため、それに対する対策を国レベルのみで講じることには無理があり、しかも東京の中でも地域の特性によって、その問題所在、対処の仕方の

差が大きいと思われる。・・・このため、区レベルのこれまでの権限にとらわれず、地域独自の問題に対応していくという姿勢が重要かと思われる」*18。

このような認識は、東京都の住宅政策懇談会の最終報告（1990年4月）の認識「今や東京では、戦後の住宅政策の枠組みが適切に機能しにくくなり、住宅問題が深刻の度を増している」と同様なものであり、時間的には区が先行している。

地域のニーズを的確に把握し対応するという自治体の本質的な立場を確認し、住宅政策に適用しようという立場を明確にしたものに例えば目黒区の報告（1990年11月）*19がある。

「これまでの住宅政策の取り組みを見た場合、国や東京都が住宅政策の主体で、区はこれを補完する立場であるという考え方がとられてきたようである。・・・しかし『特別区制度改革』答申によれば、特別区は区民生活を支える一番身近な基礎的な自治体として位置づけられている。そのため、区民の『住』に関する施策についても、当然、区が主体的に実施していくことが期待されている。」

「地域の問題に対しては自治体に任せの方が効率的であること」「基礎自治体が地域のニーズを把握し対応すること」は、これまでも住宅政策・都市政策の理念として言われてきた。各区から出ている報告書等に以上のような区の姿勢を明文化しているところは必ずしも多くはない。しかしながら、法制度が自治体に要求している以上の施策展開が図られている背景には、上記のような自治体住宅・都市政策の理念に収束するようなモメントが存在すると思われる。

（2）住宅基本計画の策定と住宅白書

区としての住宅政策への取り組みを明示するものとして、住政懇最終報告にも提言されている区住宅マスタープランに相当する「住宅基本計画」がある。住宅基本計画は1区を除くすべての区で策定中ないし策定済みとなっている。

この計画は、住宅政策の実効性を確保しつつ区としての独自性が発揮され得る可能性をもっていると思われるが、一部の区では都の住宅マスタープランとの関連で住宅供給量の確保になかば拘束され、区としてのより重要な課題である住環境改善と矛盾する側面をもつとの指摘もなされている。

また、地域の詳細な住宅事情を把握する住宅白書を策定する区が見られる（世田谷区、品川区、港区等）。一方で、住宅施策検討のための基礎調査、住宅基本計画策定の基礎調査として区内の独自の住宅調査が行われており、これらの自治体による住宅調査は従来の住宅統計調査では拾いきれない範囲まで及んでいる。

4.4.2 自治体政策の「総合化」と住宅政策

自治体の業務を総合化する必要性はかねてから指摘されている。総合化とは、福祉、建築、都市計画、保健衛生、産業振興、社会教育等々の、自治体の広範な部局における施策内容に有機的な関連を持たせることである。従来ややもすれば、自治体の事務も中央官庁の権限の分割にあわせて「たて割」にされ、有機的な関連を持たないために、俗に「お役所仕事」と呼ばれるような行政の非効率、低サービスを招くことが批判されている。

住宅の問題をひとたび主体的に取り上げようとする^{いであらう}と、否応なしにこの「総合化」の視点が必要となることが分かる。

例えば、板橋区の「中間報告」は次のように言っている。「住宅施策の方向について整理してきたが、こうした施策は担当部局が多岐にわたるため、時にはまったく個別に展開される可能性をもっている。区民の要望に応えたきめの細かな対応を図るためにも、区の基本構想・基本計画及び市街地整備方針に沿った総合的な施策の展開が不可欠である。・・・具体的には福祉、都市整備、建築指導などの各部門との連携を密にし、総合的な視点にたつて、積極的に住宅問題の解決にあたる・・・」。

こうした連携は、具体的には a. 高齢者等社会的に弱い立場に置かれた人びとへの福祉的施策（高齢者向け借り上げ住宅、高齢者等住み替え家賃補助制度）などは住宅政策の中でプライオリティの高い課題として設定される。例えば「まず重要な点は、（借家層の）高齢者や障害者などが住み慣れた地域で安心して生活を続けていけるような福祉施策としての視点にたった住宅対策をさらに充実させることである」（品川区中間報告）。

また、b. 都市計画とのリンク（まちづくりと住宅供給施策を組み合わせる）などがよく知られている。他に c. 保健衛生分野の施策（世田谷区等）、d. 地域産業振興施策（品川区、目黒区、大田区、板橋区等）などがある。

また、住宅が自治体にとってのプライオリティの高い課題に設定されることによって、自治体の内部の部局に住宅を軸にした横の連携ができていることも観察できる。

4.4.3 住宅条例の制定

住宅政策をめぐる「主体性確立」（4.4.1）と「総合化」（4.4.2）の一つの中間的ゴールは住宅条例の制定にある。1991年10月現在、住宅条例を制定した区は、世田谷区、中央区（1990年4月）、新宿区（1991年2月）、品川区、港区（1991年3月）、台東区（1991年6月）の6区がある。他区でも検討しているところが複数あり、また東京都でも住宅基本条例の制定を検討中である。

（1）住宅条例を制定する意味

条例にはさまざまな機能・役割が期待されるが、住宅条例の場合、区にとって、a. 「主体性確立」「総合化」

の姿勢の明確化，b. 各種住宅施策ツールのオーソライズ，c. 国・都へのアピール，などの重要な機能があると考えられる。

a. の「主体性確立」「総合化」の姿勢の明確化について，最も早く住宅条例を制定した世田谷区は，住宅条例の制定の必要性を次のように提起している。「区の総合的な住宅政策の推進のためには，その基礎となる条例・・・の制定が必要であり，またこの条例を根拠に個別の施策を位置づけ，体系化を図る着実な取り組みが必要である。このため，住宅政策展開上の基本理念，方向性，施策の内容等のうち必要な事項を盛り込んだ条例を早期に制定し・・・」（土地・住宅政策の新たな展開に向けて，P13）。すなわち，a. 区としての住宅政策の基本理念の明示，b. 区としての住宅施策の方向性の明示，c. 施策（ツール）の体系化などがあげられている。

b. の，各種ツールのオーソライズについて。ツールの多くは区民や開発事業者の権利・義務を行政指導という形で規定される。こうした区固有の行政指導が恣意的でないということを正当化するために，区議会の議を経た条例に位置づけ，行政指導の根拠を明示するのが条例の役割である。

とりわけ，この間都心区で採用されてきた，業務開発に対する住宅付置，開発協力金の納付などの固有の行政指導に対しては，不動産業界からも圧力が強い。こうした圧力に対して条例が有効である。「あえて条例という形をとったのは・・・第2に区民及び開発事業者に対しても住みよい住宅及び良好な住環境についての基本理念，責務等について広く認識を共有してもらう必要があること」*20。

住宅付置義務要綱ないし開発協力金制度を持つ区がすべて住宅条例を制定していることは，条例のこうした機能を期待していることも大きいと考えられる。

なお，宅地の乱開発を防ぐ開発指導要綱が大きな効果を発揮し，自治体として宅地開発の基本的方向を示すことをせず，条例等にも位置づけることをしなかったことから，自治体によってはいささか安易な行政がなされることになった。そのことが批判され，1983年以降の建設省による「指導要綱の行き過ぎ是正」の指導につながり，自治体住宅行政の萌芽であった要綱行政は大幅に後退することになる。

こうした要綱行政の後退はひとえに自治体が宅地開発に対する明解な展望を提示し得なかったことにある。現在の多様なツールを条例に体系化しオーソライズしようとする方向は，このような総括をふまえると望ましい。

（2）住宅条例の内容

条例に盛り込まれているのは，a. 目的，b. 基本理念，c. 定義，d. 調査，e. 責務，f. 住宅計画，g. 水準，h. 公共公益施設，i. まちづくり組織，j. 開

発事業者，k. 組織，l. 財源，m. 委員会，n. 委任，o. その他，などである。

（3）直接請求による新宿区の住宅条例

新宿区では，住民の直接請求によって住宅条例が制定された。直接請求による住宅条例成立はこれまで例がないことはもちろん，直接請求による条例の成立自体きわめて少ない。

4.4.4 組織体制の整備と財源の確立

主体的かつ総合的な住宅政策を行うためには，専門の組織と財源の確保が重要である。

（1）専管組織

1991年以降ほとんどの区で住宅に関する専管組織（住宅担当，住宅課等）を置くようになった。1991年現在では，住宅対策担当課長・主査の2名で構成される小規模なものから，新宿区の住宅課14名，世田谷区の住宅まちづくり課のように18名で構成され大規模なものまである。定員増はほとんど見込めない中，組織の再編という厳しい課題を抱えながらも住宅の専管組織を充実させようとしている区が多い。

（2）住宅基金～住宅政策の基盤

財源の確保は独自の住宅政策を展開するにあたって重大な課題である。

現在のところ，千代田区・中央区・港区・新宿区・文京区・品川区・目黒区・世田谷区・板橋区の10区が独自財源として住宅基金を積み立てている。

最初に住宅基金をもうけた世田谷区を始め，ほとんどが一般財源から住宅基金を積み立てている。がさらに都心区では，一定の規模以上の業務系開発に対し開発協力金を課し，それを基金に積み増すという形で住宅基金を充実させるシステムをとる区もある（中央区）。このような開発協力金徴収は条例に位置づけられているが，根拠条文には「土地基本法」の条文（受益に応じた適切な負担）が用いられていることも特徴である。

4.4.5 住民参加

条例中で住宅委員会・審議会の委員のメンバーに住民を加えることを規定することによって区の住宅政策立案に対し「住民参加」を盛り込んでいる区に，世田谷区，新宿区がある。世田谷は「住民参加」（区民の委員を入れた住宅委員会の設置）を条例の柱の一つに据えている。また，直接請求により条例が制定された新宿区では，世田谷と同様の住宅委員会が区議会の審議の過程でつけ加えられている。

その他の条例を見る限り，「まちづくり住民組織」による計画の策定・提案権（中央，新宿，港）以外には住民参加の要素は必ずしも盛り込まれていない。

5. まとめ

東京都の住宅政策懇談会の最終報告が「東京の住宅問題は、過去の問題が解決されないまま新たな問題が積み重なるといって、重層的で複雑な展開を示してきた。今や東京では戦後の住宅政策枠組みが適切に機能しにくくなった」としているように、今回の地価高騰は東京大都市圏の住宅問題に質的転換をもたらし、新たな枠組みの政策対応を迫っているとされる。

自治体住宅政策については、まだスタートしたばかりであり、施策ツールとしても出そろったわけではなく、またその効果を確かめるにはまだ時期が早いとは言える。また、自治体として行う住宅施策にも限界があり、ある程度広域圏で考えていくべきもの、国全体で考えていくべきものがあるようである。

本報告では自治体住宅政策登場の背景としての住宅事情の変化、自治体の住宅政策に対する姿勢の変化および住宅諸施策の把握を行った。今後は次のような課題が設定できる。a. 各種住宅施策ツールについて施策の「公共性」の論理と効果の検討、b. 各行政レベルが相互にどのような関係を持ちながら各々の政策を形成してきたか、そしてそれら行政主体間の関係はいかにあるべきか、という点。c. また、それとともに、従来わが国であまりなされてこなかった都市・住宅・建築政策の政策効果に対する検討手法も考えていく必要があると思われる。

〈注〉

- *1. 大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律。
- *2. 首都圏の大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する基本方針。
- *3. 国土庁大都市圏整備局「首都圏の将来構造を踏まえた住宅・宅地マスタープラン策定調査報告書」1991.3。
- *4. 東京都住宅政策懇談会報告「生活の豊かさを実感できる住まいをめざして」(1990)。
- *5. ここでいう都心区とは、都心3区の千代田・中央・港と新宿・文京・台東を合わせた6区とする。
- *6. 1983年頃都心商業地域に始まり1986～1987年に東京都23区全域に広がり、以降さらに外側及び地方都市に広がった地価の高騰を「今回の地価高騰」と呼ぶことにする。
- *7. 例えば、世田谷区では1977「集合住宅等建設指導要綱」、品川区では1978。
- *8. 中野区(1974)、世田谷区(1977)、大田区、杉並区、豊島区(1978)、練馬区(1979)。
- *9. 世田谷区(1988)では「世帯主49才以下の2～4人世帯」としている。また、板橋区(1990)p.5では、「夫婦と6～17歳の子供の世帯」としている。
- *10. 人口が激減した都心区においても、ファミリー層の激減はやはり大きな問題になっている。しかしながら「人口減少」という大問題。ファミリー層の減少というのは、人口減少問題の中の一テーマであるという言い方もできる。
- *11. 世田谷区「土地・住宅政策の新たな展開に向けて～世田谷区土地・住宅問題懇談会報告書」、平成元年4月、p.1。

- *12. 板橋区「板橋区住宅問題懇談会中間報告」、1990.12。
- *13. 一方でわが国の制度では持家層にさまざまな持ち家取得促進策により支援が行われていること、さらに固定資産税の減免による膨大なタックスイクスペンデチュアが事実上行われているのに対し、民間賃借人にはまったく公的援助が行われていないのは不公正だとの論点もある。
- *14. 第十三条 区、区民及び事業者は、その建設する住宅の住戸専用面積を、住宅建設計画法(昭和四十一年法律第百号)に基づく住宅建設五箇年計画に最低居住水準として定められた一人世帯用の住戸専用面積以上とするようにしなければならない。ただし、寮又は寄宿舎等において、共用の食堂又は浴室等を有するものについては、この限りではない。
- *15. 高齢者世帯等住み替え家賃助成事業区の負担する家賃の一部を都で補助。
- *16. 1989年度豊島区、葛飾区。
- *17. やむを得ない事情により、家賃もしくは更新料を滞納したのに対して、区が無利子で貸与する等を内容とする。目黒区居住保証および支援要綱。
- *18. 世田谷区「土地・住宅対策の新たな展開に向けて」(1989.4)。
- *19. 目黒区住宅政策懇話会「目黒区における将来展望にたった住宅政策及び緊急に実施すべき住宅施策について」1990.11。
- *20. 土屋篤史「『中央区・住環境基本条例』の制定」、都政研究、1990。

〈研究組織〉 住宅政策研究会

主査	石田 頼房	東京都立大学都市研究センター教授
委員	相羽 康郎	東京大学先端技術研究所助教授
	青木 健	日経アーキテクチャー記者
	五十嵐敬喜	住民法律センター弁護士
	内田 勝一	早稲田大学法学部教授
	大本 圭野	東京経済大学教授
	鈴木 浩	福島大学行政社会学部教授
	竹内 陸男	シヴィック・プランニング研究所代表
	野口 和雄	地域総合計画研究所代表
	日置 雅晴	東京合同法律事務所弁護士
	福川 裕一	千葉大学工学部助教授
	前田 昭彦	東京大学大学院建築科専攻