

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およびその効果に関する研究（2）

石田 頼房

1. はじめに

従来の住宅政策が行き詰まり、新たなパラダイムの構築が求められている。本研究の目的は、その手掛かりを自治体住宅政策に探ることである。昨年現状把握に続き、本年度は、住宅政策について、より具体的な検討を行なうことを目的とした。本年度もまた、基礎自治体レベルの政策と、大都市圏レベルの政策の二方向から検討を進めた。前者については、昨年に引き続き23区における住宅政策の現状・実績等についての最新情報の収集に努めた。中でも、基礎自治体における住宅「計画」の意味、可能性といった課題に重点を置いた。これは、各区で住宅マスタープランの作成が進行しつつあり、それを少しでも充実していくことが、新たな住宅政策の枠組みを作り出す上での現実的な突破口になると考えたからである。

2 自治体住宅政策の展開

2.1 昨年からの動き

昨年度から今年度にかけても、東京23区では自治体独自の住宅政策の広がりがみられた。最初にいくつかのポイントを拾ってみる。

第一に、区としての住政策の責務、基本理念などを定めた住宅基本条例については、1992年9月現在、制定している区は9区となった。1991年前半までに、中央区・世田谷区・新宿区・港区・品川区・台東区の6区で制定されていたが、1992年になって、新たに墨田・千代田・目黒区が仲間入りした。さらに文京区・中野区・杉並区・豊島区・板橋区などでも住宅基本条例が1992年度中に制定される可能性が高く、着実に広がりを見せているといえる。

第二に、区の住宅政策の基本となる住宅マスタープランが、江戸川区を除くすべての区で計画済みもしくは作業中である。1992年9月現在、素案を含め発表済みの区は、千代田・中央区・墨田区・品川区・文京区・台東区・板橋区・大田区・世田谷区・杉並区・足立区である。マスタープランは、国・都の補助事業であり、かつ拘束的計画ではないとはいえ、内容的に踏み込んだ場合、財政負担と直結してくるので、区としてかなりの政策判断を要する。

第三に、話題となったファミリー世帯の定住促進のための家賃補助についても同様である。当初、台東区・墨田区・新宿区などで始められた中堅ファミリー世帯に対する家賃補助は、台東区・新宿区で拡充され、さらに文京区・渋谷区・港区・荒川区・目黒区などに広がった。板橋区では貸付という新しい方法で制度化された。

自治体の住宅政策は現在着実に進んでいるといえよう。これに応じて各区の住宅政策に対する組織体制の整備が進み、住宅費の支出も大きくなっている。図1は1990年までの23区全体の住宅費の歳出に占める割合の推移であるが、1988年以降急速に大きくなっている。内訳を見るとこの間住宅政策に非常に積極的だった都心3区（+新宿区）の比重が大きい。この比率は、周辺区での施策充実で、さらに高まる余地があるといえる。

2.2 住宅条例

2.2.1 背景と狙い

まず、住宅条例について。区ごとの特徴の中に、共通した目的や背景が見いだされる。（表1）

(1) 背景にあるのは、地価高騰を背景とした住宅の減少、居住継続の不安拡大である。住宅条例の目的の第一は、区がそれら住宅問題に対して政策を展開するという

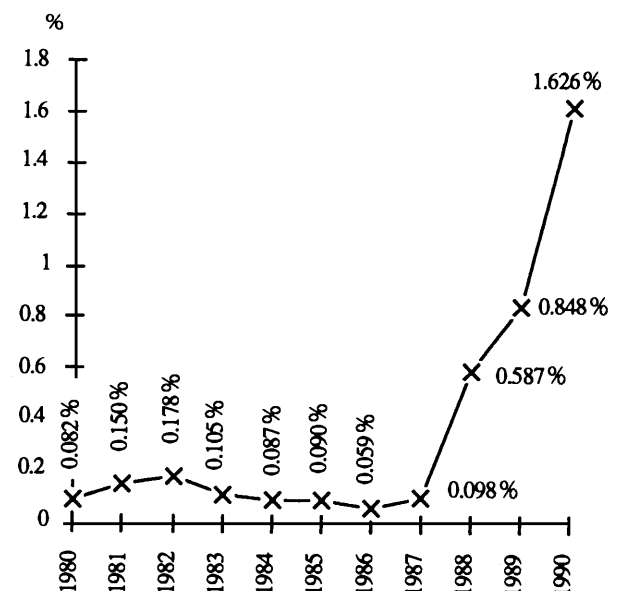


図1 住居費の歳出に占める割合の推移（特別区計）

姿勢を区民へ約束することにある。そこで、基本理念や各区の住宅事情を反映した条文が盛り込まれている。区民の直接請求により制定された新宿区では、差別の解消に関する条項がある。目黒区では居住制約解消のための啓発という言い方で同様の課題が述べられている。また、この間の住宅問題はすぐれて都市計画の問題であるところから、住環境、町づくりに関する条例という性格も併せ持っている。特に、定住化・居住継続という都市計画上の施策が盛り込まれている。

(2) 従来、基礎自治体では住宅に関する施策はいくつかの部署に分かれて扱われることが多かった。条例の第二の目的は、それらを自治体の明確な意志の下に（つまり法として）体系化し、施策の充実および効果的な実現を図ろうとすることである。

(3) わが国では、地方自治法及び都市計画関連法規上、区が独自の施策を展開することが困難である。住宅に関しては、基本法が整備されておらず、施策の根拠が個別法に委ねられている。住宅建設計画法や大都市法に基づく計画やそこに示された水準は、当該法だけでは実効性を持たない。住宅の大半を占める民間住宅の建設を直接コントロールするのは、都市計画法・建築基準法に基づく諸制度である。条例の第三の目的は、このような国の法律の不備を超えて、総合的なそして地域の実情を踏まえた政策を展開することである。しかし、地方自治体はその区域で発生している住宅問題について独自の施策を実施しようとする際には、都市計画法との関連が問われる。わが国では国の法律で明文化されていない限り、法律に定めがない事項や国の定める制限より厳しい制限、私人の土地利用を拘束する制限を課することができないからである。

2.2.2 住宅「条例」としての制約

以上のように、住宅条例には、国の法が抱える問題を地方自治体で解決するために、施策の法的根拠として地方自治体の法である条例を制定したという経過が見られる。その結果、条例に盛り込むべき主要な条項はことごとく国が定める制限以上の権利制限を伴うことになる。その接点をどのように表現するかがひとつの論点である。

(1) 住宅および住環境の水準については、抽象的表現にとどめ、具体的水準については条例に基づく計画等に委ねられている。

(2) 住宅付置義務は都心・副都心において現行の用途地域を補完し、民間の住宅供給を積極的に促進する施策である。この施策は国が定める制限を上回るため法的強制力はない。そのため従来は指導要綱に拠ってきた。今回これを条例に盛り込むに当たっては「事業者との事前協議と協議による協力要請、負担の要請」という表現がとられた（港区）。

(3) 同様にいくつかの区では住宅供給のための財源を開発者負担金に負っているが、これを強制するのも「違法性」が強い。これらは条例ではあくまでも「協力要請」とにとめられている。

このように、条例化せざるを得ない背景がある一方で、条例化してもなお住宅施策の実効性が保障されないという状況があり、その苦悩の中で、各区はそれぞれ知恵を絞った条文作りをしているといえよう。

2.2.3 住宅条例の効果

(1) 条例は議会の議決を必要とし、広く市民の参加、啓蒙を必要とする。新宿区のように直接請求により制定された場合は、行政への区民と議会の監視はいっそう厳

表1 住宅条例一覧

区名	中央区	港区	新宿区	台東区	墨田区	品川区	目黒区	世田谷区
制定年月日	1990/10/1	1991/6	1991/2	1991/6	1992/4/1	1991/3/21	1992/3/16	1990/10/1
分類 (住宅・定住)	B	B	B	B	A	A	A	A
目的	○	○	○	○	○	○	○	○
理念	○	○	○基準	○	○	○	○	○
責務	○	○	○	○	○	○	○	○
調査	○	○	○	○	○	○	○	○
計画	○	○	○	○	○	○	○	○
住宅水準	○	○	○	○	○	○	○	○
住環境水準	○	○	○	○	○	○	○	○
住宅供給、整備	○	○	○	○	○	○	○	○
住宅建設改善支援	○	△	○	○	○	○	○	○
居住者支援	○	△	○	○	○	○	○	○
特に家賃補助の明記	○	○	○	○	○	○	○	○
居住費の適正化	○高齢者	○	○公的住宅	○	○	○	○	○
住宅用途維持 (区長)	○	○	○	○	○	○	○	○
住宅用途維持 (使用)	○	○	○	○	○	○	○	○
まちづくり	○	○	○	○	○	○	○	○
まちづくり支援	○	○	○	○	○	○	○	○
開発者協議	○	○	○	○	△指導助言	○	○	○
開発者負担	○協力	○措置	○負担	○協力	○	○負担	○協力	○協力
開発者負担	○	○勧告公表	○勧告公表	○勧告公表	○	○	○	○
勧告、懲罰等	○	○	○	○	○	○	○	○
住宅審議会等	○	○	○	○	○	○	○	○
財源	○基金等	○	○	○	○	○基金等	○	○基金等
その他	○	○	○居住差別解消	○	○	○	○居住者制約啓発	○

A：住宅＝住宅のみの条例という性格の強いもの。B：定住まちづくり＝住宅だけではなく「まちづくり」の要素をとりこんでいるもの。

しいものとなるだろう。条例化の第一の効果は、区に計画的住宅行政を執行する責務を負わせ、住宅政策の実効性を担保したという点である。反面、区に過度な責務が及ばないようにという自己抑制作用が起案担当者に働いたことは否定できない。すなわち、「区長は・・・することができる」「・・・努めるものとする」のような努力規定が多い。とはいえ、個別的な要綱行政を超えて条例化された意義は大きいと見るべきだろう。

(2) 背景の項で述べたように、条例の大きな目標は住宅施策の体系化である。これは、今後の住宅に関する個別施策が条例に基づくことが要求されることで達成されていく。

(3) 住宅施策は限られた財源（および権限）の中で行なわれる。したがって、実施する施策およびその対象についての優先順位が問われることになる。条例はその際の根拠の一つとなっていくだろう。例えば、ある条例は高齢者に絞ってその居住継続対策に重点を置く旨を明記しており、ある条例は、家賃補助を目玉にしている。これらは、条例の制定過程でどのような施策にプライオリティを置くかが議論となり、一定の政策的判断の結果として決められたものである。

1992年6月の都市計画法および建築基準法の改正においても議論された通り、今後、地方自治体への権限移譲が進行していくであろう。このような状況の中で住宅条例の制定は、基礎自治体の行政能力を高め、基礎自治体をベースとした住宅行政を促進する大きな挺子になりうるものといえよう。

2.3 住宅マスタープラン（住宅計画）の方向と可能性

もっか各区の最大の課題となっている住宅マスタープランは、区の住宅政策について体系的・具体的に言及している点で、今後の基礎自治体の住宅政策のあり方を考える上で非常に重要と考えられる。

2.3.1 自治体住宅計画の系譜

まず、簡単にこれまでの自治体住宅計画の系譜を振り返る*1。

日本では、法律的に位置づけられた市区町村レベルの住宅計画は存在しない。法令にのっとった住宅計画は、1966年の住宅建設計画法以降6回にわたり住宅建設五箇年計画が作成されてきたが、市町村は全国計画に関し意見を述べ、都道府県計画に関し協議するだけで策定主体ではない。1960年代までに地域で住宅計画が策定されたのは、全国総合開発計画などにに基づく地域拠点関連の動きに過ぎず、70年代前半も、いくつかの大都市中心市街地での「住宅立地計画」に限られていた。

しかし、すべての府県で住宅数が世帯数を上回る70年代後半以降になると、大都市地域、地方にかかわらず市町村が、単に公営住宅の建設・管理をするだけでなく、

人口問題の調整策として、また地域の環境整備やまちづくりの施策の一つとして、住宅計画・住宅政策にかかわらざるを得ない状況が現われた。76年からの三期五計に向けた住宅地地審では、住宅政策における地域の重要性が指摘されている。当時考えられた住宅計画としては、住田昌二大阪市立大学教授の提唱した体系が代表的であり*2、80年代になって大阪府、愛知県等で試みられた。

80年代になると、国の直轄で行なわれた「地域住宅（HOPE）計画」に代表されるように、大都市以外での住宅関連の計画が現われた。「多雪地域住宅計画推進事業」、「地域高齢者住宅計画推進事業」、「生涯学習のむら整備推進事業」などである。

一方、東京区部では80年代初頭からワンルームマンションなどのトラブルが続出、要綱での指導を余儀なくされた。さらに地価高騰で都心区では夜間人口確保のための住宅付置義務の必要も生じた。都は88年、東京都住宅政策懇談会を発足。90年代に入ると、国もいわゆる大都市法を改正して、圏域ごとの住宅および住宅地の供給基本計画を定め、都道府県がこれに即し都市計画とリンクした住宅マスタープランを定めることとなった。

80年代末、六期五計の策定時にも、住宅地地審の中間報告で市町村住宅計画の必要性がうたわれた。にもかかわらず、最終的な計画には盛り込まれなかった経緯がある。しかしながら、大都市新法に基づく大都市地域では、（法律には決められていないが）市区町村計画を作るよう指導がなされている。

2.3.2 住宅マスタープランの策定の経緯

住宅マスタープランのイメージは、1990年4月の東京都住宅政策懇談会最終報告にかなり具体的に描かれている*3。「居住人口など・・・が地域別に設定され、・・・目標年次における住宅のストック（量・規模水準）と住環境水準が地域別に設定され、地域の特性に応じた住宅市街地整備方針、必要な都市計画上の措置などが明らかにされる。計画期間中の住宅供給・住環境整備プログラムも・・・地域別・土地利用パターン別に記述されることになる」というものである。

この報告を受けて東京都では1991年7月に東京都住宅マスタープランを策定、市区町村においても策定するよう働きかけてきた。多くの区では、これら都の動きを受けてあるいは自発的に、住宅マスタープラン作成の作業を進めてきた。

2.3.3 東京区部における住宅マスタープランの特徴

住宅マスタープランの策定状況を表2に示す。現在のところ、11区で発表されている。最も早いのは、1991年5月の中央区で、東京都の発表に2カ月先んじている。

発表されている住宅マスタープランは、おおむねのところ、都の「区市町村マスタープラン策定指針」に沿った形で策定されている。以下、いくつかの観点から発表

されている住宅マスタープランを見る。

(1) ストック想定, フロー想定, ストックの構成:

表3, 4に計画年度(西暦2000年)ストック, 計画期間(10年間)のフローの想定および各区のストックの構成を示す。参考までにフロー/ストックの比を見ると30%~50%の高い比率となっている。板橋区では例外で10%以下である。ストック構成では, いずれの区でも借家の比率が高まっている。

(2) 計画の目標・テーマ; 各プランの基本的方向, 住宅政策の基本テーマでは, バランスのとれた定住人口の確保, 高齢者・障害者等世帯に対する配慮, まちづくりと連動した住宅政策などが共通したテーマとして上がっている。さらに区内産業の発展と結び付けた方向を打ち

出している「地域産業と調和した魅力とゆとりのある住宅まちづくり」(墨田)などがある。人口の定住施策, 住宅をよくするという意味での住宅施策にとどまらず, まちづくり施策, 福祉施策, 地域産業振興施策など広範囲の政策領域がとりこまれていることがわかる。

(3) 居住水準と住環境水準; 居住水準の目標に関しては, 表1の通り2区を除く区で第六期住宅建設五箇年計画(六期五計)で設定されている最低居住水準, 誘導居住水準と同じ内容を設定している。一方, 足立区・世田谷区ではそれに加えて独自基準を設けている。足立区では最低居住水準は六期五計と同じであるが, 「足立区誘導居住水準」を「利便性重視」「ゆとり重視(2類型)」の3種類に分けて定めている。世田谷区では, 六期五計の基準に区独自の基準を加え, 体系化をめざして段階的に充実するという方向が示されている。

居住水準・住環境水準の場合, その実効性をどう確保するかがポイントになるが, 現在のところほとんどの区で, あくまで目標規定にとどまっている。世田谷区が条例によって最低水準以下(16m²)の住宅の建設を認めないとし, 居住水準達成の実効力を担保していることが注目される。

(4) 住宅市街地の整備の方針; 区住宅マスタープランは, 区内の市街地の地域ごとに詳細に将来像と整備手法を示すこととされており, このことは「都市計画の詳細

表2 マスタープランの概況

区	発表日	2000年のストック構成の有無	住環境水準	地域別区分数	土地利用パターン別区分数
千代田	91/11	○	六期五計	4	9
中央	91/5	○	六期五計	7	
文京	92/4	○	六期五計	10	5
台東	92/3	○	六期五計	6	6
墨田	92/6	○	六期五計	10	5
品川	92/3	○	六期五計	4	8
大田	92/3	○	六期五計	大4小8	
世田谷	92/7	○	+独自	6	
杉並	92/6	×	六期五計	11	
板橋	92/2	○	六期五計	5	
足立	92/3	○	+独自	6	6

表3 各区の2000年のストックの想定と1991~2000年のフローの想定

	千代田区	中央区	文京区	台東区	墨田区	品川区	大田区	世田谷区	杉並区	板橋区	足立区
2000年におけるストック想定	18,750	51,000	77,000	64,150	105,200	166,800	315,600	387,000	278,300	252,300	307,000
1990年におけるストック	14,660	31,180	81,060	63,400	92,700	163,400	276,500	362,000	264,178	228,100	266,000
2000年までの10年間フロー	8,540	24,300	29,000	21,500	39,800	57,300	105,500	125,000	82,700	24,200	86,000
フロー/ストック	45.5%	47.6%	37.7%	33.5%	37.8%	34.4%	33.4%	32.3%	29.7%	9.6%	28.0%

注1 中央区は, 1990年におけるストックが記載されていないため, 1988年住調のストック量を表示。

表4 各区のストックの構成

	千代田区	中央区	文京区	台東区	墨田区	品川区	大田区	世田谷区	杉並区	板橋区	足立区
2000年におけるストック	18,750	51,000	77,000	64,150	105,200	166,800	315,600	387,000	278,300	252,300	307,000
居住世帯のある住宅	17,000	46,000	65,870	58,700	92,600	-	288,800	343,000	242,400	229,500	279,000
持ち家	7,650	-	29,640	31,300	45,400	62,000	127,100	111,000	84,800	84,000	124,000
借家	9,350	-	36,230	27,400	47,400	83,400	161,700	232,000	157,600	145,500	155,000
公共住宅	2,350	-	-	-	11,300	8,500	15,200	17,500	6,500	29,250	55,000
公営	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32,000
公団・公社	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17,000
都・区民住宅	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,000
民間借家	2,800	-	-	-	34,100	65,300	131,900	-	138,700	107,690	91,000
給与住宅	4,200	-	-	-	1,800	9,600	14,600	-	12,400	8,950	9,000
非空家・不詳	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
居住世帯のない住宅	1,750	5,000	11,130	5,450	12,600	-	26,800	-	35,900	22,800	28,000

表5 各区の強い公的関与住宅の戸数および全ストック/フローに占める割合

	千代田区	中央区	文京区	台東区	墨田区	品川区	大田区	世田谷区	杉並区	板橋区	足立区
2000年までのフロー	1,010	1,400	1,130	1,330	1,560	1,220	820	2,300	-	1,510	2,406
フロー全体に占める割合	11.8%	5.8%	3.9%	6.2%	3.9%	2.1%	0.8%	1.8%	-	6.2%	2.8%
2000年におけるストック	1,526	1,727	1,616	1,556	2,157	1,860	3,141	4,728	-	3,983	4,090
ストック全体に占める割合	8.1%	3.4%	2.1%	2.4%	1.7%	1.1%	1.0%	1.2%	-	1.6%	1.3%

注1 「区の強い関与の住宅」とは, 公営住宅法に基づく区営住宅, 区の建設する区立住宅・区民住宅, 区が借り上げて区民に貸す賃貸住宅を示す。なお, 高齢者集合住宅(借り上げも含む)も含んでいる。なお杉並区には, 明示されていない。

注2 都営住宅の区移管分に関しては, 都の示している移管対象の都営住宅が10年間で区に移管されると仮定している。これについては単なる管理主体の移行なので「2000年までのフロー」には含めていない。但し, マスタープランの中に供給戸数として明示してある区営住宅に関しては「2000年までのフロー」に加算した。

注3 都営住宅の移管に関しては, 厳密に言うところ減失戸数を押える必要があるが, これは無視した。すなわち, 移管された住宅を建て替えても同じ数だけ新たにできると仮定していることになる。

化」につながる今、マスタープランの大きな特徴の一つとなっている。前出の住宅政策懇談会のイメージでは「地域別・土地利用パターン別」に示すものとされ、いわば区内の市街地に二重に網をかけることが想定されているものと思われる。すでに都のマスタープランで土地利用パターン別（住宅市街地ゾーン＝9区分）のゾーニングが23区全域になされている*4。

区においては、1.都の住宅市街地ゾーンをさらに詳細化した（および区で従来持っていたまちづくり方針を詳細化した）市街地像と整備の方向を示す方法（土地利用パターンベース）、2.いくつかの町丁目などをまとめて区内をいくつかにブロック化し、各ブロックごとの将来像、整備方向を示す方法（地域別ベース）が考えられる。

多くの区では1、2の両方で住宅市街地像を描いている（千代田区、墨田区、台東区、大田区、足立区など）。文京区、杉並区では1の方法のみで住宅市街地像を描いている。中央区・板橋区・品川区は、2の比重が大きい。世田谷区は従来から区で持っていた土地利用マスタープランである「都市整備方針」を用いており、最も詳細なゾーニングがなされている。住宅市街地ゾーンの区分方法については、各区のさまざま特徴がでた多様なものになっている。

（5）区に關与する住宅；住宅マスタープランは「具体的な土地利用等の規制を伴ったり、事業を義務づけるも

のではなく、・・・目標や方向性を示すもの」*5とされている。しかしながら、一方では「市区町村が直接関与・支援・供給する施策別住宅戸数・宅地面積」を書き込むことが推奨されている。この部分を書き込んだ場合、事実上その区はかなりの決意を持っていると考えてよいだろう。杉並区を除く10区で「区に關与する住宅」を具体的に戸数として書き込んでいる。区に強く關与する住宅を表5に示す。さらに、区が強く關与する住宅の計画期間のフローに占める割合及び2000年のストックでの占める割合を、表5に示す。都心に近い区ほど割合が多くなっている傾向がうかがえる。

2.3.4 住宅マスタープランの課題

住宅計画の内容は、住宅の質水準の達成と居住環境の制御を計画目標に、次の三つの政策内容、1.住宅環境容量、2.住宅立地、3.住宅基準を「行政計画」として定め、これにしたがって、4.「住宅供給計画」と、5.「住宅環境整備計画」の二つの事業計画を策定することが、従来提案されてきた計画の枠組みである。この間、区部で策定された住宅マスタープランは、計画の性格上、上記4の「住宅供給計画」にウエイトが置かれている。今後の体系化に向けては、以下の諸点が課題となる。

（1）環境容量と土地利用の詳細化を図る；地域の環境が許容できる住宅総量とそれをどのような土地に立地させるかの計画（ゾーニング）は、将来の住宅・住宅地像

表6 23区家賃補助一覧

区名	開始時期	対象	資格	所得制限	限度学/期間	募集枠	応募件数/内定者	居住水準向上	家賃補助の算定	ピーク時補助世帯数
港区	H.4.4	家族 新婚	区内在住で子供が中学生以下 区内在住で世帯主が区内の中小企業に勤務 *区外在住で上記該当者で年度内転入も対象 区内在住で結婚2年以内か1年以内に予定 *区外在住で上記該当者で年度内転入も対象	1000万円以下	5万円/6年	100	526/90	要件とせず	収入	未設定
新宿区	H.3.5	家族 新婚	区内1年以上居住（親でも可） *子供が中学生以下 区内1年以上居住（親でも可） *結婚2年以内か予定者	1000万円以下	5万円/6年	150	805/129	要件とせず	収入	未設定
文京区	H.4.1	家族	区内1年以上居住（親でも可） 子供が中学生以下	950万円以下	5万円/10年	計50	225/50	5㎡か1室増	前後の家賃差額	500(2.4%)
		新婚	結婚2年以内か1年以内に予定 区内に1年以上居住（親でも可） 予定者は一方が親が1年以上居住	950万円以下	5万円/10年					
台東区	H.2.8	家族	区内3年以上居住（親でも可） 子供が中学生以下	1000万円以下	5万円/5年	200	177/79	住戸面積増	前後の家賃差額	2000(11.06%)
		新婚	区内に居住 結婚2年以内か、1年以内に結婚予定	1000万円以下	5万円/5年	220	625/220	要件とせず	収入	
墨田区	H.3.7	家族	区内に居住で子供が18歳未満	356万円～713万円 4人家族の場合	5万円/10年	200	185/128	10㎡増	前後の家賃差額	1800(9.30%)
渋谷区	H.3.12	家族形成期	区内1年以上居住で全ての子供が6歳未満	800万円未満	*A/13年	50	34	住戸面積増	収入	未設定
		家族成熟期	区内1年以上居住で全ての子供が18歳未満	900万円未満	*A/13年	50	26			
		新婚	区内1年以上居住（親が2年以上でも可） 結婚2年以上か予定者	700万円未満	*A/13年	50	35	住戸面積増	収入	
荒川区	H.4.7	家族	区内1年以上居住（親でも可） 子供が中学生以下 *区外在住で世帯主が区内の中小企業に勤務	800万円以下	* 5万円/10年	200	242/200	要件とせず	前後の家賃差額	未設定
板橋区*	H.4.7	新婚	区内在住1年以上で結婚2年以内か1年以内のいずれか	502万円2千円 4人家族の場合	5万円/2年 無利子	100	*10件	住戸面積増	前後の家賃差額	1000(1.21%)
目黒区	H.4.7	家族	区内に居住で子供が18歳未満	520万円	2万円/4年	200	630/195	要件とせず	収入	未設定

注1. 家賃補助の算定 住戸面積向上は、原則的に最低居住水準未満の世帯を優先。
注2. ピーク時補助世帯数とは、マスタープランに設定されたピーク時の家賃補助世帯数 カッコ内のパーセントはピーク時世帯数/88年住戸民間借家世帯数
注3. 渋谷区 *A 新婚家庭で月平均8万円、家族で同14万 荒川区 助成率は2年目以降は1年目の助成額の1/10の額を毎年減らしていく。
板橋区 板橋区住み替え家賃助成制度 内定件数7件については補助を支給済み。

を想定する上での基本的なフレームである。住宅・非住宅の均衡ある配分や用途地域の見直し等の土地利用の詳細化及びそのコンセンサスを得ること、都市地域（行政単位や用途容積区分別）の目標とともに、地区計画の活用等による地域ごとの目標設定、などが検討されるべきである。

（２）**地域独自の住宅水準を設定する**；住宅基準の設定は、「住戸」の基準、「居住」の水準、街区を主とする「住環境」の基準等について、それらが維持達成すべき、少なくとも最低基準を設定することがその内容である。現状の水準状況は地域により、かなり幅がある。全国一律の基準ではなく、地域独自の、それも行政の努力目標という形ではなく、行政的な指導基準、事業の実施基準として設定し、この目標に一步でも近づける方法・手段等を明らかにすることが必要である。

（３）**事業計画の質内容及び実効性等を管理する**；地域の住宅需要を踏まえ、必要となる住宅供給量を事業主体別に示すこと、および住宅環境の問題地区や地区ごとの住宅市街地整備計画を作成することが、事業計画としての内容である。特に、区市町村が関与する住宅の量的確保の可能性、地域ごとのまちづくりと住宅との関係方策等、事業計画としての質内容、計画内容や実現手法の精緻化とともに、主体的な計画管理（実効性、組織体制）が求められる。

2.4 家賃補助制度、区民住宅

台東区で90年7月に始められた中堅ファミリー層への家賃補助制度は、急速に23区内に広まった。2年後の1992年7月には、9つの区が中堅ファミリー層への家賃補助を行なっている状況となっている（表6）。

そのうち板橋区は、給付ではなく「無利子による貸付け」であり、新しいタイプである。施策対象としては、比較的若い世帯（新婚～就学児童のいる世帯）が対象となっている。所得制限はほとんどの区で設けているが、かなり高いところに設定されている。

家賃補助制度を特徴づけるポイントに、給付に当たって居住水準の向上を前提にしているか、いないか、ということがある。居住水準の向上を前提にしているタイプに文京区・台東区・墨田区・荒川区など、前提にしていないタイプに港区・新宿区・台東区（新婚）などがある。

言うまでもなく住宅施策としての家賃補助対策は、それが居住水準の向上に直接つながってはじめて施策としての意味を持つということになる。一方、定住施策と考える場合、必ずしも居住水準の向上をもたらさなくともよい。むしろ居住水準を向上させるにこしたことはないが、ファミリー世帯に十分な規模のストックが、家賃補助を行なっているような区には極度に不足しているため、「居住水準の向上」を前提にすると応募者がいなくな

るという実態がある。事実、家賃補助制度に対する応募状況は自治体側が需要が殺到することを警戒していることとはうらはらにあまり芳しくない状況にある。

ファミリー世帯へ直接給付を行なう家賃補助は、これまでの日本の住宅政策にはなかった、都区部自治体が初めて開拓した制度であるが、あくまで定住人口を確保するという定住施策の範囲で広がっているというのが現状であろう。

家賃補助の評価は難しい。一つだけ評価点をあげよう。住宅を直接提供する公共住宅制度などはそのストック量が十分でない限り、同じ所得階層の中で入居できたものとできなかったものの「水平的不平等」を生じる。公平性から考えれば、住宅を提供するより、金銭で給付した方がより平等である。

2.5 住宅データの把握と管理

そもそも住宅政策の実行に当たっては各自治体内の住宅データおよびその居住水準の把握が不可欠である。

2.5.1 住宅データの分類と相互関係

（１）住宅データは、その性格によって以下のように分類される。1.新規供給住宅に関するフローデータ、2.現存の住宅に関するストックデータ。また、データの形式によって、1.個別の住宅に関するデータを帳票等の形でまとめたリストデータ、2.これを操作することによって得られる統計データ。例えば、登記申請はフローデータ、登記簿はストックデータである。また、登記申請あるいは登記簿はリストデータで、これらを集計した土地登記統計は統計データである。

（２）これらデータの種類相互には、リストデータから統計データを導き、フローデータからストックデータを導くという関係がある。ただし、これには一定の制約がある。例えば、リストデータが操作可能な状態に整理されているもの以外は統計化できない。フローデータを蓄積することによって得られるストックデータは限られ（住宅地図はストックの直接把握によって作成される）、また、その精度にも限界がある（フローの発生に比し、消滅に関するデータは不正確である）。

（３）各種の住宅データを以上の観点から分類したものを図2に示す。

（４）自治体住宅政策が依拠する住宅データには、以下のような条件が必要と思われる。1.ストックデータが整備されていること、2.逐次更新がなされていること、3.一定の専門的情報を含み、^{しつこい}悉皆性があること。これらの条件を満たすものは、次のような条件を備えるデータである。1.フローデータとストックデータが連動していること、2.リストデータと統計データが連動していること、3.フローリストに悉皆性があること。

2.5.2 住宅データの現状

建築関係、消防、衛生に関し、それらの台帳の整備状況、報告の流れ、現状、について調査・整理した。

(1) 建築関係では、建築基準法に基づき、特殊建築物の定期調査、昇降設備、安全設備の定期検査が行なわれている。特殊建築物として報告対象になるのは住宅では共同住宅に限定されるが、都道府県によってはいまだに共同住宅を特殊建築物に含めていないところもある。東京都についてみると、指定特殊建築物は20万棟（うち共同住宅等は8万棟）で、1990年中に定期調査報告の必要な7万棟中、報告のあったものは4万棟弱（54%）に過ぎない。そのうち正が必要とされたものは20%で、是正されたものは5%にとどまった。なお、昇降機定期検査の報告率は91%、建築設備定期検査は38%であった。

(2) 消防関係では、共同住宅で延べ面積が150m²以上のものが一定の消火設備を備える必要があり、さらに床面積から算定して、収容人員が50名以上の建物では防火管理が義務づけられる。台帳は、新築・改築時の使用開始届を資料にして作成される。共同住宅では4～5年に1度予防査察が実施されることがあるが、その際データが追記されることはない。該当する共同住宅は全国で67万棟。うち防火管理が義務づけられるものは11万棟である。マンションの点検結果報告書の提出は半数程度、必ずし

も全住戸への立ち入りを行なった結果に基づくものではない。管理者の選任率、消防計画の作成率はそれぞれ66%、50%。

(3) 水道局の責任範囲は受水槽の直前まで。それ以降は建物所有者の責任となるが、簡易専用水道については年1回の指定検査機関による検査結果が保健所に報告されるため、少なくとも10m²超の水槽を備える建物については、保健所に情報が保有されている。それ以下の小規模給水施設についても、一部保健所では台帳の整備に力を入れている。ビルの衛生管理は、中高層化の進展など、地域の事情により優先順位が上下するため、台帳が良く整備されているところから、全く作成されていないところまで、整備状況の落差が著しい。

2.5.3 住宅データの整備とその限界

(1) 台帳に記載される住宅は、一定規模以上のものに限定されることが多い。建築基準法では、3階以上の階の住宅用途が100m²以上、全体で住宅用途が300m²以上の共同住宅、また消防法では、延べ面積150m²以上の共同住宅、さらに水道法では、水槽容量10m²超の建物という規約がある。

(2) 建築、消防、衛生に関する各台帳は、本来は相互に関連はあるものの、各部門ごとに別々のものが作成されている。その上、自治体ごとにフォーマットが違うこ

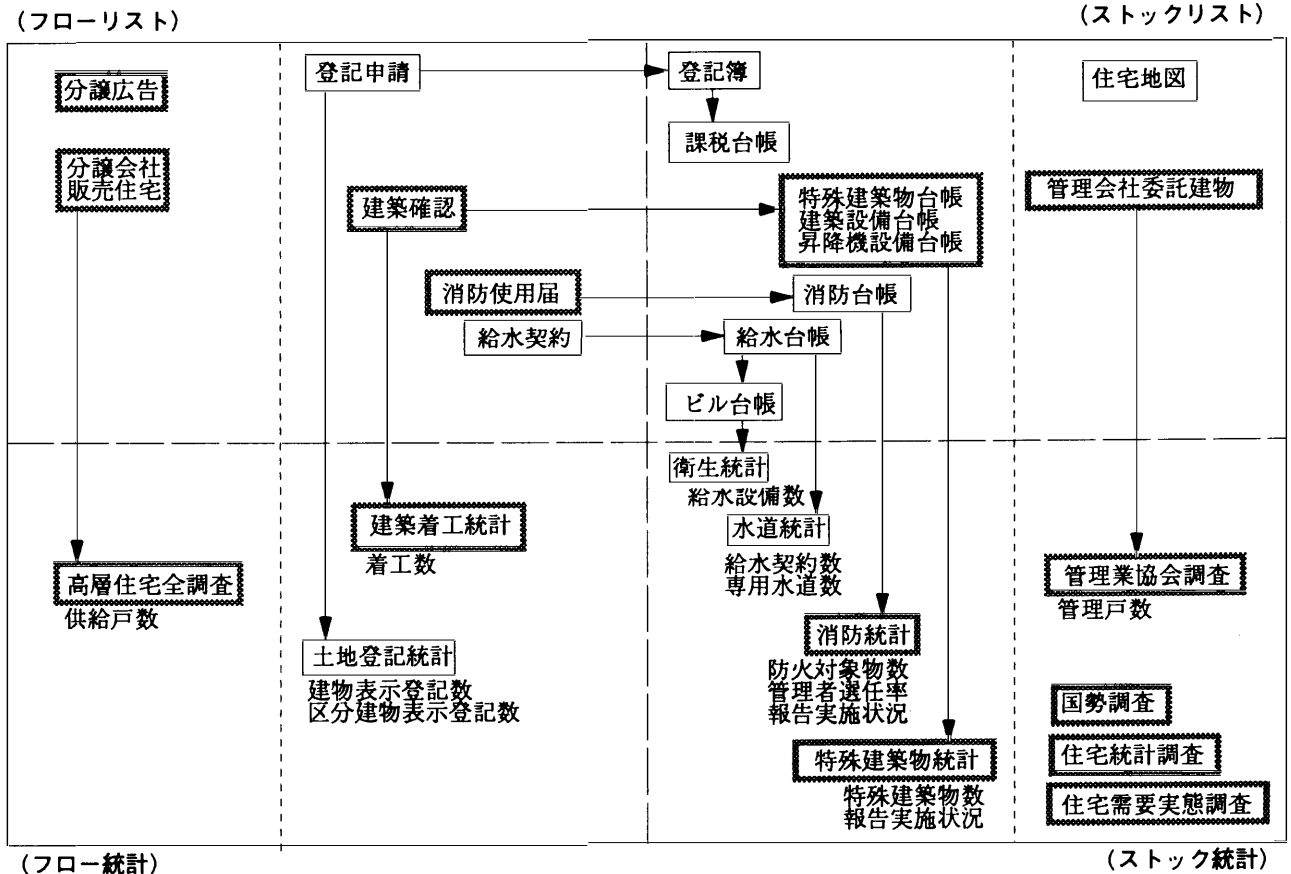


図2 住宅データ的具体例

ともある。なお最近台帳の電算化が進んでいるが、電算化が進めば進むほど、縦覧が困難に、部局間の機密保護が厳しくなる傾向が見られる。今後は、プライバシー保護と政策効果とのバランスを慎重に考慮しつつ、住宅データの整備の方針を検討していく必要がある。自治体住宅政策に経験の深いイギリスでは、自治体ごと、部門ごとに独立したデータベースを保有しつつ、効率的に活用している。このような事実をにらみつつ、どんな情報をどのように活かしていくのか、ビジョンの確立が求められている。

3 マクロに見た業務と住宅のリンケージ

各基礎自治体が行なう領域とは別に、広域的な自治体政策の領域および国土全体をにらんだ分散化政策の領域が存在する。各自治体の政策目標を実現する上で、この領域の政策はいわば目標実現のための場づくりとして重要な働きをする。以下において広域的な自治体政策の可能性を探る。

首都圏各自治体の居住水準がノーマルな状態になるためには、就業施設の分散化が不可欠である。東京大都市圏への就業施設の集中立地に呼応して就業希望者が殺到し、大都市圏に新たな住居が必要になる。より細かく見れば、都心区ないしは中心区において就業者が増加すると、第一に都心区では住居系から業務系の土地利用に転換するために、居住人口の減少が見られ、第二に業務施設の増加に応じた居住人口および世帯数増加がおもに郊外部で発生する。このように密接に関連のある事務所などの就業施設と住居の関係を、一企業の社宅施策ではなく、広く社会化して考察しておく必要がある。社会化された公正な負担による、従業者全体に対しての住宅施策が望まれる。そのためにも、業務施設の新設・増加ないしは、従業者の増加に対応した企業の住宅負担のあり方を、現在の住宅市場の仕組みの中で探る必要がある。

3.1 東京都心区での就業人口増と居住人口減少および郊外人口増加

3.1.1 就業人口の増加数と居住人口の減少数

因果関係上明らかでない部分もあるが、業務地としての開発が進んでいる千代田、中央、港、新宿、渋谷の5区では、常住人口減少数がおおむね従業者増加数の10～50%である(表7にあるように中央区の2期の数字を除き、-0.052～-0.556になっている。ただし中央区の2期では就業人口も減少。台東区は3期とも就業人口減)。

3.1.2 都心区での業務床とそこへの通勤者

方面別の通勤者増加数は大まかに言って、都心からみた各区の方位の延長方向の県の通勤者比率が高くなっている。また、地価水準が安価な千葉県にはどの区からの

通勤者比率も高いのに対して、都下や神奈川県ではその比率が低くなっている。中心8区での業務床1haの増加は、およそ500人の就業者増をもたらす、その通勤者増の居住地別分布は表8のようである。これらは、中心8区での業務床ストック増加とリンケージした都下と3県それぞれの通勤者増加数にあたる。

上記3期のうち、第3期は特徴的な期間であり、区部から8区への通勤人口が増加している1980-1985年には、地価がほとんど上昇せずマンション不況などもあったが、世の中は落ちつきを見せていた時期である。この時期には区部でも通勤人口増加がみられ、このため通勤遠隔地である3県の通勤人口増加数を半減する大きな効果を及ぼした。これは通勤時間の短縮および通勤混雑の解消にも役立つ。社会の景気情勢や地価動向に左右されることは確かであるが、政策的に区部の居住を増加できるように誘導することの重要性は明らかである。

3.2 マクロリンケージの提案

3.2.1 マクロリンケージの考え方

この考えは、業務施設ができることによって、確実に通勤圏内で住宅が必要になること、またその他の負担が必要になるため、業務床の供給者である事業者が業務床とリンケージさせて住宅を供給・負担するのが適切であるという考え方によっている。事務所や銀行など以外の業務床である施設についても、従業者ストック増を発生するのであれば、住宅のための開発負担、負担金を課す必要がある。また住宅開発の場合はリンケージ住宅は必要ないが、適正住宅(アフオーダブル、その他の条件を満たす住宅)の確保が考えられてよい。さらにリンケージする対象を広げ、負担金も含めた方策が、計画当事者およびこれに関心を持つすべての市民、企業などによる公開での議論、交渉を通じて選択される必要がある。

3.2.2 マクロリンケージ政策の目標と実施方策

政策目標の柱は、企業立地条件の外部にあって、企業

表7 従業者(減)人口あたり居住人口増(減)数

期間	千代田	中央	港	新宿	文京	台東	渋谷	豊島
1970/75	-0.174	-0.401	-0.192	-0.474	-8.665	20.109	-0.234	-9.22
1975/80	-0.321	3.504	-0.220	0.510	-22.748	4.699	-0.556	-3.877
1980/85	-0.052	-0.069	-0.056	-0.171	-0.817	15.458	-0.095	-0.520

表8 中心8区での業務床1ha増加に伴う従業者500人増加の場合の都県別中心8区への通勤者増加数

	23区内	都下	埼玉県	千葉県	神奈川県
1970-1975	-50	+70	+145	+160	+140
1975-1980	-140	+45	+140	+270	+170
1980-1985	+150	+65	+80	+95	+90

がもたらす住宅需要と住宅入手困難性などの弊害を除くため、直接社会的負担として住宅確保を義務づけること、およびこれを通じて企業の一極集中構造の是正を図ることである。またこの政策目的以外の面への影響についても考察しておく必要がある。その際、1.市場の力についての配慮、2.経済効率を犠牲にすることへの配慮、3.良くない影響の長さ^{かな}と深さへの配慮が必要である。

3.2.3 開発者負担と他の負担とのバランス

開発者負担は、家賃値上げを誘発する可能性があり、また、新旧の家賃格差を急速に拡大するなどの弊害ももたらす。したがって需要全体が縮小する方策が同時に必要で、床の需要者である事業所にも負担が課せられる必要がある。特別事業所税はその典型であり、地方自治体の課税種目として定められてる事業所税を活用することが想定できる。現規定のままでは限界があるので、税率等を改正し、またその用途を業務とリンケージさせた住宅政策へ重点的に利用すべきである。

一方、床需要者である各事業所の負担として、特別事業所税に限らず住宅の負担を直接要求することも想定される。これは特に社宅を保有する大企業に対する負担として、一部の社宅を一般の用に供することを求める方法である。さらに社宅で所得移転と見なされる家賃の限度額を大幅に引き上げ、現行の極めて低い家賃でも所得税を免れている社宅優遇税制を改め、不公正の是正を図ることが望ましい。

3.2.4 適正住宅

リンケージさせる住宅のうち一定部分は、適正住宅(西ドイツの社会住宅にあたるもの)とし、業務床の開発事業者が直接供給してもよいし、すでに基準を満たした住宅であれば買い取ってもよいし、一定の条件で借りてもよい。いずれにしる住宅の水準についての規定を遵守し、政策的に一定基準以下の家賃とする貸家として経営することが開発事業者^{かな}に義務づけられるものとする。

リンケージ住宅の中で一定の基準を満たした住宅の必要量を、適正リンケージ住宅戸数ないし床面積とし、これを適正住宅の種類に応じた係数をリンケージ住宅戸数ないしは床面積に掛けることによって求めた数値が上回ればよいものとする。リンケージ住宅は、通勤に適した立地条件であれば、各区での付置義務住宅のように同じ敷地内ないしは区内である必要はなく、むしろ、より大きな範囲に確保することの合理性を重視する。また、業務施設開発事業者が住宅建設も行なう必要もない。その立地は例えば市場家賃から2~3割安い程度でアフオーダビリティが確保でき、利便性も悪くない場所などが適切といえよう。単純化するためにリンケージ住宅の立地場所は23区内であればよいとするなどの方法が想定される。

3.3 開発負担と特別事業所税との併用方策およびマクロリンケージの効果

外部費用を内部化する上ですべての開発について本来的に、外部費用の一定部分を開発負担として要求することは理に^{かな}適っている。問題は開発負担制度を開始する以前の開発に対して、過去に遡った開発負担が行なわれない点である。この点を補う形で、特別事業所税方式を活用することが有効と考えられる。

3.3.1 開発負担および負担金

特別事業所税方式に比べて利点を持つと考えられるのは、状況に応じた機敏な方式であること、それゆえに効果を見計らいながら調整ができることである。後に検討しているように、現物負担としてのリンケージ住宅は現物を直接確保できるメリットがあり、負担金のみでは戸数確保の面で不確実性が大きい。

対象が新規業務床供給事業者に限定されているため、既存業務床についてはあまり影響力がないこと、および供給者への負担にもかかわらず需要が旺盛であるとコストが需要者に転化され、開発負担が持つ供給抑制的な働きが抑えられて、単に新規建設事務所の家賃を高騰させる可能性があることの問題がある。この結果、新規建設事務所の家賃水準を人為的なインフレ価格にする一方、賃料高騰による需要減少はさほど期待できない可能性もある。しかし特別事業所税との併用ないしは事務所床需要が景気の動向で減少気味の場合には、人為的賃料高騰が事務所床需要および供給減少に相乗的に効く可能性がある。

3.3.2 特別事業所税方式

この方式は、税の適用地域を限定することによって、その中においてはこの税が売上げ(現行の事業所税制度では床面積と従業員給与総額の半々)に対してかけられるため投資が控えられ、しかもこれがない場合に比べて、社会的最適な生産水準に近づける。

この方式では、より機会均等な事業所の利用、および一定地域内の事務所床需要の抑制がかなり確実に見込まれることから、少なくとも家賃の高騰による需要抑制よりは、社会的に好ましい効果を持つ。したがって、課税する地域の設定、課税対象、税率などを現実的また適切に定めた上でこの税を導入し、その税収を業務分散化、適正住宅建設等の住宅政策にあてることが適切と考えられる。例えば、課税方法のスケジュールを最初に明らかにした上で、漸次税率と課税する地域の範囲を大きくしていく方法である。

この方式の適用によっても、都心への業務集中抑制効果は当初あまり大きくない可能性がある。ただし都心から23区への業務床のスプロールは、特別事業所税によって抑えられる可能性がある。23区内と区外で人為的に税負担に差がつけば、23区内の外周区などと立地条件に大

きな差のない業務核都市まで一気に移転する方が好まれる可能性がある。この場合業務核都市の整備が重要になってくる。また、大規模な敷地のある横浜、幕張、立川の都市基盤整備が急がれる。

3.3.3 マクロリンケージ政策実施の効果

マクロリンケージは23区内の住宅建設を誘導する可能性がある。住宅の家賃水準が上昇することのないように、適正リンケージ住宅の比率を高めることが求められる。ここ数年の都心8区の業務床ストック増加分は年間約200haであり、23区内で仮にストック増加分1haあたり50戸のリンケージ住宅およびうち30戸を適正リンケージ住宅と仮定すると、年間適正リンケージ住宅が6000戸となり、23区内の貸家供給戸数10万戸の6%と、かなりの比率となる。先に検討したように1haの業務床ストック増に伴う500人の従業員増加のうち1980-1985には150人が23区内に住居を確保したことからみて、23区内で50戸のリンケージ住宅戸数は適正な仮定といえる。これが23区内の住宅供給圧力となり、家賃水準が抑さえられているので、市街化区域内農地などでもこれに影響されて適正な家賃の住宅供給が行なわれる可能性は高い。また、木賃アパート地区の建て替え住宅などに高い係数を設定し、事業者がこのような地区でリンケージ住宅を確保することを誘導できる。

3.4 業務床供給量の直接規制方策

以上広域的な観点からの政策を述べたが、各基礎自治体で業務床の建設量（フロー）および総量（ストック）を抑制する方策は、運用の方法特に量の確定方法にかなりの課題を残すものの、業務床の量そのものの規制という点では最も確実である。マクロな政策が適切であることを前提として各基礎自治体の事情に即して柔軟に対応させることが想定される。

業務床の建設量については、サンフランシスコの例のように成長管理政策を住民投票による選択で法制化した例があり、日本でもこれに近い方法として、住民側から請求して議会で条例を可決する方法がある。

総量については、新都市計画法に基づく新用途指定に当たって、実質的に業務床規制となるようにこれを活用することが考えられる。それとともに、マクロリンケージや特別事業所税など、業務床の総需要抑制策をマクロな都市政策で確保しておくことが、各自治体の住宅都市政策を支援する重要な役割を持ち、相互の相乗効果が重要である。

4 まとめ

(1) 自治体住宅政策は着実に広がりを見せる傾向にあるといえよう。特に住宅計画の進展はその内容が具体的なだけに、住宅政策が自治体の政策のひとつの大きな柱

として確立しつつあることを示している。この点で、少なくとも東京23区レベルでは、住宅政策が従来の枠組みを超えて大きく展開しつつあるといえよう。

(2) しかし、いくつかの懸念もある。ここでは、「定住施策」と「住宅施策」の差が拡大してきたという問題点を指摘しておこう。

基本的にこれまでの施策は都心区・周辺区での1.人口の減少、または2.ファミリー世帯の減少という事態に対する「人口呼び戻しのための施策」（＝定住施策）であったといえる。「定住人口の減少は区の存立基盤を脅かす」との認識が共有されている「定住施策」は、比較的合意形成がしやすいものと思われる。

これに対して「住宅施策」は、地域の住宅と住環境を、より望ましいものとしていくための施策であり、「定住施策」とは重なる部分もあるがイコールではない。この意味での「住宅施策」に対しては「住宅は個人の責任」とされてきたこれまでの“常識”があり、自治体が先進的に踏み出すには難しい側面がある。

これまでの23区での住宅政策の伸びは基本的に前者の「定住施策」を軸に展開してきた。そして、現在のところ「定住施策」としては施策ツールもどうやら出そろった観がある。今後、自治体住宅政策が次のステップに踏み出すためには、上記の意味での「定住施策」に加え、狭義の「住宅施策」を導入していく必要があると思われる。

(3) 本研究では、自治体住宅政策、なかんずく計画の到達点と今後の課題についてはある程度明らかにし得た（2, 3, 4章）。しかし、住宅政策の展開の方向性の一つに、直接供給から間接供給へという流れがあり、この意味で従来の公営住宅政策の評価と家賃補助などの新しい施策の評価を行なう必要があったが、この点について十分な検討ができなかった。

(4) 住宅政策は、特に大都市圏においては基礎自治体で完結するわけではなく、広域的な施策が欠かせない。そのため本論では「3.マクロにみた業務と住宅のリンケージ」として、業務と住宅の適正な配置を実現するための政策を検討した。しかし、ここでとりあげた政策を、自治体を主体に置いた住宅政策体系の中でどのように実現していくかということについては、今後の検討課題として残された。

<注>

- * 1. 鎌田宜夫「地域の住宅計画：市区町村を対象とした計画を中心に」住宅1992/3
- * 2. 住田昌二「自治体住宅政策の視座：市町村住宅計画の提起」ジュリスト増刊総合特集、現代の住宅問題、1977/5、「住宅計画と都市計画：市町村住宅計画を中心に」住宅1992/3
- * 3. 東京都住宅政策懇談会最終報告、1990/4/24

- * 4. 都心居住回復ゾーン，土地利用転換誘導ゾーン，住宅供給型再開発ゾーン，住環境整備ゾーン，住宅団地再生ゾーン，農住型市街地形成ゾーン，新市街地形成ゾーン，住環境保全ゾーン，住環境維持向上ゾーン。
- * 5. 東京都住宅局「区市町村住宅マスタープラン策定指針」1991/3

<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	東北芸術工科大学助教授
	青木 健	日経アーキテクチャ記者
	五十嵐敬喜	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
	笠原 秀樹	長谷工コーポレーション総合研究所
	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取締役
	野口 和雄	地域総合計画研究所代表
	日置 雅晴	弁護士
	福川 裕一	千葉大学工学部助教授
	前田 昭彦	都市構造研究所
	丸尾 聡	日本総合研究所
	山本 正紀	東京都