

東京都区部における住宅マスタープラン・ 都市計画マスタープラン策定の実態と今後の展望

主査 森村 道美

キーワード：1) 東京都区部, 2) 都市整備方針, 3) 市区町村長期計画, 4) 住宅マスタープラン, 5) 都市計画マスタープラン, 6) 住宅政策の多様性, 7) 住宅市街地像, 8) 計画評価, 9) 都市計画システム

1. 2つのプランの法的位置づけ・相互関係と本研究の 目的・方法

住宅政策と都市計画の乖離^{かいり}の問題は、古くから指摘されてきた。1970年前後の住宅立地規定要因を考慮した、岡山・横浜などいくつかの都市を対象に行われた「住宅立地計画」、1973年の住田ほかの労作「住宅政策の空間化」^{x1)}は、この問題に対する挑戦であったが、事情は大きくは変わらぬまま既に4半世紀が経過した。

この間に計画システムは少しずつ変化し、1990年代になって大きく転換した。1990年の「大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法」の改正によって都道府県に義務づけられ（第3条の3、供給計画）、94年の住宅地審議会答申「政策の地域化—統合的な住宅マスタープランの作成・推進」を受けて、95年に建設省が出した「市区町村住宅マスタープラン策定マニュアル」に示された「住宅マスタープラン」、1992年の都市計画法の改正によって誕生した「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（第18条の2、以下、「都市計画マスタープラン」と記す）がそれである。少し書き加えよう。

1968年法では、都道府県知事の定める「整備・開発又は保全の方針」（以下「整備保の方針」と記す）¹⁾が都市のマスタープランに相当するものと考えられ、この「方針」は、その後次々と登場した「市街地整備基本計画」（1977）・「緑のマスタープラン」（1977）・「都市再開発方針」（1980）などの個別のあるいは部門別マスタープランの集合体と考えられてきた。1995年には法的位置づけはないにしても、「住宅マスタープラン」がこれに加わった。大都市地域では同プランの策定がかなり進展すると同時に、地方の都市でもHOPE計画の路線上に「住宅マスタープラン」がつくられるようになった。

1992年の法改正では、都道府県の定める「整備保の方針」とは別に、市区町村は独自の「都市計画マスタープラン」を定めることとなり、都市計画体系は、都道府県の定める「整備保の方針」と「用途地域」、市区町村の定める「都市計画マスタープラン」と「地区計画」のいわゆる「2層2段」といわれる形をとることとなった。

市区町村の住宅マスタープランは、大都市地域（特に

東京）を中心に地方でも多くの策定例が存在するが、あるべきプランの形が必ずしも明確になったわけではない。また、都市計画マスタープランは、住民の参加を確保しながら、全体像と地域別像の2つで構成されるものとされている。これも東京区部を中心に立案作業が展開中であるが、その具体的方法や成果物のイメージが必ずしも確定的になっているわけではない。さらに「都市計画マスタープラン」と、「整備保の方針」や「住宅マスタープラン」をはじめとする各種「個別マスタープラン」や地方自治法の系列にある「市町村基本計画」との関係をもとに考えるかも今後の検討課題になっている。

このような状況認識に立って、都市計画・住宅両マスタープランの立案検討作業が一番進行している東京都区部を対象として、住宅マスタープラン、都市計画マスタープランの策定の実態と現段階での課題を整理することで計画理論への基礎的知見を得るとともに、今後新しくこれらプランの策定作業がはじめられる市区町村に対して、また見直し作業が行われる市区町村に対して検討素材を提供することが、本研究の目的である。

研究を進めるに当たっては、本文末に記した既往文献を基礎に、関係自治体の個別マスタープランなどを収集して読み込むとともに、自治体などへのヒアリング、アンケートを実施した。特に面倒な資料作成やヒアリングに対応して下さった自治体関係者に厚くお礼申し上げたい。

2. 東京都区部における住宅マスタープランの策定状況 からの考察

東京都は1991年2月に「東京都住宅マスタープラン」^{x2)}を公表し、(その中でも「都民住宅」の考え方は都のプランの1つの特色といえる) 同年12月に各市区町村に対する「区市町村住宅マスタープラン策定指針」^{x3)}を示した。都心居住の問題を早くから行政課題として取り上げていた千代田区・中央区は、都のプラン策定に先立って1991年度に策定を終えていたが、他は1992年度に11区、1993年に9区と策定が進み、残る江戸川区も1995年度以降に策定を予定している(各区の同プランの積み重ねをみると、時代が動きつつあることが実感される)。

2.1 特別区の住宅政策の蓄積の多様さ

住宅マスタープラン策定時に、各区の住宅政策の蓄積は、同じレベルにあったわけではない。この点を、1992年4月にまとめられた「土地・住宅市民フォーラム」の調査^{x4)}に見てみよう。この調査は、未完成の、そして数年前の調査ではあるが、住宅マスタープラン策定開始時の各区の住宅政策の多様性をみる事が出来る。23区は、市街地特性・居住者特性・住宅事情・住宅需要を異にするし、役所の財政力・担当者の意欲や能力も異にする。したがって、ばらつきのあるのは当然といえるが、上記調査を借りて各区の住宅政策の蓄積を比較するために作成したのが、図2-1である。

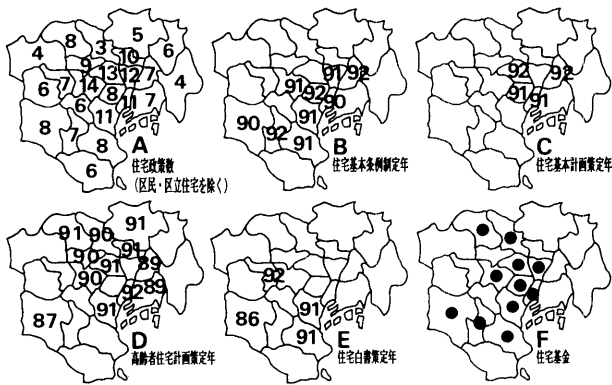


図2-1 各特別区の住宅政策 (1992.4現在)

図と図作成のベースとなった調査表から、次の諸点を読み取ることができる。

- 1) 施策数の一番多いのは新宿区(14)、次が文京区(13)で、都心区は概して多い。周辺区の中では世田谷区(8)が第一で、4章で詳察する足立区(5)は少ないグループに属する。
- 2) 採用している区が最も多い施策のベスト5は、高齢者住替家賃補助(23)、建替・改善の融資などの支援(22)、高齢者向け住宅改造の支援(22)、高齢者等住宅斡旋(17)、協調/共同建替/不燃化支援(11)である(A)。
- 3) 住宅基本条例の制定は世田谷区・中央区(1990)から始まり、都心区を中心にこの時点で9区が持っている(B)。
- 4) 高齢者住宅基本計画も世田谷区(1987)から始まり、都心と北方の区を中心に12区で立案されている(D)。
- 5) 住宅白書は、西郊の4区で作成されている(E)。
- 6) 都心区を中心に様々な名称の住宅基金がもたれている。住宅整備基金、コミュニティ・ファンド、定住化基金、住宅対策基金、住宅基金などである(F)。いずれも内容を詳細に検討しないことには施策数や策定・実施年次の早さだけで評価するわけにはいかないが、これから蓄積の区間差を概観することは許されよう。

2.2 策定された各区住宅マスタープランの多様性

都は、「策定指針」^{x3)}の中で、住宅マスタープランの構成を、①計画の性格、②計画の基本的な方向、③計画の目標、④推進する住宅施策、⑤地域別住宅市街地の整備計画、⑥計画実現のためのプログラム、⑦計画実現に当たっての課題という7章立てで行うよう指示している。さらに、①基本フレームについては、「(都の計画では)地域別フレームを定めているが、各市区町村は、総合計画などを踏まえ、独自にフレームを検討して差し支えない」こと、②居住水準の表示については、都民に理解しやすいように、「住宅の平均規模を現状より〇〇㎡(または〇〇%)拡大し〇〇㎡とする」そのために新設着工住宅の平均規模は、「現状より〇〇㎡(または〇〇%)拡大し〇〇㎡とする」と記すこと、③住宅施策は、「a) 公共住宅の供給、b) 良質な民間住宅の誘導、c) 既存住宅の改善・更新、d) 低・中所得層や高齢者・障害者の居住支援、e) 住環境の整備・保全、f) 都市基盤施設の整備、g) 住宅市街地の整備・開発等の施策があり、さらにこれらの施策を効果的に推進するため、h) 福祉、コミュニティ等生活関連分野との連携、i) 施策を重点的に展開すべき地域の設定、j) 体系的・総合的に推進するための体制や仕組み等が想定される」としている。

このような指示のもとに、1区を除く22区の住宅マスタープランが策定されたわけであるが、策定に際しては、22区のうち1区を除く21区で委員会等^{注1)}が持たれ、13の組織^{注2)}がコンサルタントとして参加した。

都は、1994年10月に、22区の住宅マスタープランの概要をとりまとめている^{x5)}。これに盛り込まれたデータを加工することから、策定されたプランの多様性と、その意味を考えてみたい。

1) 世帯増加数と住宅供給戸数(1991~2000)(図2-2)

区部の住宅をめぐる状況が全く同質でかつ同じ政策が考えられているなら、図2-2の各点は、一線上に並ぶはずである。しかし実際には、同質でもなく政策の方向や熟度も異なるから、点の分布は図のようにばらつく。

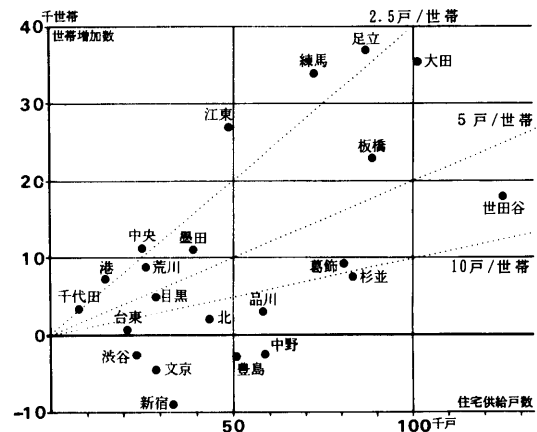


図2-2 世帯増加数と住宅供給戸数 (1991~2000)

千代田・中央の都心区が足立・練馬等の周辺区と同じ線上にあるのは、都心区の悲願である人口回復のためとして説明できるが、例えば農地の多く残存している足立区・練馬区が、多様な市街地で建詰っている大田区とグループを形成しているのはどう理解したらいいか。世帯減が想定されている5区の中で、新宿区が高い率の住宅供給を考えているのは、副都心及びその周辺区の中で、人口減少に歯止めをかけることに一番熱心な区であるが故のことと説明できよう。いずれにしても、世帯数や供給戸数の考え方が様々である。

2) 新規供給戸数と建替戸数 (図2-3)

この図も、各区が同質で同じ政策をとるならば一線上に並ぶわけであるが、見事にばらついている。ばらつきの一部は各区の地域性や政策の相違で説明されるべきものであろうが、それ以外にフレーム(人口, 世帯, 供給住戸数等) 予測技術の不十分さによる部分があるように思われる。新規戸数には人口増減予測・世帯規模増減予測・空家率想定が関連し、建替戸数には減失率の想定が関連するわけだが、これらの想定作業を支える住宅関連データが不備であることも指摘しておかなければならない。

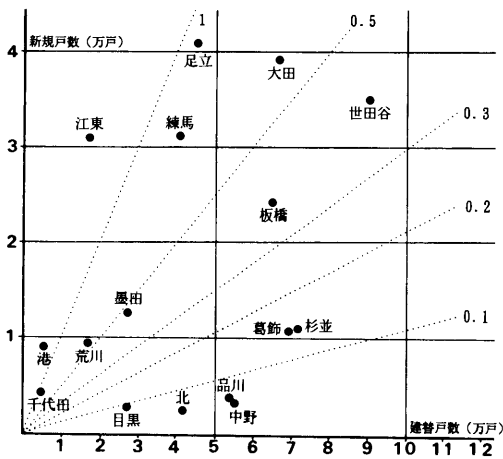


図2-3 新規供給戸数と建替戸数

3) 総供給計画戸数と公的関与・支援等による住宅戸数の関係 (図2-4, 図2-5)

ここでいう公的関与・支援等とは、①区による直接供給型(区営住宅, 区民住宅, 高齢者等住宅), ②民間住宅に対する融資等, ③まちづくり関連住宅供給, ④都・公団・公社住宅, ⑤家賃補助等居住継続支援, ⑥住宅付置制度による住宅供給を指す。各区はこれらのいくつかを採用して供給目標戸数を算出している。図2-4は、各区の公的関与・支援等による住宅と総供給計画戸数との関係を示すものであるが、前者の後者に対する比率の高低は、各区の住宅政策に関する熱意や財政力にかなり関係するものといえる。新宿・荒川・中央・練馬で高く、世田谷・大田等の西郊区で低い。但し「熱意」の財政力による裏付けは必ずしも同率ではなく、行われる再開発

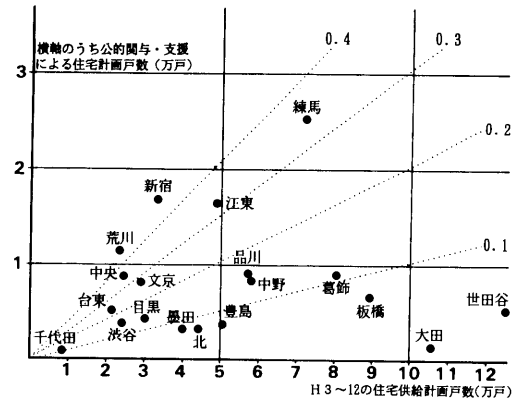


図2-4 供給計画戸数と公的関与・支援等による住宅戸数

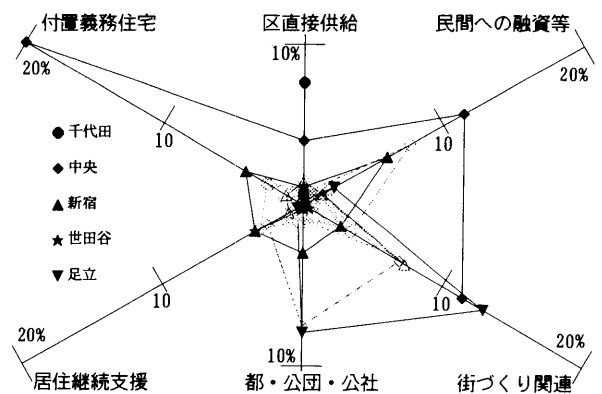


図2-5 各区の1991年の世帯当たりの公的関与・支援等による住宅戸数(%)の内訳

の量, 建替の対象となる既存公的住宅の存在にも大きなばらつきがある。

図2-5は、各区の1991年の世帯当たりの同住宅戸数の内訳をグラフで示したものであり、4章で対象とする4区(千代田・中央・世田谷・足立)のうち、世田谷区を除く3区は各軸の外側に位置していることがわかる。

つぎにその内訳から各区最大の数値をみると(括弧内は、全世帯に対する供給戸数の比率), 区の住宅政策の特色とねらいが見えてくるものといえる。

- 1) 「まちづくり関連」が最大の区(%)の高いものから、以下同じ)
 - 文京区(7.3), 台東区(5.5), 墨田区(2.7), 品川区(2.5), 中野区(2.5), 板橋区(1.0)
- 2) 「都・公団・公社」が最大の区
 - 荒川区(7.5), 葛飾区(4.9), 目黒区(1.6), 北区(1.6)
- 3) 「直接供給型」が最大の区
 - 千代田区(7.6), 豊島区(1.2 まちづくり関連とも), 大田区(0.4)
- 4) 「民間住宅への融資等」が最大の区
 - 江東区(7.6), 練馬区(7.5), 新宿区(6.0)
- 5) 「家賃補助等居住継続支援」が最大の区
 - 世田谷区(3.4), 渋谷区(2.9)
- 6) 「住宅付置制限による住宅供給」が最大の区
 - 中央区(20.0)
 - (港, 杉並, 足立は記述なし)

4) 目標とする居住水準

都の策定指針による、平均規模増加面積や新設着工住宅面積増加の具体的な数値を挙げている区は少数である。また、居住水準の目標は、①最低居住水準未達の世帯の低減、②最低居住水準未達世帯の解消、③最低水準と誘導水準の中間値を実現、④半数の世帯が都市居住型誘導水準を達成等のレベルで記述されているが、目標レベルの設定は、各区の居住水準の現状とは必ずしも関係がない。例えば①のレベルを挙げている区には文京（1988年の住宅統計調査での最低居住水準未達の世帯率18.6%）と台東（同22.9%）があるが、これよりも未達率の高い4区が②のレベルを採用していること、レベル④を挙げている区には練馬（1988年の住宅統計調査による都市居住型誘導水準以上の世帯率29.7%）・渋谷（同27.9%）・世田谷（同27.3%）・品川（同24.7%）・板橋（21.8%）の5区があるが、現状の誘導水準以上世帯率が最高の練馬より高い区に港（同34.0%）・千代田（同32.6%）・文京（同31.0%）があり、最低の板橋よりこの比率の低い区としては、北（同18.9%）・足立（同21.3%）の2区しかない。

以上見てきたように、居住水準目標設定にはかなり恣意的（根拠を欠いた希望的）なものが含まれているように見える。1)～3)で眺めてきたフレーム設定も、技術的に難しい面があるとはいうものの、同様に恣意的なものが含まれているように見える。では、目標やフレーム設定とは何なのか、どのような意味を持つのかについては、のちに論ずることとする。

5) マスタープランに見る地域区分・住宅市街地類型 (表2-1)

表2-1は各区の住宅マスタープランから、地域区分数と住宅市街地類型数などを整理したものである。これは、住宅マスタープランは地域ごとに展開し、また市街地類型ごとに目標とする住宅市街地像を明らかにすべきという都の「指針」を受けたものである。表から次のことが読める。

i) 地域区分を行っているのは14区で、8つの区は行っていない。区分の存否は次章で述べる各区の「基本計画」や「都市整備方針」等における地区区分（図3-1）があるかないかに大きく関係している。基本計画等ではそれが地域区分が行われていながら、住宅マスタープランで行われていない区として練馬・中野・世田谷・目黒の西郊区があるのは、ひとつには東郊区や都心区に比べて区内住宅市街地の均質性が高いからであろう。また、区分数が減少している区に、豊島区と足立区（基本計画での区分は70区と大変に細かい）がある。これはプランを地域別に展開する十分な蓄積がないとの判断によるものと思われる。地域数は4～10で、平均最大人口は大田区の161,981人から千代田区の9,936人と幅がある。

表2-1 23区の住宅マスタープランにおける地域区分・住宅市街地類型

各区	(1) 地域 区分数	(2) 1地域 の 平均人口	(3) 地域区分の 手掛かり	(4) 住宅 市街地 類型数	(5) 地域類型化の 根拠
千代田	4	9,936	街づくり方針	8	土地利用の動向 まちづくり方針 開発計画
中央	7	11,172	長期基本計画	3	長期基本計画
港	5	30,557	行政区画	11	住宅のストック量 業務化の進行 開発予定区域
新宿	7	42,399	都市整備方針	8	都市整備方針
文京				13	まちづくり方針
台東	6	25,495	街づくり方針	6	地域特性
墨田	10	22,294	街づくり方針	4	街づくり方針
江東	4	96,290	市街地形成経緯 市街地特性 市街地類型	5	都市整備方針の作成 資料
品川	5	68,931	市街地形成の 経緯、 市街地特性	8	平均敷地面積 建物密度住宅率 用途地域
目黒				13	土地利用、用途地域等
大田	4	161,981	長期基本計画	6	長期基本計画
世田谷				9	都市整備方針
渋谷				6	土地利用計画
中野				14	土地利用等集計、国調
杉並				11	街づくり基本方針
豊島	5	52,374	地区別整備方針	6	都住宅MP
北	7	50,000	都市整備構想	4	都住宅MP
荒川	5	36,962	市街地形成経緯 公共施設等の 設置基準		
板橋	5	103,787	長期基本計画		
練馬				5	街づくり基本計画
足立	6	107,000	地域特性、鉄道	6	都住宅MP
葛飾				9	市街地整備方針
江戸川					

(人口は1990年)

ii) 目標とする市街地を論ずるための住宅市街地類型化は、2区（荒川、板橋）を除いた20区で行われている。これは地域区分より、その必要性が理解されやすいことも原因の1つであると推測される。住宅市街地類型化の根拠は、地域特性、またはそれを踏まえた都市整備方針、長期基本計画等の上位計画によるものが多く、類型数は3から14にわたっている。数の多寡は区の中にある同質市街地の数によると同時に、住宅計画を詳細・即地的に考えようとする計画者の意欲によるところが多いのではないだろうか。

3. 東京都区部における都市計画マスタープランの策定状況からの考察

1995年7月、東京都都市計画局都市計画課は、東京都区・市に対して都市計画マスタープランの策定スケジュールに関するアンケート調査を行った。表3-1はその集計であるが、台東・足立^{注3)}が既に決定していること、6割の区が1966年度中に計画策定作業を完了する予定で

いること等、当初の想定よりも速い出足と考えられるが、23区中3区は近年策定された類似計画^{注4)}を読み替えることで対処しようとの意向であることが分かる。

表3-1 東京都区部の都市計画マスタープラン策定スケジュール

1994年度	1995	1996	1997	1998	1999	2000	確たる予定なし**
台東	港	千代田	江東	大田	渋谷	品川	目黒
足立	文京	中央	北	中野			練馬
	世田谷	新宿	板橋	(世田谷)			豊島
	豊島	杉並					
		墨田					
		荒川					
		葛飾					
		江戸川					

1995.7 東京都首都整備局都市計画課によるアンケート調査

* 世田谷区は1995年度に実質的に出来上がっているが、防災部門を都の計画を参考にしつつ1998までに補強 ** この3区は近年(1990~1994)に策定された都市整備方針等を都市計画マスタープランに当てるとしている *** 1990年に策定した地区別整備方針をもち、企画部局と都市計画部局で意見の調整がとれていない

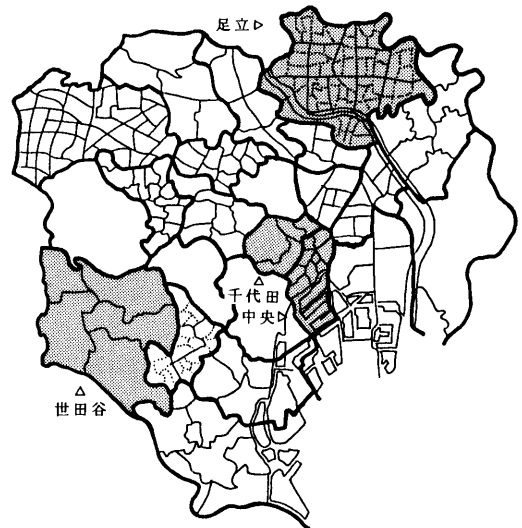


図3-1 1993年3月末の各区計画にみる地区区分

3.1 「マスタープラン的なもの」の蓄積の状況

1968年の現行都市計画法の制定時以来、建設省と自治省は、「マスタープラン的なもの」に向けてそれぞれ2度にわたって、ほぼ同時期に言及をしている。1度目は1968年、1969年の「整開保の方針」(建設省)と「基本構想」(自治省)である。前者は担当局長通達によれば7項目^{注5)}にわたる部門別計画で構成されるものと考えられた。

2度目は1980年の都市計画サイド(建設省)での「地区計画」の誕生と、基本計画サイド(自治省)での1980年、1981年にわたる「地区別計画」の推奨である^{注6)}。当時自治省は、1971年から開始されたモデル・コミュニティ事業の蓄積を踏まえて、自治体内のモデル地区だけへの対応ではない自治体全域にわたる地区別行政を構想していた。1993年6月25日の「市町村の都市計画に関する基本的な方針について」の建設省通達は、このような一連の経緯のうえに提示されたものと考えられるが、一方では都道府県知事により決定される「整開保の方針」の計画としての有効性(個別計画を誘導するという意味での)の欠如を補うためにいくつかの市区町村で策定を行っていた都市整備方針を、法改正を契機として位置づけたものとも見られる。

図3-1は、1993年3月末現在の各区の長期基本計画や、街づくり方針・都市整備方針・地区別整備方針の中で展開されている地区別(地域別)計画の区分図である。前者は企画部門中心に策定されたもので地区別計画の流れをくむもの、後者は都市計画部門中心に策定されていて、「整備開発又は保全の方針」の不十分さを補うことを目的の1つとしている。各区の計画の表現内容は極めて多様である。

3.2 先行策定区におけるプランの型とつくられ方

「マスタープラン的なもの」の蓄積を多く持ち、都市計画マスタープランの策定においても先行している世田谷区と新宿区を取り上げ、比較をしてみよう。両区とも1992年の都市計画法改正以前に、住民参加への取り組みの点では十分とは言えないが、「都市計画マスタープラン」とほぼ同じ内容をもつ「都市整備方針」を持っていた(世田谷区は同方針を策定した最初の区である)。部門別マスタープランや基本計画との関係において、両区は次のような相違点をもつ。

- ① 世田谷区の場合、基本計画の改定と「都市整備方針」の策定は、お互いに連絡を取り合うほぼ同時進行作業であるが、新宿区の場合はやや独立作業である。
- ② 新宿区の場合、1988年の都市整備方針策定後、緑の基本計画(1989)・道路整備方針(1989)・地域別整備方針(1989)・景観基本計画(1991)・公園再整備方針(1993)・住宅マスタープラン(1993)、環境管理計画(1994)と、ややラフに画かれた都市整備方針を補強すべく部門別計画の立案が顕著であったが、世田谷区の場合はこのような傾向はあまり目立たず、都市整備方針策定作業の前後に部門ごとの検討が調査研究的なかたちで行われていることが多かった。

3.3 住宅マスタープランとの関連について

既述のように、都市計画マスタープランの完成している区はまだ2区、ほぼ完成に近い姿を見せている区を加えても、数区にすぎない。そしてこれら区のひとつが、住宅マスタープラン策定以前に、都市整備方針や街づくり方針を持っていた。そして、都市整備方針では「要素」的に取り扱われた住宅の計画は、住宅マスタープランを策定することによって、住宅市街地像(住宅地の配置や街区の性格・イメージ)がより深められるというよ

りも、都市整備方針の内容をほぼそのまま受け継いでいる観もあるが、政策目標・施策目標・供給計画・実現手段を明らかにし、現実の方向を示すという点では進歩であろう。しかし、「住宅マスタープラン」が「都市計画マスタープラン」ときちんと連携を持つためには、類型市街地ごとの市街地像に関する曖昧な文章表現が、具体的に・空間的に明確に提示され、市街地像を実現するための事業手法が、より深く検討されることが必要であろう。

4. 4区での策定経緯・計画内容とその実現について

本章では区部の中でも住宅政策や都市整備について熱心でかつ継続的な取り組みを行ってきた数区から4区（千代田・中央・世田谷・足立）を選んで、住宅マスタープランの内容や策定後約5年間を経た時点での計画の実現等の側面から検討を行うこととする。

4.1 これまでの経緯と住宅マスタープランの策定

住宅マスタープランの策定期間は中央区（1991年5月）⁶⁾、千代田区（同11月）⁷⁾が都の策定指針公表（1991年12月）に先行し、世田谷区（1992年7月）⁸⁾、足立区（1993年1月）⁹⁾がそれ以後となっている。前章までの考察を踏まえれば、住宅の問題が区の最重要課題であった千代田区・中央区、住宅都市として都市整備にも住宅政策にも長く取り組んできた世田谷区、都市整備には多くの実績を挙げたが住宅問題は中心的な課題とされてこなかった足立区という区分が可能である。

都心区が住宅問題を重要視してきたといっても、総合性を持った「計画」としてではない。両区とも、人口の激減（1960年→1990年で千代田区117千人→39千人、中央区161千人→78千人）への対応（千代田区改訂基本計画では「人口5万人の回復」、中央区改定基本計画では「人口10万人の都心区の形成」と表現している）が、その手段として住宅への取り組みを強化させたものといえる。マスタープラン以前の典型的な施策である千代田区の区営・区立住宅や中央区の住宅付置義務を想起すればこのことは明らかであろう。つまり基本構想・基本計画レベルでの漠然とした計画目標と、それを実現する個別の（必ずしも体系化されていない）独自の施策展開の時期を経て、初めてある種の体系を意識してまとめられたのが、両区の住宅マスタープランであるとされよう。

これに対して世田谷区は早くから住宅問題に着目していたが、この場合区の行政は住宅のみに目を向けていたのではなく、むしろ「まちづくり」との関係において住宅問題にも取り組んできたと言える（表4-1）。1980年前後から作業が始まり、1986年に刊行された住宅白書以降の各種の調査や、検討のための委員会設置、具体的な施策展開等が続けられ、1990年には住宅条例も施行された。しかし「街づくり条例」が1982年の施行であるこ

とと比べれば、「まちづくり」が世田谷区の都市行政のキーワードで、住宅はそれを追いかけたという構図が読み取れよう。

表4-1 世田谷区における住宅マスタープラン（1992）策定までの動向

1980	<ul style="list-style-type: none"> ○（世田谷区基本計画策定） ○昭53住宅統計調査世田谷地区集計の分析 ○居住実態調査の実施（高齢者・障害者・木造7A・ト世帯等対象） ○住宅・住環境、住宅建設・宅地の供給動向、既存の住宅政策についての調査
1985	<ul style="list-style-type: none"> ○「ワンルームマンションの建築等に関する指導要綱」施行 ○「地域住宅（HOPE）計画」策定着手 ○「住宅白書」の刊行 <ul style="list-style-type: none"> ※住宅・居住の実態、既存の住宅政策、今後の区の住宅政策の方向性を示す ○昭59住宅統計調査世田谷区特別集計分析 ○高齢者世帯の住宅と居住の実態に関する調査（～昭62.3） ○新樹苑開設 ○「住宅問題研究会」 <ul style="list-style-type: none"> ※住宅白書を受けて当面の区の住宅政策のあり方を提案（「新基本計画」策定） ※「福祉型住宅の整備」「都営住宅の移管受け入れ」「良好な住環境の形成」「住まいづくり支援」等を掲げる ○「地域高齢者住宅計画」策定 <ul style="list-style-type: none"> ※シルバーハウジング等を位置づける ○「土地・住宅問題懇談会」答申 <ul style="list-style-type: none"> ※今後の住宅政策の取り組み強化の視点と方向性を示す
1990	<ul style="list-style-type: none"> ○住宅条例施行 ○民間賃貸住宅の実態調査 ○都営住宅移管受け入れ開始 ○シルバーハウジングプロジェクト第1号開設（公団エステート千歳希望ヶ丘） ○借り上げ型シルバーピア住宅第1号開設 ○民間賃貸住宅の公的誘導（支援）手法に関する調査研究 ○昭63住宅統計調査世田谷区特別集計分析 ○「住宅整備方針策定」

資料：世田谷区住宅整備方針

同じ郊外区の足立区はまた別のプロセスを経た。住宅マスタープラン策定前には住宅施策と呼ぶべきものは見あたらない。むしろ足立区の中心課題は、密集かつ用途混合の地区とスプロール地区の両方を抱え、いかにして都市の整備水準を上げるかにあった。13ブロック・70住区に細分化された「地区環境整備計画」(図3-1の区分の細かさを参照)、指導要綱等を総合化した「街づくり総合指針」等の都市整備施策が先行し、これらの蓄積が早期の都市マスタープラン策定につながっていった。

このような状況をやや一般化すれば、人口減少への対応が最重要課題である都心部を除けば、これまで多くの基礎自治体では住宅問題が政策の大きな柱になるということではなかったわけで、今回の住宅マスタープランの策定は大きな画期だったと言える。一方、プラン内容の充実という点から言えば、既に重点的に住宅施策が実行されている場合（千代田区・中央区）、従来から行政として住宅分野に力を入れて取り組んできた場合（世田谷区）に見るべきものがある。「策定以前の取り組み」がプランの充実と与えた影響は大きい。

4.2 計画目標等について

都は「策定指針」^{※3)}で計画の目標に関連し、人口・世帯数、所有関係別ストック／フロー別住宅数、戸建／共同住宅別住宅地面積の算出を指示し、更に居住水準・住環境水準、目標市街地像などかなり詳細な項目を挙げてそれらの設定を求めている。次に対象とした4区の対応をみる。

1) フレーム関係

まず最も基本となる将来人口については、上位計画たる地方自治法系列の基本計画と数値を合致させるかの問題がある。千代田区・中央区は人口が減り続けている現実にもかかわらず大幅な回復を基本計画に掲げている。結局その数値を住宅マスタープランでも用いざるを得ず、以下、将来の普通世帯数の予測を経て、今後の減失戸数をも考慮しつつ、予測される世帯数に見合った戸数を供給するという目標設定を行っている。いわばフィクションにフィクションを重ねた数値設定で、現実から見れば極めて過大な設定となってしまうている。

世田谷区では1987年の基本計画にある、区人口は増加し80万人を超えるとする予測にもかかわらず将来人口は微減とした。これは基本計画以後に行った人口予測を採用し、上記両区で生じている問題を避けたということである。この他、将来住宅数、住宅地面積の設定を行っていないことも他区と異なる^{注7)}。足立区では基本計画自体が微増とやや現実的設定になっているのであまり問題は生じていない。それでも将来住宅数や住宅地面積はかなりの仮説を積み上げて求めており、どうしてもフィクションの部分が出てきている。

居住水準も、書かない(世田谷区)、国の基準を参考値として挙げるにとどめ、民間住宅も含む全体的水準は書かず、区の施策住宅に関してのみ言及する(千代田区・中央区)、ストック水準も低いしフローの急激な水準向上も望めないで、利便性のよい地域では最低居住水準と都市型誘導居住水準の中間値を設定する(足立区)といった異なる対応がなされている。住環境水準は国の場合にも抽象的表現であるが、各区とも、文言の記述にとどまっている。ただし景観、戸建て住宅の最低敷地規模、集合住宅の駐車場付置といった、区の条例・要綱で規定する事項については強調した記述がなされている点に注目したい。なお最近のテーマである高齢者対応の住宅設計基準や環境共生住宅、あるいは震災に安全な住宅といった事項については、まだどの区でもほとんど言及されていない(都の指針でもこれらについての指示はない)。

人口・世帯数・住宅数、居住水準、住環境水準に関する目標設定にはある種のフィクションが含まれ、これらの目標設定が作業量の割には有効性の乏しいものとならざるを得ないのは、次のような問題があるからだろう。

- 予測あるいは計画の精度を大きな単位(国)では高めることができるが、小さな単位(基礎自治体)では困難が大きい。
- 自治体での将来フレームの設定は政策的(あるいは政治的)な側面をもってなされる場合が多い。
- そもそも国の5か年計画の水準は将来目標なのか、現状を把握する際の基準なのか、との議論があるくらいであるから、基礎自治体で形式的に適用しても効用は少ない。もちろんこれらのフレーム設定にも次のような意義はあるだから、期待される意義と有効性をそれぞれの自治体で判断して、適切な計画の内容となるように努めるべきだろう。
- 住宅統計調査、国勢調査あるいは独自の調査を読み込んで、当該自治体の住宅関連の「水準」を実態として捉え、将来どのように改善すべきかを検討することは計画上の作業として必要である。
- 自ら建設する等の公的関与度合いの高い住宅については適切な居住水準を設定することが求められる。
- 住環境水準については、都市整備とのかかわりにおいて重視され、また施策上の手段を明示できるものもあり、明示する意味も大きい。これは地域性の表現であるから、国の住環境水準では難しいことで、基礎自治体ならではの提示と言えよう。
- 今後の問題としては、最低水準もさりながら、高齢者仕様・環境共生仕様などに関する奨励的水準を設定する方向が目指されてよい。

2) 目標とする市街地像の描出、地域別住宅市街地の整備計画

都の指針では前者と後者を切り離して扱うよう指示されているが、関係の深いものと思われるので一緒に見てみよう(足立区ではまとめて1章をなしている)。いずれの区でもベースになっているのは、区の基本計画あるいは都市計画部門でつくっている市街地の整備方針である。全区レベルでつくられている整備方針をほぼそのまま使った(世田谷区)、基本は受け継いでいるが住宅マスタープラン用書き込んである(足立区)といった違いはあるが、住宅整備というよりは都市計画(まちづくり)で従来扱ってきた事柄が改めて記述されたとの印象である。したがってこの4区のように、まちづくりの局面でも従来からの積み上げがある場合は、比較的容易に住宅市街地像等が記載されている。しかしこれを逆に見れば住宅マスタープランに相応しい内容や表現にまではまだ達していないということである。せっかく計画の前段階で作業した目標供給戸数とか居住水準などとも関連づけられるには至っていない。都市計画サイドの各種の計画、特に「都市計画マスタープラン」の地域別構想と住宅マスタープランの目標市街地像等との関係性の議論は今後とも重要な課題である。

4.3 具体的施策の提示や供給目標数値の設定について

1) 数値的供給目標

都の指針に示された「計画実現のためのプログラム」に関連する供給の目標値設定について見てみよう。既述したように、10年間の住宅供給目標は特に都心区の場合は過大に設定されていた。周辺区の場合でも、供給目標総戸数が現実の目標として機能しにくいことは大同小異である。したがって具体的に意味をもつ数値は「公共の関与する住宅数」となってくる。表4-2は、この、公共関与住宅の目標数値を一覧したものであるが、区によって記載の仕方にかなりの相違のあることがわかる。

表4-2 住宅建設(供給)の目標(戸数)

	千代田	中央	世田谷	足立
住宅供給	8,540	24,300	125,000	86,000
持家	3,040		35,000	28,000
借家	5,500		90,000	58,000
公共	1,980			25,000
民間	1,420			31,000
給与	2,100			6,000
別掲による記載	区が直接関与して供給 区立区営住宅 240 区民住宅 610 借り上げ区民住宅 100 高齢者向け住宅 60 計 1,010	区が供給に関与 区立区営 1,200 借り上げ 200 付置義務 15,000 計 16,400	住宅整備に目標 区立区営 2,300 街づくりと運動 1,300 70歳以上 家賃助成 500 国・都等 1,800 民間標準 10,400 計 16,300	建設戸数の目標 都・区営 8,000 公団・公社 11,000 都民・区民 6,000 計 25,000

資料：各区住宅マスタープラン

千代田区は公的に関与する住宅数を総数で挙げたのち、「区が直接関与する住宅数」を別掲している。中央区では公的関与は書かれておらず、「区が供給に関与する住宅数」として別掲している。千代田区は「直接」とし、中央区は「供給に」と表現が違っているが、これは中央区は表にあるように「付置義務住宅」を目標数値に含めているからである。世田谷区は公的関与の住宅数を設定せず、総住宅数のみの提示である。そのかわり別掲欄には他の区では挙げていない事項についての数値目標が記載されている。足立区は公的関与の住宅を公営・公団公社・都民区民住宅に分けて掲げているが、区に関与する住宅数等は数値として特には記載されていない。

これらから思考して供給目標住宅数の「総数」を掲げる意味や、公的関与の住宅数の記載の仕方についてはさらに検討の余地があると考えべきだろう。

2) 数値では示されない「目標」について

2章で紹介した、1992年時点での各区の住宅政策(図2-1参照)は、住宅マスタープランでは主として住宅施策の章に定性的に、文言で表現されている場合が多い。概ね高齢者問題、開発・再開発への対処の仕方、といった項目が共通して載せられているが、地元の産業振興との関係、緑化との関係など、区によっては当該区の意図が示された項目も掲げられている。問題は、定性的な目標の実現の程度を、将来にチェック可能かの点だろう。

またこれら定性的目標は住宅担当部門だけでは対応できない項目なので、行政の横の連携が必要であるという、従来から指摘されている課題へとつながる。

3) 目標に対応する施策について

上記の1)すなわち具体的な供給目標を掲げた項目については、当然ながら対応施策もかなり具体的に記載されている。しかし2)の、抽象的な目標記述については施策も抽象的なものにとどまっている場合が多い。目標と手段のジレンマ(目標を高く広く掲げるほどその実現手段が保証されない)と言う、「マスタープラン」が一般的に抱える問題点が、住宅マスタープランについても存在しているわけである。

4.4 計画実現の状況について

1) 前期5年から後期5年へ

各区の住宅マスタープランは原則的に2000年を最終年度とする10年間の計画であるから、現在(1995年度)は前半5年の最終年度にあたる。5年を終えた時点での見直しについて、千代田区は「都の改訂の動きをみながら96年度から作業に入りたい」としている。中央区は「1994年2月の基本計画改訂で人口予測、住宅供給目標、施策体系等を見直したので後期5年はそれによる」とし、住宅マスタープランの改訂は行わない方向である^(注8)。

世田谷区は既に改訂作業に入っており、また足立区も96年度から改訂に入る予定とのことである。各区とも、「民間投資量も多く、公共の財源も豊かである時期につくられた計画なので、その後の社会経済状況の変化に対応しつつ、財源の有効配分を考慮した計画に見直す必要がある」との見解であった。

2) 世田谷区を事例とした計画実現状況

具体例として、世田谷区の前期5年の実状から若干の検討を試みてみる(マスタープランを担当する住宅政策部の了解を得て、区の住宅委員会<区民・議員・学識経験者・行政の19名で構成される審議会>で配布された資料を題材に用いる)。図4-1は住宅マスタープランの「区の施策住宅等」の前期5年の目標値と5年間の実績値を示したものである。具体的な5種の住宅についての実績が読み取れる。

一方マスタープランの「重点施策」として、「区営区立住宅の整備」「“せたがやの家”による借り上げ型住宅の供給推進」「高齢者・障害者等の住宅確保」「住宅ストックの維持・改善」「住宅まちづくりの地域展開の推進」の5項目が挙げられている。住宅委員会ではこれら各項の順に「405戸供給済み。用地確保が難しい。管理システムを確立する必要がある。…」「307戸供給済み。立地が偏っている。…」「123戸供給し、309世帯支援した。ニーズの把握が十分でない。戸数が少ない。…」「制度拡充の必要あり。管理組織育成の必要あり。…」「まちづく

り、団地建替と関連づけること。従前居住者の居住継続が必要。…」といった区側コメントが提示された。

更に個別の住宅施策について区は上記重点施策を「公共住宅整備等」「民間住宅の誘導」「居住者支援システム」「計画的な住宅まちづくりの推進」という4つの大項目に再編し、それぞれ18項目、11項目、9項目、9項目の個別的施策項目を展開している（これらには住宅政策部、都市整備部以外の施策は含まれていない）。合計47施策があり、区側からは個々の実績資料（「実績なし」の項目も含め）が提示された。

図4-1から区営・区立住宅のファミリー向けが用地難、財政事情で目標を下回ったことは読み取れるが、全体的にも、個別的にも、様々な住宅政策の実績を把握し評価するのは容易でない。評価の難しさは上記のように「目標」も都の指針のスタイルによる数値的な目標と、区の政策としての重点的な目標の、表現の異なる2種類があって、両者の関係性が整理されていないこと、さらに実際の施策となると個別事業に分かれ、これらと「目標」との関係がつかめないこと、等によるのだろう。要するに計画実績の評価方法自体がまだ未成熟ということだが、これは目標を数値で、また文言でどう表現すべきか、実績をどのような方法で把握すればいいかといった問題でもある。

本来の意味で計画を評価するとすれば、「政策ニーズは的確に捉えられていたか」「目標を計画化するに際しての表現方法は計画技術的に妥当であったか、分かりやすさの点で適切であったか」といった計画策定上の問題がまずあり、「ニーズの対象に施策が及び、事態は改善されたのか」「公共の直接・間接供給の意義はどこにあり、どの程度の量を供給すれば意義は実現されるのか」という公共政策の意義と効果に立ち返る問題、「財源の制約の中で公平かつ効率的な配分だったのか」「関係部

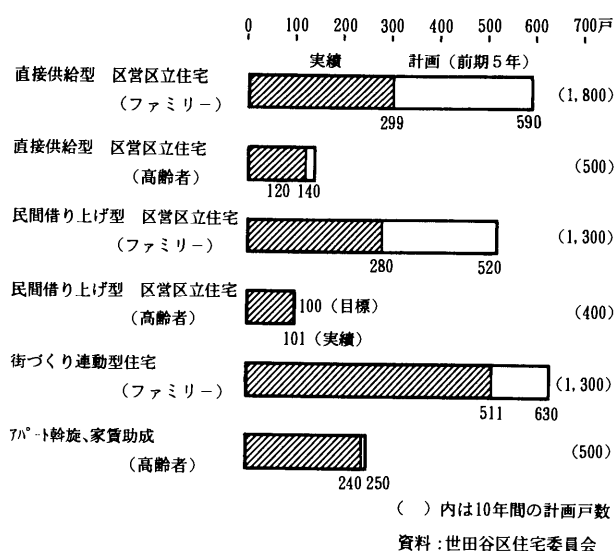


図4-1 世田谷区における計画戸数と供給実績

局の横の連携がとれたのか」「国・都・区、区民等の役割分担が適切に行われたか」等の運用上の問題であろう（区の住宅委員会でもこういった事項に関して若干の討論は行われたが十分なものではなかった）。

いずれにしても「計画の実現」については検討すべき課題が多い。住宅マスタープランも「目標設定—施策展開—実績把握—計画評価—計画改定」というフィードバックシステムを可能とする方向での、プラン立案技術に関する、改めての検討が必要である。

5. まとめ—プラン策定・見直しへの視点

本稿のまとめとして今後の住宅マスタープランの策定（あるいは見直し）、都市計画マスタープランの策定への視点を記述するに当たって、まず両プランの相違点を確認しておきたい。相違点は①法的位置づけ、②マニュアルの存在、③地域性の捉え方、④策定段階での市民参加の考え方、⑤フレームの扱い、⑥プログラムの考え方等にある。住宅マスタープランを前者、都市計画マスタープランを後者として若干の説明を加えれば、①前者は基礎自治体レベルでの法的位置づけはないが、後者は曖昧な部分があるとはいうものの法的位置づけを持つ、②前者にはマニュアルが存在するが、後者にはないか、あってもガイドプランの類のものが多く、③地域性の重視は前者では強調されず（HOPE計画と違って）、後者では強く打ち出されている、④策定段階での市民参加の考え方は前者には強くない、⑤フレームの設定は前者では強く要求されているが、後者ではさほど大きな問題として扱われていない。⑥実現へのプログラムはその逆で、前者において強調されている等である。そして、前者は後者の部門計画を詳細化したものと捉えられることが多く、両者の接点は目標とする市街地像、地域別像にある。残念ながら今のところ両者にあまり差のない同じようなプランが描かれており、かつ市街地像という空間的なイメージとは程遠い表現である。

筆者たちの討論を踏まえて、プランの策定・見直しへの次のような視点を記して稿を終えたい。

5.1 住宅マスタープランに関して

- 目標（住宅像、市街地像、住民像）の議論は重要だが、フレーム（人口・世帯数・主体別手段別供給総数）の設定に多大な努力をかけることの意味は小さいように思う。重要なのは公的関与・支援による住宅数であり、それが地域社会のニーズ（時間の経過の中でかなり急速に変化する）に適合しているか否か、適切な実現手段を用意できているか否かを常にチェックし、軌道修正する方法を検討することである。

- そして計画戸数の達成を、市街地像・街並みづくり

につなげていく方法がもっと考えられるべきである。土地等の制約条件は大きいとはいうものの、各種施策住宅をどこにどのような形で供給するかは重要な課題である。

- 福祉等との緊密な連携がより以上に図られるべきである。公的関与・支援による「住戸数」へのこだわりからさらに進んで、「居住」・「住生活」という視点が強化されることが望まれる。
- 住宅とくに民間建設住宅の実現手段は都市計画の種々の実現手段ほどには整備されていない。住宅の実現手段の充実を図るべきことは当然として、当面都市計画側の手段が住宅計画のことも考えて使われるべきである。

5.2 都市計画マスタープランに関して

- プランづくりは既に当該自治体で策定されている（場合によっては担当部局の中でのみ知られている）「マスタープラン的なもの」を総点検し、全庁的なストックとすると同時に、それを整理総合するところから始める必要がある。
- そして都市の状況（性格や規模）によって、また「マスタープラン的なもの」の蓄積の相違や住民参加の経験の多寡、自治体職員や住民の能力の差によって、様々な都市計画マスタープランの形があってよい。
- 1993年の建設省の通達は都市計画マスタープランの内容にあまりにも多くを期待しているように思える。自治体は各々の自治体にとって一番重要となる課題をしっかりとおさえ、それを中心にプランづくりを考えたい。

5.3 両マスタープランの関係について

- 両者の接点は住宅マスタープランの目標とする市街地像・地域別住宅地整備計画、都市マスタープランの全体構想・地区別構想にある（特に後者、つまり地域別住宅整備計画と地域別構想相互）。この両計画の役割分担をどう考えたらいのかが課題となるが、都市計画マスタープランでは土地利用や住環境を中心とした考察が行われ、住宅マスタープランでは市街地像（「通り」のあるいは「街区」のイメージ）や居住者属性とその生活形態等を論じていくのが、1つの方向であろう。

<注>

- 1) 委員会等は11名から25名で構成され、区職員のみものから（6区）、学識経験者・職員・区民代表・区職員等のすべてを含むもの（3区、世田谷・豊島・足立）まで多様である（各区へのアンケート調査による）。
- 2) 1社で3区を受け持ったものが3社、2区を受け持ったものが

2社、他に学会等を経由した作業の中にもこれら数社によるものが含まれているので、1社が最大4区を受け持っている。住宅マスタープランの受託能力があると一般的に判断されているコンサルタントは、必ずしも多くはない。

- 3) マスタープラン的なものの蓄積を多くもつ足立区は、状況の変化を踏まえつつ、既往の計画を新しい体系に読み替える作業を行って、区の都市計画審議会の議を経て決定した。
- 4) 平成5～6年につくられた都市整備方針、地域別街づくり計画。
- 5) 項目数は、1972年には11に増加された。
- 6) 定住構想と市町村行政に関する調査報告書（計画と参加Ⅰ・Ⅱ）、助地方自治協会、1980・1981。
- 7) 世田谷区では都より2年早く住宅条例を制定し、その第5条に「住宅整備方針の策定」を挙げている。住宅マスタープランという用語を用いず、また内容も都の指針とやや異なった部分があるのは、既に条例による取り組みが開始されていたからである。
- 8) 中央区の1991～94年度の供給計画達成率は15%程度と低い。改訂基本計画では目標値を切り下げている。なお基本計画では従来から付置義務住宅については戸数を明示していない。

<参考文献>

- 1) 住田昌二等：住宅政策の空間化－大阪の住宅計画、新建築、1973.11, pp264～294
- 2) 東京都：住宅マスタープラン－ゆとりある生活の実現をめざして、1991.2
- 3) 東京都住宅局：区市町村住宅マスタープラン策定指針、1991.12, 13p
- 4) 土地・住宅市民フォーラム：東京都特別区の自治体住宅政策、未刊行、1992.4
- 5) 東京都住宅局開発調整部都民住宅室：東京都区市町村の策定した住宅マスタープランの概要（特別区版）、1994.10, 119p
- 6) 中央区：中央区住宅基本計画（アタック・ハウジング・プラン）－豊かな都心定住実現への挑戦、1991
- 7) 千代田区：千代田区住宅基本計画－多様な人々が住み活動する生活都心の形成をめざして、1991
- 8) 世田谷区：世田谷区住宅整備方針－よりよい住まいづくりと住み続けられる世田谷をめざして、1992
- 9) 足立区：足立区住宅マスタープラン－ゆとりある住まい住環境の実現に向けて、1993

<研究組織>

主査	森村 道美	東京大学工学部都市工学科教授
委員	小林 重敬	横浜国立大学工学部建築学科教授
	〃 高見沢邦郎	東京都立大学工学部建築学科教授
	〃 土井 幸平	大阪市立大学工学部建築学科教授
	〃 渡辺 俊一	東京理科大学工学部建築学科教授
協力	大家 亮子	助住宅総合研究財団特別研究員
	〃 村木 美貴	横浜国立大学大学院博士課程3年
	〃 趙 得煥	東京大学大学院修士課程2年