

## 組織形態と所管施策の推移にみる自治体住宅行政の確立と展開に関する研究

—東京都23区の住宅マスタープラン策定前後を中心—

主査 木内 望  
委員 寺林 琢 趙 得煥  
田中 傑 糟谷 周一

### [研究論文要旨]

本研究の目的は、東京都23区における住宅行政組織の確立と展開の過程を、組織形態と所管施策の面から検証し、自治体住宅政策研究の一助とするものである。

東京都23区においては、1980年代半ば以降の地価高騰を背景におこった住宅専管組織の設立や区独自の住宅施策の実現、住宅マスタープラン策定によるこれらの体系化等により、「自治体住宅政策の確立」が実現に向かったというのが通説であるが、少なくとも住宅専管組織に関する限りそれがどのような過程を経て実現に向かい、現在どの程度の実現状況にあり、またそれが他の隣接政策分野とどのような関係にあるかは、未だ検証されていない。従ってこのような観点から23区の住宅行政組織の変化の実態を調査することは、自治体住宅政策研究にとって重要な観点であると考えた。

研究は、自治体へのヒアリングと行政資料との読み込みにより進め、その結果23区における住宅関連組織の推移の様子を把握し、系統的に整理・表現することができた。

結果として、①殆どの区で1991年前後に住宅専管組織の成立をみており、それから2～3年後に住宅マスタープランの策定に結びついていること、②都心区と外周区のように住宅事情の違いにより住宅専管組織の成立形態に違いがあること、③住宅専管組織の所管事務で各区に共通するのは、住宅マスタープラン、公営住宅（区民住宅や移管都営住宅）の建設・管理、一般向け家賃助成、都営住宅地元募集、の4つであること、④住宅専管組織の事務分掌の成立当時との比較では、約半数は変化がないが、残り半数では高齢者向け住宅の建設・管理や住環境整備などに所管を拡大していること、⑤近年の行政改革圧力の下、一部の区で組織の縮小がみられるが大勢にはなっていないこと、などの知見が得られた。

## A STUDY ON FORMATIONS AND DEVELOPMENTS OF MUNICIPAL HOUSING ADMINISTRATIONS FROM VIEWPOINTS OF TRANSITIONS OF FORMS AND JURISDICTIONS

—Focusing on Tokyo Municipal Wards in their Working-out of Housing Master Plans—

Ch. Nozomu Kiuchi  
mem. Taku Terabayashi Deukhwan Cho  
Masaru Tanaka Shuichi Kasuya

### [SYNOPSIS]

The aim of this study is to examine the formation and development of municipal housing administrative bodies in the Tokyo Ward Area, of their organization forms and jurisdictions.

It is a popular opinion that due to the rapid raise of land price after mid-1980's, the Tokyo Municipal Wards, through formations of housing administrative bodies, executions of their unique housing policy measures and by working-out of their Housing Master Plans to systematize them, had accomplished an establishment of "Municipal Housing Policy". However, as far as the administrative organization is concerned, the question of how it has come into actualization, and to which extent it has been realized, what are their relationships with neighboring political fields, are still to be examined. That is the reason why we thought as important the investigation of transition of forms and jurisdictions of municipal housing administrative bodies in Tokyo Ward Area.

Through inquiries to the Municipalities and studies of administrative documents, we have consequently clarified and systematically illustrated the transitions of housing administrative bodies of the Tokyo Wards.

The chief findings are as follows. ① Housing administration bodies in most wards came into existence around 1991; 2 or 3 years before they drew-up Housing Master Plans. ② There were differences in formations of organizations among the wards according to their housing situations. ③ The common duties of housing administration bodies are Housing Master Plans, constructions and managements of public housing, housing benefits and recruiting of residents for Metropolitan Government Operated Housing. ④ Nearly half of the wards had extended the role of the housing administration bodies. ⑤ Despite the current pressure for the administrative reform, few wards had enforced reduction in housing organizations.

## 組織形態と所管施策の推移にみる自治体住宅行政の確立と展開に関する研究

主査 木内 望\*<sup>1</sup>  
委員 寺林 琢\*<sup>2</sup> 趙 得煥\*<sup>3</sup>  
田中 傑\*<sup>4</sup> 糟谷 周一\*<sup>5</sup>

—東京都23区の住宅マスタープラン策定前後を中心に—

キーワード：1) 自治体住宅政策, 2) 住宅行政, 3) 行政組織, 4) 住宅マスタープラン, 5) 自治体住宅計画, 6) 地域住宅計画, 7) 東京都23区, 8) 東京都区部

### 1. 研究の目的

本研究の目的を簡単に述べれば、1980年代半ば以降の東京都23区における住宅行政組織の確立と展開の過程を、組織形態と所管施策の面から検証し、自治体住宅政策研究の一助としようというものである。

我が国住宅政策の従来の体系において、基礎的自治体である市区町村は、その重要な担い手であるとは認識されてこなかった。また市区町村が実際に手がけていた施策も、公営住宅の建設・管理及び住環境整備などのまちづくりに関する事業の実施を中心に限られており、組織面においても、企画・都市計画・建築・福祉などの部局に分かれており、統括的に政策を立案しそれに従って施策を実施するというような体制にないところが多かった。

しかし、1980年代後半のいわゆるバブル経済期における地価高騰がもたらした、大都市における低・中所得層の居住条件の悪化は、それまでの都市・住宅政策のあり方に対して様々な変化を迫った。その重要な変化の一つとしてあげられるのは、東京都23区をはじめとする基礎的自治体における「自治体住宅政策」の確立である。

少なくとも東京都23区においては、1980年代半ば以降におこった住宅専管組織の設立や区独自の住宅施策の実施、住宅マスタープラン策定によるこれらの体系化等により、上に述べた状況に終止符が打たれたというのが通説になっている。しかしながら、この23区における「自治体住宅政策の確立」がどのような過程を経て実現に向かい、現在どの程度の実現状況にあり、またそれが他の隣接政策分野とどのような関係にあるかは、未だ検証されていない。従って、このような観点から23区の住宅行政組織の変化の実態を調査することは、自治体住宅政策研究にとって重要であると考えられる。

調査は、アンケート、ヒアリング及び行政資料の読み込み等により行い、具体的に下記の諸点の解明を目指す

こととする。

- ①住宅マスタープランの策定を前後して現在までの間、部署の設立・廃止や施策の新設などに応じて住宅政策関係の行政組織とその事務分掌がどのように変化したか。
- ②この間において、住宅専管組織は拡大・縮小いずれの方向にあり、また政策立案等の場面で他組織との関連性においてどのように推移しているのか。
- ③上記2点の自治体による差異とそれに影響を及ぼしている諸要因は何か。

### 2. 東京都23区の自治体住宅政策を取り巻く状況

まず、研究の前提となる東京都23区の自治体住宅政策を取り巻く状況について、文献研究及び東京都へのヒアリングの結果により、①23区の住宅政策・組織の特殊性、②23区における自治体住宅政策の成立と展開、③バブル経済崩壊後の23区住宅政策を取り巻く現状、の3点から整理する。

#### 2.1 23区の自治体住宅政策・組織の特殊性

東京都23区が自治体住宅政策上、他の道府県の市町村と位置づけが大きく異なるのは、我が国の首都であり最大都市（圏）である東京都（圏）の中心部を構成していることもさることながら、東京都の内部組織（特別区）としての行政上の位置づけから、歴史的に限られた自治権しか与えられていなかった点に由来する。

1974年の地方自治法改正によって、首長の公選制と都市計画権限の委譲などが実施されるとともに、公営住宅建設主体としての権能も取得するに至った。しかし、都市計画・まちづくり面での執行体制がその後目覚ましく整備されたのに対し、既に公営住宅の建設適地はごく限られており、戦前からの大量の公営住宅ストックを抱え

\*1 建設省建築研究所 主任研究員（当時 東京大学都市工学科 助手）

\*2, \*3, \*4 東京大学大学院 博士課程

\*5 JR東日本（当時 東京大学大学院 修士課程）

る東京都に並ぶべくもなく、わずかな例外を除いて自らの住宅の建設・維持管理を行わず、現在でも公営住宅の管理戸数の都道府県営／市区町村営比が他の道府県に比して大きく都に偏る状況が続いている<sup>注1)</sup>。このような状況下、従来からの23区の住宅関連施策として存在したのは、①都営住宅入居の地元割当募集事務、②区内に建設・建替される都営住宅や公団・公社建設に対する協議<sup>注2)</sup>、③住環境整備の観点から実施される各種まちづくり事業の実施、の3つにほぼ限られていた<sup>注3)</sup>。

公営住宅供給を行っていなかった故に、23区には確たる住宅行政組織が存在しなかった。他の道府県の市町村の多くは公営住宅の建設（建替）・維持・管理という点で住宅政策の執行体制の一翼に組み込まれ、その執行組織も有していたが、その後公営住宅行政への偏りからの脱却の点で住宅政策の総合化が課題になった（なっている）のとは、極めて対照的である。しかしその後の展開をみれば、それ故にこそ、家賃助成や住宅付置義務など、従来型でない新しい施策をバブル経済期に打ち出すある種のフリーハンドを23区が内在していたともいえるのである。

## 2.2 23区における自治体住宅政策の成立と展開<sup>注4)</sup>

東京都23区の住宅政策の活発化は、1980年代後半の地価高騰を直接の契機として起こった。地価高騰がもたらした住宅問題の激化は、都心区では人口減少を通じて自治体の存立基盤を揺るがし、周辺区にとっても中・低所得層の居住条件を不安定化するものとなった。問題の広がり事態の深刻化、国や都による対応の限界などのため、23区は独自の施策展開をはかり、これは結果的に既存の都市計画・住宅制度をも動かすことになった。

この時期、区が展開した施策には次のようなものがある。①住宅付置制度によるオフィス開発者への住宅供給の義務づけ、②複合開発・民間住宅借り上げによる中堅ファミリー層向け区立住宅の供給、③中堅ファミリー層向けの人口定住施策としての家賃補助、④高齢者向けの住み替え家賃補助制度などである。

いくつかの区では住宅条例が制定され、また1991年に自らも策定した東京都の働きかけもあって、江戸川区を除く22区で住宅マスタープランが策定され、やがてこれら（の一部）を担当する住宅専管組織の設立に向かい、施策の根拠とそれを計画的・戦略的に展開する仕組みと運用体制が整備されることとなる。

前後して、高齢者社会に対応した体制づくりという観点から、国の補助制度に基づき、全区で地域高齢者住宅計画が策定され、高齢者向け賃貸住宅の直接供給（シルバーピア）が行われた。また、1990年代に入ってようやく都心（都市）居住に向けた国のバックアップも整うようになり、まずは都市計画規制を通じた住機能確保の観

点から、地区計画制度の拡充（1990年）や都市計画法の改正（1992年）による用途地域の細分化と中高層階住居専用地区の新設が行われ、同改正により都市マスタープラン制度が登場し、また住宅政策の側からは特定優良賃貸住宅制度（1993年）により民間住宅への支援制度が整うこととなった。

東京都23区における自治体住宅政策は、これらの計画策定と制度運用を通じてその経験と力量を積み上げ、また、かつてより多様な政策手段を手に入れ、総合化と主体性の確立を達成したのである。

## 2.3 バブル経済崩壊後の23区住宅政策を取り巻く状況

バブル崩壊後の自治体住宅政策を取り巻く状況を整理すると、3つの点で逆風の状態にある。

- ①経済不況による税収減から、どの自治体においても組織・施策縮小の方向へと圧力が加わっている<sup>注5)</sup>。
- ②多くの区で補助金・一般財源による以外の施策の原資である住宅基金への積み立てが、開発の減少に伴い減少した上、低金利でその生み出す果実が減少している。
- ③地価高騰が一応終息し、緊急対策として展開した施策の継続必要性が問われている。既に家賃補助施策を終了・縮小する区が現れている。

反面、都・区の行政上の役割分担の見直しの一環として実施されている都営住宅移管<sup>注6)</sup>が進展をみれば、少なくとも組織の維持という観点からは後押しになると思われ、今後の自治体住宅行政の動向は若干不透明である。

## 3. 東京都23区の住宅専管組織の現状

以下には、23区へのヒアリング・アンケートの結果から、東京都23区の住宅専管組織の現状を、①設置形態と現組織の成立時期、②組織の規模、③組織の事務分掌、の3点からまとめた（表3-1、図3-1）。

### 3.1 住宅専管組織の設置形態と成立時期

表3-1により住宅専管組織の設置形態と成立時期をまとめた。

#### 1) 設置部局

- ・全ての区で住宅専管課以上の組織を設けており、うち独立の部局（部・室）を構成しているのが、新宿区（住宅対策室）・世田谷区（住宅政策部）の2区であり、他区では独立の課を構成している。
- ・住宅専管室を設けている新宿区及び住宅専管課を設けている21区では、それらが都市整備部局（都市整備部・都市環境部・都市計画部・都市開発部・まちづくり推進部）内に設置されている例が殆どである。
- ・住宅専管課が都市整備部局内に設置されていない5区では、建築系部局（建築住宅部・建築環境部）内での設置が3区（台東区・品川区・北区）で、その他の部

表3-1 東京都23区における住宅専管組織の現状

(1998/4現在)

	住宅政策担当組織	内部構成	人員 (建築)	現組織成立	専管課成立	地域高齢者	住宅MP	専管課出身母体
				(年.月)	(年.月)	住宅計画 (年.月)	1次 (年.月)	
千代田区	都市開発部住宅課	4 係	13 (1)	1998.4	1991.4	1993.4	1992.11	都市整備部
中央区	都市整備部住宅課	2 係	11 (3)	1996.4	1990.4	1993.4	1992.5	都市計画課
港区	まちづくり推進部住宅課	3 係	14 (0)	1998.4	1991.4	1992.3	1994.7	都市環境部
新宿区	住宅対策室	2 課	2 係	1992.4	1990.4	1992.3	1994.3	区民部
文京区	都市計画部住宅課	3 主査	8 (0)	1991.4	1991.4	1992.3	1993.3	まちづくり推進部
台東区	建築住宅部住宅課	3 主査	8 (0)	1998.4	1990.4	1994.3	1994.3	都市整備部
墨田区	都市整備部住宅課	4 係	26 (4)	1998.4	1991.4	1991.3	1993.6	企画部企画担当
江東区	都市整備部住宅課	3 係	14 (0)	1997.4	1993.4	1991.3	1994.3	都市整備部
品川区	建築住宅部住宅課	1係1主査	10 (0)	1992.4	1992.4	1994.3	1993.3	企画広報部
目黒区	地域振興部住宅課	2 係	10 (0)	1993.4	1991.4	1994.3	1994.3	企画部企画課
大田区	都市整備部住宅課	5 主査	15 (1)	1993.4	1993.4	1993.12	1993.12	区民部区民課
世田谷区	住宅政策部	2 課	4 係	1995.4	1987.7	1988.3	1993.3	都市整備部
渋谷区	都市整備部住宅推進課	2 係	12 (0)	1993.4	1993.4	1995.3	1994.2	企画部
中野区	都市計画部住宅対策課	3 係	14 (0)	1997.4	1990.12	1990.3	1994.3	都市環境部
杉並区	都市整備部住宅課	5 主査	16 (2)	1998.4	1992.4	1993.6	1993.6	都市整備部
豊島区	都市整備部住宅課	3 係	15 (1)	1998.4	1991.4	1991.3	1994.9	都市整備部
北区	建築環境部住宅課	3 係	15 (0)	1992.4	1992.4	1991.3	1994.3	企画部企画課
荒川区	都市整備部住宅課	6 主査	13 (2)	1995.4	1992.4	1991.3	1993.7	企画部企画課
板橋区	区民文化部住宅課	3 係	15 (1)	1995.4	1991.4	1992.3	1993.2	企画部企画課
練馬区	都市整備部住宅課	5 主査	14 (2)	1997.4	1996.4	1993.3	1994.12	区民部・企画部
足立区	都市環境部住宅課	2係2主査	16 (7)	1998.4	1993.4	1992.3	1994.1	都市計画課
葛飾区	都市計画部住宅課	2 係	8 (0)	1992.4	1992.4	1991.3	1993.6	まちづくり推進課
江戸川区	都市開発部住宅課	3 係	16 (3)	1996.4	1996.4	1991.3	—	企画/生活振興部

局内での設置（区民文化部：板橋区，地域振興部：目黒区）が2区である。

## 2) 現組織の成立時期

・現在の形態での組織の成立時期は，専管課成立から現在の間まで様々であるが，専管課成立時から変わっていない組織も7区（文京区・品川区・大田区・渋谷区・北区・葛飾区・江戸川区）ある。

## 3.2 住宅専管組織の規模

やはり表3-1により，住宅専管組織の規模についてまとめた。

### 1) 住宅専管組織の抱える係・主査

・独立の部局（部・室）を構成している2区（住宅対策室：新宿区，住宅政策部：世田谷区）も含めて，係制をしている区では，係の数が2から4，主査制をしている区では主査の数が3から6である。

・共通して設置されている課（主査）は計画・管理の2つであり，区によって設置の有無が分かれているのは事業，支援，開発指導，相談などである。

### 2) 住宅専管組織の抱える人員

・住宅専管組織の抱える人員は下記の6区を除いて，16人から10人である。

・最大の人員を抱えるのは新宿区と墨田区の26人で，次

が世田谷区の20人である。

・逆に最小の人員を抱えるのは文京区・台東区・葛飾区の8人である。

・人員の殆どが事務系（含む福祉）であり，建築系は足立区の7人を除いて4人以下で多くは建設計画を担当。

## 3.3 住宅専管組織の事務分掌

図3-1により住宅専管組織の事務分掌についてまとめた。事務分掌の項目は，ヒアリング等より区の住宅関連事務として浮かび上がった，下記の項目である。

- ①住環境整備（密集住宅市街地整備促進事業等）
- ②公共住宅（東京都及び公団・公社住宅）の建設・建替に伴う都・区間協議
- ③公営住宅（含む区民住宅・区移管都営住宅）の建設と管理
- ④住宅マスタープランの策定・運用管理及び家賃助成の実施等の住宅施策一般
- ⑤都営住宅の入居者の地元割当募集
- ⑥高齢者向け住宅（シルバーピア，シルバーハウジング）の建設と管理
- ⑦高齢者・身障者への家賃助成
- ⑧高齢者・身障者への住宅改善助成
- ⑨HOPE計画及び地域高齢者住宅計画の策定

	住環境整備	公共住宅 建設協議	公営住宅 建設・管理	住宅施策一般 MP・家賃助成	都営住宅 募集事務	高齢者住宅 建設・管理	高齢・身障者 家賃助成 住宅改善助成	事務 分 掌
A.	都市整備部局	地域振興部局／区民部局 住宅専管課					福祉部局	目黒・板橋
B.	都市整備部局	建築・住宅部局 住宅専管課				福祉部局		台東・品川 荒川
C.	都市整備部局	他課			住宅専管課	福祉部局		千代田・港 文京・江東 大田・北・江戸川
D.	都市整備部局	他課			住宅専管課	福祉部局		中央・新宿 墨田・中野 杉並・豊島・足立
E.	都市整備部局	住宅専管課			福祉部局			練馬
F.	都市整備部局	他課			住宅専管課			渋谷・葛飾
G.	総合 支所	住宅専管部局					福祉 部局	世田谷

(1998/4現在)

図3-1 東京都23区における住宅専管組織の事務分掌

⑩その他（開発指導要綱に基づく指導・中高層マンション等による紛争の相談）

基本的には住宅専管組織は、③公営住宅の建設・管理、④住宅マスタープランと一般向け家賃助成、⑤都営住宅募集事務、の3つを共通して所管しているが、残りの事務の所管の有無により下記A～Gの7タイプに分かれる。

●専管課が都市整備部局以外に属するパターン

A：専管課が都市整備・建築以外の部局に属するタイプ。

上記以外の所管は高齢者住宅（家賃助成）関係

目黒区（地域振興部）、板橋区（区民文化部）

B：建築・住宅部局を構成するタイプ。上記以外の所管は高齢者住宅建設

台東区・品川区・荒川区

●以下は都市整備部局に属する一般的なパターン

C：上記（+公共住宅建設協議）。7区

D：上記+高齢者住宅関係（+公共住宅建設協議）。7区

E：上記+住環境整備（+公共住宅建設協議）。練馬区の1区

F：上記+高齢者住宅関係+高齢者・身障者家賃助成+住環境整備（+公共住宅建設協議）。2区

G：世田谷区の特例事例。住宅施策を網羅するかたちで部局を構成。それ以外は身障者向け住宅改善助成の

殆どを福祉部局、まちづくりの殆どを5つの総合支所で担当。

4. 東京都23区における住宅専管組織の成立と展開

以下ではヒアリング・アンケートの結果から、東京都23区の住宅専管組織の成立と展開の推移の状況を、①組織の成立と当初の設置形態、②組織の発展の経緯と契機、の2点からまとめた（図4-1）。

4.1 住宅専管組織の成立と当初の設置形態

1) 専管組織（課）としての成立時期（表3-1）

・住宅専管組織（課）としての成立時期をみると、殆どの区で住宅マスタープラン策定の1～2年前であり、これらの組織で策定事務を所管していることから、住宅マスタープランの策定を契機に策定を担う組織として発足したことがわかる。

・策定年をみると概ね下記のようになり、例外はあるものの、都心区ほど発足が早く、都心周辺区、外周区と都心から離れるほど遅れていることがわかる。

1987年：世田谷区

1990, 1991年：都心区・都心周辺区など

1992, 1993年：外周区・都心周辺区

1996年：練馬区・江戸川区

図4-1 東京都23区における住宅専管組織とその事務分掌の推移

	住宅改善助成	家賃助成	高齢者住宅建設・管理	都営住宅募集事務	住宅施策一般 (MP・家賃助成)	公営住宅建設・管理	公共住宅建設協議	住環境整備	
千代田区						住宅推進課 住宅推進室 住宅都市整備部内の3課 住宅課			1990.4 1991.4 1993.4 1995.4
中央区						住宅課			1990.4
港区						住宅対策担当 住宅対策室 企画課 住宅課			1990.4 1991.4 1998.4
新宿区						住宅課 住宅課 住宅対策室			1990.4 1992.4
文京区						住宅課			1991.4
台東区						住宅推進担当 住宅課			1990.4 1995.4
墨田区						住宅課			1991.4 1995.4
江東区						住宅対策担当 住宅課			1990.4 1993.4 1997.4
品川区						住宅対策担当 住宅課			1991.6 1992.4
目黒区						住宅課			1991.4
大田区						住宅課			1993.4
世田谷区						住環境対策室 住宅・街づくり課 住宅政策室 住宅政策部			1987.7 1991.4 1993.4 1995.4 1997.4
渋谷区						定住対策係 住宅推進課			1992.4 1993.4
中野区						住宅施策担当 住宅課			1990.4 1990.12 1997.4
杉並区						住宅施策主査 住宅対策課 住宅課			1990.4 1990.12 1992.4 1993.4 1998.4
豊島区						住宅対策担当課 住宅計画課/事業課 住宅課			1991.4 1993.4 1998.4
北区						住宅課			1992.4 1998.4
荒川区						住宅担当 住宅課			1992.4 1993.4 1996.4
板橋区						住宅課			1991.4 1995.4
練馬区						住宅計画主査 住宅課			1992.4 1996.4 1997.4
足立区						住宅対策主査 住宅・開発指導課 住環境整備課 住宅課			1990.4 1993.4 1996.4 1998.4
葛飾区						住宅対策主査 住宅課			1991.4 1992.4 1995.4 1996.4 1998.4
江戸川区						生活振興部 住宅課 都市開発部 住宅課			1991.4 1996.4

## 2) 専管組織（課）としての成立時の設置部局

・上記の住宅専管組織（課）としての設置時に組織が置かれた（属する）部局をみると下記ようになる。

企画部局　　： 8区

区民部局　　： 3区

都市整備部局：12区

・企画部局・区民部局に置かれた区でも、その後1～2年間（住宅マスタープラン策定中ないし策定直後）に都市整備部局に移動する例が多い。

## 4.2 住宅専管組織の発展の経緯と契機

図4-1に、東京都23区における住宅事務分掌の広がり推移をまとめた。

- ・専管組織の発足時と事務分掌が変わらないものは、5区（中央区・文京区・品川区・目黒区・大田区）であり、現在も所管事務がどちらかといえば狭い区が多い。
- ・近年事務分掌が縮小したものは、3区（港区・品川区・北区）であり、品川区・北区は公共住宅建設協議事務を都市計画ないし開発指導課に移したものであるが、港区では1998年度より全庁的な行政改革の一環として、組織・所管を縮小したものである。
- ・上記以外の15区では福祉担当部局・都市計画担当課より事務を引き継ぎ、住宅専管組織発足時よりも事務分掌を拡大している。
- ・1999年以降組織変更予定があることが判明したのは、新宿区・世田谷区の2区であり、前者は室から課への降格（係数・人員変更はなし）、後者は住環境整備全般及び申込受付窓口事務の総合支所への移管に伴うものである。
- ・住宅専管組織の発足・発展の契機となった出来事をまとめると次のようになる。
  - ①住宅マスタープラン・地域高齢者住宅計画の策定
  - ②都営住宅移管の受け入れ
  - ③区民住宅の管理開始
  - ④家賃助成等の新しい施策の実施

## 5. ケーススタディ

以下では、東京都の外周区である足立区・世田谷区の住宅専管組織の成立と展開の状況を詳細にみる。

### 5.1 足立区における住宅専管組織の成立と展開

表5-1に、足立区における住宅関連事務分掌の推移を示した。経緯をたどると下記ようになる。

- ・1980年代以前の主な住宅関連施策は、公共住宅建設協議と都営住宅の地元割当募集担当事務の2つであった。
- ・公共住宅建設協議に関しては、1981年に都市環境部に都市整備課が設置（まちづくり計画等の策定を主管）されて以降、都市整備課都市計画係で担当。1985年の

都市計画課設置に伴い、都市計画課計画調整係に移行。

- ・都営住宅の地元割当募集事務は、地域振興部地域振興課区民生活係で担当。
- ・1989年に都営住宅小規模団地の区移管が実現するとともに、その事務を都市計画課管理係（5名）が担当。併せて地元割当募集事務を地域振興部より引き継ぐ。
- ・1990年、住宅マスタープラン策定に備え、都市環境部内に住宅対策主査（1名）が置かれる。これが初の専管組織である。翌1991年より住宅・駐車場対策副参事（1名+主査2名）に昇格。住宅マスタープラン策定を所管。
- ・1990年には地域高齢者住宅計画の策定（翌年完了）が行われるが、福祉部に設置された高齢化対策室が所管。
- ・1993年、住宅マスタープランの策定完了の見通しを受けて、住宅専管課として住宅・開発指導課（15名）が設置。住宅係（4名）、高齢者住宅係（3名）、開発指導係（7名）が置かれる。住宅マスタープランに加え、公共住宅建設協議（公団・公社のみ）、移管都営住宅の管理、都営住宅入居者募集、高齢者住宅建設・管理、高齢者向け家賃助成、住宅改善助成、開発指導要綱関係事務を担当。
- ・1996年に住環境整備課（18名）と名称変更。住宅推進係（5名）、住宅支援係（5名）、開発指導係（7名）。都営住宅を含めた公共住宅建設協議を住宅推進係に一本化。
- ・1998年に住宅課（16名）と名称変更。住宅管理係（6名）、開発指導係（5名）の他に住宅計画主査（2名）・住宅整備主査（2名）の2係2主査制。  
足立区の特徴は、①23区最大の都営住宅戸数を抱え、従来の住宅施策のかなりの部分が公共住宅建設協議として存在していたこと、②外周区でありバブル経済による地価高騰に伴う住宅事情の逼迫は比較的ゆるく、そのこともあって住宅専管課の設立が遅れたこと、③開発指導を含む広範な所管を抱えていること、④そのこともあり、建築職の人員を半数近く抱えていること、の4点である。

### 5.2 世田谷区における住宅専管組織の成立と展開

表5-2は、世田谷区における住宅関連事務分掌の推移を示したものである。経緯をたどると下記ようになる。

- ・1983年、都市整備部のもとに都市整備参事が置かれ、23区とし初めて住宅政策の検討が行われる。そのもとで、1984年に地域住宅（HOPE）計画。1985年には「住宅白書」がまとめられる。
- ・1987年、上記の発展・改組に伴い住環境対策室を設置。
- ・1988年、23区初の地域高齢者住宅計画策定。翌々年からの高齢者向け住宅施策は高齢者福祉課の在宅支援係等が所管
- ・1991年、住環境対策室は住宅・街づくり課に拡大・改

表5-1 足立区における住宅関連事務分掌の推移

数字は人員(建築職)。太枠内は住宅専管組織

事務分掌	住環境整備		公共住宅建設協議		公営住宅建設・管理		住宅施策一般MP・家賃助成		都営住宅募集事務		高齢者住宅建設・管理		家賃・改善助成		開発指導		他の計画(HOPE計画)		
	まちづくり課	都市計画課	都営	公団	建設	管理	MP	家賃助成	募集事務	建設	管理	家賃	改善助成	指導	指導	指導	指導	指導	指導
1989年	まちづくり課	都市計画課 計画調整係			都営住宅移管				地域振興部 区民生活係							都市環境部 開発指導課			
1990年					都市計画課 管理係 5(0)				都市計画課 管理係 5(0)									1991.3地域高齢者 住宅計画	
1991年									都市環境部 住宅対策主査 1(0)									福祉部 高齢化対策室	
1992年									住宅・駐車場対策副参事 住宅対策主査 2										
1993年					1994.1住宅MP														
1994年					住宅開発指導課 15(6)														
1995年					住宅係 4(1)														
1996年	まちづくり課	住環境整備課 住宅推進係 5(3)																	
1997年																			
1998年	まちづくり課	住宅課 住宅計画主査 2(1)			住宅管理係 6(0)				住宅計画主査2(1) 住宅整備主査2(1)										
									住宅管理係 6(0)										

表5-2 世田谷区における住宅関連事務分掌の推移

数字は人員(建築職)。太枠内は住宅専管組織

事務分掌	住環境整備		公共住宅建設協議		公営住宅建設・管理		住宅施策一般MP・家賃助成		都営住宅募集事務		高齢者住宅建設・管理		家賃助成		住宅改善助成		他の計画(HOPE計画)		
	まちづくり課	まちづくり課	建設	協議	建設	管理	MP	家賃助成	募集事務	建設	管理	家賃	改善助成	家賃	改善助成	指導	指導	指導	
1983年	まちづくり課	まちづくり課																	
1984年																			
1985年																			
1986年																			
1987年	まちづくり 推進課	住環境 対策室																	
1988年																			
1989年																			
1990年																			
1991年	総合支所 街づくり課	住宅・街づくり課																	
1992年																			
1993年																			
1994年																			
1995年																			
1996年																			
1997年																			
1998年																			



組。都営住宅の区移管に伴うその管理や都営住宅の地元割当募集事務を所管に加える。

- ・1993年住宅・街づくり課は住宅政策室に、1995年住宅政策部に、それぞれ拡大・改組。高齢者向けの住宅施策を所管として福祉部局より引き継ぐ。1995年時点で3課（住環境整備課（13名）・住宅計画課（7名）・住宅管理課（9名））体制。
- ・1997年、住宅政策部は身障者向けの住宅施策（一部を除く）をも引き継ぐ。3課（住環境整備課（13名）・住宅計画課（7名）・住宅管理課（10名））体制。
- ・5つの総合支所に区政の内身近な事務の移管を目指しており、1999年に住環境整備全般、及び2000年に住宅支援事務を移管予定である。それに伴い、本庁は住宅課として縮小予定。

世田谷区の特徴は、①住宅政策の検討・住宅専管組織の設立が23区で初めてと、早くからこの分野を指向していたこと、②担当部を設置していること、③総合支所・都市整備公社への移管を検討していること、である。

## 6. 結語

調査・研究の結果、23区における住宅関連組織の推移の様子を把握することができ、以上の様にその結果の一部を系統的に整理・表現できた。得られた資料の分析は今後も継続されるが、以下では知見をまとめ東京都23区の住宅専管組織の現状と展開への影響要因等を考察し、結論とする。

### ①組織の成立時期とその後の発展

殆どの区で住宅マスタープランの策定とかかわるかたちで、1991年前後に住宅専管組織の成立をみている。設立の母体は半数の区で区民部・企画部であり、その後大半の区で都市整備部局に移動したものの、人員にみる限り殆どの区で事務系の組織として維持されている。

住宅専管組織のその後の事務分掌は、半数で高齢者向け住宅の建設・管理や住環境整備などに所管を拡大している。

マスタープランの策定などの場面においては、他組織と協議するが、基本的には完結した組織として機能しているようである。

### ②各区の住宅専管組織の違いと類似点

現在の住宅専管組織の所管事務で各区に共通するのは、住宅マスタープラン、公営住宅（区民住宅や移管都営住宅）の建設・管理、一般向け家賃助成、都営住宅地元募集、の4つであるが、住宅専管組織の成立形態・成立時期などの住宅専管組織の内容に違いがみられた。

バブル経済の影響を最も受けた都心区では一般的に組織の成立が早く、外周区では遅い、外周区では開発指導・都心周辺区では建築紛争等の事務をも抱えている、都心区ではバブル後の組織見直しの動きがある等、住宅

事情の違いによる影響がみられた。

### ③住宅行政・組織の性格

近年の行政改革圧力の下、一部の区で組織の縮小がみられるが大勢になってはいない。これは公共住宅が一度建設・管理されてしまうと恒久的に管理せざるを得ず、従って組織を縮小できないという組織としてのある種の硬直性を反映しているとも思われる。しかしながら、世田谷区などにみられるように、管理事務を公社等に移管する動きは出てくるとみられる。

### <注>

- 1) 平成9年版『東京都住宅局事業概要』によれば、1997年3月31日現在の東京都区部における都営（公営）住宅管理戸数169,077戸に対し、区営（公営）住宅管理戸数は4,430戸にすぎない。
- 2) これは、どちらかといえば市区町村による公共・公益的施設の整備との整合性の観点から行われたが、次第にまちづくりの内容を含むものになってきた。都営住宅の建設・建替にかかわる地元協議（7条協議）についてのこのような経緯は、木内<sup>21)</sup>に詳しい。
- 3) 石田ら<sup>22)</sup>は、1980年代後半の東京都23区の住宅政策の活発化の前史として、区のまちづくりにおける施策展開能力の育成、高齢者・定住施策などの先進的試み、などの存在を指摘している。
- 4) この節の執筆では、石田らの論文<sup>22)</sup> <sup>23)</sup>を参考にした。
- 5) 東京都でも現行の15局体制を7局体制に縮小し、住宅局などを「総合的な都市づくりを担う部門」に統合する再編案がまとめられている。
- 6) 1981年に20戸以下、1989年に概ね100戸以下の都営住宅団地を、原則として区に無償譲渡のかたちで移管することが決まっている。しかし1998年3月末時点で対象349団地（13,629戸）の1/3弱（133団地4,239戸）しか進んでいない。東京都住宅局によるとその理由は、①受け入れ区側の組織・財政面での体制不備、②建設費の起債の関係で新築後10年間は譲渡できないこと、③都営住宅家賃の政策減額の取り扱い、の問題である。

### <参考文献>

- 1) 木内望：公営住宅建替事業における計画策定過程への地元自治体のかかわりに関する研究—足立区の都営住宅建替事業における都・区のかかわり、都市計画論文集、No.26、pp.619～624、日本都市計画学会、1991.11
  - 2) 石田頼房ほか：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）、研究年報No.18、pp.257～267、住宅総合研究財団、1991.3
  - 3) 石田頼房ほか：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(2)（梗概）、研究年報No.19、pp.295～305、住宅総合研究財団、1992.3
- ・東京都：平成9年度東京都住宅白書、1998.1
  - ・前田昭彦ほか：東京23区住宅施策一覧、土地・住宅市民フォーラム事務局、1991.7.6