

2 0 0 0 年 度

指 導 教 授 五 十 嵐 敬 喜

論 文 題 名

特 定 優 良 賃 貸 住 宅 制 度 に 関 す る 一 考 察

～ 東 京 都 特 別 区 の 住 宅 事 情 と 住 宅 政 策 の 流 れ を 踏 ま え て ～

法 政 大 学 大 学 院 社 会 科 学 研 究 科

政 治 学 専 攻 修 士 課 程

9 9 0 2 3 5 3 五 十 嵐 登

目 次

はじめに	3 頁
0 - 1 研究の背景と目的	
0 - 2 本研究の対象と論文の構成	
第 1 章 特定優良賃貸住宅制度の変遷と活用状況	7 頁
1 - 1 特定優良賃貸住宅制度の概要	
1 - 2 建設費補助と家賃対策補助	
1 - 3 国の予算から見た特定優良賃貸住宅制度	
1 - 4 供給促進に向けた制度運用の変遷	
第 2 章 特別区における特定優良賃貸住宅制度を取り巻く状況	13 頁
2 - 1 住宅ストックの状況	
2 - 2 住宅市場の状況	
2 - 3 特定優良賃貸住宅の供給動向	
2 - 4 特定優良賃貸住宅の管理運営及び入居者の状況	
第 3 章 特別区の住宅政策と特定優良賃貸住宅制度	21 頁
3 - 1 特別区が住宅政策に取り組む経緯	
3 - 2 住宅施策の体系化へ	
3 - 3 住宅マスタープランにおける特定優良賃貸住宅の位置づけ	
3 - 4 下方修正される特定優良賃貸住宅の供給計画	
第 4 章 特別区における特定優良賃貸住宅の課題と展望	28 頁
4 - 1 条例による制約	
4 - 2 東京都との関係	
4 - 3 家賃対策補助における公平性とアフォーダビリティの視点	
4 - 4 特別区の住宅施策としての新たな位置づけ	
おわりに	34 頁
* 参考文献、資料	
* 附録（巻末資料）	

はじめに

0 - 1 研究の背景と目的

平成 5 年 5 月 21 日に公布され、同 7 月 30 日に施行された「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」（以下、特優賃法という）は、平成 4 年 12 月に住宅地審議会において当面の住宅対策について建設大臣に対し建議が行われ、その中で中堅層を対象とした良質な賃貸住宅の供給制度の創設を図るとされたことを受け制定されたものである。

法制定の背景は、大都市圏の居住水準は低いレベルにとどまっており、特に借家世帯の 2 割以上が最低居住水準^{（ 1 ）}に達していないなど賃貸住宅ストックの質的向上の立ち後れが顕著であった。この状況に対処するために、新たな用地取得を必要としない民間の土地所有者等の建設する良質な賃貸住宅について、建設費の助成、家賃対策補助等を行い公的賃貸住宅として中堅所得者層に供給することが有効であると考えられた。

特定優良賃貸住宅制度は、昭和 61 年に創設された地域特別賃貸住宅制度に変わり、それを拡充した制度として作られている。ポイントの一つとして住宅管理について地域特別賃貸住宅制度では公共部門に限定されていたものが、特定優良賃貸住宅制度では民間でも行えるようになった点があげられる。公共部門の住宅管理に係る負担が制約となり、将来の供給増が困難になることを懸念し、より民間主体を活かし供給が増えることを期待している。これにより、適正な供給をおこなうための公的規制とこれを担保するための罰則が必要となり、新たな立法措置を講ずることとなった。

こうして特定優良賃貸住宅制度が創設され、約 7 年が経過した。制度の創設から今日までの間に特定優良賃貸住宅に関する研究^{（ 2 ）}もいくつか見られるが、まだ、実際に供給され始めてからの年数も浅いので、自治体の住宅政策と特定優良賃貸住宅制度を関連づけて考察する研究は見当たらない。

本研究は、大都市の自治体における特定優良賃貸住宅制度の活用事例として、東京都特別区における特定優良賃貸住宅制度への取組み状況について、住宅施策体系上の位置づけや実績等を検証し、今後、特定優良賃貸住宅制度の研究や評価をする上で、また、特別区の住宅政策を考える上での基礎的考察となることを目的としている。

0 - 2 本研究の対象と論文の構成

平成 5 年度予算（建設省住宅局）において創設された特定優良賃貸住宅供給促進事業の対象となる住宅は、次の 4 種類がある。

特定優良賃貸住宅

特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律第 3 条の規定による認定を受けた供

給計画に基づき建設・管理される賃貸住宅。民間の土地所有者が建設する特定優良賃貸住宅を、地方公共団体、地方住宅供給公社、第3セクター、公益法人、農業協同組合、都道府県知事の指定を受けた民間法人等が借上げ又は管理受託して管理する供給方式^{〔3〕}のほかに、地方住宅供給公社や農業協同組合が自ら建設・管理する供給方式がある。

特定公共賃貸住宅

特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律第18条の規定に基づき地方公共団体が建設・管理する賃貸住宅

買取特定公共賃貸住宅

買取特定公共賃貸住宅制度要綱に基づき地方公共団体又は地方住宅供給公社が購入・管理する賃貸住宅。

福祉型借上公共賃貸住宅

福祉型借上公共賃貸住宅制度要綱^{〔4〕}に基づき地方公共団体又は地方住宅供給公社が借上げ管理する高齢者等向けの賃貸住宅。

本研究の対象としては、上記のうち東京都特別区内において民間により建設されたものを原則として対象にし、地方公共団体や地方住宅供給公社により建設されたものは含まないこととする。具体的には、都民住宅では、公社借上型と指定法人管理型を対象にし、区民・区立住宅では、区が民間の建設した住宅を借上または管理受託（区が指定した民間法人を含む）して供給するものを「民間活用型」として主な研究対象とする。ただし、予算額や供給量を確認する際に、「民間活用型」に限定した分類が困難な場合や、特別区の住宅政策の流れを見る上で「民間活用型」に限定しない方がよい場合（都心部の区では民間活用型が少ないため）などは、特定優良賃貸住宅制度全体を対象に考えていく。

○ 論文の構成

第1章の「特定優良賃貸住宅制度の変遷と活用状況」では、特定優良賃貸住宅制度と前身となる地域特別賃貸住宅制度について、概要とポイントなる部分について整理している。そして、全国レベルでの特定優良賃貸住宅の供給動向や国（建設省住宅局）の特定優良賃貸住宅予算額の推移を確認した上で、特定優良賃貸住宅の供給促進に向けて、国が行ってきた特定優良賃貸住宅制度の運用の変遷を整理する。

第2章の「特別区における特定優良賃貸住宅制度を取り巻く状況」では、まず、特別区内の民間借家の居住水準など住宅ストックの状況や、マンション価格や家賃などの住宅市場の状況について確認する。そして、特定優良賃貸住宅の供給状況について、各区で行っている「区立住宅・区民住宅」と、東京都が行っている「都民住宅」についての動向を見る。また、入居者の状況や、各区の制度の運用など特別区の特定優良賃貸住宅に関連する状況について確認する。

第3章の「特別区の住宅政策と特定優良賃貸住宅制度」では、特別区の住宅政策の経緯を踏まえて、特定優良賃貸住宅制度が区の住宅政策上どのように位置づけられ、どのように活用されているか、また、社会・経済状況の変化のなかで改訂される住宅マスタープランで、特定優良賃貸住宅をどのように活用しようとしているのかを考察する。

第4章の「特別区における特定優良賃貸住宅の課題と展望」では、1～3章の状況を踏まえ、特別区の住宅政策として特定優良賃貸住宅の課題として、「条例」「都との役割分担」「家賃対策補助」について取り上げる。また、今後の展望として特定優良賃貸住宅を区の住宅政策上どのように位置づけるかを検討している。市場重視の住宅施策として、施策の効果を考慮し、有効な施策の組合わせを選択することの重要性についても触れている。

最後に、本研究を通じた特定優良賃貸住宅制度と今後の特別区の住宅政策について総括する。

〔はじめに：注〕

(1) 最低居住水準

健康で文化的な住生活の基礎として必要不可欠な水準として、第三期住宅建設五箇年計画（昭和 51 年～昭和 55 年度）において初めて定義され、期間中にすべての世帯が確保できるようにする目標水準。その後の各住宅建設五箇年計画にも受け継がれている。4人世帯の例では、住戸専用面積 50 m²。

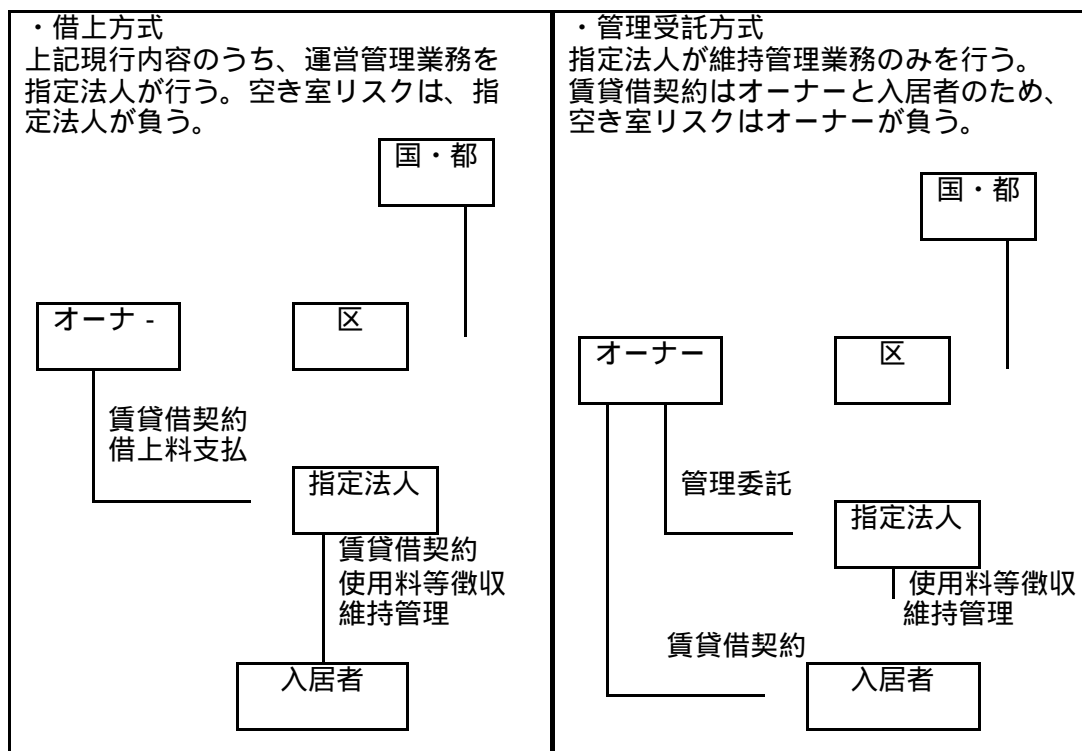
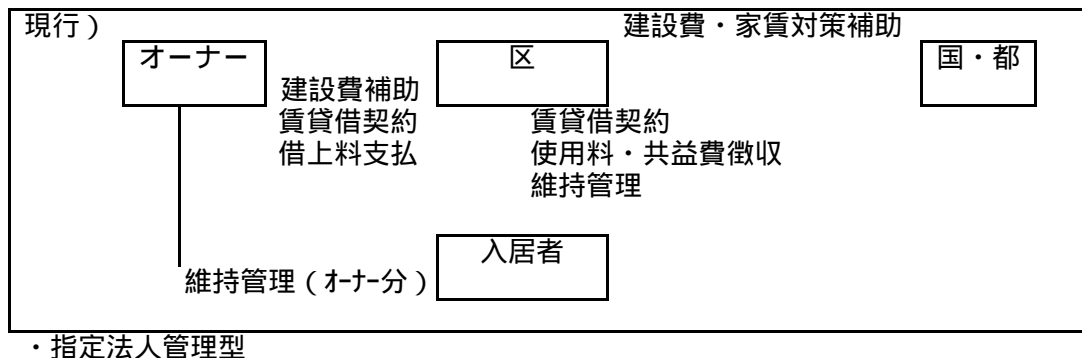
借家世帯の 2 割以上が最低居住水準未滿という表記については、昭和 63 年住宅統計調査の全国集計によるが、参考に同調査によると東京都では、借家の 28%、板橋区では、借家の 29.7%に居住する世帯が最低居住水準未滿となっている。

(2) 本論文で引用等を行い、参考文献に記した研究のほかに以下の研究等がある。

・山島哲夫、高橋毅(1997)「特定優良賃貸住宅の供給状況について - 平成 7 年度の首都圏における募集住戸の概要と公団賃貸住宅との比較」『調査研究期報』No.113、住宅都市整備公団。

また、大阪府や世田谷区の特定優良賃貸住宅の取組みについて所管課が紹介したものが雑誌『住宅』Vol.45 1996.10 月号に掲載されている。

(3) 特定優良賃貸住宅の供給方式の例として、特別区が現在行っている借上げ方式と民間の指定法人管理型で行う場合を仮定し、比較すると下のようなスキーム図となる。



(4) 福祉型借上公共賃貸住宅は、平成 6 年 6 月に「特定目的借上公共賃貸住宅」制度要綱（高齢者、障害者、母子世帯、管理人住宅）によることとなり、さらに平成 8 年 8 月には管理人住宅を除き、公営住宅（買取・借上）制度に移行された。

第1章 特定優良賃貸住宅制度の変遷と活用状況

特定優良賃貸住宅制度が創設された当時、玉田弘毅氏は制度創設の意義について次のように述べている。

「これまでの民間賃貸住宅供給のエネルギー、パワーの流出方向を好ましい方向に政策誘導することに奏功すれば、特定優良賃貸住宅制度は、わが国における賃貸住宅に係る住宅政策のうえで大きな役割を担う新しいジャンルとなるものであり、今後の運用実施状況いかなは、すぐれて注目に値するものがあるといえる。」

特定優良賃貸住宅制度創設から現在まで約7年が経過した。第1章では、特定優良賃貸住宅制度を概観した上で、この制度の国レベルの運用実施状況について、予算額の推移、制度運用上の変遷、全国的に見た供給実績などを確認しておきたい。

1 - 1 特定優良賃貸住宅制度の概要

○地域特別賃貸住宅制度から特定優良賃貸住宅制度へ

特定優良賃貸住宅制度は、従来の地域特別賃貸住宅制度を拡充し、より積極的に民間活力の活用を図ることにより、供給量を増やす目的があった。それぞれの制度の概要について比較すると次表（表1 - 1）のようになる。

（表1 - 1）地域特別賃貸住宅と特定優良賃貸住宅の制度概要

	地域特別賃貸住宅	特定優良賃貸住宅
目的	公営住宅制度を補完して地域における多様な賃貸住宅需要に対応し、居住水準の向上を図る。	主として中堅所得者の居住の用に供する居住環境が良好な賃貸住宅の供給を促進する。
根拠	「地域特別賃貸住宅制度について」（昭和61年建設事務次官通達）	「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」
施策対象者	収入分位 25～40%の者 （大都市地域等 25～60%、テクノポリス、リゾート地域等 25～50%）	収入分位 25～50%の者 （ただし、都道府県知事（指定都市においては指定都市の長。以下同じ）は、地域の住宅事情に応じ、収入分位の上限を50～80%の範囲で定めることができる）
供給主体	A型 地方公共団体が直接建設又は購入 B型（借上方式） 民間土地所有者等が建設 地方公共団体又は地方住宅供給公社等が一定期間借り上げて供給（管理受託方式） 民間土地所有者等が建設 地方住宅供給公社が管理業務委託を受けて供給 （公社建設方式） 地方住宅供給公社が直接建設	民間主体（地方住宅供給公社等を含む） （ただし、民間主体による供給が不足している場合には、地方公共団体が建設）

管 理	A 型 地方公共団体 B 型 地方公共団体、地方住宅供給公社、公益法人等の公的主体に限定	住宅の管理について資力・信用・経験・能力を有するもの (地方公共団体、地方住宅供給公社、公益法人、住宅管理にノウハウを有する民間主体等)
手 続	制度実施主体(補助を行う地方公共団体)による供給計画の作成及び建設大臣による供給計画承認	民間主体による供給計画の作成及び都道府県知事による供給計画の認定
建設費補助	A 型 建設費について国 1 / 3 B 型 共同施設等整備費について国 1 / 3 地方 1 / 3	民間主体が建設する場合 共同施設等整備費について 国 1 / 3 地方 1 / 3 地方住宅供給公社等が建設する場合 建設費について 国 1 / 6 地方 1 / 6
家賃対策補助	家賃と入居者負担額の差額を補助 国 1 / 2 地方 1 / 2 A 型 15 年間を限度 B 型 20 年間を限度	家賃と入居者負担額の差額を補助 原則として国 1 / 2 地方 1 / 2 20 年間を限度
公庫融資	貸付対象額の 99.45 % 以内	融資率の引上げ(実工事費の 80 %)及び地方公共団体による利子補給 (民間の場合 当初 5 年間 2 % 地方住宅供給公社の場合 当初 10 年間 2 %、11 ~ 20 年間 1 %)
農住利子補給法の特例	なし	農住利子補給法の対象農地について要件を緩和
管 理	協定に基づく適正な管理	供給計画に従って管理 建設大臣による管理に関し配慮すべき事項の策定、地方公共団体による助言・指導
適正な管理に関する担保	協定による	・都道府県知事による報告の徴収、改善命令、認定の取消し ・改善命令違反等に対する罰則

資料：(財)ベタリーピング「解説 特定優良賃貸住宅」より

上の表のとおり、特定優良賃貸住宅制度の施策対象となる中堅所得者層とは、収入分位 25% ~ 80% (25% ~ 50% が原則階層、50% ~ 80% は都道府県知事の裁量階層)であり、4人世帯を例にすると収入分位 25% で税込年収約 510 万円、50% は約 690 万円、80% は約 1060 万円となる。建設者や入居者に対する助成措置として、建設者に対し建設費補助、住宅金融公庫融資の優遇、税制の優遇⁽¹⁾があり、入居者に対しては家賃対策補助がある。建設費補助、家賃対策補助については、予算措置を伴い後ほど論点にもなるので、もう少し触れておきたい。

1 - 2 建設費補助と家賃対策補助

○ 建設費補助

建設費補助については、特優賃法 12 条において地方公共団体は認定事業者に建設費の一部を補助することができ、国は地方公共団体の補助に対して政令で定めるところにより、その費用の一部を助成することができる(いわゆる間接補助)こととしている。

民間の土地所有者等が建設する場合は、政令第 1 条において、共同住宅の共用部分

及び入居者の共同の福祉のために必要な施設⁽²⁾の建設費（それらの建設費の3分の2を上限）に対して地方公共団体が補助する額の2分の1を国が補助することとしている。

特別区が行う場合、この共用部分等の補助は国が3分の1、東京都が6分の1、区が6分の1を補助することになっている。

○家賃対策補助

家賃に対する補助についても、建設費補助と同様に特優賃法（第15条）で地方公共団体が家賃の補助を行い、国がその一部を補助できるとされ、施行令（第2条）と施行規則（22条）にて、収入分位25～50%（原則階層）には2分の1、収入分位50～80%（裁量階層）には3分の1を国が地方公共団体に補助することができるとされている。

具体的には、契約家賃⁽³⁾と地方公共団体が入居者の所得、住宅の立地、規模を勘案して定める入居者負担額⁽⁴⁾との差額を助成するものであり、助成の期間は20年以内で、毎年3.5%（平成9年度までは5%だった）上昇する入居者負担額が契約家賃に達するまでである。

1 - 3 国の予算から見た特定優良賃貸住宅制度

○建設省住宅局関係予算資料から

建設省住宅局関係予算の概要については、雑誌「住宅」の4月号で毎年特集されている。平成12年度予算でみると住宅局関係予算の国費1,143,612百万円のうち、住宅対策の公営住宅等(433,406百万円)、住宅金融公庫(447,500百万円)で約77%を占めている。特定優良賃貸住宅供給促進事業の予算として建設費補助、家賃対策補助は公営住宅等に含まれており、この5年間の予算額の推移は(表1-2)のとおりである。特定優良賃貸住宅供給促進事業は前述のとおり自治体や地方住宅公社が建設するタイプもあり、(表1-2)には民間活用型の特定優良賃貸住宅だけでなく、特定公共賃貸住宅なども含まれての予算額である。

(表1-2) 特定優良賃貸住宅供給促進事業予算額の推移

国費分(単位:百万円)	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
特定優良賃貸住宅	56,394	58,905	57,623	62,904	62,222
(うち家賃対策補助)	14,525	18,892	19,798	23,922	25,208

資料:「公営住宅の整備」各年度版より

予算額だけでみると、毎年、特定優良賃貸住宅の供給量が増えているようであるが、そうではない。全国的な供給量の動向については（表１－３）のとおりで、近年、供給量が伸びていないことがわかる。

（表１－３） 年度別特定優良賃貸住宅供給数

資料：「公営住宅の整備」

	平成 5	平成 6	平成 7	平成 8	平成 9	平成 10	平成 11
・	・	・	・	・	・	・	・
埼玉県	841	1,081	1,240	1,600	2,008	1,728	1,434
千葉県	996	1,123	1,227	1,750	1,407	676	1,015
東京都	6,096	7,328	7,848	8,200	7,900	6,842	4,984
神奈川	2,439	2,572	2,557	3,350	3,300	2,937	2,857
・	・	・	・	・	・	・	・
大阪府	3,219	5,161	5,654	6,029	5,900	5,488	3,622
兵庫県	1,233	1,883	13,727	74	118	195	290
・	・	・	・	・	・	・	・
全国計	19,606	26,186	40,074	30,067	27,159	23,038	20,108

平成 9 年度～平成 11 年度については見込み数。

（全都道府県の供給数は巻末資料として添付する）

供給動向を見る際に注意しなければならない点として、供給認定から管理開始までのタイムラグを考慮する必要がある。

「特優賃法第 3 条に基づく供給の認定（知事、政令指定都市首長）・特定優良賃貸住宅供給促進事業補助要綱第 11 の規定に基づく全体設計の承認（建設省住宅局長）・着工・竣工・管理開始」という流れにおいて、供給の認定から管理開始まで 2 年程度^{（５）}かかる。上の表は、供給の認定時をカウントしているため、平成 9 年度以降は見込み数となっている。（認定時と実際の供給数が異なる場合がある。）

認定数で見ると最も多い平成 7 年は、阪神・淡路大震災の被災者向け約 14,200 戸^{（６）}が含まれているので注意が必要である。平年ベースで見ると平成 8 年をピークに、その後は年間供給数が減少してきている。

1 - 4 供給促進に向けた制度運用の変遷

第七期住宅建設五箇年計画（平成 8 年 3 月 15 日閣議決定：平成 8～12 年度）においては、特定優良賃貸住宅の建設計画数は 205000 戸（内 94000 戸は関東地方）となっており、公営住宅以上（高齢者向け優良賃貸住宅を除く）の戸数が計画されてお

り、特定優良賃貸住宅の供給促進に力を入れていることがうかがえる。各年度毎の主要事項の中でも、特定優良賃貸住宅の供給促進の措置が次のようにとられてきた。

- 平成9年度予算において、密集住宅市街地の「防災再開発促進地域」内での、特定優良賃貸住宅制度の特例措置として、最低戸数要件の緩和 10戸以上→5戸以上、最低規模要件の引下げ 50㎡以上→25㎡以上、という措置がとられた。
- 平成10年度予算では、家賃対策補助の見直しとして、・入居者負担基準額に係る基準値の収入区分の見直し、当初入居者負担基準額の引上げ及び年間上昇率の引下げ(年5%上昇→年3.5%上昇)が行われた。

収入分位	負担額	基準値
25.0～50.0	18.0%	85,400円

→

収入分位	負担額	基準値
25.0～32.5	19.0%	79,200円
32.5～40.0	19.5%	90,800円
40.0～50.0	20.0%	104,600円

その他にも次の措置がとられた。

- ・共同施設等整備費補助の適用対象の緩和 20年以上管理→10年以上管理し、3ヶ月以上の空き家につき管理期間を終了可
 - ・公団が建設する住宅を地方公共団体が特定優良賃貸住宅として借上げ活用する場合の建設費補助(国からの直接補助)の実施
 - ・入居収入基準の下限の緩和として、収入分位25%下限→収入分位25%以下であっても収入の増加が見込める場合は、地方公共団体の裁量で引下げ可
- 平成11年度第3次補正予算においてフラット家賃、床面積の広い住宅への上乗せ家賃対策補助を実施するなど新たな供給促進に向けた措置がとられる。フラット家賃とは、入居者負担基準額について原則上昇することがなく、従来の傾斜家賃における入居者負担額と契約家賃のおおむね中間値で管理開始後15年以内(立地係数0.9未満は10年以内)で家賃対策補助が行われる制度である。

このように各年度予算において、供給促進に向けた制度の運用を行ってきた。しかし、特定優良賃貸住宅は地価の高騰を背景に創設されたこともあり、バブル経済崩壊により地価が下落し、民間の分譲マンションも活発に供給され価格も下がってきた状況の中で、供給量も伸び悩んでいるようである。

平成13年度から5年間を対象にした「第八期住宅建設五箇年計画」の案⁽⁷⁾では、特定優良賃貸住宅の供給目標量として5年間で15万戸を想定している。近年の供給量や、後述する東京都や特別区における特定優良賃貸住宅の取り組み姿勢を見るかぎり、5年間で15万戸は、かなり高く設定された目標量に思われる。

〔第1章：注〕

（１）平成12年度では、特定優良賃貸住宅建設促進税制として、所得税・法人税について5年間で3.2割増（耐用年数35年以上は4.4割増）償却、及び固定資産税について5年間3分の2を減額する措置がとられている。

（２）これらの施設とは、施行規則第19条で・廊下及び階段、・エレベーター及びエレベーターホール、・特殊基礎、・立体的遊歩道及び人工地盤施設、・通路、・駐車場、・児童遊園、広場及び緑地、・機械室及び管理事務所、・避難設備、・消化設備及び警報設備並びに監視装置、・避雷設備及び電波障害防除設備である。

（３）契約家賃は、近傍同種の住宅の家賃（市場家賃）と均衡を失しないように定め、かつ、特優賃法第13条に規定する限度額家賃を越えてはならない。この限度額家賃はかなり高めに設定されているといわれる。

（４）入居者負担額は下表の（基準値）×（規模係数）×（立地係数）にて算出される。

原則 階層	収入分位	基準値
	25.0%超 32.5%以下	79,200 円
	32.5%超 40.0%以下	90,800 円
	40.0%超 50.0%以下	104,600 円
裁量	50.0%超 65.0%以下	125,000 円
	65.0%超 80.0%以下	156,100 円

（規模係数）は各戸の床面積を75㎡で除した数値となる。

（立地係数）は、市町村基準係数に補正係数を乗じたもので、特別区の市町村係数は1.40（千代田、港、渋谷）から1.05（墨田）の間である。

（５）板橋区の例で見ると、供給の認定から管理開始まで短くて17ヶ月、長いと32ヶ月かかっており、10団地を平均すると約24ヶ月となっている。

（６）1996年2月21日に開催された建築学会関東支部住宅問題専門研究委員会主催のシンポジウム「特定優良賃貸住宅の現状と課題」記録より。パネリストの笹井俊克氏（当時、建設省住宅局住宅整備課建設専門官）は、平成7年度の供給実績について、震災被災者向けの数ほかに、4万戸の内3万2400戸は民間主体であること、その内管理受託が約1万9500戸、一括借り上げが約1万2800戸となっており、空き家リスクを回避するため管理受託方式が増えている、と述べている。

（７）建設省のホームページ上で、パブリックコメントを求めるために公表されている段階のもの。

第2章 特別区における特定優良賃貸住宅制度を取り巻く状況

2 - 1 住宅ストックの状況

特定優良賃貸住宅制度は、・大都市圏における民間借家の居住水準の改善が著しく立ち遅れていること（最低居住水準未満世帯の多くが民間借家に居住）、・中堅所得者層の3～5人世帯向けの良質な賃貸住宅のストックが不足していること（持家と比較して借家の規模が非常に狭い）、これらの状況の改善を目指して創設された背景がある。

ここでは、東京都特別区における借家の規模・居住水準など住宅ストックの状況について、総務庁の住宅統計調査（5年毎に実施）の結果を中心に見ていきたい。

東京都特別区（23区）は、千代田区、中央区、港区のいわゆる都心3区⁽¹⁾では1960年以前に人口のピークがあり、江戸川区、練馬区などの周辺区では現在でも人口が増え続けている。住宅ストックの状況や、居住者の状況も区によってかなり違うと思われるので、23区平均の数値と、特徴的な区との数値を比較しながら見ていく。

特別区の人口は、国勢調査では昭和40年(1965)の890万人をピークに減少傾向を続け、平成7年(1995)では797万人となっている。近年では、都心回帰がみられ平成3～7年では年平均4万人減少していたが、平成10年は千代田区、台東区、中野区、北区を除く19区で増加し、23区合計で前年比約3万5千人増加している。

世帯の規模は縮小しており、1世帯当たりの平均人員は、昭和63年は2.36人から平成5年2.24人、平成10年は2.13人となっている。昭和63年には、1世帯当たり平均人員が2人未満の区は渋谷区(1.99)のみであったが、平成10年は7区になり、最も少ないのが渋谷区の1.85で最も多いのが足立区の2.40であった。世帯規模の縮小に伴い、世帯数は年々増加しており、平成10年の住宅統計調査では、23区で主世帯総数約347万世帯になっている。

（表2 - 1） 特別区における所有関係（持ち家・借家）別世帯数の推移

	昭和 63 年	平成 5 年	平成 10 年
主世帯数	3,112,590	3,300,140	3,468,780
持ち家	1,257,180	1,283,430	1,385,330
借家 (民間借家)	1,715,030 (1,306,810)	1,824,270 (1,332,510)	1,975,350 (1,526,280)

資料： 住宅・土地統計調査（総務庁）

住宅の居住水準を見ていくと、まず、一住宅あたりの延べ床面積は、板橋区の借家の平均で31.90㎡（昭和63年）から35.37㎡（平成10年）となっているが、23区平均で見るとさほど変化はみられない。また、持ち家と借家の格差は大きい。1世帯当たりの平均人員が減少していることもあり、一人当たりの居住スペースは広がってきていることがうかがえる。（表2 - 2）

(表 2 - 2) 特別区における所有関係(持ち家・借家)別住宅面積の推移

特別区	1 住宅当たり延べ面積 (㎡)			1 人当たり居住室の量数		
	昭和 63 年	平成 5 年	平成 10 年	昭和 63 年	平成 5 年	平成 10 年
持ち家	91.76	94.69	93.19	9.31	10.13	11.06
借家	34.16	36.36	35.92	6.17	6.85	7.71

板橋区	1 住宅当たり延べ面積 (㎡)			1 人当たり居住室の量数		
	昭和 63 年	平成 5 年	平成 10 年	昭和 63 年	平成 5 年	平成 10 年
持ち家	83.23	85.57	87.58	8.72	9.37	10.28
借家	31.90	33.45	35.37	5.86	6.51	7.56

資料：住宅・土地統計調査(総務庁)

大都市圏における民間借家の居住水準が問題視されているが、次に民間借家の最低居住水準について確認しておきたい。最低居住水準は世帯人員と専有面積が関係してくるため、住宅ストックの状況を必ずしも映し出す数値ではないが、賃貸住宅政策を考える上で、民間借家の居住水準の目安として取り上げられる数値である。住宅・土地統計調査は、抽出調査であり 5 万人未満の区で 3 分の 1、50 万人以上の区で 10 分の 1 の抽出率であり、数値のブレが懸念されるが、昭和 63 年、平成 5 年、平成 10 年の調査結果を見てみよう。(表 2-3)

特別区全体の推移の他に、都心 3 区(千代田、中央、港)、隣接しながらも対照的な数値を示している周辺区の世田谷区と大田区、練馬区と板橋区を取り上げてみた。

(表 2 - 3) 民間借家居住世帯における最低居住水準未満世帯数の推移

		特別区全体	都心 3 区	世田谷区	大田区	練馬区	板橋区
昭和 63 年	民間借家の 居住世帯数 (内最低居 住水準未 満割合)	1,306,810	28,430	141,930	108,760	89,340	86,720
		(392,180)	(6,570)	(28,940)	(40,590)	(21,310)	(25,750)
		30.0 %	23.1 %	20.4 %	37.3 %	23.9 %	29.7 %
平成 5 年	民間借家の 居住世帯数 (内最低居 住水準未 満割合)	1,332,510	24,340	157,260	111,030	104,750	83,370
		(359,670)	(5,800)	(33,880)	(34,920)	(20,900)	(21,890)
		27.0 %	23.8 %	21.5 %	31.5 %	20.0 %	26.3 %
平成 10 年	民間借家の 居住世帯数 (内最低居 住水準未 満割合)	1,526,280	30,350	186,820	115,240	107,100	104,840
		(322,760)	(4,080)	(31,870)	(28,210)	(16,360)	(22,310)
		21.1 %	13.4 %	17.1 %	24.5 %	15.3 %	21.3 %

資料：住宅・土地統計調査(総務庁)

最低居住水準未達世帯の割合は、特別区全体で 30.0%（昭和 63 年）、27.0%（平成 5 年）21.3%（平成 10 年）と調査回ごとに減少している。特に平成 5 年から平成 10 年で大きく変化している点が注目される。世帯人員と住居の面積で見ると、10 年間で特別区における民営借家の居住水準は改善されてきている。平成 5 年に創設された特定優良賃貸住宅が最低居住水準未達世帯の解消にどの程度影響しているのか判断しかねる。表 2 - 2 で見た借家の一戸当たりの平均面積においては、プラスに作用しているであろう。⁽²⁾ しかし、民営借家居住者の最低居住水準未達世帯数の減少には新設民間賃貸住宅の平均床面積の増加や、一世帯当たりの人員の減少などの要素⁽³⁾ が大きいと思われる。

このように住宅・土地統計調査の結果によると、最低居住水準未達世帯数の割合は減少しているが、依然として特別区全体で 447,020 世帯が最低居住水準未達の住居に居住しており、その内民営借家に居住しているのが（表 2 - 3）のとおり 332,760 世帯である。よって、最低居住水準未達に居住する世帯の約 75%は、民営借家に居住していることから、民営借家の居住水準の向上が、多くの区で住宅政策の課題と言われ続けているのである。

2 - 2 住宅市場の状況

地価高騰を背景に上昇した住宅価格、家賃は、中堅所得者層が 23 区内に住みつづけることを困難にすることが懸念された。いわゆるファミリー世帯が、家族が増えたのを理由に広いところに住み替えたり、住宅を取得するのを機に区外に転出してしまふのである。特別区の各自治体は、これをきっかけに住宅対策に本格的に取り組むことになった。

ここでは、特別区における住宅価格、家賃についての推移を見ていきたい。

（表 2 - 4） 区部の分譲マンション価格（75 m²換算）と平均年収の推移 （単位：万円）

	昭和 60 年	昭和 62 年	平成 元年	平成 3 年	平成 5 年	平成 7 年	平成 10 年
平均年収	602	642	681	757	812	779	788
マンション 価格	4,020	6,608	10,785	11,648	7,088	5,558	5,423
価格 / 年収	6.7	10.3	15.8	15.4	8.7	7.1	6.9

資料：（株）不動産経済研究所、東京都生計分析調査（東京都総務局）

23 区を平均した住宅価格について、分譲マンションを例に見てみると、（表 2 - 4）のとおり 3 人世帯の都市居住型誘導居住水準となる住戸専有面積 75 m²（壁芯）換算で、平成元年には平均年収の 15.8 倍となり平均的なサラリーマンが 23 区内に住宅を購入するのは困難な状況になった。バブル経済崩壊以降、特定優良賃貸住宅制度ができた平成 5 年には価格の下落が既に始まっており、その後も価格は下がりつづけ平成 10 年の区部の分譲マンションの平均価格は 4,815 万円（約 66 m²）となった。この価格は区によってかなり格差があり、渋谷区では、平成 10 年で約 5,600 万円（60 m²）、周辺区と比較すると板橋区では 4,013 万円（約 66 m²）となっている。

家賃については、物件の立地条件や建築時期などによりかなり幅がある。概ね平成４年から５年をピークにその後下落し、平成８年頃からは横ばいの状況である。住宅新報社の「アパート及びマンションの家賃調査」によると、３ＤＫのマンションで板橋区の大山駅周辺を例にすると、平成４年において家賃月額１７０～２００千円であったが、平成１１年には１０５～１４０千円となっている。渋谷区の笹塚駅周辺では、平成４年度が１８０～２２５千円、平成１１年度が１５０～１９０千円となっている。

このような分譲マンションの価格や賃貸マンションの価格の下落は、ファミリー層を対象とした住宅施策である特定優良賃貸住宅の供給について、他の施策との優先順位に影響を与えるものであると考えられる。

２－３ 特定優良賃貸住宅の供給動向

東京都における第七期住宅建設五箇年計画（平成８～１２年度）において、特定優良賃貸住宅は３１，２００戸（都施行２０００、公社施行５７００、公社・法人管理１９５００、区市町村４０００）の建設計画になっている。この計画戸数は、国の第七期住宅建設五箇年計画と同様に、高齢者向け優良賃貸住宅を除いた、公営住宅の建設計画戸数を上回る。

ここでは、東京都内における特定優良賃貸住宅の供給動向として、都民住宅（民間活用型）と区市町村における動向をみる。

（表２－５） 東京都内の区市町村による特定優良賃貸住宅の供給実績

	板 橋 区	特 別 区	都 内 計	計 画
平成５年度	(11)	[12]	[619]	戸
平成６年度	(25)	4 7 6	4 9 4	600 戸
平成７年度	(54)	7 2 8	7 8 4	600 戸
平成８年度	(113)	6 5 1	6 6 0	600 戸
平成９年度	(0)	3 1 1	3 2 6	600 戸
平成１０年度	(0)	2 8 1	2 9 8	800 戸
平成１１年度	(0)	5 1 戸	6 6 戸	1500 戸
計	203 戸	2,498 戸	2,628 戸	3200 戸

（注）：２３区、区市町村欄の数字は、全体設計承認年度、着工へ入る戸数をカウントしている。

平成５年度は、地域特産による戸数が多数と思われるので〔 〕で記し合計数には含んでいない

資料：東京都住宅局事業概要、板橋区資料

（表２－５）の板橋区について見てみると、（ ）内は、供給認定時の戸数であり、右の数字が、管理開始年度別の供給戸数である。平成９年度以降は新たに認定を受け供給することを休止している。

このように、供給認定から管理開始までのタイムラグがあるため、例えば予算額、決算額でみたとき、家賃対策補助は管理開始以降に生ずるものであり、自治体の特定優良賃貸住宅への取組み姿勢を推測するには、供給認定時の戸数を見ていくことが適当と思われる。

特定優良賃貸住宅の供給について、東京都内の区市町村によるものは（表２－５）の通り、特別区が行っているものが大半であり、その供給量も近年減少している。

次に、東京都の都民住宅（民間活用型）の供給動向を見てみよう。

（表 2 - 6） 都民住宅（民間活用型）供給の動向

	公社借上型		法人管理型		供給計画
	23区	東京都全体	23区	東京都全体	
平成5年度	772戸	1,164戸	583戸	987戸	
平成6年度	950戸	1,263戸	1,798戸	2,698戸	4400
平成7年度	870戸	1,173戸	2,564戸	3,387戸	4800
平成8年度	572戸	991戸	2,676戸	3,174戸	4800
平成9年度	509戸	816戸	1,860戸	2,055戸	3700
平成10年度	173戸	247戸	1,155戸	1,407戸	(1800) 4000
平成11年度	236戸	251戸	1,432戸	1,683戸	(2000) 3500
	4,082戸	5,905戸	12,068戸	15,391戸	

資料：東京都住宅局事業概要（平成7～12年版）

東京都による特定優良賃貸住宅の供給量（公社借上型、法人管理型 6～11年計 14,795戸）は、特別区の供給量（表 2 - 5、2498戸）の約 6 倍である。特別区内の特定優良賃貸住宅は、広域自治体である東京都が中心に供給しているのが現状である。

供給数については、供給認定時にカウントされているが、計画変更等により次年版で戸数に変更されてる場合もある。都民住宅については、法人管理型を中心に供給していく方針のため、都施行、公社施行、公社借上げは年々減少している。法人管理型においても、平成 10 年度から、家賃対策補助をおこなわず、建設費補助のみ（ ）の都民住宅の供給を始め、財政負担の縮小に努めている。（平成 11 年度は募集 3500 戸のうち 2000 戸が家賃補助なし、平成 12 年度は募集 2300 戸のうち 2000 戸が家賃補助なしの都民 B 型となっている。）

都民住宅（指定法人管理型）の公募については、（財）東京都防災建築・まちづくりセンターが行っている。10 年度末現在で公募が済んでいる住宅戸数は 23 区で 8,399 戸（359 団地）となっている。その約 4 分の 1 にあたる 2,172 戸（91 団地）は練馬区にある。次いで江戸川区（1072 戸）、足立区（737 戸）、板橋区（687 戸）などが多く、都心 3 区（千代田区、中央区、港区）の合計は 208 戸となっている。また、公募における倍率については、平成 8 年度 6.3 倍（募集戸数 3,123 戸）、平成 9 年度 7.5 倍（募集戸数 2,305 戸）、平成 10 年度 5.4 倍（募集戸数 2,954 戸）となっている。10 年度を地域別で見ると、文京区では、4 団地 102 戸に対して応募者数 582 人（平均 5.7 倍、最低 4.0 倍～最高 15.3 倍）、板橋区では、5 団地 79 戸に対して応募者数 313 人（平均 4.0 倍、最低 1.6 倍～最高 7.1 倍）であった。文京区、板橋区で最高倍率となった団地は、いずれも最寄り駅までの時間（千石駅徒歩 2 分、上板橋駅徒歩 5 分）が最も短かった。

東京都と特別区における年度別の特定優良賃貸住宅の供給動向をみてきたが、上記のとおり特別区内における特定優良賃貸住宅の供給量は、東京都の都民住宅の占める割合が大きい。自治体や公社が直接建設する特定公共賃貸住宅を含めた管理戸数（平成 12 年 3 月末）と比較してみると都民住宅（都施工、公社、指定法人含む）19,071 戸に対して、特別区は 4,109 戸（特公賃 941 戸含む）となっている。（表 2 - 7）

(表 2 - 7) 特定優良賃貸住宅(特公賃、地域特賃含む)の管理戸数(単位: 戸)

	都民住宅	(特公賃)	区	(特優賃)		都民住宅	(特公賃)	区	(特優賃)
千代田	203	73	42	渋谷	208	10			
中 央	120	104	52	中 野	374				162
港	902	240		杉 並	433				59
新 宿	257	42	312	豊 島	272				301
文 京	113		71	北	631				144
台 東	185		227	荒 川	390	134			101
墨 田	411	63	144	板 橋	1,007				215
江 東	1,759		33	練 馬	3,365				
品 川	489	128	298	足 立	2,290				
目 黒	131	10	151	葛 飾	1,051				
大 田	1,051	91	153	江戸川	2,586				
世田谷	843	46	703	計	19,071	941			3,168

資料: 東京都住宅局事業概要(平成 12 年版) (平成 12 年 3 月 31 日現在)

2 - 4 特定優良賃貸住宅の管理運営及び入居者の状況

各区が供給している特定優良賃貸住宅は、建設基準、入居者負担額の算出方法、所得階層の区分方法、入居者の資格などにおいて、それぞれの区において運用の工夫がみられる。

加藤・中島(1999)⁽⁴⁾が特定優良賃貸住宅の供給を実施している各区(中央・練馬・足立・葛飾・江戸川を除く 18 区)の状況についてまとめている。それによると、建設基準の中で住宅の規模は、55~125 m²で 10 戸以上でバリアフリー化を規定している区が多く、60 m²(2LDK 文京区)、75 m²(3LDK 墨田区)のように標準規模を想定したり、緑地率 15 % 以上(北区)、日照 4 時間以上(板橋区)などの基準を定めている。入居者の応募資格については、都心部の区に比べて周辺区の方が「区内居住 2 年以上」(中野区・杉並区)、「在勤者は不可」など要件が厳しい傾向にある。また、18 歳未満児が同居していることを要件にする区も多い。所得階層区分(これにより入居者の負担額が変わる)については原則階層を 2 段階(収入分位 25~40%、40~50%)、裁量階層を 3 段階(50~60%、60~70%、70~80%)に分けている区が 6 区あり、それ以外には原則階層を 3 段階、裁量階層を 2 段階に分けている区や、千代田区、新宿区のように独自に 10 以上の区分に細分化しているところもある。入居者の現状を見てみると、所得の階層では、原則階層が多くを占めているようである。文京区では収入分位 25~40%の入居者が全体の 52%、40~50%が 17%と、原則階層が全体の約 7 割を占めている。品川区では原則階層が全体の約 9 割、港区が約 8 割、渋谷区では家賃対策補助の額がもっとも多い区分(25~40%)が 7 割を占めている。一世帯当たりの平均人員では、目黒区で 3.5 人(18 歳未満児同居要件あり)、豊島区で 3.6 人(義務

教育終了前児同居要件あり) となっている。

村野ほか(1997)⁽⁵⁾ は、都民住宅の入居世帯へのアンケート調査を行っている。千代田、江東、世田谷、中野、足立区内の居住世帯から回収した 531 票を分析したものである。その結果、都心区の千代田区の都民住宅の入居者は、入居の動機として「勤務地の近くに」というのが相対的に多く、前住地は千代田区以外が約 85% を占めている。逆に周辺区の足立区では、同じ足立区内からの住替え者が約 60% となっている。現在の住居の居住継続意向については、今後持ち家取得を希望している世帯が約 6 割あることや、家賃が上昇していくことへの懸念などから、「ずっと住みつづける」と回答した世帯は 2 割を切っている。

次の章では、特別区の住宅政策における特定優良賃貸住宅の位置づけについて見ていくことにする。

〔第2章：注〕

- (1) 東京都企画審議室(1995)「都心部におけるマンション利用の実態に関する調査報告書」では、都心区を就業者数/夜間人口が1.0以上の、千代田、中央、港、新宿、文京、台東、渋谷、豊島の8区を指し、それ以外の15区を周辺区としている。本論では、これに基づき都心区、周辺区を区別する。
- (2) 平成10年の借家に居住する世帯数を約190万、一戸平均36㎡とし、そこに70㎡の借家が1万戸加わると一戸平均で36.178㎡になる。特定優良賃貸住宅の供給による借家の一戸平均面積への影響は、この程度の数値であると推測する。
- (3) 本論の主旨ではないのだが、気になる数字として「分譲マンションの賃貸化」がある。各区で行った分譲マンション実態調査によれば、おおよそ港区で38%、台東区で32%、板橋区で20%が賃貸化されているとの結果が出ている。ただし、管理組合のアンケート結果によるものであり、回答率も2割程度になっている。建築統計年報(東京都都市計画局)の所有形態別新設住宅着工戸数を見ても1994年以降借家に比べて分譲住宅の割合が増えており、1997年は借家59,252戸に対し分譲住宅65,357戸となっている。しかし、住宅・土地統計調査(1998)では、持ち家に比べて借家の居住者数が大きく増えている。これらのデータから「分譲マンションの賃貸化」が借家の居住水準を向上させる結果に影響していると推測する。「分譲マンションの賃貸化」については、国勢調査か住宅・土地統計調査により実態を把握する必要があると考える。
- (4) 加藤由利子、中島明子(1999)「東京都特別区における特定優良賃貸住宅の供給管理に関する研究」日本建築学会大会学術講演梗概集
- (5) 村野晃代ほか(1997)「東京都における特定優良賃貸住宅の諸実態に関する考察」第32回日本都市計画学会学術研究論文集

第3章 特別区の住宅政策と特定優良賃貸住宅

3 - 1 特別区が住宅政策に取り組む経緯

特別区における住宅対策は、1974年に中野区で高齢者向けに民間アパートを借上げる施策が始められ、その後他の区へと波及していくほか、同じく1970年代の後半に住宅修築資金の融資あっせんを行いはじめた区がみられた。これらの施策は主に区民部、厚生部等の所管による福祉目的の住宅対策が中心であった。また、他の市町村と異なり公営住宅の建設は区が行うことができなかったが、1974年の地方自治法等の改正により1975年4月から公営住宅の供給や住宅地区改良事業の施行が可能となった。千代田区では1976年度から公営住宅建設に着手している。

1979年には都区検討委員会により、おおむね20戸以下の都営住宅について各区と個別協議が整ったものについて区に移管することとなった。（その後1989年には、移管の対象となる団地の規模がおおむね100戸程度に拡大されている。）

1980年代後半に始まった地価高騰により、都心部を中心に業務空間が拡大し土地投機と相まって、住民の居住継続がそれまで以上に困難になった。これが契機となり特別区は、本格的に住宅対策に取り組まざるを得なくなる。

1985年には中央区、港区において開発指導要綱のなかで「住宅付置」を義務づけた。アメリカのリンケージ施策⁽¹⁾に類する、この住宅付置義務制度は、一定規模の以上の敷地または延べ床面積のオフィスビルに対し、用途地域の種類に応じて定められた容積率の住宅床の供給を義務づけるものである。港区の場合は、大規模な再開発プロジェクトに対し、提案のあった地区を含め区が独自に策定した地区整備計画の中で既存人口の維持と新たな住宅供給を位置づける方式をとっている。中央区では、住宅付置義務要綱だけでなく、より定住人口確保、コミュニティ重視の観点から「コミュニティ・ファンド制度」を1990年に発足させる。これは、大規模開発事業（おおむね敷地面積3000㎡以上）を行う業者に対して、・要綱に基づく付置住宅の一部を極力地価が反映されない建設費ベースの家賃設定をした賃貸住宅（協定家賃住宅）として供給、・まちづくり支援のための開発協力金の拠出、の2点を求めたものである。協定家賃住宅は、従前借家人の居住継続の受け皿となるものだが、建設費ベースの家賃でも従前家賃の3～5倍の家賃が想定されることから開発協力金を原資とした家賃補助事業も行おうとするものである。

江戸川区では、1990年に高齢者や障害者が転居を迫られた場合に新旧家賃の差額、転居一時金を助成する事業を開始した。当時の地上げや建替えの増加で社会問題となりつつあった高齢者等の居住を保証しようという、自治体として最初の試みとして取り上げられた。⁽²⁾

高齢者世帯等の立ち退きに伴う居住継続支援策としての家賃助成は、新宿区、荒川区、江東区など各区で相次いで行われていく。この流れを受けて東京都も1991年に高齢者世帯等住み替え家賃助成事業を開始した。

新婚家庭や若年世帯を対象にした家賃補助制度も台東区(1990)を皮切りに、新宿区、渋谷区、文京区、港区、墨田区で始められた。人口減少に歯止めをかけるために、それぞれの区では、入居後住民登録することを要件に、区外からの転入者も助成対象にしている。

ファミリー世帯に対しての家賃助成も、新宿区の民間賃貸住宅家賃補助制度(1991)を始め、墨田区、台東区、渋谷区、文京区、港区、目黒区、荒川区で始められた。ファミリー世帯に対しての家賃補助制度は、区内に住む居住者が住替えにより居住水準が向上することを要件とする区が大半であるが、新宿区、港区、目黒区ではこの居住水準向上の要件を設けなかった。特別区が独自に始めた家賃補助政策に対しては、直接住宅建設以外の政策オプションとして、重要な住宅施策のひとつになる可能性があるとして国レベルへの取組へと期待する声もあった。⁽³⁾しかし、特別区の家賃補助政策はバブル崩壊による不動産価格の低下、財政難、定住化政策としての疑問などの理由から、10年経たないうちに縮小・廃止へと向かっていく。⁽⁴⁾

これら1980年後半から1990年前後までの間に特別区で開始された住宅対策は、個別的な施策にとどまっていて、まだそれらを体系化するには至っていない区が多かった。

次に特別区の体系的な住宅対策への取り組みについて見てみよう。

3 - 2 住宅施策の体系化へ

1990年代に入ると各区で住宅条例制定、住宅政策の体系化が活発になっていく。まず、住宅条例の制定において最初となったのは、世田谷区(住宅条例)、中央区(住宅及び住環境に関する基本条例)で、1990年4月に施行されている。その後、新宿区(住宅及び住環境に関する基本条例、1991年2月)、品川区(住宅基本条例、1991年3月)と続き、1994年4月足立区の住宅基本条例が制定されて、太田区、渋谷区、練馬区、江戸川区を除く19区で住宅条例が制定されたことになる。(表3-1)

世田谷区は、住宅施策の体系化については、23区の中で最も早くから取り組んでいるといっていだろう。基礎資料として住宅統計調査の区独自の集計を昭和53年調査分から実施し、住宅白書(1986)を発行するなど区民に対し住宅政策の方向性、体系を示している。この住宅白書のなか住宅条例の制定が示唆され、1988年に設置した「土地・住宅問題懇談会」が1989年に条例の基本的な考え方を区に示したのを受けて条例が制定された。この時期は国においても地価高騰の対策として土地基本法が1989年末の第116国会で成立している。また、住宅地地審議会の提言により、遊休土地の転換利用を促進し、合理的な高度利用を図りつつ住宅機能を確保するために大都市法、都市計画法、建築基準法の一部改正が行われている。このように、国が地価高騰下における新たな政策を打ち出そうとしている中で、世田谷区が地域独自に住宅問題に対応していこうという姿勢は、これまでの住宅建設計画法を頂点としたトップダウン的住宅政策から、地域からの新しい住宅政策へのパラダイムシフトとして注目された。⁽⁵⁾

(表 3 - 1) 特別区の住宅基本条例、住宅マスタープランの策定、改定状況 (年・月)

区	住宅条例	マスタープラン (改定)	区	住宅条例	マスタープラン (改定)
千代田	1992. 3	1991.11	渋谷		1993. 2 (1999. 3)
中央	1990. 4	1991. 3	中野	1993. 6	1993. 3
港	1991. 4	1993. 7 (1998. 3)	杉並	1993. 3	1992. (1997. 5)
新宿	1991. 2	1993. 3 (1998. 3)	豊島	1993. 3	1993. 9 (1997. 3)
文京	1992.10	1993. (1997. 3)	北	1993. 6	1993. 3 (2000. 3)
台東	1991. 6	1994. (1998. 3)	荒川	1993.12	1992. 7
墨田	1992. 4	1993. (1997. 3)	板橋	1993. 1	1992. 2
江東	1994. 1	1993. 3	練馬		1993.12
品川	1991. 3	1991. (1997.12)	足立	1994. 4	1993. 1 (1999. 3)
目黒	1992. 3	1993. 3 (1997. 3)	葛飾	1993.11	1992. 6
大田		1992.12	江戸川		1999. 8
世田谷	1990. 4	1992. 4	計	19 区	23 区 (12 区)

資料：東京都住宅白書、各区住宅マスタープランより

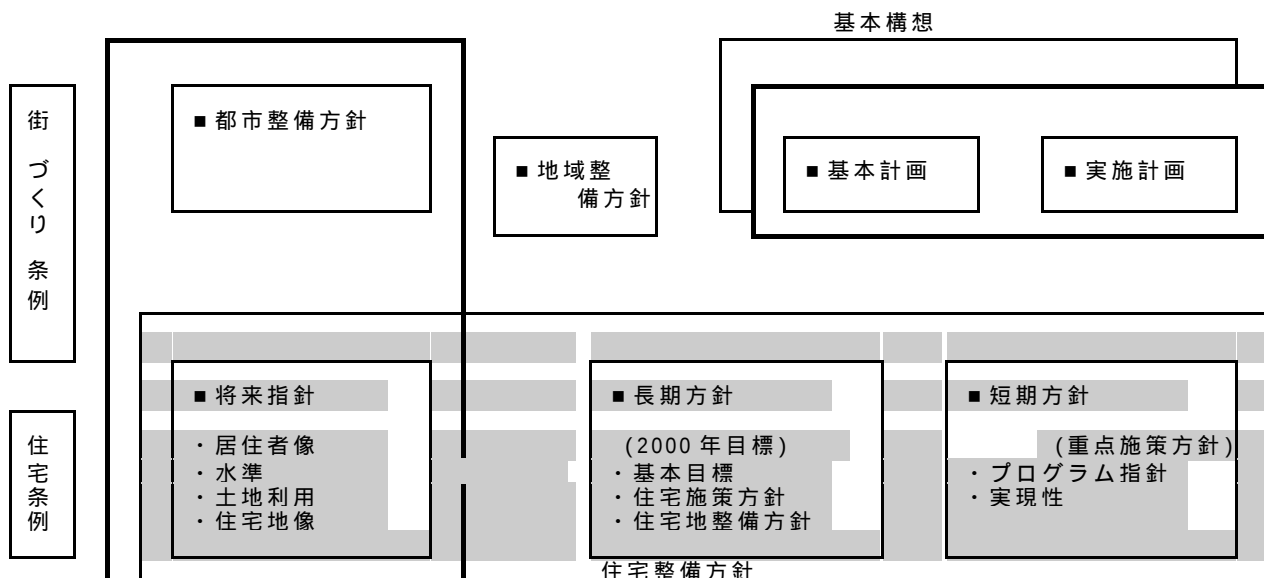
3 - 3 住宅マスタープランにおける特定優良賃貸住宅の位置づけ

住宅マスタープランは、(表 3 - 1) のとおり、特定優良賃貸住宅制度が創設される以前にほとんどの区で第 1 次の住宅マスタープランが策定されている。よって、第 1 次住宅マスタープラン策定作業の中では、中堅所得者ファミリー向けの区立、区民住宅の供給は地域特別賃貸住宅制度を活用した建設型 (A 型)、借上げ型 (B 型) によることが想定されている。策定された住宅マスタープランから具体的に区立、区民住宅の位置づけを見てみよう。

3 - 3 - (1) 世田谷区住宅整備方針から

世田谷区では、住宅条例に基づき学識経験者、区民代表、区議会委員、区職員で構成する「住宅委員会」を設置して住宅マスタープランにあたる「住宅整備方針」を策定している。この計画は、1991 年度から 2000 年度 (平成 3 年度～平成 12 年度) の 10 年間を対象にする長期方針と、概ね 5 年間を目途に重点施策を明らかにする短期方針からなっている。

住宅整備方針の位置づけ（世田谷区住宅整備方針から）



世田谷区住宅整備方針では、住宅政策の主要課題の1つにファミリー層への対応を揚げ、最低居住水準未達世帯の解消を目指し、10年間で1万戸の適正な水準の住宅を確保することとした。政策需要量1万戸に対して、公共住宅の供給・活用（区営・区立住宅、借り上げ住宅等の供給、地元割当の活用等）で2400戸、建設助成による優良民間住宅の誘導により2300戸、指導要綱による適切な民間住宅の誘導で5300戸にて対応していくとした。

整備方針で特定優良賃貸住宅（地域特別賃貸住宅）は、中で、ファミリーを対象とした民間借上げ型の区立住宅の供給として、10年間で1,300戸を整備することを目標とし、前期（平成7年度迄）の整備目標を520戸としている。その手法として地域特別賃貸住宅制度（B型）に区独自の工夫を加えた「せたがやの家」システムによるとしている。その基本的な考え方としては、次の5点を掲げている。

当面の、借上げの対象とする住宅は、ファミリー世帯向け55㎡以上を基本とし、地域特性を考慮したものとする。

良好な賃貸住宅の供給誘導のために、公的融資や東京都優良民間賃貸住宅制度（利子補給）等も活用しつつ、区独自の建設助成（利子補給）を行う。

立地については、広く土地所有者の協力を求めバランスよい配置を誘導するが、基盤整備済地区の宅地化、まちづくり地区等住環境整備を行っている地区においては、積極的に活用する。

家賃設定にあたっては、応能的考え方を取り入れ、市場家賃とのバランスにも配慮し適切な住居費負担を求めるものとする。

高齢者向け住宅等の整備手法としても活用する。その場合、ノーマライゼーションの視点から一般ファミリー向け住戸との混合も重視する。また、一般ファミリー向け住戸についても、可能な部分のバリアフリー化をめざす。

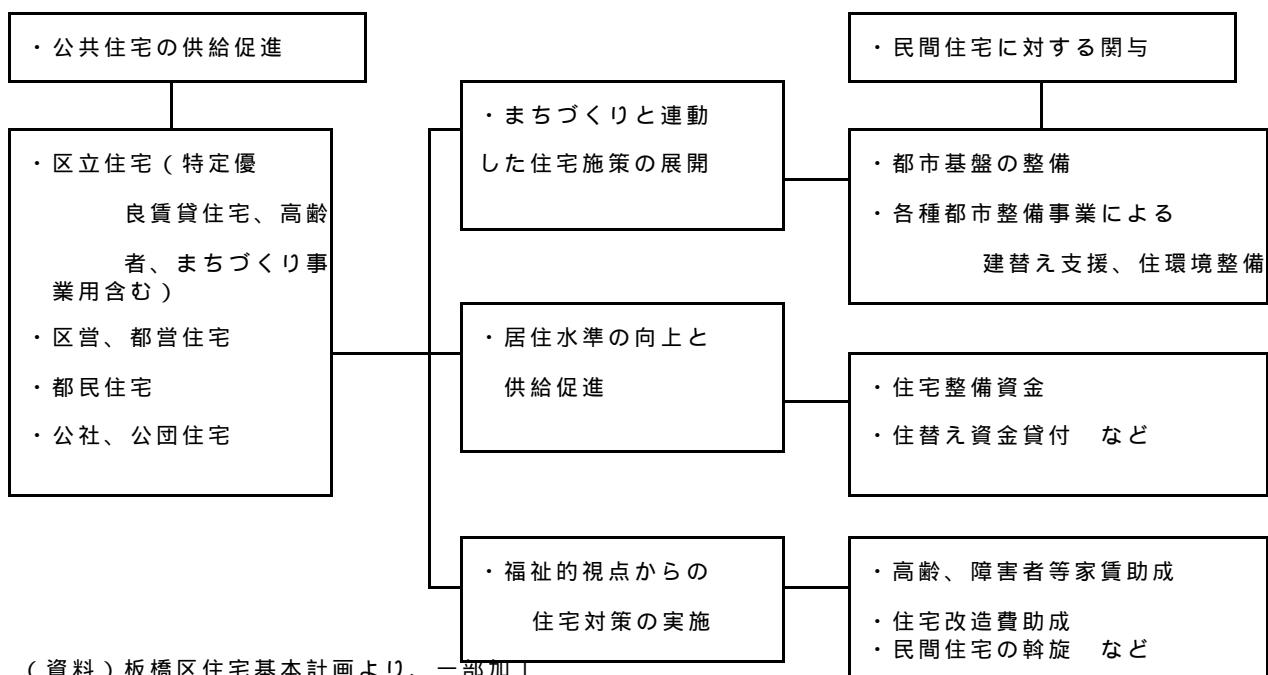
この～を基本的な考え方として、さらに工夫を加えながらシステムの定着を図る、としている。

3 - 3 - (2)板橋区住宅基本計画から

板橋区の住宅基本計画は平成 4 年の 2 月に策定され、計画の対象期間は平成 3 年度～平成 12 年度の 10 年間になっている。当時、板橋区は都心区と違って人口はほぼ横ばいの状態だったので、人口回復は政策課題としていないが、ファミリー層については「にぎやかでふれあいのあるコミュニティに欠かせない存在」として減少傾向に歯止めをかけるべく、定住促進の施策が不可欠として計画の中で重要視されている。ファミリー層への住宅供給については、地域特別賃貸住宅制度（Ｂ型）を活用した区立住宅の供給の他に、ファミリーハウジング（仮称）の創設を挙げている。この制度は、東京都の優良民間賃貸住宅制度が適用されない小規模な民間賃貸住宅で一定水準以上のものを区が借上げるとともに建設者への利子補給を組み合わせた区独自の制度として考案された。しかし、このファミリーハウジング制度は制度化されることなく、その後は特定優良賃貸住宅制度による区立住宅供給のみが実施されていくこととなった。

板橋区では住宅基本計画の中で、区立住宅の供給については、10 年間で 710 戸（前期 200 戸、後期 510 戸）を計画している。この計画戸数には特定優良賃貸住宅（地域特別賃貸住宅）とファミリーハウジング、まちづくり事業用のコミュニティ住宅を含んだ数となっている。

板橋区における住宅施策展開の概念



上の図に板橋区の住宅施策の体系を例示したが、各区のマスタープランにおいても住宅施策をおおまかに分類すると 公的住宅の供給、融資、家賃補助等の民間住宅への支援、まちづくり事業と連携した住宅施策、福祉的視点からの住宅対策に分けられる。特定優良賃貸住宅は、公的住宅の供給の中で、ファミリー世帯の定住促進、居住水準向上に向けた施策として位置づけられている。

3 - 4 下方修正される特定優良賃貸住宅の供給計画

その後バブル経済の崩壊により、地価が下落し、マンション供給も活発になった。都心部に近い区での人口減少にも歯止めがかかり、各区の住宅マスタープランは、社会・経済状況の変化に伴い見直しを迫られることになる。

第1次の住宅基本計画の中で、ファミリーを対象とした民間借上げ型の区立住宅の供給について、目標量が23区で最も多かったのが「せたがやの家」（条例平成6年4月1日施行）による世田谷区であり、平成12年度までの整備目標1,300戸となっている。目標量に対する実績では、平成12年6月現在で43団地727戸となっており、供給実績戸数も23区で最も多い。

板橋区は当初710戸（まちづくり推進住宅等含む）の計画であったが、区の総合実施計画ローリング時に借上げ型区立住宅を2005年までに600戸整備することとした。

都心部の区の中で民間借家に居住する新婚、ファミリー世帯に対する家賃補助を行っている区では、特定優良賃貸住宅の供給量が少ない傾向にある。渋谷区では、マスタープランにおける中堅ファミリー世帯向け区民住宅の供給目標量（平成5年～12年度）は160戸であり、12年度末の実績見込みは66戸と少ない。しかし、新婚・ファミリー世帯向けの住み替え家賃補助を平成5年～12年度で1,049件を見込んでいる。平成11年3月に改定された渋谷区のマスタープランでは、ファミリー向けの区民住宅の平成13年度～平成20年度までの新たな供給目標量は40戸と少ない。同じくファミリー世帯の住替え家賃補助を行っている目黒区では、ファミリー向け借上げ区民住宅を（平成8～17年）で250戸の供給を目標にしている。

最近の住宅マスタープラン改定の中で、北区では11年度末までに144戸のファミリー向けの区民住宅を供給したが、新たな計画では12年度から16年度までは供給せず、17年度から21年度で140戸の供給目標としている。世田谷区では平成12年度以降はファミリー向けの「せたがやの家」については供給を休止し、13年度～22年度を対象にした「世田谷区住宅整備方針」には供給目標量は盛り込まれない予定である。^{（6）}板橋区においても2005年までの区立住宅600戸の整備目標であったが、現在215戸を供給した時点で新規供給を休止しており今後2005年まで供給予定はない。^{（7）}他の区においても今後の特定優良賃貸住宅の供給意向は、住宅マスタープランで見るとかぎりでは消極的であるとの印象は否めない。

墨田区では他の区と異なり、平成8年度～17年度を対象にした第2次住宅マスタープランにおいて、特定優良賃貸住宅の供給目標を借上げ型117戸、民間法人が管理する指定法人管理型を480戸とかなり多くの供給を予定している。区が行う民間活用型の特定優良賃貸住宅は区や区の公社が借上げる方式だけであったが、都民住宅のような民間の指定法人が管理する方式を取り入れたのは墨田区だけである。墨田区は民間借家に居住する新婚・ファミリー世帯向けの家賃補助を平成9年度をもって新規募集を終了しており、その代わりに特定優良賃貸住宅の供給を推進するという面もある。

特別区における特定優良賃貸住宅の供給実績が、計画量に比べて伸びていないのは、社会・経済情勢の変化により不動産価格の低下、財政の悪化、人口減少に歯止めがかかったなどの要因が大きいと思われる。しかし、それ以外にも特定優良賃貸住宅の特徴である民間主体による管理が行われていないことや、東京都の住宅政策との役割分担の問題なども上げられる。

特別区の住宅政策における特定優良賃貸住宅制度運用の課題、今後の展望について第4章でまとめたい。

〔第3章：注〕

(1) 平修久・徳永かおり (1998) 「アメリカにおけるリンケージ施策の分類に関する一考察」、都市住宅学 23 号、 pp221～。平・徳永は、この論文の中では、リンケージ施策を「商業・業務開発に伴って必要性の生じる事業、あるいはアフォードブルな住宅の供給等、地域に必要なある事業であって、市場原理では実施されないものを、当該商業・業務開発の負担あるいは利益により実施する施策」と定義し、「開発により生じる影響の緩和」と「開発利益の再配分」という施策目的の特に後者に着目し、リンケージ施策を 5 つのタイプに分類している。特別区の住宅付置義務制度は、影響の緩和を目的にしたサンフランシスコ型といえる。

(2) 中央区と江戸川区の施策は当時の担当者が記した下記の資料による。
・栗原弘「中央区のコミュニティ・ファンドと住宅基本条例」『研修のひろば』59 号、特別区職員研修所、1990
・秋葉岳志「熟年者が地域で住み続けられるために」『研修のひろば』同上

(3) これらの特別区が独自に始めた家賃補助政策に対し、海老塚 (1993) は、「大都市地域での土地購入費等の財政負担の大きさを考えると、直接住宅建設以外の政策オプションとして、家賃補助政策は、今後、重要な住宅施策のひとつになる可能性がある」として民間借家の家賃の中に含まれる地代相当額が低廉である日本の市場家賃の特性を利用し、地価高騰の影響を回避できる有効な施策としての期待を述べている。

(4) 加藤由利子・中島明子 (2000) 「東京都特別区における民間借家居住者に対する家賃補助対策」、日本建築学会大会学術講演梗概集

(5) 本間義人、五十嵐敬喜、原田純孝編『土地基本法を読む』日本経済評論社、1990 pp.312-

五十嵐敬喜氏は、世田谷区の住宅条例が、法的権限と財源に大きく制約を受けている中で基本理念として「居住権」を確認し、「住宅・住環境の水準」を指導していく上での法的根拠を与えようという姿勢を評価しつつ、条例の弱点である法的権限と財源の欠如は、国によってカバーされるべきで「住宅基本法」が制定されたうえで「拘束力のある実定法」により新たなパラダイムが展望される、としている。

(6) 平成 12 年末までの「世田谷区住宅委員会」などの世田谷区資料によれば、平成 13～22 年度において、ファミリー世帯向けの「せたがやの家」制度による供給予定はない。

(7) 平成 12 年末までの「板橋区住宅対策審議会」などの板橋区資料によれば、2005 年度までのファミリー向け区立住宅の供給予定はない。

第4章 特別区における特定優良賃貸住宅制度の課題と展望

4 - 1 条例による制約

第3章で見たように、特別区が住宅対策に本格的に取り組むようになった時点では、特定優良賃貸住宅制度は未だ法制化されておらず、中堅ファミリー向けの区立・区民住宅の供給については、地域特別賃貸住宅制度を前提に条例を整備した区もある。また、特定優良賃貸住宅制度の創設後に条例を整備した区も、民間が建設したものを区が借上げ、区が管理することで「区が供給する公的住宅」と位置づけようという姿勢が読み取れる。

板橋区では、特定優良賃貸住宅制度創設前の平成5年3月10日に「区立住宅条例」を制定しているが、条例第2条で区立住宅とは、「国又は東京都の補助を受けて、区が区内の民間賃貸住宅を借り上げて設置し、管理開始後当分の間国及び都の補助を受けて使用料に対する助成を行う住宅及びその付帯施設」とし、区が借上げ、管理し、家賃対策補助を行うことが規定されている。品川区立区民住宅条例（平成5年10月）、台東区特定優良賃貸住宅条例（平成6年6月）、中野区民住宅条例（平成6年7月）、墨田区民住宅条例（平成6年9月）など、いずれの条例を見ても「区が借り上げて管理する住宅をいう」と規定されている。

特定優良賃貸住宅を区が借り上げる以外の供給方法としては、3 - 4に記した世田谷区の「せたがやの家」（世田谷区せたがやの家の供給に関する条例、平成6年3月）及び、墨田区が区民住宅条例とは別に「指定法人管理型住宅」を制度要綱により平成11年度から供給している。「せたがやの家」の管理は、世田谷区都市整備公社が行っているので、民間が建設する特定優良賃貸住宅を民間法人が管理しているのは「墨田区指定法人管理型住宅」のみである。

特定優良賃貸住宅制度は、地域特別賃貸住宅の管理が公的主体に限定されているため、管理問題への負担により供給が伸びないことへの懸念から、民間でも管理が出来るように法制化した背景があった。しかし、特別区においては、「区が借上げ管理する」ことが条例により定められている。また、民間が建設し、民間が管理する住宅を「区が供給する公的な住宅」とは位置づけにくい。各区で特定優良賃貸住宅の供給目標量が下方修正されたり、供給凍結の状態のなかで、新たに条例改正または制度要綱により、民間法人の管理により特定優良賃貸住宅の供給を促進していこうという状況ではないようである。

このように、特別区では特定優良賃貸住宅制度の特徴である民間による管理がほとんど行われていない。借上げ方式による管理負担、空き家リスクなど、特定優良賃貸住宅の供給促進という面から見ると課題の一つであろう。

4 - 2 東京都との関係

特別区内における特定優良賃貸住宅の供給状況については、2 - 3 で見たとおり東京都による都民住宅の占める割合が多い。都民住宅が数多く供給されている区では、自ら特定優良賃貸住宅を供給するよりも都民住宅の誘導に力を入れる方が得策と考えることもあり得る。特別区の住宅政策における特定優良賃貸住宅の取扱いについては、今後の都民住宅の供給方針が大きく関係してくると思われる。

東京都は、この都民住宅の中で民間の指定法人が管理する都民住宅の事務事業評価について、平成 12 年 1 月「平成 11 年度行政評価制度の試行における評価結果」（総務局）として公表している。（資料巻末）

その中の「総合評価」を見ると、この事業の今後の方向を A ～ D の 4 段階で評しており、A（維持または拡大して実施が適当）、B（規模内容を見直して継続が適当）、C（再構築又は他の事業との統合等が適当）、D（廃止または休止が適当）のうち、所管（住宅局）の第 1 次評価が B、総務局の第 2 次評価が C となっている。評価に至る理由としては、住宅市場では分譲マンションの価格の下落や家賃の低下が続いており、中堅勤労者を対象にしたこの事業の意義は少なくなっているとの判断と、区においても特定優良賃貸住宅が供給されてきていることから、都心部など一部の地域を除いては市場にまかせておいても良いのではないかと東京都が考えていることがうかがえる。

3 - 4 で見たとおり、特別区内においては、都民住宅や公団住宅などの中堅所得者向けの住宅が供給されている中で、世田谷区や板橋区が特定優良賃貸住宅の供給を休止しているように、今後、積極的に供給していこうという状況ではないことがうかがえる。地価の下落等により中堅所得者向けの住宅施策の意義が薄れているという判断を都、区ともにしているのであれば、財政負担を伴う特定優良賃貸住宅の供給量は今後も伸びないであろう。

特定優良賃貸住宅の供給を東京都、特別区のどちらが行うべきかという議論もあるが、特別区が住宅政策に取り組んで日が浅いこともあり、住宅政策における都と区の役割分担が曖昧なところがある。都区財政調整制度や各種補助事業など財政面での特殊な事情もあり、特別区の住宅政策を考える上で、今後、都と区の具体的な役割分担論は重要な論点になると考える。

地方自治法等の一部を改正する法律に基づき、平成 12 年 4 月に都区制度改革が施行され特別区は「基礎的な地方公共団体」として位置づけられた。都区制度改革が施行される直前の 3 月 28 日付で都区協議会決定の「都区制度改革実施大綱」が示された。この大綱の中で、都と区の役割分担を明確にする事務事業として「公営住宅の設置・管理」については記載されている。^{（1）}平成元年に 100 戸未満の都営住宅が区に移管されることが都区間で合意され、その後移管があまり進んでいないことから、大綱でより移管を推進することを確認しているが、今後は公営住宅だけでなく住宅政策体系全体の中で東京都と特別区の役割分担について多角的に検討していくことが必要であろう。

4 - 3 家賃対策補助における公平性とアフォードビリティの視点

特定優良賃貸住宅制度は、いわゆる「石への援助（建設費補助）」と「人への援助（家賃対策補助）」を組み合わせた制度であるが、ここでは財政負担が大きく、⁽²⁾ 年 3.5 % 上昇していく入居者負担額が特徴の家賃対策補助について考えてみたい。

大家亮子(1995)⁽³⁾は特定優良賃貸住宅制度の家賃対策補助とフランスの住宅手当 A P L が、一定の居住条件を備えた住宅に「建設援助」と「家賃補助」をセット行う共通点があることから、それぞれの制度を比較検討している。大家はフランスの A P L が、公的住宅ストックが十分に出来た段階で、家賃補助重視の政策移行が行われ、40 年の変遷の中で援助の公平性を確保しようとしてきたフランスの取組を評価した上で、「特定優良賃貸住宅の供給戸数が十分でなければ、所得が同じなら受ける援助が同じであるという援助の『水平的公平性』について弊害がででくともあり得る」としている。

家賃対策補助を受けている特定優良賃貸住宅の入居者は、(表 4 - 1) のとおり確かにかなりの補助を受けられる面もある。特定優良賃貸住宅制度は、民間による良質な賃貸住宅を供給する新たなシステムを構築する試みである。一部の入居者が多くの恩恵を受けるという「水平的公平性」だけでなく、公営住宅階層の民間借家居住者との「垂直的公平性」でも問題はあがあるが、純粋な家賃補助制度の議論とは区別して考える必要があろう。

民間借家の家賃補助制度を広く導入するという点については、「水平的公平性」については民間賃貸住宅ストックの水準と施策効果などが問われ、「垂直的公平性」については社会保障制度と住宅政策のあり方を考える中で、今後もさまざまな議論がされるであろう。

次に、家賃対策補助の運用面での課題について考えてみたい。(表 4 - 1) は、一戸当たりの年間家賃対策補助額の推移を例示したものである。契約家賃が 13 万円で入居者の負担額が当初 8 万円から年間 3.5 % 上昇し、16 年目に契約家賃に擦り付く例を示している。あまり現実的ではないが、契約家賃が変わらず、入居者の所得階層区分は家賃対策補助が最も多く受けられる(収入分位 25 ~ 32.5 %) 階層でありつづけると仮定している。ポイントして述べたいのは、家賃対策補助が行われる 15 年間の前半(1 ~ 8 年分)と後半(9 ~ 15 年分)で、年間家賃補助総額に大きな格差がある点である。

(表 4 - 1) 年間家賃対策補助額の推移モデル (単位: 円)

年数	家賃	年間家賃補助額 (5% 上昇)				
1	80,000	600,000	600,000	9	104,900	301,200
2	82,800	566,400	(552,000)	10	108,500	258,000
3	85,600	532,800	(501,600)	11	112,200	213,600
4	88,500	498,000	(448,800)	12	116,100	166,800
5	91,500	462,000	(393,600)	13	120,100	118,800
6	94,700	423,600	(336,000)	14	124,300	68,400
7	98,000	384,000	(274,800)	15	128,600	16,800
8	101,400	343,200	(211,200)	16	130,000	0
1 ~ 8 年分 計		3,810,000	(3,318,000)	9 ~ 15 年分 計		1,143,600

特定優良賃貸住宅の入居者は、2 - 4 で見たとおり、定住意識が低く、将来は持家を取得することを望んでいる世帯が多い。傾斜型の家賃対策補助の特徴を活かして、初期の入居者負担額が軽減されている時期に資金を蓄えて持家を取得する、そのような入居者の選択は肯定されるべきであろうが、20 年間借り上げ型による空き家リスクを抱える自治体が、管理期間の後半（11 年目以降）を懸念するのは、その辺の入居者の動向である。仮に、空き家が多くなった場合には、空き家への入居者に対し独自の（国の補助が適用されない部分への）家賃補助を行う自治体も出てくるであろう。特定優良賃貸住宅の経過年数は少ないので、空き家の問題は顕在化していないが、東京都や神奈川県地域特別賃貸住宅の空き家率などの実態を検証することは、特別区の特定優良賃貸住宅の今後を考える上で参考になる。

入居者負担額が上昇していくことが、入居者の定住を阻害しているという見方もある。平成 10 年度に入居者負担額の上昇率が 5.0% から 3.5% に変更されたのであるが、確かに入居者にとっては家賃が上がらないほうが良いであろう。上昇率が 5.0% から 3.5% に下げられたことにより、表 4 - 1 の例では、1~8 年間合計で 492,000 円の家賃対策補助が新たに生じている。入居者負担額が上昇していくことによる空き家リスクの懸念もあるが、財政負担と援助の公平性については制度を運用する上で注意していかなければならない。

財政負担を軽減させる面では、都民住宅のように家賃対策補助を行わないという運用も効果がある。しかし、アフォードビリティ⁽⁴⁾の視点から、やはり家賃対策補助が必要と判断するならば、今後の供給は 1 - 4 に記したフラット型の家賃対策補助（表 4 - 1 の例では、入居者負担額は 15 年間 105,000 円均一）によるのが、管理期間トータルで見るとベターの選択ではないかと考える。東京都内では平成 12 年末まで見る限りでは、未だフラット型の家賃対策補助による供給予定は無いようだが、今後、新たに発生する供給については、フラット型の家賃対策補助も比較・検討されるべきであろう。

4 - 4 特別区の住宅施策としての新たな位置づけ

平成 7 年の住宅宅地審議会答申において一層の市場重視、ストック重視の住宅政策へと政策体系の再編成が打ち出された。第七期住宅建設五箇年計画（平成 8~12 年度）の住宅政策の基本体系図⁽⁵⁾では、特定優良賃貸住宅は、「良質な住宅の供給」として公共住宅の供給、公庫融資・住宅税制による持ち家支援策とともに記載されているが、最近の資料（住政策会議：巻末資料）では、市場の誘導策として位置づけ、市場を補完する公営住宅の供給や、ストック活用とは一線を画してきている。

第八期住宅建設五箇年計画（平成 13~17 年度）の骨子となる平成 12 年 6 月の住宅宅地審議会答申『21 世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について』（構成：巻末資料）においても、平成 7 年答申と同様に「市場重視」「ストック重視」がメインであるが、より具体的な政策となるように、「中古住宅市場活性化に向けた取り組み」や「高齢者対応型民間賃貸住宅ストック形成のための制度構築」などにおいて踏み込んだ提言がなされている。特定優良賃貸住宅についても、市場の誘導策としての機能を期待されており、セーフティネットとして適切な管理が求められる公営住宅とは位置づけが異なっている。

住田昌二氏は、戦後「量の充足」が求められた住宅政策の3本柱である公庫融資、公営住宅、公団住宅による住宅供給体系の空間的展開を可能にした「マスハウジング・システム」から、住宅需要が多様化する中で「全方位的」なトータルシステム「マルチハウジング」へとシステム再構築の必要性を論じている。⁽⁶⁾ 住宅対策に「量の充足」が求められた時代に、特別区は大都市の一体的整備の見地から「マスハウジング」による住宅政策を担ってこなかった。バブル期に本格的に住宅政策に取り組みはじめた特別区にとって、多くの区が特定優良賃貸住宅を、区が積極的に関与して供給する公的住宅と位置づけたのは「マスハウジング」時代の住宅政策体系に倣った面もある。しかし、住宅施策の総合性が求められる「マルチハウジング」への転換が模索される中、特別区においても特定優良賃貸住宅を、木造住宅密集地域の整備や都市居住を再構築するための民間住宅の支援策として、都心共同住宅供給事業や優良建築物等整備促進事業とともに、まちづくり事業と連携した施策の一つとして⁽⁷⁾ 民設・民営により供給されるよう、新たな位置づけを行う必要があるのではないかと指摘している。

このような市場重視の住宅政策の流れのなかで、良質な民間住宅を誘導していくための政策手法はいかにあるべきか。特別区においても各区の実情にあわせて、施策効果の高い公的支援策、誘導策が検討されていくであろう。供給者サイドへの公的支援手法には主に建設費補助、利子補給、低利融資等が行われているが、前田(1997)⁽⁸⁾ は、これらの施策目的を経営成立を制約条件に採算限度額家賃の引下げを目標とした時、低成長下では利子補給、低利融資に比べ建設費補助が施策効率が高いというシュミレーション結果を出している。ただし、設定された家賃をチェックするシステムが未確立な場合、市場家賃が高く、需要の多い地域においては公的資金が家主にそのまま吸収されてしまう危険があり、市場家賃の低い地域の方が家賃低減、住宅の質向上に効果を持つのではないかと指摘している。

特別区が特定優良賃貸住宅制度を活用する場合においても、国や東京都からの補助金は入るが、負担を伴う建設費補助や家賃対策補助については、限られた財源を有効に活かすべく、各区の地域性に合わせ、施策の目的と効果を意識した運用がなされるべきである。

「市場と連携した良質な民間住宅の供給・誘導」という政策目標を各区の住宅マスタープランの中に見ることが多くなっており、前田氏が指摘するように公的支援策の効果を市場のなかで考えていくことは、難しい課題であるが今後ますます求められるであろう。

〔第4章：注〕

- (1) 都営住宅の区移管については、周辺区など大量に移管対象住宅を抱えている区にとっては、住宅政策上大きな問題のため付記しておく。
「都区制度改革実施大綱」の中で、公営住宅の設置・管理について次のように書かれている。
ア 区は小規模な事業を担当し、都は大規模な事業を担当する。
イ 小規模な住宅団地の建設は、区において主体的に進めるものとする。
ウ 既設都営住宅の区移管は、次により都区協議が整ったものから行う。
(ア) 移管対象はおおむね 100 戸程度までの規模の団地とする。
(イ) 区はそれぞれの区の地域実情等により、個々の団地について東京都（住宅局）と協議の上、原則によらないことができる。
移管については、(イ)のような規定もあることから、全く移管を受けない方針の区もあり各区で対応が異なる。移管対象住宅のうち平成 11 年までに移管されたものは全体の約 17% に留まり、未だ 2 万 6 千戸以上の移管対象住宅があることから、都は平成 13 年～22 年までの移管推進計画により一層の移管推進を図るとしている。
- (2) 都民住宅の家賃対策補助の決算額は、平成 8 年度 4,247,822 千円から平成 10 年度 8,101,549 千円と管理戸数の増加に伴い急増している。財政負担を少なくする目的で、平成 10 年度から建設費補助のみの都民住宅の供給を始めている。
板橋区でみると、11 団地 215 戸の特定優良賃貸住宅（区立住宅）の家賃対策補助の額は 12 年度予算では 28,271 千円（都補助金、歳入額であり区の負担額はこれより若干多くなる）である。住宅対策費（住宅課所管の予算で歳出から歳入を引いた額）の約 1 割にあたる。
- (3) 大家亮子（1995）「日仏の家賃補助制度についての考察 - 日本の「特定優良賃貸住宅供給促進制度」家賃対策補助とフランスの住宅手当 APL を比較して - 」総合都市研究第 56 号、pp.121-
- (4) アフォードビリティ (affordability)
アフォードビリティの基準としては、アメリカでは「住宅費用が世帯の所得の 30% 以内」となっているが（詳細は『住宅問題事典』（1993）東洋経済新報社 pp.425）、ここでは「家計に無理のない範囲の住居費負担」という程度の認識で、厳密な基準を意識して使っていない。
また、平成 7 年 6 月の住宅宅地審議会答申の中で「中堅所得層の家賃支出の目安は収入の概ね 20% 程度と考えられる」という記載がある。
- (5) 住宅政策研究会編（1996）『新時代の住宅政策 - 第七期住宅建設五箇年計画のポイント - 』ぎょうせい、38 頁に掲載。
- (6) 住田昌二（1997）「ハウジングシステム論の再構築に向けて」『都市住宅学』第 20 号、pp57-、都市住宅学会
- (7) 都心共同住宅供給事業、優良建築物等整備事業と比べ敷地要件がない特定優良賃貸住宅制度も含めて、各種まちづくり事業の中から効果的な事業手法を検討すべきではないかと考える。
糟谷（1997）は、特定優良賃貸住宅制度について都市計画の視点から、敷地利用について分析を行っている。その中で、区民住宅借上型で敷地面積が 300 m²未満のものは 6 例記載されている。いずれも商業系の用途地域で、最も小さい敷地に建設されたものは 155 m²で容積率 600% 目一杯使い 13 戸供給したものが台東区にある。
都心共同住宅供給事業
都心地域及びその周辺地域において、一定の要件を備えた共同住宅供給事業に対し補助等を行うことにより、良質な中高層共同住宅の供給を促進する事業。都心居住の回復を目的に平成 7 年の大都市法の一部改正により創設された。地区面積概ね 500 m²以上、住宅の敷地面積 300 m²以上などの要件がある。
優良建築物等整備事業
大都市法による重点供給地域、密集市街地整備促進事業の事業区域内等において、敷地面積が概ね 1000 m²を超える共同住宅の建設時に建設費等の補助を行う事業。土地の合理的利用の誘導を図りつつ、優良建築物の整備促進を図ることにより、市街地環境の整備及び住宅の供給等を推進する。
- (8) 前田昭彦（1998）「民間賃貸住宅供給促進のための公的支援策の考え方について」第 13 回ハウジング研究報告集、日本住宅協会、pp.81-

おわりに

特定優良賃貸住宅制度について、特別区の住宅政策の流れを通して見てきた。特別区における特定優良賃貸住宅の課題と展望については第4章で述べたので、最後に特別区の住宅施策のあり方について、本研究を通じて感じた事を総括しておきたい。

各区が抱える住宅問題は様々である。特に都心区と周辺区では住宅事情も異なる面が多いことから、住宅政策も区によって多様化してきている。最近では平成11年度に千代田区が小学校跡地に買取特定公共賃貸住宅制度、都心共同住宅供給事業を活用し公営住宅30戸を含む183戸のファミリー向け住宅を供給した「西神田コスモス館」や、足立区が公有地を活用し定期借地権により、2世帯住宅を供給していく「2・2・2住宅プラン」⁽¹⁾ などハード面の施策として特色のある取組みが見られる。地方分権の流れのなかで、23区一体という考え方は崩れてきており、住宅政策においても各区の独自の取組みが今後も展開されていくであろう。

特定優良賃貸住宅をはじめ、多様な中堅ファミリー向けの施策が各区で行われているが、基礎的自治体の住宅政策のあり方として、低所得層向けの施策との兼合いは最も注意を払う必要がある。利便性が良く、文化施設等が充実した都市部において、住宅の面積や設備だけで入居者の満足度を測ることはできないが、最低居住水準未達の民間借家に居住する公営住宅の収入階層で、住替えを切望している人々への施策はどのように展開されているだろうか。また、各施策の優先順位と実際の予算配分はどのようになっているだろうか。

「最大の住宅施策の課題から逃避している」⁽²⁾ などと評価されることが無いようにしたい。

島田良一氏はゼロ成長下の住宅政策について「住宅政策はやはりその社会政策として固有の理念に従うことが基本ではないかと思う。これからの住宅政策の理念を抽象的に考えれば、市場における住宅の規模、品質、立地、費用負担などを適正な水準に維持し、住宅市場や居住実態に極端な困難が生じた場合に救済を行うということであろう」と述べている。市場メカニズムを活かす住宅政策が模索される中で、島田氏の指摘する公的直接供給方式の多様化や、試験的な事業による市場への方向性を示唆する取り組みについては、今後数多くの実験が行われていくであろう。

転換期における住宅政策において、地域の実情に即した基礎的自治体による多様な取組みを検証し、それら地域の住宅施策を「マルチハウジング」として国がどのように総合的に位置づけていくという点は、新しい住宅政策の枠組みが構築される上で重要な要素となるであろう。

個々の施策は、地味で規模も小さいかもしれないが、今後の特別区による住宅施策、制度の運用は、国や東京都の住宅政策の枠組みを考える上で、重要な実験となる可能性を含んでいる。

特別区は、基礎的自治体として住宅政策を実施するにあたり、それぞれの「社会政策として固有の理念」が問われている。

〔おわりに：注〕

(1) 足立区では、区が保有する低・未利用の公有地等に定期借地権制度を利用し、民間が事業主体となり、二世帯が住むことができる住宅（概ね 100 m²程度）を、2000 万円台の価格で、平成 19 年度までに 2000 戸提供する「2・2・2 住宅プラン」を平成 12 年度より始めている。『住宅』第 49 巻 8 号、pp.47 にて足立区の担当係長が紹介している。また、公有地を活用した定期借地権の活用手法については、赤川彰彦（1999）『地方自治体と定借 P F I』（財）大蔵財務協会、に詳しく書かれている。

(2) 森本信明（1998）『賃貸住宅政策と借地借家法』ドメス出版、pp237。森本氏は、建設省の公営住宅関連予算の中で、公営住宅改正による 1 種・2 種の廃止に際して建設費補助率を低下させ、特定優良賃貸住宅予算にまわすという方向で施策が展開されるとすれば、「かなりの数の公営住宅予備群の存在があり、それらの世帯の居住の安全性を公共がどのように確保するか」という、最大の住宅施策の課題から逃避することになる、と懸念している。

また、この本の第 7 章には大阪府の特定優良賃貸住宅の借上家賃と市場家賃を比較、検証した森本信明（1997）「民間賃貸住宅借上型の住宅供給施策と市場家賃 - 大阪府住宅供給後者の特定優良賃貸住宅制度による借上家賃の実証的研究 - 」日本建築学会計画系論文集、第 492 号、が引用されている。

〔参考文献〕

(第1章)

- ・玉木弘毅 (1993) 「特定優良賃貸住宅制度の創設とその意義」『住宅』42巻 8号、pp4-、日本住宅協会
- ・前田昭彦ほか (1996) 「日本建築学会住宅問題専門研究委員会シンポジウム、特定優良賃貸住宅の現状と課題」『住宅』45巻 8号、pp37-53、日本住宅協会

(第2章)

- ・加藤由利子、中島明子 (1999) 「東京都特別区における特定優良賃貸住宅の供給管理に関する研究」『日本建築学会大会学術講演梗概集』pp1301-
- ・村野晃代ほか (1997) 「東京都における特定優良賃貸住宅の諸実態に関する考察」『第32回日本都市計画学会学術研究論文集』pp505-

(第3章)

- ・平修久、徳永かおり (1998) 「アメリカにおけるリンケージ施策の分類に関する一考察」『都市住宅学』第23号、pp221~、都市住宅学会
- ・本間義人 (1992) 『自治体住宅政策の検討』日本経済評論社
- ・林泰義 (1990) 「区政における住宅政策の出現と展開」『研修のひろば』59号、特別区職員研修所
- ・海老塚良吉 (1993) 「家賃補助の政策効果と課題」『自治体による住宅施策の新展開』日本建築学会大会(関東)建築経済部門(2)研究協議会資料
- ・本間義人、五十嵐敬喜、原田純孝編 (1990) 『土地基本法を読む』日本経済評論社

(第4章、おわりに)

- ・大家亮子 (1995) 「日仏の家賃補助制度についての考察 - 日本の特定優良賃貸住宅供給促進制度家賃対策補助とフランスの住宅手当APLを比較して - 」『総合都市研究』第56号、pp121-
- ・住田昌二 (1997) 「ハウジングシステム論の再構築に向けて」『都市住宅学』第20号、pp57-都市住宅学会
- ・糟谷周一 (1997) 「民間借上型「特優賃」制度の供給実態と適用要件からみた意義と課題に関する研究 - 東京都区部を対象として - 」東京大学大学院都市工学専攻1997年度修士論文
- ・前田昭彦 (1997) 「民間賃貸住宅供給促進のための公的支援策の考え方について」『第13回ハウジング研究報告集』pp81-、日本住宅協会
- ・森本信明 (1998) 『賃貸住宅政策と借地借家法』ドメス出版
- ・島田良一 (1998) 「市場メカニズムの誘導と公的直接供給の役割 - 家余り、ゼロ成長時代の住宅政策の枠組みを考える - 」『都市住宅学』第24号、pp2-、都市住宅学会

〔参考資料〕

- ・『解説 特定優良賃貸住宅』(財)ベターリビング
- ・『特定優良賃貸住宅供給促進事業必携』(財)ベターリビング
- ・「住宅統計調査報告」総務庁統計局
- ・「東京都住宅白書」東京都
- ・「東京都住宅局事業概要」東京都
- ・『公営住宅の整備』(財)ベターリビング
- ・「平成11年度行政評価制度の試行における評価結果報告書」東京都総務局
- ・『住宅問題事典』(1993) 東洋経済新報社
- ・『新時代の住宅政策 - 第七期住宅建設五箇年計画のポイント - 』(1996) ぎょうせい
- ・各区の住宅マスタープラン

附 録（ 巻 末 資 料 ）

- ・ 都道府県別特定優良賃貸住宅供給の状況

『 公営住宅の整備 』（平成 12 年版）ベターリビング より （ 1 頁 ）

- ・ 事務事業評価「都民住宅（民間活用法人管理型）の供給」

「平成 11 年度行政評価制度の試行における評価結果報告書」東京都総務局 より （ 2 頁 ）

- ・ 国の住宅政策の基本的体系 「いきいきとした住生活の実現をめざして

（平成 12 年度住宅・宅地対策のポイント）」住宅政策推進会議 より （ 7 頁 ）

- ・ 平成 12 年 6 月、住宅宅地審議会答申「21 世紀の豊かな生活を支える住宅・

宅地政策について」の構成 『住宅』第 49 巻 8 号、日本住宅協会 より （ 8 頁 ）

- ・ 「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」（平成 5 年法律第 52 号）

（ 9 頁 ）