

平成13年度～平成14年度  
プログラム評価書

都心居住の推進  
～良好な居住環境の形成～

平成15年3月  
国土交通省

(評価書の要旨)

<p>テーマ名</p>	<p>都心居住の推進 - 良好な居住環境の形成 -</p>	<p>担当部局</p>	<p>住宅局、国土計画局、 都市・地域整備局</p>
<p>評価の目的、 必要性</p>	<p>特にバブル経済期において「都心からの人口流出」が急激に進み、「都心居住施策」の実施が緊急に求められた状況が、バブル崩壊による地価下落等に起因する人口の都心回帰に見られるように大きく変化しつつあることから、都心居住の今日的な必要性を実証的に検証するものである。</p>		
<p>対象政策</p>	<p>「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」(大都市法)に基づく供給基本方針、同方針に定められた供給目標を達成するための関連施策(「都市計画・建築規制」、「居住環境整備事業」、「公的主体による住宅供給事業」)等のうち都心の地域に係るものを一括して評価の対象にする。</p>		
<p>政策の目的</p>	<p>低下している都心部の居住機能の向上を総合的に推進することにより、大都市圏において、通勤混雑緩和や通勤時間短縮による外部不経済の是正を図ること等、地方都市において、依然として人口の空洞化が止まらない中心市街地の活性化を図ること等、各地域コミュニティにおいて、バランスの取れた世帯構成の実現を図ること等を目的としている。</p>		
<p>評価の視点</p>	<p>以下の視点から、都心居住の推進について総合的に評価した。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「都心居住の推進」の今日的必要性(政策の目的)はあるのか。</li> <li>・大都市法に基づく供給基本方針上の目標とその達成状況。</li> <li>・都心における住宅供給の効果(通勤時間、鉄道混雑率、住宅取得価格等の変化)。</li> <li>・供給基本方針において住宅供給目標達成のための主要施策として位置付けられたもの(「都市計画・建築規制」、「居住環境整備事業」、「公的主体による住宅供給事業」)が、実際の都心における住宅供給にどのように寄与したのか。</li> </ul>		
<p>評価手法</p>	<p>以下の手順・手法により評価を実施した。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・平成7年の大都市法改正時の他公表資料や各種文献等により、「都心居住の推進」の目的や背景、措置内容等を整理した。</li> <li>・各種統計調査やアンケート調査により都心居住に関連する指標について整理・分析を行い、都心居住の今日的必要性とその実現のための課題を明確にした。</li> <li>・明確化した都心居住を実現するための課題から「都心居住施策」に位置付けることのできる施策の整理・分類を行った。</li> <li>・「都心居住施策」に整理・分類したもののうち、本プログラム評価においてその政策効果を検証する3つの主要施策を特定した。</li> <li>・特定した3つの主要施策が、実際の都心における住宅供給等にどのように寄与したのか整理・分析した。</li> <li>・上記の実施過程においては、有識者等からなる「都心居住施策検討委員会」を計3回開催し、専門的知見からの意見聴取を行い評価に反映させた。</li> </ul>		
<p>評価結果</p>	<p>以下のとおり、評価結果を得た。</p> <p>都心居住の推進には「政策の目的」に記載したような今日的必要性のあることが確認された。</p> <p>大都市法に基づく供給基本方針上の住宅供給目標(「三大都市圏の都心部に係る区域における平成8年度年から17年度まで(10年間)の住宅供給目標量100万戸)の達成状況は、都心部以外の地域での住宅供給が伸び悩みを見せているのに対して堅調に推移していることが確認された。</p> <p>都心における住宅供給の効果として、通勤・通学時間が1時間未満の都心就業者の割合が増加していること、鉄道混雑率が低下していること、マンションの年収倍率が低下していることが考えられるが、こうした変化には、鉄道政策等の他の政策効果や地価下落等の外部要因が複雑に絡んでおり、その定量的な分析は今後の課題である。</p>		

	<p>「都市計画・建築規制」については、都心居住問題が顕著になって以降、その解決を視野においた制度が順次講じられ、各地方公共団体において、地権者等の意向を踏まえて必要に応じその活用が図られており、これらの制度が適用された地区においては住宅供給が活発化している。</p> <p>「居住環境整備事業」については、大都市法に基づき、重点供給地域と定められたエリアを中心に積極的に施行され、その施行地区内における住宅供給に大きく寄与している。</p> <p>「公的主体による住宅供給」については、採算性が低いため民間では供給困難なファミリー向けの良質な賃貸住宅を、公営住宅や公団賃貸住宅として補完的に供給を行うことで、バランスの取れた世帯構成による地域コミュニティの実現に貢献している。</p>
<p>政策への反映の方向</p>	<p>都心部には良好な住宅地への再生が可能な低未利用地、密集市街地が相当量存在。このため、敷地の共同化等による土地の有効・高度利用と関連公共施設等の整備により、魅力ある複合市街地・良好な住宅地への再生を進め、都心部における住宅供給を促進する必要がある。</p> <p>一定程度確立された容積率の緩和等による都心型住宅供給の誘導措置について、その制度の実施権限を委ねられた地方公共団体における活用の促進を図る。</p> <p>都市基盤整備等を行う独立行政法人都市再生機構を積極的に活用し、民間における住宅供給の潜在能力を最大限引き出す。</p> <p>密集市街地の良好な居住環境の場への再生を図るため、柔軟な権利変換手法により公共施設及び防災施設建築物を整備する等の法改正を行う。</p> <p>都心部では、ファミリー向け賃貸住宅等が不足しているため、バランスのとれたコミュニティの形成が困難となり、社会の安定性や活気を阻害している。このため、民間による企業的な経営の成り立つファミリー向け賃貸住宅の供給を促進する公的支援が必要。</p> <p>都市基盤整備公団及び新設される独立行政法人都市再生機構が行う「民間供給支援型賃貸住宅制度」の推進を図る。</p> <p>既存ストックの有効活用の観点からのファミリー向け賃貸住宅等の供給促進策の構築が必要。</p> <p>オフィスビル等の転用による住宅供給について規制面、技術面、財政面等からの支援を行う。</p> <p>高齢者世帯等の持家住宅ストックを円滑に流動化する仕組みを構築する。</p>
<p>第三者の知見活用</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・評価書の作成にあたり、国土交通省政策評価会から意見を聴取（議事概要及び議事録は国土交通省ホームページに掲載。）</li> <li>・有識者等からなる「都心居住施策検討委員会」を計3回開催し、意見を聴取しプログラム評価書に反映。また評価結果に対しても意見を聴取し、その内容を資料として同評価書に添付。 <ul style="list-style-type: none"> <li>&lt; 都心居住施策検討委員会の委員 &gt;</li> <li>浅見 泰司 東京大学空間情報科学研究センター教授</li> <li>中井 検裕 東京工業大学大学院社会理工学研究科教授</li> <li>青木 成樹 (株)価値総合研究所開発調査事業部兼戦略調査室主任研究員</li> <li>遠藤 薫 都市基盤整備公団土地有効利用事業本部業務第三部整備計画課長</li> <li>瀧本 裕之 東京都住宅局地域住宅部計画課長</li> <li>宿本 尚吾 さいたま市建設部参事</li> </ul> </li> <li>・評価書の作成にあたり、国土交通省政策評価会から意見を聴取（議事概要及び議事録は国土交通省ホームページに掲載。）</li> </ul>
<p>実施時期</p>	<p>平成13年度～平成14年度</p>

# 目 次

序章 今回、都心居住についてプログラム評価を行う理由

第1章 大都市法上の住宅供給目標とその実績

第2章 都心居住の今日的必要性と実現のための課題

第3章 都心居住に関連する施策

第4章 3つの主要施策の政策効果

第5章 都心居住施策の今後の方向性

参考資料 都心居住関連主要施策の概要

資料1 本プログラム評価における学識経験者等の知見活用状況

資料2 本プログラム評価結果に対する学識経験者等からの意見等

## 序章

### 今回、都心居住についてプログラム評価を行う理由

#### (1) 「都心居住の推進」が求められた背景及び施策の展開

急激な地価上昇

都心地域における住宅の地価負担力が低下

都心地域から人口が流出

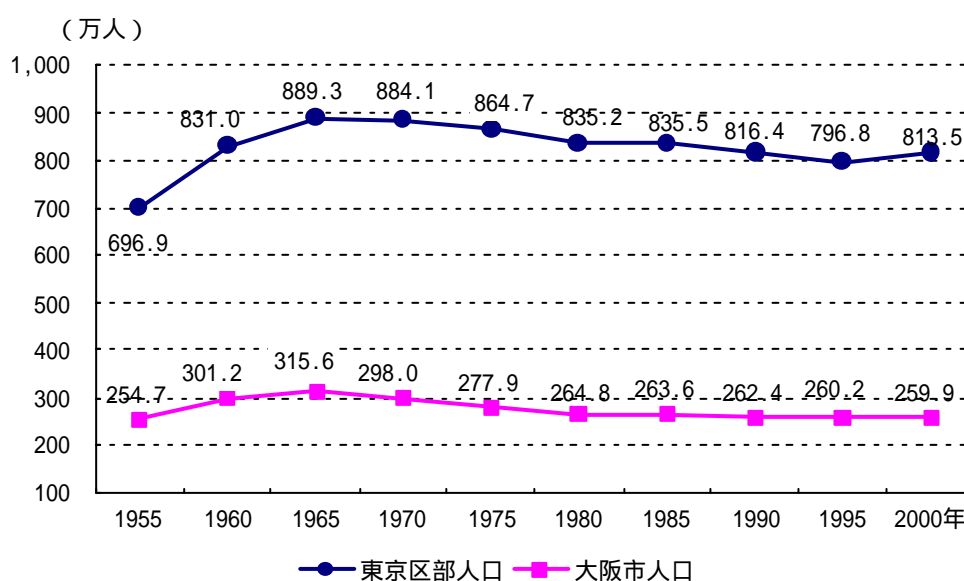
都心居住施策の実施が緊急に求められる

戦後の経済力の拡大に伴い、大都市地域への人口や都市機能の集中が続く中で、大都市の都心地域においては、人口（夜間人口）の減少が継続的に進んできた。

例えば、東京区部の人口は、1965年の889.3万人をピークに1995年の796.8万人まで30年間で10%減少した（図1）。都心3区（千代田区、中央区、港区）に限定してみると、1955年の54.9万人をピークに1995年の24.4万人まで40年間で55%という著しい減少であった（図2）。

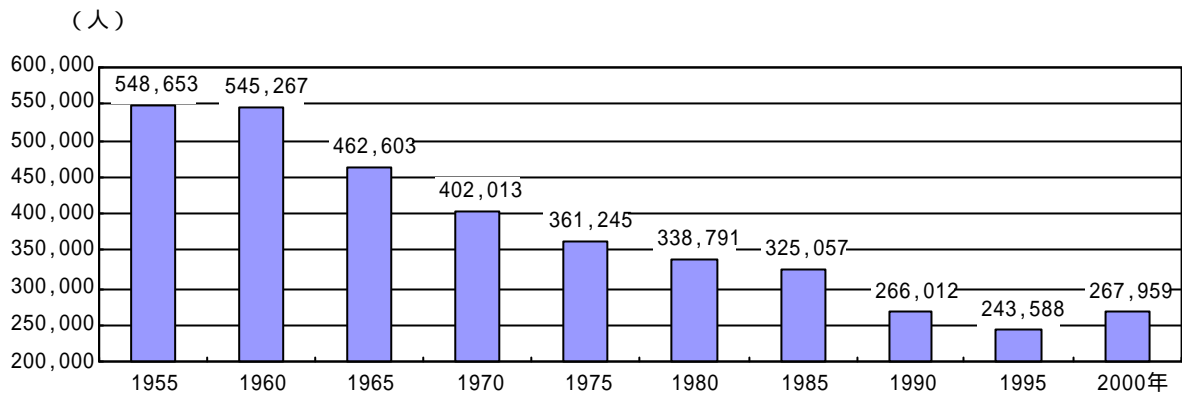
大阪市でも、1965年の315.6万人をピークに1980年の264.8万人まで人口は、15年間で16%減少し、その後はわずかに減少しつつもほぼ横這いで推移している（図1）。

図1 東京都区部及び大阪市の人口推移



資料：国勢調査

図2 東京都心3区の人口の推移



資料：国勢調査

こうして生じた都心人口の空洞化は、都心地域におけるコミュニティの崩壊、日用品を扱う商店等の衰退、小中学校等の生活関連施設の遊休化をもたらしたとともに、郊外に居住する都心就業者に長時間の通勤混雑による苦痛を与え続けてきた。

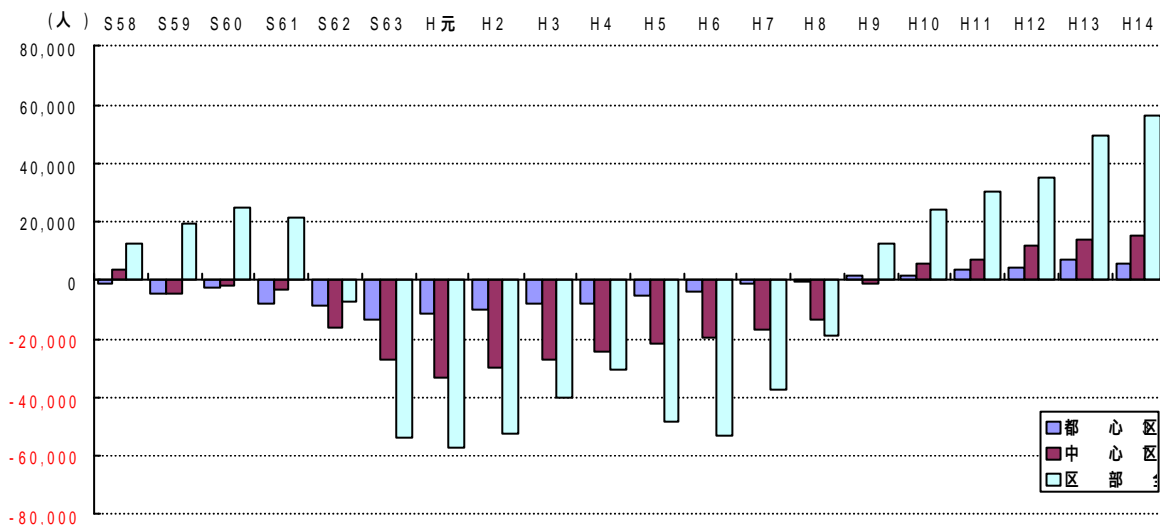
特に、バブル経済期における地価の急激な上昇により、都心地域の住宅の地価負担力が低下し、業務系用途への土地利用転換が進み、都心地域からの人口の流出が顕著となり、社会問題化するまでになった。このような状況に対し、平成2年6月に「大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法」(昭和50年法律第67号。以下「大都市法」)において、新たに建設大臣が大都市地域の各圏域ごとに住宅及び住宅地に関する供給基本方針を策定することとし、広域的な観点から住宅地の供給を一体的に促進する計画体系が確立されるとともに、平成7年3月に再び大都市法が改正され、供給基本方針の趣旨として都心の地域等における居住に関する機能の向上が追加された。また、個別施策においても、平成2年に用途別容積型地区計画、平成4年に地区計画の誘導容積制度、容積適正配分制度、平成7年に都心共同住宅供給事業、道路幅員による容積率制限の緩和、都心居住型総合設計制度、街並み誘導型地区計画、平成9年に高層住居誘導地区等が創設された。一方、地方公共団体においても、例えば、東京都では、平成3年に市街地複合住宅総合設計制度、平成8年に都心居住型総合設計制度等が創設され、東京都心区でも、昭和60平成4年にかけて住宅付置制度が創設されるなど独自の「都心居住施策」が展開された。

## ( 2 ) バブル崩壊後の社会経済情勢の変化

地価の下落、企業のリストラ等による土地供給圧力の上昇  
 都心部でのマンションの供給増  
 人口の都心回帰の動き

バブル経済崩壊後、都心地域の転出超過は徐々に低下し、近年は転入超過に転じ、人口の都心回帰が顕著に見られるようになってきた( 図 3 )。

図 3 東京都心部の人口増減数の推移



資料：住民基本台帳人口要覧

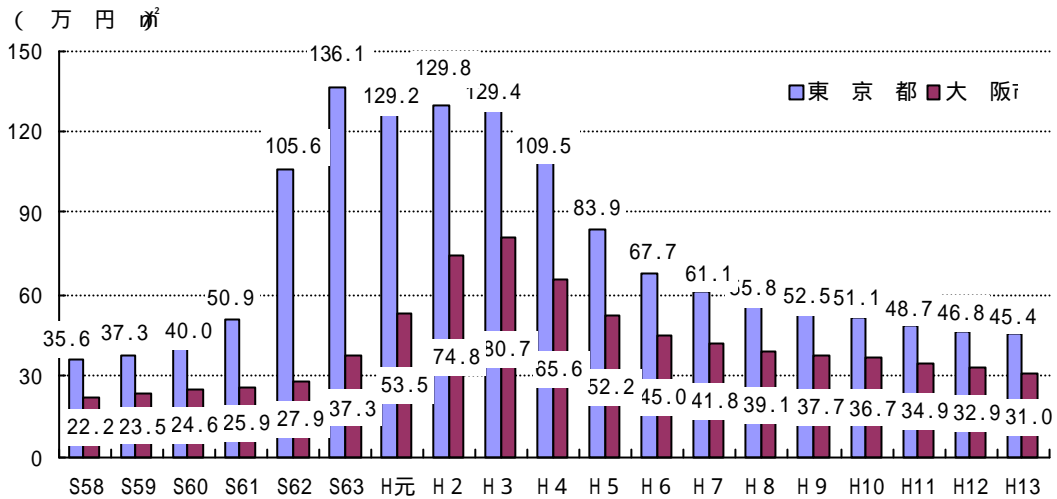
( 注 ) 都心 3 区：千代田区、中央区、港区

中心 7 区：新宿区、文京区、台東区、墨田区、江東区、渋谷区、豊島区

このような人口の都心回帰には、都心居住施策の展開とともに、バブル経済崩壊の影響による地価の下落( 図 4 )や超低金利、さらには、住宅ローン減税の拡充等により、住宅の取得が容易となり、潜在的に高い都心地域の住宅需要を喚起したこと、

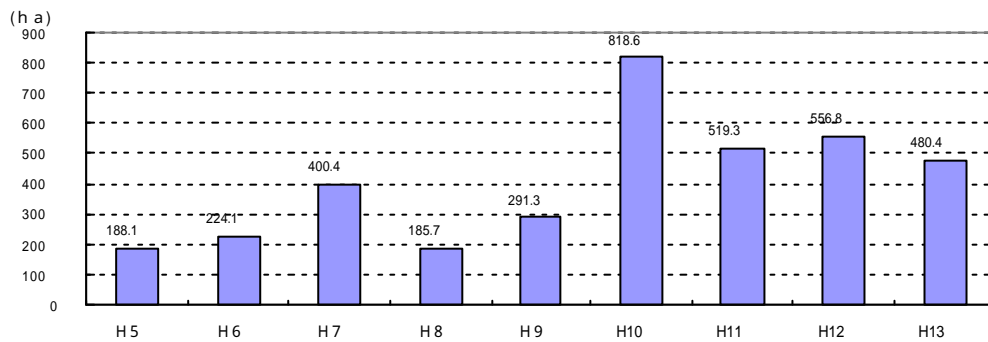
企業の財務体質の改善が遊休地の売却要因となり( 図 5 )、こうした遊休地を利用した都心地域における住宅供給が促進されたこと( 図 6 )等により、都心地域での住宅、特にマンションの需要と供給が回復したことによる影響が大きいと考えられる( 図 7 )。

図4 東京都区部及び大阪市における住宅地の平均地価の推移



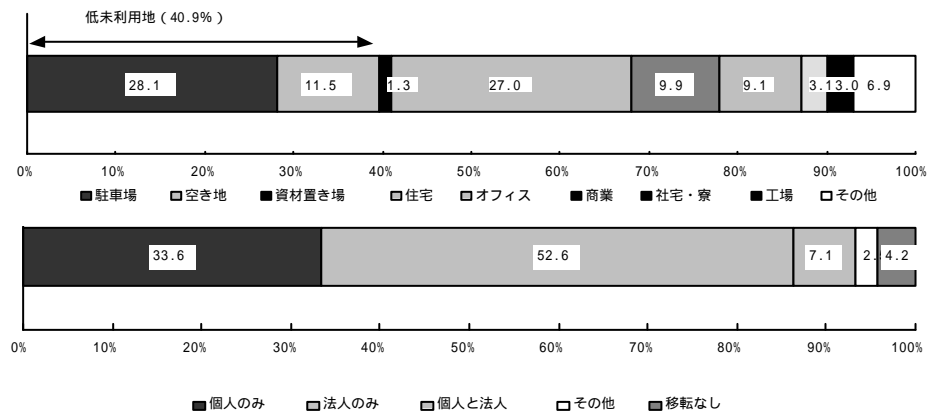
資料：地価公示

図5 企業による社有地売却の推移



資料：東証上場会社売却不動産調査、(株)東京商工リサーチ

図6 東京都都心8区におけるマンション敷地の従前用途と従前所有者

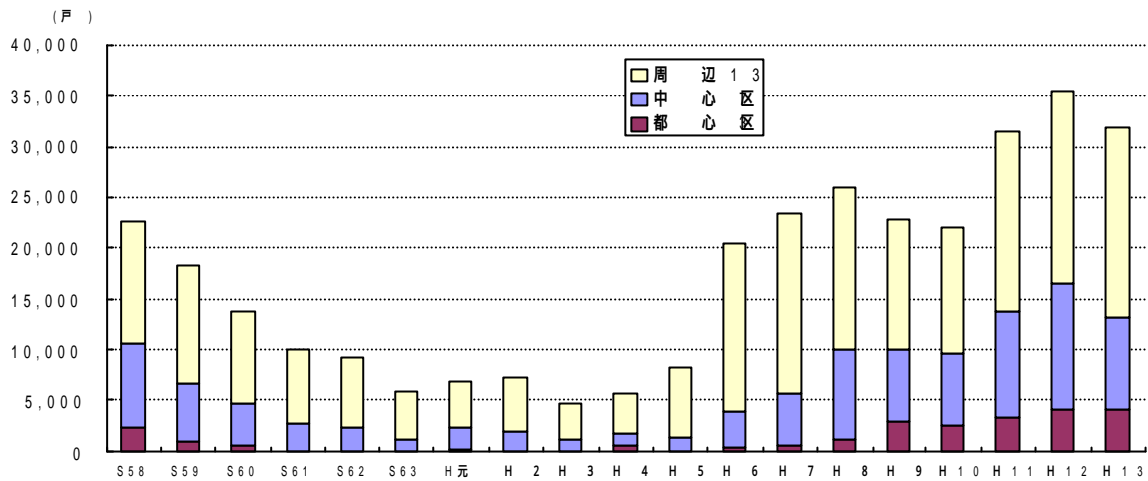


資料：平成13年度版土地白書

(注) 都心8区：千代田、中央、港、新宿、文京、台東、渋谷、豊島



図7 東京都区部における新築分譲マンション供給戸数の推移



資料：全国マンション市場動向、(株)不動産経済研究所

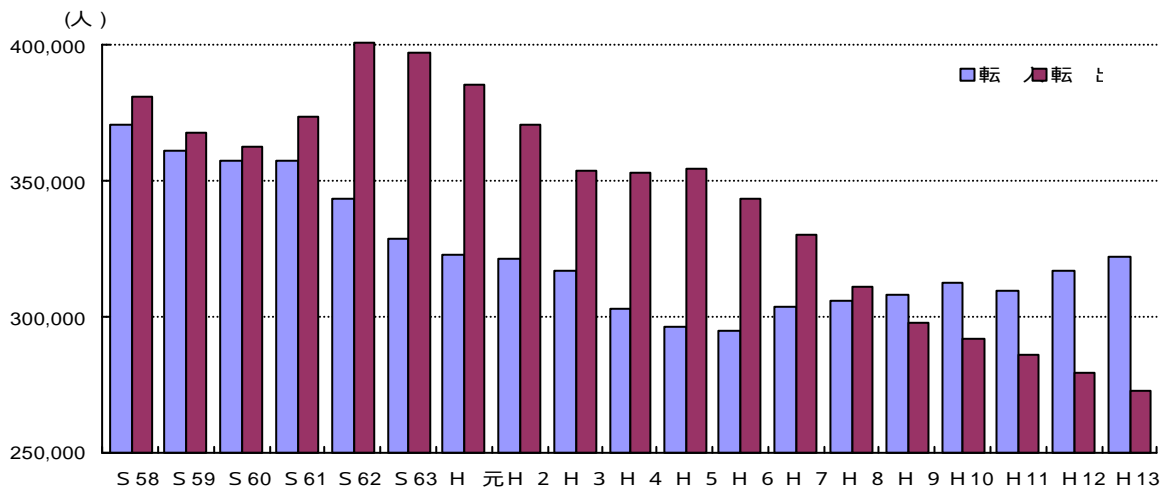
(注) 都心3区：千代田区、中央区、港区

中心7区：新宿区、文京区、台東区、墨田区、江東区、渋谷区、豊島区

周辺13区：上記以外

また、デフレ下における企業活動の縮小均衡によりオフィス需要が減少し、地上げ等による人口の転出圧力が低下したことによる影響も大きいと考えられる(図8)。

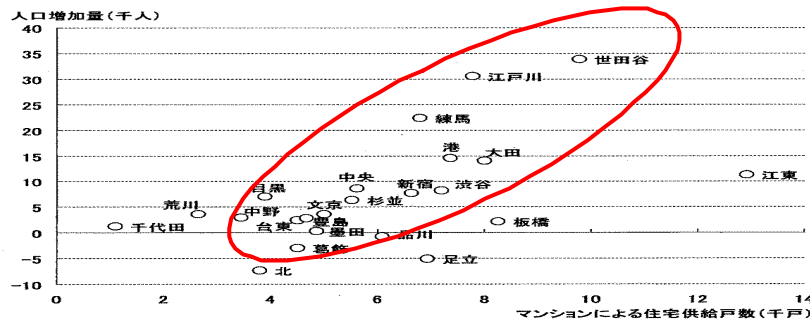
図8 東京都区部の転出入者数の推移



資料：住民基本台帳人口

実際に、東京都区部における平成8年から平成12年までに供給されたマンションの供給戸数と人口の増加量を見ると、下図のとおり正の相関関係が見られる(図9)。

図9 東京都区部における新築分譲マンション  
供給戸数と人口増加量の相関



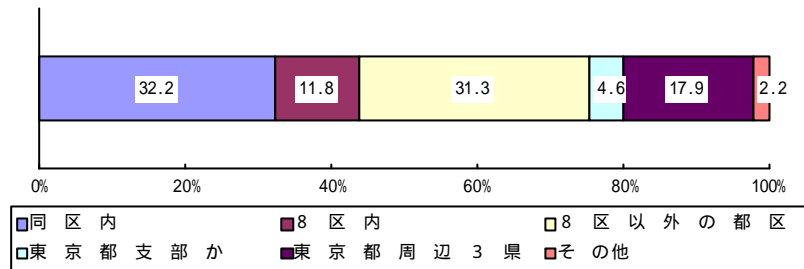
資料：国勢調査を基にした東京都推計人口、及び（株）不動産経済研究所資料より作成

資料：東京都市白書 2000

人口増加が、すべてマンションの住宅供給に起因するわけではないが、マンションの供給戸数の増加に比例して、各区の人口も増加する傾向がみられる。その一方、マンションによる住宅供給量が多い区でも、人口増加が伸びていない、又は減少している区も見られる。いずれの区においてもマンションの契約率(毎年12月時点での契約戸数と供給戸数の累積の比より算出)は80%を上回っており、供給されたマンションは概ね売れている状況にあること、後述のアンケート調査から、都心8区におけるマンションの新規購入者のうち、75%が都区部内での住み替えであることから、こうした区では、同区内又はより都心に近い区に新規に供給されたマンションへ住み替えが進んでいるのではないかと考えられる。

国土交通省では、平成13年に「都心居住に関するアンケート調査(注)」を実施したが、それによれば、都心8区のマンションを購入し、住み替えを行った人の従前の居住地は、同区内が32%、8区内での移動が12%、8区以外の区部からが31%という結果がでており、新たにマンションを購入し住み替える人の75%が従前も区部に居住していたことが判明した(図10)。このことから、これまで郊外に住宅を求めて転出していた者が東京都区部でマンション等を購入し、区部に止まるケースが増えていることや、より都心に近い区への住み替えが進んでいることが伺える。

図 10 都心部マンション居住者の住替え前の居住地域



資料：平成13年度土地白書

以上のようにバブル経済期において「都心からの人口流出」が急激に進み、「都心居住施策」の実施が強く要請されていた状況が、バブル崩壊後の社会経済情勢の変化により大きく変質しつつあることから、都心居住の今日的必要性を実証的に検証することを目的として、都心居住についてのプログラム評価を行う必要がある。

(注) 過去5年間に都心8区(千代田、中央、港、新宿、文京、台東、渋谷、豊島)に供給されたマンション居住者に対するアンケート調査。有効回答数：2,853件、回答率：14.3%。

# 第 1 章 大都市法上の住宅供給目標とその実績

## ( 1 ) 経緯

平成 2 年 6 月に改正された「大都市法」において、三大都市圏において特に深刻化した住宅宅地問題の解決を図るため、新たに建設大臣が大都市地域の各圏域ごとに住宅及び住宅地に関する基本方針（以下「供給基本方針」）を策定することになり、広域的な観点から住宅宅地の供給を一体的に促進する計画体系が確立された。

さらに、三大都市圏の都心地域を中心として職住近接の住宅の供給促進、土地の合理的かつ健全な高度利用等を図るため、平成 7 年 3 月に再び大都市法が改正され、供給基本方針の趣旨として都心の地域等における居住に関する機能の向上が追加されるとともに、これに基づいて平成 8 年 4 月に供給基本方針の変更がなされた。

なお、関係都府県は供給基本方針に即して、当該都府県に係る区域における住宅及び住宅地の供給に関する計画（以下「供給計画」）を策定する必要があり、供給方針、地域別の目標量及び目標年次、その目標量を達成するための供給促進施策、重点供給地域及び当該重点供給地域における供給促進策を定めている。

## ( 2 ) 現行供給基本方針の概要（平成 8 年 4 月 24 日）建設省告示）

### 根拠

大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する特別措置法第 3 条の 2

### 目的及び内容

勤労者が、通勤可能な立地において、適正な支出で居住できる価格、家賃の安全で良質な住宅を確保することができるよう、首都圏、近畿圏及び中部圏の各圏域ごとに、平成 8 年度から平成 17 年度までの 10 年間の住宅及び住宅地の供給に関する基本的事項、供給目標量及びその目標量を達成するために必要な基本的施策を定めている。

また、平成 8 年 4 月の変更により、各圏域の都心部に係る区域について、圏域目標とは別に供給目標量等が定められた。

## 三大都市圏の都心部に係る区域における平成8年度から17年度までの住宅の供給目標量

- ・首都圏 50 万戸
  - ・近畿圏 37 万戸
  - ・中部圏 13 万戸
- (合計 100 万戸)

### 目標量を達成するために必要な基本的施策

供給基本方針においては、地域の特性に対応した施策の推進を図るものとされ、都心の地域等においては、次に示すとおり、「都市計画・建築規制」(下線部 )、「居住環境整備事業」(下線部 )、「公的主体による住宅供給事業」(下線部 )の3つの主要な施策の推進を図るものとしている。

これを受けて、関係都府県も供給計画において、これらの施策を都心部に位置する重点供給地域における供給促進施策として位置付け、その積極的な活用を謳っている。

#### 都心の地域等

都心の地域及びその周辺の地域については、住宅を適切に確保することにより、都市サービスの享受に主眼を置いたライフスタイルを実現し、居住機能を回復することが求められている。そのため、住環境の整備を図りつつ、中高層階住居専用地区、用途別容積型地区計画、街なみ誘導型地区計画、都心居住型総合設計制度等の制度の活用により住宅供給を誘導するとともに、  
都心共同住宅供給事業をはじめ、住宅供給を組み込んだ市街地再開発事業、住宅市街地総合整備事業、優良建築物等整備事業、都心居住再開発等促進事業、街区高度利用土地区画整理事業等を推進する。なお、都心の地域等において供給される住宅については、地方公共団体、住宅・都市整備公団、地方住宅供給公社等の公的主体による住宅市街地整備の推進と住宅供給の拡大を図るとともに、公的主体による借上げを積極的に行い適正な家賃の住宅供給に努めるものとする。(以下省略)

実際に、例えば東京都では、特定促進地区（平成9年3月に策定された東京都住宅マスタープランにおいて「都心居住推進地地域」において特に住宅供給の促進を図るべきとされたエリア）において、以下のような施策を積極的に活用して都心居住のための住宅供給を推進するとしている。

都市計画・建築規制

総合設計、地区計画（再開発地区計画、用途別容積型地区計画等）等

居住環境整備事業

住宅市街地整備総合支援事業、都心共同住宅供給事業、優良建築物等整備事業、市街地再開発事業、密集住宅市街地整備促進事業、土地区画整理事業 等

公的主体による住宅供給事業

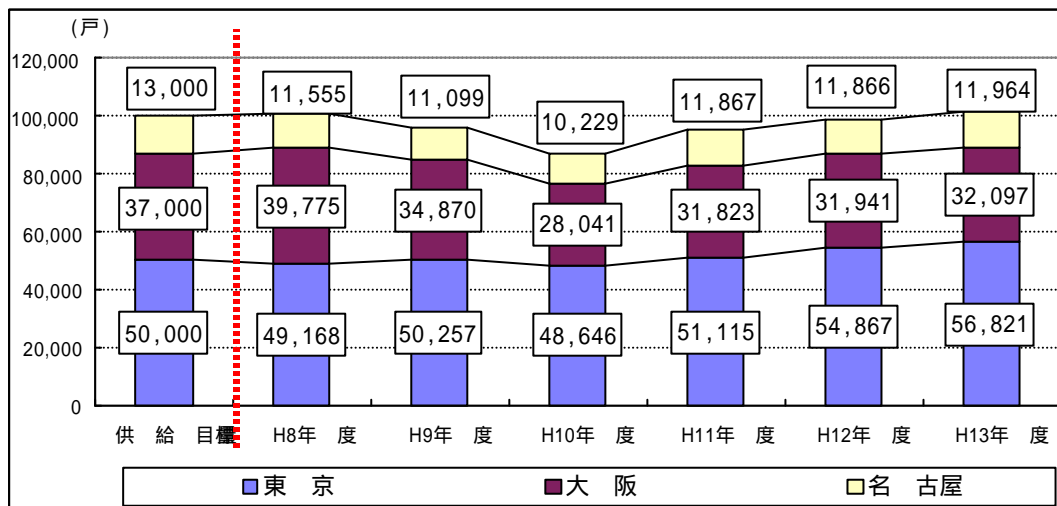
公営住宅建替事業、公団賃貸住宅建替事業 等

### (3) 大都市法の住宅供給目標量の達成状況

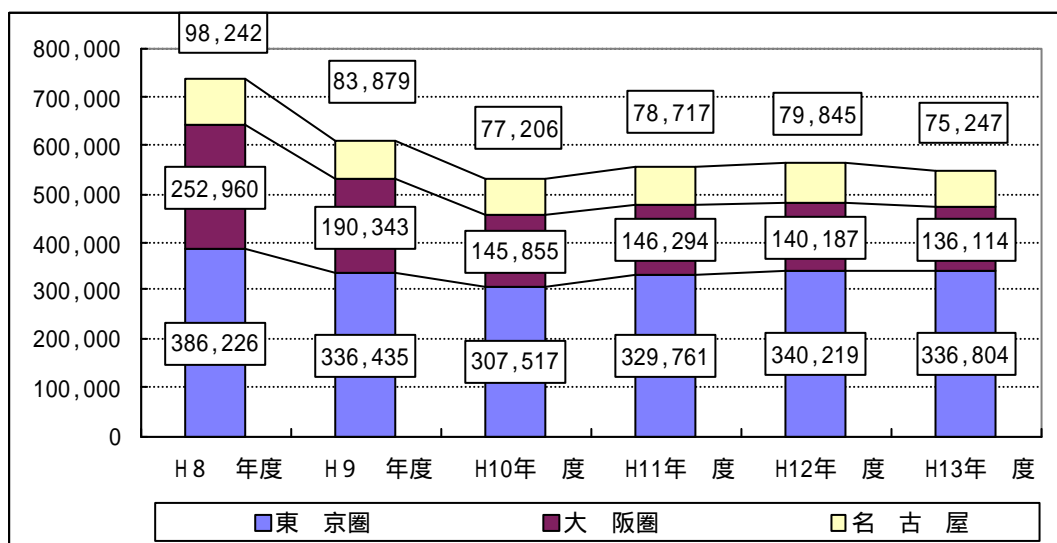
大都市法における「三大都市圏の都心部に係る区域における平成8年度から17年度まで(10年間)の住宅の供給目標量100万戸」の達成状況についてみると、毎年度、供給目標量の年平均に相当する10万戸前後で住宅供給が推移しており、累積では、平成13年度末現在で約57.8万戸(57.8%)となっている(図11)。

圏域別に達成状況を見ると、首都圏が約31.1万戸(62.2%)と、計画を若干上回るペースで供給されているのに対し、近畿圏が約19.9万戸(53.7%)、中部圏が約6.9万戸(52.8%)と目標量を下回るペースでの供給となっている。しかし、長期化する景気低迷により、雇用・所得環境が悪化し、国民の住宅取得マインドも減退、都心部以外の地域での住宅供給が伸び悩みを見せているのに対して、堅調に推移している。

図11 <大都市圏の都心部における住宅供給戸数>



<大都市圏の都心部以外における住宅供給戸数>



資料：建築統計年報

注)

- ・供給目標量は年平均に換算したもの（100万戸/10年間＝10万戸）
- ・東京は千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、台東区、墨田区、江東区、品川区、目黒区、渋谷区、中野区、豊島区、荒川区の14区
- ・大阪は大阪市
- ・名古屋は千種区、東区、西区、中村区、中区、熱田区、中川区の7区
- ・東京圏は東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県
- ・名古屋圏は愛知県、三重県
- ・大阪圏は大阪府、京都府、兵庫県、奈良県

#### （４）都心における住宅供給の効果

先に述べたように、供給基本方針においては、「勤労者が、通勤可能な立地において、適正な支出で居住できる価格、家賃の安全で良質な住宅を確保することができるよう」に首都圏、近畿圏及び中部圏の各圏域ごとに、平成8年度から平成17年度までの10年間の住宅及び住宅地の供給に関する基本的事項、供給目標量及びその目標量を達成するために必要な基本的施策を定めている。

ここでは、東京都心部において、計画を若干上回るペースで住宅供給が進められた結果、通勤時間、鉄道混雑、住宅取得価格、家賃がどのような変化を示したか概観する。

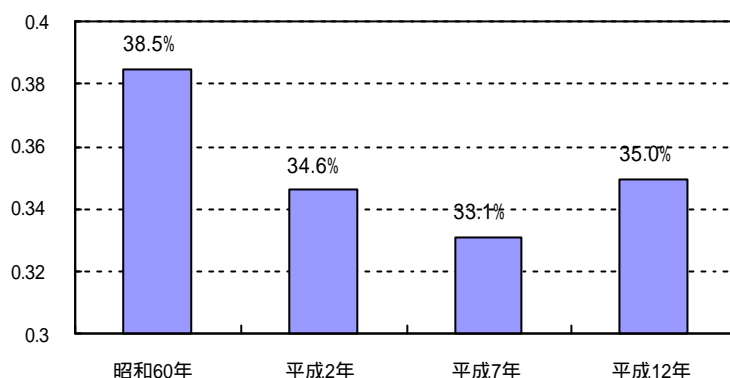
但し、その変化には、鉄道政策等の他の政策効果や地価下落等の外部要因が複雑に絡んでおり、その定量的な分析は今後の課題である。

#### 通勤・通学時間の短縮

東京都心3区への通勤・通学時間が1時間未満の割合は、平成7年を底に増加に転じ、平成12年35.0%と平成2年の水準を上回るまでに回復した。通勤・通学時間が短くなった要因は、鉄道網の整備やダイヤ改正など通勤環境の改善による効果と都心地域における住宅供給により郊外に居住し長時間通勤等を余儀なくされていた都心就業者等の都心居住が可能となったことによる効果が複合的に発揮された結果と考えられる（図12）。



図 12 東京都心 3 区への通勤・通学時間が 1 時間未満の割合

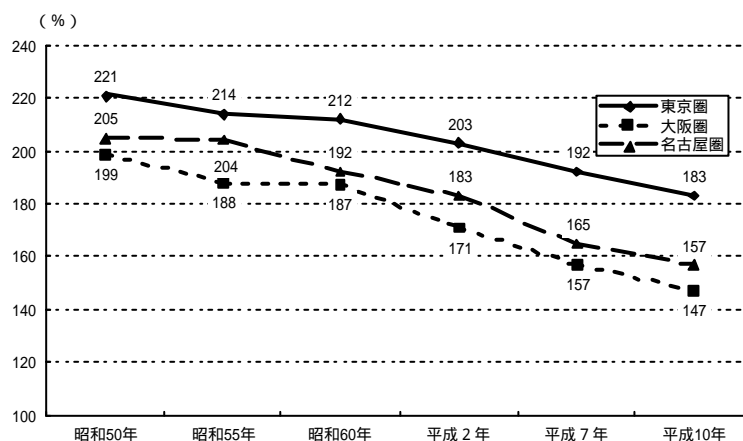


資料：大都市交通センサス

### 鉄道混雑率の低下

大都市圏における鉄道混雑率は年々下がっており、平成 10 年東京圏において 183%まで低下した。鉄道混雑率の低下は通勤時間の短縮と同様、鉄道網の整備やダイヤ改正による効果の他、通勤通学者数の減少、フレックスタイム制の導入によるピーク時間帯の分散化や都心居住が進んだことによる効果が複合的に表れた結果と考えられる（図 13）。

図 13 大都市圏における鉄道混雑率の推移



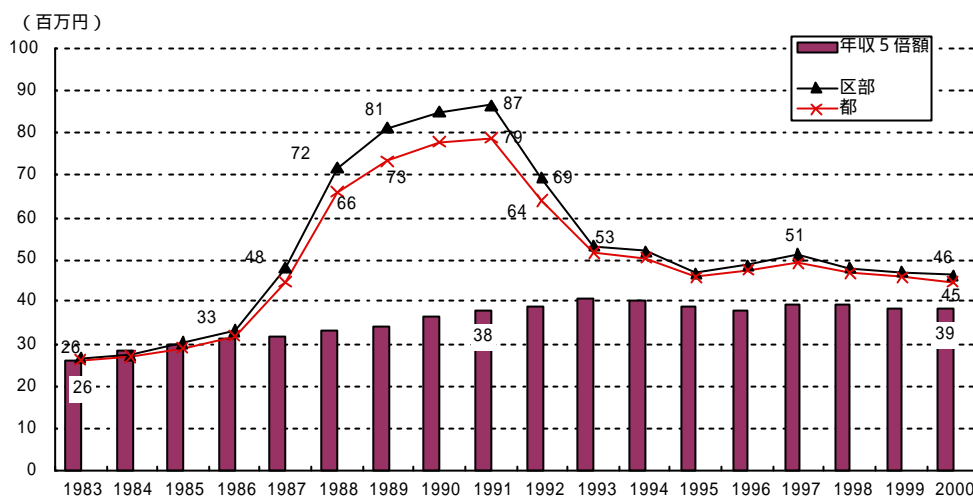
資料：運輸政策審議会答申第 18 号解説

### 地価、住宅価格の下落、家賃の安定的推移

東京都における新規分譲マンションの平均価格と東京都勤労者世帯における平均年収の 5 倍の額との推移をみると、昭和 60 年までマンション価格は概ね平均年収の 5 倍以下の水準であったが、その後、地価高

騰とともに価格は上昇し、ピーク時に区部では平均価格が8千万円を越え、年収倍率では12倍近くにものぼった。その後、以下に見る地価の下落とも相まって、価格は低下し、平成12年では4600万円と年収倍率の6倍まで低下している(図14)。

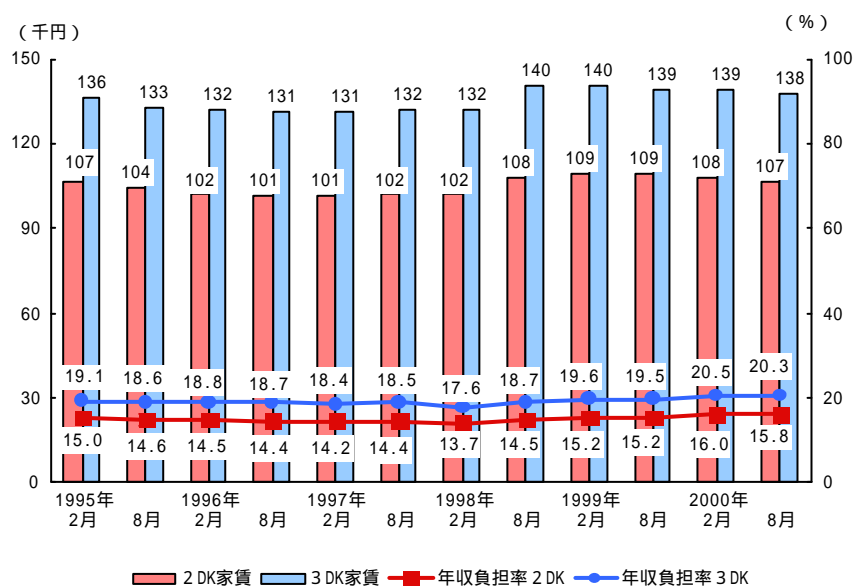
図14 東京都におけるマンション平均価格と年収5倍額の推移



資料：東京の土地 2000

また、東京都における賃貸マンションの賃料も、3DKで年収の約20%前後で安定的に推移している(図15)。

図15 東京都における賃貸マンション月額家賃の推移

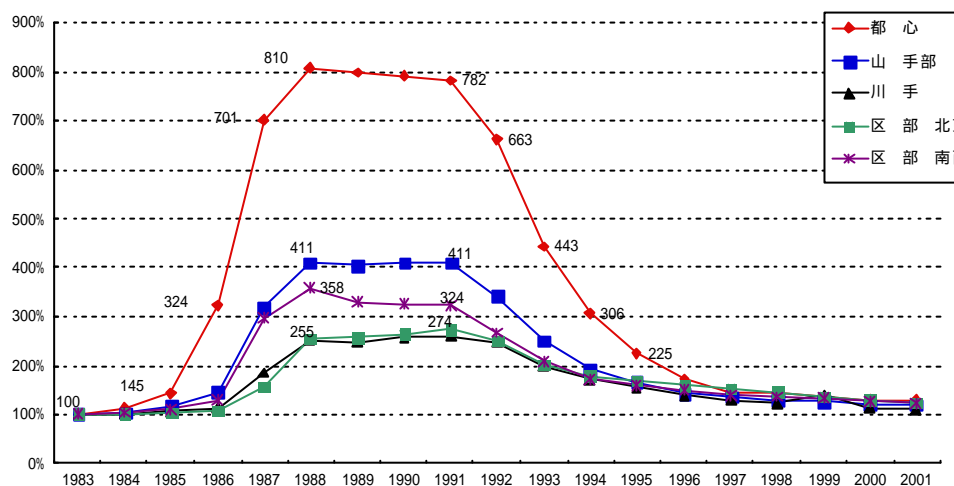


資料：(株)住宅新報社、貯蓄動向調査

一方、区部の住宅地価について昭和 58 年を基準とした指数で見ると、バブル経済期の地価高騰でピーク時には都心部で 810 %（平成元年）にのぼったが、平成 3 年以降地価は急落し、平成 7 年には都心部で 225 % と落ち着きを見せ、平成 13 年では都心部で 129 % まで低下している（図 16）。

住宅取得価格の低下や家賃の安定的推移は、こうした地価の下落と後述するような都心居住施策により、都心における住宅（特にマンション）の供給が進み、需給関係が改善されたことによる効果が複合的に表れた結果と考えられる。

図 16 東京都区部における住宅地価の動向



資料：東京の土地 2000

（注）23区を以下の地域で分類

都心部：千代田区、中央区、港区

山手部：新宿区、文京区、渋谷区、豊島区

川手部：台東区、墨田区、江東区、荒川区

区部北東部：北区、板橋区、足立区、葛飾区、江戸川区

区部南西部：品川区、目黒区、大田区、世田谷区、中野区、杉並区、練馬区

## 第 2 章 都心居住の今日的必要性と実現のための課題

(大都市)

国際的にみて歪な大都市圏構造の是正

通勤混雑緩和や通勤時間短縮による外部不経済の是正

国際的にみて歪な都心地域の住機能の向上

都心地域の住機能の向上を進め、職住機能のバランスを確保

(地方都市)

中心市街地の衰退、空洞化の是正

中心市街地活性化の一手段として、都心居住(まちなか居住)を促進

(共通する必要性)

バランスの取れた地域コミュニティにおける世帯構成の実現

前章で見たように都心部における住宅供給は堅調に推移しており、その効果も、通勤・通学時間の短縮や鉄道混雑率の緩和等において見られるが、今日、都心居住に関連して、以下のような課題が存在し、その解決のため、次章以下に見る施策の展開が必要になる。

### 1. 都心居住の今日的必要性

#### (1) 国際的にみて歪な大都市圏構造の是正

東京都区部、ニューヨーク、ロンドン、パリについて、それぞれ都市の中心から3つのエリア(中心部、周辺部、外周部)に区分し、人口密度を比較すると、東京都区部は他都市と比較し、中心部の夜間人口密度が極めて低い一方で昼間就業人口密度が極めて高いことがわかる(図17)。

このため、都心においては郊外からの都心就業者等による外部不経済効果(通勤混雑により第三者が被る時間の浪費、疲労、苦痛、不快感など)が発生しており、こうした外部不経済効果の是正には、政策的関与が必要となる。

八田達夫東京大学教授によれば、そうした通勤による外部不経済コストは約「1,384円/時」と試算されている(「東京問題の経済学」1995年)。

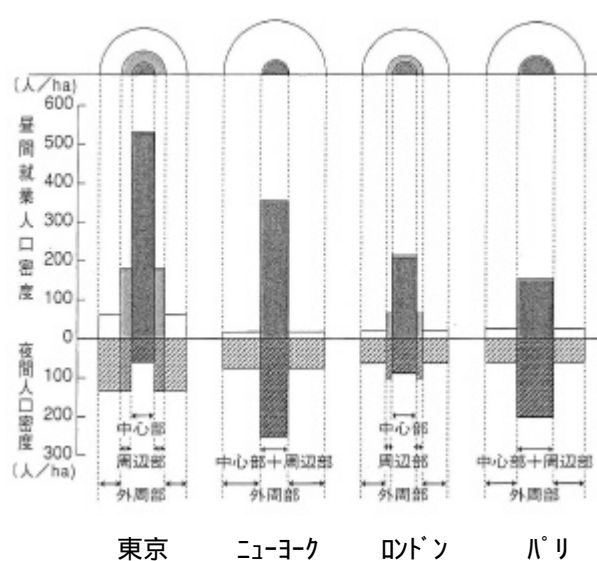
一方、平成12年度における東京都心3区(千代田区、中央区、港区)への通勤・通学者数は約196.5万人、平均所要時間は約69分になっている(大都市交通センサス)。以上により、東京都心3区への郊外からの都

心就労者等による外部不経済効果は年間約 1.5 兆円弱発生していることになる。

こうした通勤混雑対策として、交通政策の面から、通勤鉄道にオフピーク時の運賃を安くし、ピーク時の運賃を高くする「時間差料金制」の採用について現在、総合規制改革会議で検討されている。一方、住宅政策の面からは、都心に業務機能が集積している実態に鑑み、業務機能の適正配置と都心居住の推進により、職住が近接した均衡ある圏域構造の形成を実現することで、間接的にこうした通勤混雑による外部不経済効果の是正を図ることができる。

また、こうした職住近接の実現により、通勤時間も短縮されることになり、家族とのコミュニケーションの確保や余暇時間の拡大による「ゆとりある生活」の実現にも貢献する。

図 17 昼夜間人口密度の国際比較



資料：東京都市白書 2000

## (2) 国際的にみて歪な都心地域の住機能の向上

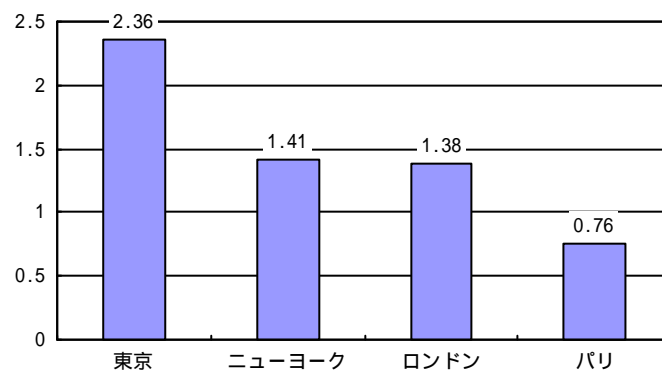
東京都区部、ニューヨーク、ロンドン、パリについて、中心部 + 周辺部の昼間就業人口と夜間人口のバランスを職住比（昼間就業人口 / 夜間人口）でみると、ニューヨーク、ロンドン、パリに比して東京は高い（図 18）。また、東京都心 5 区、ニューヨーク市マンハッタン区、パリ市 20 区について住宅密度を比較してみると、東京の都心はニューヨーク、パリと比較し住宅密度が低いことがわかる（図 19）。

このように、ニューヨーク、ロンドン、パリの都心地域では、職と住

の機能のバランスが取れているのに対し、東京の都心地域ではアンバランスな状況となっており、都心居住を促進することで、居住機能を中心とした生活機能を回復し、各種機能のバランスのとれた複合的でコンパクトな都市機能を確保することが必要である。

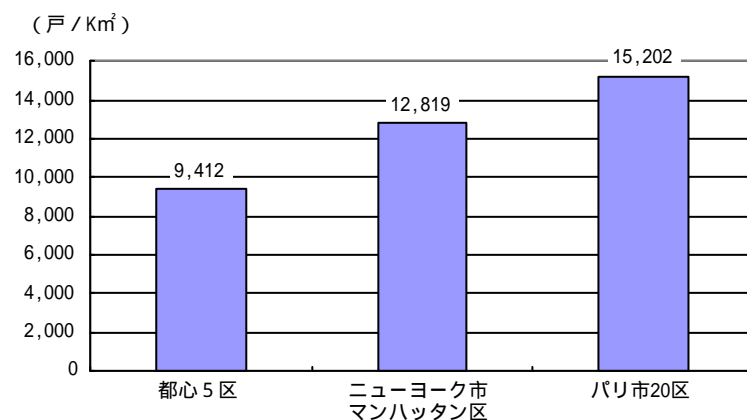
外資系企業の東京への評価をみると、空港へのアクセスなどの「ビジネス環境」、交通網や通信網などの「オフィス環境」が比較的劣っており、特に住宅や物価などの「生活環境」での評価が他のどの都市よりも劣っている（図 20）。都心にこうした複合的でコンパクトな都市機能を確保することができれば、東京が国際ビジネスセンターとして、世界の企業や働く人びとに選ばれる都市となり、強いては、我が国の国際的競争力の強化につながる。また、子育て期にある女性の社会進出も容易となる。

図 18 職住比の国際比較（中心部 + 周辺部）



資料：東京都市白書 2000

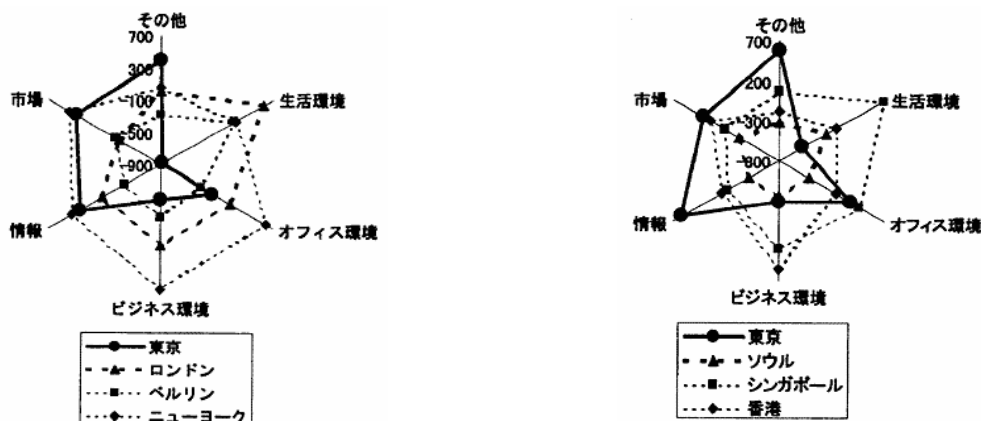
図 19 住宅密度の国際比較



資料：平成 13 年度東京都住宅白書

(注) 都心 5 区：千代田区、中央区、港区、新宿区、渋谷区

図 20 海外諸都市との比較



資料：H6「外資系企業における東京進出の魅力と課題」(東京都)

(注) 調査の概要

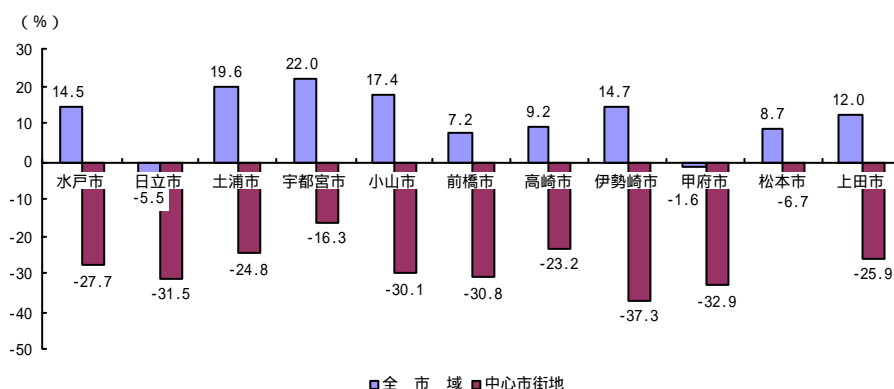
- 1 調査対象：日本に事業所を置く外資系企業(外資比率 50%以上)2,692 社
- 2 項目別毎に都市を比較し、優れている都市に 1 点、劣っている都市に 1 点を与えて集計し、いくつかの項目を 6 つのカテゴリー別にまとめ、都市間で比較。

### (3) 中心市街地の衰退、空洞化の是正

地方都市の市域全体と中心市街地について人口増加率を比較すると、市域全体では増加しているにもかかわらず、中心市街地については減少している都市が多くみられる(図 21)。市域全体の人口も減少している都市も含め、このような地方都市では、中心市街地の活力や魅力の衰退が著しくなっている。

したがって、このような地方都市については、都心居住(まちなか居住)を促進し、中心市街地の活力や魅力を高めていくことが必要である。

図 21 地方都市の人口増加率(2000年/1980年)



資料：国勢調査に基づき各市作成

注：中心市街地の範囲は、中心市街地活性化基本計画による

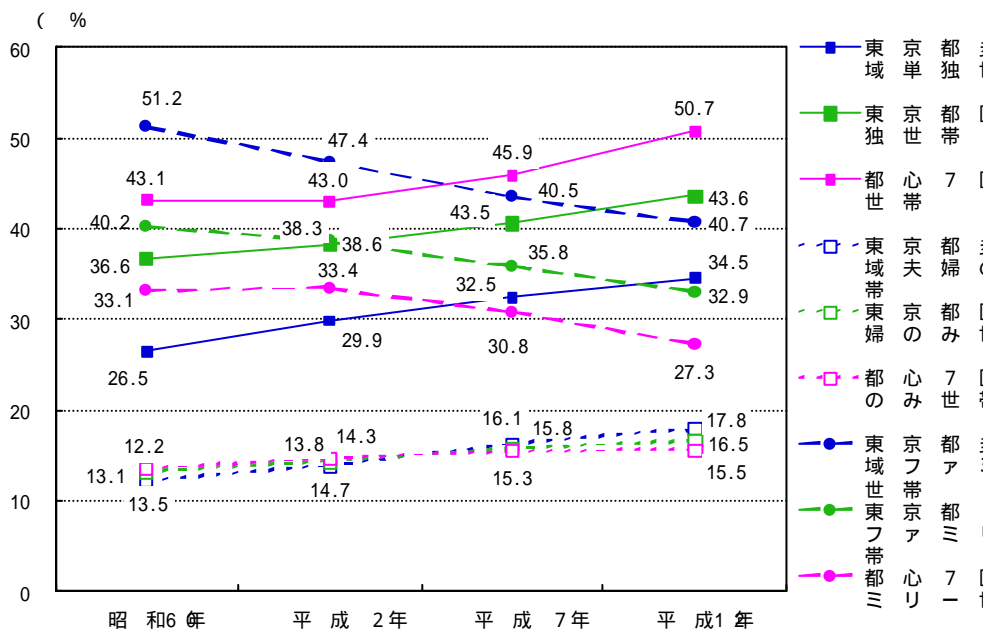
#### (4) バランスの取れた地域コミュニティにおける世帯構成の実現

東京都及び大阪府における家族類型別構成比の推移をみると、単身世帯及び夫婦のみ世帯の割合が増加し、ファミリー世帯の割合が減少している。この傾向は、都心地域（東京都では区部及び都心7区、大阪府では大阪市）ほど顕著に表れている（図22）。

また、総人口に対する65歳以上の人口割合をみると、東京の都区部では16.4%と全国市部平均（16.1%）並であるが、東京の都心7区では18.1%、大阪市では17.1%と都心ほど高齢化が進んでいる（図23）。また、世帯ベースで見ると、特に東京の都心7区における総世帯に占める65歳以上単身世帯の割合は9.1%、東京の都区部では8.0%と、全国値の6.5%を大きく上回っている（図24）。

このように、都心地域では少子高齢化が特に進行することにより地域コミュニティにおける世帯構成のバランスが崩れ、コミュニティの弱体化、地域活力の衰退を招く恐れが強いことから、ファミリー世帯を中心とした都心居住を推進し、バランスの取れた地域コミュニティにおける世帯構成を形成させる必要がある。

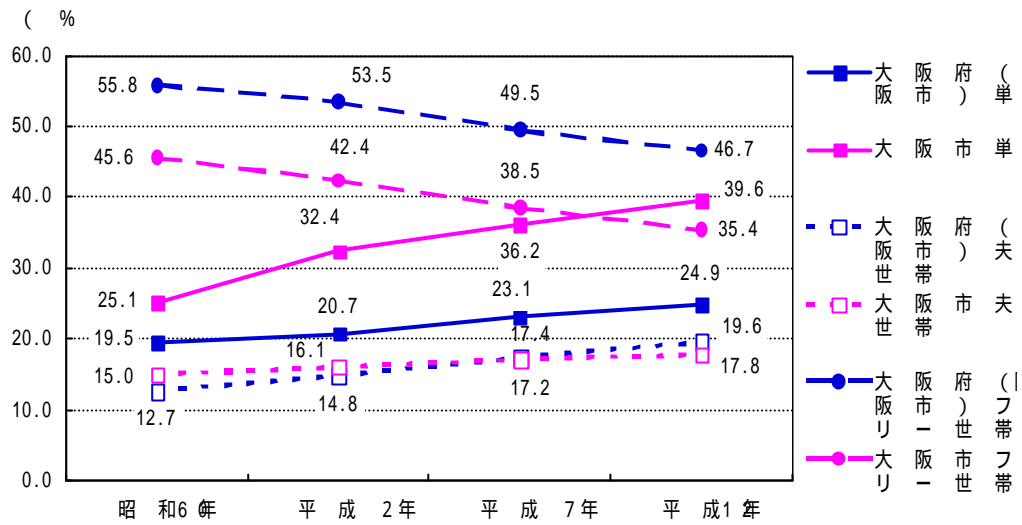
図22 東京都及び大阪府の家族類型別構成比の推移  
(東京都)



注) 都心7区：千代田、中央、港、文京、台東、新宿、渋谷

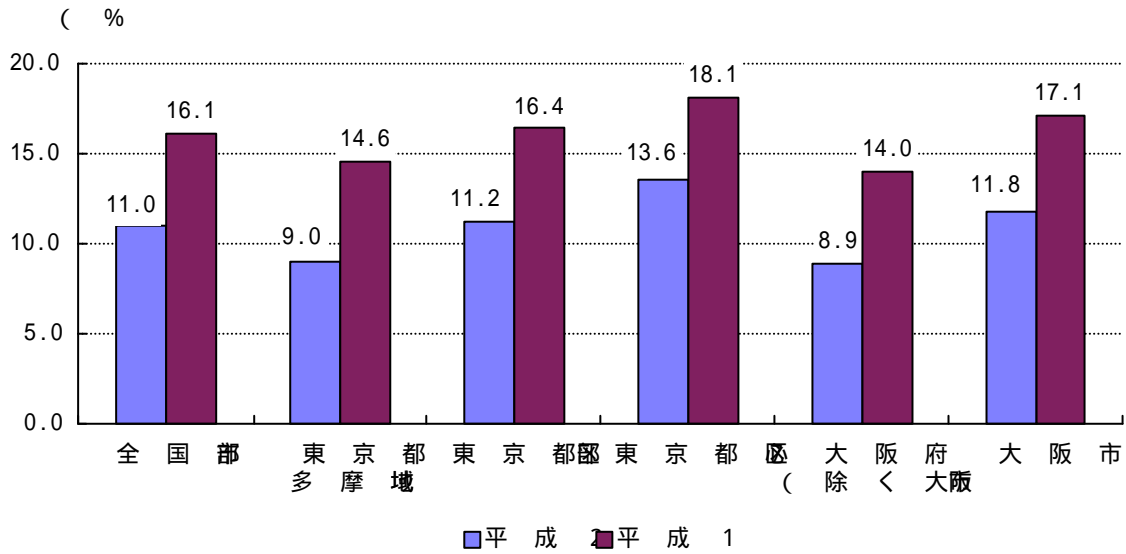


(大阪府)



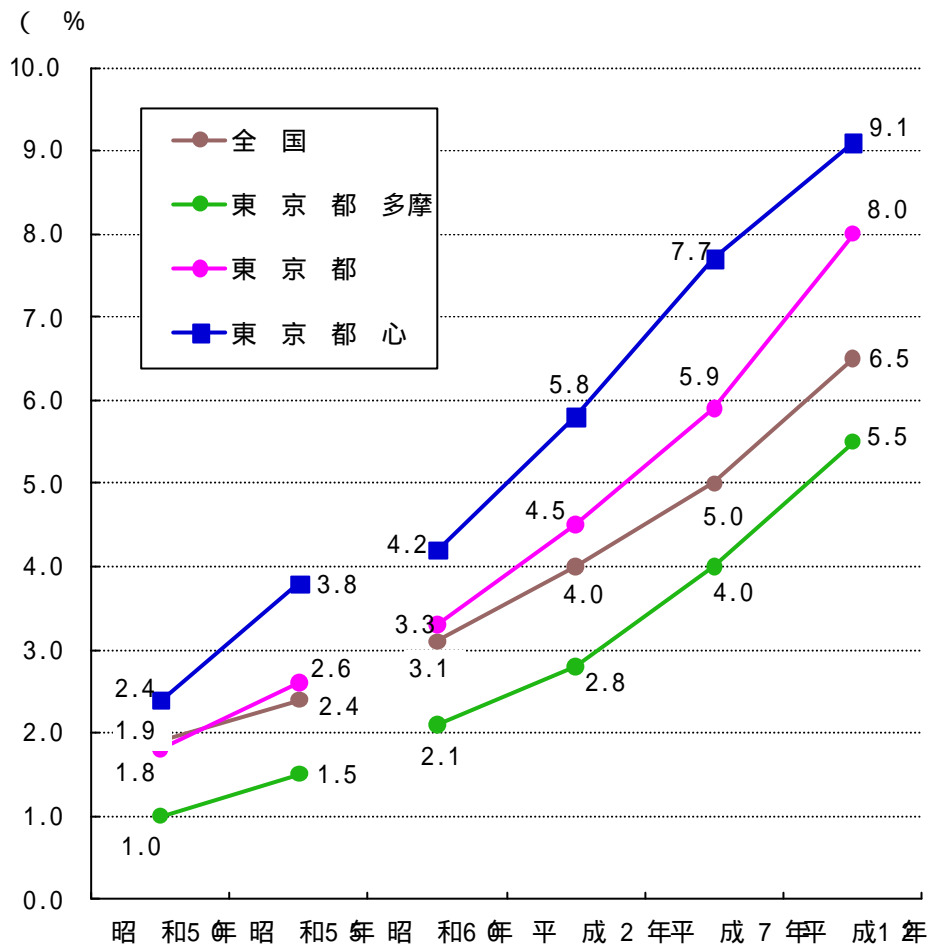
資料：国勢調査

図 23 65歳以上人口割合の比較



資料：国勢調査

図 24 総世帯数に占める 65 歳以上単身世帯の割合



資料：国勢調査

## 2. 都心居住を実現するための課題

商業・業務機能の移転や撤退に伴う低未利用地の有効利用  
密集市街地の良好な居住の場への再生  
既存インフラの有効活用と整備  
既存ストック（住宅、オフィスビル等）の有効活用

以下に見るように、都心及びその周辺地域においては、住宅地に転用可能な土地が相当量存在している。このような相当量の土地において住宅地としての開発可能性があることから、新市街地の計画的な開発や土地の有効・高度利用等を支援・誘導するための適切な施策を実施することにより、厳しい事業環境にもかかわらず需要に見合う住宅及び住宅地の供給が可能である。

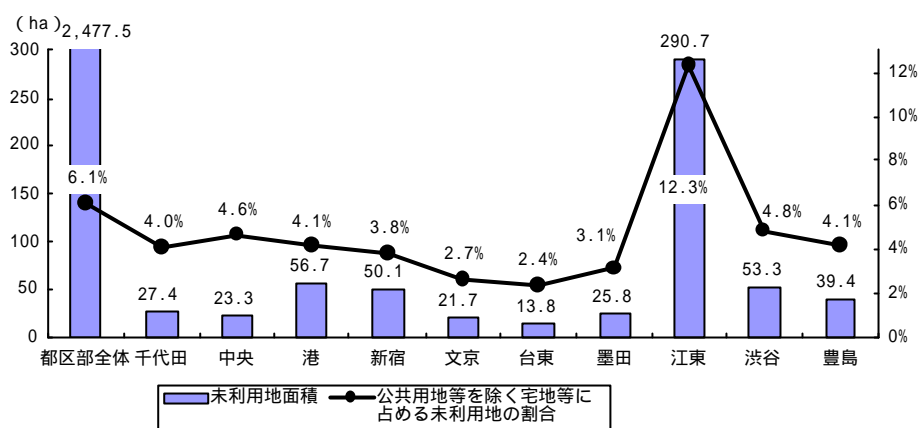
この場合、都心における整備水準の高い公共交通機関や生活関連施設を有効活用することにより、効率的な住宅供給が可能となる。

また、オフィスビル等の住宅への転用や、高齢者世帯等の持家ストックの流動化による住宅の供給も、ストック活用の観点から今後期待される。

### 低商業・業務機能の移転や撤退に伴う低未利用地の有効利用

バブル経済期以前においては、産業構造や流通システムの変化、工場立地法等の制約による地方分散などに伴い、大都市の臨海部を中心に分布する大規模な工場や倉庫等の土地利用が更新され低未利用地化が進行し、さらに近年は、企業のリストラに伴う低未利用地化が多く見られるようになった。これらの大規模低未利用地は、都心居住のための住宅地としての整備が期待されているものの、周辺の土地利用、都市基盤施設や生活関連施設の整備水準が良好な住宅地を形成する上での障害となっている。また、バブル崩壊後、都市開発プロジェクトの見直し・中断や地価の下落等により、都心地域には虫食い状に中小の低未利用地が発生し、地域の活力の低下、都市景観の悪化をもたらすとともに、市街地整備の障害となっている（図 25）。一方、東京区部における平成 12 年の容積充足率（使用容積率 / 指定容積率）を見ても、都心 3 区で 81.8%（最も高い千代田区で 103%）、都心 10 区で 61.7%となっており、依然として周辺 13 区では充足率が 50%を下回っている（図 26）。こうした低未利用地については、共同化等による土地の有効・高度利用と公共施設の整備により、都心部における良質な住宅地への転換を図る必要がある。

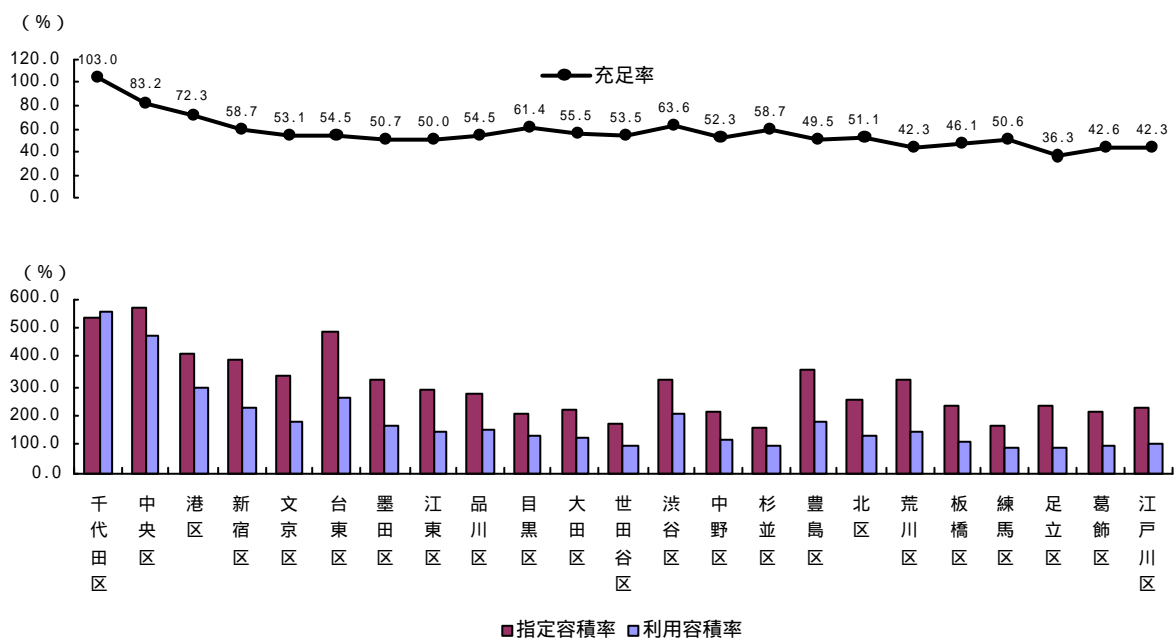
図 25 東京都区部における未利用地面積



資料：東京の土地（平成 8 年）

注：未利用地は、宅地で建物を伴わないもの、区画整理中の宅地、取り壊し跡地、埋め立て地等

図 26 東京都区部の容積充足率（平成 12 年）



資料：東京の土地 2000

（注）都心 3 区：千代田区、中央区、港区

都心 10 区：上記 3 区と新宿区、文京区、台東区、墨田区、江東区、渋谷区、豊島区

周辺 13 区：上記以外

## 密集市街地の良好な居住の場への再生

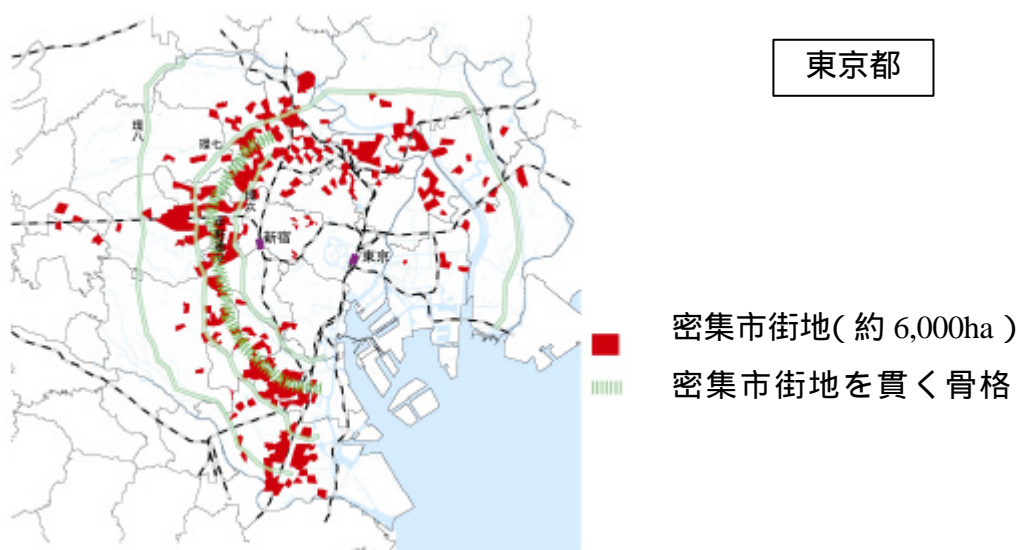
大都市の都心地域には、自然発生的に形成された戦前からの古い市街地、戦災を免れた古い市街地、戦後の高度経済成長期の人口集中に伴い急増した木造アパートが集中する市街地等の密集市街地が存在している。

東京都においては、山手線沿線から環状7号線にかけての地域を中心に、古い木造住宅が密集し、オープンスペースも少ない密集市街地が多く残されており、中でも早急に整備すべき密集市街地（木造建物棟数率70%以上、老朽木造建物棟数率45%以上、住宅戸数密度（世帯密度）80世帯/ha以上、不燃領域率40%未満の市街地）が約6,000ha存在している（大阪府においても約6,000ha存在）（図27）。

東京都では、マグニチュード7.2の区部直下型地震が発生した場合の被害を推計しており、区部で3.7万棟の建築物が全壊、8.4万棟が半壊し、焼失面積7,485ha、焼失棟数32.4万棟、死者6.7千人という大きな被害を想定しており、中でも密集市街地における延焼被害が大きくなると予想している。

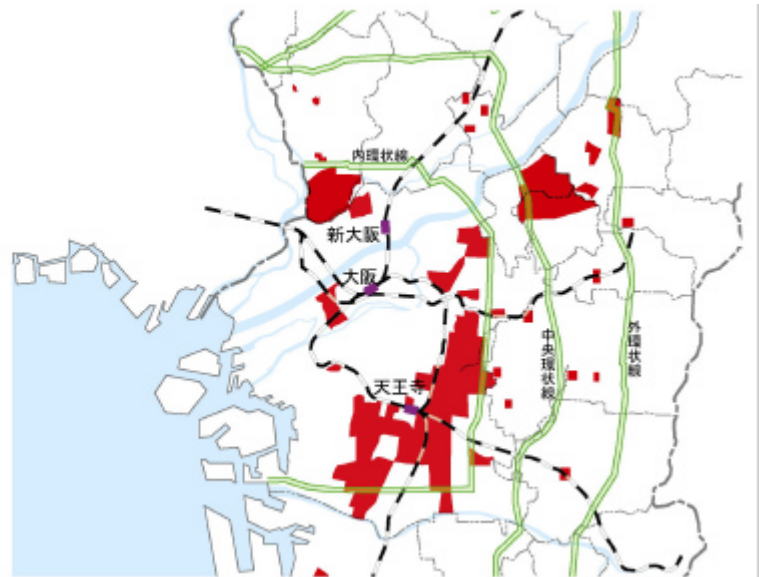
こうした密集住宅市街地では、大規模地震等が発生した場合に、住宅等の倒壊や火災から住民の生命や財産を守るため早急にその基礎的安全性を確保する必要があると同時に、都心部及びその周辺地域の比較的利便性の高い地区に分布していることから、敷地の共同化等による土地の有効・高度利用と公共施設の整備により、都心部における良質な居住の場として再生を図る必要がある。

図27 東京と大阪の密集市街地



大阪府

■ 密集市街地(約 6,000ha)



資料：都市再生本部公表

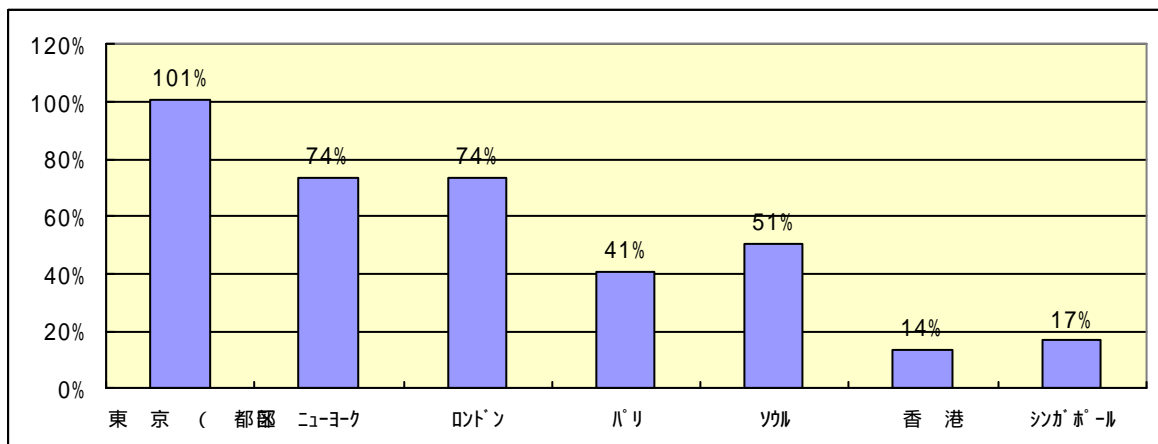
### 既存インフラの有効活用と整備

交通施設を見ると、諸外国と比較して、我が国の都心地域には高密度に張りめぐらされた鉄道網など公共交通機関が集中しており、自動車交通に依存しないで高度な都市機能へのアクセス性を実現し得るライフスタイルが可能な地域である（図 28）。

また、生活関連施設の整備水準も高く、最寄りの医療機関までの距離、最寄りの公園までの距離、最寄りの郵便局・銀行までの距離が、それぞれ 500m 未満の住宅の割合を東京都区部、多摩地域、大阪市で比較すると、東京都区部は多摩地域より医療機関で 20.3 ポイント、公園で 12.8 ポイント、郵便局・銀行で 21.1 ポイント高くなっており、大阪市は東京都区部よりさらに整備水準が高くなっている（図 29）。

都心居住の推進は、こうした整備水準の高い公共交通機関や生活関連施設を有効に活用することにより、高水準の利便性を有する居住環境を効率的に提供し得る。

図 28 鉄道の路線密度

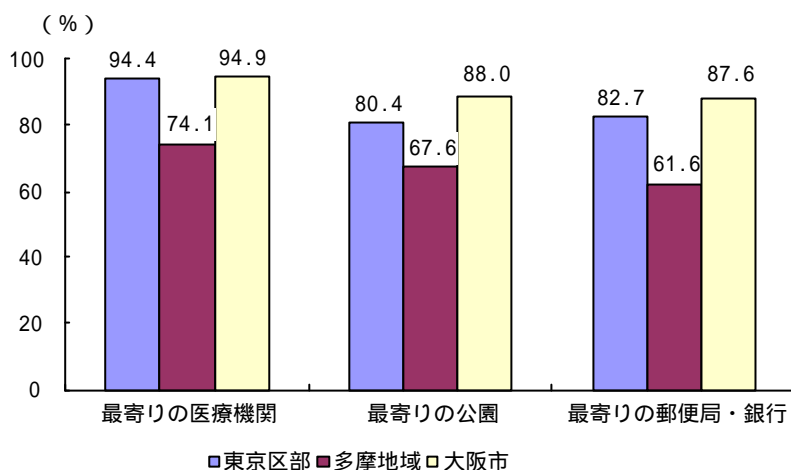


資料：平成 14 年版首都圏白書（国土交通省）

（注）路線密度は地下鉄 + 地域鉄道（km / km<sup>2</sup>）

地下鉄とは都市鉄道システムの一翼を担う地下を走る路線のこと。東京の場合、営団地下鉄と都営地下鉄の路線。地域鉄道とは、主に地上を走る軌道鉄道であり、都心と郊外を結ぶ路線のこと。東京の場合、JR と私鉄の路線。

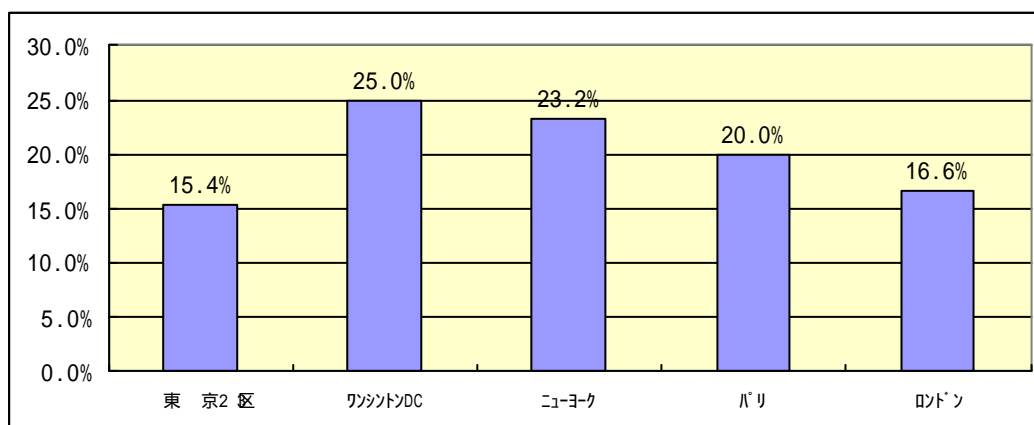
図 29 最寄りの生活関連施設までの距離が 500m 未満の住宅の割合



資料：平成 10 年住宅・土地統計調査

一方、諸外国と比較して、我が国の都心地域では、道路が未整備な上（図 30）、狭小な敷地が多いことなどが原因で、  
で見たように指定容積率を使いこなすことができないところもある。これらの容積率活用ネックを解消して、都心住宅を供給するためには、土地の有効・高度利用の契機となる道路などの都市基盤施設を官民が協同して整備するとともに、良好な居住環境を伴った優良な住宅供給を促進するため、敷地の統合・共同化を積極的に誘導していくことが必要となる。

図 30 道路面積率の国際比較



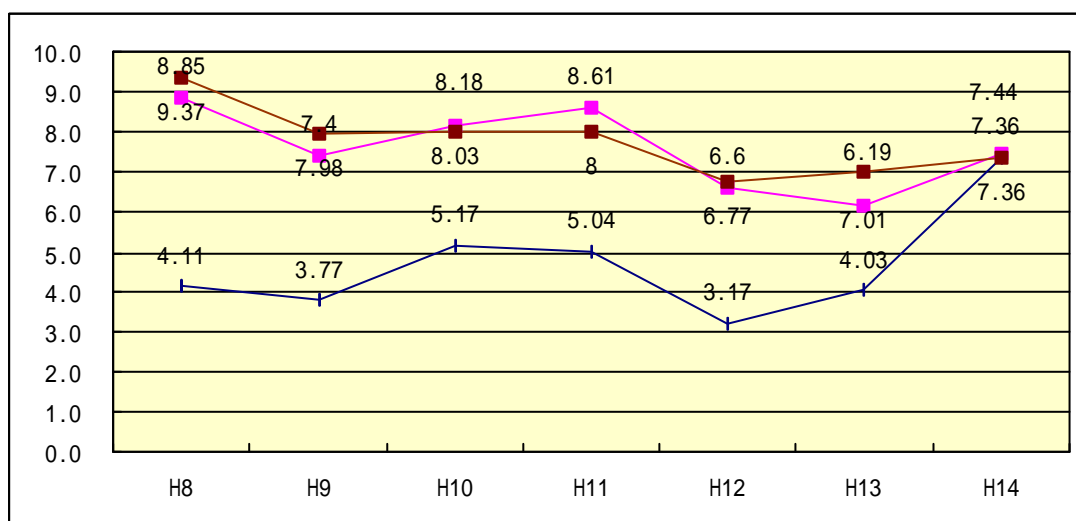
資料：道路ポケットブック 1999 注) 道路率 = 道路面積 / 行政区域面積

## 既存オフィスビル等の有効活用

都心地域には、中小規模のオフィスビルが広範に存在しているが、近年、セキュリティの向上、IT対応の充実を図るため、既存のオフィスから新しいオフィスに移転する企業が増えている。このため、IT化等を進めたくても電気容量や床の積載荷重等の問題により、テナントのニーズに十分に対応した積極的なリフォームが困難な中小の既存オフィスビル等の空室化が進むことが予想される(図 31)。このようなビルが放置されれば、都心部等の活力が低下すること等も懸念される一方、こうしたオフィスビル等の一部を住宅に転用することができれば、ストックを活用した効率的な都市型住宅の供給にも資する可能性があるとともに、省資源・リサイクルによる地球環境の保全、昼夜間人口のバランスの向上、複合的用途の市街地形成などにも寄与するものと考えられる。

なお、イギリスやアメリカでも、都心部の空きビルなどを有効活用するため、住宅への転用事例は多数あり、例えばロンドン全体では、住宅供給目標戸数(1992～2006年間に234,000戸)を達成するために、用途転用による住宅供給が都市計画に位置づけられ、その促進が図られている(図 32)。

図 31 東京都心 5 区のオフィスビル規模別空室率



(資料) 三鬼商事株式会社調べ

都心5区：千代田区、中央区、港区、新宿区、渋谷区

大型ビル：基準階面積が100坪以上の主要貸事務所ビル(2,527棟)

中型ビル：基準階面積が100坪未満50坪以上の主要貸事務所ビル(3,101棟)

小型ビル：基準階面積が50坪未満の主要貸事務所ビル(7,764棟)

各年12月末の状況。

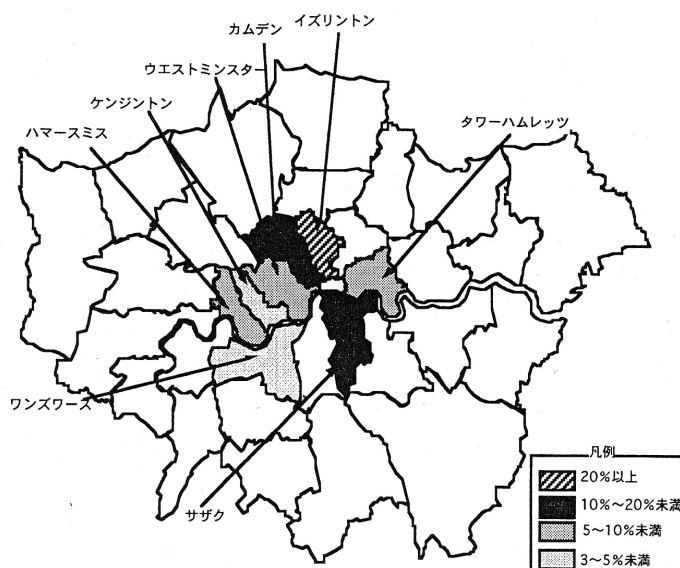


図 32 ロンドンにおけるオフィスから住宅への転用実績

< オフィスから住宅への転用 (1992~93年) >

	戸数	
カムデン	1,423	18.9%
シティ	31	0.4%
ハックニー	81	1.1%
ハマースミス	417	5.5%
イズリントン	2,157	28.6%
ケンジントン	346	4.6%
ランベス	198	2.6%
サザク	1,391	18.5%
タワー・ハムレッツ	652	8.7%
ワンズワース	264	3.5%
ウエストミンスター	569	7.6%
合計	7,529	100.0%

資料) LPAC,1994



パーセント表示は、「ロンドン都心 11 区のオフィスから住宅への転用戶数」に対する「都心各区のオフィスから住宅への転用戶数」の割合

### 既存住宅ストックの有効活用

東京都においては、周辺地域よりも都心地域において空家率が高い傾向が見られる。空家率の都平均は 11.0%、区部平均では 11.4%である。

これに対して、都心 3 区では、中央区が 23.9%、港区が 21.4%、千代田区が 16.7%といずれも都平均を大幅に上回っており、都心 3 区の平均では 21.4%と都平均の 2 倍に近い水準となっている（都心 10 区の平均でも 14.1%と都平均を上回る一方、都心 10 区以外の周辺 13 区では 10.5%と都平均を下回る）(図 33)。

海外との比較において見ても、ニューヨーク市マッタン区の 7.0%、パリ市の 10.3%と比べてかなり高い。都心地域の空家率が周辺地域に比べて高くなる現象は、各都市に共通にみられるものであり、そのこと自体は都心地域における居住者の流動性の高さに見合ったものであると考えられる。しかしながら、東京の都心地域はもともと海外の都市に比べて住宅密度が著しく低い状態にある（図 19）ことを考えれば、ストックの有効活用がより強く求められる。

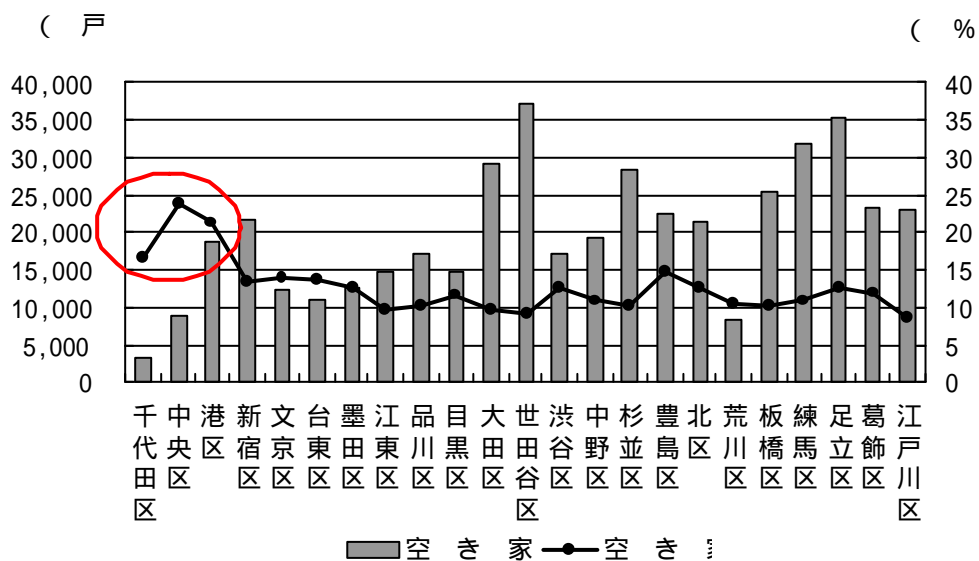
また、平成 12 年の国勢調査から、東京区部の世帯人員別・住宅規模別世帯数をみると、65 歳以上の単身及び夫婦のみの持家世帯で 70 m<sup>2</sup>以上の

住宅に居住する世帯は約 17.7 万世帯、平均住戸規模で見ると約 90 m<sup>2</sup>である。これに対し民間借家世帯で 70 m<sup>2</sup>未満の住宅に居住する世帯は約 20.4 万世帯、平均住戸規模で見ると 3 人世帯で約 50 m<sup>2</sup>、4 人世帯で約 57 m<sup>2</sup>、5 人世帯で約 64 m<sup>2</sup>となっている(図 34)。このように都心部では、狭小な民間借家にファミリー世帯が住む一方で、一人暮らしや夫婦だけの高齢者世帯が広い持家に住むなど、住宅を社会的なストックの観点からみると、世帯規模と住宅規模とのミスマッチが生じている。

今後は、こうした高齢者世帯等の持家住宅ストックを活用し、職住近接とゆとりある住まいを実現するうえで、家族構成や世帯規模、就業地にあわせて住替えが容易にできる仕組みづくりが必要と考えられる。

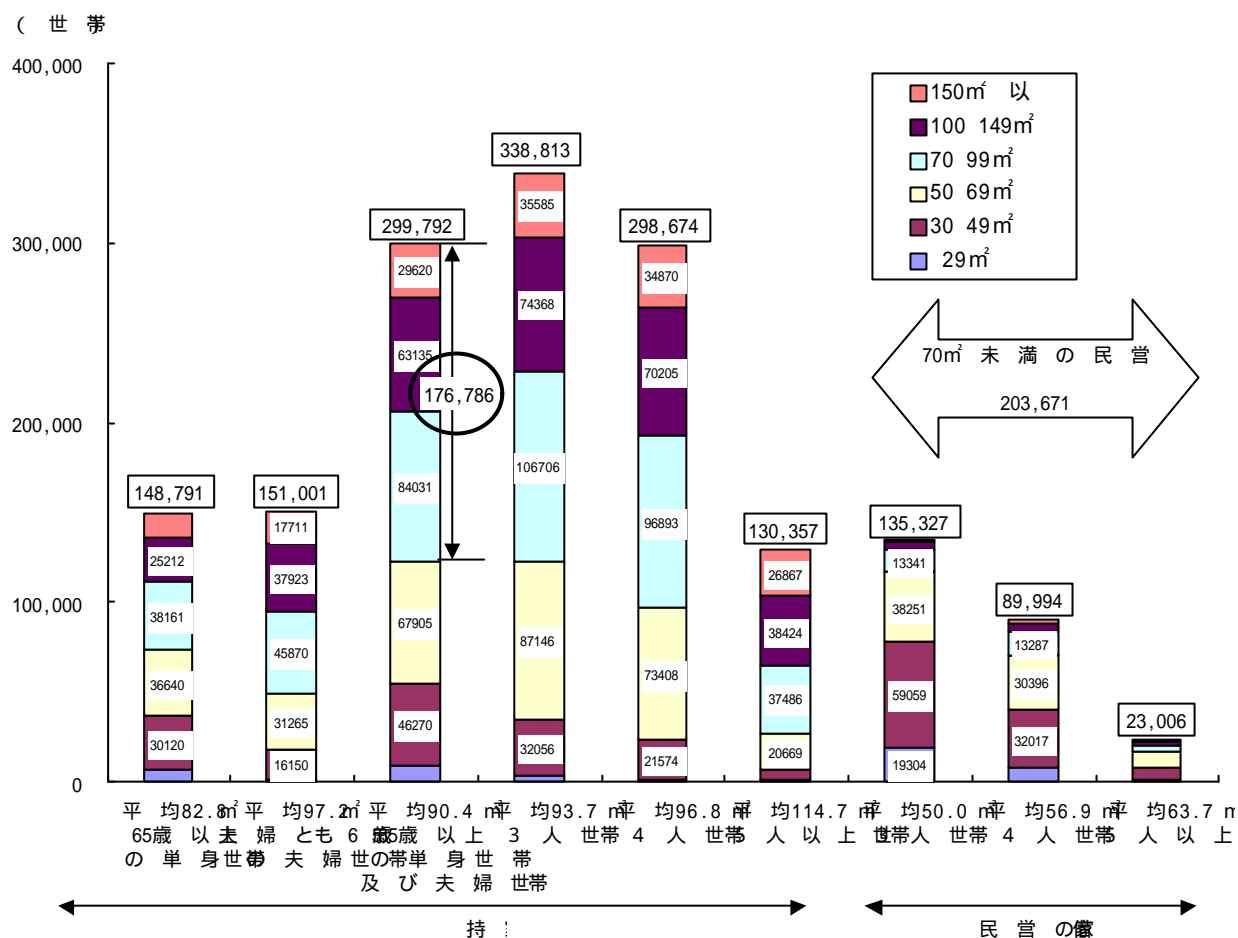
<b>&lt; 参考 &gt; 平均空家率</b>	
東京都	11.0%
区部	11.4%
都心 3 区 (千代田区、中央区、港区)	21.4%
都心 10 区 (都心 3 区、品川区、目黒区、渋谷区、新宿区、豊島区、文京区、台東区)	14.1%
周辺 13 区 (都心 10 区以外)	10.5%

図 33 東京区部の空家戸数と空家率



資料：平成 10 年住宅・土地統計調査

図 34 東京区部の世帯人員別・住戸規模別世帯数



出典：国勢調査（平成12年）

< 参考 >

東京都全体 65歳以上の単身世帯及び夫婦のみ世帯

- 持家総数 410,608 世帯
- うち住戸規模 70 m²以上 258,873 世帯（持家総数に占める割合 63%）
- うち住戸規模 100 m²以上 138,331 世帯（持家総数に占める割合 34%）

東京特別区 65歳以上の単身世帯及び夫婦のみ世帯

- 持家総数 299,792 世帯
- うち住戸規模 70 m²以上 176,786 世帯（持家総数に占める割合 59%）
- うち住戸規模 100 m²以上 92,755 世帯（持家総数に占める割合 31%）

### 第3章 都心居住に関連する施策

前章の「都心居住を実現するための課題」等から導かれる「都心居住施策」に求められ機能は以下のとおりであり、「市場の条件整備」、「市場の誘導」、「市場の補完」という施策の性格に対応させて「都心居住施策」を分類・整理したものが表1である。

< 都心居住施策に求められる機能 >

(虫食い状に細分化された)土地の有効かつ高度利用 (大規模工場跡地など)低未利用地の有効活用 良質な住宅ストックの整備 住宅ストックの流通促進(賃貸住宅市場の整備、中古住宅市場の整備) 基礎的安全性の確保 住宅取得能力の向上 家賃負担の軽減
--

表1 都心居住に関連する施策の整理

求められる機能	市場の条件整備	市場の誘導	市場の補完
(虫食い状に細分化された)土地の有効かつ高度利用 (大規模工場跡地など)低未利用地の有効活用	都市計画・建築規制		
		居住環境整備事業	
良質な住宅ストックの整備	都市計画・建築規制		
		居住環境整備事業	
	定期借地制度の普及 既存オフィスビル等の住宅への転用支援		公的主体による住宅供給事業
住宅ストックの流通促進 賃貸住宅市場の整備 中古住宅市場の整備	企業の賃貸住宅市場の育成		
	中古住宅市場の整備		
基礎的安全性の確保	都市計画・建築規制	居住環境整備事業	
	老朽化マンションの建替え		公的主体による住宅供給事業
住宅取得能力の向上		公庫個人向け融資	
		税制上の優遇措置	
家賃負担の軽減		家賃対策補助	

これら施策は、必ずしも「都心居住」のみを目的とした施策ではなく、これら施策の推進が、結果として、都心居住の推進にも資していることが特徴として挙げられる。

例えば、住宅の取得面では、先に見たとおり、東京区部における年収倍率を見ると、平成2年の14.9をピークに大きく下がりはじめているが、平均年収の約6倍（首都圏全体では4.9倍）と、依然多くの人が高い住居費負担率から住宅ローンを利用せざるを得ない状況にある。

現在は史上空前の超低金利下での住宅金融公庫融資や、最高500万円にも及ぶ大規模な住宅ローン減税もあって、住宅取得環境は近年にない良好な状況にある。

しかしながら、公庫融資については、平成13年12月の「特殊法人等整理合理化計画」において5年以内の廃止が決定されており、また住宅ローン減税については、平成15年12月末までの入居者に限られている。

これらの制度は、全国規模で実施される住宅取得支援であるが、高地価が住宅価格に反映される都心居住においては、こうした金融上、税制上の支援は特に必要不可欠なものと言える。

このような特徴を持つ都心居住施策は非常に多岐に渡り、住宅政策全般に及ぶ。

一方、先に見たように供給基本方針においては、地域の特性に対応した施策の推進を図るものとされ、都心の地域等においては、「都市計画・建築規制」、「居住環境整備事業」、「公的主体による住宅供給事業」の3つの主要な施策の推進を図るものとしており、これを受けて、関係都府県も供給計画において、同施策を都心部に位置する重点供給地域における供給促進施策として定め、その積極的な活用を謳っている。

従って、次章では、供給基本方針において、都心における住宅供給のための推進策とされ、実際にも関係地方公共団体において積極的に活用されている上記の主要3施策（「都市計画・建築規制」、「居住環境整備事業」、「公的主体による住宅供給事業」）について、その政策効果を検証する。

## 第4章 3つの主要施策の政策効果

都心居住に関連する主要な施策である都市計画・建築規制、居住環境整備事業、公的主体による住宅供給について、その政策効果を検証する。

### (1) 都市計画・建築規制

都市計画・建築規制においては、都心居住問題が顕著になって以降、その解決を視野においた制度改革を、数次に渡る法令改正を含め、順次講じてきた(表2)。

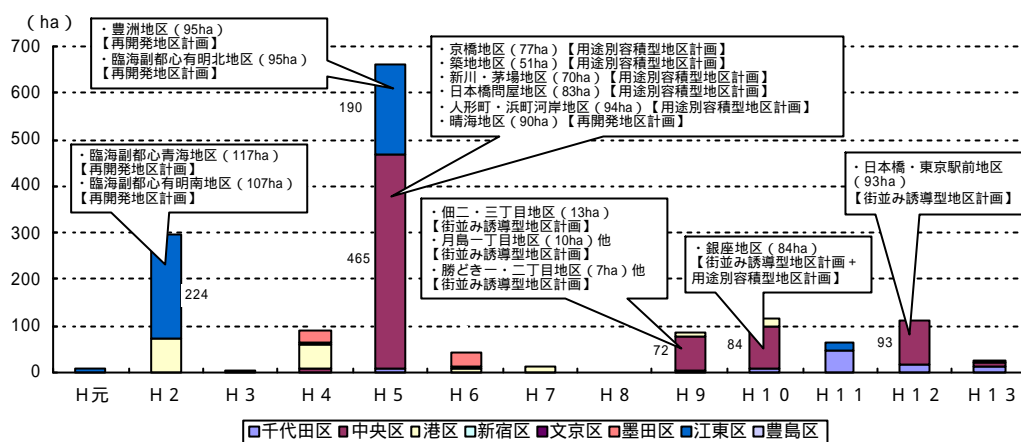
表2 優良プロジェクト等に係る容積率等の特例制度とその実績  
(全国、平成13年3月現在)

制度の種	創設年度	実績	事例
総合設 (建築基準法第	昭和45	2, 35	・大川端リバ ・アークヒル
再開発地区 (都市再開発法第 (建築基準法第68	昭和63	129地 2, 066	区コハマポ 町2丁目(明
用途別容積型地区 (都市計画法第12 (建築基準法第68	平成	18地 757ha	区中央区日本橋地
街並み誘導型地区 (都市計画法第12 (建築基準法第68	平成	27地 747ha	・神戸市野田北部 千代田区神田和
高層住居誘導地区 (都市計画法第8 (建築基準法第5	平成	2地区 28ha	・港区芝浦4丁目 ・江東区東雲1丁

資料：国土交通省資料

これらの新制度は、各地方公共団体において、地権者等の意向を踏まえつつ必要な地区において、許可又は都市計画決定がなされてきた(図35)。

図 35 都心 10 区における容積緩和型地区計画の都市計画決定状況



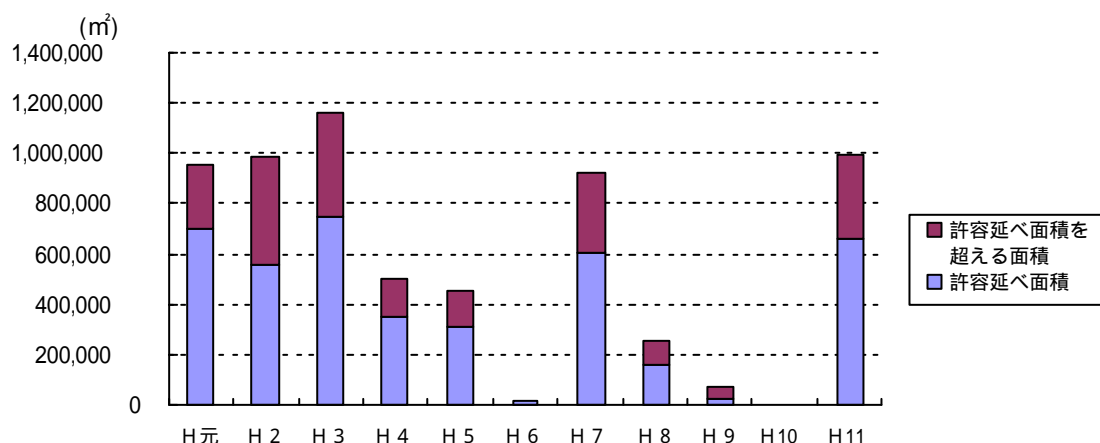
資料：国土交通省資料

注：容積緩和型地区計画として、用途別容積型地区計画、街並み誘導型地区計画、再開発地区計画の都市計画決定を区別、年度別に集計した。

こうした新制度が適用された地区においては、制度を活用した住宅供給が実際に活発化している。

例えば、東京都区部において、住宅を含む総合設計制度で概ね 1.5 倍程度延べ面積が増加している（図 36）。

図 36 東京都区部における住宅を含む総合設計制度の割増延べ面積

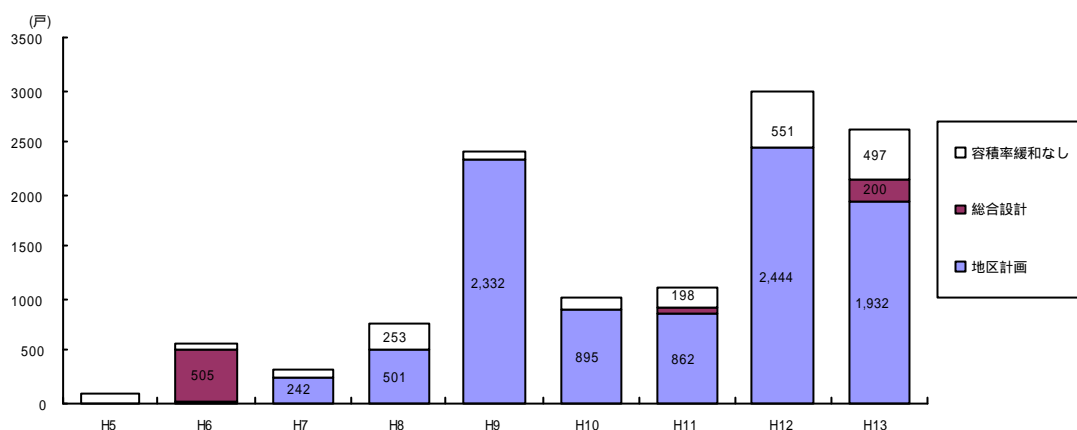


資料：国土交通省資料

注：平成 10 年度はデータ不明

また、東京都中央区において、用途別容積型地区計画＋街並み誘導型地区計画の利用により、住宅供給が大幅に増加している(図37)。

図37 東京都中央区第Ⅰゾーン(日本橋、京橋、築地等)における容積率特例制度を活用した住宅供給実績



資料：国土交通省資料

注：戸数は、地区計画の行為の届け出ベース

(参考)中央区都市計画

平成5年7月 用途別容積型地区計画告示(指定容積率の1.5倍を限度として住宅系建築物の容積率制限を緩和)

平成9年6月 街並み誘導型地区計画告示(前面道路幅員による容積率制限及び斜線制限を適用除外)

#### <参考> 容積率の割増とマンション価格の関係について

マンション価格の構成の内訳は、その建物の建設にかかわる費用(建物経費)と土地にかかわる費用(土地経費)に大別することができる。

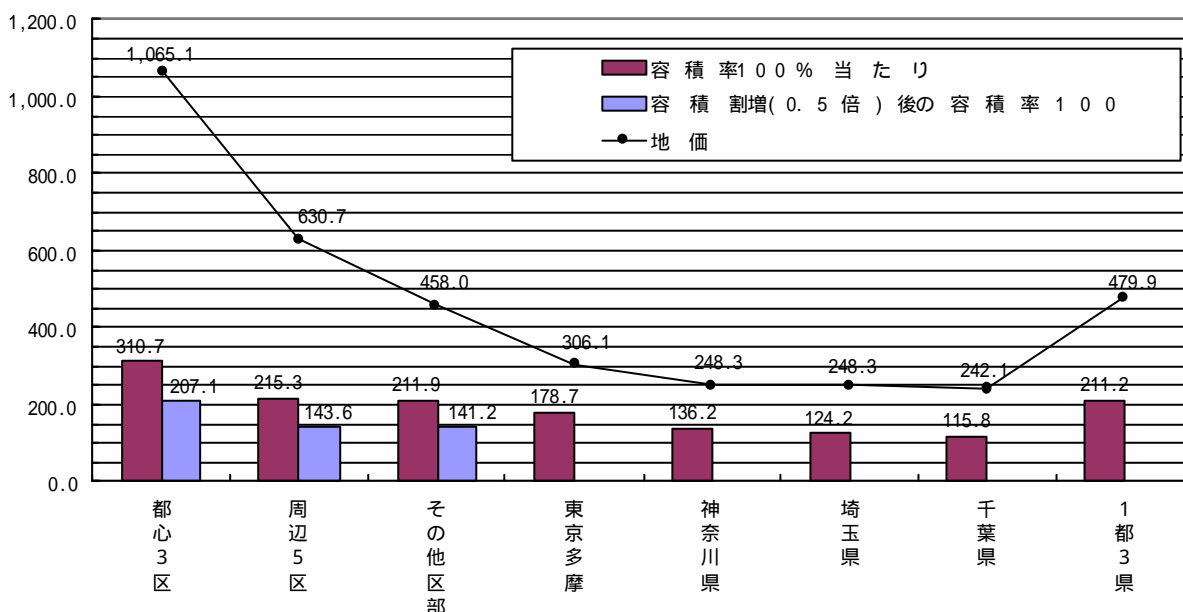
先に見た容積率緩和の特例制度により、指定容積率のアップを図ることによって、床面積が増えれば、一戸あたりの土地経費負担が抑えられるので、計算上は、マンション価格の低減が期待できる(矢口和宏「容積率規制と地代、地価」(LDI REPORT 1998年9月号)では、都心の住宅をサンプルに実証分析を行い、床面積の増加率と単位面積当たりの地価の上昇率では、前者の方が高いことを示してい



る)。極端な例として、容積率の割増により地価上昇が生じないと仮定した場合、容積率の割増(1.5倍)により、東京都心3区の容積100%当たりの地価単価は、1都3県の平均並に引き下がる(図38)。

一方、旧国土庁の調査によれば、地価と容積率はかなり強い正の相関が認められており、地価の上昇により、容積が増えてもマンション価格は変わらないという見方もある(「容積率規制の理念と展開の方向性」(大方潤一郎、都市住宅学17号)。また、実際の取引においては、マンションの需給バランスや近隣地域のマンションの価格動向、販売業者の営業戦略などが複雑に絡まるため、容積率アップがマンション価格に対してどのような効果をもたらすかは、ケース・バイ・ケースと言える。

図38 共同住宅用地の地価と指定容積率100%当たりの単価



資料：地価公示

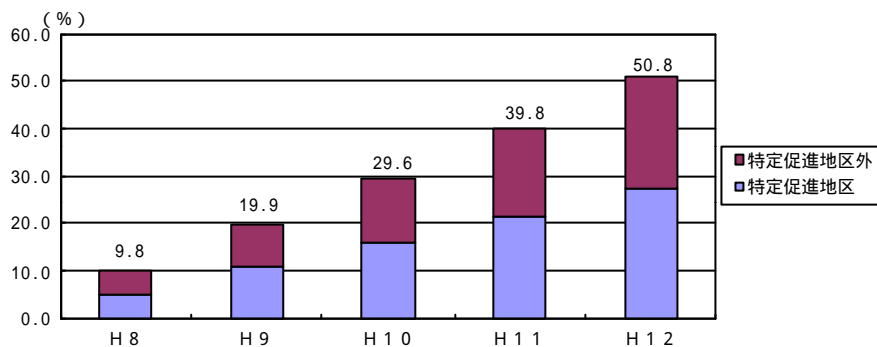
注1：指定容積率100%当たりの単価 = 平均地価単価 / 平均指定容積率

注2：都心3区 = 千代田区、中央区、港区 周辺5区 = 新宿区、台東区、文京区、渋谷区、豊島区

## (2) 居住環境整備事業

「首都圏の大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する基本方針」に基づく都心部に係る区域（概ね東京都心 14 区）における、平成 8～12 年度の住宅供給実績は、平成 8～17 年度までの目標 50 万戸の 50% を超えており、目標をやや上回る水準で推移している（図 39）。

図 39 東京都心部に係る住宅供給目標量の達成状況



資料：建築統計年報

注：東京 14 区における累積供給戸数の 50 万戸に対する割合である。

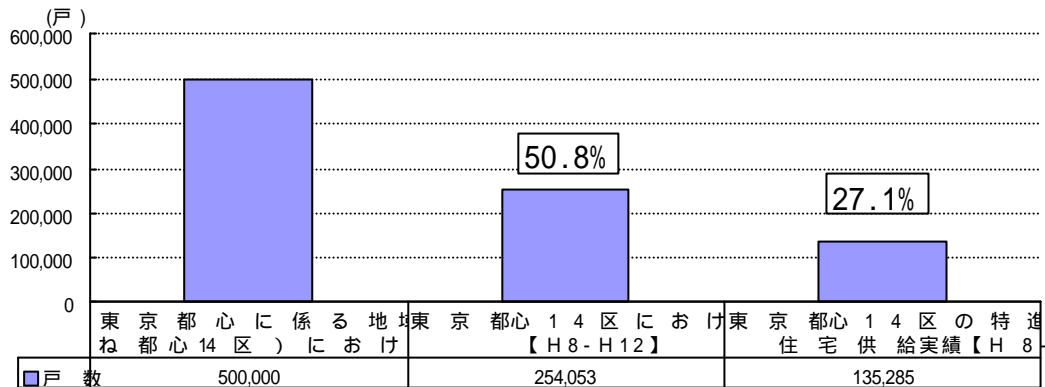
(注) 都心 14 区：千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、台東区、墨田区、江東区、品川区、目黒区、渋谷区、中野区、豊島区、荒川区

居住環境整備事業については、大都市法（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）に基づき、重点供給地域に定められたエリアを中心に、各種事業を積極的に展開してきている。

例えば東京都においては、特定促進地区（平成 9 年 3 月に策定された東京都マスタープランにおいて「都心居住推進地域」において特に住宅供給の促進を図るべきとされたエリア）において、地区計画や居住環境整備事業を積極的に活用して都心居住のための住宅供給を推進するとされているが、先に見た東京都心 14 区における住宅供給実績の過半が、同地区内（都心 14 区の全行政面積に占め

る同地区面積の割合 41%) で行われるなど、地区計画の策定とともに事業の実施が計画目標の達成に向けて大きく寄与している (図 40)。

図 40 東京都心 14 区のうち特進地区内における住宅供給実績 (平成 8 - 12 年度)



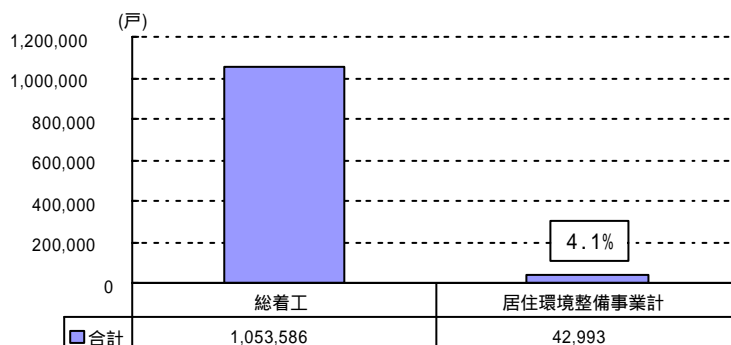
注：「首都圏の大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する基本方針」に基づく都心部に係る区域は概ね東京都心 14 区に相当する。

資料：国土交通省資料

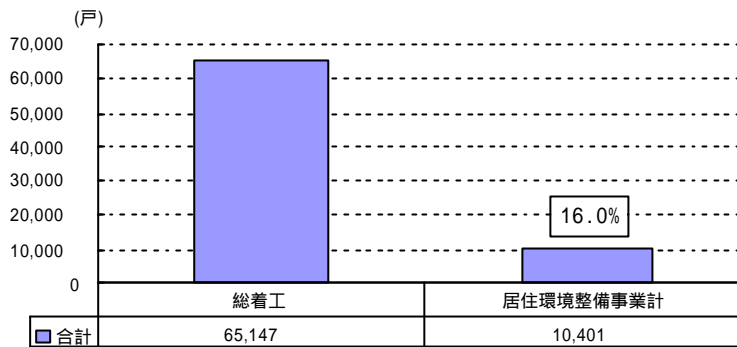
また、居住環境整備事業による住宅供給が住宅着工戸数に占める割合は、区部全体では約 4.1%であるのに対して、都心 3 区では住宅着工戸数の約 16%を占め、都心部ほどその貢献度が高い (図 41)。

図 41 都心 3 区と区部における居住環境整備事業による住宅供給実績 (平成 3 - 12 年度)

(区部)



( 都心 3 区 )

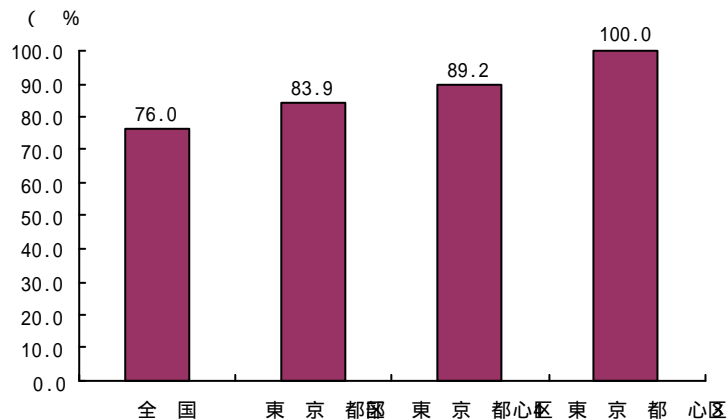


資料：国土交通省資料

注：住宅市街地整備総合支援事業、都心共同住宅供給事業、優良建築物等整備事業、市街地再開発事業、密集住宅市街地整備促進事業の住宅着工戸数の合計である。

一方、居住環境整備事業のうち、市街地の面的整備を行う住宅市街地整備総合支援事業をみると、都心部における事業ほど都市基盤整備公団の参画率が高く（図 42）、計画戸数の半数は同公団によるものである（表 3）。このことから、市街地の整備改善を伴う都心住宅の供給に関し、同公団の寄与が極めて大きいことがわかる。

図 42 住宅市街地整備総合支援事業における公団参画事業の割合  
（平成 14 年 4 月 1 日現在、地区面積ベース）



資料：国土交通省

表3 東京都区部における住宅市街地整備総合支援事業実施地区の  
主な住宅事業者と計画戸数（平成14年4月1日現在）

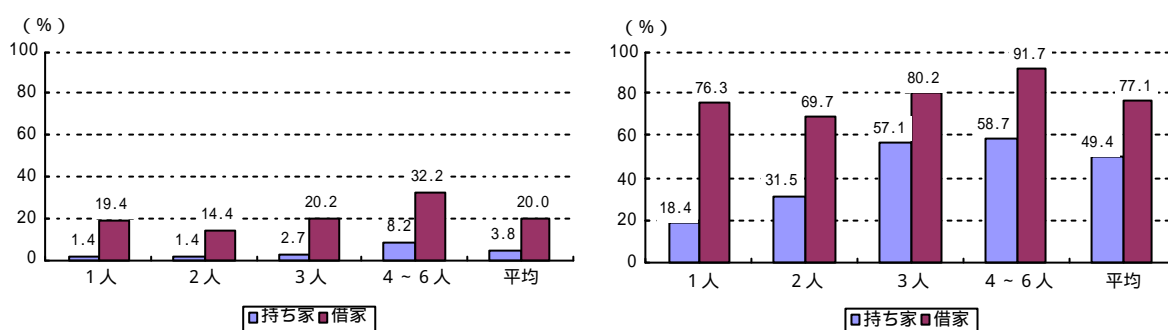
主な住宅事業者	公団	公営	公社	民間	計
計画戸数（千戸）	24	5	5	13	47

資料：国土交通省

### ( 3 ) 公的主体による住宅供給

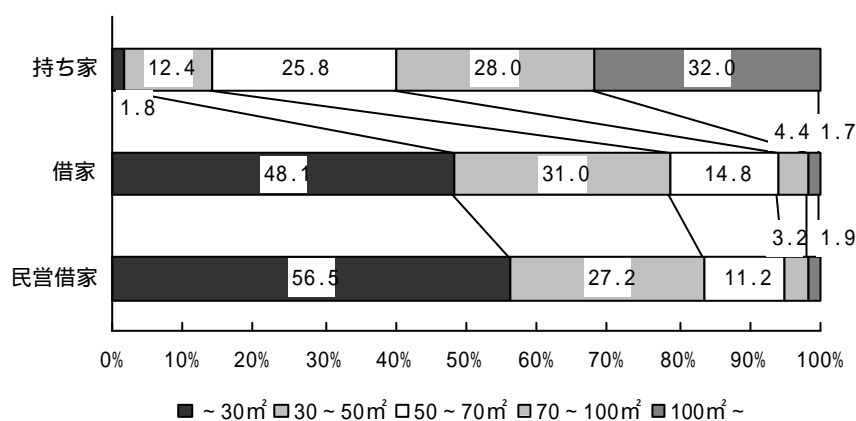
都心部においては、世帯規模にマッチした住戸規模のファミリー向け住宅ストック（特に、賃貸住宅ストック）が不足している（図43、図44）。

図43 東京都区部における世帯規模別、居住水準未満世帯率（最低居住水準未満）（誘導居住水準未満）



資料：平成10年住宅・土地統計調査

図44 東京都区部における持家、借家別住戸規模割合

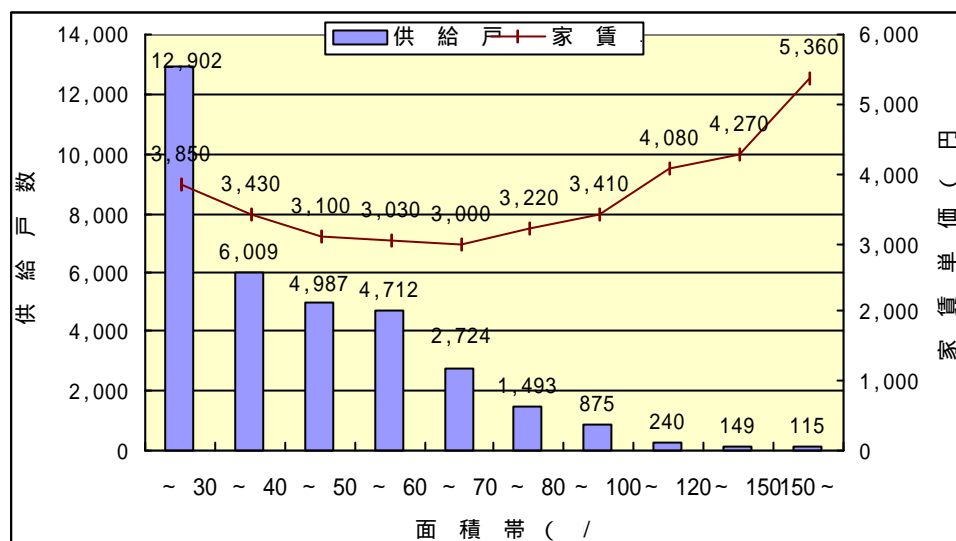


資料：平成10年住宅・土地統計調査

特に、都心及びその周辺地域において新たに土地を取得し、企業の経営として供給される民間賃貸住宅は、投下資金の回収が早期に完了する高級賃貸物件や回転率の高いワンルームタイプのものが多く、採算性の低いファミリー向けの良質な賃貸住宅供給は比較的少

ない(図45、表4)。

図45 賃貸マンション・アパートの面積規模別平均㎡単価賃料



資料：アットホーム株式会社登録物件データ(平成13年度)

表4 土地保有形態による賃貸住宅経営の比較  
(キャップレート比較)

【土地保有】	5.6%	保有している土地で賃貸
【土地取得】	3.8%	新規に土地を取得し、賃貸
【定期借地型】	4.9%	借り受けた土地(定期借行う場合)。

注1 賃貸住宅事業の採算性の評価基準としては、総合還元利回り(キャップレート)は5%程度が一つの目安と言われている。

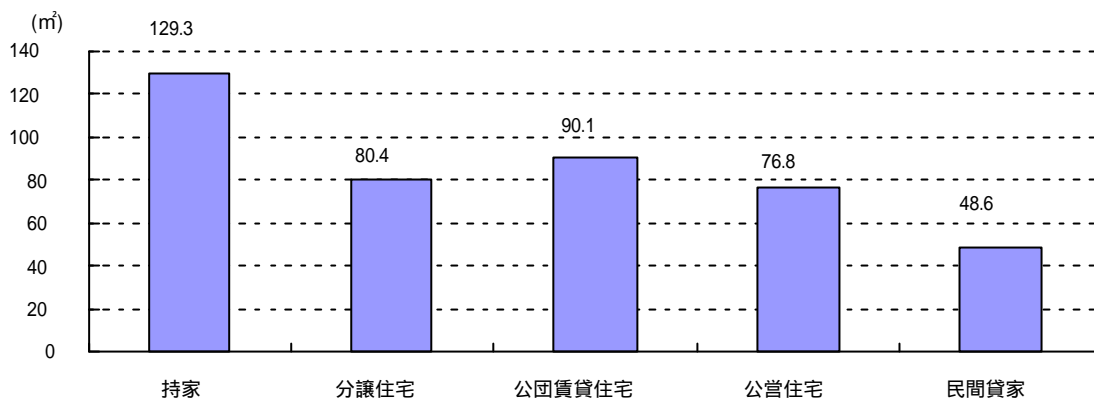
注2 総合還元利回り = (家賃収入 - 地代、維持修繕費、税等諸経費) / 総投資額

出典：(財)不動産流通近代化センター「貸家業務合理化方策に関する調査研究報告書」(平成9年)

このため、ファミリー向け住宅(特に賃貸住宅)については、低所得層向けには公営住宅の供給により、中堅所得層向けには、都市基盤整備公団が直接賃貸住宅を建設し、供給することにより、その供給の補完が行われ、バランスの取れた世帯構成による地域コミュ

ニティの実現に貢献している（図 46、図 47、図 48）。

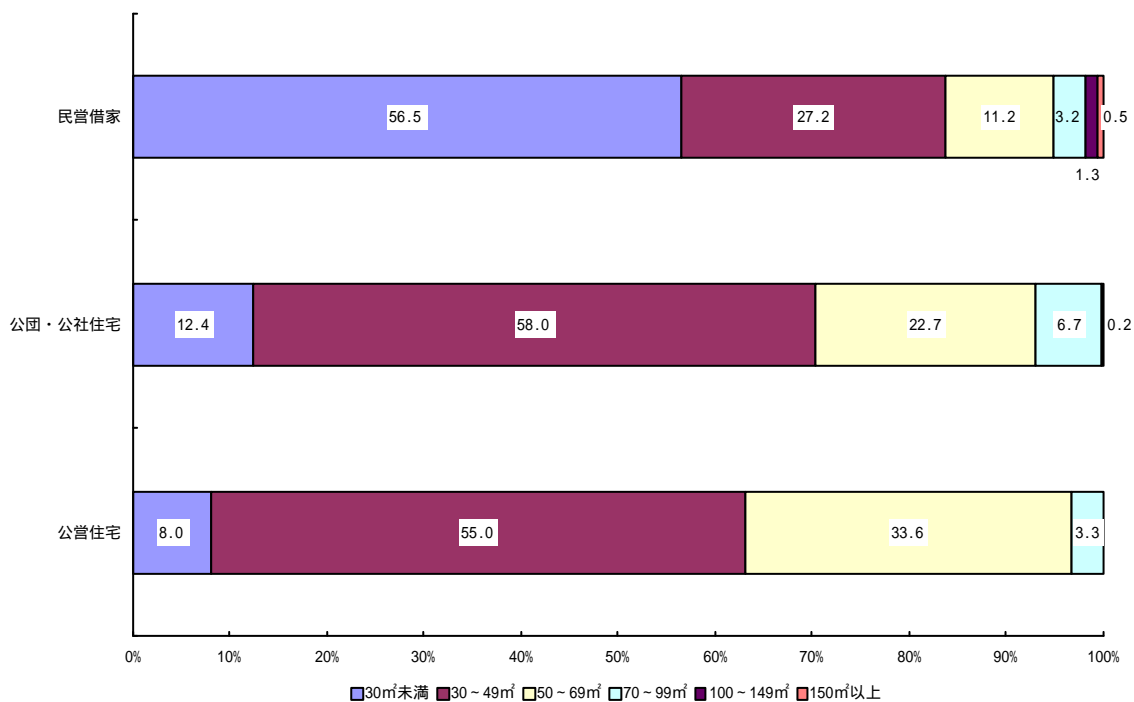
図 46 東京都区部の着工住宅の平均規模（平成 13 年度）



注：着工住宅の平均規模 = 住宅床面積の合計（共同住宅においては、廊下、階段等共用部分を含む） / 住宅の戸数

資料：住宅着工統計（国土交通省）

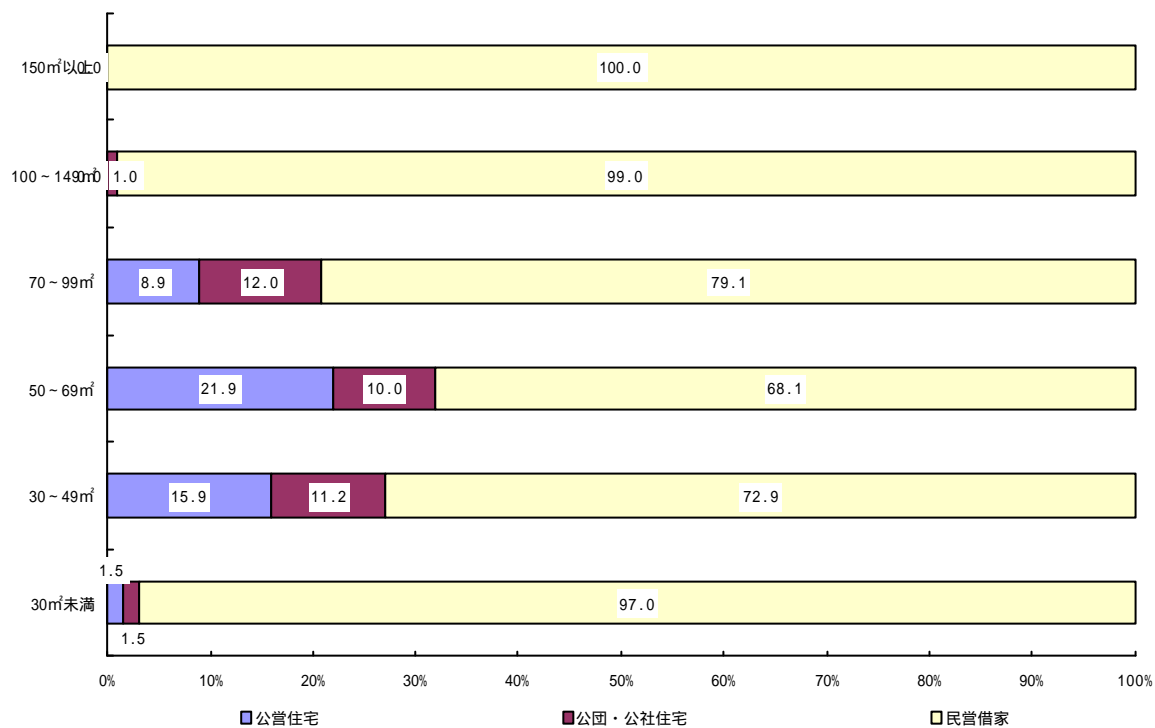
図 47 東京都区部の供給主体別・規模別賃貸住宅の割合（1）



資料：「H10 年住宅土地統計調査」（総務省）



図 48 東京都区部の供給主体別・規模別賃貸住宅の割合（2）



資料：住宅着工統計（国土交通省）

## 第5章 都心居住施策の今後の方向性

### 1. 全体の展望

(1) 以上に見てきたように、都心居住の推進政策は、住宅供給が大都市法における計画目標に対して量的には順調に進んできていること、人口の都心回帰の流れが定着しつつあること、通勤混雑率はなお高水準なものの一貫して減少傾向にあることなど、目指した方向に向けて成果を順調に上げつつある。

このことは、バブル崩壊により地価が大幅に下落したことや、鉄道新線の開業、オフィス立地の分散といった、外的状況の変化や他の施策の影響などに起因するところも少なくなく、成果をもたらした要因は複合的であると見るべきであろう。

しかしながら、例えば、都市計画・建築規制においては、住宅用途を対象とした容積率緩和を都市計画決定した地域ではこの措置を活用した住宅建設が活発に行われていること、居住環境整備事業においては、事業実施区域における住宅供給のシェアが都心地域で比較的高いことなど、講じた施策が一定の効果を上げていることが確認できる。

一方、都心居住に関連する指標を見ると、通勤時間や通勤混雑率はなお高水準であること、諸外国の大都市と比較して都心部の昼夜間人口比がアンバランスであること、住宅価額や家賃は都心部でもかなり低下したものの依然十分に手頃とは言えないこと、都心居住者には単身世帯や夫婦のみ世帯が多く、子育てをするファミリー世帯が少ないため少子・高齢化傾向が顕著であることなど、現時点では十分解決には至っていない問題が残されている。また、都心地域には密集市街地が多く残存しており、防災上の整備改善はもとより、都心居住の場としての良好な環境の整備も求められている。

(2) また、近年、地方都市の中心市街地の衰退が課題となっているが、先に見たとおり、中心市街地からの居住人口の減少がその一因となっている。中心市街地の活性化にあたっては、商業活性化対策、街並み環境の整備、駐車場等アクセス対策、文化・交流施設の整備等と並んで、居住人口の街なか回帰を図る「街なか居住」対策が必要である。特に地方都市では高齢化の進行が大きな課題となっているが、高齢者世帯の街なか回帰は、生活環境のバリアフリー化、医療・ケア等の福祉関連サービスの効率化などにも効果的である。したがって今後は、住宅政策と福祉政策、市街地整備政策等が連携した積極的な取組みを図ることが必要である。

## 2. 主要3施策の展開

### (1) 都市計画・建築規制

都市計画・建築規制においては、都心居住問題が顕著になって以降、その解決を視野においた制度改革を、数次に渡る法令改正を含め、順次講じてきた。例を挙げれば、住宅の供給を対象に容積率を緩和する「用途別容積型地区計画制度」の創設（平成2年施行）、壁面の位置や高さを定めることにより、容積率や斜線制限を緩和する「街並み誘導型地区計画制度」の創設（平成7年施行）、一定の用途地域において住宅供給に限り容積率を緩和する「高層住居誘導地区制度」の創設（平成9年施行）がある。

これらの新制度は、各地方公共団体において、地権者等の意向を踏まえつつ必要な地区において順次都市計画決定がなされてきた。新制度が適用された地区においては、制度を活用した住宅供給が実際に活発化している。

また、先般の建築基準法の一部改正（平成14年7月公布、平成15年1月施行）により、用途地域における容積率の選択肢の拡充（商業地域において1100、1200、1300%、第一種・第二種・準住居地域、近隣商業地域、準工業地域において容積率500%のメニューを追加）や日影制限に係る日影測定面の高さの選択肢の拡充（6.5mを追加）、建築確認の手続で一定の住宅建築物について容積率制限を緩和する制度の導入を行ったところであり、これらを活用することにより、都心地域等において居住環境の改善、適正な土地利用の促進等に資する合理的・機動的な建築・都市計画制限が行われることを期待しているところである。

これらのことから、容積率の緩和等による都心型住宅供給の誘導措置については、制度的には一定程度確立されたと認識される。

今後については、新制度を適用した地区における実情を今後とも注視するとともに、現在適用されていない地区においても、容積率緩和等を通じた都心居住の誘導に適した地区に対してはこれらの制度が積極的に利用されるよう、引き続き制度の実施権限を委ねられた地方公共団体における活用の推進を図るべきである。

### (2) 居住環境整備事業

居住環境整備事業については、大都市法（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）に基づき、重点供給地域（東京都区部においてはさらに特定促進地区）に定められたエリアを中心に、各種事業を積極的に展開してきている。これまでのところ、東京都心14区における

住宅供給実績の過半（H8-12 実績で 53%）が行われるなど、事業の実施が計画目標の達成に向けて大きく寄与している。

先に見たように住宅供給における居住環境整備事業のシェアは、都心部ほどその貢献度が高いが、これらの事業を推進する上で都市基盤整備公団（以下「公団」）の寄与は大きい。しかし現在、「民間に委ねられるものは民間に委ねる」との原則のもと、公団を廃止し、新たな独立行政法人を設置する（以下「新法人」）改革が進められているが、仮に公団が現在果たしているこうした役割が失われることになると、順調に進んできた都心部における住宅供給の進捗に大きな支障となる。

もとより、都心部における住宅供給の確保にあたっては、民間における住宅供給の潜在能力を最大限引き出すことが重要であるが、事業効果の高い大規模な都市開発の場合、多数の関係者間の利害調整、関連公共施設の整備、初動期や事業の長期化による資金上の問題など民間の負担能力を超えたりリスク等が発生する。

このような隘路を打開し、民間の潜在能力を都心の都市開発事業へ円滑に誘導するには、多数の関係者間のコーディネート、適切なタイミングでの関連公共施設の整備、低未利用地の取得・整形・集約化と一体的な都市基盤整備等において公的関与が必要であり、これらについて新法人が引き続き十分な機能・役割を的確に果たし得ることが求められる。

また、これからの事業展開にあたっては、都心地域を居住の場としても魅力的な市街地に再生する観点から、低未利用地の有効・高度利用を図りつつ、居住を含む様々な都市活動が混合する複合的市街地の創出を図ることが望まれる一方、都心の外縁部に広く存在する密集市街地については、その立地を生かして安全性と利便性を兼ね備えた居住地域への再整備が必要である。

密集市街地では、現在補助制度によって生活道路や小公園等の整備、老朽建築物等の買収除却、地権者等の自主的な建替え・共同化の誘導、従前居住者用住宅の供給等を行ってきているが、既存不適格建築物が多く個別の建替えでは従前の床面積の確保が困難なこと、借地人や借家人が多く権利調整が困難なこと、高齢者などが多く総じて建替え意向が弱いこと等から、安全な市街地への整備改善には多くの地区で長期間を要しているのが実態である。

このため、強制力を伴う権利変換手法により土地・建物の共同化を図る事業手法の導入が効果的と考えられ、密集市街地の特性を踏まえた事業の法的措置を含めた一層効果的な支援体制の構築に取り組んでいる。

### < 具体的な取組 >

平成 15 年の通常国会に「独立行政法人都市再生機構法案」の提出をしている。

新法人は、機能的な都市活動及び豊かな都市生活を営む基盤の整備が社会経済情勢の変化に対応して十分に行われていない大都市及び地域社会の中心となる都市において、市街地の整備改善及び賃貸住宅の供給に関する業務を行い、社会経済情勢の変化に対応した都市機能の高度化及び居住環境の向上を図ることにより、これらの都市の再生に寄与すること等を目的とし、その目的を達成するため、市街地の整備改善を図るための建築物の敷地の整備（公共施設整備又は細分化された土地の統合を伴うものに限る）又は宅地の造成並びに整備した敷地又は造成した宅地の管理及び譲渡、市街地再開発事業等の実施及びこれらの事業への参加、市街地の整備改善に必要な調査、調整及び技術提供、新法人又は民間事業者が実施する市街地再開発事業等と併せて整備されるべき公共施設の整備、管理及び譲渡などの業務を行うこととされる。

また、同国会に「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律等の一部改正法案（仮称）」の提出も予定している。

密集市街地の防災に関する機能の確保と土地の合理的かつ健全な利用を図るため、防災再開発方針に定めるべき事項を拡充し、防災都市計画施設（仮称）の施行予定者制度を創設するとともに、都市計画の地域地区に建築物の構造に関する防火上必要な制限、建築物の敷地面積の最低限度及び壁面位置の制限等を定める特定防災街区整備地区（仮称）を追加し、土地への権利変換をも認める柔軟な権利変換手法により公共施設及び防災施設建築物を整備する防災街区整備事業（仮称）を創設する等所要の措置を講じる。

### （ 3 ） 公的主体による住宅供給事業

**都市基盤整備公団によるファミリー向け賃貸住宅の直接供給から、民間による供給支援型への転換**

先に見たとおり、都心部においては、世帯規模と住戸規模のミスマッチ等により、ファミリー向け住宅ストック（特に賃貸住宅ストック）が不足しており、ファミリーが都心居住を実現することが難しく、コミュニティの維持や適正な人口の年齢構成バランスを保つことで、社会の安定性や活気をもたらすことが困難な状況となっている。

都心及びその周辺地域において新たに土地を取得し、企業的経営として供給される民間賃貸住宅は、投下資金の回収が早期に完了する高級賃貸物件や

回転率の高いワンルームタイプのものに集中しており、採算性の低いファミリー向けの良質な賃貸住宅供給は少ない。

このため、ファミリー向け住宅（特に賃貸住宅）の供給については、公的関与が必要と考えられ、先に見たとおり、これまでは公団が直接賃貸住宅を建設し、供給することで対応してきた。

しかし、「民間に委ねられるものは民間に委ねる」という行財政改革の流れから、今後は民間によるファミリー向け住宅（特に賃貸住宅）の供給を一層推進して行く必要がある。

土地所有者による土地活用を基本に、投資利回りが形成されている中で、新たに土地取得を伴うファミリー向け賃貸住宅供給は、土地取得コストのために収益を確保できない状況にあり、加えて資金回収に長期を要することが阻害要因となっている。民間事業者による賃貸住宅の供給を誘導するためには、この阻害要因を除却する必要がある。

すでに公団では、平成 14 年度に公団が整備した土地を民間に賃貸し、民間によるファミリー向け賃貸住宅の供給を促進する「民間供給支援型賃貸住宅制度」を創設している。平成 15 年度予算では、同制度を拡充して、現行では、土地賃貸による民間賃貸住宅の供給が行われなかった場合、市場補完・民業補完として公団が賃貸住宅を直接建設するとしているところを、建設資金負担を軽減することにより、さらなる民間事業者の参画機会を創出するため、公団が建物の躯体等（スケルトン）を建設、これを民間事業者に賃貸し、民間が内装等（インフィル）を設置して民間によるファミリー向け賃貸住宅を供給する方式を加えるものとしている。近年、民間事業者においては、証券化などを通じて、市場から直接資金を調達することが活発化しているが、機関投資家も含めた関係者から継続的に意向を把握し、事業計画、公募条件、制度改善に反映させること等により、民間事業者によるファミリー向け賃貸住宅の供給が円滑に実施されるよう、今後も努めることが必要である。

#### < 具体的な取組 >

先述のとおり、平成 15 年通常国会において、「独立行政法人都市再生機構法案」の提出を予定している。

賃貸住宅の新規供給は、民間賃貸住宅供給支援によることに限定、新法人は「応募者がいなかった場合に限り、賃貸住宅を建設する」ことを明示。

また、「民間事業者による賃貸住宅の供給が円滑に実施されるよう努める」ことを明示するとともに、中期目標において供給支援による民間賃貸住宅の供給目標を示すこととしている。

### **PFI 的手法による公営住宅の建替えと民間施設との一体的整備**

例えば東京都では南青山一丁目団地において、公募によって選定された民間事業者が、定期借地契約で敷地を賃貸、都営住宅と民間施設（保育園、図書館、高齢者用介護施設などの公共施設のほか、賃貸集合住宅や商業・業務施設、社会人のための教育施設など）からなる複合施設を一体的に整備し、その地域の生活拠点を形成するという新たな方式（PFI 的手法）による建替えプロジェクトを実施している（竣工後は東京都が都営住宅を、港区が保育園・図書館をそれぞれ買い取って運営する。民間施設は事業者が賃貸事業用として運営）。

例えば、東京には約 1900ha に及ぶ都営住宅敷地が存在する。東京都では、都全域で、今後 10 年程度の間で、建築年次の古い昭和 30 年代以前のストックを中心に建替えに伴う再編整備を進めていくこととしているが、特に都心地域では、こうした土地を最大限有効に活用し、利便性の高い民間による住宅供給を進めて行く必要があり、こうした動きに対して国も積極的な支援を行う必要がある。

### **3 . 新たな施策の構築**

以上のほか、今後は既存ストックを有効活用する観点から、第 2 章で見たような既存オフィスビル等の住宅への転用、高齢者世帯等の持家住宅ストックの流動化といった新たな仕組みを構築していく必要がある。

#### **（1）オフィスビル等の転用による住宅供給**

先に見たとおり、近年、オフィスビルの空室率水準が高まる傾向にあり、こうした背景から、オフィスを住宅用途に転用する動きが一部に生まれている。これらは、都心部における住宅供給において、新たな手段を提供するものと捉えることができる。また、そうしたオフィスビルの住宅転用は、既存ストックの活用という意味で効率的な方法であり、省資源・リサイクルにより環境にやさしい時代の要請にマッチした供給方式という側面もある。

現在、室内の採光・遮音や周辺の土地利用との関係で、適切な居住環境が確保できるかどうかの課題もあるが、今後、実例が増加してくれば、様々な創意工夫が生まれる可能性もある。今後は、新たな都心における住宅の供給方式として積極的に評価する視点に立って、こうした取組みに対する規制面、技術面、財政面等からの支援が必要である。

#### < 具体的な取組 >

平成 14 年度から、住宅以外の用途の建築物を改良し、中堅所得者層向けの優良な賃貸住宅として使用する際の改良工事費に対する補助や、改良した賃貸住宅にかかる家賃対策補助を実施している（再生賃貸住宅制度）。

平成 15 年度予算では、既存建築物を改良し、良質な市街地住宅として供給する際の共用部分の改良工事費に対して補助を実施するとともに、再生賃貸住宅にかかる改良工事費について 10%の特別償却を認める税制を創設する。また、建築基準法の住宅に係る採光に関する規定の合理化や既存オフィス等の住宅への転用に関する設計施工指針の作成、普及等の検討にも着手している。

#### （ 2 ） 高齢者世帯等の持家住宅ストックを円滑に流動化する仕組み

今後、少子・高齢化の進展に伴って、都心地域の持家住宅でも、高齢者のみの世帯となって、管理上の理由等から居住の継続が困難になるものや、当面の間、子世代の入居予定がないものなどが相当数生じてくることが予想される。

このような場合に、高齢者の生活ニーズにあった移転先を確保するとともに、先に見たような高齢者世帯が所有する広い持家を、中古住宅売買の円滑化や定期借家制度等を活用して賃貸住宅として供給することができれば、都心地域におけるファミリー世帯の居住水準の向上にもつながるため、そうした仕組みづくりが今後必要となる。

#### < 具体的な取組 >

平成 14 年度に、既存住宅の売買等に際して、消費者の判断の目安となる情報が提供されるよう、「住宅の品質確保の促進等に関する法律」に基づく住宅性能表示制度として、既存住宅の現況・性能に関して専門家が客観的な検査・評価を行う制度を創設した。

また、平成 15 年度予算では、「住替え支援センター」（（財）日本賃貸住宅管理協会を想定）を設置し、住宅資産の賃貸化・売却に伴う相談の受付等のサポート業務を行うとともに、同協会が行う住宅のサブリース契約に伴う預かり家賃に対する保証制度に必要な基金の造成に対する補助を実施する。



## 参考資料 都心居住関連主要施策の概要

施策の名称	目的	概要			実績
		施行者 (事業主体)	対象地域	補助内容	
(都市計画・建築規制)					
総合設計制度	敷地内に一定割合以上の空地を確保する建築計画について、市街地の環境改善に資すると認められる場合に、容積率等の制限を緩和する。 (創設年度：昭和45年)	-	一定の空地・敷地面積を有する建築物で、建ぺい率・容積率・高さに総合的な配慮がなされ市街地の環境の整備改善に資すること 空地・敷地面積が一定規模以上(例：商業地域では原則空地率60%、敷地面積1,000㎡以上)であること	-	(実績) 2,351地区(平成13年3月末現在) 東京都区部：住宅供給戸数37,992戸(昭和51 平成12年度)、11,832戸(平成8 1年度、東京都建築統計年報より)  (主な事例) 大川端リバーシティ
再開発地区計画	一体的かつ総合的な再開発が必要な区域について、地区内の公共施設の整備と併せて、用途地域により定められた建築物の用途、容積率等の制限を緩和することにより、良好なプロジェクトを誘導する。 (創設年度：昭和63年) 平成14年建築基準法等の一部改正により、再開発等促進区へ統合。	-	以下の条件に該当する土地の区域であること。 ・現に土地の利用状況が著しく変化しつつあり、又は著しく変化することが確実であると見込まれる区域 ・合理的かつ健全な高度利用を図る上で必要となる適正な配置及び規模の公共施設がない区域 ・当該区域内の高度利用を図ることが、当該都市の機能の更新に貢献すること	-	(実績) 129地区2,066ha(平成13年3月末現在)  (主な事例) ヨコハマポートサイド地区
用途別容積率	都心周辺部等の住商併存地域における住宅供給を促進するために、住宅を設けた場合に、住宅について容積率を緩和する。 (創設年度：平成2年)	-	住宅の用途に供すること [地区整備計画等の要件] ・第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域内 ・容積率の最高限度(指定容積率 住宅の用途に供する建築物に係る容積率 指定容積率×1.5) ・容積率の最低限度 ・敷地面積の最低限度 ・壁面の位置の制限(道路に面する壁面の位置の制限を含むもの)	-	(実績) 18地区757ha(平成13年3月末現在)  (主な事例) 中央区日本橋地区
街並み計画誘導型	住民の参画による地域の特性を生かした建築のルールの実現と規制の弾力化を図ることを目的に、地区計画において壁面の位置の制限、建築物の高さの最高限度等を定めた場合には、前面道路幅員による容積率制限、斜線制限を適用除外とする。 (創設年度：平成7年)	-	[地区整備計画の要件] ・容積率の最高限度 ・敷地面積の最低限度 ・壁面の位置の制限(道路に面する壁面の位置の制限を含むもの) ・建築物の高さの最高限度 等	-	(実績) 27地区747ha(平成13年3月末現在)  (主な事例) 神戸市野田北部地区、千代田区神田和泉町地区
誘導層地区住居	都心地域等における住宅と非住宅の適正な用途配分を実現するため、一定割合以上住宅を供給する建築物に対して、容積率、斜線制限の緩和等を行い、地区内においては日影規制を撤廃する。 (創設年度：平成9年)	-	・都市計画において第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域又は準工業地域で容積率が400%又は500%と定められた区域 ・住宅部分の床面積が2/3以上	-	(実績) 2地区28ha(平成12年3月末現在)  (主な事例) 港区芝浦4丁目地区、江東区東雲1丁目地区
(居住環境整備事業)					
住宅市街地総合整備支援事業	大都市地域等の既成市街地において、快適な居住環境の創出、都市機能の更新、美しい市街地景観の形成等を図りつつ職住近接型の良質な市街地住宅の供給と関連する公共施設の整備により良好な住宅市街地の形成を総合的に行う。	地方公共団体 都市基盤整備公団 地方住宅供給公社 民間事業者等	三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯又は都市開発区域等 重点供給地域 地方拠点都市地域 県庁所在都市又は通勤圏人口25万人以上の都市の通勤圏市街地総合再生計画の区域 中心市街地活性化基本計画区域 のいずれかの区域内にあること	(補助対象) 住宅市街地整備：良好な市街地住宅、公共施設(道路、公園等)、居住環境形成施設(環境共生施設、福祉空間形成施設等)の計画策定及び整備等 従前居住者用住宅等整備：本事業の実施に伴って、住宅等を失うことにより住宅等に困窮すると認められる者を入居させるための住宅の整備等 (補助率) 1/2、1/3等	(事業実施地区) 地区数：158地区 地区面積：4,619.6ha 計画戸数：247,047戸  (東京都区部) 地区数：27地区 地区面積：663.9ha 計画戸数：40,264戸 (平成14年4月1日現在、整備計画承認済で継続中の地区)  (主要な地区) 大川端地区(昭和56年度)(東京都中央区)、東雲地区(平成9年度)(東京都江東区)、西新井駅西口(平成12年度)(東京都足立区)、高見地区(昭和59年度)(大阪府大阪市)、那珂川リバーサイド地区(平成5年度)(福岡県福岡市)等

施策の名称	目的	概要			実績
		施行者 (事業主体)	対象地域	補助内容	
都心共同住宅	三大都市圏の都心地域において、大都市法等に基づき、都市基盤整備を伴いつつ一体的、総合的に良質な住宅供給を行い、都心居住の推進による住宅立地の改善及び都心における良好な住宅市街地の整備を図る。(創設年度：平成7年度)	地方公共団体 都市基盤整備公団 地方住宅供給公社 民間事業者等	東京都都区、大阪市、名古屋市の都心地域内の重点供給地域において、知事又は市長の認定を受けて良質な中高層住宅の建設を行う場合	住宅市街地整備総合支援事業の補助内容に準ずる。	(認定実績) 平成13年3月末日現在 東京都都区部：15,208戸 (平成12年度は3,439戸) 名古屋市：4,742戸 (平成12年度は898戸) 大阪市：8,120戸 (平成12年度は1,673戸) 計：28,070戸 (平成12年度は6,010戸)
優良建築物等	土地の合理的利用の誘導を図りつつ、優良建築物等の整備の促進を図ることにより、市街地環境の整備、市街地住宅の供給等を促進する。	地方公共団体 都市基盤整備公団 地方住宅供給公社 民間事業者等	三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯又は都市開発区域等 地方拠点都市地域 市街地総合再生計画区域 中心市街地活性化基本計画区域等 のいずれかの区域内にあること	(補助対象) 調査設計計画費、土地整備費、共同施設整備費、耐震整備費(耐震型のみ) (補助率) 1/3、1/6(耐震型)、2/5(震災特例措置)	(事業実施地区数) 219地区(平成12年度)
市街地再開発事業	都市再開発法(昭和44年法律第38号)に基づき、市街地内の都市機能が低下していること等が認められる地域において、建築物及び建築敷地の整備並びに公共施設の整備等を行うことにより、市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図る。	個人施行者 市街地再開発組合 再開発会社 地方公共団体 都市基盤整備公団 地域振興整備公団 地方住宅供給公社等	(第一種事業) 高度利用地区内、都市再生特別地区内又は地区計画、防災街区整備地区計画若しくは沿道地区計画区域内 耐火建築物の割合が建築面積又は敷地面積で全体の概ね1/3以下 土地利用の状況が著しく不健全であること 土地の高度利用を図ることが都市機能の更新に資すること (第二種事業) 第一種事業の要件に加え、 0.5ha以上であること 災害発生のおそれが多いか又は緊急の施行を要する地区であること	(補助対象) 調査設計計画費、土地整備費、共同施設整備費等、公共施設管理者負担金 (補助率) 1/3、2/5(震災特例措置)、1/2等	(事業実施地区) 200地区 うち東京都都区部39地区 (平成14年3月31日現在、事業中地区) 537地区 うち東京都都区部58地区 (平成14年3月31日現在、事業完了地区)  (主要な地区)港区六本木六丁目地区、中央区晴海一丁目地区、足立区北千住駅西口地区
密集住宅市街地整備促進事業	防災上、居住環境上の課題を抱える密集住宅市街地において、防災性の向上、居住環境の整備、良質な住宅の供給等を推進するため、老朽建築物等の除却、耐震改修及び地区公共施設の整備等を総合的に行う。	地方公共団体 都市基盤整備公団 地方住宅供給公社等 (公団、公社等については整備計画の作成等を除く)	(1)整備計画区域 a. 下記のいずれかの要件に該当する区域 三大都市圏(重点供給地域を除く)については概ね20ha以上 重点供給地域、地方圏については概ね5ha以上 防災再開発促進区域 b. 住宅戸数密度が原則として30戸/ha以上 (2)事業地区 面積：原則1ha以上 住宅戸数密度と老朽住宅の割合が一定以上あること等	(補助対象及び補助率) 整備計画作成等：整備計画・事業計画等の作成(補助率1/2)、地元住民協議会活動等助成(1/3)、推進計画作成(2/3) 老朽建築物等の買収除却：跡地公共利用(1/2)、その他(1/3) 地区整備：道路、公園、下水道、集会所等(1/2) コミュニティ住宅(賃貸)：建設・購入(2/3、1/2)、用地取得造成(1/2) コミュニティ住宅(借上、分譲)：共同施設整備(1/3) コミュニティ住宅駐車場の整備(1/3) 仮設住宅等の設置(1/3) 建替促進：除却、調査設計計画、共同施設整備等(1/3) 家賃対策補助(1/2、1/4)	(事業実施地区) 地区数：168地区 地区面積：5,344.6ha (平成14年4月1日現在、整備計画承認済で継続中の地区)  東京都都区部 地区数：69地区 地区面積：2,904.6ha 建替戸数6,512戸 コミ住建設戸数360戸 (平成14年3月末日現在、東京都住宅局事業概要より)  (主要な地区)東池袋4・5丁目地区(東京都豊島区)、京島地区(東京都墨田区)、北沢3・4丁目地区(東京都世田谷区)
土地区画整理事業	土地区画整理法(昭和29年法律第119号)に基づき、都市計画区域内において、公共施設の整備改善及び宅地の利用増進を図ることを目的として、換地手法を用いて土地の区画形質を整え、道路・公園等の公共施設の新設・改良を行い、健全な市街地の形成を行う。	個人施行者 土地区画整理組合 地方公共団体 国土交通大臣 都市基盤整備公団 地域振興整備公団 地方住宅供給公社	都市計画区域内であること	(補助対象) 移転移設、道路築造、舗装、整地、立体換地、河川水路、公園、減価補償金、公開空地整備、供給処理施設整備、電線類地下埋設施設整備、営繕費、機械器具費、調査設計、事務費等 (補助率) 1/2、1/3	(事業実施地区) 835地区 (平成14年度当初補助地区数)  東京都都区部 12地区 (平成14年度補助地区数)

## 本プログラム評価における学識経験者等の知見活用状況

以下のとおり、有識者委員会を開催して、検討を行った。

### 委員会の名称

都心居住施策検討委員会

### 委員名簿

委員長 浅見 泰司 東京大学空間情報科学研究センター教授  
委員 中井 検裕 東京工業大学大学院社会理工学研究科教授  
青木 成樹 (株)価値総合研究所開発調査事業部兼戦略調査室主任研究員  
遠藤 薫 都市基盤整備公団土地有効利用事業本部業務第三部整備計画課長  
瀧本 裕之 東京都住宅局地域住宅部計画課長  
宿本 尚吾 さいたま市建設部参事

第 1 回 平成 14 年 1 月 21 日(月) 12 : 30 ~ 14 : 30

### 1 「委員会のねらい」を説明

#### ( 1 ) 都心居住に関する政策レビューのテーマ

良好で快適な住環境の形成と都心居住の再生に向け、職住近接の住宅市街地の整備や  
密集市街地等の施策に関し評価を行い、その効果や今後の課題を明らかにする。

#### ( 2 ) ポイント

都心居住に関する実態と政策課題の実証的把握  
都心居住施策の必要性とその有効性の明確な検証と評価  
その結果を踏まえた都心居住に係る政策目標・指標を提示し、個別の計画制度や  
事業の改廃・改善に利用

### 2 「検討項目」を説明

#### ( 1 ) 都心居住政策の検討について

#### ( 2 ) 都心居住の現状認識

#### ( 3 ) 都心居住施策に係る政策課題の把握

#### ( 4 ) 都心居住推進に対する公共関与のあり方の検討

#### ( 配布資料 )

資料 1 都心居住施策の検討フロー

資料 2 都心居住に係る論点について

資料 3 都心居住に関する資料集

### 3 「都心居住に係る論点」について討論

#### (1) 都心居住施策をめぐる前提条件の変化

#### (2) 都心居住の推進をめぐる論点

現時点で解決すべき課題

ストックバランス(広さ、戸数)、住環境面、取得能力面

今後5～10年内を目途に緊急な対応が求められる課題

少子高齢化、世帯規模の小規模化、居住スタイルや就業スタイル、国民意識の変化

#### (3) 都心居住の推進に関する論拠について

従来の都心居住の推進に関する論拠

都心居住推進に対し、現時点において公的関与は必要か

都市構造論、住環境論、供給補完論、居住機能更新論

### 4 主な指摘事項

#### (1) 政策評価の検討に当たり整理すべき事項や論点等について

- ・ 施策の中で、個人の選択に委ねられない行政が行うべき基礎的事項を抽出する。
- ・ 都市構造の検討にあたっては、日本の特性を踏まえて郊外と都心の位置づけを明確にする必要がある。
- ・ 都心回帰の内容(転入・転出の状況)を分析する必要がある。
- ・ 都心居住における住宅と業務機能の望ましいバランスを明確にする必要がある。
- ・ 都心居住の質・中身についても、議論する必要がある。
- ・ 都心居住推進論の一つとして、「都市経済再生論」が考えられる。

#### (2) 都心居住施策の評価指標等について

- ・ 容積率緩和施策については、地価の一種単価を比較することで効果が顕在化する。
- ・ 都心居住の効果として、自動車保有率が低い点も指標となる。
- ・ インフラ整備コストの低減効果が期待できる。
- ・ 様々な効果の中で、住宅政策がどのくらい寄与したのかの見極めが難しい。
- ・ アウトカムの指標とし国民が分かり易いものとする必要がある。

#### (3) 供給補完論について

- ・ 居住水準は、世帯人員別の数値を把握した上で議論する必要がある。
- ・ 空き家の実態を考慮しつつ、供給の必要性も含め議論する必要がある。
- ・ 制度的な要素による市場誘導型の供給効果も見る必要がある。

第2回 平成14年2月21日(木) 12:30～14:30

### 1 「本日の議事内容」を説明

#### (1) 第1回委員会の主な指摘事項の確認

#### (2) 都心居住に関わる現状の政策目標と具体の施策の評価

(配布資料)

資料 1 第1回委員会の主な指摘事項と今回の対応資料及び議事録

資料 2 都心居住に関する公的関与の論拠について

資料 3 都心居住に関する資料集

参考資料 1 住環境の評価指標

参考資料 2 首都圏における通勤時間シミュレーションソフトの概要

参考資料 3 八田論文

参考資料 4 山崎論文

## 2 「都心居住に対する公的関与の論拠」について討論

### (1) 公的関与を必要とする場合について

市場の不完全性、外部(不)経済、ジョブにミスマッチの確保、公共財、独占性

### (2) 都心居住施策の必要性を説明するロジック

### (3) 各ロジックの現時点における妥当性の検証と各ロジックに係る個別施策目標

都市構造論、住環境論、供給補完論、居住機能更新論、都市経済再生論について「八期五計における目標」(居住水準目標及び施策目標)

## 3 主な指摘事項

### (1) 「都市構造論」関連

- ・コンパクトシティ論の中に、将来的な環境保全問題の観点も入れる。
- ・投資効率を説明するのに、マクロ的なデータによる道路率だけでは不足している。
- ・道路率については、海外との比較においてその水準を見る必要がある。

### (2) 「供給補完論」関連

- ・住替えの流れを踏まえ、ミスマッチを捉える必要がある。
- ・都心における適正な空き家率を決めるのは難しい。
- ・居住立地限定階層、住宅の一次取得、二次取得等を踏まえ検討する必要がある。
- ・住替えにおいて影響が大きい住宅ローン減税について触れておく必要がある。
- ・住替えは、郊外と都心、都心内部の区別をして捉える必要がある。
- ・都心居住の流動化を正当なものとするためには、郊外の広い住宅に移ることができない理由付けを行う必要がある。
- ・公団の役割はモデル的な事業を試し、質的な向上を誘導するところにもある。
- ・公団の役割は民間に委ねては供給されない部分、さらに税制等の優遇を講じても埋まらない部分を埋めていくというように整理されるのではないか。

### (3) 「都市経済再生論」関連

- ・都市経済再生論の中に、国際化対応した施設を有効活用する観点を入れる。
- ・居住地のレベルアップを図ることで有能な人材を呼び込み、国際都市としての競争力を高めるという観点もある。

第3回 平成14年12月16日(月) 13:30~15:30

## 1 「本日の議事内容」を説明

(1) 前2回の委員会における検討事項の確認

(2) 「都心居住の推進」政策のあり方・目的に関する評価

(3) 個別の施策に関する評価

(4) 政策・施策への反映の方向

(配布資料)

資料 1 これまでの都心居住施策検討委員会の検討事項

資料 2 都心居住施策の変化

資料 3 都心居住の現状分析について

資料 4 都心居住の施策効果について

資料 5 都心居住推進施策の実績関連資料

参考資料 住宅建設に係る事業等の実績について

国土交通省の政策評価(パンフ)

## 2 主な指摘事項

(1) 「政策評価の方法論」について

- ・「都心居住」を目的とした政策以外にも、他の政策目的のためにある施策の推進が都心居住にも効果があるという特徴がある(例えば、密集住宅市街地整備促進事業、マンション建替事業等)。極端な話、住宅政策全部が関連するということもできるので対象を絞って効果を見る必要がある。
- ・政策評価の本来のあり方は、施策を講じなかった場合(趨勢)と講じた場合との比較により行うのはノーマルであるが、本件テーマは上述のとおり、個別施策が多岐にわたるため難しいであろう。
- ・また、本来的に「都心居住」を目的とした施策ではないので、「都心居住の推進」という尺度で、その個別施策の適切性を評価するのは困難ではないか。
- ・都心居住に関連するデータを見ると、以下のような問題点がある。
  - 政策効果とそれ以外の外部要因との切り分けが困難
    - (例) 人口の社会増、都心マンションの供給戸数増加  
不況による地価下落、超低金利の影響が大きい
    - (例) 通勤時間の短縮、通勤混雑の緩和  
列車の増発、道路拡張の影響が大きい  
効率性を評価する場合、代替策が広範
  - 目標のレベル感がないため現状との比較が困難
    - (例) 就住比の最適水準
- ・例えば、「都心居住を進めれば通勤混雑は緩和される」と定性的な評価は可能でも、定量的な評価は困難ではないか?
- ・「江東区問題」(人口の急増による学校等のインフラ不足問題)など都心居住に関連して議論されることの多いネガティブな事象について、どう捉えるのか今後議論が必要。

(2) 「都心居住政策」について

- ・都心居住の推進を国の政策として行う場合、都市構造がどうあるべきかと、都市の魅力を高めるためにはどうするべきか（通勤時間）が中心となる。
- ・今後の都市構築にあたって、「規制」のみでなく、最適な市街地環境を市場メカニズムの中で作っていくことを検討すべき。その一例としてTDR（容積率移転）などがある。

(3) 「都心居住に関連する個別施策」について

- ・地方自治体の話であるが、緊急避難施策として講じた住宅付置義務制度を未だに残していることに対する批判が高い。
- ・定期借家定借の普及促進、既存オフィスビル等の住宅転用、企業的賃貸住宅市場の育成、中古住宅市場の整備、老朽化マンションの建替えなどはこれからの施策であり、また公庫融資、税制優遇はオールジャパンの施策であることから効果測定の対象にはならないだろう。

(4) その他

- ・都心と郊外の役割について、どのように考えるか。かなり難しい問題ではあるが。
- ・地方の中核都市における空洞化対策としての都心居住（まちなか居住）の問題が依然として大きな問題として残っている。
- ・今後のスタンスとして、補助をしなくても誘導できる方向にもっていくべきである（例えば、TDR（容積率移転）や建築協定+ のようなもの）。
- ・公営住宅について触れるかどうか。都心部の公営住宅は、別の用途として利用した方が効果的という議論もある。

## 本プログラム評価結果に対する学識経験者等からの意見等

以下のとおり、都心居住施策検討委員会の委員から本プログラム評価結果に対する意見等を頂いた。

### < 都心居住政策全体について >

従来の都心居住に関しては、大都市法に基づく供給基本方針に量的目標（H8-H17 100 万戸）が設定されているが、そもそも 100 万戸の算出根拠が明らかでない。また、都心居住に関して、量的な目標のみで質的な目標はない。そういうものの必要性及び必要があるとした場合の内容について検討が必要なのではないか。

都心居住を推進するという場合にも、都市構造論として郊外と都心の違い、関係を示す必要がある。

海外、例えばイギリスでは、ロンドンの中心部に住む人の生活を楽しむライフスタイルと、郊外から 1 時間以上もかけてシティに通勤する人とは明らかに選考するライフスタイルが違う。ところが日本の場合には仕方なく郊外に住んでいるだけであって、ライフスタイルの上において、郊外と都心とに時間の使い方や生活の楽しみ方に顕著な差がない。

我が国の都市では、一体どこが都心でそこからが郊外なのかよくわからない。そこで都心居住を考えるときに、一体都市をどういうふうに構成するのかという議論が必要なのではないか。都心に住むということは、住宅とそれ以外のさまざまな機能（商業、業務等）との複合空間を構成することを意味するのではないか。21 世紀の都市をどういうふうに空間構成するのかがわからないと、都心居住をどのくらいのボリュームにするのかわからない。これを決めようとするれば、恐らく大変なことになってしまい、一朝一夕に数字は出てこないだろうが、21 世紀的な都心業務というのを考えたときにそれと住宅とがどう有機的に結びついて配置するのかというのが、都心居住戸数をはかっていく上での一つの考え方になる。

都心居住について現状を把握するための指標と、政策を評価するため、ないしはその効果を示すための指標とでは、ちょっと違うのではないか。現状把握的なものは、ここに示されたようなものであるが、ある政策をやったのに



どれだけ効果があったのかということこれは少し考えないといけない。例えば、鉄道混雑率が緩和されたとして、その中で住宅政策としての都心居住の寄与率がどの程度なのかの分析が本来必要である。しかしその変数は、交通政策や企業リストラによる就業者数そのものの減少など変数があまりにも多く、回帰分析を行っても、労多くして効なしという結果になりかねない。また、そのたびごとに説明をじっくりよく聞かないと理解できないという指標では、恐らく暫時的に出す政策の上の指標とはなり得ず、やはり一般国民が聞いてすぐにすっとんと落ちるような仕掛けにしないと行けない。

最近、国立市のマンション景観訴訟や江東区のマンション問題（マンションの急増による教室不足）など都心居住に関連づけて議論されることが多いネガティブな事象をどう評価し、都心居住政策の見直しの方向にどう位置付けるのについて、今後議論が必要。

都心居住を考える上で、誰が住むにしても人がそこに住んでくれることがプラスになるだろうかという点が一点。それから、もう一つ、どういう人に住んでいただいたほうがよりよいのかということ。前者であれば、別に金持ちだろうとなんだらうといいわけです。後者については、人、誰かを定めることが必要になる。多分、前者の方は先ほどの議論でしょうけれども、例えば通勤時間云々が論点となる。後者のほうはもうちょっと都市をどういう形でつくるのかという根本的な議論をしていかなければならない。

### < 都心居住に関連する個別施策について >

住宅付置について

- ・自治体の政策であるので、国の関与は難しいと思うが、緊急避難的な措置であった住宅付置制度はその役割を終えている。また開発負担金などの企業負担も同様。廃止すべき。

都市構造について

- ・今、規制改革会議でも「高層住宅に対する容積緩和」の話が上がっているが、単純な規制緩和は危険である。
- ・都心居住を含め、今後の都市構造を構築するにあたって、「規制」のみでなく、最適な市街地環境を市場メカニズムの中で作っていくことを検討していくべきではないか。その一例としてTDR（容積率移転）が考えられる。

細分化された土地について

- ・細分化された土地の集約化は難しい。憲法上の財産権の保護に配慮しなけれ

ばならないが、公共性があれば、一定の所有者の同意があれば事業が進められるといったミクロな形での公的強制が必要。

定期借家について

- ・ 居住用建物について、当事者が合意した場合には定期借家権への切替えを認めることを検討すべきである。

小規模宅地に対する税の軽減について

- ・ 固定資産税等は、敷地を一体化し、敷地規模を大きくすると税負担が増加する。そもそも小規模宅地に対する税の軽減は、弱者軽減なのであるが、今後は所得など、別の観点で行い、市街地を形成する方向に切り替えるべき。