

東京都の分譲マンション施策の形成 ―住宅難からストック重視の時代へ―

(公財) 東京動物園協会理事長

明治大学専門職大学院ガバナンス研究科兼任講師

今村 保雄

分譲マンション(1)は現在東京を始めとする主要な居住形態として根付いている。安全で快適な住まいとしてのマンションの地位が向上し、「終の棲家」としての意識が定着するにつれて、管理、維持・修繕や改修、建替えに関する問題も多様化している。

こうしたことから、東京都においては、現在、多様なマンション施策を実施するに至っているが(図表1)、これに至るまでには多くの転機があった。

本稿は、主にバブルと住宅難に対応する住宅政策の時代から、ストック重視の政策にいたるまでの間、どのように東京都のマンション施策が生まれ、形成、そして変化してきたのかについて明らかにすることを目的とするものである。

なお、本稿のうち意見にわたる部分については、過去から現在にわたり、筆者が所属し、所属する団体の意見ではなく、全て筆者自身の個人的な見解であることを予めお断りしておく。

1 マンション施策の三つの源流

東京都の住宅政策は、国の住宅政策とともに、一世帯一住宅の確保を目標に、公営住宅の供給、公団・公社住宅の供給、そして公庫融資による持家取得奨励という「三本の矢」を中心に進められてきた。しかし、その目標を1970年代に達成した後、都民生活の変化とともに、都市政策の一環としての住宅政策への転換を求められるようになった。

そうしたなか、集合住宅であるマンションは東京を始めとする稠密な都市空間において、高層化していった(図表2)。そのため当初マンションは、各地域において、一部を除けば、「住まい」というよりも、周囲を圧迫しかねない建築物、また匿名性が高い住民が多数暮らす集合住宅とややネガティブに捉えられている一面もあった。(2) また契約に関する紛争が相次いだため、不動産取引指導や相談に応えることが必要とされていた一面もある。(3)

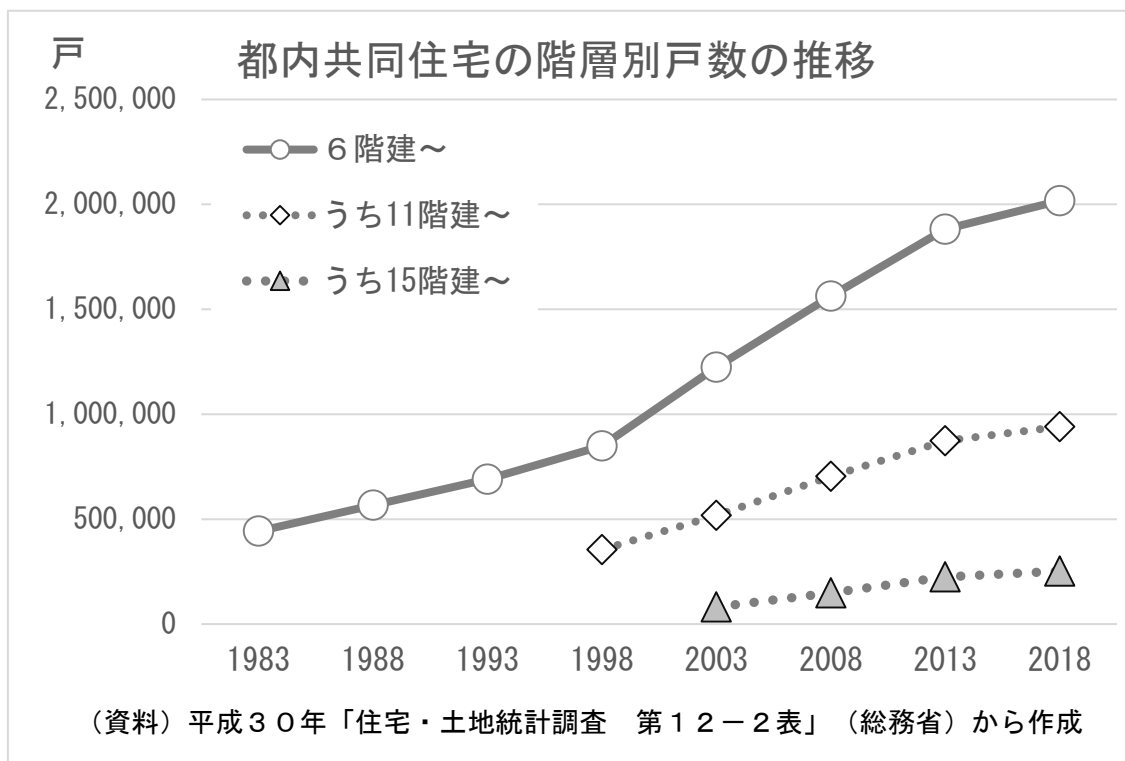
こうした段階を脱し、マンションが普遍的な住まいとして、東京都の住宅政策の主要な対象となるに至った経緯はいかなるものだったのか。筆者は主に三つの源流があると考える。

第一は、昭和60年代における地価高騰と住宅取得難である(図表3)。これにより、都心部の人口は減り(図表4)、とりわけファミリー世帯の住宅難が大きな問題となった。これに対して、都市空間を有効に活用して住宅を供給する方策が必要とされた。このことにより、マンション施策が公的な住宅政策に組み入れられることになった。

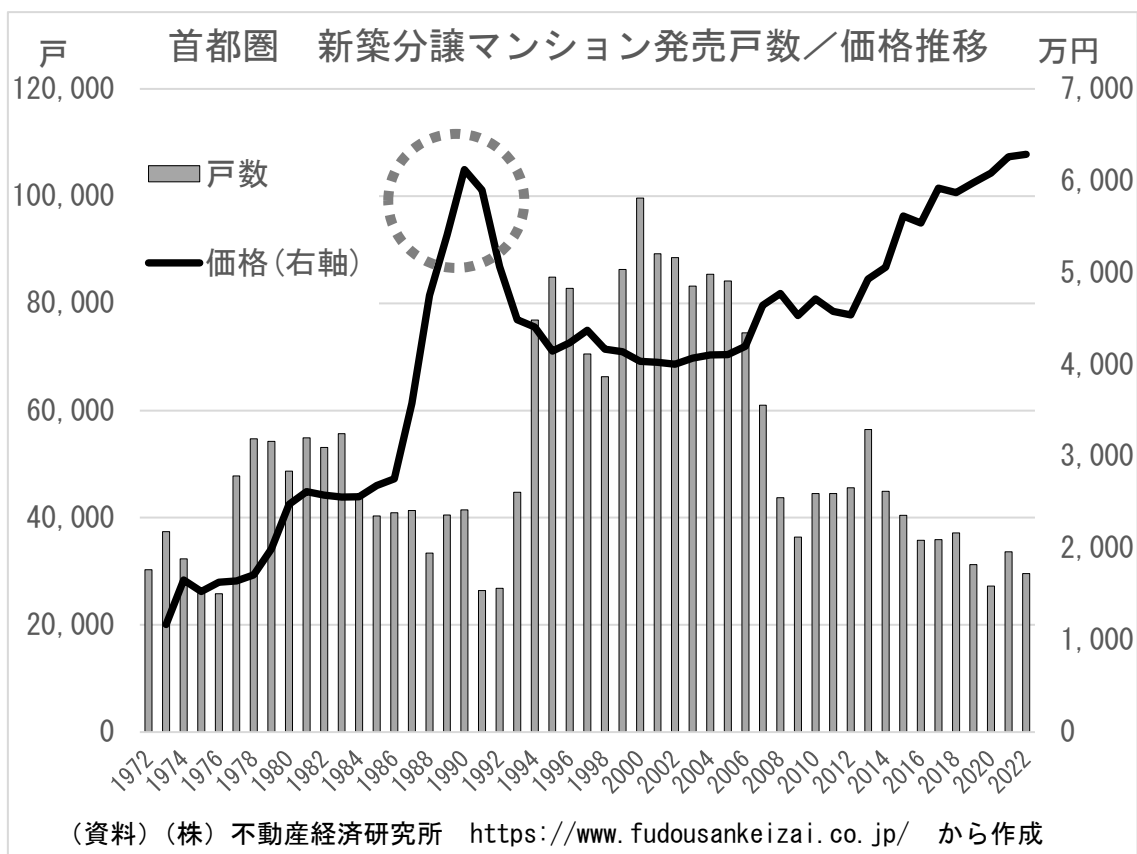
図表1 東京都のマンション施策の系譜

年代	主な出来事	国の法律等	都の都市開発諸制度	都のマンション施策
～1990		1961 建築基準法改正(特定街区) 1968 都市計画法(容積率制度導入) 1975 都市再開発法改正(高度利用地区容積) 1976 高度利用地区指定基準 1981 新耐震基準 1983 区分所有法改正 市街地住宅総合設計	1975 総合設計許可要綱 1984 特定街区運用基準	
1990～	1980 不動産総量規制 1991 消費税導入 1995 阪神淡路大震災 1997 消費税率5%	1990 「大都市法」改正 1995 耐震改修促進法制定「大都市法」改正 1995 都心居住型総合設計制度 1997 敷地規模型総合設計制度	1984 業務商業施設マスタープラン 1984 副都心育成・整備指針 1995 多摩の「心」育成・整備指針 1996 再開発地区計画運用基準 1997 高度利用地区指定方針・指定基準 1997 区部中心部整備指針	1989 住宅政策懇談会報告 1991 1次住宅マスタープラン 1992 住宅基本条例制定 マンション改良工事助成 1996 都心共同住宅供給事業(「大都市法」) 1998 ④号答申(分譲マンション)
2000～	2002 日銀量的緩和 2005 構造計算書偽造 2008 リーマンショック	2001 マンション管理適正化法制定 2002 マンション建替円滑化法制定 2002 区分所有法改正 都市再生特別措置法制定 2006 住生活基本法制定 耐震改修促進法改正	2001 東京の新しい都市づくりビジョン 2002 「都市再生特別地区の運用について」 2008 総合設計許可要綱改正 2008 都市開発諸制度活用方針 2008 諸制度活用方針に環境都市づくり	2000 管理アドバイザー派遣 2002の号答申(「ビッグバン」) 2002 建替・改修アドバイザー派遣 2004 都市居住再生促進事業 2006 ⑤号答申・住宅基本条例改正 2009 マンション課設置
2010～	2011 東日本大震災 2012～アベノミクス 2014 消費税8% 2019 消費税10%	2013 国家戦略特別区域法制定		2015 ⑥号答申(分譲マンション) 2016 良質なマンション形成促進計画 2017 マンション再生まちづくり制度 2019 適正管理促進条例制定
2020～	2020 新型コロナウイルス感染症	2022 マンション建替円滑化法改正 2022 マンション管理適正化法改正 同管理計画認定制度開始		2020 管理・再生促進計画 2022 管理・再生促進計画改定

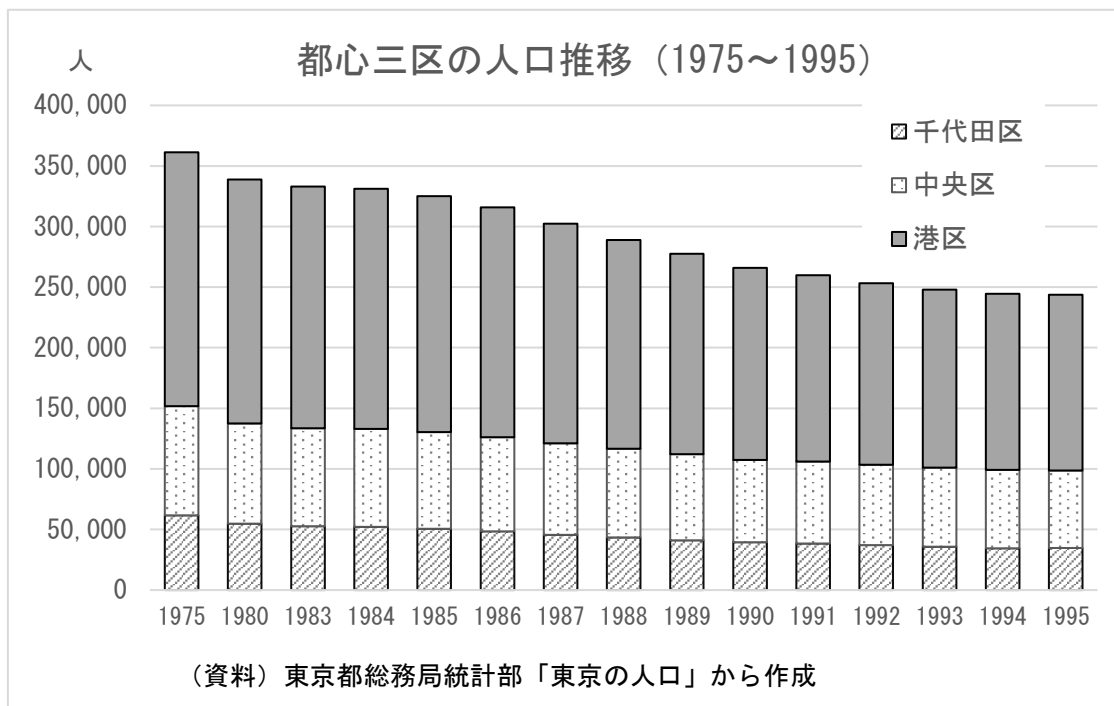
図表 2



図表 3



図表 4



第二は、管理組合の重要性が増したことである。昭和 58 年（1983 年）の区分所有法改正で、分譲マンションには当然に区分所有者における管理組合が置かれることになった。しかしこの法改正以前に建設されたマンションについては、管理組合が実体的に存在しないケースがあるなど、脆弱な側面があった。管理組合はマンション管理の中心であり、改修、建替えなどが円滑に進むかどうか管理組合にかかっている。また防災や防犯、住環境の面において周辺地域との関係において管理組合は重要である。このためマンションが都内各地域で増加するにつれ、本来は私的自治の世界にあるマンション管理組合への支援策が必要とされるようになった。

第三は、都市を構成する要素としての位置づけが増したことである。集合住宅としてのマンションは、都市において比較的大きな面積・容積を占有するのみならず、インフラへも一定の負荷をかけることになる。従って、そのありようは、当該マンションを含む地域の安全性や快適性などに影響を及ぼす。そしてこのことは、居住者が世代交代をしても、あるいは売買などで交代をしても受け継がれていく。すなわちストックとして都市を構成する各地域の状況を決定づけていくことになる。棟数が増加し、また高層化するにつれ、特に都市計画との連携による施策により良好な住宅ストックとしていくことが重要とされるようになったのである。

以上の三つの源流から、東京におけるマンション施策は形成されてきた。

なお、重要なこととして、阪神淡路大震災からの耐震化施策があるが、これについては、マンションに限らず建築物全て、さらにはインフラ全般に関係する広がりのある要素であるため、本稿では直接考察の対象としない。

2 地価高騰と住宅難

昭和 60 年代からの地価高騰による住宅取得難という状況のなかで、住宅問題は、当時の都政の中心的な位置を占めるに至った。このなかで、賃貸住宅のみならず、分譲マンションも初めて住宅政策の対象として登場することとなったのである。

2. 1 住宅政策懇談会の設置と初の住宅マスタープランの策定

鈴木都政は、「マイタウン東京ーふるさとと呼べるまちー」の実現を都政の大きな目標と設定し、職住近接を重要な政策上の課題とした。そのため業務機能を、都心から 7 つの副都心（新宿、池袋、渋谷、上野・浅草、錦糸町・亀戸、大崎、臨海）と多摩の「心（しん）」（八王子、立川、多摩ニュータウン、青梅、町田）に分散するとともに、都心においては居住機能を強化して、職住のバランスを回復することを目指した。(4) 特に都心地域の夜間人口が減少することへの危機感が広く共有されていた。(5)

この危機感をベースとして、鈴木俊一都知事は、昭和 62 年（1987 年）12 月 2 日の都議会本会議において、「今日の地価高騰により都民にとって住宅の確保が極めて困難となったこと、あるいは相続の問題とも関連して、現在の居住地に住み続けられなくなるという不安が生じてきた」と指摘し、「土地問題の究極にあるものは住宅問題であるという認識に立って、東京の住宅問題を打開するため、東京都住宅政策懇談会を設置する」ことを表明した。

この懇談会は「都における住宅政策を抜本的に見直し、公共住宅の確保の方策、まちづくりと連動した住宅供給のあり方などについて、具体的な提言を得る」ことを目的とし、昭和 63 年（1988）年 2 月に設置され、10 月に中間報告、さらに平成元年（1989 年）4 月 24 日に最終報告がまとめられた。(6) 併せて都は、昭和 63 年（1988 年）11 月には、知事を本部長とする住宅対策推進本部会議を設け、住政懇報告の具体化を行う体制を整えた。

最終報告は、逼迫していたファミリー世帯向けの賃貸住宅（優良民間賃貸住宅制度）の導入などを大きなテーマとしていたため、マンションを含む持家施策に関する言及は限定的であったが、その萌芽も含まれていた。

まず東京の住宅事情についてはマンション価格を例示して、都民の年収の 12 倍にも達していること、その結果、都民のなかで持家を断念する人々が増えていることを指摘している。これに対して、それまでの住宅政策の基本的な考えであった公共による賃貸住宅の供給だけではなく、まちづくりと連動した住宅政策を展開することとし、特に都市計画のあり方を、住機能の維持と住宅供給の方向へ誘導する方向へ変えていくこと、地域の特性に応じた総合的な住宅政策、さらには既存ストックの更新を進めながら良質な住宅の供給に努めることなど、新たな視点を打ち出した。

そしてこれらの視点に基づく「東京都住宅マスタープランーゆとりある住生活の実現を

めざして一」が平成3年（1991年）8月に策定され、都の住宅政策は「都民の生活空間にゆとりを広げていく」「職と住のバランスのとれた都市構造をつくっていく」の二つの目標を掲げることとなった。

2. 2 東京都住宅基本条例の制定

住宅マスタープランの策定とともに進められたのが、東京都住宅基本条例の制定である。東京都は平成3年（1991年）11月に「東京都住宅基本条例アドバイザーィグループ」を立ち上げ、東京都住宅基本条例の立法に関する検討を依頼した。同年12月には報告が提出され、条例案の骨格が定められた。

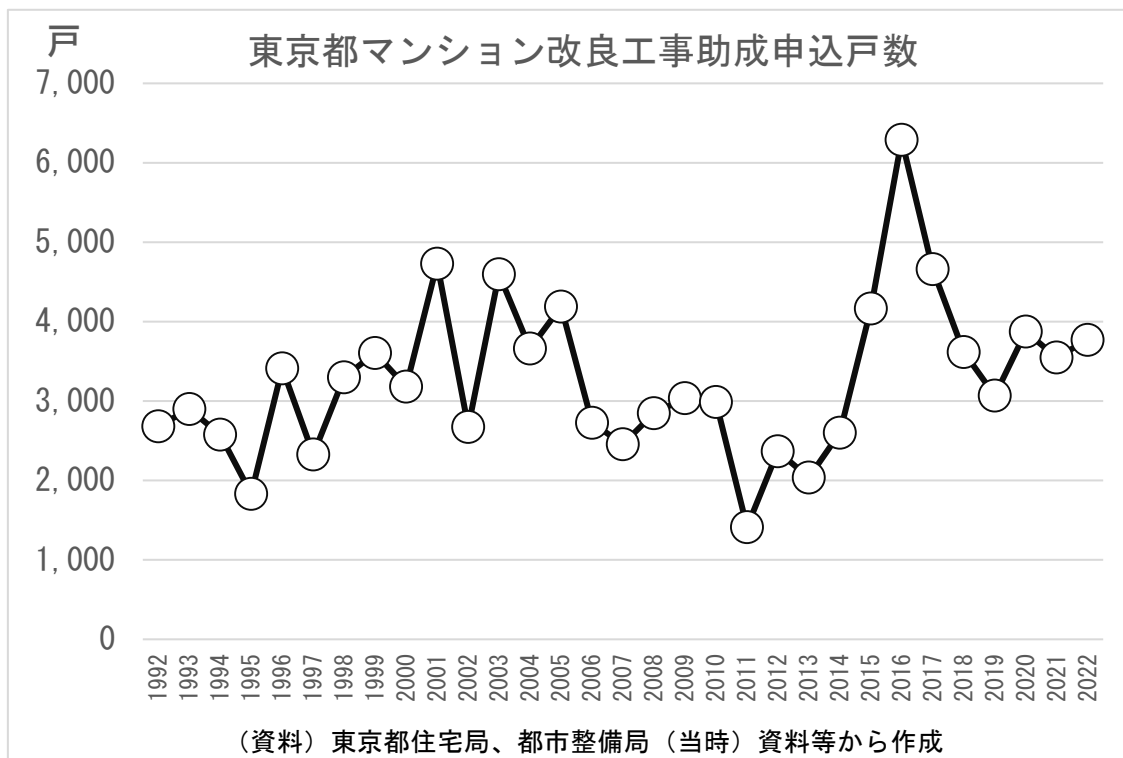
この報告は、「住宅問題に関する基本的認識、住宅政策の基本理念や考え方、目指すべき方向について、条例制定の趣旨を、『前文』の形で宣言することが望ましい。」としたうえで、「住宅は、都民の生活の基盤であると同時に、都市を形づくる基本的な要素であり、単なる私的財にとどまらず、社会的性格を有するものであるの基本理念を明らかにする。また、住宅政策の展開に当たっては、東京の貴重な都市空間を都民が合理的に分ち合うという考え方が必要であるとの認識を示す。」との見解を明らかにしている。これらの注目すべき内容は、条例案にほぼ反映されることになった。(7)

条例案は、平成4年（1992年）2月、東京都議会に上程され、3月に可決成立、4月から施行された。またこの条例を根拠として、東京都住宅マスタープランの策定、改定をはじめとする東京都の住宅政策について総合的に検討する附属機関として、東京都住宅政策審議会が設置され、大きな役割を果たしていくことになった。

こうした都心居住推進の実現を目指す流れのなかで、東京における貴重な「都市空間を分かち合う」という新たな視点が東京の住宅政策の基本法に組み込まれ、後のマンション施策推進の素地となっていく。

なお、この条例制定をきっかけとして「マンション改良工事助成」制度が創設された。この助成は「分譲マンションの適正な維持管理の促進を目的として、建物の共用部分の外壁塗装や屋上防水、バリアフリー化など、計画的に改良・修繕する管理組合に対し、住宅金融公庫（現在の住宅金融支援機構）と連携した利子補給を実施するもの」である。共用部分の改修工事は巨額にのぼることが多く、修繕積立金が不足する管理組合においては借入りに頼らざるを得ない。その際の金利を一部でも助成によって軽減できれば改修工事を進めやすくなるため、この補助が需要も高く、現在もなお継続している。(図表5) 都議会においても、ほぼ全会派がこの助成については推進の立場に立った。(8)

図表 5



3 管理組合への支援

昭和 58 年 (1983 年) の区分所有法改正は、区分所有の目的である専有部分と敷地利用権の一体化、区分所有者全員により建物等管理を行う団体 (管理組合) の結成、全員一致から多数決主義への転換、悪質な区分所有者 (占有者) の排除、特別多数決による建替えの実現といった内容を含む大改正であった。これにより、法的には管理組合が自主的に建物を管理運営する体制が整備されたが、実際にはこれについての共通認識がすぐに持たれたわけではなかった。

鈴木都政の後を受けた青島都政が旗印とした「生活者」には、サービスの受け手や納税者としての都民のみならず、自立して行動する都民という意味が含まれていた。これと並行して、東京都においては、マンションに関する施策について、マンションの老朽化への対応や、阪神淡路大震災を契機として喫緊の課題となった耐震化の推進に向け、管理組合の自立と機能強化を支援する施策の必要性が認識されることになった。そしてこの認識は、その後の都政においても受け継がれていくことになった。

3. 1 「生活都市東京」とマンション施策

青島都政発足 7 か月後の平成 7 年 (1995 年) 11 月 30 日に公表された新たな総合計画「と

うきょうプラン’95」には、「老朽マンションの建替え等の促進」として「今後増加が見込まれる老朽マンションの維持管理や建替えに対する都の関与のあり方については、基本構想の策定に向けた検討課題とする」との一文が記載されている

さらに平成9年（1997年）2月に策定された基本構想「生活都市東京構想」においては、本文で「分譲マンションの老朽化対策として、適切な維持管理や耐久性の向上のための取組みに対する支援や建替え・修繕の円滑化のしくみづくりの検討を進めていきます」と明示されるに至った。

3. 2 管理組合への支援開始

「生活都市東京構想」の策定に先立つ平成8年（1996年）10月、東京都住宅政策審議会に対して都知事から「ゆとりと魅力ある分譲マンション居住の実現方策について」と題する諮問がされた。(9) 都政史上初めて、住まいとしてのマンションに焦点を絞った施策の審議が公的な場で行われることとなった。

まず諮問事由には、状況認識として「東京で分譲マンションは主要な居住形態として定着しているが、そのなかには共同住宅としての住まい方や維持管理に課題がある。建替えに向けた準備がなされておらず社会問題に発展するおそれがある。この問題意識は阪神・淡路大震災を契機に都民に広がっている。」と記されている。

次にこの認識に基づき「①良好な状態での維持・管理と、円滑な建替えが進められるための施策のあり方②ファミリー世帯の東京居住が実現される都市空間を分かち合いながら持家居住を実現する分譲マンションの供給のあり方」という二つの課題を挙げて検討するとしている。

この諮問に対して、東京都住宅政策審議会は2段階に分けて答申を行った。まず答申されたのが平成9年（1997年）5月28日「分譲マンションの良好な維持・管理のための施策について（答申）」であり、次が平成10年（1998年）5月27日「分譲マンションの円滑な建替え及びファミリー世帯が定住できる供給のための施策について（答申）」である。

前者では、必要となる行政による施策として、「①居住者の合意形成の円滑化への条件整備②安心してマンションを選択できる条件整備③良質な社会ストックとして維持・形成できる社会環境づくり④早期の対応」を挙げている。またこれをもとに行うべき施策として「①総合的な相談・支援体制の整備②共同居住の住まい方の向上③管理組合の活性化④管理規約の整備」を掲げた。(10)

後者では、必要となる行政施策として、「①円滑な合意形成のための条件整備②安心してマンションが選択できる円滑な建替えの仕組みづくり③長く住み続けられるストック価値の高い供給のための環境整備④早期の対応」を挙げている。またこれをもとに円滑な建替えを進めるため行うべき施策として「①建替えに向けた情報提供・相談体制の整備②円滑な合意形成と取組への支援③円滑な建替え事業の推進」を掲げている。(11) さらに、ファミリ

一世帯が定住できるマンション供給のための施策として「①ライフステージに応じたゆとりある分譲マンション居住の実現②安心して住み続けられる分譲マンション居住への支援③地域環境と調和し、循環型社会の形成にも寄与する分譲マンション供給への支援」を示している。(12)

この二つの答申を基にして、「第二次東京都住宅マスタープラン—居住の場としても魅力的な東京の実現をめざして—(H8～17)」が平成9年(1997年)3月に策定された。

これを受けて平成12年(2000年)にマンション管理アドバイザーの派遣が開始されるなど、住まいとしてのマンションに対する都政の支援が開始された。

また国は、マンション管理適正化推進法を平成13年(2001年)8月に施行した。そしてこれに伴い、マンション管理士やマンション管理業登録制度を創設し、マンション管理を専門的に支援するセンターとしてマンション管理センターが設置するなど、マンション管理施策を前進させた。

3. 3 「ビッグバン」による支援強化

平成11年(1999年)に当選した石原都知事のもと、平成13年(2001年)5月の住宅政策審議会からの答申を受けて、翌年2月には新たな東京都住宅マスタープランが策定された。いわゆる「住宅政策のビッグバン」と呼ばれる答申と計画である。

新たなプランでは、住宅政策の視点を、「①住宅そのものだけではなく、都民の居住をハード、ソフトから総合的に支える『居住政策』とする②ストックの活用③市場の活用④地域の主体的な対応に置き、活力が生まれる居住、ニーズに応じた豊かでいきいきとして住宅市街地の実現を目指す」と大きく転換している。(13)

このうち、「ニーズに応じた住宅が選択できる居住」の一環として、マンション管理の施策を掲げている。

まず、総合的な施策としてマンションの実態把握と、関連団体や区市との連携を図ることとして、協議会や行政連絡会の設立を行うとしている。

次に、相談体制・情報提供の充実を図るため、マンション管理アドバイザーにマンション管理士を活用するとともに、新規マンションの管理組合の初期活動への支援として、管理規約や修繕積立金等の情報が適切に購入者に提示されるよう指導することを示している。またリフォーム支援として、マンション改良工事助成制度を引き続き活用するとしている。

さらに建替えへの支援として、管理組合向けに建替えの手順や要点を示す「建替えガイドブック」を発行するとともに、建替えの専門家として「建替えアドバイザー」をあっせんして相談体制を整備するとしている。

このマンション建替え・改修アドバイザー派遣は平成14年(2002年)に開始され、管理組合の支援が強化された。

4 都市計画との連携強化

東京における住宅問題は土地問題であり、また希少な都市空間をいかに有効かつ快適さをもたらすものとして活用していくかということが政策課題となってきた。

このことは特に鈴木都政における地価高騰と住宅難のときにクローズアップされ、いくつかの手法が実施に至ったが、その後も受け継がれ、特に石原都政のときに、都市開発諸制度という政策的な容積緩和手法と相まって、強化されるに至った。ここではそれについて概観する。

4. 1 初の住宅マスタープランによる都市計画との連携強化

新たな視点に基づく住宅政策の転換を受けて、平成3年（1991年）8月に「東京都住宅マスタープラン—ゆとりある住生活の実現をめざして—」が策定されたことは既に述べた。

この住宅マスタープランでは、「整備、開発及び保全の方針」（14）など都市計画との連動を図ること、市街地住宅総合設計制度（15）を活用して住宅供給を促進すること、地区計画（16）の活用によりオフィス転用を防止し、住機能を維持し、将来的に発展させることを打ち出した。

またこれと関連して、平成2年（1990年）6月に三大都市圏を対象とする広域的な住宅計画制度を創設することを目的とする、「大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律（大都市法）」に基づき定められた、圏域別の住宅供給基本方針とそれに基づく11都府県の住宅・宅地供給計画が、この住宅マスタープランに「重点供給計画」として位置づけられた。この供給計画は、広域の地域計画と住宅供給計画をリンクさせた点で画期的であった。これ以降も東京都住宅マスタープランの一部として、「住宅の供給等及び住宅地の供給を重点的に図るべき地域」として組み込まれている。また大都市法は平成8年（1996年）に改正され、大都市圏の都心部において居住機能を回復し、職住近接による豊かな都市生活の実現を図るために良質な共同住宅を整備する事業者に、認定や助成を行う「都心共同住宅供給事業」がスタートした。（17）

4. 2 「ビッグバン」で生み出された都市計画との連携重視

前に記した石原都政の「住宅政策のビッグバン」と呼ばれる答申と計画のうち、特筆すべきは、都市計画的手法との連携強化を重視した施策である。

鈴木都政時代以来の都心共同住宅供給事業については、石原都政の基本構想である「環状メガロポリス構想」に基づき、おおむね首都高速中央環状線内側とする「センターコアエリア」に補助対象地域に絞り込み、この地域における住宅の供給や市街地整備を重点的に進める一方、認定対象地域は特別区全域に拡大して税制・融資の優遇措置を行うなどの措置をと

ることとし、メリハリをつけた。同時に「街区再編プログラム」(18)において都心居住に資する都心共同住宅供給事業の優先適用等を行うなど、都市計画的手法との連携を図ることとした。

次に、建築物の建替えや土地利用の共同化、高度化を図ることで、防災性の向上や良質な住宅供給等を行う事業に対して、国の補助制度を活用し、区市と連携して経費（調査設計費、土地整備費、共同施設整備費など）の一部を補助する制度として「都市居住再生促進事業」が提言された。

加えて、建築基準法に基づき、一定の条件を満たした建築物について、特定行政庁が容積率や斜線制限を緩和する「総合設計制度」を活用して建替えを支援するしくみの強化も提言されている。

この一連の答申とマスタープランで提言された施策のうち、都市居住再生促進事業は平成 16 年（2004 年）、総合設計制度許可要綱の改正（共同住宅建替誘導型の導入）は平成 14 年（2002 年）に行われるなど、都市計画との連携による地域開発と一体となった施策が前進した。

4. 3 都市開発諸制度の本格化

住宅政策懇談会答申から住宅マスタープランの策定、そして「住宅政策のビッグバン」へとつながる流れのなかで、逼迫していた 23 区内の住宅の供給を支えたのが、いわゆる「都市開発諸制度」である。

都市開発諸制度とは、「公開空地の確保など公共的な貢献を行う建築計画に対して、容積率や斜線制限などの建築基準法に定める形態規制を緩和することにより、市街地環境の向上に寄与する良好な都市開発の誘導を図る」制度である。(19)

このうち総合設計制度については既に触れたが、このほか、「再開発等促進区を定める地区計画」「高度利用地区」「特定街区」があり、総合設計制度は建築基準法により、その他は都市計画において定めることとなっている。

もともとこれらの制度は、鈴木都政から青島都政時代に策定された「土地利用基本方針」に基づくものであり、総合設計許可要綱の改正と再開発地区計運用基準の制定は平成 8 年（1996 年）、高度利用地区指定方針と指定基準の制定、及び特定街区運用基準が改正は平成 9 年（1997 年）に行われ、一団のまとまった制度として機能し始めた。

しかしまだこの段階では、都心と副都心をあわせたエリアの機能と役割について、将来を見据えた都市再生のあり方の観点からの政策が明確にはなっていなかった。

これを明確にしたのが石原都政時代の平成 13 年（2001 年）に策定された「東京の新しい都市づくりビジョン」であり、またこれを受けて翌年東京都都市計画審議会からなされた答申「東京における土地利用に関する基本方針について（東京の新しい都市づくりビジョンを踏まえた土地利用のあり方）」である。これにより、地区別の育成すべき用途と機能、それ

を実現するために適用する都市開発諸制度の内容が政策誘導的な視点から定められたのである。

このなかで住宅については、主に「複合市街地ゾーン」において育成すべき用途として明確に位置づけられ、制度と目的によって容積率が緩和され、公開空地などの良好な住環境を伴った優良な住宅の供給が行われていく一助となっていくのである。(20)

なお、1990年代から2000年代初頭にかけては、こうした都市計画的手法との連携や、民間市場の活用が行われた結果、首都圏において新築分譲マンションは多数供給され、この間は市場全体としては大幅な価格の上昇を招くことはなく、全体として効果が上がったといえる(図表3)。

5 ストック重視への政策転換とマンション施策

一世帯一住宅の実現からバブル崩壊と阪神淡路大震災、高齢化社会の進行といった社会の変動のなかで、公的、私的を問わず住宅は都市を構成する重要な要素であり、良好な状態にして後世に引き継いでいくというストック重視への政策転換が、平成15年(2003年)以降順次行われていった。そのなかで、マンションの住宅政策における位置付け、特に大都市部におけるそれも大きく変わるようになった。

5.1 住生活基本法の制定

戦後の日本の住宅政策を担ってきた、住宅建設計画法と住宅建設5箇年計画を核とする枠組みは、戸数から質への住宅政策の目標の転換の必要性、多様化する国民の住宅ニーズを充足するための市場機能の重視の政策への転換、さらには防災、環境、福祉などの行政目的の多様化などを踏まえて根本的な見直しを必要とされるようになった。

平成15年(2003年)9月、社会資本整備委員会住宅宅地分科会は「新たな住宅政策のあり方について(建議)」を発表した。(21)

この建議は、量から質への転換、少子高齢化や地球環境問題の顕在化などの社会の変化、また特殊法人改革などの背景により、新たな住宅政策が必要であるとしている。そして、住宅政策を一新し、従来の公的 direct 供給・フロー型の住宅政策に替えて、市場・ストック型の新たな基本理念や政策の目標・手法を明示して具体的な政策の転換にあたっての指針を確立するとともに、複雑化する社会の中で各種施策の役割分担や連携など体系的・効果的な住宅政策を進めるため、住宅建設計画法を抜本的に見直すとしている。

この建議が示した方向性に基づき、社会資本整備審議会は、平成17年(2005年)9月、「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」を答申した。そしてこの答申に基づき、平成18年(2006年)2月8日に、政府は国会に「住生活基本法案」を提出した。

法案では、まず法律の目的を「住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策について

基本理念を定めるとともに、その実現を図るための基本的施策、住生活基本計画その他の基本となる事項を定めるとともに、施策を総合的計画的に推進し、国民生活の安定向上と社会福祉の増進を図り、国民経済の健全な発展に寄与する」と幅広く設定している。

そのうえで、住生活に関する基本的施策の一つの柱として、「民間事業者の能力の活用と既存住宅の有効利用を図りつつ、居住のために住宅を購入する者等の利益の擁護及び増進を図られる」ことが挙げられている。(22)

住生活基本法は同年6月に可決成立し、公布された。この法律に基づき、日本の住宅政策は、多様化した国民のニーズに応え得る良質な住宅ストックの形成のため、住宅市場を重視した施策を計画的に進めていく方向に大きく舵を切ったのである。この一連の立法に至る議論の過程のなかで、新たな住宅政策においてマンションは特に都市部における重要な居住形態とされ、その良好な状態の維持のための管理・修繕や円滑な建替えを行うための制度、支援方策の普及促進や改善が政策として行われるべき対象とされた。初めて公的な住宅政策の対象としてマンションは位置づけられることになった。

5. 2 東京都住宅政策審議会第9号答申におけるマンション施策

国の住宅政策の大転換とほぼ軌を一にして、東京都においても住宅政策の変更が必要になっていた。住宅問題は、いつの時代も大都市において尖鋭な姿をとって現れる。東京都は、数次にわたる住宅マスタープランを策定し、良好なストックの形成を、国に先んじて政策目的に組み入れるなどの先駆的な取り組みを進めてきたが、国の抜本的な住宅政策の転換とともに、大幅な政策の転換を明確にするためさらなる変革が求められていた。

平成17年(2005年)6月、石原都知事は、住宅政策審議会に対して「東京における新たな住宅政策の展開について」と題する諮問を行った(第9号諮問)。

この諮問では「都市整備と一体となって住宅を再生し、暮らしの魅力や地域の活力を高める」「高度化・多様化した住まいのニーズに対応する透明で競争性の高い住宅市場を構築し、多様な選択肢の中から、暮らしに合った住まいを適切に選べるようにする」「未曾有の少子・高齢社会の到来が確実となるなか、民間住宅を含めた住宅全体のセーフティネット機能の向上及び良好な住環境・コミュニティの形成を促進する」と東京の経済社会における状況の変化に対する課題の認識を示している。そしてこうした課題に対応するため、「今後は、まちづくり、市場の活用、福祉などの視点をより強化し、都民全体に効果の及ぶ広がりのある住宅政策を展開していくことが必要である」と記している。

東京都住宅政策審議会は、5回の審議会と7回の企画部会における審議を経て、平成18年(2006年)6月2日に「東京における新たな住宅政策の展開について」と題する答申を行った(第9号答申)。

この答申では、「暮らしの魅力や地域の活力を支える基盤として、将来世代に住み継がれる質の高い住宅・住環境が形成されるようにする」「ライフステージやライフスタイルに応

じて、住まいを円滑かつ適切に選択できるようにする」「子どもから高齢者まで、多様な人々が、共に支え合い、安心して住生活を送ることができるようにする」という3つの目標を設定している。

これらの目標を達成するため示した三つの基本的方向のうちの一つとして、「都市整備と一体となった住宅整備による良質な居住ストックの形成」があり、この方向に基づく重点施策の一つとして「マンションの長寿命化と建替えの円滑化」が明確に記された。そして、経年とともに老朽化が進み、建替えや全面的改修等を検討すべき時期を迎えているマンションの増加しているため、大きくは四つの重要な取り組みを提案している。

取り組みの第一として「管理組合に対する情報提供・相談等の支援」を挙げている。管理の重要性や望ましい管理のあり方を全てのマンションに呼びかけるため、都が区市町村に働きかけて、都内のマンションストックのデータベースを整備し、管理の状況等の的確な把握に努めて、管理組合に情報提供や相談に応じるなどの支援を行うべきとしている。また、全面的改修や建替えの円滑化についても管理組合等に、専門家の協力を得ながら、情報提供、相談、助言を行うべき、としている。

取り組みの第二として「全面的改修によるマンションの再生手法の提示」を挙げ、マンションの長寿命化を図るため修繕の計画的かつ適切な実施と、全面的改修によるその時代に求められる性能・機能に見合ったマンションに再生する手法も重要であるとして、手法の提示と法制度の整備を国に求めるとしている。

取り組みの第三として「建替え円滑化のためのさらなる法整備」を挙げ、大規模な団地型マンションや、既存不適格のマンションなど、現行の法制度では建替えが困難なマンションについて、円滑な処分・建替え等を可能とする方策を都が先頭に立って検討するとともに、その結果を踏まえて国に法制度の整備を求めていくべきとしている。

取り組みの第四として、「マンションの類型に応じたきめ細かい対応」を挙げ、これまでの単棟型などのマンションに加え、新たに登場したワンルームマンションや高層マンションなどについては固有の問題が生じることから、管理状況の具体的な把握につとめるべきとしている。

5. 3 東京都住宅基本条例の全面改正

この答申を受けて都は、平成18年（2006年）12月、都議会に東京都住宅基本条例の改正案を上程した。改正案は質疑を経て、可決成立し、同月22日に施行された。

改正条例の特徴の第一は、バブル期における住宅難に対応するために公的賃貸住宅供給の促進や各種の財政支援を全面に押し出した旧条例から、経済的活力や文化的魅力とあいまって居住の場としても魅力的な東京を実現するために、都民がそのニーズに応じて多様な選択が出来る住宅政策に転換していることである。

第二に、そのために、都民の住宅の取引に係る安全と合理的な選択の確保や、既存住宅の

流通の促進、住宅関連事業者の活力の増進など、民間住宅市場の信頼性と発達を促す条項が組み込まれたことである。

第三に、高齢者、障がい者、子育て世帯などの居住の安定の確保を図るためにも、公共住宅の公平かつ適正な供給に努めるのみならず、民間賃貸住宅においても必要な施策を推進するものとするなど、セーフティネットとしての住宅政策のあり方を再構築していることである。

なお、マンションについては、多数の区分所有者が居住しているという特性にかんがみて、管理の適正化と建替え等の円滑化を図るために必要な施策を推進するという条文が第10条として組み入れられた。都政史上初めて、条例にマンションに関する規定が登場したのである。

一方、この答申を受けて、平成19年（2007年）3月に策定された住宅マスタープランには、重点施策として「マンションの長寿命化と建替えの円滑化」を掲げている。

まず長寿命化の具体的な取り組みとして、マンションの長寿命化に向けて相談支援体制の充実、アドバイザーの活用による管理組合等の自主的な取り組みへの支援、ガイドラインによる普及啓発、マンション管理の新たな制度の検討、修繕・改修に関する長期修繕計画や資金計画及び合意形成の進め方などを記した新たなガイドブックによる普及啓発、マンション改良工事助成による支援、特別多数決などを定める法整備の国への要望などを示している。また、建替えの円滑化については、ガイドブックによる普及啓発、マンション建て替え円滑化法や都市居住再生促進事業、総合設計制度など諸制度の活用、既存不適格マンションや大機な団地型マンションの建替え円滑化のためのモデル検討・法整備の提案などが示されている。

このマスタープランに基づき建替えのためのガイドブックが発行されるなどの取り組みが始められるとともに、平成21年（2009年）には、総合的なマンション施策を担う組織として、東京都都市整備局にマンション課が設置された。

6 施策の評価、将来に向けたさらなる課題

東京を始めとする大都市の空間は希少である。そこにどのような機能をどの程度立地させていくことについてはどの時代でも大きな議論を呼ぶ。

従って、住宅という機能を持つ空間を適切に都市に根付かせるためには多方面からのアプローチが必要となる。例えば、都市としての方針を貫くための規制的な方策と、民間の創意工夫を活かすための緩和策を適切に組み合わせながら用いることが必要になる。また、財政支援、普及広報、都市計画的な方法などの組み合わせも必要とされる。複数の行政課題に対しては複数の行政施策が必要である。(23) 都政が、鈴木都政以来、それぞれの政権の特色はあるが、その時々々の政策資源をさまざまに活用して対応してきていることについては評価されるべきだ。

その結果、冒頭記したように当初は「迷惑施設」的に捉えられていたマンションが、いわば都市機能を発展させるなかで、必然的に住宅としての「市民権」を得て、都民の居住を支える主要な住宅として発展してきている。このことは都市政策として非常に大きな成果である。マンション抜きに都民の居住はありえない。

その一方で、東京は、タワマンの集中による行政機能への負荷や、あるいは高経年マンションの増加と居住者の高齢化によるマンション管理などの新たな課題に直面している。こうしたことについて、東京都は、平成 29 年度（2017 年度）から「マンション再生まちづくり制度」を創設し、区市町村のまちづくり計画の提案に基づき、都市計画の規制緩和等も含め、区市町村や管理組合に重点的な支援を行っている。また平成 31 年（2019 年）には「東京におけるマンションの適正な管理の促進に関する条例」を制定・施行するなど、管理組合への新たな支援と機能強化を図ることを狙いとする施策を展開している。(24) そしてこの条例の対象を新たに築 40 年以上のマンションに拡大することも検討されている。(25)

常にダイナミックな動きを示す東京都のマンション施策に今後も注目していきたい。
(2024 年 1 月脱稿)

(注)

- 1 本稿では特段の断り書きが無い限り、「マンション」とは「分譲マンション」を指す。
- 2 例えば、昭和 40 年代の東京都議会の議事録を検索すると、マンション関連の審議は主に建設反対の請願や陳情に関する審査であったことがわかる。
- 3 東京都政五十年史 事業史 I、pp242-244
- 4 第二次東京都長期計画（昭和 61 年（1986 年）11 月策定）においては、目指すべき 21 世紀の都市像として、「均衡のとれた個性ある多心型構造をめざして（均衡ある多心型都市構造への転換、地域整備の方向<都心、副都心、多摩の「心」の姿）が打ち出されている。
- 5 例えば、中央区選出の立石晴康都議会議員は、昭和 62 年（1987 年）9 月 18 日の都議会本会議で、次のような職住近接に関する質問を行っている。「次に、職住近接のまちづくりを一層促進する立場から質問いたします。地価の異常高騰、投機的な土地買い占めは、今や東京の都市構造にも重大なインパクトを与えております。すなわち、都心部では、国際化、情報化の名のもとに土地の買い占めが横行し、歴史ある町が住民ぐるみ次々に消え、そこに無秩序な形でオフィスビルが進出し、急激な人口減少の結果、長年にわたってはぐくまれてきた地域経済やコミュニティの基盤そのものが崩壊しようとしているのであります。生き生きとした地域社会の形成は、都市の発展に不可欠であり、都 5 市の活力と市民の生活は、まさに車の両輪であります。人々が生まれ育った町に住み、働き、かつ憩える職住の近接したまちづくりは、知事の掲げるマイタウン東京にとっても欠くことのできない重要課題であります。」こうした問題意識の上に、地区計画制度、ボーナス住宅制度、立体用途制度の活用に加えて、都心地域における国公有地の複合的、立体的な活用の必要性を訴えている。
- 6 小沢道一「住宅政策懇談会報告まとまる」（「月刊不動産流通」平成 2 年（1990 年）7 月

号)、前川耀男「東京都の住宅政策の新たな展開 東京都住宅政策懇談会の報告から」(「地域開発」(平成2年)1990年8月号)などを参照のこと。

7 東京都住宅局が当時編集した「東京都住宅基本条例資料集」にこのアドバイザーグループの報告は収められている。

8 平成4年(1992年)年3月2日の都議会本会議で、世田谷区選出の熊本哲之都議会議員は、代表質問でこのマンション改良工事費助成の予算化を高く評価したうえで、建て替えへの対応を含め、分譲マンションの維持管理に対する支援について積極的に取り組むべきとして、鈴木都知事に答弁を求めている。これに対して鈴木都知事は「分譲マンションの適切な維持管理は、建物の居住性能の維持向上に資するだけでなく、共同居住におけるコミュニティの維持や良好な都市景観の形成を図る上で重要な課題であるとして、予算案では、この助成制度を新たに設け、その成果を踏まえながら、建て替え問題への対応を含め、分譲マンションの維持管理に対する支援のあり方について鋭意検討する」と答弁している。

9 8住政総第108号諮問第4号「ゆとりと魅力ある分譲マンション居住の実現方策について」

10 施策の具体例として、「区市町村と連携した総合的な相談体制の整備」「ガイドブックの作成と普及」「管理アドバイザーの登録と派遣」「良好な維持・管理がされているマンションの公的機関への登録と普及への誘導」「小規模マンションなどマンション形態や居住実態に応じた管理方法の検討や管理規約の整備」「修繕積立金や修繕費用に係る情報の提供」などを提言している。

11 円滑な建替えを進めるための施策の具体例として「講習会の実施」「区市町村等が居住者からの相談に対応できるようマニュアルを作成」「建替えに備えるためのモデル規約などを作成」「建替え指針となるガイドブックの作成や建替えアドバイザーの登録と派遣」「住宅供給公社による資金積み立て制度の創設や、団地全体の整備計画策定に対する助成」「高齢者世帯等が持ち分を売却することによる居住継続できる仕組みづくり」「団地型マンションや既存不適格マンションの建替えに向けた都市計画・建築行政上の対応」「権利変換や調整に係る指針などのマニュアルの作成と普及」「行政機関や金融機関の関与のもとに抵当権の移し替えを保証するシステムの調査・研究」「仮住居の手当てに関する検討」などが提言されている。

12 ファミリー世帯が定住できるマンション供給のための施策の具体例として「融資制度の整備、定期借地権付き住宅、コーポラティブ方式などの多様な住宅供給の推進」「三世代同居や隣居、近居の対応など少子高齢化に対応した供給手法の整備」「中古住宅に関するガイドブックの作成やマンション登録制度の活用」「分譲マンションの品質、性能表示の充実」「リフォーム相談に対応できるガイドラインの整備」「マンションの長寿命化に向けた改修、再生手法の開発と普及」などが提言されている。

13 「東京都住宅マスタープラン(2001-2005)豊かでいきいきとした東京居住の実現をめざして」巻頭知事挨拶

- 14 都市計画法第6条の2に基づき、都市計画に定める「都市計画の目標、区域区分（市街化区域と市街化調整区域との区分）の決定の有無及び当該区分を決めるときはその方針、その他、土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する主要な都市計画の決定の方針」を言う。
- 15 建築基準法第59条の2に基づき、500㎡以上の敷地内に一定割合以上の空地を有する建築物について、計画を総合的に判断して、敷地内に歩行者が日常自由に通行又は利用できる空地（公開空地）を設けるなどにより、市街地の環境の整備改善に資すると認められる場合に、特定行政庁の許可により、容積率制限や斜線制限、絶対高さ制限を緩和する制度。
- 16 都市計画法第12条の4に基づき、特定の地区の課題や特徴を踏まえ、住民と地方自治体が連携しながら、その地区の目指すべき将来像を設定し、その実現に向けて都市計画に位置づけて「まちづくり」を進めていく手法を言う。
- 17 「大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律」と住宅マスタープランの関係等については、福岡峻治「東京都住宅マスタープランの成立と構造」（総合都市研究平成7年（1995年）55号、東京都立大学都市研究所）が詳しい。
- 18 「街区再編プログラム」は、平成15年（2003年）に制定された「東京のしゃれた街並みづくり推進条例」に基づく「街区再編まちづくり制度」として制度化され、密集市街地など、まちづくりの様々な課題を抱える地域において、都市計画に基づく規制緩和などを活用して、細分化された敷地の統合や細街路の付け替えなどを行いながら、共同建替等のまちづくりを進めることにより、個性豊かで魅力のある街並みの実現を図っている。詳細は東京都都市整備局 https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/fop_town/index.html
- 19 東京都都市整備局「都市開発諸制度とは」
https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/cpproject/intro/description_1.html
- 20 容積率緩和による集積の効果については、「容積緩和制度が東京の魅力と活力の向上に果たした役割」河島均2020年11月19日（一社）都市調査会ホームページ）など。
https://urban-institute.info/?page_id=1159
- 21 国土交通省 「新たな住宅政策のあり方について（建議）」
<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/singi/syakaishihon/aratanazyutakusesaku.htm>
- 22 国土交通省「住生活基本法案について」
https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/07/070206_3_.html
- 23 「実践的政策創造論」今村保雄、「ガバナンス研究 No19」2023年5月31日
<https://meiji.repo.nii.ac.jp/records/17529>
- 24 この都条例の制定をめぐる経緯については、別稿に譲る。
- 25 都政新報2023年1月23日。