

(マンション建設規制の概要)

東京都江東区は今年3月29日マンション等の建設に関する条例・同施行規則及び指導要綱を改正し、世帯用住戸(専有面積が40㎡以上の住戸)を151戸以上含む大規模マンションの建設において、学童の出現数を抑制しつつ今後増加が見込まれる単身者・高齢者等を含んだ多様な世代・世帯が交流できる良好な住環境の形成を推進しつつするため、平成30年10月1日より上記改正条例等を施行する運びである。江東区のマンション等の建設に関する条例の注目すべき改正内容(具体的には条例に基づく規則14条に規定)としては①三世帯住宅を想定した90㎡以上の住戸を世帯用住戸数を10%以上設置すること、②25㎡以上40㎡未満の単身ないしは少人数世帯を想定したワンルーム型の住戸(以下「ワンルームマンション」という。)を世帯用住戸数の20%以上設置すること、そして③、結果として40㎡以上90㎡未満のファミリー世帯向け住戸は世帯用住戸数の9割未満(総住戸戸数の7.5割未満)となることが義務づけられることである。(なお、専有面積25㎡未満の住戸は条例21条により建設できない)(図表1)。

(図表1) 江東区の改正マンション建設等条例による住戸規模別戸数割合の規制

戸当たり専有面積規模	設置戸数割合
～25㎡未満	禁止
～40㎡未満	世帯用住戸の2割以上(外数)
～90㎡未満	世帯用住戸の9割未満(結果として)総戸数の0割～7.5割未満
90㎡以上	世帯用住戸の1割以上

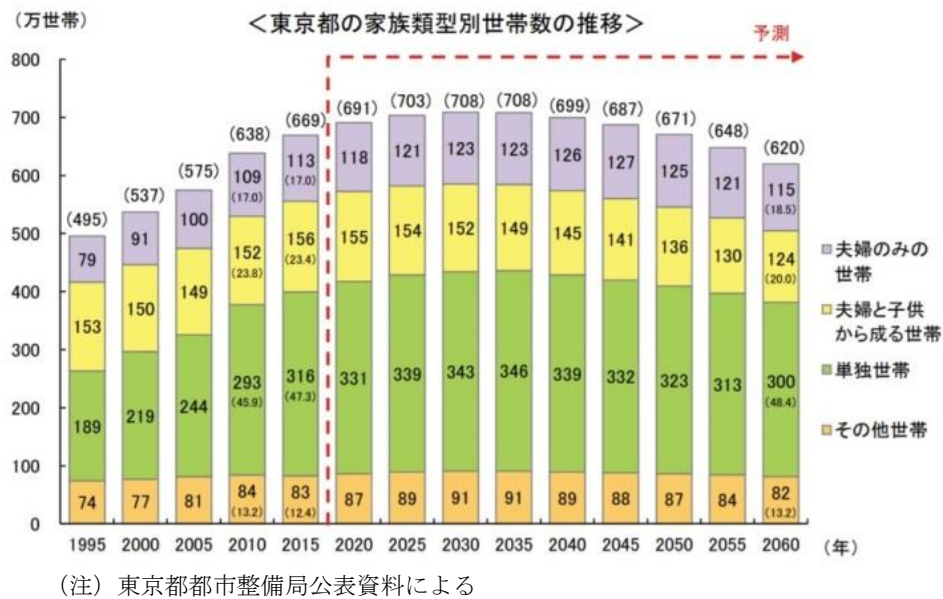
(注) 専有面積が40㎡以上の世帯用住戸を151戸以上含む大規模マンション建設に適用される。

(規制措置の背景)

①の90㎡以上の住戸の確保は、3世代居住世帯の入居を想定したものであり、多様な世代・世帯の交流を目指す地域社会の形成を図るといった地域づくりの目標の達成のために考え得る規制であると思われる。

また、②の25㎡以上40㎡未満のワンルームマンションの確保は、これから増加が見込まれる高齢層を含む単身者又は少人数世帯の将来の住宅需要を先取りしたものであり、これまた一定の合理性があると考えられる(図表2)。

(図表 2)

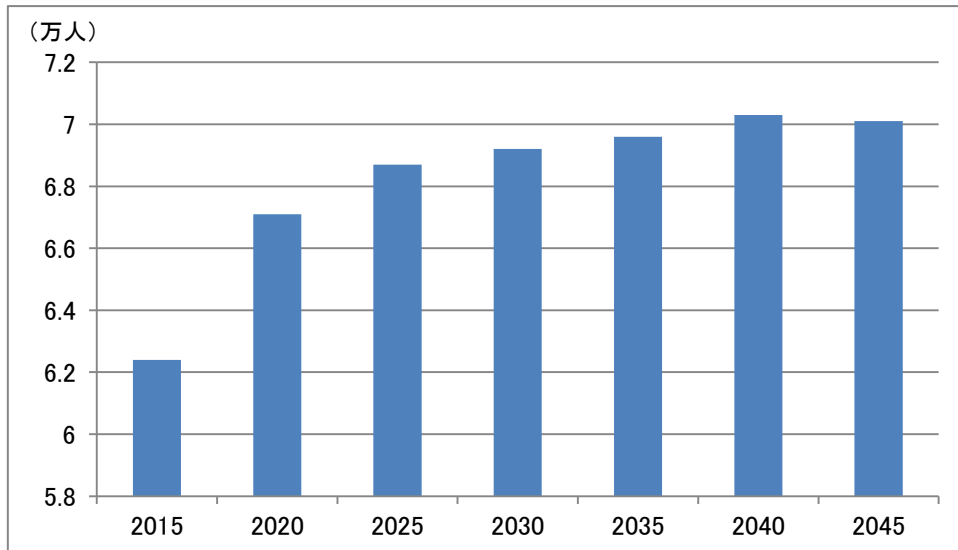


そして、結果として全住戸の 7.5 割未満に制限されるファミリー世帯向けの 40 m²以上 90 m²未満の住戸規制は、以下のような江東区の特事情を反映していると考えられる。

江東区には、工場跡地をマンション用地へ転用する種地が多かったこともあって、従来より旺盛なマンション建設地として有力な受け皿となっていたことから、マンション建設に伴い急増した学童児童のための義務教育施設整備に係る財政負担の軽減を図るため、江東区は、2002 年以降、マンション建設に係る指導要綱 13 条の規定に基づき、30 戸以上のマンションを開発する事業者に対し、1 戸当たり 125 万円の協力金の拠出が学校用地の提供を求めてきたところである。この事情は現在でも基本的に変わりがなく、現時点でも、有明地区におけるマンション等の急増に伴い、有明小・中学校で児童・生徒を収容できなくなることが判明しており、平成 30 年 4 月には、既存の小中学校から児童・生徒が転校させ、小中学生が一つの学校で学ぶ区内で初めての小中一貫教育を実施する「義務教育学校¹、有明西学園」を開設するなどの対応を強いられている。こうした中で、今後も 2040 年まで学童人口の増加が見込まれていることから、将来に向けた学童人口の増加をできるだけ抑制するため、ファミリータイプ向けのマンション建設を抑制しようという判断が働いたと見られる（図表 3）。

¹ 義務教育学校とは、2016 年に学校教育法の改正により新設された小学校、中学校の一貫学校教育制度であり、カリキュラムの弾力化等のメリットのほか、校舎、校庭、体育館、特別教室などの施設が共有できることから、省スペースでローコストに学校経営を行うことができ、また、一部の職員を兼任させることで人件費の削減も可能となるとされる。

(図表3) 江東区の年少人口(0歳~14歳)の推移予測(万人)



(注) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年3月推計)』による江東区の推計値である。

(江東区の条例改正が投げかける課題)

今回の江東区のマンション建設条例等の改正では、世帯用住戸150戸以下のマンションについては、従来通りワンルームマンションの規制がない一方、世帯用住戸151戸以上(建て替えの場合は、追加供給が151戸以上の場合に限る。)のマンションについては世帯用住戸の2割以上の住戸をワンルームマンションとして供給することが義務づけられることになる。ここでは、この条例改正に関連して、ワンルームマンション住戸数の規制に係る基本的な問題点を2点指摘しよう。

第一はこれまでにとられてきた政策との整合性の検証である。23区の多くの自治体では、これまで、規模の小さいワンルームマンション住戸については、狭小な住宅が将来の良質な住宅ストック形成の妨げになることに加え、居住者の中に若年の学生、転勤者等短期の賃借人少なくなく、住民票を移動せず、税収に結び付かないことが多いこと、町内会、自治会などの地域コミュニティとの関係が希薄化しやすく、地域の活性化に寄与しないこと、騒音、ごみ収集などを巡り、近隣住民とのトラブルが起きやすいことなどを理由として建設の抑制策が取られてきた(図表4)。

まず、上記のような理由でワンルームマンションの建設抑制策をとることが妥当なのかどうかは実際の支障がどの程度生じているのかを含め必ずしも明らかではないが、江東区の今回の条例改正は、これまでワンルームマンションの建設規制を行っていなかったなかで、世帯用住戸151戸以上のマンション建設事業については2割以上の供給を義務づけるものであり、いずれにしても従来の政策とは方向性を異にする。

江東区は、今回の条例改正を検討するに当たり、特に高齢層を中心とする単身者の増加に対応して、どのようにワンルームマンションの建設規制を行うことが望ましいと考えたのかを、将来の都市像や住宅需要の動向を見据えた上で、これまでのワンルームマンション建設規制の効果を含めた検証結果を明らかにするよう望むものである。その際、仮に規制を行うべき理由があったとしても、政策目標によっては、建設戸数を通じた規制が効果的であるとは必ずしも言い切れないことから、代替的な多様な政策の選択肢を視野に入れ、目標に対して適格的で、市場に歪みをもたらすことの少ない規制・補助制度等

の検討が行われたのかどうかを明らかにするよう望むものである。義務教育施設整備が学童を多く生み出すファミリーマンション供給に起因するとしても、供給規制をするばかりが対策ではなく、望ましい都市政策・住宅政策を進める観点から、流入人口を受け止める財源を区を超える広域の自治体である東京都や場合により国がその整備費用を助成し、国際都市東京の活力を維持するという選択肢もあり得るのではないかと考えられる。国や都レベルの広域的な対応の在り方が問われていると言えよう。

(図表4) 23区ワンルームマンションの条例による規制の状況

行政区	規制対象	最低専有面積 (㎡)	ファミリータイプ住宅等の併設義務
荒川	15戸以上の集合住宅	25	30戸以上の場合、2分の1以上は50㎡以上
板橋	「3階以上」「35㎡未満の住戸が15戸以上で総戸数の3分の1以上」の両方を満たす集合住宅	25	35㎡未満の住戸が30戸以上の場合、次のいずれかを選択 ・「35㎡未満の住戸-29戸」×3分の1以上を55㎡以上の住戸に ・「35㎡未満の住戸-29戸」×2分の1以上をバリアフリー住戸に
江戸川	「3階建て以上で10戸以上」「40㎡未満の住戸が6戸以上」のいずれかの集合住宅	平均30	15戸以上の場合、超える部分を平均70㎡以上に
太田	15戸以上の集合住宅	25	30戸以上の場合、第1、2低層住居専用地域の場合は「(総戸数-30戸)×2分の1+1戸」以上は40㎡超の住戸に
北	3階建て以上15戸以上の集合住宅	25	40㎡未満の住戸が30戸以上の場合、「総戸数-30戸」×2分の1以上を55㎡以上の住戸に
江東	「3階建て以上」「15戸以上で過半数が40㎡未満の住戸」の両方を満たす集合住宅	25	なし (注)10月の条例改正により、世帯用住戸が151戸以上の大規模開発において、規模別戸数割合を規制。
渋谷	「3階建て以上」「33㎡未満の住戸が15戸以上で総戸数の3分の1以上」の両方を満たす集合住宅	28	商業地域は「総戸数-15戸」×3分の1以上を50㎡以上の住戸に、その他地域は「総戸数-15戸」×2分の1以上を50㎡以上の住戸に、かつ、20%以上を75㎡以上の住戸に
新宿	3階建以上で30㎡未満の住戸が10戸以上の集合住宅	25	30㎡未満の住戸が30戸以上の場合、第一種低層住居「30㎡未満の住戸数-29戸」×2分の1以上を40㎡以上に、30㎡未満の住戸が20~29戸の場合は2戸以上を40㎡以上に
墨田	「3階建て括10戸以上」、「15戸以上」いずれかの集合住宅	25	・25戸以上の場合総戸数の30%以上を40㎡以上の住戸に ・50戸以上かつ半数以上が40㎡以上の住戸の場合、総戸数の20%以上を70㎡以上の住戸に ・100戸以上の場合、総戸数の50%以上を40㎡以上の住戸とし、かつ、総戸数の20%以上70㎡以上の住戸に
世田谷	・住居系・準工業地域：3階建て以上40㎡未満の住戸が12戸以上の集合住宅 ・商業地域：3階建て以上40㎡未満の住戸が15戸以上の集合住宅	25	延べ面積1500㎡以上で40㎡未満の住戸30戸超の「40㎡未満住戸-30戸」×2分の1以上を40㎡以上の住戸にさらに平均50㎡以上に。
台東	10戸以上の集合住宅	25	15~49戸で高さが40メートル以下の場合、3分の1以上を40㎡以上の住戸に
中央	10戸以上の集合住宅	25	40㎡以上の住戸の合計床面積が全体の3分の1以上に
豊島	3階建て以上で15戸以上の集合住宅。 (注)30㎡未満の住戸が9戸以上の集合住宅について、戸当たり50万円を徴収	20	なし
中野	3階建てで12戸以上の集合住宅	25	「総戸数-11戸」×2分の1以上を40㎡以上の住戸に
練馬	30㎡未満の住戸が20戸以上の集合住宅	25	なし
文京	40㎡未満の住戸が10戸以上の集合住宅	25	総戸数15戸超の場合「総戸数-15戸」×2分の1を40㎡以上の住戸に

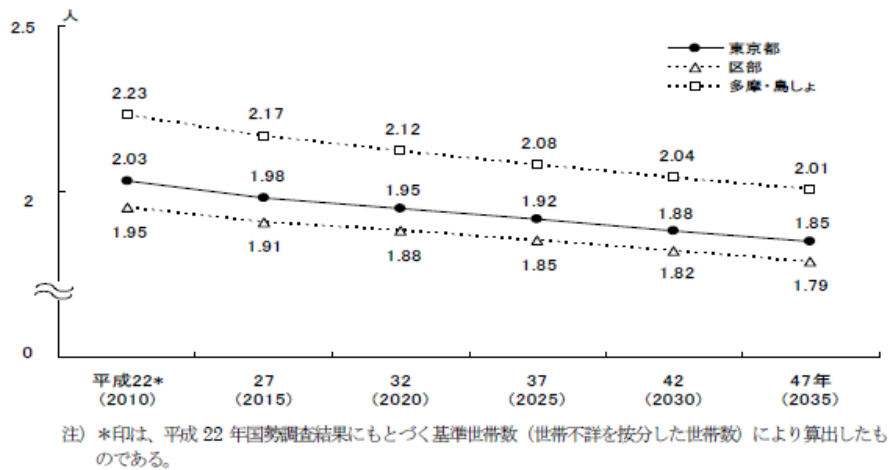
行政区	規制対象	最低専有面積 (㎡)	ファミリータイプ住宅等の併設義務
港	37㎡未満の住戸が7戸以上の集合住宅（50㎡以上の住戸が総戸数の4分の3以上ある場合を除く）	25（商業地区内は総戸数の2分の1未満は20）	総戸数30戸以上の場合、 ・商業地域は「総戸数-29戸」×10分の1+1戸以上を50㎡以上の住戸に、その他の地域は「総戸数-29戸」×5分の1+1戸以上を50㎡以上の住戸に
目黒	3階建て以上で40㎡未満の住戸が10戸以上の集合住宅	25	40㎡未満の住戸が30戸超の場合「40㎡未満住戸-29戸」×2分の1以上を40㎡以上かつ平均55㎡以上の住戸に

（注）住宅新報 2013年6月10日報道記事により作成（要綱による指導をしている足立区、葛飾区、品川区、杉並区、千代田区、を除いている）。なお現時点での条例の改正状況を確認できていないため、最新の状況を表していない場合があり得る。

第二は、江東区の改正条例のように、単身世帯・少人数世帯の増加に対応してワンルームマンション供給戸数の下限を設けてその促進を図る形での規制を導入することは、単身世帯の増加が見込まれる現在の状況下である程度正当化されようが、どの程度の数値目標を設けて規制するのが合理的なのかについては、その根拠の提示が必要だと思われることである。今回の江東区の改正条例案では、大規模開発に限定してではあるが、ワンルームマンションに該当する25㎡以上40㎡未満の専有面積のマンションの供給戸数を世帯用住戸の2割以上としており、個別案件に応じて柔軟に対応できるメリットがある一方、規制のターゲットがどこにあるのかが不明である。2割以上とはおよそ2割程度が妥当と考えての規制なのか、2割は下限に過ぎず、本来の目標はもっと上の割合にあるのかが不明なのである。仮にワンルームマンションを4割程度供給することを望ましいと考えるとすれば、ファミリー向けの40㎡以上90㎡未満のマンションは全戸数の3分の2程度のとどまることになり、学童人口の出現数を低下させ、結果として、義務教育施設の整備需要をある程度抑制することに寄与しよう。また、住戸規模別のマンションの過大推計は空き室リスクを高める一方、過小推計は価額や家賃等の高騰を招く恐れが生ずるので、経済合理性に合わない建設戸数規制はマンション建設プロジェクトそのものを抑制する効果を持つかもしれない。そのような結果が生ずるリスクを江東区はどう評価しているのだろうか。6月6日の日経新聞2面の「真相深層」の「郊外マンションの逆襲」という解説記事では、江東区のファミリー向けマンションの戸数規制や中央区が検討中のマンション建設に伴う一部地域での容積率緩和の廃止構想が、「郊外型物件へ関心を呼ぶ」要因になったとも報じている。仮にそうだとすれば、これは、江東区や中央区にとって、意図した範囲の政策の効果として是認すべきものなのだろうか。それとも、予想を超える副作用なのだろうか。後者であるとすれば、区としての対策が考えられなければならない。

今後高齢化が進み、平均世帯数人員数が2人を下回る程度に減少するとすれば、小規模マンション住戸への需要は長期に亘り相当大きいと考えられる。加えて、現在でも若年層を中心に東京都区部への人口純流入数は2017年でも6万人を超えるなど依然流入圧力が強い。江東区が今回の条例改正のために設けた「江東区のマンション建設方針に係る検討部会」[会長、松本甲子大妻女子大学社会情報学部教授]の平成29年11月に提出された報告書や本条例改正が審議された今年3月の江東区議会、防災・まちづくり対策特別委員会での公開議事録等を読む限り、以上のような様々な観点をどのように理解し、トータルにどのような数値的な検討を行った上での条例改正なのかの経緯を全く読み取ることができない。難しい課題であるが、エビデンスに基づいた政策の立案と検討が望まれる。

(図表5) 東京都の平均世帯人員数の推移予測(「東京都の統計」公表資料による)



以上の問題意識をよりの確に指摘しているのが日経新聞の6月6日の経済教室の、「東京一極集中の功罪」という日本大学の中川雅之教授の論文である。教授によれば、①日本で進められようとしている規制強化についても、都市居住を経て形成された既存コミュニティを防御することを動機にしているようであり、こうした動機に基づく「閉じた都心の形成」は、効率性も観点からも公正性の観点からも支持できないこと、②東京都心部の集積は近隣市区町村にのみ影響を与えるものではない点を考慮すべきこと、つまり東京都心部での人的資本の高い労働力の集積は、東京圏ひいては日本全体の生産性に影響を与えることを勘案すれば、都心部の規制の在り方は、既存住民の居住環境の観点からのみ判断されるべきではないこと、③重要なのは、東京一極集中の是非といった抽象的な議論よりも、日本経済を牽引してきた生産活動、それを支える従業者の住まいや生活を公共セクターが維持できるかというビジョンの提供とそれに基づく政策の実行であること、が強調されており、都心部での流入規制強化の動機をどう理解するのかを注意深く考えなければならないことが指摘されている。

(荒井 俊行)