

【 寄 稿 】

住宅・宅地対策の基本方針について ～ 都心居住対策を中心に～

建設大臣官房政策課課長補佐

内 海 英 一

1. はじめに

今日、本当の意味での豊かさを実感できるような社会を実現する上で、住宅・宅地対策は、内政上の最重要課題の一つである。

とりわけ、

- ①住宅事情の特に厳しい大都市地域の勤労者に対して、就業地から適当な時間距離内で良質な住宅と居住環境を妥当な価格で確保できるようにすること、
- ②個人のライフスタイルに対応したマルチハビテーション、住み替え等の多様な居住形態に対応するとともに、高齢者も安心して住むことのできる住宅の確保を図ること、すなわち、生涯を通じてゆとりのある住生活の実現を図ること

が、本格的な高齢社会の到来を間近に控えた今日の喫緊の課題である。

建設省では、全省を挙げてこの課題に取り組むため、省内に「住宅・宅地対策総合推進本部」を設置し、本年2月24日以降10回にわたり、都心部における居住の回復、住宅建設コストの低減等の主要課題について検討を重ね、「住宅・宅地対策の基本方針」（以下「基本方針」という。）を7月22日にとりまとめた。

基本方針においては、住宅・宅地対策の基本的方向として、

- ①住宅立地の改善
 - ア. 都心部における居住の回復
 - イ. 緑豊かな住宅市街地の形成
- ②住宅価格の低減
 - ア. 住宅建設コストの低減
 - イ. 地価負担の軽減
 - ウ. 住宅宅地開発コストの低減
- ③多様なライフサイクル、ニーズに対応する新たな住宅宅地の供給
- ④高齢社会への対応
- ⑤公営住宅等公共住宅制度等の見直し

の5項目を掲げたうえで、各項目ごとに規制緩和から基盤整備や財政・金融上の支援方策にわたる総合的な施策を明らかにした。（参考1）

基本方針は、現下の住宅・宅地政策の課題に対して建設省が取り組む際の基本的な方針としてとりまとめたものであり、緊急に取り組むべきものについては、平成7年度予算要求、税制改正要望等に盛り込み、その実現を図るべく鋭意取り組んでいるところである。

以下、本稿においては、基本方針に掲げられた主要施策について、都心居住推進対策を中心に、必要性・意義、平成7年度に講じようとする施策の概要を紹介することとする。

II. 都心居住推進の必要性

1. 大都市圏の住宅・住環境をとりまく問題状況

(1) 我が国の住宅の現状は、全国的にみれば居住水準の改善が図られつつあるものの、特に大都市地域において、

①これまでの地価高騰の結果、近年、妥当な価格で取得できる住宅の立地が遠隔化することにより通勤時間がますます増大しつつあること（資料1）

②都心部を中心に居住環境の改善が遅れており、低密度の市街地が依然として多く存在していること（資料2、3）

(2) 一方、近年の地価高騰期を通じて、都心地域においては、地価負担力の高い業務機能が居住機能に置換わる傾向が加速した結果、都心地域の夜間人口の減少、地域コミュニティの崩壊等が生じ、居住空間としての空洞化が顕著となっている（資料5）

(3) また、土地利用の面では、①大規模な工場跡地等や虫喰状に放置された中小低未利用地の存在、②業務と住宅の無秩序な混在等の問題が生じている。（資料6）

2. 都心居住対策の必要性

(1) 建設省や大都市圏の自治体においては、これまでも大都市地域の住宅事情の改善を目指して、いわゆる大都市法の供給基本方針及び供給計画等に基づき、積極的な取り組みを行ってきたところであるが、前述のような状況を抜本的に解決するには至っていない。

(2) 今日、大都市地域の地価は、バブルの崩壊により、かつてない下落傾向が続いている。また、定期借地権制度の創設・普及などに伴い、土地の所有・利用に関する価値観も大きく変わりつつある。

この機会をとらえ、大都市地域の中堅勤労者が就業地から適当な時間距離内で良質な住宅の確保が可能となるよう、賃貸住宅の供給に重点を置いて、規制緩和の推進、定期借地権方式の活用、住宅建設コストの低減等に

より、優良な住宅供給プロジェクトを推進し、都心居住の回復を図る必要がある。

(3) 都心居住の推進により、

- ①住宅立地の改善とともに、大都市圏の住宅需給の適正化
 - ②長時間通勤からの解放、自由時間の活用、多様な交流による豊かな都市生活の実現
 - ③定住人口の回復によるコミュニティの回復、セキュリティの確保
 - ④総通勤距離・時間の縮小、既存ストックの活用等社会的効率性の実現
 - ⑤都心地域の文化の継承・創造、生活環境の整備により世界都市としての魅力を高め、競争力を確保
- が図られることが期待される。

Ⅲ. 都心居住の推進のための主要施策（基本方針から抜粋）

1. 住宅立地の改善

(1) 都心部における居住の回復

大都市地域の住民が職場からできるだけ近いところに良質な住宅を確保できるよう、中堅サラリーマン向けの良質な賃貸住宅の供給を重点に都心部（乗車時間概ね30分程度以内の圏域）での居住回復を図るため、都市計画、建築規制を見直すとともに、定期借地権方式の活用等により、優良な住宅供給プロジェクトを推進する。

①都心居住の目標等の設定

◎ 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く供給計画等について地域別供給目標量等を見直すとともに、都市計画・住宅マスタープランにおいて、地域住民の意向を踏まえつつ、都心居住を促進すべき地区、都心居住の目標等を具体的に明示する。

◎ 上記の住宅マスタープランを実効性のあるものとするため、住宅建設計画法に基づく都道府県住宅建設五箇年計画が総合的かつ実質的な地方住宅供給計画として策定されるよう、その見直しを含め検討を行う。

②土地の有効高度利用のための規制の見直しの推進〔都市計画中央審議会、建築審議会に諮問中〕

★◎ 既成市街地については、壁面の位置を統一するなどにより、都心にふさわしい居住環境を確保しながら、住宅市街地の有効利用を進める方向で、斜線制限等の形態規制を見直す。

★◎ 臨海部の低未利用地等については、居住環境に配慮しつつ、土地利用転換により、高度利用を図った新しい住宅市街地の形成が可能となるよう、都市計画・建築規制を見直す。その中で、特に、地区の開発方針等において、容積率特例制度の特例内容とそのため条件を地権者等に事前に明らかにするものとする。

★◎ 運輸省と連携して臨港地区を見直すとともに標準分区条例案策定の検討を行う。

③都市基盤整備と一体となった住宅供給プロジェクトの推進

★◎ 土地の共同化・高度利用と併せて都心住宅の供給を促進するため、不動産特定共同事業の活用を図るとともに、住宅供給型の市街地再開発事業制度等の改善について検討する。

また、都心部において、民間活力の活用により基盤整備と優良な住宅供給を実現するため、土地区画整理事業等において未利用地の集約化と街区のスーパーブロック化を図るとともに、スーパー堤防整備、港湾事業等との連携を図りつつ土地区画整理事業等を推進する。

◎ 住宅供給と一体となったまちづくりを推進するため、住宅・都市整備公団の機能の充実・強化を図る。具体的には、都市計画についての要請等により公団事業について容積率特例制度を積極的に活用できる仕組みや、公団の公共施設整備の代行等の権能の充実を図る仕組みなど事業の実効性を高める方途について検討する。

④良質なマンションストックの形成と有効活用等

◎ 都心部における主要な居住形態であるマンションについて良質なストックの形成とその有効活用を図るため、適正な管理（計画的な修繕を含む。）と建て替えを円滑に推進することを目指して、修繕積立金の額の適正化などによる大規模修繕の促進、修繕等のコスト低減を図る技術開発、建て替えに際して区分所有者の合意形成をスムーズに進める新たなシステムなど総合的な対策の確立を図る。

◎ 優良な中古マンションの流通を拡大するため、公庫融資及び税制の充実による支援等を行う。

◎ 透明、公正な不動産流通市場の形成を通じて都心住宅の流通を促進するため、指定流通機構への登録対象の拡大、同機構の機能の強化等を図る。

⑤都心居住推進のための総合的な法制度の検討

◎ 都心居住を計画的に推進するため、公共団体が主体となり、住宅・都市整備公団等関係者の参画を得て、マスタープランを作成し、これに即して、

・都心居住を推進すべき地区については、公共団体が必要な都市計画を

決定する

・その際、当該地区においては、都市計画・建築規制の見直し、住宅・都市整備公団等の事業主体が事業計画の策定から関連する公共施設整備、都心住宅の供給まで住宅供給と良好なまちづくりを一体的に進めるシステムの構築等を図る

等について新たな法制度の創設も含めて検討する。

以上により、大都市の都心部〔乗車時間概ね30分程度以内の圏域〕で、良質なファミリー向け住宅を含む多様な住宅を年間約10万戸供給することを目指す。

2. 住宅価格の低減

(1) 住宅建設コストの低減

住宅建設コスト低減に関するアクションプログラム（平成6年3月18日策定）を実施し、米国に比べて1.3倍（購買力平価）といわれる住宅建設コスト（住宅建築費）を引き下げ、標準的な住宅の建設コストが平成12年度までにこれまでの水準の2/3程度に低減することを目指す。

①直接的なコスト低減方策

◎ 約15万店と言われる工務店等の生産性向上や住宅部品・整備等の規格化、標準化

★◎ 資材等の流通システム、指定工事店制度等設備・工事関連規制等の合理化

★◎ 建築確認手続き等の簡素化・迅速化、合理化

②市場競争の促進のための措置

◎ 消費者が自ら安くて良い住宅を選べるよう、消費者等に対する住宅の仕様、設備、価格に関する情報提供の充実を図る。

★◎ 国内の木材生産地から直接的に木材を建設現場に供給して建設を行う産直住宅の普及を推進する。また、安くて良い輸入住宅の参入で市場を活性化するため、住宅輸入促進のための体制整備を行う（建築手続等の簡素化、相談窓口の設置、情報提供システムの整備等。）

★◎ 海外建築資材等の円滑導入のため、外国検査データの受入れ拡大、2国間相互認証制度の導入の推進、基準の国際調和の推進を図る。

③DIYでグレードアップを図る“プラス・YOU”住宅や住宅・都市整備公団のモデル住宅（平成6年度中に事業化に着手）及び産直住宅・輸入住宅の普及促進事業のリーディング・プロジェクトを推進する。

(2) 定期借地権活用方式の普及

土地の有効利用を図りつつ低廉な価格での住宅取得等を可能とする定期借地権方式の普及促進を図り、地価負担の軽減を推進する。

- ◎ 定期借地権制度の適正な普及等を図るため、保証金の扱い、地代改定、原状回復の在り方等について検討を加え、定期借地権契約約款（案）の見直しを行う。
 - ◎ 都市型住宅プロジェクトへの定期借地権の活用を図るため、住宅・都市整備公団においては、集合住宅について重点的に検討を加え、賃貸住宅、地代一括払い地上権型の分譲住宅を中心に、地方住宅供給公社においては、特定優良賃貸住宅との組み合わせによる賃貸住宅事業及び地域の住宅のニーズに即した分譲住宅事業を、平成7年度からの事業化を目指して検討を進める。
 - ◎ 今後の定期借地権付き住宅に対する需要を喚起するため、定期借地権付き住宅の購入者の支払う保証金及び転貸方式により供給される定期借地権付き住宅について平成7年度より公庫融資の対象とするための具体的検討を行う。
 - ◎ その他定期借地権活用方式の普及促進のため、民間デベロッパー、ハウスメーカー、農業団体等からなる定期借地権普及促進協議会（仮称）の設立や関係者とともに一層の推進方策を検討する。
- (3) 宅地開発コストの低減等を図るための措置

低廉な宅地供給を促進するために、地方公共団体の開発抑制方針の転換を促すとともに、宅地開発コストアップの要因となっている行き過ぎた指導要綱による負担の是正、関連する公共施設整備費の低減、あるいは地方公共団体による負担の転嫁の是正を図る。

- ★◎ 行き過ぎた指導要綱の是正のため、個別ヒアリングの実施、措置方針の見直し、是正措置のフォローアップ等を行う。
- ◎ 地方公共団体が住宅宅地開発を契機として周辺地域も含めた地域整備に積極的に取り組むことを支援するため、地方公共団体が周辺地域も含めた公共施設整備のアクションプログラムを策定する場合に、これに沿って、計画的・総合的な公共施設の重点的整備を推進する。
- ◎ 自治省との協調により地方公共団体の財政負担軽減の充実を図る。

IV. 平成7年度に講じる具体的施策（平成7年度重点施策及び概算要求から）

- [1] 都心（乗車時間30分圏）において良質な住宅を年間約10万戸供給する

ことを目標に、都市計画・建築規制の見直しなど規制緩和の推進と併せ以下の制度の創設・拡充などにより都心居住の推進を図る。

また、都心居住推進のために必要な新たな法制度の整備を行う。（参考2）

(1) まちづくりと一体となった良質な住宅供給の促進

① 「都心住宅供給促進事業」の創設

三大都市圏の都心地域において、良好な住宅供給と都市基盤整備を一体的・総合的に行い、都心居住を促進するため、都心住宅供給促進事業を創設する。

- ・大規模な埋立地、工場跡地等を活用し、住宅の整備と公共・公益施設の整備を総合的に行い、良質な基盤を備えた住宅市街地を実現する。
- ・既成市街地において、中小規模の敷地の共同化等により敷地の高度利用を図り、市街地住宅を供給する。

■概算要求額（重点化枠で対応）（単位：百万円）

7年度要求（A）		前年度（B）		倍率（A／B）	
事業費	国費	事業費	国費	事業費	国費
40,400	11,000	22,800	6,300	1.77	1.75

■助成内容：市街地住宅等整備、住宅用地先行取得、従前居住者用賃貸住宅等整備、景観施設等整備、公共施設整備

■事業箇所 100地区

② 都心居住促進のための再開発等の推進

都心居住推進のための新たな法制度の整備と連携を図りつつ、既成市街地において住宅供給に資する市街地再開発事業等の重点実施を行うほか、以下の制度拡充等を行うことにより、都心住宅の供給と居住環境の整備を総合的かつ強力に促進する。

■概算要求額（単位：百万円）

7年度要求（A）		前年度（B）		倍率（A／B）	
事業費	国費	事業費	国費	事業費	国費
41,567	13,862	29,857	9,952	1.39	1.39

（うち重点化
枠要望国費
3,920 百万円）

○市街地再開発事業等の補助対象の拡充

都心居住を進めるべく地区において行われる住宅供給に資する市街地再開発事業等について、地区施設等の用地費相当分や都心居住支援施設の整備費を補助対象とする。

また、重要な公共施設整備を伴う個人施行の市街地再開発事業を、一般会計補助の対象に追加する。

■整備目標：三大都市圏の既成市街地等において、2000年までに約22,000戸の住宅供給を行うこととし、平成7年度には、亀戸・大島・小松川地区、晴海1丁目地区など15地区において約2,700戸の住宅供給を行う。

○ 街区高度利用土地区画整理事業の拡充及び街区整序都心居住推進事業の創設

区画道路等の統廃合と介在的に残された未利用地の集約により、地区のイメージを高める新しい公共施設の整備とスーパブロック化を行い、都心居住のための宅地の供給を行う土地区画整理事業に対する助成を拡充する。

更に、地権者等による住宅の共同整備事業等を土地区画整理事業と併せて一体的に行う街区整序都心居住推進事業を創設し、住宅供給を積極的に推進する。

■拡充内容：○街区高度利用土地区画整理事業

1)対象地区要件の拡充

2)補助対象に移転補償費を追加

○街区整序都心居住推進事業

・住宅の共同整備事業等を優良建築物等整備事業として行う場合

優良建築物等整備事業の地区面積要件の緩和

おおむね 1,000㎡以上→おおむね 500㎡以上

■整備目標：三大都市圏の既成市街地等において、今後10年間に約10,000戸の住宅宅地供給を行うこととし、平成7年度には、約1,200戸相当の住宅供給がなされる芝三丁目等6地区において事業に着手する。

○ 民間都市開発推進機構事業の拡充

新たな法制度に基づいて設定される都心居住を推進すべき地域において行われる民間都市開発事業に対する(財)民間都市開発推進機構による支援を拡充する。

■拡充内容：1)事業施行区域面積要件

2,000 m²以上⇒1,000 m²

2)エレベーター等の建築利便施設に対する支援比率

50%⇒100%

③宅地創出に資するスーパー堤防の整備の推進

東京・大阪の市街地及びその周辺地域において整備される高規格堤防（スーパー堤防）のうち、特に住宅宅地供給に資するものについて緊急的に整備を実施し、2000年までに17haのウォーターフロントの宅地の創出を促進する。

■概算要求額（重点化枠で対応）

■事業箇所 2地区

（単位：百万円）

江戸川妙典地区（千葉県市川市）

淀川西島地区（大阪市此花区）

事業費	国費
4,796	3,197

（2）良質な賃貸住宅等の供給

①特定優良賃貸住宅の供給の促進

大都市地域を中心として不足の著しい中堅層向けの良質な賃貸住宅の供給を促進するため、特定優良賃貸住宅の供給戸数を拡大する。

（平成6年度 31,000戸⇒平成7年度 35,000戸〔うち都心地域約11,000戸〕）

②住宅・都心整備公団の用地先行取得資金制度の拡充等

住宅・都市整備公団の都心地域における公共施設整備機能の充実を図るとともに、住宅・宅地開発用地先行取得資金制度（住宅用地分）を拡充し、都心地域における基盤整備と住宅供給を推進する。

（平成6年度 20億円⇒平成7年度 50億円）

③住宅金融公庫貸付戸数の確保等

良質な住宅の確保を促進するため、貸付戸数を63万戸とし、所要の事業費を確保するとともに、以下の制度改善を行う。

○都心住宅供給の促進

都心地域に建設される民間賃貸住宅について実質融資率を引き上げ

○中古住宅に係る融資の改善

・特定の中古マンションに対する基準金利の適用及び償還期間の特例措置の延長

平成7年3月31日⇒平成9年3月31日

・基準金利等の適用対象の拡大

建設後10年以内の優良中古⇒建設後17年以内の優良中古

マンション

マンション

④借上・買取公営住宅制度の創設

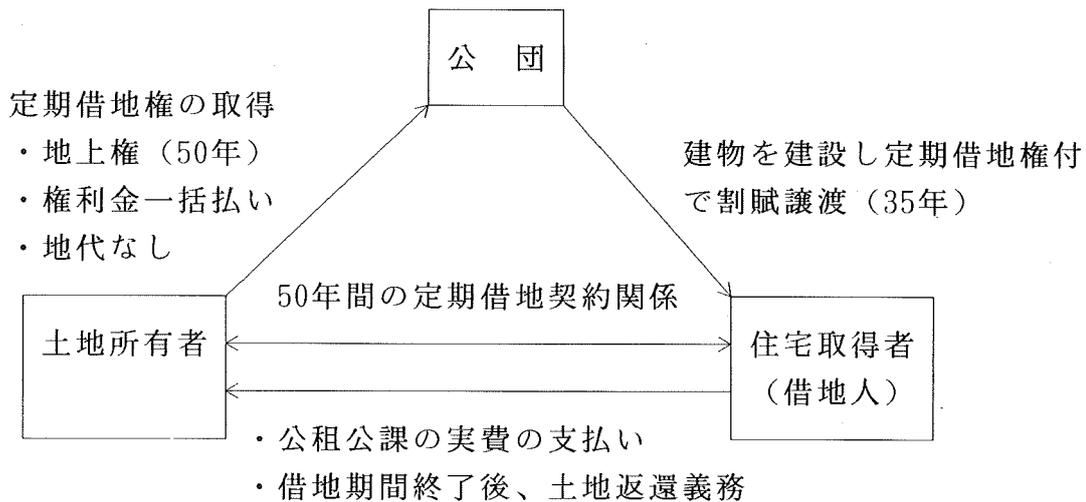
大都市地域を中心として、土地所有者等の建設する住宅の借上げ、市街地の再開発により供給される住宅の買取り等の供給手法の活用により、良質な賃貸住宅の供給を促進する「借上・買取公営住宅制度」を創設する。

(3) 定期借地権の活用・普及

住宅・都市整備公団、地方住宅供給公社による定期借地権を活用した住宅供給を推進するとともに、住宅金融公庫融資制度の拡充により、定期借地権取得の際に支払われる一定の保証金を融資対象とする。

〈住宅・都市整備公団の分譲住宅についての検討例〉

○「権利金払い地上権方式」（いわゆる定期所有権方式）〈制度スキーム〉



(4) 平成7年度都心居住関係税制改正要望主要項目

①都心における賃貸住宅の建設推進のための特例措置の創設

(所得税、法人税、相続税、固定資産税)

都心部における居住機能の回復と職住近接を実現するための法制度を整備し、都心居住を推進すべき地域内で建設された賃貸住宅等について、次の特例を創設する。

(1) 所得税・法人税

対象：中高層の賃貸住宅又は賃貸住宅を一定割合以上含む特定の建築物

特例内容：5年間5割増償却（耐用年数45年以上のものは7割強償却）

(2) 固定資産税

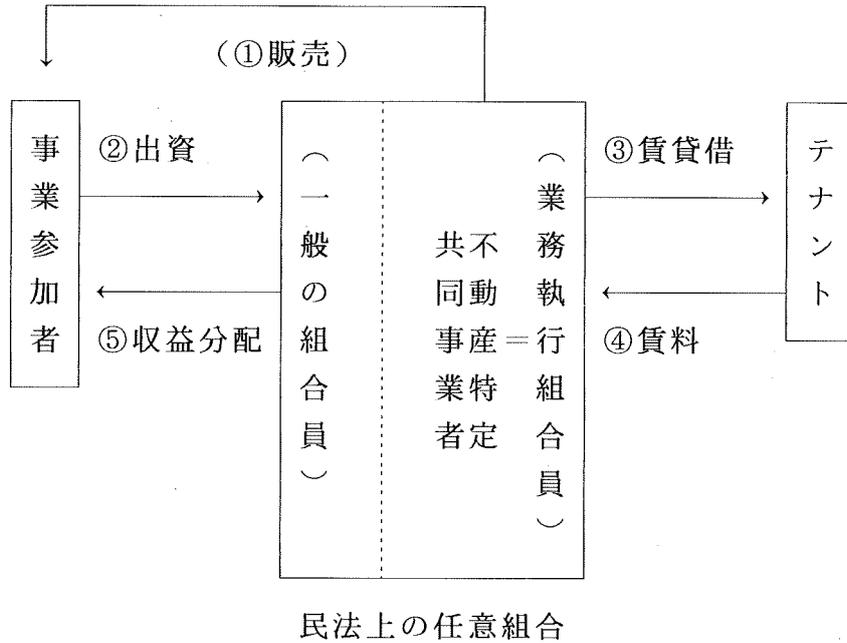
対象：中高層賃貸住宅

特例内容：税額から最初の5年間3/4，その後5年間2/3を減額

(3) 相続税

対象：現行「課税相続財産のうち、」 「左記に加え、不動産等の」

(参 考) 不動産特定共同事業の流れ (任意組合型の場合)



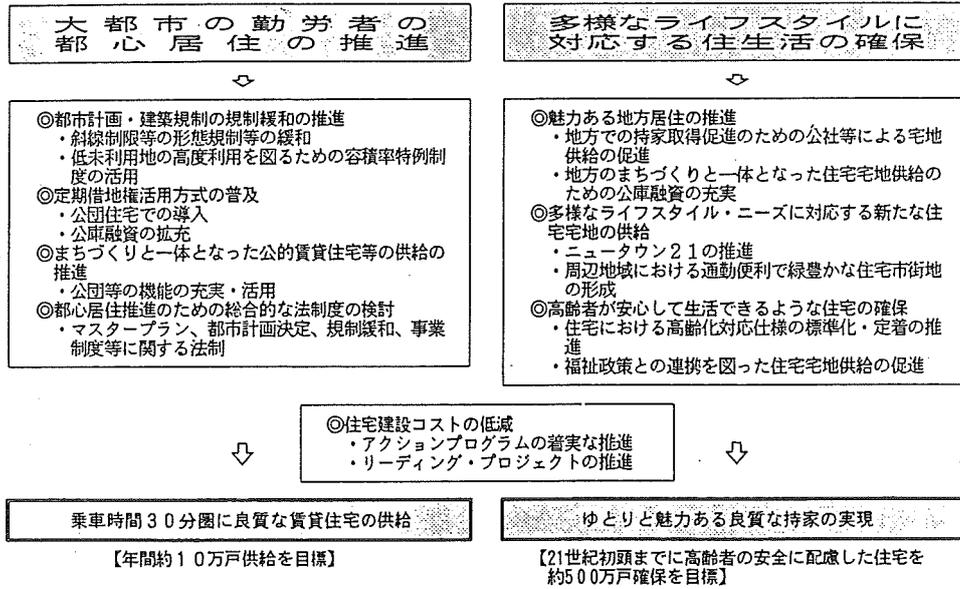
V. おわりに

都心居住の推進による職住近接の実現は、従来からその必要性が指摘されながらも実現可能性の壁に阻まれて、めざましい成果をあげることができなかった課題である。三年連続の地価下落、建築コストの低下、国民の土地所有・利用に関する価値観の変化、過剰な収益成長期待の剝離など都心居住を取り巻く社会経済環境に変化が生じている現在は、関係者がこの難問に正面から取り組む好機といえよう。

建設省においても、都心居住の推進に向けて所管の行政手段を総動員し、思い切った措置を総合的に講じていくこととしている。

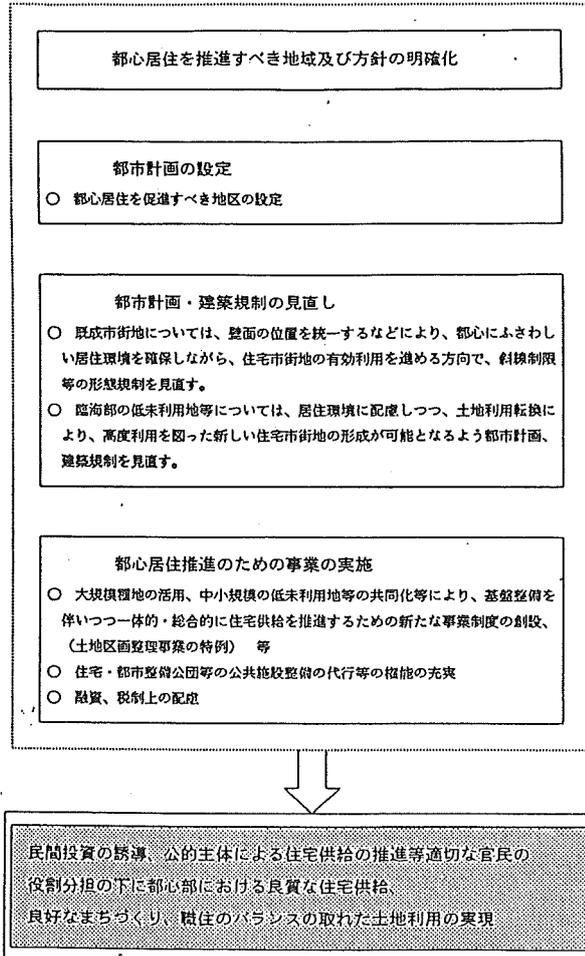
もとより、都心居住は、地方公共団体、地域住民、民間開発事業者等関係者の知恵と力を合わせることなしには、その実現はおぼつかない。関係者のご理解、ご協力を切にお願いするとともに、忌たんのないご意見、ご指導をお願いしたい。

参考1 住宅・宅地対策の基本方針について～ゆとりある住生活の実現～



※) 公営住宅等公共住宅制度等については、住宅地審議会における審議を踏まえ見直し。

参考2 都心居住推進のための新たな法制度の整備



※ 都心居住については、都市計画中央審議会、住宅地審議会、建築審議会で審議中であり、法制度の内容は、これらの審議を踏まえさらに検討

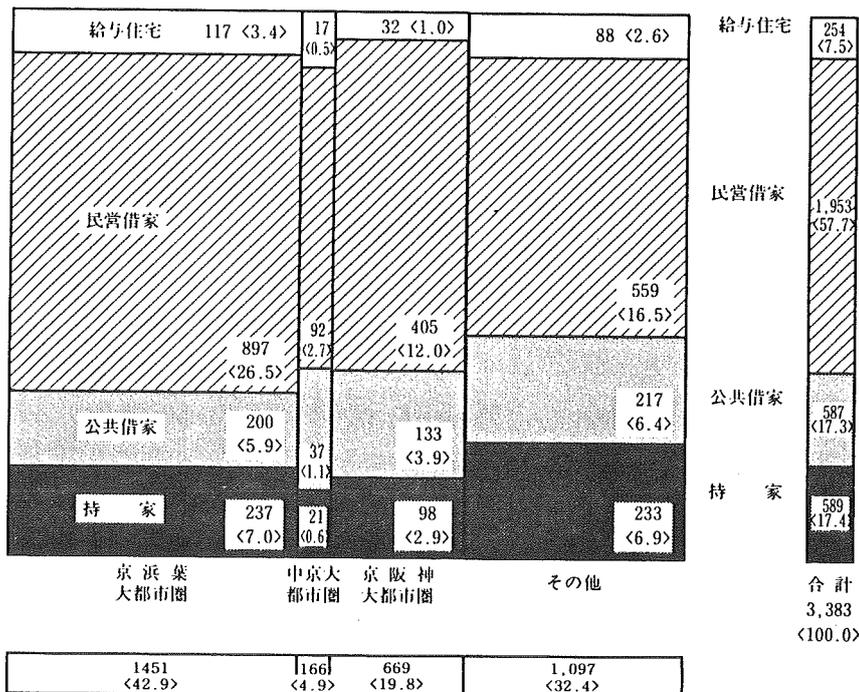
資料1 都心3区(千代田区・中央区・港区)への通勤・通学所要時間帯別分布の推移

年 \ 所要時間	1975	1980	1985	1990
0～30分	3.4	2.8	2.6	2.5
30～59分	39.0	37.4	37.4	32.1
60～89分	40.0	39.6	39.6	43.0
90～119分	14.7	16.7	16.7	18.5
120分以上	2.9	3.5	3.5	3.9
(60分以上計)	57.6	59.8	61.5	65.4

(単位：%)

(出典)「大都市交通センサス」(運輸省)

資料2 最低居住水準未達世帯(規模要因によるもの)の地域別・所有関係別内訳
(平成5年)：主世帯 (単位：万世帯、< >内は%)



(注)「住宅統計調査」(総務庁統計局)による。

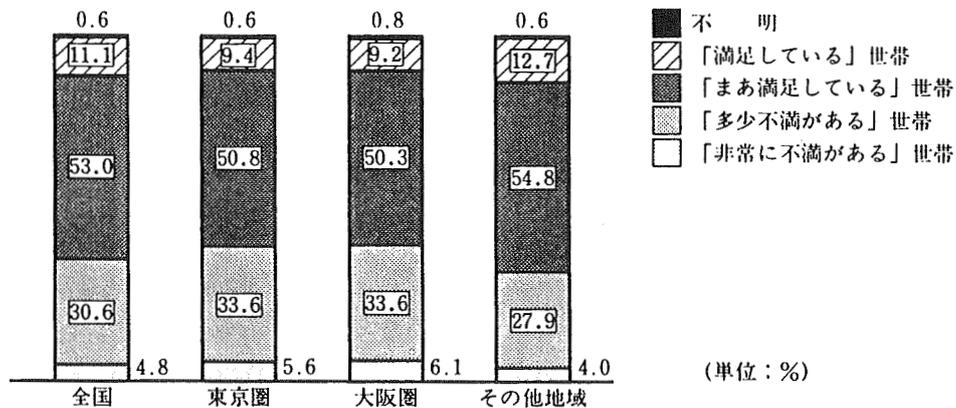
資料3 東京都心区の容積率充足率

(単位：%)

	概算 容積率 A	指定平均 容積率 B	A / B
千代田区	510.5	528.3	96.6
中央区	403.9	560.5	72.1
港区	244.4	404.5	60.4
都心3区	340.2	476.3	71.4
新宿区	189.7	383.2	49.5
文京区	150.5	337.9	44.5
台東区	227.8	481.2	47.3
渋谷区	162.9	323.0	50.4
都心7区	238.4	419.2	56.9
墨田区	137.9	321.1	42.9
江東区	112.1	287.7	39.0
品川区	120.6	275.4	43.8
目黒区	102.5	207.1	49.5
中野区	92.9	215.0	43.2
豊島区	145.8	351.4	41.5
荒川区	118.5	318.0	37.3
都心14区	165.6	339.7	48.7
区部計	110.8	252.3	43.9

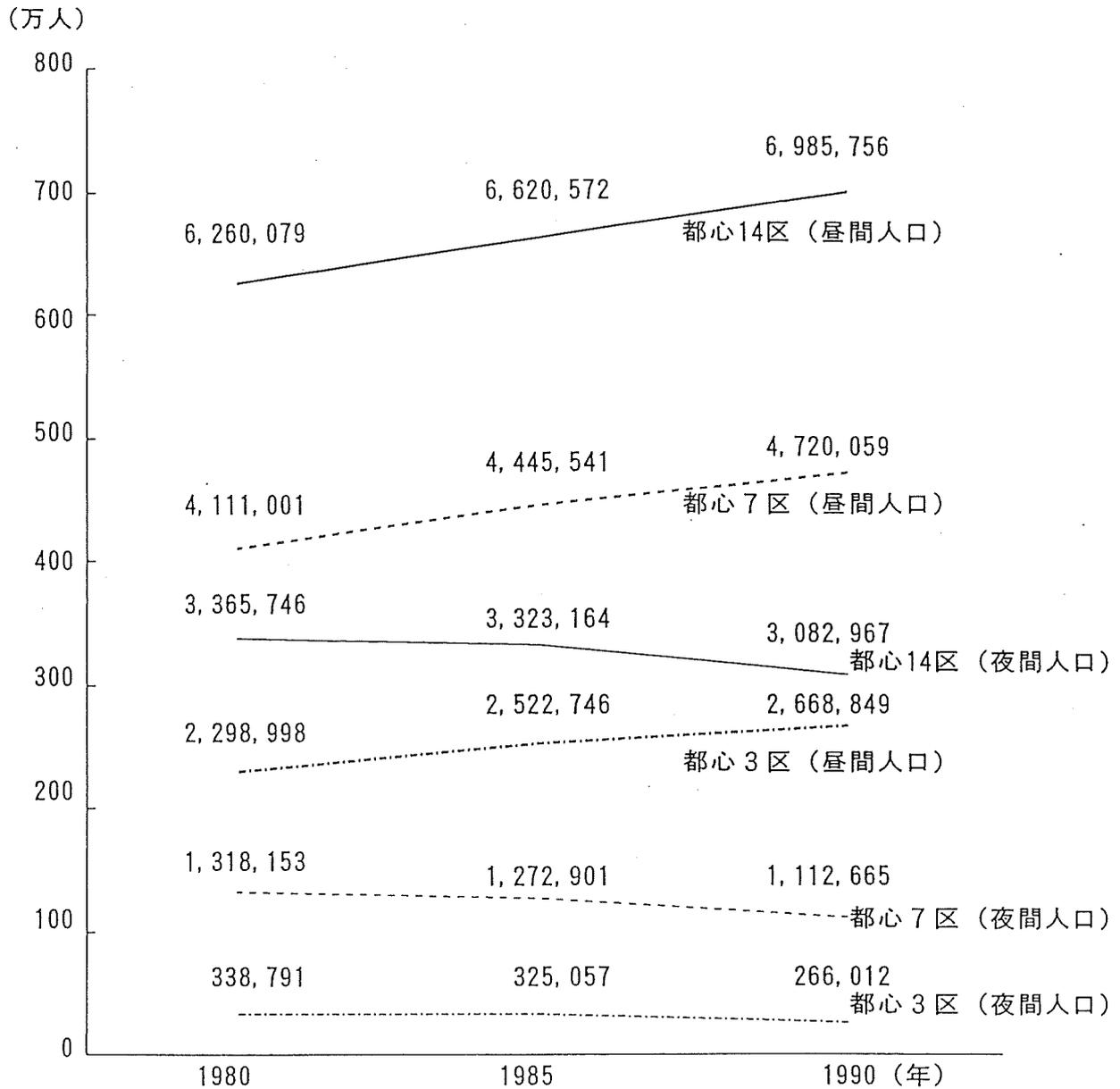
(出典) 「東京の土地1992」(東京都企画会議)

資料4 都市圏別、住宅及び住環境に対する総合評価



(注) 「住宅需要実態調査」(建設省住宅局)による。

資料5 都心3区、7区、14区の夜間・昼間人口の推移



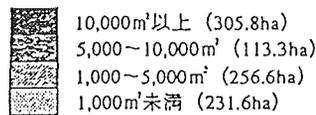
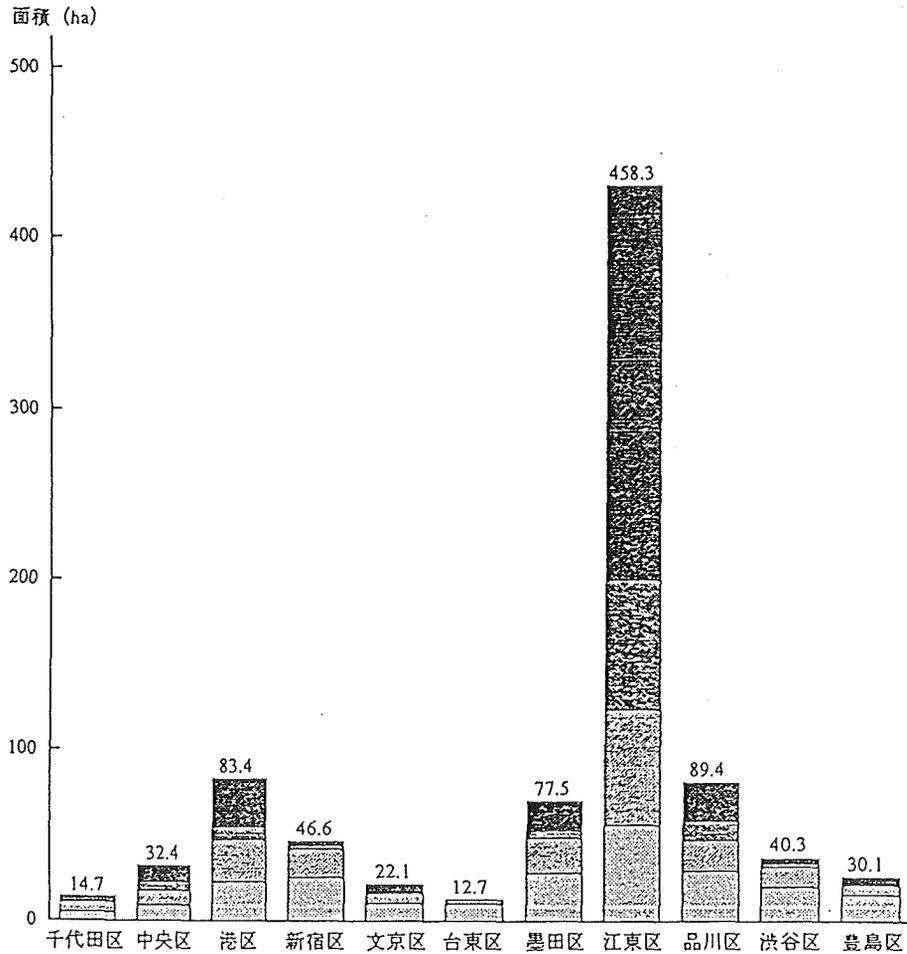
注) 都心3区…千代田区、中央区、港区

7区…上記3区+新宿区、文京区、台東区、渋谷区

14区…上記7区+墨田区、江東区、品川区、目黒区、中野区、
豊島区、荒川区

(総務庁統計局「国勢調査」より)

資料6 都心11区における低未利用地の状況



() 内は11区計 (合計907.3ha)

	総面積	種類別内訳			規模別内訳			
		未利用地	屋外利用地	工場・倉庫	1,000m ² 未満	1,000~5,000m ²	5,000~10,000m ²	10,000m ² 以上
面積	907.3ha	132.3	306.6	468.5	231.6	256.6	113.3	305.8
構成比	100.0%	14.6	33.8	51.6	25.5	28.3	12.5	33.7

資料) 国土庁

注) 未利用地: 新規開発地 (埋立地、新規造成地)、既存未利用地

屋外利用地: 各種置場、駐車場等、自動車関連施設用地、運動施設用地、展示場、短期利用建築敷地 (工所用仮設建築物等)

工場・倉庫: 工場、危険物貯蔵所、油槽所、倉庫、配送センター及びトラックターミナルで4階以上のものを除く。

いずれも 300m²以上のもの。