〔特集〕成熟社会における住宅宅地政策の方向と課題

論説

住宅政策の新紀元——公民の役割分担の見直し——

The New Stage of Housing Policy——The Change in the Role of the Government——

Yasuko NIIMURA : Director, Social Trend Analysis Division Sumitomo Life Research Institute Inc.

新村 保子*

The recent report titled “Housing Policy towards 21st century” states adequately that we have come to the stage where the improvement of our housing should be achieved through market. In other words, the government policy for the purpose should face a paradigm change : from traditional paternalistic intervention in the housing market to the role of a neutral rule maker and of a judge in the housing market. Also the report emphasizes the utilization of the residential stock. This can only be achieved through the development of the second hand market and the rental market.

Keywords : Market Mechanism, Paradigm Change in the Housing Policy, The Government as a Rule Setter and a Judge

量的充足, 住み替え, 住宅政策のパラダイム転換, 市場重視, セーフティネット

はじめに

20世紀の最後の年にあたって住宅宅地審議会の答申「21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について」がとりまとめられた。その審議にかかわったものとして日本人のトラウマともいえるべき「ウサギ小屋神話」がようやく克服されようとしていることに大きな喜びを感じている。戦後の追いつき追いこせ（キャッチアップ）型経済社会体制の問題が指摘されてから4半世紀経つ。その間に迅速とはいわないが徐々に生活指向型の経済社会体制に変わりつつある。豊かさを阻害するものとして経済的ゆとりのなさ（高い物価水

準）、時間的ゆとりのなさ（長い労働時間）、空間的ゆとりのなさ（狭い住宅）、精神的ゆとりのなさ（学歴社会と進学競争など）が指摘されたのは10年以上前のことである。バブル崩壊後の景気低迷の中で規制緩和が進み、経済的ゆとりの無さの象徴としての内外価格差は解消されつつある。また、週休二日制の普及に景気の低迷も重なって悪名高き長時間労働は解消されてきている。グローバル化の中で日本的雇用慣行に変化が見られ、少子化の進み中で進学競争もその様相を変化させる事が期待されている。

住宅政策の戦後体制はそれよりも長く続いたといえるかもしれない。戦後の絶対的不足の時代か

*新村 保子（にいむら やすこ）・株式会社住友生命総合研究所

ら数量的には住宅戸数が世帯数を上回ったのは1968年である。住宅難世帯という言葉が聞かれなくなって久しい。しかし私たちの住宅飢餓感は必ずしも解消されたとはいえない。相変わらず住宅政策といえども手を挙げて歓迎され、バブル崩壊後の国内需要の低迷を救うために住宅政策がフルに使われている。

日本の住宅政策の特徴は上記のような国民の大多数の飢餓感を背景に、必ずしも低所得層のための政策に限らず、広く中間層の住宅をも対象とするものであったことである。住宅金融公庫の低利融資、住宅ローン減税、公団住宅、特別優良賃貸住宅制度などがこうした政策の主要な例である。現実にはすでに住宅の総数は世帯数を大きく上回っているし、持ち家に限れば広さでも先進国にひけをとらない。一人当たり国民所得水準が世界の最高水準であり、国の借金がGDP規模をも上回る中で、こうしたばらまき型住宅政策が私達の豊かな住生活を創るためにいまだに必要なのだろうか。

今回の答申がとにかく量を供給する政策から、ストックを有効活用する政策への転換を打ち出したこと、そのための手段として市場メカニズムを

重視し、公的主体は市場のプレーヤーからは撤退し、その役割を市場条件の整備、市場の誘導、市場の補完に整理したことは極めて妥当であると考ええる。しかし後二者に過度に傾けば民間市場の発達が阻害される。公民の役割分担がいかにあるべきかを真摯に検討し、政策介入には論理と節度が必要であろう。

本稿では住宅の私的財としての側面に注目し21世紀の住宅政策がいかにあるべきかを論じる。

1 日本の住宅問題の変貌

住宅需要の変化

住宅問題を取り巻く環境は大きく変化している。第一に、住宅需要に影響を与える最大の変化は人口の減少であろう。量的に既に住宅の戸数が世帯数を大きく超過している中で、21世紀初頭には人口の、ついで世帯数の減少が見込まれている。絶対的な住宅あまりの時代がくるのである（図1、図2）。第二に、高齢化の進行と家族の変容は住宅需要の構造を変化させ、現在の住宅ストックのありようが生活に適合しているか否かを問い掛ける。第三に、既に豊かになった私達は、これまでの経

済的豊かさの追求から生活の豊かさを追求するようになってきている。これは住宅の次元で言えば、住宅や宅地をもっとも有利な資産として「所有」する志向から、生活サービスの提供の場として「利用」する志向への変化である。すなわち地価の上昇神話を背景に、広い借家と猫の額ほどの土地付き住宅を比較して、後者

図1 人口・世帯数の推移
(千人)

が絶対的に選ばれてきたこれまでの選択が大きく変化することである。同時に生活の場として考えるとこれまでのように1ミリでも自分の土地を大きく確保しようとするより、公共空間を整備して近隣の環境をよくする事の価値が重要になろう。第四には、地球環境問題の深刻化は私達が地球環境配慮型のライフスタイルをとることを要請しているが、生活の場である住宅ストックはこれに適合しているだろうか。また、作っては壊す新築市場中心の住宅産業のあり方はこのままで良いのだろうか。

住宅供給の変化

こうした住宅需要の変化はかなり前から進行している。しかし住宅政策の新築持ち家優遇の枠組みと借地借家法のひずみから日本における新築志向は続き、借家供給はいっこうに変化せず、極めて劣悪な、または狭小なものしか供給され得なかった。また、中古住宅の資産価値はきわめて低く評価される結果、その流通も限られたものにとどまっている。広い戸建て持ち家に住む高齢者が、フローの所得が乏しく、極めて貧しい生活をしている例も少なくない。この答申審議の過程でようやく定期借家権の成立を見た。また、リバースモーゲージの仕組みの検討、中古住宅の流通市場の

整備などが提言されたことから、これらが実現すれば、今後は貸家、中古住宅などの多様な供給が期待でき、持ち家にしがみついていることから解放され、ライフステージ、ライフスタイルに応じた居住が実現できるのではないかと期待される。

同時にこれは新築市場に偏っていた日本の住宅市場に、不動産仲介業、不動産賃貸、保証業務、不動産担保金融などさまざまなビジネスチャンスが出現することを意味している。

2 住宅とはなにか

これまでの住宅政策の底流には、常に、住宅は広い意味での社会資本であるとの考えがあった。実際、政府の過去の経済計画ではこう定義している。しかし現在の経済学者の多くはこれに疑問を抱いている。住宅の便益(居住サービス)は居住者にしか享受できない。確かに景観などの面で外部経済効果を持つ事は否定できないが、基本的には私的財であるとの合意がある。また、その長期耐用性から社会資本という論者もいるが、これは民間資本ストックと同じ事であり私企業の生産設備をその長期耐用性をもって社会資本というひとはいない。要するに住宅は普通の経済財で普通の財でない理由はない。もちろん最新鋭の民間企業

設備が国民の富を増すと同時に、私的財であっても耐用年数が長期にわたるストックである住宅資産の質の向上は国富の増加である。

私的財であっても国民生活の基盤である事は否定できない。戦後すぐはその基盤が戦災で大きく損傷を受けて絶対的な供給不足状態にあ

図2 住宅総数と総世帯数

(千戸、千世帯)

ったのであるから、これを充実すべく供給政策をおこなったことは政府の政策としては当然という事ができよう。しかし現在の状況はすでに量的には世帯数を上回っている。平均的な質や広さも大きく向上した。そうした中で問題はライフスタイルの変化や家族構造の変化に対応した供給が行われていないことにある。持ち家所有を優遇してきた結果、依然として土地・住宅は財産の保蔵手段としては有利であり、保有志向は強い。しかし一方で生活を豊かにする空間としての住居に目が向いている。所有から利用への大きな変化である。しかも各人の求める空間にはライフステージ、ライフスタイルによって大きな多様性がある。

国民の大多数が核家族化している。核家族はライフステージによって家族規模、家族形態が異なり、最適な住居も異なる。かつての農村型大家族制の下では個人のライフサイクルによって居住需要はあまり変化しない。常に家族の中に老人がいて壮年がいて子どもがいた。また、職場と住まい

が近接していた。一方、現在の核家族はライフステージによって独身時代(1人)、結婚(2人)、子育て期(3～4人)、巣離れ期(2人)、高齢期(1人)と家族規模が変化し、住宅の立地や構造に対する需要もまた大きく変化する。一軒の家でこうした多様な家族形態に対応するのは困難でありまた、資源の無駄遣いでもある。要するに最適な住居に住もうと思ったら住み替えが必要なのだ。(図3, 図4)

豊かな住生活という視点から今必要なのは狭い土地ではなく、生活の入れ物としての生活空間なのである。別に新築の持ち家でなくても、質のよい生活空間を提供してくれるならば、賃貸住宅でも、中古住宅でも、ライフステージにあわせて住み替えればよい。すべての住宅ストックを全てのライフステージに合うようにする事など不可能だし必要でもない。また、より良く住むためには住居のなかだけでなく周辺の環境も重要である。これまで土地の広さと駅からの距離だけで価値が決

図3 家族のライフスタイルと住宅需要

従来型

現在

図3 家族のライフスタイルと住宅需要

まっていた住居が、住居本体の暮らしやすさに加えて、その立地している地域環境の暮らしやすさ、

景観や自然の存在、ケアサービスの入手可能性などによっても価値が決まるようになるのではない

か。

知人のイギリスの老婦人は夫と若くして死別したあと三人の子供を一人で育て上げて一昨年に定年退職した。在職中は職場に近いかなり大きな家に住んでいたが、引退と同時にその家を売却、郊外の小さなきれいな家を購入。小さいといっても2階だての2LDK、一人暮らしには十分な広さである。現在の生活は、年金でまかなっているが、住居の売買差額を金融資産として持っており、裕福とまでは行かないが年に1回の海外旅行もできる。ポイントは住み替えを当然と考えている事と、長く居住した家が資産として老後生活を保障している事である。

翻って日本の高齢者の住生活をみると、賃貸住宅に住んでいる人は、たとえ高齢者対応でなく住みにくくても、一度出てしまえば賃貸住宅に入る事が困難であるから動こうとしない。持ち家に住んでいる人も、子供が巣立って、老夫婦二人で、大きな家で、掃除も雨戸たても大変になっても、売る事もできず、フローの所得に事欠きながら生活している人も多い。建物は資産ではなく土地だけを資産として考え、「手放さない事が得」としてきた事が中古住宅の流通市場形成を阻害し、住宅資産が老後の生活を保障する事を困難にしている。

スムーズな住み替えをするためには、賃貸市場や中古住宅市場がきちんと機能する事が重要だ。また、そうしてこそ長く住んだ住居が老後の生活を保証する資産として使えるのだ。

住宅が生活にとって重要な基盤であるということと、それを政策的に充実しなければならないということは別のことである。重要である事は否定しないが供給が潤沢であり、最低水準が満たされている現況は普通の経済財として扱う事によって資源配分の効率性が保証される段階であるといえよう。

3 住宅政策のパラダイムの転換

数量的には充足された私達の住宅は、居住の質

という事を考えるとまだまだ十分豊かになったとはいえない。これにはいくつかの原因がある。第一は、「土地さえもっていれば」という戦後一貫していた「土地神話」の存在である。土地の上の生活の場たる建物に価値を認めずおろそかにしてきた。実際、都市部では土地の所有にこだわれば平均的サラリーマンが獲得できる土地面積は知れており、それでもなけなしの貯蓄をはたきローンを組まなければ入手できず、快適な建物にまで手がまわらなかった。さらにこれが土地の共同化による高層化を阻み、木造密集住宅という非効率、かつ、防災性に欠ける市街地を生み出す要因ともなったのではないか。第二に、住宅の質は特に都市部の貸し家において低劣である。これは地価の高さと同時に、借家人に過度に有利な借家法の存在が、家族向け長期賃貸をビジネスとして困難にしまった事が原因といえる。第三に、土地所有中心の考え方は、地域全体としての住環境をよくするというインセンティブを生起させなかったようだ。

多様な需要にこたえるには市場が効率的であるというのは、経済学の教えるところである。しかし、現実には、これまでの政策を変えられなかったために市場は大きくゆがんでいる。すなわち貸家の供給の低水準と中古市場の未発達である。これをもたらししているのが借家人の権利を過度に保証した借地借家法と新築住宅優遇の公庫融資、税制、また税制における住宅土地の他の資産に比較しての優遇であったのではないか。

今回の答申が前回の答申に続き市場を重視する政策を打ち出したのはきわめて当然である。

市場重視

1) 市場の環境整備

豊かな住生活という視点からは、質のよい生活空間を提供してくれるならば賃貸住宅でも中古住宅でもライフステージにあわせて住み替えればよい。そのためには市場を通じて自分のほしい住空間が手に入ることがもっとも効率的である。しかし、現実の住宅市場はこれまでのきわめて強力的

居住権を保護する借地借家法の存在や、土地住宅所有優遇政策によって大きくゆがんでおり、これまでのところこうした多様な選択が可能ではなかった。政府のしなくてはならないことはこうした市場のゆがみを除去し、市場が需要と供給を効率的にマッチできるようにすることである。今回実現した定期借家権の創設は、賃貸住宅がビジネスとして成立する条件の整備であり、これによってファミリー向けの良質の賃貸住宅供給が促進されることが期待される。また、建築基準法の改正と住宅品質確保促進法による住宅の性能表示制度の導入、基本構造の10年の保証などは住宅の提供する居住サービスに対する客観的評価を与えることによって消費者に住宅に対する正確な評価情報を提供し市場において消費者が対等な取り引きをする事を可能にする。また、これは賃貸市場や中古市場を正常化する大きな第一歩であるといえる。

2) 市場の誘導

住宅は長期に利用されるものであり、これまでは平均的には30歳台後半で住宅双六の上がりとして持ち家を持ち、しかもその家に生涯住む事が想定される事が多かった。しかし、その時点で自分たちの老後への配慮ができるかという点とむずかしい。バリアフリー住宅はこうした意味では個人の選択として新築時点で選ばれない可能性が高く、持ち家ストックのバリアフリー化はほうっておいたら進まない可能性がある。何らかの誘導的措置が必要とされる所以である。同様に環境に配慮した住宅はそれにより節約できるエネルギー費用の低下より大きい設備費用がかかるとしたらほうっておいたら実現しない。これもその環境コストが直接的には住宅を作る人にかからない社会的費用だからである。

こうした社会全体からみた住宅ストック自体の望ましい性格が、将来の不確実性や、外部経済・不経済の存在によって、市場と分権的意思決定によっては実現されない場合には誘導的政策が正当化される。

3) 市場の補完

もちろん、平均的にはきわめて豊かであり多様な需要を要求する消費者であるが、疾病や失業、などにより所得を喪失する可能性もある。また、心身障害などにより所得稼得機会が得られない人もいる。こうした場合のセーフティネットは近代社会の当然の装備である。それではセーフティネットのあり方はどうあったらよいであろうか。これまでセーフティネットとしては公営住宅が主たる政策であった。日本全体で200万戸以上が公営住宅として供給されている。これがセーフティネットとして機能してきたことは間違いがない。しかし、いくつかの問題が生じているのもまた事実である。

まず、住宅を他の生活保障と別に公的に保障する必要があるかどうかの議論がある。いわゆる住宅弱者の問題である。たとえば、高齢者や外国人は民間借家に入居することが困難であるといわれている。これに対しては、入居差別の行われる原因を解消し弱者が市場の他のプレーヤーと同様になれるような政策がまず考えられなければならない。定期借家権は貸し主の不安解消の一つの方策となる事が考えられるし、一部の自治体などで実施している身元保証制度、家賃保証保険なども有効であろう。その結果、住宅に限った弱者がいなくなれば、生活保護等の所得保障と統一的に運用する方が公正さが保てるのではないだろうか。

この他にも多くの問題がある。第一は、東京のような大都市では入居希望者が多く、資格があっても入居できない人が多数いることである。たまたまくじにあたった人だけが享受できるのでは本来のセーフティネットとしての機能が欠けているといえる。また、第二に、しばしば指摘されることとして、居住権を公営住宅においても重視することから既得権化している部分があることも問題である。第三に、居住者の高齢化である。所得基準で運営されている公営住宅の入居は、フローの所得がなくなる高齢期には退出するインセンティは

ゼロといってよい。その結果多くの公営住宅は世間一般の団地に比較し高齢化が急速であり、コミュニティ運営に支障をきたしているという。以上の三つの問題点はすべて公営住宅が公の直接供給で行われていることによるといえる。そうした中で「若者を優先的に入居させたら」とか「親子近居するものを優先的に入居させたら」などの議論が行われているが、これはゆがみをさらにひどくする効果しかもたないのではないか。むしろ他の公共住宅と一括運営をして、生活保護とリンクした家賃補助を行うことの方がより公平でしかも上記の問題を回避できるのではないだろうか。公営住宅についても大きく考え方を变える必要がある。もちろんこれも地域によって大きく住宅事情が異なるので地方公共団体が自地域の住民の状況を把握して行うべき政策かもしれない。

ストック重視

住宅の絶対的不足からの脱却は、新規建設市場のみを重視してきた政策に大きな変化を迫っている。住宅と住む人の需要のミスマッチをどのように解消するか、必ずしも良質とはいえない住宅の大量ストックの更新がどのようにおこなわれるかである。これも基本は市場重視で行うことが重要である。前述のようにストックを有効利用するためには、住み替えが容易に行われ、既存ストックが循環利用されることが鍵である。住み替えを困難にしている要因があったらそれを取り除く必要がある。

また、営々として築いた住宅宅地資産を持ちながらフローの所得が少ない高齢者が、その資産を賃貸、売却、またはローンの担保（リバースモーゲージなど）に有効利用して所得を確保すると同時に、高齢者対応の住宅に居住することで日々の生活の質が向上させられるようなスキームの検討も有効である。

住宅ストックは量的には大量にあるがこれがすべて良質なストックとはいえない。住宅ストックの質の向上には、更新の機会にうまく良質の住宅

に建て替えられるようなインセンティブ政策（市場の誘導）が有効かもしれない。特に都市部では同時に区画整理などによって市街地全体をリニューアルできるように、住民の意向を調整し、とりまとめるための工夫が必要だ。住民の合意形成は昭和40年代に大量供給された集合住宅の立替にあたっても重要な問題である。

これからの住宅政策が関与しなければならない課題として、次の3点がこれまで以上に重要となろう。第一は住宅および共用空間や近隣公共空間の高齢化対応である。第二は、それに伴い団地内また近くに福祉拠点ができうるような環境が必要である。福祉政策と住宅政策、都市政策が連携した地域作りが重要である。第三は、個々にゆだねては進まない環境対策である。これらのためには必ずしも完全に市場に任せては実現できない質の向上として何らかの誘導政策は有効と考えられる。

4 残された課題

今回の答申は5年前の答申がすでに市場重視をうち出したにもかかわらずそれを実現する方策への踏み込めなかったために、住宅市場の大きな枠組みの変化にまでは至らなかったのに対し、審議の過程にさまざまな制度インフラの法制化（建築基準法の改正、定期借家制度の創設、住宅品質確保促進法制定、都市計画法改正など）が進められたことから、答申時点でその実現が担保されるものとなったといえる。住宅市場が整備され、各人の居住ニーズが市場を通じて満たされ、住生活の安定と充実が確保されることが期待される。また、膨大な住宅ストックの質の向上を図るための施策として環境配慮住宅への誘導政策、公共住宅の高齢者対応の推進、金融公庫融資の利用などが企画されており、ストックの質の向上への誘導が期待される。特に高齢者にとって、その資産の有効活用ができるような手だてが早期に実行されるならば、高齢者の生活の安定と充実が期待され、老後

不安の一部が解消されることになる。

しかしこれですべてが整備されたわけではない。大きな二つの問題が残されている。第一は宅地と住宅の関係であり、第二は住宅宅地税制のあり方である。これまでの土地神話は、資産としての土地への執着と、その結果の土地の細分化を招いた。土地と建物の関係の見直しが必要なのではないだ

ろうか。また、審議はされたものの結論に至らなかった課題として、住宅・土地税制がある。複雑な流通税、相続税・贈与税における扱い、資産課税における土地の評価の問題、そして消費税と住宅の関係など、提起されている問題は多種多様であり、しかもそれが市場に人為的な歪みを与えている面もある事は上述した通りである。