

社会資本整備審議会答申
「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」要旨

I これまでの住宅政策を支えてきた制度的枠組みの見直しの必要性

1 住宅建設計画法の枠組みが果たしてきた役割

昭和41年に制定された住宅建設計画法及びこれに基づき8期にわたって策定された住宅建設五箇年計画は、戦後の絶対的な住宅不足を背景にその確立を見た住宅金融公庫（以下「公庫」という。）、公営住宅制度及び日本住宅公団（以下「公団」という。）等による公的資金住宅の計画的かつ安定的な供給を実現してきた。また、①多様化・高度化する国民の居住ニーズを政策に反映させる機能、②各種施策を総合的かつ整合的に推進するための住宅政策のマスタープランとしての機能、③政策目標の設定により、行政はもちろん民間事業者等の取組みを促す目標提示機能を果たすことを通じ、国民の居住水準の向上に大きな役割を果たしてきた。

2 歴史的転換点にある住宅政策の制度的枠組み

本格的な人口減少社会を目前に控え、今後、世帯数の伸びは大幅に鈍化し、2015年をピークに世帯数は減少に転ずるものと推計されており、右肩上がりの住宅需要を前提としている住宅政策の制度的枠組みは、その抜本的な見直しが迫られることになる。特殊法人改革の中で、平成16年には、大都市圏を中心に住宅・宅地の大量供給を担ってきた公団が廃止され、民間賃貸住宅供給の支援など民間投資のバックアップを主な業務とする都市再生機構が発足している。また、公庫についても、民間金融機関による長期固定ローンの供給を支援する証券化支援業務を主な業務とする新たな法人への移行が決まっている。

さらに、公営住宅についても、補助金等改革の中で、地域住宅交付金の創設により地域の自主性と創意工夫が反映される助成制度への転換が図られるなど、地域の主体的判断によるきめ細かな施策展開を可能とする改革が求められている。

このように、これまでの住宅政策を支えてきた3つの主要な政策手法について、既に抜本的な改革が進められており、これらを通じた公的資金住宅の供給を前提にした住宅建設計画法に基づく計画制度についても、そのあり方を根本から見直すことが求められている。

3 住生活をめぐる諸課題

一方、我が国の住宅や住環境の質は、依然、国際的に見ても低水準であり、グローバル化や少子高齢化が進む中で、世界に誇れ、後世に残すに値する、魅力ある住生活が実現している状況にはない。

人口減少社会の到来を目前に控え、大規模地震の切迫性が指摘される中での住宅・市街地の安全確保、急速な少子高齢化に対応した高齢者の安心確保や子育てに適した居住環境整備、住まいに関する選択肢の充実、環境問題への対応、地域資源を活用した伝統的な木造軸組住宅等の地域の伝統・文化等と調和した美しい居住環境づくり、住宅に困窮する者への公平かつ柔軟な住宅セーフティネットの確保など、住宅や住環境をめぐる諸課題に的確に対応し、豊かで魅力ある住生活の実現を追求する住宅政策が求められている。

II 住宅政策の方向性を示す新たな制度的枠組みの構築

1 住宅政策に関する基本法制の必要性

右肩上がりの住宅需要を前提とした制度的枠組みがその役割を終え、人口減少・世帯減少社会、超高齢社会を目前に控えた住宅政策の新たな局面を迎える今こそ、国民一人一人が真に豊かさを実感できる住生活とは何か、また、その実現に向けて国民・事業者・行政が一体となってどのような取組みを行うべきか、あらためて問い直す好機である。

このため、①国民・事業者・行政が共有して目指すべき住宅政策の基本理念を確立し、②その実現のための各主体の役割を明確化し、③基本理念に基づき、他の行政分野との連携を密にしつつ、各種施策を総合的かつ計画的に推進するための制度的枠組み、すなわち、住宅政策に関する基本法制とこれに基づく新たな計画体系を整備すべきである。

2 住宅政策の基本理念

国民一人一人が真に豊かさを実感できる住生活を実現するため、国民・事業者・行政が共有して目指すべき住生活に関する普遍的な考え方は次のとおりであり、新たに構築される基本法制においては、このような住宅政策の基本理念が位置づけられるべきである。

(1) 住宅の位置づけ

住宅は、個人や家族にとっての生活の基盤であるとともに、社会生活や地域のコミュニティ活動を支える拠点であり、国民一人一人による潤いとゆとりある生活空間の実現に向けた営みは、社会全体に活力と安定をもたらすものである。また、住宅は、安全・環境・福祉・文化等の地域の生活環境に大きな影響を及ぼすという意味で社会的性格を有するものであり、豊かな地域社会を形成する上で重要な要素である。

(2) 目指すべき住生活の姿

国民・事業者・行政が共有して目指すべき住生活の姿として、大きく次の4つのことが考えられる。

① 良質な性能、住環境及び居住サービスを備えた住宅ストックの形成

住宅が耐震性・耐久性・ニーズに応じた広さなどの基本的性能を備えるとともに、安全性・快適性などが確保された住環境や福祉・健康・文化等優れた居住サービスを享受できるような、良好な住宅ストックを形成すること。

② 多様な居住ニーズの適時適切な実現

市場において多様かつ豊富な住まいの選択肢が存在し、ライフステージやライフスタイルに応じて、安心して、無理なく住宅を選択できる市場を形成すること。

③ 住宅の資産価値の評価・活用

良質な住宅の資産価値を確保する努力が適正に評価されることを通じ、国民が長期にわたり住宅を資産として活用できる市場を形

成すること。

④ 住宅困窮者の安定した居住の確保

経済的または社会的な理由により市場において自力では適正な水準の住宅を確保することが困難な者の安定した居住を確保すること。

3 各主体の役割分担

国及び地方公共団体の役割はもちろん、事業者や国民が果たすべき役割についても明確化すべきである。具体的には、以下のとおりである。

- ・ 国は、税制、金融等の制度インフラ整備など、全国的・広域的観点からの住宅政策を総合的に推進すること
- ・ 地方公共団体は、総合的な行政主体として、地域の実情に応じた住宅政策を推進すること
- ・ 事業者は、良質な住宅関連サービスの提供、良好な住環境の形成、適切な情報開示、取引の公正やコストの軽減等を通じ、健全な市場の形成に積極的な役割を果たすべきこと
- ・ 国民は、住生活の向上や安定に努め、地域の良好な住環境の形成に主要な担い手として積極的に参画すべきこと

4 新たな計画体系の構築

従来の住宅建設五箇年計画の体系、すなわち、国が5年ごとに全国及び地方の公的資金住宅の建設戸数目標を定め、都道府県の区域内の公営住宅整備事業量を決定するというトップダウン型の計画体系を見直し、国と地方公共団体が相互に連携して住宅政策を総合的に推進する新たな計画体系を構築すべきである。

(1) 住宅政策に関する国の基本計画の策定

人口・世帯減少社会、超高齢化社会における住宅事情や社会経済情勢の変化を見据え、豊かさを実感できる住生活の実現のための道筋を明らかにし、他の行政分野との緊密な連携の下に、長期にわたる住宅政策の総合的かつ計画的な取組みを着実に推進するため、国は、次のような「住宅政策に関する基本的な計画」を策定すべきである。

① 計画の内容

- ・ 基本理念の実現に向けた計画の基本目標
- ・ 基本目標の達成に向けて講ずべき施策の具体的方向性と目標
- ・ 施策の効果等を分かりやすく示すための成果指標

② 政策評価の実施と計画の見直し

計画においては10年程度の長期的な目標を設定するとともに、政策評価を実施し、その結果や社会経済情勢の変化を踏まえつつ、概ね5年ごとに計画を見直す。

③ 成果指標の位置づけ

計画における基本目標等の達成状況を評価し、施策の効果を分かりやすく示すとともに、国民の住宅の選択や事業活動等の誘導指針として、成果指標を位置づける。例えば、以下の事項について定量的な指標を検討すべきである。

- ・ 耐震化率、高齢者世帯のバリアフリー化率、省エネ化率
- ・ 密集市街地の改善状況や都心・街なか居住の状況
- ・ ファミリー世帯の誘導居住水準達成率
- ・ 住宅性能表示制度の適用率
- ・ 中古住宅流通量
- ・ 公的賃貸住宅のストック状況

(2) 地方公共団体が策定する長期計画のあり方

地方公共団体においても、国が策定する「住宅に関する基本計画」を勘案しつつ、地域の実情を踏まえた住宅政策のマスタープランとしての機能を有する長期的な計画が策定されるよう、その推進を図るべきである。

(3) 大都市圏を対象とした住宅及び住宅地の供給計画体系のあり方

国が広域調整の観点から住宅・住宅地の供給目標を定めている大都市地域における住宅及び住宅地の供給計画体系については、大都市圏における住宅取得環境の動向、住宅・住宅地の需要動向や課題を踏ま

えつつ、その見直しについて検討すべきである。

Ⅲ 新たな制度的枠組みの下での政策展開

1 6つの基本的視点（施策横断的な視点）

（1）市場重視の政策展開と消費者政策の確立

多様化・高度化する居住ニーズに対応するためには市場による対応が最も効果的であり、住宅市場の成熟状況を踏まえつつ、市場機能が最大限に発揮されるような環境整備を推進。併せて、消費者利益の保護を推進。

（2）ストック重視の政策展開

住宅を世代や家族を超えて社会全体の資産として活用していけるよう、既存住宅ストックを有効活用するとともに、良質な住宅ストックが形成され、それが適切に維持管理され、円滑に流通する循環型市場の形成を推進。

（3）福祉、まちづくり等との連携強化

多様化・高度化する居住ニーズに効果的に対応するため、福祉・まちづくりなどの行政分野との連携を強化。

（4）地域の実情を踏まえたきめ細かな政策展開

地域の実情を最もよく把握する地方公共団体の主体性と総合性を尊重し、地域住民・NPO・専門家等との連携によるきめ細かな施策展開が可能となるような取組みを推進。

（5）住宅関連産業の健全な発展

様々な分野の住宅市場が十分に機能を発揮し、質・価格両面で魅力ある住宅や住宅関連サービスが提供されるよう、住宅関連産業の健全な発展を推進。

(6) 統計調査の充実

住宅市場動向や住宅事情について、全国的及び地域別の的確な把握・分析のため、情報の収集・提供体制の充実、民間統計の活用を含め、統計調査の充実を推進。

2 重点的に講ずべき施策分野

1の施策横断的な視点を踏まえつつ、新たな制度的枠組の下では、特に以下の分野について、重点的な取組みが行われるべきである。

(1) 市場重視型の新たな住宅金融システムの整備

消費者の属性や金利情勢等に応じ、多様な選択肢の中から適切に住宅ローンを選べるようにすることが消費者利益の増進につながるものである。

このため、平成19年4月に公庫を廃止して設置される新たな独立行政法人においては、既往債権の適切な管理や業務の改善・合理化を図りつつ、証券化支援業務による長期・固定金利の民間住宅ローンの安定供給の推進のほか、地域金融機関の円滑な融資に資する住宅融資保険業務、証券化支援業務等を通じた住宅の質の確保・誘導、災害対応など民間では対応困難な分野に限定した融資業務等を推進すべきである。

また、モーゲージバンカー等の新規参入による住宅ローン供給主体の多様化や消費者への住宅ローンに関する情報提供の充実等に努めるべきである。

(2) 住宅市場における重点分野

住宅市場について、市場の成熟状況に応じ、ルールづくり、情報提供、税制・融資等を通じた健全な市場環境の整備に取り組むべきであり、(1)の住宅金融市場の整備のほか、次のような分野に重点的に取り組むべきである。

① 中古住宅流通・住宅リフォーム市場の整備

中古住宅の流通と住宅リフォームを推進し、「いいものを作って、きちんと手入れし、長く大切に使う」市場を形成することは、住宅

政策の最重要課題の一つである。このため、既存住宅性能表示制度の充実、不動産取引価格の情報開示等による中古住宅の質や価格に関する情報提供を推進する。また、住宅リフォームに関する性能評価手法の確立や、リフォーム事業者に関する情報提供・相談体制の充実、耐震改修の強力な推進等を通じ、流通に値する良質な住宅ストックの形成を促進すべきである。

② 賃貸住宅市場の整備

所有から利用へという国民意識の変化、従来の日本型雇用慣行の変化などを背景に、住み替えの自由度が高い賃貸住宅へのニーズも高まると考えられる。一方、長期の使用に耐えうる質の高い賃貸住宅が少なく、特に、ファミリー世帯に適した賃貸住宅が大都市圏を中心に不足し、また、高齢者向けのバリアフリー化された賃貸住宅も不足している。このため、都市再生機構による民間供給支援事業等を通じた良質な賃貸住宅供給の事業環境づくりを進めるとともに、定期借家制度の活用等により、一般に居住水準の高い持家の賃貸化を推進すべきである。

③ マンション市場の整備

マンションは国民の約1割が居住するものとなり、都市部を中心に重要な居住形態として定着している。こうしたマンションストックの資産価値の維持のための適切な管理・修繕や、円滑な建替えが行えるよう、既存の制度・支援方策の普及促進や改善を図る必要がある。また、マンションを購入しようとする者が管理・修繕の状況など必要な情報が入手できる体制を構築すべきであり、さらに、賃貸化等により管理組合が十分に機能しないマンションへの対応策等についても検討すべきである。

(3) 住宅セーフティネットの機能向上に向けた公的賃貸住宅制度の再構築

少子高齢化の進展、社会的弱者の多様化等の社会経済情勢の変化を踏まえ、以下のとおり、公的賃貸住宅について制度の根本から見直すとともに、賃貸住宅市場全体のセーフティネット機能の向上を図ることが必

要である。その際、住宅困窮者の居住の安定については、所得再分配等の観点も踏まえ、国が責任をもって確保すべきである。

① 住宅セーフティネットの再構築

i) 適正かつ効果的な公的賃貸住宅の供給

公的賃貸住宅が施策対象に対して公平かつ的確に供給されるよう、以下の見直し等を行うべきである。

- ・国民の所得水準、家族形態の変化等に対応した公営住宅の入居収入基準、同居親族要件等の見直し
- ・民間賃貸住宅における家賃の実態を踏まえた公営住宅家賃の適正化
- ・公営住宅における定期借家制度（期限付き入居）活用のあり方について検討
- ・所得、家賃の地域格差を公営住宅の入居収入基準や家賃に反映する仕組みについて検討
- ・各種公的賃貸住宅の一体的運用、柔軟な利活用を可能とする仕組みの導入等について検討

ii) 住宅セーフティネットの機能向上に向けた賃貸住宅市場の整備

今後は、賃貸住宅市場全体のセーフティネット機能の向上を図ることより、公的賃貸住宅と相俟って、重層的かつ柔軟な住宅セーフティネットの構築を図っていくことが必要である。このような観点から、民間賃貸住宅における高齢者、障害者、小さな子どもがいる世帯等に対する入居制限をなくすため、福祉政策、NPO等とも連携して、賃借人・賃貸人への支援体制の整備等を進めるべきである。

② 地域政策への貢献等

中心市街地の活性化、地方定住等の地域の課題に対して、公的賃貸住宅を有効活用する方策を検討すべきである。また、バランスのとれたコミュニティ形成の観点から公的賃貸住宅団地の再編等を進めるべきである。

③ 将来世代に継承できる良質な社会資産の形成

今後の住宅市街地整備に際しては、公的賃貸住宅が地域の住宅政策において担う役割も踏まえ、良好な住環境の形成、耐震化等などの課題に対応し、将来世代に継承できる良質な社会資産の形成を進めるべきである。

(4) 市街地における居住環境整備の推進

人口減少社会の到来を踏まえ、従来の拡散型の住宅市街地からコンパクトな市街地形成へと転換する必要がある。また、行政・地域住民・地権者・企業等の緊密な連携の下で、地域主導型へと転換する必要がある。こうしたことを踏まえ、地域ごとの住宅市街地の特性に応じ、施策を重点的に実施し、選択と集中により居住環境整備を推進。

① 大都市圏における居住環境整備

大都市圏においては、都心部に優良な住宅を供給する事業や規制誘導手法により都心居住を推進するとともに、ニュータウン等の計画開発された既存住宅市街地について、ユニバーサルデザインの複合機能都市への転換に向けた方針を示し、住み替え支援や公共・公益施設の整備等を戦略的に推進する必要がある。

② 地方圏における居住環境整備

地方圏においては、中心市街地の活性化等によるコンパクトな市街地形成を推進する観点から「街なか居住」を推進すべきである。このため、街なかにおける住宅の供給と再開発等を一体となって推進するとともに、必ずしも高度利用を要件としない再開発手法等を検討すべきである。

③ 密集市街地の解消に向けて

20 世紀の負の遺産と言われる密集市街地の早急な解消に向け、防災上必要な公共施設の整備と老朽住宅の建替えを強力に推進する必要がある。このため、防災街区整備事業等を着実に推進するとともに、建築物の規制と一体となった公共施設の整備のための事業推進方策等について検討すべきである。