

新たな住宅政策に対応した制度的枠組みの
あり方に関する中間とりまとめ
(案)

平成 16 年 12 月 6 日

社会資本整備審議会住宅宅地分科会

目 次

委員名簿	-----	1
基本制度部会における審議経過	-----	3
はじめに	-----	4
I 市場重視型の新たな住宅金融システムへの移行に向けて		-5
1. 検討の背景	-----	5
2. 住宅金融をめぐる現状と課題	-----	6
3. 住宅金融市場の整備に係る基本的考え方	-----	16
4. 市場重視型の新たな住宅金融システムへの移行に向けた 対応の方向性	-----	19
II 住宅セーフティネットの機能向上に向けて	-----	24
1. 検討の背景	-----	24
2. 住宅セーフティネットの現状と課題	-----	25
3. 住宅セーフティネットの機能向上に向けた 基本的考え方	-----	32
4. 住宅セーフティネットの機能向上に向けた 取組みの方向性	-----	33
III 最終報告に向けて	-----	40

社会資本整備審議会住宅宅地分科会委員名簿

分科会長	八田 達夫	国際基督教大学教授
分科会長代理	小林 重敬	横浜国立大学大学院教授
分科会長代理	黒川 洸	(財)計量計画研究所理事長
委 員	青山 侖	明治大学公共政策大学院教授
	岩沙 弘道	三井不動産(株)代表取締役社長
	小澤 紀美子	東京学芸大学教授
	越澤 明	北海道大学大学院教授
	小谷部 育子	日本女子大学教授
	櫻井 敬子	学習院大学教授
	残間 里江子	(株)キャンテ`イット`・コミュニケーションズ`代表取締役社長
	首藤 恵	早稲田大学大学院教授
	寺尾 美子	東京大学大学院教授
	西谷 剛	國學院大學法科大学院教授
	平島 治	(社)日本建設業団体連合会会長
	矢野 龍	住友林業(株)社長

社会資本整備審議会住宅地分科会基本制度部会委員名簿

部 会 長	八田 達夫	国際基督教大学教授
部会長代理	小林 重敬	横浜国立大学大学院教授
部会長代理	黒川 洸	(財)計量計画研究所理事長
委 員	岩沙 弘道	三井不動産(株)代表取締役社長
	小谷部 育子	日本女子大学教授
	西谷 剛	國學院大學法科大学院教授
	矢野 龍	住友林業(株)社長
臨 時 委 員	浅見 泰司	東京大学教授
	井村 進哉	中央大学教授
	大垣 尚司	立命館大学教授
	大竹 文雄	大阪大学社会経済研究所教授
	大森 文彦	東洋大学教授・弁護士
	梶山 修	東京都都市整備局長
	園田 真理子	明治大学助教授
	立花 貞司	トヨタ自動車(株)常務役員
	月原 紘一	(株)三井住友銀行専務取締役
	藤田 忠夫	山口県宇部市長
	森泉 陽子	神奈川大学教授
	野城 智也	東京大学教授

基本制度部会における審議経過

第1回 平成16年10月15日（金）

- ・住宅金融の現状と課題について
- ・住宅セーフティネットの現状と課題について

第2回 平成16年11月12日（金）

- ・住宅金融の現状と課題及び論点整理について
 - ・住宅セーフティネットの現状と課題及び論点整理について
- ※ 併せて、住宅金融公庫からのヒアリング、関係委員からの報告を実施。

第3回 平成16年12月6日（月）＜住宅宅地分科会との合同審議＞

- ・新たな住宅政策に対応した制度的枠組みのあり方に関する中間とりまとめ（案）について

はじめに

これまでの住宅政策の制度的枠組みは、戦後整備された公営住宅制度、日本住宅公団、住宅金融公庫（以下「公庫」という。）による住宅と住宅資金の直接供給を核に、住宅建設五箇年計画の下での計画的な住宅の供給を通じ、時代の要請に対応しつつ、住宅不足の解消や居住水準の向上などの成果を上げてきた。

しかしながら、こうした住宅の新規供給の支援を主眼とした枠組みは、人口減少社会の到来、少子高齢化の進行、国民の価値観や家族形態の多様化、財政制約の高まりなど社会経済情勢の大きな変化の中で、国民の居住ニーズと住宅ストックのミスマッチの解消、社会的要請に応じた住宅の質や居住環境の改善といった政策課題には必ずしも十分に対応しきれなくなっている。

このような認識に立ち、本住宅宅地分科会は、平成15年9月「新たな住宅政策のあり方について（建議）」をとりまとめ、市場機能の重視とストックの有効活用を中心とした新たな住宅政策の必要性と政策の具体的方向性について提言した。

この「建議」を受け、平成16年9月29日、国土交通大臣から社会資本整備審議会長に対し「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みはいかにあるべきか」について諮問がなされ、本住宅宅地分科会の下に基本制度部会を設置し、当面措置すべき喫緊の制度的課題について集中的に審議を行った。

本中間とりまとめは、

- ① 公庫に代わる独立行政法人の設置に伴う市場重視型の新たな住宅金融システムのあり方
- ② 公営住宅をはじめとする公的賃貸住宅ストックの有効活用等による住宅セーフティネットの機能向上

という二つの制度的課題について、その対応の方向性を中間的にとりまとめたものである。

I 市場重視型の新たな住宅金融システムへの移行に向けて

1. 検討の背景

わが国の住宅金融システムにおいては、昭和25年に設立された公庫の融資制度が果たしてきた役割は大きく、中堅所得者層等における住宅取得の促進や良質な住宅ストックの形成が着実に図られてきたところである。こうした中、近年では民間金融機関が住宅ローンの貸付けを積極化するとともに、財政支出削減、特殊法人改革等の要請から、従来の財政融資資金等を前提にした住宅金融システムから市場機能を活用した新たな住宅金融システムへの転換を図ることが喫緊の課題となっている。

かかる観点から、公庫については、平成13年12月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」に基づき、平成14年度より融資業務の段階的縮小を行うとともに、平成15年10月からは長期固定金利の民間住宅ローンの供給を支援する証券化支援業務を導入し、さらに、平成18年度中に公庫を廃止し、新たに独立行政法人を設置することとされている。

新たな住宅金融システムへの移行過程にある現時点においては、金利変動リスクを抱える変動・短期固定型の商品が民間住宅ローンの主力となっており、また、公庫の証券化支援による長期固定の民間住宅ローンの普及定着は十分とは言えないといった状況にあるが、住宅ローン専門の金融機関（モーゲージバンカー）の出現や住宅ローン担保証券（MBS）市場の着実な拡大など、住宅金融市場の改革を契機とする新たな動きの萌芽が着実に見られ始めている。

こうした背景の下、民間住宅ローンが中心となる今後の住宅金融市場において、住宅ローン市場の活性化を促進しつつ長期固定の住宅資金等の安定供給をどのように実現していくのか、また、市場機能を通じては十分に対応されにくい諸課題に対して、いかに取り組むべきかについて、新しい独立行政法人の役割をはじめ、その方策を検討することが求められている。

2. 住宅金融をめぐる現状と課題

(1) 我が国の住宅金融の概況

①住宅金融の変遷

我が国の住宅金融は、戦後復興とともに漸次増加してきたが、特に昭和60年代のバブル経済期に拡大し、また、市中金利の大きく低下した平成5年以降、ローンの膨大な借換え需要もあって高水準の貸付額が維持されているところであり、平成15年度末で、GDPの約5%に当たる新規貸出額約24兆円、貸出残高約180兆円となっている。

過去、民間金融機関は企業融資に重点を置いていたこともあり、住宅金融の中で公的金融である公庫のシェアが高かったが、住宅投資が拡大した好況期には民間住宅ローンの拡大もみられた。昭和50年代中頃からは、公庫において、年間50万戸台で事業計画が推進され、経済停滞期には、国の経済対策として事業量の追加措置も行われてきた。特にバブル経済崩壊後の経済対策では、住宅投資拡大策として大きな役割を果たしてきた。一方、民間金融機関においても、住宅ローンへの取組みが活発化し、また、本分野に参画する機関も銀行、信金のほか、保険会社、農協、住専等多様化が進んでいる。

加えて、民間金融機関の住宅ローンは、昭和48年以降長期プライムレート連動の固定金利ローンに統一されたのち、昭和58年の変動金利ローンの導入を経て、平成6年に自由化されたのを契機に、固定金利期間選択型ローンなど様々な商品の供給が開始され、その競争は激化している。

最近においては、特殊法人等整理合理化計画に基づき公庫融資の段階的縮小が行われたことを背景として、民間金融機関による住宅ローンの新規貸出額が急増し、住宅ローンの新規貸出額に占める民間住宅ローンのシェアが平成12年度から15年度にかけて、62%から89%に急増し、貸付残高シェアは平成15年度末で66%となっている。

このように民間金融機関が住宅ローンに積極的になっている背景としては、公庫融資が縮小する中、法人向けの資金需要が低下していること、BIS規制の中で住宅債権のリスクウェイトが低く（通常の民間向け債権が100%に対して住宅ローン

債権は50%（2006年末からは35%）、自己資本比率を高めるために有利であること等が挙げられる。

②公庫の独立行政法人への移行

平成13年12月に閣議決定された特殊法人等整理合理化計画において、公庫については、次のとおり措置されることが決定された。

- 融資業務については、平成14年度から段階的に縮小するとともに、利子補給を前提としないことを原則とする。
- 融資業務については、民間金融機関が円滑に業務を行っているかどうかを勘案して、下記の独立行政法人設置の際、最終決定する。なお、公庫の既往の債権については、当該独立行政法人に引き継ぐ。
- 5年以内に廃止する。また、公庫が先行して行うこととしている証券化支援業務については、これを行う新たな独立行政法人を設置する。

本計画を踏まえ、公庫の事業計画は段階的に縮小されており（H13年 55万戸、H14年 50万戸、H15年 37万戸、H16年 22万戸）、融資額についても、平成14年度から年収800万円超の者は原則として価格の8割から5割に、特別加算額についても平成13年度の800万円から15年度には200万円に下げられている。

公庫の基準金利については、近年の超低金利状況から平成9年より、調達金利である財投金利より低い水準に設定するいわゆる逆ざやの融資は既に解消され、平成16年度からは、通算金利が証券化ローン金利の標準的な水準を下回らないよう設定されている。

また、平成15年6月に成立した住宅金融公庫法等の改正法により、先行的に証券化支援業務の導入等を図っており、次期通常国会において、平成18年度中に公庫を廃止し、新たな独立行政法人を設置するための関係法案の提出に向けて政府で検討が進められている。

このように、住宅金融市場において公庫が住宅取得者に直接融資する立場に位置していた時代から、民間金融機関による融資が中心の新しい住宅金融市場が形成されていく時代に

変化していく中で、住宅資金が安定的に供給され、消費者による最適の選択が可能となる住宅金融市場の整備が望まれる。

(2) 供給されている住宅ローンの内容

住宅ローン市場においては、民間金融機関の住宅ローンに係る競争が進展するとともに、様々なパターンのローン商品が供給されている。これらの住宅ローンを金利タイプ別に大別すると、変動金利型、固定金利期間選択型(短期、長期)及び全期間固定金利型に区分できる。これらの選択肢の中から、消費者がその所得、年齢、家族構成等の属性や金利等市場の状況等に応じ、適切な返済計画につながるものを選ぶようにすることが、消費者利益の一層の拡大につながるものであり、その実現が望まれる。

国土交通省が行った「平成15年度民間住宅ローンの実態に関する調査」等によると、民間金融機関による融資と公庫融資を含む公的機関による融資を合計した全体の住宅ローン市場における全期間固定・10年超期間固定型の新規貸出額の割合は、公庫融資が縮小する前の平成11年、12年ではどちらも43%であったが、公庫融資の割合が減少するのに伴い、変動・短期固定型の民間住宅ローンの割合が増加した結果、平成14年、15年では、それぞれ16.9%、18.1%まで減少している。また、同調査によれば、民間住宅ローンにおける全期間固定・10年超期間固定型の割合は、平成15年度上半期で、平成13年度、14年度に比べて増えているものの、10.0%となっている。

これは、超低金利下での利用者の選好によるもののほか、公庫が長期固定の財投資金を融資の原資としてきたのに対し、民間金融機関においては、通常、短期の預貯金等を原資とするため、適正な資産負債管理（アセット・ライアビリティ・マネジメント：ALM）を実施する観点から、長期固定資金の貸出は限定的にならざるをえないことによることが考えられる。

また、現在多く供給されている短期固定型ローンは、民間住宅ローンの自由化後に供給が開始されたものであり、それ以降は金利上昇局面を迎えていないが、今後の金利情勢によっては、当初の固定期間終了後、返済額が大きく増加し、利用者の生活

設計に思わぬ影響を及ぼすことも予想される。

海外諸国における金利タイプ別の住宅ローンの割合をみると、英国では変動金利・短期固定型が大半ではあるもの、米国では全期間固定型が88%（2001年）、フランス、オランダ、デンマークにおいても、全期間固定・10年超期間固定型が6割を超えており、長期固定ローンの割合が高い国が多い状況にある。英国では、変動金利が中心であることから、1990年前後に住宅ローン金利が上昇した結果、延滞・差押え件数が過去最高水準まで上昇し、多くの者が住宅を手放さざるを得なくなり社会問題化した。

我が国においても、民間金融機関では十分に供給されにくい長期固定型ローンの供給を支援し、金利の状況等にかかわらず、住宅取得者の需要に的確に対応した住宅ローンの供給が行われる市場環境の整備が求められる。

（3）住宅ローンの証券化の状況

①米国の状況

米国では、1970年代から政府機関であるジニーメイ（政府抵当金庫）、政府支援機関であるファニーメイ（連邦抵当金庫）及びフレディマック（連邦住宅貸付抵当公社）が住宅ローンの証券化業務を実施することにより、住宅金融市場の拡大が図られてきている。これにより長期固定ローンの資金の供給源となるMBS市場が拡大しており、その市場規模（2003年末のMBS発行残高470兆円）は、国債市場（2003年末の発行残高364兆円）を上回っており、長期債券市場の大きなウエイトを占めるまでに至っている。一方、我が国の国債発行残高は米国を若干上回る386兆円（2003年末）であるのに対し、MBSの発行残高は1.46兆円（2004年8月末）に過ぎない。

こうした住宅ローンの証券化の進展は、住宅金融に関連する産業の機能分化（アンバンドリング）を促進している。例えば、住宅ローンの新規貸出額のうちモーゲージバンカー（主に証券化機関等から受け取る住宅ローンの売却代金を貸出原資とし、貸付や元利金回収に係るフィーを主たる収入とする事業を展開するノンバンク）による貸出しの占める割合が

1970年に25.0%であったものが、1997年では55.7%まで拡大し、また、多くのローン商品の選択肢の中から利用者ニーズに合うものをあっせんするモーゲージブローカーを經由して契約される住宅ローンの割合も、2002年で65%までに至っている。モーゲージブローカーについては、連邦・州政府の規制の下で活動しており、多くのモーゲージブローカーが加入するモーゲージブローカー協会の会員は、自主的に厳しい倫理規定と貸付行為規定を遵守することが求められている。

②我が国の現状

我が国においても、公庫において、平成15年10月から買取型の証券化支援業務が開始され、民間金融機関による長期固定ローンの供給を支援する仕組みが構築された。また、本年10月から保証型の業務も開始されたところである。買取型の事業参加金融機関の数は、11月1日現在で178機関となり、都市銀行・地方銀行の太宗が参入済みであるとともに、今年度中には230機関まで増加することが見込まれている。

しかしながら、昨年10月に制度を開始したばかりであることから、本年10月末までの買取申請戸数は、4,028戸となっており、順調に制度が活用されている状況ではない。この理由としては、

- 発足してから間もないこともあり、消費者等に制度が十分に周知されていないこと
- 手続きや条件等に活用しやすい仕組みとするための改善の余地があること
- 現下の資金運用先の状況やBIS規制等の中で、金融機関が住宅ローンへの資金運用を重視している傾向にある一方、モーゲージバンカー等住宅金融市場の担い手の多様化が進展していないこと
- 低金利の状態が長期間継続している結果、消費者が将来の金利リスクを十分に認識していない面があること

が挙げられる。

住宅ローンの特性として借入額が多額で、借入期間も長期間にわたることから、消費者の長期固定ローンに対する潜在

的需要は強いと考えられ、また、今後金利が上昇局面を迎えた場合には、こうした需要が急激に顕在化することも考えられることなどを踏まえれば、証券化支援業務について必要な改善を進めること等により証券化ローンが安定的に供給されるための条件整備を行っておく必要がある。

また、証券化の進展に伴い、大手ハウスメーカーや金融機関がモーゲージバンカーの設立に出資したり、住宅販売会社がモーゲージブローカー機能を果たす例も見受けられ、今後とも、住宅ローンの証券化の進展により、関連業務の機能分化や多様な主体の関連業務への参入が進むものと予想される。

(4) 住宅ローン情報の提供状況

住宅ローン商品の多様化が進む中で、消費者が最適な商品を選択できるようにするためには、商品選択の際に必要な情報が十分に提供されていることが不可欠である。消費者が住宅ローンに関する情報を得る方法は様々なものが想定され、例えば、住宅・不動産の業界団体等においては、パンフレットの配布やインターネットを通じて基本的な情報の提供を行っている。また、住宅ローンに関する重要な情報源となっていると考えられるのが住宅の分譲・建設業者であり、平成15年に国土交通省の研究会で行ったインターネットを通じたアンケート調査によれば、住宅ローンを選択したきっかけとして、分譲・建設業者から薦められたと回答した者が約半数いた。

民間金融機関が供給する住宅ローンの中で、変動・固定期間選択型が大きな割合を占めている状況を踏まえれば、消費者に提供される住宅ローン関連情報のうち特に重要と考えられるのが、住宅ローンの金利上昇に伴うリスクである。

将来の金利上昇により住宅ローンの返済額が増加すること等のリスクに係る情報の消費者への告知については、銀行業における表示に関する規約施行規則第5条に基づく運用基準において、

- 放送媒体では、固定金利指定型住宅ローン等、金利に関する表示が商品名に含まれている場合には、当該商品名の表

- 示をもって「変動金利である旨」の表示に代替できること
- 印刷媒体では、例えば、固定金利指定型の場合には「借入期間によっては金利が変わることもあります。」等、少なくとも金額又は期間の一部について金利が変動する可能性がある旨を表示すること
 - 説明書では、具体例を挙げて金利が変動する可能性を表示すること

固定金利指定型の例：

「固定金利指定型（5年）について借入当初の金利が適用されるのは固定金利期間（5年）に限ります。5年経過時点で再度その時点での固定金利を選択することもできますが、この金利は借入当初の金利とは異なる可能性があります。」

とされている。

しかしながら、平成16年度に公庫がインターネットで行った調査では、変動・固定金利期間選択型を選んだ住宅取得者のうち、金利変動のルールやリスクについて説明を受けたと回答した者は全体の77%であったが、このうち、詳しく説明を受けたと回答した者は全体の約3割弱しかいないとする結果が出ている。

一方、米国では、真実貸付法に基づく連邦準備制度理事会（FRB）が策定した規則により、変動金利ローン（変動金利期間があるローンすべてを含む。）の申し込み時に、①FRBと貯蓄金融機関監督庁（OTS）が作成した、変動金利ローンの仕組みを数値例を用いてわかりやすく説明したハンドブックの配布、②選択可能なローンプログラムについて、金利決定方式、金利上限、支払額増加限度などの条件を情報開示、③過去15年間の金利変動実績データによる返済額計算例又は融資期間中に想定される最高金利と最高返済額計算例の提供を義務付けており、我が国に比べて、ローン利用者が将来の金利変動に伴うリスクに関する情報を、理解しやすい具体的な計算例を踏まえて、より詳細に提供される仕組みとなっている。

我が国においても、消費者が、将来の金利変動に伴うリスクを十分に勘案した上で最適なローン商品を選択できるようにするため、米国の制度も参考としつつ、消費者に住宅ローンに関する情報が十分に提供される仕組みを検討すべきである。

（5）住宅融資保険制度の運用

これまで公庫が実施してきた住宅融資保険制度は、系列保証会社を持たない中小金融機関の住宅ローンや民間の保証会社による引き受けが困難な自営業者等への住宅ローン、民間の保証会社が対象としていないつなぎ融資等のローンの保険引受を主として対象としており、信用補完を通じて民間金融機関による安定的な住宅ローン等の供給を支援する役割を果たしている。

そのため、今後とも、中小規模のものも含め民間金融機関が、各地域の住宅ローン等の需要に円滑に対応できるようにする役割が期待される。

(6) 住宅の質の誘導・確保

公庫の融資は、これまで住宅ローン市場で大きなシェアを占めてきたことを背景に、貸付金利の優遇や融資額の割増等により住宅の省エネルギー化、バリアフリー化、耐震化等様々な社会的要請に応じた住宅の質の確保に大きく貢献してきた。

また、公庫融資が一定の技術基準への適合を融資要件としてきたことも住宅の質の確保に大きく寄与してきており、阪神・淡路大震災においても、公庫による融資を受けた住宅は、その他のものと比べて被害が小さかったと報告されている。

こうしたことから、公庫の直接融資の縮小が進み、証券化支援業務を柱とする新たな独立行政法人への移行が予定されている中で、住宅の質の誘導・確保を図るための新たな枠組みの整備が求められる。

(7) 民間では対応困難な分野

民間でできることは民間に委ねるとする特殊法人改革の趣旨を踏まえれば、住宅関連の融資についても、民間金融機関で対応可能な融資は民間金融機関で行うとの考えを基本に、現在の公庫の行っている融資業務を見直し、事業量を縮小していくことが必要である。例えば、宅地造成のための融資や分譲住宅の建設に必要な資金のための融資等は、民間金融機関において対応が可能と考えられ、独立行政法人化に向けて廃止すべき融資

業務と考えられる。

一方で、政策的な必要性が非常に高いと考えられるものの、その融資の性格上、一定のリスクが伴う等民間金融機関では対応が困難な分野も以下のおり見受けられ、これらについては、補完的な融資や保険システム等での対応を検討する必要がある。

①災害対応

災害復興・予防のための融資は、被災者の救済・予防のための十分な資金を、被災者の生活条件を考慮した貸付条件（低水準の金利等）で、機動的かつ確実に供給することが必要である。

②都市居住再生

地方公共団体と連携しつつ、関係権利者、事業者等への支援の必要のある密集市街地における建替えや、マンションの建替え・共用部分修繕、子育て世帯向け・高齢者向けの優良な賃貸住宅建設といった都市居住再生関連の融資は、政策上の重要性は高いものの、権利調整等が煩雑であること、法人でない管理組合等が借り手になることもあること、比較的採算性の低いものが多い等の理由から、民間金融機関では対応が困難な場合があると考えられる。

③リバースモーゲージ等高齢者対応

高齢者世帯の保有資産のうち大きな割合を占めるのが住宅であり、その有効活用が居住水準の向上や生活の安定につながるものと考えられる。こうした観点から、現在でも公庫が実施している、住宅のバリアフリー改良等について高齢者が生存時に利子のみを支払い、死亡時に借入元金を一括返済する高齢者向け返済特例制度に加えて、高齢者が住宅資産を担保にして、生活資金等の貸付を受け、死亡時に一括返済する仕組み（リバースモーゲージ）の普及が期待されているところである。これらの新たな融資の枠組みは、相続時のトラブル、資産価値の低下に伴うリスク等民間が対応するには多くの課題が残されている。

④信用リスクが比較的高いと判断されやすい者に対する融資

民間金融機関においては、一定の収入がありながら既往病歴などにより団体信用生命保険に加入できない者、最近転職した者、一定の自営業者等は、一般的に信用リスクが高いと判断され融資を拒否される場合が多くある。公庫の直接融資は、住宅の質が一定水準以上であり、かつ、融資申込者に一定の収入があることが確認されれば、総合的な判断から特にリスクが高いとされた者以外の者については、融資を行っている。また、昨年から開始した証券化支援業務においても、同様の買取審査方法を採用している。信用リスクが比較的高いと判断される者の状況については、今後とも注視する必要があると考えられる。

(8) 公庫の既往債権等に係る課題

公庫は、財投資金を原資として、補給金による財政支援を受けながら低利の貸付を行ってきた。しかしながら、近年は、毎年度5～7兆円程度の任意繰上償還が公庫融資の利用者から行われる一方で、融資戸数の縮小に伴う新規貸出額の減少により、資金調達の必要額は少なくなっている。この結果、任意繰上償還された比較的高い金利で調達された資金が、近年は低い金利水準で推移している新規貸出の原資となり、新たな財投資金の借入れがほとんど必要ない状況になっている。公庫融資の貸付金利の水準は、平成9年よりいわゆる逆ざや構造が解消されているものの、このような多額の任意繰上償還の影響により、金利収支差等を補填するための補給金が当面減少しないと見込まれる状況にある。

他方、公庫は、過去、保証人をたてることを求めることにより貸倒リスクに対応し、やむをえず償却する際は国費により補填することとしてきたが、昭和48年度以降は、融資利用者の負担で（財）公庫住宅融資保証協会による融資保証を活用できる仕組みを導入し、保証人をたてられない者でも公庫融資を活用できることを可能とし、現在では、残高ベースで96%がこの機関保証を利用している。

しかしながら、スーパーゆとり返済等過去の経済対策として行った柔軟な融資や我が国の経済の停滞を背景とした収入減に起因した貸倒れの増加、不動産市況の低下に伴う回収率の低下、

近年の新規融資の縮小による保証料収入の減少に伴い、保証協会の財務が悪化している。これに対して、(財)公庫住宅融資保証協会は、保証料の引上げを行うほか、公庫と協力し、競売に比べて回収率の高い任意売却を積極的に推進する等財務改善のための取り組みを行ってきたところである。

このような状況のもと、公庫の独立行政法人への移行に向け、(財)公庫住宅融資保証協会の保証債務の扱いも含め、公庫融資に係る既往債権の管理のあり方や今後の信用リスクの管理方策等について検討を行う必要がある。

3. 住宅金融市場の整備に係る基本的考え方

公庫の役割が、直接融資から民間金融機関による融資の支援・補完へと転換することを基本とし、次の観点から住宅金融市場の整備のための施策を推進していくことが必要である。

(1) 住宅金融市場の整備

消費者ニーズに対応した住宅ローンが全国遍く、民間金融機関により効率的かつ安定的に供給される市場環境を整備する。

①民間金融機関による住宅ローン供給の支援

住宅ローンに対する消費者のニーズに的確に対応するためには、多様な住宅ローンが市場で安定的に供給されることが必要である。特に、民間金融機関では供給に限界があり、利用者の計画的返済が可能な長期固定のローンが十分に供給されるよう、住宅ローンの証券化を通じた長期固定の資金の調達を促進することが必要である。このため、一定の信用力を有し、全ての民間金融機関との連携が可能な公的な機関を中心に証券化支援の枠組みが拡大・拡充していくことが必要であると考えられる。

また、中小規模のものも含め各地域の金融機関が、比較的信用力が低いとされる者に対する融資も含め、住宅ローンが安定的に供給されることを支援するため、信用リスクを負担

する枠組みが必要であると考えられる。

②住宅ローンの供給主体の多様化

効率的な住宅金融市場を形成するうえで、住宅ローンの供給主体が多様化することは望ましいと考えられるが、住宅ローンの証券化の枠組みは、住宅金融に関連する産業の機能分化（アンバンドリング）を通じて、供給主体の多様化を促す効果があると考えられる。具体的には、米国の住宅金融市場で大きな役割を果たしているモーゲージバンカー及びモーゲージブローカー等新たな形態のビジネスが我が国においても発達し、住宅金融市場の競争性の向上等につながることを期待される。

③ローン利用者への的確な情報の提供による情報の非対称性の解消

多様な住宅ローンが供給されている中で、消費者が各々の生活スタイル等に照らして最適な商品を選択するためには、各住宅ローン商品について、その内容や将来におけるリスクについて比較検討するのに十分な情報が提供されることが必要である。こうした情報は、住宅ローンの供給主体である金融機関だけでなく、住宅取得者のローン選択に大きな影響を与えている住宅の分譲・建設業者からも詳細かつ正確に提供されることが望まれる。住宅取得者に提供されるべき情報のうち、特に重要と考えられるのは、各住宅ローン商品の将来の金利変動に係るリスクであるが、その利用者への的確な告知の方法について、米国の例も参考にしながら検討することが必要である。

④MBS市場の拡大

長期固定ローンを効率的に供給するためには、住宅ローンの融資に係る市場の効率性を高めるだけでなく、証券化支援機関が住宅ローン債権を証券化したMBSを売却するMBS市場の育成を図ることが必要である。しかしながら、我が国のMBS市場は、公庫の証券化支援業務の実績が順調に推移していないことを背景に、年間数千億円程度の発行規模に止まっている。証券化ローンに対する需要が顕在化してきた段階においても、

MBS市場の規模が長期固定ローンの供給量の制約要因とならないよう、MBS市場の育成を図るための方策を積極的に講じることが必要である。

(2) 市場機能のみでは十分に供給されない融資分野

①政策的に重要でかつ民間では供給できない分野

住宅に関連する融資は、民間金融機関により市場で供給されることが基本と考えられるが、市場機能のみでは十分な供給が期待されない分野が存する点に留意が必要である。こうした分野のうち、真に政策上必要なものへの資金供給には十分留意する必要がある。

②住宅の質の確保・向上

住宅の質の確保・誘導については、住宅性能表示制度や税制の活用を図るほか、民間金融機関による住宅ローンと連携しながら推進する仕組みを構築する必要がある。

さらに、耐震性や省エネルギー性能等の住宅の質の向上が住宅換価価値を高め、良質な住宅資産が形成されていくことが望まれる。

③パイロットファイナンスの実施

借入者の信用力を基本に、住宅の担保を行いつつ資金融通するこれまでのローン以外にも、社会のニーズに応じて、リバースモーゲージや住宅の担保価値に着目して融資を行うノンリコースローンのようなパイロット的なファイナンスが開発・普及されていく必要がある。

4. 市場重視型の新たな住宅金融システムへの移行に向けた対応の方向性

(1) 独立行政法人の果たすべき役割

特殊法人等整理合理化計画に基づき、平成18年度末までに公庫が廃止され、証券化支援業務等を行う新たな独立行政法人が設立される予定であるが、当該独立行政法人は、民間金融機関の支援・補完を目的として、自立的経営のもと、以下のような役割を果たすべきである。

①証券化支援業務の積極的推進

公庫及びそれに代わって設置される独立行政法人は、民間金融機関による長期固定ローンが全国遍く安定的に供給されることを支援する証券化支援業務を積極的に推進すべきである。特に、証券化ローンの普及を促進するため、公庫は、独立行政法人移行前の段階から、次のような取組みを緊急に講ずるべきである。

i) 消費者・金融機関・住宅事業者等への周知活動を強力に実施

証券化ローンを消費者に周知するため、マスメディアの積極的活用を行うほか、金融機関や住宅建設・販売業者への普及活動に対する取組みを強化する。

ii) 公庫における証券化支援業務に関連する費用の縮減

金融機関への提示金利は、債権買取から債券発行までの期間における金利変動リスク（パイプラインリスク）、信用リスク等の公庫の事業運営費用が含まれているが、これについては、ヘッジ等を活用して縮減する。

iii) 中古住宅の対象の拡大

中古住宅については、築後10年以内のものに限り証券化ローンの対象となっているが、中古住宅市場の活性化を図るため、その要件を撤廃する。

iv) 融資限度額の引き上げ等貸付条件の緩和

融資限度額を現行の5,000万円から引き上げるなど貸付条件の緩和を行う。

また、申込み時に金利を確定させるための方策や既存の住宅ローンの借換えを証券化ローンの対象に追加すること、信用リスクの補完を民間金融機関に委ねる場合の証券化の仕組みについても、今後の課題として検討すべきである。

さらに、住宅ローンの証券化により発行されるMBSが安定的に売却されるよう、投資家層の拡大のための各種の活動を推進するほか、既存債権のMBS化を進めて、MBS市場の拡大を図る必要がある。

②住宅融資保険制度の推進

中小規模のものも含めて、民間金融機関が、各地域の住宅ローンの需要に円滑に対応できるようにするため、独立行政法人は、信用補完を通じて住宅ローン供給を支援する住宅融資保険制度を推進すべきである。

③住宅の質の確保・誘導

住宅金融の枠組みは、住宅の質の確保・誘導を進める上で重要なツールであると考えられ、耐震化、省エネルギー化及びバリアフリー化等に関する社会要請に対応し、独立行政法人は、証券化支援による民間住宅ローンを通じて、質の確保・誘導を推進すべきである。また、住宅融資保険制度の活用を通じた質の確保・誘導のあり方についても検討を行うとともに、証券化ローンと住宅性能評価制度との連携を図るべきである。

④民間では困難な融資への対応

民間でできる融資は民間で行うことを基本とし、独立行政法人が実施する融資業務は、政策的に重要でありながら民間では対応が困難な分野に限られるべきである。具体的には、災害関連、都市居住再生（密集市街地における建替え、マンションの建替え・共用部分修繕、子育て世帯向け・高齢者向けの優良な賃貸住宅建設等）、高齢者向け返済特例（死亡時一

括償還型融資)のほか、財形貯蓄を行っている者への還元融資である財形住宅融資が想定される。

なお、職業・勤務先、団信の加入等の区別なく、一定の返済能力がある者に対して安定的に住宅ローンを供給する機能については、特殊法人等整理合理化計画に沿って、証券化ローンの普及状況や民間金融機関の状況を十分注視しながら、独立行政法人設置までに最終的な判断を行うべきである。

⑤住宅関連情報の提供

安心して住宅を取得できる環境の整備及び住宅市場の効率化等を行う政策的課題に対応し、公庫が長年にわたる融資業務の実施を通じて蓄積してきた各種の情報及び証券化支援業務を通じて得られる情報等を活用して、住宅取得者、住宅関連事業者等に対して、住宅に関する技術的情報、住宅の管理に関する情報、住宅ローンの特性に関連する情報等を積極的に提供すべきである。

⑥返済困難者対策

公庫は、返済困難者に対して返済条件の変更などきめ細やかに対応しており、公庫の既往債権を引き継ぐ独立行政法人においても、引き続き適切な対応が必要である。

⑦その他

住宅関連融資に係る新たなニーズに対応し、リバースモーゲージやノンリコースローン等新しい融資の方式への取組みについて検討すべきである。

(2) 独立行政法人の業務の進め方

①資金の調達

公庫及び独立行政法人の業務の推進に必要な資金はMBS、コーポレート債等市場から調達するものとし、緊急に対応が求められる災害対応以外は財投借入金に依存しない資金構造とすべきである。公庫は、超過担保を設定する方式でMBSを発行しているが、超過担保なしで発行する方式の導入についても検討すべきである。

② 既往債権の管理

公庫がこれまで行った融資に係る既往債権については、(財)公庫住宅融資保証協会の保有する保証債務も含め、特別の勘定を設置し、適切に管理すべきである。

既往債権に係る損失への対応を先送りせず実施し、補給金に依存する財務構造からの早期の転換を図り、独立行政法人の証券化支援事業等が円滑に推進される環境を整備すべきである。

③ リスクの管理

信用リスクについては、金利にリスク補完のための費用を上乗せし、デフォルトや回収の状況を見ながら、機動的に見直しができる体制に転換すべきである。また、ALMの適切な実施により、金利リスク及び流動性リスクを管理するほか、既往債権のMBS化を行い、これを市場で売却することにより、任意繰上償還リスクの投資家への移転を検討すべきである。さらに、リスクの種類に応じた管理が行える仕組みについても検討すべきである。

④ 業務の改善・合理化のための方針の策定

公庫及び独立行政法人の業務が効率的に推進されるよう、業務の改善・効率化等を図るための基本方針を策定すべきである。

(3) その他住宅金融市場の改革のための対応

① 住宅金融の供給主体の多様化促進

競争的な住宅金融市場を形成するためには、モーゲージバンカー、モーゲージブローカー等の新規参入の促進を通じて住宅ローンの供給主体の多様化を促すことが重要である。特に、住宅取得者のローン選択で、現に大きな役割を果たしている中小住宅事業者等によるモーゲージバンカー等の設立を促進することが効果的と考えられ、関連業務の推進に必要な知識等に関する研修の推進や業務の立ち上げに必要な汎用システムの整備等を通じて新規参入を促すべきである。

また、モーゲージブローカーについては、米国のモーゲー

ジブローカーに対する規制を参考とし、今後、消費者への最善貸付行為が行われるよう規制のあり方も検討すべきである。

②消費者への住宅ローンに係る情報提供の充実等

消費者が最適な住宅ローンを選択することが可能となるよう、住宅ローン商品の詳細な内容や将来における具体的なリスクについての的確に情報提供できる仕組みを構築するべきである。

また、住宅購入者と接する機会が多い住宅事業者等において適切に住宅ローンの内容を説明し、アドバイスできる者（住宅ローンアドバイザー）を育成すべきである。

さらに、中古住宅流通市場の整備も図る観点から、住宅の修繕・管理等に関する履歴情報を管理・提供する仕組みを構築し、融資の枠組みと連動させることを検討すべきである。

Ⅱ 住宅セーフティネットの機能向上に向けて

1. 検討の背景

住宅は、人々が日々の暮らしを送り、家族を育むなど、人生の大部分を過ごす、かけがえのない生活基盤である。その取得、利用は、もとより国民の自助努力で行われるべきものであるが、低額所得者をはじめ、社会的弱者の居住の安定を図ることは、より公平な所得分配の達成や、我が国社会・経済の持続的発展等を実現する上で重要な要素である。

このため、我が国においては、これらの者の居住の安定を住宅政策の大きな柱として位置付け、時代の要請に応じて制度を充実させながら、住宅市場を補完する形で、公営住宅等の公的賃貸住宅を供給（整備・管理）することなどにより、国民生活の安定と福祉の増進を図ってきたところである。

しかしながら、少子高齢化の進行など、社会経済情勢が大きく変化する中で、家族形態が大きく変化するとともに、高齢者、障害者等の地域居住の要請、中心市街地の衰退や地方定住人口の減少への対応の必要性の高まりなど、人々の居住に関して地域が直面する課題が多様化しており、それに伴って住宅政策に期待される役割も変化している。

特に、今後、住宅政策が、市場を通じて住宅の質を高める市場重視の政策への転換を進めていく中で、弱者切捨てとならないようにすることが重要となる。このため、民間住宅においてより幅広い入居者を受け入れることができるようにするとともに、公的賃貸住宅についても、多様な地域の居住ニーズに応じて、よりきめ細かな対応が可能となるようにするなど、住宅全体のセーフティネット機能の向上を図っていくことが必要である。

また、良好な公的賃貸住宅ストックは、定住人口を増やし、地域のコミュニティ活動や福祉、文化等の諸活動の重要な拠点となるなど、都市・地域全体の機能の増進にとって好ましい外部効果を有することから、この観点からも各地域においてその有効活用と再編を進めていくべきである。

2. 住宅セーフティネットの現状と課題

(1) 基本認識

① 公的賃貸住宅による住宅セーフティネット形成の経緯

社会的弱者の居住の安定については、民間住宅も含めてその確保を図っていくべきものであるが、従来、大きな役割を果たしてきたのは公的賃貸住宅である。

中でも公営住宅制度は、戦後復興期における住宅ストックの量の絶対的な不足の解消を果たすものとして創設され、公営住宅法（昭和26年法律第193号）に基づき、国と地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を住宅困窮者に供給することにより、国民の居住の安定に大きな役割を果たしてきた。

その後、昭和40年代に1世帯1住宅が確保されてからは、量の確保よりも質の向上に重点を置く政策展開の中で、住戸面積等の基準を改善するとともに、バリアフリー化を推進するなど、社会経済情勢の変化に対応した供給を進めているところである。さらに、平成8年には、それまでの地方公共団体が直接建設する方式に加えて、民間住宅の買取りや借上げを行う方式を導入するなど、民間ストックを活用しながら柔軟かつ的確に公営住宅の供給を進めてきたところである。

また、平成5年には、市場において著しく不足している中堅所得者向けの比較的規模の大きい賃貸住宅の供給促進を目的として特定優良賃貸住宅制度（特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律）が、平成13年には、高齢者世帯向けのバリアフリー化された賃貸住宅の供給促進を目的として高齢者向け優良賃貸住宅制度（高齢者の居住の安定確保に関する法律）が創設されるなど、民間賃貸住宅を含めた賃貸住宅全体の質の向上に向けて、公的賃貸住宅制度の充実を図ってきたところである。

② 公民の役割分担

1. で述べたとおり、住宅の取得、利用は、基本的には国民の自助努力で行われるべきものであり、また、その供給は市場を通じて行われるべきものである。このような観点に立

って、住まい方や住環境というソフト面も含めて住宅の質を高める市場重視の住宅政策への転換を推進していくこととしているところである。

一方、市場重視の住宅政策を適切に推進していくためには、住宅市場が最大限にその機能を発揮するよう市場の環境整備を図るとともに、市場機能のみでは適正な居住水準の住宅を確保できない国民等に、柔軟かつ公平に公的賃貸住宅等を提供できる体制等を確保しておくことが必要である。

その際の公的主体の役割は、以下のとおり整理できる。

i) 市場の環境整備

まず、公的主体は、市場において、社会的弱者に対しても良質な住宅が円滑かつ適切に供給されるよう、その阻害要因の除去に係る制度的枠組みの整備等を行うことが必要である。

例えば、現在、定期借家、高齢者の入居支援のための家賃債務保証の普及等、賃貸借契約に係る家主・借借人双方のリスク回避のための方策を講じるとともに、高齢者の住替え等に関する情報提供・相談体制の整備などを推進しているところである。

ii) 市場の補完

市場において自力では適正な居住水準の住宅を確保できない者に対しては、公的主体の関与により、適切な住宅供給を行うことが必要である。

例えば、住宅に困窮する低額所得者への対応や災害対応等緊急時の対応がこれに該当し、これらの者を対象として公営住宅が供給されてきたところである。

iii) 市場の誘導

市場が未成熟であるなど、その時々々の社会経済情勢に応じて公的主体の関与が必要となる住宅供給への対応など、市場が成熟するまでの間、市場を大きく歪めないように留意しながら、公的主体がその供給に関与すべき場合がある。

例えば、高齢者向け、ファミリー向けの良質な賃貸住

宅等については、市場のみに委ねていては必要量が十分に供給されないため、社会経済情勢の変化を踏まえた早急なストック形成を図る観点から、法律に基づき、高齢者向け優良賃貸住宅及び特定優良賃貸住宅の供給を行っているところである。

今後、市場重視・ストック重視の住宅政策を進める中で、住宅市場の環境整備を推進するとともに、市場の補完・誘導を行う公的主体の役割についても、真の住宅セーフティネット機能が的確に確保できるよう再点検を行い、市場で十分対応できるものについては民間に委ねていくことが必要である。

また、公的主体が賃貸住宅を直接供給する場合においても、民間住宅の買取り・借上げやPFI手法の導入など、公共と民間のパートナーシップ（PPP：Public Private Partnership）の考え方にに基づきながら、市場機能を最大限に活用する取組みを進めることにより、その効率性を高めていくことが必要である。

なお、モノや人に対する助成の在り方については、市場を通じた良質な賃貸住宅の供給状況や公的主体の財政支援の在り方などを総合的に勘案しながら、今後研究していく必要がある。

③国と地方公共団体の役割分担

公的賃貸住宅の供給については、法律に基づき、国が所要の財政支援を行いながら、国と地方公共団体等が協力して行ってきたところである。

これは、低額所得者等住宅に困窮する者への最低限の生活水準の確保や市場においては十分に供給されない住宅の確保については、所得再分配の観点等も踏まえ、最終的には国が責任をもって行うべきものとの考え方に基づくものである。この考え方に立って、例えば公営住宅については、地方公共団体を供給主体としつつも、その建設費及び家賃について、国からの補助を行っているところである。

こうした国と地方公共団体の役割分担についても、社会経済情勢の変化を踏まえながら、適切に見直しを進めていくべきであるが、欧米諸国においても国が住宅への財政支援等を

行っているなど、国が一定の役割を果たしていることを見ても、国は、引き続き、市場の環境整備や補完、誘導面での機能を発揮すべきである。

しかし、今後、より一層地域の実情に応じた住宅政策を進める中で、公的賃貸住宅の供給についても、住民に身近な基礎的自治体である市町村等の地方公共団体が、これまで以上に主体的な役割を發揮することが必要となる。特に、今後、福祉やまちづくり等の関連分野と住宅政策との連携強化が求められることを勘案すれば、これまで以上に地方公共団体が主体となって、地域の自主性と創意工夫を活かしながら、住民の居住ニーズに的確に対応したきめ細かなセーフティネットづくりを行っていくことが必要である。

(2) 社会経済情勢の変化と住宅供給に関する課題

① 家族形態の変化

我が国では、これまで、主としていわゆる標準世帯を念頭に置いて施策を展開してきたが、世帯構成が大きく変化する中で、多様化する国民の居住ニーズに的確に対応した住宅供給が求められている。特に、これまで人々の暮らしを支えてきた家族の形態や地域社会に大きな変化が見られる中で、今後、人々の住まいの安心・安全を地域全体でどのように確保していくかが大きな課題となっている。

具体的には、我が国では、高齢者のいる世帯の割合が2015年には4割に達すると推計されるなど、一層の高齢化が進展する一方で、合計特殊出生率が過去30年間ほぼ一貫して下がり続け、この流れが変わる気配が見えないなど、今後、これまで以上に急速な勢いで少子高齢化が進むことが予想される。また、晩婚化・非婚化等による単身世帯の増加が見られるところであり、1980年には4割を超えていた夫婦と子の世帯は、2020年においては、約27%に減少する一方で、最多世帯は約30%の一人世帯となるとされているところである。

こうした中で、高齢者の夫婦・単身世帯が増加し、子育て期に取得した比較的大きな住宅が負担になる一方で、利便性の高い街なか居住へのニーズが高まっている。また、子育て

世帯は、子どもの教育費等の負担が大きく、やむを得ず居住水準の低い住宅に住んでいることも多いと言われ、ゆとりある住宅や職住近接した住宅の確保など、子育てへの支援が求められている。このほか、DV被害者等、増加・多様化している社会的弱者の居住の安定についても対応が求められているところである。

②社会的弱者の地域居住

高齢者、障害者については、ノーマライゼーションの基本理念の下、地域の中で暮らすことが求められている。高齢者については、在宅福祉の充実が進められているところであるが、障害者についても、病院・施設への入院・入所から介護・福祉サービスを伴った地域居住への方針が打ち出されていることなどを踏まえ、住宅政策においても、福祉政策との緊密な連携を図りながら、その生活基盤を提供していくことが重要な課題となっている。

また、社会経済情勢の変化の中で、DV被害者、犯罪被害者、ホームレスなど、従来にないスピードで社会的弱者が多様化しており、これらを保護・支援する立法も進められているところである。これらの者は、同時に住宅困窮者でもあることから、福祉政策等との緊密な連携を図りながら、その自立支援を講じつつ、地域における居住の安定の確保について適切に取り組んでいくことが必要である。

③都市・地域づくりへの対応

住宅は、都市・地域を構成する重要な要素である。

公的賃貸住宅は、これまで、ともすればその量や個々の住宅の質の確保に重点を置かれがちであったが、今後は、まちづくりにおける役割を重視していく必要がある。

例えば、大都市では、都心回帰が見られるものの、都市中心部の居住人口が少なく、通勤時間が長いなど、都心地域の居住機能が損なわれている一方で、地方においては、若年層を中心とした人口減少や中心市街地の衰退が続くなど、地域の活力向上が課題となっている。また、中心市街地等、地域の活性化・再生のためには、従来の商業の活性化に向けた施策だけでは不十分であり、例えば高齢者の街なか居住や子育て

て世帯の職住近接、若年世帯の地方定住、コレクティブハウス等コミュニティ形成型住宅への居住など、地域の実情に応じた住宅政策による人々の地域居住と交流の促進が必要である。

このような状況にあつて、公的賃貸住宅ストックは、地域の貴重な資源であり、地域においてこれを有効に活用しつつ、都市・地域機能の更新・増進を図っていくことが必要である。

(3) 公的賃貸住宅の現状と問題点

これまで、公的賃貸住宅は、住宅セーフティネット確保の中心的な役割を担うものとして、国と地方公共団体の協力により整備が進められてきた。そのストックは、公営住宅約218万戸、特定優良賃貸住宅約15万戸、高齢者向け優良賃貸住宅約1.4万戸、さらには都市再生機構の賃貸住宅約77万戸、地方住宅供給公社の賃貸住宅約15万戸など、我が国全体で約340万戸に達しており、賃貸住宅全体の約2割と、量的にはほぼ充足した状況にある。しかし、公営住宅については、築後30年以上を経過したものが全体の約44%を占めているなど、建替えやバリアフリー化の必要な老朽ストックが数多く存在している。

このような現状を有する公的賃貸住宅は、(2)で述べた課題に関して、以下の問題点を抱えている。

①ストックの偏在とコミュニティバランスの低下

公的賃貸住宅、特に公営住宅の立地について、ストックが過度に集中している地域がある一方で、地域のニーズがあるにもかかわらず供給が行われていない地域が存在するなど、現状においてもその立地に著しい偏在が見られる。

このため、ストックが過度に集中する地域では、高齢化の進展等により、自治会活動の低下など地域社会の維持が困難となるとともに、福祉需要の過度の増大が見込まれるなど、地域の高齢者居住に著しい支障が生じるおそれがある。また、このような地域では、コミュニティバランスが低下し、公営住宅団地がともすれば地域社会から孤立する傾向が見受けられる。

一方で、十分なストックの存在しない地域では、高齢者、障害者、子育て世帯等公的賃貸住宅を必要とする者の地域居住の基盤が不足し、今後、これらの者の地域居住を進めていく上で課題となっている。

さらに、老朽化した小規模公営住宅が散在するなど、公営住宅の管理が非効率となり、地方公共団体の財政、組織等を圧迫している場合がある。

②居住ニーズと住宅供給のミスマッチ

高齢者向け優良賃貸住宅が不足する一方で、特定優良賃貸住宅に空家が見られる。また、公営住宅を含め、地域の実情に応じた公的賃貸住宅全体の連携と有効活用が図られておらず、高齢者の街なか居住、子育て世帯の職住近接、文化施設への近接等多様化する地域住民の居住ニーズと個々の制度に基づく公的賃貸住宅供給の間にミスマッチが生じている。

さらに、公営住宅については、大都市を中心に応募倍率が高い一方で、収入超過者や高額所得者等が居住し続け、真に公営住宅への入居が必要な者の入居を阻害している状況が見られる。また、DV被害者など多様化する社会的弱者の居住ニーズに的確に対応できていないなど、その管理の合理化・適正化が求められるところである。

③まちづくりとの関連の希薄さ

利便性の高い立地にある公営住宅等の老朽団地が周辺の土地利用とミスマッチを来したまま残存するなど、まちづくりとの関連が希薄な状態で、十分に活用されていない状況が見られる。また、改善が必要な密集住宅市街地に立地する公営住宅等の建替えを行うに当たって、両者の一体的整備・改善を行うためのシステムが不十分であり、別個の対応を余儀なくされてきたところである。

このように、公的賃貸住宅は、これまでともすればその立地や公的賃貸住宅相互の機能連携、さらにはまちづくりとの連携等が十分に図られないまま供給されてきた面もある。このため、今後の社会経済情勢の変化に伴う地域住民の居住ニーズの高度

化・多様化や住宅を通じた都市・地域づくりへの要請に対して適切に対応できるよう、その供給システムの見直しを行う必要がある。

3. 住宅セーフティネットの機能向上に向けた基本的考え方

我が国における住宅ストックの充足状況や、今後見込まれる世帯数の減少を踏まえれば、住宅セーフティネット機能の向上に向けて公的賃貸住宅ストックを単に増やすことは、必ずしも適切な施策とは言えない。むしろ、民間住宅のセーフティネット機能の向上をこれまで以上に推進するとともに、戦後大量に形成された公営住宅ストックの老朽化や偏在等の状況を踏まえて、これらの再編や、福祉、まちづくり施策との連携強化等を促進することで、地域におけるきめ細かな住宅セーフティネットの再構築を図っていくべきである。

このようなセーフティネットの再構築に当たっては、地域の実情を最も正確に把握し、福祉やまちづくりの推進等を実際に担っている市町村等の地方公共団体が主体となるべきである。

このため、現行の公的賃貸住宅に係る供給システムについて、次の観点に立って見直しを行い、地方公共団体の自主性と創意工夫が遺憾なく発揮できる新たな制度を構築し、その取組みを国として支援していくことが必要である。

- 地域の住宅政策として取り組むべき居住機能の向上策について、公的賃貸住宅の配置等も勘案しながら、当該地域の特性を活かすとともに、公的賃貸住宅の供給に係る既存制度や事業主体を横断した総合的な計画づくりがなされるものであること
- 当該計画に基づく公的賃貸住宅や地域の居住環境整備等の事業に対する国の財政支援について、地方の使い勝手のよい自由度の高いものとする
- 既存ストックの有効活用の観点から、地方が、当該計画に基づく公的賃貸住宅間の相互連携等を弾力的に進めることができるものとする

4. 住宅セーフティネットの機能向上に向けた取組みの方向性

(1) 地域全体における住宅セーフティネット機能の充実に向けた既存ストックの有効活用

住宅は、持家・借家ともに、量の充足が見られる一方で、老朽化等による耐震性の問題、バリアフリー化された住宅の不足等、質の面では未だ十分とは言えない。また、世帯人数と居住規模のミスマッチも発生しているところである。

このため、今後の住宅政策においては、既存の住宅ストックを最大限に活用することを基本とし、以下の視点に立って、公的賃貸住宅の再編も図りながら、地域全体における住宅セーフティネット機能の充実に努める必要がある。

① 公的賃貸住宅制度間の弾力的運用

公的賃貸住宅間の需給の不均衡を緩和し、多様化する居住ニーズへの的確な対応を図るため、目的別、事業主体別に各々運用されている公的賃貸住宅制度について、地域ニーズを踏まえ、一体的な管理も視野に入れながら、相互に連携しつつ弾力的に運用していく必要がある。

また、公営住宅の管理について、地方住宅供給公社が事業主体を効果的に支援するための条件整備を進める必要がある。

② 公営住宅への入居における公平の確保

公営住宅について、既存ストックの有効活用を図るためには、その適正かつ合理的な管理を行う必要がある。

このため、収入超過者、高額所得者等の対策や世帯人数と居住規模のミスマッチの解消を推進するなど、その入居に係る制度運営が一層公平で公正なものとなるよう、所要の対策を進める必要がある。また、利便性の高い住戸等において、定期借家を活用することにより入居者の流動化を促進するなど、地域の実情に応じた対応方策の実施により、より柔軟に

公平性の確保を図っていくべきである。

なお、入居者選考に公平を期するため、保有資産を加味する仕組みについて、現行制度の運用で対応可能な措置を講ずるとともに、資産調査に係る制度の在り方についても、今後検討していくべきである。

③公的賃貸住宅のストック更新の円滑化

公的賃貸住宅の再編に当たっては、建替えだけでなく、耐震化やバリアフリー化等の改修を推進し、老朽した公的賃貸住宅全体のストック更新を円滑に進めることが必要である。その際、建物の躯体を残したままインフィル部分を改修する手法についても積極的に活用していくべきである。

④住宅の循環的利用

我が国においては、多くの高齢者が広い住宅を有する一方で、子育て世帯が狭い住宅での生活を余儀なくされるなど、世代間での住宅のミスマッチが生じている。このため、高齢者が、利便性が高く、バリアフリー化された住宅へと住替えを行うことと併せて、その住宅資産を子育て世帯に提供していくことが望まれる。

このため、高齢者向け住宅に関する情報提供・相談体制を整備するとともに、定期借家、中古住宅の性能評価、民間住宅管理会社によるサブリース等の普及・促進のための条件整備を進めていくことが必要である。また、高齢者が自らの資産を活用して安定した暮らしができるよう、リバースモーゲージの普及に向けて積極的に取り組むべきである。

⑤公民の相互乗り入れ

住宅の循環利用を促進するに当たっては、高齢者の持家を地方公共団体が借り上げて子育て世帯に提供することなどを通じ、新たな市場を誘導することが重要である。また、その一方で、公的賃貸住宅の建替え時に民間住宅を導入するなど、民間活力を活用することも重要である。

(2) 福祉との連携

社会的弱者や子育て世帯の居住の安定を確保するためには、

地域における福祉施策との連携が不可欠である。現在でも、高齢者世帯向けの生活支援サービス付き公的賃貸住宅であるシルバーハウジング・プロジェクトを進めているほか、大規模な公的賃貸住宅団地において福祉施設等の併設を原則化することにより、公的賃貸住宅団地を高齢者等の地域の生活拠点として供給しているところである。

今後、社会的弱者や子育て世帯の地域生活の質の確保・向上を図るためには、ソフト施策を含めた福祉との一層の連携について、以下の視点で進めていくことが必要である。

①高齢者に対する安心・安全な住まいの確保

各地域で増加する高齢者の安心・安全な住まいを確保するため、介護・福祉制度の見直しと併せて、終身建物賃貸借制度の普及や契約内容等を含めた情報提供・相談体制の充実を図る必要がある。

また、高齢者の地域居住の場となる公的賃貸住宅が十分に存在しない地域においては、既存の公的賃貸住宅の再編等を行う中で、福祉施設・福祉サービスの伴った公的賃貸住宅を各地域できめ細かに供給していくべきである。

②子育て世帯の入居支援

現在、子育て世帯に必要な、職住近接で比較的安価な住宅ストックが不足しており、子育て世帯が、勤務場所から著しく遠隔の地への居住を余儀なくされたり、収入と比べて著しく過大な家賃の支払いを余儀なくされている状況にある。

子育てへの支援は少子化対策として政府全体として取り組むべき課題であり、住宅政策においても所要の取組みを進めていくことが必要である。このため、職住近接型の公的賃貸住宅を整備するとともに、保育所等の子育て支援施設との一体的整備や緑地・広場など子どもの遊び場の確保を推進すべきである。また、その入居についてもできる限りの支援が可能となるよう、必要な見直しを行っていくべきである。

③障害者世帯の入居支援

障害者については、施設・病院から地域生活への政府の基本方針の下で、各地域の賃貸住宅、特に公営住宅への入居

への要請が増大していくものと考えられる。

こうした状況を踏まえ、民間賃貸住宅については、高齢者と同様、障害者についてもその入居が敬遠される傾向があることから、ノーマライゼーションの考え方の下、障害者についての入居支援を行う必要がある。具体的には、福祉部局が対応する緊急時連絡体制の整備等と併せて、障害者世帯についての家賃債務保証制度を導入するなど、入居支援体制を整備する必要がある。

一方、公営住宅については、従来から障害者世帯への提供を推進するとともに、障害者が共同生活を営むグループホームへの活用を図ってきたところである。今後、更にこれらの推進を図るとともに、これまで認められてこなかった知的・精神障害者の単身入居についても、地域の居住支援サービスの充実など、地域福祉における支援体制の枠組みづくりと併せて検討を進めることが必要である。

④多様化する社会的弱者の入居支援

近年における社会経済情勢の大きな変化の中で、DV被害者、犯罪被害者、ホームレスなど、従来とは比べものにならないスピードで社会的弱者が多様化しているところである。これらの者については、自立までのステップとして、福祉施策等と連携しつつ、従来認められていなかった公営住宅への単身入居を認めるなど、必要な入居支援を進めていく必要がある。

(3) 活力ある都市・地域づくりのための公的賃貸住宅の活用

公的賃貸住宅については、これまでストック量の充足や個々の住宅の質の向上を中心に施策が講じられてきたが、同時にそれが地域の貴重な資産であることにもかんがみ、地域の住宅政策の一環として、今後一層地域の活性化等に活用されるべきである。

このため、公的賃貸住宅について、中心市街地の活性化、定住人口確保のための住宅立地の誘導、公的賃貸住宅団地の土地の有効利用を含めた、周辺のまちづくりとの一体的整備、密集住宅市街地整備等まちづくり事業の支援など、都市・地域全体

の機能の更新・増進を図るための再編等に積極的に取り組むべきである。

その際、公的賃貸住宅供給の外部性を有効に活用しながら活力ある地域社会の形成を促進する観点から、以下の視点をもって、その効果的な再編等に取り組むことが必要である。

①公営住宅等の再編等によるまちづくり

公営住宅等の公的賃貸住宅の再編等に当たっては、様々な人々が居住し、交流するミックスコミュニティが形成されるよう、多様な居住ニーズに対応した住宅を供給するとともに、民間の施設・住宅の導入等の複合開発を進めることが重要である。

特に、比較的大規模で、立地条件に恵まれた公的賃貸住宅団地が存在する土地は、魅力あるまちづくりのための有効なスペースである。このため、団地の建替え等の機会をとらえてデイサービスセンターなど福祉機能、図書館など教育・文化機能、さらには商業・業務機能等の導入を図るとともに、地域に開かれたつくり方となるよう配慮するなど、公的賃貸住宅の入居者及び地域住民の双方にとってメリットのある形で再編等を行うことにより、都市や地域の活力の向上につなげていくことが必要である。

②街なか居住等への対応

特に、地方においては、中心市街地の活性化のため、商業機能の確保・維持のほか、定住人口の確保が重要な課題となっている。こうした課題の解決に当たっては、街なか居住を目的とした住宅供給を進めることが重要であり、公的賃貸住宅がその先導役として、大きな役割を果たすことが期待されている。

このため、民間住宅の公営住宅としての借上げ等を進めるとともに、その立地を活かして、交流拠点の整備を図るなど、子育て世帯や高齢者世帯等の多世代が交流できるものとしていくことが必要である。

③密集住宅市街地整備等のまちづくり支援

密集住宅市街地整備等のまちづくり事業を進めるためには、同一生活圏域内で従前居住者の居住の安定を図るなど、円滑

な事業実施に向けた取組みを強化していく必要がある。このため、公的賃貸住宅ストックを活用して従前居住者の居住の安定を図るとともに、公的賃貸住宅の建替えと併せて戦略的に密集住宅市街地の整備を推進するなど、そのストックの活用をこれまで以上に有効に図っていくことが重要である。

④地方の活性化への対応

地方においては、若年層を中心とした人口減少が続くなど、地域の活力向上が大きな課題となっている。このため、過疎地域や中山間地域等においても、定住人口確保の観点から、公的賃貸住宅を戦略的に供給するとともに、その有効な活用方策を検討していくことが必要である。

(4) 民間等の活力の活用

公的主体が公的賃貸住宅の供給を行う場合においても、可能な限り市場機能を活用することが求められる。このため、公営住宅については、平成8年に、民間住宅の買取り・借上げ制度を導入することにより、民間ストックの有効活用を推進するとともに、特定優良賃貸住宅及び高齢者向け優良賃貸住宅については、民間事業者による整備・管理を主体として供給を進めているところである。

今後さらに、公的賃貸住宅を活用した都市・地域づくりを推進していくためには、公共と民間のパートナーシップ（PPP）の基本的考え方の下、地域住民等との協働や民間活力の一層の導入を進めていく必要がある。

具体的には、公的賃貸住宅の建替え時等において、PFI手法の導入等の民間活力の活用を推進するとともに、当該都市・地域全体の機能向上を視野に入れて、福祉施設のみならず、文化施設や民間施設等を導入するなど、複合的視野で民間活力の活用を推進していくべきである。

また、地域の実情に応じた公営住宅の効率的な管理を進める観点から、地方自治法に基づく指定管理者制度の活用を図る必要がある。

さらに、地域ボランティアやNPOなどと連携し、例えば高齢者

の知恵や経験を活かして地域全体で子育てや青少年の育成を行うなど、ソフト面での活力も活用しながら、地域における新たなコミュニティの形成を推進していくことが重要である。

Ⅲ 最終報告に向けて

今回の中間とりまとめは、本年7月1日の独立行政法人都市再生機構の発足に続き、当面措置すべき二つの制度的枠組みのあり方について中間的にとりまとめたものであり、以上の方向性を踏まえ、我が国の住宅政策を支えてきた制度的枠組みが再構築されることを期待するものである。

こうした主要な政策手法の変革に伴い、住宅建設計画法に基づく住宅建設五箇年計画の下で公的資金による住宅を計画的に供給するという、これまでの住宅政策体系は大きな変更を迫られることになる。

「建議」においても、住宅建設計画法の抜本的見直しについて提言したところであるが、市場機能を最大限活用するとともに、住宅ストックを有効に活用するという新たな住宅政策の方向性に沿い、住宅建設計画法及びこれに基づく住宅建設五箇年計画に替わる新しい制度的枠組みを構築し、新たな住宅政策の体系的かつ効果的な展開を図ることが必要である。

このため、現行の第八期住宅建設五箇年計画が平成17年度末に終了することを見据え、今後は、これまでの政策手法の見直し状況を踏まえつつ、住宅政策の基本理念や政策目標のあり方等について検討を進め、平成17年夏頃を目途に、新たな住宅政策の基本方向を示す制度的枠組みについて具体的方向性をとりまとめることとする。

この際、例えば、大都市圏を対象とした住宅及び宅地の広域供給計画体系など、社会経済情勢の大きな変化の中でそのあり方が問われている政策体系についても必要に応じて検討を行うこととする。