

**「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」報告案  
【案】**

社会資本整備審議会住宅宅地分科会基本制度部会

## (目次)

はじめに	1
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	2
1．制度的枠組みの変遷	2
(1) 新規・大量供給のための制度的枠組みの確立(「1世帯1住宅の実現」)	2
(2) 量の確保から質の向上への移行	3
(3) 市場重視・ストック重視へ	4
(4) 住宅建設計画法の枠組みが果たしてきた役割	4
2．歴史的転換点にある住宅政策の制度的枠組み	5
(1) 人口・世帯減少社会の到来と将来の住宅需要	5
(2) 特殊法人改革の進展	6
(3) 地方の主体性の発揮に向けた改革の進展	6
(4) 事業量確保に重点を置いた公共事業長期計画の見直し	7
3．住生活をめぐる諸課題への対応	7
(1) 大規模地震等に備えた安全・安心の実現	7
(2) 環境問題への対応	8
(3) 少子高齢化への対応	8
(4) 住宅困窮者への公平かつ柔軟な住宅セーフティネットの確保	9
(5) 住まいに関する選択肢の充実	10
(6) 地域の伝統・文化等と調和した美しい居住環境づくり	11
(7) 「選択と集中」による住宅市街地整備	11
住宅政策の方向性を示す制度的枠組みの構築	12
1．住宅政策に関する基本法制の必要性	12
2．住宅政策の基本理念	12
(1) 住宅の位置づけと住宅政策の意義	12
(2) 目指すべき豊かさが実感できる住生活の姿	13
3．各主体の役割分担	16
(1) 国の役割	16
(2) 地方公共団体の役割	16
(3) 事業者・国民(地域住民)の役割	17
4．新たな計画体系の構築	17
(1) 住宅政策に関する国の基本計画の策定	18
計画の必要性	18

計画に盛り込むべき内容-----	18
政策評価の実施と計画の見直し-----	22
成果指標の位置づけ-----	22
(2) 地方公共団体が策定する新たな長期計画のあり方-----	25
(3) 大都市圏を対象とした住宅・住宅地の供給計画体系のあり方-----	26
新たな制度的枠組みの下での政策展開-----	27
1. 6つの基本的視点-----	27
(1) 市場重視の政策展開と消費者政策の確立-----	27
(2) スtock重視の政策展開-----	27
(3) 福祉・まちづくり等との連携強化-----	27
(4) 地域の実情を踏まえたきめ細かな政策展開-----	28
(5) 住宅関連産業の健全な発展-----	28
(6) 統計調査の充実-----	28
2. 重点的に講ずべき施策分野-----	29
(1) 市場重視型の新たな住宅金融システムの整備-----	29
新法人の果たすべき役割-----	30
新法人の業務の進め方-----	31
その他住宅金融市場の改革のための対応-----	32
(2) 住宅市場における重点分野-----	33
中古住宅流通・住宅リフォーム市場の整備-----	33
賃貸住宅市場の整備-----	36
マンション市場の整備-----	37
(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-----	38
住宅セーフティネットの再構築-----	39
地域政策への貢献等-----	44
将来世代に継承できる良質な社会資産の形成-----	45
(4) 市街地における居住環境整備の推進-----	45
大都市圏における居住環境整備のあり方-----	46
地方圏における居住環境整備のあり方-----	47
密集市街地の解消に向けて-----	49

## 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。）等による住宅及び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等の成果を上げてきた。

しかしながら、人口・世帯減少社会、超高齢社会の到来を目前に控え、また、国民のライフスタイルや家族形態が多様化し、環境制約が高まるなど社会経済情勢が大きく変化する中で、依然低水準な住宅の質や住環境の改善、国民の居住ニーズと住宅ストックのミスマッチの解消といった政策課題に対応し、真に豊かさが実感できる住生活を実現するためには、これまでの公的資金による住宅及び住宅資金の直接供給を主眼とした枠組みをその根本から見直し、新たな制度的枠組みが構築されるべきである。

このような認識に立ち、平成 16 年 9 月 29 日、「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、国土交通大臣から社会資本整備審議会会長に対して諮問が行われた。

同日、住宅宅地分科会の下に基本制度部会が設置され、同年 10 月 15 日以降計 8 回にわたる審議を行ってきたところであり、今般、報告（案）をとりまとめたものである。

本報告（案）の内容は大きく 2 つある。

第一に、8 期にわたる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してきた住宅建設計画法の枠組みに替わる新たな制度的枠組みのあり方を示すものである。

第二に、本部会の議論を踏まえ、同年 12 月 6 日に住宅宅地分科会として中間とりまとめを行った

- ・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
- ・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をはじめとして、新たな制度的枠組みの下で重点的に展開すべき施策の方向性を示すものである。

# 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. 制度的枠組みの変遷

(1) 新規・大量供給のための制度的枠組みの確立（「1世帯1住宅の実現」）

(主要政策手法三本柱の確立)

我が国の住宅政策は、終戦直後の420万戸という住宅の絶対的不足に応急的に対応することから始まる。戦前においても関東大震災等に対する緊急的な措置として住宅対策が行われていたが、恒久的な制度のさきがけとなったのは、昭和25年の「住宅金融公庫」設立である。これは、当時の民間金融機関が産業振興に追われ、長期低利の住宅金融を行う資金的余力がなかったため、国家資金による住宅金融制度の創設が求められたことによるものである。

続く昭和26年には、住宅に困窮する低額所得者に低額家賃で住宅を供給するため、予算措置で行われていた国庫補助住宅の建設に恒久性と計画性をもたせるべく「公営住宅法」が制定された。その後、我が国の著しい経済力の回復を背景に、人口の急激な集中による大都市地域での住宅難という新たな問題が生じたため、行政区域にとらわれない広域的な住宅供給や勤労者のための住宅の集団的建設等を担う「日本住宅公団」が昭和30年に設立された。

こうして、住宅及び住宅資金の直接供給を担ってきた公庫融資、公営住宅、公団住宅という戦後の住宅政策の三本柱ともいえる政策手法が制度的に確立した。

(住宅建設計画法の枠組みの確立)

このような住宅政策の三本柱の確立と合わせて、昭和30年には、住宅不足の解消を目指し、民間住宅の自力建設を含む住宅建設の目標を掲げる長期計画が初めて策定された。しかしながら、昭和30年代後半においては、人口の都市集中と核家族化がかつてないほど激しく進んだ結果、5年間に大都市地域で世帯数が約27%増加するなど、当時国が掲げ

ていた「1世帯1住宅」を実現するという目標が達成困難な見通しとなった。

こうした状況を踏まえ、昭和41年に「住宅建設計画法」が制定され、国、地方公共団体及び国民が相互に協力し合って住宅の建設を強力に推進することを目指すこととなった。

具体的には、

政府が住宅建設五箇年計画を閣議決定し、民間住宅の自力建設も含め、5年間における住宅の建設の目標を定めるとともに、公営住宅、公庫住宅、公団住宅をはじめとする公的資金による住宅の建設事業量を明らかにすること

これに基づき、建設大臣（現国土交通大臣）が10の地方ブロックごとの住宅の建設の目標を定める地方住宅建設五箇年計画を作成すること

この計画に基づき、建設大臣が都道府県ごとの公営住宅の整備事業量を定め、各都道府県に通知すること

通知された整備事業量に従い、都道府県は、5年間における住宅の建設の目標と公営住宅をはじめとする公的住宅の建設事業量を定める都道府県住宅建設五箇年計画を作成すること

という、いわばトップダウン型の住宅の建設に関する計画体系が構築された。

ここに、戦後、高度経済成長期を経て現在に至るまでの計画的な住宅の新規・大量供給を支える制度的枠組みが完成をみた。

## （2）量の確保から質の向上への移行

このような取組みの結果、昭和48年に全ての都道府県で住宅数が世帯数を上回った。このことを契機として、今日まで、主要政策手法三本柱と住宅建設計画法の枠組みを維持しつつも、時代のニーズに対応し、政策手法の運用・制度面の見直しを図りながら、住宅建設五箇年計画の中で、住宅政策の重点を住宅ストックの質の向上や良好な住環境の確保に移行させてきている。

具体的には、昭和51年度からの第三期住宅建設五箇年計画において、すべての世帯が確保すべき「最低居住水準」及び平均的な世帯が確保すべき「平均居住水準」を定め、昭和60年に向けた長期展望の下に住宅ストックの質の向上を図ることを目指した。また、昭和56年度から

の第四期計画においては、良好な住環境の確保を目標として「住環境水準」を定めた。さらに、昭和 61 年度からの第五期計画においては、「平均居住水準」に替えて「誘導居住水準」を設定し、平成 12 年を目標年次としてさらにゆとりある住生活の実現を目指した。

こうして、我が国の床面積を中心とする居住水準はかなりの改善が見られ、昭和 58 年には、全国でほぼ半数の世帯が「平均居住水準」を確保し、昭和 63 年には、最低居住水準未達の世帯が全国で 1 割を切った。平成 15 年においては、全国で半数以上の世帯が誘導居住水準を達成している。その一方で、大都市圏の借家を中心に、最低居住水準、誘導居住水準ともに未だ達成していない世帯が多いという課題を抱えている。

### ( 3 ) 市場重視・ストック重視へ

近年では、住宅数が世帯数を大きく上回り、床面積を中心に居住水準が大きく改善される一方、社会経済情勢や居住ニーズの変化に対応して、求められる質が多様化・高度化してきている。

こうした状況に対応し、住宅政策においては市場重視・ストック重視の方向の施策が重要となってきた。例えば、平成 8 年には、公営住宅の整備に民間住宅の借上げ・買取り方式が導入され、また、平成 12 年には、住宅の性能を表示するルールの設定を通じ、住宅供給者が性能に関して競争するインセンティブを働かせるとともに、消費者に対して性能に関する十分な情報を提供する住宅性能表示制度が創設されるなど、市場機能の活用と既存ストックの有効活用に向けた制度の充実が図られている。

こうした方向をより明確にするため、平成 13 年からの第八期住宅建設五箇年計画においては、総住宅建設戸数の見通しと公的資金住宅の建設戸数目標に、新たに増改築件数が加えられた。また、住宅ストックが普遍的に備えるべき基本的性能として、バリアフリー化に関する数値目標を含む「住宅性能水準」を位置づけた。さらに、「住宅市場整備行動計画（アクションプログラム）」を策定し、市場が適切に機能するための条件整備を推進することとした。

### ( 4 ) 住宅建設計画法の枠組みが果たしてきた役割

住宅建設計画法及びこれに基づき 8 期にわたり策定されてきた住宅

建設五箇年計画については、第一期計画から第七期計画に掲げた公的資金住宅の建設戸数目標がほぼ着実に達成されたことから、国及び地方公共団体の連携のもとに、適切な居住水準を有する公的資金住宅を計画的かつ安定的に供給する役割を果たしてきたと言える。

また、計画策定過程を通じ、( )5年ごとに行われる統計調査等を通じて多様化・高度化する国民のニーズを把握し、それを住宅政策に反映させる機能(国民ニーズ反映機能)、( )国、地方公共団体を通じ、各種施策を総合的かつ整合的に実施するための住宅政策のビジョンや優先事項を示す機能(マスタープラン機能)、( )住宅政策の目標設定により、その達成に向けて、国・地方公共団体の施策を集中させるのみならず、民間事業者等の取組みも促す機能(目標提示機能)を果たしてきていると言える。

このように、住宅建設計画法及び住宅建設五箇年計画は、時代のニーズに応えつつ、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

### (1) 人口・世帯減少社会の到来と将来の住宅需要

我が国の人口は、2006年(平成18年)をピークに減少に転じると推計されているが、既に男性人口が統計開始以来、初めてマイナスに転じており、先進諸国に先駆けて人口減少が現実のものになろうとしている。

また、世帯数については、2005年(平成17年)までは、5年間で200~300万程度増加してきたのに対し、2005年から2010年(平成22年)の5年間では約100万世帯、2010年から2015年(平成27年)の5年間では約30万世帯の増加にとどまり、2015年をピークに減少が始まると推計されている。

このため、今後の住宅需要については、第2次ベビーブーマーを中心とした1次取得や既存住宅の建替え等の一定の新築需要は継続するものの、拡大は望みにくいこと、また、我が国の住宅ストックは既に量的に充足していることから、これまでのような右肩上がりの住宅需要を前提とした住宅政策の枠組みは、その抜本的な見直しが迫られている。



## ( 2 ) 特殊法人改革の進展

こうした状況の中で、公団、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、既に抜本的な見直しが進められているところである。

平成 16 年には、大都市圏を中心に住宅・住宅地の大量供給を担ってきた公団が廃止され、都市機能の高度化及び居住環境の向上を通じた都市の再生を図るため、民間賃貸住宅の供給支援や民間再開発事業のコーディネート等の民間投資のバックアップを行うとともに、公団から承継した賃貸住宅の管理等を業務とする独立行政法人都市再生機構が発足している。

また、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に大きく寄与してきた公庫については、融資業務の段階的縮小が行われるとともに、平成 15 年 10 月より民間金融機関による長期・固定の住宅ローンの安定的な供給を支援する証券化支援業務が導入されている。今後は、平成 19 年 4 月に、公庫を廃止し、証券化支援業務を主要業務とする独立行政法人住宅金融支援機構（以下「新法人」という。）へ移行することが決まっている。

## ( 3 ) 地域の主体性の発揮に向けた改革の進展

国・地方ともに財政制約が高まっている中で、住民が地域のあり方を決め、地域間競争を通じ、地域が主体性を発揮して生活水準の向上を目指す「自立的な分権社会」の実現が求められている。

このような中、補助金等改革が進められ、地域における多様な居住ニーズに的確に対応した公営住宅をはじめとする公的賃貸住宅等の供給と良好な居住環境の実現を図るため、平成 17 年度に地域住宅交付金が創設された。この交付金は、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を図るものであり、公営住宅をはじめとする公的賃貸住宅については、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。

同様に、住宅建設計画法に基づき国が都道府県の区域内の公営住宅の整備事業量を決定・通知するという公営住宅の整備に関するトップダウン型の計画体系についても、そのあり方を根本から見直すことが求められている。

#### (4) 事業量確保に重点を置いた公共事業長期計画の見直し

社会資本整備の将来の姿を国民に分かりやすく示し、説明責任を果たしていくことなどを目指した公共事業改革の一環として、平成15年3月に社会資本整備重点計画法が成立した。これは、「事業費」に重点を置いた長期計画の策定について定める各種緊急措置法を廃止し、従来の事業分野別の9つの計画を一本に統合し、事業の効果を国民にわかりやすく提示する「アウトカム目標」に重点を置いた社会資本整備に関する長期計画の策定について定めるものである。

同様の観点から、5年ごとに公的資金住宅の建設戸数目標を定める住宅建設計画法の枠組みについても、住宅政策が目指す姿や施策による効果を国民にわかりやすく提示する方向で見直しを図る必要がある。

### 3. 住生活をめぐる諸課題への対応

このように、人口・世帯減少社会の到来を目前にし、これまでの住宅政策を支えてきた主要な政策手法の抜本的な見直しが進むなど住宅政策の制度的枠組みは大きな見直しを迫られている。

一方で、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あるとは言えない。

今後は、社会の持続可能性、多様性と共生、グローバリズム等の人類社会共通の課題を念頭に置きつつ、住生活をめぐる次に述べるような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。

#### (1) 大規模地震等に備えた安全・安心の実現

##### (住宅の耐震化・密集市街地の解消)

建物の倒壊による死者数が全死者数の9割弱を占めた阪神・淡路大震災の例は言うに及ばず、多くの人命と財産に大きな損害をもたらす大規模地震は、いつどこで発生してもおかしくない状況にある一方、我が国の住宅ストックのうち、約25%に当たる約1,150万戸の住宅が十分な耐震性を備えていないと推計されている。

このため、住宅の耐震性は、国民の生命・財産にかかわる住宅が備えるべき基本的な質であり、住宅の耐震化を強力に推進する必要がある。

併せて、20 世紀の負の遺産とも言われる密集市街地の解消を図ることが急務であり、地震等の際に大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべきもの約 8,000ha について、重点的な取り組みが必要である。

#### (住宅・住宅地の防犯性の向上)

住宅を対象とした侵入盗の認知件数は、平成 15 年には 19 万戸に上り、6 年連続で増加しており、犯罪のない安全・安心な地域づくりも重要な課題である。侵入手口も年々巧妙化しつつあるため、住宅や住宅地におけるさらなる防犯性の向上が求められる。

#### (2) 環境問題への対応

温室効果ガスの 6%削減を定めた京都議定書の発効を受け、京都議定書目標達成計画(平成 17 年 4 月 28 日閣議決定)で定められた、新築住宅の省エネ基準(平成 11 年基準)達成率 5 割(平成 20 年)の達成に向け、住宅の省エネルギー化を推進する必要がある。また、森林経営により、約 3.9%の温室効果ガス(4,767 万 t-CO<sub>2</sub>)の吸収が可能と推計されており、国内の健全な森林整備が進められるよう、木材の主要な利用先である住宅において木材の利用を推進する必要がある。

さらに、我が国の滅失住宅の平均築後経過年数は、約 30 年と欧米諸国に比べて短いこと、また、約 4 億トンの産業廃棄物のうち 4%が住宅関連とされることから、住宅を長く大切に使うことを基本とし、住宅分野においてもリユース・リサイクルの推進が必要である。

#### (3) 少子高齢化への対応

##### (高齢者の安心確保)

我が国は、本格的な高齢社会の到来を目前に控えており、2015 年(平成 27 年)には高齢者がいる世帯が 4 割を超えると推計されている。特に、大都市圏においては、今後急激に高齢化が進むと予測されている。また、同年には、高齢者がいる世帯のうち、約 6 割が高齢者の単身又は夫婦のみの世帯になると推計されている。

今後は、高齢者が施設ではなく住宅で生涯を過ごす場合が多くなると

考えられ、安心して自立した生活を送るために住宅が果たす役割は大きいと言える。

このため、住宅内での事故を未然に防ぎ、不自由なく暮らせるよう、住宅のバリアフリー化が重要であるが、依然として低水準にとどまっており、さらなる取組みが必要である。また、身体が不自由になっても安心して暮らすことのできるよう、ケア付き住宅等の多様な居住サービスが付帯した高齢者向け住宅の利用環境の整備が重要と考えられる。

#### (子育てに適した居住環境整備)

合計特殊出生率が1.29(2004年)と戦後最低水準にとどまるなど少子化傾向が継続しており、少子化対策の一層の強化が国家的課題となっている。子育て世帯は、子供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るが、我が国の借家の戸当たり床面積については、欧米諸国と比べ依然として低水準であり、特に、大都市地域ではファミリー向けの優良な賃貸住宅が不足している。また、通勤時間も依然として長く、子育てのための時間的ゆとりを確保することが難しくなっている。

このため、アフォーダブルで、ゆとりある住宅や職住近接した住宅の確保をはじめとした子育てに適した居住環境整備が求められる。

#### (4) 住宅困窮者への公平かつ柔軟な住宅セーフティネットの確保

これまで、公営住宅をはじめとする公的賃貸住宅については、市場において住宅を確保することが困難な住宅困窮者の居住の安定を確保する住宅セーフティネットとしての機能を果たしてきた。

近年、右肩上がりの経済成長、日本型雇用慣行、社宅等の福利厚生等社会構造に組み込まれたセーフティネットが崩壊しつつあり、高齢者等も増加していることから、これまでの住宅セーフティネットがより公平かつ柔軟なものとなるよう、その機能を向上させる必要がある。

また、最近では、DV 被害者、犯罪被害者、ホームレス等を保護・支援する施策が進められているところであり、これらの者が住宅に困窮した場合には、福祉政策等との緊密な連携を図りながら、その自立支援を行い、居住の安定の確保に取り組むことが必要である。

## ( 5 ) 住まいに関する選択肢の充実

### ( 居住ニーズと住宅ストックのミスマッチの解消 )

子育て期の若いファミリー世帯が比較的狭い家に住む( 4人以上の持家世帯の約3割が100㎡未満の住宅に居住)一方、高齢者の単身・夫婦世帯が広い家に住む( 65歳以上の単身・夫婦の持家世帯の約半数が100㎡以上の住宅に居住)など、居住ニーズと住宅ストックのミスマッチが見られる。

最近では、子育てを終了した夫婦世帯が、長期化する高齢期を豊かに過ごすために住み替えるなどの動きが出てきつつあるが、今後、団塊の世代が大量に退職する中で、持家を活用して生活資金・住替え資金を確保しつつ、利便性の高い街なかに住み替えたいというニーズが高まることが予想される。一方、子育てに適した広い住宅に住み替えたいという子育て世帯のニーズもある。このため、少子高齢社会における対応として、円滑な住替えが可能となるような市場の条件整備が求められる。

### ( 所有重視から利用重視へ )

近年の地価動向については、都心回帰等を背景に、三大都市圏の都心部等で下げ止まりの傾向が見られるものの、全国的にはバブル崩壊後一貫して下落傾向が続いている。このことは、かつてのように、住宅の所有が個人の資産形成にとって絶対的に優位とは言えなくなったことを意味する。統計上も、依然として持家志向は根強いものの、必ずしも持家にこだわらないとする国民も少なくない。

加えて、終身雇用で代表される日本型雇用慣行が大きく変化し、若い世代を中心にフリーターの増加や転職比率の増加傾向が見られるなど、持家取得を支えてきた経済情勢や雇用構造も変化している。

これらを背景に、今後は、「家を持つ」ことにこだわらず、「家を利用する」ことへの志向が高まると考えられ、自由な住替えが可能となるような市場の条件整備が求められている。

### ( 住まい方の多様化への対応 )

国民の住まい方は多様化しており、具体的には、職住近接による時間的ゆとりの確保や高齢者等が歩いて暮らせる快適で便利な生活等を重視した都心・街なか居住のほか、空間的なゆとりや豊かな自然環境を重

視する郊外・田園居住、さらには、複数の住宅を所有し都心・街なか居住と郊外・田園居住を組み合わせるマルチハビテーション、情報通信技術( ICT )の発達によって実現した SOHO 等の職住一体の居住スタイルなど、様々な居住ニーズが見られる。このため、こうした居住ニーズに的確かつ効率的に対応することが求められる。

#### ( 6 ) 地域の伝統・文化等と調和した美しい居住環境づくり

南北に長い国土を有し、四季の変化に富む我が国は、多彩な気候・風土に恵まれており、地域ごとに多様な伝統・文化が育まれてきた。住宅もそれを反映した豊かな地域性を持つものであり、地域材等地域の資源を活用し、気候・風土に即した伝統的な木造軸組住宅の価値をあらためて見出すなど、地域性に根ざした住宅のあり方を問い直す必要がある。また、景観法の成立など、景観に対する国民の意識も高まる中、住宅は景観・街並みの重要な要素となることから、地域の多様な気候・風土、伝統・文化と調和した美しい居住環境づくりが求められる。

#### ( 7 ) 「選択と集中」による住宅市街地整備

右肩上がりの住宅需要が見込めない人口・世帯減少社会においては、新規開発型・拡散型の住宅市街地整備から、既成市街地や、ニュータウン等の計画的に開発された既存の住宅市街地の再生へと転換し、「選択と集中」による住宅市街地の整備を進めることが重要な課題となる。

また、人口・世帯減少社会においては、「地域間競争の時代」ならぬ「住宅市街地間競争の時代」を迎えることも予想される。このため、「選択と集中」による住宅市街地整備を進めることで、土地や空間に余裕が生まれ、これをうまく活用することにより、ゆとりある住生活が実現できる可能性を含んでいる一方、住宅が管理されずに放置され、老朽化が著しく進んだ結果、不良資産化することにより、住宅地全体の活力と安全性の低下を招く問題( 放置住宅問題 )が顕在化する可能性もあり、適切な対応が求められる。

# 住宅政策の方向性を示す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・世帯減少社会、超高齢社会を目前に控えて住宅政策が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、それを実現するため、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とみるべきである。

このため、( )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、( )その実現のための各主体の役割を明確化し、( )基本理念に基づき、他の行政分野との連携を緊密にしつつ、各種施策を総合的かつ計画的に進め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。

このような住宅政策の基本理念の実現に向けて各主体が努力することは、我が国が国際社会において魅力と存在感がある国家として認められることにつながるものである。

### (1) 住宅の位置づけと住宅政策の意義

住宅は、人生の大半を過ごす欠くことのできない生活の基盤であり、また、家族と暮らし、人をつくり、育て、憩い、安らぐことのできるかけがえのない空間であるとともに、人々の社会生活や地域のコミュニティ活動を支える拠点でもある。それゆえ、国民一人一人が、そのライフスタイルやライフステージに応じ、潤いとゆとりある生活空間

を希求し、その実現に向けた営みを継続することは、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、都市や街並みの重要な構成要素であり、安全、環境、福祉、文化といった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、個人の私的生活の場としてのみならず、豊かな地域社会を形成する上で重要な要素である。

このような意味において、住宅は、個人がいきいきと躍動する健全で活力にあふれた社会の礎として位置づけることができる。

ゆえに、国民の住生活の向上や安定に向けた努力をサポートし、良好な居住環境の形成を目指す住宅政策は、社会の持続的発展と安定という国づくりの普遍的なテーマを実現する上で極めて重要な役割を果たす国家戦略として位置づけられるべきである。

## (2) 目指すべき豊かさが実感できる住生活の姿

こうした住宅政策が目指すべき、国民が豊かさを実感できる住生活の姿として、以下の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

住宅そのものの良質な性能はもちろん、良好な住環境を備え、良質な居住サービスを楽しむことができる住宅が豊富に存在すること、すなわち、良質な住宅ストックを形成すること。

豊かさが実感できる住生活を実現するためには、良質な住宅ストックを形成することが重要である。

良質な住宅ストックは、まず、「良質な性能」を備えるべきである。具体的には、耐震性、耐久性、防火性、防犯性、維持管理への配慮、省エネ性、遮音性、高齢者等への配慮や、ニーズに応じた広さ・間取り・設備等、住宅の基本的性能を備えるとともに、社会的課題への対応がなされていることが必要である。

また、併せて「良好な住環境」を備えるべきである。例えば、自然災害等に対する安全性、良好な街並みなどの快適性、良好なコミュニティの形成などが確保されていることが必要である。

さらに、「良質な居住サービス」を楽しむ必要がある。例えば、



教育、医療・福祉、健康・文化、購買・レジャー等の生活サービスや、交通サービスへのアクセスが容易であることが必要である。

これらの住宅の性能、住環境及び居住サービスは、地域の気候・風土、伝統・文化などの違いに応じ、「良質」が意味するところも様々であると考えられることから、地域の実情や特性に応じたものであることが必要である。

#### ）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。

良質な住宅ストックを形成することに加え、子育て期や高齢期といったライフステージや、個人の多様な価値観・ライフスタイルに最適な条件を満たす住まいが市場において容易に見つかるよう、「多様かつ豊富な住まいの選択肢」を確保することが必要である。

また、住宅の取引は、通常一生に何度も経験するものではなく、合理的な判断を行うためには専門知識を必要とすることから、誰でも必要なときに適切な情報提供と助言を受けられるとともに、トラブルが生じた場合にはそれを解決する仕組みが用意されていることにより、「安心して選択できる」ことが必要である。

さらに、豊かな住生活の実現に向けて自ら努力する国民が、持家・借家を問わず、経済的な負担の面において「無理なく」住宅を確保できることが重要である。

#### ）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。

国民が多くの資産を不動産という形で保有する中、その資産によって、国民が豊かさを享受できることは重要である。特に、年金等に頼

らざるをえない高齢者にとっては貴重な資産であるため、高齢化が急速に進展する中、高齢期における住宅資産の活用に対する必要性がさらに高まることが予想される。

このようなニーズに的確に応えられるよう、個人、あるいはコミュニティ全体で適切に手を加え、それによって資産としての相応の価値が市場において認められ、それがインセンティブとなってさらに手が加えられる好循環が形成されることが必要となる。

ところが、現状においては、住宅の取得後、その資産価値を維持・向上させんとする国民の意識は希薄であるとともに、そのためのインセンティブやそれを評価するための共通の基準も十分には共有されていない。今後は、住宅の資産価値が適正に評価され、住宅資産が最大限に活用されるよう、社会全体で環境整備を進める必要がある。

#### ）住宅困窮者の安定した居住の確保

経済的又は社会的理由によって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。

市場において自力で住宅を確保することが基本であるが、低所得であること、不合理な入居選別を受けることなどを理由に、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となる場合が少なくない。そのため、弱者切捨てとならないよう、市場において適正な水準の住宅を確保できない国民に対し、公営住宅を柔軟かつ公平に提供するとともに、その他の公的賃貸住宅や民間賃貸住宅の活用等により住宅セーフティネットの一層の強化・重層化を図ることを通じ、住宅困窮者の安定した居住の確保を図ることが必要である。

また、大規模災害後の復旧・復興過程においても、住宅セーフティネットの活用等により、被災者の住宅確保を支援することが必要である。

なお、従来の住宅基本法を巡る議論においては、いわゆる憲法 25 条に基づく生存権を具体的に保障するため、すべての国民が一定水準の住居に一定の住居費で居住する権利を認め、それを国が保障する責務を負うべきとの議論があったが、居住に関する権利は、私法上の権利

も含め、その内容も多岐にわたるものであり、包括的な権利として基本法制に定めることについての国民的コンセンサスがあるとはいえないと考えられる。

今後とも、「住宅困窮者の安定した居住の確保」を住宅政策の基本理念の一つと位置づけ、これを踏まえて、公営住宅制度をはじめ必要な個別具体の施策を講ずることにより、住宅分野において憲法 25 条の趣旨の具体化に努めるべきである。

### 3 . 各主体の役割分担

住宅政策の基本理念を実現するためには、住宅政策に関わる国・地方公共団体・事業者・国民（地域住民）が適切な役割分担のもと、それぞれの役割を果たすことが必要である。

住宅建設計画法においては、国及び地方公共団体が、住宅の需給に関する長期見通しと住宅事情の実態に応じて、住宅に関する施策を講ずるよう努めることとしているが、住宅政策の効果的な実施のためには、国及び地方公共団体の役割分担をさらに明確化するとともに、事業者や国民（地域住民）が果たすべき役割についても明確化することが必要である。

#### （ 1 ）国の役割

国は、住宅事情や社会経済情勢の変化、市場の動向や将来見通しを踏まえ、全国的・広域的見地からの住宅政策を推進する必要がある、例えば、中長期ビジョン・プログラムの提示、税制、金融、市場のルールづくり等の制度インフラ整備、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である者の居住の安定を確保するなどの役割を果たすべきである。

#### （ 2 ）地方公共団体の役割

地方公共団体は、総合的な行政主体として、地域の住宅事情の実態や地域の特性を踏まえたきめ細やかな政策展開を行っていく必要がある、例えば、地域の中長期ビジョン・プログラムの提示、地域の多様な居住ニーズへの対応、公営住宅等の供給・管理を通じた住宅困窮者

の居住の安定確保等の役割を果たすべきである。

### (3) 事業者・国民（地域住民）の役割

事業者は、市場において主要な役割を担うことから、自らの提供する住宅が将来にわたって地域の住環境を決定づけるものとなり、また、提供する住宅サービスが国民の豊かな住生活の実現を大きく左右することを十分認識した上で、良質な住宅サービスの提供、良好な住環境の形成、住宅に係る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努めるべきである。

また、国民（地域住民）は、住宅は個人の資産のみならず、社会的性格を有することを十分理解した上で、自らの住生活の向上や安定に努めるとともに、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である。

## 4 . 新たな計画体系の構築

住宅政策の基本理念を実現するため、国が5年ごとに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現在の計画体系を見直し、国と地方公共団体が相互に連携しつつ、住宅政策を総合的かつ計画的に推進するための基本的な計画を策定する新たな計画体系を構築すべきである。

なお、国が広域地方ブロックごとに策定する計画については、公的資金住宅の建設戸数目標を廃止することに加え、今日においては、都道府県の区域を超える人口移動の動きは、首都圏等一部の地域を除けば安定しており、地方ブロック計画の主要な役割である建設戸数の調整・配分機能の意義が著しく低下しているため、不要であると考えられる。ただし、我が国においては、気候・風土や伝統・文化の地域差が大きく、その特性に応じ住まいのあるべき姿は異なると考えられるため、国の計画において、広域にわたる地域の気候・風土等の状況に応じた住まいのあり方を提示していくことについて検討が必要である。

## ( 1 ) 住宅政策に関する国の基本計画の策定

### 計画の必要性

国民が豊かさを実感できる住生活の実現を目指す住宅政策は国家的課題であり、今後の人口・世帯減少社会、超高齢社会における住宅事情や社会経済情勢の変化を見据え、その実現のための道筋を明らかにすることは国の責務である。

また、国民が豊かさを実感できる住生活の実現には、他の行政分野における全国的な制度インフラ等との緊密な連携と長期にわたる取組みが必要と考えられ、総合的かつ計画的な取組みが不可欠である。

このため、これまで住宅建設五箇年計画が実態上果たしてきた国民ニーズ反映機能、マスタープラン機能、目標提示機能といった役割を引き継ぐ新たな長期計画が必要である。

### 計画に盛り込むべき内容

国は、次の事項を主な内容とする、住宅政策に関する基本的な計画を政府全体の合意のもとに策定すべきであり、その際、社会資本整備重点計画等既存の国の計画と整合が図られたものとすべきである。

- ）基本理念の実現に向けた基本目標
- ）基本目標の達成に向け講ずべき施策の具体的方向性と目標
- ）施策の効果を評価し、基本目標の達成状況等をわかりやすく示すための成果指標

また、計画の推進に当たっては、講ずる施策について国民・事業者・地方公共団体に対して積極的に情報提供を行い、施策に対する意見の的確な反映に努めるとともに、住宅関連市場の的確な把握と機動的な対応等に留意すべきである。

なお、住宅政策の基本理念等を踏まえ、現時点における基本目標と主な施策の方向性のイメージは次のとおりであるが、新たな長期計画の策定に向けて、更なる検討を進めるべきである。

(基本目標と主な施策の方向性のイメージ)

**基本目標(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

**主な施策の方向性**

住宅の基本的性能の確保と社会的課題への対応

建築基準法をはじめとする住宅の基本的性能の確保に向けた取り組みの充実

住宅性能表示制度をはじめとする市場競争を通じた質の向上のための取り組みの普及・充実

大規模地震発生への切迫性に対応した住宅の耐震化の強力な推進  
快適で健康的な住まいを実現しながら、地球温暖化対策に貢献する省エネルギー化の推進

超高齢社会の到来に対応した高齢者等が安全・安心に暮らせるバリアフリー化の推進

侵入盗犯罪に対応した防犯性の高い住宅の普及促進

伝統構法を活かした木造住宅をはじめとする良質な住宅供給の担い手育成等住宅の生産体制の整備

住宅地全体の安全性、快適性、街並み、コミュニティ等が良好な住環境の確保

建築協定、地区計画等の良好な市街地環境を維持・形成するための仕組みの活用、建築敷地等をめぐる紛争処理方策の検討

地域や住民によるまちづくりの的確な支援

➤ 公的賃貸住宅等を活用した主体的な地域づくり・まちづくりに対する的確なサポート

➤ NPOをはじめとする新たな主体に対する的確なサポート

人口・世帯減少社会の到来に備えた、今後増加が予想される空き住宅・住宅地を地域のコミュニティづくりに活用できる方策の検討

密集住宅市街地等地域の住宅市街地の課題解消に向けた支援と仕組みづくり

人口減少社会の到来に伴う都市構造の変化を見据えた住宅市街地の整備

- 都心・街なかを集まって住まうコンパクトな都市居住を重点的に推進
  - ニュータウン等の計画的に開発された既存の住宅市街地を将来にわたり貴重な社会的資産として有効活用
  - 都市の外延化に伴って形成された住宅市街地は、新たに生まれる空間的余裕が居住環境の向上に貢献するようサポート
- 生活・福祉・健康・文化等優れた居住サービスの確保  
 保育所等福祉施設と公的賃貸住宅との併設やケア付き高齢者住宅の整備等、福祉・保健分野等との連携強化

## 基本目標（２）

多様な居住ニーズを適時適切に実現できる市場の環境整備

### 主な施策の方向性

多様な選択肢が提供される住宅市場の整備

市場では供給されにくいファミリー向け賃貸住宅等の供給促進

定期借地・定期借家等、多様な住宅供給手法の普及・充実  
 中古住宅が円滑に流通し得る環境整備

消費者が必要な情報を入手でき、安心して円滑に取引できる市場のルール・仕組みづくり

住宅性能表示や住宅性能保証等、住宅の質の客観的な評価基準・手法の整備や質を保証する仕組みの普及・充実

中古住宅の取引価格や住宅ローン等に関する情報提供の推進  
 リフォーム事業者に関する情報提供や相談体制の充実

高齢者等が住替え先や現住住宅の活用方策等の多様な住まいの情報にワンストップでアクセスできる相談体制の整備

賃貸住宅の入居円滑化や紛争の未然防止のための標準ルールの普及・充実

住宅に関する紛争や相談に適切に対応できる仕組みの充実

自助努力により住宅を取得しようとする者への住宅金融や税制面での支援

証券化による長期・固定の住宅ローンの安定的な供給支援等民間金融機関の支援・補完や、新たな住宅金融の供給主体の育成等による住宅金融市場の整備

住宅ローン減税や譲渡損失の繰越控除等、税制面のインセンティブ付与による住宅取得や住替えの促進

### 基本目標（３）

住宅の資産価値が評価・活用される市場の環境整備

#### 主な施策の方向性

国民の住宅の資産価値の確保に向けた取組みに対する的確な支援  
住宅リフォームを通じた住宅の性能向上や良好な維持管理が行いやすい仕組みづくりや支援  
マンション管理や建替えのための仕組みづくりと支援  
住宅地全体の環境を地域住民が良好に維持していくためのサポート

資産価値確保への取組みが適正に評価される市場の環境整備

住宅の質に関する情報提供や質を考慮した合理的な価格査定等、市場において資産価値確保への取組みが適正に評価される環境の整備

住宅が持つ利用価値を最大限に活かせる仕組みづくり

持家の賃貸化やリバース・モーゲージ等、住宅の利用価値が発現しやすい制度インフラの整備

### 基本目標（４）

住宅困窮者が安定した居住を確保できる住宅セーフティネットの整備

#### 主な施策の方向性

公的賃貸住宅を中心とする住宅セーフティネットの機能向上

真の住宅困窮者に対する公平・的確な公営住宅の提供

公的賃貸住宅制度間の連携・弾力的運用による住宅セーフティネット機能の強化

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

民間賃貸住宅への入居円滑化



## 政策評価の実施と計画の見直し

成果重視型の計画への転換を図ること、住宅政策を機敏かつ不断に見直すこと、国民に対する説明責任を果たすことなどを目的として、計画について政策評価を実施すべきである。

また、計画においては、10年程度先の長期的な目標を設定し、計画の達成状況の評価や社会経済情勢の変化を踏まえて、おおむね5年ごとに計画を見直すといった PLAN-DO-SEE の評価サイクルを確立すべきである。

なお、計画策定段階はもちろんのこと、計画の見直し段階においてもパブリックコメント等により国民の参画を確保すべきである。

## 成果指標の位置づけ

### (成果指標の役割と考え方)

成果指標の有している機能の1つは、「基本目標」の達成状況を評価し、施策の効果をわかりやすく国民に示す機能であり、もう1つは、市場に提示することで個人の居住の選択や事業者による住宅の供給・居住サービスの提供等に際しての判断指針として、「豊かな住生活の実現」に誘導する機能である。

成果指標の設定に当たっては、指標の達成又は向上につながる具体的施策を伴うものとし、達成度合いを的確にフォローできるよう可能な限り定量的なものとすべきである。

また、国は、一般的・基礎的な事項について、指標・目標（目標年次及び目標値）を定めることになるが、地方公共団体において、地域特性を踏まえた指標・目標を設定するとともに、事業者においても、これらを参考に指標・目標を定めることが期待される。

なお、価格に関する指標等、直ちには目標足り得ないものの、行政が市場の歪みや課題の発生を観測し、要因の分析や対応策の検討に資するものとして必要となる指標（観測指標）についても充実・見直しを図っていくべきである。

### (成果指標の充実・見直しに向けた検討)

現行計画である第八期住宅建設五箇年計画においても定量化された成果指標が定められているが、「基本目標」の達成状況を評価し、

国民にわかりやすく提示する観点から、更なる充実・見直しが必要であり、以下の方向に沿って具体的な検討を進める必要がある。

) 「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」の状況を示す指標

(ア) 住宅性能

現行計画において耐震・防火・維持管理配慮・省エネ・遮音・高齢者配慮等の10項目の定性的水準を示す「住宅性能水準」について、「防犯」に関する記述を充実するなど、社会情勢の変化を踏まえた見直しを行いつつ、引き続き「住宅に求められる基本的性能の指針」として提示する。

また、現行計画で定量的目標を設定している「高齢者等配慮(バリアフリー化)」に加え、「耐震性」及び「省エネルギー性」についての定量的な目標を定める。

その際、「高齢者等配慮(バリアフリー化)」については、現行計画における目標を基本としつつ、ストックに関する状況をよりの確に把握する方法を検討するとともに、新たに、高齢者の居住する住宅における対応状況に関する目標を定める。「省エネルギー性」については、京都議定書の発効を踏まえた新築住宅における当面の目標を設定するとともに、ストック全体での省エネルギー化状況を示す指標・目標のあり方を検討する。

(イ) 住環境・居住サービス

現行計画において、住環境・居住サービスの水準を安全性・利便性・快適性・持続性の4分野ごとの「項目」と「具体的尺度例」で示した「住宅市街地の改善等の指針」について、「具体的な尺度例」の充実を検討しつつ、引き続き「地域の実情に応じた良好な住環境の確保のための指針」として提示する。

また、住宅市街地の基礎的な安全性の確保の観点から設定している「緊急に改善すべき密集住宅市街地の基準」については、基準に基づく整備改善の進捗状況を迅速に把握する方法を検討しつつ、引き続き提示する。

さらに、良好な居住サービスが享受できる「都心居住・街なか居住」の進捗状況を示す指標・目標について、そのあり方を検討する。

) 「多様な居住ニーズの適時適切な実現」の状況を示す指標

(ア) 世帯人数に応じた規模の確保

豊かな住生活の重要な構成要素である住宅規模については、現行計画に位置づけられている世帯人数に応じた床面積等の基準である「誘導居住水準」及び「最低居住水準」を引き続き提示するとともに、「平成27年に全国で2/3の世帯が誘導居住水準を達成」等、現行計画と同様の目標を定める。

また、子育て期における適切な住宅規模の確保に関する状況を示すものとして、ファミリー世帯の誘導居住水準達成率等に関する目標を定める。

なお、現行計画においては、これらの目標を達成するために必要な「規模別の住宅ストック構造」の見込みについて示しているが、平均世帯人数の予想以上の縮小等を踏まえ、提示方法の妥当性を検証する。

(イ) 住宅選択時の安心感の確保

居住ニーズに応じて住宅を安心して選択できるために必要な「住宅の質に関する情報」の提供に関する状況として、住宅の基本性能を9つの項目ごとにランク表示等で示す住宅性能表示制度について、必要な情報の収集体制を整備しつつ、その活用状況に関する目標を定める。

(ウ) 住宅金融市場の状況

多様な居住ニーズを実現するための資金供給の円滑化の観点から、長期固定住宅ローンの供給状況等、住宅金融市場の状況に関する指標のあり方について検討する。

) 「住宅の資産価値の評価・活用」の状況を示す指標

(ア) 維持管理の状況

住宅の資産価値の維持・向上の状況を示すものとして、住戸のリフォームやメンテナンス、マンション共用部分や住宅地全体の管理等、維持管理の状況に関する指標・目標のあり方を検討する。

(イ) 適正な評価・活用状況

住宅の資産価値が適正に評価された結果として活用されていることを示す指標として、既存住宅の流通量に関する指標・目標のあり方を検討する。

) 「住宅困窮者の安定した居住の確保」の状況を示す指標

(ア) 公的賃貸住宅ストックの状況

公営住宅等の公的賃貸住宅について、建設戸数の目標ではなく、ストックに関する指標・目標のあり方を検討する。

(イ) 不合理な入居選別の解消状況

居住の安定確保の阻害要因である民間賃貸住宅等における不合理な入居選別について、その解消に関する状況を示すため、不合理な入居選別のない住宅の量を示す指標・目標のあり方を検討する。

(2) 地方公共団体が策定する新たな長期計画のあり方

(都道府県の住宅政策に関する基本計画)

都道府県は、以下のような「市町村の区域を越える広域調整機能」や「市町村の補完機能」を有していることから、国が策定する「住宅政策に関する基本計画」を勘案しつつ、マスタープラン的機能を担う新たな長期計画として住宅政策に関する基本的な計画を策定することが必要である。

[市町村の区域を越える広域調整機能]

市町村の区域を越えた人口移動による住宅需要の変化に対応するための基本方針の立案等を行う役割

今後の人口・世帯減少社会、超高齢社会における都道府県の住宅政策の基本目標や地域ごとの特性に応じた居住環境のあり方を市町村に提示し、連携や整合のとれた住宅政策の展開を促す役割

[市町村の補完機能]

公営住宅整備等の事業をほとんど実施していない、規模が小さく人口も少ないなど、総合的な長期ビジョンを定める必要性が乏しい市町村を補完

独自のマスタープランを策定しなくとも、都道府県が策定する長期計画に則ることで、住宅政策を展開しようとする市町村を補完

(市町村の住宅政策に関する基本計画)

地域の現状分析と問題点の把握、他の行政分野との連携、事業者・専門家・住民との協働を通じ、地域に根ざした、よりきめ細かな住宅政策の展開を図る観点から、市町村による住宅政策に関する基本的な計画の策定を促進することが必要である。

(地方公共団体が計画を策定する効果)

地方公共団体が計画を策定することにより、各地域において「豊かさを実感できる住生活の実現」を目指す総合的な取組みが進められ、国民全体の住生活を引き上げることが期待される。また、全国共通の課題については、国の計画を踏まえて、都道府県又は市町村が目標や施策の方向性を定め、必要な施策を講じることにより、早期に解決されることが期待できる。

(3) 大都市圏を対象とした住宅・住宅地の供給計画体系のあり方

首都圏、中部圏、近畿圏の住宅及び住宅地の供給に関しては、「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(昭和50年制定)」に基づき、国が各圏域の都府県ごとに住宅及び住宅地の量的供給目標を掲げる供給基本方針を定め、住宅需要の特に著しい都府県がそれに即して供給計画を定めることとされている。これは、平成2年に、バブル期の急激な地価上昇による住宅取得環境の悪化に対応し、住宅及び住宅地の計画的な供給を促進するために緊急的に導入された制度であるが、現在では、制度を導入した当時の状況が大幅に改善していることから、今般の住宅建設計画法の見直しに合わせて、国が量的目標を掲げ、住宅及び住宅地の広域調整を行う現行の計画体系のあり方についても見直すことが必要である。

ただし、大都市圏においては、世帯数増加の当面の継続、都心地域をはじめとする住宅及び住宅地の需要が旺盛な地域の存在、住宅や住環境の質に関する課題の存在等、地方圏とは異なる現状があり、また、ニュータウンの再生等の課題も存在する。

このため、こうした諸課題を踏まえつつ、国の役割のあり方を含め、計画体系の見直しについて検討を行うべきである。

# 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

今後、新たな制度的枠組みの下で、住宅に関する施策を総合的かつ計画的に推進することが期待されるが、その際、施策横断的な視点として、次の6つの視点を重視すべきである。

### (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には、市場による対応が最も効果的であることを踏まえ、市場で生じる様々な阻害要因を除去し、その機能が最大限に発揮される健全な市場の形成を図るとともに、市場の成熟状況を踏まえつつ、可能な限り市場機能の活用を図ることを重視した政策展開を図る必要がある。

併せて、供給者や取引相手に比べて専門的知識や経験等が少なく弱い立場になりがちな消費者の利益の保護を図り、安心して住宅の取引ができるようにすることが重要である。

### (2) ストック重視の政策展開

住宅が量的に充足し、人口・世帯減少社会の到来を目前に控え、環境・資源・エネルギー問題がますます深刻化する中で、これまでの「住宅を作っては壊す」社会から「いいものを作って、きちんと手入れして、長く大切に使う」社会へ移行し、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にすることが重要である。

このため、既存住宅ストックを有効に活用するとともに、良質な住宅ストックを形成し、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図ることを重視した政策展開を図る必要がある。

### (3) 福祉、まちづくり等との連携強化

今後、ますます国民の居住ニーズが多様化・高度化する中で、国民が豊かさを実感できる住生活は、住宅行政だけでは実現困難であり、相互に関連する行政分野との緊密な連携によって初めて実現できるものである。このため、例えば、ケア付きの高齢者向け住宅に対する

ニーズを踏まえ、介護サービスを受けながら安心して住み続けることのできる賃貸住宅の普及を図るなどの福祉行政との連携や、住宅の周辺環境の維持・向上を図るための都市計画手法等の活用やコンパクトな都市づくりに寄与する街なか居住の推進等のまちづくり行政との連携等、他の行政分野との一層の連携強化を図る必要がある。

#### ( 4 ) 地域の実情を踏まえたきめ細かな政策展開

福祉、まちづくり等他の行政分野との連携強化の必要性が高まる中、地域の実情を最もよく把握している地方公共団体がその主体性と総合性を発揮できるような取組みを進めることが必要である。

また、新たな「公」として行政の役割を補完し、まちづくり等を主体的に進める地域住民をはじめ、NPO、企業、専門家等との緊密な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が必要である。

#### ( 5 ) 住宅関連産業の健全な発展

住宅に関連する様々な分野で市場がその機能を十分に発揮し、質・価格両面で魅力ある住宅や関連サービスが提供されていくためには、これらに対応できる住宅関連産業の健全な発展が不可欠である。

このため、引き続き、品質管理、コスト削減、環境対策、地域の中小住宅生産者の支援、それらの基盤となる技術開発の支援・誘導等を図るほか、市場のルールづくり等円滑な事業活動が行える環境整備を図ることが必要である。

#### ( 6 ) 統計調査の充実

市場重視・ストック重視の政策を進める上で、住宅関連市場や住宅ストックの状況の的確な把握を進めることが不可欠であり、そのための重要な手段である統計調査について、既存の統計調査の見直し・拡充や、統計情報等の収集・提供体制の強化、民間統計の活用等を図る必要がある。

その際、国全体での状況のみならず、地域ごとの市場やストックの状況等についても把握・分析すべきである。

## 2 . 重点的に講ずべき施策分野

以上の6つの基本的視点を踏まえつつ、新たな制度的枠組みの下では、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、消費者利益の一層の拡大につながるものである。

我が国の住宅金融市場においては、近年、特殊法人等整理合理化計画に基づき公庫融資が段階的に縮小する中で、民間金融機関の住宅ローンの貸出しが積極化しており、多様なローン商品が供給されるようになっているが、超低金利が長期間継続する中で、民間住宅ローンの大半は変動・短期固定型であり、長期・固定型は低い水準で推移している。

消費者が住宅ローンを選択するきっかけとしては、金融機関によるほか、住宅関連事業者からの情報提供による場合も多いが、その際、金利変動のルールやリスクに関する説明を十分に受ける者は必ずしも多いとは言えず、変動・短期固定型ローンを利用する場合、将来の金利上昇によって、返済額が増加し、生活設計に影響を及ぼすことも懸念される。

このため、長期・固定型ローンの安定的な供給が必要となるが、これは、短期の預貯金等を主な原資とする民間金融機関では供給が限定的にならざるをえないものであり、金利情勢に関わらず、消費者の需要に的確に民間金融機関が対応できるよう証券化市場の育成等を通じた市場環境の整備が求められる。

なお、米国においては、1970年代から政府関係機関が住宅ローンの証券化を実施し、長期固定型ローンの資金供給源となる住宅ローン担保証券(MBS; Mortgage Backed Securities)市場が国債市場を上回る規模にまで拡大しており、住宅ローンの大半が長期固定型である。また、消費者に対して金利上昇リスク等に関する詳細な情報提供が義務付けられている。

以上を踏まえ、公庫に代わって設置される新法人は、次のような役割を果たしつつ、業務を着実に実行していくべきである。



## 新法人の果たすべき役割

### ）証券化支援業務の積極的推進

長期・固定金利の民間住宅ローン（フラット 35）の実績は、周知活動の強化、金利の引下げ等により、平成 16 年度後半から急拡大している。

長期固定の民間住宅ローンが全国遍く安定的に供給されるよう、制度の周知活動の強化、公庫の業務費用の縮減、貸付条件の緩和等を行い、証券化支援業務を積極的に推進すべきである。また、ローンの借換えを証券化ローンの対象へ追加することや、信用リスクを民間金融機関が負担する方策等も今後の課題として検討すべきである。

### ）住宅融資保険制度の推進

公庫の住宅融資保険は、信用補完を通じて中小金融機関をはじめとする民間住宅ローンの安定供給を支援する役割を果たしており、今後とも各地域の民間住宅ローンの需要に円滑に対応できるよう推進すべきである。

### ）住宅の質の確保・誘導

公庫融資は、金利優遇や融資額の割増、技術基準への適合を要件化することにより、住宅の質の確保に大きく貢献してきた。

今後は、証券化支援業務の枠組みで、質の確保・誘導を推進すべきである。また、住宅融資保険による質の確保・誘導のあり方の検討のほか、証券化ローンと住宅性能表示制度との連携を図るべきである。

### ）民間では困難な融資への対応

融資業務については、政策的に重要でリスクが高く、民間では対応が困難な分野（災害対応、都市居住再生、高齢者返済特例等）に限定すべきである。

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個人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従い、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、新法人設置の際に、最終的な判断をすべきである。

) 住宅関連情報の提供

消費者が安心して住宅を取得できるための環境整備を図る観点から、公庫又は新法人が蓄積した情報等を活用して、住宅取得者、住宅関連事業者等に対して、住宅の技術や管理、住宅ローンの特性等に関する情報を積極的に提供すべきである。

) 返済困難者対策

公庫の既往債権を引き継ぐ新法人においても、返済困難者に対する返済条件の変更等のきめ細やかな対応を引き続き適切に行う必要がある。

) その他

リバース・モーゲージやノンリコースローンのような民間では対応が困難なパイロットファイナンス等の推進方策を検討すべきである。

## 新法人の業務の進め方

) 資金の調達

公庫及び新法人の資金は、MBS、コーポレート債等の市場調達によるものとし、緊急性のある災害対応以外は財政融資資金に依存しない資金構造とすべきである。また、市場におけるMBSの安定的な消化のため、MBSの発行方式の見直しについても検討すべきである。

) 既往債権の管理

公庫の既往債権については、近年財務が悪化している財団法人公庫住宅融資保証協会の保証債務を含め、特別の勘定を設置し、適切に管理すべきである。

また、新法人の自立的運営を確保する観点から、既往債権に係る損失を先送りせずに処理し、補給金に依存しない財務構造への早期転換を図るべきである。

### ) リスクの管理

証券化支援業務等における信用リスクについては、その補完のための費用を金利に上乗せするとともに、デフォルトや回収の状況に応じて、機動的に見直しを行う体制を整備すべきである。また、証券化支援業務等における金利リスク及び流動性リスクについては、資産負債総合管理（ALM；Asset Liability Management）を適切に実施する必要がある。

### ) 業務の改善・合理化のための方針の推進

公庫及び新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的方針を策定し、これを着実に実行すべきである。

### その他住宅金融市場の改革のための対応

#### ) 住宅金融の供給主体の多様化促進

住宅金融に関する産業の機能分化（アンバンドリング）を促進し、競争的な住宅金融市場を形成するため、モーゲージバンカーや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り、関連業務に必要な講習の開催、汎用システムの普及等を図るべきである。

また、モーゲージブローカーについては、米国の制度も参考とし、今後消費者に対して適切な貸付行為が行われるよう規制のあり方を検討すべきである。

#### ) 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できるよう、住宅ローン商品の詳細な内容や借入後の具体的なリスクについて、的確に情報提供できる仕組みを、米国の仕組みも参考としつつ、構築すべきである。

また、住宅事業者等に対して住宅ローンの知識に関する講習を行うとともに、住宅ローンの内容を適切に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。

## ）MBS 市場の整備

住宅ローンの証券化により発行する MBS について、投資家層の拡大を図るための諸条件整備を行うほか、既往債権の MBS 化を行い、国債市場と比べて小規模にとどまっている MBS 市場の拡大を図る必要がある。

## （ 2 ） 住宅市場における重点分野

住宅ストックの約 9 割が民間ストックであること、また、市場重視の政策を本格的に推進する中で、金融のほか、税制、規制やルールの整備、情報提供等の政策手法が果たす役割がますます大きくなると考えられる。

特に、税制については、良質な住宅ストックの形成や住宅の円滑な流通を促進する上で重要な政策手法であり、このような観点から、住宅取得促進税制や住宅の流通段階にかかる税制をはじめとする住宅に係る税制について、充実・見直しを検討すべきである。

こうした政策手法による施策を統合的に実施することを通じ、今後は、前述した住宅金融市場の整備のほか、これまで整備が進んでいない、あるいは、今後発展が見込まれる市場である、中古住宅流通・住宅リフォーム市場、賃貸住宅市場、マンション市場の整備に重点的に取り組む必要がある。

### 中古住宅流通・住宅リフォーム市場の整備

市場重視・ストック重視の政策を展開していく上で、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、新築時においては将来にわたって流通に耐え得る良質な住宅が供給されること、供給後においては適切に維持管理がなされること、中古住宅でも良質なものは市場において適正に評価され、円滑に流通することが重要となる。

これまでは、例えば、居住ニーズと住宅ストックのミスマッチに見られるように、住宅に合わせて暮らさざるを得ない場合も多かったと考えられるが、今後は、住宅の円滑な売買・賃貸化・リフォームを通じて、ライフステージに最適な住宅や住まい方を選択できる市場に転換することが求められる。

また、中古住宅は、価格の手頃さ、街並みや近隣コミュニティの成熟等の特徴を有し、居住の選択肢の拡大に寄与するものと考えられる。

さらに、持家は個人の貴重な資産としての側面も有していることから、豊かな住生活の実現のために、こうした資産を有効活用できる市場を整備することは極めて重要である。この際、各住宅単位での個々の取組みにとどまらず、マンションや住宅地全体で良好な居住環境づくりを進める視点が必要になる。

#### ）中古住宅流通の促進

##### （安心して取引できる環境づくり）

中古住宅に対する消費者の安心感を高め、売り手・買い手の双方が納得した取引を行えるようにするため、取引の専門家である不動産流通業者による消費者への的確な情報提供や従業者の資質の向上等の取組みの充実により、消費者の信頼を高めていくことが強く求められる。

また、行政においても、中古住宅の価格・質等に関する情報提供の促進と評価手法の充実を図ることが必要である。

このため、現在、指定流通機構（レインズ）により市況情報の提供が行われているが、これに加え、登記情報等の活用を図りながら、個別の不動産取引価格の情報提供を進めるべきである。

また、建物の現況を確認・評価する既存住宅性能表示制度の普及や検査内容の充実を進めるとともに、今後は、新築住宅の建築から増改築、修繕、維持管理までの履歴を蓄積し活用できる方策を検討していくべきである。

さらに、宅地建物取引業者による住宅の質を考慮した合理的な価格査定のための「価格査定マニュアル」について、利用状況等の調査を行った上で、一層の普及を促進するとともに、見直しについての検討が必要である。

##### （持家資産の流動化）

中古住宅の有効活用方策として、持家の賃貸化等による保有と利用を分離する取組みが重要である。

このため、定期借家制度を一層普及するとともに、サブリース

契約が円滑に利用できる方策を検討すべきである。

また、持家の資産価値を有効活用するリバース・モーゲージは、今後の超高齢社会における重要なツールとして期待されており、住宅政策の面からも具体的な検討を進めるべきである。

#### (円滑な住替えの支援)

ライフステージに応じた円滑な住替えを支援するため、住宅の円滑な売買や持家の賃貸化を推進するほか、税制による譲渡損失に対する配慮が有効である。

また、高齢者にとっては、住宅資産の有効活用方策や福祉施設を含めた多様な住替え先の検討は、専門知識を要する困難なものであるため、福祉分野との連携強化を図りつつ、ワンストップで情報提供や相談ができる体制づくりを進めるべきである。

#### (将来の維持管理・流通に向けた新築時の質の確保)

良質な住宅ストックを形成するためには、新築時から将来にわたって維持管理や流通がしやすい質が確保されていることが重要である。

このため、新築時に義務付けられている建築基準法上の完了検査や、検査済証の取得を徹底するとともに、住宅性能表示制度の一層の普及に努めるべきである。

また、躯体の長期耐用性、内装の可変性、維持管理のしやすさという特徴を有するスケルトン・インフィル(SI)住宅の普及に努めるべきである。

#### )住宅リフォームの推進

#### (情報提供と評価手法の充実)

昨今、リフォームに関するトラブルが社会問題化するケースが増えており、様々な業種・業者が参入するリフォーム市場においては、専門知識を持たない消費者が、信頼できる業者を見つけられることは重要である。このため、行政においても、引き続き、リフォーム事業者に関する情報提供や相談体制の充実等に取り組む必要がある。

また、住宅の性能の向上に資するリフォームについて、住宅性

能評価の手法の確立に向けて検討すべきである。

(市場での流通に適した良質な住宅ストックの形成)

市場での長期にわたる流通に適した住宅ストックは、耐震性、省エネ性等の社会的課題に対応した性能を備えていることが必要である。

特に、耐震改修の促進は、官民上げて強力に推進すべき喫緊の課題であり、相談体制の強化や情報提供内容の充実、助成制度の活用促進を図るとともに、税額控除制度の創設や地震保険の活用によるインセンティブの付与についても検討すべきである。

また、既存住宅ストックの省エネリフォームやバリアフリーリフォームを促進する方策についてもさらに検討を行うべきである。

賃貸住宅市場の整備

土地神話の崩壊や雇用慣行の変化等を背景として、住替えの自由度が高い賃貸住宅の役割は、今後の住宅市場の中で一層重要性を増すと考えられる。

(健全な賃貸住宅市場の形成)

賃貸住宅に安心して入居ができ、退去についても円滑に行えるよう、透明性が高く健全な賃貸住宅市場の形成を図ることが重要である。

このため、従来から賃貸住宅標準契約書や現状回復をめぐるトラブルについてのガイドラインの作成等の取組みがなされてきたが、現状においても、管理や家賃・敷金をめぐるトラブル等消費者利益の保護の観点から問題となるケースが多く発生している。

こうした現状にかんがみ、賃貸借契約の適正化を推進するとともに、住宅の賃貸業、賃貸管理業のあり方等についても検討を行っていく必要がある。

(ファミリー向け賃貸住宅等の確保)

賃貸住宅市場においては、長期の使用に耐え得る良質なストックが少なく、特に、大都市部を中心に床面積が狭く、ファミリー世帯

に適した賃貸住宅ストックが不足している。また、超高齢社会の到来を目前に控え、高齢者等が安心して暮らせる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、これらの賃貸住宅の供給を促進するとともに、これまで供給を進めてきた公団住宅（現機構住宅）、公社住宅、特定優良賃貸住宅等について、今後は、これらの貴重な既存ストックが持つ良好な住環境等を活かしながら、例えば、子育て期のファミリー層や高齢者等にふさわしい再整備を行うなど、有効に活用していくべきである。

また、民間が良質な賃貸住宅を供給しやすい事業環境づくりが重要であり、都市再生機構による民間供給支援事業を着実に推進していくとともに、近年のREITをはじめとする不動産市場の大きな変化を的確に捉えながら、良質な賃貸住宅供給の事業環境づくりを検討していく必要がある。

#### （持家の賃貸化の促進）

賃貸住宅の水準の向上に向け、既存の良質な戸建て住宅やマンション等の持家ストックを賃貸化して活用することが重要である。このため、貸主の不安解消に資する定期借家制度の一層の普及等を図ることにより、賃貸住宅の供給手法を多様化していくことが必要である。また、事業者が借り上げることにより、所有者の賃貸住宅経営の手間やリスクを軽減できるサブリース契約についても、より円滑に利用できる仕組みや契約に関するルールづくり等を進めるべきである。

#### マンション市場の整備

マンションの総ストックは、約466万戸に上り、国民の約1割に相当する約1,200万人が居住している。半数以上の区分所有者がマンションを終の棲家と考えており、都市部を中心に重要な居住形態として定着し、独立した市場分野として確立されている。

今後、人口・世帯減少の過程において、マンションのスラム化問題等が生じないように、管理実態の的確かつ継続的な把握に努めるとともに、ストックの資産価値が維持されるよう適切な管理、修繕等が行われ、老朽化等が原因でリフォームその他の手段では改善が困難な場合



には円滑な建替え・撤去が行えるよう、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。

さらに、マンション流通市場の活性化や消費者利益の保護の観点から、マンションを購入しようとする者が管理組合の運営、修繕計画と修繕積立金、建物の維持修繕の状況、市場における評価等必要な情報を円滑に入手でき、適切な判断ができる体制を確立するとともに、マンション居住者の安心確保のため、マンション管理業者による組合財産の適切な保全等マンション管理業者の業務の一層の適正化を図るべきである。

加えて、小規模なマンション等で見られる賃貸化等の進展によって管理組合が十分に機能していないマンションに適切に対応するとともに、良好なコミュニティの形成に配慮されたコーポラティブ住宅の円滑な供給方策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

戦後の住宅政策の中で住宅セーフティネットとして重要な役割を果たしてきた公的賃貸住宅（公営住宅、特定優良賃貸住宅、高齢者向け優良賃貸住宅、都市再生機構賃貸住宅、地方住宅供給公社賃貸住宅）のあり方についても、社会経済情勢の大きな変化の中で、これまでの枠組みにとらわれることなく、制度の根本から見直しを行うことが必要である。

その際、市場重視、ストック重視の住宅政策への本格的な転換が図られる中で、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の居住の安定の確保及び市場においては十分な量が確保されない賃貸住宅の供給については、住宅セーフティネットとして、市場全体を視野に入れた施策の再構築を図っていくことが必要である。

このような考え方のもと、これまで住宅セーフティネットの中心的な役割を担ってきた公的賃貸住宅に関しては、少子高齢化の進展、家族形態の多様化などの社会経済情勢の変化を踏まえ、施策対象に対して公平かつ的確に供給されるよう見直しを行うことが必要である。

また、高齢者、障害者、DV（ドメスティック・バイオレンス）被

害者等の社会的弱者の多様化や国・地方公共団体を通じた財政制約の高まりなどの状況変化の中で、公的賃貸住宅のみを住宅セーフティネットの柱として国民の居住の安定を図っていくことは、もはや困難であり、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べきである。

その際、市場において適正な居住水準の住宅を確保できない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、今後とも国が責任を持って確保すべきである。特に、公営住宅の供給に関しては、地方公共団体のみでの取り組みでは地域の住宅困窮者に対して十分な供給が図られないおそれもあることから、新たな住宅政策の制度的枠組みの中においても国の責務を明確に示すことが必要である。また、今般、地方公共団体の自主性と創意工夫を生かした住宅政策の推進への財政支援を求める声を踏まえて創設された地域住宅交付金を積極的に活用することにより、国の責務である住宅困窮者の居住の安定を確保しつつ、地域の実情に応じた住宅セーフティネットの確保を図っていくべきである。

さらに、多様化する住宅困窮者の居住支援等を重層的かつ柔軟に進めていくため、住宅セーフティネットの担い手として、NPO、民間事業者など地域で自立的に活動する様々な主体を住宅政策上明確に位置付け、柔軟な支援を行う仕組みを構築すべきである。

### 住宅セーフティネットの再構築

#### ）適正かつ効果的な公的賃貸住宅の供給

##### (ア) 公営住宅供給の適正化

##### (施策対象)

公営住宅の施策対象者に関する要件のうち、入居者の収入に係る基準（入居収入基準）については、「市場において最低居住水準の達成を図ることが困難な低額所得者」を適正に対象とすることができるよう、国民所得水準、民間賃貸住宅の家賃水準等の社会経済情勢の変化を踏まえ、恒常的に点検を行っていくべきである。

併せて、所得水準、家賃水準等の地域格差を入居収入基準に反映することについても検討を行っていくことが必要である。

その際、生活保護制度等の施策対象の考え方も視野に入れて、真の住宅困窮者の入居が図られるよう、基準のあり方について点検を行っていくべきである。

また、入居収入基準の緩和が認められる高齢者の年齢（50歳以上）についても、実態を踏まえた見直しを行うべきである。

さらに、公営住宅への入居者については原則として同居する親族があることが要件（同居親族要件）とされているが、家族形態の変化等の社会経済情勢の変化に対応して、単身での入居や親族以外の者との入居等のあり方について検討を行うべきである。

#### （入居制度）

公営住宅の入居者の選考基準においては、地域の実情や入居希望者の住宅困窮事情をよりきめ細かく反映させることが必要である。

その際、高額の資産を保有する者が公営住宅に入居している実態が指摘されていることから、入居しようとする者の資産の保有状況を入居者選考を行う際の考慮事項とする仕組みを検討すべきである。

また、近年、犯罪被害者、DV被害者など一時的かつ緊急に住宅を提供する必要がある者が増加している現状を踏まえ、これらの者に適時適切に住宅を供給できるよう公営住宅のストックを確保する仕組みを検討すべきである。

併せて、子育て世帯、マンション建替え、事業再建等に伴う一時的住宅困窮者などの住宅確保の必要性に的確に対応するとともに、入居機会の公平性の確保を図るため、入居者の居住の安定に配慮しつつ、公営住宅における定期借家制度（期限付き入居）の活用を幅広く進めていくことが必要である。また、これらの者への対応については、都市再生機構賃貸住宅や特定優良賃貸住宅なども幅広く活用していくべきである。

なお、公営住宅における定期借家制度（期限付き入居）については、当初の入居者資格を満たさなくなった者を一定期間ごとに点検する観点からも、その活用のあり方について検討していくべきである。

さらに、公営住宅が、真にそれを必要とする住宅困窮者に適切

に供給されるよう、同居者による入居承継の範囲の厳格化を図るとともに、収入超過者の退去を促進するための対策を進めていくべきである。

#### (家賃制度)

公営住宅の家賃負担水準については、民間賃貸住宅における家賃の実態を踏まえると、入居者・非入居者間で著しく公平性を欠く状況も生じている。このような公営住宅家賃の適正化を図る観点から、入居者の負担能力に応じた家賃算定基礎額（応能部分）や立地条件、規模等に応じた係数（応益部分）の見直しを行うべきである。その際には、所得水準、家賃水準等に係る地域格差を家賃に反映する仕組みについても検討することが必要である。併せて、事業主体がそれぞれの判断により講じている減免制度についても、同様の観点から再点検すべきである。

また、収入超過者に対する割増家賃や住宅の規模と居住人数との関係による便益の違いの家賃への反映など、その便益を一層的に家賃に反映させる仕組みの構築を図るべきである。

#### (供給の仕組み)

公営住宅の供給については、地方公共団体が地域の実情を踏まえて作成する地域住宅計画に基づき、今後とも、地方公共団体と国が協力して進めていくことが必要である。

このうち、公営住宅の整備に関しては、地域住宅計画に基づき、他の公的賃貸住宅を含めた既存ストックの有効活用、福祉との連携、活力ある都市・地域づくり等も視野に入れた整備を行うとともに、民間住宅の買取り・借上げや PFI 的手法による整備など、幅広く民間活用を進めていくべきである。

また、公営住宅の管理については、住宅に困窮する低額所得者の居住の安定のため、中立・公平な立場に立った適切な判断が求められることから、地方公共団体が責任を持って行うべきであるが、その際にも、今般新たに導入された管理代行制度（事業主体以外の地方公共団体又は地方住宅供給公社が公営住宅の管理権限を代行する制度）、地方自治法に基づく指定管理者制度、民間委託による管理などを有効に活用していくことが必要である。

さらに、今後は、公共と民間のパートナーシップ（PPP；Public Private Partnership）の考え方に立ち、NPO や民間事業者等の役割の拡大等について、従来の公・民の役割分担の枠にとらわれることなく幅広く検討を進めていくべきである。

なお、地震等の災害によって地域の住宅ストックに大規模な被害が生じた場合及び当該災害からの復興期などの緊急時においては、既存の公的賃貸住宅の活用や民間住宅の借上げを進めた上で、その後の活用方策も念頭に置きつつ、適時適切に公営住宅を供給していくことが必要である。

#### （イ）公的賃貸住宅制度間の連携・弾力的運用による機能強化

上記（２）で述べたとおり、ファミリー向けの比較的規模の大きい賃貸住宅やバリアフリー対応がなされた賃貸住宅の供給については、今後とも促進していくことが必要であるが、当面は、多様化する居住ニーズに的確に対応するため、目的別、事業主体別に運用されている公的賃貸住宅制度について、地域住宅協議会等を活用して事業主体の連携強化を図るとともに、地域住宅計画に基づき特定優良賃貸住宅を弾力的に運用する制度等の活用を進めるべきである。

また、広域的な住宅需要に対応するために供給されてきた都市再生機構賃貸住宅のうち、現在の利用実態において地域内の住宅需要の受け皿となっているストックについては、入居者の居住の安定に留意しつつ、地域の住宅政策の中で今後の位置付けを明確化した上で、有効に活用していくべきである。

さらに、従来にないスピードで多様化する住宅困窮者の居住の安定を図るとともに、地域の実情に的確に対応した住宅セーフティネットの構築を図るため、各種の公的賃貸住宅を一体的に運用し、必要に応じ、柔軟な利活用・転用を可能とする仕組みを導入すること等について検討を進めるべきである。特に、今後、新たな住宅政策の制度的枠組みの検討を行っていく際には、公的賃貸住宅の供給に関する国及び地方公共団体の役割を明確に位置付けるとともに、当該枠組みにおける政策体系のもと、地方公共団体が地域の需要に柔軟かつ的確に対応しながら、公的賃貸住宅の供給を進めていく枠組みの構築も含めて、幅広く検討していくべき

である。

) 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

(ア) 賃貸住宅市場の環境整備

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ためには、まず、上記(2)及びで述べた市場の環境整備を進めていくことが必要である。

(イ) 民間賃貸住宅への入居制限を受けやすい者の居住支援

こうした中で、特に、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し、住宅セーフティネットとして有効に活用していくためには、民間賃貸住宅への入居に係る賃借人・賃貸人双方の不安解消を図ることが必要である。このため、入居制限を行わないなど一定の要件を満たす賃貸住宅について、耐震性など住宅の性能に関する情報と併せて、賃借人に広く情報提供を行うとともに、福祉政策、NPO等と連携し、入居後の賃借人・賃貸人双方に対する居住支援等を行う体制の整備に取り組むことが必要である。併せて、このような賃貸住宅の供給を促進するための支援策について検討を進めるべきである。

また、現在、地方公共団体と公益法人、NPO等との連携による高齢者、障害者等の居住支援、自立支援の取組みの萌芽が見られるところであるが、今後、こうした取組みについて住宅政策上の位置付けの明確化を図るとともに、国としてもこれらの取組みに対する支援方策を検討すべきである。

(ウ) 民間住宅を活用した家賃補助

公営住宅における入居者・非入居者間の不公平の存在、コミュニティバランスの低下など、現行制度が抱える問題点を抜本的に解消するためには、民間住宅を活用した家賃補助が効率性の高い政策手段である。他方、国の制度として家賃補助を導入することに関しては、生活保護との関係、財政負担、適正な運営のための事務処理体制、受給者の自助努力を促す方策のあり方など整理すべき課題も多いため、当面は、地方公共団体が民

間住宅を借り上げ、公営住宅として施策対象者に低廉な家賃で提供する手法（借上げ型の公営住宅）を活用していくとともに、これらの諸課題の克服に向け、具体的な検討を進めることが必要である。

#### 地域政策への貢献等

##### ）地域の課題への対応

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、地域の活性化・再生が大きな課題となっており、中心市街地活性化や過疎・中山間地域における定住人口確保などの観点から、公的賃貸住宅を戦略的に供給するとともに、その有効な活用方を検討していくことが必要である。

このため、住宅セーフティネットの確保と併せて、地域の住宅政策を総合的に展開していくことを目的として創設された地域住宅交付金の仕組みを積極的に活用すべきである。

さらに、各種の公的賃貸住宅を一体的に運用し、必要に応じ、柔軟な利活用・転用を可能とする仕組みを導入すること等について検討を進めるべきである。その際には、公的賃貸住宅と併せ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コミュニティづくりを目指していくことが必要である。

また、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、そのストックをこれまで以上に有効に活用していくことが重要である。

##### ）バランスのとれたコミュニティの形成

一部の大規模な公的賃貸住宅団地、特に公営住宅団地においては、高齢化の進展等により、コミュニティバランスが低下し、自治会活動の低下などにより住宅の維持管理や地域社会の維持が困難になっている事例も見られるところである。

このような状況を踏まえ、地域の実情に応じ、子育て世帯など

について公営住宅への優先入居の活用を図るとともに、公的賃貸住宅団地の建替え等には、必要に応じ、民間の施設・住宅の導入や団地内における各種の公的賃貸住宅の弾力的な活用等による団地の再編を進めることにより、様々な人々が幅広く交流する地域の生活拠点としての再生を図るべきである。さらに、街なか居住のための中心市街地活性化事業等の実施と併せて、民間住宅を公営住宅として借り上げる方式を活用するなど、地域における各種住宅の適正配置によるミックストコミュニティの形成を弾力的に進めるべきである。

また、コミュニティとしての適切な機能の維持を図るためには、NPO 等を活用したソフト面での支援措置についても検討を進めていくことが必要である。

#### 将来世代に継承できる良質な社会資産の形成

既に述べたように、ファミリー向けの比較的規模の大きい賃貸住宅など、ストック重視の住宅政策の前提となる良質な賃貸住宅の供給を引き続き促進していくことはもとより、今後の市街地における居住環境整備についてコンパクトな市街地形成への政策転換を図っていく際には、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、耐震化等による安全の確保などの様々な課題に対応し、将来世代に継承できる良質な社会資産としてのストック形成を進めていくことが必要である。

#### (4) 市街地における居住環境整備の推進

市街地における居住環境整備については、人口減少社会の到来、少子高齢化への対応、環境問題への対応が求められる中で、これまでの拡散型の住宅市街地形成を、コンパクトな市街地形成へと転換していく必要がある。

また、景観に対する国民の意識の高まり等まちづくりに対する国民の意識の変化や、開発による地価上昇を当然の前提とできなくなる中で資産価値を確保するという観点から居住環境整備の必要性が高まっていること等を踏まえ、行政、地権者、住民、企業等の緊密な連携の下で、地域主導へと転換していく必要がある。



## 大都市圏における居住環境整備のあり方

### ）都心居住の推進

東京圏をはじめとする我が国の大都市圏は、諸外国や数十年前と比べても中心部の居住人口が低水準にとどまっている一方で、日常の買い物、医療や福祉、通勤や通学等の利便性から都心居住に対するニーズは強く、また、さらに高齢化が急速に進展する中で、こうしたニーズは一層強まっていくものと考えられる。

このため、都心共同住宅供給事業をはじめとする補助制度、総合設計制度や地区計画等の都市計画法及び建築基準法による規制誘導手法の活用、オフィスビルのコンバージョンの推進等により、引き続き、都心において優良な住宅の供給を促進し、都心居住を推進すべきである。

### ）ニュータウン等の計画的に開発された既存の住宅市街地の再生

ニュータウン等の計画的に開発された既存の住宅市街地（以下「計画開発住宅市街地」という。）の初期のものについては、公益施設等の老朽化・陳腐化等の課題が発生している。近い将来、高齢者の急激な増加、構成員の減少に伴うコミュニティの崩壊、空き家の増加、犯罪の多発、ストックとしての価値の毀損等といった深刻な問題の発生が予想される。

こうした課題に対し、投資余力があるうちに再生を図る必要があるが、計画開発住宅市街地は良好な基盤を有していることから、これらを活用して居住環境整備を進めることが合理的と考えられる。そして、これまでの住宅に特化した都市から、多様な世代の人々が生活し、働き、憩う、ユニバーサルデザインの複合機能都市へと転換させるべきである。

このため、国が明確な方針を示して、それに基づき以下の施策を実施すべきである。

まず、多様な人々が住まえるよう、広域的な住情報の提供や住宅ストックの再生等による住替え支援と、多様な機能を導入するための土地利用規制の見直しや就業・起業支援を行うことが必要である。

次に、ユニバーサルデザインの市街地としての再生を図るため、一連の生活の流れを想定したユニバーサルデザインを施すための

計画を策定し、戦略的な公共施設整備や、高齢者・障害者のための施設整備やサービス提供を行うことが必要である。

さらに、地域の再生を一体的に進めるための計画策定や事業に地域が主体的に参画し、マネジメントしていくことができるよう、地権者、住民、企業等の組織づくりを支援することが重要である。

#### ) 都市の外延化に伴い形成された住宅市街地における居住環境の再編・向上

大都市圏においては、これまでも、都市の外延化に伴い形成された住宅市街地における基盤の未整備、建築敷地や建築基準法上の私道等をめぐる紛争の発生といった問題が指摘されてきたところであるが、加えて、近年は、良好な住宅地における、敷地分割によるミニ戸建て建設の増加や、大規模マンションの建設をめぐる紛争の発生等、居住環境の悪化が懸念されており、その対応が求められている。

また、今後、こうした地域においても人口減少や高齢化が進展することを見据え、生活圏ごとに鉄道駅等を中心とした拠点の形成により居住環境を再編し、安心して快適に暮らせる徒歩生活圏の形成を進めることが必要である。

このため、市街地再開発事業、住宅市街地総合整備事業等により鉄道駅周辺地区等を整備し、拠点としての各種機能を強化する。

さらに、未整備な基盤を解消するため、公的賃貸住宅ストックの建替え等を有効に活用するとともに、住宅地における規制誘導手法を活用した基盤整備や、建築敷地、私道等を巡る紛争処理方策について検討すべきである。

また、良好な住宅地等における居住環境の向上を図るため、地権者、住民、企業等の地域が主導して良好な居住環境を安定的に維持していく仕組みの構築について検討すべきである。

#### 地方圏における居住環境整備のあり方

##### ) 街なか居住の推進

地方圏においては、モータリゼーションの進展、住宅地の郊外への拡大、病院、学校、市役所等の郊外移転、大規模商業施設の郊外立地等により、地方都市の中心市街地における居住者の減少、地

域社会の活力低下、商店街の衰退等が進行している。

今後、人口減少・少子高齢化の進展、環境・エネルギー問題の深刻化、財政制約の高まりの中で、このままでは、高齢者等のモビリティの低下、環境負荷の増大、インフラ投資や公共公益サービスの非効率化といった深刻な事態が加速する恐れがある。

こうした課題に対応するためには、中心市街地の活性化等によりコンパクトな市街地形成を推進し、安心して快適に暮らせる徒歩生活圏を形成することが必要であるが、この際、中心市街地及びその周辺の居住人口の回復を図ることが極めて重要となる。

このため、地域住宅交付金やまちづくり交付金を活用して街なかへの住宅の供給と再開発等による街なか再生を一体的に推進するとともに、住宅へのコンバージョン等による既存ストックの有効活用を推進すべきである。

また、中心市街地の活性化においては、地域における主導的な取組みが重要であることから、地権者、住民、企業等の地域が主体となって事業を実施し、マネジメントする仕組みの構築や、必ずしも高度利用を要件としないなど地域の身の丈にあった再開発を進めるための手法を検討すべきである。

さらに、こうした主体や手法に係る新たな仕組みと併せて、出資や債務保証、地区計画の活用等、街なか居住、街なか再生のための支援を積極的に行うべきである。

#### ）田園居住、マルチハビテーション等多様な住まい方の提供

地方圏の郊外部においては、人口減少が進む中で、大量の放置住宅の発生、コミュニティの崩壊・消失、住宅の荒廃等といった深刻な問題の発生が予想される。一方で、長寿化に伴う定年退職後の生活時間の増大や空間的ゆとりや豊かな自然環境へのニーズの高まり等を背景とした田園居住ニーズ等が存在している。

このため、地方都市におけるコンパクトな市街地形成の推進を前提として、選択と集中により居住環境の再編を図ることが必要であり、空き家の活用等により、田園居住やマルチハビテーション等のニーズに対応した多様な住まい方を提供することが必要である。

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については、喫緊の課題として、引き続き、防災上必要な公共施設の整備や老朽住宅の建替え等を強力に推進し、その解消を図っていくことが必要である。

また、密集市街地の解消を図るためには、避難路や緊急車両の進入路となる地区防災施設の整備を図ることで、不燃領域率を向上させることが重要である。このため、防災街区整備事業等を推進するとともに、密集市街地内の防災上必要な道路の整備と建築物の不燃化を短期集中的に実施するため、地区計画等の規制誘導手法を活用した事業方策を検討すべきである。

さらに、密集市街地における市街地の再生・更新を推進するため、地方公共団体や都市再生機構による取組みに加えて、地権者、住民、企業等の地域が主体となって事業を実施し、マネジメントする仕組みの構築について検討すべきである。