

新たな住宅政策のあり方について（建議）

平成 15 年 9 月

社会資本整備審議会住宅宅地分科会

目 次

はじめに・・・検討の背景	1
(1) 住宅事情の変化	1
(2) 経済・社会情勢の変化	2
(3) 特殊法人等改革	3
今回の検討の経緯	3
(1) 検討の概要	3
(2) 各分野における委員会・研究会の検討結果	4
(3) 住宅宅地分科会宅地政策ワーキンググループ報告	5
新たな住宅政策	5
1 新たな住宅政策の必要性	5
2 新たな住宅政策の基本理念	5
(1) 公的直接供給重視・フロー重視から市場重視・ストック重視へ	5
(2) 市場重視の政策に不可欠な消費者政策の確立と住宅セーフティネットの再構築	6
(3) 少子高齢化、環境問題等に応える居住環境の形成	6
(4) 街なか居住、マルチハビテーションなど都市・地域政策と一体となった政策へ	7
3 新たな住宅政策の基本理念の確立・・・住宅建設計画法の抜本見直し	7
(1) 見直しの経緯	7
(2) 見直しの考え方	8
(3) 見直しの方向	8
(4) その他	9

新たな住宅政策を実施するための具体的指針 -----	9
1 民間住宅市場を中心とする新たな政策展開 -----	9
(1) 住宅税制 -----	10
(2) 住宅金融 -----	10
(3) 市場のルール -----	11
(4) 今後の政策の重点分野 -----	11
中古・リフォーム市場 -----	11
賃貸市場 -----	12
定期借地・借家市場 -----	12
マンション市場 -----	12
(5) 総合的な住生活産業の発展 -----	13
2 消費者政策の確立 -----	14
(1) 情報開示・紛争処理 -----	14
(2) 規制・・・安全性の確保 -----	15
3 住宅セーフティネットの再構築・・・公共賃貸住宅制度の見直し -----	15
(1) 公営住宅 -----	16
(2) その他の住宅におけるセーフティネット等 -----	17
4 少子高齢化、環境問題等に応える居住環境の形成 -----	17
(1) 少子高齢化、環境問題等に応える住宅の品質 -----	17
(2) 住環境政策 -----	18
5 街なか居住、マルチハビテーションなど都市・地域政策と一体となった政策へ -----	19
(1) 街なか居住と郊外居住 -----	19
街なか居住 -----	19
郊外居住 -----	20
(2) マルチハビテーション -----	20

新たな住宅政策のあり方について(建議)

はじめに・・・検討の背景

住宅は、子供を育て、家族が憩い、老後を過ごすなど、幸せを育み、明日への活力を養う生活のメインステージであり、豊かな住生活は、社会の安定をもたらすものであり、住宅、ひいては、住生活の向上は、今日においても、重要な国家的な課題である。戦後 50 年間、住宅政策の前提としてきた住宅事情や経済・社会情勢が大きな転換点を迎え、今後、人口・世帯構造が大きく変化するとともに、住宅金融公庫と都市基盤整備公団について特殊法人等改革が行なわれたことから、これらを踏まえ、新たな住宅政策を検討する必要がある。

(1) 住宅事情の変化

(住宅需要)

戦後、住宅不足を背景に公的資金を活用して住宅建設を計画的に行ってきた結果、住宅不足は解消し、現在、総世帯数 4,436 万世帯に対し、13% 余裕のある 5,025 万戸の住宅が存在している。今後、全国、大都市圏ともに、世帯増は緩やかとなり、2010 年代半ば、約 4,930 万世帯(全国)をピークに減少に転ずると推計されている。また、宅地については、大都市圏を中心とした深刻な住宅や宅地の取得難を背景に、量的拡大施策を中心に講じてきたが、国土交通省策定の最新の宅地需給長期見通しでは、平成 13 年度から平成 22 年度までの全国の宅地需給量は、68,000 ha (前回見通しである平成 8 年度～平成 17 年度の 105,600 ha に比して 36% 減)となり、世帯数増加に起因する新規宅地需給量は今後遞減に向かう見通しである。

(ストックとニーズのミスマッチ)

高齢者の単身・夫婦世帯が子育てに建てた比較的広い家に住み(65 歳以上の単身・夫婦世帯の持家住宅の半数が 100 m²以上)、家の維持管理や交通の便に苦慮したりする世帯もある一方で、子育て期の若いファミリー世帯が比較的狭い家に住むなど(4人以上世帯の3割が 100 m²未満の住宅に居住)、個々の国民のニーズと住宅ストックが十分にかみあっていない。

(低水準なストックの質・住環境)

住宅の広さの面では、一人あたりの住宅床面積がヨーロッパ主要国の約 8 割にとどまり、借家においてはさらに低い水準にある。こうした状況は、大都市圏において

より顕著に現れている。また、下記のような少子高齢化、地球環境問題、安全性の確保などの社会的課題に応じて、住宅が担うべき役割が高度化・多様化する中で、新耐震基準を満たす住宅は、ストックの約半分であり、耐用年数も約30年と諸外国と比べて短いなど、耐久性、耐震性、バリアフリー、省エネルギー性等の面で、多くの住宅ストックの質は未だ低いレベルにある。

さらに、チグハグな街並み、20世紀の負の遺産と言われる密集市街地など、住環境は、引き続き低いレベルにあるとともに、大都市圏においては、東京都心3区に通勤通学する者の4分の1が通勤通学に90分以上かけているというような都市の構造となっている。

(2) 経済・社会情勢の変化

(少子高齢化等)

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高齢化が進む中で、バリアフリー化が求められているとともに、高齢者の夫婦・単身世帯の増加により、子育て期に取得した比較的大きな家の管理が負担になったり、自家用車に頼った生活が不便になったりすることから、コンパクトで交通の便の良い家への住替えニーズが強くなっている。一方、少子化の中で、ゆとりある住宅の確保、職住近接の実現など、子育ての支援も求められている。また、少子高齢化に加えて、晩婚化、非婚化など家族形態が変化してきており、1980年には4割を超えていた夫婦と子の世帯は、2020年には、約27%に減少する一方で、最多世帯は約30%の一人世帯となり、平均世帯人員は、約2.5人に減少するとされている。

(地球環境問題)

地球温暖化問題への対応として「京都議定書」が採択され、「地球温暖化対策大綱」において政府を挙げた一連の対策・施策がとりまとめられた。また、都市部におけるヒートアイランド対策も重要な課題となっている。こうした中で、民生部門における省エネルギー対策の約16%（原油換算）を住宅の省エネ性能の向上で担うことが求められているとともに、循環型社会形成推進基本法や建設リサイクル法の制定など、住宅分野を含めて、廃棄物の抑制・再利用が求められている。このように、住宅の整備、使用・維持管理、解体等の各段階において省エネルギー性の向上はもとより、エネルギー・資源の有効利用、自然エネルギーの活用など環境負荷の軽減が求められている。

(安全・安心問題)

阪神・淡路大震災がもたらした甚大な被害も記憶に新しく、東海地震等の危険性も叫ばれていること、盗難等の犯罪が増加していることを背景に、地震や犯罪に対して、安全で安心して住める住宅・住環境が求められるようになっている。

(経済環境・構造)

従来、経済成長、終身雇用・年功序列の賃金体系、社宅等に支えられ、経済情勢等が変化しても、職や家を失うまで行きにくいなど、社会構造に組み込まれたセーフティネット(安全網)があったが、近年の経済情勢の中で、企業の人員削減、賃金体系見直し、福利厚生縮小等が行なわれ、この仕組みが崩壊してきている。この結果、住宅取得の見通しが不透明になるだけでなく、職とともに家も失うなどの豊かな社会における困窮事例も見受けられ、セーフティネットのあり方が注目されている。また、地価公示価格が平成4年以降12年連続で下落し、地価は上昇し続けるという土地神話の崩壊や、土地は必ずしも有利な資産ではないとの認識が広がっていることから、宅地の所有価値だけでなく、利用価値も重視されてきている。

(地方分権と地域の自主性)

地方分権、市町村合併等の中で、住宅政策においても、基礎的な自治体としての市町村や都道府県の自主性が求められてきている。また、地域住民やNPO(非営利活動法人)が自ら住まいやまちづくりに取り組む傾向が強くなってきている。

(3) 特殊法人等改革

今般の特殊法人等改革において、公庫は、証券化支援業務の導入により、融資面で民間金融機関を支援し、公団は、敷地整備等により民間賃貸住宅供給を支援することとして、市場機能を本格的に活用することとし、平成8年の公営住宅法の大規模改正に続き、従来、住宅政策を支えてきた3つの主要な政策手段(公庫、公団、公営)のうち2つが抜本的に見直された。

今回の検討の経緯

(1) 検討の概要

新たな住宅政策のあり方等の審議のため、平成14年5月に住宅宅地分科会は、住宅と宅地は、住まいの場や環境として一体であるとの観点から、初めて、住宅と宅地合同で企画部会を設置し、これまでに計11回の審議を行ったところである。この

中で、住宅政策を取り巻く環境の変化、これまでの住宅政策における主要な手段である公的資金住宅の制度と現状、住宅に係る財政・税制面の制度と現状、規制・誘導策等の住宅に関する市場システム、さらには、欧米主要国における政策を踏まえ、幅広く検討を行った。また、住宅宅地分科会宅地政策ワーキンググループ報告、各分野に設置等された委員会等の検討結果を踏まえるとともに、住宅の生産者団体、消費者団体、地方公共団体、NPOのヒアリング及びパブリック・コメントを経て、建議をとりまとめた。

なお、本建議を受け、法律改正等の大きな制度設計を行うにあたっては、再度、専門家による議論が行なわれるべきである。

(2) 各分野における委員会・研究会の検討結果

公営住宅管理研究会

公営住宅が住宅におけるセーフティネットとしての役割をより適切に果たすため、公営住宅ストックのさらなる有効活用を図る観点から、公平性や効率性が一層適切に確保されるよう、資産の考慮・反映、入居者選考のあり方、地域の実情を反映した家賃体系のあり方など、適正な管理に向けた見直しの方策について検討を行い、報告をとりまとめた。

地方住宅供給公社検討委員会

各地方公共団体における、地方住宅供給公社のあり方についての検討を踏まえ、今後公社が果たすべき役割や、経営の透明性を確保するための組織運営面での改善点について検討を行った。

賃貸住宅市場整備研究会

賃貸住宅市場を活性化するため証券化手法の活用などの賃貸住宅経営の効率化・合理化方策の検討、住み替え支援機能の充実や持家住宅等の賃貸化支援方策、賃貸住宅の管理サービスの向上や紛争の未然防止対策の推進などについてとりまとめを行った。

住宅金融に関する消費者教育・情報提供に関する研究会

住宅金融公庫における融資業務の段階的縮小や証券化支援業務の導入、民間金融機関における多様な住宅ローンの提供がなされる中、消費者の自己責任の下、住宅ローンを適切に選択するための環境整備として、住宅ローンに関する消費者教育・情報提供の充実の必要性等のとりまとめを行った。

(3) 住宅宅地分科会宅地政策ワーキンググループ報告

企画部会での審議に先立ち、住宅宅地分科会に設置された宅地政策ワーキンググループは、平成14年7月に、社会経済情勢と今後予測される状況を踏まえ、宅地に関して、質の維持向上に向けた政策展開、ストックの有効活用、市場の条件整備、所有から利用への政策展開の4点について提案を行った。

新たな住宅政策

1 新たな住宅政策の必要性

これまでの住宅政策の基本的な枠組みは、戦後の住宅不足解消を背景に整えられた、公営住宅制度、日本住宅公団、住宅金融公庫による住宅と住宅資金の公的 direct 供給を基本とするものであり、その後、時代のニーズに対応しつつ、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が、住宅事情や経済・社会情勢の大きな変化に対応しきれなくなっている。すなわち、ニーズと住宅ストックのミスマッチへの対応、柔軟で効果的な住宅セーフティネットの確保、少子高齢化や環境問題などに応じた住宅の質や住環境の改善、多様な価値観への対応といった課題には、住宅単体のハード面に重点を置いたこれまでの新規供給支援型の住宅政策では十分に対応できず、住まい方や住環境というソフト面に重点を置き、市場活用とストック活用を中心とした新たな住宅政策、いわば居住政策が必要となっている。

2 新たな住宅政策の基本理念

(1) 公的 direct 供給重視・フロー重視から市場重視・ストック重視へ

住宅の生産面のみならず、住宅金融、管理、建築物の確認検査や性能評価など住宅に関連する多くの分野において、民間部門が十分に発展し、市場機能を活用する環境が整備されるとともに、多様化・高度化した国民の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から、市場重視の政策が必要となっている。

あわせて、ストックを活用して、国民一人ひとりが住宅の規模、立地、価格などニーズに応じた住まい方ができるよう、年間の新築住宅着工戸数に占める中古住宅取引量の割合が欧米主要国の約2割にとどまる中古住宅の流通を円滑化し、住替えが円滑に行えるようにすることが重要である。特に、高齢社会においては、高齢者が安心して居住できる環境への住替えや保有資産の約3分の2を占める住宅資産の現金化は、高齢者の生活面における将来の負担への不安の軽減や住宅資産の有効活用の観点から重要である。また、ストックを有効活用していくため、リフォーム等に

より住宅を適切に管理し、住宅の質を維持・向上することが重要であり、また、リフォーム等が適切に行なわれるためにも、中古市場において、このような住宅が適正に評価されることが重要である。

宅地についても、既存ストックを含めた質の維持・向上とともに、多様な価値観に基づく住まい方に対応する観点から、所有権を前提とした政策から利用権も重視した政策に転換することが重要である。

なお、全国のみならず、大都市圏においても、住宅ストック数は充足していることから、大都市圏全体の住宅及び宅地の新規供給の促進から、住環境を含めたストックの再生(更新、改善等)にその重点を移行すべきである。

(2) 市場重視の政策に不可欠な消費者政策の確立と住宅セーフティネットの再構築

住宅金融公庫、都市基盤整備公団などの特殊法人等改革に代表されるように、市場機能が本格的に活用されることとなったが、その際には、供給者に比べて専門的知識や経験等が少ない消費者の利益の保護が重要である。特に、欠陥住宅問題といった先進国であってはならない問題を根絶する必要がある。

また、市場重視の中で、弱者切捨てとならないよう、消費者利益の保護とあわせ市場機能のみでは住宅を確保できない国民に柔軟かつ公平に賃貸住宅や住宅資金を提供できる住宅セーフティネットを整える必要がある。この場合においても、可能な限り市場を活用するとともに、システムの運営状況の透明性を高めていく必要がある。

(3) 少子高齢化、環境問題等に応える居住環境の形成

従来は、住宅不足を背景に、供給戸数や広さを目標としてきたが、住宅は、生活の多くが営まれる場であることから、近年、少子高齢化や環境問題などの社会的課題を解決するための場として重要度が増している。また、わが国の住宅は耐用年数が約30年と短く、良質な住宅ストックの形成が十分であるとはいえない状況にある。

このため、社会的な課題の解決や個人・世代を超えた社会的・循環的な利用を図る観点から、ストックの更新やリフォーム(ストックの再生)により、バリアフリー化、省エネルギー化、欧米に比べて短い耐用年数の長期化など、良質な住宅の形成と宅地の質の向上を図ることが重要である。

また、これまで住宅の供給等を重視し、良好な住環境の形成が後手に回っていたこともあり、ミニ開発等による悪影響も生じていることから、地域の共通資産としての美しい街並みや地域の安全性の確保等のため、ストックの更新・リフォーム(再生)による住環境の改善に本格的に取り組む必要がある。その際、住環境マネジメントによ

る継続的な取り組みなど、地域主導の取り組みを重視し、NPOを含め、居住者の主体的な参加を積極的に進めていくことが重要である。

(4) 街なか居住、マルチハビテーションなど都市・地域政策と一体となった政策へ

東京は、諸外国の大都市と比べ、中心部の居住人口が少なく、通勤・通学時間が長いなど、大都市の都心地域の住機能が損なわれている。職住近接による子育て、家庭の団欒などの時間的なゆとりや文化やショッピング等を重視した生活を求める都心居住ニーズも強く、ゆとりある生活を実現し、長時間通勤の問題や通勤混雑による外部不経済を是正するため、職と住の均衡した都市構造を形成するとともに、都心地域においては、居住を含む多様な都市機能が高度に複合した魅力ある市街地への更新を図る必要がある。

また、地方都市においては、中心部における居住人口の減少や空洞化が進行し、中心市街地における活力の低下・衰退の要因となっていることに加え、これまで整備してきた上下水道、道路、学校等や都市機能が必ずしも有効に利用されない一方で、新たに郊外部で整備が必要となる例も出ている。また、高齢者や子育て世帯を中心に歩いて暮らせるような中心市街地の生活を求めるニーズも少なくない。こうしたことから、大都市、地方都市の街なか居住を進めることが重要である。

このように住宅の広さや自然環境よりも職住近接による時間的なゆとり等を重視する街なか居住ニーズが大きくなっている一方、空間的なゆとりや豊かな自然環境・地域コミュニティをより重視する郊外・地方居住ニーズも根強くあり、さらに、これらの双方を組み合わせて過ごすなどライフスタイルは多様化している。

このため、街なか居住を進めるとともに、このような多様なライフスタイルに応じて、郊外部や地方居住、あるいは、都心と郊外部等を平日と週末で住み分けるマルチハビテーションなど多様な住まい方が選択できるようにすることが重要である。

3 新たな住宅政策の基本理念の確立・・・住宅建設計画法の抜本見直し

(1) 見直しの経緯

これまでの住宅政策は、住宅不足を背景に昭和41年に制定された「住宅建設計画法」に基づく住宅建設五箇年計画の下、住宅や住宅資金の直接供給により公的資金住宅の計画的な建設を核として、体系的に組み立てられてきた。

しかしながら、住宅不足の解消とともに、現在では、毎年度の住宅建設数の住宅ストック数に占める割合が住宅建設計画法制定当時の約5%から半減するなど、建設によるフローのウエイトは小さくなっている。八期にわたる住宅建設五箇年計画の

中で、建設の量に加え、居住水準や住宅性能水準を設けるなど時代の変化に対応してきたが、政策手法についても、住宅建設計画法で予定していた住宅金融公庫の直接融資と都市基盤整備公団による直接供給が特殊法人等改革により抜本的に見直されるに至り、住宅建設計画法の下での体系的な政策の展開が困難になるなど、制度的に疲労をおこしてきている。

(2) 見直しの考え方

こうしたことから、従来の公的 direct 供給・フロー型の住宅政策に替えて、市場・ストック型の次のような新たな基本理念や政策の目標・手法を明示し、今後の具体的な政策の転換にあたっての指針を確立するとともに、複雑化する社会の中で各種施策の役割分担や連携など体系的・効果的な住宅政策を進めるべきである。このため、住宅建設計画法について、政策の基本方向を示す法律として、名称を含め、抜本的に改正を行う必要がある。

(3) 見直しの方向

基本理念の提示

公的 direct 供給重視・フロー重視から市場重視・ストック重視へ
市場重視の政策に不可欠な消費者政策の確立と住宅セーフティネットの再構築
少子高齢化、環境問題等に応える居住環境の形成
街なか居住、マルチハビテーションなど都市・地域政策と一体となった政策へ

中・長期的な政策目標の提示

住宅政策に関する中・長期的な目標として、現在の5年毎の建設目標に替えて、中古住宅流通量等のストックの流通等に関する目標、バリアフリー住宅戸数や省エネルギー住宅戸数、住環境水準など、市場の望ましい方向性を示す形でストック目標、アウトカム(成果)目標を設定すべきである。また、これに加えて、公共住宅部門の改善・建替等の目標や住宅セーフティネットに関する目標の設定も重要である。

地方における計画については、ブロック・レベルの計画の必要性を見直すとともに、市町村については、住民に最も身近な行政サービスを担う主体として住民への情報提供や福祉政策との連携などの役割が期待されることから、都道府県に加え、新たに基礎的な自治体として計画を策定できるよう検討する必要がある。さらに、地方公共団体の策定する計画は、ナショナル・ミニマムの観点から全国バランスに配慮する必要がある部分はあるものの、ソフト・ハードの政策が一体となった住宅マスタープランの要素を組み込み、都市計画とも連携しつつ、地域の政策遂

行主体である地方公共団体における自主的な政策の企画・実施に資するものとしていくことが重要である。

現状把握と政策評価

実効ある政策の企画・実行のためには、ウエイトの大きい民間部門を中心に、住宅に関するハード面でのデータのみならず、流通や住宅金融等のソフト面も含めた現状を的確に把握し、その上で政策目標及び具体的な政策を定め、さらに、目標と現状を踏まえて政策評価を行い、政策を改善していく一連の手続きが重要である。また、現状を的確に把握するためには、統計の整備が極めて重要である。これらの手続きや調査・統計が円滑かつ着実に行なわれるよう、法令上の位置付けについて検討しつつ、関係する制度を整備していく必要がある。

(4) その他

今回の住宅建設計画法の抜本見直しを受け、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のあり方については、人口、世帯数等の需要面での変化、ライフスタイルの変化、全国総合開発計画等の広域的計画の動向等を踏まえ、ストックの有効活用、バランスのとれた都市構造等を推進する観点から、検討を行うべきである。

新たな住宅政策を実施するための具体的指針

1 民間住宅市場を中心とする新たな政策展開

住宅ストックの9割以上は、民間住宅であり、民間住宅市場で良質なストックが形成、管理、流通され、ニーズに応じた住替えが円滑に行われるような市場活用型の政策展開、すなわち、税制、金融、規制、取引ルールを整備などを政策の柱とすることが重要である。

なお、持家の志向が80%と依然として持家ニーズが強い中、今後、住宅取得世代に入る第二次ベビーブーマーは、所得・雇用情勢等の変化により厳しい住宅取得環境に直面すると予想されることなどから、中古、新築を問わず、引き続き、住宅取得の支援や良質な賃貸住宅の供給支援が必要である。また、新築については、当分の間、安全性・耐久性等の問題等による建替需要や第二次ベビーブーマーを中心とする新規需要が続くと見込まれることから、将来にわたって流通されるような良質な住宅の新築を支援することが重要である。

(1) 住宅税制

住宅政策における良質なストック形成、円滑な流通等の目的を支援すべく、取得・保有・譲渡の各段階における住宅、土地税制のあり方を検討すべきである。具体的には、良質な住宅ストックの形成を効果的かつ安定的に支援するため、住宅金融を巡る環境や経済情勢の変化を踏まえつつ、住宅ローン利子所得控除制度を含め、住宅取得促進税制のあり方について検討が必要である。また、住宅の流通段階でかかる税については、主要国における課税の動向も踏まえ、住宅取引への消費税課税のあり方を含め十分な議論が必要である。

(2) 住宅金融

住宅金融については、住宅金融公庫の改革が行なわれ、特殊法人等整理合理化計画や国会の委員会決議において、住宅金融公庫の業務を承継する独立行政法人における融資業務について最終決定するにあたっては、民間金融機関が長期・固定金利の住宅ローンを大量・安定的かつ公平に供給しているかどうかについて十分な検討が必要である旨定められているところである。これを受け、今後の住宅金融に求められることは、競争的な市場環境の中で、消費者が安心して安定的に住宅資金を調達できることであり、課題として次のことがあげられる。

証券化手法の定着と開発

買取型の定着と保証型の開発による長期・固定金利の民間住宅ローン実現のための民間金融機関への円滑な資金供給の推進

住宅金融における消費者利益の保護

融資側の競争環境整備や住宅金融の多様化に伴う消費者利益の保護(啓発、情報開示)等

住宅金融におけるセーフティネットの確保

市場においてはリスクが高いと判断されやすく選別融資の対象となりやすい分野(個人事業者等)、民間金融機関では対応が困難であるが、政策的な必要性が高い分野(災害復興、密集市街地の再生、マンションの再生、ファミリー向けの優良な賃貸住宅整備、定期借地権付住宅取得等)などにおける資金供給の確保

住宅・住環境の質の確保・向上のための住宅金融におけるインセンティブ(動機付け)付与

(3) 市場のルール

設計から施工を経て管理に至る全ての段階で、様々な主体による多様な行為が市場において行なわれるが、市場重視型の政策を進める上で、市場のルールが十分に整備されないと、知識、経験、資力等の豊富な者が一方的に有利になりかねない。このため、情報の開示・提供制度、建築の基準、契約・業務関係の制度・ルールなど市場に関する公平なルールづくりが重要であり、あわせて、ルールが遵守されないときのための制裁的な措置の明確化や紛争処理体制の確立が重要である。

(4) 今後の政策の重点分野

ストックの活用の観点や市場の成熟段階を踏まえ、民間市場のうち、今まで市場の整備が遅れていたたり、発展段階にある市場分野について、重点的に取り組む必要がある。

中古・リフォーム市場

良質な中古住宅が円滑に取引されるよう、中古住宅の性能表示制度の普及や維持修繕等の標準的な履歴情報へのアクセス確保、不動産取引価額等の情報提供等の充実など、性能面・価格面の両面における情報開示を進めるとともに、住宅の質や管理状況を反映させた価格査定方法の普及、瑕疵保証や紛争処理体制の整備、中古住宅への融資、中古住宅と新築住宅の税制上の取扱いの同等化を進めることが重要である。こうした中で、取引価額や周辺的生活環境に関する情報などについては、情報の提供の基盤となるシステムを整備する必要がある。

また、ストックを有効に活用するため、わが国のリフォーム・ビジネスの特性を十分に研究し、税制面、予算面等でのリフォーム支援を検討すべきである。わが国のリフォーム投資は、住宅総投資の約1割であり、4割から6割を占める欧米主要国と比べて極めて低いことから、リフォームの潜在需要は大きく、その活性化により、大きな経済効果が見込まれ、目下の極めて厳しい経済情勢下にあっては、新築による住宅投資を補い、安定成長を図るうえでも重要である。

さらに、地球環境に与える影響等も踏まえ、「100年住宅」など長期にわたって使用できる住宅とそれを支えるシステムを推進するとともに、耐久性のある柱、はり、床などの構造体(スケルトン)と可変性のある内装、間仕切りなどの内部造作(インフィル)とに分離できる「SI住宅」等の整備や住宅部品の寸法、性能等についての標準化、規格化など、DIY(自らの手による住まいの手入れ)を含めてリフォームしやすい住宅の整備の推進に努めるべきである。

賃貸市場

賃貸市場においては、長期にわたって使用できる良質な賃貸住宅、特に、二人以上の世帯に適した広さのファミリー向け賃貸住宅が不足していることから、一般に住宅の水準が高い持家の賃貸化の支援により供給増を図るとともに、賃貸住宅への投資環境の整備、管理の合理化、消費者利益の保護に取り組み、賃貸住宅への入居を望む人が円滑に安心して入居できるようにすることが重要である。

持家の賃貸化支援については、持主が安心して貸し出せるよう、管理会社が賃借し、自ら転貸人となり借主に賃貸するサブリースが重要であり、この方法において、持主の不安となる管理会社倒産時等の家賃の保全などサブリースに係るルール作りやルームシェア制度(複数人で一戸の住戸を共同使用すること)の検討等を行う。

投資環境の整備の観点から、事業リスクの軽減等につながる証券化手法の活用を促進する必要があり、これによって、賃貸住宅に加え、民間資金を活用した都市基盤整備の推進なども期待でき、宅地の有効活用の観点からも重要である。また、税制面の支援を検討するとともに、予算面においては、民間事業者が参加しやすい条件の整備に留意しつつ、都市再生機構により整備される敷地や躯体の民間事業者への賃貸を推進し、あわせて、既存ストックの活用や市場動向を踏まえた特定優良賃貸住宅制度の適切な運用を図る。

管理の合理化の観点から、管理会社の情報開示、専門家の育成、家賃等の保全ルールについて検討を行い、経営・管理の事業分野の確立を図るとともに、定期借家制度の定着促進が重要である。

消費者利益の保護を図る観点から、紛争の多い敷金等の取扱いを中心に契約関係の明確化と紛争相談体制の強化に取り組むとともに、高齢化や国際化が進む中で高齢者や外国人等が不合理な入居制限を受けないようにしていくことが必要であり、連帯保証のあり方等についても検討する必要がある。

定期借地・借家市場

定期借地制度は、土地の「所有」から「利用」への価値観の転換を促し、国民に多様な居住形態の選択肢を提供するものであり、住宅取得に際しての初期費用の低減化などの効果が期待される。しかしながら、定期借地権付住宅は、借地権の譲渡・転貸の制約や抵当権設定の困難性等から、担保ローンの適用が少ないことなどの課題があり、制度の普及や流通市場の整備を図るなど積極的に活用を推進する必要がある。

定期借家制度は、平成11年に、従来の借家制度における正当事由制度による賃貸住宅経営における見通しの不確実性を是正し、良質な賃貸住宅の供給を促進す

るために創設されたものであり、これを利用した高齢者の自宅の賃貸化により、高齢者が住宅資産から生計費等にあてる現金収入を得られるとともに、良質なファミリー向けの賃貸住宅の供給にもつながると考えられる。定期借家制度については、まず、正確な実態を把握し、これを踏まえて、定期借家制度の普及促進のため十分な検討が必要である。

マンション市場

マンション・ストックは、約 427 万戸にのぼり、首都圏で始めて住宅を取得するときにマンションを選ぶ割合が5割を超えるなど、都市部を中心に、重要な居住形態として定着し、マンションという市場分野が確立したと言える。マンションは、多数の世帯が区分所有により一つの構造物に居住するという特殊な居住形態であり、共有部分の存在など準公共的な空間や住環境的な要素を内包するものである。

このため、マンションの増加に伴い、マンションの管理の適正化の推進に関する法律、マンションの建替えの円滑化等に関する法律が制定されたほか、建物の区分所有等に関する法律の改正が行なわれるなど、マンションに関する法制度が整備されてきているが、個々のマンションの賃貸化や空家化などを踏まえたマンションの適正な管理、老朽化への対応など、マンション市場固有の課題に住宅政策が十分に答えられているわけではない。

今後は、居住者間のコミュニティ意識の希薄化が見られる中で、マンションのスラム化問題等が生じないよう、ストックの価値の維持等を図ることが重要であり、管理組合の円滑な運営の確保、管理組合による適切な修繕等の推進、維持修繕に係る履歴情報等の活用による適正な市場評価の確立が求められる。このため、マンション管理士制度の定着、管理組合による建物の維持修繕に係る履歴情報の適切な管理及び市場評価に資する客観的な情報開示の推進、管理組合、建替組合等の支援体制の整備、建替え支援制度の拡充等に取り組むことが重要であるとともに、マンションの賃貸化に伴い生じるおそれのある持家居住者と借家居住者のトラブル等も踏まえながら、賃貸化に対応していくことが重要である。

また、コーポラティブ・ハウジングなど居住者が自らの住まい方を念頭に、住宅を整備、管理するような手法についても、課題等を検討していく必要がある。

(5) 総合的な住生活産業の発展

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取引されていくためには、市場の参加者として、需要者である消費者サイドと、供給者である産業サイドがともに発展することが不可欠である。

産業サイドについては、住宅の建設、建材、設計・監理などこれまで住宅の中核部分を担ってきた分野は、成熟段階にあり、引き続き、品質管理、環境・健康被害対策、コスト削減、地域の中小住宅生産者の支援や競争性の高い開かれた市場の確保、それらの基盤となる技術開発の支援・誘導等を図ることが重要である。

一方、住宅ストックに関するリフォーム・DIYの分野や管理の分野、比較的歴史の浅い住宅の性能評価や建築物の確認検査の分野、あるいは、福祉、情報、セキュリティ等の住宅の機能に関するソフト分野、消費者の代理人機能、コンサルティング、契約管理などの契約関連ビジネスの分野などについては、新たな需要を踏まえつつ、市場の整備を図ることが必要である。さらに、住宅金融についても、消費者が安心して住宅資金を調達できるよう、多様な住宅資金の融資・仲介主体が参加する競争的な環境を確保することが重要である。

2 消費者政策の確立

国民にとって住宅は、通常借入れを伴う唯一無二の多額の投資により取得するものであり、それゆえに、経験回数も極めて少ないものである一方、取引相手は、知識も経験も豊富な専門家であることが多く、住宅取得時など消費者は、弱い立場にある。住宅金融についても、住宅金融公庫の改革により、住宅金融が多様化する中、その選択等に際して消費者が適切な判断を下すことが困難となる場合も想定される。

また、住宅は、生活のメインステージであるが、経済的にも、社会的にも発展したわが国において、依然として欠陥住宅問題がなくなり、国民の生命・財産が脅かされる場合もあり、消費者・生活相談でも住宅に関する相談が少なくない。

このように極めて大きな買い物である住宅の取引に係る国民の不安を払拭し、基礎的な安全性を確保することは、国民の生活・人生設計において極めて大きな意味がある。このため、欠陥住宅問題をなくし、消費者であり居住者である国民が安心して住宅を確保できるよう、消費者政策の確立に向けて取り組む必要がある。

(1) 情報開示・紛争処理

住宅に関する取引等は、住宅の購入だけでなく比較的金額が小さいリフォーム等においても、日常生活レベルの金額ではなく、画一的な内容でないことが多いことから、契約内容が大きな意味を持つという特性がある。このため、消費者に対する情報提供や啓発活動を通じて、消費者が主体的な判断を行なえるようにし、情報や経験で優越的な立場にある取引相手に一方的な有利な契約とならないようにするとともに、紛争の相談体制を充実することが重要である。

情報面については、新築・中古住宅の性能評価・表示、維持管理等に係る履歴情報の登録・提供、取引価格と周辺環境に関する情報の開示、住宅金融の多様化に伴う消費者の啓発や情報開示などが重要である。

契約における対等性の確保や紛争の未然防止・解決のため、新築住宅、中古住宅、賃貸住宅など、住宅に関する契約全般について、標準契約書の整備やその普及を進めるとともに、万が一の場合に備える瑕疵保証制度の利用促進を図ることが重要である。また、地域において、住宅に関する様々な紛争や相談に一度に対応できる体制が図られるよう検討する。

(2) 規制・…安全性の確保

住宅の安全性等の担保については、設計、施工、監理、流通段階等の全ての関係者が一体となって法令遵守に努めることが必要であり、政府としても、中間・完了検査の的確な実施等を含む違反建築物対策の取組みを強化することとする。また、税制上、財政上の制度において、検査済証の確認を要件とすることなども検討することが重要である。

現在、住宅金融公庫融資において、建築基準法上の検査済証の確認が100%行われており、基礎的な安全性の確保に大きな役割を果たしているが、住宅金融公庫の融資業務の段階的縮小等を踏まえ、民間金融機関の融資時に検査済証の確認を強く促すとともに、買取型と同様に保証型の証券化支援業務においても、検査済証の確認を要件とする必要がある。

また、現行の耐震性基準を満たさない既存不適格住宅については、耐震改修、個別建替えや密集市街地整備等の面整備の促進を図るべきである。さらに、室内空気環境における安全性確保の観点から、シックハウス対策の推進に取り組むべきである。

3 住宅セーフティネットの再構築・…公共賃貸住宅制度の見直し

これまで、公営住宅を中心に、高齢者居住法に基づく高齢者向け優良賃貸住宅や登録住宅、公団住宅の一部などについても、住宅セーフティネットとしてその機能を果たしてきている。

近年、社会構造に組み込まれたセーフティネットの崩壊傾向や高齢者の増大等を受けて、住宅におけるセーフティネットをより柔軟で公平なものに見直していくことが重要である。また、経済・社会情勢の変化等の中で、母子世帯、障害者、ホームレス等について、福祉政策や雇用政策、NPOと連携し、地域社会の中での日常生活の

自立性等を踏まえつつ、安定した居住の場所が確保されることが重要である。

このような見直しとともに、民間ストックを活用する手法である住宅手当や家賃保証、住宅セーフティネットのNPO等による運営についても、生活保護との関係、住宅の質の確保との関係、財政状況、適切な運営主体のあり方を踏まえつつ、必要な検討を行う時期にきている。

(1) 公営住宅

公営住宅のストックは、年々増加し、約218万戸に達している状況にあり、まずは、公営住宅の直面する次のような課題等を踏まえ、公営住宅等の既存ストックの管理のあり方を中心に見直しを行い、効果的な運用を図る必要がある。

同じ所得水準の公営住宅入居者と入居できない者との間の不公平感、収入超過者や高額所得者の居住による不公平感

一部の入居希望者及び既入居者における高額な資産の保有

経済社会情勢の変化に伴い、立地や利便性が必ずしも適切に反映されなくなっている家賃

大都市等における高額所得者に適用される近傍同種家賃と市場家賃との乖離
世代間の入居承継による長期の継続居住や特に利便性の高い住戸における長期の継続居住

入居者の高齢化や収入の極めて低い入居者の集中

改善事業や建替事業の円滑な実施の限界

このような課題等を踏まえ、真に住宅に困窮する者への的確な対応とともに、運営の透明性・効率性を高めるため、次のような検討が必要である。

入居者資格又は選考基準における保有資産の反映

優先入居制度など入居者選考における地域の実情や困窮度の的確な反映

立地・利便性等の地域の実情等の家賃への適切な反映

収入超過者・高額所得者等向け家賃の市場家賃との連動強化

入居者資格を満たさなくなった者や特に利便性の高い住戸における長期継続居住の解消など、地域の実情に的確に対応できる入居制度(期限付き入居)

紛争防止・コミュニティ形成に寄与する居住ルールの明示等

事業主体における会計の区分化

PFIなど民間活力の活用や改善・建替えの柔軟かつ効率的な事業実施

また、公営住宅への入居需要が高い場合等においては、各々の入居者の属性等

にも配慮しつつ、国民や地域住民の共有の財産とも言える都市再生機構が保有するストックや地方住宅供給公社が保有するストック、特定優良賃貸住宅等民間住宅ストックを活用した借上等による公営住宅の供給を図るほか、空きオフィス等の既存建築ストックからの転用等による公営住宅の供給を図るべきである。

(2) その他の住宅におけるセーフティネット等

高齢者向け優良賃貸住宅については、徐々に普及しているが、制度趣旨の周知や官民の連携による普及促進が一層必要であるとともに、自立生活が難しくなった場合の対応について家主の不安があることなどを踏まえ、老人福祉施設等との連携強化等の対応が必要である。また、特定優良賃貸住宅を活用した高齢者向け優良賃貸住宅の供給についても、地域の実情を踏まえた適切な対応が必要である。

都市再生機構は、国民共有の貴重な財産ともいべき約 76 万戸の公団賃貸住宅ストックについて、良質なファミリー向け賃貸住宅として維持・再生するとともに、高齢者向け優良賃貸住宅の供給、借上公営住宅として活用することが重要である。

なお、公的主体が整備・管理する賃貸住宅の入居者の負担額設定にあたっては、各種の賃貸住宅の間で、施策目的等を踏まえた整合性が図られるように設定することが重要である。

また、地方住宅供給公社は、勤労者の積立分譲を中核業務として設置されたが、現在、公営住宅等の維持・管理や民間事業者による供給が不十分な分野での供給にシフトしている。特殊法人等改革を踏まえ、地方部における民間事業者の充実や住宅ストックの充実などの変化を受け、公社のあり方の見直しが必要である。

このため、公社の業務について、積立分譲を中心とする住宅や宅地の供給から、公営住宅等の広域的、一体的な管理など全国的に住宅政策上必要な業務を中心に、地方の実情に応じた業務を行えるよう、公共賃貸住宅制度の見直しと併せて検討する。また、公社経営の自己責任性、透明性確保のため、第三者による事業評価や会計監査人の監査等を整備するとともに、設立、運営、解散等に地方公共団体の自由な意思が反映されるようにし、国の関与は設立認可等最小限にするよう検討する。

4 少子高齢化、環境問題等に応える居住環境の形成

(1) 少子高齢化、環境問題等に応える住宅の品質

民間住宅におけるバリアフリー化や省エネルギー化等の質の向上については、公庫融資が金融面でのインセンティブの付与という大きな役割を果たしてきたが、特

殊法人等改革を受けて、今後、住宅性能表示制度による情報開示や規制に加え、住宅の広さ、バリアフリー、省エネルギー、耐久性、耐震性等については、税制、金融、予算面それぞれの特性に応じた支援策を講じていく必要がある。すなわち、これらの質の向上は、子育ての場として社会全体の活力を支え、高齢者の生活の場として高齢者の怪我等の発生を未然に防止し、自然エネルギーの活用とともに、エネルギー消費や廃材発生等を抑制し、地震から地域全体の生命・財産を守ることによって、社会的なコストの抑制に重要な役割を果たすため、支援が必要と考えられる。

なお、住宅の広さについては、相対的に低廉な価格で購入できる中古住宅の流通や定期借地権付住宅の促進、比較的広い住宅が多い持家の賃貸化や都市再生機構等による賃貸住宅支援も重要である。

また、近年の都心回帰傾向や産業構造の変化による工場跡地の転用増等を背景に土壌汚染問題が注目を集めている。土壌汚染対策法により人の健康被害の観点からの汚染対策の仕組みが整備されたが、環境問題に応える居住環境の形成に寄与すべく、土壌汚染対策に関する法律関係など、土地取引における基礎知識の普及啓発等を行っていく必要がある。

(2) 住環境政策

住宅市街地の改善等の具体的な指標・水準を整備し、地方公共団体が住宅マスタープランにおいて活用していくことが必要である。また、市場において住環境が評価され、改善が進められることが重要であり、指標の定着状況を踏まえつつ、消費者にとってわかりやすい情報提供等の仕組みの整備、住環境を踏まえた価格査定方法の普及等を図るべきである。

また、住環境は、個々の住宅、あるいは、居住者一人ひとりが成員であるコミュニティと切り離せないものであり、その改善には、地域住民がコミュニティ意識を持ち、まちづくりに努力することが重要である。このため、住環境マネジメントの視点に立って、良好な住環境を持続的に維持・向上していくため、地域住民等によるマネジメントにインセンティブを与える方策について検討が必要である。また、コミュニティ、NPO等の中から、「新たなタイプの公共」ともいべき存在が育ち、主体的に住環境づくりを進めていけるよう、住環境・まちづくりを担う人材育成に取り組むとともに、このような担い手による都市計画制度等の活用等に取り組むことが重要である。

このような住環境マネジメントとともに、安全性や快適性の向上が必要な住宅市街地については、その整備を促進する必要がある。特に、20世紀の負の遺産とも言われる密集市街地については、安心安全で快適な住環境の確保とともに、その立地から都市の再生の原動力ともなることから、密集市街地の特性に対応した柔軟かつ強

力な事業手法の追加、防火上有効な規制制度創設など、整備手法の充実を図ることとし、都市再生機構は、そのノウハウ等を活用して取り組むことが必要である。

また、少子高齢化に対応して、地域社会の中で安心して生活ができるよう、公共賃貸住宅の建替えや市街地再開発事業等において、保育所、デイサービスセンターなど社会福祉施設の一体的な整備を促進するほか、介護との連携などソフト面も含めた一体的な住環境の向上を推進する。

5 街なか居住、マルチハビテーションなど都市・地域政策と一体となった政策へ

(1) 街なか居住と郊外居住

街なか居住

街なか居住の推進については、地域の特性や意欲等に配慮しつつ、容積率等の規制面における対応、都心部等に存在する工場跡地等の住宅等への土地利用転換、密集市街地の解消、中心市街地の再開発等を効果的に進めることが重要である。その際、大規模で長期間を要し、権利関係が複雑し、民間事業者等では対応が難しい場合には、都市再生機構が事業計画提案、権利者調整等のコーディネートや整備を進める。あわせて、地方公共団体等による中心市街地の再開発や公共賃貸住宅の整備を支援する必要がある。

また、都市再生機構は、都心部等の公団賃貸住宅ストックを活用するとともに、採算性・資金調達の困難性等から民間事業者による新たに土地を取得してのファミリー向けの良質な賃貸住宅の供給が進まないことから、大都市等の既成市街地における良質なファミリー向け民間賃貸住宅の供給を支援する必要がある。

さらに、都市開発が長期安定的な資金を必要とすることから、民間の新たな事業機会を創出し、民間の潜在力を最大限引き出すため、民間事業主体への出資や参画の具体的なあり方についても、検討する必要がある。

ここで、都市再生機構の住宅政策上の役割をまとめておくと、大都市等の既成市街地における良質なファミリー向け民間賃貸住宅の供給支援、民間事業になじみにくい密集市街地の整備や大規模な工場跡地等の土地利用転換による住宅市街地の整備、公団賃貸住宅の改善・建替えによる高齢者・子育て世帯向けの良質な賃貸住宅の確保や住環境整備である。

なお、近年、空室の増大が見られる大都市部における中小事務所ビルの中には住宅への転用(オフィス・コンバージョン)により、既存ストックの有効活用が図れるものもあることから、今後は転用の実態を踏まえつつ、魅力ある都市型住宅の整備に向け必要な検討を行うべきである。

郊外居住

街なか居住を推進する一方、郊外における豊かな自然環境やゆとりある空間などを望むニーズに応えることも重要である。例えば、自然と積極的にかかわりながら暮らすなど、暮らしの中に自己実現や生きがいを求める豊かなライフスタイルを実現できるような環境に配慮した新しい郊外居住を、円滑な住替えができる市場の整備や、既存ストックの活用も図りながら推進する必要がある。このため、都市再生機構が、都市基盤整備公団等から承継することとなる既存のニュータウン事業についても、このような先導的な新しい郊外居住の実現に取り組んでいくべきである。

大都市圏郊外部のニュータウン等の一部においては、居住者の高齢化が短期間で進むとともに、各種施設の陳腐化・遊休化、住宅の老朽化、空き家の発生等が複合的に進行する現象(ニュータウンのオールドタウン化などと呼ばれる)が顕在化してきている。しかしながら、計画的な基盤整備が行われ、良好な住環境を備えるニュータウンは、国民の豊かな生活を実現する場として有効活用を図っていくべき貴重なストックであり、建築物や公共施設の更新・再生といったハード面の対策のみならず、住環境の維持保全、福祉サービスの提供等ソフトの面の対策についても、NPO等を含む多様な主体による取組みを前提としつつ有効な施策を講じていく必要がある。

また、2010年代半ば以降、世帯の絶対数が減少に向かうことが予測されること、また、これに伴う都市構造の変容等の状況を想定した郊外住宅地のあり方についても検討していく必要がある。

(2) マルチハビテーション

都心部での居住は、住宅と職場の近接、あるいは、一体化といった点で日常生活における時間的なゆとりなどの魅力がある一方、郊外部あるいは地方部での居住は、規模においてゆとりがあるのみでなく、豊かな自然環境や密接な地域コミュニティなど、都市部とは異なった魅力がある。

このような両方の魅力を享受し、平日は、都心部で、週末等は、郊外部や地方部で暮らすようなライフスタイル(マルチハビテーション)が、都心居住の進展、交通機関の発展等にもなって、理想から現実的なものに近づいてくると考えられ、二戸目の住宅取得についても、支援策の充実を検討する必要がある。

また、このようなマルチハビテーションだけでなく、長寿化に伴い定年後の生活が長くなり、定年後の比較的早い時期を地方で過ごしたいとのニーズなどに応え、Uターンによる地方居住等を支えるため、地域の住宅事情、住文化等に応じた地方公共団体の住宅政策策定の支援とともに、空家の有効活用も含めた農山村地域等における優良な住宅の整備の促進などに取り組むことが重要である。