

住宅の長期計画の在り方
－現行の計画体系の見直しに向けて－

平成18年3月

国土交通省

(評価書の要旨)

テーマ名	住宅の長期計画の在り方 －現行の計画体系の見直しに向けて－	担当課 (担当課長名)	住宅政策課長 依田 晶男
評価の目的、必要性	我が国の住宅政策については、住宅建設計画法（昭和41年法律第100号）に基づく住宅建設五箇年計画の下、住宅の供給等に一定の役割を果たしてきたところであるが、近年、少子高齢化の進展等社会経済情勢が急速に変化していること、現行の第八期住宅建設五箇年計画が平成17年度をもって終了すること等を踏まえ、住宅建設五箇年計画制度がこれまで果たしてきた役割を検証するとともに、新しい住宅政策に対応した制度的枠組みの在り方を検討することを目的とする。		
評価の対象	住宅建設五箇年計画		
政策の目的	住宅の建設に関し、総合的な計画を策定することにより、その適切な実施を図り、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする。		
評価の視点	<ul style="list-style-type: none">・住宅建設五箇年計画の目標が達成されているか。・住宅建設五箇年計画が果たしてきた役割は何か。・住宅建設五箇年計画の体系は近年の社会経済情勢の変化に照らして妥当か。		
評価手法	・住宅建設五箇年計画の目標達成状況、関連統計調査等及び社会資本整備審議会住宅宅地分科会基本制度部会の意見を基に評価。		
評価結果	<ul style="list-style-type: none">・住宅建設五箇年計画の目標達成状況については、住宅の建設戸数及び居住水準について概ね目標を達成している一方で、住宅のバリアフリー化及び密集市街地の改善については目標の達成に向け、一層の取組が必要な状況。・住宅建設五箇年計画は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すとともに、計画策定過程を通じ、i) 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、ii) 国及び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、iii) 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を果たしてきた。・住宅の量的充足や近年の少子高齢化の急激な変化、国民の居住ニーズの多様化等、我が国の住宅政策を取り巻く環境は住宅建設五箇年計画制度の創設時から大きく変化してきており、このような変化に的確に対応していくためには、公的資金による住宅の新規供給支援を中心とした住宅政策の枠組み自体も時代に即したものと転換していく必要がある。		
政策への反映の方向	住宅政策を近年の社会経済情勢の変化に対応したものへと転換し、国民一人ひとりが真に豊かさを実感できる住生活を実現するため i) 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、ii) その実現のための各主体の役割を明確化し、iii) 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住宅政策の新たな基本法制とこれに基づく新たな計画体系を整備。		
第三者の知見活用	<ul style="list-style-type: none">・社会資本整備審議会住宅宅地分科会に設置された基本制度部会（部会長 八田達夫 国際基督教大学教授）の意見を参考にした。 ※開催状況：平成16年9月から平成17年9月までに9回開催 <ul style="list-style-type: none">・評価にあたり、国土交通省政策評価会から意見を聴取（議事概要及び議事録は国土交通省ホームページに掲載。）		
実施時期	平成16年度～平成17年度		

目 次

1. 評価の対象と視点
 - (1) 評価書の位置付け
 - (2) 評価の目的、必要性
 - (3) 評価の対象
 - (4) 評価の視点
2. 制度概要
 - (1) 制度創設の背景
 - (2) 住宅建設計画法の体系
3. 住宅建設五箇年計画の下での住宅政策の変遷と主要施策の果たしてきた役割
 - (1) 住宅政策の変遷
 - (2) 主要施策が果たしてきた役割
4. 住宅建設五箇年計画の目標達成状況と果たしてきた役割
 - (1) 目標達成状況
 - (2) 果たしてきた役割
5. 住宅建設五箇年計画の体系は社会経済情勢等の変化に照らして妥当かどうか
 - (1) 人口・世帯減少社会の到来と将来の住宅需要
 - (2) 住宅ストック等の状況
 - (3) 特殊法人改革の進展
 - (4) 地域の主体性の発揮に向けた改革の進展
 - (5) 事業量確保に重点を置いた公共事業長期計画の見直し
6. 政策への反映の方向性
 - (1) 今後の住宅政策の方向性
 - (2) 住宅政策の基本法制と新たな計画体系について
 - (3) 新たな制度的枠組みの下での政策展開

1. 評価の対象と視点

(1) 評価書の位置づけ

本評価書は、「行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成13年法律第86号）第6条に基づき国土交通省で策定している「国土交通省政策評価基本計画」（平成14年3月22日策定）においてVI-2-(1)で規定されている「プログラム評価（政策レビュー）」の中で定められているテーマである「住宅の長期計画の在り方」に関する評価を、国土交通省住宅局において、平成16年度から平成17年度に実施したものであり、同法第10条に規定する評価書として作成するものである。

(2) 評価の目的、必要性

住宅建設計画法（昭和41年法律第100号）に基づく第八期住宅建設五箇年計画が平成17年度をもって終了することを踏まえ、住宅建設五箇年計画制度がこれまで果たしてきた役割を検証するとともに、近年の社会経済情勢の変化に対応した新しい住宅政策の制度的枠組みの在り方を検討することを目的とする。

(3) 評価の対象

住宅建設五箇年計画

(4) 評価の視点

本評価書においては、以下の視点に基づき評価する。

- ① 住宅建設五箇年計画の目標が達成されているか
- ② 住宅建設五箇年計画が果たしてきた役割は何か
- ③ 住宅建設五箇年計画の体系は近年の社会経済情勢の変化に照らして妥当か

2. 制度概要

(1) 制度創設の背景

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った。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。

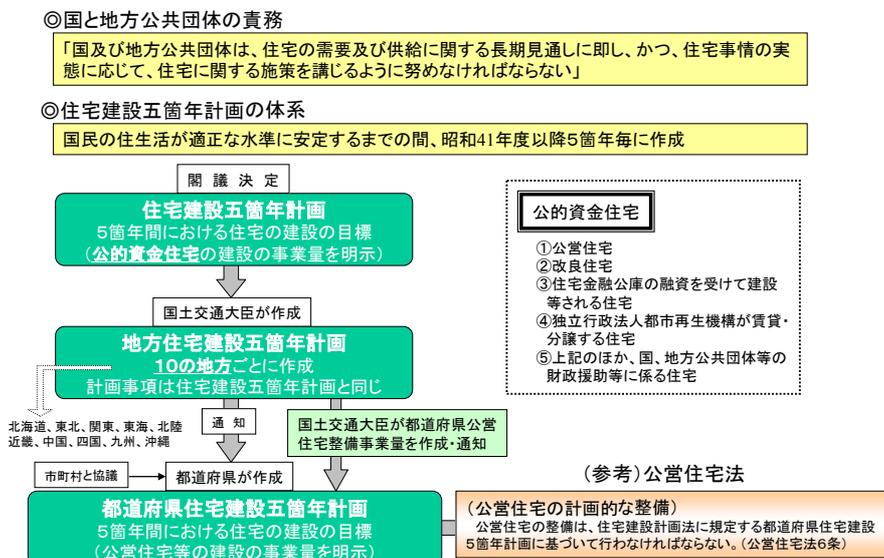
このような住宅政策の三本柱の確立と合わせて、昭和30年には、住宅不足の解消を目指し、民間住宅の自力建設を含む住宅建設の目標を掲げる長期計画が初めて策定された。しかしながら、昭和30年代後半においては、人口の都市集中と核家族化がかつてないほど激しく進んだ結果、5年間に大都市地域で世帯数が約27%増加するなど、当時国が掲げていた「1世帯1住宅」を実現するという目標が達成困難な見通しとなった。

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。

(2) 住宅建設計画法の体系

- ① 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、公庫融資住宅、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示
- ② これに基づき、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
- ③ この計画に基づき、国土交通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
- ④ 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

【住宅建設計画法の概要】



3. 住宅建設五箇年計画の下での住宅政策の変遷と主要施策の果たしてきた役割

(1) 住宅政策の変遷

① 量の確保から質の向上への移行

住宅建設五箇年計画の下で進められた住宅の計画的供給を通じ、昭和43年には全国ベースで住宅数が世帯数を上回り、また、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とを契機として、今日まで、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、主要政策手法三本柱をはじめとする様々な政策手法の運用・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、全国ではほぼ半数の世帯が「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の割合が多いという課題を抱えている。

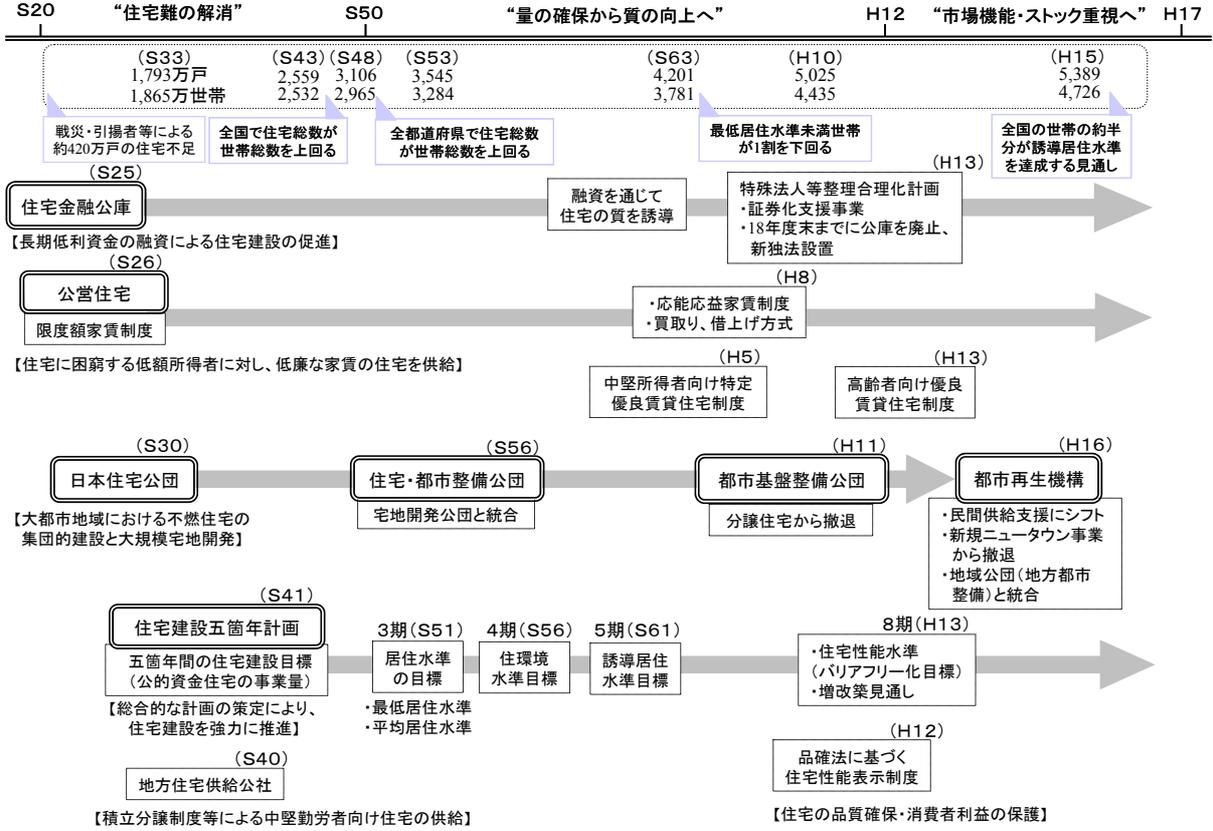
② 市場重視・ストック重視へ

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ている。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を設定を通じ、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。

【図 住宅建設五箇年計画の下での住宅政策の変遷】



(2) 主要施策が果たしてきた役割

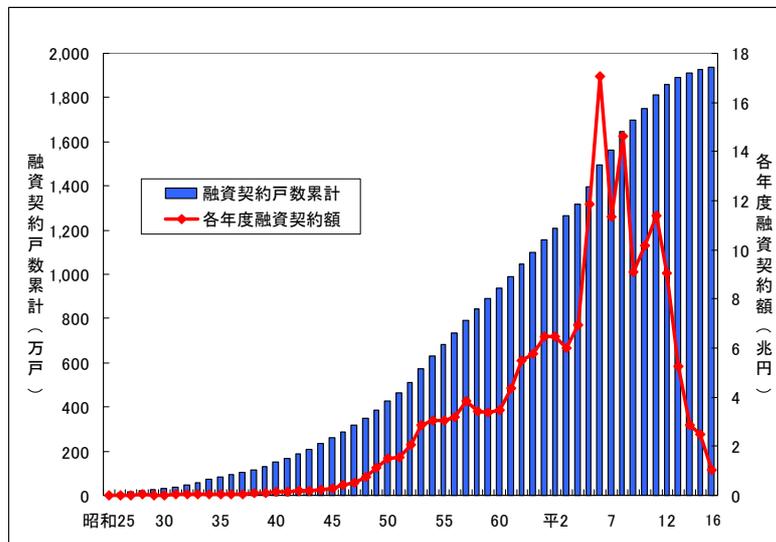
【住宅金融公庫】

住宅金融公庫は、国民の居住の安定と居住水準の向上を図るため、わが国唯一の住宅専門の政府系金融機関として住宅金融公庫法に基づいて昭和25年に設立された。

住宅金融公庫では、これまで、国民が健康で文化的な生活を営むために必要な住宅の取得資金について、財政融資資金を活用することにより安定的に供給してきたところである。

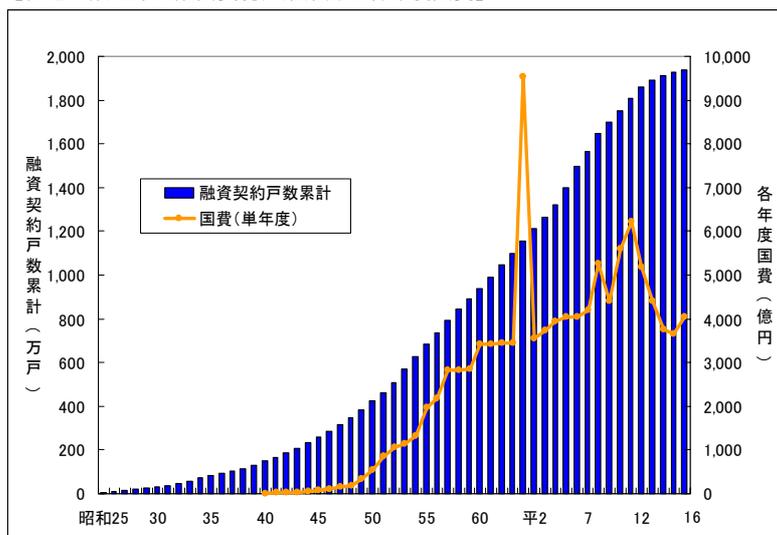
設立以来、平成16年度末までの55年間に融資した実績は1,936万戸に達しており、これは戦後建設された全住宅の約3割に当たる。これに対する累計の融資契約額は約184兆円となっており、これに係る補給金等として約11兆円が国費として投入されている。この結果として、住宅金融公庫は融資を通じて国民の住宅取得能力の拡大と多様なニーズへの対応、住宅の居住水準の向上や公庫融資住宅の質に関する波及効果、災害時等におけるセーフティネット機能といった様々な役割を果たし、国民生活の安定に多大な貢献をしてきた。

【住宅金融公庫の融資契約戸数累計と各年度融資契約額】



(資料) 住宅金融公庫調べ

【住宅金融公庫の融資契約戸数累計と各年度国費】



(注) 国費は補助金と交付金の合計

(資料) 住宅金融公庫調べ

(果たしてきた役割)

① 国民の住宅取得能力の拡大と多様なニーズへの対応

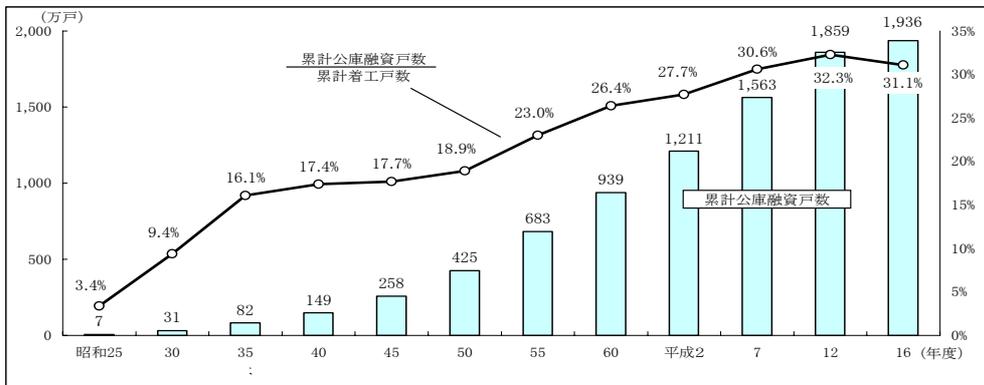
(1) 住宅資金の安定供給と中低所得者に対する住宅取得支援

住宅金融公庫は、昭和25年の設立以来、国民生活の基盤である住宅を、中低所得者等が計画的かつ安心して取得できるように、長期・固定・低利の住宅資金を安定的に供給するとともに、公庫が独自に定める技術基準を満たす住宅を融資対象とすることにより、良質な住まいづくり・まちづくりに貢献してきた。

また、不況期においては、民間金融機関の住宅ローンの資金供給が減退する中、公庫融資が住宅投資を下支えしてきたところである。

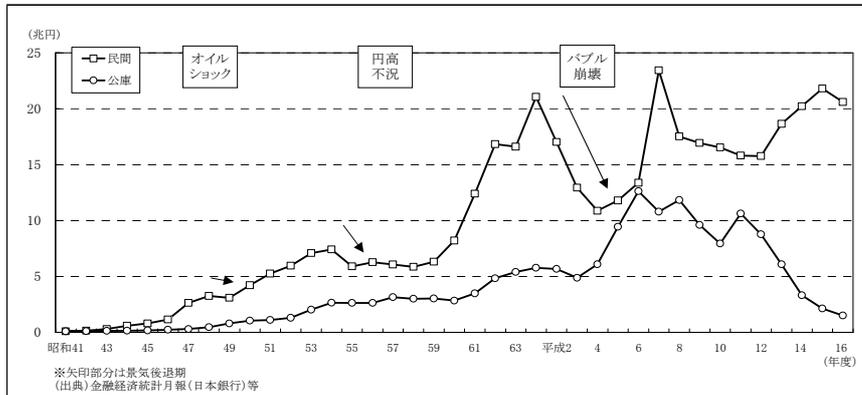
さらに、昭和40年代以降、核家族化の進展や融資額の拡大に伴い、住宅ローン借入れ時に保証人をたてることが次第に困難な状況となったことから、公庫住宅融資保証協会が借入申込者の債務保証を行う機関保証制度を創設(昭和48年4月)し、中低所得者等の住宅取得の支援を下支えしてきた。

【住宅ローン融資戸数の推移】



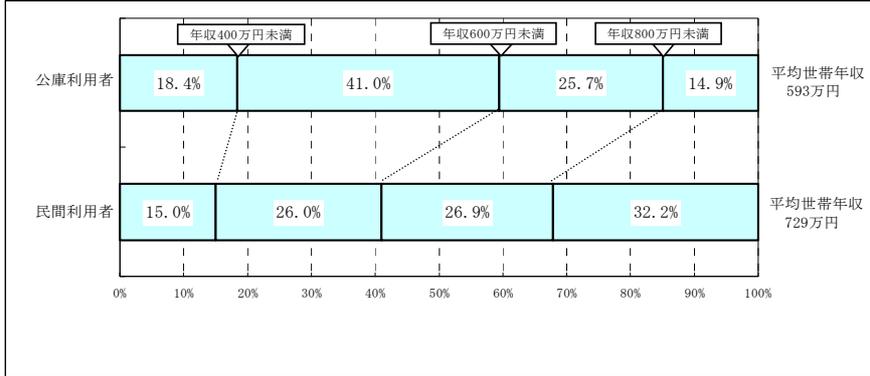
(資料) 住宅金融公庫調べ

【住宅ローン新規融資額（個人向け）の推移】



(資料) 日本銀行「金融経済統計月報」等

【住宅ローン利用者別の世帯年収分布】



(資料) 住宅金融公庫「公庫融資利用者調査報告(平成15年度)」
国土交通省「住宅市場動向調査報告書(平成16年度)」※数値は平成15年度のもの

(2) 多様なニーズへの対応

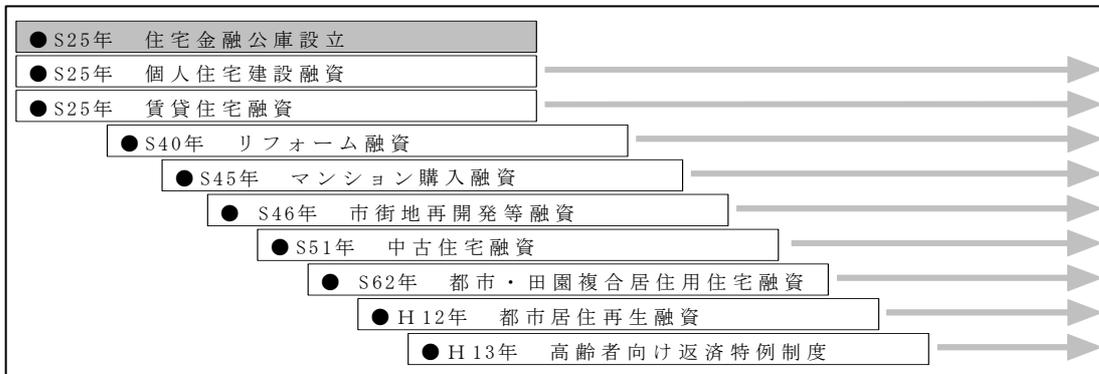
住宅金融公庫の設立当初は、個人住宅建設融資と賃貸住宅融資のみであったが、その後、多様化する国民ニーズを踏まえ融資制度を充実してきた。

住宅の既存ストックを有効活用して居住水準の向上を図るため、昭和40年度にリフォーム融資を開始し、また、世帯構成やライフサイクルなどに応じた住替えを促進するため、昭和51年度に中古住宅融資を開始した。

また、昭和40年代に、都市部の高層共同住宅への需要が増大したことを受けて、昭和45年度にマンション購入融資を開始する一方、既成市街地の計画的な再開発を進めることを狙いとした都市再開発法等に基づく市街地再開発等融資を昭和46年度に開始した。

その後も、住宅を取り巻く環境の変化に合わせ、都市・田園複合居住用住宅融資、都市居住再生融資、高齢者向け返済特例制度を活用した融資などを行っている。

【住宅金融公庫の業務の変遷】



【都市居住再生融資(マンション建替事業)の事例】

【事業の概要】

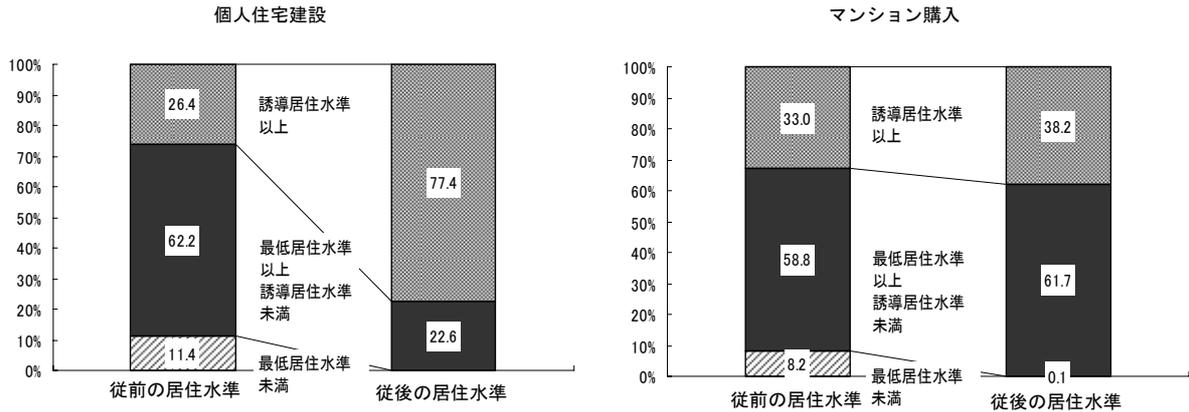
- 建設地 東京都大田区
- 建替計画
 - 《建替え前》 8棟 RC造 5階 368戸(築36年) ⇒ 2棟 SRC造 18階(地下1階) 533戸
 - 《建替え後》
- 建設費 81億5,000万円
- 利用制度 優良建築物等整備事業
- 公庫融資 建替えに参加する高齢者13名(H17.3末時点)が、増床負担金の借入れ(合計約9,000万円)に際して、公庫の高齢者向け返済特例制度を活用し、再入居後の返済負担を軽減

② 住宅の居住水準の向上

住宅金融公庫は、融資対象住宅について一定の技術的要件を設定しており、これを設計・施工段階における工事審査で確認することにより、床面積や省エネルギー性能・バリアフリーといった住宅の居住水準の向上や質の確保において大きな役割を果たしてきた。

これにより、例えば、公庫融資による賃貸住宅については、床面積50㎡超の割合が7割以上となっており、民間融資による賃貸住宅の水準を大きく上回るなど、居住水準の向上に貢献してきた。また、阪神・淡路大震災における公庫融資住宅の被害状況の調査結果では、調査対象住宅の大半が外観上無被害または軽微な被害であり、大破以上の割合はわずかに止まっている。

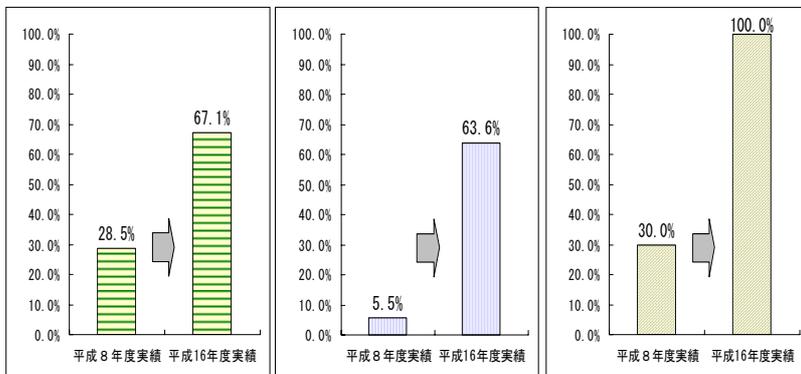
【居住水準の改善効果】



(資料) 住宅金融公庫「公庫融資利用者調査報告(平成16年度)」

【公庫融資住宅のうち省エネルギー基準等を満たす住宅のシェア】

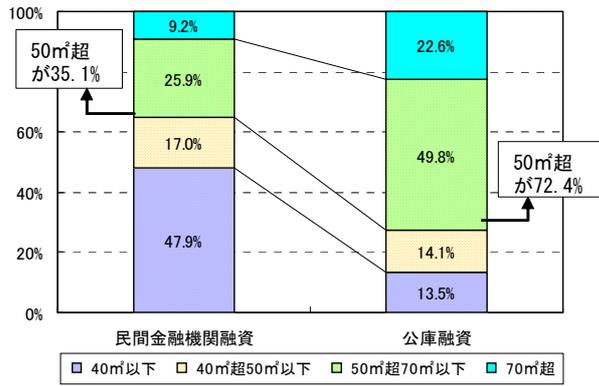
○ 省エネルギー基準を満たす住宅 ○ バリアフリー基準を満たす住宅 ○ 耐久性基準を満たす住宅



※平成16年度実績については速報値

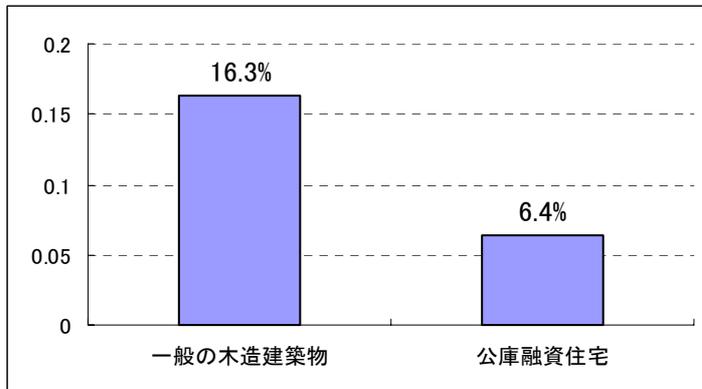
(資料) 住宅金融公庫「個人住宅規模規格等調査」

【賃貸住宅の戸当たり床面積の比較】



(資料)国土交通省「建築統計年報(平成16年度版)」等

【阪神・淡路大震災において大破以上の被害を受けた住宅の状況】



注1)一般の木造建築物は、神戸市中央区の3,953棟の分析

注2)公庫融資住宅は、神戸市、宝塚市、西宮市等のうち、震度7の地域の1,068棟の分析

(資料) 建築震災調査委員会・住宅金融公庫融資住宅震災調査委員会調べ

③ 公庫融資住宅の質に関する波及効果

住宅金融公庫では、「住宅工事仕様書」（以下、「公庫仕様書」という。）を定め、公庫融資住宅の「工事審査に係る申請図書」や請負契約時の「契約図書」として、活用することを推奨している。この公庫仕様書は、具体的な施工手順や材料などがわかりやすく記載されていることから、公庫融資住宅の普及に伴って広く一般に活用されるようになってきている。

このため、公庫仕様書は、日本弁護士連合会の定める「日弁連住宅建築工事請負契約約款」において、建築工事にあたり遵守すべき技術基準として、日本建築学会標準仕様書とともに位置づけられているほか、建築関係の紛争処理時の瑕疵主張の根拠や判例に引用されるなど、住宅の質の確保に寄与している。

【日本弁護士連合会 日弁連住宅建築工事請負契約約款（平成12年7月）】

第3条（施工の技術基準）

乙は、建築工事にあたり、建築基準法、同施行令、その他建築関係法令（国土交通省（旧建設省）告示を含む。）を遵守するとともに、本契約時における最新の日本建築学会標準仕様書（以下、「学会仕様書」という。）若しくは住宅金融公庫の住宅金融公庫共通仕様書（以下「公庫仕様書」という。）に定める技術基準を最低基準として遵守し、施工する義務を負う。

【瑕疵主張の根拠】

	契 約	建築基準法	公庫仕様書	その他
東京地裁	74%	11%	4%	11%
大阪地裁	51%	31%	15%	3%

（資料）最高裁判所「建築関係訴訟委員会中間取りまとめ（平成15年6月）」

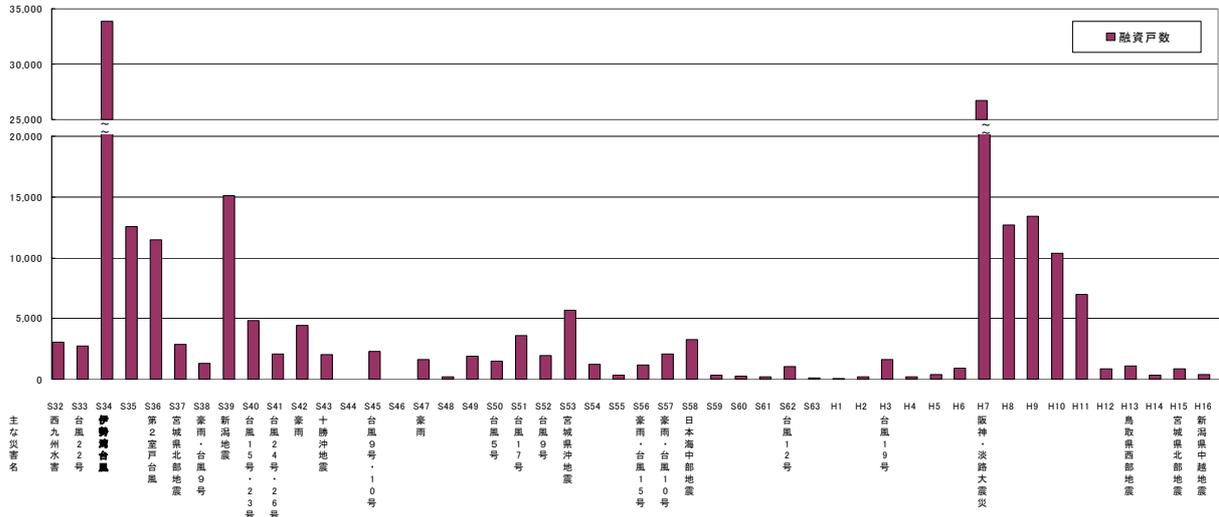
④ 災害時等におけるセーフティネット効果

(1) 災害復興住宅融資の実施

公庫では、災害発生時に災害復興住宅融資を実施し、被災者に対する低利資金の供給を行うことにより、被災した住宅の迅速な復興を支援している。

特に、近年においては、平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災に対して、約7万戸（約1.5兆円）の災害復興住宅融資を実施している。

【災害復興住宅融資の融資契約実績】



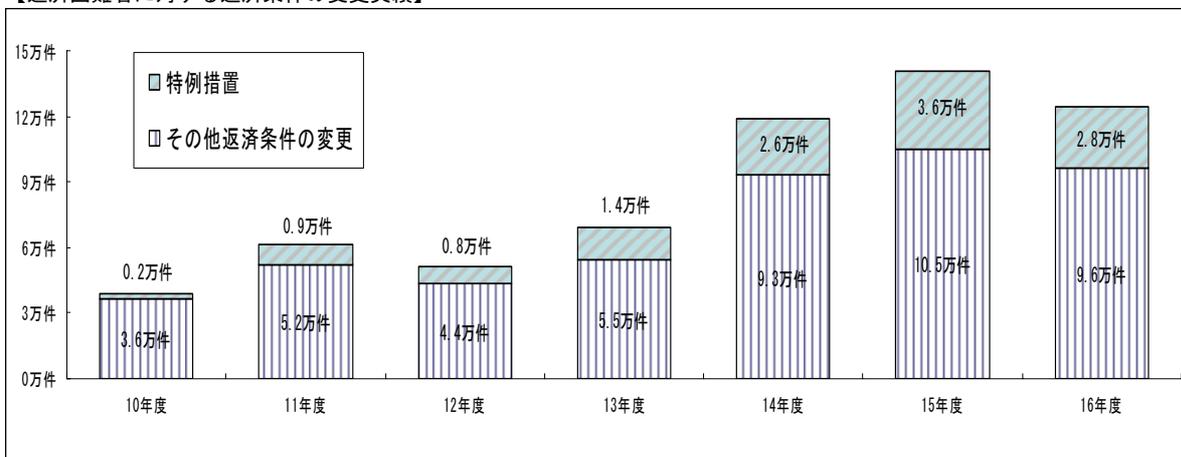
(資料) 住宅金融公庫調べ

(2) 返済困難者への対応

経済事情の著しい変動に伴う失業等により、返済が著しく困難となった者に対して、居住の安定の確保を図る観点から、返済条件の変更などきめ細やかに対応を行っている。

特に、返済困難者への特例措置として、「住宅金融公庫等の融資に関し緊急に講ずべき対策について」（平成10年10月23日閣議決定）に基づき、平成10年12月より、返済期間の延長や元金据置期間の設定など貸付条件の大幅な変更などの特例措置を実施（平成16年度までの累計で12.3万件）している。

【返済困難者に対する返済条件の変更実績】



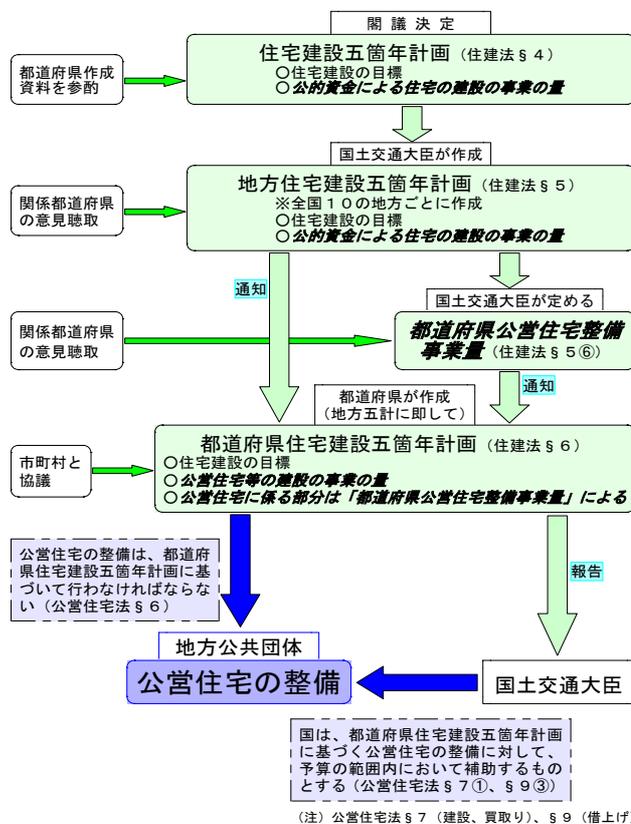
(資料) 住宅金融公庫調べ

【公営住宅】

公営住宅制度は、住宅に困窮する低額所得者に対し、健康で文化的な生活を営むに足る住宅を低廉な家賃で供給することを目的として、昭和26年の公営住宅法の制定により創設された。以来、現在に至るまで、社会経済情勢の変化に対応した数次にわたる制度改正がなされ、その施策対象、供給手法などについて見直しが行われながらも、公営住宅は、首尾一貫して、住宅に困窮する低額所得者向けの賃貸住宅として、住宅政策の中で重要な役割を担ってきたところである。

公営住宅の供給の仕組みについては、国が定める都道府県別の公営住宅整備事業量に従い、都道府県が都道府県住宅建設五箇年計画に公営住宅の建設の事業の量を示し、この都道府県住宅建設五箇年計画に基づき、地方公共団体が公営住宅を整備することとなっている。一方、国は、都道府県住宅建設五箇年計画に基づく公営住宅の建設等に要する費用を補助することとなっている。

【公営住宅の供給の仕組み】



このように、国と地方公共団体の双方が公営住宅の供給に責任を負う仕組みとしているのは、公営住宅の供給が、地域の住宅事情に精通し、地域住民に直接の責任を負う地方公共団体が責任を負うべきものである一方で、公営住宅は憲法第25条の趣旨を踏まえた低額所得者に対して低廉な家賃の賃貸住宅を供給するセーフティネットであることから、国も責任を負うべきものであるためである。

また、都道府県住宅建設五箇年計画等に公営住宅整備事業量を示す仕組みとしているのは、国と地方公共団体が協力連携しながら、低額所得者に対し、必要な公営住宅の計画的・安定的な供給を進めるためには、具体的な事業量を明示することが必要不可欠であるからである。

(果たしてきた役割)

① 住宅不足への対応

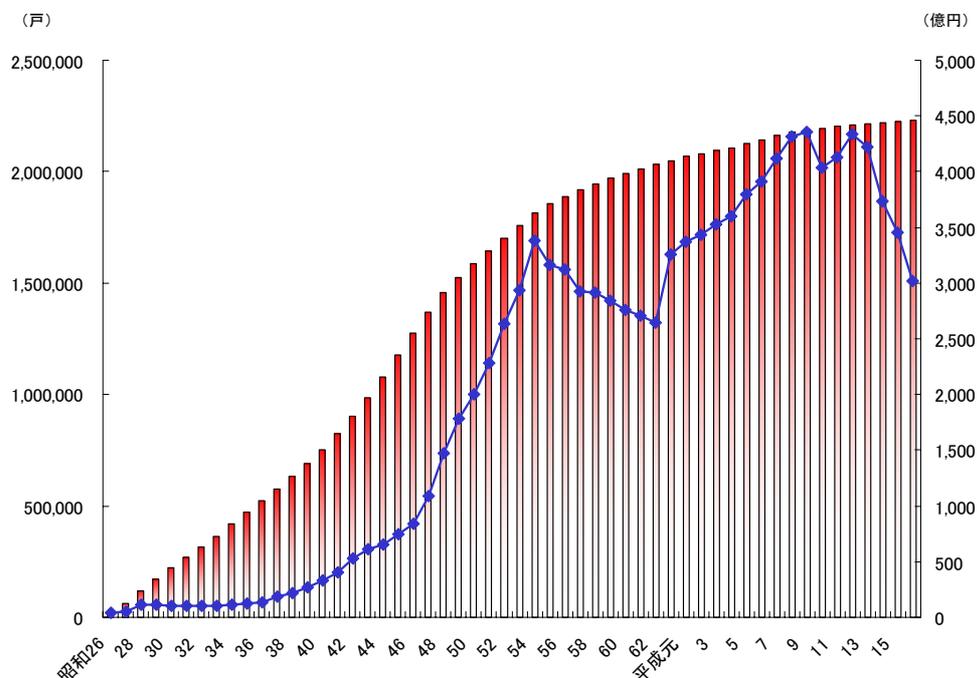
昭和20年の第2次世界大戦終了時における住宅不足数は、戦災による破壊・焼失、強制疎開による取り壊し、戦時中の供給不足、海外の旧領土・占領地域からの大量の引き揚げ、復員などによって420万戸という膨大な数にのぼった。また、昭和30年代に入ってから、農村から大都市圏への人口の移動や世帯の少人数化により住宅需要が大きく増加した。

こうした戦後の住宅不足に対応するため、公営住宅は、昭和26年の公営住宅法制定時から昭和30年代を通じ、毎年5万戸台の水準で供給が行われ、戦後の住宅難対策に一定の役割を果たした。

昭和40年代に入ると、昭和46年の11万戸を最高に6～10万戸の水準で供給が行われ、大都市部への勤労者世帯の大量流入、世帯数増の受け皿として、大都市圏を中心とした低額所得者の居住の安定確保に貢献した。

一方で、量的な確保を優先した結果、特に昭和30年代においては木造或いは簡易耐火構造の住宅が主に供給されるなど、住宅の質は十分なものではなかった。

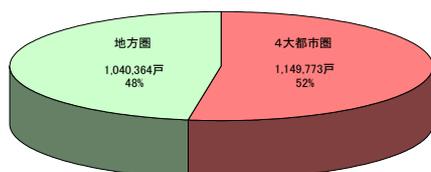
【公営住宅の累積供給量と公営住宅関係予算（当初）の推移】



(資料) 国土交通省調べ

【全管理ストックに占める4大都市圏のストックの割合（平成16年度末）】

4大都市圏の公営住宅の管理戸数割合(平成16年度末)



(資料) 国土交通省調べ

② 居住水準の向上

高度成長期が終わりを迎えた昭和50年代には、昭和48年の住宅統計調査において、全都道府県において、一世帯一住宅が実現したことに見られるように、住宅の量的不足が一応克服された。昭和50年代以降は、住宅政策の目標が量の確保から質の向上へとシフトしたことにあわせ、公営住宅においても、住戸面積の引き上げが行われるなど質の向上が図られた。

この結果、公営住宅の平均の延べ面積は、昭和43年の37.6㎡という狭小な規模から、平成15年の51.6㎡まで、37.2%の伸び率を示し、また、その規模は、民間借家の平均延べ面積45.6㎡を6.0㎡上回っており、低額所得者の居住水準の向上に大きく寄与している。

また、高齢社会の進展のなかで、新規に整備される公営住宅については、バリアフリー化を標準仕様化するとともに、既設の公営住宅については、段差の解消、浴室等への手すりの設置やエレベーターの設置などバリアフリー化に資する改善事業を推進しているほか、高齢者に配慮した住宅の供給と生活援助員による生活支援サービスの提供をあわせて行うシルバーハウジングプロジェクトの実施など、高齢社会に対応した取組を実施してきたところである。

【住宅の所有関係別1住宅当たり延べ面積（㎡）の推移】

	持ち家	借家総数	公営
昭和43年	85.36	35.46	37.57
昭和48年	95.58	37.68	39.88
昭和53年	101.29	39.36	41.39
昭和58年	107.25	41.72	44.90
昭和63年	112.08	43.08	47.01
平成5年	118.45	44.29	49.43
平成10年	119.97	43.78	50.18
平成15年	121.67	45.59	51.56

(資料) 総務省「住宅・土地統計調査(平成15年)」

【公営住宅のバリアフリー化の状況】(平成17年3月末現在)

管理戸数	バリアフリー化の状況	
	手摺・段差・廊下幅 すべてに対応	いずれか1つ 以上に対応
219万戸	36万戸 (17%)	93万戸 (42%)

* 公営住宅におけるバリアフリー基準：住宅性能表示基準の等級3

- ①手摺の設置(浴室、便所)、②段差の解消(仕上げ寸法5mm以下)、
③広い廊下幅(780mm以上)

(資料) 国土交通省調べ

③ 地域の住宅政策・まちづくりの課題への対応

地域の住文化を継承した木造公営住宅の整備、瓦や木材などの地域産材の利用により、地域の住文化の向上や地域経済の活性化に貢献している。

また、中心市街地の活性化のためのまちなか居住の推進、U J I ターンの促進、若者の地域定着など人口定着の手法としても公営住宅が活用されている。

その他、公営住宅の建替えに際しては、デイサービスセンター等の社会福祉施設との一体的整備を推進しており、公営住宅は、住宅セーフティネットの確保とあわせて地域の住宅政策や社会福祉、まちづくりといった他の行政課題へも対応してきている。

【木造公営住宅の事例】



④ 災害時の被災者対策

地震等の大規模災害によって地域のストックに大規模な被害が生じた場合や災害からの復興期などの緊急時においては、被災者の居住の安定と速やかな生活再建を公営住宅の供給により支援している。

平成7年に発生した阪神・淡路大震災においては、「ひょうご住宅復興3カ年計画」等に基づき、公営住宅約32,100戸の供給が行われたところである。

【大規模災害に対応した公共賃貸住宅の供給実績（昭和50年代以降の代表事例）】

酒田大火	公営住宅	192戸
雲仙岳噴火	公営住宅	150戸
阪神・淡路大震災	公営住宅	32,100戸
	特定優良賃貸住宅	9,500戸
	公団・公社住宅	14,500戸
三宅島噴火	公営住宅	210戸
新潟県中越地震	公営住宅	370戸（予定）
福岡県西方沖地震	公営住宅・改良住宅	130戸（予定）

（資料）国土交通省調べ

【日本住宅公団（都市再生機構）】

終戦直後の420万戸にも及ぶ住宅の絶対的不足への応急対応の後、経済力の回復を背景とした急激な人口集中により、大都市地域での住宅難という新たな問題が生じた。このため、行政区域にとらわれない広域的な範囲で勤労者のための住宅供給を担う日本住宅公団が昭和30年に設立された。

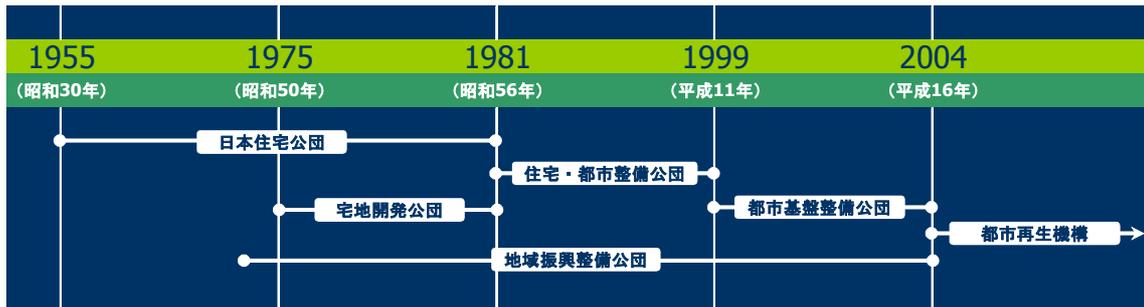
日本住宅公団は、高度経済成長期を通じて、住宅・宅地の大量供給を行ったが、それでもなお、宅地需給が不均衡であったことから地価問題が深刻化し、大規模な宅地開発・関連公共施設整備を推進するため宅地開発公団が昭和50年に設立された。

その後、日本住宅公団が行う住宅・宅地の供給と宅地開発公団が行う都市整備を一体的に推進することで総合的な居住環境整備を行うことを目的に、昭和56年に両公団を統合し、住宅・都市整備公団が設立された。

住宅・都市整備公団は、都心居住・職住近接の実現、防災性の向上、拠点市街地の形成等の住宅政策上の新たな諸課題への対応を行ってきたが、平成9年に閣議決定された「特殊法人等の整理合理化について」に基づき、分譲住宅供給から撤退するとともに、組織を改組し、平成11年に都市基盤整備公団が設立された。さらに、平成13年に閣議決定された「特殊法人等の整理合理化計画」に基づき、ニュータウン業務の新規着手からの撤退、新規に土地を取得して行う賃貸住宅の直接供給からの撤退等を行うとともに、組織を改組し、平成16年に独立行政法人都市再生機構が設立された。

都市再生機構においては、事業施行権限を活かし都市再生に民間を誘導するとともに、公団から承継した既存賃貸住宅の適切な管理・建替えを行うことを主たる業務としている。

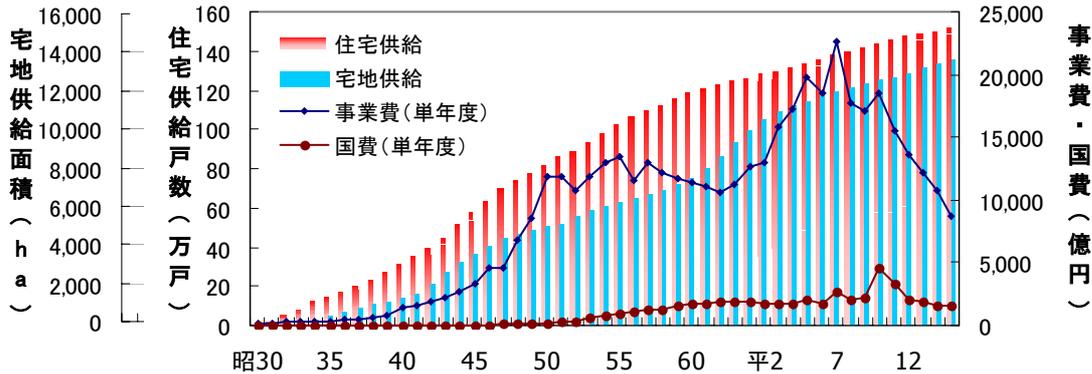
【公団の変遷】



昭和30年の日本住宅公団の設立以来、現在に至るまでの住宅及び宅地の供給実績は住宅153万戸、宅地約13,000haに達しており、これは、横浜市や大阪市に現在居住する世帯数を上回る住宅、大阪市の面積の半分強に相当する宅地を供給してきたことを意味している。これに対する累計の事業費は約45兆円となっており、賃貸住宅の家賃負担を軽減するための利子補給金等事業推進への支援として約5兆円が国費として投入されている。

この結果として、大都市地域を中心とした住宅・宅地の大量供給に加え、住宅の居住水準の向上や高齢化・環境問題への対応、既成市街地における土地利用転換・都市機能の更新、災害時等復興支援といった様々な政策課題の対応に大きく貢献してきた。

【住宅・宅地の累積供給量と各年度事業費・国費】



(資料) 都市再生機構調べ

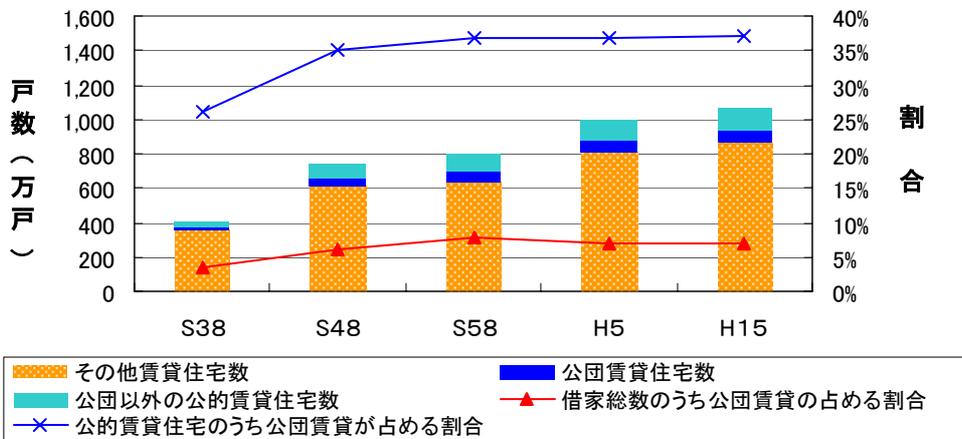
(果たしてきた役割)

① 大都市地域を中心とした住宅宅地の大量供給

昭和30年の日本住宅公団の設立以来、現在に至るまで約153万戸の住宅の供給を行ってきた(分譲住宅68万戸、賃貸住宅85万戸)。このうち賃貸住宅については、四大都市圏では75万戸を管理しており、居住者は約200万人に及ぶ。これは四大都市圏における全賃貸住宅ストックの約7%、公的主体が管理する賃貸住宅ストックの約40%に相当している。

また、直接供給した宅地は約13,000haとなっており、日本住宅公団から都市基盤整備公団に至るまで、戦後の大都市地域における住宅・宅地不足の解消という政策課題のもとで、重要な役割を果たしてきたところである。

【四大都市圏の借家総数のうち公団住宅が占める割合】



(資料) 総務省「住宅・土地統計調査」
都市再生機構調べ

② 住宅の居住水準の向上

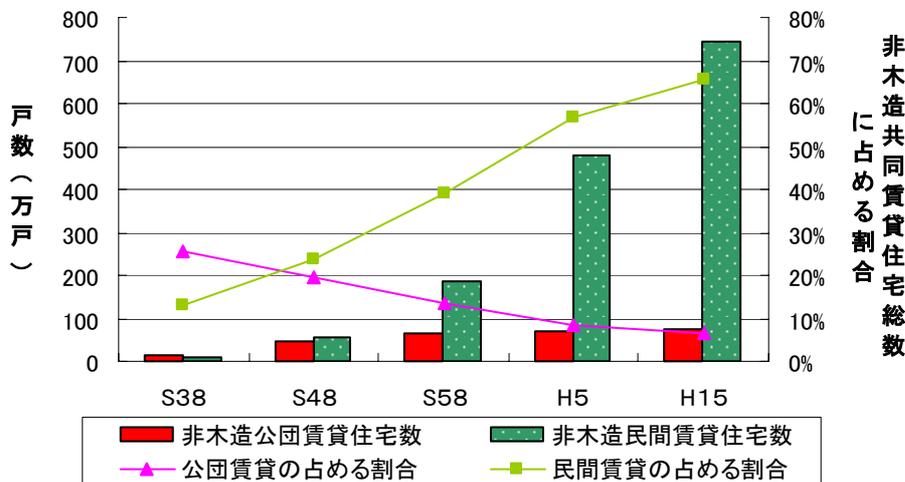
住宅政策においては、昭和50年代以降、戦後の量的不足の解消から居住水準の向上が重要な政策課題となってきたが、平成15年度の民間賃貸住宅の平均床面積が44㎡であるのに対し、公団賃貸住宅はその平均床面積が53㎡であり、大都市地域で不足している良質なファミリー向け賃貸住宅の供給という住宅政策上の課題の解消に重要な役割を果たしているところである。

また、昭和30年代において非木造賃貸住宅のうち25%を公団賃貸住宅が占め、耐火構造の賃貸住宅供給において先導的な役割を果たしてきたことをはじめ、公団の住宅供給は「団地」といわれる住宅様式を確立し、ダイニングキッチンをはじめとする新たな住様式、住宅設備の導入に牽引的な役割を果たしてきた。現在でも建替えにより新規に供給される賃貸住宅はすべてバリアフリー対応とし、保有するストックの約17%が既にバリアフリー対応となっている（借家全体は1.5%）。さらに、住戸内のIT基盤の整備を進めるなど、少子高齢社会、情報化社会への対応といった住宅政策上の重要課題に先導的な役割を果たしているところである。

【住まいにおける公団の取組み】



【非木造共同賃貸住宅ストックの状況】



(資料) 総務省「住宅・土地統計調査」
都市再生機構調べ

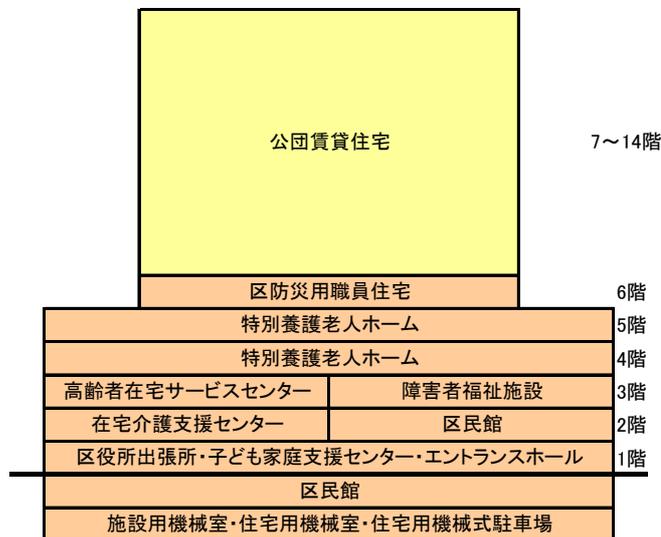
③ 社会的課題への対応

少子高齢社会への対応が重要な政策課題となるなか、建替えなどを通じて新規に整備する賃貸住宅においては、住宅のバリアフリー化や既存賃貸住宅を改良して高齢者向け優良賃貸住宅を供給するなど、高齢者世帯・子育て世帯が安心して居住できる居住環境の整備を進めてきた。さらには、高齢者福祉施設や子育て支援施設等の社会福祉施設の併設等を推進するなど、公団賃貸住宅の居住者のみならず少子高齢社会における地域住民全体のニーズへの対応についても、重要な役割を果たしてきたところである。

また、環境への配慮から、都市環境の改善、環境負荷の低減に資するため、屋上緑化によるヒートアイランド化の抑制、既存樹木やコンクリート塊の有効活用、躯体と内装を分離した長期耐用型のスケルトンインフィル住宅の建設などを推進してきた。

これらのほか、高度情報化社会に対応した住戸内のIT基盤の整備、職住近接を実現する在宅ワーク支援型住宅の供給など、ライフスタイルが多様化した近年において、都市生活者のニーズや社会的課題に対応するため、様々な取組みをおこなってきたところである。

【社会福祉施設併設の例】



【屋上緑化の例】



④ 既成市街地における土地利用転換と都市機能の更新

我が国の大都市地域等においては、都市の基盤が十分に整備されることなく人口及び諸機能の集積が進展した結果、公共施設の不足、密集市街地等の防災上危険な市街地の存在、都心部や臨海部等の大規模空閑地の問題が顕在化している等、市街地の整備改善が現在でも大きな課題となっている。

平成11年に設立された都市基盤整備公団は、その役割をこれまでの住宅・宅地の大量供給から都市の基盤整備へと方向を転換しており、四大都市圏等において、市街地再開発事業、土地区画整理事業、住宅市街地総合整備事業等の事業手法の活用により、都市構造の再編に向けた総合的な整備事業をより積極的に進めることとし、現在に至っている。

また、これに先立ち平成10年の総合経済対策に基づきスタートした土地有効利用事業においては、都心部の細分化土地、不整形地、大規模工場跡地等の低未利用地を公団が取得し、隣接地との集約化、整形化、公共施設の整備等を行い、原則として民間事業者に譲渡することにより、土地の流動化と有効利用を促進してきた。

【市街地再開発事業・都市機能更新土地区画整理事業・住宅市街地総合整備事業】

(平成16年6月30日現在)

事業名		概要	実績	
市街地再開発事業	直接施行	居住環境整備型	都市部において良質な住宅の供給と併せて市街地の整備を行うために実施する事業	完了24地区、事業中18地区
		都市機能更新型	大都市地域における副都心の形成等、商業・業務市街地の整備を中心とした事業	完了8地区、事業中3地区
	協調型	コーディネート業務や参加組合員方式等により、組合等が施行する事業へ参画	完了53地区、事業中12地区	
都市機能更新土地区画整理事業		大都市地域の既成市街地における、都市機能の更新、副都心の形成、都市の防災性の向上、都市環境の改善などを目的とした事業	完了3地区、事業中12地区	
住宅市街地総合整備事業		既成市街地において、快適な居住環境の創出、都市機能の更新等を図るため、住宅等の整備、公共施設の整備等を総合的に行うことを目的とした事業	(関連公共施設整備を伴うもの) 完了15地区、事業中62地区	

(資料) 都市再生機構調べ

【土地有効利用事業】

(平成16年6月30日現在)

	地区数	面積 (ha)	用地費 (億円)
契約実績	119地区	約120.4	約3,491
首都圏	82地区	97.8	2,841
中部圏	5地区	5.9	115
近畿圏	16地区	13.6	400
北九州・福岡大都市圏	16地区	3.1	135

(資料) 都市再生機構調べ

⑤ 災害時等復興支援

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、高度に発達した都市の直下型地震として、数多くの尊い人命を奪い、住宅を始め各種の建物や都市基盤施設など街そのものに甚大な被害を与えた。

公団は震災後直ちに災害対策総合本部を設置し「住宅復旧特別対策班」「一時避難・仮移転等特別対策班」を設け、公団賃貸住宅の復旧に当たった。

また、地方公共団体支援のための「支援特別対策班」（「入居管理班」「仮設住宅建設班」「宅地被害調査班」で構成）を設置して延べ7,300人の職員を全国から投入し、緊急支援活動に当たるほか、震災から3か月後、「震災復興事業本部」を設置し、被災地の一日も早い復興を目指して復興住宅の建設、市街地再開発事業や土地区画整理事業による市街地の再生・整備に取り組んだ。

また、「ひょうご住宅復興3カ年計画」において、公団は18,000戸の復興住宅を建設することとなっていたことを踏まえ、住宅市街地総合整備事業、密集市街地における共同再建、借上・買取公営住宅、建設受託による公営住宅など幅広く多様な事業を展開し、3カ年で1万8,674戸（うち公営住宅建設支援約1万戸）の建設を行った。

【災害時の公団の取組み】

災害名	支援内容	実績	
阪神・淡路大震災 平成7年1月	復旧支援活動	地方公共団体への人的支援	約7,300人
		暫定入居のための公団住宅の提供	約3,200戸
		応急仮設用地の提供	約40ha
		応急仮設住宅の建設	約10,400戸
		防災資材の提供	
	事業復興	復興住宅の建設(H7～H9)	約18,700戸
市街地の整備・改善		○再開発等28地区 ・市街地再開発事業 直接施行:5地区 協調型:9地区 ・住宅市街地総合整備事業 14地区 ○土地区画整理4地区 直接施行:2地区 施行受託:2地区	
三宅島噴火 平成12年9月	暫定入居のための公団住宅の提供	約120戸	
東海地方集中豪雨 平成12年9月	暫定入居のための公団住宅の提供	約120戸	

(資料) 都市再生機構調べ

4. 住宅建設五箇年計画の目標達成状況と果たしてきた役割

住宅金融公庫・公営住宅・日本住宅公団という主要政策手法を中心として八期にわたって実施されてきた住宅建設五箇年計画の目標達成状況及び住宅建設五箇年計画が住宅政策上果たしてきた役割については次のとおりである。

(1) 目標達成状況

① 住宅の建設戸数

住宅の総建設戸数については第一期から第八期までの各期で、概ね目標数を達成している。一方、公的資金による住宅建設戸数については、第八期住宅建設五箇年計画における進捗率が平成16年度末の時点で36.4%となっており、達成困難な見通しとなっている。この要因としては、特殊法人等整理合理化計画(平成13年閣議決定)に基づく住宅金融公庫の融資縮小により、公的資金による住宅建設戸数の約2/3を占める公庫住宅の建設戸数が伸びなかったこと等が挙げられる。

【第一期～第八期住宅建設五箇年計画における住宅建設戸数の目標及び実績】

	第一期 (S41～ 45年度)	第二期 (46～ 50年度)	第三期 (51～ 55年度)	第四期 (56～ 60年度)	第五期 (61～ H2年度)	第六期 (3～ 7年度)	第七期 (8～ 12年度)	第八期 (13～ 17年度)
住宅建設 戸数(目標)	670	957.6	860	770	670	730	730	640 (増改築430)
住宅建設 戸数(実績)	673.9 (100.6%)	828 (86.5%)	769.8 (89.5%)	610.4 (79.3%)	835.6 (124.7%)	762 (104.4%)	681.2 (93.3%)	468.6 (73.2%)※
公的資金 住宅の建設 戸数 (目標)	270	383.8	350	350	330	370	352.5	325 (増改築41)
公的資金 住宅の建設 戸数 (実績)	256.5 (95.0%)	310.8 (81.0%)	364.9 (104.5%)	323.1 (92.3%)	313.8 (95.1%)	401.7 (108.6%)	348.7 (98.9%)	118.2 (36.4%)※

(注) ※平成17年3月末現在

(資料) 国土交通省調べ

【公的資金による住宅建設の進捗状況】

(単位：千戸、%)

区 分	五 箇 年 計画戸数 (A)	建 設 戸 数					進 捗 率
		1 3 年 度 (実績) (B)	1 4 年 度 (実績見込) (C)	1 5 年 度 (実績見込) (D)	1 6 年 度 (実績見込) (E)	合 計 (B+C+D+E)	
公営住宅 (改良住宅等を含む。)	262 (83)	50 (21)	37 (13)	33 (11)	34 (12)	154	58.9%
高齢者向け 優良賃貸住宅等	110 (20)	4 (3)	5 (3)	6 (4)	6 (4)	21	18.9%
特定優良賃貸住宅	141 (10)	11 (0.1)	6 (0.2)	4 (0.1)	2 (0.01)	23	16.4%
公庫住宅	2185 (175)	294 (22)	180 (15)	164 (17)	84 (18)	722	33.0%
機構住宅 (公団住宅)	125 (50)	25 (13)	21 (12)	20 (10)	18 (8)	84	67.6%
公的助成民間住宅	90	12	8	13	14	47	51.7%
その他の住宅	212 (30)	40 (16)	31 (10)	32 (10)	28 (11)	131	61.9%
計	3125 (368)	436 (76)	288 (52)	273 (52)	186 (53)	1,182	37.8%
調 整 戸 数	125 (37)					0	
合 計	3250 (405)	436 (76)	288 (52)	273 (52)	186 (53)	1,182	36.4%

(注) () 内の数字は増改築件数(加齢に伴う身体機能の低下等に対応した改修工事件数を含む。)であり、公的資金による住宅建設の量の内数である。

(注) 平成17年3月末現在 (資料) 国土交通省調べ

② 居住水準

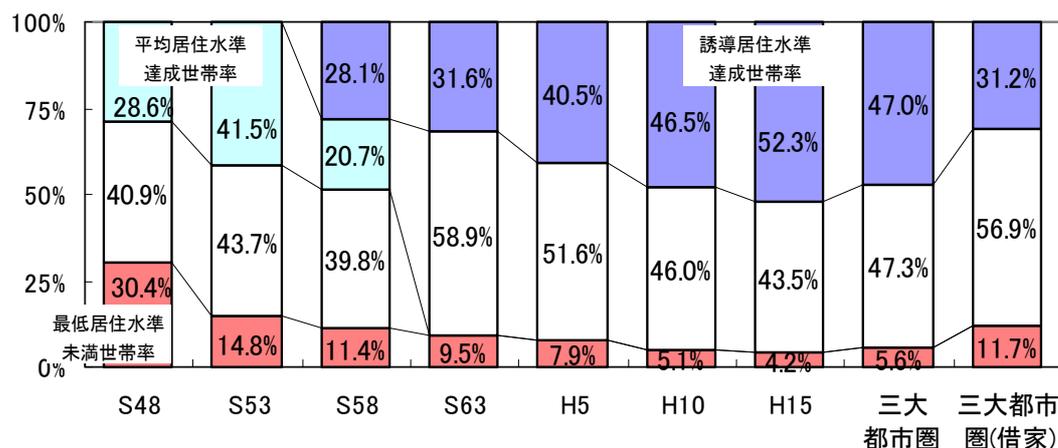
第八期住宅建設五箇年計画では誘導居住水準、最低居住水準について以下のとおり目標を設定。

誘導居住水準…平成27年度を目途に全国で3分の2世帯、平成22年度を目途に全ての都市圏で半数の世帯が水準を確保できるようにすること
 最低居住水準…特に大都市地域の借家居住世帯に重点を置いて、その水準未達の世帯の解消に努めること

これに対し、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。最低居住水準未達世帯率についても着実に低下している。

一方、地価の高い大都市圏においては依然として最低居住水準未達世帯率が高く、特に借家について顕著となっている。

【居住水準の推移】



注) 誘導居住水準: 住宅ストックの質の向上を誘導する上での指針となる居住水準。

例: 世帯人員3人の世帯では、都市居住型75㎡、一般型98㎡

最低居住水準: 健康で文化的な住生活の基礎として必要不可欠な居住水準。例: 世帯人員3人の世帯では39㎡

平均居住水準: 平均的な世帯が確保することが望ましい居住水準。

例: 世帯人員3人の世帯では69㎡【第3期及び第4期五計において設定】

(資料) 総務省「住宅・土地統計調査(平成15年)」

【一般型誘導居住水準】

世帯人数	居室面積	住戸専用面積
	(内法)	(壁芯)
1人	27.5㎡(16.5畳)	50㎡
1人(中高年齢単身)	30.5(18.5)	55
2人	43.0(26.0)	72
3人	58.5(35.5)	98
4人	77.0(47.0)	123
5人	89.5(54.5)	141
5人(高齢単身を含む。)	99.5(60.5)	158
6人	92.5(56.5)	147
6人(高齢単身を含む。)	102.5(62.5)	164

【都市居住型誘導居住水準】

世帯人数	居室面積	住戸専用面積
	(内法)	(壁芯)
1人	20.0㎡(12.0畳)	37㎡
1人(中高年齢単身)	23.0(14.0)	43
2人	33.0(20.0)	55
3人	46.0(28.0)	75
4人	59.0(36.0)	91
5人	69.0(42.0)	104
5人(高齢単身を含む。)	79.0(48.0)	122
6人	74.5(45.5)	112
6人(高齢単身を含む。)	84.5(51.5)	129

【最低居住水準】

世帯人数	居室面積	住戸専用面積
	(内法)	(壁芯)
1人	7.5㎡(4.5畳)	18㎡
1人(中高年齢単身)	15.0(9.0)	25
2人	17.5(10.5)	29
3人	25.0(15.0)	39
4人	32.5(19.5)	50
5人	37.5(22.5)	56
6人	45.0(27.0)	66

③ 住宅性能水準（バリアフリー化）

第八期住宅建設五箇年計画では住宅のバリアフリー化について以下のとおり目標を設定。

- ・平成27年度において「手すりの設置」、「広い廊下幅の確保」、「段差の解消」がなされた住宅ストックの割合を全体ストックの2割にすること
- ・平成27年度までに、居住者の個別の事情に応じたバリアフリーリフォームがなされた住宅ストックを新たに2割形成すること

これに対し、平成15年度においてバリアフリー化がなされた住宅ストックの割合は3.4%、バリアフリーリフォームがなされた住宅ストックの割合は6.4%となっており、目標達成に向けて一層の取組が必要な状況となっている。

【住宅のバリアフリー化の状況】

	全て対応	どれか1つでも対応	高齢者のための設備等			どれも備えていない
			手すり(2カ所以上)	段差のない室内	廊下等が車椅子で通行可能な幅	
H10	2.7%	26.7%	12.4%	11.8%	13.3%	73.3%
H15	3.4%	27.9%	16.2%	15.0%	10.6%	72.1%

・H11年以降に、居住者の個別の事情に応じたバリアフリーリフォームがなされた住宅のH15年における全住宅ストックに占める割合
6.4%（推計値）

（資料）国土交通省「住宅需要実態調査（平成10、15年度）」

（資料）総務省「住宅・土地統計調査（平成15年）」

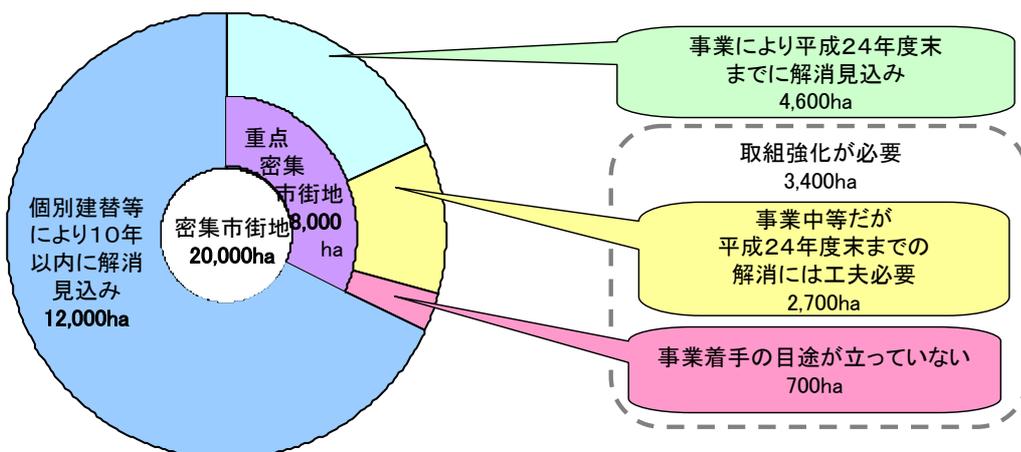
④ 住環境水準（密集市街地）

第八期住宅建設五箇年計画では防災上危険な密集市街地の改善について以下のとおり目標を設定。

- ・住宅市街地の密集状況や住宅の延焼危険性等の観点から緊急に改善すべき密集住宅市街地について、地域の実情を勘案しつつ、速やかな解消に努める。

重点的に改善すべき密集市街地（約8,000ha）のうち、155地区4,577ha（全体面積の約57%）については、平成24年度末までに最低限の安全性が確保される見込みとなっている。

【密集市街地の現状と整備の見通し（全国）】



（資料）「地震時等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地」における改善施策について（平成17年1月）[国土交通省]

(2) 住宅建設五箇年計画が果たしてきた役割

住宅建設計画法及びこれに基づき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、

- i) 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）
- ii) 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）
- iii) 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。

5. 住宅建設五箇年計画の体系は社会経済情勢の変化に照らして妥当かどうか

(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、2004年（平成16年）をピークに減少に転じると推計されており、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。

【住宅戸数、世帯数の推移】

＜一世帯当たり住宅数の推移＞

西暦(年)	1963	1968	1973	1978	1983	1988	1993	1998	2003
一世帯 当たり 住宅数	0.97	1.01	1.05	1.08	1.10	1.11	1.11	1.13	1.14

資料)住宅・土地統計調査より作成

＜世帯数の伸び率鈍化(2000年以降は推計)＞

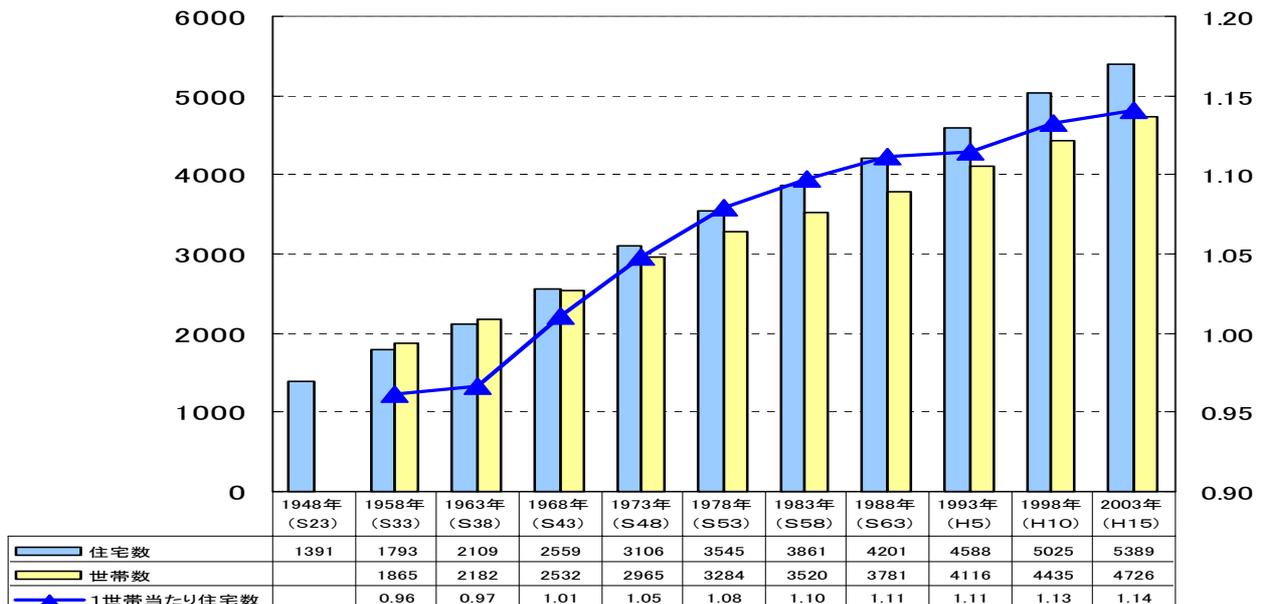
期 間	1975～2005年 の各5年間	2005～ 2010年	2010～ 2015年	2015～ 2020年
世帯増加数	約200～300万	約100万	約30万	▲約20万

資料)国立社会保障・人口問題研究所資料(2003年10月推計)より作成

↑
世帯数のピーク

(万戸・万世帯)

(戸/世帯)



(資料) 総務省「住宅・土地統計調査 (平成15年)」

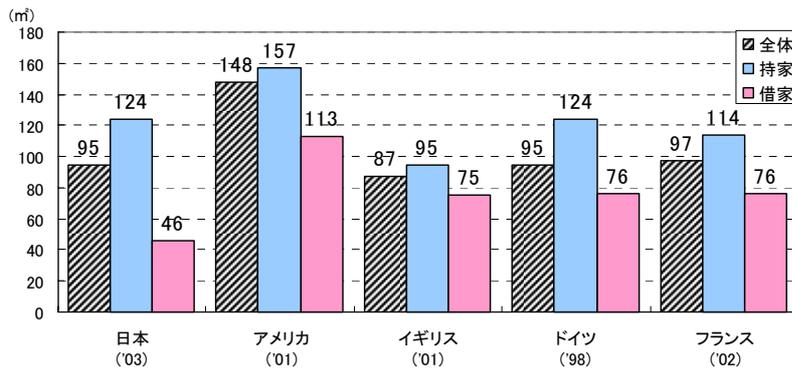
(2) 住宅ストック等の状況

我が国の住生活の現状を見ると、住宅の量は充足する一方で、住宅ストックや住環境について以下のような課題を抱えており、こうした住生活をめぐる諸課題に的確に対応していくためには、住宅単体の量や規模といったハード面に重点を置いた従来の新規供給支援型の住宅政策を、良質な住宅ストックを形成し、それを将来にわたって維持管理、循環させていくようなストックの有効活用と国民の多様な居住ニーズに的確に対応できる住宅市場の整備を重視した政策体系へと移行する必要がある。

① 住宅の広さ

戸当たり床面積は、持家と借家の平均で見ると、欧米水準並みとなっているが、借家は低水準。

【戸当たり床面積の国際比較（壁心換算値）】

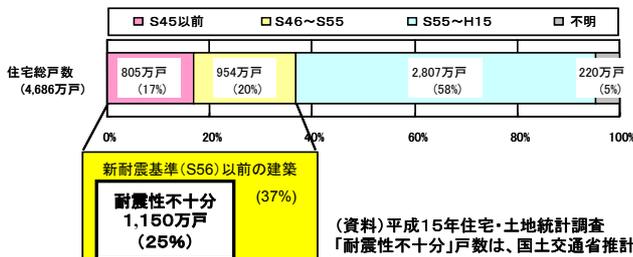


（資料）日本：平成15年住宅・土地統計調査
 アメリカ：American Housing Survey for the United States 2001
 イギリス：English Housing Condition Survey 2001（データはイングランド）
 フランス：enquete Logement 2002, insee
 ドイツ：Federal Statistical Office Germany 2002（データは1998）

② 住宅の耐震性

平成16年の新潟中越沖地震や平成17年の福岡県西南沖地震等、大規模地震が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約4分の1の住宅については、依然として耐震性が不十分であると推計されている。

【耐震性が不十分な住宅ストック（推計）】



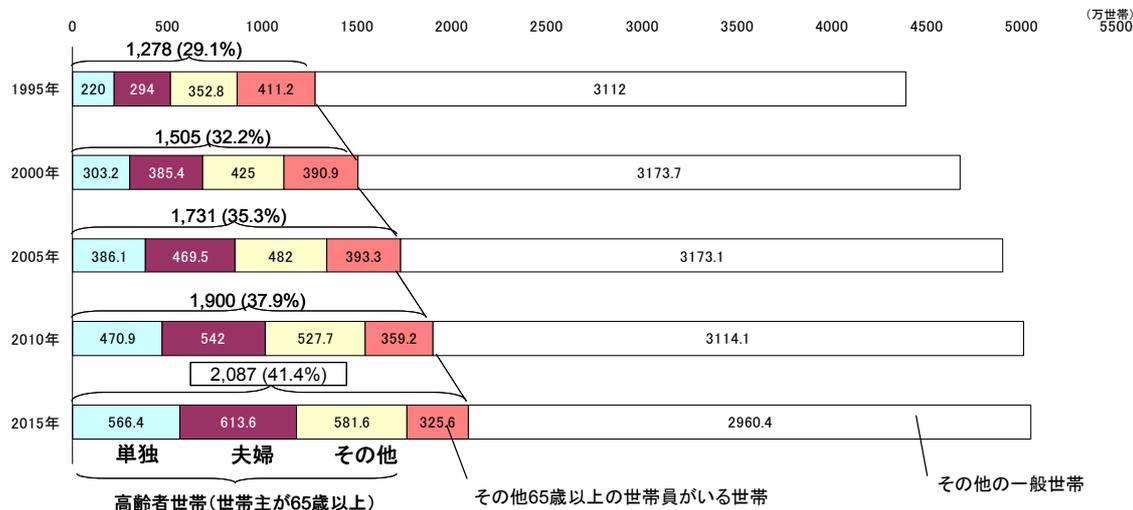
【大規模地震の被害想定（中央防災会議）】

	東海地震の被害想定	東南海・南海地震の被害想定	首都直下地震の被害想定
被害想定 (死者数)	約9,200人	約17,800人	約12,900人
うち揺れによる死者数	約6,700人	約6,600人	約3,300人
その他による死者数	約2,500人	約11,200人	約9,600人

③ 住宅のバリアフリー化

2015年には高齢者がいる世帯が4割を超え、そのうち、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一方、「手すりの設置」「段差の解消」「広い廊下幅の確保」といった基本的なバリアフリー化がなされた住宅は2003年時点で全住宅の約3%程度となっている。

【高齢者がいる世帯（推計）】

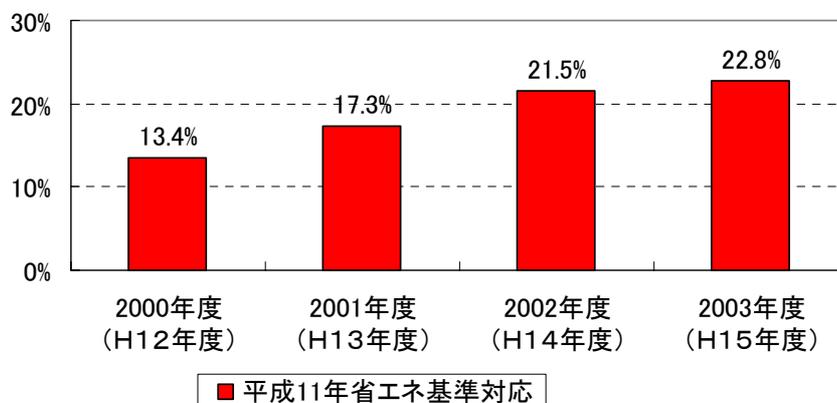


※高齢者が世帯主である世帯+その他 65歳以上の高齢者世帯員がいる世帯
 (資料) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(2003年10月推計)」及び
 国勢調査より国土交通省推計

④ 住宅の省エネルギー化

京都議定書(平成17年2月16日発効)の目標の達成に向けては、住宅分野においても二酸化炭素排出量を9百万t-CO2減らす必要があり、このため、2008年度に新築住宅の5割が省エネ基準に適合することを目標としている。近年、基準適合住宅は増加しているものの、平成15年度において約2割となっており、依然として低調である。

【住宅性能表示制度における省エネルギー基準適合率の推移】

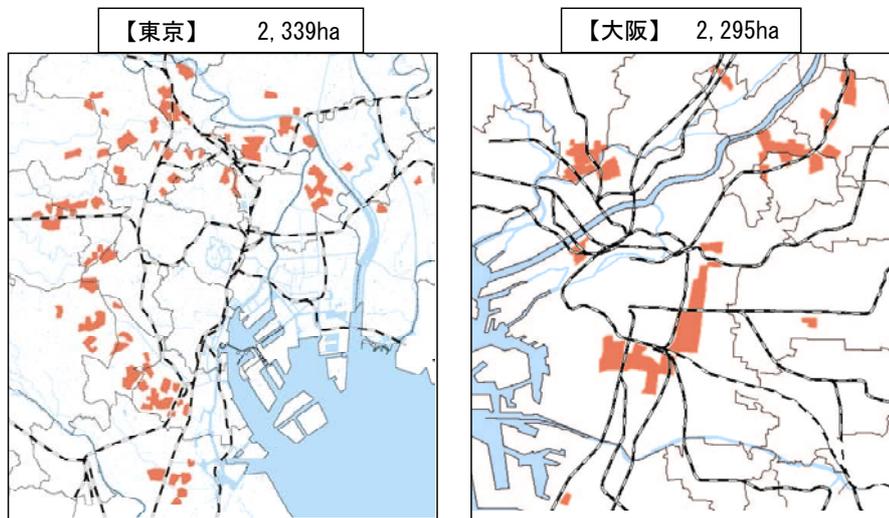


(資料) 国土交通省調べ

⑤ 密集住宅市街地の存在

地震時等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地は全国で約8,000ha、うち東京に2,339ha、大阪に2,295ha存在しており、早急な解消が必要である。

【地震時等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地の分布状況】

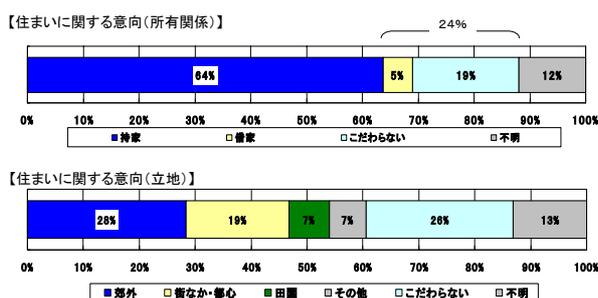


(資料) 国土交通省調べ

⑥ 居住ニーズの多様化

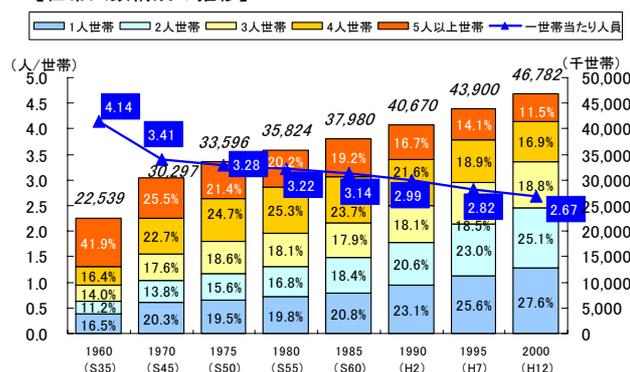
持家を好む者が多いが、借家を好む者やこだわらない者も4分の1程度存在するほか、居住地についてもニーズが多様化している。また、核家族化、少子化の進展により、平均世帯当たり人数は大幅に減少しており、世帯類型別では単身世帯が最も多く、2人世帯とあわせると全体の5割以上を占める。

【多様な居住ニーズの例】



(資料) 国土交通省「住宅需要実態調査平成15年度」

【世帯人数構成の推移】

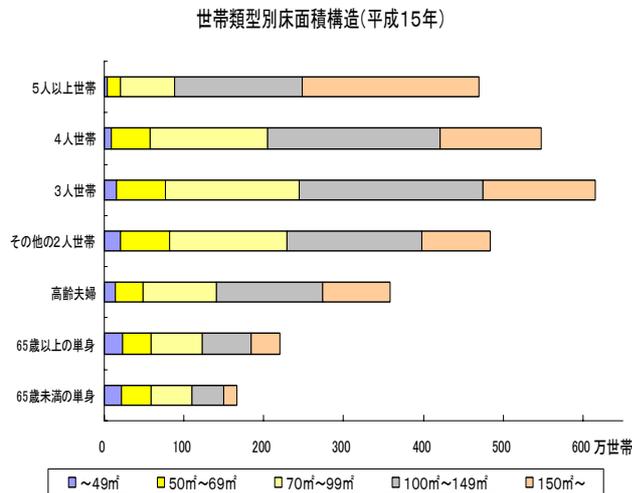


(資料) 総務省「国勢調査(平成12年)」

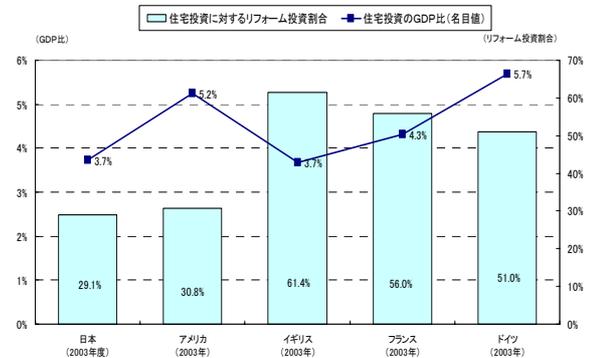
⑦ 居住ニーズと住宅ストックのミスマッチ

65歳以上の単身及び夫婦の持家世帯の54%が100㎡以上の広い住宅に住む一方で、4人以上家族の29%が100㎡未満の住宅に住むなど住宅ストックとニーズのミスマッチが見られる。他方、個々人の居住ニーズ実現の受け皿となる中古住宅市場やリフォーム市場については諸外国と比較して未だ未成熟である。

【世帯類型別床面積構造（平成15年）】



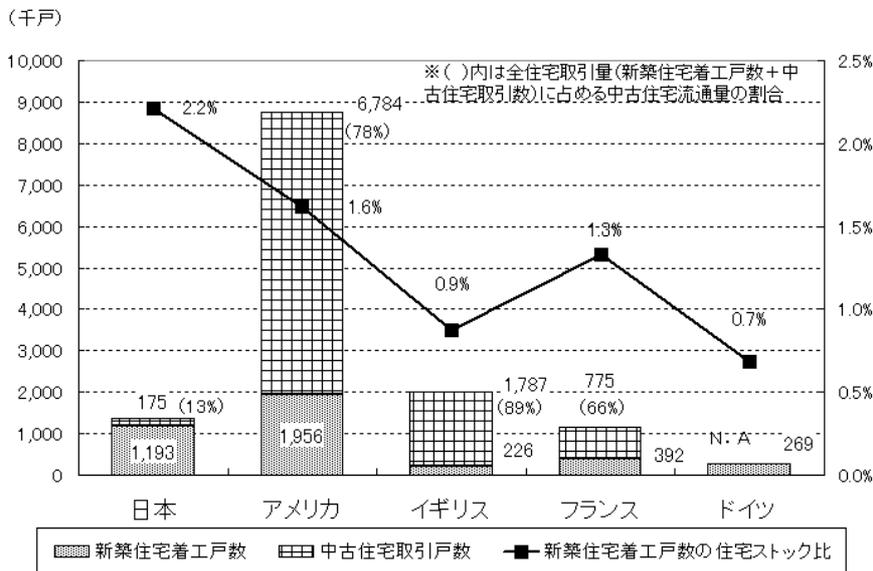
【住宅投資に対する住宅リフォーム割合の国際比較】



(資料) 住宅投資のGDP比
 日本: 内閣府「国民経済計算年報平成17年版」
 その他: National Accounts of OECD countries 2005
 住宅投資に対するリフォーム投資割合
 日本: (財)住宅リフォーム・紛争処理支援センターによる推計値
 アメリカ: Census of Construction Industries
 イギリス、フランス、ドイツ: ユーロコンストラクト資料

総務省「住宅・土地統計調査（平成15年）」※居住室の畳数からの推計値

【中古住宅市場の国際比較】



(資料) 日本: 住宅着工統計、平成15年住宅・土地統計調査
 アメリカ: American Housing Survey 2003, Statistical Abstract of the U.S. 2006
 イギリス: 副首相府ホームページ <http://www.odpm.gov.uk/>
 (中古住宅流通戸数は、イングランド及びウェールズのみ)
 フランス: Annuaire Statistique de la France edition 2004
 運輸・設備・観光・海洋省ホームページ <http://www.equipement.gouv.fr/>
 ドイツ: 連邦統計局ホームページ <http://www.destatis.de/>

⑧ 住宅困窮者の多様化

少子高齢化の進展等の社会経済情勢の変化の中で、低額所得者のほか、高齢者世帯の増加に加え、母子世帯、DV被害者等の住宅困窮者の多様化、増加が見られる。

【社会的弱者の多様化の状況】

① 障害者

○障害者数は増加傾向。また、障害者の居住場所は、在宅が9割、施設・病院が1割。

【障害者の数及び居住場所】

(万人)

	総数	在宅	施設(入院)
身体障害者(児)	(318(H8)⇒)352(H13)	333	19
知的障害者(児)	(41(H8)⇒)46(H12)	33	13
精神障害者	(204(H11)⇒)258(H14)	224	35
合計	656	590	67

(資料)厚生労働省「身体障害者・児実態調査」(平成13年)、「社会福祉施設等調査」(平成12年)、「知的障害者(児)基礎調査」、「患者調査」(平成14年)等

【参考】

○障害者は、公的賃貸住宅に居住する割合が相対的に高い。

【障害者の居住場所(東京都)】

	身体障害者	知的障害者	精神障害者	東京都全体※
持ち家	59.5%	58.5%	40.7%	(41.5%)
民間賃貸 一戸建	3.2%	3.2%	1.7%	(41.6%)
アパート・マンション等	13.5%	8.6%	25.9%	
公営・公団・公社	18.4%	16.9%	20.4%	(9.1%)
社宅など	1.2%	1.8%	0.5%	(4.9%)
施設	2.4%	9.9%	2.9%	
その他	1.6%	1.1%	6.7%	(0.6%)

(資料) 障害者の生活実態 (平成10年度東京都社会福祉基礎調査)

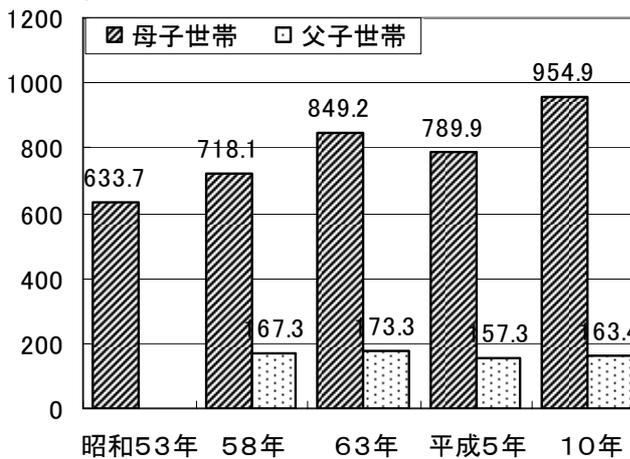
※東京都全体については、平成10年住宅・土地統計調査(総務庁統計局)

② 母子世帯・父子世帯

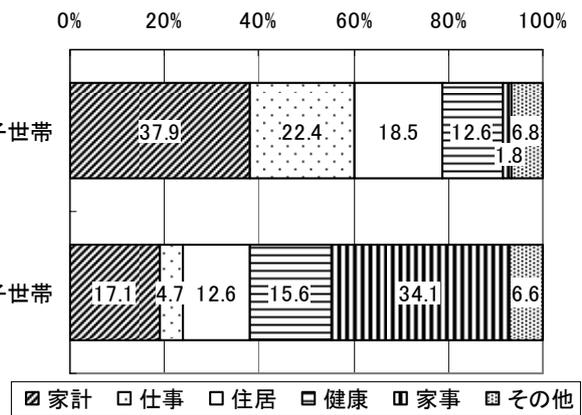
○父子世帯数は横ばいだが、母子世帯数は増加傾向。

○母子世帯の18.5%、父子世帯の12.6%が生活上の問題として「住宅」をあげている。

(千世帯)



出典: 厚生労働省「全国母子世帯調査」より



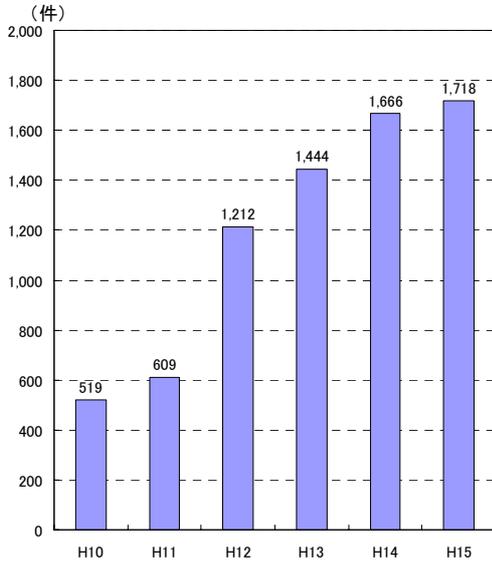
出典: 厚生労働省(平成10年)

③ DV被害者

○DV被害者の数は年々増加。

○都内某施設入所者の退所後の移動先の例を見ると、住宅(アパート)を確保した者は2割しかいない一方で、住込みと福祉施設の合計が4割を占めている。

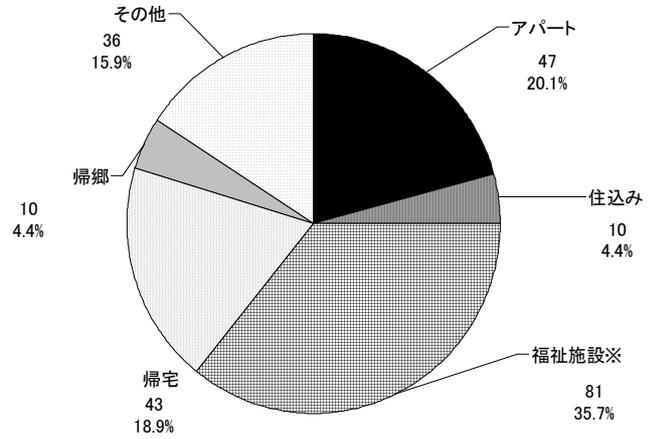
配偶者からの暴力の検挙状況の推移



出典:警察庁資料

都内某施設(婦人保護施設)入所者の退所後の移動先

(都内施設の5年間の退所者の移動先の事例、DV被害者以外を含む。)



(都内施設の5年間の退所者の異動先の事例、DV被害者以外を含む)

(※女性相談センター、母子生活支援施設、更正施設、老人施設、生活保護施設)

出典:都内婦人保護施設資料

(3) 特殊法人改革の進展

こうした社会経済情勢の変化の中で、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。

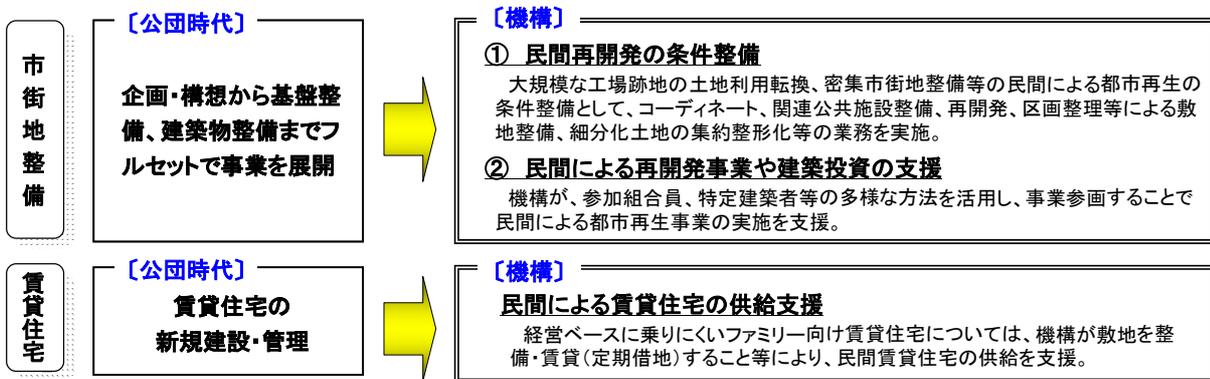
また、中低所得者等の住宅取得の支援や良質な住宅ストックの形成に大きく寄与してきた公庫については、融資業務の段階的縮小が行われるとともに、平成15年10月より民間金融機関による長期・固定の住宅ローンの安定的な供給を支援する証券化支援業務が導入されている。今後は、平成19年4月に、公庫を廃止し、証券化支援業務を主要業務とする独立行政法人住宅金融支援機構へ移行することが決まっている。

【都市基盤整備公団】

都市基盤整備公団⇒民間賃貸住宅供給や民間都市再生の支援を中心とする独立行政法人化

大都市地域における住宅の大量・直接供給、ニュータウン開発の実施

住宅の大量・直接供給、ニュータウン開発から撤退し、自ら全てを行う「フルセット」型から民間投資を誘発する「バックアップ」型へ転換

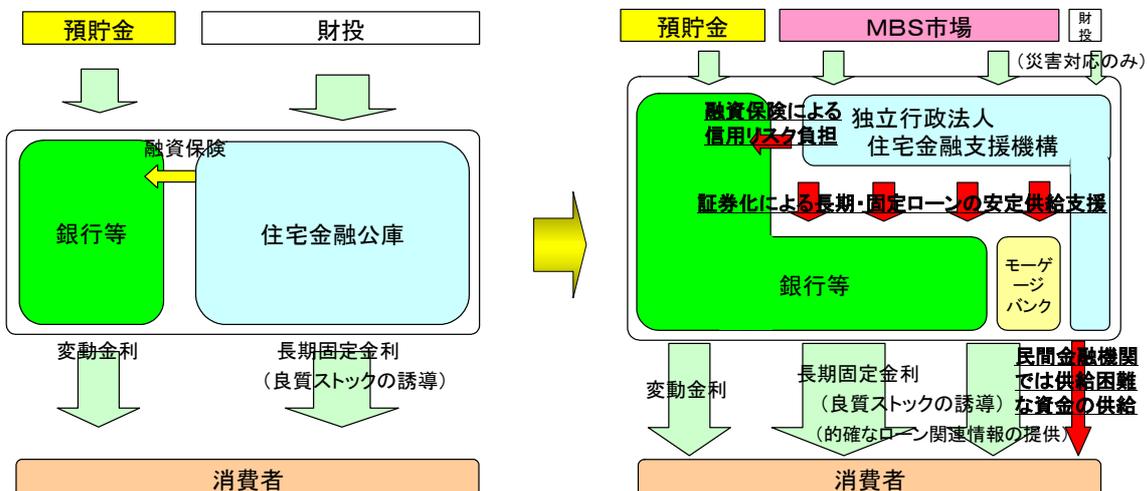


【住宅金融公庫】

住宅金融公庫
⇒証券化支援業務による民間の長期・固定住宅ローンの供給支援を中心とする独立行政法人化

長期低利資金による直接融資の実施

証券化支援を主要業務とし、財投借入れの原則廃止、補給金に依存しない財務構造への転換を図ることにより、公的資金への依存から脱却へ



(4) 地域の主体性の発揮に向けた改革の進展

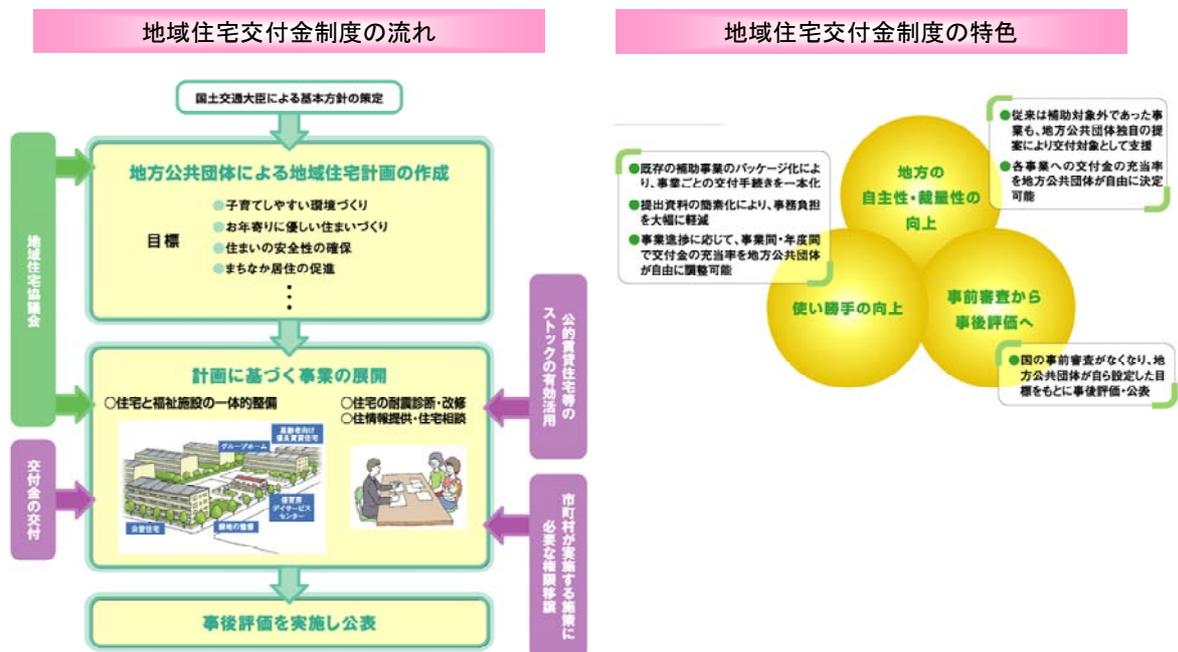
国・地方ともに財政制約が高まっている中で、住民が地域のあり方を決め、地域間競争を通じ、地域が主体性を発揮して生活水準の向上を目指す「自立的な分権社会」の実現が求められている。

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、住宅困窮者の居住の安定を確保しつつ、地域の主体的判断によりきめ細かに施策を展開することが可能となっている。

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。

【地域住宅交付金】

公営住宅等の整備に係る地域住宅交付金の創設

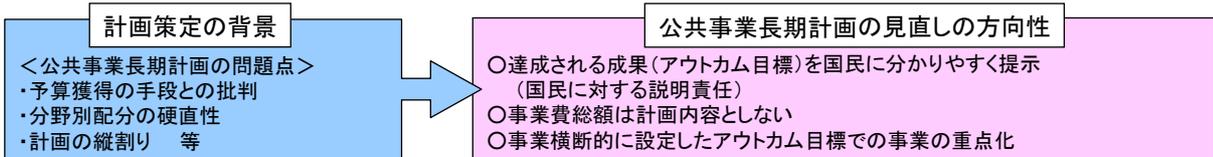


(5) 事業量確保に重点を置いた公共事業長期計画の見直し

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国が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。

【社会資本整備重点計画】



<社会資本整備重点計画> 平成15年度以降の5箇年間に計画期間

①重点目標とその達成のため実施すべき事業の概要
→アウトカム(成果)目標に重点(総事業費は内容としない)

②事業を効果的かつ効率的に実施するための措置
→社会資本整備の改革の取組み方針を明示
・地域住民等の理解と協力の確保 ・事業間連携の確保
・コスト削減 ・既存ストックの有効活用 等

③その他事業の重点的、効果的かつ効率的な実施に関し必要な事項

(指標例) 【(H14→H19)までの目標、指標は例示】

<暮らし>
・横断的に事業を実施し、自宅から交通機関、まちなかまで連続したバリアフリー環境を実現。 【旅客施設の段差解消 39パーセント→7割強】
【バリアフリー化された歩道等 17%→約5割】 【バリアフリー化された住宅 約1割】

<安全>
・河川と下水道が連携し、床上浸水被害を受ける家屋を解消 【約9万戸→約6万戸】

<環境>
・失われた自然の水辺を再生 【約2割再生】

<活力>
・環状道路の整備や路上工事の縮減等により交通渋滞・混雑を緩和
【道路渋滞による損失時間 38.1億人時間→約1割削減】

6. 政策への反映の方向性

(1) 今後の住宅政策の方向性

住宅の量的充足や近年の少子高齢化の急速な進展、国民の居住ニーズの多様化等、我が国の住宅政策を取り巻く環境は住宅建設五箇年計画制度の創設時から大きく変化してきており、このような変化に的確に対応していくためには、公的資金による住宅の新規供給支援を中心とした住宅政策の枠組み自体も時代に即したのものへと転換していく必要がある。

この際、今後の住宅政策の基本となるのは、国民の多様な居住ニーズに的確に対応できる健全な市場環境を整備するとともに、住宅単体の安全性や耐久性といった質のみならず、居住環境を含めた既存の住宅ストックの質を維持・向上させ、良質な住宅ストックが将来にわたって有効に活用されるよう誘導していく「市場重視・ストック重視」型の施策展開である。

同時に、市場重視の施策展開の表裏として、市場において自力では適切な住宅を確保することができない住宅困窮者の居住の安定を確保していくことは、引き続き住宅政策が果たすべき重要な役割である。

(2) 住宅政策の基本法制と新たな計画体系について

我が国の社会経済情勢が新たな局面を迎える今、このような方向性に沿って住宅政策を大きく転換し、国民一人ひとりが真に豊かさを実感できる住生活を実現するためには、国民・事業者・行政が一体となって住生活の安定・向上に向けた取組みを行う必要がある。

このためには、i) 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、ii) その実現のための各主体の役割を明確化し、iii) 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住宅政策の新たな基本法制とこれに基づく新たな計画体系を整備する必要がある。

① 住宅政策の基本理念

住宅政策を取り巻く社会経済情勢の変化を踏まえ、新たな基本法制においては、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策について、以下のことを旨として推進すべきことを基本理念として位置付けるべきである。

- 1) 現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給、建設、改良又は管理が図られること
- 2) 地域の特性に応じて、環境との調和に配慮しつつ、住民が誇りと愛着を持つことができる良好な居住環境の形成を図られること
- 3) 民間事業者の能力の活用及び既存住宅の有効活用を図りつつ、居住のために住宅を購入する者及び住宅の供給等に係るサービスの提供を受ける者の利益の擁護及び増進が図られること
- 4) 低額所得者、被災者、高齢者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保が図られること

② 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・国民が適切な役割分担のもと、協力して豊かな住生活の実現を目指すことが必要である。

- 1) 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総合的に推進
- 2) 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を実施
- 3) 事業者は、市場において主要な役割を担うことから、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、公正な取引やコストの軽減等を通じ、健全な市場の形成に積極的に参加
- 4) 国民は、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

③ 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であり、現在の計画体系を見直しつつも、これまで住宅建設五箇年計画が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ぎ、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新たな計画体系の構築が必要である。

この際、新たな計画体系においては、従来の住宅の建設戸数目標に替え、基本理念の実現に向けた基本的な方針・目標及び目標の達成に向け講ずべき基本的施策を位置付けるとともに、施策の効果をわかりやすく国民に示す新たな成果指標を設ける。

あわせて、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行う。

【成果指標のイメージ（例）】

- ① 住宅の基礎的性能・品質に関する指標→住宅ストックの新耐震基準適合率、住宅ストックの省エネ対策率
- ② 市街地の基礎的安全性に関する指標→密集市街地の整備率
- ③ 市場における適切な情報提供に関する指標→住宅性能表示の実施率
- ④ 住宅セーフティネットに関する指標→最低居住水準未達率

また、都道府県においても、各地域における豊かな住生活の実現に向けた総合的な取組を進めるため、国の計画を踏まえつつ、地域の目標や施策の方向を定める計画を策定することが必要である。

なお、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は、地方の自主性と創意工夫を発揮させる方向で見直すべきであるが、公営住宅の供給については、公営住宅が憲法第25条の趣旨を踏まえた低額所得者に対して低廉な家賃の賃貸住宅を供給する住宅セーフティネットの中核であること、住宅セーフティネットとして一定の水準を確保するに当たっては全国的な見地が必要であることにかんがみ、新たな計画体系においても国、地方公共団体が協力しつつ、引き続き適切な供給を行っていく必要がある。

(3) 新たな制度的枠組みの下での政策展開

新たな制度的枠組みの下では、今後、次のような施策横断的視点を重視しつつ、住宅政策を総合的かつ計画的に推進すべきである。

① 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。

② 市場重視の政策展開と消費者政策の確立

多様化・高度化する国民の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、その機能が適切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。

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市場を形成することが重要である。その際に、住教育や消費者への情報提供・啓発などを行っていく。

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が必要となる。

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。

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を進める。

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を進める。