

賃貸住宅部門の将来展望に関する研究

島田 良一

1. 研究の目的

本研究の初年度の目的は、日本の賃貸住宅の将来展望についての明確な一つのビジョンを確立することである。この将来展望は、単なる現状の延長線上の予測ではなく、賃貸住宅がいかにあるべきかという、課題の設定をも含むものになる。また、この将来展望は、細部の詳細な検討よりも、全体的な将来像の確立を優先するものであり、詳細な検討結果についてのまとまった報告は、次年度の研究報告のなかで行うことになる。

2. 賃貸住宅部門の課題の設定

将来の賃貸住宅の果たすべき役割を公共部門と民間部門に分けて、各部門が次のような課題を果たす方向に変化していく必要があるものと考え。いずれも極めて常識的な課題であり、この課題自体の設定に大きな無理があるとは思われない。

2. 1 民間住宅部門の課題

- 1) 質の良い賃貸住宅の供給が円滑に行われるような市場を確立する。
- 2) この良質な賃貸住宅の供給は、需要者全体の住居水準を向上させる方向で行われねばならない。
- 3) また、この供給は、需要者の支払い得る家賃の範囲内で行われねばならない。

2. 2 公的住宅部門の課題

- 1) 従来の住宅ストックを十分に活用するシステムを確立する。
- 2) 従来のストックを老朽化させないように、建て替えと新築の供給量を維持する。
- 3) 家賃と入居に関する管理を改善する。

2. 3 両部門の関係としての、賃貸住宅部門の課題

- 1) 民間部門と公的部門の格差を縮小する。(家賃負担、居住水準)
- 2) 両部門の間で、相互に住み替えが行い得るような条件を整える。
- 3) 各種の公的賃貸住宅の間での住み替えも円滑に行

われるようにする。

- 4) また、持ち家居住との住み替えも展望の条件として考える。

3. 本研究の考え方と、現状の考察

3. 1 研究の考え方

上記のような賃貸住宅部門の課題を達成することは、必ずしも容易ではない。日本の大都市地域の高地価を考えただけでも、それはとても無理であるとあきらめる人も多いであろう。しかし、市場動向に対する的確な分析と、法律、税制を始めとする制度上の壁を越えて柔軟に考えることにより、実現可能な将来展望を構築できるはずであると考え。

本研究の考え方の特徴は、賃貸住宅部門の将来を、的確な市場分析と国際的視野に立った柔軟な制度検討により、民間公的両部門を通じて、上記のような課題を達成できる賃貸住宅部門の全体的な将来像をまとめることである。

現行制度下における賃貸住宅部門についての考察は、とかく部分的な検討に終わりやすい。賃貸住宅のおかれている状況が大変複雑であるため、全体的な展望が行いにくいのである。本研究は、細部の慎重な検討は多少とも犠牲にしても、全体的な将来展望を優先して考える。

この場合、現行の制度のまま、市場動向だけで将来を展望したのでは、賃貸住宅部門の将来像は決して明るくはないであろう。それは同時に日本の住宅事情全体の将来像が明るいものにならないことになる。本研究の将来展望は、単なる市場予測を行うことではない。上記のような賃貸住宅部門の課題を達成するためには、何を成すべきであり、また、何をしてはいけないかを、全体的に検討することが、将来展望のなかに含まれていると考えている。

主要な具体的課題は次の2点である。

- 1) 民間賃貸住宅の水準の向上
- 2) 公的賃貸住宅の管理問題の改善

その他の諸課題は、この2点の改善に関連して検討する必要があるが、付随的な問題として扱うことにする。

3. 2 現状の考察

さて、ここでこれらの課題の達成の方法の展望に入る前に、この2点の課題について、簡単に現状の考察を行っておくことにする。

3. 2. 1 民間賃貸住宅の水準向上の意義

民間賃貸住宅の水準向上の遅れは、日本の住宅市場全体に対して、大きな歪みを与えている。これを具体的に列挙すれば、次のような事項がその主要な問題点である。

1) 持ち家の住居水準の継続的な上昇に対して、その水準向上が遅れ、持ち家を持たない限り、良質な居住水準の達成が難しい状態が長期間続いている。

2) 良質な賃貸住宅は相対的に数が少なく、良質な賃貸住宅への居住を希望する中堅所得階層には、十分な入居の機会が与えられない。

3) 良質な賃貸住宅への入居が難しいから、どんなに無理をしても持ち家を取得しなければならないという風潮を助長し、結果として、土地取得需要を拡大し、地価上昇の大きな要因となっている。

4) 良質な住宅ストックの蓄積に役立たない、小規模で劣悪な住宅を大量に蓄積し、都市環境の劣化をもたらし、膨大な外部不経済を蓄積した。

5) 無理な持ち家取得を誘発し、持ち家水準の上昇の阻害要因にもなっている。

6) 公営住宅を始めとする公的賃貸住宅の居住者の転出先の不在となって、公的賃貸住宅の管理の適正化の阻害要因にもなっている。

7) このほか、以上に付随する様々な歪みを列挙すれば、限りがないであろう。

これらの問題点は、相互に深く結び付いて、長期的な慣習となってしまっているために、人々はこうした状況をやむを得ないものとして受け取り、住宅問題の専門家できえ、こうした状況の抜本的改善を断念してしまうような風潮が定着している。

もし、良質な賃貸住宅が適切な家賃で円滑に供給されるならば、以上のような諸問題は徐々に解消していくことになろう。具体的には次のような状況を期待することができる。

1) 中堅所得階層のなかでも、賃貸住宅を希望する移動層などは、無理に持ち家を取得しないで済むようになり、住宅の選択の幅が増える。

2) 賃貸住宅需要は土地の売買がないから、土地取得需要を縮小し、地価の安定に寄与することになる。

3) 良質な賃貸住宅の蓄積は、都市の居住環境を改善し、住宅投資の効果は、公私両部門ともに健全なものになる。

4) 公的賃貸住宅居住者の転出先が確保され、公的賃貸住宅の管理問題の改善に寄与することになる。

5) 持ち家と借家との格差が縮小し、借家住まいをプラス・イメージに改善すると同時に、持ち家住まいと借家住まいの間の選択が可能になる。

6) 労働移動の円滑化が進む。

7) このほか、以上に付随する様々な変化が継起し、その変化は、全体として、住宅市場を円滑化し、同時に住宅事情全体の改善に寄与することになる。

3. 2. 2 公的賃貸住宅管理問題改善の意義

公営住宅を始めとする公的賃貸住宅の管理問題には、解決すべき問題が蓄積されている。これを具体的に列挙すれば、主として次のような点であり、これらは既に良く知られているところである。

1) 家賃制度が不適切であり、そのために適切な家賃体系の維持を困難にしている。具体的には、新しい住宅の高家賃に対して、古い住宅の家賃が安いままに放置される傾向などがある。

2) また、古い住宅に住む世帯のなかには、所得のかなり高い者がいるが、所得に応じた家賃が徴収されないでいる。

3) 古い住宅になるほど、家賃水準が低いために、割増し家賃の効果さえ十分には働かない。

4) 家賃収入の不足は、公的住宅の経営を困難にしている。

5) 十分な修繕予算が確保できず、公営住宅ストックの老朽化が進んでいる。

6) 移動率の低下は、居住者の居住密度を過大にし、時には民間賃貸住宅居住者以下の居住水準となっている。

7) また、収入超過者の停滞が、公営住宅の回転率を下げ、真に救済すべき者の入居機会を少なくしている。

8) 全体として、公的賃貸住宅に投下された公的資金の政策効果を低下させている。

このような管理問題の未解決は、公的賃貸住宅の建設そのものに対する批判の原因とさえなっており、住宅問題を自らの手では解決できない人々の救済を困難にしている。

もし、公的賃貸住宅の家賃体系を適正なものとし、応能性と応益性に基づいた適切な家賃を徴収し、同時に入居者の移動率を高めることができるならば、次のような形で公的賃貸住宅の政策効果を高められると期待される。

1) 適正な家賃の徴収は、公的賃貸住宅経営を健全化する。

2) 公的賃貸住宅居住者の間での不公平を解消できる。

3) 公的賃貸住宅居住者と民間賃貸居住者との間の不公平を解消するための基本条件を整えることになる。

4) 公的賃貸住宅居住者の移動率を高めることにより、民間賃貸住宅に居住し、自らの手だけでは住宅問題の解決のできない階層を救済する効率が上昇する。つまり、真に援助を必要としている人々に公的賃貸住宅が供給される。

5) 公的賃貸住宅ストックの維持保全効果を高める。

6) 公的賃貸住宅の供給拡大に対する社会的信頼を保つことができる。

以上により、現状の考察は終了する。公的賃貸住宅のなかでの違いを説明しないなど、大変荒っぽい話であるが、この次元での議論をいくら詳細に展開してみても、それだけでは、ただ、現状を批判するだけのものに終わってしまうからである。

むしろ、ここで考えなければならないのは、このような現状を克服することが、日本の住宅問題改善の最重要課題であり、これを克服しない形での将来展望は、現況是認の消極的予測に過ぎないということである。したがって、ここでの将来展望は、こうした賃貸住宅の現状を克服するという目的を含めた、積極的な展望であり、現状克服の可能性の検討という形で考察を進めることになる。

4. 国際的視野からの展望

各国の住宅問題や住宅政策を安易に批判したり、逆に高く褒めたたえるのは危険である。住宅に関する問題は、その国の様々な制度や政治・経済・社会に深く根差しており、人々の価値観という目に見えにくい要素まで理解しないと、その本当の姿を理解することは難しいからである。ここで、国際的視野に立つという意味は、各国の住宅事情を完全に理解して論じるという意味ではない。あくまで、日本の現状を的確に判断するための材料として各国の制度等を比較してみるにとどまる。

ここで比較の対象にするのは、イギリスとオーストラリアである。この2か国を対象にする理由は、我々の研究チームには、この2か国の資料が比較的良く集まっており、一応、かなりの総合的把握ができるからであるが、同時にこの2か国は、次のような意味で、比較の対象として意味があると考えられるからである。

4.1 イギリス

長い間、日本の住宅政策の一つの手本あるいは目標として位置付けられ、住宅問題と住宅政策の先進国として考えられてきた。また、公的賃貸住宅政策に大幅の改革を行い、公的住宅政策の在り方を考える上で、興味深い国である。民間賃貸住宅については、ほとんどゼロに等しい水準にまで落ち込み、ほとんど市場機能を失った状態であったが、最近の政策では、民間賃貸住宅の回復を試みている。

4.2 オーストラリア

日本と同様に、イギリスを手本とした住宅政策を展開していたが、その様々な矛盾を早く反省し、独自の改革を行って、現在では、持ち家市場と借家市場がうまく機能している。また、公的賃貸住宅についても、適正な管理を行っており、日本やイギリスのような深刻な問題を抱えていない。

4.3 3か国の比較

さて、ここで日本を含む3か国の概要を、基本的事項にかぎり簡単に比較しておこう。いずれも、大体の傾向であり、厳密な比較ではない。

	日本	イギリス	オーストラリア
地価	高い	安い	安い
持ち家率	高い	高い	高い
高層住宅	あり	少ない	若干あり
公的賃貸住宅	やや少ない	かなり多い	やや少ない
民間賃貸住宅	かなり多い	極めて少ない	かなりある
大都市	巨大	中間	小規模
中央政府	強い	強い	州政府が強い
政権	保守	保守	労働党
公的賃貸住宅の売却	なし	奨励	わずかに売却
政治的指導力 ^{*)}	なし	あり	あり
住宅政策の大改定	なし	あり	あり
持ち家と借家市場	不均衡	不均衡	均衡
家賃	高低の二重構造	全体に低い	適正
住宅政策の特色	供給重視	民営化	民間住宅投資優遇

5. 地価問題と政治的指導力

さて、ここでこの3か国の比較で、特に重要な2点について簡単に言及しておこう。その2点とは、地価問題と政治的指導力である。

5.1 地価が高いと良質な賃貸住宅を供給できないか

地価が高いから良質な賃貸住宅が供給できないというあきらめは、一見、もっともな考えであるように思われやすい。確かに、土地を取得して貸家経営を行うのであれば、そういう結論が出るであろう。公的賃貸住宅のかなりの部分がこうして供給されてきた。しかし、日本の民間賃貸住宅の大部分は、もともと土地所有者が自分の土地の上に建ててきたのである。現在でも大量の小規模住宅が貸家として建設され、その家賃のなかには土地取得額の利子に相当するような地代相当額は含まれていない。民間賃貸住宅の規模が小さく、低質なのは、別途、言及するように、別な原因が主因なのである。もちろん、オーストラリアのように地価が安ければそれだけ解決手段の選択幅は広がるのであるが、地価が下がらない限り

解決手段はないとあきらめてはならないのである。

5. 2 住宅政策の大改定には、政治的指導力が不可欠である

現在の日本の住宅政策は、戦後の住宅政策をそのまま微修正を繰り返しながら、受け継いできたものであり、イギリスやオーストラリアのような抜本的改革を経験していない。これは、一つには戦後の経済政策が同じように抜本的改革を不要として順調な経済成長を続けていることが暗黙の背景になっているのではないかと考えられる。抜本的改革をする必要を認めないような風潮が支配的なのである。しかし、住宅政策に関する限り、様々な行き詰まり状態は深刻であり、成功しつつある経済政策の陰の問題として放置できない状態にある。現状の抜本的改革を行うには、縦割りの行政機構に任せておくだけでは不十分であり、強力な政治的指導力による総合計画の確立が必要である。これを前提としない限り、賃貸住宅部門の将来展望は、あまり明るいものにはならないであろう。

6. 参考事例としてのイギリスとオーストラリア

さて、日本の賃貸住宅の将来展望に入る前に、本研究で参考にしたイギリスとオーストラリア両国の住宅事情と住宅政策について簡単な解説をしておくことにする。

6. 1 イギリスの住宅事情と住宅政策・解説

イギリスについては、既に良く知られていると思うが、簡単な解説を加えておく。イギリスは、都市居住者が多く、持ち家率が高い、典型的な先進国型の人口（住宅）分布となっている。長い間、家賃統制を通じて民間賃貸住宅の経営を圧迫したため、民間賃貸住宅の供給は停滞し、借家は公営住宅かハウジング・アソシエーションによる半公的住宅に依存してきた。一時は、公営住宅の比率が30%に及ぶ水準に達したが、その経営的非効率（財政支出の拡大など）に苦しみ、サッチャー政権の下で、強力な民営化政策を展開し、“買う権利”の強化による公営住宅売却政策は大きな話題となった。今後は、公営住宅管理の民営化を進める強制的競争入札が計画されている。

また、最近、民間賃貸住宅の回復策を展開しているが、公的賃貸住宅の低家賃が定着しているためか、その回復は容易ではないようである。最近の情報によると、若干の回復が見られるとの話であるが、ごく部分的なものらしい。もしその動きが本格的なものになるならば、その回復策は日本の民間賃貸住宅の良質化にも参考になると考えられる。

6. 2 オーストラリアの住宅事情と住宅政策・解説

持ち家率がほぼ70%に達し、都市居住者が多く、人口の85%が都市居住者である。シドニーの人口は現在、370万人程度で、全人口1735万人の2割強を占める。イギリスに似た安定した先進国型の人口（住宅）分布である。空き家率は1割強であり、やや過剰供給であると考えられる。また、公営住宅の比率は5.5%で、低家賃住宅については不足気味である。

一般の住宅については、持ち家市場と借家市場がうまくバランスしており、過家賃のおよそ1000倍が住宅の価格になっている。利子率5~6%で、持ち家と借家の選択が自由にできる形になっているといわれている。地価が安いために、土地代を含めても両者がバランスできるのである。貸家の供給は、持ち家からの転用が多いようであるが、住宅が投資の対象として人気があり、貸家としての新規供給も行われている。

住宅政策は州政府の所管なので、州により差があると思われるが、NSW（ニューサウスウェールズ）州の概要を紹介することにする。

民間賃貸住宅については、家主の権利の保護と手厚い住宅投資優遇税制（連邦政府）がある。家主は家賃を自由に値上げできることになっており、借家人はこの値上げに不服のあるときは、家賃裁判所に裁定を依頼するか方法がないようになっているのである。かつて行っていた家賃統制の悪影響を解決するために、このような制度にしたとのことである。また、住宅投資の結果として赤字を出した場合、この赤字は全額所得税課税の控除として使えることになっている。所得税の課税率は累進的で、一定の所得を超えると50%にも達するので、相当の節税効果を持つことになるとのことである。こうした家主保護政策の影響として、貸家の供給はかなり円滑であるが、日本とは逆に小規模住宅より、高級住宅の方に供給が集中する傾向がある。市場家賃は必ずしも安くはないが（1戸建ての住宅で週家賃300ドル前後）、比較的良質な貸家が適正な賃料で潤沢にあるという状態を保っている。

一方、公営住宅の経営の合理化を図り、家賃は完全に市場家賃並みとし、所得の低い人に限り、減額を行うことになっている。家賃の減免は、本人の所得の20~25%を超える部分について全額が減額される。入居者の90%程度がこの減額を受け、そのほとんどは失業者や年金生活者などである。また、減額を受けず、市場家賃並みの家賃を支払っているのは10%程度で、場所が気に入っている人か、近いうちに年金生活者になる予定で動かない人などだろうという。それでも、公営住宅への入居希望は多く、普通は1~2年待たないと入居できないし、希望する場所によっては、5年待っても入れないこともある。また、最近が高齢者など、単身の希望者が多く、小

規模なものが不足しているので、小規模住宅を中心に建設しているそうである。

また、住宅行政の担当者である州政府が、自ら法規を改正できるという点でも、日本の場合よりも身軽に制度変更できるという利点があるように思われる。

以上により、オーストラリアにおいては、官民ともに住宅需給が円滑に機能しており、日本の賃貸住宅の将来を展望する上で、参考にすべき面を数多く持っているということができよう。

7. 日本における良質賃貸住宅供給の可能性

7. 1 日本の現状の国際的位置付け

日本の賃貸住宅市場は、イギリスに比較すれば、活力があるが、オーストラリアのような市場としての健全性は持っていない。良質な賃貸住宅が必要であり、相当の需要が見込まれているにも拘らず、小規模賃貸住宅の供給が主流になっているのである。地価に関して言えば、日本はかなり不利な状況にある。つまり、イギリスやオーストラリアのように地価の安い国のように、土地取得型の賃貸住宅供給を期待できないからである。

戸当たりの家賃水準で言えば、イギリスが安く、オーストラリアがやや高い。日本は平米単価では高いが、戸当たりの平均では、意外に安いのではないかと評価できる。民間賃貸住宅における継続家賃の相対的低水準が、平均値としての家賃水準を下げていると考えられる。

国民が自己の負担として支払う住居費が安ければ、良質な住宅を期待するのは無理である。イギリスのように、賃貸住宅の大部分が公営住宅で、家賃が政策的に安く押さえられた状態が長く続くと、国民は安い住居費に慣れてしまい、所得のなかから家賃に高額な支出をしない生活パターンが定着してしまう。オーストラリアでは、お金を出せば、それだけ水準の高い住居に入れるから、住居費にそれだけ高額な支出をする傾向が定着したものと考えられる。日本の現状は、どちらかと言えば、イギリスに近いのではないだろうか。政策的な家賃負担率の議論などにおいても、日本で話題になるのは、大体15%前後を上限とする考え方であり、こんなに低い数値が話題になる国は少ないと思われるのである。

7. 2 小規模貸家市場の成立事情

日本の民間賃貸住宅市場においては、ほとんど小規模住宅だけが盛んに供給されている。規模の大きいものは、分譲用あるいは持ち家用として建設されたものが、何らかの事情で賃貸されるに至ったものなどであり、当初から賃貸を目的として供給されたものでは、大きなものは極めて少ないのである。何故、このような賃貸住宅市場が定着したのかについては、様々な意見があろうが、ここでは次のような諸要因が働いていると考える。

- 1) 居住権の保護
- 2) 若年単身者を中心とする需要の拡大
- 3) 一部の住宅に限っての礼金制度等の慣習の定着
- 4) 家賃支出の少額を前提とした消費パターンの定着
- 5) 持ち家取得を中心とする住宅市場の形成
- 6) 小規模住宅優遇策（金融、税制）
- 7) 民間賃貸住宅に対する政策的対応の遅れ
- 8) 家賃政策特に公的賃貸住宅における低家賃政策の影響

さて、ここでは、特に重要と考える、居住権の保護と賃貸住宅需要について簡単な考察を行うことにする。

7. 2. 1 居住権の保護

日本の賃貸住宅居住者は、その居住権を手厚く保護されている。それは、民間賃貸住宅居住者だけでなく、公的な賃貸住宅居住者にまで及び、日本の賃貸住宅市場の基本的性格を決定していると言ってよいであろう。この居住権の手厚い保護が、概して社会的・経済的弱者であると考えられる借家層に広く及んだことは、それ自体高く評価されるべきである。しかし、こうした政策的市場介入が、賃貸住宅新規供給に与えた影響も甚大であり、日本の賃貸住宅供給を制約し、賃貸住宅のストックを劣悪化することになったこともまた、十分に考慮されねばならない。

賃貸住宅の経営者にとって、家賃水準を適切な水準に維持し得ることは、貸家経営の必須条件である。規模、立地、構造、設備などの点で良質な住宅を供給すれば、当初の新規家賃は高額化し、長期的な採算を考えて経営せざるを得ない。しかし、家賃水準を、物価の変動や所得水準の高額化に合わせて適切に改定できない限り、こうした良質賃貸住宅の長期的経営は断念せざるを得ない。

小規模な賃貸アパートを供給すれば、こうした経営上の難点を回避できる。つまり、小規模な住宅に入居するのは、若年単身者が中心であり、その移動率が高いからである。実際には、小規模住宅にも長期の居住者がいるが、全体としての市場流動性が高いために、小規模住宅に限ろうとする供給構造が定着し、2年ごとの家賃改定や、礼金の徴収がさらにその市場構造を安定化させることとなった。また、若年単身の短期居住者が主流であったために、総合的な住宅政策の直接的介入を行わないままに放置されることになった。貸家経営の視点から見れば、小規模住宅を供給している限り、その経営条件が満たされるために、良質な賃貸住宅の供給を考えない状態が定着した。

7. 2. 2 賃貸住宅需要

次に、若年単身者の増加傾向が、こうした市場動向を

さらに安定化させる要因になったことも考える必要があらう。

新規の賃貸住宅に対する需要の主力は、戦後の一時期を除けば、一貫して若年単身者が担ってきた。持ち家の規模が着実に上昇するのに対して、新規に供給される賃貸住宅の規模が低迷し続けていたのは、貸家経営者が、その賃貸住宅の需要層をこの単身者に絞っていたことが主因である。この階層に供給している限り、居住者の流動性が高く、空き家になる度に、その時の市場動向に合わせて、新しい家賃を設定することができ、徐々に進行する所得水準と物価水準に見合った家賃を設定することができたのである。

若年単身者の増加傾向は、若干の波があったとはいえ、ほぼ安定的にその賃貸住宅需要を拡大し続けたのである。しかし、この需要の拡大傾向は、既に限界が見えており、いわゆる第2の団塊の世代の結婚と共に、長期的縮小傾向に入っていくことにならう。

7. 2. 3 居住者の流動性を期待する小規模貸家成立条件の限界

よく考えてみると、本来、貸家経営の安定は、居住者が安定的に居住し続け、空き家化による家賃損失を少なくすることがその基本条件のはずである。実際にオーストラリアのような市場条件の国においては、家主は居住者が長期間居住することを期待する傾向がある。戦後の日本に定着した居住者流動性を期待する貸家経営の条件は、決して長期的には継続し得ない例外的なものと考えた方が常識に合っているのである。

居住者の住み替えが起こっても、十分な需要があれば、貸家が空き家化しない。もし、空き家化して家賃の損失が生じるなら、居住者の流動性によるメリットはそれだけ失われることになるだろう。逆に流動性がデメリットになってくるのである。

また、居住権の保護が、家賃値上げの障害にならない程度のものであれば、空き家化のメリットはそれだけ消失することになる。

日本の小規模貸家成立条件は、必ずしも絶対的なものではなく、いくつかの条件の変化と政策的市場介入により、変革できる可能性があると考えべきである。

7. 3 市場環境の変化

民間賃貸住宅の市場環境は、今後、良質住宅の供給が可能になる方向に、徐々に変化していくと予測される。その理由は、需要面と供給面の双方にあり、具体的には、若年単身者の増加傾向の頭打ちと、高地価水準による土地有効利用の圧力である。

7. 3. 1 若年単身者の動向

いわゆる第2の団塊の世代の単身化のピークは、1995年ごろであり、その後は緩やかにかつ長期的に、若年単身者の総数は減少に転じていくことになる。既に述べたような流動性を高める形での貸家経営の基盤は徐々に失われていくことになる。単身者の増加は、次第に中高年を中心としたものになっていき、その住宅需要の対象も次第に従来よりは高水準の住宅に移っていくであろう。こうした需要の変化は、仮に政策的介入が後手に回ったとしても、新規に供給される賃貸住宅の質を向上させる方向に作用するはずである。

7. 3. 2 土地有効利用の圧力と地代相当額

地価の高水準が、課税評価額に反映される傾向が強まったため、土地に対する固定資産税や相続税の節税を目的とした住宅建設の動機が徐々に高まってきている。

土地所有者が、こうした目的のために住宅を建設する場合には、土地価格に見合った地代相当額を家賃のなかに見込まないはずである。仮に、実態としての家賃が地価の高低により若干の格差を示したとしても、それは地価が反映されたと考えるよりは、地価に関係のある利便性が反映されたものと考えべきである。要するに、こうした土地所有者による節税を目的とした貸家供給の場合には、地価が高くても、貸家の家賃はあまり高額化しないと期待される。土地所有者による貸家供給に関しては、日本の高地価は国際的に比較してもあまり不利にならない性格を持っていると考えべきである。現在でも、小規模な貸家の建設は、その供給コストに関する限り、地価とはあまり関係なく行われているのである。

7. 4 政策的市場介入の効果

以上に述べたような、需要面、供給面の変化による、良質賃貸住宅供給の可能性を促進するために、様々な政策的市場介入を実施すべきであり、その条件は既に整っていると考えられる。市場介入の具体的方法については、総合政策的対応と、きめ細かな検討が必要であるが、その主要な骨格は、次のような事項になるであろう。

1) 需要者の家賃支払い能力の向上

民間賃貸住宅の居住水準が低いことの理由の一つは、需要者の家賃支出が少ないからである。その背景には大きく分けて二つの要因が働いていると考えられる。一つは日本の世帯の消費パターンとして、住居費に十分な金額を支出しない習慣が定着していることである。その原因は多岐にわたり、これを改変することは簡単でない。特に、長期にわたる賃貸借の場合に発生する継続家賃の低廉化は、それ自体、一般には弱者として位置付け得る借家層を保護してきたことになるが、これが貸家経営に与えた影響は軽視できない。家賃支出に困難を感じない

階層の家賃支出まで抑える効果を持ったと評価されるからである。借家層の保護をあまり一般的に継続することは、健全な貸家経営の成立を阻むものとして、適切な方法により改変していく必要がある。この場合、一般的賃貸借関係に混乱を与えないよう、注意する必要がある。

次に、借家層のなかには、現実には家賃支出に苦しむ弱者が数多く含まれており、これらの世帯に対しては、何らかの公的援助をしない限り、その家賃支払い能力は向上しないと考えられる。こうした二様の要因が絡む問題に対して単純な一般的家賃補助を導入することは適切でないが、家賃水準のインフレを招かない限りでの弱者対策は不可欠であろう。当面は、特定の世帯や、特定の供給方式に限定した、慎重な選別的家賃補助にならざるを得ないだろう。

2) 貸家経営の促進と保護

現在の税制度の下でも、相当の貸家経営の促進効果が働いていると考えられる。固定資産税や相続税の節税を目的とした貸家経営が数多く行われているからである。こうした税制の効果を今後も適切に維持することにより、土地所有者の貸家経営を促進していかねばならないが、同時に金融、税制を通じての貸家経営の保護を強化する必要がある。大都市周辺の農家は既に巨大な資産を有し、時には高額所得者でもあるが、良質な貸家の経営に関しては、十分な誘導策を講じるべきである。資産家、高額所得者としての課税の問題と、貸家経営者としての保護は、別な問題と考えるべきであるが、現実には慎重な総合的対策により、バランスの取れた対応をしなければならない。貸家経営の保護について特に重要な点は、適切な家賃の改変を可能にするようなシステムを構築することである。公的、民間を通じて、家賃の改変についての、政策的指導、調停が不可欠である。

3) 中規模住宅の優遇

税制、金融、法規制などにわたる、貸家経営の保護は、良質な住宅に限定し、低質な住宅の保護は、段階的に廃止していく。規模に関して言えば、現在の小規模住宅優遇策を改変して、きめ細かな中規模住宅の優遇に切り換えていく。

7. 5 良質賃貸住宅市場の成立

民間賃貸住宅の良質化は次の二つの側面から進行することになる。

1) 持ち家ストックからの賃貸住宅供給

賃貸住宅に比して相対的に良質な持ち家ストックが賃貸住宅化する傾向は、今後、徐々に増加していくことになろう。その要因は、持ち家に占める共同住宅の増加、国際化を含む労働移動の増加などの基調のほか、新借地借家法の期限付き借家制度による誘導効果が大きく作用すると考えられるからである。しかし、この持ち家から

の転入は、需要に対応する形で起こるのではないから、当面は、良質賃貸住宅需要の一部を満たすだけに終わらさう。

2) 新規供給住宅市場の変革

既に述べたような、良質貸家経営の保護、優遇策が効果を発揮すると、賃貸住宅市場の性格は、現状とは大幅に異なったものに^{へんけい}変貌することになる。つまり、現在の若年単身者を対象とする、流動期待型の貸家経営の代わりに、定着期待型の貸家経営が登場するからである。市場の動向から考えても、絶えず拡大してきた単身者住宅需要は縮小に転ずることになるので、流動性を期待しても、空き家化による家賃損失を覚悟しなければならないからである。長期定着型の良質貸家の経営を安定させ、初期の家賃水準を引き下げるには、家賃の改定を現在よりも柔軟に行い得るように保証することが不可欠である。国際的に比較しても、いわば、まともな賃貸住宅市場が成立する方向に誘導するのである。

3) 誘導策の動向

法制度、金融、税制の改革を含む総合的誘導策の確立を急ぐ必要があるが、実は最近の様々な制度改革が、既におおむね、こうした方向に向かっていると考えられる。具体的には、期限付き借家契約制度の導入、ファミリー向け割増し償却、特別優良賃貸住宅供給制度などのほか、様々な限定的家賃補助制度など、全体として良質住宅の供給を志向していると言ってよいであろう。

8. 管理問題を中心とする公的賃貸住宅の経営の改善と民間市場との連携

8. 1 公的賃貸住宅の経営の改善と民間賃貸住宅との格差の解消

日本の公的賃貸住宅の経営は、その管理問題の扱いにおいて、柔軟性を欠いたものとなっている。そのために、新旧家賃格差、住宅の老朽化、収入超過者の増加などの問題の解決が遅れ、公的住宅の本来の目的の達成を妨げ、その効率を低下させている。

日本の住宅政策は、一貫して新規住宅の供給をめぐる展開してきた。供給された住宅の管理問題は、その陰にあって、あまり、真正面から取り組まれることが少なかったのである。戦後の住宅政策の成立時に、圧倒的な住宅不足の解消が至上命令であったことが主因であったと思われる。

しかし、現在の公的賃貸住宅政策の実態は、新規供給の工夫だけでは、とても解決がおぼつかないほど、難しいものとなっている。家賃体系、住み替え、維持修繕、建て替えなどの管理問題を中心に据えた抜本的見直しが必要であり、同時に民間賃貸住宅とのバランスを回復することを必須の条件にしなければならない。このような包括的な視点からの住宅政策体系の組み替えは、管理政

策を中心に行うべきであり、その主要な改正は次の諸点に絞るべきである。

- 1) 市場家賃を基準とした、応益家賃の採用。
- 2) 入居者の支払い能力を考慮した応能家賃の徴収。
- 3) 公営住宅における収入超過者、高額所得者に対する措置の見直し
- 4) 公的賃貸住宅居住者の既得権の見直し

以上により、公的賃貸住宅の経営の改善を図り、新規供給の継続的拡大に資すると同時に、民間賃貸住宅との格差の解消に努める。

8. 2 公的賃貸住宅と民間賃貸住宅の相互依存関係

公的賃貸住宅と民間賃貸住宅の居住者が、かなり自由にその住居を移動することができ、公民全体の賃貸住宅ストックが円滑に機能するような状態に近づけることが、総合的な政策目標の最重要事項として位置付けられねばならない。本来、賃貸住宅のメリットの一つは、必要に応じて自由に住居を移転しやすいことにある。現在のように、公的賃貸住宅居住者の流動性が阻害されている状態は、賃貸住宅本来の重要な機能の一つを停止させていることになる。住宅政策の効果がそれだけ減殺されていると言ってもよいであろう。

既に述べたような、賃貸住宅全体に対する適切な総合的管理政策の徹底により、公的賃貸住宅相互あるいは公的住宅と民間住宅との相互の入居者の移動が円滑化し得るようにすることが、賃貸住宅政策の基本的目標とならなければならない。こうした目標に沿わない断片的施策は、結局、部分的成果を得るにとどまり、全体的解決に寄与するところが少ないものに終わるであろう。

9. 結語、今後の検討課題

以上により、本研究の初年度の目標である“将来展望の全体像”の説明を終わる。

初年度の作業としては、別に、統計データの解析、英国の制度の調査、法制度の検討など、多面的かつ同時並行的に進めているのであるが、現段階では、その作業結果と将来展望がうまく結び付いていない。当初からこれは覚悟して研究を開始しているので、予定通りに研究が進んでいるつもりである。

大変、荒削りではあるが、“将来展望の全体像”が描かれたので、次年度の研究においては、その詳細の検討を行い、既にスタートしている統計解析や、法制度の検討との突き合わせを行う。結果として、全体像が若干の修正を受けることになると思われるが、それも当初の研究計画のなかで、予定していたことである。

本研究の将来展望には、税制を始めとする重要な制度改革の必要が数多く含まれている。個別の政策だけではかえって逆効果をしかなさないような改革も、他の政策

と合わせて考えて、総合的にバランスの取れた政策とすることにより、大きな効果を発揮することになるはずである。

現実に進行している人口の動向や、賃貸住宅の市場動向などとの調和、ここで前提として考えた制度改革の可能性などの検討が、次年度の重要な研究目的となることを予定している。

10. 付 賃貸住宅需要の要求水準向上に関する考察、概要

ここでは、人口ピラミッドの推移に関するグラフを中心にして、今後の賃貸住宅需要の要求水準が向上していくと考えられる諸条件について検討を行った結果の概要を解説する。

図1に見る通り、日本の人口ピラミッドは今後、急速に高齢化の傾向を強めることになるが、当面の住宅需要に対する影響としては、次の3点が特に重要である。

- 1) 若年単身者の減少
- 2) 結婚適齢期人口の増加
- 3) 賃貸住宅需要層の多様化

以下、それぞれについて、若干の考察を行う。

10. 1 若年単身者の減少

従来の賃貸住宅需要の主力であった若年単身者は、いくつかの理由から、今後は長期的な減少傾向をたどるものと考えられる。

その第1の理由は第2の団塊の世代の下の人口減少が、かなり深刻であり、第1の団塊の世代の下の世代よりはるかに大きな落ち込みを示していることである。常識的には、第1の団塊の世代のような急激な人口増加は、世代を経るにしたがってその山がならされていくと考えられるのであるが、最近の児童数の減少傾向は、この第

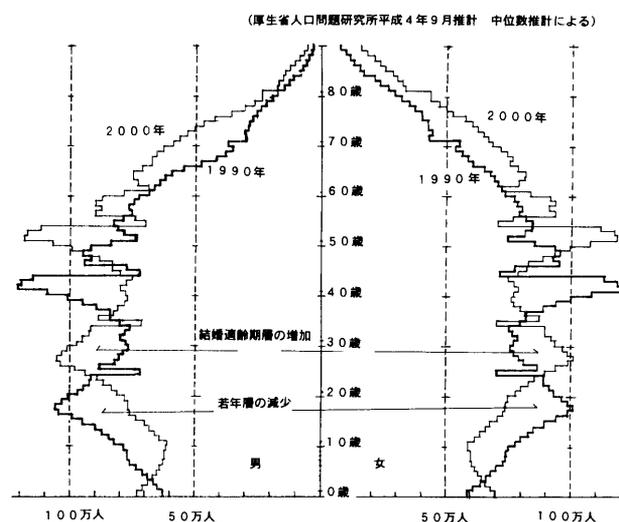


図1 1990年と2000年の人口ピラミッド

1の団塊の世代前後の出生数激動だけでは説明ができない。図1における西暦2000年の人口ピラミッド推計（厚生省，人口問題研究所推計）は，仲位数推計であり，出生児童数のかなり回復を見込んでいるが，この推計のあとの実際の出生数は，これより低い水準で推移しているようである。その原因は，結婚率の低下，離婚率の上昇，教育費の高負担，住居水準と住居費とのインバランスなど，様々な要因が考えられるが，ここではその解説は省略する。ともかく若年層の減少傾向は，図1のグラフ以上に深刻であると考えなければならない。

次の第2の理由は，この減少する若年層からの単身者発生率が，従来のような増加傾向を維持できず，むしろ減少傾向を示すのではないかと考えられることである。その理由は必ずしも明確ではない。高学歴化による単身者化が限界に近付きつつあること，特に，既に人口の都市集中がほぼ最終段階に到達しているなどを背景として，親元を離れないでも就学・就職できる若年者が増加していることを考えることができる。

以上，2つの要因の複合効果による長期的な若年単身者による賃貸住宅需要の減少を補うものとしては，外国人留学生の増加などが考えられるが，その効果は不十分なものに終わるであろう。

10. 2 結婚適齢期人口の増加

図1の人口ピラミッドに見る通り，西暦2000年ごろの結婚適齢期人口は，第2の団塊の世代の適齢化により，かなりの高水準に達するであろうと考えられる。結婚率の動向は予測しがたいが，その大幅な減少が起これない限り，結婚数の上昇はほぼ確実に期待できる。この世代による賃貸住宅需要は，若年単身者の需要よりはかなり要求水準が高くなるであろうと考えられる。

その理由は，多様であり，簡単には論じ切れないが，その主な要因としては，共稼ぎ傾向の進展，平均児童数の減少などによる遺産相続による住宅取得可能世帯の増加，地価高騰や過重な固定資産税等による持ち家取得の見合わせなどが考えられる。

しかし，この世代による賃貸住宅需要の拡大と要求水準の向上は，賃貸住宅の家賃水準など，多くの要因によって影響を受けるので，あまり安易な期待を抱くことは差し控えるべきであろう。

10. 3 賃貸住宅需要層の多様化

今後の賃貸住宅需要の最も重要な変化は，その需要層が従来の若年単身者を中心とするものから，多様な世帯，多様な年齢層による，多様な需要へと変化することであろう。その多様性は，単に家賃や要求水準（規模など）の多様性ととどまらず，契約期間，契約方式，住宅の立地，関連サービスの要求などの，賃貸住宅需要の要求水

準は，同じ単身者ではあっても，従来の若年単身者需要よりは，かなり高い水準を要求するであろうし，立地その他の条件に対する要求も多様化せざるを得ないと考えられる。

<注>

ここでの政治的指導力とは，政治家，政党などによる指導力を意味する。

<参考文献>

- 1) 島田良一：イギリスの家賃補助について——「レンガへの補助」から「人への補助」への移行を考える——，住宅問題研究 Vol 8, No. 4, pp. 9～33，（財）住宅金融普及協会 1992.12
- 2) 島田良一，福岡峻治，松本真澄，山崎隆央，井野善久：継続賃料の硬直性とイギリス型家賃補助について，第9回，ハウジング研究発表会梗概集，pp. 11～20，（社）日本住宅協会，1993.2

<研究組織>

主査	島田 良一	東京都立大学教授
委員	福岡 峻治	東京都立大学教授
	吉川 徹	東京都立大学助教授
	松本 真澄	東京都立大学助手