

賃貸住宅部門の将来展望に関する研究（2）

島田 良一

キーワード：1) 賃貸住宅, 2) 定住期待型経営, 3) 流動期待型経営, 4) 借地借家法, 5) 特定優良賃貸住宅供給促進制度, 6) 物価スライド特約, 7) 家賃改定, 8) 継続家賃, 9) 重点供給地区, 10) 若年単身者

1. 研究の目的

前年度（1993年）の研究にひき続き、今年度は、賃貸住宅部門の将来展望に関して、具体的な問題点の指摘と、具体的な政策の在り方についての検討を行う。良質な賃貸住宅の供給が円滑に行われるようなシステムの構築を目的として、その重要なポイントに焦点を合わせるものとし、従来から一般に論じられている問題については、その重要性について言及するまでに止める。賃貸住宅部門の全てにわたって詳しい検討を行うより、一般にあまり論じられない問題に焦点を絞る方が、この研究報告の意義が高まると考えるからである。

2. 前回報告（2年前）の概要と新しい視野の展開

前回の研究の概要は、民間および公共両部門の賃貸住宅の位置付けと総合的評価、住宅政策全体の中での意義を明確にし、今後の賃貸住宅の進むべき方向として、民間住宅については、

* 流動期待型の経営から定住期待型の経営への転換
公共住宅については、

* 家賃設定を中心とした管理の適正化

をとくに重要な課題とし、その解決を目指すべきことを指摘した。

今年度の研究においては、この2つの具体的課題の実現の方策を検討すると同時に、さらに長期的な将来展望として、次の諸点についての考察を付加している。

- * 将来の住宅供給における供給条件と価値体系の変化
- * 公的住宅供給の意義の変化と供給システムの再構築
- * 単身者の賃貸住宅政策の確立

3. 前年度の研究報告提出以降の住宅事情の動向

2年前（平成5年9月）に前回の研究概要を報告して以来、賃貸住宅を取り巻く環境にも、次のような変化が進行した。そのいくつかは、賃貸住宅部門の将来展望についても重要な意義を持っている。

バブル・エコノミーの崩壊後の経済停滞の長期化

住宅市場の需給関係の逆転

地価の大幅な下落、家賃の小幅な下落

住宅・宅地審議会の答申（21世紀に向けた住宅・宅地

政策の基本的体系について）

阪神大震災による持ち家所有者の損害

都営住宅における応能応益的家賃体系の実施

都心居住政策の提唱、その他の動向

3.1 新規供給賃貸住宅の平均規模の拡大傾向

住宅着工統計によれば、最近の2年間に新築された賃貸住宅規模の拡大傾向は、従来になく目覚ましいものである。規模の拡大だけが住居水準の向上の要因ではないが、賃貸住宅に関する限り、規模要因がとくに重要である。その他の要因は、規模の拡大のあとに付いてくるであろうし、むしろ設備条件などは、規模に先行して改善が進んでいると考えられる。

新築着工住宅の貸家の平均床面積（平米）

	貸家	民間資金の貸家
昭和61年	46.1	42.0
62年	44.9	41.9
63年	47.1	44.2
平成元年	43.3	43.5
2年	45.1	42.1
3年	46.9	43.2
4年	48.5	43.1
5年	50.4	43.9
6年	52.4	45.1
7年（1－6月）	55.8	48.2

以上のように、最近の賃貸住宅の平均規模は明らかな拡大傾向を示しており、すでに前回の報告で予期していた現象が進行し始めているとあってよいだろう。ここで注意すべきことは、こうした拡大傾向が、市場条件の変化（需給の逆転）によって起こっている事であり、とくに政策的な補助が意図的に強力に行われたわけではないという事である。もし、金融税制その他の総合的援助育成策が実施されるならば、こうした拡大はさらに大幅に進行するであろう。

3.2 金融、税制面での誘導について

良質な賃貸住宅に対する金融や税制、規制緩和などの誘導策については、言及すべきことが少なくないが、こ

ここでは深入りしない。すでにいくつもの手法（所得税、法人税の割増償却制度、住宅金融公庫融資の融資基準、相続税の納税猶予など）が用意されており、それぞれの効果については、とくに大きな問題がないと考えられる。ただし、規制緩和については、賃貸住宅の立地に関して、後に言及する。

現在の民間賃貸住宅建設の主たる動機は、固定資産税、および相続税の節税であるが、これらは賃貸住宅建設促進を狙って、意図的に政策的に導入されたものではない。賃貸住宅の経営環境は、結果としてでき上がったものである。民間賃貸住宅の育成に配慮した金融税制の再構築が必要である。

4. 定住期待型の民間賃貸住宅経営の法的基礎

本報告の重要な焦点のひとつは、平成3年の借地借家法の改正を基礎とする、新しいタイプの貸家経営の確立である。それは、流動期待型の経営から脱却し、定住期待型の経営へ転換していくための鍵でもある。

前回の報告ですでに考え方としては報告しているが、ここではその転換の可能性を、法的な根拠を明らかにし、さらにその具体的なシステムの概要を提案する。

すでに前回の報告で明確に整理したとおり、いわゆるファミリー向けの良質な賃貸住宅の成立に不可欠なのは、継続賃料の低廉化を起こさないような契約方式の確立である。入居者と家主の双方に無理がかからない、概ね双方に公平な家賃の改定が行われる必要がある。こうした方式が確立されれば、家主は短期での資金回収をしなくてもすむので、長期的な経営を考えることができる。

適正な家賃改定を可能にすれば、つぎのような効果が期待される。

- a. 資金の回収を長期的に行うので、家賃の中に見込む原価償却費が少なくてすむ。
- b. 仮に回収期間を同じとしても、適正な家賃改定ができる保証があれば、それだけ当初家賃を下げるのが可能になる。
- c. 以上の2点による当初家賃の低減効果は、多様であり、「空き家損失の低減に寄与する」、「継続賃料の安さ故の入居者の固定がなくなり、賃貸住宅本来の無理のない市場流動性が実現する」その他の効果を期待できる。

4.1 新借地借家法における「借賃増減請求権」の規定の変更

この規定変更の検討については、すでに知る人ぞ知るで、研究対象といった性質のものではないが、我々の研究組織の内部でさえ、研究開始当初は、これを明確に知っている人がなく、一般にも意外に知られていないように思われるので、敢えて解説的な記事に紙幅をさくこと

にする。賃貸住宅の将来展望という視点からとくに重要であると考えられる。

従来の借地借家法と新法との違いのひとつは次の通り、「その他の経済的事情の変動により」が挿入されたことである。その内容の検討は、国会における法案審議の記録により、明確にできる。以下、その法文と審議記録を抄録する。

資料——借地借家法の改正（平成3年）における賃料改定規定の変更

旧借家法第7条 建物ノ借賃カ土地若ハ建物ニ対スル租税其ノ他ノ負担ノ増減ニ因リ、土地若ハ建物ノ価格ノ昂低ニ因リ又ハ比隣ノ建物ノ借賃ニ比較シテ不相当ナルニ至リタルトキハ契約ノ条件ニ拘ラス当事者ハ将来ニ向ケテ借賃ノ増減ヲ請求スルコトヲ得但シ一定ノ期間借賃ヲ増加セサルヘキ特約アルトキハ其ノ定ニ従フ（第2項以下、省略）

（借賃増減請求権）

新借家法第32条 建物の借賃が、土地若しくは建物に対する租税その他の負担の増減により、土地若しくは建物の価格の上昇若しくは低下その他の経済事情の変動により、又は近傍同種の建物の借賃に比較して不相当となったときは、契約の条件にかかわらず、当事者は、将来に向かって建物の借賃の額の増減を請求することができる。ただし、一定の期間建物の借賃を増減しない旨の特約がある場合には、その定めに従う。（第2項以下、省略）

資料——借地借家法審議録

衆議院法務委員会議録（平成3年4月26日）第十一号32頁

「賃料増額請求」の調停前置

（民事調停法改正案第24条の3）

*「当事者間に調停委員会の定める調停事項に服する旨の書面による合意」は、印刷した賃貸借契約中の一般条項でもこの合意の成立は認められることになるのか。

○清水（湛）（法務省民事局長）政府委員 書面による合意は、調停前に定型の契約書においてされたものも排除されるわけではない。形式的にはそれでもよろしいということになるわけでございます。ただし、定型の契約書によく書かれている場合には、借り主としては内容をよく理解していないというようなことがよく起こるわけございまして、俗にいわゆる例文解釈の問題として効力を持たないというような判例、法理があるわけございまして、そういうようなことでその効力が認められないというようなこともあろうかというふうに思います。

衆議院法務委員会議録（平成3年8月30日）第三号6-7頁

「地代等増額請求権」(第十一条一項)

*「その他の経済事情の変動により、」を追加した理由
○清水(湛)(法務省民事局長)政府委員 これまでの地代家賃の増減に関するいろいろな裁判実務あるいは鑑定実務等におきましてこのような経済事情の変動というものがあるというふうなことを、そういう実態を法文の上で明確にした、こういうふうに言うことができるわけでございます。

さらにあえて言うならば、一般に適正な地代とかあるいは適正な家賃というものとは一体何であるのか。これは、例えば地価公示法の規定に基づいて設けられております土地鑑定委員会が国土庁長官に、たしかこれは平成2年でございましたか答申したもののの中に、地代家賃の適正な算定方法というようなものが示されているわけでございますけれども、(略)1つには、やはり、地代等の額を判断する場合に、その土地あるいは建物からの収益と申しますか、期待利回りと申しますか、期待収益と申しますか、そういうようなものの変動がやはり考慮されることになろうかと思うわけでございます。例えば土地の価格、更地価格を元本といたしますと、それを一定の利回りによって運用するということによって果実が生ずるわけでございますが、地代家賃はその果実に該当するということにもなるわけでございまして、非常に純理論的に考えますと、そこにおける期待利回りをどの程度と考えるかによって地代家賃の額が変わるということがあるわけでございますが、現実の姿は到底そんな純理論的な計算でいっているわけではないわけでございます。いろいろな要素が当然のことながら絡んでおるといことが言われているわけでございまして、そういう状況の中の1つとして物価水準等の経済情勢の変更というようなものも、単に公租公課だけの問題ではなくて、やはり考慮されて最終的な算定がされるということになろうかと思うわけでございます。そういう意味におきまして、この「その他の経済事情の変動」というものを、これまでの実務運用を正確に法律に反映させると言う意味においてこのような言葉をつけ加えさせていただいた、こういうことになるわけでございます。

衆議院法務委員会議録(平成3年9月3日)第三号
31頁

○寺田(逸郎・法務省民事局参事官)説明員
地代家賃を算定するにはさまざまな手法がございしますが、基本的には考え方としてやはり一定のコストというものを考えざるを得ません。土地の場合にはそれは一つは土地そのものの価格ということに反映しておりますけれども、しかし、そのほかに諸物価がコストになるということは否定できません。そのような趣旨で「経済事情の変動」というのをここへ加えるわけでございまして、これは現在も判例によって認められているということは

お認めいただけるのではないかというふうに考えるわけでございます。むしろ、現行法のままでは地価あるいは租税というものが不当に強調される。どちらかという物価というのはむしろ現在においては地代家賃を下げる要因として働き、またそれが合理的な側面もあるということをごここでは強調させていただきたいと思う次第でございます。

衆議院法務委員会議録(平成3年9月6日)第三号
4頁

*地代家賃の定め方について一律の基準を示すことができるか。物価スライド条項のような地代改定特約というふうなのは果たして有効なのか。

○清水(湛)(法務省民事局長)政府委員 地代家賃につきましては、それぞれの借地・借家が、場所的には人的にも極めて個性的なものでございまして、全くおなじものが2つない、こういう状況のものでございますから、どうも一律にはなかなかいかないということもあるようでございます。

(借地借家法第十一条は)一たん当事者の合意で決めた地代につきまして、その後の公租公課が値上がりをするとか、あるいは土地の価格が上がるとか、あるいは近隣の地代が値上がりをするとか、非常に物価の水準が変わってきたというような経済事情の変更があればそういうものを考慮して新しい地代の増減を請求することができる、(略)

(スライド条項というような)地代改定特約につきましては、いろいろな現在の裁判例でも分かっている面があるわけでありまして、基本的には十一条一項が予定している事情の変更を示す指標として相当なものであればこれは有効であるということになるわけでございますけれども、そのスライド条項を形式的に適用した結果、どうも周辺と比較しておかしな状況になってくる、出た結論がどうも余りにも相当とは言えないというようなことになってまいりますと、そういうスライド条項というものはその分において効力が否定されるというようなことにならざるを得ない、どうも今までの判例の方向から申しますとそういうことでございまして、私どももそういうことではないかというふうに考えております。

以上の資料の趣旨は明快であるが、その要点を、我々の研究の視点から整理すれば、次の3点にまとめられよう。

- a. 物価指数スライド条項のような賃料改定特約は基本的には有効である。
- b. 機械的に適用した場合に、周辺の事例とバランスしない状態にならない限り、有効である。
- c. 賃料の値上げについての契約内容が入居者側に認識されないような契約では困る。

一般に、「賃貸借の期間や、家賃の値上げについての特約は無効である」との借地借家法強行規定の絶対性が信じられたり、あるいは支持されたりしているが、決してそれは正しくないということである。

この場合、言うまでもないことであるが、すでに従来の慣習の下に入居している借家の家賃に対して物価スライドの自動的家賃改定をできるというわけではない。

賃貸借の当初から、物価スライド方式の家賃改定特約をした場合には、その物価スライド方式が妥当な家賃改定額を決定できる限り、スムーズに家賃改定ができるというだけである。しかし、このスムーズに家賃改定ができるということの意義は大きい。

もし、こうした賃貸借方式が実現すれば、貸家経営は長期的な健全経営を維持できる可能性が大幅に高まる。家主は適正な家賃収入を長期間にわたり期待できるし、借家人はそれだけ割安な家賃で入居できる。そして、従来のように、1か所に住み続け、家賃値上げに抵抗することによって、長期的な継続家賃の低廉化を実現することは期待できなくなるが、条件の合わない借家に無理に住み続ける必要がなくなる(図1)。

従来の制度のままでは、家賃値上げ請求の度合いによって継続賃料の低下が不均一に起こり、善良な家主ほど、その経営は破綻しやすくなる。

次の項では、こうした長期的に適正な家賃を保証する賃貸借契約の可能性について検討する。

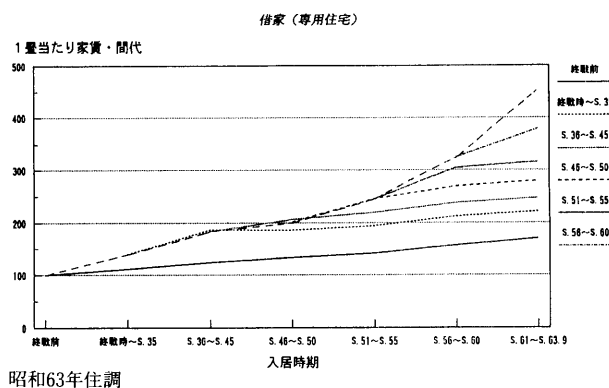


図1 継続賃料の低廉化
(建築時期 入居時期 1畳当たり家賃・間代)

4.2 定住期待型を可能とする賃貸借契約

4.2.1 選択的物価スライド方式家賃改定特約

物価スライド方式と言っても、どんな物価指数を使うのが良いかと言う問題がある。家賃指数と言ったもので、一般的使用に耐えるほど権威のあるものは現在のところ存在しないし、たった1つの家賃指数で対処できるほど、問題は簡単でない。固定資産税額に比例させるという考え方もあるが、これは税務上の目的から変更される場合があり、その変更は家賃改定について配慮してはくれない。よく知られた客観的な指数として、消費者物価指数

や卸売物価指数、建築費指数などがあるが、それぞれの特徴があり家賃の改定の基準として、どれが最適ということを決めにくい。これらは費用に関する指数であるとも考えられるし、家主の適正な収益の指数であるとみることもできる。

また、借家人のほうの支払い能力に注目すれば、名目の平均所得額とか、年金額の指数化したものなども考えられる。また、分かりやすさを優先すれば、年率何パーセントの上昇と言った方式もあるが、これでは時間の経過と共に矛盾が大きくなる。要するに、絶対に正しい唯一の指数を求める事には無理がある。

いくつかの指数を組み合わせたものなら、計算は面倒であるが、かなり適切なものが構成できるだろう。例えば、機械的な年率をベースとし、実勢との乖離はいくつかの指数によってチェックし、補正するといった考え方である。中立的な機関がこうした指数を公表することが考えられる。しかし、この場合でも、唯一絶対と言う指数は有り得ない。

家賃の改定方法とその補正方法は、ルールであって、厳密な理論ではないから、分かりやすい方法を数種類用意すればよいと考えられる。

したがって、家賃改定特約で大切なことは、いくつかの方式の中から、自分にあった方式を選択できるようになっていることである。家主の側は、自分の将来予測をもとに、A方式の場合には幾ら、B方式の場合には幾らと言う風に、当初家賃を明示して、借家人の方は、自分の将来の支払い能力を考えて、その中から気に入ったものを選択する。家賃値上げなしの場合には、当然当初家賃は高くならざるを得ない。

このような選択方式の家賃値上げ特約のメリットは、3点あり、下記の通りである。

- 借家人の条件に合わせた家賃改定が選択できることつまり、年金生活者の場合はその年金の変化に応じた家賃改定、若い人の場合には、所得の伸びを考慮した家賃改定などになるだろう。
- 借家人は、どの方式を選ぶかによって当初家賃が異なるから、家賃改定特約の内容について、十分に考慮せざるを得ない。特約の内容を知らないと言うことがなくなると期待される。
- 家主、借家人の双方に貸家経営およびその経営条件についての合理的な理解が高まり、結果として効率のよい合理的な市場形成に資する。

4.2.2 具体的な家賃改定方法の例

物価スライドの基準になる指数としては、明解さを優先した、年率何パーセントといった単純な値上げ率を基本として、その補正方法をあらかじめ双方で取り決めておくのが良いように考えられる。年率の値によって、当初家賃

に生じる格差が説明しやすくなるからである。上昇率が高ければ、当初家賃は下げざるを得ないだろう。しかしこの場合、家賃の実勢からの乖離の危険が高くなるので、それだけ、適切な補正方法が考えられる必要がある。

物価変動や支払い能力の変動、賃貸家屋そのものの老朽化、類似家屋の市場家賃動向などの要因を反映できる必要がある。また、市場家賃の動向を取り入れて補正する場合、立地の問題とか、借家の規模等の属性によって家賃の動向が異なることも考えておく必要がある。

具体的な補正方法を考えてみよう。

例えば、年率3パーセントとして契約した場合、家主側の収入を保証する指数として消費者物価指数を採用した場合、物価上昇が激しく、消費者物価による算定との乖離が、累積で10パーセントを超えたら、その時点で一定の方法で激変緩和を図りながら（例として3年で追いつくとか、年率を5パーセントまではあげ得るとかの激変緩和をはかる。）消費者物価との乖離を解消する。また、逆に不況で家賃が上昇しない場合などは、家賃指数またはこれに代わる指数が累積で10パーセント下回ったら、同様の補正を行う。

こういった家賃改定や補正を円滑に行うには、中立的な機関が、こうした家賃改定についての情報サービスを行うことが期待される。

4.3 中立的な家賃査定機関の可能性

家賃の物価スライド制の導入にあたっては、中立的な機関を設立して、様々な指数や、契約方式、家賃の標準値などを公表すると同時に、家賃裁判所のような調停機能を兼担させるといった制度の整備が考えられる。不動産鑑定評価制度ならびに地価公示制度との連携を確保しておく必要がある。

このような家賃にかんする機関は、その総合的な業務を通じて、合理的な不動産賃料・地価関係の形成を図る機能を果たす事になる。

4.4 家賃改定特約普及のメリット

様々なタイプの家賃改定特約が普及すると、賃貸住宅部門全体にたいして、概ね好ましい様々な影響が出てくる。その基本的なものを列記すれば、次のようなものがある。

- 貸家経営における資金回収期間が長期化し、無理な短期間の回収の必要がなくなる。
- 家賃改定の容易さが保障されれば、当初の家賃は従来より低い水準からスタートできる。（継続賃料の合理的水準の維持と経営期間の長期化による）
- 地価の高い地区においては、土地利用の高度化を図るため鉄筋コンクリート造などによる高層化が必要になるが、経営期間の長期化は、寿命の長い構造の採用

と相互にバランスする。

- 一戸当たりの面積増以外に、耐震化、不燃化が進むので、安全性や居住性の点でも、従来の貸家にはないプラス・イメージの住居像あるいは住宅地像が定着する。従来より所得の高い階層が賃貸住宅居住のメリットを求めて新しい需要者となる。
- 規模、立地、家賃、契約方式などにわたり、多様な住宅が供給され、居住者にとっての選択性が高まる。とくに、流動層や、当面の持ち家取得を要しない世帯などにとって、不利にならない借家が供給される。
- 市場に2重構造が生じる。従来の小規模な大量の貸家ストックと新規に供給される質のよい、相対的に低廉な家賃の賃貸住宅に分かれ、市場競争によって、前者の家賃は相対的に下落する。結果として、劣悪な小規模貸家の整理、再建が促進される。
- しかし、その整理、再建は必ずしも円滑には行われず、小規模貸家全体の水準立ち遅れが大きな問題として、残ることになる。

5. 良質な住宅供給の誘導策

民間賃貸住宅について考えると、日本の住宅税制には、良質な住宅に対する優遇策はほとんどない。（所得税の住宅取得減税は一定規模以下のものは対象外になっている。）良質なものにたいする優遇は金持ち優遇になるといった考え方があるためだろう。住宅金融公庫の場合には、一定水準以上のものでないと融資が受けられないなど、選別的な融資を行っている。民間賃貸住宅の場合、良質な住宅の優遇が、金持ち優遇になるとは考えられない。民間賃貸住宅の水準向上を図るためには、税制や金融の両面において、良質な賃貸住宅の優遇を、従来に増して強力に推進する必要がある。その具体的な方法については、詳細な制度論になる部分が大いなのでここで詳しくは論じない。

しかし、こうした公的資金の投入は、市場の動向にあわせてものにしないと、十分な効果が発揮されない恐れがあることに配慮する必要がある。

5.1 賃貸住宅の立地動向と供給促進策

市場メカニズムの誘導により、良質な民間賃貸住宅の供給を促進する場合、具体的にどのような立地を想定するかによって、実際の誘導策は大きく異なるであろう。それは都市の規模によっても異なるし、とくに民間賃貸住宅の供給が可能な土地の有無無しによって、その対応策は大きく異なることになる。概して、都市圏の規模が大きくなるほど、こうした立地の問題は深刻になるから、ここでは、東京圏を想定してその立地条件を考える事にする。

5.2 都心区の住宅立地

東京の場合、現実には民間賃貸住宅の立地は、山手線の沿線から郊外通勤電車の沿線に転出している。人口減少の激しい区においては、人口定住という目的のために、様々な対応策が考えられているが、有効な方策が確立できていない。豊かであると考えられている都心区でさえ、この問題に十分に対処できる財源を持っていないのである。区政というものの独立性が不十分であり、住民の要望に対応した独立の自治体としての機能が発揮できないのである。区政の視点から見ると、人口の定住化ほど困難な課題はない。これは、東京都より大きい東京圏全体の現象であり、広域的な政策課題だからである。

最近では、国も東京における都心居住の推進に努力をし、都も都心居住実現の方策を模索しているが、その実現可能性は決して高いとは言えない。差し当たり、東京都の住宅マスタープランにおける重点供給地区の拡大の効果が期待される場所である。

本来、都市における諸施設の立地を市場メカニズムに任せておけば、地価負担力の弱い住居系施設は、競争力の強い業務系施設に駆逐されて、郊外に追い出されざるを得ない。その度合いは、結局のところ、業務系の土地需要の拡大によって決定される。

バブル経済下においては、こうした業務系土地需要の拡大がまだまだ続くと思われたがために、必要以上の住宅追い出し効果が働いたように思われる。

業務系の土地需要にも限りがあることは明らかであり、住宅の郊外転出にも限度が見えて来るだろう。ウォーター・フロントなどに十分な業務系宅地を供給すれば、効率の悪い住居系宅地の浸食による業務用地供給には勢いなくなる。現状のままでいっても、都心居住の崩壊がそれほど大きく進むとは考えにくい。

バブル崩壊による不良債権問題の整理とともに、都心区における住宅建設の回復が進む。都心居住を必要とし、家賃支払い能力のある（企業内家賃補助を含む）階層が、山手線沿線程度の距離に住宅を求める動きが顕在化するであろう。こうした新市場形成が円滑に進むためには、前述の新方式による定住期待型賃貸住宅経営の定着という条件が満たされる必要がある。

5.3 郊外の住宅立地

都心区に住めるのは必ずしも一般のファミリー層ではない。勤務先からの家賃補助も少なく、特別な高収入者でもない一般の世帯や単身者は、現制度の賃貸借経営の下では、都心居住を諦めざるをえない。現在、人口の郊外転出の受け皿になっているのは、郊外の鉄道駅から1キロメートル程度以内の共同住宅である。こうした地区では、分譲住宅建設と同時に賃貸住宅の建設も行われている。

現在盛んに供給されている分譲住宅の一部が、やがて賃貸住宅となって市場に出て来るであろう。分譲住宅の購入層自体が、従来に増して流動性の高い階層に移行していることが、その住宅の再度の市場への還流を促すと考えられる。

一方、賃貸住宅のほうも、最近では、立地さえよければ、当面の空き家化の恐れがないことから、比較的良質なものが供給される傾向が見られる。

5.4 郊外駅周辺の農地および低密度宅地の利用

東京の区市別の生産緑地の平均規模は、1500平米から6000平米であるが、利便性の高い区市の規模は概して小さく3000平米以下である。とくに駅に近い場所では、その規模はさらに小さくなる傾向があり、市街化区域内の生産緑地に指定されない農地についても、概ね似た傾向があると考えられる。こうした残された農地は、宅地化の直前の状態にあるにも拘らず、農住関係の制度以外は、特段の誘導策を受けないままに開発され、切り売りされてしまう可能性がある。

こうした規模の土地は、大規模な公的住宅団地建設の対象にはなりにくいだが、共同住宅の建設用地としては、十分な利用価値を持っている。

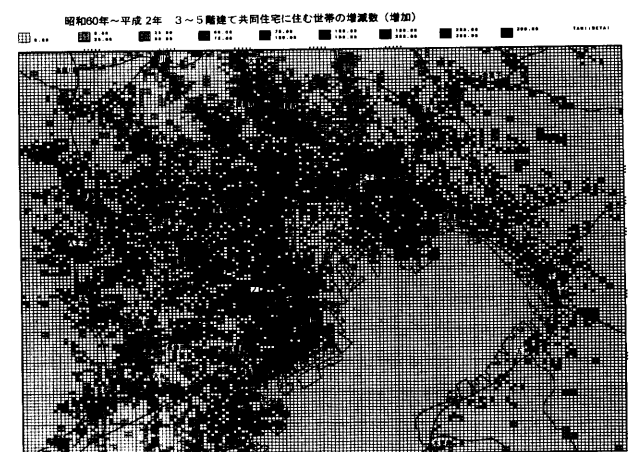


図2 中層共同住宅の増加地域（国調）

本来、駅からの距離が1キロメートル程度の範囲は、共同住宅適地として、建築規制、環境保全、住宅建設金融資、土地住宅税制などにわたり、強力な総合的誘導策が講じられるべきであったのである（図2）。

東京近郊の駅周辺の既成戸建て住宅地の多くは、こうした誘導策がないままに乱開発された結果である。

建築規制の中に、都市全体としての住宅需要に対する配慮が欠けていたと言えるが、さらに視野を広げれば、住宅政策と都市計画、建築指導行政、近郊農業政策、土地家屋税制、公共施設建設などの連携の悪さが、こうした総合的誘導策の確立を妨げて来た。そして現在でも、こうした行政システムの実態は、ほとんど改善されてい

ないのである。行政の枠を越えた問題は政治の指導力に期待するしかないのであるが、政治の貧困もまた、ほとんど改善されていない。

今後こうした状況に大きな変化を期待することはできない。当面は駅周辺1キロメートル程度の地区を重点供給地区に準じる地区として指定し、その建築規制緩和と融資面での優遇策を組み合わせることなどが考えられる。高さ制限や容積率の緩和を行い、これに補うものとして、環境面での規制の強化、住戸密度による規制、良質住宅の優遇などにより、供給される住宅の水準向上を確保することが期待される。

実際の規制緩和の手法は、別な規制と組み合わせる必要があるが、住戸規模の拡大を図ると同時に、家賃の高騰を招くようなことにならないよう、きめ細かな対応が必要になろう。

強力な総合的誘導策に期待するところ大であるが、それが不可能であるとしても、この地区の開発は、現在の市場動向とほぼ軌を一にしているから、不十分な誘導策であっても、相当の効果を発揮し得るはずである。

民間賃貸住宅の有力な市場はこの地区に形成されるしかないと考えられる。その水準を決定する重要な要因は、いかに適切な誘導策が構築できるかにかかっている。

6. 公的賃貸住宅供給の変革と管理問題の改善

平成7年6月に公表された国の住宅地審議会の答申「21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本的体系について」によれば、今後の住宅政策として、市場機能とストック活用の重視を基本とし、公的住宅供給については、住宅市場を補完するものと位置付け、公平性と的確性を確保するよう、住宅供給と住宅管理を見直す方向が提案されている。

このうち、管理問題については、すでに2年前の報告で指摘したところであるが、とくに家賃の適正化については、地方自治体レベルでの改革が先行的に実施されている。具体的には、東京都の住宅政策審議会が答申した、応能応益的家賃制度はすでに都議会の決定を経て、1995年1月から実施されている。横浜市も現在、同種の家賃体系への転換を検討中であり、今回の国の審議会答申との調整を行っている。今後は、各自自治体ごとに、こうした家賃体系の改定が行われ、既存ストックの活用と援助の的確性を達成していくことになる。

6.1 家賃体系の合理化

こうした家賃体系の応能応益的合理化は、家賃支払い能力に余裕があるにも拘らず、公的賃貸住宅に入居継続して貧困者並の恩恵を受けている世帯に、応分の負担をしてもらうことを狙ったものであり、イギリスのサッチャーリズムの住宅対策とも軌を一にするものであるが、

この事から、そのままイギリスのハウジング・ベネフィットのような一般的家賃補助へ移行することは困難である。その理由は様々であるが、家賃補助に関する限り、民間賃貸住宅の水準が低いこと自体が、公民同等の支援の障害になっているのである。

住宅政策の恩恵が一部の世帯にのみ及ぶという日本の住宅政策の体質的な構造は、容易に改まるとは考えにくい。多少の時間がかかっても、できる限りの改変を続けていかねばならないと考える。

当面、手を付けるべきことは、公的賃貸住宅の中における相互の斉合性を回復する事である。公営住宅の1、2種の廃止は、すでに国の答申の中でも明確に言及されているが、公社住宅、公団住宅などとの間の体系的な調整を行い、とくに老朽化が進行した住宅については、その入居階層も変化している事から、相互の区別を解消して、少なくとも公的住宅居住者相互の流動性の確保を図る必要がある。長期的に取り組むべき公民格差の解消に向けて、その基礎を築くと言う意味も担っていると考えるべきである。

6.2 維持修繕改良工事と家賃制度

既存ストックの活用のなかで最も重要なのは、維持修繕改良工事の充実である。公的住宅ストックに限られた話ではないが、住宅の不燃化の進行は、その構造的耐用年数を長期化したので、ストックの適切な維持が今まで以上に重要になっている。この事については、答申においても言及されているが、その円滑な実施は容易ではない。管理問題の難しさは、当事者でないと容易にはわからないものがあるが、少なくとも新規建設以上に厄介な問題であることを認識しなければならない。

公的賃貸住宅については、応能応益的家賃体系への移行に際して、この維持修繕の実施をどのように家賃に組み込んでいけるかが、この問題の鍵である。維持修繕改良工事を、家賃体系と関係なく行い、工事費の支出を家賃に反映できないのであれば、工事についての合意は取りやすいが、家賃の応益性は大きく崩れざるを得ない。工事の実施と同時に相当の家賃値上げをおこない得るようなシステムが必要である。

この問題については、公的住宅管理の当事者の努力に任せると言った事だけでなく、法律や条例の次元で対応すべき問題である。

6.3 その他

この他、公的住宅の管理の適正化については、収入の把握の問題、入居管理の問題、承継、同居の問題など、従来からの懸案が多く、また今後新しく多発する問題として、老人の介護、障害者入居などの問題がある。

公的住宅の管理は、既存ストック活用の鍵であり、今

後は、より具体的、現実的な対応が迫られている。

7. 特定優良賃貸住宅供給促進制度のインパクト

7.1 特優賃制度の特質

公的賃貸住宅制度の供給面の今後の姿を展望する上で、現在、最も注目すべき動向は、特定優良賃貸住宅供給促進制度（以下、特優賃）である。この制度は、公営住宅をはじめとする従来の公的賃貸住宅の供給方式とは異質の制度として新しく創設されたものであり、本研究の視点からは、次のような特徴をもっていると評価できる。

- a. 建設費および家賃対策補助の地方負担分が、地方交付税の対象となったことにより、住宅政策にかかる自治体の財政負担が軽減化された。
- b. 市場家賃を設定し、これを本来支払うべき家賃とし、これと負担可能額との差を補助するという、応能的な要素をもつ家賃補助制度が導入された。
- c. 公営住宅階層の上の層を対象にして、最長20年にわたる、逡減的な家賃補助を行ない、良質な賃貸住宅を負担可能な負担額で供給する。
- d. 自治体、地方住宅供給公社、民間地主などの供給によるが、民間の供給者の場合、家賃補助終了後は、完全に民営化する。

7.2 特優賃制度とその他の公的賃貸住宅の調整

以上、いずれの項目を考へても、特優賃は従来の公的賃貸住宅制度とは抜本的に異なる制度であり、いくつかの点で画期的な内容を含んでいる。しかしながら、現在の制度自体は、毎年一定の率で家賃補助が逡減するという形になっているなど、経済変動にたいするその硬直的な規定は、バブル経済崩壊後の地価、市場家賃の値下がり傾向による問題点を抱えており、何らかの適合的対応を迫られている。

しかし、この制度の本当のインパクトは、既存の公的賃貸住宅制度の変革にいたる、媒介的機能にあると考へねばならない。

資金面、供給対象、援助方式、借上げ方式の是非など、様々な点で、既存の制度との連携の構築が不可欠であるだけでなく、特優賃自体の制度的軌道修正も必要である。

公的賃貸住宅制度の将来は、こうした制度全体の再構築過程を通じて決定していくことになる。当事者でない者が安直に、その将来の姿を想定すべきではないが、現状のままでは、公的部門での拘束条件が強く、その変革は意外に緩慢にしか進まないように思われる。つまり、その異質さの故に、当面は、異質な制度が共存したまま推移するのではないかと考へられる。政治的に強力な指導力が発揮されない限り、現状の制度が大きく変わる事は期待できない。

特優賃の影響は、長期的展望の中で、さらに総合的な視点から評価されるべき問題であるように思われる。性急な評価は慎むべきであろう。

8. 長期的な将来展望

以下では、中期的な将来展望の過程で残さざるを得なかった長期的な問題のいくつかについて、若干の言及を行う。

中期的な展望においては、同時に長期的な展望を前提にしておかないと、その展望の意味に間違いを生じたり、無駄な誤解をよぶ可能性も少なくないと思へられる。

別な言い方をすれば、長期的な課題であつて、当面の変革の対象とはなり得ない事項であつても、長期的な課題の伏線として、中期的に考へておかねばならない問題がある。

その問題の主なものは、以下の諸事項であるが、ここではそのうち、a, b, cの3点についてのみ言及する。

- a. 公民両部門にたいする援助の公平性
- b. 公的賃貸住宅供給意義の変化
- c. 若年単身者の住宅問題
- d. 持ち家と借家の選択性の拡大

8.1 公民両部門に対する援助の公平性

公的賃貸住宅供給を主体とする賃貸住宅政策は、すでに日本の住宅政策の体質となつており、その基本的枠組みは容易には変化しそうにない。

8.1.1 イギリスの場合

イギリスの住宅政策においては、すでに「レンガへの補助より、人への補助」という言葉の通り、ハウジング・ベネフィットと呼ぶ住宅給付金制度を中心として、大幅な住宅政策の転換を図っている。住宅ストックは十分にあるという事から、新規建設は極端に圧縮し、公営住宅の民営化を図るなど、施策の改革の対象は、新規供給や家賃問題より、管理の適正化、効率化の方向に向かっている。ハウジング・ベネフィットは、住宅給付金と訳され、日本では家賃補助制度として紹介されることが多いが、その実態は生活保護の住宅版とでも言うべきものである。

ハウジング・ベネフィットは方法は異なるが、公営住宅居住者と民間住宅居住者に公平に支給される事になっているので、少くとも建て前としては、公民の援助に格差がないようになっている。

日本の場合、生活保護は住宅政策と結び付く事が少ないが、実際には生活保護費の中には、住居費が見込まれている。生活保護の限りでは、日本の場合も公平に住居費援助が行われていると思へられる。

8.1.2 オーストラリアの場合

オーストラリアにおいては、ネガティブ・ギャと呼ばれる住宅投資優遇所得税減免制度や、家賃値上げの権利を家主に保証する賃貸借制度を背景として、すでに優良な民間賃貸住宅が十分にストックされているという事から、公営住宅の供給は、民間では供給されない小規模住宅を中心とするものに主力を置いている。オーストラリアにおいては、持ち家と借家が経済的にバランスしており、週家賃は住宅価格のほぼ1000分の1となっており、利率5パーセント程度で、どちらに住んでも大きな損得がないと言われている。

また、公営住宅の居住者の家賃負担は、所得に対して逡増的になっているので、所得が上昇すると自然に公営住宅から転出していく。公営住宅の家賃が市場家賃並みに設定されているためである。所得の高い人で公営住宅に残っているのは、立地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の人などに限られる。

8.2 日本の住宅政策における援助の公平性

住宅政策の目的の1つとして、できるだけ公平な施策を展開すべきである事は論を待たないであろう。現在の日本のように、公的住宅の供給を主体とした賃貸住宅政策を取っているかぎり、民間賃貸住宅居住者は政策の恩恵に浴することができない。公的賃貸住宅についても、もし、市場並みの家賃を設定し、応能応益的家賃体系を取るならば、民間賃貸住宅居住者に対する援助の余地も生まれるであろう。特優賃制度の創設も、従来の公的賃貸住宅の問題点を回避するように工夫されていると考えられる。

しかし、新規に供給される住宅を水準の高いものとし、そこに所得の相対的に低い人を入居させるという方式を取っている限り、援助の公民格差は縮まらない。むしろ、援助の不公平を拡大していく事になりかねないのである。

公的住宅の中だけでも、公平の維持が難しくなっている。公的賃貸住宅における新旧家賃の格差問題の改善も応能応益的家賃だけでは解決できない。

援助の公平性の欠如は、様々な次元で発生し、解決に向かう見込みはない。この不公平のストレスが、我々の体質になっているかの観がある。

8.3 公的賃貸住宅供給意義の変化

民間賃貸住宅の水準向上が進んだ場合、公的賃貸住宅の意義はどのような方向に向かうのであろうか。

終戦直後のように、住宅が圧倒的に不足していた時代には公的供給の意義は、誰にでも明白であるように思われた。良質な住宅の不足の時代にも、ほぼ、同じような意義を認めてきたと言って良いであろう。日本全体の住居水準が劣悪であった時代には、公的供給が民間をリードするといった効果も少なくなかったと評価される。現

在でも、公的賃貸住宅供給が、住宅の規格、設計、供給システムの改善などに果たす主導的な意義は薄れていないと評価できる。

しかし、今後、民間賃貸住宅の質が飛躍的に向上した場合、従来のような役割は次第に軽くなっていかざるをえない。今後、長期的には、公的賃貸住宅供給の政策目標は、一般的住居水準の向上のためではなく、障害者援助とか、環境共生住宅とか、防災、史跡保存などと結び付いた、町づくりと一体化した住宅建設というような、より創造的な新たな目的に転換せざるを得ないと思われる。

別の言い方をすれば、厳しい経済条件のもとでの住居水準向上といった次元からの脱却といったことになるであろう。公的住宅の供給は、すでにそういった可能性を内在させている。公的援助の格差は、こうした政策の多目的化のなかで解消されていくと考えられる。特優賃のインパクトも、結局はこうした方向に収斂していく可能性が高い。

今後の住宅政策の構造は、より限定的な直接介入と一般的な間接誘導の両極にわかれ、相対的には後者の機能の効果が全体的水準を向上させることになる。公的直接介入は、国の審議会答申にもある通り、市場機能を補強、補完するものにならざるを得ないように思われる。

8.4 若年単身者の住宅問題

単身者の住宅問題は、従来ほとんど顧みられることがなかった。現在、民間賃貸住宅の50パーセント弱が、単身者によって利用されている。

戦後の民間賃貸住宅の主たる需要者は若年の単身者であった。最近では、単身者の内容も変化し、中高年の女性単身者や、中年の単身赴任者なども増えてきている。しかし、若年単身者の数は今後次第に減少すると予測されながらも、なお、その数は膨大である。

高齢の単身者に対する住宅対策は、いくつかの形で始まっているが、今のところ、若年単身者に対する援助はほとんど行われていない。

若年単身者でも、大学生や、予備校生、あるいは中小企業の勤労者などの住居水準は劣悪である。1人当たり畳数の点では、公営住宅居住者や民間賃貸の2人以上世帯より大きいがために、その住居水準に問題がないかのように受け取られやすいが、それは決して正しくない。戦後の賃貸住宅経営の主流であった流動期待型の木造賃貸住宅経営は、その経営期間の少くとも後半において、この若年単身者を主たる需要者としてきたわけである。その居住水準は、面積以外の遮音性、日照、通風、その他、住宅統計では把握しにくい要素で、とくに劣悪であり、公的援助の必要な事は誰の目にも明らかである。

戦後の住宅難の中で、2人以上の世帯を優先的に住宅政策の対象としてきて以来、いまだにこの若年単身者の

住宅問題には手が付けられていない。

確かに、若年単身者の住宅問題は、一般の世帯の住宅問題とは、次のような点で、本質的に異なった問題である。

- a. 流動性が高く、1か所に定住する確率が低い。
- b. 親元を離れている学生の場合など、その学生の就学する市町村にとって、外部からやってきた一時居住者という性格が強い。
- c. 若年単身者の援助は、世帯分離を促進し、いくら援助をしても際限がないという考え方があがる。
- d. 当初は、世帯向けに供給された木造賃貸住宅の後に埋める、住宅市場における有り難い需要者として、そのまま受け入れられてきた。
- e. いずれは世帯を持って、公的援助の対象となるので、個々の学生等にとっては、一時的な問題であるとされた。
- f. 拡大する膨大な住宅需要として、流動期待型の貸家経営を定着させた。
- g. 公的援助なしで、これらの若年単身者を対象とする民間賃貸住宅が成立し、拡大したことは、結果として膨大な不良住宅ストックを蓄積した。
- h. 自治体を基本とする、住宅政策の体系が、流動層としての若年単身者の条件と調和しなかった。
- i. 若年単身者の住宅問題は、一般世帯の住宅問題以上に国の問題である。

日英の住宅問題の歴史においても、若年者の住宅事情は、常に真面目に取り上げられてきた。地方から上京する学生は、現実に劣悪で割高な住宅にしか住めない状態にある。住居費を稼ぎ出すためにアルバイトに精を出す学生で、勉学に悪影響の出ない者は少い。明日の日本を支える若年者の住居水準の低さを放置しておくべきではないのである。

教育費と住宅問題の関係は、一般の世帯においても深刻な場合が多いが、優秀な子弟をもつ地方居住者の場合とくに深刻である。

東京の大学に進学する学生の親の負担は、とくに住居費の点で極めて重い。東京に安い学生向けの良質な賃貸住宅が供給されれば、その恩恵を受けるのは学生本人とその親であり、東京都民ではない。都営住宅を建てるように、東京都が地方から上京してくる学生のために住宅を供給することには、余り多くを期待できない。

現在の住宅政策の枠組みの中ではいかんともしかねる問題ではあるが、このまま放置しておけば、民間賃貸住宅の水準向上の進展に伴って、木造賃貸住宅の単身居住者が、統計的にも最底辺の階層を形成する可能性が高い。

これは、明らかに国に一義的責任のある問題である。自治体という枠にとらわれない住宅都市整備公団、住宅金融公庫などを中心とする政策体系の構築が期待される。

9. 結語

以上で、賃貸住宅部門の将来展望の研究報告を終わる。現在から将来にわたり、賃貸住宅部門が直面している諸問題の主要な部分については、一応の展望ができたと考えている。

平成3年に研究助成の申請を行い、平成4年に第1回目の研究費援助をいただいた。平成5年の報告の後、一年の間隔をおいて、平成6年度の研究費援助をいただいた。この報告をまとめている平成7年9月時点では、すでに足掛け5年、実質4年にわたり、賃貸住宅の問題を考え続けてきたことになる。

極めて、重要な問題だけに、たゆむ事のない分析と、多角的な考察を続けてきた。結果としても、当初予期していた以上の明確な将来展望ができたと考えている。

とくに時期の一致を意図したわけではなかったが、本年6月に国の住宅地審議会から、将来展望を含む答申が出た。その基本線は我々の展望と同趣旨であるが、政策の現実的な検討に関しては、当然、国の審議会答申の方が、より総合的であり、実務的である。

我々の研究は、アカデミズムと言うやや独立した枠の中の作業なので、部分的には独りよがりのところもあると思うが、自由な研究の成果として、審議会答申では触れていない問題についても、敢えて、遠慮なく言及させてもらった。それが、我々の将来展望をより豊かなものにしていくと信じている。

事項によっては、粗野な表現をとったために不快に感じる方もいるかもしれない。そのような場合については、主査の責任として、ここに記してお詫び申し上げたい。表現に関する責任はあくまで主査にあり、各委員にはないことをお断りしておく。

なお、本報告には紙幅の関係から、研究作業の成果である資料の掲載ができなかった。別の機会に、公表させていただく予定である。

<参考文献、関連文献>

- 1) 福岡峻治：東京都住宅マスタープランの成立と構造，総合都市研究，第55号，pp.73-87，東京都立大学都市研究所，1995
- 2) 島田良一，福岡峻治，吉川徹，松本真澄，原田健生：良質な民間賃貸住宅の成立条件について，日本住宅協会第10回ハウジング研究報告集，pp.25-32，平成6年2月
- 3) 島田良一：優良な民間賃貸住宅供給の条件を考える，住宅土地経済，18号，pp.10-18，住宅総合センター，1995

<研究組織>

- | | | |
|----|-------|------------------|
| 主査 | 島田 良一 | 東京都立大学工学部建築学科教授 |
| 委員 | 福岡 峻治 | 東京都立大学都市研究センター教授 |
| | 吉川 徹 | 東京都立大学工学部建築学科助教授 |
| | 松本 真澄 | 東京都立大学工学部建築学科助手 |