

日本における住宅サービスについて(概要)

五石敬路(東京市政調査会 主任研究員)

全泓奎(日本福祉大学 COE 主任研究員)

21 世紀において、日本の住宅政策は主に二つの深刻な問題に直面している。一つは、人口構造の急速な変化であり、もう一つは経済の長期的な不況である。

戦後における日本の住宅政策は基本的に住宅供給の増加に主目的としていた。1970年代から「量から質」への転換が議論されてきてはいたが、現在の住宅政策はより抜本的に改革されようとしている。というのも、日本の総人口は2004年10月1日現在で1億2368.7万人と推計されるが、2006年には1億2774万人でピークに達し、それ以降は減少し始める。また、これと同時に少子高齢化が急速に進行していくことが確実である。従来の住宅政策は人口、経済、都市、及び経済の持続的な拡大を前提につくられているが、人口減少社会に突入すれば、この抜本的な見直しは避けられない。

日本における従来の住宅政策の特徴は、住宅供給というフローを重視し、また公的機関を中心に実施される点にあったが、現在の改革は既にある住宅ストックを重視し、またマーケット・メカニズムを通じて政策の実施をはかろうとしている。また、こうした改革のあり方は必然的に中央及び地方政府の関係のあり方にも変革を促すものである。これまで政府は「住宅建設計画法」を基本にして住宅政策を遂行してきたが、この法のもとでは中央政府は五年ごとに「住宅建設五ヵ年計画」をたて、さらにこれに沿うかたちで各地方自治体が地域ごとの住宅建設計画を策定するように定められている。この計画には、該当期間ごとの住宅供給目標数、最低・誘導居住水準を満たした住宅の比率などといった数値目標が定められており、住宅に関連する各公的機関がこの実施を担った。しかし、社会構造の転換期にあたる現在、こうした従前のシステムが各地域の実情にそぐわなくなってきた。

住宅政策における改革の必要性は、こうした人口構造の転換ばかりでなく、経済の長期不況とも関連している。90年代初頭のバブル崩壊以降、日本政府は景気刺激策として幾度となく公共財政を投入してきた。その結果として巨額の公的累積債務が発生してしまい、現在では公的債務の対GDP比率は2005年時点で170パーセントに達している。なかでも不動産開発や住宅建設は、こうした財政による景気刺激策における重要な手段として考えられたため、中央及び地方政府はこれ以上は従来の住宅政策を維持することができなくなってしまった。問題は財政当局ばかりでなく、こうした住宅政策に直接従事してきた各種公社・公団も同様に深刻である。こうした財政上の事情もまた、日本の住宅政策における変革をせまる大きな要因を構成している。

住宅関連統計もまたこうした政策上の必要から整備されてきた。日本における住宅関連統計は、主に総務省統計局と国土交通省住宅局によって公表されている。このうち、総務省統計局による

ものは、「国勢調査」、「住宅・土地統計調査」などがあり、国土交通省住宅局によるものは、「民間住宅建設資金実態調査」、「住宅市場動向調査」、「空家実態調査」、「住宅需要実態調査」、などがある。この他、国土交通省住宅局住宅政策課が監修し、住宅産業新聞社が発行している『住宅経済データ集』などもある。

こうした統計により日本における近年の住宅動向を概観することができる。

まず量的な指標についてだが、「住宅供給率」は直接公表されていないが、「住宅・土地統計調査」による「一世帯当たり住宅戸数」というかたちで算出することが可能である。先述したように、日本では70年代から住宅政策に関する「量から質」への転換が議論されてきたが、「一世帯当たり住宅戸数」は68年の段階で既に住宅総数が総世帯数を上回っている。「空き家率」は国土交通省により公表されているが、これによれば、空き家総数は660万戸であり、空き家率は12.1パーセントである。またこうした空き家は設備・規模・老朽度の点で質的に劣悪であり、規模・設備・老朽度の面から利用に不適切であると判断される空き家は約20パーセントある。さらに、空き家のうち、最低住居基準を満足し、現在入居者を募集しているものは全体の半分程度に過ぎない。「自家率」及び「借家率」については、前者は過去30年間60パーセント台と一定を保っている一方、借家率は徐々に減少してきており、代わりに空き家が増加している。「一世帯あたりの延面積」は全国的に増加傾向にあるが、所有関係別に見ると借家の延面積が自家に比べて低く、特に民間の借家が低い。「一世帯あたりの延面積」、「一人あたり住居面積」ともに、所得分位別の統計を入手することができるが、後者の方が前者よりも所得分位別の格差は小さい。これは、高所得世帯になるほど、世帯員人数が多いためと考えられる。

次に質的な指標については、「建築経過年数」は「住宅・土地統計調査」で住宅の建築時期別分布が公表されている。これを見ると、戦後に建てられた住宅数が4,119万戸と全体住宅数の約90パーセントを占めている。またその内訳を見ると、1980年代と比べて1990年代の住宅供給が急減していることが分かる。これは、90年代初めのバブル崩壊にともなう経済不況が影響しているものと思われる。「3人以上世帯」は、「世帯員数三人以上で一室に居住する世帯数の比率」として算出することができる。「住宅の施設水準」については、台所が共用か専用か、トイレが洋式か和式か、風呂場はあるかないか、洗面所があるかないか、などの統計を得ることができる。注意したいのは、日本の住宅統計においては、高齢化に関連した施設水準についての情報が詳細にとられているという点である。最後に「住宅満足度」は、国土交通省による「住宅需要実態調査」から知ることができる。これを見ると、全国的に不満足度は減少する傾向にある。

三番目に住宅費負担指標については、「住宅購入価格比率」に関連したデータは得ることができない。ただ、総務省の「家計調査」によって、「住居費支出比率」を算出することが可能である。このデータの推移を見ると、1992年以降から増加トレンドにあることが分かる。これも経済不況の影響と考えられよう。「月所得対比賃貸料支出比率」もまた「家計調査」から算出することができるが、この推移を見ると、公共及び民間賃貸とも比率が上昇傾向にあるが、地方自治体が所有する公共賃貸住宅（公営）の場合にこれが顕著である。「所得対比月償還額比率」もまた「家計調査」か

ら入手可能である。しかし「住宅価格対貸出金額比率」については、公式統計からは確認が難しい。

四番目に住居安全性指標について、「住居移動比率」は別途に公表されていないが、「住居基本台帳人口移動報告年報」から日本総人口に対する移動人口数の比率を算出することができる。「強制移動比率」は日本の公式統計ではとられていないが、毎年ホームレスの強制排除がマスコミ等で報道されている。

最後に住居政策評価指標であるが、これらの指標は別途に報告されていないようである。

量的な住居拡大を目的として、1950～60年代の高度成長期から徐々に様々な法律や公的機関が整備されてきたが、具体的にはそれは次のようなものである。

まず法律としては、「住宅建設計画法」が1966年に制定され、それ以降中央及び地方のレベルでそれぞれ五ヵ年計画がたてられたが、以上見てきたように結果は目覚ましいものであった。たとえば、1973年時点で最低住居基準に満たない住居のシェアは28.6パーセントあったが、2003年にはこれが4.2パーセントにまで減っている。これとともに、五ヵ年計画における目標も徐々に変化してきた。第一次計画では「一世帯一住宅」をスローガンに掲げていたが、第二次計画では早くも住宅難解消が確認され、スローガンは「一人一室」に変わった。第3次計画以降は目標値における「量から質」への転換がはかられ、「住居水準目標」が設定されるようになった。さらに、現在の第八次計画ではそれまでの居住水準に加えて、「住宅性能水準」や「住宅環境水準」などの指標も加えられるようになった。

次に関連機関としては、長期低利の住宅ローンを専門に行う住宅金融公社と、直接に住宅を建設する公営・公社・公団がある。これらの機関は、それぞれ所得分位別階層を対象にしており、公営が低所得層、公団・公社が低・中所得層への住宅提供を専門に担当すると政策的に位置づけられていた。また住宅金融公社は持ち家の促進を目的としていたが、国民が借家よりも持ち家を選好しているという前提から、政府も持ち家の整備に政策上の重点を置いていた。その結果、持ち家と借家との格差が深刻な問題となっており、第八次計画においても借家の住居水準改善がより重視されている。また先述したように、こうした住宅関連の公的機関は近年財務状態が極度に悪化し、再編を余儀なくされている。住宅公団は都市再生機構となり、その中心的業務は住宅供給から都市の再開発へと移され、各自治体に置かれた公社は北海道、千葉、長崎などで事実上の債務破綻状態に陥った。住宅金融公庫も機構の再編とともに、住宅ローンから証券化業務に比重を移行する予定である。しかし、これまで建設されてきた公共住宅のストックをどのように管理、運営していくかも重要な問題である。多くの公共住宅団地では、ある一時期に入居者を大量募集したため、高齢化・少子化の問題が集中的に現われてきており、空き家の増加、地域経済の沈滞などが深刻である。これらのことは、従来のトップ・ダウン型の住宅政策は既に地域のニーズに合わなくなっていることを端的に示しており、地域の福祉、経済、環境などと連動した地域主体の総合的な住宅政策が求められている。そして、地域の多様性に従って数値目標や、それにとれない必要な統計もまた多様化されて然るべきであろう。