

東京圏の住宅事情と政策的課題

— 持家政策から新たな借家政策への転換 —

都市開発部 主任研究員 篠原 二三夫

〈要 旨〉

1. 我が国の住宅政策の課題を一言で表現すると、「相応な負担による一定水準の住宅」の確保ということになる。しかし、昨今の政策の重点は「相応な負担」に置かれ、本来は同等に検討されるべき「一定水準」の確保という居住水準の課題は付随的に扱われてきた。本論では、この居住水準という観点から東京圏の住宅問題と既存の住宅政策の問題点を指摘し、今後の住宅政策の方向性を提示することを目的とする。
2. 住宅統計調査によると、全国の住宅総数は昭和43年に総世帯数を上回った。昭和48年にはすべての都道府県で住宅総数は総世帯数を上回り、我が国の住宅政策は、基本的に量から質の時代を迎えた。第三期住宅建設五箇年計画から最新の第六期計画では、居住水準の向上、良質なストックの形成、豊かさを実感できる住生活の実現などが政策目標として掲げられており、居住水準の向上を目指して老朽住宅の建て替えや住宅設備の整備等が進められてきた。しかし、東京圏における平均的居住水準を悪化させている狭小な住居(ウサギ小屋)の改善は遅れている。
3. 東京圏における狭小な住居は借家に偏っている。核家族化や単独世帯の増加により世帯数は昭和50年代後半から急増しており、借家系住宅着工戸数がこの需要に対応するように増加している。住宅総戸数を総世帯数で割ると、東京圏では1世帯当たり1.1戸の住宅ストックとなるが、狭小で質の悪い空家ストックが多く、最低居住水準以下を除いた有効なストックは1.0戸となってしまう。東京圏の持家系住宅の平均戸当たり面積は97.2㎡あるのに対して、借家系では38㎡程度しかなく、借家と持家の格差は拡大する傾向にある。この格差の大きさは他の先進諸国の大都市圏には見られぬものであり、狭小な借家の改善が大きな課題である。
4. 借家の狭小化の要因には、東京圏における地域的要因と、制度的な背景による全国的要因がある。両者が合わさって、東京圏の持家系と借家系住宅面積の差は一層拡大したものと考えられる。

まず、昭和50年代後半から始まる東京圏への急激な転入人口増は、主に若年層により構成され、単独もしくは2名程度の世帯を形成した。このため狭小な借家への需要が高まり、借家系住宅の着工が急増したものと考えられる。

次に、借家供給の80%以上は民間に依存しているため、採算上有利で、借家関係のトラブルが少ない単独世帯向けの賃貸住宅に供給が偏っている点があげられる。これは東京圏に限らぬ全国的な事情である。

5. 一極集中が激化していた時期とは異なり、全国的な所得格差の緩和、都道府県間人口移動率の低下、人口増加率の低下などを反映して、東京圏への転入超過人口は漸減していくものと考えられ、今後の借家系住宅の需給関係は緩和していくものと予想される。これからは、住宅ストックの居住水準を改善していく好機である。社会資本整備という位置付けから借家政策を見直し、公共主導により借家供給を進める必要がある。具体的な方策として、以下の6つを提案する。
- ①賃貸住宅事業支援のための財政基盤の確保。住宅金融公庫は実績からみて持家系住宅への融資を主体としている。しかし、持家(分譲を除く)は既に一定の居住水準に達していることから、持家に対する融資機能は原則的に民間金融機関へ移譲し、その結果生ずる財政余力を賃貸住宅支援に充当するような体制づくりは考えられないだろうか。
 - ②中核的な賃貸住宅事業実施機関の指定と財源確保。最も住宅事業に実績のある住宅・都市整備公団を東京圏における借家供給の中核実施機関に指定し、周辺自治体と連携した総合的且つ計画的な賃貸住宅供給を担当させるべきである。現在の公団の財政は、財投と分譲収入に依存しているが、賃貸住宅事業を拡大するためには、国費による財源確保が必要である。
 - ③国公有地の賃貸住宅事業への利用。
 - ④民間賃貸住宅や借家需要者への融資・補助金等支援体系の改革。民間賃貸事業者に対する優遇だけではなく、需要者に対しても家賃補助や家賃の支払いに対する税額控除を与え、より高い居住水準を目指した借家需要をつくる。
 - ⑤改正借地借家法に基づく定期借地権付き分譲住宅などの普及。持家と借家のメリットを合わせた第3の居住形態を普及させ、居住の選択肢を増やしていく。
 - ⑥高水準にある建築コストの合理的削減。
6. 借家政策への転換を成功させるには、借家居住においても、持家に劣らぬ安定した居住感覚がもてるように配慮する必要がある。このためには次のような方策を含め、ハード・ソフト両面における政策の充実を図る必要があろう。第1に、良好且つ十分な借家ストックを形成し、ライフステージに応じて適切な借家を確保できる環境を整備することである。第2に、公共賃貸住宅という性格を活用し、借家契約上の不安を取り除くことである。第3に、周辺コミュニティ単位で緑地やアメニティーを整備し、ゆとりと自然のある住宅環境を提供していくことである。

1. はじめに

我が国における現在の住宅政策の課題を一言で表現するならば、総合土地政策推進要綱に掲げられているように、「相応な負担による一定水準の住宅」¹⁾の確保と言えよう。この課題は、「相応な負担＝価格」および「一定水準＝一定居住水準」の二つから構成されており、両者は同等に検討されてこそ意味を持つ。しかし、昨今の議論は住宅価格(地価)や住宅取得能力などに関する事に偏りがちであり、居住水準については、重要な課題と認識されているにもかかわらず、付随的なテーマとして扱われていることが多い。

本論は、この居住水準という観点から、東京圏の住宅問題と既存の住宅政策の問題点を指摘し、今後の住宅政策の方向性を提示することを目的とする。

なお、本論における東京圏は南関東1都3県を意味するが、住宅統計調査における京浜大都市圏を東京圏として扱う場合がある²⁾。その場合は「東京圏(京浜)」と記す。

2. 居住水準の考え方について

住宅統計調査によると、我が国の総住宅数は昭和43年に総世帯数を上回った。さらに、昭和48年にはすべての都道府県で住宅総数が総世帯数を上回り、その後の住宅政策は、基本的に量から質(居住水準)の時代を迎えたとの認識に立っている。第三期住宅建設五箇年計画³⁾以降の住宅政策の基本的考え方は、「居住水準の向上」(第三期／

昭和51～55年度および第四期／56～60年度)、「良質な住宅ストックの形成」(第五期／61～平成2年度)、「国民が豊かさを実感できる住生活の実現」(第六期／平成3～7年度)というように、居住水準に重点を置いている。

この居住水準はどのように決められるものであろうか。我が国を含む先進諸国⁴⁾の居住水準に対する考え方はほぼ共通している。まず一定の水準値を設け、それ以下の住宅を水準以下住宅(Sub-standard Housing)と見なす方法を用いる。したがって、住宅政策の目標は、水準以下の住宅をどれだけ減らせるかということになる。水準値の規定は、各国別に多少の違いはあっても、①建物の老朽度、②設備の充足度、③居住密度の3点に基づいて行われている⁵⁾。

我が国では、第三期住宅建設五箇年計画以来、この水準値に対応する最低居住水準および居住水準の向上を目指すための誘導居住水準が定められている。最新の第六期住宅建設五箇年計画では「最低居住水準については、すべての世帯が確保すべき水準とし、特に、大都市地域に重点を置いて最低居住水準未達の世帯の解消に努めるものとする」、「西暦2000年を目途に全国で半数の世帯が、さらに、その後できるだけ早期に、すべての都市圏で半数の世帯が誘導居住水準を確保できるようにする」という目標を設定している。

夫婦と2子からなる4人世帯の場合、最低居住水準は3DKで住戸専用面積50㎡となる。

誘導居住水準は、都市の中心およびその周辺における共同住宅居住を想定した「都市居住型誘導居住水準」と、郊外および地方における戸建て居

¹⁾総合土地政策推進要綱では、土地政策の目標である「適正な地価水準の実現」の記述の部分に、「特に、住宅地については、中堅勤労者が相応の負担で一定水準の住宅を確保しうる地価水準の実現を図る」と記載されている。したがって、要綱の意図としては、地価水準の目標であるが、本論では、住宅政策の目標として引用した。

²⁾京浜大都市圏は、住宅統計調査において用いられている都市圏域であり、東京特別区、横浜市、川崎市を中心市とし、その中心市へ1.5%以上の通勤・通学者を送り出している周辺市町村からなる都市圏である。1.5%未満であっても、その周囲が周辺市町村としての基準に適合した市町村によって囲まれている場合は、周辺市町村として扱う。実際には、東京圏(南関東1都3圏)の都市化地域のはほとんど、および茨城県、栃木県、群馬県の南部地域を範囲に含む。東京圏の大まかな特性をみるためには、京浜大都市圏のデータも使用可能と判断した。京浜大都市圏の圏域面積は12,878.95km²、東京圏の面積は13,544.18km²である。

³⁾住宅建設計画法に基づいて、これまで第一期(昭和41年～45年度)から第六期(平成3年～7年度)までの五箇年計画が策定されている。

⁴⁾米国、イギリス、フランス、日本のこと。

⁵⁾財団法人日本住宅総合センター「居住水準の国際比較」平成3年8月、第4章、1. 水準以下住宅の比較を参考に記述。

住を想定した「一般型誘導居住水準」の2つから構成されている。

4人世帯の場合、「都市居住型誘導居住水準」は3LDKで91㎡、「一般型誘導居住水準」は3LDKおよび余裕室で123㎡というように、世帯当たりの間取りや住居面積が定められている。設備についても専用水洗便所、洗面所、浴室、洗濯用スペース、暖冷房、給湯、防火等についての基準が設けられている。

表-1 都市居住型誘導居住水準

世帯人員	室構成	居住室面積	住戸専用面積 (壁厚補正後)	(参考) 住戸専用面積(内法)
1人	1DK	20.0㎡ (12.0畳)	37㎡	33.0㎡
1人 (中高年齢)	1DK	23.0 (14.0)	43	38.0
2人	1LDK	33.0 (20.0)	55	48.5
3人	2LDK	46.0 (28.0)	75	66.5
4人	3LDK	59.0 (36.0)	91	82.5
5人	4LDK	69.0 (42.0)	104	94.5
5人 (高齢単身者を含む)	4LLDK	79.0 (48.0)	122	110.5
6人	4LDK	74.5 (45.5)	112	102.0
6人 (高齢夫婦を含む)	4LLDK	84.5 (51.5)	129	117.0

- 注1) 標準世帯とは、この場合、夫婦と分離就寝すべき子供により構成される世帯をいう。ただし、6人世帯の子供については、そのうち2人は同室に就寝するものとしている。
- 2) 居住室面積には、寝室、食事室、台所(又は食事室兼台所)及び居間のみを含む。
- 3) 住戸専用面積には、寝室、食事室、台所(又は食事室兼台所)、居間、便所、浴室、収納スペース等を含むが、バルコニーは含まない。なお、住戸専用面積(壁厚補正後)は、鉄骨コンクリート造を想定した壁厚補正を行っている。
- 4) 室構成の記号は、数字は寝室数、Lは居間、Dは食事室、Kは台所(ただし、1人世帯のDKは食事室兼台所)である。
- (出所) 建設省住宅局住宅政策課監修「住宅経済データ集」平成4年度

最初に、建物の老朽度について、東京圏(京浜)と先進国の大都市圏⁶における戦前の老朽住宅ストック率を比較する。ニューヨーク圏(以下、ニューヨークという)やパリ圏(以下、パリという)の老朽住宅ストックは40~45%に達しているのに対

して、東京圏(京浜)の場合は、木造住宅が多く、建て替えが進んでいることもあり、昭和58年には4%、63年には2%強の低いストック率となっている。全国ベースでも7%程度である。戦後まもなく建設された木造住宅もあり、老朽度に関して問題がないとは言えないが、ニューヨークやパリと比較する限り、建物の老朽度は全般的にはそれほど深刻な状況ではなさそうである。なお、戦前から63年までの住宅ストックにおける「大修理を要する」および「危険又は修理不能」の構成率は4.8%程度である。

次に、設備の充足度に関する状況をみると、東京圏(京浜)における専用水道および専用便所の充足率は各々97%および95%となっている(表2)。専用浴室については昭和58年(1983)の調査時点では84%の充足率であったが、63年時点では88%に改善している。この点ではまだ改善の余地があるし、水洗化されていない専用便所は12%程度あることから、総合的な設備の充足率は、パリと並ぶ程度と考えられる。しかし、住宅設備の質的改善は総じて着実に進んでいるものと判断できる。

表-2 住宅基本設備の充実状況(大都市圏)

都市圏名	調査年	専用水道あり(%)	専用便所あり(%)	専用浴室あり(%)	基本設備あり(%)
ニューヨーク圏	1980	×	×	96.2	97.2
ロンドン圏	1981	×	97.8	97.9	93.02)
パリ圏	1984	99.5	86.5	86.6	81.2
京浜大都市圏	1988	96.9	94.7	87.8	87.5

(注) ×印は対応するデータが入手できないもの。

1) 水道、便所、浴室のすべてを専用するもの。

2) 水道の専用を除いている。

(出所) 財団法人日本住宅総合センター「居住水準の国際比較」平成3年8月および総務庁統計局「住宅統計調査報告、大都市圏編」昭和63年より作成。

⁶各大都市圏の都市圏域は以下のとおりである。

○ニューヨーク圏:1983年の住宅調査速報(Current Housing Reports)が取り上げている標準大都市統計地域(SMSA)で、ニューヨーク市とこれを取り巻く4つのカウンティから構成される圏域。圏域面積は5,477km²。

○ロンドン圏:イギリスのセンサスで定義されている大ロンドン圏(Greater London)。圏域面積は1,579km²。

○パリ圏:国立経済統計研究所(I.N.S.E.E.)が定義しているパリ都市圏。パリ市を中心とする都市化地域全体を指し、行政区域とは別個に定義されている。圏域面積は2,312km²。

最後に、居住密度という観点から検討してみよう。1979年(昭和54年)3月、ECの非公式報告の中に、「日本人はウサギ小屋とあまり変わらない住宅に住む仕事中毒……」という一文があることが判り、ウサギ小屋論議をかもした。その後、我が国の住宅戸当たり面積は徐々に改善し、昭和63年の住宅統計調査時点では53年の80.3㎡から89.3㎡に達し、英国の75.1㎡(1986年)、フランスの82.3㎡(1984年)、旧西ドイツ(1987年)の86.3㎡と比較しても優位な状況にある。

なお、米国は、戸建てとモービルハウスの平均住居面積で151.9㎡(1985年)というデータしかなく、直接比較できない⁷。

住居面積を大都市圏単位で比較しても、ロンドン圏(以下、ロンドンという)の70.0㎡(1986年)、パリの68.6㎡⁸(1984年)に対して、東京圏(京浜)は69.5㎡(1988年)と健闘している。しかし、この数字は、ロンドンの都市圏域：約1,600km²、パリの都市圏域：約2,300km²、東京圏(京浜)の都市圏域：約12,900km²に基づく比較である。パリ圏の面積に近い東京都(約2,200km²)の戸当たり住居面積は60.3㎡であるから、同規模の都市圏で比較すると、東京の住居面積は14%程度狭いことになる。また、逆に言えば、パリの5.6倍の広い圏域に狭い住宅が分布していることになる。

大都市圏では一戸当たりの世帯人員は少ない。昭和55年の比較では、ニューヨーク：2.71人/世帯(米国：2.75人/世帯)、ロンドン：2.59人/世帯(イギリス：2.70人/世帯)、パリ：2.42人/世帯(フランス：2.70人/世帯)に対して、東京圏(京浜)は2.97人/世帯(全国：3.22人/世帯)となっている。つまり、東京圏(京浜)の戸当たり住居面積はロンドンやパリと同等であるが、戸当たりの世帯人員は最も多いことになる。なお、東京都の場合は2.67人/世帯でニューヨークよりやや少ないが、ロンドンやパリを上回る。

データの調査時点は一致していないが、戸当たり面積をこの世帯人員で除して一人当たりの床面積を大まかに求めると、ロンドン：27.0㎡、パリ28.3㎡に対して東京圏(京浜)は23.1㎡程度となる。

米国やイギリスでは、一般的に「1室当たり1.01人以上」を過密居住とみなしている。ニューヨークやロンドンでは、これに該当する住宅が5%前後であるのに対して、東京圏(京浜)では18%にも達している(表3)。これではウサギ小屋云々と言われても仕方がない。

表-3 1室当たり人員の比較(単位:%)

大都市圏	調査年	0.5人以下	0.51～0.75	0.76～1.00	1.01～1.50	1.51以上	1.01以上
ニューヨーク圏	1980	54.9	23.1	16.4	4.0	1.7	5.7
ロンドン圏	1981	51.8	42.9		3.9	1.3	5.2
パリ圏	1982	×	×	×	×	×	3.8
京浜大都市圏	1983	23.2	20.5	38.0	12.4	6.0	18.4

(注) フランスでは別の居住水準を定めており、それに比べて1室少ない場合を過密、2室少ない場合を超過密としているが、超過密の場合が、1室当たり1.01人以上には該当するとみられる。

(出所) 財団法人日本住宅総合センター「居住水準の国際比較」平成3年8月

このように、世界諸国の大都市圏を比較すると、東京圏の居住水準については、老朽木造住宅や専用浴室の整備等の問題もあるが、過密居住や住宅面積の狭小性が最も重要な課題と判断される。住宅建設五箇年計画における居住水準目標は、世帯人員に応じた住居面積の確保に重点をおいているが、本論においてもこの点に重点を置くものとする。

以降では、東京圏全般の住宅事情を整理するとともに、東京圏に分布する狭小な住宅の特性について分析する。

⁷米国は1985年度実施のAmerican Housing Surveyで、戸建て住宅に限りて床面積が調査された。

⁸財団法人日本住宅総合センター「居住水準の国際比較」平成3年8月による。各国の戸当たり平均面積は、芯々測定に統一した面積。

3. 東京圏の住宅事情

国レベルの比較では、米国を除いて先進国の居住面積と同等以上の水準にありながら、大都市圏の比較では、どうして「ウサギ小屋」が登場するのであろうか。まず東京圏の住宅事情をいろいろな角度から眺めてみよう。

(1) 人口と世帯数

①人口の推移

東京圏の人口は、平成2年の国勢調査時点で3,180万人に達し、全国総人口：1.23億人の約25.7%を占めている。また、昭和60年から平成2年までの人口増加率は5.0%/5年を示し、全国一の人口成長地域である。東京圏のうち、東京都の人口増加率は横ばい状態であるが、周辺3県の増加率は都道府県中上位3位を占めている（埼玉県：9.2%/5年、千葉県：7.9%/5年、神奈川県：7.4%/5年）。なお、東京圏の人口増加率は徐々に低下しているが、全国の人口増加率も低下しているため、昭和50年以降の東京の人口増加率は、相対的に上昇している（表4）。

表－4 東京圏の人口成長率の推移

	昭和40-45年	昭和45-50年	昭和50-55年	昭和55-60年	昭和60-平成2年
全 国	5.50%	6.95%	4.57%	3.41%	2.12%
東京圏	14.73%	12.14%	6.13%	5.49%	5.03%
相対的成長性	2.68	1.75	1.34	1.61	2.37

（注）相対的成長性は、東京圏の人口増加率を全国の増加率で除した値。

（出所）総務庁統計局「国勢調査」より作成。

②世帯数の推移

東京圏の世帯数は平成2年の国勢調査によると1,134万世帯に達し、全国世帯総数：4,067万人の27.9%を占めている。これは人口シェアを上

回る。また、東京圏の世帯数増加率は三大都市圏中最大であり、昭和60年から平成2年の人口増加率の倍近い増加率となっている（表5）。

表－5 世帯数増加率の推移

	昭和55年～60年	60年～平成2年
全 国	6.0%	7.1%
東京圏	8.0%	10.3%
大阪圏	4.6%	5.7%
名古屋圏	5.8%	8.8%

（出所）国勢調査報告より作成。

世帯数増加の背景は、核家族化の進行と単独世帯が増加しているためである。東京圏の1世帯あたりの人員は平成2年時点で2.76人と三大都市圏の中では最も少ない。また、単独世帯の割合は28.5%と最大である（表6、表7）。

表－6 1世帯当たり人員の推移（人/世帯）

	昭和55年	昭和60年	平成2年
全 国	3.22	3.14	2.99
東京圏	2.98	2.91	2.76
大阪圏	3.09	3.02	2.89
名古屋圏	3.33	3.27	3.10

（出所）総務庁統計局「国勢調査」より作成。

表－7 単独世帯の割合（%）

	昭和55年	昭和60年	平成2年
全 国	19.83	20.79	23.09
東京圏	25.37	26.12	28.49
大阪圏	21.19	21.22	23.65
名古屋圏	19.02	19.62	22.14

（出所）総務庁統計局「国勢調査」より作成。

(2) 住宅ストック

①住宅ストック

昭和63年の住宅統計調査によると、全国の総住宅戸数は約4,201万戸である。東京圏(京浜)には、その26.9%の約1,132万戸の住宅が集積している。大阪圏と名古屋圏のシェアは各々14.6%と6.5%であり、三大都市圏で全国のほぼ半数を占めている。三大都市圏中、東京圏(京浜)の住宅シェアだけが昭和53年以来続けて伸びている(表8)。

表-8 住宅ストックと地域シェア(万戸・%)

	昭和53年	昭和58年	昭和63年
全 国	3,545	3,861	4,201
東京圏	930 (26.2%)	1,024 (26.5%)	1,132 (26.9%)
大阪圏	525 (14.8%)	568 (14.7%)	612 (14.6%)
名古屋圏	232 (6.5%)	251 (6.5%)	274 (6.5%)

(出所)総務庁統計局「住宅統計調査」より作成。

②利用形態別ストック

全国や他の都市圏に比べて、東京圏の借家系住宅⁹構成比(以下、借家系比率という)は45.4%(昭和63年)と非常に高い。東京区部になると、借家系比率はさらに上昇し、54.8%を示している(表9)。

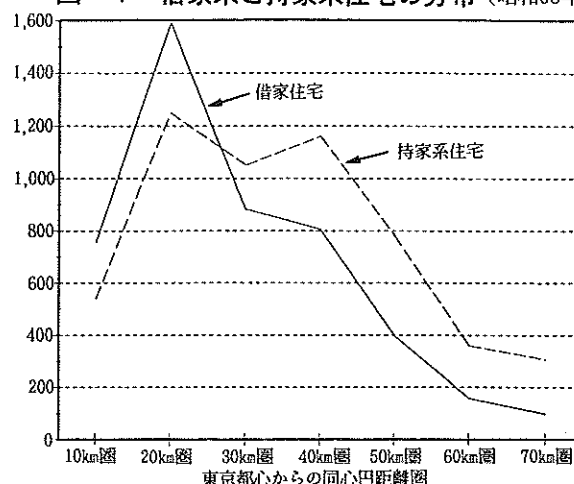
東京都心を中心とする距離圏別に借家系と持家系住宅の分布状況をみると、都心から20~30km圏における借家系住宅戸数は、持家系を上回っており、借家系住宅が都心周辺を中心に集積していることがわかる(図1)。

表-9 借家系と持家系住宅構成比(昭和63年)

	持家系比率(%)	借家系比率(%)
全 国	61.3	37.5
三大都市圏	54.3	43.6
東京圏	52.0	45.4
東 京 都	41.4	54.1
東京 区部	40.0	54.8

(出所)総務庁統計局「住宅統計調査」より作成。

図-1 借家系と持家系住宅の分布(昭和63年)



(出所)総務庁統計局「住宅統計調査」より作成。

③住宅数と世帯数

東京圏(京浜)の住宅総戸数を総世帯数で除した1世帯当たりの住宅数は、昭和63年時点で1.10戸である。これからみると、住宅市場の需給バランスは買い手側に偏っていることになるが、実際には次のような点に留意する必要がある。

この数字は昭和63年の住宅統計調査に基づいているが、住宅総数にカウントされている住宅には、次のような住宅が含まれている。

- ・一時現在者のみ(昼間だけの利用等普段は人が居住していない住宅): 13.6万戸

⁹借家系住宅とは、住宅利用関係別住宅のうち、貸家と給与住宅を合計したものである。これに対して、持家系住宅とは、持家と分譲住宅を合計したものである。この4つの利用形態は、以下のように定義される。

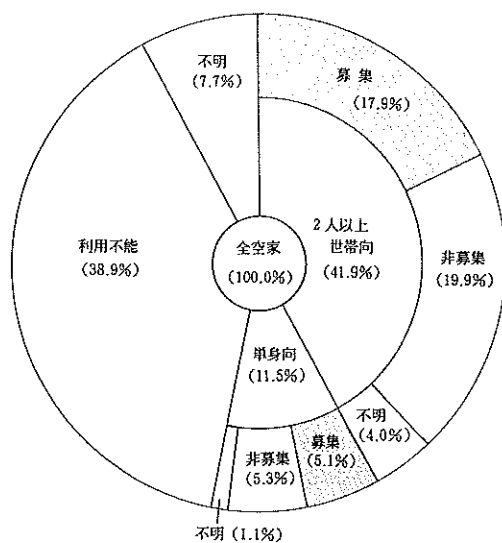
- ①持 家：建築主が自分で居住する目的で建築するもの。
- ②貸 家：建築主が賃貸する目的で建築するもの。
- ③給与住宅：会社、官公署、学校等がその社員、職員、教員等を居住させる目的で建築するもの。
- ④分譲住宅：建て売り又は分譲の目的で建築するもの。

- 空き家(別荘や賃貸又は売却用住宅等) : 93.0 万戸
- 建築中の住宅 : 7.9 万戸

このうち「賃貸又は売却用の住宅」は有効な市場ストックと思われるが、東京都および大阪府で実施された平成2年空家実態調査によれば、空家の内38.9%が狭小や老朽等のために利用不能なストックとなっており、最低居住水準を満たした上で入居者を募集している空家は23.0%にすぎないという結果が出ている(図2)。東京圏(京浜)にこの率を当てはめると、有効な市場ストックは21万戸程度ということになる。この値をもとに1世帯当たりの有効住宅数を求めると、1.01戸程度にしかない。これでは需要が急増すれば、供給が追い付かず、住宅価格は容易に高騰することになる。

この結果は、既存住宅ストックの居住水準の改善を進めることが、住宅需給の安定のために如何に有効であるかを示している。

図-2 最低居住水準を指標としてみた空家の水準



注1) 世帯向、単身向、利用不能の区分は、最低居住水準の基準(規模、便所の専用、共同別、老朽度)による。

2) 非募集とは、改善計画のための待機、入居準備中、別荘・セカンドハウスの利用、資産として保有、長期留守等の理由により、入居者を募集していない空家である。

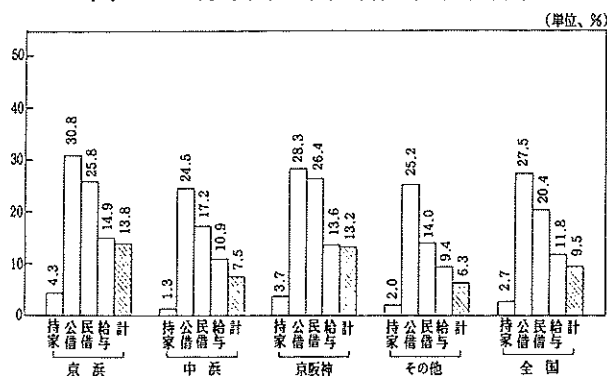
(出所) 建設省住宅局政策課監修「住宅政策の新展開」平成4年

④利用形態別住宅ストックの居住水準

全国の住宅の内、住居面積条件による最低居住水準以下の住宅数は355万戸ある。これは主世帯総数の9.5%程度である。東京圏(京浜)の最低居住水準以下の住宅数は142万戸で、主世帯総数の13.8%に達しており、住居面積の水準は低い。

また、利用形態別にみると、全国的に借家系住宅の最低居住水準達成率は低い、中でも東京圏(京浜)の借家系住宅が最も低い水準にあることがわかる。

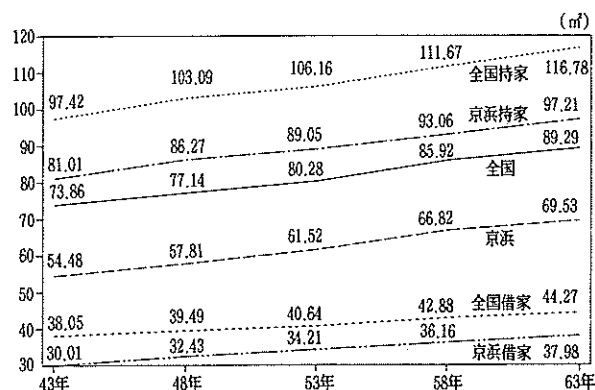
図-3 都市圏別最低居住水準未達率



(出所) 建設省住宅局政策課監修「住宅政策の新展開」平成4年
総務庁統計局「住宅統計調査」昭和63年

戸当たり延床面積(ストック)の推移をみると、全国的に持家系と借家系住宅の戸当たり住居面積の格差は非常に大きい。東京圏(京浜)の住居面積は全国よりも低く、その中でも借家系住宅の延床面積は昭和63年の時点で38.0㎡足らずである。持家系住宅の面積は97.2㎡あり、借家系の場合の2.64倍である(図4)。

図-4 戸当たり延床面積の推移



(出所) 建設省住宅局政策課監修「住宅政策の新展開」平成4年
総務庁統計局「住宅統計調査」昭和63年

先進諸国の状況をみると(表10)、持家系と借家系住宅の床面積には多少の差はあるものの、我が国のような大幅な差はない。

持家では米国に次いで床面積が広いにもかかわらず、借家系住宅の床面積は4ヶ国中最も狭い。

表-10 住宅所有関係別平均床面積の比較

(単位: m²)

	アメリカ 1985年	イギリス 1986年	フランス 1984年	日本 1988年
総 計	151.9 (147)	75.1 (78)	82.3 (86)	89.3 (89)
A 持家	159.0 (153)	81.5 (85)	96.1 (100)	116.8 (117)
B 借家	115.7 (112)	69.7 (73)	67.9 (71)	44.3 (44)
A/B	1.37	1.17	1.42	2.64

注1) 床面積の定義は次のとおり。

アメリカ: 未完成の屋根裏部屋、住宅内埋込みのガレージなどは除く。
地下階は完成、未完成にかかわらず床面積に入れている。

数値は回答者の申告による。不明のときは調査員が住宅の外壁周りを実測している。(中位値)
なお、戸建てとモービルハウスのみの面積、長屋、共同建ては除く。

イギリス: 内壁面積について調査員が測定した。店舗併用住宅も含む。(中位値)

フランス: 回答者の申告による内壁面積。居住目的以外に利用される室の面積は含まれない。

日本: 住宅の各階の床面積の合計。玄関や土間、店、事務室などは含む。別棟の倉庫、作業場は含まない。アパートは共同部分は除く。

2) () 内数値は面積調整値。日本は外壁中心値で測定しているのに対して、アメリカは外壁外側で測定、イギリス、フランスは外壁内側で測定しているため、日本の面積を1として、アメリカは1.04、イギリス、フランスは0.96の係数で除し、調整した。

3) イギリスの借家は民間賃貸のみ。

(出所) 財団法人日本住宅総合センター「居住水準の国際比較」
平成3年8月

また、他の先進諸国の大都市圏と比べて、東京圏の持家と借家の住居面積格差は非常に大きい。持家と民間借家の戸当たり住居面積には、約3倍の開きがある(表11)。

⑤住宅フロー

東京圏における新設住宅着工戸数は、昭和50年代後半の貸家着工数の急増により、50年代中頃の33~34万戸の水準から、62年のピーク時には62万戸とほぼ倍増した。その後は横ばい状況が続き、平成3年度には減少に転じている(図4)。平成4年度は貸家着工の増加により再び増加している。

昭和50年代後半の東京圏の住宅着工の特徴は、借家系住宅の着工戸数が持家系を大きく上回っている点である。大阪圏や名古屋圏では総じて持家系比率が高い。

新設着工住宅の戸当たり床面積の推移をみると、持家面積は着実に伸びているのに対して、貸家面積は昭和50年代中頃から漸減し、63年に一旦増加に転じたものの、それ以後は漸減横ばい状態が続いている。このため、住宅フローにおいても、借家系と持家系住宅の戸当たり床面積の格差はますます拡大する傾向にある(図6)。

表-11 建て方別・所有関係別平均延床面積の比較

(単位: m²)

	調査年	型別	持家	民間借家	公共借家	社会住宅	計
ロンドン	1986	戸建て	84.0 (87.5)	82.0 (85.4)	71.9 (74.5)	75.1 (78.2)	81.7 (85.1)
		集合	55.7 (58.0)	47.1 (49.1)	46.1 (48.0)	47.0 (49.0)	49.4 (51.5)
		計	76.2 (79.4)	61.4 (64.0)	55.1 (57.4)	49.6 (51.7)	67.2 (70.0)
パリ	1984	戸建て	93.5 (97.4)	78.1 (81.4)	×	78.6 (81.9)	91.1 (94.9)
		集合	71.2 (74.2)	49.7 (51.8)	×	65.7 (68.4)	59.7 (62.2)
		計	81.1 (84.5)	51.7 (53.9)	×	65.9 (68.6)	65.9 (68.6)
東京都	1988	計	93.2	31.6	42.5	49.5	60.3

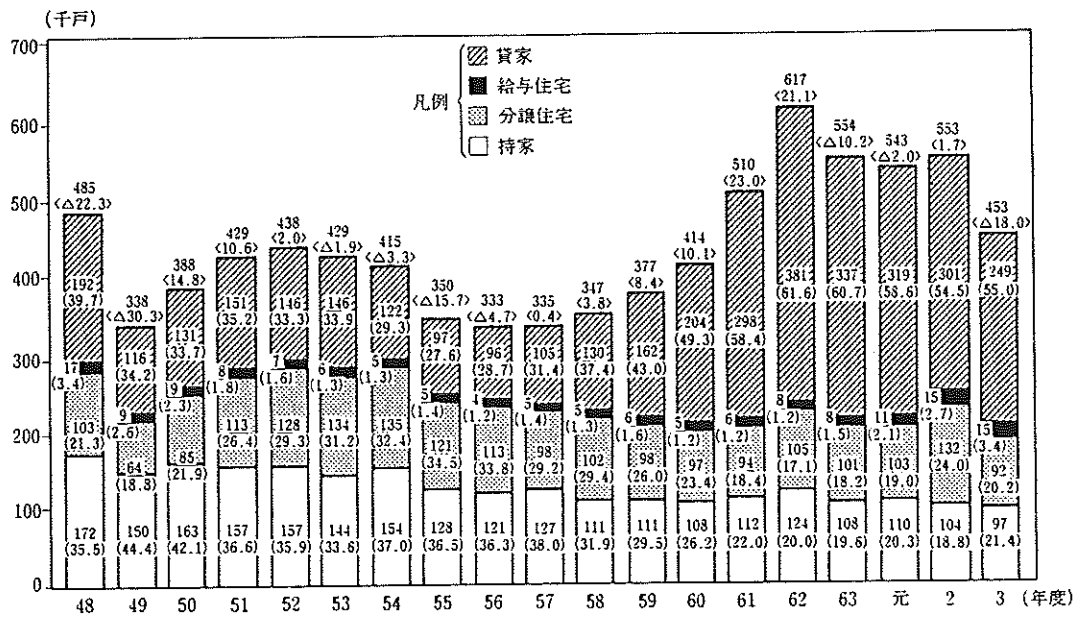
(注) 欄中の数字はオリジナルデータ、

() 内の数字は芯々測定に統一した面積。

(出所) 財団法人日本住宅総合センター「居住水準の国際比較」平成3年8月

図-5 新設住宅着工戸数の推移（東京圏）

（関東臨海・総戸数、利用関係別）



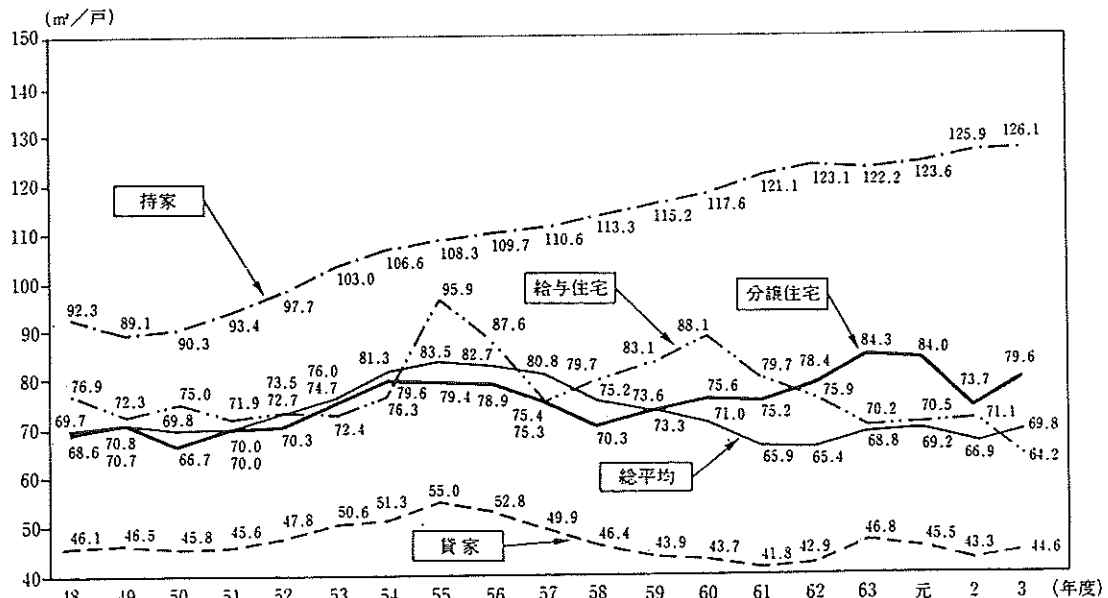
（注）＜ ＞内は前年度比（％）、（ ）内は総戸数に占める割合（％）である。

（資料）「住宅着工統計」（建設省）

（出所）建設省住宅局住宅政策課「住宅経済データ集」平成4年度

図-6 新設着工住宅の1戸当たり床面積推移

（関東臨海・総平均、利用関係別）



（資料）「住宅着工統計」（建設省）

（出所）建設省住宅局住宅政策課「住宅経済データ集」平成4年度

⑥東京圏の住宅事情

東京圏は、核家族化や単独世帯の増加により、昭和60年以降も世帯数の増加が顕著である。この住宅需要に対応する住宅供給の主体は、住宅着工の動向からみて借家系住宅と判断される。

大都市圏中心付近では、世帯当たり人員数は少ないのが通常であるが、東京圏の場合は、先進諸国の大都市圏と比べて多めであり、借家の戸当たり床面積が狭いことと合わさって、居住密度の高い状況が生じている。仮にこれが需要者の価値観や利用形態の多様化によるものであっても、狭小な借家が増加することによって、土地利用に偏りが生じ、住み替え需要者の選択肢に応じた広さをもつ借家供給が減少するようでは問題がある。現実には、借家の多くが狭小な住宅であることから、ライフステージに応じた住み替え需要を充たす住宅ストックとはならず、住み替え需要者は、選択肢のない中で持家取得のために家計を切り詰めている状況が想定される。

全国の借家系住宅の主要部分を占める貸家の延床面積別着工状況をみても、30㎡以下の貸家着工が最も多い(図7)。

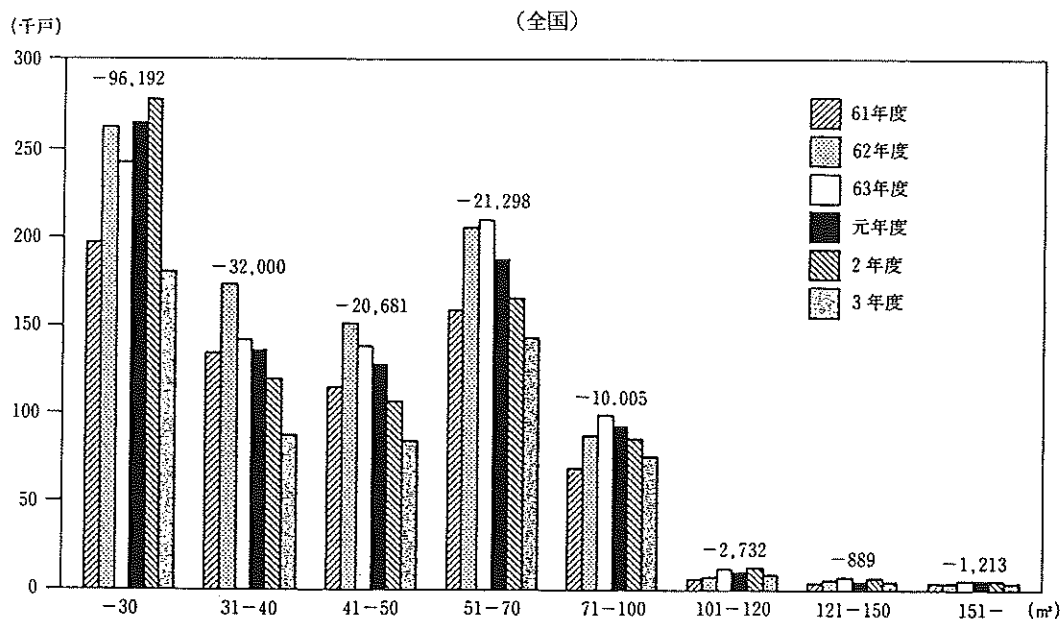
借家供給は農地転用など地主の土地利用によるものが多いし、分譲住宅は多少の増減はあっても一定水準で供給されていることから、東京圏における高地価は、借家系住宅の狭小化の主因とはいにくい。むしろ、賃料水準は他の圏域より高く、賃貸住宅経営には好ましい。東京圏に借家系住宅が多いことや、全国的に借家が狭小化していることにはその他の要因があるはずである。次項では、この背景を検討するために、東京圏におけるマクロ的需給関係や住宅政策における制度的問題に着目して分析を行う。

4. 東京圏における借家の急増と狭小性

(1) 転入超過人口と住宅着工戸数の変化

東京圏では、二度のオイルショックや不況期にかかわらず一貫して転入人口の超過が継続している(昭和48年～平成4年)。転入超過人口は、第2次オイルショック後の50年代後半から前年を上回る上昇を続け、昭和62年をピークに減少に転じている。昭和61年や62年の転入超過数であ

図-7 借家系住宅の規模別新設着工戸数



(注) 図中の数字は、(平成3年度の戸数)-(平成2年度の戸数)である。

(資料)「住宅着工統計」(建設省)

(出所)建設省住宅局住宅政策課「住宅経済データ集」平成4年度

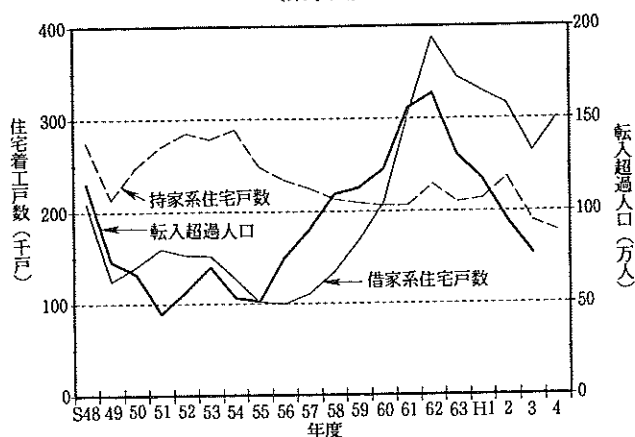
る15～16万人は、現在の立川市や三鷹市の人口規模に匹敵する。また、55年から60年までの東京圏の人口自然増約110万人に対して、転入超過による社会増は5割弱の48万人にも達しており、この時期の人口集中の強さを示している。

この転入超過人口の推移と東京圏における住宅着工戸数の推移を対比すると(図8)、持家系住宅着工動向とは相関がないが、転入超過人口は、借家系住宅着工動向に1年先行して正の相関を示している(決定係数：0.81、昭和55年～平成3年)。

参考までに大阪圏における転入超過人口(転出

図-8 転入超過人口と住宅着工戸数の推移

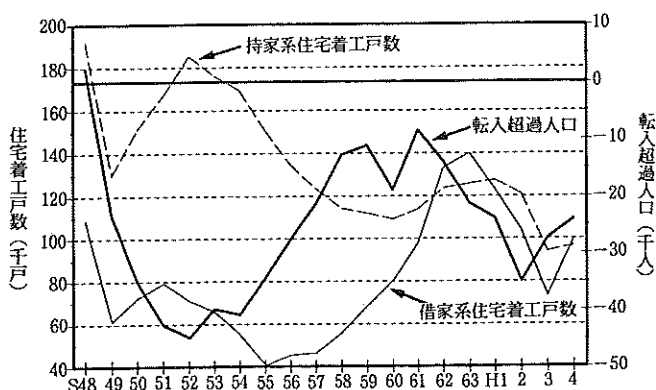
(東京圏)



(出所) 建設省「住宅着工統計」および総務庁統計局「住民基本台帳人口移動報告」より作成。

図-9 転入超過人口と住宅着工戸数の推移

(大阪圏)



(出所) 建設省「住宅着工統計」および総務庁統計局「住民基本台帳人口移動報告」より作成。

超過)と借家系住宅着工戸数の推移を比べると(図9)、前者は後者に2年先行して正の相関を示している(決定係数：0.71、昭和55年～平成3年)¹⁰。

借家系住宅着工戸数は、本来住み替えなどの圏域内需要にも左右されるはずであるが、転入超過人口が急増する50年代後半からの関係をみると、殆ど転入超過人口で説明することが可能である。この因果関係は必ずしも明確ではないが、着工の対象となった住宅が小規模のものが多く、住み替え等の需要には向いていなかったことや、東京圏への転入者による需要が強かったものと考えられる。

この点を検討するために、平成2年の国勢調査により、昭和60年以降の東京圏転入者の年齢区分をみると(表12)、15歳～24歳までの若年層は約57.6万人にのぼっており、39歳までの転入者総数の約91%を占めていることから、若年層転入による小規模借家への需要増加という状況が想定できる。

表-12 東京圏へ集中する若年人口

	15-19歳	20-24歳	25-29歳	30-34歳	35-39歳
東 海	25,837	54,357	-14,029	-2,454	-1,719
近 畿	12,746	37,274	27,018	10,344	6,495
地方圏	137,741	308,658	10,202	11,287	7,942
合 計	176,324	400,289	23,191	19,177	12,718

(出所) 経済企画庁「地域経済レポート」平成5年、データは平成2年国勢調査

また、昭和63年の住宅統計調査に基づいて、東京圏(京浜)における借家系と持家系の年齢区分別・世帯人員別世帯数を整理し、借家需要者の年齢層と世帯構成について分析した(表13)。

¹⁰大阪圏は、転入超過が緩和する際の需要回復に対する住宅着工とみられ、東京圏とは異なり2年程度遅れて相関がみられる。

表-13 年齢区分別・世帯人員別世帯数

借家 (東京圏)	世帯数 総数	世帯人員別世帯数					世帯構成比 1人+2人
		1人	2人	3人	4人	5人以上	
総計 (構成比)	4,625,300 100.00%	1,844,900 39.89%	912,200 19.72%	736,100 15.91%	860,000 18.59%	271,600 5.88%	2,757,100 59.61%
25歳未満	608,200	506,400	69,100	25,000	6,700	900	94.62%
25～29歳	646,100	333,700	160,300	99,800	44,600	7,600	76.46%
30～34歳	626,900	199,000	126,300	136,700	134,000	30,900	51.89%
35～39歳	642,500	157,700	95,900	112,300	206,700	69,800	39.47%
40～44歳	531,500	119,000	76,600	89,100	181,700	65,300	36.80%
45～49歳	426,900	90,300	71,300	81,200	136,700	47,600	37.85%
50～54歳	348,200	79,800	72,300	77,500	88,500	30,100	43.68%
55～59歳	228,500	61,300	66,300	53,400	36,400	11,200	55.84%
60～64歳	161,500	56,900	58,700	30,500	11,300	4,100	71.58%
65～74歳	173,100	81,500	67,200	17,900	4,500	2,000	85.90%
75歳以上	78,800	41,500	31,600	4,300	1,100	400	92.77%
29歳以下構成比	27.12%	45.54%	25.15%	16.95%	5.97%	3.13%	70.68%

持家 (東京圏)	世帯数 総数	世帯人員別世帯数					世帯構成比 3+4+5人
		1人	2人	3人	4人	5人以上	
総計 (構成比)	5,295,300 100.00%	361,500 6.83%	961,900 18.17%	1,094,500 20.67%	1,676,700 31.66%	1,200,700 22.67%	3,971,900 75.01%
25歳未満	17,900	5,700	5,000	4,100	2,100	900	34.64%
25～29歳	78,800	10,900	21,300	23,300	14,100	9,500	47.46%
30～34歳	246,900	16,800	39,500	59,800	75,300	55,600	54.72%
35～39歳	604,600	26,900	58,000	96,200	232,700	190,800	54.40%
40～44歳	804,600	28,200	57,900	112,100	346,500	260,100	57.00%
45～49歳	868,200	25,600	63,800	136,600	388,600	253,700	60.49%
50～54歳	812,900	28,300	87,300	185,500	316,600	195,400	61.77%
55～59歳	656,300	33,000	133,000	199,100	178,600	112,400	57.55%
60～64歳	504,300	44,900	171,300	149,500	76,000	62,600	44.72%
65～74歳	490,600	81,100	228,200	100,400	33,700	47,300	27.33%
75歳以上	192,400	53,700	93,200	25,400	8,400	11,700	17.57%

(出所) 総務庁統計局「住宅統計調査報告、京浜大都市圏編」昭和63年

まず、借家系では、単独世帯数は世帯総数の39.9%を占めている。次に、単独世帯のうち29歳以下は45.5%を占めていることから、借家総数の約18%が29歳以下の単独世帯による需要者であることがわかる。さらに、借家系住宅では世帯人員が2名までの世帯の構成比は29歳以下および60歳以上で70～95%を示し、若年層と高齢者層に偏っているのに対し、持家系住宅では各年齢層に比較的均等な構成比を示していることがわかる。

このように、東京圏(京浜)における借家系需要者は若年層に多い(高齢者層は絶対数が少ない)。また、世帯人員も少ないことから、就職や就学目的の転入者が、需要の中心であることが推察できる。

以上から、東京圏の借家系住宅ストックやフローの比率が高いのは、昭和50年代後半から若年層の転入が急増し、借家需要が発生したためと考えられる。若年層対象であることから、事業者にとって採算性が高いワンルームマンション等狭い間取りの借家住宅の供給が伸びたものと考えられる。

東京圏への転入超過人口は、全国的な所得格差の緩和、人口移動率の低下、人口増加率の低下などを反映して、今後も減少するものと考えられる。そのような状況においても、転入者が若年層を中心に推移する場合は、居住面積の狭い借家需要は継続する可能性がある。しかし、15～24歳の全国人口は平成3年をピークとして減少すると予想されており¹⁾、当分はこれまでのような急激な借家需要の増加は見込めないだろう。

¹⁾厚生省人口問題研究所編集「日本の将来推計人口」平成4年9月推計による。

(2) 住宅政策と借家の狭小性

東京圏への転入超過人口の量的および年齢構成の特性から、借家系住宅着工が急増した背景をある程度は把握できたが、借家の狭小性が東京圏だけではなく、全国的なものである背景には、住宅政策等における制度上の問題があるものと考えられる。

具体的には、戦後における日本の住宅政策は持家政策に重点が置かれ、借家供給は主として民間の手に委ねられてきたことが指摘できる。

第六期住宅建設五箇年計画(平成3年度～7年度)には、「ストック面で不足が目立つ世帯人員3～5人の標準的な世帯向け賃貸住宅ストックの形成に重点的に取り組むものとする」という課題が唱えられ、

- ①公的主体による住宅供給、
 - ②既存公共賃貸住宅の建て替え促進、国公有地等の活用、民間住宅の借上げ等による公共賃貸住宅の供給促進と規模の拡大
- などが、示されている。

実際の財政的措置がどのようなものか、まず第六期計画の初年度に当たる平成3年度(補正後)予算措置を眺めてみよう。住宅対策費：1兆547億円(平成3年度予算補正後)の内、公営住宅関連割り当ては40.1%の4,225億円である。これに対して、住宅金融公庫予算は35.5%の3,740億円に財投6兆4,785億円を加えたものになっている。

住宅金融公庫の7兆5,511億円の貸付計画の内、賃貸住宅住宅融資への配分は4.9%の3,712億円しかない。

住宅・都市整備公団の平成3年度の総事業計画費は1兆5,059億円(財投8,903億円)である。住宅関連は約40%の5,998億円で、この内賃貸住宅関連は約61%の3,651億円となっている。一層の拡充が望まれるものの、このシェアは評価しうるレベルである。

しかし、予算や資金計画から全般的にみると、

住宅金融公庫を中心とした個人融資への配分が大きく、全体として、住宅政策が、持家政策に傾斜していることは否めない。

平成5年度予算では、公庫の貸付計画の内、7.8%の6,096億円が賃貸住宅融資への配分となり、平成3年度に比べて64%のアップとなったが、それでも全体に占める割合は僅かである。

そもそも、実際に住宅投資に占める民間住宅の割合は、平成2年度の着工ベースで86.4%に達しており、公的供給や公的資金による供給は15.6%程度である。公的投資の比率は縮小する傾向にあるし、既存の制度と予算配分により、立ち遅れた借家住宅の整備をどのように進めることができるのだろうか。

既存の借家政策は民間の賃貸住宅事業者を支援する形をとっているが、借家経営は、東京圏のように賃料相場が高い地域においても、民間で対応

表-14 賃貸事業のシミュレーション結果
(借入金残高完済までの期間)

土地保有	家賃上昇率5%	家賃上昇率2%
専有面積91㎡	24年	40年
専有面積70㎡	18年	25年

(前提条件)

○年収

平成4年の京浜地区の平均世帯年収 875.1万円

年収の伸び率 5%

物価上昇率 2%

○建築費

建築費(平成4年度) 27.6万円/㎡

有効専有面積比率 85%

容積率 200%

○金利

住宅金融公庫融資 当初10年は4.1%、

11年目以降は4.5%

公庫融資限度は建築コストの80%、これを越えた部分の金利は6.12%とした。

○費用

固定資産税 1.4%

都市計画税 0.3%

維持管理費 専有面積について1,345円/㎡

建物の減価償却は60年定額法

建築物の課税評価額は建築費の60%

土地の課税評価額は地価に等しいと仮定

○住宅面積

専有面積 70㎡及び91㎡の2ケース

○家賃

当初は平均年収の20%

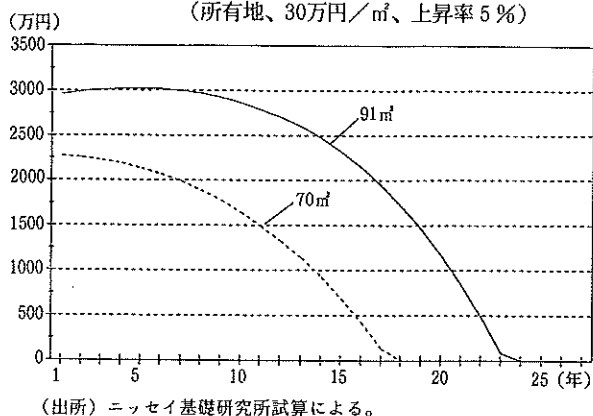
伸び率 年収と同じ上昇率 5%

物価と同じ上昇率 2% の2ケース

(出所) ニッセイ基礎研究所による試算。

図-10 借入金残高の推移

(所有地、30万円/㎡、上昇率5%)



するには採算的に厳しいものがある。ましてや、民間事業者により住居面積の広い借家を供給することは非常に難しい。

この点を確認するために、実際に事業シミュレーションを行った(表14および図10)。

専有面積が70㎡のマンションを賃貸住宅として建設する場合、土地は自己保有、事業資金をすべて借入金でまかなうとすると、家賃を年収の20%、上昇率を5%とみても、建築費等のローン返済には18年もかかる。3LDKの都市居住型誘導居住水準の91㎡で計算すると、返済に25年を要することになり、金融公庫融資を用いても民間による賃貸住宅事業の採算性は非常に低いことがわかる。

民間による賃貸事業は、一般に、戸当たり床面積を狭くして、できるだけ多くの住戸を建設して賃貸事業を行うことにより、採算がとりやすくなる。このため必然的に狭小な借家の供給が進むことになる。採算をある程度無視できるのは、相続税や保有税対策を兼ねた場合だけであり、多くの賃貸住宅事業者はこの税制上のメリットを享受しながら、戸当たり面積を狭くして採算性の向上を図っているものと推察される。

昭和63年度貸家供給実態調査によれば、個人による貸家建設の目的は、30.0%が「将来の生活の安定・老後の保障のため」、21.2%が「節税対

策」という結果になっている。「その収入で生計をたてるため」は17.8%程度であり、個人事業者の多くは、賃貸事業による直接的・短期的な収益を期待していない様子がわかる。

また、長期居住が少なく、居住者の入れ替わりが多い単独世帯向けの貸家事業は、採算上有利なだけではなく、借家契約上のトラブルも少ないことが借家が狭小化してきた要因と言えよう。民間事業者にとって、旧借地借家法等に基づく法的トラブルは、採算以上に対応の難しい問題であり、快適な空間を持ち、長期滞在を誘導するような借家の建設などは考えにくいものであったはずだ。

現在の賃貸住宅政策は、事業者に対する低利資金の貸付け(一般土地担保賃貸住宅、特定土地担保賃貸住宅、小規模敷地活用型賃貸住宅、特定賃貸住宅、農地所有者等賃貸住宅等がある)や固定資産税の特例を設けることにより、良質な賃貸住宅を市場に供給させることを意図している。しかし、過去数年の供給実績は、各年の借家総数の3~4%程度にすぎない。

それでも、公庫融資賃貸住宅の戸当たり床面積は民間資金住宅の面積よりも広く、貸家面積の平均を高めているが、最近は横ばいから漸減する傾向にある(図11)。

ただし、最近の新設住宅着工から貸家の戸当たり床面積の推移をみると(図12)、平成2年まで減少を続けていた床面積は徐々に増加する傾向がある。これが政策の効果によるものなのか、建設費の下落等によるものかについては、今後の確認を要するが、ひとつには、生産緑地法改正に伴う農地転用賃貸住宅融資の増加によるものと考えられる。

住宅金融公庫の東京圏の農地転用賃貸住宅融資の申し込み受理件数は、生産緑地法改正前の平成2年度が4,474戸だったのに対して、改正後の平成3年度が20,217戸、平成4年度が35,500戸と大幅に増加している¹²。

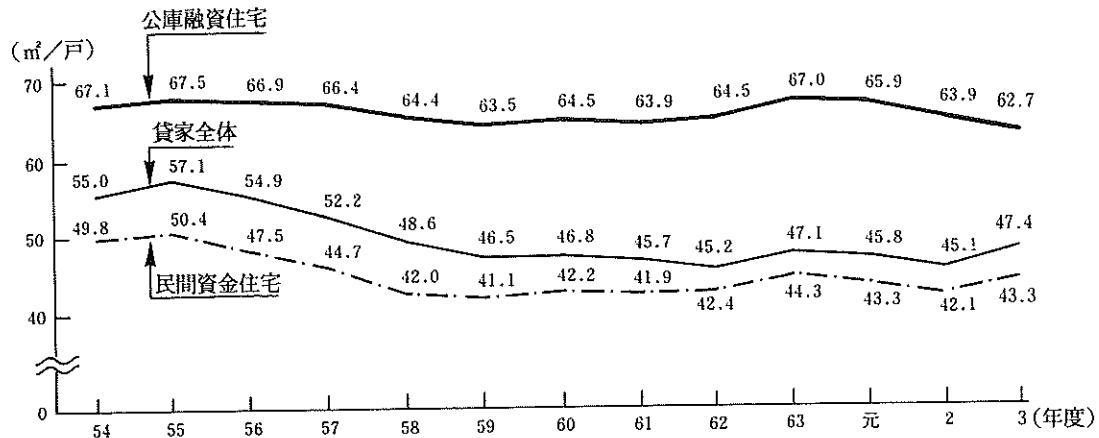
¹²日本経済新聞、1993年7月8日による。

表-15 賃貸住宅事業の実績 (単位: 戸)

年度	一般土地 担保賃貸住宅	特定土地 担保賃貸住宅	小規模敷地活 用型賃貸住宅	民営賃貸用 特定分譲住宅	特定賃貸住宅	農地所有者等 賃貸住宅	計
55	14,378	602	—	9,379	4,230	501	29,090
56	19,759	754	—	8,361	5,900	1,133	35,907
57	32,675	3,144	—	7,020	7,078	1,590	51,507
58	20,844	4,022	—	7,898	8,156	1,969	42,889
59	20,538	5,841	—	8,432	8,153	2,000	44,964
60	20,597	7,569	—	7,373	7,000	3,004	45,543
61	21,344	7,406	—	5,851	5,687	3,119	43,407
62	20,843	6,247	—	6,074	5,260	3,157	41,581
63	25,718	4,627	—	3,863	3,250(見込)	3,726	41,184
元	18,325	4,815	228	2,571	3,013(見込)	3,953	32,905
2	24,098	5,665	1,387	3,021	3,065 見込	4,461	41,697
3(計画)	32,000			7,000	15,000	6,000	60,000

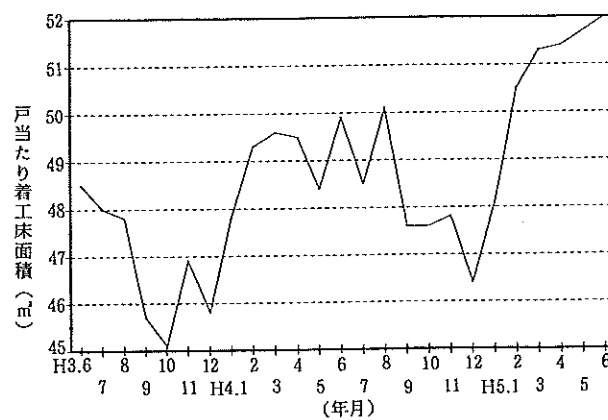
(出所) 建設省住宅局住宅政策課「住宅政策の新展開」平成4年

図-11 貸家着工の資金別、住居面積の推移



(出所) 建設省住宅局住宅政策課「住宅経済データ集」平成4年度

図-12 最近の貸家の戸当たり面積の推移



(出所) 建設省「住宅着工統計」より作成。

いずれにしても、70 m²を越えるような戸当たり床面積を確保していくことは、前述のシミュレーション結果からみても、民間主体では難しいものと判断される。

なお、既存の公庫等の賃貸住宅に対する融資制度では、融資を受けることのできる住宅の最低規模は表 16 のとおりである。事業者が採算性からこの最低規模を維持しようとすれば、借家系の戸当たり住居面積はなかなか増加しない可能性がある。

表-16 公的助成民間賃貸住宅・規模の要件

賃貸融資制度名	実施機関	規模の要件
1. 一般土地担保賃貸住宅	住宅金融公庫	50～125m ²
2. 特定土地担保賃貸住宅	同上	同上
3. 小規模敷地活用型賃貸住宅	同上	40～125m ²
4. 民営賃貸用特定分譲住宅	住宅・都市整備公団	40～120m ²
5. 特定賃貸住宅	国・地方公共団体	50～125m ²
6. 農地所有者等賃貸住宅	国	同上
7. 特定優良賃貸住宅	国・地方公共団体	同上

(出所) 建設省住宅局「住宅政策の新展開」平成4年より作成。

以上のように、借家の狭小化には、東京圏における地域性と、制度的な背景による全国的傾向がある。両者が合わさって、東京圏の持家系と借家系住宅の格差は一層拡大したものと考えられる。

持家系と借家系の戸当たり住居面積の格差は極めて大きく、これを是正していくためには、既存の借家政策だけではなく、現在の持家政策の体系を借家政策に転換するというような抜本的な対応が不可欠と考えられる。

5. 新たな住宅政策への転換に向けて

一極集中が激化した時期とは異なり、借家系住宅の需給関係は均衡しており、今後は徐々に緩和期に入るものと判断される。東京圏の住宅ストッ

クの質的改善を図るためには、この借家系住宅における需給安定期をのがすことなく、住み替え需要にも耐えうる良質な借家供給を促進する必要がある。そのような借家を供給できなければ、住み替え需要者にとっては、分譲住宅取得等、持家取得を目指す以外に選択肢はないことになる。給与住宅(社宅)という選択もあるが、全国・東京圏における供給シェアは共に3%程度にすぎない。

新たな住宅政策を可能にするためには、「借家供給は民間事業」という扱いではなく、「社会資本整備の一環」として位置付け、公共主導型の借家政策を推進すべきである。この場合、公共賃貸住宅とは、公共自らが建設・管理する賃貸住宅の他、公共が主体的にリードして建設を支援する民間賃貸住宅を含める。

具体的な方策として、以下の6つを提案する。勿論、既存の公営住宅整備等は、借家ストックの居住水準を改善し、住宅市場の需給緩和に効果があることから継続する前提である。

第1に、民間賃貸住宅事業を、公共が支援していくための財政基盤を確保することである。住宅金融公庫は、持家や分譲住宅の低利融資等持家政策の推進に大きな役割を果たしてきた。同時に一定要件を充たす民間賃貸住宅の供給促進にも努めているが、その融資実績は平成2年度で約3万1千戸(表16、1、2、および3。)程度であり、同年度の全国貸家着工戸数の約4%程度にすぎない。改正生産緑地法の効果により平成3年から4年の実績は伸びているものの、一層の拡充が必要である。

一案ではあるが、持家(分譲を除く)の居住水準はかなり向上していることから、持家に対する融資機能を、民間金融機関や同出資による特殊機関等に選択的に移譲し、その結果生じる余力を公共賃貸住宅への支援に充当するような体制づくりを進めてはどうか。

現行の融資制度では、専有面積の上限は240 m²迄であり、かなり住居面積の広い物件に対しても融資が受けられる。この制度は我が国の平均戸当

たり床面積の拡大には効果的であるが、逆に持家系と借家系住居面積の格差を拡大する要因のひとつでもある¹³。

持家に対する融資機能を民間金融機関等に移譲するにしても、融資金利を優遇するために金利補助が必要という話になる。しかし、一定水準以上の持家に対しては、公庫並みの金利を適用せずに、融資期間の延長やステップ償還など返済計画の調整により返済負担を軽減することで良いのではなかろうか。

返済負担の軽減策には、その他にも、支払金利の税額控除、所得税の軽減、固定資産税の軽減、建設費の合理化、住宅地価の安定化など多様な方法が考えられ、総合的な対応も可能であろう。

第2に、最も住宅事業に実績のある住宅・都市整備公団を借家政策の中核実施機関として指定し、周辺自治体と連携させながら東京圏における総合的かつ計画的な賃貸住宅供給を任せて行くべきである。

公共賃貸住宅は社会資本そのものであるにもかかわらず、公団は独立採算的なやりくりから住宅関係支出計画の6割(平成3年)を賃貸住宅事業に投入している。公団には一層賃貸事業に重点を置いてもらいたいが、財投と分譲収入に依存して賃貸事業を推進していくことには限度があると思われる。公共賃貸住宅事業は、社会資本整備事業であり、本来ならば、国費による支援が必要である。公団の賃貸住宅事業の機能を最大限に発揮するように、政府は住宅建設五箇年計画の目標に沿って適切な財源を確保すべきである。

第3に、第六期住宅建設五箇年計画にもあるように、国公有地を有効に利用した公共賃貸住宅供給を実現する必要がある。借地借家法の改正により、定期借地・借家契約が導入され、国公有地を

用いた公共賃貸住宅の供給が制度的にも整備されつつある。しかも賃貸のため、売却処分と異なり周辺地価への影響も少ない。

バブル崩壊後の民間不動産の買い上げ、課税評価額の増価と市場取引停滞による物納の増加により、東京近郊を中心に国公有地のストックは増加傾向にあるが、有効に利用されていない。自治体や公団等の公共機関が主体となり、賃貸住宅事業のために早急に活用していくべきである。

第4に、民間賃貸住宅への事業資金融資、借家需要者への補助金等支援体系の改革である。これまでの賃貸住宅融資制度などの借家供給対策では、地主の意図に沿った賃貸住宅事業を支援する形になりがちである。地主にとっては採算上の理由から容易に居住面積は拡大できず、公庫基準ぎりぎりに対応するため、借家の居住面積は伸びにくいわけである。したがって、供給側に対する助成だけではなく、一定条件を充たす需要側に対する家賃補助システムを構築していくべきである。この方式をとることによって需要側からも適切な水準の借家を選択することが可能となる。選択による競合が発生することによって、居住面積は拡大する可能性を持つ。

特定優良賃貸住宅制度は、ファミリー向けの良質な住宅供給を目指して平成5年度から創設された事業制度であり、建設費だけではなく、家賃も補助の対象となっていることから、今後の実績積み上げが期待される。しかし、表17のように、最低規模要件は50㎡となっており、どのような実績が得られるかが注目される。

なお、持家取得に適用される所得税控除と同様に、一定条件の賃料を負担する居住者にも控除を与えるべきである。持家取得に伴う控除は、持家奨励政策の要であるが、借家政策への転換を進め

¹³誰かに向けて一軒の住宅が建設され、そこに誰かが住む。彼はそれまで住んでいた住宅を誰かに供給する」といったフィルタリングプロセスを連続させるような住宅ストックを整備するという観点からみると、①所得が高い人向けの住宅や、②都心の、あるいは高級住宅地の住宅の方がプロセスは連続するので好ましい。したがって、持家政策にはグレードの高い住居への配慮も必要との見解もある。→黒川和美「フィルタリングモデル3つのリンケージと政策の重点」住宅問題研究 Vol.8 No.1, 1992年3月

るには、借家にも同様のメリットが必要である。これは賃料負担力を高め、より居住水準の高い借家需要を生むことになる。

第5に、定期借地権付きの分譲住宅など、借家持家と賃貸住宅の利点を求めた第3の住宅政策を推進することである。

借地借家法改正により、民間住宅分譲業者が定期借地権付きの住宅分譲を行うようになった。積水ハウスは近く埼玉県で14戸の一戸建て住宅を販売する。この手法により、首都圏でも年収の3倍程度で住宅が取得できるという試算結果が(財)都市農地活用支援センターの「定期借地活用方策検討委員会」(林道三郎委員長)により報告されている¹⁴(表16)。

表-17 定期借地権付き住宅と通常の分譲住宅の取得費用の比較

	定期借地権付き分譲	通常の分譲
当初支払額	2,978万円(53.5)	5,563万円
地代込み価格 (地代は地価の2.4%)	4,320万円(77.7)	
月々のローン支払い (頭金928万円の場合)	14万8千円(54.0) (地代込み)	27万4千円

(注) 都心30分圏でマンション(専有面積70㎡)を購入。カッコ内は通常分譲を100とした比率。

定期借地権は、普通借地権と違って期限がくれば確実に土地を地主に返還する制度であり(一般定期借地権では50年)、期限が近づくにつれて、経済価値は減少することから、融資に対する担保設定は難しい。しかし、住宅金融公庫は、定期借地権付き分譲住宅についても従来の普通借地権の場合と同様に積極的に住宅融資を実施していく方針を決めており¹⁵、今後、中途における住宅の譲渡、地主に対する譲渡税、50年後の明け渡し時の手続き等制度的に整備しなければならない課題は多いが、持家と借家に次ぐ第3の選択肢として民間だけではなく、公庫や公団も主体となって整備を進めるべきである。

¹⁴住宅新報、1993年8月6号による。

¹⁵住宅新報、1993年8月6号による。

¹⁶週刊東洋経済「なぜ米国の二倍から三倍もかかるのか—住宅建築費は五割安くできる」1993年9月4日

最後に、建設コストの一層の合理化が必要である。公庫融資と年収の2割に相当する賃料を前提とした賃貸事業のシミュレーション結果(表14)からみても、賃貸事業が採算的に成立しにくいのは、建設コストが高いためとしか考えられない。分譲住宅の価格上昇は建設費よりも地価の影響が大きい、賃貸住宅になると建設費の高さがクローズアップされる。

より詳細な調査が必要であるが、日本の住宅建築費は米国の二倍とも言われており¹⁶、居住水準の高い借家供給を目指していくには、建設業界の流通構造や外国人技術者・労働者の雇用制限等に対する抜本的な改革が不可欠と考えられる。

6. おわりに

住宅の居住水準(住居面積)に視点を置いて、我が国、特に東京圏における住宅問題について取り組んでみた。先進諸国の大都市圏等と比べて持家系の住宅水準はそここの水準にあると述べたが、世界各国における住宅関連統計データは相互に整合性が乏しく、大まかな比較しかできないのが実情である。したがって、諸条件が隠れてしまい、持家保有者からみれば、居住水準が高いということについて実感がわからないというケースもあろう。しかし、我が国の持家の平均的水準が大きく改善しているのは事実である。

しかし、それに比べて借家系の住宅の狭小性は極端である。東京圏には人口転入による地域事情があるために理解しやすいが、全国的に借家系住宅の住居面積が低いというのは制度的な背景によるものと理解せざるを得ない。この制度的背景は、主に旧借地借家法の存在と、持家政策への傾斜と考えられる。

借地借家法の改正に当たって、賃貸住宅論者は、借家人の居住の安定を保障しない制度である等の

議論を投げかけている。これらの議論の究極にあるのは持家と同様な居住権の保障である。しかし、居住権を保護するあまり、旧借地借家法はファミリー向けの借家の供給を妨げる要因にもなってきた。

一方、持家は安定した居住権を最も確実に手に入れる方法であり、この点から持家指向が高いことは容易に理解できる。

したがって、持家政策から借家政策への転換を成功させていくためには、借家居住において、持家に劣らぬ安定感を確保する必要があると思われる。マルチハビテーション時代の到来を掲げ、居住形態に対する価値観を変えていく方法もあるが、現実的に多くの支持は得られないだろう。

安定感のある借家居住を実現するためには、次のような配慮を含め、ハード・ソフト両面における政策の充実を図っていく必要がある。現実には、各人の持家指向の転換をいかに進めていくかが、借家政策における最大の課題かもしれない。

第1に、適切且つ十分な借家ストックを形成し、転居等の需要に応じていつでも適切な借家を確保できる環境を整備することである。これは、借家政策自体の基本目標でもある。

第2に、公共賃貸住宅という性格を活用し、借家契約上の不安を取り除くことである。社会基盤整備として賃貸住宅事業を位置付ける意味はこの点にもある。

第3に、借家そのものだけではなく、周辺のコミュニティ単位で緑化やアメニティー整備を進め、自然との触れ合いやゆとりのある住宅環境を創りだすことである。

(参考文献)

- * (財)アーバンハウジング、「住宅着工戸数・住宅投資平成4年度予測」平成3年11月
- * 伊豆 宏、日本不動産研究所常務理事「住宅投資の変動予測」週間東洋経済、1993年9月4日
- * ぎょうせい「土地問題の手引き」平成4年7月
- * ぎょうせい「住宅政策の新展開」建設省住宅局住宅政策課監修、平成4年8月
- * 黒川和美、法政大学教授、「住宅需要供給マッチングの経済学(1)住宅需要の捉え方」、住宅金融普及協会「住宅問題研究」VOL.7 No.2, 1991年6月
- * 建設省「建設白書」平成5年
- * 厚生省人口問題研究所編集「日本の将来推計人口」平成4年9月
- * 国土庁大都市圏整備局監修「大都市圏の整備」社団法人首都圏整備協会、平成4年
- * 小島俊郎、住宅金融公庫「地価の変動と住宅建設」住宅金融普及協会「住宅問題研究」VOL.4 No.4 1988年12月
- * 週間東洋経済「なぜ米国の二倍から三倍もかかるのかー住宅建築費は五割安くできる」1993年9月4日
- * 住宅金融普及協会「月刊ハウジングデータ」1993年7月
- * (株)住宅産業新聞社「住宅経済データ集」建設省住宅局住宅政策課監修、平成4年度版
- * 菅沼 明、不動産情報9「大都市地域における住宅政策ー大都市法の改正による広域的な住宅地供給政策」、建設省住宅局住宅政策課
- * 総務庁統計局「住宅統計調査」、昭和53年、56年、63年
- * 高橋 誠、法政大学教授「土地住宅問題と財政政策」日本評論社、1990年3月
- * 塩崎賢明・竹山清明編著「賃貸住宅政策論」都市文化社、1992年9月
- * 長田訓明、住宅金融公庫「日本における住宅金融制度の現状と課題」住宅金融普及協会「住宅問題研究」VOL.7 No.4 1991年12月
- * 篠原二三夫、ニッセイ基礎研究所「調査月報、首都圏への人口集中と今後の動向について」、1991年6月
- * (財)日本住宅総合センター「二大都市における空き家実態調査Ⅱ」昭和61年8月
- * 財団法人日本住宅総合センター「居住水準の国際比較」平成3年8月
- * 長谷川雅志、横浜市立大学助教授「地域別住宅着工の分析とモデル開発について」住宅金融普及協会「住宅問題研究」VOL.7 No.2, 1991年6月
- * 矢野経済研究所「住宅産業白書」1991年1月
- * 山見郁雄、井上 繁、澤 佳弘、東条正美「わかる土地問題」ぎょうせい、平成3年6月