

住宅政策の変遷と現代の住宅問題 —マンション高騰、セーフティネットの限界、空家増加

一般財団法人国土計画協会会長、東京大学・豊橋技術科学大学名誉教授 **大西 隆**

マンション市場の情報提供をしている(株)不動産経済研究所の公表データによれば、昨年(2025年)の首都圏(一都三県)の新築マンション平均価格は9,182万円、東京23区は1億3,613万円、都心6区(千代田、中央、港、新宿、文京、渋谷)は1億9,503万円だった。東京23区では2022年には8,236万円だったから3年間で65%上昇し、世帯年収の20倍程度の高値となり、若い世代の多くの人にとっては手の届く範囲を超えている。

価格急騰とともに、もう一つ目につくのは供給戸数の減少である。同研究所が2022年にまとめた「全国マンション市場50年史」では、首都圏の、2013~2022年の供給戸数合計(37.2万戸)は、最盛期の1993~2002年(78.8万戸)の半分以下だ。昨年1年間の供給戸数は2.5万戸だったから、さらに減少傾向が続いていることになる。その背景には、人口減少、特に新規住宅取得適齢期(25歳~44歳と考えると)の人口は、首都圏で、1990年代には42万人増加したものが、2010年代には159万人減少したことがあるのだろう。

首都圏、特に東京都への一極集中が続く中で、住宅価格があまりに高騰し、購買層が限られ、供給が先細りという深刻な事態を見ると、改めて一極集中の弊害を認識し、国土の使い方を再考する必要があると感じる。このことは、市場に委ねればいいとの観点から積極性を失った我が国の住宅政策にも改革を促しているようだ。

住宅政策の転換

そこで、まず日本の住宅政策を簡単に振り返ってみよう。太平洋戦争での空爆・敗戦と大量の引揚者等に伴う住宅の量的不足(1945年時点で420万戸の不足)への対応を出発点に(戦前にも関東大震災後の同潤会による住宅供給があるが)、日本の住宅政策は、住宅金融公庫による住宅資金融資、公的補助による低価格の公営住宅(賃貸)の

供給、日本住宅公団による都市部の賃貸及び分譲住宅供給、さらに都道府県・政令市における積立方式等による持家供給に重きを置いた地方住宅供給公社の4本柱から構成され、1966年以降は8次にわたる住宅建設5か年計画の枠組の下で量と質の目標を追いかけてきた。

これらのうちで最も低所得層を対象としたのが公営住宅で現在のストックは約210万戸、次が公社及び公団で約80万戸及び約150万戸、上位所得層の持家に対する融資を担当した公庫は約1,900万戸(2003年まで)となっており、全国で6,500万戸とされる住宅ストックの形成に少なからぬ役割を果たしてきたと言えよう。但し、後で見るように、低所得層を対象とした賃貸住宅の供給が充分であったかに疑問が残るとの指摘は多い。

4本柱はその後、次第に市場を通じた供給を主体とした政策にシフトしていく。つまり、中央・地方政府は、次第に建設やローンを通じた供給の最前線から引き上げていったのである。

住宅政策の見直しが始まった背景には、1973年の住宅統計調査において、すべての都道府県で住宅総数が世帯総数を上回ったことに加えて、1988年に最低居住水準未満世帯が1割を下回り、2003年には全国世帯の約半分が誘導居住水準を達成したという量と質の面での住宅事情の改善があった。

具体的には、公営住宅では、入居対象を限定するとともに収入等に応じて入居者に負担を求める応能応益家賃制度が導入された。

住宅公団は、累次の組織再編を経て現在のUR都市機構となった。分譲・賃貸住宅の供給、特に大都市郊外のニュータウン開発からは撤退し、現在では、賃貸住宅の管理と建替え、民間による再開業のための基盤整備が主事業である。

住宅金融公庫は、民間金融機関が住宅ローンを手掛けるようになったことから、(独法)住宅支援機構となり、不動産証券化等の民間の住宅ロー

ン貸付支援を行うことになった。

また、地方住宅供給公社は、引き続き、積立分譲、一般分譲など、一定の条件の下で勤労者による住宅宅地取得に携わっている。ただ、その経営実態には地域によって大きな差異があり、経営難に陥った公社も少なくなかった。

このように、住宅政策の各分野を担ってきた公的組織では、それぞれ大幅な組織再編や目的変更が行われた。これらを束ねる国の住宅政策も、1966年から2006年まで40年間にわたった公的機関による住宅や住宅ローンの直接提供を含んだ住宅建設5か年計画を中心に進められてきた政策から、住生活基本法（2006年）の制定によって、民間による住宅供給やローンの提供を中心として、公的機関はその支援（基盤整備、不動産証券化支援）や、ストックの質向上（住宅性能水準管理）を中心とした役割に回るそれへと大きく転換した。

ただ、2000年代初頭に行われた一連の市場重視の制度変更が住宅問題改善につながっているのかについては懐疑的な声も強い。その理由は、冒頭で指摘した、首都圏でのマンション価格の高騰を始めとして、低所得層に対する住宅のセーフティネットの確保、さらに住宅ストックが世帯数を上回ったことによって拡大する空き家問題等、市場に期待するだけでは解決しない問題が深刻化しているからである。以下では、セーフティネットと空家に触れてみたい。

セーフティネットと空家問題

住宅セーフティネットとは、住宅建設5か年計画の作成を政府に義務付けていた住宅建設計画法（1966年）に代わって、新たに定められた住生活基本法によって、市場を通じた住宅の質的向上を図るとともに、市場で自ら住宅を確保できない人々（災害被災者、高齢者、障害者、子供養育者等の住宅確保要配慮者）の住宅確保を目的とした民間賃貸住宅の登録制度（住宅セーフティネット制度）等が盛り込まれたことによって進められた政策である。2022年末現在では86万戸を超える登録があったとされる。しかし、その空室率は2.3%、大家に対する資金補助制度が適用される制度専用住宅（一般賃貸に供しない住宅）は0.6%と、ほとんどが、一般世帯が入居中で、目的に

沿った利用を期待できない物件とされ、要配慮者の住宅確保や質向上にどれほど効果があるのか疑問が生じている。疑問の背景には、登録住宅がほぼ一事業者の管理物件に限られており、その空室率が低いことがある。対象となる要配慮者は総世帯の1/4程度に当たるといふ推計もあり、実質数万戸にとどまると考えられるセーフティネット住宅はあまりに限定的である。大家に強いインセンティブを与えて質向上を図る方策、家賃補助策の強化に加えて、公営住宅の新規供給を再検討することが住宅セーフティネットを実質化するために必要となっているといえよう。

次に空家問題である。空家をうまく使えば住宅セーフティネットの拡充に資するとは考えられるものの、空家の利用は所有者の意向によるから、両者がストレートにつながるわけではない。

「賃貸・売却用及び二次的住宅を除く狭義の」空家は、住宅総数が世帯数を上回るにつれて増加し、2023年の住宅・土地統計調査では住宅総数の5.9%（居住者がいないという広義の空家は13.8%）となった。空家対策特別措置法（2014年）では、市町村に空家対策基本計画の策定を求めるとともに、放置すれば崩壊の危険がある空家を「特定空家」に指定して所有者に改善を求めたり、固定資産税などの事実上の値上げによって所有者の空家放置にペナルティを課し（2023年の法改正では特定空家予備群の管理不全空家にも適用）、空家の放置を止めたり、空家バンクに登録して利用を図ることなどを行ってきた。人口減少が止まらず、更に世帯減少へと進みつつあるという現状を見れば、より広範な空家・空地対策の拡充が必要になることは避けられない。住宅や関連諸施設への有効利用が好ましいことは言うまでもないが、それが可能な適地・適家はかなり限られていると言わざるを得ないから、公費による解体や土地の自然状態への還元等の選択肢の必要性も増していくのだろう。

市場の活用で新たな方向性が定まったかのような住宅政策においては、大都市での価格高騰に加えて、住宅セーフティネットの拡充、更に空家対策等の東京一極集中、人口減少、経済の低迷等とともに深刻化する問題を抱えて、再び政府の役割への期待が強まっているように見える。