

【寄稿 1】

21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について ～平成11年住宅宅地審議会中間報告の概要と今後～

番場 哲晴

はじめに

昨平成10年9月に建設大臣から住宅宅地審議会（大賀典雄会長）に対し、標記の諮問がなされた。この諮問はこれまでも住宅建設5ヶ年計画（現在は平成8年からの第7期）策定に先立ってなされたものの例に従っており、言わばその後の同計画策定の理論的根拠を定めるものであるが、今回は文字どおり21世紀の最初の時期にかかるものであることから、戦後50年余（20世紀後半）を振り返り、さらに（21世紀の最初の5年間だけでなく）21世紀初頭の相当の期間をもカバーするものとなるべきことが特徴であろうか。

約1年後の本年9月20日に建設大臣あて提出された中間報告は、当然住宅宅地両面について触れているが、本稿では本誌の性格に鑑み、その概要のうち宅地部分にやや重点を置いて紹介する。本文は建設省のHPで筆者による要約よりもはるかに詳しく掲載しており、それで御覧頂ければ良いとも考えられるので、以下では中間報告段階では必ずしも十分に触れられなかった点についても筆者がやや勝手に筆を滑らせて頂くことも多い。

実は筆者は本年7月中旬に現職に就いたばかりである。筆者の役割は、その時点で「材料」となっていたものを審議会の中間報告に何とかまとめるという事務方の作業の総責任者であるが、正直なところもう少し画期的なことが書けなかったのか、材料として提供できなかったのか、という気はしている。宅地部会で御審議・御指導頂いた台部会長（（財）日本不動産研究所理事長）、日端部会長代理（慶応義塾大学教授）はじめ委員、専門委員並びにワーキンググループでご協力賜った方々からもそういう御指摘を頂戴したようである。それに多少でもお応えして、その結果中間報告に何らかの新味が出たとすれば、それは全て諸先生方の御尽力のお陰であり、この場を借りてあらためて感謝申し上げる。逆に新味の無さが見えたとしたら、それは偏に筆者（並びに前任者）の無能の故であることをお詫び申し上げなければならない。自嘲気味に言えば、状況の変化に対して新味を出しにくいという宅地行政の最大の問題を示していることが、最も新味であるということかも知れないが。

1 諮問の趣旨と検討の経緯

昨秋の大臣からの標記の諮問の際のキーワードは、次の通りである。

- ①量的な充足と良質な住宅ストック不足の併存状況
- ②経済の先行き不透明感と閉塞感の下での住宅関連投資主導による経済活性化
- ③豊かな生活を支えるゆとりある居住空間の創造
- ④大都市圏における良好な住宅・宅地、居住環境の創出
- ⑤地域活性化に資する住宅・宅地、居住環境の整備
- ⑥多様な選択肢を提供する住宅・宅地市場の構築
- ⑦住宅・宅地供給を担う主体の適切な役割分担

これに即し、住宅・宅地の両部会は委員及び専門委員からなる基本問題小委員会を中軸に、数ワーキンググループ（以下「WG」）を設け検討に着手した。宅地部会では、平成11年初めの需要・供給の2WGの合同中間とりまとめ以後だけで、需要・供給・金融税制の3WGで計19回、基本問題小委員会が計7回開かれた。あらためて諸先生方の御尽力・御労苦に感謝申し上げます。

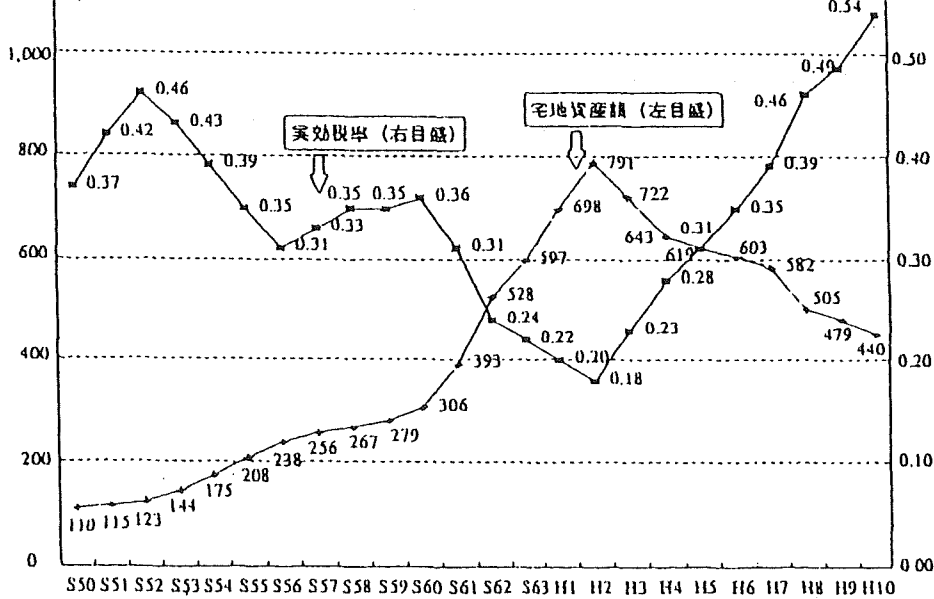
金融税制のWGは、神野直彦東大教授を座長に平成11年4月に設けた。時間的な制約と各省とも例年8月末にまとめる次年度税制改正要望というルーティーンとの兼ね合いから、文字通り「中間」報告に止まっているが、そこでの検討は次頁の図-1の宅地資産額と固定資産税の実効税率の推移（平成12年度当省税制改正要望資料より）に明らかであろう。バブル前と後で宅地資産額は急増・急減したが、実効税率は平成2年を底に急上昇している。実効税率は「税額/資産額」なので税額不変でも資産額が減れば上がるが、昭和63年から平成11年までで土地の固定資産税収は1.98倍になった。平成6年の課税標準引上げが実効税率増の主因である。「地価下落での固定資産税上昇？」という素朴な疑問に対し、明快な回答はされていないであろう。と言っても固定資産税は市町村税収の2割に近い基幹税目で、自治体が財源難の状況下にあることも事実である。が、現下の企業業績上、固定資産税負担が苦しいことは否定できない。殊に遊休化し土地利用転換をすべき土地を買い手不在のまま保有している企業、稼働率の低下した商業ビルを持つ企業にとって大きな痛手である。

2 中間報告の概要

(1)住宅宅地共通部分

限られた紙幅の中で、以下では報告の概要を紹介する。住宅宅地に共通する部分としては、まず、戦後50年余を振り返るとともに、これからの経済社会情勢に関する洞察部分がある。それは次頁の図-2にまとめることが出来る。

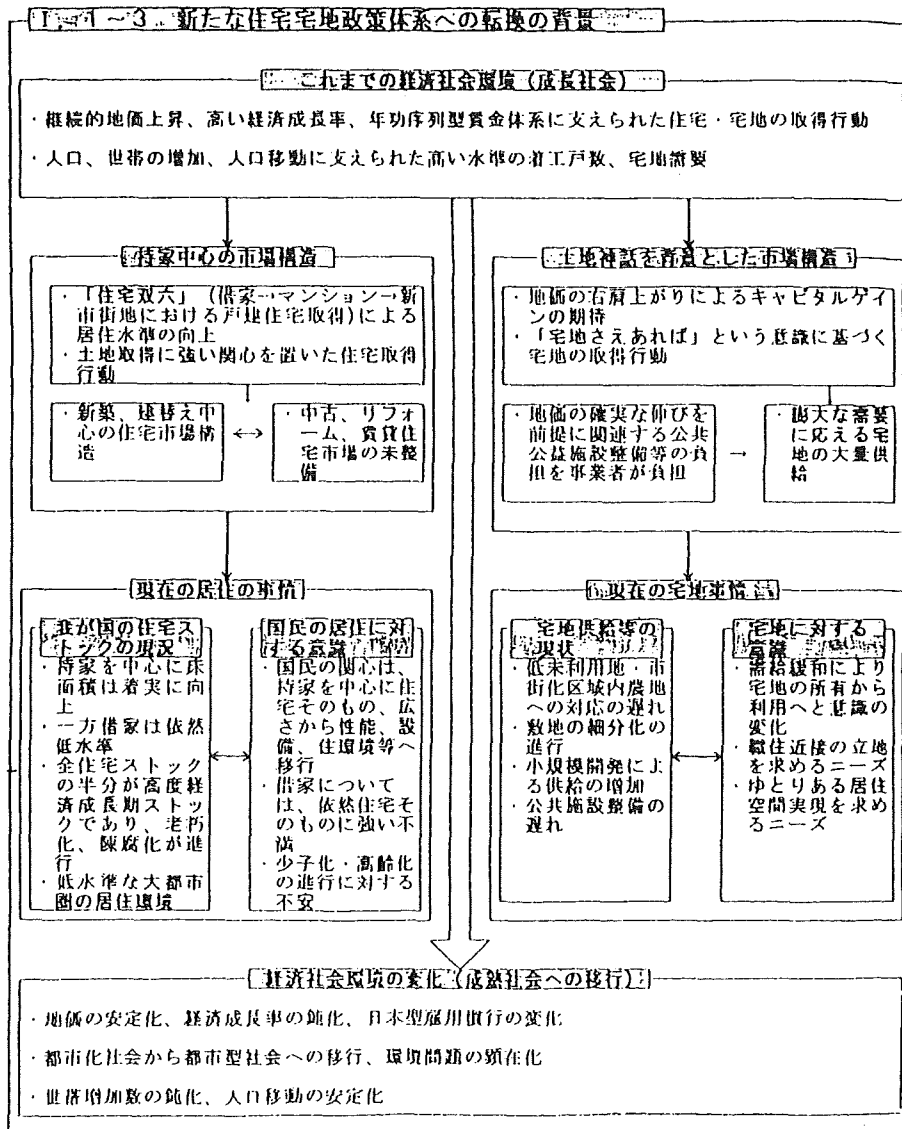
図-1 宅地資産額と固定資産税の実効税率の推移 (%)



資料：自治省「固定資産の価格等の概要調査」、経済企画庁「国民経済計算年報」

注) 表中の実効税率は、非住宅用地固定資産税額/宅地資産額×100%として算出。
宅地資産額は解年末の民有地資産額を非住宅用地・住宅用地の決定価格比で按分し、非住宅分を抽出、但し、平成10年度分については、公示地価により推計。

図-2 中間報告の構成 I



(2)住宅

住宅に関する基本的な事項は、

- ①ストック重視、市場重視の住宅政策体系を支える計画体系の再編
- ②高度成長期ストックの更新等を契機とした住宅ストック・居住環境の再生
- ③既存ストック循環型市場の整備による持続可能な居住水準向上システムの構築
- ④少子・高齢社会に対応した「安心居住システム」の確立

の4点である。

世帯数を上回る住宅戸数が記録されてから久しいが、なお、毎年120万～160万户という新築住宅着工がある。世帯数及び既存住宅の3～4%にも達する新築着工があるということは、計算上は戦後50年余の間で完全に2回更新されることになり、国民の居住水準はそれによって飛躍的に向上してきたはずであるが、実際には何故かそうした印象は未だ乏しいと言えよう。

①の計画体系の再編に関して言えば、国民一人一人にとって、政府の作る計画が身近なものかとはともかく、既存ストックの改善、ストック循環に係る施策を計画体系に明示的に取り入れ、次の3点を現在の住宅建設計画法に基づく（新規建設）戸数志向と併せて取り入れることが必要とされている。

ア リフォームを含む「ストック整備」施策のプログラムと目指す「住宅ストック」の姿の想定

イ 市場整備等「ストック循環」の推進に係る施策のプログラム

ウ 目指すべき「居住水準」の姿

これを受けて、

- 誘導居住水準等の世帯達成率目標の引き上げと住宅ストックの面積バランスの明示、
- 性能、設備に関する基本的性能とストック全体の質的構成の明示、

の2点が居住水準の検討の方向性として挙げられている。

②では、300万户に達する公的賃貸住宅ストック、中でもその4割を占める（築30年前後となる）昭和40年代のストックを中心に、（分譲）マンション等同じく老朽化・（相対的な）狭隘化を免れ得ず、個人の努力では如何ともし難いものについて再生の必要性とその方策について触れている。

③では、既存ストック循環型市場、即ち中古住宅の流通市場及びそれと関係の深いリフォーム、並びに賃貸住宅市場の活性化に触れている。この報告では、これらの市場が新築着工に比べ不当に等閑視されてきたとの認識があり、その市場の充実のために、履歴情報の整備、定期借家権の導入（ご案内の通り平成11年の通常国会では関係法令が制定されなかった）等が掲げられている。

また、④の安心居住システムとは、高齢者に係る福祉施策と連携をとった良好な住宅ストック形成を図ることを中核にしており、具体的には生活支援サービス付きの高齢者向け公的賃貸住宅供給促進を謳っている。

(3)宅地

宅地については、今後の柱として5つの項目を掲げて頂いた。

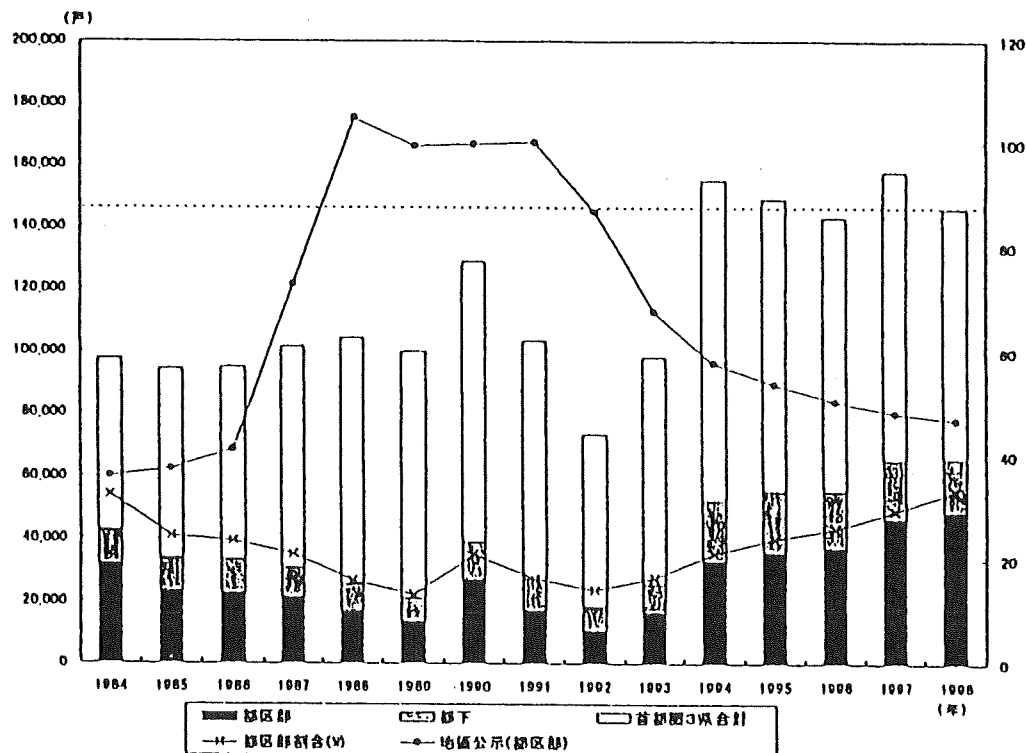
- ①消費者・生活者志向型の宅地供給支援
- ②アフォーダブルな住宅宅地取得等への支援
- ③環境と安全性の重視
- ④既存の宅地の有効利用
- ⑤高齢社会への対応

である。この他に「地方部における宅地供給」と上述の「宅地政策における税制のあり方」についても触れられている。

①は近年の都心居住志向に応え、従来ともすれば郊外部の大規模宅地造成を偏愛(!)してきた宅地行政から脱却し、都心部の工場跡地や虫食い土地の活用、近郊部の宅地化農地の計画的活用等を謳っている。本文には掲載しなかったが、平成7年～32年の25年分の首都圏50km圏の宅地供給量を1.8万haと従来より少なく見込み、かつ、その中で都区部を相対的に多く見積もった。都心部で世帯増を受けられるから、近郊・郊外部の宅地「開発」は不要という声（省の中にも）強いが、都心居住重視にも限界がある。筆者の属する宅地課が郊外型事業を所管し推進しているという理由ではなく、事実を正確に弁える必要があろう。

次頁の図-3は当室で作成した。都区部での（分譲）住宅建設はバブル時に激減したが、地価下落とともに増加している。しかし、それでも1都3県全体の約3分の1（平成10年度）である。この数字を以って都心居住が増えているとは言えても、都下や他の県での住宅供給が不要とまでは言えない。むしろその逆である。都心居住が可能になったのは、それだけの土地（マンション用地）の供給があったからであるが、それはやや大きな個人住宅敷地や工場跡地等の出物があったからである。出物の数が少ないから、マンション業者は土地の争奪戦を行っている。今後も順調に供給されるかどうか。翻って都市政策上も本来必要な、法定再開発事業、木造密集市街地の更新、バブル時の地上げの虫食い地の整形・再利用化が可能で、それによって都心居住が大いに進むという状況が想像可能だろうか。中間報告でもその必要性・重要性は十分に強調され、筆者個人もそうした事業に従事される方々の御労苦には深く敬意を表すが、「量」の点ではどうか。筆者は現職の前の（財）民間都市開発推進機構都市研究センター勤務時代に、新宿区西富久町、豊島区東池袋4・5丁目、港区西麻布2丁目等を実地に見聞し、報告書（「環境にやさしい都心居住型高齢者住宅の在り方に関する調査研究」平成10年度（社）住宅生産団体連合会助成）をまとめた経験があるが、既に都市基盤整備公団が参画を表明した西富久町はともかく、他の地区が今後10年内に新しい都心居住地区として完成しているとは想像しにくい。審議会の会長代理でもある救仁郷住宅部会長も同様な口吻を漏らされていたという記憶がある。

図-3 1都3県における近年の住宅着工と地価の推移



②に関しては、後述のシミュレーションを試みた。要は国民が土地そのものへの偏愛、キャピタルゲイン志向は低下させて行くという前提に立つ。その上で住み替え・買い替えに関する障壁の除去・緩和策が必要とするものである。

飛んで、⑤では、「面的バリアフリー化」なる言葉を作って頂き、住宅市街地全体としてのバリアフリー化の必要性を謳っている。自然的条件によって左右されるが、都市基盤整備公団が売り出している千葉NTの「いには野」ではこれが大きなテーマであり、殆どの道路で勾配5%以下、全体の高低差も数mである。これをキャッチにする場合、従前のものとの比較が必要になるだろうが、将来例えば、不動産の広告として「面的バリアフリー」を記述するためには、どこまでの水準が必要かというような形で論議されることもあろう。

3 今後の扱い

(1)Public Involvement

今回の中間報告以降は行政の新手法として、PI (Public Involvement) を行う。冒頭のように建設省のHPに掲載しているので、インターネットで御覧頂いて、そのままメールで御意見をお寄せ頂ければ幸いである。審議会自体が様々な分野の方の御意見を伺う場であるが、何人も制約も無しにアクセスできるHP上での閲覧・意見は、量的に全く違う。文字通り、国民各層の御自分の問題としての御意見をお待ちしている。

(2)有識者アンケート

(1)と併せて、住宅宅地問題に深い関心と学識をお持ちと見られる有識者の方100人前後にアンケート・ヒアリングを行う予定である。学者に限らず民間のビジネスワールドの方にお伺いしたいと考えている。

(3)最終報告へ向けて

中間報告はあくまで中間報告であり、検討し尽くしていないテーマも多い。来年6月頃に最終報告を大臣宛て答申して頂く予定であり、(1)、(2)の結果を踏まえ、更に我々事務方が検討素材として追加的に提供するものも御検討頂きたいと考えている。

4 宅地部門の新規課題

(1)新宅地指標

①供給指標

当室は毎年宅地供給量のグラフを作成している（建設白書等で公表）。これは許認可された宅地開発事業（区画整理も含む広義）から、数年後使える宅地が出たという推計である。昭和56年に全国で1万1,800haという水準に下がってから、20年近く1万ha前後である。この間のバブルの興隆と崩壊は全く反映されていない。宅地開発事業には長期間を要する。着手は目先の景気に左右されず、従来は地価上昇が期待できたから「安心」して宅地供給に取り組めたが、需要のないものは供給されない。（社）不動産協会、（社）都市開発協会は会員又は会員外も含む販売ベースの統計を発表しているが、その数字も景気とは無関係に長期低落し、ピーク（これは当室同様、第1次石油危機直前）の数十分の一以下である。宅地開発事業がもはや死滅したかのごとき印象を受ける。

大都市圏でも地方でもそれなりの宅地供給がある訳だが、より経済指標らしい、景気の先行或いは遅行指標となる宅地供給指標が必要、可能と考えられる。

②状態指標

既存宅地の住環境水準達成の指標である。住宅と宅地の関係には、

ア 良い宅地上の良い住宅（戸建・集合）、

イ 良い宅地上の悪い（老朽・狭小）住宅（戸建・分譲）、

ウ 悪い宅地（狭小、建ぺい率・容積率違反、建て込み感強い、接道不良）上の良い住宅（戸建）

エ 悪い宅地上の悪い住宅（戸建・集合）

の4つの組み合わせが可能である。ウは冗談のようだが、現実には相当多い。それどころか都市内の殆どはこれに入る。ウが多い限り、住宅ストックが良くなっても、街の美観・国民の幸福感は余り向上しないし、外国（特に米の都市の平均的住宅地）にも見劣りがする。一定の水準を満たす宅地がどれほどで、何百万世帯が該当しているのか、将来的にそれをどこまで上げるべきか、という指標が必要であろう。住宅には「住調」や住宅着工統

計があるから、将来の状態水準も把握可能である。宅地についての指標を住宅との関係から或いは宅地そのものから推計するのは、相当に困難であろうが。

(2)地価水準の動向とアフォーダブルな住宅宅地の取得

中間報告では、今後の地価について触れていない。国土庁は勿論、民間研究機関でもそれを論じるのは稀である（(財)日本経済研究センターの香西氏・伊藤女史らのペーパーがある）。地価の下落は都区部での住宅着工増と年収倍率の低下をもたらしているが、個人も企業も依然その痛手に苦しんでいる。絶対的な水準の高下とは別に、下落スピードの急激さと打ち止め感の無さは明らかに日本経済にとって有害である。中間報告のアフォーダブルな住宅宅地の取得に関するシミュレーションは、平均的勤労者にとって今の地価水準（今後年1%程度の上昇を見込む）を前提にするとやはり戸建所有は難しく、（その6割程度の）定期借地権付き住宅なら穏当としている。現在2～3万戸と推計される定期借地権付き住宅推進に宅地行政が余りに偏する（当室の実態はそうだが）のはどうかとも思うが、更なる地価下落の影響は注視していく必要がある。

終わりに

今までの宅地行政は大都市圏における緊急・非常時行政だったのではないか。緊急時・非常時でなくとも、行政自体の需要はあるのではないか。地方での堅調な宅地供給に一步近づくと、正常化することが今後の流れだろうか。

この問題に御興味を御持ちの方は筆者宛て何なりとお尋ね下さい。

[ばんば てつはる]

[建設省宅地課 宅地企画調査室長]

(banba0zm@mail02.hs.moc.go.jp)