

I 住宅政策の回顧と展望

—調査の背景—

はじめに

1. 住宅の特性
2. 住宅政策の特性
3. 住宅政策の区分
4. 住宅政策の回顧と批判
5. 住宅政策の展望
6. 住み続け (staying put) と転居

おわりに

星野信也*

要 約

住宅という商品は、その特性としてきわめて高価で、外部性があり、消費者が他の経済活動主体と競合関係に立たねばならない商品である。そのことが、住宅に関するアクターをきわめて多様かつ複雑にしている。

そもそも住宅政策の起源は、社会が目に見えない所得分配の大きな不平等は容認しながら、目に見える住宅分配の不平等は容認し難かったことにあり、それは社会福祉政策である以前に、住宅の外部性にかかわる環境政策なのである。

およそ世界のどの国をとっても、住宅政策が普遍的かつ一律に住宅水準改善の方向に向かっていくという保障はない。むしろどこでも目先の必要や世論に押されたその時その時の政策選択が、その都度いわば市場の働きと需要者の選好によって裏切られ続けた結果、次々と新しい政策が模索されてきたというべきである。要するに住宅政策は、基本的な社会的不平等はそのままにして外部に目立つ表面を糊塗しようとするものでしかないが、住宅をめぐるアクターの複雑さ、多様性、多面性が、まさにそうした小手先の方策を許さないということである。

そのなかで、欧米諸国の住宅政策の基本的方向は、第1に、供給援助から需要援助への転換、第2に、特定の住宅所有形態に対する傾斜から、それに対して中立な政策への転換である。そしてこの2つの転換が可能にしたものが、需要者の選択の幅の拡大であり、それによる住み続けの機会の拡大であった。

*東京都立大学人文学部

はじめに

最初に、本論を含む4つの論文の基礎になった住宅調査「高齢化社会の住宅問題に関する調査(1989年から1990年にかけて実施)」の結果報告がこれほど遅くなったことについて、調査の面接にご協力下さった北区居住者の方々、ご助力いただいた住民自治会の方々および北区役所の関係者の方々に深くお詫び申し上げたい。

いいわけに過ぎないのだが、遅延には大きく3つの理由があった。第1には、調査集計の段階で東京都立大学が八王子移転の時期を迎え、コンピュータが当分の間使えなくなったことである。第2には、調査に関係したなかで以下の各章を担当する若手の3人が相次いでめでたく昇任人事を経験したことである。筆者も経験があるが、教授として三顧の礼で迎えられる場合を除いて、助教授、講師クラスで新任の大学に入った場合、最初の1、2年は授業と学務に追われて他のことはほとんど手が付けられない状況におかれる。

こうしたいわば個人的理由からの遅延の間に、東京の住宅をめぐる環境に大きな変動が生じた。経済がバブル景気から一転して長い不況に陥り、地価は未曾有の下落を経験し、住宅価格も低迷した。金融機関はバブルの担い手であっただけに最も強くバブル崩壊の影響を受け、多くの不良債権を抱えて日本経済全体の景気回復を遅らせる元凶となっている。とくに住宅専門金融機関はその多くが今なお破産の淵におかれ、土地神話にのってそこに融資し続けた都市銀行の経営に大きな重石となっている。調査着手当時国会やマスコミで広く取り上げられていた「地上げ」によって高齢者が立ち退きを迫られ住み慣れた住宅に住み続けられなくなるといったケースは、すっかり影を潜めた。

こうした環境の激変が収まるのを見極めようとしたということも、もうひとつ第3の理由としてつけ加えさせていただきたい。あくまでいいわけに過ぎないが、環境の変化にもかかわらず、人口の高齢化はかつてどの国も経験したことがないス

ピードで進行しており、「高齢化社会の住宅問題」の重要性は調査計画時点より減るどころかむしろいっそう高まっていると考えて、ここに以下の調査報告をまとめさせていただいた。

重ねて長い遅延をお詫び申し上げるとともに、内容について厳しいご批判をお願いしたい。この論文では、調査を計画した背景にあった住宅政策の特性に関する認識を論ずる。

1. 住宅の特性

住宅はいくつか大きな特徴を持った商品である。

第1に、それは「人間一生の買い物」といわれるほど非常に高価な耐久消費財である。1980年代とくにその後半の土地価格の高騰とともに、わが国の平均的な住宅価格は一般勤労者世帯の平均年収のおよそ7ないし8倍に達しており、それに比べて平均的な家賃も勤労者世帯の月収に占める割合を著しく増大させた。

第2に、住宅はその立地する土地の条件、そのスペースと環境に大きく依存する。大都市の都心近くに位置すれば億ションになるものが、山間僻地に位置すれば住む人もない廃屋に終わる。また、たとえ都心からの直線距離が同じでも、日照通風の良しあし、公共輸送機関へのアクセスやショッピングの便などが大きな価格差を生む。

第3に、住宅は、その立地するコミュニティに逆に外部効果をもたらす。たとえば一軒の劣悪な住宅はその周辺全体の住宅価格を押し下げる働きをする。いわゆる木賃アパートの改築が、しばしばその居住者の意向に反してまで家主や地方自治体の欲求によって強行されるのはその現れである。また既に住宅が密集した地域には、公共財を含む他の経済活動を立地させることが客観的に困難となる。それを回避するためにこそ都市計画、土地利用規制、建築基準等の物理的規制が設定されるのだろうが、それらが常に住宅や地域住民の生活を優先する保障はない。

第4に、住宅は、その不可欠の一部を構成する土地について、一般消費者がその需給をめぐって

農業、工業、商業、金融さらには公共事業等しばしば利害の相反する他の経済活動主体と市場で競争しなければならぬものである。そこでは、消費者が反面で潜在的供給者であることが特徴的である。たとえば金融緩和が行われれば、一面で消費者の持ち家取得に有利のはずだが、他面であらゆる経済活動主体の投機的需要を招きやすく、かえって住宅取得が阻害されかねない。

2. 住宅政策の特性

(1)アクターの多様性、多面性

こうした特性、すなわちきわめて高価な商品で、外部性があり、消費者が他の経済活動主体と競合関係に立つことが、住宅に関係するアクターをきわめて多様かつ複雑にしている。一般に住宅の所有者、占有者は、土地の所有者、占有者と同一の場合と異なる場合があり、また、それぞれについて供給側に開発者、建設事業者、管理者、所有者があり、需要者側にも所有地、持ち家需要と借地、借家需要の組み合わせがある。住宅の需要者は反面で絶えず潜在的供給者であるという二面性も見逃せない。また、住宅、土地とも抵当権等債権の対象となることが多く、時に債権者、債務者は二重三重に重なり合う。

高額商品であることと耐久性に富むことは、住宅の需給を大きく金融に依存させるが、ここでも消費者その他の経済活動主体は借り手である半面で預金者や投資家として立ち現れる。いわゆるバブル経済の経験がそのことを如実に実証した。このことは消費者自身を含む多くのアクターに二重に二面性を備えさせることになる。たとえば、消費者が住宅購入に備えて高い貯蓄性向を維持すれば、金融緩和が促進されるが、それが土地投機につながれば、土地、住宅は消費者の手からますます遠のいて貯蓄目的は裏切られる。

このような条件でなお住宅の需給を基本的に市場メカニズムに依存するとすれば、多様なアクター間の複雑な利害関係は、たえず一方を立てれば他方がすたれる現象を生じ、それだけ住宅政策は不透明かつ複雑、困難なものにならざるをえな

い。

(2)住宅の外部性と格差

住宅の外部性、外部依存と外部効果は、住宅をわれわれの基本的生活要素である衣食住のなかで抜きんでた存在にしている。外部性は、生活要素の「食」「衣」「住」の順に高まり、それにつれて社会が個人の消費に関心を払う度合いが強まる。社会は世帯が貧困のうちにお粥をすすっていても、あるいはどんなボロをまとっていても、それほど関心を払わないが、外部からみていかにも劣悪な住宅に住むことはもはや容認しない。

住宅を失ったホームレスの人々が都心、副都心の地下街や駅のコンコースで寝ていても社会はほとんど関心を払わないが、それらの人々が寄り集まって段ボールやテントで疑似住宅を作れば、社会は露骨に嫌悪感を示す。それは、人々の基本的生活要素への配慮、すなわちヒューマニズムや社会的公正への関心からではなく、もっぱら住宅の外部性、ハード面への関心が強まるからである。

どのような消費財にも贅沢品から粗悪品まで格差があるが、住宅ほど外部から大きな格差の目立つ商品はない。そのため、住宅政策がもし最低生活水準のところに直接働きかければ、資源の希少性を前提する限り、政策の及ぶもの前後で逆格差を生じ、住宅政策がかえって社会的公正を害する恐れがある。それは発展途上国のスラム対策でよく見られる矛盾である。衣食のように外部性が乏しければ問題になりにくいものが、外部性が強い住宅の場合は、社会的に逆格差が許容されない。

(3)住宅政策の特質

そもそも住宅政策の起源は、社会が目に見えない所得分配の大きな不平等は容認しながら、目に見える住宅分配の不平等は容認し難かったことにあり、それは社会福祉政策である以前に、住宅の外部性にかかわる環境政策なのである。それでも住宅に対する政府介入、住宅政策は、環境政策としてばかりでなく社会福祉政策としても社会的公正の見地から正当化されなければならないが、そこで考えだされたのが「順繰りの利益 (filtering

down or trickling down)」論である。この「順繰りの利益」論によれば、住宅市場の需要者は上流階層から低所得層まで連なっているから、政府が、直接低所得層に働きかけて逆格差をもたらすことを回避して、むしろ中流階層の住宅を政策的に拡充すれば、中流階層が移り住んで明け渡した住宅が回り回って低所得層の住宅水準の改善をもたらすことになる。こうした検証されない仮設的論議が、実は各国政府の住宅政策の支柱となっている。

3. 住宅政策の区分

住宅をめぐるアクターが複雑、多様、多面的で、しかも住宅政策が環境政策と社会福祉政策の二面性を持つとすれば、住宅政策のあり方もきわめて多様になる。それを整理するうえで、医療保障の場合を参照してみよう。

医療保障の場合、政府の関与は、医療の需要と供給のうちいずれかを社会化する形で行われる。すなわち、医療需要を医療保険の形で社会化するか、医療供給を公営医療の形で社会化するかが選択される。需要を社会化した場合の問題点は、医療需要の決定者が実は医療の供給者であることにあり、医療費をどのように抑制するかが課題となる。わが国では診療報酬制と薬価基準の操作そして強い病院供給計画規制によって医療費抑制が図られてきたが、病院が狭くて汚いことと3時間待って3分の診療に象徴されるように、保健医療の質が犠牲にされてきた事実は否めない。他方、供給を公営化した場合の問題点は、いかにすれば医療供給と施設管理の高度化、効率化へのインセンティブを維持、確保できるかにある。イギリスの国営保健制度はその例にあたるが、近年インセンティブ回復策が模索され、試みられている。

この医療保障の例にならって、住宅政策も(1)供給援助と(2)需要援助に区分して考えることができる。しかし、アクターの多様性、多面性が政策区分をきわめて複雑にする。

(1)住宅政策対象者に関わる区分

①住宅供給者を援助する政策

- A. 政府、地方公共団体が自ら住宅供給者となる公営住宅政策
 - a. 政府、地方公共団体が、直接、開発者、所有者、管理者となる
 - b. 政府、地方公共団体が別法人を作って開発者、所有者、管理者とする
- B. 政府、地方公共団体が民間供給者を補助する社会的賃貸、分譲住宅政策
 - a. 開発、建設コスト（の一部）を直接補助、助成する
 - b. 開発、建設コストに対し利子補給ないし低利融資を行う
 - c. 管理費とくに修繕改修費を補助助成する
- C. 政府、地方公共団体が供給者を規制する計画規制、家賃規制政策
 - a. 住宅や土地利用にゾーニング、建築基準等一定の計画基準を設定し規制する
 - b. 住宅家賃を規制する

②住宅需要者を援助する政策

- A. 政府、地方公共団体が、直接、需要者を援助する持ち家政策および住宅手当給付政策
 - a. 政府、地方公共団体が住宅購入者に住宅価格の一部減免を行う
 - b. 政府、地方公共団体が住宅購入者に利子補給ないし低利融資を行う
 - c. 政府、地方公共団体が住宅購入者の利子支払額を所得税法上所得ないし税額控除する
 - d. 政府、地方公共団体が持ち家および賃貸住宅居住者に住宅手当給付を行う

この住宅政策区分でなお意を尽くせない部分について、さらに次のようなサブ区分をつけ加えることができる。

(2)住宅政策手段による区分

- A. 補助、助成金政策
- B. 利子補給、低利融資政策
- C. 税制優遇政策

- D. 規制政策
 - E. 住宅手当給付政策
- (3)住宅政策対象者の住宅所有形態による区分
- A. 持ち家政策
 - B. 公営住宅政策
 - C. 社会的賃貸住宅政策
 - D. 民営賃貸住宅政策
- (4)住宅所有形態への中立性の有無による区分
- A. 特定の住宅所有形態を意識的、無意識的に奨励、誘導する住宅政策
 - B. 住宅所有形態に中立に、需要者の自由な選択に委ねようとする住宅政策
- (5)住宅のライフ・ステージによる区分
- A. 新築住宅ないし建設戸数に重点を置いた住宅政策
 - B. 既存住宅の維持管理ないし修繕補修に重点を置いた住宅政策

このような整理も実は表面的なものにとどまり、それぞれの政策にさらにさまざまなバリエーションがある。たとえば、同じ公営住宅政策といっても、その家賃の設定方法には、時と所によって顕著な差異がみられる。わが国の公営住宅家賃は、原則として建設原価主義、すなわち個々の公営住宅団地の建設原価を基礎にそれに毎年の維持管理経費を加えて決定され、毎年の民営借家の市場家賃上昇には左右されない。それに対し、イギリスの公営住宅家賃は、すくなくとも1974年までは、建設原価プール計算方式、すなわち地方自治体の公営住宅ストック全体の建設原価をプール計算する方式がとられていた。その点が公営住宅を民営賃貸住宅に対して優位に立たせていたが、それも1980年代にほぼ完全に市場家賃方式に転換された。

OECD 諸国のどこでも、住宅問題は第2次大戦後ほぼ一貫して最大の社会問題であり続けているから、住宅政策は、さまざまな組み合わせでしかも絶えずその重心を移行させながら、多面的、多

角的に試みられ、進められてきた。そしてどのような政策も、それが土地取引と住宅建設を市場に依存する限り、絶えず市場と供給者、需要者および一般社会のビヘイビヤに欺かれ続けてきたといつてよい。たとえばイギリスでは、家賃規制が民間賃貸住宅供給をほとんどゼロに鎮静化させ、それに代替しようとした公営住宅供給は、需要者と一般社会の「親方日の丸」ないし「安かろう悪かろう」的ビヘイビヤと小官僚制の非効率な運営管理に行き詰まりをみせた。

住宅の延長上に、保健医療や社会福祉サービスを効果的に供給するための病院や各種社会福祉施設が位置づけられる。コミュニティ・ケアやノーマライゼーションなどの理念は、それら施設の消長に影響する限りで、住宅需要ひいては住宅政策にも影響を及ぼす。シェルター住宅、あるいは特別シェルター住宅 (very sheltered housing) などは老人ホームとかなり近似したもので、どこの国でも入居者の属性上はもはや判然と区別し難い。むしろ生活の場として入居者の生活の「自立」と「独立」が確保されることが、住宅を老人ホームや病院と区別する最大のポイントとして残されている。

4. 住宅政策の回顧と批判

(1)建設戸数主義

第2次大戦後のわが国の住宅政策を大胆に回顧すると、まず戦火によって失われた住宅の補完と大量の復員者、引き揚げ者のための住宅建設に追われた。そこでとられたのは、第1に供給者援助サイドで公営住宅建設であり、第2に需要者援助サイドで住宅金融公庫からの低利融資と住宅ローン返済に対する税制優遇措置であった。公営住宅家賃は「建設原価方式」によったから、市場家賃による民間賃貸住宅に比べて有利な選択であったが、所得制限を伴っていた。

毎年の新築戸数は人口あたりで先進諸外国をしのごうものであったが、資源希少性が顕著であったこの時期の狭小低質住宅は、公営住宅がまだ多数残るのを除いてほぼ全面的に建て替えないし取り

壊しを経験している。

所得倍増計画がほぼ成果をあげ、経済が成長軌道に乗り民間経済活動が活発化すると、公営住宅建設はそれだけ民間経済活動との競争にさらされ、急速に賃貸住宅供給の主流の座から滑り降りることになった。公営住宅対象層より高い所得層をターゲットに、大都市周辺の住宅建設促進のための住宅公団(住宅都市整備公団)、そして各地方自治体にそれぞれ住宅供給公社が作られ、なしくずしの公営住宅の社会的賃貸住宅化、すなわち民営化と中流階層化が押し進められた。住宅の量的供給と質的向上をリードしようとするれば、低所得層ではなく中流階層をターゲットにせざるをえなかったのであり、いわゆる「順繰りの利益」論がその正当化に用いられた。

それでも公営、公団、公社を合わせた建設戸数の伸びは活発な民間経済活動との競争に押されて低迷したから、やがて民間地主や企業者を対象にした民間供給者援助が導入され、ますます社会的賃貸住宅に変質する。

(2)環境政策

公団、公社はしだいに分譲住宅に力を入れるようになり、住宅金融公庫の融資枠も大幅に拡充され、低利融資の原資には年金積立金も加えられた。都市銀行が個人住宅金融に積極的に参入するとともに、住宅専門金融機関が次々に設立された。

都市周辺にアメニティの整った良質の持ち家を供給するには、公団、公社のようにある程度大規模な開発事業者が望ましいが、とくにニュータウン開発の場合などは、住民の適度のミックスを確保するうえで住宅所有形態の適当なミックスが必要であった。

公営、公団、公社とも、初期の戸数重点主義時代の賃貸住宅について、改築改良の時期を迎えているが、そこで居住者が直面するのは、建設原価主義の家賃決定方式が改築後の家賃を大幅に引き上げる現実である。傾斜家賃方式という初期の負担を緩和する方式も、年金生活者等には大きな負担になりうる。同様のことは、もちろん活発な民間賃貸住宅建て替えの場合にもみられる。バブル

経済の時期に広く行われたいわゆる地上げは、住み慣れた所を離れて新たな賃貸住宅を探さねばならない人々には大幅な負担増をもたらす。いずれの場合も、そのことが逆に再開発を困難にするということがある。

公営、民間を通じて、こうした改築のもたらす家賃負担増を緩和するものとして、各地方自治体がいわゆる「シルバー住宅」や「家賃補助」方式を取り入れるようになっていく。前者は、一般住宅市場で新たな賃貸住宅を求めることの困難な低所得の高齢者に抽選で高齢者専用住宅を提供するものであり、後者は、改築によって移り住む前後の家賃負担増の差額を100%ないし一定限度を設けてその範囲内で助成するものである。しかし、激増する家賃に重点があって、助成を受ける居住者の条件はほとんど考えられていない。すなわち改築される住宅に焦点が合っていて、それによって立ち退きを迫られる居住者に焦点がおかれているのではない。したがって、それが一般世帯を対象にした住宅需要者援助の住宅手当制度に移行、拡大する展望は少しも開かれない。

この程度のシルバー住宅や家賃補助制度は、むしろ地方自治体が供給者側の地上げや改築に協力する環境政策でしかないといわなければならない。

5. 住宅政策の展望

ここで、前々節の住宅政策の区分を当てはめて、わが国の住宅政策の動きと方向を明らかにしたい。第1に、住宅政策を供給者援助と需要者援助に区分すれば、

- ①供給者援助は、次第に公営住宅中心から社会的賃貸住宅中心に移行している。東京都の都民住宅などはその典型である。
- ②需要者援助は、原則的に持ち家政策に限られるが、低利融資の枠に年金融資が加わり、税制優遇措置も強化されている。

第2に、住宅政策手段の区分によれば、
③補助助成金や利子補給、税制優遇措置までにとどまり、規制政策や住宅手当給付政策はごく補助

的位置にとどまっている。

第3に、住宅所有形態別でいえば、

④持ち家と公営住宅の政策から、持ち家と社会的賃貸、分譲住宅政策へと広がりを見せているにとどまる。

第4に、住宅所有形態への中立性でいえば、

⑤政策の範囲が持ち家政策と社会的賃貸住宅までに制約されていること、

⑥公営、公団、公社住宅にあっては依然「建築原価方式」で家賃が決められていることから、けっして行政の中立性そして需要者の選択の保障が図られているとはいえない。

第5に、住宅のライフ・ステージでいえば、

⑦少し古くなった住宅はすぐにも改築する方向にあり、当面、住宅の維持管理、修繕補修に重点が移行する見込みはない。

6. 住み続け (staying put) と転居

およそ世界のどの国をとっても、住宅政策が普遍的かつ一律に住宅水準改善の方向に向かっているという保障はない。むしろどこでも目先の必要や世論に押されたその時その時の政策選択が、その都度いわば市場の働きと需要者の選好によって裏切られ続けた結果、次々と新しい政策が模索されてきたというべきである。要するに住宅政策は、基本的な社会的不平等はそのままにして外部に目立つ表面を糊塗しようとするものでしかないが、住宅をめぐるアクターの複雑さ、多様性、多面性が、まさにそうした小手先の方策を許さないということである。

そのなかで、欧米諸国の住宅政策の基本的方向は、

第1に、供給援助から需要援助への転換、

第2に、特定の住宅所有形態に対する傾斜から、それに対して中立な政策への転換

である。そしてこの2つの転換が可能にしたものが、需要者の選択の幅の拡大であり、それによる住み続けの機会の拡大であった。

欧米で広く認められるようになってきた「住み続け」の選択は、実はこの2つの条件が整ってはいじめて社会的選択として現実性を帯びるものとなった。また、その前提として、土地利用、都市整備においてさまざまなアクター間の利害調整を図るメカニズムがある程度まで整備されてきたということがある。

その点で、これまでめぼしい政策転換がみられず、土地利用計画、都市計画とも事実上不在というわが国の住宅政策環境はけっして住み続けに有利な条件を整えたものではない。しかし政策がすべて漸進的にしか変わりようがないとすれば、狭い限られた需要者選択のなかで、それでも①現実に住み続けた人々と、②住み続けなかった人々、すなわち過去5年間に転居を経験した人々について、現行制度下の住み続けの条件を探ることにそれなりに大きな意義があるものと考えられる。

おわりに

重ねて、調査の結果報告が大きく遅延したことについて深くお詫び申し上げます。それでも厳しいご批判を承知でここに報告論文集を取りまとめたのは、繰り返しになるが、第1には、テーマの重要性が一層高まっていると考えたからであり、第2には、しだいに社会調査が実施しづらくなる傾向がみられるなかで、この調査がそれに加担することをなんとしても避けたいと考えたからである。

この報告論文集が、高齢者住宅問題研究のいっそう豊かな蓄積にいささかの貢献になればまことに幸いである。

Key Words (キー・ワード)

Housing Policy (住宅政策), Social Policy (社会福祉政策), Environmental Policy (環境政策), Staying Put (住み続け), Consumers' Choice (消費者の選択)

Perspective of Housing Policies

Shinya Hoshino*

*Faculty of Social Sciences and Humanities, Tokyo Metropolitan University
Comprehensive Urban Studies, No. 54, 1994, pp. 145—152

Houses are unique commodities on three accounts. They are very expensive goods to buy. They have significant environmental effects. And they are something which consumers must compete with other actors in the market such as investors, developers, financial institutions, public authorities and others. Even they themselves may one day become suppliers rather than consumers. These characteristics make housing a very complex and many-sided social problems to be tackled with by public policies.

Housing policies originated not from social policy objectives but from environmental policy objectives. People and policy makers are not so concerned even when a family is eating bread without milk and butter or wearing rags and worn-out shoes. However, they are quite concerned with a dilapidated house in which it lives. They are afraid that an ugly house may damage the image of the community and lower the value of houses. They can disregard disparities in household income but cannot afford big disparities in housing.

Housing has always been one of the biggest public policy issues in industrialized countries in the world. But one cannot say housing standards have always been improving everywhere. Ad hoc housing policies adopted by governments after governments have usually been defeated by market forces and people's preferences so that governments have to find still some other policy measures to cope with. Complexities and varieties of actors in the housing market do not allow meagre policy interventions to succeed.

One can identify two major trends in housing policies in western countries. The first is a shift from assistance to housing supply to that to housing demand, and the second is a shift from policies which give preference to a specific housing tenure to those which are neutral to the pattern of housing tenure. It is these two trends that is bringing 'staying put' within the reach of consumers' choice.