

## 新たな政策立案の潮流 (5) 住宅の政策の行方

戦略調査事業部長 村林 正次

「住宅」は国民の生活空間のベースであり、最大の資産であり、土地利用としても大半を占める等、社会経済面そして都市政策面からも最大の政策課題と言っても差し支えない。また、ライフスタイルや文化等もかわり、個人的な側面が強い一方で地域性が反映されるとともに全国的な統一的・長期的な政策が求められるものである等極めて複雑な様相を呈している。

近年の政府・政党の取り組みが次第に収斂してきており、従来から懸案であった様々な課題を踏まえた新たな政策を構築するスタートラインに立っていると考えられる。まさに、2005年は新・住宅政策元年と言えよう。

### 住宅政策の視点

住宅政策の新たな方向については長年の懸案であったが、昨年12月には社会資本整備審議会住宅地分科会が「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みのあり方に関する中間とりまとめ」を行い、自民党・公明党がそれぞれ党内において積極的な検討を行う等の動きが具体化してきており、これらを集約して、国土交通省は「住宅政策改革要綱」(住宅政策の集中改革の道筋)を策定し、今後概ね2年間に集中的な改革に取り組むことを明示した。これには主要政策手法3本柱(公庫改革・公営住宅改革・公団改革)と「建議」に位置付けられた主要課題の総点検が示されている。

主要政策の3本柱はすでに関連法改正も進んでいるが、つい数年前まではなかなか正面から議論できない課題であった。公庫の再編も政治的な背景もあり、また、証券化自体の未成熟、そして民間金融機関も再編途上であったこともあり、議論中は「再編されたら」等の仮想的な表現も気にしながら幾つかの報告書をまとめたことが思い出される。また、公営住宅についても応能家賃制度が導入される直前に某政令市においてそのためのデータ整理と負担等に関して精査した際に、まずはベースとなる個々のデータ整備が不十分であり、そのデータの管理が大型マシンによる旧態システムであったことも記憶に新しい。これでは新たな制度導入

はもとより、既成市街地にある民間住宅を公営住宅などとして管理することは机上の論であった。今では大半がきちんとパソコンベースで管理されているであろうから、いろいろなアイデアが実現可能となっている。

また、10年程前に、公的住宅の新規供給抑制と同時に「石から人へ」が話題になり、海外の住宅手当や各種政策のレビューや新たな公的関与のあり方(公的関与の5W1H)を一通り議論してきた。これは後述するように政府の役割論や間接補助と直接補助の評価そして住宅基本法等のそもそも論が必要であり、当時は十分検討できない社会状況であった。これらが、十数年を経て、大半が大きな方向としてまとめられたことは大きな改革の第一歩が踏み出されたと言えよう。

個々の政策・施策の前提としての制度的枠組みに見直しが重要であり、「住宅基本法」が俎上に乗り各方面からの検討が進むと思われる、当社も以前より関心を持ちこれまでの検討プロセス等を本誌のテーマ2にまとめてある。

住宅基本法が今後具体的に議論され、関連法制度が整備されるなかで、改めて、政府の役割が問われることになる。米国では、中央政府の役割は外交・防衛等の極めて限定されているが、住宅への関与は例外的に認識されており、アメリカンドリームの実現の一形態として居住用不動産が資産の価値を有するための施策や関連のセーフティーネット施策の必要性は国民的な暗黙の合意となっていると言えよう。米国では経済恐慌の真っ只中で大統領となったルーズベルトが1934年に政府による債務保証のための連邦住宅庁(FHA)を創立したことは、その象徴とも言えよう。我が国では、膨大な住宅が建設されているにもかかわらず、未だに、融資サイドを保証するだけであり借り手に対する国の保証措置が無いままである。

長年にわたって稼いだ所得により取得した居住用不動産が資産として価値を有することは最も重要なことであり、国民の権利として当然のことでもある。

我が国でも、土地や住宅は大きな資産として考えられており、確かに、総資産の中では大きな比率となっている。しかし、必ずしもそれが資産価値と等しいことは意味しない。購入してすぐに価格が下がる現状、そして中古市場で取引されない状況、未だに住宅ローン

がノンリコースになりえないこと等が物語っている。この意味からは、我が国では住宅は資産価値を有していないと言っても過言ではない。

今後の政府の役割は国民が営々と支払っていくローンにより取得した住宅が「資産」としての価値を有することを実現するための各種政策を講じることに集約される。

## 居住資産の価値

高度成長時代はすべてが右肩上がりであったため住宅資産の実質的価値の減少には留意せず、バブル崩壊後はすべてが値下がりしているとしてあきらめてきた。結局、本来の資産価値として見てこなかったのが現状であろう。住宅は本来、常にマーケットで合理的な価格で取引されるものであり、また、ストック価値を必要な時にフロー価値に換えることが出来ることを意味する。ホームエクイティーローンやリバースモーゲージはそれを具現化していると言えよう。

特に一戸建て住宅は中古市場に乗ってこない。これは、住宅のハードな性能に係らず、流通する商品としての価値が無いからである。我が国では、郊外の一戸建て住宅を購入する際にはそもそも転売を念頭に置いておらず、個々の終の棲家として自分の嗜好を反映させて作り込むため、中古では買い手が限定される。言い換えれば自由につくれることが最大のポイントとなるため最初の購入者・施主に価値が置かれたものとなる。

このこと自体は良し悪しを評価しにくく、大半の国民の合意であれば、これが日本流なのであろう。しかし、極論すれば、この個々の判断が住宅の資産価値を決めていることに多くの国民は気が付いていない。

住宅価値の基本は安全性、利便性や耐久性などの機能・性能であるが、それだけでは不十分であり、建設後に変更できない固有の価値である街並み・デザインが最終的な価値を決めるポイントである。

住宅の街並み形成・維持は建築の自由度を制約するため、建築協定や地区計画レベルでも依然反対があるが、これは、街並みが資産価値であることが認識されていないことに起因する。残念なことに我が国では京都等を除けば大都市の歴史は戦後60年しかない。このため、街並みの資産への効果を実証しにくい。前号で紹介したように海外では数百年の歴史を持つ田園都市や歴史的な街並みにより実証されており、街並みや総合的なマネジメントが資産価値を担保しているという数百年のトラックレコードがあると考えていいのである。

## 住宅政策評価の視点

政策評価は各分野で実施されているが、住宅政策も新たな枠組み形成に向けて、従来の政策・施策の評価と今後新たな政策・施策の事前評価が重要になる。

かつて主流であった直接的な建設戸数目標や建設経済効果期待等から、今後は、前述した資産価値化や多様な居住形態の実現等を目指し、また、政府の支出がより間接的になり、関連する分野が広くなることから評価がより複雑になってくる。このため、改めて、従前の住宅事情と住宅政策・施策の因果関係及び計画体系の政策レビューを行い、今後の新たな政策・施策目標を明確化することが重要である。またそれらの因果関係を把握し可能な限り定量化することが必要である（政策評価の分析手法の概論は本誌04号、詳細は今後特集予定）。例えば直接的な公的住宅建設に対して住宅手当施策の是非やNPO等の他の建設主体への補助金の効果等の比較、ストックのフロー化による国民経済の効果、中古市場の確立した状況と新規供給減少状況との関係の比較、あるいは、公庫が証券化支援業に特化した場合における民間住宅金融業及び個々の家計への効果等である。まずは、「住宅政策改革要綱」にある4つの目標に係る施策の直接・間接効果や国による保険制度の必要性と効果等の体系的な整理が重要となる。

## おわりに

住宅は常にその時代を反映する大きな政策課題であり、この十数年間で様々な議論は進んできた。しかし、そのベースとなる継続的な関連データの整備や海外の住宅事情・住宅政策等関連情報の蓄積及び関連分野の研究はむしろ後退している面があり、専門の研究者や研究機関も停滞しているのが現状であろう。

例えば、「住宅」と「福祉」を居住空間として一体的に議論すべきであるが、どこに誰がどのように住んでいてどのサービスを受けているかも正確なデータがないため、観念的な議論に陥りがちである。

住宅政策は新世代に入り一層重要度が増し、複雑化してくるため、関連分野を広く研究し、基礎的データも蓄積しておく必要が増していると考えられる。当社は長く住宅政策に係ってきたメンバーによる「住宅政策戦略チーム」を中心に今後の住宅政策構築の一助になるつもりで日々活動している。その検討内容の一部を紹介することにより読者の読者からの批判・意見交換の機会を期待するものである。