

住生活基本計画の見直しと今後の住宅政策の在り方

— 居住者及び住宅ストックからの視点に立った課題の状況 —

国土交通委員会調査室 泉水 健宏

1. はじめに

平成18年6月に施行された住生活基本法は、その第15条で、政府が国民の住生活の安定の確保及び向上の促進に関する基本的な計画（いわゆる「住生活基本計画（全国計画）」、以下「全国計画」という。）を定めることを義務付けている。全国計画は、計画期間を10年間とし、①住生活の安定の確保及び向上の促進に関する目標、②目標の達成状況を示す成果指標、③目標達成のために必要な基本的施策などから成るものであり、社会経済情勢の変化及び施策の効果に対する評価を踏まえて、おおむね5年ごとに見直すこととされている。

平成18年9月に閣議決定された全国計画（平成18～27年度）は、平成23年3月の閣議決定により現行計画（平成23～32年度）への改定が行われている。平成27年度は5年ごとの見直し時期に当たっており、社会資本整備審議会住宅宅地分科会（以下「住宅宅地分科会」という。）等で、平成28年3月の閣議決定を目途に検討が進められている。本稿では、全国計画の見直しに向けた経緯と課題、そして、全国計画等を踏まえた今後の住宅政策の在り方について概観していくこととする。

2. 現行全国計画決定に至る経緯

（1）住宅建設計画法の制定と住宅建設五箇年計画の変遷

戦後の我が国の住宅政策は、約420万戸の住宅が不足した戦災による住宅難の解消、及びその後の急激な人口増と都市化への対応が課題とされた。そのため、長期低利資金の融資による住宅建設促進のための「住宅金融公庫」の設立（昭和25年）、住宅に困窮する低額所得者に対し低廉な家賃の住宅を提供する「公営住宅制度」の創設（昭和26年）、大都市地域における不燃住宅の集団的建設と大規模宅地開発のための「日本住宅公団」の設立（昭和30年）等、住宅の量の確保を図る施策が打ち出された。そのような状況の下、総合的な計画の策定により、住宅建設を強力に推進するための「住宅建設計画法」（「住生活基本法」の前身）が制定され（昭和41年）、住宅の新規・大量供給を支える制度的枠組みが完成した。

住宅建設計画法では、政府に住宅建設五箇年計画（以下「五箇年計画」という。）の策定を義務付けており、現在の全国計画の前身ともいえる同計画では、公的資金による住宅（公営・公庫・公団の各住宅）の建設戸数の目標が定められ、それに基づく住宅建設が進められた。

全都道府県で住宅総数が世帯総数を上回る状況となった昭和50年代以降、第三期五箇年

計画（昭和51年3月閣議決定）において、最低居住水準の確保など、居住面積に関する「居住水準の目標」が設定される等、住宅政策の目標について、「量の確保」から「質の向上」へと重点が移行してきた。さらに「質の向上」については、第八期五箇年計画（平成13年3月閣議決定）において、バリアフリー化に関する数値目標が設定されるなど、「住宅の広さ」から「多様な居住ニーズへの対応」に重点が置かれるようになった。また、住宅ストックが量的に充足される状況の下、第八期五箇年計画では、総住宅建設戸数の見込みに加え、新たに増改築（増改築に至らないバリアフリーリフォームを含む。）見通しを設定するなど、従来の「新規・大量供給」から「市場機能・ストック重視」の方向が志向されるようになった。

（２）住生活基本法の制定と全国計画の策定

このような実情を踏まえ、従来の住宅の「量」の確保から国民の住生活の「質」の向上を図る政策への転換を図り、新たな住宅政策の基本となる制度を構築するため、平成18年6月、住宅建設計画に代わり、住生活基本法が制定された。

同法に基づいて同年9月に閣議決定された全国計画は、計画期間を、平成18年度から27年度までの10年間とするものであり、同計画では、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策についての基本的な方針として、「ストック重視の施策展開」、「市場重視の施策展開」、「まちづくり、福祉、環境・エネルギー、防災等関連する施策分野との連携による総合的な施策展開」、「地域の実情を踏まえたきめ細かな施策展開」が掲げられた。この基本的な方針に基づく目標として、①良質な住宅ストックの形成及び将来世代への継承、②良好な居住環境の形成、③多様な居住ニーズが適切に実現される住宅市場の環境整備、④住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保が挙げられ、それに向けた成果指標、基本的な施策が定められた¹。

（３）全国計画の改定

その後、全国計画の見直しが行われ、平成23年3月に、平成23年度から32年度までの10年間を計画期間とする現行の全国計画が閣議決定されている。

この見直しにおいては、背景として、①住宅の質に関しては、いまだ不十分な状況にあることに加えて、住宅ストックの適正な管理と再生が大きな課題となっていること、②国民の住生活に対するニーズがより多様かつ高度なものとなっていること、③既存住宅流通市場の環境整備が喫緊の課題となっていることなどが挙げられており、このことを踏まえた改定が行われた。

具体的には、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策についての基本的な方針に、厳しい財政状況を踏まえ、「効果的・効率的な施策展開」が加えられた。また、①ソフト面の充実による住生活の向上、②住宅ストックの管理・再生対策の推進、③既存住宅

¹ 全国計画（平成18年9月閣議決定）については、平成21年3月閣議決定により「住生活の質の向上」を図るための住宅ストックの質の向上に向けた取組を推進する観点から一部改定が行われている。

流通・リフォーム市場の整備の推進の観点から、目標、成果指標及び基本的な施策の改定が行われている。現行全国計画の目標については、①安全・安心で豊かな住生活を支える生活環境の構築、②住宅の適正な管理及び再生、③多様な居住ニーズが適切に実現される住宅市場の環境整備、④住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保となっている。

3. 全国計画の見直しに向けた課題と住宅政策の在り方

(1) 住生活をめぐる状況と新たな全国計画における目標案

住生活をめぐる状況としては、65歳以上の単身高齢者世帯が平成22年の498万戸から平成37年には701万戸まで増加することが見込まれる²など、単身高齢者や要介護高齢者の急増が予想され、高齢者の住宅問題が一層深刻になるおそれがある。加えて、平成32年頃以降には全国世帯数も減少に転ずることが予想され、現在、問題が顕在化してきている空き家が一層増加し、地域住民の生活環境（防災、治安、衛生等）や地域コミュニティの維持などに深刻な影響が生ずることが懸念される。

高齢者問題、空き家問題など今後一層深刻化が予想される課題の最大の要因は少子高齢化・人口減少にあるといえ、そのより根本的な解決策として出生率を向上させていくことが求められており、そのことに資する住宅政策の充実が課題とされている。

さらに現行全国計画における重要課題である既存住宅流通・リフォーム市場の整備等に関しても、既存住宅の取引件数は平成20年の16.7万戸から25年の16.9万戸への微増にとどまるなど、ストック型の住宅市場への転換は必ずしも十分には進展していない状況にある。

このような問題意識のもと、平成28年3月の改定を目途に、現行全国計画の見直し論議が進められているが、平成27年12月、住宅宅地分科会において、新たな計画の目標案が示されている（図表1参照）。

図表1 新たな全国計画における目標案

居住者からの視点	目標1	出生率の向上に貢献する住生活の実現
	目標2	高齢者が自立して暮らすことができる住生活の実現
	目標3	住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保
住宅ストックからの視点	目標4	住宅すごろくに代わる新たな住宅循環システムの構築
	目標5	建替えやリフォームによる安全で質の高い住宅ストックへの更新
	目標6	急増する空き家の活用・除却の推進
産業・地域からの視点	目標7	強い経済の実現に貢献する住宅に関連する産業の成長
	目標8	住宅地の魅力の維持・向上

以下では、上記の「居住者からの視点」、「住居ストックからの視点」に分類される目標を中心に、その現状と課題、さらには、今後の住宅政策の在り方について見ていくこととしたい。

² 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計） 2013（平成25）年1月推計」6頁

(2) 出生率の向上に貢献する住生活の実現

平成25年の合計特殊出生率は1.43であり、平成17年に1.26と過去最低を記録してから微増傾向にあるが、少子高齢化・人口減少の進展をとどめていくためには一層の出生率の向上が求められている。平成27年9月、安倍首相は記者会見で、出生率について、希望出生率³1.8まで回復する目標を提示したが、その実現を目指し、若年世帯、子育て世帯が希望する住宅を選択・確保できる環境整備が求められている。

ア 若年世帯・子育て世帯の住まいの現状

若年世帯・子育て世代の住まいの現状を見ていく上で、誘導居住面積水準⁴の達成状況が参考になる。18歳未満の者が含まれる子育て世帯の誘導居住面積水準達成率は、平成25年43%であり、半数以上の世帯でこの水準を達成していない状況となっている。なお、現行全国計画では子育て世帯の同水準達成率を、平成20年の40%から平成27年には50%まで上昇させる成果指標が掲げられているが、その達成についてはなかなか困難と見込まれるところである。このようなことを踏まえれば、若年世代・子育て世代の居住ニーズは必ずしも充足されているとはいえず、そのことが出生率の現状にも影響していると考えられる。

イ 若年世帯・子育て世帯が望む住宅を選択・確保できる環境整備に向けた課題

若年世帯・子育て世帯の多様な居住ニーズを無理のない負担で充足していくためには、持家に加え、賃貸住宅の役割が重要になる。我が国の居住されている住宅ストック総数は約5,210万戸であるが、このうち民間借家（賃貸住宅）は約1,460万戸存在し、全体の約3割を占めている。このように住宅ストックの中で一定の割合を占める賃貸住宅について、安心して利用できる環境をソフト、ハード両面から整備していくことは、多様な居住ニーズを実現する上で必要不可欠である。しかしながらその現状を見ると、バリアフリー化された住宅の割合（平成25年）に関し、持家が11.7%であるのに対し、借家は4.2%と遅れており⁵、加えて、旧耐震基準でのストックが多いなど、質の面で課題が存在している。独立行政法人住宅金融支援機構などが行う賃貸リフォーム融資の活用を図るとともに、合理的かつ適正な維持管理（計画的なリフォーム等）を促進するための仕組みづくりが求められている。

また、居住ニーズ充足のためには、単身の高齢世帯等にとって広い居住面積の持家から高齢者向け住宅等への住み替えを促進し、広い居住面積の住宅が必要な子育て世代において選択・確保できるようにするなど、居住ニーズと住宅ストックのミスマッチを解消していくことが課題となる。

³ 夫婦の意向や独身者の結婚希望等から算出する国民の希望がかなった場合の出生率のこと。

⁴ 世帯人数に応じて、豊かな住生活の実現を前提として、多様なライフスタイルを想定した場合に必要と考えられる住宅の面積に関する水準のこと。

⁵ 国土交通省「我が国の住宅をめぐる状況」（平27.4）による。バリアフリー化については、住生活基本計画（平成23年）で定めた、①2箇所以上の手すり設置、②屋内の段差解消、③車椅子で通行可能な廊下幅のいずれにも該当する住宅の割合をいう。

加えて、子育て世代の居住ニーズの充足のためには戸建て空き家の活用も重要である。この点に関し、平成27年度より、地域優良賃貸住宅制度（後述）に子育て支援タイプが創設され、戸建て空き家を、事故防止対策（転落防止装置等）など子育て仕様に改修し、地域優良賃貸住宅として供給する取組に対し社会資本整備総合交付金等による支援が行われている。

さらに、前述の安倍首相の記者会見では、三世代の同居や近居を促す政策の提言がなされている。子育て世代に当たる30歳から40歳の約60%が三世代同居・近居を理想の住まいと考えているとされ⁶、三世代の同居や近居の促進に向けて、住宅政策の面からの一層のアプローチが求められる。この点に関し、平成28年度税制改正において、三世代同居に対応したリフォーム工事を行う場合の所得税減税制度の創設が見込まれており、今後の取組の動向が注視される。

（3）高齢者が自立して暮らすことができる住生活の実現

ア 高齢者向け住宅の現状

単身高齢者や要介護高齢者の急増が予想される中で、バリアフリー化された高齢者向け賃貸住宅の供給促進、特に、可能な限り住み慣れた地域における、地域医療・介護・福祉と連携した高齢者居住の安定を実現することが大きな課題となっている。

こうした状況を踏まえ、住宅施策と福祉施策の連携を図る「高齢者の居住の安定確保に関する法律」（高齢者住まい法）改正法に基づき（平成23年10月施行）、バリアフリー構造等を有する賃貸住宅等で、介護・医療と連携して、心身の状況の確認、生活相談等のサービスを提供する「サービス付き高齢者向け住宅」（以下「サ高住」という。）の都道府県知事への登録制度が創設され、平成27年11月末時点で約19万戸が登録されている。

イ 高齢者向け住宅に対する課題

「サ高住」を始めとする高齢者向け住宅については、その供給拡大が必要とされており、現行全国計画においては、高齢者人口に対する高齢者向け住宅の割合を、平成17年の0.9%から平成32年までに3～5%とする成果指標が設定されている。しかしながら平成26年時点の実績は2.1%であり、必ずしも順調に進捗しているとはいえない状況にあり、高齢化が進む中、一層の進捗に向けた取組が求められるところである。さらに、供給の拡大と併せ、高齢者向け住宅の、医療・介護の連携等も含めた質の向上等も課題となってきた。

具体的には、高齢者向け住宅の中には医療・介護との連携が十分でない施設もあり、要介護度の高い高齢者の入居や現在の入居者の将来の医療・介護ニーズに対応できないおそれが指摘されている。その一方で、高齢者向け住宅に併設された関連する介護サービス事業所等のみを利用させる「囲い込み」により、過剰な医療・介護サービスが提供

⁶ 国土交通省「住宅関連データ」（平27.12）20頁<<http://www.mlit.go.jp/common/001113247.pdf>>（平27.12.18最終アクセス）

されるおそれなども指摘されている。これらの課題に対しては、高齢者向け住宅に対する第三者による客観的な評価や、入居者及び入居を検討している者に対する情報提供の充実を図ることが重要であると考えられるところである。

(4) 住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保

住宅の確保に特に配慮を要する者（低額所得者、高齢者、障害者、母子家庭等の子どもを育成する家庭、被災者等。以下「住宅確保要配慮者」という。）の居住の安定の確保に関しては、公営住宅法に基づき、「住宅に困窮する低額所得者」に低廉な家賃で賃貸する公営住宅の整備が行われてきた。加えて、平成19年、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進を図る観点から、「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」（以下「住宅セーフティネット法」という。）が制定された。

今後単身高齢世帯の増加等が見込まれる中で、住宅確保要配慮者の増加も予想されることであり、その居住の安定に必要な住宅セーフティネットの構築・機能向上に万全を期していくためには、公的賃貸住宅ストック（公営住宅、地域優良賃貸住宅等）の適切な維持管理・整備と合わせ、住宅確保要配慮者が円滑に入居できる民間賃貸住宅市場の確立が重要な課題となっている。

ア 公的賃貸住宅ストックの的確な供給

(ア) 公営住宅の状況

中核的な住宅セーフティネットである公営住宅は、地方公共団体が整備主体であるが、その管理戸数は、平成25年度末時点で全国約216万戸であり、平成17年度末時点の219万戸をピークとして減少傾向にある。また平成25年度末時点の管理戸数のうち、築後30年以上の住宅が約129万戸（59%）あり、その老朽化が進んでいる。

公営住宅については、家賃の低廉性や適切な民間賃貸住宅の不足等から応募倍率が6.6倍（平成25年度全国平均）と高い水準にある。特に大都市部においてその傾向は著しく、単身者向けの都営住宅の応募倍率は58.5倍となっている（平成27年8月募集分）。

公営住宅に関しては、社会資本整備総合交付金による支援等が講じられており、既存公営住宅について長寿命化・老朽化対策を進めていく必要があるものと思われる。その一方で、公営住宅は、現在でも住宅確保要配慮者全体をカバーできるような管理戸数水準にはなっておらず、入居者と入居できない者との間の公平性等の問題も存在しているとされる。住宅確保要配慮者の増加が予想される中で、管理戸数水準の在り方等に留意が求められる。

(イ) 地域優良賃貸住宅の整備

各地域における居住の安定に特に配慮が必要な世帯（高齢者世帯、障害者世帯、子育て世帯等）の居住の用に供する居住環境が良好な賃貸住宅の供給を促進するため、公営住宅を補完する制度として、平成19年に地域優良賃貸住宅制度が設けられている。

同制度は、①賃貸住宅の整備（建設、改良等）に関し、地方公共団体が事業主体に対して行う助成に係る費用、②家賃低廉化に関し、地方公共団体が事業主体に対して行う助成に係る費用のそれぞれについて、社会資本整備総合交付金により支援を行うもので

ある。地域優良賃貸住宅の整備実績は、平成25年度末時点で一般型、高齢者型をあわせて約17万戸であり、公的賃貸住宅ストックとして、その整備・活用が求められる。

イ 民間賃貸住宅への円滑な入居に向けた課題

(ア) 適切な民間賃貸住宅の供給

民間賃貸住宅については、バリアフリー化が遅れ、高齢者、障害者等の居住に適した住宅が十分に供給されていない状況にあり、住宅確保要配慮者向け住宅の整備が課題となっている。このような状況を踏まえ、平成27年度、住宅に困窮している低所得の高齢者、障害者、子育て世帯の居住の安定確保に向け、居住支援協議会（後述）等との連携や適切な管理の下で、空き家等を活用し一定の質が確保された賃貸住宅の供給を図るため、民間事業者等が行う空き家等のリフォームやコンバージョンに対し、補助金による支援を行う「住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業」が創設されている。本事業の活用を含め、住宅確保要配慮者向け民間賃貸住宅の適切な整備が求められる。

(イ) 居住支援協議会の取組強化

住宅確保要配慮者の民間住宅への円滑な入居に当たっては、賃貸人による入居選別が課題となっている。公益財団法人日本賃貸住宅管理協会が平成27年3月に行った調査⁷によると、実際に入居を拒否している賃貸人の割合は比較的低位であるものの、入居に対して拒否感がある賃貸人の割合は、高齢者世帯に対し60.2%（賃貸人全体に占める割合。以下同じ。）、障害者のいる世帯に対し67.3%、小さい子どものいる世帯に対し7.7%と高い水準にあり、現実には、住宅確保要支援者の入居が必ずしも円滑には行われていない状況が伺われるところである。

このような状況を踏まえ、住宅確保要支援者の民間賃貸住宅への円滑な入居の促進等を図るため、住宅セーフティネット法に基づき、地方公共団体、不動産関係団体、居住支援団体等が連携し、居住支援協議会が設立され、住宅確保要配慮者に対する住宅情報の提供、民間賃貸住宅の賃貸人に対するセミナーの開催等の支援が実施されている。高齢単身世帯の増加等が進む中、住宅確保要配慮者の賃貸住宅への円滑な入居の確保のため、居住支援協議会の一層の取組強化が求められており、これまでの住宅情報の発信や住宅相談に加え、入居・居住支援サービス（家賃債務保証、安否確認、家財整理等）を行うNPOを含む事業者との連携の一層の強化等が課題となる。

(5) 「住宅すごろくに代わる新たな住宅循環システムの構築」及び「建替えやリフォームによる安全で質の高い住宅ストックへの更新」

我が国の住宅に関しては、「住宅購入をゴール」とするいわゆる「住宅すごろく」という考え方が一般的であり、購入した住宅を次世代にも承継される資産として積極的に維持管理し、その質を高め、高齢期の住み替えの資金などに活用していく考え方などはこれまで十分に浸透していなかった。

⁷ 国土交通省「民間賃貸住宅における入居選別の状況」（平27.10）より一部引用。本調査は管理会社137社からの回答によるもので、賃貸人14万人、総管理戸数約77万戸をカバーするとされる。

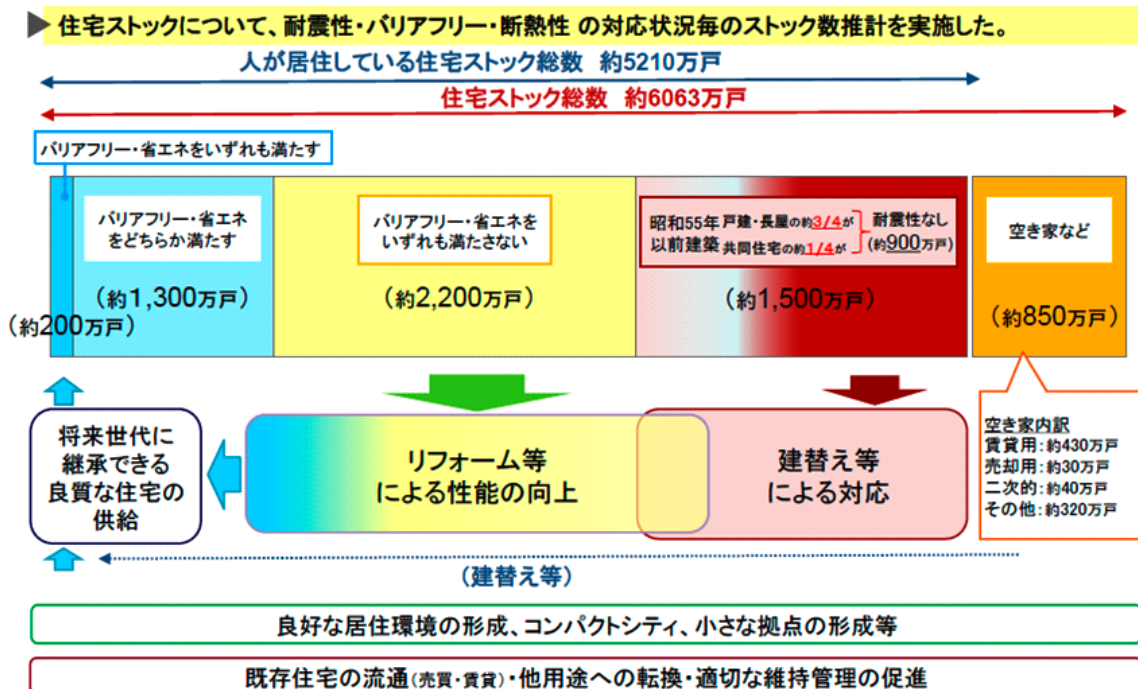
この点に関し、住宅の量的な余剰傾向が進む中、従来の新築中心の住宅市場から、「いいものを作って、きちんと手入れして、長く大切に使う」ストック型の住宅市場への転換が求められ、このことは当初の全国計画（平成18年9月閣議決定）に明記されて以来、重要な課題と位置付けられてきた。しかしながら、住宅ストック活用型への市場への転換は十分に進んでいるとはいえない状況にある。既存住宅が資産となり、次の世代にも承継される「住宅循環システム」の構築が求められているところである。

そこで、我が国の住宅ストックの現状を概観し、そのことを踏まえて「住宅循環システム」を構築する上での課題について、①品質の側面、②流通の側面、③品質評価の側面から見ていくこととする。

ア 住宅ストックの状況

平成25年の住宅ストック総数は約6,063万戸であり、そのうち人が居住している住宅ストック総数は約5,210万戸となっている。人が居住している住宅ストックの住宅性能の状況を見ると、昭和55年以前に建設された耐震性のない住宅が約900万戸（約17%）ある。その一方でバリアフリー基準・省エネ基準を共に満たす住宅は約200万戸（約4%）、バリアフリー基準・省エネ基準のいずれかを満たす住宅は約1,300万戸（約25%）であり、そのまま将来世代に継承できる良質な住宅ストックは比較的少数となっている（図表2参照）。

図表2 住宅ストック概要



(出所) 国土交通省「住宅関連データ」(平27.12) 10頁

イ 住宅循環システムの構築

(ア) 安全で質の高い住宅ストックへの更新

既存住宅が資産となり、次の世代にも承継されるためには、当該住宅が安全で質の高い住宅ストックとして形成されることが必要である。しかしながら、前述したように良質な住宅ストックは比較的少ないのが現状である。

そこで、耐震性を満たさないなどその活用が図れない既存住宅については、長期優良住宅⁸など良質な新築住宅への建替え等による更新を推進することが必要となる。一方、バリアフリー基準・省エネ基準を共に満たすなど一定の品質を有する既存住宅については、その適切な維持管理を図ることが必要となる。住宅所有者等による住宅履歴情報の蓄積・活用への支援など、計画的な維持管理を長期優良住宅にとどまらず、既存住宅にも広く定着させるための環境整備が求められる。

さらに、バリアフリーや省エネに関する基準を満たしていない既存住宅については、良質な住宅ストックを形成する観点から、リフォームにより住宅の性能を向上させることが重要となる。しかしながら、リフォーム実施戸数の住宅ストック戸数に対する割合については、現行全国計画で、平成16～20年平均の3.5%から平成32年までに6%とする成果指標が設けられているものの、平成25年時点で3.8%にとどまっており、リフォーム実施率を早期に高めていくことが課題となっている。

リフォームによる住宅の性能向上に当たっては、住宅所有者等が、費用や事業者選びに関して不安を持つことなく、安心してリフォームを実施できる市場環境の整備が必要である。この点に関する具体的な施策として、①公益財団法人住宅リフォーム・紛争処理支援センターによる電話相談、②住宅リフォーム事業者団体登録制度（住宅リフォーム事業者の業務の適正な運営の確保及び住宅所有者等への情報提供などの要件を満たす住宅リフォーム事業者の団体を国が登録する制度）などが実施されているが、これらの制度の一層の周知・普及等を図り、住宅所有者等の不安を解消していくことが必要であるといえる。

なお、分譲マンションのストック数は平成26年末で約613万戸を占めるに至っている。分譲マンションに関しては、平成27年10月に明らかになった基礎ぐいの支持層未達、施工データの流用問題が、国民の建設産業に対する信頼感、ひいては住まいの安全・安心に影響を及ぼしかねない事態にまで発展している。この点については、重層下請構造など建設工事の実態を十分に踏まえた原因の究明等を徹底して行い、国民の信頼を早期に回復することが何より求められる。加えて、今般の問題では、複数の棟からなる団地型分譲マンションをめぐり、建替えに際して区分所有者の合意形成の困難性といった課題が存在することも改めて顕在化した。安全・安心な居住の安定の確保の観点から、これらの課題への適切な取組も望まれる。

さらに、安全で質の高い住宅ストックへの更新に関し、課題となるのは、修繕に関す

⁸ 長期優良住宅の普及の促進に関する法律（平成20年法律第87号）に基づき、長期にわたり良好な状態で使用するための措置（建設・維持保全に関する計画の作成、定期点検及び必要な補修・交換、住宅履歴情報の作成及び保存等）が講じられ、所管行政庁の認定を受けた住宅のこと。

る資金不足、居住者の高齢化、合意形成の困難性等から、老朽化したマンションについて適切な維持管理等がなされない懸念が生じてきていることである。平成26年末時点で築40年を超える分譲マンションは約51万戸あり、分譲マンション全体の約8%を占めているが、老朽化した分譲マンションについては、今後一層の増加が予想され、適切な維持管理及び再生（建替え・改修）を図ることが重要な課題となっている。長期修繕計画作成ガイドラインの一層の普及等を通じ、長期修繕計画に基づく修繕積立金額を適切に設定している管理組合を増加させていく取組などが求められている。

（イ）既存住宅ストックの流通促進

リフォーム等により品質・性能が向上した良質な住宅ストックについては、単に所有者やその相続人等において利用されるだけではなく、住み替え等によって当該住宅の適切な流通を図るなど、より積極的な活用が求められている。既存住宅ストックが資産として有効活用されるよう、既存住宅流通市場の環境整備を推進することが必要である。

既存住宅、新築住宅を含めた我が国の全住宅流通量に占める既存住宅の流通シェアは14.7%（平成25年）であり、欧米諸国と比べ低水準となっている⁹。現行全国計画においても、既存住宅が円滑に活用される市場を整備する観点から、既存住宅の流通シェアの引上げが課題となっており、平成20年の14%から平成32年には25%まで引き上げる成果指標が示されているが、必ずしも順調に上昇しているとは言い難い状況にある。

既存住宅流通の拡大を図るためには、既存住宅の購入を検討する買主が、その品質や性能に不安を抱くことなく、安心して購入できるような環境を整備することが必要となる。そのための具体的な施策としては、①適正なインスペクション（買主等が既存住宅の状態・品質を把握できるようにするための現況検査）の普及促進¹⁰、②既存住宅のインスペクションと欠陥への保証がセットとなった既存住宅売買瑕疵保険制度¹¹の運用等が行われている。既存住宅売買瑕疵保険制度の利用状況については、加入申込件数は、8,261件（平成26年度）であり、前年度4,072件から増加傾向にあるが、既存住宅流通市場の拡大に向け、一層の制度の普及が望まれる。

（ウ）既存住宅ストックの品質・性能の適切な評価

住宅循環システムの構築のためには、リフォーム市場及び既存住宅流通市場の健全な発展が必要であるが、その前提として、住宅の品質・性能が適切に流通市場で反映される評価制度の整備等が求められている。

現状では、住宅の市場価値は、法人税法上の耐用年数（木造住宅は22年）などを参考にして、住宅の状態にかかわらず、一律に築後20～25年程度でゼロとされる取扱いが一

⁹ 「平成26年度版国土交通白書」169頁によると、既存住宅流通シェアは、米国89.3%（2010年）、英国88.0%（2012年）、フランス68.4%（2013年）となっている。

¹⁰ インスペクションに関しては、国土交通省において、その検査方法やサービス提供に際しての留意事項等について指針を示す「既存住宅インスペクション・ガイドライン」が策定されており（平25.6）、当該ガイドラインを踏まえた適切なインスペクションの実施が課題となっている。

¹¹ 既存住宅売買瑕疵保険に加入するためには、当該既存住宅の基本的な性能について専門の建築士によるインスペクションに合格しなければならず、これにより買主において、一定品質の既存住宅の取得が担保される。また後日、売買された既存住宅に欠陥が見つかった場合には、補修費用等の保険金が支給される。

般的である。また、明らかに住宅の価値が回復・向上するリフォーム（設備の定期更新等）を行った場合も価格に反映されないことが一般的となっている¹²。

リフォームを行っても市場価値が上がらなければ、リフォームを行う動機は、所有者自身の加齢に伴うバリアフリー対応への改修などが中心となり、将来の売却なども想定して、リフォームにより住宅の性能を維持・向上させようとする意欲はなかなか湧いてこないのではないかと考えられる。これでは、良質な住宅ストックの増加は限定的となり、結果として、既存住宅市場の活性化も十分には図られないこととなる。

住宅の市場価値に関する慣行の解消に向け、国土交通省では、「中古戸建て住宅に係る建物評価の改善に向けた指針」の策定がなされている（平成26年3月）。本指針は、良質な維持管理やリフォームが行われている住宅が適切に評価されるよう、評価の基本的な考え方を示すものであり、基礎・躯体部分の機能が維持されている限り、リフォームを行った場合は住宅の価値が回復・向上するととらえて評価に反映すること等としている。今後は、本指針に示した評価方法を不動産市場・金融市場に定着させることが課題となるが、国土交通省において、品質・性能の維持・向上が図られた良質な住宅ストックが市場において適正に評価される流通・金融等の仕組みの開発・普及等に対し支援を行うことが検討されており、その動向が注目されることである。

（6）急増する空き家の活用・除却の推進

ア 空き家の状況

平成25年の空き家数は820万戸、住宅ストックに占める割合は13.5%である。空き家数の推移を見ると、空き家は年々増えてきており（平成5年448万戸、平成10年576万戸、平成15年659万戸、平成20年757万戸）、全国世帯数が減少に転ずる平成32年頃以降一層の増加が予想されている。

820万戸の空き家の内訳を見ると、賃貸用又は売却用の住宅約460万戸、別荘等の二次的住宅約41万戸、その他の住宅約318万戸等となっている。「その他の住宅」には長期不在又は取壊し予定等の空き家が含まれ、約7割を戸建て住宅が占めている。空き家の中でもその管理について課題が大きい「その他の住宅」の増加率が近年高くなっている状況にある（図表3参照）。

住宅ストックの一定割合を占める空き家については、「その他の住宅」を中心に、有用な住宅ストックとして、その積極的な利活用を図っていくことが必要と考えられる。

その一方で、「その他の住宅」を中心に多くの空き家は、昭和55年以前の旧耐震基準の下で建設されており、適切な管理が十分に行き届いていない住宅も多く¹³、防災、防犯、衛生、景観等の面から地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしている懸念がある

¹² 国土交通省土地・建設産業局不動産産業課、住宅局住宅政策課「中古戸建て住宅に係る建物評価の改善に向けた指針」（平26.3）1頁

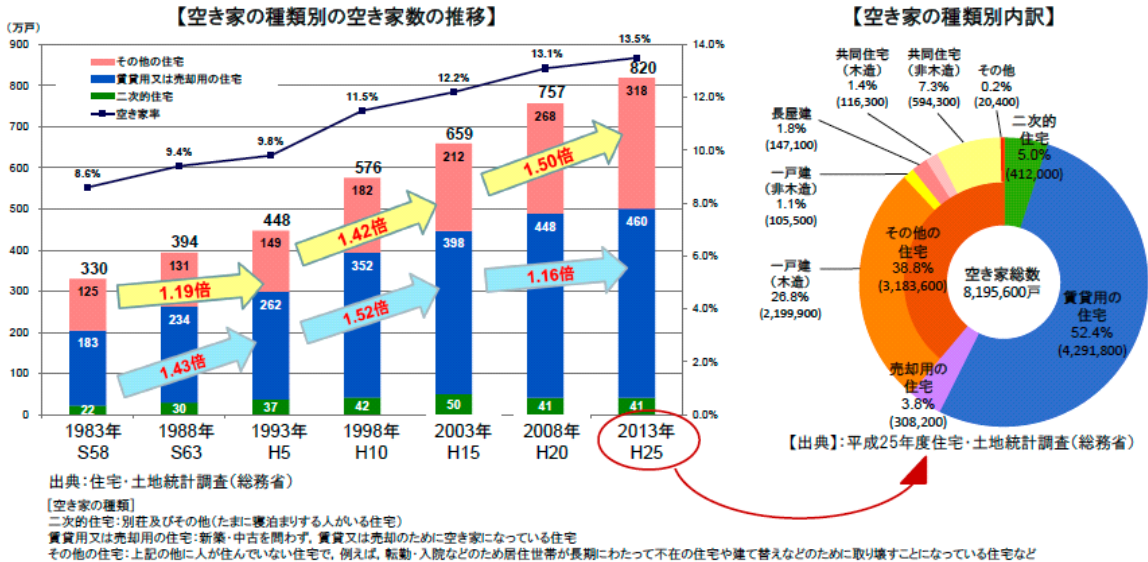
¹³ 国土交通省「住宅関連データ」（平27.12）13頁によると、「その他の住宅」に該当する空き家（約320万戸）のうち、耐震性を有し、かつ腐朽・破損のない空き家は約103万戸であり、残りの約217万戸は、耐震性を有しない又は耐震性を有していても腐朽・破損がある空き家とされている。

とされる。

さらに、「平成25年住生活総合調査（速報集計）結果の概要」（国土交通省住宅局、平27.4）によれば、空き家の今後の活用意向について、「空き家のままにしておく」と回答した者が全体の48.9%を占めており¹⁴、今後、更に多くの空き家について腐朽・破損が進み、地域住民の生活環境に一層深刻な影響を及ぼす懸念も考えられるところである。

図表3 空き家の現状（種類別）

- 空き家の総数は、この10年で1.2倍(659万戸→820万戸)、20年で1.8倍(448万戸→820万戸)に増加。
- 空き家の種類別の内訳では、「賃貸用又は売却用の住宅」(460万戸)が最も多いが、「その他の住宅」(318万戸)がこの10年で1.5倍(212万戸→318万戸)、20年で2.1倍(149万戸→318万戸)に増加。
- なお、「その他の住宅」(318万戸)のうち、「一戸建(木造)」(220万戸)が最も多い。



(出所) 国土交通省「住宅関連データ」(平27.12) 9頁

イ 空き家対策の在り方

(ア) 空き家の発生抑制のための既存住宅流通市場の活性化

空き家対策に関しては、住宅循環システムを構築し、住宅品質・性能の適切な評価に基づいた既存住宅流通市場が活性化・拡大することにより、空き家の発生自体を抑制していくことがより抜本的な対策ということが出来る。空き家の発生要因は、相続により空き家になる場合が全体の半分近くを占めている¹⁵。そのため相続人による利活用はも

¹⁴ 同調査は、以下、「自分や親族などが住む」18.9%、「さら地にする」11.4%、「住宅を売却する」10.9%、「借家として賃貸する」が5.0%等となっており、積極的な利活用に向けた意欲は比較的低位にあると推察される。

¹⁵ 株式会社価値総合研究所「消費者（空き家所有者、空き家利用意向者）アンケート結果概要—単純集計のみ・速報版—」（サンプル数2,187人、調査時期：平25.11.22～25）によると、個人住宅が空き家となった理由として「親所有の住宅を相続したから」が全体の44.0%を占めている。

とより重要であるが、親世代が亡くなる前に当該住宅が有効活用されることも大きな課題となると考えられる。高齢単身・高齢夫婦世帯の中には、質の高い住宅を所有しながら、世帯員の減少により相対的に広がった住宅の取扱いに窮するケースもあるとされる¹⁶。したがって、現状では高齢単身・夫婦世帯の住み替えの意向は低位の水準となっている¹⁷ものの、これらの世帯の住宅が適切に市場評価されるようになれば、それを前提にした住み替えが助長されることも十分に予想される場所である。そして、当該住宅が、子育て世帯など十分な居住面積を確保できていない世帯において利活用されれば、良質な住宅ストックとして、空き家となることなく後世代に継承されることになると考えられる。このことは、前述したように出生率の向上に資する住生活の実現に寄与するものと考えられる。

このように空き家対策では、既存住宅流通市場の活性化により、居住ニーズと住宅ストックのミスマッチを解消し、その発生自体を抑制する対策が重要となる。

(イ) 空き家の利活用、除却に向けた対策

現に存在している空き家については、有用な住宅ストックとして、その利活用を促進する一方で、新耐震基準を満たしていないなど性能の劣る住宅に関しては、適切に除却を行うことも求められる。

空き家対策は市町村が主体となり実施されており、これに対し国は、空き家の改修や除却に対して社会資本整備総合交付金による支援を行ってきた。さらに、平成26年11月、議員立法により、空家等に関する施策に関し、国による基本指針の策定、市町村による空家等対策計画の作成その他の空家等に関する施策を推進するために必要な事項を定めることにより、空家等に関する施策を総合的かつ計画的に推進しようとする「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下「空家法」という。）が制定され、平成27年2月26日に施行された（特定空家等¹⁸に対する措置等一部の規定は同年5月26日に施行）。

本法の施行を踏まえ、それに基づく市町村の取組を一層促進するため、国においては、民間事業者等と連携した総合的な空き家対策への支援や、専門家等と連携して実施する空き家対策の先駆的モデル事業への支援が検討されており、モデル事業の横展開を含めた、今後の動向が注目される。

空き家の利活用に関しては、現在、市町村等が空き家を購入等して、用途を変更し、改修を行い、滞在体験施設、交流・展示施設等に改築する例などが出てきている。空き家を介護・福祉・子育て支援施設等として活用するための国の支援の在り方も今後課題になると思われる。

¹⁶ 国土交通省「我が国の住生活をめぐる状況」（平27.4）40頁によると、高齢者が住宅で困っていることのうち、「住宅が広すぎて管理が大変」という回答が増加傾向にあるとしている。

¹⁷ 国土交通省住宅局住宅政策課「平成26年度 住宅経済関連データ」（平27.4.3）から、住み替え意向・計画のある高齢者世帯の割合は、単身世帯（65歳～74歳）約6%、単身世帯（75歳以上）約3%、夫婦世帯（家計を主に支える者が65歳以上）約3%と推計される。

¹⁸ 空家法に定める「そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態、適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にあると認められる空家等」をいう。

一方、除却に関しては、さら地にすることにより固定資産税が上昇すること¹⁹、除却した土地の売却が進展しない場合、除却に要した費用の回収が困難²⁰となること等から、十分には進んでいないのが現状である。

このような状況に対応するため、平成27年税制改正により、空家法に基づき、市町村長が特定空家等の所有者等に対して周辺的生活環境の保全を図るために必要な措置をとることを勧告した場合は、当該特定空家等に係る敷地について固定資産税等の住宅用地特例の対象から除外することとされている。

また、平成28年度税制改正において、空き家の発生を抑制する観点から、相続人が相続により生じた空き家、又は、当該空き家を除却した後の敷地を譲渡した場合、譲渡所得から3,000万円を特別控除する特例措置を創設することが見込まれている。

空き家の利活用又は除却を推進していくに当たり、税制による誘導は重要であり、今後の動向が注目される。

なお、前述の「平成25年住生活総合調査（速報集計）結果の概要」によれば、専門業者に管理を委託している空き家所有者の今後の活用意向は、「住宅を売却する」25.4%、「借家として賃貸する」24.8%、「空き家のままにしておく」25.4%となっており、他の空き家所有者に比べ、空き家を積極的に利活用しようという意欲が高くなっている。ここから、空き家管理の専門業者が管理する空き家については、その利活用が図られる可能性が高いと推察される。平成25年度より、空き家の適正な管理を支援する空き家管理ビジネスを育成・普及する事業を行おうとする者等に対し、国がその実施に要する費用の一部を補助する「空き家管理等基盤強化推進事業」が行われているが、空き家管理ビジネスの活性化が今後ますます重要になると考えられる。

4. おわりに

全国計画の改定は、今後提出される改定案に対するパブリックコメント、都道府県への意見照会等を経て、本年度中に閣議決定が行われる予定である。新しい全国計画では、本稿で言及した課題を含め、住生活の安定の確保及び向上の促進に向けた具体的な施策の提示がなされることになると予想される。特に、「出生率の向上に貢献する住生活の実現」など今回新たに掲げられた目標に関する分野、及び従前からの施策で十分な成果が挙げられているとは言い難い分野については、目標実現のための積極的な施策や成果指標の提示が望まれる。

なお、現行全国計画においては、成果指標について、必ずしも十分には進捗していないケースも見受けられるところであるが、新しい全国計画において、成果指標を達成していくためには地方公共団体の主体的な取組が不可欠であると考えられる。住生活基本法第17条において、都道府県については全国計画に則した都道府県計画を策定することが義務付

¹⁹ 住宅が建っている場合、住宅用地特例として課税標準が1/6（200㎡を超える部分については1/3）に軽減される（特定空家等の住宅用地特例の対象除外については後述）。

²⁰ 国土交通省調べによると、空き家の耐震改修や除却には、おおむね150万円～250万円の費用がかかるとされる。「平成28年度国土交通省税制改正要望事項」（国土交通省、平27.8）9頁

けられているが、市町村における策定は任意となっている。市町村計画の策定状況をみると、平成26年12月1日時点で、策定済みの市区町村数は547であり、策定率は31.4%となっている²¹。策定率は上昇傾向にあるが、6割以上の市町村でいまだ計画が策定されていない状況にある。市町村は、まちづくり、公的賃貸住宅、空き家対策などの施策の主体であり、全国計画に定められた成果指標を達成していくためにも市町村における計画の策定率を高めていくことは重要であると考えられる。

新しい全国計画においては、都道府県計画、市町村計画と一体となって、その実効性を高め、国民の住生活の安定及び向上により一層資する計画となることが期待される。

ところで、本稿では十分に触れることはできなかったが、国土づくりや地域づくりにおける住宅の在り方は重要な論点である。国土交通省は平成26年7月、「国土のグランドデザイン2050」を公表し、今後の国土づくりの理念を示したが、その中で、地域構造を「コンパクト+ネットワーク」という考え方で作り上げることを提言している。「コンパクト+ネットワーク」とは、人口減少下において、行政や医療・福祉、商業等、生活に必要な各種のサービスを維持し、効率的に提供していくため、各種機能を一定のエリアに集約化（コンパクト化）するとともに、より高次の都市機能によるサービスを確保するために、コンパクト化された各地域をネットワーク化しようとするものである。

この方針によれば、高齢世帯や子育て世帯にとってより必要性の高い医療、福祉施設は集約化の方向にあるといえる。適切な医療・福祉の確保等の観点から、医療、福祉施設の集約化に対応した高齢者世帯及び子育て世帯における住宅の立地の在り方は、重要な論点になるものと思われる。また、当該論点と並行して、集約された施設と住宅とを結ぶ地域公共交通の在り方についても検討を進める必要があると考えられる。

これらの課題への対応には、住宅政策と、まちづくり政策や交通政策との一層の連携強化が求められる。課題に対する適切な対応が、活力を維持し、新たな価値を創造できる国土づくり・地域づくりの実現、そして良質な住生活の確保につながることを期待するところである。

(せんずい たけひろ)

²¹ 国土交通省住宅局「現行の住生活基本計画について」（平27.4.21）7頁