

人口減少社会の住宅政策

荒川 匡史

< 新たな住宅政策の制度的枠組みが示される >

2005年9月に国土交通省の社会資本整備審議会が「新たな住宅政策に対応した制度的枠組み」を答申した。この答申では、これまでの住宅政策の制度的枠組みが、公庫・公団などを通して政府による直接的な住宅及び住宅資金供給によって住宅不足の解消や居住水準の向上をはかることにあったのに対し、大きな転換を図っている。すなわち、これまで住宅建設五箇年計画が実態上果たしてきた国民ニーズ反映機能、マスタープラン機能、目標提示機能といった役割を引き継ぐ新たな長期計画が必要であるとし、計画に盛り込むべき基本目標として「良質な性能、住環境及び居住サービスを備えた住宅ストックの形成」「多様な居住ニーズを適時適切に実現できる市場の環境整備」「住宅の資産価値が評価・活用される市場の環境整備」「住宅困窮者が安定した居住を確保できる住宅セーフティネットの整備」の4つをあげている。政府による量の確保から市場を通じた質の向上にその目標をシフトさせているといえるが、この中で特に注目されるのはこれから訪れる超高齢化・人口減少社会への対応に関する部分である。

< 超高齢化・人口減少社会での住宅政策 >

この部分について、本答申であげられている諸課題は、高齢者の安心確保として高齢者向け住宅の利用環境の整備、子育てに適した居住環境整備などとあわせ、居住ニーズと住宅ストックのミスマッチの解消や住宅の利用重視の志向の高まりに対応した自由な住み替えが可能となるような市場の条件整備、「選択と集中」による住宅市街地整備となっている。単なる住宅の質や機能の改善にとどまらず、人々のライフスタイルの変化に伴う居住ニーズへの対応や社会としての住宅ストックの有効な活用という視点が明確となっているところが特徴である。

具体的に織り込まれた基本目標ごとの施策の方向性は、図表1のとおりであるが、基本目標(4)を除いて、これらの視点がすべての施策の方向性において示されている。

また、これらの施策の方向性の背景には、「住み替え」というライフスタイルが大きな前提となっておりと思われる。おおまかにいえば、超高齢化・人口減少によって住宅の余剰は明確になる。地域によっては高齢者ばかりの街になり、人口減少とともに空き家が増加しゴーストタウン化やスラム化してしまうという問題を「住み替え」によって解消しようという考えである。「住み替え」による都心・街なか居住推進によって、バランスの取れた年齢構成のコンパクトな街をつくるといったこと、郊外の大きな家に単身ないし夫婦のみで住んでいる高齢者と、教育費の負担からせまい賃貸住宅に住んでいる子育て世代の住まい方のミスマッチを、住宅の中古市場や賃貸市場の整備による「住み替え」によって解消するといったことを問題解決の鍵としているといえる。

図表 1 社会資本整備審議会答申基本目標に織り込まれた 超高齢化・人口減少社会 対応の住宅施策の方向性
(該当部分を抜粋)

<p>基本目標(1) 良質な性能、住環境及び居住サービスを備えた住宅ストックの形成 住宅地全体の安全性、良好な街並みなどの快適性、コミュニティ等が良好な住環境の確保 人口・世帯減少社会の到来に備えた、今後増加が予想される空き住宅・住宅地を地域のコミュニティづくりに活用できる方策の検討 人口減少社会の到来に伴う都市構造の変化を見据えた住宅市街地の整備 ? 都心・街なかが集まって住まうコンパクトな都市居住を重点的に推進 ? ニュータウン等の計画的に開発された既存の住宅市街地を将来にわたり貴重な社会的資産として有効活用 ? 都市の外延化に伴って形成された住宅市街地は、新たに生まれる空間的余裕が住環境の向上に貢献するようサポート</p> <p>基本目標(2) 多様な居住ニーズを適時適切に実現できる市場の環境整備 多様な選択肢が提供される住宅市場の整備 都心・街なか・田園居住など、ライフステージやライフスタイルに応じた居住地選択の自由度の拡大に向けた施策の充実 市場では供給されにくいファミリー向け賃貸住宅等の供給促進 定期借地・定期借家等、多様な住宅供給手法の普及・充実 中古住宅が円滑に流通し得る環境整備 消費者が必要な情報を入手でき、安心して円滑に取引できる市場のルール・仕組みづくり</p> <p>基本目標(3) 住宅の資産価値が評価・活用される市場の環境整備 住宅が持つ利用価値を最大限に活かせる仕組みづくり 持家の賃貸化やリバース・モーゲージ等、住宅の利用価値が発現しやすい制度インフラの整備</p> <p>基本目標(4) 住宅困窮者が安定した居住を確保できる住宅セーフティネットの整備</p>
--

< 縮む市街地、住宅を含めた社会資本ストックの活用が不可欠 >

このような、超高齢化・人口減少社会に対応する住まい方に対する考え方は、05年4月にまとめられた経済財政諮問会議「日本21世紀ビジョン」専門調査会の「生活・地域ワーキング・グループ報告書」において、より明確に打ち出されている。

同報告書は「生活・地域の観点から2030年の経済社会のビジョン」を審議したものであるが、数多くの提言の中に住宅の問題も取り上げられている。その主な点は図表2のとおりである。「住み替え」を前提とした住宅政策を説いているが、賃貸住宅市場の整備によって「無理して持家に縛られた生活を送る必要もなくなれば、人生設計が立てやすくなる」と、人々のライフスタイルにまで踏み込んだビジョンを示したり、「人口が安定的に推移する地域では、『コンパクトなまちづくり』をより一層促進するとともに、人口が著しく減少する地域では、公的支援の集中と選択によりコミュニティが今後とも維持される地域などへ集約化を進めていく」と人口減少に対応して「選択と集中」を行うことを明言している。報告書の中では「(大都市圏郊外部の今後人口が著しく減少する地域の) 荒廃を防止するためには、整合的な土地利用計画に基づく都市開発や既開発地の中でも駅から遠いなどの悪条件の地域については、再び田園地や平地林に戻す」とまでいっており、我が国において拡大し続けてきた市街地が強制的に縮小されることになる。

これらの政策提言の背景には財政問題が大きな要因となっている。「人口減少によって国民所得の減少が起こり公共事業の許容量は低下、2020年代には既存の社会資本の維持・更新投資もできなくなる」という予測もある。本報告書でも「人口減少社会では、『人の住む場所に社会資本整備』を行うことを原則とするのではなく、既存の社会資本の効率的な活用を進めなければならない」とし、そのために「コンパクトなまちづくり」「集約化を進める」ことが必要としているのである。

図表2 生活 地域ワーキンググループ報告書」に盛り込まれた住宅政策 (該当部分を要約 抜粋)

? 楽しみながら子育てができる社会環境の形成

(家族環境に応じた住宅の住み替え)

・少子高齢化の進展や人口の減少、更には都市の再編などの環境変化の中では、家族構成の変化や多様なニーズに合わせて自由な住み替えができるよう、住宅のレンタル化を進めるとともに、より効率的な中古住宅市場を整備することにより、ゆとりある居住環境を享受できるようになる。このような「住み替え市場の透明化」を目指した改革を進める。

(住居に縛られない人生設計の実現へ)

・都市部での高層住宅の建設促進により都心部での居住空間スペースの拡大につなげる。
 ・団塊の世代の引退や産業構造の転換により都心部での住宅需要・供給の増加が見込まれることから取引コストの軽減によって住宅の取引やオフィスから住宅への利用転換を円滑に行う。
 ・良質で多様な借家の供給を進めるため・・・(省略)・・・借家経営のリスクを高めている借地借家法を撤廃する一方、敷金、礼金、更新料の撤廃や合理的水準への抑制を行う。
 ・リバース・モーゲージを活用することにより、自分の住宅に住みながらその資産価値を流動化させる仕組みも、特に高齢者にとってゆとりある生活を確保する手段になるとともに、中古住宅を借家として市場に供給する手段の一つとなる。
 ・借家に住む家族1世帯(4人家族)当たりの平均延べ面積を2030年には100㎡以上になることを目指す。こうして住み替えが円滑になれば、借家においても一人当たりの居住スペースが十分確保されることから、子育ての環境が向上する。また、ライフコースが多様化している中、無理して持家に縛られた生活を送る必要もなくなれば、人生設計が立てやすくなる。

? 都市と地方の新しいビジョン

・人口減少社会では、「人の住む場所に社会資本整備」を行うことを原則とするのではなく、既存の社会資本の効率的な活用を進めなければならない。このため、人々の住居選択の自由と公共サービスの提供とが必ずしも両立しないことを明確にする。そうしたことから、人口が安定的に推移する地域では、「コンパクトなまちづくり」をより一層促進するとともに、人口が著しく減少する地域では、公的支援の集中と選択によりコミュニティが今後とも維持される地域などへ集約化を進めていく。

<既に始まった市街地集約への取り組み、変えられる? ライフスタイル>

05年10月に「商業まちづくり条例」が福島県議会で可決された。この条例は、中心市街地の空洞化に歯止めをかけるため、県が、郊外への出店を計画する大型店について、市町村などの意見を聞き、地域の商店街に影響がある場合、計画見直しを求めるといった内容である。対象が大型商業店舗であること、目的が中心市街地の活性化にあることにおいて、住宅政策とは別物であるが、「コンパクトなまちづくり」「集約化」という点では前述したこれからの住宅政策の方向性と軌を一にしているといえる。商業店舗という社会資本を市街地の中心に配置し、住宅と近接させてコンパクトな街づくりを行うことにより人口減少社会に適合していこうという考え方である。

この条例は06年10月施行であり、実際にどのような運用がなされるかは、まだ不透明である。また、前述した住宅政策も、今後予定されている「住宅基本法」法案の内容やその後の運用次第であり、具体的にわれわれの生活への影響がはつきりするのにはまだ時間がかかることとなる。しかし、人口減少社会は確実に訪れる。経済や社会保障の分野では、強く意識され始めた人口減少の問題であるが、住宅や街づくりにおいても喫緊の課題となっているのである。我が国では、庭付き一戸建てへの「持ち家志向」や1カ所に住み続ける「定住志向」はまだ強い。また、04年に行われた内閣府「住宅に関する世論調査」でも「郊外に住みたい」と答えた割合は3分の2におよぶ。これからの人口減少社会においては、このような人々のライフスタイルや志向を変えていく構造改革にも取り組んでいかななくてはならないであろう。