

# 住宅問題への視点

山崎 巖

## 一 はじめに

わが国の住宅戸数は、既に世帯数を上回り、したがって住宅問題は量から質へ移行したといわれている。しかし現在でも住宅の需要は強いにもかかわらず、供給がこれに対応できないことから生ずる諸問題を今後解決しなければならぬ。

それゆえに、これが対策について、各方面で論議が活発に行われているが、わたくしも「住宅問題への視点」という立場から所見の一端を述べることとする。

## 二 住宅政策の基調

わが国の住宅政策のあり方を定める住宅基本法は、いまだ成立をみていないので予測はできないが、国家の住宅政策の基調として、ぜひハッキリさせておかなければならない点は、一つは公的住宅と民間住宅のいずれを主とするか、他の一つは、持家と借家のいずれに重点をおくかということである。

第四期住宅建設五か年計画によれば、民間住宅四二〇万戸、公的住宅三五〇万戸となっている。公的住宅の内訳をみると、公庫住宅が二二〇万戸で大部分を占め、公営住宅と公団住宅の合計はわずかに五六万戸である。公的住宅は、前期も三五〇万戸となっているので、これだけをみると明らかでないが、方向としては、民間

- 一 はじめに
- 二 住宅政策の基調
- 三 経済の動きと宅地供給
- 四 借地・借家法の見直し
- 五 家賃補助制度の導入
- 六 宅地供給促進と地価
- 七 おわりに

自力建設への依存度が次第に高まりつつあるように思われる。このことは、住宅難時代を既に経過した今日においては当然といえよう。

西ドイツの第二次住宅建設法には、住宅建設の助成は、主として「個人所有権の形成に奉仕すべきである」と規定してあって、とくに家族のための戸建住宅の建設に重点がおかれている。しかし、戦後の住宅難時代に建設された社会賃貸住宅が多いために、現在の比率は借家のほうが持家よりも大きい。わが国においても、西ドイツと同様長い住宅難時代を経て今日に至ったのであるが、持家が賃貸かについては、いまだ明確な方針が確立されていない。第四期住宅建設五か年計画における持家と借家の比率

は、おおむね七対三で、第三期住宅建設五か年計画（六対四）に比べて持家の比率が大きくなっているが、これは第三期住宅建設五か年計画の実績を見込んでのことであって、必ずしも住宅政策の基調として持家主義によるという態度が表明されたとはいえない。西ドイツのように勤労者の財産形成とあいまって、住宅の個人所有によって、生活の基盤を確立し、ひいては民主主義の安定化に寄与しようとする高い理念から出発したものではない。なお意識調査によれば持家希望者が借家希望者よりも多く、また、持家取得者の少なからざる部分が借家からの転出で占められているのであるから、理由はともあれ、住民の根強い持家指向を否定するわけにはいかない。ただし、大都市においては、土地の供給不足や地価高のために、持家が困難であるとすれば借家によらざるをえないであろう。しかしその場合、借家の質と家賃を現状のままに放任しておくわけにはいかないであろう。

### 三——経済の動きと宅地供給

石油ショックは世界経済に大きな影響を及ぼしたがわが国の経済ももちろんその影響は免れず、住宅供給にも波及するに至った。

五十四年度の住宅着工戸数は一四八万戸であ

ったが、五十五年度はさらにこれを下回り、一二一万戸にとどまった。住宅着工戸数の増減は、もちろん人口（自然人口・社会人口）の増減、世帯分離の動向等によって左右されるが、建築費及び地価の動向、家計収入、金利負担等経済要因の動きにも左右される。すなわちこれらの経済要因が需要者の住宅需要に少なからず影響する。なかんずく家計収入の伸び率は住宅取得能力の核心をなすものであって、これが住宅価格の上昇と均衡を保つならば問題はないのであるが、全国勤労者世帯の家計収入は、前年度に比べて五十四年度七パーセント、五十五年七・三パーセントの増加となっているにすぎない。また、家計収入の伸びなやみが、低所得者層の住宅所得をますます困難にしていることはいうまでもない。

住宅需要に影響のある経済要因についての対策は、経済政策、金融政策、財政政策、社会政策等にまつものが多いのであるが、住宅政策遂行の面においても、単にこれらの政策に任せただけではなく、計画未達成の原因を追及する過程のなかで経済要因がもたらした効果を分析検討し、住宅政策自体はもちろん、関連政策の改善と推進に協力すべきである。したがって、景気の変動のいかんにより、住宅建設の中・長期計画の一部を中途において変更せざるをえない

い場合もありえよう。

西ドイツの一九八〇年の消費者物価上昇率は五・五パーセントで先進諸国のうちでは低いのであるが、過去の経験により、インフレに対する警戒心はとくに敏感で、建築費及び地価の高騰についても、その原因の一つとしてインフレをとり上げている。わが国ではどちらかという物価上昇率よりも経済成長率を重視する傾向がある。しかしわが国においても、建築費や地価の高騰を問題にする場合に、一般物価の動きとの関連を吟味する必要がある。のみならず、わが国においては、近年景気浮揚政策の一環として、公共事業と並んで住宅建設の増強や促進がしばしばとり上げられるが、これは住宅建設が公共事業と並行して行われるところに、景気対策としてより大きな意味があるのである。五十六年三月十七日に決定になった総合経済対策によれば、住宅金融公庫の五十六年度の融資枠五一万戸は変更しないで、五十六年度の貸付について、上半期において集中的に消化を図ることとなったが、これがどれだけ景気刺激として寄与するかは予測の限りではない。

### 四——借地・借家法の見直し

最近借地・借家法を見直すべきであるという

声が聞かれる。その理由とするところは、現行の借地・借家法の規制が厳しいために賃貸借方式による借地や借家の借給が阻害されているので、賃借人の保護等について再検討を要するといふのである。しかし、単に借地法・借家法の改正だけで、良質で低廉な住宅が出回るようになるかどうかは疑問である。

#### ①―借地人に不利な条件

戦前は、都会でも、貸家や貸間の札がいたるところで目につき、また土地を借りて住宅を建てることもそれほど困難ではなかった。地代や家賃も一般にそれほど高くはなく、また賃貸借に伴う費用（権利金、更新料、名義書替料、承諾料等）もほとんど問題にはならなかった。しかしこれらの賃借人の負担は戦後の住宅難に伴って次第に増大した。権利金は、当初主として都会における商業地に慣行として認められたものであるが、住宅についても礼金、証拠金等の名目で行われるようになり、戦後においては、一部の地方を除いて次第に一般化するに至った。権利金の内容は多岐にわたり、営業権、暖簾代に相当するもの、地代・家賃の前払いとみられるもの、借地権、借家権の対価としてのもの等単純ではない。借地権の価格は、都会ほど高く、宅地の売買価格の六割以上に達するとこ

ろさえある。

また、賃借人は賃貸人の同意がなければ建物の増改築をすることができず（多くの場合、特約によりあらかじめこれを禁止または制限している）、建物の買取請求が認められる場合においてもその買取価格は第三者に譲渡する場合より不利である。

右に述べたような賃借人の費用負担やその他の不利な条件を考えると、借家借地上の自己住宅の建設よりも持家を選択したほうが有利ということになろう。

#### ②―賃借人の保護と良質な住宅の供給

しかし借地・借家の場合において、賃貸人がつねに有利な地位に立つとは限らない。なんとすれば借地・借家法等により賃借人の地位がかなり強く保護されているからである。賃借権の性質は債権ではあるが、他の債権と異なり継続的に目的物を使用収益する特色をもっている。この対物的支配機能の点では、地上権とほとんど変わらない。このような賃借人保護の見地から、民法のほかに建物保護法、借地法、借家法、農地法、地代家賃統制令等が制定され、賃借権の物権化的傾向が進むにつれて、賃借人の地位は次第に強化されるに至った。

このうち借地法及び借家法は大正十年に制定

され、その後昭和十六年と昭和四十一年に重要な改正が行われた。十六年の借地法の改正により、土地所有者が賃貸借契約の更新を拒絶できるのは、「自ら土地を使用することを必要とする場合その他正当の事由がある場合」に限られることとなった。しかし、なにが『正当な事由』かの判断については、単に土地所有者の一方的都合だけではないかというのである。十六年の改正により、借家法においても、建物の賃貸人に対して同様な規定の適用がなされた。また、四十一年の借地法の改正により、堅固な建物に変更する場合の借地条件の変更については、協議不調のときは、裁判所が借地条件を変更できるようになり、また、借地権者が建物とともに賃借権を譲渡または転貸しようとするに際して賃貸人の承諾が得られなかった場合には、借地権者は裁判所に対して承諾に代わる許可を求めることができるようになり、さらに、地代の増額について当事者間に協議不調のときは、増額請求を受けた者は、「増額を正当とする裁判が確定する」まで相当と考えられる地代の利子を付加して不足分を支払えばよいこととなった。

前述したような賃借人に対する保護は、反面賃貸人にとっては不利である。そこで賃貸人は、

地代・家賃及び権利金・取引費用等の一時金の増額若しくは居住水準の引下げによって、その不利な点を補填するか、または宅地や建物の賃貸を断念して宅地分譲若しくは建売を選択するであろう。

賃借人の保護によって賃借人のこうむる不利な点を賃料や一時金の増額等によって補填することとなると、それは結局④で述べたように賃借人にとっては不利である。したがって賃借人と賃貸人の両者の立場をどのように調整するかが今後の課題である。例えば賃借人が居住水準を高くし、これに伴って家賃を急激に引き上げることになれば、借家人の生計はますます苦しくなり、その結果借家に対する需要も減少せざるをえなくなる。

また、賃借人保護規定を緩和するということも、現在のような住宅事情のもとではなかなかむずかしい。賃借人を保護しつつ、低廉でかつ、家族数に応じた良質な住宅の供給を民間に期待することは無理であるとすれば、公団住宅・公営住宅等の賃貸を目的とした公的住宅に相当依存するほかはない。

しかし公的住宅の建設にも限度があるとすれば、公的住宅であろうと民間住宅であろうとなんらかの家賃補助を認めるほかはないであろう。他方最低居住水準確保のための施設の改良

に伴う家賃の引上げについてはなんらかの制限が必要である。家賃補助については、さらに五、で述べることにする。

## 五——家賃補助制度の導入

わが国では、現在全国で四四一万世帯分の木造アパートが存在し、東京都の二三区だけで一〇〇万世帯分が存在するといわれている。これらのアパートは、一般に住宅の規模は狭く、設備も悪く、そのうえ家賃は割高である。第四期住宅建設五か年計画の示す最低居住水準に達するためには、住宅の改良を要するものが少なくないであろう。また、改良の結果、家賃は上昇し、その高家賃に耐えられない世帯が出てくるであろう。このような人達は、遠隔地の住宅を求めて移動せざるをえない。これらの人達を受け入れるだけの公的住宅は現在存在しないし、今後の住宅建設計画でも別段予定されていないようであるから、これを救済する道は、家賃補助以外にはないであろう。

西ドイツの住宅は、現在数量では、持家よりも借家のほうが多く、また住宅一人当たりの規模や設備もわが国に比べて良好である。西ドイツは戦後家賃統制を行ったが、この統制は一九六〇年に廃止になり、現在社会住宅について

は、原価、すなわち家賃経費の補填に必要な家賃制度をとっており、「原価家賃」を超える家賃を無効としている。

西ドイツの住宅は、公的建設資金の融資を受ける公的助成住宅、税制上の減免措置を受ける租税優遇住宅及び自由資金住宅の三種に分かれ、前二者を社会住宅と呼んでいる、しかしいずれの住宅についても、家賃または負担金が個々の居住者にとって負担できない場合には、住宅手当法によって住宅手当が支給される。住宅手当のねらいは、平均以下の所得の家計のために平均的な住居費の負担を可能にすることにある。住宅手当は、住宅費に対する補助金として支給されるが、賃借人等に対する家賃補助と持家居住者に対する負担金補助の二つに分かれる。住宅手当を受けられる住宅には、営業上または職業上利用されているものや転貸されているものは含まれない。

住宅手当の対象となる家賃の最高限度額は、家族数、市町村の住民数、住宅の竣工時期、設備（集中暖房、風呂、シャワー）の有無によって決定され、この限度額を超える家賃の場合は、この最高限度額の家賃を対象として住宅手当が支給される。そして具体的な住宅手当は、この住宅手当の対象となる家賃と家族の純所得との関連によって決定される。住宅手当は、原則と

して十二か月間について承認される。

西ドイツの住宅に対する助成方式には、次の三つがあるが、公的住宅建設資金の融資を受ける第一助成方式から租税優遇住宅を対象とする第二助成方式へ、さらにはこれらの客体的助成方式から住宅手当による主体的助成方式へ次第に市民の関心度が移りつつあるように見受けられる。なお、アメリカ、イギリス及びフランスにおいても、態様はそれぞれ異なるが、家賃補助または住宅手当制度が存在する。住宅手当制度の導入については、わが国においても検討にあたいしよう。

## 六——宅地供給促進と地価

住宅問題は、しよせん宅地問題であるといわれるほどに、必要な宅地が確保されなければ住宅問題は解決されない。

建設省では、第四期住宅建設五か年計画に基づくと七〇〇万戸の住宅建設に伴う宅地の需要量を六万二、五〇〇ヘクタール（年間平均一万二、五〇〇ヘクタール）、供給不足量を三、三〇〇ヘクタールとみている。しかしこの不足量は、都市計画区域の線引きの見直しや土地税制の改正によって解消できるとみている。なるほど土地の絶対量は不足しておらず、三

大都市圏だけで市街化農地は八万六、〇〇〇ヘクタール存在するといわれている。しかし国土庁の調査によれば、新市街地での宅地供給量は、四十七年度のピーク時には一万四、五〇〇ヘクタールであったが五十四年度においては、約八、六〇〇ヘクタールで約六割に減少している。このように最近における宅地供給の減少傾向をみると、これからさき住宅地の供給は必ずしも樂觀を許さない。しかも量的解決だけでなく、適正な規模、整備された環境という質的要求とさらには住宅地の供給価格は、一般の庶民が入手可能な値段でなければならぬという価格問題が伴うので、今後の土地対策はむずかしいといわなければならない。

### ①——宅地供給促進のねらい

今日地主は、なぜ土地を手離すことに消極的であるかという点、その理由には、次の三つがあると思われる。第一は、とくに大都市においては、市内に適当な建築用地が少なくなってきたという反面需要はいぜん強いのので、残地の稀少価値は今後もまだ増加するという期待があること、第二は、インフレは経済財である土地の価格自体にも一般的に影響を及ぼすだけでなく、土地に対するインフレ・ヘッジを招くこと、第三は、四十七、四十八年の土地ブームの

時代には、土地を買い替えたり、その他の資産に再投資する機会があったが、今日ではその機会が少なくなったこと。

そこでなんとかして宅地の供給を促進することが必要になってきたのである。そもそも宅地供給促進のねらいは、一般に住宅用地（関連公共公益施設用地を含む）の必要量を確保することと、同時にこれによって地価の安定にも寄与しようとするところにあるといわれている。宅地の供給を促進する方法は、大きく分けると税制による場合とそれ以外の場合の二つに分かれるが、これまで論議の焦点になっているのは、税制改正にかかわるものが大部分である。しかし税制だけで果たして、上記二つの目的が同時に達成できるかどうか疑問なきをえない。

### ②——農地の宅地並課税の効果

わが国においては、土地税制によって地価の安定を図るべきであるとの意見をもつ人はかなり存在する。このうちキャピタル・ゲイン税論者は土地投機の防止または開発利益の吸収に目標をおき、インカム・ゲイン税論者は宅地の供給促進に目標をおき、特に農地の宅地並課税を強調する。最近では、宅地の供給促進という立場から、土地の長期譲渡税は緩和し、宅地並み課税は強化すべきであるという折衷説が目立

つようになつた。

しかしかなる税金であれ、納税者は軽課を望み、重課に対しては抵抗を覚えるのは当然であらう。減税時代といわれている今日、土地について、とくに重税を課する場合、その理由を明確に示さなければ納税者の納得は得られないであろう。現行税制については、土地の長期譲渡所得税緩和の理由として、一つは本則の二分の一総合課税が本来合理的な制度であること、他の一つに今日ではかつてのような投機目的の譲渡は行われていないということが挙げられている。また、他方長期譲渡所得税の緩和に反対する理由としては、緩和によって土地資産の有利性が増し、また今日でも土地投機の機会は失われていないことが挙げられている。

土地保有税なかならず農地の宅地並み課税については、長期譲渡所得税緩和論者であっても強化に賛成する者がかなりいる。強化論者の多くはとくに大都市における地価上昇の主な理由として素地（地目、農地）供給の減少を挙げている。

しかし農地の宅地並み課税によって住宅用地の供給が促進され、かつ同時にその価格が低下するという説に対しては、とくに後段についていささか疑問を抱かざるをえない。たとえ宅地並み課税については、農地という地目で、周辺

の宅地に比べて低い課税がなされている土地に対して、公平の原理のもとに付近の宅地との調整を行う限りにおいては反対ではなく、また課税によって供給が促進されることも全く否定するわけではないにしても、宅地並み課税の対象となる農地の取引価格は、一般に周辺の宅地価格から造成費を控除した価格に相当するものであって、課税によっても普通これを下回ることには考えられないからである。のみならず地主は、税金の強圧によって生活や生産までも阻害される場合には、収用における農業補償や生活補償等に見合う額を上乗せした対価を要求するであろう。そして地価はこのような価格を基底として、将来土地の有効利用度に応じてさらに上昇する期待性を含みうる。またA、B農地の供給にみるように、供給された土地に対して減税が考慮されたにもかかわらず、奨励金等の名目で納付した税金の還付も行われたためか宅地並み課税によって一挙に大量の宅地の供給があったわけではなく、いまだに市街地区域内にA、B農地は少なからず介在しており、これらの土地の価格は、既存の住宅地と同様周辺の発展に伴い上昇を続けている。要するに、宅地並み課税によって地価が当然低下することを期待することは無理である。なお西ドイツにおいては、一九六〇年の不動産税法の改正により、そ

れまでは一般の未建築地については一、〇〇〇分の五であった租税算定数を、建築熟成地については一、〇〇〇分の二〇に、二年後には一、〇〇〇分の二五に、さらに二年後には一、〇〇〇分の三〇に引き上げることによって、土地の所有者に対し自ら建築するか、または建築意思のある者に譲渡するように選択を求めたのであったが、この法律は過酷である等の理由で一九六四年に遡及的に廃止されることとなった。施行期間が短かったため本税の効果についての論評は、あまり聞かれませんが、今日西ドイツでも、たとえ不動産税の強化によって宅地の供給が増加したとしても、売手市場の場合は、その高い税金は買主に転嫁されて、地価は低下しないという意見がある。また税率の引上げよりも、むしろ時価に接近した課税標準価格の評価がまず行われるべきであるとの意見もある。

### ③ 税制以外の宅地供給促進の方法

税制以外の宅地供給促進の方法には、区画整理・土地収用・先買い等があるが、これらの措置を適用する場合においても、清算金、補償金、先買い価格等について、なんらか特別の価格制限がなされない限り、取引価格が基準とならざるをえない。なお、本年五月二十日から施行になった農住組合法の実効を期するには、ま

ず地主に対する啓蒙と関係機関相互の密接な協力が必要である。

#### ④—居住環境の整備と開発利益の吸収

宅地の供給促進といつても、計画的まちづくりを前提とする限り、それは都市の開発または再開発と切り離すことはできない。また、住宅の質の問題は、一つは住宅規模の拡大であり、他の一つは居住環境の整備である。住宅規模（最低居住水準）の確保は、しよせん個人が解決すべきであり、また解決できる問題ではあるが、居住環境の整備は、公的主体が自らの責任と負担でこれを計画し、実施すべきであり、個人はこれに協力し、またはなんらかの負担に応ずべき関係にある。ところで個人の自己投資により、地価が上がると、その利益を自ら享受したとしてもだれも異存はないはずである。しかし居住に関連のある公共公益施設（道路、学校、公園等）の整備により、一定区域の土地所有者が地価上昇による利益、すなわち開発利益を受けた場合には、それは不当利得ないし不勞利得であるから社会に還元すべきであるとの理論が成り立つ。開発利益吸収の方法は、土地増加税、開発負担金、調整金等多岐に及ぶ。例えば補償金、清算金、先買い価格、買取価格等の査定の場合に開発の開始時から終了時までの地価上昇

の全部または一部を否認したり、さきに述べたような開発施設に沿う土地所有者から開発に起因する地価上昇の全部または一部を負担金（調整金）として徴収する等多様化している。わが国の現行の土地譲渡税や固定資産税の中にも開発利益の一部の吸い上げ分が含まれているとみてよい。また、土地の公有化や固有化は、開発利益の個人への帰属を遮断するものであるとの見方もできよう。現在先進諸国においても、開発利益の吸収のための理論づけはまちまちであり、かつ、理想的と思われる制度であっても運用上いろいろ困難な問題に突き当たって必ずしも所期の成果を挙げていないところもある。

わが国の土地収用法七一条は、四十二年に改正になったが、これによれば補償金の額は、事業認定時の価格に裁決時までの地価の上昇を加算したのではなく、物価変動による修正率を乗じた額とした。また、国土利用計画法一四条によれば、都道府県知事の指定した規制区域内の土地取引を許可する場合には指定時の価格に許可申請時までの物価変動による修正率を乗じた額が基準となる。これらの規定は、いずれも開発利益または投機的利益の全部または一部を排除することを目的としたものと解せられる。しかし、国土利用計画法一四条は、いまだ実施された例がない。

#### ⑤—宅地開発指導要綱と受益者負担金

##### 制度との一元化

宅地開発に伴って行われる関連公共施設整備によって生ずる開発利益をどう公共に還元するかという問題と、都市計画事業による受益者に受益の限度において負担を求めめる制度とを、一元的に扱えるよう制度的整備をはかることが必要な段階にきていると考えられ、全国的に人口急増自治体等で行われてきた宅地開発指導要綱と、都市計画法七五条の受益者負担金制度との一元化またはなんらかの調整が検討されるべきであるが、これについては本稿では、論点のひとつとして提示するにとどめたい。

##### 七—おわりに

戦後の住宅難時代を経て、量から質の時代に入った今日においては、わが国の特殊事情もあるので一様にはいかないが、今後はできるだけ私的財に委ねる方向をたどらざるをえないであろう。それにしても住宅政策のかかわる範囲は極めて広く、財政、金融、財形貯蓄等の面からも考察すべき点は少なくない。本稿では、紙数等の関係でこれらの点にはほとんどふれなかつた。

〈日本不動産研究所顧問〉