

# 調査レポート

## わが国貸家市場の現状と活性化に向けた課題

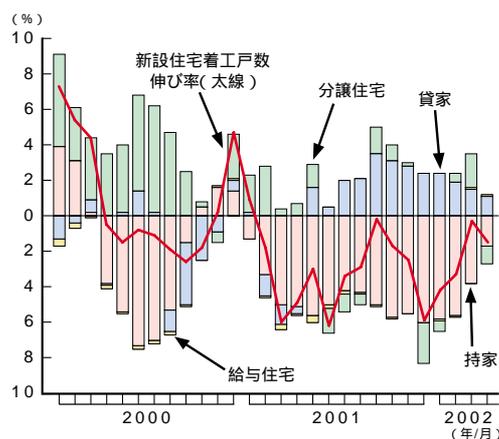
### 1. 貸家をめぐる需給ミスマッチ

わが国における住宅着工は、96年度に163万戸のピークをつけた後、持家の不振を主因に減少傾向にあり、2001年度には118万戸弱にまで落ち込みました。そうしたなか、貸家の着工戸数が、2001年度入り後、堅調に推移していることが特筆されます（図表1）。この背景には、地価・建設財価格・借入金利の低下が貸家事業の採算改善に寄与するも、持家着工の低迷を受けて大手住宅メーカーがアパート建設の強化に注力するなど、供給サイドでの貸家重視の姿勢が明確化していることがあります。

もっとも、こうした供給サイドの積極姿勢にもかかわらず、貸家市場は依然盛り上がり乏しい状態にあります。

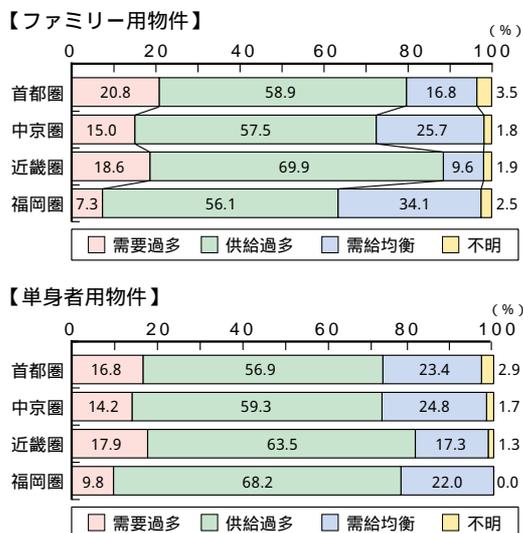
「MRD賃貸市場動向調査（2002年2月）」によれば、4大都市圏（首都圏、中京圏、近畿圏、福岡圏）の全てで、ファミリー用物件、単身者用物件ともに、現在の賃貸市場は「供給過多」との回答が6割前後を占めています（図表2）。

図表1 新設住宅着工戸数の推移(前年比)



図表1  
（資料）国土交通省「住宅着工統計」  
（注）後方3ヵ月移動平均値。

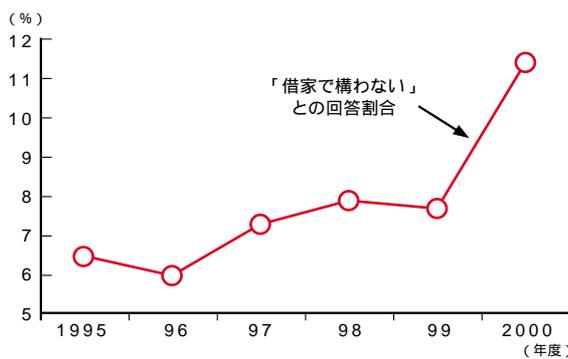
図表2 賃貸市場の需給状態(2002年2月)



図表2  
（資料）MRD「MRD賃貸市場動向調査(2002年2月)」

このように、貸家市場は依然低迷状態にあるものの、近年、貸家に対する「潜在需要」の高まりが認められます。国土交通省「土地白書（平成13年版）」における土地・建物の所有に関する意識をみると、「借家で構わない」との回答割合が低水準ながらも増加する方向にあり、借家の利用に対するニーズの高まりがうかがわれます（図表3）。この背景には、土地神話の崩壊を受けて、住宅の資産としての優位性が低下していることに加え、近年の景気低迷長期化や終身雇用制度の崩壊を背景とする所得・雇用環境の厳しさが続くもとの、住宅ローンの返済計画を立てにくくなっていることなど、持家の所有に対してアゲンストな環境が続いていることがあります。

**図表3 土地・建物の所有に関する意識**



図表3  
（資料）国土交通省「土地白書（平成13年版）」  
（注）原データは、同省の「土地問題に関する国民の意識調査」。

今後を展望しても、こうした環境が中長期的に持続すると見込まれるなか、貸家の利用に対する潜在需要は一層高まると予想されます。

では、貸家の供給が増えはじめ、貸家の利用に対する潜在需要も高まっているにもかかわらず、実際に貸家の利用が進まないという「ミスマッチ」が生じているのはなぜでしょうか。本稿では、この原因を探るとともに、貸家の利用が進んでいる欧米諸国の事情を参考に、貸家の利用促進に向けた今後の住宅政策の在り方について考えてみました。

## 2. わが国貸家市場低迷の原因

貸家の利用に対する潜在需要が徐々に高まってきているにもかかわらず、わが国の貸家市場が低迷しているのはなぜでしょうか。結論を先取りすれば、良質な貸家の供給が不足しているうえに、貸家の利用に対する政策支援が持家の取得・利用に比べ大きく劣っていることが、その原因と考えられます。

### （1）良質な貸家の供給不足

わが国の借家ストックの1戸当たり床面積は98年現在で45 と、持家ストックの123 と比べ大幅に狭くなっています。欧米諸国（アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス）の状況と比較すると、各国とも借家ストックは持家ストックより狭いものの、両者の格差はわが国よりもはるかに小さく、わが国の借家ストックの「質」が持家ストックに比べて大きく劣ることが浮き彫りになりま

す(図表4)。

この背景としては、第1に、貸家の建設に関する助成措置が持家に比べて大きく見劣りしていることがあげられます。

持家建設に関する促進政策としては、住宅金融公庫の低利融資を通じた積極的な支援が代表的で

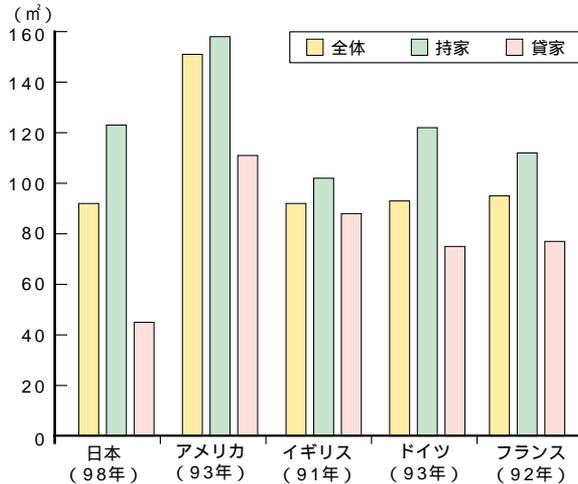
す。住宅金融公庫は、戦後の深刻な住宅ストック不足の解消を図るため、住宅供給の推進母体として1950年に創設され、低利融資を通じて住宅建設に対する資金支援を行ってきました。制度上は持家取得と貸家建設の双方が支援の対象でしたが、実際の融資のほとんどは持家が対象であり、実体的には持家取得促進策の性格が強いものでした。加えて、量的な住宅不足が解消された73年以降も、景気対策の観点から、住宅の取得を対象とする住宅金融公庫の融資枠拡大や金利引き下げが相次いで行われてきました。こうした事情を反映して、公庫融資住宅着工戸数のうち持家と分譲住宅の占める割合が概ね8割前後で推移してきた半面、貸家の占める割合は2割程度と低く、結果として良質な貸家建設が大きく立ち遅れてきたことが示唆されます。

わが国の貸家ストックの質が劣る第2の理由としては、戦後の借家契約の在り方が貸家の供給に対して抑制的に作用してきたことを指摘できます。

従来の借家制度に基づく契約では、判例により、裁判所が認める正当事由がない限り、家主は借家人の賃貸借契約更新の申し出を拒否できないとする「正当事由制度」と、賃貸借契約更新時の賃料(継続賃料)は必ず新規契約時の市場家賃よりも低くするという「継続賃料抑制主義」の考え方が徹底されてきました。この結果、従来の借家制度は、借家契約が終了しても貸家の返還が確実視できないことや、安定的かつ高水準な賃料収入が見込みにくいことなど、貸家経営に関するデメリットを生み、家主の貸家供給意欲を抑制してきました。

なお、こうした状況を打破すべく、2000年3月に施行された「良質な賃貸住宅等の供給の促進に関する特別措置法」により、家主の正当事由の対象範囲拡大と継続賃料抑制主義の撤廃を主旨とする「定期借家制度」がスタートしました。しかしながら、同法の附則第3条において、居住用の賃貸物件につき、定

図表4 住宅1戸当たり床面積の国際比較



図表4  
(資料)住宅産業新聞社「住宅経済データ集(2000年度版)」、平成10年「住宅・土地統計調査」  
(注)いずれも壁芯換算値。アメリカは長屋建を含まない。イギリスは推計値。

期借家制度の施行前に結ばれた既存の借家契約から同制度に基づく借家契約への切り替えが制限されていることなどから、その普及はあまり進んでいないのが実情です（注1）。

（2）貸家利用への政策支援の乏しさ

わが国では、持家の取得・利用に関する各種支援策が講じられてきた一方、貸家の利用にかかわる政策支援は極めて限られていました。

まず、持家の取得・利用に対する支援策をみると、すでに指摘した住宅金融公庫の低利融資に加え、住宅ローン借り入れ世帯を対象に所得税額控除を行って負担を軽くする住宅ローン控除をはじめ、各種優遇税制が充実しており、この結果、住宅ローンの返済額は相当軽減されることとなります。

一方、貸家の利用に対する支援策については、制度上いくつかの家賃負担軽減策が存在しますが、その普及はあまり進んでいないのが実情です。まず、低所得者層を入居対象とする公営住宅の建設戸数は、71年度の12.4万戸をピークに72年度より減少トレンドをたどった後、2001年度では2.6万戸にまで減少しました。加えて、一定の質基準を満たす良質な貸家について、建設補助のみならず、入居対象となる中堅所得層や高齢者向けの家賃補助も行う制度として、93年度に創設された「特定優良賃貸住宅供給促進制度」や98年度に創設された「高齢者向け優良賃貸住宅制度」が存在しますが（図表5）、これらを利用して建設した貸家戸数が貸家建設全体に占める割合は、制度創設以来、わずか1割前後で推移しています。

（注1） リクルートによると、2000年6月に登録された賃貸物件のうち、定期借家物件が占める割合は3.1%にとどまっている。また、「住宅生産団体連合会「経営者の住宅景況感調査」（2002年1月度）」によると、同団体の理事会社等のうち2001年度にアパートの新商品を販売した10社を対象に、定期借家制度の普及状況についてアンケート調査（複数回答）を行ったところ、「積極的にすすめている」または「着実に浸透している」との回答割合は15.8%にとどまったことである。

図表5 特定優良賃貸住宅供給促進制度と高齢者向け優良賃貸住宅制度

		特定優良賃貸住宅供給促進制度	高齢者向け優良賃貸住宅制度
概	要	93年施行の「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」に基づき、主に中堅所得層に対する良質な賃貸住宅の供給を促進する制度	98年施行の「高齢者の居住の安定確保に対する法律」に基づき、高齢者向けの良質な賃貸住宅の供給を促進する制度
補	助・融	「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」による認定事業者（土地所有者等）	「高齢者の居住の安定確保に対する法律」による認定事業者（土地所有者等）
資	を		
受	け	られる人	
補	助	（建設費の補助） 共同施設等整備費の2/3等を国及び地方公共団体が補助する  （家賃減額のための補助） 賃貸人が賃借人に対して賃料の減額を行った場合、一定限度の減額まで地方公共団体及び国が補助する	
	融		
資	の	内容	
内	容	融資の方法	
容	容	住宅金融公庫融資を利用する場合、地方公共団体による利子補給（当初5年間2%）があれば、基本貸付額を増額（充当率80%）する	

図表5  
（資料）日本住宅協会「住宅・建築ハンドブック2001」をもとに三重銀総研作成  
（注1）補助および融資を受けるためには、別途、団地の要件（敷地面積、1戸当たり床面積など）を満たさなければならない。  
（注2）表中の「共同施設等」は、廊下、階段、管理室、駐車場などを指す。

### 3. 欧米諸国の住宅政策

貸家の利用促進に向けた今後のわが国における住宅政策の在り方を考える上で参考とするため、以下では、欧米諸国（アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス）の住宅政策についてみてみました。すでに指摘したように、欧米諸国の借家ストックは、わが国の借家ストックより大きく、持家ストックとの格差もわが国より格段に小さくなっています（前掲図表4）。これは、欧米諸国が、持家優遇政策を継続してきたわが国とは異なり、持家とならんで貸家についても同等に普及のための諸施策を講じてきたからです。

#### （1）住宅政策スタンス

戦後の欧米諸国における住宅事情・政策をふり返ると、各国とも、わが国と同じく量的な住宅不足を経験しています。ところが、住宅不足に対する政策スタンスをみると、持家優遇に偏重したわが国とは異なり、各国とも、公的住宅の積極的な供給や家賃補助制度の拡充など、貸家の建設・利用に対する助成・支援への注力姿勢がうかがえます。

もっとも、70年代以降は、住宅不足がほぼ解消されるなかで、公的貸家建設に伴う財政負担の増大や、真に家賃補助を必要としない世帯にも家賃補助がなされるという援助の不公平性が問題視されるようになります。そこで、各国とも、

住宅供給面での助成策としては、公的貸家の新規建設と比べて財政負担の小さい持家取得に対する助成策（注2）や既存貸家改修に対する助成策を重視する一方、居住面での助成策としては、貸家利用に対する家賃補助の対象を、真に援助が必要な低所得者層や、一定の質基準を満たす良質な貸家の入居者に絞ることなどにより、支援の効率化を図っています。

#### （2）貸家助成策の充実

以上のような住宅政策スタンスが採られてきたもとの、欧米諸国では、わが国と比べて、以下の通り、供給と利用の両面で貸家に対する助成策が充実しています。

##### （イ）貸家供給への助成策の充実

まず、貸家の建設に対する助成策をみると、イギリスの公営住宅やドイツの社会住宅（注3）など、公的貸家の供給が積極的に行われてきたほか、民間の貸家建設に対しても、フランスの賃貸住宅助成融資（PLA）（注4）など、各

（注2）公的住宅の民間への払い下げ、低利融資制度の拡充、税制上の優遇措置の導入など。

（注3）戦後の住宅不足に対応するために、1950年に供給開始された公的住宅。主に貸家であるが、1956年からは持家も含まれた。

（注4）賃貸住宅を建設、購入、改良するための資金を融資する制度として、77年に創設。融資対象者は、国と協定を結んだ個人または法人で、賃貸住宅を建設する者および修繕を目的とする住宅を取得する者。

種助成策が存在します。

加えて、既存貸家ストックの改修に対する助成に注力姿勢がうかがわれます。とりわけ、フランスでは、貸家のストック改修を対象にした社会賃貸住宅改善奨励金 (PALULOS) や民間賃貸住宅改善助成金 (ANAH助成) が存在しています (図表6)。

図表6 フランスの賃貸住宅ストック改修に対する助成策

	社会賃貸住宅改善奨励金 (PALULOS)	民間賃貸住宅改善助成金 (ANAH助成)
創設時期	1977年	1971年
制度概要	社会賃貸住宅の質を改善するために、国が工事費の一部を助成	民間賃貸住宅の質の改善を促進するため、住宅改良公社 (ANAH) が改良工事費の一部を助成
助成対象住宅	社会賃貸住宅	築後15年以上経過した民間賃貸住宅
助成対象者	適正家賃住宅 (HLM) を供給する非営利法人の公社、株式会社、建設協同組合、不動産金融株式会社など	原則、2年間賃貸借契約付加税を支払っている民間賃貸住宅の所有者
助成額	<ul style="list-style-type: none"> <li>改善工事費の20%以内で、1戸当たり17,000フランを限度として支給</li> <li>1960年12月31日以前の竣工住宅の場合、工事費の10%の範囲内で13,000フランを限度に支給</li> </ul>	原則、工事費の25%を支給

図表6 (資料) 海外住宅金融研究会「新版 欧米の住宅政策と住宅金融」をもとに三重銀総研作成

(ロ) 貸家利用への助成策の充実

次に、貸家の利用に対する支援策をみると、各国とも家賃補助制度が存在します。その中身をみると、わが国の特定優良賃貸住宅供給促進制度における家賃補助のような、中堅所得者層向けの家賃補助制度が存在するのみならず、低所得者層への支援を重視した全国一律型の家賃補助制度、例えば、世帯規模や収入などの条件が一定水準を下回る居住者に対して一律に家賃補助を支給するタイプの制度が存在しており、家賃補助適用対象者の裾野は、わが国よりもはるかに広がっています。こうした全国一律型の家賃補助制度の具体例としては、アメリカのパウチャー制度、イギリスの住宅給付金制度、ドイツの住宅手当制度、フランスの住宅手当 (AL) などがあります (図表7)。

図表7 欧米諸国の家賃補助制度

	アメリカ	イギリス
制度の名称	ハウジング・パウチャー・プログラム	住宅給付金 (ハウジング・ベネフィット) <ul style="list-style-type: none"> <li>家賃割引 (公営住宅賃借人向け)</li> <li>家賃補助 (民間賃借人向け)</li> </ul>
対象	地域の所得中央値の50%以下の世帯	賃貸住宅の借家人に給付 (資産額16,000ポンド未満の者)
補助内容	契約家賃とは無関係に、収入と世帯規模によって一定額を補助するもの。収入に応じた負担額 (調整後所得の30%) と標準支払額との差額を居住者に対して補助。	収入が必要生計費 (家族構成等により設定) を下回る場合は、家賃の全額を給付。収入が必要生計費を上回る場合は、収入と必要生計費の差額の65%を適格家賃から控除した金額が給付される。給付期間は60週間 (延長可能)
	ドイツ	フランス
制度の名称	住宅手当	住宅手当 (AL) <ul style="list-style-type: none"> <li>家族住宅手当 (ALF)</li> <li>社会住宅手当 (ALS)</li> </ul>
対象	世帯人数に応じて定められる一定の収入未満の者	<ul style="list-style-type: none"> <li>ALFは、収入が一定の水準以下の世帯及び高齢者・障害者のいる世帯等</li> <li>ALSは、収入が一定の水準以下でALFの支給対象に該当しない者等</li> </ul>
補助内容	世帯規模、地域、住宅の竣工年及び設備状況から、家賃・負担金限度額を算出により算出された家賃・負担金限度額と世帯収入に基づき、住宅手当額を算出 支給期間は原則として12カ月	年間収入、家族数、家賃などをもとに算定式により給付額を決定

図表7 (資料) 東京都住宅局「平成13年度 東京都住宅白書」、海外住宅金融研究会「新版 欧米の住宅政策と住宅金融」、住宅金融公庫「住宅金融月報 (2001年12月号)」などをもとに三重銀総研作成

#### (八) 定期借家制度の普及

さらに、イギリスやアメリカなどでは、わが国の定期借家制度に相当する借家制度が早い時期に導入されています。とりわけ、イギリスでは、1957年から数回にわたり、こうした借家制度の導入が行われてきました。その導入後の状況を見ると、1957年に導入された際には、借家需要が下押しされた結果として貸家市場が縮小し、定期借家制度は間もなく廃止されました。これは、当時、住宅給付金制度が発達していなかったなかで、家賃規制緩和の側面を持つ定期借家制度が導入されたことにより、市場家賃が急上昇した一方、借家人の家賃負担急増を軽減できなかったためです。しかし、住宅給付金制度がある程度整っていた88年に導入された短期保証賃貸借(注5)は、96年度で既に、民間賃貸契約形態のうち47%を占めるまでに普及しています。ちなみに、短期保証賃貸借導入後の借家ストックの状況を見ると、導入後7年間で、既存の持家ストックからの転換を中心に借家ストックが1割増加したといわれています(注6)。

(注5) 88年の住宅法で成立し、正当事由制度に基づく解約制限がないことや、市場家賃の設定ができることなどが特徴であり、わが国の定期借家制度とほぼ同様の制度。

(注6) (財)日本住宅総合センター「米英の借家制度と定期借家の経済分析(改訂版)」(2000年5月)の記述による。

### 4. わが国貸家市場の活性化に向けた課題

わが国貸家市場にみられる「ミスマッチ」を解消し、潜在的な貸家需要を満たす良質で低コストな貸家の供給が進む状況を作り出すためには、現下の持家優遇に偏った住宅政策スタンスを抜本的に見直し、貸家の利用に対する潜在需要を顕在化させるための施策を推進していく必要があります。貸家の利用が進んでいる欧米諸国の事情を参考にすれば、わが国の貸家市場を活性化させるための具体的施策としては、以下の三つが必要となります。

#### (1) 貸家の質的向上に対する助成策の拡充

第1に、貸家の質的向上に対する助成策の拡充です。

住宅金融公庫の廃止が決定しましたが、良質な貸家建設についての新たな貸家建設助成融資制度の創設が望まれます。また、フランスにみられたような既存貸家の改修に対する助成制度を充実させ、新築・既存の両面からの支援を行い、急ピッチで貸家の質的向上を図ることが求められましょう。

#### (2) 低所得者層向けの家賃補助制度の拡充

第2に、低所得者層向けの家賃補助制度の拡充です。

わが国では、企業のリストラ圧力持続や終身雇用制度の崩壊などを背景に、所得・雇用環境の中長期的な厳しさが見込まれるもとで、今後、低所得者層を中心に、

貸家の利用に対する潜在需要の高まりが予想されます。もっとも、財政面の制約から、低所得者層向けの公営住宅を積極的に供給することが困難であるほか、現存する特定優良賃貸住宅供給促進制度と高齢者向け優良賃貸住宅制度における家賃補助は、それぞれ中堅所得者層と高齢者層を対象としており、低所得者層に対しての家賃補助としては機能しません。そこで、欧米諸国に存在するような全国一律型の家賃補助制度、例えば、世帯規模や収入などの条件が一定水準を下回る居住者に対して一律に家賃補助金を支給する制度を新たに創設し、低所得者向けの家賃補助拡充に努めるべきでしょう。

### (3) 定期借家制度の普及促進

第3に、定期借家制度の普及促進です。

具体的には、居住用の賃貸物件にも既存借家契約からの定期借家契約への切り替えを認めるなどの施策を講じていくことが望まれます。定期借家制度は、継続賃料抑制主義という家賃規制の側面が排除された制度であり、その普及促進には、家賃統制圧力の低下による家賃負担の増加を招くリスクを伴うとの指摘もあります。しかし、わが国は今後人口減少社会に向かうなか、既存持家ストックの遊休化が予想されることから、これを貸家へ転換していくことで、家賃上昇を抑制しつつ良質な貸家ストックの供給を進めていくことが可能となりましょう。

西川 崇