

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団  
政策提言

# “住宅難民”の発生を避け 住宅買い上げ制度創設の提言

2009年6月

東京財団政策研究部

## 本提言について

本提言は、東京財団の研究プロジェクト、「緊急課題推進事業:リテール金融政策」における研究成果である。研究会のメンバーは以下の通り。

### 【リーダー】

石川和男 東京財団上席研究員／新日本パブリック・アフェアーズ株式会社上級執行役員、政策研究大学院大学客員教授、内閣府規制改革会議専門委員

### 【メンバー】

富田清行 新日本パブリック・アフェアーズ株式会社シニアコンサルタント  
生駒雅 エス・ピー・シー・コンサルティング取締役社長  
赤川貴大 東京財団政策研究部プログラム・オフィサー  
鈴木 隆 東京財団研究員兼政策研究部ディレクター  
佐藤孝弘 東京財団政策研究部研究員兼プログラム・オフィサー

<本提言に関するお問合せ>

東京財団政策研究部 赤川貴大 電話 03-6229-5502

E-mail [akagawa@tkfd.or.jp](mailto:akagawa@tkfd.or.jp)

## 東京財団政策研究部とは

過去10年ほど、行政、財政、地方分権などに関する「改革」案がひっきりなしに出されてきました。そのこと自体、改革の中身が進んでいないことの表れでしょうし、年金、医療などはまだ全く手つかずです。また、教育、労働、企業活動などの分野ではもう一度やり直さないといけない「改革」すらあります。どうしてこういうことになっているのでしょうか。それは、世界も日本も、大転換期にある今、日本が明確な国家像をもてず、改革においても対症療法的な対応に終始しているからだと思います。

こういうときこそ、立ち止まって物事の本質をしっかりと見極め、的確な政策を打ち出すことのできる政策シンクタンクの機能が強く求められています。幸いなことに、東京財団は公益法人として、中立・独立の立場で政策研究、提言をできるインフラが整っており、国会と霞が関の中間という恵まれた立地にもあります。これらを活かしながら、日本の文化や文明にまで立ち返って問題の本質を突きとめ、抽象論にとどまらず現場感覚を大切にしながら、具体的な案として世の中に提案し、実現をはたらきかけていくのが、当財団の政策研究部の使命と考えます。

## 緊急課題推進事業:リテール金融政策

昨年秋の米国の金融恐慌に端を発した世界同時不況は、日本国内のリテール金融（個人・個人事業者向け融資）にも多大な影響を及ぼしています。

世界同時不況が起こる以前から、終身雇用と年功序列による昇給という日本型雇用制度は大きな変容を遂げつつあります。業績連動のボーナス支給や年俸制の導入でボーナスそのものがなくなっている企業も少なくありません。今夏のボーナスが大幅に減少することで住宅ローンの返済が困難になり、最悪のケースとしては、借金（住宅ローンの残債）は残り、住居が競売で奪われ、家族の生活が破綻する“住宅難民”（生活困窮者）の大量発生が予想されます。

東京財団としては、こうした危機への緊急的対応の観点を踏まえ、短期的に実行すべき応急的措置に係る政策提言を今後適宜行っていきます。

# 1. 増加する住宅ローン破綻への対策について ～必要なことは短期対策～

今後増加する恐れが大きい住宅ローン破綻は、我が国経済全体に悪影響を及ぼすことから、住宅ローン破綻に対するセーフティネット(安全網)を早急に講じることが必要。

## (1) 早急に対策が必要 ～ 今夏ボーナスは大幅減

住宅ローンの特徴は、月々の返済に加え、ボーナス払いも返済の柱となっている点。

今夏のボーナスについて、日本経団連によれば、平均支給額が前年比▲19.4%と過去最大規模の減少幅となっており、住宅ローンの返済が滞る者が増加する恐れが大。既に中小企業では昨冬からボーナス支給額減少が見られている。

## (2) 住宅ローン破綻の影響 ～ 借入者(居住者)のみならず経済社会全体に波及

住宅ローンが返済できなくなった場合、借金は残り、住居が奪われ、家族全体の生活破綻に直結。家計消費が低迷し、需要減少が企業収益を圧迫し、更なる住宅ローン破綻者を増加させるという負のスパイラルを招き、社会不安をもたらす可能性あり。住宅差し押さえの激増が、住宅価格(不動産価格)の下落を誘発し、不動産担保に依存した金融機関の業績悪化に繋がり、一層の貸し渋りになることも。

## (3) 「国策としての住宅ローン推奨」とセーフティネットの必要性

住宅ローンは、入念な返済計画を前提とすれば有意義な金融商品。一方、従来から「経済対策」の名のもとに、政府が個人のローンによる住宅取得を強く推奨し、過剰なリスクを負わせてきたという側面もある。

政策として用意すべきは、経済情勢の変化によって住宅ローン破綻者が増加した場合のセーフティネット。

## (4) 制度設計の留意点 ～ モラルハザードの排除

セーフティネットを整備する一方で、リスクがなくなることによる安易な借入(住宅購入者)・貸出(金融機関)の出現を阻止することも重要。

## 2. 政策提言 ～住宅難民対策～

### (1) 政策の目標

- ①既存の住宅ローン破綻時の救済策を準備し、今後の過重な住宅ローン(潜在的な住宅ローン破綻)の増加を防止。  
(既に自己破産手続を始めている者は除外し、自己破産に陥る前の予防策としてのセーフティネットを整備。)
- ②住宅ローン破綻の二次災害(不動産価格の下落や貸し渋り)の防止

### (2) 住宅買上げ制度の創設

延滞していたり、保証履行済みであるなど、住宅ローン破綻寸前の者(対象者)の住宅(土地・家屋)を買い上げる制度を創設。買上げ原資として、国(国土交通省)がファンドを組成。

国が対象者の住宅を買い上げ(国有化)、その資金で住宅ローンを返済し、対象者に対して賃貸により一定期間、当該住宅を提供。現場の業務は民間事業者(金融機関や不動産管理会社)に委託。

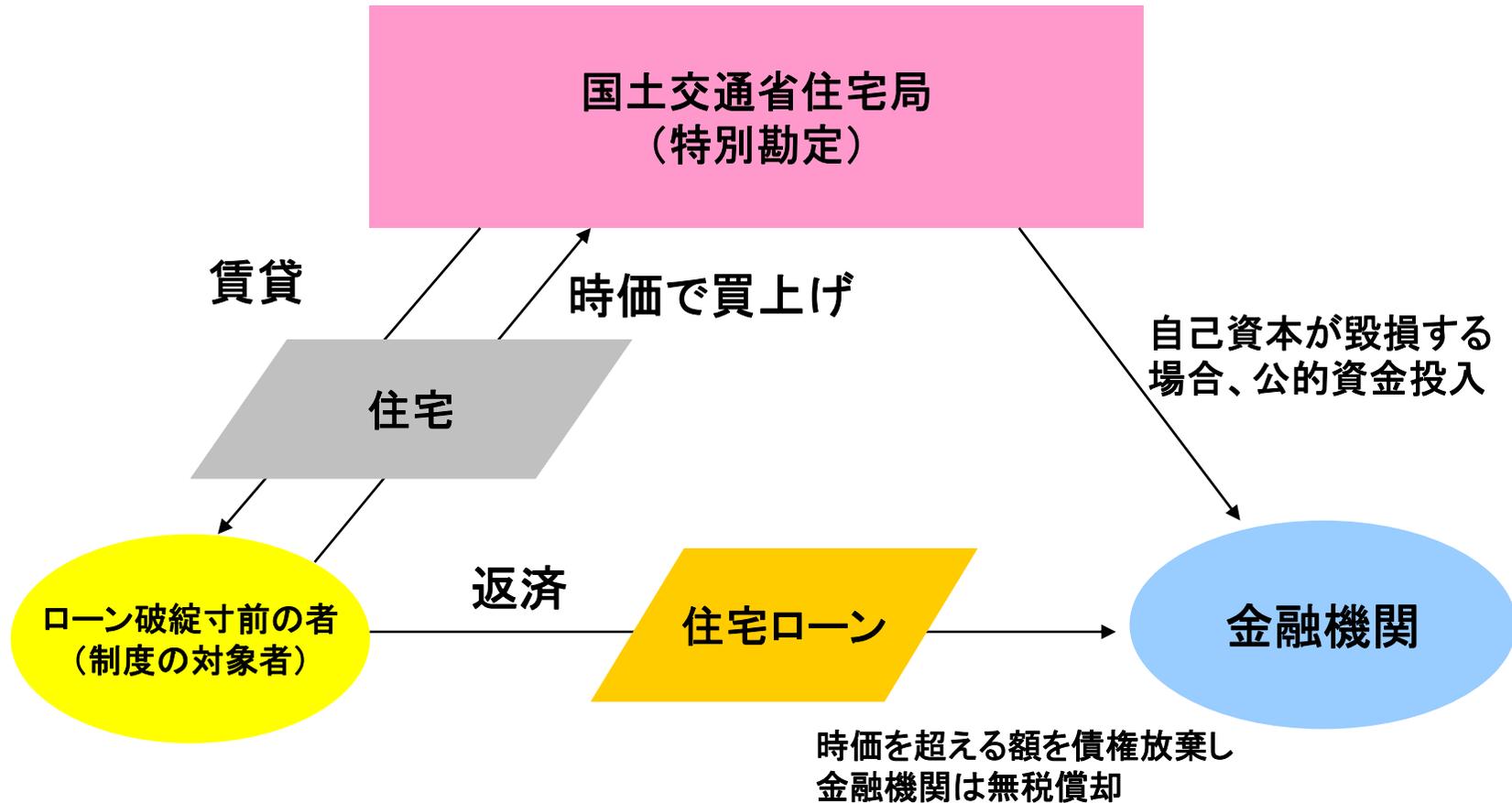
#### <買上げ方法>

- ・国は、対象者が居住する住宅を時価で買上げ
- ・対象者は、住宅の売却資金を元に、金融機関に対して住宅ローンを返済
- ・住宅の時価を上回る住宅ローン債権残高がある場合、金融機関はその上回る額を放棄し、かつ、無税償却を実施
- ・債権放棄により、金融機関の自己資本が毀損する場合には、国が公的資金による増資を行い、貸し渋りを防止

### (3) 政策の出口戦略

住宅ローン破綻による住宅難民(生活困窮者)の発生を未然に防ぐとともに、国が住宅を買い上げることによって、不動産市場の下支えも。景気回復によって不動産市場が安定化したと判断された時点で、本制度は終了。

## (住宅買上げ制度の概要)



※買上げや賃貸、住宅管理などの実務は、民間に委託。

### 3. 今後の住宅政策への提言

#### (1) 景気対策としての住宅ローンの勧奨は不適切

- 少子高齢社会の到来が確実な情勢の中で、住宅ローンの金利や融資比率を政策的に軽減することによって住宅取得を推奨することは明らかに失策。短中期的な賃金上昇など右肩上がり経済が当面望めない状況下で、無理してまで住宅ローンを組ませるといった個人の判断を歪ませる政策は甚だ不適切。
- 景気対策には即効性も求められるが、個人に対して長期・多額の借金を促すことにより、政策効果が現れるタイミングと、借金を背負った個人に影響(金利上昇や収入減)が現れるタイミングの間に、大きなズレが生じる。国策として住宅ローンを国民に勧奨することは、直ちに止めるべき。

#### (2) 持家住宅優遇一辺倒からの転換

- 我が国の住宅政策は、一部で公団住宅や公営住宅による賃貸住宅の供給が行われてきたが、大宗は住宅取得。賃金の伸び悩みや非正規労働者の増加、少子高齢化の進行を踏まえれば、住宅取得を殊更に優遇する意義は乏しい。
- これまでは企業の福利厚生などによって賃貸住宅に対する支援が行われてきたが、今は減少傾向。住宅政策の観点からは、国民全体に等しくその効果を行き渡らせるためには、賃貸住宅への支援も必要。
- 補助金行政の費用対効果や行政コストに係る考慮も必要だが、例えば「給付つき税額控除制度」のように、用途を決めず低所得者に一定の給付がなされ、それを住居費に充てるといった選択肢を個人に委ねるといった手法も有効。

## (参考) 現下の経済情勢と住宅ローン政策の経緯

### (1) 深刻さを増す不況(住宅ローンに対する前提の変化)

- 我が国の主な経済指標を見ると、実質GDP成長率▲15.2%(2009年1-3月期年率換算)、2009年3月の倒産件数は対前月比で7.5%上昇※(帝国データバンク)、2009年4月の失業率は5.0%(対前月比0.2%上昇)と深刻化。  
※2009年4月の倒産件数は対前月比で3.9%減少したが、対前年同月比で15.4%増加(帝国データバンク)。
- 先行きについては、内閣府の試算(2009年4月27日)によれば、今年度における実質GDP成長率見込みを▲3.3%としており、大きく改善する見込みは薄い。
- こうした状況では、家計に影響するものとして、所得(収入)の低下や資産価値の下落が考えられるが、特に長期・高額の借金である住宅ローンを抱える世帯に対する影響は大きい。
- そもそも住宅ローンは、例えば30年間の長期に亘ること(劇的な経済情勢の変化を織り込めない)、給料が増加することを前提とした商品性を有すること(変動金利等、後年度に負担を大きくするもの)といった特徴。
- これまでは高度経済成長期を通じ、大企業中心の長期安定雇用が比較的確保され、賃金や地価もインフレ経済で上昇基調。そうした環境下では、借金をして住宅を取得した方が有利という状況。
- しかし、1990年代前半のバブル経済崩壊以降、賃金は伸び悩み、リストラや倒産といったリスクも顕在化。「100年に1度」と呼ばれる現下の経済危機においては、更にそのリスクが増大。

※賃金水準については、法人企業統計や毎月勤労統計等において、1990年代から伸び悩み、また、非正規労働者を中心に雇用の不安定化が進行しており、定年まで安定して給与を受け取れるという前提は崩壊。

※地価(地価公示における住宅地)の推移は、全国平均で▲3.2%、2006年以降上昇していた三大都市圏でも▲3.5%と下落。<sup>5</sup>

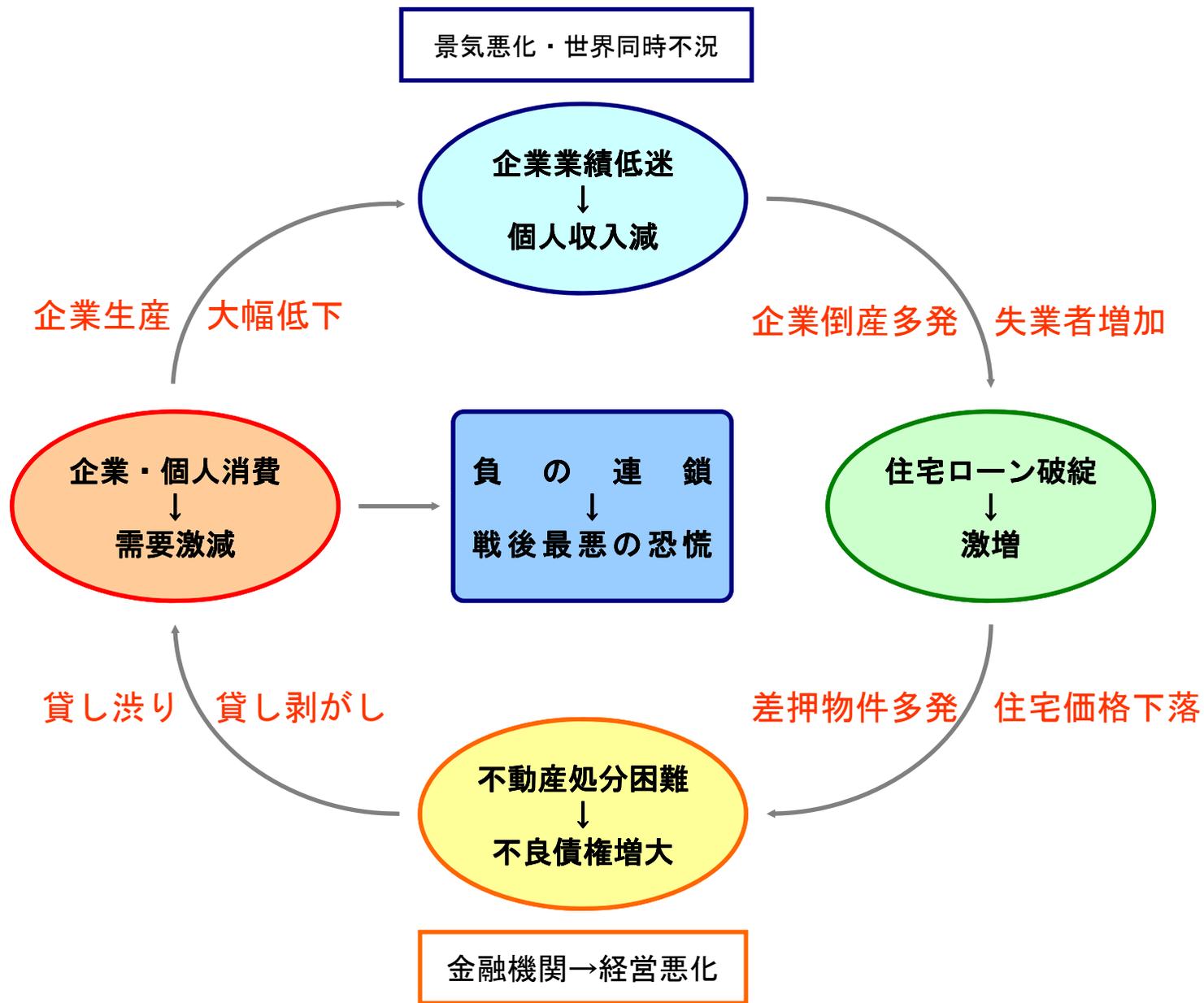
- 特に、今夏のボーナスが減少する見通しであることから、ボーナス返済ができず住宅ローン破綻に繋がるおそれ。
- 長期高額の住宅ローンを組むこと自体のリスクも高まっており、住宅ローンの不良債権化も進行。

※住宅金融支援機構のリスク管理債権の状況を見ると、2005年度7.06%、2006年度7.42%、2007年度8.37%と増加傾向にあり、地方銀行の不良債権比率がピーク時(2001年9月期)約8%であったことを踏まえれば著しく高い水準。

## (2) 我が国住宅政策の特徴(国策としての住宅ローン促進)

- 終戦直後の不足住宅420万戸に応じるため、1950年に設立された旧住宅金融公庫(現住宅金融支援機構※)が中心となって国民の住宅取得を推進。戦後に建設された住宅の約3割(約2000万戸)が公庫融資によるもので、ピーク時の残高は70兆円超。
- 公庫融資は、当初の住宅不足解消という目的のみならず、経済波及効果への期待から1970年代以降の景気対策における主軸。1993年には「ゆとり償還制度」(当初5年間の返済負担率を軽減)、1997年には「融資限度割合の撤廃」(頭金ゼロ)を実施。
- 公庫融資に加え、1986年に住宅ローン残高の一定割合を所得税から控除する住宅ローン減税が創設。以降、景気対策における住宅取得促進の手法として定着。
- 政府・与党は2008年度第二次補正予算で「過去最大規模の住宅ローン減税」、2009年度補正予算で「フラット35の融資率の引上げ」を実施。こうした従来型施策は、個人の住宅購買熱を過剰に煽り、個人に過重なリスクを負わせる恐れ。近い将来、住宅ローン破綻者を大量に生み出す可能性が大。

現下の経済情勢による住宅ローン破綻に対しては、個人にそのリスクを全て負わせるのではなく、これまで住宅ローンを勧奨してきた国が率先して応急措置を講じることが不可欠。



---

“住宅難民”の発生を防げ  
住宅買い上げ制度創設の提言

2009年6月発行

発行者 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報代表) Fax 03-6229-5508

E-mail [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tkfd.or.jp>

---

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、公益性の高い活動を行う財団として、競艇事業の収益金から出捐を得て設立され、活動を行っています。

## 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tkfd.or.jp/>