

定期借家の検証と今日的課題

森本信明

はじめに

都市住宅学会の二〇周年記念誌が二〇一三年八月三十一日付で発刊された。この都市住宅学会の設立当初に定期借家の導入をめぐる議論（福井・森本論争）¹⁾ともよばれている）が活発になされたことは広く知られている（注1）。この論争は一九九九年十二月に「良質な賃貸住宅等の供給の促進に関する特別措置法」で定期借家制度が導入されたことで一段落する。記念誌には当時論争したなかっかしい顔ぶれが並んでおり、彼らがこの定期借家制度の導入効果をどのように評価しているかは大変興味深かった。定期借家制度の全面的な検証については、若い世代を中心に学際的に進められる必要があると考えられているが、本稿では論争当事者として定期借家制度導入の検証を行う際の若干の視点を示すとともに、今日の住宅政策にも影響を与えている現状認識上の問題を明らかにしたい。

定期借家制度導入後の検証課題

制度導入をめぐつては、その導入

以前に議論すべき内容と、導入後に議論すべき内容とは異なる点に注意を要する。なぜなら前者は導入効果がみえない段階での仮説や推論をもとにした議論であるのに対して、後者は導入前に効果があると主張された個々の内容が検証可能となるからである。

森本は昨年の退職時に『私の履歴書』を作成した（注2）。そこで定期借家論争で推進側に立った研究者に対して次のような検証が必要であることを指摘している。

- ・定期借家制度は広範に活用されているか？
- ・ファミリー向けの規模の大きな貸家の供給は進んだか？
- ・継続賃料に対して新規の賃料は大幅に低下したか？
- ・大きな戸建住宅が貸家市場に大量に出回ったのか？
- ・持家率は低下したのか？あるいは持家と借家の格差は解消しつつあるのか？

定期借家の普及状況

施行されてより十三年以上経過した定期借家の普及状況を確認しておくことが議論の出発点となる。本稿

は学術論文ではないため、統計資料の吟味は厳密に行わないが、今後の検証作業の大前提として定期借家の普及率を確認しておくことは重要であり、検証を進めるうえでの出発点とすべきであろう。

この定期借家の普及状況は、比較的信頼性の高い住宅・土地統計調査には調査項目として入っていない。しかしながら一九七〇年より建設省で実施されていた「民間住宅建設資金実態調査」が、二〇〇一年より中古住宅やリフォーム住宅・民間賃貸住宅にまで調査対象を拡大し、「住宅市場動向調査」として充実がはかられた。毎年行われるこの調査では、二〇〇六年より民間賃貸住宅入居者のうち、定期借家契約を結んだものの比率がわかるようになっていた。結果はネット上で公開されており、ある程度信頼できるデータが得られるようになった。これをもとに、二〇〇六年度より二〇一二年度までの定期借家契約率の推移をみると表1のようになる。

調査は三大都市圏が対象とされ、各年度に新たに賃貸住宅契約が結ばれた事例を主な対象としている。この表にみられるように二〇〇七年度

表1 定期借家契約比率の推移
(住宅市場動向調査より作成)

年度	定期借家率	サンプル数	備考
2006年度	4.1	757	三大都市圏 地点調査
2007年度	5.8	104	宅建取引業者 団体のみ
2008年度	5.7	579	地点調査と 宅建取引業者
2009年度	2.4	465	地点調査と 宅建取引業者
2010年度	4.8	224	三大都市圏 地点調査
2011年度	2.9	560	三大都市圏 地点調査
2012年度	3.0	558	三大都市圏 地点調査

から二〇〇九年度の三年間は宅建業者を通じての調査が試みられるなど、調査方法は安定していない。そのような限界があるものの、これをみれば定期借家契約率は概ね5%以下であり、近年になって増加してきているとはいえないことが読み取れる。この結果はきわめて重要である。定期借家制度が導入され、すでに十三年以上も経過したにもかかわらず、定期借家の普及率は極めて低いのである。定期借家が普及することによる持家率の低下や、賃貸住宅の規模拡大、あるいは市場家賃の低下の推

論などは、定期借家がある程度普及し、従来の民間借家市場に影響を与えることを前提としての話である。普及率が5%前後で低迷したままというのは、森本からみても予想外に低い普及率であることを、まず確認しておくことが重要である。

住宅・土地統計調査より

定期借家契約の比率が低いため、当初主張されていた導入効果の具体的な検証は、その必要性が薄れているのが実態である。とはいえ、最近の住宅・土地統計調査の結果をみておくことも重要であろう。

(持家率の推移)

まず持家率の推移は表2のようになっている。定期借家が導入されたのは二〇〇一年のことである。導入後二回の調査では、一九九八年の持家率よりも高くなっており、借家率が上昇したという事実はない。岩田規久男氏との「戦後持家率論争」において、定期借家導入によっても、我が国における戦後の持家化の流れは変わらないことを森本は主張し、その後の「まちなか戸建」研究の出発点としたが、それを裏付ける結果である(注3)。先にみたように、定期

表2 持家率の推移
(住宅・土地統計調査)

年	持家率(%)
1973年	59.2
1978年	60.4
1983年	62.4
1988年	61.3
1993年	59.8
1998年	60.3
2003年	61.2
2008年	61.1

借家の利用率は低く、それが我が国の借家率の動向を大きく決定づけるものではない。また八田達夫氏は高齢者の持家ストックが大量に借家市場に流れ込むであろうという期待を表明していたが、それも誤りであったことが確認されよう(注4)。

(小規模借家の問題)

福井秀夫氏は我が国の借家の規模が小さいことは旧借地借家法による供給制限以外に考えられないとの主張を行った。そこで二〇〇八年調査の「住宅の規模」を見ると、次のような解説がなされている。

・居室室数「一室」のほとんどが借家であり、二〇〇三年と比較して約二割増加している。

・延べ面積別住宅数の増加率では特に二九㎡以下が高い。

この結果からも明らかのように、定期借家制度導入後も小規模賃貸住

宅の供給は盛んであり、福井氏の推論は当たっていないことが確認される。

この他にも導入効果をめぐる具体的な検証課題はあるが、何より重要な点は、定期借家契約をする比率は極めて低いままに推移しており、それが従来の民間賃貸住宅市場に大きな影響を与えることを前提とした推論は、ほとんど意味をなさない状況になりつつあるのが現状である。

都市住宅学会二〇周年記念誌より

都市住宅学会二〇周年記念誌で、推進側にたっていた研究者は、定期借家論争をどのように評価しているのであろうか。

(大竹文雄氏)

大竹氏とは定期借家制度の導入をめぐって議論をしたおぼえはない。掲げられている参考文献を見ると、当時の森本論文のひとつを批判しているものがある。とはいえ大竹氏の主力は「定期借家制度の導入後の実証分析」におかれているようである。記念誌上で大竹氏は「定期借家制度の研究」という節を設けている。氏の二〇〇一年の論文では、定期借家と一般借家を比較し、定期借家の家

賃は床面積が増えても一般借家ほどには上昇しにくいこと、特に五〇㎡を越える借家で家賃差が大きいことを示したとしている。この結果はファミリー層向けの借家の供給が過小になると主張される。定期借家制度導入後二年も経過しない段階での研究としては、このようなアプローチも是認しうる。

しかしながら徐々に定期借家制度の普及が芳しくないことが明らかになってくる。そこで二〇〇三年には、どのような属性の住宅が定期借家として供給されやすいのかというプロペンシテイスコアを推定し、定期借家になりやすい借家の家賃は定期借家か一般借家かを問わず家賃が低下したことを明らかにしたとしている。大竹氏の実証的な研究姿勢には共感する点があるが、導入前に議論されたテーマへの執着は疑問である。先に見たように定期借家率は低いままに推移しており、市場に与える影響が大きいとは言えない。この時点での実証研究としては的外れのアプローチとしかいいようがない。

(福井秀夫氏)

福井氏は「2. 都市住宅学は実務

と政策に何をもたらしたか」で「定期借家権」と題する節を設けて、以下のような記述を行っている。少し長くなるが全文引用しておこう。

「例えば、都市住宅学会が学術分析と政策提案の主要な発信元となった定期借家権の創設の背景は、次のようなものだった。従来の借家法では、借家期間満了時であっても、貸主からの借家契約の更新拒絶は『正当事由』を備えなければならず、判例上そのためには、借主の居住等の継続の必要性と貸主が期限を満了させようとする理由や事情とを個別具体的に比較衡量することとされてきたが、基準がないのに加え、解約が認められる可能性は小さく、仮に貸主の事情が優先される場合であったとしても、やはり基準のない莫大な立退料の支払いが条件とされてきた。特に居住期間が長期にわたると見込まれるファミリー向けの借家は、正当事由制度の確立以降日本の借家市場で激減していた。

議会などの立法論にも浸透していた。一方、①このような不透明な法の運用、判例の蓄積が、借家供給の減少、借家規模の狭小化、持家市場の肥大化、住宅価格・賃料の高額化を招いてきたのではないか、という仮説に関して、本来それを専門とする経済学や土地利用を包括的に分析する都市計画学、建築計画学の分野では、理論的分析、実証研究の試みや、望ましい法改正の提案は、必ずしも活発になされていなかった。

都市住宅学会では、設立早々から、借家制度に関して異分野の知見が様々な形で開陳され、議論が活発になされた。借家市場の実態に関する事実認識の違い、異なる立法論の根拠、都市住宅政策の観点からの借家市場の位置付けなどに関して、伝統的な方法論を融合し、時には論争的なシンポジウムや学会誌編集企画などを実施して、厚みのある学術的、政策的成果を提供してきた。このような学際的なアプローチが、借家市場の状況、特に都市における土地利用への影響などの実態の解明に大きく貢献した。これらの理論的実証的分析の蓄積を踏まえ、一九九九年には保岡興治衆議院議員を中心とする

超党派の議員立法により、正当事由制度をバイパスする定期借家権が法制化された。②事前に批判されたような借家人の追出しなどの弊害の報告はなく、同制度はその後借家市場の活性化に大きく貢献している。」

(注5)

福井氏は論争の当事者であったこともあり、都市住宅学会でのいきさつをわかりやすく紹介している。①には「私の履歴書」で示した検証課題が共通の仮説であったことが示されている。ところが先にみたような定期借家の契約率の低迷という事実があるにもかかわらず、②では定期借家導入の検証課題を「借家人の追出し」があつたかどうか矮小化し、しかも何の実証もなく定期借家権の導入が借家市場の活性化に大きく貢献している」と主張するのである。研究者であれば、①で示した仮説の検証を行って初めて社会的責任を果たしたということになるのではなからうか。

(八田達夫氏)

記念誌において八田氏は「Ⅱ. 学会が論じてきた住宅政策の主要課題」の五番目に、『政府の失敗』である借地借家法に関する分析」として次

のように記述している。これも全文引用しておこう。

「学会は、戦中立法によって、住宅に関して有期の賃貸契約を行う契約の自由を制限していた借地借家法の弊害を指摘し、これが改正された。

この結果、①東京建物や森ビルなどによる高級グレードの賃貸住宅はほぼ全面的に定期借家になった。それによって以前は大会社の社宅としてしか借りられなかったような質の住宅を個人も借りられるようになった。また改正当時予想されなかった発展としては、定期借家権を利用したグループホームが多く生まれることになった。

実は②借地借家法のために、家主側が住宅供給を控えたことが、戦後の住宅不足の大きな原因であった。それが持ち家志向を促し、地価の上昇をもたらしたと言えよう。このような持ち家需要に応じて金融公庫がホームローンの貸し出しを大きく発展させたし、また借家が民間によって供給されなかったために公団や、公営住宅の必要性が生まれた。高度成長期の住宅政策三本柱は、借地借家法が導入した市場の歪みの部分的な相殺措置であつたと見なすことができ

る。」

①において八田氏は、東京建物や森ビルなどが経営する賃貸住宅（JREITの「日本プライムリアルティ投資法人」「森トラスト総合リート投資法人」の筆頭株主）が定期借家契約をしていることや、グループホームでの活用例などを、定期借家制度導入の成果とみなしているようである。八田氏の掲げる成果は民間賃貸住宅市場の特殊例にすぎない。これでは八田氏が定期借家論争の中でもちだした導入効果についての仮説を検証したものとはいえない。

また②では、定期借家制度の導入は戦後の住宅事情や住宅市場の歪みを解消するであろうという仮説をもっていたことを示している。高度経済成長期の住宅政策三本柱は旧借地借家法がもたらした歪みを相殺するものとして合理化しうるものであり、その制約がなくなれば不要なものであるとの主張は極めて特異なものである。とはいえ八田氏が住宅宅地分科会等で果たした役割を考えれば、無視できない見解である^{（注6）}。

（山崎福寿氏）

記念誌で山崎氏はただ一人定期借家権導入の検証問題に「まじめ」に

向き合おうとしている。表題そのものが「定期借家権の普及しない理由」と法改正の必要性」となっている。

山崎氏は定期借家権が導入されてよ、オフィスなどでは比較的高い定期借家権契約率（新規契約の二〇%以上）となっているのに対して、住宅では五%程度という現状を前にして、「どうして住宅市場での定期借家の普及率は予想したほど高くないのだろうか」という問題を提起している。この間に対して、①定期借家住宅について認められている借主から中途解約権の存在と、②デフレの影響、という2つの仮説を提示したうえで、論が進められている。

①の仮説は、定期借家において、借主から中途解約を防ぐ事により、貸家経営の安定化を図りたいという一部の経営者（JREIT等、不動産投信などにたずさわっている者）の意向を見事に代弁している。定期借家制度における中途解約問題は、山崎氏が予想するほどには大きな制約になっているとはいえないと考えられる（この面での実証研究は重要である）。山崎氏は民間賃貸住宅市場においてJREITや私募ファンドなどが活性化することにより、定期

借家契約率が伸びると期待しているようである。投資信託にはなじまず、収益性がきわめて低い多くの民間賃貸住宅経営が存在していることを考えれば、またもやその仮説は崩壊するものと思われる。

とはいえ「なぜ定期借家制度は住宅市場で予想されたほどには普及しないのか」という問題の建て方は、今後の実証研究として共通の土俵を設定できるということを示している。山崎氏も賛同した定期借家制度の導入にあたって、山崎氏がどのような効果が予想されると主張したのかについての資料を持ち合わせていない。山崎氏がまずなすべきことは、氏が推論した定期借家制度の導入効果について、具体的に検証することからはじめることであろう。

以上みたように、定期借家制度推進の側にたった研究者の検証は十分であるように思われる。これに加えて我が国の住宅政策においても、そこで議論された内容が十分総括されていないようである。以下それらみておくことにしよう。

ファミリー層向け賃貸住宅の不足

先に旧借地借家法はファミリー層

向けの比較的広い賃貸住宅の供給を阻害しているのではないかとという推論があったことを紹介した。この推論は我国の持家と借家の規模を比較すると、借家の規模が非常に小さいという事実認識から導き出されている。定期借家の導入によって、この問題が解決されないことは明らかにしたが、「ファミリー層向け賃貸住宅の供給不足」という認識そのものは否定されていない。現在の住宅政策に批判的な研究者も含め、そのような現状認識をもとに発言している人は多い。

特定優良賃貸住宅（特優賃）制度は、「中堅ファミリー層向けに居住環境が良好な賃貸住宅の供給を促進する」ための施策として、一九九三年に創設されたものである。定期借家制度導入前である。しかしながらこの制度は現在もなお引き継がれている^{（注7）}。住宅政策上は狭義のセーフティネット施策とは別に、「市場では不十分にしか供給されない良質な住宅の供給を支援する」という考えのもとに実施されている施策のひとつである。ファミリー層向け賃貸住宅の供給不足という現状認識がなお影響しているのである。ここでの問題

は、我が国の賃貸住宅の平均規模がなぜ極端に小さくなっているのかについての理論的解明と社会的合意が十分になされていないことにある。

この問題に関して森本は二〇〇三年に次のような見解を示した^(注8)。

「六〇㎡を超える非木造共同住宅市場では持家（区分所有マンション）のストックが主流であり、賃貸住宅はそれとの競合的な関係にあるということがわかる。賃貸住宅政策をめぐる議論で予測されていたほどには、このランクでの借家需要は大きくないのである。しかもすでに区分所有マンションとしてのストックが存在していることを考えれば、賃貸住宅の新規供給によることなく、経済情勢に応じて区分所有マンションの借り上げや賃貸化に対する支援政策などが検討されてよいと考えられる。」

森本は発足時より特優賃施策を支持してきた。しかしながら特優賃の供給が、ある段階から予想されるほどには進まなくなつた。しかも空き家が発生するものも多くなり、地方住宅供給公社が借り上げた事例などでは、公社の経営に影響を及ぼすほどの問題が生じていた。これらの実態を踏まえ、借家市場と持家市場と

を合わせて分析した結果、森本はファミリー層向け賃貸住宅の供給支援施策については懐疑的な立場へと転換したのである。

しかしながらいまだ特優賃は高齢者向け優良賃貸住宅（高優賃）とともに、公的賃貸住宅政策の一つとして位置づけられている。持家市場を含めたファミリー層向けの住宅市場についての議論を深める中で、現在の施策を再検討する必要があると考えている。

ミスマッチ持家

定期借家導入をめぐる議論でもうひとつ現在の住宅政策に大きな影響を与えている現状認識に「ミスマッチ持家」がある。八田氏は次のように主張していた^(注9)。

「定期借家権が導入された場合に、借家の新築がどの程度増えるかは、そのときの景気の局面を始めとしたさまざまな要因に依存する。しかし確実にいえることがある。それは、持家の転換による借家供給が、直ちにかなりな規模でおきるであろうということである。」

定期借家の導入効果として語られたこの仮説は、次の様な「ミスマッ

チ持家」論へとつながっていく。

「日本では、本当は別の家に住みたいのに、やむを得ず現在の持家に住んでいるという『ミスマッチ持家』が大量に存在している。まず買い換えて新しい家に引越しようにも、相続税と譲渡益所得税のために、住宅を売る事には相当なコストがかかる。さらに、現在の日本では、住宅価格が低迷しているため、住宅を売りにたくても売れない。その一方で、借地借家法のために人に貸すこともできない。八方ふさがりのため、住宅ミスマッチが大量に存在しているのである。」

定期借家制度の導入は、このミスマッチ持家を解消する大きなきっかけになると期待されていた。しかし大量の持家が貸家となつて民間賃貸住宅市場に出現することはなかった。本来であれば、ここでミスマッチ持家という現状認識そのものに再検討が加えられるべきところであるが、我が国の住宅政策はこの問題意識をその後も引きずつたままである。高齢者の居住する持家と子育て期の若年層が居住する住宅との間のミスマッチが存在するとの認識のもとで、リバースモーゲジや高齢者持家の賃

貸化を促進することによる解消策が模索されている。本稿の締めくくりとして、JTIについての問題点を指摘しておくことにしよう。

JTI（移住・住みかえ支援機構）

JTIは高齢者の住み替え支援制度として、二〇〇六年度から三年間のモデル的な施策を推進するために設立された。もし定期借家制度の導入で大量の持家が貸家化していれば、モデル事業のまま終わっていたであろう。ところが当時の定期借家の普及状況は四・七％程度であり、「着実に増加傾向にある」という評価はされたものの、なお不十分であると考えられていたのである^(注10)。この事業は三年間を経た現在も継続実施されている。定期借家制度導入によつても持家の賃貸化は思うように進んでいないからである。とはいえミスマッチ持家の存在という現状認識は変更されないまま現在に至っている。

JTIのホームページによれば、「マイホーム借上げ制度」の仕組みは図1のようなものである。図には次のような説明が付されている。

「五〇歳以上のシニアを対象にマイ

図1 マイホーム借上げ制度の仕組み（JTIホームページより）



ホームを借上げ、賃貸住宅として転貸するシステムです。シニアライフには広すぎたり、住みかえにより使われなくなった家を、子育て世帯などに賃貸。家を建てては壊す時代は終わりました。社会の財産として長く活用する時代です。」

JTIはマイホームを貸したいシニア層との間で三年間の定期借家契約を結ぶ。市場ではうまく進まない定期借家契約をサポートするという役割が与えられているのである。二〇〇六年十月の事業開始から五年間の制度活用実績は全国で入居者決定が二七六件（二〇一三年九月二九日現在）。入居世帯募集数が三九件（二〇一三・一二月現在）というように利用率は極めて低い。

このような実態があるにもかかわらず、住宅局において、いまだに定期借家制度の導入効果や、「ミスマッチ持家」という現状認識そのものを再検討しようという姿勢はみられない（注1）。

森本はこの「ミスマッチ持家」という現状認識そのものを検証する必要があるとして、その仮説群を次のように整理している（注2）。

①高齢者は居住の継続性を大切にしており、住戸規模と世帯規模との対比だけでは、ミスマッチとはいえないのではないか。

②高齢者の居住継続要求は耐久消費財などが多くなっているという物質的な側面からも生み出されており、高齢者の世帯人員と広さのギャップ

を単純に比較することは誤りではないか。

③ローン支払い後の戸建持家の住居費は（固定資産税のみで、機会家賃などの概念を入れないとすれば）キヤッシュフロー面から見て安いいため、そこに継続居住することは合理的な判断ではないか。

④現在の家を貸して、その賃貸料の一部を新たに入る借家の家賃に当てるより、売却して借家に入るほうが有利となるのではないか。

⑤借家需要の圏域と、ミスマッチ持家と考えられる住宅の立地を比較すると、後者は必ずしも現在の借家需要圏に多くは立地していないのではないか。

このように、今一度「ミスマッチ持家」という認識そのものを疑ってかかるような基本的な研究こそ現在求められているのではなからうか。住宅問題に関心をもつ若い研究者が増え、これらの論点に大いに切り込んでいただくことを期待したい。

（注）

①森本信明（一九九八）『賃貸住宅政策と借地借家法』ドメス出版

②森本信明（二〇一三）『私の履歴書・森

本信明の研究四〇年史』（自家製本）

③森本（一九九八）前掲書「第五章 戦後持家率問題」参照

④八田達夫（一九九七）『定期借家権』はなぜ必要か『ジュリスト』

⑤サイドラインと数字は筆者による。以下同じ。

⑥この八田氏の見解は、『住宅の経済学』一九九七・日本経済新聞社の「第一章住宅市場と公共政策」の中で、「政策が作り出した歪みの相殺措置」として都心居住や高齢者住宅の例をあげて主張されていたものでもある。

⑦二〇〇七年度より高齢者優良賃貸住宅とともに、地域優良賃貸住宅として継続されている。

⑧森本信明（二〇〇三）『デフレ下の賃貸住宅市場』『住宅会議』第五八号

⑨八田（一九九七）前掲

⑩「公的賃貸住宅等をめぐる現状と課題について」二〇〇六年六月・公的賃貸住宅部会参考資料一・国土交通省住宅局

⑪森本はJTI継続の背景に官僚の天下り先確保という意図も働いていると考えているが、本稿ではそれに触れない。

⑫森本信明（一九九八）前掲書「あとがき」参照