

专题报道-“空置房”侵蚀东京

重新评价城市规划中的放宽管制 产官民打造出的“住宅过剩社会”的偏颇现状

野泽千绘 (东洋大学工学部教授)

面向不动产的新贷款额 超过泡沫经济时期·创历史新高

作为城市规划的研究者，希望更多的人认识到尽管面临人口减少、空置房剧增的现实，政府却对继续建造住宅导致的未来风险放任不管，笔者于去年 11 月出版了《老旧的家 崩溃的城市～住宅过剩社会的末路》(讲谈社现代新书)，而恰巧 2017 年 2 月日本银行发表的数据印证了拙著的问题意识。

根据日本银行的数据可知，2016 年金融机构发放的新不动产融资(图 1)达到了自可确认统计数据 1977 年以来的新高 12.3 兆日元。顺便说一下，泡沫经济时期的最高额为 10.4 兆日元(1988 年)，因此 2016 年发放给不动产新贷款额比泡沫经济时期还多出 2 兆日元。另外，面向个人的住宅资金等新贷款(分期偿还方式)的总额在 2014 年前后也开始剧增，2016 年为 16.7 兆日元，逼近历史最高纪录即 2005 年的 17 兆日元。

在这样的背景下，以确定举办 2020 年东京奥运会为契机，城市开发热潮、不动产投资信托(REIT)的活跃、超低利率、作为遗产税对策的塔楼公寓和出租公寓的建设热潮持续不断，甚至还会经常看到郊外和地方城市也开始开发和兴建独门独户住宅地和出租公寓，甚至让人怀疑那些地方是否真的需求。

但是，随便增加住宅数量，很有可能导致现有住宅的资产价值、租金行情的下跌和作为二手住宅的流通性的降低。大家尤其担心，如果出现与实际需求不相符的住宅供求过剩加速的情况，住宅资金的新贷款金额的剧增倾向会导致日本也出现金融大危机那样的事态。

家庭户数峰值下滑和大量遗产继承时代的到来

另一方面，住宅总数为 6063 万户(2013 年度)，相对于家庭户数(5245 万户数)，高出了 16%，在数字上，住宅的数量已足够。另外，空置房数量也一直在增加，据 2013 年的住宅、土地统计调查可知，全国约有 820 万户(空置率 13.5%)的空置房。

据预测，在不久的未来，不仅是人口，日本的家庭户数也将开始减少(图 2)，全国的家庭户数将



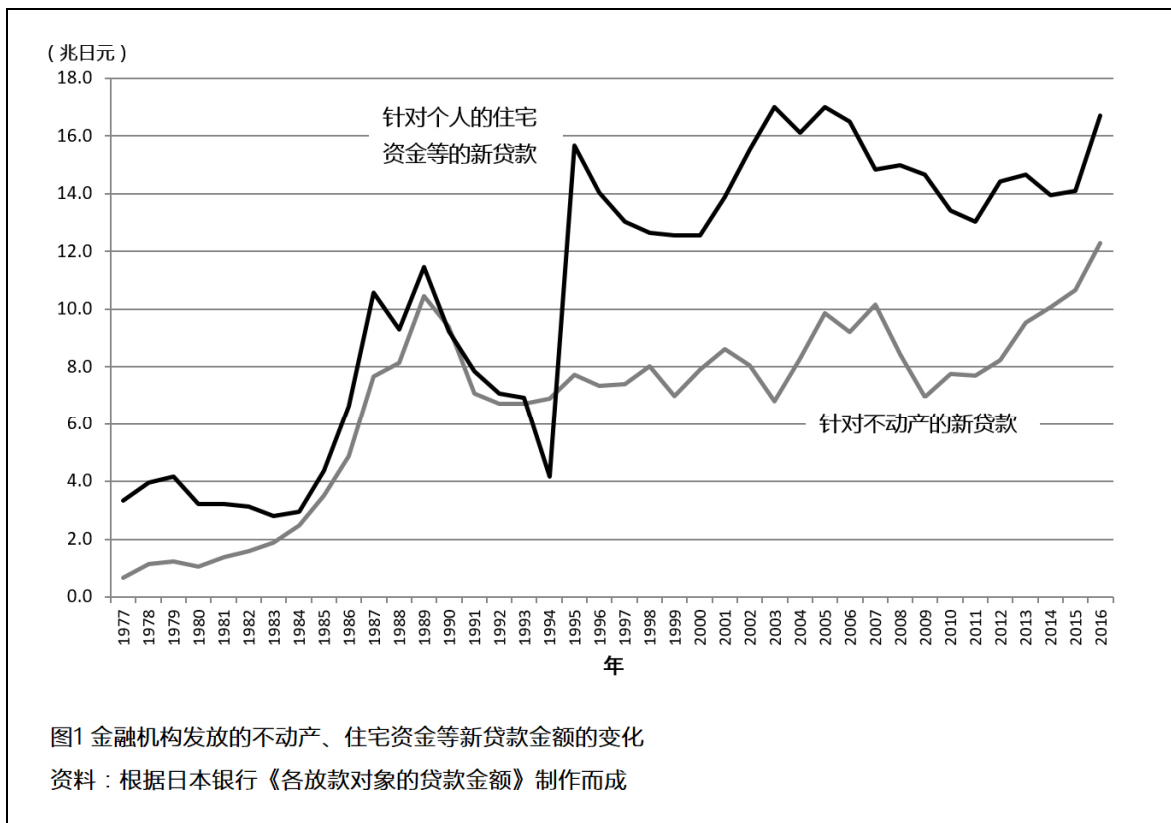
野泽千绘 (东洋大学工学部教授)

在 2019 年（即便东京都和爱知县等大城市，也将在 2025 年左右）开始减少。更严重的是，2025 年左右将迎来“团块一代（1947-1949 年出生的人）”进入后期老年人阶段，同时发生“团块二代”继承父母家遗产继承的“大量遗产继承时代”。在已实现小家庭化的现代，与从前不同，孩子一代即使继承父母家遗产，自己已有住宅，很多时候不继承父母家遗产，因此日本将面临出现大量空置房预备军的局面。

确实，通过建设住宅，短期内会有经济效应。但是，如果不需要住宅了，却也不能像家电和汽车等那样能随便丢到某个地方，是今后留在那片土地、那条街道上的东西。也就是说，建造住宅，是人们为了生活，需要公共投资，提供生活所需的基础设备以及进行维护管理、垃圾收集和防灾对策等公共服务。

但是，今后不管是全国的哪条街道，在支撑税收的生产年龄人口减少的情况下，目前面临着老年人福祉费用增加的情况，出现了大量空置房和应该更新的老旧公共设施和基础设施，几乎没有余力进行新的公共投资。

总之，接下来我们也应该将目光放长远一些，是时候关注建房和购房对该地区将来有可能产生各种影响及风险。



无法停下、无法阻止的“住宅过剩社会”现象的恐怖

笔者将这种状况命名为“住宅过剩社会”，定义是“尽管住宅数量已大幅超过家庭户数，空置房不断增加，却对给下一代造成的深刻影响置之不理，一味扩大住宅区域，持续建造大量住宅的社会”。

不过，也不希望大家误解。虽说是住宅过剩社会，但建造和购买新公寓和独门独院本身并不是坏事。新住宅是建造给想要购买新住宅、想要换住所、想要改建老旧住宅的人，今后也不可或缺。未来在宜居地区建造满足时代需求和实际需求的住宅，对于希望购买住宅的人，或者是住宅政策和城市规划，民间住宅和建设行业以及自治体来说，都是非常重要的支柱。

问题在于，尽管住宅和建设行业以及自治体已充分认识到空置房问题和老旧住宅的结局，却最优先考虑短期经济对策和市场的理论，并未提出具有实效性的解决对策，而是让各住宅所有人承担未来的巨大风险，并继续建造住宅。

因此，下面笔者以公寓为重点，叙述为何无法阻止这种住宅过剩社会现象的滋生，以及产官民造成的结构性问题。另外，由因篇幅关系而无法详细介绍具体事例和解决对策，有兴趣的人，可阅读拙著《老旧房子 崩溃的城市～住宅过剩社会的末路》（讲谈社现代新书）。

继续建造并获利的住宅、建设和金融行业

首先，无法阻止住宅过剩社会现象滋长的最大理由是，住宅、建筑行业如不持续建造建筑，就很难确保收益，即所谓的“与不一直游下去就会死掉的金枪鱼一样”的商务类型。

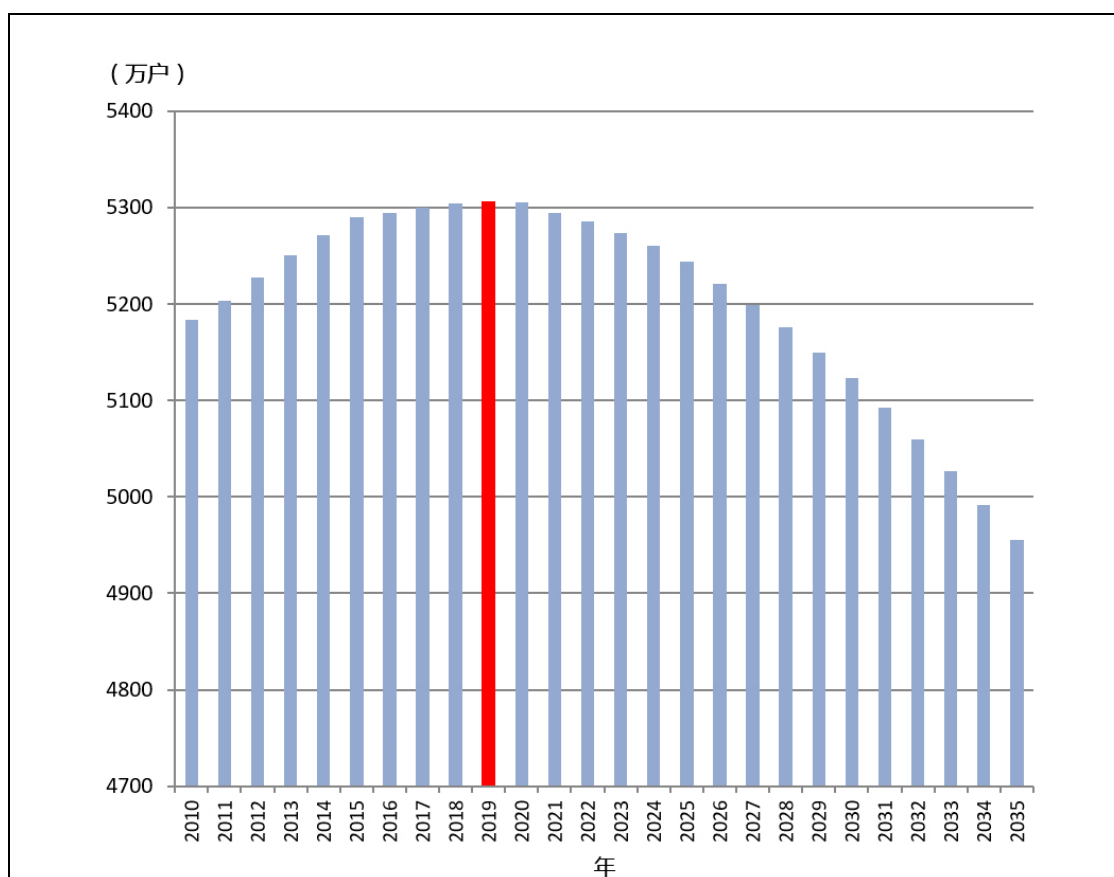


图2 日本的家庭户数的未来变化

资料：根据国立社会保障和人口问题研究所《日本的家庭户数的未来推移（全国推算）》（2013年1月推算）制作而成

住宅和建筑行业不依靠租赁而持续建造分期付款公寓的理由是，土地获取费和建设费等初期投资可在短期内回收，因此较易保证公司收益，且住宅交付后的维持管理责任也转移给购买者，所以项目风险较低，也就是说，“只管卖”就好了。因此，如是分期付款公寓，基本上对建造后的住宅和居住区不

承担责任和未来风险。再加上通过面向住宅和不动产的融资提高收益的银行等金融行业也搭上不断“建造”住宅的顺风车。

政治上、政策上也多反映通过“建造住宅”确保收益的住宅和建筑相关行业的声音，因此可以说直到现在仍无法摆脱通过新“建造”实现经济效应的发展中国家式的经济增长模式。

另一方面，购入住宅的一方也多认为“住宅是资产”，相比每个月支付多额的租赁公寓的租金，如果利用超低利率的住宅贷款购买住宅，还可享受住宅贷款减税等优惠措施，在很多方面处于有利地位。购买住宅时，除了新建住宅，还可选择二手住宅，尤其是最近由于建设费的上涨导致新建住宅的价格高涨，二手住宅也正成为选择之一。但是，一般来说，不放心二手住宅的质量，不动产公司能够确认二手住宅品质的信息也较小，存在交易风险，因而无法摆脱新建住宅为主的市场。结果，加上不动产公司的广告形象战略和巧妙地营销能力，很多人决定购买新住宅。

塔楼公寓林立的策略

涉及住宅和建设的民间企业乙方也存在结构性问题，例如塔楼公寓的林立无法停下脚步的理由是，国家和自治体主导的城市规划规制等的（过度）放宽政策。在 2000 年左右开始的城市规划规制的放宽政策和地方分权化的潮流中，部分自治体无论如何都想要增加自己地方的人口，而过于弹性地对待城市规划规制的放宽。

推动高度超过 100 米的塔楼公寓建设的，除了基于城市规划法的制度，还有设置公开空地（一般开放的可自由通行和利用的空地）等，只要满足一定的条件，获得自治体的许可，即可通过用地单位获得容积率等的放宽批准等建筑基准法，实际上诞生了很多的容积率等的规制放宽制度。

例如，东京的海湾沿岸地区，塔楼公寓林立的街道上面貌大变，但这种策略也是为了《市中心居住的推进》和《市区的重新开发》，因此将开发者负责建造广场和人行道等公共区域的公共贡献作为交换条件，国家和自治体仅对该地区的城市规划规制进行特殊大幅的放宽。

在这种背景下，为使项目的实施较为困难的市区能够顺利实施，通过放宽容积率等，增加可变卖和租赁的地面面积并提高事业合算性，力图得到公共支援。

但是，在建造出的公共开放空间中，有些巧妙配置大面积的栽植，打造塔楼公寓居住者以外的一般行人不易进入的排他性气氛的设计等，作为用于大幅增加容积的交换条件，有些开发项目实际上却不具备其应有的效应。另外，对于看似以塔楼公寓的建设为主的市区重新开发项目，有的甚至对一个地区支付几十亿日元的高额补助金。

尤其是近年来，东京的海湾沿岸地区，在狭窄区域零星建造塔楼公寓，制造出了过密且具有压迫感的居住环境，还出现了笔者认为很难让下一代安心继承的具有魅力的居住环境。

无止境的规制放宽政策

助长住宅过剩社会现象无法停下脚步的另一个理由在于，现行城市规划和住宅政策，对塔楼公寓供给的住户数不断增加的事态，并未从整体上得以调控。

例如，海湾沿岸地区仓库排列的区域，计划进行 3 栋塔楼公寓的市区重新开发项目，该地区也由于大幅的规制放宽，容积率从 400%左右上调到最高 1070%，将提供 3000 户左右的新建住宅。这样，该地区建造多达 3000 户住宅是否具有合理性，以及对住宅的整体数量增加后的影响，作为城市规划和住宅政策并未对其进行细致的讨论和调整，也正是这样才逐渐助长了住宅过剩社会现象的滋生。

确实，靠近市中心的海湾沿岸地区导入民间活力，提供能够实现旨在近邻生活的住宅是住宅政策和城市规划的重要支柱之一，或许在泡沫经济崩溃和金融危机后，不得已才实施这些经济对策。在不动产市场来看，当时需求较低的办公和商业设施的项目风险变大，结果偏向提供塔楼公寓。

但是，最大的问题是，在没有阻止规制放宽政策的契机和明确目标的情况下，“阻止不了、停不下来”的状况依然在持续。

另一方面，根据东日本不动产流通机构的市场情况动向的数据可知，东京都内的二手公寓的库存数（2016年9月）为2万5395户，连续17个月累计增加。二手公寓基本上通过需求和供给的平衡而成立，还要看位置等因素，但也无法否认在库存量爆满的情况下，从长远来看物件价格将朝下降方向发展的可能性。

规制放宽的“暗箱操作”

根据城市规划法，如要实施放宽容积率以增加等规制，如果是在东京都内，在东京都和各个区，自治体决定城市规划前，都需要都和区的议员、有识之士等组成的城市规划审议会进行审议。但是，提交给城市规划审议会的是，经过自治体负责人和开发商事先协商已基本确定的规划方案，目前，即使委员提出意见，该阶段也基本不会出现大幅变更。因此，使城市规划规制的放宽可行的条件，尽管明确了一定的方针和标准，但在讨论开发规划时，每个案件的周边地区的情况各不相同，也需要配合现场情况，如何计算作为公共贡献的容积率的增加份额，在研究具体根据和协商过程中很有可能出现暗箱操作。

如果这样，也许会有人认为最好事先明确基准，但反过来，数值基准越明确，很明显没有什么公共贡献的价值，但只要符合基准，就不得不许可，就造成了进退两难的局面。虽是如此，如只特许放宽某区域的容积率的话，根据现在的做法，需要从开发规划的初期阶段，在关键之处进行信息公开，以及改善事先协商没有正规框架这状况。

努力扭转住宅过剩社会现象

在这种情况下，日本为走出“住宅过剩社会”，第一，作为城市规划和住宅政策，不能再随意增加住宅总量和居住地面积。

具体来说，首先是针对“规制放宽可能产生的新建住宅”也需要在总量上进行控制，朝着控制过度放宽的方向发展。

因此，建筑的住户数量，对照给已整备的小学等公共设施和交通基础设施产生的影响等，限定于不再需要新公共投资的情况，可以实施容积率等的放宽。

第二，实现诱导新建住宅的地区选定和二手住宅市场的成熟化。今后新建住宅的位置引导到已实现了公共投资并进行整备的现有地区（尤其是正出现空洞化的地区街道），而不是新填埋地和农业等尚未进行居住地整备的地区，例如，在税制的优惠措施、有关住宅的各种保险以及民间金融机构发放的住宅贷款上，需要对是否在引导区域和非引导区域，进行差别化等，住宅的布局引导与税制、金融机构进行紧密合作是关键。

再者，实现目前已有住宅和地区的再生和重建，除了行政和NPO等组织外，需要对作为有力参与者的民间住宅建设公司、住宅用地开发商、当地的土木工程公司和不动产公司等积极参与进行刺激和制作为此的框架也很重要。

第三，理所当然的，我们也要具备看清未来风险的眼光。新购买住宅时，被最新款的厨房、能够购

买的价格带、诱人的事业盈利性的利用土地来发财的话等迷惑，再加上销售人员的巧言妙语，就会疏忽用长远的眼光看待想要购买的住宅和所处地区的未来风险。

住宅过剩的当今，是否能够预见住宅所处地区的宜居水准不会大幅恶化并能够大致维持，如果继承遗产的孩子们想要出售或出借，是否会有人购买或租借，我们每一个人着眼于“更前方”的未来风险和资产价值，才会促进住宅过剩社会的转变。

[译自《中央公论》2017年4月刊，本文经中央公论新社同意翻译转载。]

野泽千绘（东洋大学理工学部教授）

出生于兵库县。1996年，大阪大学研究生院硕士课程毕业后，曾在大型综合建筑公司工作。之后获得东京大学工学博士学位。任职东洋大学副教授后，从2015年开始担任现职。《老旧的家 崩溃的街道-住宅过剩社会的末路》（讲坛社现代新书）在中央公论新书大赏2017年中排名第16位。
