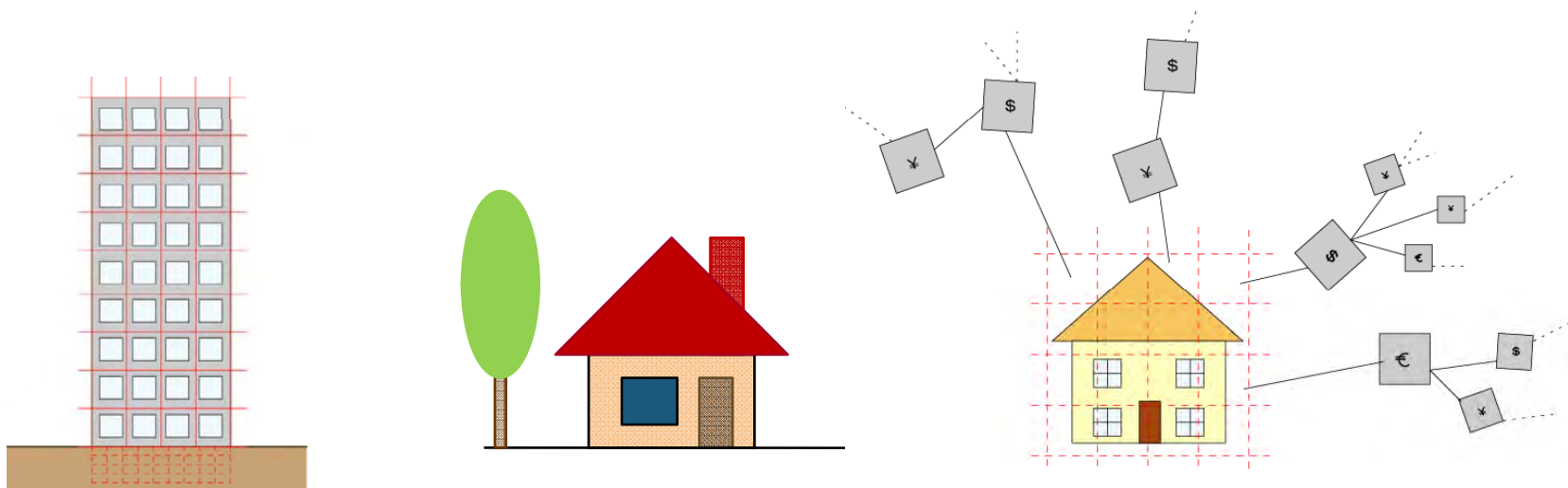


都の住宅政策の喫緊の課題 —居住のセーフティネットの視点から— Housing Ecological Vision

2010.12.24

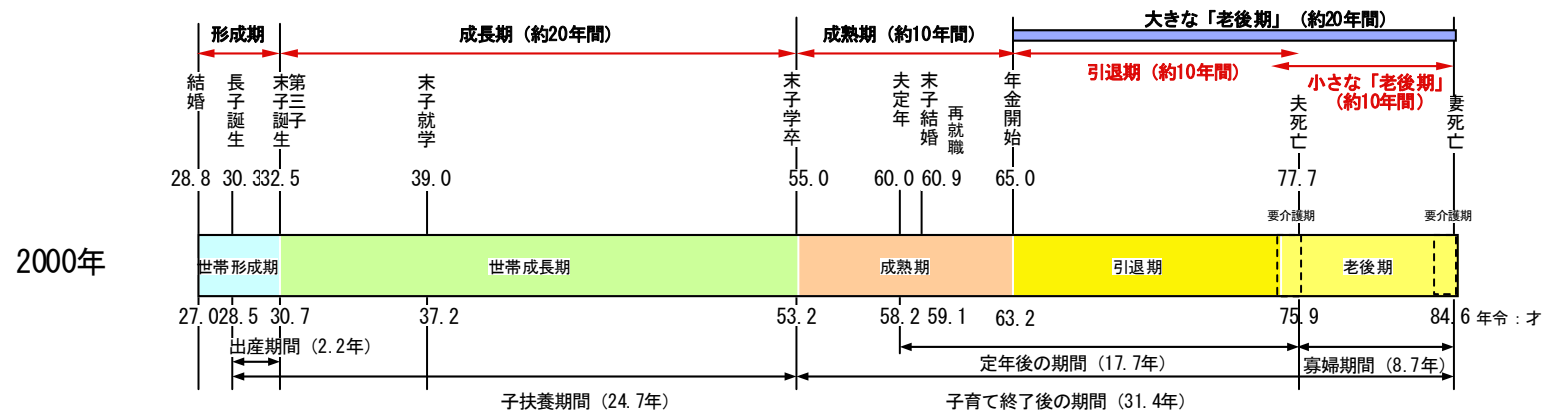
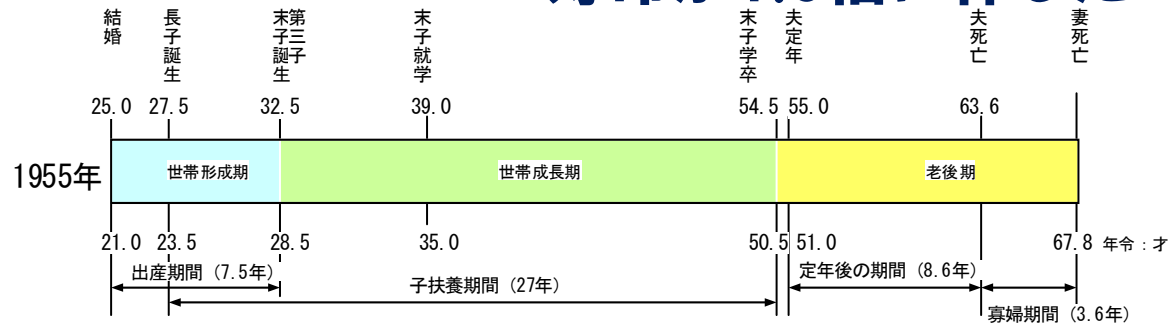
園田真理子（明治大学）





日本人の何が一番変わったのか

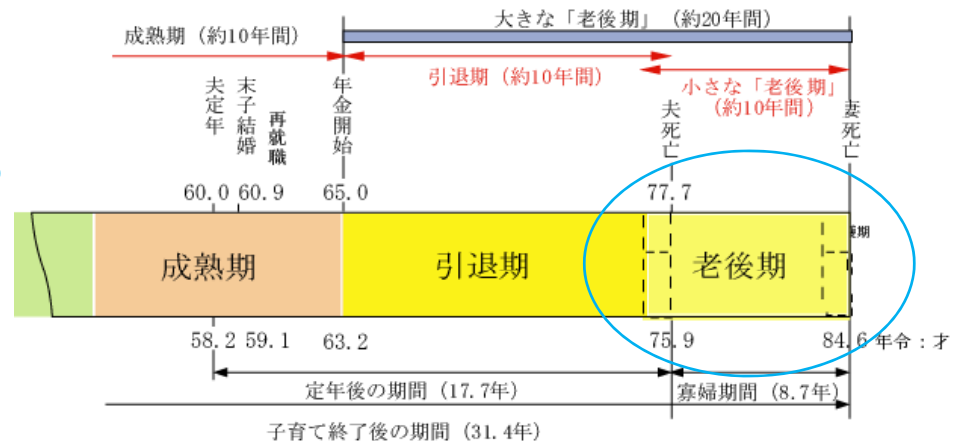
寿命が1.5倍に伸びた



<参考> 人生後半のライフサイクル

成熟期・引退期: 生 **老後期: 老→病→死**

高齢者だけでは自立した生活が送れないライフステージの出現



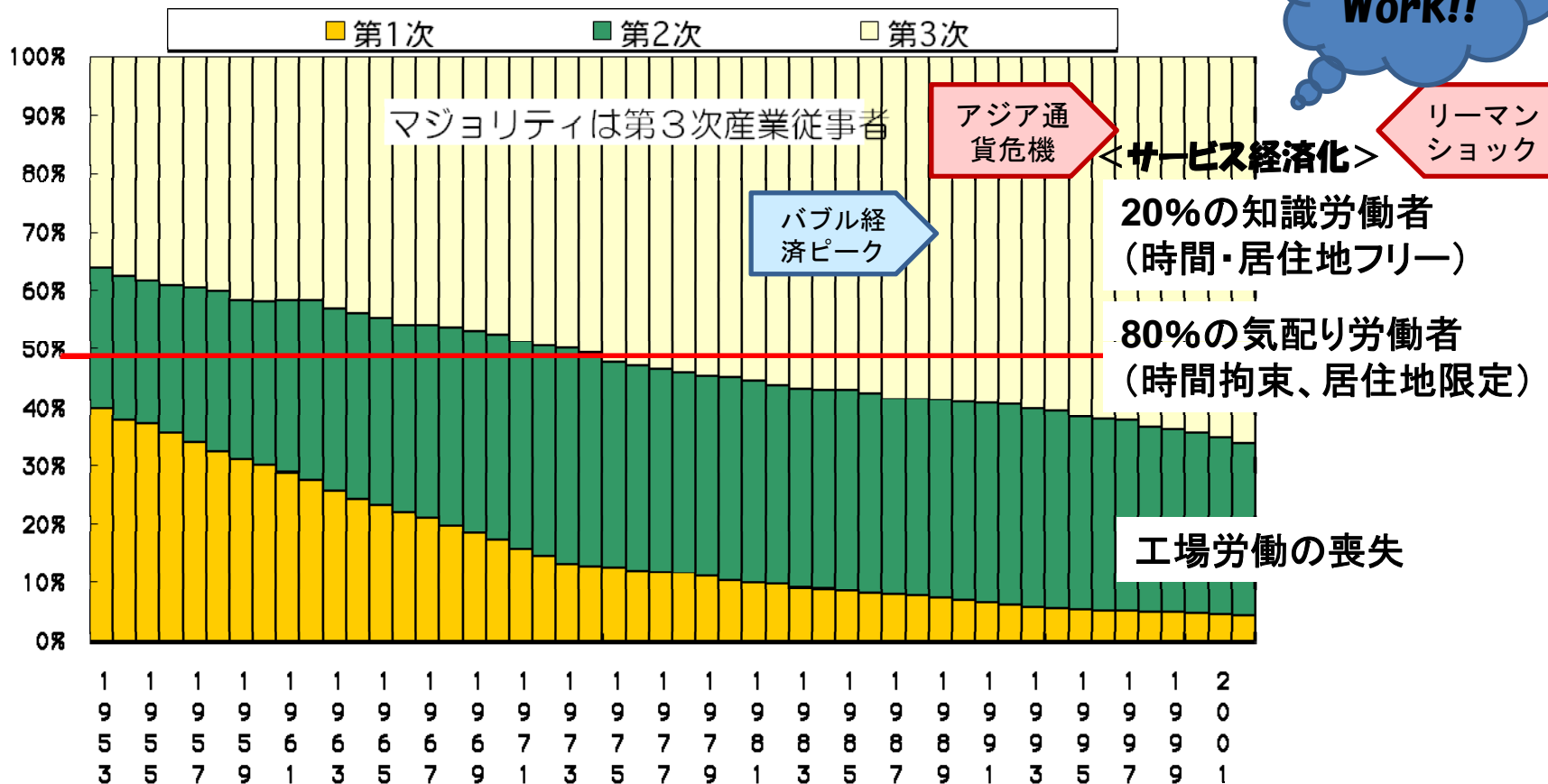


日本人の何が一番変わったのか

オールド・ワークからニュー・ワークへの移行

- 農水産品・工業生産品のグローバル化⇒ものづくり産業・就労の喪失
- IT革命によるサービス社会への急速な移行⇒オフィス産業・就労の喪失
- サービス産業労働者の階層化⇒知識労働者と気配り労働者の二極化

就業者の産業3部門別構成比

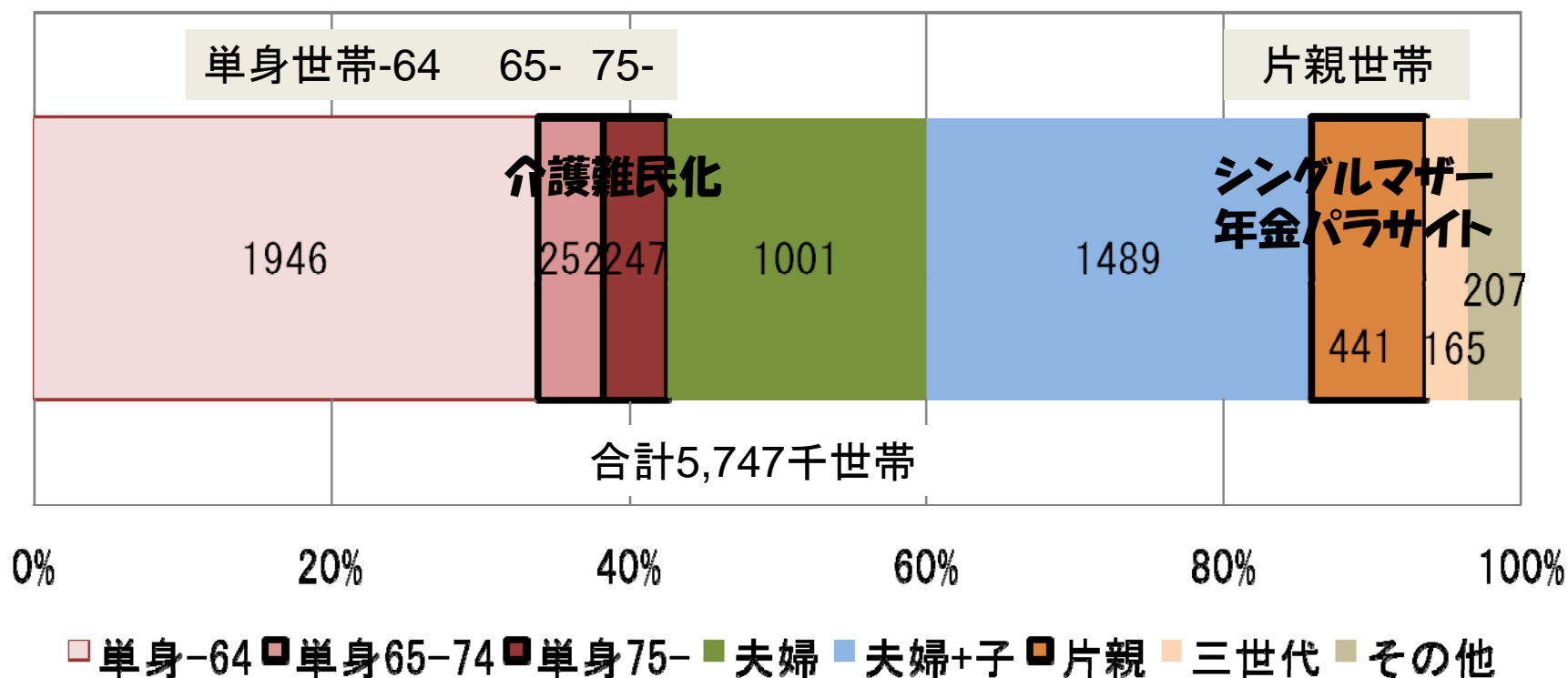




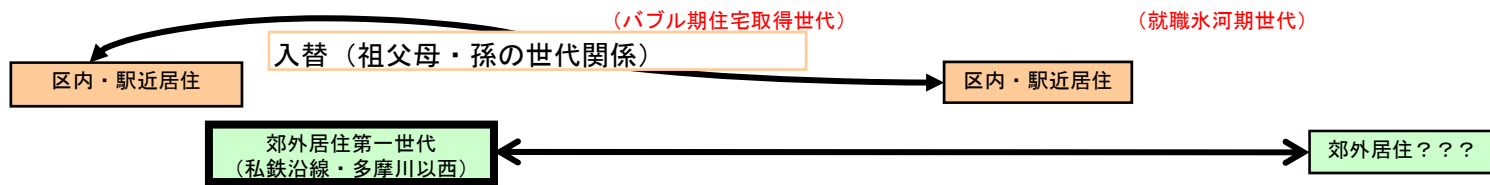
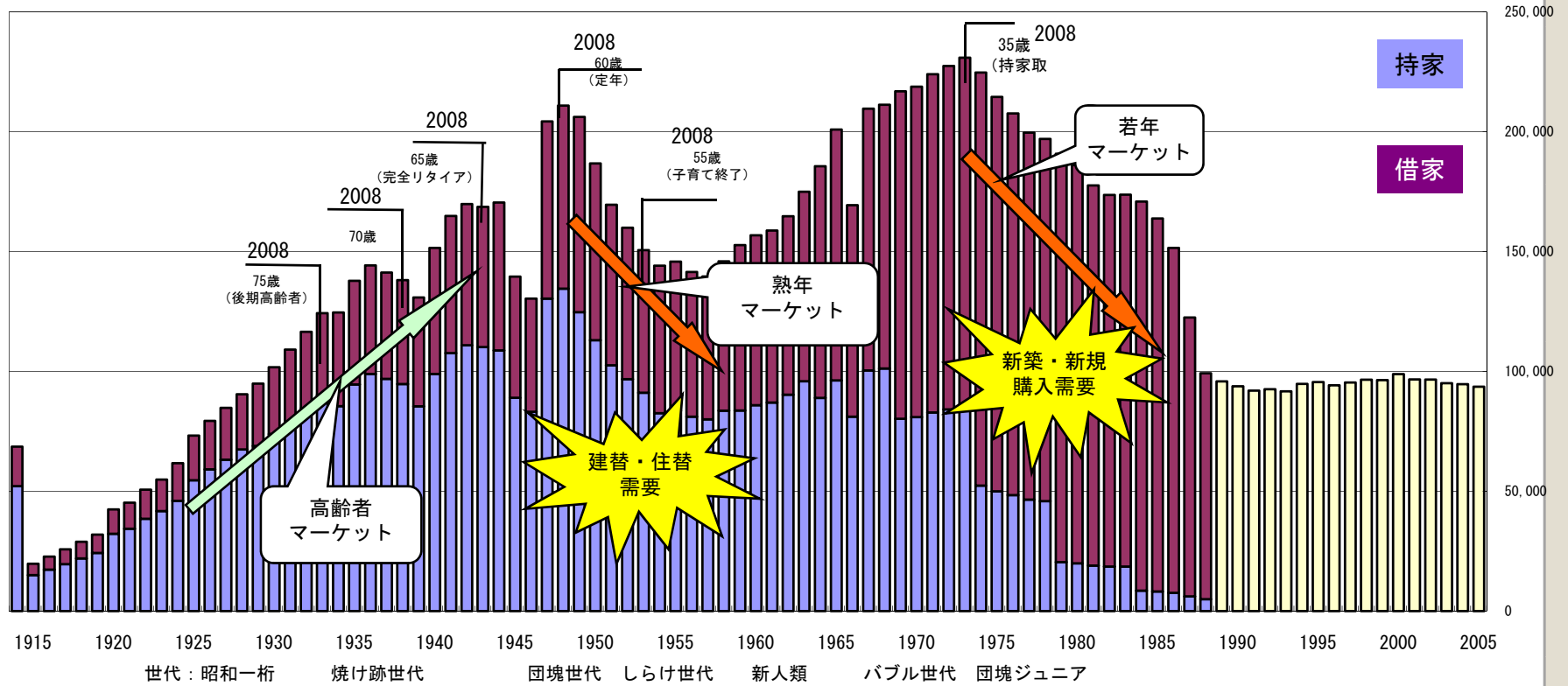
日本人の何が一番変わったのか

世帯が変わった→単独世帯と片親世帯を注視

東京都の世帯型別世帯数（単位：千世帯） 2005国調



東京の住宅マーケットの近未来



資料：人口 2005年国勢調査 東京都を使用
 持家率：2005年 国勢調査 世帯主年齢5歳階級別持家率 東京都を使用

住宅政策のメインターゲット

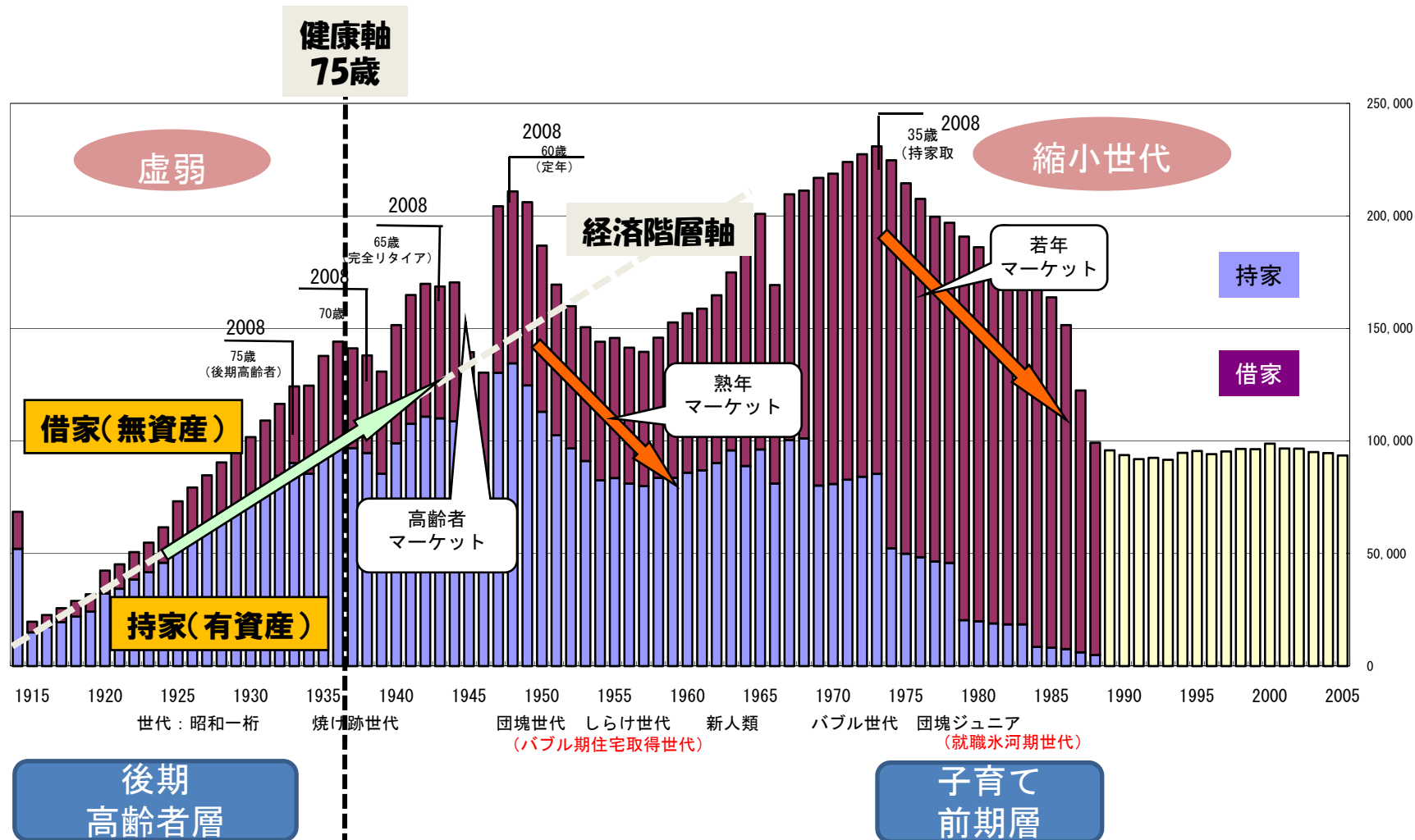


図-1 東京都の持家・借家別、生年別人口

資料：人口 2005年国勢調査 東京都を使用
 持家率：2005年 国勢調査 世帯主年齢5歳階級別持家率 東京都を使用



①縮小世代（子育て予備層）への対応

●終身雇用・年功序列賃金の崩壊

●失業、転職リスク

⇒ 信用クランチ ⇒

住宅ローンは大きなリスクテイク
(現状は税制誘導による親族間資産移転で対処)

⇒ 格差の拡大

●非正規雇用は結婚困難

●シングルマザー世帯の増加と貧困

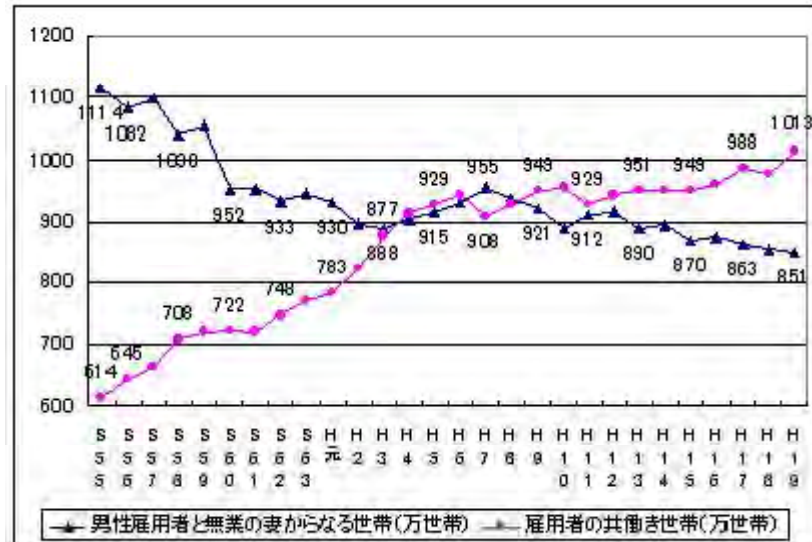
●専業主婦の消失→「共働き」が普通

⇒ 雇用問題が第一 ⇒

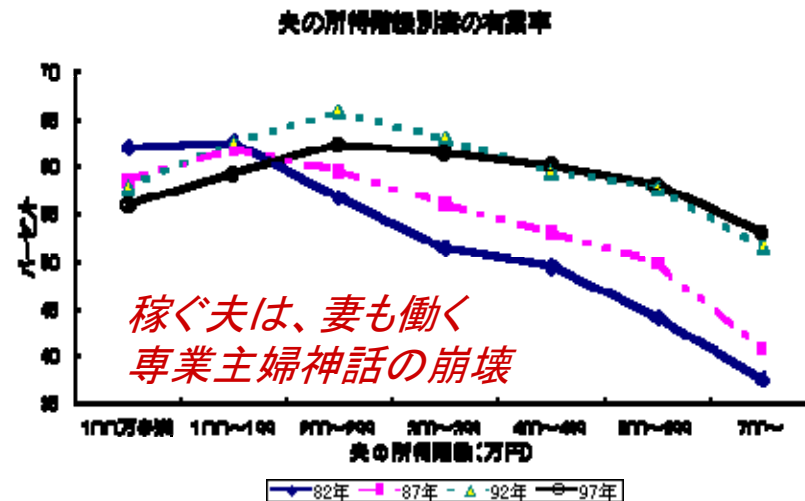
一層の少子化
work-life unbalance
子供への皺寄せ

住宅だけでは対応不能。大きな社会変化に対して大きな枠組みでの対応が急務！

共働き世帯の増加(1997・8年頃に逆転)



資料: 子供・子育て白書2010年 p16より



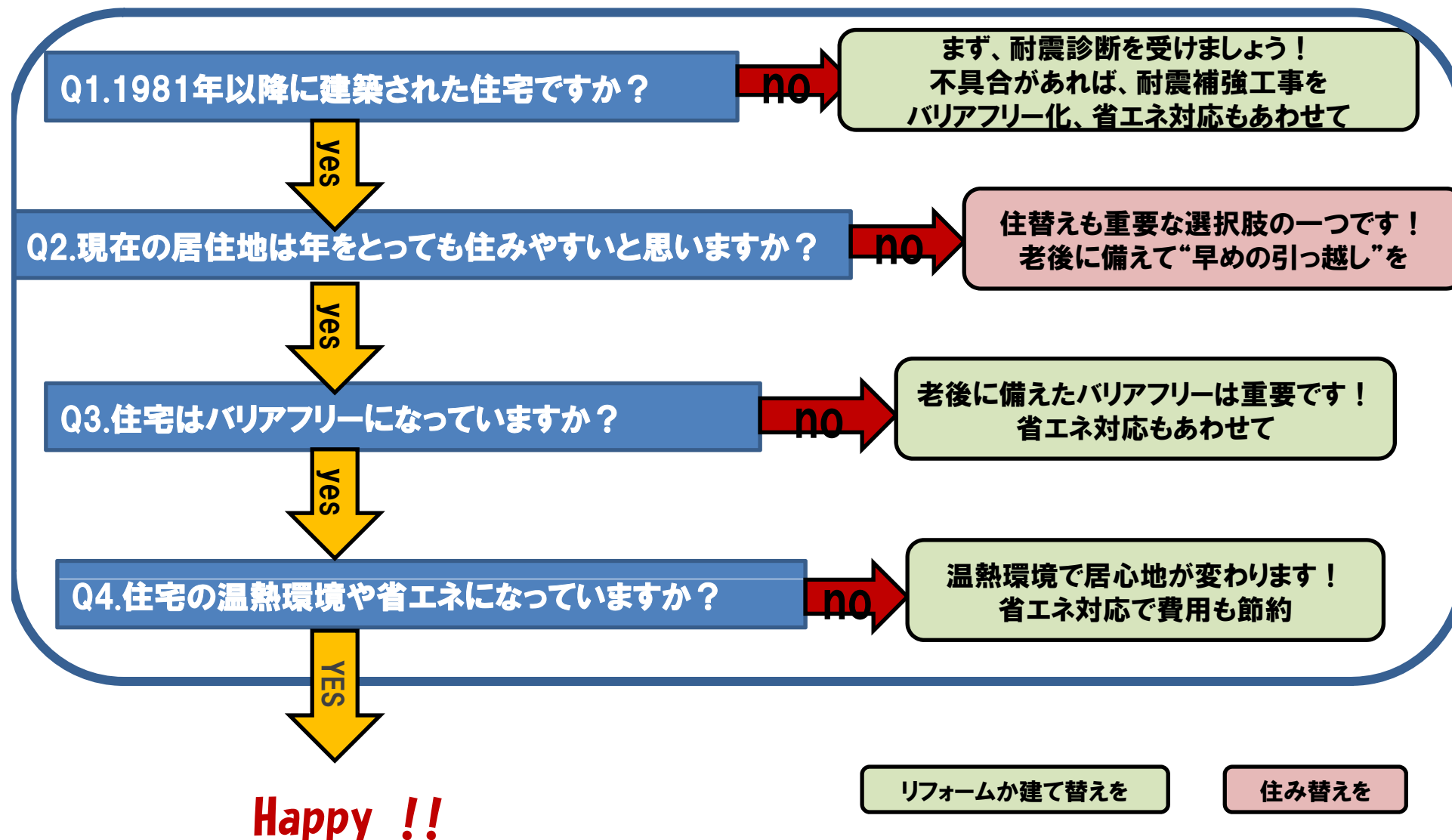
資料: 大竹文雄氏(大阪大学)「所得格差を考える」
日本経済新聞「やさしい経済学 2000.2より



②高齢予備軍への対応→タイムリミットはあと5年

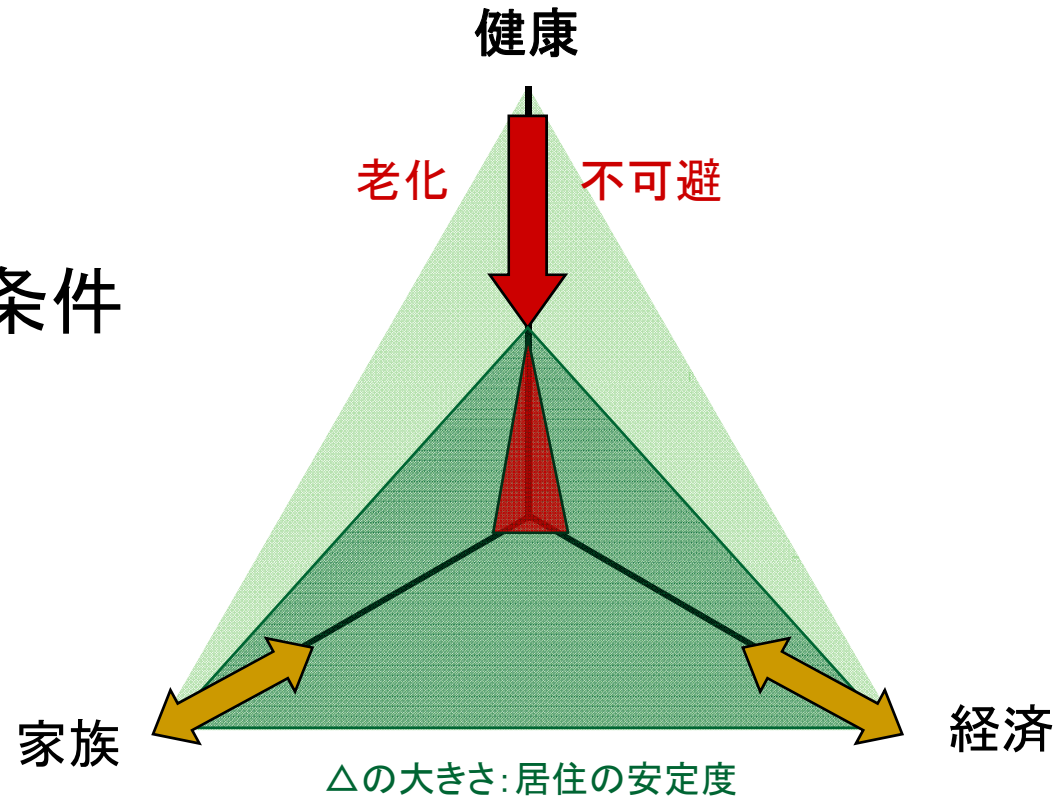
自己投資・未来投資の喚起

都では今後5年間で、100万人弱が勤労者から年金受給者に移行する。その前に！



「最老後期」の居住の安定のための3要素

- 健康条件
- 経済条件
- 家族(親族)条件



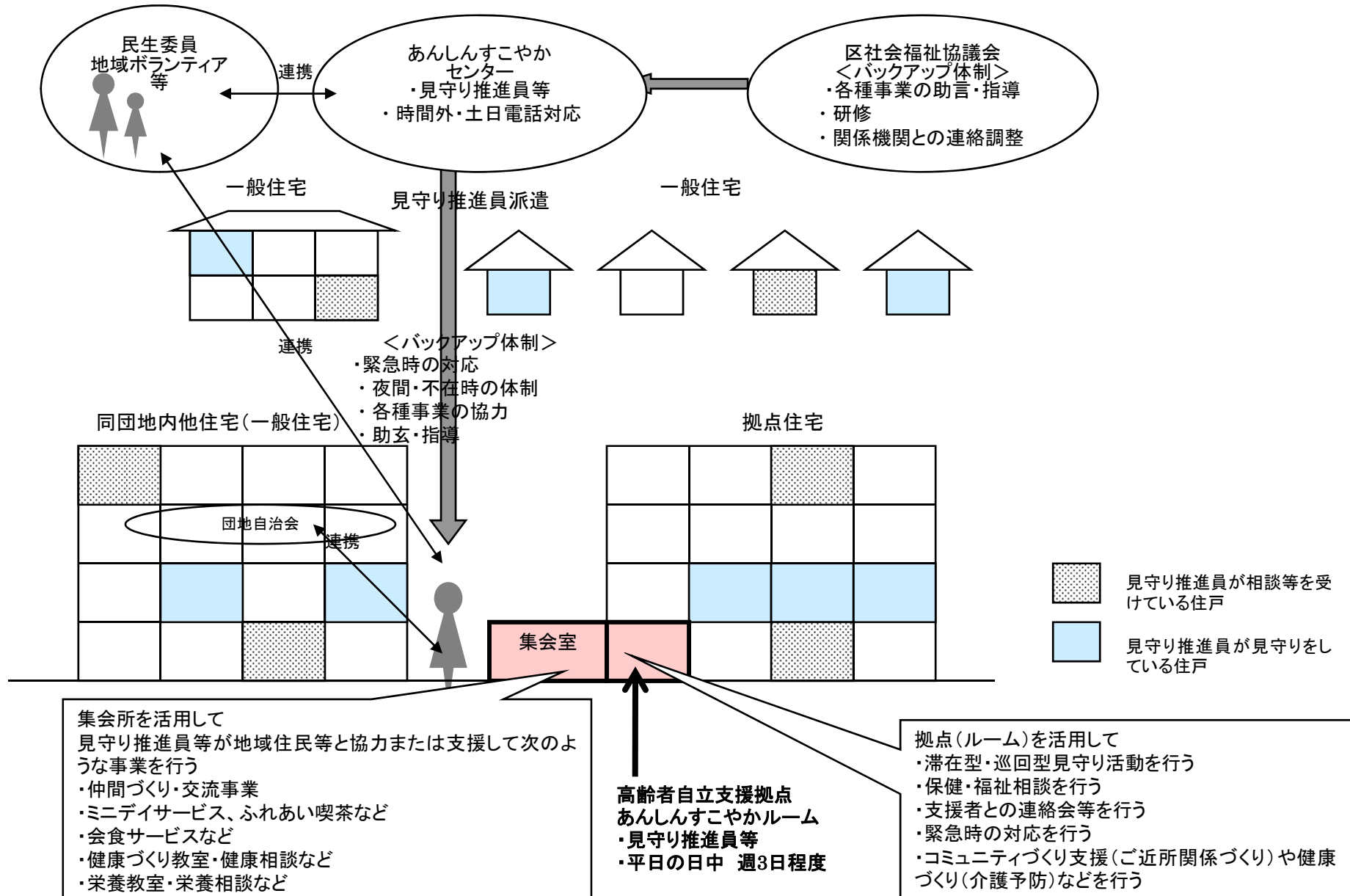
核家族化→高齢者のみ世帯化→単身化
親族内扶養力の低下→社会的相互扶助の必要性

安心して地域のなかで暮らし続けるために



低コスト・高ベネフィット解：既存住宅の活用、コミュニティ強化

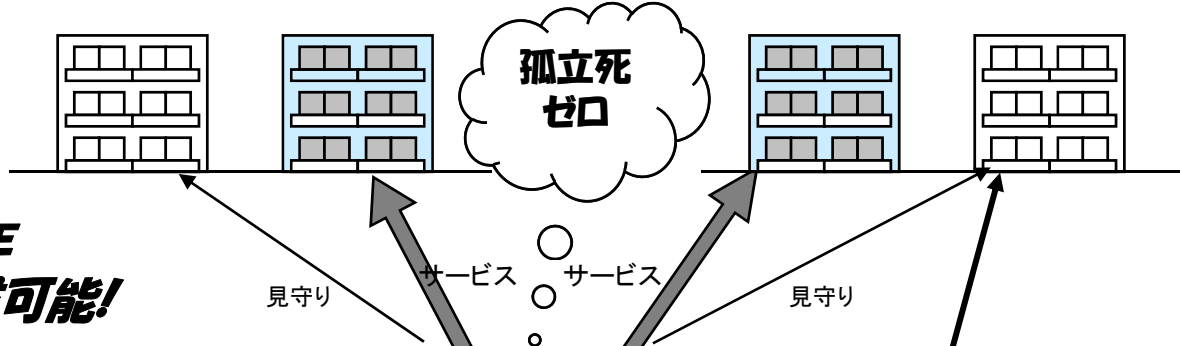
神戸市「高齢者自立支援拠点づくり事業」



低コスト・高ベネフィット解 : 南芦屋浜の地域見守りモデル

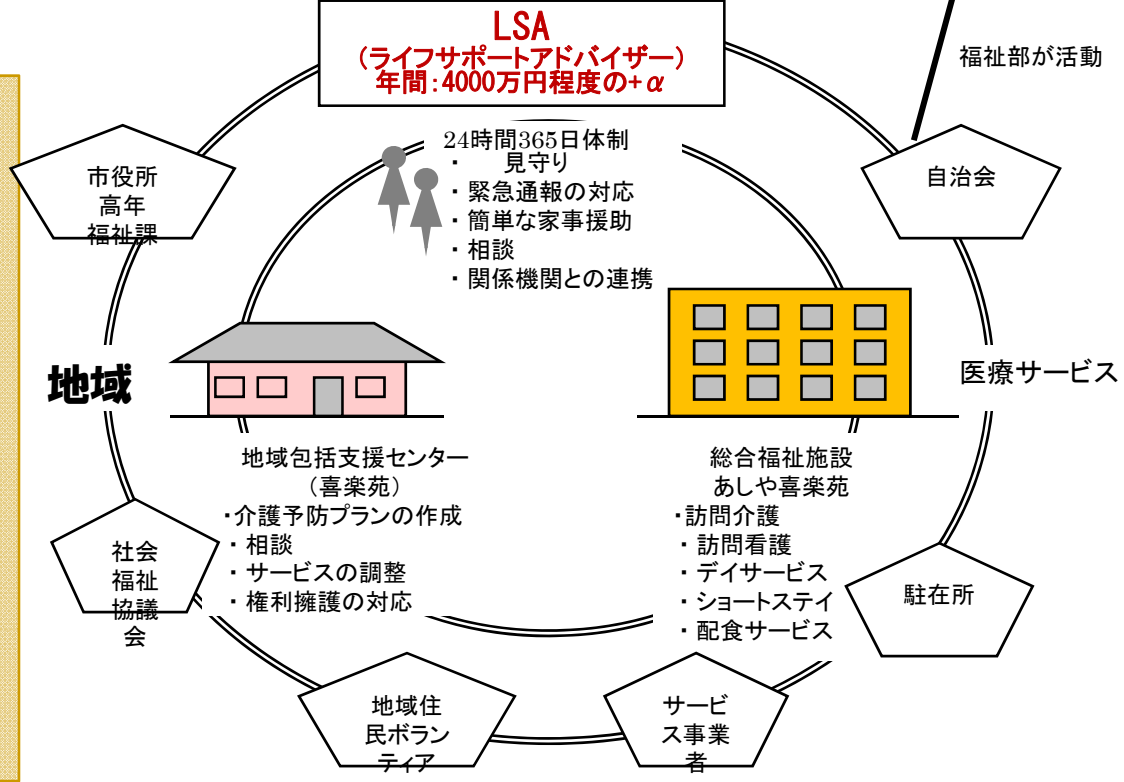
市営住宅 平均年齢78.8歳 要介護認定率43.4%	県営住宅 平均年齢76.7歳 要介護認定率21.3%
一般復興公営住宅 290戸	シルバーハウジング 120戸
シルバーハウジング 110戸 単身102世帯・夫婦等7世帯	一般復興公営住宅 294戸 単身93世帯・夫婦等17世帯

**5万円/世帯・年
で孤立死ゼロが達成可能!**



LSA
(ライフサポートアドバイザー)
年間: 4000万円程度の+α

- 24時間365日体制
- 見守り
- 緊急通報の対応
- 簡単な家事援助
- 相談
- 関係機関との連携



<都での展開>

**シルバーハウジング (SH)
機能の地域への拡張**

↓

**都のSH・SPストック
活用の再定義 (約一万戸)**

↓

都のSH・SPを「生活支援サービス付住宅」へ



③**最要援護者：虚弱高齢・借家単独世帯への対応**

- 経済力、関係力、家族力なし→潜在的“たまゆら”層**
- 現状は、特養ホームの解決策か、貧困ビジネス**

特別養護老人ホーム：4床室特養 建設コスト：1000万円/床

cf.都(土地込)2000万円/床→高コスト低ベネフィット

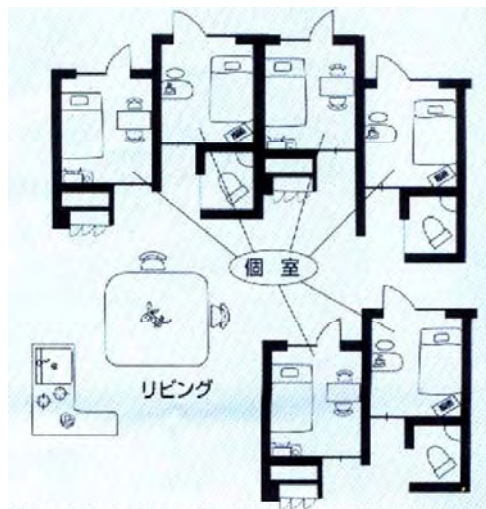
建物への囲込みによる貧困ビジネス(制度が生み出したもの)

生活保護＋医療扶助＋介護保険＝数十万円/人

<解決策> グループ居住型の高齢者ホームの提案



低額高齢者ホームの可能性：普通の住宅でのグループ居住

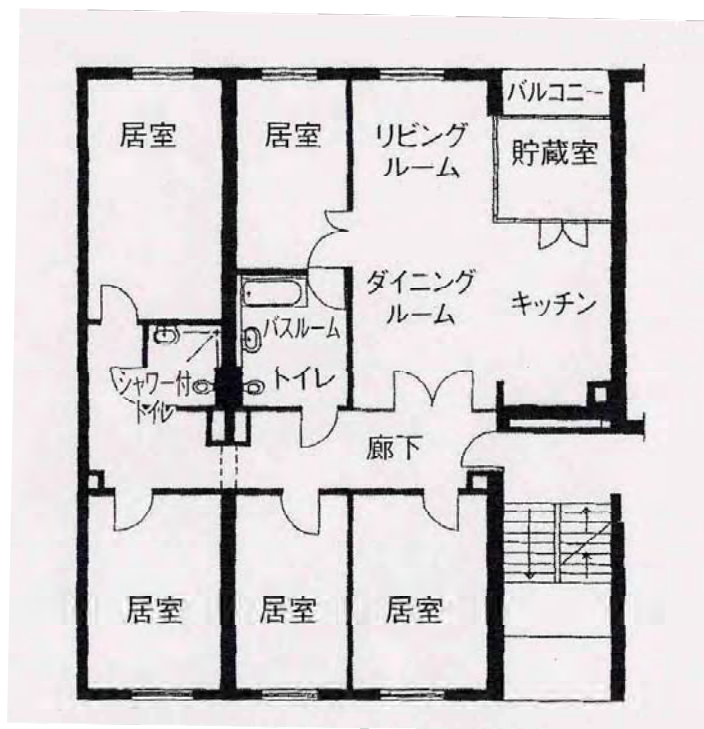


参考：特別養護老人ホームのユニット・ケアの考え方

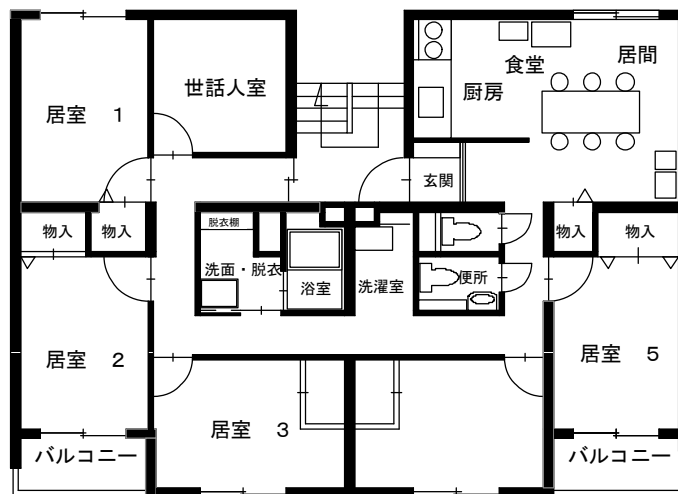
例：世帯向け集合住宅
(公営、公社、公団、その他)



お金をかけずに居住の場を確保することは可能



隣接する1LDK住戸の一部と3LDK住戸を連続させたケア付きアパートメント(スイス)



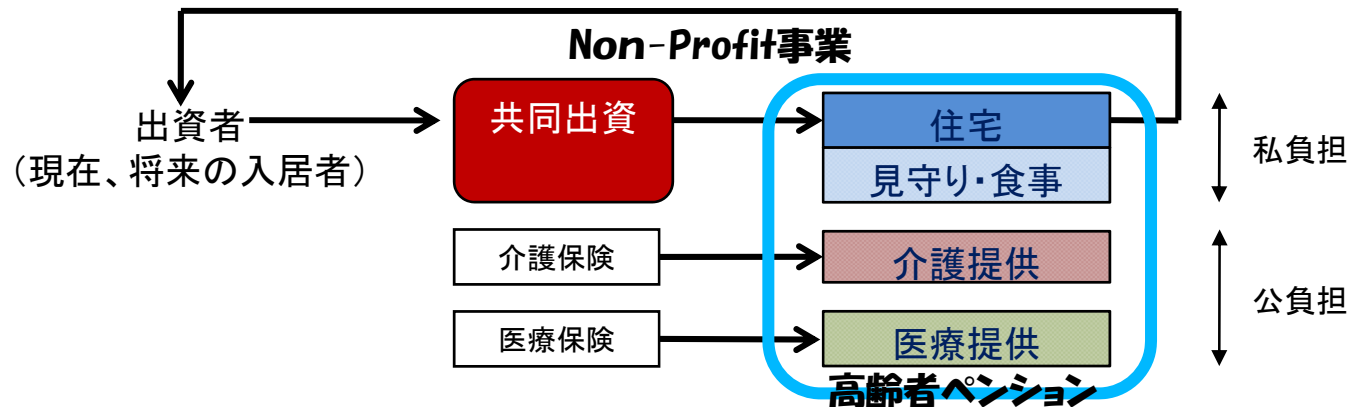
隣接する3DKの2住戸を知的障害者のグループホームとして利用している例(日本)



④最多要支援者：虚弱高齢のみ・持家世帯への対応

- 家族力の困窮：“戦後核家族”の老後問題
- “介護”の前に、**見守り、食事、家事**に困る
 - 「介護保険」ではカバーされない部分(事業化インセンティブなし)
 - 現状は親族でカバーするか、施設に頼るかの選択肢しかない
- 経済力の二層性：厚生年金世帯と国民年金世帯
- 男女間の経済格差：“専業主婦”の老後問題

<解決策> 共助型高齢者ペンションの提案



高齢者ペンションの提案

(持家単身世帯向けの食事付共同住宅・宿泊施設)

- 家族力の困窮：“戦後核家族”の老後問題
- “介護”の前に、見守り、食事、家事に困る
 - 「介護保険」ではカバーされない部分(事業化インセンティブなし)
 - 現状は親族でカバーするか、施設に頼るかの選択肢しかない
- 厚生年金世帯と国民年金世帯：経済力の二層性
- “専業主婦”の老後問題：男女間の経済格差

<需要層>

- 虚弱自立期(特に女性75歳前後)
- 見守り・食事・介護不安

<現行類似制度>

- グループリビング(旧厚生省)
- 生活支援ハウス
- 適合高齢者専用賃貸住宅(共同居住型)

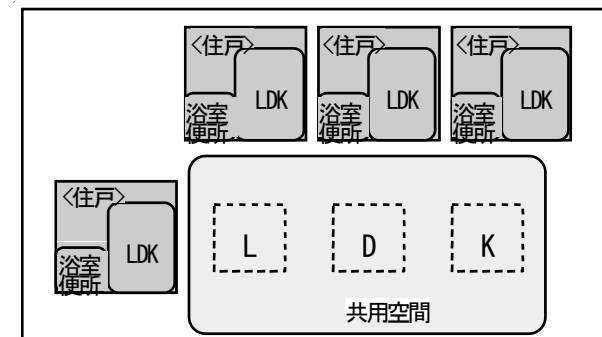
<付帯するサービス>

見守り・食事

<空間イメージ>

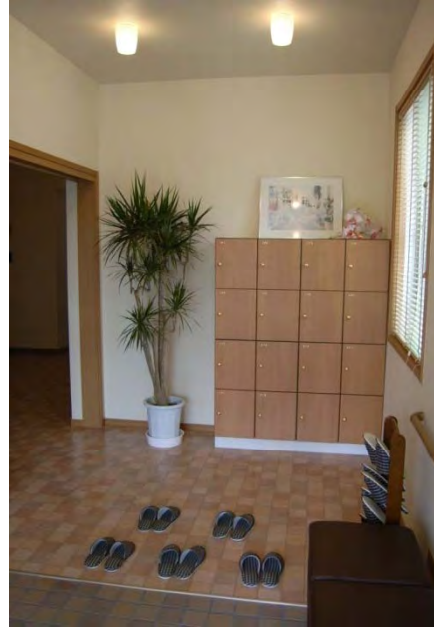


専用住戸：18㎡～ 共用空間：共同リビング・食堂・台所

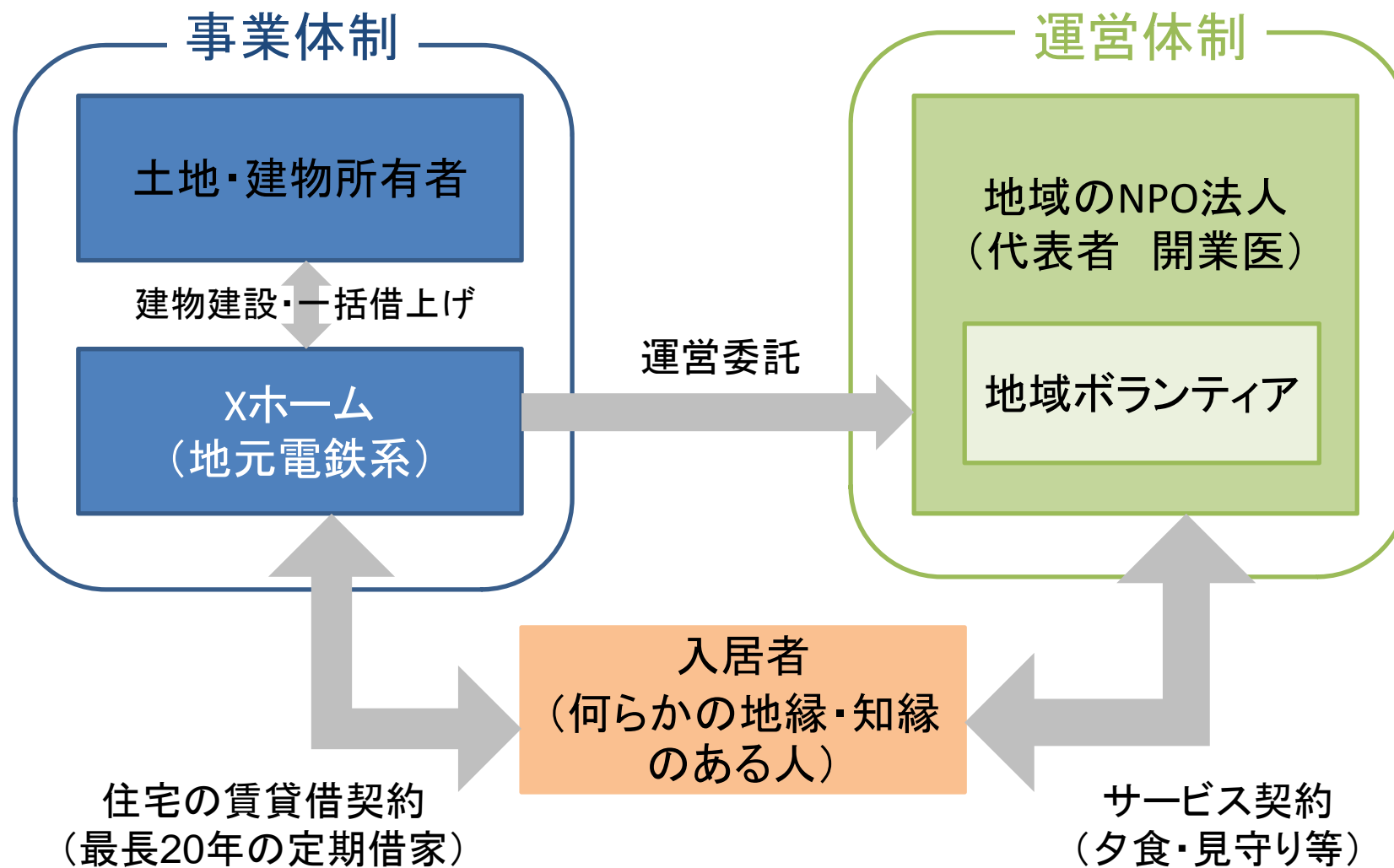


住民参加による グループリビングの事例





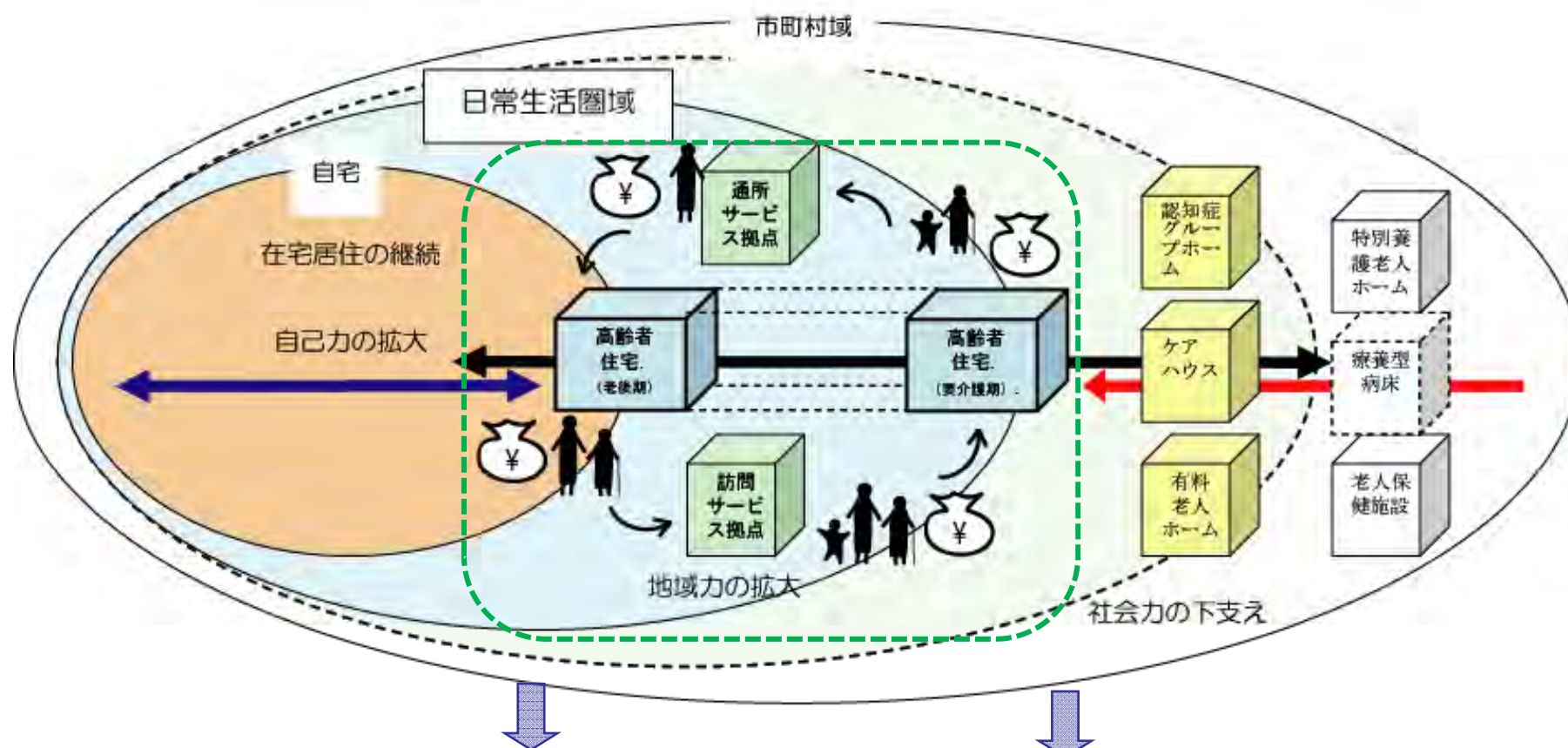
事業の仕組み



地域の「福祉(助け合い)と経済」の循環による解決

例えば、「**地域福祉居住・介護・医療コンソーシアム**」

例えば、「**地域福祉居住組合**」+介護保険+医療保険+...

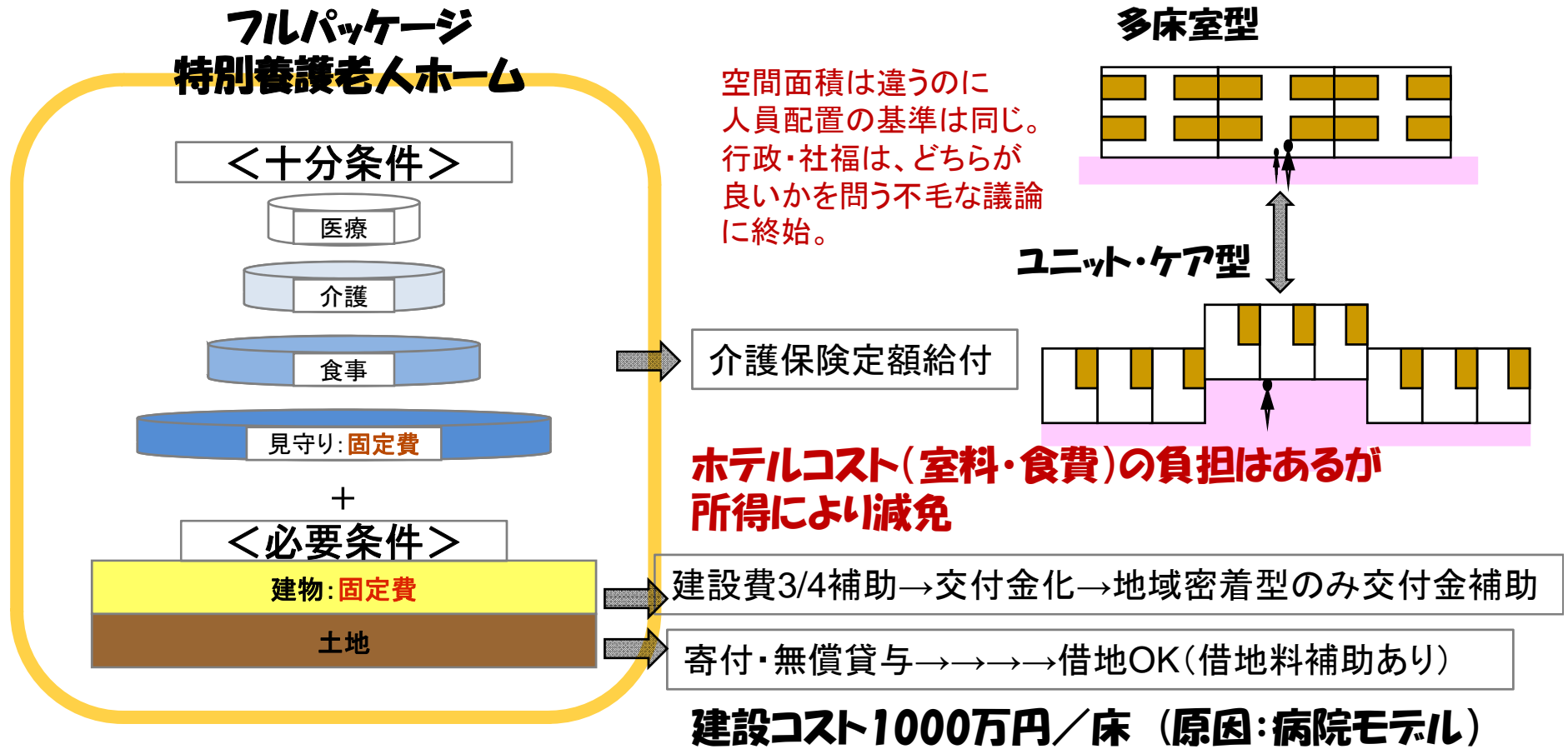


21世紀のイノベーション：“建物単位”での解決からの脱却
仲間福祉（新しい民間）・地域福祉（新しい公共）

参考：施設では解けなかった：1989年ゴールドプランモデル

高コスト・低負担・低ベネフィットの解答

90年代から参入し経営基盤の安定した「社会福祉法人」でないと新規参入は無理



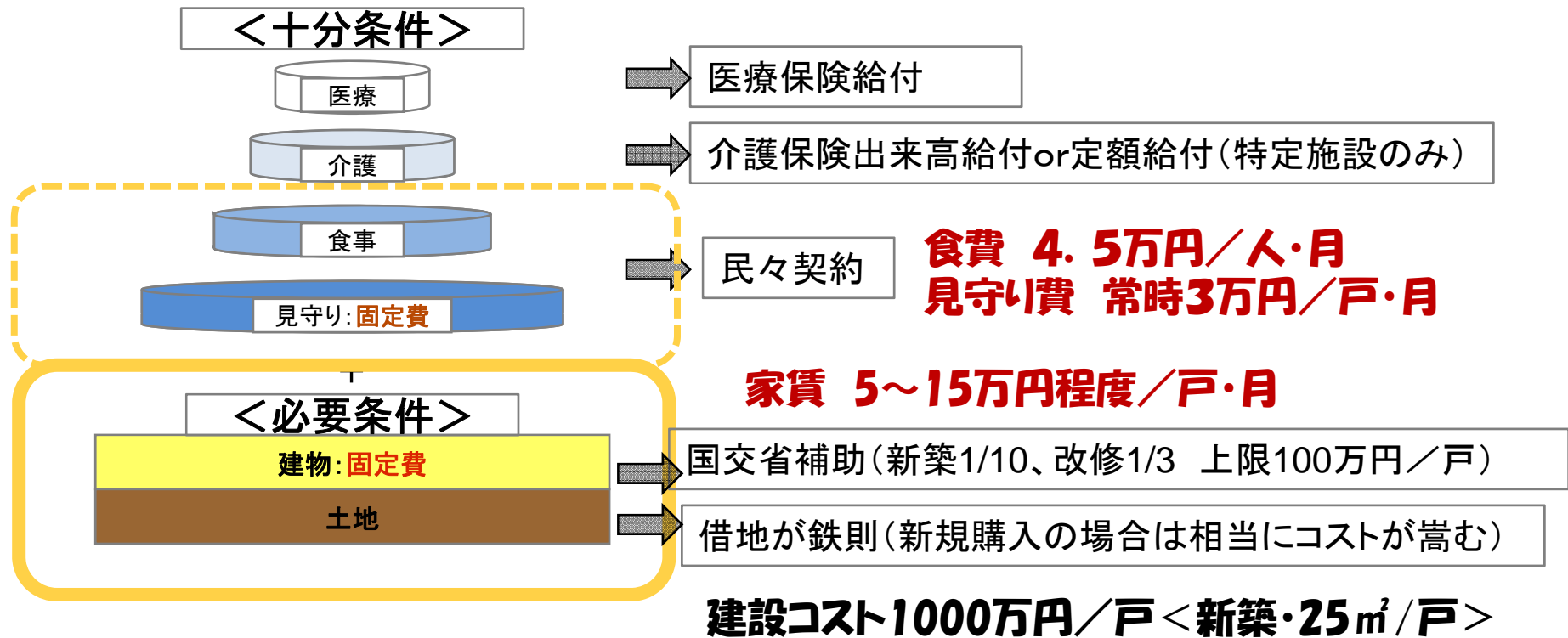
安心して地域のなかで暮らし続けるために

参考：建物だけでは解けない!?: 2010年高専賃モデル

中コスト・中負担・中ベネフィットの解答

50戸以上の世帯を集めた大規模建物建設の投資が行える事業者のみ参入可能

オプション型 高齢者専用賃貸住宅



安心して地域のなかで暮らし続けるために

これからの居住福祉の課題とは何か

園田真理子（明治大学理工学部）

「居住福祉」とは何か

「居住」と「福祉」がなぜ結びつくのか。そのことをまず説明しておきたい。人間が生きているということは、どこかに「居住する」ということをまず前提とする。その居住において、その地、その場において生きることの「しあわせ」が約束されなければならない。さらに、もし、自らだけでは居住できない人らがいた時、「助け合い」が行わなければならない。ここに「居住」と「福祉」が結びつく契機がある。

では、なぜ、今、「高齢者の居住福祉」が重要なのか。図1を見ていただきたい。我が国は20世紀後半の繁栄の中で、人が生まれ、成長し、社会で活躍する段階までは素晴らしいともいえる居住の仕組みを構築してきた。しかし、退職から老後、そして次の世代に道を譲るまでの人生後半の居住のあり方は、つい最近まで、私的なこととして家族・親族に委ねてきた。社会的な仕組みとしては未完成なままである。この繋がりを社会的に補い得て初めて「居住の循環」を内包する社会が誕生する。だからこそ、世代を超えて、「高齢者の居住福祉」の実現が重要なのだ。

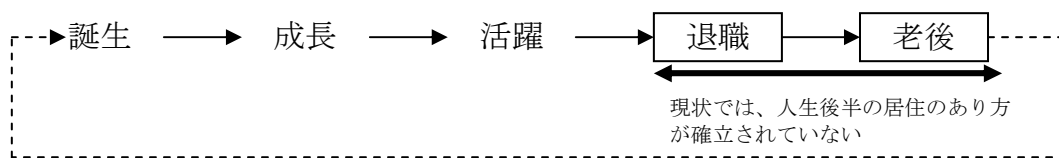


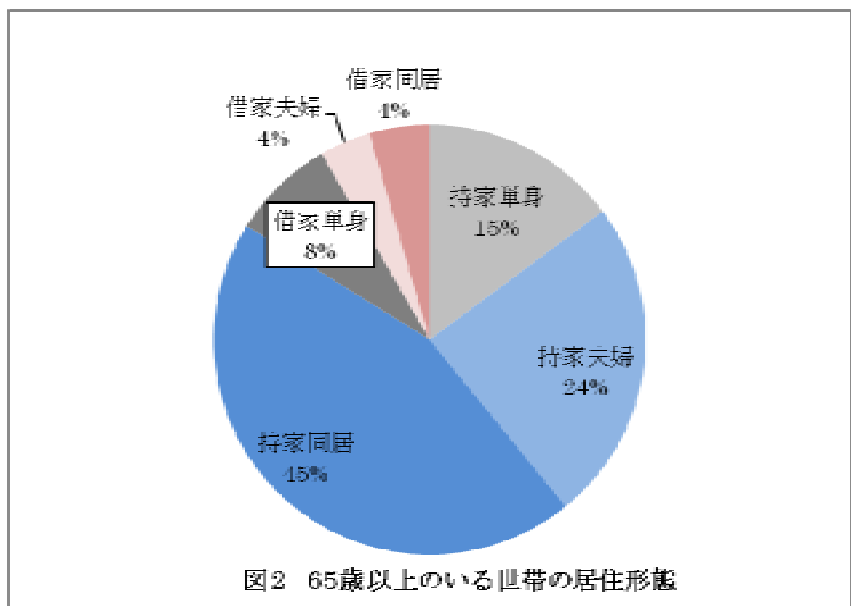
図1 「居住の循環」の完成を目指して

高齢者は一様ではない

高齢者のことを考える時、「高齢者＝弱者」という印象的、教条的な捉え方に陥っていないかどうか。そのことをまず自戒して、高齢者の態様を冷静に把握しなおす必要がある。

図2は、世帯形態と住宅の所有関係に基づき、65歳以上の人を含む世帯がどう居住しているのかを示している。何と、日本の高齢者のいる世帯の84%は持家に居住している。持家を土地と建物から成るものと置き換えれば、有資産者が大層を占める。一方、そうではない借家世帯は16%であり、その半分は単身世帯である。彼らの状況は実に厳しい。職から退いた途端に、家賃支払いの「経済力」と社会と繋がるという「関係力」の両方が衰微するからである。

では、持家居住者は磐石かというとしてそうではない。高齢者のいる世帯全体の15%は持家単身世帯、24%は持家夫婦世帯である。次に、図3をみていただきたい。この図は、日本の65歳以上人口に対する要介護認定者の割合を示したものである。65歳以上人口のうち要介護認定者は16%、10%が要支援から要介護1,2の虚弱者、6%が要介護3~5の重度者である。単身、あるいは夫婦のどちらか一方が要介護認定されることは、即ち自分たちだけで生活することが困難になったことを意味する。彼らの困窮原因は「家族力」にある。



さらに、高齢者以外の同居者がいる世帯であっても、現代家族の特徴は小規模で家庭内の相互扶助力が極めて脆弱なことである。したがって、同居世帯であっても、高齢者の「健康力」が衰え重介護が必要になった時には、社会的な助け合いの仕組みに頼らざるを得ない。

第一のターゲット：単身借家層

高齢者の居住福祉の第一のターゲットは、高齢者のいる世帯全体の8%を占める借家単身世帯である。衰微する「経済力」と「関係力」を補わなければならない。単に、低家賃の住宅を提供するだけでは根本的な解決にはならない。地域と関係づける、例えば「地域見守り」や、

生きることを力づける「役割」を持ってもらうような関係力の回復が不可欠である。しかも、それらは退職後すぐに始まらなければならない。なぜなら、「経済力」と「関係力」の衰えは、すぐに「健康力」の衰えに直結するからである。彼らに対しては、生活すること総てを保障する包括的な取り組みがある。

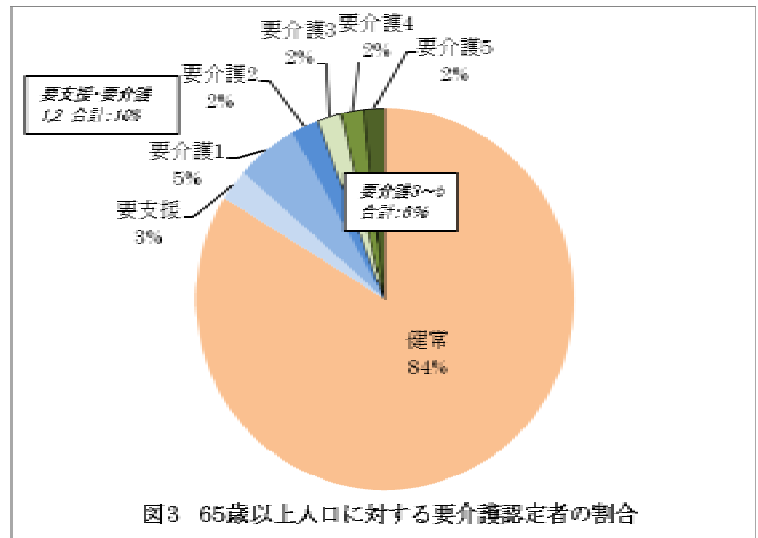
第二のターゲット：持家虚弱層

第二のターゲットは、持家単身あるいは夫婦世帯で将来不安や心身の虚弱に直面している人たちである。よく知られた言い方でいえば「呼び寄せ老人」に該当する人たちである。彼らにとっては、介護保険という訪問介護や訪問看護等の機能的な介護以前に、買物や通院等の外出困難、食事の用意の困難、万一の時の不安といった問題が大きい。世代の異なる同居家族や身近なサポートがあれば何でもないことが「困難」として顕在化するのである。実は、こうした人々への対応はまだ手薄い。介護保険は、「居宅」と「施設」という二次元で切り分けられており、「見守り」や「食事」といった生活支援は含んでいない。持家層の場合、必ずしも経済的には困窮していない。応分の負担をして利用できる「良き仕組み」が無いが故に、介護施設を頼るのだ。生活サポートを主軸に据えた「助け合いの居住＝協働・協同居住」の仕組みがある。

第三のターゲット：元気な高齢者

人生90年に及ぶ「居住の循環」を完成させるには、高齢者のいる世帯の大部分を占める持家世帯、および要介護認定を受ける以前の元気で健康な高齢者を主体とした、「自己投資」「未来投資」を喚起することが不可欠である。高齢者はもはやマイノリティではない。近い将来、人口ベースでは4分の1、世帯ベースでは4割を65歳以上の高齢者が占める。また、個人で見れば、65歳より先に30年近い未来がさらに続くのである。高齢者自らが主体的、自立的に動き出すこと、自分の未来に投資することこそが、実は最も大きな成果に結びつく。

誰しも、自分の住み慣れた環境で老いの時を過ごしたいと考える。そうであれば、そのための備えがある。余力のある内に、老後はどこで暮らすのか。住む家の耐震性は十分か、バリアフリーになっているか、省エネはどうか。まずは、自己点検である。不具合があれば、自己投資、未来投資として是正すればよい。社会はそれを応援する。それが、高齢者自身の、そして世代を超えた「しあわせ」を約束するはずである。



資料：図2・平成20年度住宅・土地統計調査（速報）、総務省
 図3・2006年3月末時点の集計値、福祉医療機構

高齢者住宅の必要性と可能性

園田真理子（明治大学）

団塊世代の人たちが60歳を超えた今、老後の居住の場として「高齢者住宅」に関心が集まっている。ただし、ごく普通の人にとっては、「高齢者住宅」と聞いても、“それって何!?”という程度で、どんなものか皆目見当もつかないのではなかろうか。

それも当然なことで、我が国では「高齢者住宅」はまだ完全な市民権を得てはいない。しかし、特に大都市部を中心に急増している単身あるいは夫婦の高齢者のみ世帯にとって、「高齢者住宅」は近い将来頼りがいのある存在になる可能性がある。

ここでいう「高齢者住宅」とは、単身、夫婦等の高齢者世帯が集まって居住し、見守りに始まり、食事、家事、介護、医療に至るまでの種々のサポートを受けながら生活する住まいのことである。日本よりも四半世紀以上前に高齢化に直面した北ヨーロッパやアメリカではすっかり知られた存在である。しかし、日本では“老人ホーム”はよく知られるようになったが、「高齢者住宅」のことは未だよくわからないのが現状だ。

高齢者住宅登場の背景

「高齢者住宅」が注目を集めるようになったきっかけは、2000年4月に始まった介護保険制度の行き詰まりにある。

介護保険は、高齢者の介護を親族や医療に委ねてきた状況を打破し、介護を社会全体で支え合うことを目的に創設された仕組みである。この保険によるサービスは、基本的に居宅介護と施設介護に二分されている。前者は、自宅で生活し、訪問または通所によって介護サービスを利用する。後者は、特別養護老人ホーム等の介護保険三施設という施設に入所し、そこで介護を受けながら生活する。ところが、前者はサービスとサービスの間の切れ目が大きく、同居者がいない限り自宅での居住継続は難しい。その結果、施設介護に膨大な需要が発生した。どの特別養護老人ホームにも、長いウェイティング・リストがある。

しかし、施設介護とは、一言でいえば高コスト低ベネフィットのサービスである。特別養護老人ホームは4人部屋でも1ベッド当たり1000万円の建築費が掛かり、土地代を含めれば、東京では1ベッド当たり2000万円とも云われている。しかも、要介護度4、5の重介護になると月額30万円前後の介護給付を行う仕組みである。それにもかかわらず、入所者に提供される専用空間はベッドのみである。施設にいることの安心感は大きいですが、そこが人生最後の居住の場とは言い難い。つまり、人間らしく生活するという尊厳が守られ難いのである。その意味で、低ベネフィットである。

また、現行の介護保険には、居住系サービスという、有料老人ホームやケアハウス、あるいはグループホームに入居して、住居費と食費は自己負担だが、介護サービスは保険で賄われる、ややイレギュラーなものも実は組み込まれている。ところが、この方は、保険給付が定額で行われ一定の収入が保証されることに目をつけた民間事業者が、多数乱入するという事態を招いた。2001年～2005年のわずか5年間で、介護付き有料老人ホームの数は296から1,406カ所へと五倍増、認知症グループホームの数は790から7,604カ所へと実に十倍増である。この余りの高騰ぶりに驚いた厚生労働省は、2006年4月から、“総量規制”といわれる介護保険の抑制策に転じた。現況では、居住系サービスに該当する施設の新設は極めて稀である。

つまり、現行の介護保険制度のままでは、“八方塞がり”である。ところが、その一方で、自宅での居住継続が困難な高齢者が時々刻々と増え続けている。その打開策として、“第三の住まい”、あるいは“介

護の付いている住まい”として、“高齢者住宅”が必要とされるに至ったのである。

高齢者住宅の現状

高齢者住宅は、縦割りが原則の行政にはめずらしく、国土交通省と厚生労働省が共同して推進しようとしている。まず、国土交通省が2005年12月に「高齢者の居住の安定確保に関する法律（通称：高齢者住まい法）」において、“高齢者専用賃貸住宅”という制度を確立した。これは、家主が、専ら高齢者世帯に賃貸するとした住宅を都道府県知事に届出て登録する制度である。それを、昨年5月に改正し、登録できる住宅の住戸面積や設備に一定の基準を設け、その住宅で提供する生活支援や介護、医療等のサービスについても登録する仕組みにした。一方、厚生労働省は、2006年4月に、そうした一定基準を満たした高齢者専用賃貸住宅は、介護保険の居住系サービスの適用を受ける対象に含めるように制度を改正した。

こうした行政主導の動きを受けて、民間事業者も活発に動き出している。特にこの1～2年、高齢者専用賃貸住宅を新たに建設・供給しようという動きが活発になっている。たとえば、医療、福祉法人は、高齢者に関する医療や施設介護の抑制に対して、高齢者住宅で活路を見出そうとしている。また、公共事業の減少でひっ迫した土木・建築、あるいは不動産分野からもこの事業に乗り出す動きが活発である。さらに、若年人口の減少が直接に影響する学習産業を初めとする異業種からの参入も相次いでいる。

しかし、こうした動きが良い結果を生んでいるかという点、必ずしもそうではない。その最大の理由は、こうした事業者の多くは自らの事業意欲にのみ囚われ、肝心の需要者たる高齢者にあまり目が向いていないからである。自宅での居住継続が困難になった高齢者をできるだけ多く集め、可能な限り介護保険等の公的制度を利用し、自らの採算性にのみ傾注している事業者が少なくない。そのため、高齢者住宅の住戸面積は最低基準すれすれに張り付き、介護保険を利用するために要介護者をより歓迎するような傾向もある。また、こうした状況を、高額な料金負担を厭う高齢者やその家族が受け入れがちなことも事実である。老後の安心を求める高齢者が真に求めている生活の質、それを担保するための良質な居住空間やサービスの提供が二の次になっている状況は否めない。

良き成果に結びつくイノベーションを

放っておいても、5～10年後には高齢者住宅が爆発的に増えている可能性が高い。しかし、それを良い成果に結びつけるには、ハード、ソフト両面での技術革新、すなわち、イノベーションがいる。

その第一歩として、まず、高齢者のマーケティングを丁寧に行う必要がある。実は、高齢者の居住マーケットとは、経済的な階層でいうと3つのセグメントがあり、心身弱化的な状態からみると2つのセグメントがある。

我が国では、“高齢者＝弱者”という見方が跋扈しているが、実は、高齢になるほど、経済格差は大きくなる。高齢者の経済階層は、端的にいえば、借家層と持家層に二分できる。換言すれば、前者は無資産層、後者は有資産層である。さらに、同じ有資産層であっても、国民年金世帯と厚生年金世帯では、月々の所得に大きな差がある。高齢者には、無資産階層、有資産国民年金階層、有資産厚生年金階層の3層があり、それらの違いは大きい。経済階層が違えば、当然に家賃やサービス料の負担能力は異なる。それを前提としない制度構築やビジネスモデルは無意味である。さらに加えていえば、高齢者世帯の最後の一人とは、多くは女性である。専業主婦は、寡婦になると年金額が激減する。男女の経済格差が存在することも無視できない。

一方、年金受給開始年齢が65歳なので、制度上65歳以上を高齢者としているが、自他共に“老人”と認めるようになるのは、75歳を過ぎてからである。それが、75歳以上を後期高齢者と呼ぶ所以である。したがって、他者からのサポート受けながら生活する高齢者住宅のメインターゲットとは、75歳以上、いわゆる後期高齢者層である。その上で、虚弱ながらも自己判断力がある場合と、それを全く失っ

た場合の2つの態様を前提としなければならない。前者であれば、プライバシーの守られる専用空間が優先されるべきであり、後者であれば、プライバシーだけでなく、24時間のサポート体制が整った共同生活を保障する必要がある。つまり、虚弱自立型と、虚弱介護型の2種類の高齢者住宅がいる。

次に重要なイノベーションは、サービスコストを如何に軽減するかである。見守り、食事、家事、介護等の世話は、同居家族が担えばコストは全く顕在化しないのに、民間であろうと公共であろうと、他者に委ねた途端に高コストになる。これらのサービスやサポートは、人が行い、居住する場所に必ずなければならないからである。この高コストを打破するために、一般的には、同じような態様の高齢者を大量に集めようとする。すなわち囲い込みである。事実、民間事業者が高齢者住宅事業を立ち上げるには、最低で50戸以上の規模にしないと採算がとれないと云われている。その結果、現状では、公的扶助をあてこんだ貧困層ばかりを囲い込んだいわゆる“貧困ビジネス”と、正反対に富裕層ばかりを集めた高級な高齢者住宅ばかりが目立っている。その間の、高度経済成長期に一億総中流といわれた、まさに中間層の行き場は、全く増えそうにない。

この現状を打破するには、地域に点在する様々なサービス資源を的確にネットワーク化するという方法しかない。欧米と違って日本人は稠密に居住しており、地域資源も豊富である。高齢者住宅で必要とする機能を地域資源の中から見つけ出し、繋ぎ合わせることでコストの低減を図る。つまり、建物単位のビジネスではなく、地域で経済循環するビジネスである。ただ、これを実現するにはそのイニシアティブを誰が取るのかという問題が残る。単独の民間には行い難く、公共にはそれを行う勇気がない。やはり、「新しい公共」か、あるいは「新しい民間」ともいうべき、地域の協調、協働を醸成する新しい主体の誕生が待たれる。

もう一つ必要なのは、高齢者住宅の“空間の質”と“サービスの質”に関するイノベーションである。現状では、高齢者住宅といっても、普通のワンルームマンションやアパートと大差がなく、無味乾燥なものが多い。そこで、それに代わる高齢者住宅の空間型として、“ペンション型”を提案したい。軽井沢や清里にある、あのペンションのような形式である。同様に、そこで提供されるサービスも、あてがい扶持、上から目線、あるいは下から目線のサービスではなく、ペンションのオーナーを“ペアレント”と云うが如く、あたかも家族からのような温かい支援であってほしい。この点でも、大きな革新が待たれている。