

高齢化社会と住宅政策

廣野桂子

1. はじめに

わが国では、高齢化が急速に進展しており、65歳以上の高齢者が人口に占める比率は、1985年に10.3%であったが、1995年には14.5%に上昇している。さらに、この比率は2050年には32.3%になるだろうと予測されている（国立社会保障・人口問題研究所（1997））。

高齢者がいる主世帯は増加を続けており、平成10年には全世帯の約3分の1を占めている（総務庁（1998年））。住宅内に一人でも高齢者がいれば、高齢者に対応した住宅やサービスが必要になる。現在高齢に達していない者も、いずれは高齢者になる。また、以下議論するように、高齢者に対応した住宅施策は不十分である。このような意味で、現在のわが国の住宅施策の中で最も重要性が高い分野の一つが高齢者に配慮した住宅施策である。

当論文の目的は、第一に、高齢者の住宅の現状分析をすることである。第二に、高齢化社会に合った住宅政策の必要性を示し、どのような政策をとるべきかを提示することである。第三に、高齢化住宅に関する現在の政策を解説することである。また、現在の政策の修正案を提示する。第四に、高齢化に対応した住宅と高齢化福祉との連携について考えてみたい。

当論文で得られた結論は、次のとおりである。まず、現状分析からみてみよう。欧米諸国に比べ、わが国の高齢者の子供との同居率は高い。しかし、同居率は減少を続けている。他方、有料老人ホームの供給は限られており、その入居料も高い。高齢者が入居している住宅は、老朽化しているものが多い。また、バリアフリーの設備が整った住宅の比率は、高齢者の住宅のうちの5分の1以下である。さらに、単身の高齢者世帯が住む賃貸住宅の水準が低い。

では、どのような政策を行えばよいのだろうか。高齢者の住宅の老朽化にしても、既存の住宅のバリアフリー化にしても、行政によるリフォームの援助が適当である。また、新築の住宅のバリアフリー化については、バリアフリー設計の情報の流布、住宅金融公庫による資金の援助が必要である。但し、こうした設備の取り付けの個人に対する支援は、所得制限なしで行ってはいけない。賃貸住宅に高齢者に配慮した設備を増やすには、そういった住宅に建築費を補助すればよい。

地方自治体が質の高い賃貸住宅を借り上げるか、そのような住宅の建築費を建て主に支援すれば、高齢者が入居する賃貸住宅の質を向上できる。また、地方自治体の介護・福祉サービスとこのような住宅を連携させれば、借り手の健康に対する貸し主の不安も解消される。

同居率の低下と老人ホームの不足に対処するためには、在宅介護サービスをより一層充実する必要がある。在宅介護サービスを円滑にするためにも、また、介護の費用を節約するためにも住宅をバリアフリーにしなければならない。さらに、老人ホームを政府が建築したり、民間の老人ホームの建築費の補助を行うことも必要である。

高齢者住宅とこれに連携する福祉の分野でも、「大きな政府」は非効率を生む。政府は、民業に任せることができる業務については民間に任せた方が良い。ライフサイクルに応じた高齢者と若者の住み替えのためには、中古流通市場の強化策、定期借家権の定着、不動産取得税等の取引コストを下げることが求められる。以上のそれぞれの政策の必要性については、本文をみられたい。

では、現在の施策はどうであろうか。新築の住宅に高齢者に配慮した設計を行うための、「長寿社会対応住宅設計指針」が出されており、バリアフリー化した住宅を優遇する住宅金融公庫の融資の制度もある。前者については、国民がより情報を入手しやすくし、後者については、融資先の所得制限をするべきである。現在、バリアフリー化等のための既存の住宅のリフォームの支援は、住宅施策として微弱である。また、介護保険制度による改造資金の援助の額は小さい。

「高齢者向け優良賃貸住宅制度」は優れた制度である。この制度の適用を受けた住宅は、バリアフリー化されており、緊急時対応サービスも有している。家賃不払い等への家主の不安等も解消できている。平成12年度からは、高齢者の生活相談や安否の確認などを行う生活援助員も、この住宅に派遣されることになった。しかし、介護のサービスは生活援助員ではできず、ホームヘルパーの派遣が必要である。また、この施策は高齢者が入居する賃貸住宅の質の改善にはつながらない。

福祉施策との連携としては、今のところ、シルバーハウジングとシニア住宅がある。これらについては、住宅施策と福祉施策の重複を避け、連携を図ること、民業との棲み分けをすることが重要である。

また、特別養護老人ホームや一般の老人ホームを増やす施策、高齢者住宅に地方自治体が相談員を派遣して高齢者の安否を確認したり、ホームヘルパーを派遣して介護を行う制度の導入が望まれる。住宅分野が福祉分野との連携だけでなく、医療・看護の分野との連携も行う都市のシステムを考えることもできる。

以下、まず、2. で高齢者の居住の現状とその問題点を把握したい。3. では、高齢化に対応した住宅政策のあるべき姿を考えたい。4. で、現行の政策とその問題点を探りたい。5. では、今後の研究課題が述べられる。

2. 高齡者の住宅の状況

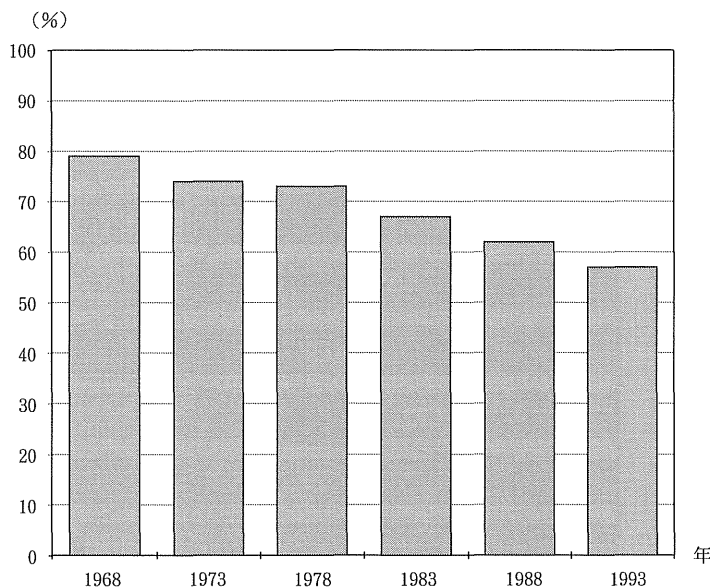
当節では、高齡者住宅財団（1998）、総務庁（1995）等のデータをもとに、わが国の高齡者の居住の状況をみてみたい。以下、高齡者を65歳以上の人と定義する。

高齡者の同居率の推移が図1に示されている。高齡者の子供との同居率は、未だ55%を越えているとはいえ、年々減少していることがわかる。一方、隣居（子供と同じ敷地内に住んでいる場合）と近居（15分以内に子供が住んでいる場合とする）の割合が増えてきている。総務庁の住宅統計調査（1993年）によると、高齡者のうち、隣居の割合は6.91%、近居の割合は18.73%であり、4人に1人の高齡者は隣居か近居である。

図2では、同居率の国際比較をみることができる。明らかに、高齡者が子供と同居している割合は、日本の方が欧米諸国よりはるかに高い。また、図3をみると、その原因の一つは、日本と欧米諸国では老後における家族とのつき合いについての考え方が違うことである。日本と韓国では（その比率は減少してきているとはいえ）、「いつも子や孫と一緒に生活をしたい」高齡者の比率が欧米諸国に比べて高い。さらに、図2から、欧米諸国でも同居率は年々減少していることもみてとれる。

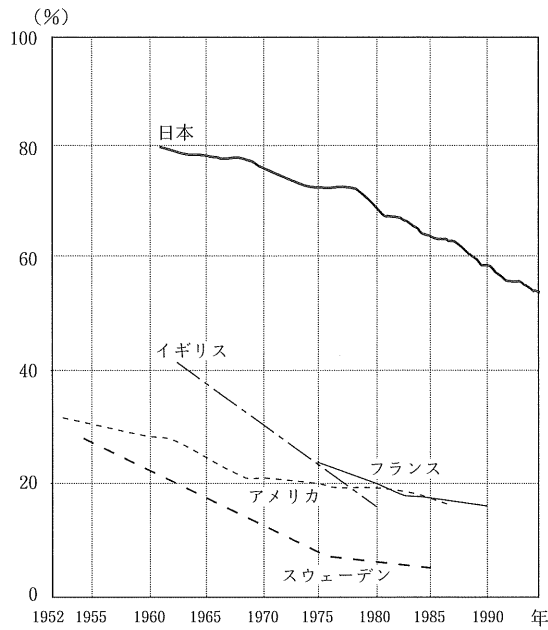
同居率を決定する要因は、家族観だけではない。伊藤・園田（1994）によると、日本では、伝統的に、自然環境が厳しい、高齡者が自立できる社会環境が乏しい等の条件のもとで、高齡者を

図1 65歳以上の人の子供との同居率



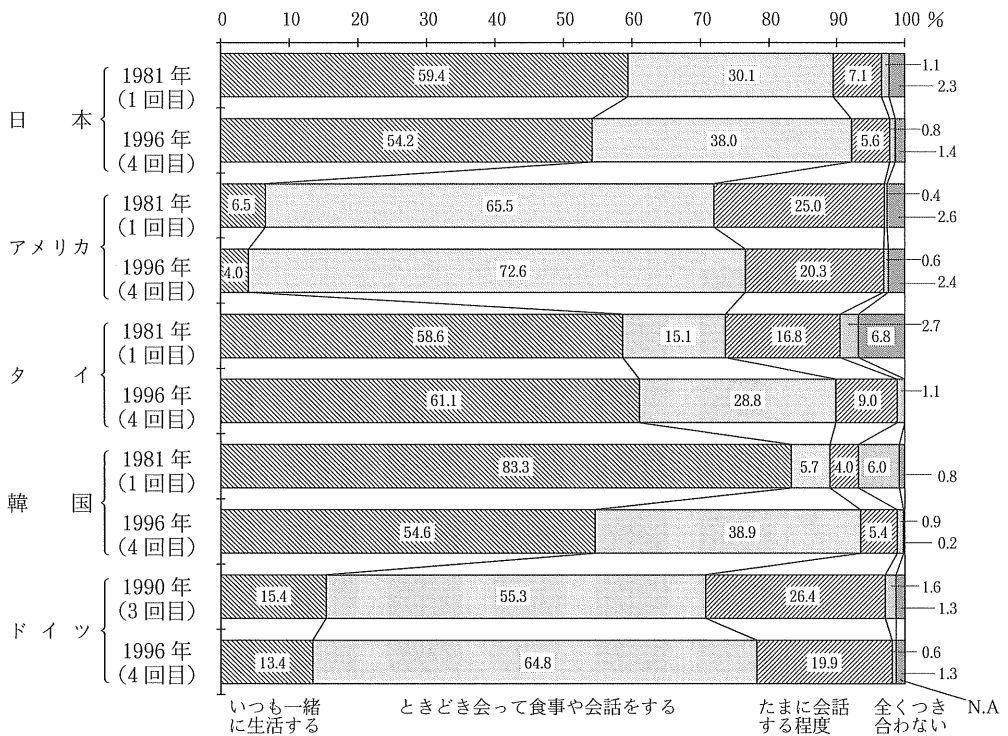
資料：高齡者住宅財団「高齡社会の住まいと福祉データブック」

図2 子供と同居している65歳以上の高齢者の割合の国際比較



出所：高齢者住宅財団「高齢社会の住まいと福祉データブック」

図3 老後における家族（子や孫）とのつきあい方



出所：総務庁「高齢者の生活と意識」（1997年）。

若年層が保護するための同居が行われてきた。また、戦前では、家督相続の一部として、老親の扶養義務が存在した。ところが、民法の改正により、親を扶養するか否かに関わらず直系の子供の間の均分相続に制度が変わり、同居の基盤が揺らいだ。最近では、子供の世代が住宅価格が高い都市で住宅を確保したい、子育てを高齢者に手伝ってもらいたいといった理由による同居は増えている。このように、同居率は、法律を含む制度や社会環境、経済状況によって変化する。こういった意味で、介護保険制度の導入によって、同居率がどのように変わるかを今後みてみたい。

日本の同居率が高いことは、欧米の経済学者を驚かせるようだ (McFadden (1994))。同居は、世代間の資産や所得の移転 (intergenerational transfer) が家庭内で行われているものであるとも考えることができる。すなわち、子供の世代は親の世代から住宅(ないし、土地)という資産を得、親を扶養する。また、所得を移転するだけでなく、子供の世代は介護や安心のサービスを親に提供している。このことは、高山・有田(1996)の実証分析で、介護を要することを示すダミーと公的年金受給額が同居率を説明する変数の一つとして有意であることで裏付けられる。又、大竹(1992)の高齢者の戦略的遺産動機に関する研究もこれを示唆している。しかし、その同居率も減少し続けている。

次に、高齢者がどこに、また、どの程度の住居に住んでいるのかを調べてみたい。高齢者は、その82.6%が持ち家に、12.9%が借家(間借りを含む)に、4.5%が社会施設や病院に住んでいる(表1)。家賃や住宅ローンの返済金を支払わなくていい持ち家に住む比率が高いという意味では、恵まれた居住環境にいる高齢者が多いといえよう。また、老人ホーム等の社会施設に住んでいる高齢者の割合は、1.8%にすぎない。

海外と比較すると、老人ホーム、ケア付き住宅、リタイアメント・ハウジング、病院等の施設に住む高齢者の比率は、米国では10%、英国では8%、スウェーデンでは8.6%、デンマークでは8.7%、日本では4.4%となっている(高齢者住宅財団(1998))。高齡化が進んだ他の先進諸国に比べて、わが国の高齢者を対象とした施設の入居者の割合は見劣りがする。また、価格の面からいっても、有料老人ホームの入居料は高額で、入居に対して税制の優遇や住宅金融公庫の融資もない。よって、企業役員や共稼ぎの教員等に入居者の前歴が方寄っているのが現状である(伊藤・園田(1994))。

高齢者の住居に関していえば、まず、一般に老朽化が進んでいることを挙げることができる。

表1 高齢者が居住する場所

	持ち家	借家	施設等				その他
			寮・寄宿舎等	病院・療養所 (3ヶ月以上)	社会施設 (老人ホーム等)	その他	
人口(人)	15,086,140	2,349,132	3	428,527	325,813	8,036	63,171
比率(%)	82.6	12.9	0.0	2.3	1.8	0.0	0.3

資料：総務庁統計局「平成7年国勢調査報告」

表2 高齢者のいる主世帯の最低居住水準の状況

(%)

	主世帯総数		高齢者のいる主世帯		うち高齢者単身世帯		うち高齢者夫婦主世帯	
	水準以上の世帯	水準未満の世帯	水準以上の世帯	水準未満の世帯	水準以上の世帯	水準未満の世帯	水準以上の世帯	水準未満の世帯
総数	90.4	7.8	96.9	3.1	96.0	3.9	99.4	0.6
持ち家	97.6	2.4	98.7	1.3	99.5	0.5	99.8	0.2
借家	83.4	16.6	87.0	13.0	89.8	10.2	97.1	2.9
公営の借家	79.7	20.3	91.0	9.0	98.1	1.9	99.2	0.9
公団・公社の借家	78.7	21.3	87.5	12.5	93.7	6.3	98.7	1.3
民営借家（木造・設備専用）	82.0	18.0	87.2	12.8	91.4	8.6	95.9	4.1
民営借家（木造・設備共用）	43.0	57.0	32.1	67.9	30.8	69.2	52.2	47.8
民営借家（非木造）	87.0	13.0	84.4	15.6	83.9	16.1	95.8	4.2
給与住宅	88.6	11.4	89.6	10.4	86.3	13.7	97.2	2.8

資料：総務庁統計局「住宅統計調査」（平成10年速報，主世帯総数は平成5年）

表3 高齢者に配慮した住宅の構造や設備の有無

(%)

	高齢者に配慮した構造や設備あり			特になし	わからない
	総数	新築，購入時からあり	増改築により設置		
全体	18.6	9.2	9.4	80.2	1.1
住まいの種類					
持ち家	19.9	9.8	10.1	79.0	1.1
借家	7.0	4.0	3.1	91.6	1.3
一戸建て	18.7	8.9	9.8	80.2	1.1
集合住宅	17.7	12.4	5.4	80.6	1.6
都市規模					
大都市	19.1	9.1	9.9	78.7	2.2
中都市	21.0	11.9	9.1	78.2	0.8
小都市	18.8	8.8	10.0	80.4	0.8
町村	15.7	6.6	9.1	83.1	1.2
年齢階級					
60～64歳	15.5	8.6	6.9	83.4	1.1
65～69歳	19.8	8.8	11.0	79.7	0.5
70～74歳	19.1	9.2	9.8	79.9	1.0
75～79歳	19.0	11.0	8.0	79.5	1.5
80歳以上	23.1	9.3	13.9	74.1	2.8
家族形態					
単身世帯	8.1	5.0	3.1	91.9	—
夫婦世帯	17.7	9.2	8.5	81.4	0.9
二世帯	17.6	9.5	8.1	80.8	1.6
三世帯	21.7	10.2	11.5	76.9	1.4
その他	20.9	8.4	12.6	78.2	0.8
健康状態					
良好	20.1	10.9	9.3	78.6	1.2
普通	16.4	6.3	10.1	82.8	0.9
不良	17.5	8.4	9.1	81.3	1.3

資料：総務庁「高齢者の住宅と生活環境に関する調査」（平成7年）

建設省（1998）の調査によると、築年数が20年以上の住宅に住む人の割合は、全世帯で38.2%であるのに対して、単身の高齢者世帯では61.9%、夫婦の高齢者世帯では70.2%、高齢者を含む世帯では68.3%である。高齢者の住居は、修理を要するものの比率がより高い。とりわけ、単身の高齢者の住居のうち修理を要する住居の割合は25.7%と全世帯の約2倍となっている（建設省（1998））。さらに、単身で生活している高齢者が住む借家の居住水準が低いことも注目に値する。表2は、高齢者の世帯が住む住宅の最低居住水準の状況を示している。高齢者単身世帯が住民営借家では、最低居住水準を満たしていない住宅の比率が高い。

表4 身体が虚弱化したときに望む居住形態

（%）

	現在の住宅に住み続けたい	現在の住宅を高齢者が住みやすいように改築したい	高齢者の住みやすさに配慮した公的住宅に入居したい	公的な運営がされている特別養護老人ホームなどに入居したい	食事・介護等に配慮された民間の有料老人ホームに入居したい	その他	わからない
全 体	68.4	14.4	4.0	5.4	1.5	1.9	4.5
住まいの種類							
持ち家	71.7	15.6	1.7	4.5	1.4	1.4	3.7
借 家	38.8	2.6	24.7	13.7	2.6	6.6	11.0
一戸建て	70.4	15.1	2.9	4.7	1.4	1.6	3.9
集合住宅	46.2	6.5	16.1	13.4	2.7	4.8	10.2
都市規模							
大都市	65.7	13.8	5.5	6.1	2.5	3.0	3.3
中都市	64.8	15.6	7.1	4.6	1.5	1.7	4.7
小都市	65.3	16.3	2.4	6.3	1.4	1.8	6.3
町 村	76.1	11.9	0.9	5.1	1.2	1.5	3.4
年齢階級							
60～64 歳	61.1	19.4	6.0	5.2	2.3	0.9	5.1
65～69 歳	64.0	15.3	4.3	7.5	2.3	2.3	4.3
70～74 歳	70.3	13.1	3.7	4.9	0.4	2.7	4.9
75～79 歳	79.8	8.6	2.1	3.6	0.6	1.8	3.6
80 歳以上	81.0	8.3	0.9	3.7	0.9	1.9	3.2
家族形態							
単身世帯	53.8	6.3	8.1	11.9	3.1	5.6	11.3
夫婦世帯	62.1	15.8	6.0	7.7	2.2	2.2	3.9
二世帯	64.6	16.8	4.0	4.5	1.2	2.2	6.7
三世帯	79.5	12.1	1.5	3.2	0.4	1.0	2.3
その他	69.9	17.6	3.3	2.9	2.5	0.4	3.3
健康状態							
良 好	69.5	14.2	3.7	5.3	1.6	1.9	3.9
普 通	68.3	15.7	3.4	4.4	1.5	2.0	4.6
不 良	65.7	13.1	5.6	6.7	1.3	1.7	5.8

資料：総務庁「高齢者の住宅と生活環境に関する調査」（平成7年）

高齢者が安全に暮らすためには、住宅のバリアフリー化が必要であるといわれるが、具体的にはどのような設備や構造を備えればよいのだろうか。総務庁（1995）によると、高齢者が安全で便利に過ごすために必要な構造や設備として、高齢者（ここでは60歳以上）自身は次の項目を挙げている。解答数の多いものから順に、トイレの手すりや暖房器具、浴室の段差の解消と手すりや滑り止めの設置、玄関や部屋の間段差をなくすこと、火災・ガス漏れ・漏電などの警報装置、緊急連絡装置である。

こうしたバリアフリーの設備や構造を備えた住宅が高齢者の住居に占める比率は18.6%にすぎない（表3）。特に、借家では7.1%しかバリアフリー化されていない。このため、借家に住む高齢者のうち、体が虚弱になったときに現在の住居にそのまま住み続けたい人は38.8%にとどまっている。そのような場合、24.7%が高齢者に対応した設備がある公的住宅への入居を、16.3%が老人ホームへの入居を望んでいる（表4）。

以上の分析から得られた結果をまとめてみよう。わが国の高齢者は、欧米諸国に比べて同居率が高い。また、持ち家比率も高いという意味では、恵まれた環境にいるといえる。しかし、同居の比率は年々減少しており、これに替わる老人ホーム、ケア付き住宅といった施設に入る高齢者の比率は、高齢化が進んだ欧米諸国に比べて低い。また、有料老人ホームの入居料は高く、一般的な入居者には手が届きにくい。居住水準でみると、高齢者が住む住居は、老朽化が進んだものが多い。また、単身の高齢者が住む借家の居住水準は低い。バリアフリー化された住宅の比率も低い。従って、早急な住宅政策の高齢化への対応が求められている。

3. 高齢化に対応した住宅政策の必要性とあるべき姿

2. でみたとおり、高齢者が住む住宅には次の問題点が存在する。①老朽化が進んでいること、②バリアフリー化が遅れていること、③賃貸住宅の質が悪いこと、④高齢者が住む施設の数が少ないこと。

住宅の老朽化により、地震などの災害に対して備えが出来ていない住宅に不安を覚えながら住んでいる高齢者も多い。これに対する政策としては、政府ないし地方公共団体の援助による住宅の建て替えやリフォームが考えられる。

高齢者になると、住宅の中で過ごす時間が多くなる。そして、身体機能が低下するために、住宅内での事故が増加する。住宅の物理的条件（階段からの転落、浴槽での溺死、スリップ、転倒等）によって死亡する人のうち、7割が高齢者である（伊藤・園田（1994））。これらの事故は、住宅のバリアフリー化でかなりの部分が防げる。また、バスやトイレが介護設備が入るほど大きくない、廊下の幅員が不十分であったり段差があって車いすが使えない、階段に手すりが無い等、住宅がバリアフリー化されていなければ介護がしにくく、介護する側にもされる側にも負担が大

きい。

前出のとおり、高齡者のいる主世帯の数は増え続けている。こうした現存する住宅ストックについては、リフォームの援助でバリアフリー化を支援できる。持ち家については、身体機能の低下に対して急に対応はできないため、将来の老化に備えたりリフォームへの支援が必要である。借家のバリアフリー化は、借家の持ち主と入居者が異なるため難しい。入居者が入れ替わるときの改装工事としてこれを行うべく、行政が支援することが望ましい。

また、高齡に達した時には、老後に備えた貯金をもっている必要があり、住宅のリフォーム資金を捻出しにくい。さらに、一度住宅を建てると、廊下の幅員やトイレの大きさなど大きな構造に関する部分のリフォームは難しい。このため、現存の住宅ストックに加えて、新築の住宅に対するバリアフリー化の支援が必要である。

新築の住宅のバリアフリー化については、第一に、住宅をバリアフリーにするためにどのような設計にしたり、設備を備えればよいかという点に関する情報をテレビ、インターネット等を通じて国民に知らせることが必要である。第二に、資金の援助を住宅金融公庫等を通じて行うことが求められるが、これについては、次節でみるとおり、実行されている。

新築の賃貸住宅の場合は、公的機関による貸し主への建築費の補助が適当だろう。八田(1995)は、高齡者施設を備えた賃貸住宅の借り手に家賃の補助を行う案を出しているが、これは、高齡者賃貸住宅が多数存在することを前提とした議論である。まず、高齡者賃貸住宅の数を増やすことが必要である。賃貸住宅をバリアフリー化すると、コストアップのために貸し主は家賃を高くせざるをえない。しかし、建設省(1998)の調査では、賃貸住宅を借りる高齡者のうち、家賃(共益費を含む)の負担が家計に影響しないという人は、14.1%にすぎない。よって、高い家賃は払えない高齡者が多いと考えられる。従って、高齡者への賃貸住宅の貸し主への建築費の補助が必要である。

老朽化にしてもバリアフリーの不備にしても、一戸建てに対してそれを解消するためのリフォームを無制限に政策的に補助することについては、リフォームが一戸建ての持ち主(ないしは、その子孫)の資産価値となるため望ましくない(八田(1995)等)。新築の一戸建てと個人が所有するマンションについても同じことが言える。一戸建てに対する補助は、従って、所得再分配のための政策として実行することが適当である。すなわち、補助の受け取り資格として所得制限を付けるべきである。

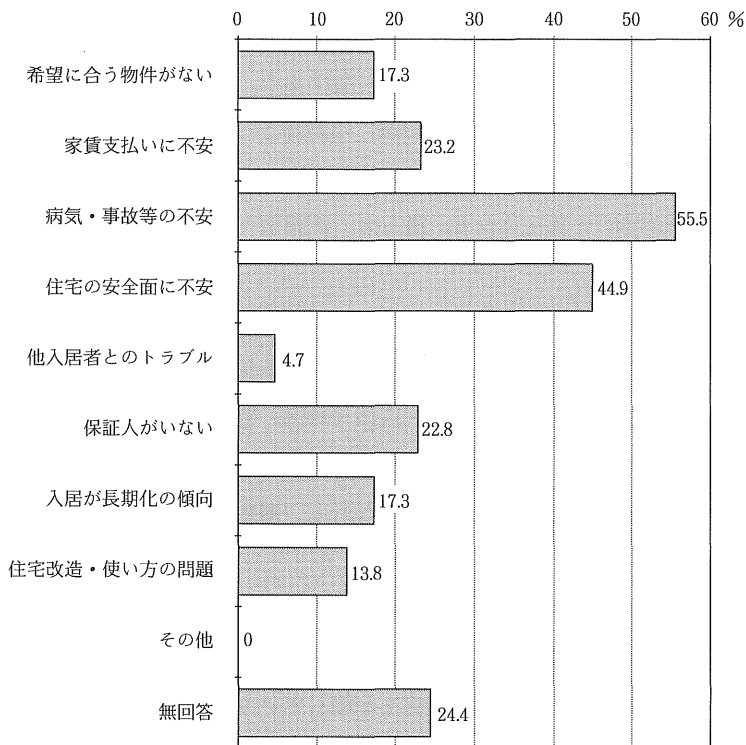
高齡者が借りる賃貸住宅の質が良くないことは、2.でみたとおりである。また、高齡者が借家を借りようとしたときに入居を断られることがあることも高齡者にとっての大きな負担となっている。建設省(1992)によると、入居者の資格を制限している貸し主のうち、約30%は高齡者の入居を拒否するとしている。これは、全貸し主の約23%にあたる。また、数のうえで、風俗業者、外国人に次ぐ資格限定内容となっている。

図4によると、高齢者の入居を断る理由の最大のものは、「病気、事故等の不安」であり、次いで、「住宅自体の安全面の不安」がある。「家賃不払いの不安」や「入居が長期化する」ことも貸し主が高齢者の入居に不安を感じる点として挙げられている。また、「行政支援があれば高齢者を入居させてもよい」と答えている貸し主が15.7%いる（東京都（1992））ことも注目に値する。

高齢者が住む賃貸住宅への行政支援として、地方自治体による賃貸住宅の借り上げが考えられる。これにより、「家賃不払いの不安」は解消できる。ある一定の質以上の賃貸住宅にのみ借り上げを行えば、高齢者の賃貸住宅の質も向上しうる。また、地方自治体が高齢者の入居を条件としたある一定以上の質の賃貸住宅の建築費の補助を貸し主にも高齢者の賃貸住宅の質を向上させる。「病気、事故等の不安」への対策としては、地方自治体による介護・福祉サービスとこれらの住宅を連携させることが重要である。例えば、高齢者が住む賃貸住宅を循環して高齢者を支援するようなサービスを考えることができる。

「住宅自体の安全面の不安」については、バリアフリー化について議論をしたとおりである。「入居が長期化する」理由の一つは、借地借家法が未だ住宅の貸し手より借り手に有利であることである。このことへの対策としては、高齢者向けの賃貸住宅に限定した定期借家権を導入する

図4 高齢者の入居に対して不安を感じる点



資料：東京都「高齢者・障害者・外国人等の住宅市場実態調査」（平成4年）

提案が八田（1995）によって出されている。

高齡化率も上昇しており、高齡者の子供との同居率が下がってきている中で、老人ホームの数が少なく、入居料も高いときに、どのような施策をとればよいのであろうか。

第一に、子供と同居をしているかどうかに関わらず受けられる在宅介護サービスを強化することである。各家庭にホームヘルパーが派遣されて介護を行うスウェーデンのような制度の導入が必要である。この制度のメリットは、自宅で家族と共に住みながら介護を受けられる事である。また、施設に比べてプライバシーが尊重され、社会と隔離されることもない。伊藤・園田（1994）によると、過去の施設の多くの事例では、各人がベッドの上しか専用で使えず、尊厳という点から問題が多い。但し、老人ホームと比べた在宅介護のデメリットは、同居している場合には同居家族が、そうでない場合には本人達が、在宅介護を補完する必要があることである。また、在宅介護を円滑にするには、かつ、介護費用を軽減するには、住宅をバリアフリーにする必要がある。

しかし、全く自分達で介護をする場合に比べて、子供世代の負担は減り、子供が親とより気軽に同居できるようになるだろう。従って、このような制度があることが子供との同居率の上昇要因になると考えられる。

第二に、老人ホームを建築する、ないしは、老人ホームの建築費を補助する施策が求められる。同居家族がいるか、本人の身体能力が著しく劣っていない場合でなければ、在宅介護を受けることは難しい。また、重度の障害をもつ高齡者の介護については専門知識を要し、家族の意志に関わらず老人ホームにこうした高齡者を入居をさせた方が良い場合もある。共稼ぎの家庭であるとき、同居家族の負担が限度を越えている程重度の障害を高齡者が持っているときも、老人ホームへの入居が必要である。高齡化率の高まりと共に、老人ホームが対応しきれなくなり、在宅介護が介護保険制度での中心の一つとなっている。しかし、上記の理由から特別養護老人ホームをはじめとして、老人ホームの数をさらに増やすべきである。こうした老人ホームへの入居可能性があることも、安心して同居できる環境を整えて同居率を上げると考えられる。

さて、高齡化社会のデザインとして問題になる事に、政府がどの程度、高齡者を支えればよいのかということがある。米国では、医療・介護は原則として自己負担であり、その替わり、市場原理が医療・介護のサービスに働いている。北欧では、税金は高いが、医療・介護・福祉のサービスをほとんど無料で政府から支給される。しかし、税金が高いため、個人や企業のインセンティブに対し、マイナスの効果がある。高福祉が経済活動の制約になっている。また、公共の施設の運営コストは高く、「大きな政府」であることのロスも、他の分野と同様に大きいのである。

高齡化を支えるために必要な住宅・福祉の分野についても、民業に任せることができ分野については民間に任せ。その他の分野は政府がこれを分担する、ないしは、支援するというのが、高齡者を十分支え、かつ、効率性を達成するために不可欠である。例えば、民間では運営しにく

い特別養護老人ホームは引き続き政府の業務とする、老人ホームを政府が建築して民間に譲渡する等が考えられる。

以上の問題点に加えて、一戸建て（持ち家）に住む単身及び夫婦の高齢者世帯は必要以上に大きい住宅に住んでおり、若年層は逆に必要とする面積の住宅に住むことができていないという問題がある。これを解決する策として、平成12年に導入された定期借家権の制度の円滑な運用、住宅の中古流通市場の発達の促進、不動産取得税や住宅の譲渡所得税の税率を下げることを含む税制の改正を挙げることができる。これらの施策により、高齢者と若年層の住み替え、若年層への期限付きの住宅の貸与が可能となる。

4. 高齢化に対応した現行の政策と問題点

当節では、高齢化に配慮した現在の政策を解説し、その問題点を探りたい。

(1) 新築住宅のバリアフリー化

新築住宅のバリアフリー化が必要であることは、3. で述べたとおりである。

設計に関する情報としては、建設省が「長寿社会対応住宅設計指針」の発表を1995年6月に行った。これは、加齢による身体機能の低下に対応可能な住宅の設計事項のまとめである。また、高齢者住宅財団が同様のマニュアルを発行した。3. で触れたように、政府は指針を国民が入手しやすいように、テレビやインターネット等を通じて開示する必要がある。

資金の面では、平成9年度に住宅金融公庫が制度の改正を行った。公庫では、それまでの「規模別金利」を改め、良質な住宅に「基準金利」という最も低い金利を適用することになった。そして、その良質な住宅の一つに、バリアフリー化された住宅を設定した。また、公庫では、長寿社会対応住宅工事（段差をなくす、手すりをつけるなど高齢者が安心して住めるような建て方の工事）に150万円、高齢者等対応設備設置工事（移動用リフト、高齢者身体障害者用の浴室やキッチン、ホームエレベーターを設置する工事など）に100万円の割増融資を行っている。但し、一戸建てに、所得制限なしにバリアフリー化の補助を行うことに対しては3. の批判が当てはまる。この点で、公庫のバリアフリー化の支援には問題が残る。

(2) リフォームの推進

2. と3. でみたように、既存住宅のうちバリアフリー化されている比率は小さく、リフォームの支援が必要である。ところが、リフォームの支援に関する施策は不十分である。

厚生省の福祉施策として、障害者が居住する場合の支援措置は存在する。例えば、改造資金の貸付（「高齢者住宅整備資金貸付」や「リフォームヘルパー制度」）が実施されている。

しかし、障害をもたない人が将来の老化に備えて住宅をリフォームすることへの政策の支援は不十分である（園田（1999））。近年、増改築相談員制度、マンションリフォームマネジャーの資格制度があるが、建設省のさらなる対応が待たれる。

住宅改造に関する公庫融資も存在するが、融資の数が多いとはいえ、さらなる拡充が必要である。しかし、一戸建てに、所得制限なしにリフォームの補助を行うことは望ましくない。高齢者住宅整備資金貸付についても、同様の事が言える。

平成12年度に導入される介護保険制度で1件あたり20万円を限度として、住宅改造の補助金が支給されることになった。しかし、20万円のできるバリアフリー化は限られている点が問題である。

低所得の高齢者世帯は、民間の住宅市場では若年者に比べ競争力が弱い。しかし、それを補完してきた公営住宅のほとんどが高齢者に配慮した構造ではない（園田（1999））。このため、公営住宅のリフォームが必要である。

(3) 賃貸住宅居住者への支援

3. でみたとおり、民間の賃貸住宅の貸し主は高齢者の入居を拒否するケースが多い。また、賃貸住宅でバリアフリーの設備を備えている割合は少ない。これに対して、高齢者が安全で安定的に賃貸住宅で居住することを目的に、1998年度から「高齢者向け優良賃貸住宅制度」が始まった。

この制度は、主に民間の賃貸住宅を活用するものであり、「民活」を念頭に置いた制度である。バリアフリー化及び緊急時対応サービスを行うなどの条件を満たす住宅を高齢者に賃貸する場合に、住宅供給者に対して計画策定費や建設費の一定割合につき補助を行う。さらに市場家賃と入居者の家賃負担の差額の1/2を限度として補助を行うというものである。住宅は新規建設のものであっても、既存住宅を改良したものでよい。住宅金融公庫による融資を優遇される。また、その住宅を地方公共団体や地方住宅供給公社、都市基盤整備公団、一定の民間法人等が管理を受託したり、借り上げることもできる。

3. の高齢者向けの賃貸住宅のあるべき姿に立ち返って考えてみよう。3. でみた、賃貸住宅の貸し主が高齢者の入居を拒否する理由のうち、バリアフリー化がないための「安全面の不安」はこれで解消できる。また、家賃の補助で「家賃不払いの不安」も解消できる。地方自治体による借り上げ方式にすれば、なお、この不安を取り除けるだろう。しかし、この制度における住宅の質の面での認定基準としては、「一戸当たりの床面積が25㎡以上」と「耐火構造又は準耐火構造」があるのみである。よって、この施策で高齢者向けの賃貸住宅の規模を拡大し、質を向上できるとは考えにくい。また、この施策で「病気、事故等の不安」がまだ貸し主に残っている。これについては、地方自治体による介護・福祉サービス—例えば、賃貸住宅を循環して高齢者を支援するようなサービス—と「高齢者向け優良賃貸住宅制度」を連携させることが必要である。

平成12年度からは、高齢者向け優良賃貸住宅にも生活援助員が派遣されることになり、住宅政策と福祉政策の連携の面で一步前進がみられた。具体的には、生活援助員は、高齢者の生活相談や緊急時の連絡、安否の確認など毎日の生活を支援する。しかし、生活援助員は介護はしない。この点で、貸し主の「病気、事故等の不安」を払拭できない。介護をするヘルパーの派遣が求められる。

(4) 福祉との連携

自立した生活を送る高齢者に、バリアフリーの設計を行った住宅を提供し、生活相談や緊急時対応のサービスをすることで安全に居住してもらうという観点から、ケア付き高齢者住宅の供給が公的に行われている。

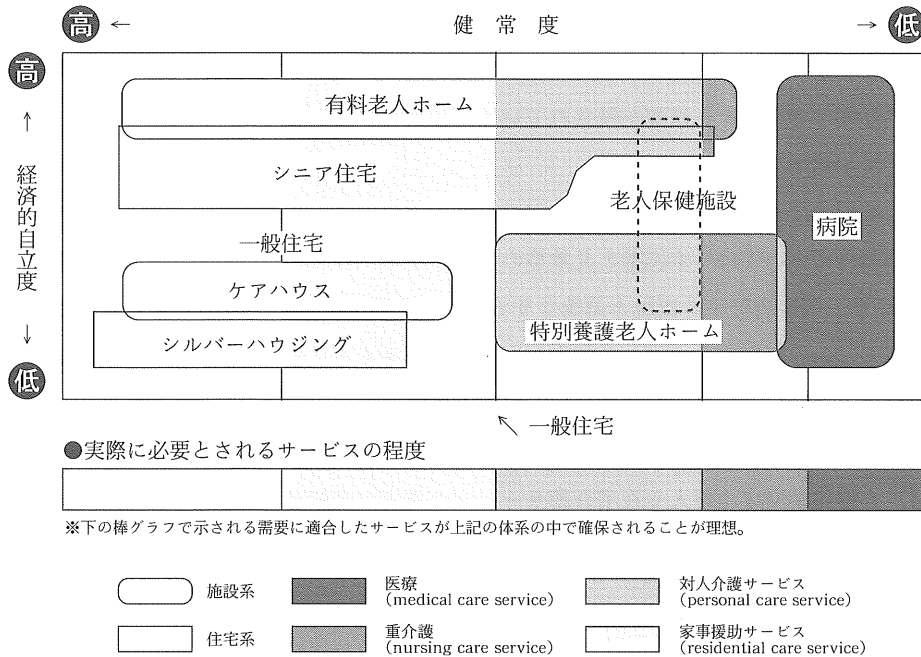
ケア付き住宅には、まず、「シルバーハウジング」がある。地方公共団体、都市基盤整備公団、地方住宅供給公社等がシルバーハウジングを供給している。高齢者居住に対応した設計の住宅であり、緊急通報装置が必ず設置されている。また、「ライフサポートアドバイザー」と呼ばれる生活援助員が常駐し、日常的な生活相談、安否の確認、緊急時における連絡などを行うことになっている。シルバーハウジングは建設省と厚生省の連携で行われている施策であり、住宅の供給と福祉サービスの連携という意味で、施策の導入時には画期的であった。

第二に、「シニア住宅」といって、シルバーハウジングよりも経済的に余裕がある階層に対応した住宅供給が行われている。供給しているのは、認定を受けた民間法人、地方住宅供給公社、都市基盤整備公団である。入居の想定期間分の家賃の全部または一部を入居時に一括して支払う方式をとっている点が特徴である。例えば、都市基盤整備公団は、終身年金保険を活用した家賃の一時払い方式をとっている。サービスの内容は有料老人ホームに似ている。すなわち、シニア住宅は生活相談、緊急時の対応だけでなく、健康相談、食事・家事援助のサービスも提供している。

今後の課題としては、住宅・福祉分野における建設省と厚生省の棲み分けと連携が必要である。例えば、図5でみるように、シルバーハウジングは福祉政策のケアハウスに似ている。シルバーハウジングは建設省が主導して、厚生省が共同して関連している施策である。他方、ケアハウスは厚生省の政策である。連携の案としては、例えば、住宅のサービス中心の施設から身体機能がより悪化した高齢者を介護のサービス中心の施設に移すことが考えられる（逆もありうる）。さらに、民業と官業の棲み分けも必要である。シニア住宅は有料老人ホームに類似している。このような場合は、民間に経営を任せてもよいと考えられる。

3. での議論を振り返ると、特別養護老人ホームや一般の老人ホームの数を増やす施策がさらに必要である。また、特別養護老人ホーム等は供給が不足しているため、現状では、高齢者向けの住宅で介護を行う必要がある。従って、高齢者向け優良賃貸住宅に限らず、高齢者が入居して

図5 高齢者向け住宅・施設の体系



出所：高齢者住宅財団「高齢社会の住まいと福祉データブック」

いる住宅にホームヘルパーが派遣されて介護を行う制度が必要である。

さらにこれを拡大して、地方自治体からの派遣員が高齢者の安否の確認を行うシステムや、高齢者住宅が医療・看護のサービスとも連携する都市のシステムも考えられる。例えば、次のような事が考えうる。①派遣員が高齢者の疾患・異常を発見したときに病院へ通報したり、高齢者住宅から高齢者を病院へ移す。②病院から派遣された看護婦が高齢者住宅を巡回する。③ホームヘルパーが、在宅介護では対応しきれない高齢者を特別養護老人ホームに移す。但し、この拡張した都市のシステムを実行するためには、北欧並みの税負担は必至である。経済の活性化という意味で問題があるともいえる。

5. おわりに

最後に、今後の研究に残された課題について述べたい。

特別養護老人ホームは、現在、公的に供給されている。特別養護老人ホームは、民間の優良老人ホームに比べて、入居者一人当たりの専用面積や職員数、個室の有無、入浴回数等のあらゆる面でサービス水準が劣っているにも関わらず、コストが高いという指摘がある（地方自治経営学会（1997））。但し、特別養護老人ホームと民間の優良老人ホームはサービス内容が異なるため、

単純な比較はできない。従って、さらなる分析が必要である。

公的なケア付き住宅についても、コストが高く、サービスの価格の設定を含め経営としては非効率であると予想できる。従って、第一に、公的に供給されている高齢者住宅や福祉施設について、経営の効率性を検証する研究が残されている。分析の手法としては、例えば、コスト・ベネフィット分析が適用できる。

第二に、高齢者住宅の分野においても、どの程度の政府の介入が適切かということが問題である。政府の関与については、米国型と北欧型の折衷にするべきだという意見もある（伊藤・園田（1994））。まず、高齢者住宅を福祉と連携させるには、全体のデザインをどうするべきかを考えなければならない。医療とも連携した都市のシステムを考えることも可能である。さらに、政府の介入の程度と適切な国民の負担の度合い、官業と民業の棲み分けについても考えていきたい。公的な高齢者住宅や福祉施設の効率性の分析は、第二の課題の足がかりともなる。

第三に、介護保険制度の導入や在宅介護サービスの充実が高齢者の子供との同居率に与える影響についても、将来、定量的な分析が可能となろう。

参考文献

- 伊藤明子・園田真理子、「高齢時代を住まう」、建築資料研究社、1994年。
大竹文雄、「戦略的遺産動機と住宅需要」、『住宅土地経済』、第5号、1992年。
建設省住宅局、「民間賃貸住宅契約実態調査」、1992年。
建設省住宅局、「住宅需要実態調査」、1998年。
高齢者住宅財団、「高齢社会の住まいと福祉データブック」、風土社、1998年。
国立社会保障・人口問題研究所、「日本の将来推計人口」、1997年。
総務庁、「住宅統計調査報告」、1993年、1998年。
総務庁、「高齢者の住宅と生活環境に関する調査」、1995年。
園田真理子、「高齢者に関する住宅施策」、伊豆宏編、『変貌する住宅市場と住宅政策』、東洋経済新報社、1999年。
高山憲之・有田富美子、「貯蓄と資産形成；家計資産のマイクロデータ分析」第7章補論、岩波書店、1996年。
地方自治経営学会、「高齢者福祉の官民コストを比較」、旬刊福利厚生、1592号、1997年、5月28日。
東京都、「高齢者・障害者・外国人等の住宅市場実態調査」、1992年。
八田達夫、「どのような住宅補助政策ならば正当化できるか」、都市住宅学、11号、1995年8月。
McFadden, Daniel L., 'Problems of Housing the Elderly in the United States and Japan' in Noguchi Yukio and Wise, David A., ed., *Aging in the United States and Japan: Economic Trends*, NBER Conference Report Series, Univ. of Chicago Press, 1994.

（日本大学大学院助教授・本学経済学部非常勤講師）