

特集：高齢者の住まいとケアの展望

住宅政策からみた高齢者居住支援

谷山拓也

国土交通省 住宅局

Housing Policy to Support the Lives of the Elderly

Takuya TANIYAMA

Housing Bureau, Ministry of Land, Infrastructure and Transport

抄録

住宅政策においては、長らく、住宅政策3本柱と言われた公営住宅、公団住宅、住宅金融公庫により計画的な住宅供給を進め、住宅不足の解消や居住水準の改善等を行ってきた。住宅政策の課題が「量」の確保から住生活の「質」の向上へと転換する中、高齢社会の進展とともに、高齢者等の住宅確保に配慮を要する者に対する住宅セーフティネットの構築や福祉的視点を加えた対策を実施する必要性が指摘されている。このため、公共賃貸住宅の優先入居や高齢者向け民間賃貸住宅の普及により高齢者の居住の場の確保を図るとともに、住宅のバリアフリー化を推進している。

また、高齢者が生活する上での様々なサービスニーズに応えるため、近年は、公的賃貸住宅団地における福祉サービス拠点の確保や介護保険制度との連携にも力を入れている。

さらに、本年、高齢者の居住の安定確保に関する法律を改正し、国土交通大臣と厚生労働大臣が共同で高齢者の居住の安定確保のための基本方針を定めることとするとともに、都道府県知事が、住宅だけでなく老人ホームやデイサービス等の福祉サービス拠点の整備を含めた高齢者の居住の安定確保に関する計画を定めることができる枠組みを設けるなど、高齢社会の本格的な到来を前に、福祉政策との連携強化を進めている。

キーワード： 住宅政策、住宅セーフティネット、福祉的視点、高齢者の居住の安定確保に関する法律、基本方針

Abstract

In Japan, publicly-operated housing, the Japan Housing Corporation (now Urban Renaissance Agency) and Government Housing Loan Corporation (now Japan Housing Finance Agency) have been the three major housing policy measures. They have systematically promoted the supply of housing for a long time to alleviate the housing shortage and to improve residential living standards. In recent years, as the focus of housing policy has shifted from quantitative expansion to qualitative improvement of housing, follow-up actions are needed to respond to rapid demographic aging: to build a residential safety net for the elderly or people who require secure housing; and to operate these measures integrated with welfare policies. Therefore, the government has been securing stable housing for the elderly. It has been taking preferential measures to help the elderly rent publicly-operated housing, and has been promoting the supply of rental housing for the elderly by the private sector. It also has been promoting the development of barrier-free housing for the elderly.

Moreover, to meet various service needs for the elderly, the government has been making efforts to establish the center of welfare service in the publicly-operated housing complex, and to cooperate with the Long-Term Care Insurance System.

In addition, the Act for the Stable Living of the Elderly was revised this year. This revised act establishes a system to enable the Minister of Land, Infrastructure and Transport and the Minister of Health, Labour and Welfare to cooperatively decide the basic direction of policies to stabilize the lives of the elderly. It also provides for a system to enable the prefectural governors

〒100-8918 東京都千代田区霞が関2-1-3

2-1-3 kasumigaseki, Chiyoda-ku, Tokyo, 100-8918, Japan.

TEL : 03-5253-8111 (内39-564) 03-5253-8933

FAX : 03-5353-1630 E-mail : taniyama-t2dm@mlit.go.jp

to make plans to stabilize the lives of the elderly, including not only the supply of residences, but also the supply of welfare facilities such as nursing homes and daycare service centers. The coordination of housing policies with welfare policies have been strengthened, in response to the rapid aging of Japan's population.

keywords: publicly-operated housing, residential safety net, welfare policies, the Act of the State Living of the Elderly, basic direction of policies

I. はじめに

高齢者は増加を続けており、65歳以上の人は総人口の2割を超え、今後さらに急速にその割合が増加すると予測されている。また、高齢化の進行のみならず、同居指向の変化など伴い、高齢者の単身世帯をはじめとして高齢者のみの世帯が増加するものと見込まれている。

このため住宅政策においても、民間住宅市場を中心とする住宅対策に加え、住宅確保に配慮を要する者に対する住宅セーフティネットの構築、とりわけ著しいスピードで増加する高齢者に対して的確な対応を図るため、福祉的視点を加えた対策を実施する必要性が指摘されている。

II. 高齢者向け住宅政策の経緯と現状

1. これまでの住宅施策と近年の住宅政策の方向性

住宅政策においては、長らく、住宅建設計画とそれに基づき8期にわたり策定された住宅建設五カ年計画の下で、

住宅政策3本柱と言われた公営住宅、日本住宅公団（都市再生機構）、住宅金融公庫（住宅金融支援機構）による住宅及び住宅資金の直接供給によって計画的な住宅供給を進め、住宅不足の解消や居住水準の改善等に成果を上げてきた。

平成18（2006）年6月には、社会経済情勢の変化や居住ニーズの変化に対応して、住宅建設計画法に代わり住生活基本法が制定され、同年9月には今後十年間における目標や基本的な施策等を定めた住生活基本計画（全国計画）が閣議決定された。住生活基本計画においては、住宅の「量」を確保することから住生活の「質」の向上へと住宅政策を転換するとともに、「ストック重視」、「市場重視」、「福祉、まちづくり等関連する施策分野との連携」、「地域の実情を踏まえたきめ細かな対応」という四つの視点のもと、住宅の確保に特に配慮を必要とする者の居住の安定が確保されるよう、公的賃貸住宅のみならず民間賃貸住宅も含めた「住宅セーフティネット」の機能向上を目指すとの

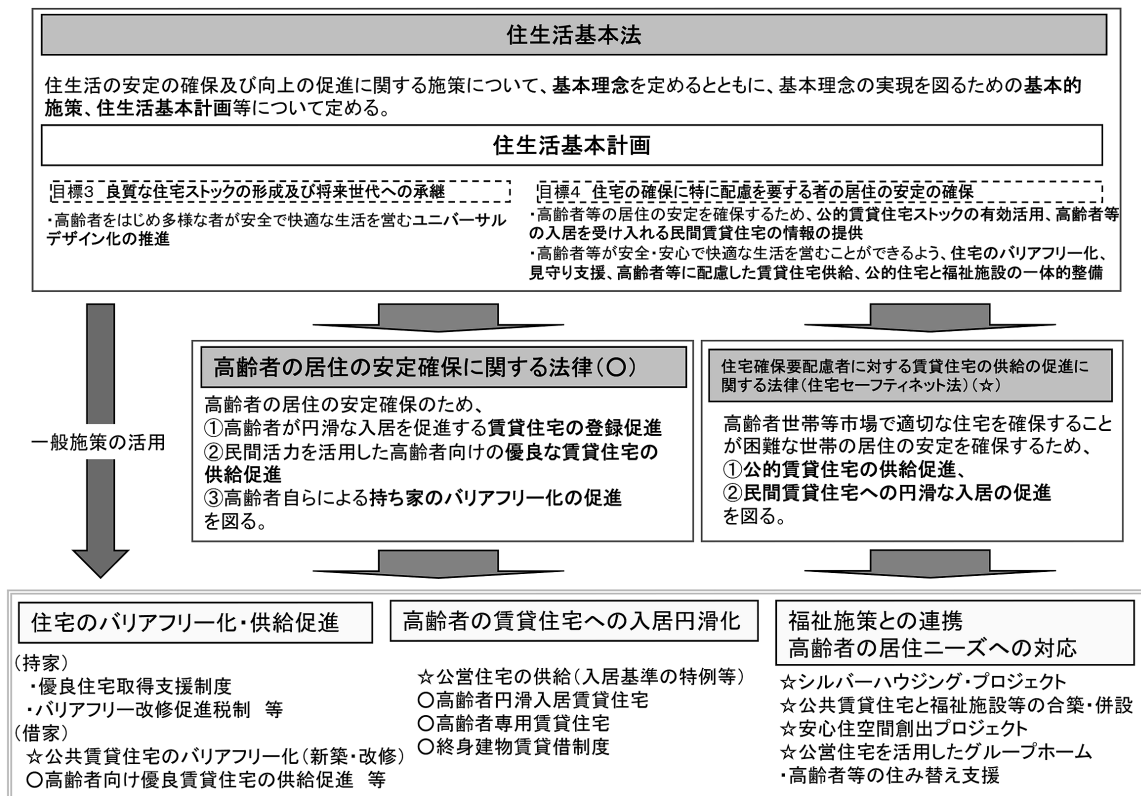


図1. 高齢者住宅に関する施策の概要

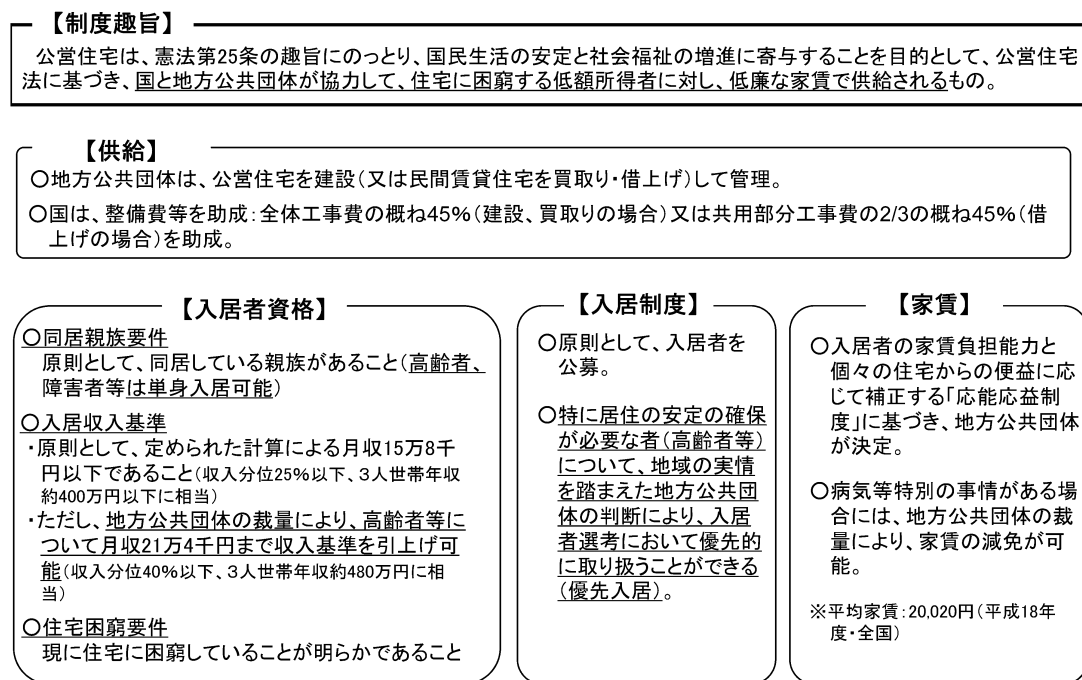


図2. 公営住宅制度と高齢者の入居要件

方向性が示された。

さらに、平成19(2007)年には、議員立法で、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律が制定され、高齢者、障害者等の住宅確保要配慮者に対する国や自治体等の責務が盛り込まれるなど、住宅セーフティネットを確保するための取り組みを強化することが求められているところである。

2. 住宅政策における高齢者向け施策の概要

現在、住宅政策においては高齢者向け施策として以下のような取り組みを行っている。

(1) 住まいの場の確保

1) 公共賃貸住宅における優先入居

公共賃貸住宅は地方公共団体、UR都市機構、地方住宅供給公社が供給する賃貸住宅の総称である。このうち最も数が多い地方公共団体が供給する公営住宅は、住宅に困窮する低所得者のための住宅であり、住宅政策におけるセーフティネットとして、現在約220万戸が管理されている。高齢者の世帯は、一般的に持家率が高いが、今後、高齢者の大幅な増加により、持家を持たない高齢者世帯の増加が見込まれており、フロー収入が高くない高齢者世帯の居住の安定を確保する視点も欠かせない。こうしたことから、公営住宅の入居世帯は原則として同居親族がいることを要件としているが、高齢者については単身入居も可とするなど、入居要件の緩和を行っている。

2) 高齢者向け民間賃貸住宅の確保

民間賃貸住宅は賃貸人と賃借人の契約によって入居が成

立するものであるが、賃貸住宅経営の実態把握アンケートによると、入居者の限定を行っている貸し手のうち、42.3%の大家が単身の高齢者の入居を不可とし、また、30.9%の大家が高齢者のみの世帯の入居を不可としており、高齢者は入居を敬遠されている傾向にある。この理由としては、体が弱くなったり病気になった場合の対応が難しいという理由が最も多く、その他貸し手の希望であったり、失火等住宅の安全管理面で問題がある、保証人がいない、高齢者にあった構造・設備の物件が少ない、家賃滞納の心配がある、入居が長期化する傾向がある、といった理由があげられている。

このような実態を踏まえ、平成13(2001)年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)が制定され、民間住宅市場において、高齢者の入居を拒否しない住宅の登録制度を設け、高齢者の住まいの場の確保を推進している。

この法律では、居室面積やバリアフリー等に関する一定の基準を満たし、都道府県知事の認定を受けて建設費補助や家賃補助を受けることができる高齢者向け優良賃貸住宅(高優賃)、高齢者の入居を拒まないものとして登録された高齢者円滑入居賃貸住宅(高円賃)、高円賃のうち専ら高齢者を賃借人とする高齢者専用賃貸住宅(高専賃)が位置づけられている。とりわけ高専賃は、平成18(2006)年度より一定の条件を満たす場合は介護保険法の特設施設入居者生活介護の指定を受け介護サービス事業所としても運営できるようになったこと、また、医療法の制度改正により平成19(2007)年5月からは医療法人も高専賃を運営することができるようになったことから、近年は医療・福祉関

係者からも注目され、参入が目立つようになってきている。現状では高専賃は登録に当たっての基準がないため、質や水準の確保という点では課題はあるが、高齢者向けの住宅の普及には寄与している。

(2) バリアフリー促進制度

住宅内では身体機能の低下した高齢者の事故が起りやすく、平成19(2007)年に、浴槽内で溺死した高齢者は3,162人、転倒・転落で死亡した高齢者は1,844人にのぼっており、これらの合計5,006人は、高齢者の交通事故死者数2,727人(同年)より多い。また、死亡には至らない事故も多数発生している。

こうした事故を減少させるため、住宅のバリアフリー化の促進により、高齢者が安全に生活できるようにすること、介助を容易にすることを目指している。

住生活基本計画(全国計画)においては、高齢者の居住する住宅について、一定のバリアフリー化(「手すり設置(2カ所以上)」又は「段差のない屋内」のいずれかを実施)がなされた住宅ストックの比率を平成27(2015)年には75%(平成15(2003)年には29%)に引き上げるとともに、高度のバリアフリー化(「手すり設置(2カ所以上)」「段差のない屋内」及び「車いすが通行可能な廊下等の幅」の3点すべてを実施)がなされた住宅ストックの比率を平成27年には25%(平成15年には6.7%)に引き上げることを目標にしている。

住宅のバリアフリー化を進めるため、平成3(1991)年度からは新築の公共賃貸住宅においてはバリアフリーを標準化するとともに、設計指針の制定、性能表示制度の整備、融資制度による誘導等の施策を講じてきた。また、既存住宅についても、高齢者が生存中の返済を利子相当額に抑える死亡時一括償還方法による住宅改良資金の貸付けとそれに対する債務保証制度等の施策が講じられている。

(3) サービスの充実

1) シルバーハウジング・プロジェクト

昭和62年度からは、住宅施策と福祉施策が連携して、バリアフリー化された公営住宅等と、ライフサポートアドバイザー(LSA)による生活相談、緊急時対応等の生活支援サービスを提供するシルバーハウジング・プロジェクトを実施している。シルバーハウジングは、平成20年度までに858団地で22,985戸供給されている。

所得の低い高齢者の住まいの場として公営住宅等に期待される面は大きく、また、高齢者単身、高齢者夫婦世帯では様々な支援サービスのニーズが高いことを考えると、シルバーハウジングに対するニーズは今後より高まってくると思われる。したがって、自治体レベルでも住宅施策と福祉施策が連携し、こうしたニーズに応えるような取り組みが積極的に行われるよう期待しているところである。

2) 安心住空間創出プロジェクト

シルバーハウジングは、住居とLSAによる生活相談等のサービスが一体となって提供されるものであるが、高齢者が安心して住み続けられるようにするためには、一体提供という形によらずとも、住居というハードと、見守り・食事・医療・介護等のソフトの安心が身近に得られる環境を整備することが必要である。

特に、昭和30年代、40年代に開発されたニュータウン等においては、当時入居した世代が一斉に退職し高齢化することが予測されている一方、そうした地域では高齢者向けの住宅や介護等の福祉サービス拠点が大幅に不足することが懸念されているところである。

このため、平成14(2002)年度からは、100戸以上の公営住宅を建て替える際、公営住宅整備に対する助成に当たって福祉施設等を併設させることを原則としている。さらに、平成20(2008)年度からは、厚生労働省との連携をより強化し、公的賃貸住宅団地のストックを活用してサービス拠点を確保する「安心住空間創出プロジェクト」を推進している。

安心住空間創出プロジェクトでは、住戸内や屋外空間、移動経路のバリアフリー化を推進するとともに、住棟の建て替えや集約化によって生じた敷地を活用した高齢者向けの賃貸住宅や特別養護老人ホーム等の福祉施設の設置、団地内の空き店舗や空き施設を活用した福祉サービス拠点の設置等を推進することとしている。

国土交通省では、地域住宅交付金、住宅市街地総合整備事業等によるバリアフリー化等への支援、UR都市機構では、既存店舗施設を福祉サービス拠点として活用する場合に賃料を5割減額する等の支援策が講じられている。

一方、厚生労働省においては、高齢者をはじめ、障害者の自立生活、地域の子育てを支援するため、地域介護・福祉空間整備等交付金、社会福祉施設等施設整備費補助金、次世代育成支援対策施設整備交付金等により福祉サービス拠点の整備を支援しているところである。

3) 介護保険制度における連携

既に述べたとおり、介護が必要になっても介護を受けながら住み続けられる環境を整備するため、平成18年度より、高齢者の居住の安定確保に関する法律で規定されている高齢者専用賃貸住宅(高専賃)のうち一定の基準を満たすもの(適合高齢者専用賃貸住宅)についても、介護保険サービスの特定施設入居者生活介護の対象施設とされるようになった。

一方、特定施設の指定を受けた介護付きの高齢者専用賃貸住宅は、ビジネスモデルが確立していないことや、第三期介護保険事業計画期間から特定施設にも適用された、いわゆる総量規制の影響もあり、まだまだ普及していない状況である。しかしながら、今後は家族等の介護を受けることが困難な単身高齢者や高齢者夫婦世帯が増加すること、また、施設だけではそうした高齢者のニーズを受け止める

高齢者の居住の安定確保に関する法律の一部を改正する法律

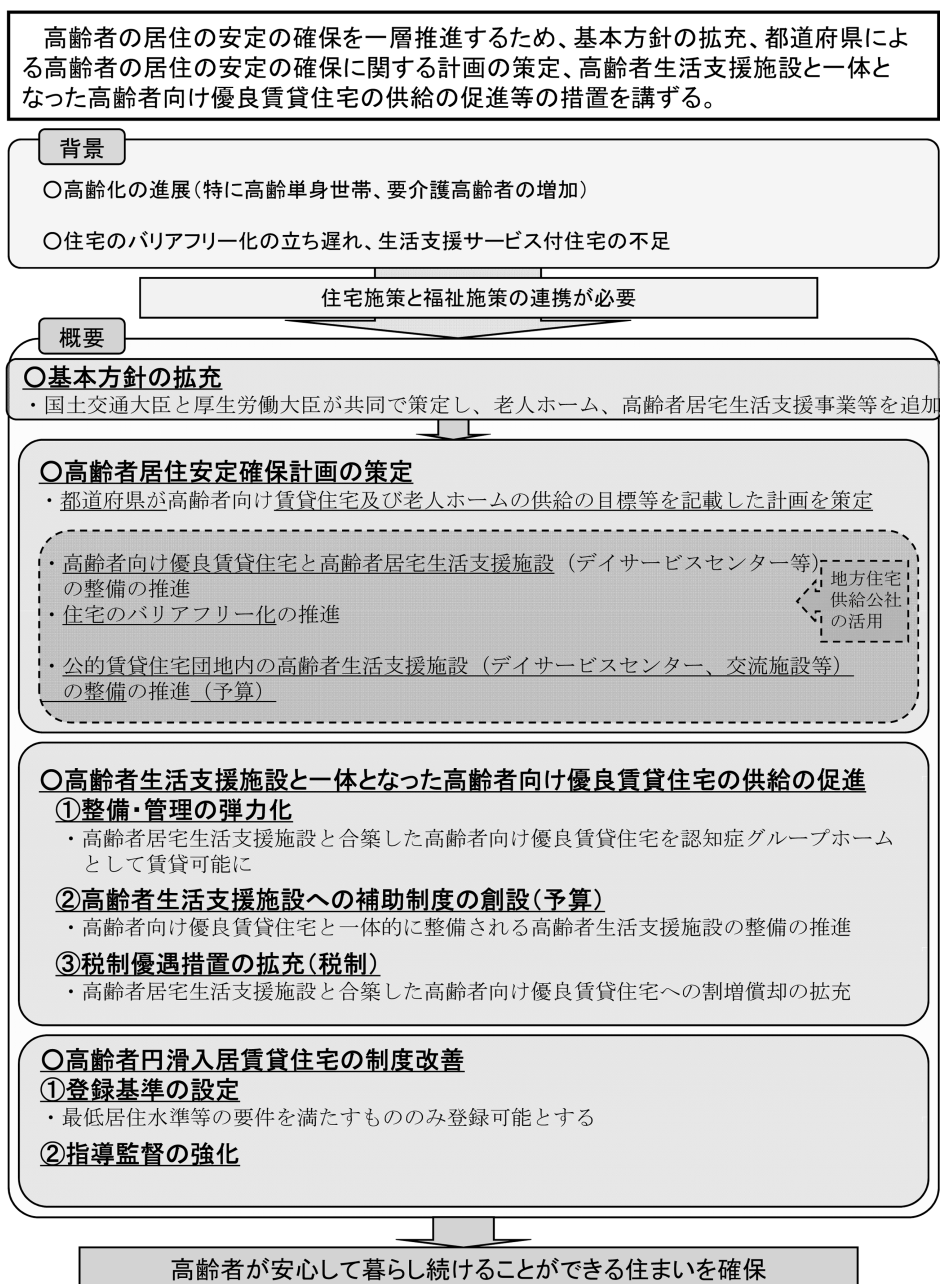


図 3. 高齢者住まい法の改正概要

ことに限界があることを考えると、介護サービスを受けられる住宅が担うべき部分は必然的に大きくならざるを得ない。したがって、高齢社会のニーズに応える一つの形として、今後ともこうしたサービスの充実を図ることが必要である。

Ⅲ. 高齢者居住支援のためのさらなる取り組み

1. 高齢者住まい法の改正

平成21（2009）年1月に、社会資本整備審議会から「高

齢者が安心して暮らし続けることができる住宅政策のあり方について」答申が出され、高齢者住宅施策の取り組みの方向として、①在宅で暮らし続けたいという高齢者の意思を尊重する社会の実現、②高齢者が安心して暮らし続けることができる住まいの実現、③高齢者が安心して住まいを選べる市場の整備、④住宅施策と福祉施策の一体的かつ計画的な推進、⑤地域の状況に対応したきめ細かな施策展開、という方向性が示された。

これを踏まえて、2009年通常国会において高齢者の居住

の安定確保に関する法律（高齢者住まい法）の一部を改正する法律案が提出され、5月20日に公布された。

改正法は、従来国土交通省の所管法律であった同法を厚生労働省との共管とし、国土交通大臣と厚生労働大臣が共同で高齢者の居住の安定確保のための基本方針を定めるとともに、都道府県知事が、住宅だけでなく老人ホームやデイサービス等の福祉サービス拠点の整備を含めた高齢者の居住の安定確保に関する計画を定める枠組みが設けられている。また、高優賃制度について、デイサービス等の福祉施設と合築したものについては、当該福祉施設を管理する社会福祉法人等に対して高優賃を認知症高齢者グループホームとして賃貸することを可能とするなど制度の弾力化を図っている。また、従来登録に当たっての基準がないために玉石混淆と言われていた高専賃を含む高円賃について、住宅として最低限の居住水準を満たし適切に管理が行われることを担保するため、住戸の面積、設備、管理に係る登録基準を設けるとともに、必要な場合には都道府県知事が報告徴収を行うことを可能とするなど、指導監督権限を強化し質の確保を図ることとしている。

法律は、高円賃の登録基準、指導監督に関する部分以外は公布後3月以内に、高円賃に関する部分は1年以内に施行されることとなっている。現在登録されている高円賃、高専賃については、施行後の登録要件を満たすことを証明して申請しなければ登録自体が失効することになる（ただし、現在入居している高円賃の入居者の家賃債務保証契約は継続できる。）。

2. 予算における対応

高齢者住まい法の改正とともに、予算面でも高齢者が安

心して居住できる環境の整備を推進するため、平成21年度予算では、高齢者居住安定化緊急促進事業の創設、高齢者居住安定化モデル事業の創設（ともに5年間の時限措置）等が行われている。

高齢者居住安定化緊急促進事業は、高優賃又は公的賃貸住宅団地と併せて建設されるデイサービスセンターや高齢者交流施設等の高齢者生活支援施設の建設工事費について、地方負担に関わらず国が直接補助することによりその整備を促進するものである。

高齢者居住安定化モデル事業では、ひとり暮らしや介護が必要な高齢者の在宅生活を支援するモデル的な取り組み等を公募し、補助を行うこととしている。

また、税制改正においては、持家のバリアフリー改修について、銀行から借入れを行わない場合も対象にする投資型の創設、高齢者生活支援施設と一体的に整備される高優賃に対する割増償却の拡充などが盛り込まれている。

IV. おわりに

これまで述べてきたように、住宅政策はこれまで高齢者向けの住宅の確保、バリアフリー化の促進というハード面を中心に高齢者居住支援策を講じてきたが、本格的な高齢社会の到来を控え、住宅で提供される福祉サービス等の充実へ向けて、福祉政策との連携強化に積極的に取り組んでおり、その一つの成果として今般の高齢者住まい法の改正に繋がっている。今後とも国において住宅政策と福祉施策の連携を強化することはもちろんのことであるが、それぞれの地域が抱える高齢者居住の課題に対し、創意工夫を活かした積極的な取り組みが行われることにも期待したい。