

市民がつくる住まいのセーフティネット

もうひとつの住まい方推進フォーラム第1部

「住まいのニーズ変化と政策課題」



<報告者>

- ・千田 透（厚生労働省老健局総務課長補佐）
- ・小林秀樹（千葉大学教授、もうひとつの住まい方 推進協議会代表幹事）
- ・小川泰子（いきいき福祉専務理事、ラポール藤沢施設長）

1. 千田透

「これからの住まい方と住み家とは」

住まいあるいは住み家の問題は建物としての住まいだけでなく、そこで生活するという生活者主体で考えなくてはならない。生活者の視点でこれからの住まい方を考えた時に、高齢者が今の住宅・コミュニティ政策で安心して生活ができるのか不安が大きい。これからの住まいについて、高齢社会の状況と施策などの資料をもとに考えてみたい。

■人口減少と高齢化の加速

日本の人口は2004年の1億2779万人をピークに減り始め、2007年では1億2777万人である。そのうち高齢者は2746万人。15～64歳の生産人口は8302万人。2030年には総人口は1億1522万人になって、07年より1250万人減少する。高齢者は3667万人、高齢化率は31.9%に達する。そのうち65～74歳が1401万人で07年よりやや減少するが、75歳以上は2266万人となり、07年より996万人も増え、5人に1人が75歳以上になると推計されている。一方、生産人口は6740万人と07年より1562万人、2割近く減少する。

■グローバル化と格差の拡大

90年代の構造改革において、派遣労働法の再三の改正により、終身雇用制が変化し非正規雇用が促進された。それによって人件費と社会保険料・雇用保険料が削減され、企業業績が好転し、株主への配当や金融機関役員の年俸は倍増した。しかし、リーマンショックで株価が下落、公的資金を注入する事態となった。

また、所得税の最高税率は昭和50年代の75%から、現在は40%まで削減されている。金持ちが税金をあまり払わず、会社の福利厚生制度が縮減し、賃金が抑制されるなどの所得再分配機能が脆弱化したことで、非正規雇用が増え、格差が広がった。所得再分配機能がしっかりしないと社会が成り立たないことは社会学的にも証明されている。私は2008年暮れの日比谷公園の派遣村を担当したが、非正規雇用者は景気の調整弁となり派遣切りが安易に行われる。失業者が増大し完全失業率は5.7%、有効求人倍数0.43人（2009年7月）と過去最低のレベルだ。

■新たな貧困層の出現

年収200万円以下層の給与所得労働者は2006年で1023万人（全給与所得者の22%）。相対的貧困率（2007年可処分所得の中央値2分の1以下、年間所得114万円未満）が15.7%に及ぶ。貯蓄ゼロ世帯が2008年に全世帯の22%。年間収入が低いほど無貯蓄世帯比率が高い。また、生活保護受給者は2009年3月で115万世帯、9月には126万世帯と過去最高。その半分が高齢者世帯である。

日本はG7のなかでアメリカに次ぐ貧困率で、貧困が貧困を生む負の連鎖に陥っている。多重債務者230万人、保険証のない子供の増加、低所得で結婚できない非正規雇用者（25～35歳男性の結婚成率は12%で正規雇用者の半分）の増加、自殺者は10年以上連続で3万人を超す。富裕層と貧困層の格差が広がり、ワーキングプア、ネットカフェ難民の出現など新たな貧困層が生まれてきている。

■一人暮らし高齢者の増加

2005年の単独世帯は高齢者世帯（世帯主が65歳以上）のうちの28.6%、2030年には37.7%になる（図1）。埼玉県和光市では、高齢者のうち単独世帯は40%を占める。しかも、単独世帯の住まいは普通の一般世帯に対して民間賃貸アパートが3倍、賃貸の公社公団が2倍、公営住宅住まいが約2倍と、持ち家に住む人が少ない。これは東京周辺の郊外に見られる傾向であろう。

図1 高齢者の世帯形態の推移と推計

（万世帯）

	2005 年	2010 年	2015 年	2020 年	2030 年
一般世帯	4 9 0 6	5 0 2 9	5 0 6 0	5 0 4 4	4 8 8 0
うち高齢者世帯	1 3 5 5	1 5 6 8	1 8 0 3	1 8 9 9	1 9 0 3
高齢者世帯の単独 （比率）	3 8 7 （28.6%）	4 6 6 （29.7%）	5 6 2 （31.2%）	6 3 1 （33.2%）	7 1 7 （37.7%）
高齢者世帯の夫婦 のみ（比率）	4 6 5 （34.3%）	5 3 4 （34.1%）	5 9 9 （33.2%）	6 1 4 （32.3%）	5 6 9 （29.9%）

（出典）実績値：国勢調査／推測値：日本の世帯数の将来推計平成20年3月推計（国立社会保障・人口問題研究所）

■都市部の急速な高齢化

2005年から2015年の推計で、高齢者増加率のトップは埼玉県、2位千葉県、3位に神奈川県と東京隣接県が上位を占める。東京都は増加率こそ7位だが、高齢者人口数316万人、増加数は83万人と絶対数の大きさでは全国トップである。

	2005 年の高 齢者人口（万 人）	2015 年高齢 者人口（万 人）	増加数	増加率	全国 順位
埼玉県	1 1 6	1 7 9	6 3	55%	1
千葉県	1 0 6	1 6 0	5 3	50%	2
神奈川県	1 4 9	2 1 8	7 0	47%	3
愛知県	1 2 5	1 7 7	5 2	42%	4
大阪府	1 6 5	2 3 2	6 8	41%	5
東京都	2 3 3	3 1 6	8 3	36%	7

（出典）都道府県別将来推計人口

平成 19 年 5 月推計（国立社会保障・人口問題研究所）

■2015年の高齢社会像

○高齢者人口の「ピーク前夜」

2015年には団塊世代が前期高齢者（65～74歳）に到達し、その10年後（2025年）には高齢者人口がピーク（約3500万人）を迎える。

○認知症高齢者250万人へ

現在の約150万人から2015年には250万人になると推計される。

○高齢者多死時代へ

現在年間約100万人の年間死亡者数は今後急増し、2015年には約40%増の約140万人、2025年には約160万人に達する。

○高齢者の一人暮らしが570万世帯へ

2015年には高齢世帯は約1700万世帯に増加し、そのうち一人暮らし世帯は約570万世帯（約33%）に達する。

○今後急速に高齢化するのは都市部

首都圏など都市部では、和光市のように全国レベルよりもさらに急速に高齢化が進み、住まいの問題を含め、高齢化問題は従来と様相が異なってくる。

■高齢者の住まいへの対策

都市部の大規模集合住宅、都市郊外部などの急速な高齢化に対し、介護3施設（特別養護老人ホーム、老人保健施設、療養型医療施設）だけでは量的に支えきれない。全高齢者における介護施設、高齢者住宅などの定員数の割合を見ると、日本は介護保険3施設が3.5%で、デンマークの2.5%より多いといわれる。しかし一方で、ケア付き高齢者住宅等は0.9%と、欧米諸国と比べ遅れている。

次の図は、厚労省と国交省が共同で行う「公的賃貸住宅団地を活用した安心住空間創出イメージ」で、一部大規模な団地でモデル的に取り組んでいる。集合住宅の1階や2階にデイサービスや訪問介護、在宅医療、訪問看護、小規模多機能、グループホーム、あるいはフィットネスクラブを入れるなど生活を支えるシステムをコミュニティの中に作る必要がある。これによって、施設に入ることを遅らせ、一人でも地域で最後まで暮らせるようにできると考えている。安心安全で、自分らしい生活が送れるならば、この地で最後まで生きていこうと考える人が増えて、この場所を大切にしようという思いが広がれば、コミュニティ活性化の原動力になるのではないかな。

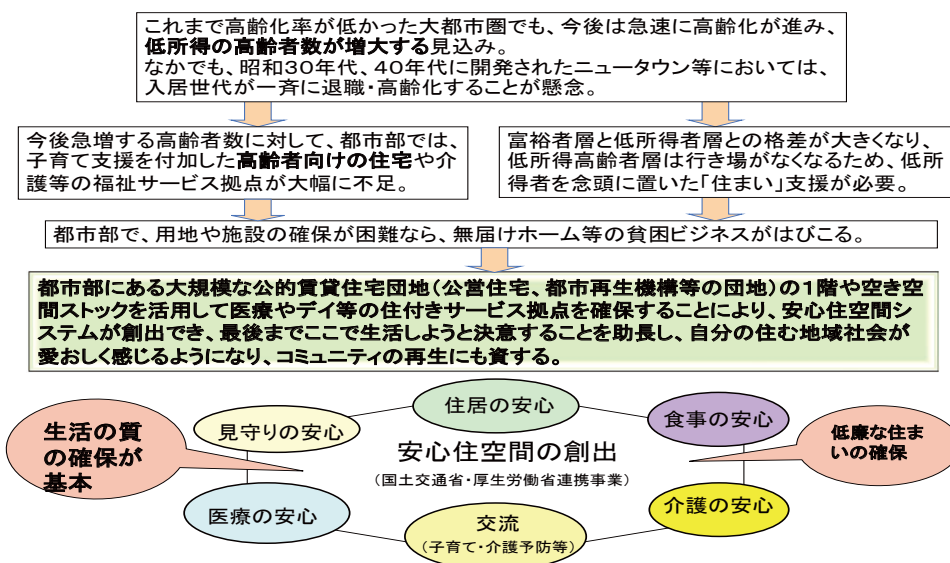
■施設を住まいとし、安心住空間を創出

高齢者になると自立していても、住まいの保障、バリアフリー化など住宅サービスを基盤にして、各種の生活支援サービスが必要になってくる。その上に要支援・要介護になれば介護サービスが加わる。

介護保険サービスには在宅を対象にした、訪問系、通所系、短期滞在、居住系サービスがあり、介護老人福祉施設、介護老人保健施設などを対象にした入所系サービスが体系化されている。これに対し、高齢者がそれぞれの状況によって暮らしやすいところに居住するのであれば、それは施設であっても住まいとして考えてもいいのではないかな。集合住宅や施設を住まいとして整理し、介護保険等のサービスを活用していくことが必要と思う。

高齢者向け住宅や福祉サービスの拠点が大幅に不足するなかで、今後、急増する低所得高齢者の住まいの支援が課題となる。生活の質の確保を基本として安心居住空間の創出を通して低廉な住まいを確保することが必要になる。それによって自分の住むこの地域を愛おしく感じ、コミュニティを大切に思うようになるのではないかなと思う。

都市部における安心住空間の創出



2. 小林秀樹

「住まいのニーズ変化と住宅政策」

■日本の住宅政策

戦後の住宅難に対し、住宅公団・金融公庫・公営住宅の3本柱で住宅の量、戸数を確保することが目標とされた。1970年代に入って住宅数が世帯数を上回り、量の確保から、床面積の拡大、耐震、バリアフリーなど質を高める時代へと転換していった。現在は人口減少と高齢化という大きな社会状況の変化に対して立地再編が次のテーマだと考える。住宅の数は満たしている、質もそこそこに確保されているが、問題は適切な場所に住めていないことである。郊外の持ち家に住む高齢者が一人になって買い物など生活に不便を

感じている。街なかに住んだほうがいいのだが、街なかへの住み替えがうまくいかないという課題である。全体としてはフローからストックの時代で、そのなかで立地再編が新たな課題になっている。

■安心居住と立地再編

持続可能な住宅地のあり方を整理してみる。横軸に車を利用する郊外地と歩いて暮らせる中心地、縦軸に多様な家族と職住近接の昔ながらの街とサラリーマンが新しく住み始めたニュータウンなどの新興地をとると、以下のように4つの居住像が考えられる。

・集落居住：伝統的な居住形態で郊外にあるため、自家用車に依存する傾向がある。また、子供らとの同居と仕事が近くに存在する。最も持続可能で、安心な居住を実現できる。

・市街地居住：近くに病院や商店がある歩いて暮らせる昔ながらの街だが、郊外に大型ショッピングセンターが進出するなど、大都市部を除き、街なかの衰退が進んでいる。

・田園居住：アメリカの郊外に近い形態で、緑豊かな環境に生活するが、老後になったら気軽に転居する住み方。

・新拠点居住：ニュータウンなどサラリーマン核家族が多く住む新興住宅地で歩いても暮らせる街。生活を支援するさまざまな福祉サービスが整う条件になれば、老後まで安心して暮らせる。これはまだできていない。

■郊外の新拠点居住

今ある郊外のニュータウンや新興住宅地では、高齢者や子育て世帯を支える福祉拠点や配食、見守りなどの生活支援サービスを充実させて老後まで安心して暮らせる街にする新拠点居住が大きな課題になっている。これには、市民・NPOなど事業者・行政の協働が重要となる。

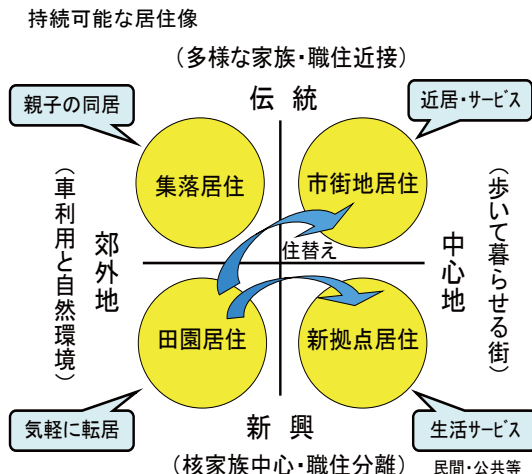
新拠点居住の理念は国の公的賃貸住宅団地を活用した安心住空間創出プロジェクトと共通している。このプロジェクトは小規模多機能型居宅サービスを想定していて、各地で検討されているが、多くの場合、小規模多機能型は経営が困難で、経営者がでてこないという課題がある。異種の施設を複合化すると経営が成り立つといわれるが、その場合は事務所を2つもたなくてはならないといった指導がきたりする。本来は1つでいいはずで複合化に対する設置基準がうまくできていないという縦割りの弊害がある。また、古い空き家を利用するときには100%の耐震を要求される。これも100%でなくても十分に耐えられるので、このあたりの規制緩和が課題である。

■単身者の団地居住支援

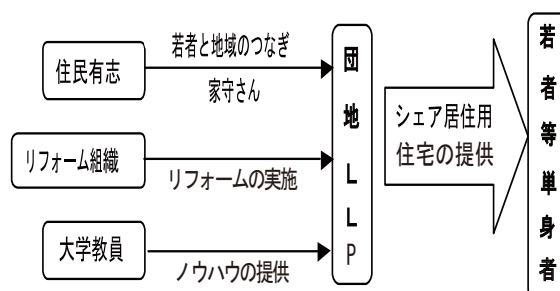
団地居住にはいろいろな試みがある。その1例をあげると、われわれの研究室が取り組んでいるシェアハウス。3LDKの空室を借り上げて3人で住むので、1人の家賃が3分の1で済む。借りるのは有限責任事業組合（LLP）。3人が直接借りると、1人が出ていくと3人とも出て行かなくてはならない。3人同時入居、同時退居では継続できないので、サブリース組織の介入が必要になる。このLLPには団地住民にも入ってもらい、入居の若者を団地の祭りに参加させたりして団地の活性化につなげたり、他の団地住民と知り合うことでトラブルを避けることもできる。

■市街地居住の再生

衰退する中心市街地の活性化に対する有効な戦略は、街なかに住宅を増やすことだ。高齢者住宅を街なかにつくり、郊外の一戸建てからの転居を進める。実際には土



単身者による団地居住を支援する非営利組織の例



地活用もからむので駐車場経営に優る住宅供給の仕組みが必要になる。われわれが開発してきた土地を定期借地して自由設計で集合住宅をつくる「つくば方式」では、今までのマンションではできない車いす対応のマンションもつくれる。街なかに福祉サービス、生活支援サービスがついた魅力的な住まい、集合住宅ができれば、郊外から住み替える高齢者の受け皿になる。今は受け皿がないのでどこにも行き場がなく、不安が募っている。

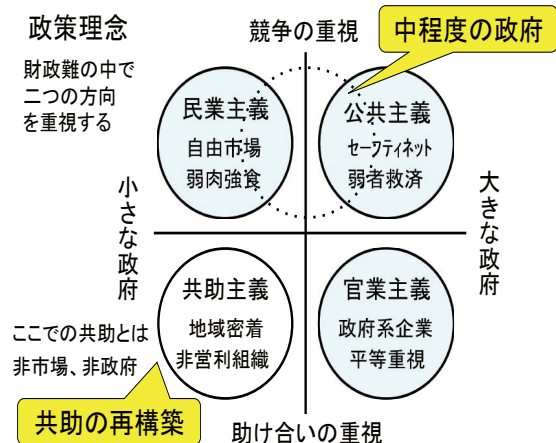
■セーフティネットと公営住宅

これまでの話は主に中所得者を対象にしたものだが、次に貧困層、低所得者のセーフティネットの問題である。1951年に公営住宅法をつくるときに、建設省系と厚生省系からそれぞれ提案が出された。建設省系の提案は同潤会アパート系のコンクリートのアパートづくりで都市の不燃化と先導的な住宅づくり。厚生省系はまさに低所得向け福祉住宅が目的で、両者の目的は相矛盾しているのだが、合体して法律ができた。福祉と先導役の矛盾は高度成長期には民間の住宅の質が高まり、自然と蔽い隠されてきた。しかし、次第に矛盾が露呈してきて、低所得者向けなのに、なぜあんなにいいものを建てるのかという批判が高まり、ついに1996年の法改正で公営住宅は福祉住宅に限定することになった。

福祉住宅に転換したが、これもいま大きな課題を抱えている。国も自治体も資金がなくなり、公営住宅を増やせなくなっている。一方で、社会状況の変化で公営住宅を求める人が増えている。そのギャップが余りにも大きい。それに対し、公営住宅を生活保護の家賃補助と一本化し、たくさんある空き室から自由に選べるようにする考え方がある。一方で直接供給もいづらか残し、定期借家にして期限付き住宅、緊急避難的な住宅にするという考え方がある。

■政策のあり方—共助主義の追求

政策の在り方を大きく分けて二つの軸で説明することができる(図)。横軸は、大きな政府(税金をたくさん使う、規制がたくさんある)と小さな政府(税金は少なくして済む、規制は緩和)。縦軸は、競争の重視(市場メカニズムを重視する社会)と助け合いの重視(互助や共助を重視する社会)。



今までは、右下の官業主義で政府とURなど政府系企業で住宅を供給する。これは中小企業の活性には一定の意味もあったが、談合とか既得権保護とかで批判され左上の民業主義にいく。いわゆる競争重視、弱肉強食、規制緩和の新自由主義だが、これも格差拡大などで反省すると右上の公共主義になる。これは市場を重視しつつセーフティネットとしてお金をかけて公共住宅を供給することになるが、財政難のなかで実現ができない。そこで中程度の政府を目指す考え方が出てくるが、これはきわめて中途半端に終わると私は考えている。

今後必要になるのは左下の共助主義だ。これを追求しない限り解決はない。これは市場主義でも、政府依存で

もない。政府は規制緩和を進めてNPOが自由に活動できるようにすることで、問題を効率よく安上がり

■公営住宅(住宅セーフティネット)が目指す方向

方向は2つある。1つは、先導役と福祉機能の両立の時代は終り、福祉機能(生活保護との連携または一本化、公営の定期借家化など)に絞りつつ、同時に地域課題(中心市街地居住、過疎対策、地場産業対策、団地再生、マンション建替え、都市開発など)に対応する。福祉機能と、地域課題を両立させつつ制度を分離していく。

2つめは、新しい公共住宅像を追求(民間非営利組織が担う)し、モノからヒト(またはNPO)への支援に転換する。政府が補助をして公共住宅とするのではなく、住宅セーフティネットを担うNPOなどの組織を支援する。私は、NPOが今後の公共住宅を担う必要があると思っています。これまで住宅の質を高める必要があると考えていたが、それではどうしても数が不足する。最近、ルームシェアや民家、

賃貸アパートにもさまざまな人が安く住む状況がある。住む人が選択できて、生活の質が高ければ、創意工夫を最大限に生かしながら、住宅の量を確保する方向へ見直していくべきだと思う。

3. 小川泰子

「家族依存から福祉コミュニティづくりへ」

■介護保険制度と「住まい」

特養の施設長として感じているのは、介護保険制度のなかで住まいの問題はハードなのか、暮らし方としてのソフトなのか判然としない。介護保険制度の「住まい」は、まだ施設管理から脱皮できていない。スウェーデンでは高齢化率が10%を超えたとき施設の量産に走ったが、その後、施設も個人の住宅も公共財として考え、施設から住まいへの転換を図った。

この大会の第1回で実行委員長を務めたが、そのときに、住まいは人の暮らしを本位とし、地域で共に生きる人たちが、行政依存、家族依存でもなく、共に助け合う社会の力で、市民自らの手でその人の生き方にあった住まいをつくるという問題意識をもって、参加型の福祉と住まい方、福祉コミュニティの形成を提起した。5回目を迎えて思うのは施設を住まいにしていこうと併せて、家族依存の福祉から福祉コミュニティづくりへ移行する必要があるということだ。つまり、これまでの「自分で生きる」「自分たちで生きる」から、「コミュニティで生きる」ということを進め、分断されてきた人々の暮らしをつながなければならない。

例えば、私は働く両親の元で育った鍵っ子で、母が仕事から帰ってくるまで一人で過ごさなければならなかったが、近所の方が夕食に誘ってくれた。近所で夕食をとった記憶の方が多く、それは嫌ではなく、とても楽しいことだった。今の子ども達は、そうした親以外のところで心豊かに安心して育てられる地域社会を持っているだろうか。保育園の延長保育の問題などを、大人の都合で片付けるのではなく、延長保育をするくらいなら、おばちゃんのところじゃい、という関係をもう一度構築しなければ、ノーマライゼーションは進まないと思う。

■社会保障制度は維持できる？

社会保障制度を誰が担うのかという問題がある。今後働く人が少なくなり、社会保障費を払う人が減っていく。就労についてもっと真剣に考えなければいけない。今の日本は、教育をまともに受けられない国になりつつある。学校に行きたくても親が失業しているので行くことができない子どもがどんどん増えている。私の法人には、中学を出たら働きたい、または、高校を出て大学に行きたいが、まずは働いて大学に行くお金を自分で稼ぎたい、という人が訪れてくる。しかし、中学や高校を出て働ける環境に日本はなっていない。まして中学を出て働くことは、悲惨な仕事へ流れる現実がある。働きたい人が働ける環境をどう作っていくのか、これがコミュニティワークとしてのワーカーズ・コレクティブの活動にとって非常に重要な運動になると思う。

次に、「地域社会の資源を活用して創る」という課題がある。市民の福祉力は生活福祉の価値を実現するという原点にもう一度立ちたい。制度に文句を言う前に、自分達の地域社会にある資源を活用して進める。その時に重要なのは、一緒に行動するNPO同士が足を引っ張り合うことはやめることだ。他者の失敗をどうしたら解決できるのかという、NPO同士の共助が必要となる。

私は横浜で、環境問題と福祉をつなげる活動をしているが、福祉も環境もNPO同士の横の連携が弱い。各NPOの自己主張が強く、手と手をつないで線となれば、そこから面に展開できるのに、個の活動で終わってしまっている活動が多い。これは、NPOの課題として非常に大きいと思う。

■ラポールグループが挑戦する住まい方事業

ラポールグループは、様々な住まいの提案をしてきた。その中でも、あえて特別養護老人ホームの運営に取り組んだのは、特養を一つの住まいとしたいという思いからだ。しかし、たまゆらの無届け有料老人ホームの問題のように、都市のまちなかで建てる時はスプリンクラーの設置が必要になるなどコストが高くなり、やはり限界がある。そこで、地域のアパートや市営住宅の空き室を活用して「サポートハウス」

を作った。なるべく地域にある資源を使い、24時間365日のセーフティネットを、株式会社や公的なものにゆだねるのではなく、住民で見守っている形でつくりたい。そのためには、市民のマネジメント力を高めることが必要になる。

4. 討論

■規制緩和

小川；地方分権推進の施策で、特養の建設を促進するために市町村による特養の面積基準の緩和があがっているが、「質より量でいいのか」という問題がある。規制緩和についてどのように考えるか 千田；基準緩和については、地域社会で自分がどう住まうかという視点で考えることである。基本的人権が尊重されているか、地域社会がチェックできる仕組みが担保されているか。国の基準では特養のユニット型は最低面積が10㎡、低所得者用の無料低額宿泊所が国の基準で3.3㎡以上。これで緩和したらどうなるのか、基本的人権という点では問題といえる。都が12月10日に発表した高齢者住宅の設置基準案は7.4㎡。民間の高優良の基準は基本的に18～20㎡で2K、風呂、トイレ付きだ。こうした基準で良しとするのか議論しないといけない。

小林；規制緩和には、都市計画分野の大型ショッピングセンターの規制など緩和してはいけないものと、緩和する必要があるものがあって、個人に属する部分などは国から口出ししてほしくないで、緩和してもいい。日本全体が貧しいときは一定の目標基準を決めて規制して底上げしていく必要があったが、そうした状況でなくなったら、個人が選択できるようにする。一部の貧困ビジネスの問題は個人を画一的に押し込めて選択できないようにしていることだ。

小川；一方で、たまゆらの問題が起きてから、地域の空き家などを使ったサポートハウスに対し、行政から有料老人ホームにしろといわれる。施設を住まいにしていくには、施設管理という規制の問題から脱皮しないといけない。その前提として住宅と福祉の合体が課題だと考えている。規制緩和というなら地域の諸資源活用の規制をはずしてほしい。

■子育て支援と住まい

小川；仕事がなくなること、住まいが貧しくなる状況になっている。それについて、3つの課題がある。①最後は個人の選択権が必要。国から地方行政への分権だけでなく、議会の権限、決定権を高める。特養の基準自由化について、人権の視点からどう考えるか。②住宅政策の3本柱について、高齢者住宅は高齢化して労働力が衰えていく人の住宅で、若い世代の住まい、子育てや子どもが多い世帯の住宅問題がある。子どもの貧困がじわじわ広がっている。子どもが安心して育つ住宅が必要。③低所得者の住宅確保の問題の3つである。ワーキングプアを考えるとやはり、仕事に就く能力を付ける教育、働きたい人が働ける環境づくりが必要だと思う。

千田；子育て支援と住宅政策は、縦割り行政のなかの隙間で、考える部署がない。母子・父子家庭が増えているが、どこに住んでいるのか把握されていない。民間賃貸アパート、公営住宅などが主だと思うが、劣悪な住環境だ。母親は1日中働きに出て、子どもとのコミュニケーションができない。そこへ見守り、たすけあいサービスが入る住宅政策があってもよい。

小林；子育て支援の政策が少ない。働きながら子育てするとき、保育所が自分の居住地か駅前にあるといい。自分の住む団地に保育所があるといいはずだ。現状は、保育所が不十分なため、親に保育を頼む。親はいつもではなく、好きな時に孫の面倒をみたい。保育所がメインで親が補助的にみてるようなシステムがあればハッピーになる。

小川；働きながら子育ては当たり前。コミュニティでの生活、支え合いがあって子育てをしてきた。コミュニティで育てられたという実感がある。地域で子育てというときに、自分たちのまちとして、お隣の高齢者がちょっと見てくれるような関係づくりが大事になる。今の子どもたちは、コミュニティの中で育っていない。近隣で支え合うことができなくなっている。不幸合戦でなく、幸福合戦をしたい。「家族依存の福祉から福祉コミュニティづくりへ」というのが私の考えだ。福祉コミュニティは、①自分で生きる（自律・自己実現）②自分たちで生きる（相互扶助・アソシエーション）③コミュニティで生きる（人権・ノーマライゼーション）の3つによって成り立つ。