

報告

令和元年度政経問題懇話会

「高齢期の住まい —地域包括ケアシステムのカナメ—」

国立大学法人小樽商科大学 片桐 由喜 教授

常任理事・医療政策部長 荒木 啓伸

令和元年8月24日（土）、北海道医師会館9階理事會室にて、今年度の政経問題懇話会を開催した。講師は、北海道医療審議会委員をはじめ多くの公職を務められている、国立大学法人小樽商科大学商学部企業法学科の片桐由喜教授にお願いした。貴重なご講演をいただいたので、そのあらましを以下で紹介する。



はじめに

ここ数年話題となっている地域包括ケアシステムとは「2025年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される」ことと定義されており、冒頭に「住まい」が挙げられている。超高齢化社会を迎える中で、地域包括ケアシステムが今後のわが国の医療・介護・福祉の目指す姿と言われているが、その土台の部分に住まいと住まい方が据えられている。

日本の住宅政策

わが国は持ち家主義が住宅政策の根底に長くあり、「いつかはマイホーム」が人生究極の目標として設定されてきた。この持ち家主義を促進するために階層別住宅政策を推進してきた。その根拠となるのが住宅三法と呼ばれる三つの法律である。

中産階級以上への持ち家政策を推進したのが、住宅金融国庫法（1950年）で、戦後わずか5年で制定されている。現在は住宅金融支援機構法と名前を変えているが長い間わが国の持ち家主義を牽引してきた重要な法律である。

続いて中堅所得階層への快適民間住宅（賃貸住宅）を推進したのが、日本住宅公団法（1955年）で、すぐに持ち家を持っていない人に賃貸住宅を推進した。これも2003年に都市再生機構法と名前を変えている。

さらに低所得者層のために、福祉政策的な意味合いを含めて公営住宅法がある。これだけは1951年に制定されてから、改正も廃止もされず現在まで残っていて、最近また重要な役割を担ってきている。これら三つの法律に基づいて一貫して持ち家主義を貫いてきている。

低所得者層の人たちが公営住宅の恩恵を受け、それ以外の方は自分の所得に応じた賃貸住宅に住む、あるいはそこから脱して銀行からお金を借りて持ち家を持つといった構図となっている。

つまり日本の住宅政策は、持ち家主義であると同時に産業振興に大きく役立っており、良質で個人への支払可能な家賃水準を設定した賃貸住宅をたくさん造るのではなく、市場に任せて建設業界、金融業界を牽引するといった産業振興の役割を大いに担ってきたと言われている。

住宅政策の転換

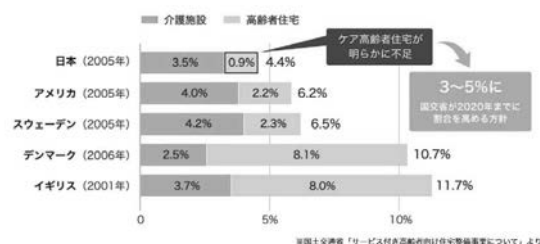
「戦後の焼け野原」状態の住宅不足から現在はずでに住宅飽和時代に入っている。全国の空き家は約846万戸あり、全住宅に占める空き家の割合は13.55%となっている。また高齢化も進んでおり、高齢者世帯の増加、特に単身高齢者が増えている。さらに問題なのは高齢者貧困率が高く、OECD諸国中10位と高くなっている。

こうした背景のなか、住宅市場から見た高齢者の属性は、孤独死リスク・家賃滞納リスクが高く、バリアフリー構造などが必要な高コストの居住者であり、福祉施設から見た高齢者像は、自宅での自立した生活維持が徐々に困難になっていく存在である一方、「地域包括ケアシステム」の推進に基づいて在宅生活の支援が要請される存在となっている。

ところが現在わが国では、高齢者の住むところは自立を前提とする自宅の生活か、介護施設かの二者択一状態が長く続いている。元気なときは自宅、要介護度3以上となったら老健などがあるが、そこまでではないが自宅では暮らせない高齢者が不便を抱えているのが大きな問題となっている。図に示すとおり、日本は圧倒的にケア付き高齢者住宅が不足している。

そこでようやく国土交通省所管の住宅政策と厚労省所管の社会保障政策の連携・協働が始まった。

図)高齢者住宅の不足



住宅政策と高齢者福祉政策の融合・協働

連携と協働の転換点となったのが、2006年の量的拡充を目的とした住宅建設計画法の廃止と住生活基本法の制定、さらに翌年の住宅セーフティネット法の制定である。これを受けて2011年、高齢者住まい法改正を根拠に、高優賃・高専賃といった高齢者向けの住宅をサービス付き高齢者向け住宅（以下「サ高住」）にすべて統一し、今日に至っている。サ高住は玉石混交でいろいろ言われてはいるが、国の目指す高齢者住宅、持ち家でもなく介護施設でもない住まいとして位置づけられている。

高齢期の住まい類型

北海道住生活基本計画に基づく住宅施策の方向性として、道はバリアフリー住宅を促進し地域で高齢者が暮らせる住生活の実現、自宅で暮らせない場合にはサ高住の供給促進・全道展開、公営住宅の再配置などを推進している。

この計画の成果指標の例として、サ高住の登録数を2025年までに27,000戸（2019年現在19,599戸）にしようとして計画している。サ高住は日本型高齢者住宅の旗手であるというのは建前で、公的賃貸住宅の拡充が間に合わない、施設への入居を減らし介護保険の利用依存度を下げたい、シルバー産業を振興して経済活性化に繋げたいのが本音であり、こうした期待をサ高住は担わされているのが実態である。

しかしながら、サ高住の性質は民間賃貸住宅であり、家賃は決して安くはないのに対し対象は何らかの支援が必要で一人暮らしが不安な高齢者である。経営主体は元々高齢者福祉や医療や介護にポリシーや

知識がある人ではなく、民間株式会社がシルバー産業として進出してきているので、見守りが必要な高齢者に安心を提供する住居といった理念と相容れない経営方針も垣間見える。ただし、政策担当者も、サ高住あるいは高齢者向け住宅の市場は誕生して間もなく未発達であり、健全な市場形成と発展にはまだ時間がかかると認識している。

まとめ

高齢期の住まいとして私たちが求める在宅とは何かというのが問題である。スウェーデンでは認知症の人が終末期を過ごす場所は高齢者施設が89%を占めている。

日本の場合は、これまでは元気なときは家に居て、要介護になれば施設に入り、病気になれば患者として病院に入院していた。そして施設に入るほどではないが、自宅では暮らせないという人が行き場所がない、あるいは自宅で不自由を強いられて暮らしてきた。これからは、そしてこれが地域包括ケアシステムの「カナメ」であるが、自立をサポートする住空間として、施設のような自宅、もしくは自宅のような施設が必要となるであろう。

従来の持ち家主義から脱出するためには、ヨーロッパ諸国にみられる「石への支援」一國が建設業者へ建設費用を補助し、その条件として家賃を公営住宅並みに低く設定させる一や家賃補助といった「直接支援」などの政策を推進し、良質な賃貸住宅を生活ニーズに応じて選択、確保できることが必要である。



みんなで乗れば、
未来が変わる。

考えよう。行動しよう。公共交通の未来。

北海道医師会は、北海道鉄道活性化協議会（会長：北海道知事）の構成団体として、JR北海道をはじめとする公共交通機関の利用促進に協力しています。

会員の皆さまにも是非ご支援を賜りますようお願いいたします。

公式 Web サイト <https://www.hokkaido-rail-k.jp/railzell-cam>