

# 高齢社会に対応した 住宅政策について

平成7年4月12日  
建設省住宅地審議会

## 高齢社会に対応した住宅政策体系の構築

### 1 住宅政策の目的 - 住生活の向上

住宅戸数の絶対的な不足に対応することに主眼が置かれた戦後の住宅政策は、住宅総数が世帯総数を上回った昭和40年代を境として、「広さ」で代表される住宅の質の向上へと力点を移した。その後、昭和40年代には70平方メートル台であった1住宅当たりの延べ面積が、平成5年には概ね93平方メートルに達するなど、「広さ」としての住宅の質は着実に向上している。

しかしながら、高齢社会の到来を目前に控えて、国民生活の質の向上が我が国の国民的課題として位置づけられる中、国民の居住に対する不満は依然として大きい。こうした国民の要請に対応していくためには、住宅政策の視野を、ハードとしての個々の住宅の量や広さの確保から、住生活の向上へと拡大していくことが必要である。

#### (1) 良質な住宅の確保

住生活、すなわち、住宅を核として営まれる日常生活の質の向上を図るためには、第一に、基盤たる住宅の質の向上を図ることが必要である。この場合、従来から追求してきた「広さ」のみならず、安定し、成熟した社会としての高齢社会の要請を踏まえた新たな視点から、住宅の質を捉え直さねばならない。

#### (2) サービスの充実

第二に、日常生活に必要な質の高いサービスの提供を円滑に受けることができる環境を整えることが必要である。近年、家族の形態や家族内での役割分担が変化するにつれて、それまでは家族内で担われていたサービスも外部からの提供に依存する度合いを高めつつある。特に、高齢社会、少子化社会への対応という観点から住生活の向上を図るうえでは、介護サービス、育児サービス等を視野に含めることが不可欠である。また、とりわけ、限られた空間を高度に活用した都市型の共同住宅では、住戸内の快適性と住宅を含むまち全体で提供される質の高いサービスが一体となって住生活の質の向上に寄与する面が大きいことから、広く日常サービスを視野に含めることが重要である。

#### (3) 居住環境の質の向上

第三に、個々の住宅という狭い範囲だけではなく、広く日常生活圏全体の環境の質を向上させることが必要である。住宅周辺の道路や緑地などの公共基盤の整備や、災害に強く、景観に優れたまちなみの整備により、居住環境の質を高めることも、住生活の向上を支える重要な柱である。

## 2 いきいきとした高齢社会の構築に向けて

### (1) 目標とすべき高齢社会像 - いきいきとした高齢社会の構築

高齢期はすべての人が経験する人生の一段階である。特に、「人生80年時代」は、高齢期を積極的に活用し、有意義な生活を送ることが、人生を通じての幸福の実現を大きく左右する時代と言えよう。もとより高齢者のみならず、若年者にとっても、高齢期における充実した生活を織り込むことにより、希望に満ちた人生設計を描くことができる社会とすることが必要である。

すなわち、老いも若きも、すべての人々が主体的な選択により、積極的に社会に参加し、幸福の実現を目指す、いきいきとした高齢社会を造り上げていかねばならない。また、自立した個人を核として、最も身近な家族との相互理解と支援、共通の目的を達成するための地域や職場の人々との協力、広く社会の構成員としての自覚など、様々なレベルでのつながりに支えられて全員の共生を目指す調和のとれた社会となることが期待される。

### (2) 住宅政策の理念

住宅・居住環境は国民生活を支える不可欠な基盤である。とりわけ、高齢期には、仕事・職場を離れ、自分の望む活動を自由に行う機会が飛躍的に増大することから、これらの活動の重要な基盤となる住宅・居住環境の質を高め、住生活の向上を図ることが、いきいきとした高齢社会を構築する上で大きな役割を果たすこととなる。

このため、誰でも積極的に社会に参加できる良好な居住環境の下、高齢社会にふさわしい充実した福祉サービスとあわせて、誰もが安心して共に暮らせるいきいきとした福祉社会を構築する際の最も基礎的なインフラとして、住宅を位置づける必要がある。その上で、人々が「共生」を目指し、社会の構成員として互いに支え合う中で、「自立」した一人一人が、自らの選好に照らし、一生を通じて最大の幸せを実現でききよう、住宅・サービスを「選択」できる条件を整備することにより、住生活の充実を支えていくことが必要である。

## 3 新たな政策体系を組み立てる上での基本的視点

高齢社会の要請を踏まえつつ住生活の向上を図るといふ21世紀に向けた住宅政策の目的を達成するため、以下の視点を基本に据え、新たな政策の体系を組み立てていかねばならない。

### (1) ストック重視の視点

#### 高齢社会で求められる住宅の「質」

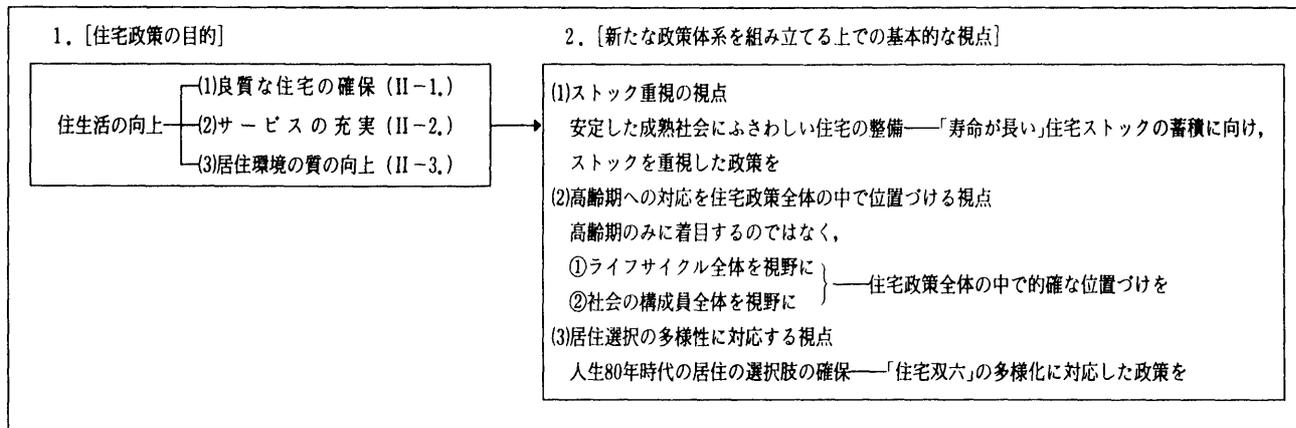
安定成長下の成熟した高齢社会においては、貴重な投資力を効果的に活用するとの観点から、安易に住宅を建て替えるのではなく、ストックを50年、100年という長期にわたり、使いこなしていくことが求められる。こうした観点も踏まえ、ゆとりある空間を備えていることに加え、「寿命が長い」という意味でも良質な住宅を、高齢社会にふさわしい住宅として位置付けることが重要である。

この場合、「寿命が長い」住宅の条件としては、物理的な耐用年数が長いことはもとより、機能的にも長期の使用に耐えうる必要がある。具体的には、

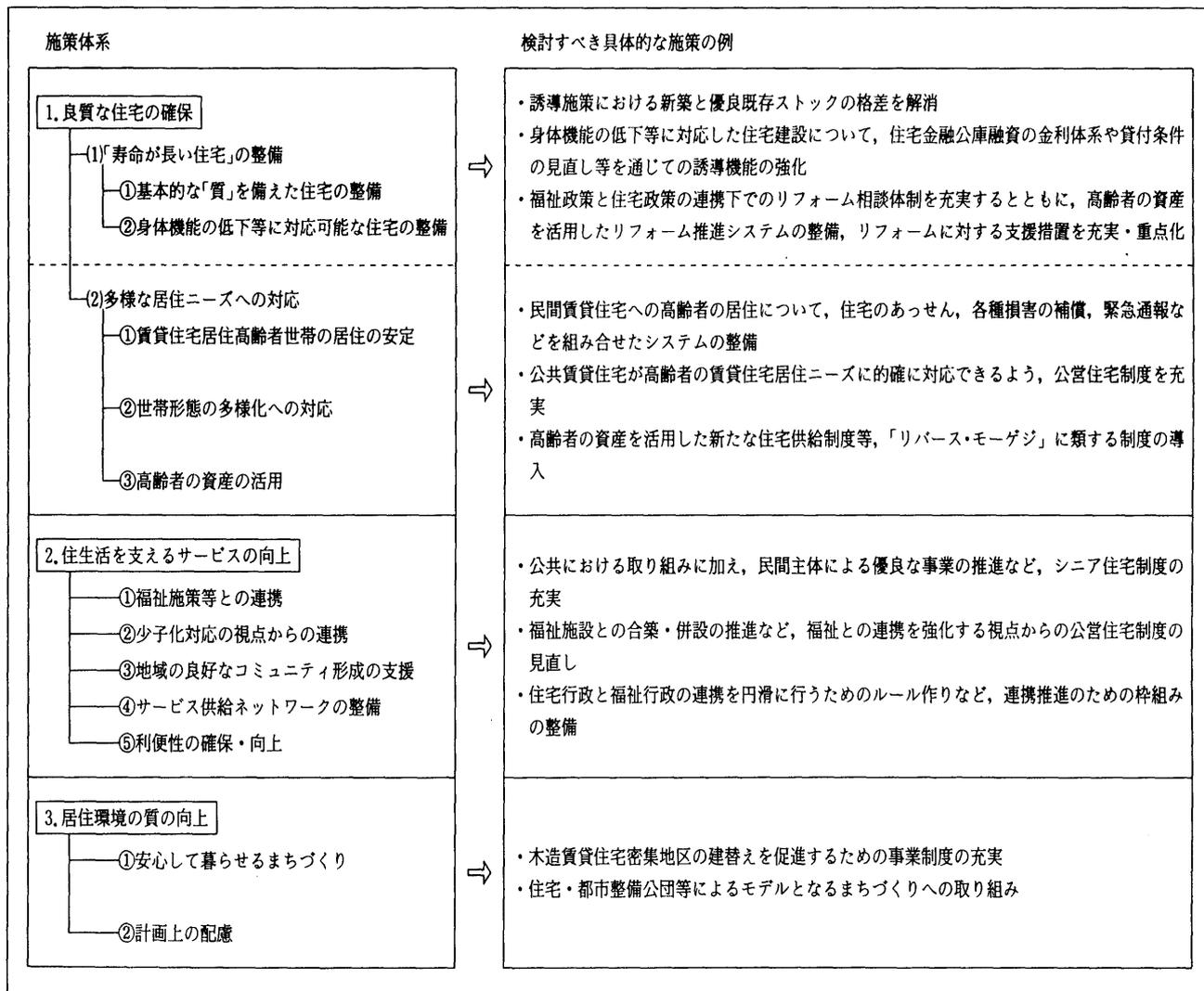
- イ 災害や治安面でのセキュリティの確保、住宅内での事故を予防するための設計・設備面での配慮等、誰もが安心して暮らせる安全性
  - ロ 高齢化等による身体機能の低下等が生じた場合にも基本的に住み続けられるなど、入居者のライフステージやライフスタイルに応じて弾力的に対応できる柔軟性・可変性
  - ハ 在宅介護などの外部サービスの受入れの容易性
- など、高齢期においても安心して住生活を営むことを可能とするほか、
- ニ 長期間の使用を支えるメンテナンスや部材の交換の容易性
  - ホ 環境制約に対応しうるエネルギー効率性
  - ヘ 使いやすさ、騒音、室内環境や美観に配慮した利便性・快適性
  - ト いつまでも誇りと愛着を持って大切に住みたいと思える文化性
- などを基礎的な属性として備えることが求められる。

ストック政策の充実

I 高齢社会に対応した住宅政策体系の構築



II 具体的な施策の展開



このような「寿命が長い」住宅ストックを蓄積することは、21世紀の社会全体にとって、将来に継承できる良質な資産を蓄えるという観点から有意義であると同時に、国民一人一人にとってみても、それぞれのライフステージ、ライフスタイルに応じて最適な居住の場を選択しやすくなるという点で有意義である。

このため住宅について「所有」よりはむしろ「利用」すべき資産としての側面を重視しつつ、良質なストックの蓄積に向け、新築住宅の戸数の確保に力点を置いた住宅政策から住宅ストックの質の向上を目指す住宅政策へと、政策体系を組み直していく必要がある。すなわち、

- イ 「寿命が長い」住宅の建設を促進するとともに既存ストックのリフォームを促すなど、良質なストックを蓄積するための政策
- ロ 既存ストックの診断を推進し、適切なメンテナンスや時宜にかなった修繕を促進するなど、「寿命が長い」住宅ストックを良質な状態で維持・保全するための政策
- ハ 持家及び賃貸住宅について、既存ストックの流通市場の整備を推進するなど、良質なストックの活用を図るための政策

を総合的に推進していく必要がある。

また、個々の住宅ストックの質の向上と併せて、関連公共施設や景観など居住環境全体の面から質の高い住宅市街地を造り上げていくことも重要である。

## (2) 高齢期への対応を住宅政策全体の中で位置づける視点

これまで、公共賃貸住宅への入居上の優遇措置、高齢化対応仕様の普及促進、福祉と連携したモデル的なプロジェクトの推進など、高齢期を念頭に置いた政策は着実に充実し、一定の役割を果たしてきた。しかしながら、安全等に配慮された住宅の普及の遅れ、不安定な民間賃貸住宅居住など、高齢期の居住をめぐる状況には種々の問題が指摘されている。

今後、本格的な高齢社会への急速な構造変化に対応するためには、高齢期のみに着目した対症療法的な施策だけでは不十分であり、必要な施策を住宅政策体系全体の中で位置づけ、対応していかなければならない。

ライフサイクル全体を視野に

第一に、一生を通じての最大の幸福を実現するべく、各々の人生設計に沿って住宅・サービスを選択するというニーズに対応するためには、高齢期など特定の時期にのみ着目するのではなく、ライフサイクル全体を視野に入れて政策を組み立てることが必要である。

例えば、住替えによりニーズにかなった居住を実現しようとする場合と、住み慣れた住宅に高齢期に至るまで住み続けたいとする場合では、若年期に選択する住まいの在り方も異なるであろう。特に、高齢期に入ってから住替えに対して消極的な意向が多い現状においては、高齢期前の住宅確保活動期に焦点を当てた施策の展開が求められる。

また、資産の蓄積期（若年、中年期）、消費による取崩し期（高齢期）という経済状況に関するライフサイクルを踏まえ、高齢期の経済力に即した、新たな家賃体系、融資・税体系等の政策体系を構築することも重要である。

社会の構成員全体を視野に

第二に、限られた資源を有効に活用しつつ施策を展開するに当たっては、個別施策の具体の対象のみに着目するのではなく、広く社会の構成員全体を視野に入れることが不可欠である。

例えば、住宅政策に振り向けることができる資金量に制約がある場合、住宅に困窮する高齢者への公的な支援の大幅な拡充は、それ以外の構成員に対する公的支援の在り方を見直すことによってはじめて実現できる。このような施策は、社会の構成員全体に対する支援のバランスを考慮したうえで、住宅政策体系全体の中に適切に位置付けることが不可欠である。

## (3) 人生80年時代における居住選択の多様性に対応する視点

人の誕生から一生を終えるまでの間の住まいの変遷を「振り出し」から「上がり」への双六に見立てた、いわゆる「住宅双六」は、人生80年時代を迎えつつある現在、多様化してきている。

第一に、長寿化に伴い、「上がり」までの期間が長期化することにより、福祉サービスを併せて提供する高齢者向けの賃貸住宅など、新たな「上がり」のひとつまが加わった。

第二に、自由時間の過ごし方や世帯の形態、家族

との居住の在り方などのライフスタイルが多様化するにつれて、「双六」の複線化が進んでいる。例えば、自由時間を都市的な生活に有効活用することを目指した都心部での賃貸住宅ニーズ、結婚することなく生涯を送ろうとする人の小規模賃貸住宅ニーズなど、多様な居住ニーズ、さらには、それに付随するサービス需要が生じてくるものと考えられる。

個人の幸福実現の観点からは、こうした居住選択の多様化、サービス需要の多様化に円滑に対応できるような形で政策を組み立て、展開することが重要である。

## 4 政策手段としての市場機能の活用

住宅は基本的には私的な空間であり、どのような住まい方を実現するかについては、個人の選択を最大限に尊重しなければならない。多様化する個人の選択に的確に対応し、住生活の向上という政策目的を実現するための最も効率的な政策手段は、市場機能を活用する手法である。

一方、居住環境については公共的な性格が強く、向上を図るためには公的主体が重要な役割を担うものである。道路や緑地、景観等の整った良好な居住環境は、質の高い住宅に対する投資活動を支え、誘導するうえで不可欠な基盤であることから、居住環境の向上それ自体、市場機能を活用するための重要な条件整備の一つとして位置づけることができる。

また、後述するように、特に高齢期の居住に着目すると、自力では居住の安定の確保が困難な高齢者に対する公共賃貸住宅の供給等の公的支援の充実が重要であるが、ニーズにかなった住宅を充実した市場で円滑に確保できるようにすることは、公的な資源を住宅に困窮する高齢者等に振り向けるための環境整備として欠かすことができないことから、市場機能の活用は、共生的な社会システムを効率的に組み上げるうえで有効な手法と言える。

### (1) 住宅市場を円滑に働かせるための基盤整備・条件整備

各人が自らの努力により、持家であれ借家であれ、市場において希望する住宅を自由に選択できるよう、市場が充実し、円滑に機能するための条件を整備することが重要である。このため、行政は、

- ・居住環境の質を高めて住生活を支える道路、緑地等の公共施設の整備など、個人や民間企業では対応が困難な基盤の整備
- ・それぞれの地域にふさわしい質の高い住宅市街地を形成するための都市計画、建築行政の推進
- ・住宅確保、住宅改良を円滑に行うことができるような家賃体系、融資、税制等の枠組みの整備
- ・住宅と福祉等のサービスの円滑な連携を推進するための枠組みの整備
- ・市場の円滑な機能を阻害している障害の除去
- ・個人が的確な判断を下せるよう、相談体制の充実を通じた豊富で公正な情報提供の推進等の施策を展開することが必要である。

### (2) 政策課題の達成に向けた誘導・先導

市場に重ねていたのでは、住宅政策目的の達成に時間を要し、社会的な要請を満たすことができないなどの問題が生じる場合に、早急にその課題を市場を通じて解決するため、行政は、融資、税制など、市場を誘導するための支援措置を実施する必要がある。例えば、急増する高齢者のニーズに迅速に対応することへの要請に対しては、身体機能の低下等に配慮した質の高い住宅ストックが市場を通じて早期に蓄積されるよう、誘導策を強化することが必要である。

また、寿命が長い、良質な住宅の供給や福祉・医療サービスと連携した高齢者向けの住宅供給など、新しいタイプの住宅供給について、公共住宅が先導的・モデル的に取り組んでいくことも重要である。

### (3) 住宅困窮者への公的支援

行政として上記(1)(2)の両分野において政策努力を尽くすとしても、現実の市場においては、全ての人が円滑に居住を確保できるとは限らない。

このように、市場において適正な居住の確保が困難な住宅困窮者に対しては、公共賃貸住宅等の公的資源を重点的に配分し、その居住の安定を図ることが必要である。そのためにも、それ以外の世帯については、自らの努力により望ましい居住を確保できるよう上記(1)(2)の施策を推進していくことが不可欠である。

特に、今後急増が予想される住宅困窮高齢者世帯の住生活の質を確保するため、住宅と併せて福祉サ

ービスを的確に享受できるような環境の整備に配慮していくことが必要である。

## 5 施策展開に当たっての基本的な配慮事項

新たな政策体系の下で、国民の要請に的確に応えつつ、政策目的の効果的な達成を図るためには、以下の事項に充分配慮して具体の施策を整備し、展開していくことが必要である。

### (1) 官民の適切な役割分担

上記4で整理したとおり、住宅は私的な空間であり、住宅市場を通じて個人の選択を実現するものであることから、民間部門が創意工夫を活かしつつ主体的な役割を果たさねばならない。公的な部門は、民間では対応が困難な分野を担い、市場において民間の活力を十分に活かすことができるよう、居住環境の整備も含め、様々な条件整備を進めることが基本である。

一方、我が国は、高齢者の数が、1990年の1489万人から2020年には3274万人へと2倍以上に急増するという高齢社会への転換期を迎えようとしている。このような急速な構造転換の過程で生ずる摩擦を吸収し、高齢社会への円滑な転換を進めるためには、対応を民間部門のみに委ねることは困難であり、公的主体による住宅の直接供給が重要な役割を果たすことが肝要である。

### (2) 国と地方の適切な役割分担

住宅事情は地方により大きく異なっていることから、地域の実情に沿った施策展開を進めることが重要である。

このため、第一に地方公共団体が大きな役割を担うことが重要である。特に今後、高齢期の住宅需要にきめ細かく対応しつつ福祉サービスとの連携を強化するという観点からは、都道府県よりも市町村が中心的な役割を果たすことが期待される。国は、地方公共団体が円滑に施策を実施できるよう、制度の整備や財政的支援の実施に努める必要がある。

第二に、このような措置を国が講ずるに当たっては、地方の特質を反映できるような枠組みを整備することが必要である。例えば、住宅供給制度におい

て、単一の基準を全国統一的に適用するのみではなく、場合により、地方に選択の幅を提供することも求められよう。また、国が地方公共団体に財政的な支援を行うに当たっても、地方の選択の余地が拡大するような工夫を進めることが重要である。

### (3) 国民の理解の増進

市場を通じて、高齢社会にふさわしい「質」を備えた住宅ストックが蓄積されるためには、国民一人一人が住生活について、深い関心と理解を有することが望まれる。このため、あらゆる機会を通じ、国民に適切な情報を提供する努力を行うことが必要である。

また、居住環境の向上を目指したまちづくりを推進するにあたっては、一定の負担も含め、住民の積極的な参加と協力が不可欠である。このため、住民の意見を積み上げ、反映させる仕組みの充実が重要である。

### (4) 関係行政部局間の連携の強化

住宅の質の向上のみならず、サービスの充実、居住環境の質の向上をも視野に入れて住生活の向上を目指していくためには、住宅担当部局のみならず、他の行政部局の理解と協力を得ることが不可欠である。

福祉サービスの充実を実現するためには福祉担当局との連携強化が必要である。また、居住環境の向上を実現するためには、まちづくりを担う都市計画担当部局や各種公共基盤の整備を行う部局との連携の強化が不可欠である。

さらに、地価の高い大都市地域において、質の高い住宅を円滑に確保できるようにするためには、住宅政策と連携して土地政策を総合的に展開することが必要である。

## 具体的な施策の展開

### 1 良質な住宅の確保

#### (1) 「寿命が長い」住宅の整備

##### 基本的な「質」を備えた住宅の整備

21世紀に求められる「質」の高い住宅として先に整理した、物理的にも機能的にも長期の使用に耐える「寿命が長い」住宅ストックの蓄積を図るため、以下の観点から施策を展開するべきである。

##### イ 寿命が長い住宅建設への誘導

今後、国民経済的に貴重な資源を住宅建設に投入する場合には、長期にわたり使いこなすことを前提とした「寿命が長い」住宅に振り向けていくことが重要である。

このため、市場を通じてこうした住宅の建設が促進されるよう、住宅金融公庫融資等により、誘導していくことが必要である。

##### ロ 「新築」と「中古」の取り扱いを同等に

21世紀は、住宅の量を確保するために新規ストックの建設に力点を置く時代ではなく、優良な既存ストックを大切に使いこなすことに力点を置くべき時代である。質が高いという点では、新築住宅と既存住宅を区別する必要性に乏しいことから、優良な既存ストックの維持・活用に対して、優良な新築住宅の建設を促進する場合と同等のインセンティブを付与するべきである。

例えば、住宅金融公庫融資や税制において、「新築」と優良な「中古」の取得に対する措置の格差を引き続き解消する方向で検討する必要がある。これらは、中古住宅市場を整備するうえでも大きく寄与しよう。

##### ハ 「所有」から「利用」へ - 「持家」と「借家」の格差の解消

平成5年における1住宅当たりの平均延べ面積は持家の約123平方メートルに対して借家は約46平方メートルと大きくかけ離れており、「借家」については「広さ」の確保自体が大きな政策課題となっている。

こうした格差が生じた原因としては、「所有」に重点を置いた持家志向を背景として、賃貸住宅は一時居住の場に過ぎないとの認識から、相当の対価と引

換に質の高い賃貸住宅に居住しようとする需要が必ずしも大きくなかった点をあげることができる。

しかしながら、今後、成熟した社会への移行に伴い、利用の対象としての住宅に着目し、「持家」にこだわらないニーズも増大すると考えられる。このため、「持家」と「借家」の選択を合理的に行うことができるよう、今後とも質の高い賃貸住宅の建設を促進する制度の充実に努めるなど政策のバランスを図ることが重要である。

また、このような持借間の格差の原因の一つは、持家用の住宅と賃貸用の住宅が明確に区別され、ある住宅が時々で住宅売買市場や賃貸住宅市場に自由に参加することが少ないという我が国の特徴にあると考えられる。こうした区別が解消されることも、借家の質の向上に寄与するものと期待される。

このため、例えば、持家が借家として、円滑に賃貸住宅市場で供給されるような制度的枠組みの整備について検討することが求められる。

##### ニ 集合住宅への配慮

住宅は基本的には私的な空間であるとしても、集合住宅の共用部分は個人の裁量のみで質の向上を図ることが困難である。このため、共用部分の性能維持や質の向上を誘導していくための制度について検討する必要がある。

また現状では、「持家」に比べて「借家」の維持・管理の水準が低くなりがちであることから、集合住宅全体の質を確保する観点から、借家として活用されている住戸の維持・管理の水準を確保できるよう、維持・管理システムの充実に努める必要がある。

##### 身体機能の低下等に対応可能な住宅の整備

高齢者が安心して生活できる環境を整えるという視点からだけでなく、要介護化の予防、介護に要する労力の節減等の観点からも、身体機能の低下や障害に対応可能な住宅の整備が重要である。

##### イ 新築での一般的対応

身体機能の低下等に対して、基本的にそのまま住み続けることができるような柔軟性や、手すりの設置、間仕切りの変更などの対応が円滑にできるような可変性を、「寿命が長い」住宅が備えるべき仕様の一つとして位置づけ、その普及を図ることが必要で

ある。公共賃貸住宅については、すでに一定の仕様の標準化が進んでいることから、民間住宅市場を通じてこうした住宅ストックの蓄積を促進することが緊急の課題である。

このため、以下の施策を講ずる必要がある。

- i 「長寿社会対応住宅設計指針」の公表・普及等の情報提供を推進する。
- ii 上記指針と連携を図りつつ、融資、税制等の誘導機能の充実を図る。特に、住宅金融公庫については、現在割増融資制度を実施しているところであるが、今後、全体の金利体系を見直す中で優遇措置を実施する、段階的に一定の仕様の条件化を進めるなどにより、誘導機能の強化を図る。
- iii 身体機能の低下等に対応する仕様の意義を次期住宅建設5箇年計画において明確に位置づける。

#### ロ 改造での個別対応

既存ストックの改造については、新築以上に、個々の居住者の身体状況に応じて対応することが重要である。具体的には、

- i 建設省の増改築相談員制度と厚生省のリフォームヘルパー制度の連携を強化することにより、建築、福祉・医療双方の専門的視点からの改造相談体制の充実を図る。
- ii 一定の要件を充たす改造工事に対して、融資、税制等の措置の充実・重点化を図る。
- iii 月々の所得が乏しいために改造工事の実施が困難な高齢者が、資産を活用して改造を行うことが可能となるようなシステムを検討し、環境整備を図る。

等の施策を講ずるべきである。

#### ハ 住宅及び住宅部品生産体制の充実

高齢社会にふさわしい住宅の供給基盤を強化するため、以下の施策を推進する必要がある。

- i 「優良な住宅」認定制度や優良住宅部品（BL部品）認定制度等に高齢化対応の仕様を位置づけるなどにより、高齢社会にふさわしい住宅・住宅部品の開発供給を促進する。
- ii 設計や施工の面で適切に対応できるよう、研修等により建築士・工務店等への指導啓蒙を図る。

#### ニ フォローアップ体制の整備

身体機能の低下等に対応した住宅に関する統計の充実、具体的なプロジェクト事例の収集・紹介等、整備の進捗状況をフォローアップするための体制整備に努めることが必要である。

#### (2) 多様な居住ニーズへの対応

「住宅双六」の多様化に伴い、居住ニーズも多様化が見込まれるため、これに対応できるよう様々な選択肢を確保するという意味から良質な住宅の確保に努めることも住宅政策の重要な課題である。

##### 賃貸住宅居住高齢者世帯の居住の安定

65歳以上の高齢者のいる世帯で賃貸住宅に居住する世帯の割合は全国平均で14.4%（平成5年）と決して高くはない。しかしながら、高齢者数の急速な増加を背景として、賃貸住宅に居住する高齢者のみ世帯（高齢者の単身世帯及び世帯主が高齢者の夫婦のみ世帯）の絶対的な数は1990年の375万世帯から2010年には約1,000万世帯へと約2.6倍に増加が見込まれる。このように、急増が予想される賃貸住宅居住高齢者世帯のニーズに対しては、住宅市場全体で受皿を用意することが不可欠である。

##### イ 民間賃貸住宅への入居の円滑化及び居住の安定の確保

現在、賃貸住宅に居住する高齢者世帯の内、約6割（平成5年）が民間賃貸住宅に居住しており、今後とも重要な役割を果たすことが期待される。しかし、現状では、立ち退き要求への不安が大きいこと、居住水準が十分でないことなど、居住の安定性や質の面で大きな課題を抱えている。

##### i 居住の安定性の確保

現在の民間賃貸住宅市場は、高齢者の入居に消極的な家主が少なくないなど、若年者と等しく、高齢者に対しても開かれている状況とは言い難い。一方、高齢者の入居に対する家主の不安としては、家賃の支払い、病気や怪我をした時の対応や火災などの事故に対する不安が大きい。

このため、高齢者の賃貸住宅への円滑な入居を支援するとともに、高齢者が安定的に居住できるよう、病気、事故や家賃不払いなどに際して、入居者及び家主を支援するシステムを構築する必要がある。

具体的には、国と地方公共団体の適切な役割分担の下、住宅のあっせん、各種損害の補償、緊急通報や巡回サービスなどを地域の実情に応じ、組み合わせ

せることにより、高齢者の居住の安定を図るシステムの整備が求められる。

## ii 質の向上

住宅政策としては、高齢者の入居の円滑化のみならず、質の向上を図る視点が不可欠である。一定の基準に従って建設又は改築される民間の賃貸住宅を公的主体が借り上げて高齢者等に供給する借上方式の公共賃貸住宅制度は、戸数の確保と併せて民間賃貸住宅の質の向上にも寄与するため、その積極的な活用を図るべきである。

### ロ 公共賃貸住宅の重点的整備

高齢者の増加のペースが急激であること、賃貸住宅に居住する高齢者のみ世帯には低所得層が多いこと（三分の二程度が年収200万円未満。また現状においては、年金のみで民間賃貸住宅への入居が困難なケースが多いとの指摘がなされている。）等から、民間賃貸住宅のみに高齢者ニーズへの対応を委ねることは困難である。このため、高齢者世帯向けの公共賃貸住宅に公的資源を重点的に配分し、自力では住宅に困窮する高齢者世帯の居住の安定を進めねばならない。

#### i 高齢者向け公共賃貸住宅整備計画の推進

高齢者向け公共賃貸住宅整備計画の着実な推進により、福祉との連携等を図った公共賃貸住宅ストックの計画的な蓄積を進めるべきである。

#### ii 公営住宅制度の充実

新築による供給増は、大きなニーズに短期間で対応する上では限界があることから、既存の小規模ストックに高齢者向けの改良を加えて活用していくことが重要である。このため、既存ストックを借り上げ文は買い上げて高齢者向けに改良したものを入居者の負担を軽減して供給する方式等、多様な公営住宅の供給方式を制度上明確に位置づけるべきである。

また、高齢期または高齢準備期のニーズに的確に対応できるよう、入居収入基準や単身入居の際の年齢基準等の入居者資格の在り方を見直す必要がある。その際、地域の実情に即した対応が可能となるよう、地方による選択の幅を持たせることが望まれる。

なお、例えば身体機能の低下等により階段の昇降が困難となった場合に上層階から一階の住戸に移転するなどの住替えが円滑にできるようにするなど、住替えに関する制度の見直しが必要である。

#### iii 公団賃貸住宅ストックの活用

住宅事情の厳しい大都市圏において多数存在する住宅・都市整備公団の既存ストックの積極的な活用を図るべきである。

### 世帯形態の多様化への対応

#### イ 親世帯・子世帯の住まい方の多様化への対応

近年、親世帯と子世帯の同居が減少する山方で、「スプーのさめない距離」での近居ニーズ等が増加の傾向にある。また、同居の中でも、親世帯と子世帯の分離の度合いが高まるなど、その内容は変化している。

近居は、子世帯が親世帯の近くに住宅を確保することにより実現可能であり、これを円滑に行えるよう住宅市場の活性化を図ることが対応の基本である。

また、同居用の住宅取得を支援するための住宅金融公庫融資の優遇措置を今後とも推進するべきである。

#### ロ 少子化への対応

子供を育てる環境の整備などにより、現在少子化傾向に歯止めをかけることは、高齢化への対応の根本として重要である。居住水準と出生動向の間に明確な因果関係を読み取ることは困難であるが、子育て環境の向上を支える要因として、住生活の向上を欠かすことはできない。このため、次の施策を講ずるべきである。

i 大都市を中心に、賃貸住宅に居住する子育て世帯の居住水準の立ち遅れが大きいことから、中堅ファミリー向けの良質な特定優良賃貸住宅、公共賃貸住宅等の供給を促進するとともに、公共賃貸住宅における世帯人員等に応じた住替えの促進を・図る。

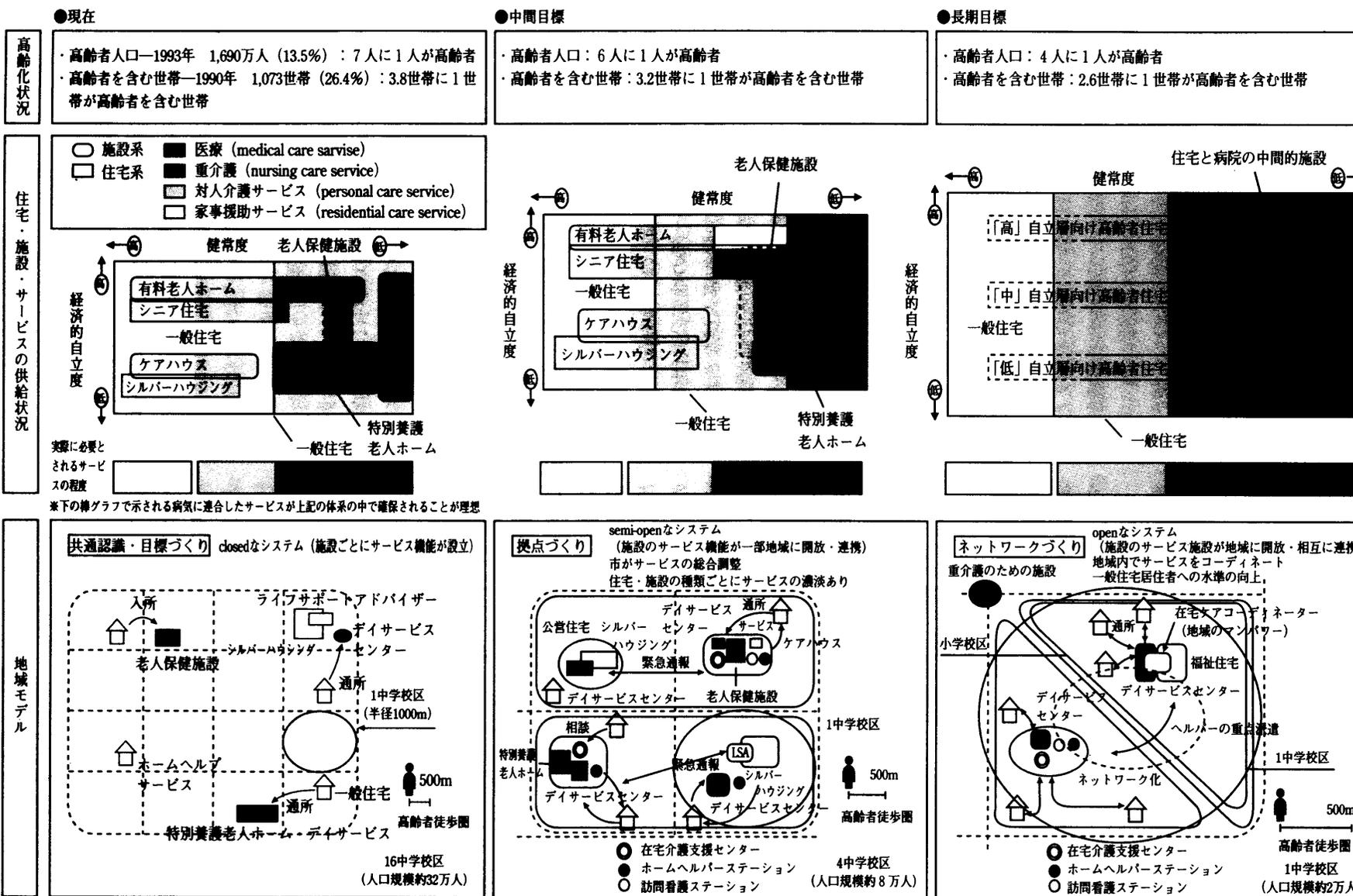
ii 住宅金融公庫融資において、多子世帯に対応できる規模の大きな住宅の取得に向け、積極的な誘導を図る。

iii 子育てと仕事の両立及び家族のだんらんの時間のとれる住生活を実現するため、都心居住など職住近接を推進する。

#### ハ 血縁に基づかない共同居住ニーズへの対応

近年、大都市を中心に、気の合った者が複数集まって居住する住まい方が現れてきた。高齢者が集まって居住することは安全性の向上にも寄与するものであり、コレクティブ・ハウジング等血縁に基づかない共同居住ニーズに関し、制度の見直しも含め、公共賃貸住宅での対応の在り方を検討する必要がある。

## 住宅と福祉の連携イメージ（中長期）



※本表はイメージしたものであり、厳密なものではない。

## 高齢者の資産の活用による居住ニーズへの対応

家計のストックについてみると、世帯主の年齢が高いほど住宅地資産の保有率が高く、収入が低いとしても、いちがいに高齢者を経済的な弱者とみなすことは適切でない。収入が減少していく高齢者がそれまでに蓄積した居住用資産を活用し、高齢期のニーズに合った居住を確保できるような新たな枠組みを造り上げることが望まれる。

### イ 「リバース・モーゲジ」の導入

契約時に一括融資を受け、契約期間中に元利合計を分割して返済する通常の融資とは反対に、契約時以降、分割又は一括して融資を受け、契約終了時に元利合計を一括返済する、いわゆる「リバース・モーゲジ」は、アメリカ等で普及が進みつつある。この方式によれば、高齢期において、自己資産を売却することなく、住み慣れた場所で安定した生活を営むための収入を得ることができるほか、月々の返済を心配することなく、ストックを保全・向上するための資金を調達することが可能となり、良質なストックを確保するという住宅政策上の意義を有する。

我が国でも、武蔵野市等の一部の地方公共団体や信託銀行で類似のスキームの先駆的導入がなされている。しかしながら、担保となる不動産評価が変動することに加えて、融資総額の確定が困難であること、相続の意向の強い我が国においては死亡時に財産で清算することに抵抗があること、制度になじみがないこと等の理由から、普及を見るには至っていない。

今後、このような制度のニーズが急速に高まるとは考え難いとしても、多様な選択肢の一つとして意義が大きい。このため、債務者の死亡時に一括して清算する方式による住宅改造資金の調達制度の導入、公的主体が高齢者の住宅を買い取って改良を加えたうえで従前居住者に賃貸住宅として提供する事業制度の導入など、住宅の質の向上に力点を置いた、リバース・モーゲジに類する制度の創設について検討すべきである。

この場合、債務者の死亡時が不確定であることに由来するリスクをカバーするシステムについて併せて検討することが必要である。また、制度の構築に当たっては福祉部局との連携を確保することが望まれる。

### ロ 新たな家賃支払い方式の導入

経済的に成長階層である若年層とは異なり、収入が減少傾向に転じた高齢者世帯に対しては、物価上昇等と連動して上昇していく通常の家賃支払い方式はなじまない。

今後、賃貸住宅居住高齢者世帯の急増が見込まれる中で、例えば、当初入居時の一括払いにより将来の家賃負担の不安を解消するなど、高齢者の家計の特性に応じた新たな家賃支払い方式について、住宅・都市整備公団、地方住宅供給公社等の公的主体による導入が望まれる。

また、こうした一時払い金の調達の円滑化を図るため、住宅を購入する場合の税制上の取扱いとのバランスを図るべきである。

その場合、高齢期になってからの住替えには抵抗が少なくないことを考慮し、高齢期前の人々も視野に入れつつ支援施策の展開を図ることが望まれる。

### ハ シニア住宅制度の充実

入居時に終身年金保険に加入し、その年金を後の家賃支払いに充当させる家賃の一時払い方式等を採用したシニア住宅は、上記の新たな家賃支払い方式の導入例である。シニア住宅は、高齢者の資産を活用して高齢期にふさわしい住宅を確保するための選択肢の一つとして重要な役割を担うものであり、入居者の保護を図りつつ、民間主体による優良な事業を推進するための制度化を推進するべきである。

## 2 住生活を支えるサービスの充実

### 福祉施策等との連携

平成6年12月における「高齢者保健福祉推進十か年戦略（ゴールドプラン）」の見直しに際しても、住宅対策に関する施策が新たに盛り込まれるなど、住宅施策と福祉施策との連携強化は大きな課題となっている。

長期的には高齢者等が安全に居住でき、かつ、外部からの各種サービスを円滑に受けることができる住宅に居住する一方、在宅であれ施設であれ、個々人の意思が尊重され、サービスを必要とする者誰もが身近にサービスを手に入れることができる社会を実現することを目標とすべきである。

そのうえで、この目標の達成に向け、住宅政策としては質の高い住宅ストックの蓄積に、福祉・医療

政策としては、マンパワーの養成確保及び資質の向上など良質なサービスの供給力の増大に全力を傾けることを基本として、連携の枠組みを組み立てるべきである。

#### イ 福祉・医療と連携した住宅供給等

近年、生活相談、緊急時対応等のサービスが付加された住宅の供給が進み始めた。一連のサービスを受けるためには特定の住宅に入居することが必要な点で一定の制約はあるものの、これらは、高齢者の居住の選択の幅を広げるものとして重要であるとともに、上記の長期目標を達成するための道筋をつけるうえで、極めて重要な役割を果たすものである。

##### i シルバーハウジング、シニア住宅の推進

公共賃貸住宅においては、これまで、福祉施策との連携のもとにライフサポートアドバイザーによる日常生活支援サービスを提供するシルバーハウジング・プロジェクトや、福祉・医療サービスの提供に加えて終身年金保険の活用等により将来の家賃負担の心配をなくしたシニア住宅などの取り組みがなされてきた。今後とも、これらを積極的に推進する必要がある。

#### グループホームへの取り組み

地域において共同生活を営むのに支障のない障害者を対象に、これらの人々が共同生活を営むべき居住において、世話人が食事の提供、相談その他の日常生活上の支援サービスを行うグループホーム事業が近年実施されつつある。公営住宅においても、公営住宅法の枠外で精神薄弱者を対象として試行的に実施されている。

公営住宅において、一定の高齢者等を対象に、福祉との連携による自立性の確保を前提としてグループホームを実施すべき、との指摘がある一方で、地方公共団体の住宅部局、福祉部局双方から、近隣住民の理解をいかに得るか、世話人等をいかに確保するか、両部局の役割分担や費用負担をどのように考えるか、等の問題点が指摘されている。

今後、現在行われている試行の結果も踏まえ、公営住宅によるグループホームへの取り組みの在り方を具体的に検討していく必要がある。

##### iii 施設の居住水準の向上

住宅に供給されるサービスの充実と並行して、ケアハウスや老人ホームなどの「施設」についても、これを住宅として捉え、居住水準の向上を図ってい

くことが重要である。

具体的には、当面ケアハウス等について、住宅建設5箇年計画で定められた「最低居住水準」及び「誘導居住水準」を踏まえ、居住空間としての質の向上に努めることが望まれる。

ロ 公共住宅団地と福祉施設の合築・併設の推進  
公共住宅団地の敷地を活用して、団地の居住者や周辺住民に対する福祉サービスの供給基盤となる福祉施設を整備することは、住宅政策と福祉政策の密接な連携を図る上で有効な手法と考えられる。

このため、地域の実情を勘案しつつ、原則として都市部の大規模公共住宅団地に福祉施設を合築・併設する方向で、連携を推進すべきである。

特に、公営住宅団地が地域の福祉サービス供給の拠点として機能できるよう、制度における福祉施設の位置づけの明確化を図るべきである。

#### ハ 連携推進のための枠組みの整備

##### i 連携のためのルール作り

上記イ、ロの連携を進める前提として、国、都道府県、市町村等様々なレベルでの住宅行政と福祉行政間の役割分担、費用負担等に関するルールを明確化することが不可欠である。

##### ii 国レベルでの連携の強化

国レベルでの各種施策を効果的に推進する観点に加え、地方公共団体での連携を円滑に推進するためにも、地方公共団体に先駆けて基本的なルールの考え方を示すなど、建設省、厚生省など国の関係行政部局間での連携強化が不可欠である。

また、国として、地方公共団体の先導的な取り組みに関する情報を収集・紹介することも、地方公共団体での問題意識を喚起し、取り組みを促進するうえで重要である。

#### 少子化対策の視点からの連携

住宅と育児関連サービスの連携の強化を図ることは、育児と女性の社会進出を両立させるという点で、子育て環境を向上させることに大きく寄与する。

このため、公共住宅団地の開発や既成市街地の再開発に当たって、保育所・幼稚園等の計画的な立地を促進するなど、育児関連施設との合築・併設の推進について検討を進めるべきである。

#### 地域の良好なコミュニティ形成の支援

共通の地域への帰属性に支えられ、地域で共通の目的を達成しようとするコミュニティとしてのつな

がりも、人々の日常の住生活を支える重要な要素である。大都市においても、地域の活動や趣味などを通じた出会いを契機としたコミュニティの再生が見込まれ、ボランティア的なネットワークの形成の動きもみられるところであり、今後、地域のコミュニティが民間サービス、公的サービスを補完し、地域に密着した付加的なサービスを提供する母体として期待される。

このため、住宅団地において、ボランティア活動等、地域住民の活動に広く供用された集会所等を設置するなど、良好な地域コミュニティの形成に資する施策を講ずることが必要である。

#### サービス供給ネットワークの整備

居住の基盤が整備され、質の高いサービスの供給力が確保されたとしても、住宅とサービスを供給する拠点とを結ぶネットワークが不備であれば、上記の長期目標は達成できない。また、このようなネットワークの整備は居住者のセキュリティを確保するとの観点からも重要である。

このため、スタッフが直接訪問する巡回ネットワークや緊急通報システム等情報基盤を活用したネットワークを大都市、地方部等の地域の実情に応じて構築していかなばならない。

また、ネットワークの構築に当たっては、消防当局等、より広い関係部局間の連携が求められる。

#### 利便性の確保・向上

福祉・育児関連のサービスのみならず、日常生活を支える各種民間サービスを円滑に享受できる利便性を確保することは、住生活の向上のために欠かすことができない。

身体機能が低下した高齢者等が、長年慣れ親しんだ都市的なサービスを楽しむことにより充実した高齢期の生活を送れるよう、利便性の高い都心部での居住を望む場合も少なくないと考えられる。このため、高齢者等も含め、多様な人々を視野に入れつつ、利便性の高い都心部での居住を円滑に選択できるようにするための施策の充実を図ることが必要である。

### 3 居住環境の質の向上

高齢者も含め、誰もが積極的に社会に参加し、充実した住生活を送るためには、住宅を取り巻く外部

空間の質の向上を欠かすことはできない。これらの外部空間は、住宅内部とは異なり、公的な性格が強いことから、居住環境の向上を図るうえでは、公的主体が積極的な役割を果たすことが必要である。特に、道路や公園等の公共基盤の整備を担う部局やまちづくりの計画を担う部局の理解と協力を得ることが不可欠である。

#### 安心して暮らせるまちづくり

##### イ 防災性等に優れたまちづくり

地震等の災害に対して強い、安心して生活できるまちづくりは、居住環境の質の向上を図るうえで、最も基本となるべき事柄である。しかしながら、現状では、身体機能が低下し、災害に対して脆弱な高齢者が、経済力に乏しいために、防災上課題の多い低家賃の木造賃貸住宅に居住をしている場合も少なくない。

このため、従前居住者の居住の継続性に十分配慮しつつ、木造賃貸住宅密集地区の建替えを促進する事業制度の充実を図るなどにより、防災性に優れたまちづくりを推進する必要がある。

また、快適な住生活を実現するためには、景観に優れた、文化の香り豊かな質の高いまちづくりを推進することも重要である。

##### ロ 公共的建築物・施設や道路等移動経路の整備

高齢者等の円滑な社会参加を促進するためには、不特定多数が利用する公共的性格の強い建築物・施設について、設計・設備上、誰もが利用しやすいような配慮を行うことが重要である。このため、こうした建築物の建築に対する支援措置を、今後とも推進することが必要である。

また、住宅と公共的な建築物・施設とを結ぶ道路、交通機関等の移動経路の整備も不可欠である。このため、道路の段差の解消、幅の広い歩道の整備や、車両の改善、ターミナルの整備など、公共交通機関の円滑な利用を確保するための施策の展開が望まれる。

##### ハ モデルとなるまちづくりへの取り組み

上記イ、ロを踏まえ、高齢者対応の住宅を含む多様な住宅を核とし、福祉施設、医療施設、文化施設等の社会資本や商店、銀行等の利便施設をコンパクトに配置するとともに、これらを快適な歩行者ネットワークで結ぶなど、高齢者等の日常生活圏としての徒歩圏域に着目し、住生活の向上を実現するため

のまちづくりが望まれる。このことは、前述の、各種サービスを円滑に享受できるような環境を整備するという観点からも重要である。このため、住宅・都市整備公団、地方住宅供給公社などがこうしたまちづくりにモデル的に取り組むべきである。

また、地域の拠点となる駅前等の利便性の高い地区において、移動システム等を整備するとともに、再開発事業の中で、保育所、老人福祉施設等の整備を実施する等、福祉空間形成型のまちづくりを推進することが重要である。

#### 計画上の配慮

上記のまちづくりや施設整備を的確に推進するためには、まちづくりの計画段階から、高齢者等への需要に十分配慮することが必要である。

そのためには、住民に最も身近な市町村が中心となって、住民の意見を十分に踏まえつつ、関係部局間の連絡・調整を図ることにより、都市計画、住宅マスタープラン、老人保健福祉計画等の各種計画間の整合性の確保に努めることが不可欠である。