

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 26 日現在

機関番号：24302

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25512005

研究課題名(和文)高齢者・障害者の居住の安定確保に資する住宅制度の構築と運用に関する研究

研究課題名(英文) A study on the housing institution for assuring the handicapped and the frail elderly of stable living

研究代表者

檜谷 美恵子 (Hinokidani, Mieko)

京都府立大学・生命環境科学研究科・教授

研究者番号：60238318

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,500,000円

研究成果の概要(和文)：オランダの社会住宅部門は高齢者の居住の安定確保に大きな役割を果たしてきた。事業主体は、高齢者向けの住宅供給実績が豊富で、民間事業者に対する比較優位性をもち、ケア事業者と連携して、良質な高齢者向け住宅を、インフォーマルなケア環境の構築に配慮して整備している。フランスでは虚弱化した高齢者の受け皿となる高齢者向け住宅が乏しく、社会住宅組織が近年、世代間協力を促す共同住宅など新たな居住モデルを開発している。両国は、虚弱高齢者を地域で支える、介護等に要する財政負担の持続可能性を追求するという方向性のもと、住宅の役割を重視し、社会住宅制度を活用して、高齢者等の居住の安心を支える地域住環境を整備している。

研究成果の概要(英文)：Dutch social housing sector has relatively big and historically accepted great numbers of the elderly. Many social landlords have an advantage in this field because of abundant experiences and strong connections with social welfare actors. They provide high quality dwelling units with appropriate surroundings. In France, aged people are living in the owner-occupied sector in most and available housing stock for the elderly are scarce. Under such circumstances, French social landlords are recently interested in developing a new housing form for the elderly, such as collective housing for intergenerational cooperation. The direction of social aid for the elderly is common: supporting frail elderly in the community and making financial burden sustainable. For this purpose, both the Netherland and France emphasize housing role and aim to build an appropriate environment for the elderly by taking advantage of social housing system.

研究分野：住生活学

キーワード：高齢者居住 社会住宅 フランス オランダ 高齢者向け住宅 住宅制度 地域福祉 住宅政策

1. 研究開始当初の背景

少子高齢社会の進展に伴い、増大する要支援高齢者をどこで、誰が、どのように支えるかが重要な社会課題となっている。現行の介護保険による在宅福祉サービスは、認知機能に問題のない家族と居住する高齢者世帯には対応できるものの、都市部を中心に増加傾向にあるひとり暮らしの高齢者への対応は困難である。そうしたなかで、施設ケアや高齢者向け住宅への需要が高まっているが、現状では、外部サービスの提供に過度に依存した在宅福祉、高齢者の集中居住によるサービス提供の効率性を追求するサービス付高齢者向け住宅のいずれにも課題があり、地域で支える持続可能な高齢者居住のあり方が探られている。そこで、障害や加齢にともなう身心機能の変化に対応できるアフォーダブルな住まいの供給手法を考えるうえで、社会住宅という政策ツールを用い、高齢者向けの住宅供給を促進しているオランダ、フランスの住宅制度を参照することが有用であると考え、本研究に着手した。

2. 研究の目的

オランダ、フランスを対象に社会住宅制度を活用した高齢者・障害者居住支援の実態を探り、社会的配慮を要する者の居住の安定や向上をはかるうえで、社会住宅部門が果たしている役割を明確にする。両国は、EU 諸国のなかでも住宅ストックに占める社会住宅の比率が相対的に高く、高齢者をはじめとする特定層の居住の安定と向上に寄与していると予想される。この点を確認したうえで、その理由を探り、わが国への示唆を得たい。

3. 研究の方法

フランス、オランダを対象に、高齢者・障害者居住に関する既存の統計データの収集、分析と、EU 諸国のなかで社会住宅高齢者・障害者が居住する住宅および施設の運営状況等に関する文献調査ならびに現地調査を実施した。また、両国の協力研究者と本研究課題に関する意見交換を行い、それぞれの共通点、差異点と背景要因を考察した。

4. 研究成果

4 - 1. 社会住宅部門の動向

オランダでは、社会賃貸住宅が全住宅スト

ックの33%、賃貸住宅ストックの8割近くを占める(2010年調査による)。また良質なストックが多い。住宅手当制度がアフォーダブルハウジングの実現を重視する制度設計となっており、手当受給者に一定の質を備えた住居の確保を促している。高い質水準を反映して、住居費負担率は相対的に高い。

オランダでは社会賃貸住宅のストック形成を直接支援する公的補助により、1960年代末にはそのシェアが全ストックの35%に達した。しかし、他の欧州諸国と同様、1970年代に入る頃から持家所有が促進され、さらに新保守主義の影響が強まる1980年代末以降は建設に対する国の融資や補助金給付の廃止、社会住宅建設保証基金(WSW)や回転資金をプールする中央住宅基金(CFV;財政難に陥った組織に金融支援を行う互助組織)の設立、強化など様々な見直しが行われている。ただし、2000年代に入ってから金融のグローバル化が進むなかで、その供給主体である住宅協会は、WSWやCFVがもつ融資保証機能によって、安全な投資先とみなされ、一連の制度改革は、住宅協会の経営の自由度を高めることに寄与したともみられている(Boelhouwer, 2003)。

一方、近年は社会賃貸住宅入居者に占める低所得者、母子世帯、高齢者などの特定層の増加が指摘されている(Musterd, 2014)。背景には、社会賃貸住宅の割当に対する規制強化がある。オランダの社会住宅はこれまで、中間層を含む幅広い所得層をターゲット層として供給されていたが、住宅分野におけるEUの介入が強まるなかで、この方針は見直しを余儀なくされてきた(AEDES, 2013)。2009年末の国家助成に関するヨーロッパ委員会勧告を受けて2011年1月から、基準額以下家賃で運営される社会賃貸住宅の90%は、年間所得34,229€以下の世帯(全人口の42%が該当)に優先的に配分されることになり、この規制を受けて、中所得層に適用される家賃は上昇、該当者は社会住宅部門から持家へ、また民間賃貸へと移行するよう促されている。ただし、残る10%のストックについては、所得上限をかけず、高齢者をはじめ、特別な事情をもつ人々に割り当ててよいとされている。

フランスの社会賃貸住宅は、賃貸住宅全体の4割強を占める。オランダより低いものの、

税制や融資制度を軸にして、現在もそのシェアを伸ばしており、EU 諸国のなかではもっとも積極的に新規供給による戸数増をはかっている(Driant, 2015)。とくに人口が周密な都市部では、社会賃貸住宅のシェアを全住宅の 20%相当にすることが要請されているため、パリ市をはじめ、それまで供給が進んでいなかった都市では、計画的にストックの構築をはかってきた。

社会住宅の入居者は、制度発足当初は勤労世帯であったが、1980 年代以降は様々な制度改正を行い、住宅確保に配慮を要する困窮世帯の受け入れを促す一方で、従来の大規模団地を再編する事業と連動させて、既存ストックの除去と結びつけて多様な住宅タイプを挿入し、入居者のソーシャル・ミックスをはかっている。その結果、社会賃貸住宅の分散配置と、中所得層向け住宅や困窮世帯向け住宅等、社会賃貸住宅部門内部における多様化が同時に進行している。

フランスもオランダと同様、応能援助である家賃補助制度をもち、家賃と世帯の住居費負担能力との差をカバーしているものの、その給付水準が抑制的で、住宅の良質化を促す役割は乏しい。またフランスでは、社会賃貸住宅に子どもをもつ若年家族世帯が多数居住しており、高齢者の居住比率は必ずしも高くない。なかでもマサハウジング期に形成された都市郊外に立地する大規模団地では若年者のシェアが高く、高齢者の積極的に受け入れや高齢者向けの住宅供給事業は、入居者の多様化を促す方策の 1 つともなっている。

4 - 2 . 高齢化の動向と社会住宅

オランダの高齢者(65 歳以上人口)比率は 1990 年の 12.8%から 20 年後の 2010 年には 15.3%へと 2.5 ポイント増加し、2060 年には 27.2%に達すると予想されている。ヨーロッパ諸国の中では比較的緩やかな変化を辿るものの、高齢化への対応は大きな社会課題とみなされ、財政負担の持続可能性を維持することに関心が寄せられている。他方、フランスのそれは、1990 年の 13.9%から 2010 年に 16.6%、2060 年には 26.6%へと緩やかに推移すると見込まれており、オランダよりも緩やかな変化を辿る。

高齢者の居住状況を見ると、オランダの高齢世帯(世帯主が 65 歳以上の世帯)は持家と社会賃貸住宅に 2 分される。1994 年には

社会賃貸世帯の数が持家のそれを大きく上回っていたが、2006 年では社会賃貸 47%、持家 44%、民間賃貸 9%となった。

他方、フランスの高齢世帯の持家率は 74%(2013 年調査時点)と高く、社会賃貸住宅に居住する世帯は近年、21%(2006 年)から 23%(2013 年)へと微増しているものの、他の年齢層よりも少ない。フランスでは 1960 年代から戸建て持家供給がすすみ、なかでも 1980 年代に持家取得を促す政策誘導が強化されたため、この時期に持家へ移行した者が多い。現在、前期高齢者を中心とする高齢世帯は、その多くが郊外に立地する戸建て持家に居住している(ESH, 2008)。

社会賃貸住宅に居住する高齢者のボリュームが両国で異なる理由は他にもある。オランダの場合、社会賃貸住宅を供給、管理する住宅協会は、長年、福祉サービスを提供する主体と連携して、障害者や高齢者向けの施設や住宅の供給を担ってきた。高齢者や障害者向けの住まいの提供は、事業の柱の 1 つと位置づけられており、入居者の身体機能に応じた質の高い居住サービスを提供している。オランダでは、ケアが必要な障害者や高齢者に住まいを提供する事業に参入するには、ケアシステムを熟知し、ケアサービスを提供する事業者と連携しなければならない。社会住宅部門の事業主体は、福祉サービス事業者との連携を長く積み重ねており、民間住宅事業者の追従を許さない豊富な経験を有している。

一方、フランスでは、社会住宅供給組織が高齢入居者や新規の高齢者需要への対応に関心を向けるのは比較的近年のことである。労働者住宅として位置づけられ発展してきたフランスの社会住宅は、戦後もその位置づけを大きく変えることなく、推移しており、この点が早くから高齢者対応をミッションの 1 つと位置づけてきたオランダと異なる。フランスも 1980 年代からストック改修事業に力を入れ、その一環として EV 設置などのバリアフリー化を進めているが、この時期には、高齢者向けの住まいのあり方を検討するという対応はとられておらず、これが進むのは 2000 年代以降である。

フランスでは現在、高齢者、なかでも後期高齢者への対応が今後、重要な社会課題になると見込まれている。持家に移行できず高齢期を迎える者、様々な事情で高齢化対応が行

われた住宅への住み替えが必要となる者が増えると思われているのである。社会賃貸部門は現状においても借家を需要する高齢世帯の受け皿として機能しており、その役割は今後、さらに大きくなると考えられている。

なお、フランスでは2005年から新規住宅のアクセシビリティ確保が義務付けられているが、近年、高齢化への社会対応に関する法律が議会両院を通過し、高齢化への対応が加速している。こうしたなかで、社会賃貸住宅部門では、バリアフリー改修を軸とした取り組みのみならず、新たな高齢者向け住宅モデルの開発が進められている。

4 - 3 . 高齢者向け住宅の整備・供給事例 [オランダの事例]

ここでは、2015年3月に現地調査を行ったプロジェクトを紹介する。高齢者の身心機能や家族関係が時間経過とともに変化することを念頭に、エイジング・イン・プレイスを支える住環境の構築を目指す事例で、オーフェルアイセル州に立地する人口3万人弱のレイセン市に拠点をもつ社会住宅組織DGWのプロジェクトである。DGWは小規模な社会住宅供給公社で、レイセン市で社会住宅を供給・管理している。管理戸数は1400戸、入居者の平均年齢は58歳で、年々、居住者の高齢化が進んでいるといい、高齢者向けの社会住宅へのニーズは高いと捉えている。

本事業は、同一地区内に多様な高齢者向け住宅とケアサービス拠点、地域に開かれた共用庭や集会室、レストラン等、多様な世代の居住者の利用に供する地域施設を一体的に供給するもので、高齢者に住み慣れた地域で生活を継続できるように配慮している点、従来の施設の要素を極力取り除き、建築空間としての意匠や性能面での質の高さを追求している点、長寿化が進む中で、多様な人々が居住し、スペース、プログラムをシェアすることにより、インフォーマル・ケアが促進されることを目指している点で注目された。

高齢者向けの住宅には様々なバリエーションがある。従前は要介護者向けのユニットのみであったが、本事業では自立型の高齢者向け住宅も多数、供給されている。サービス拠点をオンサイトで整備することにより、身心機能が虚弱化しても可能な限り自宅に住み続けられる。また重度の要介護状態となれば、同時に整備されたナーシングホームに住

み替えられ、高齢夫婦世帯等でいずれか一方が重度の要介護状態になっても、地域で対応できるという。

住宅、施設ともに物的水準は高い。自立高齢者のための住戸の広さは70㎡もしくは90㎡に設定されている。建物は2層のフラットであるが、独立した住まいであることを強調する戸建て風のデザインで、高齢者が自分の「家」として認知しやすいようにしている。

認知症者向けのグループホームはユニットケアで、入居者9名を3名のスタッフで対応している。各ユニットに大きな共用のテラス、リビングとこれと連続してダイニング、キッチンがある。入所者は各自ここで、テレビをみたり、読書をしたりと自由に過ごす。

虚弱高齢者が入居するナーシングホームの個室の広さは単身用で45㎡である。天井高が高く、容積が大きいため、面積以上に広く感じられる。寝室スペースと水回りが直結しており、天井にはハンギングのためのレールが設置されている。ナーシングホームには個々の居室にも台所があり、玄関前には入居者が活用できる表出空間が設けられている。

外部空間とのつながりは特に重視されている。テラス、屋上、地域に開かれた共用庭などに加え、各住戸の窓を大きくとり、入居者に外部を意識させている。事業エリアの周囲には子育て家族向けの住宅があり、敷地に隣接して小学校が立地しているなど、世代ミックスにも配慮している。

[フランスの事例]

世代をまたいだ相互扶助型のインフォーマル・ケアへの関心が高まっており、子どもをもつ若年家族世帯と高齢世帯の異世代居住を想定した共同住宅など、新たな高齢者向け住宅モデルが探られている。

2015年3月に現地を訪れた「バーバヤーガの家」はそうした事例の1つである。この住宅は、パリ近郊の自治体であるモントルウユ市の住宅公社によって供給された自主管理型の高齢者向け社会賃貸住宅である。同市を中心に活動する高齢女性の団体が市長に働きかけて、実現にこぎつけたもので、入居予定者のイニシアティブにより自主管理型住宅として供給されたものである。竣工は2013年、立地は交通至便の中心市街地で、周辺には店舗が多く立地している。60歳以上の女性限定の高齢者向け住宅21戸と30歳未満

の若者向けの4戸、計25戸のほか、共用空間として大きな集会所が設けられている。各住戸の延べ面積は25㎡～44㎡とコンパクトである。

事業のコンセプトは、低所得の高齢女性がグループとして入居し、共用部分の維持管理等の住宅管理を自ら担うことで、住居費負担を低く抑えるとともに、地域社会との連帯を基礎に、相互に支え合う居住モデルを開発することである。当初は、事業を提起した女性団体がそのメンバーのみを対象とするよう求めていたが、家主である公社との協議の末、高齢者と若者の世代間協力をはかることが合意され、若者向けの住戸が設けられた。

調査時、その運営は必ずしも当初の想定通りにはなっていなかった。フェミニズム運動の一環としてこの事業をけん引してきたリーダーが入居せず、2014年には入居した高齢女性の半数近くがこの団体から脱退した。ただし、共用空間を活用したサークル活動や地域に開かれた学習会などのイベントは定期的に行われており、団体から脱退した入居者も継続して居住している。

4-4. 日本の高齢者の居住実態と課題

日本の高齢者はフランスと同様、持家に居住する者が多い。ただし、借家世帯に着目すると、若年世帯に比べ高齢世帯では公営住宅に居住する割合が高い。また、利用できる公営住宅が少ないことともあいまって、公営住宅居住世帯に占める高齢世帯の比率は突出して高く、偏在が顕著である。高経年で賃料の手頃なUR住宅や公社賃貸も同様で、高齢者の偏在が顕著である。

高経年賃貸ストックの課題は、バリアフリー対応が進んでいないことである。フランスでは、公民の別を問わず、高経年の共同住宅については、ストック改修への補助が行われており、これを利用したEV設置が進んでいる。これに対して、日本ではEVが設置されていない共同住宅ストックがなお多く残されている。

一方、高齢者向けに供給されている公的賃貸住宅として、シルバーハウジングとして整備された公営住宅と、URならびに住宅供給公社が管理するサービス付きの高齢者向け住宅等があるが、いずれも利用できる戸数が僅かである。従来、家族世帯向けに提供されてきた公営住宅については、高齢者に限って

単身入居を認めてきたことから、通常の公営住宅にも高齢の単独世帯が多数居住している。高齢居住に適した改修工事が行われていない住戸では加齢にともない身体機能が虚弱化すると日常生活に支障が生じるなど、問題を抱えている。

国は、2001年に高齢者住まい法を制定し、住宅のバリアフリー化を推進するとともに、高齢者優良賃貸住宅(1998年)、高齢者専用賃貸住宅(2005年)など、民間部門を活用する制度を用意し、高齢者向け住宅の供給を促進してきた。しかし、こうした施策住宅を除く一般の民間賃貸住宅では、高齢者・障害者の入居に対する忌避感が強い。また、高齢者の入居を促進するうえで、そのハード、ソフトの水準に課題をもつ住宅が少なくない。

他方、2011年に導入されたサービス付高齢者向け賃貸住宅(サ高住)は制度発足以降、急激に戸数を伸ばしており、2014年末現在、16.6万戸超が登録されているが、高額な費用や狭小住戸の過剰供給、囲い込みによるサービスの過消費と自立阻害など、問題点が指摘されている。

4-5. オランダ、フランスの取り組みの方向性と日本への示唆

オランダ、フランスは持続可能な高齢社会の構築に向けて、在宅を基本とする高齢福祉を指向し、その中心に住まいを位置づけている。社会住宅部門を活用して、近隣によるインフォーマル・ケアを促進する共同住宅の整備や、居住地のデザインに配慮した高齢者向け住宅を供給しており、それらの開発において、社会住宅供給組織が重要な役割を担っている点も共通している。

両国には家賃補助制度があり、高齢世帯を含め、住居費負担能力の乏しい借家世帯はその適用を受けている。なかでもオランダの高齢者向け社会住宅には、低所得者対策という位置付けがなく、障害があっても尊厳を保てる良質な生活やエイジング・イン・プレイスの実現に資することを目指している。他方、フランスは、中低所得層を対象に、世代間協力や居住者間の互助を促す共同住宅を開発するなど、新たな居住モデルの創出に向けた社会実験を行っている。いずれも高齢期の生活の質の向上をはかるとともに、地域社会資源を活用して高齢者を支えるという方向性が明確で、日本の高齢者向け住宅と比べると、

住宅としての水準は極めて高い。

日本では1990年代に、シルバーハウジングや高齢者向け優良賃貸住宅、さらには災害復興公営住宅として供給されたシニア向けコレクティブハウスなど、新たな居住モデルを探る試みが公営住宅部門で展開されてきた。しかし、いずれも公費負担率が高いことが問題視され、一過的なモデル提示機能を果たすに終わっている。近年では、団地の再編事業と結びつけられる「安心住空間創出プロジェクト」(国土交通省・厚生労働省連携事業)で、ケアサービスの拠点を整備することが目指されているものの、サービスを拡充することは難しく、持続可能な地域包括ケアをいかに実現するかが問われている。

オランダ、フランスの社会住宅制度は、公民にまたがる複数の主体によって担われており、公益性を追求する非営利組織でありながらも、競争的な環境のもとで事業を展開している。これは日本の公的賃貸住宅制度との大きな相違点である。低所得者を応能支援である家賃補助で支えることにより、良質な住宅をユニバーサルサービスとして提供することが容易となっている。そうしたなかで、新たな居住モデルを提起する意欲的な試みが行われている。

参考文献

- AEDES (2013) Dutch social housing in a nutshell,
http://www.iut.nu/FindOutMore/Europe/NL/DutchSocialHousingIn_Nutshell2013.pdf
Boelhouwer, P. (2003) Social Housing Finance in the Netherlands: the road to independence. *Housing Finance International*, 17(4), 17-21.
Driant, Jean-Claude (2015) Les politiques du logement en France, la documentation française
ESH (2008) Habitat social et vieillissement : représentations, formes et liens, la documentation française
FELSPC (2015) La situation du logement dans l'union européenne en 2015, Fédération européenne du logement social, public et coopératif
Musterd, Sako(2014) Public Housing for Whom? Experiences in an Era of Mature Neo-Liberalism: The Netherlands and Amsterdam, *Housing Studies*, 2014 Vol. 29, No. 4, 467-484

Kathleen Scanlon, Melissa Fernández Arrigoitia and Christine Whitehead (2015) Social Housing in Europe, *European Policy Analysis*(17) 2015, SIEPS

5. 主な発表論文等

[雑誌論文]

働く女性と住まい - 「仕事も家庭も」が提起する課題, 檜谷美恵子, 月刊不動産流通 No.412, pp.8-9, (株)不動産流通研究所 (2016) 査読無

認知症高齢者の村 - オランダの介護現場から, 檜谷美恵子, 百歳, Vol.115, pp.41-43, (株)プロ・ヴィジョン (2016) 査読無

フランスの管理者制度からみたわが国のマンション管理のあり方, 檜谷美恵子, 都市住宅学, No.93, pp.113-116, 都市住宅学会 (2016) 査読無

高齢者の居住の安定確保をめぐる計画目標はどこまで達成されたか, 檜谷美恵子, 都市住宅学, No.94, pp.28-33, 都市住宅学会 (2016) 査読無

高経年マンションにおけるコミュニティ活動の実態と効果 - 京都市における事例研究, 梶原幸愛・檜谷美恵子, 都市住宅学, No.91, pp.112-117, 都市住宅学会 (2015) 査読有

パリの居住魅力と居住を支える仕組み, 檜谷美恵子, 『「成長」から「成熟」社会へ』創生研 BOOK 2013, pp.49-57, 都市大阪創生研究会 (2014) 査読無

[学会発表]

住宅制度と高齢化への対応 - フランスと日本, Jean-Claude Driant, 三浦研, 檜谷美恵子, 都市住宅学会関西支部研究セミナー, 大阪市立大学梅田サテライト (大阪府大阪市) (2017.3)

住まい・まちづくりの主体形成と住情報施策, 弘本由香里・碓田智子・田端和彦・吉田友彦・檜谷美恵子, 都市住宅学会学術講演会, 奈良女子大学 (奈良県奈良市) (2015.11)

住宅と社会保障 - 重層的セーフティネットをいかに構築するか, 呉祐一郎・熊木正人・駒村康平・秋山雅彦・宗健・檜谷美恵子, 都市住宅学会公開市民フォーラム, すまい・るホール, (東京都文京区) (2014.5)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

檜谷 美恵子 (HINOKIDANI, Mieko)
京都府立大学・生命環境科学研究科・教授
研究番号: 25512005