特集 高齢者の住まい再考【論説】

高齢者住宅問題とは何か？

What is the housing problem for elderly people ?

Masayuki NAKAGAWA : Nihon University

中川 雅之*

1. 高齢者はどのような住まい方をしているのか？

「消費者が不動産を所有して住宅サービスを受ける」のか、「不動産を誰かから借りて住宅サービスを受ける」のか、については様々な制度的な要因やその結果として生じている住宅ストックの質の問題などを考えなければ、大きな違いはないであろう。多額の負債をかかえて住宅を購入して、それを返済しながら住宅サービス消費する住まい方は、ローンの返済という形ではなく、賃料の支払いという形で住宅サービス消費する住まい方と本質的に異なることはなく、持家で購入する住宅の質と、賃貸借する住宅の質が同じであれば、
住宅の購入可価格 = Σ (生涯にわたって支払う賃料の現在価値)

が成立するはずである。

以上のようなことが成立しているとすれば、現に持家に住んでいる高齢者と借家に住んでいる高齢者が抱える問題は、何ら異なることがないものとして捉えることができる。多様な住まい方やライフスタイルの自由度を高めるために借家を選択するなどの、個人の選好の相違はあるかもしれないが、それを住宅政策として反映させる必要はなく、高齢者特有の身体状況の変化や所得の低下などに、住宅政策として対応できることがあるかということを探ることになる。このことを確認してみよう。

図1 年齢階級別、所得階級別持家率の推移
注) 住宅土地統計調査(2013)より筆者が作成。

図1は、住宅土地統計調査(2013年)に基づき、所得階級別、年齢階級別に持家率をみたものである。ここからは、所得が上がるにつれ、年齢を重ねるにつれ、持家率が上昇していく様子が描写されている。この動きを持家、借家別により詳細に見ていこう。

図2は、各年齢階層の持家居住者のうちの所得階層別比率を描写したものである。加齢に応じて、頂点が右にシフトしており、主たる所得階層がより高いものになっていることが明確にわかる。ただし、60歳を超えると所得が急激に低下するため、300万円未満の所得階層が、持家居住世帯でも最も多いグループとなっている。日本の雇用体系では年齢に応じて所得が上昇していくことが一般的であり、それに応じて金融機関からの資金調達額も増加することを勧奨すれば、図2は当たり前のことを表しているのかもしれない。

一方図3に描かれている、借家居住層の主たる

図2 持家居住者の年齢階層別、所得階層比率
注) 住宅土地統計調査(2013年)より筆者作成。

図3 持家居住者の年齢階層別、所得階層比率
注) 住宅土地統計調査(2013年)より筆者作成。

所得階層は全く別の動きを示す。30～39歳の階層についてはやや異なる動きを示すが、その他全ての階層で主たる借家居住者は、300万円未満の最も低い所得階層で固定されている。60歳を超えてその傾向は一層強まっている。

日本の雇用体系においても、年齢に応じて所得を増やすことのできない職業、働き方は存在する。非正規雇用や何等かの事情により様々な職業を転々と変更した場合、加齢に応じた所得上昇は期待できない。図2及び図3からは、加齢に応じた所得上昇に応じて、ほとんどの消費者は持家の取得という選択を行い、それから取り残された者が高齢期においても借家という居住形態の選択を余儀なくされていることが示唆される。

これは、様々な要因が背景にあるものと考えられる。その一つに借地借家法による借家人の保護をあげることができる。借地借家法では、家主の方から借地契約の更新の拒否を行うためには、正当事由という特別な理由が必要であるため、長期にわたって居住する借家人を敬遠する傾向がある。長期居住者を入居させた場合に、家賃の引き上げと退去をセットにした交渉ができないなど、家主側の交渉力が低いためである。しかし、家主は入居を希望する借家人が短期居住者なのか、長期居住者なのかを区別できない。このため、統計的に短期居住者が多いグループを入居させるための、様々な対応をとることになる。例えば、学生や単身者のようなグループ用の極めて狭い借家を供給することもその一つである。また、長期居住者が

多い高齢者は賃貸住宅市場で差別的に扱われることになる。

このため、日本の賃貸住宅ストックは、きわめて狭小物件の多い質の悪いものとなってしまったし、高齢者への差別も常態化することとなる。このほかにも、日本の住宅政策が持家の取得を促進する方向に偏っていたなどの理由も考えられる。これらの様々な要因を背景に、居住者は非常に強く持家の取得を 선호するようになり、高齢期に借家に居住している者は低所得者に強く偏る結果がもたらされている。

このような現状を踏まえた場合に、政策的に何等かの関与が必要な高齢者住宅問題とはなんだろうか。もちろん、中古住宅市場が未整備であることから、持家を処分することができずに、高齢期の家族の状況や身体状態に適した住宅への住み替えが進まないなどの問題もあるだろう。しかし、より深刻な問題として、よりよい住宅サービスの享受や資産形成から取り残されてしまった借家に住まう高齢者の問題について議論することとする。

2. 新しい住宅セーフティネット制度の検討

(1) 住宅セーフティネット制度の特徴

これまで日本では、所得分位25%以下の低所得者を対象に、地方公共団体が公営住宅を整備し、現在219万戸の公営住宅ストックがある。この公営住宅は低所得の高齢者層の住まいの確保に大きな役割を果たしてきた。しかし、現在の住宅ストックの建築時期別の公営住宅の比率を見ても

と、1960年代、1970年代においては住宅ストックの8%程度を占めていたにもかかわらず、近年は東日本大震災の影響を受けてやや増加傾向にあるものの、それでも2～3%にすぎない。

2017年10月に「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」が改正されて、新しい住宅セーフティネット制度がスタートした。この新しい住宅セーフティネット制度の特徴は、以下の3点に集約できる。

- ① 需要者として、高齢者、子育て世帯、低額所得者、障害者、外国人等の従来公営住宅が対象としてきた層よりも、より広範な層を制度の対象としていること
- ② 供給されるものとして、公営住宅という公的主体が整備、管理するものではなく、民間が既に整備、管理を行っている住宅ストックを用いること
- ③ 住宅と入居者のマッチングだけでなく、居住支援という形で、家賃債務保証や入居後の見守り支援などのサービス提供についても、民間事業者、社会福祉法人、NPOなど多様な主体の参画を得ること

このような政策は、これまでの公営住宅のような再分配的な住宅政策と、どの部分が本質的に異なるのであろうか。言うまでもないが、公営住宅とは、

- i 住宅が量的に不足していた時代に、公的主体が市場では供給されえない、低所得者等向けの住宅を整備する
- ii 公的主体が、低所得者をはじめとする入居希望者と、住宅のマッチングを行って、その後の管理も実施する

という制度として位置づけることができるだろう。

そもそも公的主体、具体的には地方公共団体は、i 及び ii のような業務を行うにあたって、この社会で最も適した主体であらうか。

(2) 空家の利用の意味と課題

まず i について検討してみよう。元々公的主体が、住宅の整備について、民間企業をはじめとした他の主体に対して、比較優位を持った主体かという、首をかしげざるを得ない。それでも、だ

れも供給しないのであれば、地方公共団体による直接供給という手段を、とるしかなかったかもしれない。しかし、もはや空家・空き室が820万戸存在する状況下では、公的な主体による直接供給を支持する根拠は相当程度剥落したと考えられる。

これまで日本は、人口成長、高い経済成長率に支えられて、旺盛な住宅建設を継続し、膨大な住宅ストックを築いてきた。しかし、今や人口減少時代に入ったため、住宅需要は減少局面を迎えた。通常の財、例えばパーソナルコンピュータであれば、需要が減少すれば、供給もそれに合わせて比較的簡単に絞ることができる。しかし、住宅は非常に耐久性が高く、住宅とインフラが合成された形で供給されている「まち」を縮小するのは至難のわざであろう。供給が絞れない中、需要が減少した場合には非常に大きな価格調整、価格下落がおきる可能性が高い。このため、余剰ストックがある社会では、極めて低い追加コストで住宅サービスを提供することができる。つまり、空家・空き室をセーフティネット対策として活用するのは極めて理にかなっている。

そもそもこのような低価格な余剰住宅ストックの利用は、実態として先行している可能性がある。表1に、国勢調査(2015年)の市町村別の60～64歳の転入者とその年齢階級の常住者から、転入率を算出し、その高い順に10市町村をピックアップした。なお、被災地域は復興に伴う帰還の影響があるため、また非常に規模の小さな市町村は転入率が高くなるため、人口の下位10%を除いている。表1で網掛けをしているのは有名な観光地、リゾート地、別荘地であり、バブル期を中心にリゾートマンション等の建設が進み、大きな余剰住宅ストックが存在している可能性のある市町村と考えた。高齢者は職場と住宅の位置関係に関する関心が薄れるため、快適な環境を低い価格で手に入れられる地域に積極的な転入が行われている可能性がある。

図4は2003年と2013年の住宅土地統計調査で、表1で同じように60～64歳の転入率の高い千代田区と熱海市をピックアップし、65歳以上世帯人員のいる世帯数の増減数を算出し、それを所得階級

表1 60～64歳の転入率の高い市町村

市町村名	転入者数	転入率
月形町	361	0.243767
大崎上島町	593	0.15683
御宿町	632	0.147152
千代田区	2478	0.138822
熱海市	2881	0.136758
箱根町	960	0.134375
厚真町	401	0.13217
軽井沢町	1429	0.131561
湯沢町	715	0.131469
中央区	5897	0.129557

注) 国勢調査(2015)から作成。

別の割合でグラフにしたものである。

このように、余剰ストックの多い地域への高齢者の転入は、実態的に始まっている可能性がある。しかし、表1に示されている典型的なパターンである大都市への転入と、リゾート地域等への転入を比較すると、後者が低所得層に非常に大きく偏っていることがわかる。確かに、身体状況に心配のない段階では大きな懸念はない。しかし、それが悪化した場合には医療、介護、福祉などの面において地方財政への何等かの影響を及ぼさないだろうか、そもそもご本人を支えることができるだろうか、などの心配が生じる。高齢者にとっての快適な環境の取得を持続可能なものとするためにも、このような動きを管理された状況の下で実現することが求められよう。

(3) 居住支援サービス

次に、公営住宅が備えていた、

- ii 公的主体が、低所得者をはじめとする入居希望者と、住宅のマッチングを行って、その後の管理も実施する

という機能について検討する。低所得者や高齢者など再分配の対象となる方にとって、このような業務を実施する主体として、公的な主体が最適な主体であったらうか？

公的主体は、不動産業者のように、入居者と物件のマッチングを行う訓練をされた人材を集めた集団でもなければ、賃貸住宅管理業者のように、住宅の管理を行う専門的な人材を集めた集団でもない。

図4 65歳以上世帯員のいる世帯数の増減数(所得階級別)

注) 住宅土地統計調査(2003, 2013年)より作成

また、低所得者、高齢者、障害者、外国人などの方にとっては、単に住宅を提供し、物理的に良好な状態に管理するだけでは、好ましい生活を享受することはできないであろう。高齢者や障害者にとっては、一定の見守りを含むサポートが、必要な場合も多いだろう。また、低所得の方や外国人などについては、職業訓練や生活習慣の相違の克服など、社会に参加し、融合するための教育が必要かもしれない。地方公共団体とは、総合行政主体であるものの、このようなサービスを直接供給することに長けた主体ではない。また、住宅部局が管理する公営住宅においては、縦割りの弊害から、様々な分野を所管する他の部局との連携が、必ずしも進まなかった可能性も高いであろう。

一方、マッチングを行う主体としての不動産業者は、既に業として確立している。賃貸住宅管理、家賃債務保証などのサービスも大きく成長している。一方、高齢者や障害者のケアを行うサービスも、社会福祉法人だけでなく、NPOなど様々な主体によって提供されている。

対象者の入居後の、クオリティオブライフを確保するためのサービス提供を行う主体が、地方公共団体以外に大きく育っているのであれば、中途半端な形で全てを抱え込んでいた地方公共団体による「居住支援サービス」をバラバラにして、民間等に委ねた方が、効率的で高い水準のサービスを行うことが可能になる。このように、住宅セーフティネット制度は、空家・空き室を活用するだ

けでなく、入居後の居住支援サービスを、アンバンドル化して、アウトソースしたところにもう一つの大きな特徴がある。

しかし、ここで留意すべき点が二つある。一つは、地方公共団体が全部抱えていたサービスをアンバンドル化したため、異なる複数の主体がそれを分担することになり、その調整が必要になったことであろう。

表2 四人のジレンマ構造のゲーム

		相手 ^a	
		協力	裏切り
私が	協力	(b-c, b-c)	(-c, b)
	裏切り	(b, -c)	(0, 0)

注1) $b > 0, b > c$ であるとする。

注2) 欄内の利得は、(私の利得, 相手の利得) として記述されている。

注3) サグデン (2008) を参考に筆者作成。

つまり、私が大家であり、相手がその地域で生活支援、トラブル、身体状況悪化の際の支援サービスを展開しているとしよう。表1にあるように、私が自分の賃貸住宅に「居住に関して様々な配慮が必要な方を入居させておらず (= 裏切り)」、相手も私の賃貸住宅に関して「見守りなどの特別なサービスを提供する体制をとってない (= 裏切り)」状態を、出発点とする。(私の利得, 相手の利得) = (0, 0) である。どちらも協力した場合、私が要配慮者を入居させて、相手も一定の生活サービスを私の賃貸住宅に提供した場合には、二人の利得は $b-c$ になる。しかし、一方が協力しないで裏切った場合、あなたが「特別なサービスを、私の賃貸住宅が含まれる地区に提供する体制を作ってくれた」のに、私がさっぱり要配慮者を入居させない場合、私はコスト c を負担することなく、いざという場合に一定のサービスを受けることのできる環境にただ乗りして、便益 b のみを得ることができる。逆に私が協力しても、相手が裏切った場合は、相手が大きな得を得ることになる。このため、何の調整の仕組みもない場合には、大家さん、不動産業者と生活サービス等を提供する主体は、常に裏切るインセンティブを持つことになる。

居住支援サービスをアンバンドル化したため、このセーフティネット住宅サービスの可否は、各

地域に設けられる居住支援協議会がどの程度調整機能を発揮できるかが、非常に重要になる。

3. おわりに

新しい住宅セーフティネット制度は、住宅という施設を提供するのみならず、多様な主体の参加の下に、きめの細かい生活サービスを提供することが期待されている。しかし、現時点でセーフティネット住宅としての登録戸数が数百戸にすぎないなど、十分な普及が図られている状態にはない。

確かに、これまでは地方公共団体が税金というインプットを投入し、公営住宅というアウトプット、入居対象者の安定的な居住というアウトカムを生み出すという直線的な政策の実施と効果の発現が目指されてきた。しかし、新しいセーフティネット住宅は、地方公共団体、NPOなどの非営利組織、社会福祉法人、不動産業者などの企業、市民団体が、それぞれ特有のインプットを投入し、アウトプットを生み出し、共通の高いアウトカムを実現しようとするものである (シェアードアウトカム)。

住宅セーフティネットの確保について、上記のようなレジームチェンジが行われた場合にはそれを適切に実現する政策手法が採られるべきであろう。その一つとして、「多様な主体による協働・共創を前提とした広い意味での「政策」に関わる領域において、マーケティングの仕組みや発想、手法を適用することで、多様な主体が関わり合い価値を共創する構造を持続的に機能させる」(玉村他 (2014))、政策マーケティングがある。単に居住支援協議会の設置を促進するというだけではなく、上記のような政策手法の導入などによって、新しい住宅セーフティネット制度の普及を図ることが求められている。

参考文献

- 玉村雅敏・高橋武俊・伊藤健・杉田一真・白川展之 (2014) 「社会イノベーションの科学」, 勁草書房
 中川雅之 (2001) 「監査調査法による賃貸住宅における高齢者差別の実証分析」, 『都市住宅学』35号, pp21-26