

特集・自治体における調査—調査から施策・事業へ②

横浜市の調査

調査から施策・事業へ

① 高齢者家賃補助制度等調査

細谷 延 北見和徳

はじめに

近年、首都圏において、ひとり暮らし高齢者や高齢夫婦世帯等高齢者のみの世帯について、老朽民営借家の建て替え等に伴う立ち退きと転居先の入居拒否の問題が顕在化している。高額の民間有料老人ホームが話題になる一方で、転居先の借家を探してもなかなか見つからず、不安になり困り果てている高齢者のことがマスクミで報道されている。

首都圏で高齢者の住宅確保問題が社会問題化している背景には、①高齢化の進展と高齢者のみ世帯が増加していること、②昭和三十〜四十年代に建築された木造アパートが老朽化し建て替え時期を迎えていること、③低家賃で入居できる公的住宅ストックが少ないこと、④地価高騰と家賃水準の上昇が高齢者に対して厳しい民営借家市場になっていること、⑤需要の増加に追いつかない在宅福祉サービスの供給、などの事情がある。

わが国においては住宅の確保については私的責任に委ねられ、個人の努力と責任によって確保するものであるとする考え方が基本となっている。しかし、高齢者のみの世帯の住宅確保問題は、民営借家市場においては高齢者の自助努力だけでは居住の確保と安定が図れず、自立した生活の継続を支援する高齢者住宅対策の確立が急務であることを示している。

高齢者のみの世帯が、住みなれた住宅から転居を余儀なくされ、転居先住宅が確保できない

- ① 高齢者家賃補助制度等調査
- ② 女性問題調査の準備過程について
- ③ 経済政策の立案・推進と調査
- ④ 公共建築へのメッセージ
- ⑤ 住み慣れた街に暮らしたい
- ⑥ 港北区地区カルテを作って
- ⑦ 緑区田園都市沿線区民文化動向調査

はじめに

横浜市における高齢者の住宅事情

三 高齢者住宅確保施策の検討

四 家賃補助制度の検討

五 調査を施策に活かすポイント

ことは生活の基盤そのものが脅かされることを意味する。

高齢期になっても住み続けられる住宅の確保、居住の安定は、保健・医療・福祉の施策とともに在宅福祉施策の基礎となる要件といえよう。

平成三年度に実施した高齢者家賃補助制度等調査は、このような認識のもとに、横浜市における高齢者の立ち退きと転居先住宅の確保問題を中心に、高齢者の住宅事情の把握と、住宅確保対策について幅広く検討し、平成四年度に創設された「高齢者世帯等住み替え家賃助成制度」の基礎となった調査である。

高齢者の住宅確保対策は、高齢化社会対策推進本部で検討されてきた局際的課題の一つであり、この調査は、推進本部の事務局である企画財政局高齢化社会対策室がコーディネーターとなって、住宅施策、福祉施策の両側面から検討することとした。調査の実施は、推進本部の高齢者住宅対策部会の分科会と位置づけて検討会・ワーキンググループを組織した。構成メンバーは企画財政局、民生局、衛生局、建築局、消防局や区の関係課長、係長等である。

二 横浜市における高齢者の住宅事情

平成二年の国勢調査によれば、横浜市の六十

五歳以上の高齢者のいる世帯や高齢夫婦のみ世帯の八割が持ち家で、民間借家は一割程度に過ぎない。高齢単身世帯では持ち家は五割強で、民間借家が三割となっている。

今回の調査では、予備的調査として、市民局広聴課と各区の区民相談室の協力を得て、日常の区民相談業務の中で高齢者の住宅相談、立ち退きの相談について、区民相談室窓口相談状況調査を四カ月間実施した。その結果、高齢者の住宅相談は市全体で月平均五十件あり、その約四割が立ち退きや転居先の確保問題の相談であること。また、対応施策が不十分なため、市営住宅等への入居案内をするしかなく、対応に苦慮していたことも明らかとなった。

さらに、福祉事務所のケースワーカーからの聞き取り調査からは、住宅施策が不十分なために老人ホームへの入所措置となるケースもあり、高齢者向け住宅の確保が在宅福祉の基礎条件であるとの意見が多かった。

これらの事情を踏まえて、立ち退き問題を含めた高齢者の住宅実態について、需要と供給側の両側面から

把握するため、次の二つの調査を実施した。

① 高齢化社会の住まいに関する実態調査

六十歳以上の高齢者から無作為抽出により八千世帯を選び、アンケート調査を実施した。有効回収票は五千二百二十一サンプルで、有効回

図-1 健康状態別住宅の不満

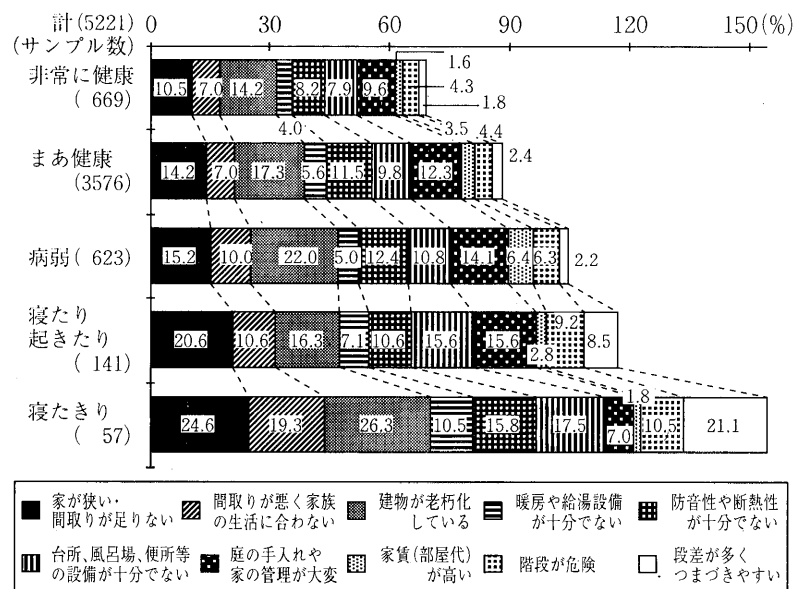
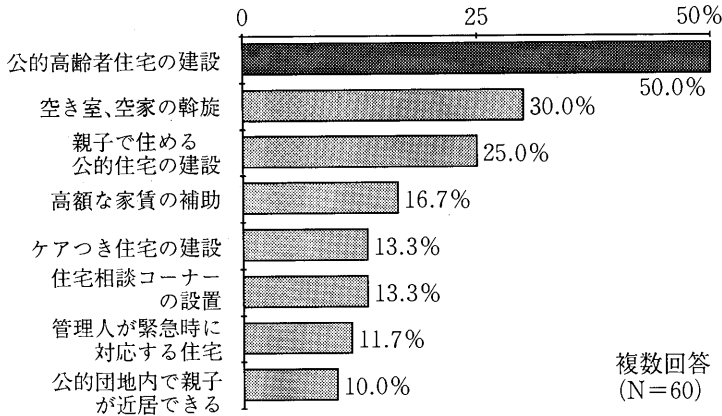


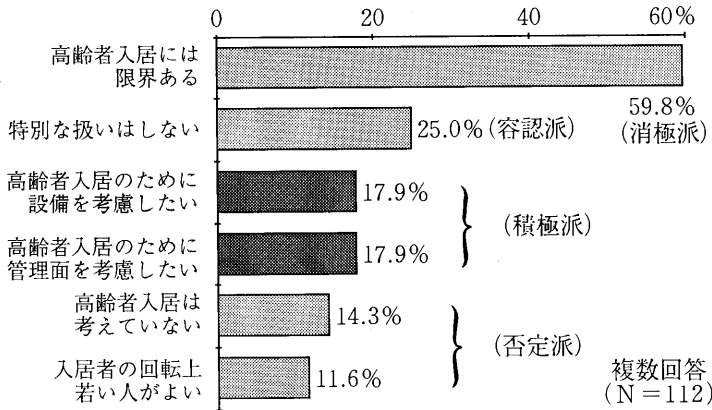
図-2 立ち退き要求を受けている高齢者世帯の行政への要望



収率は六五%であった。高齢者の調査結果からは、特に借家世帯で住宅の老朽化をはじめ、狭い、家賃が高いなど住宅の不満が高い。また、健康状態別に住宅の不満をみると、健康が衰えるにつれて段差や階段、台所などの設備性能への不満が高い(図-1)。

立ち退き要求についての調査結果を基にして、一年以内の立ち退き要求を受けている月収二十

図-3 不動産業者等の高齢者入居についての考え方



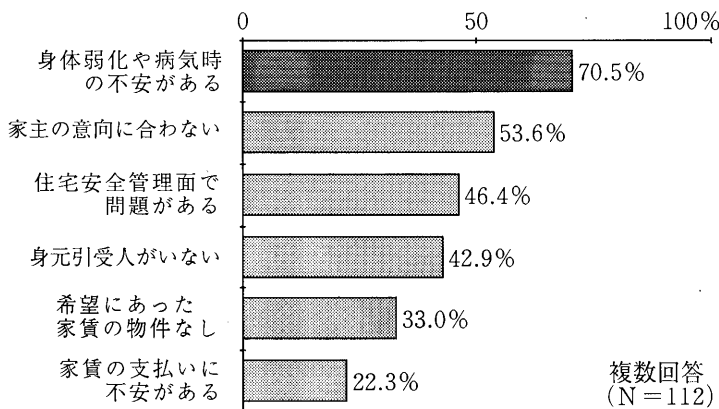
万円未満の高齢者のみの世帯数は、市全体で約五百世帯と推計された。

また、立ち退き要求を受けている世帯の要望でもっとも多かったのは、高齢者向け公的住宅の建設であった(図-2)。

② 民間アパートにおける高齢者の入居に関するアンケート調査

次に、住宅供給サイドの事情や考え方を把握

図-4 高齢者のアパート入居に消極的な理由(不動産業者等の回答)



するため、不動産業者・アパート経営者にヒアリング調査を行った。そのうえで、商工会議所名簿から不動産業・アパート経営を営む三百事業所を抽出し、アンケート調査票を郵送した。

有効回収票百十二、有効回収率三七%であった。

調査結果からは、弱者に対する配慮を感じながらも、高齢者の入居については消極的であり、公的サービスに委ねたい意向が強く現れる結果

となった(図1-3)。

また、高齢者の民営借家への入居を促進するためには、公的な保障がなかり高齢者入居には限界があることも指摘された(図1-4)。

これらの実態調査結果をもとに、家主や不動産業者が高齢者への世帯の入居を拒否し、高齢者の転居先が確保できない理由を整理すると、次の五点に要約できる。

- ① 経済的理由：収入が少なく家賃負担能力が低いため、家主が他の入居者と同様な家賃の値上げをしにくいこと。
- ② 安全面の不安：火の消し忘れや寝たばこなどの火の不始末による火災の心配があること。
- ③ 健康面の不安：病气や寝たきり、痴呆になったときの対応が心配なこと。
- ④ 人間関係の不安：近所付き合いの悪さや、飲酒、部屋を汚すなどの迷惑や苦情の心配があること。
- ⑤ 保証人の問題：入居の際の保証人がいない場合や、万が一の時の身元引き受け人がいない場合、入居後家主や不動産業者に負担がかかる恐れがあること。

三——高齢者住宅確保施策の検討

高齢者の住宅確保策の検討にあたり、大都市

の高齢者住宅政策の状況を調べたところ、高齢者の立ち退き問題に行政が取り組んでいるのは、地価高騰が激しく、公的住宅ストックが少ない首都圏だけであった。特に東京都の特別区が独自施策を実施していた。そこで、江戸川区をはじめ東京都や川崎市が実施している家賃助成制度の運用状況についてヒアリング調査を行った。また、特徴的な施策を実施している特別区三区の係長を検討会の講師に招き、施策の効果と問題点について検討した。これらをもとに、東京都部で実施されている代表的な住宅確保施策の特徴は次のように整理できる。

① 住宅のあっせん：高齢者に住宅を貸す意向のある家主を行政が探して、高齢者に住戸をあっせんする制度である。行政は直接責任を負わないため、行政の負担は軽く取り組みやすいが、

高齢者の入居を歓迎する家主が少なく実績があがっていない。そのため、家主への謝礼やガス漏れ警報装置等の設置、友愛訪問サービス、ケータイ・スマートフォンとの連携など、家主の不安解消策を実施している区もある。

② 居室借り上げ：居室借り上げは、行政が既存の民間アパートを住戸単位で借り上げる制度である。住み慣れた地域の中で住宅が探せる可能性があること、高齢者だけの集合住宅ではなく多世代混住により世代間交流が可能であるなど

のメリットがある反面、協力家主が少なく実績があがっていない。劣悪な居住水準の老朽住宅しか借り上げできない状況もある。

③ 一棟借り上げ：一棟借り上げは、土地所有者にアパートを建設してもらい、棟ごと借り上げる方式である。高齢者に負担可能な家賃で貸すために新築アパートの家賃相場との差額を行政が負担する。住宅の設計段階から行政が関わり、高齢者に適した住宅を供給できることや、借り上げ期間が十年・二十年と長期にわたり、管理戸数を計画的に維持でき、居住者にとっても安定した居住が保障される点で優れている。しかしながら、一棟借り上げは用地・協力家主探しが建設に時間がかかり、必要戸数が確保しにくいのが弱点である。

四——家賃補助制度の検討

次に、高齢者向け家賃助成制度には、諸外国で導入されている制度を含めて転居先住宅確保の支援、良質な住宅への入居支援、年金収入の補完などがある。また、一般世帯向けの家賃補助制度としては老朽住宅の建替促進や、定住人口の確保を目的とした制度などがある。

転居先住宅確保の支援を目的とした高齢者の家賃補助制度は、転居前と転居後の家賃・契約

更新料の差額、転居一時金などを行政が補助する制度である。

高齢者家賃補助制度の特徴は、①制度の対象者に広く適用可能であること、②住み慣れた地域での「居住継続支援」が可能であること、③家賃補助により転居先住宅の選択の幅が広がる点で有効な施策である。反面、④健康面の不安など非経済的理由による入居拒否のため、実績があがらない恐れがある、⑤安易な立ち退き要求や、家賃値上げを助長する恐れがある、⑥家賃補助の長期化、対象者の拡大増加により行政の後年度負担の増加が懸念される、⑦家賃補助をしても住宅ストックの改善に結びつかず、中長期的な効果は疑問であることが問題点として指摘できる。

このような検討結果から、高齢者の住宅確保対策の基本施策は、高齢者向けの公共住宅の供給や一棟借り上げなどの公的住宅の供給促進であるが、公的住宅の供給を補完する緊急避難的施策の導入も必要と判断された。

実態調査結果からは、市内で五百世帯の高齢者のみの世帯が立ち退きを求められている状況があり、最終的には、多くの対象者が利用可能であり、速効性のある家賃補助制度を実施する判断がなされた。この調査結果を踏まえて、平成四年十月から「高齢者世帯等住み替え家賃助

成制度」が創設された(民生局所管)。

六十五歳以上のひとり暮らし又は高齢者のみ世帯で、市内に引き続き三年以上居住している市民税非課税世帯を対象に、民間借家の建て替え等に伴い立ち退きを求められている場合に、転居の差額家賃を最高七万円(ひとり暮らしは最高五万円)、転居一時金を差額家賃五カ月分以内、契約更新料を差額家賃一カ月分以内の額を助成する制度である。

また、家賃補助制度の有効性を高めるには、在宅福祉サービスの大幅な拡充、シルバーハウジング・プロジェクト事業の実施、シニア・りぶん(高齢者向け借上型地域特別賃貸住宅)制度の充実、住宅施策と福祉施策の連携が必要であることが関係者に広く認識され、連携の具体策が講じられたことも調査の成果である。残された課題として、高齢者の住宅確保に対して行政がどこまで踏み込んで保障すべきかについての問題がある。

五——調査を施策に活かすポイント

この調査やこれまでの経験から、調査を施策展開に活かす留意点を述べてまとめたい。

①調査目的、問題認識を明確にし、本格的な調査に入る前に予備的な調査(文献資料の収集整

理や関係者や他都市のヒアリングなど)で事情を多角的に把握する。

②調査の結論や、施策について複数の仮説(落としどころ)を用意する。

③適切な調査手法を検討する。(文献資料の収集整理、統計解析、関係者や有識者へのヒアリング、他都市や国・海外の事例調査、アンケート調査、デルファイ調査、グループインタビュー、調査研究会、ブレインストーミング、KJ法、ワークショップなどの調査手法の選択と組み合わせ)

④担当者の問題意識が重要である。調査の成果はもちろん、調査のノウハウの蓄積、企画力の向上効果も異なってくる。

⑤委託先を慎重に選定する。委託調査の場合、委託先の選定が調査結果を左右する。選定はコンペ方式などで、企画案の内容、必要経費、研究員の研究意欲なども考慮する必要がある。

⑥調査研究会を活用する。施策検討、合意形成などを目的にして調査研究会を設置する場合が多いが、調査を施策に結びつける上で、有識者や関係職員間での論議はきわめて重要である。施策の合意形成の過程でもあり、施策実現までの過程で想定される論点が整理される場ともなる。

今回の調査では、高齢者住宅対策を巡って検討会等でおおいに論議された。参加者にとって、

互いの立場を理解しつつ、大局的な観点から施策案を詰めていく作業はたやすいことではないが、施策が具体化できたときは感慨無量である。

〈参考文献〉

「横浜市高齢者家賃補助制度等調査報告書」
横浜市 平成四年

〈細谷〓企画財政局高齢化社会対策室課長補佐（担当係長）／北見〓衛生局職員課労務係・前企画財政局高齢化社会対策室〉