

本検討メモは、執筆者個人の見解としてとりまとめたもので、学界、研究機関等、関連する方々から幅広くコメントを頂戴することを意図しております。国土交通政策研究所の見解を示すものではありません。
コメントがございましたら、
hqt-opinion-pri@ml.mlit.go.jpまでお送り頂きますようお願いいたします。

高齢者地域居住を支える都市・地域政策のあり方の調査研究について (検討メモ)

国土交通政策研究所所長 佐々木晶二

1 はじめに

高齢者地域居住(aging in place)は、高齢化社会の進展に伴い、多額の財政負担が生じる施設ではなく、地域で高齢者を支え合いながら居住することを実現するものとして、先進国でいずれも大きな内政上の課題として取り組んできている。

我が国においても、社会保障政策の観点から、地域包括ケアとして、地域で可能なかぎり自立的に高齢者が生活することを推進している。

しかし、具体的な地域に即して、高齢者を支える生活支援サービスをどのように持続可能なものとして構築していくかについては、依然として課題が大きい。特に、団塊の世代が後期高齢者となる2025年を目前として、高齢者地域居住の実現ための実現性と持続性のある対策が国の政策としても強く求められている。

本研究所としては、国土交通省が所管する、都市・地域政策の観点から、高齢者地域居住を支えるための政策の方向性や具体的な施策の提案について、平成29年度から3年程度の期間をもって研究を進めていく予定である。

その研究計画について、以下概要を述べる。

2 検討にあたっての前提条件

以下の4点を調査研究にあたっての前提条件とする。

ア これまでの農山村部に加え、都市部で急激な高齢化が進展すること

イ 社会保障政策での支援内容の充実は、国及び地方公共団体の財政制約から困難であること

ウ 上記の財政制約に伴い、介護などの社会保障の支援は、低所得者や低資産保有者に限定されていく可能性が高いこと

エ 国及び地方公共団体での担当する職員も定員削減されること

3 本研究の進め方

(1) 基本的な方向

上記2の厳しい前提条件を踏まえれば、基本的に財政支援を前提にせず、少なくとも、高所得・高資産の高齢者世帯に加え、中所得・中資産の高齢者世帯に対して、対価を払ってサービスを受けるという「受益と負担」の原則に基づいた、高齢者地域居住政策の方向を追求する。

以上の観点からは、高齢者地域居住を支える担い手として想定される「行政」「地域共同体」「民間企業」のうち、まず、民間企業の自主的で、かつ、社会的意義の高い取り組みを社会実験として実現しつつ、さらに、持続可能なビジネス展開に誘導する切り口を明らかにする。

なお、住宅市街地での高齢者地域居住を研究するにあたっては、国等の支援制度から検討するか、地域共同体の活動から検討するのが通常であるが、国、地方の厳しい財政事情と崩壊しつつある都市部での社会関係資本を前提にすると、民間企業からアプローチする研究には重要な意義があると考えられる。

(2) 民間企業の取り組みを切り口にする意義

上記の民間企業の先駆的な取り組みを切り口にして、高齢者地域居住を支援する都市・地域政策を研究する意義は以下のとおり。

ア 民間企業による収益事業と社会的事業との一体化によって事業の持続可能性が確保できること

イ 将来の国及び地方公共団体の財政制約から公的支援が減少しても影響を受けにくいこと

ウ 民間企業の競争を通じて、効率的で収益のあがるサービス支援事業などのイノベーションが期待できること

なお、民間企業の取り組みから議論することによって、そもそも全く収益事業が成立しない地域での高齢者地域居住の支援策は対象とすることができなくなるが、比較的収益性が低い地域でも成立しうるビジネスモデルの調査研究を通じて、本来、公的支援のみをもって高齢者支援を行うべき地域の抽出・限定が可能となると考える。

また、民間企業の取り組みから議論することによって、地域共同体に対して、例えば、地域雇用を提供するなどの形で、従来の自治会などの既存組織では実質的に活動を停止している都市部においても、やる気のある住民を中心とした地域組織の互助活動などが活性化する可能性も生まれてくると考える。

(図表－1) 民間企業の高齢者支援サービスの取り組みの展開図

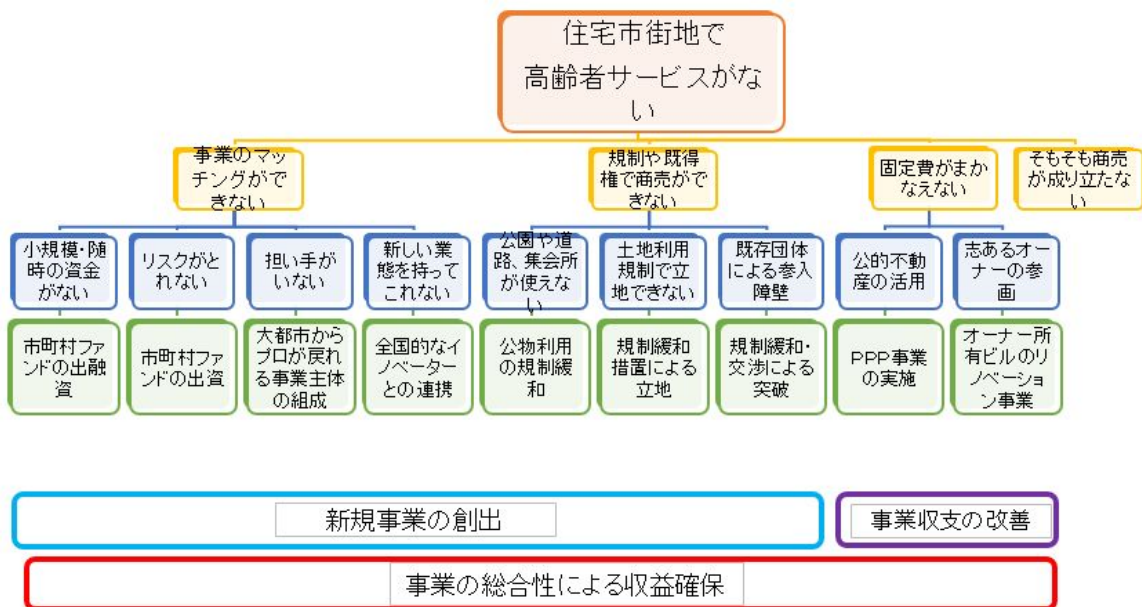


(3) 民間企業による高齢者地域居住を支えるサービスが不十分である状況認識

現実には、民間企業による高齢者地域居住を支える十分なサービスが行われている状況とはいえない。この状況の背景としては、そもそも民間企業によるビジネスが成立しないケースもありうるが、都市、地域や高齢者世帯の属性によっては、政策によって改善可能な場合も多く存在すると考える。

そのため、民間企業が高齢者地域居住を支えるサービスを十分に提供できていない理由を図表-2のとおり論点をおいて検証を進める。

(図表-2) 民間企業が高齢者地域サービスを十分に提供できない背景分析



(4) 共同して社会実験を取り組む業種等

近年、サービス提供の対象として地域の高齢者に着目し、様々な先駆的取り組みを行っている以下の業種(注1)と共同研究を進める。今後、民間企業等の動きを踏まえ、業種等の追加を行う。

- ア コンビニ会社(健康サービス提供、移動販売車、サテライトオフィスなど)
- イ 宅配業会社(宅配する社員による高齢者見守り、なんでも相談など)
- ウ 鉄道会社による沿線住宅市街地へのサービス提供事業
- エ 既存住宅団地の空き住戸を活用したサービス付き高齢者住宅供給事業

(5) 社会実験に対する研究所の取り組み

当研究所は、社会実験を共同で実施する民間企業の意向を踏まえつつ、ひと・まち・しごと創生本部の幹部や、国土交通省、厚生労働省の関係局課長クラスやUR都市機構のチームリーダークラスなどからなる支援チームを内部に設置し、社会実験の円滑な取り組みを支援する。

(6) 社会実験に対する行政支援のスタンス

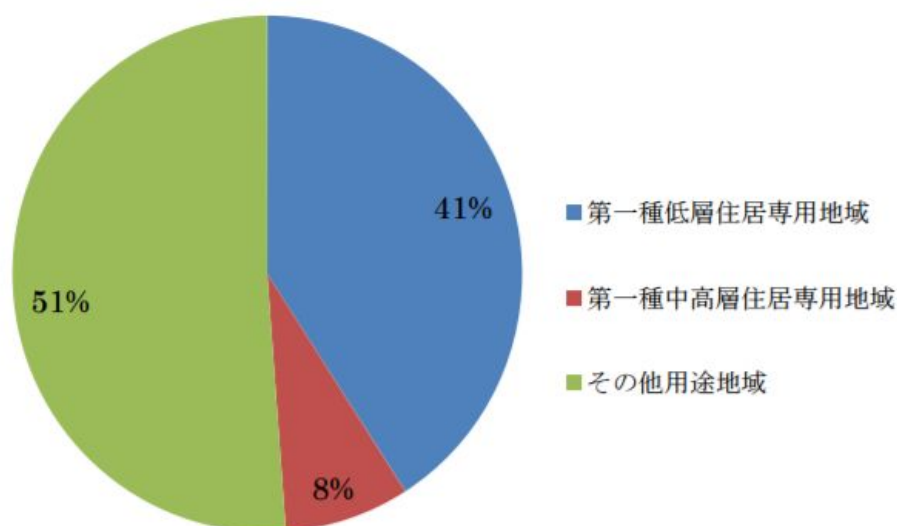
民間企業の自由な発想と冷徹なビジネスマインドを尊重するため、行政側は原則として、民間企業の活動の環境整備に徹する。

具体的には、以下の環境整備を検討する。

ア 土地利用などの規制緩和

第一種低層住居専用地域においては、住居と併用の50平方メートルまでしか事務所や商店は立地できないが、それに対して、特定行政庁と連携して適切な特例許可の運用を行う。

(図表-3) 首都圏のA政令指定都市における用途地域における住居専用地域の割合



そのほか、土地利用規制としては、住宅団地を建設する際に複数の棟の建築を一つの敷地として扱う、建築基準法第86条第1項等の「一団地認定」の解除の円滑化、空き家など

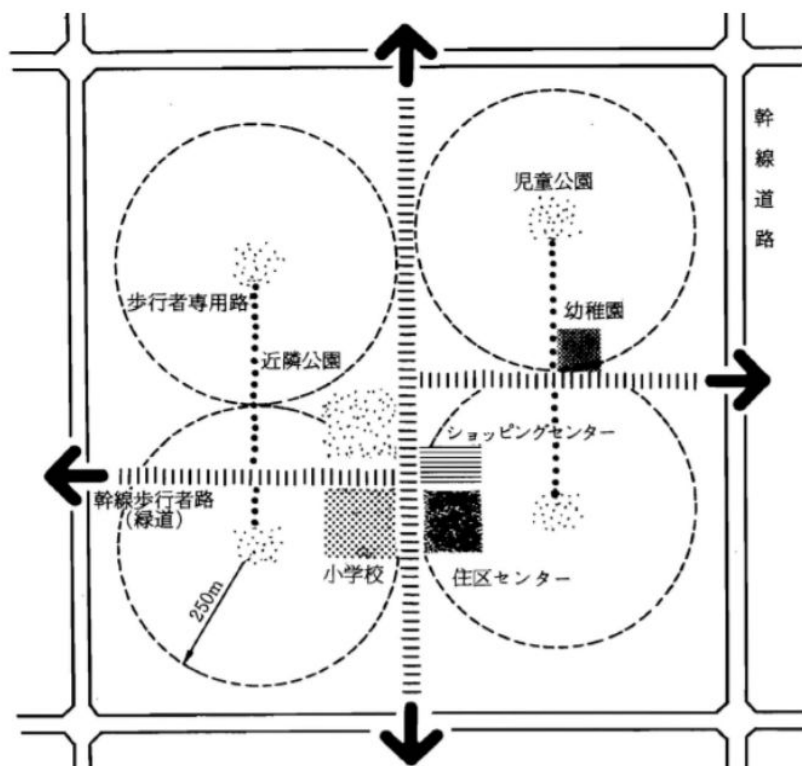
を福祉施設として活用する場合の建築基準法単体規定や消防法の規定の運用も課題である。

さらに、規制緩和としては、高齢者の移動に係る「高齢者福祉運送」の運用や、高齢者からの要望の強い医薬品の宅配などについても検討が必要である。

イ 街区公園などの公的不動産の積極的活用

住宅市街地には、開発許可基準や土地区画整理設計基準に基づき、街区公園やそれに隣接する集会所などが、図表－4のように、適正配置されていることが多い。これらの公的不動産について、民間企業が利用しやすいように施設管理者である地方公共団体と連携を行う。

(図表－4)開発許可の際の街区公園等の配置計画マニュアル図

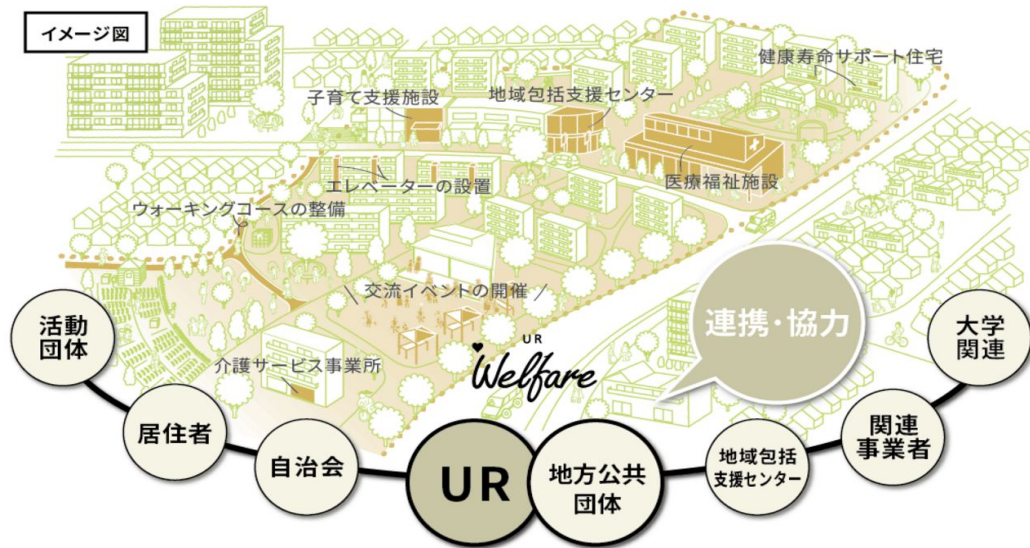


(備考) 日本都市計画学会編著『都市計画マニュアル Ⅲ開発事業』(ぎょうせい、1985) p50 から転載。

ウ UR賃貸住宅や公営住宅等の公的賃貸住宅を社会実験のモデル場所として提供

UR賃貸住宅等の公的賃貸住宅が集まった住宅団地は、高齢者に対する生活支援サービスを実施する対象としても重要な空間であるとともに、空室、空き空間を活用してサービス付き高齢者住宅や介護サービス事業所を展開する貴重な空間資源であり、この積極的活用をUR都市機構や地方公共団体と連携して進める。

(図表－5)UR都市機構の団地でのウェルフェア展開のイメージ図



(備考)UR都市機構のHPから転載。

エ 地域互助組織など地域活動主体への出融資

民間企業の社会実験を通じて地元の互助組織など、やる気のある地域住民が法人化をして地域活動を実施する際には、将来の財政負担にならない、出融資を積極的に活用するよう、関係する政策金融機関との仲介を行う。

4 今後3年間の研究により実現したいアウトプット(案)

(1) 民間企業と地域共同体による、持続可能なビジネスモデルの構築

民間企業が住宅団地等で社会実験をすることと連動して、やる気のある住民を中心として地域活動主体の立ち上げに必要な条件や支援策

(2) 社会実験から、民間企業と地域共同体が連携するビジネスモデルの一般展開のためのポイントや必要条件の抽出

一般展開の視点としては、以下の視点を重視する。

ア 大都市郊外部から地方都市への展開可能性

イ UR賃貸住宅等の公的住宅団地から民間企業の小規模開発住宅市街地への展開可能性

ウ 社会実験を担った大企業用ビジネスモデルの地元企業への展開可能性

(3) 民間企業と地域活動組織の連携によるビジネスモデルで支援対象となる高齢者世帯像の抽出(同時にこのビジネスモデルでは対応できない高齢者世帯像の明確化)

(4) 民間企業と地域活動主体の連携による、ビジネスモデルの全国展開によって、国、地方への財政負担軽減効果の概算

(5)これらのビジネスモデルを進めるにあたって必要となる制度的枠組みの提案(地域活動主体の法人制度、当該方針を支援する出融資制度の拡充等)

5 まとめ

上記の研究計画を前提として、平成29年度から3カ年ほどかけて研究を実施する。

本研究計画について学識経験者や民間企業の方のご意見をいただきたい。

また、本研究計画に参加したいとお考えの学識経験者や民間企業の方についても積極的にご連絡いただきたい。

なお、本研究計画と連携し、同時並行的に行う予定の当研究所の調査研究事項は以下のとおりである。

(1)米国政府機関又は米国研究機関とのaging in placeの共同研究

公的支援が乏しく最も民間主導と言われている米国における民間企業及び非営利団体のaging in placeの取り組み状況を把握し、日本の高齢者地域居住政策とを比較分析する(注2)。

(2)「空き家発生・分布メカニズムの解明に関する調査研究」(平成28年度から29年度)

空き家の発生状況を、市内の抽出調査から、一定の属性と公的データでより市内広域空き家状況を把握する手法を構築する(注3)。

(3)「少子高齢化・国際情勢の緊急の課題を背景とした国土管理情報の共有に関する調査研究」(平成29年度から30年度)

所有者が登記簿では把握しにくい土地の実態把握及びこれらの土地に対して良好な居住環境を維持するために地域共同体が主体的に問題解決に取り組むことができる新しい法制度の検討を行う(注3、4)。

(脚注)

1)日本経済新聞2016年10月22日朝刊「走るコンビニ加速」、ネコサポステーション
<http://www.yamato-hd.co.jp/csr/highlights/2015highlights01.html>、次世代郊外まちづくり
<http://jisedaikogai.jp/>、コミュニティネット<https://c-net.jp/>

2)拙稿「国土交通政策研究所等と米国の関係機関との共同研究を行う意義について(検討メモ)」(国土交通政策研究所 ディスカッションペーパー)
<http://www.mlit.go.jp/pri/results/gaiyou/pdf/161020.pdf>

3)国土交通政策研究所平成29年度予算決定概要で公表予定

4)拙稿「所有者不明の土地の増加は国土保全のナショナルミニマムを毀損する？」(PRIレビュー第62号)
<http://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2016/62-1.pdf>