

## 大都市民間高齢者賃貸住宅の公的管理に関する 調査研究（1）（梗概）

広原 盛明

### 1. 研究の趣旨と背景

#### 1. 高齢者住宅の基本条件

一般的に言って、高齢者が健康かつ文化的で安定した住生活を営めるためには、以下のような四つの基本条件が最小限必要である。

- (1) バリアフリーの原則：住宅および近隣地域の物的環境条件が、高齢者の居住にふさわしい形態的・設備的性能を有していること。
- (2) アフォーダビリティの原則：居住コストの負担が、高齢者の所得に見合う妥当な水準にコントロールされていること。
- (3) セキュリティの原則：居住の継続や住み替えに関して、高齢者の意志が尊重され、妨害や強要されたり差別されたりしないこと。
- (4) ヒューマン・ネットワークの原則：高齢者が家族、近隣、公共団体等の情報・生活福祉サービスのネットワークで結ばれ、コミュニティの中で孤立したり疎外されたりしないこと。

#### 2. 京阪神3大都市における高齢者住宅問題の諸相

しかし、最近の大都市とりわけ京阪神3大都市（大阪は大阪市と衛星都市の双方を含む）における民間賃貸住宅の高齢者住宅問題の動向を見ると、

- (1) 全市的レベルでは、持家から民間借家、民間借家から民間借家への住み替えに当たって、高齢者であるが故の入居差別が顕在化してきている：〔京阪神3大都市共通〕。
- (2) インナーエリア（古くから発達した都心周辺部の既成市街地）においては、実質的な高齢者集住住宅とも言うべき戦前長屋借家において、地代家賃統制令廃止にともなう急激な家賃値上げ、「底地買い」や「地上げ」が頻発し、高齢者の追い出しや居住不安が拡大している：〔大阪が「底地買い」の全国発祥地であり、京都でも最近激化している〕。
- (3) フリンジエリア（高度成長期に急速に市街化した大都市縁辺部のスプロール地域）においては、好立地条件にある木賃アパートが鉄賃アパート化、ワンルームマン

ション化する中で、その負担増に耐えられない高齢者がより劣悪な周辺の木賃アパートへ押し出されている：〔大阪の衛星都市で最近とりわけ顕著である〕。

(4) また市内各地では、比較的環境条件のよいワンルームマンションにおいても少数の高齢者が分散して居住している結果、他の居住者や近隣から社会的に孤立している状態が顕在化してきている：〔3大都市共通〕。

(5) 以上の結果として、市内各地のワンルームマンション等では高齢者が孤立する一方、インナーエリアやフリンジエリアの老朽長屋や木賃アパートにおいては高齢者が集住・沈澱して地域の衰退現象とともに各種のアノミー現象が深刻化するなど、むしろ高齢者居住にとっては好ましくない逆行現象が進行している：〔3大都市共通〕。

#### 3. 「日本型インナー・シティ問題」としての高齢者住宅問題

このような高齢者問題と地域衰退問題が住宅問題を媒介にして重なり合っているところに、「日本型インナーシティ問題」とも言うべきわが国の大都市問題の一般的性格があり、それらが大都市インナーエリアにおいて局地的に発生し、加えていまフリンジエリアにも「飛び火的拡大」を遂げつつあるところに、京阪神3大都市の地域的特徴がある。その意味で、大都市における高齢者住宅問題の解決はひとり住宅政策上の重要課題であるばかりでなく、福祉政策と都市政策の結節点に位置する複合的課題であり、同時にそれは今後の大都市問題の帰趨にかかわる戦略的課題であると位置づけられよう（なおここでは「インナー・シティ」と「インナーエリア」を区別して、「インナー・シティ」は「セントラルエリア（都心部）」と「インナーエリア（都心周辺部）」の両方を含む地域概念として用いている）。

#### 4. 「地域密着型小集団高齢者集合住宅」に関する仮説

本研究では、大都市における高齢者住宅問題のこのような現状認識とかかわって、今後の高齢者住宅の需要動向について、以下のような予測と仮説を設定している。

- (1) 大都市居住のありかたを考えると、地域社会の「棲み分け（差別的居住様式）」につながるような特定地域や

特定住宅への高齢者の過度の集住や沈澱は好ましくない。地域社会の個性は維持しつつも、都市居住の一般形は、社会階層的にも年令階層的にも適度にバランスのとれた人口・世帯構造に裏打ちされていることが望ましい。

(2) しかし昨今の大都市住民の家族意識動向から考えて、「ひとり暮らし老人」や「高齢夫婦世帯」など「高齢者のみ世帯」の増加は不可避である。その結果、将来の高齢者居住としては、これまでの伝統的な「三世同居」に加えて、「単身居住」、「夫婦居住」、「近親同居」、「友人同居」など小規模高齢者世帯の多様な居住形態の展開が見られるであろう。

(3) これら的高齢者居住が今後安定的に継続していくためには、第1に安定した人間関係の基礎となる高齢者世帯間の集团的まとまりが日常生活上要求され、第2にその集団に対する近隣からの公私両面にわたる情報・生活福祉サービスの供給が不可欠であり、第3に別居している家族、近親、友人等からの地理的近接性に基づく日常的交流もますます重要性を増してくるものと思われる。

(4) 以上のような予測と仮説に立脚するとき、今後の高齢者の居住ニーズを満たす大都市高齢者住宅像としては、家族、友人、近隣集団、公共団体等とのコミュニティ・ネットワークで結ばれた「地域密着型小集団高齢者集合住宅」(略称:「地域高齢者住宅」という)とも言うべき新しい住宅タイプが想定され、すでにその萌芽的形態も各地で散見されるようになってきている。しかしこのような「地域高齢者住宅」の明確なコンセプトがまだ確立されておらず、立地条件や建築形態はもとより供給主体や管理方式に関しても今後の研究課題は山積している状態にある。

## II. 研究の目的と構成

### 1. 本研究の目的

本研究の目的は、高齢者が集住している大都市インナーエリア、および高齢者予備軍が集積しつつあるフリンジエリアの各種民間借家とりわけ戦前長屋借家と老朽木賃アパートを対象にして、

- (1) 高齢者の居住形態と居住ニーズの実態調査を通して「地域高齢者住宅」への需要仮説を検証する。
- (2) 民間家主の借家経営管理に関する事例調査を通して「地域高齢者住宅」の成立可能性とその必要条件を解明する。
- (3) 「地域高齢者住宅」の実現のために、現実性のある公共・民間セクター(非営利セクターも含む)の提携・協力方式を考察する。

### 2. 本研究の構成

本研究は3部から構成される。

- (1) 第1部は、大都市インナーエリアの戦前長屋借家およびフリンジエリアの老朽木賃アパートの高齢者居住に関する実態調査と意向調査である。
- (2) 第2部は、同住宅の経営管理に関する民間家主・管理人の事例調査である。
- (3) 第3部は、「地域高齢者住宅」の実現に向かっての関連行政施策のレビューおよび政策提言である。

### 3. 第1部、大都市民間借家における高齢者居住の実態調査

- (1) 第1年次(1988年4月~1989年9月)においては、大都市インナーエリアの典型地域である神戸市長田区真野地区の戦前長屋借家の高齢者世帯を、  
第2年次(1989年4月~1990年9月)においては、同フリンジエリアの典型地域である豊中市庄内地域の老朽木賃アパートの高齢者世帯を調査対象に設定する。
- (2) 当該地域の人口・世帯構造の推移を、国勢調査統計および住民基本台帳統計を原資料にストック(現住世帯)とフロー(移動世帯)の両面から分析し、主として住宅事情との関連で高齢者世帯の当該地域への集住・沈澱メカニズムを解明して、都市計画と住宅政策の面から高齢者居住のありかたを考える。
- (3) 当該地域の高齢者世帯とりわけ戦前長屋借家と老朽木賃アパートに居住する高齢者世帯の高齢化にともなう住生活上のニーズと問題点、およびそれに対する子供家族や近隣の支援状況の実態を明らかにすることにより、当面の高齢者居住のためのミニマム条件を整理して現住宅での継続居住を基本とするハード・ソフト両面からの改善策を提示する。
- (4) 同高齢者世帯の今後の居住あるいは住み替え意向を聞き取るにより、より長期的な方策として「地域高齢者住宅」の需要動向を予測し、その具体的な建築イメージや供給管理方式を考える。

### 4. 第2部、大都市民間借家家主の経営管理に関する事例調査

- (1) 第1年次は神戸市長田区真野地区の戦前長屋借家、第2年次は豊中市庄内地域の木賃アパートの家主・管理人(不在家主および代理人も含めて)を調査対象とする。
- (2) 高齢者世帯を居住させるに至った経緯と類型を明らかにして、高齢者世帯の集住・沈澱メカニズムを家主・管理人側から探る。
- (3) 高齢者世帯の集住にともなう借家経営と住宅管理上の問題点を明らかにして、民間経営としての「地域高齢者住宅」の成立要件(限界)を整理する。
- (4) 家主の今後の経営意向を聞き取ることによって、民

間サイドからの「地域高齢者住宅」実現のために希望する公的援助施策や民間・公共の協力方式などを考える。

### 5. 第3部、「地域高齢者住宅」に関する地方自治体の行政施策調査

- (1) 第1年次は神戸市の行政施策を対象として、住宅局と民生局が共同で策定した高齢者住宅問題への基本政策「神戸市地域高齢者住宅計画」(1988年度)、住宅局の施策である「神戸市木造賃貸住宅建替え促進家賃補助制度」(1986年度)、「神戸市インナー・シティ高齢者特別賃貸住宅無利子融資制度」(1989年度)等を中心にして、その施策体系の特徴を抽出する。
- (2) 第2年次は大阪府と豊中市の行政施策を対象として、現在準備中の「大阪府木賃住宅密集地域まちづくり推進機構(仮称)」(1988年度～)、豊中市の「新・庄内地域住環境整備計画」(1987～2000年度)における事業計画の検討を行う。
- (3) 「地域高齢者住宅」に関連すると思われる先進的プロジェクトに関しては、担当者へのヒアリング調査とその事業効果についてのモニタリング調査を通して現行施策の問題点と改善方向を明らかにする。
- (4) 公共セクターからする「地域高齢者住宅」供給管理方式の考え方、および民間セクターとの提携可能な具体的方策を探る。

### III. 神戸市長田区真野地区における人口・世帯構造に関する統計分析

#### 1. 神戸市インナーシティにおける人口高齢化

- (1) 神戸市のインナーシティは、1970年国勢調査以来一貫して人口減少が続いてきた中央4区の市街地部(灘区、中央区、兵庫区、長田区の六甲山城を除く平坦部)とされている。中央4区の人口は76.2万人(全市人口の62.6%、1970年国調)をピークにして、その後の15年間に30.2%の23万人を失い、53.2万人(同37.7%、1985年国調)に減少した。長田区の人口も21.4万人(同17.6%、1970年)から14.9万人(同10.5%、1985年)へと、中央4区の平均減少率をやや上回って減少している。
- (2) これらの人口流出の中心が若年・中年層であったことから、インナーシティの人口構成は急速に高齢化し、例えば神戸市に対する長田区の各人口指標(1985年国調)は、65才以上人口比率で1.4倍(神戸市10.1%：長田区13.9%)、75才以上人口比率で1.4倍(神戸市3.8%：長田区5.2%)、65才以上単身世帯比率で1.6倍(神戸市4.8%：長田区7.5%)に達している。

#### 2. 真野地区の概要

長年の住民主体のまちづくり運動で知られる真野地区は、都心地域の三宮から西へ約5 km、長田区南部の臨海

工業地帯に近い面積39 ha、人口6,172人(2,219世帯、1985年国調)の住商工混合地域である。地区の大部分が戦災を免れたため住宅の約半数は戦前長屋であり、300余りの中小工場や100軒近い商店と混在している。地区内道路は、一応幅員5m程度の区画道路が明治期の道路拡張工事によって100mおきに格子状に配置されているが、「アンコ」部分にあたる街区内は、2mに満たない私道路地が無秩序に走っているに過ぎない。

### 3. 国勢調査マイクロ統計と住民基本台帳資料による人口・世帯構造分析

真野地区の人口・世帯構造の分析は、国調マイクロ統計による真野地区全体の分析と国調および住民基本台帳の独自集計による主要2町(東尻池4・5丁目)の分析を通して行った。言うまでもなく5年毎に公表される国勢調査統計は、調査時点における外国人居住者も含めた3か月以上の常住者の人口・世帯等のストック構造に関する最も正確でかつ包括的なデータである。また住民基本台帳法(1967年制定)に基づく人口・世帯統計は、外国人居住者を含まずかつ居住者自らの住民登録事務手続きによって(一部は区役所による職権手続きによって)台帳に記載されるという点で居住実態と若干のずれがあるが、人口・世帯の自然・社会動態すなわちフロー動向を常時詳しく把握出来る貴重な統計資料である。

#### 4. 真野地区の人口・世帯数の推移

- (1) 真野地区の1955年～1985年国調の人口・世帯数は、長田区よりも一足早い1960年において3,223世帯、13,377人のピークに達したが、その後一貫して減少し、1985年には2,219世帯、6,172人となった。25年間の減少率は実に世帯数で1/3弱の-31.2%、人口では過半数を上回る-53.9%である。また世帯人数は、4.2人から2.8人までに縮小した。1960年の人口・世帯数を各々100として1985年現在の神戸市および長田区の人口・世帯数の伸びを比較すると、神戸市が人口125、世帯数172と着実に増加しているのに対して、長田区が人口76、世帯数110、真野地区が人口46、世帯数69となり、神戸市の中でも最も人口減少が進んでいる長田区の中であって、真野地区はなお激しい人口減少に見舞われてきたことが分かる。
- (2) しかしこのような激しい人口・世帯減少も真野地区内の18町丁で均質的に生じている訳ではなく、町丁別の世帯減少率は-4.9%から-55.9%(うち過半数割れが3/18町丁)、人口減少率は-35.2%から-74.9%(うち過半数割れが11/18町丁)までの著しい格差がある。
- (3) 東尻池町4・5丁目は、真野地区の中でも人口・世帯数ともに1位、2位の大規模町丁である。1960年には合わせて地区全体の1/5強の688世帯(21.3%)、2,830人(21.2%)を占めていたが、人口・世帯減少率が地区全

体よりもやや下回ったので、1985年では531世帯(23.9%)、1,533人(24.8%)となり、地区全体の1/4弱と若干その比重を高めている。

### 5. 東尻池4・5丁目の人口・世帯数の推移と将来推計

当町丁の人口・世帯数の推移を、国調統計に基づく将来推計も含めて高齢化視点から概括すると、1960年～1970年、1970年～1985年、1985年～2000年に3区分出来る。

(1) 「高齢化始動期」(1960年～1970年)：世帯数は余り減少しなかったが(−2%)、人口が急速に減少し始め(−17%)、高齢者世帯化と小規模世帯化が始まった10年間である。この時期は、比較的規模の大きい世帯が転出して小規模世帯が転入する、既存世帯から若い世帯員が転出して世帯が高齢者中心に小規模化するという形で人口が減少し、小規模世帯化と高齢者世帯化が同時に始動した。

(2) 「高齢化加速期」(1970年～1985年)：人口・世帯数がともに全国過疎地域を上回る水準で大幅に減少し(世帯数−21%、人口−35%)、「超高齢化地区」とも言うべき状況が高齢単身世帯化という突出した形で現れた15年間である。この時期は、既存世帯から引続き若い世帯員が転出する、また若い世帯員のみならず非高齢者世帯そのものが転出して高齢者世帯が取り残される、転入世帯が少なくなり転出世帯との転出超過が拡大するという形態で人口・世帯数がさらに減少し、小規模世帯化と高齢者世帯化が一段と加速された。

(3) 「高齢化本格期」(1985年～2000年)：高水準の人口・世帯数の減少が持続し(世帯数−17%、人口−31%)、高齢化が一段と進行すると予測される今後の15年間である。この時期は転出入状況は次第に均衡状態に回復しつつあるものの、現住世帯からは引続き若い世帯員が転出するので人口の社会減少に歯止めはかからない。加えて現住世帯の高齢化と転入世帯の単身世帯化が今後進行することから、出生率の低下と死亡率の上昇が引き起こされて減失世帯の増加と人口の自然減少が本格化し、人口・世帯数の自然・社会両面にわたる絶対的減少が進行するものと思われる。すなわち当町丁は今後世帯数の1/6、人口の1/3をさらに失い、全世帯の1/7が高齢単身世帯、1/3弱がその他の高齢者世帯、合わせて半数近くが高齢者世帯という「超々高齢化地区」へと移行することになる。

### 6. 東尻池4・5丁目人口の高齢化の特徴

(1) 当町丁人口の高齢化の特徴を分析するために、1970年以降の15年間に減少した人口−820人(差引合計)の年齢内訳を調べてみると、実に−805人までが30才代までの若者層で占められ、同年令層の52.4%(20才未満は43.4%、20才代は65.8%、30才代は51.7%)に相当する

	[1960]	[1970]	[1985]	[2000]
* 世帯数：	688世帯	672世帯	532世帯	441世帯
		(−2.3%)	(−20.8%)	(−17.1%)
* 人口：	2830人	2353人	1533人	1058人
		(−16.9%)	(−34.8%)	(−31.0%)
* 世帯人数：	4.11人	3.50人	2.88人	2.40人
* 高齢者人口比率：	—	7.0%	16.4%	22.2%
* 高齢者世帯比率：	—	27.8%	37.6%	45.1%
* 高齢単身世帯比率：	—	2.7%	10.3%	14.7%
* 年少人口指数	—	30.4	24.7	32.8
* 老年人口指数	—	9.8	24.4	38.0
* 従属人口指数	—	40.2	49.1	70.9
* 老年化指数	—	32.4	98.8	115.8

ことが分かった。また年少人口(0～14才)、生産年齢人口(15～64才)、老年人口(65才～)の3区分人口で15年間の推移をみると、老年人口とりわけ75才以上の後期老年人口の増加が著しい。このように若者人口の大幅絶対減と老年人口の絶対増が、当町丁の人口構造の劇的な高齢化をもたらすこととなった。

* 年少人口	−256人(男−143人、女−113人)・−50.2%
* 生産年齢人口	−650人(男−310人、女−340人)・−38.7%
* 老年人口	+86人(男+17人、女+69人)・+52.1%
* 65～74才	+35人(男+2人、女+37人)・+28.2%
* 75才以上	+51人(男+19人、女+32人)・+124.4%

(2) 各種の年齢構造指数をとって当町丁と神戸市を比較すると、1970年段階での各指数は神戸市平均値にはほぼ近似し、当町丁の人口構造が神戸市の平均的状態にあったことが分かる。ところがその後当町丁が急激な高齢化を遂げたことから、1985年は、例えば高齢化状況に最も敏感に反応する老年化指数が神戸市の2倍になるなど、神戸市平均値から著しく高齢化方向に向かって乖離するものとなった。

\* 高齢者人口比率(神戸市：東尻池町4・5丁目)

1970年(6.5：7.0=1：1.1)→1985年(10.1：16.4=1：1.6)

\* 年少人口指数 1970年(31.1：30.4=1：1.0)→1985年(29.6：24.7=1：0.8)

\* 老年人口指数 1970年(9.1：9.8=1：1.1)→1985年(14.6：24.4=1：1.7)

\* 従属人口指数 1970年(40.2：40.2=1：1.0)→1985年(44.2：49.1=1：1.1)

\* 老年化指数 1970年(29.1：32.4=1：1.1)→1985年(49.2：98.8=1：2.0)

\* 当町丁の1985年指数は、厚生省人口問題研究所の全国将来推計値と比較して、高齢者比率16.4%と老年人口指数24.4は全国2000年値、老年化指数98.8は2005年値に各々相当する。

(3) 世帯構造に関しては、当町丁の65才以上の高齢者世

帯比率と高齢単身世帯比率が若者層の流出にともなって急増し、1985年ですでに神戸市の1.5～2.0倍の水準に達している。また当町丁の高齢者世帯比率は、厚生省人口問題研究所の全国将来推計値の30～35年後の水準に相当し、高齢単身世帯比率は35年後の全国ピーク値を遙かに上回っている。つまり当町丁世帯の高齢者世帯化は、全国平均より30年から35年も早く進行している。

	〔高齢者世帯比率 (%)〕			〔高齢単身世帯比率 (%)〕				
	1975	1980	1985	2020	1975	1980	1985	2020
* 東尻池4・5丁目	27.8	36.6	37.6		2.7	9.3	10.3	
* 神戸市	18.2	21.0	22.5		2.7	3.9	4.8	
* 全国	21.7	24.0	25.3	37.3	2.0	2.4	3.1	6.8

(4) 以上から、当町丁の人口・世帯構造の高齢化は、①人口高齢化、②高齢者世帯化、③高齢単身世帯化という3層レベルで進行しており、いずれも神戸市および全国水準を大きく上回っていることが分かる。しかしこの3層レベルの高齢化が各々神戸市や全国と相対的に等しい速度で進んでいるのではなく、人口高齢化(全国より15～20年早い)→高齢者世帯化(30～35年早い)→高齢単身世帯化(全国推計値にもない高水準)という順序でより早く進行している結果、当町丁は各種の高齢化問題が最も鋭いかたちで現れる高齢単身世帯に特化した典型的インナーエリアであると結論づけられよう。

## 7. 住民基本台帳による高齢単身世帯化メカニズムの分析

当町丁での高齢者世帯化とりわけ高齢単身世帯化のメカニズムを探るために、全世帯を最年長世帯員の高齢化段階に対応して、非高齢者世帯(～54才)、準高齢者世帯(55～64才)、前期高齢者世帯(65～74才)、後期高齢者世帯(75才～)に4類型化して各類型間および神戸市との比較検討を行った。なお神戸市統計は1985年国調、当町丁統計は1988年末の住民基本台帳を用いている。

(1) 全体の特徴としては、当町丁では、①もともと高齢者を含まない若い世帯において、すでに子供を持ちまた今後子供を生む可能性を持つ核家族世帯の比率(神戸市52%：当町丁41%)が神戸市に比べて小さく、②その反面、子供を生む可能性の少ない単身世帯比率(神戸市23%：当町丁30%)と片親世帯比率(神戸市7%：当町丁13%)が高い上に、③高齢者世帯へ移行する段階で三世帯世帯化する比率が低いので、当町丁の高齢単身世帯比率は、神戸市4.8%に対して、10.7% (1985年国調)、13.9% (1988年住民基本台帳)と3倍近い高率に達したものとされる。

(2) 高齢化にともなう世帯構成・世帯人数の変化を要約すると、①非高齢者世帯から準高齢者世帯への移行にお

いて、男単身世帯の転出および核家族と女片親世帯からの子供の独立・転出によって一挙に女単身世帯化・小規模世帯化が引き起こされ、②準高齢者世帯から前期高齢者世帯への移行期においてもこの傾向がさらに継続し、③前期高齢者世帯から後期高齢者世帯への移行期において、初めて男単身世帯や夫婦のみ世帯が子供世帯と同居するという三世帯世帯が増加するが、④しかし後期高齢者世帯においても、女単身世帯の場合はそのまま継続する割合が極めて高いというものである。

## 8. 住民基本台帳による人口・世帯数の自然・社会動態に関する短期分析

当町丁の世帯員の自然・社会動態に関して完全なデータが得られる最近の2年間を対象にして、人口・世帯の短期的なフロー動向についての分析を行い、最近の人口・世帯の増減傾向と高齢化動向および地理的移動範囲の特徴を分析した。

(1) 最近2年間の転出入世帯の自然・社会動態は、転入56世帯(100人+出生3人)－転出62世帯(104人)－減失(死亡による単身世帯の減失)13世帯(13人)＝－19世帯・－14人で、減失人口を除くと転出入人口はほぼ均衡状態にある。

(2) 同じく現住世帯の世帯員の自然・社会動態は、転入9人+出生10人－転出70人－死亡21人＝－72人となり、転出人口が転入人口の8倍弱に達して圧倒的な転出超過である。

(3) 両者を合わせると、転入109人+出生13人－転出174人－死亡34人＝122人－208人＝－86人となり、死亡人口が出生人口の2.6倍、転出人口が転入人口の1.7倍である。

(4) 年間出生率0.44%は神戸市1.09% (1986年)の4割、年間死亡率1.15%は神戸市0.65% (1986年)の2倍近い。その結果、年間平均人口減少率が全国過疎地域(1980年～1985年－0.62%)の5倍近い－2.85%に達するという「大都市内人口激減地域」に転化している。

(5) 転出世帯と転入世帯の比較では、高齢者のいない一般世帯ではほぼ転出入が均衡し(転入41世帯、転出42世帯)、高齢者世帯では病院や老人ホームなどへの転出が多く、むしろ転出超過(転入15世帯、転出20世帯)となっている。高齢者世帯の転出入に減失世帯を加えると、転出・減失世帯(33世帯)が転入世帯(15世帯)の2倍以上になる。したがって、当地区では「激しい高齢化現象」は進行しているが、それに加えて他地域から高齢者世帯が転入してくるといいうわゆる「高齢者世帯の入り込み現象」は見られない。つまり当町丁の最近の人口減少の主要因は、社会移動による高齢者世帯の増加ではなく、現住世帯から若者が流出して老親が取り残されるというかたちで高齢化が進行しているのである。

(6) 転出入世帯の移動範囲(前住地と転出地)は驚くほ

ど一致しており、かつその主な範囲は真野地区を中心とする長田区内外（真野地区4割弱、その他長田区内2割強、神戸市内3割）にある。つまり当地区における世帯の移動は、長田区および周辺部における世帯の還流的移動の一環をなすものと推察される。

(7) 世帯そのものの移動に比べて、現住世帯の世帯員の移動には質量共に大きな差異が見られる。相違点は、第1に転入者は全体として少数でありかつ老親や配偶者などの中高齢者が多いが、転出者は多数でかつ若者層が大半（30才代までで8割）であり、第2に世帯の移動が主として真野地区を中心とする近隣であるのに対して、世帯員の移動は7割前後が長田区外（隣接区を中心とする神戸市内）にやや広がっている点である。

(8) 以上から、当町丁の人口減少と人口・世帯の高齢化を引き起こす最大要因は、現住世帯の低い出生率および現住世帯からの若者層の激しい流出であると言える。加えて数少ない現住世帯への転入世帯員が、子供世帯が同居のため他地域から呼び寄せる老親であることが多いことから、「出若者に入老親」といった相乗の高齢化メカニズムが作用して、地域の高齢者世帯化に一層の拍車をかけている。今後、人口の全体的高齢化にともなって死亡率が上昇し高齢者数は減少するが、それ以上に若者層が流出するため相対的な高齢化が一層進行するものと思われる。しかしその一方で注目すべきは、流出した若者層の3割弱が長田区内に4割強が神戸市内（隣接区が多い）にとどまっているという事実である。これは、当地区の若者層の流出には他地域に職を求めるといふ就業要因（プル要因）に加えて、親と同居出来ない住宅から離脱するという住宅要因（プッシュ要因）が働いていることを意味し、住宅条件の改善が若者層流出の有力な歯止め策になり得ることを示している。

## 9. 住民基本台帳による人口・世帯数の自然・社会動態に関する中長期分析

当町丁世帯の自然・社会動態を長期的に分析するための原資料が住民基本台帳にも保存されていないので（転出世帯除票の最長保存期間が長田区内の場合2年、長田区外の場合5年）、現住世帯に限って転入時期と前住地を分析する。

(1) まず現住世帯の内訳は、4割強が20年以上前から当町丁に居住している高齢者世帯中心の「定住層」、4割弱が居住期間に、5年未満と10年前後に山がある非高齢者世帯中心の「近隣移動層」（真野地区から転入2割強、その他の長田区内から転入1割強）、残りの2割が非高齢者世帯の中でも5年未満居住の単身・夫婦世帯中心の「広域移動層（神戸市内から転入1割強、市外から転入1割弱）」となり、全体として「近隣移動定着型」とも言うべき性格が非常に強い。

(2) 定住層を除いて現住世帯を転入時期別に過去20年間で5年単位で4区分し、その前住地分布の推移を見ると、驚くべきことにいずれの転入時期においても真野地区から4割弱、長田区から2割強、長田区外から4割弱という内訳はほとんど変化せず、極めて安定した転入傾向が今日まで続いている。つまり当町丁の「近隣移動定着型」とも言うべき転入パターンは時期的にも空間的にも極めて安定した構造をもっており、大都市インナーエリアの住民に共通する「居住地立地限定階層」としての典型的特徴を表している。

(3) また、転入時期別に現住世帯世帯員の転入動向を見ると、①どのグループも転入以来ほとんど一貫して転出超過が続いている、②どのグループも転入後の時間が経過するにつれて転出超過率が上昇してきている、③転入時期の新しいグループほど転出超過率の上昇速度が早いという3大特徴が見て取れる。

(4) このような現住世帯世帯員の恒常的な転出超過傾向にもかかわらず、過去20年間の各5年間毎の人口増減率を見ると、2.8%→3.9%→-4.2%→-9.0%となり、少なくとも10年前までは現住世帯人口はまだ絶対減少の段階に到達していなかった。これは、現住世帯の出生率が死亡率を上回り、社会減分を自然増分がなんとか補い得ていたからである。しかし最近の10年間に発生した現住世帯の人口絶対減少は、転入時期の早い世帯が高齢化して人口が自然減傾向となりもはや社会減の補填が不可能になったこと、および石油ショック以降の転入世帯の中に単身世帯が3～4割と急増し、転入世帯の出生率が急減したことによって引き起こされたものと言えよう。

(5) 現在では、低い出生率と高い死亡率、低い転入率と高い転出率という自然・社会両面からの人口減少傾向が現住世帯において進行しており、今後改善されるという徴候は見出せない。ちなみに現住世帯における高齢者世帯比率は、過去20年間にわたって12.2%（前期高齢者世帯9.3%、後期高齢者世帯2.8%、1969年3月31日現在）から38.1%（前期高齢者世帯18.5%、後期高齢者世帯19.6%、1989年3月31日現在）へと上昇し、高齢者世帯比率は3.1倍、前期高齢者世帯比率は2倍、後期高齢者世帯比率は7倍に達している。

## 10. 結語

(1) 東尻池4・5丁目の分析を通して見た真野地区の人口・世帯構造の特徴は、あらゆる意味で大都市インナーエリアの居住者構成の特徴すなわち激しい高齢者世帯化と小規模世帯化傾向を典型的に示しており、とりわけ高齢単身世帯化がその突出した形態であることが明らかになった。

(2) 同時に、そのような高齢化状況を生みだした主たる原因の若者層の流出先が地域的には長田区および周辺地

域に集中し、かつその傾向が20年来変化していないという安定的な「近隣移動定着型パターン」が存在することも明らかとなった。これは、若者層の就業地域が主として近隣に存在しており、親世帯からの独立・転出要因は、就職や就学等の「プル要因」よりも親と同居出来ない居住状況という「プッシュ要因」にあることを示唆している。

(3) したがって、大都市インナーエリアにおける住環境の改善は、ひとり物的環境の改善のみならず若者層のUターンをも可能にする条件を有しており、インナーエリアのソフト・ハード両面からの再生につながる極めて有効な地域再生政策と位置づけられよう。

#### IV. 東尻池4・5丁目における「地域高齢者住宅」の需要予測

##### 1. 研究の概要

(1) 本研究の高齢者住宅モデルとしての「地域高齢者住宅」に対してどの程度の需要があるかを予測するため、東尻池4・5丁目の全高齢者世帯（65才以上の世帯員を含む世帯、1988年末現在の住民基本台帳上210世帯、当町丁555世帯の37.8%）のうち、不在・入院等を除く179世帯に対してヒアリング調査を行い、149世帯（全高齢者世帯の71.0%、調査可能世帯の83.2%）の調査を完了した。

(2) 調査世帯と住民基本台帳上の世帯構成を各々比較してみると、調査世帯は住民基本台帳世帯に比べて単身世帯とりわけ男単身世帯の比率が小さく、夫婦世帯および同居世帯の比率が高い。これはとくに男単身世帯の調査が困難で調査率が過半数を割っているのに対して、夫婦世帯および同居世帯では8～9割の高率に達しているためである。したがって、本調査結果から当地区全体状況を推計するには、調査比率の逆数で単純補正して母集団の概数を推計する、あるいは調査不能であった世帯は基

本的に生活困難世帯が多いので調査結果に一定傾向を加重して全体を推計する、などの処理方法を考慮することとする〔表1〕。

##### 2. 「地域高齢者住宅」の需要予測方法

具体的な需要予測方法としては、高齢者世帯の住生活の安定度を左右する基本要素、すなわち高齢者世帯の世帯構成（3区分）、住宅所有関係（2区分）、子供家族からの支援状況（2区分）の3項目を組み合わせて総合的な生活安定度を表す「居住類型」（12区分）を設定し、その中からより安定度の低いグループを「地域高齢者住宅」に対する需要層として想定するというものである。生活3基本要素に関する定義は以下の通りである〔表2〕。

(1) 「世帯構成」：高齢者が誰と一緒に生活し、誰と世帯を構成しているかという高齢者世帯の家族・世帯構成である。世帯構成のありようは高齢者自身の健康能力や自活能力とも深く関係しており、高齢者の居住様式を規定する最大の人的要素である。通常は同居者による援助態勢から考えて、同居世帯から夫婦世帯へ、夫婦世帯から単身世帯へ移行するにつれて生活の不安定度が増すと考えられる。ここでは単身世帯、夫婦（のみ）世帯、同居世帯に3区分する。

(2) 「住宅所有関係」：高齢者世帯の生活保障と住生活の安定にとって、その物的・資産的基盤である住宅の所有形態（持家、借家）は決定的に重要な経済的要素である。一般的に言って持地持家が最も安定しており、次いで借地持家、借家の順となるが、ここでは分析の都合上、持家（借地も含む）、借家に2区分して考える。

(3) 「子供家族からの支援状況」：高齢者の生活は、子供家族からの様々な日常的援助に支えられて維持されることが多い。同時に自分の身体が不自由になった時に、子供家族に最終的な面倒を見てもらえるかどうかが高齢者

表1. 東尻池4・5丁目高齢者世帯比較一覧表

世帯構成	本調査結果		住民基本台帳		世帯調査率 A/B	世帯補正係数 B/A
	世帯数(A)	高齢者数	世帯数(B)	高齢者数		
全世帯	149(100)	211人(100)	210(100)	280人(100)	0.71	1.41
男		78(37.0)		100(35.7)		
女		133(63.0)		180(64.3)		
単身世帯	37(24.8)	37(17.5)	77(36.7)	77(27.5)	0.48	2.08
男	5(3.3)	5(2.4)	15(7.1)	15(5.4)	0.33	3.00
女	32(21.5)	32(15.2)	62(29.5)	62(22.1)	0.52	1.94
夫婦世帯	41(27.5)	82(38.9)	44(20.9)	88(31.4)	0.93	1.07
男		41(19.4)		44(15.7)		
女		41(19.4)		44(15.7)		
同居世帯	71(47.7)	92(43.6)	89(42.4)	115(41.1)	0.80	1.25
男		32(15.2)		41(14.6)		
女		60(28.4)		74(26.4)		

の最大の関心事である。ここでは子供家族からの日常的な支援状況を、単身・夫婦世帯にあっては先ず、①有事の際に子供家族と同居可能性がある、②同居は困難だが、子供家族から各種の援助(食事を共にする、相談に乗る、家事を手伝う、金銭的に援助するうち少なくとも2種類あるいは3種類以上)が日常的に行われている、③有事と言えども同居が困難あるいは不可能(子供が居ないなど)であり、かつ日常的にも援助が不十分または皆無である、に3区分する。しかし同居的解決と共に隣居・近居的解決も多いことから、前2者を統合して「援助あり」、後者を「援助なし」として2区分する。

(4) 上記の12居住類型をさらに簡略化して、「安定層」、「持家中間層」、「借家中間層」、「不安定層」の4タイプを設定し、各々の概数と比率を求める。さらに世帯構成別に調査率の逆数をかける単純補正方式、および調査不能世帯を世帯構成別に一定の割合で4タイプに配分(同居世帯は安定層1/3と中間層2/3、夫婦世帯は中間層2/3と不安定層1/3、単身世帯は中間層1/3と不安定層2/3を各々配分)し、調査結果に合算する加重補正方式で全体数を推計する。

①「安定層」：持家に住み子供家族と同居可能性のあるいは日常的に各種の生活援助を受けている単身・夫婦高齢者世帯、および持家の同居高齢者世帯(単身 Aa+夫婦 Aa+同居 Aa+同居 Ab=87~91世帯、58~61%。単純補正值：116~121世帯、55~58%。加重補正值：90~94

世帯、43~45%)

②「持家中間層」：持家に住んでいるが子供家族と同居困難あるいは同居不可能でかつ日常的に各種の生活援助が得られない単身・夫婦高齢者世帯(単身 Ab+夫婦 Ab=14~18世帯、9~12%。単純補正值：21~27世帯、10~13%。加重補正值：20~24世帯、10~11%)

③「借家中間層」：借家に住んでいるが子供家族と同居可能性のあるあるいは日常的に各種の生活援助を受けている単身・夫婦高齢者世帯、および借家の同居高齢者世帯(単身 Ba+夫婦 Ba+同居 Bb=25~31世帯、17~21%。単純補正值：37~47世帯、18~22%。加重補正值：32~38世帯、15~18%)

④「不安定層」：借家に住み、子供家族と同居困難あるいは同居不可能でかつ日常的に各種の生活援助が得られない単身・夫婦高齢者世帯(単身 Bb+夫婦 Bb=13~19世帯、9~13%。単純補正值：21~31世帯、10~15%。加重補正值：34~40世帯、16~19%)

(5) 「地域高齢者住宅」の需要層を、単純補正值と加重補正值を基礎にして以下のように算出する。

①「不安定層」に限定した場合	：21~31世帯、10~15%(単純補正值)
	：34~40世帯、16~19%(加重補正值)
②「不安定層」+「持家中間層」1/2の場合	：32~45世帯、15~21%(単純補正值)
	：44~52世帯、21~25%(加重補正值)
③「不安定層」+「持家中間層」1/2+	：51~64世帯、24~30%(単純補正值)
「借家中間層」1/2の場合	：60~71世帯、29~34%(加重補正值)

表2. 生活安定度から見た高齢者世帯の居住類型

	世帯構成	住宅	子供家族との同居可能性・援助の有無	* 居住類型	
全世帯 149	単身世帯 37	A 持家19	a同居可能性あり11		単身Aa：13(8.7%) 〔12(8.1%)〕
			同居可能性なし8	a援助あり2〔1〕	
				b援助なし6〔7〕	単身Ab：6(4.0)〔7(4.7)〕
		B 借家18	a同居可能性あり8		単身Ba：11(7.4%) 〔8(5.4%)〕
			同居可能性なし10	a援助あり3〔0〕	
				b援助なし7〔10〕	単身Bb：7(4.7)〔10(6.7)〕
	夫婦世帯 41	A 持家27	a同居可能性あり14		夫婦Aa：19(12.8%) 〔16(10.7%)〕
			同居可能性なし13	a援助あり5〔2〕	
				b援助なし8〔11〕	夫婦Ab：8(5.4)〔11(7.4)〕
		B 借家14	a同居可能性あり5		夫婦Ba：8(5.4%) 〔5(3.4%)〕
			同居可能性なし9	a援助あり3〔0〕	
				a援助なし6〔9〕	夫婦Bb：6(4.0)〔9(6.0)〕
同居世帯 71	A 持家59	a既婚子家族と同居41		同居Aa：41(27.5%)	
		b未婚子・欠損家族と同居18		同居Ab：18(12.1%)	
	B 借家12	a既婚子家族と同居0		同居Ba：0	
		b未婚子・欠損家族と同居12		同居Bb：12(8.1%)	

\* 居住類型欄の数字は、〔〕なし数字は「援助あり」の内容として援助4種類のうち2種類が提供されている場合、〔〕内数字は4種類のうち3種類が提供されている場合を示す。

### 3. 結語

- (1) 当町丁の高齢者世帯の居住状態を、世帯構成、住宅所有関係、子供家族からの支援状況から類型化した場合、「安定層」5割前後、「持家中間層」1割強、「借家中間層」2割強、「不安定層」2割前後となる。同居世帯は比較的安定していると言えるが、借家居住に加えて子供家族からの援助が不十分という二重の意味での「不安定層」が夫婦世帯で2割前後、単身世帯では単純補正值で2割強、加重補正值で6割前後に達する。また「不安定層」の3/4は単身世帯、1/4が夫婦世帯である。
- (2) 一方個々の面接調査の回答結果によると、当町丁の単身および夫婦高齢者世帯は全体として子供家族とは比較的近距離関係にあり、日常的に必ずしも多くの直接的援助を受けてはいないが、大方の世帯が生活を「やっていける」、「なんとかやっていける」と答えられる状況にある。しかし今後のことに関しては、有事の際に「子供家族との同居可能性あり」と考える単身・夫婦世帯は各々約半数に限られており、かつ実際的に同居を想定しているのは単身世帯で2割弱、夫婦世帯で4割程度に過ぎない。したがって「現状のまま」で住み続けようと考えている各々3割前後の単身・夫婦世帯を差し引いても、単身世帯の約半数（全高齢者世帯の2割）と夫婦世帯の3割（同1割弱）が「この先が分からない」状態に置かれていると判断できる。
- (3) 以上から、本研究で想定している「地域高齢者住宅」の需要層は、厳しく見積もった場合でも全高齢者世帯の2割、妥当な推計としては3割辺りであると結論される〔表3〕。

## V. 民間地主の貸地・貸家経営に関する意向調査（供給サイド）

### 1. 研究の趣旨と方法

(1) 「地域高齢者住宅」が成立するためには、需要者予測はもとより供給者側の経営意向調査が極めて重要である。しかし真野地区の長屋は戦前はすべて借家であったが、戦後の土地家屋の売買を通して現在は権利関係が著

しく複雑化しており、同一棟の長屋の各住戸がすべて権利関係を異にする場合も決して珍しくはない。現在の権利関係のおよその比率は、真野地区全体でAAA（地主＝家主＝居住者）25%、ABB（地主≠家主＝居住者）20%、AAC（地主＝家主≠居住者）30%、ABC（地主≠家主≠居住者）25%と多岐に分散している。

(2) 本研究は、このような複雑な状況下にある真野地区の地主の中から、東尻池町4・5丁目の不在地主に対しては経営意向アンケート調査、在住地主に対しては一部ヒアリング調査を行い、供給側から「地域高齢者住宅」の成立要件を探ろうとした。なおここで言う地主とは貸地経営の場合、家主とは持地主と借地主の両方を含めている。

(3) 不在地主の対象者数は、住宅地区と土地家屋課税台帳を照合の上抽出した全不在地主105人（地主28人、家主77人）、回答者数48人（地主18人、家主30人）、有効回答率45.7%である。ヒアリング調査対象者数は当町丁の典型在住地主44人、回答者数15人（地主4人、家主11人）、有効回答率34.1%である。

### 2. 家主のプロフィールと経営意向

(1) 当町丁に貸家を持つ不在家主は、そのほとんどが真野地区周辺の近隣地域に居住していて、1～2戸の貸家を自らが管理し、家賃を生計の足しにしている零細家主である。貸家はいずれも小規模で、戦前も含めて昭和30年代までに取得された老朽貸家が過半数を占め、土地も持地と借地が相半ばしている。これは、これらの貸家がかつては家主自身が借家人として住んでいた借家であり、先ず土地家屋を買い取っていったん持家化し、次に自分が他所へ転出する際に他人に賃貸したという経緯を反映している。不在家主と在住家主との性格の違いは、当町丁に居住しているか否かの程度でほとんど変わらない。

(2) 不在家主、在住家主ともに現在の貸家に対する経営意向は、現状を何らかの形でよいから改善したいとする「改善希望派」3割、現状のままでよいとする「現状

表3. 居住類型別高齢者世帯の推計値

居住類型		安定層(%)	持家中間層(%)	借家中間層(%)	不安定層(%)
単純補正值	計 210(100)	116～121 (55～58)	21～27 (10～13)	37～47 (18～22)	21～31 (10～15)
	単身世帯 77(100)	25～27 (55～58)	12～15 (16～19)	17～23 (22～30)	15～21 (19～27)
	夫婦世帯 44(100)	17～20 (39～45)	9～12 (20～27)	5～9 (11～20)	6～10 (14～23)
	同居世帯 89(100)	74 ( 83 )	— —	15 ( 17 )	— —
加重補正值	計 210(100)	94～98 (45～47)	27～33 (13～16)	52～62 (25～30)	52～62 (25～30)
	単身世帯 77(100)	12～13 (16～17)	17～20 (22～26)	22～28 (29～36)	45～51 (58～66)
	夫婦世帯 44(100)	17～20 (39～45)	10～13 (23～30)	6～10 (14～23)	7～11 (16～25)
	同居世帯 89(100)	65 ( 73 )	— —	24 ( 27 )	— —

維持派」4割、売却して貸家経営から撤退したいとする「売却撤退派」2割といったところである。家主の経営意向を規定する主要因は、家賃収入も含めての現在の借家経営に関する満足度および経営改善のための自由度という2点であり、満足している場合は「現状維持派」に、不満でありかつ改善行動の余地がある場合は「改善希望派」に、不満ではあるが改善行動に著しい制約がある場合は「売却撤退派」に、経営意向が各々分岐していくように思われる。

(3) 家主側にとっての貸家の建替えを含む経営改善の主な制約条件は、入居者および地主（借地の場合）との権利調整上のトラブル、資金不足、過小敷地の3点である。しかし現在のところ、神戸市の「インナーシティ高齢者特別賃貸住宅無利子融資制度」をはじめとして、その他の各種貸家建替え制度への理解はほとんど皆無に近く、それらへの関心も2～3割程度の低さにとどまっている。

### 3. 地主のプロフィールと経営意向

(1) 当町丁に貸地を持つ不在地主はやはり長田区周辺に在住している人が多く、家主に比べて高齢化しているものの、当町丁以外にも複数の貸地を経営している比較的裕福な資産層が多い。当町丁での貸地は住宅と商店用、一部が工場と倉庫用であり、規模は20坪未満の小規模貸地3割、100坪前後の中規模貸地3割、150坪以上の比較的大きい貸地4割というように分散している。一方、在住地主の中には真野地区の各所に比較的大規模な貸地・貸家経営を行っている人が散見される。

(2) これら地主の貸地に対する経営意向は家主の場合とよく似た傾向を示し、土地を有効利用したいとする「改善希望派」4割弱、現状でよいとする「現状維持派」4割弱、売却して撤退したいとする「売却撤退派」3割に分かれている。しかし有効利用の方向が必ずしも貸家供給に向いている訳ではなく（駐車場など）、また借地権者との共同建替え事業等への態度も現時点ではまだ不明確である。ただ今後の貸地利用に当たっては、地主のイニシアチブを強く主張するよりも借地人のイニシアチブを認めざるを得ないとする方が多数派である。

### 4. 結語

(1) 以上の調査結果から見る限り、現時点での当町丁の地主層の間では「地域高齢者住宅」の供給はもとより、一般的な形での積極的な貸家経営意向があるとさえ言い難い。これは、①地主層が高齢化している、②小規模・零細経営が多い、③地区内で貸家の新規需要が少ない、④権利関係がふくそうして当事者間の調整が困難、⑤神戸市の公的援助施策に関する情報が届いていない等々の諸条件が重なり合った結果であろう。

(2) したがって現時点では、このような状況の中から自然発生的に「地域高齢者住宅」の供給者が現れてくるとは考えられないが、以下のような行政側からの今後の働きかけが有効であると思われる。先ず第1に、地主の3割を占める「売却撤退派」から行政が土地家屋を取得するあるいは取得希望の関係当事者に対して行政が斡旋するという方法で行政がイニシアチブをとって事態の打開を図り、VIで述べるような各種の公的援助施策を適用して「地域高齢者住宅」を実現する。

第2に同じく3割を占める「改善希望派」に対しては、行政が一定のインセンティブと引き換えに当事者間の権利調整に入り、「住宅付置義務」のような形で「地域高齢者住宅」の実現を図る。

## VI. 結びにかえて一神戸市における「地域高齢者住宅」関連の住宅政策レビュー

### 1. 高齢者住宅問題に関する基本政策について

1980年代後半の神戸市住宅政策に関する基本文書は、神戸市住宅審議会『神戸市における今後の住宅政策の有るべき方向性に関する答申書』（1985年12月、以下文①という）および『神戸市地域高齢者住宅計画』（1987年3月、以下文②という）の二つである。この中で、高齢者住宅政策とりわけ「地域高齢者住宅」に関連すると思われる内容を以下に要約する。

(1) 住宅・住環境をとりまく社会的潮流と住宅政策の基調として、福祉・高齢化に対応する住宅政策が重視されている。

①「地域社会におけるノーマライゼーション（共に生きる）を重視する。福祉社会実現に向けて、低所得層・住宅困窮者への確で公正に住宅を供給する。高齢化社会に対応した、高齢者世帯向けや三世帯同居・隣居・近居を可能にする住宅を供給する」（文①25頁）。

②「高齢者の居住形態のあり方：高齢者の多くは家庭や地域において家族や近隣の人々との人間関係を継続しながら生活することを望んでいるので、在宅サービスの供給システムを重点的に整備し、出来るだけ在宅居住を可能にしていくこと。地元のコミュニティとの関係では、出来るだけ地元地域の中で分散居住を可能にしていくこと。高齢者が自分の好みに合った住まい方を選択できるように、気の合った高齢者同士が一緒に住めるような住宅の建設を行うなど多様な選択肢をもった居住形態を可能にしていくこと」（文②45～46頁）。

③「高齢者の住宅困窮層は民間住宅で受け入れがたい状況もあり、公的ケア付住宅と民間賃貸住宅の借り上げ等の間接的供給も図ること」（文②54頁）。

(2) 住宅政策の目標および重点施策としてインナーシティ問題の解決が重視され、住宅施策が最重要施策の一つであると位置づけられている。

①「インナーシティの活性化のためには、地域経済基盤の強化を図るとともに、市街地人口の定着を推進する住宅施策を行う必要がある。そのためには、定住に値する住宅と住環境の整備が必要であり、賃貸住宅を主体とした良質な市街地住宅の供給促進と、戦前長屋地区・木造賃貸住宅密集地区を中心とした住環境水準のレベルアップをめざした住環境整備を進める。(中略)住宅地区改良事業・木造賃貸住宅地区総合整備事業・住環境整備モデル事業などの既存制度の活用とともに、戦前長屋地区で隣地買増し建替え・共同建替え、それらを推進するための住環境改善基金を設立することなどにより総合的な住環境整備を進める。また公的住宅の市街地立地を積極的に進め、市街地再開発との連携の中で住環境整備に関連した供給を行う」(文①36頁)。

②「インナーシティは、市街地人口の定着を推進する住宅政策が求められているが、高齢化率も高いところから、公的な高齢者対応住宅の必要性が高い。とくに戦前長屋地区や木造賃貸住宅密集地区で行われている住環境整備事業等実施地区においては、事業で住宅を失う高齢者もおり受け皿として高齢者対応住宅が求められている」(文②54頁)。

## 2. 「地域高齢者住宅」に関連する独自施策について

神戸市の高齢者住宅政策に関する独自施策の中で、とくに「地域高齢者住宅」に直接関連すると思われるのは、「神戸市木造賃貸住宅建替促進家賃補助制度要綱」(1986年8月、以下制度①という)と「神戸市インナー・シティ高齢者特別賃貸住宅無利子融資制度要綱」(1988年9月、以下制度②という)の二つである。

(1) 制度①は、インナーシティにおける木造賃貸住宅の建替えを促進するため、木造賃貸住宅(建築後10年以上)から建替えられた良質な賃貸住宅に入居する者または住み替える者(木造賃貸住宅に1年以上入居していた者で所得が所定基準以下)を対象にして、家賃負担を10年間にわたって軽減する制度である。家賃補助額は、融資制度の家賃限度額内で家主が決定した家賃月額に対して、イ) 標準補助額(2.0万円・1人～4万円・4人以上)× $[1-0.1 \times \text{経過年数}]$ 、ロ) 家賃月額の1/2、ハ) 家賃月額から住宅扶助費相当額を減じた額、のうちの最も低い額である。ただし入居者が60才以上・母子家庭・障害者の場合は標準補助額を減額されず、補助期間は無期限である。

(2) 制度②は、インナーシティにおいて、住宅に困窮する高齢者(60才以上で日常生活が可能)に賃貸住宅(4～20戸、RC構造、住戸専用面積29～50m<sup>2</sup>、高齢者用仕様)を建設する者(民間人または神戸市住宅供給公社)に、建設等に要する資金(16.5万円×55m<sup>2</sup>×戸数、最高融資額900万円/戸、1.8億円/20戸)が上限を50年間無利

子で融資し、併せて家賃補助(制度①と同じ)を行うことにより、高齢者に対応した低家賃住宅(月額2～2.5万円程度)の供給を促進する制度である。なお1億円融資の場合の供給者の償還月額(600回、無利子、元金均等ステップ償還)は、最初の10年間で8.3万円、以降10年毎に12.5万円、16.7万円、20.8万円、25万円と逡増する。

## 3. 「地域高齢者住宅」関連施策の若干のモニタリング結果

神戸市のこれら両制度は、従来ともすれば住宅・住環境の改善が家賃値上げとなって入居者にはねかえり、中でも家賃負担能力の低い高齢者が追い出されていた経緯を考えれば、まさにハード(住環境改善)・ソフト(家賃補助)の両面から、高齢者の住生活の向上と安定に寄与する画期的制度と位置づけられよう。その意味で両制度は、本研究における「地域高齢者住宅」の実現を図る上での戦略的手段だと言ってもよい。制度が発足してからまだ日は浅いので、本格的なモニタリング調査は今後の課題であるが、以下、若干のヒアリング結果を報告して結びとしたい。

(1) 両制度は、反響は大きかったにもかかわらず、現在のところ適用事例はいずれも数件程度の比較的少数にとどまっている。これは、とりわけ制度②の「50年間無利子融資」という画期性<sup>かんが</sup>に鑑みれば、やや意外という他はない。しかしその背景と原因を関係者に対してヒアリング調査してみると、そこには「地域高齢者住宅」の実現にとって克服しなければならない多くの課題が横たわっていることに気付かされる。

(2) 先ず時代的背景とも言うべきものに、最近の大都市の貸家経営に関する空前の「売り手市場」ブームがある。好立地条件にある土地は収益性の高い賃貸住宅経営が民間ベースでどんどん進められ、行政によって高家賃を規制される両制度は、地主家からとかく敬遠されがちである。また現在の市中金利が低いことも、この傾向にさらに輪をかけている。

(3) しかしより本質的な問題として検討を加えなければならないのは、制度①はともかく、制度②が高齢者を入居条件にしている点に関しての供給者の様々な不安についてである。とりわけ「高齢者の日常生活についてはそれほどでもないが、もしもこのことがあった場合には、いったい誰が責任を持って対応してくれるのか」という点に関する供給者側の不安が大きく、そのことが制度利用への大きな懸念材料になっている。

(4) 高齢者入居に関しては「地域高齢者住宅」成立の必須要件でもあるだけに、このところがもし否定されるようであれば、「地域高齢者住宅」自体のコンセプトがそもそも初めから成り立たない。以下、民間家主から高齢入居者の「もしもの場合」の負担を軽減する方向で、

幾つかの「民間高齢者賃貸住宅の公的管理」に関する打開方策を考えてみよう。第1は、供給者は民間個人であっても、住宅管理は福祉法人などの民間非営利団体やボランティア組織が行う方法である。第2は、同じく、住宅管理を神戸市住宅供給公社が行う方法である。第3は、当初から供給者を福祉法人などに設定して、高齢者住宅の建設から管理に至るまで民間非営利団体と提携して行う方法である。第4は、神戸市が民間家主から高齢者住宅を公的住宅として借り上げ、神戸市が管理する方法である。

(5) これらの代替策は、現在のところまだ試案の域を出ないものばかりである。しかし東京都の特別区においては、すでに数年来「借り上げ老人アパート」の経験を持っているし、また最近では、新しく「東京都木造賃貸住宅地区整備促進事業制度要綱」(1989年9月)も発足した。これらの諸制度も参考にしながら、今後研究を深めていきたい。

#### 〈研究組織〉

主査	広原 盛明	京都府立大学生生活科学部住居学科教授
委員	垂水 英司	神戸市都市計画局民間再開発課課長
	中川 達哉	大阪府建築部住宅政策課主幹
	神谷東輝雄	名古屋市建築局住宅計画課企画係長
	山本 善積	京都市住宅局住宅計画課企画係
協力	高橋 泉	京都府立大学住居学科大学院生
	富永 斉美	京都府立大学住居学科大学院生
	池田 浩秀	京都府立大学住居学科学生
	新見 雅子	京都府立大学住居学科学生
	西村 由美	京都府立大学住居学科学生
	山本真紀子	京都府立大学住居学科学生
	中村 雅一	近畿大学建築学科学生