

単身高齢者、母子世帯など社会的弱者への対策として都市計画は何ができるか (検討メモ)

上席参事兼都市研究センター副所長
佐々木 晶二

1. はじめに

単身高齢者や、母子世帯、父子世帯、さらには、低所得者など、単独で社会生活を維持することが困難で社会的に弱い立場にある者(以下「社会的弱者」という。(注1))については、従来は、社会福祉政策の対象として、人に着目して、政策を講じることとされてきた。

しかし、都市計画制度を我が国に導入した内務省初代都市計画課長の池田宏著の『都市論集』第一章は「都市社会論」であり、当時の労働者階級の問題を最初に取り扱っている。実際に都市計画行政を積極的に実践した、関一大阪市長も「都市計画と都市社会政策は一体」と主張していたという(注2)。このように都市計画行政の先輩たちは、現在よりも、ずっと広く都市問題、社会問題を解決する手段として都市計画を考え、実践してきた。

我が国の社会福祉政策が、国と地方の財政難から行き詰まっている現在、都市計画行政の先輩たちの発想に立ち戻って、現実の社会問題、都市問題の解決に都市計画、空間計画がどう役立つかという発想から、社会的弱者対策についても議論してみる必要があるのではないか。

また、単身高齢者や低所得者など社会的弱者が一定の地区に集住しているという観点からも、一部の学者などから提案されて

いるように、社会的弱者対策としての、都市計画、空間計画からの議論は有効と考える。

2. 社会的弱者の地理的偏在状況

ここでは、社会的弱者として、単身高齢者、母子世帯、父子世帯及び低所得者を対象として、地理的分布をみる。

結論からいうと、都道府県別のばらつきよりも、都道府県内の市町村ごとのばらつきの方が大きい(図表-1, 2, 3, 4, 5)。

それ以上の詳細な、市町村内の地区ごとのデータは存在しない。しかし、それぞれの市町村でも、居住した経緯や家賃水準からみて、社会的弱者がそれぞれ一定の密度で集住していることが想定される。

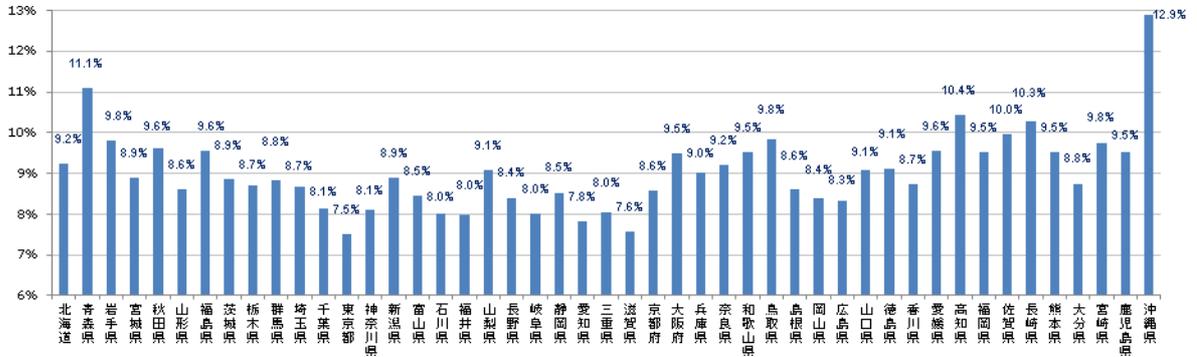
例えば、単身高齢者であれば、昭和40年代以降の高度成長期での住宅開発地において全体としてオールドタウン化した住宅団地や農山村集落に集住していることが想定される。

低所得者層は、公営住宅やUR賃貸住宅など政策的に家賃が低い住宅のほか、老朽化した木造賃貸住宅や簡易宿泊所など劣悪な住宅環境で家賃の安い住宅に集住していると想定される。

なお、母子家庭、父子家庭については、子どもの養育のために比較的まちなかの便

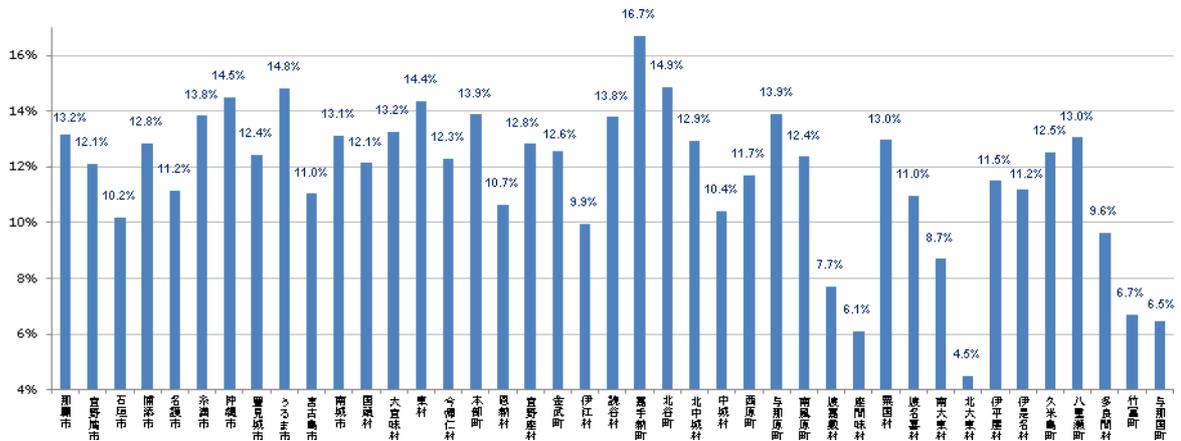
利さを求めつつ、家賃負担力が小さいこと 貸住宅に集住していることが想定される。
 が想定されることから、まちなかの狭小賃

(図表－１) 都道府県における全世帯に占める父子世帯及び母子世帯の割合



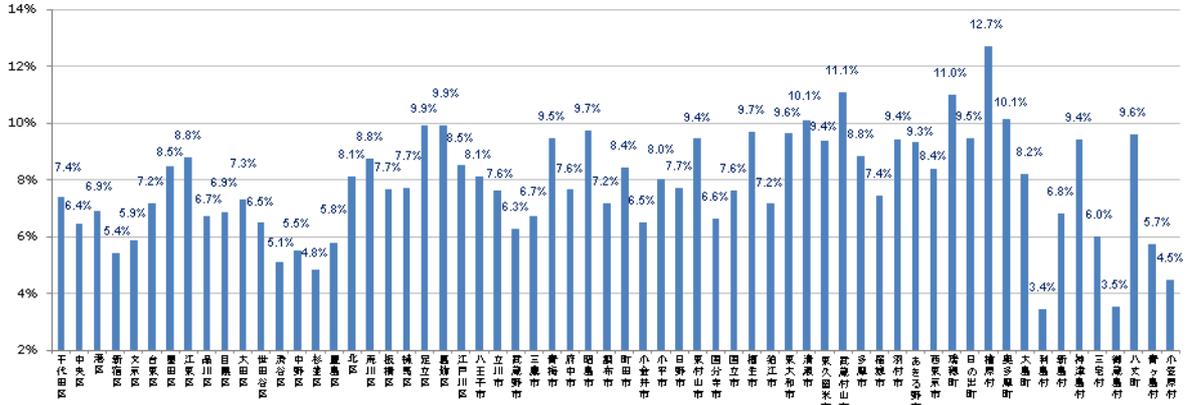
(備考) 平成 22 年国勢調査に基づき筆者作成。

(図表－２) 父子世帯及び母子世帯の割合が最も高い沖縄県内の市町村ごとの父子世帯及び母子世帯の割合



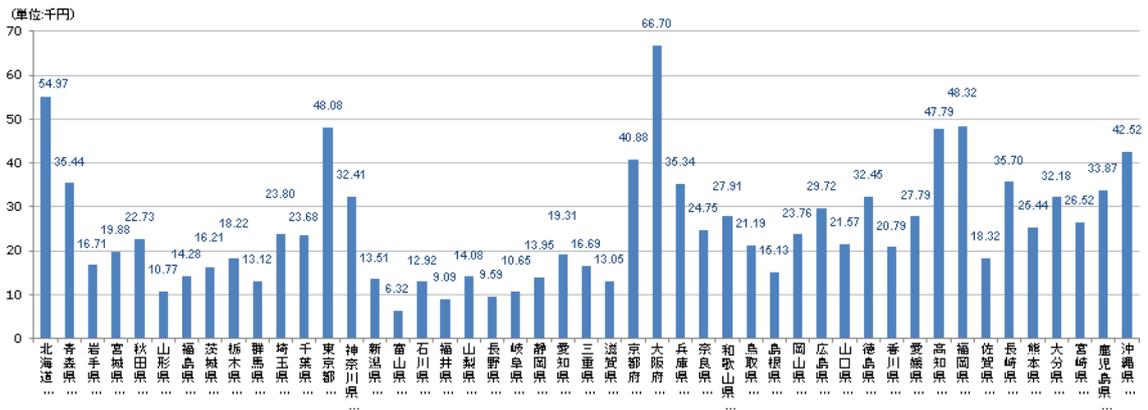
(備考) 平成 22 年国勢調査に基づき筆者作成。

(図表－3) 父子世帯及び母子世帯の割合が最も低い東京都内での市区町村ごとの父子世帯及び母子世帯の割合



(備考) 平成 22 年国勢調査に基づき筆者作成。

(図表－4) 都道府県別の一人あたり生活保護費



(備考) 平成 25 年度都道府県決算状況調及び平成 25 年度市町村決算状況調による。なお、生活保護費は原則市では市が計上し、町村では都道府県が計上しており、上記の表ではそれを合計している。

(図表－5) 社会的弱者の都道府県内及び市町村内でのばらつきぐあい(分散)

	65 以上の単身高齢者の世帯割合	父子世帯及び母子世帯の割合	人口一人あたりの生活保護費の支給額
都道府県ごと	3.339	0.916	175.701
最上位県の市町村ごと	10.489	6.747	499.783
最下位県の市町村ごと	4.159	3.423	-

(備考) 単身高齢者世帯及び父子世帯、母子世帯は平成 22 年国勢調査による。生活保護費は、平成 25 年度都道府県及び市町村決算状況調による。なお、人口一人あたりの生活保護費のばらつきについて、町村での生活保護費支出のデータは存在しないの

で、町村が若干ある最上位県である大阪府内の市のばらつきは参考データ。最下位の富山県は町村が多いため市町村の分散のデータを算定しなかった。

3. 社会的弱者の移住政策とその他の政策の位置づけ

(1) 社会的弱者の移住政策

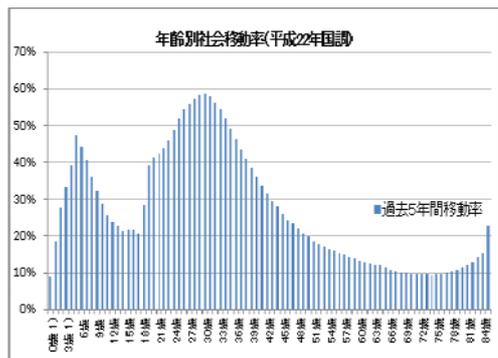
日本創生会議首都圏問題検討分科会「東京圏高齢化危機回避戦略」(平成 27 年 6 月

4日注3)によれば、東京圏の将来の二次医療圏ごとの2025年、2040年の介護入居施設の不足状況の見通しを前提にして、相対的に介護入居施設の余裕のある地方への高齢者の移住を提案している。これは、いわば、都道府県を越えて、高齢者が移住する可能性が高いことを前提にしたものと考えることができる。

また、国土のグランドデザイン(注4)や、都市再生特別措置法の立地適正化計画(注5)における、コンパクトシティの議論も、都市や地域の周辺部から、高齢者など社会的弱者を市街地の内側や交通結節点に移住を促進するものであり、同様に、社会的弱者の移住、一つの都市圏内での一定の市街地への移住可能性を前提にしたものといえる。

これらの構想の適否や実現可能性は別に(注6)、高齢者などの、社会的弱者の移住を前提とした政策は、高齢者や幼児、児童の社会移動率が相対的に生産年齢人口に比べて低いことから(図表-6)、少なくとも一世代30年以上は、その実現と時間がかかることを前提にして、政策を考えるべきである。特に、高齢者は、5年間で市町村内も含んだ社会移動率が10%程度なので、高齢者を移させることが仮に成功したとしてもより、長期間が必要となる。

(図表-6) 年齢別社会移動率



(備考)平成22年国勢調査に基づき筆者作成。年齢別に過去5年間の移動があった人数(同一市町村内、同一都道府県内、他都道府県の移動を含む)を年齢別の人数で割ったものを社会移動率としている。

(2) 空間計画からみた社会的弱者政策

上記のとおり、単身高齢者などの社会的弱者の移住には、仮に政策が実効性を持つとしても、相当長期にわたることが明らかである。

よって、単身高齢者などの社会的弱者が、都道府県ごと、市町村ごとだけでなく、市町村の行政区域の内部でも、地区ごとに偏りをもって相当長期にわたって存在すること自体を直視して、その集住している空間、地区に応じて、適切な施策を講じることが有効と考える。

特に、国の予算において、社会保障関係費が高齢化に伴い毎年1兆円以上の自然増を生じることから、「効率的」に社会的弱者に対して政策を講じる必要があること、その効率性を実現するためには、「空間や地区」を対象にして、社会保障施策だけでなく、交通政策や各種の施設の整備や改修計画、公共空間の有効利用施策など、各省庁にまたがる政策を「総合的」に展開する必要がある。

この観点からも、社会的弱者が相対的に集住している空間や地域を対象にした都市計画を初めとする空間計画とそれに基づく、施策の総合的実施が有効と考える。

4. 社会的弱者対策としての都市計画 その他の空間計画の提案

(1) 関連する既存の提案

単身高齢者などの社会的弱者を空間計画としてとらえて、政策を提案するものとして、以下のものがある。

ア 明治大学園田真理子教授は、地域の空き家を活用して、居住者同士の互助と地域の互助を一体化する「互助ハウス」と、地域住民と「互助ハウス」の入居者が集う「コモンハウス」を提案している。(注7)

なお、厚生労働省が2014年4月から開始した「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」も基本的に同様のコンセプトである。

イ 住宅局が主催した「住宅・安心政策研究会中間報告(2014年4月)」においては、居住支援協議会による、総合的な「住まい」のサポートの実現を提案している。(注8)

ウ UR都市機構「超高齢社会における住まい・コミュニティのあり方研究会報告書」(2014年1月9日)による「UR団地を地域の医療福祉拠点として、国家的なモデルプロジェクトの実現」として、候補団地として、高島平団地、千葉幸町団地、男山団地を候補団地としてあげている。(注9)

エ 東急電鉄「次世代郊外まちづくり構想」を横浜市と共同でとりまとめ、田園都市線沿いで、総合的なまちづくり、総合的な生活サービス、世代循環、環境負荷軽減とエネルギー、地域経済循環を提案している。(注10)

オ 都市政策の観点から、社会的弱者対策に言及した報告書は特に見当たらない。

ただし、拙稿(注11)において、都市再生特別措置法の改正の提案として、生活、環境、安全の観点から自立型の都市再生を実現するための計画、「持続可能・自立型都市再生計画」(仮称)を提案し、電鉄会社等の団地再生事業の計画の位置づけと用途規制等の緩和、戸建て住宅地での公営住宅借り上げとシェアハウス化の許容、リノベーション等に対する政策金融の充実などを提案した。

(2) プロジェクトをより具体化するための基本的方向

単身高齢者など社会的弱者に対して、空間や地域を対象にして、より効率的で、総合的な施策を講じるにあたっては、既存の施策提案について、以下の方向からの充実が必要と考える。

ア 市町村それぞれの社会的弱者の数や居住地、その将来見通しを踏まえた、市町村の重点的かつ横断的な対応

イ 全体の事業の中で、一定の収益を全体としてあげることによって、行政の運営費補助に頼らない効率的かつ安定的な経営

ウ 事業収益を支えるための、総合的な地域管理、生活サービス主体としての組織と体制

エ 地域にある空き家や都市公園、公共賃

貸住宅など、地域資源を最大限活用する政策の総合性

オ 既存の社会保障制度や住宅政策制度上の補助制度、建築基準法や消防法などの適切な活用と運用上の対応

(3) 具体的な事業モデル（「社会的弱者のための地域自立モデル事業」（仮称）と支援の枠組みの提案

ア 市町村マスタープランにおいて、地区ごとの高齢者など社会的弱者の居住者数の把握とその見通し、それに対応する生活サービス関連施設の需給関係を分析して、市町村の地区ごとの生活サービス不足地域を洗い出す。

この際、市町村部局内での、情報共有が必要であることから、法制度上、個人情報保護条例の適用除外を市町村マスタープランの作成の際に可能とする法制上の措置を講じる。

イ 社会的弱者が集住して、かつ、生活サービスが不足する地区ごとに、地域住民の共同出資をベースとしつつ、その地区内に団地など所有地を保有する、UR 都市機構、電鉄会社、地方住宅供給公社、民間デベロッパー、ハウスメーカーなどの出資が出資する地域 SPC 法人を設立する。地域 SPC 法人出資は、第 189 国会で改正された独立行政法人都市再生機構法により、UR 都市機構が実施可能となったが、地方住宅供給公社法についても当該出資のため同様の改正を措置すべきである。

また、その組織立ち上げと民間金融機関の融資を受けやすくするため、政府金融機関の出融資を行う。

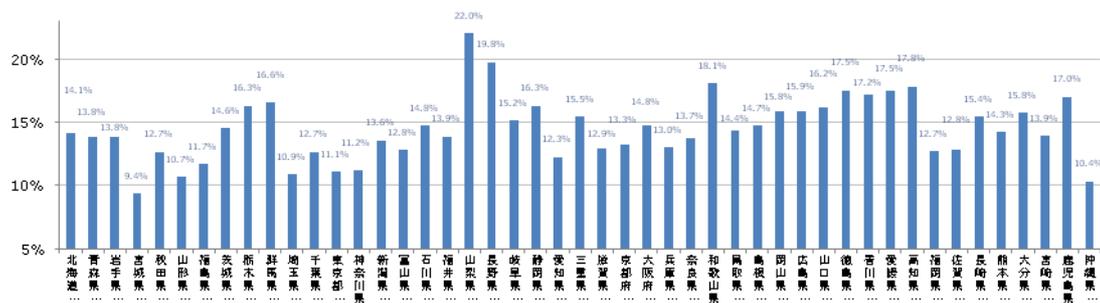
なお、協議会ではなく、SPC 法人とするのは、収益事業を同時に実施して、必要な人材を雇用するとともに、地域内での消費活動に参加して地域経済循環を円滑に進めるためには法人格が必要なためである。

ウ 地域 SPC 法人は、単身高齢者などの社会的弱者に対する生活サービス事業を適正な料金をとって行うとともに、収益基盤を安定させるため、それぞれの地域にあった、宅食サービス、福祉有償運送事業、地域内でのバリアフリー改修など建物改修事業などを実施する。

エ 市町村は、当該地域 SPC 法人に対して、社会的弱者に向けて公益性のある事業を実施する主体として認証する。その認証に基づいて、地域資源である、民間住宅の空き家、住宅の周辺に整備が終わって十分活用されていない住区基幹公園、公営住宅、UR 賃貸住宅、地方住宅供給公社住宅の空き家などの利活用を行い、生活サービス事業を収益事業の一体的な実施を行う（図表－7，8，9）。

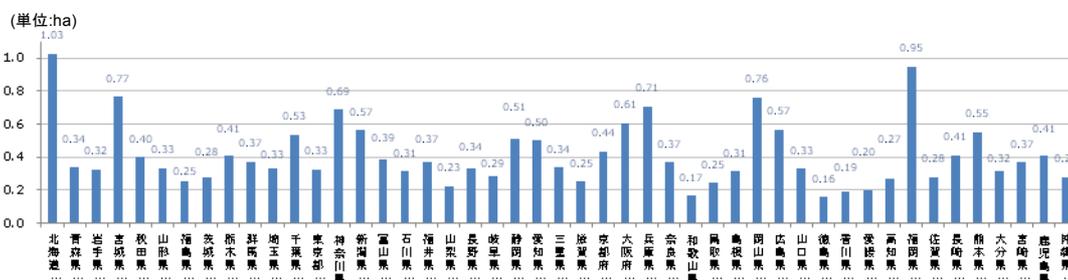
認証地域 SPC 法人が、住区基幹公園の占用特例や公営住宅の空き家の目的外使用、UR 賃貸住宅、地方住宅供給公社の空き室を福祉的利用に利用できるよう、認証制度の制度と併せて、必要な特例措置を講じる。

(図表一七) 都道府県別空き家率



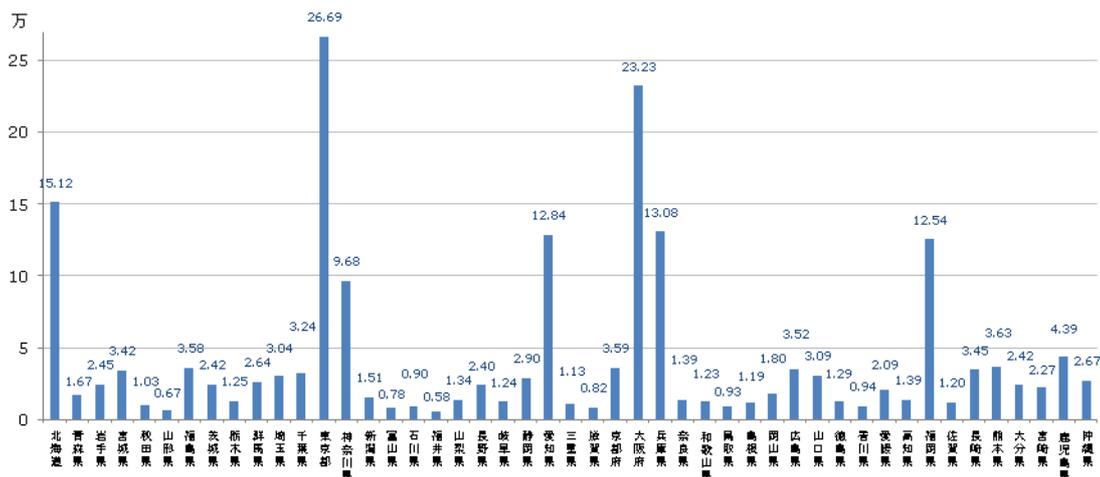
(備考) 平成 25 年住宅・土地統計調査確報値に基づいて筆者作成。

(図表一八) 都道府県別に都市計画区域人口あたりの住区基幹公園の面積



(備考) 都市公園データベース、都市公園整備現況一覧表 (2014 年 3 月) に基づき筆者作成。

(図表一九) 都道府県別公的賃貸住宅ストックの状況



(備考) 平成 25 年住宅・土地統計調査速報値に基づき筆者作成。

オ 認証地域 SPC 法人の行う事業、初期の設備投資への補助については、地域内の事業所や空き家を複数まとめた一つの

地域ネットワークを「サービス付き高齢者住宅や、子育て支援施設、地域交流センター」として位置づけて補助や政策金

融支援を行うなど、面的な広がりの中の複数の建築物の連携ネットワークを一つのサービス事業主体と見なすことができるよう、補助制度、出融資制度の要件の改善を行う。

カ 住宅市街地などにおける民間所有の空き家の活用においては、所有者が安心して認証地域 SPC 法人に貸し出すことができるため、一度、市町村が民間所有者の空家を公営住宅その他の賃貸住宅、または子育て支援施設などの用途の建物として借り上げて、再度、認証地域 SPC 法人に貸し出すといった法形式を使う。これにより認証地域 SPC 法人が、安価で安定的に空き家を使用できる枠組みを市町村が整備する。国はそのような取組が進むようにモデル事業補助などを行う。

特に、「子ども・子育て支援法」で認められた「小規模認可保育園」の制度を積極的に活用する。

キ 空き家のリノベーションとその有効活用にあたっては、農家民宿と同様の旅館業法の運用緩和や第一種低層住居専用地域での福祉事業所の用途制限の緩和措置を行う。なお、福祉施設の消防法の制限や建築基準法単体規定の制限については、緩和の理屈が現状では困難であることから（注 12）、空き家を高齢者や低所得者用のシェアハウスとして利用しつつ、地域全体でサービスを供給する事業モデルを展開することから着手すべきと考える。

ク なお、この「社会的弱者のための地域的自立事業」の提案については、貯蓄を

豊富に持っている単身高齢者世帯やある程度所得のある母子家庭、父子家庭が、消費するサービスに伴う資金を地域経済内で循環して、再度、地域内での生活サービスに還元するという発想から立案している。これによって、低所得であって、自力では生活サービスを受けられない世帯に対しては、税金に基づく所得再配分措置を重点的に実施することが可能になると考える。

5. まとめ

都市計画など、空間を対象にして計画を立案し、その実現を図る制度、いわゆる空間計画制度については、歴史的にみれば、例えば、イギリスでは住宅問題や衛生問題など社会問題の解決をその起源としている。

その後、我が国では、都市計画法などの総合的な都市計画制度体系が整備され、都市施設の整備に対する補助制度や土地利用制度が充実する一方で、介護保険などの社会保障制度の充実、サービス付き高齢者住宅制度など住宅政策の制度なども充実して、都市政策、住宅政策、社会保障政策などが、それぞれが別個のものとして推進されてきた。

しかし、我が国では、国の政策体系としても、厳しい国と都市財政の状況を踏まえ、地域で自立的な互助や共助、さらに地域ビジネスの展開を通じて、効率的に様々な社会問題を解決する必要がでてきている。このため、今こそ、池田宏氏など先輩たちの思いに立ち戻って、地域や地区に着目して、総合的に様々なサービスを提供する主体や事業手法、それへの支援体系を整備して、

実施することが必要な時期に来ていると思う。

地域や地区に着目するという事は、すなわち空間計画として政策を再構成して、その地区で深刻化している社会問題への解決の手法を開拓していく必要があるということである。今回の検討メモでは、都市計画制度や都市政策の世界からは遠いと考えられている「社会的弱者対策」についても、都市政策、都市計画を初めとする空間計画の観点から、制度構築をする必要があるという問題意識から、提案するものである。

政策担当者において真剣に検討されることを期待したい。

(日本評論社)で分析したように、例えば、トータルで生存年齢が増加するか否かを計測する必要がある。現時点で、そのような技術的検証がないまま、消防法等の規制を緩和することは難しいと考える。

(参考文献)

- 1) 白川泰之『空き家と生活支援でつくる「地域善隣事業」』(中央法規出版)
- 2) 東京大学高齢社会総合研究機構『地域包括ケアのすすめ』(東京大学出版会)
- 3) 『高齢者の住まい』(市ヶ谷出版社)
- 4) 『空き家空きビルの福祉転用』(学芸出版社)
- 5) 松村秀一『団地再生』(彰国社)
- 6) 馬場正俊『新しい公共空間の作り方』(学芸出版社)

(脚注)

注1) 大辞林によれば弱者とは「弱い者。力のない者。社会的に弱い立場にある者」とされる。なお、法令上は「社会的弱者」という用例は存在しない。

注2) 池田宏『都市論集』、水内俊雄『モダン都市』(ナカニシヤ出版) 参照

注3) <http://www.policycouncil.jp/pdf/prop04/prop04.pdf>

http://www.policycouncil.jp/pdf/prop04/prop04_2.pdf

注4) 拙稿参照。 http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u59_01.pdf

注5) 拙稿参照。 http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u59_02.pdf

注6) 高齢者の社会移動率よりも、生産年齢人口の社会移動率が高いため、介護サービスの需要が高まれば、高齢者が移住するよりも、生産年齢人口が高い賃金水準に引かれて東京圏に集中する可能性もあると考える。同様の視点として以下のブログ参照。 <http://d.hatena.ne.jp/Chikirin/?of=7>

注7) 園田真理子「新たな推進主体としての地域善隣事業の構想」(「社会保障旬報No.2579)

注8) <http://www.mlit.go.jp/common/001087252.pdf>

注9) http://www.ur-net.go.jp/press/h25/ur2014_press_0109_choukourei.pdf

注10) <http://jisedaikogai.jp/machizukuri2013/>

注11) http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u60_05.pdf

注12) 福祉施設に対する消防法や建築基準法の単体規定については、それによる福祉施設立地の抑制による負の影響と、消防法等の規定による火災等の抑止効果による正の効果を総合的にリスク判断して、例えば、中西準子氏が『環境リスク学』