

住宅団地での高齢者等への生活サービス事業の立ち上げ方について（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 検討にあたっての前提条件

(1) 純然たる医療、介護サービスそのものには踏み込まない

今、厚生労働省が進めている「地域包括ケア」については、自宅や地域での自立を進めるといっているが、最終的に、看取りまでを自宅で行うのか、それとも、それは

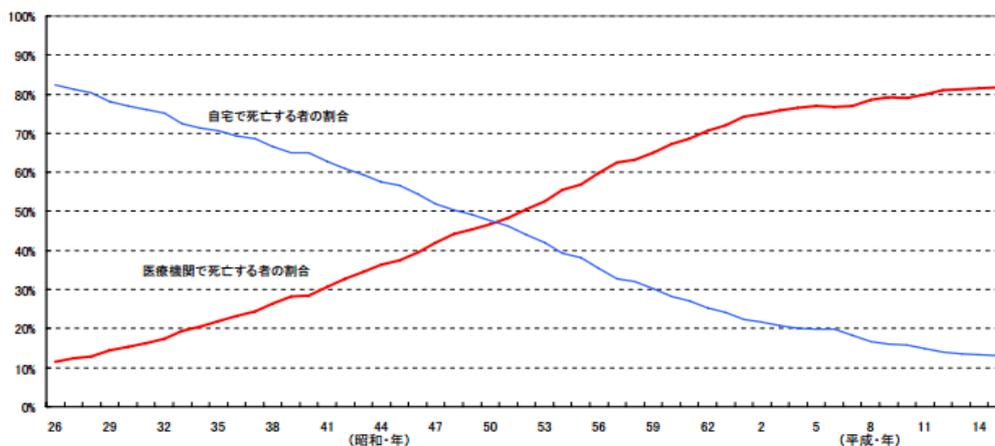
病院なり施設で看取るのかについて、方針が明確ではないように思われる。

一方で、現実には、8割を越える方が医療機関で看取られるという現状にある。(図表-1)。

(図表-1)

医療機関における死亡割合の年次推移

・ 医療機関において死亡する者の割合は年々増加しており、昭和51年に自宅で死亡する者の割合を上回り、更に近年では8割を超える水準となっている。



資料:「人口動態統計」(厚生労働省大臣官房統計情報部)

これについては、デンマークのように看取りまでを地域で行うという方針に基づき、施設の建設を中止するとともに、24時間の看護師、介護士の見守り体制と充実した公営住宅ストックで対応する国もある(注1)。しかし、日本では、公営住宅ストックはデンマークに圧倒的に乏しく、また、厳しい財政負担のなかで見守りサービスを効率的に行う観点からは、介護度が上がった高齢

者は施設入居をした方が望ましいとの意見もありうると思う。

この部分は重要な政策判断であって、これを整理しないと、地域での高齢者向けの生活サービスがどこまでを議論するか的前提がはっきりしない。

また、医療、介護サービスそのものについて、国及び地方公共団体の財政負担があるため、事実上、自由に民間企業や地元団

体が参入することができず、新しい事業主体によるサービス提供を柔軟に試みることができないという検討にあたっての制約要因もある。

(2) このため、生活サービス事業の対象としては、純然たる医療、介護サービスの周辺にある生活サービスをまず検討する

例えば、買い物のために自動車での送り迎え、かかりつけ医に診察を受けるための自動車での送り迎え、特に、体調が悪いときにはかかりつけ医と相談して、離れた地方にいる親族への連絡、単身高齢者の預金の引き下ろしのための自動車での送り迎え（これらは、料金をとっても「福祉有償運送」(注2)として不十分ながら制度緩和が行われている)、毎日の健康状態の見守りと離れた地方にいる子どもへの連絡、簡易書留など郵便物の受け取りや管理、毎日の食事の宅配、洗濯や掃除などの支援、公衆浴場への自動車への送り迎え、預金通帳の管理（置き場所を覚えておいてあげる）や税金などの支払い支援などが考えられる。

これらは、要介護度が低く、当面、自立して生活できている高齢者では、介護保険での対応内容は乏しく、これらのサービスを受けることが事実上困難である。しかし、この部分のサービスが、これを対価をきちんと払っても、高齢者に提供してもらえれば、単身高齢者などのQOL（生活の質）は非常に向上するし、また、子どもが仕事を休んで帰省するなどの介護負担が大幅に軽減される。

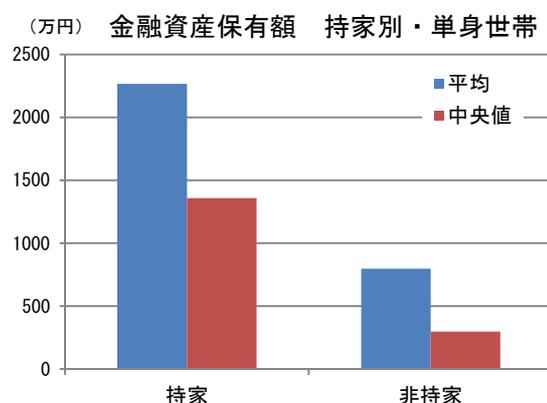
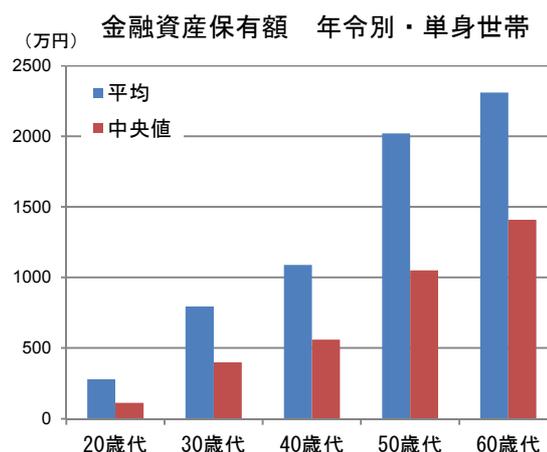
また、この部分は、介護保険の枠外なの

で、対価をきちんととりつつ、民間企業や地元の共同体などが、助け合いの要素もいれて事業として提供することが可能であり、いろんなアイデアを検討する価値がある。

(3) 地方都市の持家居住の高齢者は相当の貯蓄を持っている世帯が相当数存在する

地方の住宅団地で持家を高度成長期に取得した現在の高齢者は、既にローンも返済し、退職までに一定の貯金を確保し、また、年金額も上限額に近い金額を受け取っている世帯も多いと想定される。(図表-2、3)

(図表-2、3)



(備考) 金融広報中央委員会「家計の金融行動に関する世帯調査(単身・二人以上世帯)」(平成26年度)に基づき筆者作成。

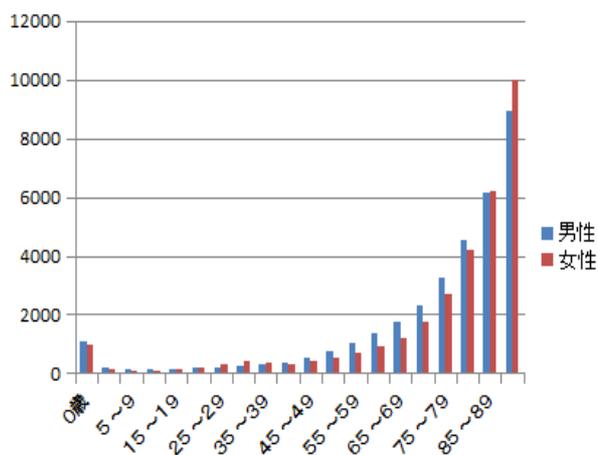
もちろん、地方の住宅団地でも貯蓄も少なく、また単身になって年金額も減ってしまった単身高齢者も存在する。このような資金の乏しい単身高齢者に対しては、そもそも、税金を一部投入している介護保険の仕組みのなかでどこまで救えるかという議論になる。

むしろ、今、総合的な生活サービスの提供事業のニーズがあるにもかかわらず、十分に市場で供給できていないのは、持家居住で、貯蓄も年金額も相当の額を持っている高齢者世帯であり、彼ら、彼女らは、対価をむしろきちんと払って、様々な生活サービスを受けたいというニーズを持っている。この単身高齢者又は高齢者夫婦の世帯のニーズに応える点で、新しい知恵、アイデアがだせる可能性があると考ええる。

(4) 地方都市の持家居住者の高齢者はまだ、元気な人が多い

昭和40年代の高度成長期に4、50歳で持家を取得した世代は、現在、80歳台に突入して、総合的な生活サービスが必要となる世代となってきている。その一方で、いわゆる団塊の世代、1947年から1949年の第一次ベビーブーム世代は、まだ、70歳前で、平均的にいうと、75歳くらいまでは、高齢者も健康を維持している割合が高く、また、地域的な共助の活動への可能性もあると考ええる。(図表-4)

(図表-4) 年齢別人口10万人当たりの入院受療率



(備考)厚生労働省「患者調査」(平成23年10月)により筆者作成。

その意味では、まだ、住宅団地で、生活サービスが必要となっている、社会的弱者である後期高齢者が少数で、団塊の世代がむしろ、地域のサービスをきちんと対価をもらって提供する側にまわる可能性のある現時点で、生活サービス提供事業について、検討しておく必要があると考ええる。

2 住宅団地での生活サービス事業を立ち上げるにあたっての関係者

(1) 住宅団地を供給した事業者

UR都市機構、地方住宅供給公社、電鉄会社その他のデベロッパー、ハウスメーカーなどが、各種の事業の組み立てや住民の意見調整をするプラットフォームを構築する主体として想定される。

また、UR都市機構や地方住宅供給公社、電鉄会社などは、現実に取り組を始めているが(注3)、まだ、持続可能なビジネスとして立ち上がったという状況までにはいたっていないと考えている。

(2) 土地又は床を保有している公的主体

ア UR都市機構や地方住宅供給公社が保有している賃貸住宅の空き室や、空いている土地を活用して、そこに、生活サービス事業を立ち上げる事例が生じてきており、これを一層進めるべきである。

イ 開発にあたって事業者が無償提供をさせた公園や地区住民センターについては、公園は公園管理者が、地区住民センターは市町村又は管理組合が管理している場合が多いと想定される。このような公有地や公有建築物は、市町村の首長が発想をかえて、生活サービス事業を民間ベースで提供するための空間として位置づけなおすことによって、今までにない、新しいサービスを提供することが可能になると考える。

特に、住宅団地で開発者負担で整備させた小規模な公園については、公園管理者としても維持管理に予算を割けない状況になってきており、維持管理水準も低い。この維持管理と併せて、生活サービス事業を展開する空間として、公園を考えるべきである。

(3) 住宅団地の持家に居住する健康な前期高齢者の役割

先に述べたとおり、75歳までの前期高齢者は比較的健康的な方が多く、また、自由になる時間もあることから、きちんとした対価を支払うことを前提にして、様々な地域の生活サービス事業に参加して(出資をし、または社員としてサービス提供を行う)、所得を得、また、逆に、将来、同様のサービ

スが無償で受けるための、「未来への貯金」を自らの支援活動を通じて貯めるインセンティブが十分働くと考える。

3 新しい住宅団地の生活総合支援事業のモデル例

UR都市機構の賃貸住宅ストックを活用した医療、介護サービスとの連携の動きは既にでている。

ここでは、従来なかった都市公園やそれと一体的にある地区センターなどの公共建築物を活用したモデル事業を提案する。

(1) 関係者との調整を行う事業プラットフォームは、原則として、当該都市開発を行った事業者(地方住宅供給公社や民間事業者など)が市町村と連携して構築する。

(2) 都市公園の公園施設の設置許可又は都市公園に隣接してある地区住民センターを都市公園内に取り込んで、生活サービス提供事業主体が設置許可を受ける。この際、都市公園の前提となる都市計画施設の区域の変更、少なくとも、計画書に書かれる公園施設の内容が大幅に変わることから、住民手続きを含んだ、都市計画変更手続きを行う。

(3) 都市計画の変更手続きが終了した段階で、事業プラットフォームが、公園管理者と連携して、公園施設の民間設置希望者に対して、企画提案を実施する。この際、生活サービス内容としては、住宅団地において、不足している、コンビニエンスストア機能や宅食サービ

ス、宅配便の機能などを重視し、また、生活サービスの提供と同時に公園の質の高い維持管理を提供することを重視して、民間事業主体の提案を評価する。

この際には、同時に、政策金融機関、当該都市開発を行った事業者及び住宅団地地権者による出資による支援があることをあらかじめ条件提示する。

(4) コンビニエンス機能や宅食サービス機能を有し、そして、他の見守りサービスなど高齢者に対するサービスを総合的に実施する民間事業主体を選定して、政策金融機関の出資や都市開発事業主体の出資と併せて、地域SPC法人を設立して、都市公園内に、コンビニエンスストア機能などをもった生活支援センターを設置する。

この際、特に、コンビニエンスストアや宅食配達機能を必要条件としたのは、介護サービスに近い、単なる生活支援サービス機能のみでは、当該地域SPC法人が、持続可能に黒字を出すことが難しいと考えたからである。このため、第一種低層住居地域でコンビニエンスストアや事務所機能を50平方メートル以内しか設置できない制限を緩和することによって、安定的にコンビニエンスストアのフランチャイズ事業で黒字の業務をだしつつ、これを核事業としつつ、さらに、高齢者向けの総合的な生活サービス事業を拡大していくという戦略が望ましいと考えたからである。(注4、5)

(5) また、都市公園の公園施設の整備事業については、都市計画事業として認可を受けた場合には、都市計画税収を充当することが可能である。公園管理者である市町村が総合生活支援センターの一部を整備した場合に加え、公園施設を設置許可で整備する地域SPC法人も、都市計画法第59条第4項で都道府県知事の特許を受けた場合にも、都市計画税収を充当して、例えば、当該特許事業者由市町村が補助することは可能と考える。

なお、民間開発事業によって開発された住宅団地においては、通常、開発者負担、つまり団地の宅地や住宅の購入者の負担で公園や公園施設の土地及び整備が行われている。その一方で、継続的に固定資産税に加え都市計画税を徴収されている住宅団地の地権者にとってみれば、都市計画税収でなんらかの住宅団地に役立つ都市計画事業が実施されることは、都市計画税を払う義務を納得するためにも必要である。

また、マクロで見れば、都市財政全体からみて、従来型の街路事業や下水道事業などの事業規模が縮小してきており、このような既存公園の再活用など、都市計画税収の活用方法を広げておくことは、市町村の財政当局にとっても必要なことである(図表-5)。

この事実は、市町村の団地再生部局が市町村の財政部局に予算要求をする理屈にも使えると考える。

(図表－５) 平成 25 年度決算での都市計画
画税収の余剰状況

都市計画事業支出が都市計画税収より少ない市町村数	8
都市計画事業支出の半分が国庫補助と仮定すると、市町村自らの都市計画事業支出が都市計画税収より少ないと想定される市町村	161
都市計画事業を実施している市町村数	1569

(備考)総務省「平成 25 年度市町村別決算状況調」に基づき筆者作成

4 新しい住宅団地の総合的生活サービス支援事業を実施する際必要となる制度改正項目

- (1) 原則として、一切の法改正なしに運用を工夫することで対応は可能である。
- (2) より円滑に、市町村内での団地再生部局と、公園管理部局、建築部局、財政部局などとの調整を行うためには、以下の制度改正が行われることが望ましい。

ア 開発者負担で求めた都市公園について、団地再生のために積極的に公園施設の設置管理許可制度を活用する趣旨の運用指針の発出

イ 公園施設を整備するにあたって、公園の設置許可の手続きと、都市計画事業認可の特許の手続きの進め方の明確化とその運用指針の発出

ウ 第一種低層住居専用地域においては、

特定行政庁の許可がなければ、50 平方メートルを超える店舗を設置できない（建築基準法第 48 条第 14 項）。このため、当面は、運用上、都市公園内に市町村が設置許可する場合の手続きについて、円滑に調整して、特定行政庁が判断するような指針を住宅局が発出すべき。

エ 最終的な制度の整理としては、都市計画で都市公園内に当該生活支援サービス事業を実施する公園施設を位置づけた場合には、住宅団地全体からみて、生活支援サービス事業を実施する公園施設の必要性が、住民参加手続き等で明確化されることになる。この意味で都市計画に位置づけられた当該公園施設については、特定行政庁の周辺環境との調整の判断は都市計画段階で済んでいるので、都市計画に位置づけられた公共施設については第一種低層住居専用地域での建築を一般的に可能とするよう、建築基準法別表第二の改正を検討すべきと考える。

オ 地方住宅供給公社法を改正して、地方住宅供給公社が団体再生のための生活サービス事業者に対して出資することを可能とするよう業務規定（第 21 条）を拡充する。

5 まとめ

住宅団地の社会的弱者である単身高齢者などを支援する生活サービス支援事業については、貯蓄など豊富な高齢者を中心として、適切な対価を払ってビジネスとして成立する可能性がある。現状では、都市公園

の規制や建築基準法の用途規制があつて、可能性が全くないものと思われているが、むしろ、住宅団地にある、管理に十分行き届かない公園や空き家などは地域資源と考へて、一定の規制緩和や運用指針の明確化で、単身高齢者などに、より質の高いサービスが提供できると思われる。

このような環境整備によって、具体的なビジネスにつながっていくかどうかについて、開発主体である、UR都市機構や地方住宅供給公社、電鉄会社などと、さらに、住宅団地での生活サービス提供主体となりうる、コンビニエンスストアのフランチャイジーや宅配便業者などとも意見交換をして、少しでも早くモデル事業を追求していきたい。

(脚注)

- 1) 参考文献 1 及び 2 参照
- 2) <http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyo/jikayouyushoryokaku/GB-honbun.pdf>
なお、現行の福祉有償運送の仕組みは、タクシー事業者やバス事業者の同意を得る必要があるため、高齢者が求めるルート、例えば、病院までとかスーパーまでのルートについて、同意が得られない場合があり、その点をより高度な公共性の観点から調整する仕組みがないのが問題である。
- 3) 電鉄会社が鉄道駅周辺に高齢者見守りサービスなど生活サービス提供事業に取り組む事例がでてきている。しかし、まだ、モデル事業であつて、独立してビジネスとして成立はしていないと思われる。<http://jisedaikogai.jp/http://gendai.ismedia.jp/articles/-/37472>
- 4) セブン・イレブンが熊谷市で高齢者見守り協定を結んだ事例。http://www.sei.co.jp/dbps_data/material/localhost/pdf/2011/kumagaya.pdf
- 5) コンビニエンスストアの商圏は、4, 5百メートルであり、近隣住区理論に基づき事業者が整備した公園は、ちょうど商圏とほぼ一致しており、コンビニエンスストアを含む生活サービス事業所の立地場所としては適していると考えられる。<http://diamond.jp/articles/-/35630>

(参考文献)

- 1) 中田雅美『高齢者の「住まいとケア」からみた地域包括ケアシステム』(明石書店,2015)
- 2) 松岡洋子『デンマークの高齢者福祉と地域居住』(新評論,2005)
- 3) 松岡洋子『エイジング・イン・プレイスと高齢者住宅』
- 3) 林克彦『ネット通販時代の宅配便』(成山堂書店2015)
- 4) 渡邊詞男『格差社会の住宅政策』(早稲田大学出版部,2015)