

地研通信

発行人 梅澤 真樹子
 編集人 島内 高太
 発行所 三重短期大学
 地域問題研究所
 津市一身田中野157番地
 〒514-0112 ⅴ(059)232-2341

題字 岡本祐次元学長

雲出川流域ネットワーク活動による地域資源管理の試み

— 「雲出川・山川海ネットワーク」の活動—

岩田 俊二

はじめに

一級河川の雲出川の源から伊勢湾河口まで流域全体が、津市が広域合併したことにより津市域となっていて、その意味から大変珍しい川である。雲出川を中心とした流域全体の資源管理を行政に頼るのではなく、市民自らが行うとする「雲出川・山川海ネットワーク」が2008年に発足し、活動している。川の上流域、中下流域の住民が結束していわばコモンズとしての流域資源の管理を行っている事例を紹介し、こうしたコモンズを管理する場合の課題や問題点を考察した。

論述はまず、雲出川流域の環境の状況を把握した上で、「雲出川・山川海ネットワーク」に参加している地域団体による資源管理の状況と「雲出川・山海川ネットワーク」による流域環境の管理についての試みを検証し、それらの知見をもとに流域資源をコモンズと見立てた場合の管理方法について考察する。

1 雲出川流域の環境

雲出川は三重県中部に位置し、その源を三重県津市と奈良県宇陀郡御杖村の県境に位置する三峰山に発し、大小40の支流を合わせて伊勢湾に注ぐ、幹川流路延長55km、流域面積550k m²の一級河川である。流域には三重県津市、松阪市、奈良県御杖村の2市1村があり、流域の土地利用は山地等約55%、農地約34%、宅地等約11%となっている。流域の平野部は一志米の産地として稲作が盛んに行われ、上流部は杉を中心とした林業が盛んである。交通としては古くは奈良と伊勢を結ぶ初瀬街道等幾多の街道が、近年は伊勢自動車道路、国道23号線、近鉄山田線等が通り、工業立地、観光化も進んでいる。流域上流部は室生赤目青山国定公園や赤目一志峡県立自然公園に、河口部は伊勢の

海県立自然公園に指定されている。雲出川における過去の洪水は、台風に起因するものが多く、破堤による氾濫等による人家や農作物等に多大な被害をもたらしてきた。1972年に洪水調整・農業用水・上水道・工業用水補給を目的にした君ヶ野ダムが完成した。河川水の利用は発電用が4.8%、水道用が6.1%、工業用が2.7%、農業用が85.3%、その他が1.0%である。流域内人口は2000年で約12万人であるが、下流域で人口増であるにも関わらず、中上流域の人口減少が近年特に進んでおり、流域全体では人口減少となっている。

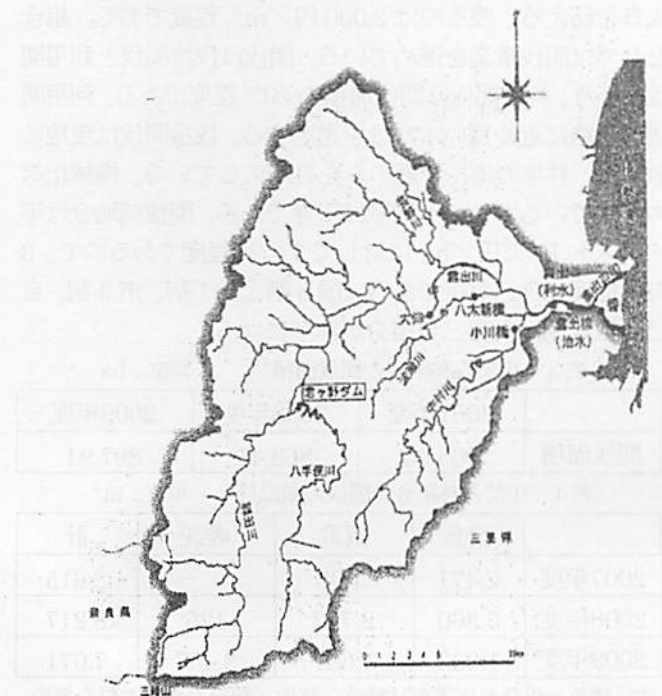


図1 雲出川水系図

表1 雲出川の河川水の利用¹⁾ 単位: m³/s

2005年12月現在		件数	最大取水量
発電用水		1	1.1100
水道用水		5	1.4111
工業用水		3	0.6300
農業用水	許可	66	19.6344
	慣行	194	-
その他	許可	5	0.2390
	慣行	6	-
合計		280	23.0245

表2 雲出川流域の人口¹⁾

	1990年		1995年		2000年	
	人口	人口	増減	人口	増減	
下流域	64,010	65,839	1,829	67,194	1,355	
中上流域	59,356	59,132	-224	57,266	-1,866	
合計	123,366	124,971	1,605	124,460	-511	

2 中勢森林組合の資源管理

(1) 林業経営の状況

組合員は2009年5月で3,666人いるが、脱退希望者が多い。林業として経営が成り立たなく、後継者も関心が無く、高齢化しているので経営放棄が進んでいる。林地境界が不明確で手入れが放棄され、売れる樹齢でも立木が安く、次の植林経費が出ない。1ha当たり50年生で400~500m³とれ、現在価値で100万円としても植林には1haあたり100~150万円かかる。7,000~8,000円/m³で売れても、労賃が3~5m³/人日できるとして20,000円/人日を超える。残るのは2,000円/m³程度である。組合としては間伐事業を進めている。間伐は伐捨間伐と利用間伐があり、利用間伐は間伐面積の20%程度である。利用間伐は道路に近く良い木だけを選定する。伐捨間伐は現地に放置し、林地の維持管理のみを目的にしている。機械化努力をしているがコスト低減は限界である。間伐補助金は平均コスト10万円/haに対して7万円程度であるので、3万円程度は自己負担である(国3割、県1割、市3割、自己負担3割)。自己負担分が赤字になる。

表3 中勢森林組合の間伐面積²⁾ 単位: ha

	2007年度	2008年度	2009年度
間伐面積	905.04	863.41	897.94

表4 中勢森林組合の間伐の搬出材²⁾ 単位: m³

	請負	買取	委託	計
2007年度	2,471	144		2,615
2008年度	5,360	2,732	125	8,217
2009年度	1,933	1,681	3,457	7,071

注) 請負: 組合が作業だけ請負、買取: 組合が作業し材を買取、委託: 組合が補助金交付を含め作業委託を受ける

(2) 新たな取り組み

「企業の森」運動をしている。百五銀行と5~10年契約

で1haを3カ所行っている。フィールドを確保し管理経費を出してもらう。三重県緑化推進協会の「ボランティアの森づくり」では損保ジャパンと全労済が2haを協力している。「山川海ネットワークの森」事業は伐採跡地0.89haを10年契約で借り、広葉樹林を植えた。三重県緑化推進協会から苗木代20~30万円の支援を得た。次の適地がないのが問題である。こうした活動により下流の人に山に関心をもってもらい、木造で家のリフォームや新築につながれば良い。

表5 2009年度雲出川流域間伐補助金³⁾ 単位: 万円

	除伐	間伐	本数調整	抜伐	受光伐	合計
津市	21	5198	9873	4521	297	19,910
松阪市	-	694	-	-	-	694
合計	21	5892	9873	4521	297	20,604

注: 津市太郎生地区除く

3 雲出川漁協の資源管理

組合員は2010年度末で1,323人となっていて、5千円の組合費を徴集している。事業は指導事業として教育情報一組合便り配布、アユ解禁に際し、組合員や遊漁者に案内送付、繁殖保護一アユ1t、アマゴ500kg放流、漁場管理一魚道管理等、河川清掃一河川の草刈り、ゴミ拾い、川鵜駆除一川鵜による食害対策として猟友会に駆除依頼を行っている。2009年度ではアユ放流経費は約8百万円、組合員外の投網、やな、籠等の漁具使用の受入漁業料は4万円、釣竿券を販売する受入遊漁料は約39万円であった。2009年度決算では125万円の赤字であった。アユは放流が2t、自然遡上が2tの4t程度を対象に7月第1週日曜日から12月頃まで漁をするが、漁獲は全体で1t程度である。組合員は年間30日入漁が最低基準となっているが、年入漁者200~300人である。川の環境としての変化は水量が40~50年前に比較して1/3以下に減少したこと、人口減少によりゴミ清掃等の河川管理ができないこと、合併浄化槽の排水や化学洗剤による水の汚濁がある。水量減少は人工林床の下草がなくなり保水力の減少、谷間の水田がなくなり保水力の減少、砂防堤の影響によると考えられる。その結果、スナホリ、ウナギ、フナ、オイカワ等の雑魚がいなくなった。苔が不衛生なのでアユの「ウルカ」は食べない。川の淵が台風時の土砂流により埋まっていくので、アマゴは繁殖している。今後の課題としては、魚道の改善特に稲作時の流量確保による魚道の整備、流域下水道を含む下水道の整備、広葉樹林の植樹、下流住民との交流(アユ抜きでも川に親しむ機会を作りたい)等である。

4 香良洲漁協の資源管理

(1) 漁況

2010年12月時点で正組合員51名、准組合員14名で、平均年齢は66歳である。許可漁業権の種類は小型機船底

びき網のアナゴ・エビ類・その他漁、同じくアサリ・バカ・カレイ・カニその他漁、機船船びき網のいかなご・いわし類・さより漁、刺し網のさわら・カレイ・カニセイゴ・ボラ・その他漁である。このうち採貝の経営体数が最も多く、漁の中心となっている。魚類は3年位前は漁協で朝セリをしていたが、水揚げが減り今は直接松阪や津市の市場に持って行く。魚を狙う船びき船や小型底びき船の数が減っている。貝類はアサリ・シジミ・バカ貝・トリ貝・ハマグリ・アケビであるが、2009年10月の台風時に雲出川からのダムの放流もあって真水が河口にたまり、貝類がほとんど全滅したので、2010年の貝類の水揚げは少ない。真水だけでなく粘土質の土砂も流出してきて貝が埋まった。貝は真水に48時間浸かっていると死滅する。アサリ漁は80kg/人日の採取制限があり、年間90日以上稼働が義務である。3日に1回アサリ漁に出て、4年前は売り上げ600～700万円/人だったこともある。組合は津市の1/2の補助金を得て河口付近にアサリの稚貝が発生するので、それらを移動放流している。

(2) 川海環境について

長良川河口堰と中部国際空港の埋め立てが伊勢湾の潮流に変化を与え、漁場位置が変化した。雲出川上流からの土砂流出により雲出川河口の砂州が大きくなり、台風時の真水が滞留する原因となっているので、浚渫、海底耕耘する必要がある。農業、ゴルフ場の農薬による水質汚染は水の酸素量に影響し、貧酸素、青潮、赤潮の原因となる。昭和40～50年頃にPCB汚染があったが、現在は少し改善された。

(3) 「山川海ネットワーク」について

「山川海ネットワーク」に漁協の役員・代表者が参加しているが、目に見えての変化はない。しかし、降雨時に保水力のない山林から一気に出水し、土砂も流出してくるので、上流の広葉樹の植林は意味がある。

表6 香良洲漁協貝類取扱実績⁴⁾

	数量 (kg)	金額 (円)
2008年	464,559	164,413,111
2009年	508,845	168,346,063
2010年	118,823	45,047,671

5 「山川海ネットワーク」新雲出川物語推進委員会

(1) 発足の経緯

(株)伊倉津産業(造船関連企業)の畑井氏が2004年に三重県漁連から移籍した当時から氏が雲出川を中心にした流域環境保全を市民の手で行う、市民が主人公の活動組織を立ち上げることを構想した。森林や川の資源管理のみならず雲出川流域の歴史的文化的資源をアピールすることも目的であった。市民は流域環境に関心が無かった。2007年から流域の団体、企業、市民団体を回り、呼びかけ始めたが政治活動に誤解された。設立資金は伊倉津産業

から当初資金として50万円、自己資金55,000円、津市補助金210万円を基にした。2008年9月に新雲出川物語推進委員会が発足した。津市環境基本計画の中に、重要施策の一つとして「山川海ネットワークの推進」が挙げられたため、津市は雲出川振興構想策定費として委員会に補助金を出した。発足の趣旨に「津市を東西に流れる一級河川雲出川は、三重奈良両県境の三峰山を発し約55kmにわたって津市内を流下し伊勢湾に注いでいます。これからの時代においても水の流れを守り、水とともに生きる人々の生活

表7 雲出川山川海ネットワーク事業の実績

年月日	事業項目	内容
08.09.18	第1回推進委員会	
08.10.18	山川海ネットワークの森植樹	津市美杉町下多気にて広葉樹植樹・交流会,132名
08.11.30	WEBサイト公開	http://kumozugawa.net/
08.12.07	第3回つ・環境フェア参加	深岩物展示・貝の箸つかみ取り
08.12.14	伊勢湾再生を考える環境保全活動団体交流会	三重県環境森林部水質改善室主催
09.02.11	香良洲小学校放課後児童クラブ海岸パトロール	ユニバーサル造船・公共埠頭見学・伊倉津海岸パトロール,20名
09.02.18	雲出川募金対応自販機設置	企業2社敷地内にサントリー自販機設置
09.03.01	伊勢湾の再生保全に関する意見交換会	伊勢湾総合対策協議会主催
09.03.15	雲出川流域交流会	(財)三重県環境保全事業団主催
09.03.28	浜辺学習会	浜辺学習会・ドッチボール大会・潮干狩り,54名
09.03.28	第2回推進委員会	
09.07.21	第3回推進委員会	
09.09.12	山川海ネットワークの森下草刈り	津市美杉町下多気で下草刈り・交流会,41名
09.10.31	雲出川家城ラインエコウォーク	稚魚放流・エコウォーク・鮎つかみ取り・バーベキュー,180名
09.12.06	第4回つ・環境フェア参加	参加者による山川海への思い記入
10.02.21	第4回川のワークショップ三重	新雲出川物語推進委員会活動報告
10.03.20	浜辺学習会	海岸清掃・浜辺学習会・潮干狩り,175名
10.05.15	山川海ネットワークの森広葉樹植樹・交流会	津市美杉町下多気にて植樹・山菜採り・交流会・木工教室,153名
10.08.25	香良洲海岸清掃・地引網体験	海岸清掃・地引網体験・交流会235名
10.09.27	山川海ネットワークの森下草刈り	津市美杉町下多気にて下草刈り・交流会,55名
10.10.	名古屋COP10に参加	環境省中部地方環境事務所プロデュース

を守っていかねばなりません。このような取り組みは公共事業に頼ってきましたが、長い歴史の中で水を汚してきたのは人間の生活であることから、行政に頼るのではなく私たち自身で清流雲出川を取り戻す必要があります。」とある。

(2) 活動組織

新雲出川物語推進委員会委員長畑井育男（伊倉津産業（株）代表取締役社長）、副委員長北村早都子（エコシティ津ネットワーク運営委員・津市民民エコ活動センター事務局長）、委員水井悦雄（中勢森林組合理長）、福山忠夫（雲出川漁協組合理長）、佐藤重雄（香良洲漁協組合理長）、大野寛（農事組合法人さんファーム理事）、田端隆登（雲出地区青少年育成協議会事務局長）、山崎勲（ユニバーサル造船（株）津事業所総務室長）、小高文男（JFE エンジニアリング（株）津製作所総務GM）、参与橋本喜久男（津市環境部長）、事務局伊倉津産業総務主任馬場真也。メール会員登録者 60 名（会費なし、イベント時に 1 千円徴収）。「ちょこっとボランティア（チョコボラ）」を主体に新たな輪の拡大、環境保全活動をしている人との緩やかなネットワーク形成、情報発信を行う。

(3) 主な事業と実績

①美杉町での「みんなの森」造成（杉伐採跡地に広葉樹の植樹、下草刈りの実施）、②雲出川流域河川敷及び河口部の海岸清掃活動、③雲出川流域の景観の掘り起こし、④浜辺学習会等環境教育の実施。

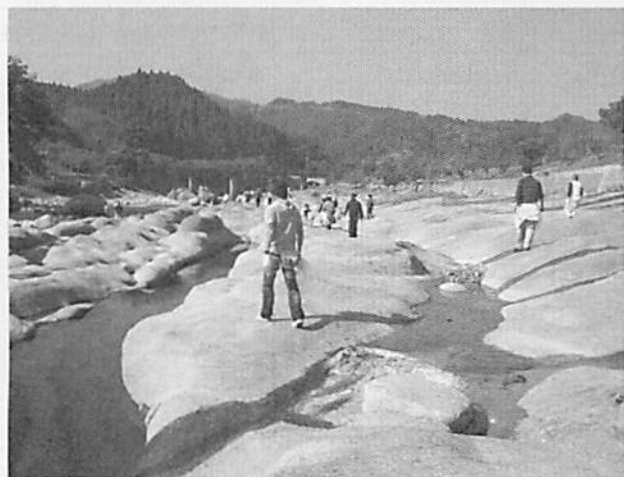


図2 雲出川の清掃

(4) 活動の問題点・課題

①校外活動を授業の一環とするのが困難。現在は放課後の PTA 主催の児童クラブとして活動している。②津市からの補助金は 2010 年で終了することもあり、雲出川流域のブランドで流域の産物・アサリ、ハマグリ、コンニャク、シイタケ、コシヒカリを販売し収益事業とする。③まだ市民の理解が不足しているので、上中下流域別に実施する雲出川 1 万人清掃運動を計画している。④魚のエサになる雲出川河口の砂地に生える「アマ藻」が再生するようにしたい。



図3 広葉樹植樹地の下草刈り

6 結論

以上の検証を基に、雲出川流域の環境資源（コモンズ）の管理方法を図4に整理した。管理主体は森林組合、川漁協、海漁協など資源についての用益権者と流域環境から有形無形の受益を得る市民など受益者に分かれる。用益権者は流域環境資源（コモンズ）の主に私財的な面について管理する、受益者はコモンズの主に公的財としての面について管理を行うことができる。現在では、用益権者の減少とコモンズの私財的な面の資産価値が低下していて、用益権者は資源管理に悪戦苦闘している。そこで間伐補助金のように、私的財ではあるが公的財としての面を重視して資源管理を行う方法を探っている。しかし、そこでは新たな用益権者の創造が課題となっている。一方、受益者達は税金等の形では間接的に資源管理の一助はしているものの、コモンズの管理者としての意識は薄く、広汎な管理者組織としての組織化は行われていない。受益者についてはまず、コモンズの管理についての意識関心を高める必要があり、できれば用益権者側に転換していくことが課題である。

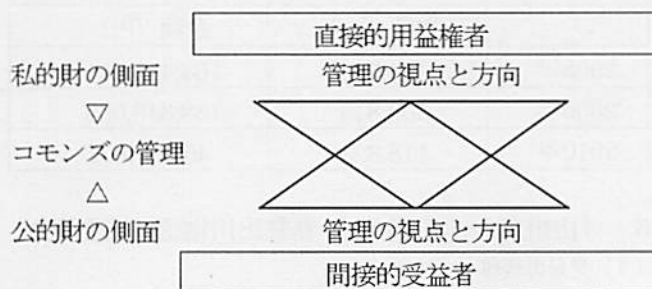


図4 流域コモンズの管理についての模式図

出典

- 1) 「雲出川水系整備基本方針」国交省雲出川水系整備事務所
- 2) 中勢森林組合作成
- 3) 三重県津農林水産商工環境事務所作成
- 4) 香良洲漁協作成

本稿は日本建築学会 2011 年度大会学術講演梗概のリプリントです。

高齢者住宅の動向と計画課題

木下 誠一

1. はじめに

2000年に介護保険制度が導入され、施設介護中心から在宅介護中心へと高齢者福祉施策の転換が示されてから約10年が経過した。その間、一般住宅において、高齢者が住み続ける上で必要なバリアフリー整備や在宅介護サービスは徐々に普及しつつある。また、要介護高齢者の住み替え先として主要な役割を果たしてきた特別養護老人ホーム（特養）などの介護保険施設でも、居住環境やサービスは従来よりも随分と向上している。特養では、2002年に全室個室化とユニットケアを原則とした新型特養（小規模生活単位型特養）が制度化され、少人数の家庭的な雰囲気の中でケアを受けられるようになった。いわゆる施設の住まい化が進められ、住宅と施設の境界も曖昧になりつつある。

しかし、現実的には要介護度が重度化すると、在宅介護サービスだけで自宅で生活し続けるのは困難となり、施設入居を迫られることも少なくない。施設は自治体の財政事情から整備抑制が行われ、施設難民が生じているように、介護保険施設だけで受け入れることが困難になっている。今後、団塊世代が高齢期を迎え、ますます単身者や夫婦世帯の増加が予想されることから、高齢者が安心して住み続けられる住宅の供給が喫緊の課題となっている。

こうした中、近年、住宅でも施設でもない、中間的な位置づけの高齢者住宅に関心が高まっている。一人暮らしや健康面で不安があるため、食事や生活相談、安否確認等の生活支援サービスを受けながら暮らしたいという要求や、施設のように決められたプログラムに沿った生活を強いられるのではなく、必要なサービスを受けながら自分に合った生活リズムで暮らしたいという要求などに応えようとした住まいである。わが国では、このような高齢者住宅は不足しており、2010年の国土交通省の成長戦略では、2020年を目途に高齢者人口に対する高齢者向けの住まいの割合を欧米並み（3～5%）にすることが目標に掲げられている。また、比較的軽度の高齢者の受け皿になることで、施設難民を抑制できるものと期待されている。そして今年、新たな高齢者住宅制度として「サービス付き高齢者向け住宅」が創設された。バリアフリー構造等を有し、介護・医療と連携して一定のサービスを提供する高齢者用の住宅であるが、普及していくためには課題も少なくない。本稿では、このような高齢者住宅の近年の動向と特徴を整理し、主に建築計画的観点からみた計画課題を考察する。

2. 高齢者住宅の特徴と変遷

(1) 高齢者住宅の特徴

高齢者の多くは、家族や近隣との関係を維持しながら住み慣れた自宅での生活を望んでいる。自宅はプライバシーが確保され、本人が主体的に行動でき、自由度の高い生活を送れるが、単身や高齢夫婦、日中に家族が不在の場合は安全面で不安があり、バリアフリー化がされていないと日常生活に困る場合も多い。また、在宅での介護が長期化した場合、介護する家族の負担も大きい。その点、高齢者住宅は、一般的に自宅よりもバリアフリー構造や見守り・安否確認、緊急時対応など、安心・安全面に配慮されているといえる。また、高齢者住宅の多くは主に集合住宅形式となっているため、居住者間の交流が期待できるとともに、自宅で在宅介護を行うよりも身近に介護サービスを受用できる点で安心感が高い。

一方、高齢者住宅が施設と異なる点は、個人の空間が居室（部屋）単位ではなく、一戸の自立生活が可能な住戸として整備されていることである。施設では管理面が優先され、スタッフがノックなしで入室したり、内部の様子がわかるように入口扉を開放させたままにすることも見受けられる。高齢者住宅はプライバシーの確保が前提としてあり、当然、入室にはノックは欠かせないし、入口扉を開放するか否かの選択権は入居者にある。個が尊重され、在宅に近い生活を送れる反面、どのような生活をするかを決定するのは高齢者自身に委ねられている。施設のようにスタッフの視線を気にしたり、頻繁に声をかけられたりするような息苦しさはないが、スタッフや他の入居者との交流を持ちたければ自ら意思表示し、積極的に働きかけることが求められる。

さらに、高齢者住宅が施設と大きく違うのは、住宅とサービスが分離していることである。施設では住宅と介護や食事などのサービスが一体化され、要介護度等にもとづいて利用料金体系も決まっているため、住宅だけを借りたり、施設外の介護サービスを利用したりすることは制度上、困難である。施設はサービス面で充実しているが、入居者は所定のプログラムに沿った日常生活を強いられたい、どれだけサービスを受けても金額が一定ならば、入居者はできる限り多くのサービスを利用しようとするため、受け身の生活になりがちであることもしばしば指摘されている。一方、高齢者住宅では、住宅とサービスが分離しているため、自宅と同様に個人が必要とする各種サービスを自由に選択でき、サービスの対価を支払うことで利用できる。つまり、同じ高齢者住宅に住む入居者でも、利用するサービスは様々であり、サービ

スの主体的な選択を可能にすることで自立を促そうとする点が施設と異なっている。

このように、自宅では生活の自由度は高いが住まいやサービス面で不安があり、施設ではサービス面は充実しているものの、生活の自由度が低く介護支援が重視される傾向にあり、高齢者住宅は、適度に生活の自由度や幅広いサービスが得られ、自立支援を重視する住まいであるといえよう。

(2) 高齢者住宅の変遷

高齢者住宅に関心をもたれるようになったのは、高齢化が顕著になり、高齢者向けの住宅政策が重視され始めた1980年代後半以降である。その先駆けは、1986年に創設されたシルバーハウジングである。シルバーハウジングは、厚生省と建設省（当時）が、それまで縦割りで進められてきた住宅政策と福祉政策の連携を図り、一定程度のサービスを付加した高齢者住宅として整備された公的賃貸住宅（公営・公団・公社）である。高齢者等の生活特性に配慮した構造・設備（バリアフリー化、緊急通報システム等）と生活援助員による安否確認、緊急時対応、一時的な家事援助等の支援を併せて行っている。ケアに関するサービスは、あくまで生活支援程度のものであり、介護サービスは付かないが、いざというときの安心感を与える住まいとなっている。

しばらくして、バブル経済に突入し、家賃の高騰や建替えによる立ち退き、高齢者の賃貸住宅への入居拒否などが社会的問題となり、高齢者の安定的な住まいの確保が課題となった。そして、1990年には、住宅・都市整備公団（当時）や住宅供給公社が賃貸する生活支援サービス付きの高齢者住宅としてシニア住宅が創設された。高齢者の生活特性に配慮した設備・仕様や生活支援サービスを備えているとともに、終身年金保険の活用等による家賃の一時払方式の採用により、終身にわたって住み続けられるのが特徴となっている。介護サービスが必要になった際も、別途サービス料を支払うことで利用できる。

1998年には、民間事業者等が事業主体となって供給する高齢者向け優良賃貸住宅制度（高優賃）が創設された。単身・夫婦世帯の高齢者を入居対象に、良質な賃貸住宅を民間活力を活用して供給促進するために設けられた制度である。バリアフリー仕様や緊急通報装置などが整っており、建設費や家賃の一部補助を受けることができる優良な賃貸住宅である。入居時は自立が条件であるが、入居後、要介護状態になっても介護サービスを受けて住み続けることができる。さらに、2000年の介護保険制度導入以降には、民間企業が介護サービス事業や高齢者住宅事業に参入するようになり、主に富裕層向けの高齢者住宅として有料老人ホームが急増した。

その後、2001年には「高齢者の居住の安定確保に関する法律（高齢者住まい法）」が制定された。高齢社会の

急速な進展に対応し、民間活力の活用と既存ストックの有効利用を図りつつ、高齢者向けの住宅の効率的な供給を促進することや、高齢者の入居を拒まない住宅の情報を広く提供することにより、高齢者が安心して生活できる居住環境を実現することを目的にしている。その一環として創設されたのが高齢者の入居を拒まない高齢者円滑入居賃貸住宅（高円賃）である。さらに、2005年には、高齢者を対象とした高齢者専用賃貸住宅（高専賃）が制度化された。高円賃や高専賃は、あくまで情報開示を目的とした登録制度であり、高齢者の入居を拒まなければ登録することが可能であった。しかし、登録するための登録基準を設けていなかったため、高齢者にとって最低限の居住環境さえも確保されていない劣悪な住宅でも登録されるケースが見受けられ問題視された。そこで、2010年に高齢者住まい法が一部改正され、高専賃に居室面積や設備に関する登録基準が設けられ、福祉・医療サービス等についての内容が登録事項に追加された。さらに、今年、高齢者住まい法が改正され、高齢者住宅の新しい枠組みとして、これまでの高円賃、高専賃、高優賃、有料老人ホームを発展的に統合した「サービス付き高齢者向け住宅制度」が創設され、今後の展開が期待されているところである。

このように、わが国の高齢者住宅は、急速な高齢化の進展に対応すべく、住宅政策及び福祉政策の両面から様々な制度に基づき整備されてきた。しかし、まだ試行錯誤の段階で決め手が見つかっていないのが実態であろう。高齢者住宅の供給主体は公的機関から民間へと移行してきているが、その結果、今日では多様な高齢者住宅が見受けられることとなった。高齢者にとって選択肢が増えることは、自分の心身状況や経済力に見合った物件を選択できる可能性も高まり、メリットも少なくない。その一方で、高齢者や事業者にとって住宅やサービス内容にどのような違いがあるのか、分かりにくくなっているともいえる。高齢者の場合、入居後、心身の状況も変化しやすく、それに伴って住宅やサービスに対するニーズも変化するため、入居している高齢者住宅がその要求に対応できなければ転居を余儀なくされることもあり得る。特に、民間事業者が主たる供給主体であるため、経営面が優先される傾向にあり、住宅・サービス面での質の確保や多様なニーズへの柔軟な対応、居住継続の安定性、わかりやすい物件情報の開示などが課題となっている。

3. サービス付き高齢者向け住宅制度

高齢者住宅は前述のように住宅と施設の中間的な住まいとして、幾多の変遷を経ながら今日に至るが、新たな動きとして、今年4月、高齢者住まい法の改正に伴いサービス付き高齢者向け住宅制度が創設された。ここでは今後の普及が期待されている同住宅制度の概要を紹

介する。

サービス付き高齢者向け住宅は、これまで違いのわかりにくかった高円賃、高専賃、高優賃といった高齢者向けの賃貸住宅制度を廃止して一本化し、さらに、住宅だけでなく生活支援サービスの提供を必須化し、高齢者単身・夫婦世帯が安心して居住するために必要な一定の登録条件を満たした住まいである。同住宅では、高齢者にふさわしい住宅としてのハード面の基準と、安心感を与える見守りサービス等のソフト面の基準が設けられている。

各住戸の規模・設備に関する基準では、床面積は原則25㎡以上必要であり、台所、水洗便所、収納設備、洗面設備、浴室を備え、バリアフリー構造であることが求められる。サービスに関する基準では、安否確認や生活相談サービスが必須となっており、介護支援専門員やホームヘルパー2級以上等のケアの専門家が少なくとも日中に建物に常駐することを義務付けている。これらのサービスの他に、外部サービスとして、クリニックや訪問看護ステーション、デイサービスセンターなどを併設することにより、介護・医療・生活支援サービスを提供することも可能となっている。

この他、契約関係では、長期入院などを理由に事業者から一方的な変更や解約ができないこと、権利金等の受領は禁止され、敷金・家賃・サービスの対価のみとすること、事業者が提供するサービス内容や家賃等の登録事項を情報開示すること、前払家賃等の返還ルール及び保全措置を講じることなどが義務付けられている。登録は、都道府県・政令市・中核市が行い、住宅管理やサービスに関する行政の指導監督を受ける。さらに、民間による供給促進のために、整備費に対する補助や融資、税制上の優遇措置が講じられている。

このように、サービス付き高齢者向け住宅制度は、これまでの多種多様でわかりづらかった高齢者住宅を制度上一本化してわかりやすくし、住宅とサービスに関する登録基準を設けることで住まいとしての一定の質を入居者に保証しつつ、高齢者の様々なニーズに応えようとする点で評価できる。しかし、まだ緒についたばかりであるため、今後も試行錯誤が続くものと思われる。その際に懸念されることは、まず、住宅やサービスにおける格差の問題があげられるであろう。同住宅では文字通り確かにサービス付きとなっているが、必須の登録条件は安否確認や生活相談程度に過ぎず、高齢者が安心して生活する上で必要となる最低限のサービスしか義務付けられていない。これ以外にどのようなサービスを提供するか、どれだけのスタッフを配置するかは、物件ごとに事業者の判断に委ねられている。したがって、同住宅は、最低限のサービスしか提供しない一般の賃貸住宅に近いものから、手厚いサービスを受けられる施設に近いものまで様々なタイプが想定され、住宅やサービスの質

に格差が生じる可能性がある。制度的には、事業者が供給しやすく、また創意工夫ができるように、サービスの基準に幅を持たせているようであるが、補助金目当てに最低限の住宅の品質やサービスしか提供しない物件が量産されてしまえば、住宅や施設に代わる住まいとしての本来の目的に反する。住宅性能やサービスの劣る物件は、市場原理で入居者に選択されず淘汰されることもあろうが、そのためには、入居者がその品質を比較検討しながら判断できるように、事業者はサービス内容や料金などの選択肢をわかりやすく明示し、説明することが求められる。

また、家賃やサービス等の費用負担が適切な範囲内かどうかも懸念される。サービス付き高齢者向け住宅に入居するには、一般の賃貸住宅と同様に必要な家賃・管理費の他に、生活支援サービス費が必要となる。さらに、入居者が介護保険サービスを受ければ、別途、自宅と同様に一定の自己負担が生じる。これらの料金設定が一般の高齢者の手の届く範囲であることが望ましいが、料金は物件ごとに条件が異なるため幅が出る可能性がある。また、重度化して介護保険の支給限度基準額を超えるようになれば、超過分は全額自己負担となり、その費用を支払えず退去を余儀なくされる可能性もある。手厚いサービスを受けながら終の棲家として住み続けられるようにするには、入居者や家族に相応の経済力が求められるため、何らかの経済的支援やサービス提供のあり方の検討が必要であろう。なお、厚労省は包括払い方式による24時間対応の定期巡回・随時対応サービスを2012年度より実施する方向で検討中である。

4. 高齢者住宅の計画課題

わが国では高齢者住宅の整備が遅れており、サービス付き高齢者向け住宅に期待がかかっているが、高齢者住宅の供給主体は、主に民間事業者に委ねられるようになったため、仮に経営面や管理面が優先されてしまうと、住まいとしての生活空間の質の確保が疎かになる可能性がある。単に量的な確保だけでなく、社会ストックとして質の高い生活空間をいかに確保することも重要な課題であることから、今後、高齢者住宅を整備する上での計画課題について、主に建築計画的観点から以下に指摘しておきたい。

(1) 住戸について

サービス付き高齢者向け住宅の登録基準では、床面積は原則25㎡/戸以上とされているが、これは、わが国において健康で文化的な住生活を営むために必要不可欠な最低居住面積水準でしかない。この広さでは、食事や就寝などの基本的な生活は可能であろうが、自宅から馴染みのある家具を持ち込み居心地良く設え、余暇活動等を行うには狭い。自立度の高い入居者だけでなく要介護

度の高い入居者でも車椅子利用や介護スペースの確保、家族訪問等を考慮する必要があり、離床を促すよう住戸内に様々な設えが行える広さを確保することが望ましい。具体的には、豊かな住生活の実現の前提として多様なライフスタイルに対応するために必要とされる誘導居住面積水準の40㎡/戸が一つの目安になるであろう。

また、住戸のプライバシーと見守りをどのように両立するかについても配慮が必要である。高齢者住宅では、自立度の高い人から要介護度の高い人まで幅広い層の入居が予想されるため、プライバシーに対するニーズも異なると思われる。従来は入口扉だけで住戸内外が仕切られ、その開閉でプライバシーをコントロールしているのが一般的であるが、見守られたいが常に監視されたくはないなど、繊細な要求に応えることは難しい。さりげない見守りが得られ、入居者がその日の気分でプライバシーの程度を主体的に調整できるように、廊下等に面する住戸入口まわりの設えに工夫が必要である。

(2) 共用空間について

高齢者住宅は主に集合住宅形式であり、基本的に複数の住戸と共用空間（食堂・談話室・廊下階段等）によって構成されている。そのプランは、一般の賃貸住宅や病院のように長い廊下に沿って住戸が並ぶ、いわゆるハーモニカ型であることが多い。このような効率性や管理を重視した施設風の設計では、いくらサービス面が充実した住宅であっても仮住まい的で、自宅に代わる我が家意識を抱くことは困難であろう。また、入居者の生活も各住戸と食堂や談話室などの共用空間を往復するだけの単調なものとなりがちである。近年、特養等にみられるユニットケアでは、入居者の段階的な領域構成に配慮して、プライベート（住戸）とパブリック（食堂、共用リビング等）以外に、セミプライベートやセミパブリックと呼ばれる中間領域的な生活空間が設けられ、入居者が思い思いに居場所を選択できるよう配慮されている。例えば、少人数で会話を楽しめる畳コーナーや、住戸まわりで落ち着いて過ごせる緑側的なデイコーナーなどである。高齢者住宅においても、単調な画一的プランを改め、入居者の生活展開の幅が広がるよう、多様な過ごし方を受けとめる共用空間の居場所形成に努めることが肝要である。

また、集まって住むことの意義を再考することも必要である。集合住宅であることは、事業者からみれば、一般住宅で個別にサービスを提供するよりも効率的であ

ろうが、そこには入居者同士が主体的に集まって住む住まいという意識は希薄である。高齢者住宅は、個人の自由な暮らしを尊重することと引き換えに、本人が積極的に外出しなければ引きこもりになる恐れもある。どれだけ個々の住戸空間の質を高めたところで、入居者が孤立感を抱くようでは意味がない。したがって、他の入居者やスタッフ、地域住民等とのさりげない交流が図れるように配慮することも大切である。スタッフによる交流支援が欠かせないことは言うまでもないが、自然な交流を育む共用空間を充実させることも忘れてはならない。サービス付き高齢者向け住宅では登録基準に共用空間に関する基準はなく、事業者も採算性から共用空間の整備に消極的であることが予想される。良質な住宅を供給するには、入居者の視点に立って集まって住む意義を捉え直す必要があり、住戸だけでなく共用空間に関する一定の基準を設けるべきであろう。

5. おわりに

高齢者住宅が自宅でも施設でもない第三の選択肢として普及し定着していくには、経年的に変化しやすい高齢者の様々なニーズに対し、柔軟に対応できるような住宅やサービスの提供が求められる。また、自宅に代わる転居先として高齢者住宅が選択されるには、自宅では得られない魅力などの積極的な動機付けが必要である。施設のように要介護状態になってから転居するのではなく、自立度が高い状態での早めの住み替えを促すには、立地環境や住宅のづくり、各種サービスの良さもさることながら、サービスとは異なる安心感を与えるものとして、集まって住むことの価値が見直される必要がある。人と人とのつながりが希薄化する今日、高齢者住宅を新たな絆を育む住まいとして捉えたと、入居対象者を高齢者に限定するのではなく、幅広い年代や家族構成を含んだ多世代居住も一つの方向性として考えられるのではないだろうか。引き続き、今後の高齢者住宅の動向を注視し、その実態把握に努めていきたい。

参考文献

- 1) 「高専賃マーケット」、日経ヘルスケア、2011
- 2) 松岡洋子「エイジング・イン・プレイス（地域居住）と高齢者住宅」、新評論、2011
- 3) 「朝日新聞」2010.8.26
- 4) 「サービス付き高齢者向け住宅」パンフレット、国土交通省・厚生労働省、2011

編集後記

環境保全や高齢化対策は、ともに現代の地域社会が直面する大きな課題です。今号では、こうした問題を取り上げた2つの研究成果（雲出川流域の資源管理に関する論文と「高齢者住宅」に関する論文）をお届けいたします。

コモンズとしての環境資源をいかに管理するか？社会的ストックとしての高齢者住宅をいかに普及させるか？行政、民間企業、そして私たちは何をすべきか？これからの地域社会のあり方を考えるうえでの素材となれば幸いです。（KS）