

スコットランドにおける高齢者向け住宅と住宅協会の活動

パーキンス・オグデン・アーキテクト 漆原 弘

1. はじめに

高齢者人口の急速な増加とそれに対応する高齢者向け住宅政策は、日本同様、英国においても重要な課題である。しかし、英国はイングランド、スコットランド、ウェールズと北アイルランドのそれぞれの地域が個別の政府と議会を持ち、経済、防衛、外交等を除く政策を決定する権利を得ており、住宅政策、及び高齢者福祉政策も均一に行われている訳ではない。スコットランドにおいては、1997年の国民投票の結果を受け、1998年には政府と議会の設立を定めるスコットランド法(Scotland Act)が成立、1999年に最初の選挙が行われ、スコットランド議会と政府が成立した。1999年以前は、スコットランド国内の高齢者福祉、住宅政策は英国中央政府によって決定、運営されていたが、スコットランド政府設立後、その権限はスコットランド政府に移っており、議会設立から10年が経過した現在、スコットランドの高齢者福祉、住宅政策は、よりスコットランドの地域性に即したものと変化を進め、その独自性は徐々に増している。高齢者福祉においても、高齢

者看護等の医療活動はイングランドではNHS(National Health Service:国民健康サービス)、スコットランドではNHSスコットランドにより行われ、診察料はどちらも無料だが、イギリスでは処方薬は有料、スコットランドでは無料である。長期にわたる高齢者介護サービスもイングランドは基本有料(地方自治体からの補助を受ける事は場合によっては可能)、スコットランドは基本無料と違いがある。

2009年の12月に高齢者住宅財団の英国視察旅行のコーディネーターとしてスコットランドで、高齢者向け住宅の供給と運営、及び様々な高齢者向け介護サービスを展開している非営利団体であるハノーバー住宅協会(Hanover Housing Association)を訪ねる機会を得た(図1)。本稿では、ハノーバー住宅協会の活動の紹介をしつつ、スコットランドにおける高齢者住宅についてまとめてみたい。

2. スコットランドにおける高齢者政策

スコットランドの2006年の人口は512万人(英国全体の約9%)であり、今後緩やかな増加を続け、2031年には537万人でピークを迎え、その後人口は減少へ向かうと予想されている。しかし、人口構成におけるもっとも大きな変化は、他の先進国と同様に高齢者人口の増加である。現在65歳以上の人は人口全体の21%であるが、これが2031年には32%に上昇すると予想されている。スコットランド政府は2006年から2031年にかけて、60歳以下の人口は減るが、60歳以上の人口は急激に増加すると予想している(表1)。さらに、世帯構成の縮小化による単身もしくは2人世帯の増加により、世帯数は人口増を上回り増加すると予想している。2006年の世帯数は230万世帯であるが、スコットランド政府は、2031年には世帯数が270



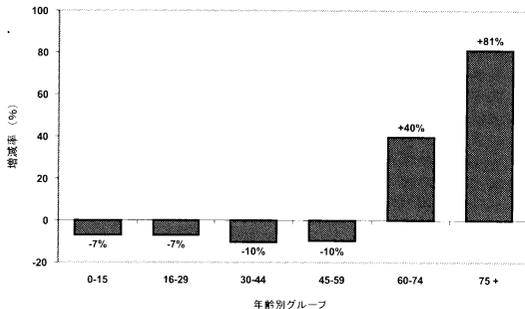
図1 住宅専門新聞であるハウジング・スコットランド・トゥデイ紙に高齢者住宅財団によるハノーバー住宅協会の訪問が報じられた

万世帯に増加すると予測している。これは、年平均17,600世帯が増えることであり、それに対応した住宅供給が必要となると考えられる。また、実際の世帯数の増加を年齢別にみていくと、高齢者世帯の世帯数の伸び率が著しく高い事が予想されている(表2)¹。

2007年にスコットランド政府が発行した「よりよい健康, よりよい看護: アクション・プラン (Better Health, Better Care: Action Plan²)」(図2)の中で、政府は高齢者の医療、介護に関して、高齢者がコミュニティの中で独立して活動的に生活できることの重要性を強調しており、そのためには、高齢者がコミュニティ内で医療サービスや介護サービスに容易にアクセスできること、そして、高齢者がコミュニティの中で自立して生活できるサービスが提供されることが必要とし

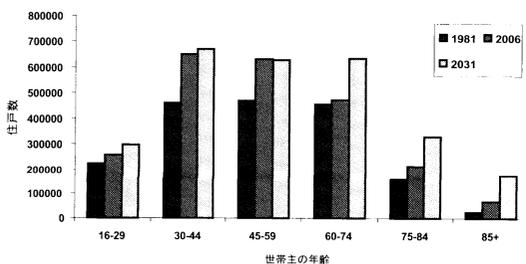
ている。そして同年、スコットランド政府は「すべての我々の未来: 高齢化するスコットランドのための計画 (All our futures: Planning for Scotland with Aging Population)」³(図3)を発表。このなかで政府は、2007年度には16,900万ポンド(253億5千万円)⁴の予算を高齢者向けの無料介護サービスのために割り当て、5万人の高齢者が無料の介護サービスを受けられるようにしている。また、高齢者へのテレケア(TELECARE)と呼ばれる緊急連絡システムの整備、住宅改善のための補助金、暖房費の補助金、高齢者のバスの無料化、高齢者のためのタクシー

表1 2006年から2031年への人口予想増加率



出典: Scotland's Population 2008- The Registrar General's Annual Review of Demographic Trends 154th Edition General Register Office for Scotland, Edinburgh, 2009

表2 世帯数の変化, 1981年, 2006年, 2031年(予想)



出典: Scotland's Population 2008- The Registrar General's Annual Review of Demographic Trends 154th Edition General Register Office for Scotland, Edinburgh, 2009



図2 「よりよい健康, よりよい看護: アクション・プラン」の表紙



図3 「すべての我々の未来: 高齢化するスコットランドのための計画」の表紙

¹ スコットランドの人口に関する統計は、Scotland's Population 2008- The Registrar General's Annual Review of Demographic Trends 154th Edition, General Register Office for Scotland, Edinburgh, 2009, より引用。

² Better Health, Better Care: Action Plan, The Scottish Government, Edinburgh, 2009

³ All Our Futures: Planning for Scotland with Aging Population, The Scottish Executive, Edinburgh, 2007

⁴ 1ポンド=約150円(2010年1月)

サービスなど、高齢者が出来る限りコミュニティ内で、自立した生活を続けられるような具体的な支援策を提示している。

3. 高齢者向け住宅における住宅協会の役割

戦後、深刻な住宅不足を経験した英国では、1970年代まで、住宅供給の多くを、地方自治体による公営住宅に頼っていた。しかし、1979年のサッチャー首相率いる保守党政権による住宅政策の変換により、住宅供給のフレームワークは大きく変わり、保守党政権は、民間開発業者による住宅供給の推進、そして持ち家の推奨を住宅政策の中心とし、公営住宅の払い下げを実行した。さらに、保守党政権は地方自治体への住宅建設補助金の削減を行い、地方自治体による新規の住宅建設数は劇的に削減され、地方自治体の公営住宅における役割は、公営住宅の供給と管理から、既存の公営住宅の管理へと移行することとなる。こうした変化と同時に、中央政府は、地方自治体が行っていた低所得者層や高齢者層へ向けた住宅の建設を非営利団体である住宅協会(Housing Association)へと移管、住宅協会を民間開発業者と並ぶ新たな住宅供給の主体として位置づけ、このフレームワークは現在へと続いている。

住宅協会の多くは、それぞれの地方に根ざした比較的小規模のプロジェクトを主に行っていたが、1979年の住宅政策の変化を機に、その地方における低所得者向けや高齢者向け住宅の供給の中心として活動することとなる。こうした住宅協会の建設する住宅は、地方自治体の所有する住宅が「公営住宅」と呼ばれるのに対し、「社会住宅(Social Housing)」と呼ばれ、住宅協会は中央政府機関である住宅公社(the Housing Corporation)に非営利の住宅供給団体として登録することにより住宅協会補助金(Housing Association Grant)を社会住宅建設のために受け取ることが可能となる。中央政府は、住宅協会補助金の予算を拡大、これにより、住宅協会による住宅供給の拡大を行った。現在、中央政府から地方自治体への新規公営住宅建設のための補助金の交付はされておらず、政府の補助金による住宅の建設は住宅協会による社会住宅のみになる。

新規の高齢者向け住宅は民間開発業者による分譲、賃貸住宅、及び、住宅協会による社会住宅と

して提供される。新規の建設は行われていないが、地方自治体の所有する高齢者向け住宅もあり、現在も、地方自治体により管理、運営がされているものもある。しかし、近年、こうした地方自治体の高齢者住宅は住宅協会に、所有、運営が移行される傾向にある。また、こうした住宅協会は高齢者向け住宅の供給のみではなく、高齢者向けの在宅ケア・サービス、介護サービス等も提供している場合がある。

4. 高齢者向け住宅の種類

英国における高齢者向け住宅として代表的なものは、以下のようなタイプがある。

・ナーシング・ホーム Nursing Homes (看護付き高齢者住宅)

24時間の医療設備、医療スタッフを備えた高齢者向け住宅。認知症、がん等介護目的が住宅ごとに違い、それらの医療目的にあう設備、スタッフを備える。

・エクストラ・ケア(ベリーシェルタード)・ホーム Extra Care (Very Sheltered) Homes (要介護付き高齢者住宅)

自立した日常生活を送るために、より高いレベルの補助(着替えや、ベッドからの寝起き等)を必要とする入居者のためのサービスが提供される。通常、24時間、スタッフが常駐し入居者のケアにあたる。

・ケア・ホーム Care Homes (介護付き高齢者住宅)

24時間の介護は備えていないが、ごく簡単な医療サービスや、入居者が自立した生活を送るための日常生活の補助(食事、入浴、洗濯等)が提供される。

・シェルタード(リタイアメント)・ホーム Retirement (Sheltered) Homes (健常者向け高齢者住宅)

介護を必要としない健常者に向けた高齢者向け住宅。共有のラウンジ、食堂を持ち、個人スペースはベッドルームのみといったものから、通常の住宅開発に近く、1LDK、2LDKのマンションタイプまで幅広くある。こうした住宅の多くは24時間の管理人を置き、緊急のア

ラームシステムや食事、洗濯等のサービス等を備えている。民間によって提供されるシェルタード・ホームは、リタイアメント・ホームと呼ばれる事が多い。近年では、リタイアメント・ビレッジと呼ばれる、ゲーティッド・コミュニティ⁵の形をとる民間による大規模なシェルタード・ホームの開発も始まっている。こうした住宅の購入、賃貸は高齢者に限定され、販売価格も、通常の住戸よりも低く抑えられている。通常の住戸と同様に、購入した住戸を不動産会社を通して売る事も可能であるが、その場合も購入者は高齢者に限られる。

ケア・ホーム、シェルタード・ホームに関して、一般的には上記のように区別されていると考えられるが、現在、政府等による具体的な区別の指針はなく、地方自治体、あるいは住宅協会ごとに、その定義の仕方が異なる場合もあり注意が必要である。

5. ハノーバー住宅協会の活動

エジンバラに本拠を置くハノーバー（スコットランド）住宅協会⁶（以下ハノーバー住宅協会と省略）は、イングランドで高齢者住宅提供の活動において、最大手の住宅協会、ハノーバー（イングランド）住宅協会のスコットランドにおける活動団体として、1979年に設立された。2009年12月現在、スコットランド内においてハノーバー住宅協会の提供、管理する住宅は5,118戸で、これは、スコットランド内で低所得者向け高齢者住宅を提供する住宅協会としては最大の規模である。提供している住宅は、シェルタード・ホームを中心に、エクストラ・ケア・ホーム（ハノーバー住宅協会ではベリリー・シェルタード・ホームと呼んでいる）など、住民の介護のレベルにあった様々なタイプの住宅を提供している。ハノーバー住宅協会

の提供する住宅の75%が賃貸住宅であるが、残りの25%は住民との資産共有⁷による住宅である。こうした住宅協会の多くは、その活動のための財源の多くを住宅公社からの住宅協会補助金に頼っているが、ハノーバーも例外ではなく、2008年度の収支をみると、財源の75%、14,600万ポンド（219億円）を、住宅協会補助金が占めている。その他の財源は銀行からの借入金2,400万ポンド（36億円）、ハノーバー住宅協会の自己資金700万ポンド（10億5千万円）である。さらに、賃貸料などによる収益が2,450万ポンド（36億7,500万円）加わる。それに対し主な支出は、住宅建設、維持管理に17,300万ポンド（259億5千万円）である。

こうした住宅協会によって提供される高齢者住宅の家賃は、その規模、介護の内容、地域によって違うが、スコットランド内であれば、一般に週100ポンドから200ポンド（1万5千から3万円：高齢者向け住宅内で提供される介護等のサービス料金、光熱費を含む）程度である。これは、民間の介護付き高齢者住宅の介護料を含めた家賃が週500ポンド（7万5千円）程度である事を考えると格段に低く抑えられている⁸。こうした住宅協会による高齢者向け住宅の入居者は、経済的な理由から民間の高齢者向け住宅が利用できない等の理由で、それぞれの地域の地方自治体の社会福祉課、もしくは住宅課から推薦され、優先的に入居している。現在、英国における国民年金は週90.70ポンド（13,600円）である。この年金のみでは、こうした高齢者住宅の家賃を支払う事は不可能であるが、必要に応じ、地方自治体の提供する低所得者向けの家賃補助（Housing Benefit）を利用する事により、家賃、介護等のサービス料金を家賃補助によって支払う事が可能になる。家賃補助では高齢者住宅内でサービスの一環として提供される食事の費用を賄う事はできない。しかし必要に応じ、地方自治体からの介護手当

⁵ ゲーティッド・コミュニティ（gated community）：住宅地の周囲を高い塀等で囲い、ゲートをつけて住宅地内への住民以外の出入りを著しく制限してセキュリティを高めた住宅地開発。

⁶ 正式名称は Hanover (Scotland) Housing Association Ltd.

⁷ Shared Equity—住宅の一部を住宅協会の所有とすることで、住宅の販売価格を下げる手法。

⁸ 一般に、民間のケアホームの入居に係る費用は年間25,000ポンド（375万円）といわれている。しかし、スコットランドにおいては、個人の資産（貯蓄、所有不動産等）の合計が13,750ポンド（206万円）以下の場合、地方自治体によって入居の費用が支払われる。個人の資産が13,750から22,500ポンド（206万から338万円）の場合は、資産額に応じた補助金が地方自治体から支払われる。そして、資産額が22,500ポンド以上の場合、原則、地方自治体からのケアホーム入居に係る費用に対して補助金は得られない。補助金を得るための個人資産に関しては、イングランド、スコットランド、北アイルランド、ウェールズでそれぞれ違う限度額が定められている。

(attendance allowance) を受けとる事により、食事の費用に当てる事も可能である。また、高齢者向け住宅の住民も地方税を納める義務があるが、必要に応じて地方税手当 (council tax benefit) を地方自治体から受けとり、地方税の支払いに当てる事も可能である。

6. ハノーバー住宅協会による高齢者住宅—コリンシール・コート

先にも述べたように、ハノーバー住宅協会では5,000戸を超える住宅を所有、管理しているが、それぞれの集合住宅開発は比較的小規模であり、その多くが1開発あたり20戸から40戸の間で構成されている。これはそれぞれの集合住宅開発が大規模になると病院施設のようにになってしまうことを避けるためである。今回視察した30戸の住戸を

もつベリーシェルタード・ホームとデイケア・センターの複合施設であるコリンシール・コート (Colinsheil Court) は、2003年に完成、エジンバラから車で約1時間のアーマデールにある。建物は大きく2エリアに分かれており、正面入り口側は受付、会議室、食堂、カフェなどを持つデイケア・センターのエリアであり、その後部にある、中庭を囲む形で住戸が配置された住民の居住エリアとはセキュリティ付きの扉によって仕切られている (図4~8)。各住戸は寝室とリビングルーム、キッチン、浴室/トイレで構成され、住民ができる限り自立して生活が続けられるよう、自立を支援する様々な介護、または看護に対応できるように余裕を持って設計されている (図9)。さらに、それぞれの住戸が住所、郵便受けを持つ等、それぞれの住戸が独立したものである事を印

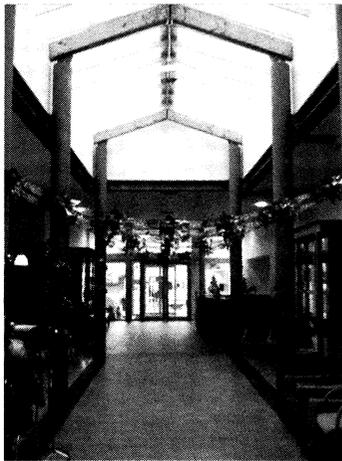


図4 コリンシール：エントランス (デイケア・エリア) — 床材等外部と同じものを使用し、外部からのつながりを重視している



図5 コリンシール：エントランス (デイケア・エリア) — 左側が住宅棟、右側がデイケア・エリア



図6 コリンシール：2階建て住棟



図7 コリンシール：住棟部は平屋の住戸と2階建ての住戸が中庭を囲んで構成されている



図8 コリンシール：平屋住戸

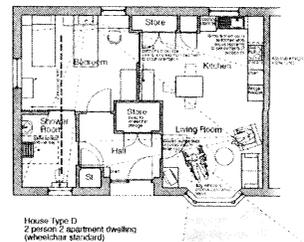


図9 ハノーバー住宅協会の提供する一般的な住宅の平面図 (ハノーバー住宅協会パンフレットより)

象づけるような工夫もされている⁹。住棟内には介護浴槽を備えた共有の浴室もあり、入居者がより高度な介護を必要とするようになり、各住戸内に備え付けられている浴室で入浴ができなくなった場合においても対応できるようになっている。

コリンシール・コート の 1 LDK の住戸の家賃は673.79ポンド（10万1千円、2009～2010年度）である。この家賃は修繕等のための積み立て金、共有部管理費、1日2回の食事（昼食及び夕食）、そして介護スタッフ（昼間3名、夜間1名）の費用を含む。住戸内で使用された電気及び水道代、そして地方税は別となる。コリンシール・コートのほとんどの住民は先に見た様な家賃補助、介護手当、地方税手当を受けとり、家賃、食費、税金の支払いに当てている。

住宅協会の住宅デザインに関する指針としてはスコットランド政府の出版しているハウジング・フォー・ヴァライニング・ニーズ（様々な用途のための住居）¹⁰が使用される。これに加え、ハノーバー住宅協会では認知症の入居者のための住宅と共有部分のデザインに関し、スターリング大学認知症サービス開発センター¹¹からのアドバイスを元に設計をしている。

7. ハノーバー住宅協会による介護サービス

ハノーバー住宅協会では高齢者向け住宅の供給、管理のみではなく、コミュニティーに向けた高齢者向け介護サービスとして、テレケア（TELECARE）と呼ばれる24時間の電話応答による緊急時のアラーム・サービスの運営、そして、エジンバラ地区においてのみであるが、在宅介護サービスの提供を行っている。

ハノーバー住宅協会では、テレケアのサービスを1987年に開始、スコットランド内で現在25,000人以上にサービスを提供している。電話による緊急時の連絡のみでなく、様々なアラームの種類を組み合わせて利用者のニーズに合ったサービスを提供している。一例としては、浴室やトイレの扉にセンサーを取り付け、利用者が浴室やトイレに入ったのを察知した後、ある一定時間がたっても出てこない場合、利用者が浴室やトイレで倒れて

いるなどの事態を想定し、テレケア・コールセンターに自動的にアラームが送られる。それを元に、テレケア・コールセンターからその住居の管理人に連絡が入り、実際に利用者の安全を確認するなどのシステムである。

現在、ハノーバー住宅協会ではテレケアも在宅介護サービスも営利事業として行っており、地方自治体の提供する社会福祉サービスの一環としての、無料の高齢者向けサービスとしては提供されていない。しかし、ハノーバー住宅協会では、今年度より、地方自治体の募集するこれらのサービスへの入札に参加、積極的に地方自治体の提供する公的なサービスの一環となれるよう、事業を拡大していく予定との事である。

8. まとめ

日本同様、急速な高齢化という問題を抱えるスコットランドの社会であるが、在宅介護を中心に、高齢者がより自立した生活を送るためのサービスを中心とした高齢者福祉の今後を探るスコットランドの取り組みは、今後の日本にとっても参考になる事が多い。また、政府に代わる公的な高齢者住宅の供給主体である住宅協会が、より包括的な高齢者向けのサービスに向け、住宅供給というハード面のみではなく、テレケアや在宅介護等のソフト面にも積極的に進出している事は注目に値するであろう。しかし、こうした住宅協会の活動は、低所得者層に向けたものであり、多くの高齢者は、高額な介護付きの高齢者向け住宅の費用を自費で払っているのが現状である。セーフティネットとしての低所得者向け住宅が整備される事は、社会にとって重要な事であるが、それと同時に、一般の高齢者が安心して、必要以上の経済的な負担を強いられる事なく介護サービスや、介護付き高齢者向け住宅等を利用できる仕組みを整備する事も重要であろう。本稿では、住宅協会の提供する高齢者向け住宅を通し、スコットランドの高齢者住宅について述べてきたが、これらの住宅の今後をみていく上で、住宅協会の活動と同時に、一般の高齢者に対する政府の対応が重要になってくるであろう。

⁹ こうした高齢者向け住宅は、通常の集合住宅と違い、1棟で1住所と見なされ、個別の住民がそれぞれの部屋ごとに住所を持つ事はめずらしい。

¹⁰ Judith Pickles, Housing for Varying Needs, The Stationary Office, Edinburgh, 1998

¹¹ Stirling University, Dementia Service Development Centre