

# 都市政策

季刊 第75号 '94.4

## 特集 高齢者と資産

高齢者福祉の経済学 .....	林 宜嗣
高齢者と住宅 .....	菊 澤 康子
高齢者の財産管理問題と地方自治体の役割 .....	新 井 誠
高齢者の財産管理問題 .....	鎌 田 哲夫
高齢者の在宅福祉における生活環境づくり .....	川 田 安子
（財）神戸都市問題研究所・宮崎賞 .....	編 集 部

### 特別論文

さくらんぼを核としたまちづくり .....	佐 藤 誠 六
新潟県大和町における地域医療・保健・福祉の連携 .....	斎 藤 芳 雄
イギリスの都市行政 I .....	高 寄 昇 三

### 行政資料

こうべ市民福祉振興協会高齢者等財産管理事業研究会第1次報告書 .....	財団法人こうべ市民福祉振興協会
---	-----------------

財団法人 神戸都市問題研究所

# 都市政策

## 第74号 主要目次 特集 地球環境と都市

都市のメタボリズム .....	ゲイル・ネス
生体の代謝と都市の代謝 .....	小泉 明
人口メタボリズムと都市ダイナミックス .....	黒田 俊夫
社会的共通資本の最適供給と都市間の均衡 .....	小川 喜弘
成功した2都市：神戸とシンガポールの場合 .....	パノン・フォン
東京の都市温暖化とエネルギー消費 .....	齋藤 武雄
中国における都市生態環境の基本特性 .....	ガオ・リン
および都市生態系の質に関する研究	
アーバン・メタボリズムに関する .....	内藤 正明
環境健全度評価のための指標 .....	森口 祐一
廃棄物の減量化・リサイクルと .....	植田 和弘
社会経済システム	
システム論による都市メタボリズムと .....	秋山 紀子
今後の研究課題	
都市のメタボリズムにおける水の役割 .....	リチャード・パーク

## 次号予告 第76号 特集 都市鉄道と地域開発

1994年7月1日発行予定

都市交通の経営課題 .....	佐々木 弘
都市交通の政策課題 .....	岸本 哲也
公営交通の付帯関連事業 .....	平井 一三
私営交通の付帯関連事業 .....	小林 郁雄
神戸市交通事業の沿線開発 .....	山田 耕一郎
新交通事業の経営 .....	横山 公一

---

## は し が き

「高齢化社会」、「超高齢社会」という言葉は、一般的にはマイナスのイメージを与える。確かに、従来の社会、経済のしくみが継続すると仮定すると、今後増大する高齢者の生活環境は悪化し、高齢者を支える若年層の負担も重くなると考えられる。このような将来像は未来への希望を失わせ、社会全体の活力を奪うことになりかねない。

日本は戦後、目覚ましい経済成長を遂げ、いわゆる「モノ」という物的側面においては、国民生活水準は大きく向上した。しかし、その成長過程においては「高齢者にやさしい」とか「高齢者が住みやすい」などという観点は重視されてこなかった。生産重視の枠組みの中で、国・地方公共団体・企業など社会全体が、経済成長に重きをおいてきたために、高齢者などの社会的弱者に対する配慮に欠けてきたことは否定できない。

高齢化のスピードが予想外に急速であり、またこれまで経済成長を優先した社会づくりに熱心に取り組んできたため、「高齢化」という現象を前に、多くの国民は当惑しているのが現状である。従来の価値観を改め、日本が目指す方向を変えなければ、「高齢化社会」はますます暮らしにくいものになってしまう。

高齢者にやさしいまちづくりのためには、生活する高齢者を中心にした視点で、社会保障制度や住宅・道路・交通機関などの社会資本、中央政府中心から地方自治を重視した行政システムの転換など、社会のしくみ全体を見直していく必要がある。こうした観点から国民全体が築きあげてきたストックを国民一人一人が前向きにとらえ、国・地方公共団体など行政とうまく連携し、活用することができれば、「高齢化社会」にも明るい展望をもつことができるのではないだろうか。

---

## 特 集 高齢者と資産

高齢者福祉の経済学	林 宜 嗣	3
高齢者と住宅	菊 澤 康 子	17
高齢者の財産管理問題と地方自治体の役割	新 井 誠	29
高齢者の財産管理問題	鎌 田 哲 夫	39
高齢者の在宅福祉における生活環境づくり	川 田 安 子	65
(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞	編 集 部	77

### 特別論文

さくらんぼを核としたまちづくり	佐 藤 誠 六	80
新潟県大和町における地域医療・保健・福祉の連携	斎 藤 芳 雄	93
イギリスの都市行政 I	高 寄 昇 三	104

### 潮 流

マルチメディア (128)

教育委員準公選制 (129)

### 行政資料

こうべ市民福祉振興協会高齢者等財産管理事業研究会第1次報告書		
財団法人こうべ市民福祉振興協会		132

新刊紹介		162
------	--	-----

# 高齢者福祉の経済学

林 宜 嗣

(関西学院大学教授)

## I 高齢者福祉を考える視点

1990年現在、65歳以上1人当たり対生産年齢人口(15~64歳)は5.8人であるが、2020年には2.3人になる。これは、確実にやってくる超高齢化社会に対する備えが必要なことを訴える際に最も多く利用される予測データである。この予測に対して、女性や高齢者の生産活動への参加がいま以上に増えるであろうから、高齢化社会に対してそれほどまでの危機感を持たなくても良いのではないかという主張が一部で行われている。だが、この主張にはいくつかの問題点がある。

第1に、女性や高齢者の生産活動への参加は一種のワーク・シェアリングであり、参加が進んだからといって、福祉財源を支える所得が比例的に増えるわけではない。つまり、女性や高齢者の生産参加は平均的な労働生産性を落とす形で進むのである。

第2に、労働生産性を落とさないようにするためには、一方で生産関連の資本ストックの蓄積が進まなければならない。それには、民間投資を促進するための法人税の減税や、社会資本ストックを充実させるための公共投資が必要となり、そのために新たな財源が必要となる。

第3に、女性の生産活動への参加を促すためには、一方で保育所の充実など、女性の社会進出をサポートするための支出が増大する。

また、高齢化が進めばその分不必要になる政策経費も存在するのではないかという楽観論も存在する。出生率の低下に基づく少子化現象は、児童福祉費や教

育費を縮減させる可能性があるというわけだ。しかしこの可能性は、サービス水準が現行のままに維持されるという仮定に基づくものであり、実際には水準の向上によって、必要な費用はそれほどには削減されない可能性が大きいことは、過去の経過を見れば明らかである。<sup>1)</sup>

このように考えるなら、高齢化の進展が財政に大きな負担となることは避けられないのであり、これ乗り越えるための備えを怠ることはできない。年金や医療の保険料率の引き上げ、消費税率の引き上げは対策の一つであるが、同時に高齢者福祉制度そのものの効率化によって、国民負担の増大をできるかぎり抑制するという視点も必要である。これは福祉を後退させることではなく、真に必要な高齢者福祉政策を積極的に展開して行くために求められているのである。

社会保障の一環であることを理由に、福祉改革に経済計算を持ち込むべきではないとする主張もある。だが、一定の効果を最小のコストで、あるいは一定のコストで最大の効果をあげることは、およそあらゆる政策に適用されるべき基準であり、福祉政策として例外ではありえない。むしろ公共性を有し、必要な福祉サービスを広く社会全体の負担によって賄おうとするからこそ、効率的な福祉政策という面をより強く意識しなければならないのである。

## II 高齢化と老人福祉費の増大

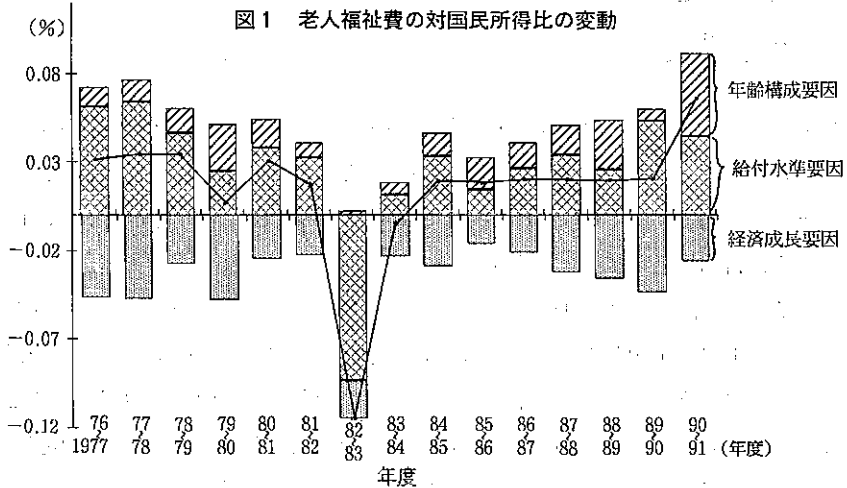
高齢化の進展は医療を始めとした高齢者福祉支出を絶対額において増加させるだけでなく、対国民所得（あるいは対GNP）比率をも上昇させる。だが、高齢者向け支出の対国民所得比率に影響を及ぼすのは老齢人口比率だけではない。この点を市町村の老人福祉費を取り上げて検討してみよう。

市町村の老人福祉費の対国民所得比率は1975年度には0.4285%であったが、91年度には0.66%に、0.2315%ポイント上昇した。いま、老人福祉費を  $W$ 、国民所得を  $Y$ 、 $O$  を老齢人口、 $P$  を総人口とすれば、 $W/Y$ は、

$$\frac{W}{Y} = \frac{W}{O} \cdot \frac{O}{P} \cdot \frac{P}{Y} \dots\dots\dots (1)$$

と表すことができる。ここから、高齢化が進む（ $O/P$ が大きくなる）と $W/Y$ は上昇するが、経済が成長し、人口1人当たり所得が増加（ $P/Y$ が低下）すると、逆に $W/Y$ は低下することが分かる。また、老人1人当たり老人福祉費（ $W/O$ ）が増加しても、 $W/Y$ を引き上げることになる。

図1は、 $W/Y$ の対前年度比の変動をもたらした要因を、①給付水準要因（ $W/O$ の変化）、②年齢構成要因（ $O/P$ の変化）、③経済成長要因（ $P/Y$ の変化）の3つに分解したものである。



注) 要因分解は以下の通り

$W$ : 老人福祉費（地方）総額

$Y$ : 国民所得

$O$ : 65歳以上人口

$P$ : 総人口

$$\frac{W}{Y} = \frac{W}{O} \cdot \frac{O}{P} \cdot \frac{P}{Y}$$

$$\Delta \frac{W}{Y} = \underbrace{\Delta \frac{W}{O} \cdot \frac{O}{P} \cdot \frac{P}{Y}}_{\text{給付水準要因}} + \underbrace{\Delta \frac{O}{P} \cdot \frac{W}{O} \cdot \frac{P}{Y}}_{\text{年齢構成要因}} + \underbrace{\Delta \frac{P}{Y} \cdot \frac{W}{O} \cdot \frac{O}{P}}_{\text{経済成長要因}} + \text{交絡項}$$

老人保健法の改正の平年度化の影響によって対前年度比で  $W/Y$  が低下した 82～83年度とその翌年を除けば、一貫して  $W/Y$  は上昇し続けてきた。つまり、経済成長要因による  $W/Y$  の引き下げ効果を、給付水準要因と年齢構成要因による引き上げ効果が上回ったのである。そして、高齢化という年齢構成の変化もさることながら、給付水準の引き上げが  $W/Y$  の上昇に大きく影響していることが分かる。

ところで、 $O$  を高齢者の内で実際に老人福祉の対象になる者とする、高齢者 1 人当たり老人福祉費  $W/O$  は、

$$\frac{W}{O} = \frac{W}{O} \cdot \frac{O}{O} \dots\dots\dots (2)$$

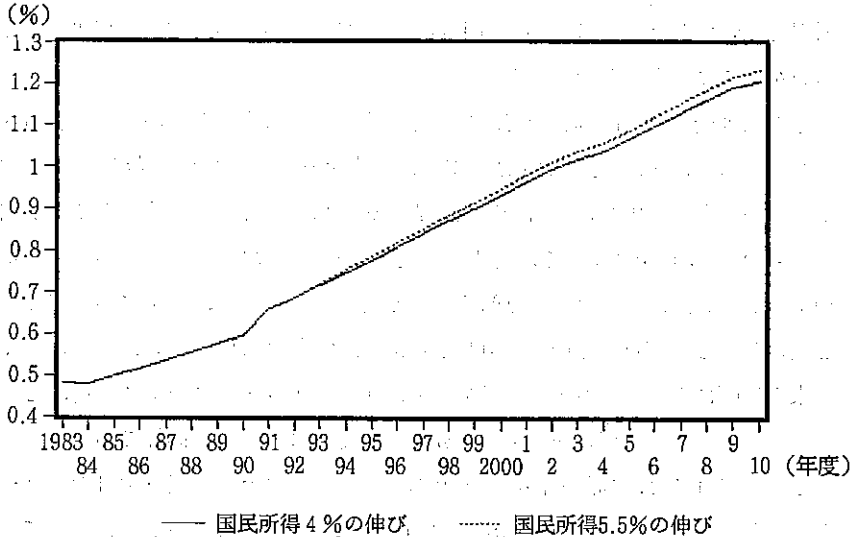
であるから、 $\Delta(W/O)$  は、①老人福祉の対象者 1 人当たり給付水準 ( $W/O$ ) の上昇と、②受益者率 ( $O/O$ ) の上昇とによって決定されることになる。データの制約上、 $\Delta(W/O)$  を①と②に分解することは不可能であるが、両要素の複合効果として  $W/O$  が上昇してきたものと思われる。

ここで、要因分解式 (1) 式) を利用して、老人福祉費の対国民所得比率 ( $W/Y$ ) の上昇を予測してみよう。 $W/O$  は過去の動向から人口 1 人当たり国民所得でかなりうまく説明が可能であり、これに国民所得の伸びを適用することによって予測できる<sup>2)</sup>。国民所得の伸びは年率 4% と 5.5% の 2 ケースを想定し、人口および老齢人口比率は厚生省人口問題研究所「日本の将来推計人口」によった。予測結果は図 2 に示されているが、老齢人口比率が 21.06% に達すると予測されている 2010 年には、 $W/Y$  は現在の約 2 倍弱にまで上昇するのである。

結局、老齢人口比率の上昇と経済成長を所与とするなら、①給付水準  $W/O$  を抑えるか、②税・社会保障負担からなる国民負担率の上昇に耐えるか、の選択に国民は迫られるのである。



図2 老人福祉費の対国民所得比の予測  
(1992年度以降は予測値)



### Ⅲ 高齢者福祉はなぜ拡大するか

それではなぜ、 $W/O$ が上昇するのだろうか。高齢者問題はもともと家族の私的な問題とされ、高齢者の扶養はほぼ全面的に家族が行ってきた。ところが、世帯規模の縮小、女性の社会への進出などによって、高齢者の問題はしだいに家族の手から離れていった。とくに、1955年には全世帯の2.2%にすぎなかった「高齢者のみの世帯」は、1991年には11.6%へと急増しており、高齢者の核家族化によって、家族の扶養を受けることができない高齢者が増加している。

高齢者問題が「社会化」した背景には家族の扶養意識の低下がある。老人自身の生活能力の向上、住宅事情の悪化による親子同居の困難性などがその原因なのだろうか、わが国における子の親の扶養に関する意識は、アジアの他の国々と比べては言うに及ばず、ヨーロッパ諸国に比べても低いと言われている。

こうした家族機能の低下に加えて、高齢者対策そのものも高度化、多様化した。もともと年金や生活保護による救貧対策的な色彩を強く持つものであった

高齢者福祉は、1963年の「老人福祉法」の制定を契機にその姿を大きく変え、総合的・体系的な政策へとその幅を広げていった。家族機能の低下によって、所得を保障するだけでは高齢者の生活を維持できないという問題を解決するねらいがそこにはあったのである。

老人福祉施設も、高齢者の貧困にともなうニーズに応えるものとして整備されたのであったが、「老人福祉法」では、老人ホームは「身体上若しくは精神上又は環境上の理由及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難なもの」(第11条2項)を、特別養護老人ホームについては、「身体上又は精神上著しい欠陥があるために常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることが困難なもの」(第11条3項)を入所の要件とすることによって、従来の貧困にともなうニーズだけでなく、生活上のニーズに対応する施設としたのである。これは保育所のような児童福祉施設についても同様であった。

さらに最近では、高齢者向けサービスとして老人クラブや老人福祉センターといった、高齢者の生きがい創出を目的としたものが含まれるようになってきた。また、老人ホームにしても、有料の施設が生まれるなど、所得水準の比較的高い高齢者を対象とするものにまで拡大してきている。<sup>3)</sup>

このように、高齢者の生活環境の変化や高齢者福祉政策の質的变化によって、高齢者福祉の対象となる者の比率(0/O)の上昇と、高齢者福祉対象者1人当たり給付水準(W/O)の上昇という両方の要因によってW/Oが上昇したのである。

#### IV 高齢者福祉のあり方

##### 1. 求められる総合化の視点

わが国の行政の特徴は、その時々々の必要に応じて作られてきた個別施策が積み上げられて政策体系を形成してきたことにあり、福祉政策についても、ビジョン→政策体系→個別施策という形ではなかった。これは欧米先進諸国に比べて遅れているものを、ナショナル・ミニマムの水準にまでとにかく引き上げようとする政策当局の意欲の表れであり、ある面では仕方がなかったとも言える。

こうした取り組みがなければ、今日のような成果はあがらなかっただろう。しかし、積み上げ式の政策形成の限界が、地域づくりをはじめ、さまざまなところで露呈してきたことも事実である。

福祉政策の総合化の必要性は古くから指摘されてきた。「老人医療問題の解決は、老人の必要とする総合的サービスの中の一つの面の改善であるに過ぎないことを強調したい。このほかにこれと同等の問題として年金、特別養護老人ホームその他の収容施設、在宅老人への福祉措置などの問題があり、これが同時に解決へ向かって大きく前進してこそ、この問題の解決が生きてくる」と謳ったのは、1971年9月に出された社会保障制度審議会の「医療保険制度の解決について」の答申である。これに先立つ1970年11月には、中央社会福祉審議会が「老人問題に関する総合的諸施策について」を答申し、国民的合意を基盤として、年金、医療、就労、住宅、福祉サービスなど、広範な総合的老人対策の推進を提言している。

こうした提言にもかかわらず、わが国の高齢者福祉は、どちらかと言えば医療に偏ったものとなっている。表1は、社会保障給付費（対国民所得比）の部門別構成割合の国際比較を行ったものである。日本は、医療費のウエートが高く、その他のウエートが低くなっている。この表は社会保障全体についてのものであるが、高齢者についても同じことが言えると考えられる。

表1 社会保障給付費（対国民所得比）の部門別構成

(単位：%)

	医 療	年 金	そ の 他
日 本 (90)	5.3	7.0	1.3
ア メ リ カ (89)	5.5	8.1	2.2
イ ギ リ ス (89)	6.0	9.4	6.9
旧 西 ド イ ツ (89)	7.4	13.8	7.2
フ ラ ン ス (89)	8.2	16.5	8.9
ス ウ ェ ー デ ン (89)	11.8	16.6	15.8

資料：総理府『社会保障統計年報』1992年版

家族内に介護者がいないために病院に入院させる。そこでは高齢者は病人扱いをされ、医者の診察、点滴、薬品の投与を受ける。中には1カ月で100万円を超える医療費を使っている高齢者もいるが、この負担は医療保険で手当される。病院の側でも、経営上入院患者は多い方がよい。こうして、入院日数が長くなる。

日本の平均入院日数は1991年で37.2日、アメリカ（90年）9.1日、イギリス（90年）14.5日、ドイツ（89年）16.2日、フランス（90年）12.4日というように、欧米諸国に比べて極端に長い。この理由としては、派遣看護婦による在宅ケアが不十分なこと、リハビリテーション施設が未整備なこと等が考えられる。病院と福祉施策との連携を保つことができれば、現在の長い入院日数を減らすことも可能であるし、高齢者にとっても望ましいはずだ。

政策相互間の有機的な関連への配慮が乏しいために、コストが嵩むという問題を引き起こしているのがわが国の高齢者福祉の実態である。高齢人口比率がまだ低い現時点では、こうした問題はそれほど大きくはなっていないかもしれないが、今後高齢化が本格化してくると、総合化によるコストの節減は避けて通れない課題である。

## 2. ニーズへの的確な対応

福祉サービスが救貧から生活上のニーズに応えるものへと変容を遂げるにつれて、当然のことながら、サービスの供給と受給者の所得水準との関連は薄れていく。経済的な弱者とは言えない者も福祉サービスを受けられるようになったのである。このように選別主義から普遍主義への転換がおこったのであるが、限られた資源を使って老人福祉を最大にするためには、老人が持つニーズを的確に把握し、そのニーズを予算の形に具体化していかなければならない。

核家族化の進展によって単独世帯が増加することは、若干の程度の差はあれ、あらゆる高齢者に共通した現象である。だが、今後の高齢化社会にあっては、資産形成を終了し、年金と過去に蓄積した資産に頼りながら、安定した生活を送ることのできる高齢者が増加するだろう。こうした高齢者にとっては、経済

的な救済ではなく、むしろ知識・教養を広げたり、人とのふれ合いを求めるといったニーズに対応した政策の展開が必要になる。

一方、高齢者の中には過去の資産蓄積が不十分で、もっぱら年金に頼って老後を送る者も依然として存在する。しかし、高齢化が進展する中でほとんど賦課方式に近い形になっている年金財源の不足が予測される状況にあっては、働く場の確保という切実な要求が生まれるだろう。また、仕事を生きがいと感じる高齢者には、リタイアに向かって軟着陸できるような仕組みが必要である。さらに、高齢者の中には経済的に自立したくても、それが不可能な者も数多く存在し、こうした経済的弱者の生命・健康に関するサービスへのニーズは、これまで通り存続する。

また、寝たきり老人や痴呆性老人のケアもますます重要になってくる。厚生省「国民生活基礎調査」によると、1989年の65歳以上のねたきり者（在宅）数は、33万5000人。1986年には28万2000人であったから、わずか3年の間に5万人強の寝たきり老人が増加したことになる。年齢別に寝たきり老人の比率を見ると、65歳～69歳で人口1000人当たり6.1人であるが、75歳～79歳では同25.7人、80歳以上では69.4人に跳ね上がる。

痴呆性老人対策も大きな課題である。1990年で100万人、65歳以上人口の6.7%である痴呆性老人は、2000年には150万人、7.0%、2010年には213万人、7.9%に達すると予測されている。<sup>4)</sup>

このように、高齢者と言っても、

- ①過去の蓄積によって経済的な自立が可能か、不可能か
- ②働く体力や気力があるか、ないか
- ③介護なしに日常生活を送ることが可能か、不可能か
- ④家族の介護に期待できるか、できないか

といった基準を使うだけでも、かなりのカテゴリーに類別できる。しかも、余暇活動量も今後大きく増加することが予想されるし、地域によって高齢者の意識も異なるであろう。

このような点を考慮するなら、高齢者をこれまでのように年齢や所得といっ

た尺度で荒っぽく類別し、老人医療費の無料化や敬老金、公営交通の老人無料パスといった形で対処していたのでは、高齢者対策としては不十分である。高齢者対策イコール経済的弱者救済といった単純な図式ではなく、雇用、教育、コミュニティ活動などを含めた、きめ細かな政策が要求されるのである。そのためには、高齢者の福祉ニーズを的確に把握しなければならない。

### 3. 民間活力の活用

限られた財源を最大限有効に使う為には、ニーズの的確な把握とともに、効率的な政策を展開することが求められている。民間委託を含めた民間活力の活用は一つの方法である。福祉についても、最近では供給方式の見直しが主張されている。

1986年の『厚生白書』は、「現在、社会サービスの性格は、かつての救貧的、選別的な性格から、一般的、普遍的な性格を有するサービスへという歴史的な変容過程にあるとも言え、例えば、福祉サービスについては、行政による一般的なサービス供給の形式から、ニードを有する者がサービスを利用するという供給方式への流れと言い換えることができる」として、福祉サービスの質的変化を認識した上で、「生活水準の向上等に伴い、画一的なサービスからきめ細かなより質の高いサービスへとニードが高度化しつつある」というように、福祉ニーズの多様化が起こったために、「サービスの種類によっては市場機構が適切に機能すれば、むしろ民間部門の方が公的部門よりも多様なニードに適合したサービスを安価に供給できる可能性も生まれつつある」と、福祉分野においても民間活力をこれまで以上に活用すべきことを提案している。

福祉サービスの供給を民間の手に委ねることに対しては大きな抵抗が予想される。だが、民間企業の持つ創造性や効率性が発揮されて、高齢者のニーズにより適合したサービスが、より安価に供給されるのであれば、高齢者にとっても望ましいことであろう。行政自らがサービスを供給するとなると、財政上の制約によってサービスの水準や供給量が決まってしまう、高齢者にとっては逆に望ましくない結果をもたらすことも考えられる。

行政自らが供給すべきサービスの代表のように考えられてきた福祉だけに、民営化の是非については意見が分かれるところである。しかし、こうした議論をよそに福祉サービスの商品化は着実に進んでいる。有料老人ホーム、ショート・ステイ、ホームヘルプ・サービス、入浴等の介護サービスの有料提供等である。有料老人ホーム建設のための公的融資制度も設けられた。アメリカでは、シルバー産業が巨大な産業に成長しつつある。

民間活力の活用の大きなねらいの一つがコストの縮減であることはまぎれもない事実である。直営方式に固執する人達からは、「民間利用によるコスト縮減と引き換えに、サービス水準の低下が起こるのではないか」という批判が出てくるであろう。たしかに、アメリカでは質の悪いサービスの供給が問題になっている。だが、アメリカの例にとらわれて民営化を躊躇しなければならないほど、市場に依存することのメリットは小さくない。

むしろ、福祉サービスの分野に民間活力を導入するためにも、行政は民間が提供するサービスとの競争を極力避けるべきであろう。行政が同種のサービスを採算度外視で提供すれば、民間企業が質の向上によって対抗しようとしても、それには自ずから限界がある。行政には、民間によるサービスの提供を支援・<sup>5)</sup>振興することが必要とされている。

#### 4. 高齢者福祉の費用負担

福祉の民営化に抵抗が強いと同様、福祉の有料化にも抵抗がある。しかし、高齢者向け福祉サービスが、従来の救貧の範囲を越えて普遍的・選択的なものにまで広がってきた今日、そのための財源調達あるいは費用負担も、サービスの質の変化に対応したものでなければならない。福祉サービスが救貧のレベルを超えたにもかかわらず、高度経済成長による税の自然増収はなし崩し的に救貧サービスと同じ負担構造をそのまま踏襲させた。しかし、よりいっそうの高齢化が進む中で、こうした負担構造を維持することは財政的にも困難である。また、利用者と非利用者との間に不公平が生じるばかりか、資源の効率的利用を阻害し、結果的に福祉政策の積極的展開を阻む原因にもなる。

行政の守備範囲なのだから無料であるべきだとする考えは根強い。とくに福祉に関しては、サービスの供給主体の選択の問題と、「その費用負担を誰が負うべきか」という問題が混同されやすい宿命を持っている。だが、日常生活を送るのに支障がある高齢者に介護サービスを提供しなければならないとしても、それは、高齢者が利用したいと望む場合にはいつでも利用できるように、サービスや施設を用意しておくことであって、行政が無条件に費用を負担することではない。<sup>6)</sup> 負担能力のある高齢者には、福祉サービスであっても受益者負担を求めることが公平、効率の観点から求められるだろう。

高齢者に対する福祉サービスの負担を考える際に考慮しておかねばならないのは、高齢者が所有する資産である。1988年の『住宅統計調査』（総務庁）によると、65歳以上の高齢者の持ち家率は77.2%。全世帯平均の61.3%を大きく上回っており、住宅の種類としては一戸建てが多い。また、現住居以外の住宅を所有している率は、60歳～64歳で13.2%、65歳～74歳で12.3%、75歳以上で11.1%と、平均の8%を上回っている。『貯蓄動向調査』（総務庁）を見ても、高齢者の蓄積は大きい。

現在の福祉サービスの受給資格や負担水準はフローの所得によって決まることが多い。ストック化が進んだ社会への制度的な対応が遅れているわけだが、高齢者の死後、残された資産は子供に相続されるのであるから、資産保有者と非保有者との間に不公平が発生する。資産の保有者と非保有者のフローの所得は同じだとしても、資産の流動化が可能ならば明らかに負担能力は異なるはずである。民間の介護付き老人ホームに入所しようと思えば、資産を売却してサービスを購入することになるが、公的施設の場合には、低料金で資産はそのまま残ると言うのでは、民間のシルバー産業が太刀打ちできるはずがない。ただ、資産を売却しなければ公的サービスが受けられないというのでは、在宅福祉サービスを受けるという選択肢を失わせることになるであろうから、土地等の資産を担保に融資を受け、死亡時に利息付きで返済するという「福祉資金融資制度」を普及させるべきである。

こうしたストック化した社会に対応した制度の確立が、高齢化社会を維持す



一つの条件なのである。フロー面だけに着目し、高齢化社会を乗り切るためには消費税の増税しかない、というのでは余りにも選択の幅が小さいと言えよう。

最後に、高齢者福祉において非常に重要な役割を果たす医療費の負担にふれておこう。高齢化の影響もあって、国民医療費の対GNP比率は急上昇している(1955年2.77%, 1990年4.72%)。わが国の医療は、基本的には保険によって医療費を保障するという制度をとっている。そして、受診が価格の動きに対して敏感に反応しやすい軽微な疾病や傷害を保険の対象としていることから、コスト意識の欠如によってサービスの需要や供給が増加し、モラル・ハザードと呼ばれる資源のロスが発生する可能性を常に抱えている。生活を破壊してしまうような、価格に対する反応が小さい症状の重い傷病や、一定の金額を上回るような医療費に医療保険の対象を限定するなど、医療費の増加を未然に防ぐといった方法を同時に検討する必要がある<sup>7)</sup>。こうしたサービス面での効率化がなければ、高齢化社会への軟着陸は不可能であろう。

【脚注】

- 1) 児童福祉費の対国民所得比は1975年度には0.8049%であった。その後、0～14歳人口比率の低下と経済成長とによって、かりに、児童1人当りの給付水準に変化がなかったとすれば、対国民所得比率は0.564871%低下するはずであったが、給付水準の上昇によって、1990年度の対国民所得比率は0.7300%であり、0.0749%ポイントしか低下しなかった。また、小中学校費についても、給付水準の上昇がなければ2.284956%ポイントの低下が見込めたが、実際には0.959396%ポイント低下しただけである。
- 2) 推計結果は以下の通りである。

$$\begin{matrix} W & & Y \\ - & = & -4.974 + 0.6234 \cdot - \\ O & (-1.07) & (21.18) & P & (-7.98) \end{matrix}$$

$$\bar{R}^2 = 0.982, S = 3.482$$

D8391は1983年から91年までの定数項ダミー、推計期間は1975年度から91年度である。

- 3) また、老人家庭奉仕員派遣制度はもともと低所得家庭を対象とするものであったが、1982年からは、中高所得家庭についても有料で奉仕員を派遣できるようになった。
- 4) 厚生省『厚生白書』平成4年版、283頁。
- 5) 福祉サービスにおける民間活力の活用については、堀 勝洋「民間活用による福祉供

給の事例」隅谷三喜男・丸尾直美『福祉サービスと財政』中央法規出版、1987年に詳しい。

6) 林 宜嗣『都市問題の経済学』日本経済新聞社、1993年、230頁。

7) 健康保険制度の問題点については、林 宜嗣「国民健康保険制度の展望」『税』第48巻第9号、1993年9月、36頁～44頁を参照。

## 高齢者と住宅

菊 澤 康 子

(兵庫教育大学教授)

### 1 高齢者を取りまく生活意識の変化

人生80年時代が当たり前になった現代、その長寿を何の不安もなく手放しで喜んでいられる人がどれほどいるかは定かではないが、かなり多くの人将来への不安を抱きつつ生活しているのではないと思われる。事実、定年退職までに我家を得ておけばあとは退職金と年金とで子供達を同居させ、悠々自適の老後生活が送れると考え、それを生活設計のよりどころとしていたのはつい20年ほど前の事であった。

しかし、昨今の老後の住まい方指向調査の結果でも「子供と同居する」はわずか15%程度に過ぎず、同一敷地内住居を入れても25.6%と少ない。

一方、家庭環境は、労働時間の変化、物の豊かさ、都市化、高学歴化、既婚女性の就労、子供や女性の人権尊重などの急激な変化に対応して変化し、家庭内の役割が変化すると共に、親の扶養など介護に対する意識の変化が生じてきている。

すなわち、扶養義務に対する強制的意識は弱化し、とくに青少年においては「どんなことをしてでも親を養う」という扶養義務感をもつものは、最近5年間でみても、35%(1983)から25.4%(1988)に減少しており、この値は米国(52.0%)および英国(44.6%)と比べても低い値である。

もちろん、このような生活意識変化は、扶養する側だけでなく、される側になりやすい高齢者の方にも生じている。自立状態で営んでいた高齢期の生活が困難になった場合に、介護を期待して子供との同居を希望する者は、神戸市の

調査結果でも全体の約3分の1程度であり、残り3分の2の人は、在宅サービス(18.7%)、有料老人ホーム(15.6%)、福祉施設(15.5%)など、子供以外の高齢者対策に期待をしている。しかし高齢者の生活の将来については、現状では見通しが暗いという者が、同居であれ、一人暮らしであれ、それぞれ56.5%、54.2%と過半数を占めて多い。また、たとえ親子同居であっても、現代のように長寿が当たり前になった時代には、親子が共に高齢者同志として生活する可能性が充分にあり、この点でも問題を含んでいる。

また、より高い生活水準を維持するためあるいは家族各々がその能力を活かすため、女性も社会進出するのが当たり前になりつつある現在、子供との同居が必ずしも子からの全面的な介護保障を得ることにはつながらないと言える。

もちろん、一人暮らしの場合には、病気で寝込んだ時の不安は一層大きいのは言うまでもないが、子供がいれば世話をするのが当然であり、してもらえるという意識はもはや昔話になろうとしている。

言い換えれば、現代の高齢者は、経済的にも精神的にも社会的にもまた生理的にも、自立した生活をするを強く求められている状況に置かれているのである。

## 2 高齢者にとっての住宅選択

現代の高齢者が、子供の世話にならずに自立して生活することを考えた場合どのようなすまいの選択肢があるだろうか。

まず借家居住の場合に選択対象となるものには、高齢者のみの世帯を対象とした、公営の高齢者向けの特定目的住宅、神戸市のインナーシティ住宅、虚弱な高齢者対象の生活援助サービス付きのシルバーハウジング(公営、公団)の他に、民間の供給による有料老人ホーム(高齢者マンション)がある。また親子世帯を対象とするものとしては、公営の二世帯向け隣居居住型の住宅や多世代同居向けの住宅もある。もちろんこれらは量的にまだまだ不足の域を脱していない点是否めないものの、比較的早くから取り組まれた公的な施策の1つとなっている。

ところが、持ち家居住の高齡者にとっては、自己の所有する住宅に住むか、子供と共同で二世帯住宅をつくって住むか、終身利用権付きの高価な有料老人ホーム（高齡者マンション）に住むか、あるいは最近ごくわずかながら試み始められている高齡者専用のコーポラティブハウスあるいはマンションを建てて住むかしか選択肢がない。

いずれにせよ、借家居住の場合には、入居可能な経済階層が限られる場合が多く、しかも量的絶対不足で、新しいものとはかく、建築年の古いものでは、構造、設備面でも未整備の状態にあり、また持ち家居住の場合でも、安全面、生活自立を支える点で、必ずしも高齡者対応にはなっていないのが弱点である。

借家居住にせよ、持ち家居住にせよ、共通して言える高齡者にとっての不安は、自立生活可能な段階ではともかく、健康上不安になったり、要介護状態になった時に、同じ場所に住みつづけられるか否かという点である。この場合、特別な医療技術や看護サービスあるいは24時間介護サービスを要する状態になった時には、それ専門の保健医療施設か福祉施設に移住するしかないであろうが、そこまで至らない段階での要介助、介護状態では、在宅福祉サービスの充実により、よく整えられた住宅ならば生活が可能であることは、すでに北欧の福祉先進諸国で実証済みである。

すなわち、高齡者の心身の機能低下にも十分対応できるだけの住まいや住環境の整備および毎日訪問してもらえる介護サービスや家事援助、食事、入浴などのサービスが不可欠である。

このような面での公共的な対応としては、その質、量はともかく介護援助の必要度の審査に基づき、各自治体により実施率に差はあるものの、社会福祉的な視点から、ホームヘルプサービスやデイサービス、入浴・食事サービス等が始められている。ただそれらは多くの場合、低所得者優先であり、中所得者階層以上をカバーしていない。しかしながら高齡者の生活不安は限られた所得者層のみの問題ではなくなりつつある現状の中で、これら一般の所得階層者対応としては、新たに住宅を建てる二世帯住宅居住者への資金融資上の優遇措置および住宅所有者の住宅改善に対する助成や融資などがあるにすぎず、その対応

は緒についたばかりであり、これから21世紀にかけて、どれだけ本格的にそれらの充実がはかれるかにより、人々が自分自身あるいは親の人生の最後の一抔の不安をいなくことなく、のびやかに人生を送ることができるか否かが決まると言っても過言ではない。

さらに、現実に高齢者が抱えている切実な問題としては、とくに民間住宅居住の高齢者の場合、家賃を不当に値上げされたり、高齢を理由に借家から追い出されるという、福祉以前の問題をはらんでおり、各分野ですでに長年にわたって、居住福祉や社会保障の視点から真剣に論じられてきているのは周知の通りである。

ところが一方、いわゆる資産を有する持ち家居住者の場合は、現時点での住む場が確保されているという理由から、居住福祉の対象としてとりあげられることは現時点では皆無に等しい。しかしながら、核家族高齢者世帯が急増する中で、持ち家居住の高齢者には持ち家ゆえに生ずる問題があることに着目しなければならない。米国の巨大な高齢者消費団体である American Association of Retired Persons (AARP) が1989年に行った、持ち家対象者82%を含む全米55才以上の調査対象者1,514人の調査によると、芝刈りなどの家まわりの仕事は現状では30%が人の手を借りているものの、将来は65%が他人の援助が必要と答え、さらに光熱費、固定資産税、保険、維持管理費についても過半数が将来その支出増に耐えきれぬかどうかにつき強い不安をもつ等、高齢になるとメンテナンスをはじめ、持ち家に関する支出等が重荷になることを示唆している。そこで本稿では「高齢者と資産」という特集にちなんで、あえて高齢者とその持ち家という住宅資産に焦点をあて現状での問題点および今後とりくむべき方策について考察してみたい。

### 3 持ち家住宅と在宅生活の保障

#### (1) 持ち家居住と老後の不安

元来、住居は生活の根拠地であり、人間にとって心身ともに最も安らぎを得られる場である。日本人は、その住居を取得するために世界中で最も努力して

いる国民と言われている。すなわち、大都市圏のサラリーマンの多くが自分の生涯所得の大きな割合を住宅取得のために費やして多額のローンをかかえて中年時代を過ごす。ところが、かくして得た持ち家に住めば老後の将来は不安がないかと言えば、必ずしもそうとは限らない。現に持ち家に住む人のうち約3割の人が将来の生活の安定性に対して不安を抱いている。この不安の原因には次のような3つの要因が考えられる。

第1は、先にも述べたような在宅福祉サービスが自宅にいながらにして得られるか否かということに関連して、いつまで我家で暮らせるだろうかという不安である。

第2は、収入が一定の年金収入のみで、今後、医療や保健、家事サービスなど高齢化に伴い発生してくる費用の予測がつかない上にインフレによる目減りも含めた経済面での不安である。

第3は、果たして現在の住宅で、体が弱ってからでも快適に安全に暮らしていけるかという、冬の寒さの中で、脚腰が弱って階段や玄関の上がりやまち、風呂やトイレの使いにくさなど住宅設備上必ずしも安全とは言えず、健康に自信の持てない高齢者にとっては必ずしも住み易い住居となっていない点である。

(2) 住み慣れたところで住み続ける意味

年をとってから居を移すことを好む人は少ない。特に高齢になればなるほど新しい環境への適応能力は一般に低下する。若い時には全くスムーズに受け入れられ、新しい環境の中で新規一転してプラスに作用することが、高齢者では、住宅の間取り、構造および設備の部分的な違いが家庭内事故の原因になることもある。さらに、今まで住み慣れていた場所では、昔なじみの通い慣れた商店やそこまでの安全な道筋、そこで入手できる好みの食料品、混雑がない時間帯などすべてを知って行動しているのが普通である。ところが居を移すことによって、すべてが変わる新しい周辺環境の中での生活には緊張感を伴う上に、顔なじみの近隣の人もなく、自宅に引きこもりがちにならざるを得ない。

このように、生活行動圏が小さくなるにつれて、周辺からの刺激も減り生活自立能力は低下する。いくら子供たちが老親と一緒に暮らすことを呼びかけて

も子供のもとに行こうとせず、住み慣れた所にできるだけ長く住みたい欲求を持つのも、上述のような事態をあらかじめ察知した自衛本能によるものとも考えられなくはない。

このように、住み慣れた所で住み続けることの保障は、“Age in a Place”と称して、近年北欧ではもちろんのこと、米国でも老後居住上の一つの理想的な目標とされ、それに向けての在宅サービスを初めとする諸策の提案がなされはじめている。

もちろん、これは我が国で、かつて打ち出された、高齢者介護は家庭基盤の充実により家族の責任で行うべしとの発想や、施設介護より在宅介護の方が公的な経済的負担が少ないなどの施策上からの発想によるものとは本質的に異なることは言うまでもない。したがって、医療も含めた在宅福祉サービスの充実がその前提としてなければならない。

### (3) 持ち家資産の活用による生活保障

平成2年度の国勢調査によると、65才以上の高齢者の約半数を占める夫婦のみ世帯が、一人暮らし世帯のうち66.4%は持ち家居住者である。彼らの生活資金は年金によるものが大半であるが、その年金以外の大きな資産は、とくに都市においてはなんといっても生涯収入のかかなりの割合を注ぎ込んだ住宅資産であろう。

高齢者の住宅資産を子供に相続させることを前提に、それら住宅資産をもたない世帯と同様の公的福祉サービスの恩恵に浴するのには福祉の公平性に反するという面は否めない事実であるが、先にも述べたように、子供たちの親に対する扶養意識の変化の中で、親の築いた財産は本人の老後生活のために使って当然という論理がそろそろ一般に受け入れられようとしているのではなかろうか。そして、このような考え方の変化に対応する形で、自らの資産を有効に活用しながら余生の生活資金を手に入れる方策が、広義の公共的福祉活動の1つとして考えられないものであろうか。

持ち家居住資産から生活資金を得ようとするれば、我が国では現実には持ち家を売却して借家や施設に移り、売却して手に入れた財産を老後の生活資金にあ



てる方法しかなく、この場合住み慣れた所を離れざるを得なくなり、上述のような不具合を生ずることはもちろん、高齢者ゆえに新しく住む場所の確保もままならず、一方、施設も十分その要望に直ぐには応えられるほど完備されていないのが現実の姿であろう。上述のような活動を実際に行っている我が国における代表例として武蔵野方式と一般に呼ばれているものがあり、米国に目を転ずると、上述の考え方に基づいて考案された“Home Equity Conversion”と言われる方式が、いくつかの州で実施されている。以下にこれらを含めた持ち家資産の活用方法の概要を述べる。

#### 4 持ち家資産の活用方法

##### (1) 武蔵野方式

武蔵野方式とは、武蔵野市福祉公社で行っている家事援助等の有償在宅サービスに対して、持ち家に居住しているものの所得が少ないために支払ができない場合、その資産を担保に武蔵野市が、その支払に充当するための福祉資金を貸付ける制度である。なお武蔵野市福祉公社は1981年4月1日より福祉事業を開始したが、このような前例のない制度に対し、当初は、有償サービス事業は公益事業とは認めがたいとの厚生省の意向を受けて、東京都より財団法人認可を得るには困難を極めた。しかしながら、武蔵野市長の関係各方面へのねばり強い働きかけ、および福祉サービス供給の多様化に対応するために出された福祉関係三審議会合同企画分科会の「今後の社会福祉のあり方について」の意見具申等の動きの中で、1989年3月31日には、このような組織としては我が国初の財団法人としての認可が東京都よりおりた。

実施当初は勿論のこと、現在でも、福祉は資産をもたない階層に対して公的に無償のサービスとしてなされるべきものとの考え方からすれば、このような有料の福祉サービスを公的な事業として行うことに対する反発や、持ち家を抵当とすることから、持ち家がある人のみしか利用できない点が公的福祉をむしろ阻害するとの反論は当然のことながら生じる。

しかしながら、北欧のような、税金を中心とした高負担高福祉の実現は、現

実問題として程遠く、しかも低所得者層のための福祉の充実すらおぼつかない我が国の現状に注目するならば、全人口のうち大多数を占める中所得者層への高齢者対応を無策のままで放置し、彼らの不安感をいたずらにつのらせるよりも、このような福祉対応を民間のシルバー産業の手に全面的に委ねてしまう前に、公的有料福祉サービスを打ちだして行く事の方が、現実的な福祉の実現にむけて、むしろ理にかなない、自助努力で手に入れた持ち家の高齢期における有効活用、世間一般に根強く残る施しの福祉意識の払拭などの点からみても、有益な方法ではなからうか。

このような観点から見る時、武蔵野方式はきわめて現実に根ざした試みであり、持ち家を抵当にした資金貸付の査定にさいしても、客観的な判断に基づくコンサルティングが受けられるなど、商業サービスに委ねた場合に、情報不足や知的機能の低下などにつけこんで不当な取引をさせられる危険性を排除している点でも画期的な方法であると言えよう。

## (2) 米国における Home Equity Conversion 方式

持ち家などの固定資産を活用して老後の生活資金を手に入れる方法としては、前述のごとく、通常はその資産を売却して現金を手に入れるか、その資産を担保にして借金をするかのいずれかしかなかった。しかしながら、前者の場合は、自分が居住していた家を明け渡して他の居住場所を確保する必要性を生じるなど生活上のリスクを伴う事になり、後者の場合には、借りた金を返済する義務を生じるため、その面でのリスクを伴う事になる。

このような、住み家の明け渡しあるいは借金返済の義務を生前中は回避しながら、持ち家などの固定資産を活用して生活資金を手に入れるために考案されたのが Home Equity Conversion と言われる方式であり、我が国と同様、自らが居住する住居は自助努力で手に入れることを原則としている米国において、近年制度化が行われはじめたものである。その種類は、表 1 に示すように、Loan Plan と Sale Plan とに大別される。なお、前述の武蔵野方式は、表 1 の Reverse Mortgages に似ているものの、有料福祉サービス提供を前提としている点が米国の方式と根本的に異なる。

表1 米国における Home Equity Conversion の概要

				持家明渡条件
LOAN PLANS (ローン方式)	SPECIAL PURPOSE LOANS (特別目的ローン)	DEFERRED PAYMENT LOAN (返済延期型ローン)	高齢者が持家の修理、増改築のために持家を担保に金を借りるもの。	本人死亡、持家売却または転居時
		PROPERTY TAX DEFERRAL (固定資産税前借り支払ローン)	高齢者が毎年の固定資産税を支払うために持ち家を担保に税額分を借入れ、納税に充当して行くもの。	同上
	REVERSE MORTGAGES (逆抵当ローン)	FHA-INSURED RM (連邦住宅局保証ローン)	持ち家を担保に前借り金を貸主からうけとるもので、毎月受取方式(終身型と一定期間型とがある)と借入上限額規定方式とがある。FHAは持家資産価値が全合計借入額より少なくなるリスクに対して保証役となる。	同上
		LENDER-INSURED RM (貸主保証ローン)	同上、ただし、FHAに代って貸主自身が保証役となる。	同上
		UNINSURED RM (無保証ローン)	同上、ただし、上記リスクに対する保証がつかないもの。	返済期限到来時
	SALE PLANS (売却方式)	SALE LEASEBACK (売却借り戻し)	買主に持家売却後、その家に住み続ける権利を保有しながら家賃を払って住み続ける方式。通常は買主側も頭金支払後、残金を月賦で家の購入代金を返済する形をとるので家賃との相殺勘定となる。	本人死亡または転居時
LIFE ESTATE (死亡時所有権移転売却方式)		死亡時所有権移転を前提に、買主と売却契約し、その家に住み続ける権利を保有しながら、買主側から頭金受領後、残金を月賦の形でうけとるもの。	本人死亡時	

### (3) Home Sharing ( Shared Housing ) 方式

住宅の所有者及びその住宅内の空間の一部に借家住まいする、所有者とは家族でも親族でもない他人からなる2人以上の居住者の共同生活方式を言い、居住者のうち少なくとも一人は60才以上が条件であるが、この該当者は住宅の所有者であるのが一般的である。

Home Sharing 方式は、米国では昔から自然発生的にその一部で行われていたものであるが、1980年代に入って、フィラデルフィアに全米組織の The Shared Housing Resource Center が設立されるなど、非営利団体や地方自治体によってこの方式が高齢者対応策の一つとして重点的にとりあげられ、Home Sharing Match-up Service Program の名称のもとに活発な活動がなされている。

筆者は1991-1992年の米国滞在中に、ニューヨーク州のTompkin Countyでこのような Shared Housing の実際例に接することができ、当地の Officer から Shared Housing Program の内容や Match-up (家主と借家人とのいわゆるお見合) から契約成立までのプロセスの実際例などを聞く機会を得た。

興味ある共存の組み合わせ例では、安い家賃で居住でき、孫のような幼い子供の世話をしてもらえる見返りとして、力仕事や食事・団らんを共にして活気ある生活を共有する、単身高齢女性宅に離婚した若い母子家族が同居する例や、同じく単身高齢女性宅に若い大学生が低家賃で住み込み、冬の雪かきや力仕事を行うと共に用心棒役も買って出ている例などがあげられる。また、買い物や教会・医者への送迎など一部の生活援助サービスと引替に、二世帯住宅的な住宅に若い夫婦が低家賃で居住の権利を得ている例も見られた。いずれにしても、互いの生活習慣や趣味の共有、家賃その他の生活費の分担法、家事を行うルール、家の共用の仕方などお互いの要望や条件が合致し、マッチングがうまくいくまでには、何度も見合を重ねる必要がある点で、ソーシャルワーカーの役割が重要である。とくに、生活条件の変化や好みの見地から、借家人の方が家主よりも住み替えなど選択の自由がある点で、持ち家居住者のケースが多い高齢者側の方が受け身にならざるを得ず、長期の共同生活を希望しても、若者の方

は数年で出て行く事が多い点で、その後寂しい思いを抱くケースが意外に多いことが指摘されていた。

なお、このような Home Sharing 以外に、1軒の持ち家または借家を数人の高齢者で借りて、いわば高齢者住宅のように共同生活を行い、相互に助け合いをしている例や、共同でホームヘルパーを雇って自主運営型の老人ホーム的なグループホームの形態をとる Sharing Housing もみられる。

さらに、このような House-Sharing をより円滑に行うための試みとして、Accessory Apartments という既存住宅の改築ないし改造方式も実際例として見られた。これは高齢者の住宅の一部を他の人に貸すために、出入り口、庭、駐車場などは共用するものの、その住宅の中や屋上に生活空間を追加してアパートとして貸す方式であり、これにより高齢者には多少の収入が入るとともに、アパートの維持管理費用は経費として所得から差し引けるメリットがある。

しかしながら、改築費用がばかにならないこと、改築部分に固定資産税がかかってくること、改築に際して、住環境の悪化による資産価値の低下を招くことを恐れて近隣住民から反対されることもあり得るなど問題点も多い。そのため州によっては、持ち家居住者が高齢者の場合のみこのようなアパート経営を認めるとか、一世帯のみにしか貸せないという制限を設けて居住密度が高くないよう制限を設けているところもある。

## 5 住み慣れた住宅に住みつづけられるための今後の多様な方策に向けて

高齢化の急速な進行の中で、住宅問題も、在宅福祉サービス問題もともに重要な課題であることは明らかである。

とくに、それらの対応の中で、高齢者の借家居住の問題は当然のことながら、高齢の持ち家居住者に対しても資産をもっているからという理由だけでそのまま放置しておけない事態であることを認識し、なんらかの策をたてる必要性があることは明らかである。このような状況の中で、本稿で紹介した米国での Home Equity Conversion や Home Sharing の試みは一考に値しよう。

上述のごとく、すでに我が国でも Home Equity Conversion の思想を取り

入れた武蔵野方式が、法律的制約や経済原則、福祉原則などの壁を克服しながら、難産の末、具体化にこぎつけた経緯がある。そのようにしてできた制度が現在も存続しそれにより老後の生活を乗り切っていける活力を得ている高齢者がいる点に今や注目すべきではなからうか。

この方式のみが高齢者の住宅を含めた福祉問題を解決する唯一の方法とは思わないが、福祉大国を築くための具体的な方策が、高齢者にとって見えない現在、具体的で手の届く可能性のある有料福祉サービス施策も視野に入れて一歩一歩できる所から着手していく時期に来ていると言っても過言ではあるまい。

[参考文献]

- 1) 昭和63年度住宅需要実態調査, 1988
- 2) 経済企画庁「家庭観に関するアンケート調査」, 1990
- 3) 坂東眞理子編著「図説世界の中の日本の暮らし(改訂版)」, 1992
- 4) 神戸市民福祉調査委員会「将来の望ましい市民生活に関するアンケート調査」, 1991
- 5) 大蔵省印刷局編「統統計よもやま話の本」, 1992
- 6) 総理府「国勢調査」, 1990
- 7) 建設省「住宅統計調査」, 1988
- 8) 厚生省「人口動態統計」, 1991
- 9) 武蔵野市福祉保健部「平成5年版武蔵野の福祉」, 1993
- 10) 岩崎忠夫編「21世紀の地方自治戦略」, ぎょうせい, 1992
- 11) Cornell Cooperative Extension "Shared Housing", 1984
- 12) American Association of Retired Persons "Understanding Senior Housing for the 1990s", 1991
- 13) American Association of Retired Persons "Consumer's Guide to Home Equity Conversion", 1991

# 高齢者の財産管理と地方自治体の役割

新 井 誠

(国学院大学教授)

## 1. 本稿の目的

本稿は、高齢者の財産管理に関して地方自治体がどのような役割を果たすことができるのかについて、ドイツとイギリスの新しい法改正の動向を踏まえながら検討しようとするものである。その際、本稿においては地方自治体の役割の細部を事細かに論ずるのではなく、地方自治体がどのような理念に基づいて高齢者の財産管理に関する役割を果たすべきかについて言及してみたい。

## 2. ドイツ成年者世話法の施行

### (1) 世話と支援

ドイツにおいて1990年6月1日にドイツ民法の改正法として成年者世話法〔Gesetz zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz - BtG) vom 12. September 1990〕が制定され、1992年1月1日から施行されている。

先ず指摘されなければならないのは、改正法が行為能力剥奪の宣告制度を定めていないことである(ドイツ民法6条・104条3号・114条は削除された)。従来の後見および保護に代わる統一的制度として改正法は、各事例の必要に応じて支援と干渉を柔軟に組み合わせることのできる「世話と支援」の制度を定めている。この制度の下では、成年者が心身の疾病または身体的、精神的もしくは心因的障害のために自己の事務の一部または全部を処理することができない場合、本人の申請または職権のいずれかにより、新しい法律用語である「世

世話人」(Betreuer)が選任される(同新1896条1項)。裁判所は、裁判上および裁判外で被世話人を代理する世話人の職務を決定する(同新1897条1項・1902条)。世話と支援は、あくまでも被世話人に対する助成措置であり、法定代理人の選任を伴わない他の手段により同様に本人を援助することができる場合には、裁判所はこの措置を決定することはできない(同新1896条2項)。この意味において「世話と支援」は補充的性格を持つ。この補充的性格は改正法の最も根本的な特徴の一つである。新しい制度の下では、被世話人の行為能力は原則として制限されない。例外的に制限されるときには、法律行為を行なう能力の制限が必要であるか否かについて、裁判所は各事例毎に特別の検討を加えることになる。「後見裁判所は被世話人の身上または財産に対する重大な危険を回避するために必要な限りにおいて、被世話人が世話人の職務範囲に関する意思表示をなすにあたっては世話人の同意を得るように被世話人を義務づけることができる」(同新1903条1項)。

## (2) 市民としての権利と個人の自由の保護

ドイツ民法新1901条は、世話人との相互関係において、支援を受ける被世話人の尊厳を重んじ、市民としての権利と個人としての自由を保護することを企図し、次のように定めている。

「世話人は、被世話人の福祉に適うように被世話人の事務を処理しなければならない。被世話人の福祉には、自己の能力及ぶ範囲において自己の願望と考え方によって生活する可能性も含まれる」(1項)。「世話人は、被世話人の福祉に抵触せず、かつそれが世話人に対して過度の要求とはいえない限り、被世話人の願望に従って行為しなければならない。(中略)世話人は重要な事務の処理に際しては、被世話人との協議が彼の福祉に反するものでない限り、被世話人と事前に協議しなければならない」(2項)。改正法は、被世話人の生活を形成する自由および憲法に基づく個人としての権利にとりわけ重大な影響を与える世話人の特定の決定(生命の危険を伴う医療処置、不妊手術、自由の剥奪を伴う強制収容、住居の明渡し等)について具体的な規制を課している。改



正法は、このような決定には厳格な実定法上の要件と結びついた後見裁判所の許可を義務づけている（同新1904条～1908条）。被世話人はいかなる形態においても婚姻および遺言能力を奪われない（同新1903条2項）。

### （3）より重視される地域福祉活動

改正法は、世話人には原則として自然人を選任しなければならない、法人は例外的にしか世話人に選任することはできない、とする条項を盛り込んでおり、従って、福祉団体や当局は後見裁判所に対して個人的に責任を負う世話人個人を支援するという形で関与するのが原則である（ドイツ民法新1897条1項・2項）。これは、世話人と被世話人との関係をあくまでも個人的な性質のものと考えているからである。民間福祉団体や当局によるケースワーカーの選任を認めると、このような団体や当局の都合で世話人が任意に変更させられることになり、世話人と被世話人との関係の個人的な性質が損なわれるおそれがある。改正法はまた被世話人が収容されているか居住している施設、ホームまたはその他の組織と依存関係にある者、またはその他の緊密な関係にある者は世話人として選任できない旨を定めている（同新1879条3項）。これは、過去幾たびも取りざたされてきた、世話人の側における利害の対立の問題を事前に回避するための規定である。新しい世話人制度の下においては、弁護士あるいは労働過多の福祉職員が片手間の仕事としてこの職務を行なうことはもはや許されないというのが立法者の意思であることは明白であろう。従って、この制度は多数の世話人の確保を前提としており、人出不足が懸念されるが、増大することが予想される世話人のリクルートを可能にし、そのレベルの維持をはかり、監督を実効的なものにするために改正法は福祉団体・地域福祉の活動をきわめて重視しているのである（とりわけ同新1908 f 条1項）。

## 3. イギリス持続的代理権授与法の施行

### （1）「持続的」代理人

持続的代理権授与法〔Enduring Powers of Attorney Act (EPAA)1985〕

は英国法律委員会の報告書『無能力の本人』(The Incapacitated Principal)における勧告に基づいて制定され、1896年3月10日に施行され、本人の意思能力喪失によって代理権は消滅する、というコモン・ローの原則を修正して、「持続的」(enduring)代理人の選任を可能にした。この法律に基づき高齢者が意思能力のあるうちに代理権を授与しておけば、錯乱したり、さらには痴呆状態になったときにでも自分のために働くことのできる代理人の選任が可能となったのである。

持続的代理権授与法はそれ自体完結した法典ではなく、コモン・ローおよび1971年の代理権授与法(Powers of Attorney Act)を補完するものであり、本人の事後的な意思能力喪失後も持続する代理権の創設のみを可能とした法律である。従って、持続的代理権が創設されない代理関係には適用されない。とりわけ、顧客による銀行への支払委託(mandate)は依然としてコモン・ローの原則に従い顧客の意思能力喪失によって終了する。

## (2) 裁判所の関与

持続的代理権が授与されるためには、代理権限を保護裁判所に登録しなければならない。また「持続的」代理権というのは、厳密には1983年の精神保健法(Mental Health Act)で定義された「心神喪失」(mental disorder)状況の発生後も持続する代理権の意味であるが、「心神喪失」に高齢者の痴呆が含まれることは当然であり、持続的代理権授与法も主として本人が高齢者であることを想定した立法である。本人の意思能力喪失後も持続する代理権を創設するには必ず同法の規定に依拠しなければならない。持続的でない代理権限のみを有する代理人が本人の意思能力に疑義を抱いたときには、代理行為をそのまま遂行してよいかどうかについて法的、医学的助言を求めるか、あるいは財産管理人の選任を保護裁判所に申請しなければならない。

持続的代理権の登録・撤回および裁判所の権限・機能の詳細は持続的代理権授与法施行令(以下、施行令と略)に委ねられている〔Court of Protection (Enduring Powers of Attorney) Rules 1986〕。

持続的代理権授与に関する方式については持続的代理権授与法施行規則（以下、施行規則と略）に定められている〔Enduring Powers of Attorney (Prescribed Form) Regulations 1987〕。施行令、施行規則はコモン・ローおよび1971年の代理権授与法と一体のものとして解釈されなければならない。

### （3）本人保護のメカニズム

持続的代理権の授与は所定の書式でなされなければならない。本人は代理権授与の時点で意思能力を有し、持続的代理権限の意味と内容を理解していなければならない。18歳以上であることを要する。代理人となる資格を有するのは18歳以上の破産宣告を受けていない自然人または信託会社である。複数の代理人を選任することもできるが、その場合には共同（joint）代理人または連帯（joint and several）代理人となる。共同代理においては代理人は全員で代理行為を行わなければならない。連帯代理においては代理人は単独で代理行為をなす。共同代理人を選任する目的は代理人を相互に監視させようとするものであり、連帯代理人を選任する目的はある代理人が代理行為を遂行しえなくなっても、他の代理人によって代替させようとするものである。

代理権は本人の事後的な意思能力喪失によって撤回させられることはなく、本人の意思能力喪失状況の存在が思料されるときには、代理人は代理権の登録を裁判所に申請しなければならない。本人の意思能力喪失によって代理人の権限は効力を生ずる。代理権が登録されるまでは、代理人は持続的代理権限を行使しえない。ただし、本人の利益を保全し、その財産の損失を防止するために必要のある場合はこの限りではない。代理権限は状況によって包括的なものでも、特定のなものでも構わない。本人が欲するならば、代理人は本人が完全な意思能力を有するときにも代理人として行動しうるが、そのときでも本人が意思能力を喪失したならば保護裁判所に代理権の登録を申請しなければならない。代理人は保護裁判所に登録申請する前に、本人およびその一定の親族に通知しなければならない。登録に異議が申し立てられると、保護裁判所によって異議を審理するための期日の指定がなされ、保護裁判所は同時にそれを通知すべき

者の範囲等を決定する。登録がなされると、本人は裁判所の許可なしに代理権を撤回することはできず、その放棄も代理人が裁判所に通知するものでなければ無効である。また本人は代理権の内容を変更することはできない。

#### 4. 我国における高齢者の財産管理と地方自治体の役割

##### (1) ドイツ法とイギリス法からの示唆

ドイツ法、イギリス法のいずれにおいても、意思能力のあるときに本人が財産管理について事前に手当てしておくのが望ましいものとされている。この点は我国においても十分に参考とされなければならない。

我国において痴呆高齢者の財産管理といえば、何よりも先ず法定代理（禁治産）制度が想起される。しかし、そこには「心神喪失ノ常況」（民法7条）の判定の困難さ、戸籍への記載、手続に要するコスト等の問題の存在することが既に指摘されており、ドイツ法、イギリス法のように比較法的にみてもそれを見直そうとするのが世界の趨勢である。旧来の硬直的な高齢者のための後見制度を抜本的に見直そうとするのが「成年後見制度の再検討」といわれている課題である。これは早晩我国においても立法作業の対象となるであろう。要するに、既存の法定代理制度はそのままではもはや維持しえないのである。

ところで、法定代理制度は所詮本人が意思能力を喪失した後に初めて後見人が付されるものである。筆者はこれを「事後の手当て」といっている。痴呆高齢者の財産管理には事後の手当てしかないのであろうか。換言すれば、高齢者は痴呆になって初めて施される事後の手当てを待つしか途はないのであろうか。そうではない。我々はあたかも遺言のように能力喪失前に能力喪失後のことを定めておくことができるはずである。筆者はこれを「事前的措施」といっている。痴呆高齢者の財産管理に事前的措施の考え方を持ち込むことによって、従来の法定代理一点張りの態度を改め、高齢者が能力を喪失する前の事前の意思（自己決定権）を尊重することが可能となる。

事前的措施活用の手法としては信託と任意代理・委任がある。筆者は信託の積極的な活用を推奨したいが、信託の設定によって委託者所有の財産の名義が

受託者に移転することに対する心理的抵抗、一定規模以上の財産がなければそもそも信託を設定しえないこと等の普及上の問題点も併せて指摘しておきたい。

任意代理・委任は民法上の事前的措置制度であり、信託に較べれば一般になじみ易い。しかし、我国において任意代理・委任を能力喪失後の財産管理のための事前的措置制度として捉える見解は従来殆どなかった。けれども、筆者には高齢者の自己決定権尊重の立場から任意代理・委任の活用が緊要であるように思われる。もっとも、代理人の権限濫用という困難な問題を回避するために純粋な任意代理権のみでは不十分であり、任意代理を何らかの形で後見的に修正し、法定代理的要素を導入することが不可欠であり、このようないわば「任意代理の法定代理化」を推進していく必要がある。

この「任意代理の法定代理化」推進のためには地方自治体の関与が求められる。というのは、本人の自己決定権を尊重しながら、代理人の権限濫用を防止する器としては純粋に私的な領域では権限濫用の歯止めがなく問題があり、国が任意代理人となるのでは後見的関与の度合いが強くなり過ぎ、任意代理人としてはたとえば地方自治体が設立する福祉公社等が最善の組織であるように思われるからである。

## (2) 資産活用サービスの内容

上記のこと、すなわち「任意代理の法定代理化」を前提として、高齢者の財産管理に関して地方自治体が果たすべき役割を従来の用語法に従って資産活用サービスと規定することができるであろう。そして、利用者の生活状況によって利用者の必要とするサービスが異なっているので、資産活用サービスを再分類して、以下のように定義することにしたい。

### (1) 各サービスの定義

- ①財産活用サービス 高齢者が居住用財産を担保にして、在宅生活資金を融資するサービス
- ②財産保全サービス 高齢者の重要な財産を盗難、詐欺、強迫から守るサービス

### ③財産管理サービス

利用者の重要な金銭上の支払いの利便を図るサービス

### ④財産有効利用サービス

利用者の持つ財産を有効利用して、在宅生活資金を得られるよう援助を行なうサービス

#### 〔2〕各サービスの関係

#### ①財産保全サービスと財産活用サービス

財産活用サービスの対象となった担保物件は、利用者の一番大きな財産である。盗難や詐欺により担保物件が処分されると、財産活用サービスは解約になる。

従って、財産活用サービス利用者は財産保全サービスに加入することが望ましい。

#### ②財産保全サービスと財産管理サービス

財産管理サービスの利用者は、自分で財産管理をすることが困難な者である。財産の安全性を考えれば、財産保全サービスと併用することが望ましい。

#### ③財産有効利用サービスと他のサービス

財産有効利用サービス利用者は、財産活用サービス利用者とはなれないが、一定の要件に該当すれば他のサービスにも加入できるものとすべきであろうか。特に両親死亡後の障害者は財産保全サービス、財産管理サービスに加入する機会が多いと予想される。

#### （3）利用者の生活状況による各サービスの考え方

高齢者・障害者（ここでは視点を多角的にするため障害者も含める）である在宅生活者の資産活用を援助する場合、態様別に次のような対応が必要である。

#### ①財産は殆どないが、年金等の収入で生活できる者

財産が殆どないので、財産活用サービス、財産保全サービス、財産有効利用サービスの対象とはならないであろう。

#### ②主な財産は現在居住している住宅しかなく、年金等の収入だけでは生活が困

### 難な者

生活していくためには、年金等の収入以外に生活資金を取得する必要がある。しかし、財産を活用して生活資金を取得しようとしても、運用できる財産が住宅以外にないため、有効利用サービスではなく、財産活用サービスを利用することになる。この場合、生活費の担保となる住居の権利証等が盗難に遭ったり、詐欺によって所有権を移転されたりした場合、以後の生活が困難であるので、財産保全サービスによって権利証等を管理していく必要がある。

#### ③財産は相当あるが、年金等の収入だけでは生活が困難な者

十分な財産の運用知識のない者にとって、財産を運用して生活費を得ていくことは困難である。財産有効利用サービスによって財産の運用相談を行ない、必要な生活資金額、運用対象にできる有価証券、不動産等を検討したうえで、信託等の情報を提供していく必要がある。また、これらの財産を盗難、詐欺等から守っていくための財産保全サービスも必要であろう。

特に、殆どの財産を信託にしていれば、財産の保管は信託銀行で行なうので、財産の保全は図られる。

#### ④財産は相当あり、年金等の収入により生活できる者

現在の状況では、福祉公社等の提供する資金活用サービスを必要としないが、よりゆとりのある生活を送るための財産有効利用サービスを利用していくことが考えられる。

また、東京の杉並区において以前発生した、資産家が殺害されるというような事件を防ぐための財産保全サービスも必要であろう。

障害者を持つ親に対しては、両親死亡後の障害者を持つ子の生活を保証していく援助をする必要がある。財産有効サービスを利用すれば、生活費を得ることができる。また、財産管理サービスを利用すれば、簡単に預貯金を引き出せない。障害者を詐欺、強迫から守ることができる。

#### ⑤財産の有無にかかわらず、歩行困難であったり、重度の精神薄弱者である者

自分一人では、預貯金の出し入れ、重要な財産の支払いを行なうことが困難であるので、財産管理サービスで援助していくことが必要である。

## 5. 結語

要するに高齢者の財産管理に関して地方自治体が果たすべき役割とは、ドイツとイギリスの新しい法改正において顕著な高齢者の自己決定権の尊重という理念に従いつつ、「任意代理の法定代理化」に配慮した「事前的措置」が機能するためのメニュー（具体的には、資産活用サービス）を地域福祉のレベルで提供することである。

### 【参考文献】

- 1) 拙著「財産管理制度と民法・信託法」(有斐閣, 平成2年)
- 2) 拙稿「財産管理法の課題」ジュリスト1000号(平成4年)
- 3) 拙稿「ドイツ成年者世話法の運用状況」ジュリスト1011号(平成4年)
- 4) 拙稿「在宅福祉支援資産活用サービス」ジュリスト増刊・高齢社会と在宅ケア(平成5年)
- 5) 拙稿「成年後見法の課題」石川稔・中川淳・米倉明編『家族法改正への課題』所収(日本加除出版, 平成5年)



# 高齢者の財産管理問題

鎌 田 哲 夫

(弁護士・神戸シルバー法律研究会事務局長)

## I 財産管理制度の意義

1. 高齢者の財産管理の問題は、高齢者をめぐる幾多の問題の中でも、最も大きな、しかも緊急性のある問題である。

我々は、平成4年9月から(財)こうべ市民福祉振興協会において、高齢者の財産問題をめぐる様々な問題を解決するため、週1回の割合で「シルバー法律相談」を実施して来た。

また、平成5年7月24日には神戸市において、「高齢者財産管理シンポジウム」を開催した。その詳細は後述するが、このシンポジウムに寄せられた期待と関心は一種異様に思えるほど高いものであった。

更に同年9月25・26日の両日に「シルバー法律相談電話110番」を開催したが、そこに寄せられた相談件数も相当な数であった。

これらの場を通して我々に伝わってくる生の事件の数々はほとんど驚愕させられるものであった。

遠い親戚の男性に家を処分されてしまった老女、同居の息子に病院に入院させられ財産を取られてしまった老人、必要の無い住宅改造をやられ高額な代金を取られてしまったケース、等々。

具体的なケースはいずれも深刻な問題性を含むものばかりであり、しかも放置し得ない緊急の対策を必要とするものばかりであった。

2. 「在宅」で暮らす高齢者は普通の人と異なる日常生活にともなう諸事

の全てを自分でこなさなければならない。

毎日の衣・食・住から住居の維持・管理、借入金の返済、税金の支払等々。そればかりではない。長くなった老後を支えるために貯えた資産の管理・運用、日常生活にともなう様々な金銭的処理なども当然に自分で行わなければならないのである。

しかし、元気なうちはさほど問題が無いものの、加齢を重ねるに従い、生活能力・判断能力とも衰え、時として意思能力すら失われる場合が出てくる。このような状態になれば、仮に「施設」に入所しているのであればその職員等、誰かが財産の面倒をみてくれるであろう。しかし、「在宅」においては誰かがみてくれるという保障は全く無いのである。

従来の親と子の同居という家族形態であれば、同居の他の家族が財産を管理することを期待できるとしても、今日の核家族化の下では、それもおそらく不可能である。日本の産業構造自体がその経営効率性から必然的に核家族化を要請しているからである。また、親と子の同居という家族形態を新たに構築することもきわめて困難である。従って、家族が高齢化とともに、核家族は老人夫婦のみの二人世帯、そして更に老人のみの単独世帯へと移行していくことが避けられない状況となっている。

従って、高齢化が進み判断能力・意思能力に問題が出てきても、その高齢者の周囲に財産管理について援助をする適切な人材がおらず、その結果その財産がなんら安全に保護されることなく、まことに無防備の状態に放置されるという事態となっているのである。

3. では、高齢者の財産管理について何らかの保護が必要になった場合、本来誰がその保護を行うべき立場に立つのであろうか。

我が国の在宅福祉政策は、1979年の新経済7ヵ年計画に示されるように、自助努力、家族、地域社会の相互扶助を柱としており、基本的には家族が「在宅」の高齢者を支える役割を担うことが前提となっている。

であるならば、高齢者の財産管理についてもまずはその家族に保護の役割が  
都市政策 No.75

求められるのではないだろうか。

しかし、前述したとおり核家族の必然化は現実には配偶者以外の家族が「在宅」の高齢者を支える役割を果たすことができない状況を作っている。

そして、現行民法の「扶養」制度そのものが、配偶者以外の家族に高齢者の扶養を必ずしも負担せしめていない。

配偶者・未成年者に対する扶養は「生活保持義務」と言われ、義務者は自分の生活を切り詰めてもその者の世話をする必要があるが、その他の親族間の扶養は「生活扶助義務」と呼ばれ、自分の生活を切り詰める必要があればその者の世話はする必要がない。すなわち、高齢者に対する子の扶養の義務は子側に生活上のゆとりがある場合に限られるのである。

しかも、扶養の義務ある場合でも、その内容は「経済的扶養」即ち生活費等を負担する義務にとどまり、一緒に同居して世話する「身上・監護的扶養」までは及ばない。勿論、義務者が進んで一緒に同居して世話をすることを望んだ場合は別である。

更に、仮に同居して「身上・監護的扶養」をなしている場合でも、その被扶養者の財産管理についても当然になし得るとすることにはならない。これまでの考え方においては、扶養には財産管理は入らないとするのが一般的である。

扶養と財産管理の関係について、これまで議論されたことはほとんど無い。しかし、現実的に財産管理が大きな問題となっているケースでは、経済的な扶養はほとんど問題とならないのであり、痴呆・寝た切り等の身上・監護と財産管理のみが問題となるケースが多いのである。今後は多に議論されるべきであろう。

以上の点から考えた場合、高齢者の家族に財産管理を行う役割を求めることも必ずしも解決にならない。

#### 4. 現行制度としてはどうか。

現行民法では、「心身喪失の常況に在る者」については、家庭裁判所で禁産宣告を受け、後見人を付して貰うことができる。従って、高齢者が痴呆化し

意思能力が無いと判断されれば、禁治産者として後見人を選任して貰い、後見人に財産管理をして貰うというのが現行法の立場であろう。

しかし、この制度は高齢者等が痴呆化した場合に適用されることを本来的に予定しておらず、また、制度として社会的なイメージが悪いとともに戸籍にも記載されるため、一般的には敬遠したがる人が多い。また、時間的にも経費的にも相当の負担を強いられるのが実体である。と同時に、基本的に財産保全のための制度であるため、本人のために財産が「使われる」ことを否定されない高齢者の場合とでは相容れない部分が存するとともに、柔軟な運用を期待することも困難である。

従って、多くの学識経験者から、この制度を高齢者の財産管理にそのまま利用することは必ずしも適当でない旨の議論がなされている。

5. 現行制度として禁治産者制度については問題が多いとして、将来的に高齢者のための成年後見人制度を制度化すべきであるとの意見も強い。既にオーストリア・ドイツ・フランス等では実施されている制度であるが、仮にこのような制度を日本で法制度化するとしても、今後十数年を超える月日を要するのではないだろうか。

勿論、このような制度ができて適切妥当に運用されれば、これも好ましい制度であることは間違いないことである。しかし、事は緊急を要する。法制化の十数年はあまりにも長い。

そこで、我々は現行法下で何とか高齢者のための財産管理システムを実現できないか、ともかく叩き台でよいからやってみようとするのが後述する契約を中核とする「高齢者の生活支援・財産管理システム」（以下、単に「財産管理システム」という）である。

6. この「財産管理システム」は、高齢者の意思能力がはっきりしている時点で、将来必要となる財産管理について高齢者自らが契約を締結し、そして意思能力の低下、喪失後も財産管理をして貰うというものである。このシステムに

ついて議論を重ねていく中で、数多くの問題点があることを十分認識できたし、現段階ではあまりにも無謀ではないかとの意見もある。しかし、「事は緊急を要する」という点では異論はない。また、多少の問題は「緊急性は合理性を生む」という考えもあり、ともかく高齢者の財産管理について関心を持つ方々に対し、その叩き台としてでも提供できたらという考えもあって、敢えてこの問題に挑戦した次第である。

本稿は、「財産管理制度の意義」「シルバー法律相談にみるトラブルの具体例」「高齢者財産管理シンポジウム」に寄せられた参加者の声」そして「高齢者の生活支援・財産管理システムについての試案」という構成となっている。

## II シルバー法律相談にみるトラブルの具体例

1. ㈫こうべ市民福祉振興協会において、平成4年9月から行って来た「シルバー法律相談」の中で、キチンとした財産管理制度があったらよかったのに、と思われる具体例を次に取り上げてみたい。

### 〔具体例〕

《事例1》Aさんは賃貸マンションの所有者であるが、夫の死後ひとり暮らしで、75歳を過ぎた頃から痴呆症状が進行し、マンションの家賃の回収や税金等の支払いも滞るようになった。近所の主婦がAさんの身の回りの世話をしているが、この主婦は、「このままでは、私がAさんの財産を狙って世話をしているように誤解されかねない」と訴えている。

《事例2》Bさんは病弱で痴呆症状も進行しており、近くに住む親類の男性が預貯金通帳の管理などBさんの身の回りの世話をしていた。そのBさんの土地が突然売却され、民生委員が調べてみると、この男性がBさんを不動産会社に連れて行き、印鑑を押させていたことが分かったが、Bさんは、自分の土地を売却したことを認識していなかった。

《事例3》88歳になるひとり暮らしのCさんは、やっと歩ける程度で痴呆症状がかなり進行しており、財産としては自宅と貸家3軒と現金を所有している。民生委員が現金の管理を行っているが、姪や甥（いずれも他県に居住）に渡せ

ば一銭も無くなってしまっていて本人がかわいそうと考えているが、甥は現金の管理をさせてもらえば本人の面倒をみると言っており、民生委員はどうしたらよいか迷っている。

《事例4》養護老人ホームに入所しているD子さん（81歳）には亡兄名義の貸家があるが、借家人の一人が自ら管理人と称して借家の管理や家賃の集金等を行っており、本人の了解を得ずに名義変更手続きを行ったり、家賃収入の一部を着服するなど、借家人との間にトラブルがあり、ホームや福祉事務所が振り回されている。

《事例5》有料老人ホームに入所している夫婦（夫85歳 身体虚弱、妻81歳、子供なし）が居住用不動産と数千万円の預金を有しており、妻の妹がこれらの資産を管理しているが、高齢のため管理が負担になって来ており、また、妹の死後に資産を管理してくれる者がいない状況である。

《事例6》88歳の男性Eさんの場合、夫が数年前に死亡し、扶養者の息子（58歳）と娘のF子さん（56歳）がいる。Eさんは、息子夫婦と折り合いが悪く自宅（持家）でのひとり暮らしを続けていたが、体が弱り一昨年から息子宅に同居した。その年の末に病気で倒れ、その後歩けるようになるまで回復したが、息子が「自宅では世話できない」と老人病院に入院させた。病院では、6人部屋で手足を縛られるなどの扱いを受け、ショックで食事が喉を通らなくなって衰弱し、不眠や軽い痴呆症状も現れた。そのため見かねたFさんが兄と交渉して、今は比較的待遇の良い病院に移れたが、息子は老人病院への転院をほめかしている。Eさんには持ち家の他に約2千5百万円の預金もあり、月々の年金もあるが、入院時に預金通帳、印鑑類を一式息子宅に置いてきたため自由にならない。唯一7百万円の通帳が手元にあるが、印鑑が息子宅にあるので、銀行は払戻に応じてくれない。

《事例7》夫（無職）は86歳で極めて元気であるが、妻（83歳）は多少痴呆症状があり、寝たきり状態の状態で、夫が生活全般の面倒をみている。子供や甥、姪等の法定相続人はおらず、資産としては居住家屋（土地付き）、株券・債券、現金があり、負債はない。夫は自分が亡くなった後に妻の世話をする人が

いないことを大変気にしており、自分亡き後に妻の世話をしてくれる人のため遺産を使いたいとの希望をもっている。ただ、妻は施設に入ることを非常に嫌っているので、できるだけ在宅で過ごさせたいと考えている。

## 2. 具体例の検討

(1)これらの具体例は一人暮らしかどちらかに病気を持つ老人夫婦というケースが多い。

その財産管理の実状をみると、《事例1》から《事例3》までは痴呆老人の一人暮らしのケースであり、それぞれ、近所の主婦、親類の男性、民生委員などが財産管理に携わっている。《事例4》では全く関係のない借家人が勝手に管理を行っており、《事例5》では妻の妹が財産管理をしていたが、その負担に耐えられなくなっている。《事例6》では息子が財産を管理しているが本人のために使用しようとせず、老人病院に入院させてしまっているケース、《事例7》は自分が亡くなった後を心配して病妻のために財産管理を行ってくれる人を捜しているケースである。

(2)これらのケースをみるだけでも、止むを得ず誰かが財産の管理を行っており、仮にうまく行っている場合でも、法的権限に基づいて行っている訳ではないので、世話をしている人もトラブル発生を心配しながら、非常に神経を使いながら処理している。また、親類の者が了解を得ないまま、借家人が勝手に財産を処分しているなど、全くもって許されないようなケースまで発生している。

(3)これら現実に財産が侵害されるケースであっても、表面的にはあまり問題となって来ないケースが多い。それは、痴呆老人の一人暮らしの場合は、どのような財産を有しているのか外からはわかりにくく、侵害されても他人からは気がつかないことがある。また、被害に実際にあったとしても、それを権利侵害であるとして訴える能力もまた意欲も持たない老人も多く、また仕方が無いと諦めてしまうことも多いのである。

従って、ここで見た具体例はいわば「氷山の一角」にすぎず、現実にはもっと多くの老人が被害にあっているものと思われる。

### Ⅲ 「高齢者財産管理シンポジウム」に寄せられた参加者の声

平成5年7月24日に開催された「高齢者財産管理シンポジウム」には、このような堅苦しいテーマにもかかわらず300名もの参加者があり、同時に行われたアンケート調査に郵送により回答書を送って来た参加者は過半数を超えた。その中で意見を具体的に記載した回答者が70名もおり、異常と思えるほどの関心の高さであった。

以下は、その主だった意見である。

#### 1. シンポジウムに参加した感想

- ①「一昨年あたり迄全く考えてもみなかった問題ですが、自分の子に限って」と思っていた感情を拭い去り、悲惨な終末に苦しんでいる人達のために（自分にもそうなる可能性はある）もっと前向きに検討し取り組まなければいけない問題であると痛感いたしました。」(61歳・女・夫婦・子供あり・持家)
- ②「今まで相続とか税金対策とかについては、そろそろ考えておかなければならないとは思っていましたが、今日のシンポジウムで本当に「自分で管理出来なくなった時」の事を人ごとでなく考えて置かねばならないと思いは知らされました。」(年齢不明・女・夫婦・子供あり・持家)
- ③「体が不自由になった時の財産管理については考えた事がなかった。今日のシンポでは、意思表示が出来なくなった時の管理については全然考えてもいなかったので大いに啓発された。」(74歳・男・夫婦・子供あり・持家)
- ④「シンポジウムに出席して今迄あまり深刻に考えなかった財産管理について何らかの手を打つべきだと思いました。自分では痴呆はよその人の話と思っていたのですが、だんだん年齢的に近くなった感じです。神戸市は老人対策が未だ行き届いていない感じです。老人ホーム(有料)とか老人集いの施設とか勉強の場所とか若い人の遊びの場所ばかりで老人ははみだした感じ。」(75歳・女・独居・子供なし・非持家)
- ⑤「判断能力低下→痴呆は、自ら財産管理をすることが不能となる状態を今



日初めて痛切に感じました。財産があっても老後に役立てることが出来なくなり、不幸に陥ることが必然ですので、本件についてもっとご教示頂きたいと存じます。」(64歳・男・夫婦及び子供の家族・子供あり・持家)

2. (検討されている) 財産管理受託機構への期待

⑥「財産管理受託機構をできるだけ早く稼働してほしい。そして、その事を我々に的確に知らせてほしい。」(65歳・男・独居・子供なし・持家)

⑦「財産管理受託機構を一日も早く作って下さい」(48歳・女・夫婦、親及び子供・子供あり・持家)(同旨多数)

⑧「儒教教育で育ってきた私達世代で子供との間で何のトラブルも起こっていないのに「子供には子供の生活がある」と割り切って精神的、経済的自立を努力しています。それを是非サポートして戴きたく「長寿社会と法」研究会の提言の(仮称)財産管理受託機構の神戸版を至急つくって戴きたく思っています。」(75歳・男・夫婦・子供あり・持家)

⑨「夫の死後、一人暮らしをはじめて3年になりました。自立して細心に元氣よく暮らしています。病いとか老衰で倒れた後の生活が心配です。最後迄、知能がしっかりしていれば、私の希望とか意志は伝えられるのですが、信頼出来る財産管理委員会が確立してほしいです。」(72歳・女・独居・子供あり・持家)

⑩「夫婦共ずっと健康に恵まれ、成人した別居の二人の子供にも恵まれこれまで深く考えていなかった「予防老後」を具体的に考える機会になり感謝します。高齢者福祉政策も今後は老人の財力に応じた負担を増やしては如何。対策資金を豊かにして公的機関で財産保全・管理のサービスが早く行われる様に希望します。」(65歳・女・夫婦・子供あり・持家)

⑪「いまや終末医療と財産管理の問題がそれぞれに切実なものになっています。子どもがあっても甥姪がいても財産管理が頼めない人が多いわけです。ある人は子どもも兄弟も甥姪も信用できないといい、信用ある機関で財産管理をしてほしいという声は非常に高まっています。武蔵野市方式、ある

いは弁護士さんたちの組織で財産管理ができますように切望します。」(79歳・女・夫婦・子供なし・持家)

- ⑫「自分の意志にそった晩年を送るために、自分の経済力で治療や介護をうけたいと思います。死を迎えるまで財産管理をしていただければ心強いことです。具体化するには、さぞたいへんな問題がいろいろ出てくると思いますが、私の頭が正常な間にぜひ実現させていただきたいと期待しております。」(66歳・女・夫婦及び子供家族・子供あり・持家)

### 3. 財産管理について

- ⑬「今の世の中は、子供があるなしにかかわらず、自分の老後は自分で何とかしなくてはと思いつづけてきた。いつも、財産(家)を担保に、公共の施設に入所できる所があればとつねづね考えていた。今度のこのシンポジウムに参加して、近い将来出来るのではないかと希望がもてる様になって、参加してほんとうによかったと思う。」(62歳・女・夫婦・子供あり・持家)
- ⑭「どんな方法が有るかと聞きたくて参加しましたが、これからとの事で少しがっかりしました。管理を御願いしたら判断能力が失われても管理して戴きたい。そして残りを遺族に渡す方法を考えて下さい。」(69歳・女・独居・子供あり・持家)
- ⑮「名、財産もない者で一人暮らしですが近所に姪が住み、我が子同様の関係で何の心配も現在のところはありませんが、お話を聞いて高齢社会に向かっていく今後財産管理についてもむづかしい問題が多々あり、一人で苦しまなくてもこのように公的機関で色々考え、又それに取り組んで下さるシステム等が出来ることは世の代の変化につれて益々重要になっていくし、これに心して下さる方多々あることを感謝しています。老人ホームで残した年金の余り貯金など寄付する制度がよい等と皆様と話し合いました。参考になり有難うございました。」(79歳・女・独居・子供なし・非持家)

#### IV 高齢者の生活支援・財産管理システムについての試案

##### 1. 財産管理システムの基本的な考え方

(1)この財産管理システムは、利用者が高齢化にともない自らの判断能力を失い、自己の財産を管理する能力を失った時に備え、未だ判断能力の存する間に、「生活支援・財産管理機構(仮称)」(以下、単に「財産管理機構」という)と財産管理等に関する委任契約を締結し、自らの意思によって自らの意思能力を失った後の財産管理のあり方を決定しておくものである。

前述のように、痴呆等により意思能力を失った高齢者の財産管理について用意周到な制度が法制化されるのが急務である。しかし、既に問題をかかえる高齢者が多数存在しているという現況をかんがみ、ともかくも現行法下での可能な限りにおける財産管理システムを検討してみたものである。

(2)基本的には、利用者と財産管理機構との契約によって構成される。

財産管理機構が利用者からの委託によって行うサービスとしては、

①日常生活支援サービス

②身上監護

③財産管理

の三つである。

単なる財産管理にとどまらず、日常生活支援サービス、身上監護ともサービスの内容としているのは、「在宅」で生活する高齢者にとっては、いずれのサービスも互いに関係し合っ、全体として高齢者の安全な日常生活を支援するものとなっているからである。

(3)ただ、本稿での財産管理システムは、そのままの形で実際の利用に耐えるものではない。

それは、今回の財産管理システムについての検討は、主として現行法下で契約を中核としてシステムを構成した際の問題点を洗い出そうという点に主眼があったからである。

従って、コストという面については一応捨象していること、財産管理システムの早急なる提供を期待されている方々の期待に必ずしもそえないこと等をお

詫びしておかなければならない。

## 2. 財産管理システムの基本構造

(1) 財産管理システムの中核となるのは財産管理機構である。

財産管理機構は、利用者との契約に基づき、利用者の多種多様なニーズに応じ、各種の財産管理サービス及び生活支援サービス（身上監護を含む）を提供しようとするものである。

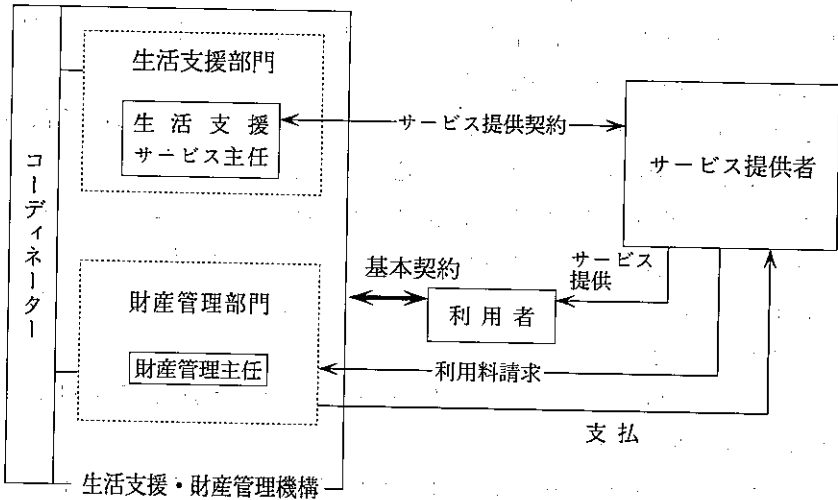
財産管理機構には、総合的な機能を持つコーディネーターと、具体的なサービスを受け持つサブコーディネーターとがあり、財産管理機構の中心的な役割を果たす。

即ち、コーディネーターは、利用者のニーズを汲み上げ、適切なサービスを選択し、財産管理と生活支援の両分野にまたがるサービス全体を統合・調整する調整役ないし指揮者として位置付けられる。また、サブコーディネーターは、財産管理主任及び生活支援サービス主任として、財産管理と生活支援の各分野において各サービス提供ないし各サービス提供者間を調整する役割を果たす。

利用者に対する具体的なサービス提供は、サービスの内容の許すものである限り、外部の専門的な業者によって提供され、個々のサービス業務については財産管理機構と外部業者との間で、そのサービス提供についての契約が締結される。

(2) 以上の関係を図示したものが、次の図である。

- ①利用者と財産管理機構との「基本契約」に基づき、コーディネーターが生活支援の内容を決定し、具体的な生活支援実行計画を策定する。
  - ②機構内生活支援部門が、生活支援サービス主任のもと、生活支援実行計画に基づいて個々の支援サービス提供者（以下「提供者」という）との間で契約を締結したり、その他の必要な手続きを取ることによって、利用者に対し直接各種サービスを提供してもらう。
  - ③提供者に対するサービス利用料等の支払を機構内財産管理部門が行う。
- (3) 本人が意思能力を喪失した後も、事前に本人が授与した代理権に基づいて代



理人が法律行為をなし得るかについては議論がある。しかし、多くの議論のある中で、我が国の法制度においては、結論的には、本人が意思能力を喪失しても、事前に授与された代理権は消滅しないとする立場が多数である。従って、本稿では、この点については代理権は消滅しないものとする。

従って、意思能力喪失後の自己の財産管理を委託する契約については、代理権の消滅に関する議論よりも、むしろ、事前の本人の意思決定を意思能力喪失後も忠実に実行し得るか、代理人が代理権を濫用したり、不適切な行使を行ったりしないよう、いかにコントロールし得るかという点の方に力点が置かれるべきであるとする。

よって、財産管理機構の基本構造、利用者との契約の内容についても、以上のような本人の利益保護について十分な配慮がなされていなければならない。

### 3. 財産管理機構の構成について

(1) 法人であること。

財産管理を行う主体としては必ずしも法人である必要はない。

しかし、かなり広範な事務を独自の判断も含めて行っていくことを考えると、財産管理機構が独自の契約の主体となって、利用者に関する諸々の事務を処理できた方が合理的かつ機能的である。

また、長期的な継続的業務であることを考えると、自然人は突発的な事故か病気等で業務が中断する可能性があり、必ずしも適切でない。

また、個人の財産管理を包括的に代理人として処理するためには、それなりの社会的信用が必要であり、この点からも法人であることが望ましい。

以上からすると、財産管理機構の法的構成としては法人であるべきである。

#### (2)公法人であること。

財産管理について株式会社などの私法人が行うことも十分可能であるし、そういった事業として発展する可能性もある。

しかしながら、他人の財産を包括的に管理することについては、管理行為が適切に行われ、濫用が決してなされないよう配慮されなければならない。

株式会社とは本来、利潤追求を目的とする団体であり、かかる団体が当該財産管理を行うのであれば、かなりの公のコントロールが必要とされるべきである。

現行法下で、管理権の濫用防止の配慮も私的自治によって行うとするには、できれば公法人のような、公益的立場から事業を行う団体の方が適切であると考えられる。

### 4. 利用者の契約当事者としての要件

#### (1)意思能力が備わっていること。

利用者に意思能力が備わっていることが絶対的な条件となる。ただ、準禁治産者の場合は、保佐人の同意でその意思能力の不足を補完されれば契約当事者となり得る。

この意思能力の確認をどのようにすべきであるか問題となるが、民法の遺言制度等を参考とした場合、二名程度の立会いを必要とするべきものと考えられる。

#### (2)契約内容を十分に理解できること。

意思能力が存するだけでは足りず、財産管理機構と締結する契約によって、意思能力喪失後いかなる財産管理行為がなされるか十分に理解できなくてはならない。

英法系の「持続的代理制度」(カナダ・アルバータ州など)においては、この法律家の手になる「法的助言証明書」を要求して、持続的代理権授与に対する理解を確認していることを考えると、重要事項に関しては、具体的に意思と理解を確認する手続きも必要であろう。

### (3)年齢

このシステムが契約によって構成されることからすると、成年に達していれば契約当事者として適格であると考え得る。

しかしながら、このシステムの本来の目的が、契約者本人が意思能力を喪失した段階の財産管理であることを考えると、契約時点から効力発生時点が余りにも離れ過ぎているのは問題がある。即ち、契約時点で確認された本人の意思内容が、時間の経過とともに効力発生時点では齟齬をきたしている可能性があるからである。

従って、契約適齢としては、ある程度の自己の財産管理に不安を感じる年齢とするのが妥当であろうと思われる。

よって、一応の目安として65歳位からが契約当事者として妥当であろう。

また、65歳未満であっても、特に必要性が高いと判断される利用者については例外的措置を講ずることも考えてよい。

### (4)推定相続人の関与

利用者が保持している財産の管理について、その適正さを確保するために、利用者に近い親族を契約に関与させるべきであるとの考え方がある。

推定相続人は、利用者の財産に関し、それを承継し得るという潜在的な期待を有する者であり、従って、財産管理機構が行う財産管理について、もっとも大きな関心をいだくであろうと思われる。

従って、財産管理機構が行う財産管理の適正さの監視役としては親族の中でもっとも適切な人材である。

また、利用者が意思能力を喪失した後に、その財産を巡って新たな管理方法を決定する必要が生じた際にも、意思補完者の役割を期待することも可能であろう。

これらのことから、契約に際して、原則として推定相続人の同意を必要とすることは妥当であると判断される。

しかしながら、推定相続人と利用者本人とが利害が対立するとか、必ずしも適切な人材ではないとか、利用者本人が推定相続人を忌避している場合も存する。かような場合まで推定相続人の同意を要求することは、利用者をいたづらに排除することになりかねない。

従って、推定相続人の同意を得られないことについて正当と思える事情が存する場合は、然るべき保証人等でもってそれに代替するということも考えてよいと思われる。

## 5. 日常生活支援サービス

(1)本システムにおいて、契約締結の申し出のあった利用者に対し、コーディネーターが支援内容を具体的に決定することになる。コーディネーターは利用者の資産・生活・健康その他の基本調査をもとに、生活支援実行プログラムを策定し、必要なサービスを決定しなければならない。

コストを全く度外視できる利用者を除き、実際には限られた資産に基づき最善の支援プログラムを立案しなければならない。

この際最も重要なことは、本人の意思決定を最大限に尊重すること、と同時に契約終了（原則として終身）まで管理費用が利用者の資産切れを生じさせないこと、の二つの要請を充足させる必要が存することである。

その意味でコーディネーターには極めて高度のマネージメントの能力が要求されることになる。

(2)コーディネーターの策定した生活支援実行プログラムは、別表記載の各種サービスを総合的に組み合わせたものである。

この生活支援実行プログラムに従い、生活支援サービス主任の下で、具体的



(別表) 在宅高齢者の生活上主要な諸サービス

サービスの種類	サービスの内容
配食サービス	利用契約手続き、費用の支払い事務等
家事援助サービス	契約手続き、費用の支払い事務等 (公共サービスについては無料の場合もある)
介護サービス	
看護サービス	
往診サービス	
住宅改造サービス	改造にともなう契約手続き、費用の支払い事務等
福祉機器サービス	貸与(公共)…利用手続き レンタル(民間)…利用契約手続き、費用の支払い事務等
デイサービス	利用契約手続き、費用の支払い事務等
訪問入浴サービス	
ショートステイサービス	
入退院にともなうサービス	入退院手続き、入院費用の支払い事務等
入退所にともなうサービス	入退所手続き、入所にともなう費用の支払い事務等
治療サービス	治療内容への関与事務
葬儀執行サービス	葬儀の手続き、葬儀費用の支払い事務等
墓地管理サービス	寺院との手続き、永代供養料の支払い事務等

なサービス提供のための体制を組まれる。

生活支援サービスは、財産管理機構が自ら提供できるものを除き、原則として専門の業者と個別的に業務提供契約を締結して提供することになる。

従って、サービス提供にあたる業者については、本システムの趣旨を理解して貰う必要があるとともに、定期的に処理についての報告を求め、その質を確保する必要がある。

## 6. 財産管理サービス

(1) 財産管理機構は、利用者との基本契約に基づき、その財産を保存、管理、運用、処分すること及び日常生活支援サービスにかかる諸々の費用の決済を行うことになる。

財産管理機構の行う財産管理は、禁治産制度に基づく財産管理と基本的に発

想を異にする。禁治産制度における財産管理は、財産の保全を第一の主目的とする。しかし、本システムの財産管理はそれと異なり、高齢者の自己決定により、その生活の保持に必要な資産を保全するとともに、人生を全うするまで、人間性あふれる生きる価値ある生活を実現するために、その資産を活用することを主たる目的とする。

従って、あえて大胆に言うならば、本人の決定するところに従い、その財産を使用することがその目的であって、財産の減少を防いで相続財産をより多く残すことを目的にするのではないということである。

(2)コーディネーターは、利用者の資産を調査分類し、その財産管理のプログラムを策定する。

この作業は、資産の種類に応じ適切な保存・管理方法を決定するとともに、利用者の終身に必要な様々な生活上のコストを割り出し、それに合わせた長期的な資産計画及びそのための運用・処分についてのプランを企画しなければならない。また、この作業により割り出された日常生活支援サービスに費やすことのできる金額に基づき、利用者の日常生活支援サービスの実行プログラムを決定することになる。

この作業は、利用者の意思を尊重することは当然としても、資産切れを防止するために相当程度慎重な配慮が必要である。資産に対し利用者のサービスに対する要求が過大である場合は、十分に説得し了解を得る努力を行うとともに、それに応じない場合は契約を拒否することも必要となる。

(3)財産管理実行プログラムの策定

①財産の保存・管理・運用・処分について

(i) 保存

動産類に関しては主に保存が必要となる。仮に利用者が適切な判断能力を失った後でも市場的価値の無いもの、また市場的価値があっても本人の嗜好に属するもの、また予め本人との間で合意された範囲内での現金など、一定の範囲の財産は本人の下に残すべきである。

外部からは無駄に見える費消でも、本人の心の自由を確保するために必要

なこともあるからである。

また、権利に関するもの（不動産登記済権利書・実印等）に関しては特に十分に配慮された手続きにより保存する必要がある。

#### (ii) 管理

預貯金、有価証券、不動産等に関しては、それぞれの種別・特性に応じた管理方法が必要となる。いずれも受託機構外のその種別に応じた専門の業者に管理を委託すべきである。

預貯金に関しては、日常生活支援サービス等の決済と連動するため、それに適した形での金融機関等とのマニュアルの作成が検討される必要がある。

有価証券、不動産等についても、管理費用を支出するために処分を必要とする場合も予想されるので、それに見合った管理方法が必要である。

#### (iii) 運用（収益）

財産はいずれにしてもその運用により収益を得ることが可能である。

しかし、財産管理機構が行う運用については、外部の業者に委託して行う形に限り、しかも、最も確実な方法によるべきである。

本システムは、収益をめざすものではなく、リスクは絶対に避けねばならないからである。

#### (iv) 処分

前述のように、有価証券、不動産等に関しては管理費用の捻出のため、処分して現金化する必要が出てくるのが予想される。この場合、

- ・いかなる時に処分するか
- ・どのような形で処分するか
- ・処分について法的障害はないか

が問題となってくる。

特に不動産のような場合、多くの場合は資産の基本を占める重要資産であり、その処分については特に慎重な配慮が必要となってくる。

また、不動産の場合には登記移転手続が必要となり、登記申請時に意思能力が必要とされるため、果して意思能力がある段階で行った処分に対する同

意のみで処理できるか否か法的に困難な問題が存在する。

この点を克服するためには、事前に所有権を移転しておく信託を利用することが考えられるが、信託に関しては高齢者において非常に不安を持つ人もおり、必ずしも簡単ではない。

## ② 日常生活支援サービスの決済

財産管理サービスにおいては、日常生活支援サービスにおける諸々の費用の決算を行う。

前述のように、日常生活支援サービスは原則として、財産管理機構外の専門業者によって利用者に提供される。しかし、契約関係としては、財産管理機構が業者とサービス提供契約を締結し、業者が利用者にサービスを提供し、その後に業者から財産管理機構に直接支払請求がなされ、財産管理機構がその決済を行う。

従って、利用者としてはサービスを享受するのみであり、何らの負担を有しない。

決済の方法も月決一括払等という形にして、できるだけ簡易な形を工夫する必要がある。

(4)以上のような検討を財産管理プログラムの策定に際し、コーディネーターが行うことになる。

しかし、相当程度の高度な専門的知識・時間及び労力を必要とするものであり、このような作業についても有償で行わざるを得ないのではないかとと思われる。

## 7. 基本契約について

以上の生活支援サービス及び財産管理サービスに関する具体的なプログラムを策定し、それに関して利用者の十分なる理解の下に、利用者の意思の実現として締結されるのが本稿の財産管理に関する基本契約である。

この基本契約について、問題となる点について検討してみたい。

### (1)契約の形式について

基本契約締結に際し、利用者意思能力の存在及び契約内容の理解についての確認が必要だとすると、形式としては、公正証書によることが望ましい。法律家としての公証人による法的な助言を得られることから適切ではないかと思われる。

但し、前述のとおりかなり専門的かつ詳細な事項が記載されている契約書を一つ一つ個別にチェックして貰うことが公証人の実務として可能かという点については問題が残る。

いずれにしても、前述したような財産管理システムの持つ特殊性を考えると、このような契約にそのシステムとしても法的な問題についても十分に理解している人間が契約時に関与することは必要ではないかと思われる。

#### (2)効力発生時期について

本財産管理システムが本来的には利用者が意思能力を失った時に機能する制度であることを考えると、契約の効力発生は契約時ではなく、それから相当の期間が経過した時点から効力が発生することになる。

では具体的にいつから効力が発生するものと考えたらいいのだろうか。いくつか考えられるものを掲げると、

- ・本人が指定した特定の日
- ・一定の要件（例えば意思能力が問題となるトラブルが発生した時等）が発生した時
- ・医師に意思能力について問題があることを判断された時
- ・本人が指定する特定の者が指定した時

などが考えられる。

特に問題が無ければ、いずれかを本人が選択して決定しておいたらよいと考える。

#### (3)サービス内容・管理行為・管理費用の変更について

利用者の意思能力は時間の経過とともに可変的であり、必要となる日常生活の支援の内容等もそれとともに変わってくるのが通常である。

従って、契約時には予想されない、もしくは約定されていない、支援サービ

スが必要となったり、また財産の管理方法に変更が必要となったりする場合がある。そのような場合、当然に管理費用についても変更が必要となってくる。

これらの変更に対して、本人が意思決定をなし得る間は本人との協議という形にすればよいのであるが、本人が意思能力を失っている場合にはどのような手続きによって行ったらよいのであろうか。

勿論、原則論としては、あくまでも契約時の本人の意思から推測されるところと資産内容と勘案して、最も本人の利益になるところで決定されるべきであるが、それについても一定の財産管理機構外からのコントロールは必要とされるべきである。

考えられるとすれば、

- ・本人が指定する特定の者
- ・第三者機関（後述する）

を契約時に指定して貰い、その者との協議によるものとするのが妥当ではないかと思われる。

#### (4) 資産切れについて

①利用者本人のため、日常生活支援、財産管理サービスを遂行していくうちに原資となる資産がなくなり、管理費用が底をついて、これ以上サービス提供ができないという状況が発生し得る。

勿論、契約時にコーディネーターによって、そのような事態とならぬよう配慮して立案されたプログラムによって、運営されているのであるが、必ずしも当初の予想通りにはすまない。

財産管理機構としては、生活支援サービスの内容と残存資産を勘案し、随時必要な変更を行って、資産切れの状態となることを防止すべきである。

にもかかわらず、資産切れになるおそれがある場合には、事前に予測して公的扶助の利用を考慮すべきである。

②仮に、財産管理機構の利用者間での相互互助的な発想が許されるのであれば、利用者の中で契約終了時に残存資産がある者から、任意に財産管理機構にその資産の一部もしくは全部を贈与して貰い、それを基金として他の者の

資産切れに備えるということも考え得る。

(5)契約の終了について

この契約は原則として終身である。

しかしながら、本人の意思、システムそれ自体の制約から、契約の目的を達する以前に途中で契約終了しなければならない場合もあり得る。

次のような場合が考えられる。

①利用者側の事由に基づく解約

(i) 本人の意思に基づく解約申し入れ

(ii) 資産切れ

資産切れに対しては十分に配慮がなされなければならないが、止むを得ないケースもあり得ると思われる。

②財産管理機構側からの解約申し入れ

(i) 財産管理機構に対する著しい背信行為

(ii) 国の法制度の改変等により、財産管理機構においてシステムの運営が困難となった時

③その他

(i) 何らかの事由で利用者に対する生活支援・財産管理等のサービスが不要となった時

(ii) 公的な後見人から解約を申し入れられた時

その他にも解約申し入れが正当と考えられる事由が存すると思われるが、いずれにしても契約解約は利用者を財産管理機構の保護外に追いやる行為であり、慎重な取り扱いが必要である。

従って、単に当事者間の一方的な通知のみでは効力を発生させず、利用者の最大利益を実現するという原則から、第三者機関等において、その当否について検討する等の手続きを必要とするのではないかとと思われる。

(6)第三者機関の設置について

財産管理機構の生活支援・財産管理サービスは、常に利用者本人の意思に基づいて行われるのを原則とするが、本人の意思能力の有無、意思内容の確認、

意思の補充等について、本人との基本契約で確認された当初の意思のみでは判断し得ない事由が発生することも当然予想される。

また、財産管理機構と利用者との利害相反する事項について何らかの決定が必要となることもあり得る。

そのような場合において、財産管理機構から独立の中立的な第三者機関から、利用者の最大利益実現という原則にもとづき、一定の決定をして貰うというシステムが必要であると思われる。

この第三者機関の構成をどのように考えるかは難しい問題であるが、医師・法律家といった専門家、本件のような生活支援・財産管理システムに理解のある学識経験者等を中心に構成することになるかと思われる。

#### (7)管理報告について

生活支援・財産管理システムが健全かつ妥当に運営されるためには、財産管理機構の権限の行使が適切妥当に行われ、決して濫用されないことがシステムとしてきちんと作り上げられていることが必要である。

そのためには、後述する監査機関の設置が必要となるが、それ以前に、判断のための資料として、管理報告が定期に確実に行われなければならない。

管理報告は本人に対してのみならず、本人が事前に指定した特定人にも行うようにすべきであろう。

定期とはどの程度行うべきか議論が分かれると思われるが、管理すべき財産の大小により、管理すべき財産が大きければ毎月でも、小さければ6か月に1度というように分けて考えるのが妥当であると思われる。

#### (8)監査機関について

前述したように、本件システムが健全かつ妥当に運営されるためには、監査機関の設置が必要である。

##### ①内部機関か外部機関か

可能な限り外部監査によるべきものと考えているが、監査にかかるコストを考えると、管理する財産の大小に従い、財産が比較的小さい場合には内部機関のみにとどめ、コストを十分にかけ得るだけの財産がある場合には外部機関



によるものとすべきであろう。

②妥当性の監査まで必要か

本件システムの監査は、ある意味で利用者の後見人的立場も必要であると考えられ、「本人の最大利益」実現のために、妥当性の監査も必要であろう。

ただ、財産管理機構側の本件システムの運営には、ある程度の柔軟な裁量的な要素が必要であり、監査機関の妥当性の監査も濫用チェックという観点からのある程度大きな部分でのチェックに止まるのも止むを得ないものと考ええる。

(9)禁治産制度との関係について

①本件システムは財産管理機構と利用者との契約によって基本的に実現されることをめざすものであるが、現行法上克服し得ない問題点も存する。

(i) 不動産の処分の際、所有権移転登記手続きには、本人のその時点での意思能力が必要となる。

(ii) 権利侵害が行われ、裁判による司法的救済を得ようとするれば、訴訟委任についてその時点での意思能力が必要となる。

従って、かような事態が生じた場合は、本人に意思能力が無ければ、現行法上は、禁治産制度による後見人を裁判所に選任して貰い、選任された後見人によって処理を行って貰うことになる。

②禁治産制度が高齢者の財産管理に適切な制度かについては議論があり、その問題点が指摘されている。

しかし、前述のように現行法上は禁治産制度を利用せざるを得ない事情が存する以上、制度をいたずらに否定することなく、可能な限り運用においてその妥当性を期すべきものと考ええる。

(i) 後見人を法人とする

現行法の運営としては、後見人として自然人を選任している。

しかし、必ずしも自然人に限る必要はないと考える。後見人として、本稿の財産管理機構のような法人を選任して貰うことも可能であろう。

(ii) 請求者について

財産管理機構が請求者となることは不可能であるので、利用者本人に「四親等内の親族」を指定して貰い、事前にその者の請求者となることの承諾を得ておく等の配慮が必要である。

#### (iii) 法人ではなく自然人が選任された時

選任された後見人は、本人の財産管理、身上監護等を行っていくことになるが、現に財産管理機構において財産管理等を行っている場合は、そのまま契約を継続していくことは通常の場合、本人のみならず後見人にとっても利益であろう。

従って、家庭裁判所に申し入れ、本人にとって契約の継続が最も利益になることを理解して貰い、そのような判断を家庭裁判所から貰うよう努力すべきである。(この場合は、「利害関係人」として財産管理機構も請求者になり得る。)

禁治産制度の合理的運営については今後の課題であるので、叡智を尽くして家庭裁判所と協議を重ね、より良き運営実体に近づけるべきである。

#### (iv) 戸籍上の記載

禁治産制度の問題点の一つは、禁治産者であることの戸籍上への記載である。法人が仮に後見人に選任されることが可能であれば、法人の名称等により、それが高齢者であることに起因することが間接的に表示され、これまでの禁治産制度のイメージの改善に役立つことも期待し得る。

## V 終わりに

本稿の「高齢者の生活支援・財産管理システム」の研究は、神戸シルバー法律研究会において行われた研究に基づくものであり、若干の私見を除く外、その成果によるものである。

本稿での財産管理システムに関しては働こう市民福祉振興協会から「報告書」いう形で、更に詳細な内容が発表される予定となっているので、関係各位からの御批判、御指導、御意見を受け賜って、実際に活用できるシステムの構築へ向けて、更に研究を進めていく所存である。

# 高齢者の在宅福祉における生活環境づくり — 住宅改修を中心に —

川 田 安 子

(神戸市民生局高齢福祉部)  
(在宅福祉課事業係長)

## 1. 高齢化の進行と在宅福祉

平成5年8月に厚生省が発表した「平成4年簡易生命表」によると、日本人の平均寿命は男性が76.09歳、女性が82.22歳で、ともに世界最長寿を保っている。

日本は、昭和45年(1970年)にはじめて高齢化率(総人口に占める65歳以上人口の比率、国連の分類により7%以上は高齢化社会、14%以上は高齢社会とされている)7%を超え、高齢化社会の仲間入りをして以来、世界に例を見ないスピードで高齢化が進み、平成2年(1990年)の国勢調査では高齢化率は12%になった。厚生省人口問題研究所の平成4年9月の推計によると、日本の高齢化率は平成13年(2001年)には17.5%、平成37年(2025年)には25.8%に達すると予測されている。

神戸市についてみると、平成2年の65歳以上人口は約16万9,000人(高齢化率11.5%)で、昭和45年と比較すると20年間で2倍、75歳以上の後期高齢者については3倍になった。第3次神戸市総合基本計画では、2001年の総人口を160万人、うち65歳以上は約24万人で高齢化率は15%になると見込んでいる。

高齢化の進行に伴い、豊かな経験や知識を生かし、積極的に社会参加する高齢者が増えている一方、ねたきりや、痴呆あるいは虚弱といった介護や援護の必要な高齢者も増加している。また、同居率の低下や少子化の進行、女性の社会進出の増加等により、地域社会や家庭を取り巻く環境も大きく変化してきて

いる。

神戸市では、こうした高齢化の急速な進行や社会情勢の変化に対応し、来るべき21世紀が、高齢者をはじめすべての市民がともに長寿を喜び合えるような豊かで活力ある高齢社会となるよう、平成4年2月に「高齢者福祉計画」を策定した。高齢者の多くは、住み慣れた地域や自宅での生活を望んでおり、「高齢者福祉計画」では、在宅サービスの充実や保健・福祉総合サービスシステムの整備等在宅福祉の緊急整備を主要施策の一つに掲げ、ノーマライゼーションの実現をめざしている。

現在、在宅サービスについては、ホームヘルプサービス、デイサービス、ショートステイの「在宅福祉の三本柱」を中心に平成13年の目標量を具体的に定め、量的拡大とともに質的な向上にも努めている。また、昨年11月には各福祉事務所に「あんしんすこやか窓口」を開設し、多岐にわたる保健・福祉サービスを一元的、総合的に提供するための体制づくりを行った。

これらとともに、高齢者の在宅での生活を支えるために必要とされるのが、住環境・生活環境の整備である。加齢による身体機能の低下や病気・事故等による身体の障害があっても、適切な福祉機器の活用や住宅の改修を行い、身体状況に即応した環境を整えることにより、在宅で自立した生活を送ることが可能になる。また、もし介護が必要になっても介護者の負担を軽減することができる。福祉機器の活用については、これまで日常生活用具の給付により一部対応されてきたが、住宅も含めた、生活環境整備の問題は、在宅福祉の中でも比較的新しい分野であり、今後、積極的に取り組む必要がある。

## 2. 高齢者の住まいの状況

### (1) 住宅の所有形態

神戸市の「高齢者生活実態調査報告書」(平成3年2月、平成元年実施)によると、高齢者の3分の2は持ち家に住んでおり、借家住まいの人が17%、間借り生活をしている人が2.3%となっている。性別では男性の方が、やや持ち家率が高く、女性は借家率が高い。「ひとりぐらし」「高齢者夫婦のみ」「その

他世帯」のすべての世帯類型で、持ち家の割合が最も高いが、「ひとりぐらし」は、他と比べて借家の割合が高くなっている。

## (2) 住居の種類

住居の種類は、「一戸建て」が最も多く約半数を占めており、次いで「民間鉄筋アパート・マンション」「文化住宅・木造アパート」「公営住宅」がそれぞれ1割弱となっている。前回調査（昭和58年実施）と比較すると、「一戸建て」「文化住宅・木造アパート」の割合が減少し、「民間鉄筋アパート・マンション」「公営住宅」が増加しており、特に「ひとりぐらし」の人について、その傾向が顕著である。

## (3) 住み替えの意向

現在の住宅を住み替えたい意向のある人は全体の14.7%で、8割以上の人は住み替えを望んでいない結果となっている。住み替え意向のある人について、替わりたい住宅の希望を聞いたところ、「ひとりぐらし」の人は「高齢者夫婦のみ」や「その他世帯」に比べ「公営住宅」や「老人ホーム」の割合が高くなっている。

このことから、多くの高齢者は在宅で安心して住み続けたいと望んでおり、安定した住宅の供給、生活の援助や介護に対するニーズを持っていることがわかる。そのため、シルバーハウジング等高齢者向けの住宅の供給を図るとともに、高齢になっても住み続けられる、高齢者にやさしい住まいづくりを既設住宅も含めて推進する必要がある。

## 3. 高齢者の身体状況

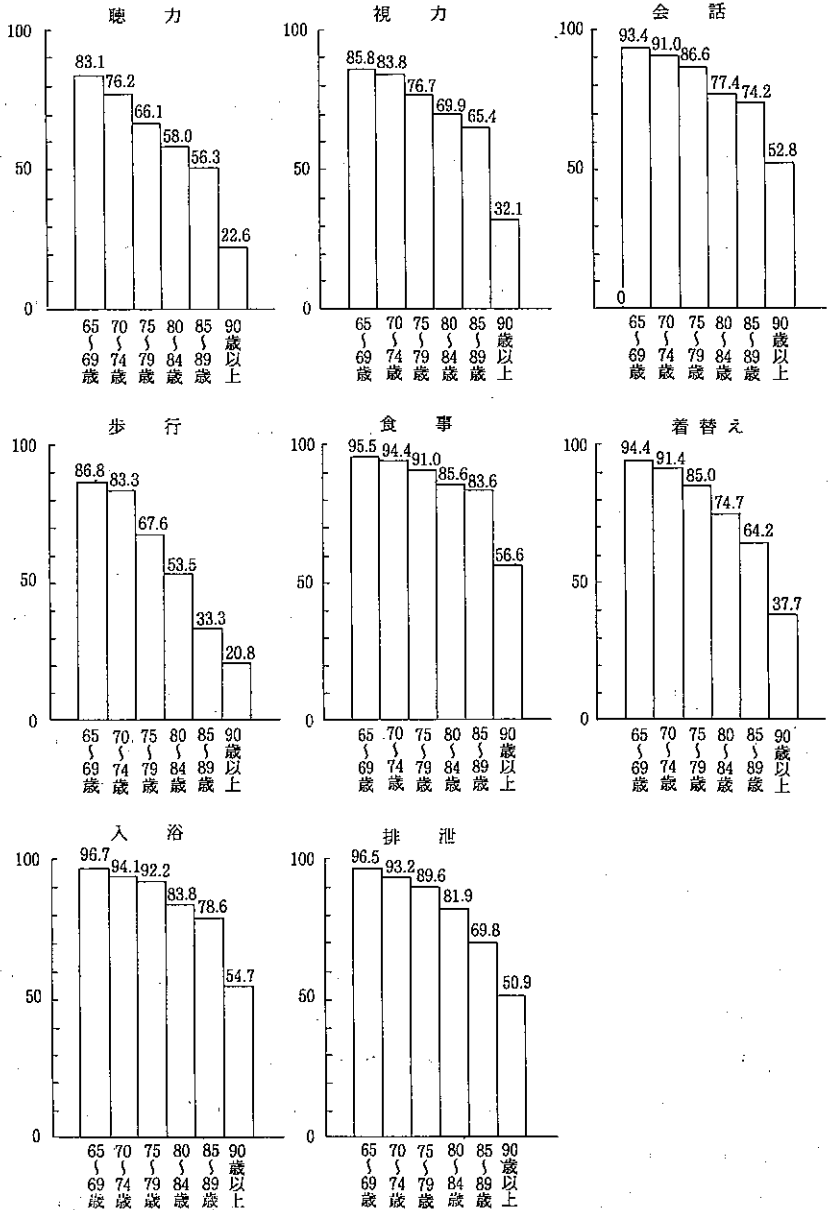
一方、高齢者の身体状況はどうなっているのだろうか。

「高齢者生活実態調査報告書」によると、高齢者の日常生活動作能力（ADL）は図1のとおりである。

「普通にできる」割合は、「聴力」が71.7%で最も低く、次いで「歩行」73.5%、「視力」79.2%、「着替え」86.5%、「会話」87.6%、「排泄」90.1%、「入浴」91.7%、「食事」91.8%となっている。

年齢層が高くなるにつれて、ADLは低下してくるが、最も急激に低下して

図1 ADL（普通にできる）の状況



いるのが「歩行」である。「歩行」が「普通にできる」は「65～69歳」では86.8%であるが、「85～89歳」で33.3%、「90歳以上」では20.8%となっており、激減している。また、「聴力」「視力」の低下も「歩行」に次いで著しい。

ADLの低下に伴い、段差が多く、一戸あたり面積の狭い日本の住宅では、日常生活に不便や困難がでてくる。在宅での生活を長く続けるためには、てすりやスロープの設置、段差の解消等、住宅の改修や福祉機器の活用により、低下したこれらの機能を補う必要がある。

#### 4. 福祉機器総合運営委員会の設置

神戸市では、福祉機器への対応のあり方や福祉機器の活用推進策等についての基本方向を検討するため、平成4年7月に「福祉機器総合運営委員会」を設置した。

委員会では、福祉機器の定義や分類等基本的な考え方を明らかにしたうえで、普及にあたって求められる機能や展示施設のあり方を検討したが、福祉機器とともに環境整備に大きな役割を持つ住宅のあり方も議論された。新設住宅について将来の改修が可能な福祉対応型住宅の普及が求められるとともに、既設住宅については居住者の身体状況に合ったきめ細かな住宅改修が必要であり、これらの普及促進に努めるべきであるとの報告がなされた。

#### 5. 住宅改修の促進策

##### (1) 啓発・相談

高齢者にやさしい住宅は、すべての人に住みやすい住宅であり、社会的資源としても望ましいものである。しかし現在、一般市民はもとより工務店等民間建築関係者の間でも高齢者対応の住宅の重要性に対する認識はまだ不足している状況にある。一般市民に対する啓発を進めるとともに、建築関係者等住宅の供給側に対しても、床の段差をなくしたり、安全性を重視した設備、改修しやすい住宅構造にするなどの住宅設計や設備マニュアルの普及を図る必要がある。

神戸市では、平成3年10月に、建築関係者向けの「高齢者に配慮した住宅の設計・設備マニュアル」を作成したほか、一般市民向けに「ねたきりをつくらない運動」の一環として、「ねたきり予防のための住まいのセミナー」を開催しているが、今後いろいろな機会を通して啓発を進めていく必要がある。

啓発とともに必要なのが、住宅改修について総合的に相談することのできる、身近で信頼のおける窓口である。どこを、どのように改修したらいいのか、費用はどのくらいかかるのか、どんな福祉機器を活用すれば便利かといったことに総合的に対応するためには、建築関係者だけでなく、保健・医療・福祉の専門スタッフを交えた相談からアフターケアに至る柔軟な対応が求められる。

平成5年4月に「しあわせの村」にオープンした「福祉機器総合ホール」において、作業療法士と一級建築士が住宅関係の専門相談を行っている。ここでは、福祉機器の展示とともにモデル住宅を併設しており、実際にみて、体験できるという利点もある。来年度は回数を増やすなど、相談業務をさらに充実することとしている。

## (2) 融資制度

個人住宅は私的資産であり、その改修等について一義的には個人が責任を持つべきものである。しかし、既設住宅の改修には相当の費用がかかり、かなりの負担になることも確かである。したがって、住宅改修を促進するためには、やはり経済的な支援策が必要である。その一つが融資制度である。現在、神戸市では下記の融資制度（いずれも平成5年度現在）を実施しているが、「平成4年度市政アドバイザー意識調査」によると周知度は17%にとどまっている。しかし、利用意向については、69%と高くなっており、経済的支援策への期待が大きいことがうかがえる。今後、PRに努め、利用促進を図る必要がある。

### ①老人居室等整備資金貸付

- ・対象者 60歳以上の高齢者がいる世帯の主たる生計中心者
- ・内容 高齢者と同居し、高齢者の専用居室、浴室、トイレ等の増改築を行う場合に低利で融資する
- ・条件 60歳以上の高齢者がいる世帯の主たる生計中心者（高



高齢者の在宅福祉における生活環境づくり

年齢者本人または同居親族，同居予定親族)

貸付金完済時の年齢が70歳以下であること

- ・ 限度額 増改築 400万円， 改修 200万円
- ・ 貸付利率 年利 4.1% (本人負担が3%になるよう利子補給)
- ・ 償還期間 10年以内

②身体障害者更生資金貸付

- ・ 対象者 自立更生を図ろうとする身体障害者
- ・ 内 容 住宅を身体障害者向けに改造するために必要な資金を貸し付ける
- ・ 条 件 身体障害者手帳を有すること  
市内に1年以上居住していること  
貸付金の使途が具体的かつ実際的事であること  
確実な保証人を有すること
- ・ 限度額 150万円 (特に必要と認められる場合 200万円)
- ・ 貸付利率 無利子
- ・ 償還期間 据置 (1年) 後 10年以内

③住宅改良資金融資

- ・ 対象者 本人または親 (60歳以上) が居住する住宅を改良する者
- ・ 内 容 本人または親 (60歳以上) が居住する住宅を改良 (親孝行リフォーム) するものに対し，増改築時の工事に必要な資金を融資する
- ・ 条 件 市内に住宅が所在すること  
居住している住宅または改良後居住する住宅の改良を行い，その他の住宅に居住しないこと  
工事の施工について正当な権限のある者  
融資を受けた金額を確実に償還できること
- ・ 限度額 増改築 350万円， 修繕等 250万円

- ・貸付利率 年利 4.8%
- ・償還期間 15年以内

### (3) 助成制度

「ひとりぐらし」や「高齢者夫婦のみ」の世帯は、一般的に介護力が少ないため「その他世帯」よりも自立を求められることとなり、住宅改修のニーズはより高いものと考えられる。ところが、年齢要件や返済能力等により、融資制度が使えない場合が多い。そういう方への支援策として、所得に応じた助成制度が必要になってくる。

## 6. 住宅改修助成モデル事業

住宅改修助成の先行事例としては、助成限度額も対象者の所得制限も設けないことで全国的にも有名な東京都江戸川区や兵庫県伊丹市の例がある。これら先行的な事例を受けて、指定都市でも、平成4年度から広島市、平成5年度から川崎市、横浜市、大阪市、福岡市が住宅改修の助成制度を開始した。神戸市でも、平成5年度に住宅改修の促進を図るとともに、効果的な住宅改修の内容や範囲、具体的な施工についてのガイドラインづくりを行うため、住宅改修助成モデル事業を実施した。

### (1) 事業の概要

- ①対象者
  - ・市内に引き続き1年以上居住していること
  - ・日常生活を営む上で住宅改修を必要とする65歳以上の高齢者または1・2級の身体障害者
  - ・所得税非課税世帯であること
  - ・借家の場合、家屋所有者の同意があること
- ②助成額 所要額の2/3（限度額50万円）
- ③予定件数 100件

### (2) 実施方法

① 作業療法士、建築関係者および事務調整者で構成する専門チームが訪問調査を行い、身体機能をチェックした上で、対象者の身体状況、家屋の状

況に即応した改修計画を提案し、具体的な施工方法等の相談に応じる。

② また、施工業者は原則として登録した業者の中から市が選定し、専門チームの意図を十分把握し、工事に反映できるよう、訪問調査の実施にあたっては施工業者も同行することとする。

### (3) 実施日程

① 平成5年6月21日から対象者の公募を開始し、9月30日まで受け付けた。

② 7月中旬から順次訪問調査、工事、完了検査を実施。

### (4) 事例

住宅改修助成モデル事業では、様々な改修を行ったが、具体例として、以下に2事例を紹介する。

#### <モデル事業 事例1>

- ①対象者の状況
  - ・「高齢者夫婦のみ」世帯の70歳の男性
  - ・脳血管障害による左片麻痺で主たる介護者は妻
  - ・左半身に麻痺があるため、歩行に介助が必要。特に、階段の昇降に苦勞している。
- ②住宅の状況
  - ・持ち家一戸建 1階に玄関・浴室、2階に居室・トイレ・台所
- ③改修希望
  - ・階段— 普段は2階で生活しているが、外出や入浴時の1階への移動が困難。
- ④改修内容
  - ・階段の幅が60cmと狭かったが、既設の手すりの位置を移動させることによりスペースを確保し、電動で昇降できる「階段昇降機」の設置を行った。
- ⑤工事見積額
  - ・約77万円
- ⑥成果
  - ・1～2階の移動が一人で行えるようになり、介護者の負担も軽減された。また、外出機会が増加した。

#### <モデル事業 事例2>

- ①対象者の状況
  - ・「高齢者夫婦のみ」世帯の75歳の男性

- ・脳梗塞による左片麻痺で主たる介護者は妻
- ・全身の体感と下肢の筋力低下がみられる。上肢の筋力機能は残っているにもかかわらず、ほぼねたきりの状態になっている。

②住宅の状況

- ・民間借家 2階建家屋の2階

③改修希望

- ・階段——木造で滑りやすく危険。
- ・居室・廊下——段差等のため車椅子が使用できない。
- ・トイレ——和式のため使用が困難。

④改修内容

- ・上肢の筋力機能が残っていることから、てすりがあれば体を支えて昇降できるため、てすりを設置するとともに、滑り止めのためカーペット敷とした。
- ・車椅子が使用できるよう、各部間の段差を解消し、畳をフローリング床に改修した。
- ・上肢の筋力により、トイレは洋式にすれば自立排泄が可能であり、洋式に変更した。

⑤工事見積額

- ・約74万円

⑥成果

- ・室内の移動等が、何とか一人でできるようになり、ねたきりの状態が改善された。介護者の負担も軽減された。

(5) モデル事業の考察

現在、実施結果の取りまとめおよびガイドラインの策定作業中であるが、現時点では次のようなことが考察できる。

- ① 申請者の状況については、高齢者・障害者が約半々で、重複の方が約4割を占めている。また、所得税非課税世帯に限定したこともあり、世帯構成としては単身者と高齢者夫婦世帯で6割以上を占めており、融資制度を使いにくい世帯が、この制度を利用していることがわかる。ただ、中間所得者層にとっても、住宅の改修は大きな負担になるものであり、その対応が必要と思われる。

- ② 家屋の所有状況は持ち家が6割、借家が4割で、借家の割合が相対的に高くなっている。家屋所有者の承諾については、比較的スムーズに得られたが、これは専門チームが訪問し、できるだけ家屋所有者の立会いのもとで改修計画を作成したこと、また、改修により住宅の付加価値が上がることによるものと思われる。
- ③ 改修希望箇所については、一番希望が多かったのが浴室（入口段差解消、浴槽取り替え、シャワー・てすり設置等）、次いでトイレ（入口段差解消、和式→洋式、てすり設置等）、玄関、廊下等（段差解消、てすり設置等）であった。浴槽の取り替えや、浴室の拡張、トイレの拡張等は件数は少ないものの、大規模な工事となり、投資効率が悪く、工事費が高額になった。当初から、スペースを広く取っていれば、それほど費用をかけなくても改修が可能となることを考えれば、今後、住宅設計にかかる何らかの誘導策が必要と思われる。段差についても同様で、当初から段差のない設計が求められる。
- ④ 平均見積額は約70万円であった。自己負担を取り入れることによって不必要な改修を避けることができる一方、予防的な改修等を抑制してしまう例もあり、助成対象者の範囲及び自己負担率のバランスをとる必要がある。
- ⑤ 医療職や建築職等で構成する専門チームが、自宅を訪問して、身体機能をチェックした上で、直接相談にのるため、対象者及び家族の納得が得られる改修計画案を作成することができた。また、施工業者が専門チームに同行するため、工事内容は、改修計画案にかかる意見や考え方が十分反映された、質の高いものとなった。  
このように、対象者の身体状況に合った改修を確保することにより、対象者本人の自覚意識を高め、自立を促進するとともに介護者及び家族の負担軽減に効果が認められた。
- ⑥ 在宅福祉の推進にあたっては、他の在宅サービスとの組み合わせにより、QOLの向上に繋げていくため必要があり、「あんしんすこやか窓

ロ」等関連機関との連携を図る必要がある。

## 7. 本格実施にあたって

平成6年度から、住宅改修助成モデル事業の成果や課題をふまえ、住宅改修助成事業を本格的に実施していくこととしている。

本格実施にあたっては、モデル事業で評価の高かった専門チームによる訪問相談を引き続き実施するとともに、助成限度額の引き上げ、自己負担率の緩和、及び対象者を課税世帯まで拡大するなど助成内容を拡充することとしている。さらに、自己負担額への支援策として、新たに無利子融資も行うなど、制度を大幅に充実することにより、住宅改修の普及促進を図り、他の住宅関連施策とともに、高齢者や障害者の在宅生活を支える住環境・生活環境づくりを進めていきたい。

平成 5 年度

## (財) 神戸都市問題研究所・宮崎賞

神戸都市問題研究所  
編 集 部

(財) 神戸都市問題研究所・宮崎賞

(財)神戸都市問題研究所の宮崎辰雄理事長は、神戸市長として5期20年にわたり、都市経営を実践し、その理論と実績を通じて、わが国の地方自治体の地域経営のあり方に大きな影響を与えました。また、当研究所の創設者でもあり、今日まで地域の経営政策システムの研究を奨励し、新しい地域経営研究にも寄与してまいりました。

そこで同様の政策・研究により、優れた地域経営の実績をあげ、理論を構成した全国の自治体、団体、研究者等を顕彰し、さらに地域経営政策が進展するよう、昭和60年に財団設立10周年を記念し、「(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞」を創設いたしました。

### 対象・表彰基準

都市及び地域経営において、顕著な実績をあげ、または優れた政策研究をなした自治体、団体、研究者、運動家を対象とする。

表彰基準は、地方自治・地域主義に根ざした視点からみて、その経営成果、政策志

向性などによって、顕著な実績が認められることである。

### 選考方法

当研究所機関誌「都市政策」において、自薦、他薦を含め広く推薦を求める。推薦された団体、研究などを下記の審査委員によって審査し、決定する。

### 審査委員 (五十音順)

伊賀 隆 (流通科学大学教授)  
伊藤 善市 (帝京大学教授)  
伊東 光晴 (京都大学名誉教授)  
柴田 徳衛 (東京経済大学教授)  
嶋田 勝次 (神戸大学教授)  
高寄 昇三 (甲南大学教授)  
新野幸次郎 (神戸大学名誉教授)  
吉田 寛 (流通科学大学教授)

### 表 彰

賞は、都市・地域経営の実践に対し「地域経営活動賞」、同政策研究に対し「地域経営研究賞」を年間3点以内とする。賞金は、地域経営活動賞は50万円、地域経営研究賞は30万円とする。

平成5年度

第9回(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞

### 受賞者

平成5年度の受賞者は、地域経営活動賞として、下記の2地方自治体に決定した。

- 山形県寒河江市
- 新潟県大和町

### 表彰式

平成5年11月8日、神戸国際会議場において、当研究所が主催する第9回「地域の経営シンポジウム」の会場において行った。

「地域の経営シンポジウム」は、東京の一極集中が進行し、地方の経済社会的地位が相対的に低下を招いている現在、高齢化、情報化、国際化などの多くの課題を抱えながら地域の活性化を目指す自治体等に、各種の創意工夫による地域振興策を探る機会を提供するために実施するものである。

### 審査経過

第1次の選考は、当研究所の理事、審査委員の方々および関係団体からの推薦とこれまで蓄積してきた各種の文献および新聞情報からの調査による。

地域経営活動賞は、多数にのぼる選考対象があり、その実績・内容を検討し、20程度に絞り、審査委員、学識経験者の方々の意見を参考に、最終10団体を候補とした。

これら10団体について、実地調査を行い、候補とした事業のみならず、全体としての取り組みやその効果などについて、詳細にヒアリングを行った。

これらの調査結果をもとに、9月14日に審査委員会を開き、上記のとおり地域経営活動賞を決定した。

また、あわせて地域経営研究賞の審査を行ったが、本年度は該当なしとした。

### 受賞理由

- 山形県寒河江市

寒河江市では、特産のサクランボを核としたまちづくりを進めている。その拠点「チェリーランド」では、観光物産センター、市民が文化作品を展示できるチェリードーム、サクランボに関する資料館、サクランボの原産地であるトルコの工芸品や装飾品を展示する「トルコ館」、世界のサクランボの木を集めた「チェリーパーク」等を整備し、農業・商業振興はもとより、文化・国際交流の面においても地域発展に大きな成果をあげている。

- 新潟県大和町

大和町では、約20年前から「健康増進・予防・治療・リハビリの一体化」を理念として、国民健康保険町立ゆきぐに大和総合病院を核とする医療機能に支えられた、在宅ケアの推進に取り組んでいる。在宅ケアサービスのメニューの多様化により在宅ケアが伸展し、大和町の死亡者の約6割が在宅死となっている。このような総合的な地域医療の取り組みは大きな成果をあげており、老人一人当たりの医療費は全国平均のおよそ3分の2になっている。さらに、都会の人に2泊3日で人間ドックと郷土料理や温泉等を体験してもらう交流事業も実施し、健康をテーマにした地域活性化も進めている。



なお、詳しい内容については、本書の「特別論文Ⅰ、Ⅱ」において、実践報告をしていただいているので、ご参照いただきたい。

---

平成6年度

第10回（財）神戸都市問題研究所・  
宮崎賞の推薦について

---

第9回の表彰式が終わり、既に、次年度に向けての選考を開始している。

各団体、研究者にあって、また、それらを熟知されている方々にあって、これはと思われる事業名、団体名、著作・研究名を当研究所までご連絡いただきたい。

推薦に当たっては、お手数ながら、推薦の理由、過去の実績等を添付していただければ幸甚である。

# さくらんぼを核とした まちづくり

佐藤 誠 六

(山形県寒河江市長)

## はじめに

市の首長にとって、まちづくりは使命であり、大袈裟に言えば、まちづくりに命をかけている人間にとって、地域経営という賞をいただいたということは、本当に名誉なことだと思っています。

地方の時代だとか、一極集中を抜け出さなくてはならないと言っていますが、かけ声ばかりが先行するような時代でありますので、そういう中で個性のあるまちづくりということで認められたということは、本当に光栄です。

## 寒河江というところ

寒河江は、「サガエ」と読みます。寒河江というのは、どこから来た名前かと問われますし、また、非常に読みにくく「サムカワエ」と読まれたり、「カンカコウ」と読まれたりしておりましたが、このごろは「サガエ」と読んでくださる人が大変多くなり、さくらんぼと言えば寒河江、寒河江と言えばさくらんぼ、チェリーランドと言ってくださいの方が非常に多くなってきております。この度の宮崎賞の受賞により、本当に多くの方々が寒河江という市を知っていただけのものと思っていますし、またさくらんぼと結びつけて寒河江を思い出してくださいの方が、非常に多くなってくると思います。

本市のキャッチフレーズが「情報に強いカラフルなまち」であり、この宮崎賞を頂戴したことによって、ますます情報に強くなり、情報が発信できるようになったものと思います。

寒河江というところは、人口が4万3千人の、最上川と寒河江川に挟まれた

まちです。最上川というと日本三大急流で知られる最上川です。また、寒河江川というのは、月山を源にして流れている川で、そこにちょうど挟まれたまちで、山形県のだ真ん中にあります。山形県のお米に「どまんなか」「はえぬき」というお米がありますが、山形県のだ真ん中で、全く中心地のへその場所にあります。山形県にはまだ高速道は1本だけで、太平洋と日本海をつなぐ東北横断自動車道酒田線です。それが半分しか続いておりません。仙台の方から、太平洋側からは高速道が走っていますが、ちょうどそれが今寒河江にとまっています。そして、寒河江の方から今度は西の方、日本海に通じるように、建設工事が始まろうとしておりますが、今のところは、たった1本の高速道が寒河江に来ているというまちです。

寒河江はさくらんぼの特産地ですが、寒河江だけではなく周辺一帯、さくらんぼを産出します。山形県と言えば、さくらんぼと温泉のまちであると思います。一昨年はべにバナ国体があり、ベニバナもきれいですが、全国的に知られているとなると、さくらんぼと温泉であると思います。温泉は、ふるさと創生で大分掘られ、今は県内44市町村全部温泉が湧き出ております。また、さくらんぼは近隣の土地から殆ど出ますが、その中で、寒河江が日本一のさくらんぼの里の名乗りを上げたのです。そして、それに沿ったさくらんぼのイメージを打ち出した施策を寒河江がやってまいりました。周りの市や町からは、「あなたのところだけさくらんぼが出るのではない、私の方がもっと多い」とかいう話が、本当のところありました。しかしながら、本市は歴史的にもさくらんぼとのつながりは古いし、日本一のさくらんぼの里に沿った施策を展開してまいり、今では、「仕方がない」と、周りの市町村もなっていてきております。何と云っても、まちを経営していく、あるいはまちづくりをしていくには、やはり一つの看板、シンボルが必要であり、イメージづくりが必要です。CI戦略とか、イメージ戦略とかいいますが、看板をぱっと出すことがやはりまちづくりの大きな戦略となり、本市がこれまでさくらんぼにこだわり、さくらんぼを核とした施策を展開してきたことが、今回の受賞に結びついていると思います。

## まちはさくらんぼ一色

寒河江は、まち全体がさくらんぼ一辺倒です。橋の橋欄、それから道路の陶板にはじまり、名刺にもさくらんぼをつけておりますし、農協や商工会の方もみんな名刺にさくらんぼをつけています。例えばこのような事もありました。過般、本市の工業団地に大企業が進出された際、土地の分譲契約をし、その後の懇談の時、その席にいたママさんが胸にさくらんぼのネームプレートをつけているのです。その企業の社長さんが、「ああ、ママさんたちやホステスさんまで、皆さんがさくらんぼのマークつけているのか」と、たいへん驚いたのです。市でお願いしてさくらんぼをつけてもらっているのでは全くなく、自主的につけているわけです。さらに、市内に二つタクシー会社があり、その一つのタクシー会社も車の上にさくらんぼのマークをつけているように、市だけでなく、みんながさくらんぼ、さくらんぼということになってきているのです。つまり、まちはさくらんぼ一色なのです。さくらんぼは6月の末から7月の初めに実りますが、その時期だけではなく、あらゆるまちづくりがさくらんぼを中心に行われているのです。



さくらんぼのシンボルマーク

## まちづくり

### 1. さくらんぼにこだわったまちづくり

#### (1) 何故こだわったか

なぜ寒河江がこのようにさくらんぼにこだわったのかと言いますと、前に述べたように、寒河江市は4万3千人のまちであり、やはりイメージ、看板というのが大切であります。寒河江をこういうまちにしたい、さくらんぼのまちにしたいということです。さくらんぼというのは、非常にかわいく、色もきれいです。そして、さくらんぼは初夏の味覚として梅雨のときに熟し、果物としては一番早く口に入り、さわやかな非常にイメージのよい果物です。このため、

## さくらんぼを核としたまちづくり

さくらんぼというのと寒河江というのとのイメージというものをぴったりさせようと考えたのです。また、まちづくりにおいて大切なことは、市民の意識づけです。こういうまち、こういう施策ということで、何かに統一して持つていくために何がいいかということであり、寒河江ではさくらんぼだと考えたのです。現在は市民全体において日本一のさくらんぼの里という意識づけができております。そして、看板であるさくらんぼを見ますと、夢とロマンが生まれます。だから愛されるかわいいイメージがあるのです。そういう意味で、寒河江のイメージとさくらんぼのイメージがぴったり重なり合うことにこだわってきたのです。

### (2) どんな情報づくりをしたか

前に述べたように、他の市町村からやっかみ半分でいろいろ言われました。寒河江は宣伝が上手だから日本一のさくらんぼの里になったと言われますが、宣伝も一つの戦略であり、武器であると思います。寒河江は、宣伝が上手だから日本一のさくらんぼの里になったというわけではありませんが、それに沿った施策をやってきたのです。宣伝がうまい、PRがうまい、マスコミに強いと言われますが、寒河江は何もそれをしたわけではないのですが、実績としてやったことが投影されているのでしょう。今はもう寒河江と言えばさくらんぼ、さくらんぼと言えば寒河江、寒河江と言えば「チェリーランド」となっております。「チェリーランド」というさくらんぼをテーマとした、産業、観光、文化交流、国際交流の一つの拠点基地をつくったわけですが、その「チェリーランド」＝寒河江＝さくらんぼというようになってきたのです。

さくらんぼの情報を発信する上においては、いろいろなことをやりました。その一つが昭和61年に始めたさくらんぼの種飛ばし大会です。さくらんぼを食べてもらい、その種を飛ばしてもらおうのです。汚らしいと思うような方もいらっしゃるでしょうが、これが割と受けたのです。18メートル27という新記録も出ました。よくも飛ばしたものです。しかし、ほとんどと足元にしか落ちない方もおります。舌を丸め息を詰めて飛ばして、距離を競っているのです。

次にさくらんぼの綱引き大会、9トンの大きな綱引きです。片方に1,000人、もう片方に1,000人、どうして綱引きがさくらんぼと関係あるのかといいますと、あの大きな太い綱をさくらんぼの幹、小綱を枝に、そして引く人をさくらんぼの実に例えているのです。さくらんぼの季節の綱引きで、たった1分間ぐらいの3回勝負ですが、寒河江の市内から全部の町内会が繰り出し、また一般の人も参加している大会です。このように考えると、つまらない、おかしなことだと思えることが、今の世の中では受け入れられるのです。

そして、さくらんぼマラソン大会です。これはもうかなりの回数になり、マラソンの好きな方が全国からいらっやっています。さくらんぼの林の中を走るマラソン大会です。

また、さくらんぼの原産地との姉妹都市を締結しました。さくらんぼの原産地は、トルコのギレスンです。ギレスンというのは、チェリーの古い言葉だと言われており、そのギレスン市というまちと姉妹都市を結んでいます。ギレスン市は黒海に面したまちですが、さくらんぼはそこから2,000年の時空を越えて日本に入り、寒河江に落ち着いたのです。それを私はチェリーロードと名付けました。シルクロードは東回りですが、チェリーロードは西回りで、日本に定着したのです。このような理由で、ギレスン市との姉妹都市を昭和63年に締結したのです。現在、トルコの方と姉妹都市締結しているのは、寒河江のほか、下関市と串本町、そしてもう一つが富山県の砺波市です。私たちはチューリップと言えばオランダを思い浮かべますが、チューリップも実はトルコが原産地であり、砺波市は寒河江の後に姉妹都市を結んでいるのです。このように、さくらんぼのルーツを訪ねて姉妹都市を締結するという、チェリーロードを挟んでの姉妹都市というのも、やはり夢とロマンがあると言えます。

それから、さくらんぼの日というものを制定しました。さくらんぼの日というのは、議会の議決を得て、6月の第3日曜日をさくらんぼの日ということにしたのです。さくらんぼの日には、寒河江の市旗とは違う別なさくらんぼの旗というものを切り絵の第一人者に依頼してつくり、さくらんぼの日にこれを全戸に掲揚していただくというわけです。寒河江市は1万1,000戸ほどあり、

1万1,000本を無料で配布したわけです。一番最初は95%ぐらいの家で掲揚してくれたのですが、現在は、旗をしまい込んでしまったのかどうか、掲揚する方も若干少なくなっておりますが、さくらんぼの旗が寒河江にはためいているのです。その日にはさくらんぼの日の式典も行っています。

次に切手です。実はさくらんぼの郵便切手があります。これは地方切手第1号なのですが、この仕掛け人は寒河江市、私なのです。ふるさと創生という国の方針が出されたときに、日本には果物の切手というものはまず少ないし、さくらんぼの切手というのは一枚もなかったのです。早速、東北郵政局、それから東京の郵政省に陳情し、「外国にはこういうさくらんぼの切手があるのですが、日本にはなぜさくらんぼの切手がないのですか」とお願いしたのです。建設省や農林省には市町村がよく陳情に行きますけれども、郵政省に陳情に行ったというのはあまりないと言えます。郵政省では、地方の切手ということ、そしてさくらんぼということで、大変驚きかつ喜んで、早速、平成元年からつくってくださったのです。山形県のさくらんぼ、それから福島県の桃、そして青森県はリンゴというようにつくられているのです。さくらんぼの切手が地方切手第1号となっているのです。

昨年は東四国国体でしたが、一昨年には山形でべにばな国体が開催されました。10月の秋の国体では、寒河江市は剣道の主会場でしたが、本市としては、そのときに、ぜひとも本物のさくらんぼを見せたいと考えたのです。本来は7月にしか実がならないさくらんぼですから、10月の秋の国体にお見せするということは大変なことでした。バイテクで早くするのは比較的できるのですが、遅くするということは至難の技なのです。しかしながら、バイテクを使い5年掛かりで、3カ月遅れのさくらんぼを実らせたのです。そして、このさくらんぼを主会場とか、剣道の練習場に、大きい枝のやら小さいのやらを全部飾りつけたのです。さくらんぼというものは、こういうものかなと見ていただいたのです。

### (3) 観光, 産業振興面

このようにいろいろなイベントなどをやったわけですが、産業面や観光面にもいろいろとこだわってきました。お米の減反政策がとられた時、寒河江市も、米が基幹作物であることから、20%から25%減反しなければということで、では転作作物に何を選ぼうかということで大変迷ったのです。私は、さくらんぼしかないということで、補助金を出して奨励したのです。その当時、一部自由化ということで、アメリカからさくらんぼが入ってくることが目に見えていたときでしたから、農家の方々も、さくらんぼでいいのかどうかと大変迷っておりましたが、さくらんぼでいいからと奨励しました。最初は、植えつける方も少なかったのですが、部分自由化そして全面自由化を乗り切ったということで完全に自信をつけました。さくらんぼの新植や、団地化して植えている方に2通りの補助金を出し増殖してきたのです。この結果、転作関係の新植だけで100ヘクタールが増えたのです。現在の寒河江市のさくらんぼの樹園地面積は400ヘクタールほどになっております。転作を逆手にとって転換した施策が成功したものだと言えます。そして、農家の方々も自信をつけ、さくらんぼなら負けない、アメリカのさくらんぼには負けないという自信がついてきたのです。その後も、雨よけテントのさくらんぼはもちろんのこと、早もぎのさくらんぼのできる加温ハウスとして、ビニールをかけ、重油を焚いてさくらんぼをつくっています。そうしますと、1ヶ月から3週間ぐらい早く出荷することができるのです。こういうことにも県の補助、市の補助を出してつくっていただいています。この加温ハウスとか、低木栽培ということをやることにより、農家がさくらんぼのもぎ取りに意欲を示されるように努めているのです。このようなことから、現在、さくらんぼをやってみようという後継者が増えてきました。増えてきたといっても5人だけですが、現在、専業農家でさくらんぼをやろうという方が5人増えたということは、本市にとっては大変なことであると言えます。今、農業後継者がいない、そして、高齢化しているということが農業の大きな問題ですが、さくらんぼをやろうという方が増えてきたということはたいへん喜ばしいことであり、もっと増えていくものと考えています。



また、さくらんぼを周年観光に結びつけました。つまり、もぎ取り観光のことです。さくらんぼは、明治の時代から昭和にかけては缶詰に使っていたのですが、今は生食がほとんどです。生食だけではなく、それをもぎ取り観光ということでお客様に来ていただいています。周年観光ということにするには、さくらんぼの時期だけではなく、ブルーベリーとか、「もってのほか」の菊の摘みとりなどもあるのです。「もってのほか」、これはもってのほかうまいから、「もってのほか」という名前をつけたとか言われています。その他、りんごとか、いろいろありますが、このように一年中お客様が寒河江に来てもらえるような観光に結びつけたのです。これらの施策により、さくらんぼ生産者をはじめとする農業だけでなく、一般の商業の方々にも潤いをもたらしてきたと言えます。

### チェリーランド

チェリーランドは、寒河江川と国道 112号に挟まれたところに、拠点施設としてつくったものです。なぜつくったかと言いますと、前に述べましたように、さくらんぼにこだわった施策の一環としてテーマパークの一つとしてつくったわけです。さくらんぼの歴史とか、さくらんぼの栽培方法とかいったものを、寒河江の人だけではなく、県外からいらした方のだれにでもわかっていたけるような会館が欲しいということが発想の原点でありましたし、トルコから渡ってきた歴史なども欲しいし、あるいはさくらんぼに関する文献なども並べてみたいということで作ったのです。また、高速交通時代になって、さくらんぼの時だけお客様がさくらんぼをもぎ取りに来て、あとはお帰りになるということでは何ともならない。つまり、通過都市になっては困るということでチェリーランドをつくったのです。

このため、チェリーランドには総合的ないろいろな施設が集まっています。さくらんぼ会館や、物産観光のドライブインとしての第三セクター「チェリーランドさがえ」、トルコ館、茶室もあります。茶室も立派で、全国で最も著名な茶室の専門家に設計していただきつくったのです。それから、チェリードー



トルコ館

ム、チェリーパークです。チェリーパークには、世界のさくらんぼ、11カ国、110種類で、330本が全部そこに植えられています。そして、国道を境に、三色の花の里があります。三色の花の里というのは、さくらんぼと菜種と桃とゲンゲの花々で、これも減反の田んぼを、市が補助金を出して使わせてもらっています。菜種は黄色、さくらんぼは白、桃はピンク、それからゲンゲもピンクとつか紫の三色の花の里です。さらに、寒河江川から水を引いている二の堰という灌漑用水があります。それを親水公園につくらせてもらっています。つまり、寒河江川と112号国道を挟んだ一帯22ヘクタールの空間を総称してチェリーランドと言っているのです。このように、チェリーランドは、単なる物売り場ではなく、あるいは食事提供の場だけではなくて、トルコ館という国際交流の場もあれば、日本のお茶を飲むことができる立派な茶室もあり、そして、柱を使用していない27メートルの円錐形のチェリードームや、さくらんぼの資料等が集まっているさくらんぼ会館などの魅力あふれる施設が立ち並んでいる総合的なパークなのです。

さて、さくらんぼ会館は農林省の補助金もいただいて整備した関係上、農村

の活性化につながるような仕事もしなくてはならないのです。そこで始めた例を一つだけ挙げますと、アイスクリームを売ったわけです。さくらんぼ会館は、農協に委託しているわけですが、そこでアイスクリームをつくってもらったのです。現在、四十何種類のアイスクリームができております。チェリーランドは、平成2年度に設計、平成3年度、4年度で建設し、全面オープンしたのが平成4年5月ですが、それからアイスクリームは平成5年9月末で20万個が売れたのです。毎週、土曜、日曜日ともなりますと、20人から30人はまず間違いなく並んでいます。わざわざ東京から新幹線を使ってアイスクリームを食べに来たとか、大阪から飛行機でアイスクリームを食べに来るといような人がいるのです。そういう時代なのです。ゴマのアイスクリームとか、寒河江は東北一のバラの産地であることから、バラを切って入れたものとか、お米の「はえぬき」や「どまんなか」のアイスクリーム、そういうアイスクリームをいろいろつくっているのです。たった250円ですけれども、そういう珍しいもの、あるいは変わったものには、やはり人は来るのです。平成4年度でチェリーランドには150万人の方々がいらしているのです。

つまり、これまで寒河江にはうまい物もない、売り場もないと言われていたのに、このようにたくさんの方々に来てくださるようになったのです。さくらんぼにこだわってきた成果です。さて、物売り場、食べ物と言えば「チェリーランドさがえ」という第三セクターの株式会社です。ひところ、第三セクターは大変もてはやされておりましたが、現状はどうも第三セクターの運営は一般に芳しくないようです。「チェリーランドさがえ」は1億2,000万円の資本金で設立し、寒河江市は、その中で12.5%の比率しか持っていないのです。民間の力をうまく活用したいということから、民間の方々50%以上いるのです。つまり、その人に任せているのです。この第三セクターをつくる時に市としてお願いしたことは、寒河江のものあるいは山形県のもの、最低山形県のものだけを売ってください、あるいは寒河江のものだけを使ってくださいという注文をつけただけです。今経営して下さっている民間の方は、それを忠実に守って下さっているのです。やはり民間の方はお客様を呼ぶのが上手ですので、

その民間の力を借りて、地域の活性化に結びつけていくことが大事なのです。このように、さくらんぼと民間の力が相まって、150万人の方々がいらっしゃっているのです。現在は、県外の方が多く来ていらっしゃることに表れているのです。実質2年目で黒字決算となりました。

### カラフルなまちづくり

寒河江市のまちづくりのキャッチフレーズは、「情報に強いカラフルなまち」づくりと述べましたが、チェリーランドの前を通っている国道112号には約7キロにわたってフラワーロードを作りました。道路沿いに美しい花が咲き誇っています。それは、毎年見事な景観を見せております。植えつけは町内会の方々にお手伝いしてもらっています。さらに、ツツジを植えた長岡山やバラがあります。バラも転作作物の一つとして農家の方々が栽培しているもので、米の転作事業の一環として、国の補助金をもらって市も助成してやった事業です。

先ほどアイスクリームについて述べましたが、最近は温泉にバラを浮かせて、バラぶるということで売り出しております。女性のふるにバラを浮かばせて入っていただくものです。寒河江市は東北一のバラの産地であるばかりか、一昨年はオランダの国際大会で、夏バラで金賞を受賞しているのです。このように、これからはもっともっと花のまちにしていきたいと考えています。カラフルというのは、ただ単に花できれいにするというだけではなく、お年寄りにも、青年の方にも、それから子供の方にも、豊かに花咲いて貰うというのがカラフルということであり、花だけとは限らないのです。寒河江市のすべての人、そして農業も商業も工業も花咲くということがカラフルなのであり、「情報に強いカラフルなまち」のカラフルなというのは、こういう気持ちでキャッチフレーズにしているのです。

### 高速道路を生かすまちづくり

寒河江には東北横断自動車道酒田線の高速道路が入ってきておりますが、この高速道路のメリットを生かそうということで、これまでの工業団地50ヘクター

ルにさらに50ヘクタールを追加して造成し、分譲し、立派な企業に進出して頂きました。また、昨年6月からは技術交流プラザがオープンしました。工業団地内に技術交流プラザというものをつくったのです。ここでは異業種間の技術の交流や従業員の研修だけではなく、一般市民の研修の場としてワープロやパソコンなどの講習の場にもしており、市民たち、特に奥さんたちがワープロなどの講習でたいへんなにぎわいを見せております。このように高速道路というものを生かしたまちづくりというものが必要だと痛感しています。

これからの寒河江は、もちろん日本一のさくらんぼの里ですが、温泉と花のまちでもあります。温泉は最上川のほとりに新しい温泉が出ており、現在、市民浴場として、たった100円で入っていただいております。1日1,200人から1,300人のお客様が来ており、大変な黒字となっています。しかも湧出量が非常に多く52℃で1分間に2,200ℓが出ると見込まれている温泉ですから、それを生かして、今度はクアパークをつくらうと現在計画しています。クアパーク、温泉リゾートをつくらうという計画です。ちょうど高速道路と最上川のところのエリア、60ヘクタールにつくらうと考えているのですが、何といっても、道路公団にサービスエリアをつくらうとお願いして、そしてそこにハイウエーオアシス構想で、第二パーキング、都市公園をつくり、その他、周りにはホテルやスパリゾートをつくらうという構想で、今進んでいるのです。つまり、寒河江川と国道筋にはチェリーランド、今度は最上川と高速道路のところにはクアパークという考えです。

もう一つ、寒河江に慈恩寺というのがあります。1,200年の歴史のあるお寺ですが、これをも生かそうかと考えています。

#### おわりに

まちづくりというのは、市町村長の命であり、責務だと思いますし、まちづくりというものは永遠の課題であり、これには終わりはないと思います。しかし、まちづくりというのは、一本調子ではいけないし、やはり何か節々があると思います。高速道路が寒河江まで入ってくるときとか、それから平成4年の

べにばな国体とかと、こういう節々を先見性を持って、先取りしながら、しかも市民と一緒にこれまでやってきたと思っています。今年は市制施行40周年です。このたびの宮崎賞受賞は、市制40周年に向けてのいいお土産です。一本調子でなく、この受賞を一つの節として、さらに寒河江の活性化と発展のために頑張ろうと思います。

## 新潟県大和町における 地域医療・保健・福祉の連携

齋 藤 芳 雄  
(大和医療福祉センター長)

### はじめに

大和町は新潟県の南端にある人口15,000人の町である。川端康成の『雪国』で知られる湯沢町と同じ南魚沼郡にある。

主産業はスキー観光と米作。ニセ物まで出回った“魚沼コシヒカリ”の産地である。

政治的にいうと、昔、田中角栄氏の選挙区だった「新潟3区」ということになる。かつては豪雪地の寒村だったが、今では、町の中央に上越新幹線浦佐駅があり、関越自動車道が通るところである。東京都まで230キロ、新潟市まで100キロ。新幹線に乗れば、東京駅まで1時間40分。高速交通網の整備により、いちじるしく生活環境の変化したところである。

大和町の属する南魚沼郡は、この10年間に人口がわずかながら増加した。今、わが国の地方の郡部は軒なみ人口が減少し過疎化しているわけだから、全国的にみても、大変めずらしい地域といえよう。高速交通網の整備、スキー観光、バブル経済のさなかでのリゾートマンションブーム等で、それなりに若者が定着したということであろうか？ しかし、米作はウルグアイラウンドの決着により危機にたつことが予想され、この地方の先行きは不透明である。

ちなみに、大和町に隣接する北魚沼郡はいちじるしく過疎化が進んでいる。老齢人口（65歳以上の人口の割合）をみると、大和町では平成4年に19.4%に達しており、平成5年には、まがいなく20%を超えるであろう。近隣には、老齢人口が25%に達する村もあり、わが地方は、すでに本格的な高齢社会になっているといえる。

表1 高齢化率の推移

	南魚沼郡		大和町		北魚沼郡	
	人口(人)	高齢人口(%)	人口(人)	高齢人口(%)	人口(人)	高齢人口(%)
1983 (S58)	72,768		14,943	14.6	55,007	13.8
1988 (S63)	74,083	15.3	15,349	16.5	53,998	16.2
1992 (H4)	74,527	18.0	15,299	19.4	53,606	19.3

### 大和医療福祉センター

大和町における医療・保健・福祉活動の基地は、大和医療福祉センターである。センターは、国保町立ゆきぐに大和総合病院・大和町農村検診センター（保健課）・（組合立の）特別養護老人ホーム「八色園」より成り立っている。3施設は廊下で結ばれている。

センターは昭和47年（1972）に構想され、第1次オイルショックにより多少実現に手間どり、特養ホームは昭和50年（1975）12月、病院と農村検診センターは昭和51年（1976）5月にオープンした。

当初、「予防と治療を一体化した保健婦のいる病院」といった素朴なイメージから出発したが、結果的には、「高齢化社会に対応する医療と保健・福祉を連携した施設」になったということである。

なお、特養ホームは「組合立」であるが、管理者は大和町長であるため、高齢者の医療・保健・福祉はすべて町が自前で運営してきたことになる。また、後に述べるが、3施設とも大和町長を管理者とする公務員組織なので、人事交流も自由に行われ、文字どおり「一体的運営」が可能だったのである。

活動の理念をスローガンのように、「医療・保健・福祉の結合」、「健康増進・予防・治療・リハビリの一体化」、「自分たちの健康は自分たちでつくろう」ということになる。

### 連携のとれた3施設の活動

さて、ここでゆきぐに大和総合病院、大和町農村検診センター、八色園の3施設が行ってきた活動をみていこう。



### (大和病院)

大和病院は病床数199、診療科13の地域における中核的病院である。病床数はもとは210床であったが、平成4年の診療報酬改定に伴い、外来収入確保のため199床に縮小した。診療科には、東洋医学もとりいれ、和漢診療科の常勤医のいるのが特徴といえよう。救急医療にもとりくむ第一線の病院であるが、本題との関連でいうと、次の諸点が特徴といえよう。

一つは、ホームケアステーションの存在。ここには、平成5年4月現在、保健婦3名、看護婦1名、医療ケースワーカー1名が配置され、訪問看護を精力的に行うとともに「在宅介護支援センター」の認可も受けている。

また、ホームケアステーションは、医師・リハビリ科・栄養士とも連携をとり、内科医師による「定期往診」、理学療法士・作業療法士による「訪問リハビリ」をサポートしている。後に述べる、町のホームヘルパー（家庭奉仕員）との連携も、ここで行われる。

特養ホームのデイサービスとの連携、農村検診センターとの連携、行政との連携も、ここが中心となっている。つまり、在宅ケアに関するすべてが、ホームケアステーションを介して行われているのである。

大和病院の訪問看護は、昭和56年（1981）から始まった。訪問看護の実績をみると昭和63年（1988）から急上昇している。この年は、後に述べる八色園デイサービスセンターがフル稼働した年である。

平成4年度の実績は、「訪問者実数」164名。訪問者延べ数1,835名。往診1,214名を加えると延べ3,000件の訪問回数である。最近、とくに町外者の訪問が増加している。

もう一つの特徴は、健友館の存在である。健友館は住民検診、事業所検診、人間ドック・健康やまたびあ活動を行っている。農村検診センターと連携して、健康増進・予防活動を担っている。今後は、事業所のT H P（健康保持増進事業）活動にも参入したいと考えている。

なお、健友館の外には薬草園があり、薬草実習のための草葉堂という建物も整備されている。

ここで、「健康やまとびあ」について一言述べておきたい。簡単にいえば、メディカルとリゾートの結合だ。都市住民がターゲットである。病院健友館・病院薬草園・有機農業（土の会）・浦佐温泉を「4つの主治医」として、ドックと観光を結合させ、都市住民に来てもらおうというわけである。

又、この「やまとびあ」活動の一環として、我々の活動を紹介するセミナー等々も開催してきたのである。

#### （検診センター）

大和町農村検診センターは、5人の保健婦を中心に、検診事業、健康相談、健康教育、健康増進運動を担っている。地域のさまざまな組織とも連携して、地域を縦横無尽にかけめぐって活動している。

#### （特養ホーム・八色園）

特養ホームは、長期入居100床のほかに短期入居10床、デイサービスセンター（AプラスC型）をもっている。訪問入浴、訪問給食も行っている。デイサービスセンターは、昭和62年（1987）12月にオープンし、昭和63年（1988）よりフル稼働した。訪問看護の実績の急上昇したのも、この年である。この昭和63年が、大和町の在宅ケアの大きな転換期だったのである。平成4年の延べ利用者7,950人。1日平均31人である。

八色園デイサービスセンターは、次のような特徴をもっている。

一つは、営業時間を午前7時30分から午後6時30分までとしたこと。このことによりマイカー送迎を可能にしたことである。多くの住民が出勤前に高齢者をデイサービスセンターに送り、仕事が終わった後、迎えに来ている。

もう一つの特徴は、障害児（者）が利用していることである。財政的余裕のない自治体が、高齢者用と若年者用の施設をそれぞれもつことはむずかしい。福祉の権限が市町村に移行した今、高齢者とか若年者とか、むずかしいことは言わずに、貴重な一つの施設を、みんなで使えばよいと考えている。

各職種の連携

(保健婦・リハビリ)

医療福祉センターの活動は以上のようなものであるが、ここで現在、10名の保健婦が活動している。農村検診センターに5名、病院ホームケアステーションに3名、病院健友館に2名が配置されている。保健婦は数年おきにローテーションしている。

病院リハビリ科には、PT(理学療法士)3名、OT(作業療法士)3名、ST(言語療法士)1名がいる。リハビリ科は、病院の患者、特養ホームの入居者のほかに、「在宅老人機能回復訓練事業」(老人保健法による)、デイサービスセンター利用者へもサービスを提供している。また、ホームケアステーションと連携して「訪問リハ」も行っている。

リハ科は、「医療・保健・福祉」活動を裏打ちする役割をしており、今後の活動の発展のためにも、きわめて重要な役割を担っていると考える。

(ホームヘルパー)

さて、ここで、大和町におけるホームヘルパーの問題にふれておきたい。従来ホームヘルパーの問題が大和町の活動の中でネックになっていたのであるが、ようやく問題解決の方向がみえてきた。人数も11名に増えたこと、平成5年10月より町の社会福祉協議会の正式職員になったことである。

正職化することで、保健婦、看護婦等と対等のパートナーとなるであろう。そして、活動の根拠地をホームケアステーションにすることによって、訪問看護等との一体的活動ができるものと期待している。

(痴呆老人対策)

ところで、今、地域で痴呆老人対策が大問題になりつつある。大和町では昭和57年(1982)に「ボケを抱えた家族の会」を発足させた。病院の医療ケースワーカーと検診センターの保健婦が中心になってつくりあげたのである。

定例の会議を開くこと、月1回の託老事業を行うこと、機関誌を発行すること、そして現在は「よもぎの会」という劇団を結成し、痴呆老人介護のための啓発運動を行っている。

また、平成元年より群馬大学精神科宮永講師による大和町における痴呆の実態調査も行われ、今後の痴呆対策を組み立てるうえでのすばらしい基礎データをえている。

#### 利用者が選べるメニュー

##### (在宅ケアのメニュー化)

大和町における医療・保健・福祉のポイントは「サービスメニューの多様化と利用者による選択性の確保」ということである。

たとえば、在宅ケアを考えてみると、大和町では医療福祉センターだけでも、定期往診、訪問看護、訪問リハ、ショートステイ、デイサービス、訪問入浴、訪問給食、通所リハ（在宅老人機能回復訓練事業）と8つのメニューがある。そのほかにホームヘルパーの活動がある。

利用者は、このなかから、自分の気に入ったもの、自分に合うものを選んで利用するのである。大和町の在宅ケアが伸びた理由は、まさにこの点にある。

従来、医療や福祉の関係者は単一のメニューを出して利用者に迫っていった。これでは発展するはずがない。供給側がよしと思っても、どんなサービスにも何か欠陥があるものだ。利用者側は鋭くそれを見抜くものである。利用者に入れたサービスを選んでもらうことが必要だ。

我われは、今、これでやっと少しはまともなサービス業になれたかなあ、というところである。

##### (「死に場所」のメニュー化)

在宅ケアだけではない。「死に場所」についてもメニュー化し、利用者が選択できるようにすべきだと考えている。

病院で死にたければ病院で死ねばよい。在宅で死にたければ、自宅で死ねばよい。特養ホームで死にたければ、そうすればよい。大和町では、このことが可能になったのである（ホスピスについても、県内に一つできた）。自分の死にたい場所で死ねないことは不幸だ。とくに在宅死を希望しながら、かなえられないことが多い。大和町では、これが可能になったのである。

平成4年1月から12月まで、大和町に住民登録している人が146名死亡した。このうち127名(88%)が、わが大和病院から死亡診断書が出ている。そして、その60%が在宅死なのである。

メニューの多様化により在宅ケアが伸展し、その結果、「死に場所」もメニュー化され、在宅死が増えたのである。まさに「死に場所づくり」という地域医療・地域福祉の究極の目標に迫ったのである。

### 相互乗り入れの原則

「医療・保健・福祉の結合」を行ううえでもう一つ重要なことは、職員の側の問題である。

先にも述べたように、サービスメニューを多様化して利用者が選択するといった体制を整えるには、我われがサービス業として自己確立することが必要だ。そのうえで、我われの所でいえば、公務員意識の払拭が必要であり、セクショナリズムを取り除くことが必要だ。

セクショナリズムを取り除くために、我われが強調したのは「相互乗り入れの原則」である。相互乗り入れとは、一本の線路に、JRと私鉄が乗り入れることである。つまり、相手の側に一步踏みこむことだ。一步踏みこむことによって、「すきま」をあけないことだ。専門家集団と専門家集団のすきまに、住民が足を落として苦しむことが多い。このすきまをつくらないことだ。

相手の側に一步踏みこめば、相手にひとこと、言いたくなることがある。それでいいのである。相互に多少は干渉するくらいでないと、連携だの、結合だのといってもうまくいかない。

### 国保の大黒字と病院経営危機

さて、このような活動を大和町で20年近くやってきたら、昭和63年ころから、訪問看護とデイサービスが両輪となって在宅ケアが推進され、病院からの「早期退院」が進行し、病院の「平均在院日数」が着実に短縮されてきた。おかげで、大和町の「老人医療費」は減少し、国民健康保険会計は大黒字となり、平

成4年6月には国保の大減税が行われたのである。

そして、病院の「経営」は苦しくなり、平成4年の診療報酬改定により、大打撃を受けるといふ、オマケまでついたのである。

20年間におよぶ我われの仕事は、「高齢化と過疎化」との闘いであった。我われは医療・保健・福祉を連携させることにより「高齢化」には十分対応してきたと自負している。しかし、地域の「過疎化」との闘いは、いまだ不十分であり、これからもきびしい闘いが続くものと考えている。

表2 在宅福祉サービスの充実による医療費の変化

		62年度		63年度		元年度		2年度		3年度		4年度	
八色園デイサービス延数 (大和町実人数)		1,322人 (54)		5,737人 (78)		7,376人 (97)		8,116人 (110)		8,520人 (129)		7,950人 (142)	
訪問 看護	訪問者実数	93人		104人		123人		147人		156人		164人	
	訪問延数	1,221人		1,651人		1,717人		1,843人		1,618人		1,835人	
	ホームケア 関係の往診	572人		603人		674人		837人		1,186人		1,214人	
		数	比率	数	比率	数	比率	数	比率	数	比率	数	比率
病院患者数に 占める大和町 住民(人、%)	外来	93,548	74.5	100,998	70.5	107,688	66.6	112,574	63.7	121,391	61.9	116,552	59.6
	入院	31,828	54.5	30,798	49.4	31,293	49.1	30,578	45.7	27,657	39.4	26,126	40.1
平均在院日数(日)		23.9		23.0		20.7		20.6		20.1		18.5	
新入院患者数(人)		2,363		2,595		2,929		3,111		3,328		3,340	
一人当たり 老人医療費 (円)	全国	548,680		567,930		593,606		608,983		633,841		661,472	
	新潟県	441,870		456,476		461,294		502,769		529,391		559,675	
	大和町	412,743		388,268		403,710		390,743		423,245		440,688	

注：一人当たり老人医療費は、「厚生省老人医療事業年報」による。

### 財政の総合調整の必要性

大和町では、医療・保健・福祉を連携させて高齢化社会に対応してきた。その結果は、一つは、住民の「生と死」を十分に保障したことである。住民の望む「死に場所づくり」まで保障してきた。二つ目は、「徹底した予防活動」「良心的医療」「充実した福祉」が結合すれば、「老人医療費」を減少させ、全体の医療費も減少させることを証明したことである。

ここまではうまくいったのであるが、今、大問題になっているのが、この病院の経営危機の問題である。

福祉活動を活性化させるためには、良質の医療のサポートが不可欠である。バックアップシステムとしての良質の医療ぬきに良質の福祉はありえないのだが、この医療機関の経営危機が浮上してきたのである。

病院経営危機の直接の原因は、平成4年4月の診療報酬改定にある。この改定は「外来は診療所、入院は病院」というヘンテコなテーゼによって行われた。そして、結果的には、診療所と大病院に手厚い内容となり、町村立病院や民間の中小病院に大打撃を与える内容だった。

とくに大和病院のように医療・保健・福祉を連携させ、在宅ケアを推進した所では、早期退院が可能となり外来収入の比率が増大していた。他病院に比して外来収入の比率が大きかったところへ、外来収入を大幅にダウンさせる診療報酬改定が行われたのである。過去17年間、黒字路線だった大和病院は、いっきょに大幅赤字に転落したのである。

「医療・保健・福祉を連携させて在宅ケアを推進する」というテーゼと、「外来は診療所、入院は病院」というテーゼは、明らかに矛盾している。なぜなら、在宅ケアを推進してきたのが、「地域密着型の中小病院」だったからである。

さて、現在の在宅ケアは、昔の在宅ケアとは違うものである。ここが大事なところだ。昔の在宅ケアは、もう医療行為は何もしないで自宅で看ましよう、ということだった。今は違う。病院で行われている高度医療が在宅でもできますよ、ということなのである。

在宅酸素療法しかり、在宅IVH療法しかり、在宅腹膜灌流しかりである。

在宅酸素療法をとってみれば、酸素を発生させる器具の開発・簡便化によって可能となった。この療法には血液ガス測定が不可欠だが、診療所では不可能だ。また、CO<sub>2</sub>ナルコージスのような事態に対応するには緊急入院体制も不可欠だ。つまり病院抜きには不可能なのである。

「地域密着型」の中小病院によって在宅ケアは支えられてきたのであり、今

後も、これらの病院の存在抜きに在宅ケアの推進はないと思う。このような医療機関の存在を危うくする診療報酬体系は早急に改善していただきたいと考えている。

大和町では、老人医療費が減り、全体の医療費が減少した結果、国保財政が大黒字となって国保の大幅減税が行われた。私は、これもおかしなことだと考えている。

たしかに病院会計と国保会計は別々だ。縦わり行政の結果である。しかし、医療・保健・福祉を連携させるというのなら、財政面も一体化してくれなければおかしい。国レベルでは無理なら、市町村中心主義を唱える以上、市町村レベルで一体化すべきだ。当然、国保の大黒字分は、なんらかの形で病院会計の支援にまわされてしかるべきだと思うのである。

#### 再び、「地方の時代」をめざして

「地域が生きなければ、地域医療も地域福祉も生きない」。わが国の一地方に陣取って、高齢化社会に対して必死に取り組んで、それなりの成果をあげてきた我われの結論は、今、これである。

我われの仕事は、あくまでも対人サービスであり、物を造って都会で売りさばく仕事ではない。そこに人間がいなければ何もできない。したがって、その地域の状況に我われは縛られているのである。

とくに新潟県にいる我われは、東京への一極集中と地方の過疎化という問題に真っ正面から取り組まざるをえない状況におこまれている。

さて、そのとき、福祉八法改正による市町村中心主義は、少しは役に立つのだろうか？私は、役にたたしめたい、と願望している。

根本は、市町村主義を一つのテコにして、ふたたび「地方の時代」を展望することである。

我われが町村に依拠して医療・保健・福祉の活動を始めたころ、世間の目には、いささか奇妙なものとして映ったようである。少し風向きが変わってきたのが、大平内閣による「地方の時代」の提唱であった。我われの仕事は多少評



価され、市町村主義のはしりが昭和57年の「老人保健法」に盛り込まれた。そして10年後に「老人福祉法」改定となったのである。

しかし、大平内閣の「地方の時代」は、赤字国債が累積して国の財政が危機だから、地方に権限を与えようというものだった。大平内閣後は、「地方の時代」ブームは去り、中央＝東京一極集中の時代が続いた。

消費税＝大型間接税の導入とひきかえにゴールドプランが発表され、このプラン実現のために市町村への権限移譲が行われることが10年前と違うところである。明治以来、中央集権の強いわが国にあって、保健・福祉の市町村主義は、まことに画期的なことであり、このことを一つのテコとして、さまざまな工夫をこらして、市町村が「過疎化」と闘うことが重要であり、日本の「地方」のために重要なことだと考えている。

特別論文

III

# イギリスの都市行政 I

## —文化産業と観光行政—

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

### はじめに

イギリスは伝統の国であるが、その制度は日本はもちろんアメリカよりも、変化が激しく、革新的である。日本にとって成熟社会としてのイギリスは、多くの点で先例として学ぶべき事例が多い。

日本の都市行政についてみると、インナーシティ問題 (Inner Cities) は、イギリス環境省の報告 (White Paper) 「インナーシティへの報告」 (Policy for The Inner Cities—June 1977, Cmnd 6845) によって、はじめて日本の大都市もその問題点に気付いたといえる。

当時、過密・過大都市論という全く幼稚で的外れの論争に明け暮れていた日本の開発行政にとっては、頂門の一針というべき異質の政策志向を示すものであった。イギリスではこのインナーシティ問題の切札として保守党が導入したのが開発公団方式 (Urban Generation・Development Corporation) であり、この方式によって地方自治体は開発へのイニシアティブを剥奪されたといっても過言ではない。

その典型事例としては大都市型で、有名なのがロンドン・ドックランド (London Docklands Development Corporation) で、地方都市型がリバープール・マーシーサイド (Merseyside Development Corporation) で、1981年にそれぞれ設立された。前者がオフィス・住宅、後者がレジャーであるが、ともにウォーターフロント開発である。

行政一般としては、やはり民営化 (privatisation) があげられる。公的セクターの徹底的効率化をめざすこの流れは、遂にグレートロンドンなどの廃

止にみられるように、地方自治体、ことに中間団体たる大都市圏 (county) の解体をももたらした。そして今日、地方行政は一層化 (one tier) の徹底のためさらなる圧力が加えられつつある。

人頭税 (poll tax) にみられるように、改革はサッチャー首相が文字どおり政治生命をかけての血みどろの闘いを、合理化のため展開してきたし、今もされている。<sup>1)</sup> このようなイギリスの実情からみると、日本の都市行政・地方自治は牧歌的ともいえる。

しかし、忘れてはならないことは先進国としてのイギリスの道を、やがて日本も歩む運命になることは、経済の発展過程をみれば予見できるのではなからうか。

この点、イギリスは日本にとって先例として、見習うべき模範例であるとともに、反面教師でもある。そこには大きな長所・短所が併在するが、日本の都市行政にとって学ぶべき先例であることだけは間違いないといえる。

<注>

- 1) See, for example, Hugh Butcher et al., *Local Government and Thatcherism*, Routledge 1990.

## 1 観光産業の認知

イギリスの経済・行政における非製造業への認識は、日本よりもはるかに大きい。日本は貿易立国をかかげ製造業志向 (manufacture oriented) で運営されてきた。したがって地域開発にあっても新産工特都市にみられるように、臨海型コンビナートが主導権を握ってきた。

しかし、貿易立国・製造業志向の政策は、その目標達成の必然的結果として、通貨高による工場流出による地域経済の衰退、国内経済の空洞化をもたらしたことはすでに周知の事実である。

この点、イギリスは先進国であり、戦後、一貫してこの製造業の低迷、地域産業の空洞化に悩まされてきた。その対応が外国企業の誘致であり、そして非製造業の振興であった。

このような非製造業の振興、すなわち脱工業化の表れの1つが、1992年4月

13日に設立された文化遺産省 (Department of National Heritage) である。その政策的意図が奈辺にあるかは別にして、文化を産業戦略として再編成していかうとすることは、同省が単なる文化遺産の保存のための行政機構でなく、観光庁 (British Tourist Authority) をはじめ、映像・放送・スポーツなどの分野を含んでいることによってもわかる。

その尖兵が英国観光庁 (B T A) で、職員371人、年間予算46百万ポンド (約77億円) の堂々たる中央機構で、12階建の独立ビルをかまえ、その威容を誇っている (数値は1992年度末)。

英国観光庁 (B T A) の鼻息は荒い。1993年9月22日、観光庁は1992年の観光統計を発表したが、1,850万人の外国観光客が英国を訪れた (前年比8%増)、英国滞在中の消費額は79億ポンド (約1兆3,000億円) であった (前年比7%増)。また観光業は航空運賃を含めると年間95億ポンド (約1兆5,700億円) の外貨収入をもたらしたと推計している。

B T Aのアデル・ビス (Adele Biss) 会長は、この数字に気をよくしたのか「アルコール類の製造、販売など、他産業への波及効果を含めると、観光・旅行業の収入は、英国所得の全所得の3分の1を占める<sup>1)</sup>」と、豪語して物議をかました。

もっともこのような会長の勇み足は、イギリス経済の実状を考えると当然ともいえるが、その背景には非製造業への認識・評価が年々、高まっていることである。その思想は脱・非製造業化の思想で「脱・非製造業 (de-industrialization) は、産業社会にあっては、ある意味においては衰退を意味してきたが<sup>2)</sup>」、それは誤りである。「サービス業は製造業と同じように消費者のニーズ充足をもたらす「産業」であるのみでなく、失業が重大な関心事であることを考慮に入れると、サービス業は潜在的には大きな雇用創出力を秘めている。……また、製造業をして特に重要であるとして識別させているのは、輸出によるその外貨獲得能力であるが、サービス業にあっては輸出は可能であり、しかもより大規模ですらある<sup>3)</sup>」といわれている。

要するに製造業もサービス業も経済的価値・効果は同じということである。

観光の場合、形態的には観光客の入国という輸入の形をとっているが、外貨獲得という点からは全く工業製品の輸出と同じである。

このような評価は経済面の分野からのみでなく行政面についても同じで、一般的に渋い評価しか与えない会計検査院 (National Audit Office) すら、観光庁 (B T A) の1992年度の年次会計報告で「観光庁の活動評価に関しては、B T Aの正味1ポンドの支出は、40~56ポンドの追加的観光客の消費をイギリスにもたらしている。……B T Aの活動は政府補助金に見合うものをもたらしている<sup>4)</sup>」と高く評価している。

日本との経済条件の相違はあるが、イギリスでは観光はいわば認知された産業として評価されている。すなわち「イギリスにおける観光産業は何千という小さな企業によって支えられたモザイクである<sup>5)</sup>」と定義づけされ、その総合的経済効果を認識すべきと迫っている。

製造業と異なり、サービス業は巨大産業の如く目立たないが、全体としての雇用・所得創出力は大きいのである。

イギリス産業は先進工業国といっても、製造業は衰退傾向にあり、高い失業率に慢性的に悩まされている。したがって雇用創出は何といっても緊急かつ重大な政策課題である。

この点、雇用については製造業よりサービス業への転換がはっきりしているが、なかでも観光・余暇産業の成長はいちじるしく、「雇用に関していえば、観光・余暇関連産業は今や間違いなく重要産業の1つであり、……イギリスの労働者の10人に1人がそうである<sup>6)</sup>」といわれている。

このような雇用創出力を背景にして「観光・余暇関連産業の役割は大きな所得・雇用創出者として広く認識されたのみでなく、イギリス経済にもたらした富についても評価されるべきである<sup>7)</sup>」と、新たな認識を求めている。

それは「観光産業が他の産業と異なり、十分な認識をえないまま進歩してきたから<sup>8)</sup>」といわれているように、経済実績にもかかわらず、その政策的重要性・経済貢献度への評価はイギリスにあっても十分ではない。

もっとも観光産業群が広く評価をえられない点として、地域的な遍在がある

ことは否定できない。「観光余暇関連産業は他の成長産業よりもイギリス全体に広く恩恵をもたらしているが、それでも地域的消費のパターンとしては偏りがみられ、ロンドンとその周辺地域に全観光収入の40%が引きつけられるという集中した収斂傾向を示している。しかも海外観光についてはより偏ったものになっている<sup>9)</sup>」と分析されている。

産業構造の地域的偏在という宿命的・内在的な欠陥は、観光産業にあっても免れなかったといえるが、この点につき「しかしながらこのような対比はロンドン圏外のイギリスにおける地域に対する観光産業の経済的重要性の発達の余地がかなり存在することを示すものである。……イギリス観光資源—文化遺産、田園地域などの多くがヨーロッパ内外の観光客に比較的知られていない、イギリスのほとんどの地域経済にとって内外の訪問客による消費を引きつけることは大きな恩恵をもたらすことになるであろう<sup>10)</sup>」と予測されている。

さてここで観光産業を都市行政の1つとして取りあげたのは、日本の都市行政としての地域開発行政における観光などサービス産業・文化行政などの認識評価が不十分であるからである。

近年やっと文化産業としての評価が高まってきているが、今度はその政策・戦略は必ずしもすぐれたものとはいえない。たとえば観光・文化は固有の産業・目的をもっているが、それは都市・生活から遊離したものではない。環境省インナーシティ局「観光とインナーシティ」・1989年2月 (Department of the Environment, Inner Cities Directorate [Tourism and The Inner City: An Evaluation of the Impact of Grant Assisted Tourism Project]) にみられるように、都市開発・市民福祉の一環ですらある。このことはウォーターフロントなどの再開発をみれば、それが単なる産業政策でなく、都市リニューアルの重要なファクターであることが如実にわかる。

すなわち「観光事業はインナーシティ地区の不利な状況を有利に転換し、地域活動の機会を創出していく。雇用の創出、その多くは地元住民が就職する。また地域環境に良い刺激を与え、地域環境の認識やイメージを変え、さらに投資誘因の手段ともなりうる<sup>11)</sup>」といわれている。

インナーシティにとってレジャーランドやホテル、さらに建造物の再利用などは、地元の小売業・サービス業への波及効果が大いという経済効果とともに、単なる住環境の整備とか産業政策では達成できなかった地域イメージ・環境などのアップがもたらされ、結果として地域活力の開発・地域外活力の誘導をもたらすという効果をもっていることである。

ある意味では中央政府よりも地方政府の方が、観光による経済政策はより切実な課題である。ことに人口減少に喘ぐ地域にとっては、工業化による地域浮揚策が期待できない以上、サービス産業化による対応しか考えられず、観光は文字通り残された唯一の手段ともいえる。

この点イギリスにあっても同じであり、「近年までは工業地帯の都市にあっては、観光との関連はほとんど考慮されなかった。しかし今日は、工業の衰退にともなって、観光と文化遺産は多くの都市地域にとって無視できない効果をもつことがわかった。博物館はかなり資本投資を誘引し、地域に恩恵をもたらしているのである<sup>12)</sup>」といわれている。

要するに博物館すら有力な開発資源として位置づけ、評価されていることである。「博物館と観光は共存するといえる。少なくとも地方博物館に関する限りはそういえる。……観光は単に海外からの訪問者をもたらすだけでなく、その地域に少なくとも1泊することによって消費支出をもたらす<sup>13)</sup>」のである。

このような消費のみでなく観光開発によって「地域の個性を生みだす<sup>14)</sup>」効果を秘めていることである。このことはシェイクスピアの生誕地であるストラトフォード (Stratford・Upon・Avon)、ブロンテ姉妹の故郷、ハワース (Hawarth) の例を考えてみればよくわかる。生家・資料の保存すら観光なくしては存在しえなかったかもしれないのである。極論すれば観光なしには文化財の保存、文化の普及すら不可能なのである。

このような関連性、いうならば政策のもつ波及効果は文化産業・行政にあっても同じで、それは市民のための行政サービス・雇用創出であると同時に、魅力的な観光資源であることを忘れてはならない。「海外からの観光客の73%がイギリス滞在中、博物・美術館で時間を過ごしている<sup>15)</sup>」といわれている。

すでに周知の政策となりつつあるが、観光、文化産業は一体となって、主要都市産業となりつつあり、また、戦略的産業として育成していかなければならないのである。このことは国全体としても都市という地域経済にあっても同じことである。

<注>

- 1) See British Tourist Authority, *Annual Report 1993* p4
- 2) Peter Donaldson, John Farquhar, *Understanding the British Economy* 2 ed 1991 Fenguin Book p298
- 3) Ibid 2) p302
- 4) National Audit Office, *British Tourist Authority Accounts 1992-1993* 1993. 7. 23
- 5) British Tourist Authority, op.cit., preface
- 6) The Host Consultancy, *Jobs in Tourism and Leisure 1991* p1
- 7) The Host Consultancy, op.cit., p4
- 8) The Host Consultancy, op.cit., p5
- 9) ・10) The Host Consultancy, op.cit., p4
- 11) 環境省インナーシティ局「観光事業とインナーシティ」  
(*Tourism and the Inner City*) 1989. Executive Summary pp.5～6
- 12) Museum & Galleries Commission Local, *Authouities and Museums 1991*pp.107～108
- 13) Ibid12) p104
- 14) Ibid12) p108
- 15) British Tourist Authority ,op.cit.,p5

## 2 文化観光産業の現況

ちなみにイギリスの観光産業の推移・比率をみてみると、海外からの観光客は1971年 641万人、1981年1,058万人、1991年1,535万人で、消費額は567万ポンド、3,758万ポンド、8,961万ポンドと上昇している。1991年ベースでみると外貨獲得の4.1%を占めている。この数値は繊維産業の2,349万ポンドの3.8倍、電気産業の8,667万ポンドに匹敵する。なお観光関連産業の雇用は148万人(1992年)と推計されている。

参考までに国別の観光客・消費の動向からみると、日本はイギリスにとって魅力ある市場であるといえる。観光客の伸びを1982～1992年でみると、全体は1,163万人から1,853万人と59.3%の伸びであるのに、日本からの観光客は159万



人から554万人と248%の驚異的伸びを示している。ちなみにアメリカからの観光客は2,135万人から2,748万人と29%の伸びを示しているに過ぎない。

要するに観光客としての絶対数は2.9%に過ぎないが、消費額でみると7,896百万ポンドに対して293百万ポンドと3.7%を占めており、伸び率からみて近い将来に5%に達することは十分に予測される。

さて経済に与える影響としての消費支出をみると、海外観光客のケースは第1表のとおりである。

第1表 外国観光客支出内訳 (1991年)  
(単位: 百万ポンド, %)

費 目	数 値	百 分 比
宿泊料等	2,386	32.3
食事代等	1,662	22.5
英国内旅費	635	8.6
サービス料等	369	5.0
娯楽料金等	332	4.5
ショッピング等	2,002	27.1
合 計	7,386	100

資料: 英国観光庁「リサーチサービス」1993年9月

第1表からわかるように観光客はホテル代、ショッピング、食事代にその大半を費しているが、地下鉄料金、博物・美術館入場料、郵便料金など広汎な消費支出をしており、都市にとってその消費活動は裾野の広い、しかも付加的収入として魅力があり、収益性の高いものである。

次に一体、ロンドンの観光客はどのような所を訪問しているのかをみたのが第2表である。比率は観光客が必ず訪れたところで、意外とバッキンガム宮殿が第1位で、3人に1人は必ず訪れている。

1993年こそウィンザー城の火災修復費捻出のため一般公開されたが、通常の間は外から眺めるだけである。衛兵の交代パレードなどが人気の秘密であり、要するにハワイのフラダンスと同じで人為的演出効果が観光客を引き付ける(Attractions)要素を構成しているといえる。

極論すればロンドンに限らず、観光資源、ことに都市型の観光資源は人工的・人為的なものが大半である。ロンドン塔、国会議事堂、大英博物館、そして公

第2表 観光客訪問先統計

(単位：％，千人)

訪問先名	比率	人数	備考
ウェストミンスター寺院	27		
ビクトリア・アルバート博物館	5	1,066	無料
トラファルガー広場	15		
大英博物館	20	5,061	無料
バッキンガム宮殿	31		
コヴェントガーデン	9		
ハロッド百貨店	9		
国会議事堂	29		
ロンドン動物園	5	1,116	有料
マダムタッソーろう人形館	19	2,249	有料
ナショナル・ギャラリー	15	4,280	無料
マーゲット	6		
自然史博物館	5	1,572	有料
その他美術館	5		
オックスフォードストリート	9		
公園	13		
ピカデリーサーカス	17		
セントポール大聖堂	15	1,500	有料・推定
テートギャラリー	11	1,816	無料
ロンドン塔	30	1,924	
タワーブリッジ	13		

資料：1992年版 観光統計

園など全て歴史的建造物などの文化的施設であるといえる。

収益面から注目されるのは民間のマダム・タッソーろう人形館（入場料6.75ポンド）で、大きな劇場といった程度の施設で、200万人以上の入場者を記録しているが1,000万ポンド（165億円）の収入を少なくともあげており、その収益性はかなり高いと推定される。

また入場者数で注目されるのは、大英博物館で、1990年477万人、1991年506万人、そして1992年は603万人と、無料であること、都心に近いこともあって急速にその入館者はふえており、外国からの観光客の伸びを考えるとさらに増加すると予測される。

### 3 文化施設の経営状況

先の第2表にみるように、イギリス、特にロンドンに限ってみれば伝統的建造物と博物・美術館という文化施設が大きな観光資源となっていることは否定できない。

この点、ヨーロッパの主要国の首都を比較するとき、パリ、ロンドン、ローマに比してベルリン、マドリードなどは文化資源の点で劣るため観光誘因に欠けるといえる。もしロンドンでもタワー・ブリッジ (Tower Bridge)、大英博物館 (British Museum) がなければ、パリに大きく水を開けられることになったであろう。

ただこれらの施設の維持・運営には巨額の費用を要することを忘れてはならない。この費用面だけがこれまで日本では毛嫌いされ、文化施設は都市行政のなかで疎略に扱われてきた。

しかし、これまでふれたように文化施設のもつ経済・社会的効果を算入すると、その費用便益効果は、一般的な産業基盤投資に比して決して劣ることはないのである。この点、日本の都市にあって美術・博物館の類が多く建設されつつあるが、これら文化施設の経営について必ずしも十分な戦略・経験を持ち合わせていない憾みがある。

イギリスは日本に比してこの点に関しては先進国である。経済成長よりも福祉・文化水準を維持することに努めてきたといっても過言ではない。しかし、この基本の方針に大きな変化が起こったのが、サッチャーリズムの旋風であり、それに対する各文化施設側の対応変化である。文化施設といえども行政効率化の例外でなく自己開発収入 (self-generated income) を如何に獲得するかを迫られることになった。

日本にあっては文化施設はこのような経済政策、経営戦略の埒外にあり、文化はどのようにコストがかかっても展開されるべきだという固定観念が根強い。そして文化に対して経費を論ずることは文化を冒瀆するものであるとの拒否反応を示してきた。しかし、イギリスではこれらの抵抗も経済の論理の前に屈服を余儀なくされてきたし、経営の原則の下に抑制を強いられてきた。

たしかに大英博物館を経済のセオリーで解剖し、評価することは邪道であり、不可能である。しかし、大英博物館の維持・運営をどうするかは立派な経済・経営の問題であることを忘れて、文化論のみを主張しても現実の問題解決には少しも寄与しないのである。

この点、イギリスにあってすら理念の一致をみていない。観光サイドからは文化遺産の戦略的価値が強調されている。たとえば「博物館と観光—その相互理解」は「博物館は所得を生み出す。そしてほとんど海外観光客は滞在中、その文化遺産を見たいとっており、27%は芸術・博物館がその直接的動機である<sup>1)</sup>」といわれている。

すなわち観光サイドからは博物・美術館の価値は十分すぎるほどわかっているが、博物・美術館側との共通認識がない。それは多分に観光側の性急かつ皮相的な見方・対応にあるとの見地から自重が求められている。

たとえば「観光庁・観光業者は上手に展示されたコレクションのみに関心をもつが、コレクションの管理には興味を示さない。コレクションには博物館職員の払った膨大なコストと労力が投入されているのである。これらの点に関する理解のギャップ、優先価値の相違が効果的な両者の相互協力を妨げている<sup>2)</sup>」といわれている。

その結果、博物館側からみると「観光庁はすべての博物館を観光ニーズに即応さすためにディズニーランド化しようとする極端な理解のギャップが生じている<sup>3)</sup>」とさえいわれている。

このような認識のギャップを埋めるためには、「第1に、ホテルやレジャー施設のマネジャーと異なり、博物館のマネジャーは如何に利用者志向性をもったとしても、コレクションの保存・管理に集中することが、1つの優先価値をもつものである<sup>4)</sup>」ことを理解しなければならない。

しかし、同時に観光志向性・利用者ニーズへの運営が、博物館自身にも財政面をはじめとして大きなプラスをもたらすことを認識すべきであり、そのような相互理解が求められるのである。「よりよき理解の第一歩として、両者が定期的<sup>5)</sup>に会合すべきであり、特に博物館の分野における会合は有用である」と

いわれている。

すなわち観光側は美術・博物館、そして伝統建造物の戦略的価値を十分に認めているが、博物館側は必ずしもその政策的価値を認めていない憾みがあった。しかし、文化施設行政における経費収入、ことに国庫補助金の限度、経費支出の増加による収支ギャップから、次第に事業経営的色彩を強めている。

さてイギリスの博物・美術館の経費支出状況は第3表の如くであり、この間の全政府支出の伸びと対比すると、1985年対1991年の伸び率では博物・美術館は1.80倍と財政の伸び1.62倍を上回る。

しかし博物館財政は全財政支出と異なり経常的支出の比重が高く、資本支出の比率が少ない。しかも文化ニーズの増加という支出圧力があるため財政支出は全般的に苦境に喘いでいる。

第3表 財政と博物・美術館支出の対比 (単位:百万ポンド)

区分		年						
		1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
博物館等	国立	103	120	122	154	158	182	202
	地方	81	80	81	81	126	130	129
合計A		184	200	203	235	284	312	331
財政	国	102,486	109,157	121,898	141,771	157,738	165,910	164,884
	地方	31,672	34,738	37,528	38,916	43,133	48,780	52,595
合計B		134,158	143,895	159,426	180,687	200,871	214,690	217,479
A/B		0.14	0.14	0.13	0.13	0.14	0.15	0.15

資料: Office of Arts and Libraries. Local Government Statistics England

イギリスの博物・美術館の収支内訳をみると、第4表のように収入面では政府補助金 (grant-in-aid) が大半であるが、それでも近年、後でふれるように自己創出収入 (self-generated, self-engendered) の確保が、大きな政策課題となってきた。

支出面では人件費支出が半分以上を占めており、物件費も第8・10表にみる

第4表 国立主要11博物館・美術館決算（1991年度）  
（単位：千ポンド，％）

費目	金額	百分比
政府補助金	142,429	80.1
自己創出収入	35,465	19.9
全収入	177,894	100
人件費	96,526	52.6
物件費	86,844	47.4
全支出	183,370	100

資料：Culture Trends 1992 より作成

ように維持修繕費が大半であり、全体として経費支出の圧迫が避け難い体質をもっている。

なお地方自治体の経営による博物館等は800あり、その75%がイングランド・ウェールズにあるが、その地方自治体による博物館・美術館の状況をみると、全経費は1986年79.9百万ポンド、1987年90.9百万ポンド、1988年98.9百万ポンド、1989年115.2百万ポンド、1990年110.2百万ポンド、1991年112.2百万ポンドと順調に伸びている。ちなみに収入の内訳を1989年度でみると、政府補助2.6百万ポンド、自己創出収入19.2百万ポンド、税補填93.4百万ポンドとなっている。

つぎに収入面で注目されるのが補助金と自己創出収入である。補助金について

第5表 国立主要11博物館・美術館国庫補助金決算推移

（単位：千ポンド）

費目	1988年度	1989年度	1990年度	1991年度
運営費補助	91,319	88,475	98,963	112,591
購入補助	9,040	9,040	9,040	9,040
建物補助	42,240	47,889	56,747	59,416
合計	142,599	145,404	164,750	181,047

注：第4表と第5表の補助金の数値は購入補助除外などで必ずしも一致しない。

資料：Office of Arts and Libraries

では第5表にみられるように決して大きく落ち込んでいない。しかし全体として博物・美術館の独自の積極的活動のためには、自己創出財源捻出のための経営努力が迫られる状況下にあるといえるのである。

<注>

- 1) Museums & Galleries Commission, *Museums and Tourism-Mutual benefit* 1993, p3
- 2) ~5) Ibid 1), p4

#### 4 事業収入への傾斜

イギリスの博物・美術館は私立はもちろん、公立にあっても自己創出財源に対して徐々にその調達能力を高めていこうとする姿勢がみられる。1983年の文化遺産法で、科学博物館 (The Science Museum) とビクトリア・アルバート博物館 (The Victoria and Albert Museum) に、独立した企業的団体を設立することを認め、運営の活性化を図ることをめざしたが、このような機能を1992年の博物・美術館法はナショナルポートギャラリー (The National Portrait Gallery) ほか、多くの館に拡大適用していった。

このような方向は、博物・美術館の運営にあって「現存の施設建設計画の多くは、近年、国庫補助金を補填するため、民間企業・団体からの直接の寄付 (donations) によってなされてきた。…また、出版事業、レストラン、カフェ、ブック・ギフトショップ、その他商業的小売事業を運営する博物館などが次第に増え、かつ、それらはかなりの収益をもたらしている<sup>1)</sup>」といわれている。

数値的にみると、第6表にみられるようにイングランドの11の国立博物・美術館の状況を見ると、1991年度で全収入の21.4%も自己創出収入が占め、その比率も17.6% (1988年度) に比べて上昇している。

ちなみに一番高いのは戦争博物館 (Imperial War Museum) で1991年度で補助金10,526千ポンドに対して6,815千ポンドで、その比率は39.3%となっている。

このような自己調達収入は大きく2つにわけられている。1つは、個人の寄付 (donation) と企業・団体の財政支援 (sponsorship) であり、あと1つは、

第6表 国立主要博物館・美術館決算推移

(単位：千ポンド)

費目	1988年度	1989年度	1990年度	1991年度
政府補助	133,559	136,364	155,710	172,007
自己創出収入A	28,638	28,178	44,955	46,712
合計B	162,197	164,542	200,665	218,719
百分比 (A/B)	17.6	17.1	22.4	21.4

注：第5表と第6表の補助金の数値は購入補助除外などにより必ずしも一致しない。

資料：Office of Arts and Libraries

博物館・美術館の収益事業収入であった。

同じ自己調達・創出収入であっても、寄付・財政支援収入についてはほとんど問題はない。イギリスは寄付の社会で、福祉施設をはじめあらゆる社会的活動には寄付が広汎に集められ、活動の貴重な財源となっている。

博物館・美術館とても例外でない。本質的には非収益施設として広く寄付を訴えている。象徴的現象としては、大英博物館の入口に寄付ボックスがある。

そこには“Help to keep admission Free, Please give generosity”という英文とともに、「日本の皆様、大英博物館は今後とも入館料無料を維持したいと考えております。その為の御援助をお願いします」と併記されている。後にふれるように大英博物館は入場無料の原則を貫くため自発的な寄付を求めているのである。

それから各館が力を入れているのが友の会いわゆる“friendship society”で、その会員収入のなかからの寄付で、安定的財源の1つに数えられている。

しかし金額的には企業・団体からの寄付収入たる sponsorship が巨額である。自然史博物館の事例では、電力・水道・銀行など大手の企業が軒並み財政援助のための寄付を行っている<sup>2)</sup>。

しかし、このような外部からの財政支援に加えて、内部経営努力による財源調達が注目され、各館とも力を入れるようになった。すなわち企業活動による付加収入の関心が深まっていった。



「美術館にとっても個人・法人の財政支援がいかに重要かを十分に評価することは不可能に近い程である。しかし、自己収益事業収入は、その代替財源調達的手段としてはすぐれている。すなわちそれはイギリスの国立・非公立博物・美術館にとって、第4のそして最終の収入源である。なぜなら基本的には収益的なものであり、博物・美術館会計に関して現在考える核心を占めるともいえるからである」<sup>3)</sup>とまでいわれている。

それは財政的に苦しくなる博物・美術館運営についての貴重なる財源であるのみでなく、博物・美術館の運営につき、それらを単に受動的な研究施設としてでなく、より能動的な観光施設として運営していこうとすると、財政運営戦略の転換は不可避となってくるのである。

すなわち「このような問題の取り上げ方は博物館をビジネスとして扱い、そのサービスを公衆に売ることである。このサービスは収藏品への接近のみでなく、館自身が外部的活動の主体となることも含むものである。……博物館を大衆の関心（財布）について、他のレジャー産業と直接的競争関係におくものである」<sup>4)</sup>と批判されている。

もっともこのように博物館を商業的観光資源と割り切ることについては、「博物館内にあってその利害をめぐって対立をひき起こすことになり、近年、博物館の位置付けをめぐって激しい論争が展開されている」<sup>5)</sup>ことはたしかである。

しかし「現実には近寄り難い、威圧的な、そして薄ぎたないイメージを、巧妙なマーケティング、積極的な戦術によって払拭し、多くの公衆を新しいビジターとして引き付け、なおかつ、博物館としての尊厳の優越性の基準を守ることを妥当とすることなく、同時により広汎な活動を運営し財源調達に成功している多くの博物館が存在するのである」<sup>6)</sup>といわれている。

要するに文化施設がその運営の効率化、そして収益的事業の拡大を図ったからといって、文化施設として尊厳とか研究が阻害されるものでないとの論理が展開されているのである。

そして施設の商業化への心理的拒否反応があっても、現実には経営化・サー

第7表 大英博物館自己創出財源状況

(単位：千ポンド)

費 目	1992年実績	1993年推計
政府補助A	32,392	34,102
建物財政支援	822	1,776
賃貸料	782	787
寄付財政支援	3,064	267
特別展収入	112	55
写真サービス等	242	252
寄付ボックス	180	187
レストラン収益	198	198
改良基金収入	490	500
雑収入	112	140
自己創出財源B	6,002	4,162
合 計	38,394	38,264
対補助比率B/A	18.5	12.2

資料：British Museum Management Plan 1993, p99

ビス化は不可避的動向である。たとえば第7表の大英博物館の自己創出財源状況をみても、広汎な財源調達が図られている。

ことに注目されるのがsponsorshipといわれる企業・団体からの財政支援である。ついで個人寄付で、この寄付のなかには大英博物館友の会(The British Museum Society)からの7万ポンドが毎年、含まれている。

いわゆる収益事業としてのブックショップ、レストランは直営でなく、賃貸料方式、収益の繰入金方式をとっている。ちなみにブックショップを含めた出版事業の売上高は1992年度で5,437千ポンド、粗利益2,730千ポンド、一般費用2,164千ポンド、純利益566千ポンドとなっている。

なお参考までに大英博物館の支出状況をみると、第8表の如くなっている。人件費が半分以上を占めるというものの、その他の経費もかなり見込まれ、特

に建物改良費などは財政支援に全面的に依存するというシステムが定着しつつある。

第 8 表 大英博物館歳出状況

(単位：千ポンド)

費 目	1992年	1993年
人件費	23,017	23,659
収藏品充実費	4,656	1,952
広告広報費	526	336
特別展費	485	320
サービス費	478	352
一般管理費	1,615	1,320
財政支援による建物改良費	1,807	1,876
維持修繕費	7,494	10,266
財産管理費	1,083	300
公共料金・賃貸料	1,355	1,600
その他	164	382
合 計	42,680	42,363

資料：British Museum Management Plan 1993, p100 より作成

<注>

- 1) Policy Studies Institute, *Cultural Trends 1992 No. 14 Museums and Galleries : Funding and Finance* p4
- 2) 主要企業名を例挙すると、次の如くである。  
 The British Petroleum Company plc.  
 Pilkington Glass Ltd.  
 The Clore Foundation.  
 British Gas plc.  
 Cabra Estate plc.  
 Control Securities plc.  
 Esso UK plc.
- 3) ~ 6) Ibid p48

5. 有料化論争の展開

しかし、このような博物館などの商業化、収益・自己財源依存化は、それ程、単純なものでない。そして今日も施設の有料化をめぐる激しく対立している。すなわちイギリスの博物・美術館の無料化は伝統的な美德として固守されてお

り、有料化との対立は根深く、次のように説明されている。

「有料制は1974年に National Museums で初めて導入されたが、多くの議論の末に、数ヶ月で廃止されてしまった。1990年の1月、教育・科学・芸術に関する総合委員会のレポートは、National Museums は有料制を導入すべきことを勧告した。しかし、博物館委員会は有料制の公的政策は伝統的見解をもっと反映すべきとして反対した。すなわち博物・美術館は英国の一部であり、…文化遺産である。…公的に設立された美術・博物館の収藏品への自由なアクセスという伝統は、無料の図書館・教育サービスと同じぐらい国家の学術・教育・文化生活の要素として重要でありかつ不可欠なものである<sup>1)</sup>」といわれている。

まして財政面という皮相的理由からの有料化には「運営コストをまかなうための有料化を導入するために、これら施設へ委員会は圧力をかけるべきでない<sup>2)</sup>」と反発している。

今日では有料化か無料化かの政策選択は、「それぞれの博物館がその立地条件、要望、財政状況を勘案して個別に決定すべきである<sup>3)</sup>」といわれている。

しかし、文化施設の有料化はやはり心理的にも運営的にも多少とも後ろめたい点があり、「その調達された収入は、通常の収入に付加して直接に博物館の利益になるように支出されるべきであり、また、有料化は特定の入場者にのみ適用されるべきであり、週に1日はすべての入場者に無料でなければならぬ<sup>4)</sup>」といわれている。

このような有料化の波に対して、先にみたように大英博物館はかたくなに無料化を堅持している。財政は苦しいが、有料化は博物館の教育的使命、文化的尊厳を損なうものであり、さらに有料化よりも基本的には寄付と財政支援 (donations and sponsorship) によって財政危機を乗り切るべきであるとの考えである。

財政担当課長の言によると、有料化への政府の圧迫はない。それはそれぞれの館の政策選択にまかされている。そして大英博物館としては、付帯事業収入 (収藏品の貸与、資料提供) さらにはサービス事業収入 (出版、レストランなど) による収入拡大を図り、さらに寄付・財政支援の拡大を図っていくことを

基本方針としていると語っている。

大英博物館と対照的なのが自然史博物館 (The Natural History Museum) で、1989年に有料化に踏み切り、積極的な事業的展開をみせている。

したがって博物館運営における収益事業化への心理的抵抗もなく、当然の対応として受け止めている。すなわち「政府財政当局は博物館が自己固有の収入を確保すべきとの圧力を増加させているが、不断に増大する支出をまかなう必要性は、博物館にとっても最優先の課題であり、博物館としての本来の目的を追求しながら、すべての部門がその活動を通じて収入をあげる能力を最大にすることが求められているのである。潜在的収益源を極大化するためには、開発企画、販売調査部門を再編成し設立することである。…そしてこれらのことは入場料・商品販売に加えてさらに多くの収益源をつうじて収益と収入を結果としてもたらすことになる<sup>5)</sup>」と方向づけている。

そしてこのような割り切った運営戦略の下に展開されてきた収益事業活動は第9表にみるように、自己財源率の上昇となって成功をおさめている。その背景には伸び悩む政府財政補助の圧力があったことは否定できない。

さて有料化について財政課長は有料化の根拠としてサービスの拡大、水準の向上、ニーズの充足であるとしている。すなわち有料化によって得た財源によって展示物のビデオによる説明、陳列棚の改装、説明員の制服化・研修化など、入場者のニーズにより充足する方向への転換であり、サービスの充実であるといわれている。

入場者確保、増大のため宣伝広告、マスコミの利用などの積極姿勢が目立ち、館の正面にも40フィートに及ぶ宣伝用タワーを建設するなど、地味な自然史博物館のPR化を図っている。

しかし、有料化の打撃は小さくなかった。もともと誘引力のひ弱な自然史博物館であったため、1988年165万人が、1989年には155万人に減り、1990年には160万人に回復の兆しをみせたが、1991年には150万人に減った。しかし、1992年には恐竜ブームが起り、165万人に回復し、1993年には175万人を突破することが確実視されている。

自然史博物館のケースは有料化によって入場者は減るが、収蔵品の充実、展示装置の改良、広告宣伝によってかなりカバーできるといえるが、一体有料化によってどれほど財源的収入を図れたかを、自然史博物館の'90、'91、'92年度の財政状況でみると、第9表のようである。

第9表 自然史博物館自己創出財源状況

(単位：千ポンド)

費 目	1990年度	1991年度	1992年度
政府補助金A	25,304	27,810	28,946
事業活動収入	2,486	2,471	3,099
入場料	2,219	2,105	3,108
レストラン等収益繰入金	543	567	627
特別展等収入	73	170	155
研究調査収入	606	1,053	1,371
企業・財政支援寄付	1,203	1,107	1,168
サービス収入	1,145	1,359	1,310
その他	604	962	932
自己創出財源B	8,879	9,794	11,770
合 計 C	34,183	37,604	40,716
対補助比率B/A	35.1	35.2	40.7
自己財源比率B/C	26.0	26.0	28.9

全収入に対する入場料の比率は1割弱である。ただ、全体として自己創出財源比率は高く、26～29%近い数値となっている。これらは博物館側にとっては自由財源ともいえ、固定経費以外に充当できる魅力的財源である。自然史博物館の場合、その経営姿勢を反映して自己財源比率は高くなっている。

このような財政運営によっても財政は苦しく、当然、支出の大項目たる人件費の抑制に着手している。自然史博物館の場合、1991年度と1992年度の支出状況は第10表の如くである。

結局、支出削減のためには支出の大半を占める人件費抑制という定型的対応が迫られるのであり、1989年度の844名に対して1890年度は817名と約27名の削減となっている。そのみでなく臨時的パート職員がそのうち19名から85名へ

第10表 自然史博物館歳出状況

(単位: 千ポンド)

区 分	1991年度	1992年度
人件費	16,185	17,324
特別展費	3,130	3,080
広告事業費	1,909	2,096
サービス費	4,320	3,424
調査研究費	2,458	3,278
一般管理費	816	231
建物維持建設費	9,743	8,948
その他	88	125
合 計	38,649	38,506

と増加している。

これらの自己創出財源にあまり大きく期待すべきでなく、運営上も問題があるといわれている。たとえば芸術・図書館庁 (Office of Arts and Libraries) の1992年の報告によると、「補助金外の収入動向を予測すると予断を許さない。その数値が天候、ポンドの価値、観光客への影響力などによって、制御できない要因によって大きく変動する<sup>6)</sup>」と警告されている。

しかしいずれにしろ政府補助金の大幅な増加が見込まれない以上、自己創出財源の確保がのぞまれるが、過度の傾斜は文化施設の性格そのものまでも歪めかねない。

たとえば海外観光客が圧倒的に多い大英博物館が無料であり、教育・学術的效果という点ではより大きい自然史博物館が有料というのは納得がいかない点がある。

さらにたしかに第11表にみられるように、各館の自己財源の収入額は年度によって大きく変動している。それは主として企業による寄付収入 (sponsorship) が景気変動などによって大きく左右されるためでもある。その結果、これら収入、特に企業による寄付収入 (sponsorship) は、特別企画の費用とか、建物の維持改良費用とかに充当されるか、運営基金化といったより安定財源へと、運営上、配慮が払われるようになった。

第11表 主要博物館・美術館自己創出財源の状況

(単位：千ポンド)

名 称	1988年度	1989年度
大英博物館	6,699 (2,930)	5,283 (860)
戦争博物館	4,725 (1,902)	4,772 (97)
ナショナルギャラリー	752 (239)	1,577 (1,129)
科学博物館	3,049 (1,209)	2,617 (836)

注：（）内は個人・企業寄付の内書

資料：Annual Reports and Accounts of individual museums; Departments of National Heritage

各館とも力を入れているのが、安定的収入としての基金の設定、メンバー会員の充実である。たとえば大英博物館の場合、日本への期待が大きく、特に基金調達として日本があげられている。

「大英博物館日本文化交流基金 (The British Museum Japanese Cultural Exchange Fund) を増加させ運動は、日本の景気後退のため一定の成果に止まっている。37万ポンドの目標に向かっての継続的運動がなされるべきで、来るべき年にもこの運動の継続がのぞまれる…」と明記されている<sup>7)</sup>。

また、「大英博物館日本友の会 (The Japanese Friends of the British Museum) も正式に発足した。法人会員は今後10年間、毎年1千ポンド会員費(合計)が求められるが、その恩典は…」と、大英博物館サービスの特典が列挙されている。

そして「大英博物館日本友の会は、著名なる日本の個人・財団・企業で、大英博物館の展示、研究・調査、収蔵品の出版、文化交流などの拡大に共通の関心をもつにいたるであろう…」といわれている<sup>8)</sup>。

自然史博物館の場合は、民間団体としての「自然史博物館振興財団」(The Natural History Museum Development Trust) を1987年に設立し、広汎な募金活動を展開している。「このトラストは博物館がその教育・研究使命を達成するための寄付金と財政支援 (donations and sponsorship) を確保してい



くための独立した公益団体である。設立以来、博物館にとって基金確保のための重要な役割を果たしてきた<sup>9)</sup>」といわれている。

このように博物・美術館の収益事業化による自己財源調達は多くの論議を呼んでいるが、先の「Museums and Galleries: Funding and Finance」は「国立博物館における自己創出財源の重要性は、健全なる業務活動の量的評価が、博物館運営の成功の指標として、その運営・研究の質的評価と両立するものとして次第に増加しつつある事実によって証明される<sup>10)</sup>」と結論づけている。

しかし全体としてみると、文化施設の収益事業化はすすめるべきだとしても、政府財政支援をカットしてもよいという理由にはならない。1988年ロンドン動物園は2,300万ポンド(39億円)の政府補助が打ち切られ、以後、入場料値上げと寄付収入によって存続が図られているが、風前の灯とさえいわれている。

都市型動物園の魅力が薄れてきたというものの、各文化施設ごとにイギリスの場合は、図書館・研究員を擁する学術機関の性格を兼ね備えており、単なる娯楽的施設、資料館とみなすのは皮相的判断であるといえよう。

サッチャーリズムの影響下でイギリスがすすめようとしている施設運営の効率化は、文化の活性化をもたらすが、下手をすると文化基礎そのものをも崩壊させてしまう危険思想を内包していることをよく見極めて、その対応を選択していかなければならないだろう。

<注>

- 1) ~ 4) Policy Studies Institute ,op. cit.,p54
- 5) The Natural History Museum Triennial Report 1990~93, p25
- 6) Policy Studies Institute, op.cit., p56
- 7) ・ 8) The British Museum, *Management Plan 1993*, p114
- 9) The Natural History Museum ,op.cit., p27
- 10) Policy Studies Institute ,op.cit., p60

## マルチメディア 教育委員準公選制

### マルチメディア

#### 1. 定義・特質

マルチメディアは、21世紀に向けて大きな発展が期待される情報メディアであり、次世代の情報通信技術の融合であると言われる。パソコン、テレビ、電話等が統合された機器を扱うような状態を想起できる。

マルチメディアとは、情報を伝えるメディアが多様になる状態であり、文字、静止画、動画、音声など多種の情報形態がデジタル化され総合的に扱うことが可能となる。また、パソコン等で加工、編集し、通信回線（光ファイバー等）を通して送信、受信したり、記憶媒体（CD-ROM等）で受け渡しできるなど、受動的利用だけでなく、ユーザーの意思で双方向的（インタラクティブ）利用が可能になる。例えばCATV等で、一方的に放送されてくるものを見たり聞いたりするだけでなく、ユーザー側でソフトを選んだり（ビデオ・オン・デマンド等）、発信したり（ホーム・ショッピング等）、即ち通信もできる。

マルチメディアの特質が、従来の各種メディアの融合にあることから、コンピュータ、電話、通信、放送、印刷、出版、映像、娯楽、教育などの産業分野の融合を促すことも予想される。また、その多様な活用形態によって、高度情報化社会の様々なニーズへの対応、新たな産業、生活様式、文化

の創出、さらに情報通信基盤整備・情報メディア機器の開発等による経済的波及効果も期待されている。

郵政省が本年1月発表した「情報産業の新たな整備に向けて」によると、光ファイバー網整備により、2010年には新たに56兆円規模のマルチメディアを核とした市場を創出、従来からの関連市場と合わせて123兆円までの市場成長が可能としている。

#### 2. 米国及びわが国の動向

広大な国土の米国では、ゴア副大統領が、情報通信スーパーハイウェイ構想を唱導している。2015年までに全米を高度情報通信網で張り巡らせるという情報インフラの整備である。また、電話会社とCATV会社が提携してマルチメディアの実用化実験が相次いで開始されるのを始め、通信と放送の融合が進みつつある。

これに対し、日本の状況を見ると、平成6年7月から関西文化学術研究都市で国と民間の協力の下、B-ISDN（広帯域総合デジタル通信網）の利用実験を開始し、光ファイバーを介したテレビ会議、在宅勤務システム、遠隔検索できる電子図書館システム、隔地間での英会話授業など各種のマルチメディアの活用形態を探ることとなっている。

通産省は、新産業の育成の観点から、平成5年度補正予算でマルチメディアの人材

育成、ソフト開発・制作・利用の支援、データベースの構築や情報提供等各種施策を打ち出している。また郵政省は、マルチメディアなどニュービジネスの展開を企図し、規制緩和の動きの中で、CATV事業者の電気通信事業への展開の可能性等通信と放送の融合化の方向を打ち出している外、平成5年度補正予算では、高度映像通信利用技術研究開発センター等の整備に乗り出すことを明らかにしている。

一方、米国や国の動向に呼応した形で、NTTは、マルチメディア時代に向けての基本構想を発表し、2015年までに全家庭への光化（光ファイバー網の整備）等を提唱している。その外、パソコン、家電メーカーやゲーム・ソフト関連企業など、それぞれの思惑にのっとり、マルチメディア時代の企業戦略を活発に展開している。

### 3. 課 題

ただ、マルチメディアをめぐる課題も多い。コンピュータ等のハード、ソフトに係る規格の標準化、ソフト加工・再生等に伴う著作権問題、多種多様なソフトの制作・供給を担う人材育成、CATV網の広域展開、回線使用の料金の低廉化、さらにコンピュータ等一般について言えるが、この種の情報機器に関してユーザー側の使いこなせる能力の向上なども挙げられよう。

### 4. 地方自治体の取り組み

神戸市は、平成6年度に（仮称）神戸国際マルチメディア文化都市構想の調査に取り組む。マルチメディアを活用し、次世代の文化や情報産業を育成・集積し、文化・情報の発信・創造拠点としての神戸の発展の可能性をさぐるとするものである。

他の自治体であっても、新潟県柏崎市の

ソフトパーク、大分県の第二ソフトパーク、岐阜県のソフトピアジャパン及びVRテクノジャパン、北九州市の新映像情報都市構想等、新しい時代の産業団地造成にあたり、情報産業とりわけ新映像やマルチメディアを多かれ少なかれコンセプトに取り込み、その事業を推進中である。また、兵庫県のひょうご情報通信回廊基本構想にもとづく東播磨情報公園都市基本計画は、西神自動車道と山陽自動車道の結節地域にマルチメディアを中核とした情報通信関連産業の集積を図るものである。

神戸地域にあっては、ファッション、コンベンション都市やアーバンリゾート都市としての都市戦略などを踏まえ、地域のポテンシャルの点検とシーズの開発に留意しつつ、特色ある“マルチメディア化”を実現することにより、市民生活の利便性、快適性を高め、生涯学習のための環境づくりに活かしていくことなどが期待される。

## 〳〵教育委員準公選制

### 1. はじめに

全国で唯一、東京都中野区で実施されてきた教育委員準公選制の廃止が、平成6年1月31日、区議会で決定された。

「教育への住民参加」、「教育委員会の活力の再生」を目指したこの制度の導入は、一時期は住民に教育論議を起し、「中野に続け」と調布市や高槻市など全国各地で、準公選制実現に向けての運動が盛り上がった。だが、結局、これに続く自治体は現れないまま、13年間で廃止されるに至った。

### 2. 制度の概要

戦後の教育改革で創設された教育委員会制度は公選制であったが、制度の定着をは

かる暇もなく、昭和31年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(地教行法)の制定により廃止され、現行の長による任命制に改められた。

このような状況下で、中野区の教育委員準公選制は昭和53年、区民からの区民投票条例制定の直接請求に端を発し、制度化された。

「中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例」では、地教行法第4条により、「地方公共団体の長が、議会の同意を得て任命する」教育委員の選任過程に、「区民の自由な意志が教育行政に反映される」「民主的な手続」として、区民投票の実施を導入することを定めている。この区民投票制度は、住民の直接選挙で教育委員を決定する公選制ではなく、区長がその結果を参考にして選定を行うという準公選制のしくみである。

準公選制は「区長の選任権を拘束し、長の専属的権限を侵す」との見解から、その是非については当初より議論があった。条例制定をめぐっては、条例案の区議会での可決、区議会の再議、区長の都知事への審査申立て、都知事の条例適法裁定を経て、最終的に区議会の全会一致で条例の一部改正が行われ、公布されるという複雑な過程を経ている。

区民投票方式は、政治選挙と異なる文化的選挙としての性格を明確にするため、①公職選挙法は適用せず、戸別訪問も含めて投票運動と教育論議が自由に行える、②投票運動の公営化、③郵便投票制度など様々な創意的なしくみを盛り込んでいる。

### 3. 制度の成果

準公選制は、①教育行政への住民参加、

②教育委員自身の中に住民代表意識が形成される、③文化的選挙の中で教育論議が発達される、などの意味をもつといえる。

この制度の実施により、中野区の教育委員会は活性化したといわれる。区民に傍聴しやすい時間帯を配慮した「夜の教育委員会」の開催、傍聴者への資料提供、傍聴者の発言を認めるなど、住民に身近で開かれた教育委員会に大きく変化した面は評価できるであろう。

### 4. 制度廃止の背景

この制度に対し、文部省は制度導入以来一貫して、「区長の専属的権限に対し、条例で制約を加えるものである」、「候補者の投票勧誘運動により、教育の政治的中立性が侵される」との2点にわたり違法論を主張し、制度の廃止を求めてきた。

また、当初は賛成だった自民党が、2回目からは「組織票を持つ候補者に有利で、政治的中立性が失われる」として、投票棄権運動を繰り返すようになるなど、次第に制度に疑問を投げかけるようになった。

4年に1度の投票の方も、昭和56年の初回こそ投票率は44%と高率であったが、2回目以降は20%台にまで低下していた。

このようなことを背景に、制度廃止の動きが区議会でも高まり、昨年12月に廃止案が提出されたが、住民の反対運動も起こり、議会が流会になるなど時間切れで廃案。本年1月の臨時区議会に再度廃止案が議員提出され、1月31日に可決された。

### 4. 今後の展望

中野区議会では準公選制廃止後の新たな仕組みを協議するために、特別委員会を設置する方針である。区側も学識経験者らによる専門委員会を設けて検討を始めること

を明らかにしている。

戦後の昭和23年に公選制で発足した教育委員会制度は、教育行政の民主化、教育行政の地方分権化を目指すものであった。しかし、地教行法の制定による教育委員会制度の改正により、住民は教育委員がいつ、どのように選ばれるのか、また教育委員会の活動についてあまりよく知らないというのが現状となっている。

このような状況の中から生まれた準公選制の趣旨を生かし、教育委員会制度の原点に立ち返り、できるだけ住民の意思を反映する仕組みをつくることが望まれる。

中野区が準公選制の実施の成果として築いた「開かれた教育委員会」の路線を一層発展させ、各地の教育委員会の活性化のモデルとなることが期待される。

# こうべ市民福祉振興協会 高齢者等財産管理事業研究会 第1次報告書

平成5年3月

財団法人 こうべ市民福祉振興協会

## はじめに

平成3年11月、神戸市市民福祉調査委員会から神戸市長に「将来問題になると予想される高齢者・障害者等の資産管理及びその活用問題は、実験的な取り組みを含めて、今後の検討課題とするべきである」との提言があった。この提言を受けて財団法人こうべ市民福祉振興協会は、平成4年5月「こうべ市民福祉振興協会高齢者等財産管理事業研究会」を設置した。

当研究会の研究事項は、高齢者等の財産の保全・管理、活用及び有効利用等の財産管理事業である。これまでの10回にわたる研究討議では、不動産などの資産がありながら、収入が少なく、生活費が不足している高齢者等がその資産を生活費や在宅福祉サービスの費用に転化させることによって、住み慣れた地域での生活を継続していくことができるための資産活用制度について調査研究した。その内容をまとめたものがこの報告書である。

本報告書の趣旨が生かされ、今後の高齢社会における福祉政策としての資産活用制度が実現することを期待するものである。

なお、高齢者等の財産の保全・管理や財産の有効利用等についても今後調査研究していく予定である。

## 第1章 福祉政策としての財産管理事業の必要性

本章では、次章以下に記述する資産活用制度の内容や方法等に先立って、福祉政策の一環としての資産活用制度も含めた財産管理事業の必要性について記述する。そして、そのニーズを明らかにするために、神戸市および全国の実証データを引用する。なお、その対象には障害者も含まれるべきであるが、ここでは高齢者に限定することとする。

### 1 高齢社会における高齢者と家族

#### (1) 要援護高齢者の増大

平均寿命の伸長によって、要援護高齢者が増大することは周知の事実であるが、神戸市においても表1<省略>にみられるように、65歳以上の高齢者の日常生活能力の状況では「ねたりおきたり」(3.3%)、「ねたきり」(1.1%)、「全くのねたきり」(1.9%)と

いう状況がみられ、日常生活能力が相当程度低下している割合は高齢者全体の6.3%である。

これを性別でみると、日常生活能力の低下している高齢者は「男性」よりも「女性」の方が高い比率を示している。また、年齢別では、加齢に伴って日常生活能力は明らかに低下している。さらに、家族類型別では要援護高齢者と思われる「ひとり暮らし」は全体の3.6%、「夫婦のみ世帯」では3.5%みられる。

一方、高齢者の精神機能について「物忘れ」の状況によってみると、「物忘れが多くて日常生活に支障がある」比率は全体の3.5%である。この結果を性別でみると、図1〈省略〉に示されているように、「男性」よりも「女性」の方が多く、年齢別では明らかに加齢とともに「日常生活に支障がある」比率が高くなっている。また、家族類型別では「ひとり暮らし」高齢者の2.5%、「夫婦のみ世帯」の1.6%、「その他世帯」の4.9%が「日常生活に支障がある」と回答している。

上述した内容からも明らかのように、65歳以上の高齢者全体からみれば、要援護高齢者の比率は必ずしも高くはないが、実数に換算すれば日常生活能力がかなり低下している高齢者数は神戸市において1万人強、また、精神機能の低下により日常生活に支障がある高齢者は約1万5千人にのぼる。

## (2) 高齢者世帯の増加と家族機能の低下

要援護高齢者の生活は第一義的には家族が支えているが、その家族の機能が低下していることも処々で指摘されている。

まず、高齢者の家族類型については、図2〈省略〉のように「ひとり暮らし」が13.5%、「夫婦のみ」が30.8%である。この全体の傾向を性別でみると、「男性」では「夫婦のみ」が半数弱を占める特徴がみられるのに対して、「女性」では「ひとり暮らし」(2割弱)、「未婚の子との同居」(2割強)が多くなる特徴がみられる。

ここで、国勢調査地方集計による神戸市の高齢者世帯の状況を掲げておくと、1990年(平成2年)の65歳以上の「単身高齢者世帯」の数は3万人強、「高齢者夫婦世帯」は5万人強を数える。また、表2〈省略〉にみられるように、10年前の数字と比較すると高齢者世帯は明らかに増加している傾向があり、今後も増加することが予想される。

つぎに、要援護高齢者に対する日常生活におけるケアに大きな影響を及ぼす子供との同・別居形態では、図3〈省略〉のとおり、全体として「子供と別居」(約4割)、「子供はいない」(1割強)という結果であった。

さらに、別居している高齢者の子供との同居希望の状況をみると、図4〈省略〉のとおり「今のまま別に暮らしたい」が最も多く(4割弱)、「できるだけ別に暮らしたいが、必要になれば一緒に暮らす」(3割強)の回答を加えると7割の人が別居を希望している。

これまでに、要援護高齢者の状況と家族の状況を点検してきたが、両者の状況を総合化して、要援護高齢者に対するケアの必要性の出現率を別のデータによって示しておく。

表3<省略>は神戸市における在宅高齢者の身体的、精神的障害の程度と家族のケア体制の支障の程度をクロスすることによって、福祉サービスの必要量を析出したものである。因みに、家族のケア体制の「支障大」とは、主な介護者がフルタイムで働いているか、身体的に不健康であり、かつケアを手伝う人がいない、といった条件に該当することを意味している。

表3<省略>では、それぞれの福祉サービスの必要量を%表示で掲げているが、たとえば、高齢者の身体・精神の障害が最重度の対象に対して家族ケアの支障大である比率は4.7%であり、調査時点の高齢者人口を基に推定すると、長期入所施設を必要とする数は1,250人となる。以下、各種の在宅福祉サービスの必要量を加えると、神戸市におけるケア・ニーズをもつ対象者は相当数にのぼる。

### (3) 高齢者の資産状況

財産管理事業の必要性を点検するためには、高齢者の資産保有状況も明らかにする必要がある。しかしながら、一般的な統計調査で明らかになるのは、収入額、収入内訳、住居の所有形態などで、それらは高齢者の資産の一部である。したがって、ここに紹介するデータには一定の限界がある。

図5 収入月額

	なし	5万円未満	5万円～ 10万円未満	10万円～ 20万円未満	20万円～ 30万円未満	30万円～ 50万円未満	50万円～ 100万円未満	100万円以上	わからない	無回答
総数	0.9	16.5	21.6	26.0	9.8	5.5	9.6	1.0	9.1	
男性	0.4	5.6	11.9	28.9	16.7	10.0	18.7	1.2	6.5	
女性	1.3	23.7	28.1	24.1	5.2	3.5	10.9	2.4	0.9	

出典：神戸市「高齢者生活実態調査報告書」平成3年2月

まず、神戸市在住の高齢者の収入月額をみると、「30万円以上」が1割弱みられる反面、「10万円未満」が4割弱もみられる。また、ここには表を掲げていないが、その収入の内訳をみると、「年金」が最も多い（約8割）。

また、住宅の所有形態では「持ち家」が最も多く（65.6%）、これを家族類型別によってみると、「夫婦のみ世帯」の7割弱が「持ち家」であるのに対して、「ひとり暮らし」の高齢者の「持ち家」率は4割強である。

ここで、総務庁が実施した65歳以上の貯蓄額の全国データ<表4・省略>を参考までに掲げておこう。



図6 住宅の所有形態

	持ち家	間借り		
		借家		無回答
総数	65.6	17.0	2.3	15.1
男性	68.9	14.9	1.8	14.5
女性	63.5	18.5	2.6	15.5
ひとり暮らし	42.0	27.6	5.6	24.8
夫婦のみ	67.0	17.8	1.1	14.1
その他世帯	70.6	14.0	2.1	13.3

出典：神戸市「高齢者生活実態調査報告書」平成3年2月

これによると、65歳以上の純金融資産は約2千万円となっている。

これまでに、財産管理事業の必要性を点検するために、要援護高齢者、家族の支援能力、高齢者の資産状況について概観してきた。

本来ならば、日常生活での援護を必要としているにもかかわらず、家族などの支援体制が不十分な高齢者であり、かつ一定の資産を保有し、それを活用したいと希望する高齢者の数を明らかにすべきであるが、それを明らかにするデータがないために、その数字を明らかにすることはできなかった。しかしながら、上述の内容から財産管理事業を利用する可能性のある高齢者が神戸市において少なからず存在することが指摘できると思われる。

## 2 福祉政策としての財産管理事業

### (1) 事業利用に関する意識とニーズ

福祉政策としての財産管理事業を検討するにあたって、事業利用の可能性がある人々の意識とニーズをまず全国のデータを用いて解説する。

引用する資料は、働住友生命健康財団が全国の満50歳以上の3千人を無作為抽出によって選び、高齢期の介護、資産管理などについて調査を実施した結果である。

ここに、2、3の興味ある回答を紹介しておく。まず、「将来の介護の心配」の有無では、心配することが「よくある」(17%)または「時々ある」(40%)と回答した人が合わせて約6割にのぼる。その人々に対してその内容を尋ねると「寝たきりで長くなるかどうか」(65%)、「老人性痴呆症にならないか」(53%)などの回答が多い。

つぎに、身の回りの世話や手助けが必要となったときに介護を受けたい場所は「自宅」

が最も多い(65%)。

ここで、高齢期の資産管理に関する実態と意識についてみると、まず、「資産を管理してくれる人」では、表5のとおり、「配偶者」または「子供」と回答した人が9割以上を占める。

表5 資産を管理してくれる人(子供の有無と同居・別居別)

	全 体 (%)	子 供 あ り (%)	同 居 (%)	別 居 (%)	子 供 な し (%)
配偶者	48.7	49.4	44.6	59.2	38.0
子供	43.0	46.1	51.8	34.7	—
子供の配偶者	1.6	1.7	1.6	1.9	0.6
孫	0.3	0.2	0.1	0.3	1.8
親戚	1.9	0.3	0.3	0.4	24.5
その他の人	0.5	0.2	0.1	0.3	4.3
管理してくれる人はいない	3.3	1.5	0.8	2.9	28.2
不明	0.7	0.6	0.7	0.4	2.5
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：住友生命健康財団編集「在宅高齢者のライフプラン」有斐閣、1992年

しかしながら、「子供なし」の人の約3割が「管理してくれる人はいない」と回答していることに注目したい。

表6 収入・支出管理代行サービスの必要性(子供の有無と同居・別居別)

	全 体 (%)	子 供 あ り (%)	同 居 (%)	別 居 (%)	子 供 な し (%)
必要だと思う	54.2	53.9	55.3	51.1	58.3
必要でないと思う	43.8	44.1	42.4	47.6	39.3
不明	2.0	2.0	2.3	1.3	2.5
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：住友生命健康財団編集「在宅高齢者のライフプラン」有斐閣、1992年

次に、福祉政策として財産保全・管理に直接関連する、身体が不自由になって、身近に資産管理を任せ人がいない高齢者に対して、地方自治体が資産管理等を代行するサービスの必要性については、「必要だと思う」と回答した人が半数強を占めていた。

表7 収入・支出管理代行サービスの利用意向（子供の有無と同居・別居別）

	全 体 (%)	子供あり (%)	同 居 (%)	別 居 (%)	子供なし (%)
ぜひ利用したい	8.5	7.9	7.5	8.7	16.6
考えてもよい	39.9	39.7	40.5	38.0	42.9
利用したくない	49.9	50.6	49.7	52.5	39.3
不 明	1.8	1.8	2.3	0.8	1.2
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：住友生命健康財団編集「在宅高齢者のライフプラン」有斐閣，1992年

また、表7にみられるように、資産管理等代行サービスの利用意向では、この制度を「ぜひ利用したい」人は1割弱であるが、子供のいない人の約16%は「ぜひ利用したい」と答えている。

一方、表8にみられるように、持家の相続に関する意向では、「持家は自分の老後を豊かにするために使い、子供に残すつもりはない」と答えた人が大都市では9%弱に達している。

表8 持家の相続について（都市規模別）

（単位＝％）

項 目	全 体	大都市	中都市	小都市	郡 部
極力、子供に残してやりたい	61.8	50.6	58.4	61.8	70.3
自分が死んだとき、 持家があれば残してやりたい	31.6	40.0	34.8	33.6	23.4
持家は自分の老後を豊かにするために 使い、子供に残すつもりはない	5.0	8.6	5.6	2.9	4.1
その他・不明	1.6	0.8	1.2	1.8	2.2
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：住友生命健康財団編集「在宅高齢者のライフプラン」有斐閣，1992年

上述の調査結果の回答者は全国の無作為抽出による50歳以上の人々であるので、壮年層と高齢世代の代表的傾向と理解したいが、それにしても約6割の人が「将来の介護に心配」を持ち、6割強の人が介護を受けたい場所として「自宅」を選び、さらに「子供のいない」人の3割弱は資産を「管理してくれる人がいない」と回答していることに注目したい。さらに、資産管理等の代行を「必要だと思う」人が半数強みられ、1割弱の

人がこの制度を「ぜひ利用したい」と回答している。

なお、平成4年2月高齢者向け財産管理セミナーの受講者（神戸市民）に対して、働こうべ市民福祉振興協会が、財産保全・管理サービス事業と資産活用サービス事業を将来実施した場合の利用希望についてアンケート調査を行ったが、財産保全・管理サービス事業を「利用する」と答えた人は約35%、資産活用サービス事業を「利用する」と答えた人は約22%に達している。〈表9・省略〉

上述の内容から、資産を有し財産管理に関心をもつ市民の回答ではあるが、高齢化の進展と共に財産の保全・管理サービス事業や資産活用制度を利用するニーズをもつ高齢者が増加していくものと考えられる。

## (2) 在宅福祉サービス拡充の必要性

高齢者のための福祉サービスの推移を概観すると、経済的貧困のために入所施設を利用したことから、心身障害による要介護のために入所施設あるいは在宅福祉サービスを利用する方向に福祉サービスの重点が移っている。つまり、福祉サービスの主な利用要件が経済的状況から要介護の状況に変化してきている。その結果、いずれの福祉サービスの利用においても、所得に応じた費用負担制度が導入されている。しかしながら、公的な福祉サービスを利用できる優先順位がまず経済的困窮者にある現実を見逃すことはできない。そのために、家族のサポートを得ることが困難でありながら、有資産の要介護高齢者は公的な福祉サービス以外のサービスを利用することになる。

みられるような福祉サービスを必要とする対象者の変化が、資産活用制度を福祉政策として導入する必要性を生んできたのである。

そこで、福祉政策として資産活用制度を定着させていくための条件について以下簡単にふれておく。

### ア 福祉サービスの量的拡大

先の表3によって説明したように、高齢者の要介護の状況と家族の介護困難の状況のみを基準とした福祉サービスの必要量ではあるが、1991年の神戸市において既存サービスと同量のサービスを拡大する必要があるという結果であった。このことから明らかのように、神戸市に資産活用制度を福祉政策として導入するためには、福祉サービスの量的拡大が不可欠である。

### イ 福祉サービスの質的改善

福祉サービスの質的改善には、在宅福祉サービスの充実、サービス内容の改善、諸サービスのネットワークなどが含まれる。

まず、福祉サービスの利用者に対する在宅福祉サービスの充実の根拠として、市民に同じ生活を保障すべきとする「ノーマライゼーション」の理念がある。具体的には、たとえ重度の心身障害をもつ人であっても、できるだけ長期にわたって在宅生活を継続することの重要性である。そのためには、入所施設もさることながら、在宅福祉サービスを充実していかなければならない。

在宅福祉サービスの量的整備と併せて重要な課題は、保健・医療サービスを含めた在宅の諸サービスの連携である。

周知のとおり、神戸市においては多様な在宅福祉サービスの供給主体が存在するが、公私の連携も重要である。「高齢者在宅福祉サービスのニーズと供給に関する調査報告」（神戸市市民福祉調査委員会）によって、神戸市における在宅サービスの連携の状況を見ると表10〈省略〉のとおりであり、「組織間の連絡調整」のための会議が定期的に実施されているのは特定の区に限られている。

保健・医療・福祉のサービス別のレベル、行政、認可団体、市民参加団体、企業の供給主体別のレベル、入所施設と在宅サービスの提供方法別のレベルが三位一体となって在宅福祉サービスを実施する体制整備を急がなければならない。

福祉政策としての資産活用制度が適切かつ有効に機能するためには、その前提として在宅福祉サービスの量的、質的整備に早急に取り組む必要がある。

## 第2章 他の地方自治体の資産活用制度と神戸市の制度実施の方向性

資産活用制度は、昭和56年武蔵野市福祉公社が不動産を担保とする福祉資金貸付制度を創設したことに始まる。その後信託銀行が昭和59年から、都市銀行が昭和63年から、高齢者向け不動産担保融資制度を実施したが、これらの融資制度等をもとにして、世田谷ふれあい公社が平成2年民間金融機関との提携による資産活用制度を創設した。

平成5年現在、他の地方自治体で実施されている資産活用制度は、武蔵野市のように地方自治体が資金を貸与して利用者に直接融資する制度である「直接融資方式」と、世田谷ふれあい公社のように民間金融機関と提携して利用者の資産活用を支援する制度である「間接融資方式」に大別される。最近の傾向としては、間接融資方式が増加しており、さらにこの方式を採り入れるべく調査研究中の地方自治体がふえてきている。

これまでに各地方自治体で実施されている資産活用制度は、すべて不動産を担保とする融資制度であるが、平成2年「(仮称)大田区福祉公社」検討委員会が負担付贈与方式による資産活用制度の創設を提言している。また、武蔵野市では「資産を所有する高齢者が、その死亡後に資産をもって代物弁済することを条件として、老後生活に必要な資金を提供する福祉的融資制度の諸問題」、つまり、「財産預託制度」の可能性についての研究が行われた経緯があるが、平成4年武蔵野市老後保障基金制度調査研究委員会が負担付贈与方式による財産預託制度の創設について、改めて検討することを提言している。

### 1 武蔵野市福祉公社の方式（直接融資方式）

- (1) まず、福祉資金の貸付を希望する者は、福祉公社と家事援助等給付契約を締結し、武蔵野市に貸付を申請する。貸付の是非の判定後、貸付決定の通知を受けた者は武蔵野市と金銭消費貸借契約を締結することにより、福祉公社の在宅福祉サービスに要す

る費用、生活費、医療費などの貸付を受けることになる。一方、利用者は武蔵野市に対して所有不動産に根抵当権を設定し、加えて代物弁済の予約をし、所有権移転請求権保全の仮登記をしなければならないことになっている。

なお、償還方法は、貸付契約終了時に貸付元利金（貸付利率は年5%の単利）一括弁済で、制度実施当初は担保物件を処分して返済に充てる方針であったが、相続人等による一括弁済が大半であるというのが現状のようである。

以上のように、武蔵野市福祉公社の資産活用制度は、①市・公社・利用者の三者間で構成されている、②市が貸付金の財源を調達している、③根抵当権設定による担保方式である、といった点が特徴といえる。

- (2) 武蔵野市福祉公社に続いて、東京都中野区でも、資産活用制度は貸付原資が相当額必要であることや法的確実性と公正性を確保する必要があるなどの理由により、武蔵野市と同様、区が貸付主体となる直接融資方式による資産活用制度を平成3年から実施している。

## 2 世田谷ふれあい公社の方式（間接融資方式）

世田谷ふれあい公社では、不動産を担保とする資産活用制度の利用者に対し、多額の資金を要する貸付金の元金分については民間金融機関への融資斡旋を行い、毎期ごとに発生する利息相当額については公社が利用者は無利子で貸し付ける（公社が金融機関に立替払いする）システムを採用しており、融資のための方式は根抵当権設定方式か信託利用方式のいずれかで、利用者自身がそのどちらでも選択できることになっている。

民間金融機関の融資は利息を元加していくため、孫利息が発生し、結果として複利で利子計算されるのが通例であるが、公社の貸付制度により金利負担の軽減化（複利利息の単利化）を図っており、複利による利息と単利による利息の差額分だけ利用者にとって有利となっている。

以上のように、世田谷ふれあい公社の資産活用制度は、①公社・民間金融機関・利用者の三者間で構成されている、②元金を民間金融機関が、利息相当額を公社が協調融資する形態である、③利用者は根抵当権設定融資方式と信託利用融資方式のいずれかを選択できる、といった点に特徴があるといえる。

## 3 大阪市ホームヘルプ協会の方式（主として民間金融機関への融資斡旋のみ）

大阪市ホームヘルプ協会では、民間金融機関と提携して資産活用制度を平成3年から実施しているが、協会の役割は、①融資についての利用申込みの受付・斡旋、②利用者に対する在宅福祉サービスの提供などで、協会としての融資は一切しない制度であり、融資のための方式として信託利用方式を採用している。

この方式では、世田谷ふれあい公社の方式よりも担保物件最低価格は高く、融資限度額は低いが、民間金融機関独自の高齢者向け不動産担保融資制度よりも貸付利率が少し

低くなっている。

#### 4 神戸市における資産活用制度について

既に述べたように、地方自治体における資産活用制度には、自治体が貸付主体となる直接融資方式と民間金融機関との提携による間接融資方式の二つの方式があるが、(財)こうべ市民福祉振興協会（以下「振興協会」という。）が実施する制度としては、間接融資方式を採用することが望ましいと考えられる。その主な理由は以下のとおりである。

第一に、神戸市または振興協会が貸付主体となる資産活用制度を実施する場合、貸付残高は年々増加し、人口 150 万人の神戸市で、利用希望者が多ければ他の自治体の例からみて、膨大な貸付金が固定化されることになる。

このような一部の市民向けの貸付金が増えることは、市民全体の立場から妥当なこととはいいがたく、貸し付けのために固定化される資金を他の福祉施策に振り向ける方が望ましいともいえよう。

第二に、この資産活用制度を実施する場合、資産の評価、貸付限度額等の計算、貸付金の回収、資産の処分等々の事務処理が必要となる。そのためには、多くのマンパワーを要し、また、専門的知識を有する職員を確保することが必要となり、現実問題として振興協会にとって体制を整備することは困難である。

また、高齢化社会が急速に進展する中、特に身寄りのないひとり暮らしの高齢者や高齢者夫婦のみの世帯が増えているが、高齢者の相続意識も変化してきており、老後の生活支援を条件として公的団体への財産贈与を希望する高齢者が現に出現しており、今後さらに増えてくることが予想される。

したがって、融資制度に比して利用希望者が少ないとしても、高齢者の多様なニーズに対する一つの制度として、いわゆる「財産預託制度」、すなわち、「高齢者が、その所有する財産を事業者に譲渡し、その代わりに、死亡するまでの生活費とサービスを事業者が負担する制度」の創設についても検討することとする。

なお、現在財産預託制度を実施している団体はないが、個々の事例について個別に対応している団体は見受けられる。

### 第3章 民間金融機関との提携による融資制度の概要

#### 1 民間金融機関の提供する融資制度に補助や助成をしない方式

振興協会は、民間金融機関と提携した融資制度の情報提供や斡旋等の業務と利用者に対する在宅福祉サービスの提供を行うが、民間金融機関の融資を補完する振興協会の協調融資（直接融資）のない方式である。

民間金融機関では、既に述べたように独自の高齢者向け不動産担保融資制度を実施しているが、対象財産が高額なものに限られるなど利用者層は限定されがちである。こう

した点をふまえ、対象物件の拡大や融資限度額の引き上げなどの貸付条件を可能な限り緩和した融資制度を、民間金融機関側の協力のもとに開発する。そのためには、振興協会として民間金融機関ではなかなか対応が困難な利用者に対する在宅福祉サービス提供のコーディネート機関の役割を果たすということが前提となろう。

なお、融資のための方式としては、大阪市ホームヘルプ協会の融資制度の方式である信託利用方式と、いまだ先例はないが根抵当権設定方式が考えられる。

高齢者等に対する福祉の一翼を担う公的機関である振興協会と民間金融機関がそれぞれ本来の分野での役割を分担し、互いに協力して、高齢者が自立して在宅生活を維持していくための資産活用制度を構築することは意義のあることであるが、ただ振興協会の資産活用制度への関与の内容が消極的であるといえよう。

## 2 民間金融機関の提供する融資制度に補助や助成をする方式

多額の資金を必要とする貸付金の元金分については提携する民間金融機関が融資するが、この融資に伴う利息相当額を振興協会が利用者到低利ないし無利息で貸し付ける（振興協会が金融機関に立替払いする）制度である。

融資の方式としては根抵当権設定方式と信託利用方式の二つがあるが、それぞれ一長一短があり、その選択については、各種資料、情報を提供して利用者の意思に委ねることが妥当である。なお、融資対象者、担保条件、連帯保証人、資金使途、融資限度額、融資利率、融資期間、償還及び手数料等については基本的に同一内容で実施することが可能であり、利用者にとって融資内容自体に差異は根本的に生じないものである。

この制度は、通常の場合、結果的に複利計算により利息を求めることとなる民間金融機関の融資制度では融資期間が長引くほど加速度的に増大する金利負担を振興協会の貸付（立替払い）制度により軽減化（複利利息の単利化）しようとするものであり、貸付期間の長期化がはかれるとともに、利用者にとって自己の金利負担が少なくて済み、実質的な利益となる。

さらに、振興協会は利用者に対する在宅福祉サービスの提供機関としてのみでなく、債権者としての立場で利用者の財産問題も含めた生活相談等に対応していくことが可能となり、融資・資産処分等についても振興協会の意向を反映することができよう。

### (1) 根抵当権設定融資方式（信託銀行・都市銀行等）

利用者の死亡ないし融資期限の到来に伴う融資金の清算に備えて、利用者の所有する不動産に振興協会を第一順位、都市銀行等を第二順位とする根抵当権を設定することにより、都市銀行等が利用者生活資金等を貸し付け、貸付金に対する利息相当額を振興協会が低利ないし無利息で立て替える方式である。

以下に述べる内容は信託利用融資方式についても同様である。

（まず、融資の形態であるが、都市銀行等が利用者の所有不動産の評価額に応じて融資枠を設定し、一定の期間ごとに一定額または医療費等の一時的費用を利用者に貸



し付ける方式をとることになる。

貸付金の返済は、利用者の死亡時または融資期限の到来時に担保不動産を処分して清算し、融資元利息金を一括返済することを原則とするが、利用者の都合により中途で一括返済して解約することもできることとし、また、相続人が利用者の債務を承継することも可能とする。

したがって、両方式とも公的年金等では不足する生活資金等を利用者に長期にわたって貸し付けることになるので、収入の少ない高齢者でも所有する不動産の資産価値によって在宅生活を維持できるメリットがある。）

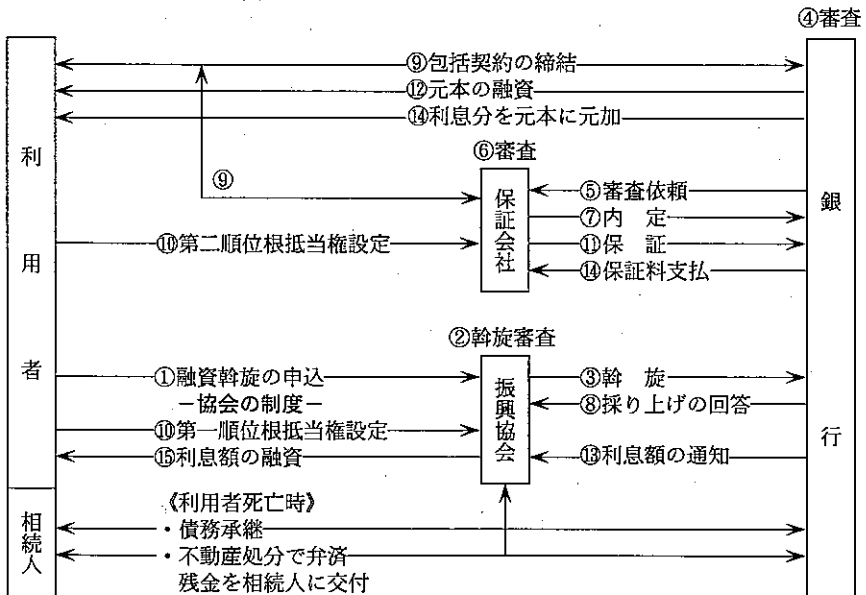
#### ア 根抵当権設定融資方式の特徴

(ア) 信託利用融資方式のように不動産の名義の変更がなく、一般に馴染みやすい制度であり、利用することに対する抵抗感も少ない方式といえる。現に根抵当権設定融資方式と信託利用融資方式を併用している地方自治体では、根抵当権設定融資方式の利用者の方が多くなっている。

(イ) 賃貸借や使用貸借の契約を締結することなく、利用者はそのまま自宅に引き続いて居住できる。

(ウ) 登記された抵当権よりも優先する短期賃貸借の制度（民法第 395条）があり、抵当権の実行が困難となるケースも生じる可能性があるため、その対策を検討しておく必要がある。

#### (ウ) 制度のフロー図



## (2) 信託利用融資方式（信託銀行）

利用者の所有する不動産を信託銀行に、「不動産の管理、処分および処分代金による債務の弁済」を信託目的として信託し、その信託受益権に、利用者の死亡ないし融資期限の到来に伴う融資金の精算に備えて質権を設定することにより、信託銀行が利用者に生活資金等を貸し付け、貸付金に対する利息相当額を振興協会が低利ないし無利息で立て替える方式である。さらに、利用者は信託銀行と不動産の使用貸借契約を締結することによって、従来どおり不動産を使用（居住）することとなる。

### ア 信託利用融資方式の特徴

#### (ア) 不動産処分の容易性

根抵当権設定融資方式では、所有者（利用者またはその相続人）により速やかに弁済されれば問題はないが、弁済されないときは、担保処分は所有者（利用者またはその相続人）の同意を得て市場で売却するか、さもなければ競売という強制手段によることとなり、いずれにしても、ケースによってはかなりの煩雑な手続きや折衝が必要となる。これに対して信託利用融資方式は、信託契約の中で不動産の処分による債務の弁済を前提にしており、信託銀行自らが売主の立場に立って、市場で売却することが可能であり、手続きの迅速性、売却価格の妥当性という面からも優れているといえる。

#### (イ) 高齢者の財産保全の確実性

利用者が高齢者の場合、その財産管理能力に問題が生じることが十分に予想され、利用者の過誤や悪意の第三者による売却や譲渡あるいは抵当権の設定等の事態も発生する可能性がある。信託利用融資方式では、信託財産であることを第三者に対抗できるよう、所有権移転の登記により信託財産であることが公示されるので、こうした問題はまず起こり得ないことになる。これも信託利用融資方式のメリットとして挙げられる点である。

### イ 信託利用融資方式の仕組み

(ア) 利用者は、「不動産の管理、処分および処分代金による債務の弁済」を信託目的とする信託を設定するため、不動産を信託銀行に信託する。その際、不動産の所有権は信託銀行に移転する。

(イ) 利用者は、「信託受益権」を取得する。

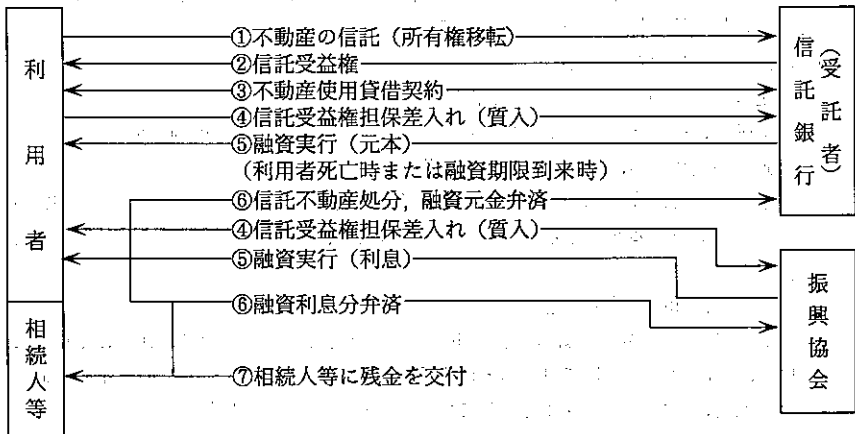
(ウ) 利用者と信託銀行が不動産の使用貸借契約を締結する。

(エ) 振興協会と信託銀行は「信託受益権」に質権を設定し、信託銀行は生活資金等の融資、振興協会は利息の融資を行う。

(オ) 利用者の死亡時または融資期限到来時には、不動産の処分を行う。

(カ) 処分代金の中から融資元利金を弁済し、残金を相続人等に交付する。

(中) 制度のフロー図



### 3 融資制度上の諸問題

高齢者向け不動産担保融資制度は、開始以来まだ日も浅く、根抵当権設定融資方式、信託利用融資方式ともに融資制度上さまざまな問題が存在している。

#### (1) 担保切れの問題

制度の利用者が長生きすればするほど融資額が次第に増えて、融資総額が不動産の担保価値を上回る事態となる可能性がある。いわゆる「担保切れ」の問題である。この担保切れに対処する方法として、当面は次のような措置を講じる必要がある。

第一に、利用者が相当程度長生き（たとえば目安として100歳）しても担保切れがほとんど生じないように、融資限度額を設定することである。

第二に、担保物件に対する定期的な評価額の見直しを行い、担保切れの事態が生じる可能性のあるときは、融資額の引下げ等の対応策を実施することも必要である。

以上によっても、なお担保切れの事態が回避できない場合は、生活保護等の公的福祉に移行できるよう検討していく必要がある。

#### (2) 利用者の意思能力・生活能力の問題

利用者が制度利用当初において健康であっても、利用期間中に痴呆状態になったり、意思能力や生活能力に問題が生ずる可能性がある。

利用者がこのような状態になった場合、たとえば従前どおりの融資を継続すべきかどうか、また事情の変更に伴って貸付金額や用途の変更等が必要となった場合どのように対処すべきかなど、その対応策について十分検討しておく必要がある。

具体的には、①利用者に意思能力のある段階で、利用者との合意により将来予想されるさまざまな事態に備える措置を取り決めておく、②意思能力に関する最終的判断

は裁判所に委ねるべきものであるが、利用者の意思能力に関する公的なオーソライズ機関（医療・福祉・法律等の専門家で構成）を設置して個々具体的に解決していく、といった対応策を探っていくべきである。

### (3) 担保不動産に係わる問題

#### ア 処分価額をめぐるトラブルの問題

不動産はそれぞれ物件ごとに異なるものであり、また、売却の時期やタイミングで価額が変化する、いわば「定価なき財」である。

したがって、売却価額が利用者や相続人の予想していた価額とくいちがう可能性があり、トラブルが生じるおそれがあるので価額の妥当性を担保できる仕組みが必要である。

#### イ 不動産価額の下落の問題

この融資制度の特徴は、融資期間中元利金の返済がなく、逆に元利金は累増していき、返済は原則として担保処分による、という点にある。そのため、不動産価額が長期的にみてどのように変動していくかが重要なポイントとなる。

これまで土地については値上がりこそすれ値下がりすることはまずなかったが、最近の地価の動きをみると、将来必ず値上がりするとは言い切れなくなっている。

したがって、今後の地価の動向を見きわめ、担保の掛け目割れといった事態が生じないように十分留意する必要がある。

### (4) 利用者の同居人の問題

利用者が制度を利用する際に同居人がいる場合は利用資格の決め方によって同居人の問題に対応できるが（ただし、同居人が配偶者の場合、同人が望むかぎり利用者の死亡後も引き続きこの制度が利用できるようにすることが望ましい）、制度利用後に同居人が新たに生じ居住しているケースが考えられる。このような場合、同居人として配偶者、配偶者以外の相続人、さらに他の同居人が考えられるが、不動産の処分にあたって同居人の居住権の問題がからんでくるだけに、同居人の存在が判明した段階からの対応策を検討しておく必要がある。

しかし、他の実施団体では、融資する側が処分した例はほとんどなく、本人や相続人が処分したり、金を工面して債務を弁済している。

### (5) 法定相続人の同意

利用者が所有不動産を担保に提供することは法律上自由のはずであるが、法定相続人が相続への期待を持つことによる事実上のトラブルを避けるためには、担保の提供について法定相続人の同意を得ておくにこしたことはないといえる。つまり、返済が民間金融機関の通常の融資と異なり利用者の不動産（または相続不動産）の処分により行われることから、後日のトラブルを避ける方法としてその方が望ましいと考えられるからである。

しかし、制度上法定相続人の同意が得られない者は利用の資格がないということにな

れば、法定相続人の意向いかんによっては利用できないという結果が生じ、制度の趣旨が生かされないことになる。

したがって、法定相続人の同意を得ることは制度発足当初には止むを得ないこととしても、本来望ましいことではないので制度利用要件としないよう今後検討していく必要がある。

#### 第4章 民間金融機関との提携による融資制度（間接融資方式）の実施案

金融機関が利用者に在宅福祉サービス費用や生活費等を融資し、振興協会がその利息相当額を融資する制度の具体的内容と今後さらに検討を要する事項について以下に述べることとする。

なお、制度を実施するにあたっては、さらに制度の細部にわたる提携金融機関との実務的な詰めが必要である。

##### 1 融資の仕組み

「利用申込者に対し、貸付金の元金分については民間金融機関が融資し、振興協会は民間金融機関への融資斡旋を行うとともに利息相当額を低利ないし無利息で貸し付ける」方式とする。また、利用申込者に根抵当権設定融資方式と信託利用融資方式の選択を委ねるが、両方式の内容は基本的に同一とする。

##### 2 利用対象者

(1) 一定年齢以上で、神戸市に一定期間以上居住していること。

（年齢要件については、60歳代は経済的にも身体的にも自立度が高く、現に他の実施団体の制度利用者には、年齢要件を65歳以上または70歳以上としていても、75歳以上の後期高齢者が多いことから、おおむね70歳以上とすることが適切である。

なお、低年齢の障害者を対象者とすることについては今後の検討課題とする。）

(2) ひとり暮らしまたは夫婦二人暮らしで他に同居人がいないこと。

（利用開始後同居人が生じてもやむを得ず、その対応策を講ずるとしても、制度創設にあたっては、利用時の同居人の不存在を対象者の要件とする。）

(3) 利用者の意思能力に問題がないこと。

（利用者が契約時に意思無能力であれば、契約自体が有効に成立しないことになる。）

(4) 法定相続人全員の同意が得られること。

（債務の返済が原則として利用者の資産（または相続資産）を処分して行われることから、後日のトラブルを避けるためには望ましいと考えられる。しかし、法定相続人がいない場合は別途対応する必要がある。）

(5) 法定相続人のうちから連帯保証人を選任できること。

- (債権を保全する面から、また、利用者が痴呆症になるなど心身の状況変化に対して一定の役割(代理、身元引受等)を果たしてもらう必要があるため、何名かの連帯保証人を選任しておく。しかし、法定相続人がいない場合は別途対応する必要がある。)
- (6) 振興協会が提供する在宅福祉サービスの利用者であること。

(この制度は、在宅福祉サービスと有機的に結びつくことにその特徴と意義があり、在宅福祉サービスの利用者であれば、振興協会との定期的な接触を通じてその生活状況等が把握できることになる。

しかし、実際問題として、たとえば健康状態が良く在宅福祉サービスは不要であるが、年金だけでは生活資金等が不足しているため、この制度を利用したいという希望者にはこの要件をはずすことを検討する必要がある。)

### 3 担保物件

利用者及び配偶者が所有し居住する土地付一戸建住宅であること。

(マンションについては将来価額がどのように変動していくのか判断しにくいことから、また、借地権付建物については、①処分については地主の同意が必要である、②土地の所有権が移転する可能性がある、さらに、③処分に際して市場性があるかどうか、等の問題があり、制度のスタート段階では対象から除外するものとする。

更地の場合、信託利用融資方式では融資が可能であるが、無断使用等で占有される可能性もあるので、信託銀行との協議が必要である。

なお、担保物件に抵当権・所有権移転請求権等の所有権を阻害する権利が付着していないことを条件とする。)

### 4 担保の形態

根抵当権設定融資方式では振興協会を第一順位、提携金融機関を第二順位とする根抵当権を設定し、信託利用融資方式では信託受益権に振興協会を第一順位、提携信託銀行を第二順位とする質権を設定する。

### 5 担保物件最低価額

土地の最低評価額をおおむね5千万円以上とする。

(この制度は、長期にわたる融資を前提にしているため、築後年数の経過につれて価値が減っていく建物は、担保としての提供は当然であるが、当該担保の評価額には加算しないこととする。

土地の評価は、基本的には金融機関が行うことになるが、金融機関と利用者との間のトラブルを避けるために公示価格その他の公的評価を活用する等ならんかの基準による必要がある。

資産活用制度をすでに実施している団体の例をみると、80歳代の後半や90歳代で利用

する人もおり、これらの利用者にとってはさらに価額の低い土地でも担保価値があるので、最低価額をおおむね5千万円以上としても弾力的な運用が可能であろう。)

## 6 融資限度額（総額、利息を含む）

土地の評価額の70%以内とする。

（民間金融機関が独自に融資する場合の限度額は、担保不動産評価額の50%以内とする例が多いが、他の多くの実施団体では融資限度額を担保物件の評価額の70%以内としている。

制度上、1か月当たりの融資限度額を定めておく必要があるが、個々の利用者に対しては、その年齢と所有する土地の評価額等を勘案して決定することになる。また、医療費等の一時的費用についても、算定が困難であるが融資限度額を設定する必要がある。

なお、必要に応じて土地の評価を見直し、融資限度額の改訂を行うことも必要である。)

## 7 資金の使途

(1) 在宅福祉サービス費用

(2) 生活費

(3) 医療費、住宅改良費等の一時的費用

(4) 融資に伴い、付随的に必要とする費用（登記費用、火災保険料等）

ただし、1か月当たりの融資限度額は(1)と(2)の費用の合計額に対して適用する。

## 8 融資期間

この制度は、実質的には高齢者等が居住用不動産を終身利用できることにすると共に生活費等の必要資金を提供することが目的であるから、契約上は一定の期間を設けるが、以後必要に応じて延長していくものとする。

（他の多くの実施団体は当初の金銭消費貸借契約の期間を10年とし、以後自動的に延長することになっているが、これは担保切れを防ぐためである。

担保切れを防いで利用者が希望すれば終身利用できるよう、土地評価の見直し、1か月当たりの融資限度額の設定、医療費等の一時的費用分の枠取り等に十分留意する必要がある。

なお、融資期間中でも債権者・債務者とも正当な事由があれば解約できるように定めておく必要がある。)

## 9 償還方法

根抵当権設定融資方式では、契約終了時に利用者または相続人による一括償還を原則とする。

信託利用融資方式では、本来受託金融機関による処分が原則であるが、利用者・相続

人との間のトラブルを避けるため、利用者または相続人が一括弁済できることとする。

#### 10 償還猶予

一定の償還猶予期間を設けること。

(契約終了後一定の償還期限を設けても、その期限内に利用者や相続人が担保物件を処分し、あるいは遺産分割の協議不調により、償還がなされることを期待できない場合が生じるので、それへの対応を考慮しておく必要がある。)

#### 11 融資利率

提携金融機関の融資分については、長期プライムレートを基準にした変動金利とする。振興協会の融資分については、今後さらに検討する。

(この融資制度は、住宅施策や中小企業施策上の融資制度で実施されている直接的な「利子補給」を行うという考え方ではなく、いずれは返済してもらう「立て替え」という考え方であり、こうしたことから、振興協会の融資分に対する利率は、無利息でない場合はできるだけ低利とすることが望ましい。)

### 第5章 財産預託制度

既に述べたように、東京都大田区や武蔵野市において負担付贈与方式による財産預託制度の創設についての提言がなされているが、まだ実施に至っていない段階である。つまり、この制度の実施にあたっては、法律上の問題をはじめとして検討を要する多くの課題が存在するからである。

このように、財産預託制度（高齢者が、その所有する財産を事業者に譲渡し、その代わりに、死亡に至るまでの生活費と生活支援サービスを事業者が負担する制度）は解決すべき課題の多い制度ではあるが、将来の高齢社会における高齢者の多様なニーズに対応する資産活用制度の一つの方式として、その具体化に向けて検討する。またこの制度は親なき後の障害者に対する生活保障制度の一つとしても考えられる。

なお、かつて、他の自治体において、贈与を条件とした生活支援サービス供給契約は高齢者の死亡という偶然的事由によって左右されるものであり、制度の利用者が契約後間もなく死亡した場合には、事業者の負担が少額であり、不動産をそのまま譲り受けた事業者が大きな利益を得ることになり、公序良俗違反として無効となるおそれがあるなど財産預託制度のもつ不安定さにより、贈与方式をとることが否定された経緯がある。

しかし、利用者の死亡までの負担総額がたとえ少額であっても、本来贈与は無償契約であるから、事業者が負担の全部またはこれに類する程度の履行をした場合、残額を受贈者である事業者が取得することには問題がないと考えられる。

仮に、残余財産が生じた場合には、これを基金としてプールし、贈与額を超えた負担



が必要となる他の利用者のために利用することも可能となろう。

## 1. 財産預託制度上の問題点

財産預託制度を負担付贈与方式もしくは負担付死因贈与方式によって構成するとした場合、その負担の内容は生活支援サービス供給契約の形をとると種々の面倒な問題が起こりうるので、終身定期金契約(民法第689条以下)による定期金の支給という形をとることがよいと考えられる。そこで、これまで財産預託制度について、その制度上及び運用上の問題として議論された諸点について以下整理する。なお、融資制度上の問題と重複する部分もあるが、財産預託制度上の問題でもあるので再度述べることにする。

問題となる点については、整理の都合上、見出しの項にはとらわれず①～④まで通し番号を付している。

### (1) 人的問題

財産預託制度を運用するにあたって、事業者と利用者との法律関係は契約によって構成されることになる。

必要となる契約は基本的には次の三つである。

- ア. 利用者と事業者との基本契約(負担付贈与契約もしくは負担付死因贈与契約)
- イ. 事業者が定期金の支給と生活支援サービスを供給するにあたって利用者の財産管理上特に必要となる事項についての代理権授与契約
- ウ. 治療方法に関する代理権授与契約

問題点①. 意思能力について

これらの契約は当然に利用者の意思能力の存在が前提となるのであるが、利用者に対しその終身において定期金を支給し、それによって生活支援サービスを供給するものとする、その間において利用者が痴呆等により意思能力を喪失する事態も当然あり得ることであり、その場合の取扱いが議論される問題として生ずる。以下その点について分説する。

○ 上記アの基本契約に関しては、契約前にすでに意思能力に問題がある場合と契約後に意思能力に問題を生ずる場合と二つの場合が考えられる。

前者においては、契約締結時における利用者の意思能力の有無ないし程度を的確に把握する必要があるが、そのためにはどうすべきかという問題である。

後者は、継続的契約において利用者が意思能力を失った場合に契約はどうなるのかという問題である。

○ 上記イについては通常「持続的委任状」の問題として議論されているものである。代理権の本質については本人行為説と代理人行為説との学説上の対立がある。

○ 上記ウについては通常「治療に関する持続的委任状」の問題として議論されているものである。事業者が行う生活支援サービスの内容は利用者が病気になる場合の治療方法と密接な関連があり、本人の意思能力が失われた場合、その決定

の代理権を事業者が受けておくことができるかどうか問題がある。

#### 問題点② 行為能力について

事業者と利用者の関係は契約関係であるところから、利用者の行為能力についてそれが存する場合とそれが失われた場合においてそれぞれ問題を生ずる。

##### ○ 行為能力が存する場合

契約は債権債務関係を生ぜしめるだけであるから、利用者に行為能力が存する以上、他の者との間で事業者との契約と相矛盾する契約を締結する可能性もあり、この場合、事業者との契約の効力を優先的に確保する手段が求められる。

##### ○ 行為能力が存しない場合

利用者が禁治産者宣告を受け、法定代理人が選任された場合、事業者が受けている代理権と法定代理権の権限の関係はどうなるのかという問題である。

### (2) 不動産に関連する問題

#### 問題点③ 不動産価額の変動

贈与される不動産の価額と定期金総額（生活支援サービスの費用を含む）との間で一定のバランスがとれるように、契約時において、不動産価額をもとに定期金の設定を行っても、契約後必然的に生じてくる不動産価額の変動にどのように対応していくかという問題である。

#### 問題点④ 所有権移転の確保

利用者から事業者への不動産の所有権移転ということが制度の内容として含まれていることから、他の権利関係に制約されない完全な所有権として事業者に移転される必要があるが、それが容易に、しかも確実になされる必要がある。

#### 問題点⑤ 換価処分の容易性

事業者にも不動産の所有権が確保されたとして、最終的に換価処分により金銭化する必要がある、それを簡便・容易になし得ることが求められる。

#### 問題点⑥ 住居の利用方法（固定資産税・修理費等）

利用者にも所有権を存続させる場合（負担付死因贈与）とそうでない場合（負担付贈与）とによって、固定資産税・修理費等の負担者が異なることになるが、それに対する対応はどうするのかという問題である。

### (3) 定期金と生活支援サービスに関連する問題

#### 問題点⑦ 定期金と生活支援サービスの内容

契約時において、事業者は提供する定期金と生活支援サービスの内容を明示する必要があるが、利用者の贈与する不動産とのバランスができるだけとれた内容を明示する必要がある。

また、各利用者間において、それぞれの内容について不公平感を持たれないように構成する必要がある。

#### 問題点⑧ 定期金の変更

利用者の提供する不動産の価値が減少した場合定期金を減じたり、逆に不動産価値が増大した場合定期金を増加させることが生活支援サービスの必要の度合いをふまえて現実に可能かという問題である。

また、利用者の有するさまざまな可変的諸要因（とくに病気等）に対応して、契約時から柔軟に対応していくことが可能かという問題である。

#### 問題点⑨ コストの増大

利用者が健康である間は生活支援サービスも定型的であり、内容も比較的軽易であるが、利用者が痴呆・寝たきり等の状態になった場合はその介護に要するコストなどが著しく増大するという問題がある。

#### 問題点⑩ マンパワー

これはコストの増大の問題とも関連するが、利用者が痴呆・寝たきり状態となった場合、その介護に要する人的負担は相当なものであり、対応できるだけのマンパワーを確保する必要がある。

#### 問題点⑪ 定期金と生活支援サービスの履行の保証

利用者としては自分の全財産を贈与する以上、自分の終身において事業者からの定期金給付による生活支援サービスを受けられるか否かについて不安な心理状態に置かれるものであるから、その履行について明確な保証を与える必要がある。

### (4) 贈与構成の問題

#### 問題点⑫ 不動産の価値と負担とのバランス

この点については、不動産の価値に不足を生ずる場合と不動産の価値に多大な余剰を生じる場合が予想される。前者の場合は利用者についての負担が予想外に増大したために生じ、負担額が贈与額を超える場合である。

後者はたいした負担の履行もないうちに利用者が亡くなったというような場合で、事業者が「貰い得」のような状態となるものである。

負担額が贈与額を超える事態となったとしても事業者としては事実上負担を履行せざるを得ず、また「貰い得」のような印象をどうぬぐいさるかも問題となる。

#### 問題点⑬ 遺留分

民法の規定により、生前贈与であれば「死亡前1年前」までの贈与及び「遺留分権利者に損害を加えることを知って」なした贈与が遺留分減殺請求の対象となるし、死因贈与であれば全部がその対象となる。したがって、遺留分権利者に対する対応をどうするのが問題となる。

#### 問題点⑭ 税

贈与税等をどう処理するか、贈与税等が課されるとすると、生活支援サービスを行うための原資が著しく減少し、ほとんど満足のいくサービスが実現し得ない場合も考えられる。

### (5) 利害関係人との問題

問題点⑮ 不動産の所有権に関連する利害関係人

仮に死因贈与のように、契約後も利用者に所有権が存続している場合は、利用者に行為能力がある以上、同一不動産に関し利害関係を有する者の出現を排除しがたい。

問題点⑯ 相続人

利用者に相続人が存する場合、相続人が利用者の財産に全く無関心であるということは考えられず、不動産価値と現実の負担のバランスを欠いた場合など、何らかの利害対立行為を回避できないものと推測される。

問題点⑰ 同居人

利用者に居住を許すものである以上、利用者の許諾によって同居人が発生して行くことが当然予想され、たとえば、利用者が結婚した場合など、それが法律婚であろうと内縁にとどまるものであろうと問題が生じてくると思われる。

(6) 契約終了に関連した問題

問題点⑱ 本人等の希望による中途解約

次のような場合、既に贈与済みであることを理由に、全く精算せずに契約を終了することは難しいように思われる。

○ 扶養義務者が引き取る場合

契約後まもなくして、親戚縁者が利用者を引き取るようになった場合、その時点で契約を終了させ全く精算をしないことが可能かという問題である。

○ 利用者が施設入所を希望する場合

利用者が在宅よりも施設入所を希望し、それにより事業者が行う生活支援サービスを受けることができないような場合、それで契約終了とし、精算しないことが可能かという問題である。

○ 利用者が契約の解消を申し出た場合

介護その他のために事業者が派遣したホームヘルパー等と利用者が再三にわたってトラブルを起こし、利用者がもう契約を解消したいと申し出た場合、精算なしで契約を終了することは可能かという問題である。

問題点⑲ 生活支援サービスの不履行による解約

事業者が約定している生活支援サービスについて、何らかの事由により事業者がそれを履行できない場合はどうするのか。この場合、天災等の避け難い事由による場合であっても、事業者側は全財産を受け入れている以上何らの責任もないとはいえない。

問題点⑳ 事業者からの解約

利用者の制度の趣旨を逸脱するような行為等により事業者と対立関係を生じた場合には、事業者からの解約申し入れも考えざるをえない。

(7) その他

問題点① 利用者の年齢

事業者の全体的な財政的・組織的制約から一定の利用人数に限らざるを得ず、利用者のニーズとも関連して何歳以上の者を利用対象者にするかという問題である。

問題点② 対象財産の最低価額

事業者の負担と関連して対象財産の最低価額を設定する必要がある。

問題点③ 利用者の範囲

前二者とも関連するが、制度を利用できる者とできない者との間に不公平感を起こさないように配慮する必要がある。

問題点④ 利用者とのトラブル

利用者とのトラブルが生じた時に、迅速、円満かつスムーズにトラブルを解決するシステムを構築する必要がある。

2 財産預託制度の法律構成

(1) 負担付贈与と負担付死因贈与との比較

ア 問題点との対比

前項において指摘した問題点は、財産預託制度に固有な問題点ばかりではない。

問題点①～②は契約に基づく制度であることと定期金を支給し生活支援サービスを提供することに起因するものである。

表11 負担付贈与と負担付死因贈与との比較表

	負担付贈与	負担付死因贈与
③ 不動産価額の変動	○	○
④ 所有権移転の確保	×	○
⑤ 換価処分の容易性	△	○
⑥ 住居の利用方法 (固定資産税・修理費等)	事業者負担	利用者負担
⑫ 不動産の価値と負担とのバランス	○	○
⑬ 遺留分	△	○
⑭ 税(贈与税等)	○	△
⑮ 利害関係人	×	○
⑯ 相続人	△	○
⑰ 同居人	△	○

(問題がある……○ 問題がない……× 問題が少ない……△)

問題点⑦～⑪は定期金を支給し生活支援サービスを供給することに起因したものである。

問題点⑬～⑳は制度利用上の障害が生じた場合の処理の問題である。

したがって、負担付贈与と負担付死因贈与と問題点を比較するにおいては、以上の問題についてはほとんど差はないのであり、問題点③～⑥、同⑫～⑰を比較するをもって足りるものとする。

#### イ 負担付贈与の検討

前頁の比較を整理すると、問題点⑭の贈与税等の点を除くと、概ね負担付贈与の方が問題が少ないように思われる。したがって、負担付贈与について問題点とされる③・⑫・⑭の諸点を、以下検討する。

- (ア) まず、問題点③の不動産価額の変動についてであるが、これは財産預託制度のみならず融資制度においても全く同様の問題がある。したがって、本件の議論に随伴する問題として議論する必要はないと考えられるが、一般的な解決を考えるとすれば、予測可能な数値による原則的な運営システムときわめてイレギュラーな数値が生じた場合の例外的な措置を用意して処理するということになる。
- (イ) 問題点⑫の不動産の価値と負担とのバランスについてであるが、要は利用者の制度利用の期間が短く、不動産価値からして負担が少なく余剰部分が多い場合に、関係者から不満がでないかということである。

法律的な面からはさほど問題がなく、むしろ関係者の納得の問題であり、この点については次のように考える。

#### ○ 制度利用者間の相互扶助

利用者によっては、不動産価値の不足、つまり負担額が贈与額を超える者も予想されるのであり、契約時において負担額が贈与額を超える者と「余剰」を生ずる者を判別できない以上、全ての利用者がいずれにもなる可能性があるものとして、この問題に関しては相互扶助により解決するとすべきである。

#### ○ 基金としての蓄積

負担額が贈与額を超える場合に「余剰」を充当するために、それを基金として蓄積する。この基金は将来において、対象不動産の最低価額を引き下げて利用者の範囲を拡大したり、利用者に対する生活支援サービスを拡充することを目的として使用されるものとするべきである。

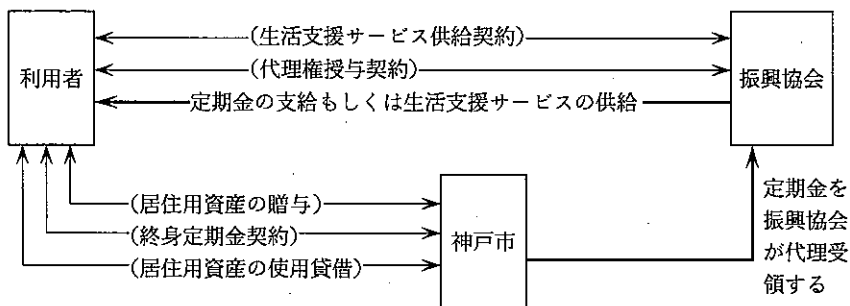
以上のような「余剰」金の使用について、契約時に契約書に明示することによって、利用者の理解が得られるものとする。

- (ウ) 問題点⑭が最後の問題点として残るのであるが、この点は税制上の問題であって、制度の運用等によって解決し切れないものである。この点を解決するとすれば、財産預託における贈与を受ける当事者を「振興協会」ではなく「神戸市」とする以外にはないものと思われる。

### ウ 結論

上記の検討からすれば、財産預託制度を採用するのであれば、負担付贈与の方式を採り、下図のように、居住用資産の受贈者としては神戸市、定期金の支給と生活支援サービスの供給機関としては振興協会という形態をその基本とすべきものとする。

図7 財産預託制度の概略図

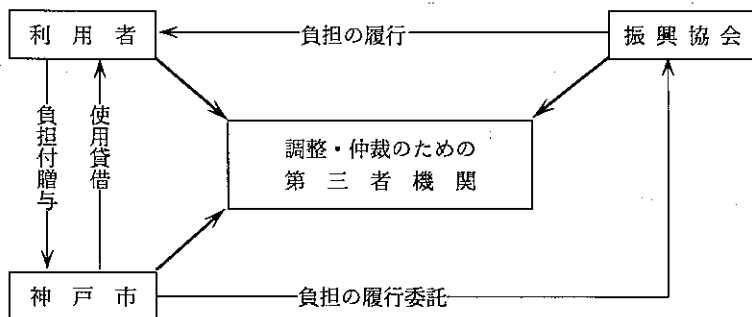


### 3 利用者とのトラブル回避に関する考察

財産預託制度は特に生活支援サービスの供給と相まって、問題点は必ずしも少ないものではなく、制度運営上、さまざまなトラブルが予測される。

したがって、それらのトラブルを円滑に解決して、制度の適切な運営を確保するためのシステムを考察することも必要であると思われる。

図8 調整・仲裁のための第三者機関



上図のような調整・仲裁のための第三者機関を設置し、紛争が生じた際にはこの第三者機関において解決することを利用者と合意する。

ただし、この場合でも第三者機関の判断で最終的な解決をはかるのは難しいかもしれないが、一定の要件があれば通常の裁判所への訴訟救済を認めざるを得ないかもしれない。

#### 4 財産預託制度実施の条件の設定と整備

財産預託制度には、これまで検討してきたようにさまざまな問題が生じる可能性があるため、制度を実施するにあたっては、問題点をできるだけ解消して制度実施を可能とする条件の設定と整備が必要である。

##### (1) 利用対象者とその資産

ア 「不動産の譲渡を条件に高齢者の老後生活の一切の面倒をみる」という財産預託制度は事業者にとって責任の重い制度であり、事業者としてはその責任を全うできるだけの条件の設定と整備が求められる。

したがって、制度発足の時点では、不動産を担保とする融資制度以上に利用資格としての利用者の年齢とその資産の最低価額を高くしておく必要がある。しかし、利用者の年齢とその資産の価額を勘案して弾力的な運用が可能となる場合もあろう。

イ 不動産の贈与を条件とする以上、遺留分侵害の問題など相続人とのトラブルが生じる可能性があるため、将来は別として制度発足の時点では、利用者を相続人のいない者もしくは同居の配偶者以外に遺留分権利者のいない者に限ることが望ましいと考えられる。ただし、同居の配偶者以外に相続人がいる場合でも、その相続人が遺留分権を事前に放棄するときは利用者を含めてもよいであろう。

ウ さらに、①利用者はひとり暮らしまたは夫婦二人暮らしで他に同居人がいないこと、②利用者は神戸市に一定期間以上居住していること、③利用者の意思能力に問題がないこと、④対象不動産は利用者または配偶者が所有し居住する土地付一戸建住宅とすること、を利用対象者とその資産についての要件とする。

##### (2) 生活支援サービスの内容

ホームヘルパーの派遣など生活支援サービスは多種多様である反面、実際問題として、現時点では提供可能な生活支援サービスの種類とその内容は限られているので、利用者に対しては公共・民間合わせて提供可能な範囲内に生活支援サービスを限定するなどして、後日利用者等との紛争が生じないようにすることが望ましい。

したがって、利用者に対して提供可能な生活支援サービスの内容を明確にしておく必要がある。

##### (3) 生活支援サービスの確保

この制度は、利用者である高齢者の身体状況の変化に応じてその生活を支えるためのホームヘルパーの派遣など不確定要素の多い生活支援サービスの供給が要求されるため、事業者としてはその生活支援サービスの確保という大きな責任を負っている。

したがって、事業者としては自ら生活支援サービスの供給に努めるほか、サービス



のコーディネート機関として他の公共・民間の生活支援サービスを確保できなければならぬといえる。

#### (4) 負担額が贈与額を超える事態への対応策

事業者としては贈与額の範囲内で負担を履行すればよいことになるが、制度の利用者としては、事業者の負担が贈与額を超えても、なお事業者の負担を期待して契約を結ぶと考えられる。

したがって、負担としての定期金総額を贈与額の範囲内で制度を運用するとすれば利用者が相当程度長生きしても負担額が贈与額を超えないように、対象不動産の最低価額を設定するとともに、対象不動産の評価の見直しを行い、場合によっては負担の引下げを行うなどの対応も必要である。

## 第6章 今後の課題と方向

### 1. 資産活用制度の具体化

これまで資産活用制度について、その形態や内容等について具体的に検討してきたが、振興協会において資産活用制度を実施するにあたっては、まず、それに要する原資が最高どの程度の額に達し、またその原資を確保することが可能かどうか十分見きわめる必要がある。

このような財源確保の見通しのもとに、資産活用制度の実施形態を決定する必要があるが、高齢者の多様なニーズに対応するためにも、融資制度と財産預託制度の併用が望ましいと考えられるので、この前提に立って、制度発足時の融資制度の形態として、民間金融機関との提携方式のうち、振興協会が利息相当額を融資する間接融資方式の根拠権設定方式と信託利用方式の両方を採用するか、それともその一方を採用するか、もしくは振興協会の融資のない方式（融資の斡旋のみ）を採用するかを決定する必要がある。

なお、民間金融機関との提携による融資方式を制度化するにあたっては、提携金融機関と十分協議して制度の内容を具体的に固めていく必要があり、また、財産預託制度についても細部にわたる実務的な詰めが必要である。

さらには、最近土地神話が崩壊し、地価に構造的変化が生じて低落傾向にあるものの、ここ数年後には安定してくると予想されているが、この資産活用制度はまさに土地の資産価値によって成り立つ制度であるが故に、制度を実施するにあたっては、今後の地価の動向を十分見きわめて対応する必要がある。

また、財産預託制度にはさまざまな問題があるので、これまで検討してきた対応策を踏まえて、個々の案件への個別的対応を積み重ねる試行期間を経たうえで、制度化に踏み切るのも現実的な対応といえよう。

## 2 財産保全・管理サービス

### (1) 財産保全・管理サービスの必要性

ひとり暮らしの高齢者や障害者が、病気や老化により、預貯金通帳や有価証券・保険証書などの管理が困難になったり、身の回りの世話や手助けをしてくれる人がいないために預貯金の出し入れや税金・公共料金などの支払いが容易には行えないといった事例が生じている。

特に大都市においては、家族との同居の割合が減少傾向にあり、その反面、これまでのように近隣の人が面倒を見てくれるということも少なくなっていくことを考えると、将来、これらの人々を対象とした財産保全・管理サービスを提供する公的機関が必要になってくるものと予測される。

最近では、高齢者を標的とする悪質な業者もあり、高齢者等に対する詐欺事件等が発生していることから、「財産保全・管理サービス」システムの形成が望まれる。

### (2) 他都市における財産保全・管理サービスの現状

ア 現在、「財産保全・管理サービス」事業は、武蔵野市など東京都下の地方自治体を中心に実施されている。

サービスの内容は、①財産の保管に関する手続の代行及び保管に要する費用の助成、②預貯金の口座開設・解約及び出入庫に関する手続の代行、③税金・各種保険料その他公共料金の口座振替契約の締結・解約及び変更に関する手続の代行、④入院及び退院に関する手続の代行、⑤生活物資の購入に関する手続の代行、⑥その他金銭の支払いに関する手続の代行、などほぼ同様の内容となっている。

イ その利用実態をみると、利用者が意外に少ないが、その理由としては、自分の財産内容を他人に知られたくない人が相当いることと、自分の財産を他人に預けることに躊躇・抵抗があるということが指摘されている。

また、利用者本人に意思能力があることが要件となっており、利用開始後に意思能力を喪失した場合の対応に限界があるようである。

ウ 財産保全・管理サービス事業の実施団体では、上記②アのサービスを包括的に行っているが、このうち預貯金通帳、有価証券（株券・債権等）、証書（保険証書、権利書、遺言書、契約書等）などの保管は、金融機関と提携することによって比較的容易に実施できる可能性があると考えられる。したがって、高齢者等のニーズを計りながら、「財産保全サービス」事業として早く実施してもよいと思われる。

## 3 親なき後の障害者の財産管理サービス

最近、障害者の子供を持つ親が高齢化してきており、親として、自分が亡くなった後も子供が安定した生活を送れることを切実に願っており、また、そのことに大きな不安を抱いている。

障害者の子供を持つ親としては、子供に財産を与えただけでは不安であり、その財産

が子供の生活費などに適切に使われることを強く願っているが、親なき後の障害者の遺産相続権が侵害されたり、親族等が無断で障害者の財産を処分するなどの事例も生じている。

すでに民間金融機関による特定贈与信託や遺言信託などの制度もあるが、現在障害者の親なき後の対策はきわめて不十分な状況にある。

したがって、今後親に代わり障害者の立場に立った対策が社会的に要請されており、公的機関が障害者本人の財産の維持管理について一定の役割を担うシステムを民間金融機関等と提携して構築していくことが必要であると考えられる。

#### 4 基金の設置

民間金融機関との提携融資制度（間接融資）を採用する場合は振興協会として貸付金（利息相当額）の財源が、財産預託制度を採用する場合は負担に要する費用の財源が必要である。

また、融資制度の利用者の中には、担保切れが生じないように種々の対策を講じていても、例外的に担保切れとなる利用者が生じる可能性があり、また、財産預託制度においても同様に、負担額が贈与額を超える利用者が生じることが考えられる。このような場合、実際問題として高齢者に対し制度の利用を打ち切るとはかなり困難であると予想される。

したがって、これらの所要財源を確保し、管理する仕組みとして、資産活用制度の「基金」を設置することが望まれる。

その原資としては、まず、神戸市市民福祉振興基金から生じる果実の一部を充当するほか、一般の寄付金や融資制度の利用者からの遺贈・財産預託制度の利用者の残余財産等も財源の対象となるであろう。

## 新刊紹介

# 都市財政の研究 現代行政の新展開 地球サミットを超えて 宮崎神戸市政の研究(第4巻) 医療と福祉の新時代

### ■ 都市財政の研究

福祉国家の成熟にともない、全国民に一定水準の行政サービスが求められるようになり、他方、サービスの供給者たる地方政府の財政力には、地域間で大きな格差が存在するとき、それらを平衡化するシステムが必要となる。このような役割を果たすものとして、地方交付税をはじめとする財政調整制度があることは周知のとおりである。

本書は、今日の地方財政の特徴をかたちづくる諸点、特に地方財政調整制度に焦点を当て、中央政府と地方政府、大都市と農村府県といった政府間の財政関係の考察を通じて、わが国における地方財政の特質の解明を試みたものである。

特に、明治時代にまで遡る都市行財政の詳細な実証分析を通して、政府間財政関係を財政調整の主要な負担者である都市の側から解明しようとした点が、本書の大きな特徴であり、その意味で極めてユニークな都市財政論となっている。

本書は、序章および終章を含め8つの章で構成されている。まず序章「都市財政論の可能性」で、この研究の課題とその理論的立場を明らかにしたあと、1章「地方財政の長期趨勢」で、ドイツ、イギリスなど主要資本主義国の地方財政の長期的趨勢を概観し、『地方経費膨張』は財源の中央政府依存の裏面であると分析する。次に、2

章「都市財政の成長過程」では、日本において中央集権化の流れの中で「大きな地方財政」という特質が形成される過程を考察する。また3章「近代的都市財政の成立」では、明治末期に日本における近代的都市財政が成立する過程を分析し、4章「都市化の時代」では、1920年代の都市化の時代を対象として、大都市財政の窮迫と特別市制問題の展開について考察する。さらに5章「特別市制運動の挫折」では、財政的独立を掲げて特別市制の実現を図ろうとした大都市が、戦時体制を支えるため成立した財政調整制度の制約によって挫折していく過程を考察し、6章「負担者としての都市」では、戦後はこの財政調整制度が経済成長の果実を都市から農村に均霑化する機能を帯びることで定着していく点を明らかにする。そして終章「地方交付税と大都市財政」では、財源不足が深刻化した低成長期における中央と地方、大都市と農村府県との利害調整を考察する。

現在、地方分権の推進が唱えられ、これを財政面から裏打ちするものとして、地方財政の補助金・交付税依存からの脱却が盛んに議論されている。このように地方自治体の財政基盤の強化、自立的な地方行政体制の確立が課題となっている今、地方財政の根幹をなす財政調整制度についてあらためて考えてみることは有意義といえよう。

その意味からもぜひ本書の一読をおすすめしたい。

(持田 信樹 著  
東京大学出版会 4,944円)

## ■ 現代行政の新展開

明治維新以来、日本は官僚制を一つの軸とする富国強兵政策により、欧米先進諸国を目指してきた。その後、第2次世界大戦をはじめとする歴史的大事件が勃発したが、戦後も中央省庁の官僚・政界・財界の三位一体で成長を目指す基本的なシステムは変わらなっていた。

一方、戦後、地方自治法の制定などにより、住民自治や団体自治を地方自治の本旨とした民主主義の制度的枠組みが整備された。つまり、首長・議員の選挙や直接請求など住民が地方公共団体の意思形成に参加する手段が法的に認められた。地方行政に関心の高い住民は、いろいろな手段を用いて自分が住む地域の行政の意思形成過程に関与する制度的保障がなされたのである。

本書はこうした背景を踏まえ、中央政府と地方公共団体の位置づけを明確にし、地方行政への住民参加のための諸条件を探っている。著者は東京都庁の行政マンであり、地方行政の実務経験も論述の中に感じられる。

本書は、第1章「現代国家の行政活動」、第2章「中央政府の権力構造」、第3章「地方公共団体の自治能力」、第4章「財務行政」、第5章「人事行政」、第6章「住民と行政」の6章構成である。本書は300頁弱の分量のある著書であるが、参考文献がかなり多いことが一つの特徴である。例えば第1章では、引用・参考文献合わせて50

ものぼる。内容的には要点が凝縮されており、興味がある部分は参考文献をひもといてみるという読み方もできる。

第2の特徴としては、政府と地方公共団体について、法的な位置づけや現代的課題が概観できる点である。具体的には、立法・司法・行政という三権分立を基本においた現代国家の特質、内閣など政府の組織や活動、政党の役割、国の政策形成過程、地方公共団体・地方公務員制度の概要がコンパクトにまとめられている。行政法、地方自治法、地方公務員法の要約を今日的課題を踏まえて記述しており、これらの入門書としても活用できる。

また、財務行政の部分で政策の予算化の手法や行政活動の評価基準について触れている。ここでは、「国民の行政需要」を「行政機関が行政ニーズとして組織内に取り込んで、必要に応じて計画を作成して予算化し、行政サービスとして執行する」循環経路を民主的に統制することと最小の費用で最大の効果を挙げることを今日的課題としている。そのうえで、PPBS〔基本計画(Planning)、事業計画(Programmng)、予算調整(Budgeting)の順序で予算編成の作業が進行するシステム(System)〕やゼロベース予算など欧米における意思決定の合理化を行う予算編成方式を取りあげ、行政施策の評価について記述している。全体の構成の都合上、十分には論述されていないが、財政実務者は参考にすべきであろう。

地方行政に関しては、住民自治がその原点である。住民が「おまかせ主義」に徹する以上、成熟した地方自治はありえない。住民が単に自己の利益のみを主張するの

なく、「地域社会の連帯性を重視する」「住民意識」や、「自主的な判断に基づいて主体的な行動をする市民意識」を持って住民参加を行うべきである。また、超高齢社会の到来、地球環境問題の深刻化、国際化の進展、行政の文化化などの時代の流れの中で、従来の地方公共団体の意思形成システムの再構築も重要である。

本書は膨大な内容をかなり凝縮しているため、概説部分が相当あり、単なる問題点提起型の記述も多い。ただ、中央集権制から地方分権への潮流が強まる中、今後の地方自治のあり方を探るうえでのポイントは多く示されている。

(山崎 正 著  
劉草書房 5,665 円)

#### ■ 地球サミットを超えて

20世紀の総決算ともいうべき、「環境と開発に関する国連会議（地球サミット）」が1992年6月3日から14日までの12日間、ブラジルのリオデジャネイロで開催され、172カ国の政府代表と国連機関が参加した。

会議では「持続可能な開発」の基本理念が新たに共通の認識になり、21世紀に向けての地球環境を守るための憲法となる「環境と開発に関するリオ宣言」、宣言の理念を実行に移すための40章からなる行動計画「アジェンダ21」等が採択された。

地球サミット後、各国においては地球環境保全施策をどのように展開していくかが課題となっており、その具体的試みが、政府・地方自治体・企業・市民等のそれぞれの立場で少しずつ行われている。本書は、地球サミットの成果を学問的にどのように理論化し、また、実践的に展開するかを問

うたもので、「協調分散型社会の環境プランニング」というコンセプト・フレームを提起し、身近なところからの地球環境保全戦略を展望している。

本書は序章の他9つの章（論文）から構成されている。以下、その概要を示す。

第1章「地球温暖化対策と環境保全型社会」では、持続可能な開発を掲げて経済システムと環境システムを対立ではなく補完関係に置き、社会的な意思決定メカニズムを構築することにより、新たに「環境経済システム」を提案している。

第2章「産業構造の変容と人口爆発」では、開発途上国の人口爆発は飢餓発生の原因となるという通説に対して、労働集約型の工業化が進み先進国との国際分業がうまく進展する限り、発展段階のある水準までは人口が増加するが、知識集約産業が発展すると人口が減少することを統計データを用いて証明している。

第3章「東南アジアの都市環境改善戦略」では、東南アジア経済発展の実態と環境問題、都市問題を、都市の廃棄物への制度面と市場面での対応を中心に実態分析を試みている。

第4章「日豪経済関係と開発・環境インパクト」は英文の論文で、日本の環境技術の世界への移転という論者の現在の職における経験を生かし、経済発展と環境保全の両立を日豪関係の枠組みにおいて言及している。

第5章「日米エネルギー構造と政策協調」では、エネルギー問題は地球環境問題が深刻な現在の対応課題になる以前からの地球問題という認識を基本に、アメリカと日本のエネルギー問題を捉え、日米間のエネル

ギーに関する分野での政策協調ができるかを解明している。

第6章「資源開発と野生生物保護」では、アメリカのアラスカ州における極地野生生物保護区での石油開発と環境保全問題を、アメリカの石油、環境問題の視点から論じている。

第7章「地球環境保全と天然ガス需給構造」では、地球環境保全時代のエネルギーとして注目を浴びているLNGを、日本の都市ガス事業者の視点も踏まえて考察している。

第8章「循環型地球社会の環境プランニング」では、日本が抱えるゴミ処理問題への苦悩と対応を、春日井市のゴミ事情を具體的事例として取り上げ分析している。

第9章「エコロジー経営と環境価値創造」では、持続可能な成長を達成するために必要な、企業の環境問題対応戦略とエコビジネスについて言及している。

地球環境問題のための国際的枠組みは、これから構築されなければならぬ課題であるが、その主体、必要な財源等々解決せねばならぬ問題は多い。本書はこの様な問題意識を包摂しながら、環境問題の枠づけについて一つの方向を提示した、研究者と実務者の協力によりまとめられた好著である。

(山田健治・仲上健一 編)  
成文堂 3,500円

## ■ 宮崎神戸市政の研究 (第4巻)

### — 都市政治論 —

宮崎神戸市政が担当したのは、高度経済成長・産業優先時代の終焉から人間尊重の時代、そして世界一の経済大国日本への激

動の時代であった。本書は筆者が経済学者としてこの5期20年間の都市経営を体系的・理論的に分析した研究書としての4巻のシリーズとして発行された最後のまとめとしての第4巻である。

第1巻「企業の都市経営」では、課税自主権を主体とする自治権の本質論側からはややもすると厳しい批判がだされる公企業活用による都市経営を理論形成、政策評価を行っている。

第2巻「公共デベロッパー論」では、宮崎市政の中心をなす公共デベロッパーの役割、思想、類型、その都市経済等に対する影響と評価を、第3巻「自治体経営論」では、シビルミニマム、市民参加、三者合意システムを始めとする生活行政を検証し、公共デベロッパーと生活行政を支えてきた企業の財政の構造と基金・起債・資産運用による経営戦略、そしてもう一つの柱である外郭団体について言及している。

第4巻は宮崎市政と議会との関係、その力学を検証するとともに、経営者としての実像に迫っている。第1章「都市経営と都市政治」では「都市経営は”理性の独裁”として、一般的にいみ嫌われてきたが、しかし、政党・労組・住民団体に、歪められない合理性の追求という行政スタイルとして、改めて評価すべき政治類型ではなかるうか。」とするが、宮崎市政が市民サイドにあって、監視・批判していくシステムの形成に能動的に努力しなかった点を責めている。さらに、2期目における革新への変身による神戸空港反対への経緯、また、それを合成の誤謬として、長期的・科学的判断を欠いた結果とみている。

第2章「都市経営と経営者支配」では、

1・2期の三者協力方式とシビル・ミニマムの行政の水準アップによる生活行政の充実により、都市経営主義が政治的にもある種の賛同をともなったとしながら、「宮崎市政が3期以降、確固たる政治基盤を築いたのは、後向きに行政ではなく、前向きに行政としての地域振興策にあって卓抜した効果をあげたからであった」。そしてオール与党となった3期以降について、「全党与党化という政治体制は、首長にとっては好都合な状況であるが、地方政治ののぞましいシステムとしては、議会の行政批判機能の低下のみならず、市民の政治参加意欲の減退をもたらす」とし、市民政治・議会・政党について論評を加えている。

第3章「都市経営と経営者像」では、「宮崎神戸市政でも、ポートピア'81を成功させた3選目がピークであった。4選時には都市経営は成熟期に入り、5選時には完全に老成期に入っていた」。そして、組織の硬直化、人事の安定化を招き、「このような宮崎市政の非市民的官僚体質の肥大化についても、当時の市民自治の退潮ムードに救われ、市民批判の対象とならずに事は済んだが、このような精神構造が6選時の不祥事の伏線となっていく」のであるとして、6選時の顛末を分析している。

第2節「経営思想と経営者像」では、宮崎市長が「何をするか」として信奉した都市経営とその背景、実践的自治思想、経営的自治思想、首長としての条件やその実務能力を検証する。その中で、都市経営の重点がサービス型、都市構造の再編へと移行するにつれ、陳腐化していき、「市長・職員とともに先進市であるとの驕りがあった」が「古い都市経営にかわって、共生・共益

型の都市経営の創造へと、試練の時代を迎えていた。」とする。

最後に「宮崎市政は、何点かの勤務評定をすると、宮崎市長は自ら90点としているが、客観的にみて経営は95点、政治は65点、一般行政は80点と振り分けて、80点が妥当ではなかろうか。ただ海面埋め立てによる環境破壊と、6選をめぐる選挙違反を、どれだけ減点するかであるが、汚職の事故もなく、保革対決の政治的危機、オイルショック・バブル経済変動を見事に乗り切った文字どおり“激変緩和”の市政であったと締め括っている。神戸を恋人とした宮崎市政の研究者としての筆者ではあるが、神戸市に籍をおいたものとしての、筆者の今後の神戸への思いも感じられる読後であった。

(高寄昇三 著  
劉草書房 6,180円)

## ■ 医療と福祉の新時代

わが国では、生活水準の向上と医療サービスの普及により、「人生80年時代」を迎えることになった。しかし、現状のままでは75歳以上の3人に1人が「寝たきり老人」になると予測される深刻な事態に直面している。

本書は、20年間地域医療に携わってきた著者が、体験的に実感してきた高齢化社会の医療と福祉の問題を「たてまえ」や「理想論」を排し、如実に書き記したものである。

「1. 高齢化社会の医療と福祉」では、先ず、急速な疾病構造の変化と社会構造の変化により、「寝たきり老人」が大量発生した経緯について述べている。著者がここで繰り返し強調するのは、「老人医療問題



の核心のひとつが、障害者問題だという共通の認識をもつことが重要」という点である。すなわち、「寝たきり老人」は高齢障害者であるとの認識を持ち、障害者とそれをとりまく世帯の生活の質の向上のためには、医療と社会福祉サービスの連携が不可欠であると指摘している。

そして、この「医療と福祉の連携」がこれまでさかんに提唱されながら、わが国ではなげうまく実現できていないのかについて、「医療」とは何か、「福祉」とは何かに始まり、各々の制度、サービス提供のしくみ等を構造的に分析している。

また、「医療と福祉の連携」の実現には福祉サービスの量的拡大が必要となるが、その一つの手法としての民活方式の導入について、民活医療王国アメリカの医療危機の現状を紹介し、民活方式の限界を明らかにしている。

「Ⅱ. 市民福祉への道」では、先ず、介護の問題について「今や全体として膨大なものとなっている介護を、社会全体の労働生産性の観点からもとらえ直す必要がある」として、家族介護至上論の見直しを提案している。介護は個人の責任でもなく、また個人で解決できる問題ではないことを随所で明言している。

“「寝たきり老人」はゼロにできる”というのが本書の副題とされているが、その実践事例としてデンマークの在宅ケアや訪問看護サービスなどを紹介しながら、わが国では具体的にどのような制度を展開していくべきかを検討している。

「医療と福祉の新時代」の基本となるのは、「『恵まれない』特殊な少数の人々が生存できるための、最低限度の施策としての

福祉（『救貧福祉』）から、ひろく一般市民を対象とした『市民福祉』サービスへと発想を転換”することである。この時代の要請により、国もようやく「高齢者保健福祉推進十カ年計画」（ゴールドプラン）や「寝たきり老人ゼロ作戦」など、一連の高齢者対策を打ち出してきたところである。

これらの政策を実行し、「市民福祉」サービスの充実に取り組む主体となるのは地方自治体である。行政担当者がサービス提供側でなく、自分自身もサービスを利用する利用者側の課題として「福祉」の問題をとらえることが、「市民福祉」実現の第一歩であることを本書は教示している。

医療と福祉の問題の基本を理解できる好著として、行政担当者にも是非一読をお薦めしたい。

（岡本 祐三 著  
日本評論社 2,000 円）

## 編 集 後 記

\* 総務庁の長寿社会に対する国民の意識調査によると、全国民の約8割もが「老後生活に不安がある」と答えている。「シルバー・ハラスメント」の実態が明らかにされ、老人介護の問題が深刻化するのを目のあたりにして、多くの人々が「寝たきり・痴呆」に対する不安を抱くのは当然のことであろう。すべての人が安心して老いを迎えられるような、明るい高齢社会の実現を目指して、行政と市民が協力し、自分自身の問題として積極的に取り組んでいくことが必要である。豊富な社会サービスが用意され、家族がゆとりをもって暮らせる社会こそ真に「豊かな社会」といえるのではないだろうか。

\* 今回の特集は、「高齢者と資産」をテーマに取り上げ、総論として、関西学院大学林教授に、高齢者と住宅資産について兵庫教育大学菊澤教授に、高齢者の財産管理に関する地方自治体の役割について国学院大学新井教授に、高齢者の財産管理問題の具体例、財産管理システムについて神戸シルバー法律研究会鎌田弁護士に、高齢者の在宅福祉における生活環境づくりについて神戸市民生局川田係長に、それぞれ執筆していただいた。

\* 特別論文として、第9回(神戸)神戸都市問題研究所・宮崎賞を受賞された、山形県寒河江市佐藤市長と新潟県大和田町斎藤大和医療福祉センター長に実践報告をいただき、また、甲南大学高寄教授に、「イギリスの都市行政Ⅰ」を執筆いただいた。

### 都市政策バックナンバー

- 第64号 特集 アーバンリゾート 1991年7月1日発行
- 第65号 特集 高齢者福祉 1991年10月1日発行
- 第66号 特集 住宅政策 1992年1月1日発行
- 第67号 特集 地域情報化へのビジョン 1992年4月1日発行
- 第68号 特集 国際化と経済振興 1992年7月1日発行
- 第69号 特集 国際的機関と地域振興 1992年10月1日発行
- 第70号 特集 リサイクル社会に向けて 1993年1月1日発行
- 第71号 特集 神戸ハーバーランド 1993年4月1日発行
- 第72号 特集 都市とイメージ 1993年7月1日発行
- 第73号 特集 産業構造の再編成 1993年10月1日発行
- 第74号 特集 地球環境と都市 1994年1月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。  
予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第75号

印刷 平成6年3月20日 発行 平成6年4月1日  
発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三  
〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)  
振替口座 神戸3-75887 電話 (078) 252-0984  
発売元 勁 草 書 房  
〒112 東京都文京区後楽2の23の15  
振替口座 東京5-175253 電話 (03) 3814-6861  
印刷 田中印刷出版株式会社

月刊「地方自治職員研修」臨時増刊号 45号

変革の時代、自治体はどう進むべきか――

郷 仙太郎著

# 『自治体パラダイムの革新』

A5判・272頁・定価1650円

政治・経済・社会が激動する中、自治体にもリストラクチャリングが求められている。本書はこれからの自治体施策・自治体職員はどうあるべきか、根本的な枠組み(パラダイム)から問い直します。物語形式で読みやすく、章ごとにノートで理解を深めます。

- パラダイム1 ボーダーレス時代の未来展望をしっかりと
- パラダイム2 市民生活の大変化を見きわめよう
- パラダイム3 超高齢社会に備えて福祉の再構築を
- パラダイム4 市民世論反映の原点に戻ろう
- パラダイム5 職場風土を変えて組織内企業家の輩出を
- パラダイム6 ネットワーク時代にふさわしいリーダーシップを発揮しよう

公職研

〒101 東京都千代田区神田神保町2-12  
電話 03-3230-3701 FAX. 03-3230-1170

地方自治を語るみんなの広場!!

〈予告〉

月刊

# 自治

1994. 4 定価500円(本体485円)

# フォーエグ

VOL 415

## 特集：生涯学習の新たな展開

――仕事だけが人生じゃない!――

〈総論〉

余暇の活性化を求めて……………瀬沼 克彰  
――中核としての生涯学習――

〈各論〉

生涯学習の新しい課題……………富士谷あつ子  
――男女共学、共同参画へ――  
まちづくりと生涯学習……………岡本 包治  
これからのボランティア活動……………加藤 雅晴  
――生涯学習の視点から――

市民に開かれた学校・大学と今後の課題……………佐々木 實  
生涯学習とネットワーク……………平沢 茂  
〈事例〉

りんどうの里高原生涯学習都市 孝野 ……両角 昭二  
博物館「教育ボランティア」育成の現状と課題 ……大堀 哲  
地域に開かれた学校……………鈴木 功一  
――中学校の特別教室の開放――  
リカレント学習システムの整備に向けて……………石塚 勲  
――神奈川における取組――

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター  
(〒106) 東京都港区南麻布4-6-2  
電話 03 (3444) 3283

発行所 第一法規出版株式会社  
(〒107) 東京都港区南青山2-11-17  
電話 03 (3404) 2251 振替口座東京3-133197

# 地方自治ジャーナルブックレット

- 5 行政と企業は文化支援で何ができるか 日本文化行政研究会・企業メセナ協議会 共編著 定価1,200円  
\*バブル経済の崩壊ではじめて、行政、企業の文化支援の本当の意味が問われつつあります。現代文化芸術支援を考えるためのテキスト。
- 6 まちづくりの主人公は誰だ 浦野秀一・松村徹・野本孝松  
田中富雄共著 定価1,200円  
\*市民、市民団体、企業、自治体それぞれがまちづくりにどう関わるか。実践例を踏まえまちづくりに必要なそれぞれの役割を考える。
- 7 パブリック・アート入門 竹田直樹 著  
——「彫刻のあるまちづくり」事業を考える—— 定価1,200円  
\*公共空間に設置する彫刻の存在意義は何か。今、その議論の掘り下げ、レベルアップが強く求められている。自治体の「彫刻あるまちづくり」事業事例を通して考えてみる。
- 8 市民的公共性と自治 今井 照 著  
定価1,200円  
\*『公共性』とは何か。文化行政、都市型コミュニティ、地方分権をとおしてせめぎあう公共性の境界に踏み込む。

編集・発行 (株) 公人の友社  
〒112 東京都文京区小石川2-3-4 川田ビル  
電話 03 (3811) 5701・FAX 03 (3811) 5795

## 宮崎神戸市政の研究

高寄 昇三 著

神戸市政に半世紀にわたって、実践的都市経営を展開した宮崎神戸市政の総合研究のシリーズである。神戸市政のメルクマールともなった企業的都市経営は、批判と賞賛の両極端からの論評があったが、本研究によって、実証的分析、理論的構築にもとづいてその全体像が解明されるであろう。

都市経営は単なる都市行財政の効率化・収益化ではない。都市政策の実現のためのかけがえのない手段として、市民自治、公共経済、都市環境の確立をめざして展開された。この研究によって地方自治、都市建設に全く新しい理念、政策・技術が提示されていくことになり、改めて宮崎神戸市政の真価を知ることになるであろう。

『宮崎神戸市政の研究 — 企業的都市経営論 —』

(第1巻) 平成4年2月刊 6,180円

『宮崎神戸市政の研究 — 公共デベロッパー論 —』

(第2巻) 平成5年1月刊 7,210円

『宮崎神戸市政の研究 — 行政経営の展開 —』

(第3巻) 平成5年8月刊 7,210円

『宮崎神戸市政の研究 — 都市経営者の実像 —』

(第4巻) 平成5年10月刊 6,180円

※ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

—— 勁 草 書 房 ——

---

## 神戸都市問題研究所出版案内

---

### 都市政策論集

- ☆第1集 消費者問題の理論と実践 定価 2700円
- ☆第2集 都市経営の理論と実践 定価 2200円
- ☆第3集 コミュニティ行政の理論と実践 定価 1700円
- ☆第4集 都市づくりの理論と実践 定価 2600円
- ☆第5集 広報・広聴の理論と実践 定価 2500円
- ☆第6集 公共料金の理論と実践 定価 2200円
- ☆第7集 経済開発の理論と実践 定価 1700円
- ☆第8集 自治体OAシステムの理論と実践 定価 2000円
- ☆第9集 交通経営の理論と実践 定価 2000円
- ☆第10集 高齢者福祉の理論と実践 定価 2200円
- ☆第11集 海上都市への理論と実践 定価 2200円
- ☆第12集 コンベンション都市戦略の理論と実践 定価 2500円
- ☆第13集 ファッション都市の理論と実践 定価 2500円
- ☆第14集 外郭団体の理論と実践 定価 2500円
- ☆第15集 ウォーターフロント開発の理論と実践 定価 2500円

### 都市研究報告

- ☆第3号 公共投資の効果に関する実証的分析 定価 4000円
- ☆第5号 インナーシティ再生の  
ための政策ビジョン 定価 3000円
- ☆第6号 神戸／海上文化都市への構図 定価 3500円
- ☆第8号 集合住宅管理の課題と展望 定価 2000円
- ☆第9号 地方自治体へのOAシステム導入 定価 5000円
- ☆第10号 民活事業経営システムの実証的分析 定価 4000円

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

季刊 都市政策 第75号 ISBN4-326-96099-X C3331 P650E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2 の 23 の 15 定価 650円  
振替東京 5 -175253 電03-3814-6861 (本体 632円)