

論文

## 地域福祉の今を問う

田 端 光 美

### Current Issues in Community Based Social Services

Terumi Tabata

#### はじめに

日本の社会福祉に地域福祉が登場したのは1960年代後半の社会状況やイギリスから導入された福祉政策の影響であった。それを最も早く社会福祉教育にとりいれ、カリキュラムにいれたのは日本女子大学社会福祉学科と日本福祉大学であったと思う。本学で担当されたのは松本武子教授で定年退職のあと、筆者が農村地域の生活研究をしていたので担当することになった。以来約30年、日本女子大学・大学院の教師として、学生、院生とともに学ぶことができたのは自分にとって一つの誇りである。定年後は北九州市立大学大学院、東北福祉大学大学院の講義を担当した後、細々ながら学び続けている積もりである。

さて、岩田正美教授の退職記念号の依頼をうけて、加齢退化の現実に怯えつついる自分に、今、何が書けるかとしばし戸惑いつつ、やはり断る気持ちにはなれない。そこで、岩田教授が1999年の地域福祉学会大会基調講演において、「生活基盤の不安定化に地域福祉は対応できるか」と問題提起された生活基盤、家族の形成、居住の確定、就業の継続の一部について答えようと思う。筆者が早くから具体的に取り上げてきた居住問題について、答えにはならないかもしれないが、経済成長の陰に取り残されてきた問題である。

#### 1. ラビットハウスと揶揄された住宅

二十世紀半ばを過ぎた資本主義諸国のなかで、

経済成長を誇るわが国の住宅の貧しさはラビットハウスとやじられるほど、欧米諸国の話題になったことがある。戦後日本の復興は生産基盤投資優先の経済成長として成功したかもしれないが、生活基盤投資、とりわけ公共住宅に関しては将来への見通しが乏しく、刹那的、禁欲的な計画で供給された。そのため戦後制定された公営住宅法による住宅の入居基準では経済成長下の一般勤労世帯は早々に公営住宅入居基準をこえ、国の政策は持ち家推奨の政策であった<sup>1)</sup>。しかし、都市では民間借家は家賃高騰、やむを得ない過密居住、郊外に出ようとすれば遠距離通勤、持ち家計画は長期住宅ローンに追いつけられ、いずれにしても庶民にとって深刻な住宅難が始まっていたのである。

一方、社会福祉政策はといえば、1970年代初頭から「コミュニティの復権」を目指したコミュニティ志向政策が始まった。もちろん、イギリスのコミュニティケア政策、「施設福祉から在宅福祉」の導入もあったが、イギリスでは老朽の長期施設からの解放に焦点があったのに対し、日本ではコミュニティ＝家族に直結し、高齢者介護は家族や地域に依存する在宅福祉、地域福祉が推進される。老後も“住みなれた地域”、“住み馴れた家”のスローガンは魅力的で、漠然と期待する気分させたのは確かであろう。しかし、先進国を超える高齢化のテンポは、対応する福祉サービスが到底、追いつかないのは当然であった。とはいえ、高度経済成長を誇る80年代にはそうした状況の

もとで「日本型福祉社会」が提唱され、住宅については二世帯住宅が積極的に奨励されている。ラビットハウスの擲論はこの頃、パリで起こった事件から欧州先進国に伝わり、成長経済を誇る日本のヨーロッパへの輸出攻勢に対する反発が、「金持ち日本のウサギ小屋」と野次った新聞記事である。

ここで改めて戦後の住宅問題・政策を論及することは省略するが、都市高齢者の居住困難はすでに経済成長とともに深刻化した。当時の住宅に対応する国の居住保障といえ、生活保護法による住宅扶助、老人福祉法による老人ホーム入所のほか、救護・保護施設くらいで、公営住宅は一人世帯の入居は認められず、それも問題であったが、70年代ごろから一人暮らし高齢者や高齢夫婦世帯の居住困難が都市の社会問題になってきた。その頂点は80-90年代の大都市に広がった地上げ、高騰化した土地確保をめぐり、民間業者が細々と暮らす高齢者に対する強引な立退き要求であった。追いたてられて途方に暮れた高齢居住者が助けをもとめて行政の相談窓口へ駆け込み、ようやく高齢者の生活を脅かす深刻な社会問題であることに気づく。

当時、地方自治体が単独事業として高齢者に住宅提供した試みは、関西では就労高齢者に伊丹市、宝塚市、仙台では全日自労の要望による福祉住宅などで、東京都中野区の民間アパートを1棟ごと借り上げ、一人暮らし高齢者に貸与する借り上げ転貸事業はかなり注目された。入居者たちは生活安定が保障され、しだいに戸数も増え、杉並区や世田谷区でも運営はやや異にして普及する。当時、社会福祉学科は大学院創設間もない時期で、大学院一期生が入居者調査をすることになった。一人対一人で訪問、聞き取りし、その報告を討議した結果では、利用者の生活安定効果は確かであったが、経年後に想定される問題への対処に懸念があ

ることを指摘したのは院生の鋭い考察であった。

障害のある人たちの悩みも同様である。80年代には国際障害者年を機に積極的な自立生活運動が始まり、家族から自立して生活するための住居探しをしても、借家確保が容易なことでなかった。住宅改良やそのための補助金給付などが制度化されたのは一つ前進であるが、持ち家でなければ許容されない。国際障害者年は一つの動機にもなり、1983年には神戸大学建築学専門の早川和男が呼びかけ、建築工学だけでなく社会福祉、教育学、保健・医療、法学、教育学など、学際的メンバーが発起人となって「日本住宅会議」が結成された。イギリスから帰国したばかりの筆者も発起人の一人となっていたのは、住宅は生活の基盤、建築など工学部門のほかにハウジングとして総合的な研究所がある大学情報を伝えていたからであろう。その後、住宅会議の多角的視点からの討議は、在宅福祉を推進する政策は住宅の質と関わり、劣悪な居住が影響することを明らかにしている。

一方、行政は住まいを奪われ、路頭に迷う高齢者や自立する高齢者の居住問題に対応せざるを得なくなったのは当然である。東京都は自立する一人暮らしや高齢夫婦世帯を対象とする小規模集合住宅を検討し、シルバーピアと名づけた。やや遅れて国はデイケアなどを付設した小規模住宅をシルバーハウジングとして府県に奨励した。いずれもイギリスのシェルタードハウジング<sup>2)</sup>に倣ったもので、1棟に一人はスタッフが常駐し、生活は自立しているが一人暮らしは心配という高齢者の住宅である。又、民間マンションの1階を高齢者住宅用として、管理は社会福祉協議会が受託するなどがある。世田谷社会福祉協議会のダイニングルームを区民にも開放し、地域住民と自由に交流する企画、運営は自然で良い雰囲気であった。都市高齢者の住宅問題がようやく地域の人たちにも理解される時代になったと感じた1例である。

さらに類を見ない超高齢化の21世紀直前に、公有地を活用して、支払能力を有する中層階級向け高齢者住宅「安心ハウス」の建設構想が浮上し、土地、建物、サービス提供についてシミュレーションを試みたこともある<sup>3)</sup>。議論はいろいろであったが、それがどれだけ安心して居住する場として現実化したのだろうか。各地にサービス付き高齢者賃貸住宅(サ高住)が設置され、緊急入院から急性期治療が終わったときに利用されているが、必ずしも入居者の不安がなくなったとはいえないようである。

## 2. 要介護高齢者が行きつくところ

進歩した医学の恩恵は長寿社会である。増大する医療費支出を抑制する目的の医療制度改革は、急性期治療後の長期入院を制限し、退院、転院を勧告する。いわゆる社会的入院に対する適正化である。しかしこれは医療上の問題だけでなく高齢者福祉としても要介護者に対して適切な介護態勢を整備しなければならない問題であった。したがって、介護保険制度の事業化は、ようやく介護の社会化が実現すると積極的に、受け止めたといえよう。だが、現実はそのように改善されたとはいえない。

入院した高齢者が一定期間を過ぎて退院可能な療養状況になると、退院あるいは転院を申し渡される。一般に高齢者は急性期治療の必要がなくなっても複数の症状を持ち、要介護状況であれば本人も退院後が不安、家族は介護困難を理由に、退院に消極的なことが多い。しかし入院期間の制限は退院が近づくと、家族の多くは特養入所を希望しても地域によって数年待ち、一人暮らしや高齢夫婦は途方に暮れる。あきらめて転院できる周辺病院を探し回り、都心を離れた民間有料老人ホーム入所を選択するか、それができなければ家族の誰かが介護離職もやむをえないということに

なる。もちろん病院の医療ソーシャルワーカーは転院先を電話やメールで探し回るが、受け入れ先を見つけるのは容易ではない。

ここに問題は潜んでいる。最近の例で東京都北区のシニアマンション、実態は要介護高齢者ばかりの住まいらしいが、ベッドに拘束しているのが発覚して問題になった。マスコミ報道によれば入居者の多くは病院から退院時に紹介されて入居したか、高齢夫婦や一人暮らしの場合は、病院から直接受け入れを依頼されていたという。実態は介護保険給付の対象になる高齢者を入居させ、介護保険収入を計算したマンションとも思われる。入居者には決まった時間に巡回介護、必要があれば看護師を派遣することもあり、拘束は徘徊防止、ベッドからの転落防止と経営者は説明しているが、想定すればシニアマンションは民間病院と介護保険事業所が提携している無届け有料老人ホームに該当するといえる。とすればこうした無届け施設については後に述べるが、入居者の人権、尊厳ある介護などはどこにあるのだろうか。

1964年、イギリスのP.タウンゼントが発表した調査報告、*The last Refugee: A Survey of Residential Institution and Homes for the Aged in England and Wales*, (Routledge & Kegan Paul Ltd)、半世紀を越えて今、その衝撃がよみがえってくる。

さらに悲惨だったのは2009年、群馬県渋川市の特定非営利活動法人彩経会が運営する「静養ホームたまゆら」で焼死者が出た火災事故である。特定非営利活動法人(NPO)については周知のように一般企業に対して非営利組織である。二十世紀末には日本でも“21世紀はNPO時代”と輝かしいスローガンをかけ、これまでの公と私に限らない非営利組織の活動が社会を変えると、期待された活動である。問題は、彩経会は認可されたNPOであるが、その運営する「静養ホームた

まゆら」の存在は届け出規定外なのだろうか。当時 16 人の高齢者が入居し、法的には有料老人ホームに該当する運営をしていたのである。「非該当」となるのは関係資料によれば食事などは提供しない場合で、所轄機関は再三運営実態の報告を求めていたと記録されるが、提出されたのはようやく火災前の 3 月始め、火災はその後間もなく発生した。「たまゆら」が容易に届出を提出しなかったのは有料老人ホームに該当するだけの条件が整備されていなかったためか、日常的に職員不足で事務処理を適切にしていなかったのかは明らかでないが、NPO が無届のまま高齢者入所施設を運営していたことは問題である。同様の施設が NPO という法的信頼の元に運営されている例は「たまゆら」だけでないことも推察する。

事故の責任を問われた法人理事長は調べに対して、定員を越す入居者になった時も、隣接する東京の福祉事務所からの依頼で、やむなく入居させていたという。一方、依頼した福祉事務所の職員は、そこへ頼まなければ他に入所先はない、都外でもとにかくとて依頼したのであろう。しかし、それが当たり前になってしまった要介護サービスは、住み慣れた家は無理としても、住みなれた地域にもとどまらず、コミュニティは遠い彼方の夢にすぎないといわねばならない。

事故後、厚労省が早急に有料老人ホームに該当するとみられる入所施設に対し届出を指導し、同年 4 月末時点の届出は対象総数の 15%、85% が未届け施設で、実数にすると 400 件を超える。この多くは特定非営利活動法制定後に法人格を取得した NPO であると推測する。

### 3. 特定非営利活動法と介護保険事業の功罪

特定非営利活動法は成立までに与党の他、関係各界からも種々の意見があった。その中で名称についての当初意見は「市民活動促進法案」でほぼ

固まっていたが、市民活動だけでは範囲が広く、不特定、反市民的活動に対する危惧する意見などもあり、「特定」が付き、具体的に活動分野は冒頭の「保健・医療・福祉」以下、12 分野に分類されている。略して NPO 法は 1998 年制定されたが、法の制定が急務とされた背景には介護保険制度の事業化の予定があったからといわれる。事業開始にともない直ちにサービス供給が必要となるのに対し、ケアマネジャーの養成とケアプラン作成については積極的に研修が行われたが、直接サービスを担う介護スタッフを確保するため、NPO による供給が期待されたのである。それに答えるように制定後、NPO 資格を取得した非営利民間組織の数は、保健・医療・福祉の分野が圧倒的に多く、法制定の 2 年後、2000 年 6 月、経済企画庁（当時）国民生活局が実施した「特定非営利活動法人の活動・運営の実態に関する調査」によると、回答数の 67% が「保健・医療・福祉分野」を占めている。これは先進国の NPO の活動分野比率に比べると、かなり相違する比率である<sup>4)</sup>。すなわち、日本の NPO は遅れた社会福祉サービスによる福祉人材の供給源として貢献したことになる。

介護保険制度が始まって間もなく、多くの国民の期待に応じて成立した NPO 法人の活動について、社会人対象の学習会で講義を終えた後の話である。住民参加型在宅サービスを運営している男性から、「最近、協力員やボランティアが減り、気がつくとい介護保険事業所のヘルパーに登録している・・・謝金多いからなあ」と、最後はつぶやきのようにため息をついた。ボランティアグループ代表を譲って、NPO 法人の介護保険事業所を組織したという女性が、帰り際に筆者にひそひそとささやいたのは、「先生、介護保険は儲かるのですよ」、一瞬、返事ができなかった。NPO の活動で「儲かる、儲けよう」という意識、想像もし

ていなかった。群馬の火災事件を起こした彩経会が決して儲けようと静養ホームを設置したのではないだろうと思うが、その形態に等しい高齢者ホームが雨後の竹の子のように各地に設立された中には、介護報酬は確実に支払われるのが魅力であり、それに依存する介護事業のために法人格を取得した組織もあるかもしれない。さらに介護保険事業に伴って制度化された地域密着型小規模認知症グループホームに関係した経験からいえば、スタッフの中には理事会で“儲けを出す”“儲けを出しても消費税に取られるだけ・・・”、この類の発言が平然とされていたこともある。もちろん、イギリスのNPOにあたるチャリティ法では多くが消費税は免税であり、日本でも制定前には免税だと思っていたし、そうあるべきだと考えているが、現在は特に公益性が高いと判断された法人を認定NPO法人とし、寄付金に税制の優遇措置が認められている。約300団体のみである<sup>5)</sup>。

NPOとして運営されている介護施設の中には、介護プランを作成し、認定会議で認定されると報酬を受ける。どのような介護がされているのか、孤独な入居者たちは語る人もおらず、“心得た”巡回介護スタッフのサービスに依存するより仕方ない。このように考えると、NPOが運営する高齢者の入所施設で、食事を提供しない施設など考えられないと思うが、提供しない施設は届出義務なしというの、いささか理解に苦しむ。仮に入所者全員が経管栄養となれば医療法に基づく行為である。

あえていえば、時を同じくして成立し、国民が期待した介護保険制度と特定非営利活動法による活動の間には、人材不足の現場で介護は人間の尊厳を維持することという本質を忘れさせるような隙間があるのだろうか。

#### 4. コミュニティワーカーの迷い

ここまでは都市高齢者の居住を不安定な生活基盤としてとりあげてきた。折から新年度予算編成を前に、高齢者施設の介護報酬引き下げが問題になっているが、それが在宅サービスを奨励するためであれば、ますます居住の場が問題になる。さらに認知症高齢者が増加するという予測からすれば地域密着型小規模認知症グループホームの増設は必要である。しかし、いざ施設を設置しようとすれば、子どもの声がうるさいと保育施設に反対が起こる世の中で、住民の反対運動が起こらないとは限らない。これはコミュニティの問題である。かつては施設の社会化が地域の課題となり、施設の開放にコミュニティワーカーが一役を担ったこともあった。

ところで最近、地域福祉はコミュニティソーシャルワークであると教育されていることも多いようで、それは何をすればよいのだろうかと聞かれることがある。ちなみに筆者はコミュニティはそもそもソーシャルなものと考え、ダブル必要はないのでコミュニティワークを用いているが、この用語もなかなか定義はむずかしいかも知れない。そのためか、今なお地域住民にはあまりコミュニティワーカーという専門職は浸透していない（コミュニティソーシャルワーカーも同じ）。

阪神淡路大震災、東北大震災が発生したときのボランティアを誘導し、的確に援助活動したコミュニティワーカーたちの活動は見事であった。

そこで、コミュニティワーカーの活動に関して考えさせられた問題がある。震災以前であるが社会福祉学会東北部会のシンポジウムに参加した。仙台市内の各区の生活保護率推移に関する資料、一つの区が数年前から年々生活保護率が他区とは異なる上昇率を示している。なぜかと質問した。数日後に担当者から調べて送られてきた説明によると、その区は低湿地帯で古いアパートが多

く家賃が低廉なため、低所得者が住むようになり、最近とくに不況で失業した人、近くの宮城刑務所から出所した受刑者、またホームレス支援団体の拠点があり、路上生活者を保護して生活保護受給者になった人が集まってきたためという。しかし、コミュニティワークを学んだ福祉関係者も学生も、その実態は知らないし、コミュニティワーカーの活動もあったか否か、あまり明らかでない。すなわちコミュニティワーカーは社会福祉協議会の職員なのである。“社協職員はコミュニティワーカーであれ”という中央からの声援も、最近の地域活動は孤立、孤独を防ぐ「街なかサロン」など、人と人がつながりを結ぶ活動などに積極的で、それも必要であるが、周縁の問題もある。

コミュニティワークが必要なのはそれだけではない。たとえば、在宅福祉を進めるにはその前提に安心して暮らす居住保障や必要な福祉施設が必要である。公共施設の設置には行政上の課題をクリアすればすべてではなく、住民の意思や態度が重要である。国レベルでの計画に関する論議は別として、高齢者や障害者向け住宅、福祉施設を設置する責任がある地方自治体のレベルでいえば、設置計画の段階から住民に情報を提供し、住民の関心や理解を得る活動が必要である。社会福祉に対する市民理解が進んだとはいえ、総論賛成、各論反対がないとはいえない。都市の住宅が多い街で子どもの保育施設の声がうるさいという近隣にも同じことが言えるであろう。もし、こうした苦情や反対を押し切って設置し、住民の反発や無理解をそのまま放置すれば、地域ネットワークを目指した絆やつながりも形式に終わり、ときには、それがストレスになることもないとはいえない。

コミュニティワーカーは、行政と地域住民、あるいは住民理解に協力し、一定の合意形成に助言することも役割とする専門職である。そこからボランティアやインフォーマルな援助関係が生ま

れ、地域のつながりや絆が結ばれることが望ましい。

さて、住宅問題の貧しさとコミュニティワーカーがその機能を十分に果たしていないことを問題にしてきたが、居住保障もコミュニティワーカーだけで改善、解決できることではないのは当然である。しかし、居住が安定すれば問題提起された生活基盤の不安かのうち、家族の形成、就業の継続という問題は緩和、解決に至ることも考えられる。とすると、居住保障は生活基盤安定の原点である。

残念ながら、豊かな国日本の住宅は、その豊かさを享受することが出来なかった。又、ソーシャルワーク教育は推進されたけれども、コミュニティワーカーは、あえていえば、医療ソーシャルワーカー、スクールソーシャルワーカーのような明確さを欠いたまま、その本質や機能が追究されてこなかったといわなければならない。地域福祉が「生活基盤の不安定化に対応できた」と答えるにはまだ相当の距離があるというところで、答えになるだろうか？

## 註

- 1) 田端光美「ノーマライゼーションと居住政策」『講座・現代居住』「2. 家族と住居」所収、東京大学出版会、1990年、ほか
- 2) 田端光美「イギリス地域福祉の形成と展開」有斐閣、2003年
- 3) 内閣府・経済産業省・厚生・労働省合同による検討委員会「安心ハウスモデル、シミュレーションは高齢者住宅財団に委託」2001年
- 4) ジョンズホプキンス大学「NPOの国際比較プロジェクト報告書（JHCNSP）、2000年
- 5) 認定NPO法人名鑑「国税庁・都道府県指定都市の認定を受けた法人名簿」2013年、技術評論社