

# 高齢時における自立と住宅

—イギリスにおける Sheltered Housing を例として—

田 端 光 美

1. はじめに
2. イギリスにおける福祉と住宅
3. Sheltered Housing の供給意義
4. 自立度の低下と Very Sheltered Housing
5. 在宅福祉と住宅

## 1. はじめに

わが国においてはヨーロッパ諸国に比較して、「社会福祉と住宅」という視点は2,3の先駆的研究,あるいは指摘<sup>(注1)</sup>があったものの,全般的にはきわめて弱かったといわなければならない。

イギリスやドイツなど先進資本主義諸国が,19世紀から20世紀初頭にかけて労働者の窮乏における住宅,生活環境の問題に注目し,社会行政として積極的にとり組み始めるのに対し,わが国では明治以降の資本蓄積優先の政策のもとでは,生活基盤関連の社会資本投資が極端に制限されたばかりか,それを正当視する思想に支えられ,住宅などはいちじるしく犠牲にされてきたのである。すなわち,住宅は資本に必要な労働力を再生産する場であっても,生活という視点からは考えられなかったといってもよい。

とはいえ,日本の戦前社会事業史の中で,不良住宅改良事業など住宅に関する事業が全くなかったわけではない。むしろ,昭和不況期には経済保護事業の中でも住宅改良,住宅供給事業が,かなりの位置を占めていたことは明らかである<sup>(注2)</sup>。都市窮民層の劣悪な居住環境に対し,大正10年(1921)頃から東京,大阪など大都市の不良住宅地区調査が実施され,社会事業の一分野として大正7年に初めて登場した小住宅供給は,

昭和期には次第にその意義を増し,財政支出においての比重も増大した。

ところが,その後次第にわが国の社会事業が,戦時体制のもとに編成替えを余儀なくされていく中で,「福祉と住宅」という視点は基本的に形成されぬまま,戦争を経て敗戦となる。そして,戦後復興という特殊な状況の中で,欧米諸国が福祉の基盤として培ってきたものに目を向ける余裕なく,戦後社会福祉を展開してきたといえるであろう。そのために,1970年代以降の在宅福祉強調も,その基盤としての住宅施策を欠いたままの政策であり,対象者やその家族はもちろん,結局は広く国民各層へのしわ寄せとなっているのが現実である。

在宅福祉はいうまでもなく,一人一人の生活者が日常生活上の諸障害を担っても,地域社会における自立生活を少しでも長く維持するために,必要な社会的援助をしようとするものである。したがって,イギリスを例にすると,まずその基盤として一般国民を対象とする住宅,保険医療サービス,所得など社会保障があって,その上にホームヘルプ,各種のデイケア・サービスが核になると考えられている。それに対してわが国では,前述したような歴史的,社会的背景のもとで,在宅福祉といわれながら,その拠点であるべき住宅保障への認識を欠いたまま,用語(概念ではなく)のみが先行しているところに,少なからぬ問題があるといわなければならない。

とりわけ今日,高齢者の在宅福祉政策の中で,住宅問題への施策が弱体であることは——これまでひとりぐらし老人の公営住宅入居問題,あるいは老人のかけ込み訴えに始まる中野区老人アパート事業など,個々にはみられたが——施策として国家的保障がないこと

である。これに対し、社会保障制度審議会は、昭和60年1月、「老人福祉のあり方について」の建議の中で、一般要援護老人対策として、住宅問題をとりあげている。すなわち、第一には住宅対策の推進とあわせて在宅サービスを拡充すること、第二に、住宅政策全般の再検討のもとで、欧米の Sheltered Housing（保護住宅あるいは援助つき住宅と訳されているが、日本語のもつ既成の意味にとらわれることを避けるため本稿では原語のまま用いることにする）等と呼ばれている小規模、老人向集合住宅の整備を提言している。

本稿は、早くから福祉政策の基盤に住宅改良をかかげ、老人のための Sheltered Housing の供給にも積極的であったイギリスの状況を参考に、高齢者の自立生活と住宅の問題を、在宅福祉の視点から検討することを目的にしている。

## 2. イギリスにおける福祉と住宅

イギリス社会事業史における住宅改良の歴史は、今日なお福祉国家のパイオニアの1人といわれる<sup>(注3)</sup> Octavia Hill（1838～1912）によるロンドンのスラム地区住宅改良事業にさかのぼることができる。イギリスにおいても、産業革命後の労働者住宅がいかに劣悪であったかは、エンゲルスの「イギリス労働者階級の状態」はかにみられるように、人間が住むに値しないとさえいわれてきた。しかし、わが国との相違はその後の労働運動、市民運動が結集して政治を動かし、住宅改良を実現してきたことである。そこでは、資本にとっての労働力再生産の場としてのみではなく、人間らしい生活の場が主張されたことが注目される。

民間啓蒙団体によって始められた住宅改良運動は、1851年には初めての公営住宅供給法といわれる Lodging House Act の制定となり、それ以後、とくに第一次大戦後は公営住宅の建設、家賃統制を中心とする住宅政策が本格化した。さらに第二次世界大戦後は、非人間的住居、生活環境は社会の進歩を阻む五大悪の

一つとして<sup>(注4)</sup>、その追放をめざす政策が積極的に進められ、福祉と住宅の連携は一層重視されるようになった。かつて19世紀には、健康と道徳的視点から快適な住宅の最低限を供給することを目的にした住宅政策は、身体的ニードとともに社会的ニードを充足するものとして、位置づけられたことが注目される。

したがって、高齢化社会の進展や、在宅福祉の重視は当然、それに対応する住宅政策を必要とすることになる。そのような過程で、高齢者に対する Sheltered Housing の必要は、すでに1950年後半には明らかにされるが<sup>(注5)</sup>、その検討に入る前に、福祉の視点からみてとくに注目すべき住宅政策の一つ、家賃補助制度と、地方自治体における社会サービス部と住宅部の連携についてみておくことが必要である。

### (1) 家賃補助制度

戦後の住宅政策に関する立法は、1957年住宅法（Housing Act 1957）、及び1957年家賃法（Rent Act 1957）が基礎になっているが、家賃補助制度は1971年7月に発表された住宅白書（Fair Deal for Housing）の提案に基づき、1972年住宅財政法（Housing Finance Act 1972）によって実施された制度である。

すなわち、地方住宅当局は借家住居者に対する家賃補助計画を作成し、公営住宅借家人には家賃減額（Rent Rebate）、民間住宅借家人には家賃手当（Rent Allowance）を支給する制度である。支給は申請者および配偶者の収入認定により、補助額が算出される。算定方式は、まず借家人が生活を営むために必要と算定されている必要経費に基づき、収入との関係で異なった計算方式が用いられ、査定された家賃との差が補助されることになる。この際、資力調査をとまなうことは問題の一つとして指摘されている。

しかし、わが国では生活保護を受給するか、あるいは少数の低家賃住宅に入居しない限り、借家に対する経済援助がないために、ボーダーライン層、とりわけ

高齢者世帯や母子世帯が劣悪な居住環境に滞留し、あるいはアンバランスな家賃支出を余儀なくされることになる。そして日々の生活を脅かされ、さらにそれを原因とする家族問題、社会問題はきわめて多い。それに対し、イギリスの低所得層は人間の生活に値する住宅に居住する権利を経済的に保障されているといえる。実際、Sheltered Housing の場合も、老齢年金生活者であれば全額家賃補助が適用され、年金から家賃支出の必要がないことが注目されるのである。

また、補足給付 (Supplementary Benefit) の受給者は、1983年3月まで住宅手当 (Housing Allowance) を受給していたが、補足給付委員会は低所得者すべてに単一の住宅給付が必要であると主張し、初代委員長であったドニソン・グラスゴウ大学教授は、受給権利をもつ人々が不利な選択をしたり、受給資格をもちながら権利放棄していることを指摘してきた<sup>(注6)</sup>。サッチャー政権は公営住宅の払下げを進めると同時に、持家居住者にもサービスの公平化をはかるとして、1983年4月から新制度 (New Housing Benefit Scheme) を施行した。新制度による受給は、次のように移行されている。

- ① 公営・民間いずれの借家人も補足給付受給者は家賃及び地方税割戻しを地方当局から受ける。
- ② 持家居住の補足給付受給者は地方税割戻しを Housing Benefit として地方当局から、他の住宅費 (修理費、暖房費など) は従来通り D H S S から支払われる。
- ③ 補足給付を受給していない人は、家賃と地方税割戻しを新たに Housing Benefit として地方当局から受けられる。
- ④ 1983年4月以前から補足給付を受給している人で、その総額が地方税と家賃より少額の人は、補足給付の代わりに地方当局から Housing Benefit を受けることができる。

このような移行が、新たに責任をもつ地方当局の対応状況もあって、支給が滞るなど受給者に混乱を生じていることも伝えられている<sup>(注8)</sup>。しかし、家賃補助制

度は1972年以来、保守、労働両政権ともに支持する制度であり、それによって今日、高齢者や失業者も最低限の生活秩序を維持しうることの意義は、きわめて大きいといえるであろう。

## (2) 社会サービス部と住宅部の連携

社会福祉の基盤として住宅問題を早くから重視してきたイギリスでは、コミュニティ・ケア、在宅福祉の基礎的条件として住宅が位置づけられ、地方自治体における社会サービス部と住宅部の連携は、かなり緊密に行なわれているといえる。

それについて明確に提言したのはシーボーム委員会報告であった。すなわち、対人社会サービスをより包括的、効果的に実施する地方自治体の専門機能、連携すべき機能について提言し、社会サービス部の提供するサービスは一層住宅部と連携すべきであることを強調している。

第一に、在宅福祉の効果的実現のためには、その基盤として住宅が重要であり、住宅部に対して従前以上の幅広い機能と責任を期待している。当時、住宅部は主に公営住宅の建設、その配分と管理、不良住宅地区改良、過密緩和対策等を担当していたが、同報告は、家庭が公営住宅であるか否かにかかわらず、適当な住宅を得、維持するために、より一般的に地域の住宅ニードに対応するべきであるとしている。

第二に、地域全体として適切な住宅環境の提供が重要であると同時に、さらに、老人、身体障害者、多子家庭、単親家庭などに特別な配慮が必要で、それに関する両部の連携を具体的に提言している。主な点をまとめると、①特別なニーズの住宅も含めて、供給は住宅部が責任をもつ。その際、社会サービス部や保健部との共同計画で、適正な種類の住宅が設計や新団地割当の中で確保されること。②住宅部局の家賃集金人と住宅監視員 (Housing Inspector) —— 保健部に所属することもある—— は、居住者の社会苦悩に敏感でなければならず、公営住宅入居者については社会サー

ビス部との間に早期警告のシステムが必要なこと。③社会サービス部は社会的ニーズの大きい人々の住宅確保について、住宅部に協力するとともに、不良住宅地区改良の結果、新団地に移転した人々に、速やかに効果的援助を実現することなどである。

実際、同報告にもとづき、1970年以降改組された地方自治体社会サービス部は、在宅福祉の推進に必要な連携を、住宅部や保健部と保つことに努力している。ソーシャルワーカーが問題家庭を訪問し、不適切な居住環境と認めた時、あるいは家賃集金人や住宅監視員が訪問して、ソーシャルワーカーの対応すべき問題を発見した時、それはただちに相互に連絡がとられ、速やかな対応が要請される。さらに、問題解決のために必要な協議を、定期的に、あるいは必要に応じて行なうほか、貧困地域ではとくにプロジェクトを組んで、対応している例もある。

とくに、特別のニーズをもつ人々への住宅確保については、供給責任をもつ住宅部への積極的な働きかけや、住宅改良計画への参加が行なわれるが、この場合にはコミュニティワーカーの役割がきわめて大きい。Sheltered Housing の供給も、このような社会サービス部と住宅部の連携で実現する例は多く、家賃補助制度によって老人は居住が保障され、他の在宅福祉サービスの効果を高めることに貢献しているといっていよいであろう。

### 3. Sheltered Housing の供給意義

人口高齢化が早くから始まったイギリスで、従来の老人ホームから新たな老人住宅の必要が目ざされ始めたのは、すでに1940年代のことである。Leeds 大学 Alan Butler 達の研究によると、Sheltered Housing という用語の始まりは明確ではないが、1944年に当時の保健省から出された“Housing Manual”の中に、老人に適切な住宅の必要が示されているのにさかのぼることが出来るとみられている<sup>(注9)</sup>。

1950年代後半から1960年代にかけて、いくつかの条例等により、住宅当局は老人のための特別な住宅を建設し、社会福祉当局はウォーデン・サービスを提供するよう奨励されたが、この時期に大きな影響を与えたのは Peter Townsend の“*The Last Refuge*” (1962) である。

Townsend は1957年から約5年間にわたり、老人ホームを調査した結果、老人ホーム入居者に、「仕事の喪失」「家族・友人・コミュニティからの隔絶」「人間関係の希薄」「孤独不安」「プライバシーと自律の喪失」「自己決定能力の衰退」の傾向がみられることを指摘し、新しい老人住宅の必要を提言した。具体的例として、ドーセット州が1948年から始めたウォーデン付き住宅 (Bungalow Scheme) を評価した結果である。

これ以後、Sheltered Housing への関心は各地で高まり、1960年代になると地方自治体によって、積極的に建設されるようになった。1961年住宅法により、住宅協会 (非営利民間組織) の老人住宅建設に対し、補助金支出が定められると、これらの民間組織によっても供給されるようになり、現在、約20%を占めるに到っている。さらに1972年住宅法によって、適正家賃が保障され、(借家人には家賃補助を制度化した上で)、また建設費の融資や共同所有形態が認められるようになったこともあって、1973年と1974年の2年間は、年間3,000カ所以上も建設されたことが、Oxford Polytechnicのグループによる調査で明らかにされている。

同調査によると、1977年には約22万2,600戸供給されているが(うち83%が公営住宅)、なお需要に対して60%程度の充足率とされている<sup>(注10)</sup>。Townsendは前述の調査結果から、その後10年間に65才以上人口1,000人について50戸が必要になると推計したが、D. Page 達は、その数は援助を切実に必要としている人で、実際にはもっと多くの老人が必要するだろうと考えた<sup>(注11)</sup>。

Oxford グループの調査結果からその供給状況をみると表1に示したように、1事業数当り30戸以下のものがもっとも多く、全事業数の69%を占め、50戸

<表1> 計画規模別事業数及び住戸数（イングランド及びウェールズ）

1977年、( )内%

計画規模	公 営 住 宅		住 宅 協 会 等		合 計	
	事業数	住戸数	事業数	住戸数	事業数	住戸数
30戸以下	4,610 (68)	92,449 (50)	1,144 (71)	18,268 (47)	5,754 (69)	110,717 (50)
31～50戸	1,774 (26)	66,187 (36)	383 (24)	14,337 (37)	2,157 (26)	80,524 (36)
51～100戸	338 (5)	21,446 (12)	77 (5)	4,727 (12)	415 (5)	26,173 (12)
100戸以上	27 (0)	3,629 (2)	9 (0)	1,566 (4)	36 (0)	5,195 (2)
合 計	6,749 (100)	183,711 (100)	1,613 (100)	38,898 (100)	8,362 (100)	222,609 (100)

備考1) Oxford Polytechnic による調査結果。

2) 高阪謙次「英国のシェルタード・ハウジングについて」『高齢社会に向けての住居・住環境の課題』

一昭和59年度日本建築学会討議資料一より引用

以上の割合は5%のみである。これは Sheltered Housing の役割や、ウォーデンの機能とも関係することは、後述するとおりである。

しかし、このような供給状況は地方自治体によって相当の差異があり、A. Butler が12地区において調査した結果<sup>(注12)</sup>によると、もっとも多い地域では65才以上人口1,000人に対し132戸であり、一方、最少数は同じく3戸であったと報告されている。

1970年代に急増を示した Sheltered Housing は、1980年になると周知のような財政引締政策のもとで建設計画は後退し、2～3年先までの計画があっても建設は進まず、既存建築を改造するなどの供給があるものの、全体的に供給が停滞傾向にあることは推測しうるところである。

このように、かつての老人ホームに代って、老人住宅の新しい型として評価されてきた Sheltered Housing については、すでにわが国にも建築学の立場から紹介されているが、ここではその供給意義を明らかにするために必要と思われる点を、若干、紹介することにする。

#### (1) Sheltered Housing の概念——4つの要件

近年、わが国では、老人や障害者からしばしば「ケアつき住宅」という要求が出されるが、ケアの中味は必ずしも明確でない場合が多い。イギリスの Sheltered Housing とは、一体、どのようなケアが考えられ

ているのだろうか。

Sheltered Housing について、きわめてラフな表現をすれば、「老人たちが、彼らのそれまでの家（今としては不必要に大きかったり、不便であったりする）で生活する場合と、施設入所でケアを受ける中間に位置する住居形態」と説明されているが、当初、居住者はきわめてわずかのケアを要するだろうと考えられていた<sup>(注13)</sup>。その必要とするケアに対応するものとして、Sheltered Housing は、おおむねつぎの4つの要件をもつ住宅として考えられている。

- ① 老人のための設備専用の集合住宅であること
- ② 老人向けに特別に設計されていること
- ③ 住込みのウォーデンがいること
- ④ 緊急時の通報システムがあること

第1は、各戸がキッチン、トイレ、バスなどを専用で備えたフラットで、前述のように30戸～50戸の集合住宅である。第2点は、最低面積は、それぞれのフラットが老人が生活するのに適切な規模（単身用で約33㎡、2人用で約48㎡）で、しかも、身体機能の衰退した老人にも便利のように設計されること。同時に、フラットの集合の中にウォーデン・ルーム、コモンスールーム、ゲストルームなど共同の部屋を設置することを望ましいとしている。

第3の住込みウォーデンは、24時間体制で常駐しているのが通常であるが、公営住宅を改修した少数例では、きわめて近距離範囲にある老人ホームをステー

ョンにして24時間体制をとっている場合もある。

第4の緊急通報システムは、必須の条件である。最低限、各フラットの居間、キッチン、バスルーム、ベッドサイドに緊急通報ベルが設置される他、ウォーデンといつでも連絡できるインタホンが設けられているものが多い。

## (2) 入居者 (Tenant)

Sheltered Housing の1つの特徴は、老人ホームと異なり、その利用者は、あくまで家賃を支払う借家人として位置づけられていることである。したがって、Tenant という用語が用いられているが、入居者として、以下述べることにする。

Sheltered Housing をテーマにした調査は、これまですでに引用してきた Oxford Polytechnic のグループによるもの、また、Butler たち Leeds 大学グループの調査が代表的であるが、Butler たちの調査によると、入居者の平均年齢は男子73.9歳、女子75.8歳で、女子が73%を占めている。平均年齢は75歳以上である。このことは、のちに問題になるように、健康、移動、自立等、他のさまざまな問題が生ずることになるが、平均年齢は次第に高くなっているのが現状である。

入居者の入居理由については、もっとも明確にされているのは1975年に実施された Department of Environment の調査であると思われるが、それによると60%弱が居住していた住宅の不適によるとし、老朽住宅の取り壊し、その他住宅に直接関係した理由がきわめて多い(表2)。

そのことは、入居者の前住宅が決して適切な条件になかったことを示し、その結果、大半は転居した新しい住居に満足している。しかも、前述のように小規模の集団住宅であるから、前住居との距離は、公営住宅の場合にはとくに近い範囲内にあり、これまでの生活圏が維持されていると考えられるものが少なくない。したがって、近親者と会う頻度は「毎日あるいはそれ

に近い」人が21%、週2～3回26%、週1回22%と、わが国の独居老人にくらべると、確実に高いといえることができるであろう。

つぎに、入居者に必要なケアがどのように提供されるかであるが、これは、入居者の健康、身体状況、あるいは、家族や親族、友人から得られる援助、さらに、ウォーデンの役割に関係するところが大きい。基本的に、Sheltered Housing の入居者は、ウォーデンのサポートにより地域社会の一住民として、みずから維持できることが条件であり、ウォーデンは、緊急時や病気のときにただちに必要に対応をすることが責任である。

すなわち、ホームヘルプ・サービスや訪問看護、あるいはヘルスビジターのサービスを、一般住宅に居住している人と同様に受けることになる。Butler たちの調査では、34%の人は少なくとも週1回ホームヘルプ・サービスを受け、16%の人が定期的に給食サービスを受けている。この割合は、一般住宅に居住する老人よりかなり高いとされ、さらに、高齢化が進むとともに、ケアの必要が高まることは当然といえよう。

しかし、入居者の中で、ウォーデンがもっと彼らのケアをしたり、あるいは日常的に接することを希望す

<表2> シェルタード・ハウジング入居理由 (%)

理 由	結 果
前住宅が居住にとって不適(大き過ぎる/不経済/階段の問題/寒い/湿気/浴室がない/台所の問題)	59
自治体斡旋で転居(住宅取り壊し/売却)	29
安全の必要から(健康的な理由/独居不適)	27
立ち退き(前の同居者の死去)	17
親族により近くになるように	6
親族との同居が不都合	5
前の近隣環境から移りたかった	3
前の居住施設が就業に結びついたものだった	2

備考1) 8つの住宅協会と8つの地方当局の計画から入居者を抽出、複数の理由を回答した人も多い。

2) Department of Enviroment による調査

3) 前掲<表1>の引用に同じ

る意見は比較的少なく、多くの人は、現在のように必要ときに報告するだけで、日常的な接触さえしない状態を維持したいと考えている。(建物のプランによってウォーデンは入居者の安否確認ができるが、入居者はウォーデンに会う必要はない例が多い)このような老人の意識が、老人ホームより Sheltered Housing の居住を希望する選択になっていることが注目される。

### (3) ウォーデンの役割と義務

ウォーデン(これも日本語にすれば管理者となるが、必ずしも正しく理解されないので、ウォーデンとしておく)の存在が Sheltered Housing を特徴づける一要件であることは前述のとおりである。その役割については、最近、あらためて検討されていることが多い。

1972年における Age Concern の未公表レポートの中で、J. Stanford が、ウォーデンは“Good Neighbor”のようなもので、買物、食事の仕度などを入居者のためにするものではないと述べてから、その後しばらく“Good Neighbor”のような援助を提供することがその役割と考えられてきた。

山口大学高阪謙次氏が Age Concern の資料からウォーデンの役割を紹介しているのを引用すると、①入居者と建物の一般管理、②一般的な援助、③緊急時の対応、④入居者の交流と社会的な活動への援助の4項目とされている。

しかし、その後、ウォーデンの役割は変化してきたとする意見も少なくない。たとえば、H. Ford (Yeovil District Council Housing Department) は、もっとソーシャル・ワーカーに近いものとし、同様に D. Boldy も、ホームヘルプやホームナースが果たしている役割に、もっと近い役割を果たすようにすべきだとしていることが注目される<sup>(注15)</sup>。すなわち、老齢が進み、依存度の強まった老人のために、ウォーデンはより社会的、福祉的な義務をもつべきではないかということが、問題になってきているといえよう。

このような問題が提起されつつあるなかで、Butler たちが、ウォーデンの仕事量と義務を調査した結果をみると、まず約半数は、毎日入居者を訪ねているが、12%の人は、たとえば病気などで必要を認めただけと答えている。

日々、訪問することや入居者の社会的活動を準備したりすることは、ウォーデンの仕事をより発展させると考えてよいのか、あるいは、入居者の自立を阻害することになるのかについては、いささか複雑な議論となっているように思われる。同様に、通常の仕事(役割)以上に、余分の仕事をすることも、疑問視されている。

しかし、実際には<表3>に示したように、多くのウォーデンは、多かれ少なかれ通常以上の援助、いいかえれば“Good Neighbor”が意味する以上の仕事をしていることが明らかにされている。

中でもっとも多いのは、「買物」で、1週平均ウォーデン1人が5.2人に、つぎに「年金をとりに行く」ことが3.4人に対し援助している。援助する対象数の範囲は0人から入居者の多数に援助しているウォーデンまで多様であり、もっとも援助対象が多いのは「医薬治療への助言」で、「年金をとりに行く」「買物」などが、それに次いで多くの人に援助した仕事内容である。

<表3> WardenのExtra Dutiesの実施状況

総数 237人

	過去1週間に援助したWardenの割合	Warden 1人当平均援助人数	Warden 1人当援助人数の範囲
買物	79%	5.2人	0—27人
年金をとりに行く	63	3.4	0—30
治療への助言	48	2.0	0—40
食事の仕度	28	0.5	0—7
清掃	15	0.2	0—4
入浴・着衣の介助	34	0.6	0—8

注1) Leeds Study グループの調査による。

2) A. Butler 他「Sheltered Housing for the Elderly」

入居者の高齢化、病弱老人の増加は、この傾向を一そう強めることになり、回答者の66%は、ウォーデンの仕事量が近年増加していると答えている。また、たんに仕事の量だけでなく、入居者から要請される仕事の内容によっては、好まないものもあることを彼女たち自身認めている。

このような近年の動向は、Sheltered Housing そのものの役割、効果にも関係するが、少なくとも、ウォーデンがこれまでの役割を遂行するだけでは対応できなくなったことを示している。

以上、Sheltered Housing を構成する要件、とりわけ入居者に対するウォーデンの役割や義務をみると、老人自身が老人ホームに代って Sheltered Housing への需要を増大し、これにこたえて供給されてきた意義は、老人の自立性の尊重と保持、さらに地域社会への統合化に集約されるのではないかと考える。

これについて Butler たちは、調査結果の分析により Sheltered Housing の役割と意義を、次のように総括している。

- ① まず、住宅供給である。Townsend の調査をはじめ、1978年に実施された保健・社会保障省の調査から、高齢者が若年者にくらべ低水準の住宅に住み、65歳以上の25%が、標準的設備を欠く住宅に居住していることが明らかにされたが、老人に適切な住宅を提供すると同時に、地域全体の住宅環境改善に効果がある。
- ② 老人が、コミュニティのメンバーとして生活を続けることが可能であるように、彼らの特別なニーズに応えられるように設計された住宅が、供給される。
- ③ 緊急時には、ウォーデンの24時間サービスによって迅速に対応することができる。
- ④ 老人ホームに代わるものとして考えられたのだが、実際には、どこに住むかを選択する道が、広げられたことになる。
- ⑤ 多くの老人が孤独に悩んでいることが明らかにされてきたが、集団住宅であり、また共用スペースを

利用して交流することによって、孤独が緩和される。

- ⑥ 対人社会サービスが重視されてきた政策の中で、Sheltered Housing は、一つの顕著なものといえる。入居者たちは適切なサービスに支えられ、死に到るまで、自立生活を続けることを選択することができる。
- ⑦ Sheltered Housing に注目されるのは自立への道であることは、過去20年間強調されてきたが、この種の居住環境には自立と同時に、一般住宅より安全の保障がある。Sheltered Housing は、確実にその目的に対して効果的であったことを認める一方、自立とは何か、また依存とは何かを定義することの難しさの中で、議論が残されている。

以上のような評価については、かなり定見となっているものもあるが、必ずしもそうではなく、なお、多くの問題提起がなされていることを、Butler 自身認めている。

とりわけ、後期高齢人口の増加により、さらに濃密なケアを必要とする老人は、どのようにサービスの中に位置づけられるかが、課題となっている。

#### 4. 自立度の低下と Very Sheltered Housing

Sheltered Housing が老人ホームでの介護から、自立の期間をできるだけ長く維持することを目的とした老人の居住形態の一つとして供給され、それに対して正当の評価も得てきたことは確かである。しかし、近年、さらに高齢化、病弱化が進む中で、従来以上のケアを必要とするケースが、確実に増加してきている。それに対して、Extra Care Sheltered Housing あるいは、Very Sheltered Housing とよばれる病弱老人への住宅についての関心が高まりつつある。後者は Warwick 州社会サービス部によって名づけられたものであるが、次のように説明されている。

「本来、Very Sheltered Housing は、福祉やケアの機能を従来の Sheltered Housing 以上に高めたもので、同一線上にある。これを発展させる目的は、自立生活を援助するサービスによって、コミュニティにとどまることをできるだけ可能にすることにある。」すなわち、ベッドから起きる、着がえをする、洗面、排泄、移動、食事、などの日常生活について、恒常的に、あるいはしばしば援助を必要とする人を対象にするものである。しかし、住宅部と社会サービス部がともに検討した過程でも、それほど明確に規定することができたわけではなく、現実が高齢病弱な老人の問題にこたえなければならぬところから出発したものとされている。

実際、ウォーデンの仕事量の増加はすでに述べたように新たな課題を生じ、一方、老人ホームにも空席はなく、新設も困難といった窮状から産み出されたものということができるかもしれない。

このような問題に直面せざるを得なかったのは、地方当局、民間いずれにも共通であった。民間供給組織の一つである Anchor 住宅協会は 1977 年、入居者の Extra Care の必要を検討する調査グループを設け、それに対する当面の方策を提案したが、研究はさらに老人ホームによるケアを少しでも遅らせることを目的に、他のグループへも拡がり、いわゆる Very Sheltered Housing の試みが各地域で始まったのである。

ここでは、Coventry 市の報告<sup>(注16)</sup>を紹介し、その意義を考察することにする。

#### (1) 概要

Skipton Lodge Very Sheltered Housing は、Sheltered Housing と Residential Care の両者の利点を結合させた第三の型として考えられている。

(注：Residential Care の用語は、1948年 National Assistant Act Part III にもとづき、地方自治体社会サービス部により提供されている。自立生活の困難な老人の社会的ニーズに対応するとともに、住宅ニ

ーズに対する居住施設である。したがって、入居する老人は借家人でなく所有権もない。すべてのサービスが有料で一般家賃より高く、所得によって利用料が決定されるが、政府の補助金はない。)

従来、Sheltered Housing と Residential Care の対象はそれほど明確でなく、1979年に実施した調査では Sheltered Housing 入居者の3分の1は、老人ホーム居住者ととくに相違がなかったことが明らかにされている。

Sheltered Housing の入居者が次第に高齢化、病弱化したとき、ホームヘルプや給食などの在宅福祉サービスでは不十分であるが、たんに現在のケアを拡大しただけでは問題解決にならないとして、新たな考え方を導入したものである。すなわち、入居者はフレキシブルなケアをより多く受けることができ、地方自治体は住宅投資計画の補助がうけられるという両者の利点がある。

#### (2) Skipton Lodge の施設と入居者

単身用22戸、2人用8戸の各フラットは、ホール・バスルーム・居間・ダイニングキッチンとベッドルームがあり、キッチンには調理器具、冷蔵庫が備えられている。各フラットは主廊下に面してドアがある(Sheltered Housing の多くは直接戸外に面している)。他に共用設備として、居住している Organiser 用の3ベッドルームのフラット、事務室、親族など来客用ベッドルーム、キチネットつきラウンジ、ダイニングルーム、手工芸室、バスルーム、洗濯機、乾燥機設備の洗濯室が設けられている。

入居者は提供されているサービスをすべて受けることができるが、36人の入居者をとくにさまざまな自立度の人から意図的に選定したことが特徴である。すなわち、半数は Sheltered Housing の待機者、半数は Residential Home (Part III) の入所許可条件と同程度の人が入居者となっている。その理由は、各入居者に対して永続的な生活の場になるようケアを保障

すること、また、依存度の高い老人の存在がスタッフのレベルを向上させることにあると考えられている。

### (3) スタッフ

住み込みのオーガナイザー1名、ウォーデン1名の他、1週当たりデイケア・スタッフ175時間、ナイトケア・スタッフ63時間、調理人21時間、家事援助20時間によって運営している。オーガナイザーはすべての入居者のよりよい生活への責任をもち、施設の運営にあたる。ケアスタッフは入居者の必要に応じて、対人サービス、援助を提供する。大半は家事援助を受けているが、その必要が同意されている時以外、スタッフは入居者のフラットに勝手に入ることは許されない。

### (4) 日常生活

入居者の日常生活は各自のレベルで自由である。スタッフは入居者ができるだけ一人一人の生活のスタイルを展開することを保障している。食事の用意などが困難な人には援助するが、通常、スタッフは日常生活はできるだけ自分であることを力づける。一日の主な食事（昼食）は隣接の老人ホームから運ばれ、入居者が望めば買うことができる。夕食も同様で、共用食堂あるいはフラットで食事をする事ができる。

### (5) 健康管理

入居者は可能な場合は従前からの家庭医をもちつけ、地域に住んでいる他の人々と同様のサービスを受ける。ケアスタッフは当然それについて承知しているし、もし入居者が自分で管理できない時には、きめられたスタッフが責任をもち、

### (6) 費用

各フラットの家賃のほかに、入居者が利用できるサービスに対して、1週当り14.20ポンド徴収している（1984年4月現在）。しかし、この金額は補足給付の中に反映されることが、DHS地方事務所に承認され

ている。すなわち、補足給付の中に加算され、低所得者自身の負担にはならない。

### (7) 主旨及び目的

- a. 広い範囲でスーパービジョンや援助を必要とする老人に、独立した住宅を提供する。
- b. 通常、Residential Care (Part III Home) が適当とされる老人に、入居者の半数を割当てる。
- c. 継続的ケアを提供し、Part III Home への移送を回避する。
- d. 老人自身の自立生活をできる限り維持するよう援助する。
- e. 集合住宅における入居者の生活の質が高められるような活動を推進する。

以上が1981年に開設された Skipton Lodge の運営状況であるが、この試みはおおむね成功したという評価を得ているようである。それはまず、第1点として、老人の多様な個別的要求に一律ではなくフレキシブルに対応できることであり、それによって自立を助長し、あるいは個々人の生活技術を発展させることである。

第2には、供給側の自治体当局からみると、老人住宅の利用がより柔軟に運営されるようになり（入居決定について）、老人へのサービスの重複を避け、合理的になる。また、住宅投資を効果的に利用することによって、財政的效果があるとしている。具体的報告がなかったため、詳細には説明できないが、参考までに席上提出された、三つの居住形態について運営費の比較を示すと〈表4〉のとおりである。

結局、今日イギリスが当面している高齢者問題と、厳しい財政事情のもとで、財政的效果はとりわけ行政にとって見逃しえない利点であることは確かである。しかし、老人ホームの長い歴史をもつイギリス国民が、一見、外からはホームのようにみえる Very Sheltered Housing を歓迎する意味は、そこには老人の主体性

があるからである。すでに Skipton Lodge の例で述べたように、ケアは保障されているが、ケアを受けるか否かを決めるのは老人自身である。といて、自立度の低下する老人を放置するのではなく、合意によって必要な援助を提供し、同時に、精神的に自立意欲を失いがちな人々に対しては、つねに力づけ、老化のテンポを少しでも遅らせようとするものである。むしろ、高齢者自身の自立意志を尊重し、それを援助することによって、結果的に得られた財政効果の面を、注目すべきではないだろうか。もちろんまだ開始後の日は浅く、検討事例も少ないことから、課題はこれからに残されているが、高齢者生活における自立（決して自助ではない）を尊重する政策の一つといえるであろう。

〈表4〉 老人ホーム及び住宅のランニングコストの比較

	Home for the Elderly	Very Sheltered Housing	Sheltered Housing
人件費	143,870 <sup>£</sup>	85,250 <sup>£</sup>	12,770 <sup>£</sup>
施設維持管理費	53,670	25,060	7,180
事務費	26,520	19,400	2,130
その他	75,000	4,920	3,000
総費用	299,060	134,630	25,080
収入	80,410	37,630	0
純費用	218,650	97,000	25,080
戸（部屋）数	46	32	34
一戸当	総費用	4,750	740
	純費用	4,750	740

注1. 1983年11月現在

2. Coventry 市社会サービス部資料

## 5. 在宅福祉と住宅

イギリスでは社会福祉の基盤として、とくに在宅福祉が強調されて以降、住宅、居住環境の整備が重視さ

れてきたが、なかでも特別のニーズをもつ高齢者の増加に対応して、住宅サービスのあり方は、今日なお高齢者に対するきわめて重要なサービスとして、検討されている。そして Sheltered Housing の供給が需要を充足していない地区では、住宅部自体で高齢者が現に居住している住宅に、必要な設備を設けるとともに、Area Wardenのシステムを設けて、要請に応じてフレキシブルに訪問、援助するという、在宅高齢者サービスを実施している例もある。

それはすでに述べたように、イギリスが直面している切実な社会的、経済的状況の所産であったかも知れないが、自立志向が相対的に強いイギリス高齢者みずからも、それは歓迎するものであったことは確かである。

ひるがえってわが国の場合は、在宅福祉といわれながらも、その基盤となるべき住宅施策はいちじるしくたち遅れ、その他のサービスも限られていることによって、在宅を望みながらも老人ホームへの入所を余儀なくされている例が少なくない。とりわけ、養護老人ホームの入所者の場合には、経済的条件を含めて居住環境が保障され、必要なサービスが提供されれば、最低限の日常生活はみずから維持していくことの可能な高齢者が相当数ある。にもかかわらず、いったん入所すると、老人ホームの規則にしたがい、個別的には自立して可能な日常生活機能まで徐々に衰退させる結果になってしまう。いいかえれば、在宅では生活維持に支障をきたし、一方、老人ホームでは手厚く処遇されるほど、老人自身の心身機能の衰退を促進する結果を生じるとさえいえる状況にある。それはときに、寝たきり老人をより増加させる原因にもなっているといえよう。

今日、国民の多くが在宅福祉を支持する理由は、だれもがそれまで生活してきた地域における生活を維持できることを望むからである。それを可能にするためには、高齢者自身にとっても、家族にとっても、さらに地域社会にとっても、いわゆる寝たきりという状況になることをできるだけ遅い時期にすることが課題で

ある。すなわち、加齢にともなう心身機能の衰退、その結果としての自立度の低下をいかに遅らせるかが、高齢者の在宅福祉サービスとして考えられなければならない。

高齢者の在宅福祉を考えると、住宅がきわめて重要な意味をもつ一つの理由はここにある。すなわち、心身機能の低下が即、自立を、たとえ日常生活機能の一部でも断念することにならないよう、高齢者にふさわ

しい居住条件が保障されることが、まず在宅福祉の必須要件ともいえるであろう。もちろん、在宅福祉において、住宅問題がもつ意味はこれにとどまるものではないが、これからの高齢社会の課題を考えると、日常生活機能の自立を保持、あるいは高める住宅サービスは、とりわけわが国において立ち遅れていただけに、ホームヘルプとともに速やかに取り組むべき課題と考

### <注>

1. 一番ヶ瀬康子「現代の社会福祉」所収論文、春秋社、1976年、早川和男「住宅貧乏物語」(岩波新書)、1979年、などが福祉と住宅問題への視点を指摘した戦後の先駆的研究である。
2. 社会福祉調査研究会編「戦前日本の社会事業調査」頸草書房、1983年、社会福祉調査研究会編「戦前社会事業史料集成」第3・4・5・6巻解題(田端光美)、日本図書センター、1985年、など
3. Peter Malpass "Octavia Hill" (Pioneers of Welfare State : 4) New Society, 4, Nov. 1982.
4. Beveridge Report (Social Insurance and Allied Services)
5. E. M. Goldberg & N. Connolly 「The Effectiveness of Social Care for the Elderly」1982.
6. D. Donison & C. Ungerson, 「Housing Policy」1982 p.237—40.  
邦訳「あすの住宅政策」(大和田建太郎訳)、1984年、ドメス出版
7. 「National Welfare Benefits Handbook 1982/3, CPAG.
8. The Times, Jan. 20, 1984.  
B. Clark 「Nobody's Benefit — A Survey of the Housing Benefit Scheme」,1984, CPAG.
9. A. Butler 他「Sheltered Housing for the Elderly」p.53, 1983.
10. 同上, p.59
11. D. Page 他「New Housing for the Elderly」, 1971.
12. A. Butler 達Leeds大学のグループは1978年および1980年イングランドとウェルズの12地方自治体で調査を行なった。
13. Goldbery and N. Connolly 「前掲書」p.489
14. 高阪謙次「英国のシェルタードハウジングについて」『高齢社会に向けての住居・住環境の課題』昭和59年度日本建築学会討議資料
15. A. Butler 他「前掲書」p.165
16. 1984年4月30日～5月4日にロンドンで開催された「International Seminar : Group Care — The challenge of the next decade」に於いてコベントリー市社会サービス部長、他からの報告及び資料による。