

# 地域福祉政策における「居住」

山本美香

## “Human Settlement” in the Community Care Policy

Mika Yamamoto

地域福祉はこれまでどのように「居住」をとらえてきたのだろうか。

1980年代以降、地域福祉・在宅福祉は推進されてきた。地域福祉政策のあり方を提言してきた答申や報告、資料を分析してみると、80年代はまだ「居住」への視点が脆弱であり、高齢者の住宅を配慮することが重要であるとの指摘にとどまっていたが、1989年のゴールドプランの策定や1990年の社会福祉関連8法改正以後は、高齢者がいかに地域・在宅で生活を継続できるかが課題となりその方策も提案されてきた。

しかし方策の中心は住宅のバリアフリー化であり、主に低所得層への住宅の保障や民間賃貸住宅などの質的な向上といった基本的な居住保障の問題や、福祉との連携の方法など、地域福祉という大きな枠組みで居住のあり方を具体的・実践的に捉えるところまでは至っておらず、今後、自治体の「地域福祉計画」などではその点を含んだ地域福祉政策の策定が求められる。

キーワード 地域福祉政策、居住、居住政策、地域福祉計画

### はじめに

さきごろスタートした介護保険では「住宅改修」が在宅サービスとして提供されている。

この「住宅改修」の利用方法や実践現場での運用においては少なからず問題点が指摘されており、課題も残されているが、全国的に展開される居住対策のひとつとして一定の評価がされよう<sup>1)</sup>。

近年、特に要介護高齢者にとっての住宅内部の安全性や快適性が問われており、いわゆる「バリアフリー住宅」の建設促進が政策的にも、住宅産業界でも積極的に取り組まれるようになった。

これはむしろ地域福祉、在宅福祉が理念的、制度的にそして地域での実践活動としてすすめられてきたことと大きな関わりがある。

それでは地域福祉はどのように「居住」をとらえてきたのだろうか。また、一方地域福祉は「居住」にどのような影響を与えてきたのであろうか。

これを検討するには3つの視座があると考えられる。

1つは地域福祉理論における「居住」のとらえかたである。これまで地域福祉理論がいくつか展開されてきたが、その各々の理論において「居住」がどう認識され、どのように理論体系に内在化されてきたかをみていくことである。

2つめは、いわゆる地域福祉政策における「居住」の認識および位置づけがどのようになされてきたのかをみていくことであり、3つめは実践の場において地域福祉の対象者にとって「居住」がどのような問題をもち、それがどのようにして解

決されてきたか、あるいは課題として残されてきたのかをみていくことである。

本稿では、3つの視座のうち2つめの地域福祉政策における「居住」についてとりあげ、地域福祉政策と「居住」概念がどう結びつき、「居住」をどのような視点でとらえたのかについて考察することにしたい。

## 1 「居住」の定義

ここまで「居住」の用語を用いてきたが、この用語の概念整理をする必要がある。

「居住」については国連人間居住会議（ハビタットⅡ）をはじめ、さまざまな識者によって定義されているが、ここでは「居住」を【図1】に示す要素を含むものとしてとらえた。

つまり「住宅」にはハード（うつつ）としての要素を示す概念が強く、「住宅」政策では量的供給論が主体となってきた。また、「住宅」はひとが生活する基盤としてよりも、生活の中から「労働」を切り取って、その力を回復するための「労働力保全の場」としての意味合いが強調されてき

た傾向がみられる。

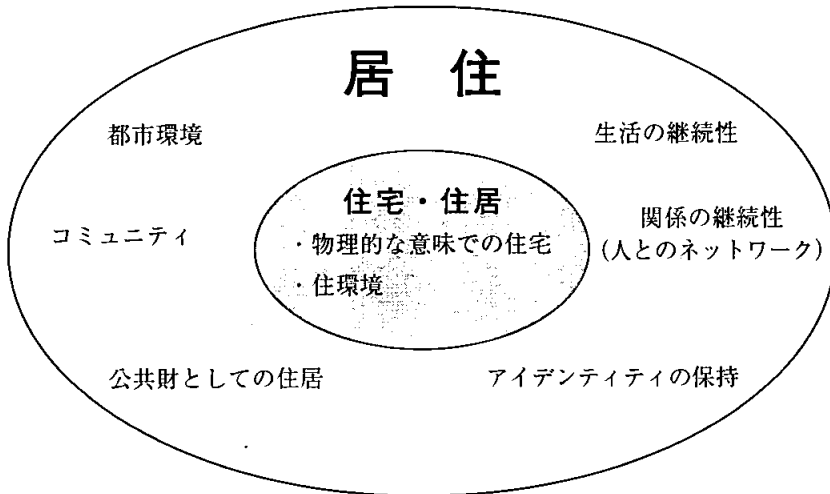
一方、「居住」には労働力保全や、個人的消費財としてのみの住まいではなく、まちを形成する一要素としての「公共財」の概念、まわりの環境を含む地域（コミュニティ）を包摂するほか、住み続けることによって成り立つ関係性の継続（人と人とのネットワーク）、そのことによる自分自身のアイデンティティの保持などの意味を含むのである。このように「住宅」ではなく「居住」としてとらえることで、地域福祉との関係性をみていくことができるのである。

## 2 地域福祉政策における「居住」の考えかた

わが国においては「住宅政策」が社会政策としての位置づけを持たず、またその認識も低いままであった。そのため重要な政策課題とならず住宅問題にも十分な対策がとられてこなかった感は否めない。

田端光美は現在の住宅事情が特に都市部で低質であり、多くの世帯が「誘導居住水準」のみなら

【図1】 「居住」と「住宅・住居」との相違



ず「最低居住水準」をも満たしていないにもかかわらずそれへの対応が十分実施されていないことなどから「ノーマライゼーションを具現化するもう一つの課題、障害のある人もない人も、あるいは高齢者、一人親家族がともに地域社会を構成する、すなわちソーシャル・ミックスの理念は、ときに住宅政策によって合理的に拒否される」と指摘した<sup>2)</sup>。この指摘は、地域福祉の推進にはまず生活の基盤となる住宅についての見直しが必要であり、地域福祉と住宅は分かちがたく関連していることを示している。

それでは地域福祉政策においては、住宅を核とした「居住」をどうとらえ、具体化しようとしてきたのであろうか。

以下では一つの手法として地域福祉政策の方向を示した審議会答申、資料、報告を分析し、これらに示された地域福祉における「居住」への視角を明らかにしていくことにしたい。取り上げる答申等は1980年代以降に出された、地域福祉推進の上で主要な役割をはたしたと評価されているものを主に選んでいる。

### (1) 地域福祉の展開期における政策と「居住」

まず、1981年中央社会福祉審議会「当面の在宅老人福祉のあり方について（意見具申）」をとりあげよう。ここでは明確に在宅福祉の方向性が示され、そのためのサービス、事業、体制整備の必要性が記されている。高齢者のニーズを尊重し、「居宅処遇での対応を原則」として、それが困難な場合の二次策としての施設入所というシステムの確立を求めている。

住み慣れた場所での生活を継続していくことの重要性の認識は「居住」につながるものであり、重要な指摘であるが、それを実行するための生活の場となる住宅の現状把握と、それがどう保障されていくべきものであるかについてに記述はみら

れず、「在宅福祉を可能とさせる基盤である年金・保健医療・雇用・住宅等の基幹対策の充実をなお一層進める必要がある」との一文のみにとどまっている。

1983年に政府は、「1980年代経済社会の展望と指針」を発表したが、井岡勉は本「指針」について、「在宅福祉を基本とした地域福祉の基盤づくりを進める」としており、「地域福祉政策がよりいっそう明確に位置づけられたこと」「応益応能負担の考え方の確立」「市場サービスや有償（有料）サービスの活用」などの点が注目されるとした<sup>3)</sup>。

周知のように1980年代は、欧米では「福祉国家」のゆらぎが唱えられ、新自由主義・新保守主義が台頭していた。

日本においてはようやくノーマライゼーション理念の定着によって、地域福祉が明確に認識され始めていたが、又、欧米の影響を受けウェルフェアミックスの考え方が強く主張されるようになっていった。

こうした状況の中で、居住についてはどのような見解が示されたのだろうか。

まず「施策の基本方向」では「国民が地域の特性に応じた良質な住宅のもとで充実した家庭生活を営むことができるようにするため、住宅の規模・住環境・職住近接性等を含む総合的な住宅の質の改善を目標として住宅政策を推進する」としている。

それでは具体的にはどのような施策が考えられたのであろうか。

#### (1) 既成市街地の高度利用と住環境の改善

①都市再開発方針に基づき市街地再開発事業、土地区画整理事業、特定住宅市街地総合整備促進事業等の推進

②民間による再開発の促進を図るため、良質な民間事業について、都市計画・建築規制の緩和、国公有地の活用、敷地の共同化の促進、関連公共

施設に係る投資の重点配分、必要な助成措置等。再開発の促進の観点から、低層住宅居住者の住み替えの円滑化を図る。

③三層住宅、地下利用、タウンハウス等土地節約型の住宅供給の促進。環境の劣悪な地区における住宅地区改良事業等の実施、低質な木造賃貸住宅の計画的建て替え、住工混在地区の整備

(2) 良好な宅地供給と新市街地の開発

(3) 良質な住宅ストックの形成と既存ストックの有効利用

(4) 地価安定の確保と新たな開発方式の活用

ここからうかがえるのは、民間資本の最大限の活用とそのための規制緩和ということであり、低質な住宅の改善も民間資本による土地の高度利用化によってはかろうとする意図が大きい。

また、高齢者の居住についてもその居住継続のための方策や国や自治体の責務や役割についての記述はみられない。

この点については時代の政治的・経済的な背景によるところが非常に大きい。

1983年当時の中曽根政権による「アーバン・ルネッサンス（都市の再生）」が実施されていたが、これについては「日本の都市計画は暗黒の時代に突入」<sup>4)</sup>したとの評価もある。五十嵐らは、中曽根政権による「アーバン・ルネッサンス」によって、規制緩和と民活路線が「まち壊し」をしてきたことを、一つ一つの事例を取り上げながら明らかにしている。

このような政治的な状況の前に、高齢者や低所得層の居住保障への取り組みは後手にまわってきたのではないかと考えられる。

次いで、1988年厚生省・労働省の合同で提出された第1次福祉ビジョンとされる「長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について」においては、「今後の施策の目標と方向」で「長い高齢期を健康に、また、体が不自由にな

った場合にも、住み慣れた地域で安心して暮らせるような条件と地域環境を整備する」との目標が掲げられており、「高齢者の特性およびニーズの配慮した住居や老人ホーム」の整備がうたわれている。

ここでは先の「意見具申」よりも居住に配慮した言葉がみられるが、この第一次福祉ビジョンからは、国の住宅政策として高齢者の居住保障を行っていくのか、あるいは社会福祉サービスの一環として各自治体が対応していくべきと考えているのかを明確にすることはできない。

また、同年「活力ある長寿社会のために - 80年のクオリティ・オブ・ライフをめざして」（新政策研究会）では「ゆとりと生きがいと参加の社会の創造と健康と福祉の街づくりの推進」が掲げられ、「高齢者が若者も含めた世代と交流しつつ、日常生活を営めること、積極的に健康の維持・増進を図ることができ、しかも高齢期においても社会参加を通じて生きがいをもってすごせること、医療や福祉の機能が十分に整備されていることが必要である」としており、高齢者の生活が地域において営まれることの重要性の認識を示しているものの、観念的な構想にとどまった感が強い。

1989年に出された「今後の社会福祉のあり方について（意見具申）」は、その後の社会福祉のあり方を大きく転換させ、従来以上に地域福祉を重視していく契機となった。この「意見具申」のあと同年12月に「高齢者保健福祉推進十ヶ年戦略」が出され、翌1990年には「福祉関係8法改正」の流れがあり、福祉は大きく動いていく。

本「意見具申」は、社会福祉をとりまく社会環境の変化にふれ、以下のような基本的な考え方を示している。

「国民の福祉需要に的確に応え、人生八〇年時代にふさわしい長寿・福祉社会を実現するためには、福祉サービスの一層の質的・量的拡充を図る

とともに、ノーマライゼーションの理念の浸透、福祉サービスの一層の一般化・普遍化・施策の総合化・体系化の促進、サービス利用者の選択の幅の拡大等の観点に留意しつつ、次のような基本的な考え方に沿って、新たな社会福祉の展開をはかることが重要である」とし、次の6点を今回の改革のポイントとしてあげている。

①市町村の役割重視、②在宅福祉の充実、③民間福祉サービスの健全育成、④福祉と保健・医療の連携強化・総合化、⑤福祉の担い手の養成と確保、⑥サービスの総合化・効率化を推進するための福祉情報提供体制の整備

そして当時の厚生省社会局長が述べているとおり、この答申の中で最も重視されたのは「市町村の役割分担の問題」である<sup>5)</sup>。これによって福祉施設への入所措置を町村移譲し、福祉事務所を再編成したわけであるが、住民にもっとも身近な基礎自治体に社会福祉の権限をおろしていったことで、地域福祉の実践を政策的に実施しようとした一歩であったと評価できよう。

しかしながら、その政策的な地域福祉の実践において「居住」についての認識は、答申の中には十分反映されていない。

ここで「居住」に関連して述べられているのは「ケアハウス」の推進、および有料老人ホームの民間事業者活用の2点であり、在宅福祉を実行して行く上で、要介護高齢者に適切な住宅はどのようなものであるか、居住継続のための住宅施策のあるべき姿への提言といったことは盛り込まれていない。住宅の重要性についての指摘が見受けられないのは、居住についての認識がこの時点ではいまだ希薄であったことを表していよう。

## (2) 在宅福祉の重視と「居住」概念の変化

1989年「高齢者保健福祉推進10か年戦略」(ゴールドプラン)は周知のとおり在宅福祉の重視を

明確に打ち出し、年度を区切って在宅サービスの目標値を設定したものである。この「ゴールドプラン」によって要介護高齢者の在宅でのケアが推進されることが政策的に進められてくるわけであるが、その基盤となる居住のあり方については「『住みよい福祉のまちづくり事業』の推進」が提起されている。

ここでいう「住みよい福祉のまちづくり事業」は、「高齢者や障害者等が積極的に社会に参加し、安心して生活できるようにするため、公共施設の設備改善、歩道や信号機の改善等を行ない、住みよい福祉のまちづくりを推進する」とし、事業実施主体を315市町村から708市町村に増加するなど生活環境の改善についての具体的目標を定めたものであった。

以後、「福祉のまちづくり条例」を定める自治体が増え、ようやく物的環境面での整備の重要性が認識されてくるようになる。しかし、障害者の参加なく計画がすすめられたところや、特定の障害にのみ対応できるような施設・設備の設置を行うなど、高齢者や障害者にとって生活しやすい環境とはなにかを総合的に検討した結果のまちづくりに至っていないところも少なくなかった。

1990年の社会福祉関連8法改正では、「居室における生活を支援する福祉施策と施設における福祉施策とを地域の実情に応じて一元的に実施するものとし」て、施設入所の町村移譲、市町村の居宅生活支援事業の位置づけ等地方公共団体の福祉の事務の再編、老人福祉計画および老人保健計画の策定等がもりこまれた。

この改正以降、市町村への権限移譲および在宅福祉の推進が加速されていくのである。

1994年には「21世紀福祉ビジョン—少子・高齢社会に向けて」(高齢社会福祉ビジョン懇談会)が提出された。

これは周知のとおり、年金・医療・福祉の「バ

ランス」の見直しを提言した社会保障に関わる重要な提言であったが、この中ではまた、新ゴールドプランの策定を示唆している。

ここでは特に「自助・共助・公助の重層的な地域福祉システムの構築」として、自立自助を前提としながら、国や自治体などの行政のみでなく、住民の相互扶助によって地域福祉を推進していくことが推奨されている。また、サービス提供については「機動的・弾力的なサービスの確保を図る観点から、民間部門の活用によるサービスの提供を促進していくべきである」として民間活力の導入も強調している。

この「21世紀福祉ビジョン」については、たとえば「『少子・高齢社会に向けて』という副題からも察せられるように、基本的には土光臨調・行革審路線の『高齢化社会危機論』をバックにした、社会保障費用抑制、企業への負担転嫁の阻止、高所得層から低所得層への負担転嫁という方針の、いっそうソフトな推進論にほかならない」<sup>6)</sup>とする批判もあり、新保守主義的な視点に立ったビジョンとの評価もあるが、「居住」に関して言えば、特に高齢者についてはかなり紙幅をさいて記述されており、具体的な提案も行われている。

本ビジョンにおいては、適切な住宅・まちづくりの確保が重要であることの指摘がある。ここで示されている内容を箇条書きにすると以下の点があげられる。

「高齢者や障害者が、できる限り住み慣れた地域社会で安心して生活できるよう、

- ・ケアを円滑に行えるような住宅ストック
- ・移動のしやすさ
- ・安全性確保のための必要な構造
- ・必要に応じ手すりや緊急通報システム等の設置
- ・公共住宅の高齢者、障害者に対応したストックの増大
- ・民間住宅における高齢者・障害者対応住宅の取

得、改造の促進への融資

- ・三世代同居や近居が可能な住宅ストックの形成に向けた施策の展開
- ・ケアハウス、シルバーハウジング、シニア住宅（緊急時対応や生活支援サービスの一体化、加齢対応）などの整備
- ・在宅や施設における高齢者や障害者の自立を促進するための福祉用具、住宅設備等の研究開発や普及の促進

加齢対応型の住宅の公的な供給、住宅改善のための条件整備、いわゆる「福祉サービス」との連携による居住の保障などは、「居住政策」への方策を示すものと評価されよう。

しかし、ここでは高齢者や低所得階層に対する「住宅保障」や、民間賃貸住宅の質的向上などの基本的住宅対策をどうするのかといった視点は描かれていない。

こうした核となる「古い住宅問題」から地域福祉・在宅福祉政策に対応した「居住政策」へと対策の重点がシフトしていったことがうかがえよう。

そのため、地域福祉は、「古い住宅問題」をかかえた対象者を内包したまま推進されるという課題を現在に至るまで引きずることになる。

1995年に出された総理府社会保障制度審議会の「国民経済と社会保障」では、「介護を要する状態になっても福祉サービスをうけつつ住み続けることのできる、安全で快適な住宅の保障を社会保障の基盤的な政策、住宅福祉政策と理解すべきである」など、社会保障において住宅政策の重要性を認識を打ち出している点で画期的といえよう。

しかし、一方で「住宅取得の促進、賃貸住宅の供給、住宅手当の補助といった住宅政策一般が社会保障の基盤的政策として位置づけられるわけではない」とし、これらの政策が今後、社会保障

の一環としてすすめられていくことの困難さについても指摘している。

続けて本「資料」は、わが国において住宅を福祉の視点からとらえる視点が希薄であった理由については以下のようにいう。

すなわち、

1. 高齢化の水準がまだまだ低かったこと
2. 都市圏では人々も政府も住宅の取得・確保そのものに追われたこと
3. 高い地価を反映して住宅の居住性よりも資産価値に関心が向いたこと
4. 政府も持ち家促進政策（資産形成政策）に重点をおいたこと
5. 公共事業の一環として政府が住宅政策を景気対策として活用してきたこと、である。

こうした理由に付け加えていうならば、以前は要介護状態になった高齢者には「施設か、在宅か」の選択権は殆どなく、家族介護ができないならば施設での生活が残されていただけであり、そのような状態においては自宅の状況などが問題視されることはなかったのである。この点について太田は「(施設への) つなぎの在宅から在宅ケアのための在宅」<sup>7)</sup>との言葉を使い説明している。つまり、施設福祉がケアの中心であった時代には、それぞれの高齢者の住宅状況はそれほど重視されることはなかったが、地域福祉・在宅福祉への転換が、長く生活をするようになる住宅への関心をよびおこし、その状況について見直さざるをえなくなったということであろう。

本「資料」においては「社会保障の基盤的な政策としての住宅政策とは、高齢者・障害者等の福祉向上に直接寄与する住宅の質的整備、すなわち、福祉サービスと代替性をもつ高齢者仕様住宅の整備であり、通常、バリアフリー住宅と呼ばれている。」として、要介護高齢者にとって安全で快適な住宅が今後の社会保障をすすめていく上での重

要課題であるとしている。

確かに、特に要介護高齢者にとって、段差や手すりのないトイレ、浴室、廊下が原因となって在宅での生活が不可能になってしまう事例も少なく、高齢者の心身に配慮した住宅に整備することは重要なことであることは間違いのないであろう。しかしバリアフリー住宅にするためには、前提条件として住宅が持ち家であることが求められることが多いし、低所得階層が多く居住する民間賃貸住宅ではバリアフリー化する以前の問題を多く抱えている。また、持ち家であっても老朽化、狭小などの住宅としての基礎的な点で問題を持っている世帯も決して少なくないのである。

このような点についてはいずれの答申・報告等も指摘するに至らず、また、その対策について言及していないのである。

このような課題を残しつつも、こうしたバリアフリー住宅重視の提言以降にはバリアフリー住宅建設に向けた法的整備のほか、民間金融制度の利用促進などが国のレベルでいっせいに動き始めるのである。

これに続く1996年の閣議決定「高齢社会対策大綱」では、「分野別の基本的な施策」として「生活環境の充実」が盛り込まれ、住宅提供・住宅整備のあり方が述べられており、高齢者の居住については以下の点が提言されている。

- ・生涯設計に基づいて住宅を選択することが可能となる条件の整備
- ・身体機能の変化に対応し、自立した生活を可能とする住宅の普及促進
- ・福祉施策との連携による生活支援機能を備えた住宅の供給
- ・良質な住宅の供給（最低・誘導居住水準の解消など）

ここからも、高齢者の「自立」を確保するための「バリアフリー住宅」の促進がメインテーマと

されていることが読みとれる。

1997年には介護保険法が成立し、2000年4月から施行されている。介護保険は、在宅福祉を中心としながら施設福祉についても充実させる目的もあり、地域福祉推進のための重要な方策であるが、先述したようにここでは住宅改修がサービスとして実施されるなど、住宅のバリアフリー化に向けた体制がととのえられてきた。

### 3 地域福祉政策における「居住」のとらえかた

#### (1) 「居住」概念の推移

これまで1980年代以降の、地域福祉政策に関わる主要な答申、意見具申、資料に表された「居住」のとらえ方をみてきた。

時系列の流れのなかでみると1980年代では、在宅福祉が施設福祉の対置概念として登場してきたところであり、答申などでも「居住」や「住宅」についての認識が十分ではないか、認識されてはいてもそれは単に「整備すべき社会保障」の一つの存在であり、マクロ的な政策を意味していたと考えられる。

それが地域福祉の推進にともなって「住宅」は高齢者の居住の場であり、そこで継続した生活をしていくことが重要であるとの見解が示されるようになる。また、そのための具体的な方策も、答申や提言の中に盛り込まれ、個別的な対応としての「居住」対策のあり方が示されるようになってくる。

この傾向は1989年「高齢者保健福祉推進10ヶ年戦略」が出されて以降、より顕著になるが、1990年代においては住宅のみでなくまちを含む住環境の重要性が各論として記されており、福祉との連携が特に介護を要する高齢者の生活を支えるためには重要であるとの認識が示される。

物理的な意味での「住宅」としての認識から、生活の場として、またその生活の継続をめざす

「居住」として地域福祉政策における位置づけも変化してきたのである。

しかしながら、そうした「居住」保障を行っていくためにはだれが・どこが主体となって基盤整備をするのか、実際に居住の場を求めている高齢者等に多くの選択肢を示しうるのか、また、そうした高齢者のサポートをするのはだれなのかという実践的・具体的な点については十分示されているとはいえ、いまだにあいまいなまま残されているといえよう。

このような点を抜きにして地域福祉を推めようとしても、田端が指摘したように「住居対策によって合理的に拒否され」ていくことになろう。

ここにこれまでの答申・報告等が提言してきた地域福祉政策における「居住」のとらえ方の限界をみることができる。

#### (2) 住宅のバリアフリー化の促進と生活支援

地域福祉政策において打ち出されたさまざまな方策のうち、特に自宅に住み続けるために住宅をバリアフリー化することが一つの明確な方向性として読みとることができる。

この間、住宅政策としては公営住宅の新規建設の見直しとストック住宅の活用、民間市場の活性化の推進が徹底されてきた経緯があるが、これと方向を同じくして、今ある住宅をバリアフリー化することによって要介護高齢者の自立した生活を可能にするという考えかたが重視されてきたものと考えられる。

しかし、先述したようにバリアフリー化する以前の基本的な問題が残されているといったことのほか、実際には物的環境としての住宅をバリアフリー化することによってだけでは、地域・在宅で生活を継続していくことは困難なのである。バリアフリー住宅が生かされるのは、本人・家族が改善された住宅を基盤としてそれまでの生活の何を



変え、今後どのように生活していくのかといった展望がある場合であり、逆にそのような目標や展望がないケースでは住宅の改善は行われぬことのほうが多いのである。

そしてこのような目標や展望を本人や家族がもちうるようにするためには、すなわち生活に関わる福祉・保健等の専門職の介入が必要とされるのである。これまでみてきた答申等においてはここまで言及されたものはなかったが、単に物理的な環境整備ということだけではなく地域福祉という大きな枠組みのなかで住宅のバリアフリー化の意味をとらえていかなければならない。

その点において言えば、介護保険における住宅改修は課題が残る。現在、住宅改修（バリアフリー化）についてはケアマネジャーの判断のもとに実施される形式にはなっているが、実態は利用者と施工業者のいわば点と点のつながりの中で工事が行われ完結している例が多いことが指摘されている。こうした方式のみが実行されれば、利用者は自分の感じたニーズだけを施工業者に伝え、業者はそのとおりに工事をすませることに終始する。また、ニーズを感じる人のみが住宅改修を行うことになり、必要だがニーズを自覚できない、ニーズがあることを伝えられない人々にはサービスが行き届かない状況をうみだしてしまうだろう。

住宅がバリアフリー化されることのみで要介護高齢者の自立生活が達成されるものではない。バリアフリー住宅は最終目的になるものではなく、一つの手段であって、地域・在宅でいかにサポートしていくかといった総合的計画の中に位置づけられていかなければならないのである。

#### 4 地域福祉における「居住政策」の展開～東京都における取り組みを例として

##### (1) 東京都の「居住政策」への取り組み

鈴木浩は従来の住宅供給論を主体とした国レベ

ルでの政策を「住宅政策」と位置づけ、それに対応する概念として、地方自治体による住民参加の「積み上げ」による居住継続のありかたを「居住政策」として今後のあるべき方向とした<sup>8)</sup>。

地方自治体による実践でありさえすれば問題が解決するわけでもなく、全てを是とするものではないが、実際、住宅事情や住民ニーズは地域によって多様であり、その解決に向けた対策もまた千差万別であることから地方自治体における施策の展開は今後より重要となるであろう。

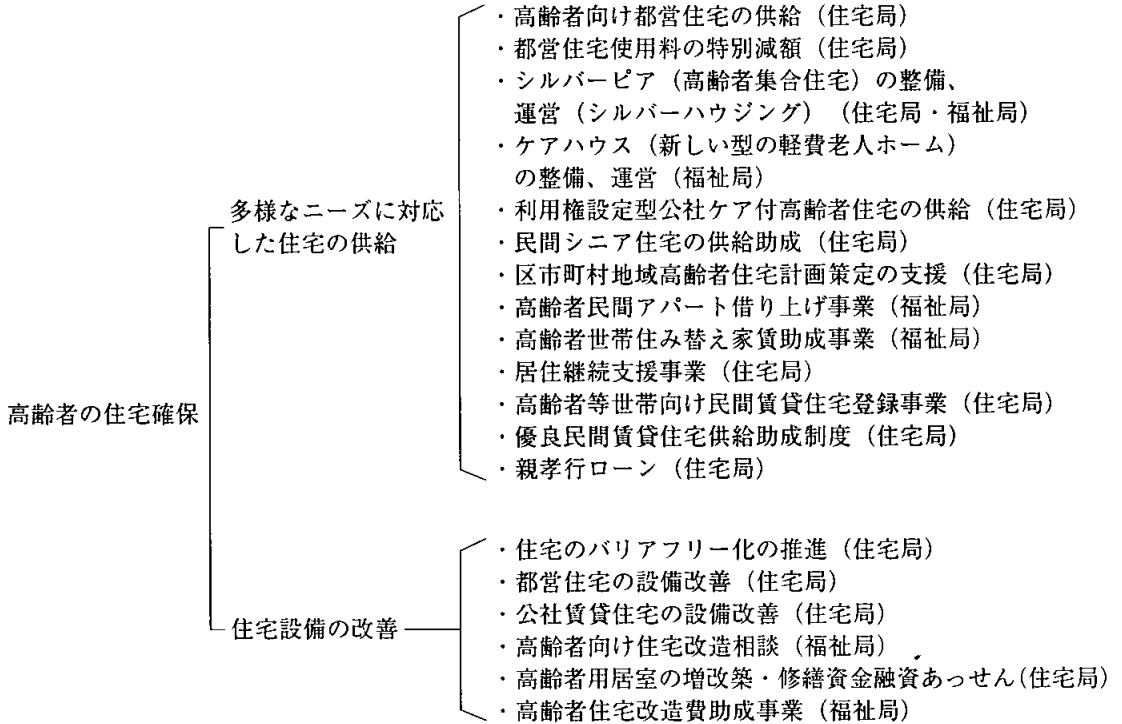
東京都は大都市としての住宅問題を多く抱えており、ひとり暮らし世帯の多さや家賃の高さなど他地域に比較して居住の継続がいつそう困難な地域でもあるため、これまでも独自の施策を展開してきた。

ここでは東京都の展開している一連の「居住政策」と、都下の各区・市が住民の居住保障としてどのような対策をとってきたかのかをみることにしたい。

東京都は1991年の「東京都地域福祉推進計画」の中で住宅施策の「事業展開の基本」として、「高齢者や障害者等が住み慣れた地域で安心して暮らせるよう、在宅福祉の基礎となる多様な住宅の確保をすすめる。在宅福祉サービスとの連携や住宅へのアクセス等に配慮しつつ推進する」とうたっている。さらに「事業展開の方向」では「高齢者・車いす使用者のための都営住宅の促進」「利用権設定型ケア付住宅の供給」「ケアハウスの整備」「高齢者民間アパート借り上げ・あっせん事業、住み替え家賃助成事業の促進」「住宅改造への助成・融資」などが盛り込まれている。

1997年に出された同計画の改定版では「施策の方向」が「在宅福祉を推進する上で高齢者・障害者に配慮の行き届いた住宅のバリアフリー化を推進する」「高齢者・障害者向け住宅の整備をはじめ、高齢者や障害者、精神障害者等の新しい共同

【図2】東京都における高齢者への住宅施策



出典「東京都の高齢者福祉施策の概要」平成8年

表1 「東京都区・市単独高齢者住宅対策事業」事業別実施自治体数の推移

年	住宅の借り上げ		住宅の斡旋・住み替え助成		住宅改造費助成事業		住宅改造等費用の融資		住宅手当・居住支援	
	区	市	区	市	区	市	区	市	区	市
1980	6	0	2	0	0	1	5	5	0	1
1985	7	2	5	0	0	1	6	5	0	1
1990	15	13	14	4	4	3	8	4	2	1
1995	16	8	21	4	17	2	11	6	2	5
1998	18	11	18	7	22	4	14	6	3	6

「東京都高齢者福祉施策区市町村単独事業一覧」より作成

注1) このほか、高齢者を対象とした集合住宅を建設する際に、自治体が利子補給するなどの事業も行われている

2) 現時点では1999年版の「東京都高齢者福祉施策区市町村単独事業一覧」が最新のため、直近のデータは1998年のものとなる

居住形態であるグループホームの整備をすすめる」となっており、「バリアフリー」と「グループホーム」が加わって、前回の計画のものよりも居住のための対策が多様化している。

東京都が現在実施している住宅施策は【図2】に示すとおりであるが、これらの施策の多くは1989年に開始されたものである。これは1989年の「高齢者保健福祉十か年戦略」が出されたこと等による地域福祉・在宅福祉の重視という政策の方向性によるものであろう。

【表1】は東京都下の各区・市部の高齢者住宅施策単独事業の推移をまとめたものである。

特に1990年代初頭にはバブル経済の影響で都心部では地上げが横行し、多くの木造民間賃貸アパート等の入居者である高齢者が居住の場を追い立てられ、こうした高齢者の一部がホームレスになったことや、多くの住民の転出などによるコミュニティの崩壊などが大きな社会問題となった。このような社会問題を背景として各自治体が行ったのが、高齢者民間アパートの借り上げ事業や高齢者住み替え家賃助成、居住継続支援事業などの施策である。

こうした一連の居住継続対策の嚆矢としての存在でもあるのが中野区での「老人アパート借り上げ事業」(1974)であるが、まさにやむにやまれぬ状態になった住民への福祉対策として始められたものである。以後、都の施策にもなり、加えて多くの自治体が単独事業としても取り組んでいる。

「高齢者住み替え家賃助成」も都が1991年に設置してからのちに区部ではほとんどの自治体がこの事業を実施している。これも一般民間賃貸住宅の家賃が非常に高い東京都の特性があらわれた支援である。

「高齢者住宅改造費助成事業」は1998年時では区部では単独事業としてほぼ全部の自治体を実施

しており、多くの「地域福祉政策」の答申などでその必要性が強調されてきたことが具体化されたものといえよう。ただ、介護保険で住宅改修がサービスとなったことでこの事業を縮小する傾向がみられており、制度の後退になるところも出ているが、住宅改造の目的を今いちど認識し、必要な助成を行っていくことが求められよう。

「居住継続支援事業」はいわゆる家賃補助であるが、先の住み替え時の家賃補助とは異なり、まさにその地域・自宅での居住を保障するための補助である。これは早くから東久留米市が実施してきたが、1999年では区で3ヶ所、市で6ヶ所の自治体が行っている。

## (2) 地域福祉計画と住民参加の「居住政策」

地域福祉政策をあらわす答申や意見具申等が、居住の重要性について指摘してきたにもかかわらず、いずれも国の政策として上記の施策は行われているものではないし、今後も1995年、2000年の「住宅宅地審議会答申」が示すように「市場重視」の色合いが一層濃くなって行く中では、国の政策としてこうした居住継続のための政策を展開していくことは期待できないであろう。しかし、特に都市部を中心とした各自治体では、高齢者の住宅事情や居住保障との関連で住宅と福祉を総合化した対策の必要性が目前にせまっているのである。

社会福祉法によって地域福祉の実践を今まで以上に多様な団体・機関が取り組んでいくこととされているほか、「市町村地域福祉計画」の策定が各自治体に課せられており、都道府県は「都道府県地域福祉支援計画」を策定しなければならない。そこでは、従来の「社会福祉」に関するものだけでなく、医療・保健、教育、住宅などの施策との横断的な連携を持つ計画化を必要としている。

つまり本来の意味の地域福祉政策が策定される

ことが期待されているのであるが、そのためには、単なる理念としての言葉や抽象的な用語ではなく、住民の居住実態を調査するとともに居住に関するニーズを把握し、「居住」保障に必要な要因を分析することがまず重要である。そしてその実現に向けたありかたを各自治体に応じて住民参加による計画づくりをしていくことである。

こうした取り組みが、国としての地域福祉政策にも反映され真の「居住」保障にむけた対応がなされていく力となるであろう。

## 註

- 1) 住宅改修についての問題点として、ケアマネジャーの住宅改修についての知識・技量不足による不十分な改修、そのために起こる施工業者への全面的な委任、20万円という上限額、1割負担や一時的な立て替えが必要なため低所得者の利用の抑制などが指摘されている。
- 2) 田端光美「ノーマライゼーションと居住政策」岸本幸臣、鈴木晃『講座 現代居住 2 家族と住居』p.137 東京大学出版会 1996年
- 3) 井岡勉「地域福祉政策の新しい動向—国と自治体レベル」阿部志郎、右田紀久恵、永田幹夫、三浦文夫『地域福祉教室』p.80 有斐閣選書 1984年
- 4) 五十嵐敬喜、小川明雄「都市計画 利権の構図を超えて」p.101岩波新書 1993年
- 5) 第1回社会福祉トップセミナー「福祉改革はどうなるか」1989年6月9日開催。月刊福祉増刊号「福祉改革」p.13 全国社会福祉協議会 平成元年12月
- 6) 川口弘「『二一世紀福祉ビジョン』を読む」『賃金と社会保障』No.1131 p.12 1994年6月上旬号
- 7) この指摘は、鈴木晃が「住宅改善支援の視点と技術」(pp.3~4 日本看護協会出版会 1997年)において太田貞司(『在宅ケアの条件』自治体研究社 1992年)の理論を応用して述べていることである。
- 8) 鈴木浩「地域居住政策の胎動と展望」『講座 現代居住3 居住空間の再生』p.88 東京大学出版会 1996年