

嶺学編著

## 『高齢者の住まいとケア——自立した生活、その支援と住環境』

(御茶の水書房, 2008年)

## 新自由主義的政策下での高齢者居住政策のゆくえ

鈴木 晃

## I 問題の所在

人口高齢化と並行して世帯の小規模化が急速に進行したことが、日本における高齢者の住宅問題を顕在化させた背景であろうが、その中心課題は当初より変わっていないのかもしれない。20年近く前の1991年、NHKの番組担当者からコメントを求められたことがある。番組タイトルは『私には住む家がない—東京ホームレス老人』。再開発でアパートや借地を追われる老人たちとその行き着く先を取材した。老人ということだけで家主から敬遠され、転居先が見つからない不安と焦燥。そんなとき、ふと選択肢として提示される特別養護老人ホーム。最初は戸惑いながらも、見学先でのちょっとした出来事をきっかけに入居待ちリストに加わる決断と、「安心した顔」への劇的な変化。取材でこのような映像が撮れたのだが、この解決策と「安心した顔」をどのようにみたらよいのか、コメントが欲しいというものであったと記憶している。

バブル崩壊前後という時代の都市状況や、特別養護老人ホームが現実を受け入れていた高齢者像には現在と相違はあるものの、自己責任のリスクと他者からの管理干渉を抑制しながら自立と安心の両立をいかに図るかという課題は、現在の高齢者住宅問題に通じるものであろう。ただ、その対応としての政策理念・手法は90年代から大きく変化した。福祉・介護分野では、社会福祉基礎構造改革の具体的な第一歩として2000年に開始された介護保険制度が、措置から契約へ、サービス供給の民間依存・準市場化といった方向性を示した。住宅政策においても、2000年の「住宅地審議会答申」によって、ストック重視・市場重視の政策に大きく転換することとなった。

嶺学編著『高齢者の住まいとケア—自立した生活、その支援と住環境』は、このような新自由主義的政策下における高齢者住宅の形態や制度・計画・運営の展開と課題を、社会政策の新しい課題になぞらえながら論じている。自立（自己責任）と安心（管理干渉）の選択といった本質的命題がとりあげられている一方で、準市場となったことで複雑化した高齢者住宅の各種タイプや「住まいとケア」の制度について、供給側への規制なども議論の大きな対象となっている。政策課題を具体的に提示しようとする意図が明確であり、これまでの高齢者住宅に関する学術書にはなかった特徴であろう。

## II 社会政策の新領域との関係

住宅政策を社会保障あるいは社会福祉に位置づけようとする試みは、これまでも一部なされてきた。それは、狭義の社会保障や社会福祉ではなく、広義の社会福祉（嶺の言葉では「全社会的福祉」）、あるいは独自の生活保障体系（大本圭野『生活保障論』ドメス出版、1979年）のなかに住宅政策を位置づけようとするものであった。

社会政策の分野で議論を重ねてきた編著者である嶺は、まず「高齢者の住まいとケア」に関する施策を日本の社会政策の新たな領域に対応させて整理するところから始める（第1章、嶺学「高齢者の住まいとケア—全社会的福祉のなかの介護福祉と居住福祉」）。(準)市場における弱者保護のための、①合理的な市場システムの構築、②市場における消費者の交渉力の強化、③社会的に容認できない条件の規制、④市場機能になじまない弱者の支援、の4つの領域における施策として位置づけようとする。具体的には、①では各

種高齢者住宅の供給不足の解消や、たとえば有料老人ホーム契約時の消費者保護など、②では消費者団体による契約時の被害発生防止や第三者機関による苦情処理など、③では高齢者住宅の入居条件についての情報提供、契約条件についての規制などが例示され、④では低所得者に対するセーフティネットの課題を指摘している。

公的部門による直接供給がほとんどであった90年代以前の方法から、多様な選択肢を用意する方向への転換が不可避であるならば、このような広範な施策の展開が必要となるのであろう。事業者と比較して劣位に置かれる消費者に対して、情報提供によってそれを補おうとする発想については、住宅あるいは住生活の特殊性を考慮する必要を評者は感じている。住宅は一般商品と比較して繰り返し購入（賃借）する機会が乏しいために、消費者の学習効果を期待しにくい面がある。施主が建築家に、たとえば台所の調理台と流しの配置、壁紙の色、各部屋の必要最低面積、天窓の位置などをそれぞれ指示し、それをすべて満たした住宅に入居できたとしても、期待していた住生活になるとは限らない。そもそも期待する住生活、どう暮らしたいかを消費者自身が描けないということが少なくない。日本の住教育の貧しさがそこにある。本書の中にも度々登場する、横軸に「自立」⇔「依存」、縦軸に費用の高低をとる高齢者住宅のマッピングは、「これからどう暮らしたいか」を高齢者自身が明確に描けるようになることで、ようやく意味を失うことになるであろう。

### III 高齢者居住施設の「住まい」としての要件

冒頭で引用したNHKの番組が放映されたのは、シルバーハウジングあるいは東京都のシルバーピアが制度化されて間もない時期であった。その当時、住宅と老人ホームの間の選択肢は現実的にはほとんど存在していなかった。高齢者世帯にとってきわめて厳しい市場の中では自己責任にも限界があり、直面する居住不安が厳しければ厳しいほど、完全な管理下であっても、その生活の選択がなされる可能性が高くなる。

現在、本書に詳述されているように、一般的な住宅と特別養護老人ホームの間に位置づけられる「高齢者の住まい」は、準市場のなかで多様な制度・手段によって供給されている。ただ、たとえば「有料老人ホームとケアハウスの決定的な違いは、前者の資金がすべ

て民間であるのに対して、後者は補助金がある点」という指摘（第6章、池田敏史子「ケアハウスの現状と課題」）のように、名称・制度の多彩さに比べて「住まいとケア」の実体には多様性が乏しい。しかもそこには、多様性の欠如に関連する本質的な課題が、未解決のまま残されているように思える。

#### 1 「早めの住み替え」先は「終の棲家」となるのか

ひとつは、入居後の加齢とともに変化するニーズにはその住まいが応えようとするのか、あるいは別の住まいに移動（再転居）することでそれを満たそうとするのか。一般的な論調では、高齢期（とくに高齢後期）の移動が健康に少なからず悪影響を与える可能性があることを理由に、生活自立度の低下による再転居は避けるべきで、「高齢者の住まい」は「終の棲家」たる条件を有すべきというものが多いのではないかと。もっともな意見であるが、そうであるとすれば、各種存在する中間的な住まいがそれぞれ独自性を確立するためには相当の工夫が必要になる。入居時期の居住者像としての条件に相違があったとしても、すべて「終の棲家」としての役割と機能を有することが求められるからである。池田（第6章）によれば、一般型のケアハウスの途中退去者の多くは元気な人だそうで、自分の暮らすケアハウスの入居者の半数が要介護認定者であることを認識し、平均年齢が82歳を越えるという事実を知ったとき、「まだ早かったわ」と言って退去するのだそうだ。

「早めの住み替え」はどのような意義を有するのか、冷静に見極める必要がある。

#### 2 住宅の本質的要件

「施設の住宅化」（施設機能と住宅機能の接近）がいわれている。特別養護老人ホームなどの施設環境に「プライバシー」「分かりやすさ」「馴染みのある雰囲気」などが要請され、たとえば「10人前後の小さいケア単位（ユニットケア）」が最近の考え方になっている（第4章、前川佳史「高齢期を安心して住まう—自宅と在宅」）。ここで目指す「住宅」の要件として、空間的な排他的独占使用と生活時間の自己選択、の両者の可能性がどこまで追求されるのかが重要ではないかと評者は考えている。前者は居住者の許可なく他者は住宅内に入れないことを意味し、後者は住宅内ではいつ何をするかは居住者本人の自由であるということ

だ。「住まいとケア」が、住まいの中に他者のケア（侵襲）をどう入れ込むかという問題だとするならば、両者の相反する要求において、その答えは実は難解である。高齢者グループホームのケアが議論の対象となっている第8、9章（吉田正浩「高齢者グループホームにおけるケアのあり方をめぐって」、嶺「認知症高齢者グループホームの展開と課題」）は、その回答の重要なヒントを提供している。本人ができないことを徹底して厳選しそれだけを支援しようとするのが、その人の住まいでのケアということだ。

できないことを厳選することにつながるが、生活時間の自己選択のためには、住宅内では可能な限り自分で事をなすことができる条件が求められ、住環境整備が必要となる。高齢者住宅や居住施設では、一般的な「高齢者のための配慮」はなされているため、「その人の暮らしに適した住環境の整備・工夫」の必要性は逆に認識されにくい。自分の生活時間で暮らすには、人のケアでは限界があり、高齢者施設においてもその人の居住部分では、個別環境整備によって自分でできるようにすることがその手段となる。

#### IV 居住継続のための二つの課題

高齢期の住まいを選択する際には、高齢期のニーズに対応した住まいに転居するか、現在の住まいに住み続けるか、二つの方法が存在する。後者については、本書でもニーズは大きいと指摘されているが、その課題と対策については「高齢期に適した住宅の条件をめぐって」（第5章、高本明生）に一部あるのみで、十分な言及がなされていない。居住継続を支援するためには、高齢期（事後）の住環境整備のほかに、一般的な住宅建設時（事前）の考え方（加齢対応住宅）が重要であると評者はみている。

##### 1 住環境整備

身体機能の低下などによって住生活に不都合が生じたとき、それを解消・緩和させるために行う住環境整備は、介護保険サービスに住宅改修が位置づけられたことによって全国的に広く利用されるようになった。ただ、それが自立支援という介護保険の目的に沿った効果を発揮しているかは疑問の残るところである。改修目的の明確化などアセスメント（介護支援専門員）と、改修手段の適切な選択といったプランニング（改修事業者）のいずれにも課題がありそうだ。前者は、

給付申請書類である「住宅改修が必要な理由書」標準様式の意図が保険者や介護支援専門員に理解されることで改善が図られる可能性があるが、後者については事業者や介護支援専門員に対する技術支援が不可欠である。高本（第5章）が紹介している「町田市住宅改修アドバイザー」は、介護保険制度以降も技術支援提供者として機能している貴重な事例であり、その効果について検証される必要があろう。

なお、介護保険の制度的な制約から、住宅改修サービスは生活動作の改善を目的とするものに限定せざるをえない。快適な住生活、将来を見越した予防的な住環境整備については保険給付外で行われることになるが、介護保険制度が定着したことで逆にその意義が理解されにくくなった面があるように思われる。

##### 2 加齢対応住宅

必要になったときの住環境整備は、手すりの取り付け（付け替え）など簡単な工夫で対応できることが重要である。高齢者のニーズはつねに変化することが予想され、住環境整備はそれに応じて繰り返される可能性が高いからである。となると、もとの（新築時の）住宅性能にその視点が求められる。後の簡単な改修や工夫で、高齢者が住み続けられるような住宅であり、加齢対応住宅と称されることもある。将来に備えて手すりが取り付けられた住宅ではなく、必要時に必要な場所に容易に手すりが設置できる住宅という考え方である。バリアフリー住宅なるものを建てれば老後もそのまま住み続けられるという誤解があるようだが、状況に応じた住環境整備が不要になるわけでは決してない。いかに容易にそれを実行できるかという性能が、加齢対応住宅に求められている。

それは万人向けの、いわゆるユニバーサル・デザインの考え方とは異なるのではないか。ユニバーサル・デザインは、多数人が利用する建物や空間で、一人ひとりに対応した改修が困難な状況でとくに求められる。住宅は利用者が限定されていて、居住者の生活に応じた改修が可能である。したがって、改修の容易性こそが求められている。

加齢対応住宅の概念が実際の住宅性能に反映されたものとして、住宅性能表示（高齢者等配慮住宅）がある。その性能の前提として描かれている高齢者の生活像は「車いす介助」であり、住宅性能はその生活の容易性を担保しようとするものである。しかしながら、

日本の住生活様式、子世帯との同居率の低下、自立の尊重といった点を考慮すると、果たして「車いす介助」を前提とすることが妥当なのか、その再検討が課題であろう。

## V 「住まい」と「ケア」の関係

本書はそのタイトルのとおり、「高齢者の住まいとケア」について論じられているのだが、「住まい」と「ケア」の関係をどのようにとらえるかで、課題の見え方は異なる。各論の多くでとりあげられているものの全体像では、住まいとケアの多様な組み合わせを用意し、それぞれのタイプが高齢者のニーズを掘り起こすことによって、前住居の活用を含めた高齢者の住宅市場の形成を促すことへの期待が想起される。「安心ハウス構想」（第2章、坂田英督『『安心ハウス構想』とその後の展開』の生い立ちとその後などは、新自由主義的政策下における高齢者居住政策のゆくえの一端を示唆しているとみることもできるであろう。

一方、本書の枠組みを提示している第1章（嶺）で

は、ICF（国際生活機能分類）を引用しながら、生活機能と物的環境（住まい）、介護サービス（ケア）の相互関係が詳細に論じられており貴重である。単に「住まいとケア」の並列的な組み合わせ方が問題なのではなく、生活、環境、健康の相互関係としてとらえることこそが本質的な課題であることを編者は示唆している。

住まい（物理的環境）が変われば、ADL（日常生活動作）すなわち暮らしが変わる（結果的にケアも変わる）、という認識は、高齢者のケアが提供される現場でさえも実は一般的になっているとはいえない。人が自立して生きるための拠点が住宅であるとすれば、他者の管理干渉を可能な限り排除できることがそこに求められているはずで、そのためには住宅の物的環境が優先的に検討される必要があることを、本書を読んで改めて確認した。

（すずき・あきら 国立保健医療科学院  
建築衛生部健康住宅室長）