

在宅福祉と住宅保障

田 端 光 美

I はじめに—本報告の課題

社会福祉と住宅問題の関係は、高齢者や障害者に対する在宅福祉政策の推進にともなう、ようやくわが国でも関心が高められつつあるが、先進諸国に比較すると社会福祉サイドからの認識はやはり立ち遅れていたといわねばならない。わが国でも戦前社会事業の歴史の中で、日本社会事業の成立期とされる大正中期から昭和不況期において、住宅に関する事業はその一分野として正当な地位を占めていたといえる。内務省地方局資料によると、大正7年(1918)には社会事業の一分野に小住宅供給事業が位置づけられていた。その後、経済保護事業の一つとしてとくに、昭和期には国民生活の窮乏に対応して、財政支出においても相当の比重を占めていたほか、大正10年(1921)頃から昭和10年に到る期間には、都市を中心に不良住宅地区の実態調査が行われるなど、社会事業の側からも生活問題としての住宅問題にかなりとり組みがなされていたといえよう¹⁾。

しかし、その後次第にわが国の社会事業が戦時政策の影響を受け、改編を余儀なくされる過程で、「福祉と住宅」に関する基本的視点が形成される時機を失ってしまったとみることができる。戦争を経た1945年以降、戦後復興期という特殊状況下で日本社会福祉の再編が行われたことは周知のとおりであるが、その時期には社会福祉先進国の基盤に所在する思想、あるいは理念にまで、目を向ける余裕がなかったのが実態であったかもしれない。いずれにせよ、戦後社会福祉の展開は制度上は欧米をモデルに整備されたが、内実的には戦前の救貧的色彩が払拭されず、後に福祉国家として

の質を問われることにもなるのである。

高度経済成長期における新たな生活問題の発現は、社会福祉充実が国民的課題として要請され、「成長から福祉へ」のスローガンのもとに社会福祉施設の整備に力点がおかれることになった。その過程で施設における居住水準(施設設置基準による)の低位性が問題になり、それは一般住宅水準の劣悪さと深くかかわっていることが改めて認識されるに到ったのである。このような状況の一方で、1970年代に欧米からコミュニティケアについての考え方が移入され、わが国でもいち早く在宅福祉重視の政策転換が行われたが、それはまったく基盤のないものであったといわなければならない。すなわち、在宅福祉というためには、その拠点である住宅、あるいは居住環境の整備が不可欠であり、事実、イギリスにおいてもコミュニティケアの実施はまず住宅整備から始められたにもかかわらず、わが国ではその認識を欠いたまま、概念だけの「在宅福祉」が先行したといえる。

その歪みは今日ますます大きく、社会福祉「改革」として在宅福祉が一層推進されようとしている今、社会福祉の立場からも避けて通ることはできない課題になっている。本稿ではとくに在宅福祉における住宅保障の課題をとらえ、さらに、それについてソーシャルワークがどのようにかかわるべきか、イギリスを参考にして検討する。なお、今日のイギリスのソーシャルワーカーは、高齢者問題に関する活動が相当な比重を占め、したがって、住宅に関するソーシャルワーク活動を捉える場合、シェルタードハウジングに関する役割が大きい、それについては武川正吾氏が分担することになっているので、ここでは重複を避けるため省略している。

II 「宅」ぬき在宅福祉の現状

〔住宅の問題〕——ホームヘルパーの記録——

夫婦と子供の家族——子供が40歳で脳性マヒ、お父さんが脳溢血で倒れお母さんが世話をしていたが、お母さんも倒れてしまった。お母さんはベッドの横にポータブルトイレを置き、お父さんと子供は何かトイレに行けたが、息子も年齢からの機能の衰えか最近いざるようになった。

持家に住んでいるが、部屋数は下に1室、二階に2室と狭い。車椅子住宅に申し込んだが、持家のある人は困窮度がないということでダメ。

そのうち、かなり古い家なので手入れもできず雨漏りがひどくなる。トイレに雨漏りがするようになりトイレに通う父と息子が雨で滑り転ぶようになった。手すりなど応急に付けたがそういう状態になってやっと、住宅に困窮という枠を大きく考えて貰い対象になるという事で、都営に申し込む事ができた。ところが今度は全然当たらない。特例みたいなものがあればと思います。身の回りのいろいろな事が良くなる事も大事だけれど、住宅も大事だと痛感しています（東京ホームヘルプ活動者連絡会会報「第6号」より）。

ここに示したホームヘルパーの援助対象についての記録は、まさに、わが国の在宅福祉の実態であり問題提起であるといえる。統計的には「持家」居住者として分類されるであろうこの世帯の生活状況は、たとえ週2回のホームヘルプサービスを受けていても、社会福祉の充実した国であると誇りうる状態であるか否かを問わなければならないであろう。

わが国住宅政策における社会福祉との関係を戦後社会福祉の展開にみると、低所得者向け住宅として第二種公営住宅の供給、母子世帯、老人世帯、そして最近における障害者向け住宅など、いわゆる特目住宅の供給（これらの供給数はきわめて少ないが）と、生活保護世帯に対する住宅扶助、および宿所提供事業が主要なものであった。1970年代以降の在宅福祉重視の政策は、老人専用室の新

築、増改築資金の貸付けや、障害者のための住宅設備改善資金の貸付けなど資金融資の道を拡大したものの、それらが在宅福祉の実現に効果をあげている例はきわめて限られているのが実態である。さらに、一部の自治体で独居老人に対する借家保障のサービスや独自にアパート提供を実施した例などがみられるが、高齢者、障害者、あるいは、母子世帯など社会的ハンディキャップをもつ世帯が、在宅福祉というにはきわめて不適切な居住環境におかれている問題は、冒頭の事例に典型的に示されたように、何の対応もなされてこなかったといえる。

在宅福祉のサービスをもっとも必要とする人々が、もっとも劣悪な居住環境を余儀なくされる背景には、第一に社会的ハンディキャップをもつ人の多くが低所得であり、今日の住宅政策のもとではそれぞれの生活条件にあわせて適切な住宅を選択できる保障がまったくなく、支払い可能な金額によって住む場所を決めざるを得なかったという状況がある。第二には家主や地域住民の偏見、差別など、地域社会に反福祉的状况があったことも否定はできない。その結果、持家といっても名ばかりの「住居」であったり、木造民間アパートの1室に居住している体の不自由な老人や障害者の実態が、とくに関心をもつ研究者の調査や、ホームヘルパー、あるいは保健婦などの訪問記録からようやく社会的に訴えられ始めている。

それらによると、在宅福祉サービスによって自立への援助効果を期待するどころか、寝たきりにせずすむ老人も寝たきりにならざるを得ず、また、人間らしい生活を営むには程遠い住宅の実態が明らかにされている。わが国における在宅福祉政策はメニューの豊富さからみると、それはいかにも充実しているかのようにみえるが、その内実がいかに基本的矛盾を放置したままのモザイク的施策であるかが示されるものである。したがって、一応合理的な理由のもとにやむなく施設入所や長期入院している対象者の中には、住宅問題を背景になかば社会的に強制された結果の入院、入所も決して少なくないのが事実といえよう。さらに、可能な限り在宅生活を維持しようとしている人々、

あるいは、障害があっても日常生活の自立が可能
な人々も、特目住宅入居者以外はきわめて劣悪な、
しかも不安定な借間生活を余儀なくされている。
なかでもこれまで単身老人や障害者、とくに精神
障害、視覚、聴覚障害者たちが、社会的にもっと
も疎外された問題の担い手でありながら、障害者
グループの中でも埋もれてきた人々であること
は、筆者たちの実態調査からも明らかにされてい
る²⁾。

東京都内に住む視覚障害の女性（55歳）の場合、
30歳で母親と死別したあと一人ぐらしを続けてい
るが、現在の「住まい」は老朽化した民間アパー
ト（8世帯の殆どが一人ぐらし老人）の2階、6
畳の和室に1畳ほどの流し場、共同トイレで風呂
はなく、階段は急で手すりもない。窓は2方向に
あるが一方は隣家と近接しているため、閉めっぱ
なしにしている。もう一方の窓はガラスが割れて
雨が吹き込み、日当たりの悪さもあって室温は低
く、部屋がじめじめしていたというのが冬季に実
施した調査者の所見であった。障害をもつ人はと
りわけ健康管理が重要であるが、どうみても健康
によい生活環境とはいえないにもかかわらず、本
人はそこに住み続けられることが現状で今最大の
願いである。もし、取り壊しなどで移転先を探さ
なければならぬ事態が生じたなら、再びあの借
間探し、ぞっとするほどの不安であるという。こ
のような例は生活保護ギリギリの収入で生活して
いて、福祉事務所のケースワーカーの訪問対象に
もならず、また、保健婦や訪問看護の対象でもな
いだけに、現行社会福祉制度ではとらえられてい
ない、いわば、盲点ともいうべきところに所在す
る問題である。

さらに、在宅福祉では障害をもつ人々が住宅な
どの環境改善や自助具の開発によって自立度を高
めることの重要性が強調されている。しかし、い
かに技術が開発されても利用する道が開かれてい
ないことの問題も大きい。障害者は住宅改造や設
備の改善によって日常生活を相当に改善できるが、
今日の住宅条件はそのための基本的保障すらない
ことが調査で明らかにされている。1984年に大田
区で実施した調査を例にすると³⁾、「回答者の34%

が改造の必要があるとしているが、その中の51%、
825人は改造しない、できない」と答えている。
理由は「借家で困難」という理由が37%、319人、
「費用負担が困難」が34%、281人である。「借家で
困難」と答えている人が、別の住みよい家に移転
できる可能性はその所得水準からないに等しいこ
とを考えると、住宅の不備が結果的に社会サービ
スへの依存を増大する結果にもなっているといえ
る。かつて、19世紀末にエドウィン・チャドウィ
ックは居住環境による逸失利益を強調して住宅環
境の整備や衛生管理を強化したが、今日のわが国
における在宅福祉のあり方には、同様のことがい
えるのではないだろうか、ということがまず問題
提起である。

III イギリスにおける福祉政策と住宅保障

1) 在宅福祉の基盤としての住宅政策

イギリスにおいて福祉と住宅に関して先駆的
役割を果たしたのは、19世紀オクタビア・ヒル
(Octavia Hill, 1838~1912)の住宅改良事業である。
ロンドンのスラム街メルルボーンで借家を管理す
ることになった彼女は、住宅を清潔で衛生的なも
のにかえ、居住者に生活秩序を与えることにより、
住宅管理を住宅政策の重要な一部として位置づけ
た。さらに、家賃徴収や修理などの住宅管理を通
じて住宅と福祉の関係は、問題家族のような特別
の対象だけでなく、もっと普遍的な課題であるこ
とを認識させたとして、今なおイギリスで評価さ
れている⁴⁾。

イギリスの住宅政策の歴史は、1851年に初め
ての公営住宅供給法といわれる Lodging House
Act が制定され、第一次大戦後には公営住宅の建
設、家賃統制を中心とする住宅政策が本格化した
が、そこでは労働者階級の住宅を改善するために
労働運動、市民運動が結集して政治を動かしたこ
とが注目される。それは、住宅を資本にとって
「価値ある労働力」を再生産する場としてのみと
らえるのではなく、労働者の人間性復権、すなわ
ち、適切な住宅、生活環境の中で人間らしい生活
を確保することを目的とした。20世紀を迎えて福

社国家への志向は、社会の進歩を阻む五大悪へのチャレンジを具体的に政策化し、福祉の基盤としての住宅政策をより明確にした。さらに、在宅福祉を重視する今日においては、かつて健康と道徳的視点から快適な住宅の最低限を提供しようとした19世紀の住宅政策は、次第に身体的ニーズと社会的ニーズを充足する住宅保障であるべきとされ、社会福祉政策と一層緊密な連携を必要とするに到っている。

すなわち、1950年代になるとそれまでの長期入院、あるいは、施設入所の障害者を病院や施設から解放し、社会復帰の効果を高めようとする試みが始まり、いわゆるコミュニティケアへの志向が高まったことは周知のとおりである。イギリスにおけるコミュニティケアの具体化は、まず、施設や病院から地域に帰る人々のための住宅確保に始まったが、それは従来の住宅政策からしても、むしろ当然のことであったといえる。すなわち、退院、退所する人々のために地方自治体は公営住宅を確保し、とくに、障害の状況によっては共同で生活できるグループホームなども居住保障の一つとして設置することに努力した。老人福祉の分野においても老人ホーム整備の経験の中から、次第にコミュニティケアへの志向が強められたのは当然であったといえよう。その結果、シェルタードハウジングへの関心が高まり、各地域で設置され始めたが、今日では都市部も含めて全国的に老人ホームの他、シェルタードハウジング、さらに、高齢化の進んだ病弱老人のためのベリ・シェルタードハウジングの整備が進められつつある。

このように、国民の福祉を推進する基本的条件として住宅政策を進めてきたイギリスでは、一般公営住宅の供給の他、特別のニーズをもつ人々のための居住保障を福祉政策として重視してきた。その具体的状況を老人の場合にみると次のような例を示すことができる。ロンドン市郊外のクロイドン市は1985年の総人口が320,600人、65歳以上人口率14.6%から算出すると、老人人口は約46,800人である。それに対して老人ホームや老人向け住宅などが表1のように供給されている。まず、1984年現在の老人ホームは562ベッド、その他

表1 老人に対する居住保障(クロイドン)

総人口		320,600人	
65歳以上（総人口×14.6%）		約 46,800人	
老人ホーム		10	562ベッド
老人ホーム	特別の老人ホーム	1	(L) 28ベッド
			(S) 4ベッド
		3	106ベッド
		1	4フラット
シェルタードハウジング	シェルタードハウジング	19	1,019フラット
	ベリ・シェルタードハウジング	2	89フラット
精神障害のある老人のグループホーム	スーパーバイザーつきグループホーム	4	49ベッド
	スーパーバイザーなしのグループホーム	5	26ベッド
		1	12ユニット
ベッドおよびフラットの合計		1,899	

備考: 1. 65歳以上人口数については、クロイドンの65歳以上率14.6%により算出。

2. 老人ホームの(L)はロングステイ、(S)はショートステイである。

3. クロイドン社会福祉部資料による。

にショートステイを含む特別のホームとして142人分が確保されている。また、シェルタードハウジングは1,019フラット、ベリ・シェルタードハウジングが89フラットで、精神障害をともなう老人のグループホームはスーパーバイザーのいるものが49ベッド、いないものが38人分であったが、その後の情報ではさらにベリ・シェルタードハウジングの整備が一層推進されているようである⁵⁾。

ところで、このクロイドン市の人口は東京都中野区とほぼ近い規模である。すなわち、中野区の総人口は1986年現在324,800人、65歳以上人口率は10.5%、34,044人である。中野区は都内でも木造民間アパートの多い地域であったが、建て替えなどで立ち退きを迫られた一人暮らし老人等に対応して、早くから「老人アパート借り上げ事業」を実施し、老人住宅問題にとり組んだ自治体として知られている。しかし、現在の老人アパート数(さしあたり居住水準は問わないことにして)は約100戸である。また、区内に民間の特別養護老人ホームがあり、その一部は区内居住者を対象にしているが、居住保障としての差は歴然としている。かりに今後、積極的に高齢者住宅にとり組んだと

しても、今日の土地政策、住宅政策のもとでは、クロイドン市の水準に達することを期待するのはまず、到底困難といわなければならない。

住宅保障を社会福祉の視点からみると、もう一つの注目すべき点は家賃補助制度である。わが国では生活保護を受給するか、あるいは、きわめて少数のいわゆる「福祉住宅」といわれる低所得者、母子世帯、老人、障害者用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、ボーダーライン層、とりわけ高齢者世帯、障害者世帯および母子世帯は劣悪な住宅に居住し、しかも、家計支出からみてアンバランスな家賃負担を余儀なくされている（老人、障害者のための限られた住宅改善用資金の貸付けも経済援助の一つではあるが、改善する条件もない住宅であることは前述のとおりである）。

それに比較してイギリスでは住宅ストックの4分の1強を占める公営住宅の供給に加えて、家賃補助を含む住宅費支給により人間の生活に値する住宅に居住する権利を経済的にも保障している。家賃補助は住宅政策の主要な柱である借家人保護に位置づけられたものであるが、1971年に住宅白書 (Fair Deal for Housing) が発表されて以降、公営住宅に対する「家賃減額計画」と、民間借家に対する「家賃手当計画」として実施されてきた。その後、1983年4月からは、持家居住者にもサービスの公平化をはかるという趣旨のもとで、次のような新制度 (New Housing Benefit Scheme) による住宅補助 (Housing Benefit) に移行している。

- 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自治体から住宅補助として支給される。
- ② 持家居住の補足給付受給者は地方税割戻しを住宅補助として地方自治体から支給され、他の住宅費用（修理費、暖房費など）は従来どおり DHSS 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住宅補助として地方自治体から受給することができる。
- ④ 1983年4月以前からの補足給付受給者で、その総額が地方税と家賃より少額の場合は、地

方自治体から住宅補助として支給される。

- ⑤ 補足給付を受給していない人も、所得額によって住宅補助が支給される。

このような住宅費補助の制度はその後の社会保障改革案の中で、さらに新たな提案がなされているが、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得ることの意義はきわめて大きいといえる。実際、老齢年金生活者は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によって、在宅老人がより適切な居住条件を備えたシェルタードハウジングへ移転することを経済的不安なしに可能としている。

居住条件の整備

19世紀から20世紀初頭にかけて、公営住宅を積極的に供給してきた地域では、今日、老朽化した住宅問題をかかえる中で、高齢社会の問題に直面している。すなわち、増加する老人世帯に対してシェルタードハウジングの供給も追いつかず、一方、持家居住者についても、老人が居住するのに不適切な条件となり、それらに対応することは在宅福祉を進める上できわめて重要なことと考えられている。

そのためには、各自治体の住宅部と社会福祉部が連携して、地域の実態に適應したとり組みがなされているが、老人のためのシェルタードハウジング、障害者用住宅の供給などもその重要な施策であることはすでに述べたとおりである。さらに在宅福祉を進めるためには、一般の借家や持家居住者に対する居住環境整備の必要が強調されてきている。

今日のイギリスにおける都市問題——失業、高齢化、住宅の老朽化——を典型的に担っているとみえるロンドン市ハマスミス区では、このような状況への積極的な対応として、住宅部局内に「スペシャル・ニーズ・ユニット」(Special Needs Unit——以下 SNU) を設置し、スペシャルニーズ・ハウジングアドバイザーのもとで老人や障害者を中心に、その他特別のニーズをもつ住民に、

在宅生活を可能にする居住条件整備のサービスを提供している。この目的の第一は、シェルタードハウジングや障害者向け住宅への登録や斡旋をすることであるが、それだけではなくさまざまな援助を提供しているのがこの活動の特徴である。スペシャルニード・ハウジングアドバイザーの役割は一見、住宅に関するソーシャルワーカーのように、その広範な機能は次のように示されている。

- a. シェルタードハウジングの維持と居住者のニーズへの調整
- b. 住宅協会の車椅子用住宅やシェルタードハウジングとの調整
- c. 持家に居住している老人に対する「エリアワーデン・プロジェクト」(後述)の運営
- d. 老人や障害者のケースワーク
- e. シェルタードハウジング待機者の中で、医学的優先順位に対する専門アドバイザー
- f. 管理委員会への情報や助言の提供
- g. ウォーデンやリリーフワーカー(後述)の補充への責任
- h. 民間住宅供給協会のシェルタードハウジング建設へ協力
- i. 管理委員会の記録や業務、計画などをモニターし、SNUの対象とする計画を誘導する
- j. 他の機関との連携
- k. シェルタードハウジング応募者を訪問し、優先性や、他の可能性の有無、その他助言をする
- l. シェルタードハウジング応募者の中で、対応の難しい人を訪問
- m. その他、外部機関との連携

すなわち、地域住民の居住する住宅そのものを確保することにかかわるのにとどまらず、問題をもつ人々への積極的対応として、適切な居住環境を確保するために関連機関との間で調整し、さらに、居住者自身へのサービスとしても提供している。この点についてはわが国の住宅部局の業務と大きな相違であるが、なかでも、一般住宅居住者へのサービスは、持家比率が高いとされるわが国においても、高齢化対策の一つとして検討されるべき点である。

SNUの役割はまず、第一に、住んでいる住宅が高齢者や障害者に不適切な条件である場合、次のようなサービスが行われる。

- ① 住宅を維持しているための経済的、あるいは維持していく負担が大きすぎる場合。

売却して適当な住居を買うことを希望するとき、老人一人で一般市場の売買は不安である。したがって、住宅協会に合理的な値段で売却し、これまで居住していた場所にできるだけ近く、もっと小規模の家を買うことへの助言を行う。その場合には、高齢者向けに建築された住宅の1階、あるいはリフトのあるものなどをできるだけ選択できるよう、援助する。

- ② 所有している家が寒すぎたり、隙間風のはいるまま修理されずにいる場合。

“Keep Warm”計画として、とくに年金生活者や身体障害者に対し、家屋の構造上の問題ではなく、ドアや窓、郵便受け等からの隙間風を防ぐために補強や絶縁をするが、材料費だけを負担することでサービスを受けることができる。また、個人住宅部門の修理費や改善費などを申し込むことができるが、それには、セントラルヒーティングなどの利用も含まれる。住宅担当官が訪問し、相談に応じるとともに、上記のようなサービスをうけられるよう調整する。実際の補助金と改善必要経費との差額については、現在では住宅協会からのローンその他で充当せざるを得ないが、返済が年金生活者に負担にならないよう死後、それを売却した後、支払うよう計画が作られている。

- ③ 階段を利用することが困難になり、移動の問題を生じた場合。

まず、社会福祉部のOTのアセスメントによって、補助具の利用が助言される。その他、より適切な住宅への移動も考えられる。住宅の改善については車椅子を利用できるようドアを広くする、あるいは、バスルームのシャワーを取り付けなおす、また1階にトイレットを整備することなどもある。それにつ

いても補助金が利用できるが、担当者は OT と一緒に訪問して経済上の助言をする。

④ 孤独、その他の問題がある場合。

電話の設備をするなどがあるが、レンタルの費用が負担できないときは社会福祉部に援助を連絡する。その他、聴覚障害のある人のための機器なども利用できる。また、緊急通報システムへの連結も行う。もちろん、それらの機器の新しい技術が理解できないときや、話し相手が必要なときなど、ボランティアの訪問などを要請したり、エイジコンサーンから援助するよう、連絡する。

第2に注目されるのはエリアワarden (Area Warden) の活動である。これはシェルタードハウジング居住者が、必要に応じてワardenの援助を受けられるのと同様のサービスを、一般住宅居住者にも提供しようというものである。

ハマスミス区デニム・ストリートにあるシェルタードハウジングにおかれ「ワarden・オフィス」の場合には、シェルタードハウジングのワardenと別に独立した職員を配置し、日常的にワardenのサービスを援助したり、居住者の交流を深める援助をするほか、一般住宅居住者からの、緊急通報に応じるなどのサービスを行っている。とくに、高齢者は屋内での転倒などの事故が多く、ワarden一人で十分でないことが多いので、リリースワーカー（多くは男性）を配置し、ファックスでいつでも老人からの連絡を受けられるよう、24時間体制をとっている。

このように在宅福祉を進めるためには、社会福祉部だけではなく住宅部内でも、地域計画としての住宅整備とともに、個々の居住者の居住環境をどう整備するかは、まさに今日的な課題である。それに関連して、イギリスではハウジングインスペクターの活動があることも注目される。換気、採光、便所や台所のない家、水や湯の出ない家など、一定の基準に対して居住に不適切な住宅を発見し、改善命令をだすが、家主が応じないときには閉鎖命令をだすこともでき、居住者を公営住宅に移すことがある。1979年には国際保健機構がこの制度の採用をヨーロッパ諸国に勧告しているこ

とから、ハウジングインスペクターの意義をとらえることができるであろう。

IV 住宅保障とソーシャルワーク

これまでわが国では、社会福祉分野から住宅問題をとりあげることがきわめて少なく、もちろん、ソーシャルワークがどのようにかかわるかについては、生活保護受給者の住宅扶助適用に関して以外、とくに明確な指針はなかったといってもよい。その点イギリスのソーシャルワーク教育では、必ずといってよいほど住宅問題がとりいれられ、対象者の住宅保障はソーシャルワークの一貫として重要視されている。わが国においても現代の社会福祉問題が、しばしば住宅問題と密接に関連して顕在化していることについて、近年ようやく関係者が指摘し始めていることが注目される。高齢者や障害者についての事例は本稿の中でも事例的に示してきたが、住宅問題が日常生活問題の基底にある例は、子どもの問題や家族間の不和、さらに深刻な問題はサラ金地獄による家庭崩壊に到るケースまで、最近とくに増加している。

ところで、わが国の社会福祉の動向は、戦後40年をへて「改革」期にあるといわれる中で、在宅福祉は確実に推進されようとしている。したがって、これからのソーシャルワーカーは対象者の住宅問題を選んで通することはできないであろうし、また、住宅保障なしに在宅福祉の効果的実現もないといっていよいであろう。そこで、住宅保障に関するソーシャルワークをどのような局面にとらえるか、2、3の課題を提起してみたい。

まず第1に、国際居住年のテーマでもある「ホームレス」にかかわる問題がある。国際的視野に立てば難民、その他、発展途上国の貧困によるホームレス問題はきわめて重要な課題であるが、国内における「ホームレス」問題は社会的ハンディキャップをもつ人々、とりわけ、低所得の独居老人、障害者世帯、そして母子世帯などが「人間らしい生活を営むに値する」住宅から、社会的に疎外されている現実である。にもかかわらず、わが国では福祉事務所のケースワーカー自身、援助す

る方途を見いだせぬまま、見過ごしてきた結果が「老人アパート借り上げ事業」の発端となった老人の“駆け込み訴え”であった。そこに到る以前に、当然ソーシャルワーカーが対応する独居老人の生活問題として、住宅困窮の徴候が発見されなければならなかったであろうし、また、居住の安定をはかる援助方策を見いだすことや、社会的に問題提起することに積極的であるべきではなかったであろうか。とはいえ、この課題は今日の土地・住宅政策のもとで、とりわけ大都市では絶望的にさえみられる。しかし、まったく方策がなかったわけではないことは、一老人の“駆け込み訴え”が地方自治体を動かし、少なくとも「アパート借り上げ」という方法で居住保障の一端を実現したことに示される。すなわち、ソーシャルワーカーがもっと早い時期に代弁することもできたはずであり、また、それはソーシャルワーカーの機能として検討すべき課題である。そのためには、ソーシャルワーカーが住宅問題への視点をもつことが基本的に必要であり、その上で住宅部局との密接な協働が求められるであろう。

第2には、老人や障害者の自立のために住宅改良、設備改善など、あるいは居住性を高めるための住宅保持の技術、住まい方などへの相談、助言などがある。ハンディキャップをもった人々は、居住条件の改善によって日常生活の自立を相当に高めることができることは、すでに専門家が明らかにしているとおりである。しかし、現状では在宅老人や障害者がそれについての情報や理解をもつ機会は決して十分でなく、また、開発された技術がニーズをもつ人々に結びつかないという問題がある。さらに、実際に改善を希望しても、それにとまなう経済的負担は利用者に実施を躊躇させる結果になっている。このような状況に対して、ソーシャルワーカーは対象者の自立を高める援助原則から、まず、情報提供や個別の可能性を対象者の居住の場で具体的に相談に応じ、助言することが必要である。もちろん、それについては、ソーシャルワーカー自身が技術に関する基本的知識をもつと同時に、PT や OT、さらに、住宅改善であれば建築技術者の専門的助言を得るためのコ

ーディネートをすること。また、経済的援助の方途をきり拓くこともその機能として求められる。

さらに、折角ハードな側面での改善が行われても、日常生活の中でその機能が活用されるためには、保全や利用に関する具体的助言が必要になるケースもしばしばある。イギリスの貧困地域では、ホームメーカーとよばれる非常勤職員が社会福祉部のエリアチームに所属し、ソーシャルワーカーの要請に応じて住宅管理などの指導をしている例があるが、住宅改善や設備改善に関して捉えれば“物”が“人”に活かされる生活過程にも介入することが必要になる。

第3は、住宅保障が個別ニーズとして以上に地域問題として捉えなければならない場合の役割である。たとえば、地域再開発にとまなう高齢者の住宅確保、あるいは、老朽化した公営住宅に高齢者のみが滞留することによる生活の歪みなど、地域的问题として顕在化してきたとき、イギリスのコミュニティワーカーが高齢者用の住宅確保を働きかけるとか、優先的にその地域にデイセンターを設置するとか、老朽公営住宅の設備改善を住宅部に要求するなどにみられる活動である。

わが国においても住宅問題は個別的な生活問題であると同時に、しばしば地域に共通の問題として発現している状況がみられる。したがって、個別問題としてのみ解決できない問題に対しては、地域問題としてアプローチすることも、とりわけ都市の場合には住宅保障にかかわるソーシャルワーク機能として、今後のとり組みがとくに重要になるであろう。

注

- 1) 田端光美『戦前期社会事業史料集成』4～8巻、解題、日本図書センター、および、社会福祉調査研究会編『戦前日本の社会事業調査』勁草書房。
- 2) 1984年、筆者たちが中野区内において実施した「障害者の介護ニーズに関する調査」、本調査は調査目的により報告書は刊行していない。
- 3) 昭和60年「大田区における障害者福祉に関するアンケート調査報告」。
- 4) Peter Malpass “Octavia Hill” Pioneers of the Welfare State: 4, *New Society*, 4 Nov, 1982.
- 5) “A Better Way of Living Special Sheltered Housing”, *Community Care*, 4 June, 1987.

(たばた・てるみ 日本女子大学教授)