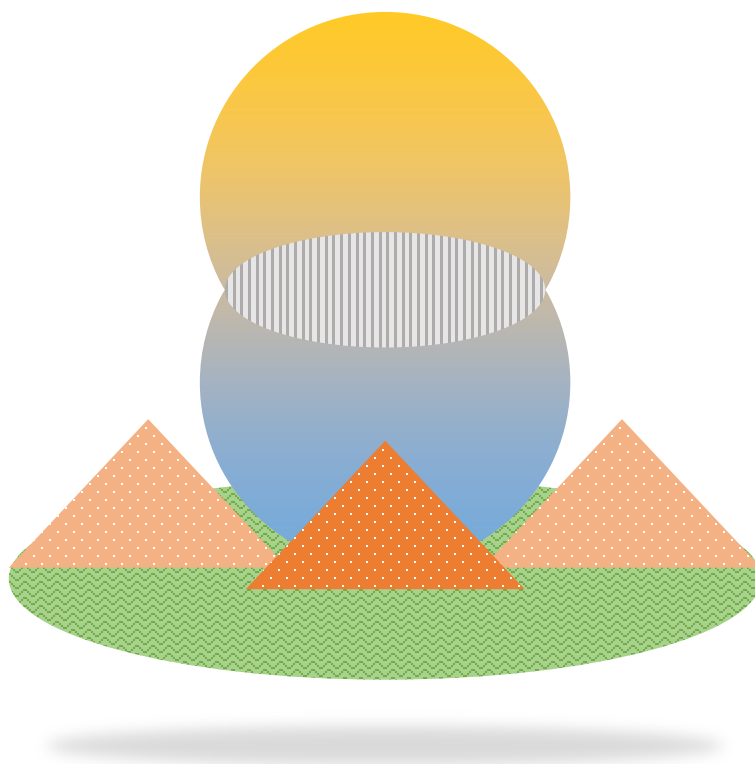


「包括的居住支援の確立及び実現に向けた調査研究」 2024 年度報告書

公益財団法人車両競技公益資金記念財団支援事業



2025 年 3 月

一般社団法人 全国居住支援法人協議会

包括的居住支援研究会の2024年度の報告にあたって

「包括的居住支援の確立及び実現に向けた調査研究」も5年目を迎え、今年度も車輛競技公益資金記念財団のご理解のもとに、同財団の支援事業として継続され研究を推進してきた。

今年度は、住宅セーフティネット制度が法改正によって、厚生労働省と国土交通省の共管となったこと、新たに居住サポート住宅の制度が創設され、2025年度にはその詳細が明らかになることになっている。

厚生労働省が所管する「住まい支援」の分野においても、生活困窮者自立支援法をはじめとする、政策および制度の強化が図られているが、近年、福祉的支援や医療的必要度の高い人々を、グループホームや高齢者住宅での居住を受け入れ、訪問看護などによる診療報酬、障害者向け給付などを利用して、その内容が問題となるような事業形態があきらかになり、政策課題は住まいの問題と連動しながら重要になってきている。まさに、包括的な居住支援のあり方が社会保障分野でも問われているといえよう。

また、法務省所管の保護行政の円滑な運用にとっても、居住支援の充実が重要な政策課題となっているのはいうまでもない。

さらに、子ども家庭庁の所管である、子どもを巡る居住の問題は従来型の支援施設のみでは不十分であり、シングルファミリーの支援も含め居住政策が重要である。

なお、2024年度から、国の住宅政策の指針となる「住生活基本計画」がこれまでの経緯を踏まえて改定されることになり、その検討が始まった。2025年度中に成案が得られるであろう。この改定作業を行う審議会に本研究会のメンバーも参画している。

このような状況のなかで、本年度の研究会は住宅セーフティネット法改正の趣旨をふまえつつ、新しく創設予定の居住サポート住宅をめぐる課題を検討するとともに、包括的居住支援の重要な内容とされる、単身化の進展のなかでの居住の権利を確保する上で必要となる権利擁護のあり方についての検討。さらに、近年増大しているグループホームや老人ホームにおける不適切なビジネスモデルについての実態についてのジャーナリストからの報告。また、施設の現状と課題を「住まい」のあり方として改めて検討するとともに、高齢者住宅のあり方の現状分析と問題の検討、共生型のコミュニティ拠点づくりの実践報告などを行った。

国立社会保障・人口問題研究所の地域別将来人口予測によると、地域での少子化と高齢化の進展、さらなる人口減少など、居住の前提となる人口変動は従来の通念では律しきれない課題を生み出している。だからこそ、本研究会は敢えて『包括的』居住支援というコンセプトを提起してきた。

しかし、昨年の報告書の冒頭でも述べたとおり、「包括的居住支援という概念が、確立できたとはまだいえる状況ではない。とりわけ、地域の自治体の関係部局の協働体制の構築、居住支援法人の活動の持続可能性の担保、不動産仲介業、地家主における理解と協力体制の一般化、なにより国民の居住と居住支援のあり方への理解と賛同、協力が必要である。」という状況には変わらない。まさに次年度の課題がこの文言に含まれているといえよう。

本研究会に引き続き熱心に参画頂いた構成員各位、および、公開講演会を聴講して頂いた関係者の皆さんに感謝したい。

なお、本報告書の作成にあたっては一般財団法人日本総合研究所の協力をいただいた。記して感謝の意を表する。

2025年3月

一般社団法人 全国居住支援法人協議会

「包括的居住支援の確立及び実現に向けた調査及び研究」
2024 年度報告書 目次

I. 調査研究の実施概要	1
2024 年度の研究方針、研究体制	3
II. 研究会の概要	11
II-1. 第1回研究会 住宅セーフティネット法改正に向けて	13
「住宅セーフティネット制度」とその見通しについて	13
国土交通省住宅局安心居住推進課	
II-2. 第2回研究会 居住サポート住宅とは何か	16
個人化社会における居住支援	16
～生活協同組合ワーカーズコレクティブによる任意後見事業～	
税所真也 東京大学大学院人文社会系研究科助教	
障害者グループホーム・老人ホームと訪問看護の問題	報告書別冊
市川亨 共同通信社特別報道室・編集委員	
II-3. 第3回研究会（第1回公開研究会） 住宅の包括性と施設	48
包括的居住支援の一つの柱としての住宅の包括性と施設	48
大月敏雄 東京大学大学院工学系研究科教授	
施設と住まいの間をどう考えるか	65
松田雄二 東京大学大学院工学系研究科准教授	
コメント	93
祐成保志 東京大学大学院人文社会系研究科准教授	
討議	100

Ⅱ－４．第４回研究会（第２回公開研究会）

施設と住宅を重ねるプロジェクトの企画と実現

106

解題 住宅・施設の包括性と地域別将来推計人口 106

大月敏雄 東京大学大学院工学系研究科教授

河西奈緒 国立社会保障・人口問題研究所研究員

報告 高齢者住宅の現状と課題 報告書別冊

田村明孝 タムラプランニングアンドオペレーティング代表取締役

報告 壊れゆく日本の解決のために 500 ヶ所のコミュニティの拠点を創る 報告書別冊

高橋英與 一般社団法人コミュニティネットワーク協会

Ⅱ－５．第５回研究会

113

2024 年度のまとめ及び 2025 年度の計画

I . 調査研究の実施概要

2024 年度の研究方針、研究体制

本研究事業は、公益財団法人車両競技公益資金記念財団の支援を受けて実施している研究会のうち、2024 年度を取組をまとめたものである。

（１）問題意識と研究方針

・2024 年度第 1 回研究会において、今後の研究継続に向けた、現状における問題意識や検討課題について意見交換を行った結果、以下のような内容となった。

- 「住宅政策」から「居住政策」への転換が意味することと、重要となる自治体の役割。
現在、次の 2 点で、大きな分水嶺に差し掛かっている。
- ・厚労省、国交省共管をよい形で実現していくためには、住宅政策から居住政策への変換が必要。
- ・その中で自治体はどう動くかが重要だが、我々が骨太の整理・議論をする中で、自治体の取組を具体的に見せていくことができればよいのではないか。
- 社会保障制度の中に、「居住」をどのように位置付けるか。

案

- ① 幸福追求権とも関わる社会保障のもう一つの枠である。
- ② それがすべて政府によって保障されるものではなく、
すべての主体がそれを創っていく一人であるという性格である。
- ③ 「手段の包括性」の検討と共に、「対象の包括性」の視点も重要である。
- ④ 社会制度資本的なものをどの程度取り込んでいけるかも重要である。

(2) 2024 年度の研究会

第 1 回研究会

日 時 : 2024 年 5 月 23 日 (木) 17 : 00 ~ 19 : 00

場 所 : zoom による開催

協議事項 :

- ☐ 2024 年度、2025 年度の研究に向けて
- ☐ 住宅セーフティネット法改正について
- ☐ 2024 年度研究会スケジュールについて

第 2 回研究会

日 時 : 2024 年 7 月 23 日 (火) 17 : 00 ~ 19 : 00

場 所 : 東大大月研究室 + ZOOM による開催

テーマ : 居住サポート住宅とは何か

プログラム :

講演 1

「個人化社会における居住支援 :

生活協同組合ワーカーズコレクティブによる任意後見事業」

税所真也 東京大学大学院人文社会系研究科助教

講演 2

「障害者グループホーム・老人ホームと訪問看護の問題」

市川亨 共同通信社特別報道室・編集委員

第3回研究会（公開研究会①）

日時：2024年10月8日（火）17:00～19:00

場所：東京大学工学部1号館3階多目的演習室+zoomによる開催

テーマ：住宅の包括性と施設

プログラム：

解題

「包括的居住支援の一つの柱としての住宅の包括性と施設」

大月敏雄 一般社団法人全国居住支援法人協議会理事

東京大学大学院工学系研究科建築学専攻教授

話題提供

「施設と住まいの間をどう考えるべきか」

松田雄二 東京大学大学院工学系研究科建築学専攻准教授

コメンテーター： 祐成保志 東京大学大学院人文社会系研究科准教授

討議

上記登壇者と研究会メンバーに参加者を加えて議論

第4回研究会（公開研究会②）

日時：2025年2月24日（月）

場所：砂防会館別館

テーマ：施設と住宅を重ねるプロジェクトの企画と実現

プログラム：

解題

「住宅・施設の包括性と地域別将来推計人口」

大月 敏雄（東京大学）・河西 奈緒（国立社会保障・人口問題研究所）

報告①

「高齢者住宅の現状と課題」

田村 明孝（タムラプランニングアンドオペレーティング）

報告②

「壊れゆく日本の解決のために500ヶ所のコミュニティの拠点を創る」

高橋 英與（一般社団法人コミュニティネットワーク協会）

討議

上記登壇者と研究会メンバーに参加者を加えて議論

第5回研究会

日時：2025年3月10日（月）

場所：全居協

テーマ：2024年度のまとめ及び2025年度の計画

プログラム：

1. 2024年度とりまとめと2025年度研究計画について
2. 祐成委員からのご報告
(英国から、National Housing Strategy に関するアンケート)

(3) 研究体制 敬称略、50音順、◎印座長

【委員】

- ◎大月 敏雄 東京大学大学院工学系研究科建築学専攻教授
一般社団法人全国居住支援法人協議会理事
- 井上 由起子 日本社会事業大学専門職大学院教授
- 井本 佐保里 日本女子大学建築デザイン学部建築デザイン学科准教授
- 奥田 知志 認定 NPO 法人抱樸理事長
一般社団法人 全国居住支援法人協議会共同代表・副会長
- 河西 奈緒 国立社会保障・人口問題研究所研究員
- 税所 真也 東京大学大学院人文社会系研究科助教
- 祐成 保志 東京大学大学院人文社会系研究科准教授
- 松岡 洋子 東京家政大学人文学部教育福祉学科教授
- 松田 雄二 東京大学大学院工学系研究科建築学専攻准教授

【オブザーバー】

- 高橋 紘士 一般社団法人全国居住支援法人協議会顧問

【事務局】 一般社団法人 全国居住支援法人協議会事務局

【調査機関】 一般財団法人 日本総合研究所

2024 年度包括的居住支援の確立及び実現に向けた調査研究 第 1 回公開研究会

住宅の包括性と施設

当会では包括的居住支援研究会を立ち上げ、2020 年度より公益財団法人 車両競技公益資金記念財団からの支援を受けて、「包括的居住支援の確立及び実現に向けた調査研究」事業を推進してまいりました。

今年度第 1 回の公開研究会では、居住支援における住まいと施設の間をテーマに議論していきます。

◆◆◆10 月(第 1 回)公開研究会「住宅の包括性と施設」のご案内◆◆◆

【開催日】 10 月 8 日(火)14:00～17:00(会場受付は 13:30 より開始)

【参加方法】 東京大学 本郷キャンパス + Zoom ウェビナーでの視聴

(URL は後日ご案内します)

* 会場参加者は先着順とし、50 名を超えた場合、Zoom ウェビナーでの視聴をお願いいたします

【参加対象】 居住支援に関心をお持ちの方

【参加費】 無料

【申込み方法】お申し込みフォームよりお申し込みいただけます

■お申し込みフォーム <https://forms.gle/Q812YYqff5JxoLN98>

【お問合せ先】 全国居住支援法人協議会 (平日 9:00～17:00 土日祝日は休み)

メールアドレス kikaku★zenkyokyou.jp 電話番号 03-6273-8660

* メールアドレスの「★」を「@」に変更してメールを送信してください。

2024 年度包括的居住支援の確立及び実現に向けた調査研究 第 2 回公開研究会

施設と住宅を重ねるプロジェクトの企画と実現

当会では包括的居住支援研究会を立ち上げ、2020 年度より公益財団法人 車両競技公益資金記念財団からの支援を受けて、「包括的居住支援の確立及び実現に向けた調査研究」事業を推進してまいりました。

今年度の年間のテーマは【「施設」と「住宅」のあいだはどう埋められるか】です。事前勉強会では障害者 GH における過剰請求の実態について議論し、今年度第 1 回の公開研究会では、施設建築計画の史的展開と現在の課題について議論を行いました。

第 2 回公開研究会では、長年かけて「施設と住宅が重なるようなプロジェクトの企画と実現」に取り組んでこられたお二人にご登壇いただきます。これまでのお仕事の見組みの経緯、包括的居住支援の視点から見た今後の課題についてそれぞれご報告いただき、議論したいと思います。

◆◆◆2 月(第 2 回)公開研究会のご案内◆◆◆

【開催日】 2 月 24 日(月・祝日)13:00~16:00(会場受付は 12:30 より開始)

【参加方法】 砂防会館別館 + Zoom ウェビナーでの視聴(

URL は後日ご案内します)

* 会場参加者は先着順とし、50 名を超えた場合、Zoom ウェビナーでの視聴をお願いいたします

【参加対象】 居住支援に関心お持ちの方

【参加費】 無料

【プログラム】

解題住宅・施設の包括性と地域別将来推計人口

大月 敏雄 氏(東京大学)・河西 奈緒 氏(国立社会保障・人口問題研究所)

報告① 高齢者住宅の現状と課題

田村 明孝 氏(タムラプランニングアンドオペレーティング)

報告② 壊れゆく日本の解決のために 500 ヶ所のコミュニティの拠点を創る

高橋 英與 氏(一般社団法人コミュニティネットワーク協会)

【申込み方法】下記の申し込みフォームより

<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSf6cKqhDGx6fk-Brl0vX-b6HWFmBQt0K1As0xMVxkX8XF1kGg/viewform?usp=header>

【お問合せ先】 全国居住支援法人協議会 (平日 9:00~17:00 土日祝日は休み)

メールアドレス kikaku★zenkyokyou.jp 電話番号 03-6273-8660

* メールアドレスの「★」を「@」に変更してメールを送信してください。

参考 2023 年度の取組

～研究会の実施と報告のとりまとめ～

- ・2023年度においては、以下の内容で、研究会を実施した。各研究会では、専門家や実践者から報告をいただき、加えて研究会委員を含めたディスカッションを行った。

●2023 年度 研究会実施概要

	日時	主な協議事項
第 1 回	2023 年 5 月 23 日 (木) 17:00～19:00	(1) 2023 年度、2024 年度の研究に向けて (2) 住宅セーフティネット法改正に向けて ○レクチャー国土交通省住宅局安心居住推進課 ○ディスカッション (3) 2023 年度研究会スケジュール等について
第 2 回	2023 年 7 月 31 日 (月) 17:00～19:00 神戸市立こうべまちづくり会館 ※ハイブリッド	(1) 今年度の活動計画 (2) 松岡委員を囲んで ○レクチャー ○ディスカッション (3) 今後の進め方について
第 3 回 10 月 公開研究会	2023 年 10 月 12 日 (木) 13:30～17:30 神戸市立こうべまちづくり会館 ※ハイブリッド	(1) 報告 主題：居住支援の枠組みを広げる最先端の活動から学ぶー地域の住宅資源を使いこなすプレイヤーたち 事例①尼崎市営住宅ストックにおける住環境支援事業 1) 市営住宅ストックの有効活用／ 尼崎市住宅管理担当 小島寿美氏 2) あまがさき住環境支援事業における居住支援の支援／ コープこうべ 前田裕保氏 事例② サ高住を舞台にした地域的取り組み 1) はっぴーの家ろっけんを拠点とするエリアリノベーション／首藤義敬氏 (はっぴーの家ろっけん) 2) 空き家問題解決と住宅弱者救済をつなぐ不動産ソーシャルワーク／高橋大輔氏 (おせっかい不動産) (2) ディスカッション (ファシリテーター：高橋紘士氏+上記発表者を中心に)

	日時	主な協議事項
第4回 2月 公開研究会	2024年2月7日(木) 13:30～17:15 東京大学本郷キャンパス ※ハイブリッド	(1) 報告 主題：包括的居住支援を拡げるために～その課題をめぐって 解題 包括的居住支援の体制に向けて 大月 敏雄 氏（東京大学） 報告① シングルペアレントの居住支援の場 葛西 リサ 氏（追手門学院大学） 報告② まちの人々と共に創る寮、ぶんじ寮 影山 知明 氏（ぶんじ寮プロジェクト） 報告③ 家主から見た居住支援の場となる賃貸住宅 永井 ゆかり 氏（全国賃貸住宅新聞社取締役「地主と家主」編集長） (2) ディスカッション (3) 今後の進め方について
第5回	2024年2月22日(木) 13:30～17:15 東京大学本郷キャンパス ※ハイブリッド	(1) 2023年度の振り返り (2) 今後に向けて（課題意識等）

Ⅱ．研究会の概要

Ⅱ-1 住宅セーフティネット法改正に向けて

「住宅セーフティネット制度」とその見通しについて

国土交通省住宅局安心居住推進課

◆世帯の動向について（高齢者世帯、高齢単身世帯の推移）

- ・最新の人口動態等が更新され、今後、高齢単身世帯の増加等の社会変化が前提となっている。複合的な課題を抱えている人の増加も指摘されている。

◆空き家数・空き家率の推移（昭和33年～平成30年）

- ・一方で、空き家についても増加傾向にあり、空き家は800万戸以上、うち、賃貸住宅の空き家は433万戸という状況にある。

◆住宅確保要配慮者に対する大家等の意識及び入居制限の理由

- ・高齢者、障害者などを広く「住宅確保要配慮者」と位置づけて支援を行うこととしているが、これらの人々に対する住宅を貸す側の意識をみると、相当程度の拒否感がある。
- ・特に、高齢者について入居制限をする理由としては、死亡時の不安、孤独死による物件の価値低下、残置物処理対応などが挙げられる。

◆住宅確保要配慮者の入居に際し、大家等が求める居住支援策

- ・貸す側が居住支援策として求めていることは何か、というと、見守りや生活支援、相談対応などが期待されている。様々な属性の方について居住支援策が求められている。
- ・これは、奥田委員がいつも言っておられることだが、家族機能が低下、変化している中で、見守り、生活支援等、生きていく上で生じるさまざまな問題や課題に対して、相談対応していくことが、今後ますます重要になるのではないかという認識である。
- ・単身化が進むということは、同時に身寄りのない方が増えるということでもあり、「遠くの親戚より近くの他人」ではないが、どうやってそういう方々を支えていくかについて、住宅行政の中でも考えていくことが求められている。

◆住宅セーフティネット制度

- ・現行の制度は、平成19年に議員立法により成立、平成29年に内閣提出法案で改正されているものである。
- ・住宅確保要配慮者（以下、「要配慮者」と記載）の入居を拒まない賃貸住宅を登録し、それを公開していくことで、広く「要配慮者」の入居を支援。
- ・この登録された住宅を支援していくための経済的支援、さらにマッチング・入居支援に向けた地域をつくるための地域の居住支援協議会や居住支援法人の立ち上げなどを、補助制度などによって支援している。

◆公営住宅の現状データ

- ・公営住宅についても、これまでも一定の役割を果たしており、今後も果たしていくべきと考えている。現状 200 万戸超だが、今後、これらをどのように活用できるかということが課題の一つである。

◆「要配慮者」に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会

- ・令和 5 年 7 月に上記検討会を 3 省合同で設置。このような検討会を省庁横断で設置することはそう多くなく、画期的なもの。今回ご参加いただいている先生方を含め、ご協力をいただきながら、文書としては、令和 6 年 2 月に中間とりまとめを公表した。

◆同中間とりまとめ(令和 6 年 2 月)の概要

借りる側の現状

- ・75 歳以上の高齢者人口の増加と単身高齢者の増加。
- ・複合的な課題を抱える人が多い。

貸す側の現状

- ・さまざまな不安から、貸す側の一定割合が、貸すことについて拒否感を示している。
- ・空き家は増加傾向。民間ストックは、単身者向けの小さいものが多い傾向。
- ・現行住宅セーフティネット制度についても、一定の評価はいただいているが、見直しの必要性も指摘。

◆今後の基本的方向性に対する認識

賃貸住宅に入居できない人が、所得の有無に関係なく存在しているのではないか。

- ・所得のあるなしに関わらず、入居できるようにしていく。
- ・賃貸住宅市場の環境整備が必要。

住宅と福祉の緊密な連携が必要。

- ・現場レベルはもちろんだが、行政がそこに関与していくことが大事。
- ・住まいに関する相談～入居前、入居中、退去時に至る一貫した支援体制の構築が必要。

既存の住宅ストックについても、積極的に活用していく必要がある。

今後の取組（具体的な検討事項）

- ・ **要配慮者（賃借人）への支援**
 - ・ソフト ハード両面からの体制。
- ・ **大家（賃貸人）が住宅を提供しやすい市場環境の整備**
 - ・家賃債務保証を利用できない問題。
 - ・生保受給者に対する代理納付の原則の徹底。
 - ・残置物処理の負担を軽減できるような方策 等。
 - ・伴走型のサポートを行う仕組み。
 - ・緩やかな見守り、必要な時には、福祉サービスにつなげることができる。
 - ・入居者にとっての安心と共に、大家さんにとっての安心でもある（未然に防ぐ）。
- ・ **要配慮者のニーズに対応した住宅等の確保**
 - ・居住水準の見直し。
25 m²以上 ひとり暮らしの方を念頭に置いた場合、妥当なのか。
 - ・公的賃貸の活用。
 - ・地域における居場所づくり、サードプレイス。

- ・上記のための市区町村レベルでの関係者の連携体制
- ・居住支援協議会（特に、市区町村）の設置促進。

住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律(住宅セーフティネット法)等の一部を改正する法律案の概要

◆大家と要配慮者の双方が安心して利用できる市場環境の整備

① “賃貸借契約が相続されない” 仕組みの推進

- ・終身建物賃貸借の認可手続を簡素化（住宅ごとの認可から事業者の認可へ）。

② “残置物処理に困らない” 仕組みの普及

- ・入居者死亡時の残置物処理を円滑に行うため、居住支援法人の業務に、入居者からの委託に基づく残置物処理を追加。（令和３年に策定した残置物処理のモデル契約条項を活用）

③ “家賃の滞納に困らない” 仕組みの創設

- ・要配慮者が利用しやすい家賃債務保証業者（認定保証業者）を国土交通大臣が認定

④ “入居後の変化やトラブルに対応できる” 住宅の創設（２．参照 居住サポート住宅）

◆居住支援法人等が入居中サポートを行う賃貸住宅（居住サポート住宅）の供給促進 居住サポート住宅とは

- ・居住支援法人等が大家と連携し、
 - ・日常の安否確認・見守り、
 - ・生活・心身の状況が不安定化したときの福祉サービスへのつなぎを行う住宅。
- ※市区町村長が認定することに特徴。これまでの住宅行政は都道府県が一般的。

◆住宅施策と福祉施策が連携した地域の居住支援体制の強化 国交省、厚労省の緊密な連携を法律上もしっかりと位置づける

- ・両大臣が共同で基本方針を作成する。
- ・市区町村による居住支援協議会設置の促進。
- ・国土交通省・厚生労働省が共同して推進。
- ・自治体努力義務として位置づけ。

(第2回研究会)

Ⅱ-2 居住サポート住宅とは何か

個人化社会における居住支援

～生活協同組合ワーカーズコレクティブによる任意後見事業～

税所 真也 東京大学大学院人文社会系研究科助教

- ・私は今年度の4月からこの研究会のメンバーに加えていただいたので、初めてお会いする方々もおられると思います。税所真也と申します。大月先生とは、社会学分野の博士課程を修了後、高齢社会総合研究機構の特任助教をしているときに一緒に仕事をさせていただくようになり、その後、今所属している人文社会系研究科の社会学研究室で助教をしておりますが、祐成先生には博士課程大学院生の時代から長い間ご指導いただいてきております。
- ・私の研究テーマは一言でいえば、成年後見の社会学ということになるのですが、家族機能が低下していく/弱体化していく中で、その領域を誰が補うことができるのか、それをどう社会化していくのかということを研究の主題にしてきました。家族あるいは近親者が、家族だからという理由で、当然やるべきことだと思われてきた役割負担をどう社会化していくかが、わたしの主要な問題関心です。そういう意味で、成年後見の社会学とは、家族機能の社会化に関する研究だといえます。

はじめに ～なぜ成年後見か

- ・なぜ成年後見か。家族機能が低下し、権利擁護を社会化していく必要性が高まってきました。

権利擁護の方法として、措置から契約へという社会福祉基礎構造改革の中で、ケアマネジャーや、情報公開、情報の確保、情報保障、苦情解決制度といったものが生み出されていったわけです。その過程で、権利擁護を制度に組み込む努力がなされました。

- ・契約という行為を通じた自己決定をどのように尊重し、社会の側でどう保障していくか。措置から契約となり、自己決定とか契約行為をどう社会化していくかが課題でした。しかし、このときの不幸は、2000年から介護保険制度が施行されることが決まっていたため、90年代に制度のあり方について深く議論する時間的余裕がなく、十分な制度設計を行うことができなかったことでした。

なぜ成年後見か？

社会福祉学における権利擁護の位置づけ

制度的アドボカシー：幸福追求の制度保障

個人化社会における成年後見

前回の議論から

成年後見に着目する理由：地域包括ケアシステム

報告者の成年後見研究の立場

- そこで、「地域福祉権利擁護事業」という社会福祉事業法の中で一定の解決を図ろうとしましたが、それはやや中途半端な制度に留まった感があります。他方、法務省が禁治産制度の国際的な批判の高まりから改正の必要に迫られていたという事情があり、これを活用することになりました。こうしてできあがったのが、現行の成年後見制度です。

- たくさんの欠点がありますが、この改革で良かったのは、「任意後見制度」をつくったことです。これは委任契約という契約行為で交わされる私的自治に、公的な監督機能を加えたものです。「任意後見制度」は、自己決定の尊重という点で、より優れていると考えられています。そうしたことから私は任意後見制度に着目した研究に取り組んできました。

なぜ成年後見か？

- 家族機能が低下し、権利擁護を社会化していく必要性が生まれた
→ ケアマネジャー、情報公開、情報保障、苦情解決制度ほか
- 措置から契約へという社会福祉基礎構造改革
- 契約という行為を通じた自己決定をどのように尊重し、社会の側で担保していくか
- 私的自治の原則に公的監督を加えたものが任意後見制度

社会福祉学における権利擁護の位置づけ

- 社会福祉の領域では、権利擁護とかエンパワメント、自己決定の尊重を幸福追求権の観点から論じてきました。「自ら意思決定をするために必要な、適切な支援を受けることは、幸福追求権を全うするための手段として、憲法で保障されている」ことであり、成年後見もその1つとなるわけです。

社会福祉学における権利擁護の位置づけ

- 社会福祉学：
- 自己決定権の尊重、エンパワメント、権利擁護
- → 幸福追求の権利を援助の中心におく
- 自ら意思決定をするために適切な支援を受けることは、幸福追求権（憲法13条）を全うするための手段として、憲法で保障されている（水島俊彦2021「意思決定支援とは」『権利擁護を支える法制度』中央法規、106頁）

制度的アドボカシー：幸福追求権の保障

- ・ 椋野先生はこうに言います。幸福追求の制度保障として、まず民生委員、ケアマネジャー、日常生活自立支援事業（旧地域福祉権利擁護事業）、そして成年後見人等があるとします。つまり、成年後見を、幸福追求権を基盤として位置づけることは、決して突飛な発想ではありません。

制度的アドボカシー：幸福追求の制度保障

- ・ ①民生委員、②ケアマネジャー、③日常生活自立支援事業、④成年後見人等
- ・ 椋野美智子2021「職権主義と申請主義：意思決定を支援するアドボカシーの確立」椋野美智子編『福祉政策とソーシャルワークをつなぐ：生活困窮者自立支援制度から考える』ミネルヴァ書房, 105-131.

個人化社会における成年後見

- ・ 個人化社会における成年後見ということで、本日のタイトルに「個人化」と入れました。社会学分野ではこのように考えています。産業化・都市化によって、もともとあった共同体が微分化され、核家族、世帯ごとになって、それがさらに個人になっていった。個人が、地域共同体、親族共同体、中間集団から解き放たれ、さらに、個人として微分化された。そうしたなかで、「剥き出し」の個人が看とりと死を迎える時代に入っていく、というのが現在のフェーズだと私は理解しています。

個人化社会における成年後見

- ・ 産業化・都市化による「微分」：共同体→家族→個人
- ・ 個人が「地域共同体、親族共同体といった中間集団から解き放たれ」看とりと死を迎える時代に入ったことで起きている問題
- ・ 藤村正之2013「個人化・連帯・福祉」藤村正之編『協働性の福祉社会学：個人社会の連帯』東京大学出版会, 1-26.
- ・ 武川正吾2007『連帯と承認：グローバル化と個人化のなかの福祉国家』東京大学出版会

前回の議論から

- ・前回の議論を踏まえると、社会政策というのは、居住福祉・住宅保障から、住まい、居住支援に移行してきており、そこで参照される理念は、居住・ハウジング支援に向かってきているということでした。根拠は生存権から幸福追求権へ、ナショナルミニマムから自己決定権の尊重へ。ここでの自己決定権を掘り下げると、契約関係を支援することによる「包摂」と捉えてもよい。自己決定権というのは、契約行為を通してその人の願い・希望を保障していくことです。さらに対象を普遍主義的にしていくこと。成年後見は私的自治だと言いましたが、自己決定にかかる費用と担い手をどう社会化していくか、という議論として捉え直すこともできます。居住支援ではサービスが限定的であるという話がありましたが、非限定的な支援を可能にする一つの方法が、この任意後見（事務委任契約・死後事務委任契約を含む）だと考えています。任意後見を、包括的な居住支援の社会化につながるヒントを与えるものであると位置づけ、本日の報告を進めていきます。

前回の議論から

- ・ **社会政策** 居住福祉・住宅保証 → **住まい・居住支援へ**
 - ・ **理念** 住居・住宅支援 → **居住・生活（ハウジング）支援へ**
 - ・ **根拠** 生存権（25条） → **幸福追求権（13条）から考えていったらどうか**
 - ・ **目標** ナショナル・ミニマム → **自己決定権の尊重（契約関係の支援を通じた包摂）**
 - ・ **対象** 選別主義的 → **普遍主義的なものへ（自己決定にかかる費用と担い手の社会化）**
 - ・ **内容** 限定的 → **非限定的な支援を可能にする任意後見の活用（成年後見の社会化）**
- ▼
- ・ **包括的な居住支援へ（居住支援の社会化）**

- ・居住支援において、対象、時間、相談、地域、住宅、手段等が包括的になっていくとすれば、任意後見は、手段としての包括性に該当します。地域という点では、成年後見の分野に、協同組合、福祉クラブ生協、JA※、伝統的仏教寺院などが出てきています。共同性に基づく任意後見といった支援が生まれていることを、私は地域の包括性として位置づけました。

※JA成年後見センターぎふ（一般社団法人）

- ・「対象」の包括性：者別ではなくすべての人が使う対象者として設計されていること
 - ・「時間」の包括性：支援の対象となる人に出会い、相談が始まり、適切な住まいを探し、引越し、生活の立て直し、地域への参画、ターミナル時の支援、死後事務の支援まで切れ目のない伴走的な支援ができること
 - ・「相談」の包括性：職業専門家が必要なのではない。市民として研ぎ澄まされた生活感覚を持つ仲間が必要。
 - ・「地域」の包括性：地域の非営利団体、とくに協同組合/協同組織（農協協同組合JA、生活協同組合等）に期待 *人びとが自主的に結びついた自律した団体
→福祉クラブ生活協同組合(2008-)、JAぎふ(2023-)、伝統的仏教寺院（2024-）等
 - ・「住宅」の包括性：民間賃貸住宅、空き家貸し出し、公営住宅、UR賃貸住宅の動員
- ▼さらに加えると（祐成先生）
- ・「手段」の包括性：**包括的な居住支援**（任意後見制度がひとつのツールになる）

- ・以下の表は、祐成委員が整理された研究に、私の問題関心を接続したものです。祐成委員の論文に、国土交通省（以下、「国交省」と記載）の居住支援と総務省の身元保証の内容を整理した表があります。そこに任意後見を入れるとどのように重なり合うかを加えてみました。
- ・任意後見というのは、包括的な契約行為と、財産管理の全部または一部を契約によって第三者が実行することを可能にしますので、以下のように多様な支援を実践することが可能になります。まさに、包括的支援といってよいかと思います。

総務省「身元保証等高齢者サポート事業のサービス内容一覧」と国土交通省「居住支援法人の支援内容の分類」および任意後見を用いた支援の対照

任意後見（事務委任・死後事務・身元保証）

- ・成年後見人は身元保証人にはならない（なれない）
- ・成年後見人がいれば身元保証人が不要となるケースもある（支払いの清算、緊急時の対応、死後の対応などが保証されるため）
- ・任意後見と身元保証をセットで提供することも可（例：生協ワーカーズコレクティブの任意後見）
- ・入退院、入退所の手続きに対応
- ・医療同意そのものではない（しない）が、通院、診察、入院時に任意後見人受任者として医療者と交渉する（Drの判断を後押しする役割を担う。「先生がベストだと思う方法をお願いします」。医療者にとってその一言があることが重要になる。）
- ・緊急時の対応可
- ・死亡時の対応可

総務省「身元保証」

国交省「居住支援」

表1 身元保証等高齢者サポート事業と居住支援法人の支援内容(対照表)

身元保証等高齢者サポート事業が提供するサービスの内容 (総務省調べ)	居住支援法人調査における支援内容の分類 ^(注) (国土交通省)	
身元保証サービス	①医療施設への入所の際の滞り保証	(該当なし)
	②介護施設等への入所の際の滞り保証	
	③入院・入所、退院・退所時の手続の代理	
	④死亡又は退去時の身柄の引取り	
	⑤医療同意への支援	緊急連絡先の確保 安否確認・緊急時対応(緊急通報・駆けつけ等)
	⑥緊急連絡先の指定の受託及び緊急時の対応	

上記表1は、以下12ページより転載。
祐成先生2023「居住支援の課題としての『家族機能の社会化』を考える(前編)」『エイジングインプレス：高齢者の地域居住の推進をめざして：財団ニュース』163: 11-18

- このようにそれぞれの概念の包摂関係を整理すると、国交省の居住支援が一番狭い。

総務省の身元保証はそれより広い。さらに広いのが任意後見を用いた生活支援であることが分かります。任意後見のような仕組みが包括的居住支援の枠組みになると考えられます。



包括的な居住支援の枠組みと任意後見

成年後見に着目する理由：地域包括ケアシステム

- 成年後見は、実は地域包括ケアシステムでも重要だと考えられていることにも、触れておきます。下表地域包括ケアシステムの第三にこうあります。「独居高齢者や高齢夫婦のみ世帯の増加に対して、これらの方々の生活を支えるには、「医療・介護といったフォーマルなサービスだけでなく、日常の見守りや生活支援等のインフォーマルなサービスも組み合わせ、地域の資源を総動員して対応していく必要がある」。
- 任意後見というのはここでのいうフォーマルとインフォーマルの中間だと思うのですが、それを地域包括ケアシステムの実現に向けてどういう使い方をしていくか、ということが重要になると思われます。

成年後見に着目する理由：地域包括ケアシステム

- 地域包括ケアという考え方が出てきた背景として、以下の3点がある
- 第一：それぞれの地域の医療・介護資源を活用しながら「ご当地医療・介護モデル」が求められていること、
- 第二：認知症高齢者が増加する中、認知症高齢者の生活環境をできるだけ変えずに、住み慣れた地域でサービス提供体制を整えていくことが必要であること
- 第三：独居高齢者や高齢夫婦のみ世帯の増加に対して、これらの方々の生活を支えるには、「医療・介護といったフォーマルサービスだけでなく、日常の見守りや生活支援等のインフォーマルなサービスも組み合わせ、地域の資源を総動員して対応していく必要がある」ということである
- 渡辺由美子, 2015, 「地域包括ケアシステムの構築と医療・介護の一体改革」『実践成年後見』59: 8-14.

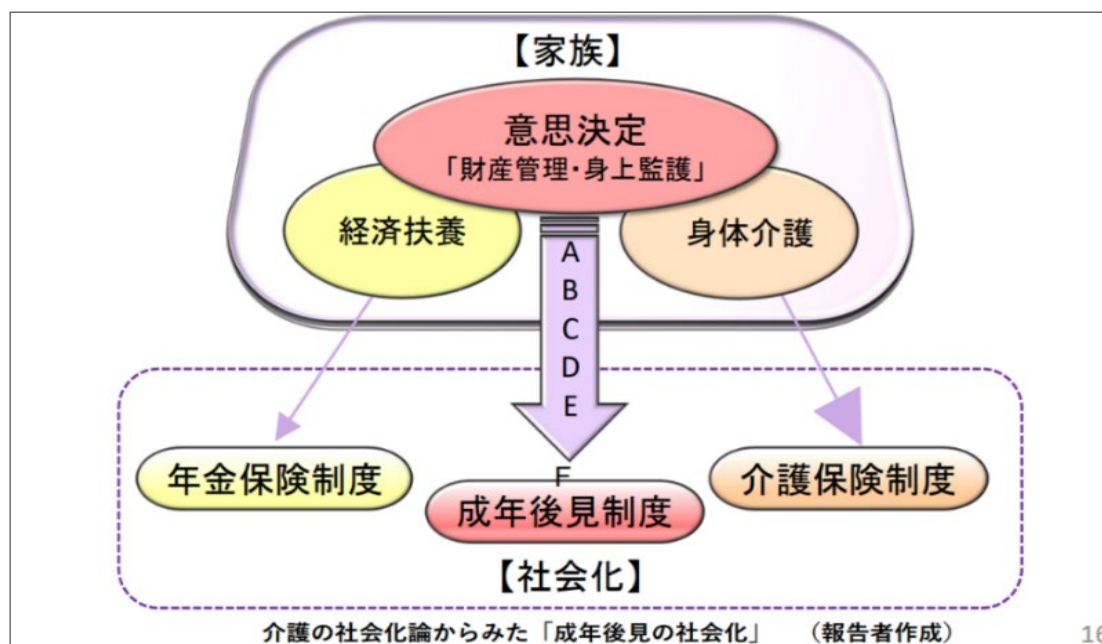
- ・任意後見はフォーマルサービスとインフォーマルサービスの中間にあり、そうした任意後見を用いて日常の見守りや生活支援を行い、自立生活を可能にしていくということは、地域包括ケアシステムの達成につながるものであることを確認しました。

成年後見に着目する理由：地域包括ケアシステム

- ・成年後見制度、とりわけ任意後見制度は、制度の枠組みこそフォーマルな法制度にもとづくものである
- ・制度の活用面においては自助の論理で利用されるインフォーマルなサービスとして捉えることが可能である
- ・成年後見制度はフォーマルとインフォーマルなサービスの境界に位置していると考えられる
- ・任意後見制度というインフォーマルなサービスを用いて、日常の見守りや生活支援等を行い、尊厳を保持し、自立生活を持続可能にし、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを最期まで続けていくための、実践活動を考察していくことが可能になる

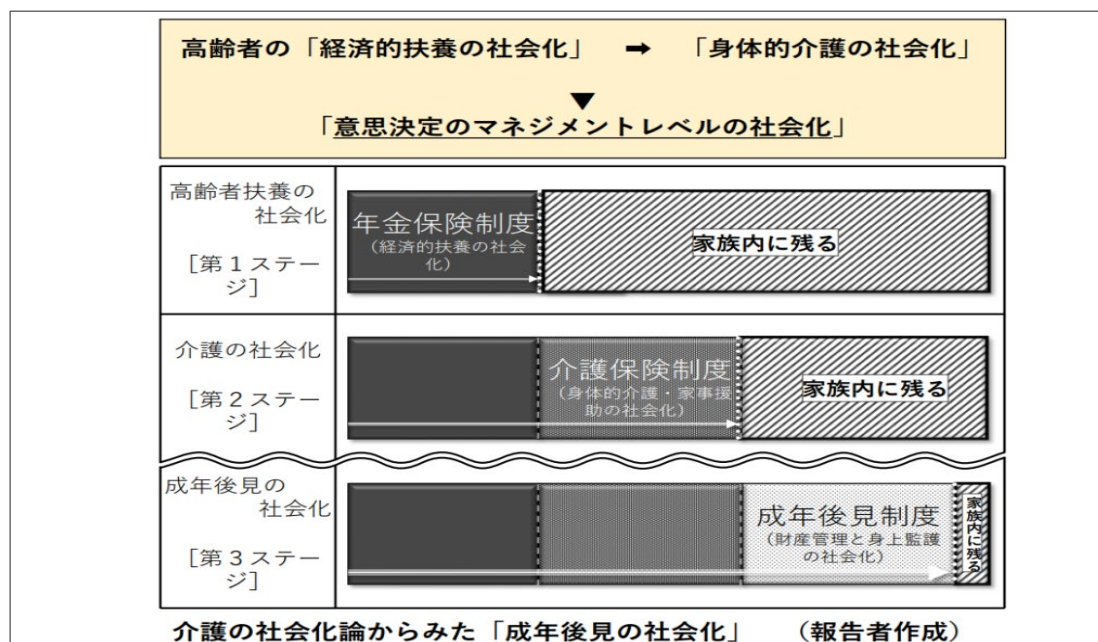
任意後見制度を通した、家族・親族に代わる社会的な関係は可能か

- ・私の問題関心では、任意後見制度を通して、家族・親族に代わる社会的な関係は可能か、ということが一つのテーマです。
- ・これまで家族の中に置かれてきた機能が少しずつ社会化されました。経済扶養の面は年金保険制度によって、身体介護は介護保険制度によって、社会化されました。残された意思決定の領域を、成年後見ではなく居住支援と位置づけてもよいのかもしれませんが、この領域をどういう形で社会化していくかということが課題になっているのだと考えています。成年後見／居住支援は介護の社会化論の延長として位置づけられる議論です。



介護の社会化からみた「成年後見の社会化」

- ・私がどのようなかたちでの意思決定の社会化を構想しているのかというと、下図の黄色い象限（上段）にあるように、専門職ではなく市民による後見、そして、個人ではなく法人による後見ということで、先に挙げたNPO、社協や生協、JA、仏教寺院による社団法人などが、法人として後見人になっていくことです。家庭裁判所の判断があるので、法定後見ではこれを実現することはなかなか難しいです。よって、任意後見の領域で、この黄色い部分（市民による法人後見）を充実させていくとよいのではないかと私は考えています。



介護の社会化からみた「成年後見の社会化」

- ・包括的な代理権を持つ法定後見の成年後見類型はもちろん、任意後見においてもそれに準ずるかたちで運用することが可能です。法定後見は、判断能力が不十分になったあと、認知症高齢者や知的障害者が利用します。
- ・任意後見は、法定後見とは別に、新しく特別法として2000年につくられたもので、私的自治と公的監督を組み合わせた制度です。公正証書契約によって任意後見人を自ら選び、将来に備えます。認知症が発症しないで、最後まで見守り契約で伴走的な支援を行うパターンもあります。以降で取り上げるのもそうした事例です。

報告

1. 成年後見制度とは
2. 成年後見を必要とする社会
3. 市民後見の特徴と福祉クラブ生協について
4. ワークスコレクティブの任意後見を通した生活支援～事例検討

1. 成年後見制度とは

- ・初めに成年後見制度とは何なのか、ということを紹介します。法定後見と任意後見があります。

成年後見制度とは

- ・判断能力が不十分な認知症高齢者，知的障害者，精神障害者等の財産管理と身上監護（生活上の契約行為）を行う民法上の制度
- ⇒ **【法定後見制度】**（2000年～）
- ⇒ 家庭裁判所によって選ばれた成年後見人等
- ・ほかに，**特別法の【任意後見制度】**がある
- ⇒ みずからの選択で，後見人となる人を指名し，将来に備えて公正証書契約を結んでおく（2000年～）



任意後見制度が自己決定の尊重により適する

2. 成年後見を必要とする社会

- ・権利擁護という、成年後見を必要とするのは本人かと思いきや、実は社会の側が必要としている面があります。金融機関、生命保険会社も含めて、不動産仲介、特別養護老人ホーム(以下、「特養」と記載)や有料老人ホームへの入所、公営住宅への入居といった契約に際して、成年後見制度を使うことを求められて利用することが多いのですが、このように必要性に迫られて使うときには、すでに判断能力が不十分で法定後見にならざるを得ない、という事情があります。

成年後見人ができること

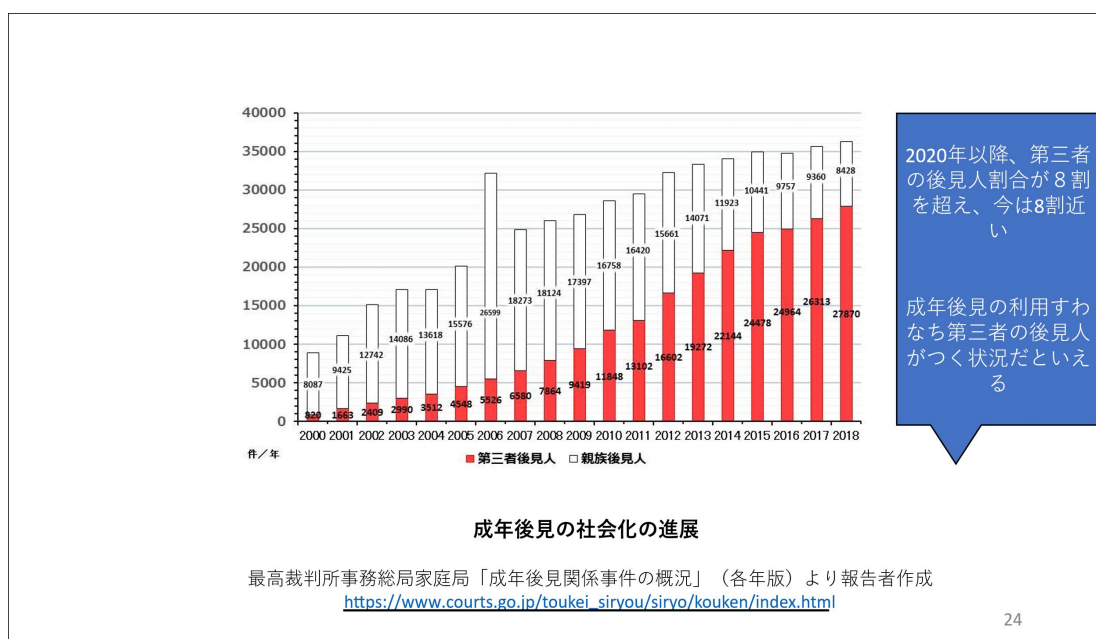
- ・ 預貯金の引き出し
- ・ 生命保険金請求
- ・ 不動産売買
- ・ 消費契約とその解除
- ・ 法律行為各種

- ・ 介護サービス・生活インフラに関する契約事項
- ・ 住居の確保／アパートの賃貸契約／リフォーム
- ・ 介護保険契約
- ・ 医療受診・入退院契約
- ・ 各種サービス契約
- ・ 余暇に関する契約 趣味

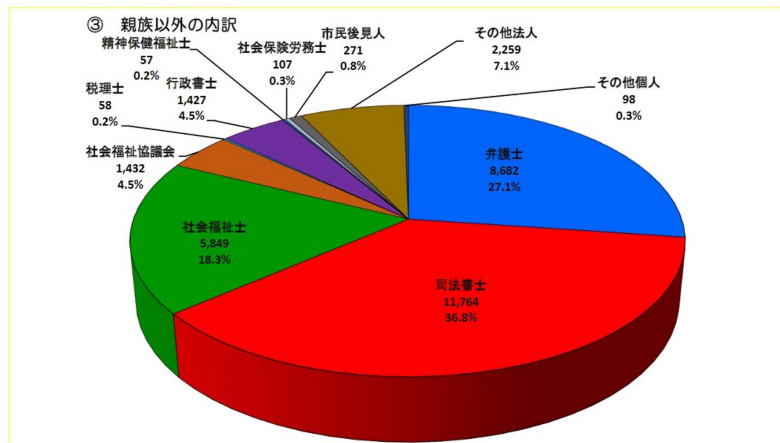
法定後見（後見類型）は包括的代理権をもってしまいが任意後見は契約者本人の希望で個々に内容を定める

【できないこと】 【手術等に対する医療同意】 【身分上の行為（養子縁組など）】
【居所指定】（賃貸契約、入所・入院契約、居住用不動産の売買などは慎重な判断のもと行う）

- ・法定後見では、後見人を家庭裁判所が選ぶため、後見人が親族から専門職に変わってきた経緯があります。専門職とは、主に弁護士、司法書士、社会福祉士が中心で、成年後見の担い手の約70%を占めています。



成年後見の社会化の進展

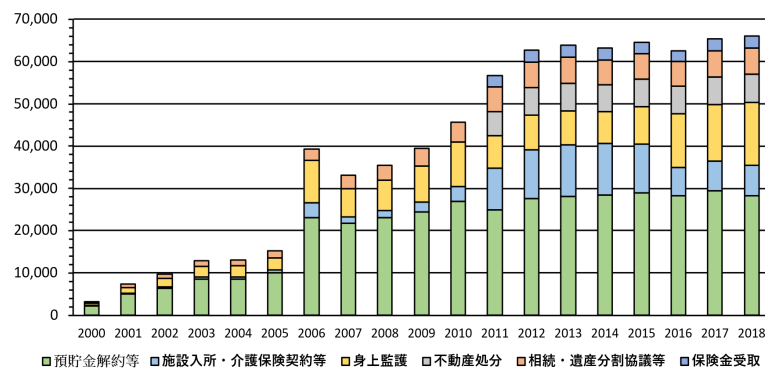


成年後見人の属性

最高裁判所事務総局家庭局「成年後見関係事件の概況」（2022年版より転載）
https://www.courts.go.jp/toukei_siryou/siryo/kouken/index.html

成年後見人の属性

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
保険金受取												2,694	2,767	2,757	2,735	2,692	2,646	2,872	2,882
相続・遺産分割協議等	405	896	1,049	1,331	1,343	1,649	2,786	3,050	3,599	4,183	4,737	5,840	6,091	6,163	5,940	5,958	5,858	6,142	6,077
不動産処分												5,569	6,456	6,649	6,387	6,494	6,463	6,532	6,773
身上監護	560	1,324	1,981	2,464	2,758	2,934	10,057	6,711	7,060	8,596	10,403	7,764	8,226	7,997	7,499	8,951	12,768	13,312	14,906
施設入所・介護保険契約等	71	174	360	538	520	590	3,401	1,560	1,714	2,401	3,637	9,890	11,508	12,162	12,237	11,588	6,619	7,007	7,196
預貯金解約等	2,203	5,013	6,399	8,511	8,475	10,086	23,127	21,733	23,121	24,347	26,883	24,895	27,620	28,108	28,358	28,874	28,254	29,477	30,500



件/年度 最高裁判所事務総局家庭局「成年後見関係事件の概況」（各年版）より報告者作成
https://www.courts.go.jp/toukei_siryou/siryo/kouken/index.html

保険金受取を制度
利用動機とする数

2019年 2,986件
 2020年 3,693件
 2021年 5,569件
 2022年 6,271件

22

成年後見事件の概況

専門職化としての「社会化」？

- ・家庭裁判所としては、大きな金銭を扱う場合、専門職が後見人になるか、成年後見制度支援信託を利用したいと考えているところがあります。

「成年後見の社会化」が担い手の面で実現したとはいえ、その内実には専門職化にすぎなかったというのが実態です。

- ・私が構想する「成年後見の社会化」は、次頁上図の黄色い象限（左下部分）で、専門職ではなく市民が担う市民後見で、個人ではなく法人が担う法人後見です。NPOや社協、生協、先ほど例に挙げたJA、仏教寺院などがつくる社団法人等、市民が法人で成年後見を担っていくようになるのがよいのではないかと思います。後見人を選任するのは、家庭裁判所の判断なので、法定後見ではなかなか実現していかないものです。任意後見で、次頁上図の黄色い象限が充実していければよいのではないかと私は考えています。

- ・実際に私も立ち上げの段階で関わったのですが、新潟市に角田山・妙光寺という伝統仏教寺院があり、80年代に、永代供養を初めて日本で始めた先駆けとして、永代供養の分野では有名です。檀信徒で成年後見制度（専門職）を利用している方があり、遺贈するから住職に後見人になってもらえないかという相談が続いたことから、亡くなってからではなく生きているうちに寺院が檀信徒を支援していく仕組みはないか、ということで、長らく成年後見制度に関心を持っていました。
- ・とはいえ、住職が後見人になることは、時間的・労力的に、また利益相反（後述）という面からも難しく、福祉の専門家と協力して取り組むことにしました。そこで新潟のNPO法人身寄なし問題研究会代表の須貝秀昭さんと一緒に、成年後見を担う一般社団法人「生支縁（いきしえん）」を2024年春に設立しました。須貝さんは元ケアマネであり、新潟市内の在宅医療者・福祉事業者との幅広いネットワークがあります。今後の展開が期待されます。

専門職化としての社会化？

- ・リスク回避のため親族後見人から第三者後見人へ



- ・後見実務における財産管理事務の最重視が起きた



資格優先主義

第三者後見人＝法律専門職

法律家を中心とした専門職化

27

家裁によるリスク対応とその結果

- ・金融機関等の民間取引で求められているのは、取引の「法的な安定性」であり、事務手続き上の「成年後見人等」であって属性を問うものではなかった（後見人がいればよい。だれでもよい）



家裁にとって親族後見人の監督リスクがつよく認識されていく



広島高裁判決（2012年2月）

（親族後見人の横領について家裁の過失として国に賠償命令が出された）



親族後見人の選任がより明確なリスクとなっていった

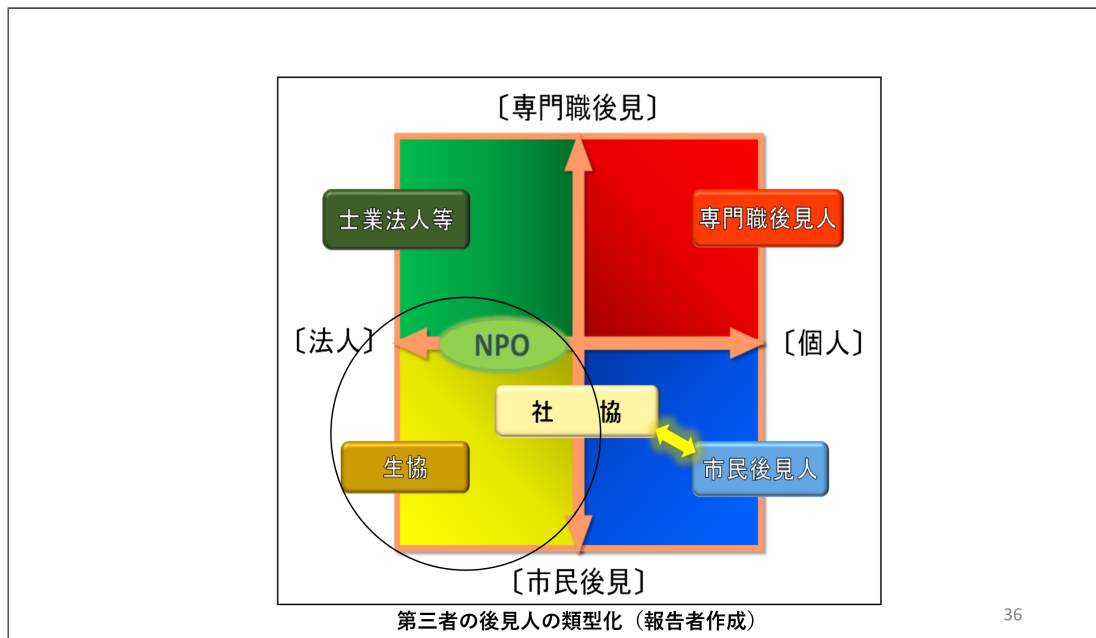
【民間】
商取引の機能不全
を防止すること

【家裁】
責任をもたない組織
としてのリスク
マネジメント

【結果】
本人と家族の視点
が不在の制度運用

28

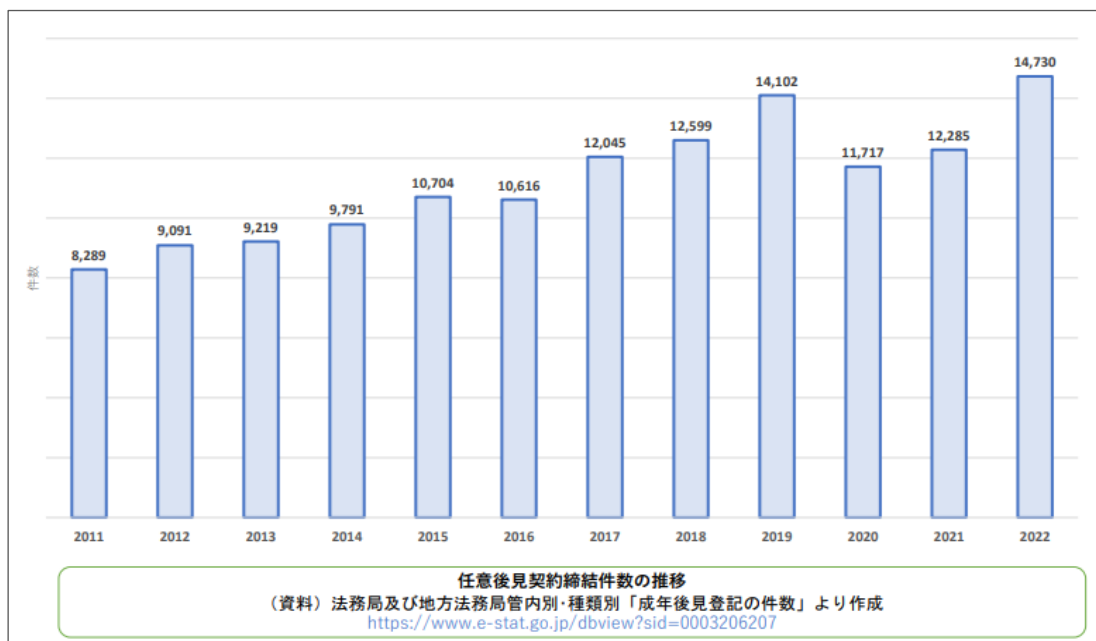
- ・もう一つは、ＪＡ（農業協同組合（農協））です。ＪＡぎふが社団法人「ＪＡ成年後見センターぎふ」を設立しました。このように、多くの協同組合で成年後見が必要とされるようになってきており、それが成年後見を受任するための法人を設立するという動きにつながっています。



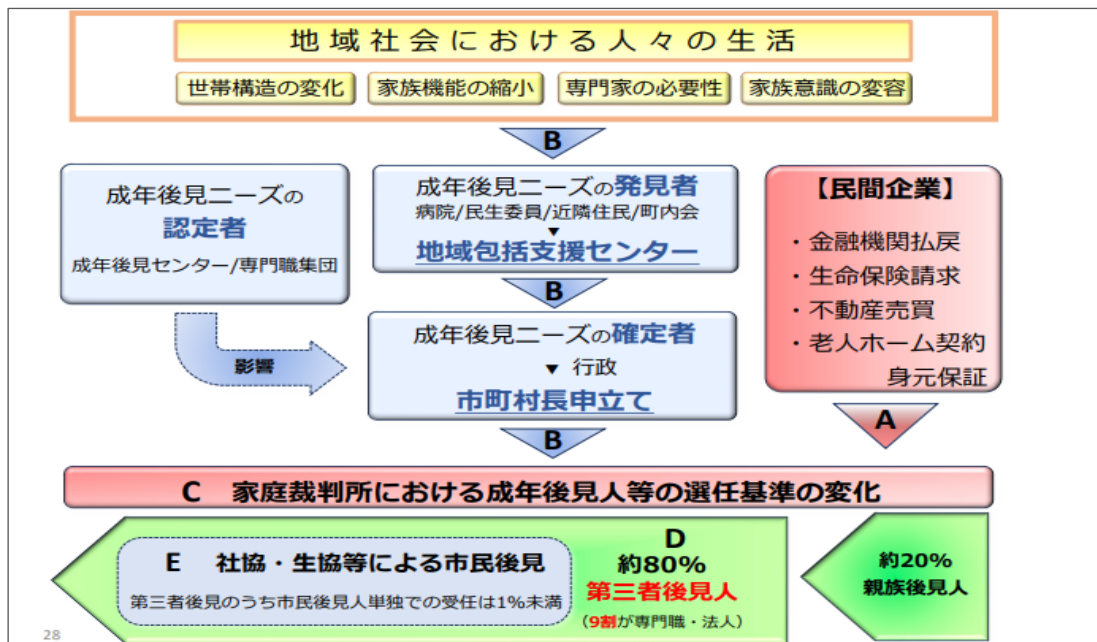
第三者の後見人の類型化

任意後見契約がどれくらい使われているか

- ・では、任意後見制度はどのくらい使われているのか。毎年、大体１万４，０００件ぐらいの任意後見契約が交わされています。



任意後見契約締結数の推移



成年後見人等の社会化の進行

3. 市民後見の特徴と福祉クラブ生協について

～福祉クラブ生活協同組合における任意後見事業

- ・「福祉クラブ生活協同組合」（以下、「福祉クラブ生協」と記載）に「ワーカーズコレクティブ」がありますが、そこが実施している任意後見事業のお話をさせていただきます。
- ・福祉クラブ生協では、自分たちが払いたいと思う価格で、受けたいサービスをつくり出すこと、メンバー同士の連帯と互酬性の原理で支えられていることを特徴としています。
- ・福祉クラブ生協は「生活クラブ生協」から派生して80年代にできました。神奈川県東部を中心に活動しています。40年ほどの歴史があり、家事介護、移動サービス（ケア付きお出かけサービス）、子育て支援、デイサービス、ケアプラン作成、入居施設サービスなど、17業種、119団体がつくられてきました。
- ・成年後見というサービスがいま組合員に必要になっているというニーズを、福祉クラブ生協自身が導き出し、成年後見事業を行うワーカーズコレクティブが2008年に立ち上げられました。大勢が市民後見人の担い手となり、使いやすい成年後見の仕組みをつくるという理念が掲げられました。福祉クラブ生協では、これまで多くの必要なサービスを生み出し、目指す社会を実現してきましたが、最後まで残ったサービスが成年後見だったといわれています。福祉クラブ生協の「最後のピース」を埋めるものが、成年後見事業であったと位置づけられているわけです。
- ・福祉クラブ生協では、それぞれ地域の生活者が組合員として参画し、自分たちの手でサービスを生み出していくことにこだわっています。ここには、いろいろなアクターが参入していますが、脱専門職・脱専門家による成年後見の社会化を実現し市民の手にそれを取り戻すような動きとして捉えられます。
- ・特徴は、メンバーシップが重視される互助・互酬にもとづくサービスであることです。公助ではなく、互助によるサービスなので、システム登録料や出資金が毎月かかります（出資金は退会時には返金されます）。メンバーシップを維持するために1万数千円が毎年必要になります（福祉事業会費は寄付なので任意です）。利用者もサービス提供者も組合員であることが特徴で、互酬の原理で自分たちも将来それを受けとる「おたがいさま」の精神で行われています。

福祉クラブ生活協同組合（神奈川県東部で活動）

- ・自分たちが受けたいサービスを自分たちの手で創り出す
- ・自分が払いたいと思える価格で自分が受けたいサービスを創り出すこと
（家族でも専門職でもないオールタナティブなサービスの創出が原点にある）



「地域最適福祉」

- ・メンバー間同士の連帯と互酬性の原理によって、支えられている

市民による成年後見の社会化の実践

・福祉クラブ生協・成年後見サポートW.Coあうん

これまでの活動実績（信頼関係）の延長線上で、身体や意思、判断・生活能力が衰えても、自己の尊厳、意思を持って生きるための高齢期の備え（転ばぬ先の杖）として、生涯安心して自分らしい生活を送れるよう、専門家を主体とするいわゆる職業専門後見人（弁護士・司法書士等）でもなく、後見人の約8割〔2006年までは8割が親族後見人だった〕を占める親族後見人（遠方親族含め）でもない「市民の後見人」として、大勢が担い手になることで使い勝手のよいしくみをつくり、コミュニティオプティマム福祉の新たな領域を拡げます（「成年後見制度事業への取り組み検討プロジェクト答申」94頁）

過度に偏って専門職化された後見役割を、市民の側へ分配していくことは社会化の重要な要素である

市民後見の優位性とは

- ・「市民という後見活動」「市民という専門性」（岩間 2011: 5頁）
- ・「市民後見人が関与することで、普通の暮らしに再び近づく」（田村 2012: 72頁）
- ⇒被後見人の生活のなかに生活者目線（おなじ地域で生活する市民としての目線）で支援すること
- ⇒常識的感覚（そういうものである）、家計経済的感覚、感情的感覚（かわいそう/みじめ/ひどい/みすばらしい）、衛生感覚、季節感覚（節句）
- ⇒専門職の「専門職教育」のなかでそぎ落とされていくもの

岩間伸之，2012，「特集 市民後見人の位置づけと活動特性」『実践成年後見』42: 4-11.

田村満子，2012，「事例からみた被後見人の暮らしの変化」岩間伸之・井上計雄・榎田美穂・田村満子『市民後見人の理念と実際』大阪市成年後見支援センター，160-170.

54

- ・任意後見は、基本的には認知症を発症してからの支援です。それまでは移行型任意後見として、事務委任契約を別途結んで備えることができます。事務委任契約と任意後見契約、さらに、亡くなった後の死後事務委任契約、この3つをセットにして、元気なうちから、認知症が発症してもしなくても、亡くなった後まで、任意後見受任者が本人に伴走し続けるための仕組みです。私がフィールドワークをしてきたここ10年の間でも、任意後見契約が発効しないまま（認知症を発症しないまま）、事務委任契約と死後事務委任契約のみで済む方が8割から9割ぐらいでした。認知症になり、任意後見を発効するケースは1割程度です。ほとんどは定期的な見守りを支援の中心とした10年単位の長期の伴走型支援になっています。

メンバーシップの重視

- W.Coあうん成年後見事業の利用にあたって福祉クラブ生協の組合員になることが条件
 - ⇒ 「[総合支援契約](#)」，重要事項説明書，第1条・第2条
 - ⇒ 組合員としての「[連帯](#)」が支援開始の前提にある
 - ⇒ 法定後見では実現できないこと
- 出資金：1,000円/月
- システム登録料200円/月
- 福祉事業会費100円/月

福祉クラブ生協で任意後見事業が生まれた背景

- 福祉クラブ生協が任意後見事業を始めた背景には、家族はいても海外にいる、遠縁の親族に頼んだらストレスが掛かってかえって体調が悪くなった等のケースが実際にあったからです。背景には、親族がいても頼りたくない、親族がいても遠方に住んでいる、頼れる親族がいないといった事情があります。

福祉クラブ生協で成年後見サービスが生まれた背景

- 2006年，福祉クラブ生協の理事会（2006年5月29日）で利用者である組合員のひとりから「[福祉クラブ生協に後見人的な役割を希望している](#)」との声があがっていることが報告された
- これを受け「[今後、たすけあい活動の実績、信頼の延長線上で組合員の立場（権利擁護）を代弁・支援する後見人的なニーズが増えることを予測して成年後見制度事業の取組みに向けて検討を進める](#)」ことが理事会で承認された（2006年11月27日）
- 準備過程で、[みずから組合員に実態調査を行う](#)
- 家事介護・居宅介護支援・生活支援を行うワーカーを通して実施した結果、「[利用者の生活を支援、信頼関係が深まるなかで後見人的な役割に対するニーズ](#)」が確かに高まっていることが確認された

「成年後見制度事業への取り組み検討プロジェクト答申」より

福祉クラブ生協における任意後見事業の立ち位置

- ・成年後見というと、何をどこまでやるかということが、専門職はもとより学会でも議論されるのですが、福祉クラブ生協では、生活支援をするために任意後見を使うのだということが明確にされています。このため、生活の細部の細かいところまで、同じ消費者・生活者としての立場で時間をかけて話しあうところが、福祉クラブ生協の成年後見事業の特徴であるといえます。その人が地域で暮らし続けていくために、生活の維持・継続を支えるために、任意後見制度を使いこなしていくというのが発想のベースにあります。生活支援をするために、任意後見や事務委任契約といった制度を武器として活用しているのだと捉えていただければよいと思います。

ワーカーズからの期待と要望

- ・身近に適切な財産管理者や保証人がいないこと、親族への不信や親族との心理的/物理的距離といった問題により、**必ずしも親族に頼れない**ことが組合員の課題になっていることがわかった
- ・身体機能や意思表示力が衰えたとき、**家族から受ける対応が不適切だったり不十分であったり**しても、ワーカーズとしてはその状況に甘んじるしかなかったもどかしさ
- ・「マネージメントする中で、**本人の意思と家族の意思が違う場合の対応に苦慮**」していること、「虐待に近いこと、消費者被害になる可能性のあった方」がいること、「認知症の少しある方たちに、契約の印鑑等をいただく時、非常に問題を感じ」ている

「成年後見制度事業への取り組み検討プロジェクト答申」より

利益相反についての考え方

- ・利益相反という考え方があります。以下は祐成委員と一緒にフィールドワークした取材内容にもとづくものですが、
 - (1) 生協は、企業と違って、組合員自らが出資・運営・利用するものであること、
 - (2) 自身が出資者でもあり、かつ会費を継続的に払ってきたこと、
 - (3) 判断能力があるときから家事、介護、デイサービスといったほかのサービスを継続的に受けてきた、その信頼関係の延長で、任意後見についてのサービス利用を希望すること、
 - (4) 判断能力が十分ある元気なうちに、福祉クラブ生協と任意後見契約を結んでいること、
- ・これを福祉クラブ生協の顧問弁護士に確認した上で、以上であれば、利益相反には当たらないという判断のもと、福祉クラブ生協では成年後見事業を展開しています。

利益相反の課題と乗り越え

- 当時、サービスを提供する法人と後見を行う法人が同一だと利益相反になるのではないかと懸念があったが、法人の顧問弁護士に相談した結果、問題がないことが分かった。
- (1)生協は企業と違って、組合員自らが出資・運営・利用する組織である。
- (2)家事、介護、食事などのサービスの継続的な利用にもとづく信頼関係の延長線上の支援である。
- (3)任意後見は、元気なうちに自分の意思で選択して契約するものである。

* 福祉クラブ生協総務部長・長谷川敦氏（W.Coあうん設立準備段階の答申を作成）に2024.04.05インタビュー取材をおこなった（その際の祐成先生の作成資料にもとづく）

* 家族・親族であっても同様の構造的問題はあある（家族ならよいとされる？）

費用

- 費用面ですが、大枠は以下のように、市場価格の半値に近いのではないかと思います。その差額は、ワーカーズコレクティブのワーカーが互酬原理にもとづき、大きな報酬を受けとらないことで実現できているのですが、それでもこのくらいはかかるということを知っておいていただきたいと思います。以下は2020年当時、そして2022年以降の費用体系です。

福祉クラブ生協成年後見サポートW.Coあうんのサービス内容と利用料金		2020年当時
	契約料 (将来に向けた人生プランと日常生活支援計画を作成)	10万円
任意後見発効[前] (「事務委任契約」)	基本料金 (定期訪問と相談)	3,500円/月
	身上監護支援(生活支援) (福祉・医療等の情報提供、老人ホーム等入所施設の見学・入所時の立ち会い、福祉サービスの締結・履行・監視・解約等の手続き)	950円/時間
	日常財産管理支援 (納税等の支払、預貯金の引き出し、有価証券等の管理)	950円/時間
	情報管理保管料 (通帳等を預かり管理する場合)	2,000円/月
	身元保証支援 (入所・入退院・賃貸住宅契約時の支払い代行と身元保証事務)	3,000円/月
任意後見発効[後]	基本料金 (月に一度の定期訪問と相談)	20,000円/月 (任意後見監督人報酬は別途)
	身上監護 (生活に必要な事務処理一切)	
	日常財産管理 (収入・支出管理の一切)	
注)FW資料「W.Coあうん利用案内パンフレット」より作成。		50

福祉クラブ生活協同組合における任意後見事業①

成年後見サポートW.Coあうん 利用料金表（消費税込み）

2022. 4. 1

項 目	内 容	料 金
電話相談	問合せ、事業の概要説明等	無料：原則10分以内
訪問相談	訪問による個別相談	・組合員1,100円／時間 ・組合員外1,650円／時間 ・他に交通費等の実費
福祉クラブ生協加入	・出資金（脱退時に返却） ・システム登録料 ・福祉事業会費（任意）	・1,000円／月 ・200円／月 ・100円／月
総合支援契約の 契約一時金 99万円	契約金22万円	・事務委任契約＋任意後見契約＋死後事務委任契約のセット契約。
	預託金77万円	公正証書作成、任意後見監督人選任申し立て等12万円 死後事務に伴う預託金65万円 ＊葬儀や家財処分に関して追加の預託契約も可能

[福祉クラブ生活協同組合W.Coあうんホームページより「あうん料金表_2022.pdf \(aun.gr.jp\)」](#)

福祉クラブ生活協同組合における任意後見事業②

(1) 任意後見契約発効前の各種支援

・定期訪問	・面談、調査・情報収集等支援 ・将来に向けた生活支援計画作成等	・定期訪問4,400円／月（原則月1回） （休日・時間外5,500円／月） ＊他に交通費等の実費
・身上監護	・福祉、医療、介護サービス利用に伴う調査、手続き ・通院同行、入院、退院手続き、手術立ち合い、支払い 代行、買い物代行・老人ホーム等の見学、契約手続き 等	・実務1,540円／時間／人 ＊移動時間も含む ＊他に交通費等の実費
・日常財産管理	預貯金口座の管理、支払い事務など日常的な金 銭管理全般	・実務1,540円／時間／人 ＊移動時間も含む ＊他に交通費等の実費
・情報管理保管	◆権利証書、通帳等の保管	◆情報管理保管料2,200円／月
・身元保証	■施設入所・入院・賃貸住宅契約に伴う身元保証 ＊審査があり	■3,300円／月 ＊審査で預託金が必要な場合あり

(2) 任意後見契約発効後の各種支援

・包括的支援	生活に必要な事務全般を代理	・22,000円／月 ＊他に交通費等の実費 ＊別途、任意後見監督人への報酬が必要
--------	---------------	--

(3) 死後事務委任契約の各種支援

・死後の必要な 事務全般を支援	遺族等への連絡通知、死亡届・年金等の官公庁への 諸届出、 医療費・施設利用費、公租・公課の債務清算事務、 身辺整理、葬儀・埋葬等に関する事務	・実務1,540円／時間／人 ＊移動時間も含む ＊葬儀代、埋葬費、交通費等の実費は預託金 で清算されます。
--------------------	---	--

[福祉クラブ生活協同組合W.Coあうんホームページより「あうん料金表_2022.pdf \(aun.gr.jp\)」](#)

福祉クラブ生活協同組合における任意後見事業③

4. ワーカーズコレクティブの任意後見を通した生活支援 ～事例検討

- ・任意後見には、即効型と将来型と移行型があり、福祉クラブ生協では移行型のかたちを取っています。移行型の任意後見とその前後に、見守り支援を含めた事務委任契約と死後事務委任契約をセットにして「総合支援契約」という形にしています。
- ・ワーカーズコレクティブ「あうん」のワーカーは40数名で、約40件の契約があります。繰り返しますが、9割以上は認知症を発症しませんので、事務委任契約のもと、生活支援が行われます。支援期間は数年単位、支援期間が10年を超えることも少なくありません。

W.Coあうんによる任意後見の特徴

- ・任意後見契約の3タイプ：「即効型（即発効）」「移行型（見守り支援をしながら将来に備える）」「将来型（発効してからサービス開始）」
- ・「（見守り支援）事務委任契約」＋「任意後見契約」＋「死後事務委任」をセットにした総合支援契約が基本形
- ・身元保証はオプション
- ・任意後見受任者として見守り続ける（伴走し続ける）ことを可能にする制度
- ・任意後見発効前の支援を想定している
- ・約40件の契約のなかで9割以上は認知症にはならず見守り型の生活支援
(発効するのは1割未満)
- ・定期訪問による見守りを重視（訪問して顔を見る世話焼ワーカーズの流れ）
- ・単なる「見守り（安否確認）」ではない、生活支援としての「見守り」

W.Coあうんの成年後見事業設立時の理念

- ・組合員を仲間として最期まで支えたいがそのためにどうしたら最期まで福祉クラブの組合員同士として支え合っていけるか（メンバーシップの維持）
- ・生活を支えること、生活支援が大事である
- ・生活支援のために成年（任意）後見を活用できないか
- ・成年（任意）後見をあえて戦略的に用いたあうんの生活支援（「身上監護/身上保護」を包摂するもの）という発想が出てくる

成年後見によるサービスの立ち位置

- 福祉クラブ生協では、それぞれの地域の生活者が組合員として参加し、将来自分が使う立場から利用者の選択肢を保障し、ニーズに応える「地域最適福祉（コミュニティオプティマム）」を目指している。これにより画一的な公的福祉か、営利目的の福祉サービスの購入かの二者択一ではない、第三の選択肢として「組合員どうしでたすけあう」仕組みを創出している（「W.Coの価値と原則」）。
- 福祉クラブ生協ワーカーズコレクティブは、高齢社会の様々な課題解決の手段を、限られた既存のサービスからの選択や他者への要求ではなく、みずからの手で創造することにこだわって解決する
- その一環としてその理念の延長線上に生協の成年後見事業がある

脱専門職・脱専門家としての社会化 → 市民による成年後見の社会化

実態調査の内容

- 家事援助サービスを利用する女性(80代, 独居, 身寄りなし)のケースでは、自分の判断能力が十分でなくなったときに、不動産など財産管理への対応、障害をもった時の対応など、解決すべき問題が生じたときにどう対応していくかが課題となっていた → 頼れる家族・親族がいない
- 居宅介護支援サービスを利用する女性(70代, 独居, 未婚)のケースでは、大勢の親族がいるものの不信感が強かった、弟に身元保証人になってもらい入所したところ、心理的な不安が原因となり、精神疾患によってケアがより大変になってしまった → 親族に頼りたくない
- 居宅介護支援の利用者であるひとり暮らしの男性(77歳, 独居)のケースでは、腰痛と認知症が進み、独居生活が難しくなった。施設に入るため2名の保証人が必要になったが、ヨーロッパ人の妻とは数十年前に離婚しており、妻と娘はヨーロッパに住んでいたため、娘に連絡してヨーロッパから来てもらい、短い滞在中に急いで入所施設を決めなければならなかった
→ 家族がいても住まいが遠方にある

「成年後見制度事業への取り組み検討プロジェクト答申」より

事例検討

【事例の概要】

- Kさん（91歳）は妻と二人暮らし
- Kさんの妻は数年前に脳梗塞を発症 Kさんが家事をおこなっている
- 介護・看護にともなう出費がKさんの家計負担になっていた
- Kさんは7人兄妹の末っ子であり、**親族とは年賀状程度**の交流関係
- **甥（姉の子）が相続関係者の代表的な存在**
- **2015年10月、Kさんは福祉クラブ生協と任意後見契約を交わした**
- あうんのサービスの必要性を理解できず必要性を疑問視していた
- 妻が亡くなり、あうん担当ワーカーが葬儀などの手配を代行
- **火葬場にいき、Kさんと一緒にお骨を拾った**
- その後、Kさんのあうんへの信頼が急激に深まった（あうんを自分を助けてくれた人、自分の味方である人と感じた）
- 担当者は本人の身上を考えたら、本人を支えるという意味でも葬儀に出る必要があると考えた
- **Kさんはその後、穏やかに暮らした**
- **2021年2月に自宅で転倒し、腰椎を骨折、緊急入院**
- 骨折は2~3ヶ月で直ったが、自立歩行ができなくなり、車椅子が必要になった。入院中に幻想、幻聴の症状が発生し、認知機能が大幅に低下 **転所を求められた**
- 本人の意思は自宅に帰りたいの一点張り
- ケアマネと相談し、困難と結論 とくに転倒リスクを恐れた
- **病院のソーシャルワーカー（MSW）、ケアマネ、あうん担当者（任意後見受任者）で相談し、近くの老人保健施設（老健）に移った**
- Kさんは納得していなかったが、「病院でできた褥瘡を治療してももう少し元気になったら自宅に戻ろうね」と伝えた
- **あうんでは正・副担当者、スーパーバイザー的役割のコーディネーターと相談して決めた**
- 移転後、老健では褥瘡の積極的治療が施されず、褥瘡が悪化
- 老健は入所期間が3か月のため、老健ソーシャルワーカーと相談し、転所先を探した
- 移動先の候補は、自宅／ホスピス／療養型病院だったが、褥瘡の治療は病院でしかできないということで、療養型病院に移った
- 療養型病院の褥瘡の治療で、褥瘡が完治
- Kさんはあんぱんに**ハチミツをつけて食べることが好きで、ハチミツが好物なKさんにアカシヤのハチミツ（3,000円/1瓶）を6瓶取り寄せて病院にもっていくなどした**
- 新型コロナウィルス感染症が流行し、面会が禁止となった
- 病院に行ってKさんの枕元におかれたノートパソコンをロビーのパソコンからつなげるというかたちでの定期訪問が続いた
- **2021年12月から翌年1月にかけて徐々に声かけへの反応が少なくな**
- **3月に96歳の誕生日を迎えたが、2022年5月に亡くなった**

- ・91歳で、妻と2人で暮らしていたKさんという方がいて、脳梗塞を発症した。親族はいるが年賀状を交わす程度。甥（姉の子）が相続関係者の代表的な存在であった。Kさんは福祉クラブ生協（「W.Co あうん」）と任意後見契約を交わした。けれども、どうも費用ばかりかかって、この任意後見サービスがどこまで必要か、疑問を感じていた。定期訪問は別に必要ないし、家計の見直しも必要ない。不満が募っていました。妻が亡くなり、「W.Co あうん」の担当者が葬儀などの手配を代行したり、火葬場に行って一緒にお骨を拾ったりする中で、この「W.Co あうん」という存在が自身の人生にまさに寄り添ってくれている味方だと、感激したそうで、そこから「W.Co あうん」を頼るようになっていきました。初めから信頼関係がある場合もあれば、そうではなく不信感から始まることもあるわけです。
- ・その後しばらく、Kさんは穏やかに暮らしました。銀行で自ら年金を下ろしながら生活していたのですが、転倒骨折によって入院することになりました。そこで筋力が低下し、自立歩行ができなくなって、幻聴などが始まり、転院を求められました。
- ・そこで病院のソーシャルワーカーとケアマネと「W.Co あうん」の担当者が相談して、介護老人保健施設（老健）に移ることになりました。後見人がついたら本人の希望が全て叶うかという、そういうわけではありません。Kさんは納得していなかったけれども、自宅にはすぐには戻れないことを、「W.Co あうん」の正・副2名の担当者とスーパーバイザー、医療ソーシャルワーカーと相談して決めて老健に移ることになりました。
- ・老健では褥瘡の治療ができなかったようで、褥瘡が悪化していきました。さらに老健の入所期間は3か月というのが目安で、ソーシャルワーカーと一緒に転所先を探しました。あくまで自宅に戻りたいということですが、自宅でのひとり暮らしは難しい。車椅子生活にもなっており、食事面などでも難しいということになり、療養型病院に移りました。
- ・療養型病院に移って、栄養治療と褥瘡治療で褥瘡が治ったそうです。Kさんはあんパンにハチミツをつけて食べることがもともと好きで、「W.Co あうん」のワーカーは定期訪問や面会時には、Kさんにアカシアのハチミツを買って病院に持っていくことなどをしました。
- ・その後、新型コロナウイルスの蔓延を防止するため、面会禁止になりましたが、病院に行きKさんの枕元に置かれたノートパソコンをロビーからつなぎ、定期訪問を続けました。2021年12月から22年1月にかけて、徐々に声かけへの反応が弱くなっていき、3月に96歳の誕生日を迎えたあと、2022年5月に亡くなりました。
- ・Kさんから担当ワーカーへのメモが残っています。「志野茶碗のことを聞く。あったら持ってきていただきたい。抹茶を飲みたい」。病院では自分の生活のものが無い、無機質な空間の中かでせめてお茶ぐらいは自分の気に入った茶碗で飲みたい。家族がいれば、いくらでも好きな茶碗を持ってくるでしょうが、こういう場合、ケアマネジャーや訪問介護・看護の人に頼むことは難しいです（ケアマネジャーのシャドーワーク問題につながる）。誰がこの部分を支援できるかということになります。今回は「W.Co あうん」のワーカーが自宅の鍵を開けて、家の中を探し、Kさんのお気に入りの茶碗を持ってくることができました。

【考察】

- ・後見人がひとりで、居住支援として、Kさんの居場所、居住の場所を決定していくのではなく、「W.Co あうん」のワーカー数名と専門職とか支援者等々と話し合い、本人の希望を聞き、重層的な関係性の中で意思決定がなされていることが分かります。これは法人が後見人（任意後見受任者）となっているからできることです。
- ・社会学では、支援を「限定性」、「無限定性」という、アメリカの社会学者であるタルコット・パーソンズ概念を用いて整理することがありますが、後見人というのはそもそも包括的な代理権を持つため、自然と業務が無限定になりがちです。契約によって始まる成年後見という支援は、もともと限定的なものです。契約を結ぶ目的が生活を支えていくことであるため、支援内容がどこまでも領域、境界を拡大していつてしまう傾向があります。潜在的に無限定になりやすい要素が、成年後見には内在しているのです。
- ・後見人の支援範囲がとくに無限定に拡大していくのが看とりの場面です。定期訪問しているうちは時間内で、ほかは通院同行など、特定の限られたところで利用単価が発生していくのですが、看とりの場面では緊急の用事がたくさん生じるので、月1度の見守りでは対応できなくなります。後見人（任意後見受任者）という立場を超えて、亡くなっていくプロセスに寄り添うからこそ、無限定な支援になっていくのだと考えています。



事例における支援の要点と特徴

- 身上監護における成年後見人の役割（責任と義務）は、「決定と手配」だといわれる
- ワーカーX（任意後見人受任者）は通院介助，本人の買い物，服薬管理，台所の片付け等，一般的には後見人の役割にはない事実行為といわれるものも担っていく
- 亡くなった組合員の妻の死後事務や葬儀の香典管理なども自身の任務でないことに戸惑いながらも引き受けていく



「お互い様だから」

目の前で困っているのをみたら「仕方ない」...⇨支援内容が肥大化

生協による後見の非限定的支援を支える条件

- そもそも24時間365日の電話対応からして「非限定的」である
⇨輪番制
- 夜間や日曜の緊急時の対応
⇨家族によるあうんの仕事への理解
- 精神面
⇨正担当・副担当・コーディネーターによる複層体制
- 神奈川のワーカーズコレクティブの特徴：高学歴・高所得世帯の女性を中心



W.Coあうんだからできること
(一般化できない 外にも広がらない)

質疑

大月座長

- ・ありがとうございました。大変いろいろなご示唆をいただきました。特に「居住サポート住宅」を導入するときの、居住サポートの「サポート」って一体何なのだと。少しずつ議論はされてきつつありますが、そうした中に、成年後見も入るのでは？と思ったり、不適切なサポートによってこの仕組みが悪用される心配もあったり、いろいろ考えられると思います。
- ・抱樸も成年後見をやっているのですか。

奥田委員

- ・やっていないです。抱樸では互助会という形での生活支援です。中には成年後見を並行して使っている場合もあるのですが。

大月座長

- ・成年後見を使う場合は、その場合は任意後見ですか、それとも法定後見ですか。

奥田委員

- ・国家資格を持った専門職が後見業務を行う法定後見を利用しています。正直、現在の法定後見制度の利用は大変で、1回制度利用を決めたらその内容の変更が難しい。
- ・抱樸の考え方は、まさに家族機能の社会化で、だから、互助会なのです。困窮者が多いので、成年後見の費用にしても払えない人たち。公費でいけるのは法定後見人の費用だけなのです。家族がやってきたことを、例えば自分たちの互助会の主催でお葬式までやる。
- ・金銭管理なども、オプションごとの料金設定ではないです。互助会は月500円の年間6,000円会費。それでは当然回らないので、それとサブリースの差額で支援費を出すという形をやっていたりしています。
- ・死後事務委任契約とまではいかないけれども、供託金みたいなものを事前にもらっておくこともないですから、ボランティアといったらボランティアです。しかし、そういうことを互助会でやるということにしているので、まずは、大家からの入居の拒否がなくなった。

大月座長

- ・任意の互助システムがつくれているので、それで大家さんが入居を断らないのですね。

奥田委員

- ・そうですね。本人さんとの契約みたいなもの、個人情報契約とか、金銭管理をやる人は金銭管理、それから、もしものとき（死亡している可能性があるとき）には、うちのサポートが鍵を開けて中に入りますよとか、事前のやり取りは全部書面で交わしているのです。それがそれぞれにお金が発生しているかといったら、そこは取れないので難しい。
- ・入院したらお見舞いから始まって、必要なものを届けたり、手続とか。亡くなる時誰が引き取るのか。地域の葬儀社の方々と2社ほどうちと連携しながら動いてくださる。そこも、ボランティアといったらボランティアですね。私がたまたま牧師だということもあって、お葬式も、単に葬式をするというのではなくて、家族みたいなお葬式をする。

税所委員

- ・生協で利用している人たちは、そもそも生活クラブの食材とかを食べてきた、アッパーミドルの人たちが中心です。その支援の形が、ある意味、互助・互酬で理想的な形としてあるのではないか、という紹介の仕方をしました。

- ・けれども、全ての人がこの支援を受けるのがよいのかどうか、ということは、またもう一つ考える必要があって、困窮者の人たちは、互酬とは違う公助の世界で成年後見の利用をしていってもいいと思うのです。
- ・今、居住支援でやられているのが無権代理※のような形になっている可能性があるわけです。入院の手续とかも。それを、お金、報酬は取れないけれども、任意後見を使えば、一応無権代理は防ぐことができます。報酬を必ずしも取らなくても、任意後見は利用者と結んでいけるものです。

※無権代理

代理人（正確には代理人と自称するもの）が全く権限を持っていないのに代理行為を行ったか、あるいは与えられた権限の範囲を超えて代理行為を行った場合のことを指す。

奥田委員

- ・抱樸がサービス提供そのものを行っているのです、それとは別の組織で法人後見をしようと思った。ただ、お金は取れないだろうけれども、お金は取れる人から取ろう。取れない人は取れない、と。
- ・けれど、任意後見の仕組みそのものをちゃんと使わないと、いろいろなことで家族ともトラブルになる、居住支援で一番問題になっている。終身で持っていくのか等。
- ・不動産契約、賃貸借契約にしても、基本的に今は相続されてしまうので、それを終身契約にしてしまうのか、きちんと権利の問題とか法的な問題を押さえないと、いずれトラブルがあるだろうと。20年ぐらい前からホームレス支援法律家の会というのをつくってもらって、法律家の先生たちと別法人で成年後見の任意後見ができるような仕組みをつくろうと検討したのです。

税所委員

- ・ありがとうございます。実はその話とこの話はすごく共通するところがあるのです。
- ・なぜ、「あうん※」が任意後見をやろうとしたかという、この人たちは、仲間として地域で20年、30年一緒に暮らしているのです。「一緒に」というのは、同じ福祉クラブの仲間として暮らしてきたけれども、認知症になったときに、親族が勝手にどこかの施設に入れてしまって、地域からいなくなってしまうということが起こった。そのとき、自分たちは何もできなかったと。そうしたことを防ぐために、仲間を最期まで守るために、自分たちが代行権を持っていこうというところから始まりました。
- ・それはきっと抱樸さんでも一緒に、措置で県外に移動しなければならなくなってしまう利用者の方がいた場合に、そこで縁が断ち切れてしまい、そこから先はもう支援関係が途絶えてしまう。それを、任意後見を使っておけば、ということです。

※福祉クラブ生協 成年後見サポート W.Co あうん

奥田委員

- ・家族法あたりの壁はすごく高い。地域生活定着支援センターがやるのですけれども、引受人一つとっても、赤の他人が引受人になるのは相当な手続が必要で、個人情報壁もあるし、こういう制度をきちっと使わないと入っていけない。利用件数は福岡県全体で年間100人ぐらい。
- ・関係ができてない病院に緊急入院されたら、この人どうなっていますかと、病院に連絡しても通用しない。あなた、御家族ですか、違いますと。では、家族が来るかといったら、来ないんです。この人亡くなったら、うちがお葬式して、全部片づけをやるのですけれども、家族でないと手を出せない。そこを、任意後見契約を結べば一つの盾にはなるだろうと思うのです。

税所委員

- ・その辺は、同じ考えだと思います。介護保険制度が始まったときに、家族による代行契約を認めたのですよね。制度開始時の混乱を防ぐためだったと思うのですけれども。
- ・今も家族が介護保険契約をしているケースが多いのだと思うのですが、権利擁護ということを考えたら、本来、契約関係は問い直していかなければいけないはずです。
- ・日本は、「家族だから」ということでできることが余りにも大き過ぎます。そういう意味では、家族だって「無権代理」なのです。介護保険サービスを家族が契約していいのか、いけないのかというのは90年代に議論になったのではないかと思います。高橋先生は、お詳しいのではないかと思います。

高橋顧問

- ・介護保険制度導入のときに、この制度は日本の家族の美風を汚すものと言われた。考えてみると、富裕層をはじめ一定の階層では私的に看護師や家政婦を雇って、看護や介護をしていたことが多いのです。あるいは家事使用人がいましたから、そのような家では嫁だけが介護を担うというのは殆ど無かったはずです。ところが、介護の社会化としての介護保険制度の導入に対して、介護に直接関わらないと思われる支配層の人達が、家族主義と介護を結びつけて介護保険制度の導入に反対して、法律の成立が遅れたというエピソードがあったのです。
- ・戦後の社会変動のなかで、高度経済成長の結果、いわゆる家事使用人は消滅し、老親の同居世帯では、一家の主婦（嫁）が老親介護を担わざるを得なくなったのです。その他、子どもの養育も家族が担わざるを得ない体制が作られてきてしまった。これが普通のこと、当たり前のことと思ってしまった、というところが我々の社会が間違えてしまって、ある種の家族主義イデオロギーが政策決定に影響を与える層に及んでしまった。そういうことを含めて家族とは何かということも含め、関係するカテゴリーの再検討が必要になってきているのです。家族制度に関しては、奥田さんが提起された家族機能の4分類（後述）の話はすごく重要な課題提起ですね。さらに、「扶養」という概念があります。家族における支援の関係をあらわす言葉ですが、ある研究者は「金銭扶養」と「サービス扶養」などと分類しているのですが、例えば、給与にも「扶養手当」という概念がありますが、奥田さんの家族の提起はこの「扶養」という概念の見直しでもあるのです。
- ・単身化がますます進むと、単身者のための支援（従来家族扶養で支えられてきたものが消滅したときに）をどのように具体化するのかというのが例外的な問題ではなくなってくる、その意味では、その費用を誰がどのようにして負担するかと言う問題が絡んでくる。この問題が社会階層をこえて拡大してくると、この課題の解決策が必要で、今日の議論もそこに関係してくると思われます。
- ・これらの課題を検討するための、幾つかの軸がありそうだなと思いながら伺っていて、我々が通常使っているカテゴリーをもう一回見直す必要がありそう。今まで余り議論されていない世界をきちんとここへ出してくださった。居住支援と接続する形で出してくださったというのはとてもありがたい議論だと思って、それをもう少し皆さんに適切に理解していただくためには、どのような議論の仕方があるのだろうか。

奥田委員

- ・高橋さんにお聞きしたかったのは、後見人の部分。それが任意であろうが、法定であろうが、いわゆる権利擁護の部分ですね。先ほどの事例などは、その人の権利を守るとか代行するところを超えて、それ以前の、もっと日常的な範疇になりますよね。そのところは、今後任意後見の範疇として理解を広げていくのか。

- ・私は逆のイメージを持っているのです。生活支援とか、もうちょっと広い意味での家族機能の社会化のようなものがあって。
- ・私が「家族機能とは何ぞや」と、かつて書いたものがあるのですが、その5番目、家族の機能の最後は、何気ない日常性の連続なのだと。そこに何か決定しているとかなんとかを挟まない、何気ないという表現に込めた弱目的なステージが家族のステージだと。私から見ると、権利擁護というのは、その人の権利をどう守るかという制度や仕組みと関係する強目的なステージで機能が発揮されていると思う。
- ・私が言いたいのは、1番目が家族内サービスの提供、2番目が記憶。家族の中でおさまらなかったら、社会的な資源とつなぎ・もどし、そして、役割の付与、居場所と出番、最後が何気ない日常という話。
- ・この生協がされていることは、日常的なこと。例えば、お茶碗持ってきてみたいな、そういうのは一々権利というような問題なのか。まさに、一緒に暮らしていたらそんなこと当たり前でやっているものだという、どっちが上位概念になっていくのだろうという話の一つある。
- ・もう一つは、公共の形でやる場合は、非常に限定的に、関わりをする人を選ぶというか、任命する、受任者をちゃんと選ぶということだけでも、抱樸の互助会の発想は、もっと面で考えているのです。
- ・何となくグラデーションが広がっている中で、厳密に言うと、その人は個人情報を知っているんですか、みたいな問題が必ず出てくるのだけれども、かつては、地域の中でおおらかに、柔らかにやってきていたと思う。それがどんどん家族がいなくなって単身化して、地域が崩れていって、地域の最小単位は家族だったけれども、今や家族の集積が地域になっているとはいえない状況が地域に広がっていて、個なのですね。
- ・そういうプレーヤーのイメージです。後見人という話になると、割と絞り込んだイメージ。抱樸でやっているのは絞り込んだプロのスタッフが動いているのですけれども、互助会は限りなく広がって、今270人ぐらいいるんですけど、みんなが柔らかく、それぞれ役割を、ちょっと買い物手伝って、くらいの話で。プレーヤーの広がりをどう考えていったらいいのかというのも、先ほどお聞きしながら思っていたところです。

税所委員

- ・今のお話から、すごく刺激を受けました。彼らが何をやっているのかということなのですから、まさに生活支援を、任意後見の制度を使ってやっているのです。
- ・生活支援では様々なことがあるのですけれども、先ほどから出ているように、立場を問われてしまうことがあるのです。あなた誰ですかと。任意後見受任予定者だと言うだけでスムーズにできることはたくさんある。なので、まさに日常生活支援をするために任意後見を武器として使っていると言っていると思います。
- ・私は生協を都市型コミュニオンだと思っているのです。都市型コミュニオンの仲間を守るためのツールとして成年後見を位置づけている。
- ・記憶も一緒にしているわけです。この人は食材を運ぶ、配達のポイントをやってくれてね、とか。この人はここの家、家族でどうだとか、ここで住んでずっと気に入っているから、もし移動するとしてもこのエリアの中だねとか。
- ・何よりも大事なものは、価値観の一致があることです。生活クラブって運動体じゃないですか。資本主義社会に代わるもう一つのオルタナティブをつくり上げていこうという、一つのネットワーキングの典型ですけれども、それがあからこそ、自分たちは同じ価値観を共有した仲間だ、だから意思決定も自分たちが代わりにやっていけるという自負がある。なので、弁護士が一人でやるような後見のイメージとはかなり違います。

- ・プレーヤーの広がりという意味でも、この「あうん」のワーカーは四十数名だけれども、実は一緒に重層的にデイサービスをやったり、食事配達サービスをやっていたり、移動サービスをやっていたりする。いろいろなワーカーズの動きが重層的に一つのケースに絡み合ってくるので、かなりたくさんの人が関わる中で、そのアクターの1つに後見人もいるという感じでしょうか。
- ・あと、どこからどこまでが「業務」なのかということも、おっしゃるとおりで、専門職だとそうになってしまうのです。ここから先は私の業務、仕事じゃないですよ。
- ・私は本人の後見人だから、奥さんのことは関係ない、というのが専門家の考え方ですけども、奥さんが亡くなって本人が悲しんでいる、葬儀があったり、お香典があったり、いろいろ解約の手续などがったりする、そこを一緒にやっていこうというのは、生活支援だからできることです。
- ・生活支援としての任意後見と考えていただくと、居住支援の中にもこれをうまく使えないか結びつけていけるのではないかと考えていました。

大月座長

- ・ある種の枠組みを社会的につなぐ枠組みとして位置づけて、という話なのだけれども、その枠から外れてしまっている人をどうアウトリーチするか、という問題もある。生協に対して拒否反応を持つ人もたくさんいますよね。その人たちにはどういう枠組みで提供したら良いとお考えですか。

税所委員

- ・社会福祉協議会がやっていく。あとは、行政からの委託事業としてNPOがやっていくことになるのだと思います。

大月座長

- ・そこで問題なのは、枠組みがしっかりしていれば、みんな悪いことはやらないだろうし、認められるかもしれないけれども、そもそも、悪意を持って、おじいちゃん、おばあちゃんのお金を当てにしているみたいな悪用も可能なような気がします。どうやって担保できるのですか。

税所委員

- ・何かあったときに、ここは生協がやっているからそれなりの信用があるわけですよ。不正が起きたら生協がそこは弁済するだろうと。

大月座長

- ・コープこうべが尼崎市営住宅の空き家を信用で一挙に借りているみたいな、それと似ていますね。社会的信用がある。

税所委員

- ・そうだと思います。興味深いことに、この任意後見事業を始めようとしたときに、「ワーカーズコレクティブ」では後見人になれないということになったらしいのです。基盤が脆弱過ぎるから。他方、「福祉クラブ生協」でも生協法人が直接後見人になるのは避けたかったらしいのです。けれども、そうでないと始められないということで、ワーカーズコレクティブと利用者との契約ではなくて、生協本体と利用者、ワーカーズコレクティブが当事者となって契約を結んだ。ワーカーズの中でも特殊なことをやっています。身元保証とかもやっています。

大月座長

- ・結局、今は家族機能がなくなっていく中で、「身寄りのない問題」みたいなものがいろいろ出尽くして、また議論されている。また別口で、例えば、財産の相続、空き家問題、家族信託みたいなもの、あらゆる社会現象が、家族の解体・縮小をどう、誰が支えていくのかみたいなことに集約されていて、それと居住支援は隣り合わせの議論である。

奥田委員

- ・うちも家族機能縮小が最初に出たのは、孤独死・孤立死問題だったのです。全国から住宅メーカーさんが見に来られたり、テーマは、いかに孤独死、事故物件を防ぐかという話。
- ・今日の先生のお話で、「13条なのだ、本人の幸福追求権なのだ」という話に引っ張り戻さない」というのが、まさに包括的居住支援のステージ。今回の「居住サポート住宅」もITを使って管理するのだと報告書を書いていますけれども、よく話を聞くと、どうやって事故物件を防ぐかというところなのです。

税所委員

- ・そうですね。例えば、「あうん」のような良心的な後見人がつくと、あるいは、社会福祉士などもそうなのですが、本人が地域で孤立してしまった、近隣からトラブル、庭木が自分の家に出っ張ってきているけど全然直してくれなかったとか、水を下水に流されたとか、いろいろあると思うのですが、そういうことを後見人が解決していく場合も結構あるのです。そういったことにも後見人は対応していきます。
- ・孤独死の問題とか身元保証の問題は、突き詰めていくと、亡くなったときに誰がすぐ対処するのかと、未払いの部分が確実に精算されるのかという部分なので、後見人がつくことで、ある程度、周囲の心理的な障壁を下げていけるのではないかと考えております。

松田委員

- ・2点だけ。私、障害者の居住が専門で、今、重度身体障害者グループホームの理事を務めておりますが、入居者4人のうち2人はもう親族はいらっしゃらないので、後見人をつけているという状況です。育成会さんは法定後見を嫌がるというのはまさにそのとおりなのですが、でも、障害の世界では任意後見って聞いたことがなくて、今後どういう状況なのかを勉強しようと思っていたところです。うちの法人などでも勉強会でやっているのは、法定後見人が多くて。知的な障害のある方だと、任意後見は難しいのかなと思いました。
- ・障害者グループホームに関していいますと、「恵」の問題などがあってすごく居住が不安定化してしまっています。そういうときにいただいたような視点を、つまり、生活の支援をしていくということがないとその人の生活を支えられない、という意味で役割を考え直さなければいけないのではないかと、という感想を持ちました。

(第3回研究会＝第1回公開研究会)

Ⅱ-3 住宅の包括性と施設

包括的居住支援の一つの柱としての 住宅の包括性と施設

大月 敏雄 東京大学大学院工学系研究科教授
包括的居住支援研究会 座長

はじめに

- ・これまで本研究会で常に話題になっていた、「住まいというものと施設というものは一体同じなのか、違うのか。地続きなのか、地域の中でどう融合・連携できるのか」という極めて重要な点を、半ばこれまでスルーしてきたことを非常に反省して、今日は、公開研究会として真っすぐに取り組みたいと思います。
- ・研究会メンバーでは、私は住まいというものが中心なのですが、松田委員は福祉系の居住施設が専門で、施設という面から見た住まいということに取り組んでおられます。
- ・また、従来から、近代化における施設はいろいろ批判の対象にもなり、近代において不可欠なのだけれど、やりようによってはいろいろ悪い場面を生起してしまう器にもなり得る、近代における人類の必要悪というか、いかにうまく付き合っていくかが課題となってきたとも言えます。祐成委員は、これまでずっと、そういうことを社会学的に追求されてきていますので、祐成委員から社会学の立場でコメントいただき、それから、フロアディスカッションに入りたいと思います。



旧優生保護法は違憲 国に賠償命じる判決 最高裁

2024年7月3日 19時30分

旧優生保護法のもとで障害などを理由に不妊手術を強制された人たちが国を訴えた裁判の判決で、最高裁判所大法廷は、旧優生保護法は憲法違反だとする初めての判断を示しました。

- ・包括的居住支援の議論をこれまでずっと続けておりますので、その延長として、まずは、住まいと施設を現時点でどのように捉えることができるのかということについて、私から若干お話しさせていただきます。昨日もNHKのニュースで、旧優生保護法が憲法違反であることが話題となっていました、このことと近代の施設は実はすごく関連している。
- ・私は、従来から漠然と思っているのですが、福祉の進展とは何か、かつて、住宅地において、老若男女とか、いろいろな障害を持った方は、実に普通に暮らしていらしたように思います。
- ・私は、昭和42年に、福岡の八女という田舎で生まれ育ったのですが、子どもの頃、近所に知的障害の方が結構いて、一緒に学校に通っていたのです。母親からは、何とかちゃんとは気をつけて遊んであげてね、的なことをあらかじめ言われて、それなりに。今思えば小さな差別のような事件はたくさんあったのですが、人間の多様性というか、このようにお付き合いすればいいし、このように助けるべきなのだとすることは、何となく分かったような気がしていました。
- ・一方で、私と同世代で、都会で育った人々は余りそういう経験がなくて、早期に発見されて、早期に診断されて、早期に措置されて、早期に施設に入られて、我々の目の前からいなくなるという、多分そういうことが進展していったのではないのか。
- ・1960年代、70年代は、そのことを、「日本の福祉は進展している」と、漠然と思ってきたような節があるのではないか。そのことと裏腹に、見つけられた人は、こんな形で優生思想の下に根絶やしにされる。
- ・私は、先日、愛生園という日本で最初に国立ハンセン療養所としてスタートしたところのワークショップに行ってこの話をしたのです。優生保護法は昭和23年、戦後にできた法律なのですが、戦前から同じようなことが行われていた。ハンセン病は、今となっては完全に治る病気なのですが、戦前は絶対不治の病だと信じ込まれていた。
- ・施設というのは、我々の目の前から「目障りな人」を入れてしまうような、そういう側面が非常に強くて、その一端としてこういう現象も表れたのではないか。これは言わずもがなの話ですが、精神病もそういうことの一環として、特に日本ではひととき大きくあるのではないか。



- ・昔、「らい病患者」と称していたのですが、それでも、「無らい県運動」というのがあって、ハンセン病の人を見つけたら必ず施設に隔離しなければいけない。病気になって地元から隔離されて、そこに10代とか20代の方が住んでいる。当然、園の中で結婚するのだけれど、独身舎から夫婦舎に行くためには断種手術をしなければいけない。それで手術された方が戦前たくさんいらっしやると聞きました。
- ・前回の市川委員のご指摘以外にも、例えば、精神科ではなかなか大変なことが起きている場面があった。最近では、軽い知的障害、軽い発達障害の方が、我々が思っている以上に実にたくさんいらっしやるということの理解が深まっているのだけれど、逆に、7,700人超えの県外施設利用と書いてあるように、施設を頼らないといけないという。これは入所施設なのか、通いの施設なのか、特に明示されていないが、我々国民として、「何かあったら施設」のような、下記資料右側のニュースはそういうことの表れでもあるのかなと思ったりもします。



さいたま赤十字病院に行政指導 精神科の強制入院 適切に行わず

2024年3月12日 6時21分 医療・健康

さいたま市のさいたま赤十字病院の精神科で医師の資格がない職員が診察や薬の処方、身体拘束の指示などを行っていることが確認され、市が人権侵害につながりかねないとして是正を求める行政指導を行ったことがわかりました。

さいたま市によりますと、さいたま赤十字病院の精神科病棟で医師の資格がない職員が診察や薬の処方、身体拘束の指示などを行っていることが確認され、市は12月までに4回にわたって病院に立ち入り検査を行いました。



近くに空きがなく… 知的障害者7700人超 県外施設利用と判明

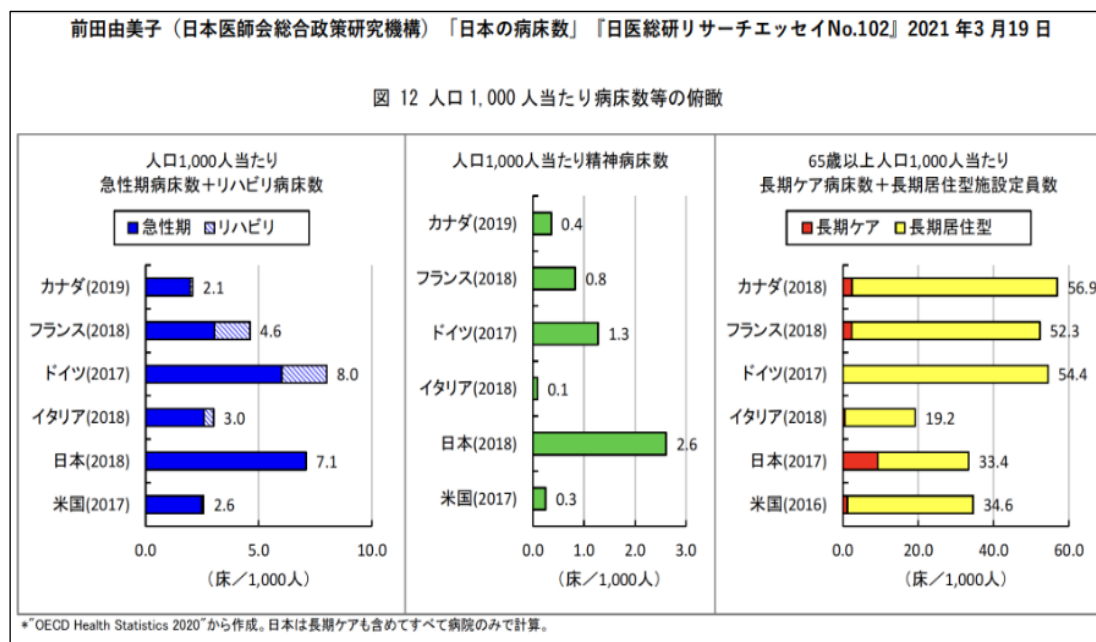
2024年7月10日 19時17分 ニュース深掘り

「施設やグループホームに空きがない」
「空きができてでも受け入れられない」

障害者の住まいの実態について、NHKが全国の自治体に調査したところ、自宅がある地域を離れ、別の都道府県の施設を利用している知的障害のある人が全国に少なくとも7700人以上いることがわかりました。

日本と欧米諸国 ～数値が語るもの

- ・今回のシンポジウムに先駆けて顧問の高橋先生からご紹介いただいた前田さんのレポートは、日本の病床数の国際比較について、非常にトータルにおやりになっていて、私もとても興味深く拝見させていただきました。
- ・数値というのはいろいろな解釈があるので、私の解釈が必ずしも正しいわけではないのですが、日本と欧米諸国、一番左は人口 1,000 人当たりの急性期病床数とリハビリ病床数。つまり、受入れ頑張るぞというのと、社会復帰頑張るぞと社会復帰をどれぐらいの割合で頑張っているのか、ということです。
- ・日本は受入れについては、とても頑張っているけれども、社会復帰は余り頑張っていないという数値にも見える。例えば、人口 1,000 人当たりの精神病床数。もう言わずもがなです。イタリアは 70 年代の後半に法律をつくって、これをなくすことで非常に有名な国です。アメリカはこんなに少ないのはほかにもいろいろな事情があるかもしれないけれども、明らかですね。
- ・下図の一番右側は、長期ケアと長期居住型の 65 歳以上の高齢者の住まいです。ケアとか医療的なものが日本は非常に充実しているというべきなのか、医療と長期で入院することが重なっていると見るべきなのか、この辺も非常に根本的な議論になるようなネタなのかと思っております。



人口 1000 人当たりの病床数等の国際比較 ～前田由美子「日本の病床数」より

- ・そうした中で私はずっと住宅をやっており、特に私の一丁目一番地の研究は震災復興、災害復興です。能登半島もそうですが、復興というと住宅しか造ってない。実際、いろいろな動きが地元であって、住宅以外に集会所を造ろう。あるいはケア施設も仮設住宅の中に造り込んでしまおうとか、ちょっとした銭湯を造って、みんなと出会える居場所をつくろうみたいな、当たり前の動きがあるのだけれども、どこからも金も出ずに、いまだに1つも実現していません。
- ・1月中、国交省と厚労省と総務省の間に議論をしていたのを真横で聞いていて、いつか何とかなるだろうと思っていたのだけれども、いまだに何とかなっていない。

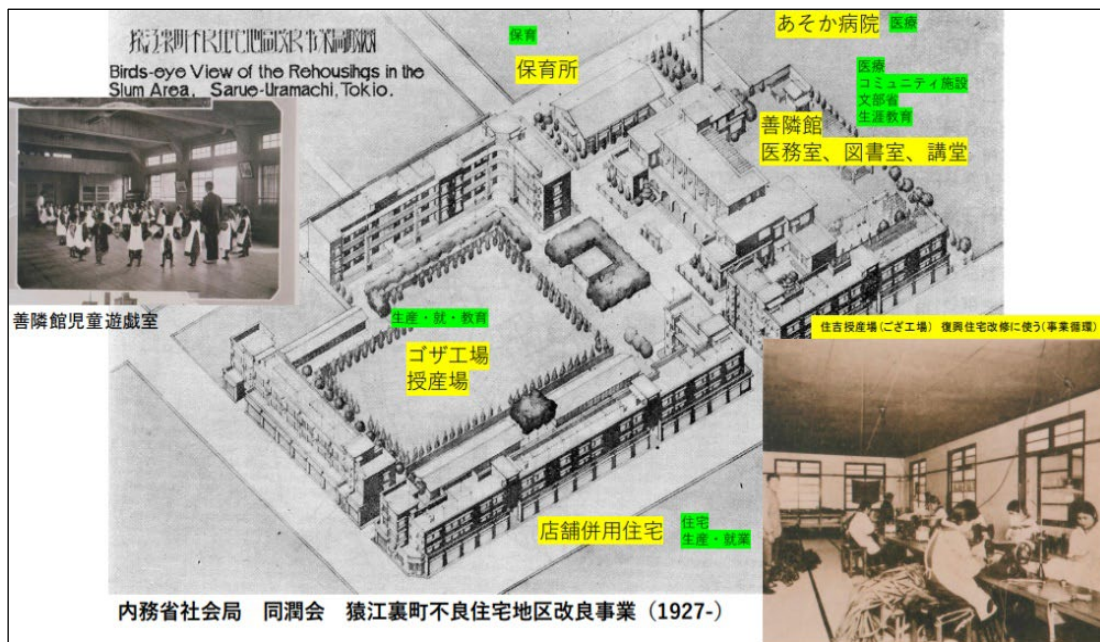
吉原火災の復興住宅にみる「ハウジングと生活の提供」の先駆け

- ・そういうことを思いながらこの絵を見ていただきたいのですが、今から113年前、吉原火災という大火災の復興住宅。これは、日本で最初の公的住宅と呼ばれているのですが、長屋以外に商店や職業紹介所及び宿泊所。この宿泊所というのは、今の言葉でいうと「無低」です。「無低」というのは明治時代からある案件で、単なるハウジングではなくて、小さな復興住宅に、外の困った人を受け入れるようなものまで造っている。託児所、浴場も造っている。これは東京市の外郭団体が造っています。



吉原火災の復興住宅

- ・つまり、住まいというものと、施設が渾然一体となって人間は初めて生活するのだという、この思想が当時当たり前だったのではないかと私は固く信じているのです。それはなぜかというと、関東大震災のときに、私が研究している同潤会が仮設住宅を造るのですが、住宅のほかにも託児所、授産場、訪問婦の人とか、お風呂、診療所、マイクロクレジットとか職業相談、いろいろなソフトウェアをたくさんかぶせて、単に、「仮設です、おしまい」みたいことは言っていないのです。ちょうど今年 100 周年になります。
- ・同潤会が昭和 2 年に完成させた、日本で初めてのスラム改良というものがある、保育所とか医務室、図書室、講堂などを造っているのですが、中庭の真ん中に「ござ工場」を造って、スラムで働いているお金のない人に職業訓練的な授産場を提供している。つまり、ハウジングと生活の提供。



82年前の仮住宅の経験

1923(大正12)年
関東大震災

1924(大正13年)
財団法人同潤会設立

■仮住宅事業
大正13年度
7ヶ所、2,160戸
※復興住宅と同時建設

方南仮住宅、授産場。
(同潤会『同潤会十年史』1934)

関東大震災と同潤会の仕事

1923年 関東大震災



同潤会仮住宅事業一覧(『同潤会十年史』より)

住宅名	方南	平塚	中新井	碑倉	奥戸	砂町	塩崎町
所在地	杉並区方南町	荏原区中延町	板橋区中新井町	目黒区会芳窪町	葛飾区上平井町	城東区北砂町八丁目	深川区塩崎町
敷地面積	10,289坪	5,571坪	4,266坪	6,000坪	5,859坪	4,220坪	5,495坪
坪当地代	5.5銭	12.0銭	6.0銭	8.0銭	5.0銭	12.0銭	20.0銭
借入年月日	大正13年10月10日	大正13年10月12日	大正13年10月22日	大正13年12月3日	大正13年10月10日	大正13年10月11日	大正13年11月14日
工事着手年月日	大正13年10月7日	大正13年10月21日	大正13年10月21日	大正13年10月7日	大正13年10月7日	大正13年10月7日	大正13年11月17日 大正14年2月13日
工事竣工年月日	大正13年11月25日	大正13年11月25日	大正13年11月17日	大正13年11月17日	大正13年11月17日	大正13年11月17日	大正13年11月12月30日 大正13年11月3月2日
戸数	405戸	304戸	238戸	291戸	312戸	256戸	(第一期)229戸 (第二期)123戸
転用	9戸を授産場 18戸を託児所	8戸を授産場 16戸を託児所				18戸を託児所	
託児所	●	●				●	
授産場	●	●					
救助費給与	●	●	●	●	●	●	●
訪問婦	●	●	●	●	●	●	●
仮設浴場	●	●		●	●	●	●
診療所	●	●	●	●	●	●	
小資融通及び人事相談	●	●	●	●	●	●	
職業相談	●	●	●	●	●	●	

関東大震災と同潤会の仕事

海外のスラムインフラメントの定石と日本の違い

- ・私は、外国のスラムのインフラメントを研究しているのですが、必ずハウジングとインカム・ジェネレーションがセットになっている。日本の場合、戦前はハウジングとインカム・ジェネレーションがセットになっていますが、戦後はハウジングだけです。
- ・なぜそうなったか。戦時中、住宅営団という同潤会を引き継いだ国家組織が、とにかく家しか造らないと。我々の仕事は家だけだと。これは、当時、軍部から「家以外のものは造らなくてよろしい。金も資材もないよ」ということで、物すごいプレッシャーをかけられた。厚生省の中に住宅課ができたのだけれど、厚生省住宅課が造った団地が、ある意味貧しい団地。公園は、はっきり言って竹やりの訓練をするところ。集会所は配給所。こういうものしか造っていない。これが、貧しい我々の現状の骨格をつくった出発点。貧しいまま出発して、今に至っています。
- ・下は昭和20年の敗戦直後の越冬住宅と呼ばれる、国と県、住宅営団も絡んで造ったものの写真です。きれいに家しかありません。もう60年、70年、80年経とうとしている。

必要住宅戸数建設に特化した縦割り行政

1945年 8月 敗戦
420万戸の住宅不足

9月 応急簡易住宅30万戸建設計画（住宅営団・地方公共団体）越冬住宅（6.25坪）

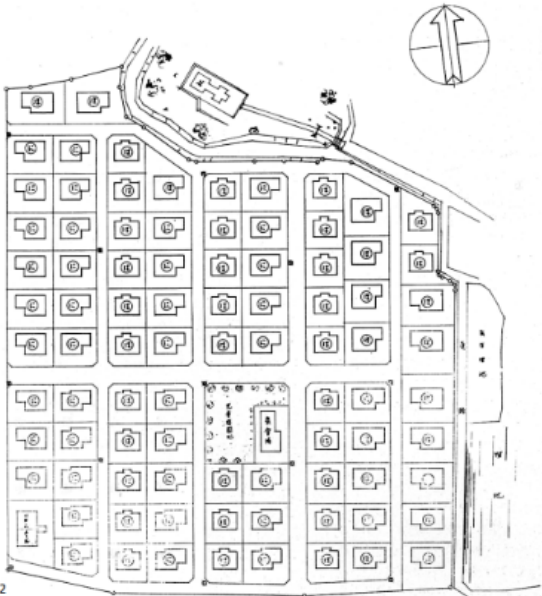
11月 戦災復興院設置（既存建物の住宅転用、余裕住宅開放）バス住宅・汽車住宅
住宅政策業務一部戦災復興院へ

1948年 1月 建設院設置（戦災復興院引き継ぐ） ●国庫補助庶民賃貸住宅

7月 建設省設置
住宅政策が住宅局へ 福祉は厚生省のまま
応急簡易住宅（6.25坪主流）



営団大阪支所、田園住宅(S17)



**住宅だけ建てる
今までこれが続いている**

**施設は、施設として
【充実】していく**

『住宅』住宅改良会1942.12

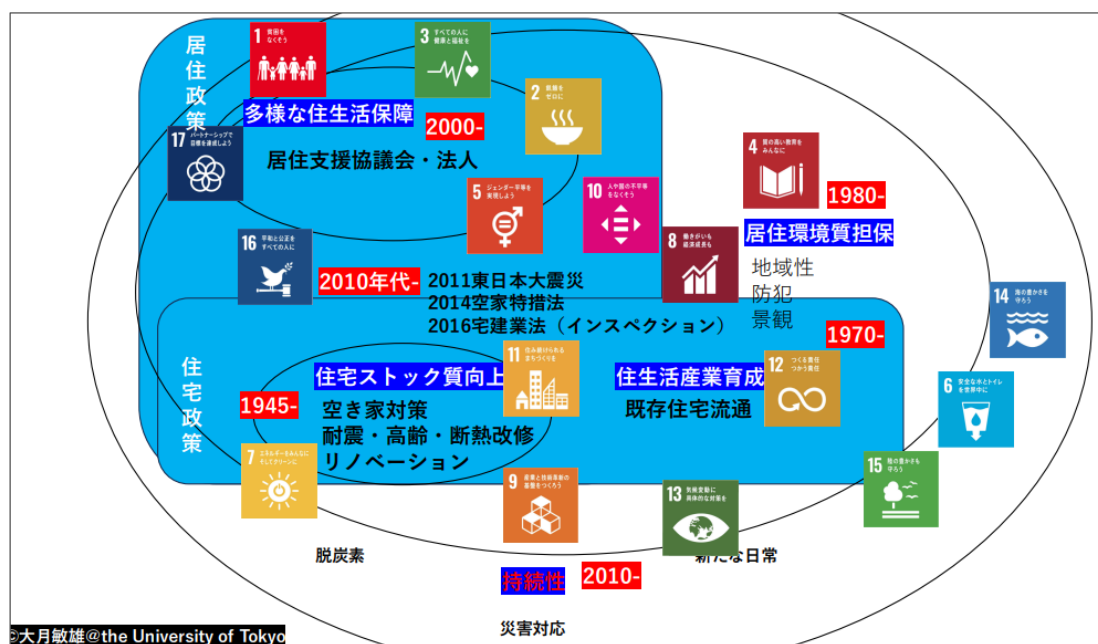
敗戦直後の越冬住宅

今、日本で住まいに困っている人たちとは

- ・ようやく、2000 年に至って、我々の身の回りで本当に住まいに困っている人たちは、単にホームレスの方という現象論的な問題ではなく、家の中でDV、高齢者になって賃貸に入ろうと思っても入れさせてくれない。LGBT、初めてカミングアウトしたのだけでも、大家さんはなぜかLGBTを受け入れない。なぜ、そういうことになっているのか。
- ・ハンセン病とか、ああいうものとずっと同じ脳みそで判断されているような気がしています。愛生園などで、偏見と差別をなくそうという、部落解放運動でもそうなのですけれども、そういうものって、今もって我々の認識の基盤を形成しているような気がしている。そこに立ち向かうべく、2000 年、特に 2007 年から住宅セーフティネット法、住宅からそこにすり寄ってこういう動きが生まれ、今回、それが改正されようとしている。

めざすべき「地域共生社会」の中での「住まいの確保」

- ・その大きな追い風になっている一つは、全世代型社会保障構築会議の中で子育てとか働き方改革、医療・介護の改革に加えて、4 つ目にあげられた地域共生社会のうちの 2 つの柱の 1 つが住まいの確保になっていること。これは重要視すべきであり、今度の住宅セーフティネット法改正でも、これぐらいの改正がなされている。



「地域共生社会」の中での「住まいの確保」

『全世代型社会保障構築会議 報告書』 2022年12月

4つの分野

- 1) こども・子育て支援の充実
- 2) 働き方に中立的な社会保障制度等の構築
- 3) 医療・介護制度の改革
- 4) 「地域共生社会」の実現

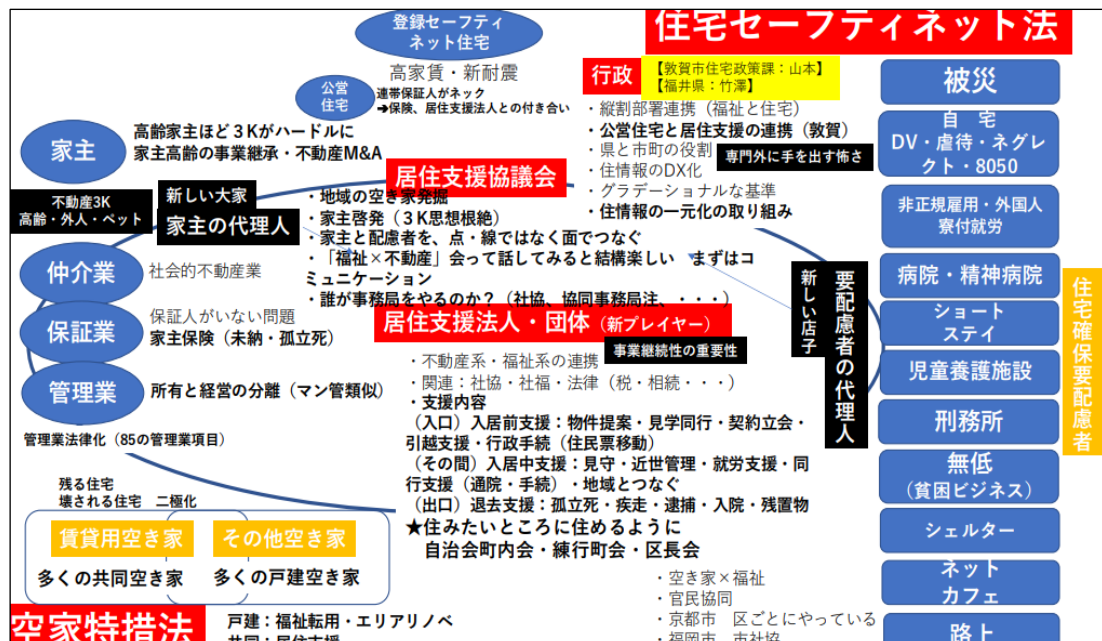
4つ目の柱として「地域共生社会」
その中に「住まいの確保」

① 一人ひとりに寄り添う支援とつながりの創出

② 住まいの確保

- ・入居後の総合的な生活支援も含めて、地域住民の生活を維持するための基盤となる住まいが確保されるための環境整備が必要
- ・住まい政策を社会保障の重要な課題として位置づけ、そのために必要となる施策を本格的に展開すべき
- ・ハードとしての住宅の提供のみならず、個別の状況に応じて、ICT も活用しつつ、地域とつながる居住環境や見守り・相談支援の提供をあわせて行うことが求められる
- ・行政における様々な分野の関係部署や、居住支援法人及び居住支援協議会、不動産団体、社会福祉法人、NPO 等の関係団体が連携を深めつつ、住まい支援に関する総合的な窓口や支援体制について、それぞれの地域の実情に合った形で構築
- ・入居者だけではなく、「大家の安心」という視点も含めて、入居後の支援について一体的に検討
- ・空き地・空き家の活用や、まちづくりといった観点から、地域の実情に応じた対応を検討

・そうした中で今我々が気にしなければいけない方々というのは、このように存在しております。本当に家を失ってしまった方、路上に生活されてしまった方、一番上と一番下は家がないみたいな感じがしたのだけれども、実は住まいに困っている人って、今、屋根があるのに、親から追い出されるとか、親から虐待を受ける人、刑務所から出所したのはいいけれども社会が受け入れてくれないとか、ネットカフェに泊まっていたけれども、この間みたいにコロナで追い出されたとか、そういう人がたくさんいる。それらは住宅セーフティネット法の世界だけれども、それと空き家特措法をどう結びつけるのが課題。住宅セーフティネット法と空き家特措法の間に、いろいろな収容施設的なものが実はたくさんあります。

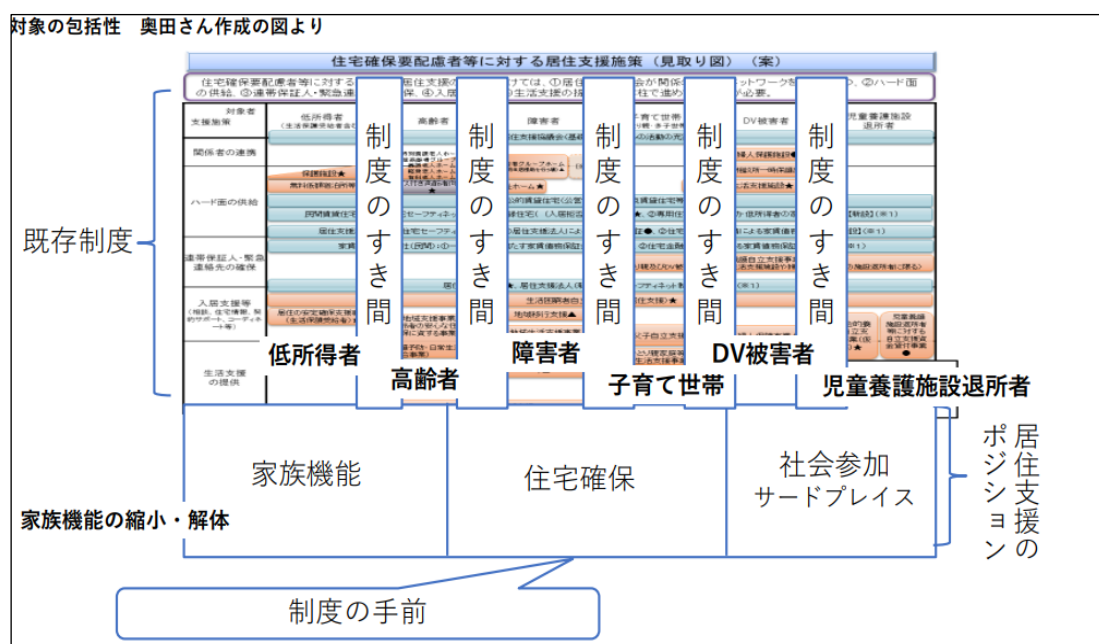


住宅セーフティネット法と空き家特措法

- ここに書いてあるのも、いろいろな施設に受け入れられているけれど、本当は、この施設に死ぬまでいるのではなくて、状況によって、その人にとって「よりベターなところに行く」ということがとても重要なのだ、と思っております。

制度の隙間をつなぐことで、生活移行が可能に

- これは、奥田委員が昨年の住宅セーフティネット法改正のときの会議で提出なさった図です。これは厚生労働省的に言うと、制度の隙間がいっぱいあって、そこに落ちる人、あるいは本来は家族で面倒を見ろと社会から言われ続けているのだけれども、家族が余りにも小さくなってきてしまって、家族も面倒みきれない、こういう人たちが非常にたくさんいらっしゃる。



「居住支援」の見取り図 ～制度の隙間をつなぐ

過重すぎる家族への期待

- ・家族が縮小しているのに、国家・社会は家族に期待し過ぎているということを端的に示すのが、2023年10月、埼玉県自民党県議団が提出した、「子供の放置をめぐる虐待禁止条例の一部改正案」です。皆さん御存じでしょうか。
- ・この条例案は、小学校3年生以下の子供を自宅に残したまま保護者が外出することを禁止する。罰金です。正しいと思いますか。子育てとか、働き改革と言ったりしている一方で、県レベルでこういう条例案が出されて、すぐに撤回されたというNHKの記事です。
- ・県会議員の主流派の方々は、家族というものが子育てを一元的に担いなさい、と思われている。頼れない親だったらどうするのだ、ということを考えてない。家があるからいいでしょ、親があるからあなた関係ないという、そういうものなのか。そこと施設というのは、私は非常に近いものがあるような気がしています。

“子どもの放置禁止” 条例改正案の撤回を承認 埼玉県議会

2023年10月13日 18時03分

子育て

埼玉県の自民党県議団が提出した、子どもの放置をめぐる虐待禁止条例の一部改正案は批判が相次いだことなどから、13日開かれた埼玉県議会で撤回の手続きがとられ、承認されました。

虐待禁止条例の一部改正案は小学3年生以下の子供を自宅に残したまま保護者が外出するのを禁止することなどが盛り込まれ、埼玉県議会の最大会派自民党県議団が今月4日に県議会に提出しました。

シビルミニマムとウェルビーイング

～ベースとなる憲法 25 条と憲法 13 条～

- ・最近、私が好きな議論に、憲法 25 条と憲法 13 条があります。建築基準法もそうですが、建築とか住宅政策系はほぼ 25 条から出発しているような書きぶりをされている。そこから導かれるのは、ナショナルミニマムとかシビルミニマムを数値で表して、その数値を必ず超えなさいという、数値に還元され得る政策論として成り立っている。最近は耐震とかCO2みたいなものが基準として出てきたので、どんどん家の中を重装備化して行って、建物よりも建築設備のほうが高いぞ、みたいな、そういう状況になりつつあります。これはこれで、ある種我々の生活のクオリティーのベーシックな部分を底上げしてくれるのだろうとは思っています。

そして

2024年5月 改正住宅セーフティネット法成立

■国土交通省と厚生労働省の共管

■居住サポート住宅の創設

■居住支援協議会設置努力義務化

■居住支援法人の活躍支援（サポート費は誰が払う？）

- もう一つ追求しなければならないのは、憲法 13 条の幸福追求権。つまり、人間は個人として尊重される。なおかつ、幸福追求権を国が支援すると書いてあります。欧米で言われているウェルビーイングが多分これだと思っていて、憲法 25 条のシビルミニマム的なものではなく、個人として尊重された上で、その人が幸福追求をするということは、非常に相対的な幸福を追求することを認めているということ。一律に切って、「はい、あなたは幸福だからもうオーケー」と言うものではなく、逆に、「はい、あなたは対象になっているから施設に入れます」というものでも既になくなっている。あるスタンダードで切って、ここから上は一律在宅、ここからこっちは一律措置（今は言いませんが）、施設みたいな、そういうものが施設と住宅の違いを形成しているのではないのかなという気がしています。
- ウェルビーイングは憲法 13 条的なものに根差しているのではないかと思うと、いろいろ面白いことが分かってくるのではないのか。ちょっと舌足らずで申し訳ありませんが、そういうことが資料にあります。

まとめ

- 住まいと施設を分離した形でどんどん造ってきてしまったという分離思想。あと、家族と国家・社会というものも、家族は家族、国家・社会は国家・社会に分離して、それぞれ処理しよう。これが家族完結主義と施設完結主義にうまく分かれて、結局、その行き先は、家族も縮小している中で、住まいの虐待、あるいは家族に対する過剰な、子供をほったらかしたら罰金のようなものにつながっているのかもしれない。
- 施設完結主義というのは、施設内の虐待とか、精神・高齢者施設にも多々見受けられているようですが、こういうものにつながっている。結局、これ乗り越えなければいけないだろうということが、包括的居住支援の視座として求められるのではないか。
- そうなると、住まいと施設、あるいは家族と社会・国家、こうしたものの開放的・相補的關係の再構築が、地域の中でどう組み立て直されるか、というところにこそ議論があって、今、居住支援協議会の設置を義務化しようとしています、居住支援協議会が考えなければならないのは多分こういうことなのではないのかと思います。

おわりに

- ・私としては、「町」の在り方とか、つくり直し方が大きく問われていると思っていて、単に住まいと施設の機能を同じグレーゾーンの中でうまく按配するかということ。プラス、先ほど仮設住宅の中で話した、住宅以外の医療とか福祉に関わる面と、職業とかショッピング、生業、生きがいに関わる面と居場所。木の下の木陰だって居場所になるわけで、住まいと施設をつなぐ場所の混成体が、全体として開放的・相補的關係を再構築できるような対象になる。
- ・最近の施設系でも住宅系でも特に私が重要だと思う動きは、みなランドスケープに物すごく頑張っていて、建築そのものだけではなくて、前庭とかそういうところを頑張っている。今非常にいい建築物は、そういうところをすごく頑張っている、そこと、これはすごく関係がある話なのではないのか。

これまでの憲法25条の生存権を基盤とした住宅の確保がこれまで実施されてきた。

これは、住宅の側面からは戸数・面積・設備、
そして人の側面からは収入階層という
数値に還元されうる政策論として展開され、

国民に必要な住戸数が満たされた1970年代全般以降は、
面積の増大、耐震・対CO2といった課題に即した
住宅の重装備化が、
経済政策の一環としても推進されてきた。

しかるに、すでに数量的な課題は戸建持ち家、賃貸共同、公共住宅のいずれにおいても空き家問題に象徴されるようにほぼ達成の域を超えている。
逆に、今深刻な課題となっているのは、憲法13条の幸福追求権を基盤とした、「その人なりの幸福が実感できる（これがすなわちウエルビーイングなのでは？）」居住環境の実現である。

住宅は存在するものの、
社会的偏見（ageismも含む）や縦割的硬直制度的に阻まれ、
そこにアクセスできない、
もしくはアクセスできたとしてもサポートがないとそこでは生き辛い（要介護要看護在宅高齢者など）ことから、
その人の幸福追求の基盤となる安定した居住状態が確保できない人々のために、
先だって、住宅セーフティネット法の改正がなされたところである。

この法改正で、同法の所管が従来の国土交通省だけから、同省と厚生労働省の共同所管となったことの意義は大きい。

憲法25条の生存権を基盤とした住宅政策を踏まえ、憲法13条の幸福追求権を基盤とした居住政策へ、政策の方向性が転換したといい得るからである。

このことは、2023年末に閣議決定された全世代型社会保障構築会議がまとめた「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋」の中でも「住まい支援」と明記されている政策の方向性と軌を一にするものである。

これらの一体的な政策会改革の目指すところは、

「住宅数」と「住宅確保要配慮者数」のバランスという、数値に還元されるようなこれまでの住宅政策から一歩踏み込んで、

対象となる人々の居住ニーズのアセスメントから、住まい探し、入居支援、日常生活支援、死後事務までを見据えた「居住支援」を志向している点である。

これは、ハードウェアとしての生存（憲法25条的）の基盤があるだけでは人間のウェルビーイングは達成できず、

そこに加えて、伴奏的支援の一環としての居住支援というソフトウェアが保証されていく（憲法13条的）ことの必要性を表明したものであると、捉えることができる。

これを象徴するのが、今般の法改正で導入される「居住サポート付き住宅」である。

居住サポートという概念の具体化はこれからの課題であるが、単なる住宅政策を超えた、いわば居住政策が目指されるようになったことを象徴している。

そこで、伴奏的支援の一環としての居住支援、はどうやって実現できるのが課題となるが、その第一歩となるのが、相談支援となる。

この相談は、単に相談窓口に専門家が座っているだけの旧来の仕組みではなく、

生活上のちょっとした課題の解決の糸口が、

日常生活の延長上に仕組まれていることが重要である。

なぜなら、高齢者は往々にして、自分が果たしてどの相談窓口に行くべきかということも知らないことが多いし、

知ってもしかるべき窓口に自力でたどり着けるような状態でないことが多いからであり、

高齢社会の基本的課題はここに存在すると考える。

この課題を解決する場所が、
 昨今注目を集めている「居場所」とであると捉えている。
 ここでいう居場所は、
 自分自身の裁量で行くかどうか決められる場所であり、
 そこで他人に話しかけるかどうかを自分で決めらるところであり、
 そこにある資源を使って自己実現の一部が可能になるような、
 そんな資源提供源であるような場所である。
 この中で、自らの生活上の疑問や生活課題を、自分なりの言葉で居合わせた人に語りかけ、それが、近所の助け合いにつながったり、それを誰かが
 公的な相談窓口につないだりできる場所となり得る。
 このような**伴奏的支援の第一歩となりうる相談支援が芽生える場所を、近
 隣で確保できていることが、これからの社会形成の基盤的要素となるだろ
 う。**

住まい と 施設 の分離思想

家族 と 社会・国家

家族完結主義 住まい内の虐待 DV
 施設完結主義 施設内の虐待 精神・高齢者施設

住まい と 施設
 家族 と 社会・国家
 の開放的・相補的關係構築

町のあり方（作り直し方）が大きく問われている
 住まい と 施設 の間にあり、それをつなぐものが「町」（医職住と居場所の混成体）

施設と住まいの間をどう考えるか

松田 雄二 東京大学大学院工学系研究科准教授

- (1) 「自宅」に住むことができない人々
- (2) 「自宅」にかわる住まいとしての「施設」
- (3) 「施設」は「居宅」になり得るのか？
- (4) 「居宅」における支援付きの暮らし
- (5) まとめ:「居宅」と「施設」をつなぐもの

(1) 「自宅」に住むことができない人々

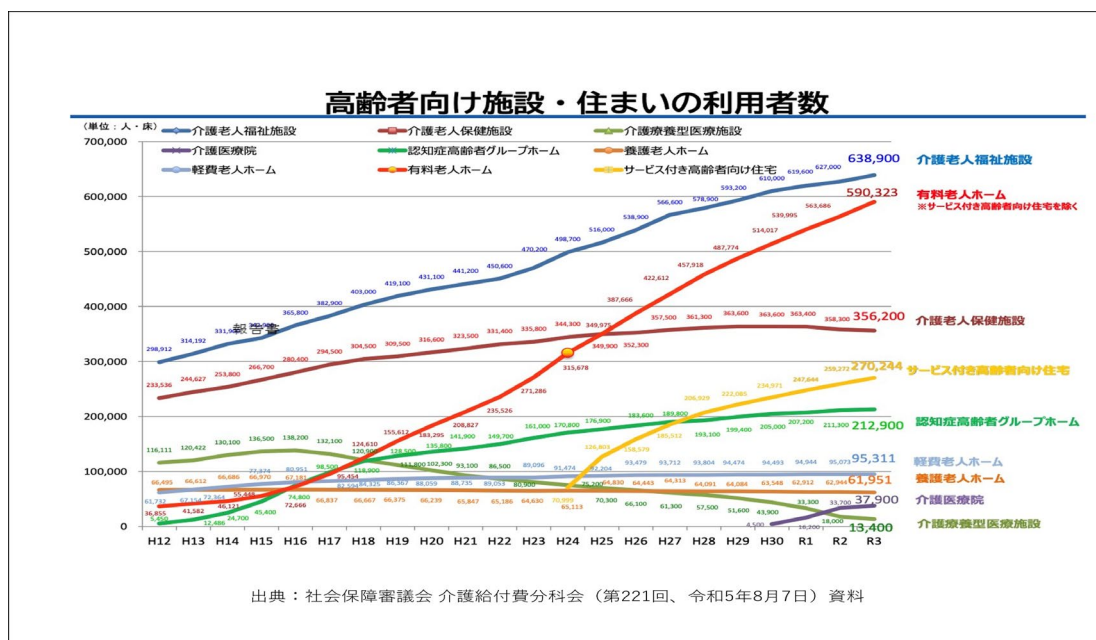
(1)-1 改正セーフティネット法

- ・私は、東京大学の建築計画研究室というところで准教授を務めております。私には、幾つか研究のテーマがありますが、大きな柱として、施設における住まい、特に障害を持った方、あるいは何らかの理由で、住宅、住まいに単独で住み続けられない方の施設的な住まいを勉強している者です。
- ・本日の話の結論を申し上げますと、住まいと施設は同じものなのかどうなのかというご質問については、「地続きのもの」と思っています。施設はなくなるべきか、という話は必ず出てくるのですが、私は、居住の確保・支援について、施設は相当程度の役割を、また、幾つかの面では非常に重要な役割を果たしていると思っています。ただ、現状では、それが上手に機能するには、多くの人の住まいを支援するためには足りないところも見られる、ということをお話する予定です。
- ・前提として、今、大月座長から「改正セーフティネット法」のお話がありました。令和6年3月8日に閣議決定が発表されております。
- ・概要については、3つの柱が示されています。1つ目は、大家さんが賃貸住宅を貸しやすくすること、あるいは配慮の必要な人が問題なく入居できるようなマーケットをつくりましょうということ。2つ目は、居住支援法人等が入居中のサポートを行う賃貸住宅を増やしますよということ。3つ目は、住宅政策と福祉政策が連携した地域の居住支援体制の強化を行うということになっています。
- ・2番目が気になるのですけれども、「居住サポート住宅」とは何か。要配慮者のニーズに応じて安否確認、見守り、適切な福祉サービスへのつながりを行うことで、詳細は、多分それぞれの自治体に検討が任されている、あるいは居住支援法人の対応の範囲内で何かするということになるのではないかと思います。3つ目は、地域における総合的、包括的な居住支援体制の整備が促進されなければいけないということです。
- ・私の今回のお話は、こういうものを住宅だけで考えていて大丈夫ですか、あるいは既存のサービスでこのようなことをやってませんか、というところを振り返りつつ、こういう施策がどのように展開していくのかということについても、少し考えてみたいと思います。

- ・ここで地域に居住している人々ということですが、ここでは居宅、すなわち自宅の人たちだけではない、ということがあります。どういうことか。居宅以外の住まいとしては、今、座長から御案内がありました、施設があります。

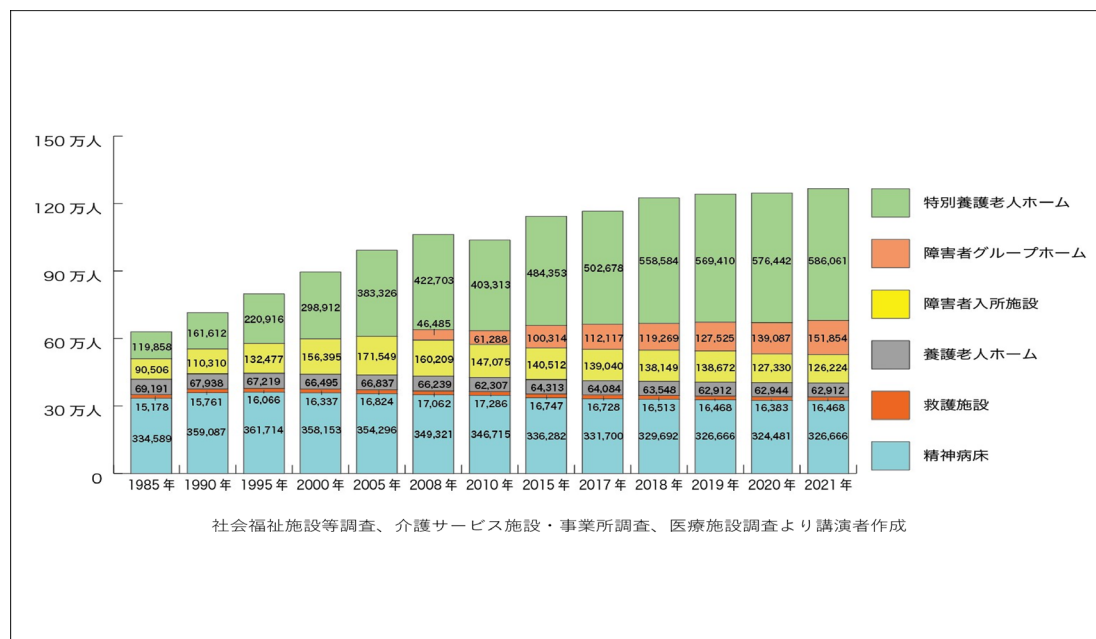
(1)-2 「居宅(=自宅)」以外の住まいとしての「施設」

- ・これは社会保障審議会に出ている資料です。「高齢者向け施設数・住まい」ということで、介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護療養型医療施設等々の、要は介護保険施設に加えて、認知症高齢者グループホームとか、養護老人ホーム、軽費老人ホームのような高齢者向けの住宅を示しています。
- ・ちょっと古いのですが、令和3年で、これらの住まいに暮らす人々の総数は、全部で230万人ぐらいになります。位置づけは有料老人ホームのように賃貸住宅もあれば介護保険施設もありますが、少なくともいわゆる自宅ではない人々というのは、高齢者を見てもこれぐらいいらっしゃるわけです。



高齢者向け施設・住まいの利用者数

- ・下図は私がつくった図ですが、施設の利用者と考え、高齢者だけではなく、私は特に障害を持った方についての研究をしています、障害者の入所施設、あるいはグループホームがあります。



高齢者・障害者等の施設等の利用者数

- ・あと、本日、併せてご紹介する養護老人ホームとか、救護施設のような、長い伝統を持つ入居施設もありますし、精神病床は参考までに示していますが、こういう人たちもいる。これを足し合わせると、精神病床を除いて 100 万人弱。精神病床が今 30 万ベッドぐらいあるので、そこを含めると 130 万人ぐらいの方が自宅を離れて暮らしていることがわかります。
- ・このような施設がどういう施設なのか、どのような方々が暮らしていて、どこから来て、どこへ行かれているのかということ、まず本日の前半部分としてお話ししたいと思います。
- ・自宅に住めないということはどういうことだ、と思われる方もいるかと思いますが。これはいろいろな状況があり得るのですが、皆さん余り詳しくないのではないかとと思われるところのご説明をいたします。

(1)-3 なぜ「自宅」に住むことができないのか

利用者像 ～強度行動障害

- ・例えば、「強度行動障害」という言葉があります。これは障害の種類の名前ではなくて、ここにあるような、自傷とか他傷、あるいはこだわり、物壊しなど、周囲の人の暮らしに影響を及ぼす行動が著しく高い頻度で起こるため、特別に配慮された支援が必要になっている状態の方をいいます。こういう方たちが8,000人ぐらいいるだろうと言われています。
- ・「強度行動障害」とは、一般的には、重度の知的障害と自閉症が合わせて生じるためにいろいろな情報を適切に理解できず、また、その不安や不快を表明できないために、様々な問題行動として現れてくるといわれています。「国立のぞみの園」のニュースレターに「強度行動障害とは」という紹介記事があって、恐らくこれはフィクションの状況ですけれども、こんなことが書いてあります。

Aさんは重度の知的障害を伴う自閉症の診断を受けている。すぐ不登校になって、家では顔が変形するほどの自傷があり、左目がほとんど見えない。水分摂取も拒否するようになり、夜間も興奮状態が続いて寝ることがない。御両親は自傷を防ぐため、交代で一晩中本人を抱きかかえながら過ごしている。止めようとするとかみつかれたり、強くつねられたりするため体中傷だらけで、睡眠もまともにとれません。生活は破綻寸前の状況です。

- ・こういう状態は、おそらくフィクションですけれども、実際に発生している事柄です。ここまで厳しい状況では、生活環境の慎重な調整が必要となりますが、自宅では環境調整が難しく、ご家族の支援による生活が難しい、ということが生じる場合があります。これはまた後で詳しく説明します。

利用者像 ～在宅で医療的ケアを受けている方

- ・また、最近、かなり小児医療が進展して、相当重度の医療が必要であっても御自宅で暮らすことができるお子さんも増えてきています。そういう方々の住宅の調査をこの1年やってまいりましたけれど、かなり難しい状況が出てきます。人工呼吸器を使っている場合は24時間のケアが必要になることもあります。それだけではなく、たんが飲み込めなくなるのでたんの吸引が3時間置きに発生する。これが24時間続くというようなこともあります。
- ・在宅で医療的ケアを受けている方については、令和1年の段階で、2万人という数字があります。恐らく、この数字はこれが延長される形でどんどん増えていくと思います。在宅で支援できるということはとても素晴らしいことではあるのですが、それが親御さんの高齢化だったり、お子様が、だんだん体が大きくなってきたときに、様々なケア、例えば、ベッドから車椅子に移ることとかお風呂に入れる、そのようなことがかなり難しくなってくるようなこともあります。そういう中で自宅での生活を諦めざるを得ない場合も発生してきます。
- ・これら以外にも、幾つか自宅で単独に、あるいは配偶者と一緒に住むことが難しい場合は、いくらでも考えられます。
- ・高齢者で、特に意思決定支援が必要になった場合は、いろいろなトラブルが発生しますし、精神障害のある方の場合、ご家族と一緒に住むことで状況が悪くなるという場合もあります。あるいは刑余者であったり、経済的困窮であったり、DVの被害者で、自宅での生活が前提としない人たちがいるということはまず認識しておきたいと思っています。

(2) 「自宅」にかわる住まいとしての「施設」

(2)-1 「福祉的住居」の種類

- ・冒頭の図に戻ります。100 万人程度の人が、「福祉的住居」と私が呼んでいるものに住んでいると申し上げましたが、このような「福祉的住居」というものがどのようなものなのか、あるいはどのようにできてきたのかを次に御説明したいと思います。

(2)-2. 障害者入所施設・障害者グループホームの成立過程

- ・私は障害に関わることを専門にしているので、まず、障害者グループホームと障害者の入所施設、現状の法的なサービス名「障害者支援施設」について、簡単に御説明します。
- ・話は戦後に遡ります。1946 年に「旧生活保護法」ができますが、この頃には、それ以外の法律というのは全然ありませんでした。それから、1950 年代、1960 年代にかけて「身体障害者福祉法」とか、「社会福祉事業法」、「精神薄弱者福祉法」等々の福祉法ができます。1970 年代の高度成長期に向けて福祉に関する社会基盤の整備が進展していきます。
- ・障害者についてはどうだったかというと、今と全く異なる状況がそこには見られます。通所系のサービスとかホームヘルパーなどは存在しません。つまり、自宅であれば全て家族がケアすることが前提だった。そして、そのほとんどの担い手は母親でした。
- ・そういう中で、母親が 2 歳の脳性麻痺の女の子をエプロンのひもで絞め殺すとか、介護疲れというようなことだと思うのですが、父親が息子を絞殺する、あるいは母親が子供を殺して自殺を図るということが、社会問題としてたびたび浮かび上がってくるようになりました。
- ・このような社会背景や、障害者に対して家庭以外できちんと受けられる場所がない、あるいは親から、「自分が死んだらこの子たちが生活していく場所がないではないか」というような議論を受けて、1960 年代後半から 70 年代にかけて、各地にコロニーと呼ばれる大規模施設が次々と開設していきます。
- ・幾つか主要なものを挙げると、最大定員は、400 人から、多いところでは 850 人と、かなりの規模になります。こういうものが各地に拠点施設としてつくられていきました。機能としては、入所施設から病院、学校、あるいは就労の場を備えて、親が亡くなっても利用者の皆さんが生活していけるような規模を、素直に政策的に反映した「収容施設」として出てきています。
- ・今は「のぞみの園」と名前を変えていますが、「国立コロニー」があります。見ていただければお分かりのとおり、広大な敷地が必要になるので、山の中でしか場所がないということで、普通の生活からは隔絶した人里離れた場所に建てられていくことになります。今は割と山裾のほうまで住宅地が迫ってきていますが、当時はかなり隔離された場所だったことは間違いないと思うわけです。
- ・ただ、当事者からすると、親の思いが必ずしも自分の思いを反映していなかった、ということもたしかです。これは有名な、横浜市の母親による脳性麻痺児の絞殺事件です。1970 年に、当時 30 歳の母親が脳性麻痺のあった 2 歳の長女の首を絞めて殺害した、という非常に衝撃的な事件です。父親は単身赴任で、今でいうワンオペに疲れた末の犯行でした。
- ・これで嘆願運動が起こります。この母親というのは非常につらい状況にあったのだ、そういう人を厳罰に処すということはかわいそうだからやめてくれ、という市民運動が起こります。結局、それを反映してかどうか分かりませんが、懲役 2 年に対して、情状酌量を認めて執行猶予の 3 年がつけました。

- ・これに非常に反発した人たちがいました。脳性麻痺者の団体、「青い芝の会」の人たちの運動が非常に有名です。『母よ！殺すな』という、これは生活書院から復刻版として出ている書籍です。彼らは、殺される立場から自らの立場を定義した上で、重症児には生きる権利はないのか、罪は罪として裁けと訴えます。あるいは、こういう状況が起こったことの本質から目をそらしてはいけない、というメッセージだったのではないかと。

- ・先ほど、大月座長が「措置制度」ということをおっしゃいました。「措置制度」、福祉の業界の方だったらよく分かると思うのですが、それ以外の方に御説明すると、「措置制度」とは、措置権者、これは行政ですが、行政が、この人にはこういう支援あるいは措置が必要だから、このようにしてください、ここに入所してください、このサービスを使ってくださいと措置するものです。

受託事業者は行政から支払いを受けて、対象者は行政から措置された受託事業者からサービスの提供を受けるというもので、基本的には、当事者である、ここでいう対象者の意向が反映される仕組みにはなっていません。

- ・そういう措置制度であったということと、在宅サービス、ホームヘルプや通所サービス、今でいうB型の事業所とか生活介護事業所、デイサービス、そのようなものはほとんど存在しませんでした。

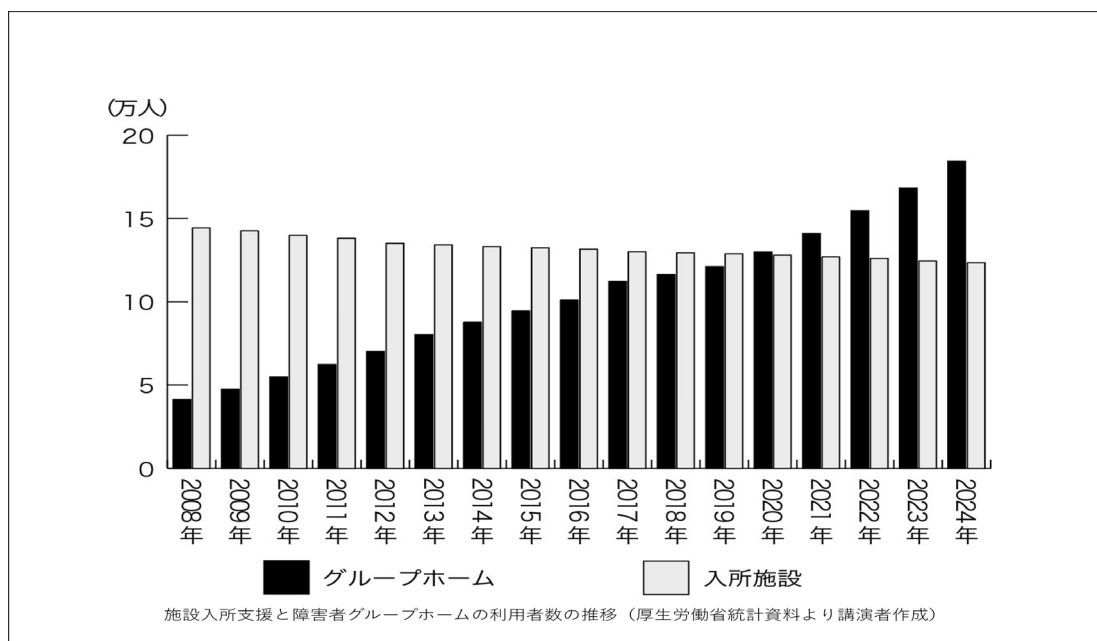
そのため、地域で障害者が暮らす場合は、日常の支援は家族に頼らざるを得ない。そういうことが、先ほどの2歳の女の子を殺すというような事件にもつながっていくわけです。

- ・障害の世界だと、草の根的な運動で、ないものをつくるというような当事者と家族の運動が最初に起こり、それが後に、自治体で制度化され、それがまた国で制度化されるというようなボトムアップ型とも言える制度構築が、長い年月はかかりますけれども、よくあります。
- ・その一例として、親たちの努力、あるいは当事者の努力によって、通所施設やグループホームができて、1989年には知的障害者グループホームが国で制度化されます。今紹介しようと思っている障害者グループホームも、国制度としては最初のものができます。
- ・当時の厚生省が「グループホームの設置・運営ハンドブック」をつくって、こういうところがグループホームだ、ということをうたっています。すごくよくできている、熱い思いが伝わる良い本なのですけれども、こんなことが書いてあるのです。

グループホームとは、精神障害者も、普通の場所で、普通の生活をするのが当然という考え方に立つということで、特別なものではないけませんよ、見てくれも、地域のほかの場所から浮き立つようなものではありませんよと書いてあって、ノーマライゼーションの考え方を強く素直に反映した、割とよく考えられた内容になっているのですけれども、今からみると、それでもなかなか難しいなというところもございます。

- ・これは中央児童福祉審議会の意見具申で、グループホームの性質が語られています。中核となるのは生活援助といわばソフト面であり、建物整備などハード面については当面は最小限の援助で足りようということで、これを見ると、普通のというか、かなり裕福なおうちのプランですけれども、下宿屋さんのようなところをつくって展開される住まいであったと思われます。
- ・時は流れて2002年には、第2次計画という障害者の基本計画がつくられます。ここで、入所施設は真に必要なものに限定して、グループホームは量的・質的に充実に努めると。施設をつくるのではなくて、グループホームをつくって、どんどん地域に移行していくよということがうたわれていく。

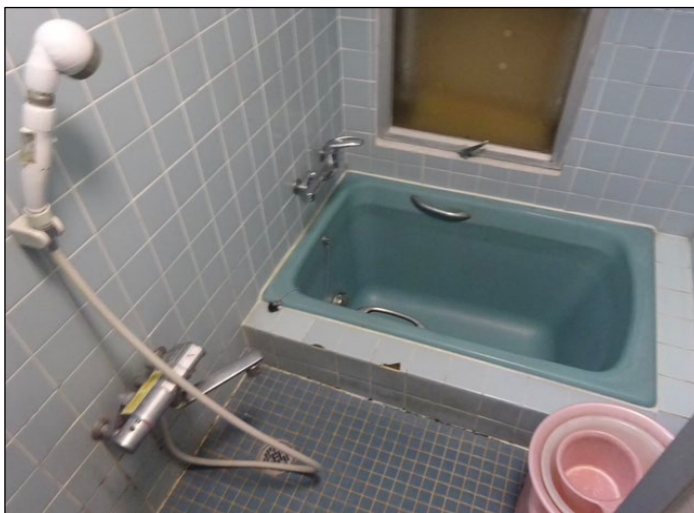
- ・その後、2006 年には、身体、知的、精神と 3 つに分かれていた制度とサービスが、「障害者自立支援法」、これは 2013 年と 2014 年には「障害者総合支援法」に置き換わりますが、一元化される。日中系のサービス、通所、作業所は日中活動とまとめられて、それにプラスして、住まいの場のサービスがつくられます。夜間に施設という環境で睡眠、排せつ等の支援をするサービスが施設入所支援とされて、夜間にこの施設入所支援のサービスを行う施設のことを「障害者支援施設」と呼ぶようになりました。
- ・障害者グループホームについては、ここで住まいの場のサービスとして改めて位置づけられて、夜間に支援をする。日中については日中活動のサービス、あるいはそれぞれが選ぶ活動をしやすと位置づけられていくわけです。
- ・時は流れて、今 2024 年ですけれども、グループホームの入居者数は著しく伸びています。毎年大変な勢いで増えているので驚いているのですが、2024 年には 18 万人を超えています。
- ・ここではいろいろな事情があると思います。前回市川委員からご紹介いただいた、グループホームに関する問題事例などもありましたが、株式会社等々の営利法人参入によって、極めて軽度の方に対象を限定する、あるいは不適切な処遇によって囲い込んでいるような事例も含まれているのではないかという気もいたしますが、かなりの伸びです。それに対して施設は、薄い灰色のほう、徐々に減ってはいるのだけれども、多分、このペースだと決してなくなるはない。



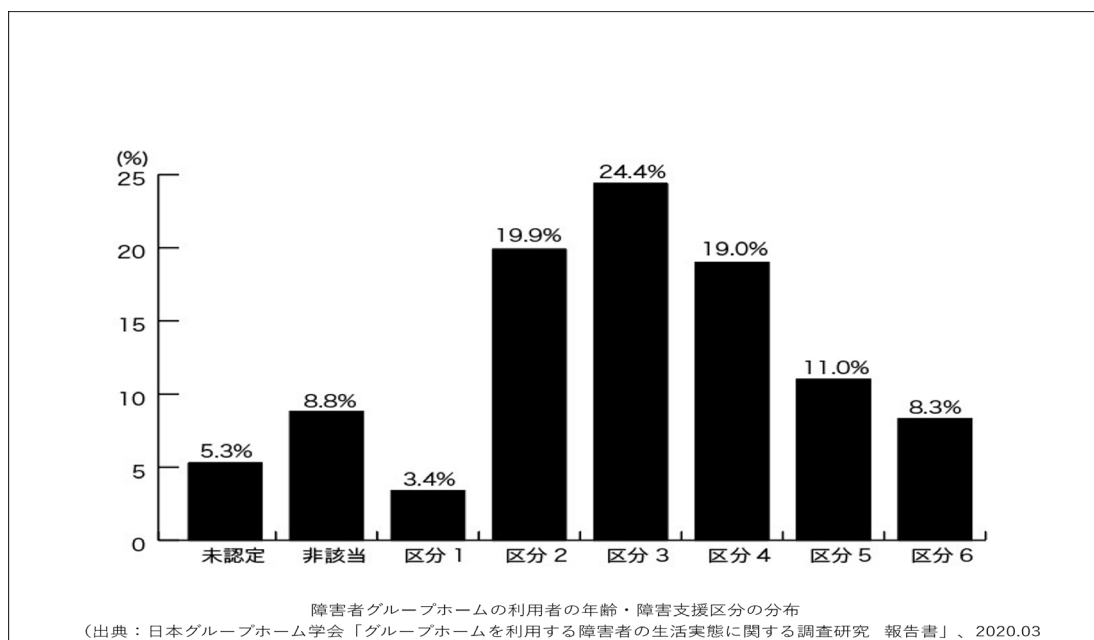
施設入所支援と障害者グループホームの利用者数の推移

(2)-3 障害者グループホームとはどのような住まいか

- ・障害者グループホームってどういう場所なのか。基本的には、定員が2名以上10名以下の小規模な住居です。例えば私の家の近所にも障害者グループホームがありますが、一見、普通の住宅です。
- ・これは非常にノーマライゼーションの考え方を忠実に守っていると思うのですが、ここはこちらのグループホームの浴室です。日常生活行為に介助が必要な人は使えないわけです。
- ・障害の重さとしてはどういう人が住んでいるか。「障害支援区分」では、これは高齢者の要介護度認定のようなもので、区分6が重くて、区分1が一番軽いのですが、区分3あるいは区分2という中程度の方が中心的な利用者になっていて、区分6のような重度の方はほとんど住んでいない状況です。
- ・これは、運営的にも重度の方、日常行為に支援が必要な方にマンツーマンで対応していくような、運営はかなり難しいこともあるのですが、ハード面的にもいわゆる普通の家では難しいところがあります。
- ・それはどういうことなのか。例えば、先ほどちょっと御紹介した、強度行動障害、そういう方が暮らすグループホームの事例を紹介します。



ある障害者グループホームの浴室



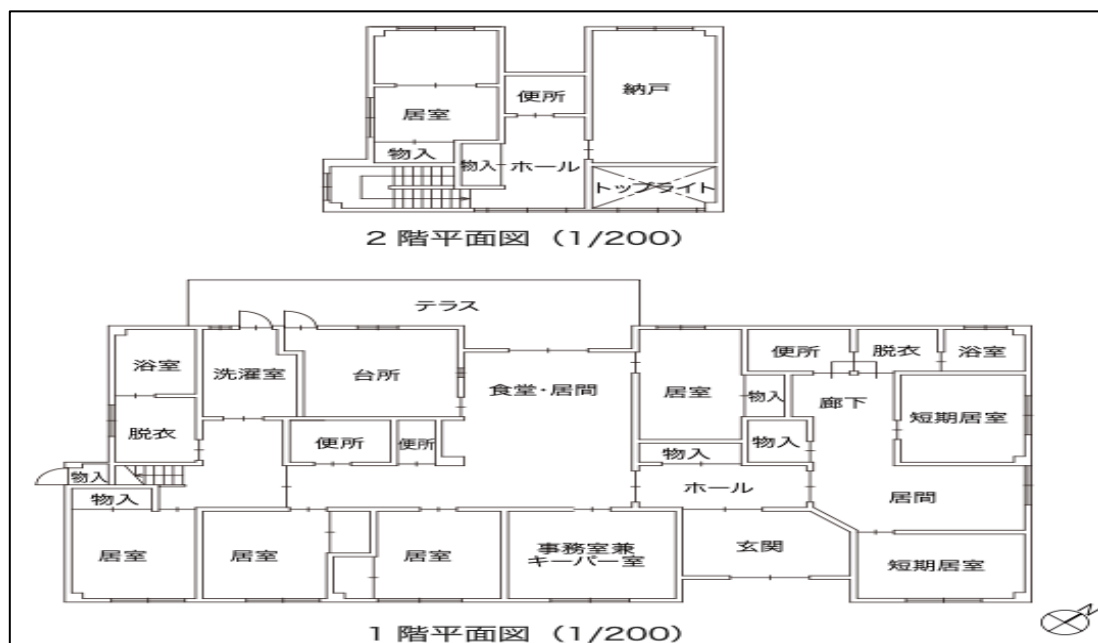
障害者グループホーム利用者の障害支援区分の分布

- ・これは滋賀にあるホーム「ばとん」という、定員5名、短期入所2名の方が暮らすグループホームです。



ホームばとん 外観

- ・図の下の方が1階になります。玄関があって、右側は短期入所、ショート。左側に食堂・居間があって、居室が3つある。上のほうに2階の平面図がありますが、ここにも居室が1か所あります。どういうことかという、かなり配慮が必要な方、かなり他人の行動に影響を受けて、それで他の入居者に他害をする可能性があったり、あるいはその方の生活が大変乱れてしまう可能性があるという方がこの2階に住んでいます。



ホームばとん 1階・2階平面図

- ・これは食堂です。キッチンとは別の部屋となっています。御自宅で冷蔵庫のものを食べてしまったり、水を流しっぱなしにしてしまう、いろいろな課題がある方に対して、キッチンは独立にして、気にならないようにしましょうというような配慮がされている住宅です。
- ・テレビも典型的に壊れてしまうことがあるのですが、これも入居者の手が届かない場所に置かれています。



ホームばとん 食堂・居間

- ・脱衣室、浴室、洗濯室のところの扉でほかの方とは生活が分かれていて、当然ほかの方も浴室、脱衣室は使うのですが、この方が浴室、脱衣室を使うときは、ほかの方はその人のエリアには立ち入らない。1つの家でも独立した暮らしができることになっています。

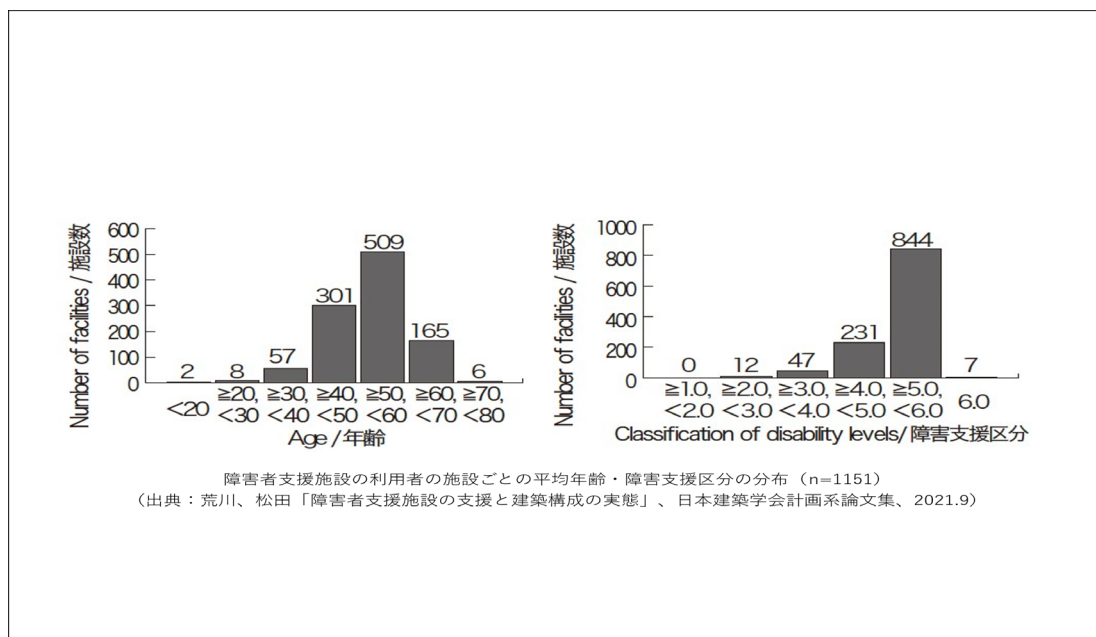
- ・これは2階の写真です。非常に落ち着いて暮らされています。
- ・でも、これは、この方に対して環境を整えたからこの方が落ち着いて暮らせるのであって、そうではないと相当生活の乱れが発生してきてしまう場合もあります。
- ・そういう形で障害者グループホームについては今 18 万人の方が住んでいるのだけでも、重度の方がこれから暮らしていく場所として、いわゆる普通の住宅では機能しないと思っているということを御説明しました。



ホームばとん 2階居室

(2)-4 障害者支援施設とはどのような住まいか

- ・次に、障害者支援施設、入所施設を簡単にご紹介いたします。現状をお知らせしますと、定員は原則 30 名。居室定員は 4 名以下ということで、1 人当たりの床面積は収納設備を除き 9.9 平米。6 畳です。何で 7.4 とか 9.9、そういう半端な数字になるかという、1 畳単位で測っているからだと思われます。
- ・ここにはどういう人が暮らされているか。これは私たちの調査の結果ですが、年齢では 50 代が最多で、障害支援区分ではほぼ 6 に近くなっています。平均が 5.2 ですから、かなり重度の方たちが住んでいます。
- ・地域移行が目指されている中で、国は、入所施設についてはもう新しくは造りません、と宣言しています。今あるのは建て替えだけです。1980 年頃に建設された入所施設では、8 畳間に 4 人が住んでいるというような状況も珍しくありませんでした。



障害者支援施設の利用者の施設ごとの平均年齢・障害支援区分の分布

- ・この状況は、少なくとも近年建設された施設では大きく変わってきています。下は、2015年に新宿区に開設された定員45名の入所施設、「シャロームみなみ風」というところです。これは健康設計さんと石黒アトリエさんのJVになりますけれども、早稲田駅から歩いて10分ぐらいのところにあります。
- ・どういうバックグラウンドでこれが造られたかという、先ほどある県での施設の入所待機者が7,000人というお話がありました。恐らく、そのような状況は、東京ではより顕著に生じています。東京の場合、都内に施設を造ることがコスト面などから難しかったため、都外施設と呼ばれる、東京都以外に入所定員を持って、東京都が独占的に使用している施設が数多くありました。2022年時点で2,900名ぐらいの定員があります。
- ・つまり、東京に住んでいる人は東京の施設には入れない。ただ、国の方針としては、施設はもうこれ以上造りません、地域移行ですということで、都内で圧倒的に家族が苦しんでいます。特に重度の障害を持った方が、東京都内には施設がなくて、都外施設も使えない。いろいろな区で施設を造ってほしいという運動が、今、かなり起きています。
- ・この「シャロームみなみ風」は、重度の障害の子供を持った親御さんたちが新宿区でどうにか施設を造ってくれないかということで構想された施設になります。
- ・都道に接道している部分が地下1階。そこに面してカフェレストランがあります。ここが知的障害のある方の就労施設としても機能しています。
- ・カフェ「おんぶらーじゅ」というところで、このあたりは周辺に余り食事する場所がないので、昼などに行くと割と満席になってしまうようなところですが、とてもいい感じの、開かれたカフェです。
- ・1階は生活介護、最も重度な方のための通所系のサービスがありまして、主に2階に住んでいる身体とか虚弱系の方たちの日中の作業の場になっています。あとは地域交流スペースがある。



シャロームみなみ風 外観



シャロームみなみ風 1階

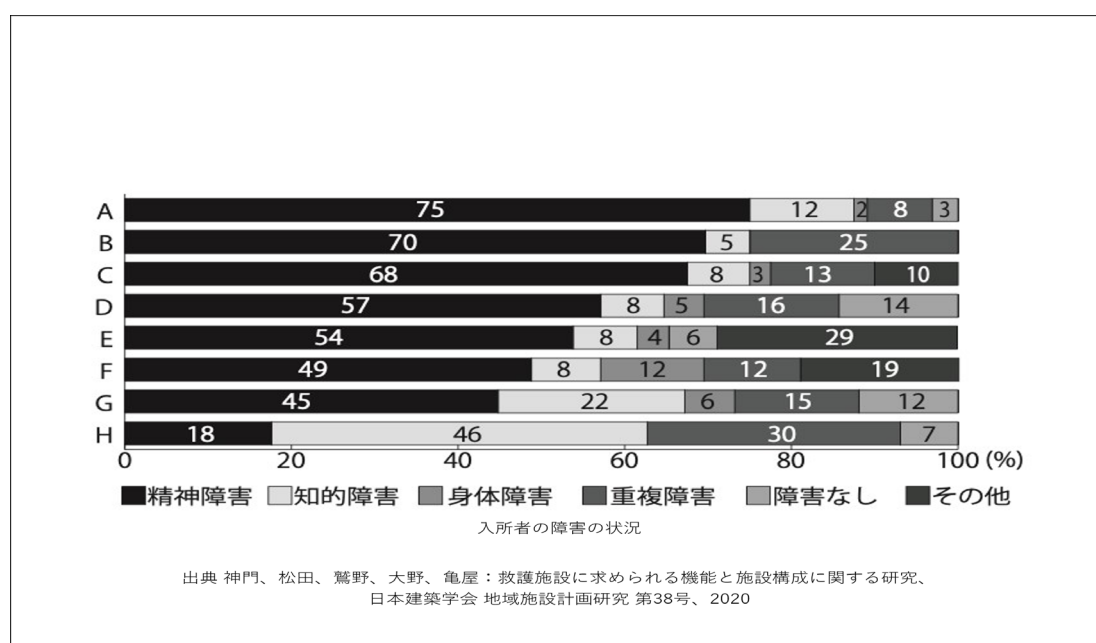
- ・入浴で介助が必要な方のための介助入浴なども備えています。
- ・2階と3階が居室になっています。1フロア 24人ぐらいのお部屋ですが、真ん中で、キッチンのところで仕切られるようになっていて、緩やかに12人・12人ぐらいのユニットに分かれています。
- ・今、支援者の方がキッチンのテーブルのほうにいらっしゃいますけれども、両方のユニットが見られるようになっています。



シャロームみなみ風 居室フロア

(2)-5 救護施設と養護老人ホーム

- ・救護施設についてもかなり様々な問題があります。私たちの研究室では2020年に8施設を対象としてヒアリングをして、どういう方がおられるかというお話を伺いました。Hという施設では、救護施設の入居者の半分ぐらいが知的障害の方で、なおかつ身体障害も持たれている、ほぼ障害者施設です。これは例外的で、精神障害が多い。ただし、それ以外の障害を持っている方がほぼ大半なのです。
- ・救護施設に関していうと、8割が「一時入所事業」というものを実施しています。これは居宅で精神が不安定になったり、DVなどによって保護が必要になった方に短期に入所していただくという事業です。養護老人ホームは、先ほどセーフティネットとして機能していると言いましたが、救護施設も8割の施設が一時入所事業を行っているということは、セーフティネットとして緊急退避的な住まいとして機能していることが考えられます。



救護施設の入所者の状況

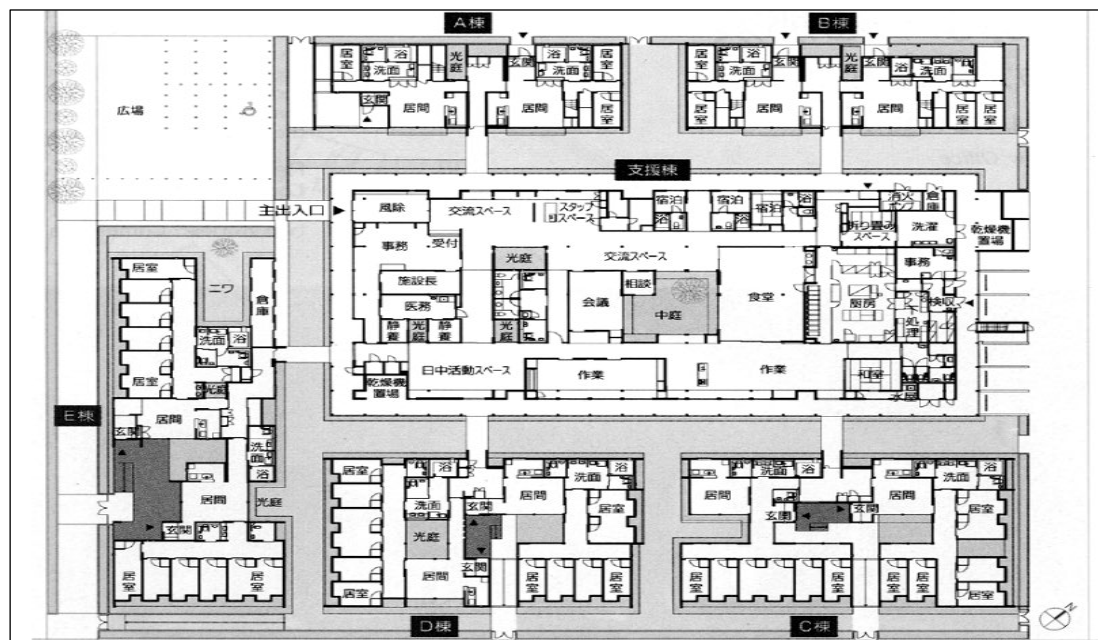
(3) 「施設」は「居宅」になり得るのか？

(3)-1 「施設」を「居宅」に近づける試み

- ・では、そのような機能を果たしていることを前提に、どうすれば施設を居宅に近づけることができるのか。例えば、これは障害者支援施設の居室になります。このように居室を個室とすることは、大前提かと思えます。ここで御家族の方がお住まいの方と一緒に家具をしつらえています。
- ・救護施設などにおいても個室化した施設もありますし、居室にお手洗いも設けているような施設もあります。
- ・施設のスケールの大きさも批判されていますけれども、例えば、この「三方原スクエア」という障害者支援施設では、図面の上の部分には児童福祉施設なのですが、真ん中に共有部分があって、図面で左と下側に居室部分があります。かつ、それを3つのゾーンに分割して、それをまた真ん中で分けている。いわゆる施設的な広々さを出さないようなこともされています。



ある障害者支援施設の居室



障害者支援施設「三方原スクエア」 1階平面図

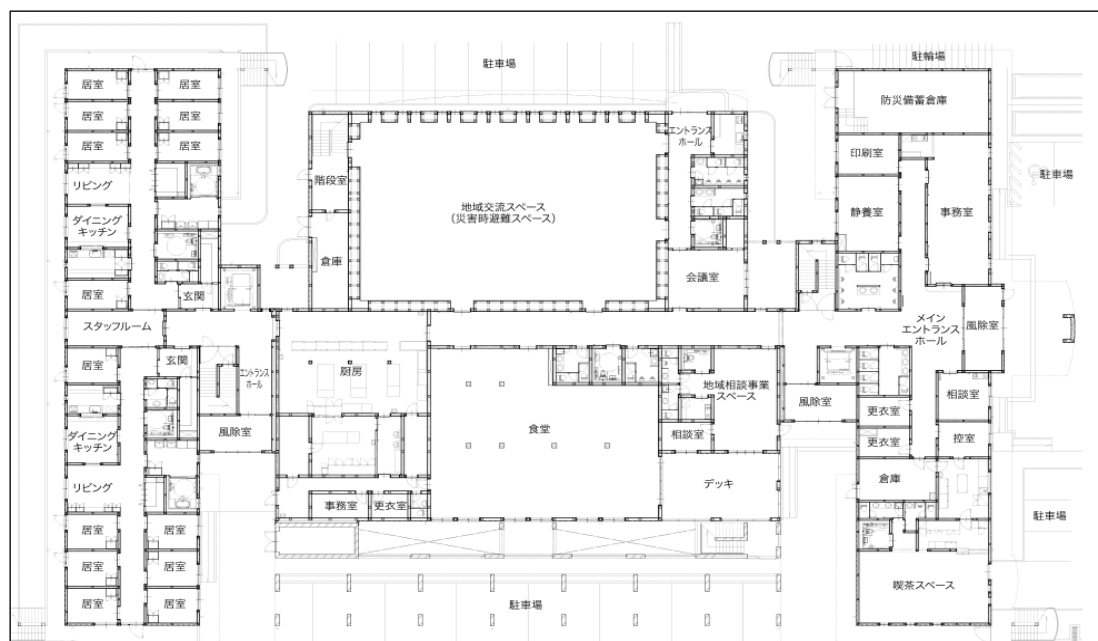
- ・365日24時間、同じ場所で過ごすのかということですが、それも何とか変えられないかと試みをしている施設もあります。

- ・写真は東京都手をつなぐ育成会が運営している「ひだまりの里きよせ」です。3つの建物から成って、左右にウイングがあって、真ん中に共有部分がある。これは1階で、中央に食堂とか地域交流スペースがあって、左側に居室、右側は管理棟になっています。2階、3階は左側と右側に居室があって、真ん中に作業スペース、日中活動のスペースがある。要は、同じ施設であっても、生活する空間を変えることで、365日24時間同じ場所にいるということではない生活をつくり出そうという努力をされていていっしゃる。



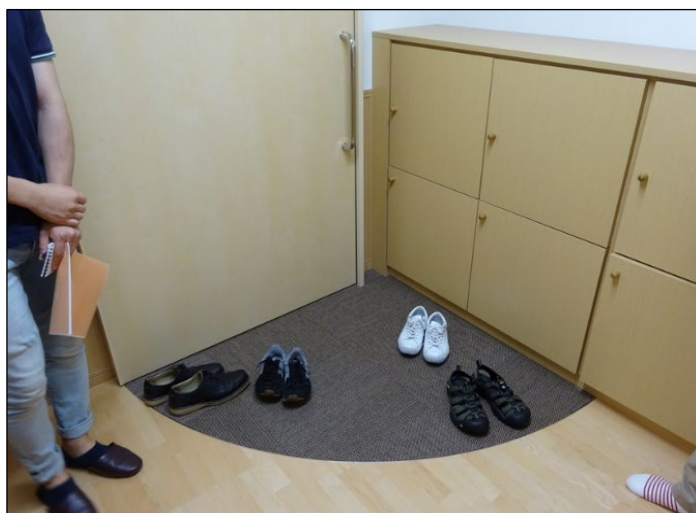
「ひだまりの里きよせ」外観

- ・東京都手をつなぐ育成会は、地域生活を進めるグループホームをどんどんつくって、地域で障害者が暮らす場所をつくっていった法人で、そういう法人の考え方も色濃く出ています。



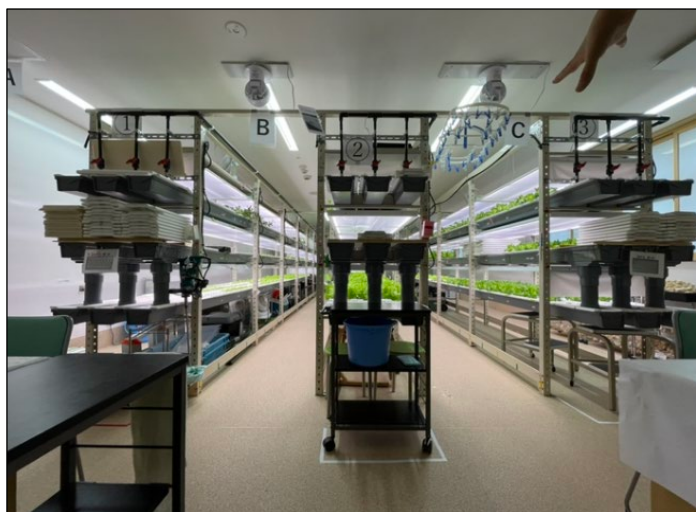
障害者支援施設「ひだまりの里きよせ」1階平面図

- ・住まいの部分には、このような玄関もつくられています。入居者さんは多目的スペースで体を動かしてから2階の作業スペースに行く。作業スペースでいろんなことをやっています。



住まいの部分に設けられた玄関

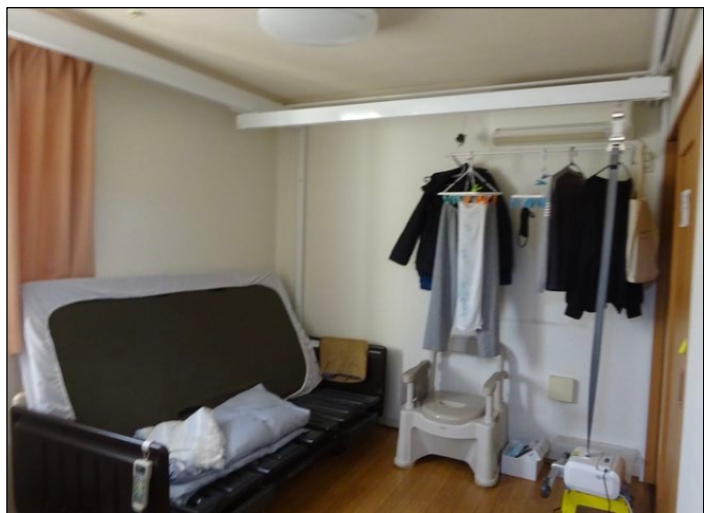
- ・これは水耕栽培ですね。このような繰り返しと正確さが求められる作業は、知的障害のある方あるいは自閉傾向のある方には結構適していることもある、とも伺っています。



水耕栽培のスペース

(3)-2 「施設」だからこそ提供できる支援と環境

- ・ここは大事なと思うのは、施設だからできる支援も当然あるわけです。入浴ができなくなるというのは、お子さんをおうちで介助しているときに在宅生活で滞る大きな理由ですけれども、その際には機械浴室を使うことで入浴ができるようになります。
- ・座位が取れないような方には、一般的な居宅での支援はかなり難しくなります。
- ・あるいはトイレもそうです。トイレで失敗した後、それを毎回洗うのも非常に大変なわけですが、トイレに隣接したシャワーがあるようなしつらは、支援する側からみた環境としては、ありがたい話になるわけです。
- ・より重度な支援が必要になってくると、支援者の負担が過重になり、介助生活が難しくなる。こちらは、居室にXY方向に動くリフトをつけて、ベッドの位置がどこであってもリフトがつけられるような居室をつくった障害者支援施設になります。
- ・こういうことは居宅でもやろうと思えばできるのです。これはグループホームですけれども、多分、設置は300万円かからないぐらい。お金は結構かかるのですけれども、居室に後づけでつくることもできます。もっと安いのであれば100万円ぐらいでもできます。
- ・強度行動障害がある方には、環境側の配慮はかなり重要になってきます。



**XY 方向に動く天井走行リフトを設置した
障害者支援施設の居室**

- ・このグループホームでは、個別にお部屋ごとに、その方に対応した支援をしていますけれども、例えば、聴覚過敏の方がいらっしゃるので遮音性の高い居室を設けている事例です。



遮音性の高い障害者グループホームの居室

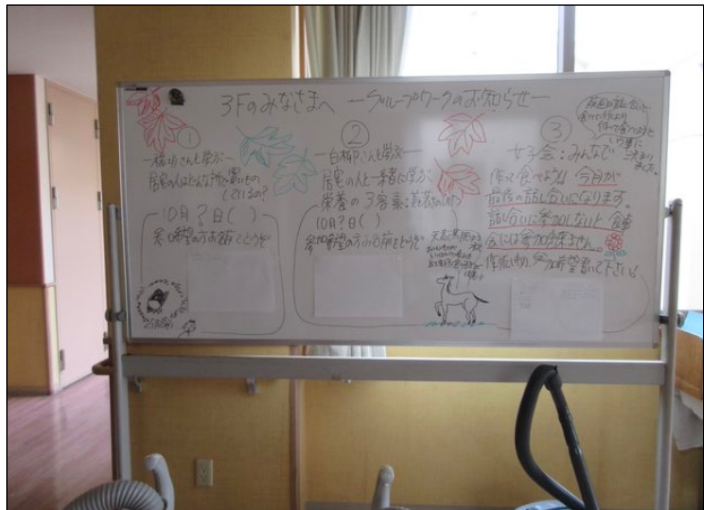
- ・あるいは、窓を破壊してしまう方のためには内窓をつける。ポリカーボネートです。ガラスではなくて、割れることはありません。破壊されることがない、安全に安心して暮らせるようにしているようなこともあります。



**ポリカーボネートの内窓を設けた
障害者グループホームの居室**

- ・グループホームには、24時間スタッフがいることのよさもあるわけです。先ほど小規模なユニットに分けた施設の例として御案内しましたがけれども、2つのユニットを真ん中の職員室で見えるようにしています。
- ・3階建てで2階と3階に職員のためのスペースがあるのですがけれども、夜間に2名以上のスタッフが常駐しているような住まいというのは親御さんとしてかなり安心なのではないかなと思います。

- ・ 救護施設や養護老人ホームを考えると、入居者を孤立させないということが非常に重要とされていて、例えば、これは、こんなクラブがあります、ということをお知らせする掲示です。
- ・ 共用空間の場所なども、その人の生活を立て直すには非常に重要なのではないかなと思っています。



ある救護施設のクラブ活動などを示す掲示

- ・ 施設にはいろいろ足りないこともあるのですが、手厚い支援が必要な人が居宅で生活することの困難さは、多くの場合、家族以外の支援リソースが見つからないことや、環境がその人の生活にマッチしていないということで、支援する家族が疲弊することが多いのではないかと思います。
- ・ これは外部のサービスを利用しての入浴ですが、かなり家族の生活は影響を受けます。
- ・ 同時に、ご家族がいらっしゃらない方は、そもそもどのようにしてその方の支援を組み立てるのか、誰もマネジメントできないということになってしまう可能性がある。いろいろな批判は重々承知しつつも、様々な方に対する、様々な視点から支援を行う、という意味での施設を、住まいの選択肢から除外するのは非常に戸惑ってしまうということが本音です。



訪問入浴の様子

(4)「居宅」における支援付きの暮らし

(4)-1 シェアハウスの試み～ぱれっとの家いこっと シェアハウスで一般の住宅として

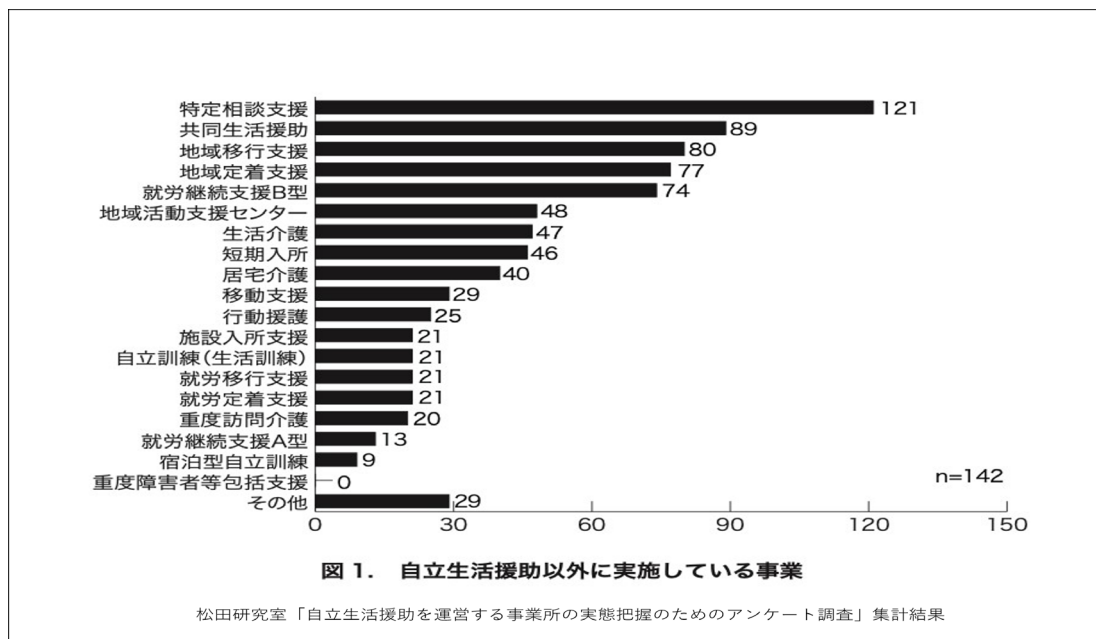
- ・例えば、シェアハウスで一般の住宅として、支援の必要な人、要らない人が暮らすという事例もあります。例えば、「ぱれっとの家 いこっと」という恵比寿にある事例では、障害のある人もない人も一緒にくらすシェアハウスとして、制度に捉われない暮らし方をしています。ただし、ここは運営に今課題があるところで、このまま続けるかどうか、まさに今検討中であると伺っています。

(4)-2 コレクティブハウスの試み

- ・あるいは、コレクティブもあります。「コレクティブハウス大泉学園」という住宅は、練馬で精神障害のある方の地域居住を支援する、「つくりっこの家」という社会福祉法人がつくったコレクティブハウスになります。
- ・コレクティブハウスの一番の特徴は、共用の食堂を持ち、定期的にみんなで食事をするよということですが、そういう関わり方がちょうどよい人もいるだろうと思うわけです。

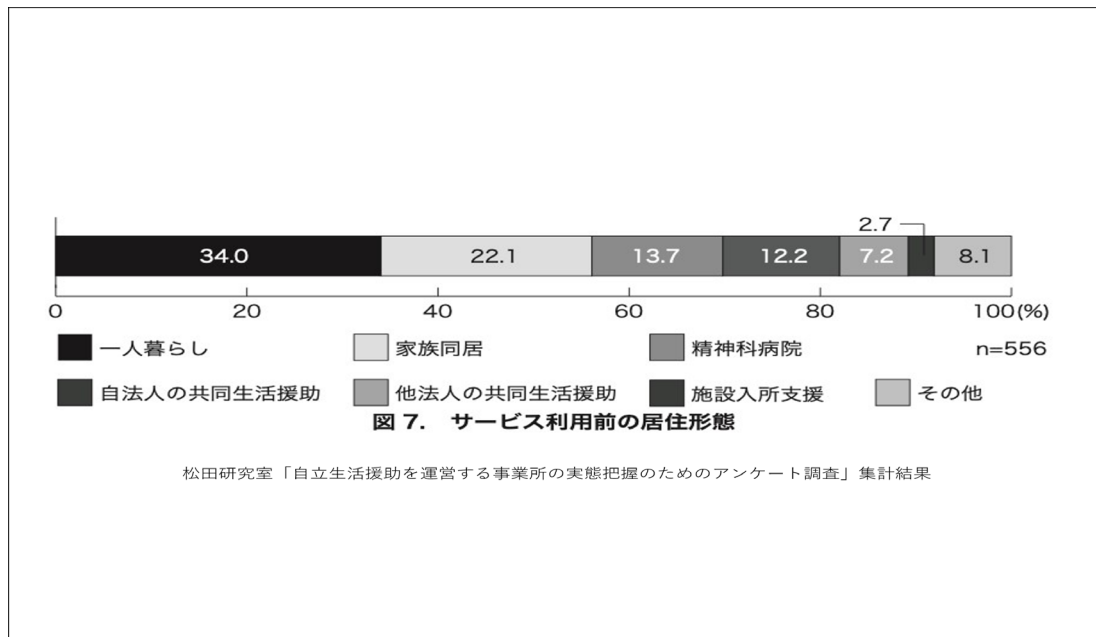
(4)-3 「自立生活援助」、「地域定着支援」等による支援

- ・最後に、「自立生活援助」というものについて少しだけご紹介します。
- ・これは、障害者福祉サービスの中では「居住支援」になるのですが、「居宅において単身で生活する障害者に、訪問等により、自立した日常生活を営むために必要な援助を行うサービス」とされています。
- ・つまり、基本的にはグループホームや施設から地域生活に移行した人、アパートを借りて一人暮らしを始めた人に、定期訪問や随時の対応で必要な支援をする。その概要は余り決められていないという、とてもよくできた制度です。
- ・それで何ができるかというと、状況に応じた支援ができるようになります。今、いろいろな事業者さんにヒアリングをしていますが、例えば、自分が住みなれていない場所に移った人については、市役所がどこにあるのか分からないとか、スーパーはどこだろうとか、そのようなところから生活は始まります。それでその人の暮らしが動き始めると、今度は、ゴミ捨ては、御飯食べていますかというような支援になる。その辺が回り出すと、大体必要になってくるのが郵便物の管理、支払いとか、手帳の更新大丈夫ですかと、そのようなものに移り変わっていくという話を聞いています。
- ・これは、もともと1年の有期限のサービスとしてつくられていたのですが、2021年に個別審査によって、1年を更新できることになっています。
- ・どういう事業所がやっているかというと、特定相談支援事業所という、要は、障害者の世界でどういうサービスが必要か、プランをつくる人たちがいるところと共同生活援助（グループホーム）の人たちが多い。
- ・また、残念ながら居住支援法人として登録している事業者さんはほとんどいませんでした。10%です。



「自立生活援助」を運営している事業所が自立生活援助 以外に実施している事業

- ・利用者さんは、どういうところから来ていますかという、3分の1が一人暮らしです。要は、一人暮らしが成り立たなくなつて支援を求め、相談支援の人が、自立生活援助がいいねと勧めているようです。家族同居も同じです。それが半分で、精神科病院とかグループホームは実はそんなに多くありません。
- ・その後どこに行きますかという、一人暮らしです。家族同居に戻ってしまう方もいらっしゃいます。
- ・これはすごく評判がよくて、事業者さんに聞くと、とても効果を感じる、あるいはやや効果を感じる、という回答が8割5分です。

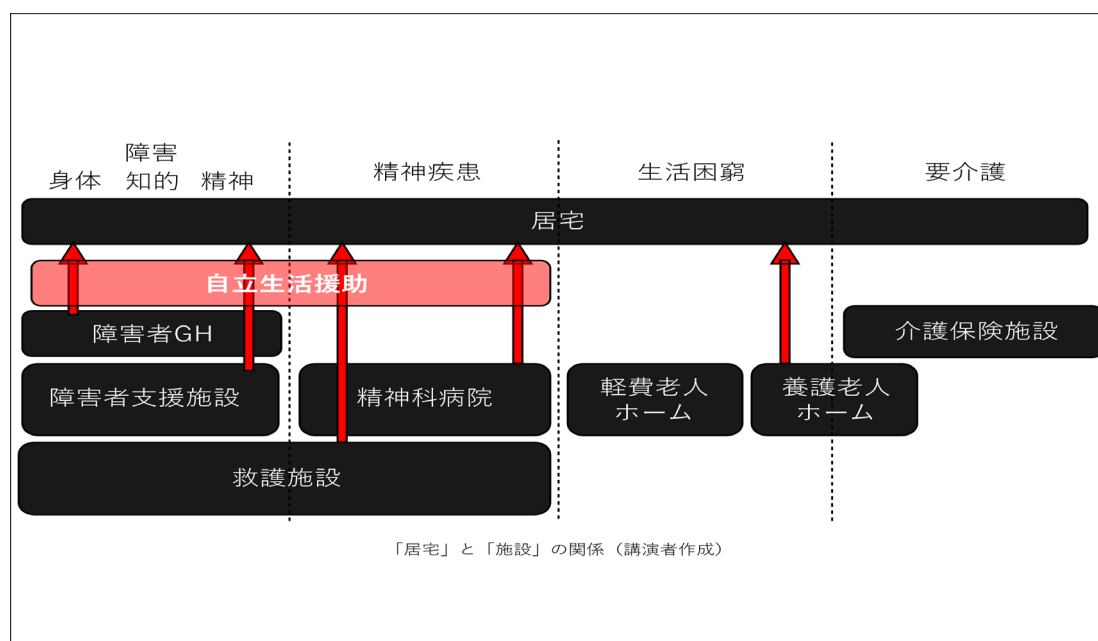


「自立生活援助」利用者のサービス利用前の居住形態

- ・何がいいですかという、いろいろなことができますということだったり、把握できないニーズにも対応できるということです。
- ・課題は何かというと、とにかくサービス報酬が労力に見合わないということと、標準年限は1年なのですが、更新できてもだんだん単価が落ちてくると、3年目ぐらいになると、行政によってはもうだめというところがかかり多いことです。自治体によって対応は異なるのですが、基本的に有期限である、どこかにつながなきゃいけないというのが余り現実的ではなくて、これからどうしよう、すごく困ってしまうというような事業者さんが多いです。
- ・ただ、非常に有効だなと思っていて、この先どのようなサービスにつなげますかという、多分、「地域定着支援」になると考えています。
- ・「地域定着支援」の場合は3年間の利用期限で、多分、月に2回ぐらいの訪問になるのです。全然知らない支援者がいきなり来られても困る。多分、利用者はそこで福祉サービスから切れてしまうだろうと大体おっしゃいます。相談支援であったり、グループホームの支援者だったり、今までつながっていた人たちが継続的に、自立生活援助でその人の支援につながる。これはみんなやっていたのだとおっしゃるのです。僕たちはただでやっていたと。そこに安くてもお金が入ったから、まあいいやと言っているのです。
- ・これはある意味では、事業者の使命感と善意を利用した、うまい制度の建付けだなと思わせるところもなくはありません。この事業では収益はほぼ確実に見込めません。自立生活支援事業所って、単独では絶対できないのですね。それは建付けとして、何か問題のような気がしつつも、今のところ、すごく熱意のある事業者は別にこれが悪いとは思っていない。何か複雑だなと思います。

(5) まとめ:「居宅」と「施設」をつなぐもの

- ・まとめです。戦後、制度がない中で、「救護施設」とか「養老施設」、あるいは一部の「精神科病院」が最後のセーフティネットを担っていました。それが、法律が整備されるに従って、「養護老人ホーム」、「障害者支援施設」ができて、「障害者グループホーム」とか、「介護保険施設」もできてきました。
- ・本来、居宅と施設の間がどうあるべきかということを考えると、一つの方向性としては、ここから居宅に戻ることが当然あり得ます。「救護施設」だったり、「養護老人ホーム」もそうです。ただ、なかなか戻ることが難しいというのは、「救護施設」や「養護老人ホーム」の行き先を見れば明らかです。
- ・「自立生活援助」は、これはよく奥田委員がおっしゃる「伴走型の支援」ということに非常に当てはまるのではないかと思いますのですが、そのようなサービスを入れていくことで、少なくともグループホームとか自宅で生活に困った方は、その後、また居宅生活に戻りやすくなっているという気がします。
- ・それは「居住サポート住宅」がどういうサービスをつけていくのか、にもよるのですが、多分、設備的なことでは全く足りなくて、その方に寄り添った支援を継続的に顔見知りややっていかなければいけない、ということだと、しみじみ感じています。
- ・ただ、行き先が居宅だけかという、恐らくシェアハウスとかコレクティブハウスのような、緩い見守りのある住宅も有効だろうと思います。ただ、それは比較的課題の少ない人向けで、課題の多い人、手厚い支援が必要な人に対してはどのような支援が、あるいは、居住に対してどのように考えていくのか、はまだ残された課題だと思います。
- ・「障害者グループホーム」とか、「介護保険施設」を考えると、質のよい施設をつくっていく、それが地域にあるということも非常に重要なのではないかと思います。



「居宅」と「施設」の関係 (講演者作成)

- もう一つ、「救護施設」、「養護老人ホーム」は、本来はセーフティネットとしては機能しているはずですが、多くの場合機能していません。入居者の多くは精神障害のある方なのですが、例えば、「養護老人ホーム」の場合は、刑余者の方、罪を犯した方が、住む場所がなくて緊急保護でいらっしゃる場合もありますし、精神科病院からいらっしゃる方もいる。
- 居住生活の行き詰まりを、「養護老人ホーム」とか「救護施設」だけで全国で7万人ぐらいの人が住んでいるのですが、そこを、本来であれば、行ける人は居宅に移って、居宅では難しい人をまたここで拾い上げていかなければいけないのですけれども、今はそのような入居者の転換はほとんど起きていません。そこにはいろいろな課題があることは承知しながら、居住支援に、せっかく存在する既存の制度の枠組みをきちんと動かしていけないといけないのではないかと、考えている次第です。

質疑

大月座長

- ・はじめにオンラインで聴講されている方々の質問を、次に会場からの質問を受け、その上で祐成先生にコメントをいただきます。残った時間でディスカッションができればと思います。

質問 1

- ・最近、精神障害のある方の住まいの相談が多く、民間アパートでトラブルを起こしたときに、アパートでは受入れが難しい状況があります。居住相談は民間賃貸だけでなく、施設も熟知して、あるいは連携して支援をすべきかと思いますが、自治体の居住相談窓口のあり方についてご助言ください。

松田委員

- ・私の答えが適切か、余り自信がないのですが、ご質問を伺うと、居住支援あるいは居住相談というものが、住む場所の相談だけでは賄いきれない状況になっていることを感じます。恐らく、この方を支援している何らかの福祉に関わる支援者がいた場合には、そこが中心的にチームを組んで対応することになるのではないかと。
- ・そういう視点でお答えすると、居住の支援については、御専門の不動産関係の支援のことはできと思うのですが、対象の方にそれ以外の支援をどのようにつけていくか、を考えるのではないかと思います。もしこの方が手帳を持っていれば、例えば相談支援等をつないでいくとか、あるいは、精神障害の地域支援に詳しい福祉の事業者さんに入っていていただき、チームでこの方の生活を見守る方法の1つとして、居住支援をしていくことになるのではないかと。
- ・バックグラウンドが分からないので、よく分からないのですが、きちんとした服薬が成立していれば、トラブルは起こらない可能性もあります。緊急時の連絡先をどのようにするかで、大家さんや、周りの人たちが安心することもあります。福祉のいろいろなセクターの方と連携するのがいいのではないかと思います。

質問 2

- ・「居住サポート住宅」は、形態によって、今後福祉施設体系に入る可能性はありますか。

大月座長

- ・恐らく、ご質問の「居住サポート住宅」とは、今回の住宅セーフティネット法の改正によって導入が予定されている新しい形態の住宅を指しておられているかと思いますが、極めて個人的な意見としては、福祉施設体系に入る可能性はあると思います。
- ・例えば、「サ高住（サービス付高齢者向け住宅）」が導入された際は、当初は福祉施設という位置づけは全くなかったのですが、途中で厚労省から、これは有料老人ホームの範疇に入るのではないかという意見があり、今は、ほぼ「有料老人ホーム」としても運用されている。
- ・この例のように、今回の「居住サポート住宅」も、ある一定の定義の中で、「有料老人ホーム」になるかどうかは別問題としても、何かしらの既存の施設体系の範疇に入るとの指摘を受けて、そこの一員としても入れられていく可能性は否定できないと思います。それがいいのかどうかは、いい面、悪い面あるのですが、そういう可能性も考えながら対応していく必要はあるのではないかと思います。

- ・ちなみに、施設として繰り入れられた場合には、例えば消防法の規定等に対応する義務も生じてくるのではないかと思います。私個人としては、まずはなるべく自由な形で機能が展開していくことが非常に重要と思っています。

質問 3

- ・私は、日常生活支援住居施設という住居なのか施設なのかよく分からない運営を行っています。
- ・大月座長にお聞きしたいのですが、我々独居支援をしているのですが、アパートに点在する1棟ではなく、いろいろなところの居住支援をやっているのです。そういう場合、「居住サポート住宅」としての範疇に入る可能性はあるのでしょうか。

大月座長

- ・国交省に聞いてみないと分かりませんが、私の認識では、地域に点在する1戸1戸の住居や、アパートの1室1室も、認定されると認識しております。

国交省担当者

- ・はい。そのとおりです。

質問 4

- ・そこには、何らかの住宅的な基準が適用されるのでしょうか？ 広さとか。

大月座長

- ・例えば耐震性とか最低基準面積とか、何がしかのものをクリアしないといけないだろうと今は予想しておりますが、まだ国でいろいろやっているところなので、そこは答えできません。
- ・年末と年度末の2回ぐらい、法改正の実施に関わるパブコメを実施される予定と伺っていますので、その折に、ご意見をおっしゃってみると良いかもしれません。

質問 5

- ・松田委員にご質問です。施設は住居になり得るのかという、非常に刺激的なタイトルでした。我々いつも考えているのは、住んでいる方が自分の家と思ってくれているのかどうか、そこをすごく気にしています。ご紹介のあったいろいろな施設で、そこを「自分の家だ」と思えるのはどの辺にあるのか、を教えていただければと思います。

松田委員

- ・幾つか状況は考えられるのですが、障害を持った方の場合、自分の部屋を持ったことがない方が結構いらっしゃいます。あるいは、障害の程度によっては、お部屋に何も置けなかったという方も。そういう中では、その方のお部屋があって、自分の持ち物が誰にも邪魔されない場所で、鍵も中からかけられる、という環境は大前提かと思います。
- ・ただ、よくも悪くも人間は環境に慣れてしまうので、ずっと住み続けていたところを、自分の場所だと認識する場合もあると思うのです。環境が悪くても割とそういうことは発生し得るという気もしています。

- ・ですから、御本人はそう思うのだけれど、私たちから見て、そこがきちんと、その人のお部屋としてプライバシーがあって、その人の生活がそこににじみ出ている、その人の好きなものや、その人の趣味のものや、その人の履歴、そういうものがきちんと表に出ているような場所があるということが大前提ではないかと思います。
- ・それ以外のところは、支援の質だと思うのです。場合によって何が一番良いのかは分からないので、その方が望まれている環境と支援をきちんと引き出すような支援をされていれば、自ずとそこはその方のお家になるのではないかと考えています。

市川講師

- ・松田委員に2つ伺わせてください。入所施設も住まいとしての役割を果たし得るのではないかというお話がありましたが、欧米では今、基本的に入所施設はないことになっています。欧米でも重度の自閉症、重度の知的障害の方はおられるのに、なぜ日本では入所施設が残っているのか、皆必要と思うのかということが1つ。
- ・あと、強度行動障害の方についてです。私も入所施設とグループホーム、両方を見たことがあるのですが、いろいろな刺激が気になる方が多いので、むしろ一人暮らしで重度訪問介護を入れるという方向性をもっと求められても良いのではないかと。日本では、重い障害のある人は、親御さんも、どうしても入所施設と思いがちなのですが、意外と一人暮らしのほうが、行動障害が減るのではないかと。その2つ、どのようにお考えでしょうか。

松田委員

- ・まず欧米について。アメリカはかなり文脈が異なるので考えないほうが良いと思っています。オーストラリアとスウェーデンでは、グループホームでの支援がかなり一般的です。グループホームも施設ではないかといわれればそれまでなのですが、スケール感としては、質的な違いがあり、かなり住宅的な世界だと思っています。
- ・日本はなぜ全てグループホームに移せないのか、というのはちょっと微妙なのですが、日本のグループホーム制度が余りにも貧弱だからだ、と思っています。グループホーム制度は、中程度の自活できる知的障害の方のための制度として始められました。制度開始当時は「小さく始めて大きく育てる」と言われましたが、量的にはともかく、質的には大きく育たなかったと考えています。小さく始めて小さく育てているので、そこは根本的に考え方を変えたほうが良いと思っています。
- ・関連して、2番目の強度行動障害の方についてですけれども、私もその意見に賛成です。強度行動障害の方の場合は、刺激が多いことが圧倒的に条件を悪くしますので、施設は向いていない。グループホームも個別化が基本になってくるので、であれば、居宅で支援ができれば良いと思うのですが、そのための資源が恐らく少な過ぎるだろうと思われます。
- ・重度訪問介護は、すばらしい制度だと思うのですが、受けている事業者さんはほとんどいないですし、東京だったらまだ良いと思うのですが、他の地域だとほとんど成立しない可能性があります。そもそも、必要なスキルを持っている人が少ない状況です。
- ・ニーズがかなり限定されているがゆえに、どこでもサービスを受けられないという現状がある。これは制度だけで解決できる問題ではなくて、現実としてそうなっているので、何か違う手を考えていかなければいけないと思っています。
- ・あと、個別の訪問にサービスを届けるのは事業者としては相当無理があって、グループホームでも良いので、1か所に固まってくれないと支援を届けることは難しい、ということはよく伺うところではありますが、基本的には、おっしゃるとおり、居宅のほうが合っているだろうと思います。

コメント

コメンテーター

祐成 保志 東京大学大学院人文社会系研究科准教授

ゴフマンと山本直美による施設の社会学的研究

- ・社会学が私の専門なのですが、施設というテーマで、社会学で、まず思い浮かぶのが、ゴフマンというアメリカの社会学者の「アサイラム」という研究です。その中でゴフマンが提起した原語では「total institution」、～「全制的施設」と訳されることが多いのですが、「全体主義的施設」と呼ばれることもあります。対人支援に関わる専門家では、この概念を聞いたことがある方はそれなりにいらっしゃるのではないかと、思います。
- ・私自身、実際フィールドワークなどでこの分野を研究しているわけではないので、私からは、まず社会学でどのような議論がされてきたのか、という点を御紹介したいと考えました。それを議論の素材とさせていただければと思います。
- ・このゴフマンの本は、40年ほど前に翻訳が出ています。今持っているのは2024年の9刷で、今でも読み続けられています。ゴフマンの本は何冊か訳されていますが、ある意味、シリーズの中の1つという側面があります。『集まりの構造』という本と、この『アサイラム』と『スティグマの社会学』という3つがあり、3部作のような構成になっているのです。
- ・これはいずれも精神疾患または精神障害を主題にしているのですが、『集まりの構造』が診断前の状況です。「集まり」、つまり、人々のパブリックな場でのコミュニケーションに加われない、あるいはそこから排除される人たちが、どういうプロセスを経て排除されていくのか、ということ进行分析したのが『集まりの構造』。『アサイラム』は、入院している状況で何が起きているか。『スティグマの社会学』は、退院した後、かつて精神病院に入院していたということが、スティグマとしてその人にどんな影響を与えるのか。そんな3つのプロセスをそれぞれの本で描いています。
- ・もう1冊ご紹介したいのが、山本直美さんという方の『「居場所のない人びと」の共同体の民族誌』です。この本は、ある宗教団体の聖職者の方が70年代に設立した、外国人の精神障害者のためのグループホームを含む共同生活の場、ちょっとややこしい構成なのですが、グループホームを中に含んでいる共同生活の場についての民族誌的な研究です。ボランティアの方であるとか、ここで暮らす構成員の方の間で展開されるコミュニケーションの観察・分析を通じて、ゴフマンが描いた「全制的施設」とは対極にある、自由で平等または対等なコミュニケーションがいかんにして可能かということを論じています。
- ・2冊とも、建造物としての施設の構造にももちろん注意は払うのですが、施設の在り方を決めるのは管理者の方針であるとか、組織の文化であるとか考える点に共通点があります。文化とは生活様式や習慣的な活動ということですが、この辺りが社会学の特徴かと思います。
- ・もう一つは、管理者の意図にとどまらず、被収容者として描かれている人たち、または入所者が実際にどのように施設を経験しているか。さらに言うと、人々から世界がどう見えているのかというのを明らかにしようとするのが、エスノグラフィーという手法ですし、社会学ならではの視点ではないかと考えています。

ゴフマンの「全制的施設」

- ・ゴフマンの本では、「全制的施設」はこのように定義されています。

「多数の類似の境遇にある個々人が、一緒に、相当期間にわたって包括社会から遮断されて、閉鎖的で形式的に管理された日常生活を送る、居住と仕事の場所」

- ・ゴフマンは「全制的施設」の種類を5つほど挙げていますが、その中に彼がフィールドワークを行った精神病院も含まれています。彼が調査をしたのは、7,000人以上が収容されている非常に大規模な州立の精神病院。本の中ではセントラル病院と描かれています。ほかにも、修道院であるとか、ある種の学校であるとか刑務所、ハンセン病療養所といったようなものも「全制的施設」に含まれると論じています。
- ・こうした施設の共通点は、定義にもありましたように、「一般の社会から遮断されている」とか、「居住と仕事が行われている」ということもあるのですが、「人々を官僚主義的に組織して、人間としての要求をまとめて処理するという点にその特徴がある」と述べています。
- ・そして、こうした組織では、職員が入所者がある意味で単純なカテゴリーで捉えている。刑務所だったら何らかの罰を受ける人であるとか、精神病院だったら精神疾患がある人というふうに、設置目的としている種類の人として捉える。そこから、職員と収容されている人の間に根源的な裂け目が生じる。両者の距離が非常に遠く、厳格にその線引きがなされます。
- ・ゴフマンの「アサイラム」には幾つかキーワードがあるのですが、1つが「無力化」です。何が無力化をもたらすのか。収容される人たちは、かつて自分が住んでいたホームワールド、翻訳では「家郷世界」、つまり住まいとか地域という、なじんでいる世界から得た「既存の文化」を持ってくるわけですが、それらをはぎ取られる。こうしたもともと持っていた支柱を全制的施設の中で剥奪される。それは貶めであったり、降格、神聖なものの冒瀆と描かれています。
- ・こうした、個人の自己が無力化される過程というのは、どの施設においても大体似たようなものだと言っています。別な言い方をすると、アイデンティティを確保するための装備、装置、いろいろな道具だてを失っているということで、自分のイメージ、自分が持っている、「こうありたい」とか、「こう見せたい」というイメージを、人に提示することができなくなる。例えば身体的な尊厳を奪うような取り扱いに満ち満ちているのが、こうした施設であるとされます。
- ・自己のイメージや、それをどうやって管理するかということが、ゴフマンのほかの本では主題になっていますが、ここでは余り深入りはしないことにします。「全制的施設」では、自己決定や自律性や、行為に自由を立証するような行為が妨害される、攪乱されるという場面が続く。これを、先ほど紹介した山本さんは、「なじみの習慣を差し挟む余地を持たせない」とか、「自分が自分でないような感覚にさせる」と要約されています。また、身体的な快適さなども、こうした施設に入所すると失われる。

- ・このように、一方で、自己の根拠が剥奪されるという面があるのですが、他方で、こうした施設は一定の行動の許可を与えることがある。それが施設の中での特権として扱われている。ただし、何らかの理由でルールを破ると特権が剥奪される。この特権と罰を組み合わせることで施設の規範を入所者に守らせるという仕掛けになっている。
- ・では、収容される人たちというのは、ただ受動的にそれに従っているのかというと、こうした環境に人々は立ち向かう。どう立ち向かうのかということが、この本の主題になっているのです。例えば、収容されている人同士が連帯したり、複数の方策を使い分けることによって、施設が押しつけてくる集団規範に対処しようとする。
- ・「適応」とは、こうした場所では2つの仕方で行われる、とゴフマンは指摘しています。
- ・一次的な適応とは、管理者の命令・指示を遵守するという事。それは、ある意味でそれを過剰に守っていく、あるいは模範的な入所者になるのが転向とか植民地化と言われているものですが、もう一つ、彼が提示している重要な側面は、二次的な適応というもの。それは、管理者の命令・指示に「外見上は従いつつ組織の監視や管理を巧みにかわし、許可されていない手段によって禁じられた目的を密かに達成することによって「自分らしさ」を保持しようとする成員の方略」のことです。
- ・この定義は、薄井明さんという方がゴフマンの「スティグマ」を読み解いた最近の本が非常に読みやすいので、引用させてもらいました（『『スティグマ』というエニグマ』2022年、誠信書房、28頁）。「全制的施設」では、こういう2つの適応の仕方が生じている。奪われた自己を、二次的な適応によって一部取り戻そうとすることが施設の中で起きている。つまり、「全制的施設」といっても弱点があるというのです。
- ・ゴフマンは結論として、生存が骨に達するまで切り詰められるときに、自分の生活に肉をつけるために人間は何をするかを、こうした場所では観察できる。人は、こうした組織に見られる弱点をついて、自分のアイデンティティを回復する。我々の個人的アイデンティティの意識は、その世界の亀裂をすみかとしていると述べています。
- ・『アサイラム』の初めの方（12頁）で、「全制的施設」があらゆる「家庭的なもの」（ハウスホールド）を抑圧すると述べているのですが、そういう場所であっても、人は「家庭的なもの」、すなわち住まいを獲得しようとするのだというのが、この本の中心的なメッセージかと思います。

居場所のない人たちのエスノグラフィー ～「ユリノキ村」

- ・次に、文中では「ユリノキ村」と書かれている、居場所のない人たちのエスノグラフィーをご紹介します。
- ・これをつくった緒方師という方は 1930 年代生まれの男性です。70 年代にある小都市の郊外にこの施設を造りました。それは居場所のない人々を対象とした共同生活の場である。当人 1 人では極めて生活し難いにもかかわらず、援助してくれる家族・親族や身近な人間関係が持てない、医療制度や福祉制度も適切に対応できない人たちである。もちろん、「ユリノキ村」は仮名ですし、緒方さんというのも仮名です。この施設は、当初は無認可の共同生活の場だったのですが、規模が拡大するに伴って、社会福祉法人としての資格を取得します。その中心となるのが精神障害者のためのグループホームです。
- ・この施設の特徴は、その精神障害者の過半数が外国人の方であるという点です。幾つもの理由で、日本社会で生き難さを抱えている人たちが生活できる場所、かつ、日本人のいわゆる健常者の方も一緒に暮らしている場所です。法人化することで、それまでは一体となって暮らしていた人たちが、ある一部の人たちは職員という立場になり、別な方たちは入所者という立場になる。
- ・こういう形で共同生活者の間で健常者と精神障害者との差異化が行われたのが、法人化という出来事でした。それは一種の構造化ですけれど、この施設の興味深いところは、そうした構造化を経ながらも、集団を非構造化、解体する方向も同時に見受けられるという点です。つまり、職員からの助言を入所者が無視することや、職員が気まぐれで助言を行わなかったりすることがしばしば起きている。法人化の後も、共通の規範、全制的施設では重視されている集団規範というものが成立しづらい状況が継続しているのです。
- ・この成員たち、つまり、制度上はグループホーム、作業所、そして制度外の共同体というものがこの「ユリノキ村」の構成要素なのですが、ここで生活する 28 人の成員たちはそれぞれ独自のカテゴリーに分類されている。制度とずれたところで、「職員」、「メンバー」、「グループホームの人」として認識されている。その境界は非常に曖昧で、「ユリノキ村」で数日過ごしたとしても、職員とメンバー、グループホームの人とを外観から見分けることは難しいと指摘されています。そして、組織の目的は、指導者である緒方師によっても、職員によっても明示されず、不明確なままです。
- ・このように山本さんは「全制的施設」と対比させながら「ユリノキ村」の生活を描いているのですが、それがはっきりと書かれているのはこの辺りです（161 頁）。

全制的施設は「一言でいうならば、抑圧的な組織である。その中で、被収容者は、抑圧に対して抵抗したり迎合したりする際に能動的であり、…被収容者は、次第に組織内部にいることを心地よいものとさえ感じ、むしろ外の世界に出ることを恐れる場合もある。」

「他方ユリノキ村は、一言でいうならば、自由な組織である。ただし、自分の自由が認められることは、他者の自由もまた認められるということである。…通常ならば自己規制されるような他者の欲求に、否応なく直面させられるということである。」

- ・自由がある反面、不安定な組織でもある。メンバーの間で対立や確執が常に生じている。しかし、「ユリノキ村」では、ゴフマンが「既存の文化」と呼んでいたものが尊重される。これを山本さんは「身にまとう文化」とおっしゃっています。「身にまとう文化」というのは、個人それぞれが生育の過程で自分なりに構築してきた一連の意味、これが自分なりの規範として現れたときには、メンバーの間でそれが対立することもあり得るわけです。しかし、その対立は否定されない。それぞれの意味空間の是正を迫られることはない。
- ・こうした組織がどうやって維持されているのか。一般的にいうと、この緒方師の方針、また緒方師の態度によって維持されているというのが、山本さんの結論です。
- ・緒方師は、対立する人々の間に入って、その不満や怒りを一身に受ける。つまり、人々の間で対立が生じるというよりも、その不満をこの指導者の方が引き受ける。「身代わりの態度」と記述されていますけれども、最も権威ある人物であるはずの緒方師が、同時に最も無力な存在として不満や怒りにさらされ続ける。
- ・こうすることによって、エゴイズムの相克の関係は放置されつつも、組織が解体に至ることはない。こんなふうに描かれています（259 頁）。

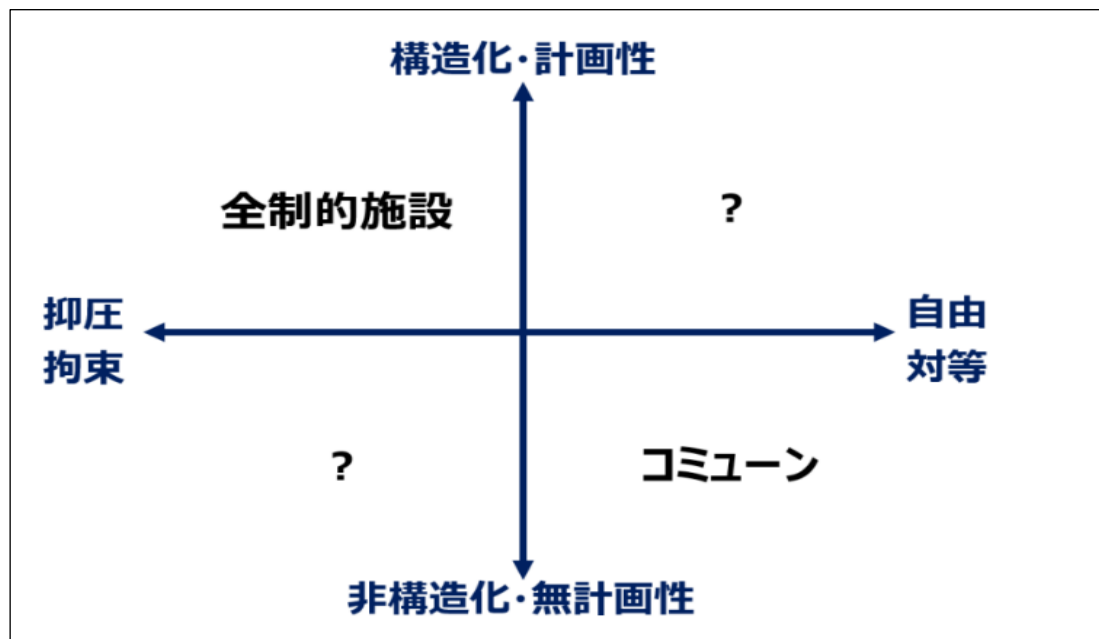
「共通の認識や共通の行動様式が成立しないほどに各々の自由な行動が徹底的に尊重されているということについては、一応の了解が成立しているともいうことができる。…ユリノキ村という場との関わり方を通して互いにコミュニケーションしているともいうことができる。」

「成員は各々孤立しているようだが、他者の存在にまったく無関心というわけでもなく、最小限の共同性を形成していると見ることができる。それは、意図的・直接的・恒常的な共同性ではなく、非意図的・間接的・一時的な共同性である。」

- ・非常に厚みのある研究ですので、短時間の要約では、著者の考察内容が適切に伝わらないと思うのですが、結論だけを紹介すると、このような意図されない、間接的で一時的な共同性が成り立つことによって、他の場所では生活が困難な人びとが、一人ではなく、共に生きていくための場としての唯一無二の条件が満たされている、と述べられています。

2つの研究からの示唆

- この2つの研究をご紹介した上で、最後、補足をしてみたいと思います。ゴフマンは、「全制的施設」が現実的に、あるいは潜在的にあらゆる家庭的なもの（ハウスホールド）を抑圧すると指摘している。ゴフマンのいう「ハウスホールド」は、一種の住まいに相当するものだと思うのです。一方でゴフマンが描いたのは、こういう性質を持った「全制的施設」であっても、家庭的なものを築くための手がかりを見つけ出す。実質的な住まいを獲得しようとする人間のたくましさだったのではないかと。もっとも、全ての人がそうしたたくましさを備えているわけではないので、こういう場所で抑圧される人たちも現れるということも当然ながら考えなければなりません。
- 一方で「ユリノキ村」が「全制的施設」の対極にあるとしたら、それは住まいと呼べるのか。これは家庭的な場と呼べるのだろうか。山本さんは慎重に、住まいと呼ぶのを避けているようにも思います。代わりに、「共同体」、「居場所」、「コミュン」といった名称を当てています。ですから、それを住まいそのものとするのは難しいかもしれませんが、住まいの核となる要素を純化したものということができるのではないかと。それが、先ほどの、「否定されない」とか「評価されない」、あるいは「対等」である、「自由」であるといったユリノキ村の在り方が、住まいの重要な核となるような部分を純化したものと呼べるのではないかと思います。
- この辺りが、先ほども議題になっていた、施設が住まいになるとはどういうことなのか、という点と関わっているかと思いますが、後ほど御意見を伺ってみたいと思います。
- もう一つ。確かに「全制的施設」と、山本さんが描いている「ユリノキ村」というコミュンは対極にある、というのはよく分かるのですが、もし2つ軸があるとする、実は4つあって、残る2つはまだ名前がついてないということもできると考えました。



「居住支援」の構造化試論

- ・全制的施設では時間的にも空間的にも高度に構造化、計画化が進んでいる。それが人々にとって抑圧的で拘束的であるという側面です。それに対してコミュニンというのは、自由で、構成員の間が対等で、かつ構造化にあらがう性質を持っている。計画性は全くないわけではないと思うのですが、計画性を脱しようとする側面がある、ということは2つの軸がある。
- ・では、右上と左下は何なのか。構造化や計画化はされているけれども、自由であり対等であるような場というのは可能なのかという点。もう一つは、構造化も計画性の度合いも低い、抑圧や拘束がなされている場というのが実際には存在しているのではないかという点です。

大月座長

- ・これまで学術的な知見に基づいてきちんと認識するような勉強がなかなかできていなかったのも、私的には大変良かったです。今回非常に手際よく、ハウスホールドという非常に重要な切り口を抽出していただきまして、ありがとうございました。

討議

大月座長

- ・先ほどの「ユリノキ村」について私が思い出したのは、以前高橋先生とお伺いした、名古屋にある「わっぱの会」です。「わっぱの会」は先ほどの「ユリノキ村」にすごく似ていて、1970年頃から支援者と被支援者が共同生活を始め、今や名古屋を代表する障害者福祉の社福法人になっていて、居住支援もいろいろやっておられる。これらの施設は、今日、松田委員が最初にお話しされた障害者の親の方たちの切実な願いから生まれたものが、施設化の有無を問わず初源的な概念として出発している点と共通しています。それが、恐らくいろいろな法制度等を後付けすることによって、いわゆるインスティテューショナルライゼーションを積み重ねていった結果、何だかちょっと違うところに行っている部分も相当あるのではないかと、というような実態も出てきているのではないかと察せられます。
- ・ただ、完全に制度化しきっていない部分、つまり支援の初源的な枠組みをしっかりとったものもまだあって、制度的なものと初源的なものが同時存在していると思います。それをあっちから見たりこっちから見たりして、我々は議論しているのだな、ということがよく認識できたと思います。
- ・松田委員は今日、施設という体系の中の、特に障害者というカテゴリーにかなり絞って説明されましたが、その障害者をめぐるいろいろなインスティテューションのなかで、障害者のハウスとかホームというものが極めてグラデーショナルに存在していることを説明いただきました。
- ・住宅系でいうと、戸建て住宅、集合住宅、賃貸住宅、分譲マンション、シェアハウスから、今日でてきたようなコーポラティブハウスと、実はいろいろなハウスがあって、施設に近いようなハウスもあったりする。あるいは、かつての飯場などのように、労働を収奪するためのハウスのようなものもあったりする。例えば児童福祉施設にも、いろいろなものがあるでしょうし、婦女子を対象にした、最近だとDVを含めたものもあるでしょう。住宅を施設の一種と捉えるならば、実は我々の回りは、いろいろなカテゴリーの施設群に囲まれているとも認識できます。
- ・人によって施設のイメージはばらばらなのですが、施設を多数の人々と明示的に議論する際には、制度化されたものにしか共通の手がかりとなる法規や条文がなくなるので、制度としての施設のイメージが突出して強くなります。しかし、松田委員の今日の話にある、実際の施設の現場の話を聞いていると、そのようにして制度色が全面に出てくる縦割りの施設の中に、ある種ふくよかなグラデーショナルワールドがあって、それぞれ地域での生活ともつながっていたりするけれど、制度はその部分は見えていない。だとすると、地域の中での施設と、地域の中での住宅がどうあるべきかということも多分、居住支援の中で直面せざるを得ない点になっている感じがしております。
- ・そうした中、奥田委員が北九州の抱樸でやっておられる「プラザ」の存在はとても面白いと思っています。プラザは一棟の大きな賃貸マンションですけど、この中に、一般の賃貸として住んでいる方もいらっしゃるし、日住（日常生活支援居住施設）という制度で運用される住戸もあります。さらに、障害者グループホームになっている住戸もある。つまり、1つの賃貸マンションというカテゴリーの中に、4種類ぐらいの制度が同時存在している。多分、抱樸さんは、地域の中での居住支援ということを追求された結果、単一制度：単一施設を超えた居住支援の器を、結果的につくりあげられたのかなとも思っております。
- ・そうしたオープンな、しかもグラデーショナルな空間というか家というか、住まいの在り方が、もうちょっと明示的に議論されていけば、縦割り同士の施設も、地域の中でグラデーショナルに存在可能ではないかと思います。そういうことを役所の方とか支援者の方々が、それぞれの

地域に存在する施設や住宅や建築物という資源をどう使いこなすかを、お互い明示的に議論し始めることが、非常に重要なのではないかという気もしております。

高橋顧問

- ・私は、昔、福祉の研究を始めたころ、「救護施設」や「養護老人ホーム」に行ったときに考えさせられることが多々ありました。「保護施設」という生活保護の施設という位置づけですから、そのなかに、多くの精神を病んだ方々をおりました。また、その施設基準は救貧を目的として居るが由に、現在生きている施設基準でも、居室を「地下につくらない」というようなものが生きているのです。
- ・また、東京都が多額の予算で豪華な障害をもった人々の施設をつくったのはいいけれども、入居の人々が落ち着かなくなり不安定になるといわれ、ケアスタッフが工夫をして、なんとか落ち着かせることができた。そのときに設計というものに興味をもったのです。その設計事務所は病院設計を専門にした設計者だったのと、都の担当者も生活というものを理解しないで、病院まがいの人が落ち着かない高い天井の、居場所にならないような空間だらけの設計を許容してしまいました。
- ・今、東京都障害者施策推進会議に関わっていますが、個人的には、私の心中は都外施設のこれからのあり方なのです。先ほどコロニーの話をされました。まさにコロニーができたときに、東京はコロニーを造るほどのスペースがなかったのです。そのために、都外にお金を積んで都外施設と言われるものをつくってしまった。当時は善政といわれましたが、いまとなつては、親無きあとの問題を抱え、施設居住の問題点が、地域福祉の時代というかけ声のなかで噴出していると思っています。
- ・今日のお話は、自分で身を処することができなくなったときに、どういう対応があり得るのかということ、一つの制度にした場合に施設というものが現れた。嫌な言葉ですが、「自立自助」。これは市場社会との関係で見ると、自立した市民としての義務を果たすことが困難と見なされた人々をある種の排除をするための装置があつて、そして、その中で排除された人をどう扱うかというのが、まさにトータル・インスティテューションの話だと思うのです。
- ・今日の議論でいえば、まさにディペンデントな人たちをどういう形で、我々の社会が対処したらいいのかという、我々の社会がつくってきた制度の議論がある。
- ・精神科病院が増加した一つのきっかけになったのは、1964年に起こったライシャワー事件で犯人が精神を病んだ人だったという報道があり、ジャーナリズムの「社会に放置しておくとなんをするかわからないから、隔離しろ」という当時の記事が大方の意見だったのです。そのような世論を背景に、トータル・インスティテューションをつくる側の、ある種の政治的意図を背景に社会防衛的な観点が精神衛生法の改正に含まれてしまったのです。
- ・しかしながら、巨視的な視点でみると、馬場啓之助という社会保障研究所所長をしていた元一橋大学の学長でもある経済学者は、「豊かな社会（アフルエント・ソサエティー）というのは、必然的な結果としてディペンデントな状態の人々をつくり出すのだ」と言っていたのです。
- ・昔、障害を持っている子のお母さんにインタビューしたときに、産まれたときに、「この子は3年か4年しか生きないから、せいぜいその間かわいがってあげてください」とお医者さんに言われたと。「その子が15歳になり16歳になり、20歳になったのです」と言われたことがあつて。予期せざる結果が、アフルエント・ソサエティーの進行の中から起こってきた。
- ・それは非常に逆説的なこと。ディペンデントな人を、どこで、どのように生活をしてもらうかという議論をめぐる、ある種のイデオロギーを伴った対立が起こっているように思うのです。
- ・国家責任でという議論はよく響くけれども、論理的に考えると虚偽があります。この主張をする方々は消費税を導入すると、みんな反対しますものね。公的セクターが充実した仕事を

するためには人材と財源が必要なのですが、なかなかそのようなことにはならない。

- ・松田委員の最後のほうにあった自立支援の話は、そろばんに合わないけれども、そろばんに絶対必要な、これを僕はインフォーマルサポートと呼ぶのだけれども、それからサードセクターとか、そういう議論を展開する必要がある。
- ・そういうことを含めて、もう一度我々の原点に返った議論を、松田、祐成、大月各委員のイントロダクションからいただいたのではないかな。

大月座長

- ・ありがとうございました。松田委員のお話の最後にあった「自立生活援助」の話が、この公開研究会の主催である全居協としては大変示唆に富むものと思いました。居住支援のコンテキストからいっても、住宅はあってもその人にとって必要な何かしらの支援に対して、どこからもお金が支払われないことが常に問題になっています。それと同様なことが障害者支援の中で起きているのだけれど、障害者支援の中では「自立生活援助」という形で始まって、いわゆるグレーゾーンが制度化されたという捉え方も可能かと思いますが、それでも限界があるという話でした。
- ・障害者を対象とする「自立生活援助」の延長上に、施設とか人種を飛び越えたやり方があり得るかなとイメージしてしまったのですけれども、奥田さん、そのあたりいかがでしょうか。

奥田委員

- ・それぞれのご発表ありがとうございました。ものすごく勉強になりました。私自身がそういうことをずっとやってきたので、足元を問われる話で、最後に出てきた、師と呼ばれる人は何者なのか、すごく興味がわいた。一身で皆さんの罪を引き受けている人、イエス様みたいな人だなと。

奥田委員

- ・「自立生活援助」の話は、実はあのあり方というか、見直しのときに私は検討会に入っていて、ガイドブックをつくったメンバーでもあった。先生方が一番ご専門なのですけれども、結局、「自立生活援助」でいうと、指定事業者しかできない。障害福祉事業をやっている者に事業者資格はないのです。だから、居住支援法人がほとんどやってないというのは当たり前で、資格がないのです。
- ・当時、私は、障害の課長のところに行って、あの指定業者の中に居住支援法人を入れてほしい、直接障害福祉事業をやってなくても、地域生活のプロフェッショナルなのだから、障害福祉事業の経験がないとしても、障害福祉事業者との連携の中でそれができるはずだと。
- ・なぜかという、制度側は、居住支援法人と連携したら加算がつくのです。自立生活援助自体にもお金がちゃんと、ちゃんとというほどついてではないのですけれども、ついていて、プラス地域の居住支援法人と連携したら加算がつくという立てつけなのですね。ただ、連携されている側の居住支援法人には加算がつかないのです。
- ・これは何を意味しているかというと、これが障害福祉事業だからです。つまり、今日のテーマであった制度とか施設というのは、基本的には制度の中の話と、住まいというのはその手前、手前のポジション。ポジションが、そもそもずれているというか、手前にいる。
- ・例えば、今回の「居住サポート住宅」。国が出した案でいうと、1日1回の安否確認と月に1回の見守り。これは、リアルで訪問して見守ってくださいと。もし何かがあったら制度とつないでくださいと。居住サポート住宅のサービスの内容はこの3つなのです。
- ・1日1回の安否確認。これは、人力でやったら死んでしまいますので。これは多分ICTを利用しなさいという話です。2つ目の月1回の訪問。これは人間と人間でやりましょうよという

ところでしょうね。しかし、訪問している人は専門家、つまり、制度の中の人ではないから、制度のニーズが出たら制度につなげてくださいと。

- ・先日、居住支援のフォーラムに呼ばれました。私は、国交省の人間ではないのですけれども、質問を受けるのは、「居住サポート住宅」でいわれているサポートって、もう既にほかの制度でやっています。そんなもの、要りますか」という内容でした。その一つの代表が、「自立生活援助」なのです。「自立生活援助」にしても、生活困窮の「地域居住支援事業」にしても、やっているではないですか、隙間だし、手前のところは、家族機能でやってきた。家族機能って何なのだとと言われると、単純に「気づく」ということと「つなぐ」、この2つ。
- ・人口減少も少子化も高齢化も問題なのだけれど、余り言われないのが単身化。要するに、家族いない、身内いない、にもかかわらず、頭の中は40年前の頭で、こども家庭庁なのです。子どもはまず家庭でやってくれと。家庭庁なのです。それって、ほとんどイデオロギーの世界、思い込んでいる世界だと思うのですが。
- ・今日は施設と住まいの居住の関係だったのだけれども、位相が違うのではないですかと。なぜか。制度の成立要件は3つだと私は思っていて、以下が明確である。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">1つ目は、対象者を明確化する。2つ目は、期間を明確化する。3つ目は、サービスとか給付を明確化する。その制度に入ったら何がもらえるのか |
|--|

- ・対象者と期間と給付あるいはサービスが明確化されたのが制度の世界で、住まいはもっと弱目的的なもので、日常的なもので気づけるかとか、気づいたけど、家族は専門家ではないから、そこで一気に専門性を発揮することはできないから、専門家につないでいるだけなのです。それがそっくり絵になったのが「居住サポート住宅」なのです。
- ・すごく心配しているのは、従来の制度的サービスからすると、かなり手前で、今まで資格も何もない、家族がやっていた、それが、家族がいなくなったからサポート住宅を10万戸造りましょうと。私は我が意を得たりだったのですが、今頃になって心配になってきた。これは金が見つからないぞと。
- ・なぜかという、家族ってお金を払ってない。グラデーションの部分ですよ。居住サポート住宅」は公的制度として、住宅セーフティネット法制度の中に押し込んだのだけれども、ポジションとしては制度の手前のサービス提供部分。このところが、「自立生活援助」も多分、障害福祉から、家族のほうにぐっと出っ張った部分なのです。だから、お金がついてない。あれだけで事業所が成立するかといったら、多分しない。「自立生活援助」だけやっている団体などなくて、施設や通所型のことをやっていて、グループホームをやっているところが、出っ張った部分としてやっているのです。
- ・そのようなポジショニングでいうと、制度として、期間や対象者やサービス提供の中身がはっきりしているところと、家族なり家庭が基本担ってきた住まいというところが、今、こっちが成り立たなくなってきたから、ぐっとこっちに寄ってきたけれども、こっちはこっちで地域共生社会とか言い出しているわけです。こっちに戻したいわけです。
- ・今の国の議論の、狭間のお話を今日はすごく聞かせていただいたというのが私の感想の1つ。
- ・もう一つ、観念的な話で申し訳ないのですけれども、憲法第25条と13条の話で、13条がとても大事だと。名前のある個人としてどうするかというのが、最後の、制度的であると抑圧的になっていくみたいな。非制度になると自由。けど、ある程度整った上で自由って何かと最後に問われたのは非常に面白くて。
- ・私は、25条のミスリードが非常に気になっていて。なぜかといったら、措置の救護を今構想しているからです。3.3平米で4人部屋は史上最悪の、最も貧しい施設だとおっしゃってくださっ

て、そのとおり。今回は1人11平米で1部屋、完全個室なのですね。50室。

- ・振り替えると、あれは生活保護施設ですよ。第30条とか38条辺りの話ですよ。それでいうと、「全て国民は健康的で文化的な最低限度の営む権利を有する」の「最低限」という言葉が福祉を呪縛したのだと思うのです。福祉は最低限でいいのだという。特に私がやっているようなホームレスとか救護とかになったら、応援してくれる人たちの気持ちと、そんな立派な施設いるんですか、十何億って何考えているの、あなたは、みたいな話が、もう目の前に今起きている。
- ・そうすると、施設自体も、25条の呪縛って結構効いている。特に生活保護施設に関しては、3.3平米で4人部屋はやめてくれと。私は、福祉こそ次の社会の一つの理想を描いていいのだと思うのです。こんな社会をつくったらみんなが幸せになるというような施設を造れば。これまでは施設に行ったらおしまいだ、的な気持ちが特に生活保護施設にはあった。
- ・その辺りも、今日お話を聞きながら、根本的な考え方を変えていかないと、この両者がうまくグラデーションになっていくというのはどうなのだろうと思いました。

高橋顧問

- ・一言だけ、補足です。ゴフマンの議論が出た頃、アメリカの学者が、「貧困者のためのみすばらしいサービス」という、非常に皮肉めいたことを言った。一方で、1968年にイギリスでは、低所得者のためのサービスを「パーソナル・ソーシャル・サービス」といって普遍化したのです。これは、イギリスでは、公的扶助制度の改革によって救貧者の救済は所得保障制度にまかせて、サービスはすべての市民を対象とする改革でした。
- ・実は日本は生活保護の改革ができなかった。昭和60年に全社協が福祉センター構想、これは国立社会保障・人口問題研究所で引いてもらえば出てくるのですが、生活保護制度は解体をして、それぞれのニーズに合わせた社会手当、今の言葉で、社会手当にすればいいと。要するに、「救護施設」もそうだし、「養護老人ホーム」もそうだけれども、要保護者であることが前提という話です。それを切り離せというのがあのときの議論。主に進歩的な学者からは、憲法25条違反だと猛烈な批判があった。僕は2000年の社会福祉基礎構造改革のときにやるべきだった、いまとなってみると2000年の改革がラストチャンスだったと思っているのですが、それ以降、その呪縛がつきまとっていますよね。介護保険を開放しようとしているのだけれども、まだ特養の4人部屋みたいな、ザ・プアのためのプアサービスが残っているわけです。そういうことで改革の不全ということと問題の深刻化という2つが、住まいと施設の関係の中にあるのではないかと。

大月座長

- ・最後に一番大事そうなところ、つまり憲法の議論になってよかったと思っております。25条は確かに必要だったけど、25条があることを理由に、個人の事情に合わないサービスに甘んじることを強いるという面が実際にあると感じています。
- ・かたや、これまであまり人々の口端にのぼることのなかった憲法13条をしげしげと見ていると、個人として尊重されるということが書いてあって、そこには25条のように、社会的に最低線を引いて、あっち側の人、こっち側の人、施設の人、住宅の人と分けるという思想ではない。13条は、個人として生活追求できる環境を国家として整えよと書いてあります。そこは、これまで政治の中でちゃんと議論されてこなかった、個人の事情に合わせた富の配分という、新たな課題が潜んでいると思います。
- ・福祉、つまり、ウェルフェアという概念は、25条を中心に語られてきていたけれども、13条を中心に語るための枠組みは社会的にまだ用意されておらず、ただ、ウェルビーイングというカタカナだけが、流行っている状態です。施設というものを形づくってきた、制度の隙間の固定

化、形骸化の経緯から説き起こすという今日の議論のようなアプローチも、迂遠でありながら、日本の 100 年ぐらいの歴史をちゃんと乗り越えるために、必要だったのかということを改めて思いました。

(第4回研究会＝第2回公開研究会)

Ⅱ-4 施設と住宅を重ねるプロジェクトの企画と実現

解題：住宅・施設の包括性と地域別将来推計人口

大月 敏雄 東京大学大学院工学系研究科教授
河西 奈緒 国立社会保障・人口問題研究所研究員

はじめに

大月座長

- ・今日は、2024年度の「包括的居住支援の確立及び実現に向けた調査研究」の第2回目の公開研究会ということで、今年度の公開研究会最後となります。
- ・今年度は、最初に内部の勉強会という形で、共同通信社の市川亨編集委員にご発表いただきました。市川さんは新聞の中で、小規模な障害者グループホームとか、あるいはグループホームと称して、パーキンソン病の重度の方を集めて訪問医療、訪問介護の点数を過剰請求するような問題、そうした課題について、ずっと告発・報道されてきております。
- ・それを受けて、今厚労省ではいろいろな対応策が練られつつあるところですが、そこに出てくる問題は何かというところ、グループホームというのは家でもあり、施設でもあるというところで、その両方の制度のはざまの中で、一番みんなが助けなければいけない人が、ある意味、ある特定の人々の食いにされているという、闇の部分が起こり得るのだということです。
- ・私も建築を教えておりますが、住宅というのは、非常に日の当たる世界で、お金を持っていて、土地も持っていて、銀行も貸してくれて、家族もこれからハッピーになるぞという決意のもとに、住宅という世界が華々しく、明るくつくられていきます。
- ・片や福祉の世界は、私の認識ですと、日本が福祉国家に邁進して、「日本は福祉国家だぜ」なんて言っているのは、町の日常の中から体の弱い人、ちょっと精神に問題のある方、お年寄り、あと小さ過ぎる子供たち、そういう人たちを収容して施設なるものをつくって、それぞれの法体系で、目の前から、街場からいなくすることを「福祉の推進」と呼んでいたという側面が非常に強いのではないかと。
- ・それも金がかかり過ぎるので、ちょっと地域に戻そうということで、「地域移行」とか「在宅」とか「居宅」とか。住宅ではない、住まいでもないですね。「在宅」「居宅」「地域移行」、こういう形で、やはり住まいの日常から遠くにいった施設の世界を、どうやったら住宅風にできるのか。今、そういう課題の解決を迫られているのだけれども、それぞれの分野で、住まいと施設の間の隘路というものがいっぱいあって、そこに人々がトラップの状態で捕まっている。それに対して、「居住支援」と我々が呼んでいるものは、やはり縦割りの居住支援なの

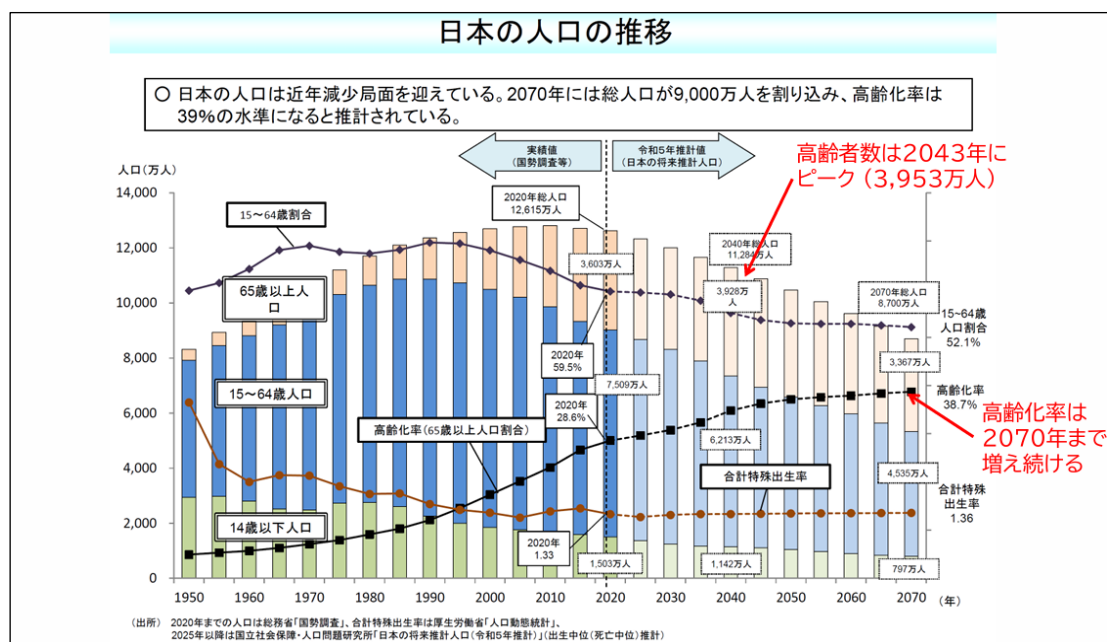
で、隙間的に落ちてしまっている人はなかなか救えないというところもあるし、隙間に落ちてしまっている人を救おうと思っても、行政的な手立てがないので、どこからも金が見つからない。そういうところになっている。

- そうした課題を歴史的に解こうとして、第1回目の公開研究会では准教授の松田先生に、「住まいと福祉の間にあるものは何か」ということをお話しいただきました。それから、東大社会学の税所先生には、成年後見という、これは法定後見人と任意後見人とあるのですが、やはりどちらかという、法定後見人が、先ほど言った福祉に非常に近い形で、裁判官から選ばれた後見人さんが非常に硬く、その人の財産を失わないという、その人の生きがいとか、そういうものは関係なしに後見してしまっているような状態。そういうものと、任意後見という非常に家族・地域に近い状態で、その人のために金を使うというものの違いを見せていただきました。
- そうした中で、やはり施設的なものと、住まい的なものの間をスムーズに解かなければ、包括的居住支援というのにはなかなか到達できないのではないかと、いうところまで探してきました。今回は特に、もう一度振り出しに戻って、高齢者においてそれはどうなのだと。高齢者こそ住まいと施設的なものを行ったり来たりしなければいけないという、誰しもが可能性として持っているところが、本当に解けているのか、解けていないのか。ここを明らかにしたくて、顧問である高橋紘士先生の御助言、御助力をいただきながら、今日のプログラムをつくりました。
- 今日は、タムラプランニングの田村さんと、コミュニティネットワーク協会の高橋さんにお越しいただいています。お二方にじっくりお話しただこうと思うのは、このお2人は、住まいと施設的なものの間に何があるのか、あり得るのかということ、長年実践的にやってこられた方々で、今こそ、タイプが異なるお二方の貴重な経験・助言を、今後に向けて我々がどう編集できるのか、ということをやってみたいと思って、この企画を立てさせていただきました。
- 私の後に解題ということで、地域の将来人口推計、世帯推計を、社人研の河西さんに解説いただきます。今後の高齢社会の実情のベースのところはどうなっているのか、をまずお話しいただきます。

地域別将来人口・世帯推計

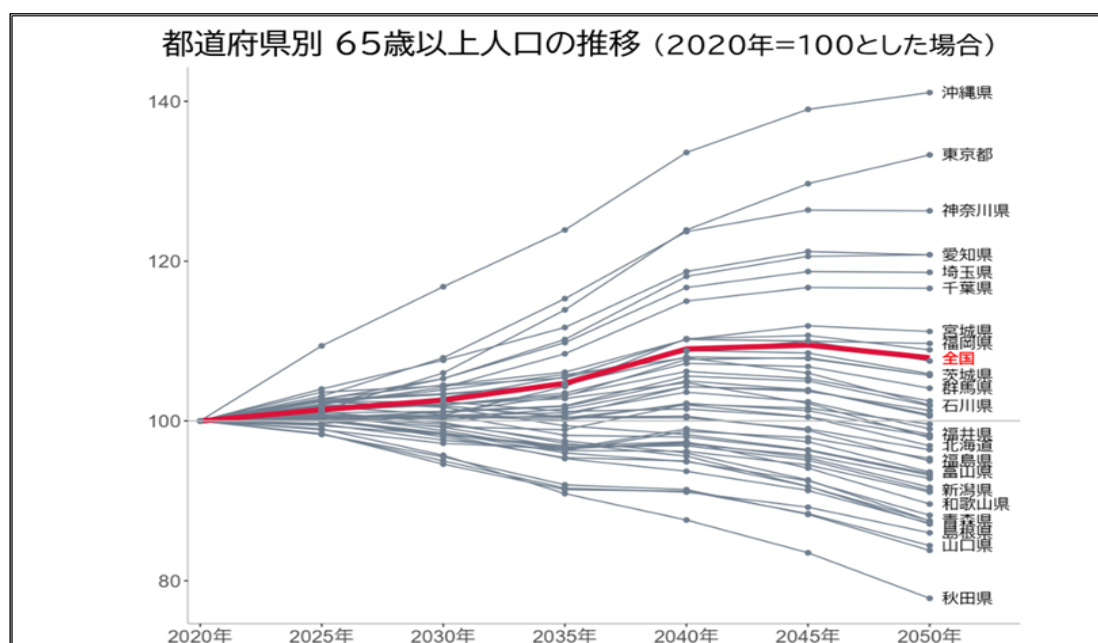
河西委員

- ・私は、厚労省の研究所の社会保障・人口問題研究所というところにおりまして、そこで将来推計人口・世帯数等の推計を行っております。5年に一度、国勢調査を基に推計を行っているものですが、本日は、特に高齢者に焦点を当てて議論をしていこうという中で、そのベースの情報として、今後高齢者人口がどうなっていくのかというところを、人口と世帯の推計を、全国と地域という形で4種類あるのですが、特に今日は地域別というところで、それぞれの地域がどうなっていくのかといったところについて少しお話しできればと思います。
- ・まず、これは日本の人口の推移ということで、全国版の推計になります。資料は「全世代社会保障構築会議」というところで、国の検討が行われているところの資料を引っ張ってきたのですが、国の社会保障などの検討のときに、まずはこのグラフがよく出てきます。
- ・全国の日本の人口はどうなっていくのかというと、色が薄くなっていない左側は実際の実績値になっていて、人口が今まで全体的に増えてきたもののピークが頭打ちになって、これから総人口としては減少していく。ただ、その中で高齢化率というのは、下からだんだん上がってくる黒い四角の線ですが、今後もこれから高齢化率が上がり続けていく。さらに高齢者人口のほうを見ますと、いわゆる2040年問題と言われるもので、2040年頃から団塊ジュニア世代、人口のボリュームとして大きいところが65歳以上の高齢人口に入ってきますので、そこで全国としては高齢者人口がピークを迎えると言われている。



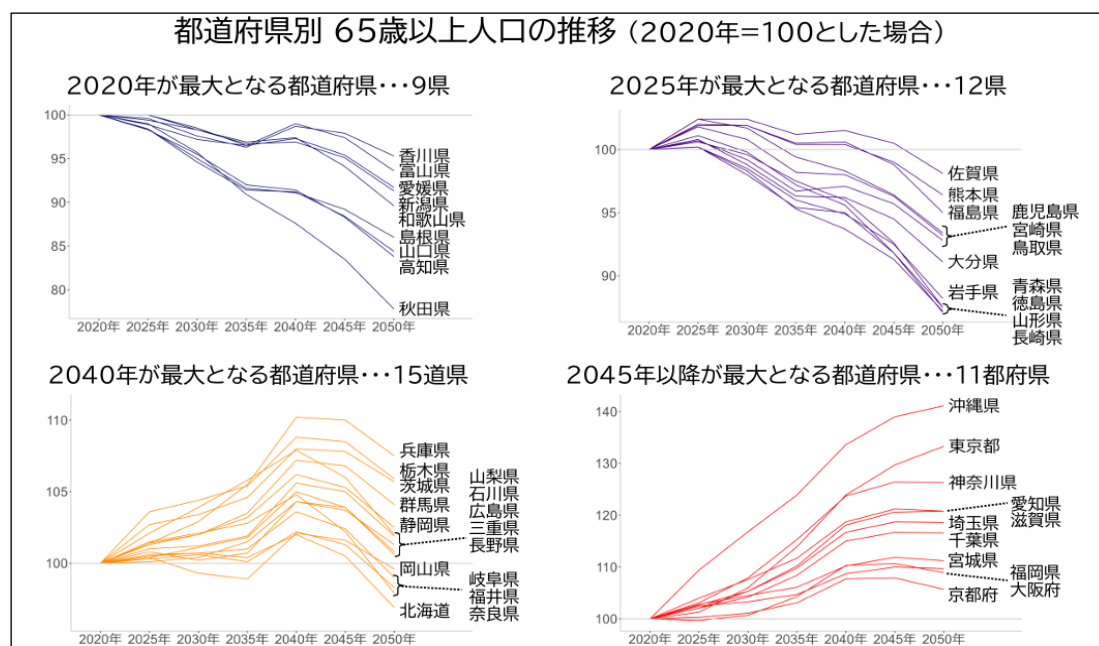
日本の人口の推移

- ・ こういう資料を見ながら、国の政策として検討が行われているわけですがけれども、これを地域別にひもといってみます。これは都道府県別に、65歳以上人口の推移を示したものです。2020年の実際の数値、実績値を100としたときに、今後の推計では、100に対して幾つになっていくのかを表したものになっています。見づらくて申し訳ないのですが、真ん中の赤い線が、「全国」と書いてありまして、先ほど1枚前のスライドで出した、高齢人口が2040年頃にピークを迎えるというのは、全国で見たときにそういう傾向にある。ただ、実は都道府県別に見ていくと、必ずしも、2040年まで、高齢人口が増えていく都道府県ばかりではないということが見て取れるかと思います。



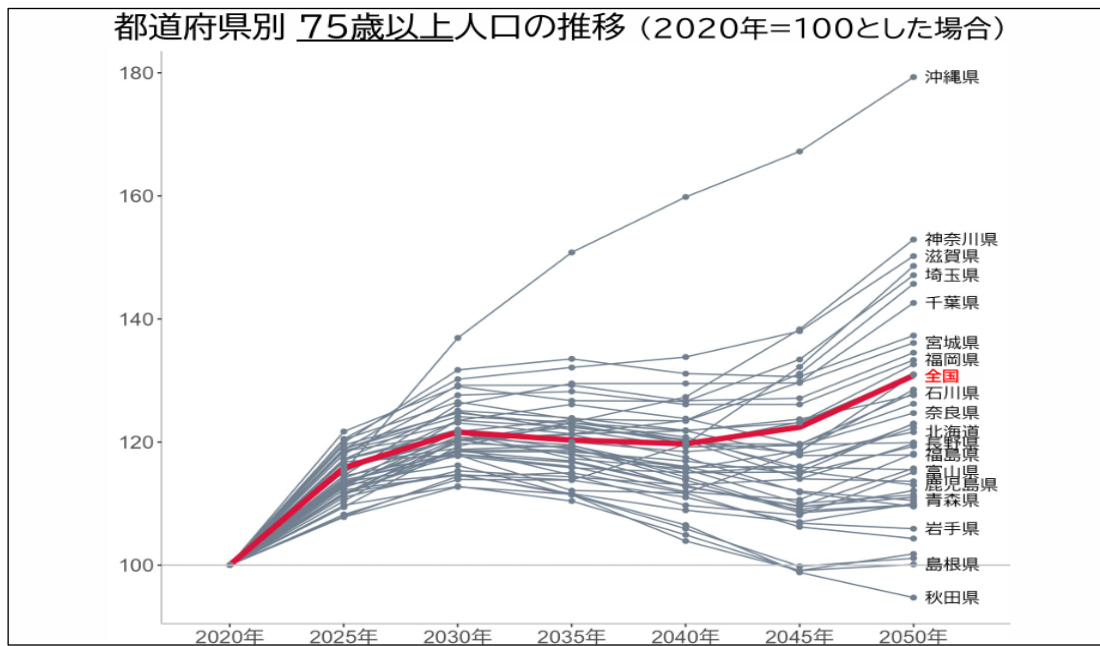
都道府県別 65 歳以上人口の推移①

- ・ なぜこのようになっているかというと、この赤い線より上側にあるところが、東京都、神奈川県、愛知県など、人口ボリュームの多いところは高齢人口がまだ増えていくというところで、全国としては2040年でピークが来ると言われていますけれども、実はそれぞれの都道府県で同じストーリーではないということになっています。
- ・ 同じことですがけれども、それを色別に分けてみたのが次ページです。まず左上が、2020年が高齢者人口の最大となるときだというところが、全体で9県あります。右上の2025年が最大となる都道府県ということで12県。なので、既にもう2025年になっておりますので、こちらの2025年は推計値ではありますがけれども、基本的には現在ぐらいまでで高齢人口のピークを迎えているのが21県あるということです。



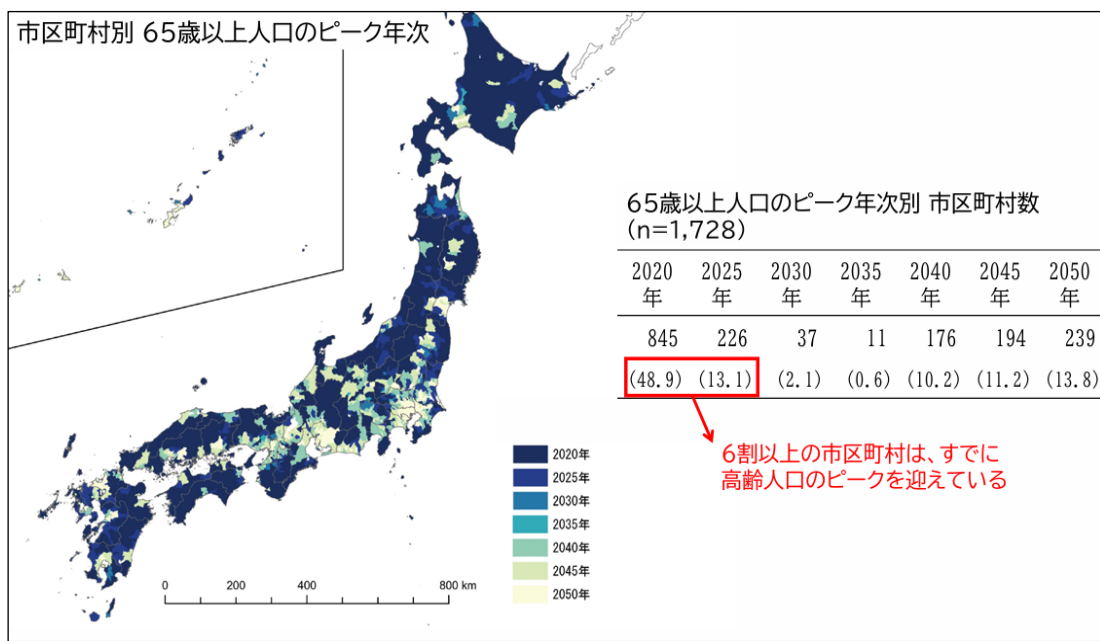
都道府県別 65 歳以上人口の推移②

- その後、実は2030年とか2035年がピークという都道府県はなくて、2040年が最大となる都道府県が左下の15道県で、右下の2045年以降が最大となる都道府県が11都府県となっています。上側の、既にピークを迎えているというのと、下半分のこれから2040年以降にピークを迎えていくといったところで、大きく2つに傾向が分かれているのは、やはり人口ボリュームの問題で、人口構成として団塊世代のボリュームがその地域の中で相対的に大きいと、既に今、団塊世代がもう75～80歳といったところの年齢に入ってきていますので、既に現在がピークになっている。
- そういった地域はもう団塊ジュニア世代も流出してしまっていて、団塊世代が一番大きなボリュームだということですが、下半分の地域は団塊ジュニア世代もかなり大きなボリュームとして存在しているので、その世代が65歳以上に入ってくるところでピークを迎えていく傾向になっているということです。
- 65歳を高齢と言っていますが、もはや65歳は高齢なのかといったところもありますので、75歳以上で、より介護や医療の関わりが大きくなっていく年代で見るとどうなるかを、仮に出してみたのがこちら（次頁）になります。
- こちらで見ると、75歳以上人口はこれから上がっていく地域が多いことが見て取れますし、全国でも2040年がピークというわけではなく、それ以降、2050年に向かってさらに上がっていくといったところになっております。



都道府県別 75 歳以上人口の推移

- これが最後のスライドです。65歳以上人口のピーク年次がいつになるかというのを、市区町村別で見てみたということで、この地図のほうは、濃い青、暗い青色のほうから2020年、2025年という現在のほうで、将来の2050年のほうは明るい黄色という形になっています。



都道府県別 65 歳以上人口のピーク年次

- ぱっと見ると、やはり都心部の大都市部のところは明るい色が多くて、65歳以上の人口のピークが2040～2050年に向けて増えていくということですが、実は日本列島で見ると、かなりの部分がもう深い青色になっていて、高齢者人口がこれから増えていくわけではなく、ただ

高齢化はものすごく進んでいる上に団塊ジュニア世代も小さいということは、これからこの高齢化の率としては、これらの地域はかなり深刻になっていく地域です。

- そういうことで、私のほうからは、ベースのデータとしてこういった状況がある中で、それぞれの地域のストーリーとして高齢の方とその住まいをどうしていくのだということの前振りとしてお話しさせていただきました。ありがとうございます。

(第5回研究会)

Ⅱ-5 2024 年度のまとめ及び 2025 年度の計画

- ・ 2024 年度報告書のまとめ方と掲載方法について意見交換を行った。
- ・ 祐成委員より英国の National Housing Strategy に関するアンケートについて共有された。

むすびにかえて

2024年度の「包括的居住支援の確立及び実現に向けた調査研究」においては、昨年度に続き2回の公開研究会を開催した。それに先立ち、内部の研究会として、共同通信社の市川亨編集委員に、同氏が近年精力的に取り組んでおられる障害者グループホームやパーキンソン病患者を集めた施設での訪問医療、訪問介護の点数を過剰請求するような課題について、そして究極の在宅支援ともいえる「後見人制度」について税所委員に話題提供をいただいた。それを受けて第1回、第2回の公開研究会のテーマ設定が行われた。

基本的なテーマ設定は、「住宅と施設」であった。日本では明治期から、住まいにもともとあった機能が、外部化され、専門処理に付され、大量処理の対象となる、というプロセスが、法整備とともに加速化し、さまざまな「施設」を生み出していった。そして、これらの施設が充実することが国家として重要なことであり、特に戦後、日本の医療福祉業界では、施設の充実が福祉の充実を示すものだと、陰に陽に考えられていた。

しかし近年、医療福祉予算、特に施設建設費の抑制という意図も働き、また、高齢者領域でいうところのAgeing in Placeへの価値転換なども手伝い、施設での生活から、地域での生活に戻そうという動きが、様々な領域で実践に移されてきた。こうした中、「住宅」や「住まい」という言葉ではなく、「在宅」「居宅」「地域移行」という言葉を使って、日常から遠く離れた施設の世界を、どうやったら住宅風にできるのかということが問われてきた。

こうしたことを考えると、包括的居住支援を考える際には、「住宅」と「施設」のたどってきた歴史的経緯と、それらをつなぐための様々なしくみを理解しなければならない。

そこで、第1回の公開研究会では、住まいと特に障害者施設の関連について松田委員にご報告いただいたのち、祐成委員に社会学的観点からのコメントをいただいた。

第2回では、あまり研究されていない有料老人ホームを中心とした高齢者施設の近年の動向を田村明孝氏に、いくつかの施設機能を有機的に組み合わせ、住まいそのものよりもコミュニティやまちづくりを指向した事業を展開する高橋英與氏にご報告いただくことにより、住まいと施設をつなぐ居住環境のあり方への示唆を得ることができた。

2025年3月

一般社団法人全国居住支援法人協議会
包括的居住支援研究会 座長 大月敏雄

「包括的居住支援の確立及び実現に向けた調査研究」

2024 年度報告書

公益財団法人車両競技公益資金記念財団支援事業

2025 年 3 月

一般社団法人 全国居住支援法人協議会