

公営住宅における高齢者福祉の現状と課題

－すべての集会所をコモンリビング化しよう－

大阪市立大学 横山 俊祐

1 高齢化社会に対応した 公営住宅政策の拡充

高齢化社会の進展は、公営住宅政策にも大きな影響を与えてきている。1980年の公営住宅法の改正に伴う「入居資格の拡大」によって、高齢者・身体障害者・生活保護被保護者などの単身居住が可能になったことを手始めに、1986年には、当時の建設省と厚生省が連携し、バリアフリー・緊急通報装置や生活相談所を完備し、LSA（ライフサポートアドバイザー：生活援助員）が生活支援を行う高齢者向け専用住宅である「シルバーハウジング（高齢者世話付き住宅）」プロジェクトが開始されている。その発展型として震災復興を機に、共用リビング・DKなどの共用空間を充実させ、生活の共同化や人的関係の活性化を目指す「公営コレクティブ住宅」等の事業が展開されている。近年では、高齢者が安心して生活できる居住環境の実現を目指す「高齢者の居住の安定確保に関する法律（2001年）」の制定によって、主に共用部分やバリアフリー設備への建設補助や家賃対策補助などの制度的な支援を受けながら民間が中心になって新規建設や既存ストックの改良を行い、管理する「高齢者向け優良賃貸住宅（高優賃）」が供給される（それを補完するために地方公共団体による既存ストックの改良による高優賃もある）。さらに、2005年には、「地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅などの整備に関する特別措置法」が制定され、地方公共団体が主体となった公営住宅の活用を中心とする地域住宅政策が推進されている。その中でも、福祉との連携や子育て支援が主要な施策の一つに位置づけられ、公営住宅とグルー

プホーム・デイサービスセンター・保育所などの社会福祉施設との合築などの一体的整備が重視されている。

ほかにも、1982年度より、既存公営住宅に対する床段差の解消、浴室などへの手摺りの設置やエレベーターの設置など、バリアフリー化に資する既存ストックの改善事業の推進が図られ、さらには1993年度より、新規に整備する公営住宅では高齢者対応を標準仕様として供給することが求められている。また、1996年の「公営住宅法の改正」では、グループホーム事業を行う社会福祉法人に公営住宅を目的外使用させることができることが法律に明記されている。

高齢者福祉の推進に向けて公営住宅の果たすべき課題は、大きく、①高齢者の身体機能の低下に対応したバリアフリー化、②公営住宅における高齢者の入居の優遇、③高齢者の安心居住、④高齢者の居住の安定を図るための福祉施策との連携、となる。それらをふまえて高齢者居住を推進するハード・ソフトは極めて多様化しており、まさに百花繚乱の趣がある。



(熊本県岱明町當古閑団地)

2 公営住宅における 共助型福祉の展開

こうした制度の整備・拡充は、トップダウンによってひろく高齢者福祉を充実させる「公助」の方策であり、全体を誘導する安定的で確実な枠組みである点は評価できるものの、高齢者一人ひとりにきめ細かく対応し、一人ひとりの具体の日常生活に対して如何に関与するかという点、あるいは弾力性という点では弱い嫌いがある。高齢者福祉にとっていま一つの重要な点は生活現場における具体的・実践的な活動である。そのためには、公助に加えて、あるいは制度の枠組みを越えて、地域住民自らが共同し地域に潜在・顕在するヒト・モノ・コトの資源を活用して福祉活動に主体的・自律的に取り組む脱制度型の「共助型の福祉」が求められよう。

既に公営住宅では意識的・無意識的に共助型の福祉活動が展開されている。些か卑近な例であるが、シルバーハウジングにおいて、LSAが業務として行う安否確認やリズムオンセンサー（トイレの水を一定の時間流さないと自動的にLSAに通報する装置が各住戸に設置されている）などの機械設備に加えて、高齢者がお互いに、安全カード（玄関先に安全を知らせるためのカードを置く）・カーテンの開閉状況・生活音の漏れ聞こえの有無などによって安否確認を行っている。LSAによる安否確認は、全居住者を対象に満遍なく行われることで、住む人に基本的な安心感を与えている。反面、玄関のインターホンを通して声をかけることが多く、「生存は

確認できるが、高齢者の具体的な健康状態を把握することが難しい」という指摘もある。



（熊本県岱明町宮古閑団地）

一方、高齢者同士の安否確認では、日常生活の機微や多様な生活シーンを捉えて多面的に且つさりげなく、他者の身体状況の確認が行われている。特に、直接対話することや生活に異変が感じられたときの迅速な訪問等によって、直接的な健康状態の把握と対処がなされている。

高齢者同士の安否確認はLSAに比べて、より具体的できめの細かい身体状況の把握と支援が行われ、住む人にとっての安心感が高い。共助と公助の間には、質的な差異が伺われる。

いま一つの事例は、要介護認定がなく、介護保険事業^{*1}のデイサービスを利用できない高齢者を対象に、ミニデイ^{*2}や

用語説明

介護保険事業デイサービス^{*1}

介護保険で利用できるサービスの一種で「通所介護」とも言う。日帰りでデイサービスセンターなどに通い、食事、入浴などの介護や、機能訓練などが受けられる。

ミニデイ^{*2}

保健・福祉・医療関係者やボランティア、介護体験者等がスタッフとなり、地域の集会所等を利用して、虚弱高齢者や認知症高齢者を対象にプログラムを用意し、活動を通して高齢者の機能減退防止とふれあい交流を行う。

生き生きふれあいサロン^{*3}など、介護予防・地域支え合い事業^{*4}の一環としての「生きがい活動支援通所事業」^{*5}が展開される場所の一つに公営住宅の集会所で対応していることである。こもりがちな高齢者を対象に、様々な活動を通して仲間づくりや寝たきりのいない健やかで活力のある地域づくりを目的としたものである。

この事業は、専用施設と専門スタッフによる介護が行われるデイサービスとは、運営・活動・場所において対照的である。即ち、デイサービスが「介護するヒト」と「介護されるヒト」とを明確に区分し、専門家が専用の施設（デイサービスセンター）で一方向的に介護サービスを行う「公助型」の福祉であるのに対して、社会福祉協議会・自治会・公民館組織・民生委員・地域ボランティア・学校など、地域コミュニティを基盤として多様な組織・個人（高齢者～子供）による「共助型」の開かれた運営・支援が行われている。専門家の枠を外し、誰もが福祉活動に関わることで、「介護する人・される人」という二極化や一方向性を払拭し、多様な主体が、各々の有する技や知識、能力を出し合って支援

する「コ・ケア（Co・Care：共にケアする）」が実践されている。活動内容も地域ごとに、また時期によって異なり、高齢者の要望や地域の特性を反映して、娯楽、学習、食事、健康、趣味、交流活動、祭り・運動会への参加等、多様で変化に富んだものになっている。

「共助型」の運営と専用、固定化した場所を持たないことが相俟って、設立・運営経費が大幅に縮減されている。地域に開かれた場所での開かれた活動が実践され、例えば、婦人会・小学生と高齢者の交流活動など、地域住民間の交流の機会となる。ことなる主体間の交流は、一般的には常態化しがちな活動形態を弾力的で生き生きとしたものに高め、受動的な介護ではなく主体的・社会的な活動が展開される。と同時に、福祉を手がかりにした地域づくりとしても捉えられ、通所系福祉の運営・活動のあり方に新たな方向を指し示している。

大阪を中心に展開されているのであるが、地域ボランティア・自治会・社会福祉協議会などによって公営住宅の集会所を活用し、定期的で開催される「ふれあい喫茶」^{*6}も、高齢

生き生きふれあいサロン^{*3}

ボランティアと高齢者が協働で企画し、内容を決め、運営していく仲間づくりの活動（寝たきりや認知症の予防活動）

介護予防・地域支え合い事業^{*4}

高齢者やその家族等に対し、要介護状態にならないための介護予防サービス、生活支援サービス又は家族介護支援サービスを提供することにより、自立と生活の質を確保し、総合的な保健福祉の向上に資することを目的とする。さまざまなサービスメニューの中から、地域の実情に応じて市町村が選択して提供している。なお、平成18年度からは、介護保険制度の改正に伴って地域支援事業として再編される予定。

生きがい活動支援通所事業^{*5}

おおむね60歳以上のひとり暮らし高齢者等で、家に閉じこもりがちな方を対象に、利用者の希望や身体状況に応じて、日常動作訓練、スポーツ活動、趣味活動などのサービスを提供する事業。

ふれあい喫茶^{*6}

「小地域ネットワーク活動推進事業」のグループ援助活動「いきいきサロン」にあたる活動で、高齢者や障害者、子育て中の親が地域でいきいき暮らすことのできるよう、交流を深める場のこと。

者に対して他者との出会いや娯楽の場を提供することに寄与している。

3 集会所のコモンリビング化の提起

公営住宅の集会所を活用したミニデイやふれ、あい喫茶の活動は、地域ボランティアや自治会・社会福祉協議会等の地域組織を基盤として定期的（非日常的といえよう）に開催される、いわば外在の組織主導・利用者受動型のイベントに近接した福祉活動である。これに対して、高齢者福祉の主題が安心して日常生活を送り、住み続けられる状況を如何につくり出すかにあるとするならば、高齢者自身が主体的に、日常的に、気軽に振る舞うことの出来るハード・ソフトの仕組みづくりが求められる。

公営住宅の集会所は、公営コレクティブ住宅の共同リビングと比べても遜色のない規模や台所設備を有するものの、一般的な使用状況はその名の通り、団地自治会等の話合、サークル活動、貸しスペース（塾・稽古）等に限定的に、また低頻度で利用されるに過ぎず、特に昼間は「開店休業」となりやすく、まさに「もったいない」状況にある。

以上のことを踏まえつつ、ここで、公営住宅が高齢者福祉の一助となる提案を試みる。団地集会所やシルバーハウジングの団らん室は、あらかじめ用意された場所であり、団地の中で極めて身近な存在である。そこを共同の居場所として「誰でも・いつでも・気軽に・自由に」使える「コモンリビング」化して、団地やその周辺地域に、日常的に開放することである。そうしたコモンリビング化への取り組みを実践してい

る事例について、その方法や具体的利用内容を紹介しながら、高齢者福祉に対する有意性を検討してみたい。



コモンリビング化に向けてのワークショップ
(熊本県山鹿市宮浦田団地)

コモンリビング化された集会所は、散歩中の気軽な立ち寄り、会話を求めて足を運ぶ、一緒にお茶や酒を飲む、あるいは料理を持ち寄って共に食事をする等、居住者の日常的な居場所や娯楽の場、さらには、高齢者同士にとどまらず、高齢者と子どもや若い母親等、住む人との交流を深める場所となる。

茶話利用によって、特に会話の少ない生活になりがちな単身高齢者は、話し相手が出る喜びを感じ、冗談を交えながらの茶話は生活の中の楽しみとなっている。また、「ここに来ないと寂しい、来ればストレスがなくなる」等の単身居住の寂しさ解消へとつながり、様々な情報を得ることや子どもや若い母親などの異世代との交流が可能なることで、生活に刺激や張りが芽

☆「コモンリビング」とは☆

自宅のリビングの延長として、共同で使えるリビングルームという意味。

生えている。また、生活圏の狭い高齢者にとって、貴重な社会参加の機会とも捉えられている。食事利用では、「一人よりおいしく食が進む」と個食のつまらなさが解消されている。高齢者は、こうした利用を通じ安心感を獲得している。頻繁に足を運ぶことで、集会所は、外出機会の少ない高齢者にとって「身近な外出場所」として、その利用が日課となっている。さらに、集会所は家の延長として捉えられており、気軽さや親しみのある居場所である。「毎日顔を合わせる居住者が姿を現さなければ家まで声を掛けに行く」「緊急時には助け合う」等、安否確認の手がかりにもなっている。集会所で育まれた利用者同士の関係は、「お互いの家の行き来」や「一緒に外出・通院・イベントに出かける」等に発展し、日常利用を契機に近隣関係が活発化している。在来型福祉における「守りのケア」から、高齢者自らが主体的に行動する「楽しみの活動」へと転換され、多様な福祉の場面が生起している。

そうした日常生活の場としての利用を誘発・促進するためには、集会所が常に利用できる状態でなければならない。その際、集会所の日常的な開放の障害となるのが一般的に、●自由利用に伴う集会所の汚れや破損、管理の問題、●一日中鍵を開けて開放することに伴う防犯性の問題、●利用の不公平さと光熱費などの管理費の公平負担のギャップなどである。

実際には清掃は、居住者一人ひとりの自主性に委ねられており、自分達の場所であるという意識を振り所に、心地よい環境が保たれている。防犯面は、居住者の利用時間が長いこと、集会所に高価なモノを置かないこと、また集会所は団地の中心部やメインアプローチ近くに位置するために、住む人の目につきやすいといった要因が重なり、盗難や悪戯等の危険性は低いと認

識されている。また、開放されている団地の多くは、光熱費等の経済的負担をネガティブには、受け止めていない。「光熱費は、基本料金を超えずに毎月一定額だから、特に気にしていない」というように、自由利用がなされても概ね基本料金で納まっていること、クーラーや電灯の使用を必要最低限に抑えることなどで対応している。日常利用を妨げない範囲で塾や稽古等、外部に賃しだすことで、維持費を賄う団地もみられる。



実現したコモソリビングでの食事会
(熊本県山鹿市営浦田団地)

集会所がコモソリビングとして定着するためには、居住者が集会所を自分達の場所として意識しているかが作用する。利用内容の充実や拡張を図るようなモノを自主的に持ち寄り、あるいは、自らの希望に沿って設えしつぷを変更する等、住む人自身の働きかけによって、集会所の環境はコモソリビングへと漸進的に転化する。そのことがいっそう、維持費の節約と日常生活利用を促進する。

自然発生的にコモソリビング化することはいささか期待薄であるために、むしろワークショップなどの働きかけによって住む人の意識を喚起

し、その具体化につなげていくのが良いと思われる。その過程で特に、試験的に集会所の開放を試みて、鍵の開閉や管理・防犯・光熱費・清掃・備品の管理などが制約条件になるという先入観を払拭すること、即ち「食わず嫌い」が来て「試食」をすることが有効である。と同時に、コモンリビング化のためには、金銭的負担や防犯性について団地全体での合意や協力体制が必要であり、取り組みの経過を団地居住者に周知する等によって非参加者を巻き込み、全体での合意を形成していく方法も必要である。

セイド」に依存した大仰で過剰なものになりがちであった。公営住宅における高齢者福祉には、集まって住むことの経験や知恵が長年にわたって数多く蓄積された「集住力」と、これから多様な活用可能性のある量的にまとまった数の住宅の集積による「住宅力」を活用して、制度を脱し、「共助」による身の丈に合ったものが期待されている。それは、身近な問題に着眼しつつも、対症療法に陥ることなく、固有の集住文化を基盤に先進的・革新的な福祉の取り組みであるべきだと思う。

4 おわりに

これまで、「高齢者福祉」といえば、まず建物を新築し、専門のスタッフを用意し、手厚いケアやサービスを行う、「モノ・カネ・

プロフィール



横山 俊祐
(よこやま しゅんすけ)

大阪市立大学大学院工学研究科都市系専攻・教授

主な研究：持続型居住(即地・即人性を活かした公共住宅の再生等)
：「住宅力」を活用した高齢者の居住空間
(民家改修型グループホーム・高齢者向け優良賃貸住宅等)
：教育の弾力化に向けての教育施設計画

主な著書：「これからの集合住宅づくり」(共著)、晶文社
：「住計画論」(共著)、放送大学教育振興会
：「生活視点の高齢者施設」(共著)、中央法規
：「あたたかみとうるおいのある木の学校」(共著)、文教施設協会

主な建築作品：北九州市営北方みずき団地(福岡県)
：八代市営西片町団地・同植柳上町第1団地(熊本県)
：水上村立湯山小学校(熊本県)
：井手邸(熊本県)
：天寿園グループホーム(計画中)