

住宅・福祉政策の連携の変遷と実態に関する研究

—自治体の高齢者居住施策にみる連携の到達点と展望—

主査 佐藤 由美*¹

委員 三浦 研*², 長谷川 洋*³, 塩路 安紀子*⁴

本研究は、高齢者居住政策をもとに住宅・福祉政策の連携の実態や課題を把握し、今後の政策の方向性を検討することを目的としている。まず、高齢者等対応住宅政策の変遷をたどり、高齢者福祉政策との関係の変化を把握した。さらに、自治体住宅部局・福祉部局を対象にアンケート調査、インタビュー調査、事例調査を実施した。その結果、1) 一部の自治体は効果的な連携施策を実施しているが、多くの自治体では実質的な連携が図られていないこと、2) 今後、市民（住み手）のニーズの把握等による課題の共有化が必要なこと、3) 地域づくりの観点で福祉や都市計画、まちづくり等と総合的な連携を図っていくことが重要なこと、等を明らかにした。

キーワード：1) 自治体居住政策、2) 高齢者、3) 住宅政策、4) 福祉政策、5) 連携、6) 変遷、
7) シルバーハウジング・プロジェクト、8) 公営住宅、9) 民間住宅

PROCESS AND PRESENT CONDITION OF COLLABORATIVE POLICY BETWEEN HOUSING POLICY AND WELFARE POLICY

— Attainment and prospect of collaborative policy of housing for the elderly in local governments —

Ch. Yumi Sato

Mem. Ken Miura, Hiroshi Hasegawa, Akiko Shioji

This study focuses on grasping the present condition of the collaborative policy of housing for the elderly in local governments and discussing the directional character in local housing policy. At first, we researched the process of collaborative policies and we surveyed the housing departments and welfare departments of local governments. The results are as follows; 1) Collaborative policies aren't held in many local governments. 2) It is necessary to grasp local people's needs for welfare and to share the problem. 3) It is important to extend their cooperation with variety of departments' fields in relation to community management.

1. はじめに

1.1 研究の背景

2006 年、日本の住宅政策は大きな転換点を迎えた。住生活の安定と向上をめざす住生活基本法が制定され、地方分権の推進とあわせ、地方自治体では地域の実情に応じた主体的な取り組みが一層強く求められるようになった。とりわけ、超高齢社会に対応すべく、住宅と福祉、まちづくり等の複数領域の連携とそれによる居住サービスを含めた総合的な居住政策への転換が期待されている^{文1)、文2)}。例えば、障害者、外国人、ひとり親世帯、ホームレス等、多様な住宅困窮者の居住の安定や大規模住宅団地のコミュニティ形成支援等、従来、住宅部局だけでは対応が困難であった課題への対応が求められている。

それら複数領域にまたがる政策の先鞭をつけたのが高齢者や高齢社会に対応した住宅政策であり、「住宅と福祉の連携」によるシルバーハウジング・プロジェクト等の施策が生まれ、20 年余が経過している。しかし、「連携」による効果の検証や課題の抽出とそれを踏まえ

た政策へのフィードバックは十分でないまま、代表的な連携施策として、今日に至っている^{注1)}。

また、この間、連携の背景となる経済社会状況は大きく変動し、住宅政策、福祉政策ともに大きな変化を遂げている。このため、20 年前に構築された連携の位置づけや役割にも変化があると思われる。さらに、地方分権に伴い、政策主体が基礎自治体に移行しつつあること等を踏まえ、連携施策の評価やこれからの新たな連携の道筋を明らかにしていくことが必要であると考えられる。

1.2 研究の目的

そこで、本研究では、高齢者・高齢社会対応住宅政策の一環として「住宅と福祉の連携」が模索され始めた当初からの住宅政策と福祉政策の変遷をたどるとともに、現在の「連携」の実態や到達点を把握し、課題及び今後期待される住宅政策の方向性について考察を行うものとする。

具体的には、以下のような事項の検討を目的とする。

*¹ 大阪市立大学都市研究プラザ 特任講師

*² 大阪市立大学大学院生活科学研究科 准教授

*³ 国土交通省国土技術政策総合研究所 住環境計画研究室長

*⁴ ジオ・プランニング 代表取締役

①「連携」の実態把握による課題の検討

現在までに実施されてきた連携施策の実態・到達点やその波及効果を把握し、福祉政策の今後の方向性を前提とした住宅政策の課題を明らかにする。例えば、行政から民間へ主体の変更、政策実施主体の自治体への移行等の動きの中で、自治体の連携施策の位置づけの変化（福祉施策との一体化や一般施策化等）、具体的な取り組みの内容や手法の変化等が想定される。今後、両政策の変化も鑑みながら、政策実施主体としての見通し等を把握し、課題を明らかにする。

②今後の住宅政策の方向性の検討

さらに、具体の住宅・福祉連携プロジェクトの運用過程の変化を把握し、住宅政策と他の領域施策が、自治体行政の中で連携・複合する「総合的な居住政策」の展開に向けた方向性を模索する。

なお、本研究における「連携」とは、最低限、住宅部局と福祉部局等の異なる部局間で、何らかの協議を必要とする施策の実施方法を指すものとし、「連携施策」とは、そのような方法により実施される施策とする。

2. 高齢者等対応住宅政策の変遷と福祉政策

日本において、「人口の高齢化」が政策の前提条件として認識され始めたのは、1980年代半ばである。1986年、長寿社会対策大綱が閣議決定され、様々な政策領域において、高齢化社会・高齢社会の到来を前提とした取り組みが始まった。各種資料や当時の国の政策担当者へのインタビューにより、その後の住宅政策における高齢者等対応の変遷を示したのが、表 2-1 である。高齢者福祉政策の変化とともに、以下のような高齢者等対応の住宅政策の目標および対応の変化がみられる。

①高齢者住宅のモデル的な展開（住宅供給の多様化）

1986年度から始まる第五期住宅建設五箇年計画において、初めて、高齢化の進展に対応した住宅施策の方向が提示された。当時、住宅供給の量の確保から質の向上（住宅規模の拡大）、さらに住宅供給の多様化へと課題が変化した時期にあり、この段階の住宅における高齢者への対応は、「多様な課題への対応」のひとつであった。

その後、いち早く取り組まれた地域高齢者住宅計画（1986年度）は、1983年度から始まった地域住宅計画（HOPE計画）の流れをくみ、「人口の高齢化」という地域特性に対応した自治体住宅政策の展開のモデルとしての役割が強く示されていた。その翌年からスタートしたシルバーハウジング・プロジェクトも、「公共住宅供給モデルの提示」として展開されており、将来の高齢社会に対応した住宅施策という観点は乏しかった^{注2)}。

②量の確保（高齢者住宅供給の本格化）

1990年代に入ると高齢者住宅政策は「量の時代」に移行した。1989年、当時の厚生省が高齢者保健福祉推進十か年

戦略（ゴールドプラン）を策定し、福祉行政においてようやく「将来に向けて計画的に取り組む」体制が整えられ始めた^{注3)}。同時に、日本経済はバブル期に突入し、大都市部等で高齢者の不安定居住が社会問題化した。これに対し、豊かな財政のもと、高齢者住宅・居住施策が各地で一斉に展開された。1991年度から始まった第六期住宅建設五箇年計画では、住宅建設の目標に「高齢化社会への対応」が加わり、高齢者居住の一般化を前提とし、増加する高齢者にどのように対応するか、が大きな政策課題として示された。この後、高齢者住宅の供給メニューが拡充され、住宅のバリアフリー化を推進するための施策が生まれた。

③質の向上（住宅における長寿社会対応の普及）

1995年、建設省（当時）は長寿社会対応住宅設計指針を公表し、高齢社会に対応した生活基盤の整備に政策の重点を移した。直接供給から供給誘導への住宅政策の転換、景気対策として住宅金融公庫融資の拡大等が背景にあり、公庫融資基準の改定と住宅生産体制への波及により、一般住宅（新築）のバリアフリー化が進展した時期であった。

一方、この時期、高齢者福祉政策では目標値を引き上げ、特別養護老人ホーム等の施設整備を強力に推進した。

④市場の整備や活用（「早めの住替え」への対応）

2000年介護保険法が施行され、高齢者福祉サービス供給が民間に移行し、利用者の選択が尊重されるようになった。一方、住宅政策も市場基盤の整備に重点が置かれ、両者の対応関係に変化がみられた^{注4) 注5)}。2001年に高齢者の居住の安定確保に関する法律が制定され、住宅市場における高齢者対応のルールが提示された。2001年度からの第八期住宅建設五箇年計画では、少子化対策も含め、環境整備が施策の重点となり、民間による高齢者住宅の供給基盤を整えるための施策が相次いで整備された。これらは、2003年、厚生労働省老健局長の私的研究会（高齢者介護研究会）により報告された「2015年の高齢者介護」の「早めの住替え」に対応したものであり、住宅供給や情報提供体制整備に係る施策が、国土交通省において新たに構築された^{注6)}。

⑤住生活の安定向上

2006年、国土交通省では住生活基本法、厚生労働省では改正介護保険法とほぼ同時に両者の政策の新しい枠組みが整備された。住宅は住生活をめぐる様々な施策分野との連携をめざし、一方、高齢者福祉は地域におけるケア体制の整備を重視する方向を打ち出した。これらを背景に、住宅政策と高齢者福祉政策の新たな連携関係が検討され、中には両省の施策領域に重なりを持つ部分も生まれている^{注7)}。

以上のような変遷をみると、高齢者等対応住宅政策は戦後から続いてきた日本の住宅政策の変遷を約20年余でたどってきたことがわかる。また、その過程では、常に高齢者福祉政策との連携を考慮した対応がなされていたわけではなく、社会状況の変化に応じ、それぞれが大きな変化を遂げて今日に至っていることがわかる。

表 2-1 高齢者等対応住宅政策、高齢者福祉政策の変遷

西暦 (年度)	高齢者等対応住宅政策	高齢者福祉政策	(参考) シルバーハウジング制度
1980年代	*住宅の量の充足一居住水準の向上、多様性に目が向き始めた時期。地域特性の反映が課題 1983年 地域住宅計画(HOPE計画) *住宅地審議会答申に「高齢化の進展への対応」が盛り込まれる	1975年 中野区老人アパート事業 1977年 都市型特別養護老人ホーム(デイサービスセンター併設) 1985年 中央社会保障制度審議会「老人福祉の在り方について」*在宅サービス体制の確立	
1986	第五期住宅建設五箇年計画 ⇒中高齢単身世帯、三世帯同居世帯を対象とした居住水準の設定、高齢化の進展に対応した施策の方向の提示等。ただし、位置づけは「多様な課題への対応」 地域高齢者住宅計画策定事業の創設 既設公営住宅高齢者向けの住戸改善(公営) 高齢者・身体障害者用設備設置工事への割増融資(公庫)	長寿社会対策大綱	
1987	モデル的な展開 シルバーハウジング・プロジェクト	社会福祉士法・介護福祉士法	「シルバーハウジング・プロジェクトの実施について」建設省住宅局・厚生省社会局長通達
1988	生涯学習のむら 親孝行ローン(公庫)		
1989		高齢者保健福祉推進十か年戦略(ゴールドプラン)	
1990	シニア住宅供給推進事業(公団・公社) ケア付き高齢者住宅(公庫・土質) 高齢者の住みやすい住宅増築・介護機器相談制度(厚生省・建設省)	福祉八法改正 ⇒在宅福祉施策の法定化 ケアハウス、高齢者生活福祉センター(現生活支援ハウス)創設	「高齢者世話付住宅(シルバーハウジング)生活援助員派遣事業の実施について」[実施要綱] 大臣官房老人保健福祉部長通知 老福第168号
1991	第六期住宅建設五箇年計画 ⇒「高齢化社会への対応」が住宅建設の目標に位置付き、「可能な限り住み慣れた地域社会に安心して住み続けることができる」が住宅整備の目標に。バリアフリー化等、高齢者居住の広がりを実現するための施策が提示される。 高齢者向け借上公共賃貸住宅制度 新設公営住宅・公団賃貸住宅における高齢化対応仕様の標準化(公営・公団)		
1992	福祉型借上げ公共賃貸住宅		
1993	シルバーハウジング制度の拡充 シニア住宅制度拡充(一時払い・月払い併用)	*全国の自治体で老人保健福祉計画の策定が始まる 福祉用具の研究開発および普及の促進に関する法律 障害者基本法の公布	通知改正(建設省住建発第147号、厚生省老計第119号)*LSA常駐型に福祉施設連携型を追加
1994	ハートビル法制定 生活福祉空間づくり大綱 高齢者向け公共賃貸住宅整備計画 特定目的借上公共賃貸住宅制度	21世紀福祉ビジョン 新高齢者保健福祉推進10か年戦略(新ゴールドプラン) ⇒全国自治体の老人保健福祉計画をもとにゴールドプランを改定、目標値引上げ 障害者プラン	通知改正(建設省住建発第116号、厚生省老計第161号)
1995	住宅地審議会「高齢社会に対応した住宅政策について」最終報告 長寿社会対応住宅設計指針の策定		
1996	第七期住宅建設五箇年計画 ⇒福祉・医療施設等関連する分野との連携を強化しつつ、「いきいきとした長寿社会を実現するための環境整備」が住宅建設の目標のひとつに位置づけ、「加齢に対応した住宅供給および普及並びに住環境の整備により安定的で質の高い居住の確保を図る」が福祉・医療施設との連携の強化等を求めることが施策の推進の考え方となる。 公営住宅法改正 バリアフリー住宅への基準金利の適用(公庫)	高齢社会対策大綱	
1997	シルバーハウジング制度の拡充	介護保険法制定 認知症高齢者グループホーム	通知改正(建設省住備発第54号、厚生省老計第76号)*障害世帯を入居対象に追加
1998	高齢者向け優良賃貸住宅制度		
1999	質の向上	国際高齢者年 今後5か年間の高齢者保健福祉施策の方向(ゴールドプラン21)	
2000	住宅品質確保法施行、住宅性能表示制度 シルバーハウジング制度の手続き合理化、要件緩和	介護保険法施行 介護保険制度・介護施設に関する規制改革 居宅介護(支援)住宅改修給付事業	通知廃止・新通知 厚生労働省老健局長、国土交通省住宅局長通知「シルバーハウジング・プロジェクトの実施について」(老発第114号、国住備発第51号) *事業計画は国土交通大臣承認から、地方整備局長への届出に事務処理の合理化 *LSA派遣「住宅概ね30戸に1人」の要件を緩和
2001	第八期住宅建設五箇年計画 ⇒「いきいきとした社会・高齢社会を支える居住環境の整備」が住宅建設の目標の2つめの課題に位置づけ、第七期の施策を踏襲するとともに、民間活用や子育てのしやすい環境整備が施策の推進に加わる。 高齢者の居住の安定確保に関する法律 高齢者が居住する住宅の設計に係る指針策定、終身建物賃貸借制度、高齢者向け優良賃貸住宅(法に基づく) 高齢者向け返済特例制度(リフォーム融資)(公庫)		
2002	ハートビル法改正 高齢者の入居を拒否しない住宅の登録制度・家賃債務保証制度		高齢者住宅等安心確保事業(高齢者世話付住宅(シルバーハウジング等)生活援助員派遣事業の組替え) *シルバーハウジング以外にもLSA派遣
2003	高齢者の入居を拒否しない賃貸住宅の登録・閲覧制度	介護予防・地域支え合い事業 「2015年の高齢者介護」報告 *「早めの住み替え」等 「新しい住まい」が提唱される	
2004	「新たな住宅政策のあり方について(建議)」		
2005	高齢者専用賃貸住宅 地域住宅交付金・地域住宅計画 公営賃貸住宅制度の改革(公営住宅の管理主体拡大、補助制度改革、入居資格緩和、管理代行等)	改正介護保険法・改正老人福祉法案 施設給付の見直し *ホテルコストの利用者負担が始まる	
2006	バリアフリー新法の制定(ハートビル法の廃止) 住生活基本法制定、住生活基本計画 ⇒住生活の安定の確保及び向上の促進を目指した法体系への移行。住生活基本計画では、視点の一つに「関連する施策分野との連携による総合的な施策展開」が位置づく。 あんしん賃貸支援事業	改正介護保険法施行 予防重視(地域包括支援センター、地域支援事業)、地域密着型サービス 外部サービス利用型特定施設、適合高専賃の特定施設 化、有料老人ホームに関する規制の見直し 地域介護・福祉空間整備等交付金の見直し	介護保険・地域支援事業 *生活援助員派遣事業を地域支援事業・任意事業・その他の事業に位置づけ(市町村が地域の実情に応じて実施する任意事業であるため、生活援助員の派遣は幅広く対応可能に。公費+第一号保険料)
2007	住宅バリアフリー改修促進税制の創設(所得税・固定資産税) 住宅セーフティネット法	地域ケア体制整備構想 医療法人の付帯業務の拡大(有料老人ホーム・高専賃) 高齢者住宅支援員研修等事業、孤立死ゼロ・プロジェクト	
2008	安心住空間創出プロジェクト 地域住宅交付金における福祉・医療との連携強化	安心住空間創出プロジェクト	

3. 自治体における住宅・福祉連携施策の実態の把握

3.1 自治体における連携施策の概況

現時点の自治体における連携施策として、全国の多くの自治体で取り組まれてきたシルバーハウジング・プロジェクトを例に、取り組み状況を概観する。

2006年3月末時点までに管理開始されたシルバーハウジング・プロジェクトは、全国で821団地21,994戸あり、事業主体数は219団体（都道府県34、市（区）町村184、都市再生機構1）である^{文4)}。

その内訳を事業主体別にみると、政令指定都市が14/17団体、中核市が26/35団体、その他県庁所在市が11/15団体である^{注8)}。これらの団地をみると、政令指定都市には4団地以上の事業量の多い団体がある一方、その他市町（地方圏）は8割（59/72団体）が1団地のみとなっており、大都市圏に比べ、地方圏は自治体あたりの事業の取り組み件数は少ない（図3-1）。

整備された住戸数の上位10団体をみると、最多は東京都の4,110戸、ついで横浜市の3,194戸となっている。首都圏・近畿圏の一部の大都市に供給が偏っていることがわかる（表3-1）。

つぎに、事業の着手年度（シルバーハウジング承認年度）別に自治体数・住戸数をみると、新たに事業を開始する自治体は大都市から中小の都市に広がっているが、近年は新たに事業に着手する自治体数や供給される住戸数が減少している（図3-2）。

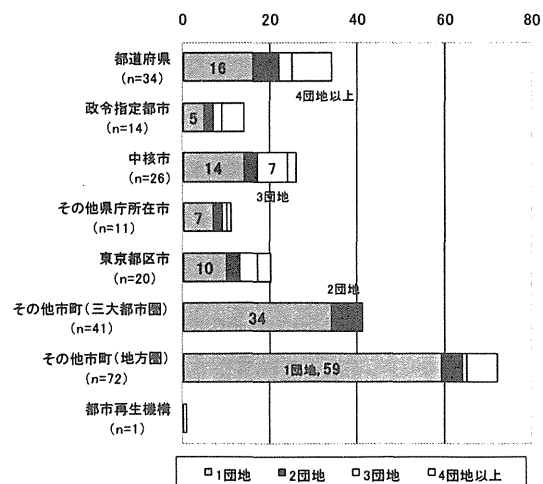


図3-1 事業主体別シルバーハウジング団地数
(2006年3月末時点の管理開始団地・住戸)

表3-1 事業主体別シルバーハウジング住戸数(上位10団体)

都道府県	団地数	住戸数	市町村	団地数	住戸数
1 東京都	146	4110	1 横浜市	119	3194
2 兵庫県	41	2072	2 神戸市	26	1437
3 愛知県	34	684	3 川崎市	12	551
4 大阪府	14	420	4 大阪市	18	336
5 北海道	7	161	5 世田谷区	13	284
6 神奈川県	5	113	6 熊本市	4	277
7 徳島県	4	109	7 豊中市	6	231
8 鹿児島県	11	76	8 名古屋市中	10	230
9 栃木県	4	70	9 相模原市	6	205
10 福岡県	3	68	10 尼崎市	5	180

(2006年3月末時点の管理開始団地・住戸)

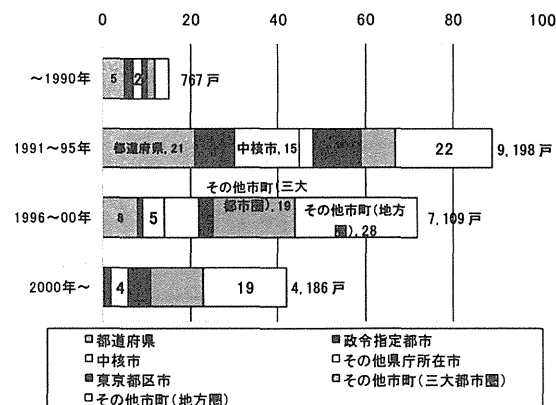


図3-2 シルバーハウジング事業着手年度別自治体数
(2006年3月末時点の管理開始団地・住戸)

3.2 自治体の住宅福祉連携施策の実態

自治体における住宅・福祉連携施策の実態把握のため、自治体へのアンケート調査とインタビュー調査及び、具体の事例に関する調査を実施した。

1) 調査の概要

シルバーハウジング・プロジェクト等の住宅・福祉の連携施策を実施している市町村を対象とし、高齢者住宅・居住政策の状況、住宅と福祉施策の連携の実態や問題点を把握し、これからの住宅・福祉を中心とした連携の可能性や課題について考察を行うことを目的とした。

①アンケート調査

1987～2006年度までに住宅・福祉の連携施策（シルバーハウジング・プロジェクト等）を実施した事業主体の中から全国126市町を抽出し、住宅政策担当と高齢者福祉担当を調査対象とした（同一行政体における、住宅・福祉の連携に的を絞り、その実態を明らかにするため、都道府県は調査対象から除外）。郵送により部局別に2種類の調査票の配布、郵送またはEメールにより調査票・資料の回収を行った。調査時期は、2007年7～8月である。

a) 住宅部局対象の調査項目

- ・高齢者住宅施策の実態、住宅・福祉連携の実態、今後の連携に向けた課題、自治体住宅行政の基本事項

b) 福祉部局対象の調査項目

- ・福祉・住宅の連携の実態、今後の連携に向けた課題、高齢者福祉行政の基本事項

表3-2 配布・回収状況

都市の種類別	配布	住宅部局 回収率	福祉部局 回収率	両部局 回収率
合計	126	90 71.4%	73 57.9%	64 50.8%
政令指定都市	17	17 100.0%	17 100.0%	17 100.0%
中核市	26	21 80.8%	12 46.2%	10 38.5%
その他県庁所在市	11	9 81.8%	7 63.6%	7 63.6%
東京都区市	16	11 68.8%	10 62.5%	9 56.3%
その他市町	56	32 57.1%	28 50.0%	21 36.8%

②インタビュー調査

アンケート調査回答自治体のうち、幅広い取り組みを行っている大都市を中心にインタビュー調査を実施した。これは、借家居住者も含め居住問題が多様であること、行政組織が大きく連携するためには組織的な対応が必要となること等から、住宅・福祉の連携における典型的な課題を抽出することができると判断したためである。札幌市、東京都（千代田区・福生市）、横浜市、川崎市、名古屋市、大阪市、堺市、神戸市、広島市、北九州市の住宅・福祉部局を対象とした。なお、アンケート調査対象外だが、市区町村の施策状況や広域行政の意見を聴取するため、北海道、東京都も対象とした。調査時期は2008年1月～10月である。

③事例調査

2種類の施策事例について現地でのインタビュー調査を実施した。調査時期は、2008年4月～10月である。

a) シルバーハウジング・プロジェクト

・調査対象：生活援助員、派遣元の社会福祉法人等（千代田区、横浜市、大阪市、堺市、北九州市、釧路町）

b) 先進的な民間住宅施策

・調査対象：行政・公社・NPO法人等の担当者（横浜市、神戸市、NPO法人（札幌市、釧路市））

2) 連携施策の実態

①高齢者対応住宅施策数

高齢者に対応した住宅施策数（施策名は表3-3、表3-4）は、政令指定都市が最も多く、8以上のメニューを有する市が約半数を占めている。一方、その他市町（地方圏）では、施策数が3つ以下の市町が6割を占め、おおむね大都市ほど高齢者に対応した住宅施策数が多い（図3-3）。

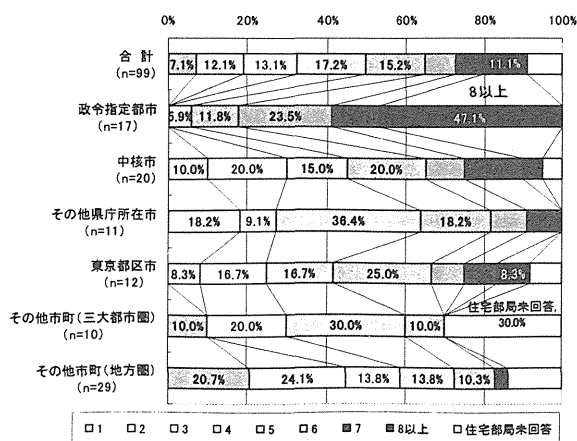


図3-3 都市の種類別 高齢者住宅施策数

②公営住宅における連携施策

公営住宅における高齢者対応施策をみると、全体的に政令指定都市は多くの種類の施策を実施しているが、その他市町等は実施している施策の種類が少ない。その中で、シルバーハウジングについて多く挙げられているのは、「高齢者向け等設計住宅」であり、全体の63.3%を占めている。さらに「福祉施設等の合築併設」と続く。「高

齢者向け住戸改善」は政令指定都市では82.4%と高率だが、都市の規模が小さいほど実施率は低い。このように、都市の種類により取り組み状況は大きく異なる（表3-3）。

つぎに、住宅・福祉の連携状況をみると、福祉部局が「連携実施」と回答している中では「入居者の選定（対象は未区分）」に係るものが多いが、住宅部局はシルバーハウジング以外の入居者選定を「単独実施」と回答している。一方「生活保護・家賃減免対応」のような個々の居住世帯への対応は、住宅部局は「連携実施」と回答しているが、福祉部局は一般業務の一部として認識する傾向がある。また、同様に、「福祉施設の合築併設」も、連携施策として回答しない福祉部局が多い（図3-4）。

施策ごとに、具体的な内容をみると、「公営住宅の入居者選定」に関しては、高齢者・障害者向け住宅等の特定目的住宅について、福祉部局が窓口となり、入居者の募集を行う例や、当選者の入居資格の審査（自立の可否等）、入居時の説明等を福祉部局が参加して行う例等が挙げられている。中には、「DV被害者は、担当課からの依頼に応じて入居を決定」「シルバーハウジング入居予定者と面談」「特定目的住宅の入居者選定時の実態調査」等、積極的に連携を図っている例がある。また、「生活保護・家賃減免対応」は、生活保護受給世帯の住宅扶助費の代理納付、家賃滞納者等への対応（家賃減免含む）等の協議、「福祉施設等の合築」では、建替え団地を中心に協議を行い、住宅と一体的な整備を行っている。「入居者へのサービス」については、シルバーハウジング以外に、市独自のケア付き住宅への生活援助員配置、入居者向け介護情報の提供や相談全般、高齢単身者への巡回相談の実施等を行っている例もある。

③公営住宅以外の住宅における連携施策

公営住宅以外の住宅が対象の高齢者住宅施策は政令指定都市や東京都区市を除き、全体に公営住宅施策に比べ、実施自治体は少なく、不明（＝未記入）も23.3%ある。その中で多いのは「住宅のバリアフリー化推進」41.1%、ついで「地域優良賃貸住宅（高齢者向け）」31.1%、「高齢期居住の相談・情報提供」27.8%、「民間賃貸住宅への入居支援」24.4%となっている（表3-4）。

つぎに、住宅・福祉の連携状況をみると、「福祉のまちづくり等の計画・事業」「介護保険住宅改修の相談」「介護保険以外の住宅改善等の相談」等が約1割強の自治体において連携実施されており、連携施策と回答している住宅部局・福祉部局の比率にそれほど違いはない。その中で、住宅改修や住宅改善に係る施策は福祉部局単独実施が、高齢者向け住宅整備・運営や民間賃貸住宅入居の相談は住宅部局単独実施が多い。

都市の種類による違いをみると、政令指定都市のみ連携・単独実施が数多く挙げられているが、中核市は取組み

表 3-3 都市の種類別高齢者対応施策：公営住宅（住宅部局回答）（MA）

公営住宅	高齢者向け等設計住宅	シルバーハウジング	その他サービス付き住宅	高齢者向け住戸改善	高齢者の入居優遇	社会福祉事業等活用	福祉施設等の合築併設	その他	不明
合 計 (n=90)	63.3%	94.4%	4.4%	34.4%	32.2%	13.3%	44.4%	6.7%	1.1%
政令指定都市 (n=17)	82.4%	88.2%	11.8%	82.4%	64.7%	35.3%	70.6%	11.8%	0.0%
中核市 (n=19)	84.2%	100.0%	10.5%	36.8%	47.4%	10.5%	52.6%	10.5%	0.0%
その他県庁所在地市 (n=11)	63.6%	100.0%	0.0%	27.3%	18.2%	9.1%	54.5%	0.0%	0.0%
東京都区市 (n=11)	45.5%	81.8%	0.0%	27.3%	9.1%	0.0%	36.4%	0.0%	9.1%
その他市町(三大都市圏) (n=7)	57.1%	100.0%	0.0%	14.3%	14.3%	28.6%	42.9%	0.0%	0.0%
その他市町(地方圏) (n=25)	44.0%	96.0%	0.0%	12.0%	20.0%	4.0%	20.0%	8.0%	0.0%

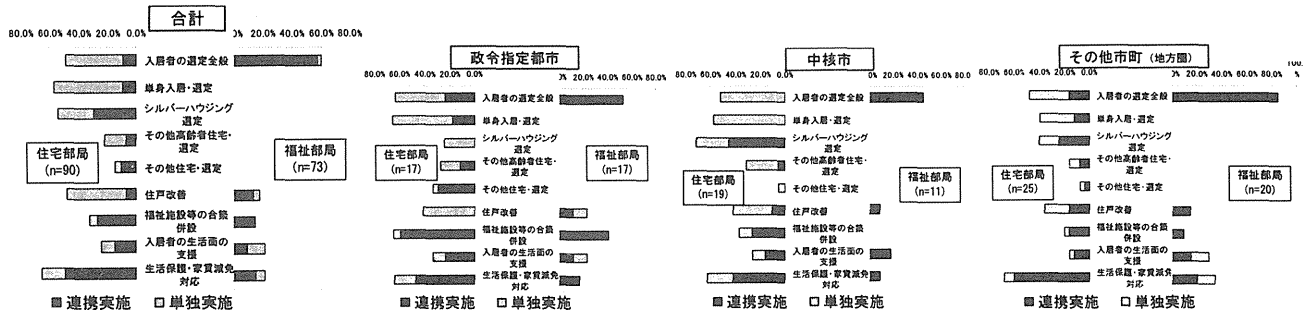


図 3-4 公営住宅における連携実施施策（住宅部局・福祉部局回答）（MA）

表 3-4 都市の種類別高齢者対応施策：公営住宅以外の住宅（住宅部局回答）（MA）

公営住宅以外	住宅のバリアフリー化推進	地域優良賃貸住宅(高優賃)	その他民間高齢者向け住宅	民間賃貸住宅への入居支援	持家居住者の住替え支援	親子同居・近居支援	高齢者等に配慮まちづくり	高齢期居住の相談・情報提供	その他	不明
合 計 (n=90)	41.1%	31.1%	6.7%	24.4%	2.2%	3.3%	17.8%	27.8%	12.2%	23.3%
政令指定都市 (n=17)	64.7%	58.8%	5.9%	52.9%	5.9%	0.0%	23.5%	70.6%	23.5%	0.0%
中核市 (n=19)	31.6%	36.8%	0.0%	15.8%	5.3%	0.0%	5.3%	26.3%	0.0%	36.8%
その他県庁所在地市 (n=11)	27.3%	45.5%	0.0%	9.1%	0.0%	9.1%	27.3%	9.1%	18.2%	0.0%
東京都区市 (n=11)	45.5%	27.3%	27.3%	81.8%	0.0%	18.2%	36.4%	36.4%	18.2%	0.0%
その他市町(三大都市圏) (n=7)	28.6%	14.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	14.3%	14.3%	14.3%	28.6%
その他市町(地方圏) (n=25)	40.0%	8.0%	8.0%	0.0%	0.0%	0.0%	12.0%	8.0%	8.0%	48.0%

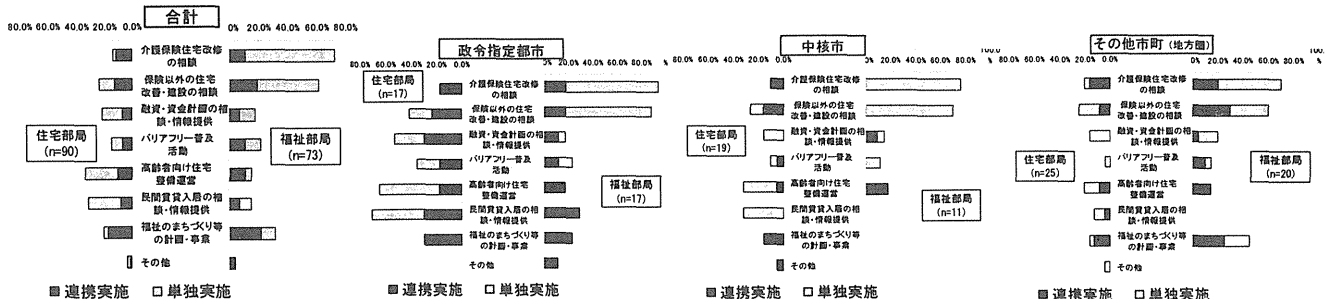


図 3-5 公営住宅以外の住宅における連携実施施策（住宅部局・福祉部局回答）（MA）

自体が少ない。一方、その他市町（地方圏）は住宅改修・住戸改善や福祉のまちづくりに関する連携施策を実施していると福祉部局が回答する比率が高い（図 3-5）。

3) 自治体内の連携体制

①居住実態の把握

居住実態の把握状況を見ると、住宅部局では「未記入」が全体の 38.9%を占めているが、それ以外は、ほぼ住宅と福祉の回答は合致している。居住実態を把握している場合の調査対象をみると、「生活保護受給世帯」「高齢者」の比率が高い（図 3-6）。インタビュー調査によると、「高齢者」や「障害者」に関する調査は、福祉部局の計画の策定時に実施される場合が多く、居住実態に関する項目は調査項目の一部に限られている。

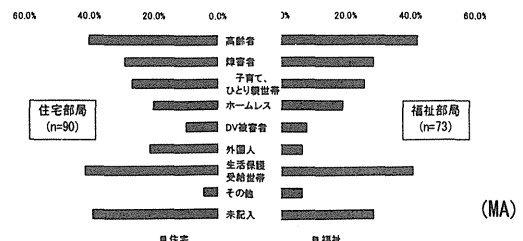


図 3-6 居住実態の把握状況（住宅部局・福祉部局回答）

②協議体制

住宅部局と福祉部局の連携の基盤となる協議体制についてみると（住宅部局回答）、一部の政令指定都市を除き、固定的な体制は組まれておらず、「必要に応じ適宜」協議している市町が 80.0%と大多数である。中には「特になし」という回答もある（図 3-7）。

定期的な協議の機会としては、政令指定都市で「高齢

者施策推進会議」等の設置例がある。

この他、インタビュー調査によれば、名古屋市では2008年度「少子・高齢化社会に対応した居住施策推進会議」を設置し、高齢者福祉、障害者福祉、子育て支援、住宅等の関連部課から成る会議を年に数回実施している。現在、あんしん賃貸支援事業や安心住空間創出プロジェクト等を題材に、情報提供・意見交換などを行っている。

また、広島市では2008年度より市民の視線で市政を行うことを目的に、市の「規則」により、6つの施策領域（平和、男女共同参画、高齢者、障害者、子ども、エネルギー・温暖化対策）ごとに関係する複数の部局による総合推進組織（クロスセクション）を設置している。住宅政策課は高齢者、障害者、子ども、エネルギー・温暖化対策の組織に参加し、情報交流や重点施策の検討等を行っている。ここに位置づけられた施策は各部局の予算編成時に特例ルールの適用が可能となっている。

またこの他、特別な組織は設けないが、「あんしん賃貸支援事業の検討で関連課と情報交換できることは住宅政策全体にとってメリットが大きい」との意見もあり、住宅セーフティネット施策の検討にあわせて、関係する福祉部局等と、協議する場を設けている自治体もある。

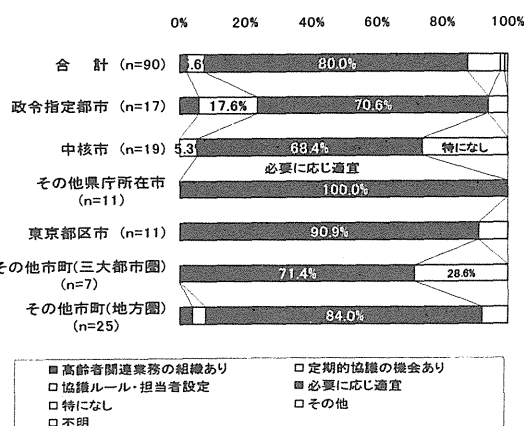


図 3-7 都市の種類別福祉との協議体制（住宅部局回答）

③計画策定における連携

つぎに、最新の高齢者保健福祉計画や介護保険事業計画に記述されている「高齢者住宅・居住環境施策」の内容をみると、「シルバーハウジング」や「その他住宅改造への支援」「住宅改修の相談等」「高齢者等に配慮したまちづくり」等の居住施策の記述はなされているが、その他の公営住宅関連の記述は少ない（表 3-5）。

これら計画の策定では、策定委員会の庁内組織に住宅部局が参加するケースは多いが、「住宅は多様なテーマのひとつなので、その場では方針の確認やお互いの計画の整合を図ることが主で、新たな課題認識や施策立案につながることはほとんどない」のが実態である。一方、住宅部局の計画策定委員会では、福祉専門委員の発言が契機となり、福祉側と一体となった情報提供体制の検討が行われたり、「住まい」という視点で本質的な議論を

開始する例等が生まれている。

(MA)

表 3-5 高齢者保健福祉計画等の高齢者住宅・居住環境施策

福祉部局回答 (n=73)	公営住宅の高齢者向け住宅	シルバーハウジング	独自のサービス付き公営住宅	公営・高齢者の入居促進	公営・福祉施設の合設併設	住宅改修の相談・情報提供	その他住宅改造への支援
合計	39.7%	72.6%	2.7%	9.6%	2.7%	47.9%	64.4%
地域優良賃貸住宅(高賃貸)							
民間賃貸住宅への入居支援							
持家居住者の住替え支援							
親子同居・近居支援							
高齢者等に配慮したまちづくり							
高齢期居住の相談・情報提供							
その他							
	26.0%	16.4%	6.8%	5.5%	47.9%	20.5%	4.1%

アミ掛けは50%以上の項目

4) 今後の連携に向けた課題

①住宅部局からみた連携の評価

シルバーハウジングをはじめとした福祉との連携施策に対する住宅部局の担当者の評価をみると、「福祉部局との協議が容易になった」「高齢者配慮設計のモデルとなった」は、「ある程度いえる」が40%超あるが、「民間高齢者住宅事業の誘導等に影響」や「障害者や子育て世帯等、福祉的対応の応用」については、連携効果は認められていない（図 3-8）。

②福祉部局からみた連携の評価

つぎに福祉部局の住宅部局との連携施策に対する評価をみると、「住宅部局との協議が容易になった」「見守りサービスの重要性を認識し参考になった」については、30%程度の評価があるが、その他のモデルとしての役割については、「あまりいえない」や「いえない」が多数を占めている（図 3-9）。

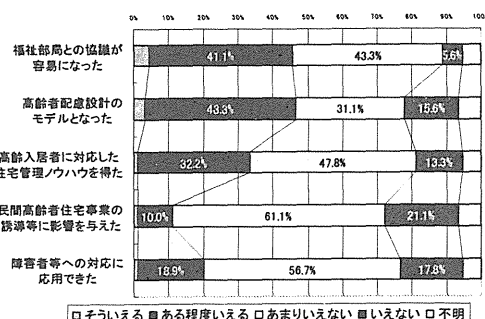


図 3-8 連携施策の評価（住宅部局 n=90）

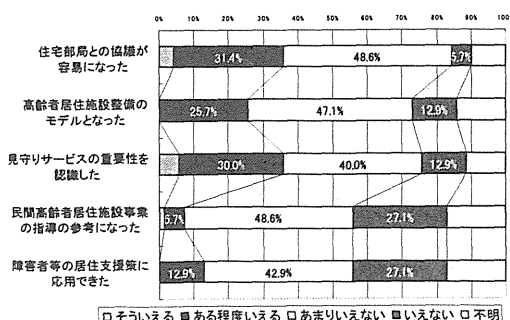


図 3-9 連携施策の評価（福祉部局 n=73）

③今後連携が必要な事項

今後、住宅部局が福祉部局とさらなる連携を図るべき施策をみると、「民間住宅へ的高齢者等の入居円滑化」が最も多く、ついで「バリアフリー化の推進」が多い。

一方、福祉部局が連携を図るべきと考えている施策の

中では、「住生活等に関連する情報提供・相談」が最も多く、ついで「高齢者等向け住宅・施設の整備誘導」「バリアフリー化の推進」「高齢者等対応の街づくり・基盤整備」となっており、情報提供以外は、ハードの整備に関する項目が多い。住宅部局に比べ、「住生活等に関する情報提供・相談」や「高齢者等向け住宅・施設の整備誘導」の比率がやや高く、「民間住宅への高齢者等の入居円滑化」については、連携が必要な事項としての認識が少ない（図 3-10）。

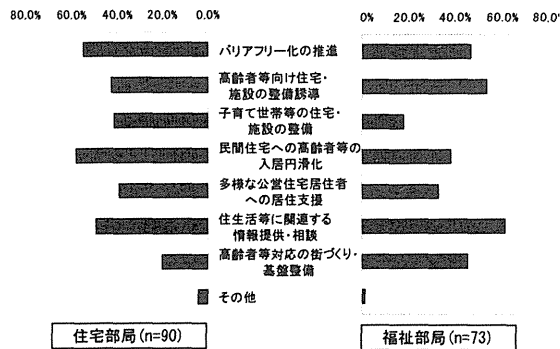


図 3-10 連携が必要な事項 (住宅部局・福祉部局回答) (MA)

④今後の課題について

住宅部局の自由記入回答（合計 64 市町が回答）によると、福祉部局との連携の課題としては、「連携体制の拡充」を挙げるものが 30 市町と最も多く、現状の連携体制が十分でないことを示している。その前提となる「連携目的の明確化」や「連携効果の確認や情報化」「連携目的の共有」等、連携の目的や効果が相互の共通認識となっていないことが推測される。それと同時に、「連携の前提となる基本方針・前提条件からの見直し」を図ることが課題と回答する自治体もあるように、具体のプロジェクト実施等の連携以前に、両政策の理念の共通化が重要であり、そのためには政策のより上位のレベルにおいて、連携の目的や必要性を明らかにし、それに添った役割分担や体制づくりを行うべき、との意見が政令指定都市や中核市等で見られた。その他、具体的な連携に関しては、「連携手段の拡充」や「連携相手の拡大」等を課題とする自治体もみられ、その前提となる「情報交換の推進」「相互理解」等、相互の施策に関する情報、具体の施策対象者に関する情報の交換等、日常的な交流の必要性を認識している自治体もある。

一方、福祉部局から見た住宅部局との連携の課題（合計 38 市町が回答）についてみると、住宅部局と同様に、「連携体制の拡充」に係る課題を挙げる市町が最も多い。しかし、その内容をみると、組織体制に関するものよりも「連携の柔軟性」や「迅速な対応体制」「協議のための体制」等、取組み方に関するものが多い。また、「情報交換」の必要性も認識されている。その他、「住宅はハード、福祉はソフト」という業務分担に対する疑問の声もあり、住宅部局よりも、より実質的な（形式的でな

い）連携を望んでいるものと思われる（表 3-6）。

その他、住宅部局と連携すべきテーマとして挙がっているものをみると、「子育て世帯が住みやすい住宅や施設の整備」「低所得で保証人のいない人でも入居できる住宅の確保」「家族関係が悪化した高齢者や DV 被害者が避難できる住宅の確保」等の住宅セーフティネットの整備に関するもの、介護保険の「住宅改修」に関する相談、「福祉のまちづくり」など、公営住宅施策以外の幅広い施策がある。その他、「総合計画の改定作業の連携」「生活援助員の声を反映したマニュアルづくり」等、これからの取組みを挙げる自治体もある。

表 3-6 連携の課題 (住宅部局回答・福祉部局回答) (MA)

回答	1. 連携目的の明確化	2. 基本方針等、前提条件からの見直し	3. 連携効果の確認・情報化	4. 連携目的の共有	5. 連携手段の拡充	6. 連携体制の拡充	7. 連携相手の拡大・再選択	8. 役割分担の明確化	9. 情報交換の推進	10. 相互理解	11. その他	平均課題数 (自治体あたり)
住宅部局 比率 (n=90)	23 25.6%	4 4.4%	3 3.3%	5 5.6%	7 7.8%	30 33.3%	3 3.3%	3 3.3%	6 6.7%	4 4.4%	4 4.4%	1.02
福祉部局 比率 (n=73)	3 4.1%	4 5.5%	0 0.0%	0 0.0%	5 6.8%	13 17.8%	0 0.0%	4 5.5%	7 9.6%	1 1.4%	8 11.0%	0.62

4. ケーススタディ

本章では、前章でみた各自自治体の住宅・福祉部局連携施策のうち、代表的な施策領域について、具体的な取り組み状況の把握や分析を行う。

4.1 高齢者向けサービス付住宅の供給

まず、高齢者向けサービス付住宅供給施策として、全国の自治体が取り組んでいる公営住宅等におけるシルバーハウジング・プロジェクトを採り上げる。

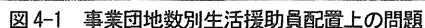
1) シルバーハウジングの実態と変化

まず、シルバーハウジングの最近の変化（福祉部局回答）についてみると、「特に変化はない」が 41.4%と最多であり、特に、その他市町においてその比率が高い。変化がある場合の内容についてみると、「既存入居者の変化」が最も多く 35.7%を占めている（表 4-1）。自由記入欄の回答をみると「居住者の高齢化に伴うサービスの必要性の増大」「求められるサービスの変化」「福祉サービス以外の多様なサポート必要性増大」等が挙げられている。

このような変化に対し、現在、生活援助員（以下、LSA）を派遣する上で問題となっている事項のうち最も多いのが「入居者間のトラブル」、ついで「一般住戸との関係で理解が得られない」となっている。「入居者間のトラブル」は、シルバーハウジングに特定した問題ではなく、自治会や住宅管理担当等が対応にあたるのが一般的であるが、「シルバーハウジングには LSA がいるために苦情がくる」状況があり、「福祉サービスならば派遣元の社会福祉法人に相談できるが、入居者間のトラブルについては相談・解決できる仕組みがない」等の LSA からの意見もある。従来

このような状況を反映し、「住宅部局との連携不十分」も問題のひとつになっているが、主に事業団地数の少ない自治体に多く、「モデル」としての位置づけのまま、忘れ去られている可能性がある。一方、「LSA だけでは対応が困難」や「一般住戸との関係で理解が得られない」という問題は、事業団地数の多い自治体に特に多く、入居者の高齢化に伴うサービス機能の向上と大都市の高齢者の公営住宅需要の多さに対応したシルバーハウジングの一般化が課題となっているものと思われる（図 4-1）。

福祉部局回答	既存入居者の変化	新規入居者の変化	団地住民間の交換・関係の変化	地域からの交換・関係の変化	住宅管理状況の変化	その他の変化	特に変化はない	把握していない
合 計 (n=70)	35.7%	2.9%	8.6%	4.3%	1.4%	24.3%	41.4%	4.3%
政令指定都市 (n=15)	46.7%	0.0%	6.7%	13.3%	0.0%	33.3%	40.0%	6.7%
中核市 (n=11)	27.3%	0.0%	9.1%	0.0%	9.1%	27.3%	45.5%	0.0%
その他庁所在地 (n=7)	57.1%	14.3%	0.0%	0.0%	0.0%	14.3%	42.9%	0.0%
東京都政区 (n=10)	50.0%	0.0%	10.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	10.0%
その他市町(三大府県) (n=6)	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	0.0%	0.0%	62.5%	12.5%
その他市町(地方圏) (n=20)	26.3%	0.0%	10.5%	0.0%	0.0%	15.8%	52.6%	0.0%



これに対し、各事業主体の取り組み状況の変化をみると、LSA の居住形態は、1990 年までに事業に着手した自治体ほど、「団地内 LSA 住宅」と「団地内一般住宅」をあわせた LSA 居住型の比率が高く、逆に、近年、新規に事業を開始する自治体では LSA が居住しない派遣型（「その他」）を採用する傾向が強い（図 4-2）。インタビュー調査の対象となった自治体の中には、当初の LSA 居住型を派遣型に変更しているものもある。その理由は、主に「業務の負担が重く、居住型では LSA のなり手がいない」が多いが、一方、「地域で利用できるサービスが充実した」ことから、シルバーハウジングのサービス全体を見直したという例もある（表

つぎに、LSA の派遣事業は、それまでの国の補助事業から 2006 年度より介護保険の介護予防・地域支援事業の一部に組み込まれた。しかし介護保険に移行せず、自治体単独事業のままとなっているものも 32.9%を占めている。特に、1990 年までに事業着手した自治体には、自治体単独事業の比率が高く、制度要綱の改定も行っていない自治体が多い（図 4-3、4-4）。しかし中には、LSA 業務が地域支援事業の一部であることを根拠に、協力を要請し、地域包括支援センターとの連携を深めている自治体もある。

年代	団地内LSA住宅	団地内一般住宅	その他	不明
合計 (n=70)	25.7%	9%	67.1%	4.3%
～1990年 (n=7)	28.6%	14.3%	28.6%	不明
1991～1995年 (n=28)	32.1%	60.7%	3.6%	
1996～2000年 (n=21)	23.8%	76.2%		
2001年～ (n=15)	13.3%		73.3%	

■ 団地内LSA住宅 □ 団地内一般住宅 □ その他 □ 不明

表 4-2 LSA・サービス提供の変化と特徴（事例）

住宅総合研究財団研究論文集No.35, 2008年版

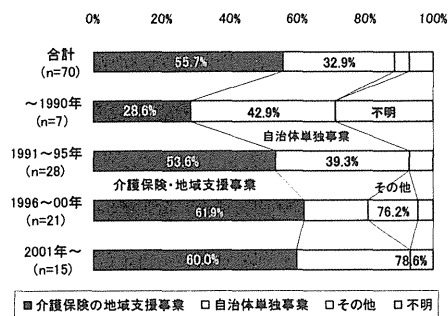


図 4-3 事業着手年度別生活援助員派遣事業の位置づけ

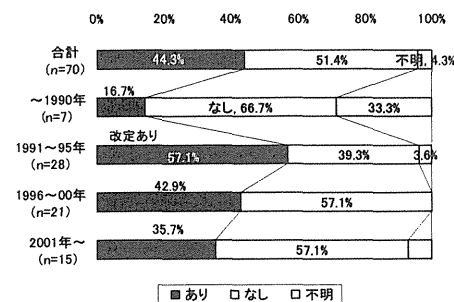


図 4-4 事業着手年度別生活援助員制度の改定の有無

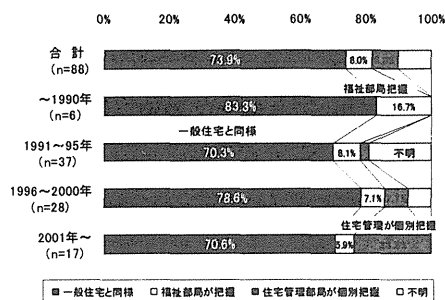


図 4-5 事業着手年度別入居者の状況の把握

3) 対応

様々な課題を抱え、自治体のシルバーハウジングの取り組み方も様変わりしつつある。高齢者のひとつの居住タイプとして公営住宅の中で一般化を図ろうとしている自治体、公営住宅建替え事業の中の住宅メニューとして定着させている自治体、さらに、別の形態に発展した自治体等が現れているのに対し、モデルのまま変化していない自治体も多い。また、これからの整備計画（住宅部局回答）によると、新規整備の計画があるのは22.2%の自治体に過ぎず、その理由として49.1%が「公営住宅事業が少ない」と回答しており、福祉側の事情よりも、住宅政策全体の変化（公営住宅事業量の減少等）によるところが大きい。

このような状況の中で、シルバーハウジング運営上の問題を認識し、解決しようとしている自治体がある。

具体的には、LSAの業務として国の通知に定義されている「生活指導・相談」「安否の確認」「一時的な家事援助」「緊急時対応」の変化（軽減・強化）とシルバーハウジング以外の住宅への波及という方向がみられた（表4-3）。

まず、「生活指導・相談」については、LSAのサービスを地域福祉体制の一部として捉え、地域のネットワークに組

み込む試みが行われている。従来、LSA業務は市・福祉部局が直接、社会福祉法人に委託し、その法人がLSAを雇用し、全面的にバックアップを行っている例が多い。このため、地域の福祉体制との接点が少ない事例が多く見られる。これに対し、各地域の地域包括支援センター等の高齢者福祉の相談窓口を担う法人を、LSAのバックアップ機関とすることで、様々な地域の資源を活用できるよう、関係付けを強化する事例が生まれている^{注9)}。

また、「安否の確認」については、シルバーハウジング運営のノウハウを活かし、団地全体の高齢化に対応しようとする試みが見られる。大都市部では特に公営住宅の単身高齢者の増加を背景に「見守り機能」の重要度が増しており、一般住宅にサービスを拡大する試みが生まれている。例えば、公営住宅居住者等を対象にした「見守り推進員」の派遣（介護予防施策の一部）、市営住宅の全単身高齢者の見守り活動を行う「ふれあい巡回員」の派遣（住宅管理代行者（公社）への委託事業）等がある。これらは、福祉、住宅と所管は異なっているが、いずれも高齢化が顕著な公営住宅が直面している喫緊の課題に対応するため、自治体が独自に制度化したものであり、LSA機能の一部の一般化という性格を有している。

「緊急時の対応」は、従来、LSA業務を受託した社会福祉法人が24時間施設を活用してLSA不在時のバックアップを行っている例が多いが、夜間対応の頻度の増加、施設側の人員の確保の困難化等により、外部の警備保障会社等に別委託する例や自治体の一般施策を活用する例も現れ、業務の外部化を図る事例が増加している。また、緊急通報の仕組みのみが付帯するシルバーハウジングの普及型モデルを展開している事例等もある。

一方、シルバーハウジング居住者の高齢化に対応し、サービスの重点化・強化を図ろうとする動きがみられる。例えば、高齢福祉部局が主となり取り組まれている「介護機能強化モデル事業」では、食事サービスや健康相談等、LSA業務を超えたサービスが併設施設を活用して提供されている。高齢者向け公営住宅の一般解を模索したものではないが、介護保険を活用した在宅生活継続モデルの開発に活用されている。また、シルバーハウジングの地域密着化を進める中で「地域優遇」「要介護者優遇」等、地域からの支援を受けやすいような入居システムに変更すべきとの意見もある。このように、LSAが付帯することに見合った役割を求める意見もある^{注10)}。

これに対し、住宅部局では、財政難の中、需要量の増大に対して公営住宅の新規整備が進まない現状があり、あくまでも「住宅困窮者への対応」という位置づけで高齢者住宅として継続すべき、との意見も多い。

このように地域の住宅・施設の整備状況やシルバーハウジングのサービス体制によって、住宅・福祉部局双方が期待する役割は異なっており、内容は多様化している。

表 4-3 LSA 業務の変更・波及事例

LSA 業務 (国文書・厚生省 長通知 2001.3)	シルバーハウジングにおける 取り組み例	シルバーハウジング以外の 住宅への波及例
生活指導・相談	＜地域との共有＞ ・地域の相談体制の組み込み（地域包括支援センターとのネットワーク強化）：横浜市 ・地域包括支援センター（プラン）の併設：横浜市、鶴岡市	
安否の確認	＜見守りの強化＞ ・LSA 派遣型における夜間宿直の配置：千代田区、北九州市	＜一般化への動き＞ ・「見守り推進員」神戸市：一般公営住宅、災害復興住宅等の単身高齢者等に派遣 ・「生活相談員」川崎市：高齢者向けの民間借上住宅等に派遣 ・「ふれあい巡回員」北九州市：市営住宅居住の単身高齢者全数に派遣 ・「高齢者向け改善住宅」名古屋市：高齢者向けに改善住居に NPO を派遣
一時的な家事援助	＜介護保険等の活用＞ ・介護保険の活用支援：すべての自治体 ・地域包括支援センターとの連携：横浜市他	
緊急時対応	＜外部化＞ ・緊急通報の受信を一般施設で対応：大阪市 ・警備保障会社等への委託（施設併設型においても）：多数の自治体	＜一般化への動き＞ ・緊急通報インターフォンを近接する福祉施設に接続（単身・身障住戸の希望者）：札幌市
その他	＜介護・コミュニティ機能の強化＞ ・介護サービスの導入（食事サービス・健康相談・緊急時手続き代行：希望者対象）：神戸市 ＜コミュニティづくり支援＞ ・団らん室等の居住者・地域住民との交流支援：千代田区・神戸市等、団地自治会の世話役の募集：大阪市	＜拠点整備＞ ・「高齢者自立支援拠点・あんしんすていかルーム」見守りやコミュニティづくり支援等の拠点整備：神戸市

4.2 民間住宅における安定居住への支援

1) 民間住宅への高齢者等の入居の円滑化

つぎに、民間住宅を対象とした安定居住をめざした取り組みをみる。まず、最も多くの自治体住宅部局が福祉部局との連携を望んでいる「民間住宅への高齢者等の入居の円滑化」についてみる。国の連携施策として取り組まれている「あんしん賃貸支援事業」の実施に向け、住宅・福祉・民間等の連携の検討が各地で進められている。しかし、一部の自治体を除き、取り組みは円滑に進んでいない。これは、民間賃貸住宅における入居敬遠の実態・課題が把握されていないこと、居住支援団体の登録が従来の福祉施策の考え方とは異なること、住宅部局においても、「民間賃貸住宅市場との接点がないため、情報が不足している」等、協力体制を確立できないこと等が要因としてあげられる。

一方、自治体独自に検討・実施されている民間賃貸住宅を活用した安定居住の確保策をみると、新しい連携の視点をみることができる。例えば、「横浜市民間住宅あんしん入居事業」では、保証人がいないことを理由に民間賃貸住宅への入居を断られてしまう高齢者等に対し、協力不動産店による物件のあっせんと、保証会社による家賃保証（低所得者には一部助成）を組み合わせた「入居支援」と、入居時・入居後の「居住支援（関係局・区等の既存福祉施策の活用）」を組み合わせたものである。既存の福祉等の対応体制を活用し、協力不動産店の登録・紹介（住宅施策）と家賃保証料の一部助成（福祉施策）を加えてパッケージ化を図ったものであるが、利用実績は制度化された 2004 年度から 2006 年度までの間に 890 件にのぼり（成約件数）、自力で住宅確保が困難な世帯の居住の安定の確保という点で効果を挙げている（図 4-6）。

2) 住生活等に関連する情報提供・相談

つぎに福祉側が最も連携を期待している「住生活等に関連する情報提供・相談」についてみると、市民の利便性向上を最優先した住情報提供システムを構築している例がある。例えば、一箇所ですべて必要な情報を得ることができるようなワンストップ型を目指し、福祉施設の情報も提供している事例、民間同士の連携を支える仕組みづくりを行っている事例、区役所・地域包括支援センターにも情報ネットワークを広げようとする提案事例などがある。しかし、一般的には、情報・担当が施策ごとに個別化しており、細切れになっている問題、情報提供が市内一箇所の窓口を集約されており、真に情報が必要な人に届いていない問題等が指摘できる。前者については、例えば、「耐震改修の訪問相談はあるが、バリアフリー改修は対応していない」や「新築やリフォームの相談はできるが、住替えとの比較ができない」等が代表的である。また、後者については、「福祉の情報は区役所や地域包括支援センター、ケアマネジャー、民生委員等が直接市民に情報発信（相談対応）するが、住宅は市に一箇所の相談窓口しかない」等の指摘もある。このような状況から、「住生活等の情報提供・相談」の連携を福祉側から求められる要因となっているものと思われる。

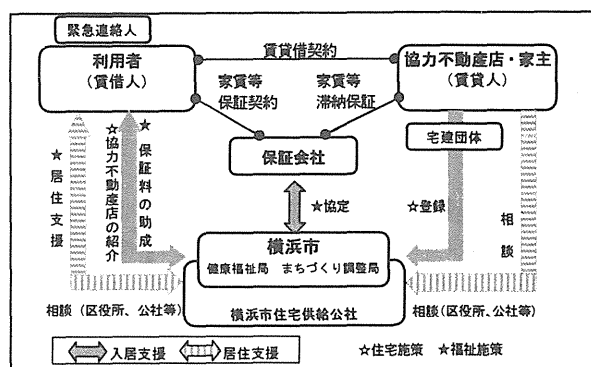


図 4-6 横浜市民間住宅あんしん入居事業の仕組み
(横浜市ホームページに加筆)

5. 考察

5.1 「連携」の実態・到達点と課題

「住宅と福祉の連携」が国の施策に取り込まれて 20 年余が経過しているが、この間、国の住宅政策と福祉政策は、抜本的な連携に向けた取り組みはみられず、それぞれが社会的な要請に応じて変化を遂げている。

その中で、主体となる自治体の取り組み方には大きな差が生じていることが明らかになった。多くの自治体は、高齢化の進展等に対応した計画策定や実施において実質的な連携を図っていない状況があるが、それは、住宅政策や福祉政策全体の変化に対して、連携目的の再設定や制度の見直しを的確に行われていないこと、さらに両者の政策の内容や変化に関する情報の交流が円滑に行われていないこと等が要因と考えられる。

すなわち、社会状況の変化に対して新たな施策の立案や既存施策の見直しを的確に行うことや、市民の立場で

使いやすい制度・体制を構築することが、連携の目標であるとする、現時点では、まだ「形式的な協議を行うことができる段階」に過ぎない自治体が多く、今後、連携の目的や必要性の確認、政策理念の共通化等から取り組むことが必要であると考えられる。

一方で、インタビュー調査対象のような高齢者住宅施策を幅広く実施する自治体においては、実態・課題に即した無理の少ない連携施策が生まれ、効果をあげており、一層の推進が期待される。

5.2 今後の展開の方向性と課題

今後の住宅と福祉、さらには多領域との連携に基づく住宅政策とはどのようなものであろうか。本研究の一連の調査結果から、2つの課題が明らかになった。

①市民（住み手）のニーズ等の把握と的確な対応

福祉の姿勢として、「目の前の困っている人に、すばやく、的確に対応すること」を重視する傾向がある。福祉行政は、市民と直接向き合い、それに対応することが求められてきたため、市民のニーズや具体的問題認識から新たな施策に取り組むことが多い^{注11)}。住宅と福祉の連携を円滑に進めるためには、このような市民（住み手）ニーズへの対応を重視することが必要である。このため、実態やニーズ把握をベースとした部局間の情報交換を積極的に行い、共通の問題認識をもち、両者の主体的な取り組みを引き出すことが重要なポイントになると考えられる。

②地域づくりの観点にたった取り組み

2006年の介護保険法改正以降、高齢者福祉政策は地域を基盤とした対応体制の整備に重点をおいている。従来の「高齢者等」を中心とした連携から、「地域」を対象とした連携に求められるものが大きく変わっており、シルバーハウジング等、すでにその考え方で見直しを図る事例も生まれている。このように、今後は地域づくりの観点で連携を捉えることが重要になる。その際、福祉のみならず、必然的に都市計画・まちづくり・コミュニティ行政等との連携も含めた横断的・総合的な居住政策が求められることになる。このため、住宅政策も居住者特性や地域資源に対応した地域ごとの展開、市民と直接関わる住宅管理や住情報提供体制等におけるきめ細かで柔軟な対応が求められる。同時に、テーマに即して施策の実施主体を選び^{注12)}、柔軟で多様な連携体制を構築していくことも必要である。

このような取り組みを実施するために、地域づくりを総合的に企画し、調整する機能の拡充が求められる。

<注>

- 1) 「福祉施策との連携」の例として、シルバーハウジング・プロジェクトとコレクティブハウジング、グループホーム等の高齢者の新たな住まい方に公的賃貸住宅を活用した支

援を行っていることが記載されている。文献3

- 2) シルバーハウジングは、当初、公共住宅の多様化のひとつとして制度化され、「単身老人向け住宅」程度の軽い位置づけであった（国土交通省担当者：当時）。
- 3) 住宅側から見ると、ゴールドプラン、介護保険法とその改正によるインパクトが大きい（国土交通省担当者：当時）。ゴールドプランは福祉行政に「計画」の概念を持ち込んだ意味で画期的であった（有識者）。
- 4) 介護保険により、高齢者住宅の世界が変わった。厚生省側からみれば、特別養護老人ホーム・有料老人ホームの次の対応として、住宅の特定施設化という動きが生まれた（厚生省担当者：当時）
- 5) すべての自治体（市町村等）で3年ごとに介護保険事業計画が見直されるのに対し、住宅は都道府県計画（5年見直し）しか義務付けられていないことによる影響も大きい（有識者）。
- 6) 改正介護保険法による一連の改革は「2015年の高齢者介護」の考え方を反映したもの。国土交通省の高齢者住宅市場整備は、この「早めの住替え」に対応したものである（厚生省担当者：当時）
- 7) 2007年度より国土交通省住宅局と厚生労働省の4つの局が参加する「住宅施策と福祉施策に関する勉強会」が開催されている。また、高齢者住宅支援員研修等制度、安心住空間創出プロジェクト等が、厚生労働省が関わる施策となっている（住生活安定向上施策）。
- 8) シルバーハウジング以外に、LSAを派遣する高齢者向け優良賃貸住宅等やワーズを配置する東京都シルバーピア事業等の類似の高齢者住宅がある。なお政令指定都市・中核市の区分は2006年4月1日時点である。
- 9) その他、シルバーハウジング・プロジェクトを着手する際に他都市の既存事例の課題を把握し、LSAの孤立化を防ぎ、団地コミュニティが地域と融合することをめざした事業計画を策定（地域の福祉施設を併設し、法人に両方の運営を委託）する例もある（釧路町）。
- 10) 主に首都圏の大都市の意見。その他の大都市圏や地方圏ではLSAの負担増を懸念し、入居時は自立した高齢者の方がよい、という回答（福祉部局）が多い。入所施設の充足度等が影響しているものと思われる。
- 11) 例えば、「シルバーハウジングの見直しは、福祉側の発意により検討した」「福祉部局が問題提起しない施策は連携が難しい」「福祉部局の理解を得るために説明を繰り返した」等の住宅部局の回答がある。
- 12) 社会福祉法人やNPO法人へ直接、業務を委託（名古屋市、札幌市等）、民間同士の自由な連携を支える仕組みづくり（札幌市、横浜市等）等、福祉部局を介さずに住宅部局が地域の福祉資源と連携し、ソフトサービスの提供を行う例がある。その際、住宅供給公社・社会福祉法人・NPO法人等の公益法人が関わることが多い。

<参考文献>

- 1) 住田昌二：21世紀のハウジング<居住政策>の構図、ドメス出版、2007.7
- 2) 住宅法令研究会：日本の住宅事情と住生活基本法、ぎょうせい、2006.6
- 3) 国土交通省：国土交通白書2007、ぎょうせい、2007.5
- 4) 高齢者住宅財団ホームページ、<http://www.koujuuzai.or.jp/>
・ 高齢者住宅財団：シルバーハウジング・プロジェクトの取り組みの推進をめざして平成7～16年度、高齢者住宅財団、1995～2004
・ 高齢者住宅財団：高齢者住宅担当者研修会テキスト平成17～20年度、高齢者住宅財団、2005～2008
・ 園田眞理子：高齢者の居住とサービスを巡る20年史―高齢者住宅、財団ニュース、Vol.85、高齢者住宅財団、2008.7