

＜地域福祉の協同のとりくみ＞

在宅ケアと施設ケアの融合をめざして

—変わりゆく高齢者施設の動向から—

森山 千賀子 (埼玉県/労働者協同組合センター事業団)

高齢者施設と言え、一般的には老人ホームという言葉が返ってくるように思います。しかし最近の動向では、「ケアハウス」、「多目的ホーム」、「グループホーム」等という言葉が聞かれます。

このことは、高齢者施設のあり様が、新しい「施設観」の中で、在宅ケアと施設ケアを結びつけるために、形を変え、住み方を問う時代がやってきていると考えられます。では、そういった背景とは何なのか。その辺を探りながら現状の動向を、若干考えてみることにします。

20～30年間の動向

1. 老人ホームの変遷から

現在、老人ホームと言われるものには特別養護老人ホーム、養護老人ホーム、軽費老人ホーム（A型B型）、有料老人ホームがあり、この体系を示したのが、1963年に制定された老人福祉法です。

それまでの老人ホームは、生活保護法の「保護施設」で、所得によって利用が制限されるものでした。それが老人福祉法の制定で、特別養護老人ホームという「日常的介護を要する人を対象」とした施設ができました。つまり、「高齢者自身に介護が必要かどうか、家族介護ができるかどうか」が、利用の主な条件で、所得に関わらず利用できる様になり、利用者の層を拡げ、高齢者施設の認識を大きく変えました。

またもう一つの重要な動きは1970年代後半からの「施設の社会化」という施設側からの動きです。これは、「施設のもつ専門的機能を地域社会に役立たせ、施設が在宅ケアの進展にも具体的にも貢献する」というもので、社会福祉体系の中では、重要な意義と役割をもつものです。

具体的には、特別養護老人ホームの施設を活用して、「ショート・ステイ」や「デイ・サービス事業」が行なわれ、今まで利用しなかった高齢者

や家族が、施設を利用し実際にふれることで、住民の施設に対する認識を大きく変えることとなりました。

2. コミュニティ・ケア論

「コミュニティ・ケア」の考え方は、`収容施設から対象者を出して地域社会でケアをする、`という意味の運動から始まり、イギリスでは1950年代から、精神障害者を病院から地域に解放してケアをするという、精神衛生上の政策転換がはかられました。日本では1960年から70年代にかけて盛んに言われ、70年代の後半からの高齢化社会問題の深刻さの中で、施設収容中心から地域福祉へと、重点を転換させる役割を果たしました。

しかしながら概念規定としては、「施設収容に對置するものなのか、施設・在宅を包摂するものなのか」等の統一がなく、様々な論議を呼びましたが、施設ケアの否定ではなく、むしろ施設ケアの地域社会への拡大・開放あるいは、施設から地域への連続性につながる体系を、作り出してきたと言えます。ちなみに中間施設という発想も、ここから体系づけられたものです。

3. 在宅ケアと高齢者施設

在宅事業の流れは表1（P. 35参照）のとうりですが、本格的になってきたのは、70年代の後半からです。

1982年のホームヘルパー制度の「有料化」導入に伴い、所得のある寝たきり老人家庭にも派遣が可能となり、又83年の老人保健法の施行で、訪問看護が市町村事業として位置づけられました。

この時代の在宅ケアは、「家族介護あつての在宅ケア」ですが、「ショート・ステイ、デイサービス、訪問看護サービス」等を、程度の差こそあれ利用した層が増え、次第に人々の口から「高齢になっても住める地域がほしい」という声を聞くこととなりました。現在ではこの声が、もっと顕著

表1 厚生省の老人に対する
在宅事業実施開始時期

昭和37年(1962)	老人家庭奉仕員事業
昭和37年(1962)	老人福祉センター建設補助
昭和38年(1963)	(老人福祉法制定)
昭和38年(1963)	老人クラブ助成事業
昭和40年(1965)	*高齢者学級の開始(文部省)1)
昭和43年(1968)	老人就労あっ旋事業
昭和44年(1969)	日常生活用具給付事業
昭和46年(1971)	介護人派遣事業 1)
昭和46年(1971)	老人福祉電話設置事業 2)
昭和48年(1973)	老人ホームにおける食事サービス事業
昭和49年(1974)	老人クラブ活動推進設置事業
昭和50年(1975)	老人のための明るいまち推進事業
昭和53年(1978)	寝たきり老人短期保護事業
昭和53年(1978)	高齢者能力活用推進事業
昭和53年(1978)	老人クラブ地域社会活動促進特別事業
昭和54年(1979)	デイ・サービス事業 3)
昭和54年(1979)	生きがい創造の事業
昭和55年(1980)	*シルバー人材センター事業(労働省) 4)
昭和56年(1981)	訪問サービス事業

(注) 1) 昭和57年10月より家庭奉仕員(ホームヘルパー)制度と統合された。
2) 昭和57年より日常生活用具給付事業に統合された。
3) 昭和57年より通所サービスと名称が変更した。
4) *は厚生省以外の省が管轄する国の事業。
(講座社会福祉8より)『有斐閣』

になってきています。

4. ノーマリゼーションの思想から

「完全参加と平等」をスローガンにした国際障害者年(1981年)は、「障害者も健常者も一般社会の中で当たり前の生活をする」という、ノーマリゼーションの思想を、社会に広めました。

このことは、障害者の間だけでなく高齢者にも影響を与え、「地域の中に施設がほしい」、「小規模ホームがほしい」、「ケア付住宅がほしい」、「在宅ケアの充実を」などと言う、地域で生活することを前提とした声が出されるようになりました。

ノーマリゼーションの思想の拡がりには、「どんなハンディを背負っても、自分が住みたい所で生活するという権利と義務を、当然のこととして主張する」契機になったとも言えます。

最近の動向から

こういった背景をもとに、高齢者施設のあり様は様々にうつり変わって来ました。

最近の状況をみると、ゴールドプランの流れの中で、私の住む地域にも、特別養護老人ホーム、老人保健施設、訪問看護ステーション、在宅介護センター等の開設や建設が、盛んにすすめられています。とりわけ特別養護老人ホーム等は、今や「ショートステイ、デイサービス事業」は、施設の当然の事業として位置づけられる様になってきました。

日本の場合は、特別養護老人ホーム等の生活(介護)施設が少ないので、これからもっと沢山建設される必要があるのですが、小規模型のケアハウスやグループホームの建設への動きも出てきております。この辺りについて若干ご紹介いたします。

1. ケアハウス

ケアハウスとは、「軽費老人ホームの設備運営について」(S47年3月29日通知)の一部改正により92年4月1日より適用されたもので、今後増大する一人暮らし老人や老人世帯のニーズに対応して、在宅サービスを活用しながら、出来る限り目立した生活が送られるようにするための小規模(軽費)ホームで、①これまでの住宅では在宅生活の継続は難しいが、特別養護老人ホームや老人保健施設に入所するほどでない、②特別養護老人ホーム、老人保健施設での日常生活訓練により、車椅子生活が可能となった老人の利用等を想定しています。そして1993年度からは、特別養護老人ホーム等に併設する小規模ケアハウスの整備を認め、定員基準を30人以上から15人以上に引き下げられました。表2(P.36参照)

運営主体は、地方公共団体、社会福祉法人、財団法人、社団法人、厚生連等でしたが、同93年度より医療法人にも拡大し、当該法人が自主財源で設置するケアハウスについて、運営費の国庫補助が行われることとなりました。

2. 高齢者生活福祉センター

過疎地等の高齢者に対して、介護支援、安心で

表2 小規模ケアハウスの職員数

	総数	施設長	事務員	指導員	寮母	調理員等
15人～19人	2(1)	0		1		1(1)
20人～29人	3(1)	1		1		1(1)

93年3月5日厚生省主管課長会議資料より

きる住まい、地域住民との交流の機能を総合的に備えた小規模複合施設で、平成11年までに400カ所を目標にしています。

この小規模複合施設を民間で先駆的な実践を試みているのが、鳥根県出雲市にある小規模多機能型ホーム「ことぶき園」です。このホームは、1987年に篤志家の土地提供と個人の寄付金、創設者の個人資金でつくられたホームで、91年10月より県の介護ホーム事業委託、92年11月よりデイサービス事業E型（痴呆性老人通所型）の認定を受け助成金が出ましたが、個人の利用料金に頼っているのが現実です。

新しいホームづくりの実現にむけて

これから21世紀までの間には、老人保健福祉計画の具体的方策の実現へむけて、各自治体の真価が問われる時代がやってきます。それと同時に地域レベル・民間レベルでも、地域づくりへの新しい運動も生まれる時でもあります。

そういった時代の中で私たちセンター事業埼玉西部事業所では、農業を行なわない土地に宅地並み課税をかけるという政策に対して、2～3年前に「ケア付き付宅（協同住宅）With House」の建設企画書（案）を作成したことがあります。この案の一部を参考のために添付させていただきますが、これからは生きた土地の使い方が、地域づくりにおいては、重要なカギになるでしょう。

大規模ホームを建てる土地はないが、小規模ホームやたまり場程度の土地なら提供したい、私は高齢の開業医・介護や給食等のマンパワーを提供したい等という人たちは、地域の中に存在すると思います。そういう人たちが手を結ぶことで、新しい形がつくられ、そして、かつて「施設の社会化」ということで、施設から地域への開放が行な

われ、また施設ケアから在宅ケアへと軌道修正されてきましたが、これからは施設が地域のあらゆる社会資源を活用し、かつ活用される時代がやって来ます。

小規模（多目的）ホームは、在宅ケアと施設ケアを結ぶ地域ケアサービス環境づくりへの一歩である感があります。そしてその芽は、東京近郊の地域でも、いくつも出はじめています。これからの様に実現、具体化して行くのか。私たちの協同の力をいかに発揮するかが問われます。

〔参考文献〕

- ・講座 社会福祉8（有斐閣）
- ・高齢者の住宅、施設年報（同現代社）
- ・老人の保健医療と福祉（財長寿社会開発センター）
- ・老後保障最新情報資料集団（あけび書房）

〔資料〕 ケア付き住宅（協同住宅）

With House の建設 企画書（案）

日本労働者協同組合連合会
センター事業埼玉西部事業所

生きた土地活用をめざして

農業政策を含む総合的な土地活用のビジョンを今年から市街化区域の農地に宅地並み課税がかけられ、転用を検討している農家が増えていると思います。

埼玉県の住宅供給公社では、民間マンションの一括借り上げなどの対策をとっておりますが、農地を宅地化するにあたっては、都市基盤の整備や住環境の確保をはかり、良好な住宅地になるような計画的開発と農業基盤の整備の両面に、力をいなければならないと思います。

私たちが地域社会のなかで、安心して住めるコミュニティをつくるためには、①周辺地域との調和 ②緑との調和 ③人との調和という三つの和がキーワードになると思われますが、その為には、地域住民のためになる方策を考えた農業政策を含む総合的な土地活用のビジョンが必要となります。

そこで私たちは、以下のことを考えております。

(1)住宅政策としての土地活用

埼玉県長期計画では、「住宅とは、豊かさの実感できる生活を実現するうえでの基盤であり、地域を形づくる基本的要素である」とされています。そして、まちづくりと連動した住宅供給をやり、新しい視点にたった総合的な住宅供給を推進していかなければならないとしています。これからの多様なライフスタイルを考えるならば、だ埼玉からよりハイセンスなイメージへの転換、そして都心に近いにもかかわらず住みやすく納得のいくものを考えなければならぬと思います。

私たちは、このことを高齢者に配慮した住まいづくりをすることによって、解決ができないかと考えます。なぜなら、高齢者や障害者が住みよいまちづくりは、多くの人にとっても住みよいものだからです。

私たちは、高齢者に配慮した住宅づくりが、いま必要だと思えます。

(2)地域づくりと連動した農業の活性化

人々が健康で安心して暮らせるための新しいコミュニティをつくるには農業基盤の整備は不可欠です。

現代社会は、作れば売れる時代ではなく、「より品質の高いもの」「より安全なもの」を求める時代です。ですから、人々の健康と安全を守る農作物を作ろうとする農家の方々の熱意は尊重すべきですし、そのための生活安定がはかれるような、新しい農業のありかたを考える必要があると思えます。

私たちは、地域の中に安心できる農作物の供給方法も、考えて行きたいと思えます。

私たちは提案します。

私たちは、土地や建物に対して、一つ生き物という考えをもっています。それは、私たちの哲学でもあります。人類はたくさんの社会資源と共存し、それらと協調しあいながら生きています。土地や建物一つとってみても、人々の生活を有意義にすることもあり、また悪影響を与えることもあります。ですから、私たちは地域の中で、有効な

土地活用を計画的に行ない、これからの高齢化社会に対応できる形を、構築して行きたいと思っております。

高齢化社会に対応した住宅供給を私たちと一緒にやっては戴けないでしょうか。その基本案は以下の通りです。

ケア付き住宅（協同住宅）

——With House の建設

1. 高齢者の特性を考慮したつくりのマンション形成の建物
(段差の解消、障害をもっても適応できるつくり——予防医学、自立した生活への対応ができる住宅) ハード面の条件
2. 生活サービス面での対応
(届け物や臨時の代行、家事・食事・介護サービスへの対応、緊急通報システム——生活コーディネーターの設置) ソフト面の条件
3. 新しいコミュニティづくりや地域の活性化に協力する建物
(デイサービス事業の地域開放、給食事業、イベント会場、各種テナント)

*外見は一般のマンションとは何らかわらない。しかし、中身は人々の不安を取り除くシステムがあり、新しい社会生活が期待できるもの。そして、地域の有効な社会資源としての役割を担うもの。

(資金の集めかた)

終身利用権方式、賃貸方式、分譲方針

(入居者の年齢・層)

(例)

5 F		
4 F	住居部分	
3 F		
2 F	テナント	健康食レストラン (入居者の食事提供と地域開放型) 安心できる農作物での食事提供
1 F	生活サービスセンター { 生活コーディネーター・ 緊急通報システム	デイサービスセンター

ソフト面でのケア→生活全般にわたるケア・コーディネーターは、事業団で提供

ウイズハウス We's = With House の提案

- ▶ 地域(環境)・緑・人との調和がある建物
- ▶ 好評・個性のある家づくり
- ▶ 自然をいかす建物づくり

提案

コーディネイトと
総合管理の
"ワークス・コープ"事業団

建物は生きています

設計
建設・施行
メンテナンス

建物と入居者の生涯の
管理計画が必要です。

財務管理 } アドバイス
法的整備 }

農地・土地の活用

- ・ 休耕地・休耕田をもった人
- ・ 大きな家に住む高齢者世帯

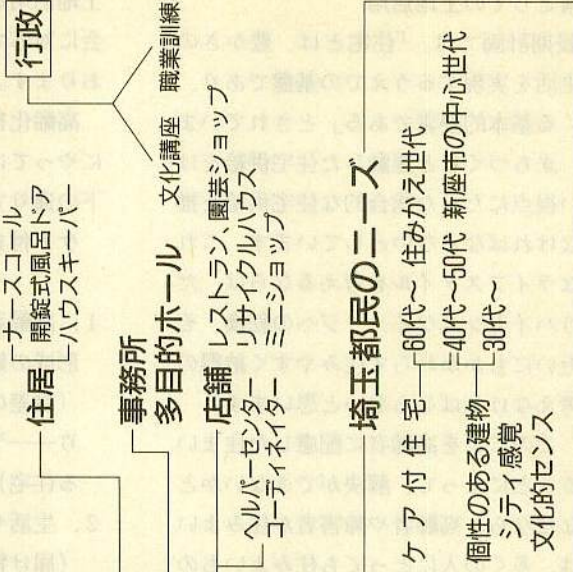
ウイズ・ハウスは
We's = みんなでつくる
With = 多目的ハウス

終身利用権型ハウス
入居金型ハウス

- 高齢になっても安心して住める家

- 分譲型売れない
- ワンルームマンション失敗
周辺住民の反対

- 土地の高騰—都市周辺では分譲高すぎる
- レンタル意識の定着
- 納得できる内容の建物へ



埼玉都民のニーズ

- ケア付住宅
 - 60代~ 住みかえ世代
 - 40代~50代 新座市の中心世代
 - 30代~
- 個性のある建物
- シティ感覚
- 文化的センス