

# 都市政策

季 刊 第 65 号 '91.10

## 特集 高齢者福祉

|                           |         |
|---------------------------|---------|
| 高齢者ケア政策と分権化 .....         | 松 原 一 郎 |
| 在宅福祉の課題とコミュニティ形成 .....    | 牧 里 毎 治 |
| 神戸市における高齢者在宅福祉施策の現状と課題 .. | 藤 村 邦 夫 |
| 在宅福祉サービスの現状と課題 .....      | 成 田 直 志 |
| 神戸市における高齢者住宅施策 .....      | 伊 藤 雄 三 |
| 在宅福祉における看護人材の育成と課題 .....  | 尾 形 誠 宏 |
| しあわせの村 .....              | 福 岡 敬 之 |

---

### 特別論文

宮崎神戸市政の研究 V .....

神戸都市問題研究所都市経営研究会

---

### 行政資料

地域社会における有償福祉施設の運営について

..... 神戸都市問題研究所有料老人ホーム研究会

# 都市政策

## 第64号 主要目次 特集 アーバンリゾート

|                              |         |
|------------------------------|---------|
| 21世紀都市の魅力                    | 大久保 昌 一 |
| 若者とアーバンリゾート都市・神戸             | 田 中 國 夫 |
| アーバンリゾート・神戸論                 | 高 寄 昇 三 |
| 神戸ウォーターフロントの魅力を探る            | 服 部 孝 司 |
| アーバン・リゾートの都市景観               | 安 田 丑 作 |
| 神戸の魅力とアーバンリゾートへ<br>向けての今後の期待 | 山 下 葉 子 |
| アーバンリゾート都市をめざして              | 下 村 繁 弘 |
| 横浜の都市の魅力を探る                  | 若 竹 馨   |

### 特別論文

宮崎神戸市政の研究Ⅳ 神戸都市問題研究所都市経営研究会

### 行政資料

「アーバンリゾート都市・神戸」の整備政策課題に関する研究  
神戸都市問題研究所アーバンリゾート研究会  
神戸における非「東京的」魅力の分析 神戸都市問題研究所

## 次号予告 第66号 特集 住宅政策

1992年1月1日発行予定

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| 今後の住宅建築における視点          | 巽 和 夫            |
| 公営住宅の供給方策              | 神戸市住宅局           |
| 住宅供給公社における住宅供給         | 神戸市住宅供給公社        |
| 信託方式による住宅供給            | 櫻 井 清 泰          |
| 民間分譲マンション市場の<br>現状と対応策 | 長谷工コーポレーション総合研究所 |
| 都市再開発と住宅供給             | 神戸市都市計画局         |

### 行政資料

第6期神戸市住宅5箇年計画 神戸市

## は し が き

我が国の人口構成は、平均寿命の伸長、出生率の低下により急速に高齢化してきている。今年6月に発表された厚生省人口問題研究所の人口(中位)推計によると、全人口に占める65歳以上高齢者人口の占める割合は、1990年12.0%、2000年には16.9%、さらに2020年になると25.2%にまでなる。前回(1986年)の推計では2020年で23.6%であったから、予測を上回るスピードで高齢化が進展していることがわかる。

我が国の高齢化の特徴は、75歳以上のいわゆる後期高齢者の増加が著しいことであり、これは、ねたきり、痴呆等より手厚い介護を必要とする高齢者の増大を意味する。

これに対して核家族化や女性の社会進出の進展という社会構造の変化によって家庭のもっていた扶養・介護機能が低下、また市民の地域への帰属意識が薄れてきたことにより従来地域社会がもっていた相互扶助機能も低下しているといわれている。

厚生省は、21世紀の本格的な高齢化社会の到来を目前に控えて「高齢者保健福祉10カ年戦略」(いわゆるゴールドプラン)を策定、平成2年度から実施するとともに老人福祉法等(福祉関係8法)を一部改正し、従来の施設中心の福祉から在宅福祉サービス中心の福祉へと施策体系を拡大した。

神戸市では、市民福祉条例に基づき福祉都市づくりを実現するための実施計画を策定し福祉施策を展開しているが、平成元年から平成3年度までを期間とする第5次3カ年計画では、スタートの平成元年を在宅福祉元年と位置づけ、参加型福祉の推進、特に在宅福祉施策の充実・強化に重点を置き取り組んできた。そして今年度新たに「“こうべ”の市民福祉総合計画」(目標年次;2001年)を策定し、併せて高齢者についての施策をより具体化した「高齢者福祉計画」を策定する。

高齢者福祉のニーズは、量的に拡大し内容も高度化、多様化してきているが、それに見合った福祉サービス供給の体制は不十分である。日本経済が安定成長へ移行したことに伴い国、地方自治体の財政事情も厳しい。今後私的セクターの協力も求めた地域社会全体として福祉サービスの供給体系を形成していくことが求められる。

1990年代は、まさに本格的な高齢化社会に対応するための社会的基盤整備をするうえで貴重な準備期間である。その意味で「“こうべ”の市民福祉総合計画」に求められる責務は大きいといえる。

## 特 集 高 齢 者 福 祉

|                           |      |    |
|---------------------------|------|----|
| 高齢者ケア政策と分権化 .....         | 松原一郎 | 3  |
| 在宅福祉の課題とコミュニティ形成 .....    | 牧里每治 | 16 |
| 神戸市における高齢者在宅福祉施策の現状と課題 .. | 藤村邦夫 | 29 |
| 在宅福祉サービスの現状と課題 .....      | 成田直志 | 48 |
| 神戸市における高齢者住宅施策 .....      | 伊藤雄三 | 61 |
| 在宅福祉における看護人材の育成と課題 .....  | 尾形誠宏 | 77 |
| しあわせの村 .....              | 福岡敬之 | 87 |

## ■ 特別論文

|                   |                  |    |
|-------------------|------------------|----|
| 宮崎神戸市政の研究 V ..... | 神戸都市問題研究所都市経営研究会 | 98 |
|-------------------|------------------|----|

## ■ 潮 流

|                     |              |
|---------------------|--------------|
| 神戸市行財政調査委員会報告 (132) | 日本版SEC (134) |
| 水一琵琶湖・淀川 (136)      | 異常気象 (138)   |

## ■ 行政資料

|                                |                     |     |
|--------------------------------|---------------------|-----|
| 地域社会における有償福祉施設の運営について<br>..... | 神戸都市問題研究所有料老人ホーム研究会 | 140 |
|--------------------------------|---------------------|-----|

|              |  |     |
|--------------|--|-----|
| ■ 新刊紹介 ..... |  | 164 |
|--------------|--|-----|

## 高齢者ケア政策と分権化

松 原 一 郎

(関西大学教授)

### 1 高齢者ケア政策の動向

政府が、人口の高齢化に対応した総合的な施策の推進を図ろうと「長寿社会対策大綱」を策定したのは、1986年6月のことであった。その概要としては、「活力があり」、「包容力があり」また「豊かな」長寿社会を築くことを基本方針に据えながら、具体的には、①雇用・所得保障、②健康・福祉、③学習・社会参加、④住宅・生活環境の各システムと⑤研究開発の推進の5つの方向で施策を展開していくというものであった。大綱策定後、5年を経過した今日、政府はそのフォローアップを行い、大綱の進捗状況をチェックし、今後の方向を明らかにした。「長寿社会政策の動向及び今後の課題と展望」という名のこの報告書は、「長寿白書」とも呼ばれ、この5年間の主要な流れを高齢者の保健福祉ニーズへの対応としては、次のようにおさえている。

- (1) 保健・福祉サービスの大幅な拡充
- (2) 高齢者の自立支援とノーマライゼーション
- (3) サービス供給体制の整備
- (4) 多様化・高度化する高齢者ニーズへの対応

これらの動きは、具体的には「高齢者保健福祉推進10か年戦略」や老人福祉法を含む「福祉8法の改正」という形で展開してきた。とりわけ介護ニーズに着目した、健康・福祉システムへの取り組みが顕著であり、また、そのなかで地方自治体の果たす役割が大きく増加したことから、在宅福祉の推進に自治体への期待が膨らんできているのが現状である。

まず、「10か年戦略」(ゴールド・プラン)においては、市町村が高齢者保健福祉対策推進の実施主体として位置づけられている。

また、市町村において在宅、施設の福祉サービスを一元的に、かつ保健サービスとともに総合的に提供することができるように、「福祉8法の改正」がなされた。

これらの動向の要点は、①市町村が在宅福祉サービスを積極的に実施していく努力規定を設けたこと、②特別養護老人ホーム等への入所決定権を町村に委譲したこと、③市町村及び都道府県は老人保健福祉計画を策定することになったこと、だと言える。とりわけ②と③の措置権の町村委譲と老人保健福祉計画の策定は、1993年4月1日施行となり、現在のいわば準備期間にどれだけ自治体が課題を遂行できるか、既に本番に向けてスタードは切られたわけである。

この1993年(平成3年)4月の改正老人福祉法の円滑な施行をはじめとして、「10か年戦略」の年度ごとの積み上げ、そのための保健・医療・福祉のマンパワーの確保、さらには、予定されている老人保健法改正に伴う老人訪問看護制度の導入等、市町村を基本単位とした介護サービス体制の充実が焦点の急となっている。

このように自治体の役割はますます重要になり、大きくなりこそすれ減ずることはない。この傾向を社会福祉における分権化 decentralization としてとらえる内外の有識者も多いが、地方自治体と福祉行政をめぐる動きをこのように理解するには、いくつかの問題点がある。次節で、これについて批判的に論じてみたい。

## 2 分権化の検証

### (事務配分)

分権化というテーマの下で先進福祉国家のソーシャル・ポリシーを記述・描写している文献は多い。とりわけ、民営化 privatization や商業化 commercialization 等の用語と共に用いられて、昨今の福祉国家の変容を分析する手だてとする論述も多々見られる。このような語を使って、日本の福祉政策の変化

を語るには、殊に分権化について慎重を要する。なぜならば、分権化の概念が未だ、確立していないことに加え、分権化だとされる福祉現象が、特定の領域にむしろ限られて議論されているからである。その領域の最たるものに、権限委譲がある。いうまでもなく、国をはじめとする「上部」機関からの権限の委譲であるが、それは、在宅福祉の実施体制にかかわる。事務配分という行政論から検証していくことが可能である。

周知のように、講学上は、①固有事務：随意事務と必要事務 ②団体委任事務 ③機関委任事務の3分類がある。

固有事務は、自治体本来の仕事で、自治体が責任をもつべきとされる仕事を指し、自ら選択可能なもの（随意事務）と義務づけられているもの（必要事務）とにさらに二分される。団体委任事務も機関委任事務も自治体の本来の仕事ではないが、前者は、法律・政令に基づき国や他の地方公共団体から自治体へ委任されたものであるのに対し、後者は地方公共団体の長や機関に委任された仕事である。

しかしながら、この講学上の分類は、1986年12月の「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」（いわゆる第二次機関委任事務整理法）の成立の頃から、現実の運用面から変質させられてくる。法のタイトルが意味する機関委任事務という用語が避けられていることがその表れの一つで、さらに団体委任事務がしばしば団体事務と改名される場面が多くなってきたことも一つである。（このへんの事情についての分析は、機関委任事務の温存と変更という視点からの大森彌の論文が明快である。）

このような事務配分のゆらぎは、地方自治体を痛撃し、とりわけ社会福祉行政にかかわる事務の「団体（委任）事務化」は、二つの方向で行われたと大森は言う。

一つは従来のいわゆる機関委任事務を団体（委任）事務化するものであり、もう一つは、従来のいわゆる固有事務ないし随意事務を団体委任事務化するのである。前者は、従来、国が、機関委任事務ということで、措置基準の細かな内容について首長に通達を出し、指揮監督を図ることにしてきた事務を、今

後は、政令によって基本的、共通的な基準を示し、これに基づき、個別の実態を考慮しながら各自治体が条例等で具体的に決めることに変更するのである。…これに対して後者は、もともと自治体の発意で事業化してきた社会福祉サービスを国が予算措置（補助金）で支援するようになっていたものを、さらに法律上位置づけるものである。

前回の「第2次機関委任事務整理法」による団体事務化が（表1参照）主として2つの方向の前者であったが、今回の社会福祉サービスの市町村への一元化は、後者の固有事務の団体委任事務化として把握されよう。とりわけ、自治体が固有の事務として育んできたホーム・ヘルプ事業が団体委任事務化されたことや、この春の地方自治法の改正により、機関委任事務が団体委任事務にすり寄りの変質をとげたことなど、団体委任事務への収れん化現象が認められる。…さまざまな事務を機関委任事務から団体委任事務へ切り換えていくこと、あるいはまた、かつて自治体の議会の関与が許されていなかった機関委任事務において議会が検査・検閲、監査を求めることができるようになったことに見られる機関委任事務の団体委任事務へのすり寄り。さらには、既存の固有事務に

表1 「第2次機関委任事務整理法」（社会福祉関係）

1 団体事務化

| 主 な 改 正 事 項   | 関 係 法 律       |
|---|---------------|
| ① 老人ホームへの入所措置に関する事務   | 老人福祉法         |
| ② 身体障害者更生援護施設への入所措置、更生医療の給付、補装具の交付に関する事務                                | 身体障害者福祉法      |
| ③ 児童福祉施設への入所措置、育成医療の給付、補装具の交付、費用徴収に関する事務                                | 児童福祉法         |
| ④ 精神薄弱者援護施設への入所措置に関する事務<br>→①～④いずれも、機関委任事務から都道府県、市、福祉事務所を設置する町村の事務に改める。 | 精神薄弱者福祉法      |
| ⑤ 妊産婦に対する保健指導、養育医療の給付に関する事務<br>→機関委任事務から都道府県、保健所設置市の事務に改める。             | 母子保健法         |
| ⑥ 行旅病人に対する救護等に関する事務<br>→機関委任事務から市町村の事務に改める。                             | 行旅病人及行旅死亡人取扱法 |



対しては、団体委任事務化をはかり、未だ整備しない自治体にとってはその事業を必要事務と位置づけず（づけられず）、団体委任事務の努力規定としたことが、「団体委任事務への収れん現象」であるが、これをもって地方分権化の証左だとは言い難い。

星野信也によれば、「依然として地方公共団体の事務と機関委任事務の区分があいまいなまゝいってしまうおそれがある<sup>4</sup>」ことになり、事務の権限と事務の実施が国と地方の間の明確な分担として見えないままに、並行して経費負担も国と地方で折半という選択がとられたために、あいまいな形での団体委任事務への収れんがいつそう強まったのである。

（中央コントロール）

高寄昇三はかつて「社会福祉の行財政における国と地方の責任と役割」という論文の中で、「地方自治をめぐる核心は、住民需要に対する国・地方の責任体系、機能分担の明確化である<sup>5</sup>」としたうえで、曖昧模糊とした国・地方の事務配分関係が中央政府による地方政府のコントロールを可能にしたと分析している。

「国が地方を支配する伝統的手法は、国は法律で事務を定め地方に十分な財源を与えることなく地方へ事務を委任する方法である。一方、住民はその実施・充足を期待して自治体に迫る。福祉行政における国・地方の関係もこの縮図にほかならない。

この住民需要と財源・権限のギャップを埋めるため、地方自治体は国に泣きつくか、住民の欲求を抑圧するか、苦心惨憺して財源を捻出して細々と行政サービスでこたえていくか、明治以来、このパターンは不変であった。<sup>6</sup>」

10か年戦略をはじめ、福祉8法の改正は、このパターンを変えることになり、果たして地方分権化の呼び水となるのであろうか。この問題を検討するにあたって、地域福祉行政の具体的事務執行における2つの問題点を再び、高寄の論に依拠して見てみよう。<sup>7</sup>

(1) 行政責任が国・地方の共同・分担責任とされているが、その分担区分は明確でない。

(2) 執行方法として国から地方への委任方式がとられ、伝統的支配が温存され、非近代的な監督の下に福祉行政が展開されている。この点については(1)について見れば、今回の動向は、先述したように「団体委任事務への収れん」という要素に加え、在宅福祉サービスの責任、より厳密に言えばアカウントビリティ<sup>8</sup>が、明確でないということである。このように、国が「一元化」される状況を具体的に想定してみるとアカウントビリティの欠如が明白である。例えば、町村に措置権を委譲するというが、町村が財政力を有していないと入所させることはできない。市町村に対して福祉基金が創設され、その他の国からの財政的支援も見込まれるものの、基本的には、縦割りの細かい国庫補助金が自治体の頼りである。

要すれば市町村に財政力があっても、特別養護老人ホームなどの拠点施設の整備の助成と許認可は都道府県の役割である。このように、市民の在宅福祉ニーズを行政需要として受けとめ、納税者へのアカウントビリティを市町村が果たすべきと解されるようにシステムが改変されたとしても、実態としての権限と財源までもが市町村に「一元化」されたわけでは決してないのである。このように、国による「一元化」の試みは、中央政府によるコントロールをより詳しく述べたのが(2)の内容であり、高寄はそれをまた2つの側面でもとらえている。

一つは、福祉行政の水準・内容・負担などにおいて、国が一方向的に決定する権限を留保しながら、事務を委任する方式で、機関・団体委任事務方式を問わず、細部にわたる処理方式・基準まで国の監督の下にある。

そもそも、「10か年戦略」自体が、自治体の事務に関する中央からの計画であった。そして、その実行のためには、国は、国庫支出金、地方交付税交付金という財政的支援とあわせて具体的なマニュアルなどの仕事の進め方やきめ細かな情報提供等の技術的支援を責伝を持って行うことが不可欠とされてきた。これをうけて、措置権委譲一つにしても老人・身障関係の措置に係わる町村の行う事務処理方針について、厚生省が市町村のためにマニュアルをつくることから、細部にわたる処理方式・基準まで国の監督の下にあるという先の文言

通り、パターンリスティックな中央コントロールが続いているのである。

二つは、許認可、監督、運営管理権などは国がもっているが、福祉施設の建設については地方自治体が責任をもたされるという分割方式を中央コントロールのやり方として高寄は指摘する。

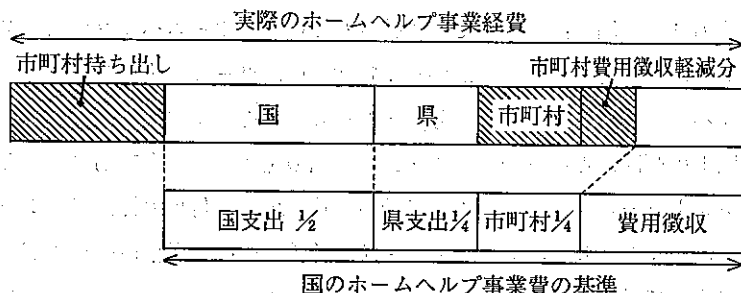
この方式は今回の動向の中でも維持されている。ホームヘルプ事業を例にとろう。市町村が老人保健福祉計画を策定する時、サービス実施の目標を「ホームヘルパーの総量〇〇人・時間分」とサービス量を設定するにあたり、「10か年戦略」の範囲内という拘束がまずある。国の定める標準を参酌すべきとする中央コントロールが働き、あくまで国の予算、地方交付税の枠内で、ホームヘルパー、デイサービス、ショートステイ、特養等への入所措置の目標が、地方の手によって設定される。そして、その実際のマンパワーをはじめサービス提供体制の確保については、地方自治体が過分の財政的責任を負わされることになる。

自治体のホームヘルプ事業に関する超過負担に関しては、武田宏の次の4点に集約されるポイントと図1が、有用である。

- (1) ホームヘルプ事業の国の定める基準単価は、常勤の職員を雇用する水準とはなっていない。まして訓練を受けた者や介護福祉士・看護婦などの有資格者を確保することをはじめ、対象者の援助（介護・家事援助・相談）に関してのヘルパーの専門性を確保・向上させていくためにはあまりにも低いこと。
- (2) 国庫支出金の補助率が「二分の一以内」（老人福祉法等）それ自体曖昧な要素をもつとともに、都道府県、市町村の負担割合が大きいこと。
- (3) 国庫支出金の交付には利用者の費用徴収の収入を前提としていることである。費用徴収は低所得世帯からも行うため、少なくない地方自治体では国の費用徴収基準を軽減した基準を設けており、それが自治体財政の負担となっている。
- (4) 国庫支出金の法的性格が「負担金」でなく「補助金」であるため支出に関して政府の自由裁量が大きいなどの問題点があること。

以上の4点から導かれる市町村の超過負担が図1に示され、10か年戦略の枠内の整備目標値をかかげたところで自治体の費用負担は膨張する仕組みになっているわけである。

図1 ホームヘルプ国庫支出金の超過負担



(注) 国支出金 = { (国の事業費の基準) - (国の費用徴収基準) } × 1/2

「住民の行政需要を地方自治体ベースで受け止めさせ、国へストレートに波及するのを防止するとともに、法律、補助金などで義務づけ、処理命令するが、費用については予算の範囲内しかみないという、国にとってきわめて有利な制度<sup>11</sup>」と高寄が評した「玄妙といえるシステム」は、この度も温存されることとなったのである。

(評 価)

高齢化の進む社会のなかで、福祉サービスを住民に身近なところで展開していく、とりわけ、ケア・サービスを市町村という行政単位を基礎に供給していくという認識が広く国民に浸透してきた。その意味では、市民の目の高さになった行政サービスの提供をきっかけに、地方自治をとらえ直す気運として福祉行政に期待が集まった。高齢化社会だからこそ地方自治の活性化ができ、教育行政に典型的に見られるような地方自治の形骸化を打破する、市民のコンセンサスやエネルギーの登場とそれらが、いや増していくことへの願望が「分権化論」を後押ししたと言える。

しかしながら、つらつら考えてみると、政府が社会福祉政策の「分権化」を国民に約束したことはなかったのではないか。今回の一連の動向にモメンタム

を与えた1991年3月の福祉関係三審議会合同企画分科会による意見具申「今後の社会福祉のあり方について」を見ても、「市町村の役割重視」こそうたっているが、「地方分権化」とは言っていない。

さらに「(今回の)法案作成作業のなかでも費用負担や実施能力などの面で自治省はじめ市町村サイドは消極的で法案提出時には在宅福祉サービスの市町村実施の義務規定が外され、努力義務規定にとどまった経緯がある<sup>12</sup>」とも言われ、市町村や都道府県自身が、あるいはまた、それに対し中央がその行政能力に対し全幅の信頼を置けないという状況もある。

こう見てくると、日本における地方分権化支持派と非支持派もしくは無関心派との二つの派の乖離は大きく、そもそも福祉サービス供給のあり方という問題において、根本からそのギャップは存在している。当稿ではそれらの諸論を検討するには及ばないが、一つ重要なポイントとして指摘しておきたいのは、そのような福祉政策の基本にかかわるような論点が、いまだかつて国民各層の議論を経ずに、そして今回は性急にかつ、官僚と政権政党の中枢の独壇場を経て、出来上った計画として国民に提示されたことである。

ずっと掲げられてきた、自立・自助の家族介護中心、ボランティア活用、シルバー・ビジネスの導入などに代表される「日本型社会福祉論」とケアの外部化・社会化を前提とした「10か年戦略」との異同についての説明、政策の継続性もしくは転換についての国民の理解を得る努力等においてサービス供給側の論理が先行し、利用側の国民が取り残された感は否めない。

社会変動、とりわけ家族の変容を無視したアナクロ色いっばいの「日本型福祉社会論」をある程度払拭しようとしているような体裁の「10か年戦略」の登場は、各層から歓迎され、厚生官僚の業績も評価されるべきかと思えるが、その策定上の手続きと計画内容により民主主義のプロセスを盛り込むべきであったと筆者は考えるのである。

### 3 分権化にむけて

福祉8法の改正は、今後の福祉サービスを住民にもっとも身近な自治体である市町村を中心にして、在宅福祉サービスと施設福祉サービスを総合的かつ一元的に提供することが目的であった。市町村に一元化するためには、星野信也が指摘するには、「行政権限とともに財政も地方交付税の形で一元化することが望ましかった<sup>13</sup>」が、それをしなかったことにより、「実態はいつその中央集権化と縦割行政の堅持である<sup>14</sup>」とし、したがって「形式地方分権、実質中央集権<sup>15</sup>」だと彼は批判している。たしかに他の識者も指摘するように今回の改正が、「これまでの社会福祉6法体制を前提として、その枠内での改正にとどまっている<sup>16</sup>」ことや「費用負担でみれば、国と自治体の『協力的実務事務』（国は基準の大綱ないし水準を定めるにとどめ、自治体がこれに準拠して地域的特性を考慮して自主的に実施する事務で、国の関与は権力的（拘束的）でなく助言・勧告となる）である<sup>17</sup>」ことにみられる国の公的責任のあやふやさなど「分権化」の呼称に値しない部分が多々ある。戦後の地方自治発展のために克服すべきとされてきた事務の配分と財源の配分の斉合性の問題も抜本的な解消を見たわけではない。せめて、分権化の推進力となるはずの「規制緩和」deregulation（上部監督・指導機関からの関与の縮小も意味する）を期待したが、この改正では的はずれに終わった。

もちろん、地方分権化がいいことづくめのはずはない。矢野聡は地方分権化のデメリットを次のようにまとめている<sup>18</sup>。

- ① 大局的な視点で物事を捉えにくい。また、明示的な問題解決に対し不確実な実。
- ② 地方独自の優先順位に介入しがちになる。
- ③ 新たなトップダウンの政策導入が難しくなる。
- ④ ケア・サービスの供給が地域で異なるため、十分な効率達成のための指導が必要。
- ⑤ 地域にサービスの不平等を生むおそれがある。

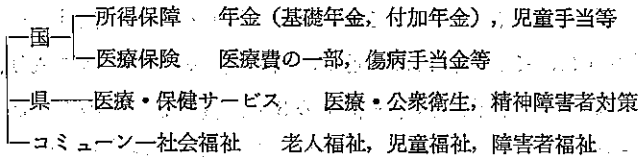
一方、メリットとしては、

- ① 地方および地域におけるサービスが、個別のニーズに有効にはたらく。
- ② 政策決定者とサービス受益者の間の心理的距離を埋める。
- ③ 地方および地域の誘導により、柔軟性のある組織・団体の出現を許し、問題解決の方向へと導く。

ことなどが考えられ、結果、福祉先進諸国の多くは、昨今、とみに地方分権化をはかってきた。

スウェーデンに目をやると、国、県（23+3つの特別区）そしてコミューン（280）の社会保障体系における役割分担はクリア・カットで、現行の高齢者に対する保健サービスの責務のコミューンへの移管も、92年に実施される予定だ<sup>19</sup>という。

図2 スウェーデンの社会保障体系



このスウェーデンのコミューンへのケア・サービスの一元化とは対照的な選択を行ったのが日本の改正である。つまり、「これまで原則的に国と市町村または都道府県の二層、二重の関係であったところを、市町村に一元化、一層化するどころか、まったく逆に、ことさら国、都道府県、市町村という三層、三重の<sup>20</sup>関係に置き換えた」わけであり、これは権力的に見て、市町村の自主性を妨げるように逆機能するだけでなく、行政サービスの経済効率の視点からも大きなロスが見込まれ、行財政改革の意図にも反する自己矛盾である。

このように検討してみると、市町村へのケア・サービスの一元化は、分権化への一里塚として期待はされるものの、その道は遠く、厳しい。一元化、とりわけ保健・医療・福祉サービスの都道府県や市町村内での連携をとる方法としての、「高齢者サービス総合調整推進会議」や「高齢者サービス調整チーム」も中央から地方への押し寄せのやり方が受け入れられなかったのか、総合調整が不徹底であるという行政監察結果（総務庁、1991. 8. 15）が出されている。

なによりも自治体自身の発意や自主性を先ず尊重することが不可欠であろう。また、その際、福祉行政情報の公開に加えそれとセットになったプライバシー保護条例が地方分権化の原動力としての「市民参加」の中核を担うこともあわせて期待したい。言い換えれば、地方分権化に市民参加は絶対に欠かせず、その具体的中味としては、情報公開、プライバシー（個人情報）保護、福祉施策モニター、福祉計画への参画、市民による福祉サービスの提供、市民運動、社会サービス、オンブズマン等が幅広く考えられる。

また、権限委譲だけをもって分権化だとする考えは諫められなければならないが、逆に権限委譲を看過することになってはいけない。特に、中央と地方の支配・依存・不信の諸々の関係は、政令指定都市など大都市における本庁と区レベルでもしばしば観察される場所である。中学校区が無理ならせめて区レベルへの権限委譲ははかれないものであろうか。区レベルでの福祉サービス供給体制を整備せずに、それが住民に身近で、目の高さのサービスに成り得るであろうか。いわんや、保健・医療・福祉の3分野協働を現実のものとする機構改革に手をつけずに、会合型の組織を設けたところで、それだけでは3分野の連携はかけ声倒れに終ることであろう。

たしかに、「10か年戦略」と「福祉8法改正」は地方分権化の視点からは、まだまだ満足のいくものではない。しかしながら「市民参加」や「協働」という要素を組み入れていくことによって、我々は福祉サービス供給体制の再編をはかるなかで、新しい地方自治の地平を拓いていくことができるのではないだろうか。

#### 注

- 1 大森 彌『社会福祉における集権と分権』「福祉における国と地方」、伊部英男・大森 彌編著（明日の福祉5）中央法規出版、1988
- 2 同上、p. 128～9
- 3 同上、p. 106
- 4 星野信也、社会保障法学会での意見発表、「週刊社会保障」No. 1639<'91. 5. 27> p. 41
- 5～6 高寄昇三「社会福祉の行財政における国と地方の責任と役割」『社会福祉の法



と行財政』仲村優一・佐藤進・小倉襄二・一番ヶ瀬康子・三浦文夫編（講座社会福祉6）有斐閣，1982，p. 310

7～9 同上，p. 316

10 武田 宏「ホームヘルプ国庫支出金の改善問題—10か年戦略と超過負担」『週刊社会保障』№1638 <'91. 5. 20> p. 22

11 高寄昇三，前掲書，p. 316

12 『週刊社会保障』№1602 <'90. 9. 3> p. 26

13 4に同じ，p. 40

14 星野信也「利用者主体の確立について」『週刊 社会保障』№1643 <'91. 6. 24> p. 24

15 星野信也「10か年戦略と市町村一元化」『社会保障年鑑1991年版』健康保険組合連合会編，東洋経済新報社，1991，p. 46

16 三浦文夫「福祉『改革』と残された課題」『季刊社会保障研究』26：1991. 4，p. 356

17 大森 彌「福祉最前線に立つ市町村」『社会福祉研究』50号，1991. 4，p. 43

18 矢野 聡「E C諸国の高齢者ケア政策の動向」『週刊 社会保障』№1626. <'91. 2. 25> p. 23～4

19 泉真「スウェーデン」の項『社会保障年鑑1991年版』（前掲），図2も出所は同じ，p. 256

20 星野信也，15に同じ，p. 24

# 在宅福祉の課題とコミュニティ形成

牧 里 毎 治

(大阪府立大学助教授)

## 1 地域福祉のあり方と方向

地域福祉は、地域を基盤にして展開される社会福祉であることに相違ないが、しかしながら、そのあり方には2通りの相貌がある。

ひとつは、経済的効率・効果からの観点であり、経済的制約が与件としてあって、その限界のもとで予算配分効果や現存施策の効率化として地域における諸サービスのネットワーク、公私協働を目標にかかげる場合である。

いまひとつは、住民生活の生活主体者の立場から諸資源、サービスのネットワークを構想し、公私関係を私的個人生活から逆照射して公的責任と公共的役割の重要性を訴える場合である。いうまでもなく、本来あるべき地域福祉の姿は、後者の住民を主体者とする立場からのものでなければならない。

仮に住民主体に立った諸サービス、諸資源のネットワークを進めるとしても、地域福祉の範囲をどのように考えるかという点も見落してはならない。

今日、地域福祉と在宅福祉を等しいものとする風潮が強くなってきているが、しかしながら、地域福祉の範囲は在宅福祉を含む広範な体系であって、在宅福祉施策に限定されるものではない。また、在宅福祉にかかわって地域での相互扶助や地域でのボランティア活動に地域福祉を矮小化するむきもあるが、これも正しい地域福祉のあり方ではない。

あるべき地域福祉は、在宅福祉・施設福祉を問わず、いわゆる社会福祉施策を中心にしながら、隣接する関連公共生活施策を含む体系と考えなければならない。

さて、地域福祉のあるべき姿に接近するにあたっての課題を以下の4点、

①福祉コミュニティの形成、②総合的な福祉の推進、③公私協働の展開、④住民組織化の促進について述べておきたい。

(1) 福祉コミュニティの形成

既に述べられているように、ノーマライゼーションは新しい社会福祉のあり方の基本的理念である。このノーマライゼーションの思想は、地域福祉の実践を通じて実現されるものとする。

地域福祉は単なるサービスのネットワークに終るものではなく、それを支える地域社会の人間関係の基盤が確立していなければ成り立つものとはいえない。その意味からいえば、福祉コミュニティ形成いかに地域福祉の内実を豊かなものにもするし、貧弱なものにもするといえよう。

従って、福祉コミュニティは、福祉問題をかかえる当事者組織を含む住民組織が福祉追求の組織体として福祉問題に対して予防的、効果的、積極的、運動的にかかわり、解決を目指す地域社会と想定することができる。

わかりやすくいえば、生活上の不利益、生活困難をもっとも厳しく受けている要援護者、つまり福祉問題の担い手たちの生活問題を他人事、自己とかわりないことと認識するのでなく、まさしく自分たちの問題として引き受け担う福祉社会こそ、福祉コミュニティといえることができる。

社会的に疎外され不利益を被りやすい人々、たとえば、障害児者や老人、病人を快く受容する社会こそ、成熟した社会であって、成熟社会の別名が福祉社会といえることができる。弱肉強食を許す生産力のない社会は、福祉社会ではありえないし、高度に発達した社会になって初めて福祉社会への客観的基盤がえられる。いわば、福祉社会は、経済力・文化・思想など社会自体の発達がなければ、つまりある種の社会的成熟に達しなければ出現する根拠をもたない。

ある意味で現代社会は、新しいタイプの社会福祉サービスを必要としており、現代人にとって生活を営む上で社会福祉サービスが必需化してきているのである。特定の人々のみが利用する限定された福祉サービスでなく、可能性を含めて、いつかだれかが一生のうちどこかでサービスの受け手になりうる、だれに

とって、かかわりのある普遍的なサービスへの転換が求められよう。

いわば、新しい福祉観に基づいた地域社会づくり、つまりその共同行動および連帯する態度のうちに福祉コミュニティを見出すことができるのである。

## (2) 総合的な福祉の推進

社会福祉の基本的視点である生活者の思想の具現化のひとつが、生活主体者のトータルな生活保障であるとする、その具体的な実現は、現に生活している地域社会の場において他にはありえようがないものである。それゆえ、地域福祉の要素のひとつとして、総合的な福祉の推進が大きな柱となってくるのである。

総合的な福祉の推進は、2つのレベルで課題として意識される。ひとつは、福祉サービスを受給するにあたって、あるべきサービス・ネットワークを構想する時に明瞭になってくるトータルな福祉サービス保障の課題である。もうひとつは、福祉サービスを提供する際に想定される協力関係、協働関係のあり方である。ある意味では、この2つはどちらから見てもメダルの裏と表、車の両輪という関係にある。

サービス受給においては、保健・医療、教育、労働、住宅、福祉などなどの各個別サービスの提供に終始するのではなく、まさしく全体のものとしてネットワーク化し、サービスを提供しなければならない。それは、ひとつには生活空間のなかでサービスがトータルに保障されなければならないし、ライフサイクル上、どこでも保障される体系性と継続性をもたなければならない。

他方、サービス提供の局面からみると、ひとつは縦割行政の克服、さらに行政のみならず私的部門を含めて、公私の協働の必要性を忘れることはできない。この点については、公私協働の展開として述べられるが、総合化の観点からいうならば、そのほか、専門家と素人の協力関係、障害者や生活困窮者と一般住民の協力関係も重要なポイントとなる。

## (3) 公私協働の展開

地域福祉が地域社会を基盤に展開される社会福祉サービスであるとしても、それは、ひとり行政の取り組みに終るものではなく、市民の参加をえて展開さ

れるものであることは繰り返し述べても述べたりない。

安上り福祉のためではなく、住民集団および住民組織が内在させている福祉の機能を発揮し、かつ行政の福祉サービス効果を上げるためにも「私」的部門の役割と責任はますます大きくなってきている。

とりわけ「私」的部門のなかでも市町村レベルの社会福祉における市民・民間団体の中核的機関である社会福祉協議会（以下、社協）の果たす役割はまことに重大である。

そこで公私協働を社協を中核とする民間と行政の役割関係と仮定して、それぞれの果たすべき役割の理念を構想しておきたい。

公私協働であることの前提は、公私が互いに対等であるということと、相互に独自性をもち相補う関係、すなわち分業と協業の関係でなければならない。つまり、役割分担とは、分業と協業の関係をいっているのであって、分担し合うには、それぞれに固有性、専門性が保持され担保されていなければならない。したがって、対等に協働しうるためには、双方が固有の領域・独自の機能をもって対応しなければならない。

行政が主として担うべき領域は、予算規模の大きい事業、人件費を要する事業、設備など基盤整備を中心とする事業、法令的整備を必要とする事業など、いわば普遍性のある保障的機能を果たさなければならない領域であろう。

それに対して、社協を中心とする市民・民間団体がかかわる領域は、行政ではできないこと、行政が関与することが望ましくないものということになる。例えていえば、住民の意識や価値観および住民自身の連帯や団結、運動や住民組織化にかかわる事柄である。

もちろん、公私双方が競合的にかかわりあう領域もありうる。たとえば、実際の事業運営、サービス提供については民間の果たす役割・機能は大きいし、さりとて行政の予算措置、法的裏付けなしには事業、サービスの安定的供給を欠くということもある。いわゆる「福祉公社」構想は、行政のメリットと民間のメリットをブレンドするサービス供給組織としてもはやされているが、その是非はともかく、公私協働の融合タイプとして一考の価値はある。それ以外

にも、実際の事業運営にあたっては、市民・民間団体によるサービス需要者の発見および通報、事業、サービスの改善点の指摘などの市民としての役割を欠かすことができないのである。

#### (4) 住民組織化の促進

市民参加を民主的に保障する手段が住民組織化であるといつてよい。市民参加は、社会福祉の制度・施策および運営・処遇過程への市民の意志決定の反映を意味するが、ともすれば市民参加といつてもグラス・トップの地域リーダーの参加のみに終わっている場合も多い。

真に草の根の参加を実現させるには、新旧住民、いかなる階層であろうとも、その市民の要求や願いが日常的に吸収されるルートが確保されていなければならない。そのルートづくりのひとつが住民組織化活動にほかならない。

社会福祉の住民組織化には、2つのレベルがあることはよく知られているところである。そのひとつは、現に社会福祉のサービスを受けている制度の利用者および利用者になる確率の高いボーダーライン層など、いわゆる問題をかかえる当事者の組織化である。いまひとつは、単に社会福祉サービスを提供するマンパワーの供給源として住民組織が重要なだけでなく、自治体行政改革を進めるエネルギーのダムとしても住民組織が重要なのである。

とりわけ人口移動が今後ますます激しくなるとか、婦人の労働者化、自営業主の減少など住民組織化を阻害する要因はますます大きくなっていくであろう。この場合、先端を切って地域に埋没していくのは、福祉問題をかかえる人々であり、地域を基盤とする社会福祉—地域福祉を成り立たせる前提的課題として住民組織化を認識しなければならない。

いうまでもなく、住民組織化は住民自身が主体的に取り組むべき課題であつて、行政が指導すべき事柄ではない。しかしながら、自生的に住民組織化が進むのを待つのは、百年河清を待つに等しい。行政としても、住民組織化が進めやすいよう設備等の条件整備を後押しとして促進することは、住民組織の主体性、独自性をそこなうものではないと考える。

現在、サービスの利用者ではないが、将来、社会福祉サービスを利用するか

もしれない可能性を秘めた人々、広い意味では市民全員がなんらかの意味で潜在的に福祉問題をかかえる人々であるが、このような全住民を対象にした組織化が必要なのである。

前者については、母子家庭、父子家庭の組織化、一人暮らし老人、寝たきり老人の家族などの組織化、車椅子障害者、視覚障害者、精神障害者などの組織化およびそれぞれの家族の組織化ということになる。これら当事者の組織化は、かれら相互の助け合いもさることながら、地域社会に埋没しがちな福祉要求や生活上のニーズを拾い上げ顕在化させる作用を促進するものである。

後者は、当事者を受け入れる組織化であると同時に、地域社会における住民共通の生活問題を共同して解決する経験を通じて、問題解決力を住民が連帯して身につけるとともに福祉問題をみずからの身近な問題として認識し組織的に取り組む活動ということができるのである。

## 2 在宅福祉サービスをめぐる主要課題

### (1) 利用における市民意識の変革

在宅福祉サービスを整えたとしても、利用者数および利用回数があまり伸びないという現象がみられることがある。在宅福祉サービスの創設に当たって、当該住民のニーズを的確に把握せず実施に至るといふ計画的行政からは考えられない運営のあり方にも問題はあるが、ニーズがあってもそれを自覚できない市民も存在しているのではないかと想像される。なぜ、このような状態が生ずるのか、さらに踏みこんだ検討が必要とされるが、在宅福祉サービスを適切に利用する態度が市民意識のなかに芽生えていないこともひとつの理由ではないかと考えられる。

一般に、社会福祉サービスは受けたくないという精神風土が残存していて、ニーズを潜在化させていると想定される。とりわけ、親の世話を第三者に依存することは、多かれ少なかれ、嫁、娘（息子）の「恥」「親不幸」とされる気風が払拭できておらず、そのような雰囲気がか在宅福祉サービスの利用意識にブレーキをかける。そのことが在宅福祉サービスのニーズを潜在化させ

るようである。

在宅福祉サービスのほとんどは、家庭で行われていた食事・介護(看護)を社会化したものが多く、市民意識の中に根強く「老親の世話や障害者の介護は、各家庭の私事的なもの」という発想が残っているとはいえないだろうか。

しかしながら、今日、都市部においても農村部においても徐々にではあるが、ひとり家族に家事・介護の責任を負わせることが過重な負担であると認識されつつある。家族の小規模化、女性の就業化など、旧来型の家族・親族だけに頼るケアのあり方は、今後ますます難しくなるものと予想される。とりわけ、直接、虚弱老人や障害者の世話や介護をしている妻や嫁に負担が集中し、共倒れや家族崩壊などもみられるようになってきており、主たる介護者へのサポートは、家族政策としても緊喫の課題である。

この場合、単に在宅福祉サービスを提供するにとどまらず、このようなサービスを活用しながら家族・親族関係を建て直すという方策も講じなければならない。家族崩壊を防ぐために在宅福祉サービスを利用する賢い消費者として成長するための学習機会の提供や社会サービスのひとつとして在宅福祉サービスを積極的に活用する意識啓発が重要となる。

## (2) 情報提供の促進

在宅福祉サービスは、市民に知られていないことも多く、そのためニーズがあっても利用しない、利用できないということがある。概して社会福祉サービス全般にわたって、市民には福祉情報が届いていない、伝わっていないことがあり、情報提供の促進が求められる。

しかしながら、数多くの福祉情報がありながら、情報過多のために正しく福祉情報を選び取ることができず、逆に情報に振り廻されていることもある。

大事なポイントは、情報量を増やすこともさることながら、福祉情報がニーズのある人に的確に伝達されるフローづくりである。

情報提供のフロー・システムは、大きく捉えて次のような概略となるものと思われる。

ひとつは情報提供の手法としてのマスを対象とした広報啓発活動と個を対  
都市政策 No65



象とした相談活動とを一体的・連続的なものとして捉える必要がある。特に、民生委員やその他の行政委嘱委員あるいは社協委嘱委員(福祉委員など)による一般相談(窓口相談)から、高齢者総合相談センター等における専門相談に至る流れをつくることが肝要である。また、相談のもち方も出張相談(出前相談)、巡回相談、電話相談など、多様化を図ることが求められる。

いまひとつは、情報提供も媒体の多様化と個別化をすすめる必要がある。とりわけ、視聴覚媒体を使った情報提供については、ハード技術の急速な進歩の割には遅れており、ビデオ、オーディオ、レーザーディスクなど市民の媒体への選好度も加味して開発を図ることが求められている。

### (3) 利用手続の簡素化

在宅福祉サービスの利用をためらわせている要因のひとつに申請手続に要する手間とヒマの問題がある。つまり、手続の簡素化が行き届いていないものもあり、それが市民の利用を遠ざけている面もあるのではないと思われる。

多くの場合、在宅福祉サービスは、市民の利用申請を前提に利用資格を確認のうえ、サービスを開始するものが多いが、潜在化しやすいサービス対象者を早期に積極的に発見し、その要求を的確につかむためには、本人や家族からの申請を座して待つのでなく、潜在的ニーズを掘り起こすべく地域に向いていき(リーチ・アウト)、また市民の通報・連絡に迅速に対応することにより、サービスに近づきやすい状態を作ることが必要である。

概してわが国の社会福祉サービスはこの面での対応が遅れており、利用希望者とサービスを「つなぐサービス」に弱点をもっている。具体的に現物を給付したり、ケアを提供したりするサービスのほかに、そのサービスに接近しやすくするアクセス・サービスが必要である。

### (4) サービス水準・内容の低位性の改善

在宅福祉サービス供給の実態は、ホームヘルプ・サービスのように概ね週2回、1日2時間程度といった利用回数、利用時間の制限のあるもの、あるいは月1回程度の入浴サービス、週1回程度の食事サービスでとどまってい

るものなど、極端に利用回数が低いものが目立つ。また、在宅福祉サービスの中には午前9時から午後5時までという時間帯のなかでしか利用できないもの、祝祭日には利用できないものなど、生活する者の側のニーズから発想するのではなく、供給・提供する側からしか考えないサービスが多いようである。

内容的にも単品主義で、利用者のニーズにあった選択的利用ができるほどのメニューの多様性を欠くきらいがある。例えば、食事サービスにしても、配食か会食しかなく、病人食コースとか、材料だけ用意するコース、自宅で料理してくれるコースなど、内容の豊富化を考える必要がある。

ホームヘルプ・サービスにしても、家事援助から介護まで対応する領域は増えたものの、1日1回、1週間に2日程度という定型的なパターンだけではなく、毎日30分だけ、小刻みに家事援助をしてくれるとか、内容の広がりをもたせる必要がある。

在宅福祉サービスの品質は、おしなべてそれらを担う専門的・非専門的マンパワーの質に左右される。したがって、サービスの品質管理のためにはホームヘルパーを始めとする在宅福祉のマンパワーの募集、訓練、研修の充実が必要となる。

市民の一般生活水準の向上に伴い、在宅福祉サービスは「安かろう、悪かろう」では済まされなくなってきており、サービスの水準・内容等を改善することはサービス供給量を増大させることにつながり、ひいては福祉サービスに対するステイグマの解消にも役立つことになる。

#### (5) 供給体制の多元化と活性化

在宅福祉サービスの供給体制については、基本的には都道府県を含め市町村自治体が公的に責任をとれる体制のなかで供給すべきである。しかし、利用者（層）が拡大し、ニーズが多様化する状況の中で、全てを行政直営で供給するには限界もあり、また、行政直営のサービスの有する硬直性、消極性等緩和し、利用者のサービスに対する評価がストレートにサービス内容の改善につなげるために供給体制の多元化を検討する必要がある。そうしたなか

で行政以外の供給体とどのように連携を図り、行政としての責任のあり方をどう考えるかについては、今後とも検討を続ける必要がある。シルバービジネスなどの福祉産業に対する消費者行政の角度からの規制や行政指導のレベル、非営利民間団体への助成のレベル、事務費の補助を含めた事業委託のレベル、直営経営のレベルといった各レベルごとに行政責任の対応は異なってくるであろう。

更に供給体制活性化を図るため、従来の狭い意味での福祉行政にとどまらず、その基礎的・前提的施策である所得、就労、住環境、保健医療、教育、交通その他の公的施策と連携しながら展開していく必要がある。とりわけ、保健、医療分野との連携は不可欠であり、個々の高齢者のニーズに見合う最も適切な福祉、保健、医療サービスの総合的な処遇方策を検討する高齢者サービス調整チームに期待される役割は大きい。

### 3 福祉コミュニティ形成とネットワーク

筆者は、福祉コミュニティを一般的に用いるコミュニティに対して、地域社会を基盤としつつ、ハンディキャップをもつ人々の福祉の追求を原点にサービス・施設の体系的整備とともに、公私協働、地域住民の福祉意識・態度の醸成をはかろうとする機能的コミュニティの1つであると考えている。であるから、援助を要する当事者の組織化を中心にボランティアや民生委員、町内会・自治会のリーダー、保健・福祉・教育などに携わる専門職と福祉労働者集団が支援組織として構成される必要があると考える。

また、福祉コミュニティは、いわゆるノーマライゼーション思想の実現を地域レベルで果たそうとする目標概念、期待概念であるということもできる。社会的弱者が排斥されるのではなく受容され、差別される者が抑圧されるのではなく解放されるコミュニティでなければならない。その点では、まさしくネットワークづくりは、だれ一人として地域社会の人間関係の網の目から落ちこぼれたり、排斥されることを無くしていこうとする努力の現れといえるであろう。地域社会にそれこそ網の目として存在する大小、さまざまなネットワーク

の破れ目や綻び目、歪んだ箇所や緩んだところを補修する活動、このことそれ自体が福祉のまちづくりに連なるものであると考えられるのである。

#### (1) ネットワークの3類型

さて、要介護老人を支えるネットワークは、3つの次元の異なる網状組織から構成されると思われる。そのひとつは、要介護老人やその介護家族を基点として編成される生活圏としてのパーソナル（個人的）なネットワークである。通常、このパーソナル・ネットワークは、個人に取捨選択の能力があれば自力で編成されたり、再編成される。いわゆるケースマネジメントは、要介護老人のようにみずからネットワーク編成能力を低下もしくは喪失した人々に対して、本人に代わってあるいは補完しながら専門的に生活圏の形成を援助する方法・行為ということもできよう。

もうひとつは、制度・機関の連携としてのネットワークである。高齢者サービス調整チームなど要介護老人に対する専門的・職業的援助をしている人々のそれで、実質的に要介護老人とその家族を支える実務者集団ということになる。実務者集団とは別に高齢者政策の担当会議を構成しているところもあるが、実務者レベルからボトム・アップ式にネットワーク形成をしなければ、動かない働かない組織に転落してしまうことさえある。

最後のひとつは、要介護者もしくは介護家族の仲間集団、セルフ・ヘルプ・グループとしてのネットワークである。当事者組織といってもよいが、サービス利用者の組織としてあるいは潜在的にニーズをもつ予備軍の組織として2つのネットワークの結節点に位置することになる。つまり、個人々の生活圏としてのネットワーク形成を促進するとともに、制度・機関の連携を推進する要の位置にあるのがユーザー組織としての当事者ネットワークだからである。

#### (2) インフォーマル・セクターの役割

職業的援助を行う主体をフォーマル・セクターとすると、インフォーマル・セクターは、非職業的、非営利的に援助活動を行う主体ということになる。具体的には、家族・隣人・ボランティアなどが挙げられるが「社会的支

援ネットワーク」を構成するうえで重要な役割を担っている。家族・隣人・ボランティアは、専門家や職業的に援助を行う者と違って、要介護者の身近な存在という点に特質をもった存在である。要介護老人の様子をもっとも早くつかむことのできる人たちであり、生活者として現実の実態を伝えることのできる人たちである。見守り・声かけなど情緒的支援の面でインフォーマル・セクターの果たす役割は非常に大きい。そのほか緊急時の連絡・通報の隣人の役割、さらに介護家族などの当事者組織化を支えるボランティアの役割などインフォーマル・セクター相互の働きかけも見逃せないといえよう。

### (3) 地域ネットワーク

特に問題発見やニーズ把握には要介護者の身近に存在するインフォーマルな人間関係網のネットワークを専門的サービス体系に組み込むことが必要となる。また、隣人や住民がボランティアとして協力・参加するには社会的支援ネットワークを地域に根付いたものにしなければならないだろう。なぜなら、隣人や住民がサービス・ネットワーク展開への協力者として参加するには、無理なく継続してかかわれる小地域社会（おおむね小学校区）を活動エリアとするのが好ましいからである。さらに行政委嘱ボランティアとしての民生委員がケア・グループの一員として加わる場合も、小地域社会を基盤としながら広域社会に広がりをもたせた活動展開が望まれる。

しかしながら、要介護老人への社会的支援ネットワークづくりは、隣人、住民の偏見や古い福祉意識をひきずった人が多いこともあって容易ではない。在宅福祉サービスを利用しながら要介護老人と共存できる新しいタイプの生活様式に意識を変革する必要があるし、そのような新しい福祉観に基づいた情報提供や福祉教育があわせて必要である。

### (4) ニーズの顕在化と潜在化

マイクロ・ネットワークを形成するケースマネジメントが対象とする要介護ニーズは、これまで妻や嫁を中心とする介護者によって私的に充足されてきたこともあって潜在化しやすい傾向にある。また、要介護家庭に踏み込まなければ、社会的ニーズとして表面化しない性質もあり、そのためプライバ

・シーを犯す虞もないとはいえない。とりわけ、隣人や住民によるニーズ発見や緊急通報にあたっては厳格な守秘義務を課す工夫も必要であるし、かといって家庭に入り込めるほどの信頼関係を築かなければ活動の発展は期待しえない。また、高齢者の生活支援活動は、高齢者本人や家族が主体的に活動するところ、そこで重要な役割を果たすのが当事者組織である。要介護老人をかかえる家族の多くは孤立して悪戦苦闘していることが多く、福祉情報の提供があったとしても、それを受け取るだけの心理的余裕のない場合が多い。当事者組織は、心身ともに疲れきった介護家族を情緒的に解放する力をもった仲間集団であり、潜在化しがちな要介護ニーズを仲間集団のフィルターを通して社会化する組織であることを再認識すべきであろう。

・ネットワークの類型化を列挙してみたが、それぞれのネットワークが重層的・立体的に構成されたものが福祉コミュニティということができる。ネットワークを形成しようとする活動全体が福祉のまちづくりと表現できるのでないだろうか。

・高齢者の生活支援活動は、高齢者本人や家族が主体的に活動するところ、そこで重要な役割を果たすのが当事者組織である。要介護老人をかかえる家族の多くは孤立して悪戦苦闘していることが多く、福祉情報の提供があったとしても、それを受け取るだけの心理的余裕のない場合が多い。当事者組織は、心身ともに疲れきった介護家族を情緒的に解放する力をもった仲間集団であり、潜在化しがちな要介護ニーズを仲間集団のフィルターを通して社会化する組織であることを再認識すべきであろう。

・高齢者の生活支援活動は、高齢者本人や家族が主体的に活動するところ、そこで重要な役割を果たすのが当事者組織である。要介護老人をかかえる家族の多くは孤立して悪戦苦闘していることが多く、福祉情報の提供があったとしても、それを受け取るだけの心理的余裕のない場合が多い。当事者組織は、心身ともに疲れきった介護家族を情緒的に解放する力をもった仲間集団であり、潜在化しがちな要介護ニーズを仲間集団のフィルターを通して社会化する組織であることを再認識すべきであろう。

# 神戸市における高齢者 在宅福祉施策の現状と課題

藤 村 邦 夫

(神戸市民生局)  
厚生部福祉計画課長

神戸市では昭和52年に神戸市民の福祉をまもる条例を制定するとともに、この条例に基づき5次にわたる市民福祉3カ年計画を策定・実施し高齢者、障害者、児童をはじめとする福祉施策の充実に努めてきた。特に、平成元年度より実施している第5次3カ年計画においては在宅福祉の推進を重点課題としてデイ・サービス、ホームヘルプサービス、ショートステイサービス等の在宅福祉の拡充に取り組んでいるところである。

平成2年10月に実施された国勢調査では、神戸市の人口は約1,477,000人となっている。そのうち高齢者人口(65歳以上人口)は、約169,000人であり高齢化率は11.5%に達しており、今後も高齢化の進展は急速に進むものと思われる。

本稿では、高齢者福祉施策のなかでも今後ますますその重要性が高まってくる在宅福祉施策について、神戸市における現状とともに、昨年度「神戸市市民福祉調査委員会」において実施した「高齢者在宅福祉サービスのニーズと供給に関する調査報告」を中心としながら、課題と今後の施策の方向について述べていきたい。

なお、ここでは紙面の都合上高齢者に焦点をあてた在宅福祉サービスとなっていると予めおことわりしたい。

## 1 神戸市の在宅福祉施策の現状

本市で実施している在宅福祉サービスについては多様なものがあるが、本稿においては在宅福祉サービスの3本柱といわれるホームヘルプサービス、シ

ートステイサービス、デイ・サービスについてその現状を述べる。

(1) ホームヘルプサービス

ホームヘルプサービスとは心身の障害等のため、日常生活に支障のある高齢者のいる家庭に対して、ホームヘルパーを派遣して介護サービスや家事援助サービスを行う事業である。

本市におけるホームヘルプサービス提供の特色は、サービスの実施主体が福祉事務所から民間福祉活動団体まで数多く存在すること、また、民間の自主的な活動が公的な施策では十分カバー出来ない柔軟な活動を実施するとともに、サービス供給量としてもかなりの部分を担っていることがあげられる。

公的なホームヘルプサービスの実施主体は大別して、2種類に分ける事ができる。

第一は、福祉事務所である。これは、福祉事務所に配置されたホームヘルパーが、対象の高齢者(身体障害者も含む)宅を訪問し、高齢者の介護・家事援助に携わっているものである。

福祉事務所のホームヘルパーの担当する世帯は原則として生活保護世帯及び非課税世帯となっており、平成2年度の実績では65名のホームヘルパーが約370世帯に派遣されている。

第二の実施主体としては、財団法人こうべ市民福祉振興協会である。神戸市の委託事業として非課税世帯・課税世帯を対象としたホームヘルプ活動を実施している。

こうべ市民福祉振興協会によるヘルパー派遣は、家事援助サービスと介護サービスに分けられており、前者は市民参加型の登録ヘルパーにより、後者は施設寮母ヘルパーにより実施している。

登録ヘルパーは増大する福祉ニーズに対応するため、平成元年11月よりスタートさせたものであり平成2年度末では328人がヘルパーとして登録しており、平成2年度実績では255世帯に派遣している。

介護を行うヘルパーは専門的な介護技術を習得した特別養護老人ホーム等の施設寮母が携わっており、現在、その人員は14名で平成2年度においては73世



帯に派遣されている。

民間福祉活動団体として主だったものを列挙すれば、神戸ライフ・ケア協会（登録人数516人）、コープくらしの助け合いの会（同217人）、神戸ファミリーサービスクラブ（同1,257人）、ボランティアグループほほえみ（同262人）である。

これらの団体は、年間の活動実績の総数が5万回に達するとともに、公的サービスにくらべ迅速性・弾力性を備えた活動を行っており、先駆的な福祉活動として高い評価を得ている。

現在、ホームヘルプサービスの利用については公的サービス民間サービスを含め、それぞれのサービス実施主体が利用申込みを受け付け利用決定を行いサービスを提供している。

## (2) ショートステイサービス

ショートステイサービスとは、ねたきり老人等の高齢者が介護者の病気などにより介護を受けられないとき、老人ホームに一時的（原則として1週間以内）に保護することにより、高齢者及び家族の福祉の向上を図るものである。

現在、虚弱老人、ねたきり老人、痴呆性老人に対し専用床及び空きベッド利用を含め平成2年度末で85名の定員を確保している。これらの事業は特別養護老人ホーム及び養護老人ホームに委託して実施している。

定員は、特別養護老人ホームの整備に併せて拡大を図っており、昭和63年度で33名であったものを飛躍的に増大させている。一方、利用率は定員の拡大にもかかわらず、上昇傾向にあり、ねたきり老人を対象としたショートステイサービスでは、昭和63年が利用率68.3%であったのに対し、平成2年度においては、75.1%（但し専用床のみの利用率）に上昇している。

現在、ショートステイの利用に関しては、各区の福祉事務所が申請窓口となり利用決定を行っているが、福祉事務所を経由するため、緊急時の対応が十分でなかったり、利用手続きの煩雑さを伴っている。

ショートステイサービスは本来介護者の病気などによる緊急な利用に柔軟に対応していく必要がある事業であり、今後、サービスを拡大していく中で、そ

の利用手続の簡素化等を検討していくことが必要である。

(3) デイ・サービスセンター  
デイ・サービスとは在宅の虚弱老人等に対し、通所の方法により養護、入浴、給食等の各種サービスを提供し、高齢者の心身機能の維持、回復、介護家族の負担軽減を図る事業であり、在宅福祉センター（単独型デイ・サービスセンター）と特別養護老人ホーム併設のデイ・サービスセンターで実施している。

在宅福祉センターは基本事業としてのデイ・サービスの他に入浴サービス、集団リハビリを実施するとともに区の在宅福祉推進協議会を設置し地域福祉活動・在宅福祉活動の拠点となっている。

在宅福祉センターは、昭和62年に長田在宅福祉センターを設置し、以後、兵庫、灘、西の各区に整備を行っている。なお、一日あたりの定員は15名（西、灘は20名）となっている。

現在、1区1カ所の在宅福祉センターの設置を目指して取り組んでいる。

一方、特別養護老人ホーム併設型のデイ・サービスセンターとしては痴呆性老人専用施設を含め2カ所が一日あたりの定員15名でオープンしている。

デイ・サービスセンターの整備については、引き続き特別養護老人ホームの整備に併せて実施することとしており、その量的拡大に努めることとしている。

デイ・サービスは週1回の利用が原則であり、主として介護者の負担軽減を図ることを目的として実施しているが、虚弱老人の養護、社会参加という観点から見れば、適切なサービス水準について検討していく必要がある。

以上、本市の在宅福祉施策の現状について概観してきたが、今後、在宅福祉施策は高齢者福祉施策のなかでますます重要な役割を占めるものと思われる。

すでに、神戸市市民福祉調査委員会から昭和63年12月の答申において、市民に必要な在宅サービスを適切に供給するための在宅福祉総合サービスシステムの形成について提言を受けたところである。

平成2年度においては、21世紀の福祉都市福祉社会のあり方を審議していくなかで、中長期的な視点から在宅福祉サービスの今後のあり方を検討するため、「高齢者在宅福祉サービスのニーズと供給に関する調査」を実施した。

以下、調査結果の概要と調査結果から見た在宅福祉サービスの課題と今後の方向について述べていきたい。

## 2 高齢者在宅福祉サービスのニーズと供給に関する調査と課題

### (1) 高齢者在宅福祉ニーズの調査について

在宅福祉ニーズを把握する客観的な手法はまだ確立されていないが、この分野では昭和58年1月に、東京都老人総合研究所が実施した調査方法（「在宅障害老人とその家族の生活実態および社会福祉ニーズに関する調査研究(3)」）が現時点では最も有効であると考えられる。

神戸市市民福祉調査委員会では、基本的な調査の枠組みは東京都の例によりながら、新たに痴呆性老人のニーズを加えて、平成2年7月に在宅の要介護高齢者とその家族の生活実態を調査し、家事援助、介護等の客観的に見た在宅福祉ニーズの量的な把握についての分析を行った。（「高齢者在宅福祉サービスのニーズと供給に関する調査報告」（平成3年2月）参照）

#### ① 調査結果の概要

神戸市民生局が平成元年8月に実施した高齢者生活実態調査（有効回答者2,925人）の中から、ADL（日常生活動作）及び精神の状況を基準に、要介護高齢者と推定される422人を抽出し、その主たる介護者に対して、訪問面接調査を実施した。最終的な有効回答数は、死亡、入院、拒否等のため280人（回答率は66.4%）であった。

この280人のなかで日常生活を送るうえで、何らかの世話が必要であると考えられる「在宅障害高齢者」187人について調査結果の概要を以下に記述する。

- 在宅障害高齢者の発現率は高齢者（65歳以上）全体の6.4%であった。その内訳は、男性と女性の比率が約1：2で、75歳以上の後期高齢者が全体の8

割弱を占めている。また、介護サービスが利用できない人は、2割強

- 在宅障害高齢者のADLでは、16割弱の人は「外出」や「家庭内」での行動に支障がなく「全くのねたきり」と「ねたきり」の人は2割強であった。
- 重度の痴呆症状である「徘徊」の程度をみると、「常時ある」、「ときどきある」と回答した人は4.3%と少なかった。
- 同居の主な介護者の続柄は、31%の「非該当」を除くと、「配偶者」、「嫁」、「既婚の娘」がそれぞれ3割強、3割弱、2割である。その年齢は、「60歳代」が最も多く(21%)、次いで、「50歳代」(20%)、「70歳以上」(13%)であり、介護者も高齢化している。
- 世話をする上で困る事は、「体が疲れる」(47%)、「精神的疲労」(46%)、「自由になる時間がない」(42%)、「家族そろって外出できない」(39%)、「急な用が足せない」(34%)などが主な項目である。
- 在宅福祉サービスに関する周知度は、ホームヘルプサービス、デイ・サービス、ショートステイについて「知らなかった」と回答している人が、それぞれ、30%、47%、47%もある。
- 在宅福祉サービスの利用希望は、ホームヘルプサービス、デイ・サービス、ショートステイについて「利用したくない」と回答している人が、それぞれ、39%、46%、41%もある。
- ホームヘルプサービスを利用するとした場合の月額利用負担額(62%の無回答を除く)は、1万円未満(42%)、1～2万円(23%)、2～3万円(18%)であった。

今後在宅福祉サービスの供給システムのあり方を考えるうえで、特に留意すべきことは在宅障害高齢者を介護している家族の半数近くが在宅福祉サービスの3本柱を知らないこと、さらにサービスの利用希望についても消極的な態度を持っていることである。とくに後者については、本人のADLとのクロスをみても、ADLの低下(世話の負担が大きいことを意味する)と家族のサービス利用希望との間に正の相関がないことは家族のサービス利用に対する複雑な思いを反映していると考えられ、具体的なサービス提供のレベルできめ細かな

配慮が必要となることを示唆している。

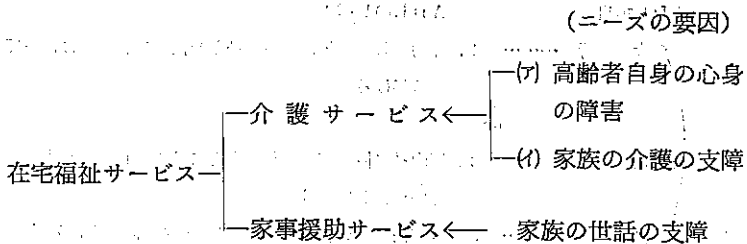
② 在宅福祉サービスに対するニーズの推計

先に述べたように今回在宅福祉サービスのニーズを把握するにあたっては、東京都老人総合研究所の調査方法を基本にしているのので、分析の枠組み等の詳細はその報告書を参照していただくこととして、ここでは調査の基本的な考え方と結果のみを紹介する。

現在、在宅福祉サービスとして提供されているサービスには種々のものがあるが、ここで問題とするのは、いわゆる在宅福祉3本柱といわれているホームヘルプサービス、デイ・サービス、ショートステイである。また、ホームヘルプサービスについては、ニーズ形成の要因が異なる2つのサービス、すなわち排泄介助等の介護タイプのもので食事準備・掃除等の家事援助タイプのものに便宜上分けて考えることとした。

介護サービスのニーズを形成する基本的な要因としては、(ア)高齢者自身の心身の障害の程度、(イ)家族の介護の支障の程度の2つを取り上げた。

一方、家事援助サービスのニーズは、高齢者自身の心身の障害の程度とは別に、家族全体の家事遂行能力によって形成され、高齢者の介護に伴い付随的により多くの家事ニーズが発生するであろうとの仮説に立って、家族の世話の支障をその判断基準とした。



ここでは紙面の都合上、上記のうち介護サービスに対するニーズの枠組みについて説明する。ニーズを形成する身体障害の程度については、ADLの各項目からP1（最重度）、P2（重度）、P3（中度）、P4（軽度）の4段階

に区分した。また、家族の介護の支障については、介護者の同居の有無、就労の状況、健康の状況等の客観的な事実からF1（支障大）、F2（支障中）、F3（支障小）の3段階に区分した。この2つの次元を用いて介護ニーズを類型化し、各カテゴリーに対応する適切な介護サービスの組合せを考えることとした。P1～P4、F1～F4のレベル設定については例（図1）を参照いただきたい。なお、各カテゴリーと対応する介護サービスの組合せを考えるうえ

図1 ケア・サービスに対するニーズの類型区分の基準例

※ADLのレベルは、歩行が5段階、総合ADLは6段階、その他は4段階、1は障害なしである。  
〔身体的障害〕

P1：最 重 度

| ADL項目   | ADLのレベル         |
|---------|-----------------|
| ○歩 行 …… | 5. 全くねたきりで動けない。 |
| and/or  |                 |
| ○食 事 …… | 4. 自分では食べれない。   |
| and/or  |                 |
| ○排 泄 …… | 4. 全面介助が必要。     |

P2：重 度

P1以外で次の要件に該当する。

| ADL項目   | ADLのレベル                                 |
|---------|---|
| ○歩 行 …… | 4. 介助されても歩けない。ひざを使って、またははってなら歩ける。       |
| and/or  | or                                      |
| ○食 事 …… | 3. 屋内・屋外を問わず、平らなところなら物につかまるか、介助があれば歩ける。 |
| and/or  |   |
| ○排 泄 …… | 3. 箸が使えない、スプーンやフォークで何とか自分で食べられる。        |
|         | 3. 一部介助が必要。                             |

〔家族の介護の支障〕

F1：支 障 大

次のAかBのいずれかに該当する。

- A ○ケアの主担当者に次の支障がある。
- ・フルタイムの勤め、あるいは自営業主であるため、ケアに大きな支障がある。
  - ・高齢（70歳以上）、病弱、障害、妊娠・出産などの身体面での支障がある。
- and or ○ケアの補助者が全くいないか、いても、その人に同上のなんらかの支障がある。
- B ○同居の世話人がいないか、いつも同居の世話人が世話していない。
- and ○別居の世話人が食事、排泄についていずれか1項目でも世話している。

F2：支 障 中

F1以外のうち、次のCかDのいずれかに該当する。

- C ○ケアの担当者に、F1と同じ支障がある。
- and ○ケアの補助者がいて、その人には、次の支障だけがある。
- ・パートタイムの勤め、自営業家族従業員、その他、職業面でF1におけるよりも相対的に小さな支障がある。
- D ○ケアの主担当者に上記の職業面での相対的に小さな支障だけがある。
- and ○ケアの補助者にF1と同じ支障がある。

で次の仮説を前提にしていることに注意されたい。

P1とP2の区分は、高齢者の歩行能力と継続的な介護状態に着目して、介護サービスを提供する場を決める意味を持っており、P1は自宅ないしは入所施設でないとサービスが受けられないほど重度の障害があり、P2は通所が可能である程度の障害を示している。P3とP4は、ある程度の自立が可能であ

表1 在宅福祉サービス（介護）のニーズの推計

| 身体状態<br>介護ケアの支障 | 支障大           |              | 支障中          |             | 支障小 |     | 支障なし |     | 非該当でない |      | 計              |
|-----------------|---------------|--------------|--------------|-------------|-----|-----|------|-----|--------|------|----------------|
|                 | F 1           | F 2          | F 3          | F 4         | F 5 | F 6 | F 7  | F 8 | F 9    | F 10 |                |
| 最重度 P1          | 5人<br>(1.7)   | 3人<br>(1.0)  | 8人<br>(2.7)  | —           | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 16人<br>(5.5)   |
|                 | 2人<br>(0.7)   | 1人<br>(0.3)  | 6人<br>(2.1)  | —           | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 2人<br>(0.7)    |
|                 | 7人<br>(2.4)   | —            | —            | —           | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 14人<br>(4.8)   |
| 重度 P2           | 20人<br>(6.8)  | 4人<br>(1.4)  | 9人<br>(3.1)  | 1人<br>(0.3) | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 44人<br>(15.0)  |
|                 | 3人<br>(1.0)   | 1人<br>(0.3)  | 2人<br>(0.7)  | —           | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 6人<br>(2.1)    |
|                 | 7人<br>(2.4)   | 4人<br>(1.4)  | 7人<br>(2.4)  | —           | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 19人<br>(6.5)   |
| 中度 P3           | 16人<br>(5.5)  | 3人<br>(1.0)  | 5人<br>(1.7)  | —           | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 39人<br>(13.3)  |
|                 | 1人<br>(0.3)   | —            | 4人<br>(1.4)  | —           | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 1人<br>(0.3)    |
|                 | 3人<br>(1.0)   | —            | —            | —           | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 5人<br>(1.7)    |
| 軽度 P4           | 2人<br>(0.7)   | 2人<br>(0.7)  | 4人<br>(1.4)  | —           | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 26人<br>(8.9)   |
|                 | —             | —            | 1人<br>(0.3)  | —           | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 1人<br>(0.3)    |
|                 | 1人<br>(0.3)   | —            | —            | —           | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 7人<br>(2.4)    |
| 計               | 43人<br>(14.7) | 12人<br>(4.1) | 26人<br>(8.9) | 1人<br>(0.3) | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 125人<br>(42.7) |
| 軽度<br>中度<br>重度  | 6人<br>(2.1)   | 1人<br>(0.3)  | 2人<br>(0.7)  | —           | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 10人<br>(3.4)   |
| 中度<br>重度        | 18人<br>(6.2)  | 5人<br>(1.7)  | 18人<br>(6.2) | —           | —   | —   | —    | —   | —      | —    | 52人<br>(17.8)  |

※ ( ) 内は高齢者生活実態調査一 1次調査一の有効回答数2,925人を母数としたときの発現率 (%表示)

ニーズの分類

- .....14期入所ニーズ
- .....在宅ケアニーズ (ホームヘルプ、ショートステイ)
- .....デイ・サービス・ニーズ大
- .....在宅ケアニーズ (ショートステイ)
- .....デイ・サービス・ニーズ小

神戸市民福祉調査委員会「高齢者在宅福祉サービス  
ニーズと供給に関する調査報告」(平成3年2月)



るが、二次的ニーズの発生予防や家事援助のサービスを提供するうえでの優先性を示すカテゴリー区分である。

一方、F1とF2の区分は、施設入所と在宅での介護とを判別したり、提供されるべきサービスの密度を相対的に決定するためのものである。またF2とF3の区分は、継続的なサービスの必要性を判別する意味を持っている。

この身体的障害に加えて、痴呆症状を持つ高齢者については、記憶障害、幻覚、徘徊等の痴呆に伴う特徴的な11項目の行動について、「常時ある」、「ときどきある」のどれか一つの項目に該当する高齢者を重度、中度、軽度の3段階でニーズを区分した。重度と中度の区分は、入所と在宅を判別するものであり、中度と軽度はサービスの密度を相対的に決定するためのものである。

以上の区分に従って、在宅障害高齢者のニーズを一人ずつ判定し、集計した結果が表1である。この表から現時点における介護サービスに対応する在宅高齢者の客観的なニーズの発現率が読み取れる。例えば、身体の障害が最重度(P1)で、家族の世話の支障も大きい(F1)——P1F1のカテゴリーに分類——の発現率は4.8%(パーミル)で、これら的高齢者は在宅での介護は困難であり入所施設での対応が必要なグループである。また、身体の障害が重度(P2)で、家族の世話の支障も大きい(F1)——P2F1のカテゴリーに分類——の発現率は10.2%で、このうち重度の痴呆を除く9.2%の高齢者はデイ・サービスがあれば在宅での生活が可能なグループである。同様に、身体の障害が最重度(P1)で、家族の世話の支障が中程度(F2)——P1F2のカテゴリーに分類——の発現率は1.3%で、介護ヘルパーの派遣とショートステイを必要とするグループである。

今回の分析では、介護サービスをかなり限定して考えた結果、例えばP2F3のグループ、痴呆症状をもたないP3及びP4のグループについては対応するサービスを想定していないが、現実の施策を検討するときは、軽介護のデイ・サービスを提供するなど二次的ニーズの発生予防を含めた適切な対応が望まれることは言うまでもない。

また、各カテゴリーに対応するサービスの提供頻度を具体的にどう設定する

かは、極めて実践的な問題であり、現実の場では、例えばデイ・サービスと介護ヘルパーの派遣はかなりの程度代替性を有することから、利用者の意向やサービスのコストを考慮した対応が望まれるが、一般的には様々な事例を検討する中でサービス提供の基準を検討する必要がある。

さらに、今回の調査から析出された客観的なニーズは必ずしも具体的な需要に結びつかないことは、在宅福祉サービスの利用意識が現状では高くないことから推察されるが、現実の需要は、各種のサービスが利用者の身近な場で、気軽に提供できる体制にあるか否かによっても大きく左右されるであろう。

在宅福祉ニーズに対応する現在のサービスの供給体制がどのような状況にあるのかについては、次項で検討したい。

## (2) 在宅福祉サービスの供給分析調査について

神戸市市民福祉調査委員会では、先述の在宅福祉サービスのニーズ調査と併せて市内の在宅福祉サービスの供給に関して、各供給主体の連携等の現状と課題を明らかにし、将来の望ましいサービス提供のあり方を検討した。

ここでは、在宅福祉サービスの提供団体の運営についての調査結果と実務担当者を中心にした「在宅福祉サービスシステム研究会」での討議結果をもとに、各供給主体間の連携に焦点をあてながら、在宅福祉サービスの供給にかかる現状の課題と今後の対応策について考えてみたい。

### ① 調査結果の概要

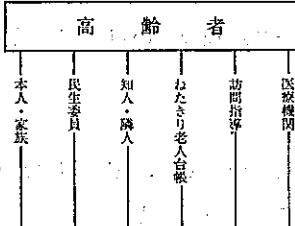
平成2年10月にホームヘルプサービス、デイ・サービス、ショートステイ、訪問指導、在宅看護制度、機能回復訓練を実施している51機関・団体に対して行ったアンケート調査結果と「在宅福祉サービスシステム研究会」での意見をまとめると次のように課題が整理された。(図2参照)

#### (ア) ニーズの把握、サービスの提供についての課題

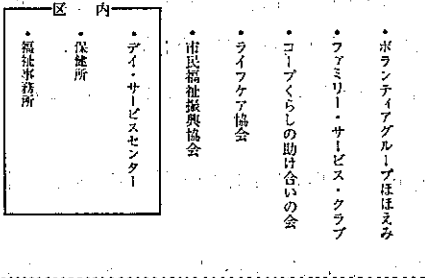
- 援護者のニーズ把握体制が不十分で、個別サービスの提供に終わっていること
- 各種サービスについて利用頻度、利用資格、早朝・夜間の体制不備、緊急対応の困難さなどサービスの量的な不足に関わる問題があること

図2 在宅福祉サービス供給団体・機関についての運営調査のまとめ

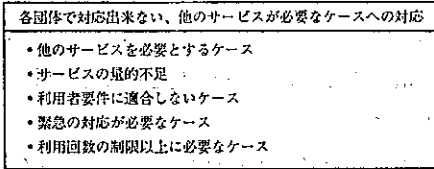
ニーズの発見



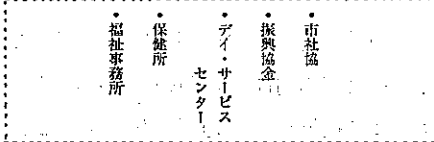
ニーズの評価  
サービスの提供



サービスの連携



ネットワーク連絡会



問題点

- ①サービスの周知度が低い
- ②サービスの利用希望が無い
- ③施設が身近にない
- ④搬送手段を確保してほしい
- ⑤利用手続きが煩雑である
- ⑥待機期間が長い
- ⑦利用回数を増やしてほしい
- ⑧利用期間の延長してほしい
- ⑨緊急時の対応が不十分である
- ⑩窓口がバラバラで総合的なサービスが受けられない

- ⑪各主体内のコーディネート機能が低い
- ⑫他の供給主体の情報が不足している
- ⑬他のサービスの利用状況等の高齢者自身の情報が不足している
- ⑭サービスのフォローが不足している
- ⑮サービスの供給量が不足している
- ⑯メンバーの確保が困難である
- ⑰利用要件の制約が多い
- ⑱サービス提供時間の制約がある
- ⑲利用回数の拡大の必要がある
- ⑳サービスの利用日変更等の柔軟な運用ができない
- ㉑緊急時の対応が不十分である
- ㉒痴呆性老人への対応を図る
- ㉓重症ケースへの対応を図る
- ㉔医療ニーズへの対応を図る
- ㉕関係者の資質の向上を図る
- ㉖研修機関が必要である
- ㉗移動時間がかかる

- ㉘サービスの連携調整をする方法が定型化されておらず、個別的、単線的である
- ㉙ニーズの選抜方法についても単なる紹介にとどまっているケースもある
- ㉚公的団体から民間団体へのニーズの選抜がみられる
- ㉛公私のサービスの役割分担が不明確である

- ㉜問題解決の場になっていない
- ㉝調整機関やキーパーソンが不在である
- ㉞限られた組織しか参加していない
- ㉟提供するサービス量に限界がある
- ㊱施策に反映されない

- 各供給主体の間で、授護者の生活課題に関する情報が共有化されていないこと
- 民間福祉団体は、公的機関からのニーズ送致のため自主的な活動が阻害されていること

#### (4) 供給主体間の連携の現状と課題

- 具体的なサービス提供レベルでの連携については、定型的な連携のルールがなく、個別的な連絡や調整にとどまっていること
- 組織レベルでの連携として、「ネットワーク連絡会議」、「在宅ケア連絡会」などがあり、処遇困難ケースの検討や情報交換の場として、関係者の一定の評価があるものの、連絡会議等の位置づけが明確でない、総合的なマネジメントをする機関（キーパーソン）がないことが課題として指摘された
- ネットワーク連絡会議は公的機関が中心で民間福祉団体の参加が不十分なこと

また、各供給主体の事例調査のなかで、関係者の努力によりサービスがうまくリンクされ、ニーズのかなりの部分を解消しているケースも見られた。そこで、このような事例を素材に関係者の討議を行い、ネットワークのあり方について次のような実践的な示唆を得た。

- ニーズを適切に評価し、ケアの計画を立て、サービス提供に結び付けるキーパーソン・機関の存在が必要なこと
- 保健・医療・福祉の関係者によるケース検討会の開催による処遇方針の統一を図ることが大切なこと
- 家族や近隣者、ボランティアなどインフォーマルなネットワークの形成を図ること
- 二次的なニーズの発生防止と長期の継続的なケア体制の確立を図ること
- 他のサービスでの代替や補完といった利用可能な資源の活用を図ること
- 民間福祉団体も含めた公私のサービス提供情報を相互に共有すること

## (3) 調査結果から見た今後の課題と対応

高齢社会の到来を踏まえて、国においても、高齢者保健福祉推進10か年戦略（高齢者福祉10か年ゴールドプラン）の策定、老人福祉法等関係社会福祉8法の改正を行い、平成5年度から市町村、都道府県において老人保健福祉計画を策定し、在宅福祉に重点を置いた施策の展開を図ることとなった。

今回の調査は、このような国の動きを先取りし、“こうべ”の市民福祉計画第5次3カ年計画がめざす「在宅福祉総合サービスシステム」の形成に向けて、在宅福祉サービスのニーズの把握と具体的なシステム化の方策を検討するために実施したものである。

神戸市においても在宅福祉の推進は施策の重要な課題であるが、現在のサービスの量はまだまだ不足しており、当面は在宅福祉サービスの3本柱を中心に、量的な整備を図りながら、並行して早朝・夜間の対応や利用方法の改善等サービスの質的な向上にも取り組む必要がある。ここでは今後めざすべき施策の方向について若干の提言をしたい。

## ① 利用者の立場を重視したサービスの提供

在宅福祉サービス、とりわけ介護サービスが伸びない原因の一つにサービスの利用に対する心理的抵抗感がある。また、施策の周知度も高くない。これからの介護サービスは、家族の負担を軽減し、要介護者本人の福祉と両立させるものでなければならない。

神戸市では、福祉サービスを必要とする市民に、総合的な情報提供を行うため、「市民福祉情報提供システム」を活用して、市民福祉相談センター、各区福祉事務所に福祉相談コーナーを設置したところである。

今後は、サービスの提供における利用要件の弾力化や送迎サービスの充実、利用手続き面の簡素化とともに、サービスの提供に直結した相談機能の充実・強化といった問題も検討しなければならない。さらに、市民にとって利用しやすいサービス提供方法の改善として、例えば、すでに一部の地方公共団体で実施されている事前登録による在宅福祉の利用券方式や緊急時の利用に対応しやすい福祉カードなどの方法を研究する必要

がある。

ただ、このようなサービスの改善を進める中で、公私を含む関係者に個人の情報が共有されることもあるが、プライバシー保護の見地から慎重な配慮が必要である。

### ② 公私サービスの望ましい連携のあり方

神戸市における在宅福祉サービスの特色は、市民参加型の民間福祉活動が多様な形で展開され、市民からも高い評価を得ている点にある。このような活動は、大都市における新しい福祉の共助システムとして今後の発展が望まれるが、現状の公的サービスと民間福祉団体との関係には、多くの課題があるのも事実である。公私サービスの望ましい連携のあり方としては、公的サービスを補完し、多様な福祉資源が存在することの長所を活かすため、個々のサービス提供レベルの連携だけではなく、公私協働の原則に立った組織間レベルでの連携が必要であり、公的機関が中心の連絡会議への参加とともに、将来は、新しいサービスの企画開発、マンパワーの確保など事業レベルでの協同化も検討する必要がある。

### ③ 保健・医療・福祉の連携のあり方

今回の調査でも、保健・医療・福祉の連携に関わる問題は、関係者から繰り返し指摘されたところである。ねたきり老人や痴呆性老人の事例検討の中でも、リハビリテーションや専門医の関与がほとんど見られず、サービスの連携がある場合でも個々のケース担当者による量によるが多かった。当面の方向としては、一部の区において医師会の働きかけにより連絡会を設置し、長年にわたって数多くの実践を積み重ねているように組織間レベルでの調整会議で、実行可能な共通の目標を設定し、ニーズ情報の相互提供や個別ケース会議への医療の参加を促進していく必要がある。

そのような方向で、市民福祉第5次3カ年計画の答申で提言したサービスの需給調整を行う「ネットワークセンター」の設置についても、このような関係者の調整会議を基盤にして、モデル区で試行的に取り組んでいくのも一つの方法である。

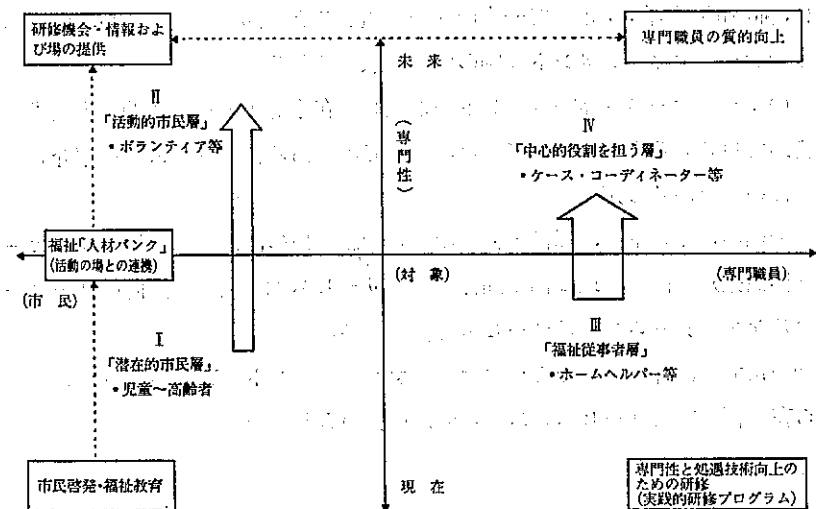
このようなサービスの需給調整の役割を担う組織としては、福祉事務所や在宅福祉センターなどの既存の組織も考えられるが、既存の組織を再編して、相当量のサービスを提供できる新たな供給主体を形成することも検討されるべきであろう。

④ マンパワーの養成・確保

在宅福祉はもとより、福祉行政を進めていくうえで最大の課題は、構造的な労働力不足が予測される中での福祉を支えるマンパワーの養成・確保である。マンパワーの問題については、福祉従事者の社会的評価を高めながら、量的な拡大だけでなく、質の向上を図ることが基本である。国においても、保健医療・福祉マンパワー対策本部を設置し、平成3年3月に緊急に講ずべき総合的な対策等を取りまとめ中間報告をしたところである。

国の中間報告にも指摘されているように、福祉従事者の社会的評価を高めるためには、給与、勤務時間、福利厚生など労働条件の改善が基本的課題である。神戸市としても、国の動きを視野に入れながら、とくに福祉マンパワーの質の向上を図り、専門職からボランティアまで多様な人材を確保するための全

図3 (仮称) 市民福祉大学における人材養成概念図



市的な拠点施設として、(仮称)市民福祉大学を平成5年度に開設する予定である。この市民福祉大学の人材養成の概念は図3のとおりであり、福祉活動を志す市民を適切な場に結びつける仲介機能をもつ「福祉人材バンク」(平成3年度開設予定)とも一体となりながら事業を進めようというものである。

今後は、区社会福祉協議会の強化とあわせて区レベルでの福祉活動への参加を促進するとともに、専門職に対する労働条件の改善や養成体制についても、市としてどのような対応が考えられるかを検討していきたい。

#### ⑤ ケースマネジメント体制の必要性

ケースマネジメントは、一般的に、要援護者のニーズに対応した適切なサービスの確保を図るため、種々の社会資源をコーディネートすることを意味するが、これは、神戸市のようにサービスに関係する機関・団体が多く、対象者が複合的なニーズを持ち、長期の継続的なケアが必要な場合に有効な援助の方法である。

ケースマネジメントの方法が有効に機能するためには、総合相談窓口の設置、要援護者及び利用できるサービスについての情報システム化、キーパーソンとなる組織への権限の集約などの前提条件が整備されなければならない。とくに、神戸市の場合、全市域で一本の体制を組むことは困難であるため、区レベルでのケースマネジメント体制の整備が求められる。

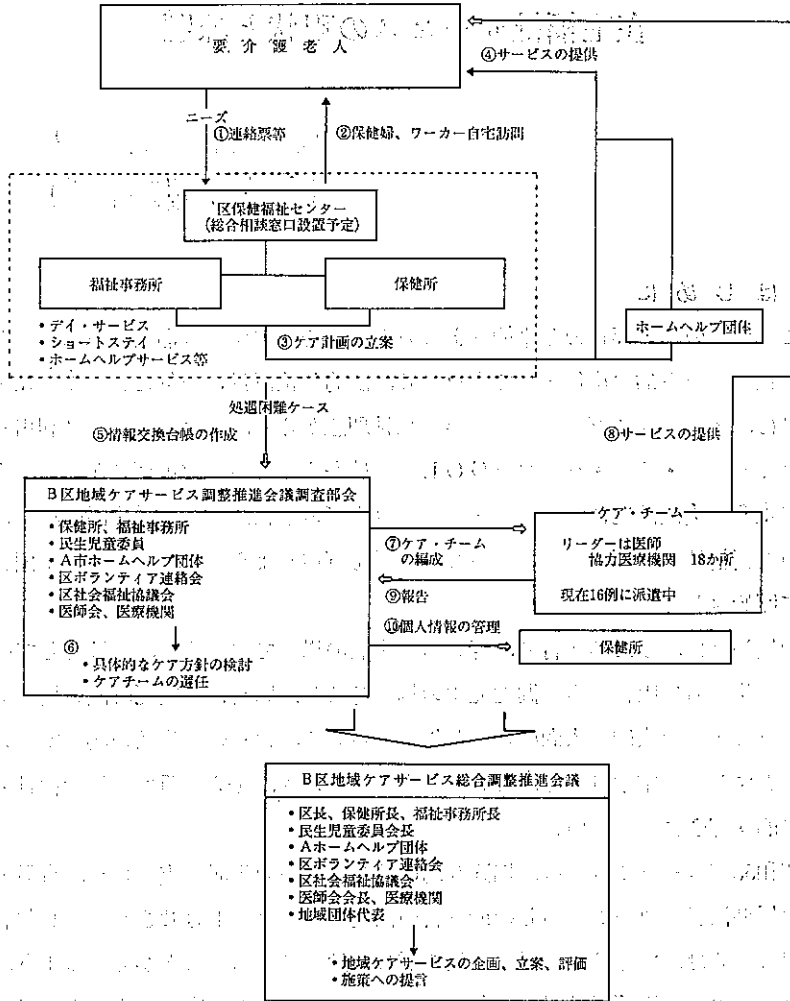
このようなケースマネジメントを指向した在宅福祉のモデル的な実践事例が各地で見られるようになってきた。ここでは、ある指定都市の例を紹介しておきたい。(図4参照)

この例のポイントは、保健・福祉の総合相談窓口の設置(保健婦、ワーカーの共同面接)、医療、民間福祉団体を含むサービス調整会議、医師をリーダーとするケア・チームによるサービス提供等である。

神戸市でも、今後、このようなケースマネジメントの考え方を反映させながら在宅福祉総合サービスシステムの形成をめざしたい。



図4 A市B区在宅福祉システムの概要



# 在宅福祉サービスの現状と課題

成 田 直 志

(生活協同組合コープこうべ)  
(生活文化・福祉部課長)

## 1 はじめに

これからの社会福祉の基本的なあり方とそれを具現すべき福祉改革は、「在宅福祉」を重点的な施策として登場させ、法的な位置付けを与えました。在宅福祉は、ノーマライゼーションという福祉理念からも、また、サービス利用者のクオリティ・オブ・ライフ（QOL）を確保するという政策理念からも、極めて重要な実践課題になっています。これまでの福祉政策を、「生活の場」において再構築し、新たな福祉サービス体系を創造しようとする試みが、全国各地で開始されています。

地域社会は、私たちが育ち、老いる「生活の場」です。また、人間としての豊かな生き方を阻害する「問題発生場」であり、同時に「問題解決場」でもあります。全人的な人間の豊かな生活の自立を、毎日の「生活の場」で支えようとする「在宅福祉」は、理念的にも実践的にも、極めて重要な社会福祉の今日的な課題になっています。

昭和58年コープこうべは、協同互助の精神で互いの生活を支え合う、有償の家事援助活動（コープくらしの助け合い活動）をスタートさせました。高齢者が望むならば、できるだけ長く、住み慣れた地域でくらすことができるよう、助け合いの心と活動を地域の中に育てていきたい、との願いによるものでした。この活動は、「在宅福祉」を志向する社会福祉の時代的潮流の中で、「住民参加型在宅福祉サービス」供給組織の先進的な活動事例として社会的な関心を集め、現在に至っています。

助け合い活動は昭和58年6月の開始から今年3月末まで、延べ活動回数は

63,739回、活動時間数は168,386時間にも達しました。この8年間の実践と経験の中から、在宅福祉サービスについて考え、その現状と課題について論じてみたいと思います。

## 2 コープくらしの助け合い活動の現状

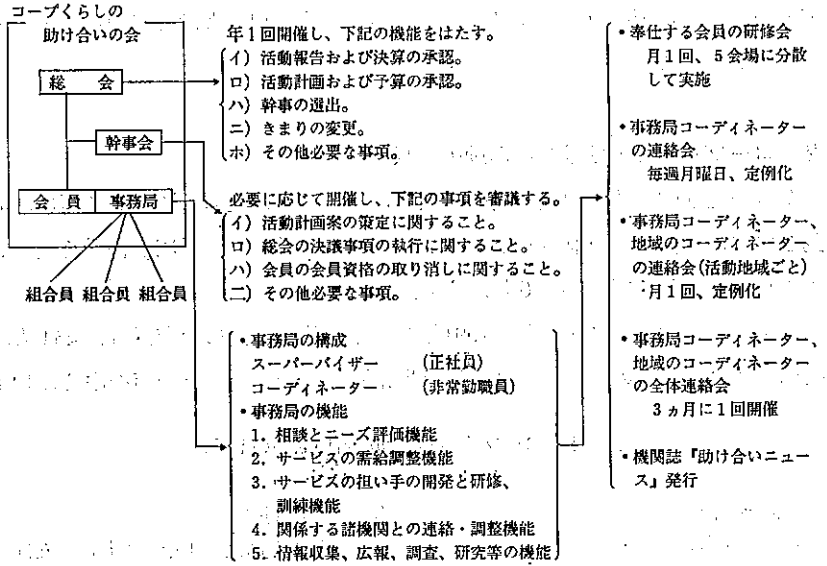
全国の先進的な活動事例の研究、組合員のニーズの把握もあわせて行い、活動をすすめる仕組み（制度）を表一1のように、活動の運営組織機構を表一2のように確定し、昭和58年6月から活動を開始しました。

活動は比較的順調に推移し、1991年3月末奉仕する会員の登録者は454人、援助を受ける会員の登録者は338人（世帯）、活動地域も神戸市を中心に13市

表一1 コープくらしの助け合い活動のしくみ

|  |  |
|--|--|
| <p>○活動の内容</p> <p>1. 奉仕内容は……<br/>家庭での簡単な老人の世話、話し相手、買い物、食事づくり、掃除、洗濯などの家事援助。</p> <p>2. 活動地域は……<br/>神戸市をはじめコープこうべの活動地域のうちの13市。</p> <p>3. 会員になるには……<br/>奉仕する組合員、援助を受ける組合員双方で「コープくらしの助け合いの会」をつくり活動します。この活動の趣旨と協同互助の理念に賛同いただける組合員なら、会費を支払い登録して会員になることができます。援助を受ける人は活動地域に居住する組合員であること、奉仕する人は健康であることなども要件になります。<br/>●会費は年額1,000円です。<br/>(万一の事故に備えた保険料や会員への連絡費などに使われます。)</p> | <p>4. 奉仕時間は……<br/>●奉仕は2時間を1単位とし、謝礼は1単位700円です。<br/>●活動は1日2単位、1週4日を限度とします。<br/>●活動時間は午前10時から午後5時までの時間内でおこなわれることを原則とします。<br/>●謝礼は全額奉仕者に支払われ、交通費実費も援助を受ける人が負担します。</p> <p>5. 奉仕時間の記録<br/>●奉仕する会員の奉仕時間を記録し、援助が必要となった場合、記録された時間を限度にして、優先的に援助を受けることができます。</p> <p>援助を受ける会員も、奉仕する会員も同じ組合員、あたたかな信頼関係を前提にして活動をすすめたいものです。</p> |
|--|--|

表一2 活動の運営組織機構



に広がっています。1990年度、年間の延べ活動回数は10,796回、活動時間数は27,226時間にもなりました。

活動は身辺自立が可能な高齢者への家事援助を中心に行われていますが、近年、援助を受ける高齢者の加齢に伴って、掃除や洗濯などの比較的軽易な家事援助から、食事づくりや介助など、重介護対応への傾向が強まっています(表一3)。これは援助を受ける会員の中で、一般的により重いニーズをもつ、一人暮らしの高齢者の比率が高まっていることも関係しています(表一4)。

また、奉仕する会員の伸びよりも、援助を受ける会員の伸びの方が上回る地域も生まれています。活動の担い手の確保と研修・訓練等による「人づくり」は、今後大きな課題となるでしょう。さらに、重介護、痴呆、精神障害、伝染性疾患等々にかかわる困難なケースも目立っています。また、「夜間も対応してほしい」「緊急時の対応を制度的に行ってほしい」等々の声も寄せられるようになりました。生協としてどこまでできるのか、行政や専門的諸機関など

表一 3 援助項目（内容）の推移 (各年11月)

|                   |   | 1984年 | 1985年 | 1986年 | 1987年 | 1988年 | 1989年 | 1990年 |
|-------------------|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 家の内外の掃除           | 件 | 293   | 285   | 612   | 1,276 | 1,531 | 1,665 | 1,872 |
|                   | % | 50.2  | 47.9  | 44.1  | 43.2  | 41.9  | 38.8  | 42.8  |
| 食事づくり<br>(買物を含む)  | 件 | 88    | 120   | 291   | 628   | 831   | 1,071 | 998   |
|                   | % | 15.0  | 20.2  | 21.0  | 21.3  | 22.7  | 25.0  | 22.6  |
| 洗濯,つくろい,<br>ふとん干し | 件 | 116   | 107   | 307   | 570   | 689   | 753   | 741   |
|                   | % | 19.9  | 18.0  | 22.2  | 19.3  | 18.9  | 17.5  | 16.9  |
| 介 助<br>(外出介助も含む)  | 件 | 44    | 34    | 92    | 211   | 283   | 367   | 352   |
|                   | % | 7.5   | 5.7   | 6.6   | 7.2   | 7.8   | 8.6   | 8.0   |
| 話 し 相 手           | 件 | 32    | 30    | 59    | 189   | 234   | 189   | 290   |
|                   | % | 5.5   | 5.0   | 4.3   | 6.4   | 6.4   | 6.4   | 6.6   |
| そ の 他             | 件 | 11    | 19    | 25    | 77    | 84    | 135   | 136   |
|                   | % | 1.9   | 3.2   | 1.8   | 2.6   | 2.3   | 3.1   | 3.1   |
| 合 計               | 件 | 584   | 595   | 1,386 | 2,951 | 3,652 | 4,291 | 4,379 |
|                   | % | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

表一 4 援助を受ける会員の家族構成

|            |   | 1988年11月末 |        | 1989年11月末 |        | 1990年11月末 |        |
|------------|---|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
|            |   | 人 数       | 比 率    | 人 数       | 比 率    | 人 数       | 比 率    |
| ひとりぐらし     | 男 | 26        |        | 33        |        | 29        |        |
|            | 女 | 98        |        | 110       |        | 113       |        |
|            | 計 | 124人      | 34.0%  | 143人      | 40.3%  | 142人      | 41.2%  |
| 老 夫 婦      |   | 96人       | 26.3%  | 89人       | 25.1%  | 89人       | 25.8%  |
| 3人以上の同居    |   | 52人       | 14.3%  | 49人       | 13.8%  | 42人       | 12.1%  |
| 高齢者との二人ぐらし |   | 34人       | 9.3%   | 32人       | 9.0%   | 32人       | 9.3%   |
| 障害を持った方    |   | 59人       | 16.1%  | 42人       | 11.8%  | 40人       | 11.6%  |
| 合 計        |   | 365人      | 100.0% | 355人      | 100.0% | 345人      | 100.0% |

との公私の役割や責任範囲をどのように考えたらいいのかなど、活動をさらに発展させるためにクリアしなければいけない課題も明らかになってきました。もちろん、これら全ての課題はコープこうべ単独で解決できるものではありません。市民の福祉向上という共通の社会的目標の実現のために、行政や専門的諸機関、民間団体、住民組織等々の協議や連携を深めて、解決の方向を求めて行かなければならないと考えます。

今年8月、東灘区社会福祉協議会が事務局になり、私たちのような民間団体も含めた福祉関係機関・団体の「ネットワーク連絡会」がスタートしました。関係者が互いに人とその機関のサービスを知り合い、連絡・調整や連携を深めていこうとするこのような「連絡会」の全市的な展開が望まれます。

### 3. 在宅福祉サービスの現状と課題

神戸市内では、コープくらしの助け合いの会や神戸ライフケア協会など、住民参加型有償福祉サービス供給組織が活発に活動し、直営や市委託の登録ヘルパー派遣、特養の地域への寮母派遣、訪問看護婦派遣等の公的施策など、20にもものぼる多様な機関や団体が在宅福祉サービスを提供しています（表一5）。一般的に在宅福祉サービスは、表一6のようなサービス体系に整理することができますが、神戸市では、ほぼ全てのサービスプログラムが実際に稼働しています。しかし一方で、供給主体が多様に存在する、在宅福祉サービス先進地域として、さらにより高いレベルを求めて解決しなければいけない課題もいくつか指摘されています。すなわち、在宅ケアニーズへの対応の問題点として、①特に民間団体は担い手の確保が困難になり、現有メンバーの高齢化もすすんでいる、②地域によって、需給のアンバランスが見られる、③在宅ニーズが重介護化してきているが、公私ともに十分に対応できていない、④供給主体間の連絡・調整が、個別的、単線的に行われているにすぎない、⑤同じようなケアやサービスを行っていても、供給主体のそれぞれの担い手の条件が異なっている。また、サービスの利用条件も異なっている、⑥供給主体間を結ぶ、責任をもった主体的なケースマネジメント機能が存在しない。したがって、対象者

表-5 神戸市における在宅ケアサービス実施主体一覧

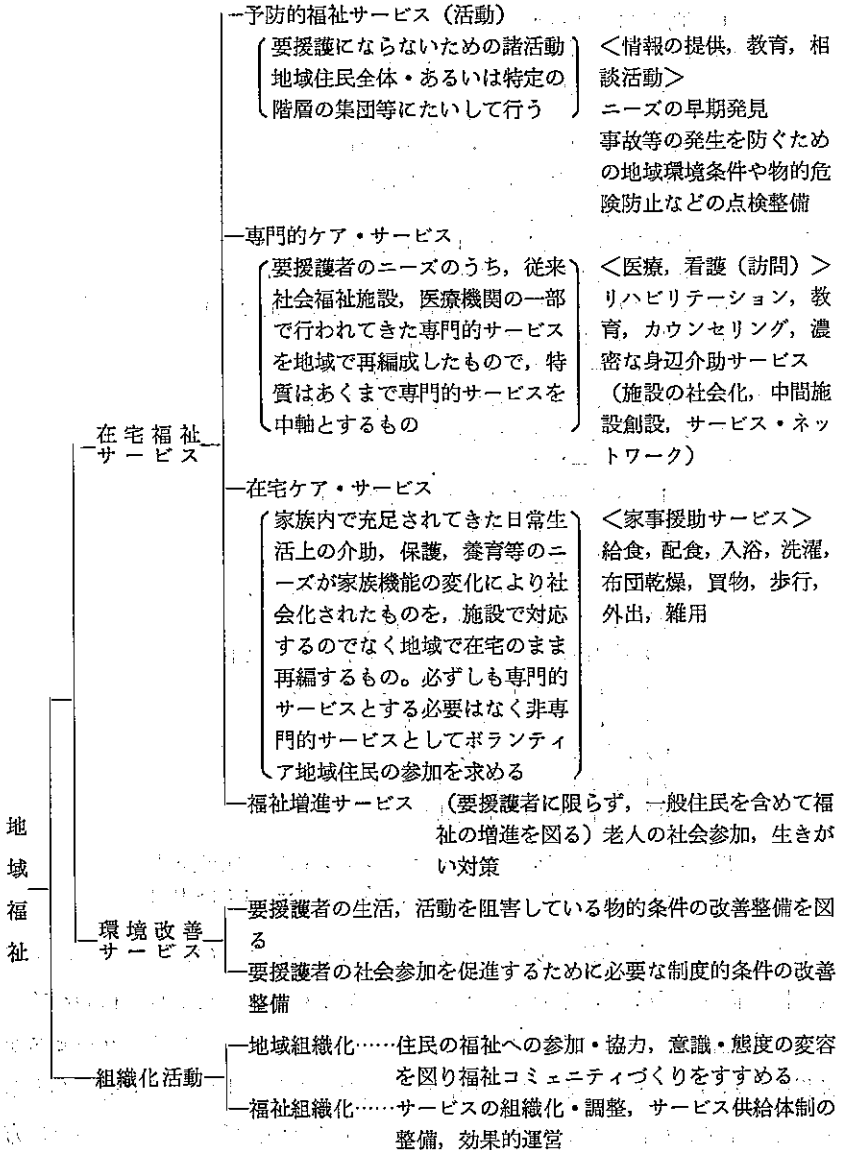
|   |                           |
|---|---------------------------|
| ① | 神戸市ホームヘルパー（直営）            |
| ② | （財）こうべ市民福祉振興協会（市委託）       |
|   | 1）家事援助登録ヘルパー              |
|   | 2）特養老人ホーム寮母派遣             |
| ③ | 神戸市保健婦訪問指導・看護（直営）         |
| ④ | （財）神戸在宅ケア研究所（市委託）         |
|   | 訪問看護婦派遣                   |
| ⑤ | 神戸ライフケア協会（有償福祉活動）         |
| ⑥ | コープくらしの助け合いの会（ ” ” ）      |
| ⑦ | ボランティアグループほほえみ（市社会福祉協議会）  |
| ⑧ | 老人クラブによる老人介護人派遣           |
| ⑨ | こうべワーカーズコープ（中・高年齢企業組合）    |
| ⑩ | 神戸ファミリーサービスクラブ（婦人会）       |
| ⑪ | シルバー人材センター派遣              |
| ⑫ | 在宅福祉サービス                  |
|   | 1）入浴サービス（ボランティア，市委託）      |
|   | 2）給食サービス（地区福祉活動）          |
| ⑬ | その他のサービス                  |
|   | 1）盲人ガイドヘルパー（市社会福祉協議会）     |
|   | 2）車いすガイドヘルパー（市身連）         |
|   | 3）重度障害者介護主婦ボランティア事業（心障協会） |
|   | 4）母子，父子介護人派遣事業（母子協）       |
|   | 5）在宅重度障害者訪問診査（市）          |
|   | 6）訪問健康診査（市）               |
|   | 7）送迎ボランティア（市教委）           |
|   | 8）各病院・診療所の訪問看護等           |

出典：『高齢者在宅ケア・ケースマネジメント研究班中間報告書』

平成2年8月（財）長寿社会開発センター P63～P64

が最もふさわしい供給体のサービスが受けられるかどうかの保障はない、⑦保健・医療面からのケア、福祉サイドからのケアがほとんど連携なく行われている、⑧在宅福祉サービスと訪問ケアとの間にほとんど連携がなく、サービスが効果的にパッケージ化されていない、⑨在宅ケアを行う上での地域的な拠点が少なく、十分に機能しているとは言えない、⑩各々の供給体のエリアの分け方が異なり、共通した「福祉エリア」というものがない、等々です。神戸市が実

表-6 地域福祉の内容

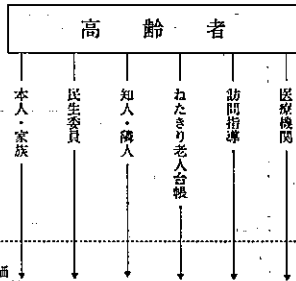


出典: 『地域福祉論』野上文夫, 渡辺武男, 小田兼三編 相川書房, 1990. 4 P. 59



表-7 在宅福祉サービス提供団体の運営調査のまとめ

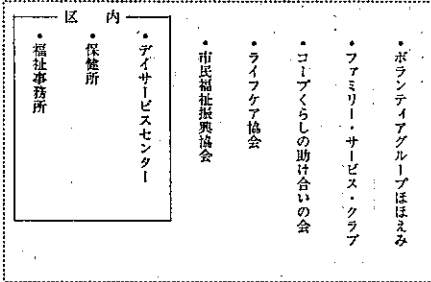
ニーズの発見



問題点

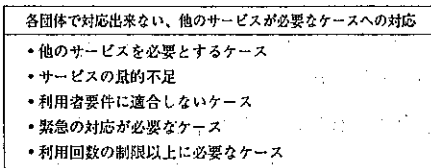
- ①サービスの周知度が低い
- ②サービスの利用希望が無い
- ③施設が身近にない
- ④搬送手段を確保してほしい
- ⑤利用手続きが煩雑である
- ⑥待機期間が長い
- ⑦利用回数を増やしてほしい
- ⑧利用期間の延長してほしい
- ⑨緊急時の対応が不十分である
- ⑩窓口がバラバラで総合的なサービスが受けれない

ニーズの評価  
サービスの提供



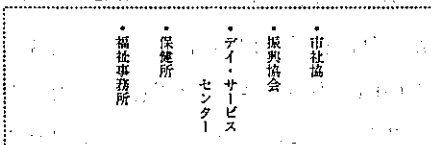
- ⑪各主体内のコーディネート機能が低い
- ⑫他の供給主体の情報不足している
- ⑬他のサービスの利用状況等の高齢者自身の情報が不足している
- ⑭サービスのフォローが不足している
- ⑮サービスの供給量が不足している
- ⑯マンパワーの確保が困難である
- ⑰利用要件の制約が多い
- ⑱サービス提供時間の制約がある
- ⑲利用回数の拡大の必要がある
- ⑳サービスの利用日変更等の柔軟な運用ができない
- ㉑緊急時の対応が不十分である
- ㉒痴呆性老人への対応を図る
- ㉓重度ケースへの対応を図る
- ㉔医療ニーズへの対応を図る
- ㉕関係者の資質の向上を図る
- ㉖研修期間が必要である
- ㉗移動時間がかかる

サービスの連携



- ㉘サービスの連携調整をする方法が定型化されておらず、個別の、単線的である
- ㉙ニーズの選取方法についても単なる紹介にとどまっているケースもある
- ㉚公的団体から民間団体へのニーズの選取がみられる
- ㉛公私のサービスの役割分担が不明確である

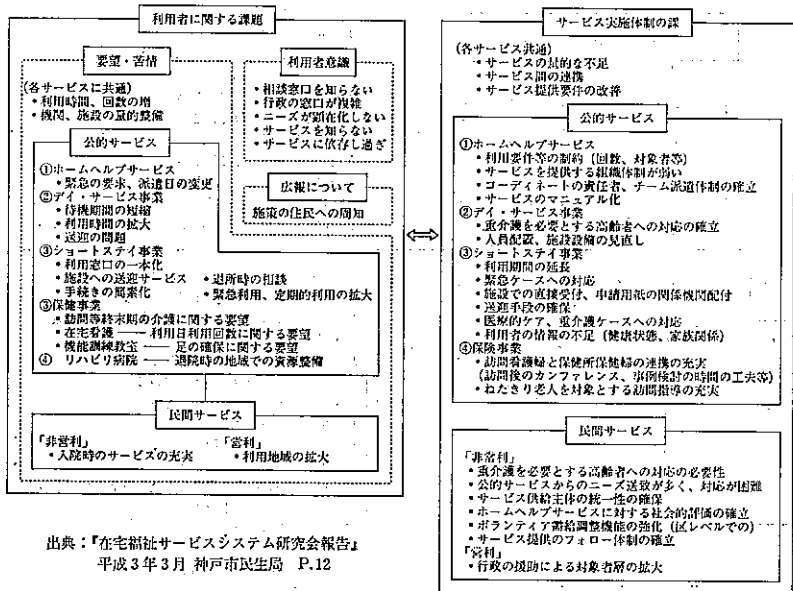
ネットワーク連絡会



- ㉜問題解決の場になっていない
- ㉝調整機関やキーパーソンが不在である
- ㉞限られた組織しか参加していない
- ㉟提供するサービス量に限界がある
- ㊱施策に反映されない

出典：『在宅福祉サービスシステム研究会報告』平成3年3月 神戸市民生局 P. 35

表一八 在宅福祉サービス提供団体の今後の課題



施した、「在宅福祉サービスの提供団体の運営についての調査」でも、同様な課題が明らかになっています(表一七)(表一八)。

コープくらしの助け合い活動の実践経験の中から、また市民の目の高さで、現状の在宅福祉サービスの諸課題を、次のように整理することができると思います。

(1) ニーズのキャッチシステムの整備

在宅福祉サービスがまだ新しい領域なので、施設福祉に比べて、まだ十分にサービスメニュー、サービス内容や利用要件、相談窓口が知られていません。したがって、潜在的なニーズとサービスの間を埋め、ニーズを顕在化させるためのリーチアウト型の福祉情報提供システムなどのニーズキャッチシステムを、生活の場につくりあげる必要があります。

(2) サービス利用要件の緩和  
サービス利用要件（利用申請、利用料、利用回数等）や窓口に来所しての申請手続き、サービスの利用制限（条件、時間、回数等）など、利用しにくい点もいくつかあります。めざすべき「誰にでも（普遍性）」「何でも（包括性）」「いつでも（即応性）」「どこでも（近隣性）」の原則に、より近づける努力が必要です。また、サービスが利用しやすいよう、移送方法を整えるなどアクセスの改善が必要です。

(3) サービスの量的な確保  
サービス利用の増加に伴って、サービス提供体制の確保が求められています。現状においても、サービスの総量が絶対的に不足しています。さらに西暦2001年には、神戸市の高齢化率は15.0%になるなど、サービス利用者数の増加が予測されています。厚生省の「高齢者保健福祉推進10カ年戦略」の神戸市換算の数値目標の実現など、マンパワーの確保、在宅福祉サービスの地域拠点施設の整備など、計画的なサービスの量的確保の方策が必要です。またサービスの担い手の資質の向上も求められています。

(4) ニーズに対応するサービス提供体制の整備  
在宅福祉のニーズは、比較的単純なものから重度で複合的なものまで多様です。また、利用者のニーズは急激に変化することもあり、その変化をすばやく把握し、的確に対応することが求められます。このような在宅福祉ニーズの特性に対応する、サービス供給のフレキシブルな運用が特に強く求められています。

(5) サービス供給組織間の連携の強化  
在宅福祉ニーズの複合性や変化に柔軟に対応するために、多様に用意されたサービスメニューを前提にして、在宅福祉サービス供給組織間相互で、また、在宅福祉サービスと保健・医療サービス、施設福祉サービス間で、連絡・調整、連携が可能になるケアサービスシステムをつくりあげ、効果的に稼働させることが必要です。責任をもった主体的なケースマネジメント機能を果たす機関、全てのサービスのインテーク機関なども必要になるかもしれません。多様な諸サービスをコーディネートし、ユニット化して効果的なサービスを提供できるこのケアサービスシステムの中に、民間活動団体も参加した「高齢者サ

「サービス調整チーム」なども位置づけられる必要があります。

#### (6) 在宅福祉サービスにかかわる拠点施設の整備

「サービス提供にかかわる、ショートステイ施設、デイサービス施設、在宅介護支援センター、老人保健施設など、地域のサービス拠点がまだまだ不足しています。神戸市の現状をふまえた、新しいスタイルのサービス拠点づくりも必要になるかも知れません。また、特養に委託した寮母の地域派遣のように、従来の老人福祉施設がその独自の機能を果たしながらも、施設がもつ知識、技術、スタッフ等を在宅福祉の社会資源として再構築し、ケアサービスシステムに組みこんだ、包括的なシステムをつくりあげることも重要な課題です。

#### (7) サービス利用者の生活の場での社会関係の理解

在宅福祉サービスは、一人ひとり異なった生活歴やニーズをもつ利用者を対象にした、パーソナルソーシャルサービスです。利用者の個別性の尊重やプライバシー保護などを念頭においた、サービスの提供が必要です。地域での生活の自立（身体的、経済的、社会的、精神的、文化的）を可能にするために、社会生活上の基本的な要求を充足する生活関連諸施策や福祉サービスは、個々バラバラに分割しえない全体的な人間の生命の営み（生活）そのものを保障できるよう、統合化されて機能していなければいけません。このようなサービス利用者の人間としての「全体性」と地域での社会関係の理解は、全てのサービス供給組織および担当者がふまえなければならない、基本的な行動価値（規範）だと思います。

#### (8) 包括的な地域福祉計画づくり

現状の諸課題を解決し、ケアサービスの水準を向上させるために、科学的、計画的な中長期的視点に立った「地域福祉計画」の策定が必要です。在宅福祉の理念やサービス利用者のQOLの確保などを価値前提にして、政策や処遇の適合性を年度毎に点検・評価しながら、高齢者ケアを計画的にすすめることが大切です。その計画は、「神戸市民の福祉をまもる条例」の理念である、市、事業者および市民の役割が明らかになっている、全市民に開かれた、全市民の共感が得られる、市民福祉向上のためのグランドデザインとしての性格も必要

だと思えます。もちろん、財源の問題、生活基盤を支える生活関連諸施策等々にも関係づけて計画づくりがなされる必要があります。

個別的ではありますが、他にも重要な課題がいくつかあるように思えます。

①現在の在宅福祉サービス体系は、「要援護者」を主な対象として構築されていますが、健康な高齢者などを対象にした「予防的福祉サービス」や高齢者の生きがい対策、社会参加の促進、働く場の確保などの「福祉増進サービス」も重要な課題です。

②さらに、専門家だけでなく、レイマンとしての住民の自発的な在宅福祉活動への参加の促進も、在宅福祉の幅を広げ、重層化させるための、大切な課題になります。要援護者や家族の参加を促し、サービスのチェックや真に必要とされるサービス開発に関わっていただくことも必要でしょう。現代は、モデルのない選択と実行の時代とも言われています。要援護者自身の意見や生活の実態をふまえながら、新しい在宅福祉サービスプログラムを、たえず企画・開発する継続的な努力が求められています。

③福祉改革の大きな目的のひとつは、サービス利用者の増加に対応するために、供給主体を多様化させることでした。供給主体を多様化させることは、責任主体を多様化させ、責任の所在をあいまいにすることではありません。在宅福祉を推進するうえでの公的責任を明らかにしながら、改めて公私の役割や責任を明確にすることが必要です。

④マンパワーの量的な確保と共に、福祉理念や人権意識を内面化して、確かな処遇技術を身につけて高齢者ケアに従事する、福祉専門職の「人づくり」がますます重要な課題になってきます。「正義は愛に先行し、愛は正義を全うする」（ブルンナー）という言葉があります。社会福祉制度は、万人に普遍的に妥当する社会的正義の秩序ですが、それ自体は一般的、平均的なものにしかすぎません。それを生き生きと血の通ったものにできるのは、福祉職の思いをこめた働きによってです。神戸市のすすめている「市民福祉大学」構想に、このような願いを託したいと思えます。

#### 4 おわりに

コープくらしの助け合い活動に参加しているサービス利用者や担い手の方々

から、在宅福祉サービスについての様々な意見が事務局に寄せられています。これらの声をふまえて、活動を運営する実務家としての立場から、在宅福祉サービスについて日頃思うことを述べてきました。現状における課題の分析・評価をふまえて、安心して老いることができ、神戸市民であってよかったと実感できる、生活の場での福祉サービス体系の創造を、ぜひとも実現したいものだと願っています。行政としての努力を一層重ねていただくことが必要ですが、もちろん諸課題の実現は、行政だけで実現できるものではありません。現状の当面する課題だけでなく、2001年の在宅福祉のあり方をも視野に入れた、大きな課題意識をもって、「神戸市民の福祉をまもる条例」の理念にある、市、事業者および市民みんなで、共通の「地域福祉計画」を前提にして在宅福祉の向上に取り組まなければいけないと思います。

みんなで力を寄せ合い、助け合って市民の生活上の福祉を高めることを共通の価値基準として持つ都市が、「福祉都市」です。福祉都市・神戸にあって、コープとうべもその活動や事業を通じて市民の生活の自立と共同性の回復に努めながら、福祉向上のための役割を果たすべく、地道な努力を重ねたいと思います。

- 1 『高齢者在宅ケア・ケースマネジメント研究班中間報告書』平成2年8月、(財)長寿社会開発センター P.64～65

## 神戸市における高齢者住宅施策

伊 藤 雄 三

(神戸市住宅局長)

### 1 はじめに

神戸市では、「住みたい街・住み続けたい街・神戸」を発展させ、神戸らしい“魅力ある都市集住”の実現を図るため、神戸市住宅基本計画と神戸市住宅5箇年計画を定めて、総合的な住宅施策を展開している。

これらの計画において、高齢者対策は、居住水準の向上、地価高騰下の適正な住居費負担の住宅供給やインナーシティの活性化と並んで、本市住宅行政の重要課題として位置づけられており、多様な施策を積極的に推進している。

### 2 神戸市における高齢化の状況

神戸市における高齢化の状況は、平成2年の国勢調査（早期地方集計値、以下同じ）によると老年人口比（65歳以上の高齢者）は11.5%で、昭和60年の10.1%から1.4ポイント上昇している。しかし、高齢化は全市一律ではなく地域により大きなばらつきがあり、周辺5区（東灘区、北区、須磨区、垂水区、西区）の老年人口比の平均値が9.5%と比較的低いものに対して、既成市街地の中央4区（灘区、中央区、兵庫区、長田区）においては、15.2%とかなり高い値を示している。

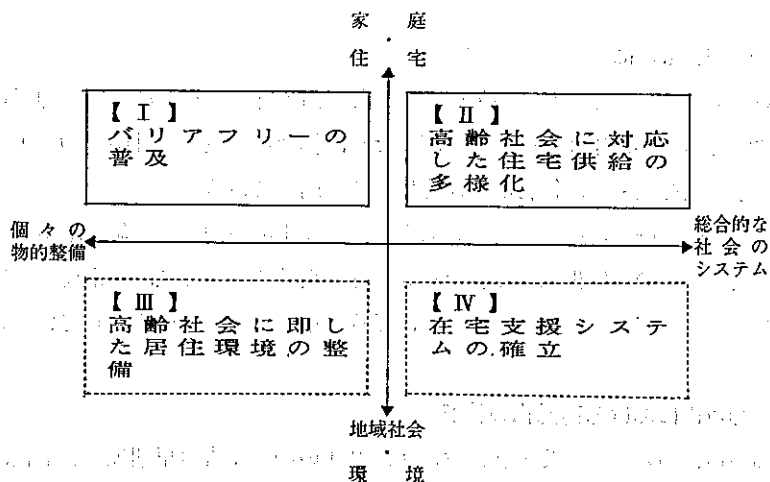
### 3 「神戸市地域高齢者住宅計画」の策定

以上のような状況を踏まえ、本格的な高齢社会を迎えるにあたっての早急な対応策が望まれており、高齢者の居住形態や心身特性、地域の実情等に対応した住宅施策を、福祉施策等との連携の下に、総合的・体系的に推進することを

目的として「神戸市地域高齢者住宅計画」を昭和61年度に策定した。

同計画においては、高齢者が可能な限り住み慣れた地域社会で健康で自立した生活を営むことができるように、高齢者向けの住宅施策を推進するにあたっての課題を、バリアフリーの普及、高齢社会に対応した住宅供給の多様化、高齢社会に即した居住環境の整備と在宅支援システムの確立の4つに整理(図1)

図1 神戸市地域高齢者住宅計画の視点と課題



し、その課題解決に向けた施策の基本方向と今後取り組むべき施策を提示している。高齢社会に即した居住環境の整備や在宅支援システムの確立は、住宅行政の枠を超えるものも多いと考えられるが、高齢社会に対応した住宅と居住環境を考えるうえで欠くことのできないものであり、福祉施策等との連携により達成していくべきものであると考えている。これら4つの課題に即して、住宅及び住環境の整備を高齢化の進展に合わせた確に進めていくことが重要であり、施策の現状と課題を次に紹介したい。

なお、同計画に基づく施策の実施状況は、表1のとおりである。



表1 神戸市地域高齢者住宅計画の実施状況

I バリアフリーの普及

(1) 公共が直接携わる住宅の質的向上

- ① 市営住宅新築一般住戸の設計・設備面での高齢者対応
  - 便所, 浴室と共用階段に手すりを設置
  - 住戸内 (DK・和室・洋室) の段差の解消
- ② 公営住宅新築高齢者世帯向け住戸 (特定目的住宅) の設計・設備面での対応
  - 居室 (2カ所), 便所, 浴室に非常用ブザーを設置
  - 各居室に自動火災報知装置を設置
  - 1階住戸の浴槽の落とし込み
  - 住戸内の段差の解消
  - 玄関ドア, 水栓をレバー式にする
- ③ 中層住宅 (5F) にエレベーター設置
- ④ 既存市営住宅団地の高齢者対策
  - 共用廊下, 階段等に手すりを設置
  - 団地内通路等の段差の解消
- ⑤ 公営住宅特定目的住宅 (老人向住戸等) 設計の手引きの作成

(2) 民間住宅の質的向上を目指した誘導

- ① 住宅改良のための融資制度 (住宅改良資金融資 (親孝行融資), 老人居室等整備資金貸付)
- ② 住宅改良の相談窓口 (住まいの情報センター)
- ③ 高齢者対応住宅の技術マニュアルの作成

(3) 高齢者に対する配慮の啓発

- ① 高齢者対応住宅普及のためのパンフレットの作成 (おとしよりにやさしい住まいづくり)
- ② 高齢者対応住宅普及のためのセミナーの開催
- ③ 高齢者向けモデル住居展示コーナー

II 高齢社会に対応した住宅供給の多様化

(1) 地域内で継続して居住できるシステム

- ① 高齢単身者・世帯向け公営住宅の供給
- ② 三世代同居の可能な大家族向け大型住宅の供給 (公営L型住宅, 公社分譲住宅)
- ③ 親世帯と子世帯の隣居向けペア住宅の供給 (公営住宅, 公社分譲住宅)
- ④ 親と子の近居向け市営住宅の優遇入居
- ⑤ コミュニティ公営住宅の供給

⑥ シルバーハウジング・プロジェクトによる公営住宅の供給

⑦ 老人同居，隣居，近居融資

(2) 住宅と施設の中間形態の住宅供給

① 終身利用権方式による高齢者マンションの供給（サン舞子マンション）

② 有料老人ホーム入居金融資

(3) 地域特性を考慮した住宅供給

① インナーシティにおける高齢者向け賃貸住宅の供給促進

（インナーシティ高齢者特別賃貸住宅無利子融資と家賃補助）

(4) 公民の役割分担による住宅供給

① コーポラティブ住宅建設への支援（コンサル派遣，コーポラティブ住宅建設資金の融資）

### Ⅲ 高齢社会に即した居住環境の整備

(1) 良好な住環境形成への誘導

① 都市施設の高齢者等に配慮した整備の推進

（「神戸市民の福祉をまもる条例」に基づく「都市施設整備基準」による指導）

② 既存公共施設障害者等対策事業の実施

③ 高齢者・身体障害者の利用を考慮した建築設計マニュアルの作成

(2) 適正な高齢者向け施設の整備

① 中核施設としての「総合福祉ゾーンしあわせの村」の整備

② 市街地での整備を重点に特別養護老人ホーム（デイ・サービスセンター併設）の全区設置

③ 1区1在宅福祉センターの整備

④ 1小学校区1地域福祉センターの整備（公営住宅大型集会所の建設・活用）

(3) 地域の実態に即した居住環境整備

① ニュータウンにおける高齢社会に対応した街づくり

### Ⅳ 在宅支援システムの確立

(1) 家庭へのサービスの充実

① ホームヘルプサービスの供給

(2) 地域の組織化・共同性の確保

① 「ふれあいのまちづくり」の推進（公営住宅大型集会所を地域福祉センターとして活用）

(3) 多元的福祉サービスのネットワーク化

① 市民福祉情報提供システムの整備

② 在宅福祉センター・（仮称）高齢者介護支援センターの整備

#### 4 バリアフリーの普及

住宅内での事故による死傷者が多いことはあまり知られていない。特に高齢者では、交通事故よりも住宅内事故による死者の方が多いとするデータもある。これは、高齢者の身体機能の低下によるものであるが、高齢者は住宅内での転倒事故などが多く、これらの住宅内事故による怪我が寝たきりを誘引することもある。高齢者が自宅でできるだけ長く健康で自立した生活を保つためには、住宅からこれらの事故の原因となる障壁（バリア）を取り除く「バリアフリー」を推進し、安全・快適な住宅を整備することが重要である。

また、加齢にともなう、或いは傷病による心身機能の低下は、高齢者の日常生活に多くの障害をもたらす。高齢者が在宅で自立した生活を送ることを困難にする。高齢者の心身機能の低下に配慮した住宅の設計・設備や生活補助用具は、高齢者の日常生活能力を高め、さらには、介護者の負担を軽減する上でも大変効果的である。例えば、浴室や便所に手すりを設置したり、踏み台や椅子を置くことによって、自力での排泄や入浴が可能となったり介護者の負担を大幅に軽減することもある。

従って、階段、浴室、便所等の手すりの設置や住宅内の段差解消、スロープをつけるなどの建築障壁の除去（バリアフリー）は、今日少しずつ一般に認識が広がりつつあるが、高齢者の住宅内での安全を確保し、高齢者の自立支援と介護者の負担軽減を図るため、これを推進する必要がある。さらに、高齢者に配慮した住宅の設計・設備は、高齢者が居住する住宅に限られるものではなく、幼児、妊婦、傷病者のいる世帯をはじめ全ての世帯に住みよい住宅であることから、これらの設計・設備は住宅の基本性能として全ての住宅が一般的に備えるべきものとして普及を図る必要がある。

このため、市営住宅では、今年度より一般住宅においても浴室、便所、共用階段への手すりの設置と住戸内の段差解消を行うとともに、住宅供給公社の分譲住宅においても、全ての住宅の浴室、便所と、一戸建の階段に手すりを設置し、公共が直接携わる住宅の質的向上（バリアフリー化）を先導的に推進することとしている。また、民間住宅についても、高齢者に対する配慮の啓発を進

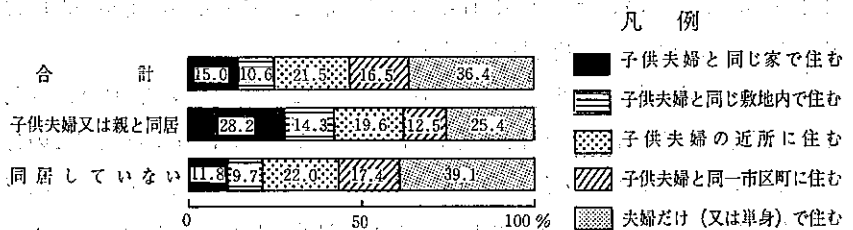
めるため、市民向けのパンフレットや業者向けのマニュアルを作成しセミナーを開催するとともに、既存住宅の増改築・修繕のための融資を行い、民間住宅の質的向上（バリアフリー化）をめざした誘導に努めている。しかしながら、高齢者に配慮した設計・設備の住宅は、高齢者個々の身体状況によってその内容が異なるものであり、個々のケースに対応した適切な指導・情報提供を行う相談体制を整えることが今後の課題と考えている。

## 5 高齢社会に対応した住宅供給の多様化

従来は、子供世帯との同居率が高かったことを背景として家庭内の介護機能に依存し、種々の理由でやむを得ず家庭で生活できない高齢者を特別養護老人ホームで処遇してきた。このため、住宅施策では、高齢者世帯と子供世帯が同居する三世帯同居住宅や隣り合わせに住むペア住宅を供給するとともに、日常的に往来の可能な近接した地域内に両世帯が居住する近居の支援を行ってきた。福祉施策においては、高齢者ができる限り在宅で生活できるように、各種の在宅福祉施策が実施され、その充実が図られつつある。

しかしながら、家族意識の変化による居住ニーズの多様化(図2)を受けて、同居世帯が減少し高齢者の一人暮らしや夫婦二人の世帯が増加する傾向にあり、これらの高齢者世帯に対しては、従来より公営住宅において、老人世帯向け特定目的住宅や老人単身者向け住宅の供給で対応している。しかし、現在は健康で自立して生活を営んでいる高齢者の一人暮らしや夫婦二人の世帯においても

図2 同居・非同居別老後の子供との住まい方



資料：昭和63年住宅需要実態調査(神戸市集計)

将来の健康上の不安は大きく、「安心」と「自立」をもたらす生活の場として、「在宅」か「施設」の二分論ではなく、住宅と在宅福祉サービスとが組み合わせられ統合化された両者の中間形態の住宅が求められている(表2)。平成3年5・

表2 「高齢者マンション」への入居決定理由(複数回答)

| 「高齢者マンション」入居決定理由        | (%)  |      |       |
|-------------------------|------|------|-------|
|                         | 第1位  | 第2位  | 第1・2位 |
| 病気になった時などの安心            | 64.6 | 11.5 | 39.5  |
| 食事サービスなどがあり、家事の困難を解消できる | 15.6 | 61.9 | 37.5  |
| 子供との同居より気がねなく暮らせる       | 13.7 | 12.9 | 13.3  |
| 孤独感(さみしさ)を解消できる         | 2.3  | 8.1  | 5.1   |
| 知人などの勧めがあったから           | 1.2  | 2.8  | 1.9   |
| その他                     | 2.6  | 2.8  | 2.7   |

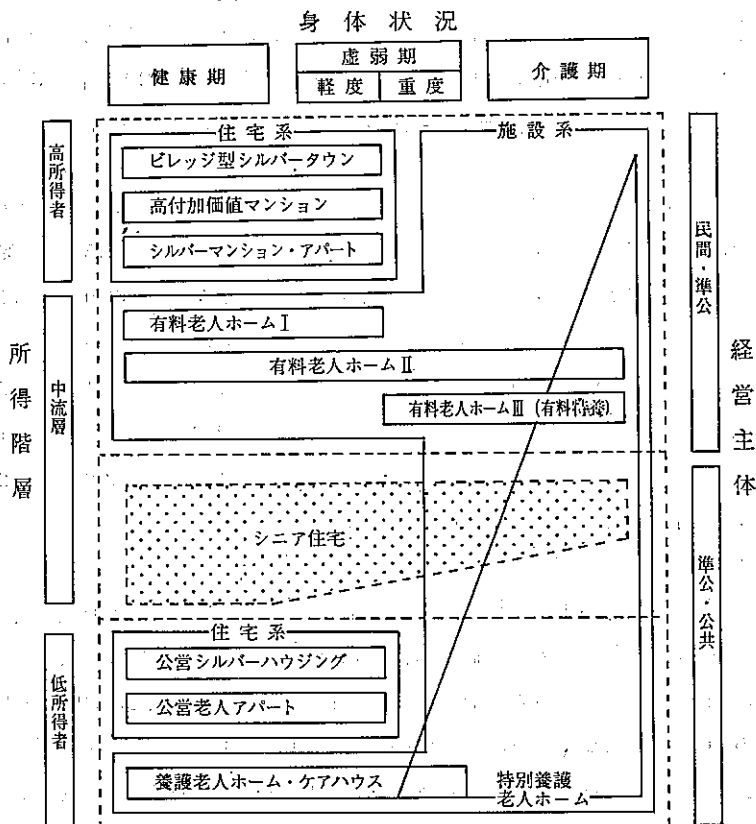
注：％表示は、回答者数に対する回答数の割合

北中五雄「『高齢者マンション』実態調査の結果」1986より

6月に実施した神戸市民全世帯アンケートにおいても、市に望む住宅施策として最も回答が多かったのが「高齢者向け福祉サービス付き住宅をつくる」であった。年齢が高くなるほどこれを望む率も高くなり、50歳代で55.9%、60歳代では61.0%にも達しており、全年齢階層の平均でも51.3%となっている。生活支援サービスや福祉サービスが付加された、いわゆる「ケア付き住宅」に対するニーズが拡大している。この種の住宅としては、供給主体、規模、入居形態やケアサービスの内容について多様な住宅が供給されている(図3、表3)。神戸市内においても、国のシルバーハウジング・プロジェクトによる高齢者向け公営住宅「シルバーハイツ菊水」、公的事業主体である(財)こうべ市民福祉振興協会の運営する有料老人ホーム「サン舞子マンション」や民間の(財)日本老人福祉財団が運営する有料老人ホーム「神戸ゆうゆうの里」など各種の住宅が供給されている。

シルバーハイツ菊水の概要と課題については後に述べることにするが、有料老人ホームや高齢者マンションなどと呼ばれるものには、入居時に一定の入居

図3 高齢者向け住宅・施設類型



資料：(財)ベターリビング「シニア住宅推進調査報告書」1991

一時金を納入することにより住宅の利用権を取得し、終身にわたる居住を保障する終身利用権方式によるものが多い。しかし、入居者にとっては入居一時金が高額であるとともに権利形態が確立していないことや、事業主体にとっても長寿化等により長期的に安定した経営見通しを立てにくいなどの問題点が指摘されている。このため、信頼の置ける公的な事業主体による供給が求められている状況にあり、一部の住宅供給公社においては既に事業化もされているが、入居一時金の高額化、介護サービスの安定供給と経営の安定化が課題であることには変わりはない。

表3 ケア付き住宅の類型

| タイプ別                   | 名 称 別                         | 経営主体                         | ケ ア 内 容                | 利用形式         |
|------------------------|-------------------------------|------------------------------|------------------------|--------------|
| 公 営 型                  | 神戸市営「シルバーハイツ菊水」など多く生まれつつある。   | 神戸市<br>など                    | ライフサポートアドバイザー（生活支援助言者） | ●賃 貸<br>が多い  |
| 公 社 型                  | 「ヴィンテージ・ヴィラ横浜」（兵庫・広島・茨城で計画中）  | 神奈川県<br>住宅供給<br>公社           | 診療所、看護婦など              | ●利用権         |
| 公 団 型                  | 東京・世田谷「希望ヶ丘第二団地」など、少しずつふえている。 | 住宅都市<br>整備公団                 | ライフサポートアドバイザー（生活支援助言者） | ●賃 貸         |
| ケアハウス<br>型（軽費老人ホーム）    | サンライフ「らくじゅ」（静岡）など今後次第にふえて行く。  | 社会福祉<br>法人など                 | 有料老人ホーム方式              | ●利用権         |
| 民 間 型<br>（多 種 類<br>あり） | シニア・ハウス（名古屋・大阪・東京・浦和など）       | 株式会社                         | 管理人（デイホーム併設のところもある）    | ●分 譲<br>●賃 貸 |
|                        | クリスタル・ハウス（大分市）                | ボラン<br>ティア団体                 | 管理人                    | ●利用権         |
|                        | 第一グリーンハイム（杉並）                 | 民間団体<br>（新しい<br>ホームを<br>作る会） | ボランティアグループが対応          | ●賃 貸         |
|                        | たんぼぼ村（仙台）                     | 個 人                          | 家主（経営者）が生活相談           | ●賃 貸         |

(1991年5月 河島修氏調べ)

- (注) (1) 公営型は県営・市町村営・区営などいろいろに分かれる。  
 (2) ケアハウス型は厚生省が今後推進して行くホームのひとつ。  
 (3) 民間型は多種多様、大規模の老人ホーム型から数人入所の「老人の家」方式まで、毎年各地でふえつつある。

資料：河島 修「変貌する高齢社会の現場」1991

また、高齢者には借家居住者も多く、特に65歳以上の単身世帯においては、その45.0%が民営借家に居住している（昭和63年住宅統計調査）。これらの民

営借家も最近の地価高騰の影響を受けて、土地の有効利用を図る建替のための立ち退きや、家賃の値上げを要求され、高齢者は年金等が主な収入であり所得の増加を見込めないことから、家賃の安い老朽・狭小な木造賃貸住宅や長屋を求めて移転せざるを得ないといった不安を抱えている。こうした借家居住の高齢者が、住み慣れた地域社会で安定した生活が続けられるための施策が求められている。これに対しては、高齢者の多い中央4区等において、老朽住宅の建替を促進しつつ従前より居住している高齢者の居住継続を図るため、老朽住宅等の建替により建設された一定の条件を満たす民間賃貸マンションに入居する低所得の高齢者世帯等に家賃を補助（木造賃貸住宅等建替促進家賃補助制度）したり、受け皿となる高齢者向けの賃貸住宅の建設を促進するため、建設資金の無利子融資と入居者の家賃負担能力等に応じた家賃補助（インナーシティ高齢者特別賃貸住宅無利子融資制度）を、神戸市の単独事業として実施している。しかしながら、民間賃貸住宅の経営者の中には高齢者の入居に不安を抱く向きもあり、制度の利用条件の厳しさと相まって、実績はあまり伸びていない。今後は、公共主体がより積極的に関与するなどの制度の充実を図ることが必要と考えられる。首都圏では、地価高騰を受けて土地の有効利用を図るため民間賃貸住宅の取り壊しが急速に進み、これにより立ち退きを求められた高齢者が住宅に困窮する事例が増加している。こうした高齢者を救済するための緊急度の高い施策として、転居後の住宅との家賃の差額等を補助する制度が広がっている。しかし、このような住み替え家賃補助は、あくまで緊急避難的な施策であると考えられ、本市はここまで切迫した状況にないことから、将来的な検討課題としてはさておき、それよりも、そこまで高齢者の住宅事情を悪化させないように、公的・民間を合わせた高齢者向けの賃貸住宅の供給促進を図ることが重要であると考えられる。

以上のように、高齢者が住み慣れた地域社会の中で継続して居住できるように、適正な家賃水準の賃貸住宅を供給するなど居住の安定を確保する施策や、高齢者との同居を促進するための三世同居、隣居や近居が可能な住宅供給の推進、さらに、単身や夫婦二人の高齢者世帯に対するケア付き住宅、また、各



所得階層に対応した高齢者向け住宅の供給といった、多様化する高齢者の居住ニーズに合わせた多様な住宅供給を推進する必要がある。

なお、これらの施策の実施にあたっては、高齢化の進行状況と高齢者の住宅事情が地域により大きく異なっていることから地域特性を考慮した住宅供給を行うとともに、高齢者向け住宅の全てを公的住宅が担うことはできないことから、公的な住宅供給は民間では供給の困難な低所得層向けの住宅供給を中心としつつ、民間の高齢者向け住宅供給を先導する役割も重視しながら、公民の役割分担による住宅供給を進めていかなければならない。

## 6 高齢社会に即した居住環境の整備

21世紀初頭には、国民の4人に1人が高齢者という高齢社会を迎えることが確実視されている（厚生省人口問題研究所推計）。しかしながら、現在の居住環境の多くは健常者を前提に形成されており、加齢にともない心身機能が低下してゆく高齢者が、街の中で自立して生活・活動するには、街がバリアフリーの構造になり、日常の生活行動の安全と自由が確保されていることが前提条件となる。神戸市では、昭和52年に「神戸市民の福祉をまもる条例」を制定し、多くの市民が利用する建築物や道路、公園等のいわゆる「都市施設」について、高齢者・心身障害者等のハンディキャップのある人をはじめ全ての市民が安全かつ快適に利用できるように、公共建築物はもとより一定の民間建築物についても、市の定める都市施設の整備基準の遵守を求めるとともに、建築設計マニュアルの作成や整備資金の融資を行い整備促進を図っている。今後とも、高齢者の増加に対応した街づくりを行い、高齢者が自立して安全・快適に暮らせる良好な住環境の形成に努める。

また、高齢者が住み慣れた地域社会の中で健康で生きがいを持って生活できるように、地域医療施設、特別養護老人ホーム、在宅福祉施設、地域福祉活動の拠点となる地域福祉センターなど、適正な高齢者向け施設の整備を行っていく必要がある。

さらに、高齢化の状況は地域により異なっており、既に高齢化が進んでいる

インナーシティや今後急激に高齢化が進むと予測されるニュータウンなど、それぞれの地域の実態に即した居住環境の整備を図らねばならない。

## 7 在宅支援システムの確立

現在、核家族化の進行、単身世帯の増加、女性の社会進出などにより、従来家庭内で充足されていたニーズの社会化が進み、高齢者への生活支援サービスや介護サービスなどに対するニーズが拡大している。高齢者の在宅生活を支援するため、介護を必要とする高齢者のいる家庭へのサービスの充実を図る必要がある。

社会経済情勢の変化にともない、地域の相互援助機能が低下している状況にあるが、高齢者や障害者などをはじめ全ての市民が、自立と連帯をめざしながら、地域社会のあたたかいふれあいのなかで快適な日常生活を送ることができるよう、地域住民による主体的な福祉活動である「ふれあいのまちづくり」を推進している。

このため、市営住宅の集会所の活用等による地域福祉センターの整備、ふれあいのまちづくり協議会の育成、地域福祉活動への援助等により、地域社会の形成、地域の組織化を図りながら、行政と地域住民が一体となって、地域福祉の充実に努めている。

さらに、高齢者の多様化する福祉ニーズにきめ細かく対応できるよう、訪問・派遣サービスや施設サービスなど、多元的な福祉サービスのネットワーク化を図るため、保健・医療など、他の領域との連携が必要となっている。

## 8 シルバーハイツ菊水の取り組み

高齢者が自立して安全かつ快適な生活を営むことができるよう、住宅施策と福祉施策の密接な連携の下に、ハード・ソフトの両面にわたり高齢者の生活特性に配慮した住宅の供給をモデル的に推進することを目的として、建設省・厚生省において「シルバーハウジング・プロジェクト」が昭和62年度に創設された。この制度に基づき、神戸市では全国に先駆けて高齢者向け公営住宅「シル

「バーハイツ菊水」をモデル的に建設し、平成元年10月に入居をみている。

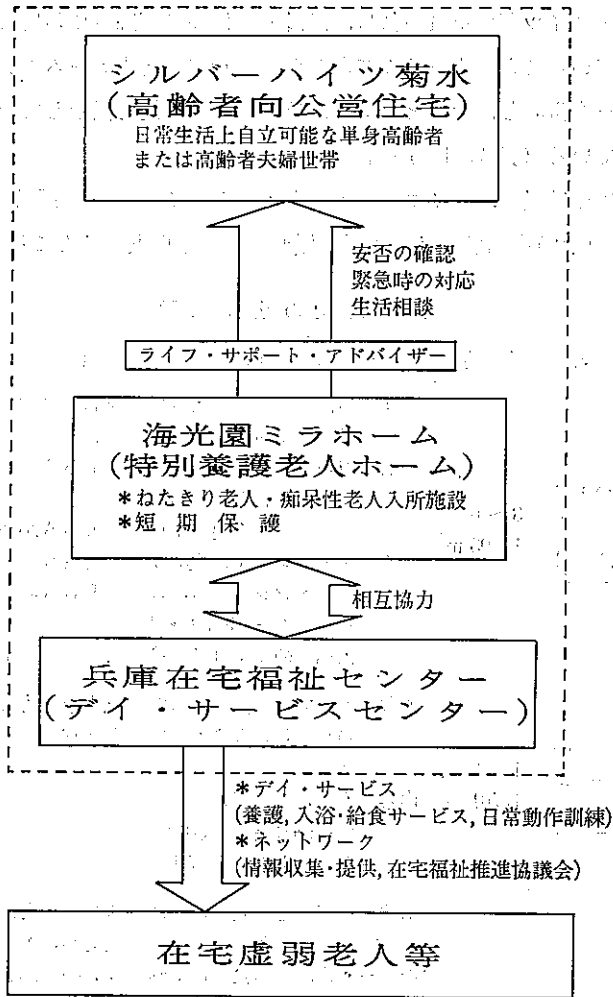
シルバーハイツ菊水それ自体は、設計・設備面で高齢者に対応した様々な配慮を行っていることはもちろんであるが、特別養護老人ホームとデイ・サービスセンターを併設し、全体としても、その福祉的機能を活かしていけるような構成としている（表4、図4）。

この住宅の特徴は、ライフ・サポート・アドバイザー（生活援助員、以下L.S.Aと略す）を常駐させ、生活支援サービスを提供するところにある。L.

表4 施設の全体概要

| 施設名                                 | 規模             | 施設内容   | 備考  |
|-------------------------------------|----------------|--|---|
| シルバーハイツ<br>菊水<br>(高齢者向<br>公営住宅)     | 3～6階<br>1,803㎡ | 対象—自活できる高齢者（単身または世帯）<br>戸数—31戸 単身向け 16戸<br>世帯向け 14戸<br>L S A用 1戸<br>設備—ナースコール、生活リズムオンシステム、エレベーター・トイレ・風呂場への手すり設置等 | <ul style="list-style-type: none"> <li>●管理は神戸市住宅局が行う</li> <li>●L S Aの業務を海光園に委託</li> <li>●L S Aが基本サービスを行う<br/>(L S A＝ライフ・サポート・アドバイザー)</li> </ul> |
| 海光園<br>ミラホーム<br>(特別養護<br>老人ホーム)     | 1～2階<br>1,701㎡ | 対象—家庭での介護が困難なねたきり老人や痴呆性老人等<br>内容—入所定員 50人<br>(うち痴呆性老人10人)<br>ショートスティ(5床)   | 社会福祉法人「海光園」が運営  |
| 兵庫在宅<br>福祉センター<br>(デイ・サービス<br>センター) | 1階<br>576㎡     | 対象—在宅の虚弱老人、ねたきり老人等<br>内容—●入浴、給食、日常動作訓練、養護等の通所サービス(送迎つき)<br>●相談、情報提供等のネットワーク活動<br>●地域福祉活動の拠点                      | 神戸市社会福祉協議会が運営し、施設管理や介護業務の一部を海光園に委託  |

図4 シルバーハイツ菊水全体イメージ図



S. A は、生活リズムオンシステム等による入居者の安否の確認、生活相談・指導や、緊急時の対応等のサービスを提供している。

シルバーハイツ菊水は低所得者向けの公営住宅であり、その応募状況は平均で15.1倍、452人の応募があったが、中でもより所得の低い層向けの2種

公営住宅の倍率が高く、特に単身者向け2種住宅では12戸の募集に対して323人、26.9倍もの応募があり、この種の住宅のニーズの高さが伺われる。

募集は日常生活で自炊が可能な程度の健康状態の60歳以上の高齢者を対象としたことにより、75歳以上の後期高齢者の人数が少ない上に入居者43人の平均年齢も67歳と比較的若く、併設する特別養護老人ホームのショートステイやデイ・サービスセンターの入浴サービスを利用している例はあるが、今のところ介護サービスを常時必要とするような事態は生じていない。しかし、慢性的に通院している入居者も多く、最近になって寝たきりの入居者も出始めている状況にある。このため、福祉・医療施策との連携を図りながら、L.S.Aの入居者に対する生活相談、福祉サービスの情報提供等に努める必要があると考えている。また今後、介護を要する入居者が生じた際にはL.S.Aによる介護は困難であるため施設への入所が必要となるほか、長期入院など多くの課題が生じるものと予想されるが、公営住宅としての限界を見据えつつ福祉的な配慮も加えながら対処していきたいと考えている。

このような課題を残しながらも、シルバーハウジング・プロジェクトについては、その応募状況に表れた需要の大きさに応えるため、積極的に推進する必要があると考えており、平成2年度には第2号を長田区で38戸建設に着手したほか、今年度も1団地事業化の予定である。来年度以降についても、条件さえ整えば、毎年度1団地程度の事業化を図っていきたいと考えている。

## 9 結びに代えて

以上のように、神戸市においては、福祉部門の協力も得ながら、神戸市地域高齢者住宅計画にそって多様な施策展開を推進している。高齢者福祉については在宅福祉の重要性が大きく唱えられ、国においても「高齢者保健福祉10か年戦略」を策定し在宅福祉関連施策の拡充に力を入れており、在宅福祉の基盤を形成する住宅施策の重要性は今後ますます高まっていくものと考えられる。高齢者の住宅ニーズは、その健康状態、経済状況や家族関係等により個々に異なっており、公的住宅と民間住宅、住宅と福祉・医療施設等との密接な連携と

役割分担が不可欠である。しかし、この分野においても縦割り行政の弊害が見られるところであるが、住民サービスを担う第一線の自治体として、福祉・医療施策等と有機的な連携を図りつつ一体となって、市民福祉の向上に努めたいと考えている。

なお、高齢者住宅の充実は、市民全体の住宅水準の向上の中でこそ可能なものであり、ひとり高齢者住宅のみの向上がありえないことは言うまでもないことである。

#### 参 考 文 献

- 1) 住宅地審議会「経済社会の発展に対応したゆとりある住生活を実現するための住宅・宅地政策についての答申」平成2年9月16日
- 2) 村上良知「老人のための空間づくりの基本視角」『老人と生活空間』ミネルヴァ書房、1984
- 3) 西川加禰「住宅の安全計画—老人の家庭内事故調査から」『老人と生活空間』ミネルヴァ書房、1984
- 4) 福岡敬之「市民福祉振興協会の経営」『外郭団体の理論と実践』勁草書房、1991
- 5) 河畠修「変貌する高齢社会の現場」ミネルヴァ書房、1991

# 在宅福祉における看護人材の育成と課題

尾形 誠 宏

(神戸市立看護短期大学副学長)

## 1 はじめに

現代の日本は以前の感染症中心の疾病構造からガン・心臓病・脳卒中等の成人・老人疾患の増加へと変化し、いままでは助け得なかった病気まで、医療技術の進歩と医療・看護の向上により助けられるようになった。また病気予防や健康の保持への配慮とあいまって、著しい寿命の延長をもたらした。今や日本は世界の最長寿国となり、平均寿命は男子76歳、女子82歳(1989年)、65歳以上の老人の占める割合は11.6%(1989年)となった。今後はさらに増え続け2020年には23.6%と予測されている。

また国民医療費も高騰を続け、1989年は17.4兆円、今年(1999年)は21兆円を超え、2000年には43兆円になると予測されている。また老人医療費についてみると、5.2兆円(対国民医療費27.5%1988年)、2000年には16兆円(37%)になると推計されている。

社会生活環境の変化をみると、核家族化が進み、家庭介護力が低下した中で、病気が少しでも重ければすぐ病院へ入院という風潮が強まっている。老人の場合の入院費は平均より高く、全体の医療費を押し上げる結果になっている。

それにも拘らず一般国民の意識調査の結果では、病気が長引いたり死を迎えるのには、自宅でという希望が強い。病気や障害を持ちながらも、暖かい家族や知人に見守られながら生活したいという願いを、生活に密着したサービスで援助する—これが在宅福祉のねらいではなかろうか。

国においても、厚生省は平成2年(1990年)から11年(1999年)までの10年で「高齢者保健福祉推進10カ年戦略」いわゆるゴールドプランを発表した。こ

の中には福祉施設の整備や基金の設置、長寿科学研究の推進とともに、必要な人材の確保が挙げられている。このプランの是非については詳しい言及を控えるが、医療費抑制という経済的効率の側面を重視するあまり、人材の確保や施設の充実がおろそかにならぬような配慮がある。

以下、高齢者福祉を推進するにあたり、医療の側面から在宅福祉に重要な役割を担う看護人材の育成と今後の課題について述べてみたい。

## 2 在宅福祉の現状

現在、在宅患者への訪問をしているのは、医療的側面からみると、保健所や市町村の保健婦が中心であるが、病院や診療所などの医療機関からも看護婦や保健婦が行っているところもある。

訪問の対象としては、寝たきり老人だけではなく、医療的ニーズのある場合は、独居老人や身体障害者（大人、子ども）、母子家庭も含まれる。

訪問をする保健婦・看護婦を総称して訪問看護職というが、その役割は医療的側面から、在宅ケアを推進するキーパーソンとしての役割をもつ。すなわち

(1) 直接的な在宅ケアサービス（簡単な日常の生活指導から、担当医師の指示のもとで行う高度な医療処置まで）、

(2) 非常勤で訪問看護にあっている看護婦や保健婦、介護福祉士、家庭奉仕員、ホームヘルパー、ボランティアとの連絡・調整、

(3) 包括的な地域医療の中のコーディネーター的役割、すなわち担当医師、保健所、福祉事務所、他の医療福祉施設との連携や在宅福祉支援職（例え

ばソーシャルワーカー、理学療法士や言語訓練士）との連携である。これらには各職種間のケースカンファレンスやチームカンファレンスを主導する役割も含まれる。

現在行われている業務は、体位変換、マッサージ、床ずれ防止等の療養上の世話、身体の清拭、手・足・シャワー浴、入浴等の清潔への援助、運動、歩行、車椅子移動等の生活動作および食事、排泄、衣類の着脱への援助、寝具の交換等である。しかも単なる世話や介護に留まらず、患者が病気や障害を克服しな



がら、少しでも自立出来るように差し向ける役割も負っている。

最近の在宅患者の傾向として、意識に障害のある寝たきり老人や、手術や特別治療後の専門性の高い医療処置のいる患者が増加しつつある。例えば脳卒中で意識に障害がある患者が呼吸を維持するために気管切開がなされており、痰の吸引や気道への吸入がいるとか、膀胱に管が入っており、導尿や洗浄がいるという場合であって、病院からの重症患者の退院が多くなるにつれて増えてくると思われる。このほか現在よく行われている専門性の高い処置には次のようなものがある。

在宅自己注射、在宅自己腹膜灌流（人工透析）、在宅酸素療法、在宅中心静脈栄養法、在宅経管栄養法、在宅自己導尿、人工肛門処置、人工膀胱処置、気管切開処置、吸引、吸入（ネブライザー）等である。

こうした医療処置のいるケースは、また病状の変化や急変を来たしやすいので、何時でも医療機関との連携がとれる必要があるばかりではなく、応急処置や症状の的確な判断に必要な専門性の高い知識と技術が要求される。

### 3. 看護人材の確保

ゴールドプランによると、ホームヘルパー10万人、ボランティア8万人とともに在宅介護指導員（保健婦・看護婦）2万人を21世紀（平成11年度—1999年）までに配置するとある。しかし一方では看護婦不足が指摘され、これを確保するために看護職員需給見通し（第3次）として平成6年（1994年）までに看護婦を93.5万人養成するとしている。しかしこの計画について、平成3年（1991年）3月29日厚生省はゴールドプランや看護職員の処遇改善と訪問看護職の需要とのからみもあって、見直すよう各都道府県知事に通知し練り直しに入っている。

しかし、わが国の18歳人口は平成4年（1992年）の205万人をピークに激減し、平成12年（2000年）には151万人にまで減少するといわれている。他方、女性の社会進出は目覚ましく、社会のあらゆる分野で重要な役割を担い、女性職場も多様化してきている。さらに価値観も変化し、看護という職業に対する

女性の見方も変化してきている。このように、今後看護人材を確保するには極めて厳しい状況にある。こうした中で、引き続き看護人材を確保していくためには、次のように看護を魅力あるものにしていかなければならない。

(1) 勤務条件の改善

夜勤や休日の変則勤務等の緩和、週休2日制の実施、および勤務に見合った給与体系の確立、専門職としての看護業務への専念、

(2) 職場環境の整備

保育所や独身寮の整備と拡充

(3) 再就職の促進と継続教育の確立

(4) 看護職としての自己実現

単に医師の診療の補助に過ぎないという概念から脱却して、自律性のある専門職としての自己実現と社会的評価の向上

#### 4 看護人材の育成

(1) 現状について

現在行われている訪問看護職（保健婦、助産婦）の育成は、数少ない保健婦・助産婦養成所や看護短大の専攻科で行われている。これから訪問看護職の需要が伸びるに従い、これらの増設や拡充でまかなうという考えがある。

一方、日本看護協会の支部では、訪問看護職の質の向上を図るために、最近、保健所や施設・病院・診療所等で働く訪問看護職の再教育や研修（現任教育）として希望者に対し訪問看護婦講習会を開催している。厚生省でも各都道府県知事の薦める幹部クラスの看護職や教育職を対象に、訪問看護婦養成指導者講習会を開催している。

このような現任教育や養成所・看護短大専攻科の増設といった方策は、高齢人口の増加や在宅福祉の必要性が求められている現状の対策としては必要ではあるが、あくまでも過渡期的方策といわざるをえない。

(2) 将来について

従来からの看護職に対する認識は、昭和23年（1948年）の保健婦助産婦看護

婦法の制定にみられる「傷病者若しくはじよく婦に対する療養上の世話又は診療の補助をなす」という古い定義に基づいている。しかしその後の疾病構造の変化と共に、医学の進歩や医療の高度化が進み、医療職には高度の知識と理論、卓越した技術と実践力が求められるようになった。さらに高齢化が進み、医療や福祉の充実が強く認識されるようになり、医療業務と共に看護業務も著しく拡大してきている。

これからの期待される看護職は、もはや患者の世話や診療の補助に留まらず、重症化し刻々変化していく患者の病状把握をはじめ、近代化した検査や処置・手術等についても十分な知識と理解がいる。その上で、患者や家族への理解や協力を得るに足る協調性や包容力、豊かな人間性と円満な人格を持ち合わせている必要がある。このためには従来の看護婦養成所や看護短大での基礎教育に留まらず、4年制の看護大学において、幹部や指導者になるに相応しい自覚と自律性をもった専門職としての看護職に育てる教育がなされなければならない。

近年、医療や福祉の実践的理論や技術をはじめ、広い視野に立つ教養と豊かな人格をもつ看護職の育成は4年制看護大学で行われるのが最も望ましいという4年制の看護大学増設の機運が高まりつつある。この点に関しては、1985年から始まった看護制度検討会が1987年に既に報告書を提出しているところでも明らかである。日本看護協会や自民党社会部会看護問題小委員会も各県に看護大学の設置を提案している。

また1990年10月31日、大学審議会の高等教育計画部会の総会への報告で述べられているように、1993年以降18歳人口の減少傾向が予測され、大学の新設や増設は抑制の方向にあるにも拘らず、情報関係、社会福祉関係とともに医療技術関係の分野の社会的ニーズがあると指摘しており、看護大学設置認可の可能性は高い。

4年制看護大学設立の必要性に関する詳細な理由を述べることは紙面の都合上省略するが、日米間の大学数を人口比を加えて比較しても、看護大学は米国の約1/20、看護大学・看護短大等の教員の養成や基幹病院の看護職の幹部養

成、専門看護職の育成に必要な大学院も修士課程で約1/13、博士課程では約1/20という大きな格差のあることを考えると、4年制看護大学の増設は急務といえよう。

著者としては、各県に1看護大学を設置するばかりではなく、政令指定都市にも看護大学の設置を提案したい。これが達成されても米国との比較では1/4程度の充足である。医科大学に併設する考えもあるが、大学病院は救急医療に関心が薄く、慢性疾患が中心の傾向にあり、看護という実践の医療実習には不向きのところが多い。また実習にも役立つ社会福祉や医療福祉の施設をもち、医療や福祉に関心と理解をもつ自治体に設置するのが望ましい。

なお、保健所や施設・病院の訪問看護職として実際に役立たせるためには、採用は大学卒業後の新卒よりも、臨床を最低2～3年経験した後の方が望ましい。また採用後も数年おきに新しい医療に触れ、臨床の現場とのパイプ役も容易に果たせるように研修(病院実習や講習)を奨めたい(期間は2～3カ月)。

## 5 在宅福祉の充実と今後の課題

### (1) 訪問看護職を中心とした連携プレーの必要性

在宅福祉は手づくり、実践の福祉業務である。患者や家族を対象に、キーパーソンとなる訪問看護職は、ケースに応じて医師や訪問指導員、介護福祉士、家庭奉仕員、ホームヘルパー、ボランティアとの連携プレーが必要である。日本看護協会の調査ではこうした連携プレーが欠けるための不満やトラブルがあると指摘している。これらの連携を密にするために、必要に応じてケースカンファレンスをしばしば持つ必要がある。また在宅福祉支援職との報告、連絡、相談等の連携も重要であり、連絡会や相談会、グループカンファレンス等が必要である場合も多い。

### (2) 保健所・事業所等の保健婦の業務の見直し

保健婦の定員や業務内容とその繁忙さには地域差があってもいいとはいえないが、保健婦の家庭訪問は日常業務の1/4～1/3と思われる。しかし今後在宅ケアの必要性が増大し、その内容を充実させるには、現在の保健婦の業

務を見直す必要がある。在宅福祉以外の業務が日常業務の3/4～2/3を占めている。すなわち健康診断、ガン検診、健康・衛生教育、健康相談、結核対策、予防接種、母子家庭対策、身障者対策、難病対策等であり、これに訪問看護が加わっているのが現状である。従って今後在宅福祉業務が増加することを考えると、保健婦の業務（分担）の見直しや、増員配置または何等かの支援対策がある。要介護者や訪問指導員、家庭奉仕員、ヘルパー等からの苦情はこうした保健婦の多忙さに起因しているところが多い。

(3) ターミナルケアは在宅が基本  
 ターミナルケアは在宅が基本である。がんは必ずしも老人の病気とは限らないが、今や日本人の死亡原因の第1位を占めている。早期発見、早期治療により治癒可能な病気ではあるが、なお多くのガン患者が病院で死亡している。またガン末期の治療については、ターミナルケアのあり方が見直され、ホスピス病院が設けられたり、病院内に緩和ケア病棟がつくられて、苦痛を和らげたり、家族に看とられ一緒に死を迎えるようになりつつある。しかしガン患者の多くは病院よりも自宅で死を迎えたいという希望が多い。アイラ・ベイツ前全米ホスピス協会副会長も述べているように、ホスピス運動の基本は「在宅ケア」にあるといえよう。ターミナルケアの出来る訪問看護職が育成され、医師と共にこれに当たるのが医療の本来の姿であろう。ガン末期に限らず他の疾病でも同様なターミナルケアが求められるようになると思う。

(4) 在宅医療に関わる医療保健の裏付けについて  
 在宅福祉の中で、訪問看護を行った場合の医療保健の裏付けは、最近になって寝たきりまたはこれに準ずる状態にあるものに限り、週2回を限度として低額ながら認められるようになった。しかし決して充分とはいえないので、医療界の対応は奉仕的なものと受け止めているようであり、今後の福祉の充実を考えると再考がいるのではなからうか。

(5) 「在宅医療協力医（仮称）」の登録制の提言  
 診療所の医師の平均年齢が60歳に近づきつつある現状では、在宅医療に協力出来る範囲もおのずと限られてくる。とくに簡単な医療処置ならよいが、新し

い複雑な処置には協力をお願いしても、受け入れられない場合が多い。これが在宅医療の困難さの一つともなっている。在宅医療を引き受ける医師の所在や引き受けの条件に関する情報は乏しく、多くは個人的なつながりに頼っているのが実情である。

そこで医師会や病院の協力を得て「在宅医療協力医（仮称）」の登録を受け、引き受けの条件や活動範囲等の情報を総合福祉センターのようなキーステーションにコンピュータ入力して活用することを提言したい。このために医師会としても在宅医療を推進するのに必要な協力依頼や講習会、研修会を開く必要がある。

(8) 病院や施設からの訪問看護について、訪問看護を実施している病院の実態は詳しくはつかめていないが、積極的に行っている病院は少ない（日本看護協会調査によると350病院→4.1%—昭和60年（1985年）、最近の新聞報道によると厚生省では15%）。とくに高機能で病院業務が忙しいところではこの傾向が強い。しかしガン等のターミナルケアをはじめ、病気が慢性化したり、臨終の場合は家庭でという国民の希望は強い。入院患者の回転をよくするためにも、また高騰する医療費の抑制のためにも、病院の責任者や開設者は現代の医療が抱えている問題の認識と理解を持って、病院としても在宅福祉や訪問看護に当たらねばならない。

病院として活動をしているところは種々の名称をつけているが、例えば「在宅医療部」や「訪問看護部」という独立した部署を設け、在宅医療に積極的に参加し、訪問看護や外部からの連絡や相談の窓口にもなるよう提言する。

また医療の本質は病院を退院すれば、それで切れるものではなく、地域の医療機関や自宅へ続く継続医療でないといけない。この目的に沿い「継続医療推進委員会」のような機関で連絡、相談、調査から在宅福祉まで取り扱って活動することも考えられる。

さらに病院の訪問看護部といった組織ばかりではなく、訪問看護のキー・ステーションとなる施設、例えば総合福祉センター等に訪問看護業務を総合的にコントロールする中心的役割（救急センターのように）を付与し、在宅福祉業

務を統括することも考えてはどうだろうか。

## 6 ま と め

- (1) 在宅福祉の現状から、高齢人口の増加と病気の重症化に伴い、高度な専門性のいる医療処置が増えるものと予測され、訪問看護職のレベルアップが必要である。
- (2) 訪問看護職の役割は在宅ケアサービスばかりではなく、包括的な地域医療の中のコーディネーター的役割が重要である。
- (3) 期待される看護人材の育成は、従来の古い概念を超え、医療や福祉の実践の理論や技術をはじめ、広い視野に立つ教養と豊かな人格をもつ人材の育成にあり、これを達成するには4年制看護大学の増設が急務である。
- (4) 看護人材の確保について、勤務条件の改善や職場環境の整備、再就職の促進、継続教育の確立、看護職としての自己実現について述べた。
- (5) 在宅福祉の充実と今後の課題について、次の点を取り上げ、提言を行った。
  - 1) 訪問看護職を中心とした連携プレーが必要である。
  - 2) 保健所・事業所等の保健婦の業務の見直しがある。
  - 3) ターミナルケアは病院ではなく在宅が基本である。
  - 4) 在宅医療に関わる医療保険の裏付けには再考がある。
  - 5) 「在宅医療協力医（仮称）」の登録制の導入。
  - 6) 病院やキーステーションとなるべき施設に独立した部署を設け、訪問看護業務を総合的にコントロールする役割の付与。

### 〔文 献〕

- 1) 「厚生白書，1991」厚生省編
- 2) 「高齢化社会基礎資料年鑑，'90/'91年版」エイジング総合研究センター編著，1990. 11. 15版
- 3) 岡島重孝，中田まゆみ編：「訪問看護」学習研究社，1989
- 4) 「看護職による相談活動，日本看護協会調査研究報告，1991」日本看護協会調査研究室編，日本看護協会，1991

- 5) 「高等教育の規模等について、大学審議会ニュース、№7、1990、11」文部省高等教育局、平成2年12月
- 6) 「動きだす看護制度」日本看護協会編、日本看護協会出版会、1990年(第8刷)
- 7) 松林恵子：「看護マンパワーの確保対策、看護白書、平成3年版」日本看護協会編、日本看護協会出版会、1991
- 8) 「訪問指導従事者の実態及び意識に関する調査、日本看護協会調査研究報告、1988」日本看護協会調査研究室編、日本看護協会、1988
- 9) アイラ・ベイツ：「終末期医療とホスピス」朝日新聞朝刊、1991年7月21日



# しあわせの村

福 岡 敬 之

(財)こうべ市民福祉振興協会  
専務理事

## 1 はじめに

高齢者、障害者、児童、婦人、勤労者などすべての市民が、生活の基礎的な条件を安定的に確保することにより、生涯にわたって、健康で文化的な生活を営むことのできる社会を――。

昭和52年1月、神戸市は市民福祉の実現を柱とした「神戸市民の福祉をまもる条例」を制定した。

その後、市民福祉の向上を目指し、市、事業者、市民がそれぞれの役割分担のもとに相互に連携しながら、福祉都市づくりを推進してきた。

今日、市民福祉をとりまく環境は、高齢化の急速な進行、福祉ニーズの高度化、多様化、都市化の進展とそれに伴う核家族化、地域社会の弱体化など、様々な問題をかかえている。

平成元年4月23日、神戸市制100周年を記念して開村したしあわせの村は、ノーマライゼーションの実現を目指し、条例の精神である“自立と連帯”を基本に、すべての市民が温かいふれあいの中で、希望のあるしあわせな生活を営むことができるよう、市民福祉推進の全市的な核となる福祉ゾーンである。

そこには、神戸リハビリテーション病院をはじめ、障害者や高齢者のための各種施設があり、また誰もが気軽に利用できる広大な芝生広場、400 mトラックを持つ運動広場、ローンボウルス場、日本庭園、テニスコート、アーチェリー場、グラウンドゴルフ場、ミニゴルフ場等の野外施設、屋内施設として長さ25m、6コースの温水プール、体育館、トレーニングジムさらに村内の泉源を利用した温泉では、ジャングルのような緑の中で、様々な温泉めぐりを楽しむ

ことができる。また、総合案内窓口のある本館及び宿泊館では148人、保養センターひよどりでは70人合計218人が宿泊できるほかレストラン5か所、バーラウンジ、福祉ショップ等がある。さらに、研修、会議等に利用できる研修館もある。

## 2 村の理念と施設概要

このしあわせの村は、昭和46年度に、市制100周年の記念事業として整備、促進することを決定し、社会福祉、医療等多方面にわたる学識経験者をメンバーに加えて、具体的な検討に入った。高齢者や障害者が生涯入所できるような施設をいかに多く設置しても、地域から分離したことになるので、高齢者や障害者だけでなく、子供から大人まで、すべての市民が訪れ交流できるようにすること。神戸市を高齢者や障害者にとって住みよい街にするためのモデルとなるような場所を作ること、といった基本構想がまとまり、昭和55年度に基本計画を策定、翌昭和56年度から造成工事に着手した。

場所は、市街地の中心部から直線距離にして7kmほどの北区山田町、面積は205haでそのうち70haをとりあえず造成することとした。事業費の総額は約400億円、造成工事や屋外整備に200億円（うち用地買収費9.2ha15億円）、施設整備に200億円を充て、完成した施設から順次オープンさせ、市制100周年にあたる平成元年、次のような理念をもったしあわせの村が正式に開村した。

- (1) 高齢者や障害者などハンディキャップのある人に、必要な訓練、介護、指導など総合的なサービスを提供し、自立や社会参加を促進、支援すること。
- (2) 高齢者、障害者、児童、婦人、勤労者など広くすべての市民を対象とし、市民相互の交流、ふれあいの事業を推進すること。
- (3) 神戸市における在宅福祉推進の核として、情報提供、研究、開発、相談、啓発など指導的役割を担うこと。
- (4) 緑豊かな自然の中で、ウェルネスパークとして、すべての市民にリフレ

ッシュできる場を提供すること。

- (5) 福祉、保健、医療、教育、労働及びスポーツ、レクリエーションなど関連分野の連携を図り、総合的な福祉サービスを提供すること。

表-1 施設概要一覧表

| 区分                 | 施設              | 内 容  | 開設時期         | 運営主体            |
|--------------------|-----------------|--|--------------|-----------------|
| 学習・交流・リフレッシュのための施設 | 本館・宿泊館          | しあわせの村における市民のいこいと交流の場を提供するとともに、村の管理運営・行事企画のセンターとする。<br>○延床面積 8,580㎡ 7階建<br>宿泊定員 148人   | 平成<br>元年 4月  | (財)こうべ市民福祉振興協会  |
|                    | 研 修 館           | 勤労者に対する研修・教養・文化等の活動の場を提供することにより、福祉の充実を図るとともに、広く一般市民の利用に供する。<br>○延床面積 1,720㎡ 平屋建  | 平成<br>元年 4月  |                 |
|                    | 温泉・プール・体育館      | 温泉を活用した保養の場あるいは健康増進の場とする。また、屋内運動施設を併設し、体力づくりの場とする。<br>○延床面積 約 8,500㎡ 平屋建   | 平成<br>元年 4月  |                 |
| 自立・社会参加実現のための施設    | 神戸リハビリテーション病院   | 家庭・社会復帰のためのリハビリテーション、生活訓練等を中心として介護・看護サービスを提供する。<br>○延床面積 11,800㎡ 4階建 入院 180床   | 昭和<br>63年 6月 | (財)神戸在宅ケア研究所    |
|                    | 保養センターひよどり      | 障害者及び高齢者とその家族を対象に宿泊・休養の場、訓練・研修・相談等のサービスを提供するとともに、村内の各施設の専門機能と連携しながら、障害者などの社会参加や健常者との交流を図る。<br>○延床面積 3,043.7㎡ 2階建<br>宿泊定員 70人 | 平成<br>元年 9月  |                 |
|                    | 神 港 園<br>しあわせの家 | 痴呆性老人を専門に保護し、介護・社会適応訓練の研究・指導・家族相談・デイサービスを行う。<br>○延床面積 2,600㎡ 2階建 定員 50人  | 平成<br>元年 7月  | 社会福祉法人<br>神港園   |
|                    | ワークホーム<br>明 友   | 重度身体障害者に対し能力に応じた職業訓練を行い、自立・社会参加を促進し、支援する。<br>○延床面積 1,950㎡ 平屋建 定員 50人   | 昭和<br>62年 4月 | 社会福祉法人<br>神戸明輪会 |

| 区分                | 施設                | 内 容   | 開設時期     | 運営主体            |
|-------------------|-------------------|---|----------|-----------------|
| 自立・社会参加実現のための施設   | 地域交流ホーム           | 在宅重度障害者のデイサービス等を通じ、障害者と地域住民との交流を一層広める場とする。<br>○延床面積 250㎡ 平屋建                                      | 平成3年4月   | 社会福祉法人神戸明輪会     |
|                   | ワークホーム緑友          | 雇用されることが困難な精神薄弱者に通所により職業訓練を行い、自立・社会参加を促進する。<br>○延床面積 840㎡ 平屋建 定員 50人                              | 昭和62年4月  | 社会福祉法人新緑福社会     |
|                   | グリーンホーム平成         | 18歳以上の比較的重度の精神薄弱者を自宅から通所させて、その更生に必要な日常生活訓練・指導を行う。<br>○延床面積 850㎡ 平屋建 定員 50人                        | 平成元年6月   |                 |
| 屋外スポーツ・レクリエーション施設 | 農果樹園<br>ローンボウルス場  | 障害者が土に親しみ、収穫の喜びを体験してもらう授産農園等約1haや健常者と障害者の交流を図るための果樹園・梅園等約2haのほか、フェスピック神戸大会の競技会場にもなるローンボウルス場を整備する。 | 平成元年4月   | (財)こうべ市民福祉振興協会  |
|                   | 日本庭園              | 1.4ha 池、流れ、滝、芝生広場、四阿  | 平成元年4月   |                 |
|                   | テニスコート<br>アーチェリー場 | クラブハウス、テニスコート16面、アーチェリー場10レーン   | 昭和62年11月 |                 |
|                   | 芝生広場              | 7ha   | 昭和63年9月  |                 |
|                   | 運動広場              | 2.4ha 1周400m 6コース   | 昭和63年9月  |                 |
|                   | グラウンド<br>ゴルフ場     | 8ホール パー30 236m  | 平成2年10月  |                 |
|                   | ミニゴルフ場            | すずらんコース 9ホール パー30 1,317m<br>クローバーコース 18ホール パー70 609m、<br>クラブハウス                                   | 平成3年4月   | (社)神戸国際カントリー倶楽部 |

平成3年8月までに、しあわせの村内に整備された施設及びその概要は表-1のとおりである。この表からもわかるように一部神戸市が土地を無償提供し、社会福祉法人等が建設、措置費等で独自に運営しているものもあるが、道路、園路を含め大部分は(財)こうべ市民福祉振興協会(昭和53年9月設立、昭和56年6月法人化)が管理委託を受け、しあわせの村の理念実現にむけて、統

一の運営主体として各種の事業を展開している。

また、宿泊施設、研修館、温泉や屋内、屋外の運動施設等の将来にわたる安定した運営をはかるため「しあわせの村運営基金」(平成2年度末171億円)が造成されているほか、一般の利用に供する施設について「しあわせの村条例」が制定された。

### 3 利用者の状況

開村前コンサルタントに依頼した調査結果では、一般の利用に供する施設や芝生広場、日本庭園などを合せて年間の入村者数を60万人と推計していたが、

表-2 入村者の施設利用状況(平成2年度) (単位;人,%)

| 区分         | 人数        | 年間     | 1日当たり | 比率  |
|------------|-----------|--------|-------|-----|
| 宿泊施設       |           | 62,900 | 176   | 5   |
| 宿泊館        | 44,100    |        | 122   |     |
| 保養センターひよどり | 18,800    |        | 54    |     |
| 研修館        | 81,100    |        | 228   | 6   |
| 温泉         | 320,700   |        | 886   | 24  |
| 屋内運動施設     | 268,700   |        | 870   | 24  |
| プール        | 145,900   |        | 469   |     |
| 体育館        | 71,800    |        | 235   |     |
| トレーニングジム   | 51,000    |        | 166   |     |
| 屋外運動施設     | 122,000   |        | 349   | 9   |
| テニスコート     | 89,900    |        | 250   |     |
| アーチェリー場    | 4,800     |        | 13    |     |
| 運動広場       | 25,600    |        | 72    |     |
| ローンボウルス    | 1,700     |        | 14    |     |
| 施設利用者合計    | 855,900   |        | 2,510 | 68  |
| 合計         | 1,341,300 |        | 3,675 | 100 |

平成元年度118万6,000人、平成2年度134万1,300人に達し、開村以来2年3月(819日目)で300万人を超えるなど、予想以上の利用者があり、平成3年5月5日には、1日最高2万6,000人の来村者があった。

最近の利用者の実態調査によると休日と平日では、多少の差はあるものの80%は神戸市内から、残り20%のうち10%が兵庫県下各地、10%が県外からとなっている。また、交通手段は、自家用車が約50%、4方向から入っているバス(市営バス3ルート、民間バス1ルート)が約3分の1、残り16~7%は貸切バスやタクシーのほか徒歩、自転車である。また、入村者の

表-3 利用者の内訳(平成2年度)

| 区 分            | 高齢者  | 障害者  | その他  |
|----------------|------|------|------|
| 宿 泊 館          | 27.6 | 11.6 | 60.8 |
| 保養センター<br>ひよどり | 49.2 | 17.6 | 33.2 |
| 温 泉            | 23.4 | 4.1  | 72.5 |
| プ ール           | 3.4  | 2.0  | 94.6 |

(単位;%)  
の3分の2は何らかの施設を利用しているが、残り3分の1は、芝生広場や日本庭園あるいはレストランだけを利用していると思われる(表-2参照)。また、宿泊館等の利用者の内訳は、表-3のとおりである。

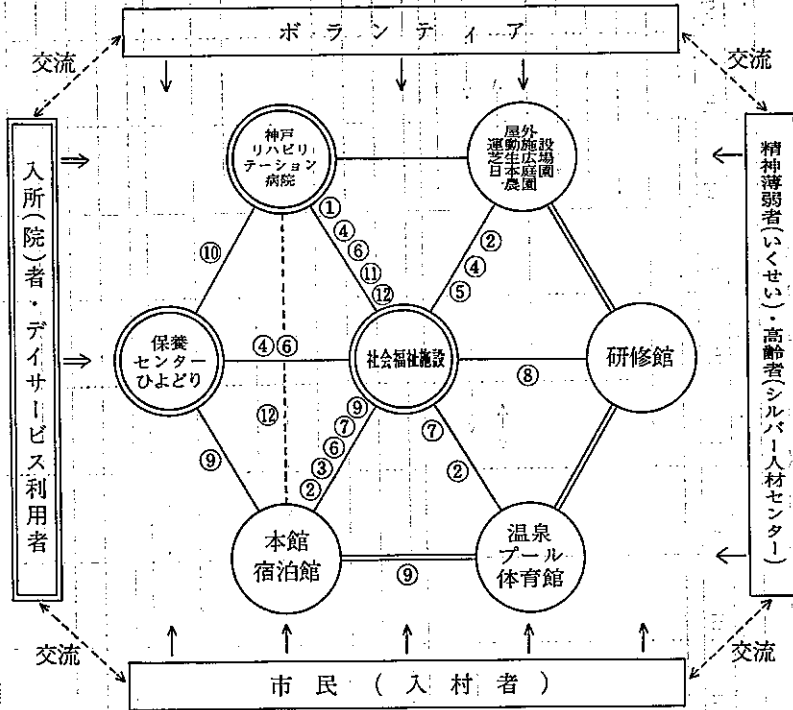
#### 4 ネットワークづくり

ノーマライゼーションの実現をめざして村を多くの市民に利用していただくと共に、高齢者や障害者の利用を促進するシステムをとっている。その1は、宿泊施設や研修館、テニスコート、アーチェリー場等の運動施設などあらかじめ予約の必要なものについての優先申し込み制、その2は、利用料金の格差がこれである。さらに、障害者及び介護者の駐車料金を無料にするほか、市営地下鉄名谷駅との間に障害者用リフト付きバスを無料で運行している。

また、村内の施設相互の交流を図り、提携を強めるために(財)こうべ市民福祉振興協会が管理する施設(本館、宿泊館、温泉、プール、芝生広場など)を中心に、売店の運営、客室整理や清掃、自動販売機のベンディング、雑草取りさらには農園の管理や収穫作業を社会福祉施設や障害者団体に委託している。

今後さらに、図-1のようなネットワークづくりに積極的に取り組み、より一層の充実を期したい。

図-1 しあわせの村ネットワーク（現状）



- |               |                   |
|---------------|-------------------|
| ① 売店の運営       | ⑦ 装飾              |
| ② 客室整理、清掃     | ⑧ ふれあい体験学習        |
| ③ 自動販売機ペンディング | ⑨ リフト付バス          |
| ④ 雑草取り        | ⑩ 栄養士等派遣          |
| ⑤ 農園の管理、収穫作業  | ⑪ 嘱託医派遣           |
| ⑥ 商品納入、シール貼り  | ⑫ 健康診断、傷病者への第1次対応 |

表一4 講座・教室実施状況の推移

| 年度<br>教室名    | 平成元年 |    | 平成2年 |    | 平成3年 |    |
|--------------|------|----|------|----|------|----|
|              | 4月   | 7月 | 4月   | 7月 | 4月   | 7月 |
| 卓球教室 (障害者)   | ↓    |    |      |    |      |    |
| 水泳教室 (障害児)   |      |    |      |    |      |    |
| 水泳教室 (精障児)   |      |    |      |    |      |    |
| 水泳教室 (障害者)   |      |    |      |    |      |    |
| 体操教室 (障害児)   |      |    |      |    |      |    |
| リハビリ水泳教室     |      |    |      |    |      |    |
| ローンボウルズ教室    |      |    |      |    |      |    |
| 車いすテニス教室     |      |    |      |    |      |    |
| 料理教室         |      |    |      |    |      |    |
| 入門水泳教室       | ↓    |    |      |    |      |    |
| 水泳教室         | ↓    |    |      |    |      |    |
| 運動シリーズ       | ↓    |    |      |    |      |    |
| 卓球教室         |      |    |      |    |      |    |
| ヨーガ教室        |      |    |      |    |      |    |
| 太極拳教室        |      |    |      |    |      |    |
| バドミントン教室     |      |    |      |    |      |    |
| シルバートレーニング教室 |      |    |      |    |      |    |
| シルバートレーニング教室 |      |    |      |    |      |    |
| テニススクール      | ↓    |    |      |    |      |    |
| アークリースクール    | ↓    |    |      |    |      |    |
| ふれあい体験学習会    |      |    |      |    |      |    |
| 手話講習会        |      |    |      |    |      |    |
| 点訳講習会        |      |    |      |    |      |    |



しあわせの村では、市民の福祉意識の向上を図り、高度化するニーズに応えるために、障害者（児）や高齢者を対象とした各種の教室や講座のほかに、手話、点訳、ふれあい体験学習などを開催している。その実施状況は、表一４のとおりである。

### 5 ボランティア活動

現在、村全体で約700人が働いており、高齢者や障害者も数多く雇用されている。なかでも宿泊施設や温泉の運営では主に高齢者を、芝生広場、日本庭園

表一五 ボランティア活動メニュー一覧表

| 施設名および教室名                  | 活動内容                              | 活動曜日       | 活動時間                       |
|----------------------------|-----------------------------------|------------|----------------------------|
| 神 港 園<br>しあわせの家            | デイサービス（散歩・指導員補助）                  | 金          | 13:00～15:30                |
|                            | リネン交換（シーツ）                        | 第1, 3金     | 10:00～11:00                |
|                            | 散歩、話相手、紙芝居                        | 第2, 4金     | 10:00～15:00                |
|                            | 生け花指導                             | 火, 土/月2回   | 10:00～12:00                |
| 保養センター<br>ひよどり             | 入浴サービス                            | 月          | 12:30～15:30                |
| グリーンホーム<br>平成              | デイサービス（歩行訓練）、キャンプ等                | 月, 火, 木, 金 | 10:00～15:00                |
| ワークホーム<br>緑友               | デイサービス（指導員補助、散歩、食事等）              | 月, 火, 金    | 9:00～15:00                 |
| ワークホーム<br>明友               | 清掃、外出介助、デイサービス（散歩、遊び相手、絵を書くときの介助） | 第1, 3土・日   | 9:00～12:00                 |
|                            |                                   | 月～金        | 10:00～15:00                |
| リハビリ友の会                    | 介助（バス旅行、コンサート）                    | 随 時        | 随 時                        |
| 障 害 者<br>ス ポー ツ 教 室        | 卓 球                               | 土          | 13:00～15:30                |
|                            | 体 操                               | 月          | 10:00～11:00                |
|                            | 水 泳                               | 水          | 19:00～20:30                |
|                            |                                   | 土          | 16:00～17:30<br>10:00～12:00 |
| 園 地 管 理<br>(おおむね<br>1～2時間) | 花壇管理（花殻、雑草とり）                     | 土, 日       | 10:00～17:00                |
|                            | 園地のゴミ、空き缶拾い                       | 土, 日       | 10:00～17:00                |
|                            | 園地の草引き、落葉集め                       | 土, 日       | 10:00～17:00                |
|                            | 村内案内                              | 土, 日       | 10:00～17:00                |

等の園地管理作業では高齢者、障害者を、売店の運営やプールの清掃では障害者を活用している。その後、各種教室や講座の開催、社会福祉施設などからの要望により村の中でもボランティア活動が次第に活発になり、すでに約250人がボランティアの登録をしている。

その活動状況は、表一5のとおりであるが、これには村に隣接するひよどり台団地(3,422世帯1万1,123人)及び星和台団地(2,159世帯7,693人)の自治会、婦人会の力に負うところが大きく、平成3年8月には、しあわせの村内各施設入所(院)者、ボランティア、障害者や高齢者さらには地域住民の協力を得て、村まつりを盛大に実施することができた。

今後、このような活動メニューのほかに、福祉相談やボランティア養成講座などを開催すると共に、ボランティア活動コーナーなどの整備も手がけていきたい。

## 6 おわりに

しあわせの村の管理運営に要する経費は、利用者の伸びともあいまって、年々増加しているが、平成2年度の収支状況をみると表一6のとおりである。このうち「しあわせの村運営基金」の対象となる費用は14億1,400万円で使用料等収入4億8,600万円、市の一般財源2億6,600万円、その他収入2億7,200万

表一6 しあわせの村収支状況(平成2年度)

(単位:百万円)

| 施設名              | 支出    | 収 入   |        |      |     |        |       | 計 |
|------------------|-------|-------|--------|------|-----|--------|-------|---|
|                  |       | 使用料等  | 国・県支出金 | 市支出金 | その他 | 運営基金から |       |   |
| こうべ市民福祉振興協会所管諸施設 | 1,296 | 486   | —      | 266  | 223 | 323    | 1,298 |   |
| 保養センター<br>ひよどり   | 118   | —     | —      | —    | 49  | 69     | 118   |   |
| 小計               | 1,414 | 486   | —      | 266  | 272 | 392    | 1,416 |   |
| 神戸リハビリテーション病院    | 1,201 | 844   | —      | —    | 330 | —      | 1,174 |   |
| 社会福祉施設           | 476   | 19    | 288    | 183  | 4   | —      | 494   |   |
| 計                | 3,091 | 1,349 | 288    | 449  | 606 | 392    | 3,084 |   |

円、残り3億9,200万円を基金果実で充当したことになる。今後、婦人交流施設、シルバーカレッジ、野外活動センター、神戸国際馬事公苑などが順次オープンするに従い、基金果実の充当分も増やさざるを得ない。また、建物や設備の経年化につれて修繕費等も必要になってくる。

その意味からも、いかに効率よく、しかも心あたたまるキメ細かい、サービスをどれだけ提供することができるかによって村の真価が問われることになる。

しあわせの村は、第一歩を踏み出したところであるが、計画中の諸施設が完成したとき、スーパーライゼーションの実現に向けて、大きな力を発揮し、市民福祉推進の中心的な役割を果たしていかなければと肝に命じている。

（神戸市立中央図書館）

（神戸市立中央図書館）

（神戸市立中央図書館）

（神戸市立中央図書館）

（神戸市立中央図書館）

（神戸市立中央図書館）

（神戸市立中央図書館）

（神戸市立中央図書館）

（神戸市立中央図書館）

（神戸市立中央図書館）

神戸都市問題研究所  
都市経営研究会

## 生活環境行政

宮崎市政に向けられる批判として、公共デベロッパーによる「開発優先」「自然破壊」という烙印が投げかけられる。しかし、これは公共デベロッパーとしてイメージが先行しているのであって歴史的にみて、その生活環境行政はそれほど批判されるべき低水準や開発優先ではなかった。昭和47年6月には、「人間環境都市」<sup>1</sup>宣言をしている。

それには経済開発優先の思想は明確に否定され、環境保全至上主義が前面に押出されている。宣言のセレモニーも国際会館で大々的に行われた。今日からみれば漫画的演出もみられたが、当時としては厳粛そのものであった。人間環境都市宣言に際して宮崎市長は、「70年代の都市行政は、生産中心の“動脈系”の都市づくりから環境中心の“静脈系”の都市づくりでなくてはならない。特に、これからの都市問題の解決は、今までの法規制、タテ割り行政では、どうにもならないと思った。総合行政の実を上げ、市民がすべて参加して人間都市をつくり上げるため、環境行政の憲法として条例を制定した<sup>2</sup>」とのべている。

しかし、このような宣言にもかかわらず、六甲山は削られ、海は埋められつつあった。まさに詐術の行政であり、「開発から保全」へという提唱は言行不一致もはなはだしいと批判された。

しかし、宮崎市長としては真剣に環境保全をやっていかなければならないと、その政策転換を勇断をもって断行したのである。

今日、改めてこの宣言を読みかえすと、まことに歯の浮くような感じがする。しかし、当時の神戸市政は真面目そのもので、新市長の誕生という政権交代もあったが、環境行政によって都市を今一度、甦らそうと心意気があった。

実際、当時の日本の大都市は産業革命後のイギリスの都市の如く、巨大な都市スラムと化しつつあった。神戸市にあっても空気の汚れ、水質の汚濁はかなりひどく、葺合港などは赤褐色で、海というより溝に近かった。

神戸市の公害問題は、神戸製鋼が灘浜工場を稼動したことによって深刻化した。昭和33年には「神戸市煙害等公害対策協議会」を発足させ検討の結果、神戸製鋼が35年、平炉8基に集塵装置（25億円）を設置した。<sup>3</sup>

このことによっていわゆる「『赤い煙』問題は解決をみた<sup>4</sup>」。しかし市では公害対策課を、昭和39年に発足させ、続発する公害処理に対処していった。

このように特定の固定発生源を対象とする公害対策は一応の成果をみたが、昭和40年代に入ると都市集積と活動量の増加から、再び都市環境はより深刻の度合を強めていった。この危機を克服するため、今一度、全面的な環境対策が必要な時期でもあった。

「人間環境都市宣言」はこのような個別的対応策では、どうしても処理し切れない政策転換の時期にあって、市政の基本政策を「開発から保全」へ修正する決意表明でもあった。

この宣言にもとづいて、公害条例、生活環境基準、グリーン・クリーン作戦と広汎な環境行政が展開された。

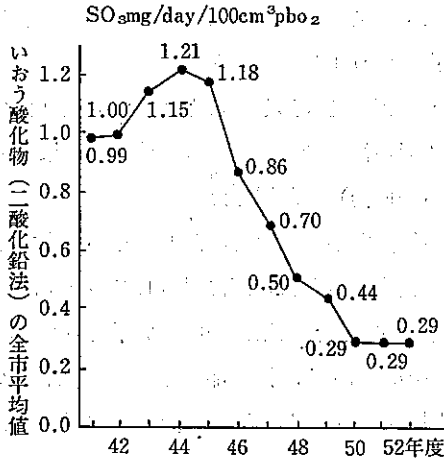
市民総ぐるみ、行政の全力をあげてという環境都市宣言に対して、市民のなかには「『宣言は非常にけっこうなことだ。前の健康都市宣言（44年10月）のように、線香花火に終わらないようにしてほしい』と、チクリと批判する市民もいる<sup>6</sup>」と、マスコミは皮肉的に報道している。

宮崎市政がなぜこのような環境行政に真剣かつ全力をあげて対処したか。1つは、時代の風潮がある。反公害の市民運動が胎動し、このうねりを無視することは不可能であった。

2つは、事実として当時の環境水準は劣悪を極めていた。第1図にみられるように硫酸化物濃度は1.21ポイントをこえており、対策の強化によって以後、はつきりと下降線をたどっている。

3つは何よりも高度成長のエネルギーは、まだ神戸経済に残されており、経

図1 いおう酸化物濃度(二酸化鉛法)の推移



資料：宮崎辰雄『都市の経営』，112頁

経済を抑制し生活環境を改善する方が、緊急の課題であることは誰の眼にも明らかであった。

4つは、新政権として原口市政の開発志向色を払拭し、自からの存在価値、いかえれば新鮮な独自性を打ち出す政治的必要性があった。

宮崎市政の第1・2期はこの命題に対して真摯に努力していったと評価できる。環境都市・福祉都市を口で提唱する

ことはやさしい。しかし、現実はどう実践していくかとなるとたちまち難問に直面する。環境都市につき成長と保全と板ばさみにあって悩んだ。「都市の活動をストップさせるか、あるいは、せめて成長ゼロにすることができれば、人間らしい生活空間を見出すことは不可能ではない。しかし、現実の都市生活からみて、それは不可能で、このような活動、成長を抑えながら都市をコントロールし、つくりかえていくしかない」と、その選択のむずかしさをのべている。

では具体的にどうするのかにつき、差し当って基本的方向として、「私は、神戸市の都市づくりの方向をこれまで、機能主義的な空間開発から、環境主義的な環境開発へと、軌道修正することに決意した」と、地道な保全行政しかないとしている。

この基本政策の転換の具体策が、昭和47年8月制定された「神戸市民の環境を守る条例」であった。それは「環境対策の総合化を狙って制定された。現在の国の法律、個別措置、行政指導等によってもみだしえない、行政の空白と法令の盲点を埋める役目を与えられているといえる」とその趣旨は説明されてい

る。

環境条例は、単に大気・水質・騒音のみでなく、樹木保存、開発行為の制限も含めた広汎なもので、ことに文化環境保存区域の指定はデベロッパーにとっては厳しい制限となった。

当時、日本列島改造論に触発され、神戸市の西北神地区でも民間不動産業者が約2,200ヘクタール（全地域の7%）を買占めた。これに対抗するため樹木保護区域を設定した。これは買収後に設定されたため、折角、購入したのに開発が凍結されるという点から考えても、違憲性を帯びるとの批判を覚悟しなければならなかった程の強引な設定であった。

しかし、一片の条例で保全が達成されるならば環境保全には苦労しない。どうしても確実にその目的を達成するには市有林化を図っていかなければならない。淡河町南山地区519ヘクタールを民間が40億円で買収したのに対抗して、その隣接地230ヘクタールを市が18億円で買収して、民間デベロッパーの乱開発に歯止めをかけた。

ナショナル・トラストによる一坪購入運動の自治体版であり、その拡大適用でもあった。神戸市にとって貴重な一般財源18億円をこのような防禦対抗措置に投入するのは、如何にも悔まれたが、やはり貴重な自然を乱開発の手からまもらなければならないという政策志向からの選択であった。

自然保護の視点からみれば、まさに快挙であったが、マスコミも市民もあまり称賛はしなかった。神戸市のやり方は常に豊富な資金力を背景にいつも簡単に片付けてしまうからである。もう少し行政的演出があればもっと評価を高めたであろう。

この「人間環境都市宣言」にみられる環境都市の不退転の決意は、決して抽象的なスローガンではなかった。たしかに開発と保全という矛盾する施策を同時施行するという苦渋の選択であったが、後にみるように生活環境基準による下水道整備、公害防止条例による防止協定、グリーン作戦に市街地緑化など顕著な成果をおさめた。

もしこのような環境行政への急転換と加速度的環境保全投資がなかったとし

たら、神戸市の環境回復はずっと後れたであろうし、その回復度も現在よりは低い水準に止まることを余儀なくされたであろう。

単純に評点化すれば、100パーセントの環境保全はできなかったが、80パーセントの環境回復行政を行った。しかし一方で、環境破壊をとまなう開発行政を継続しざるをえなかったため20パーセントの環境破壊は避けられなかったため環境回復行政は60パーセントに止まった。

この点はグリーン作戦をみると、開発によって背山の樹木を伐採せざるをえなかったため、少々の樹木の植林を行っても回復は不可能に近かった。しかし、大気汚染・水質汚濁などの分野にあっては、企業流出を覚悟してかなりの規制行政が行われたため、環境回復はすすんだ。

この政策的には開発行政のみに力を入れ、もし環境行政に手抜きをしていたとしたら、さらに深刻な環境問題に悩む事態になったであろう。

しかし、このように開発をしながら保全という選択は、自然保護派からみれば欺瞞的行政そのもので、経済成長をストップさせても自然は保護されるべきであるという論理からは、絶対に承認できない方針であった。

事実、宮崎神戸市政が自然保護派に変身することは不可能であった。公共デベロッパーの推進という点からみても、開発凍結は市政の自壊作用をひき起こすことになりかねない。にもかかわらず環境行政を真剣に推進したのは、世論の風当たりとやはり神戸経済は成長しつづけるという残像があったからである。神戸経済の低迷がはっきりとする昭和50年代に入ると次第に開発へと軌道修正がなされる。

- 1 神戸市の「人間環境都市」宣言の全文は次のとおりである。「緑の山、青い空、紺碧の海。そして太陽の輝く町。わたしたちの町『神戸』は、いついつまでもそんな町であってほしい。たしかに、わたしたちが祖先から受けついだ神戸の町は、すばらしい町であった。しかし、この町をとりまく空気や水、それは無限ではない。環境との調和に欠けた経済の発展と文明の進歩は、空や水をよごし、わたしたちの町を住みにくいものにしようとしている。わたしたちは、神戸の町を、平和と安全が守られ、自然と文化の融合した最も人間性ゆたかな町にしたい。そしてそれを、わたしたちの子孫に引きつぐべき義務がある。1972年は、世界の環境元年といわれて



- いる。この時にあたり、わたしたちは、あらゆる市民、市、事業者の総力を結集して、環境破壊の波を阻止し、わたしたちの共有財産である愛する郷土を『人間環境都市』として築きあげることを決意し、ここに神戸市民の名において宣言する」
- 2 神戸新聞 昭和47年9月9日
  - 3 神戸製鋼所のこの公害防止投資は当時としては画期的なものでこの装置によって1カ月約500~700トン(重量トン)のダストを回収し、これを焼固法によって固化し、鉄鋼資源に還元させている。このことはこれだけの量の粉塵が放出されていたことであり、また、防止装置によって資源回収が可能となり、経営的にも決して無駄な投資でなかったといえる。
  - 4 神戸市『神戸市史第三集社会文化編』 176頁
  - 5 原口市政の限界は公共デベロッパーよりも、公害、消費者行政などの新しい行政分野にあって露呈していった。公害についても原口市長は健康体操の問題と本当に考えていた。たとえば自叙伝のなかで「私自身の体験にもとづいた人間の健康についての考えであるが、私は都市についても全く同じことがいえると思うのである。私が市長をやめる直前の昭和44年10月に、神戸市は全国でも例のない『神戸市民健康宣言』を出した。これは市民1人1人の健康を守ることを土台にして、神戸をどこにも負けない健康的で明るく住みよい大都市に育て上げて行こうという決意の表明である。過密の病症にあえぐ大都市の問題が叫ばれ出してからすでに久しい。公害といい、交通戦争といい、いまや重大な危機にさしかかっている。大都市としての“健康”を回復するために、いまこそ勇氣と信念を持って挑戦すべきだと思う」(原口忠次郎『技術に生きて』 168~169頁)とのべている。事実、「健康都市宣言」はキャッチフレーズの提唱に終り、迫りくる公害に対して何らの具体策もなかった。そのため市民も今度人間環境都市宣言も行政側のデモンストレーションともみえ、本気で期待する気はなかった。
  - 6 神戸新聞 昭和47年9月9日
  - 7 官崎辰雄『人間環境都市への実践』 3頁
  - 8 官崎前掲書 3~4頁
  - 9 官崎前掲書 33頁

### 公害防止行政

このような「人間環境都市宣言」「環境条例」にもとづいた具体的な対策としてまず公害防止行政があげられる。神戸市の公害行政の特色は第1に神戸市ブック論による総量規制と住民参加による公害防止協定であった。

神戸市ブック論は神戸市の地理的特徴条件が導き出された。すなわち六甲山

と神戸港という狭い地域に、六甲山上の逆転層を考えると空間的には閉鎖されたボックスに比しい。また、市内の主要河川も神戸港に流れ込んでおり、防波堤に囲まれた水域は文字どおり閉鎖水域であった。このようなボックス論による総量規制方式は、次のように説明されている。

「他都市の公害防止協定がどちらかといえば、低硫黄の確保とか、煤煙の着地濃度とかいう点に着眼し、個々の企業を対象としたのに対して、神戸市は全体の汚染量を抑制することにした。神戸市のような地形では、市街地の空の有限性がはっきりとあらわれる。六甲山系を背にして、市街地は東西20キロメートル、南北4キロメートル、そして500メートル上空に逆転層があるとすると、細長い長方形の立方体の閉鎖された部屋であるともみることができる。

このような限られた容量の中での年間重油使用量が昭和44年当時、72万トン、亜硫酸ガスの排出量は年間約4万トンで、環境度は0.05PPM（昭和45年）と国の環境基準に近い水準まできている現状にあった。そこで、年平均0.05PPMの空をより美しい0.04PPMの空にするために、亜硫酸ガスの排出量を20%削減することをめざした。この総量規制の考えはその後国、府県レベルで追随することになり、新しい公害対策の手法として位置づけられつつある」

第2の特色は住民参加の協定で「どのような法律も市民の監視と協力なしではその成果を上げることはむづかしい。まして法律的効力の弱い防止協定をまもるのは、何よりも市民の監視、協力が欠かせない。しかし、地域の環境は市民のものであり、市民自身が環境をまもる当事者でなければならない。市民参加は当然の帰結であったといえる」<sup>2</sup>との理念からすすめられた。

この参加方式は実際の市・企業の防止協定に、住民も参加し署名し、住民も監視システムの一環を担い、かつ、監視権限を行使できるとする内容であった。

しかし、このような公害防止協定は行政指導である以上、どうしても行政裁量の余地が大きく、市民からは企業寄りと批判され、企業からは会社をつぶすのかと非難され、市内各所で紛争が噴出した。

公害行政はこのように双方から批判を浴びたが、時代の風潮を反映して企業には厳しいものであった。当時の環境部長は「一声、1億円」と恐れられた。<sup>3</sup>

このように反公害の胎動、人間環境都市宣言など、さまざまな要因が加わっ

て公害行政は展開され、市内企業と順次、防止協定が第 1 表にみるように締結されていった。

この協定方式は大企業から中小企業へ、工場公害から一般環境問題へと適用範囲を拡大していく。具体的には六甲山水質汚濁防止協定（六甲山上のホテル

第 1 表 公害防止協定一覧表

|         |                |                          |
|---------|----------------|--------------------------|
| 第 1 次協定 | 昭和45年 7 月 24 日 | 神戸製鋼 1 社 2 工場            |
| 第 2 次協定 | 昭和46年 3 月 29 日 | 川崎重工, 三菱重工など 11 社 14 工場  |
| 第 3 次協定 | 昭和46年 4 月 22 日 | 住友ゴム, 川崎製鉄など 15 社 15 工場  |
| 第 4 次協定 | 昭和46年 8 月 31 日 | 甲南ユーティリティなど 1 社関係 14 社   |
| 第 5 次協定 | 昭和47年 3 月 28 日 | 神戸ヤクルト, 新明和など 18 社 20 工場 |

資料：宮崎辰雄『人間環境都市への実践』，6 頁

ル・保養所等 9 社），石油系廃棄物の処理場に関する公害防止協定（神戸石油事業協同組合），ガスタービン発電所に関する公害防止協定（関西電力），メッキ・センターに関する公害防止協定（神戸メッキ・センター協同組合），産業廃棄物の処理場に関する公害防止協定（川崎重工等 12 社）などに対象を広げていった。

このような厳しい基準によって関電はすでに用地購入済であった第 3 工区への発電所建設を諦めざるをえなかったし、大企業のみでなく既存の中小企業も追出しの圧力となり、神戸発動機、神戸鑄造所など神戸を代表する中堅企業が市外に去り、インナーシティ化のより深刻化させた要因となったことは否定できない。

しかし、今日からみてもこの公害防止行政は正解だったのである。市内から企業が流出したのは、何も規制行政のためのみではない。設備拡充のためには郊外地の方が大きな用地を確保でき、しかも旧工場用地売却にはさまざまな税法上の恩典があるため、売却益で十分に新工場の建設費はまかなえた。

さらに時代は大都市が製造業を産業の主たる基礎とする戦略を否定しつつあった。事実、重化学工業はオイルショックで大打撃を受け、市内工場は大幅な

人員整理に着手していった。いわば公害行政は来るべき文化産業時代への地均しであった。

### 1～2 宮崎前掲書 5頁

3 公害防止協定は要綱行政であったためかなり行政裁量の幅があった。そのため公害行政の姿勢がキメ手を握ることになったが、具体的な協定の経過として興味あるエピソードが次のよう描かれている。「技術者同士の激しいやり取りに終始した。まず部下の職員が企業と交渉する。やわらかい当り。企業は、いくらかでも数値を値切れそうな気がする。そこに、梶木部長が乗りこむ。『なにいうとるんやいな。きたない水や煙を出しっぱなしにしとくのは、自分のはいっとるフロの中でションベンするようなもんやないか。それをあんた、ちょっとぐらい、いうて値切るんかいな』企業は毒気を抜かれ、値切るのをあきらめる。かくて、公害対策費が1億円上積みされる仕組み、なのだそうだ」(「でけんこと要求せん」朝日新聞・神戸支局編『神戸の100人』128頁)

### 自然保護行政の展開

公共デベロッパーとして山を削ったからといって、行政全体が破壊へすすんだのではない。開発行政のなかで保全への努力はなされたし、また、環境保全プロパーの行政も展開された。

その興味ある先駆的行政が須磨養浜事業であった。須磨海岸の白浜が細ってきたのは、災害防止のための砂防ダムや神戸港の防波堤などによって流砂が少なくなったためで、都市化の宿命であり、全国的現象の1つであった。

須磨海岸は天下の名所であり、その白砂青松は後世に何としても守っていかなければならない。しかし、須磨の西、塩屋、垂水で砂浜はなくなり防潮堤をつくり、その上にテトラポットを並べるといふ巨費を投入し、防災工事を行ってきたが殺風景そのものであった。

たしかに安全は図られるがこれでよいのであろうか。担当課長は「海岸保全施設に求められるものは、まず防災機能である。しかし、防災機能のみに着目した場合、海岸線の有している多様な機能を阻害させて、環境との調和、利用との調整などの問題が生じている」<sup>1</sup>が、この問題を何とか解決しなければという意識が白浜工事の発端となったとのべている。

そこで防災機能を保存させながら、なおかつ白浜を残していくためには、白浜のもつ消波装置としての機能に注目し、養浜工事しかないという結論に達した。

当時の毛利開発局長は「防災上は防潮堤の方が安全のように思いがちだが、実際は波のエネルギーを殺す自然海岸の方がいいですよ。それに砂浜というのは想像以上に浄化能力を持ってるんです。安全性と水がきれいになるというこの2点、さらに万葉の昔から歌われた歴史的名勝であるという点からも、やはり残すべきでしょう<sup>2</sup>」ということになったと、決定の背景をのべている。

すなわちテトラポット方式が技術至上主義という方式に対して、養浜方式は自然応用主義ともいえた。砂浜のもつ消波機能を高く評価したのであった。この着想は西部埋立にともなう防潮堤工事で、高潮の破壊力を砂浜があるときと、埋立後、岸壁だけになったときとの格段の差があることを見誤った苦い経験からきている。

都市づくりは結果だけみれば平凡であるが、しかしその成果は失敗と教訓の積み重ねによって、次第にレベルアップされていくものであることがわかる。このことはイベントなどのソフト行政にあっても同じセオリーが適用できるであろう。

また、社会資本の投資にあって、単一目的よりも複能目的の効果がはるかに大きいことを示唆する事例でもある。すなわちテトラポット方式は防災機能しか見込めないが、養浜方式は景観保護、魚類養殖などさまざまな副次効果があり、仮り投資額が2～3倍になっても、その費用効果分析ではテトラポット方式を上回るともいえるのである。

さて、机上演習的に養浜工事のメリットが算出できても、どう実現するかである。一番、厄介な問題は投入した砂が流出するようでは効果がないし、さらに投入した砂の効果か、自然的結果でそうなったのか、台風時には判別のしようがない。この点が養浜工事を補助として認証してもらった場合にもっとも困る問題で、立証責任は施行者側であった。そこで外国の事例を調べたり、研究所に実験を委託したりして試行錯誤を重ねた<sup>3</sup>。

実験は昭和45年から市の単独事業として手がけられ、48年からは海岸整備事業として国庫補助3分の1がつき、全国的に拍車がかかった。この間の経過を宮崎市長自身が次のように説明している。

「光る粉を砂にまぜてどんな流れ方をするか調べたり、沖に何本か堤防を築いて流出防止の実験を試みた。努力が実って人工の砂浜が定着、一部は100メートルまで広がっている。数年先には全長2キロメートルの海岸は全域100メートル幅にする計画だ。振り返ればこれも15年近い歳月をかけている。いったん失われた自然環境は、放っておいては決して復元しない。それどころか、ますます荒廃していく。それを取り戻すには膨大なエネルギーを要することを知らなければならない。

この養浜事業は48年に国の補助事業に認定された。神戸市が2億円近い実験費を投入し、大蔵、運輸両省と折衝した成果だ。当初は、補助事業で投入したものが台風一過跡形もないようでは、と難色を示していた。実験の結果を示してOKとなった。7海岸が認定されたが各市から感謝された。大都市として当然の先験努力だと思ひ投入した費用が役立つことがむしろうれしかった」

これは神戸市が全国に先がけ、市単独事業として実験し、その成功例をもって補助事業化、今や全国にひろがり、テトラポット方式の殺風景な海岸線化することを、行政の知恵でもって自然保護と防災を両立させた画期的先験事業である。

デベロッパーとしてこの養浜工事は何らの収益をもたらさなかったが、開発局の事業として行われた。

養浜事業と同じく自然破壊の元兇と目されてきた開発局が、それなりに保全への努力を試みたのが須磨ニュータウンの「おらが山」といわれる高倉山の一部保存であった。本来、高倉山一帯をフラットにする予定であったが、山の陵線を残すことと、北風を避けるため、一山を残すことになった。

この計画変更のため1万立方メートルの搬出土量が減り、15ヘクタールの宅地が蒸発し、植林に2億円余を支出し、事業損失は50億円に達した。

山を削ってその一部を残したとしても贖罪にはならないかも知れない。そのような批判にめげず神戸市政はともかく残せる山は残し買える山は買っていった。

市政の方向は「次第に、開発一辺倒から、山を残し、山をつくり、山を買い

上げるという自然への譲歩が行政ベースで芽生えつつある。市民に親しまれている市中央部の会下山（6億円、4分の1国庫補助）を民間から買い上げ永久保全の策をとりつつあるのもその1つである<sup>5</sup>と述懐されている。[宮崎神戸市]「公共デベロッパーによる開発は、あたかも営利事業の如くみなされているが、都市が成長する以上、それに関連して公共用地をはじめとしてさまざまな都市空間が要求される。日本のように旧市街地がすでに高密度利用されているところでは、海か山へその空間を見出さざるをえないのである。」[宮崎神戸市]

神戸市の海面埋立地の土地利用は、東部2～4工区にみられるように、学校、スポーツ、公共・公益施設用地と非工業利用のウエイトが高い。それはコンビナート一辺倒であった当時の開発優先思想に追随することなく、都市空間全体の視点から土地利用を設定していったからである。その好例がポートアイランドであった。外周こそコンテナ用地に譲ったが内部は副都心的利用として、これまでの埋立地の既成概念を崩す画期的利用計画となった。[宮崎神戸市]

さらに都市廃土の捨場、下水・ごみ処理場、教育・文化施設用地など幾らでも必要なのである。この点につき宮崎市長は「国にしても、市民にしてみてもっとトータルに物事を見る姿勢がほしい。例えば海を埋め立てると言う『瀬戸内法に反する』と環境庁がクレームをつける。しかし、その開発事業によって生み出される利益が下水道整備などに投下され瀬戸内海の水質向上につながるとしたら、いったい何のための反対か、となるだろう。1本の木を切ることだけに目を奪われず、その後3本の木を植えることを評価してほしい。だからこそ、僕はあらゆる施策を貫く哲学が必要だと思う。人も金も組織も手続きも、この確固とした哲学を結実させるためにそそえていくものだ<sup>6</sup>」と述べている。[宮崎神戸市]

「1本の木を切って3本の木を植える」という弁明は、詭弁以外の何ものでもない、保護派からはさらなる非難を浴せられても仕方のない論理である。また、下水道建設のために海面埋立を行うという理屈も筋が通らないであろう。もっとも神戸市は開発利益で下水道を急速に整備し、瀬戸内汚染の抑制に貢献したことはたしかであるが、だから埋立をするというのは論理の飛躍がある。

美濃部知事の如き理想論では現実問題は解決しないが、さりとて宮崎市長の如きあからさまな現実論では開発への歯止めがきかなくなる。

問題は海面埋立などにつき、十分に市民コンセンサスを得よう訴えたかどうか、埋立反対は容易であるが事實は破壊をするか文明生活を放棄するかの選択しかない。下水処理場を既成市街地に見出すことはほとんど不可能に近い。用地は仮りに見つかったとしても工場移転跡地などに限られ立地上必ずしも適地でなく住民反対も予想される。そのことは同時に都市の衰退を意味し、下水道そのものが建設する必要もない人口減少への道をたどることになる。

破壊を止めることはそれ自体としてはそれ程、むづかしくはない。しかし、生活系ごみ焼却の残土をみても、どこに捨て場を見出すかというごとになる。ごみを全部自家処理をしてくれれば別問題だが、やはり何処かに求めざるを得ない。

問題は破壊を最小限に止め、仮りに破壊がやむえないとしてもどのような開発・利用の仕方をするのかという政策次元の問題となる。宮崎市政の第1・2期はそれなりに厳しい姿勢をもっていったが、3期以後はやはり自然メカニズムへの謙虚な心を失っていった。それが西神ニュータウンやポートアイランドの利用計画にみられる機能主義の優越であり、自然をとり入れた開発計画がみられないという批判である。

政策はオール・オア・ナッシングでは最適選択はのぞめない。次善の策で辛抱しなければならないが、それは限りなく最適化に近いものでなければならない。神戸港・瀬戸内の浄化は下水道100パーセントで貢献していったが、空間形成にあつて渚をどれほど残す努力をしたか、ハーバーランド、メリケンパークなど親水性への設計が問われるのである。

- 1 古米浩「養浜事業と海岸防災」（『都市政策』第4号 昭和51年7月）96頁
- 2 神戸新聞「市政を問う9」（昭和50年8月26日）
- 3 実験の詳細な経過については当時の毛利局長が次のようにのべている。

「44年に、神奈川県にある運輸省港湾技術研究所に依頼して水槽（そう）実験をやったのが最初です。突堤だけの場合や、海岸線と並行に、海面すれすれに埋めた離岸堤など4種の実験をしました。この結果、L字型突堤が砂の増減ゼロという好



成績を得ました。そこで翌年からこの型を中心に現地実験に入ったんです。—その成果は、100 から 150 メートル間隔で突堤を築き、蛍光塗料で染めた砂を混ぜて、どんな散らばり方をするかを見ました。結果はそんなに遠くへ散っていない。これなら行けるというわけで、来年度から本格的な事業化に踏み切ろうというわけなんです」（神戸新聞前掲「市政を問う 9」）

- 4 宮崎辰雄『私の履歴書』 119頁
- 5 宮崎前掲『人間環境都市への実践』 22頁
- 6 神戸新聞「決断の20年—16—」（平成2年7月18日）

### グリーン神戸作戦

宮崎市政が一番、自己矛盾に悩んだのが、グリーン神戸作戦であったのではなからうか。「市域7割緑地」「市街地3割緑化」であったが、これは自らも認めているように“大いなる矛盾”でもあった。

「市街地3割緑化」の根拠につき「学問的にみても、やはり市街地の3割の緑地が、トンボや蝶の生存条件のギリギリの水準と考えられ、このことは近年、大都市におけるトンボなど昆虫類の退行線が、市街地緑地が3割を下回るとはつきりと描かれる事実によって専門的にも証明されつつある<sup>1</sup>」とのべている。

しかし、市街地ことに日本のように地価が高く狭隘な地形の下で、3割も緑地をとることは当初から不可能な目標であった。「3割緑化は行政的にはきわめて過重な負担である。けれども、公園面積の多いことは市街地の景観だけでなく災害の防止、交通事故の減少、気温の調整、そして憩いの場の提供とあらゆる効用があり、都市を支える文字どおり生存の基盤であると確信している<sup>2</sup>」と、自ら酷苛な使命を課しているが、達成されるはずがないことは当初から常識的にはわかっていた。

また、このような市街地3割緑化に加えて、六甲山系を市域に包含する神戸市としては、「市域7割緑地」を提唱し、その根拠として次のように<sup>3</sup>のべている。

「市域の7割を自然緑地として残すべきであるという理論の明確な根拠はない。欧米の都市のように何キロにも及ぶグリーンベルトで囲まれた緑の中に浮ぶ都市というのは無理としても、首都圏、阪神圏という大都市圏でも、せめてその生活圏の中に5割の自然緑地をもつべきだと考えている。まして、神戸市のように、市域540キロ平方メートルと大き

く、その市域内に国立公園六甲山地域をはじめとして広い山岳地域をかかえる場合、少なくともその7割は自然緑地として保存すべきと経験的に割り出した数値である」

しかし、現実はその程、生やさしくないことは、数年をえずして証明されていった。「市域の7割緑地という目標も、急速にひろがる市街地化の波の下に、次第に脅やかされつつある。新都市計画法にもとづく市街化区域34%、市街化調整区域66%と線引し分けしたが、旺盛な都市化の勢いは、市街化調整区域、近郊緑地保全区域、宅地造成規制区域というような防波堤をこえて緑地を食い荒らそうとしている<sup>4</sup>」と、その侵食の速さを認めないわけにはいかなかった。

しかも自らが公共デベロッパーとして活動していくとき「市民の根強い宅地需要と住宅不足を考えるならば、神戸市自身が宅地開発デベロッパーとして緑地侵食の先兵に立つという大きな矛盾に陥り、私自身もまた悩まされるのである<sup>5</sup>」と述懐せざるをえなかった。

このように開発事業は自然保護にあつて対立は避けられなかったが、逆に開発によつてもたらされた資金が用地先行取得資金として活用され保護対策に遺憾なく発揮されたケースも少なくない。先にもふれた北神地区の南山ケースがその卑近な事例である。

もっとも市の財政力に限度がある以上、このような防戦買いでは限度がある。そこで環境保全条例を制定し、西北神地区の景勝地、森林地帯を「もしこれが私権の制限だというなら、環境条例の違憲性を争うつもりである<sup>6</sup>」という強い姿勢でのぞんだ。

このような緑地政策は、大いなる欺瞞であり、苛酷な行政命題であつた。しかし、このような自縄自縛的な愚劣な選択、いかえれば賢明な官僚、狡猾な政治家であれば、決して設定しない政策目標をかかげた効果は、それなりに行政を緑地優先へと導き、市街地緑地の保全に貢献していった。

しかし神戸市の開発が海と山にひろがり、市民の環境保全への意識が高まると、この開発と保全の不協和音は次第に高まり、5期頃には決定的な対立にまでいたる。

ことに市がすすめようとした布引公園整備事業に対して、市民グループは「市に、これ以上の自然破壊を許してはならない。貴重な緑を子孫に残そう」と、宮崎市政を自然破壊の元兇として徐々に批判を高めていった。

布引公園は JR 新神戸駅の北、世継山にロープウエーをかけ、道路も整備する。布引の滝など身近なハイキングコースとして親しむ市民が多いだけに、反発もまた根強い。

このような市民の反対は、宮崎市長にしてみれば予想外の反発であった。六甲もケーブル・ロープウエーがあり、摩耶山にも同じくケーブル・ロープウエーがあり、須磨浦の旗振山にもロープウエーがある。自然に手を加えることがすべて自然破壊ではない。散歩道を閉塞するのでもない。

宮崎市長は「安定した生活も、福祉も、前提には盛んな経済が欠かせない。それに開発したのはやせた土地ばかりで、本当に大事な自然はちゃんと残してある。布引の場合は自然を壊すといってもごくわずかだ」と反論している。

さらに経済の視点からみると、開発は不可避であると力説する。「神戸という都市は何もしなければかならず衰退する。残念ながらそういう宿命の街であり、僕がイベントや開発に力を入れたのもそのためだ。もし、神戸が自然のままに発展する都市なら、明治以前にすでに栄えていたはず。兵庫開港以来、まだ百数十年の歴史しかないことを思い返してほしい。しかも、昔から繁栄してきた都市だって、過去の遺産だけに頼っていると“縮小再生産”となり、街の力は下降していく。だからこそ、遺産のない神戸はなおのこと“拡大再生産”を図る必要がある」と反論している。

このような逆説が成立するケースもあり、行政的にはやむをえない事態も発生するが、自然保護派にとっては許しがたい暴挙であり、このような考えがひろがると、自然は朝に一城、夕べに一城に次第に侵食されていく危険があることは歴然としていた。

しかし、行政側にも理屈は存在する。布引公園にしても、民間ゴルフ場が災害によって放置してしまったのを、2次災害を防止するため巨額の資金を投入して市が買収したのである。資金回収のため開発して次の買収資金を捻出する

のはやむをえない。

すなわち保護すべき自然は保全地区に指定するなり、市が買上げるなりして保全してきた。それ以外の丘陵地は所詮、放置する限り民間の乱開発の餌食となるだけで、行政で先行的に秩序的に開発し、跡地に緑化政策をしていけば、緑は辛じて残されるという論法であった。事実、神戸市の公園面積は政令都市でもズバ抜けて高く1人当たり15平方メートルに達する。

しかしいずれにせよ自然破壊なくしては、開発は不可能で、この二律背反（トレードオフ）の選択にあって、宮崎市政は緑化行政によって止揚を試みたが、緑化の面積は開発面積に及ばず、次第に数値の操作も苦しくなってきた。たしかに市街地の緑も公園も増していき行政努力への評価も高まったが、矛盾は遂に解決されることなく、次のように“宿命”といわれてきた。

「過密化した狭い市街地と豊かな自然とが隣合わせにある神戸。市民にとってはその自然こそが神戸に住む魅力だが、しかしそれに手をつけずして神戸の発展もない。ジレンマだ。だからこそ宮崎氏は『7割緑地3割緑化』、要するに市域の7割を緑地として保全し、市街地のうち3割は緑化するという基準と目標を自ら設けたのだったが、緑地の定義があいまいなこともあって開発の限界を示す有効な基準とはなり得ず、『際限なき開発』との批判を許すことになってゆく。宮崎市政を見舞ったこの“皮肉”は、なにやら神戸という街の宿命のようなものを感じさせる」

しかし、この神戸市の宿命は宮崎市長にとっては幼時から知り抜いた運命であった。この宿命を切りひらくためには、開発をしながら保全していくという止揚策を経営手腕でもって実施していくという心づもりであった。そしてこの方策は宮崎市政を次第に開発色へと傾斜させていくことになる。

- 1～3 宮崎前掲『人間環境都市への実践』 17頁
- 4 宮崎前掲書 18頁
- 5 宮崎前掲書 19頁
- 6 宮崎前掲書 47頁
- 7 神戸新聞「都市経営は今—3—」（平成元年6月3日）
- 8 神戸新聞前掲「決断の20年—16—」
- 9 高士 薫「宮崎市政20年の軌跡」（『都市政策』第59号 平成2年4月） 88～89頁

## 消費者行政の先験性

環境行政とともに宮崎市政が力を入れたのが消費者行政で、公害防止行政よりも全国的には先験性を発揮していった。それは公害防止行政が東京都、横浜市でみられた公害防止条例・協定の神戸市政への導入に過ぎなかった。これに対して、消費者行政は独自の視点から、新領域を開いていき、神戸市婦人団体協議会という市民パワーに支援され実践され、しかも大きなデモンストレーション効果を発揮していったからである。当時、神戸市は多くの条例行政を展開していたが、そのルーツは「神戸市民のくらしを守る条例」で、そこから各条例が分派独立していった。昭和49年5月制定された「消費者保護条例」もその1つで、宮崎市政下の条例としては、最も権利意識も高く、革新性に富んでいた。そして全国的にも地方自治権の活用として高く評価された。

たとえば神戸市の消費者保護条例につき「この条例の特徴は、1968年の『消費者保護基本法』に現れた『行政による消費者保護』という観点から一步踏み出し、『消費者主権』という考え方を打ち出した点にある」と評価されている。

もっとも神戸市が消費者条例で最初ではなかった。すでに各自治体でも制定されていたが、東京都・北海道などは物不足、狂乱物価への緊急対策を主眼とした条例が中心であり、他の三鷹市・秋川市などは消費者保護を宣言し、委員会等を盛り込んだ理念的条例であった。これらに対し、神戸市の消費者保護条例は、「市民の消費生活全般を展望し、消費者保護から一步をすすめ、『消費者主権の確立』という理念のもとに、消費者行政の総合的推進を図る具体的な条例であった。内容的には、危害防止、表示適正化、包装適正化、苦情処理及び消費者訴訟の援助を規定した「消費者の権利保護」、生活必需物資の確保、不当事業活動の排除のほか、市民団体である神戸市物価安定市民会議への協力を骨子とする物価の安定、消費者保護会議、表示・包装の各適正化委員会、苦情処理委員会などによる「市民意見の反映」を柱とするものであった。また、理念的には、消費者主権確立のために、市長の責務、事業者の義務、消費者の責務を規定するばかりでなく、市長・事業者の責務を具体的に規定したと説明さ

れている<sup>2</sup>。

要するに消費者を受身の顧客とか被害者とみなさず、生活者、権利者としてその生活権の担い手として能動的な位置づけをなしたことに他の自治体にはない新鮮さがあった。それと同時に神戸市の特質として行政・企業・市民の役割分担方式によって問題解決を図っていくとするシステムを盛り込んでいることも見逃すことができない。

宮崎神戸市政がなぜ消費者行政に力を入れたかについては、1つは、公害防止のように激突型の行政は基本的には苦手で、事実的処理によって現実的解決を図るという伝統的体質があった。2つは、同じ生活行政として公害行政は関東にその先駆性は奪われてしまったが、消費者行政はまだ未開拓の分野であった。3つは、神戸市は市民風土からみて合理的処理には、理念的な理屈にこだわることなく、実益性から協力していくという行動原理に期待することができた。当時の灘神戸生協、現在のコープこうべの活躍からみて、消費者行政は神戸にふさわしい行政であり、成功する確率の高い行政であった。

このような理由から宮崎神戸市政は思い切った消費者行政を展開していく。たとえば「神戸市では条例施行後、単位価格表示（ユニット・プライシング）、保証書の添付・表示などの商品表示基準、過大包装排除のための包装基準の設定に大きな足跡を残してきた<sup>3</sup>」といわれるように、法律にはない新しい企業責任を追求していった姿勢であった。

たとえば単位価格表示方式をみても、商品に単位当りの価格表示をすることを強制するもので「いまは珍しくないだろうが、当時は画期的な内容と反響は大きかった。ダイエーの中内功社長は『同じ商品でも神戸で売る分だけ説明書を刷り直したり、ひとつずつ日付をゴム印で押したり苦労した』と言っていた。それでも小売業界はこちらの趣旨を理解して、よく協力してくれた。こんな思い切ったことができるのも神戸の気風だろう。というのも、神戸に賀川豊彦さん<sup>4</sup>以来の消費者運動の歴史と伝統が脈打っているからだ」と、宮崎市長自身が語っている。

また、消費者保護行政の処理にあつての消費者訴訟援助制度も、行政として

「『民事不介入の原則』を破ったものだ」という論議、全国流通商品に対する条例による表示規制の地域性・実現性を含む、法体系上の問題に関する論議も数多く、政府も難色を示し、業界からも強い反発をかった<sup>5</sup>といわれるように強い抵抗があった。

このような抵抗を排しながらすすめられた前傾姿勢が、全国的な関心と、市民の共感を呼び、結果として政府・企業も追従せざるをえない社会的風潮をつくりだしたといえる。

すなわち「これらの実績を積むなかで、政府も市行政の追認という形で、条例にしか定められていなかった品目を、新たに家庭用品品質表示法の規制対象に追加することに踏み切った<sup>6</sup>」といわれるように、社会的支援を背景に思い切った行政を展開できたのである。

このような法律の枠をこえ、国のレベルをはみだした先駆性は、国民生活センターの昌谷孝理事長（当時）は、「上→下の流れを逆転」と題して「神戸市の行き方は、地方自治の新しい方向を示すものといえる。米国では行政の仕組みがわが国と違うこともあって、州や市が独自の路線を敷くことが多いが、わが国の地方自治体はこれまで、国がひな型をつくらなければ動き出さないことが多かった。住民の意向を吸い上げて行政を進めるといふより、国の手足の役割のほうを重視してきたように思う。この、上から下への流れを逆転したのが神戸市であり、わが国に欠けていた地方自治のあり方に問題を投げかけた意義は大きい。消費者問題をきっかけとして“右へならえ”するところも統出しようが、国も企業も困ったことだとか、行き過ぎと受けとめるのは間違っている<sup>7</sup>」と評価している。

1 蓮見音彦ら編『都市政策と地域形成』 169頁

2 宮崎辰雄『都市の経営』 117～118頁

3 宮崎前掲書 118頁

4 宮崎前掲『私の履歴書』 114頁

5 宮崎前掲『都市の経営』 181頁

6 宮崎前掲書 118頁

7 日本経済新聞 昭和48年11月22日

市民団体の支援が、市民社会の発展に大きく貢献した。宮崎市の消費者保護条例は内容的にも権利性があり、注目されたが、その実現をめざして市民団体の広汎な活動が、それに呼応して展開されたことによって、全国的注目も注がれるようになった。

そしてこのような市民団体の活動こそ、宮崎神戸市政が消費者行政に先験性を発揮できた理由でもある。宮崎市長自身が「先験的条例の制定には、大変な勇気と確信が必要である。その支えとなったのは、第1に、自治権に対する認識であり、第2に、市内消費者団体の支援であった」とのべているように、地方自治への信奉と市民団体の存在であった。しかし、地方自治権への認識は革新自治体が全国的に上乘せ条例などで実践性を重ねてきており、多分にその影響を受けたものであることは否定できない。

宮崎市長自身は『欧米地方自治権の研究』という著書があり、自治権についての理解は深かった。しかしそれは飽くまでも研究としての抽象論で、しかも中央統制の強い日本の地方行政にあって実践することはまた別問題であった。しかし、当時、革新自治体によって、中央政府の抵抗を排し先験的条例が続々と制定されつつあった。いわば地方条例は法律に対する免疫性をもつようになってきており、中央政府からの横槍や嫌がらせが入る可能性は非常に小さくなっていった。また、革新自治体が競ってこのような先験的条例を制定することによって、自らの存在を市民にアピールし、政治的基盤の培養に努めていくという風潮が支配的であった。

すなわち宮崎市長自身が条例の機能につき「都市自治体は、基礎的自治体として、市民ニーズに敏感に反応することが要求され、法律がどうあれ先験的实践が必要とされる。法律は国家的視点に立つため、地方にとって常にあと追いであり、硬直的である。市民ニーズに支えられた先験的施策が各地で行なわれることによって、法律・制度が制定・改正されていくのである」と、説明しているように法律との競合、そして条例による法律改正を促すという法社会学的な条例の役割が一般的となりつつあった。



いいかえれば現在の法体系の下では、市民は劣位にあり、生活の保護者として自治体はその使命を自覚するならば、条例という武器を駆使して消費者保護を図ることは、地方自治体の当然の役割となってくる。

すなわち「条例は、先験的実践の成文化であり、市民に対する具体的基準の提示である。ことに消費者行政のように、事業者と比べて圧倒的劣位に置かれる消費者を保護し、その主権を自治体が確立することは、逆に自治体にとって、信託者の権利回復をもたらすことであり、まさに自治権の拡充につながる<sup>3</sup>」ということになる。

神戸市の消費者保護条例には宮崎市長の自己アピールという山気もあったが、同時に地方自治権を活用していかなければ、市民は馬鹿を見つづけるという俠気もあったことも否定できない。

ともあれこのような時代の息吹に巻き込まれて、結果としては単位表示制、包装基準、品質表示など、先駆的上乗せ・横出し条例を制定していき、神戸市の条例的独自性を印象つけていった。

そしてこのような条例も行政が単に定めただけであれば、行政の机上演習、市長の自己満足に止まり、よくあるリップサービス行政の域をでなかったであろう。しかし先にみたように神戸市の消費者行政が全国的に注目を集めたのは、市民に支援された実行力である。いいかえれば社会的圧力をともなった行政として展開されたという特質にあった。それが先にあげた市民団体・生協などの存在で、次のように説明されている<sup>4</sup>。

「神戸市は昔から消費者運動の盛んな土地柄であった。その1つに、神戸市婦人団体協議会の消費者教育部会が中心になり、同協議会を母体として発足した会員10万人を擁する神戸市消費協会がある。消費者啓発に力があつたばかりでなく、過大包装追放運動の先鞭をつけたことは有名である。他の1つは灘神戸生活協同組合である。組合員約47万人、大正10年に創設された全国最大の組織である。

これらの消費者団体および構成員が中心となり多くの消費生活活動が展開された。消費者保護条例の独立も、これらの活動の過程で要望され、個々の条項にあつても消費者の要求を成文化したものといえる。このように消費者保護条例は、消費者の活動を起点とした下意上達の成立過程をとることにより、逆に、その社会的正当性が確認され、条例運用に

おける支援となり、政府・事業者とのトラブルを消費者と市の二人三脚によって乗り切ることができたのであった」

このように神戸市の消費者行政の特色は、市民との二人三脚にあった。すなわち「問題意識の高い少数者の運動がフリーライダーによって困難になっている状況の打開に行政が積極的に協力するわけである。この条例の成立によって神戸市における消費者行政と消費者運動の共同戦線は確立したのであった<sup>5</sup>」といわれるように、好ましい関係が成立していった。

ことに神戸婦人団体協議会の存在は大きく、消費者行政のみでなく、あらゆる行政分野にわたって一種の業務提携的な同盟関係が結ばれ、行政と市民団体の癒着とさえ批判される。

しかし、神戸市の消費者行政にあってはまさにこのような協力的な市民団体が不可欠であり、その果たした役割も大きい。たとえばその実績につき「その出自からいって行政と敵対してまで活動することなど考えられなかった協会は、市が消費者問題の重要性を認識し、『婦人市政懇談会』をはじめとする…対応を次々にし始めると、市の施策に対し積極的に協力し責任も分担するようになった。そして、『神戸市民のくらしを守る条例』制定後は、神戸市の消費者運動と神戸市の消費者行政は『呼吸のあった両輪活動』で、『全国のどこの都市も真似のできない』ものと自負するようになってきている<sup>6</sup>」と評されている。

このような市民エネルギーを背景として行政を展開することは、美濃部・飛鳥田方式の得意の行政スタイルであったが、宮崎市長もその利用価値の大きさは十分に認識し活用していった。しかし、宮崎市政は一般的市民運動よりも、婦人団体協議会とか灘神戸生協とかの既成団体をフルに利用していった。

このような意味では宮崎市長は大衆迎合的というより、既成秩序志向派といえ、行政スタイルとしては保守的な要素を残しているといえる。しかし反面、大衆参加の一般的市民運動がイデオロギー的に暴走したり、実効性をともなわない決起大会というイベントで終るといふ行政的エネルギーの浪費、政策の空転の危険性も熟知していた。

- 1 宮崎前掲『都市の経営』 119頁
- 2 宮崎前掲書 119～120頁
- 3～4 宮崎前掲書 120頁
- 5 蓮見ら前掲書 169頁
- 6 蓮見ら前掲書 170頁

### 物価安定市民会議

宮崎市長はテクノクラートとして、一般的な告発型の消費者運動に対しては、本能的に不信感が拭い切れなかったのみでなく、心理的にも嫌悪感をもっていたのではなかろうか。

それ故にこそ、既存の機能集団に着眼し、その力を即効的に利用する行政的効果の確実性を選択していった。そしてこのような市民的エネルギーをより秩序的に発展させ、社会的圧力として醸酵さす装置として昭和48年5月、神戸市物価安定市民会議を発足させた。

なぜこのような会議が創設されたかにつき環境条例制定前後は、高いインフレーションに市民生活が脅かされていたが、「物価の安定をつうじて、しあわせでゆたかな市民生活を実現するために、消費者、労働団体、学識経験者、神戸市会、神戸市等、市民各層の代表者からなる協議機関として」（物価安定市民会議設置要綱）つくられたとのべられている。

要するに市民の最も関心の高い物価を、市民参加の会議方式で監視し、告発していき、少しでも物価安定に寄与していこうとしたのである。

またこの物価安定市民会議の目的・機能については市民会議設置の目的は、発足時のアピールにみることができる。「市民会議は、物価安定のための諸方策を生みだすために、共に考え共に行動する“ひろば”として門戸を開放し、全市民の幅広い参加を呼びかけます。」すなわち、複雑化する消費者問題を業界をも含めて、じっくりと論議する場として位置づけたのであった。その活動内容は、①物価情報・問題点把握と解決策の検討、要望・意見の集約、②業界代表の説明、消費者意見の反映、③世論づくり、④関係機関への対策要請、⑤他都市団体との連携——であると説明されている<sup>1</sup>。

物価安定市民会議が単なるご意見番に止まらず、その存在価値を発揮できたのは、幸か不幸かオイル・ショック後の狂乱物価・物不足による波乱の時代に誕生し、活動したことであった。

買急ぎ防止を新聞広告するとか、中国からノートを緊急輸入するとか、実効性はともかく世間的にはアピールする行動をとることができた。しかし物価抑制が公共料金に及ぶと、市長は奇妙な立場に立たされる破目になり、次のように弁明している。

「市長は、市民会議の運営に協力しながら、自らの料金改正について、場合によっては『反対』意見を聞かねばならないという一見矛盾した立場に立つ。しかしながら、行政は一方で地域開発を行ないながら、他方で開発規制を行なうように常に多面的である。その多面性が明確に切り離されることによって、それぞれの行政が実効あるものとなる。もし、これを怠れば、事業者に対しても、市民会議への出席を促し得ないという事態を招くこととなり、結果として、消費者主権確立への1つの道を閉ざすことにもなりかねない」

このように理論的に矛盾することを、現実的感覚から平気で処理していこうとするやり方が、ある意味では神戸方式の独特の処理方式といえた。理論的な関東方式では少し踏み切りにくいスタイルであった。

要するに消費者運動によって、市民が結果として保護されればよいのであって、そのための方法論に固執することはないという論理であった。したがって「物価安定市民会議は、消費者運動がかつての怒りをぶっつける『告発型』から、消費者が理論武装し、事業者と対等でじっくりと話し合える『土俵づくり』を実践するとともに行政に対しても、消費者主権確立への選択を強いてきた」と、告発型のみでなく交渉型もその効果に違いはないと割り切っていた。

そして企業に対しても「企業憎し」という攻撃型のみでなく、「企業に対しても、短期極大利潤の追求ではなく、話し合いによる消費者の信頼回復に基づいた長期安定利潤の追求の選択を求めると」という説得型も無益でないと考えていた。

オイル・ショック当時、石油価格暴騰を「千載一遇」のチャンスとして、便乗値上げに全社あげて暴走した企業の存在をみると、このような交渉・説得型

は如何にも甘いという誇りを免れないであろう。しかし、神戸市はあまりこのような批判を意に介さない神経の太さがあった。要するに市民的感情に無神経というか、行政の自信過剰というか、「我が道を往く」行政信念をもっていた。要するに一面、無節操ともいえる現実的処理方式による実利追求であった。

その考え方は「消費者団体・企業・自治体の社会的コンセンサスを深め、消費者問題を社会信頼関係の形成過程のなかで解決していかなければならない。しかしながら、そのためには、自治体は圧倒的弱者としての消費者を理論武装させ、『社会的拮抗力』をもった権利者として成熟させなければならない。したがって、婦人大学、主婦の研究発表、消費者学級、通信講座、情報提供事業など消費者教育を辛抱強く続ける必要がある<sup>5</sup>」という、消費者の自覚に究極的には依存するものであった。

しかし、そのような楽観的な見通しで、消費者行政が進展するののかという疑問が当然、起ってくる。そのため神戸市が大きな期待をかけたのが三者合意方式による現実的即効的対応であった。

1 宮崎前掲『都市の経営』 121頁

2～4 宮崎前掲書 122頁

5 宮崎前掲書 123頁

### 三者合意システム論争

このように宮崎市長は社会的エネルギーを巧みに活性化させながら、行政パワーとして取り込んでいき、それを戦力化していくという玄妙な行政主導型の消費者行政を展開していった。

しかし、このように表面的には市民パワーが活躍し、市民生活主権を主張しておりながら、裏面では行政が黒子の如くお膳立てをして、行政目的を達成していくとする戦略は、ナイーブな市民運動グループにとっては、行政の背信行為にも近い行為と映った。この市民グループと行政との心理的わだかまりは常に深層流として、社会の底にあったが、三者合意システムをめぐる対立し、

表層流として表面化していった。

すなわち物価安定市民会議など行政・市民の共同型の消費者運動を発展させたのが、企業を加えた三者合意システムという「神戸方式」である。宮崎市政は政権として保革にまたがり、また財政運営にあっても激変緩和のように無理をしないという基本姿勢があった。さらにこのような中庸的政策は、公害防止協定、宅地開発負担、有償福祉、オフィシャル企業方式などさまざまな分野にあって、企業・市民にも応分の負担・協力を求めて、行政上の公共的成果を少しでも実現できればよいとする戦略であった。

消費者運動にあっても告発型によって企業を追求し、損害賠償を支払わせ、製品の安全性を高めるというのも1つの方法である。そのことを行政が阻止したり、足を引張ったりしない。市民運動は手づくり・手弁当の運動として自由に展開すればよく、そのことによって消費者の保護はそれだけ図れる。

一方、行政としても傍観することなく、行政ベースで消費者保護を図っていくために、条例行政、消費者教育に加えて、行政の力を背景にして企業に消費者保護のための実質的な行為・成果を求めることは有意義な戦略である。ここに提唱され展開されたのが三者合意システムによる消費者行政である。

'77 消費者問題神戸会議で「①豊かな生活文化を求め、あいたずさえて生活の質の向上をはかる、②相互の立場を認めた信頼のきずなによって、三者合意システムを確立する、③消費者問題を理論的に体系化し、英知を集めて科学的に解決する」という、神戸宣言を発表した。要するに市民の非力を行政が補うという方式である。

この三者合意システムは消費者行政のみでなく、市政全般にわたるシステムとして適用されていった。『新・神戸市総合基本計画』にあっても、企業優遇の経済政策を批判するとともに公害、福祉などに次のように企業協力を求めている。<sup>1</sup>

「事業者も単に自らの事業活動のみに終始することなく、地域社会の一構成員として他の構成員と共存できる態勢をとっていくことが望まれる。たとえば、内部に地域社会を対象に考える責任者をおき、地域社会との関係や公害問題を考え、消費者の正しい意見を吸

収するなど、事業者の活動に対する社会の信頼をたかめる必要がある。また、事業者は積極的に地域社会との接触を深め、市民との対話によってつくられる信頼関係のもとに、コミュニティ活動の助成や文化の創造、人間性回復の手助けをはかるなど、事業者と地域社会との調和につとめねばならない」

また、「神戸市都市制度調査会報告」も三者協力の前提として、基本的には企業の社会的責任を強く求めていることである。

「都市社会にあって、企業の社会的影響力は大きい。ことに高度消費社会が市民生活のすみずみまで浸透するにしたがって、これまでの雇用とか租税といった経済的責任だけでなく、公害、ごみ、消費など多方面にわたって、企業の責任が大きくクローズアップされた。高度成長期、公害と狂乱物価は改めて企業の行動原理に社会的責任を求める契機となった。

この結果、企業を性悪視するとともに、安易に企業の社会的責任を求めるという悪しき社会的風潮をつくりだしたが、企業に責任を迫るだけでは、のぞましい社会関係は生れないであろう。しかし、企業は雇用し、租税を払っていれば、企業責任をすべて果しているともいえないのではないか。企業は都市社会における実在人として、さまざまな市民的責任を果す義務がある。なるほど企業は営利法人であり、市場メカニズムに即して行動するのが、自然であるともいえるが、同時、都市社会の一員として市民的義務は遵守していかなければならない」

神戸市のどの行政分野にもみられる特徴で、都市問題に対する責任を分解し、それぞれの役割・能力に応じて、その法律的責任のみでなく、社会的責任も明確にし、その履行を求めていこうとする戦略である。

しかし、この合意システムには各方面から多くの批判が浴せられた。それは権力のない消費者が結局は企業に包摂されるだけで、企業主導型の消費者行政に陥るという批判であった。

たとえばこのような合意システムは、消費者運動が本質的に企業との対立点をはらんでいる以上、疑問が生ずるのは当然で、「神戸市の消費者運動は、意図的に『三者合意システム』になじみにくいものを排除している節がある。これが比較的豊かな神戸市民の意識を反映した消費者運動なのだと言ってしまうば、そうなのかもしれないが、何か不自然な感じが残る。神戸市の消費者運動は、消費者行政という枠によって切り取られた運動になっているのではないだ

ろうか<sup>3</sup>」と疑問を投げかけられている。

当時この神戸市の「三者合意システム」は、その姿勢・効果をめぐって論争された<sup>4</sup>。この論争につき「企業や行政のような権力の基盤をなんら持たない消費者は、前二者と対等の立場に立ちうるはずがなく、それゆえ、三者合意システムは必然的に前二者、特に企業主導型にしかなりえないというのが批判者の最大公約数的見解である<sup>5</sup>」という批判に対し、「実際の三者合意システムの担い手は、『神戸方式』は長い年月をかけて消費者問題に対する解決策を市と市民とで作り上げてきた神戸市だからできることであって、他の地域でも簡単にできるなどとは考えていない。自分たちの運動が最先端であるという自信をもって、他は他で自分にあった運動をやればよいと突き放している<sup>6</sup>」と反論はまとめられている。

さらにこの三者合意システム論争をさらに拡大させたのが「神戸市消費者協会の関係団体である神戸市婦人文化協会は、複数の企業から多額の寄付を受けている。三者合意システムは企業と消費者団体のゆ着を生む<sup>7</sup>」という、同協会の監査委員である弁護士松重君予の内部告発であった。

傍系の団体であったとしても「李下に冠を正さず」の言もあることであり、「消費者と企業の立場は違う。そこをわきまえないと、ゆ着になる恐れがある。三者合意システムは、いうほど簡単にできるものではない。そういう意味で、松重さんの告発は、反省するきっかけを与えてくれたと思う<sup>8</sup>」との言葉のように、消費者協会に反省を求めるムードがひろがった。

問題は消費者が行政を味方につけたとしても「消費者意識も消費者組織も、まだ社会的対抗力にまで育ってないとき、弱い立場の消費者側から三者合意を求めるべきではない。企業や行政に引きずられるだけだ<sup>9</sup>」と、弱い消費者の立場を危険視する見方も根強い。

神戸市の消費者運動は生協活動にみられるように消費者自身の運動によって展開されるべきで「三者合意システム」は神戸の消費者運動を「変質してしまった。今こそ原点に帰るべく、論争を巻き起こす必要がある<sup>10</sup>」との批判も胎動していった。



- 1 神戸市『新・神戸市総合基本計画』 60頁
- 2 神戸市『神戸市都市制度調査会昭和52年度報告書』 19頁
- 3 蓮見ら前掲書 171頁
- 4 三者合意システムの批判論としては、日本消費者連盟代表委員竹内直一氏が次のように論じている。

「三者合意システムという言葉の意味からして理解できない。なぜ、行政を消費者と同列に置くのか。『話し合い』という耳ざわりのいい言葉だけが先行して、企業と対応するならば、侵害された消費者の権利は回復できない。企業に抱き込まれる危険が大きいだけです。企業に、こういうものを作るべきだと要求する形の消費者運動があってもいいと思います。それぞれの地域に根ざした多面的な運動があってもいいのですから……。しかし、命と安全性の問題を避けて通る消費者運動なんて、ありえません。合成洗剤追放や化粧品被害、食品添加物の有害性などといった重要な問題に積極的に取り組まないで、ただ三者合意を旗じるしにするのでは、消費者運動としての姿勢を問われても、当然です。わたしたちの運動に対し、『話し合いを否定する運動だ』という批判の声を聞きますが、それも見当はずれです。わたしたちは告発もしますが、企業や行政と、真剣な話し合いをしています。話し合いを否定する運動なんてありえませんから……。しかし、消費者運動での話し合いは、消費者の権利の主張でなければいけないと思う。わたしたちは、企業社会を否定するものではありません。消費者の権利を侵害するようなことはやめなさい、といっているのです。それも、たんなる批判、告発活動に終わらず、制度改正につなげています。たとえば、百科事典の詐欺商法を告発したことで、割賦販売法を改正させたし（契約後4日間、解約の権利を留保できるなど）、欠陥ベビー・カーやコーラびんの破裂などを取り上げたことで、家庭用品安全法の制定をかちとりました。消費者運動で、とくに心しなければいけないことは、政治的中立と、財政の自主独立です。企業や行政からカネをもらうことは、みずから墓穴を掘るようなものです」（朝日新聞 昭和55年5月13日）

このような批判論に対して、当時、神戸大学教授であった新野幸次郎氏は次のように支持論を展開している。

「三者合意システムは消費者、行政、企業の三者なれ合いだと受けとられています。が、そうではない。三者が仲よくやりましょう、ということではないんです。消費者運動がここまで力を伸ばしてきたいま、三者合意をめざすことが可能になったということです。消費者運動が一定の力を持った段階では、行政の支援が不可欠です。たとえば表示の問題にしても、それを企業に守らせるには、市、県、国などの行政の強制力が必要でしょう。三者合意システムが容易に実現できるとは思っていませんが、消費者が行政を巻き込んで、企業に迫っていくことは、消費者主権を取り戻す有効な方法だと信じています。神戸市消費者協会の運動は、かなり評価できま

す。神戸市の『くらしをまもる条例』は消費者運動がかちとったものです。企業側も消費者運動を無視できなくなり、それに対応しないわけにはいかない時代になりました。国の独禁政策も強化されています。わが国でも、消費者問題をとりまく環境が変わったのです。消費者運動の進展で、その処理方式が新しい段階を迎えたといっている。『告発型』の運動を否定するわけではありません。しかし、企業が生産した商品を、事後に受け身の立場でチェックし、告発する運動だけでなく、個々の商品を事前に能動的にチェックする運動があってもいい。神戸市消費者協会の場合、その母体が婦人団体であることもあって、告発型運動にならなかったでしょう。女性弁護士が告発したような経理面での不明朗な点があったとすれば残念なことです。これは組織の中で解決するしかないでしょう。しかし、この問題で神戸市の消費者運動がつぶれてしまえば元も子もなくなってしまいます。新たな力となるように前向きに展開していく方向で解決することを願っています」（朝日新聞 昭和55年5月13日）

5～6 蓮見ら前掲書 171頁

7 朝日新聞 昭和55年5月13日

8 宮本豊子・兵庫県生活課主査 朝日新聞 昭和55年5月13日

9～10 湧井安太郎・兵庫県消費者協会専務理事 朝日新聞 昭和55年5月13日

### 紛争処理の行政学

神戸市の三者合意システムをどう解釈するか、市民団体の疑惑までからむと論断することはむずかしいが、政策的には多様な方法が存在し、それらが切磋琢磨しながら問題解決に対処していけばよい。

告発型の消費者運動といっても、力が弱ければ行政に包摂されてしまうし、非力であれば法令一つ変えることはできない。そして組織として管理体制が未熟であれば、企業献金によって墮落することもある。

理論・システムとしてどうかというよりも、現実のメカニズムとしてどのような効果を発揮していったかである。ただ、公害・消費者問題などの市民運動は力のある側とそうでない側が交渉する場合、より厳しい倫理的要請が力のない側に求められる。これは国・地方の関係でもそうであり、また、世間的に先駆的成果をなそうとすると特に配慮すべき点である。この点やはり甘さがあったのではなからうか。

しかし、だからといって三者合意システムが全くナンセンスな消費者保護運動とはいえないのである。公害裁判でも原因追求を徹底的に行うことによって被害者救済に失敗するケースもある。したがって実益を求めて和解勧告に応ずるケースもある。

まして消費者保護行政となると法律で白黒をつけるケースばかりとはいえない。過大包装追放のように業界で一応の基準を設定して協力してもらうのが一番、手取り早いケースもあり、そのためには行政・消費者の支援がなければ業界とてもまとまらない。

消費者運動はラフルネイダー型の告発運動が正攻法であるかも知れない。しかし先の単位表示基準、保証書の添付・表示などにみられるように企業協力によって消費者保護が図られることがあるわけで、これを欺瞞とかまやかしかいっても事実は消費者利益につながっている。

この点につき宮崎市長は「これは、やはりお互いの理解がないとできない。消費者がよくわかると同時に、安定供給を図る。そのためにどうすればよいか—が三者合意システムの基本的な考え方なのです。一定の基準を設けず、ただ企業を告発する、というのでは信頼もなにもあったものじゃない。三者合意システムは、全国的に市民権を得た、と自負していますよ<sup>1</sup>」と方針が正しかったことを今日でも認めている<sup>2</sup>。

「三者合意システム」はそれなりに合理性のある紛争処理のシステムである。昭和51年策定の第2次神戸市総合基本計画でも「三者の連携を強め、市民的合意を得ながら取り組んでいくことが重要である<sup>3</sup>」と、原則を踏襲している。

要するに神戸市の行き方は対政府との関係と同じで、個人・団体それぞれ思想・立場も異なるから、それぞれの方法で究極の目標をめざして各自が最善を尽せばよいのであって、多様な方法・活動が消費者の利益をまもることになる。そして論争も大いに展開すればよいことで消費者行政もそれによって刺激されることであろう。

しかし、消費者行政・運動について気がかりなのは、告発型も合意型も最近

10年間は鳴りをひそめてしまっていることである。粘り強い運動を積み重ねていかなければ、その成果はあがらないのである。公害行政、ごみ問題、交通戦争など昭和40年代後半、革新自治体を中心とする運動によってかなりの成果をあげたが、今や、より深刻な様相をもって再発の兆しをみせている。

宮崎市政にとっても責められなければならないのは50年代、経済振興に力を入れ過ぎたためではないが、これら福祉・消費者保護などの生活行政にあっただけのような熱気がみられなくなってしまったことであろう。

しかし、いずれにせよ三者合意システムという方式は、神戸市政の実益主義を如実に示す行政スタイルとして、象徴的な方式といえるのではなからうか。住宅政策では公営住宅が不可能なら分譲住宅・宅地分譲方式で、それが低所得者層の住宅問題解消という基本的問題に直結しなくとも、中間層を含めた全体としての住宅政策の解消には貢献していくことは間違いない。

また、福祉行政にあっても、シビルミニマムの福祉は堅持していくが、そののみがこれからの福祉でない。有償福祉を導入し、市民協力、自己負担、企業参加をもえて生活サービスを拡大していく。福祉振興基金の設定は福祉における三者合意システムの適用である。

市場サービスと公共サービスのみで、全ての市民ニーズが充足されるものではない。仮りにそれが福祉、教育、環境といった公共的行政分野にあって、公共メカニズムオンリーという方式は限界があり、市民ニーズの充足からは程遠い。

したがって積極的な中間（準公共・準市場）メカニズムを活用することが、将来より必要となるという一定の戦略構想をもっていた。数多くの基金制度や財団・協会の設立はその表れであるが、このような民間エネルギーの公共的分野への導入は、将来、ごみ問題解決をはじめ多くの分野で活用せざるをえないことを考えると、やはり宮崎神戸市政の先見性は評価していかなければならないのではなからうか。

三者合意方式は何も消費者行政に限定された行政スタイルではない。公害防止協定、宅地開発指導要綱などは多かれ少なかれ、市民、企業、行政の三者合意の前提の下にはじめて設定された施策である。

公害防止協定について欺瞞であるとか、宅地開発指導要綱について地価上昇の元兇という非難があるが、それではその時点にそれに代る有効な施策があったかどうか。強大な企業・政府権力と無関心で非力な市民層との力関係を前にして、自治体が傍観を決め込んでよいのであろうか。自治権を発揮して、法的制度そのものを変更することはできないまでも脱法行為でも敢えて行っていくべきなのである。

すなわち政府への陳情・対決よりも、より確実で有効な施策として協定・要綱行政がひろがっていったのであり、それが行政指導であり行政による包摂と誇りられようとも、着実に成果をあげていき市民生活に貢献した実績は否定できないのである。

恐らく文化行政にあって、将来、企業参加方式としてのメセナとかフィランソロピーの方式がひろがってくるが、このような社会的風潮の起爆剤的役割を果たしたのが、ポートピア'81 やユニバーシアード神戸大会にみられた企業参加方式である。

市税を1銭も使わないとなると、市民の善意と企業協力を頼るしかない。ことにユニバーシアード大会ではオフィシャル企業方式によって数十億円の費用調達に成功している。これらはすべて地域社会における三者合意方式のアレンジ方式であり、神戸市政が最も得意とするスタイルであったともいえる。

- 1 神戸新聞「決断の20年—11—」（平成2年7月11日）
- 2 この点につき、また新野教授も「私は、昭和20年代後半から神戸市婦人団体協議会の物価問題などの勉強会にかかわってきた。宮崎さんが、消費者問題に強い関心を示すようになったのは、国連人間環境会議から帰国後のことだが『生活』という視点を強調され、私は『よい着想だ』と話した。私は消費者問題神戸会議の運営委員長もしたが、『三者合意システム』の神戸宣言は、東京の消費者運動グループからは強い反発があった。当時は告発型の消費者運動が一般的だった。しかし国民生活センターが、三者合意システムの考え方をいち早く取り入れたのをはじめ、今の経済企画庁国民生活局の政策づくりのベースにもなっている。神戸の運動が広く全国のものになった、と私は評価しています」とのべている（前掲神戸新聞）
- 3 神戸市『第3次神戸市総合基本計画』 141頁

神戸市行財政調査委員会報告

一時代の変化に対応した

公共料金のあり方について—

1. 公共料金に対する新たな検討

行政が提供するサービスは、市民生活の高度化・多様化に伴う市民ニーズの変化に対応して、必需的・基礎的なものから自治体独自のサービスを含め様々な態様を示してきた。

こうした公共サービスの対価、すなわち公共料金のあり方については、昭和49年9月の「神戸市行財政制度調査会」報告書の中で基本的な考え方が示されたが、その後の社会経済の変化と施設やサービスの変化により、今日的な視点からの再検討が要請された。

そこで、公共料金については、そのサービスの持つ「公共性」だけでなく、「公平性」「効率性」「満足度」などの観点も含めて多面的に議論することが必要であるとして、新たな検討がなされた。

2. 現行料金の検証

現行料金が妥当であるのか、その判断基準は何かについて主に次の3つの観点から検証がされた。

(1) 他都市料金との比較による検証

代表的なものでかつ他都市（指定都市）と比較可能なもので比較した結果、個別的

には区役所等手数料など上位にあるもの、軽費老人ホーム使用料のように下位にあるものもあるが、全体的には概ね中ぐらいに位置している。

(2) コスト負担率による検証

施設全体の経費と収入を見ると、経費総額のうち使用料などで約36%、税等の一般財源で約64%となっている。

新規施策を含めた公共サービスの充実が求められる中、財政の弾力性を確保するために、これ以上公費負担比率を高めないような努力をすべきである。

(3) 時系列比較による検証

物価水準との比較による現在と過去の公共料金の相対比較である。

施設の性格、内容により、物価水準と連動したものと、そうでないものがある。

管理経費の上昇などを想定すると、一般的には物価水準に配慮した改定を一応の基準とすることは妥当である。

3. 公共料金の考え方

(1) 現行の考え方

① 生活関連サービス

市民が日常生活をするうえで、必需的な行政サービスと選択的行政サービス（質的分類）及び基礎的行政サービスと基礎的行政サービスとはいえない行政サービス（量的分類）に大別して4種類に分類している。

## ② 産業用サービス

港湾施設・ごみ埋立処分地などであるが、今後とも受益に応じた料金設定により、独立採算に準じた原価主義をとることが望ましい。

## ③ 公営企業サービス

地方公営企業法により料金算定ルールが定められており、独立採算により原価主義を維持しながら、経営合理化に努力していくべきである。

## (2) 新しい料金設定の基準

市民生活の高度化、多様化に伴い「生活関連サービス」も必需的、基礎的なものから選択的、基礎的以上のものへ推移しており、施設やサービスの経費負担関係を決定していくためには、いくつかの複数の基準が必要となる。

経費負担は、利用者が直接使用料(私費)という形で負担する形と利用しない人を含めた市民全員が税金など(公費)で間接的に負担する形が考えられる。

この場合、利用者と利用者以外の負担の公平性などに配慮する必要がある。

### ① 私費負担ゼロ

(ア)「公共財」的特性を有する場合、(イ)社会的に有用であり「外部効果」が大きく期待される場合が該当する。

### ② 全面的私費負担

(ア)受益が明確に特定化できる場合(イ)外部不経済をもたらす場合が該当する。

### ③ 部分的私費負担

①②の中間的領域で、公私の負担の程度を決定する要素として(ア)日常生活を送っていくうえで不可欠なものか(公共財的特性)(イ)受益の程度が特定化できるか(イ)利用

を促進する度合いが大きい(イ)サービスの満足度が高いか(イ)民間料金とのバランスを保つべきかどうか(イ)あげられる。

これらの要素を総合的に判断し、個々の公共料金の公私の負担割合を決定していくべきである。

これを施設、サービスの類型で比較してみると、全体の傾向として、福祉関係、教育関係、文化・コミュニティ、スポーツ、観光・コンベンションの順に、経費総額のうち、私費負担(使用料)の割合が大きくなると考えられる。

## (3) 利用者に応じた料金のあり方

### ① 負担能力別料金

所得把握の適正化を前提として、措置施設の徴収金などと同様に高所得者には相当の負担を求めるなど、負担能力に応じた料金を設定する必要がある。

### ② 社会政策配慮料金

高齢者、障害者に対する割引料金や子供料金の設定は、対象施設の範囲、割引率の格差、施設間のアンバランスなどを統一することの是非を含めて検討する必要がある。

### ③ 市域外利用者の料金

他都市でも一般的に行われているものを除き、あえて市域外利用者に別料金を設定する必要はない。

## 4. 料金と関連する課題

適正な公私負担割合を決定する前提として適正なコストを実現することが必要である。

### (1) 施設の統廃合、有効利用

限られた財源の中、新たな施策を展開していくためにも、たえず新しい視点から施設の有用性を点検し、統廃合、有効利用を

進めなければならない。

### (2) 経営形態についての再検討

公共サービスの提供主体については、料金の低減化や利便性の向上など市民にメリットが大きい場合には、現行以上により柔軟な対応を検討すべきである。

### (3) 国等への要望

国基準などのある料金は、できるだけそれに近づけていくことが望ましいが、施設の公共財の特性から考えて、制度等を改善することが望ましいものについては、引き続き国等の関係機関に要望していくべきである。

## 5. 実施にあたっての留意事項

### (1) 広報の必要性

公共料金について市民に正しい理解を深めてもらうためにも、日頃から市の財政状況や公共料金についてより分かりやすい説明をしていくことが望まれる。

### (2) 徴収方法の工夫

施設入場料と駐車料金、ロッカー料金などをそれぞれ個別に徴収する場合で、大部分の利用者がその両方を負担している場合には、一括料金として徴収するなど、多様な徴収方法の工夫が必要である。

市では、この報告を受け、個々の公共料金の見直しなど検討を進めているが、多様化した公共サービスの適正な公私負担の実現と市民の理解と協力が望まれる。

## ■日本版SEC

日本の証券大手4社が株価下落などで大損をした大口投資家に対して巨額の損失補てんをしていた事実が明らかとなったが、

その後、損失補てんは大手証券会社に限らず準大手、中堅証券会社でも行われていたことが明らかになった。補てん額、補てん先リストについては証券会社が自主公表を行ったが、その規模は大手4社で228法人、3個人、補てん額は1,283億1,600万円、準大手、中堅証券会社13社で、380法人、6個人に総額436億円に上る（'90年3月期まで）。損失補てん先には、日本の経済界を代表する大手企業が軒なみ顔をならべているほか、年金福祉事業団、公立学校共済など公共的な機関、さらには地方銀行、県信連といった中小金融機関もあり、あらゆる分野に及んでいる。

損失補てん問題と相前後して証券会社と暴力団との不明朗な取引、株価操作疑惑さらには、大手都市銀行による不正融資などが明らかとなっており、まさに日本のバブル経済がはじける過程で生じた歪みが一気にふき出した形となった。

しかし、なぜこのようなことが看過されてきたのか。

日本の証券取引の監視体制の現状をみると、監視の中心となるのは大蔵省の証券局証券取引審査室であり、それに検査課、業務課、流通市場課などが証券業界に目を光らせることになっている。一方、東京証券取引所にも売買審査室などの検査部門がある。しかし、これまでの実績は、1989年4月のインサイダー取引規制の導入後、同省が告発したのは1件だけだといわれている。今回の損失補てんも証券局ではなく国税庁の税務調査で発覚したものである。つまり業界育成と監督がひとつの行政機関で行われており、これでは十分な摘発が行え



ない、指導に限界が生じたとの見方が一般的である。ここに新たな監視機関への要求が生じている。これを受けて海部首相は臨時行政改革推進審議会へ検討を要請。野党各党とも大蔵省から独立した監視機関の設置を主張、経済界も監視体制強化には積極姿勢を示している。

新しい監視機関として参考にされているのが米国のSEC（証券取引委員会）や英国のSIB（証券投資委員会）である。

米国では、SECが証券界の監視組織の中樞をなしている。SECは独立の行政委員会で大統領の指名を受け上院で承認を受けた5人の委員で構成。現在、違法行為の捜査・法規の執行にあたる捜査局、ディスクロージャーを監督する企業財務局、取引所や証券会社の監督など流通市場を担当する市場規制局、投資信託や投資顧問を監督する投資管理局がある。ワシントンの本部のほかに9つの地方事務所があり、スタッフは本部と地方をあわせた人員（予算枠ベース）は1988年度で2,267人に及ぶ。主な権限は、法令違反に対し、登録業者の資格の取り消しや営業停止などの行政処分を行うほか、裁判所への差し止め命令の請求などもできる。'87年度では300件の事件を摘発し、うち半数をSECの権限で処分し、残りは裁判所に訴えた。米証券業界では「SECなくして市場の健全な発展はない」と言われている。

英国は米国の監視機関とは異なる。英国では監視機関の中樞として証券投資委員会（SIB）がある。SIBは1986年に成立した金融サービス法の下に成立した。つまりSIBは米国SECのように法律で設置

された機関ではなく、法に準拠する規則を主務大臣に提出し、大臣が移管する諸機能を遂行する指定機関になることを議会が承認して生まれた民間の機関である。貿易産業大臣とイングランド銀行総裁が共同で任命する18人の委員で構成。スタッフは約180人である。主な権限としては、業者による自主規制機関の承認を行うほか、不正行為に関する差し止め命令や、違反容疑がある場合、立ち入り検査ができる。英国ではこのように自主規制を中心とした監視体制となっている。

新監視機関としては、米国のSECのような独立した準司法的権限を付与された機関、いわゆる日本版SEC設置の意見が強い。しかし、大蔵省をはじめとして反対の意見もある。つまり、米国の証券行政が登録制をとっているのに対し、日本では免許制をとっており、SECをそのまま導入するには疑問があるというのである。米国のSECは、約2,000人の職員を抱え、強力な捜査権を有しているが、証券会社が登録制で、登録会社は12,000社もあり、監督行政は事後の摘発といわれる。これに対し、日本では免許制で、免許を受けている会社は267社しかなく、大蔵省は事前の「予防的監督」に力を入れている、という。大蔵省は今回の証券不祥事の再発防止について①証券取引法を改正して、これまで禁じていた損失の事前保証（証券取引法50条）に加えて、今回問題になった事後の補てんについても禁止する②大蔵省の証券局、国際金融局、銀行局に分散している証券・金融の検査部門を一本化する、の2本柱で取り組みたいと考えていた。しかし、内部

体制強化で対応しようとする大蔵省の姿勢に対しては「監督官庁としての既得権益を手放したくないからではないか」などという批判も出ている。

海部首相の諮問を受けて集中審議を行っていた臨時行政改革推進審議会は、9月13日、金融・証券不祥事の再発防止策を首相に答申した。

焦点であった新たな検査・監査機関については、国家行政組織法第8条に基づく合議制の「証券・金融検査委員会（仮称）」とした。委員は5人で構成し、国会の同意を得て、蔵相が任命する。委員会の任務・権限については、①捜索や差し押さえなどを行う強制調査②調査結果に基づく告発、行政処分を蔵相に求める勧告、などがあげられているが、独自の行政処分権はもたない。八条委員会はあくまで行政機関の付属機関と位置づけられる。

当初、行革審委員の多くや会長は日本版SEC創設を主張し、証券業免許の取り消しなど行政処分権をもった国家行政組織法第3条に基づく行政委員会が必要との考えがあった。しかし結果としては、独立性、中立性において後退したものになったと言わざるをえない。

答申をうけて近く大蔵省内にプロジェクトチームが発足する。今後、委員会の委員、委員長の人選が焦点となるが、国際的に公正で、透明性の高い金融・証券市場をつくる視点が失われてはならない。

## ■水一琵琶湖・淀川

水は我々の生活や経済活動に欠かせない、重要かつ基本的な資源であり、水と人

とのかかわりは、生活水準の向上や経済社会の高度化に対応して、ますます多様化、高度化していくであろう。

一方、地球環境の悪化が言われる中で、水に対する人々の関心が高まり、安全な水を安定して供給し続ける水道事業への期待はさらに大きくなっている。

厚生省が平成2年にまとめた「21世紀に向けた水道整備の長期目標」ではその基本方針として、①すべての国民が利用可能な水道……全国のどこでも水道が利用できるよう、水道普及率の低い農山漁村部や地下水汚染地域を中心に水道の普及促進を図る。②安定性の高い水道……必要な水道水源の確保により、適切な水需給バランスを図るとともに、渇水や地震等の災害に強い水道施設の整備を図る。③安全な水道……国民がいつでも不安を抱くことなく、安心して水道を利用できるよう、水道の水質確保のための施策を進めるとしている。

今、大都市ならびにその周辺都市の住民にとって、水資源の確保とその水質がどうなっているのか、また将来どのように展開していくのかが大きな関心事であろう。

### 1. 水資源開発の状況

水利用のための水源としては河川水（湖沼水を含む）、地下水、湧水、ため池さらには雑用水や海水の淡水化などがある。昭和63年の都市用水及び農業用水の取水量は896.1億 $m^3$ と推計され、水源別では河川水、湧水等が約766.6億 $m^3$ （85.5%）、地下水が約129.5億 $m^3$ （14.5%）と推計されている（水資源白書）。

水資源開発のために、昭和32年に水道法が制定されたが、昭和30年後半には、いわ

ゆる高度経済成長期を迎え、水需要の増大に対処するため、36年には水資源開発促進法及び、水資源開発公団法が制定され、40年には新河川法も制定された。一方、湖沼開発等の大規模開発が地域に及ぼす影響が懸念され、琵琶湖総合開発特別措置法が制定され、48年に水源地域対策特別措置法が制定されるなどして、水資源開発の円滑な推進のための体制が強化された。

阪神地域の水道水源は、琵琶湖を源とする宇治川、山間部を流下する木津川、京都市を流れる桂川の3河川が合流した後、淀川となり大阪湾に注ぎ込んでいる。

水資源開発促進法に基づき、現在7水系が水資源開発水系として指定されているが、淀川水系も昭和37年に水系指定を受け水資源開発基本計画（フルプラン）を定めている。平成2年度末現在、完成した事業はダム等水資源開発施設7事業であり、建設中、調査中を加えると全部で22事業になる。完成した7事業による開発水量は毎秒約31 $\text{m}^3$ となっておりフルプラン需要定量の毎秒約98 $\text{m}^3$ の3割になっている。

## 2. 琵琶湖総合開発計画

琵琶湖、淀川は近畿で最大の水源である。琵琶湖総合開発計画は琵琶湖総合開発特別措置法に基づき、滋賀県知事が原案を作成し、内閣総理大臣がこれを決定したものである。計画の期間は昭和47年度から平成3年度までとなっていたが、事業の遅れからさらに5年間の延長をする必要が生じており、国土庁で検討が進められている。

この計画は、琵琶湖の恵まれた自然環境の保全と汚濁しつつある水質の回復を図ることを基調とし、その資源を正しく、有効

に活用するため、琵琶湖およびその周辺地域において総合的な施策を推進することによって、関係住民の福祉と近畿圏の健全な発展に資することを目標としている。そして、この目標を達成するための事業計画は①琵琶湖の水質や恵まれた自然環境を守るための「保全対策」②琵琶湖周辺の洪水被害を解消するための「治水対策」③琵琶湖の水をより有効に利用できるようにするための水資源開発事業等の「利水対策」の三つの柱から成り立っている。

琵琶湖には、約275億 $\text{m}^3$ の水が貯えられており、水位が1cm上下すると約700万 $\text{m}^3$ の水が増減することになる。これは琵琶湖・淀川流域1,300万人の約1日分の水道水に相当する。

また、現在、淀川下流の水利権量は、枚方を基準として、最大毎秒143.97 $\text{m}^3$ と決められているが、この琵琶湖の水資源開発により、最大毎秒40 $\text{m}^3$ が加わることになる。また、渇水時には琵琶湖の湖水位は低下することになるが、その限度は-1.5m（利用低水位）となることになる。

## 3. 水質の保全

昭和42年、公害対策基本法が制定され、環境基準が設定されている。それは、公共用水域の水質汚濁に係る環境上達成・維持することが望ましい目標として、健康項目と生活環境項目の二つの基準から成っている。また水質汚濁防止法では事業者の排出基準が制定されている。また湖沼の水質保全を図るための湖沼水質保全特別措置法が昭和59年に制定され、琵琶湖に係る湖沼水質保全計画が62年に認定されている。

また琵琶湖の富栄養化を防止するため、

排水の排出規制等を行う滋賀県琵琶湖富栄養化防止条例（昭和55年）が制定されている。この他にも、下水道整備、淀川水質協議会の水質監視等、水質保全のための数多くの努力が重ねられている。

しかし、それでもなお、琵琶湖・淀川の水質悪化が懸念されている。特に、プランクトンの大量発生に伴うカビ臭の発生、さらには消毒のために使われる塩素がトリハロメタンなどの微量有機塩素化合物を発生させ、発ガン性が問題となっている。

そこでこれらに対応するために高度浄水処理を導入する自治体、事業者が出てきた。東京都では平成元年から工事に着手し、大阪府、大阪市でも導入を発表し、神戸市、芦屋市、西宮市、尼崎市へ水を供給している阪神水道企業団でも導入をする予定である。

この高度浄水処理の方法は①原水の水質を改善する方法として、ハニカム・チューブによる生物酸化処理、粉末活性炭の投入、貯水池の水を曝気する方法などがある。また②処理水の水質を改善する処理方法としては、粒状活性炭処理、オゾン処理、オゾン+粒状活性炭処理などがある。

今、水質の保全に強い関心が集まっているが、これらの処理方法の中で、全国的な傾向として、従来の処理過程の中に、オゾン+粒状活性炭処理を組み入れる方法が主流となっている。

## 異常気象

1980年代は世界的に異常高温の発生が増加し、異常低温は反対に減少した。一方、日本では夏季の低温の多発が影響し異常低温の方が目立つが、88～89年の冬は暖冬異

変と騒がれ、89～90年の冬も4年続きの暖冬となった。

異常気象は、食糧需給や石油、電力のエネルギー消費量に影響を与える。例えば1968年以來のアフリカ・サヘル地方（サハラ砂漠南縁の地域）の干ばつ、ソ連の79年以來6年続きの不作、日本でも80年以來4年続いて不作となり84年には韓国米を緊急輸入している。一方、アメリカでは80、83、88年と熱波に襲われ、飼料穀物が不作になった。エネルギー消費面でみると77年のアメリカを襲った寒波でエネルギー不足となっている。日本も83年8月の猛暑、84年の長期にわたる異常な寒さのためエネルギー消費は平年に比べ大幅に増加している。

異常気象とは、気象庁の定義によると「それぞれの地点で、月平均気温や月降水量が過去30年間あるいはそれ以上にわたって観測されなかったほど平年値から著しく偏った場合の天候」をいう。異常気象は、同じような気圧配置が1か月以上にわたって持続するときに発生し、特に上空の偏西風が南北に大きく波うつときに多い。問題はこのような大気の大循環や偏西風に異常が起きる理由にあるが、その原因として、太陽活動の変化、温室効果や日傘効果、エル・ニーニョやラ・ニーニャに代表される海面水温の異常、雪氷面積の異常、土壌水分の変化などが挙げられるがまだ十分に解明されていない。

気象庁によれば、今年6月頃から太平洋赤道域の海面水温が平年より0.5度以上高く、特にペルー沖では1～2度高くなっていることを観測、世界的に異常気象をもたらすエル・ニーニョ現象が3年ぶりに本格

化するとみられている。

エル・ニーニョ現象とは東太平洋のペルー沖から中部太平洋赤道域にかけて、2～7年おきに海面水温が平年に比べて1～2度、ときには2～5度も高くなり、1年～1年半程度継続する現象であり偏東風が何らかの原因で弱まったときに発生する。エル・ニーニョが発生すると、ふだんは太平洋赤道域西部で起きている上昇気流が、海面水温の低いフィリピン付近より東側へ移る。雨の降る場所が変わる結果、各地域の気温が変化。東アジアの冷夏、インドの高温、アフリカ東部の多雨など世界的な規模で異常気象が発生しやすくなる。1982～83年、今世紀最大の規模で発生したときは、オーストラリア、インドなどに干ばつ、アメリカに熱波、日本に梅雨寒をもたらすなど世界的な規模で異常気象が発生した。気象庁の予測では、今年の9月か10月にもエル・ニーニョ現象が本格化するのではと警戒を強めている。既にインド北部ではモンスーンの不活発による異常高温が観測されたほか、中国・揚子江流域では記録的な長雨に見舞われ、大洪水が発生し、日本の梅雨明けの遅れや冷夏などの天候不順もエル・ニーニョの影響による異常気象とみられている。

一方、今年6月のフィリピン・ピナトゥッポ山の大爆発も長期的に世界的規模の天候不順の原因となるのではないかと考えられている。これは日傘効果といわれるもので、火山爆発などの灰やちり、硫酸塩などが大気上層に浮遊し、この微粒子が日射を遮って地球の平均気温を低下させる現象である。上層で日傘を差したような効果を果たすことからこの名がついたもので、1982年

3、4月にメキシコのエル・チチョン火山噴火で、硫酸塩の微粒子が数年間も成層圏に滞留して日射量を減少させ、日本でも直達日射量が平年より約20%も減少、気温も全世界平均でセ氏0.2度程度低下している。今世紀最大といわれているピナトゥッポ山噴火の噴煙は7月上旬にはすでに3,000キロ以上離れた日本上空に達したことが確認されており、沖縄では直達日射量が平年より約20%減少し、太陽のまわりにガスのような環がかかっているのが観測されているが、日本だけでなく地球規模で気候に影響するとみられている。ニューヨーク・タイムズは複数のアメリカの科学者の話として、1982年のメキシコのエル・チチョン火山噴火の際には約4年間にわたって地球の気温が下がったが、ピナトゥッポ火山の場合、地球の平均温度をセ氏で0.28度以上引き下げるとみており、これは皮肉にも1990年代に始まった地球の温暖化現象が向こう3～4年間は抑制される可能性があるとして報じている。

エル・ニーニョ現象、火山噴火といった自然現象に起因した異常気象のほかに、近年世界的に問題とされている地球温暖化も、異常気象の多発という面から懸念されている。地球温暖化は、イギリスの産業革命以来の化石燃料などの大量消費や焼畑農業からの二酸化炭素の過剰発生やフロン、メタンなどの放出、森林破壊、都市化、人口熱などの放出などが原因とされており、人為的なものであり、地球環境保護の観点のほかに、異常気象の要因を構成しているとも考えられており、世界各国がより前向きに取り組みねばならない問題である。

地域社会における有償福祉施設の  
運営について

—有料老人ホームの経営課題—

神戸都市問題研究所  
有料老人ホーム研究会

## 第1章 高齢化社会と福祉サービス

日本が世界でもまれにみるスピードで高齢化社会へ進んでいることは周知の事実であり、単に老人の増加のみでなく出生率の低下によってこの傾向は拍車がかかっている。このような人口構造の変化に加えて、三世代家族の減少、独居老人家族の増加など家族の保護・扶養機能の低下も見逃せない傾向である。

高齢化社会を迎えて、政府はもちろん自治体・企業・家族、さらには高齢者自身もどう対応していくかにつき明確な処方箋はない。社会保障財政に象徴されるように赤字財政は避けられず、また、福祉サービスはより深刻な政策の立ち遅れがみられる。

有料老人ホームの入居は、このような高齢化社会に対する福祉サービスにおける個人の自力解決策の1つといわれているが、この個人的解決方式を福祉政策のなかで正当に位置づけ、しかるのちにそれにふさわしい公的・私的対応策を検討していかなければならない。

## 1 社会保障から福祉サービスへ

高齢化社会に対する対応として、福祉国家から福祉社会へ、といわれるように、社会保障に比して福祉サービスの対応は立ち遅れている。日本の現状をみても社会保障は、その水準はともかくとして、年金、医療保険、生活保護と、道具だては揃っている。

これに対して福祉サービスは施設サービスが中心で、在宅サービスは著しく低く、また未発達であり、現実の問題としてねたきり老人が発生すると、家族の介護能力を超えてしまうことになる。ことに三世代家族以外は、この問題をクリアすることは困難である。

経済的給付はその支給水準を抑制されていても、ただちに生活に支障をきたすことはないが、人的サービス給付は必要とするときに十分なサービスが得られないとなるとたちまち生命を脅かされることになる。

高齢化社会において、社会保障は必要条件であるが、福祉サービスは充分条件であり、両者がともに存在しない限り生存の維持は困難なのである。

ところが福祉施策の発達は社会保障からスタートし、順次、福祉サービスへいたるというプロセスをたどるが、どうしても社会保障に関心が集まり、福祉サービスはそのかげに隠れて放置されやすいのである。

社会保障財政もたしかに大問題で、将来、財政破綻の危機があるが、それでも、支給年齢の引き上げ、支給条件の制限、賦課金の引き上げなど様々の対応によって解決の糸口を見出していくであろう。

それに対して、福祉サービスの対策はそれほど楽観を許さない。そこには家族の保護機能の低下という問題があり、自力解決が非常に困難な状況が次第に深化しつつあることが有料老人ホーム繁栄の背景となっていることは否定できぬ要因である。

## 2 公私セクターの機能分担

社会福祉にとって重要なことは、全てを公共セクターで分担することはきわめて困難となることが予測されるのである。社会保障の面でも20万円は公的支給がなされるにしても、必要とされる30万円との差、10万円は個人年金で、という対応が自力解決の方法として広がりつつある。公的セクターが30万円を負担することが理想であるが、財政状況からみて不可能といえる。すなわちナショナル・ミニマムの生活水準を維持するための経済的給付は国家が保障するが、それ以上は個人で、という分担が不文律として広がりつつある。

終身利用権付老人ホームはこのような福祉サービスの不安を市場メカニズムによって一挙に解決しようとする市民ニーズを背景にして発達しており、居住空間の確保よりも介護ケアの確保といったサービス面がより大きいといえる。

しかしこのような市場化に対して市場サービスによる有償福祉について必ずしもコンセンサスが固まっているものではない。例えば高齢化社会の到来に伴い、本来国又は地方公共団体の責任においてなされるべき高齢者福祉対策の間隙を縫って、近時民営の有料老人ホームが日本の各地に次々と設置されているが、全体的責任を公共的セクターに求める見解は依然として根強い。

このような私的セクターへの依存は、福祉サービスの場合、社会保障よりもさらに大きな要請となってくることは避けがたい。老後の介護ケア・サービスをすべて公共セクターで分担することは、社会保障よりも困難で、家族かそれに代わる機能に求めざるを得ないのである。昨年来、社会的にみられる有料老人ホームの設立ブームは、このような高齢化社会に対する予測を先取りした形で広がっているといえる。再述すると、次のようにいえるであろう。

第1に、社会保障に比べて福祉サービスは立ち遅れているが、将来とも完璧な福祉サービスが公的セクターからなされる可能性はきわめて小さい。

第2に、社会保障にも、公的支給システムとともに私的支給システムとして個人年金制度があるように、福祉サービス面にあっても、私的サービスシステムを有償福祉すなわち自己負担の形式で購入していかざるを得ない。

第3に、ナショナル・ミニマムの福祉サービスは、特別養護老人ホームのように保障されるであろうが、それ以上の福祉サービスは自己解決しかやむを得ないという心情が支配的である。

このような福祉サービスの現状・予測を、日本の福祉政策の貧困として批判することは容易であるが、住宅問題と同じように公的セクターによる解決を待ただけでは個人としては将来の不安の解消にも、現実的生活問題の処理にも、何ら貢献しない。

すなわち福祉サービスにつきこのような市場メカニズムに依存させることは公共セクターの責任放棄という批判があるが、生活サービス面にあってすべてを公共セクターに分担させることは決してベストではない。

準公共・準市場メカニズムを十分に活用すべきで、公共セクターはその見返りとして、公的援助システムを充実していくべきである。この点、教育、福祉、医療などの生活分野にあってすでに多くの事例がみられるところである。

現実的対応としては、公共セクターがその問題の解決のために基本的支給のレベル・アップを図るとともに、準公共・私的セクターが社会的に必然とされる施設の良心的・良質的提供に努力することによって、問題の現実的解決に寄与していかなければならないのである。

有料老人ホーム問題は、このように公的施策を補完するという面があるが、さらに、よりハイレベルの生活安定とサービスの充実のために社会的に供給していく必要性はあるといえる。

しかし、市場メカニズムによる供給は、住宅問題で様々のトラブルがあり、悲劇が発生しているが、有料老人ホームでも倒産という悲劇が発生しており、良心的・良質的な供給体制をつくりだすことは、今や緊急の政策課題となったといえる。

## 第2章 有料老人ホームの設立・入居背景

有料老人ホームは、いまや乱設気味であるが、需要は旺盛で、施設、ことに都市型では申込率が高く、待機組もでるほどである。地域的には、横浜市のように年に20～30件の建設申請があるなど、供給・需要とも急ピッチで成長しつつある。

### 1 有料老人ホームの入居背景

社会保障に比して福祉サービスは立ち遅れている。しかも、公共サービスですべての福祉サービスをまかなうことは現実には不可能である。したがって福祉サービスにあっても有償化は避けがたい。以上のような財政的な理由が有料老人ホームにはあるといえる。

第1表 所得階層別在宅ケア・サービスの類型

| 類 型     | 供給形態 | 費用負担    | 受益者    |
|---------|------|---------|--------|
| 公共サービス  | 直営方式 | 全額租税負担  | 低所得者層  |
| 準公共サービス | 公社方式 | 有料制+委託金 | 中間層(下) |
| 準市場サービス | 公益法人 | 有料制+奨励金 | 中間層(上) |
| 市場サービス  | 企業方式 | 全額個人負担  | 高所得者層  |



このような財政的な理由に加えて、見落としてはならないのが社会的理由で、核家族化、高齢家族化、独居家族化がすすみ、家庭の保護機能の低下がみられる。そのためケア付有料老人ホームへの需要は根強く、将来的にも増加が見込まれる。

これらの点を踏まえて、有料老人ホームに対する需要を説明していくと、第1に、有償福祉は決して特別例外的現象ではないということである。

第1表にみられるように、福祉サービスといっても必ず公共サービスで、ということではなく、現実には福祉法人などが準市場メカニズムで分担しているケースは少なくない。医療サービスもしかりで、差額ベッドのように市場サービスに近い供給体制もある。

第2に、福祉施設であるからといって、民間で供給できないものではない。第2表にみるように高速道路でも民間の私営有料道路（兵庫県・芦有道路）があり、また、逆に住宅といった市場財でも公営住宅の提供のように公共セクターが分担している。

しかも、今日の老人ホームについてみると、特別養護老人ホームは収容人員に限度があり、サービス水準もそれほど高くない。また、軽費老人ホームについても同じことがいえる。したがって施設・サービス水準ともナショナル・ミニマムより高い有料老人ホームを求めることは、生活水準の向上にとまって、避けがたいといえる。先にみたように、住宅にあっても公営・公社・民間住宅があるのと同じである。

第2表 住宅需要と供給主体

| 財    | 組織 | 公共団体  | 公営企業・地方公社 | 企業      |
|------|----|-------|-----------|---------|
| 公共財  |    | 一般道路  | 公社有料道路    | 民間有料道路  |
| 準公共財 |    | 老人ホーム | 軽費老人ホーム   | 有料老人ホーム |
| 市場財  |    | 公営住宅  | 公社住宅      | 民間住宅    |

第3に、福祉サービスにつき、従来、家族が在宅サービスを分担し、それが不可能な場合、特別養護老人ホームに入る。もし、そのような幸運に恵まれなければ、訪問介護としてのホームヘルパーなどの世話になるというのが今日の状況である。

しかし、第3表にみるように家族の保護機能は低下し、在宅サービスの比率は急速に低下しているが、さりとて特別養護老人ホームに入れない、また、入ることを好まない階層は必然的に有料老人ホームへの入居を選択する。

ことにケア付有料老人ホームは、万一の場合、家族・公的ケアが期待できないときを考えると、将来の安心料としてもケア付保険よりもはるかに強力な精神的安定装置といえる。

しかも経済的には、それなりの財蓄もっている。しかし、インフレなどを考えると、早い時期に不動産的価値のあるものに転換しておくことが最も賢明な選択といえる。

### 第3表 家族機能の社会化

#### 家族保護機能の低下

核家族化→保育機能の低下→保育所の増加

高齢家族化→扶養介護機能の弱体化→特別養護老人ホームの増加

#### 生活文化水準の向上

教育水準の向上→進学率の上昇→高校増設

文化水準の上昇→余暇活動の拡大→文化・スポーツ施設の拡充

第4に、自己完結型の生活スタイルの選択である。三世代同居が基本的に減っていることに加えて、定年その他の理由によってより高い水準の生活をエンジョイするために、有料老人ホームを購入し、郊外型、田園型、リゾート型といった自分の好みに合った居住条件を選択していかうとするニーズが強くなってきたことである。

#### 2 有料老人ホームの設立背景

入居する側の需要が旺盛であることは、有料老人ホームが有望な成長産業であることの証明であり、近年、競ってこの業界への参入がみられる。すなわち大手のゼネコン、生保、メーカーなど様々な業界からの進出がみられる。

その理由としては第1に、日本の産業そのものの構造転換があげられる。これまで、重厚長大産業にみられるように製造業が中心となり日本経済を引っ張ってきた。しかし、このような産業社会は、昭和48年、49年のオイルショックによって崩壊し、サービスを中心とするポスト産業社会へ転換した。

ポスト産業社会におけるサービス産業のなかには、金融などもみられるが、バブル景気の消滅で、やはり本命はサービスといえる。予備校などの教育産業、ゴルフなどの健康産業、リゾートなどの余暇産業とならんで福祉産業が浮上してきたといえる。

このような動向をふまえて重厚長大の代表企業ともいべき新日鉄が子会社・日鉄ライフが主体となり三菱信託、日本生命との複合連合形態として有料老人ホーム「サンピナス立川」を平成2年4月にオープンさせた。

また、三菱地所も明治生命、横浜銀行と共同で多摩ニュータウンで「ロイヤルライフ多摩」の建設を進めている。その他、清水建設、長谷工コーポレーション、協栄生命、日本生命などの進出がみられる。

第2の理由として、有料老人ホームが単にホームの経営というのみでなく、入居高齢者に対する付帯サービスを通じて、長期の営業収入・活動が保障されるという、付加価値の高いサービスであることが指摘できる。

生命保険業界にとっては入居者に年金型保険に加入してもらうことによって管理との相殺ができるし、病院・医療関係にとっては長期に安定した顧客層を確保することができる。ことに地方都市圏にあってはこの魅力は大きい。

### 第3章 有料老人ホームの設立指導方針

有料老人ホーム問題は社会的に関心が高くなりつつあるが、その卑近な事例が「有馬はなのぼう倒産事件」「アクティバ事件」である。このような事件にいたるまでもなく、経営基盤が弱く、将来、倒産という事態が絶対ないとはいえない。

このような倒産という事態でなくても、入居後のサービスにつきトラブルも多い。そのため消費者保護の視点からその規制が強く訴えられている。

たとえば、近畿弁護士連合会は「これらの有料老人ホームでは、入居者は契約締結時ホームへ高額の金員を納め老後の生活を託するわけであるが、入居中受けるサービスの内容が曖昧なまま契約を締結することから、入居者の期待するサービス内容が受けられないことを原因とするトラブルも多く、又このような場合入居者の方から解約したとしても納めた金員全額は返還されない。又ホームの倒産という事態にでもなれば返還金のみならず老後の住み家まで一挙に失うことにもなりかねない。このようなことがなくとも契約後の入居者は、心身の衰えもあって、設置者に対してきわめて弱い立場に置かれているのが現状である」（「高齢化社会における消費者問題—有料老人ホームを考える—」第16回近畿弁護士連合会人権擁護大会シンポジウム第3分科会資料13頁、平成2年12月1日）と消費者保護と同じ対応をすべきことを提唱している。

たしかに外見上は物件の購入の如くみえ、実質は利用権の購入という特異なサービス購入であり、しかも、ホテルのように短期でなく長期である。その上、金額は巨額で高齢者の生涯を託する経済基盤という点を考えると、消費者保護のみでなく福祉行政レベルでの対応が迫られているといえる。

しかも、有料老人ホームの性格付が不十分なためさまざまな不合理が発生している。たとえば利用権方式の場合、福祉施設でないので固定資産税が非課税扱いにならないが、消防法などでは不特定多数の集合施設として、一定水準以上の予防・消火設備が求められるなど、さまざまな不利な扱いを受けている。

#### 1. 設立基本方針の検討

有料老人ホームはこれまで全く自由であったため滋賀県琵琶湖畔の医師経営ホーム「アクティバ」の乱脈経営による事実上の倒産から一気に社会問題化した。そのため、事前届出制とし、規制強化に乗りだしたが、個別的な規制とともに基本的に老人ホームの供給形態をどうするかを検討しなければならない。

第1に、本来このような福祉施設は市場メカニズムにもとづき供給することが不当であり、公的供給に限定すべきとする見解がまず考えられる。

現在、公的サイドとしては特別養護老人ホームと軽費・一般老人ホームなどがあるが、公的供給の欠陥として供給量が限られる。あと1つは水準が低いことがあげられる。

これは住宅問題と同じで公営住宅で全てをまかなうことができないし、また、公営住宅では満足しない市民層もいる。したがって公的老人ホームをより多く建設・供給していくことを政策の基本とするとしても、それによってすべてが解決されるのではない。そのた

め準公共・市場財として建設・供給していくことをも含めて政策の基本としなければならない。

第2に、現在は有料老人ホームは全く一般住宅と同じく自由に販売されている。一般住宅でもたしかにトラブルがあるが、有料老人ホームは将来の利用権・ケアを購入するという特殊な物件の購入である。また、高齢者が老後生活の安定のよりどころとして購入するという社会的重要性を考えると、全く野放しというのは社会的責任からいって政府の責任が批判されるのではなからうか。

すなわち市場財であるからといって全く自由ということはない。文化財、危険物、株式売買などにはかなりの規制が加えられている。その市場財の性格に応じて法律的措置がとられており、その市場財の「公共性」に比例して強い拘束が加えられている。その意味では有料老人ホームは特別養護老人ホームと競合する施設であり、福祉施設という性格からみてその公共性は一般住宅よりもはるかに高いといえる。

では、一体どのような公的規制が必要かについては、必ずしも許認可制がベストとはいえないが、問題点を検討してみよう。

第1に、現行制度では届出制のみである。それは福祉型の老人ホームとは異なり福祉施設でないという理由からである。一定の公的基準を充足した福祉施設の場合、公的な建設補助、措置費が支給されることになっているのに対し、有料老人ホームは、公的な補助対象に当たらない一般施設となっている。

極論すれば、ホテル、分譲・賃貸マンションと実質的には異ならないといえる。しかし、仮りに不動産物件の売買としても、法律的規制は加えられている。先の近畿弁護士連合会の提案では、「有料老人ホーム設置段階における公的規制、契約締結段階における契約内容の明確化、契約締結後の入居者の立場の強化、ホームの健全経営を図ると共に倒産時の入居者の権利の保護等に関する各事項を定めた有料老人ホーム法の立法化を」（前掲資料13頁）急ぐべきとしている。すなわち不動産物件並みの契約時の内容明確化を図り、あわせて利用実態とか将来の条件（返還金・介護費など）をも理解できるようにしなければならない。この点、全国統一的に入居案内基準マニュアルを作るなどの行政指導の立ち遅れが目立つ。

第2に、認可制についてはどうか。現在、事業的公益法人としての福祉、教育、宗教法人などは認可制である。

これらの事業は非営利であり、かつ、事業内容が公益であるからとされている。しかし、今日の有料老人ホームは必ずしも非営利というのではなく、営利を目的としたホームもある。また、措置費が投入されているだけでなく公的規制の必要性も弱い。

極論すれば別荘などセカンドハウスの利用権と同じともいえる。しかし、有料老人ホームの経営者のなかには一定の使命感をもって、実質的には福祉施設と同じ運営方針で経営するなど、その経営方針は千差万別である。

したがって全てを認可制とするのでは経済活動の自由を損うのみでなく、民間エネルギ

一の活性化を阻むことにもなるが、経営安定化のためには、一定基準にもとづく届出制は必要である。

第3に、届出制に対する見返りとして、一定の基準を充足したホームに対しては、租税減免、低利融資、規制緩和などの支援を行うべきである。

すなわち単なる法的規制のみでは抑制一辺倒となり、需給のバランスからみて決してベターな方策ではない。

そこで届出制の段階において経営力に不安のあるホームに対しては、行政指導によって改善命令を出し、補助・融資を認める一方、一定の条件を充足したものについては租税上の恩典（固定資産税、事業税、法人税の減免等）を与えるなどの措置をとるべきであろう。

なお、厚生省のガイドラインでは、介護では「定員の5%相当」の特別介護室を設け、それにふさわしい人員配置を望んでおり、ガイドラインをクリアした経営主体には、建設費用の低利融資（日本開発銀行など）、市街化調整区域での建設を認めることにした。しかし、市街化調整区域の建設認可については別途適否を決めるとして、事実上の認可制にしている。

また、その後さらに「介護重視」の意向から、「定員の5%相当」とは別に「定員の25%ライン」の基準も設け、それを達成する経営主体には社会福祉・医療事業団からの低利融資の優遇度を強める意向を示している。

しかし、5%と25%とではかなりコスト面の開きは大きく、融資のみでは不十分ではなからうか。

## 2 設立規制内容の検討

届出制、認可制などの如何を問わず、有料老人ホームは一定の資格・基準を充足すべきであるが、この点、近畿介護士連合会の試案などがあり、内容も次第に固まりつつある。

基本的には学校法人と同じように充足すべき基準を設定すべきで、この点、同じ教育施設といっても専修校よりも大学設置並みの基準を求めるべきである。

第1に、施設基準は設置時にあっては厚生省は5%の介護室を設けることを行政指導として示したが、一般施設についても収容人数など規模別に基準を設定すべきである。ことに医療機関については診療所の付設、専門病院との連結方法なども含めて施設基準に含めるべきである。

第2に、人力的基準については栄養士、看護婦などの専門職員の採用、また、付帯サービス要員の常勤・非常勤別の人員配置などをチェックすべきである。

ことに問題となるのは外部委託方式で、医療、給食、清掃、施設メンテナンスなどは経営効率化のためには委託がのぞましいが、常勤職員も収容人員とのバランス上一定率は必要で、この点、基準を設定すべきである。

第3に、ホーム入居時における契約締結段階における契約内容の明確化とともに、契約当事者としての入居者の地位の強化のための措置が望まれる。

情報提供義務、無条件解約期間、入居金管理方法、第三者への対抗力などさまざまな点

にわたって利用者として入居者保護規定が不可欠である。

第4に、経営安定化のための措置である。まず設置時の経営基盤状況であるが、研究院の公益法人にあっても基金の絶対額は不文律の設置条件となっている。したがって資産から借入金（土地購入など）を引いた実質的に基金・資産というべき経営安定化基金（資本金）を求めるべきである。

設立と同時に入居金によって返却を予定した自転車操業的な開設がみられるが、入居者が順調に推移しない場合、たちまち経営危機に陥り、すでに入居済の入居者の利用権を脅かすことになる。

この保証機能は一定期間、市中銀行などの債務保証など信用保証措置によって代替することも可能であるが、少なくとも一定率の金額は供託金的に提示させ積立させるべきである。

現在、厚生省は「入居者基金」制度の設立でもってこの方式に当てようとしている。この基金は各ホームから入居者1人当たり20万円の拠出金を求め、中央基金としてプールし、倒産などの場合500万円を保障するシステムである。

ただこのような基金保証金制度をあまり厳しくすると入居金にハネ返ってくるので、最も妥当な方法は介護手当保証金として300～800万円を集めているが、別途、経営が安定するまでこの資金を基金として、市中銀行に預託する方法が考えられる。

第5に運営時における経理方法である。有料老人ホームの経理は終身利用型の典型的ケースでみると、用地・建築費の償還・償却は入居金で、介護サービスは介護保証金で、日常サービスは管理費でというのが大まかな基本原則となっている。

もっともこの原則はそれぞれの有料老人ホームによって異なるが、この原則が大筋きちんと経理されているか、保管状況をはじめ経理内容が開示されているかが次の問題となる。

各施設とも経理状況の内容についてはかなり詳細に行われているが、果して入居者が十分に理解できるように説明されているかどうか、また、会計公開の原則にもとづいて会計責任（アカウンタビリティ）をとる形で、正確・公正に経理されているかどうかである。

要するに粉飾決算などが行われることがないよう外部監査がなされているかどうかである。

この点も会計処理マニュアルを作成し、一般入居者が理解しやすいような方式に統一することがのぞましい。ことに介護サービス保証金は巨額であり、別途基金として処理し、予想外に介護人が少ない場合、還元するとか、施設、サービス費に充当するなど方法も定めておくべきである。

#### 第4章 有料老人ホームの経営課題

有料老人ホームの一般的スタイルは終身利用権であって、常識的なマンション購入とは異なる。マンション購入はそれが物件であり、しかも自己の所有に帰するため一般市民と

しても判断がそれほど困難ではない。

ことに代金支払によって所有権登記を行えば問題なく、有料老人ホームのように入居後、会社が倒産し利用権が宙に浮くという悲劇はまず起りえない。また、物件であり利用権を含まないため購入価格との比較も容易である。

これに対して有料老人ホームは終身利用権という特異な形態をとっているため、問題が発生する余地が大きい。これと類似の権利としてゴルフ場の会員権があるが、これは終身でしかも優先利用権であるが、普通は売買が可能であり、有料老人ホームの終身利用権のように一身専属ということはない。

これらの点を考えると有料老人ホームの終身利用権は法律的にはこれまでの日本人の感覚になじまない内容をもっており、将来ともに法的紛糾が発生することが予測される。

有料老人ホームは終身利用型、賃貸型、分譲型の3つがあるが、問題の多いのは終身利用型でこれについて検討してみる。

#### 1 入居条件の問題点

終身利用型といっても、基本は物件購入と同じで、入居時に入居一時金を支払うが、この一時金の性格・水準などがまず問題となる。

第1に、入居金が果して市場価格として妥当かどうかの判断がきわめて困難である。購入の場合は物件価格であり、近隣取引価格などとの対比ができるが、情報が限られており、きわめて困難である。

家賃の10年前払一括支払制度としてみなすのかどうか、業界全般に確定した方式はない。しかも、終身ケアが加味されているかどうかも必ずしもはっきりしていない。

有料老人ホームには終身介護権付・ねたきり介護権付という「介護型」と在宅ケアサービスののみがつく「元気型」がある。そしてこの両方を含む「総合型」があるが、入居者にとっていずれを選択するかは、分譲型・終身利用型の選択と同じように迷うところである。ことに介護保証金として数百万円が上乗せされているが、別料金と明示し、かつ、将来とも管理することがのぞましい。

第2に、死亡・退去した場合、返還金の返却率なども各社必ずしも一致しない。第4表の例では3年で3分の2、7年で3分の1とほぼ平均的に返還率は下っている。

第4表 入居金返済金制度のモデル

入居日平成元年10月1日 入居金3,258万円のケース

(単位：万円)

| 年月日 | 契約日   | 平成2年9月30日 | 平成3年9月30日 | 平成4年9月30日 | 平成5年9月30日 | 平成6年9月30日 | 平成7年9月30日 | 平成8年9月30日 | 平成9年9月30日 | 平成10年9月30日 | 平成11年9月30日 |
|-----|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| 返済金 | 2,739 | 2,465     | 2,191     | 1,917     | 1,643     | 1,370     | 1,096     | 822       | 548       | 274        | 0          |

(注)上記期間内の任意の時期の返済金額は、月単位の比例計算による。

第4表と異なり大阪の桃山台の施設では返還率は1年未満90%、1～3年未満80%、3～5年未満75%、5～7年未満70%、7年～10年未満65%、10年以上60%と、大きな相違がある。

最も困るのは息子夫婦などの転勤に応じて転居したいといった場合、実質的には退去扱いとなりきわめて不利である。この点、全国のフランチャイズ制のように多くの老人ホームを経営しているところは、移転を同一条件で認めている。

有料老人ホームの退去率は決して低くない。過去10年のケースをみても、国民生活センター「有料老人ホームの実情と比較」では、25のホームのうち最高69.4%で以下、47.3%、45.5%、40.6%、34.3%、31.5%と30%以上が6ホームに達している。

このように入居後、わずかの期間で退去が多いのは、やはり物件購入のみでなくサービス購入、さらに集団生活という特殊な条件が加わるためである。そこで近畿弁護士連合会の決議（平成2年12月1日）のように「クーリングオフにかえて一定期間の体験入居を義務付けた上で契約をなす」などの消費者保護規制をなすべきである。

第3に、入居後の生活・管理費用の負担区分の問題である。各ホームによって相違があるが、入居料の一時金を支払っただけでは済まない。まず管理費が必ず必要であり、公益的な費用も加算され支払わざるをえない。

それから個室の水道・電気・電話代なども自己支弁となる。それ以外は食費などの生活費はもちろん自己負担となり、医療費がそれに加わる。

有料老人ホームに限らないが、インフレへの対応をどうするかである。管理費一括前払制というのも不可能であり、結局、個人的に解決せざるをえないことになる。この点、年金生活者などにとってインフレ時に年金が物価スライドしない場合、大きな問題となる。

第4に、サービスの費用、なかでも介護費用をどうするかである。大半の有料老人ホームは「終身介護サービス付」を売物にしている。

しかし「特別の疾病の場合は、他の施設や医療機関を紹介し、移転していただくことがある」という条件付である。事実、5%前後と見込んだ寝たきり老人の発生率がオーバーすると、老人ホーム内の施設能力からホーム外介護を余儀なくされ、万全の体制をとることは不可能である。特別養護老人ホームへの移転は身元引受人と相談して行うとしているが、定款に反するといえるであろう。

介護サービスについてのあと1つの大きな問題は、介護費用が具体的にどうなるのかということである。各老人ホームによって対応はまちまちであるが、一応、次の3つの方法がとられている。

1つは、A方式で入居一時金のなかに含んでいるケースで、介護なしで死亡する人もあり、介護を受ける人にはその分、充当されるので、保険金的性格を有する。しかし、この保険金的介護費については別途積立金の形で経理されるなどのシステムをとっていないと、肝心の場合、介護費用に行詰ることになる。

この点、各老人ホームの入居案内パンフレット、事業計画・決算書をみても不十分で、



一般的経費のなかで処理されている。

2つは、B方式で介護費用は別途徴収するケースで、経理的にはきわめて明確で、入居者個人の健康度によって大きな差は生じない。しかし、終身利用権付老人ホームは、入居金を払い込めるが、後はまとまった費用を支払わなくても終身介護を受けられるという安心感が大きな魅力となっているので、支払能力がなくなってから、介護費用をどう捻出するか、個人的に保険に加入するか、別途、積立金をもっておく必要がある。

3つは、A、B方式の中間方式で入居一時金とは別に介護保証金を徴収する方式で、介護なくして退去する場合、2～3年の間では半分程度が返ってくるシステムとなっているが、確立されたものでない。

一般的に介護（保証）費は300～800万円と巨額であり、建物の建築費・償還・原価償却など固定資本費の計算で算定された以外の上積の払込金で、経営主体の余剰金となったり、また、小額の場合には経営圧迫要因となる。

第5に、有料老人ホームの場合、分譲方式でない限り、利用権の購入ということで、居住用資産買換の特例という譲渡所得税の減免がうけられないのが、非常に大きな経済的損失をもたらしている。

法律改正がまたれるところであるが、一部を分譲方式として、購入後、経営者に賃貸し、抵当権を設定するなどの便法を図っていくべきであろう。基本的には住民登録などの証明によってセカンドハウスでないことを立証して、買換資産の特例を認めるべきであろう。

## 2 サービス供給の問題点

有料老人ホームのサービスについて、物件としての建築よりも、将来にわたってトラブルの発生する要因が潜在している。それは物件は入居前に可視的に検討することによって判断は可能であるが、サービスは入居後、実際に入居生活を送ってみてはじめて判断可能となるからである。

有料老人ホームの特長はそれが終身利用権であることと終身介護というサービス付であることが一般的となっている。

しかし、介護のみでなく有料老人ホームの特色は先にみたようにサービスの範囲が在宅・病院よりも広いことである。端的にいえば利用・サービスが中心であり、すべてともいえるのである。しかもこのサービスも「ハード」「ソフト」「ヒューマン」の3大要素が混然一体となり、食事、介護、医療、教養、スポーツ、娯楽を含む広汎なものである。したがって当初から水準・費用をめぐる紛糾の種は尽きないといえる。

第1に、老後には「前期」と「後期」があり、「前期」の元気な状況をどうしても想定して入居するが、大半の老人が「後期」の不健康、ねたきりといった期間を送らざるをえない。この点を十二分に検討しうるかどうかである。

介護は当初から予想されているが、機能回復訓練、診療サービスなど娯楽以外のサービスの提供水準・費用負担を明確しておく必要がある。

ことに、一番問題なのはケアの質・水準である。ケア・サービスとしては一般援助（快

適な生活追求), 家事援助(補完的家事サービス), 日常生活援助(身の回りの世話), 看護(病気の管理・ケア), 終末介護があるといわれている。

しかし, 家事援助は有料であるが日常生活援助は無料が原則となっているが, 両者の区別は本人が病弱などとなるときわめて困難となってくる。

第2に, サービスは物理的条件にしてきわめて一律的に決めにくい内容をもっている。それは量的のみでなく質も問われるからである。仮りに入浴サービス1日1回となっても, どのような入浴の仕方をしてくれるのかによって大きく異なってくる。

それで可能な限りサービスの内容を一義的, 明示的に示していくことが, 行政指導としてもどまれる。ことに介護サービスは相手は自立できない状況であるだけに深刻な問題である。

この点「油壺エデンの園」では, 「介護サービス基準」として一般居室サービス, 介護居室サービス, 診療所サービスの区分を設けて, それぞれ介護の程度, 介護の内容, 介護

第5表 入居管理・生活費のモデル

(単位: 円)

| 入居形態 | 管理費    | 食費(実費)  | 水道料 | 電気料   | 電話料   | 給湯料<br>(大浴場利用) | 計       |
|------|--------|---------|-----|-------|-------|----------------|---------|
| 1人入居 | 39,000 | 51,600  | 900 | 3,500 | 3,100 | 2,300          | 100,400 |
| 2人入居 | 62,400 | 103,200 | 900 | 3,500 | 3,100 | 4,000          | 177,100 |

第6表 生活サービス料金モデル表

有料サービス(作業内容)

有料サービス料金表

- 居室掃除
- 掃除機かけ
  - 拭き掃除
  - 台所掃除  
(水槽洗い, 電気ヒーター, 棚掃除)
  - 風呂掃除
  - トイレ掃除
  - ゴミ捨て
  - テラス掃除
- 洗濯
- 洗濯
  - 洗濯物干し
  - 洗濯物とり入れ
  - 乾燥機(ランドリー使用)
- 布団干し, 布団とり入れ, 植木の水やり

| 時間 \ 料金  | 所要人員   |        |
|----------|--------|--------|
|          | 1名     | 2名     |
| 15分以内    | 175円   | 350円   |
| 30分以内    | 350円   | 700円   |
| 45分以内    | 525円   | 1,050円 |
| 1時間以内    | 700円   | 1,400円 |
| 1時間15分以内 | 875円   | 1,750円 |
| 1時間30分以内 | 1,050円 | 2,100円 |
| 1時間45分以内 | 1,225円 | 2,450円 |
| 2時間以内    | 1,400円 | 2,800円 |

平成2年4月現在

費用を定めている。

ことに、サービス・ケアの水準の低下にどう対応するか、医療サービスとして医師の常駐・看護婦の人数などさまざまなサービスがあるが、それが初めから明確に契約内容となっていないとか、さらに明確になっていても低下した場合、それをカバーしたり、補填（損失補償）する手段は限られているなどが問題である。

第3に、利用料は決して低くないということである。自分の家でも固定資産税などを考えれば光熱水費を加えるとかなりコストはかかるが三世代同居の場合はかなり割安である。

したがって1人で10万円、2人で18万円と第5表にみるように支払能力がなければならぬ。また、生活サービスも無料・安価にするとフリーライダー現象が発生するので、第6表のようにきめ細かく定められている。

現在、多くの老人ホームは余暇施設にスペースの多くをさき、入居者も大半が健康人であるが、この点、年数がたち老後も「後期」に入ると事態は一変する。あまり余暇に力点をおかず介護・サービスに配慮した設計・経費・人員配分がのぞまれる。

## 第5章 有料老人ホームの経営方策

設立に際して官庁が条件を厳しくし、また、あらゆる行政指導を行ったとしても、それだけで有料老人ホームの経営が安定するものではない。基本は有料老人ホームの経営基盤を強化することである。

一般的にみてわが国では経営は企業経営の問題に限られているが、経営とは効率的に継続的団体を運営することで、企業経営に限られるものでなく、自治体経営、公益法人経営などすべての非営利法人にかかわる重要な課題である。

ところがわが国の福祉法人の大半は政府からの措置によって運営の経営基盤を保証されるという環境下にあったため、福祉施設の運営にあっても経営課題は軽視されてきた。

しかし、有料老人ホームは先にみた倒産事例にみられるように、通常の福祉施設と同次元で考えて設立・運営されてはならない。まさに企業経営と同じ感覚で、ある意味ではより安定経営基盤の上に展開されなければならない。

### 1 設立要因からみた経営方策

有料老人ホームについては、届出制がとられ、その設立に際しては規制が徐々に強化され、行政指導も行われるようになったが、不十分である。

ことに経営的視点からみて必ずしも安定経営の保証が確保されているわけではなく、将来、経営破綻が全くないとはいえない。有料老人ホームはいわば老後生活を預託するのであり、ある意味では信託銀行より安全性が高くなければならない。したがって公益法人並みの認可が必要である。

有料老人ホームの開設動機はさまざまである。不動産経営の一環となされるとか、福祉・医療法人の関連・付帯事業としてなされるとかがあげられる。これらの動機が営利

目的として批判されるケースがある。

しかし、最も危惧されるのは個人的生活信条から老人愛護精神で設立に踏み切るケースではなかろうか。現在の有料老人ホームの経営者のなかには全く異質の分野（鉄鋼販売業など）から、単独でしかも当初の用地購入から始めている団体がある。当初、経営危機に見舞われ私財をつぎ込んでいったが、立直らなかつた。近年の有料老人ホームブームでやっと入居者がふえ経営軌道に乗り経営破綻を脱している。

第1に、有料老人ホームの開設に当って十二分な資産形成がなされていること。ことに建設予定地の不動産などを借入金で購入しており、巨額の負債を抱えている法人などに認めることはのぞましくない。

第2に、医療法人、福祉法人、さらには大手生保・損保など、関連・付帯産業としての設立ケースにあっては、いわゆる本社・親法人の債務保証をとることがのぞましい。

第3に、非営利事業ではないがさりとて純然たる営利事業として展開されるべきでもなく、既存用地の活用、遺産・基金の転用、社会的ノウハウの活用など、何らかの公益的・経済的に有利な条件によって開始されることがのぞましい。

ことに近年、大手生保、鉄鋼、ゼネコンなどの進出がみられるが、経営安定化のためにはのぞましい現象で、競争条件が厳しくなれば水準も自然と上昇することが予想される。

## 2 管理運営からみた経営方策

設立と同じように単独的経営はきわめて不安定であるのみでなく、安定した収入源に欠けることがある。そのため付帯・関連事業がどうしても不可欠となる。

第1に考えられるのは医療サービスとの兼営であり、しかも、純然たる開業医・診療所体系によって、波動性をできるだけ小さくすることである。

経営的には可能最大限に多角化を図っていくことがのぞましい。給食、文化、旅行、購買など大学生協・企業生協と同じように付帯的生活サービスを一種の経営安定財源とする方策がのぞましい。

第2に、経営規模の適正化を図っていくことがのぞましい。Aホームでは57名（完全介護2名）で24名（医師除く）の事務職・看護婦を含めた従業員が勤務しており、2名で1名の老人のサービスを分担しているが、Bホームでは300名を40名（委託食堂11名、清掃6名、マイクロバス1名の要員を含む）でサービスを分担している。結果的には1名で8名の老人のサービスを分担しており、大きな人員の差となつてあらわれている。

第3に、有料老人ホームは先にみたように超労働集約産業である。したがって将来このような産業に看護婦・介護者などの人員の確保ができるかどうかである。

老人ホームのなかには国家公務員給与ベースを基準にし、また、病院勤務より軽労働であることを求人条件の魅力として、要員の確保、定着を図っているものもある。

この点、人手不足は将来深刻化することが予想されるので、業界全体として信用力向上に努めて3Kのイメージが付かないようにすることが肝要であり、また、基本的には経営基盤の安定化を図り、労働に見合った十二分な給与を保障するよう努力すべきである。

第4に、ニュータウンなどと同じように、同じ年齢、階層、状況の高齢者が入居しているが、年代がたつと同じ社会現象が一時に噴出するという欠点をもっている。

ことに現在は健康の人がほとんどであるが、将来、平均年齢が上昇すると要介護者の比率が急上昇することが考えられる。

### 3 入居者保護からみた経営方策

有料老人ホームの経営安定は経営者よりも入居者にとってより切実な条件である。

第1に、終身利用権、介護ケア付という特別の利用権の性質から、その経理内容を明確にし、かつ開示して、入居者の理解の下に運営することが不可欠である。

この点、ほとんどの有料老人ホームで経理内容の公開がなされ、基礎的会計データの提供がなされているが、総計主義であって性質別の会計が不明確であったり、また、資産会計が公開されていないなどの欠点がみられる。この点、会計基準を設定し、モデルとなるマニュアルを策定し、行政指導に当る必要があるのではなからうか。典型的な事例を示して、改善すべき点を指摘してみよう。(第7表参照)

また、介護保証金が一種の経営安全弁となっているが、介護者の発生率が低い場合、将来、一般費の利益還元とか個人への還付という問題を検討していかなければならない。

第7表 経理の公開

| 項 目   | 使 途 ・ 根 拠           |
|-------|---------------------|
| 入 居 金 | 施設建設費償還、原価償却、大規模修繕費 |
| 管 理 費 | サービス人件費、諸経費         |
| 介 護 費 | 介護保証金               |

第2に、利用権はあくまで利用権で、借家権の如き権利性を有していない。そのため経営者の変更、資産譲渡の場合などにあつて、入居者の権利はきわめて不安定である。

したがつて、入居一時金の取崩し、資産の譲渡などにあつては入居者の同意を要するとしたり、また、運営法人理事会に入居者代表が参加するなど、第三者への対抗力がない分、運営にあつての入居者の法制度的関与が不可欠である。

### 4 公立民営老人ホームの政策効果

これまで私立民営の有料老人ホームを前提として論じてきたが、本来、このようなホームは民営になじみにくいもので、公営の方がよりふさわしいが、全く公営となると供給量とか経営体制でさまざまな問題が生じるため、公営は特別養護老人ホームに限られてきた。

しかし、市民のニーズからみて公共セクターが全く何らの施策を行わないのはむしろ行政の怠慢で、住宅政策にあつても公営住宅以外に公社・公団住宅があり、金融面でも住宅金融公庫がある。このような中間セクターの活躍が期待されるのである。

有料老人ホームとしては、公立民営では神戸市の「サン舞子マンション」がケア付住宅（終身利用権方式）として59年3月に入居を開始している。しかし、「サン舞子マンション」はいわゆるねたきり介護を含まないが、平成2年8月に完成した神奈川県住宅供給公社の「ヴィンテージヴィラ横浜」は終身介護付（介護費350万円）の本格的有料老人ホームである。

神奈川県住宅供給公社が建設し、経営を財団法人シニアライフ振興財団（官民共同セクター）に委託している公立民営の経営システムをとっている。

民間の有料老人ホームと異なり、建設資金（公庫72億円、県借入金8億・50年無利子、金融機関借入金42億円）と、まず公的資金の援助を得ている。それは基本的には公社の賃貸住宅方式ということで、あくまで建設省の住宅政策レベルの行政の流れのなかにある。このため施行主体・所有者は県住宅供給公社である。

したがって通常の賃貸住宅と同じように50年償却の方式で利子負担・返還金を割り出し、入居金を決定している。そのため都市型有料老人ホームにもかかわらず1人入居金は2,340～4,000万円と、民間に比して割安となっている。その上事業費122億円（用地費32億円、建築費90億円）のなかでの用地取得は公社がすでに買収済の一団地住宅経営としての若葉台の一角にあり、かなり割安な用地費である。

もっともランニングコストの面では県費の補助は全くなく、財団の基本財産も5億円のうち県は7,000万円と、ほとんど財政面でのメリットはない。しかし、建設面の有利さはかなり大きく、ちょうど、公社分譲住宅の抽せんと同様に入居者（3倍の競争率）にはかなりの経済的恩典があると思われる。

要するに市場価格より割安で良質の有料老人ホームの供給にどのような政策的効果があるかを分析していく必要がある。

第1に、良質・安価な有料老人ホームの提供が民間有料ホームに対して、一応のモデル機能を果たすことになる。

現時点では神戸市・神奈川県のみで止まっているが、今後、数府県が建設計画中であり、各地での良質の有料老人ホームの提供は、民間に対する刺激効果があるとともに、劣悪な民営ホームを淘汰していく機能を発揮していくことになり、結果として全体のレベルアップが図られることになる。

第2に、公的施策による実験的経営は、問題の多い経営面での分析データを提供することになる。すなわち建設・運営の両面にわたって一応の経営業績評価を行うことができ、有料老人ホームの適正利潤の算出基礎を提供することになる。結果として民営の暴利を抑制するとともに、経営分析を通じて財政支援の糸口・方向付けが可能となる。

第3に、神戸市・神奈川県にあって公立民営方式をとっているが、公立の場合、当該自治体から融資・用地あっせんなどさまざまな有形無形の援助がある。

しかし、民営の場合、現行では財政支援システムはない。私立民営、公立民営とも入居者側には所得制限などはなく、その意味からは私立民営に対して財政支援を行っても公共

性に反することにならない。

むしろ民活ブームの今日、将来、増加する有料老人ホームに対応するためには、N T T 無利子融資などの公的金融支援システムを開始すべきである。

政府にあってはコンベンションホールと同じようにN T T 資金の融資対象に認定すべきであり、自治体にあっては自らが経営する公立民営ホームのみでなく、一般の有料老人ホームに対しても財政援助をすべきである。

### 資料 有料老人ホームの運営に関するアンケート調査

神戸都市問題研究所では、「地域社会における有償福祉施設の運営に関する研究」(財団法人簡易保険郵便年金文化財団平成2年度助成研究)の一環として、現存の有料老人ホームの抱える施設経営上の様々な問題点を探るため、全国の有料老人ホーム経営者を対象に、次のような形でアンケート調査を行った。

#### 1. アンケート調査の概要

##### (1) 調査対象

(社)全国有料老人ホーム協会加盟施設(50施設)及びその他施設(20施設)

##### (2) 調査期間

平成3年3月1日(金)～4月15日(月)

##### (3) 調査数

70施設

##### (4) 回収数

40施設

##### (5) 回収率

57.1%

##### (6) 有効回答の内訳

| 施設規模 | 経営形態    | 施設規模 |      |      |      |      | 合計 |
|------|---------|------|------|------|------|------|----|
|      |         | 個人   | 財団法人 | 福祉法人 | 宗教法人 | 株式会社 |    |
| 総居室数 | 1～50    | 1    | 1    | 2    |      | 5    | 9  |
|      | 51～100  |      | 3    |      | 1    | 12   | 16 |
|      | 101～150 | 1    | 1    |      | 1    | 8    | 11 |
|      | 151～200 |      |      |      |      | 2    | 2  |
|      | 201～250 |      | 1    |      |      |      | 1  |
|      | 251～300 |      |      | 1    |      |      | 1  |
|      | 合計      | 2    | 6    | 3    | 2    | 27   | 40 |

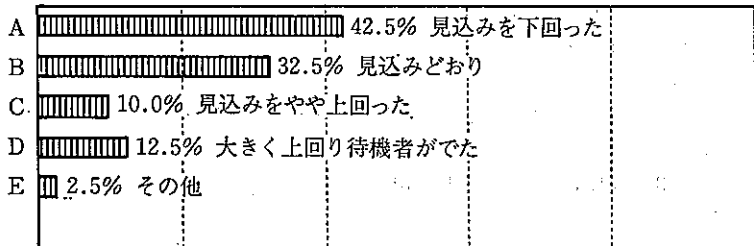
## 2. 調査結果

### (1) 開設当初の入居率について

図1は、開設当初（開設から1年間程度）の入居率について尋ねたものである。「開設前の見込みを下回った」が最も多く42.5%、次に「開設前の見込みどおり」が32.5%で続き、「見込みを上回り待機者がでた」（12.5%）、「見込みをやや上回った」（10.0%）はいずれも低い数字にとどまった。

開設当初の入居率は、多くの施設が多額の入居一時金収入を予定して建設コストの償却など経営計画を策定しているだけに、その高低は安定した施設経営を行う上での重要な要因となるものである。このような点を考慮すると、上の調査結果からみて半数近い施設に関しては当初、予想以上に経営的に苦しかったといえる。

図1 当初入居率

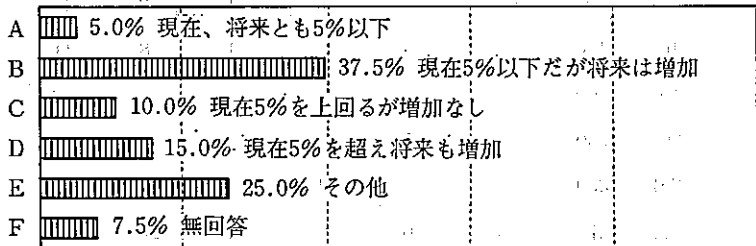


### (2) 介護を要する入居者の比率について

厚生省の設置運営指導指針では、有料老人ホームの特別介護室の定員（但し提携等により他の有料老人ホームの特別介護室又は介護居室を利用できる場合は当該介護室等の定員を含む）が、専用居室定員の5%以上であることを要件としているが、ここでは、常時介護を要する入居者の今後の増加可能性について、各施設がどう捉えているかを尋ねた。その結果は図2のとおりである。

「現在は入居者の5%以下だが将来はかなり増加が予想される」が37.5%で最も多く、これに「現在既に入居者の5%を超え、将来大幅な増加が予想される」の15.0%を加える

図2 常時介護を要する入居者の比率





と半数を超える施設が常時介護を要する入居者の増加を予想している。これに対して「現在、将来ともに5%以下」と答えた施設は、わずか5.0%にとどまった。

このような結果からみて、現在は比較的元気な入居者も施設内で老後の後期を迎える頃には、各施設とも介護居室の増設など介護機能の強化が経営上の大きな課題となるだろう。

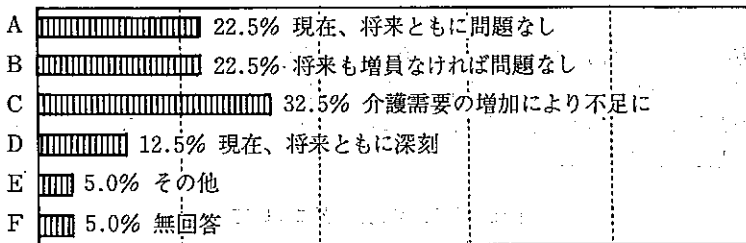
### (3) スタッフの確保について

介護需要が増加した場合、それに対応してヘルパー職員など老人ケアに携わる職員を増やしていかなければならないが、その際職員の確保は容易であろうか。ここではスタッフ不足が将来問題にならないかを尋ねた。その結果は図3のとおりである。

「現在は問題ないが、将来は介護需要の増加が見込まれ人手不足のおそれあり」と答えた施設が最も多く全体の32.5%で、これに「現在でも職員の確保に苦勞しており、将来は人手不足が深刻になる」の12.5%をあわせると45%が将来、スタッフの確保が困難になるとしている。これに対して「将来増員の必要がなければスタッフは確保できる」、「将来介護需要の増があっても要員の増は容易である」はいずれも22.5%で、両者をあわせるとこちらも45%になる。

このような調査結果からみる限り、現在のところ各施設とも老人ケアのスタッフ不足はさほど深刻化していないといえるが、極めて労働集約的な業種であるだけに、今後の介護需要の動向によっては、スタッフ不足が事業経営の隘路になることが予想される。

図3 老人ケアのスタッフ不足について

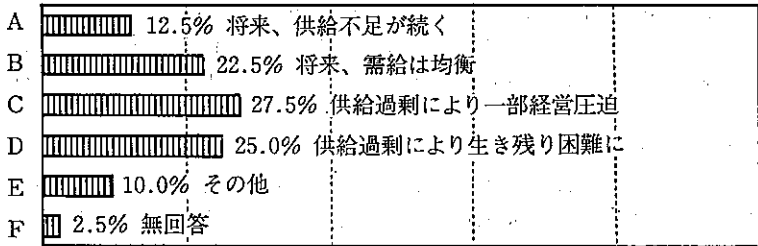


### (4) 大企業の進出に伴う経営環境

近年、鉄鋼、大手ゼネコン、生命保険会社等の大企業の進出が相次いでいるが、こうした状況のなかで既存の施設、特に経営基盤の弱い中小施設は経営が厳しくなるのではないかと。この点について尋ねた結果が図4である。

「供給過剰が予測され、特に経営基盤の弱い施設は経営が圧迫される」が最も多く27.5%、次に「供給過剰となり、高齢者ニーズに対応できない施設は生き残りが困難になる」が25.0%で続き、両者をあわせると今後の競争激化を心配する回答が5割を超えている。

図4 大企業の進出に伴う経営環境



一方、高齢者側の需要も増加するため、需給均衡、もしくはむしろ供給不足になるとしたものはあわせて35%であった。

このように、需要増も見込まれるものの、多くの施設が今後の競争激化を予想しており、大手の参入など供給側の増加により入居者による選別は厳しくなるとともに、施設の側でも入居者の好みや能力にあわせて差別化がすすむなかで、多様化するニーズに対応できない施設は経営的に苦しくなるとされる。

(5) 経営状況について

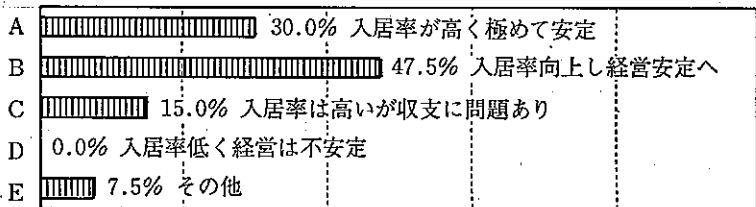
これまでは将来的な経営課題についての質問が主であったが、ここでは、現在の経営状況について尋ねてみた。その結果が図5である。

「当初は予想を下回る入居率であったが、その後入居率は向上し経営も安定してきた」が最も多く47.5%で、次に「開設当初から入居率が高く、経営は極めて安定している」の30.0%が続く。

一方、「入居率が高いが運営コストが予想以上に上がり、運営収支に問題がある」も15.0%あるものの、「経営は不安定」と答えた施設は全くなかった。

このように開設当初はともかく現在のところ高い入居率に支えられて、調査を行った施設のほとんどが経営的には安定しているといえる。

図5 現在の経営状況について

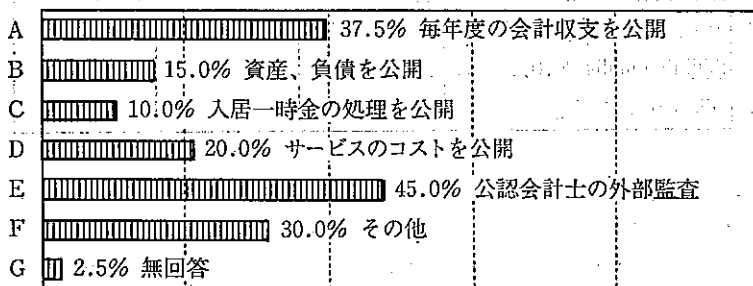


(6) 経理の公開について

多額の入居金を支払い、老後を託す施設である以上、その経理内容が公開され、入居者

の理解のもとで施設運営が行われることが望まれるが、経営形態が施設により様々で経理の仕組みもそれに伴い異なるうえ、複数の施設を経営していたり、本部経費との区分も明確でなかったりする場合もあって、入居者にとっては自分が入居している施設の経理内容は必ずしもわかりやすいものにはなっていないのではないかと。こうした観点から、どの程度、経理内容を公開しているかを複数回答を許し尋ねた。その結果は第6図のとおりとなった。

図6 経理の公開について（複数回答可）



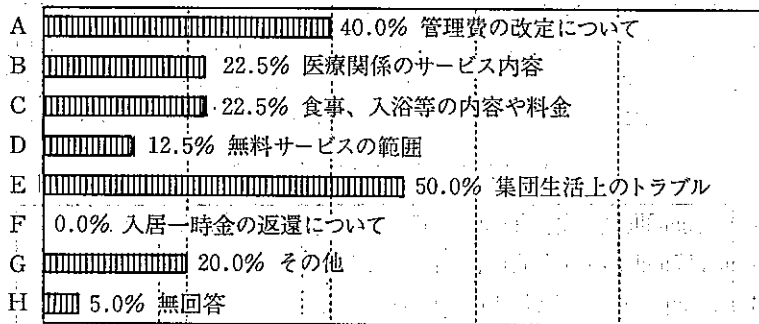
最も多いのが「公認会計士などの外部監査を受けている」で45.0%、次に、「毎年度の会計収支を公開している」が37.5%で続き、以下、「治療や介護、食料費、サークル活動費等のサービスのコストを公開している」20.0%、「土地・建物、積立金や借入金など資産・負債を公開している」15.0%、「入居一時金の処理について公開している」10.0%、「その他」30.0%となっている。「その他」のうち「全く公開していない」は17.5%で、残りの8割強は何らかのかたちで経理の公正・開示に努めているといえるが、ただ、このうち約3割の施設は「外部監査」のみを選択しており、入居者への経理内容の公開に努めている施設は5割強にとどまる。またその内容についても、入居一時金やサービスコスト公開の比率の低さからみて不十分といわざるを得ない。

#### (7) 入居者とのトラブルについて

図7は、入居者とのトラブルについて2つまで尋ねた結果である。最も多いのが「サークル活動や入居者同士の関係など集団生活上のトラブル」で50.0%、次が「管理費の改定について」で40.0%、更に「食事、入浴、施設管理面でのサービスの内容や料金について」22.5%、「治療や介護などの医療関係のサービス内容について」22.5%、「無料サービスの範囲について」12.5%などサービス面でのトラブル項目が続き、「入居一時金の返還」をあげる施設は全くなかった。

入居一時金に関するトラブルがないのは、返還方式等が入居前に明確に示され、入居者もあらかじめ了承しているからであろう。これに対して、入居者同士の関係や各種サービス等については、入居前の期待と実際とが異なるなど入居後はじめて問題が顕在化するため大きなトラブルとなるのであろう。

図7 入居者とのトラブルについて（2つまで回答可）



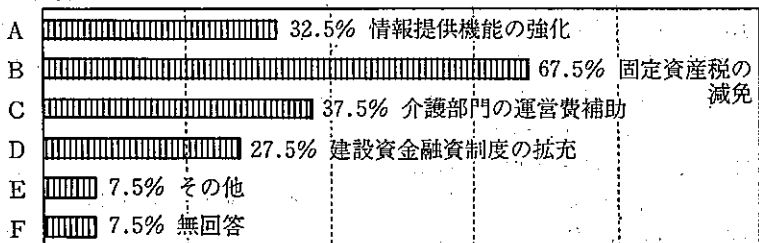
(8) 行政への期待について

図8は、行政に期待することを2つまで尋ねた結果である。

「福祉施設として固定資産税の減免等の措置をしてほしい」が最も多く、67.5%の施設が要望している。次に「介護部門については措置費相当額を運営費補助してほしい」が37.5%、「有料老人ホームに関する情報提供機能を強化してほしい」が32.5%で続き、さらに「建設資金の長期の低利融資又は利子補給を図るなど融資制度を拡充してほしい」が27.5%となっている。

このように多くの施設が、行政の積極的支援、特に財政援助を望んでいるといえる。

図8 行政に期待することについて（2つまで回答可）



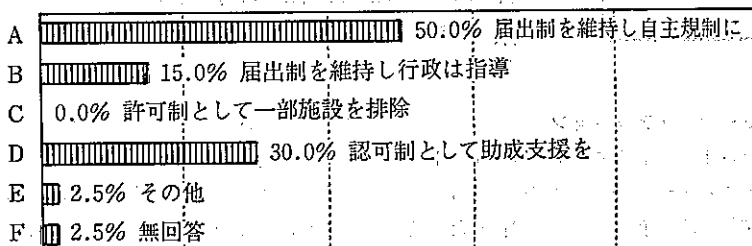
(9) 行政の関与・規制について

老人福祉法が改正され、平成3年4月より有料老人ホーム設置はそれまでの事後届出制から事前届出制に改められたが、ここでは行政の関与・規制について尋ねてみた。その結果、図9のとおりとなった。

最も多いのが「届出制を維持し、できるだけ(社)有料老人ホーム協会を主体とする自主規制にまかせる」で50.0%、次に「認可制として税の減免、融資、補助などの助成・支援

を行い、全体の施設水準の維持をはかる」が30.0%となっており、これらに「届出制を維持し、行政は指導・勧告を行う」が15.0%で続いている。また、「許可制として一定水準以下の施設の排除をはかる」を選択する施設は全くなかった。

図9 行政の関与・規制について



このように、現状の届出制でよいとする意見が全体の65%を占め、多くの施設が規制強化に消極的姿勢を示している。これに対して助成付きであっても認可制を選択する施設は3割にとどまった。

しかし、先の設問で7割弱の施設が税の減免を望み、また4割近くが運営補助を希望していることを考慮すると、認可制の導入もこのような公的支援を同時に実施するのであれば、比較的容易に受け入れられるのではなからうか。

## 新刊紹介

# ヒューマン・アクション 計画的都市農業への挑戦 アメリカの地方自治 都市計画と住民参加 東京の復興計画

### ■ヒューマン・アクション

本書はオーストリア学派の巨頭ルートヴィヒ・フォン・ミーゼス(1881年～1973年)が1966年に改訂第三版として発行した著者の一つである『Human Action』(初版は1949年発行)の全訳である。この『Human Action』の原典は、『国民経済学、行為と経済の理論(Nationalökonomie, Theorie des Handelns und Wirtschaftens)』(1940年発行)であり、これを全面的に改訂増補し、英語で書き直し、新しい表題で出版したものである。実に第三版発行から25年、初版発行からは42年経った本年6月、日本語での完訳が出版されたわけである。

初版が発行された1949年といえば、東西両ドイツ政府、中華人民共和国が成立した年にあたる。ミーゼスは、多くの人々が社会主義経済の実現を期待し信じていたこの時代において、既に「社会主義経済計算不能論」を展開していた。つまり、ミーゼスは自由主義を基調とする市場経済をあくまでも擁護し、社会主義については強烈な反対意見を持ち続け、絶対実現しえないものと断定していたのである。1959年の留學時、ニューヨーク大学においてミーゼスに師事した経歴をもつ訳者の村田稔雄横浜商科大学教授は、「本書の翻訳を30年前から計画していたが、当時は世をあげて社会主

義賛美の時代で、出版できる情勢にはなかった。」と述べている。その意味では、ソ連をはじめ東欧諸国の社会主義計画経済が破綻し、世界的に自由主義市場経済が再評価されている現在、まさに本書の発行は時宜を得ているといえる。

本書は『第一部 人間行為』、『第二部 社会機構における行為』、『第三部 経済計算』、『第四部 カタラクティクス—市場社会の経済学』、『第五部 市場なき社会的協業』、『第六部 妨害された市場経済』、『第七部 社会における経済学の地位』の7部構成で、さらに『第一章 行為する人間』、『第二章 人間行為科学の認識論的問題』等計39章から成っている。

本書は1000ページ近い大冊の学術書であり、さらに「プラクシオロジー」、「カタラクティクス」などミーゼス独特の用語が用いられ、決して片手間に読むというわけにはいかないが、ミーゼス自身も「確かに、この本は学術書であって、通俗書ではありません。しかし、学術用語を使っているものの、厳密に定義し説明してありますので、教養のある人なら十分に理解できます。(中略)戦後の再建という重大問題に直面している現在、物価、独占、貨幣と信用、景気循環のような問題を徹底的に扱い、経済的社会的改革案を徹底的に論じた

この本には、きっと興味がわくだろうと思います。」と述べているように、読み進むうちに次第にその内に潜む深遠な知恵に魅せられていく。生涯の座右の書として如何であろうか。

(ルートヴィヒ・フォン・ミーゼス著)  
村田稔雄訳 春秋社 13,390円)

### 計画的都市農業への挑戦

本書は都市農業すなわち市街化区域内に残された農地・農業の誕生のいきさつから、20年を経た今日までの試練と、今後の方向について様々な角度から論じたものである。

執筆者は大学(経済・都市計画)・農業研究所・自治体・農業団体・生協と都市農業に携わる7人で、農家の実態、農業生産・流通の実情、基盤整備手法等について現場のデータを用いて多方面に分析及び都市農業政策の課題を整理している。

都市農業は、1968年の新都市計画法の制定による市街化区域と市街化調整区域の区域区分により誕生した。

この区域区分の仕方に誕生後の問題を提起することになる。

法制定の準備段階では本来5段階に区域区分し、開発許可、農地転用、課税の3者を連動させたタイムゾーニングの発想だったが、建設・農林両省間の政策姿勢の違いの結果単なる2種類に区分されることとなった。

さらに、区域区分の作業で横浜市のようなきめこまかなまだら模様の区分するのは例外で、東京都をはじめ一般的にはほとんどの区域をベタ一面に市街化区域を

設定してしまった。すなわち市街化区域とは「おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」であるため、そこに取り込まれてしまった農地は10年以内に宅地・商業地・工業地に転換すべき命運のものとしたのである。ここに本書でいう都市農業は「計画的」に位置づけられたものではなく「経過的」に存在することになるのである。

この誕生時の行き違いが、市街化区域農地の苦難の契機となる。

このため農業政策面からも「経過的」農地であるという位置づけから、一貫して放逐と放置の対象とされ、都市政策面からは宅地並課税実施の圧力がなかったのである。課税実施は農業経営を不可能とするため、課税反対運動が政治の場にもちこまれ、82年の長期営農認定農地として、10年間農地並課税まで減額することを得るまで続くのである。

しかし、苦難の中、都市農業は“どっこい”生き、東京・大阪などの都市圏に新鮮な野菜・果物を供給し都市のいのちと暮らしを支えてきたばかりか、生産額でも全国の上位に顔を出している事実には驚かされる。ただし一方で、宅地並課税を免れた農地の中には土地保有の名目で生産性の低い農業を続けているのも周知のとおりである。

90年代に入ると都市農業に新たな課題が出てきた。バブル経済下の地価高騰が内需拡大と外国資本の日本参入を阻害するとする日米構造協議などにより「住宅・宅地対策は今我が国内政の最重要かつ喫緊の課題」とされ、再び都市農地の宅地化促進が政策課題として浮上してきた。そして最終

的に92年に、市街化農地を「宅地化」するものと「保全」するものに分け、宅地化する農地には宅地並課税、保全する農地は市街化調整区域に編入するか生産緑地法の改正による（新）生産緑地に指定することで、農地並課税・開発不許可の土地とすることに決着した。

ただし同法改正で生産緑地は「国及び地方公共団体は……都市における農地等の適正な保全を図ることにより良好な都市環境の形成に資するよう努め……」の地域に改められ、ここに至って「経過的」農地が恒久的にかつ「計画的」農地として市街化区域の中に認められることとなったのである。

今後都市農地は「宅地化」か「保全」かのどちらかの選択を迫られるが、その際農地が点在するのではなく、都市住民・行政・農協・生協と一体となった「農」のあるまちづくりをすすめることが必要である。

本書は都市農業が今まさに変わろうとする中で、今日までの足跡と現状を知る上でも、今後の方向性を探る上でも多くの有益な示唆を与えてくれるだろう。

（田代洋一編）  
日本経済評論社 3,296円）

## ■アメリカの地方自治

本書は、そのタイトルから連想される「アメリカの地方制度」論に関する書物ではない。本書は、アメリカの地方自治の実情を政治という視点から観察し、分析した書物である。言ってみれば、アメリカの地方レベルにおける動態的政治・行政論の書である。全体は6章で構成されているが、新たに書き下ろされた第2章以外は、著者

が81年から87年にかけて発表した論文を加筆修正し、取りまとめたものである。

第1章の「アメリカの地方自治の歴史的背景」では、カリフォルニア州を素材として、そこで起こったマシン政治とその崩壊の過程を政治改革運動、特に革新主義運動という視点から検討している。そして最後に革新主義運動が残した諸制度の今日的意味にも言及している。

第2章の「アメリカ地方自治の現在」では、8年間のレーガン政権の都市政策の点検を試みている。著者は都市の社会構造面での変化、即ちマイノリティ・グループ内での対立の始まりを指摘し、レーガン政権下での都市開発等に関する補助金行政の特色を検討している。

第3章の「都市計画の三要件とアメリカ都市の再開発」では、アメリカの代表的な都市再開発策を取り上げ、それを費用負担、計画主体、執行主体の三つの観点から検討している。

第4章の「アメリカの地方行革」では、カリフォルニア州を対象に、知事の権限を強め首長の管理能力を高める機能改革を進めた、ブラウンとレーガンの両政権における州行革の経験について言及している。

第5章の「アメリカの地方制度・都市型カウンティの一局面」では、カウンティと呼ばれる行政組織に焦点をあて、ロサンゼルス・カウンティを例に、カウンティが都市部では広域行政機関として、都市事務やサービスの提供で重要な機能を果たしていることを明らかにしたうえで、その限界についても言及している。

第6章の「都市の政治研究」では、日米



の都市政治研究について比較分析を行っている。著者は、アメリカの研究方向は特定の都市の政治行政を研究するマイクロ分析から、都市を中央政府や州政府との関係の中で捉えるオープン分析に移行しつつあるが、我が国の研究は、中央集権体制の中の都市という考えから、都市を固有の政治力学を持つ機関としてマイクロに眺める傾向の出ていることを指摘している。

我が国における都市の政治研究を進めるうえで、アメリカの経験は貴重である。その意味において本書の果たす役割は極めて大きいと言える。是非一読をお勧めする。

なお、アメリカの地方自治制度を詳細に解説した書物として、やや版は古いが「米国立連邦制度一州と地方団体」（金子善次郎著、良書普及会）、また、歴史的背景を踏まえたアメリカの地方自治制度のメリット・デメリットを分析した書物の訳書として、「アメリカの地方自治一州と地方団体」（ジョセフ・ツィンマーマン著、神戸市地方自治研究会訳、勁草書房）があるので、興味がおありの向きには、併読をお勧めする。

（中邨 章著  
学陽書房 3,800円）

## 都市計画と住民参加

### —ポローニャの試み—

本書はイタリアのポローニャ市での都市計画の策定、及び先進的な住民参加方式である地区住民評議会の成立とその関与の方法を検証し、必ずしも十分とは言えないわが国の住民参加の議論に一石を投じようとするものであり、1988年の福岡県自治体問

題研究所のイタリア研究視察団による調査、資料の収集に基づいて書かれたものである。イタリアの都市計画は英、仏、旧西独などヨーロッパの他の国に比べて紹介されることが少なく貴重な資料と言える。

主要なテーマは中心市街地の1969年「歴史的市街地整備計画」と、これを拡張充実させた1985年の「一般調整計画(PRG)」及びこの作成に直接関与する「地区住民評議会」の機能の分析である。

その前段階として基礎的な都市計画の制度概要、ポローニャ市の概要が紹介されている。

1章「イタリアの都市計画法」では、ムッソリーニの時代に作られた都市計画法と1865年の土地収用法が都市計画の基本として有効であり、都市計画権限の強化、土地の公共的利用の優先、低家賃公共住宅の供給といった先駆的な認識について述べられている。

2章「イタリア中・北部の農用地所有と戦後の変貌」では、都市化の圧力に対する農用地保全の力を大地主制の解体経緯からめて説明している。

3章「イタリアの地方自治制度とポローニャ市の地区住民評議会」では、州の自治権の強化と、住民が直接行政に参加し、市の権限を行使することができる地区住民評議会の成立過程を考察している。

4章「ポローニャ市の都市性格」では、産業の特徴、人口動態等について紹介している。

5章以下でメインテーマに関する考察が行われる。図表を多用し、原文を忠実に引用するなどの配慮が見られる。

5章「歴史的市街地整備計画、1969」では、新市街地の開発の良否とインナーシティ問題の解決という観点から、中心市街地での保存・修復手法にいたった経緯を説明している。

6章「1985年PRG」では、市のマスタープラン的な位置づけをもつ一般調整計画の内容について詳細に紹介されている。特徴的なのは土地利用、インフラの都市計画と同じレベルで歩行者自転車専用道路網が計画され、またその歩行者ネットワークの中に住民に身近な文化施設等の整備・再編を組み込んでいる点である。

7章「'85 PRGの網の目構造と地区住民評議会新分権条例」では、評議会の権限内容等が詳細に述べられており、具体的な例をひいて評議会の活動内容も紹介している。

わが国でも住民主体のまちづくりということが言われて久しいが、まだまだ中央集権的色彩の残る都市計画行政の中では完全に機能できない部分が多い。先進事例を参考に形だけに終わらせない「住民本意のまちづくり」を再考する時期にきているようだ。

(三上 禮次著  
自治体研究社 3,400円)

## 東京の復興計画

### 一都市再開発行政の構造一

本書は、大正8年の都市計画法および市街地建築物法の成立を起点とする都市計画の実施過程に即して、大正期都市政策の生成と構造を明らかにした第一部「大正期の都市政策」と、大正12年9月1日に起こっ

た関東大震災後の東京復興計画とその実施過程を記述した第二部「震災復興計画と都市再開発行政」から成る都市行政に関する専門的研究書である。

第一部では、大正期の内務官僚が提唱した住宅・都市計画構想ともいべき政策構想の視点から、イギリスの田園都市思想の受容やドイツ都市政策の移植による実施手法の形成と実施主体の模索を通じて、大正期の都市政策の生成と展開が跡づけられる。なかでも住宅・都市計画に関する関一の市営事業観やその基底にある地方自治観は興味深く読める。

第二部では、内務官僚によって立案された三つの個別法または法案（特別都市計画法、共同建築組合法案、不良住宅地区改良法）を対象に再開発にかかわる制度と枠組を描き出している。

第二部第一章「震災復興区画整理の実施過程」では、東京と横浜の震災復興事業に制度的基礎づけを与えた大正13年の特別都市計画法の制定とその実施過程を取り上げて、土地区画整理事業の制度の枠組と事業の経過を明らかにしている。土地区画整理制度は、第二次大戦直後の戦災復興に関する昭和21年の特別都市計画法を経て今日の土地区画整理法へと継承され、わが国の都市政策のあり方を規定しているだけでなく、この制度を踏まえて、立体的区画整理ないしは立体的換地の思想を制度化した市街地改造法が制定（昭和36年）され、さらにこの市街地改造法と防災建築街区造成法（昭和36年）を統合し、これらの事業に代わる市街地再開発事業の制度を新設するために昭和44年に都市再開発法が制定され

た。まさに関東大震災を契機とする土地区画整理事業がわが国都市政策の原型と称せられるゆえんであるが、事業主体として国—復興局と市—東京市・横浜市とが並立するかたちの二元的執行体制が組み立てられたが、再開発事業主体に関し国と自治体が二元的に共存する仕組は現在においても変わっていない。

第二部第二章「震災復興計画と都市再開発構想—共同建築組合法案の論理と構造」では、内務省復興局が立案した共同建築組合法案を取り上げている。この共同建築の構想は、土地区画整理制度の矛盾を背景に、近代的耐火高層建築の都市像を想定しつつ、この矛盾を乗り越えるべく創出された立体的区画整理の構想であり、区画整理に伴い細分化された借地権を組合方式により共同化し、この組合を主体に「共同建築」の形で上物の整理を行っていくとする試みであった。この構想は、借地権譲渡・転貸の自由を広く認め、借地法の仕組を根本的に変更しようとする急進的提案であったため、国内部でも調整がつかず、制度化には至らなかったわけであるが、その後の都市再開発のモデルとなった点で評価できよう。

第二部第三章「不良住宅地区改良法の構造」では、内務省社会局が社会政策の観点

から推進して立案したスラム解消対策のための事業法である不良住宅地区改良法の前提として設立された第三セクター財団法人同潤会が推進したモデル改良事業である猿江裏町地区改良事業を取り上げている。住宅地区改良事業制度は、土地収用方式を基礎にした住宅地再開発の仕組で、都市計画制度と並立・併存するが、それと別個の制度として制定されたが、同法施行後緊縮財政下で事業が先細りし、やがて戦時体制に突入するにおよんで凍結されてしまう。しかしその基本的枠組は、第二次大戦後、昭和35年に新たに制定された住宅地区改良法へと継承され、今日に至っており、わが国の都市再開発制度上最も重要な手法の一つとなっている。

本書で著者は、現代の都市計画、都市再開発につながるこれらの制度・手法を歴史的・実証的に分析しつつ、その底流に流れる住民不在の官治的行政体質をえぐり出し、都市計画の総合性と総合的都市政策の展開を阻むわが国の特殊な行政構造をうきほりにすることに成功している。

現代において都市づくりに携わる者が一読する価値の十分ある貴重な書といえよう

（福岡 峻治 著）  
（日本評論社 8,000円）

## 編 集 後 記

\* 厚生省のゴールドプランでは在宅福祉サービスを支えるホームヘルパーを10年間で10万人増やす目標設定をしている。他に在宅看護指導員として保健婦・看護婦等2万人、在宅介護相談協力員として地域のボランティアを8万人計画的に配置するとしている。在宅福祉サービスにとってマンパワーの確保・養成は不可欠である。最近在宅福祉問題について新聞やテレビその他のメディアを通じて取り上げられる機会が増え、この問題に対する社会的認識は深められつつあるが、なかなか自分自身の問題としてとらえることができないのが実情ではなからうか。在宅福祉は専門職の人だけにまかせておけばよい問題ではなく、地域社会の個々人が身近な問題として取り組むべき問題でもある。

\* 今回の特集は、「高齢者福祉」をテーマに取り上げ、総論として関西大学松原教授に、在宅福祉の課題とコミュニティ形成を大阪府立大学牧里助教授に、神戸市の高齢者在宅福祉施策の現状と課題を神戸市民生局藤村課長に、在宅福祉サービスの現状と課題をコープこうべの成田課長に、神戸市の高齢者住宅施策を神戸市住宅局伊藤局長に、看護人材の育成と課題について神戸市立看護短期大学尾形副学長に、しあわせの村をこうべ市民福祉振興協会福岡専務理事に、それぞれ執筆いただいた。

\* 特別論文として、都市経営研究会に「宮崎神戸市政の研究Ⅴ」を執筆いただいた。

## 都市政策バックナンバー

- 第54号 特集 都市と観光 1989年1月1日発行
- 第55号 特集 神戸市制100周年 1989年4月1日発行
- 第56号 特集 都市のアイデンティティ 1989年7月1日発行
- 第57号 特集 鉄道建設とその経営 1989年10月1日発行
- 第58号 特集 都市と医療 1990年1月1日発行
- 第59号 特集 宮崎市政の総括 1990年4月1日発行
- 第60号 特集 都市と文化産業 1990年7月1日発行
- 第61号 特集 都市と公共デベロッパの評価 1990年10月1日発行
- 第62号 特集 インキュベータ政策の課題 1991年1月1日発行
- 第63号 特集 インナーシティ再論 1991年4月1日発行
- 第64号 特集 アーバンリゾート 1991年7月1日発行

### ☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込み下さい。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第 65 号

印刷 平成3年9月20日 発行 平成3年10月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三  
〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号 (神戸商工貿易センタービル18F)

振替口座 神戸 3-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 3814-6861

印刷 田中印刷出版株式会社

好評発売中

書き下ろし最新刊!

シリーズ

全3巻

# 自治体係長学

チェックリスト満載

笑いあり叱咤ありの肩のこらない係長論

著者 小野 昇

●第1巻 リーダーの才覚 50のポイント 定価1400円

●第2巻 職場活力の機略 50のポイント 定価1350円

●第3巻 人間関係の意匠 50のポイント (来春刊行予定)

公職研

〒101 東京都千代田区神田神保町2-12  
電話 03-3230-3701 FAX. 03-3230-1170

地方自治を語るみんなの広場

〈予告〉

月刊

# 自治

# 1991.10 フォーラム

定価460円(本体447円)

# VOL 384

特集 女性からみた地方公共団体 — ここが変わればいいんだけど —

〈論説〉

女性職員を活かす職場とは

— 私の体験から — ……中島幸子

女性職員の能力を引き出すための人事・

労務管理のあり方 ……柴田知子

地方公共団体のここが変わって欲しい

— 女性住民の視点から — ……五代利矢子

〈各論(1)〉

職場から見た地方公共団体

女性管理監督者が職場に望むもの

……………吉田三枝子

女性中堅職員が職場に望むもの

……………山京子

若手女性職員の感じる「職場のここが

変わって欲しい」……………林軍紀子

〈各論(2)〉

女性住民からみた生活の中の地方公共団体

サービスとしての地方公共団体の業務

……………加島静江

福祉行政に望むもの……………橋本泰子

消費者行政に望むもの……………山田紫子

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター

(〒106) 東京都港区南麻布4-6-2

電話 03 (3444) 3283

発行所 第一法規出版株式会社

(〒107) 東京都港区南青山2-11-17

電話03(3404)2251 振替口座東京3-133197

【地方公務員のための総合月刊紙】

# 地方自治ジャーナル

## 特集

読者の要求にすばやく答え、またあるときは問題提起をし、ルポ・実務解説・事例研究などを行う。

8月号▶「噴き出したゴミたらい回しのツケ」

9月号▶「地方公務員の責任」

## 現地報告

社会問題、まちづくり、文化事業など自治体に関する最新の動向を紹介。

## 連載

列島視界 霞が関ニュース

自治体の政策課題

ジャーナル走査線 市民運動と行政・

やさしい法律解説 公務員人生論etc.

地方公務員が必要とする知識・情報やエッセイを毎月好評掲載中。

■昇任・昇格試験講座

■誌上模擬試験

編集・発行 (株) 公人の友社  
〒112 東京都文京区小石川2-3-4 川田ビル  
電話 03 (3811) 5701

定価660円(〒実費)  
年間定期購読料 7,260円  
(〒無料)

——— (助)神戸都市問題研究所編 / 都市政策論集 新刊 ———

## ☆第14集 外郭団体の理論と実践 定価 2,500円

複雑化・多様化する行政ニーズに対応するためには、自治体も画一化された行政機構においてのみ留まっていることはできない。地域社会の活性化と市民福祉の向上のためには、外郭団体方式による準公共・市場サービスの分野への進出が、余儀なくされている。

しかしながら、これまで、外郭団体を総合的に捉えた文献は非常に少なく、本書は、神戸市の外郭団体の事例を中心に、経営理論と実践的戦略について、多角的な分析を加えたものである。

### I 外郭団体の経営理論と運営課題

- 1 外郭団体原論
- 2 外郭団体の現況と設立要因
- 3 外郭団体の経営戦略
- 4 外郭団体における人事管理
- 5 外郭団体の会計原則

### II 開発型団体の経営

- 1 神戸市都市整備公社の経営
- 2 外郭団体と不動産経営
- 3 交通サービスと外郭団体

### III サービス型団体の経営

- 1 市民福祉振興協会の経営
- 2 神戸国際交流協会の経営
- 3 神戸国際観光協会の経営
- 4 神戸市民生活協同組合の経営

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

——— 勁草書房 ———

---

---

## 神戸都市問題研究所出版案内

---

---

### 都市政策論集

- |       |                   |          |
|-------|-------------------|----------|
| ☆第1集  | 消費者問題の理論と実践       | 定価 2700円 |
| ☆第2集  | 都市経営の理論と実践        | 定価 2200円 |
| ☆第3集  | コミュニティ行政の理論と実践    | 定価 1700円 |
| ☆第4集  | 都市づくりの理論と実践       | 定価 2600円 |
| ☆第5集  | 広報・広聴の理論と実践       | 定価 2500円 |
| ☆第6集  | 公共料金の理論と実践        | 定価 2200円 |
| ☆第7集  | 経済開発の理論と実践        | 定価 1700円 |
| ☆第8集  | 自治体OAシステムの理論と実践   | 定価 2000円 |
| ☆第9集  | 交通経営の理論と実践        | 定価 2000円 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践       | 定価 2200円 |
| ☆第11集 | 海上都市への理論と実践       | 定価 2200円 |
| ☆第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第13集 | ファッション都市の理論と実践    | 定価 2500円 |
| ☆第14集 | 外郭団体の理論と実践        | 定価 2500円 |

### 都市研究報告

- |       |                         |          |
|-------|-------------------------|----------|
| ☆第3号  | 公共投資の効果に関する<br>実証的分析    | 定価 4000円 |
| ☆第5号  | インナーシティ再生の<br>ための政策ビジョン | 定価 3000円 |
| ☆第6号  | 神戸/海上文化都市への構図           | 定価 3500円 |
| ☆第8号  | 集合住宅管理の課題と展望            | 定価 2000円 |
| ☆第9号  | 地方自治体へのOAシステム導入         | 定価 5000円 |
| ☆第10号 | 民活事業経営<br>システムの実証的分析    | 定価 4000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

---

---

勁草書房

---

---

季刊 都市政策 第65号 ISBN 4-326-96089-2 C3331 P550E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽2の23の15 定価 550円  
振替東京 5-175253 電03-3814-6861 (本体 534円)