

障害者の地域生活実現に向けての課題

——住宅政策における障害者住関連施策の特徴——

船 本 淑 恵

キーワード：居住保障、住宅政策、障害者住関連施策

はじめに

本稿は、障害者の地域生活を実現する条件の一つである居住の保障に焦点をあて、障害者を対象とした居住に関する法制度の歴史的変遷を整理し、障害者の居住保障の課題を提起することを目的としている。障害者の居住保障は、障害者の自立・自律の前提条件であるが、誰もが安心して住み続けられる暮らしの保障に関わる普遍的な意味をもっている。なぜなら、障害者の居住保障とその他の住民の居住保障の基礎的条件が異なるということはないからである。

ノーマライゼーション理念の実現をめざし、障害者施策の整備が進められている中で、障害者の地域生活実現のために、居住に関する現状と課題を明らかにすることは重要な研究課題といえる。障害者の居住に関する社会的対策は、社会福祉法制度に限定されるものではなく、住宅政策一般においても障害者を対象とした施策が実施されている。そのため、障害者福祉施策と住宅政策における施策の展開過程を、一体的に検討することが求められる。本稿では、住宅政策に関する法令・通知・通達等を収集・整理し、住宅政策における障害者住関連施策の歴史的変遷の特徴を考察する。

1. 居住保障の視点

人間の暮らしに必要な条件をまとめて、「衣食住」と表現することがある。いずれも暮らしにとって欠かせない条件であるが、それらは性質を異にしている。「衣」と「食」は、消費的で個人的な生活手段である。それに対して、「住」は直接的、個人的に消費されることによって暮らしを支えているのではなく、物理的空間を居住空間として利用させることで生活手段として存在しているのである。

では、居住空間さえ確保されれば、安心して住み続けることができるのかということそうではない。何よりも安全な住宅でなければ、命そのものさえも奪われることになりかねない。1995年の阪神・淡路大震災では、33万8219棟の家屋が損壊し、死亡原因の多くは家屋の倒壊によるものであった¹⁾。損壊した家屋の多くは、老朽住宅だったのである。災害に耐えられる構造の住宅であれば、奪われなかった命といえる。この震災は、居住できる空間が確保されるだけでは、いのちと暮らしを守ることができないことを明らかにした。

住居の構造や水準が定められたとしても、それが人たるに値する生活を営む住まいとしてあるためには、住まいを取り巻く環境にも目を向けなければならない。日が当たらない、湿気が多い、上

下水道が未整備であるなど非衛生的であったり、悪臭、騒音、振動などに悩まされたり、商店や公共機関など生活関連施設が身近になかったり、公共交通機関を利用できなければ、心身の健康が損なわれ、経済活動や文化活動はもとより社会参加が困難となる。居住の環境が整っていなければ、健康で文化的な暮らしを享受することはできないのである²⁾。

人間らしい暮らしに値する住居の水準、住宅を取り巻く環境などは、個人の自助努力では実現が困難である。安全な住宅の確保、安心して住み続けられる居住の環境など、人間らしい暮らしを実現するためには、社会的な施策が不可欠である。しかし、政府は、40万以上の世帯が住まいに影響を受けた大震災の後であっても、住宅は私的な資産であるから税金を投入することはできないとの主張を変えることはなかった。仮設住宅や災害復興住宅などの公的な住宅の建設は行ったが、個人の住宅を再建するための公的資金の投入には消極的だったのである。震災は、住まい確保の自助努力、自己責任の認識を改めて明示したのである。

早川和男は、憲法第25条の理念が規定している健康で文化的な生活の基礎は住居にあると指摘している³⁾。また、社会保障制度審議会は、震災後に1995年勧告を公表し、「住宅、まちづくりは従来社会保障制度に密接に関連するとの視点が欠けていた」と総括し、国民に住宅を確保することが、まず何よりの社会保障の基盤づくりになると指摘している⁴⁾。これは、暮らしの基盤が住居にあることを明確に示し、政策主体に対して社会的責任の自覚を促す内容の勧告といえる。

居住保障は、憲法第25条の国民の生存権と国の保障義務規定を基盤として、第1に住宅確保、第2に住居の水準と設備、第3に居住環境という3つの側面を総体的にとらえる視点で検討すべきであろう。

2. 障害者の生活の場と施策の現状

(1) 障害者の住まいの状況

現在公表されている官庁統計から、障害者の住まいの状況を概観してみる。

身体障害児・者351.6万人のうち、施設入所者は5.4%である。一方、知的障害児・者の施設入所者の割合は28.3%である。年齢別に見た場合、18歳以上の知的障害者の35.4%が、施設を生活の拠点としている。身体障害者が5.3%であるのに対して、知的障害者の施設入所の割合は著しく高い。次に、精神障害者をみると、総数は258.4万人であり、13.4%が施設入所者である。そして、精神病床入院患者のうち約2割程度、約6.9万人が「受け入れ条件を整えば退院可能」と医療機関は判断している⁵⁾。施設から地域へという施策の主な対象として、施設に入所している知的障害者と精神病床に入院している精神障害者を想定できる。

在宅で生活している障害者の住まいの状況をみると、身体障害者は「自身の持ち家」が52.1%と一番多く、次いで「家族の持ち家」30.8%となっている。本人、家族の持ち家を合計すると82.9%であり、8割以上が持ち家を住まいとしている。一方、社宅等も含めた賃貸を住まいとしている割合は13.3%である。次に知的障害者の住まいの状況をみると、「自分の家やアパート」が84.2%である。「グループホーム」や「通勤寮」の福祉施策を利用している割合は5.5%である。精神障害者の住まいの状況は、「家族と同居」76.8%、「ひとり暮らし」17.9%であり、これを持ち家と賃貸であるとみなすと、約95%が一般の住宅に暮らしているといえる。そして、「福祉ホーム」や「グループホーム」など、社会福祉施策によって提供されている住居を生活の拠点としている割合は3.5%である。障害者の地域での生

表1 障害者数

(単位：万人、%)

	総数(100.0%)	在宅者(%)	施設入所者(%)
身体障害者	351.6	332.7(94.6)	18.9(5.4)
18歳未満	9.0	8.2(91.1)	0.8(8.9)
18歳以上	342.6	324.5(94.7)	18.1(5.3)
知的障害者	45.9	32.9(71.7)	13.0(28.3)
18歳未満	10.3	9.4(91.3)	0.9(8.7)
18歳以上	34.2	22.1(64.6)	12.1(35.4)
年齢不詳	1.4	1.4	0.0
精神障害者	258.4	223.9(86.6)	34.5(13.4)
20歳未満	14.2	13.9(97.9)	0.3(2.1)
20歳以上	243.6	209.5(86.0)	34.1(14.0)
年齢不詳	0.6	0.5	0.1

注 精神障害者の数は、ICD-10の「V精神及び行動の障害」から精神遅滞を除いた数に、てんかんとアルツハイマーの数を加えた患者数に対応しており、「患者調査」の外来患者を在宅者、入院患者を施設入所者とみなしている。

資料

「身体障害」 在宅者：厚生労働省「身体障害児・者実態調査」2001（平成13）年

施設等入所者：厚生労働省「社会福祉施設等調査」2000（平成12）年等

「知的障害」 在宅者：厚生労働省「知的障害児（者）基礎調査」2000（平成12）年

施設等入所者：厚生労働省「社会福祉施設等調査」2000（平成12）年等

「精神障害」 在宅者：厚生労働省「患者調査」2002（平成14）年より厚生労働省社会・援護局精神保健福祉課で作成

施設入所者：厚生労働省「患者調査」2002（平成14）年より厚生労働省社会・援護局精神保健福祉課で作成

※本表は、『障害者白書』所収の「図表 障害者数」に加筆したものである。

表2 身体障害者の住まいの状況（18歳以上）

自身の持ち家	家族の持ち家	民間賃貸	社宅等	公社・公団等	その他(間借等)	回答なし
52.1%	30.8%	6.5%	0.8%	6.0%	1.8%	2.1%

資料 厚生労働省、「身体障害児・者実態調査」、2001年。

表3 知的障害者の住まいの状況（18歳以上）

自宅の家やアパート	会社の寮	グループホーム	通勤寮	その他(間借等)	不詳
84.2%	0.7%	5.4%	0.1%	8.3%	1.2%

資料 厚生労働省、「知的障害児（者）基礎調査」、2000年。

表4 精神障害者の住まいの状況

家族と同居	ひとり暮らし	福祉ホーム等	グループホーム	老人福祉施設	その他
76.8%	17.9%	1.3%	1.7%	0.5%	1.8%

資料 厚生労働省、「精神障害者社会復帰サービスニーズ等調査」、2003年。

活の場として、障害者福祉施策が一定の役割を果たしているといえよう。

(2) 障害者施策の推進状況

「国及び地方公共団体は、障害者の生活の安定を図るため、障害者のための住宅を確保し、及び障害者の日常生活に適するような住宅の整備を促進するよう必要な施策を講じなければならない」。この文章は、「障害者基本法」(以下、基本法)第17条の条文であり、そのタイトルは「住宅の確保」である。

基本法は、障害者を対象とする施策の基本的理念、国や地方公共団体の責務、施策の基本方針、障害者基本計画策定などを定めている。加えて、具体的な暮らしの領域をとりあげ、その領域における基本的施策も同時に定めており、障害者施策整備に関して基本となる法律である。第17条「住宅の確保」は、第1章「総則」に続く第2章「障害者の福祉に関する基本的施策」の一条文として記載されている。住居は生活の拠点となる場であり、同法の基本方針にある「地域において自

立した日常生活を営む」⁶⁾のために、住宅を確保することは欠くことのできない条件であることはいうまでもない。

基本法の施策を「総合的かつ計画的な推進を図るため」、障害者基本計画の策定が義務づけられている⁷⁾。2002年12月に閣議決定された「障害者基本計画」(以下、「基本計画」)は、2003年度から2012年度までの10年間に講ずべき障害者施策の基本的方向について定めたものである。基本法第17条に関連する項目として、「住居の確保」と「住宅、建築物のバリアフリー化の推進」がある。前者は、「生活支援」分野における「在宅サービス等の充実」の項目の一つであり、後者は「生活環境」分野に位置づけられている。

「住居の確保」においては、「グループホーム」と「福祉ホーム」が具体的な施策として提示されている⁸⁾。それらは「地域での居住の場」として紹介され、地域における住まいとして期待されている。一方、「生活環境」分野における住宅に関する施策は、「障害者向けの公共賃貸住宅」と「バリアフリー化された住宅」があげられてい

表5 「重点施策実施5か年計画(新障害者プラン)」の達成目標と進捗状況

	数値目標	計画開始前	平成2005年度末
グループホーム	約30,400人分	18,807人分 (2002年度末)	34,085人分 (112.1%)
知的障害者グループホーム	約18,400人分	13,395人分	25,592人分 (139.1%)
精神障害者グループホーム	約12,000人分	5,412人分	8,493人分 (70.8%)
福祉ホーム	約5,200人分	3,354人分 (2002年度末)	4,567人分 (87.8%)
知的障害者福祉ホーム	約1,200人分	720人分	866人分 (72.2%)
精神障害者福祉ホーム	約4,000人分	2,634人分	3,701人分 (92.5%)
バリアフリー化された住宅ストック	2割(2015年度まで)	2.7%(1998年度)	3.4%(2003年度)

資料 「障害者基本計画に基づく『重点施策実施5か年計画』の進捗状況－平成17年度－」、障害者施策推進本部、2007年3月公表。

る。

「基本計画」は施策の基本的方向について定めているだけであり、それに基づいた施策の推進が要請される。そこで、政府は、数値による達成目標を盛り込んだ重点施策実施計画を策定し、進捗状況を公表している。2002年策定の「基本計画」に基づく「重点施策実施5か年計画」（以下、「新障害者プラン」）における数値目標と、達成した実績は次の通りである。

2005年度末現在、グループホームの整備状況は112.1%の達成率である。一方、福祉ホームは87.8%であった。両施策は、知的障害者と精神障害者を対象としたものに区分されている。そこで、対象別の進捗状況をみると、知的障害者対象のグループホームの達成率は100%を超えているが、精神障害者のそれは7割程度であった。他方、福祉ホームでは、精神障害者対象の進捗状況が9割以上の達成率であり、知的障害者を対象としている福祉ホームは7割を超えたところであ

る。

「新障害者プラン」の数値目標は、施設に入所している知的障害者にとってどのような意味を持つ目標値なのであろうか。「新障害者プラン」が公表された2002年における知的障害者援護施設の入所型更生施設と入所型授産施設の在籍者数の合計は、104,518人である。「新障害者プラン」におけるグループホームと福祉ホームの数値目標は、精神障害者を対象のものを除くと、それぞれ約18,400人分と約1,200人分である。これは、上記2施設の在籍者数の18.8%にしか過ぎない。そして、2005年度の整備状況は、25,592人分と866人分と公表されており、合計26,458人分である。これは、2002年の両施設在籍者数の25.3%にあたる。では、施設入所者が減少したのかというところではない。在籍者数も施設数も増加し続けているのである。

障害者の居住の場が、グループホームや福祉ホームでなければならないことは決してない。しか

表6 知的障害者更生施設（入所）と授産施設（入所）の在籍者の推移（1995年＝100.0）

	1995年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
合計	100.0 85,477	117.2 100,146	119.4 102,025	122.3 104,518	125.1 106,925	125.4 107,215	125.7 107,446
知的障害者更生施設	100.0 72,541	118.6 86,035	121.5 88,122	124.7 90,477	127.8 92,734	128.7 93,343	129.5 93,938
知的障害者授産施設	100.0 12,936	109.1 14,111	107.5 13,903	108.5 14,041	109.7 14,191	107.2 13,872	104.4 13,508

資料 「社会福祉施設等調査報告」各年次。

表7 知的障害者更生施設（入所）と授産施設（入所）の施設数の推移（1995年＝100.0）

	1980年	1995年	2000年	2002年	2005年
合計	44.6 577	100.0 1,295	118.2 1,531	124.8 1,616	130.9 1,695
知的障害者更生施設	43.9 476	100.0 1,085	120.1 1,303	128.0 1,389	135.5 1,470
知的障害者授産施設	48.1 101	100.0 210	108.6 228	108.1 227	107.1 225

資料 「社会福祉施設等調査報告」各年次。

し、入所施設は「真に必要なものに限定する」⁹⁾という基本的方向を打ち出しながらも、施設数、在所者数ともに増加し続けている現状がある。このことは、「基本計画」における施策の推進が、その基本方針通りにすすんでいないことを示唆している。

3. 戦後住宅政策史における 障害者居住施策の特徴

障害者施策は、総合的、計画的な推進が図られているにも関わらず、施設に入所せざるを得ない障害者が増え続けている。地域において住宅を確保することが、なんらかの理由で阻害されているのではないか。そこで、住宅政策における障害者を対象とする住関連施策を整理し、住宅政策における障害者の位置づけを検討する。

(1) 各期の概要と障害者住関連施策¹⁰⁾

①住宅政策成立期：1945年～1955年

第2次世界大戦終結直後の1945年以降の数期間は、住宅に関する法律や勅令等が矢継ぎ早に公布された時期である。1945年11月に設立された戦災復興院の報告によると、東京や大阪など120の都市が戦災を受け、空襲によって210万戸の住宅が消失し、強制疎開による取り壊し、海外引揚げによる需要増などをあわせると420万戸の住宅が不足していると推計された¹¹⁾。住宅不足の推計が公表される前に、「罹災都市応急簡易住宅建設要綱」が閣議において決定され、国庫補助による30万戸の住宅建設が計画された。しかし、資金、資材の不足、輸送手段が確保できないなどの理由で計画を大幅に下まわる戸数しか建設できなかった¹²⁾。その後、1946年の「都会地転入抑制緊急措置令」では10万人以上の都市への流入を制限し、「余裕住宅開放令」において余裕のある住宅をもって不足分を埋めることを意図し、不急

の建築を抑制するために「臨時建築制限令」を發布するなど住宅不足を解消するための施策を推進してきた。しかし、1948年の住宅総数は130万戸¹³⁾であり、住宅不足の解消には程遠い状況であった。

住宅の質をみると、応急簡易住宅の建設は、資材が不足し、雨戸をつける計画だったが注文しても届かない住宅もあったという。雨戸がなくて障子だけの住宅であり、雨が降るとぬれてしまうという体験が語られている¹⁴⁾。また、車両を転用した公共住宅の供給もみられる¹⁵⁾。そのような住宅は、トイレは共用が多く、もちろん入浴設備など設置されていない。スロープのある入り口、手すりのついた階段、段差のないフラットな居室、ましてや洋式便器など望むべくもない。バリアフリーとはかけ離れた住宅が供給されていた。この時期の障害者は、住宅不足に加え、適切な住居を確保できないという困難に直面していたことが推測できる。

1948年に戦災復興院を引き継ぐ形で建設省が設置され、住宅政策、住宅行政の一元化が図られた。これまでの内務省と厚生省による社会行政から、建設行政として展開されることになる。翌年、住宅対策審議会が設置され、建設省中心の住宅政策が始まった。そして、1950年「住宅金融公庫法」、翌1951年「公営住宅法」、1955年には「日本住宅公団法」が制定され、これらを3本柱として以後の住宅政策が推進されていく。

この時期の障害者を対象とした住関連施策は、厚生省が所管する世帯更生資金貸付制度である。この制度は、身体障害者のいる世帯に対し、住宅の増改築・補修に必要な経費を低利および長期償還で貸し付ける制度であり、国レベルにおける最初の在宅障害者住関連施策である。その後、生活福祉資金貸付制度に再編され、住宅資金として現在まで引き継がれている。

この時期の住宅政策には、障害施策も障害者施

策も見出すことができない。更生資金の貸付対象としてとりあげられているだけである。貸付制度は返還を条件としており、増改築や補修できる住宅を確保できなければ、その利用は困難であったであろう。

②住宅政策展開期：1956年～1965年

この時期、住宅政策の3本柱である住宅金融公庫法、公営住宅法、日本住宅公団法による施策が推進された。同時に、他の法制度においても住宅関連の施策が制度化され、住宅政策に多面的展開がみられる。また、長期的な住宅建設計画が策定され、計画的な住宅供給がめざされた。

公的資金による住宅建設と民間自力建設による住宅の建設戸数割合をみると、3本柱制定以前は、公的資金による住宅建設の割合は24.3%であったのに対して、制定後は3割以上をしめるようになっていく。住宅金融公庫法、公営住宅法、日本住宅公団法の3法は、住宅供給に一定の役割を果たしたといえる。

表8 住宅建設戸数 (単位：千戸、%)

年代	合計	公的資金による住宅	民間自力建設住宅
1945-1950年度	2773	637(24.3)	2136(77.0)
1951-1960年度	1548	604(39.0)	944(61.0)
1961-1965年度	2583	989(38.3)	1594(61.7)
1966-1970年度	3986	1449(36.3)	2537(63.6)

資料 『建設省30年史』より作成。

住宅建設計画として最初に策定されたのは、鳩山内閣が住宅対策を重点施策の一つに掲げ、1955年10月に策定した「住宅建設十箇年計画」(以下、「十箇年計画」)である。その後、1956年12月に成立した石橋内閣において、「住宅建設五箇年計画」(以下、「五箇年計画」)が策定された。この「五箇年計画」は、「十箇年計画」の見直し計画に位置づけられた。「十箇年計画」は、わずか2年で見直されたのである。これ以降、建設計

画の策定が続くことになるが、いずれも最終年度を待たず新たな計画へと見直しが図られた¹⁶⁾。

そのような中、住宅総数が総世帯数を上まわり、空家率も上昇してきた。1963年の住宅総数は2109万戸、総世帯数は2182万世帯であり、住宅総数が総世帯数を下まわっていた。1968年の調査では、それぞれ2559万戸、2532万世帯と住宅総数が総世帯数を上まわった。また、1948年に0.4%であった空家率は、1958年2.0%、1963年2.5%、1968年4.0%と上昇している¹⁷⁾。数字の上では、「一世帯一住宅」¹⁸⁾が実現したのである。

公営住宅において高齢者世帯を対象にした住宅建設と優先入居が制度化されたが、障害者は、公営住宅はもとより住宅政策の対象としてとりあげられていない。

③住宅政策転換期：1966年～1974年

これまでの住宅建設計画は建設省が策定したものであり、閣議決定や国会承認がなかった。そのため、計画の名前はつくものの、それを裏付ける予算措置は貧弱であった。そこで、住宅建設計画をより実効性あるものにするため、法律の制定が目指され「住宅建設計画法」が1966年に成立した。同法は、長期にわたる総合的な計画の策定、国・地方公共団体、民間も含めた住宅建設の目標の設定などを定めている。これ以後、総合的、計画的な住宅建設の推進が、同法に基づく計画によって進められることになる。そして、同年7月には「第一期住宅建設五箇年計画」、12月には「地方住宅建設五箇年計画」が策定された。

この時期、高齢者世帯に続いて障害者世帯を対象とする制度が、住宅金融公庫、公営住宅、住宅公団、それぞれにおいて制度化をみている。公営住宅においては、1967年に身体障害者世帯を対象とした住宅建設と優先入居が制度化され、1971年には心身障害者世帯を対象が拡大された。住宅公団の障害者対象施策としては、倍率優遇措置と

優先入居が1972年に制度化されている。また、住宅金融公庫の割り増し融資制度の対象に、身体障害者と同居している者が新たに加えられた。

この時期、障害者を対象とした住関連施策が、公的供給住宅において制度化された。しかし、それは障害者と同居している世帯、また、身体障害という限定つきの制度であった。これは、単身の知的障害者、精神障害者は公的供給住宅の施策から排除されていることを意味する。

④住宅政策破綻・見直し期：1975年～1989年

この期間に第3期、第4期、第5期の住宅建設計画が策定されたが、3本柱では十分な住宅供給が実施できなくなり、住宅政策は見直しをせまられた。公的資金により建設された住宅の実績割合をみると、公庫住宅は常に100%を超えているが、直接的に住宅を供給する公営住宅は、第2期から第5期の期間、70%代を推移している。公団住宅においては、5割程度である。公団住宅の実績は、第5期に8割へと上昇しているが、計画戸数そのものが縮小された結果といえよう。公営住宅や公団住宅の建設が計画通りにすすまなかったのは、新全国総合開発計画に始まる、一連の土地開発によって建設用地の価格が上昇し、建設資金を圧迫したことが原因の一つにあげられている¹⁹⁾。

3本柱の住宅政策が、計画通り進まない中で、

障害者を対象とした住関連施策に大きな変化が訪れた。公営住宅法改正によって、身体障害者に単身での公営住宅入居を認めたことである。これまで、同居を入居の要件にしていたが、障害者本人だけの入居を認めるという画期的な内容である。ただし、障害の種類は身体障害のみ、また、介護等の体制が確保できる者に限定されていた。その他の制度では、住宅金融公庫に高齢者・身体障害者用設備割増増資制度が設けられ、住宅確保の部分だけでなく居住設備が公的資金による住宅供給の対象のひとつに位置づけられた。

⑤住宅政策崩壊・改革期：1990年～

1990年には株価が急落、バブルが崩壊し、景気回復のためこ入れとして利用されてきた住宅政策が、その役割を果たせなくなった。公庫融資の増額に続く増額で、住宅金融公庫そのものが破綻を迎え、1998年には「住宅金融公庫等の融資に関し緊急に講ずべき方策」が出され、公庫への資金投入が公的資金によって住宅建設を行っている公営住宅や公団住宅の財政を圧迫することになった。

2001年には、2006年度末までに住宅金融公庫廃止の計画が決定され、日本住宅公団は住宅・都市整備公団、都市基盤整備公団を経て2004年に都市再生機構へと改組された。公営住宅ではすでに1996年に改正が行われ、直接建設、直接供給

表9 住宅建設計画における各期別計画・実績戸数 (単位：千戸、%)

	第1期	第2期	第3期	第4期	第5期	第6期
公営住宅 (改良住宅を含む)	520 実績 478.9 (92.1)	678 実績 494 (72.9)	495 実績 360.5 (72.7)	360 実績 251 (69.7)	280 実績 216 (77.1)	315 実績 333 (105.7)
公庫住宅	1080 実績 1084.3 (100.7)	1370 実績 1664 (121.5)	1900 実績 2547 (134.1)	2200 実績 2457 (111.7)	2250 実績 2496 (110.9)	2440 実績 3139 (128.6)
公団住宅	350 実績 335 (95.7)	460 実績 284 (61.7)	310 実績 163 (52.6)	200 実績 105 (52.5)	130 実績 107 (82.3)	140 実績 108 (77.1)

資料 『建設省20年史』、『建設省30年史』、『建設省50年史』より作成。

を有名無実化する方式が採用され、近傍同種家賃の算定方式により家賃を上昇させたのである。住宅政策の3本柱として位置づけられてきた各法が、その内容を変質させ、公的資金による住宅供給の方策が縮小されてきた。

2005年には、住宅関連3法が成立し、独立行政法人都市再生機構法、独立行政法人住宅金融支援機構法が制定され、都市基盤整備公団法と住宅金融公庫法が廃止された。公営住宅法は残ったが、国、地方公共団体の公営住宅からの撤退がすすむことになる。

住宅の公的供給体制が崩壊する中で、障害者に対する公的住宅施策が変化していく。1993年に岡山市が、24時間介護を必要とする重度障害者夫婦に市営住宅の入居を認めた。その後、2005年には公営住宅法が改正され、これまで単身入居の障害者は、身体障害に限られていたが、知的障害者と精神障害者も単身入居の対象にすることが明記された。これらのことは、障害者が障害の種類、程度、同居者の有無に関係なく、公的な住宅施策の対象として位置づけられたことを意味する。

(2) 住宅政策における障害者住関連施策の特徴

住宅政策における障害者住関連施策の特徴を整理すると、第1に日本の住宅政策には、居住を権利としてとらえ、居住を保障する基本的な法律が存在しない。このことは、障害者の居住保障だけの問題ではなく、国民一般にかかわる事項である。あえて、障害者住関連施策の特徴において取り上げ、居住保障は普遍的な課題であることを明らかにしておきたい。

第2に住宅選択の困難性である。公営・公団住宅において車いす対応住宅の建設が進められ、障害に応じた設備を設ける住宅の建設が進められてきた。しかし、すべての公営・公団住宅にそのような設備・機能が、整備されているわけではな

い。また、公営・公団住宅が、順次整備されたとしても、民間の賃貸住宅を利用する場合にはそのような設備を期待することは難しい。

最後に、対象限定の問題である。住宅に困窮している者を対象にしている公営住宅においてさえも、対象を限定しながら施策を展開してきた。たとえ「住宅に困窮」していても、単身や知的障害、精神障害を理由に公的供給住宅から排除してきたのである。このことは、社会福祉施策と同じように公共一般施策においても、障害別に条件整備の進展状況が異なっているという共通性を見出すことができる。

これまでの住宅政策は、居住保障が権利であるという理解をまったく欠いたまま進められてきたわけではない。住宅金融公庫法、公営住宅法、日本住宅公団法、いわゆる住宅政策の3本柱各法の目的には、憲法第25条が規定する生存権保障の責務を住宅対策において具体化することが、法の目的であると規定されていた²⁰⁾。そのような規定の上で、運用上さまざまな制限、排除が行われてきたのである。

(3) 住宅政策の新展開

住宅政策の3本柱が縮小、解体された後、住宅政策に新たな展開がみられる。2006年「住生活基本法」が制定され、これまで住宅建設計画を担ってきた住宅建設計画法が廃止された。その翌年、2007年「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」、略称「住宅セーフティネット法」が制定された。同法は住生活基本法制定を受けて、賃貸住宅の領域に関する施策を定めたものである。

住生活基本法の制定は、住宅の量の確保を優先させてきた住宅政策から、質の向上へと政策の転換をめざすためであると説明がなされ、その目的は次の6点である²¹⁾。

①住生活の安定の確保及び向上の促進に関する

- 施策についての基本理念を定める。
- ②国、地方公共団体、住宅関連事業者の責務を明らかにする。
 - ③基本理念の実現を図るための基本的施策と住生活基本計画など基本となる事項を定める。
 - ④住生活の安定の確保、向上の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進する。
 - ⑤国民生活の安定向上と社会福祉の増進を図る。
 - ⑥国民経済の健全な発展に寄与する。

同法は、「住宅が国民の健康で文化的な生活にとって不可欠な基盤である」と明確に位置づけ、「居住の安定の確保」を理念の一つに定めている²²⁾。それを実現するために、「住宅政策と福祉政策の緊密な連携が必要不可欠」と指摘している²³⁾。また、同法の基本理念は「憲法第25条の趣旨を踏まえ」ており、「住宅分野における憲法第25条の趣旨の具体化に努める」ことになると説明している²⁴⁾。

今後は、住生活基本法が住宅政策の基本法に位置づけられ、それにのっとった住宅政策が進められていくことになる。ただ、法律の条文に住宅が生活の基盤であることや第25条の趣旨を踏まえていると明らかにしているからといって、それが

具体化されるとは限らない。そのような意味で、居住保障の実現に向けて、取り組まなければならない課題は残されている。

おわりに

住宅政策の歴史的変遷を通じて、住宅政策における障害者の住関連施策の特徴を3点提示した。今後は、これまでみてきた障害者住関連施策が、どれほどの実効性を発揮したのかという検証が残されている。そのことも含め障害者の地域生活の実現のために、今後の課題を提示してまとめに変えたい。一つは、公的な住関連施策において、制限と排除が行われたその構造を明らかにする。二つには、住宅政策が障害者の居住に与えた影響と障害者福祉施策との関連を明らかにする。住生活基本法にのべられている「住宅政策と福祉政策の緊密な連携」のあり方を提起するためにも不可欠な検証であろう。最後に、障害者の居住の実態を把握すること、これを忘れてはならないだろう。

本稿は、2006年10月に行われた日本社会福祉学会第54回大会の自由研究発表の報告に加筆修正したものである。

年表 戦後の住宅政策と障害者住関連施策

年代と時期区分	社会の動向	住宅諸立法等	障害者住関連施策
1945(S 20)	ポツダム宣言受諾・敗戦	戦災復興院	
1946(S 21)	生活困窮者緊急生活援護要綱 物価統制令 経済安定本部 (旧)生活保護法	住宅緊急措置令 都会地転入抑制緊急措置令 罹災都市借地借家臨時処理法 地代家賃統制令	
1947(S 22)	日本国憲法公布 日本国憲法施行 児童福祉法	臨時炭鉱労務者住宅建設規則	
1948(S 23)		建設院 建設省	
1949(S 24)	ドッジ・ライン シャープ勧告	住宅対策審議会	
1950(S 25)	身体障害者福祉法 精神衛生法 生活保護法 朝鮮戦争勃発	住宅金融公庫法 建築基準法 国土総合開発法 首都建設法	

1951(S 26)	社会福祉事業法 児童憲章 サンフランシスコ講和条約調印	公営住宅法 土地収用法	世帯更生資金貸付制度
1952(S 27) 1953(S 28)	サンフランシスコ講和条約発効	第一期公営住宅建設3ヵ年計画 産業労働者住宅資金融通法 住宅統計調査	
1955(S 30)	経済自立5ヵ年計画	住宅融資保険法 第二期公営住宅建設3ヵ年計画 日本住宅公団法 住宅建設10ヵ年計画	
1956(S 31) 1957(S 32) 1958(S 33)	売春防止法 新長期経済計画	住宅建設5ヵ年計画 第三期公営住宅建設3ヵ年計画 首都圏街地開発区域整備法	
1959(S 34)	炭鉱離職者臨時措置法	公営住宅法一部改正 戦後初の『建設白書』（「住宅はまだ戦後」）	
1960(S 35)	精神薄弱者福祉法 身体障害者雇用促進法 国民所得倍増計画	住宅地区改良法 住宅建設5ヵ年計画 第1回住宅需要実態調査	
1961(S 36)	住宅政策展開期	第四期公営住宅建設3ヵ年計画 雇用促進事業団法 宅地造成等規制法	
1962(S 37)		全国総合開発計画	宅地制度審議会 新産業都市建設促進法
1963(S 38)	老人福祉法	宅地債権及び住宅債券令 新住宅市街地開発法 住宅建設7ヵ年計画	
1964(S 39)	母子福祉法 東京オリンピック開催	生活環境施設整備緊急措置法 第五期公営住宅建設3ヵ年計画 老人世帯向け公営住宅建設方針発表 宅地審議会	
1965(S 40)		住宅地造成事業法 新産業都市建設基本計画 特定目的公営住宅制度（老人世帯向け公営住宅建設・優先入居） 地方住宅供給公社法	
1966(S 41)		都市開発資金貸付法 住宅建設計画法 日本勤労者住宅協会法 第一期住宅建設5ヵ年計画 地方住宅建設5ヵ年計画	
1967(S 42)	経済社会発展計画 公害対策基本法	特定目的公営住宅制度→身体障害者世帯向け公営住宅建設・優先入居	
1968(S 43) 1969(S 44)	新全国総合開発計画	都市計画法 都市再開発法 地価公示法 住宅産業振興5ヵ年計画	
1970(S 45)	住宅政策転換期	新経済社会発展計画 心身障害者対策基本法 社会福祉施設の緊急整備について ドル・ショック	
1971(S 46)		第二期住宅建設5ヵ年計画 特定目的公営住宅制度→心身障害者世帯向け公営住宅建設・優先入居 厚生年金、国民年金等住宅融資制度 勤労者財産形成促進法	
1972(S 47)	日本列島改造論	日本住宅公団障害者・高齢者対策→倍率優遇措置、優先入居等 住宅金融公庫：老人同居世帯割増融資制度 公営住宅：老人同居世帯向け住宅建設 日本住宅公団：老人ペア住宅建設	
1973(S 48)	老人医療費無料化実施 経済社会基本計画 オイル・ショック		
1974(S 49)		住宅金融公庫→→身体障害者同居割増融資制度 国土庁 国土利用計画法	

1975(S 50)		宅地開発公団法 大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法
1976(S 51)	住宅政策破綻・見直し期	昭和 50 年代前期経済計画 第三期住宅建設 5 カ年計画 定住圏構想 身体障害者住宅等確保助成金制度 住宅宅地関連公共施設整備促進事業 障害者住宅整備資金貸付制度
1977(S 52)		
1978(S 53)		
1979(S 54)		
1980(S 55)		
1981(S 56)		
1982(S 57)		
1983(S 58)		
1985(S 60)		
1986(S 63)		
1987(S 62)	第二次オイル・ショック 新経済社会 7 カ年計画 公営住宅法一部改正→身体障害者単身での入居が認められる 田園都市構想 第四期住宅建設 5 カ年計画 住宅・都市整備公団法（日本住宅公団廃止）	
1989(H 1)	国際障害者年 第二次臨調 三公社分割・民営化決定 国連・障害者の十年 老人保健法 第五期住宅建設 5 カ年計画 住宅金融公庫→高齢者・身体障害者用設備割増増資制度 住宅・都市公団：建替え団地の 1 階は高齢化対応とする	
1990(H 2)	株価急落（バブル崩壊） 福祉関係八法改正 高齢者保健福祉 10 カ年戦略 第六期住宅建設 5 カ年計画	
1991(H 3)	緊急経済政策 総合経済対策 精神保健福祉法 緊急経済対策 障害者基本法 総合経済対策	岡山市、24 時間介護の必要な 重度障害者夫婦に市営住宅の入 居を認める
1992(H 4)		
1993(H 5)		
1994(H 6)		
1995(H 7)		
1996(H 8)	阪神・淡路大震災 緊急円高・経済対策 当面の経済対策 社会保障体制の再構築（勧告） 障害者プラン 第七期住宅建設 5 カ年計画 公営住宅法一部改正	
1997(H 9)	特殊法人等の整理合理化について 消費税 5% 介護保険法制定 21 世紀を切りひらく緊急経済対策	
1998(H 10)	住宅政策崩壊・改革期	住宅金融公庫等の融資に関し緊急に講ずべき方策 都市基盤整備公団法（住宅・都市整備公団廃止） 公営住宅法一部改正
1999(H 11)		
2000(H 12)		
2001(H 13)		
2002(H 14)		
2003(H 15)		
2005(H 17)		
2006(H 18)		
2007(H 19)		
	障害者基本計画 新障害者プラン 支援費制度 障害者自立支援法制定 住宅関連三法成立 独立行政法人都市再生機構法（都市基盤整備公団法廃止） 独立行政法人住宅金融支援機構法（住宅金融公庫法廃止） 公営住宅法施行令の一部改正→身体障害者に加え、精神障害者、 知的障害者の単身入居を認める	
	障害者自立支援法施行 住生活基本法 高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律 住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律	

資料

『建設省 20 年史』、建設広報協議会、1968 年。
日本社会事業大学編、『戦後日本の社会事業』、勁草書房、1968 年。
社会保障研究所編、『戦後の社会保障本論』、至誠堂、1969 年。
社会保障研究所編、『日本社会保障資料Ⅰ』、至誠堂、1975 年。
社会保障研究所編、『日本社会保障資料Ⅱ』、至誠堂、1975 年。
『建設省 50 年史』、建設広報協議会、1978 年。
『厚生省 50 年史』、中央法規出版、1988 年。
社会保障研究所編、『日本社会保障資料Ⅲ（下）』、至誠堂、1988 年。
『建設省 30 年史』、建設広報協議会、1998 年。
日本住宅協会、『住宅』各号。
日本住宅会議、『住宅会議』各号。 他

注

- 1) 死亡原因は、家屋の倒壊による圧死・窒息死 88%、焼死 10%、その他 2%（『防災白書（平成 7 年版）』）。
- 2) 早川和男は、住居の安全と安心、健康との関係について実証的な研究を続け、居住環境が心身に与える影響は看過できないことを明らかにした。代表的な文献として、『住宅貧乏物語』（岩波書店、1979 年）、『居住福祉の論理』（岡本祥浩と共著、東京大学出版会、1993 年）、『居住福祉』（岩波書店、1997 年）がある。
- 3) 『居住福祉の論理』が参考になる。その他、大本圭野、岡本祥弘、本間義人、吉田邦彦なども主張している。
- 4) 社会保障制度審議会、「社会保障体制の再構築（勧告）」、1995 年 7 月 4 日。
- 5) 『障害者白書（平成 17 年版）』、2005 年、p. 27。厚生労働省「患者調査」（2002 年）より、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部が報告。
- 6) 障害者基本法第 8 条の 2「障害者の福祉に関する施策を講ずるに当たっては、障害者の自主性が十分に尊重され、かつ、障害者が、可能な限り、地域において自立した日常生活を営むことができるよう配慮されなければならない」。
- 7) 障害者基本法第 9 条「政府は、障害者の福祉に関する施策及び障害の予防に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、障害者のための施策に関する基本的な計画（以下「障害者基本計画」という。）を策定しなければならない」。
- 8) 「障害者自立支援法」の制定にともない、移行期間が設けられているものの同法の完全施行が 2006 年 10 月に始まっている。地域生活援助事業としてのグループホームは廃止され、名称は同じであるが、訓練等給付における共同生活援助としてのグループホームと介護給付における共同生活介護としてのケアホームへと分化していくことになる。また、福祉ホームは、市町村地域生活援助事業における居住支援の施策に位置づけられた。このような制度の変化が、障害者の居住に与える影響の検証は新たな課題である。
- 9) 「障害者基本計画」、「④施設サービスの構築、イ施設の在り方の見直し」に記述されている。
- 10) 住宅政策の時期区分については、大本圭野「福祉国家とわが国住宅政策の展開」（東京大学社会学研究所、『福祉国家 6 巻 日本の社会と福祉』、東京大学出版会、1985 年、397-452 ページ所収）、本間義人『どこへ行く住宅政策』（東信堂、2006 年）などを参考にした。
- 11) 『建設省 20 年史』参照。
- 12) 既存住宅転用の 3.8 万戸を加えてもわずかに 8.1 万戸の建設戸数であった。
- 13) 第 1 回住宅統計調査、総務庁統計局。
- 14) 『昭和の住宅政策を語る』、社団法人日本住宅協会、1994 年、29-30 ページ。
- 15) 『京都市公営住宅のあゆみ（平成 7 年度改訂版）』、京都市都市住宅環境局住宅部住宅課、1996 年。
- 16) この時期の建設計画は、1957 年度から 1962 年度までの「住宅建設五箇年計画」、1961 年度から 1965 年度までの「新住宅建設五箇年計画」、1964 年度から 1970 年度までの「住宅建設七箇年計画」である。いずれも、最終年度を迎えずに見直されている。
- 17) 「住宅統計調査」各年次。
- 18) 「一世帯一住宅」は、「新住宅建設五箇年計画」において提唱された目標の一つである。
- 19) 住宅政策と経済政策の関係については、『戦後住宅政策の検証』（本間義人、信山社、2004 年）を参照。

20) 住宅金融公庫法第1条「住宅金融公庫は、国民大衆が健康で文化的な生活を営むに足る住宅の建設及び購入（住宅の用に供する土地又は借地権の取得及び土地の造成を含む）に必要な資金で、銀行その他一般の金融機関が融通することを困難とするものを融通することを目的とする」。

公営住宅法第1条「この法律は、国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする」。

日本住宅公団法第1条「日本住宅公団は、住宅不足の著しい地域において住宅に困窮する勤労者のために、耐火性能を有する構造の集団住宅及び宅地の大規模な供給を行うとともに、健全な新市街地を造成するために土地区画整理事業を施行することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする」。

21) 住生活基本法第1条（目的）「この法律は、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策について、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体

並びに住宅関連事業者の責務を明らかにするとともに、基本理念の実現を図るための基本的施策、住生活基本計画その他の基本となる事項を定めることにより、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上と社会福祉の増進を図るとともに、国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」。

22) 住生活基本法第6条（居住の安定の確保）「住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の推進は、住宅が国民の健康で文化的な生活にとって不可欠な基盤であることにかんがみ、低額所得者、被災者、高齢者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保が図られることを旨として、行われなければならない」。

23) 住生活基本法第9条参照。国土交通省住宅局住宅政策課監修、住宅法令研究会編、『最新 日本の住宅事情と住生活基本法』、ぎょうせい、2006年、p. 154。

24) 前掲23)、p. 129。