

1. 研究内容と目的

地方自治体の政策イノベーション研究をするにあたり、その施策がイノベーションであるのかという点と高齢化が深刻な社会問題となってきた現状を踏まえ、介護の領域における先駆的かつ将来的な有用性が見られるような施策を研究対象とする為、まず文献による調査を行った。そして1981年4月から東京都武蔵野市で事業が開始されている「武蔵野市福祉資金貸付条例」を選択し研究対象とした。この施策を今回研究対象に選択したことには、私が武蔵野市に長年住んでいたことが大きく影響しているが、それだけでなくこの施策が全国初という点や、また近年、高齢者を弱者と捉えることが必ずしも適切ではないとの流れから、今後この制度がより有効な在宅福祉施策、さらに中古住宅の市場流出の活性化施策になりえると考えられるということも選択の理由である。

a) リバースモーゲージ制度について

武蔵野市福祉資金貸付条例は、住みなれた家で快適な老後生活を送ることを目的とした条例で、65歳以上の高齢者が所有不動産を担保とし市から資金を借入れ、その資金で市が提供する有償在宅福祉サービス等の支払いを行い、契約当事者の死後、不動産売却などにより負債を清算するという事業である。これは契約から時が経過するほど負債が増加する制度である為、住宅ローンと対比させ、リバースモーゲージ（逆抵当融資）制度と呼ばれている。

まず公的機関によるリバースモーゲージの先駆けとなる特定目的のローンは、1960年代に米国で開始された。しかしその後、高額資産保有層を対象にした商品が民間金融機関から発売されたが契約件数が伸び悩み、発売停止が相次いだ。そして本格的にリバースモーゲージが普及し始めるのは1989年に住宅都市開発省（HUD）が開発したHome Equity Conversion Mortgageが開始されてからである。このHUDにより開発されたHECMは、民間の商品の購入層となり得なかった低額資産保有層を対象としたもので、これが制度の普及する要因となった。だがここで注目すべきは、民間による制度普及ではなく、日本で初めて事業化された武蔵野市でのリバースモーゲージの制定過程に関わることになった各種専門家らにとって、米国で60年代に開始された公的機関によるリバースモーゲージの仕組みが参考になったと考えられるということである。

では日本におけるリバースモーゲージ制度には、どういったものがあるのだろうか。現在日本で実施されているリバースモーゲージ制度は、その事業主体で大きく3つに分けることができる。第1に民間金融機関が資金融資を行う事業、第2に地方自治体の一般会計予算の中から資金融資を行う事業、第3に地方自治体が民間金融機関を斡旋し、民間金融機関が資金融資を行い、自治体は利息分のみを融資する事業である。第1の民間による事業は1980年代中頃からいくつかの金融機関で開始されたものだが、対象となる不動産の条件が1~2億円と高く利用者は限られている。第2の自治体が資金融資主体となる事業は、武蔵野市が1981年に全国で初めて開始した事業である為「武蔵野方式」と呼ばれ、また自治体が主体となって資金融資を行うことから直接融資方式とも呼ばれている。そして一般的には、自治体の外郭団体の福祉公社が事業運営主体となっている。しかしその後、同方式の波及は中野区にしか見られず、次に挙げる世田谷区が実施した間接融資方式が多く波及自治体を生んでいる。その第3の自治体が民間金融期間を斡旋し資金融資を行う制度は、1990年に世田谷区で開始された制度である為「世田谷方式」と呼ばれていて、

一部の資産保有者の為に税金を投入することの問題性を考慮し、自治体は無利子で利息分のみを融資し、複利を実質的に単利にすることで利用者の負担軽減のみを行っている。

ここで扱う制度は第2の武蔵野方式、第3の世田谷方式であり、後に政策波及や政策制定過程で制度面がその阻害要因となったときの参考にする為、この2者のメリット、そしてデメリットを見ていくことにする。

武蔵野方式のメリット

自治体が直接融資するため、民間が関わる世田谷方式と比べ貸付条件が緩やかである
制度が回転しはじめ、利息のついた融資資金を回収することで、開始15年ほどで収支のバランスがとれ、利用者が増加した場合でも困難ではない

武蔵野方式のデメリット

制度が回転しだすまでの立ち上げ期では、自治体の負担は大きい
一部資産保有者のための制度であるといった批判がある

世田谷方式のメリット

利用者が民間金融機関から融資された資金の利息分は福祉公社が立て替えて契約期間中に前倒しで払うため、契約終了時に利用者が福祉公社に支払う利息分は実質的に単利になり、利用者の負担を軽減できる。

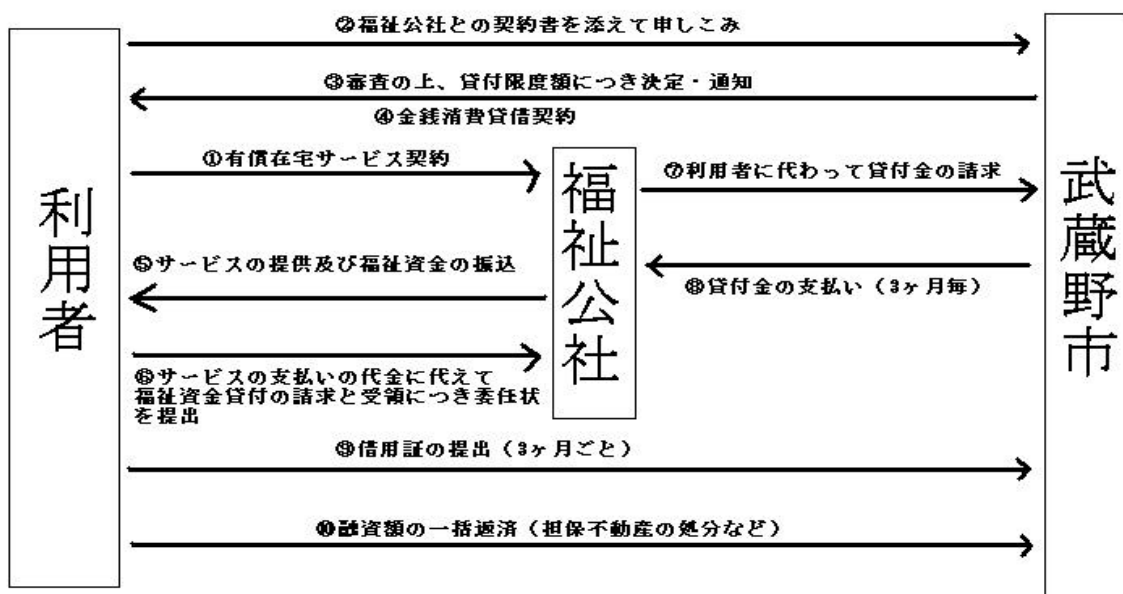
一部資産保有者のために多額の税金を投入することへの批判をかわすことができる

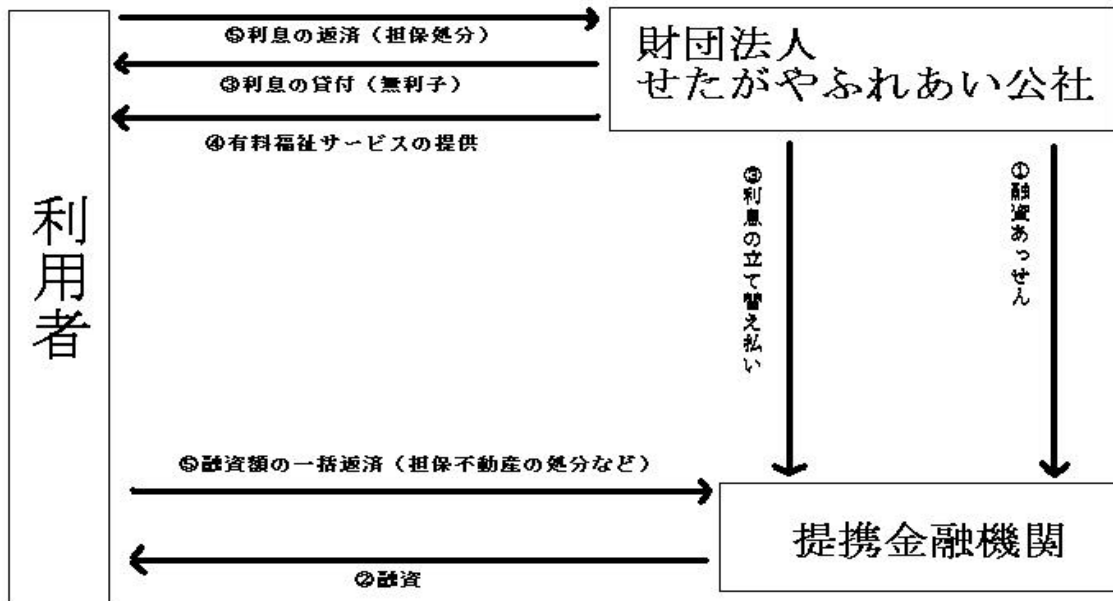
世田谷方式のデメリット

福祉公社は民間金融機関に前倒しで利息分を立て替え、利用者にはその立て替え分を無利子で融資するため、契約終了時点で回収しても福祉公社には利益にはならず、融資期間が長期化するほど福祉公社にとっては持ち出しになる

利用者が増加するほど、無利子で運用する資金が増加する

民間が資金融資に関わるため、貸付要件が厳しくなる





<参考> 「高齢化社会における資産活用の方向 リバースモーゲージの実態について」
「超高齢社会の常識 リバースモーゲージ」

このように両者にもメリット、デメリットが存在し、一概にどちらが良いということとはできないが、波及自治体を見ても明らかのように、間接融資方式である世田谷区の施策の方が、現在のところ各自治体にとって運用し易い制度であると言える。それはやはり一部資産保有者のみ利用可能であるという制度の性格を反映したものであり、自治体は批判を避けるため、また一部の市民に対し一般会計予算内からの多額の資金融資を避けるため、世田谷方式が多くの波及自治体を生んでいると考えられる。しかしこのリバースモーゲージ制度が一部資産保有者の為の施策と言われながらも、都市部で10を超える自治体に波及しているという事実は、各自治体が施策自体を評価した結果であり、また在宅福祉サービスの充実のためにストックをフロー化するこの制度の将来的必要性を認識した結果であると考えられる。そのため世田谷方式の波及が多数を占めている現状を、自治体の後ろ向きな施策導入と捉えることは必ずしもできない。

さらにこの他にも次に挙げる「ピアジェ」は、近年、不動産業界が中心となり新たな制度の検討を進めているもので、どちらかという不動産の市場流出の活性化を狙った施策とも思われるが、担保割れの問題の解決が可能な制度でもある。

<ピアジェ>

貸付資金の担保額超過や不動産価格の変動などの問題に対応可能な制度がこのピアジェである。これはフランス民法に規定されたリバースモーゲージ制度に類似した終身契約であり、高齢者は生涯にわたり一定契約金額を融資してもらうかわりに、死後その不動産を譲渡する制度となっている。一般的には、制度を利用したい高齢者が仲介業者を通じて買主を見つけ、買主は不動産価格の2～3割を一時金として高齢者に支払い、不動産の所有権を買主に移転させ、一方で売主である高齢者は契約した一定額の終身定期金を受ける権利を得ると共に、不動産の占有使用权は留保する。この制度を利用することで高齢者が想定期間より早く亡くなった時や、不動産価格が高

騰した場合には、契約時に支払う金額が設定されているため、わずかな投資で買主は不動産を手に入れることができる。また反対に高齢者が長生きした場合や不動産価格が下落した時には、買主は不動産価値よりも高い投資をしなければならない。現在、不動産会社が集まり結成された不動産シンジケーションでは、日本にこのピアジェを普及させようと検討・提案が行われている。

b) リバースモーゲージ制度の自治体間波及

1981年に開始された武蔵野市における施策以降、9年のタイムラグが2番目の事業開始までには存在している。またここで注目すべき点は、自治体が直接的に資金を融資する直接融資方式を採用した武蔵野市と同様の運用方式を用いている自治体は中野区だけであるという点である。そして残りの全ての自治体は世田谷区と同様、自治体が金融機関を斡旋する間接融資方式を採用している。そのため武蔵野市から世田谷区への波及を第1次波及とすると、世田谷区から制度が改良された第2次波及が始まったと捉えることもできるであろう。

- 1981.4 武蔵野市福祉公社 福祉資金貸付事業 (A)
 - 1990.4 世田谷区ふれあい公社 世田谷シルバー資金融資制度 (B)
 - 1991.7 中野区 中野区資産活用福祉資金貸付 (A)
 - 1991.8 大阪市ホームヘルプ協会 高齢者資産活用融資制度「シルバーローンやすらぎ」(B)
 - 1991.9 伊丹ふれあい福祉公社 伊丹ふれあい福祉資金あっせん融資制度 (B)
 - 1991.10 府中市民福祉公社 府中福祉資金融資制度 (B)
 - 1991.11 新宿区福祉公社 いきいき資金融資制度 (B)
 - 1992.10 大田区福祉公社 在宅福祉資金融資あっせん制度 (B)
 - 1992.10 調布ゆうあい福祉公社 調布ゆうあい福祉資金融資制度 (B)
 - 1993.2 足立区社会福祉協議会あいあいサービスセンター あいあい資金 (B)
 - 1993.4 台東区おとしより生活資金貸付制度 台東区おとしより生活資金貸付制度 (B)
 - 1993.4 杉並区さんあい公社 在宅福祉資金融資あっせん制度 (B)
 - 1993.5 藤沢市社会福祉事業協会 藤沢資産活用福祉資金貸付事業 (B)
 - 1994.3 保谷市福祉公社 ほうやシルバー資金融資あっせん制度 (B)
 - 1994.4 文京区福祉公社 在宅福祉資金融資あっせん制度 (B)
 - 1997.2 神戸市 神戸市災害復興住宅高齢者向け不動産処分型特別融資制度 (B)
 - 1997.12 練馬区福祉公社 練馬区資産活用福祉資金 (B)
 - 1997.12 こうべ市民福祉振興協会 神戸市被災高齢者向け終身生活資金貸付事業 (B)
- (A) 直接融資方式 (B) 間接融資方式

この他、高知県でもリバースモーゲージ制度の導入について検討されていたが、2000年3月1日に提出された検討会の報告書では、高額資産保有者を対象として行うことは現時点では県民の理解が得られるとは言い難いとされ、導入が見送られている。また福井県鯖江市、熊本市、桐生市でも制度導入が検討されていた。

今回の研究では武蔵野市の事業の波及過程を分析するマクロアプローチを行うのだが、1981年

の武蔵野市による最初の施策が開始された後、次に施策化された事例が現れるのは 1990 年の世田谷区における「世田谷シルバー資金融資制度」であり、その間には 9 年のタイムラグが存在している。そこで波及を分析するマクロアプローチの中でも、2 自治体間の関係についてミクロ的な視点から捉えた分析することにした。つまりこの 9 年の間になぜ波及自治体が現れなかったのか、第 2 の施策化自治体である世田谷区の事例のミクロアプローチを通じて行うということである。さらに第 2 の施策化自治体である世田谷区の実施後、世田谷方式（間接融資方式）からの武蔵野市の直接融資方式に対する影響の有無についても分析する。そして今回の研究を通じて、自治体を取り巻く社会的環境、組織的環境、議会との関係等の要因が、どのように自治体間の政策波及に影響するのか、その波及にどのような変化を与えるのか検証することを目的とし研究を進めることとした。

2. 武蔵野市福祉資金貸付条例に関する時系列

ここでは武蔵野市での事業開始までの過程を分析することで、公的機関が行うリバースモーゲージ制度の性格や問題点について見ていきたい。さらにこの過程で検討されている問題点は、世田谷区の施策が、武蔵野市の事業に何らかの影響を及ぼしたのか分析する上で重要なキーとなり得るため、省くことのできない研究プロセスである。そしてここではリバースモーゲージ制度を持つ「不動産を担保に資金融資を受け、有償在宅福祉サービス代金を支払う」という側面から、武蔵野市における在宅福祉サービスの変遷とともに時系列にまとめてみた。

- 1964 老人家庭奉仕員派遣事業の開始
- 1971 昭和 46 年度武蔵野市老人実態調査報告書によれば、武蔵野市に永住を希望する者が 90%
- 1972 1 人暮らしの老人に対する食事サービスのテストを行う
- 1973 老人食事サービス事業を開始
- 1975 ケアセンターの設置
- 1976 「老人のための明るい町推進事業」(シルバーシティープラン)の指定を国から受ける
- 1977 老後保障問題研究会において老後保障基金制度の研究がはじまる(3/14~12 月末日)
- 1978 老後生活保障基金制度研究報告書(78 年報告書)が後藤市長に提出された(1/21)
- 1979 予算に制度の設立費として 500 万円が計上される(3 月)
老後生活保障基金制度検討委員会が発足(9/11~1980 2/15)
- 1980 シルバー奉仕員の設置
「老後生活保障基金制度」検討委員会研究報告書(80 年報告書)が提出された(3 月)
福祉公社設立(12/1)
- 1981 第 2 期基本構想が議決される(2/27)
福祉資金貸付条例が市議会で可決された(3 月)
福祉資金貸付事業の開始(4/1)

1973 年、自治体が関わったものの中では全国初の施策として開始された老人食事サービスの事業実施過程から、市は有産老人に対する各種サービスの必要性を認識した。また 1975 年には近

隣4市の共同助成により、デイホーム、リハビリテーション、入浴サービス、ショートステイ等を実施し、4市の高齢者の在宅福祉を推進させた。それと並行し、福祉公社発足当初の事務局長となる山本茂夫氏が「坪当たり百万円以上する東京で、土地つきの家を一軒もっていることは、それだけで数千万円の資産家といえる。住居として住むことを認め、それを担保に生活費を貸し付けることが出来たら、生活保護の適用は必要ないのではないか」（「新しい老後創造」より抜粋）と考え、その構想について根回しを進め、当時の福祉部長の判断で国から受けていた「老人のための明るい町推進事業」の中に構想が組みこまれることになった。この時、当時市長であった後藤氏が全国革新市長会の幹事長であり、社会党が強い地盤であったことも影響し、社会福祉に積極的であった市の姿勢が福祉資金貸付条例の促進要因として働いたと推測することができる。また山本自身の人柄も大きな促進要因として働いたと言われている。このことは行政組織内で先駆的な施策の事業化を行う際に、組織の財政面や事業化に向けた技術面だけでなく「人事面」が重要な要素として存在していることを示していて、政策立案能力だけでなく、官僚的・保守的な慣行と見られがちな根回しや人間的なつながりも先駆的施策ゆえに生じる障壁の解決のため、それと同等に重要であるということである。そこで少し脱線することとなるが山本氏の経歴について見ていくことにする。

特別、福祉に関心があった訳ではなく、奨学金が貰えるということで日本社会事業短期大学に行き、卒業した山本氏は、1955年に武蔵野市役所へ入った。そしてまず福祉事務所に配属されたが、組合に関心を持ちそちらに熱心になり始めた為、1959年に収納課へ異動させられた。そこでの仕事内容は滞納分の税金取りたてで、税金を取りに行き、時には不動産の処分にも立ち会うなかで、「税金を払う苦しさ」と「それを取りたてる辛さ」を強く意識するようになっていったと言う。さらに1970年に福祉事務所に戻った山本氏は、ここで福祉資金融資制度の構想の基盤を築いていった。それは、市内でも指折りの高級住宅地に1人で住んでいる老人を、痴呆が進行している為、特別養護老人ホームに入所させたいという老人の親類の要請を山本氏が受けたことに始まっている。山本氏は生前にこの老人が持っていた不動産を活用することができたら、より安定した老後が送れたのではないかと、全く付き合いのなかった相続者に遺産が渡るならば、老人が自らそれを活用した方が良いのではないかと考えた。また特別養護老人ホームの入所要件は「身体上または精神上、著しい欠陥があるために常時の介護を必要とし、かつ居宅においてこれを受けることが困難」な者となっているが、その要件を満たしているが多額の資産を所有する老人の場合、生活保護法の公的扶助を受給しようとする者は、それに先立ち自己の所有する資産を活用するという「補足性の原理」に沿って山本は考えていたため、公的扶助とは異なる性質のサービスを行う特別養護老人ホームのサービス受給においても、自助努力を求めることでコスト削減が図れるとも考えていた。このような事例を何度となく福祉課長として経験した山本氏は資産活用に関する構想を膨らませていき、それは1975年の老人福祉文献賞論文として活字となり発表された。そしてこの後の過程で、山本氏の人間性が構想を現実のものとしていく推進力となったと言える。周囲の人によれば、山本氏は公務員には珍しくはっきりものを言う人であり、また山本氏が市職労組の書記局長、委員長を経験していたため、市役所の中で彼の顔を知らない者はいなかったそうだ。そして課長や部長、さらに助役や市長とも気心が通じていた山本氏の役所内での立場は、一課長にすぎない氏の構想を現実のものとしていく過程で、大きな促進要因になったと考

えられる。

また国からの指定事業に山本氏の構想が盛り込まれることになった 1976 年、東京都の行財政 3 ヶ年計画が 10 月に策定され、その中で施設中心の老人福祉から在宅福祉中心へ移行していくことが明記されていた。この都の姿勢については後に述べることにするが、ここでは在宅福祉を中心に据えた方向性を打ち出した都の姿勢が、武蔵野市が在宅福祉サービスの整備を進める推進力となったと考えられる。さらに 1978 年に提出された報告書では「老後保障基金制度」を正當に位置付けるための根拠に、この行財政 3 ヶ年計画の内容が用いられていることから、都の姿勢が少なくとも新規施策を正当化するという部分において事業化に向けた促進要因となっていたと言える。

そして翌 1977 年、3 月から約 1 年をかけ日常生活の介助を受けられない高齢者が一定の評価額の資金提供を条件に、老後生活に必要なサービスと資金の融資を受けることができる拠出型のシステムの研究開発について、「武蔵野市老人のための明るいまち推進協議会」は「老後保障問題研究会」を発足させ、委託した。ここでは山本氏の構想を現実化するため、有産老人がその死亡後に資産により代物弁済することを条件として、老後生活に必要な資金を提供する福祉的融資制度の諸問題 / 財産の拠出にともなう民法上の問題 / 老後生活に発生する求められるサービスの内容とそれに対応するサービスの種類、供給システムについての問題 / 諸外国の類似制度に関する資料収集 / 老後生活保障基金制度（リバースモーゲージ制度）について必要な諸問題が研究課題とされた。さらに詳しくその検討会での内容を述べるとすると、老後保障を受ける受給者と事業主体との間に結ばれる契約において、無効とされる余地のない契約構成を検討すること、受給者の相続人との紛争が起こらないようにするための法的措置を検討すること、契約当事者との間に紛争が起きた場合の法的措置を検討することが挙げられる。そして 1978 年 1 月に後藤市長に同研究会の報告書が「武蔵野市老人のための明るいまち推進協議会」を通じて提出された。その中では具体的実施までにはさらに慎重な検討を要するが、将来に向けての多様な老人福祉対策の展開の 1 つの形態としてこの制度が牽引車としての役割を果たすと考え、実施に向け積極的な取り組みが強く望まれるとあった。また報告書では利用者が所有不動産を事業者に譲渡し、その代わりに死亡時までサービス等の資金を事業者が負担するという財産預託制度を具体化するための法律構成として、不動産譲渡による弁済契約（受給者が死亡後、所有不動産をサービスに対する反対給付として引き渡すことを約束する）、負担附贈与と使用貸借とを組み合わせた契約（受給者は所有不動産を契約時に事業者である市に譲渡するが、受給者は死亡時まで事業者より不動産の使用貸借権を受け、従来通りの居住と福祉サービスが受けられる）、死因贈与（受給者が死亡時にその所有不動産を事業者に贈与することを約束する）を挙げているが、特にこの報告書では法律関係の整理が行われていることから同研究会の専門性が伺える。さらに運営面、税制面、財政面などの検討結果も報告書には盛り込まれている。しかしこの報告書を受けた後藤市長は「金持ち優先施策」「福祉の格差」であるといった批判を恐れ、老後生活保障基金制度研究報告書発表の段階では、今後の事業化に慎重な態度を示した。だが翌日の新聞各誌で大きく、そして好意的に報道されたことから、後藤市長は姿勢転換を図り、1979 年の昭和 54 年度予算に設立費として 500 万円が計上された。ここで注目すべき点は、予算委員会でこの制度の予算計上に関して一悶着あり、最終日の深夜に、相続等検討の余地があるが、今後十分配慮し他の人にも恩恵が及ぶような施策

とすべきという趣旨の付帯決議で承認されたという点である。つまり報告書の内容やこの予算委員会の様子から、この時点での老後生活保障基金制度は様々な解決されるべき問題を抱えながらも見きり発射されたと考えられる。それは後藤市長が周囲の反応が思いの外良かったことにより、姿勢転換を図ったことが大きく影響している。さらにこの制度が全国初の施策であり、その「全国初」というある種の「称号」を手にするため、一段と事業化に向けた動きを加速させた感も伺える。

その後、後藤市長は退任を表明し、1979年5月1日、新市長に藤元政信氏が就任した。藤元新市長は前助役であり、後藤前市長の路線を継続することを公約として当選したこともあり、リバースモーグージの事業開始に向け前市長の姿勢は引き継がれ、9月に老後生活保障基金制度検討委員会が発足された。この検討委員会は先の報告書を受け、施策実施にあたり制度の目的・意義・課題の整理、実施主体などの制度枠組みの確定および契約方式の明確化、財政面・運営面の問題点の検討を研究課題として市の委託を受け設置された専門委員会であった。そして1980年3月に提出された報告書では、制度について「施設入所という公的援護措置によるのではなく、住み馴れたところで一生を全うしたいという自らの住居を有する在宅老人のニーズに最も適合した援護措置である」と解釈することで、有産老人のみを対象とした制度であり「法の下での平等」に反するという批判をかわしている。また事業実施主体について「当面人格なき社団として武蔵野市福祉公社を設立し、2~3年後には財団法人を目指す」としていた。

このように市役所組織内の過程を見ていく限り事業化に向けた動きは順調であったように思われるが、一方で79年の3月議会で設立費が計上された福祉公社では、翌80年の正式設立まで公益法人設立許可が都に拒否されるなどの問題が生じていた。これは東京都が、武蔵野市が設立する有償在宅サービスを行う公社は公益とは言い難いという見解を示していたからである。また市議会でも後に市長となる土屋氏が終始、制度に対し反対姿勢をとっていた。市議会で反対意見が多数であったということではないが、そこでは法人化への検討、公益性に反する点、相続者との関係や遺産をめぐるトラブルについての検討、ミニマム保障から外れる、担保割れやその時の強制徴収などの点が問題となっていた。そして特に土屋氏が、行政がミニマム保障以上を行う必要はなく、民間で行われるべき制度であると主張している点は、世田谷区での事業開始後の武蔵野市の施策へのフィードバックを分析する時に重要な点になるため注目すべき点である。

以上のような反対がありながらも、1980年12月に有料在宅福祉サービスを行う福祉公社が設立され、翌年4月に福祉資金貸付事業が開始された。だが実際に実施された福祉資金貸付条例では78年報告書で検討されていた財産預託制度ではなく、譲渡を目的としない抵当権設定方式が採用されている。そしてこのような紆余曲折が見られるプロセスこそ、先駆的施策につきものの受難と言えるのかもしれない。しかしここで1つ浮上する疑問点がある。それは福祉資金貸付事業が開始された同年2月に議決された第2期基本構想のなかで、シビルミニマムの保障が掲げられていて、また「市政の任務は全市民に健康で文化的な生活を維持するに足る最低基準を保証し…」と書かれている点と、資産保有者に上乘せ福祉サービスを行う福祉資金貸付事業が矛盾するのではないかということである。これについては武蔵野市高齢者福祉課に送付した質問で回答が得られなかったため明らかではなく、今後さらに調査していきたい。

最後にその後の経過として、84年の事業開始から3年が経過し、浮かび上がってきた課題に対

する解決策を検討する「武蔵野市福祉公社課題検討プロジェクトチーム」が設置されたことが挙げられる。また 1987 年に、事業化時点で問題の 1 つとなっていた担保物権の価値を貸付金額が上回った場合の保険システムとして、5 億円を原資に「武蔵野市民たすけ合い基金」が設置されたこと、1988 年には主管官庁や国が有償在宅サービス事業の公益性を認めていない段階で、財団化にとって必要な出捐金 3 億円を予算に計上している事などが挙げられる。武蔵野市福祉公社は研究委員会の検討段階から法人化を目指し、事業開始後は財団法人化への努力を行ってきたが、公社が有償サービスを事業主体としていることや、事業の実績がないことを理由に認可されてこなかった。しかし後に述べる国の施策転換により、1989 年 3 月 31 日付で武蔵野福祉公社の財団法人が認可されている。

これが武蔵野市で全国初のリバースモーゲージの事業化として注目された福祉資金貸付事業の過程であるが、この過程を見ていき注目すべき点と事業化するにあたり問題となった点を最後に参考までに上げることにする。

注目すべき点

- ・事業は市役所組織内で発案され、外部の学者や金融機関等の専門家による専門委員会で検討されていったため、議会での説明が不足がちになっていた。
- ・現在の武蔵野市長である土屋氏が、制度開始に向けた議会内審議において反対を強く主張していた。
- ・市議会会議録では国や都による制度に対する特別の指導はなかったとあるが、都による福祉公社設立の阻害があった一方で、都の計画により示された在宅福祉重視への方向転換が事業化に向け推進要因として働いていた。

事業化にあたり問題となった点

- ・議会において福祉公社の概要があまり説明されていなかった
(何歳以上を対象にするのか、独立採算でできるのか分からないといった助役の発言)
- ・貸し付け債権の回収の方法(強制執行は可能か、担保物権の価値下落時の対策)
- ・法人化の検討の必要性
- ・不動産所有という財産によって貸付をするため、法の下での平等に反し資産で差別を行うもの
- ・福祉政策は低所得者等の社会的弱者救済のためにあるものである 公益性に反する
- ・貸付金額が担保物権の極度額に達したとき、資金貸付の打ち切り等の判断について
- ・相続者との問題、遺産をめぐるトラブルの発生への対策
- ・行政が行うミニマム保障から外れる事業である
- ・民間の貸付信託、財産信託などによって行われるべきものであるといった批判

3 . 世田谷区での事業開始による武蔵野市へのフィードバックについて

1983 年 4 月に行われた統一地方選挙で、福祉資金貸付事業の開始時点の市長であった藤元氏を 859 票差で破り、土屋正忠が市長に就任した。ここで問題となるのが新市長の議員時代の政策姿勢である。先にも述べたように土屋氏は議会答弁で福祉資金貸付事業や福祉公社設立に反対を主張していて、そのような人物が市長という自治体のトップとなったことで、補助金に依存し自主

財源のない福祉公社の活動に予算等の制約が課せられる可能性も考えられた。しかし市長就任後、土屋氏は福祉公社、福祉資金貸付事業の見直しなどを行わず、ただその市長の議員時代の姿勢を意識してか、事務レベルでは制度に消極的になったと言われている。これは制度が既に開始されているため、事実上それを撤廃することが困難であることが原因であると言えるだろう。また土屋氏は議員時代に福祉資金貸付条例に関して民間が行うべき事業であるといった趣旨の発言や、行政の行うべきミニマム保障を超えているといった発言をしていたが、その後の武蔵野市の福祉資金貸付事業に、1990年に世田谷区で開始された間接融資方式からの影響は見られない。では土屋氏はどのような考えにより議員時代の姿勢を転換したのだろうか。

それは1984年に福祉公社課題検討プロジェクトチームが設置され、約1年2ヶ月の検討期間を経て、85年8月に同プロジェクトチームが報告書を提出していることが大きく影響していると考えられる。このプロジェクトチームは福祉公社事務局の3名、市役所内部の係長や主任7名の計11名で構成されたもので、メンバー構成面において先の検討委員会と比べ専門的というよりも計画の一部修正といった監査的な性格が感じられる。そしてここでは福祉資金の財源について/マンションの担保問題について/貸付限度額に達した場合の処遇について/低所得層への対応/利用者増加の対策について/介護の緊急時対応について/墓地管理サービスの創設についての7点について検討が重ねられた。特に第1の課題に挙げられた財源について、報告書では財源を一般会計予算に求めない方法として民間資金の導入を挙げているが、その場合、現行制度を維持することはできず、最終的に「現行の貸付制度（利率、担保の取り扱いなど）より有利でありながら、貸付金の財源を市の一般会計による方法より良い方法を見つけることはできなかった」としている。つまりこの報告書により議員当時に土屋氏が描いていた民間による資金貸付事業という構想が否定されたことを通じて、土屋新市長の姿勢が転換されたと考えられる。さらに土屋市長に対し、間接金融融資方式に移行させなかったことについて送付した質問の回答を要約すると以下の通りである。

「不動産」を保有する高齢者に福祉資金を貸し付け、その貸付金で最も費用のかかる臥床期・終末期の在宅サービスを手当てし、自宅で一生を過ごせるようにとこの制度はつくられた。現在、このリバースモーゲージ制度は数多くの人に利用され、特別養護老人ホーム等への入所となっただろう人々が在宅で安心して過ごせるようになるなど評価されている。また間接融資方式では、資金を実際に融資するのは民間金融機関になり、判断能力も行動力も年を重ねるごとに衰えてくる高齢者にとって民間金融機関と契約することは精神的に負担が大きく、また貸付要件も厳しく規制されることや、リバースモーゲージ制度実施以来、貸付金の返済についても順調に行われてきた経緯もあり、あえて間接融資に変更する必要がなかった。

この市長の回答からも明らかのように、実際このリバースモーゲージ制度が順調に実施運営されている以上、制度改変はかなり困難であり、さらに一定の評価を得ている以上、制度改変による混乱といったデメリットの方が大きいとの判断があったと考えられる。土屋市長の対応の変化は、報告書の内容や制度に対する市民やマスコミの反応が悪くはない状況を踏まえた結果の姿勢転換であったのだろう。

4. 世田谷シルバー金融融資制度に関する時系列

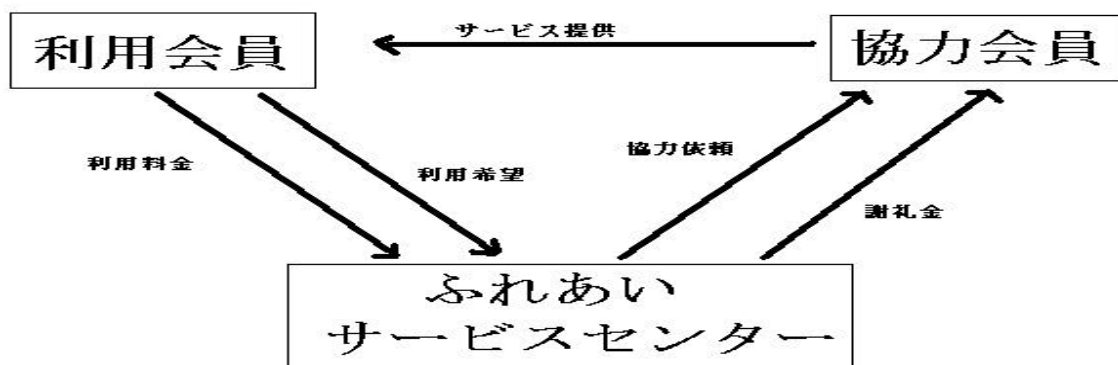
では次に 1990 年に開始された世田谷シルバー資金融資制度の事業化までの過程を見ていくことにする。先にも述べたように 1981 年の武蔵野市での事業開始から第 2 の事業化、そして最初の波及自治体となる世田谷区の事業化まで 9 年のタイムラグがあり、ここではなぜ世田谷区が 1981 年の武蔵野市の事業開始後、9 年もの時間が経過した後に事業を開始したのか時系列を追うことで分析していく。

- 1975 昭和 50 年代初めから在宅福祉充実にに向けた取り組みがはじめられた
- 1979 基本計画を策定
- 1982 福祉総合計画を策定（6 月）
- 1983 在宅老人ふれあいサービス事業が試行的に開始された（4 月）
- 1985 在宅老人ふれあいサービス事業の本格実施へ
- 1987 世田谷区新基本計画が策定された
 - 「世田谷区における高齢者世帯の住宅と居住に関する調査」
 - 世田谷区保健福祉副参事の小原氏によりシルバー資金融資制度が発案された（7 月）
 - 福祉公社検討委員会が発足（9/8）
 - 資産活用検討専門委員会、サービス検討専門委員会が発足（9/16）
- 1988 「世田谷区における福祉公社のあり方について（中間報告）」が提出された（3 月）
 - 「サービス検討専門委員会研究報告」が提出された（3 月）
 - 「資産活用検討専門委員会研究報告」が提出された（3 月）
 - 「世田谷区における福祉公社のあり方について」という報告書が提出された（8 月）
 - 高齢者在宅福祉サービス検討委員会が発足（8 月）
 - 世田谷ふれあい公社が設立された（10/1）
- 1989 業者を活用した宅配食事サービス施行実施（4 月）
 - 「住民参加型住宅サービス提供組織のサービス利用者および担い手に関する調査」（8 月）
 - 「不動産を担保とする福祉資金貸付システムについて」という報告書が提出された（9 月）
 - 「高齢者の意思能力喪失と財産管理制度」という研究報告書が提出された（9 月）
 - 世田谷ふれあい公社が財団法人化された（11 月）
- 1990 世田谷シルバー資金融資制度が開始された（4 月）
 - 「高齢者在宅福祉サービス整備計画策定報告書」が提出された（12 月）

世田谷区は人口が 23 区中第 1 位、面積は第 2 位の特別区で、戦後サラリーマン層を中心に人口が急増した住宅都市である。そしてこの世田谷区では早くからまちづくりに力を入れ、様々な施策を展開してきたと言われている。また区民の定住志向が高く、そのことは 1989 年 2 月に行われた世田谷区民意識調査における、世田谷区に住みたいという人が 81%、60 歳以上の老人では 86.5%という結果を見れば明らかである。このような風土の中、昭和 50 年代初めから世田谷区は在宅福祉の充実にに向けた施策の取り組みをはじめた。そしてこの過程のなかで、行政や民間のサービスではない地域住民による第 3 の在宅福祉サービスの提供形態を模索する調査研究が行われた。さらにその流れと並行して、「ヒューマン都市世田谷」の実現を基本理念とし、福祉施策

の充実・拡大を重点課題とした昭和 54 年（1979）から 10 ヶ年の計画を示した基本計画が 1979 年に策定されている。また 1982 年には先の基本計画の具体化と一部見直しを図るため、福祉総合計画が策定された。だがここで最も注目すべき点は、武蔵野市の福祉資金貸付事業開始前の時点で、世田谷区でもリバースモーゲージの導入が検討されていたということだ。世田谷区では福祉のあり方について新しい視点から捉えたりリバースモーゲージ制度を、79 年策定の基本計画に盛りこもうと検討していたという。しかし日本で未だ事業化されていない制度であったため、細部の技術的な面で分からないことがあり、結果的には武蔵野市の事業が先をいったという形になったと世田谷区側に提示された文献にはあった。（調査では 20 年前のことなのでその理由はわからないとしていたが、文献には上のように導入方法や事業実施方法について分からないことがあったためと書かれていた）

その後、在宅福祉の充実に向け様々な方向性を検討していた世田谷区は、1981 年、区の福祉政策立案において指導を依頼している日本社会事業大学教授の三浦文夫氏から、「在宅福祉に理解と情熱を持つ区民に会員となってもらい、有料であるが非営利目的で、住民の相互扶助の精神を基にした住民参加型の高齢者福祉サービスを提供する事業を行ってみてはどうか」といった趣旨の提案を受けた。そして 1983 年に行政や民間が主体ではない「住民の相互扶助」という形で、有償の家事援助サービスを実験的に「在宅老人ふれあいサービス事業」として開始させた。この事業は区内在住の 65 歳以上の高齢者家庭にボランティア精神を持った区民が家事援助サービスを訪問提供するというもので、世田谷区が世田谷地区社会福祉協議会に委託する形で開始された。具体的にこの事業はサービスを提供する協力会員と利用会員により成立している事業で、協力会員は事務局である「ふれあいサービスセンター」の依頼により利用会員宅を訪問しサービスを提供する。そして利用会員はそのサービスに対する対価をふれあいサービスセンターに支払い、ふれあいサービスセンターは協力会員に謝礼を支払うという制度により形成されている。しかし試行期間が 2 年を過ぎ、協力会員が当初の 50 人から 200 人へと増加したため、1985 年から本格的な実施となった。また協力会員のさらなる増加を図り、在宅福祉の充実をさせるため、福祉公社設立に向けた検討が重ねられ、特に総合的な在宅福祉サービスの供給システムについて、財産を担保とした資金貸付の提供システムについてという 2 点が中心研究課題とされた。だが福祉公社設立に関する専門委員会が発足されるのは 1987 年 9 月のことであり、85 年のふれあいサービス事業の本格的実施から 87 年 9 月の間に、どのような検討が行われていたのかについて明かにしていかなければならない。



< 参考 > 「高齢者保健福祉政策実践事例集 2」

次に世田谷シルバー資金融資制度が開始された 1990 年を含む、1987 年から 10 ヶ年の計画が示されている新基本計画（1987 策定）の内容について見ていきたい。この基本計画では 21 世紀に向けた区政の主要課題の第 1 に「高齢化社会への対応」を挙げ、重点計画の最初に「在宅サービスの供給システムづくり」を明記し、また在宅福祉サービス整備計画を策定することも明記している。そしてその在宅福祉サービス整備計画については、その後検討が行われ、1990 年 12 月に計画策定に関する報告書が提出されている。またこの新基本計画では「有料在宅サービスを受けることを希望する 1 人暮らしの高齢者などに対して、自宅を担保に生活費、医療費、及び有料在宅サービスを受ける資金の貸付制度を検討する」という方向性が示されている。このことから 1987 年時の基本計画における区の姿勢は、その後の福祉公社設立やリバースモーゲジ導入の促進要因であると捉えられるが、そもそもこのような区の姿勢はふれあいサービス事業の成功が創り出したものであると考えられる。さらに同 87 年に行われた高齢者世帯の住宅と居住に関する調査で、対象高齢者の 5 割が何らかの形で有償在宅サービスを受けたいと答えていることが分かり、区は有償在宅福祉のさらなる充実に向け進んでいった。また世田谷区側に行った調査では、87 年 7 月に当時の区保健福祉副参事の小原氏（現、区総合総合福祉センター事務長）がシルバー資金融資制度を発案したとされているが、この氏の発案はこの後の専門委員会設置に大きく影響している。しかし氏の発案や小原氏自身がどの程度その後の過程に関与していたのかについては今後さらに調査する必要がある。

1988 年には先の時系列を見ると分かるように、専門委員会による研究報告が複数提出され、福祉公社やシルバー資金融資制度が事業化される過程において大きな飛躍の年となっている。88 年に提出された報告書の内容について順を追って見ていきたい。

まず最初に挙げるのは「世田谷区における福祉公社のあり方について（中間報告）」である。この報告書は三浦教授を委員長とした福祉公社検討委員会の検討報告であり、同時期に報告書を提出しているサービス検討委員会 / 資産活用委員会は、福祉公社検討委員会の下部専門委員会となっている。そのため、この福祉公社検討委員会の報告書はどちらかという公社の理念等をまとめたものとなっていて、専門的なことについては別途専門委員会の報告書に掲載されている。主にこの報告書に記載されていた事項は、「福祉公社設立の背景」 / 「福祉公社の理念と性格」 / 「福祉公社の役割と考え方」 / 「資産活用の方向」 / 福祉公社の組織形態 / 今後の展開計画 / の 6 点である。そして特に注目すべき点として、ふれあい公社設立をふれあいサービス事業を継承・発展させたものと位置付けている点、武蔵野福祉公社の有償在宅福祉事業を高く評価している点、高齢者が自立生活を続けられるよう不動産などの資産活用の検討を積極的に進めている点、また資産担保融資を目的でなく手段の 1 つと認識している点が挙げられる。

次に「サービス検討専門委員会研究報告」の内容について見ていきたい。この報告書では、福祉公社のあり方についてや公社が提供するサービス内容に関する検討が記載されている。具体的には福祉公社に対する区民の参加を高めていくため、会員制による組織運営がふさわしいとまとめられていること、公社を支えるマンパワーのあり方やボランティアの積極的参加、公社の提供するサービスの料金設定、サービス提供者が提供したサービスを貯蓄し、将来サービスが受けら

れるといった時間貯蓄のあり方などについて検討されていた。またふれあい公社と利用者、サービス提供者の相互間の法的関係に関して、どのようなサービス契約に設定すれば最もスムーズな運営が可能であるかという点も検討がなされていた。さらにその法律関係の検討の中で、資産活用の面とも関連付け、利用者の意思能力の低下喪失に対応する措置は今後研究して行かなければならないとされていた。

では次に、先のサービス検討専門委員会と同様に福祉公社検討委員会の下部組織である「資産活用検討委員会研究報告」について見ていきたい。ここではまず高齢者の生活や資産の状況を捉え、そこから福祉公社が高齢者の資産活用事業を開始する必要性を説いている。そして具体的な資産活用方法に5点挙げ、その中の「不動産を担保とした金融機関から資金を借り入れることにより収入を得る担保金融型」、「不動産を信託しその受益権により収入を得る信託型」、「不動産の活用を不動産業者などに委託し、その運用益により収入を得る事業受託型」の3点について検討を重ねている。また融資期間が終身であることや同居人に対する対応、担保切れが起きた場合でも終身住みつけられるシステム、小規模な保有資産であっても制度利用が可能であること、という4点が事業実施において備えていなければならない点であると挙げられていた。さらに資産活用が経済的な面だけでなく、障害者の高齢化や親亡き障害者の資産保護/活用といった福祉的対応や、融資資金が有償福祉サービスと結びつくよう整備していかなければならないとされていた。

詳しくは後で述べることにするが、資産活用委員会には民間金融機関の専門家が参加していて、そのため研究報告書では金融機関から提示された案についての検討にページ数をさいていた。具体的に民間から提示された案には、高齢者への資金融資を金融機関からの直接融資として構成した「根抵当権設定融資方式」と「信託利用融資方式」、一方、直接融資方式に終身年金などの保険商品を絡ませた「根抵当権設定融資方式+保険方式」「信託利用融資方式+保険方式」が挙げられていた。ここでの融資方式に関する詳しい説明は省くことにするが、この民間の提示を受け、融資資金の精算時の問題点や担保割れ、利用者の意思能力の低下による問題、相続人や同居人への対応、不動産価格の変動などに関する対応策が検討されていることから、リバースモーゲージという技術やノウハウが必要とされる事業において民間金融機関の参加は不可欠であると考えられる。また民間に協力を求めるという行為が、既に施策化に熱心であると判断するに足る材料となり得ていると言うことができる。

さらにこの報告書において注目すべき点として、報告書が提出された88年3月時点では具体的な事業システムは決定されておらず、ただこの段階では公社は高齢者の資産活用に際し「情報提供」のみを行う方向で考えていたようであるという点が挙げられる。それは武蔵野市の事業が度々「金持ち優先」などと批判されていることを意識し、また報告書内でも盛んに資金活用の福祉的側面を強調していることから、世田谷区ではリバースモーゲージが重要な有償在宅福祉普及の1手段と捉えながらも、自治体の予算から資金融資する直接融資方式には及び腰になっていたためではないかと推測される。

このように88年3月に提出された各報告書では福祉公社の設立に向け熱心に区が取り組んでいたことが理解でき、その中でも資金活用という点に多いに力を入れ取り組んでいたことが感じられる。

では次に同年 8 月に提出された「福祉公社のあり方について」の最終報告の内容を見ていきたい。しかし同報告書の中間報告と同様にこの報告書も専門的な内容には触れられておらず、さらに中間報告書の延長にあるものなので特筆すべきこともないが、福祉公社の事業開始後のサービス拡大を検討するサービス開発研究会の設置が明記されている点は注目すべきものと言える。また資産活用について武蔵野市福祉資金貸付事業 / 厚生省資産活用検討委員会の提言 / 信託銀行の開発商品を踏まえて検討が進められてきたが、この時点でもシステムに関して最終的結論は出されていない。だが福祉資金貸付制度素案として報告書に記載されているものでは、実施主体は民間金融機関とされており公社は依然として情報提供のみを行うとされている。具体的には「公社があらかじめ指定した複数の金融商品のうちから、利用希望者が任意に選択する」という方向で検討されていた。この点から世田谷区ではリバースモーゲージが重要な施策であるという認識を示しながらも、様々な理由から民間に頼ろうとしている姿勢が伺える。

提出された最終報告に明記されていたように、同月「世田谷ふれあい公社在宅サービス開発研究会」が設置され、その中の下部委員会の 1 つとして資産活用検討委員会が発足し具体的な実施システムについて検討を進めていくことになった。またこうしたソフト面の開発途上段階の 10 月にふれあい公社が設立され、そのハードの整備を迫うかのように 89 年 4 月に業者を活用した宅配食事サービス事業が開始された。さらに先の最終報告段階においても具体的な資産活用システムが決定されていなかったが、9 月に提出された「不動産を担保とする福祉資金貸付システムについて」という資産活用検討委員会の検討結果により、ようやくそのシステムが決定された。報告書では、既に中小企業施策や住宅施策などの分野で実施されている間接融資方式を採用することで最終的な決定とし、民間金融機関との提携を図ることになった。この決定や姿勢転換は、信託銀行等の民間金融機関が販売している商品では対象となる不動産が高額の場合に限られること、融資限度額が低めに設定されていることにより、先に検討されていた情報提供のみを行うという時に公益性に欠けるものを斡旋することとなってしまおうという問題点がある。そしてさらに公社は民間金融機関が融資した資金の利息分を立て替え払いするシステムを導入するのだが、この間接融資制度を用いた事業化の発想原点になったとされる中小企業施策や住宅施策の融資制度で行われている「利子補給」ではなく、金持ち福祉との批判をかわすことが可能な利用者に返済を求める「立て替え」方式を採用していることは注目すべき点である。また世田谷区の事業では財産預託制度ではなく根抵当権設定融資方式および信託利用融資方式による資金貸付を行うこととし、その方式選択は利用者が行うこととされた。このように明確な事業システムが決定されたことで、事業開始が目前に見えるところまでやってきた。同 9 月に資産活用検討委員会で副主査であった新井誠國學院大學法学部教授が制度利用者の意思決定能力喪失時の法的側面についてまとめた報告書を提出しているが、この報告書は制度実施に影響するものではないので内容については省くこととする。こうして数々の委員会における検討を経て、せたがやシルバ－資金融資制度は開始され、現在までに制度に関し 1000 件を超える団体（外国、自治体、民間企業、シンクタンク、研究者など）から照会を受けている。

5 . 世田谷区における事業開始が遅れた要因について

これまで世田谷区における時系列をまとめ、その事業開始までの過程を見てきたのだが、1981

年に開始された武蔵野市での事業後、なぜ 1979 年の基本計画策定時に既にリバースモーゲージ導入を検討していた世田谷区は事業の本格的検討に入らなかったのだろうか。1979 年時点では技術的な面で導入を断念したとされているが、81 年に開始された武蔵野市での先行事例を参考にすればその点は打開できたであろう。では世田谷区が本格的検討を足踏みしていた理由は何なのだろうか。1981 年の武蔵野市の事例から 1987 年 9 月の福祉公社検討委員会発足までの期間を分析する必要があるが、考えられる要因をいくつか仮説として挙げ、それらについて考察していくことにする。

仮説 1：国や都といった当時の上位機関の意向や姿勢が阻害要因として働いた

仮説 2：世田谷区が財政的に苦しい状況にあったため、新規事業の立ち上げが困難であった

仮説 3：83 年から在宅老人ふれあいサービス事業を試行的に開始し、また 85 年から本格的な実施に至ったことなど、まずは有償在宅福祉サービスのシステムの充実に力を入れていたため、その有償在宅福祉サービスを受ける 1 つの手段である同事業の本格的検討は後回しになった

仮説 4：厚生省の資産活用検討委員会報告書を待っていたため、対応が遅れた

仮説 5：世田谷区は武蔵野市の福祉資金貸付事業の実績を伺っていたため、対応が遅れた
(世田谷区は武蔵野市の様子見をしていたため遅れをとった)

・国、都といった上位機関の意向や姿勢が外的阻害要因となったのが

< 国の姿勢 >

戦後当初の福祉政策は生活保護法（1950 年）のような生活困窮者の最低生活を保障することが緊急課題とされていたため、高齢者福祉対策はどちらかという身寄りのない貧しい老人に対する施策であった。それが 1960 年以降、都市部の老人問題が顕在化してきたことを受け、以下のような施策を実施している。

1962：要保護世帯に対する派遣事業として家庭奉仕員を法定化（在宅高齢者への対策に着手）

1963：老人保護法 養老院を養護老人ホームとして法定化、特別養護老人ホームを整備

1969：寝たきり老人の訪問検診事業が開始

1970：「社会福祉施策緊急整備 5 ヵ年計画」の実施を開始

1978：ショートステイの事業化

1979：デイサービスの事業化

1982：家庭奉仕員派遣の所得要件の撤廃（有料ヘルパーの導入）

ここまでの施策から国は老人福祉政策に後ろ向きであった、また施設介護を重視するあまり、在宅介護対策をおろそかにしていたとは捉えにくく、むしろ有料ヘルパーの導入など有償在宅福祉サービスの充実に力を入れていたことが伺えるため、世田谷区が有償在宅福祉を推進させていったことに対する阻害要因となったとは考えられない。

1986 6 月：厚生省の資産活用検討会の「資産活用による充実した老後保障」という報告書
1988：「長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について」(福祉ビジョン)
1989 3 月：「今後の社会福祉のあり方について」福祉関係 3 審議会の合同企画分科会の意見具申

86 年に提出された報告書は武蔵野市の先駆的事例を踏まえ、リバースモーゲージの将来的有効性を評価し、様々な面に対する検討が行われている。そして先の世田谷区の過程で見てきた報告書にもあったように、世田谷区の委員会はこの厚生省の報告書を参考に検討を進めていったと言われている。88 年の福祉ビジョンでは高福祉・高負担のスウェーデン型と自立自助型のアメリカ型の中間を、日本の今後の社会保障は行っていくと定めている。また 89 年の意見具申は、住民に身近な行政は可能な限り住民に身近な地方公共団体で実施するとの考えにたち、市町村の役割重視や在宅福祉の充実と併せて、県福祉事務所を市町村に対する広域的な調整指導を行う事務所とするなどの方向性を示し、これをもとに新たな福祉行政システムを作ろうとしたものである。

1989, 7~12 月：「介護対策検討委員会」(厚生事務次官の私的諮問機関として設置)
1989：「高齢者保険福祉 10 ヶ年戦略(ゴールドプラン)」H2~H11 までの 10 年の目標

介護対策検討委員会では、在宅サービスについて「親の介護を他人任せにしている」などの心理的抵抗に加え、提供できるサービス内容や質が介護を必要とする世帯の事情にかなうものとなっていないこと、関連する医療保険や福祉サービスが互いに連携することなく提供されていることなどの問題に対する検討などが行われていた。またここでの検討がゴールドプランに反映されている。そして 89 年に策定されたゴールドプランでは以下に挙げるものが重点項目となっており、特に第 1 の市町村における在宅福祉対策の緊急整備という項目の中の「在宅福祉事業の主体(財団法人たる公社など)の全市町村への普及」という点は、身近な福祉施策を行う自治体を重視していることをあらわしていると言える。

- 1 市町村における在宅福祉対策の緊急整備 在宅福祉 10 ヶ年事業
- 2 寝たきり老人ゼロ作戦の展開
- 3 在宅福祉等充実のための「長寿社会福祉基金」設置
- 4 施設緊急整備 施設対策推進 10 ヶ年事業
- 5 高齢者の生きがい対策の推進
- 6 長寿科学研究推進 10 ヶ年事業
- 7 高齢者のための総合的施設整備

1990：福祉関係 8 法の改正

「在宅福祉サービスと施設福祉サービスの市町村への一元化」「在宅福祉サービスの積極的推進」「保健サービスと福祉サービスの一体化・計画的推進」が改正の主眼であり、この法改正は 89 年の 3 審議会の意見具申やゴールドプランがその背景となっている。

このように国は「在宅福祉重視」「市町村による福祉サービスの重視」といった傾向を強めていたことから、国が財団法人化の許認可において阻害要因となったという点は別として、ふれあい公社設立自体の阻害要因になったとは考えられない。また 1986 年にシルバー資金融資制度を実施するにあたり、世田谷区に設置された委員会が参考にしたリバースモーゲージ制度に関する報告書を厚生省が提出し、またその中で武蔵野市の施策に対して問題点はあるとはしながらも評価をしていることから、国の意向や姿勢がリバースモーゲージ実施に対し阻害する要因として働いたとは考えられない。

< 都の姿勢 >

既に 1976 年に策定された東京都行財政 3 ヶ年計画のなかで、施設中心の老人福祉から在宅福祉中心への移行ということが掲げられ、86 年 7 月の都社会福祉審議会の「東京都におけるこれからの社会福祉の総合的な展開について」という答申においても、同様に在宅福祉を基調とする地域福祉の総合的展開が重要であるとされた。さらに「マイタウン東京 87 東京都総合実施計画」では 8 つの重点課題の最初に「人生 80 年時代における活力ある福祉社会の形成」を挙げ、その中で社会福祉推進体制の整備や福祉のまちづくりの推進を明記していた。また公益法人の許認可官庁である東京都では、サービスが有料である場合は公益性が見とめられないとの立場を取ってきたが、先の 1986 年の答申において在宅福祉サービスの供給組織が今後順調に発展するためには、法人格の問題は避けて通れないとし、有料サービスに対しても検討する姿勢転換をしていることから、東京都が世田谷ふれあい公社設立に対する阻害要因となっていたとは考えにくい。他方シルバー資金融資制度についてだが、1982 年 9 月に東京都議会議会局がまとめた「高齢化社会への対応 高齢化社会に関する論文・関連資料集」の中で、武蔵野市の老後生活保障基金制度検討委員会研究報告書の抜粋が掲載されていて、「市民の福祉向上への牽引車的役割を果たしうるものである」と評価されていることから、断言することはできないが東京都は世田谷区の事業化に関して促進要因とまではいかないが、阻害要因にはなっていなかったと考えられる。

・世田谷区の財政状況が阻害要因となったのか

世田谷区の財政状況が苦しかったため、実施を前提とした検討が遅れたのであろうか。この点について考えていくために以下の 4 つの観点からみていくことにする。さらに歳出額が必ずしも区の政策優先順位を示しているとは言いきれないが、歳出額の年々の移り変わりを見ていくことで、何を重要施策として捉えているのか推測することができるだろう。そこで阻害要因と同時に、区の政策優先順位を歳出のフローから見ていくことにする。

世田谷区の経常収支、実質収支など全体的な財政状況

歳出に対する民生費の割合からみた他競争分野との関係

民生費の内訳からみた老人福祉費の状況

在宅福祉と対立するものと考えられる施設介護の状況

まず第 1 に世田谷区の 1980 年から 1990 年までの財政状況をまとめた表 1 から世田谷区の財政状況について見ていきたい。経常一般財源収入のうち人件費などの経常支出にどれだけ充当されたのかを示す「経常収支比率」をみると、1984 年までは経常収支比率が 80%を超えているが、そ

れ以後比率は低下し、シルバー資金融資制度が開始された 1990 年には 57.9%に至っている。経常収支は高いほど新規事業に対する予算振り分けが困難であることを示すことから、80 年代後半になり「ふれあい公社」設立などを含めた事業実施がしやすい状況になったとすることができる。またその自治体の累積の黒字 / 赤字を示す実質収支の項目から、86 年以降、急激に黒字額が増えていることが分かる。さらに同様に実質単年度収支が 86 年から黒字であり続けていることから、世田谷区が大型新規事業をあまり行わず、貯蓄を増加させていると捉えることができる。このように 80 年代後半になって、世田谷区は財政的に事業実施に踏み切りやすい状況にあったとすることができる。

次に第 2 の民生費と他分野の歳出額からみた競合関係について表 2 にまとめたので、それをもとに当時の状況を見ていくことにする。表 2 から民生費は 1980 年には歳出の 29.1%を占めていたが、シルバー資金融資制度が開始される 90 年には 23.2%と大きくそのウェイトを下げていることが分かる。しかし表 1 をみれば分かるように、民生費自体は年々増加し 90 年の民生費歳出は 80 年の約 2 倍となっていて、民生費の対歳出比率の低下は民生費の増加を上回るペースで歳出総額が増加していることが原因となっている。では 80 年時点で歳出の約 3 割を占めていた民生費に代わり、何が 90 年時点では大きなウェイトを占めることになったのだろうか。それは 90 年で歳出費の 31.7%を占めている土木費である。バブル期に突入してきた 80 年代後半にかけて、土地至上主義の流れからか、また都市再開発のためか、土木費が急激に増加していることがこの表 2 では顕著な変化として挙げられ、そこでは世田谷区が福祉重視の方向性を示しているにもかかわらず、民生費歳出額は年々増加しているとはいえ、土木費という都市のインフラ整備に最も力を入れていたということが分かる。

では 3 つ目の民生費内訳から見た世田谷区の老人福祉に対するスタンスについてみていきたい。民生費内訳についてまとめた表 3 のなかでは、老人福祉費のウェイトが 80 年代後半に急激に増加している点、社会福祉費のウェイトが大きくなっている一方で児童福祉費や生活保護費のウェイトが下がっている点を注目すべき点として挙げるることができる。前者の変化は歳出に対するウェイトが小さくなっている民生費の中で老人福祉費のウェイトが増していることから、世田谷区が社会福祉のなかで老人施策を重要視し、80 年代後半から様々な施策 / 事業を開始させたためであると考えられる。また後者の変化についても同様に、区が抱える社会福祉施策の中の優先順位が変化したことを現していると言えるだろう。

最後に、在宅福祉と競合すると思われる施設介護に対する区の姿勢について表 4 から見ていくことにする。まず養護老人ホームを、世田谷区はその措置費の変動の小ささからあまり重要視していなかったと考えられる。ただそれは養護老人ホームに入る老人があまり増加していないためとも考えられ、一概に軽い介護は在宅福祉で行う方向で世田谷区が考えていたとすることはできない。また有償在宅福祉が食事サービスなどを主とした軽度の看護や生活安定のためのサービス提供であるといった性格を考慮すると、特別養護老人ホームに対する措置費が急激に増加していることが、ふれあい公社やシルバー資金融資制度の事業開始の阻害要因となったとすることはできない。さらに世田谷区では 83 年からふれあいサービス事業を試験的に開始し、85 年から本格的に事業化していることから、有償在宅福祉サービスの阻害要因として「区の施設介護重視」という可能性を挙げることはできないだろう。

以上のように世田谷区では 80 年代後半、新規事業開始が容易となる財政状況となっているが、これは 80 年代前半の財政状況との比較によるものであり、80 年代前半の財政状況は「事業実施を先送りにさせた」という阻害要因の 1 可能性として捉えることはできるが、有償在宅福祉サービスを重視していた区の姿勢を考慮した時、事業実施に向けた区の姿勢を 180 度変化させるような阻害要因と捉えることは難しい。また民生費自体の対歳出費比率は下がっているものの、老人福祉費の対民生費比率が上昇していることや、養護老人ホームに対する措置費があまり変動していないことから、都市整備といった競合政策の影響はありながらも、老人福祉の中の在宅福祉政策は区の政策優先順位の上位にあったとすることができる。

・世田谷区は厚生省の報告書に対し「待ちの姿勢」をとっていたのか

厚生省の資産活用検討会が報告書を出すのを世田谷区側が待っていたため、世田谷区でのリバースモーゲージ制度導入の本格的検討が遅れたという第 4 の仮説についてだが、1986 年に提出された報告書内容は技術的なものではなく、どちらかというリバースモーゲージに関する一般的な問題点に対する検討や先行施策の紹介といったものであり、これを世田谷区が待っていたとは考え難い。なぜなら 79 年の基本計画策定時からリバースモーゲージ導入について検討していた世田谷区が当時導入を断念した理由は技術的ノウハウの不足であったからだ。もし技術的な面で実施検討が遅れていたならば、81 年の武蔵野市施策後、制度について照会すれば参考となる技術は得られるであろうし、実際世田谷区の専門委員会の報告書にも武蔵野市の福祉資金貸付事業について報告書（53 年の老後生活保障基金制度研究報告書、55 年の老後生活保障基金制度検討委員会研究報告書）を検討していたことが書かれている。つまり世田谷区は厚生省の資産活用委員会の報告書に対し「待ちの姿勢」を取っていたわけではなく、他の要因が存在していたために本格的な検討が遅れたと考えられる。

また世田谷区の関係者に行った調査で、厚生省の報告書について「待っていたというより、タイミング良く出された模様」と回答されていることを、上の推測の証明とすることができる。

・世田谷区は武蔵野市の様子見であったのか

この点については調査をしていないので今後明らかにしたい点であるが、世田谷区社会福祉協議会ふれあいサービス部に対し行った調査で、「世田谷区と武蔵野市の現段階での資金総額を比較すると武蔵野方式に比べ概ね 10 分の 1 の経費で賄われている」ということを参考までに教えて下さったことから、世田谷区は少なからず武蔵野市の事業実績を気にし、調査していることが分かる。しかし武蔵野市の施策が新聞等で評判となり、世田谷区でも住民から同様の制度実現について多くの要望を受けたということから判断すると、住民からの要望が多くあったにもかかわらず様子见到何年もかけるだろうかという疑問が生じる。また 79 年の基本計画策定時にリバースモーゲージ導入を検討していたことも含めて考えると、様子見であったと判断することは難しい。さらに武蔵野市の事業実績の様子見していたと仮定した時、世田谷区で本格的に検討がはじまる 1987 年の武蔵野市福祉資金貸付世帯数は 38 とそれほど高い実績が上がっているわけではなく、消極的姿勢からの様子見であったならば導入は控えるという判断につながる値であると考えられる。一方、積極的姿勢での様子見であったとするならば、果して 81 年から 6 年もの間、様子見を

していることはあり得るのだろうか。

武蔵野市福祉資金貸付状況（「資産を活用した有償在宅サービス」より数値引用 単位:円）

年度	世帯数	貸付金額	返済金額	実質貸付金額
1981	14	19,196,984	0	19,196,984
1982	21	33,949,278	8,820,565	25,128,713
1983	28	47,719,653	0	47,719,653
1984	32	54,025,554	10,761,612	43,263,942
1985	32	49,519,453	8,973,377	40,546,076
1986	36	55,150,820	8,455,620	46,695,200
1987	38	73,458,203	16,660,354	56,797,849
1988	40	88,861,507	35,795,053	53,066,454
1989	39	93,921,679	23,728,055	70,193,624
	合計	515,803,131	113,194,636	402,608,495

6. 世田谷区における事業開始が遅れた要因の真相

以上のように世田谷区におけるリバースモーゲージ制度の本格的検討や事業開始が遅れた要因にいくつか仮定を挙げ検討してきたが、実際のところはどうであったのか。その点について世田谷区側に対して行った調査では、「住民参加による在宅福祉サービスの実施を優先させた」ためという回答が得られた。また 1952 年に世田谷区内の世田谷、玉川、砧の各地区に設置された3つの社会福祉協議会の統合を進めると共に、83年から社会福祉協議会にふれあいサービス事業を試行させ、その後福祉公社の立ち上げを最優先で進めたためであるとも回答されている。さらに武蔵野市の制度と異なり民間の資金を導入する方向で融資制度を検討したため、新規開発に時間がかかったという理由も挙げられていた。つまり世田谷区における本格的な検討や事業実施が遅れた理由としては、第1にシルバー資金融資制度という「枝」の部分の整備よりも在宅福祉サービスのシステムという「幹」の部分の整備を優先させた点が挙げられ、第2に直接融資方式という武蔵野市の先駆的事業の制度をそのまま踏襲するのではなく、独自に改良をほどこした制度の実施を検討していた点が挙げられる。第1の点に関してはソフトの充実の前にハード基盤を整備するという点であり、当然のことではある。また第2の点から制度の「コピー」でなく独自に大胆な「修正/改良」が行われた場合には、その波及が遅くなるということが出来る。さらに世田谷区の事業開始後、短期間にいくつかの波及自治体が生まれていることは、逆に大胆な制度改良にかかる時間の長さを示しているとも言える。そしてこの自治体を実施するリバースモーゲージ制度では、81年の武蔵野市による直接融資方式と90年の世田谷区による間接融資方式の2種類が実施されたことで、後続の自治体は両制度の選択ができるという「後続の利益」を享受することになった。しかしその後の波及事例を見る限り直接融資方式を採用しているのは中野区だけであり、その採用理由やまた他の波及自治体がどのような観点に基づいて実施制度の選択を行ったのかについては、今後継続調査を行わなければならない。

7. 波及に関わった人的ネットワーク

このリバースモーゲージ制度は各報告書の内容からも分かるように、その実施に至る過程では技術的能力を有することが条件となっている。そのため実施を検討した自治体は検討会に様々な

専門家を招き検討させている。そこでここでは専門委員会のメンバーから波及に関わったであろうネットワークについてみていきたい。

各組織のメンバー構成では次の2点に注目すべきである。まず第1点として、各検討会には教育機関から招かれた専門家がいるが、特に日本社会事業大学の教授が武蔵野市そして世田谷区の検討会に多く見られる。さらに両自治体の検討会に共通して関わっていた人物（京極高宣・現日本社会事業大学学長）も見つけられ、日本社会事業大学教授による知識ネットワークによる制度波及が進行していったと推測される。また第2点として、技術的専門知識が実施検討には必要であるために民間金融機関の人材が専門家として招かれている点も注目すべきである。特に80年代中頃から民間金融機関においてもリバースモーゲージ制度の事業実施があいついでいて、それらの民間金融機関は世田谷区にとっての先行施策と位置付けることができ、武蔵野市の施策と同様に民間からも技術的側面としてノウハウの注入が行われていたと考えられる。さらに世田谷区における事業化検討段階に提出された報告書内でも、民間金融機関から問題点や実施方法の提示を受けていたという記載があることから、武蔵野市の事例が単に波及したというのではなく、民間からの影響が制度検討時に強く及んでいたと考えられる。つまり世田谷区に対する武蔵野市の波及は制度・技術的な面もあるが、どちらかというところ「有償在宅福祉に対する熱心な取り組み姿勢」という「政策姿勢の波及」と捉える方が適当であり、世田谷区が設置した専門委員会に民間金融機関からの専門家が招かれていることや実際導入した制度が民間と提携した間接融資方式であることから、制度・技術的な波及/影響は80年代中頃に開始された民間金融機関の事業によるものと推測される。武蔵野市が先駆的に有償在宅福祉サービスを展開していったことが、世田谷区のふれあいサービス事業、ふれあい公社、シルバー資金融資制度を実施していくにあたり、大きな「後ろ盾」となったと考えられる。

< 武蔵野市 老後保障問題研究会 > * 以下の個人役職は当時のもの

仲村 優一（日本社会事業大学学長）
日高 登（東京老人ホーム・ホーム長）
石川 稔（成蹊大学法律学教授）
関 哲夫（東京都総務局法務部長）
山本 正也（住友信託銀行本店支配人）
杉森 創吉（日本社会事業大学社会福祉学助教授）
京極 高宣（日本社会事業大学専任講師）
佐藤 久夫（日本社会事業大学専任講師）

< 武蔵野市 老後生活保障基金制度検討委員会 >

仲村 優一（日本社会事業大学教授）
上田 正夫（武蔵野商工会議所会頭、武蔵野市民社会福祉協議会副会長）
上田 千恵子（昭和大学付属鳥山高等看護学校教務主任）
京極 高宣（日本社会事業大学助教授）
佐藤 久夫（日本社会事業大学講師）

渋谷 浩（住友信託銀行吉祥寺支店長）
杉森 創吉（日本社会事業大学社会福祉学助教授）
関 哲夫（東京都総務局法務部長）
中村 護（弁護士）
永沢 淳夫（武蔵野市医師会会長）
日高 登（東京老人ホーム園長）
阿 亜紀良（尚和園園長）

< 厚生省 資産活用検討会 >

前川 寛（慶應義塾大学商学部教授） 小林 茂（三菱信託銀行業務部次長）
浅生 力（三井銀行業務推進役） 坂田 周一（財・東京都老人総合研究所研究員）
堀勝 洋（社会保障研究所調査部長） 真銅 陽太郎（住友銀行業務開発部次長）
宇野 史郎（東邦生命営業企画部商品開発室長） 鈴木 哲（安田火災海上企画開発第一部課長）
大久保 正機（富士銀行業務部開発次長） 高宮 茂巳（三井信託銀行信託部信託室課長）
尾坂 雅弘（日本生命営業企画室課長） 竹沢 利器雄（三和銀行業務開発部次長）
香取 達夫（安田生命企業保険設計課調査役） 田中 隆（ダイヤモンド社事業本部長）
菊池 武久（東京海上火災新種業務部企画開発室長） 古井道郎（電通ラジオ局業務推進一部参事）

< 世田谷区福祉公社検討委員会 >

三浦 文夫（日本社会事業大学教授）
永田 幹夫（駒沢大学教授、国際社会福祉協議会専務理事）
金谷 千都子（高齢化社会をよくする女性の会理事、生活コンサルタント）
木下 茂徳（日本大学理工学部教授）
京極 高宣（日本社会事業大学教授）
下森 定（法政大学法学部教授）
高桑 博（元家庭裁判所調査官）
竹下 史郎（安田信託銀行法務室専任部長）
武田 治恵（世田谷区社会福祉協議会副会長）
林 千代（淑徳短期大学教授、世田谷区婦人問題懇話会座長）
福武 直（東京大学名誉教授、世田谷区老人大学学長）

< 世田谷区 サービス検討専門委員会 >

京極 高宣（日本社会事業大学教授）
高橋 重宏（駒沢大学助教授）
在塚 礼子（埼玉大学助教授）
浦川 道太郎（早稲田大学教授）
佐藤 直人（株・ハートウェイ代表取締役）
高荻 盾男（コモン計画研究所代表）

田村 静子（株・福祉開発研究所第一研究室長）

< 世田谷区 資産活用検討専門委員会 >

拡大委員会

京極 高宣（日本社会事業大学）

石井 尚久（東京海上火災新種業務部課長）

新井 誠（國學院大學助教授）

宇野 史郎（東邦生命保健相互会社商品開発室長）

井田 浩史（三菱信託銀行業務企画部調査役）

牧瀬 秀洋（富士銀行市場開発部調査役）

市川 須美子（日本社会事業大学講師）

斉藤 操（世田谷信用金庫融資部調査役）

前川 俊一（財・日本不動産研究所研究員）

野田 茂典（三井信託銀行業務開発室課長）

三上 芙美子（社会保障研究所研究員）

山本繁（安田信託銀行開発企画室主任調査役）

服部隆三（安田火災海上新種業務部企画課長）

田村 静子（株・福祉開発研究所第一研究室長）

生田目裕（日本大学大学院理工学研究科博士過程）

< 世田谷ふれあい公社在宅サービス開発研究会 資産活用検討委員会 >

主査	京極 高宣	専門委員	荒木 康成	大野一成
副主査	新井 誠		斉藤 操	調査員 田村静子
委員	高桑 博		井田 浩司	
	市川 須美子		中路 佳裕	
	浦川 道太郎		西口 昌良	
	坂田 周一		石井 尚久	
	前川 俊一		小出 真平	
	生田目 裕		江藤 俊明	

< 世田谷シルバー資金融資制度の提携民間金融期間 >

根抵当権方式

富士銀行、東京三菱銀行、世田谷信用金庫

信託利用方式

安田信託銀行、三井信託銀行、三菱信託銀行

< リバースモーゲージ制度を実施している主な民間金融期間 >

三井信託銀行	1984年3月開始	安田信託銀行	1984年4月開始
東洋信託銀行	1985年2月開始	中央信託銀行	1985年4月開始
住友信託銀行	1987年10月開始	三菱信託銀行	1987年12月開始
日本信託銀行	1989年2月開始	大和銀行	1989年4月開始

8. 考察（波及に影響を与えた要因について）

ここまで2自治体間の政策波及の流れを見てきたが、地方自治体の政策過程に関して、本研究から抽出できる点を列挙してみた。

< 政策立案時 >

1. 立案に至る過程が自治体職員によるボトムアップである場合、政策企業家となる人物はその施策の必要性を強く認識しているため、熱意を持って施策化に向け行動する。
2. ボトムアップによる政策過程で中心となる政策企業家には、技術的な知識というテクニカルな面、役所内での立場といったポリティカルな面、構想を基本計画に盛り込む等のタイミングといった能力が求められる。しかしリバースモーゲージの事業化においては、制度実施に高度な技術的能力を求められるため、外部専門家の存在が重要となる一方で、特に武蔵野市の事例から分かるように、ポリティカルな面やタイミングが大きな促進要因として働いている。つまり高度に専門的な施策をボトムアップで実施検討する場合、また全国初の施策や行政が実施に難色を示すような領域の施策検討の場合には、構想の中心に位置する職員にポリティカルな能力が強く求められる。
3. ボトムアップによる実施検討、かつ外部専門家を招き、各種委員会に検討を委託する政策過程の場合、議会における議論や議員に対する報告が疎かになりがちである。
4. 首長の交代は行政職員の意識に大きな影響を及ぼし、新首長が元首長と異なるスタンスを持つ人物である場合は特にそれが顕著になる。また首長の交代による影響は、既に実施されている施策にまで及ぶことはなくとも、それを運営する職員の方が一方的に意識してしまうことがある。

< 政策波及 >

1. 波及には「先駆自治体の施策をコピーしたもの」と「先駆自治体の施策を修正/改良したもの」があり、特に後者の場合、修正や改良を加えるため、事業開始までの検討期間は長くなる。
2. リバースモーゲージという高度に技術的な施策の波及では、先駆自治体の検討段階に関わった外部専門家が、後続自治体への波及にも大きな影響を及ぼすことがある。
3. このリバースモーゲージという制度は、武蔵野市における全国初の施策が開始され、そして民間金融機関でも事業化されたものであるため、その後に検討をはじめた世田谷区にとって民間金融機関は武蔵野市同様の先駆施策となった。
4. 武蔵野市の施策と世田谷区の施策では制度実施方法が異なるために、民間との提携を用いた世田谷区に対する波及は、武蔵野市からの直接的・技術的波及というよりも間接的・政策姿勢の波及と捉える方が適切である。また民間金融機関から直接的・技術的波及を受けていたと捉えることができる。
5. 有料在宅福祉サービスの充実という目的は共通していても、実際に用いられた施策は自治体によって異なる。

9. 参考文献

「自治体ユニーク先進事例 高齢社会・介護保険」 著 都市経営総合研究所 ぎょうせい

「市町村別決算状況調」 自治省財務局指導課

「日経テレコン 21」(<http://telecom21.nikkei.db.or.jp/home/>)

「Digital News Archives」(<http://mlibdsv1.lib.mita.keio.ac.jp/>)

- 「高齢化社会における資産活用の方向 リバースモーゲージの実態について」
財団法人 日本住宅総合センター
- 「超高齢社会の常識 リバースモーゲージ」 住信基礎研究所 編著 村林 正次,山田 ちづ子
日経 BP 社
- 「文芸春秋 1983 年 3 月号、1984 年 4 月号」
- 「資産を活用した有償在宅サービス 武蔵野方式による高齢化社会への対応」 著 三上義秀
- 「新しい老後の創造 武蔵野市福祉公社の挑戦」 著 山本茂夫 ミネルヴァ書房
- 「福祉部長の山本茂夫の挑戦」 著 山本茂夫 朝日カルチャークラブ
- 「武蔵野市在宅福祉調査研究報告書」 武蔵野市福祉部
- 「武蔵野市高齢者保健福祉計画実態調査、武蔵野市要援護高齢者訪問調査 調査報告」武蔵野市
- 「平成 12 年度版 武蔵野市例規類集」 武蔵野市
- 「武蔵野市議会報縮刷版」 武蔵野市議会
- 「武蔵野市地域福祉計画」 武蔵野市地域福祉計画策定委員会
- 「市報むさしの 縮刷版 NO.5 昭和 55 年（第 857 号） 昭和 57 年（第 976 号）」 武蔵野市
- 「厚生委員会議事録」 武蔵野市
- 「市議会会議録」 武蔵野市
- 「資産活用による充実した老後保障」 資産活用検討会 厚生省
- 「高齢者保健福祉政策実践事例集 2」 編著 高齢者保健福祉政策研究会 第一法規出版
- 「世田谷区政概要 昭和 55 57 年度,昭和 58 60 年度,90 91」 世田谷区区長室広報課
- 「高齢者在宅福祉サービス整備計画 策定報告書」 世田谷区高齢者在宅サービス検討委員会
- 「世田谷区社会福祉協議会 ガイドブック」
- 「住民参加型住宅サービス提供組織のサービス利用者および担い手に関する調査」
世田谷ふれあい公社在宅サービス開発研究会 サービス改善検討委員会
- 「世田谷区における福祉公社のあり方について（中間報告）」 世田谷区
- 「サービス検討専門委員会研究報告」 サービス検討専門委員会（世田谷区）
- 「資産活用検討委員会研究報告」 資産活用検討委員会（世田谷区）
- 「世田谷区における福祉公社のあり方について（最終報告）」 世田谷区福祉公社検討委員会
- 「高齢者の意思能力喪失と財産管理制度（報告書）」
世田谷ふれあい公社在宅サービス開発研究会 資産活用検討委員会
- 「不動産を担保とする福祉資金貸付システムについて（報告書）」
世田谷ふれあい公社在宅サービス開発研究会 資産活用検討委員会
- 「マイタウン東京 87 東京都総合実施計画」 東京都
- 「高齢化社会への対応 高齢化社会に関する論文・関連資料集」 東京都議会議会局
- 「21 世紀への掛け橋 高齢者保健福祉推進十ヵ年戦略 ～ゴールドプラン～」
監修 厚生省大臣官房政策課 ぎょうせい
- 「地方政府の政策イノベーション研究 現状と課題」 片岡 正昭