

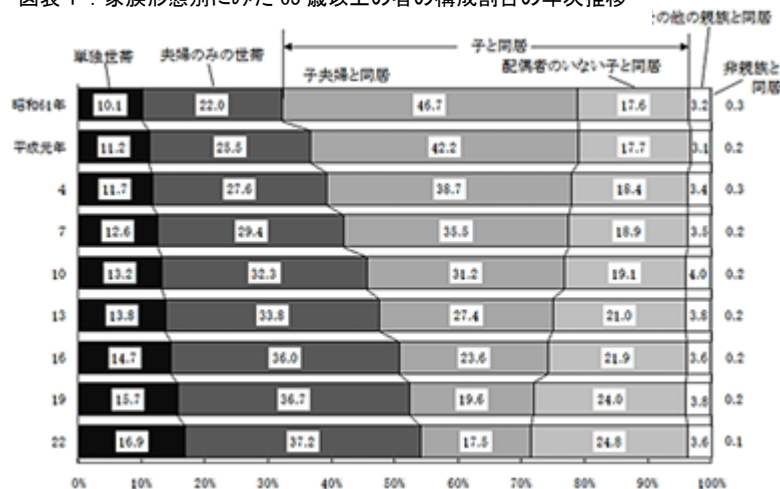
## 序章 調査の背景と概要

# 1. 調査の背景と目的

## (1) 調査の背景

現在、日本の社会は少子高齢化が急速に進展している。寿命の延長により配偶者に先立たれた人、元々結婚していない人等による単身・高齢者が増加（図表1）している。ところで、これらの単身高齢者は高齢者世帯や高齢者を含む一般世帯に比べて独自の生活課題を持っている。

図表1：家族形態別にみた65歳以上の者の構成割合の年次推移



出展：平成22年 国民基礎調査

例えば、高齢者世帯の所得構造（図表2）を見ると、その収入源としては、公的年金・恩給（216万円、70.2%）に依存する割合が高く、被保護世帯以下の生活を営んでいる者も少なくない。更にそれらの中には無年金者も含まれている。つまり、生活保護の依存度が高い者達が多く、中には住まいすら確保できずに住所不定者となっている者もおり無視することはできない。

図表2 高齢者世帯の所得構造

	総所得	稼働所得	公的年金・恩給	財産所得	年金以外の社会保障給付金	仕送り・企業年金・個人年金・その他の所得
1世帯当たり平均所得金額（単位：万円）						
全世帯	549.6	408.1	102.3	17.3	5.5	16.4
高齢者世帯	307.9	53.2	216.2	18.2	2.5	17.7
1世帯当たり平均所得金額の構成割合（単位：%）						
全世帯	100.0	74.3	18.6	3.2	1.0	3.0
高齢者世帯	100.0	17.3	70.2	5.9	0.8	5.7

出展：平成22年 国民生活基礎調査

他にも、長期間病気に罹患した場合は在宅生活を続けることにも限界があり、入院生活を余儀無くされる事も多い。またこれは要介護の状態が進行した場合も同様である。このように生活困難に繋がる健康などの問題を抱える事となった単身高齢者にとって、現在の社会の支援の仕組みは必ずしも十分とは言えず、そこには様々な原因がある。とくに住まいを失う、即ち住所を無くした単身高齢者の場合は、既存の社会保障制度を利用することには限界がある。

現在、このような状況に置かれた単身高齢者の居住困窮（ハウジングプア）が増加している（図表 3）。これまで単身・高齢の居住不定者は、それまでの生活における自己責任上の問題等とされてきた。しかし、それは社会上の制度の隙間から零れ落ちた事によるものであること、そして、特定の個人の単身・高

齢の生活困難がそのような状況に陥ったのは自己責任の範疇だといわれても、福祉・住宅政策が無関係であるとはいえない。最近になってそれを施策的にフォローする法律、例えば 2001 年に「高齢者の居住の安定確保に関する法律」、2007 年（平成 19 年）に住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進を図り、もって国民生活の安定向上と社会福祉の増進に寄与することを目的とした「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」等が登場してきているが、今後もこのような住宅施策面からのセーフティネットの更なる拡大が必要である。

このような観点から見ると、日本の単身・高齢・低所得者への住宅等の対支援制度には課題がみられる。我が国の社会保障制度はナショナルミニマムを基準とした支援制度となっているため、宿泊提供施設（簡易宿泊所等）の中における生活保護利用者や、社宅で生活していたが失業してしまった人はこれまでの住居を失い、社会的に孤立し、益々生活困難状態になるという悪循環に陥ってしまう。

行政の取り組みだけではこれらを解決することは非常に困難であり、制度の隙間を利用した貧困ビジネスが社会問題として取りざたされている一方で、民間事業者による高齢者向け住宅事業において様々な取り組みが試みられている。

社会的に孤立してしまった単身・高齢・低所得者に対する必要な支援とは、住居を基盤とし、その生活と密着した地域の社会関係資本と連携する事で、居住の継続性が確保され、安定した生活を送ることができるようにすることである。また連携するためには高齢者の権利擁護等を推進していくことが求められる。そのためには、生活全般を支援する新しい支援モデルの構築が必要となる。

図表 3 ホームレスの年齢分布の数と割合

年齢分布	人	%
19歳以下	1	0.0
20～24歳	3	0.1
25～29歳	8	0.4
30～34歳	20	1.0
35～39歳	59	2.9
40～44歳	84	4.1
45～49歳	133	6.5
50～54歳	325	15.9
55～59歳	547	26.8
60～64歳	433	21.2
65～69歳	277	13.6
70～74歳	97	4.8
75～79歳	40	2.0
80歳以上	12	0.6
回答合計	2039	100.0

出展：ホームレスの実態に関する全国調査（平成 19 年）

## (2) 調査の目的

本調査研究では、居住という要素を中心軸におき、「低所得」「単身」「高齢者」「要介護」の4重苦（要生活困窮者）や、他に要医療者、要生活支援者を対象として、どのような支援が行なわれているかを整理した上で、近年、急速に供給が行われているサービス付き高齢者向け住宅等（高専賃、有料老人ホーム等）のうち低所得者の受け入れを行っている事業実態を調査し、低所得高齢者にとって必要な支援とは何かということを示す。また、居住支援ニーズがどのようなものであり、地域の居住継続性の仕組みづくりを明らかにする。

## 2. 調査の内容と方法

これまでの制度下において、高齢・単身・低所得世帯の住まいの問題の整理を行う。高齢者の住まいのニーズに対して、供給が絶対的に不足している状況下で、低所得者を対象とした高齢者向け住宅の供給がみられるようになった。しかし実態は必ずしも明らかにされていない。

そこで、低所得者を対象とした高齢者向け住宅事業の実態調査を行い、どのような運営を行っているかを明らかにする。また、高齢単身低所得世帯で要介護の方々に対して必要な支援を検討するため、特定エリアを設定し居住支援ニーズ調査を行った。

### 1. 委員会の開催

低所得高齢者向け住宅事業モデルの調査デザイン、低所得者の居住支援ニーズ調査の方向性を確定。

### 2. 作業部会

委員会方針に基づく作業部会（ワーキング・チーム）を立ち上げ、以下の項目の具体的な作業と実施計画を策定。

### 3. 具体的な作業内容

#### (1) 高齢単身低所得世帯の居住環境の現状整理

- ① 高齢、単身、低所得者の居住環境・所得のデータ整理
- ② 高齢者福祉政策として養護老人ホーム、ケアハウス等の居住環境を整理
- ③ 高齢者住宅政策として、公営住宅、シルバーハウジング・高優賃等の居住環境を整理
- ④ 居住困窮者に対する施策として、簡易宿泊所、無料低額宿泊所等の居住環境を整理

#### (2) 低所得者を対象とした高齢者向け住宅事業の実態調査

「養護老人ホーム」「都市型軽費老人ホーム」といった制度上、低所得者を対象としている施設と、「有料老人ホーム」「サービス付き高齢者向け住宅（旧高齢者専用賃貸住宅）」といった生活支援サービスの付いた高齢者向けの住宅のうち、家賃を住宅扶助の上限に設定

しているものを対象とした。さらに、これら制度には位置づけられないが、低所得高齢者を対象に何らかの生活支援サービスの付いた住まいを提供している事例も対象としている。また、路上生活者等の自立生活支援が行われている無料低額宿泊所において利用者の高齢化が進んでいる実態があるため、今回の調査対象とした。

調査客体数：15事業者

### (3) 特定エリアの居住支援ニーズ調査

①住宅セーフティネット法第10条に規定されている居住支援協議会（神奈川県、福岡市、熊本市）及び居住支援団体へヒアリングを行った。また、居住支援協議会へのヒアリングに併せて、行政の福祉部門・住宅部門に対してもヒアリングを行っている。

調査客体数：居住支援協議会3か所、居住支援団体 地公体1か所 民間3か所

②大都市密集市街地（東京都新宿区）と首都圏域（茨城県つくばみらい市周辺）の低所得者が多く居住する2地域を設定し、各エリアで居住支援に係る団体等（行政機関、民生委員、社会福祉協議会、NPO、権利擁護事業団体等）及び居住者に対しヒアリングを行った。

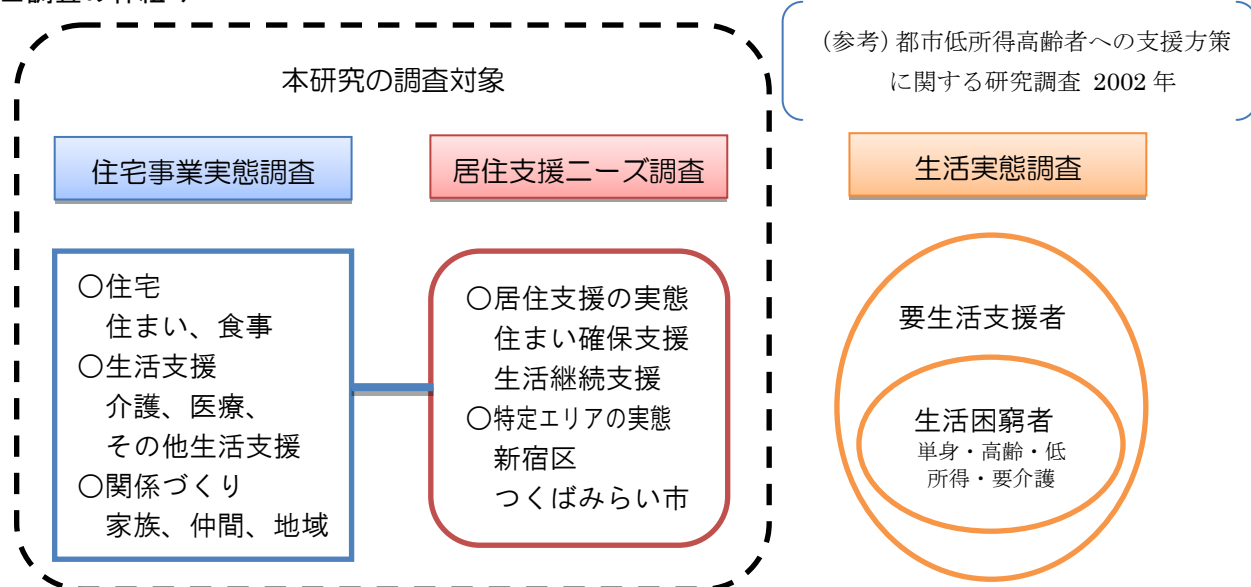
調査客体数：東京都新宿区エリア8か所、つくばみらい市周辺エリア5か所＋住民5名

いずれの調査においても、調査対象へ事前に研究調査の趣旨・調査項目を伝え、本調査への協力の確認をとった上で行った。

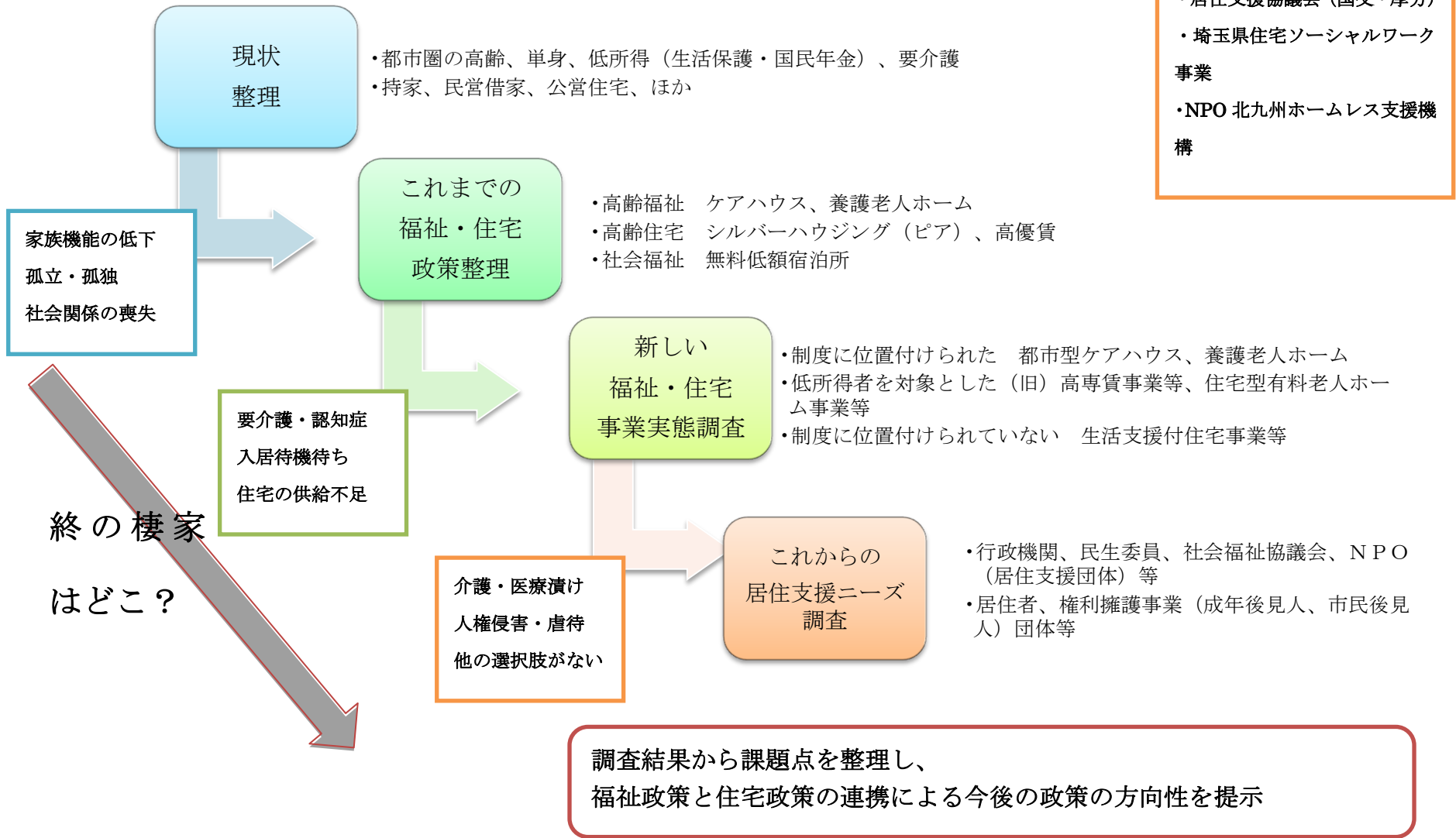
### (4) 分析及び報告

①事業の検討・分析 ②報告会の実施 ③報告書の作成

#### ■調査の枠組み



# 平成 23 年度 調査研究の全体のスキーム



### 3. 調査体制

#### <委員>

(敬称略)

氏名	所属
◎吉田 隆幸	群馬医療福祉大学大学院 教授
宮川 俊夫	一般社団法人健康福祉総研 理事
森岡 昭雄	株式会社まりも 代表取締役
池田 敏史子	NPO シニアライフ情報センター代表理事
大塚 映二	神戸市都市計画総局住宅部主幹
狩野 信夫	東京都住宅供給公社 少子高齢対策部 部長

◎：委員長

#### <事務局>

氏名	所属
大谷 源一	財団法人 健康・生きがい開発財団 常務理事
藤村 宣之	財団法人 健康・生きがい開発財団 事務局長
大熊 謙治	財団法人 健康・生きがい開発財団 調査研究部長

#### <作業部会（ワーキング・チーム）>

氏名	所属
板崎 和敬	(株) 福祉開発研究所 統括部長
森高 伸明	(株) 福祉開発研究所 企画部 部長
飯田 智浩	(株) 福祉開発研究所 企画部 室長
太田 純一	(株) 福祉開発研究所 高齢者・障害者・子育て世帯居住安定化推進事業評価室 主任
飯田 仁	(株) 福祉開発研究所 高齢者・障害者・子育て世帯居住安定化推進事業評価室
飯田 孝子	NPO 福祉居住経営研究所 副理事長
金子 聡	株式会社シルバーケア春日部 事務局長、 NPO 福祉居住経営研究所 調査研究員
韓 哲	群馬医療福祉大学大学院 社会福祉学科研究科社会福祉経営専攻 修士課程：吉田研究室

## 4. 調査スケジュール（委員会開催・検討内容等）

### 調査準備【平成 23 年 11 月】

- ・有識者等による調査委員会の設置
- ・先行研究のレビュー、低所得高齢者の住宅問題に関する制度・施策の整理【1章】

### 第 1 回委員会【平成 23 年 12 月 21 日】

- ・委員会の検討事項
- ・低所得高齢者を対象とした住宅事業実態調査について（森岡委員 事例紹介）

### 第 2 回委員会【平成 24 年 2 月 10 日】

- ・住宅事業調査の経過報告
- ・居住支援ニーズの整理と概念化

### 第 3 回委員会【平成 24 年 3 月 14 日】

- ・住宅事業調査報告
- ・居住支援ニーズ調査報告

### 第 4 回委員会【平成 24 年 3 月 28 日】

- ・調査のまとめ【4章】
- ・今後の政策の方向性【4章】

### 住宅事業実態調査・居住支援ニーズ調査 【平成 23 年 12 月～平成 23 年 3 月】

#### 住宅事業実態調査【2章】 調査項目

①低所得者への対応をどのように行っているか

②低価格化するための工夫・低価格化の限界点・メリット・デメリット

③貧困ビジネスとの違い

④事業実施上の課題・障壁

#### 居住支援ニーズ調査【3章】 調査項目

①調査地域在住の低所得高齢者の特徴・ニーズ

②居住支援事業について（事業の背景、実施状況等）

③事業実施上の課題・障壁、今後の展開

### 調査結果のまとめと課題の抽出【3月】

### 報告書の作成【3月】

### 報告会の開催【平成 24 年 3 月 28 日】

- ・基調講演「市民の立場をとおしてみた高齢者の居住について」 池田敏史子氏
- ・基調講演「新宿区高齢者相談の実践をとおしてみた居住問題」 永由義広氏
- ・新宿区エリアの居住支援と居住支援の枠組みについて ㈱福祉開発研究所
- ・調査委員会の報告「調査結果をとおしてみた高齢者の居住問題」 吉田隆幸氏



## 5. 調査結果の活用

調査研究事業により、以下の効果を生み出すことが可能となる。

- ①低所得者を対象とした高齢者向け住宅事業の実態を調査することによって、事業者の様々な創意工夫があることを明らかにする一方、制度的な課題点を浮き彫りにし、今後の福祉・住宅政策の参考に資するものである。
- ②居住支援ニーズ調査により、低所得者が多い地域において、事業者がどのように居住の安定を図っていけばよいかの指針ともなり得る。
- ③低所得の高齢者にとって、住み慣れた地域で安心して暮らせることのできる住宅がどのようなものなのか、また、生活困窮者など身寄りのないものも多くいるため権利擁護事業を提示することは、居住の安定に寄与する。

### 福祉政策と住宅政策の連携による今後の政策の方向性

調査結果を踏まえ、福祉政策、住宅政策等において求められる低所得高齢者への支援を以下に列記し、今後の政策の方向性を提示した。

1. 住まいのセーフティネット政策
2. 支援付きの住まいの供給政策
3. 居住支援政策
4. 支援付きの住まいの適正化政策
5. 高齢者福祉と障害者福祉のシームレスな対応