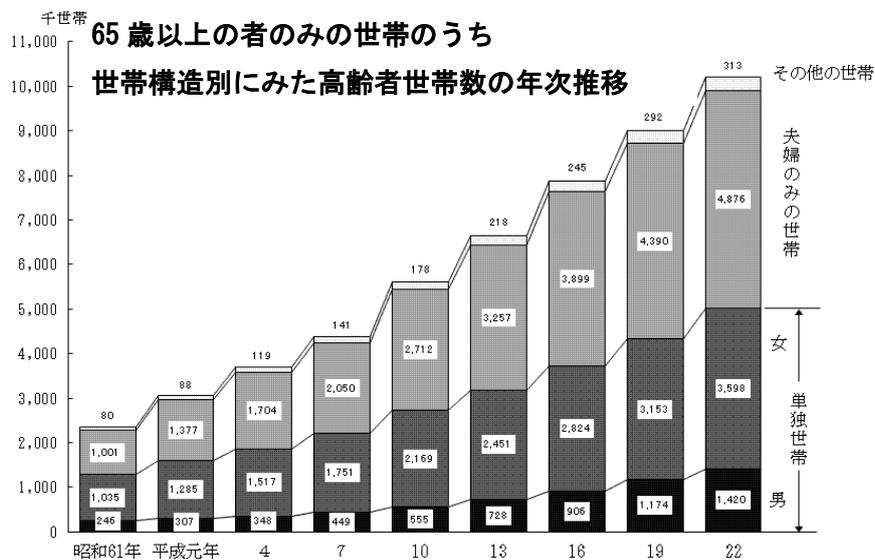


第 1 章 低所得高齢者の居住問題と 居住政策の現状と課題の整理

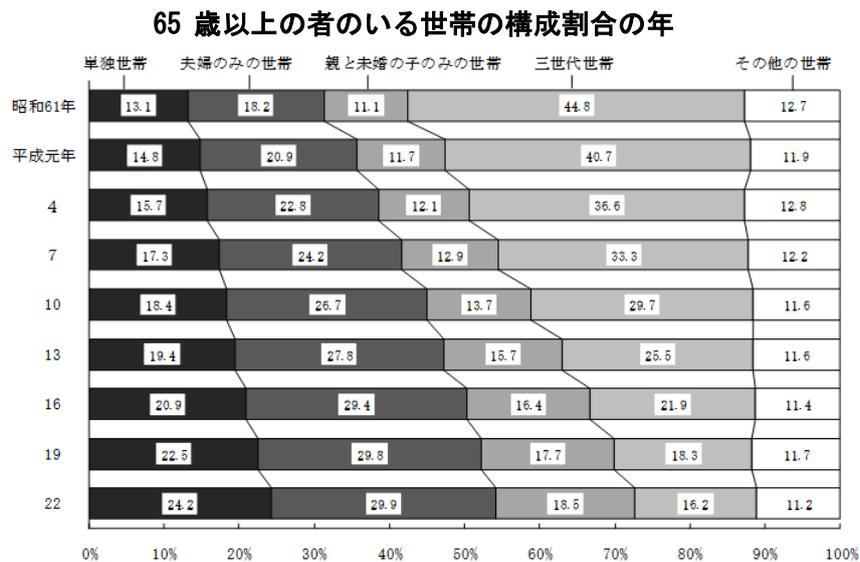
1-1 高齢、単身、低所得者・要介護のデータ整理

(1) 高齢者世帯状況、世帯の構成割合 (平成22年 国民基礎調査より)

- ・ 65歳以上の者のみの世帯のうち、高齢者世帯を世帯構造別にみると、「単身世帯」が501万8千世帯(49.2%)、「夫婦のみの世帯」が487万6千世帯(47.8%)
- ・ 65歳以上の者のいる世帯は2070万5千世帯(全世帯の42.6%)。世帯構造別「夫婦のみの世帯」619万世帯(29.9%)、「単身世帯」が501万8千世帯(24.2%)、「親と未婚の子のみの世帯」が383万7千世帯(18.5%)⇒高齢単身世帯が増加し、三世帯世帯は減少。



注：平成7年の数値は、兵庫県を除いたものである。

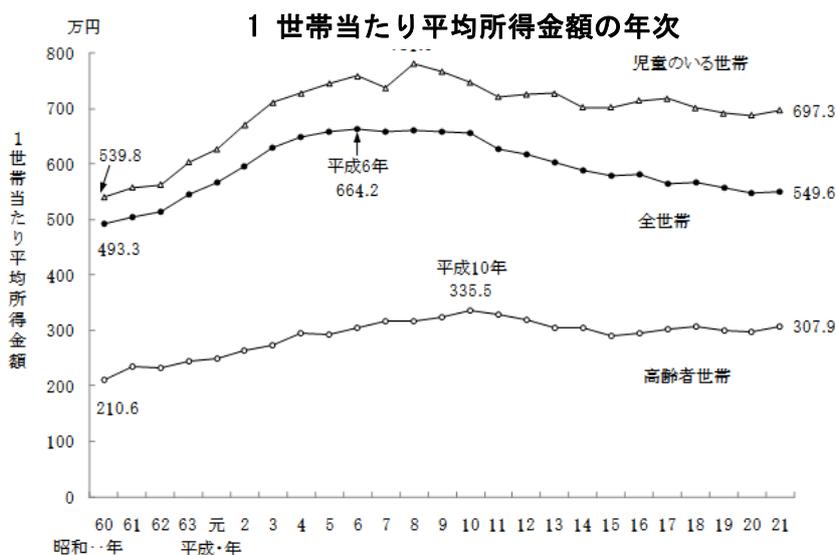


注：1) 平成7年の数値は、兵庫県を除いたものである。

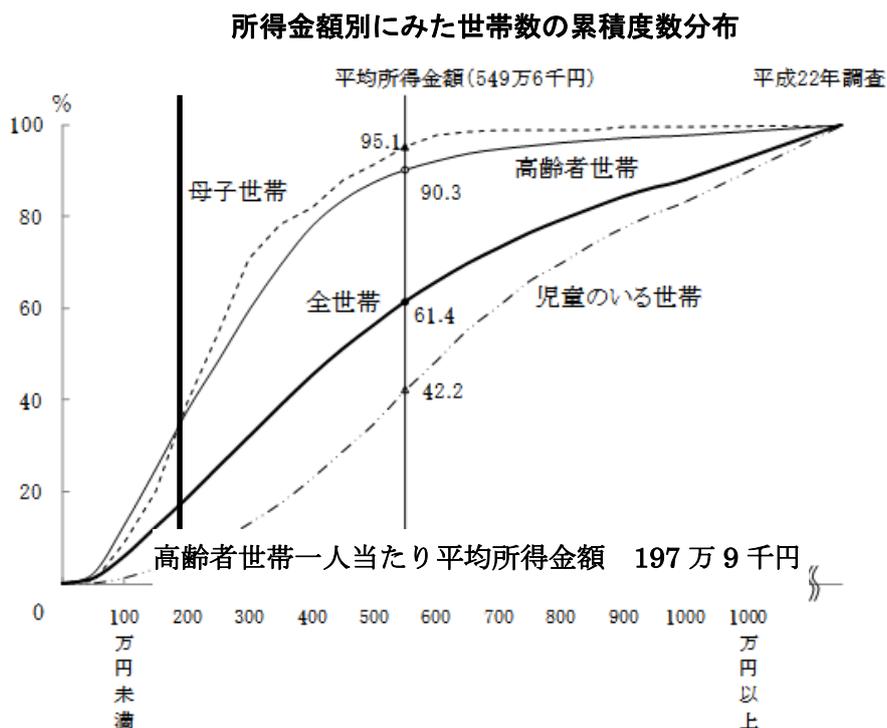
2) 「親と未婚の子のみの世帯」とは、「夫婦と未婚の子のみの世帯」「ひとり親と未婚の子のみの世帯」をいう。

(2) 高齢者所得状況（平成22年 国民基礎調査より）

- ・平成21年の1世帯当たり平均所得金額は、「全世帯」549万6千円、「高齢者世帯」307万9千円、「児童のいる世帯」697万3千円
- ・所得金額階級別に世帯数の分布は、平均所得金額以下の割合が「母子世帯」では95.1%、「高齢者世帯」では90.3%
- ・世帯人員1人当たり平均所得金額、「高齢者世帯」197万9千円



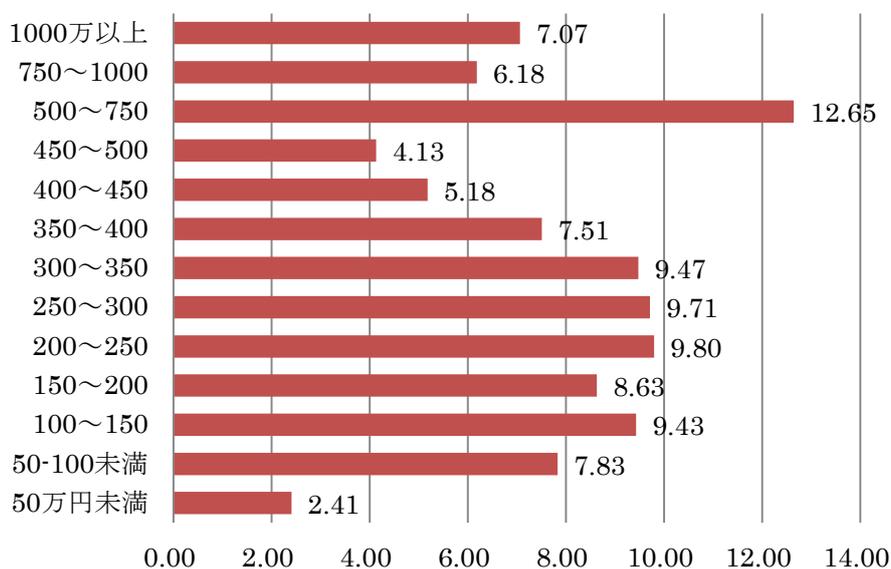
注：平成6年の数値は、兵庫県を除いたものである。



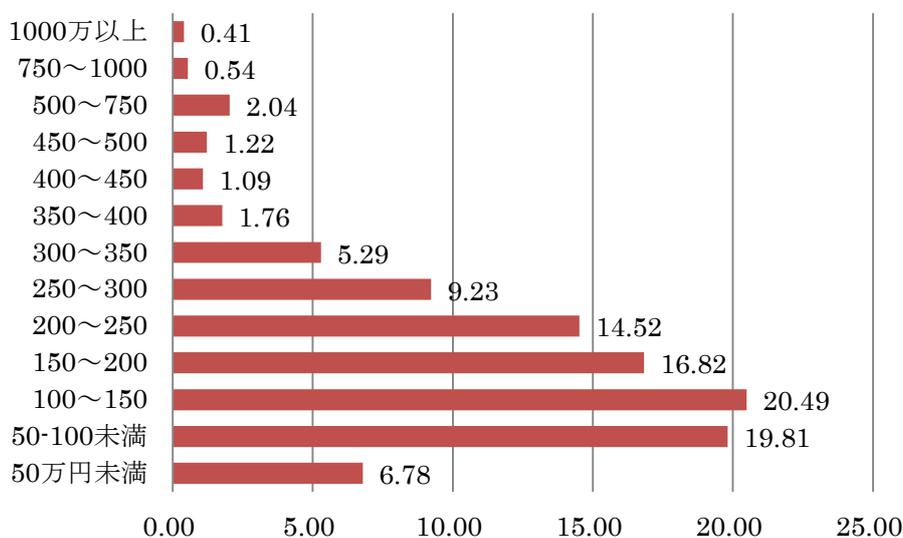
■世帯主 65 歳以上の所得

- ・世帯主 65 歳以上(稼働層や配偶者がいる)の所得金額階級別割合は、200 万円以下で 28.3%、150 万円以下 19.67%。
- ・生活保護の高齢者 2 人世帯最低保障水準 191,740 円(都区部住宅扶助込み)所得は 230 万円。250 万円以下の世帯は 38.1%であるため、4割近くの高齢者世帯が最低生活保障水準。
- ・単独世帯の場合は、200 万円以下で 63.9%、150 万円以下 47.08%(月額換算 12.5 万円)。
- ・生活保護の高齢者単身世帯最低保障水準 134,520 円(都区部住宅扶助込み)所得は 160 万円。5割近くの高齢者単身世帯が最低生活保障水準。

世帯主65歳以上の所得金額階級別 割合 (%) H21



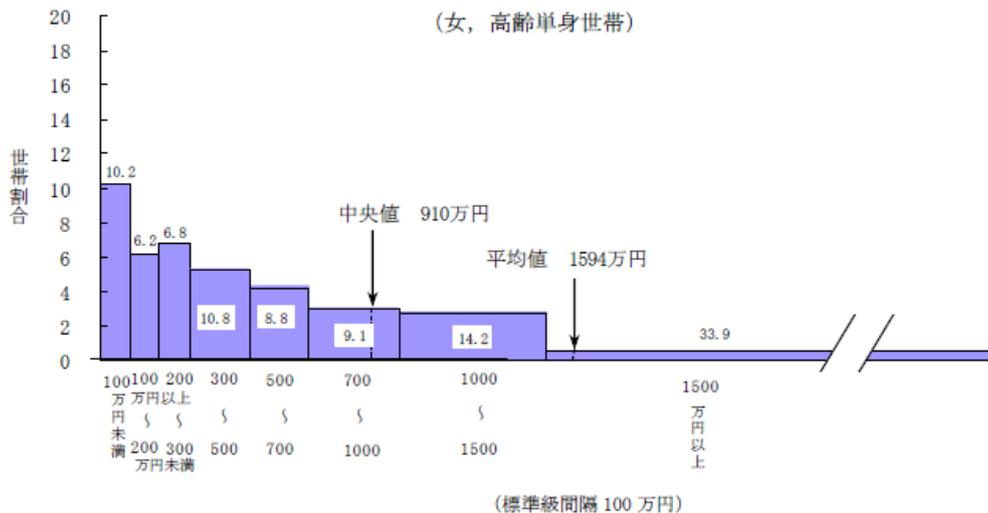
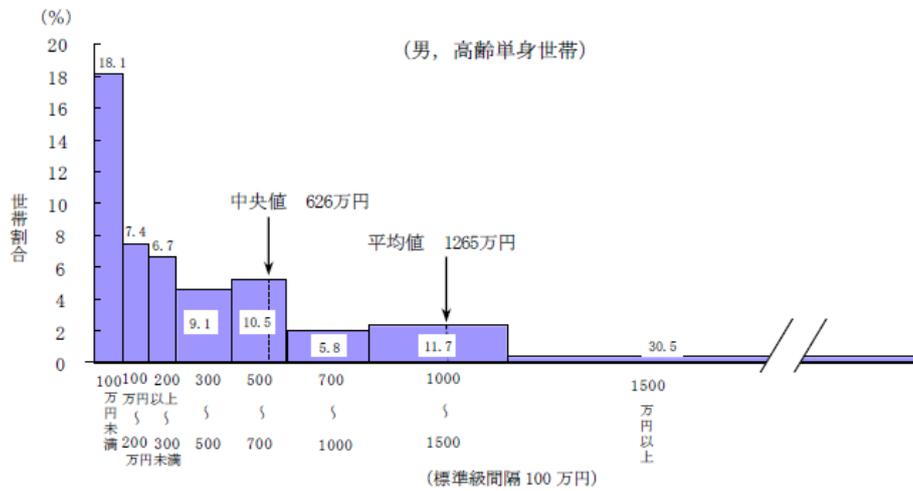
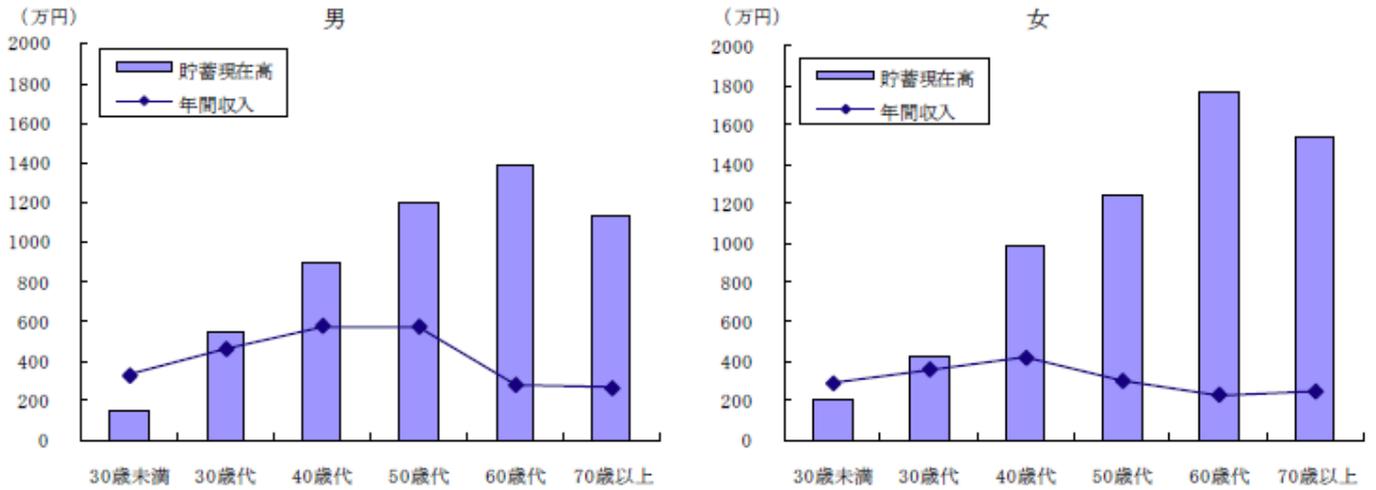
世帯主65歳以上単独世帯の所得金額階級別 割合 H21



■貯蓄額（総務省 平成 21 年全国消費実態調査）

・年齢階級別貯蓄現在高の最も高いのは男性 60 歳代 1,387 万円、女性 1,763 万円。ただし、世帯分布で見ると、男女高齢単身世帯の貯蓄現在高は少ない方に偏っており、高い貯蓄額の高齢単身世帯は少数派に属している。

男女、年齢階級別貯蓄現在高及び年間収入（単身世帯）



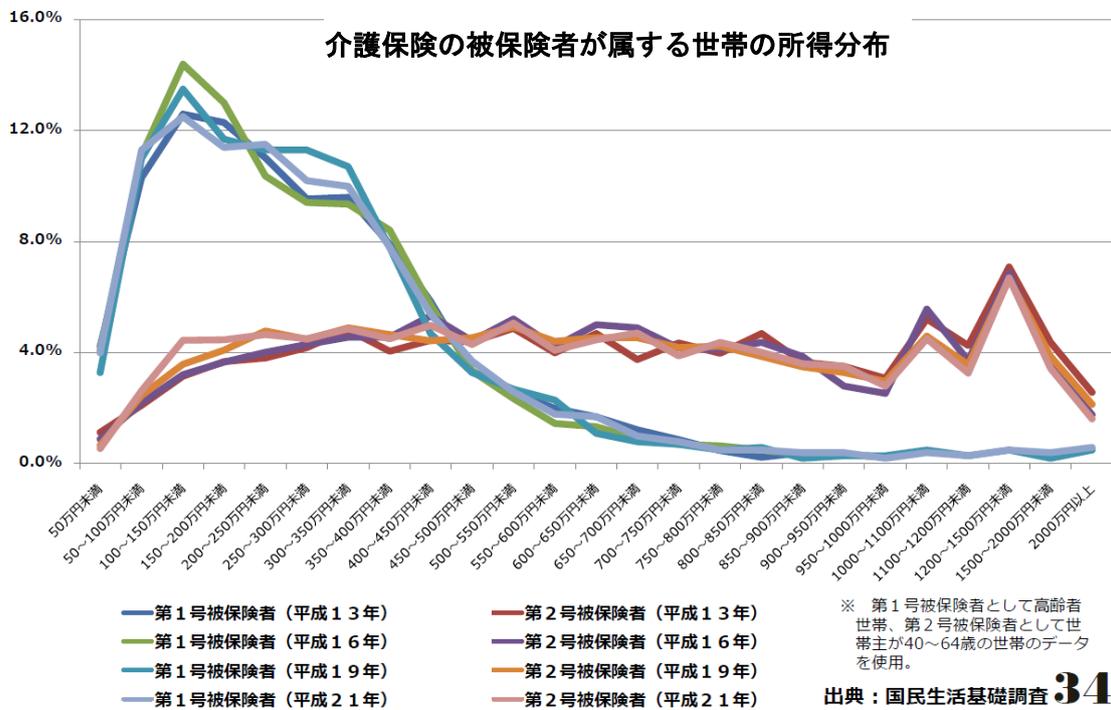
■介護保険料6（保険者独自設定7）段階からみる収入金額

- ・世帯非課税 第1～3 段階まで 8,707,065 人(30.19%)、第4段階まで含めると累計で 17,675,136 人(60.28%)
- ・(参考)住民税(均等割)の非課税限度額、高齢夫婦世帯収入 211 万円(月額 17.5 万円)未満、所得 91 万円以下。高齢者単独世帯収入 155 万円未満(月額 12.9 万円)、所得 35 万円以下。

介護保険第1号被保険者数：28,848,463 人（平成 21 年度末現在）

第1段階 生保受 給者	第2段階 世帯非課 税、 年金収入 80万円以 下	第3段階 世帯非課 税、 年金収入 80万円超	第4段階 世帯課税、 本人非課 税	第5段階 基準所得 200万円未 満	第6段階 基準所得 200万円超	第7段階 以上 保険者独 自設定
737,695	4,655,810	3,313,560	8,968,071	4,919,258	3,347,141	2,906,928
2.56%	16.14%	11.49%	31.09%	17.05%	11.60%	10.08%

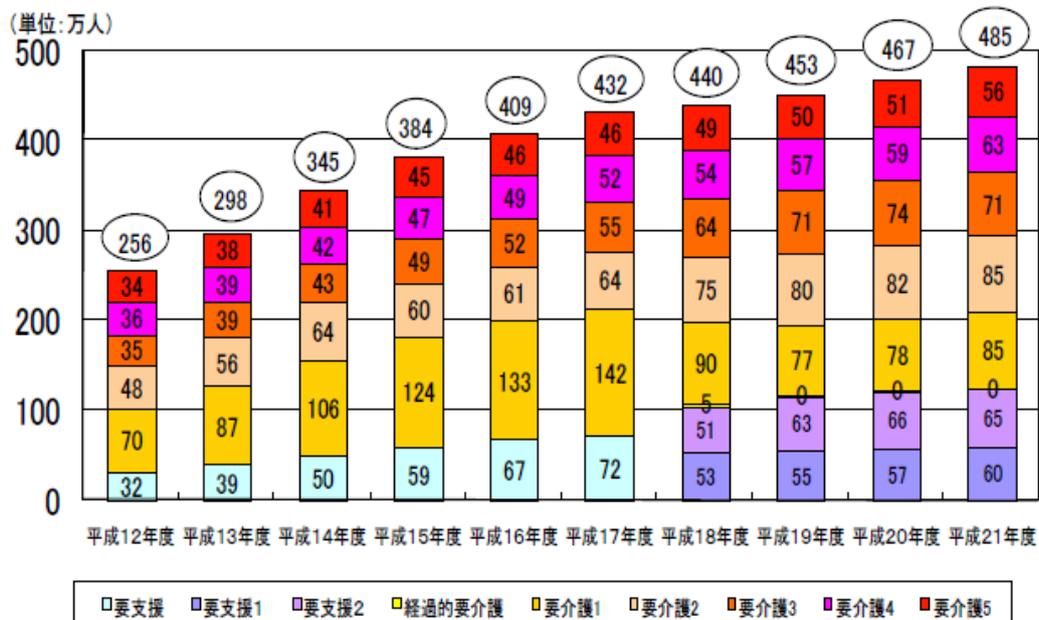
・平成 21 年 150 万円以下の所得で 28%、200 万円以下の所得で 40%



社会保障審議会介護保険部会（第31回 平成 22 年 9 月 6 日）資料

■要介護認定

- ・要支援 1～2 で 125 万人(25.8%)、要介護 1～2 で 170 万人(35%)、要介護 3～5 で 190 万人(39.1%)
- ・高齢者 2880 万人のうち要支援 1～2 で 4.34%、要介護 1～2 で 5.9%、要介護 3～5 で 6.59%



区分	21年度 構成比
合計	100%
要介護5	11.5%
要介護4	12.9%
要介護3	14.7%
要介護2	17.5%
要介護1	17.5%
要支援2	13.4%
要支援1	12.4%

平成 21 年度介護保険事業状況報告 (年報) 資料

■年金 (平成 22 年度 厚生年金保険・国民年金事業年報)

- ・厚生年金平均月額 150,034 円 (H22 年) 14,413,316 人
男子: 171,291 円、女子: 103,797 円
- ・国民年金平均月額 49355 円 (H22 年) 8,321,663 人 ※基礎のみ・旧国年
男子: 54,311 円、女子: 47,821 円

(参考) 東京都最低賃金 837 円×8 時間×22 日=147,312 円 年収=1,767,744 円

- ・832 万人が国民年金で 5 万円 年収=60 万円
(再掲) 世帯非課税 第1～3 段階まで 8,707,065 人

1-2 高齢者福祉政策の現状整理

(1) 生活保護制度

- ・平成 21 年度の被保護世帯の全体の総数は 1,673,651 人、男性 800,657 人、女性 872,994 人うち高齢者被保護世帯数が占めるのは総数 687,662 人(41%)、男性 296,408(17.7%)人、女性 391,254 人(23.3%)。
- ・単身世帯が占める割合は、男性で 72.4%、女性で 73.2%と高い。

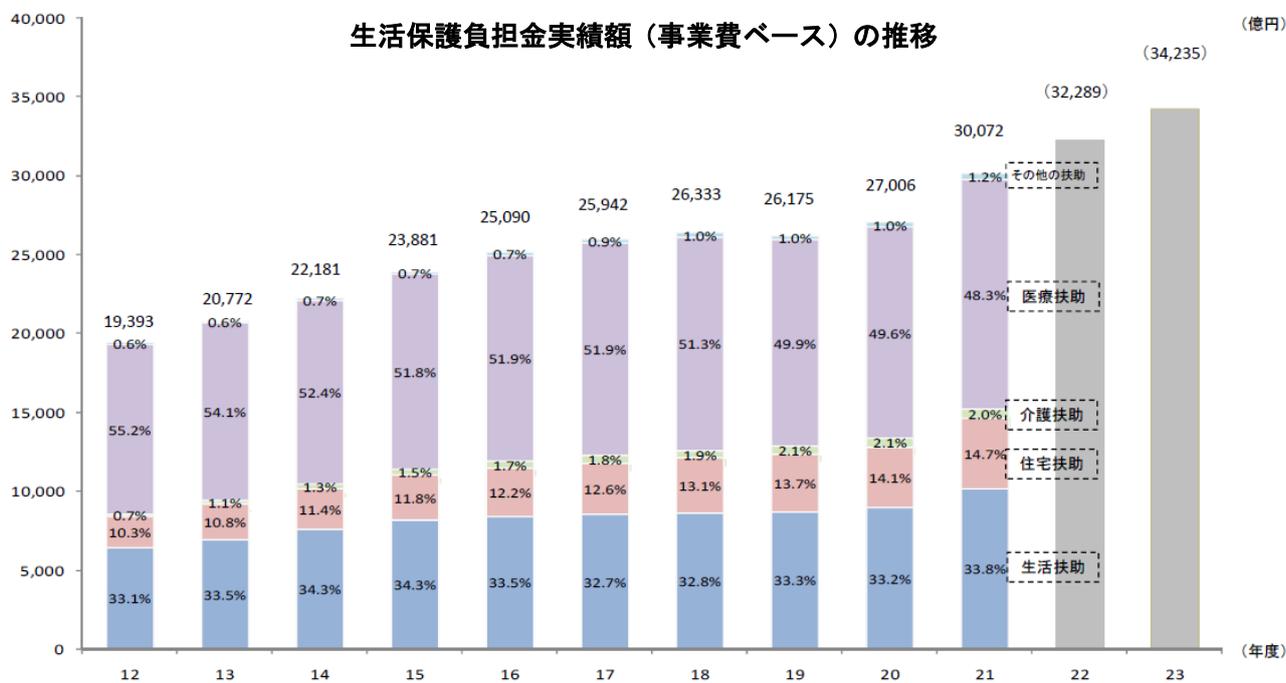
被保護人員・単身世帯—その他世帯・性・65歳以上階級別 [単位：人]

	総 数			単身世帯			その他世帯		
	総 数	男	女	総 数	男 (割合%)	女 (割合%)	総 数	男	女
総 数	687,662	296,408	391,254	501,138	214,735	72.4	286,403	81.2	104,851
65～69	197,306	105,866	91,440	144,577	82,844	78.3	61,733	67.5	29,707
70～74	187,748	90,654	97,094	133,440	65,599	72.4	67,841	69.9	29,253
75～79	142,569	59,259	83,310	101,148	39,705	67.0	61,443	73.8	21,867
80歳以上	160,039	40,629	119,410	121,973	26,587	65.4	95,386	79.9	24,024

平成21年被保護者全国一斉調査

■生活扶助、住宅扶助、介護・医療扶助、

- ・医療扶助が 48.3%と最も高く、次に生活扶助 33.8%、住宅扶助 14.7%、介護扶助 2.0%
- ・住宅扶助は年ごとに若干増している。



※1 施設事務費を除く

※2 平成21年度までは実績額、22年度は補正後予算額、23年度は当初予算額

※3 国と地方における負担割合については、国3/4、地方1/4

第2回社会保障審議会生活保護基準部会（平成23年5月24日）資料

■保護施設

- ・生活保護法で規定される保護施設は利用別に「救護施設」、「更生施設」「医療保護施設」「授産施設」「宿所提供施設」の5種類

施設の種類の別に応じた施設数・定員・在所要者数・常勤換算従事者数 平成22年10月1日現在

施設の種類の別	施設数	定員(人)	在所要者数(人)	常勤換算従事者数(人)
保護施設	297	20 463	19 745	6 254
救護施設	188	17 286	17 375	5 851
更生施設	19	1 832	1 457	251
医療保護施設	60
授産施設	20	645	482	116
宿所提供施設	10	700	431	36

平成22年社会福祉施設等調査

(参考) 東京都福祉保健局生活福祉部保護課へのヒアリング

■概要

[生活保護法の保護施設とは]

- ・生活保護法(以下「法」という。)に基づく保護施設には、救護施設・更生施設・宿所提供施設等の種類がある。法の制定は、昭和25年と古く、同時代の昭和26年には、社会福祉事業法(現在の社会福祉法)も制定され、保護施設も同法で第一種社会福祉事業として規定されている。都内の救護施設の多くは、開設されたのが昭和30年代と古く、現在に至っている。
- ・一方、社会福祉施設体系の中の高齢者関係施設については、法制定当時は老人福祉法(昭和38年施行)等が制定前の時代であり、保護施設の種類に救護施設、更生施設等に加え、養老施設というものがあった。現在は、特別養護老人ホームなどの高齢者関係施設は、介護保険法や老人福祉法の施設として整理されており、保護施設の養老施設という種別も、老人福祉法の施行に伴い養護老人ホームとなっている。
- ・このように新たな法律が制定・充実されていく中で、発展的に保護施設から他法施設の種類に移っているものもあり、保護施設そのものは増加傾向にはなかった。

[保護施設への入所]

- ・法に基づく決定や保護施設への入所措置については、区市の福祉事務所(町村部に関しては都の福祉事務所・支庁)が担当している。
- ・保護施設への入所対象者は、原則的に「生活保護を必要とする状態にある者(要保護者)」であることから、他法の施設が契約制度に移行していく中(養護老人ホームは措置制度が残る)、措置施設として残っている。例えば救護施設は、法上「身体上又は精神上的の著しい障害があるた

め日常生活を営むことが困難な要保護者」とあるが、年齢や障害程度・種別を問わない。

- ・既に、介護保険施設や障害者施設(支援費制度を経て現在は障害者自立支援法)は、契約を基本とする制度に切り替わっているが、保護施設への措置は、要保護者であるということが必要なことから、施設利用契約を前提としている他法施設とは一線を画している。
- ・なお、都の役割は、国の法令・実施要領に従った実施機関の指導・監査や保護施設の認可・運営指導・施設整備(施設建替・改修等)に対する補助等を行っている。

[保護施設の歴史的な経緯]

- ・法制定当時は、まだ戦後の時期であり、保護施設で低所得者や身寄りがいない高齢者・障害者、居所のない者等を入所措置し、支援してきた。その後、社会福祉制度の発展の中で、老人福祉法、身体障害者福祉法、児童福祉法等の施設が拡充され、専門的な支援を提供するために施設区分が細分化してきたという経緯がある。
- ・このように時代の経過の中で、社会福祉施設の整備は、他法の制定・拡充によって新たな施設種別へと移っていった。保護施設の中には、昭和35年の精神薄弱者福祉法(現知的障害者福祉法)の制定後、救護施設から同法に基づく施設に転換したものもある。高齢者・障害者など入所者のニーズにあった施設支援が求められ、被保護者も入所可能な他法施設が充実していく一方で、保護施設については、国も新設には消極的であった。
- ・高齢者についても、基本的に措置時代の福祉対象者は、社会的弱者・低所得者という位置付けであったが、高齢社会の到来に伴い所得の有無に関らず、介護の必要な状態によって必要な支援を行うという、介護保険制度の方向に政策転換している。

[救護施設]

- ・生活保護法は最後のセーフティネットとして社会保障制度の根幹であり、福祉関係各法はそれぞれのニーズにあった専門的支援の提供という構造になっている。よって、各法の施設で対応可能な人には、原則として他法優先として他法施設で対応することとなる。
- ・救護施設の入所対象者は、前述のとおりであるが、具体的には福祉関係各法の成立による施設の充実によっても、他法施設での入所が難しい要保護者(例えば精神障害者や障害手帳がない重複障害者等の様々な理由で他法施設への入所が難しい者)の受け皿として機能してきた。
- ・最近では、施設からの地域移行の取組み等の実施や長期入院の精神障害者の受入先としての役割がある一方、入所の長期化等による高齢化が進んでいるのも事実である。
- ・なお、救護施設ということで一括りにはなっているものの、実際は運営法人ごとに支援の得意分野があり、施設運営や入所者支援等を考慮して入所対象者について主たる障害種別等を示していることが多い。東京都内の救護施設(10施設)も概ね障害系の施設に近いが、精神障害、身体障害、知的障害等、それぞれの施設で特色が異なっている。

[更生施設]

- ・都内の更生施設は、多くが特別区人事・厚生事務組合(特別区の一部事務組合)が設置してい

る。戦後、昭和 40 年頃までは東京都が生活保護を直接担っていたが、地方自治法改正等により福祉事務所を特別区に移管した。この時に更生施設等も特別区に移管し、現在は、特別区の一部事務組合となっている。

- ・入所者は、主に居所を失っている要保護者で、現行のホームレス対策が構築される前は、都内の居所を失った方への対策を担っていた。現在は、ホームレス対策が充実してきたこともあり、居所のない要保護者が入所し、生活保護を受給しながら在宅への移行を目指し支援している等の役割へとようになってきている。一方、更生施設への再入所や精神疾患等の処遇が困難なケースも増えてきている。

[無料低額宿泊所]

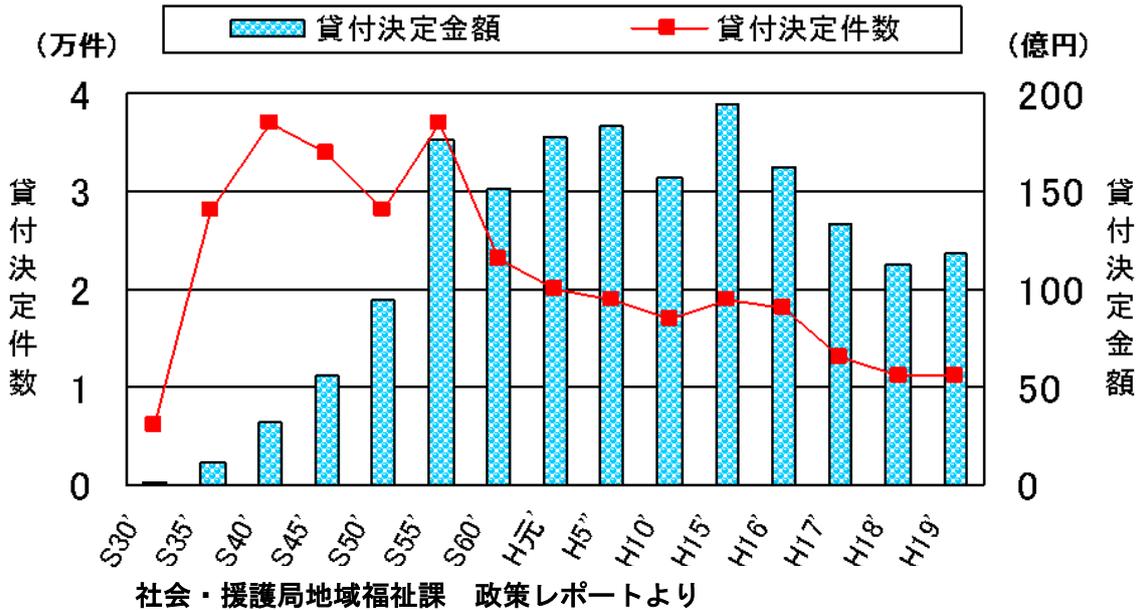
- ・無料低額宿泊所は、法に基づく保護施設ではないが、社会福祉法に基づく第二種社会福祉事業として低所得者等に居住の場を提供してきた。現在は主にホームレス対象とし、生活保護の受給を前提としているような状況であるが、本事業は、社会福祉事業法制定時からの古い事業であり、本来は、居所を失った低所得者等に無料又は低廉な利用料で一時的に宿泊場所を提供するという場としての役割である。
- ・平成 10 年頃までは、都内の宿泊所は、20 数ヶ所程度と少なく、食事提供等の付加サービスの提供や要保護者が利用するという前提もなかった。その頃までは、社会福祉施設や公営住宅等の充実の中で消え行く事業という認識であったが、その後、バブル経済の崩壊による景気低迷等によるホームレス増加などにより、結果として宿泊所が受け皿の一翼を担うこととなり、今日の状態に至っている。

[保護施設等における高齢者対応の役割について]

- ・前述のとおり、保護施設は要保護者を対象としており、うち救護施設は生活の場（長期入所施設）、更生施設は一時的な居場所（通過施設）としての位置づけであり、基本的に高齢者を受け入れるための施設ではない。
- ・本来、被保護高齢者への施設支援は、介護保険法や老人福祉法等に基づく高齢者関係施設で対応していくのが原則である。かつて保護施設であった養老施設を養護老人ホームへ移行していることから、現行法上、保護施設を主に高齢者対応の施設として位置づけることは想定していない。しかし、特に救護施設では、高齢化が進んでいるのも事実で、年々入所者の平均年齢が上昇している傾向にある。
- ・無料低額宿泊所も本来一時的な居場所（宿所の提供）であり、利用者支援のために事業者が食事提供や相談等のサービス提供を任意に行っていたとしても、社会福祉法上では、高齢者の主たる受け皿として想定されたものではない。
- ・福祉事務所では、被保護高齢者の増加により、年々、在宅生活が難しくなった者の受け皿の確保に苦慮している。結果として高齢化になってくれば、その状況に応じて対応していくしかないが、被保護高齢者への支援を生活保護制度の中で全て対応していくには無理がある。自治体ごとに高齢者部門と連携しながら、適切な支援を図っていく必要がある。

(2) 生活福祉基金貸付制度

- ・昭和30年度の制度創設以来、各都道府県の社会福祉協議会が実施主体となり、低所得者世帯などに対して、低利または無利子での資金の貸し付け等を行っている。連帯保証人を立てる場合は無利子、連帯保証人を立てない場合は年1.5%利子。平成21年10月に制度改正
- ・平成20年の貸付決定金額145億6千万円、決定件数14,865件、



(参考)見直し後の資金種類

【見直し前】

資金種類	限度額
1 更生資金(年3%)	
生業費(低所得世帯)	280万円
生業費(障害者世帯)	460万円
技能習得費(低所得世帯)	110万円
技能習得費(障害者世帯)	130万円
2 福祉資金(年3%)	
福祉費	50万円
※	250万円
障害者等福祉用具購入費	170万円
障害者自動車購入費	250万円
中国残留邦人等国民年金追納費	470.4万円
3 療養・介護等資金(無利子)	170万円
4 災害援護資金(年3%)	150万円
5 緊急小口資金(年3%)	10万円
6 修学資金(無利子)	
修学費	高校 月3.5万円 短大・高専 月6万円 大学 月6.5万円
就学支度費	50万円
7 離職者支援資金(年3%)	単身世帯 月10万円 複数世帯 月20万円
8 自立支援対応資金(年3%)	月10万円
9 長期生活支援資金(長プラ)	月30万円
10 要保護世帯向け長期生活支援資金(長プラ)	生活扶助額の1.5倍

【見直し後】

資金種類	限度額
1 総合的支援資金 (継続的な支援必須)	
生活支援費	(二人以上)月20万円以内 ※最長1年間の生活費 (単身)月15万円以内
住宅入居費	40万円以内
一時生活再建費	60万円
※一時的な需要に対応	
2 福祉資金(年3%)	
福祉費	580万円以内 ※資金の用途に応じて 目安額を設定
緊急小口資金	10万円以内 ※保証人不要
3 教育支援資金	
教育支援費	月6.5万円以内
就学支度費	50万円以内
4 不動産型生活資金	
(一般世帯向け)	月30万円以内
(要保護世帯向け)	生活扶助額の1.5倍

※ 住宅改築等

(3) 無料低額宿泊所

- ・社会福祉法第2条第3項に規定する無料低額宿泊事業を行う施設の状況に関する調査の結果（平成21年10月）厚生労働省 社会・援護局 よりデータ抜粋。
- ・65歳以上は全体で4,228人(30%)、入所者に占める生活保護受給者 91.5%
- ・施設数は東京が4割近くを占め最も高い。ついで神奈川県（横浜市・川崎市を含む）で2割。千葉、埼玉とつづく
- ・介護保険は東京で利用されている。埼玉県では障害者自立支援法の適用がみられる。

施設数	総入所者数	65歳以上	生活保護受給者数
439	14,089人	4,228人	12,894人

東京都、首都圏の無料低額宿泊所の状況

	施設数	入所者数	うち 65歳以上	介護保険 利用者人数	障害者自支 適用人数
埼玉県	21	1,221	413	7	42
千葉県	29	1,179	434	5	4
東京都	170	4,684	1,600	152	63
神奈川県	36	756	179	0	1
さいたま市	11	686	218	0	3
千葉市	17	969	292	22	0
横浜市	34	1,278	293	6	3
川崎市	23	823	219	3	0

(4) 軽費老人ホーム（ケアハウス） 養護老人ホーム

- ・養護老人ホームは909施設 定員62,307人 空室4253人だが都市部は空きがない。地方は措置控えの指摘もみられる。
- ・軽費老人ホームは1718施設 定員83,845人 空室5669人。埼玉県、千葉県は空室が多い。

施設の種別別にみた施設数・定員・在所者数・常勤換算従事者数

平成22年10月1日現在

施設の種別	施設数	定員(人)	在所者数(人)	常勤換算 従事者数(人)
老人福祉施設	4 858	146 152	136 230	39 935
養護老人ホーム	909	62 307	58 054	16 075
養護老人ホーム(一般)	861	59 533	55 314	15 016
養護老人ホーム(盲)	48	2 774	2 740	1 059
軽費老人ホーム	1 964	83 845	78 176	17 600
軽費老人ホームA型	218	12 835	11 875	2 966
軽費老人ホームB型	28	1 285	840	87
軽費老人ホーム(ケアハウス)	1 718	69 725	65 461	14 547

平成22年社会福祉施設等調査

1-3 高齢者住宅政策の現状整理

(1) 公営住宅等・高齢者向け優良賃貸住宅（旧高優賃）

- ・公営住宅 218 万戸 高齢者世帯入居数 94 万戸(H19.3) 家賃平均 20,509/月
- ・(旧)高優賃 32,634 戸、UR 高齢者型 2 万戸 家賃平均 50,367/月
- ・UR 賃貸において、家賃低廉化措置対象戸数 家賃改定減額 4.6 万戸 家賃平均 46,100/月、
建替減額 1.2 万戸家賃平均 55,540/月
- ・シルバーハウジング 869 団地 23,298 戸
- ・公営住宅の応募状況は、平成 18 年度で、全国 9.6 倍、東京都全体 34.3 倍、東京圏 20.4 倍、
大阪府全体 14.3 倍、大阪圏 12.5 倍と都心部は非常に高い。
- ・公営住宅の管理戸数は、平成 15 年より 219 万戸で横ばい。戸数は増えていない。

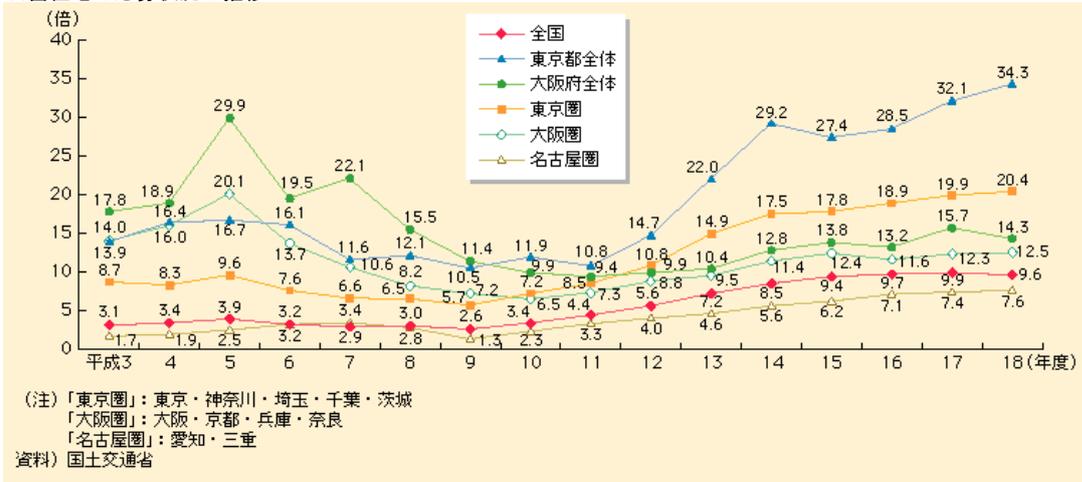
	公営住宅	地域優良賃貸住宅		UR賃貸住宅								
				家賃改定減額	建替減額							
供給主体	地方公共団体	民間事業者等 (一般型・高齢者型)	UR (高齢者型)	UR								
戸数(万戸) (平成20年度)	218.3	17.1	2.0	74.4								
				4.6 ^{※2}	1.2 ^{※2}							
家賃低廉化措置	<p>入居者の収入、市町村の立地、住宅の規模、老朽化の程度等に応じて一定のルールの下で算出される「応能応益家賃」を適用</p> <table border="1"> <tr> <th>公営住宅の整備方法</th> <th>助成期間</th> </tr> <tr> <td>用地取得を伴う建設・買取り</td> <td>20年</td> </tr> <tr> <td>用地取得を伴わない建設・買取り</td> <td>10年</td> </tr> <tr> <td>借上げ</td> <td>借上げ期間</td> </tr> </table>	公営住宅の整備方法	助成期間	用地取得を伴う建設・買取り	20年	用地取得を伴わない建設・買取り	10年	借上げ	借上げ期間	<p>市場家賃と供給主体が定める入居者負担額の差額を対象とした助成</p>	<p>低所得高齢者等を対象に、以下の減額措置を実施</p> <p>市場家賃と公営並家賃の平均額(中間水準)まで減額(従前家賃が限度)</p> <p>①全面建替 :公営並家賃まで減額(建替後家賃の50%が限度)</p> <p>②その他 :中間水準まで減額(従前家賃が限度)</p>	
公営住宅の整備方法	助成期間											
用地取得を伴う建設・買取り	20年											
用地取得を伴わない建設・買取り	10年											
借上げ	借上げ期間											
家賃平均額	20,509 円/月	一般型 117,548 ^{※1} 円/月 高齢者型 50,367 円/月	43,100 円/月	46,100 円/月 ^{※3}	55,400 円/月 ^{※3}							
国による支援	近傍同種の住宅の家賃と入居者負担基準額の差額の概ね45%を国が助成	減額費用の概ね45%を国が助成	減額費用の1/2を国が助成	減額費用の1/2を国が助成	減額費用の全額を国が助成							
関連予算 (平成21年度)	家賃調整補助金・家賃低廉化助成 約80億円 (H17~H18の三位一体改革の際に約1,250億円を財源移譲)	家賃調整補助金・家賃低廉化助成 約140億円	UR家賃対策補助 約20億円 (出資金運用益相当分を含む。)		セーフティネット出資金(補助金 約50億円に相当)							

※1 神奈川県の場合(推計) ※2 家賃低廉化措置の対象となっている戸数
※3 家賃低廉化措置の対象となっている住戸の家賃平均額

→ 関連予算合計 290億円(※財源移譲分を含めると約 1,540億円)

首相官邸 セーフティ・ネットワーク実現チーム 平成 22 年 5 月 24 日第 2 回資料より

公営住宅の応募状況の推移



出典:平成20年度 国土交通白書

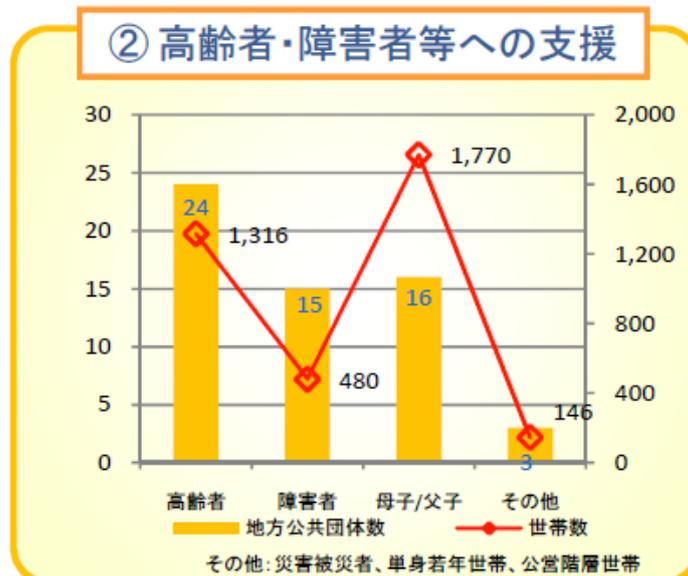
公営住宅の管理戸数・募集戸数



出典:平成20年度 国土交通白書

(2) 地公体の家賃助成事業

・24 地方公共団体・高齢者 1316 世帯



首相官邸 セーフティ・ネットワーク実現チーム 平成22年5月24日第2回資料より

(3) 借上公営住宅制度

- ・本制度は、平成 8 年に公営住宅法改正により導入。地方公共団体が民間事業者等が新築し、又は所有している住宅を借り上げて、公営住宅として低額所得者に対し供給する。借上は、22,678 戸。

借上公営住宅制度の概要

1. 制度概要

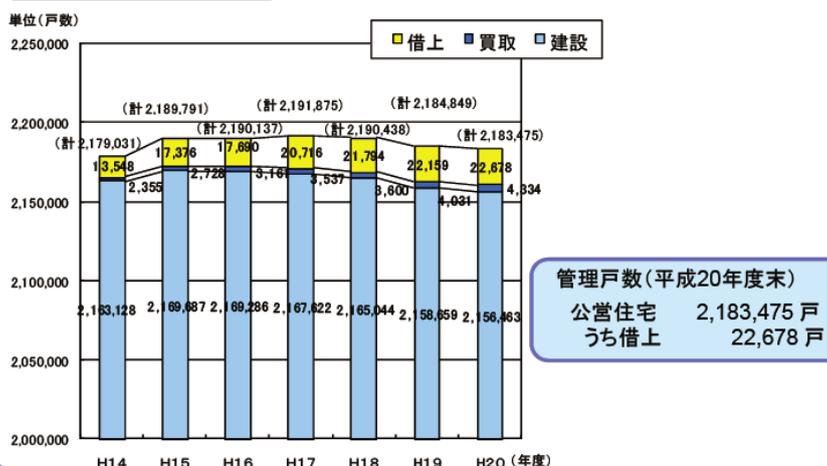
借上公営住宅制度は、平成8年の公営住宅法改正により導入された制度であり、事業主体(地方公共団体)が、民間事業者等が新築し、又は所有している住宅を借り上げて、公営住宅として低額所得者に対し供給するものである。



2. 支援措置

- 建設費等に対する助成
借り上げる住宅を所有する民間事業者等に対し、共同部分等の整備費の2/3を国と地方公共団体が助成(国45%、地方公共団体55%)
- 家賃の低廉化に要する費用に対する助成
近傍同種の住宅の家賃と入居者負担基準額の差額の50%を、国が地方公共団体に対し助成

3. 実績



首相官邸 セーフティ・ネットワーク実現チーム 平成 22 年 5 月 24 日第 2 回資料より

1-4 居住困難者施策の現状整理

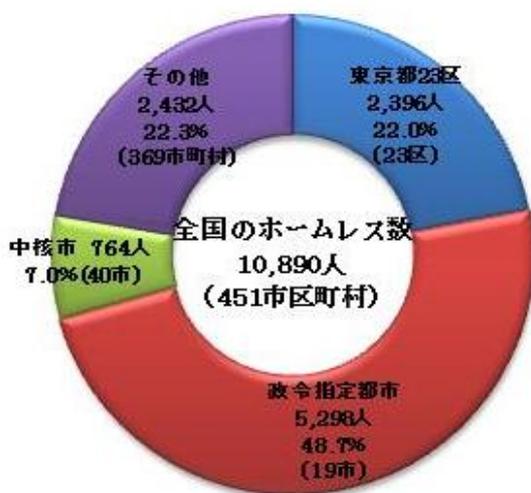
(1) ホームレスの状況

- ・ホームレスの実態に関する全国調査平成23年1月 厚生労働省 社会・援護局 よりデータ抜粋。
- ・23年調査 男性 10,209人、女性 315人、不明 366人、経年は減少傾向にある
- ・全国のホームレス分布は、都 23区が 2,396人と最も高い、次いで大阪市 2,124人、横浜市 683人、川崎市 569人、名古屋市 332人、福岡市 253人、京都市 218人、神戸市 100人
- ・19年調査によると、年齢分布と割合は 55～59歳が 26.8%と最も高く、ついで、60～64歳で 21.2%、50～54歳で 15.9%、65～69歳で 13.6%と高齢化している。70歳からは少ないが、過酷な生活環境のため早死リスクが高いと思われる。

全国のホームレス数

	男	女	不明	合計	差引増▲減
19年調査	16,828	616	1,120	18,564	—
20年調査	14,707	531	780	16,018	▲2,546(▲13.7%)
21年調査	14,554	495	710	15,759	▲259(▲1.6%)
22年調査	12,253	384	487	13,124	▲2,635(▲16.7%)
23年調査	10,209	315	366	10,890	▲2,234(▲17.0%)

全国のホームレスの分布状況



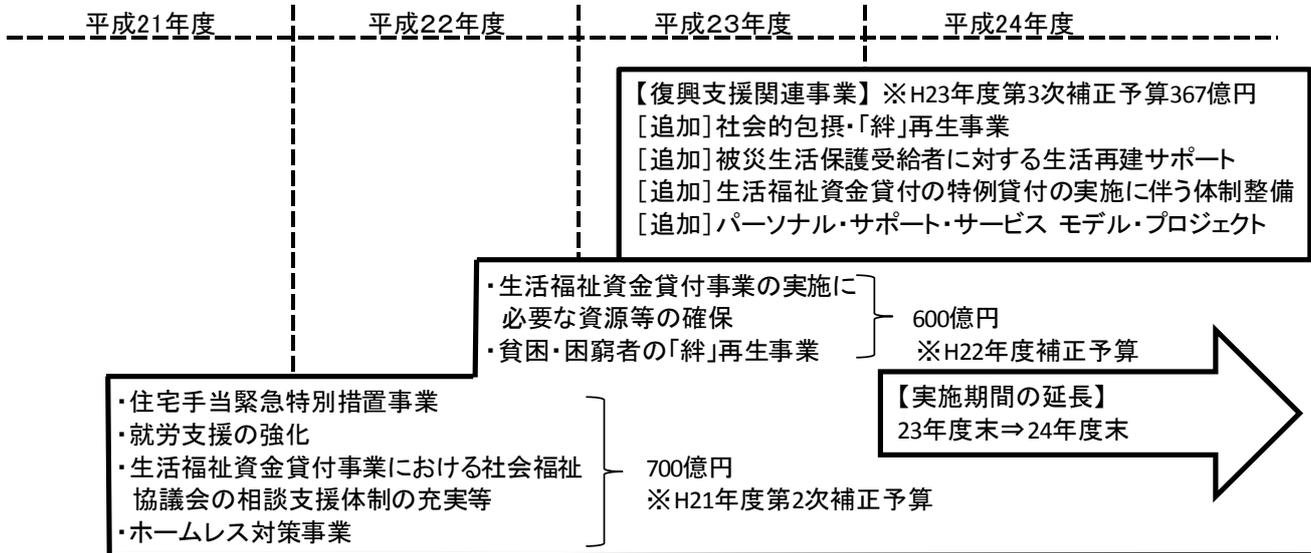
ホームレスの年齢分布と割合（平成19年調査）

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

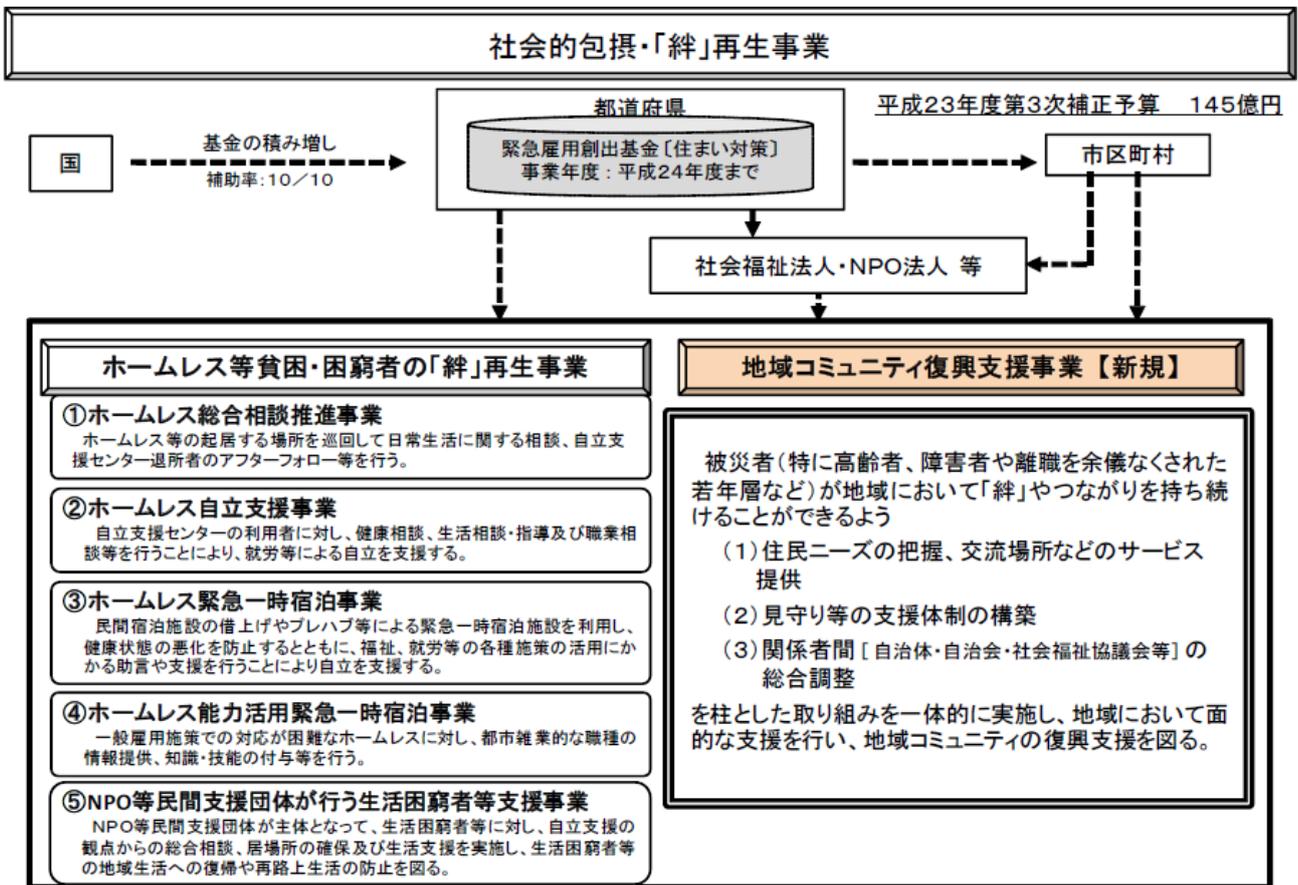
(2) ホームレス・生活困窮者対策関連施策

・緊急雇用創出基金(住まい対策)による施策と、内閣官房の「一人ひとりを包摂する社会」特命チームによる政策提言を踏まえた施策が創出された。

緊急雇用創出基金(住まい対策)



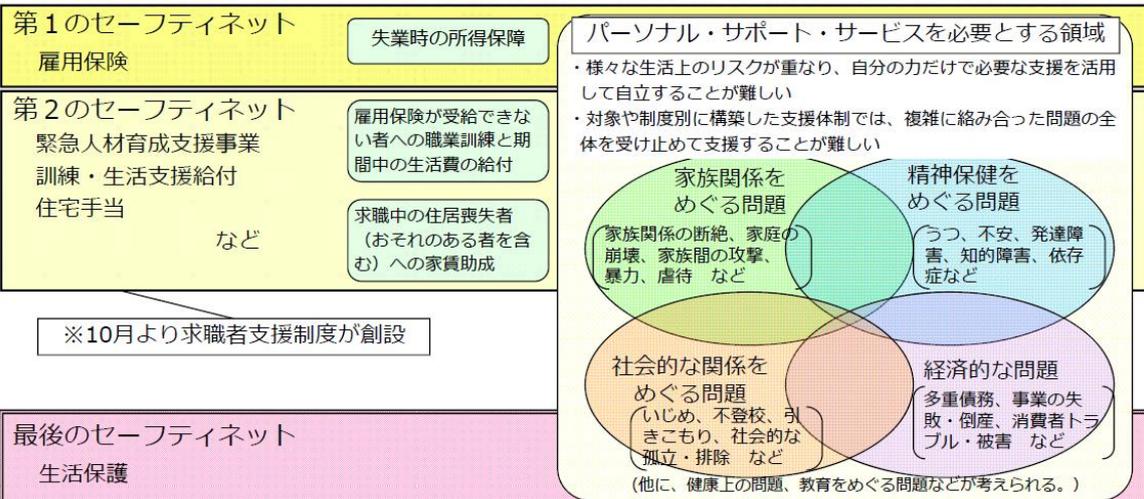
社会・援護局関係主管課長会議平成24年3月1日 資料



パーソナル・サポート・サービスとは

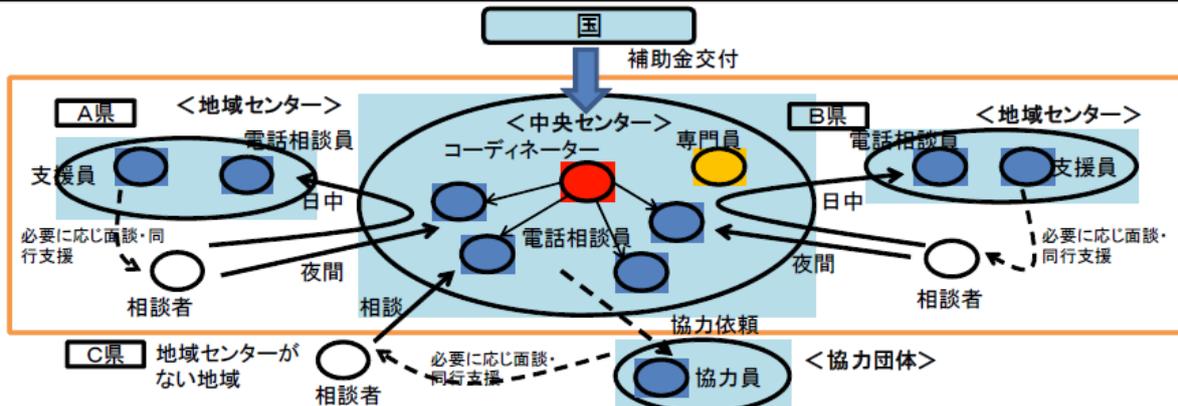
様々な生活上の困難に直面している方に対し、個別的・継続的・包括的に支援を実施

- 複雑に絡み合った生活困難者の抱える問題の全体を受け止める
- 特定の制度の範囲のみの支援や他の機関に回付して終わる支援ではなく、あくまでも当事者が必要とする支援策を制度横断的にコーディネートする
- 当事者と伴走し、自立生活が軌道に乗るまで継続して支援する
- 様々な領域の支援機関と目標や情報を共有し、効果を評価・確認しながら支援する



社会的包摂ワンストップ相談支援事業

- 「東日本大震災からの復興の基本方針(5(4)④社会的包摂の実現と「新しい公共」の推進)(平成23年7月29日)」にも指摘されているように、東日本大震災の発生により、被災地をはじめ、全国的に社会的排除のリスクが急速に高まっており、生きにくさ、暮らしにくさを抱える人々の悩みの傾聴や問題解決するワンストップ型の相談支援が必要。
- 「一人ひとりを包摂する社会」特命チームによる「社会的包摂政策に関する緊急政策提言」(平成23年8月10日)を踏まえ、24時間365日、全国からつながる電話相談窓口を設置するとともに、被災地を始めとして、電話相談を具体的な解決に繋げるための寄り添い支援を行う「社会的包摂ワンストップ相談支援事業」を創設。
- 事業は、公募により選定した法人が実施。
- 平成23年度3次補正予算額 468百万円(11月30日付けで内閣官房から厚生労働省に予算の移し替え)
※なお、平成24年度は内閣官房にて予算案に計上(1649百万円)



5. 低所得高齢者の居住課題と政策課題

(1) 低所得高齢者の居住課題について

- ・単独世帯が増加し、日常のコミュニケーション機会が減少していく。孤独死対策や、認知症、詐欺等の被害防止など、高齢単身世帯を支える仕組みが課題。
- ・親と未婚の子のみの世帯も増加しており、子が親の年金をあてに生活するケースも出ている。親の介護を子が担うことによる就労機会の減少、経済問題を抱える。
- ・三世帯同居(16.2%)が減少し、老親の世話を子が直接行うことは期待できない。
- ・高齢者世帯1人あたり平均所得金額は197万9千円で生活できる範囲であるが、高齢者単身世帯になると150万円以下で半分を占め、とたんに切り詰めた生活になる。
- ・高齢者の貯蓄の平均額は若年世代と比較すると潤沢であるが、高齢単身世帯の場合は貯蓄高が低い方に寄っている。
- ・要介護認定は、要介護1～5までで360万人。高齢者の人口比で12.49%。
- ・高齢者の非課税世帯 8,707,065人 30.19%(内 生活保護737,695人)
- ・公営住宅万94万戸(高齢者の入居)+高優賃3万+シルバーハウジング2万2千+軽費老人ホーム(ケアハウス含む)8万5千+養護老人ホーム6万=113.7万戸
- ・高齢単身 386万世帯 民間借家81万人 公営住宅等46万人 持ち家249万戸

■ 「2002年 都市低所得高齢者への支援方策に関する調査研究」

(社会福祉法人ヒューマンライツ福祉協会)

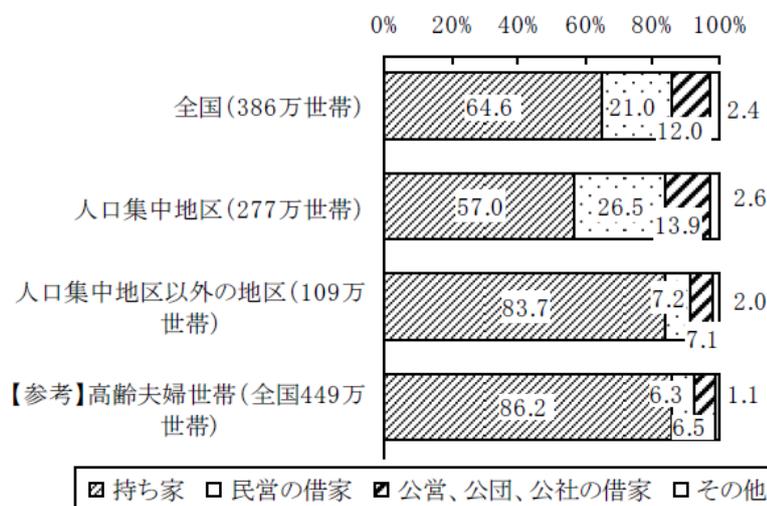
- ・調査研究から以下のケースに典型的な課題がみられた。

D氏 持ち家 単身 所得44万4千円/年

A氏 公営住宅 息子と同居 所得132万円/年

C氏 民間借家 単身 所得96万円/年

高齢者単身世帯の住宅の種類 (人口地区別)

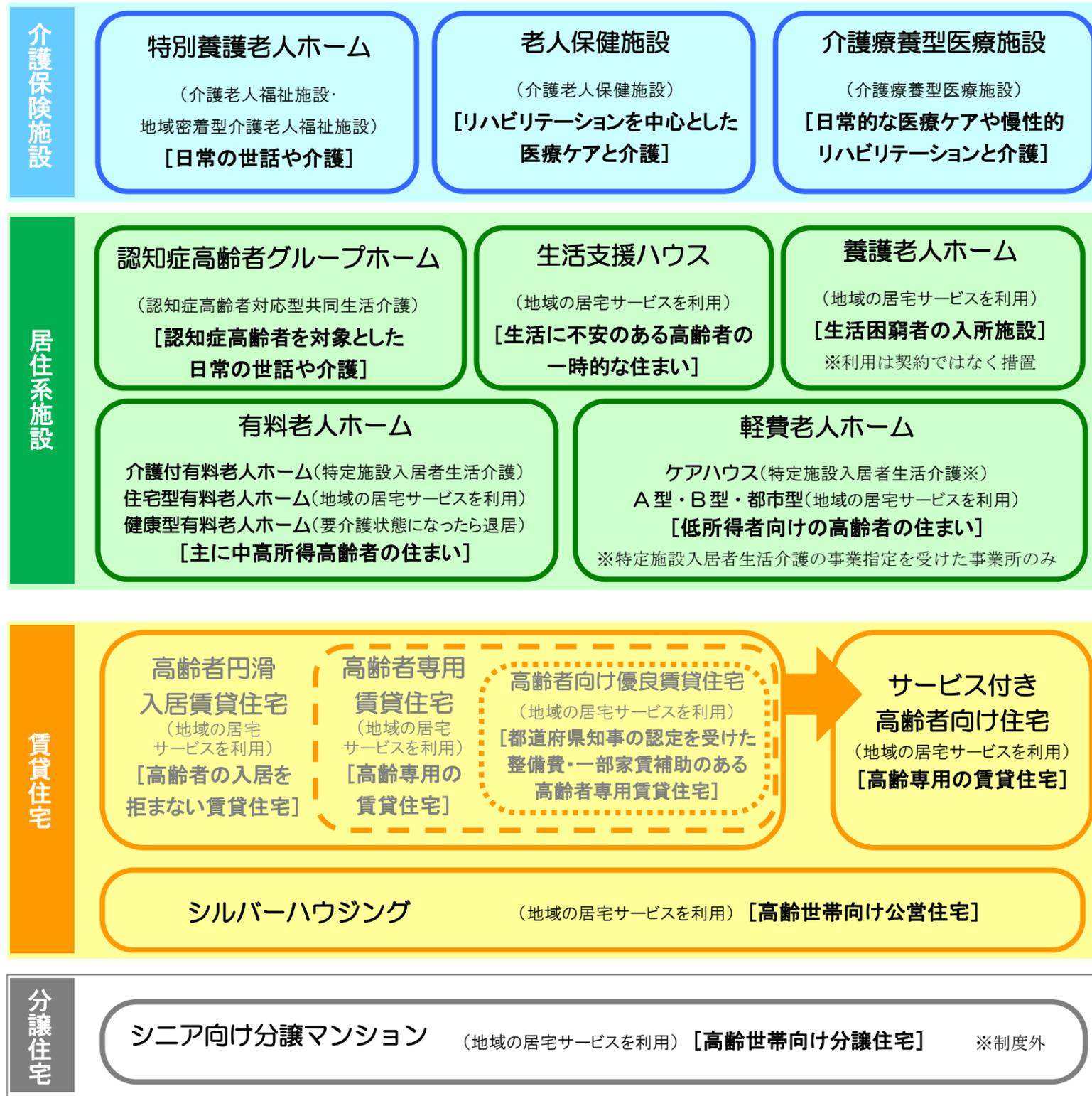


資料：総務省「平成17年国勢調査」

■生活実態一覧表

氏名	性別	年齢	家族	住宅形態	収入(円) / 月	支出(円) / 月	貯蓄/月	就労	健康状態	楽しみ	生活面での不安	経済的な不安	今後の希望	これまでの生活
D	女	75	○一人暮らし。本人の妹が3人いるが皆年金生活。 ○子供は3人いるが、長男は行き来なし。長女は独身で週1回訪ねてくる。次男が以前は世話をしていたが、嫁との関係が悪くなり、現在は土日に次男が食事を届けにくる程度。	2階建ての持ち家。風呂付き	国民年金：37,000円	総支出額：61,200円 光熱費：16,000円 食費等：30,000円 医療費：3,200円（往診費） その他：9,000円（固定資産税：息子が払う） （白内障の手術：13,000円） *冬の時期部屋が寒いのでガストーブを常時つけているので光熱費が高つく。	葬式代も残っていない	無職	狭心症、白内障、足が悪く車いすの生活で障害者2級。通院は眼科に週2回と整形外科。歯科医にも通院。介護認定では要介護度2	○週2回のデイサービスでの入浴 ○88歳になる元ゲートボール仲間の友人は唯一心を許している仲で、ときどき訪ねてきたり、電話で話したりする。	○車いすのため一人で外出できない。 ○手がしびれているので編み物も、家事もできない ○配色サービスを頼んでいるが、油ものが多いとほとんど残している。 ○親しかった人は皆亡くなって寂しい。 ○姉妹もすべて年金生活で、困ったときも言ってもしょうがないので我慢している。	○生活保護申請の為に生命保険も解約したので葬式代も残っていない ○生活保護を申請したが持ち家があるということで却下され、家を売るにも古い家で買手はいない。 ○毎月赤字になり、ベッドに入ると余分なことを考えて眠れない。	○役所に相談してもマニュアル通りの対応で光熱費等の支払いが滞らない程度の生活ができるような経済支援がほしい。 ○孫に会いに行きたい（次男の嫁との関係修復をしたい） ○せめて歩ける体に戻りたい。子供に迷惑をかけたくない。死にたいが死ぬ勇気もない。長生きするほど悔いが残る。	○24歳で結婚し子供を3人もうける。梅南通りで真鍮や合金の地金商を営み、使用人もいたが、不渡りで倒産。夫は58歳のときに3,000万円の借金を残して死去したため、家や土地を売却して返済し、残りのお金で現在の家を購入。
A	女	74	○息子と二人暮らし ○家族：立ち退きの以前は3人で暮らしていたが、立ち退き後謝金をした息子との仲が悪くなり、夫は結婚した長女夫婦のところ暮らししている、親族：親しいつき合いはない	市営住宅3DK	110,000円/月 老齢年金のみ	総支出額：146,000円 家賃：50,000円 光熱費：14,000円 食費等：65,000円 医療費：7,000円 保険費：5,000円 その他：5,000円	息子の借金の支払いにまわしたため、現在はほとんどない	無職	8年ほど前から腰が曲がり、痛み止めの治療のために毎日通院しているほか、歯科にも週1回通院	○風呂に行くこと ○小鳥の世話	○腰が曲がったことにより日常生活に支障がある。 ○高層集合住宅に住んだ経験がないため隣が気になる。一時期ノイローゼのようになり入院の経験有。 ○立ち退きがきっかけで家族がバラバラになり、息子が同居しているが帰りが遅く、普段はほとんど一人でいる。近所づきあいもなく話相手がいらない。	○息子がサラ金で借金。その返済のために貯金をほとんど使い果たした。息子は働いているが、借金返済のため家計には一銭も入れておらず、また夫も定年後、嘱託として働いているが、仕送りはない。 ○本人の年金のみで生活しているため、毎月が赤字の状態。金銭面の不安が大きい	○とにかく助けてほしいのは家賃 ○ほとんど1人なので、狭い住宅に変えてほしい ○娘のところにいけばいいのだが、息子がしっかりしてくれればいいが、家を出てどこへでも行ってほしいと思うことがある。	○本人が27歳の頃、親が決めた結婚相手がいやで、夫とともに西成で靴屋をしていた叔父を頼り、福岡から出てきた。その後、夫婦で靴工場で働き、昭和37年に長橋に家を建てた。長女と長男が誕生。親元に出す手紙の切手代もないくらい苦勞した。その後、長女は結婚、息子と3人で暮らしていたが、平成12年に住宅地区改良事業により、現在の市営住宅に引っ越すこととなったが、立ち退き料の一部で長女は平野に家を新築、夫は娘の家に同居して嘱託で鉄工所に通っている。現在の住宅は親子3人で暮らすつもりで3DKを希望したが、夫は一度も来たことはない。
C	女	92	○一人暮らし ○3人の娘のうち長女が時々訪ねてきている	賃貸アパート 風呂なし	国民年金：80,000円	総支出額：93,000円 家賃：28,000円 光熱費：23,000円 食費等：20,000円 電話代：2,000円 介護費：5,000円 その他：20,000円	100万円未満	無職	変形性膝関節症、骨粗鬆症、脳梗塞、認知症状、障害者1級。介護認定では要介護度2。車いすでの生活。	○テレビ ○診療所の医師との会話	○手術をした娘の健康状態も不安なので世話を頼めない。 ○ヘルパーがこない土日の生活に不便を感じている。 ○姉妹や知人もなくなり、心許す人がいない。また、外出できないので友達もできない。 ○段差などが家にあり、暮らしにくい、施設には入りたくない	○介護サービスの負担も重く、毎月の支払いが大変である。 ○経済的に苦しい長女に身のまわりの世話をしてもらっているため、毎月2万円を渡している。 ○生活は苦しいが、生活保護の世話にはなりたくない。	○旅行や外食など、外に出て行きたい ○経済的に苦しい長女や、体の弱い次女をなんとかしてあげたい。いくつになっても自分の生んだ子だからかわいそう。	○本人は15歳の時まで宮城で家事手伝いをしてきたが、西成で暮らす姉に呼ばれて大阪に来た。20歳で結婚し、子供を5人生んだが、現在いるのは3人の娘。60歳まで鉄道会社の社員寮で清掃や調理の仕事をする傍ら縫製の内職もしていた。 ○夫は戦争に行き、栄養失調で目が悪くなり、帰ってきたが、その後マラリアになり、42歳で亡くなった。

■高齢者向け施設・住宅等とホームレス・低所得者等支援施設



(2) 低所得高齢者の政策課題について

低所得高齢者の主な政策メニューを下記に列記した上で、各種の課題を整理した。なお、低所得者向けの政策メニューは少ないため、生活保護と介護保険の狭間にいる低所得の高齢者の居場所（居住の安定化）が様々な局面において大きな政策課題となっている。それぞれの政策範疇から零れ落ちていくのが、低所得の高齢者であるともいえる。これらの政策課題は、福祉政策と住宅政策の縦割り構造にも依拠するため、少なくとも、福祉政策と住宅政策が連携して、課題解決に向かっていくことが政策として求められている。

福祉政策

- 生活保護制度 生活扶助、住宅扶助、介護・医療扶助、救護施設
- 生活福祉基金貸付制度 無利子貸付、リバースモーゲージ
- ホームレス自立支援
- 無料低額宿泊所
- 軽費老人ホーム（ケアハウス） 養護老人ホーム

住宅政策

- 公営住宅（整備費助成・家賃低廉化助成）218万戸
- （旧）高優賃（整備助成・家賃低廉化助成4万円限度額）32,634戸 →H23廃止 サ高住又は地優賃に
- 地公体の家賃助成事業 24自治体・高齢者1316世帯
- 借上公営住宅制度 2万2千戸

居住困難者施策

- ホームレス対策事業
- 社会的包摂・「絆」再生事業
- パーソナル・サポート・サービス
- 社会的包摂ワンストップ相談支援事業

社会保障

負担軽減措置

- 高額療養費制度、高額介護サービス費、介護保険（保険料）の軽減措置、高額医療合算介護費
- 国民年金（保険料）の免除措置
- 国民健康保険（保険料）の軽減措置
- 後期高齢者医療制度（保険料）の軽減措置

■主な政策課題

- ・生活保護受給者全体において高齢者が占める割合は4割、高齢者世帯では単身世帯が7割であり、高齢・単身者への支援方策が求められる。
- ・医療扶助の割合が高い。高齢・単身者が多いことから相談できる人も少なく、医療行為の適正さを判断できる人が身近にいない。
- ・住宅扶助の割合は年々微増しているが、住宅扶助を受けられないその手前の層の対応が困難。
- ・持ち家をもっているが、年金収入が少ないため生活保護を受けたいが、持ち家があることから申請が受理されず、かといって持ち家の買い手がいないため、困窮度が増す。
- ・保護施設は結果的に高齢化しているが、10施設は10通りの施設類型がある。各法の施設で対応できない人たちが救護施設に入っている。
- ・無料低額宿泊所は救護施設の代替機能(生活保護受給者が90%以上)を果たしている。高齢の入居者は30%あり、生活保護の自立支援としては従来の就労支援を軸にしても効果はみられない。福祉機能のさらなる強化と、貧困ビジネス化しないための適正な経営が求められる。
- ・ケアハウス、養護老人ホームは都心部で空きがなく、地方部に行くと空きがでている。また、養護老人ホームは措置施設のため、地方であると財政負担を嫌い措置控えも懸念される。
- ・公営住宅は新規の供給が行われておらず、都市部では入居することが難しい。
- ・シルバーハウジング(シルバーピア)も同様に、入居することが難しい。
- ・高優賃は、家賃補助があるところは低廉で良質な居住環境の提供が可能であるが、自治体によっては家賃補助を行っていないところは、低所得では家賃負担が重い。
- ・地公体の家賃助成、借上げ公営住宅の供給が進んでいない。
- ・居住困難者に対する施策の財源は国の緊急雇用対策を用いており、都心部を中心に、NPO等の積極的な支援活動が活発化している。ただし、ほとんどが時限立法のため、短期的な効果はみられるが、財源がなくなると活動が下火になると思われる。
- ・居住困難者施策は就労支援が軸になっている。高齢の居住困難者は、就労することが難しいため、就労支援を軸としない自立支援が必要とされる。
- ・社会保障関係は低所得者向けに各種の軽減措置がなされているが、非常に複雑で個々に手続きを必要としているため利用が大変。軽減措置を知っている人と知らない人で情報の格差が生じ、制度的な不公平さを生んでいる。