

4章 調査結果のまとめ

4-1 調査結果

1. 低所得者向け高齢者住宅事業の調査結果

主な調査項目

- 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

調査の結果

- ①低所得者への対応としては、安価な利用料の設定、住宅扶助の範囲での家賃減免（事業者の持ち出しや制度上の対応）が多く見られた。利用料としては食費込総額で10万円が限界点。その他、コミュニティ形成支援、役割・生きがいづくり支援、地域資源を繋げさまざまな生活上の問題を解決していく工夫がみられた。
- ②低価格するための工夫として、初期投資低減の観点では、土地・建物寄付を受ける、既存建物の改修など。ランニングでは、介護保険事業からの収入で補い、事業全体で収支を回している大半であった。
- ③貧困ビジネスではないという指標としては、情報開示・外部の目の導入、自由な選択に基づく契約、遵法性、質の高いサービス、サービスを受ける人の充実、サービスの地域ニーズとの合致、といったことが挙げられた。一方で、貧困ビジネスの定義や、事業を客観視する材料、判断する材料が分からないという意見もあった。
- ④事業実施上の課題として、生活保護が受けられないその手前の層に対応できないことや、事業性の低さ・経営の難しさ、制度リスクが高いこと、介護保険外サービスの提供方法、サービスの手間・質を測る指標が無いこと、若年層の生活支援つき住宅へのニーズに答えられないこと、医療ニーズへの対応の難しさなど、多数あげられた。報告書では20の項目に整理している。

2. 居住支援ニーズ調査結果

主な調査項目

- 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

調査の結果

- ①居住支援の実態と求められる支援
 - ・困窮者の支援は、人間らしく・その人らしく生きるための支援であることが求められる。
 - ・“住まい確保”への支援と“生活継続”への支援がある。住まい確保への支援には、住宅の整備とそこへの住み替えのための支援がある。生活継続の支援には、生活継続上の障害に対する支援と、地域での関係性構築への支援がある。
 - ・時間軸でとらえると、困窮状態になる前からの支援（早期の支援・支援のインフラ整備）、困窮状態から脱するための支援、再度困窮状態にならないための支援の3つに整理される。
 - ・居住支援は住まいの確保と生活支援が併せて行われる必要がある。そのためには多様な地域資源の連携が必要であり、フォーマルとインフォーマル双方の連携・協働が不可欠。

- ・居住支援の方法として、ネットワーク型と伴走型の2タイプが想定される。

支援のタイプ	支援の方法	対象者の特性
ネットワーク型	地域資源の連携による、相談・支援	支援のネットワークに自力で、あるいは人間関係でたどり着ける人
伴走型	支援者が対象に寄り添いながら支援	自ら問題・課題に気づくことが出来ず、解決に向けて動くことが難しい人

- ・ネットワーク型の場合、身近な場所への相談窓口の設置と、地域資源を繋ぐ役割のキーマンが必要。
- ・伴走型の場合、成年後見制度や障害者の自立生活支援、路上生活者の自立生活支援での取り組みのなかで、伴走型の支援が行われている。また、住み替え時の付添支援なども部分的な伴走型支援と考えられる。

②特定エリアにおける居住支援の実態

[新宿区エリア]

- ・若年層も多く、高齢化率は低いものの、単身者が多い。
- ・ホームレスは全国から集まってきている状況。また、低所得者が居住する木造密集市街地、高齢化率 50%を超える戸山団地等の4つの大規模な公的住宅団地を抱える。
- ・一方で、高層の分譲マンションでも高齢化・孤立化が進行している。
- ・規模の大きな外国人コミュニティがあり、そこでも高齢化が進行している。
- ・上記のように、新宿では地域課題が集積しており、居住支援へのニーズは数量的に多いだけでなく、多様である。
- ・こうしたニーズを背景に、新宿区エリアでは官民さまざまな主体が連携を取りながら、多様な居住支援が行われている。区は行政組織の縦割りの限界を感じており、地域のNPO等の民間資源が、その縦割りに対して横串を通す活動を行うことを期待し、支援している。
- ・しかし、土地の価格が高く、民間賃貸住宅への需要も高いため、低所得高齢者の受け皿となる住宅が圧倒的に不足している。そのため、安価ではあるものの居住環境としては問題のある簡易宿泊所などが周辺部に存在している。

[茨城県つくばみらい市エリア]

- ・市の中央部は農村（主に国民年金層）、北部は農村、南部は50年前の中心市街地、西部に20年前の住宅地、東部が新興住宅街となっている。また20~30年前に開発された小規模な住宅群（ミニオールドニュータウン）が市内各所に点在している。
- ・公共交通機関は発達しておらず、店舗等の生活利便施設も少ない。
- ・TXが開通した関係で近年若年層（中心は50代）が流入しており、高齢化率としては高くないが、古い住宅地や農村部、ミニオールドニュータウンでは高齢化が進んでいる。
- ・低所得高齢者は、家賃の安い市の外延部に暮らしており、物理的な周辺化が生じている。
- ・高齢化が進んだエリアでは生活支援のニーズはあるものの、保守的な傾向が強く、かつ交通環境が悪いこともあり、フォーマルなサービスはあまり使われていない。
- ・居住支援の動きとしては、障害者の就労支援・自立生活支援の活動が周辺部のミニオールドタウンの空家を活用して行われている。保守性が強い風土の中、はじめは利用がされなかったが、地域の理解を得た後はニーズがどんどんと顕在化してきたとのこと。各地域で居住支援へのニーズが潜在化していることが伺える。

4-2. 今後の政策の方向性と考察

- ・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として、今後の政策の方向性を整理した。なお、本政策の提示においては福祉政策と住宅政策が連携して行うことを前提としている。

1. 住まいのセーフティーネット政策

(1) 支援付きの住まいによるセーフティーネット

① 居住継続困難となるポイントを抑えた支援付き住宅の整備とサービスを外付けする仕組みづくり

居住の継続が困難となるポイント	支援の方策
1) 家賃負担が困難	家賃補助あるいは公営住宅
2) 介護が必要	介護の付いた住まい
3) 医療が必要	医療・看護の付いた住まい
4) その他何らかの生活支援が必要	就労支援・生きがい支援、コミュニティ形成支援、金銭管理支援、健康管理、家事支援、食事支援、安否確認・緊急時対応など (利用料が無料あるいは低額であることが必要)

- ・今回の住宅事業調査では、有老やサ付高住では月額利用料総額 10 万円程度がひとつの限界で、生保手前の国民年金のみ層などでは利用が難しいことがわかった。
- ・有老やサ付高住の仕組みで安価な家賃とするには、土地代を限りなく 0 に近づける必要があると考える。そのため都市部では非常に難しいものとする。また、有老よりも大きな居室面積が求められるサ付高住は、整備費コストを要するため、より安価な家賃設定が難しいと考える。
- ・3) は制度的には療養型しかないが、廃止の方向であり、新たな受け皿の整備が求められる。住宅型有老・サ付高住で実施している事例があるが、現在の介護保険制度・医療制度では難しい状況にある。
- ・1) ~ 4) いずれも高齢者だけに限らない、若年層からの継続的な利用が可能となる受け入れが求められる。特に 4) のニーズのある軽度の障害者やボーダーの層の受け皿が不足している。
- ・「低廉な家賃の住宅」+「居住継続支援のためのサービス」が基本形態と考える。低廉な家賃の住宅の供給方法、居住支援のためのサービスのつけ方について、今後新たな方策が必要であり、更なる調査・検討が必要と考える。

(2) 低廉な家賃の住宅供給政策、公営住宅と家賃補助によるセーフティーネット

① 公営住宅の充実

1) 既存ストックの有効活用

- ・生活支援の付いた住まいの“住まい”の部分を担当するよう、柔軟な活用を行えるようにする。

2) 民間活用

- ・借り上げ型の公営住宅の整備により、民間賃貸住宅の社会資源化を促進。

3) 機能の整理

- ・シルバーハウジングや高齢者向け優良賃貸住宅（高優賃）など、LSA を配置した公営住宅については、サービス付き高齢者向け住宅に統合することで、民間による整備を促進。

②生活保護制度の適切な運用と福祉機能の強化

1) 転入者を地元自治体が見守る仕組みづくり

(都市部の自治体と受け皿となる周辺部の自治体との関係構築)

- ・移管をせずに移住した場合、地元自治体が転入者の生活実態を把握する仕組みがない。虐待を受けていたとしても気がつきにくく、介入も難しい。
- ・送り出した側の自治体・福祉事務所と転入先の自治体とが十分に連携をとり、地元自治体が見守ることができる仕組みづくりが求められる。

2) 低所得者対策への優先的資源配分

- ・介護保険により所得の有無に関わらずにサービスを利用できるようになった(普遍性)。一方で従来の社会福祉が担っていた低所得者対策(積極的選別性)が制度の谷間となっているため、資源の優先配分が求められる。

③生活保護になる前からの家賃補助の仕組み

- ・住宅扶助と家賃補助の関係を整理。一本化も視野に。

2. 支援付きの住まいの供給政策

(1) 住まい整備への支援

①住まいの安全性の確保への支援

- ・住宅事業調査において、改修型や小規模の場合、防災設備整備(スプリンクラー等消火設備、災害備蓄など)や防災体制構築への支援が望まれていた。住宅と地域との連携体制の構築という視点から、地域住民の協力を得ながら防災体制を整備することを促していくことも必要と考える。

②低価格な住宅の整備促進

- ・公有地の提供、建築コスト低減に向けた支援等、既存ストック(公的賃貸住宅、寮、社宅、古民家等)の活用支援。

(2) 小規模事業所の運営支援

①事業性向上や質の向上に向けた支援

- ・小規模事業所でも、一定の質を確保しながら円滑に運営していけるよう、人材育成への支援や、記録や請求業務の自動化、面的な事業展開、介護保険加算等の支援策が求められる。

②生活を支援する看護職員の供給・教育への支援、保健師の有効活用

- ・高齢者の生活の場で看護職員に求められる役割は、治療の場で求められる役割とは異なる。病気の先を予知しながら、終末期までも見据えた生活の質の向上への視点を持ち、介護職・医療機関等と連携を取り生活全般の支援に取り組むことが求められている。
- ・しかし、こうした高いスキルを持つ看護職員は少なく、小規模事業所ではこうした職員を獲得・育成することがさらに難しい。教育・研修への支援を行うとともに、高いスキルを持つ看護職員の供給への支援が求められる。
- ・こうした高いスキルが求められる高齢者の生活の場での看護職員として、地域での保健活動を実践してきたベテラン保健師を活用することも有効と考えられる。

3. 居住支援政策

(1) サービスの妥当性評価

①提供されているサービスの質や適切さを測る指標の整備、評価結果の公表

- ・住宅事業調査において、“貧困ビジネス”ではない指標として提供サービスの中身・質が挙げられた。この質を測るスケールが現在は無い。
- ・住宅型有老やサ付高住など、介護サービスを外付けするタイプの事業スキームの場合、併設事業所等による利用者の“困り込み”が問題視されている。一方、事業者からは「利用者の立場で最善の方策をとった結果」という説明もなされる。この場合、提供されているサービスの“妥当性”を評価することが必要と考える。
- ・従来の介護サービス情報の公表制度や重要事項説明書で公表される内容では、一般人には解釈が難しかった。新たに整備される指標は、一般人でも解釈できる妥当な指標が求められる。

②事業者が提供したサービスへの適切な報酬が支払われる仕組み

- ・現在介護度の手間を図るスケールとして“要介護度”があるが、介護の現場での実際の手間が必ずしも適切に反映されていない。非常に手間は要するが介護度が低い場合、その負担は事業者が追うことになる。
- ・介護保険・医療保険に位置づけられない、生活支援サービスへの評価・報酬の仕組みがなく、事業者努力により多くの部分がまかなわれているが、生活支援ニーズの高い者を受け入れている事業者では負担が大きくなっている。
- ・在宅での医療ニーズの高い高齢者が増加しているが、医療・看護の手間を適切に図るスケールが無い。医療ニーズ対応型の高齢者向け住宅への取り組みがなされているが、医療ニーズに応じた評価・報酬の仕組みがないことが事業成立の困難さの要因となっている。
- ・現状報酬として評価の無い部分については介護保険報酬等、別の収入に頼らざるを得ない状況にある。制度の適切な運用という面からも問題であり、かつ事業者からみても制度リスクが高くなる。
- ・介護保険制度・高齢者福祉だけでなく、医療保険や障害福祉の制度も含め、提供したサービスへの適切な報酬が支払われる仕組みが求められる。

③予防や改善を評価する仕組みの整備

- ・現在の報酬体系では、介護の予防や改善よりも、介護度が悪化する方が収入が増える仕組みとなっている。住宅事業実態調査においても、利用者の介護度改善への努力が経営上マイナスに働くことが挙げられていた。社会的なコストを考慮しても、生活状態の改善への努力に対して評価する必要がある。

④市場原理が機能する環境整備

- ・参入規制ではなく、提供サービスによる競争により、質の向上や価格の低下を促すことが求められる。併せて、利用者の命を守るための利用者保護の仕組みの整備が必要と考える。

(2) (特に単身者の) 権利擁護

①利用者の意思決定を支援する仕組み

- ・要支援者は、自らサービスをコーディネートし、受けたサービスの適切さを確認しながら修正していくことに困難が大きい。そのため、利用者の側に立ち、生活のコーディネーターやサービスの利用を支援するとともに、受けているサービスの適切さを確認する仕組みの確立が求められる。(権利擁護等)

②終末期にどこまで医療を提供すべきかについて、社会的合意形成

- ・困窮者は単身で家族との関係の薄い高齢者が多い。そうした者の終末期における医療適用について、判断を住宅事業者側が担うことが求められている。しかし、医療提供(延命措置)が必ずしも本人のQOLの向上に繋がるとはかぎらず、判断に苦しんでいる。
- ・こうした単身困窮者の終末期への対応の社会的な合意形成や、本人の意思の確認方法等、実際の手続きの確立が必要と考える。

(3) 居住支援の仕組みづくり

①居住支援に資する多様な地域資源のネットワーク化の支援

- ・居住支援の仕組みとして、多様な地域資源を育成し、それらをネットワーク化することがまず求められる。そのために、情報インフラの整備、キーマンの発掘・育成・支援などに、財政的な支援が求められる。

②相談支援体制整備への支援

- ・ネットワーク型の居住支援にあたっては、身近な地域での相談支援体制の構築が必要であり、そのための相談員育成・配置、窓口設置、広報などへの支援が求められる。

③伴走型支援体制の構築

- ・居住支援ニーズ調査において、部分的な伴走型支援(行政窓口への付添や地域の案内、契約への付添)と一貫型の伴走支援(ホームレス支援にみられる入口から出口までの一貫した支援)とがあった。
- ・現在内閣府において検討・試行が進められているパーソナル・サポート・サービスにおいても、就労支援ではない自立支援が視点として加えられている。こうした取り組みも踏まえながら、居住支援という視点での伴走型支援体制の構築を検討していくことが求められる。

(4) 地域づくり

①多様な地域資源の育成支援

- ・居住支援の仕組みとしては、地域資源のネットワークが基盤であり、そのためには多様な自助・互助活動を行う地域資源(自治組織、防災・まちづくり団体、NPO、コミュニティビジネスなど)を育成・支援していくことが必要不可欠である。活動立上げへの支援、安定的な活動継続への支援、各団体間の連携促進支援など、多様な支援が求められる。

4. 支援付きの住まいの適正化政策

(1) 貧困ビジネス対策

① 貧困ビジネスの定義、貧困ビジネス防止のためのガイドラインの作成

- ・ 貧困ビジネスについて、その定義や、判断指標を共有し、貧困ビジネスの防止を進めていくことが必要。
- ・ 貧困ビジネスを行っている／いないの判断の方法や、そのための情報公開の方法などの開発が必要と考えられる。
- ・ 貧困ビジネス化しないための原則としては、「社会福祉運営の原則」など、従来から福祉分野において示されている社会的課題を抱える人たちへの対応の原理・原則が踏まえられたものとなることが求められる。

■ 社会福祉運営の原則（古川考順）

- 1) 有効性 提供されるサービスが利用者のニーズ充足に対してより適格的であること
- 2) 接近性 利用者にとってのサービスの利用しやすさ
- 3) 選択制 利用者の選択を保障し、自立を促進する
- 4) 透明性 利用者による適切なサービスの選択を可能にする
- 5) 説明責任 利用者・ステークホルダーへの説明責任が明確で、情報開示や説明と同意は重視され、遵守されること

5. 高齢者福祉と障害者福祉のシームレスな対応

(1) 福祉政策の縦割り構造に横串を刺す仕組みづくり

- ・ ボーダーの人や軽度障害のある人など、支援の必要な人に適切な支援が受けられる仕組みづくりが、重度化・困窮化を予防すると考えられる。
- ・ 若年層も含めた地域での継続的な自立生活支援の仕組みづくりと、その中に“支援の付いた住まい”を位置づけることが有効と考えられる。
- ・ 良好な地域資源として、こうしたシームレスな対応を行う事業者を育成・支援していくことが求められる。