

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

低所得高齢者の居住にかかる困窮のポイントは“住み慣れた地域に住まいが確保できない”ことと、“生活の継続ができない”ことの2つのフェーズがある。住み慣れた地域に住まいが確保できない要因としては、住まいそのものが不足している場合と、住まいはあっても何らかの理由があつてそこに住むことができない場合とがある。生活の継続ができない要因としては、医療・介護といった健康上の問題、経済的問題、家事等の生活遂行能力の問題などがある。さらに、家庭や地域での関係性が失われている場合には生活継続がより困難になる。

たとえ低所得者であつたとしても、その支援は人間らしく・その人らしく生きがいのある支援であることが求められる。こういった観点から行われる居住支援と住まいのセーフティネットの仕組みを作っていくことは重要な取り組みであろう。

居住支援の方法としては、当財団が行った調査研究事業「平成23年度 低所得高齢者を対象とした住宅事業の実態調査研究及び居住支援ニーズ調査事業」において、ネットワーク型と伴走型の2タイプについての概念化を行っている。

居住支援のタイプ	居住支援の方法	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となる。

伴走型の場合、支援者には高いコミュニケーション能力・サービスコーディネート能力・ソーシャルマネジメント能力が求められ、こうした高いスキルを持つ支援者の育成・支援が必要とされる。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。

ネットワーク型・伴走型いずれにおいても連携先となる地域資源の充実が必要不可欠で、インフォーマルな活動を育成・支援していくことが求められている。このよう

な居住支援事業を継続的に行うための財源の確保も切実な問題となっている。

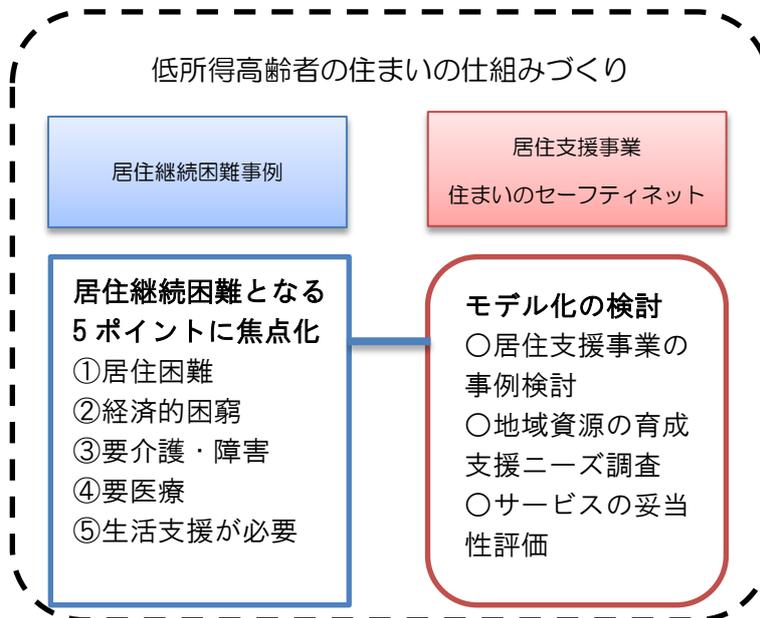
他に、低所得高齢者向けの住宅事業を鑑みると、安価な利用料の設定、住宅扶助の範囲での家賃減免（事業者の持ち出しや制度上の対応）の工夫がなされているが、利用料としては食費込総額で10万円が限界点である。そのため、事業実施上の課題として、生活保護が受けられないその手前の層に対応できないことや、事業性の低さ・経営の難しさ、制度リスクが高いこと、介護保険外サービスの提供方法、サービスの手間・質を測る指標が無いこと、若年層の生活支援つき住宅へのニーズに応えられないこと、医療ニーズ対応の難しさなど、多くの問題が山積している。

公営住宅の不足や生活保護世帯が増加している状況下においては、低所得高齢者の住まいのセーフティネットの仕組みを作っていくことは喫緊の政策課題といえる。しかし公的な供給支援体制が整備されていないなかで民間の取組みに期待するとしても、おのずと活動限界が生じている。

（2）調査の目的

本調査研究では、低所得高齢者の住まいの仕組みづくりを目的とし、（1）居住継続困難事例調査 （2）居住支援事業・住まいのセーフティネットの仕組みづくり事業を行う。

■調査の枠組み



以上により、住まいのセーフティネットを構築するとともに、居住支援事業モデルによる多様な地域資源を育成しネットワーク化することで低所得高齢者の居住の安定の確保を図り、福祉政策・住宅政策に反映されることが期待される。

2. 調査の内容と方法

本調査は以下の2つの調査から構成されている。

(1) 低所得高齢者の居住継続困難事例調査

住まいのセーフティネットを構築するには、まず低所得高齢者がどのような理由で居住継続困難者になっていくのかを理解する必要がある。

居住継続困難となる下記の5ポイントに分類し居住困難事例の整理を行った。本事例では低所得高齢者が居住継続困難に陥るのは、所得が低いという理由だけではなく、複合的な生活課題の蓄積によって、自らの努力では解決できない状況下におかれていることを示している。

- ①居住困難（ホームレス状態、家賃負担、身寄りが無い、離別、単身）
- ②経済的困窮（国民年金・低資産、生活保護、無年金、障害年金、失業）
- ③要介護・障害ニーズ（在宅介護サービス、障害者自立支援サービス）
- ④要医療ニーズ（医療・看護）
- ⑤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）

(2) 居住支援事業・住まいのセーフティネットの仕組みづくり事業

居住支援事業・住まいのセーフティネットの仕組みづくりは「居住支援」と「住み続けへの支援」が軸となり、多様な地域資源をネットワーク化することによって事業化される。居住支援事業モデルの検討のため、下記の3点の事業を行う。

①居住支援事業モデルの検討

居住支援の事業化にあたっては、多様な地域資源を活用し、それらをネットワーク化することが求められる。そのために、情報インフラの整備、キーマンの発掘・育成、財政的な支援を必要とする。居住支援事業の2類型をベースに、ネットワーク型（居住支援協議会等）・伴走型支援（住宅ソーシャルワーク）の居住支援事業の事例を収集し、居住支援事業のモデル化を行う。

居住支援の事例収集にあたっては、生活保護を受給している高齢者世帯への訪問支援事業や、施設等から地域移行への取り組みを行っている事業も対象とした。

②多様な地域資源の育成支援ニーズ調査事業

住まいのセーフティネットの仕組みづくりには、居住支援の観点から必要となる地域資源をいかに増やすかが問われる。居住支援は、住み替え支援にウェイトが置かれ

ているため、住み続けるための支援と、地域に定着させるための支援を地域で構築していくことが求められる。本調査では、現行の住まい・居住継続にかかるセーフティネットの政策を整理した上で、地域居住にかかる地域資源（低所得高齢者のための『しごと・居場所・役割・生きがい・看取り等』）の実態と、また低所得高齢者が参加できる地域作りについて調査を行う。

③サービスの妥当性評価の検討

昨年度調査結果を踏まえ、提供されているサービスの質や適切さを測る指標を探り、事業が貧困ビジネス化しないための方策について検討する。

検討にあたっては、低所得高齢者向け住宅等（住宅型有料老人ホーム・協働型居住を含む）において介護保険・医療保険に位置づけられない生活支援サービス等（自立支援への取り組み）の実施や、利用者の社会参加に着目し「どのような社会的な課題があり、どのようにして生きがいを持って健全で安らかな生活が保障されているか、社会的活動に参加する機会が与えられているか」について調査を行う。

3. 調査体制

本調査では委員会・作業部会を設立し、調査の実施・取りまとめを行った。

<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
梅原 健次郎	神奈川高齢者生活協同組合 相談役
宮川 俊夫	一般社団法人健康福祉総研 理事
米山 けい子	NPO 法人フードバンク山梨 理事長
川名 佐貴子	シルバー新報 編集部 編集長
井上 謙一	認定 NPO 法人じゃんけんぽん 理事長
澤 徹之	社会福祉法人埼玉県社会福祉協議会 地域福祉部部长

◎：委員長 欠：欠席

<オブザーバー>

氏名	所属
懸上 忠寿	厚生労働省老健局高齢者支援課 課長補佐

<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>

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	NPO 福祉居住経営研究所 調査研究員
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 研究員 (修士課程：吉田ゼミ所属)
奥村 大祐	練馬区光陽苑在宅介護支援センター 生活支援員

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24年8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、低所得高齢者の居住継続困難事例調査【1章】

第1回委員会【平成24年11月15日】

- ・委員会の検討事項
- ・生活保護手前の層のセーフティネットについて（米山委員 事例紹介）

第2回委員会【平成24年12月14日】

- ・居住支援事業モデルの仕組みづくり
- ・地域資源育成支援ニーズの検討

第3回委員会【平成25年1月31日】

- ・高齢生活保護世帯の地域居住支援
- ・サービスの妥当性評価の検討

第4回委員会【平成25年3月11日】

- ・調査のまとめ
- ・今後の政策の方向性

居住支援事業・住まいのセーフティネット ・サービスの妥当性評価 【平成24年9月～平成25年3月】

居住支援事業【2章】

- ・入口支援
- ・自立支援・居住支援
- ・出口支援

住まいのセーフティネット【3章】

- ・居住支援の観点から必要となる社会資源をいかに増やすか

サービスの妥当性評価【4章】

- ・低所得高齢者向け住宅等の運営の妥当性として、介護保険に位置付けられない生活支援や、利用者の社会参加に着目した指標の検討

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25年3月26日】

- ・居住支援事業モデルと住まいのセーフティネットについて（株）福祉開発研究所
- ・講演「埼玉県住宅ソーシャルワーク事業」 埼玉県社会福祉士会 竹嶋紘氏
- ・講演「高齢者の参加と生きがい」 認定NPO法人じゃんけんぽん 井上謙一氏
- ・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. 調査の活用

本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低所得高齢者の居住継続困難事例調査によって、居住実態や、居住継続困難となるポイント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居住支援事業のモデル化により、「居住支援」と「住み続けへの支援」を軸に置いた多様な地域資源をネットワーク化することができる。低所得高齢者の住宅を確保するのみならず、地域にフィットさせ、居住の安定に寄与する。

③サービスの妥当性評価は、提供されているサービスの質や適切さを測る指標、及び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を整備することによって、貧困ビジネスではない低所得者高齢者向けの事業の指針にもなり得る。