

第5章 調査結果のまとめ

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、司法政策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する。なお、本政策の提示においては福祉政策と住宅政策、状況に応じて司法政策が連携して行うことを前提としている。

1. 低所得高齢者の排除から参加へ向けての課題と考え方

①複合的困窮要因の可視化

低所得高齢者が困窮に至るのは、所得が低いという理由だけではなく、複合的な要因が重なり、不可避的な状況から生じる。困窮の現れ方は、多種多様であるため全体像が見えにくく、分かりづらい。特に困窮している高齢者は社会的な厄介者として地域から煙たがれ、拒絶され、放置されやすい。困窮高齢者は周辺化され埋没し、地域の課題は蓄積していく。

地域社会が困窮高齢者を受け入れられない理由の多くは、自らの生活を脅かす存在であると「未知の恐怖感」を抱き、排除の論理が働くからであろう。地域から「未知」と「恐怖感」を取り除くには貧困を可視化する取り組みを促進する必要がある。

- ・ 困難ケースを地域住民と共有化する。 **困難ケース関係者を取り込んだ事例検討**
- ・ 支援ネットワークの構築。 行政の積極的関与、**横断的な組織形態**。
- ・ 福祉教育の充実。 排除は幼少期からの貧困の連鎖で生じる。ボランティアを体験（強制）させる教育ではなく、**多様な人々や価値観を知り、自分の問題として考えさせる教育**。

②「強み」「参加」への視点

低所得高齢者の支援を困窮要因から組み立てると、学歴、飲酒歴、暴力・虐待、軽度の障害（発達障害等）、失業、離別、離婚など、「生活できない理由」を列挙した上で、「生活できるように」支援目標がたてられる。しかし、当人の意思（選択）を介在させず、生活問題があるのだから「～すべき」といった改善視点での支援は、往々にして嫌気を生じさせ、逃げ出し失敗する。

困窮高齢者支援で大事なものは、時間をかけて関係性を構築しつつ、ライフヒストリー中でこれまで生きてこれた資質は何かを探り当てることにある。全く無価値な人は存在せず、小さな「強み」は誰もが持っている。それらをとっかかりにして働きかける。しかし、地域に利用可能な資源がなければ、働きかけの手段も限られる。そこで、「地域の強み」を見出し、地域資源を引き出す取り組みが必要となる。地域資源が多様であるほど、参加の機会が増す。

支援に正解はないため、失敗の程度を見込んだうえで支援目標を設定する。「90%できなかった」ことよりも「10%のできたこと、参加したこと」を評価する。

- ・地域の福祉力を向上させるためのインキュベート機能を強化 **地域資源の開発・育成。社会福祉協議会等や中間支援団体からのマネジメントのバックアップ。**
- ・政策効果の測定を、できたこと・参加したことの積み上げ方式で評価する。「**絆スケール**」の開発

③制度への繋ぎと制度の限界を知る

困窮高齢者は制度に結びつきにくい。家族機能が脆弱なため、生活機能の低下を気遣う人に恵まれておらず、問題への発見が遅れる。たとえば、制度への繋ぎなされるのは、予防的段階を経てからではなく、医療ニーズが重度化し、病院等の入院を契機に支援が始まる。たとえ、制度に繋がっていたとしても、所得の低さから福祉サービスの利用控えが懸念される。

困窮高齢者で要介護認定を受けていない場合は、制度の谷間にあり支援メニューがない。生活保護を受給していたとしても、生活保護制度では生活支援等への対応ができない。ところが生活保護の場合、介護認定を受けると介護扶助により介護サービスが保障され、生活支援が行われる。一方で、生活保護を受給せずに頑張っている要介護認定を受けた低所得高齢者との間で利用格差が生じている。

制度は、利用要件を設定することで運用されるために、必ず制度から漏れる人が出てくる。万能な制度設計を目指すのではなく、漏れたものを柔軟に受け止める方策が必要。

- ・生活保護の手前の層への予防的な支援方法を確立する。 **居住支援事業の促進。食のセーフティネットの普及啓発。派出所・矯正施設の福祉化（司法との連携強化）。**
- ・高齢の生活保護受給者の支援として、自立の助長のみならず **社会参加促進を制度化**する。

2. 居住支援事業モデル・住まいのセーフティネットの仕組みづくり

①支援への入口

【ネットワークの構築】

- ・総合相談窓口の設置（行政機関 福祉部局【介護保険課、障害課、子育て支援課、生活保護課】）
- ・協議会等の設置（地域課題の把握、共有） 住宅部局・福祉部局・司法部局の連携

【ソーシャルワークの促進】

- ・行政からソーシャルワーク業務の委託・依頼 NPO等の活用
- ・アウトリーチ（早期発見） 巡回・出張相談、相談会の開催。

②住み替えへの支援

【中間施設、通過型施設の役割】

- ・生活訓練（リズム） 生活力形成、地域生活のイメージをつける、中間的就労
- ・生計の確立 生活保護受給手続き、就労支援

【地域移行への取り組み】

- ・住まい探し、転居 情報インフラの整備、不動産屋への同行支援
- ・住まいの整備 持家活用、バリアフリー改修、賃貸アパート一棟借上げ、グループホーム・ケアホーム
- ・地域資源への接続 専門機関、帰住先、関連機関との調整
- ・その他 住所設定、保証人・緊急連絡先の確保、借金問題の解決等

③住み続けへの支援

【生活の安定】

- ・見守り 定期巡回、居住不安の場合は巡回頻度を増やす
- ・相談 訪問相談、信頼関係の構築、ニーズの把握
- ・食事、家事 配食サービス、食料支給

【制度への繋ぎ、制度外への対応】

- ・保健、医療 体調管理、入院・退院・転院同行、依存症対応、ターミナルケア
- ・福祉、介護 介護認定、障害者手帳の取得、入所手続き、公的賃貸住宅団地地域福祉拠点化

④行きがいへの支援

【生きる意味（自立）への支援】

- ・ 仕事、役割 就労支援（準備、移行、継続支援）、中間的就労、ボランティア、
- ・ 仲間、居場所 社会参加促進、居場所・活動の場の提供、クラブ・サークル活動、自助組織の形成
- ・ その他 家族関係回復、ピアカウンセリング、本人向け講座、他法他施設の活用

⑤地域資源への支援

【強みの育成、参加の促進】

- ・ 人材育成 相談員育成、ふくし人材育成
- ・ 社会醸成 排除しない社会への価値観の転換。寄付文化（認定 NPO）、市民向けシンポジウム、困難個別事例の共有化、貧困事例調査研究
- ・ マネジメント支援 地域福祉計画の進行管理、NPO 等のインキュベーション、資金調達
- ・ 連携促進 地域資源間の連携・調整
- ・ その他 制度に位置付けられない受け皿（外国籍の居住問題）。

⑥支援の出口設定

【課題解決・他機関引き継ぎによって終了】

- ・ 地域の賃貸住宅への居住、地域コミュニティ（自治会等）や地域の社会資源（福祉・介護等）への引き継ぎ。病院、施設、高齢者住宅等への転居。看取り。

【継続的な支援】

- ・ 住み慣れた住まいでの生活継続、継続的な関係の維持（相談、訪問通所計事業、就労支援等）、日中の活動の場の提供。グループホーム、ケアホームの提供。

※支援の出口設定は、支援者側のスキームで設定されるため、当事者にとっては出口ではなく地域生活の入口に立たされる。ただし、継続的な支援においては出口設定より当事者の自己選択・決定を支援することに力点がおかれる。