

地域善隣事業骨子(案)

地域善隣事業は、地域のニーズに応じて、民間の発意により、自由に、創意工夫して取り組まれるべきものである。したがって、本事業骨子(案)はあくまでも事業のめざすものを伝えるためのものであり、事業の対象や方法等を拘束するものではない。

実際の事業展開においては、地域のニーズや合意に基づいて、さまざまな創意工夫が行われることが期待される。

平成25年9月27日

低所得・低資産高齢者の住まいと生活支援に関する調査検討委員会
作業部会

1 地域善隣事業とは

<問題認識>

- 低所得・低資産、家族をはじめとする希薄な関係資本、健康問題に直面した者・世帯は、社会的に“孤立”し、自己力だけでは、適正な生活の回復と、その後の生活の維持が困難である。そうした者が地域に根付き、「その人らしい」生活を送れる環境を整える必要がある。
- 上述の対象者を生活保護等により「個別に支援」する仕組みはあるが、個別支援で“孤立”を脱却するのは困難で、“孤立”を放置すれば、本人だけでなく地域社会にも多大な影響（負荷）をもたらす。孤立者を放置すれば、“地域社会の劣化”をもたらす可能性もある。



地域善隣事業とは

- 地域に存在する資源（ひと・もの・おかね）を繋げることによって、共同と協働の効果を発揮し、地域に孤立して存在する者・世帯に対して支援する仕組みである。
- “事業”とする意味は、地域での適正な経済循環を創出し、費用対効果の大きい社会的・地域的なビジネス構築（＝社会事業Social Business）を意図するからである。
- 本事業により、地域で生活する人が、経済的困窮や心身の弱体化に直面しても、最期までごく普通に生活が継続できる“ノーマライゼーション”を目指す。

2 事業の目的・対象者

(1) 目的

低所得・低資産である、社会的なつながりによる支援が乏しい等の理由により、地域での居住を継続することが困難である(困難となるおそれのある)者に対して、居住の場の確保及び日常生活上の支援を行うことにより、これらの者ができるだけ安定的・継続的に地域生活を営むことができるように支援することを目的とする。

(2) 対象者

地域での安定的・継続的な生活・居住に対して、支援を必要とする者。

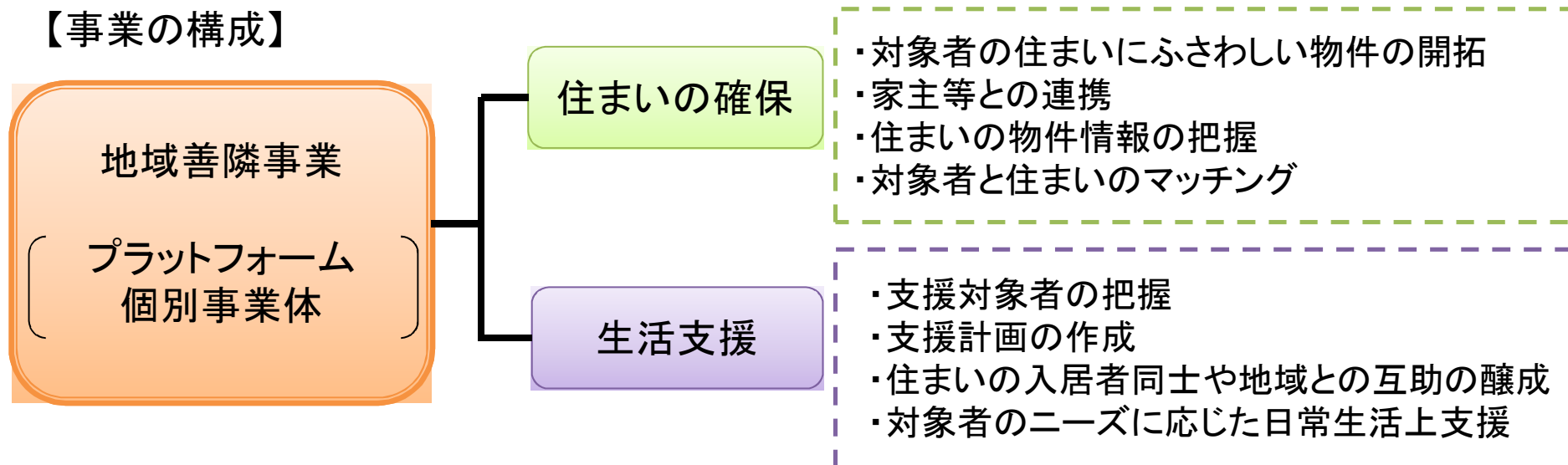
対象者像としては、例えば次のような状態が複合していることが考えられる。

- ・低所得・低資産である
 - ・住居を失った、または失うおそれがある
 - ・家族がいない、又は家族による経済面、日常生活面での支援が期待できないなど、社会的なつながりによる支援が乏しい(家族・関係的問題)
 - ・高齢や、疾病、障害等により心身の状況が低下し、地域での居住の継続のために何らかの生活支援を必要とする(健康問題)
- } (経済的問題)

注) 対象者に年齢制限は設けない。ただし、生活保護受給世帯の約4割が高齢者世帯であること、先行事例においても高齢者が多くを占めることから、対象者は、結果的に高齢者が多くなるものと思料される。

3 事業実施体制のイメージ

(1) 事業の基本的構成



【個別事業体】

地域善隣事業において、困窮者への住まいの確保と生活支援を行う個別事業体は、地域に根差した活動を行う社会福祉法人、NPO法人、医療法人等の法人格をもつものである。

個別事業体は、適正な地域的な広がり(例えば日常生活圏域等)に対して、上記の事業を行う。

注)

- ① 個別事業体に特別な制限は設けないが、対象者の居住及び生活の安定を事業内容とすることから、一定の事業運営の基盤が必要。このため、法人格を有することを条件とする。
- ② 個別事業体は、地域の課題や実情、ニーズに応じて、柔軟な事業運営を行うことができる。

(2) 地域善隣事業のためのプラットフォームの構築(地域連携・協働のネットワーク化)

【プラットフォームの構築】

事業推進のための地域連携・協働の仕組みとして構築するプラットフォームは、地域の状況に応じ、①個別事業者が、市町村の支援を受けながら構築する、②市町村が、個別事業者と連携しながら構築する、といった方法が考えられる。

【参加者等】

区域内の個別事業者、地域に根差した活動を行っている家主・不動産事業者、医療機関、介護事業所、住民組織、地域包括支援センター、関係する行政各部署等が考えられる。地域の実情や事業内容に応じ、参加者やプラットフォームの運営の方法には創意工夫・多様性があるといい。

※ 地域での居住の継続を支援するために、市町村域において構築することが考えられる。

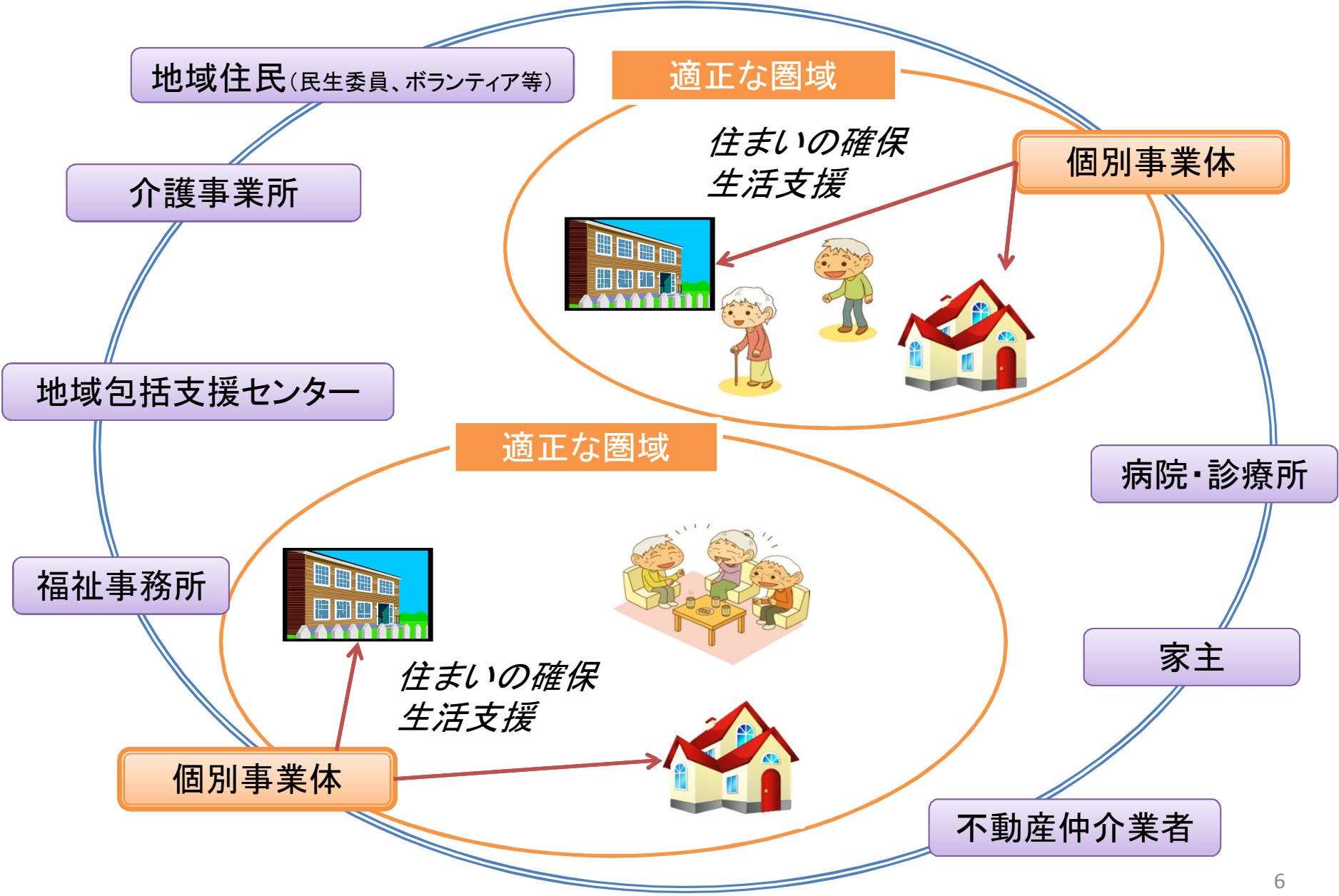
※ 形態は問わないが、例えば、居住支援協議会が設立されている自治体では、これを活用するなど既存の組織を活用することも考えられる。

【主な役割】

プラットフォームは、各地域における事業の円滑な推進を図るため、共通的・広域的な課題の共有、検討、実施について、以下の事業を行う。

- 地域における関係者のネットワーク・協力体制の構築
- 対象者の住まいにふさわしい物件の開拓、物件情報の共有
- 支援対象者の把握のための情報共有
- 情報開示等の在り方等、事業の透明性や社会的信頼確保のためのルールづくり
- 寄付の呼びかけなど、事業の民間財源確保のための活動

地域善隣プラットフォームと事業実施のイメージ(一例)



(3) 自主的な情報開示による開かれた事業運営

- 悪質な貧困ビジネスと明確に区分された事業展開を行うため、事業の透明性と公開性を確保する。
- 具体的には、事業実施主体の事業内容、財務状況等を公開する、常時、事業の見学を可能にすること等が考えられる。

(4) 市町村の役割

- 市町村の役割は、個別事業体の「管理・監督」ではなく、事業の円滑な運営を確保する観点から、個別事業体の「自主性・自律性を尊重」し、事業の円滑な運営を「支援」し、「協力」する。
- 具体的には、市町村は、地域善隣事業が民間主導で円滑に推進されるよう、次のように支援・協力することが考えられる。
 - ・地域善隣プラットフォームの構築支援
 - ・保健福祉部局、住宅部局、納税部局等、行政各部局が有する支援を必要とする者についての情報の集約と提供
 - ・庁内連絡調整担当窓口の明確化
 - ・地域善隣事業への寄付者や遺贈のあっせん 等

4 「住まい」の基本的考え方

(1) 既存資源の活用

対象者の住まいは、地域における既存資源＝空家の活用によって、その確保を図る。
本事業の実施のために、個別事業者が特別な建物を建設し、又は所有するものではない。また、家賃等の補助を行うことは想定していない。

【参考】日本における空家の状況

[空家の戸数]＝多くの空家が存在

- 住宅総数のうち、空家の占める割合は、全国で約15.3%、戸数にして約757万戸。
- このうち、腐朽・破損がなく、活用の可能性がある空き家は、全国で約576万戸。
(平成20年 住宅・土地統計調査)

[空家の活用状況等]＝空家は必ずしも活用されていない

- 入居者等を募集していない(非募集)空家は、借家で20.1%、持家で93.9%。
- 非募集の空家の利用状況は、「特に利用していない」が最も多く、借家で59.3%、持家で57.6%。
- 非募集の空家についての今後5年間の活用意向は、「現在と同じ利用方法を継続」が最も多く、借家で57.0%、持家で54.3%。

(平成21年度 空家実態調査)

(2) 居住の在り方

- 必要なケアを地域＝「面」におけるそれぞれの住まいに届けつつ、地域とのつながりの構築・維持を図ることにより、必要なケアと豊かな関係性の下で、できるだけ地域における「その人らしい」生活の継続を目指す。
- 所得や資産の多寡、障害や認知症などの生活上の課題にかかわらず、他者とのつながりや社会的役割を保ち、支え・支えられる関係(互助)を維持することで、セルフケアの力(自分ができることは自分で行い、自分の暮らし方を自分自身が決めるという自立・自律する力)も維持される。



地域生活の継続、自立支援、尊厳の保持という介護保険の理念にも合致する新たな暮らし方の選択肢を提示。

コンセプト＝「地域共住システム」(仮称)

対象者を特定の場所＝「点」に集約し、日常生活上の支援を行うもの(支援付き住居)ではなく、地域における既存資源を活用し、地域という「面」における住まいに支援を届ける(支援付き地域)方式を中心に据えるとともに、入居者同士の互助の構築を目指す。

(3)家主等との連携・協働

(i)物件の開拓等

- まず第一に、物件の開拓、確保、具体的な活用方策については、家主、不動産管理会社等の理解・協力を得ながら進めていくことが不可欠である。これが住まいの確保のスタートであり、重要なステップである。
- そのためには、本事業の目的や意義、内容、下記の入居後のサポート等について、地域の家主の団体等に十分な説明を行い、理解を得ることが前提となる。

(ii)入居後のサポート

- 日常生活上の課題を有する単身者に対しては、不安を感じる家主等も相当数存在する。


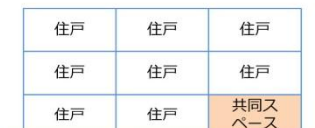

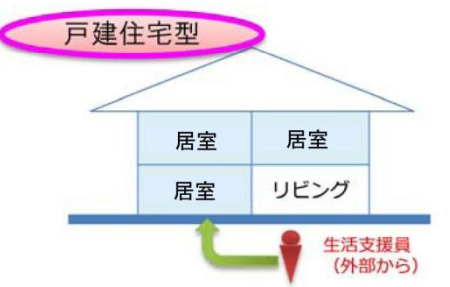


【想定される家主等の不安要素】

- ・ 家賃の不払い
 - ・ 孤立死及びそれに伴う住宅そのものへの影響(改修等)、遺留物の処理
 - ・ 近隣住民、他の入居者とのトラブル
 - ・ 体調の変化等に伴う緊急時の対応 など
- このため、生活支援の在り方も含め、例えば、以下のような事項について、家主等と十分な協議を行い、個別事業体として必要な対応を行うことが求められる。
 - ・ 家賃保証会社等の紹介
 - ・ 定期的な見守りや生活支援の提供による孤立死の予防
 - ・ 緊急時における個別事業体の対応
 - ・ 近隣トラブルへの個別事業体対応 など

5 「住まい」の活用方策

(1)「互助ハウス」(仮称)※の活用類型と仕様・設備基準

※「地域共住システム」(仮称)に位置づけられた住まいを「互助ハウス」(仮称)と呼称。

活用住宅の種別	住まい方	仕様・基準		コモン
		面積基準	浴室・便所・台所等	
<p>アパートメント型</p> 	<p>既存の共同住宅の各「住戸」を活用するタイプ。各住戸で独立した生活と共同スペースや外部のコモンハウスを介した共同生活</p>	<p>原則 25 m²以上^{※1} (都 20 m²以上)</p>	<p>専用</p>	<p>内包(居室転用)</p>  <p>外付け(コモンハウス)</p> 
<p>戸建住宅型</p> 	<p>既存の戸建住宅の各「居室」を活用するタイプ。リビングや外部のコモンハウスを介した共同生活</p>	<p>原則 10 m²(6畳相当)以上^{※2} (建物全体の面積： 20 m²×居住者数+15 m²以上^{※3})</p>	<p>便所専用</p> <p>浴室・台所共用</p>	<p>内包(居室転用)</p>  <p>外付け(コモンハウス)</p> 

※1 住生活基本計画(全国計画)(国土交通省 平成23年3月15日)における最低居住面積水準

※2 養護老人ホーム、特別養護老人ホーム(従来型)(ともに10.65m²)を参考に10m²(6畳相当)を設定

※3 都市型誘導居住水準

(2)「互助ハウス」(仮称)の展開イメージ

戸建住宅型



コモンハウス



・地域に高齢者の健康状態やニーズに応じて選択できるように、アパートメント型と戸建住宅型を適正配置し、現実的な生活支援費が負担できるように、生活支援員が複数の高齢者を生活支援する等、地域全体で高齢者の生活支援を実施する。

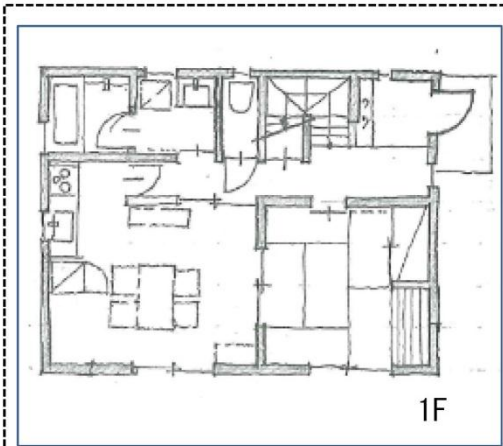
アパートメント型



(3)「互助ハウス」(仮称)の改修イメージ...戸建住宅型の例

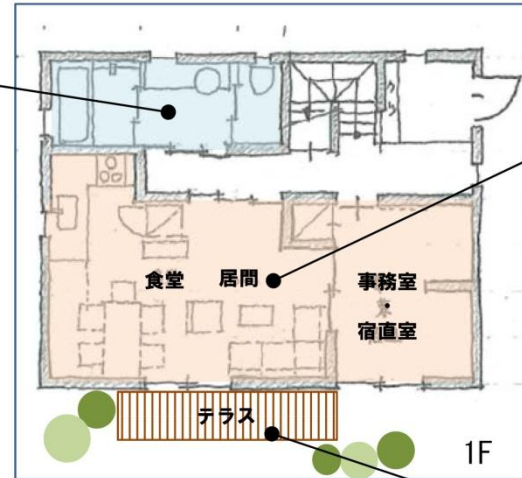
【従前のプラン】

【改修後のプラン】



1F

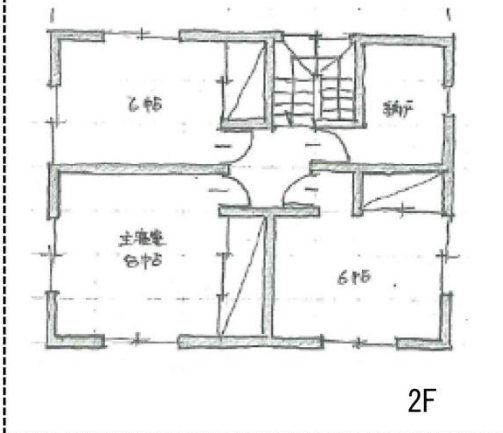
水廻りの改修
 ・風呂、トイレの手すり取り付け、扉引き戸化、洗面コーナーの車椅子対応化



1F

共用スペース等の改修

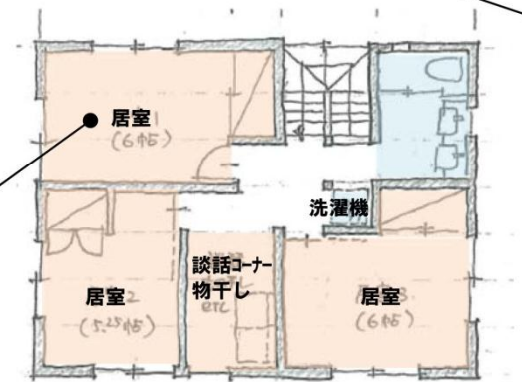
・和室、リビングの間仕切壁を取り外し食堂・今を拡大。和室部分を事務・宿直室に改修。



2F

個室等への改修

・2階の健常高齢者向けのシェアハウスとして個室利用。
 ・洗面、トレイ、談話コーナー等を設置。



陽だまり空間の確保

・食堂・今の南面の屋外スペースを活用し、ベンチ、パーゴラ等を設置し、ちょっとした陽だまり空間を設置。



(3)「互助ハウス」(仮称)の改修イメージ…アパートメント型の例

(出典:モクチン企画資料)

改修前



改修後



押入れ居室仕上げ

窓ルーバーの設置



縁側の設置

改修前



改修後



照明設置



デッキの設置



(4) 既存住宅活用に当たっての法的課題

住宅タイプ	用途の法的取扱いと課題		
	建築基準法	消防法	老人福祉法
アパートメント型	特殊建築物 児童福祉施設 ←	防火対象物 共同住宅	(有料老人ホーム)
	共同住宅	共同住宅 小規模高齢者施設 小規模高齢者施設に該当すると スプリンクラー設備の設置が必要	居住とサービスが同一主体から提供されると 有料老人ホームに該当する可能性 建築基準法上、 児童福祉施設に分類
戸建住宅型	特殊建築物 児童福祉施設 ←	防火対象物 寄宿舍	(有料老人ホーム)
	寄宿舍 児童福祉施設や寄宿舍に該当すると 天井裏の間仕切壁工事が必要	寄宿舍 小規模高齢者施設 小規模高齢者施設に該当すると スプリンクラー設備の設置が必要	居住とサービスが同一主体から提供されると 有料老人ホームに該当する可能性 建築基準法上、 児童福祉施設に分類
	住宅 違法貸しルームとの区別	住宅	

課題：用途が寄宿舍や小規模高齢者施設とみなされると多額の費用を要する天井裏間仕切壁工事やスプリンクラー設備の設置が必要となり、特に**戸建住宅の活用が困難**。

(5)戸建住宅型にかかる対応策【住まいタスクフォース試案】

課題：用途が寄宿舍や小規模高齢者施設とみなされると多額の費用を要する天井裏間仕切壁工事やスプリンクラー設備の設置が必要となり、特に**戸建住宅の活用が困難**。



対応策

既存ストック活用の観点から、戸建住宅を活用する場合、建築基準法や消防法を遵守しつつ、合理的な運用が可能となる方法について検討する。

付加条件・基準設定による安全性を強化

しかし、高齢者が複数、就寝を伴うことから、安全性を高めるため、次の措置を講じる

- ①住生活基本計画に基づき、居住人員と居住面積を規定(ハード対応)
 - ②防火管理者の設置・届出
 - ③安全評価シートを作成し、自主的に火災の安全性を評価※
- } (ソフト対応)

※グループホーム学会では、戸建型グループホーム等に関する簡易火災安全評価シートを作成し、点数づけすることで火災の安全性を自主チェックしている。

6 相談・生活支援

(1) 相談・生活支援の基本的考え方

個別事業体は、日常生活圏域で、相談・生活支援を行う事業の拠点を確保し、以下の視点から相談・生活支援を行う。

■セルフケアの支援

- 事業拠点は、個々の利用者の心身の状況等に応じた支援を行うことになるが、その場合、個々の利用者の有する日常生活上の能力を尊重することが必要。
- すなわち、個々の利用者ができるだけ自立的かつ自律的な生活ができるよう、まずは、そのセルフケアの力を引き出し、活用できることを支援することが望まれる。

■互助の醸成

- 互助や社会関係があることで、地域での暮らしを諦めずに、自分自身で生活を構築しようとするセルフケアの力が支えられる。
- 新たに入居者同士や地域との社会関係を得て、セルフケアの力を回復し、それぞれの役割や居場所をもって相互に助け合いながら(互助)、地域での生活が継続できるように支援することをめざす。

(2) 相談・支援の基盤となる活動

① 家主等との連携等

対象者の住まいの確保に関しては、家主等との連携、住まいの開拓・確保、物件情報の把握を恒常的な業務として実施しておくことが必要。

② 24時間、365日の見守り、緊急時対応、食事の提供等

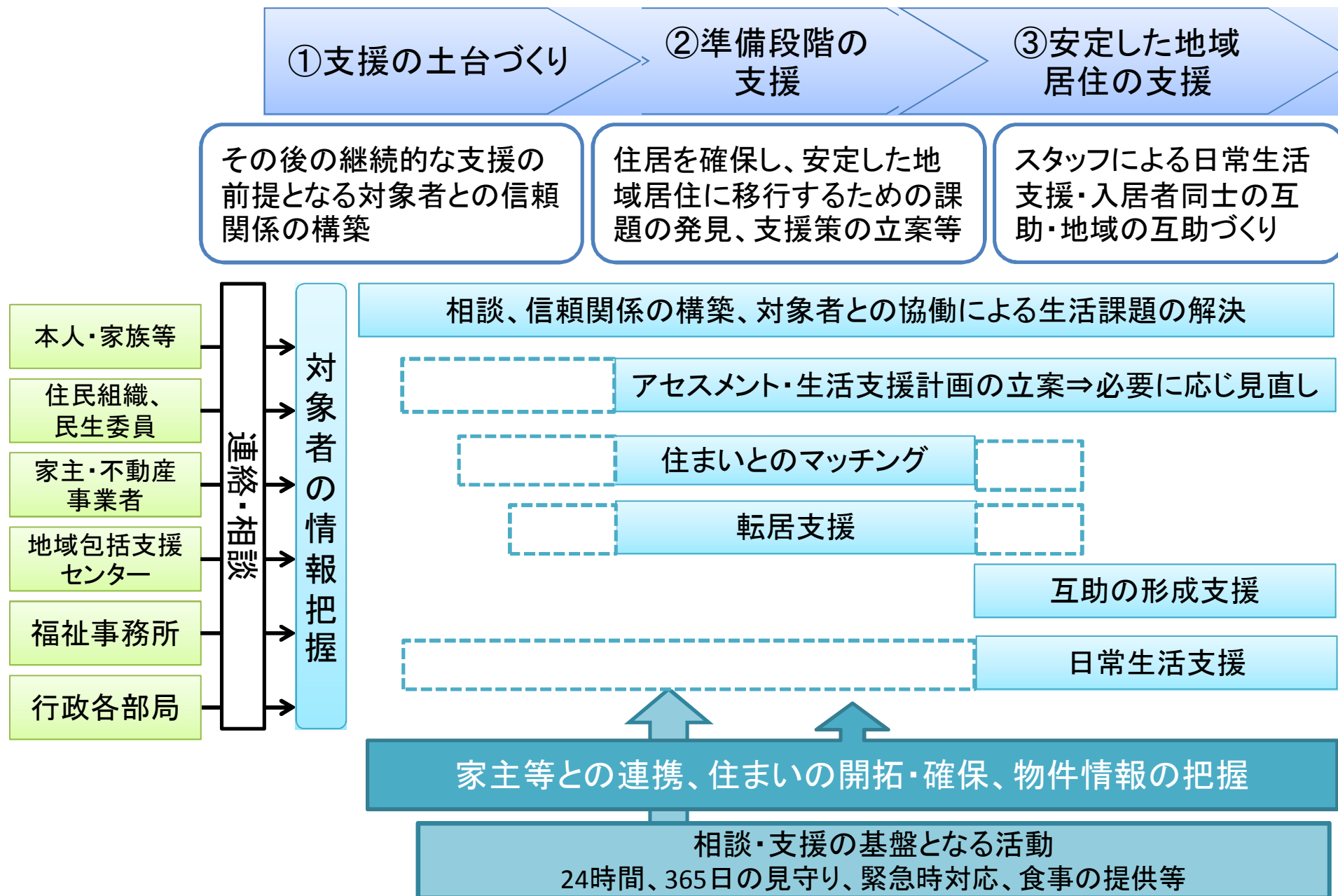
日常生活を維持するために必要な基盤となる見守り、緊急時対応、食事の提供等について、24時間、365日対応可能な支援体制を構築しておくことが必要。

(3) 善隣事業拠点による居住者等への支援

- 事業拠点から地域の住まいに居住する者を訪問して、相談・生活支援を行う。事業拠点の実施主体は、緊急時の対応等が可能となるよう、24時間の随時対応ができるような体制を備えるものとする。
- また、入居者の状態によっては、家主等と連携し、住まいに職員が滞在して日常生活支援等を行う。

(4) 全体の流れ

※ 必ずしも、段階ごとの支援を明確に区分することはできず、状況に応じて、各種の支援が重層的に同時進行することに注意。



対象者のステージに応じた支援(例)

支援の段階		支援の内容(例)	
①	相談、信頼関係の構築	<ul style="list-style-type: none"> ・支援拠点での転居・生活相談(行政機関、医療機関、介護事業所からのあっせんを含む) ・対象者へのコンタクト、傾聴、「よりそい」 	
②	支援必要度のアセスメント	<ul style="list-style-type: none"> ・対象者の心身の状況、収入、資産等 ・生活歴、人間関係(家族、友人・知人、地域) ・生活に関する本人の希望 ・上記に基づく課題の分析 	
	生活支援計画の立案	<ul style="list-style-type: none"> ・対象者にふさわしい住まいの選定 ・生活支援の具体的内容 ・外部サービス導入の要否 	
	住居とのマッチング ・転居支援	<ul style="list-style-type: none"> ・住まいの紹介、下見の同行、周辺環境の把握 ・家賃債務保証会社への対応、孤立死などの事故時対応のための保険加入 ・緊急時、近隣トラブル時の対応の確認・引き受け ・住宅契約等の支援、各種手続きの支援 ・転居の準備(家具等の準備) 	家主・不動産仲介業者との連携
③	地域・互助ハウスにおける互助の形成支援	⇒ 次ページ以降参照。	
	日常生活支援	⇒ 次ページ以降参照。	

入居者の状態像に応じた「③安定した地域居住の支援」(例)

心身の 障害が 無い	状態像	支援の内容(例)		
		地域・互助ハウスにおける互助の形成支援	日常生活支援	
			互助ハウスにおける支援	外部の医療・介護サービス等利用支援
↓ 重い	心身の状態がよくセルフケアができる場合	〃互助醸成の支援 〃地域の互助への橋渡し		
	身体状況が低下し動作に困難がある場合	〃互助の組み直しの支援 〃社会関係・社会参加維持の支援	外出等の支援	<ul style="list-style-type: none"> ・通院の支援 ・外部サービスの導入支援(看取りのための支援を含む。)
	認知機能や社会関係に障害がある場合		<ul style="list-style-type: none"> +見守り支援・緊急時対応 +健康管理支援 +金銭管理支援 等 	
	身体状況の低下、認知機能の障害等が複合する場合		+生活リズムの維持、生活動作の支援	

前掲「安定した地域居住の支援」の具体的な内容(例)

事項	支援内容
互助・社会参加等の支援	<ul style="list-style-type: none"> 〃入居者同士の社会関係が形成され、暮らしのなかでの家事等(食事準備、清掃、買い物等)の役割分担や自然な助け合い(互助)が行われるように、話し合い、ルール作りなどを支援する。 〃地域の社会資源とのつながりづくりや、地域に開かれた交流のプログラム・拠点等をつくり、入居者が地域の互助システムに参加できるように支援する。 〃入居者の心身の状況が低下し、従来の役割の継続や社会関係の維持が困難になった場合でも、新しく役割や関係性をつくりなおし、役割・社会関係の継続を支援する。
通院の支援 外部サービスの導入支援	<ul style="list-style-type: none"> 〃地域の医療機関、介護サービス等を利用できるように支援する(往診、通院付添、認定調査立ち会い、利用手続き・契約支援、利用時の連絡調整の支援等) 〃本人の希望や心身の状況を踏まえ、互助ハウスにおける看取りのための支援。
外出等の支援	<ul style="list-style-type: none"> 〃心身の状況が低下しても、室内移動、外出、買い物等ができるよう環境整備や支援を行う。
見守り支援・緊急時対応	<ul style="list-style-type: none"> 〃定期的に訪問して安否確認をしたり、見守り体制づくりを行う。 〃急変時等などの緊急時に対応する。
健康管理支援	<ul style="list-style-type: none"> 〃食事、水分摂取、運動、排泄などの状態を確認し、不調が見られる時は、自ら健康管理できるよう支援したり、外部サービスとのつなぎ等を行う。 〃きちんと服薬できるように支援する。
金銭管理等の支援	<ul style="list-style-type: none"> 〃日常的な金銭管理(出入金、レシート管理、通帳管理)などを支援する。 〃大切な書類の保管・管理などを支援する。
生活リズムの維持、生活動作の支援	<ul style="list-style-type: none"> 〃心身の状況が低下しても、起床、食事、排泄、日中の活動、入浴・清潔保持、就寝などが維持されるように、生活動作についての声かけ・見守り・軽微な介助などを行う。

(5) 医療・介護との関係

対象者が居住する住まいは、住宅であって、介護施設や医療施設ではない。よって、必要な医療、介護サービスは外付け、すなわち、居宅介護サービス、外来・訪問診療によることとする。

(6) 地域に開かれた居場所づくり、社会参加や就労の場・プログラムの開発

事業拠点には、地域のさまざまな団体と連携し、地域に開かれた居場所、交流プログラム、社会参加や就労機会の開発等を行う。

7 支援スタッフの役割

- 実施主体は、既述の支援が行えるように必要な人員を確保する。
- 支援スタッフの職種については、特段の限定は行わないが、「ソーシャルワーク的機能」、「日常生活支援機能」を適切に発揮できるようにする。また、実施主体は、必要に応じ、支援スタッフに対する研修等を通じて、支援の質の確保に努める。
- 主に「日常生活支援機能」を担うスタッフについては、専門職スタッフだけでなく、地域における多様な人材の発掘・活用も考えられる。

【ソーシャルワーク的機能(例)】

- ・支援を必要とする人の発見・アウトリーチ・相談
- ・アセスメントと支援必要度の判断
- ・生活支援の方針(計画)の立案
- ・適切な居住形態・環境の判断と住居へのマッチング、家主等との調整、保証
- ・互助の醸成の支援、地域の互助システムへの橋渡し
- ・心身の状況の変化にあわせたアセスメントと互助や社会参加継続の支援
- ・外部サービス導入の支援

【日常生活支援機能(例)】

- ・見守り・緊急時対応
- ・健康管理支援
- ・金銭管理等の支援
- ・生活リズムの維持・生活動作の支援

8 今後の検討課題

(1) 事業内容の精査

地域善隣事業の内容について、先行事例の更なる調査・検討、関係団体からのヒアリング等を行いながら、今回の骨子に示した事業内容の精査を行う。

(2) 事業費の試算

地域善隣事業の実施に係る費用についておおよその試算を行う。この場合、事業の実施内容については、地域ごとに差異が生じるものと考えられることから、一定の前提を置いた上で、場合によっては複数のパターンの試算を提示する。

試算に盛り込むべき費用としては、住宅の改修費用、日常生活支援に係る事業費（事務費、人件費等）である。

同時に、地域経済全体への波及効果や、社会的意味からも地域善隣事業の効果を検証する。

(3) 基金のスキームに関する検討

基金を設置して地域善隣事業を行う場合について、基金の出捐の主体と出捐を行う理由、出損のルール、基金の管理方法等について検討を行う。