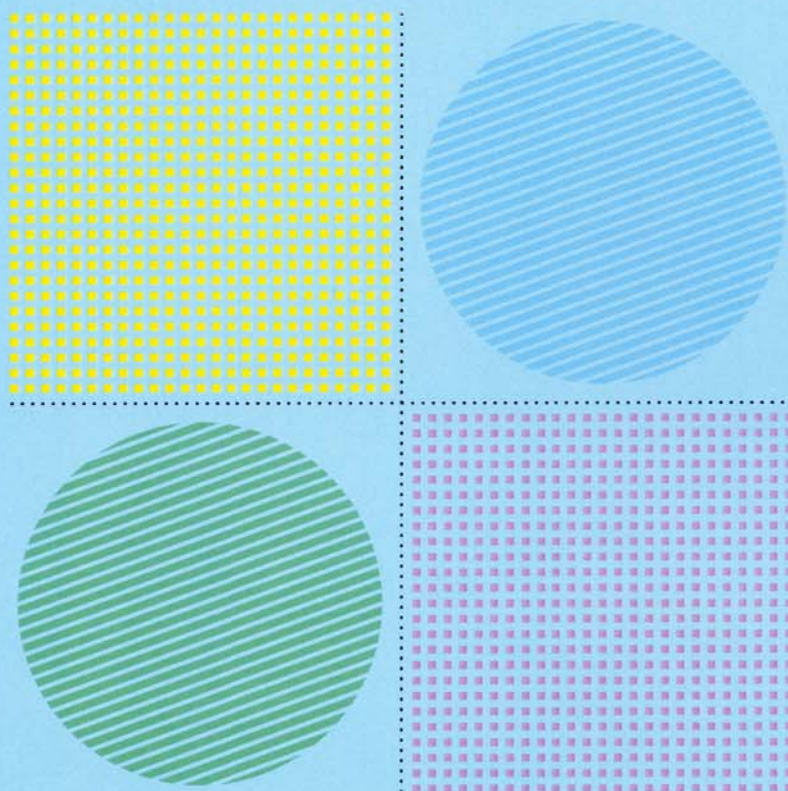


平成25年度老人保健事業推進費等補助金老人健康増進等事業

低所得・低資産高齢者の住まいと 生活支援のあり方に関する調査研究

報告書



平成26年3月



一般財団法人 高齢者住宅財団
Foundation for Senior Citizens' Housing

はじめに

この報告書は、高齢者住宅財団が平成 23 年度および、平成 24 年度に実施した「老人保健健康増進等事業」による一連の研究事業の三冊目となる調査研究報告である。

平成 23 年度の研究では、「低所得高齢者の住宅確保と介護施設の将来像に関する調査・検討」と題し、将来の高齢者の絶対数増加のなかで、単身で低所得の高齢者の増加をふまえて、居住支援のあり方を多角的に検討し、地域居住支援法の構想を提起した。

平成 24 年度の研究では、「低所得高齢者の住宅確保に関する調査検討～「住まい」の確保と「住まい方」の支援を一体的に行う「地域善隣事業」の提案～」という題で、地域包摂型セーフティネットを具体的に構築し低所得高齢者の地域居住を実現するために、既存の社会的資源及び事業体を地域横断的に組織化し、事業化する「地域善隣事業体」を構想し、従来型の施設による対応と対比しながら、その可能性を追求した。

今年度の研究は、「低所得・低資産高齢者の住まいと生活支援のあり方に関する調査研究」と題し、昨年度の報告書で提起した「地域善隣事業」の構想をより具体化し、住まいの確保の方策およびそこで展開される生活支援のあり方に関して、事業化を念頭に検討を行った。

おりから、平成 26 年度の予算案において、自立した生活を送ることが困難な低所得・低資産の高齢者を対象に、空き家等を活用した住まいの確保や見守りなどの生活支援を行う事業、さらにこれらの取り組みを広域的に行うための仕組み作りを支援するための事業として、「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」が計上された。

本調査研究は、この予算案に計上された事業を念頭におきながら、具体的な地域善隣事業のあり方を検討することにした。

幸い、来年度予算の成立によって、いよいよモデル事業が開始できる環境が整い、本報告書では、モデル事業に備えての仕様書ともいえるべきものを、各方面のご協力をいただきながら提示することとなった。

■地域善隣事業の構想

地域善隣事業は地域のイニシアティブによって様々な主体が協働する地域プラットフォームとして構想される。その内容については本文を参照していただきたいが、これに類似する具体的な試みが、アメリカではCDC（Community Development Corporation）として、展開されている。

地域善隣事業は生活困窮者への給付にとどまらない多様な生活支援を提供するという意味で地域包括ケアシステムの構築の一貫でもあると考えられる。すなわち、地域善隣事業は地域社会を基盤としたプラットフォームとして社会福祉法人、医療法人、NPO、そして自

治会や町内会、ボランティアなど地域団体が合力するとともに、居住に関わる賃貸住宅業者、家主等、あるいは営利事業者も含め、低所得、単身で要支援の人々（さしあたり高齢者を中心とするが、障害者や若年者も排除しない）の居住の安定と生活支援を一体的に実施するためのプラットフォームを形成し、そこで、地域の実情に合った支援の仕組みを構築し、居住の安定および生活支援（住まい方の支援を中心とする）を行うものである。支援が必要な高齢者等の地域居住の推進によって、地域社会からの排除を防ぎ、尊厳を持った地域での継続的生活を実現することを目指す。

このことは、空き家の増大等に代表される地域資源の休眠化を防ぎ、資源の有効活用を図る方策でもあり、地域とのウィンウィンの関係を築き、所謂貧困ビジネスによる社会保障給付の搾取防止も期待できる。そして、社会保障給付が地域循環し地域社会の活性化が期待され、暮らしやすい善き近隣社会の実現にもつながる。

行政の役割として、それぞれの事業者、地域団体、地域住民の協働の仕組みの形成に対して、必要な支援を行うことが前提となる。とりわけ、このようなプラットフォームの形成のなかで、制度によるサービス提供および地域づくり政策との連繋策を構想したい。

地域包括ケアシステムの構築が目途としている 2025 年は、団塊の世代が後期高齢層となる。まさに後期高齢者 2000 万人時代が到来する中で、地域善隣事業は、高齢者等の尊厳を損なう既存の排除型・分断型システムの限界を克服し、社会への包摂の仕組みとして構想されるものである。地域の様々な資源の「参画と合力」のシステムおよびこれを実現できるプラットフォームを用意することである。そういった意味で、地域善隣事業は、「善き社会」を実現するための方法でもある。

■善隣事業の歴史・由来

ところで、この地域善隣事業という名称についてである。今日著名なのは金沢市に現存する社会福祉法人として、善隣館という名称が使われている。また、保育所の名前としてもこの善隣館が各地域で散見される。

善隣館の活動の源流は、今からおよそ 100 年前にさかのぼる。大正から昭和初期にかけて、社会経済状況が変動し、都市化が進行するなかで、地域社会のなかに生活に困窮する者が発生するようになった。社会保障の制度化もまだ不十分なこの時代に、地域の名望家たちが、これらの問題に対応すべく民間の発意で救済活動を展開するようになった。

その主役は方面委員であった。もともとこの方面委員制度は、大阪府で林市蔵知事が、小河滋次郎の発案により 1918 年（大正 7 年）に設置した名誉職で、小学校区ごとに民間篤志家が任命された。この制度がその後全国に波及していくことになったが、金沢市で当時の方面委員（現在の民生委員）が、町内の名望家層の協力と拠金により、町内単位に善隣

館を設け、生活困窮の者に支援を行った。

その構想は1930年（昭和五年）頃から検討されていたようで、具体的には1934年（昭和9年）に安藤謙治等によって第一善隣館が設置された。その後、金沢市の町内に次々と設置され戦前では17館が開設された。そのいくつかが今日に至り、保育所経営をする社会福祉法人に姿を変えたが、高齢化にも対応するため地域包括支援センターやデイサービスなどの事業も展開している。

この金沢市の善隣館にならんで注目すべきは、これに先立つ、関東大震災の復興事業のために設立された同潤会が、昭和5年完成の深川猿江裏町で実施した不良住宅改良事業の際、住宅建設とともに、病院（あそか病院として現存）、授産所と並びに善隣館を設置したことである。

この善隣館は、今日でいう社会教育、生活相談と支援、保育、健康づくり等を包括的に実施する拠点として、地域住民の生活向上に大きな貢献をした。そして、あそか病院の系列である本願寺系の団体によって、昭和30年代迄活動を継続していたという。



（参考）同潤会による猿江裏町不良住宅改良事業

■善隣事業の今日的意義

上記に紹介したように、我々の先輩たちが展開した善隣事業は、地域の民間の創意を糾合して当時の社会問題に対応し、地域社会の再建を図る活動として貴重なものであった。

今日大都市の高齢化の深刻化と地域住民の生活課題の解決にあたって、民間の創意工夫を活用することが重要であり、善隣事業に学ぶところが大きい。社会保障制度の充実に伴

い、確かに個別制度は充実がはかられてきたが、改めて制度と制度の間の隙間が目立つようになり、また、制度のみでは対応できないニーズもみられるようになってきた。地域包括ケアシステムが提唱されるようになってきたのも、諸サービスを統合した仕組みの必要性が実感されてきたからにほかならない。

また、地域包括ケアの議論のなかで、インフォーマルサポートの重要性が指摘され、地域での互助の必要性も強調されるようになってきた。

善隣館の事業は制度が確立していない時代に、住宅と生活支援を一体的に展開する拠点として役割を果たしてきたと考えられる。さらに地域社会の相互扶助を今日によみがえらせ、また、善き隣人を育成し、地域の相互支援の仕組みを再構築することを象徴する概念である。このような視点から、地域善隣事業を日本の地域づくりの伝統を踏まえて 21 世紀に再構築するために、この名称をあえて復活させて、低所得高齢者等が地域居住を継続するための事業名称とした。

本研究事業の実施に当たっては、研究委員会を組織し、研究の方針についての検討を行うとともに、居住支援と生活支援とを検討する二つのタスクフォースによって詳細な検討を行った。

また、現場の事業者や実践にたずさわっている方々、また、地方自治体の方々にヒアリングや訪問調査を行い、イメージを具体化するための糧にさせていただいた。

これらの調査研究にあたってご協力いただいた方々に謝意を表するとともに、様々なアドバイスをいただいた厚生労働省老健局の担当者の皆さんにもお礼を申しあげる。

願わくは、本研究が来年のモデル事業の開始にあたって、各方面で活用されることを期待する。

注記) 金沢市の善隣館については、阿部志郎編「小地域福祉活動の原点」(1993 年全社協出版部刊) に詳しい。また、同潤会の住宅改良事業の意義については、大月敏雄、祐成保志と筆者による鼎談「財団ニュース」(高齢者住宅財団 VOL. 118 号 2014 年 1 月刊) を参考にされたい。

平成 26 年 3 月

高橋紘士
一般財団法人高齢者住宅財団理事長

低所得・低資産高齢者の住まいと生活支援のあり方に関する調査研究

報告書 目次

はじめに

序章 調査の実施目的と内容、検討体制について

I. 本調査研究の目的と経緯	1
II. 本年度調査の背景と検討内容	2
III. 調査体制	4
IV. 検討経過	5
V. 報告書の構成と概要	7

第1章 地域善隣事業の理念と仕様

I. 地域善隣事業の理念、目指すもの	9
II. 地域善隣事業の「事業」概念と「仕様」	10
III. 地域善隣事業のステークホルダー	13
IV. 事業運営の質の担保	14

第2章 地域善隣事業の基本構成

I. 事業の目的と対象者	17
II. 事業の基本スキーム	17
III. 事業実施体制	19
IV. プラットフォーム機能の構築過程	20
V. 財源の在り方	22

第3章 「住まいの確保」について

I. 既存住宅ストックの活用	25
II. 地域における空家等の状況と活用のイメージ	27
III. “互助ハウス(住まい)”と“地域での居場所”の条件	29
IV. 互助ハウスに求められる性能・水準・仕様等	31
V. 改修による互助ハウスのイメージ	37
VI. K市での地域展開のイメージ	48
VII. 家主・賃貸住宅管理業者等と生活支援団体の連携	50

第4章 「住まい方の支援」について

I. 住まい方の支援とは	53
--------------------	----

Ⅱ. 入居者の状況に応じた「相談・生活支援」	55
Ⅲ. 相談・生活支援のあり方	57
Ⅳ. 支援体制	60
Ⅴ. 地域に「根付き」「生える」事業とするために	61
Ⅵ. 人材の確保と育成	62
Ⅶ. 補説 対人援助を考えるー互助づくりの実践を通じて	65

第5章 地域善隣事業のモデル事例

Ⅰ. フィージビリティ・スタディの実施とモデル事例の抽出	69
Ⅱ. モデル事例1:特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会	70
Ⅲ. モデル事例2:大牟田市白川校区での取組み	79
Ⅳ. その他の地域の取組み	88
Ⅴ. (参考)都道府県社会福祉協議会アンケート調査結果	94

第6章 地域善隣事業の展開に向けて

Ⅰ. 基本的発想	99
Ⅱ. 合意形成のコスト・成果と「土壌づくり」	100
Ⅲ. 「地域主権」の潮流の中で	101

終章 3年間の研究を通じて

資料編 地域善隣事業シンポジウムの記録

Ⅰ. 開催概要	105
Ⅱ. 開催趣旨とシンポジウムの内容	106
Ⅲ. シンポジウムの概要	107
1. 老人施設部会による社会貢献事業	107
大阪府社会福祉協議会老人施設部会社会貢献事業推進委員会委員長 奥田益弘	
2. 社会福祉法人の役割を考える	110
地域密着型ケアセンターきたおおじ代表 山田尋志	
3. 大牟田市の取組み	113
大牟田市中心部地区地域包括支援センター管理者 猿渡進平	
4. ふるさとの会の取組み	116
NPO法人自立支援センターふるさとの会常務理事 瀧脇 憲	
Ⅳ. シンポジウム参加者およびアンケートの概要	120

序章 調査の実施目的と内容、検討体制について

Ⅰ．本調査研究の目的と経緯

本調査研究事業は、平成 23 年度・24 年度の 2 カ年にわたる「低所得高齢者の住宅確保」に関する調査検討における成果を踏まえ、「地域善隣事業」を実践の場に展開していくための具体的な方策を示すことを目的としている。

まず、過去 2 カ年の研究成果の概要に触れておきたい。急速な高齢化・単身化の進展及び要支援要介護高齢者の増加により、住宅困窮リスクを抱える低所得・低資産高齢者が都市部を中心に今後増大することが予測される。しかし、旧来の施設整備では十分な対応が困難であり、より普遍的で根本的な方策が必要である。また、住宅困窮リスクを抱える低所得・低資産高齢者は、経済的困窮だけではなく、社会関係・人間関係からの排除による社会関係資本の欠乏状態を抱えているため、関係性の構築や家族的な支援が必要である。

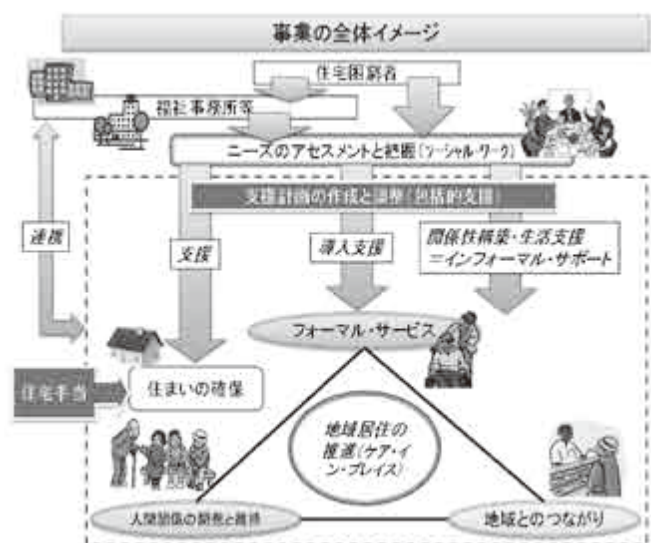
そこで、既存ストックを活用し、地域社会の中で「住まいの確保」と「住まい方の支援」、「住宅手当」を一体的に提供する“地域社会包摂型セーフティネット”を提案した。そして、二つの自治体でフィージビリティ・スタディを実施し、既存の社会資源や事業体を地域横断的に組織化する「地域善隣事業体」という新しい事業スキームを構想した。さらに従来型の施設整備による対応との比較を試みて、経済的にも社会的にも、地域善隣事業の効果が期待できることを明らかにした。

以上の検討結果を踏まえ、「住まい」や「生活支援」に造詣の深い有識者から成る検討委員会を立ち上げ、本年度は「住まいの確保」及び「住まい方の支援」をさらに掘り下げて、「地域善隣事業」の基本的な取り組みの考え方や事業モデル提示のための検討を行った。そして、低所得・低資産高齢者を対象とした地域包括ケアのあり方を具体化することを目指した。

先進的な自治体や生活困窮者支援を行う現場での実践を整理する中から見えてきたことは、地域善隣事業は、地域の多様な社会資源・人的資源のつながりのなかで低所得・低資産高齢者の居住を支えようとするものであり、まさに地域の互助を鍛え、コミュニティ形成を促進する地域再生の試みであった。

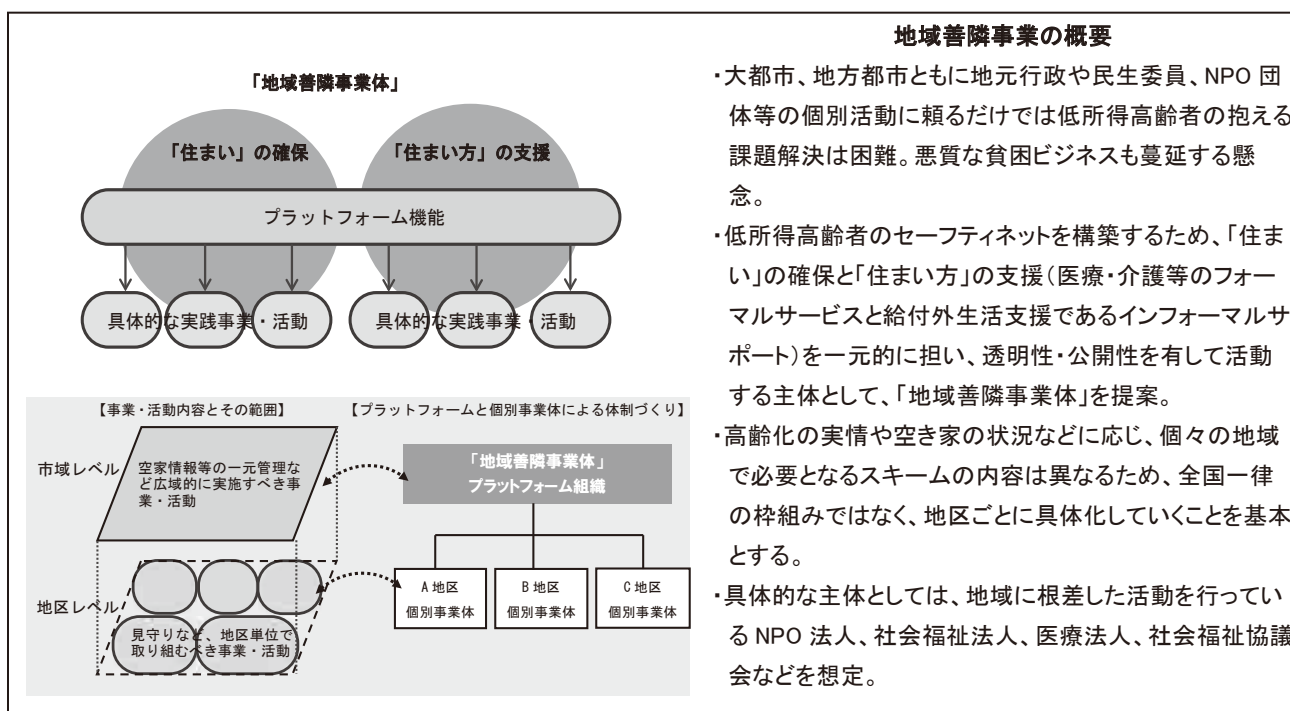
今年度の調査研究では、検討委員会の下に作業部会を設置し、同部会におけるこれらの検討結果を委員会に諮りながら、地域善隣事業の理念、目的、取り組み方、課題、留意点等をわかりやすく整理したうえで、来年度以降、多くの自治体や意欲のある法人が事業展開をできるよう、シンポジウムを開催し、啓発普及にも努めた。

地域社会包摂型セーフティネットのイメージ



(出典:平成 23 年度報告書)

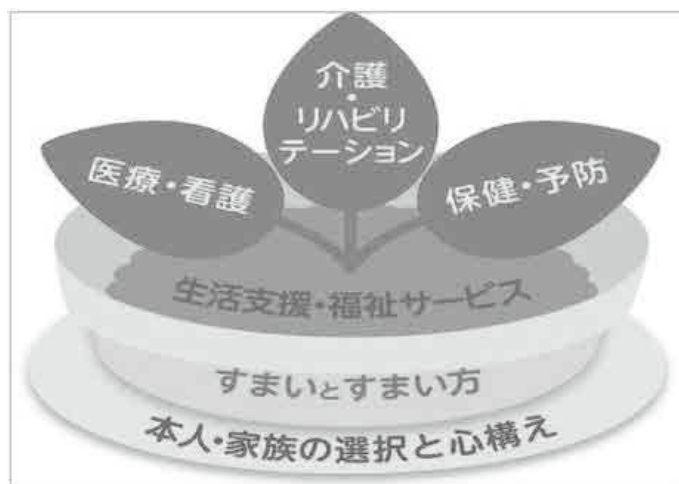
地域善隣事業、及び地域善隣事業体のイメージ(平成 24 年度報告書)



II. 本年度調査の背景と検討内容

厚生労働省では、団塊世代のすべてが 75 才以上に到達する 2025 年頃をめぐり、地域包括ケアシステムの構築を行うことを政策目標に掲げている。また、平成 24 年度にまとめられた地域包括ケア研究会の報告書では、植木鉢の絵で地域包括ケアの 5 つの構成要素が示されたが、とくにその土台となる「住まい」と、養分になる「生活支援サービス」の取り組みが、医療・看護・介護等の専門的なサービスに比べて弱いという認識があった。

地域善隣事業は、この「住まい」と、生活支援サービスを包含する「住まい方の支援」を一体的に提供して低所得高齢者等の地域居住を支援するものであり、地域の多様な事業体や住民等が連帯をし、面的な広がりの中でサポート体制を築くという意味で、地域の自助・互助を醸成することを目指すものである。



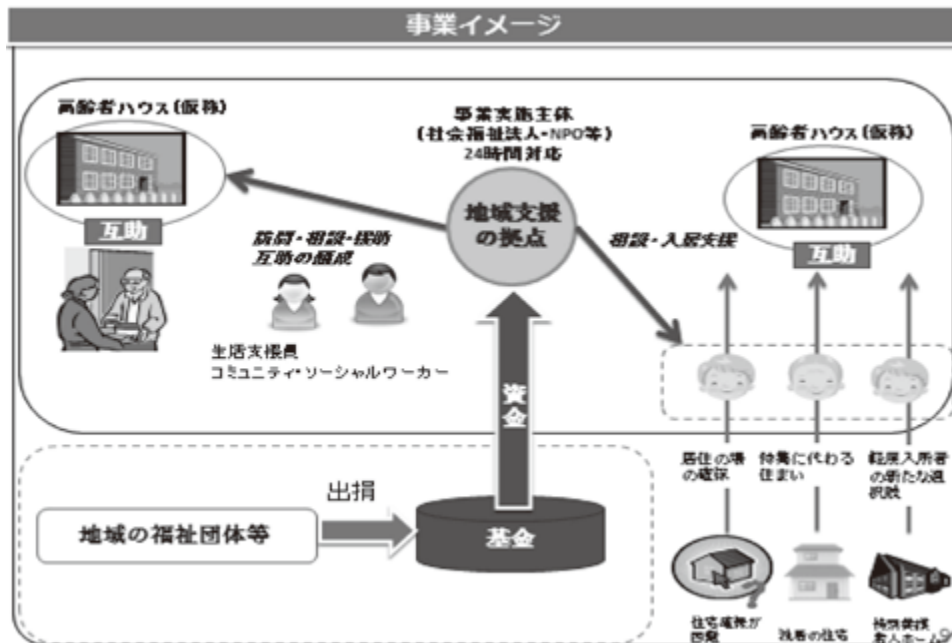
出典:平成25年3月 地域包括ケア研究会報告「地域包括ケアシステムの構築における今後の検討のための論点」

また、平成 25 年 6 月 14 日に閣議決定された「日本再興戦略」では、「生活支援サービス・住まいの提供体制の強化」として、「中低所得層の高齢者が地域において安心して暮らせるようにするため、空家や学校跡地などの有効活用による新たな住まいの確保を図る」と提言され、さらに担い手としては、社会保障制

度改革国民会議において、社会福祉法人の役割として「低所得者の住まいや生活支援などに積極的に取り組むべき」と指摘された。

以上の背景から、本調査研究事業が想定している低所得高齢者の住まいの確保は、政策的にも重要課題となっており、地域善隣事業が施策に反映されることも念頭におきながら、具体的な事業の構成要素と事業体のあり方について、論点ごとにタスクフォースを設置しながら、検討を行った。

第1回委員会に提出した地域善隣事業のイメージ



論点と主な検討事項

論点	具体的な検討事項	
①住まいの確保のあり方	● 空家活用の場合のハード面の課題(建築基準・消防基準等) ● 既存空家の改修スキーム ● 地域での面的展開イメージ ● 有料老人ホーム等の既存制度との関係の整理 ● 家主対応の内容・方法	住まい タスクフォース
②住まい方支援のあり方	● 必要な生活支援のあり方 ● 住まいと高齢者のマッチング方法 ● 支援の体制、支援スタッフ ● 人材の確保と育成	生活支援 タスクフォース
③事業スキーム等	● 事業の基本スキームと実施体制 ● プラットフォーム機能 ● 財源のあり方 ● 事業の質の確保 ● 地方公共団体等の関わり	

Ⅲ. 調査体制

検討委員会の下に作業部会を設け、「①住まいの確保のあり方」や「②住まい方の支援（生活支援）」といった論点ごとのタスクフォースにより基礎的な情報収集と課題整理を行った上で、本委員会において、全体の事業スキームや普及方策、制度のあり方について検討を行った。

<検討委員会委員>

岩村 正彦	東京大学大学院法学政治学研究科 教授
斉藤 正身	医療法人真正会 理事長
白川 泰之	新潟大学法学部 准教授
鈴木 健二	京都府立大学大学院生命環境科学研究科 准教授
諏訪 徹	日本大学文理学部社会福祉学科 教授
園田 眞理子	明治大学理工学部 教授
◎高橋 紘士	一般財団法人高齢者住宅財団 理事長（委員長）
瀧脇 憲	NPO法人自立支援センターふるさとの会 常務理事
堤 修三	前・大阪大学大学院人間科学研究科 教授
西元 幸雄	社会福祉法人青山里会 常務理事
松岡 洋子	東京家政大学人文学部 講師
本井 俊一	社会福祉法人泰清会 理事・統括施設長

<作業部会委員>

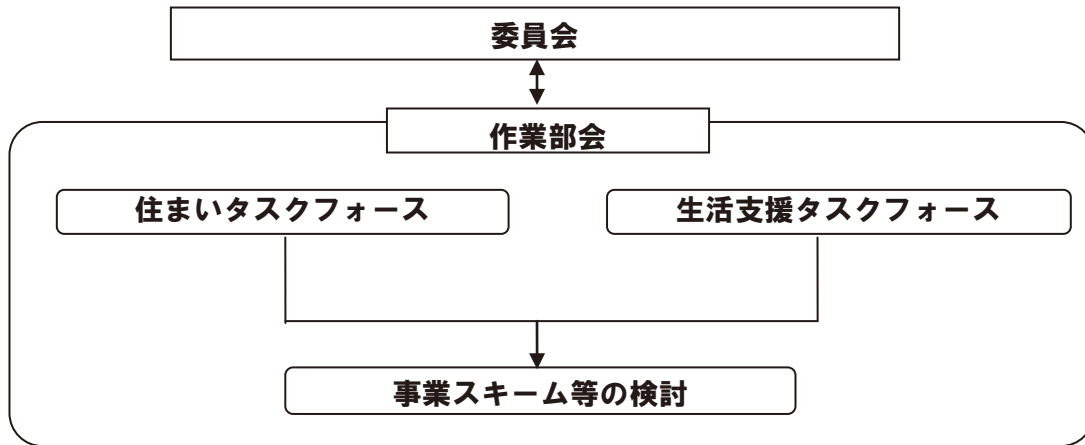
○白川 泰之	新潟大学法学部 准教授（座長）
鈴木 健二	京都府立大学大学院生命環境科学研究科 准教授<住まいTF>
諏訪 徹	日本大学文理学部社会福祉学科 教授<生活支援TF主査>
園田 眞理子	明治大学理工学部 教授 <住まいTF主査>
瀧脇 憲	NPO法人自立支援センターふるさとの会 常務理事<生活支援TF>
松岡 洋子	東京家政大学人文学部 講師<生活支援TF>

<オブザーバー>

厚生労働省老健局 社会・援護局
国土交通省住宅局
NPO法人モクチン企画 代表 連勇太郎

<事務局>

八木 寿明	高齢者住宅財団 専務理事
落合 明美	高齢者住宅財団調査研究部 次長
葛西 リサ	高齢者住宅財団調査研究部 主任研究員
中川 智之	(株)アルテップ 代表取締役
柳瀬 有志	(株)アルテップ プロジェクト・マネジャー



IV. 検討経過

【平成 25 年】

6 月 24 日 第 1 回作業部会

7 月 4 日 第 1 回委員会

- ・地域善隣事業の事業化（案）についての議論
- ・論点及びタスクフォースに関する議論・意見

7 月 17 日 第 2 回作業部会

8 月 8 日 「賃貸住宅の貸し手側の実情等」に関するヒアリング

講師：公益社団法人全国賃貸住宅経営者協会連合会 事務局長 稲本昭二氏

8 月 22 日 大阪府社協・老人施設部会「社会貢献事業」に関するヒアリング・意見交換

講師：大阪府社会福祉協議会老人施設部会社会貢献事業推進委員会

委員長 奥田益弘氏 他同推進委員会メンバー

9 月 19 日 第 3 回作業部会

9 月 27 日 第 2 回委員会

- ・地域善隣事業骨子（案）について
- ・都道府県社会福祉協議会へのアンケート調査について

10 月 2 日 第 4 回作業部会

10 月 23 日 第 5 回作業部会

- ・「賃貸経営・管理の現状とこれから」

講師：株式会社市萬 代表取締役 西島昭氏

11 月 11 日 第 6 回作業部会

- ・「大牟田市における空家を活用した居住支援体制に関する構想について」

講師：大牟田市都市整備部 建築住宅課長 牧嶋誠吾氏

- ・「K 市における賃貸管理の現状・高齢者受け入れに関する課題」

講師：第一ハウジング株式会社 代表取締役 加藤豊氏

11 月 12 日 京都市老人福祉施設協議会等との意見交換

11月25・26日 大牟田市役所、地域包括支援センター、居住支援協議会、NPO法人しらかわの会等 現地調査

12月2日 NPO法人CLCによる「ひなたぼっこ」の現地調査

12月11日 第7回作業部会

12月17日 第3回委員会

- ・フィージビリティ・スタディの経過報告（自治体・事業者等ヒアリング結果）
- ・都道府県社会福祉協議会アンケート結果
- ・事業モデルの事例（NPO法人ふるさとの会／大牟田市白川校区）
- ・地域善隣事業の質を担保するための必要条件

【平成26年】

1月9日 第8回作業部会

1月23日 C区まちづくり課長・生活保護課長・健康福祉課長ヒアリング・意見交換

2月24日 第9回作業部会

3月5日 地域善隣事業シンポジウムの開催（⇒詳細は「資料編」に掲載）

3月6日 A市において福祉関係法人と住宅管理事業者の意見交換会の実施

3月19日 第4回委員会

- ・報告書案について

<注>

- ・住まいタスクフォース、生活支援タスクフォースは随時開催とし、特に事業骨子案を固める過程で集中的に議論を行った。
- ・作業部会や生活支援タスクフォースにおいてNPO法人ふるさとの会へのヒアリングや現地調査を繰り返し行い、基本的な事業スキーム構築の参考とした。
- ・第1回～第3回委員会は公開で行い、マスコミ等で「地域善隣事業」が取り上げられる機会があったため、問い合わせも多く、地域善隣事業に取り組みたいとする自治体や社会福祉協議会、社会福祉法人等に対しては、ニーズ把握や事業スキームの検討の参考にするため、上記以外にも作業部会委員と事務局で出向き、ヒアリングや意見交換を行った。

第1章 地域善隣事業の理念と仕様

Ⅰ. 地域善隣事業の理念、目指すもの

1. 「善隣事業」の歴史

具体的な事業内容に入る前に、そもそも本研究で提案する「地域善隣事業」の呼称の由来や、かかる呼称を用いることについての我々の基本的認識について触れておきたい。

戦前においては、地域の福祉事業（当時はより広い「社会事業」という捉え方であった。）は、限定的な公的責任を背景に、民間の個人や団体、すなわち、キリスト教系、仏教系の宗教団体や篤志家が主導し、これを地域の住民が支えるという形態を採っていた。大正末期から昭和初期にかけては、社会経済状況の変動や都市化の進行によって、地域社会における生活困窮者が顕在化し、その解決が大きな社会問題となっていた。こうした中で、生活困窮者の教育、子弟の育成、生活相談等を総合的に展開する民間の拠点が設置されていくこととなった。これが「善隣館」である。

その有名なものとして、金沢市の善隣館を挙げることができる。当時の方面委員（現在の民生委員）が地域の篤志家の協力と資金提供によって、町内を単位として市内に 12 か所の善隣館を設け、生活困窮者の支援に当たったのである。なお、こうした善隣館は、現在では、社会福祉法人として保育事業を中心とした事業を展開している。

また、関東大震災の復興のために住宅の供給を行った同潤会は、猿江裏町における不良住宅改良事業（大正 14 年から用地買収を開始）の際、住宅建設のほか、病院・診療所、授産所とともに、コミュニティ形成のための施設として善隣館を設置している¹⁾。

2. 「善隣事業」の歴史と今日提唱する「地域善隣事業」

かつての「善隣事業」は、地域における民間の活力と創意工夫を糾合し、地域の問題解決と再建を図ろうとしたものである。こうした取組みは、1 世紀弱を経た今日においてなお示唆に富むものである。

これまでの社会保障制度の拡充、「高齢者保健福祉推進 10 カ年戦略（ゴールドプラン）」及びその後継の計画等による基盤整備の推進は、全国的な福祉の水準を引き上げ、普遍的な福祉サービスの展開に大きく寄与してきたことは言を俟たない。一方で、現代社会においては、人口の偏在、人の流動性の高まり、高齢化率の差異、地縁関係の強弱等の地域の実情を踏まえ、普遍的・定型的な福祉サービスではきめ細かには対応できない問題に対応することが求められているのも事実である。地域の実情に応じてカスタマイズされ、それぞれの地域のニーズにマッチした事業を構築していく上で、民間の活力と創意工夫によって生み出された善隣事業は、先行モデルとして重要な意味を持つ。

かつての善隣事業を見るに、地域における相互扶助（互助）の醸成は、更地に新たなものを構築するのではなく、もともと存在していたものを蘇らせるのだということが分かる。つまり、我が国に存在する「相互信頼」、「互報酬的な貢献」という豊かな土壌の上に、地域に

¹ 佐藤滋ほか『同潤会のアパートメントとその時代』（1998 年、鹿島出版会）pp.66-77

根差し、自生する力強い相互扶助の仕組みを構築しようとするものである。

このような相互扶助を今日において再構築することは、地域包括ケアを実現していく上でも不可欠であることは明白である。また、地域の相互扶助は、支援を必要とする者がさまざまな関わりの中で生きる力を維持・回復させる上でも鍵となる。その意味で、地域における相互扶助の再構築は、「地域リハビリテーション」あるいは「コミュニティ・ベースド・リハビリテーション」の推進の視点からも重要な要素とすることができる。

このような視点から、我が国における先達の努力と伝統を継承して地域の相互扶助を再構築することを目指すことが、本研究で提唱する事業の基本的な哲学である。このため、あえて「地域善隣事業」という事業名を冠し、低所得・低資産、社会関係資本に乏しい高齢者に対し、居住と生活を確保し、全人的な復権と地域社会への参加・包摂をめざす事業を構想するものである。

II. 地域善隣事業の「事業」概念と「仕様」

1. 事業概念

「地域善隣事業」は、その名称のとおり、1つの「事業」である。ただし、従来型の「事業」概念と異なることを確認しておきたい。

従来型の「事業」は、事業の目的、実施すべき事業の定性的な規定のほか、実施主体、対象者、利用定員、事業所の施設・設備・運営の基準、職員の職種と人員配置などの様々な基準が設定され、これに沿った事業運営を行うことによって、特定の事業として認められ、財政支援を受けるというものである。

しかし、地域善隣事業には、このような詳細な基準は存在しない。端的に言えば、地域善隣事業の事業概念は、事業の「設計図」ではなく、「仕様書」である。事業の目的や発揮すべき機能については規定するが、詳細な事業運営の基準は設定しない。このため、地域における様々な「変数」、すなわち、人口規模、高齢化率、地縁関係の濃淡、地域における福祉活動の担い手の状況といった各地域の実情を踏まえて構築することが求められる。これは、「〇〇事業」と銘打たれた出来あいの事業を、各地域で一律に実施するものではないし、お仕着せの事業を実施させられるものでもない。地域における課題と様々な「変数」を分析し、具体的な事業実施の「設計図」を地域の関係者自らが描くものである。

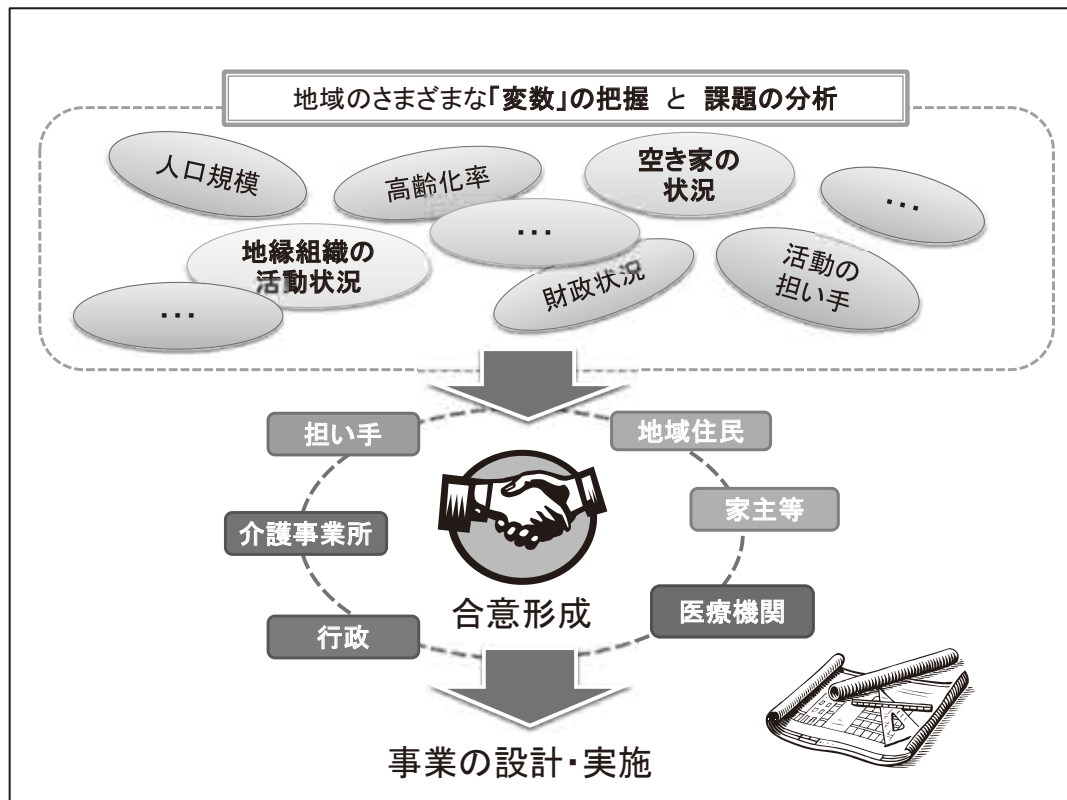
このため、地域善隣事業で重要なことは、「いかに基準どおりに事業を実施するか」という事業を管理することではなく、「どのような事業を実施するか」という「設計図」を描く前提となる地域の関係者の合意形成である（図表 1-1 参照）。よって、「変数」が類似していても、事業の「設計図」が類似したものになるとは限らない。その意味で、「先進地」と呼ばれる地域の取組みを移植するような事業でもないのである。よって、地域善隣事業は、「地域における合意形成を図りながら、創意工夫によって、それぞれの地域に『根付き』、『生える』事業を構築するもの」であるという言い方ができる。

地方自治は、今や単に国、都道府県、市町村間の権限の配分関係を是正する「地方分権」

から、より主体性を持って分析・判断を行い、地域の課題解決に取り組んでいく「地域主権」へと歩を進めている。その意味で、このように柔軟性と自由度が高く、地域の創意工夫が発揮できる地域善隣事業は、「地域主権」時代にふさわしい事業概念であると言える。

また、地域善隣事業は、システムとしての「地域包括ケア」を実現するための1つの「方法論」である。よって、この事業を単体で実施するのではなく、医療、介護、福祉、予防などの関係する施策との有機的な連携を忘れてはならない。

図表 1-1 地域善隣事業の構築プロセス



2. 地域善隣事業の「仕様」

それでは、地域善隣事業の「仕様」はどのようなものでしょうか。

(1) 対象者

所得や資産が乏しい、社会関係資本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又はそのおそれのある者を対象とする。

ここでは、年齢、所得や資産の基準、障害の有無等の詳細な規定は設けていない。各地域で上記の要件について独自に基準を設けること、又はこれ以上の基準を設けずに柔軟な対応を可能にするもののいずれの方法を採用することも可能である。ただし、制度の「すき間」を生じさせないためにも、柔軟な対応に配慮することが求められる。

（２）支援の目的

上記対象者が、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。

これは、地域善隣事業が、「地域包括ケア」システムの 1 つの方法論であることから、地域善隣事業においても、介護保険法第 5 条第 3 項に規定する「可能な限り、住み慣れた地域で」の生活を目指すこととするものである。

（３）事業の機能の構成

地域善隣事業による支援は、ハードとしての「住まいの確保」を行う機能とソフトとしての「住まい方の支援」を行う機能の 2 本柱とする。

これは、雨露をしのぐために、物理的にハードとしての「住まい」を確保するだけでなく、そこでの「暮らし」というソフト面の支援を一体的に行うことを想定するものである。つまり、本研究における「居住」とは、住まいを確保することと、そこでの「暮らし」を不可分のものと捉えている。

（４）各機能に不可欠な要素

「住まいの確保」は地域の既存資源（空家）を活用し、「住まい方の支援」は互助の醸成に留意しつつ、個々の対象者に応じた生活支援を実施する。

まず、「住まいの確保」については、新規に建物を整備するのではなく、地域に存在する空家を既存資源として捉え、かつ、低廉な家賃での居住を実現する可能性が高い住まいとして活用しようとするものである。なお、全国の住宅総数のうち、腐朽・破損がなく活用可能性のある空家は、約 576 万戸に上る²⁾。

一方、「住まい方の支援」については、自助を引き出すことを基本とし、利用者同士の互助の醸成を図ることに留意しつつ、ともに支え合いながら地域での暮らしをできるだけ継続できるように取り組んでいく。生活支援については、個々の対象者の状況に応じ、できるだけ柔軟な対応を行う。

（５）事業の推進体制

事業実施に当たり、関係者の協力・連携体制の構築を行う。具体的には、地域の関係者から成る「プラットフォーム機能」を整備する。

地域善隣事業の実施主体は、対象者の把握、住宅とのマッチング、生活支援の実施、医療・介護等の公的サービスの利用支援など多岐にわたる業務を担うことになる。このため、関係する行政機関、地域包括支援センター、医療機関、介護事業所、地域の住民・団体、家

²⁾ 総務省「平成 20 年住宅・土地統計調査」

主等の不動産関係者など幅広い連携体制を構築する必要がある。

特に、「住まいの確保」との関係では、これまでつながりの薄かった福祉関係者と不動産関係者の連携が鍵となってくる。

(6) 外部チェック機能

地域から信頼され、利用者主体の事業運営を実施することを担保するため、外部チェック機能を導入する。

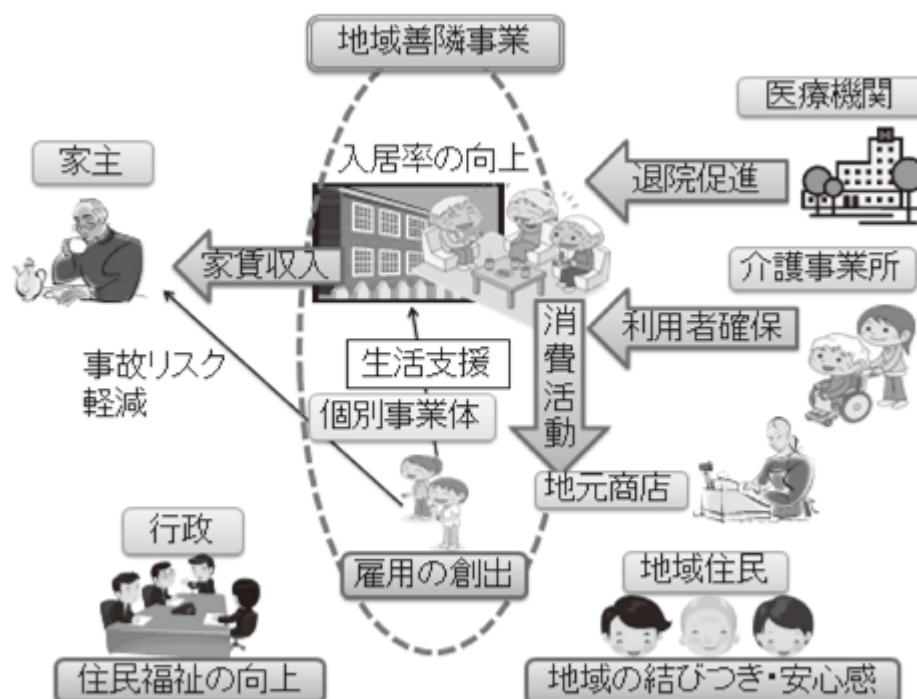
地域善隣事業は、地域を支える事業である一方、地域に支えられる事業でもある。また、昨今問題となっている悪質な貧困ビジネスとの差別化を図り、利用者主体の事業運営を行うことは必須である。

このため、事業の基本的な情報の公開、見学・視察の積極的な受け入れなど、外部のチェックが働くような仕組みを導入するとともに、実施主体の職員が事業の理念を共有し、支援の質を相互に高め合う取組を行う必要がある。

Ⅲ. 地域善隣事業のステークホルダー

地域善隣事業は、低所得・低資産で、社会的なつながりに乏しい高齢者が、豊かな関係性の下に、できるだけ地域での生活を継続できるようにするものである。その意味で、直接の受益者は、事業の対象者であることは間違いない。しかし、この事業が、対象者に止まらず、地域に広く効用をもたらす側面を忘れてはならない。その意味で、この事業のステークホルダーは、多岐にわたるものである（図表1-2 参照）。

図表 1-2 地域善隣事業のステークホルダー



具体的に見ていくと、まず、空家の活用は、賃貸物件の入居率を向上させ、家主の家賃収入の増加につながる。また、行動範囲が必ずしも広くない高齢者は、地域の商店等で買い物をすると想定され、地元商店等の売上増加にもつながる。

地域善隣事業の実施主体との連携の中で、介護事業所は、対象者が要介護状態になった場合に、当該事業者の介護サービスの利用者として受け止めることが可能となる。同様に、医療機関は、退院先が見つからない社会的入院患者の退院が促進され、これによって、真に入院を要する患者の受け入れを進めることが可能になり、長期入院による入院基本料の逓減を改善できれば、経営上もメリットがある。

このほか、地域善隣事業に従事するスタッフの確保は、雇用の創出につながる。また、行政にとっても、住民福祉の向上を図ることができ、自助と互助を通じた高齢者の自立が介護給付費の伸びの抑制にも効果を上げるであろう。

そして、この事業の最大のステークホルダーは、住民である。事業の対象者だけでなく、地域の互助は安心して生活するための「無形のインフラ」である。若年世代にとっても、長く住み続ける見通しが立つことは、大きな安心材料となるであろう。

このように、地域善隣事業には、多岐にわたるステークホルダーが存在する。このことは、カネの流れに着目すれば、地域善隣事業が単に「温情にすぎる」事業ではないことの証左でもある。つまり、地域に何のメリットもない事業を「そこを何とか」と折れてもらって導入する性格のものではなく、カネが流れ、実利の伴う地域経営の「ビジネスモデル」なのである。逆に言えば、地域善隣事業の実施に当たっては、地域のステークホルダーに丁寧に説明を行い理解を得るだけでなく、「ビジネスモデル」と呼ぶにふさわしいメリットを提供できるものに構築する必要があると言える。

IV. 事業運営の質の担保

低所得・低資産で社会的なつながりに乏しい高齢者を対象とし、空家を活用するという構成は、昨今問題となっている悪質な「貧困ビジネス」を連想させる面もある。しかし、地域善隣事業は、地域の信頼に支えられ、利用者主体の事業運営を志向するものである。これは、地域善隣事業の「仕様」でも述べたとおりである。では、その具体的な仕組みとして、どのようなものが必要になるだろうか。

1. 理念の共有と利用者主体の事業運営

まず重要なことは、地域善隣事業の実施主体、関係者間、及び支援にかかわる職員相互が地域善隣事業とその実施主体の取組みに係る理念を共有し、その上で実施主体が事業運営に当たることである。これは、全ての関係者の行為規範の基本となるものである。

また、利用者主体ということは、その自助・互助を尊重し、かつ、実施主体側の論理で支援を行わないことである。支援する側・支援される側という二項関係ではなく、利用者同士、利用者と地域といった、多様な関係性の中で生活を営めるような運営を目指すことが必要になってくる。そして、事業費は、利用者の地域での安定した生活のために「活かされる」使

い方をすることが基本となる。

2. 情報・活動の公開性・透明性

適正な事業運営を確保する上で、外部チェック機能の導入は重要である。このため、まずは、事業計画・事業報告、収支状況等の公表、見学・視察の受け入れによって、広く外部への公開性を確保することが求められる。また、関係者の連携の基盤である「プラットフォーム機能」の構築、地域ケア会議や居住支援協議会への参画によって、関係者からも「見える」事業運営を行うことが必要になる。これにより、事業実施主体の独断を排し、関係者との連携の下に、「最適解」を模索しながら、利用者主体の事業運営を確保することにつなげていくことが求められる。

このほかに、第三者委員会の設置等により、情報公開・事業評価を行い、多角的な視点から、事業運営の在り方をチェックすることも有効である。

3. 支援方法の開発と共有

これには、地域善隣事業の個々の実施主体の取組みと同様の事業を実施する実施主体同士の取組みの2つのアプローチがある。

第一の実施主体の取組みとしては、支援ノウハウの蓄積と共有という処遇面での取組みがメインとなる。利用者間や近隣とのトラブル処理は、特に方法論が確立されているわけではないため、定型的な対応では解決ができない。このため、定期的な勉強会、実際の事例を通じた支援の研究会、関係者会議の開催によって、具体的な事例を通して蓄積された支援ノウハウを個人の「職人芸」にしてしまうのではなく、職員同士が共有することが重要になってくる。特に、こうした支援の成否は、利用者本人の生活のためだけでなく、家主が安心して物件を賃貸するための前提に関わる重要な要素であることにも留意する必要がある。

一方、第二の同様の事業を実施する実施主体同士の取組みとしては、事業者で構成される連絡会議を組織し、情報共有を図ることが必要である。地域善隣事業は地域ごとに多様な姿で展開していくものであり、また、定型的な基準や規制、方法論があるわけではない。このため、事業者間でノウハウを学び合うことによって、事業の導入の促進や全体の水準の底上げを図ることが期待される。

第2章 地域善隣事業の基本構成

I. 事業の目的と対象者

まず、事業の目的と対象者を改めて確認しておきたい。地域善隣事業の目的は、「所得や資産が乏しい、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」ことである。

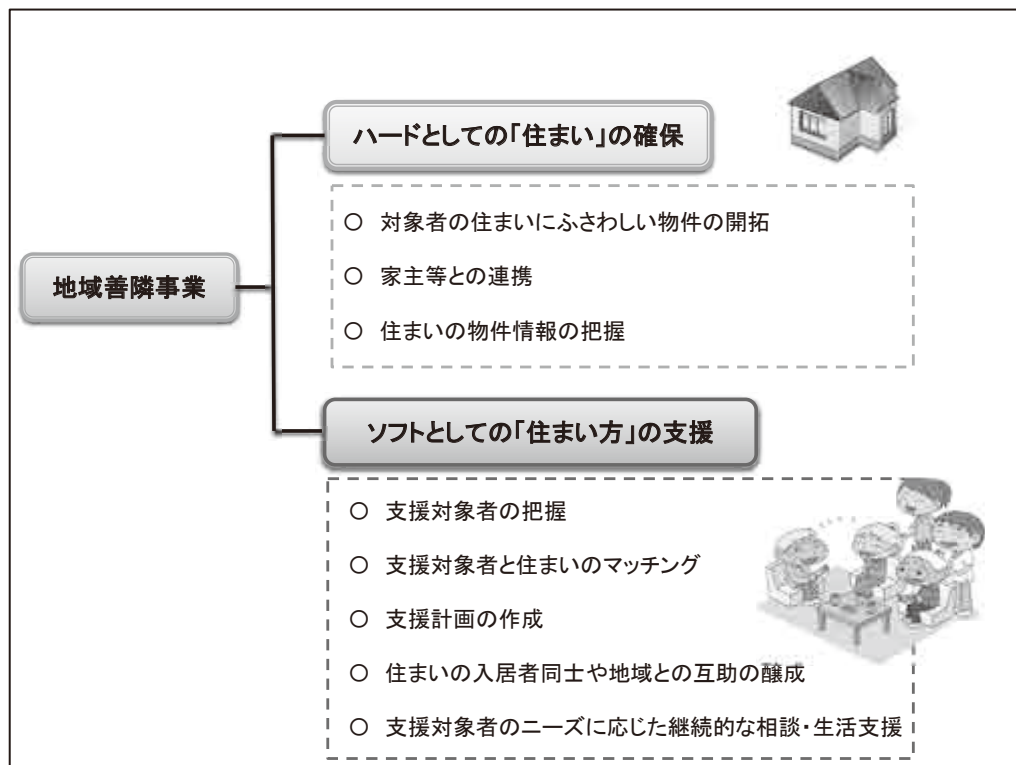
また、この事業の対象者は、地域での安定的・継続的な生活・居住に対して支援を必要とする者である。具体的には、地域において自律的に設定・判断していくべきものであり、厳格な基準は設定しない。なお、対象者像としては、例えば、以下のような状態が複合していることが考えられる。

- ・ 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
- ・ 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

II. 事業の基本スキーム

地域善隣事業は、以下の2本の柱から構成される（図表2-1 参照）。

図表 2-1 地域善隣事業の2つの柱



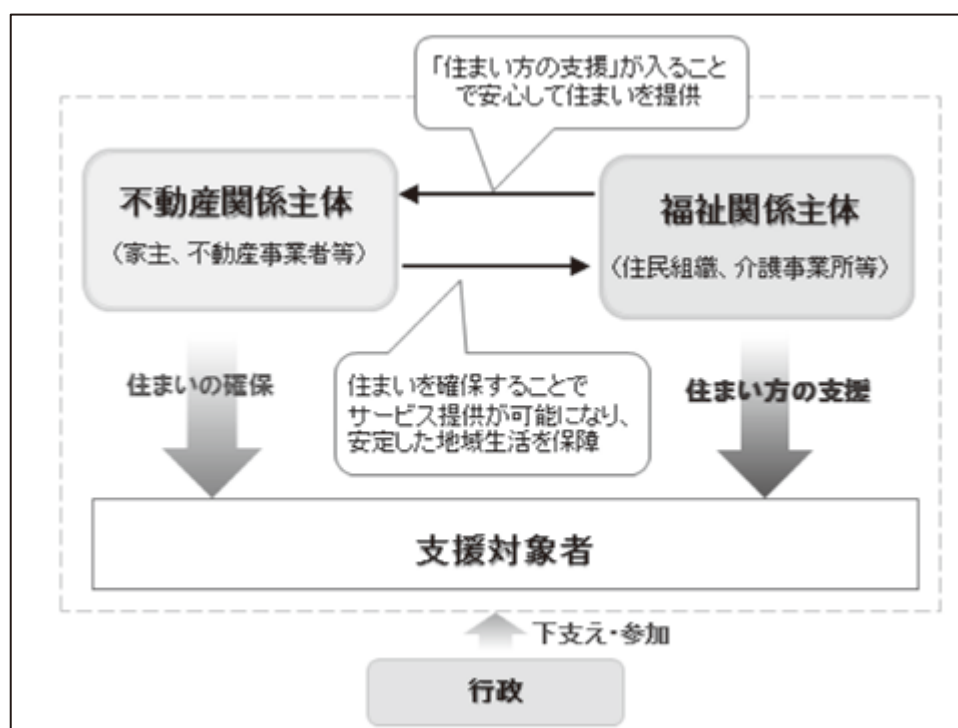
1つはハードとしての「住まいの確保」である。これは、まず、地域で生活を営むに当たり、その基盤となる住宅を確保するものである。具体的には、地域の空家を活用することを前提として、対象者にふさわしい物件の開拓、家主等との連携、開拓した物件情報の把握・管理を主な内容とする。

第2に、ソフトとしての「住まい方の支援」である。これは、単に実態として「住宅に住んでいる」ということにとどまらず、豊かな関係性の下で、安定した地域生活を営むことができるよう、適切な支援を行うものである。

以上のような機能を果たすためには、従来の社会福祉の事業のように、医療・介護・福祉等の福祉関係主体だけで実施することでは足りず、家主、不動産事業者等の不動産関係主体とともに事業を実施していくことが求められる。そして、この両者は、相互にその役割を果たしつつ、メリットを供与する関係に立ちながら、対象者を支援していくことになる。すなわち、不動産関係主体は、孤立死、近隣トラブル、要介護状態になったときの対応など高齢者に住宅を賃貸するに当たって、様々な不安要素を抱えている。これに対し、福祉関係主体が見守り、公的サービスの導入支援、トラブル対応等を行うことによって、こうした不安要因の低減を図ることになる。一方の福祉関係主体は、不動産関係主体から賃貸可能な住宅を紹介してもらうことによって、対象者の生活基盤を確保し、支援を行うことが可能となる。

ただし、現状では、福祉関係主体と不動産関係主体の連携は必ずしも十分ではない。このため、行政が両者を媒介し、関係構築を支援する、あるいは、地域善隣事業のプラットフォーム機能に参加するなどの手法によって、両者の連携体制の構築を支えていくことが求められる（図表2-2参照）。

図表2-2 事業に取り組む主体の関係性

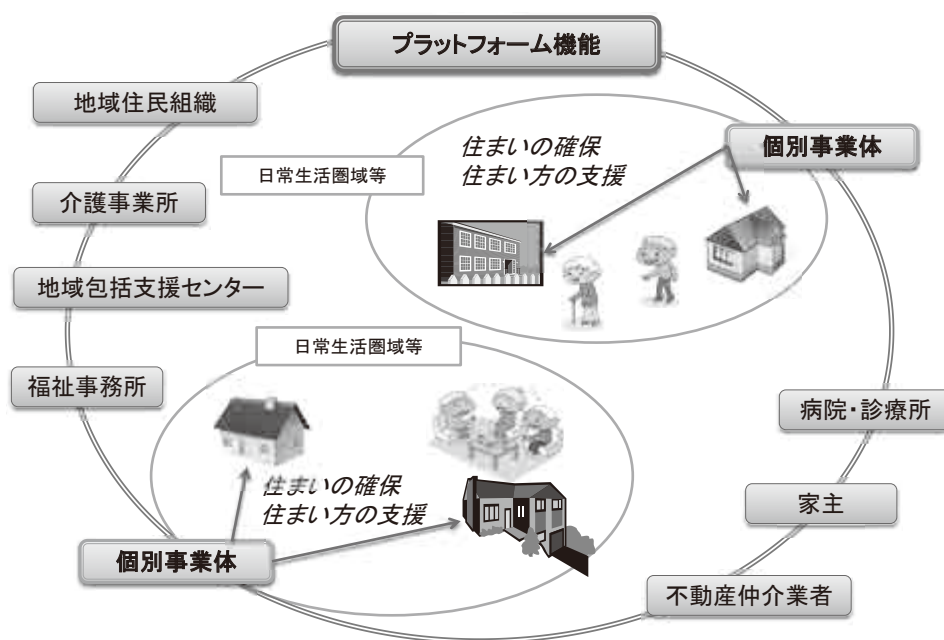


Ⅲ. 事業実施体制

地域善隣事業では、地域で安定した生活をできるだけ継続できるようなきめ細かな支援が必要になる。その意味で、日常生活圏域等の比較的小規模なエリアでの活動が求められることになる。一方で、地域における賃貸住宅の集積の程度の違いなどから、エリアによっては、利用可能な住宅を必要数確保できないことや、対象者のニーズに応えられるような医療・介護などの公的サービスの資源が揃っていない場合があることも危惧される。以上のことから、比較的小規模なエリアでの日々の支援活動と、より広域的な視点からの住宅の確保や関係主体の連携の2つが要請されることになる。

そこで、実施体制としては、身近な地域で日々の支援活動を担う「個別事業体」と、この個別事業体を含め、より広域的な対応と連携体制の構築を行う「プラットフォーム機能」の2つを用意することが考えられる（図表2-3 参照）。

図表 2-3 地域善隣事業の実施体制



1. 個別事業体

個別事業体の担い手としては、地域に根差した活動を行う社会福祉法人、NPO 法人、医療法人やその協働組織体が想定される。特に厳格な制約を設けるものではないが、対象者の安定的な居住を確保するという本事業の目的を考慮すると、法人格を有するなど組織としての基盤が安定していることが必要になってくる。個別事業体は、日常生活圏域等の身近な地域エリアにおいて、プラットフォームの構成員とも協働しながら、以下のような事業を行うことになる。

- ・ 支援対象者の把握
- ・ 家主等との連携
- ・ 支援対象者と住まいのマッチング
- ・ 支援計画の作成、対象者のニーズに応じた継続的な「相談・支援」
- ・ 住まいの入居者同士や地域との互助の醸成

2. プラットフォーム機能

支援対象者の様々なニーズに対応できるよう、個別事業体だけでなく、地域の関係主体による連携体制の構築を図るものが「プラットフォーム」機能である。プラットフォーム機能は、各個別事業体の活動エリアよりも広域的に構築するものであり、都市の規模にもよるが、一般的には、市町村単位が基本になると想定される。

プラットフォームに参加する主体は、設置区域内の各個別事業体、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、関係する行政各部局（福祉・生活保護・介護・住宅等）等が考えられる。ここでは、特に、これまで関係の薄かった福祉と住宅の連携が鍵になる。

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、以下のような事業を行う。

- ・ 地域における関係者のネットワーク・協力体制の構築
- ・ 支援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

なお、プラットフォームは、あくまで「機能」であり、必ずしも、地域善隣事業のために新たにプラットフォーム機能を担う組織を立ち上げる必要はない。後述するとおり、例えば、居住支援協議会や地域ケア会議等の既存の組織にプラットフォーム機能を付与することも選択肢の1つである。

IV. プラットフォーム機能の構築過程

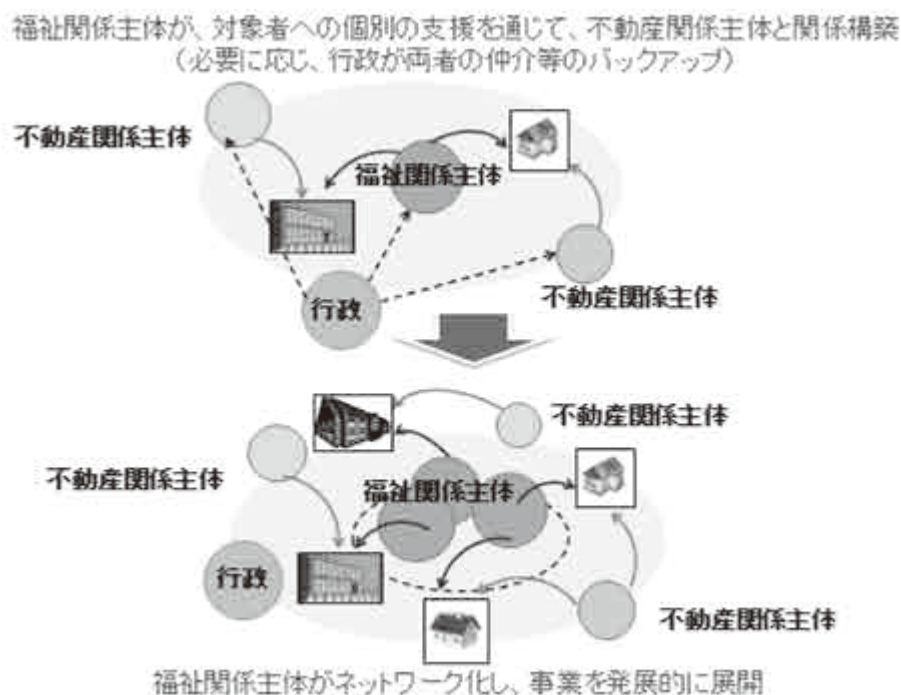
プラットフォーム機能を構築していく場合、地域によって異なる状況の中、いくつかのアプローチが考えられる。主に想定されるのは、1つには、地域で支援活動を実践している福祉関係主体が存在し、これが中核となる個別事業体となり、不動産関係主体との連携体制を構築しながら発展的にプラットフォームを構築するパターンである（福祉関係主体主導型）。もう1つは、個別事業体の候補となりうるような福祉関係主体が存在せず、行政が主体的に関係主体に働きかけることによって、プラットフォーム機能の構築を促すパターンである（行政主導型）。

まず、福祉関係主体主導型についてである。この場合、対象者への生活支援に関しては、一定のノウハウとネットワークを有するであろうが、不動産関係主体との関係は薄いと想

定されるため、福祉関係主体は、不動産関係主体との連携を構築していくことが求められる。福祉関係主体が、対象者の住宅を探す手助けをする中で、徐々に個別の関係を築いていく例もあるが、やはり、福祉関係主体にとって「異分野」とも言える不動産関係主体との関係構築は、ハードルが高い場合もあり得るため、必要に応じ、行政が両者の仲介に回るなどのバックアップが求められる。

まずは、こうした核となる個別事業体の活動を構築し、それから、個別事業体を持つ福祉関係主体同士のネットワーク等も活用しつつ、徐々に地域の中にプラットフォーム機能を構築していく。行政は、自らもプラットフォーム機能に参画し、必要に応じ、関係者の仲介に当たることが求められる（図表 2-4 参照）。

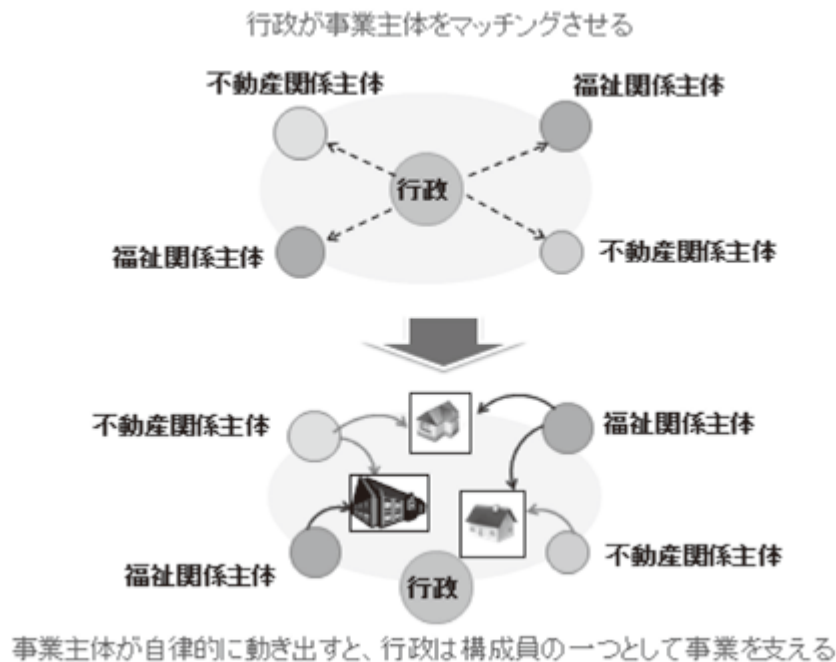
図表 2-4 福祉関係主体主導型のプラットフォームの構築



続いて、もう 1 つのパターンである行政主導型についてである。プラットフォームの中核となるような個別事業体の候補がない場合、行政が主導してプラットフォームの構築を進めていく必要がある。地域の福祉関係主体と不動産関係主体の双方への働きかけが必要になってくるが、この場合、プラットフォーム機能を担う組織として、居住支援協議会や地域ケア会議等の既存の組織を活用することを前提として、こうした既存の組織に個別事業体としての活動が期待できる福祉関係主体や不動産関係主体を構成員として迎え入れることも 1 つの方策である。

そして、行政のアレンジにより、プラットフォーム機能の構築や個別事業体の担い手を確保した上で、事業が関係者によって自律的に運営できるように徐々に関与の度合いを低めていき、最終的には、行政は、プラットフォームの一構成員として事業のバックアップに回ることになる（図表 2-5 参照）。

図表 2-5 行政主導型のプラットフォームの構築



V. 財源の在り方

事業実施に当たって、最大のハードルの1つが事業費をどのように賄うかという問題である。地域善隣事業のような福祉の事業の場合、補助金や委託費等の名目で行政からの公費の支出を受けて実施することが一般的であると言える。しかし、地域善隣事業は、必ずしも公費の支出を前提としていない。

事業費を公費から調達する場合のメリットとしては、(i)ある程度まとまった規模の金額の確保を期待できること、(ii)予算の裏付けがあり、支払が確実であること、(iii)支出に関する行政の監督を通じて事業に対するチェックが及ぶこと等が挙げられる。一方、デメリットとしては、(i)財政的な余裕がない場合、そもそも予算の確保が困難であること、(ii)支出の対象となる事業に関し、条件や基準が設定されること、(iii)事業が目指す地域の課題解決に関し、行政や事業実施者以外に当事者意識が広がりにくいことが挙げられる。地域善隣事業の性格を考えた場合、デメリットのうち、(ii)及び(iii)は特に問題となる。(ii)については、適正な公費の支出を図り、それをチェックするためにこのような条件や基準が設定されることになるが、これによって、地域善隣事業の柔軟性が犠牲になることが危惧される。また、(iii)については、事業実施主体だけの力で事業の実施が可能になるわけではなく、地域の理解や支えがあってこそその事業であるため、「行政に任せとけばよい」という環境は、事業の実施・継続を考えた場合、大きなマイナスとなる。

行政からの公費の支出を完全に否定するものではないが、財源の面でも自立性を志向することが求められる。実際に行政からの事業費の補助等に頼らずに、地域の困窮者の生活

上の課題を解決しようという取組みは、実際に動き始めている。以下にその具体例を挙げておきたい。

1. 大阪府社会福祉協議会「生活困窮者レスキュー事業」

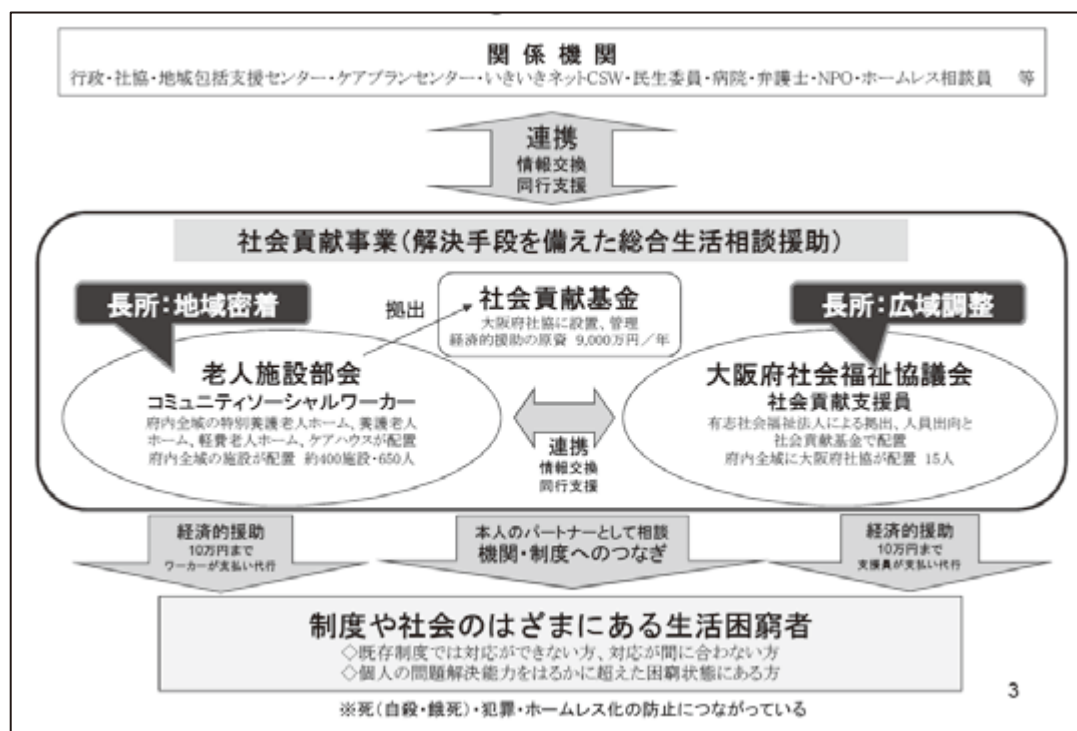
この事業の理念は、以下のように規定されている。

「社会福祉法人への公的助成、優遇措置は制度固有のものではなく、あくまでも公益活動に対する措置であることから、公益性のある仕事を自ら開拓して展開させるところに社会福祉法人の使命があるといわねばならない。

今、改めて、制度創設の理念に立ち返り、社会福祉法人として、老人福祉施設が社会的に評価されるために開拓的な公益活動に取り組むものである。」

そして、事業の目的は、「各種制度の狭間で生活に困難をきたしている」者に対し、「施設の持つ専門的な援助知識・相談技術を活用して、地域での訪問活動を積極的に行うと同時に、地域の各機関との連携により要援護者の発見に努め、その課題を解決するために迅速にきめ細やかな援助を行う総合生活相談機能を活性化すること」である。具体的な事業の柱は、①CSW（コミュニティ・ソーシャルワーカー）と社会貢献支援員による訪問、状況把握、問題解決に向けた支援を行う「総合相談」、②急迫した状況にある要援護者に対しては、10万円を限度に金銭給付を行う「経済的援助」である（図表2-6参照）。

図表2-6「生活困窮者レスキュー事業」のイメージ



（出典：大阪府社会福祉協議会 HP）

ここで、経済的援助を行う場合の原資に充当するために、大阪府社会福祉協議会に「社会貢献基金」が設置されている。この基金は、老人福祉施設が出損した「特別会費」（社会貢献事業会費）によって賄われている。具体的には、特別養護老人ホーム、養護老人ホーム、軽費老人ホームを運営する会員が出損し、施設の種類ごとに定員 1 人当たり 1,000 円又は 4,000 円が年会費として設定されている。この社会貢献基金の管理については、同基金の適正な運営と困難事例の検討等を行うために設置された「社会貢献基金運営委員会」によって行われ、委員構成は、老人施設部会正副部会長、ブロック担当常任委員、学識経験者、大阪府社会福祉協議会であり、加えて、オブザーバーとして関係自治体が参画している。

2. NPO 法人しらかわの会(福岡県大牟田市)の活動

福岡県大牟田市の取組みについては、第 5 章で詳しく述べるので、ここでは、関係する部分のみ見ておくこととする。この法人は、大牟田市白川小学校区の住民によって組織されたボランティア団体であり、「地域の高齢者及び障害者に対して日常生活の補助・支援を行い、又地域環境の保全及び安全活動の充実と、子どもの健全育成を図り、地域の活性化に寄与し、住み慣れた土地に安心して住み続けられるまちづくり」を目的としている。

活動は多岐にわたるが、高齢者や障害者に対しては、日常生活相談及び家事支援事業を実施しており、具体的には、家事・片付け支援、通院同行、安否確認、声掛け等のほか、地域の空き家を活用したサロン活動が挙げられる。なお、利用料は無料となっている。

事業費は、会員の年会費（年額 1,000 円）のほか、地元企業からの寄附金によって賄われている。年間の事業費は、数十万円であり、支援活動はボランティアが行っている。大阪府社会福祉協議会に比べると、事業費の規模も小さく、その分、対応できる支援にも制約があることは事実だが、逆に言えば、このような小規模な取組みであっても、地域密着を武器に、一定程度の活動が可能なのである。このことは、「十分な」財源が確保できる見通しが立たないことが、事業の実施を断念する決定的な理由とはならないことを意味する。

以上のように、地域の「ステークホルダー」の出損によって事業が展開されている実例が存在する。こうした取組みは、地域善隣事業にも応用可能である。ここで注目すべきことは、事業の自律性である。「生活困窮者レスキュー事業」では「社会貢献基金運営委員会」のような自律的なチェック機能が用意されている。また、しらかわの会についても、会費を集め、地域の企業から寄附を募るためには、法人自身が意義を理解してもらえよう事業を行うことが必要になってくる。このように、適正な事業運営が、行政からの監督ではなく、出損者や実施主体の自律性によって図られることになっている。事業費の出損者は、いわば株式会社における「株主」と類似の立場にあると言える。当然、事業に価値がなければ、あるいは成果がなければ、出損に値するように「株主」と同様に軌道修正を図り、また、最悪の場合は、出損を止めることもありうるだろう。行政が定めた基準に基づくのではなく、「ステークホルダー」の合意に基づいて事業を規律していくことは、地域に根差し、自生する事業展開を目指す地域善隣事業にとって重要な意味を持つものと考えられる。

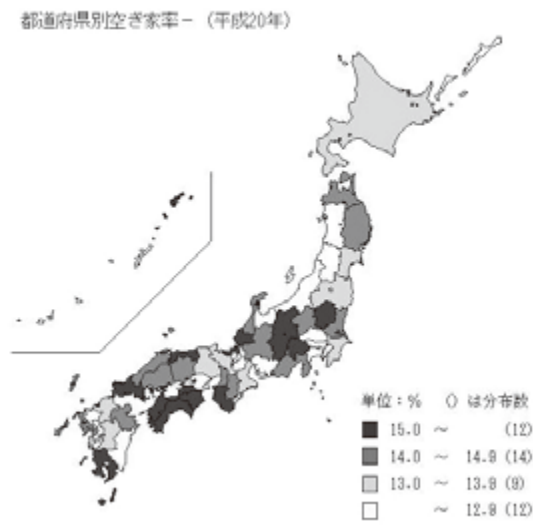
第3章 「住まいの確保」について

Ⅰ. 既存住宅ストックの活用

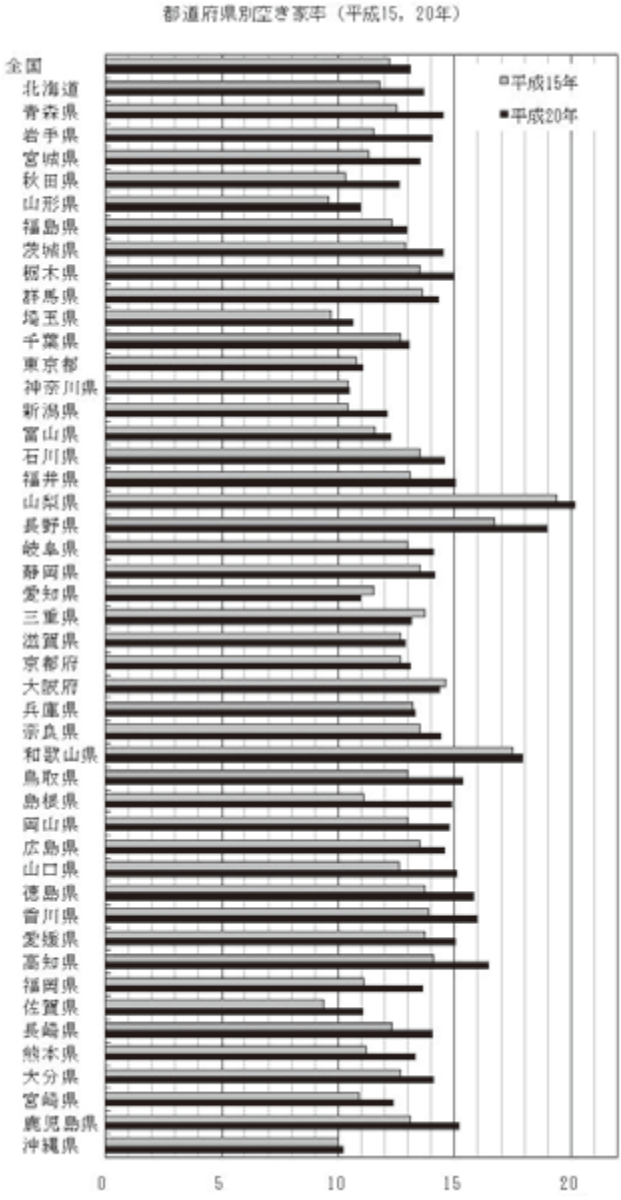
地域善隣事業における住まいの確保については、空家を活用することを第一義とする。その理由は、1 つには、財政的な面を考慮すると、行政が低所得者向けの公的な住宅等的建设・供給するという従来型の手法では、十分な対応が難しいことがある。そして、もう 1 つの理由は、以下のとおり、近年、全国的に空家が急増しており、こうした既存住宅ストックの活用が期待できるからである。

第二次世界大戦後、日本は世帯数に対して 420 万戸も住宅が不足するという状況から再出発し、1973 年には全国において住宅総数が総世帯数を上回るようになったが、その後も、人口・世帯数の増加と活発な住宅更新があいまって、空家が目立つようなことはなかった。ところが、今世紀に入って、総人口の減少と経済活動の沈滞、一定の質を備えた住宅が十分に蓄積されたこと等から、空家が急増している。2008 年の住宅・土地統計調査では全国平均 13.1%、756 万戸に上る。

図表 3-1, 2 は都道府県別の空家率を示したものであるが、空家率が最も高い山梨県では 20%に達し、それ以外の都道府県も、いずれも 10%以上となっている。



図表 3-1 都道府県別空家率
(資料:住宅土地統計調査 2008 年・出典:総務省統計局 http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/10_1.htm)



図表 3-2 都道府県別空家率
(資料:住宅土地統計調査 2003・2008 年・出典:総務省統計局 http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/10_1.htm)

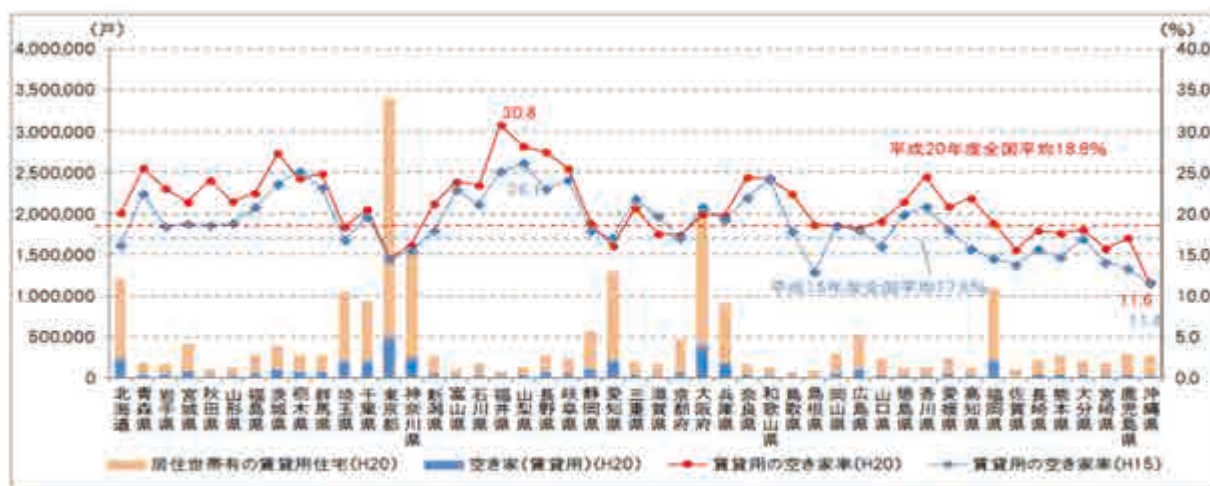
さらに、図表 3-3 は賃貸住宅の空家率を都道府県別に見たものであるが、2008 年の全国平均は 18.8%、空家率の最も高い福井県では 30.8%にも達している。住宅事情が厳しいと思われる東京都で 15%、大阪府で 20%を超える賃貸住宅が空家である。

図表 3-4, 5 は東京都での賃貸住宅の空家の状況をさらに細かく見たものであるが、2008 年現在の都内の空家総数は約 75 万戸、その内、朽廃・破損なしで賃貸用ストックとして活用可能な空家は、約 41 万戸に及ぶ。

つまり、低所得・低資産高齢者等が住まいを確保できない理由は住宅不足にあるのではない。それ以外の理由が適正な住まいへの入居を阻んでいると考えられる。また、空家を抱え込んだままの家主が、それで困っていないとは考えられない。地域に空家が増えたり、放置されることは近隣にとっても看過できない問題である。

そこで本事業では、こうした地域において遊休化している既存住宅ストックを掘り起し、借り手、貸し手両方が抱える問題を取り除くことによって、低所得・低資産高齢者等の住まいの確保を図る。

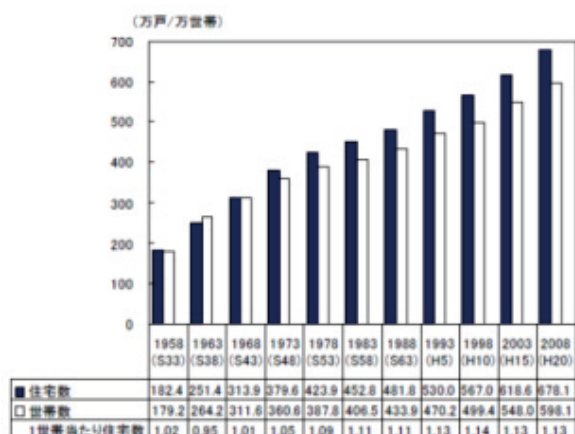
図表 3-3 都道府県別の賃貸住宅の空家率(2003(H15)年・2008(H20)年)



(※)賃貸用の空家率とは、「賃貸用の空家総数」を「居住世帯有の賃貸用住宅総数と賃貸用の空家総数を足した総数」で割った値
 (出典)総務省「住宅・土地統計調査」

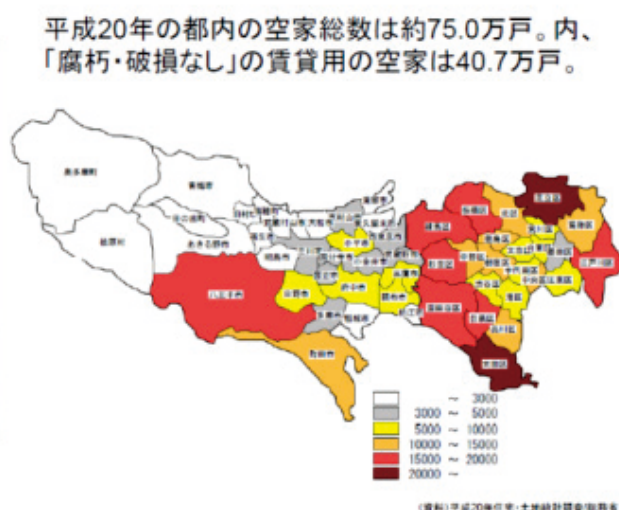
資料: 国交省資料 (<http://www.mlit.go.jp/common/001011169.pdf>)

図表 3-4 住宅ストック数と世帯数の推移(東京都)



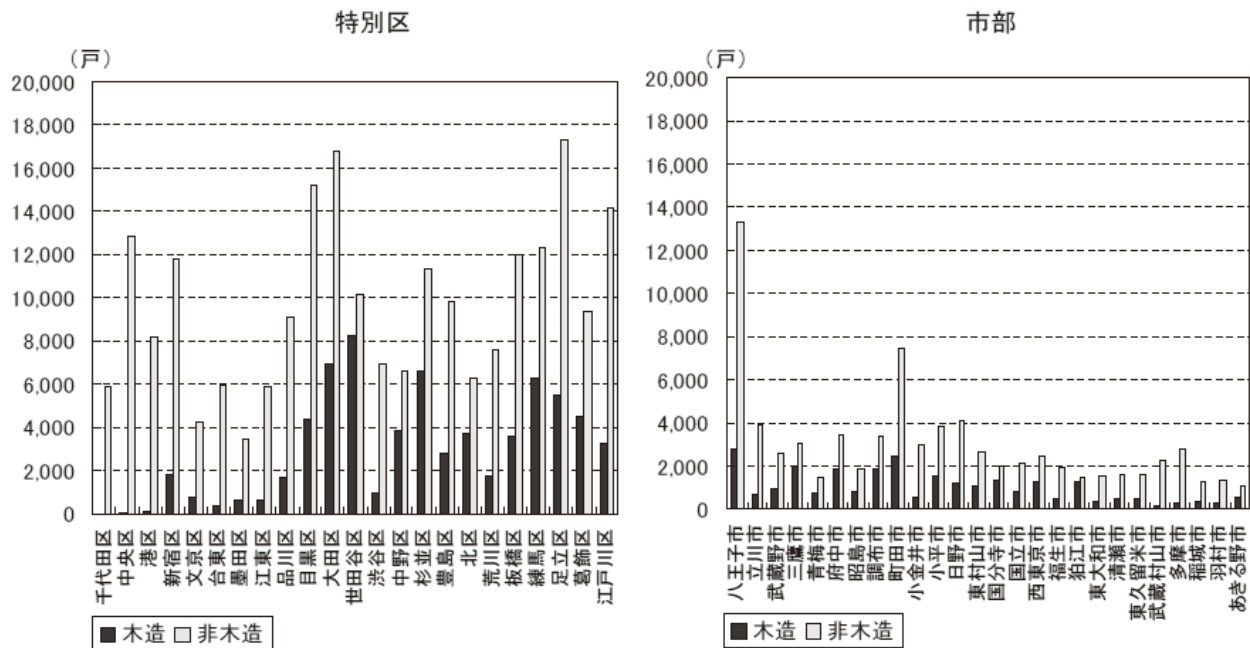
資料: 住宅・土地統計調査/総務省

図表 3-5 活用可能な賃貸用の空家(東京都)



資料: 平成20年住宅・土地統計調査/総務省

図表 3-6 都内の活用可能な賃貸用の空家(構造別)



4

(資料)平成20年住宅・土地統計調査/総務省

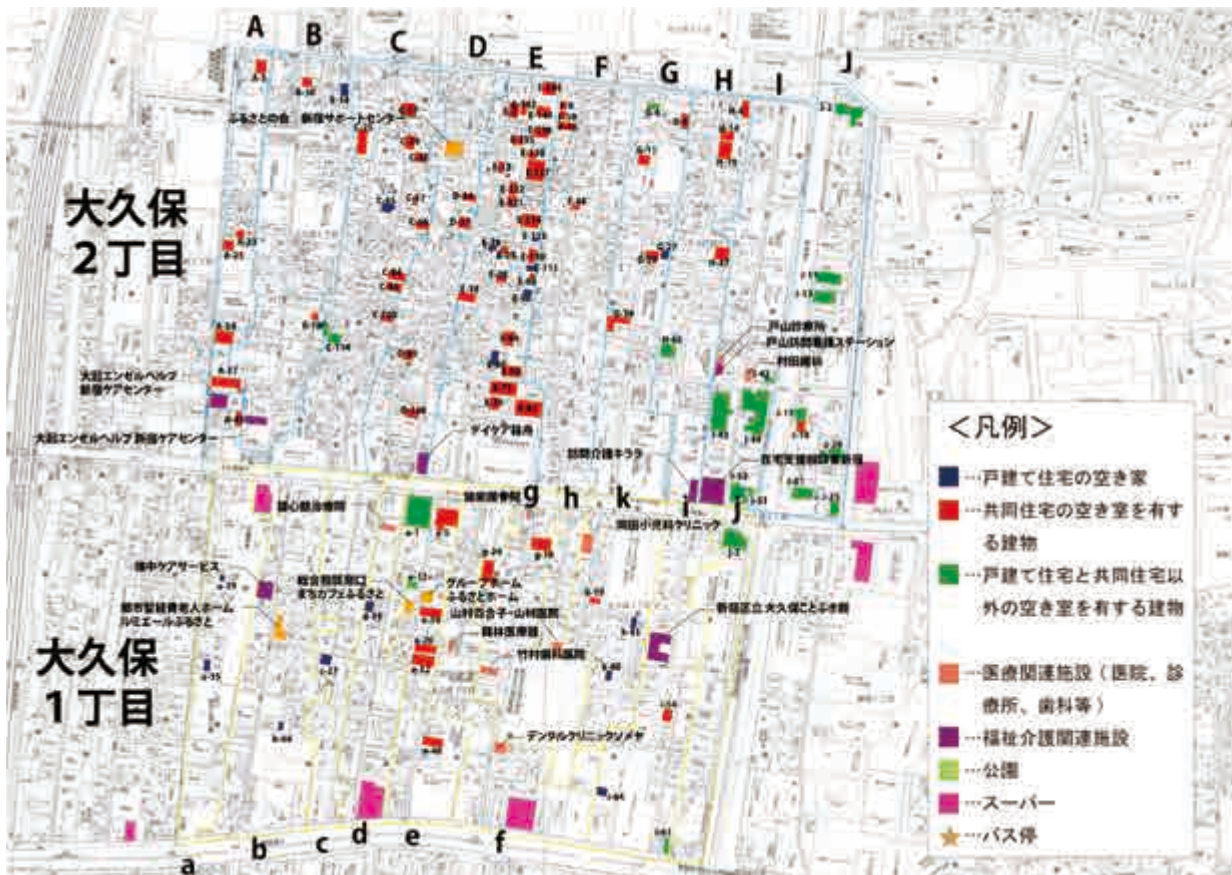
II. 地域における空家等の状況と活用のイメージ

図表 3-7 は、新宿区大久保 1・2 丁目界隈を対象にフィールド調査し、空家の実態を把握したものであるが、都心に近いこうした地域でも丁寧に実態を調査すると、日常生活圏域内に活用可能な空室・空家が多数存在することがわかる。

地域善隣事業では、こうした地域に散在する空家や空室等の既存ストックを地域資源と捉え、有効活用を図る。老人ホーム等のいわゆる施設は、入居者を一つの建物に集め、居住、生活支援、介護等の機能を集中して提供する手法である。こうした手法は、建物の整備に多額の費用を要し、生活支援や介護等のサービス提供は効率的なようでいて実は画一的であり、そのことが対象者の自律や尊厳を損なう危険があることは既にわかってきている。また、施設と周囲や地域との関係が希薄であると、様々な問題が起り得る。社会的に大きな問題となっている“貧困ビジネス”も、その基本構造は、上述の“閉じられた施設問題”と重なるところが多々ある。

これに対して、地域善隣事業では、「地域共住システム」の構築を目指す。これは、従来は一つの施設、建物に集中していた機能を、適正な規模圏域の地域にばらまき、かつネットワーク化することによって、「エイジング・イン・ビルディング」「ケア・イン・ビルディング」といった「支援付き住居」ではなく、「エイジング・イン・プレイス」「ケア・イン・コミュニティ」という「支援付き地域」を目指すものである。こうした「支援付き地域」への転換による「地域共住システム」の実現が地域善隣事業の到達目標である。

図表 3-7 活用可能な空室・空家のプロット図(東京都新宿区大久保地区)



(出典) 吉田幸将「空家等を活用した生活困窮者の住まいと地域の拠点づくりに関する研究」明治大学大学院修士論文、2012

図表 3-8 地域での「互助ハウス※」等の展開イメージ



※地域善隣事業で展開を目指す住まいを「互助ハウス（仮称）」と呼称し、「住まいの確保」を進める。

Ⅲ. “互助ハウス(住まい)”と“地域での居場所”の条件

地域善隣事業においては、地域の空家等を活用して確保した住まいを「互助ハウス」と呼ぶこととする。また、“支援付き地域”を実現するためには、単に住まいがあるだけでは不十分であり、居住者の地域でのもう一つの居場所や地域住民との交流拠点的な空間が不可欠である。例えば、“コモンハウス（本論では、この名称を用いる）”や“地域サロン”と呼ぶような空間である。

「互助ハウス」や「コモンハウス」に関する基本的な考え方は、以下のとおりである。

1. 地域善隣事業における「住まい」とは

地域善隣事業の基本理念は、「地域で暮らし続けることができる生活保障」である。具体的には、住まいへの転居、入居といった「住まいの確保」から始まり、医療・介護などの保険等によるフォーマル・サービスだけでなく、豊かな人間関係、地域とのつながりの構築および必要に応じた食事や付き添い等の日常的な生活支援による「生活の継続」、さらには、本人の希望に応じた「看取り」までを含む一連の流れを保障することを目指している。

そのため、地域善隣事業における「住まい」とは、特定の施設や特別な住宅に居住者を集約するのではなく、地域に潜在している良質な住宅ストックを再発見し、適切な住居になると同時に、必要に応じて生活支援等のソフトを結びつけたものである。また、それは単に建物・敷地内に留まる「支援付き住居」といった空間ではなく、「支援付き地域」の中に存在する、一つの住まいという位置づけになる。

2. 「住まい」の質の確保

地域善隣事業で想定される「住まい」は、悪質な貧困ビジネスとはっきりと差別化されるものでなくてはならない。そのため、住宅は面積や設備等の面で一定の水準を確保することを目指す。また、「住まい方」という面でも同様に一定の質を保障する。すなわち、本事業では「住まいの確保」とそこでの「住まい方の支援」をセットで導入し、トータルとしての質を保障する。

本事業でいう「互助ハウス」は、既存の住宅タイプを考慮すると、集合住宅を活用した「アパートメント型」と戸建て住宅を活用した「戸建て住宅型」の2つのパターンが想定される。それぞれの住宅条件と住まい方のイメージは下記のとおりである。

（1）アパートメント型

<住宅条件>

- ・既存の共同住宅（アパート）の住戸を活用するタイプ。
- ・建物の防災性（地震、火災等）、安全性（バリアフリー等）の確保。
- ・その他、入居者の個別条件に合わせて設備等に配慮。

<住まい方のイメージ>

各住戸に台所、浴室等があり、プライバシーと独立性が保障されると同時に、同じ建物内にある共同スペースや近隣にあるコモンハウスを介して、必要に応じた“生活支援”を

受けながら、互助に裏打ちされた地域に開かれた生活を営む。

なお、アパートのすべての住戸が互助ハウスとして利用される必要はなく、むしろ、支援対象者ではない若年者などが入り交っている建物の方が、見守り等の生活支援の方法に多様性が生まれることも期待できる。

（２）戸建て住宅型

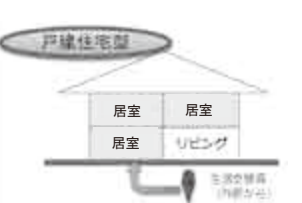
＜住宅条件＞

- ・既存の戸建住宅を活用するタイプ
- ・各居室は入居者の専用空間とし、リビング、台所、浴室、便所等は共用空間とする。
- ・建物の防災性（地震、火災等）、安全性（バリアフリー等）の確保。
- ・居室のプライバシー確保と、共用空間の設備や質に配慮。

＜住まい方のイメージ＞

あたかも一家族のように、複数の居住者が集まって居住し、各個人は専用の居室で自由に過ごせると同時に、必要な“生活支援”を受けながら、団らんや食事等の共同生活の安心と良さを享受できる。近隣にはコモンハウスがあり、日中等は自由に行き来ができ、地域での見守りや相談対応の保障された生活を営む。

図表 3-9 「互助ハウス」と「コモンハウス」の基本的な考え方

活用住宅の種別	住宅条件と住まい方のイメージ	コモン
 アパートメント型	＜住宅条件＞ ・既存の共同住宅（アパート）の住戸を活用するタイプ。 ・建物の防災性（地震、火災等）、安全性（バリアフリー等）の確保 ・その他、入居者の個別条件に合わせて設備等に配慮 ＜住まい方のイメージ＞ 各住戸に台所、浴室等があり、プライバシーと独立性が保障されると同時に、同じ建物内にある共同スペースや近隣にあるコモンハウスを介して、必要に応じた“生活支援”を受けながら、互助に裏打ちされた地域に開かれた生活を営む。	内包（居室転用）  外付け（コモンハウス） 
 戸建住宅型	＜住宅条件＞ ・既存の戸建住宅を活用するタイプ ・各居室は入居者の専用空間とし、リビング、台所、浴室、便所等は共用空間とする。 ・建物の防災性（地震、火災等）、安全性（バリアフリー等）の確保 ・居室のプライバシー確保と、共用空間の設備や質に配慮。 ＜住まい方のイメージ＞ あたかも一家族のように、複数の居住者が集まって居住し、各個人は専用の居室で自由に過ごせると同時に、必要な“生活支援”を受けながら、団らんや食事等の共同生活の安心と良さを享受できる。近隣にはコモンハウスがあり、日中等は自由に行き来ができ、地域での見守りや相談対応の保障された生活を営む。	内包（居室転用）  外付け（コモンハウス） 



地域での居場所、交流拠点（例：コモンハウス）

- ・地域内の空家、空き建物を活用してサロンのような居場所を確保
- ・日常的な相談窓口、地域としての見守り拠点として機能
- ・地域住民の交流の場

3. コモンハウスを介した互助の展開

地域善隣事業では、「互助ハウス」の展開を通じて「住まいの確保」を図ることを目標におき、入居者相互の支え合いを醸成していく。しかし、それだけでは、地域レベルの「互助」の展開には発展しない。入居者の地域でのもう一つの居場所、地域住民との交流拠点的な空間も必要である。

そのため、地域の要所に、入居者の交流・居場所としてサロンとしての機能を有する“コモンハウス”を設ける。これを介して地域と繋がり“互助”を醸成していくことを目指す。

※なお、コモンハウスは互助ハウスの機能として必須ということではなく、互助ハウスの入居者が地域に溶け込むことを促す機能をより高めるために望ましい空間ということである。

IV. 互助ハウスに求められる性能・水準・仕様等

「互助ハウス」は一定の水準を満たす住宅ストックを活用することで悪質な貧困ビジネス等とは明確に区別する。しかし、対象物件の基準を過度に厳格かつ高度なものに設定した場合、適合可能な物件数が絞られる可能性がある。そのため「一定の水準」をどのように設定すべきかは難問であるが、①耐震性能、②面積水準、③バリアフリー、④防火性能に関する最低限守るべきと考えられる性能等を以下に例示する。

1. 耐震性能

「耐震性」は、居住者の安全性を考えた場合、第一に必要である。その場合、建物が「新耐震基準」に適合していることが基本となる。1981（昭和56）年6月1日以降に建築確認を受けている建築物であれば、新耐震基準を満たしていると考えられるので、2014年現在、築年数33年を下回る建物であれば耐震上の安全性は確かめられたものであるといえる。一方、築後33年以上を経過した建物であれば、本来なら、耐震診断を受け、耐震性能を有しているかどうかを確認し、もし基準を下回っていれば耐震補強を行う必要がある。この場合、国や地方公共団体の助成制度を活用し、耐震補強を行う手立てもある。

次善の策としては、まずはソフト面の対応策を講じておくことが考えられる。それに関して、介護保険における小規模多機能型居宅介護の運営に関する基準における「非常災害対策」の規定が参考になる。その規定内容は次の通りである。

「指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準」

（平成18年厚生労働省令第34号）

第82条の2 指定小規模多機能型居宅介護事業者は、非常災害に関する具体的計画を立て、非常災害時の関係機関への通報及び連携体制を整備し、それらを定期的に従業者に周知するとともに、定期的に避難、救出その他必要な訓練を行わなければならない。

2 指定小規模多機能型居宅介護事業者は、前項に規定する訓練の実施に当たって、地域住民の参加が得られるよう連携に努めなければならない。

※既存不適格の物件について：既存不適格とは、建築時には建築基準法などの法律に適合していたのに、その後の法律や条例の改正、新しい都市計画の施行などによって、改正後の法令等に不適合な状態になってしまった建築物のこと。違反建築物とは区別され、そのまま使う

分には問題はない。一定規模以上の建替えや増改築をする場合は、改正後の法令等に合わせなければならないので、建物面積が小さくなったり、建築自体ができなくなることもある。

2. 面積水準

住戸の適正な居住面積については、住生活基本法に基づく住生活基本計画において定められた居住面積水準の規定が援用できる。居住面積水準には、健康で文化的な住生活の基本として必要不可欠な水準としての「最低居住面積水準」と、豊かな住生活の実現を前提として多様なライフスタイルを想定した水準としての「誘導居住面積水準」がある。これらは、当該住戸に居住する世帯人数に応じて必要な面積が定められている（図表3-10）。

住戸に居住者が単独で居住する（単身世帯）場合の最低居住面積水準は25㎡以上である。これは6畳相当の居室と4.5畳相当の台所兼食事室に専用の便所、浴室、収納が付帯した広さを意味する。ただし、適切な規模の共用の台所及び浴室があり、各個室に専用のミニキッチン、水洗便所及び洗面所が確保され、上記面積から共用化した機能、設備に相当する面積を減じた面積が確保されている場合、上記面積によらないこととされている。

一方、既存住宅を活用して、一住戸に複数人で居住する場合もあり得る。その際に、最低居住面積水準の規定をあてはめると、他人同士の複数居住にはそぐわない。前述の誘導居住面積水準には、都心とその周辺での共同住宅居住を想定した「都市居住型」の基準と、郊外や都市部以外での戸建住宅居住を想定した「一般型」の基準があるが、他人同士の複数居住の場合は、これらのいずれかを当てはめることが妥当だといえる。

また、その場合、個人にとっての専用空間は「居室」になるが、その確保すべき広さについても配慮しておく必要がある。専用居室の広さに関する規定は、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム（従来型）において、ともに10.65㎡とされている。これを勘案すると、専用居室は10㎡（6畳相当）以上を確保することが妥当と考えられる。

図表3-10 住生活基本計画における「居住面積水準」

	概要	算定式	子どもに係る世帯人数の換算	世帯人数別の面積(例)(単位:㎡)			
				単身	2人	3人	4人
最低居住面積水準	世帯人数に応じて、健康で文化的な住生活の基本として必要不可欠な住宅の面積に関する水準	①単身者:25㎡ ②2人以上の世帯:10㎡×世帯人数+10㎡	3歳未満 0.25人	25	30 【30】	40 【35】	50 【45】
誘導居住面積水準	世帯人数に応じて、豊かな住生活の実現の前提として、多様なライフスタイルを想定した場合に必要と考えられる住宅の面積に関する水準	①単身者:40㎡ ②2人以上の世帯:20㎡×世帯人数+15㎡	3歳以上 6歳未満 0.5人	40	55 【55】	75 【65】	95 【85】
	【一般型】 郊外や都市部以外での戸建住宅居住を想定	①単身者:55㎡ ②2人以上の世帯:25㎡×世帯人数+25㎡	6歳以上 10歳未満 0.75人	55	75 【75】	100 【87.5】	125 【112.5】

(注1) 子どもに係る世帯人数の換算により、世帯人数が2人に満たない場合は、2人とする
(注2) 世帯人数が4人を超える場合は、5%控除される

【 】内は、3～5歳児が1名いる場合

(出典) 国土交通省 <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000012t0i-att/2r98520000012t75.pdf>

図表3-11 住戸等の面積水準の考え方



3. バリアフリー対応

既存の住宅ストックを互助ハウスとして活用する場合、特に築年数の古いものについては段差の解消や手すりの設置がなされたものは少ないので、住戸に何処までバリアフリー対応を求めるかが問題である。入居者が高齢であることを勘案すると、できればアパート等の共用部分の段差解消や手すりの設置等を行っておくことが望ましい。また、アクセスが容易で、かつ空き室になりやすい1階の住戸を互助ハウスとして積極的に活用する方法等もある。さらに、国や地方公共団体の助成制度を活用し、専用部分のバリアフリー化を行う手立てもある。

入居後、身体弱化等により要介護認定された場合には、介護保険の住宅改修を利用してバリアフリー化する方策もある。ただし、それには、貸主の同意が必要である。同意が得られれば、現状復帰がしやすいような方法でバリアフリー工事を行うとよい。

*既存の民間賃貸住宅の質の向上と、空家を有効に活用することにより住宅確保要配慮者の居住の安定確保を図るとともに、災害時には機動的な公的利用を可能とする環境を構築するため、住宅確保要配慮者の入居等を条件として、空家のある民間住宅の改修工事に要する費用の一部を国が直接補助する制度。<http://www.minkan-safety-net.jp/outline.html>

4. 防火性能

防火性能は、耐震性能と同様に、入居者の安全性確保の点で重要であり、建築基準法や消防法の規定とも関わる事項である。

建築基準法や消防法が定める防火性能・仕様は、当該建物の用途によって決まってくる。地域の空家等を活用した住まいである互助ハウスの場合、建築基準法上の用途は、その構造等及び入居の形態等により、「住宅」（戸建の場合）や「共同住宅」（アパート等）と判断される場合、「寄宿舍」と判断される場合、「児童福祉施設等」と判断される場合とが想定される。

建築基準法上、社員寮等のように入居者の方々が寝泊まりする個室と共同で使用するスペースとで構成される建築物は「寄宿舍」とされており、戸建て住宅等を転用した場合も含め、グループホームや貸しルームも「寄宿舍」と取り扱われている。

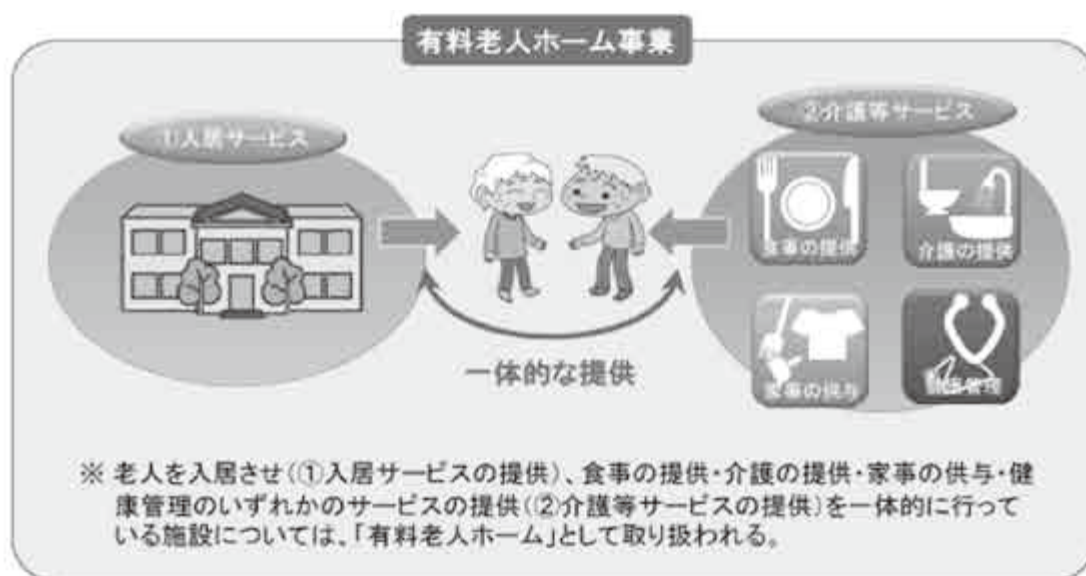
ただし、例えば友人3人が、賃貸住宅の1住戸を共同で借り上げて、部屋の使い方や家賃負担の方法等を、家族と同様に、入居者間で決めるいわゆる「ルームシェア」については、

建築基準法上「住宅」または「共同住宅」として扱われている。

入居者が高齢者であって、食事、介護等の生活支援を提供する場合に、入居サービスと介護等のサービスの提供を一体的に行う場合には、「有料老人ホーム」とする老人福祉法上の規定がある。その場合は、建築基準法での用途は「児童福祉施設等」となる。(図表3-12)

互助ハウスの建築基準法上の用途判断は、特定行政庁が各物件の状況を踏まえて判断が行われるものであるため、あらかじめ相談が必要である。上述のケースのいずれと同様のものとみなせるかという点が、判断のポイントになるものと考えられる。

図表3-12 有料老人ホームの定義



そもそも「共同住宅」用途として建築されたものであれば、「有料老人ホーム」に該当しない場合は、そのまま利用できると思われる。一方、老人福祉法上の「有料老人ホーム」で、建築基準法上の用途が「児童福祉施設等」の取り扱いになると、居室間の間仕切壁を準耐火構造として小屋裏まで到達させることや、居室や避難通路への非常用照明の設置が必要となる。「寄宿舍」用途と判断された場合にも、居室間の間仕切壁を準耐火構造として小屋裏まで到達させることや避難通路への非常用照明の設置が求められる。

また、消防法上は、「有料老人ホーム」の用途で「主として要介護状態にある者を入居させるもの」である場合、面積275㎡以上のものについてはスプリンクラーの設置が義務づけられる*。スプリンクラーの設置には多額の費用を要するが、補助制度が設けられているので、積極的に利用するとよい。「共同住宅」「寄宿舍」の用途では殆どの場合、消防法上は特に問題とはならない。

また、建築基準法そのものによる規制ではないが、建築基準法に基づいて定められる地方公共団体の条例による規制にも留意が必要である。たとえば、東京都などの条例においてみられる「窓先空地」の規制などは、共同住宅の窓先に避難に備えた空地等の確保を求めている。

以上のように、既存住宅を互助ハウスとして活用する際には、「児童福祉施設等」「寄

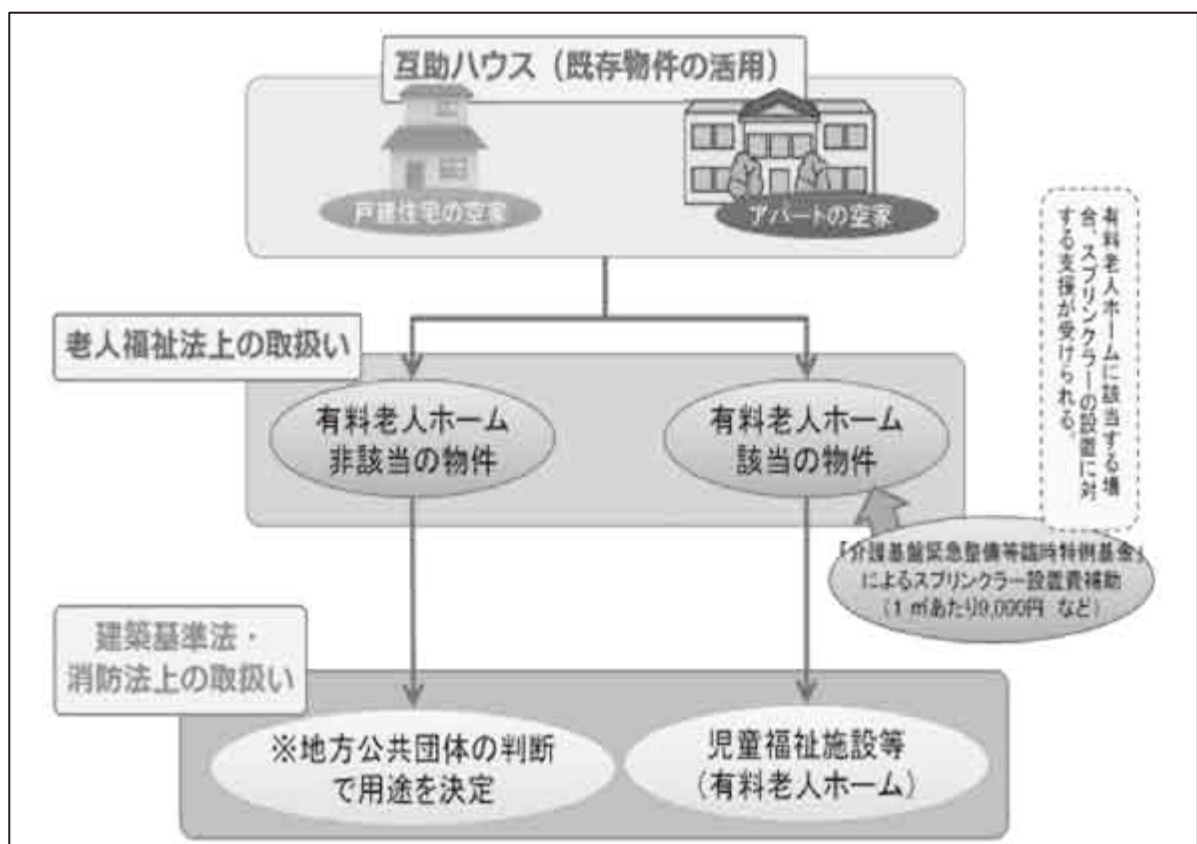
「宿舎」として判断される場合があり、建物がこうした用途に適合する仕様となっていない場合は、大がかりな改修工事もありうる点に留意する必要がある。また、「共同住宅」「児童福祉施設」「寄宿舍」への用途変更の工事が100㎡を超える場合には、建築確認申請等の手続きが必要になるので、その点にも留意しておく必要がある。

なお、前述の「1. 耐震性能」については、用途変更の場合であっても、既存不適格の状態を継続することが可能（建築基準法第87条第2項）であるため、必ずしも現行基準に適合させるための工事を伴わなくても利用は可能であるが、防火性能については用途変更として扱われるタイミングで新しい用途が満たすべき基準への適合が求められ、新しい用途での利用を開始する前に所要の工事が必要になる場合があるので、注意が必要である。

いずれにしろ、法的な規制については遵守が必要であることは言うまでもないが、地震や火災などの非常時における入居者の安全性を高める観点から、段階的に防災機能を上乗せするような改修を実施したり、避難設備や消火設備の維持管理を適切に実施したりするなどが望ましいといえるだろう。

* 消防法施行令の改正（2013年12月27日公布、2015年4月1日施行）により、「火災発生時に自力で避難することが困難な者が入所する社会福祉施設」においては、原則として延べ面積に関わらず、スプリンクラー設備と自動火災報知設備の設置が義務付けられることとなっている。

図表3-13 互助ハウスの法的な扱い



図表3-14 建築基準法・消防法の適用関係

	有料老人ホーム	有料老人ホーム以外※1	
建築基準法上の用途	「児童福祉施設等」	「共同住宅」 「寄宿舍」	該当なし (いわゆる「住宅」※2)
間仕切壁	・準耐火構造 ・屋根まで到達	・準耐火構造 ・屋根まで到達	なし
非常用照明	・居室＋避難通路	・避難通路のみ	なし
床面積※3	なし	・7㎡以上	なし
避難のための窓 先空地※3	なし	・空地に面する窓 ・バルコニー等	なし
消防法上の用途	「有料老人ホーム」	「共同住宅」 「寄宿舍」	該当なし (いわゆる「住宅」)
スプリンクラー	・275㎡以上で 設置義務※4	なし※5	なし

※1：実際の物件がどの用途に該当するかは、地方公共団体の建築部局の判断によるため、あらかじめ相談が必要。

※2：戸建住宅を単身利用する場合に「住宅」と判断されることもある。

※3：地方公共団体の条例による基準（東京都の事例）。

※4：主として要介護状態にある者を入居させるもの。

※5：11階以上の階にある場合は設置義務あり。

V. 改修による互助ハウスのイメージ

1. 基本コンセプト

互助ハウスは、地域に散在する空家を改修し住まいの確保を図るものであるが、同時に、地域での互助の形成の仕掛けづくりを組み込むことが求められる。そのため、既存ストックとしての空家をよりよく活用する際の基本コンセプトとして、下記の3点を重視する。

●居室内部で閉じず、地域や周辺環境と繋がりを持った部屋づくり

周りとの関係を断ち切ったプライバシー・セキュリティー重視の閉鎖的な居住環境ではなく、最低限のプライバシーは保ちつつも、なるべく周辺に対して開かれた居住環境とすることで、居住者とまちを緩やかに繋ぐことができる。部屋の内部でなにか異変があった場合などに安心である。ドア、窓、部屋内部の間仕切り、目隠しなど空間を仕切る要素に一工夫することがポイントである。

●豊富なバリエーションのある外で過ごすことのできる場所づくり

外構の魅力を上げることはアパートにとってはもちろんのこと、周辺環境にとっても大きなプラスになる。外で過ごすことのできる居場所をたくさん作っておくことで、住人、生活支援者、地域住民など人と人の様々な関係性が自然と形成されていく。

●限られた予算で最大限の効果をねらう

物件の改修は、条件が異なり現場ごとに創意工夫が求められる。すべての条件を完全に満たす「新築のような」改修を目指すのではなく、限られた費用の範囲で最大限効果がでるような工夫のある提案を少しずつ実現していくことが大切である。目隠し、デッキ、ドアなど単純な要素の違いが影響し、人間関係や住まい手の生活習慣は大きく変わる可能性がある。建物改修のイニシャルコストがある程度かかってしまう場合もあるが、長期的な視点から見れば、生活支援や運営面にプラスに作用し、トータルで見ればコストの節約に繋がる。住まいの質が上がり、運営費用の節約といった一石二鳥も期待できる。まずは、出来る範囲、お金をかけられる範囲で、一工夫ある改修をしていくことを勧める。

2. 互助ハウス:アパートメント型の改修イメージ

上述した考え方に基づくアパートメント型の改修イメージを示す。2つのケースについて、費用がそれほどかからず、簡便にできる改修の個別アイデアもあわせて示す。

(1) ケーススタディ その1



■現状

築28年の木造2階建て、落ち着いたエリアにある全8戸の物件である。敷地は旗竿形状であるため建物自体は道から直接見ることができない位置に建っている。南西側の居室の前面には広めの外構があるが、あまり整備されておらずスペースとして有効活用されていない様子が見受けられた。各居室は典型的な1Kタイプのもので、3点ユニットバス、キッチン、6畳の居室、押入れによって構成されている。北側の玄関や廊下は薄暗くあまりよい雰囲気とは言えない。



■提案

旗竿敷地という立地の都合上、建物全体の雰囲気や様子は周辺住人には分かりづらく、地域との自然な関係性が生まれにくいと感じたため、現状の閉鎖的な雰囲気を変え、何気ない交流や周辺環境との関わりが生まれるような改修案をつくることが重要である。プライバシーをしっかりと守りつつ、ドアやデッキに対してひと工夫し、動線を変え、オープンな雰囲気にアパートを変える8つの提案を下記に示す。



■8つのアイディア（その1-その8）

その1：2層のデッキ

部屋の前にウッドデッキを新設し、さらにその外側に土間コンクリートでもうひとつデッキをつくることで2層の縁側をつくるアイディアである。ウッドデッキはプライベートに使える専有スペースとして使用し、土間コン部分には共有廊下として利用できるように整備しスロープもつける。このことにより、既存の北側廊下と合わせて第二の動線として機能させる。今までの北側玄関は住人のための出入口として利用し、生活支援者や各種宅配サービス業者など外から訪問がある場合は、南側の「2層のデッキ」を使ってアクセスすると、何気ない人と人の関係が生まれるのではないかと考える。

改修費目安：スロープ部分250,000円、ウッドデッキ（奥行き1.8m）100,000円／戸

その2：居室側のポスト

1階の部屋のポストは、カラフルなものを南の居室側に立てるというアイディアである。先述した「2層のデッキ」と合わせて使うことで、訪問者のためのアプローチとして外部から人が南側スペースに訪れやすくなる。外観にも彩りを加えることができ、南側デッキスペースに出るきっかけにもなるので、入居者が外へ出る機会が必然的に増える。植栽の手入れをしていた人と挨拶する機会ができれば、自然な人間関係も形成されるのではないだろうか。

改修費目安：15,000円／戸

その3：間仕切りボックス

デッキを緩やかに仕切るような、室外機隠し+ベンチ+植木鉢の3つの機能を備えたボックス型のテラス家具をつくるアイデアである。隣の住戸との関係を、視線を完全に遮る「間仕切り壁」などで切ってしまうのではなく、植物で緩やかに仕切り、その横で休憩などができる場をつくることによって、外構自体が隣人との関係を生み出す場にできるのではないかと考えた。

改修費目安：家具50,000円／戸、植栽4,000円／本

その4：様子を伝えるサッシ

掃き出し窓のサッシ上部はすりガラスを使うことで視線を遮ってプライバシーを守り、サッシ下部は透明ガラスを使うことで外からは内の様子を感じられ、内からは外の雰囲気を取り入れられる。

改修費目安：150,000円／ヶ所

その5：無垢のフローリング

肌触りの良い床仕上げにすることで、床座の生活にも対応できるうえ、木の暖かみで部屋に愛着を持てるようにする。最近は低コストの無垢材も多く流通しているので、様々なバリエーションから安いものを選ぶこともできる。材料自体に厚みもあるので通常の合板フローリングに比べ断熱性能も向上する。

改修費目安：10,000円／㎡

その6：部屋をゆるやかに仕切るカーテン

建具で部屋を仕切るのではなく、カーテンでゆるやかに収納や部屋同士を仕切るアイデアである。簡単に設置でき、取り替えも簡単なところがポイントである。また、住まい手にとってもドアを引いたり押したりする必要がなくなるので、過ごしやすい部屋になると考えた。

改修費目安：20,000円／式

その7：大きくてはっきりとしたサイン計画

部屋番号などのサイン計画をしっかりと大きく作ることによって、訪問者にとってやさしく、人が住んでいる気配が感じられる物件になる。多くのアパートは部屋番号などが消えてしまい、人が住んでいるかも分からない状態のものがあるが、こうしたちょっとしたアイデア一つを実施するだけで物件の雰囲気は随分と変わるものである。

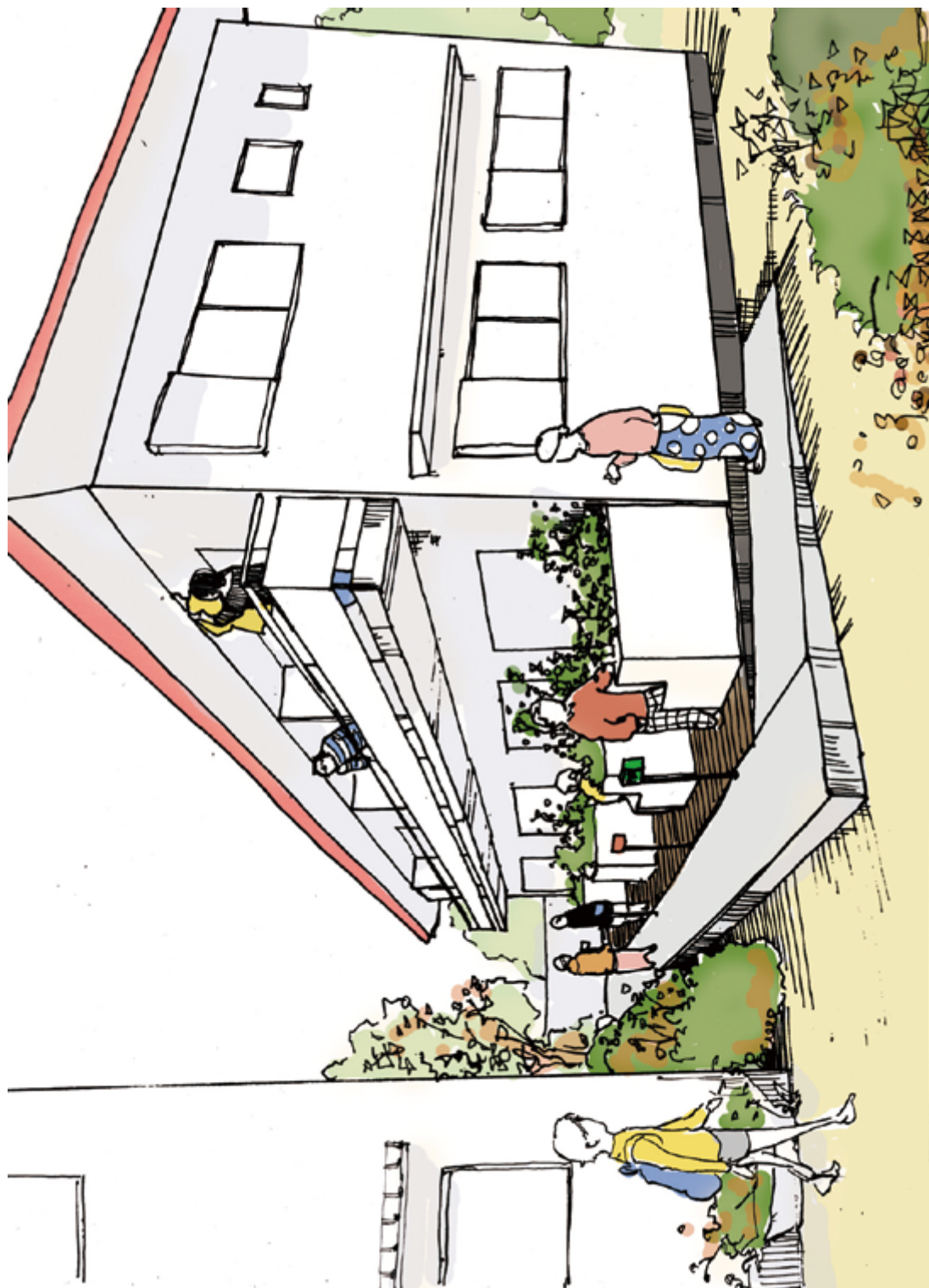
改修費目安：10,000円～

その8：外構の照明計画

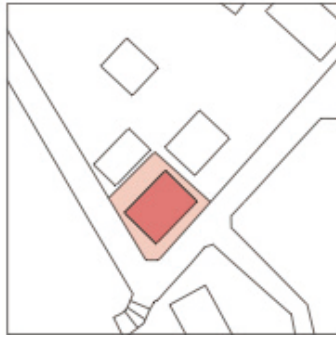
物件の目印にもなる照明を、敷地の入り口に一つと、廊下に沿って設置することで、夜でも安心して過ごせるアパートになる。人感センサー等をつけておくと防犯面でも有効である。

改修費目安：30,000円～／ヶ所

ケーススタディ 1 の外構の改修後の様子。南側の空きスペースを利用し「2 層のデッキ」や「居室側のポスト」で実現し、何気ない毎日の暮らしのなかで人の関係性が生まれるような場所になっている。

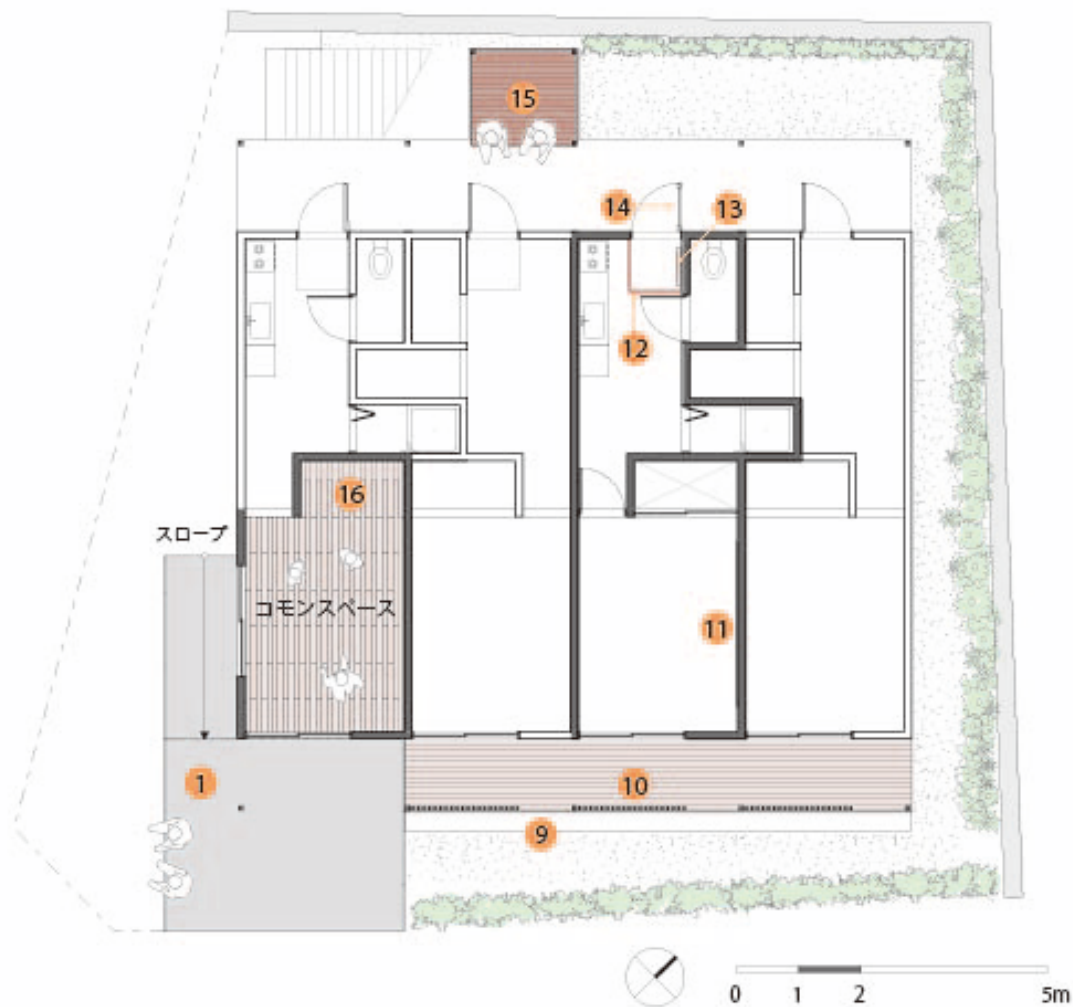


(2) ケーススタディ その2



■現状

街区の角地に建っている築25年程度の物件である。木造2階建ての計8戸の物件である。2階は20代から30代の人が入居しているが、1階は接道していることもありプライバシーが不安ということで人気がなく空室が目立つ。居室の掃き出し窓から道路までの距離は約3mあり、現状はブロック塀と、その上にプライバシーとセキュリティ確保のための柵が胸ぐらいの高さまである、2階建てアパートに典型的な外構となっている。



■提案

立地の特性を利用して一番アクセスのしやすい角の部屋をコモンスペースとして利用する。コモンスペースは、住民が自由に使うことができ、生活支援者の簡易な事務スペースとしても使う事が可能であるし、さらには地域住人にとってのちょっとした憩いのスペースとして運用することも可能である。改修としては、部屋内部をシンプルに整え、大きなデッキなどを作ることにより、人が集まりたくなるような設えを考えることがポイントである。



■ 8つのアイデア（その9-その16）

その9：長い縁側スペース

南側の居室に沿ってひと続きの長い縁側のようなデッキを設置する。一住戸に対してひとつのデッキではなく、ひと繋ぎの長いデッキにすることで隣との関係をつくり、アパート全体にも一体感を生み出すことができる。

改修費目安：100,000円／戸

その10：ポツ窓のルーバー

道からの視線を遮るため、ポリカーボネートの波板や一般に流通する商品で完全に視線をカットしてしまうのではなく、木のルーバーを設置することによって外との関係を保ったまま適度に視線を遮ることができる。風や光も部屋に取り入れることができる。開口部をルーバーのところどころにあけることによって植物や空など部屋の内から見たいものを見ることが出来るようにすると外構も魅力的になり、住まい手と周辺環境をつなぐ重要な要素となる。

改修費目安：40,000円／戸

その１１：きっかけ長押

部屋に大きな長押を設置することで、ハンガーなどを掛けることができるようになり、整理整頓をサポートするアイテムになる。ものを飾ったりすることもできるようになるので、部屋に愛着を持ってもらえるようにするためのちょっとしたアイディアである。

改修費目安：15,000円／カ所

その１２：目立つ段差

小さな段差の問題を、段差解消材を置いたり、大規模な工事で段差を解消するのではなく、明暗をはっきりとさせることで低コストで段差の問題を解決することが可能になる。

改修費目安：10,000円～／ヶ所

その１３：廃材でつくる鍵置き

改修する際に発生する廃材を再利用して、玄関に鍵置きをつくるアイディアである。忘れ物防止にも役に立つ。

改修費目安：3,000円～／ヶ所

その１４：玄関のガラス框ドア

北側の玄関ドアはどの物件も閉鎖的な雰囲気であるが、玄関ドアをあえてガラス框ドアに替えることで、部屋の雰囲気や様子がわかるようにする。ガラス部分には、フィルムをはることで、上部はすりガラスのようにしてプライバシーを守り、下部は透明にすることで適度な関係性を廊下につくり出す。

改修費目安：150,000円～／ヶ所

その１５：井戸端デッキ

鉄骨階段の踊り場の下のスペースを利用し、ちょっとした腰掛けをつくり雑談ができる場所にする。専有スペース以外になるべく様々なかたちで共有スペースをつくることが大切である。

改修費目安：100,000円／ヶ所

その１６：押入れ居室仕上げ

押入れを解体し、部屋と一体化してしまうことで部屋を広く使うことができる。引き続き収納として使用したい場合は、カーテンなどを使ってうまく仕切るとよい。コモンスペースとして部屋を使う場合は、なるべく部屋を広く使える様にすることが大切なので、押入れを解体するアイディアは有効である。

改修費目安：50,000円／ヶ所

ケーススタディ 2 の外構の改修後の様子。1階角部屋がコモンスペースとなっており、2階には若者が住んでいる。ルーバーにところどころ開いた開口部が周辺環境と入居者を繋ぐ大切な建物の要素となっている。



3. 互助ハウス:戸建住宅型の改修イメージ

【従前のプラン】



【改修後のプラン】



4. コモンハウスの改修イメージ…地域の空きビルを活用したコモンハウス(地域拠点)の事例

(1) 空きビルの概要



Hビルの所在地図

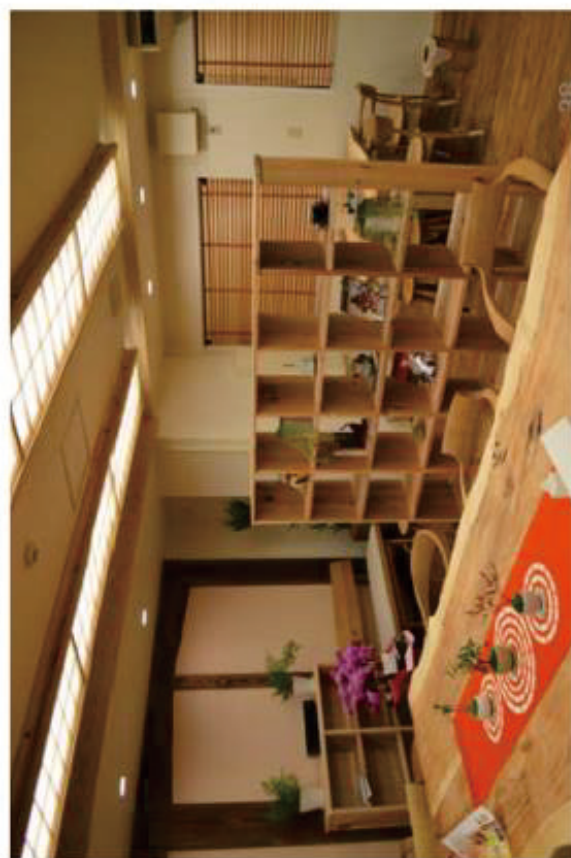
(2) 空間提案



ダンボール家具による空間提案



Hビルの内観



まちカフェ“ふるさと”

VI. K市での地域展開のイメージ

これまで、アパートメント型、戸建住宅型、コモンハウスの改修イメージについて示したが、本項では、K市における空家の実態を踏まえながら、互助ハウスの具体的な地域での展開イメージを示す。

下図は、K市の特定の地域における空家の実態である。赤で示した建物が空家化しているアパート・戸建住宅である。K市は、首都圏に位置する政令市で住宅開発のポテンシャルは高い地域であるが、市街地の実態をみると、同一の生活圏域の中に複数の空家が存在している。

地域善隣事業では、こうした地域に散在放置された空家を地域の資源と捉え、互助ハウスやコモンハウスへの転用を図りながら、地域レベルで、互助の醸成を図る事業である。

次頁に、互助ハウスの展開イメージとそれを通じた地域での互助の醸成のイメージを示す。

互助ハウスへの改修は、前述したとおり、単に建物内部の改修を図るだけでなく、地域との関係性に着目し、地域とのつながりを持たせる工夫を図ることで、地域に開かれた空間を形成し、これが地域の互助の醸成につながると考えられる。

図表 3-15 K市の特定地域における空家マップ



(図表 3-16) K 市での展開イメージ

地域に眠る資源としての空家を最低限のコストをかけながら活用していくことで、空間という側面から互助の関係を形成していくことが大切である。



VII. 家主・賃貸住宅管理業者等と生活支援団体の連携

賃貸住宅としての活用が可能な空家が放置される背景について、賃貸住宅経営者や管理業者にヒアリングすると、賃貸住宅入居希望者に高齢な単身世帯が増加していることが実感されている一方、高齢者の身元引受けや孤立死等に対するリスクへの懸念が強くなっており、そのために、貸すよりも空家にしたままにしているという指摘が多かった。したがって、入居する高齢者への見守り等の生活支援サービスが提供されるならば、高齢者の入居が進む可能性がある。

互助ハウスの地域展開を図るためには、住まいの確保と併せて、見守り等の高齢者のサポートを連携させることが重要である。

下記に具体の賃貸住宅経営者・管理業者の認識を示すとともに、それを踏まえた連携のあり方について示す。

1. 家主(オーナー)の認識 (賃貸住宅経営者・管理業者等※へのヒアリング)

公益社団法人全国賃貸住宅経営者協会連合会事務局長稲本昭二氏、(株)市萬代表取締役西島昭氏、第一ハウジング(株)代表取締役加藤豊氏等へのヒアリングに基づく、空家放置の背景・要因とその解消策は下記のとおりである。

- 賃貸住宅の居住者は、「単身高齢者世帯」が拡大している。
- 賃貸住宅は空室・空家が多く発生。空室に悩む家主は多い。ただし孤立死等の高齢者を受け入れるリスクを考えると、空家のままにしておいた方が良いと判断する家主もいる。
- しかし、入居者への見守り等の生活サービスが入る、あるいは社会福祉法人、NPO法人等が借り上げるならば、高齢者の入居が進む可能性が高い。家主にとっても空室・空家解消が進み、メリットは大きく、地域の遊休不動産の再活用への可能性がある。

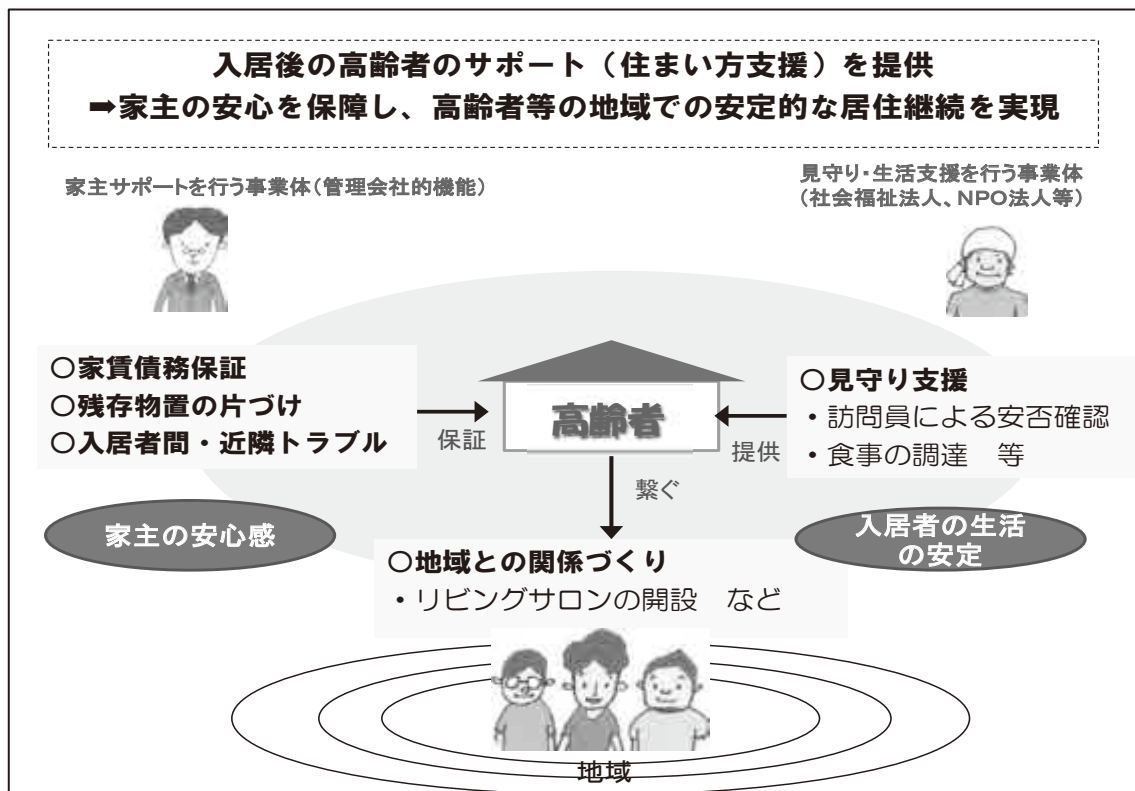
2. 家主・賃貸住宅管理業者等と生活支援団体の連携のあり方

家主・賃貸住宅管理業者等と生活支援団体の両サイドが「連携」することで、互いに足りないものを補うことができる。「住まい方の支援」として高齢者へのサポートが提供されれば、家主・賃貸住宅管理業者等は安心して高齢者に住宅を貸すことができ、入居者は住まいが確保できる。また、高齢者へのサポートを行うことは地域の雇用機会の創出にもつながり、新しい地域ビジネスを生み出すともいえる。

図表 3-17 家主・賃貸住宅管理業者等と生活支援団体の連携のイメージ



図表 3-18 地域善隣事業による「住まい方支援」にかかる連携イメージ



3. 居住とサービスの契約関係

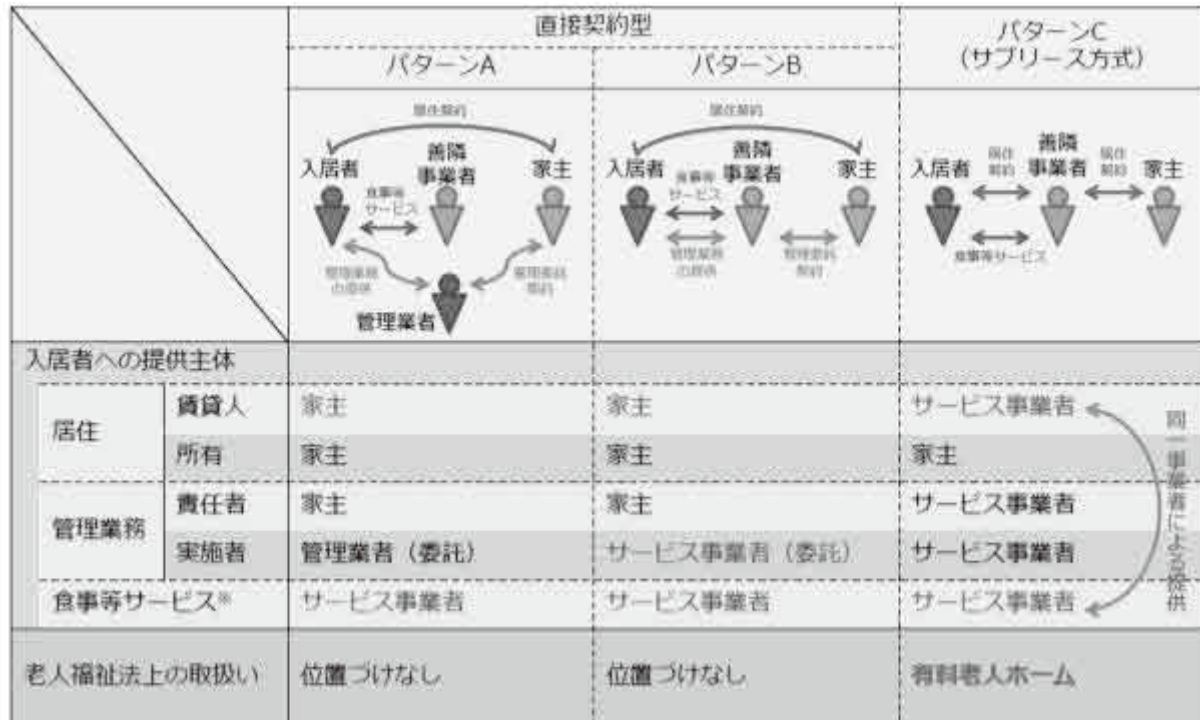
地域善隣事業においては、入居者、家主、賃貸住宅管理のサービスを提供する事業者（住宅管理業者）、住まい方を支援する団体・事業者（善隣事業者）の4つの主体間で居住およびサービス提供に係る契約を取り交わすことになる。また、その契約関係によって、老人福祉法上の取り扱いに違いが生じる。

居住に係る契約は、家主と入居者が直接賃貸借契約を締結する場合-「直接契約型」と、家主が善隣事業者に一棟貸しし、善隣事業者が入居者と賃貸借契約を結ぶ場合-「サブリース方式（パターンC）」の2つがあり得る。パターンCの場合には、食事等のサービスも善隣事業者が一体的に提供する。

直接契約型の場合のサービス提供は、住宅管理業者が家主から委託を受けて建物賃貸借に係る部分を担当し、食事等のサービス提供は入居者と別契約で善隣事業者が提供する方式のパターンAと、善隣事業者が建物管理と食事等のサービス提供の両方を担う方式のパターンBが考えられる。

図表3-19に示したこれら3つのパターンによって、老人福祉法上の扱いが異なってくる。パターンA及びBは、居住部分とサービス部分を別の者が提供し、契約上も切り分けられているので老人福祉法には特に抵触しない。パターンCの場合は、居住とサービスが同一主体から一体的に提供されるので、老人福祉法上の「有料老人ホーム」となる。有料老人ホームか否かは、前述の建築基準法や消防法での取り扱いと大きくかかわってくるので、注意が必要である。

図表3-19 居住契約と食事等のサービス提供に係る諸関係



※ ①入浴、排せつ又は食事の介護、②食事の提供、③洗濯、掃除等の家事、④健康管理のいずれかのサービス

4. 家賃保証、身元保証等の家主サポート

家主にとっては、高齢者を入居させる場合、家賃の支払いや万一の場合の身元保証などが最も懸念される。それについて、既に公的な主体がいくつかの対策を講じている。その代表的なものを図表 3-20 に示す。こうした施策を積極的に利用することによって、家主に安心して賃貸してもらう環境を整えることが肝要である。

図表 3-20 家賃保証、身元保証等の事例

○「あんしん居住制度」（公益財団法人東京都防災・建築まちづくりセンター）

- ・在宅での高齢者への見守り～死後の残存家財の片づけまでワンストップで対応するサービス
 - * 見守りサービス：安否確認・緊急時対応
 - * 葬儀の実施：死亡診断書の受取、死亡診断書の提出、火葬場への遺体搬送・火葬、遺骨引き渡し
 - * 残存家財の片づけ：生前の指定連絡先への連絡、片付け
- 【料金（例）】残存家財の片づけ（契約期間5年）：20.25万円（更新事務手数料5.25万円）

○「家賃債務保証」（一般財団法人高齢者住宅財団）

- ・高齢者世帯、障害者世帯、子育て世帯、外国人世帯等の方が賃貸住宅に入居する際の家賃債務等を保証し、連帯保証人の役割を担うことで、賃貸住宅への入居を支援する制度。
- 【保証の対象】滞納家賃、原状回復費用及び訴訟費用
- 【保証料】2年間の保証の場合、月額家賃の35%

○「生活保護住宅扶助代理納付」（大阪府大阪市、兵庫県神戸市、神奈川県川崎市・平塚市等）

- ・生活保護受給世帯が入居する民間賃貸住宅家賃の代理納付する制度。この代理納付制度は、生活保護受給世帯が入居している民間の賃貸住宅の家賃を生活保護受給世帯に代わって納付するもの。

第4章 「住まい方の支援」について

Ⅰ. 住まい方の支援とは

1. 住まい方の支援の内容

「住まい方の支援」とは、地域のなかで住まい続けるための支援で、生活支援等を行う福祉関係団体が主となって、家主や管理会社等と連携して行うものである。「住まい方の支援」には、単に生活支援だけではなく、以下に示す幅広い活動が含まれる。

（１）適切な住まいのあっせん、マッチング

入居しようとする人のニーズや、心身の状況にあった適切な住まいを確保し、橋渡しを行う。この場合、管理業務、相談・生活支援、緊急対応等の業務について、家主・管理会社と福祉関係団体との役割分担や連携の方法を取り決め、契約などで明確化する。

（２）「生活の互助」の形成

入居者が生活のなかでの役割をもつことや、入居者同士が共に住まうことにまつわる様々な問題を話し合い・解決しながら住まい方のルールを形成することを支援するとともに、入居者同士の仲間作りや気かけあう関係（「生活の互助」）の形成を支援する。

（３）「地域との互助」の形成

地域のなかに入居者の居場所・サロン等をつくったり、地域ですで行われている居場所や行事に入居者が参加することを通して、入居者が地域社会に参加し、地域の互助と結びつくことを支援する。

（４）利用者の心身の状況の変化にあわせた継続的な「相談・生活支援」

サポート拠点（「Ⅳ. 支援体制」で後述）に常駐するスタッフが、入居者の心身の状況にあわせて定期的な訪問や随時の対応を行い、継続的な相談・生活支援を行う。

以上のような活動によって住まい方を支援することにより、

- ①入居者には、地域で安心して暮らし続けられる基盤（「住まい」と「生活の互助」「地域の互助」）を提供する
- ②家主等には、安心して貸し続けられる条件を提供する
- ③地域には、新しい住まい方の選択肢と安心の拠点を提供するものである。

2. 住まい方の支援の特色～従来の支援との違い

住まいと生活支援（安否確認、見守り、相談、介護サービスとのつなぎ等）とを組み合わせるタイプのサービス（以下「住まい＋生活支援サービス」）は、従来から行われてきた。住まい方の支援にも生活支援は含まれるが、地域善隣事業の住まい方の支援では、それだけではない次のような特色がある。

（１）生活での役割、生活の互助

従来の大部分の住まい＋生活支援サービスは、利用者の心身の状況が低下すると、介護保険サービスを導入するというスキームであった。また、利用者は基本的にはサービスの消費者・お客様とされ、サービスを受ける立場であった。

これに対し、互助ハウスでは、入居者はお客様ではなく、自分で自分の生活を組み立てる生活の主体者・当事者である。また、他の入居者と共同して生活を営むなかで、住まい方のルールを自分たちで決め、互いの役割を見出して発揮したり、ちょっと気にかけて合ったり、助け合ったりする関係（生活の互助）をつくっていく。

互助ハウスでの暮らしには、共同生活のなかでの他者への役割があるため、生活のハリ、自信や意欲、健康維持への意識等が生まれやすい。また、生活の互助によって、見守り、異変への気づき、軽微な生活支援など、同居の家族が発揮するようなパーソナルなサポートが得られる。

このため、従来型の住まい＋生活支援のサービスでは、入居者の心身の状況が低下した場合には介護保険サービスを導入して対応していたが、互助ハウスではまず生活の互助で対応することになる。認知機能が低下して常時の見守りが必要になった場合でも、生活の互助のなかで見守りなどが行われれば、介護保険サービスは本来の専門的な支援に焦点化することが可能になる。

（２）地域への開放性

地域への開放性とは、入居者の暮らしが互助ハウスのなかだけにとどまらず地域に開かれていること、また支援の資源についても積極的に地域資源を活用する、あるいは地域のなかに居場所等の資源を開発していくことを意味する。

従来の居住系の介護サービスでは、しばしば生活が施設・住まいのなかで完結してしまいがちであった。これに対して、互助ハウスでは暮らしも支援も互助ハウスのなかだけで完結させない。入居者にとって互助ハウスのなかでの生活の互助は大切だが、それだけにとどまらず、互助ハウスの外側にもつながり、地域のなかでさまざまな役割や複数の居場所をもてるように支援していく。また、互助ハウスや居場所、サポート拠点が、互助ハウスの入居者だけでなく地域の住民にも活用できる資源となるよう、運営していく。

（３）継続的な相談・生活支援

相談・生活支援とは、入居者一人ひとりについての支援計画に基づいて、生活や社会関係、

心身の状況の変化等の確認、心身の状況が低下してきた場合の見守り体制の調整や情報の集約、外部サービスの調整、ちょっとした生活支援や服薬管理等の継続的な相談・生活支援を行うことである。支援の密度は、入居者の心身の状況によって、定期的な訪問から随時対応まで変化していく。

相談・生活支援は、入居者一人ひとりに対するものであると同時に、生活の互助の形成のためのミーティング等、入居者集団に対するはたらきかけが行われる。また、生活の互助による支援の力を生かし・織り込みながら、それを補完・下支えする。これらの点が、従来の住まい＋生活支援サービスにおける生活支援と異なる点である。

II. 入居者の状況に応じた「相談・生活支援」

1. 入居者の状態像に応じた相談・生活支援の内容

入居者の状態像と、それに対する相談・生活支援の内容は、おおむね図表４－１に示した関係となる。

入居者の状態像として、心身の障害が少ない方から「１．セルフケアができる」「２．身体・健康面に不安がある」「３．認知機能等に障害がある」「４．心身の障害が複合している」といった段階を想定する。

入居者を支える資源としては、入居者による「生活の互助」と、スタッフによる「相談・生活支援」とがある。相談・生活支援では、入居者のセルフケア、役割発揮や生活の互助を支えながら、それだけでは難しい部分について外部サービスの調整や直接的な支援を行う。

図表4-1 入居者の状態像に応じた相談・生活支援(例)

心身の障害が無い ↓ 重い	状態像	生活の互助	支援スタッフによる相談・生活支援		
			関り方	支援内容	外部サービス調整
	1 セルフケアができる	生活の互助・社会的役割	定期的な訪問		
	2 身体・健康面に不安がある			・外出支援 ・ちょっとした介助 ・健康管理の支援 ・緊急時対応	・通院支援
	3 認知機能等に障害がある		随時対応	・社会関係形成・調整の支援 ・服薬管理の支援 ・金銭管理の支援	・介護・医療サービス等の導入支援
	4 心身の障害が複合している			・生活リズムの維持 ・生活動作の支援	・看取り支援との調整支援

「心身の障害が複合している」場合には、外部の介護・医療サービスを活用しながら、食事、排泄、睡眠などの生活リズムを維持したり、支援スタッフが生活動作を支援することも必要となる。

図表4-2は、前述した入居者の状態に応じた相談・生活支援の内容の考え方に立ったうえで、住まいの形態別に、利用者の状態の変化にそった支援スタッフの関わりの変化のイメージ（目安）を示したものである。

住まいの形態としては「個室アパート」と「戸建て」を想定している。個室アパートと戸建ての違いは、形式的な建物の違いというよりは、建物の構造上の共用スペースの態様と入居者同士の生活のなかでの見守りや互助の形成されやすさの違いを意味している。個室アパートでも、共用空間があり、入居者同士の見守りや互助ができる環境なら、戸建てに近づく。

一般には戸建てのほうが、共用スペースの確保が容易であり、常時他の入居者の目や声かけがある環境が生まれやすいため、生活の互助が機能しやすいと考えられる。このような環境ならば、認知機能が低下しても、ある程度までは入居者同士の生活の互助による見守りやちょっとした手助けが期待でき、支援スタッフによる見守りは間歇的でよいかもしれない。支援スタッフが随時対応できる支援体制があり、外部サービスを活用すれば、心身の障害が複合した状態でも居住の継続が可能だろう。

共用スペースが少なく、人の目が届きにくい環境（個室アパートなど）では、認知機能の障害があると、次第に居住の継続が困難になっていくと考えられる。認知機能の障害がある場合には、定期訪問による安否確認等だけでなく支援スタッフが随時対応できる体制が必要となるだろう。

Ⅲ. 相談・生活支援のあり方

1. 生活者としての当事者性・主体性の維持・増進

互助ハウスでは、入居者はお客様ではなく、自分で生活を組み立て、また他の入居者と生活空間をともにし、自分たちでできることは役割を分担して生活する。入居者同士が話し合うことも必要である。

このような暮らし方について、何よりも入居者自身が理解し、納得して入居してもらうことが大切となる。

また、支援にあたる全ての関係者が

- ・ 生活する当事者はあくまで入居者本人。お客様としてサービスを受けるのではない。
- ・ 生活のなかで、入居者がもてる力を発揮し、社会的役割をもち、自ら選択・決定、生活管理をし、社会関係を形成していくことを支援する。

という考え方や姿勢を共有する必要がある。

2. 生活の互助、仲間づくり、地域との互助

（1）生活の互助の形成の支援

生活の互助は、生活を自分たちで共同して営む関係をベースにしたものである。

まず、生活にともなうさまざまな仕事を入居者が自分たちで役割分担して担ったり、生活のなかで、入居者が人生のなかで培ってきた技能や役割を発揮できるように支援する。

また、住まうことにまつわるさまざまな約束事（例えば共用スペースの使い方、防災上のルールなど）について入居者同士が話し合っ規則や入居者の役割を決めたり、トラブルを解決していけるように、支援スタッフは話し合う場づくりや場の運営を支援する。

トラブルは話し合いや関係が生まれるチャンスととらえたい。防火上の最低限の決まりなどを予め決めておくことは必要だが、住宅の提供者・支援者が先回りして、入居者間の接触・トラブルが起きないようにあらかじめルールをつくりすぎてしまうことは望ましくない。暮らしを円滑にするためのルールを入居者同士がつくり、自分にできる役割を担っていくことで、共同関係の形成が促される。ミーティングの定例化、入居者の会の組織化など、互助を形成する枠組みをもうけることも考えられる。

これらの経験の積み重ねが、生活者としての当事者性・主体性を増進するとともに、共に住まう関係・生活の互助が形成される土台となる。

（２）仲間づくりの支援

入居者が互いに親しくなることも生活の互助の形成を促す。入居者が主体となって、会食、外出、行事等を行う機会を設け、仲間作りができるよう支援する。この場合も、支援者が主体となって、企画の内容等を決定してしまうのではなく、入居者の話し合いや役割分担といった入居者の主体性を尊重することが必要である。

（３）地域への参加、地域との互助の形成の支援

入居者のなかだけで社会関係を完結させるのではなく、さまざまな形での地域社会への参加を支援する。

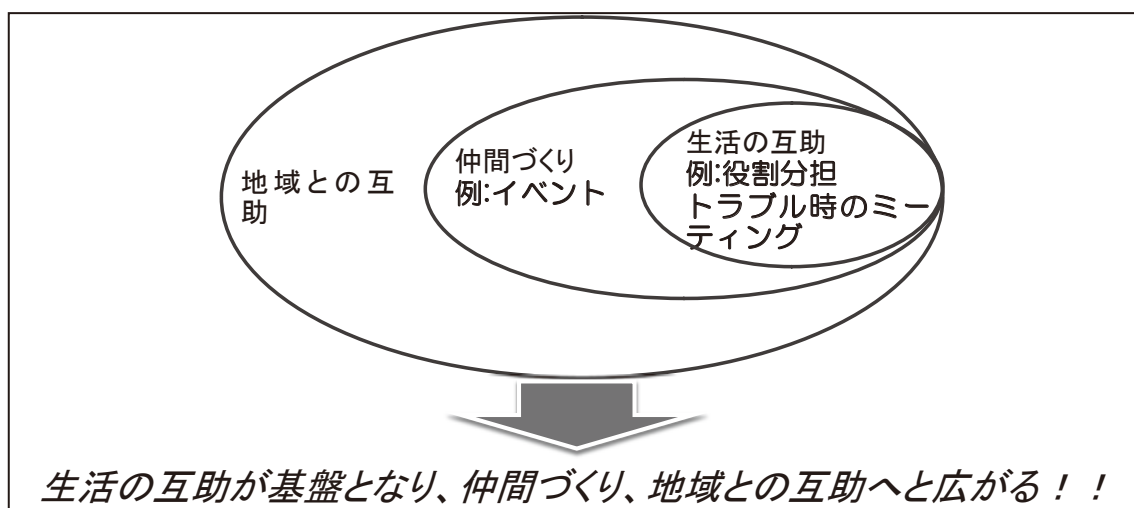
地域のなかに入居者が集える居場所をつくり、そこを地域の人にも積極的に使ってもらったり、地域のイベントや活動に入居者が参加するといった形で、地域のなかにも複数の居場所があり、役割が発揮できるよう支援する。

このような地域との関係性は、例えば、入居者が徘徊した場合に、地域住民から情報提供をしてもらえるような安心・安全につながることも期待できる。

（４）生活の互助、仲間作り、地域との互助の関係

生活の互助、仲間作り、地域との互助の関係は図表４－３のようなイメージとなる。生活の互助が基盤となり、仲間作りや地域との互助に広がるというものである。

図表4-3 生活の互助、仲間作り、地域との互助の関係



3. 入居者とともにつくる支援計画

互助ハウスでの暮らしは、基本的には入居者自身、あるいは入居者たちが共同で営むものである。

同時に、社会的な事業として人の暮らしを支援する以上は、支援する側は、支援の根拠を「見える化（明文化）」し、関係者で共有するとともに、必要な時には第三者にも説明できるようにしておくことが必要となる。このため支援計画をもち、定期的に見直していくことが不可欠である。

この際、支援計画が、入居者の生活の背景や生活上の障害についての専門的な評価（アセスメント）に基づくべきことは当然だが、支援者が専門家として一方的に介入・支援する関係は望ましくない。生活はあくまでも当事者である入居者自身が設計していくものであり、入居者が望む暮らし方、役割、活動などについて話し合いながら、入居者自身が生活設計することと合わせ、それを実現するために必要なサポートを入居者とともに考えながら支援計画をつくっていくことが徹底されるべきである。

入居者自身ができること、生活の互助で解決できることを、支援者が奪ってしまわないようにしたい。

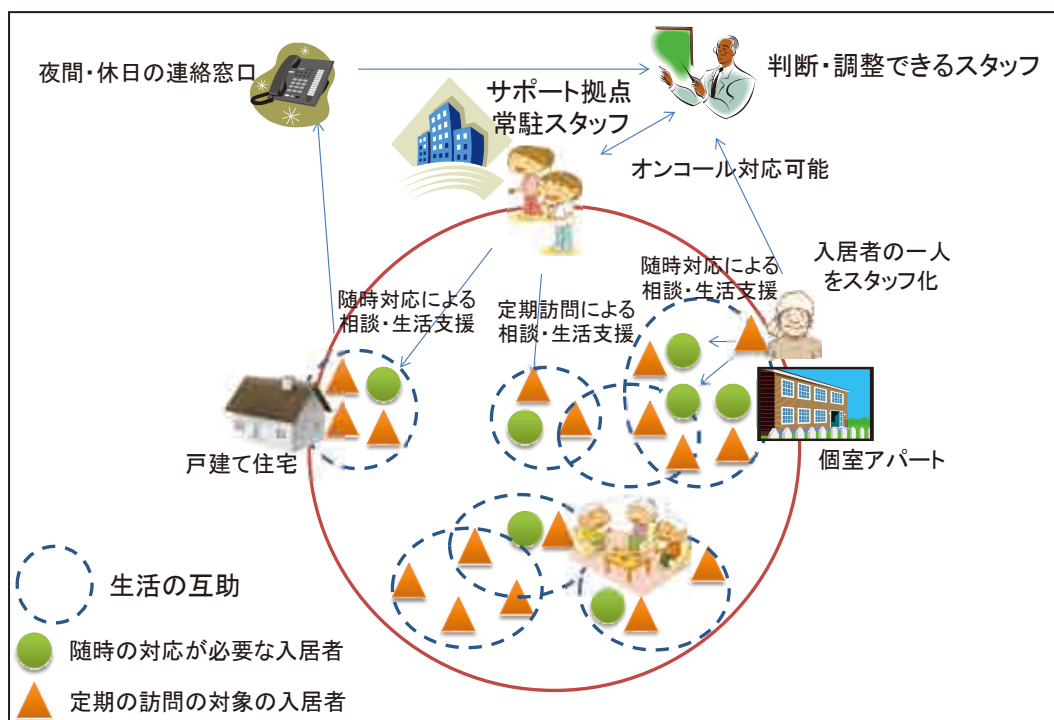
4. 食事の確保や食を通じたつながりづくり

食事は健康な生活の基本となる。自炊、共同自炊、外部からの購入等の形態は問わないが、毎日、バランスがとれた食事ができるように、支援者は配慮することが必要である。

また、食事は人と一緒に楽しむことができ、人と人とを結びつける。会食会を開いたり、地域住民による配食サービスを利用するなど、食を媒介にした仲間づくりや地域とのつながりづくりに積極的に活用したい。

IV. 支援体制

図表4-4 支援体制のイメージ



（１）参加団体の協働による支援体制

図表４－４は、支援体制のイメージである。

支援体制は、生活支援等を行う福祉関係団体だけが整備するのではなく、プラットフォームにおいて、事業の参加団体の協働により、管理会社等とも連携して確保する。

（２）サポート拠点と支援スタッフ

面としての地域に複数の互助ハウスや居場所があることを念頭においているため、地域にサポート拠点をおき、支援スタッフが日中常駐し、相談・生活支援を行う形が基本的なイメージである。

ただし、サポート拠点ではなく、互助ハウスに支援スタッフが常駐することも考えられる。この場合、入居者の一人（もしくは複数）やそのアパート等の他の居住者（支援対象ではない）が仕事として支援スタッフとなることも考えられる。

また、随時の見守りや生活支援を必要とする入居者が増えた場合には、それを主な役割とする常駐の支援スタッフが必要となる。

（３）夜間・休日等の連絡体制

夜間や休日に入居者や家主等からの緊急時の連絡に対応できる体制を確保する。方法としては、家主・管理会社、24 時間対応の施設・事業所などと連携して、何らかの形で確保で

できればよい。

緊急連絡の際には、判断や調整ができる専門性のあるスタッフが対応の必要性を判断し、オンコールで支援スタッフ等が訪問できるようにしておくことが必要である。

（４）専門的な判断や調整ができるスタッフ

支援計画の立案や外部サービスとの調整、緊急時の判断などは、専門的知識と経験をもつ職員があたる必要がある。国家資格を保有したり、資格はなくても体系的な研修等で知識を習得したうえで、さらに支援計画の立案やサービス調整等についての実務や事例研究等を行ってきた経験をもつものが想定される。

このような職員を置くとともに、緊急時のオンコール対応などができる体制を整えておくことが必要となる。

V. 地域に「根付き」「生える」事業とするために

地域に住まうことにまつわるさまざまな問題解決をとおして、一人ひとりが役割をもって「生活の互助」を醸成し、その互助の輪を地域にも展開して「地域の互助」を広げていく。これは、自己完結型の施設で事足りるとした 70 年代モデルと大きくそのアプローチが異なる。

地域善隣事業を、より地域に根付く 2025 年モデルにしていくための方策について述べる。

（１）地域への認知拡大、地域に開かれた拠点づくり

地域のイベントに互助ハウス入居者が参加し、地域の一員として生活できるようにするためには、まず地域住民、地縁組織（町内会、自治会）、地域のサポーター（民生委員、児童委員）、支援機関（地域包括支援センター等）にこの活動をしっかりと認知してもらうことが求められる。そうすれば、入居者が町内会・自治会に加入したり、防災訓練や地域の清掃活動、夏のラジオ体操、冬の雪かき、季節のまつりなどの地域イベントに参加することもスムーズに進むであろう。

そのためにも、地域に開かれた見える拠点を設けることは、地域善隣事業の全体にとって極めて重要である。この拠点は、地域の方々に地域善隣事業を知ってもらう拠点であるだけでなく、入居者を含めて地域住民にも利用してもらうことでさまざまな方が出会う場ともなる。また、入居者にとってはこの拠点があれば地域との関係性を作りやすくなる。また、この拠点で出会った人々が地域の課題に気づいて、みずから活動を始めることも考えられる。

（２）ごちゃまぜの暮らしの場

地域には、生活困窮者だけ、高齢者だけが住んでいるわけではない。対象を特定化して絞り込むと、その規定のスキマからの落ちこぼれを生む。地域善隣事業はそうしたスキマを作らず、むしろすべてをごちゃまぜにして包摂するものである。

同じ建物に学生や子育て世代、障害者、若者が入居する、あるいはシェアする。あるいは

地域に開かれた見える拠点では、さまざまな出会いが生まれる。地域にごちゃまぜの暮らしの場が作られていくのである。

（３）見える拠点としての「居場所」や「つどい場」

さきほど述べた地域に開かれた見える拠点は、従来「地域のリビング」「地域の縁側」「つどい場」と呼ばれてきたものである。

先行の取り組みでは、まずコーヒーやお茶が飲めるスペースを設けて、地域の誰もが気軽に利用できるようにしている。さらに、定期的に勉強会や講演会を開催して積極的に地域に働きかけている。

また、地域で暮らすさまざまな人が出会い（ごちゃまぜの暮らしの場）、問題を出し合って、地域の困りごとを一緒に解決していくきっかけの場ともなっている。このことは、地域にとっての安心の拠点となっていくと同時に、「地域の互助」を育む住民の主体性の醸成の場ともなっていくであろう。

（４）就労の場づくり

地域善隣事業は、互助ハウス入居者の就労支援、地域で生きるさまざまな生きづらさを抱えた若者の就労支援の場ともなる事業である。

生活の互助から地域の互助へという発展性の延長線上に、互助ハウスでの生活支援、見える拠点での運営の手伝い、さらには一般就労へとつなげていくには時間がかかるかもしれない。しかしながら、サービスを受けるだけでなく、サービスを提供する主体へ。さらには、就労によって社会へとつながっていく場を創り出すのも、この事業が目指す長期的な目標でもある。

地域善隣事業は、これら全体をとおして地域に「根付き」「生える」事業として発展していくものである。

VI. 人材の確保と育成

地域善隣事業において「住まい方の支援」を担う人々は、必ずしも保健医療福祉の国家資格を持つ必要はない。むしろ「誰もがひとりの生活者として生活支援を行うことができる」というコンセプトのもと、入居者自身を含む地域の多様な人材によって担われてよい。そのためには、対人支援の基盤となる理念や姿勢、知識や判断力を段階的に習得・形成できるように、体系的な研修等の仕組みが必要である。

また、研修の仕組みを個別事業体が独自に構築することは負担が大きく、小規模の事業体では人材確保に窮するおそれもある。一方、個々の支援スタッフにとっては、キャリアアップの機会が個別事業体の内部に制約されてしまう。こうした限界を乗り越えるためには、複数の個別事業体が共同して共通の内容をつくるなど、効率的で汎用性のある人材育成の工夫が考えられる。支援スタッフにとって、将来の社会的なキャリア形成につながることも視野

に入れた取り組みが必要である。

【事例 NPO法人 ふるさとの会における研修】

NPO法人ふるさとの会では、支援の基礎的な知識・技能等の修得を目的として、支援を受けながら生活支援に従事する職員向けに、スタッフの心得や対人援助のマナーを解説する「生活支援の手引き」を作成し、2か月おきに「ケア基礎研修」を開催している（図表4-5）。

また、より専門的な知識・技能等を要求される常勤の（希望者を含む）生活支援職員に対しては「ケア研修」を年に2回開講し、常勤職員として必要な知識を生活支援にあたりながら学べる仕組みを作っている。2013年度現在において、「ケア研修」の項目は39項目あり、生活保護や介護保険などの「制度理解」が6項目、疾病や障害などに関する「対象者理解」が13項目、支援計画の作成方法や関係機関との具体的な連携方法を修得するための「コーディネート」が10項目、簡単な介護技術や感染症の予防などの「生活支援」が10項目となっている（図表4-6）。

このように、生活支援の基礎対応ができる段階から、支援計画を作成し医療や介護など社会サービスとの連携や調整ができる段階、さらには互助づくりやカンファレンスを主導できるリーダーやマネジメントに従事するまでの研修・育成が体系的に行われる。また、事業拡張による職員募集や退職による欠員が生じて、都内に3か所あるサポートセンター（台東、墨田、新宿）の間に配置転換や昇進が可能となり、個別事業所を超えたキャリア形成につながっている。研修・育成のプログラムは中間支援組織であるNPO法人すまい・まちづくり支援機構が開発・運営しているため、個別事業体や法人の壁を超えて適用しうる仕組みとなっている。

図表4-5 ふるさとの会が実施する「ケア基礎研修」

ふるさとの会 2014年度 ケア基礎研修			
主催：生活支援の「ふるさと学校」 開催：NPOすまいまちづくり支援機構 会場：墨田区			
対象：ふるさとの会の事業所で勤務する職員（「ケア付き就労」の対象者127名を含む）			
研修テーマ：①各回研修 下記スケジュール表			
②スタッフの心得・対人援助マナーについて「生活支援の手引き」・「ふるさと10か条」			
直近のトラブル事例を解りやすく解説（鈴木宏仁「ふるさと学校」校長／ワークスセッションふるさと責任者）			
会場：東京都人権開発センターホール他			
日程	研修項目	趣旨	講師
5月14日（水） 15:00～16:30	互助・ミーティングについて	互助づくりの取り組み、ミーティングの意義。 ―非営利ミーティング、利用者ミーティングの意義を解説。	ふるさとの会 墨田サポートセンター センター長・玉置節子
7月17日（木） 15:00～16:30	食中毒の予防について	温度管理（配膳時・盛り方）、感染経路（O157 他） ―食事提供時の衛生管理上の注意点を学ぶ。	ふるさと入谷総合センター 責任者・山形孝
9月18日（金） 15:00～16:30	防災訓練について （青年団の役割）	防災訓練の意義、青年団の取り組み、火災の防止、 ―防災意識の向上、一斉避難して支える共同生活の安全。	ワークセッションふるさと 「ふるさと青年団」部会・渡辺光博
11月11日（火） 15:00～16:30	ノロウィルス・インフルエンザの 対応について	うがい、手洗い、感染経路、対応の仕方。 ―施設内での衛生意識の向上と対応策。	ふるさと会 山崎サポートセンター センター長・田辺登
1月14日（水） 15:00～16:30	介護技術	車いすの押し方、高齢者の生活上の困難（嚥下等） ―介護の基礎知識の習得、高齢者の飲み込みへの理解。	（有）ひまわり・ヘルパーステーションふる さと サービス提供責任者
3月12日（金） 15:00～16:30	認知症の理解	認知症の方への対人援助。 ―認知症利用者の体験世界の理解と対人援助。	NPO すまいまちづくり支援機構 佐藤・鈴木由希

図表4－6 ふるさとの会が実施する「ケア研修」

2013 年度 ふるさとの会ケア研修 要綱		
Ⅰ 制度理解	1	生活保護
	2	ホームレス自立支援法
	3	介護保険法
	4	障害者総合支援法・障害者手帳・年金
	5	多重債務・権利擁護・法律相談
	6	個人情報保護・守秘義務
Ⅱ 対象者理解	7	高齢者に多い疾患(糖尿病・高血圧・脳血管疾患・高次機能障害)
	8	認知機能障害の理解①知的障害・発達障害
	9	認知機能障害の理解②認知症
	10	メンタルヘルス①アディクション
	11	メンタルヘルス②統合失調症
	12	メンタルヘルス③気分障害(うつ・双極性障害)・適応障害・グリーフケア
	13	メンタルヘルス④トラウマと不安(不安障害・PTSD・解離性障害)
	14	メンタルヘルス⑤育ちの支援(虐待経験からの回復・人格障害・摂食障害)
	15	メンタルヘルス⑥自殺のリスクと対応
	16	メンタルヘルス⑦性の理解(性の多様性の理解と性同一性障害)
	17	感染症①HIV・肝炎
	18	感染症②結核
	19	がん・難病
Ⅲ コーディネート	20	対人援助論
	21	ケアマネジメント①アセスメント・ケアプランの作成
	22	ケアマネジメント②社会サービス機関との連携カンファレンス・意思決定
	23	地域リハビリ①利用者ミーティング、仲間づくりと互助、共済会の目的
	24	地域リハビリ②就労支援・ケア付き就労
	25	居住支援①アウトリーチ・路上生活者支援・まちカフェとシェルター
	26	居住支援②アパート保証
	27	更生保護・自立準備ホーム・裁判支援
	28	緩和ケア・看取り
	29	ケアとアート
Ⅳ 生活支援	30	介護基礎知識①外出移動
	31	介護基礎知識②移乗介助・ボディメカニクス
	32	介護基礎知識③食事介助
	33	介護基礎知識④排泄・保清・入浴介助
	34	金銭管理サポート
	35	喫煙対応・防災
	36	支援記録、報告書の書き方
	37	衛生管理・感染症対策(インフルエンザ・ノロウイルスなど)
	38	応急処置・救急搬送・体調不良時の対応・計測
	39	医療的ケアの範囲・服薬サポート

図表 4-7 ふるさとの会が実施する「ケア検定・昇級制度」

ふるさとの会 ケア検定・昇級制度						
ケア研修・ケア検定				職域・職能		
等級	研修		認定方法	職域	ケアマネジメント	職能(対人援助)
	実践	理解				
1級	【ケア研修】 更新研修	マネジメント研修	包括支援計画の発表会	地域包括支援	エリアマネジメント	ケアをスーパーバイズできる 課題の発見と場の設定ができる 集団的危機管理ができる エリアマネジメントができる
2級		リーダー研修	利用者ミーティング トータルプラン作成	連携支援	トータルプラン作成	連携して問題解決ができる カンファレンスを主導できる 互助づくりを主導できる ケアの共同性を確保できる
3級		事例検討会 相談室	筆記試験(基礎知識) ケアプラン作成 ケア研修で発題者発表 39項目の受講票	援助方針	ケアプラン作成	問題解決ができる 支援方針が立案できる キーパーソンになれる 社会サービスの評価
基礎検定		ケアプラン研修 講演会 読書会 基礎研修	対人援助レポート・面接 ケア研修「生活支援項目」の受講票	基礎対応	支援記録	生活支援の基礎対応ができる

VII. 補説 対人援助を考えるー互助づくりの実践を通じて

既述の通り、地域善隣事業の新しいアプローチとして、「生活の互助」、「地域への開放性」、「継続的な相談・生活支援」が挙げられる。これに対して、生活困窮者支援の現場をよく知る人ほど「生活困窮者に自助や互助は期待できない」という疑念を持つであろう。そのような局面は多々あるであろうし、素直な実感として否定はできない。自助や互助の力が弱まっているからこそ、社会的に孤立する傾向がある。自殺や孤独死の危険性とも背中合わせである。そういう状態で対象者と「出会う」のである。

地域善隣事業の対象者で、地域での居住が困難となっている人たちは、お金がなく、家族の援助が受けられず、高齢で要介護になり、認知症やメンタルヘルスの問題を抱えている人も多い。生育歴を辿れば、高度経済成長期を経てもなお、不安定・低所得から抜け出せなかった層であり、働いても家も家族も持つことができなかったケースも多々あるだろう。そういう境遇に置かれてきたことで、社会に対する強い不信や、人間関係がうまくいかないという〈生きづらさ〉を抱えていても不思議ではない。

生活支援スタッフは、このような関係性づくりの難しさを抱える人と〈基本的信頼関係〉を築き、「支援の拒否」の中から生活課題を共有し、その課題を利用者との協働作業を通して解決していくことが求められる。そのためには、実践と試行錯誤の積み重ねから共通項と

言えるものを取出し、言葉にして共有していく〈対人援助論〉が必要である。

実際の支援は、次の事例のようにトラブルから出発することが多い。

【事例１ アパートにおける互助の支援】

都内の木造アパートで暮らす 70 代の男性（生活支援センターの利用者）は、隣人の生活音に悩まされ、外付けの電気ケーブルを切断するという実力行使に踏み切った。大家は退去勧告も考えたが、事件を知った支援職員が男性宅を訪れ、一緒に騒音元の隣人をたずねたところ、認知症の女性でゴミ屋敷化した部屋で暮らしていた。気の毒に思った男性は、それ以来女性の部屋へお茶を持って行き、話し相手になっている。散らかしたごみを一緒に片付けることもある。それを繰り返すうちにドアの開け閉めの音にも気を遣ってくれるようになり、外出時には声を掛けてくれるようになった。女性はさびしく話し相手が欲しいようで、味噌汁を持って行ってあげると、泣いて喜んでくれたという。男性は、同じアパートに暮らす生活支援センターのメンバーや支援職員と相談しながら、今後は女性をイベントに誘ってみようという話をしている。

実力行使という「パニック」に陥った時に、支援職員がそばにいて付き合ってくれたという体験が、男性の〈基本的な信頼関係〉の構築に影響を与えたと考えられる。一緒に音を聞き、騒音元をたずねるという〈協働作業〉を通して、隣人と顔の見える関係ができ、「音」の意味まで変化した。すなわち、当初「騒音」として体験された音は、隣人が生活を営んでいることを知らせる「安否確認」の音になったのである。支援される人が支援する側に回る関係性の変化の過程には〈意味の変容〉があり、それこそが生活支援の大切な役目である。

ところで、この事例はアパートにおける互助関係の形成に向かっているが、支援職員は当初はキーパーソンとして基本的信頼関係を築いたうえで、キーパーソンを別の人物でも担えるように徐々にキーパーソンとしての役割を他者に移していかなければならない。社会から排除されやすい人たちの地域生活を支えるためには、支援職員個人ではなく、同じ生活空間を共有している人たち同士の互助関係によって、お互いに支え合えるようにしていく必要があるからである。

【事例２ イベントによる仲間づくり】

都内の互助ハウス A 荘では、地域で開催されるお祭りに参加した。このようなイベントがある時は、準備を始める前に入居者と職員のミーティングを開き、出し物は何にするか、材料は誰が買うかなどを決めることから始まり、当日作る人、売る人、呼子をする人などさまざまな役割を分担する。この時はたこ焼きを出店することになった。それは末期がんを患う入居者が、テキヤとして生きてきた人生を語り始めたことがきっかけであった。目指す目標が決まれば役割分担が決まる。軽度の知的障害のある入居者が買い出しを担当し、重い身体障害のある入居者は売り子を担当した。入居者同士の協働作業が動き出し、たこ焼きは完売した。

重要なのは、このようなイベントを通した仲間づくりが、がんの終末期には看取りの互助に変化するということである。住まいの確保と生活支援を前提に互助づくりが行われ、地域で孤立せず最期まで支援することが可能になる。

イベントによる仲間づくりは日常のささやかな一コマかもしれないが、低所得・低資産高齢者は「生活の互助」が失われやすい。だからこそ、関係性づくりの難しさを抱える人が、自分自身の人生や生活環境、約束（ルール）を、一緒に暮らしている人と一緒に作り上げていく日常の支援が必要である。皆でイベントに向けて役割分担をしたり、トラブルを解決するための共通のルールを話し合ったりするミーティングは、公共性（誰もが納得する正しさ）の視点に基づいて話し合われるように工夫することで、お互いの気持ちや事情、人生経験などへの理解が深まる機会になる。それと同時に、自分の気持ちをしっかりと受け止めてもらえたという経験が、「場」に対する信頼感につながっていく。

このような生活の共同性から、生活支援という働き方が立ち現れてくる。モデル事例1のふるさと会の取り組みでは、1,238人の利用者に対し274人の職員で住まいの確保と生活支援を行っている。中でも122名は生活支援を受けながら支援する側に回っている（ケア付き就労という）人たちであり、生活保護受給者も少なくない。ケア付き就労をしている人たちには軽度の障害やメンタルヘルスの問題を抱えている人も多いが、生活支援の仕事に携わることで高齢者に共感したり、ともに働く職員等との関わりを通して自身の自尊感情を高め、精神状態や日常生活の安定につながる効果もみられる。日常業務以外の場面でも積極的に高齢者への支援を行うなど、互助的な関係に発展している例も見受けられる。

それは、生活と労働を切り分けたうえで「何をしたか」（Doing）だけが評価される働き方とは異なり、ごちゃまぜの暮らしの場において、心身の重い障害を抱えている人も含め、多様な人たちの存在（Being）が高齢者の安心生活にとって有意味であるという、共同性に根付いた働き方である。地域から生えてくるように雇用を増やせば、生活困窮者自立支援法との相乗効果が期待される。

地域善隣事業が硬直した制度に変質しないためには、支援の思想とも言うべきものが必要ではないだろうか。従来、制度は制度の外部をつくり、新たな排除を生み出すという矛盾を抱えてきた。排除を生まない制度にしていくためには、〈システム論〉だけでは限界があり、〈対人援助論〉を事業体内部あるいは事業体相互間で常に陶冶していく必要がある。この説で一端を示した「ノウハウ」もまた、完成されたものではなく、日々変化する現場の困難に対応して見直され、情報共有を図りながら、これからも進化させなければならないのである。

第5章 地域善隣事業のモデル事例

Ⅰ. フィージビリティ・スタディの実施とモデル事例の抽出

1. フィージビリティ・スタディの目的

「地域善隣事業」の具体的な展開方法と、地域特性による多様なバリエーションの把握、及び課題の整理を行うため、先行して類似の事業を行っている事例や、本事業に関心を持つ自治体・法人等に対してヒアリング等を行い、地域善隣事業の実現可能性を検討することとした。

【フィージビリティスタディを通じて検討すべき事項】

- ①対象地域での需要者、空家等の概数・概要把握
- ②プラットフォームの組成の範囲や構成メンバー・具体的な活動内容
- ③個別事業体（事業主体）の担い手の把握
- ④互助ハウスの供給体制
- ⑤利用者像の想定
- ⑥生活支援の提供システム、互助の醸成方法
- ⑦立ち上げ・運営方法と今後の展開について
- ⑧地方公共団体のかかわり方

【スタディの内容】

- ①行政等ヒアリング
 - ・低所得・低資産高齢者等の住宅確保に関する現状及び課題（問題意識）
 - ・地域善隣事業に関する意見、取組み意向
 - ・地域善隣事業を実施する場合の可能性のあるエリア
 - ・プラットフォームになりうる既存資源（居住支援協議会・地域ケア会議等）
 - ・生活支援・居住支援の担い手
 - ・想定される課題等
- ②モデルエリアでのニーズ、及び空家・管理会社等の実態把握
- ③生活支援・居住支援団体等のヒアリング

2. モデル事例の抽出

取組みの萌芽がみられたり、本事業に関心をもつ自治体や活動主体など、全部で6事例を対象にヒアリング調査、一部現地調査を実施した。後述するように、多様な地域課題や問題意識、事業主体の特性を背景に、興味深い活動や動向がみられるとともに、いくつかの課題も浮かび上がってきた。

その結果、地域善隣事業のモデル事例としては、福祉関係主体が主導してプラットフォームを形成し、活動を展開している「NPO法人自立支援センターふるさとの会」と、行政が福祉関係主体と不動産関係主体に働きかけ、下支えしながらプラットフォームを形成しつつある大牟田市白川校区の取り組みを詳細に取り上げる。

また、検討中の事例（自治体）は章末に一覧表を掲載するとともに、仙台市を拠点に制度の狭間を埋めるため地域支援を行うNPO法人CLCの実践を紹介する。

II. モデル事例1:特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会

1. ふるさとの会の概要

ふるさとの会は、山谷を拠点にホームレス支援を行うボランティアグループから出発し、1990年に「ボランティアサークルふるさとの会」を設立。1999年にNPO法人格を取得し、「NPO法人自立支援センターふるさとの会」としてスタートした。

「生活困窮者が地域のなかで、安定した住居を確保し、安心した生活を実現し、社会の中で再び役割や人としての尊厳・居場所を回復するための支援を事業として行うこと」を社会的使命として掲げ、活動する。

活動地域は、東京都台東区、墨田区、荒川区、豊島区、新宿区に広がり、現在、事業所数は33か所、従業員数271名（常勤77名、非常勤194名）、年間事業規模10億600万円（平成24年度）である。

ふるさとの会は、「自助」と「互助」を失った重層的な生活困難を抱える人たちを対象に、地域の遊休資源を活用して「住まい」を確保し、家族的支援や、互助のある生活を提供することで、地域での安定居住を支える包括的な支援体制を構築してきた。

「支援付き住まいから支援付き地域へ」を目指した地域善隣事業の基本スキームは、ふるさとの会の実践をモデルに構想したものである。

最初に、ふるさとの会の活動理念や取り組みの概略を紹介する。（以下は、第1回委員会でのNPO法人ふるさとの会常務理事・滝脇氏によるプレゼンテーションの要旨を整理したものである）

<NPO法人自立支援センターふるさとの会の活動概要>

法人概要
活動エリア: 東京都台東区、墨田区、荒川区
豊島区、新宿区 事業所数: 33か所
従業員数: 271名 (常勤77名、非常勤194名)

年間事業規模
平成24年度 10億600万円


ふるさとの会 関連法人
NPO法人 自立支援センター ふるさとの会 (1999年認証)
ボランティアサークルふるさとの会 (1990年設立 夏祭り・越年事業等)
有限会社ひまわり (2002年設立 介護事業)
株式会社ふるさと (2007年設立 建物清掃・ケア付き保証人事業)
有限責任事業組合 新宿・山谷ネットワーク (2008年設立 就労支援・相談事業)
NPO法人 すまい・まちづくり支援機構 (2009年認証 企画総務支援事業)
更生保護法人 同歩会 (2009年認可 更生保護相談事業)
合同会社ふるさと (2010年設立 資金調達・経営支援事業)



社会使命

**認知症になっても
がんになっても
障害があっても
家族や金がなくても
地域で孤立せず
最期まで暮らせるように**

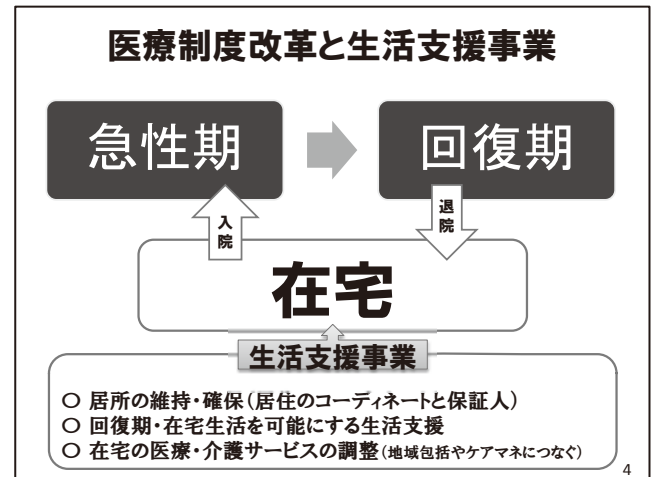
2

- ふるさとの会では、単身の生活困窮者、つまり自助と互助が失われて「住まい」と「生活支援」が必要な人が、認知症やがんになっても、孤立せず最期まで地域で暮らせるよう、社会資源を地域の中に作ってきた。

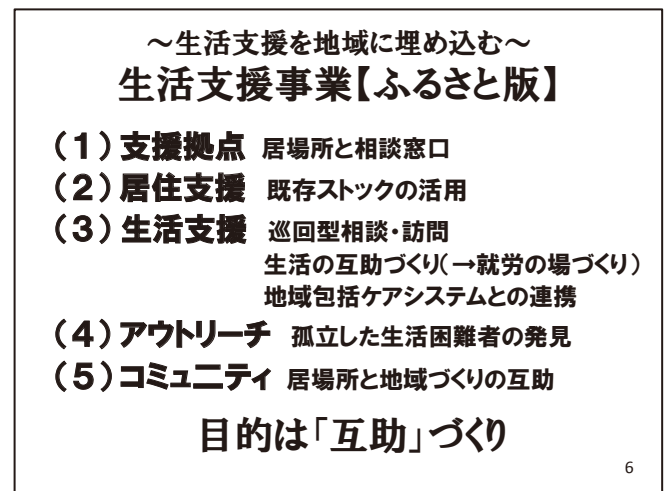
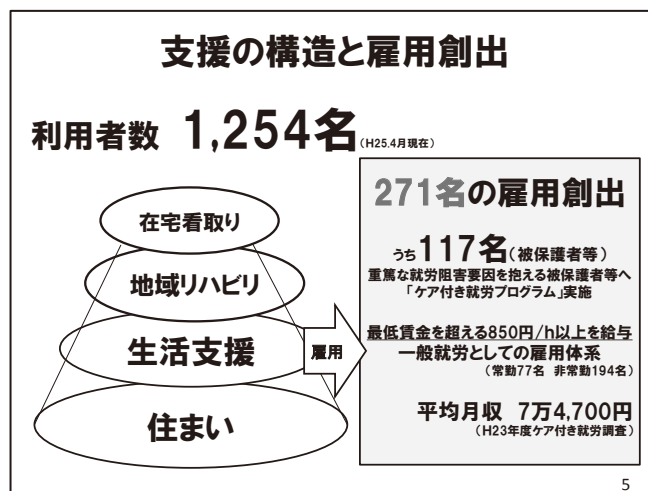
現在の支援対象者 四重苦を抱える人 122 人 2013年4月 現在

全件 1254		65歳以上 837		要介護認定者 417	
18歳以下	80	56歳以下	48	38歳以下	34
19歳以下	117	57歳以下	60	39歳以下	37
20歳以下	288	58歳以下	118	40歳以下	38
21歳以下	493	59歳以下	244	41歳以下	145
22歳以上	386	60歳以上	137	42歳以上	193
60人	47.8%	368人	44.0%	232人	55.6%
3障害・認知症・がん					
身体障害	112	身体障害	37	身体障害	75
知的障害	55	知的障害	18	知的障害	37
精神障害	214	精神障害	175	精神障害	89
認知症	116	認知症	19	認知症	99
がん	51	がん	32	がん	19
HIV	5	HIV	1	HIV	4
要介護	294	要介護	90	要介護	105
調べ	848人	調べ	331人	調べ	518人

※「四重苦」とは、要介護認定・認知症・3障害・がんのいずれか2つ以上を併発している状態を指します。
平成24年10月までの調査結果は、年齢・性別・障害・認知症・がんのいずれか2つ以上を併発している状態を指します。

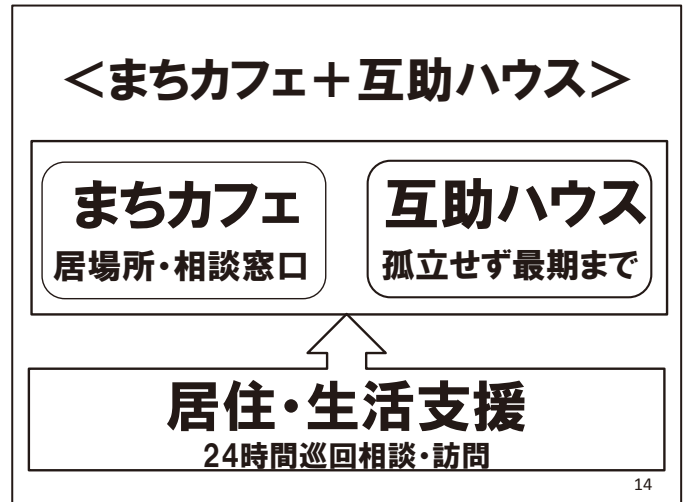
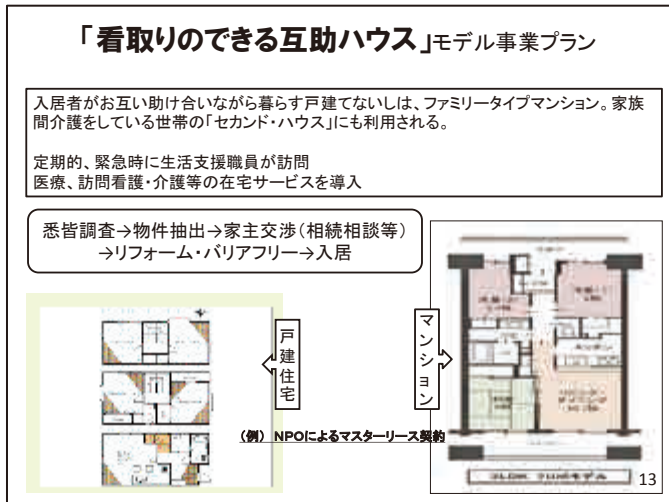


- 支援対象者は1254名で、約半数が65歳以上、要介護認定者も約300人である。居住については、「独居」と「共同居住」で整理しており、なるべくアパート等で一人暮らしができるように支援することが基本だが、認知症などで一人暮らしが困難になった人には、地域の中で共同居住していただく。昨今は社会的入院ができなくなり、回復期に退院してくる患者を地域で受け入れるため、在宅医療、訪問看護、介護事業所と連携し、基盤づくりを行っている。



- 支援の構造は、「重ね餅モデル」と呼んでいるが、「住まい」を土台におき、住まいを確保したうえで、「生活支援」を提供する。そして、イベント等をともに行いながら「地域リハビリ」や日常生活の中で互助を作り、看取りまで行う。
- この生活支援を担うスタッフは、271名おり、うち117名は生活保護等の支援を受けながら支援する側に回っている。地域の中で雇用を作ること重要な支援と考えている。
- 住まいの確保は、古いアパートを、大家が改修や建替えをし、借上げ等を行ってきたが、最近は家主から管理委託を受け、家主から一部、生活支援費をもらう形態も出てきている。ふるさとに期待される住宅管理は、生活支援やトラブル対応がメインである。一方、生活支援のほうは、「ケア付き就労」といって、就労に困難を抱えている人の研修を法人で行い、雇用して、高齢者等の生活のサポートを行っている。

士や地域の人たちとの互助を作り、そのなかで支援し合う。互助には、「生活の互助」と「地域の互助」がある。そして、支援計画を作り、在宅医療、在宅介護とつないで、地域包括ケアシステムとの連携ができていく。まちカフェで認知症サポーター養成講座を行ったりして、いろんな人が出会い、見守りをしあうことで、地域コミュニティができていく。だから居場所は重要である。



- このようにして作ってきた社会資源やネットワークを活用しながら、今後、看取りのできる互助ハウスを実現したい。こういった社会資源を作ると、地域包括支援センターや、病院、介護事業所等のフォーマルの協力も進む。逆に、生活支援がないと、困難ケースといわれ、地域で暮らせなくなる。
- 現在、収支構造としては、共同居住の場合、生活保護費から24時間の支援体制を作っている実態があるが、このような生活支援は、独居の方や、生活保護受給者以外にも必要とされている。今後、他所に移り済まなくても、まず今いるところを支援付きにして、今の生活を継続できるような体制づくりを要望したい。

（平成25年7月4日

第1回「低所得・低資産高齢者の住まいと生活支援のあり方に関する調査研究委員会」

台東区エリアの拠点の例（写真はふるさとの会ホームページより）

● 宿泊所・自立援助ホーム



● 就労支援ホーム「2丁目ハウス」
生活困難を抱える若年者への就労支援・生活支援を行う。（ケア付き就労）

● 入谷給食センター
各事業所へ配送。毎日約900食

● ヘルパーステーション

● 地域生活支援センター「台東」



2. ふるさとの会の支援内容と支援の仕方

●住まいの開拓

- ・不動産店に同行し、ふるさとの会が連帯保証人になることで信頼を得て契約。地域になじみの不動産店を増やして物件開拓。
- ・現在は、連帯保証人に代わって「家賃債務保証＋生活支援」を提供することで、ビジネスとして家主の不安に対応する仕組みをつくり、安定的な物件確保に至る。

●生活困窮者（主として生活保護世帯）の「ふるさとの会」へのアクセスの仕方

- ・行政からの紹介（多くが福祉事務所）が最も多い。本人が直接、会の窓口（カフェ）にアクセスする場合もある。

●支援計画の立案

- ・行政の協力を得ながら情報把握をし、どのような制度的枠組みで支えられるか検討の上、利用者全員の支援計画を作成。

■住まいの確保

- ・利用者の状態に応じて、住まいを紹介

	住まいのタイプ		対象者の状態		人員配置	住まい確保のスキーム（＝家主安心支援）
利用者の自立 高↑ ↓ 低	アパート		セルフケア能力が高く、独居生活が可能な世帯。障害はないが、一部精神的問題を抱える。家主は対象者単独では貸しにくい、ふるさとの会の保証・生活支援を提供することで安心して賃貸		スタッフ配置無 ※互助ハウスでは世話人の配置が理想的。24時間 365日在住、利用者の声掛け、生活見守りを実施（特別なスキルは不要・利用者が兼ねることも可）	家主・管理会社 建物賃貸借契約 入居者 訪問 ↑ 会員登録 ↑ 家賃債務保証契約 ↑ NPO ふるさとの会 ・生活支援・見守り ・公的サービスへの橋渡し ・リビングの開設 提携 ↔ (株)ふるさと ・賃貸保証事業 ・近隣トラブル・クレーム対応 家主の安心感
	アパート型 互助ハウス	戸建住宅型	高齢、障害等、家主との直接契約が難しい層 GH 的な住まい（人の目が常に入る）が必要。一部認知症	日中は人の目がなくても生活が可能であるが、時々の見守りは必要 認知症・ガン等の病気を抱える世帯。要介護状態	常勤職※ 1 名 （人員配置 20:1）	家主・管理会社 建物賃貸借契約 (株)ふるさと（家主に代わってリスクをとる） 建物賃貸借契約 入居者 提携 ↑ 会員登録 ↑ NPO 自立支援センター ふるさとの会 ・生活支援・見守り ・公的サービスへの橋渡し ・リビングの開設
	自立援助ホーム					

※自立援助ホームの常勤職は、自立生活が困難な居住者に対し、24時間の支援(食事、排泄、睡眠、清潔、活動等)、及び医療・介護・福祉サービスのコーディネイトを行う。

■住まい方の支援

□居住者目線の継続性(住まい続けること)の支援

○訪問による見守り支援

- ・訪問員による安否確認、食事の調達状況や服薬の確認。状態を確認し、必要に応じて、ケアマネジャーにつなぐ
- ・その他適宜、相談、トラブル発生時の立会、生活上の手助けを実施

○リビングの開設

- ・イベントやお茶会の開催（スタッフによる利用者の状態確認）

○食事の提供

- ・見守りで食事の調達に問題が確認された利用者
を対象
- ・配食サービスを申し込み、リビングで食事提供

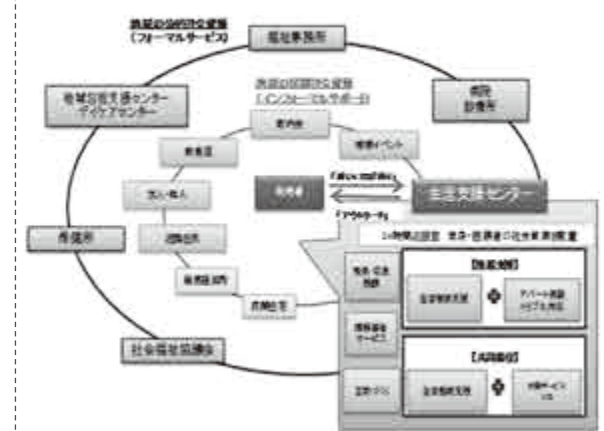
○共に住むことの課題対応

□家主目線の継続性の支援

- 家賃債務保証
- 残置物の処理

- 入居者間・近隣トラブル対応
- 入居者の生活の安定

■多様な社会資源とのネットワークの構築



■互助形成の支援
(共有する生活課題を解決
する場づくりを通して)

○生活（居住者間）の互助形成の支援

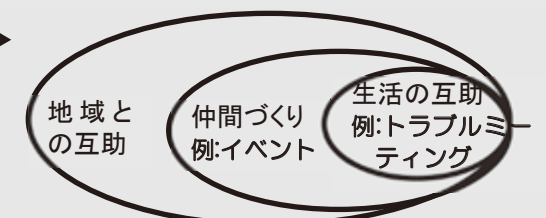
- 生活環境を居住者同士が協働しながら整えていく力をつけられるよう、ミーティングを行い、居住者が共有できる事柄を見出して問題解決等を行いながら関係性を構築する。各々の役割を明確にする。
*ミーティング：日常生活関連、トラブルミーティング

○仲間づくりの支援

- ・ガレーセール（毎月）、温泉、花見、バーベキュー（3ヶ月に1度）、防災関連などのイベントとミーティングを繰り返し、役割関係の明確化と生きがいづくりを支援する。

○地域との互助形成の支援

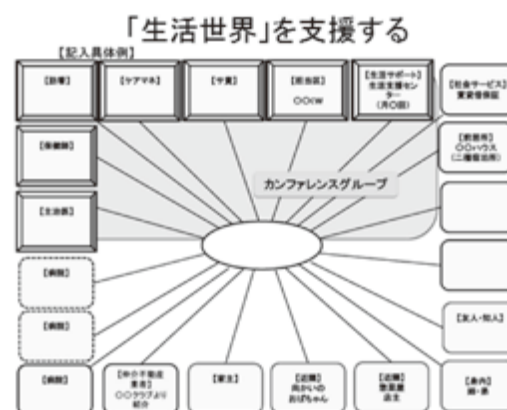
- ・地域のイベント（清掃、催事等）への参加
 - ・地域住民、利用者を対象としたフォーラムの開催（月１回）
 - ・週４回カフェの開設による居場所の提供
- ⇒ふるさとの会利用者と地域住民とが会合する場として機能。地域住民にとっても困りごとの相談の場に。



3. ふるさとの会のヒアリングから

（１）支援のプロセスについて

- 最初の接点は福祉事務所の紹介が多い。多くの場合、ケースワーカーが間に入る。
- 社会資源の提供主体を明確化し支援の制度的枠組みを考えながら、行政と協力相談の上、支援計画を構築する。
- ふるさとの会では、すべての利用者について、社会的ネットワークを把握するための相関図を作成している。当初は空欄が多い相関図を、地域との関係づくりを行って埋めていくことを支援の目標にしている。
- 住まいのマッチングは、心身の状態別に、少し支援があれば自分で物件を探し契約できる人向けのタイプ（一般のアパート）と、自分で物件探しが困難で家主との直接契約が難しい人向けのタイプ（互助ハウス、自立援助ホーム）に振り分けられる。



（２）住まいの確保の方法

- (株)ふるさとの家賃債務保証とNPO法人ふるさとの会の生活支援をセットで利用していることを条件に、家主が生活困窮者に賃貸する。
- クレームやトラブル対応等も含めた家主のフォローを(株)ふるさとが担い、入居者の福祉的サポートをNPOが担うことにより、住まいと生活支援が整えば、フォーマルサービスも入りやすくなる。派生的に配食や介護・医療など地域の市場も広がる。
- 具体的には、利用者はNPOが運営する「地域生活支援センター」のリビング会員(月額1000円)となり、訪問サービスを受ける。
- 「地域生活支援センター(リビング)」は、相談・安否確認と居場所づくりを行う。独居の方の緊急連絡先も受ける。ケアマネ等の社会資源のネットワークも持っている。
- NPOが見守りや生活支援を行い、適切に公的サービスへの橋渡し等を行うことで、入居者の生活が安定し、トラブルの予防となる。
- (株)ふるさとの賃貸借保証事業の対象者は、民間の保証会社の審査が通らない方。緊急連絡先も不要とし、トラブルには(株)ふるさとが24時間対応を行う。
- 家賃滞納については、家主に対し、入金期限後7日以内の通報を原則としている。家主にも見守りのアクターになってもらうためである。現状では、1か月程度の滞納が多いため、家主に1か月分の家賃を代理弁済した後は、NPOが返済計画を立て、金銭管理を支援する。
- オプションで、入居者の鍵の管理を行う。孤独死が疑われる場合など、緊急事態に踏み込みやすい。
- 入居者と家主との間に信頼関係ができれば、家賃債務保証が不要になることもある。
- サブリース物件は、入居者の決定権を持てることと、管理料の中から世話人の人件費を

出すことができるなど、メリットは多い。ただ、空室保証等の負担も大きく、物件を増やすことは難しい。

（３）互助形成について

- リビングの役割は、地域の互助づくりであるが、開放性が重要で従来の地域生活支援センターでは難しい。
- 地域との接点としては、新宿の「まちカフェ」が有効である。毎月、フォーラムも開催し、認知症サポーター養成講座等も行っている。町内会の役員や民生委員、近隣の方が、気軽に立ち寄り、相談をしていくことも多い。地域資源や、支援の必要な人の情報も入る。意外に、ふるさとの会の利用者を、地域の人が見守ってくれたりする。
- 「まちカフェ」のような開かれた居場所は、利用者にとっても“外出し、他者と交流する”という意味では、互助ハウス内の共用スペースとは異なる重要さがある。
- ただ、順番からいくと、地域との関係よりまず先に、居住者同士の互助の形成が必要。
- まずは生活上の課題を解決するための「自治・自助」をどうつくるかが重要。そのために、役割分担・共同意識といった関係性を、イベントやミーティングを繰り返して形成する。生活上の課題を協働して乗り越えた結果として、互助は生まれる。

※ふるさとの会の利用者同士の「互助」形成や職員教育等については、第４章を参照のこと。

Ⅲ. モデル事例2:大牟田市白川校区での取り組み

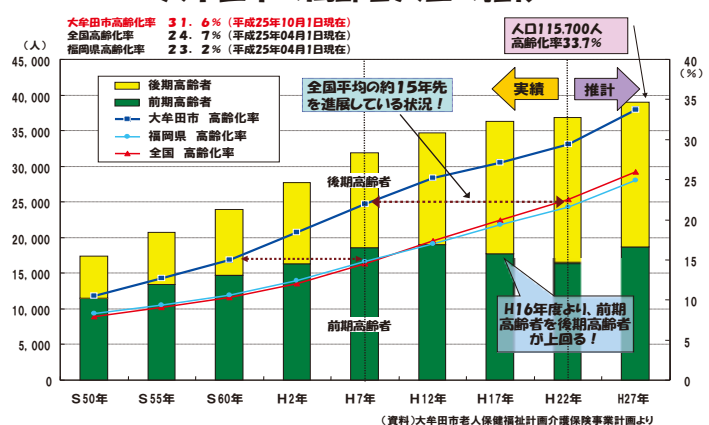
1. 大牟田市の特性

- 大牟田市は、福岡県の南部、熊本県との県境に位置する。かつては石炭産業のまちとして栄えたが、平成9年3月に三池炭鉱が閉山し、市の財政状況も悪化するなかで、急激に進行する少子高齢化・人口減少への対応が急務となっている。
- 高齢化率が約3割であるが、75歳以上が全人口の17.3%を占め、今後さらに増加する後期高齢者への対応が大きな課題であるとし、認知症対応にまちをあげて取り組んでいる。

大牟田市の概況(2013年10月現在)

- ・人口：122,623人(1960年約21万人)
- ・65歳以上 38,803人(31.6%)
- ・75歳以上 21,209人(17.3%)
- ・世帯数 57,473戸
- ・高齢者のいる世帯 28,844戸(50.1%)
- ・高齢者単身世帯 12,924戸(22.5%)
- ・面積 81.5km²
- ・日常生活圏域：小学校区(22校区)
- ・地域包括支援センター：6か所

大牟田市の高齢者人口の推移



- 平成18年度から、小学校区単位で小規模多機能型居宅介護事業所に介護予防拠点・地域交流施設を併設させ、整備を進めてきた。これは介護が必要になる以前から地域の福祉拠点を使用して福祉施設の敷居を低くすること、交流拠点で多世代交流をし、自助・互助による共生型コミュニティの育成と、住民による緩やかな支援のネットワーク構築等を目指してのものである。その拠点施設の担い手は地域の医療・介護事業所であり、地域の地縁団体や地域組織と連携をし、地域づくりの核となっている事例もみられる。
- 上記の主導者の一人は、福祉部局に希望異動した建築職の職員であり、建築住宅課長として戻った現在、市営住宅以外の住宅セーフティネットとして民間の空家活用を検討中。居住支援協議会を立ち上げ、後述する白川校区で試行するところである。

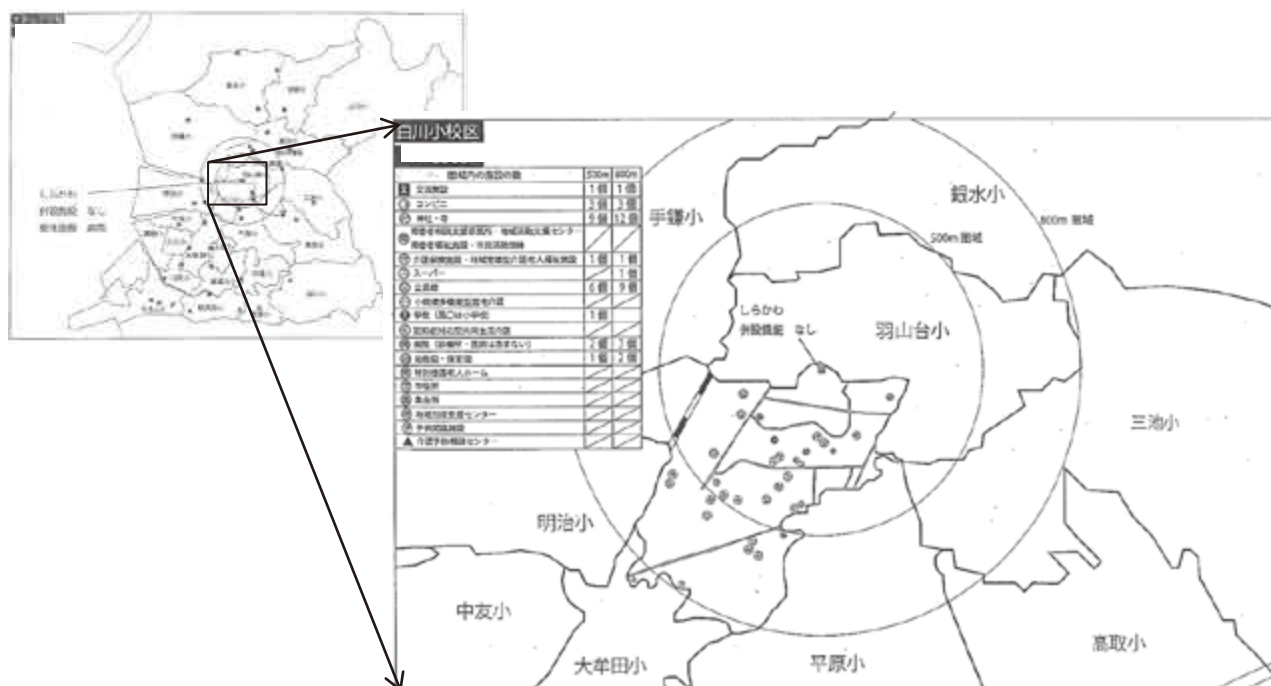


※写真・PPT資料の出典：大牟田市建築住宅課

2. 白川校区の概要

(1) 対象地域

福岡県大牟田市の中央部に位置する住宅地「白川小学校区」。自治会活動が盛んで地域力のある戸建て住宅地。



(2) 人口特性

人口は微減傾向だが、市平均よりも高齢化率は若干高く、高齢者数に対する後期高齢者の割合、高齢単身世帯の割合は高い。

(出所) 国勢調査 (H22 年) 増減率は H17 年との比較

	大牟田市	白川小学校区
人口 () は増減率	123,638 人 (▲5.7%)	8,183 人 (▲2.0%)
高齢化率 () は増減率	30.6% (2.9%)	31.5% (1.1%)
高齢者数に対する前期高齢者割合	44.6%	41.5%
高齢者数に対する後期高齢者割合	55.4%	58.5%
全世帯に対する高齢単身世帯割合	15.9%	16.6%

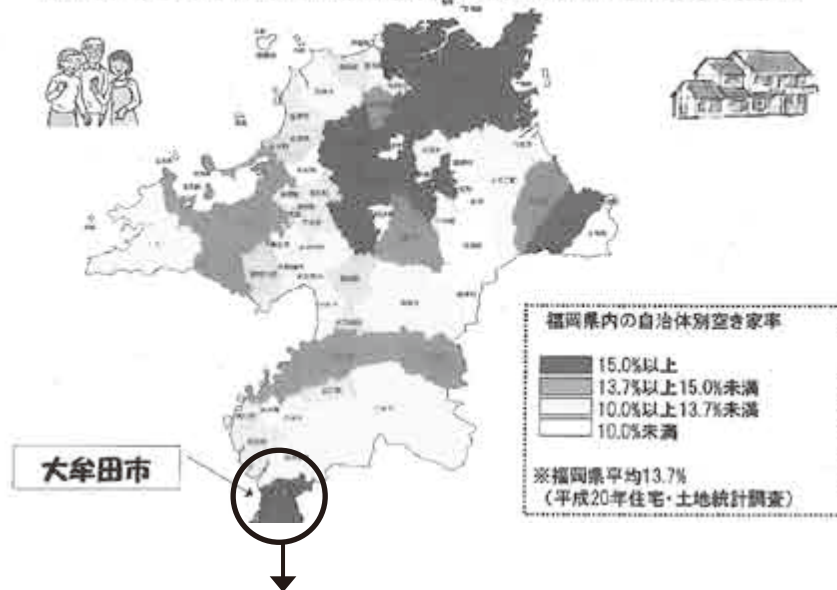
(3) 住宅ストック

- ・市全体では持家の割合 65.1%。空き家数は 9,360 戸 (15.6%) (出所: 住宅土地統計調査 (H20))
- ・民生委員による空き家調査が行われ、その速報値によると空き家の総数 3,168 戸 (戸建中心、マンション含まず。現在 2 次調査中)

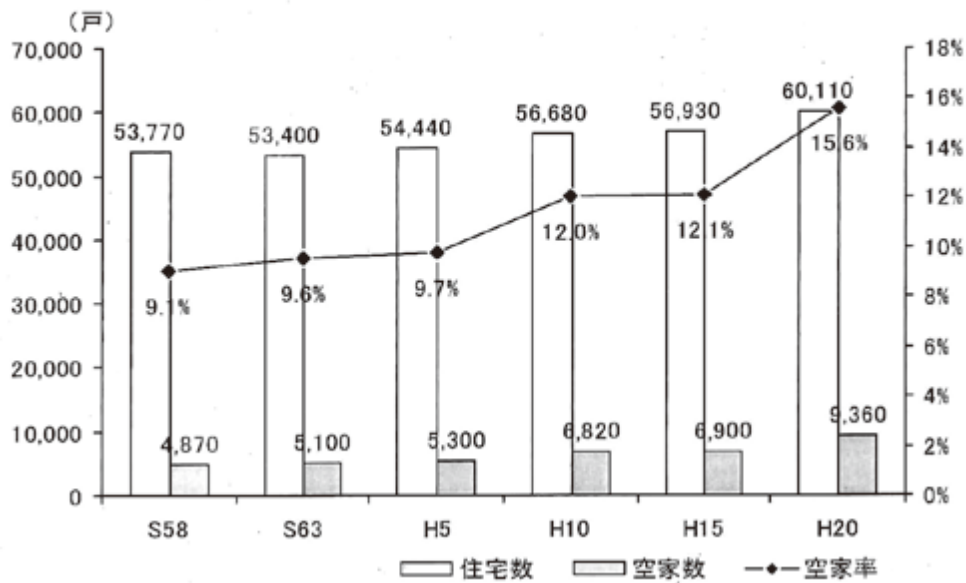


高齢者の増加（単身高齢者、後期高齢者の増加）への対応、増加する空き家対策が課題

福岡県平均の空き家率は13.7%。筑後地域では大牟田市の空き家率が目立つ

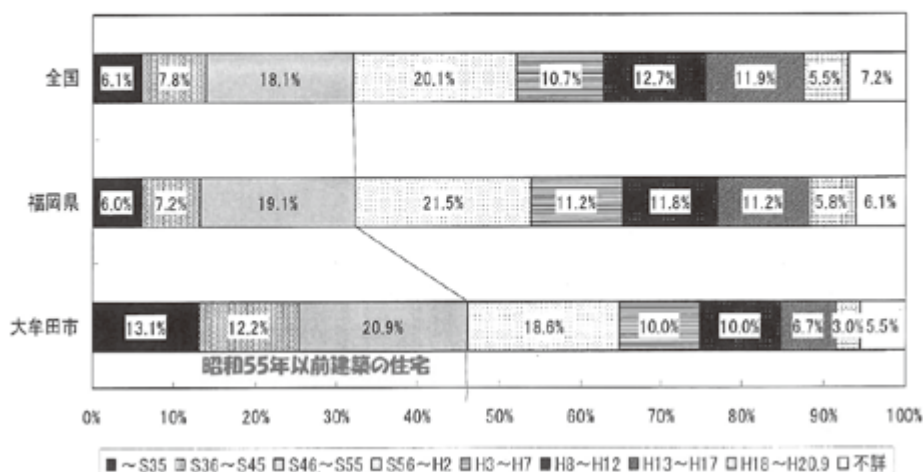


住宅数、空き家数ともに増加が続いており、平成20年の空家数は9,360戸で空き家率は15.6%
※福岡県は13.7%(32万5千戸)、全国は13.1%(756万戸)。(住宅・土地統計調査による)



・古い住宅の割合が高い。
・昭和55年以前に建築された住宅の割合が、46.2%。

住宅の建築時期別構成比



3. 白川校区での取り組み

—取り組みの経緯と概要—

医療法人のMSWがキーパーソン。退院患者の在宅復帰を目的に、徘徊模擬訓練等で多様な地縁組織等を横つなぎし、地域居住を支えるためのNPOを組織化。住民主体の活動へと移行

- 白川病院のMSWが、「自宅に帰りたい」という多くの高齢入院患者の願いを実現するためには、「地域力」を高める必要があると考え、白川校区の様々な地縁組織や団体に対し、地域の中での支え合いやネットワークの必要性について働きかけた。
- 徘徊模擬訓練を繰り返し行う中で、各団体や住民の間で問題意識が共有化されはじめ、やがて、交流や相談・活動拠点として、「サロン（たまり場）」が必要という声があがる。
- サロン開設のための空家の契約や財源確保のためにも信用力が必要となり、平成 21 年に「NPO法人しらかわの会」が発足。住民主体で、高齢者・障害者世帯の見守りや生活支援も開始。
- NPOを中心にインフォーマルの支援の網の目ができ、病院・介護施設等と連携をすることで、退院患者の在宅復帰が促進され、母体病院にとっても、病床の回転率が上がり、在宅の利用者が増加する等のメリットをもたらした。
- 認知症の高齢者、知的障害がある高齢者が、退院後に空き賃貸を活用して二人暮らしをし、地域住民が見守りをして支えた実績もある。
- 平成 25 年度から、市の居住支援協議会とともに、空家活用のモデル事業に着手。
(詳細は、地域善隣事業シンポジウムの猿渡氏講演内容を参照)

(1) 住まいの確保＝大牟田市居住支援協議会（大牟田住みよかネット）

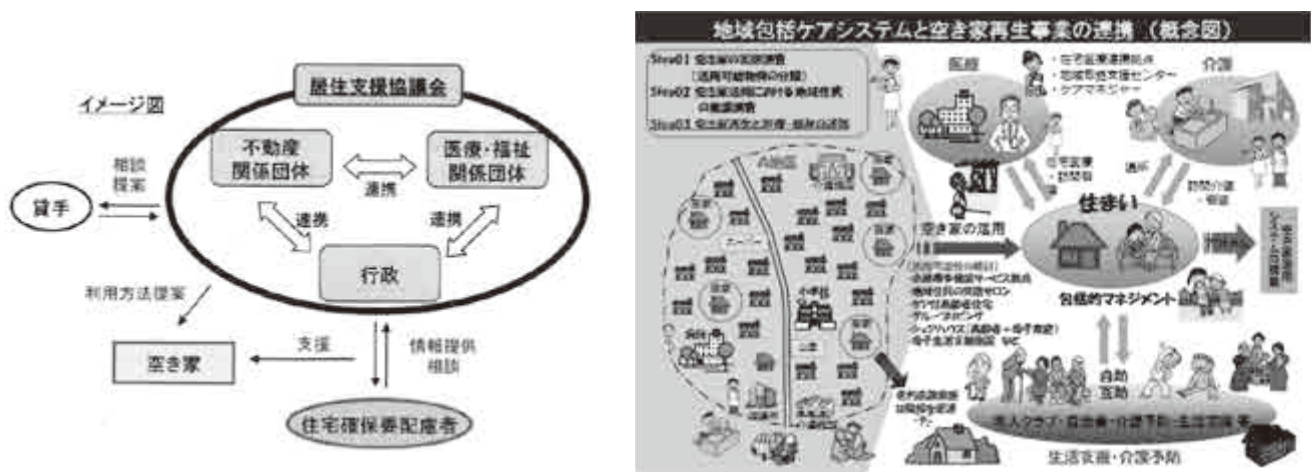
①大牟田市居住支援協議会の概要

- 大牟田市は、平成 25 年 6 月に大牟田市居住支援協議会(大牟田住みよかネット)を設立。
- 設立目的は、地域包括ケアシステムの考え方にに基づき、地域ネットワークや民間活力との連携を図り、地域資源である空家活用策を検討して、低所得者、被災者、高齢者、障がい者、子育て世帯などの住宅確保要配慮者への入居支援を行うこととしている。
- 背景には、人口減少や都市部への人口流出により空家が急増し、住宅土地統計調査によると空家率が全国平均を 2.5%上回る 15.6% (9,360 戸) に達している。使われていない住宅が約 5,000 戸とされており、まちの空洞化、住環境の悪化が懸念されている。一方で、高齢単身世帯が増え、保証人がいない等、住宅を借りることが困難な住宅確保要配慮者が増加。
- 構成団体は、不動産関係団体と、福祉・医療などの居住支援関係団体、行政、研究者等。
- 事務局は、大牟田市社会福祉協議会に設置。先行自治体の事例から、市民からの相談内容のほとんどが生活相談であったため、生活支援を担い、また保証人問題等を扱うためには社会福祉協議会が適切との考えからである。
- 現在、空家を活用した居住支援体制の構築にかかる取り組みを展開している。内容は、

市全域を対象にした空家調査+白川校区での空家活用に関するニーズ・シーズ調査である。

- 空家調査は、民生委員が目視で行うところがポイント。地域のことをよく知り、居住者の立場から地域資源としての空家を評価するためには、外部コンサルタント等では不十分であるという認識からである。
- 要は、地域住民に当事者として空家活用の計画立案に携わってもらうことが主眼。住民自身が関わらない計画には愛着を感じないし、そういう計画は実効性に乏しい。

(大牟田市建築住宅課ヒアリング等より整理)



※PPT資料の出典:大牟田市建築住宅課

②家主・不動産事業者が高齢者に賃貸する条件

- 市の建築住宅課から相談があって、居住支援協議会に参加した。不動産事業者にとって、高齢者はあまり触れたくないリスクの部分ではあるが、今後、避けてばかりいられないという危機感もある。
- 賃貸・持家ともに空家は多いが、高齢者に住宅を貸すリスクは都心部よりも地方都市の方がナーバスに考える家主は多い。孤立死し、事故物件になるならば、空き家のままで良いとする家主も多い。
- ただし信用できる福祉団体が間に入り、責任を持って見守り・生活支援を行うならば高齢者の入居を受け入れる家主はいる(団体が家賃債務保証を行うか連帯保証人なる場合、団体にサブリースする場合の両方ありうる)。ただし団体の信用力をどう評価するか課題(保証会社が倒産するケースもある)。
- 長く賃貸している管理物件では居住者が高齢化し、事故物件の予備軍を増やしているのが実態。今後、高齢者対応は課題であると認識している。
- 生活保護の方も低所得の方も、詳細な情報があり、リスクがわかっているならば家主としても貸しやすいという側面がある。ケースワーカー等と一緒に相談に来られれば、不動産会社としても対応しやすい。

(ありあけ不動産ネット協同組合ヒアリング等より整理)

(2) 住まい方の支援＝NPO法人しらかわの会、医療法人等

- 行政の補助により設置した地域交流拠点を運営する医療法人（白川病院）が中心となり、自治会や校区社協・民生委員等と連携しながら、病院から退院した高齢者が、住み慣れた地域での継続居住を実現するための支援活動を展開。
- NPO 法人しらかわの会を組織し、日常生活支援事業、地域の「ふれあい場所（サロン）」を開設（白川校区で7か所）。
- 地域の小学校、商店街、地元企業を巻き込みながら、地域の互助を醸成。

①NPO法人しらかわの会の活動

- 会員は現在 80 名。事務局は白川病院が担当。
- 財源は、個人や地元企業からの会費・寄付による。個人会員は 1 口 1,000 円、企業会員は 1 口 5,000 円。年間収入は 30～40 万円程度である。
- サロンは地域の居場所として重要であり、歩いて行ける範囲に必要。立ち上げ支援や運営もNPOが行う。
- サロンの参加費は無料（年間会費は千円）。サロンの場所は所有者から無償提供。
- 支援の必要な高齢者の情報は民生委員と連携して収集、またはサロン活動を通じて、生活状況を把握。支援を行う場合は、民生委員のほか、地域住民、病院や介護施設、役所、利用者の家族など、広く連携しつつ行う。
- 具体の活動内容は、独居高齢者の見守りや高齢者の生活支援（家事・片付け支援、通院同行等）、知的障害をもつ児童の送迎等。利用料は無料。
- 通院同行支援には、同性の支援者 2 名で対応する。交通費のみ、利用者が負担する。
- 地域の独居高齢者の状況はおおよそ把握をしており、できるだけ道路側の部屋で生活するように助言するなど、見守りしやすい環境を自ら整えてもらう支援をしている。
- 認知症で徘徊される方については、そのコース沿いに自宅のある会員等に声をかけて、地域全体で見守りのネットワークを作る。
- 課題は、会の周知と会員の高齢化。月に 1 度、A3 カラーの広報誌を作成。公民館会員 1000 部、公民館未加入者 2,000 部の計 3,000 部を配布するなど、努力しているところ。

②地域善隣事業の可能性について

- 空家活用については、管理面で、光熱費や火災が起こった場合など課題がある。NPO が賃借する場合、改修費等の初期投資は抑え、月々の賃料は家主の固定資産税を補填する程度の額を想定している。
- 住宅確保に困っている高齢者は多くない。夫婦一方の他界、病院からの退院を契機に、精神・身体弱体化に不安を覚え、施設に移り住みを希望する世帯は多いが、施設待機者は 3 千人超。同じ地域の中で医療や介護サービスを享受しやすい場所に住み替えたり、待機者の受け皿作りといったニーズはある。
- 近隣関係は濃厚。知らない人同士のシェアハウスは見込めないが、独居高齢者や高齢夫婦のみ世帯が増加しているため、寂しさを訴える声は多い。知り合いの高齢者同士がサ

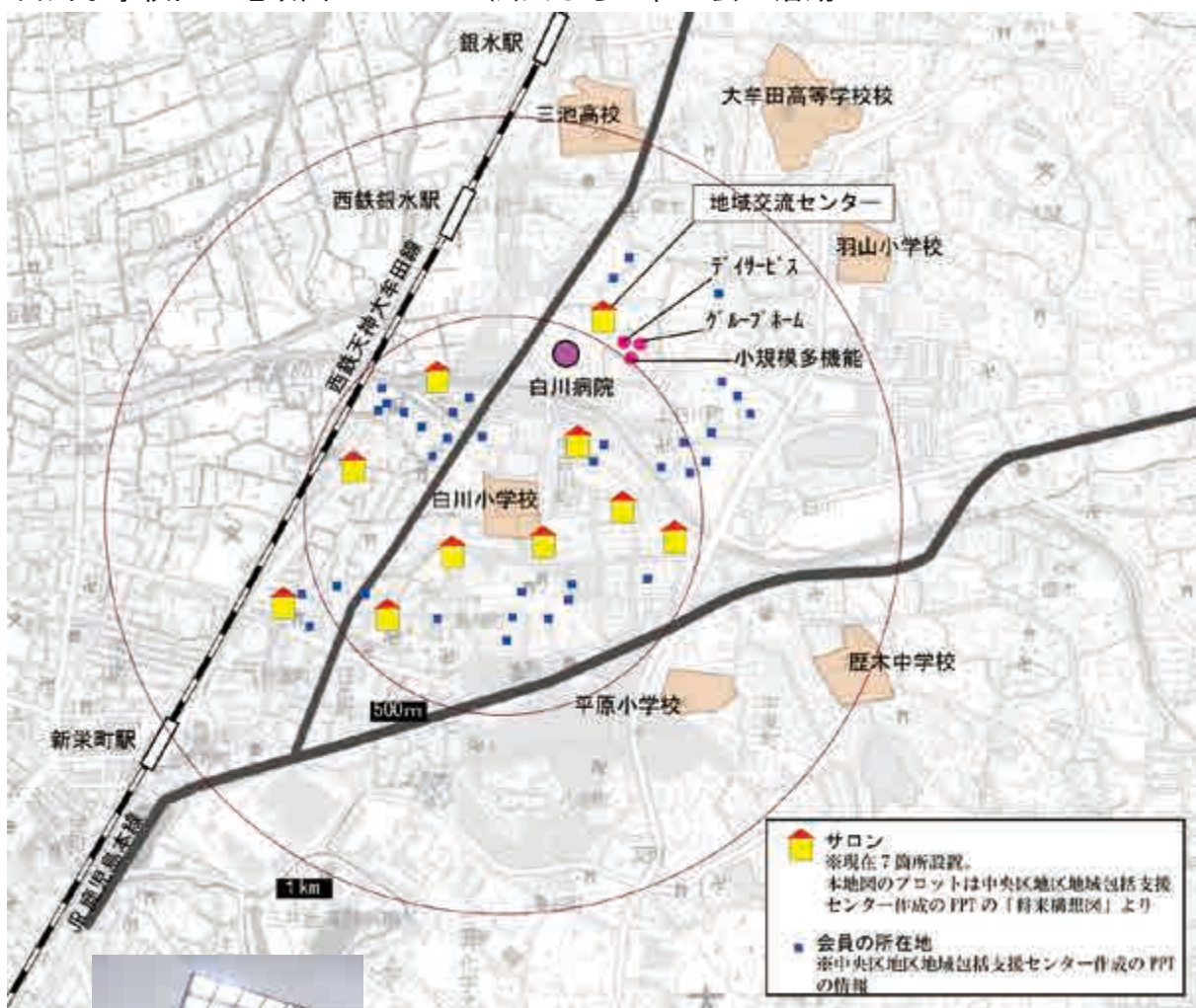
ービス利便性の良い場所で一緒に暮らすニーズはある。

③NPOに対する地域住民の認識

- 白川病院にとってのNP0の活動は、医療法人の本体事業において退院後の高齢者の地域居住支援の活動として位置づけ、医療法人の地域での信頼度を向上させている。
- NP0の活動が評価されて、地域住民や地元企業からの寄付で活動が保たれているが、地域住民等が株主的な存在になり、事業運営をチェックする立場にあることから、活動の透明性を確保できる。

(NPO法人しらかわの会の会員、地域包括支援センターヒアリング等より整理)

■白川小学校区 地域図 —NPO法人しらかわの会の活動—



白川病院の隣地に整備された地域交流拠点。小規模多機能やグループホーム等に併設。白川校区の福祉・交流拠点として機能する。

● 日常生活支援



● サロン活動

歩いていける範囲で整備をめざし、白川校区内に 15 か所が目標。学童保育等も行っている。(現在は 7 か所運営)



※写真・資料提供: 大牟田市中心地区地域包括支援センター
大牟田市建築住宅課

4. 白川校区での地域善隣事業の展開イメージ(本委員会案)

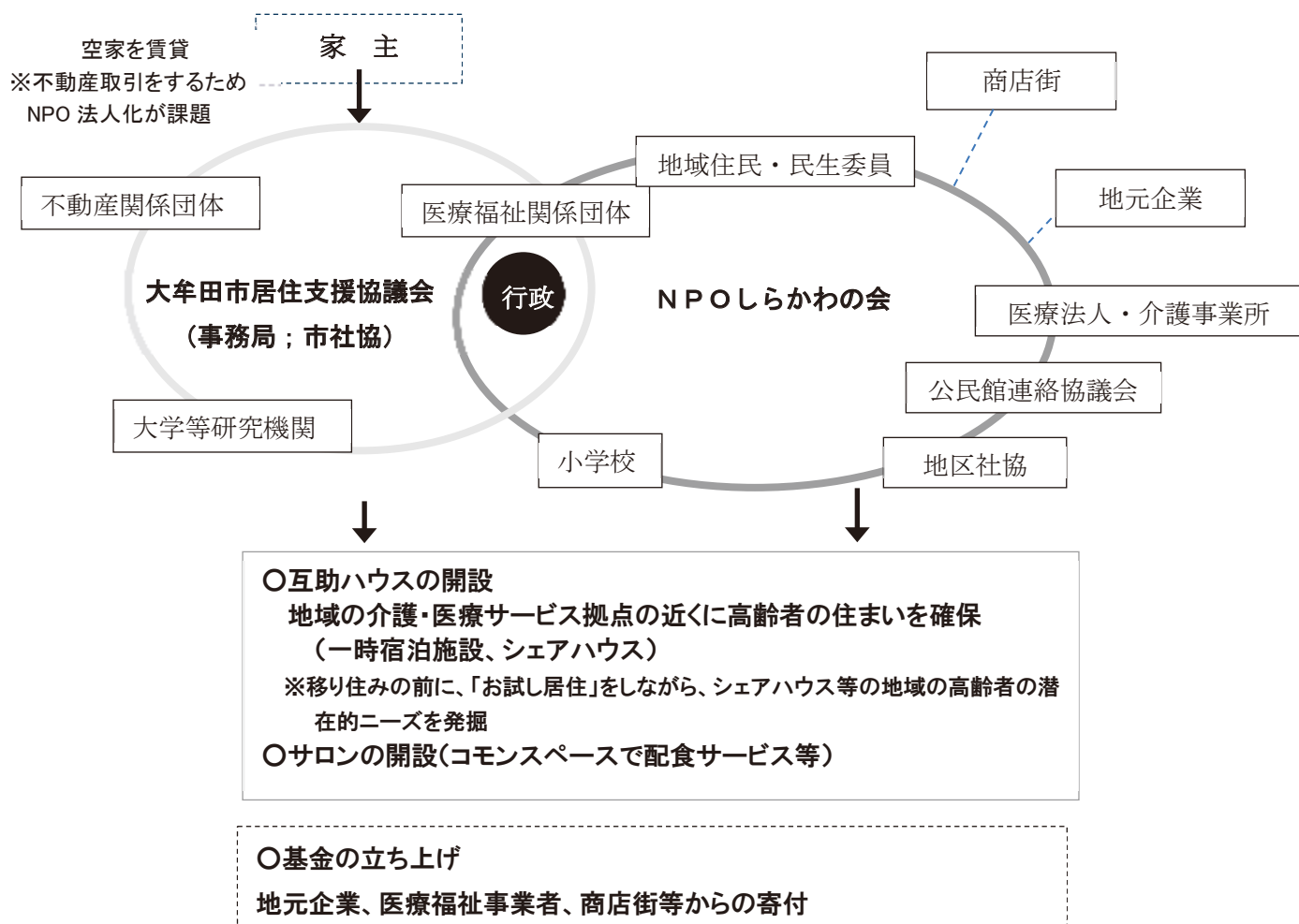
・住まいの確保そのものに困っていないが、独りで生活することに不安を感じる高齢者に、空家を活用し、自宅とは別の共同居住ができるセカンドハウス的な「互助ハウス」を用意し、地域での高齢者の安心居住を支援する。

例：小規模多機能の近隣の空家を活用した「互助ハウス」

→ サロン：日中の居場所として利用を始める

→ 共同の泊りハウス：台風等の災害時の一人で不安な時、年末年始の一人では寂しい時等に数人でお泊りをする

→ 居住：やがて自宅での一人暮らしが困難になった場合
 ・・・・といった緩やかな移り住み



IV. その他の地域の取り組み

少ないながらも、全国には、地域善隣事業の理念に通じる活動を実践あるいは活動の立ち上げを検討している事例がいくつか存在する。本事業では、そのうち、特に、先駆的な事例を取り上げ、その活動の目的、効果や抱える課題等について検討を加えた。

スタディの概要をまとめたものを本稿末に提示している。いずれも、生活保護受給者の増大、高齢者を含む生活困難層の住まいの確保の問題等に端を発して、活動を開始、あるいは、開始を検討している事例である。

これらを概観すると、その活動形態には、バリエーションが見られる。例えば、主導者については、行政、社会福祉協議会、NPO 等のタイプがあり、主たる担い手についても、居住支援協議会、NPO、医療法人等の協働型や、NPO 単体、社会福祉法人等、一様ではない。

ここでは、モデル事例 1、モデル事例 2 とは少々異なる視点で地域に開かれた活動を展開する、NPO 法人 CLC の活動に着目し、説明を加える。

NPO 法人全国コミュニティライフサポートセンター(CLC)による「ひなたぼっこ」の活動

1. 設立の背景と活動内容

ひなたぼっこは、CLC の活動拠点の 1 つとして 2009 年 12 月 1 日、仙台市青葉区国見小学校区に開設された。東日本大震災時には、地域のボランティアセンターの 1 つとして機能した。

CLC の活動理念は、高齢者や障害者、子どもなどのほか、日常生活を営む上で何らかの課題を抱えている人をはじめ「だれもが地域で普通に」暮らし続けることのできる地域社会の実現を目指すことにある。この実現のためには、困難層を救済することに留まらず、課題を抱える人が「帰る場」としての地域を耕すことが重要となる。よって、CLC では、地域住民同士の繋がりを深めるための場と機会を積極的に創設している。

ひなたぼっこの活動は大きく 2 つに分けられる。一つ目は、地域に暮らし続けたい人の支援、二つ目は地域住民同士のつながりを深める場づくりへの支援である。

まず、地域に暮らし続けたい人への支援としては、独居高齢者等への配食や買い物代行支援、独居高齢者の見守り支援、子どもの一時預かり、行き場を失った者への一時的な住まいの提供である。配食サービスは 365 日 3 食、平均 70 食～80 食を届けている。これが独居高齢者の見守り機能の 1 つとなっている。

また、地域住民同士のつながりを深める場づくりへの支援としては、地域に開かれた食堂の運営、地域住民を対象としたサロンの開設、キッズルームや健康麻雀の地域開放、活動内容を記載した月刊誌「みんなの輪」の発行（国見小学校区に回覧板で全戸に配布）等を行っている。更に、地域の住民等を巻き込んだ運営委員会も定期的を開催している。参加者は、町内会長、主任児童委員、地域社協の会長、老人クラブの会長、2 つの地域包括センターの担当者などである。この運営委員会を開催することにより、地域住民の繋がりが強固になり、

ひなたぼっこへの理解は勿論、地域の課題の掘り起しにもつながっている。

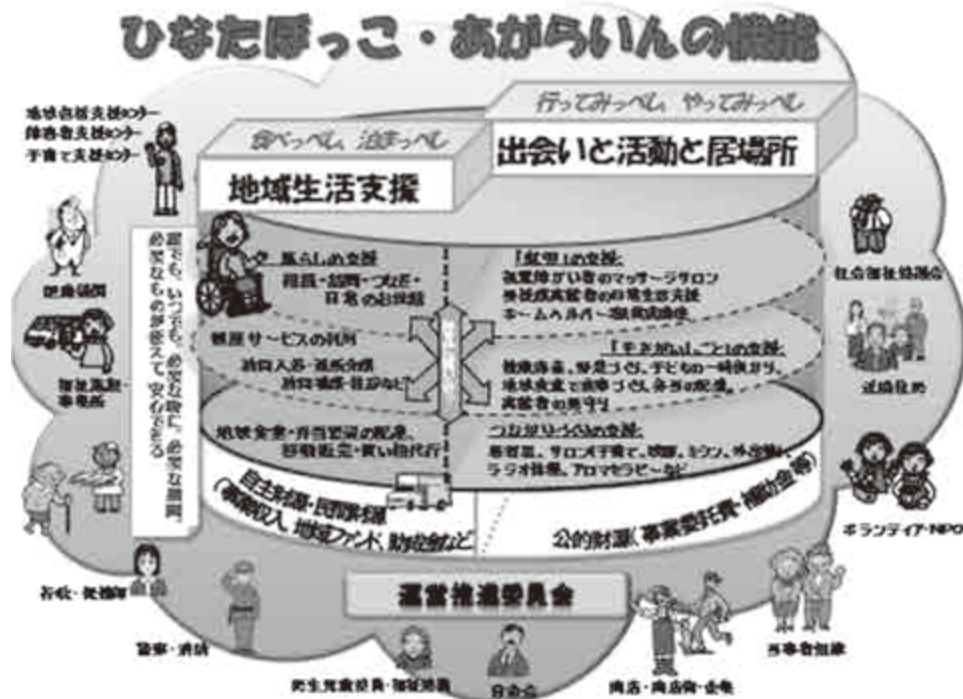


図1 ひなたぼっこの機能

注:あがらいんとは、CLCの活動拠点の1つ(福祉仮設住宅)である

中でも、CLC が使命感をもって取り組んでいるのは、既存の制度では救済できない困難層への支援である。「行き場がなく、困っているが使える制度がない」、「施設に入所するまでの期間、受け入れてもらえる所がない」など、行政から対応困難なケースを紹介されることも少なくない。そういったケースに対して、一時的な住まいを提供し、利用できる社会資源を提示し、次の行き場に繋ぐことがひなたぼっこの大きな役割である。

2. 建物、運営費の概要

活動の拠点となる建物は、3階建の元学生寮を改築したものである。1階には、地域住民の居場所となる食堂、厨房、居室があり、2階には、居室のほかに、地域の親子が利用できるキッズルーム、障害者の就労スペース（マッサージサロン）、地域に開いた健康麻雀室がある（図2）。3階は高齢な建物オーナー（80代）の住まいである。よって、CLCは、1階と2階の計8室を活動の場として賃貸している。月家賃は17万円である。

2013年12月現在、6名の常勤スタッフ、8名の非常勤スタッフが活動に携わっている。開設当初は、何の資格も持たないいわゆる「素人集団」で開始した活動であるが、その後、それぞれ、ヘルパー1、2級、保育士、主任児童委員などの資格を取得し、専門的知識を有した活動団体へと成長している。このほか、専門職をリタイアしたスタッフが週に数時間、ボランティアとして活動に参加するなど、その専門性はますます高まっている。

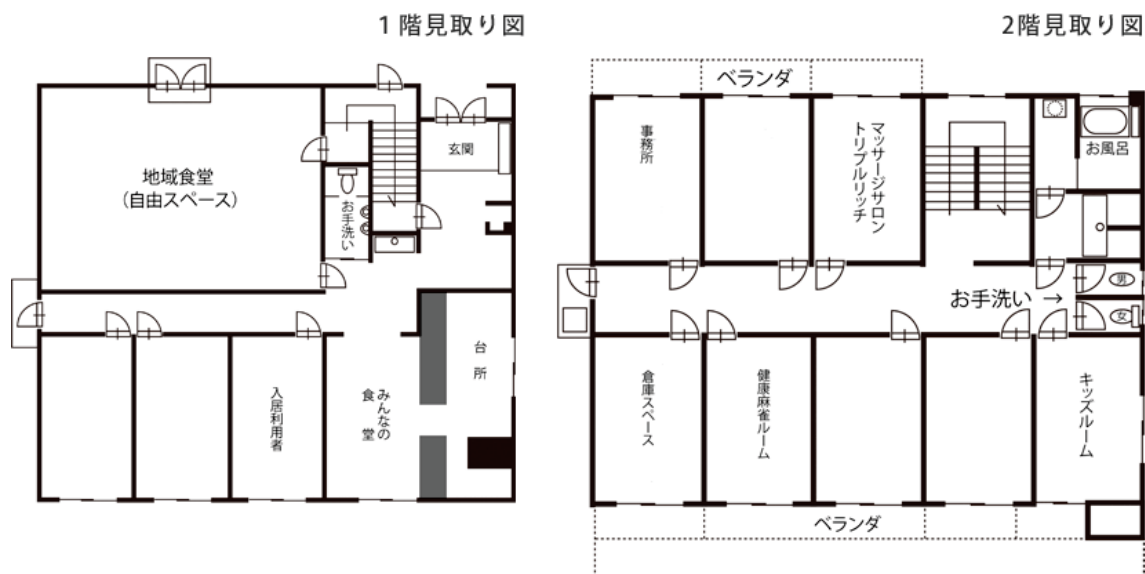


図2 建物の見取り図

出典: <http://www.clc-japan.com/hinatabokko/>



写真1 ひなたぼっこの外観



写真2 1階の食堂



写真3 2階居室部分



写真4 キッズルーム

運営費については、2009年～2011年はふるさと再生特別基金の企画提案型ビジネス事業の補助金2,600万円を獲得している。2012年は、震災復興に係わる補助金2,300万円、2013年度は、仙台市から2,000万円を確保しているが、概ね、自己資金1,000万円を投じて事業

を賄っているのが現状である。2013年度の団体の事業収入は1,300万円程度と更に減少している。

3. 支援対象者の概要と具体的な支援の内容

CLCでは、開設以来、42のケースを扱ってきた。うち高齢者が半数以上を占め、次いで多いのが障害を理由とするケースである（図3）。また、2013年度は、区からの委託で、刑余者の受け入れをはじめた。

入居の理由は、夫あるいはそれ以外の家族間暴力のためや、同居者の急死や主介護者の入院により独立した生活が困難、諸事情により住居を喪失、退院後の回復期で自宅での生活が困難、漠然とした独居への不安等、多様である。

これらのうち、障害のグレーゾーン、介護ボーダー、原発自主避難者等、何の制度も活用できない「制度外」利用者は、約2割を占める。入居の経路は、地域包括支援センターからの紹介が42.9%と最も多く、次いで、区役所からの紹介が21.4%を占める（図4）。

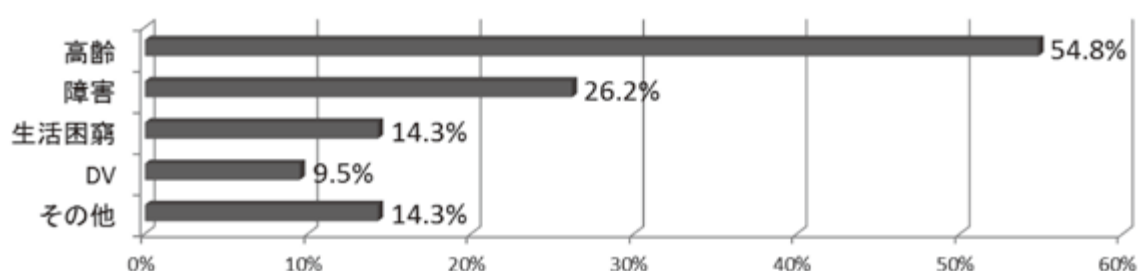


図3 支援対象者のカテゴリー

注：問題が重複するケースについては、複数回答となっている。

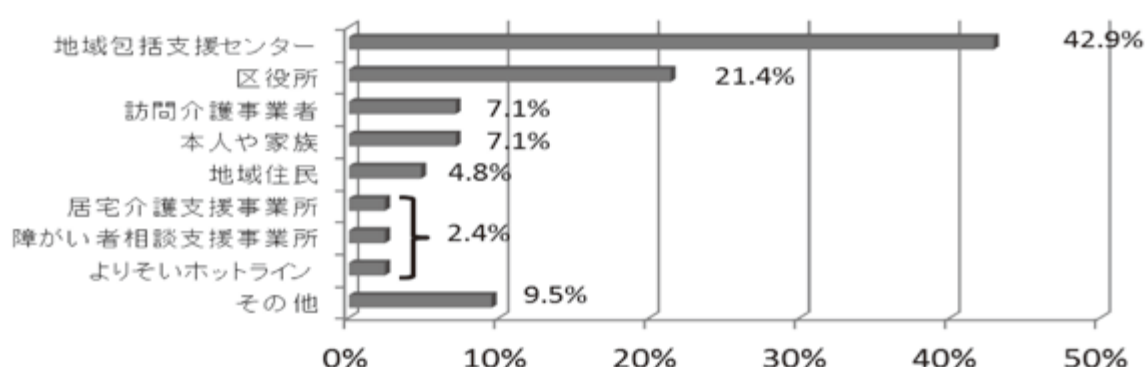


図4 支援対象者の入居経路

ひなたぼっこが提供する一時的な住まいには最大8世帯が入居可能である。入居期間は定めていないが、あくまでも一時的な住まいという位置づけに変わりはない。入居者の中には、2～3日で退去するというケースもあるが、数か月あるいは数年滞在するケースもある。

CLC 池田代表は、利用者について「重装備」、「軽装備」双方のニーズがあると指摘する。例えば、「重装備」な入居者は、行政からの紹介というものが多く、つまり、どの制度にも適合しない、あるいは、抱える問題が重層的、重篤化したケースも多いという。こういったケースの多くは、公的な施設から受け入れを拒否され、行き場がなく、ひなたぼっこに紹介されてくるという。例えば、ひなたぼっこでは、施設に入所を拒否された、要介護5の胃ろうの高齢者も受け入れたことがある。これは、医療との連携がとれていたからこそ受け入れられたケースであるという。

他方、「軽装備」な入居の事例としては、火災により居所を失ったケース、主な介護者が入院するため独居困難となったケース、隣の犬がうるさく辛いという発達障害者のケースなど、一時的な住まいの提供とちょっとした支援があれば、いずれは、自宅に帰ることができるケースである。こういった「軽装備」ニーズについては、地域からあがってくることが多いということであった。

一時的な住まいの利用料は1泊3,500円であるが、必ずしもこれを徴収できるとは、限らない。負担能力のない者については、無料あるいは低額で引き受けることもある。また、生活保護の利用の場合には、住宅扶助から役所が規定する額を利用料として徴収することとなる。

このほか、地域から出てくるニッチなニーズにも対応している。例えば、過去に、小学校の卒業間際に転居となった児童の親から「転校させたくはないがどうしたらいいか」という相談を受け、親が仕事を終え迎えにくる時間までひなたぼっこで預かるという支援をしたことがある。

4. 運営の課題と今後の展望

制度的な根拠がない困難層への支援をする上で、運営の面での課題は大きい。広く使える制度は、生活保護と介護保険となるが、諸事情から生活保護が利用できない、支援が必要であるが介護ボーダーといった事例も少なくなく、こういったケースに対しては、ほぼ持ち出しで支援をしている。また、制度的根拠がないが故に、協働できる行政窓口が確定せず、よって、社会的資源を得るための具体的な情報も入りにくいことが課題である。

また、育児ニーズも高いのであるが、週3日以上、週5人以上の子どもを預かった場合には、認可外保育施設の届出が必要などということから、これを実現することはなかなか難しい。

制度的根拠がない困難層であっても、見守りや、不安な時の宿泊、日中の居場所を提供するなど、少し手を差し伸べることで、地域で住み続けることが可能となる。池田代表は、地域善隣事業のような取組みについては、対象者を限定せず、自由に支援できる事業スキームの構築が必要としている。

地域善隣事業のフィージビリティスタディ ヒアリングの概要（事例として詳説した以外のもの）

	A 市	B 市	C 区
主導者	健康福祉局 総務部	B 市老人福祉施設協議会 (市老協)	まちづくり課、生活保護課、健康福祉課
関連する行政部局	・健康福祉局(総務部、生活保護・自立支援室、長寿社会部) ・まちづくり局住宅整備課	・都市計画局住宅政策課 ・保健福祉局長寿福祉課	同上
主たる担い手	・近い活動を行っている団体があるが、意向は未確認	・市老協に加入の養護老人ホームを想定	・地域の社会福祉法人やNPO法人を想定
当事業に関心を寄せる背景・問題意識	・生活保護受給者の増大による市財政への圧迫 ・特養待機者の受け皿の不足	・社会福祉法人による社会貢献事業や基金創設への機運の高まり ・市内の空家率が上昇しているものの、住まいのニーズが高い独居高齢者等への物件提供は閉鎖的 ・B市で居住支援協議会が発足したが、高齢者を含む住宅確保要配慮者への対応は十分に進んでいない	・市内で最も空家率・高齢化率が高い ・生活保護受給者の増大 ・貧困ビジネスの増加による環境悪化への住民からの苦情 ・身元保証人のいない高齢弱者のニーズが特に高まっているが、養護老人ホームも少なく、受け皿が市内にない。
具体的な動き	・生活保護費の増大が最大の課題であり、当事業への関心が高い。庁内で横断的に取り組みが始まる期待もある。	・B市居住支援協議会の委員でもある市老協の社会福祉法人が、行政の住宅・福祉部局に呼びかけて実現可能性を検討中 ・養護老人ホームから地域移行が可能な高齢者の受け皿として施設近くの空家活用を想定	・区の関係部署が連携して、社会福祉協議会や地域の社会福祉法人・NPO法人等とともに、空家活用による住まいの確保ができないか、検討を始めている。
当事業に対する評価・実行する上での課題・問題等	・生活保護受給者を呼び込む要因とならないか。 ・支援の担い手の確保の方策。 ・補助金終了後の資金の捻出が課題。 ・基金造成は、現実的には難しい印象。 ・空き家活用の制度的位置づけはどうか。	・スキームが具体的に期待できる。 ・市単位で基金を造成できる仕組みを期待する。 ・互助ハウスは、サービスが付けば有料老人ホームの定義に該当するのではないか。 ・社会福祉法人は、住宅確保の分野でのノウハウがない点が不安。	・空家改修にかかる費用、及び建築・消防の法制的な課題 ・事業を立ち上げるキーパーソンを、行政がどのように評価し、発掘するか ・空家単体ではなく、面的に周辺との関係をとらえることの重要性

V. (参考) 都道府県社会福祉協議会アンケート調査結果

1. アンケート調査の目的・概要

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、地域での居住継続が困難である者を対象とした、居住の場の確保及び日常生活上の支援等を行う事業（＝「地域善隣事業」）の実施に関する意向を把握するため、すべての都道府県社会福祉協議会（47件）に対し、アンケート調査を実施した。

（１）実施方法・時期

- アンケート調査票（A4裏表・1枚）の配布・回収ともに郵送にて実施
 - 同封資料は以下のとおり
 - ・資料1：地域善隣事業骨子（本調査研究委員会資料）
 - ・資料2：「低所得高齢者等住まい・生活支援事業」の概要（厚生労働省資料）
 - ・送付日：平成25年10月10日 締切：平成25年10月25日
- なお、締切日時点で未回答の社会福祉協議会に対しては督促ハガキの送付を行い、さらには電話による督促を実施した。

（２）主な質問内容

- ①事業対象者となるような者の有無
- ②「地域善隣事業」のような事業の必要性の有無、及び検討状況や検討予定
- ③事業実施のための都道府県単位での基金の設置意向
- ④モデル事業として予算化された際の実施意向
- ⑤モデル事業を開始した後、もしくは実施を検討するにあたっての、他の都道府県の実施状況や検討状況に関する情報交換や、連絡の場の必要性について
- ⑥事業に対する疑問点や質問事項

2. アンケート回収状況と結果の概況

（１）回収状況

回答数	41 件
回答率	87.2%
未回答	6 件

（２）結果の概況

- ほとんどの社協が、住まいの確保が必要な低所得・低資産高齢者がいると考えている。
- 地域善隣事業の必要性についても、ほとんどの社協が必要と感じているが、具体的な検討には至っていない。

3. 回答結果

問1 貴協議会の管轄する都道府県において、「資料 1-1」の2ページ目に示されている対象者となるような、低所得・低資産であり、社会的なつながりによる支援が乏しいなど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方がいると考えますか。

- | | |
|--------|------|
| 1. いる | 39 件 |
| 2. いない | 0 件 |
| 不明・その他 | 2 件 |

問2 貴協議会の区域内の都道府県において、「資料 1-1」及び「資料 1-2」で示されている「地域善隣事業」のような事業が必要であると考えますか。また、何らかの検討をされていますか。

- | | |
|-----------------------------|------|
| 1. 必要であり、すでに検討を行っている | 4 件 |
| 2. 必要であり、今後、検討を行う予定である | 0 件 |
| 3. 必要であるとは考えるが、具体的な検討の予定はない | 35 件 |
| 4. 特に必要ではない | 1 件 |

(理由：県行政にも確認したが、現在のところ事業に対するニーズがない状況であり、モデル事業の実施についても予定はないとのこと)

- | | |
|--------|-----|
| 不明・その他 | 1 件 |
|--------|-----|

問3 〔問2で 「1」又は「2」の場合〕

検討の状況や今後の検討予定について、差し支えない範囲でご教示ください。

(書ききれない場合や既存の資料をお使いになる場合は、別紙として添付して下さい)

- ①本年 8 月より、生活困窮者に対する相談支援事業として「〇〇ライフサポート事業」を開始している(本会会員の社会福祉法人による財源支出(基金設置)、人的支援(法人内の相談支援員をコミュニティソーシャルワーカーとして委嘱))。
- ②「生活困窮者自立支援モデル事業」等に関連して、今後県内市町村社協での役割発揮が求められることも想定されるため、市町村社協プロパー幹部職員をメンバーとする「市町村社協強化プロジェクト」にて、社協としての「総合相談」の体制の再構築と、「個への支援」と「地域への支援」という社協の特徴を生かした事業展開の重要性についてあらためて喚起し、県内市町村社協に普及していく予定。
- ③本会は直接の関わりはないが、本会第3種正会員である「(公社)〇〇住まいまちづくり協会」では、県と協働し「〇〇県あんしん賃貸支援事業」を実施し、住まい探しが難しい方々の住まい探しのサポート、生活情報の提供等を行っている。
- 10 年前より府社協と老人施設部会とが中心となって「社会貢献事業(生活困窮者レスキュー事業)」を実施している。

この事業は、府内の社会福祉法人施設が、社会福祉法人の使命として地域におけるあらゆる相談に対応し、必要とする制度・福祉サービスにつなげるとともに、各施設より会費を集めて基金を設け、10 万円を限度に当面の生活に必要な食材購入費、アパート家賃、光熱水費等の支払いに充てたりしている。住居のない人に対しても、民間アパート等と一緒に探し、基金により敷金・礼金を援助す

るといった支援も行っている。

■入居債務保証支援モデル事業の実施

- ・生活困窮者自立支援法に関する会議を開催し、施策についての情報共有や研修会を実施している。
- ・ニーズ対応型社協活動のあり方と組織体制に関する検討会を県内社協連絡協議会と設置し、生活困窮者自立支援法における社協職員の業務を検討している。
- ・フードバンク設立の検討

問4〔問2で 「1」又は「2」の場合〕

このような事業を実施するために、例えば都道府県単位の基金（※）を設置するお考えはございますか。※社会福祉施設等が会費を出しあって設置するものを想定

- | | |
|---------------------------|----------------------|
| 1. 設置したいと考えている。 | 3 件（すでに設置している 1 件含む） |
| 2. 検討中であるが、設置する案もある。 | - 件 |
| 3. 検討中であるが、今のところ設置する案はない。 | - 件 |
| 4. 設置するつもりはない | 1 件 |

問5現在、「地域善隣事業」に関連して、国でモデル事業の予算要求が行われています（詳細は「資料2」を参照）が、予算化された場合にこのようなモデル事業を実施する意向はございますか。

- | | |
|-------------------------------|------|
| 1. 実施する方向で検討したい | 1 件 |
| 2. 関心はあるが、現時点では実施するかどうかは分からない | 30 件 |
| 3. 実施するつもりはない | 9 件 |
| 不明・その他 | 1 件 |

問6モデル事業を開始した後、もしくは実施を検討するにあたって、他の都道府県の実施状況や検討状況に関する情報交換や、他県と連携を取って事業を実施するための連絡の場を設ける必要性があると考えますか。

- | | |
|-------------------------|------|
| 1. 必要であり、参加したい | 6 件 |
| 2. 今は特に必要ないが、場があれば参加したい | 24 件 |
| 3. 必要はない | 5 件 |
| 不明・その他 | 6 件 |

問7事業に対する疑問点や質問事項がございましたらご記入ください。※自由記述

- 現在検討されている、（仮称）生活困窮者自立支援法、生活保護法の改正との関係など、どのように連携していくか。
- ・首都圏である〇〇県の中でも、郡部においては空家の危険性を指摘する声は多く、タイムリーな事業と考える。
- ・「基金」の検討はこれからとなっているが、社会福祉法人に対しては様々な要求・要望が多く、新たな負担を強いることにかかなりの抵抗が予想される。
- 概要に示す「生活支援」では看取りまでが含まれるが、相続人がいない場合の終結方法など具体的に整理していただきたい。

■事業趣旨はイメージできるが、具体的な実施には多くの課題があると思われる。

- ・家屋の借上げ、管理
- ・利用対象者への周知、募集、選定、生活支援
- ・利用者の財産保護、死後の手続き（相続等）

■質の確保及び安定的運営を裏付ける方策がみえない。

■現在国においては、生活困窮者自立支援制度の構築がめざされており、福祉事務所が設置されている自治体を実施主体として、総合相談の場の設置や、一定期間家賃等支給する事業等の整備が進められている。

ただ、この制度は、稼働年齢層の失業率や障がい等により就労しにくい人たちを基本的に対象としていところがあり、高齢の低所得者の方々にはうまく機能しない部分もあると思われる。その意味で「地域善隣事業」のような取り組みは重要であるとする。

特に居住の確保は、人が生活するうえで最低限必要なものであり、公営住宅においても空きが出ている状況の中、民間空家の情報集約や、活用に係る基準作りなど、住宅政策ともしっかりと深く関わるべきであろうと考える。

■空家等を確保したとして、利用がない期間の維持費等の対応など、資料にも記載されているが、事業全体の経費に関して、もう少し詳しい情報が欲しい。

■現状にあっては、財源構成が不明確であるため、参加事業者のメリットが見えにくく、低所得者を対象としているため、プラットフォームの構築が困難に思う。実際にニーズはあり、取り組みとして必要なテーマではあるが・・・。

又、現在、健康問題を抱える要支援者が高齢者ハウスや互助ハウスへ転居できるだけの住環境が整備できるのだろうか？（あくまでも自立生活者限定では？）

今後も利用者にとって、住戸コストはかかるし、医療や介護にかかるコストも負担となってくるが、そのコスト増はどのように対応すべきか？

いずれにせよ、本事業にあっては、不動産事業者と医療法人の動きがポイントになる様に思う。

その他、運営や資金源が民間任せであるため、事業の継続性や質の担保に不安を感じる。高齢者等を抱え込む貧困ビジネスの温床にならないだろうか？

■「生活困窮者自立支援法」の自立相談支援事業他メニュー事業との関係性について。事業連携のイメージを提示していただけるとありがたい。

■（問 5 について）低所得者の住居確保という事業の必要性は把握している。しかし、このモデル事業を現段階で県社協が主体となって実施することは難しい。市町村社協や低所得者支援に取り組むNPO等がプラットフォームとして事業を実施すべきと考える。その場合、事業の保証機能の創設に県社協が関わる必要があると考える。

■本県では、本事業についての情報共有、協議が進んでいない状況であり、全国の状況や先進県の実施内容・課題等の提供をお願いしたい。

■生活困窮者自立支援施策、及び居住支援協議会関連事業との整理や役割分担はどうなっているのか。

第6章 地域善隣事業の展開に向けて

Ⅰ. 基本的発想

第1章で述べたとおり、地域善隣事業は、詳細な「設計図」ではなく、「仕様」である。そして、第3章及び第4章は、地域善隣事業の「仕様」を網羅的に具体化する「設計図」のイメージであるが、これを即座に構築して実施に移すことは困難であろう。そのため、地域善隣事業の実施に躊躇を覚える関係者もいるのではないだろうか。

しかし、地域善隣事業は、法制度等に基づき、所定の期日（施行期日等）までに要求された基準を満たすことが求められるものではない。その意味で、従来の事業概念にとらわれて、地域善隣事業の構築と実施を躊躇する以下のような考え方に対しては、それぞれに示すような発想の転換を提示したい。

1. 「すぐにこのような事業の実施は困難である」

地域善隣事業については、各地域で早急にその検討に着手すべきであると考えるが、一朝一夕に事業を構築することは、確かに極めて困難であろう。ただし、地域善隣事業は、特定の期日までの実施を迫るものではない。例えば、法改正に伴う事業の新規実施や見直しの場合は、その施行期日までに事業実施の条件をクリアすべきことになる。一方の地域善隣事業には、そのようなタイムリミットはない。もちろん、問題の先送りを正当化することがあってはならないが、根拠なく自分たちを時間に駆り立て、焦り、断念するのではなく、実施できることから少しずつ前進させていけばよいという気持ちの余裕も必要であろう。

2. 「このような大がかりな事業は無理」

地域善隣事業は、今まで関係性の薄かった主体間の関係構築も含め、新たな地域居住の仕組みを構築するものである。その意味で、今までにない広がりを持った事業であると言える。また、担い手の規模や専門性、確保できる財源の状況によって、対応可能な支援の水準に差が出てくることも当然ありうる。しかし、そのような地域ごとの「変数」に応じて「設計図」にバリエーションが生じることは、地域善隣事業では織り込み済みである。だからこそ、「仕様」であって「設計図」ではないのである。高い支援の水準を確保できないとしても、「自分たちにできる形」を考え、実行していくことこそが重要である。

また、①で述べたとおり、一気に自分たちの「完成型」をつくる必要はない。できることから着手し、育てていくという発想も求められることになる。

3. 「全ての関係者の賛同が得られていない」

地域善隣事業は、幅広い関係者の連携の下に実施されるものである。その意味で、特定分野の主体だけの努力で十分な機能を発揮できるものではない。しかし、それは、全ての

分野にわたる合意を形成したり、その分野の関係者全員の合意を取り付けたりしなければ、全く動き出せないことを意味するものではない。問題意識を共有できる分野同士、あるいは、特定の分野の中で賛同してくれる者や団体といった小さな輪からアクションを起こし、徐々に賛同者を増やしていけばよいものと考えられる。地域善隣事業は、強制されて実施するものではないため、合意形成には時間を要することも充分想定されるが、それは事業を「育てる」プロセスであって、断念すべき決定的理由ではないことを確認しておきたい。

以上のことから、地域善隣事業を進めるための基本姿勢は、「無いものや足りないものを探し、焦り、結果として悲観する」のではなく、「地域に有るものを見つけて、少しずつでも前進すること」である。

II. 合意形成のコスト・成果と「土壌づくり」

地域善隣事業を始動させる「起点」は、福祉関係主体の場合もあれば、不動産関係主体、地元自治体、地縁組織など地域によって異なることが考えられる。だれが「起点」になるにしても、事業の実施に当たっては、関係者の合意形成が必要になる。この場合、地域善隣事業の目的や期待される効果といった総論的な部分での合意形成と誰がどのような役割を果たすのかという各論的な部分での合意形成がある。このうち、特に、各論的な部分での合意形成は手間と時間がかかることも予想される。地域の課題や事業の必要性、期待される効果は理解できても、実施に関しては「行政がやればよい」、「なぜ自分たちが協力しなければならないのか」といった意見もありうるだろう。このような意見が出てくるであろうことに臆するあまり、「どうせ理解してもらえない」と事業実施の意気込みが潰えてしまうことも懸念される。

地域善隣事業は法律などによって強制されるものではない。よって、関係者の合意形成が重要な意味を持つ。3年度にわたる研究を通じて、先進的な取組を視察する機会を多数得ることができたが、その中で、合意形成の下に円滑に取組を進めている地域では、合意形成のコスト、時には「リスク」を引き受けていることが見て取れた。最初は住民の反発にあった自治体職員、丁寧に地域住民との関係づくりに努力した福祉関係者、胸襟を開いて話ができるようになるまであきらめなかったソーシャルワーカーなど、合意形成のためのコストとリスクを厭わなかった事例ほど、地域で機能する取組を実践していたのである。

ただし、このように、特定の個人の力量や努力に大きく依存した実践は、「事業」や「仕組み」として一般化していくことは難しい。このため、地域での合意形成を下支えするような「土壌づくり」の観点から、地域善隣事業の必要性、目的、期待される効果などについて、広く普及を進めていくことが必要であり、これは、本研究の今後の課題の1つと言える。厚生労働省も、平成26年度予算案に「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」の経費を計上しており、地域における居住支援の取組を進めていく姿勢を打ち出しており、これは、強いメッセージになるものと期待される。

さらに、各地域における地域善隣事業の萌芽を育てていくためには、第1章で記述した実施主体間の情報共有の仕組みを早い段階から整備していくことも必要である。具体的な取組を通じて蓄

積された経験の共有は、合意形成の面でも実践的で有効な手法を探る重要な手がかりになるものと考えられる。

Ⅲ.「地域主権」の潮流の中で

1990年代の後半に「地方分権」の動きが加速したが、その時点での議論の中心は、国と地方の役割分担や権限関係の見直しであった。しかし、現在では、「地域主権」という考え方が広がり、かつての「地方分権改革」は、今や「地域主権改革」へと新たなステップへ歩を進めている。この「地域主権」は、端的に言えば、「地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会をつくる」ことを目指すものであり、単に国と地方の役割や権限という議論に止まらず、住民自治の推進を目指そうとするものである。

地域善隣事業は、このような地方行政をとりまく時流に乗った事業のスタイルと言える。地域の様々な「変数」を踏まえ、それぞれに適した具体的な事業の設計を行うものであり、その前提となるのは、法令の規定ではなく、地域における合意である。

これまで社会保障制度は、その時々の社会経済情勢を踏まえ、その形を変えてきた。国の制度である以上、それは、全国に妥当する普遍性を志向するものであったと言える。しかし、今や、全国的に同じようなサービスを充実させることによって、広く福祉の水準を引き上げることには限界もある。高齢化の進んだ山村と大都市部では異なる課題を抱えており、これまでのような普遍的な事業だけでは、必ずしも課題の解決に繋がらないのである。そうであるならば、まさに地域主権の発想に立って、各地域が課題の解決を探ることが求められる。その1つのツールが地域善隣事業であると言えるだろう。

地域善隣事業では、金額の多寡はあれ、事業費が動くものであるが、一方で、必ずしもカネを媒介としない地域の関係性を生み出すことを想定している。居住者同士の互助や地域にも開かれた互助は、「金銭を負担しているから」、「対価の支払いを伴う契約を締結しているから」ではなく、「相互信頼」、「互報酬的な貢献」によって成立するものである。そして、このような地域における関係性は、地域善隣事業に限らず、広く「まちづくり」や「地域経営」にも通じる重要な住民自治の基盤なのである。

地域主権の潮流の中で、各地域において、それぞれのスタイルの地域善隣事業が「根付き」、「生える」こと、そして大きく「開花」することを期待したい。

終章 3年間の研究を通じて

低所得・低資産高齢者の住まいの確保と生活支援のあり方については、2011年度から3年間にわたり継続して研究を行ってきた。

2011年度においては、具体的なイメージに乏しく、まさに「雲をつかむ」ような感覚であり、手探りで方向性を模索するスタートであった。まずは、現状を押さえつつ、住宅政策と社会保障政策という2つの政策分野にいかに関橋をかけていくのが主眼であったと言える。

そのような中で、

- ① 「ハードとしての『住まい』」と「ソフトとしての『住まい方』」をワンセットのものとして捉える。
- ② 特定の施設や住宅に対象者を集約する「点」としての「支援付き住居」ではなく、各種の地域資源を活用し、「面」で支える「支援付き地域」を目指す。
- ③ 地域で増加する空家を活用した住まいの確保を図る。

という、次年度以降の骨格となるコンセプトを固めることができた。

2012年度においては、より事業の具体的な姿を追求することが主眼となり、2地域でフィージビリティスタディも行いながら、事業の姿をより明確にしていくこととなった。

この年度においては、

- ① 事業コンセプトを踏まえた「地域善隣事業」の呼称の設定。
- ② 「個別事業体」と「プラットフォーム」という事業の基本的な実施体制の構想。
- ③ 望ましい「住まい」の類型、設備・構造、生活支援の流れとその内容の整理。

といった形で、おおよその定性的・概念的な整理はできた。

しかし、その一方で、現実には、地域の実情にマッチした事業展開につなげるためには、どのように踏み込んでいけばよいのかという点については、議論が不足していた。その意味では、未だ政策の「基礎研究」の域を出ないものであった。

そして、本年度は、事業を現実実施することを前提とした「応用」を主眼としており、事業の「リアリティ」を追求することに力を注いだ。特に、先行事例として参考になる取組みについての現地調査、関係団体の方々からのヒアリング・意見交換については、過去2年度と比較にならないくらいの多くの時間を割いてきた。その成果は、お読みいただいたとおりである。

3年間にわたる本研究は、方向としては前進しながらも、考えるほど混乱する場面も少なくなく、委員間での見解の一致やイメージの共有も容易ではなかった。今、改めて過去2年分の報告書に目を通すと、全体としては事業イメージの輪郭が徐々に明確になりつつも、必ずしも議論の連続性がうまく整理できていない部分もある。これは、言い訳がましいかもしれないが、議論が平坦ではなかったことの表れとも言えるかもしれない。

いよいよ、来年度からは、地域善隣事業は「実践」に踏み込んでいくこととなる。その場面で、地域善隣事業の構想に携わった我々がどのような役割を担うべきなのか。これは、報告書をまとめ終わった我々に残された「宿題」であろう。また、実践を通じて得られた知見を元に、更なるブラッシュアップも求められる。

政策という方向を持った枠組みを決め、それを実施するための具体的な事業を組み、実際の生活を政策が目指すところに誘導するというのも1つの方法であろう。しかし、地域善隣事業に関しては、各地域が望ましい生活の方向性を模索し、それを起点として事業として組み立て、その結果と

して政策のダイナミズムが作り出される、という逆のアプローチになる可能性もあり、かつ、その可能性に期待している。そのようにして形成された政策の方向性は、個々人の意思と地域の合意が集積されたものであり、住民の実感のこもった「社会契約」と言えるのではないだろうか。

3年間を通じて、多くの方々から、視察の受け入れやヒアリングについての依頼を御快諾いただき、忌憚のない御意見、有益な御助言をいただいた。こうした方々なくしては、ここに至ることは不可能であった。これは、偽らざる実感であり、ここに衷心より厚く感謝の気持ちをお示ししたい。