

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

平成24年3月



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

はじめに

「低所得者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」と題された本研究の目的はいくつかある。

第一に、今後、大都市部で急速に進展する高齢化は、従来の介護、医療、福祉のありかたに大きなインパクトを与えることが予想され、従来型の制度、サービスの仕組みでは対応できない課題を発生させる。とりわけ、低所得、単身、要介護高齢者の増大が既存制度の問題を露呈させる可能性がある。一昨年発生した群馬県渋川市にある「静養ホームたまゆら」の火災は、大都市居住の低所得、要介護の高齢者が、居住していた場所での生活継続が困難なことから、縁もゆかりもない地方都市の施設への入所をやむなくされ、これに行政が関わっていたことが明らかになり、大きな社会問題になった。

今日でもこの状況は解消されておらず、今後、高齢者の増大と単身化の進行とともに、この問題の深刻化が予想されるところである。

第二に、現行でも生活保護制度や公営住宅制度、高齢者向け住宅・施設等の多様な施策が行われてはいるが、いずれも不十分で、これらの施策の恩恵をうける者とそうではない者の間に不公平がうまれている。これらの施策から漏れる層の問題が深刻化し、現行制度での対応が困難なことが明らかになりつつある。こうした施策の間隙を縫っていわゆる貧困ビジネスが簇生しているが、これらは規制施策のみでは解決できるとは考えられず、より根本的な解決策の導入が迫られている。

第三に、以上のような問題の背景を確認するために、各種の統計を整理し、要介護、低所得、借家等の居住状況、世帯類型等を相互関連させた分析を行った。そして、都市部で今後、住宅困窮リスクを抱える者、すなわち、要支援及び要介護で、民間借家居住の高齢者単身世帯の動向の将来推計を行い、施設整備によってはこれらの者への対応が困難であることを明らかにした。この推計の意味するところは、より、普遍的で根本的な低所得高齢者の住宅確保に関する方策が必要であるということである。

第四に、自治体でも問題が認識され各種の独自施策が導入されている。この現状を把握し、今後の制度化の方向を明らかにするために最新の資料を収集した。

このような現状分析と検討をふまえて、今後の施策の基本的理念を明らかにするとともに、あるべきサービスの内容について試案を提起した。こうした試案の中核となる発想は、以下のような点にある。

第一に、都市部の低所得で、生活支援が必要な単身高齢者を想定して、どのような施策が必要かを検討した。その理念は地域での生活の継続、地域での支援を念頭に支援の手法を点から面に展開すること、また、施策の対象者は一義的には単身低所得高齢者であるが、高齢者から出発して、母子世帯、障害者世帯、課題を抱えた若年単身者等も包括した、より普遍的な施策へと拡大することも想定する。

第二に、支援を経済給付と現物給付の両面から考えること、とりわけ、低所得高齢者は単に経済的困窮だけではなく、さまざまな社会関係、人間関係からの排除による

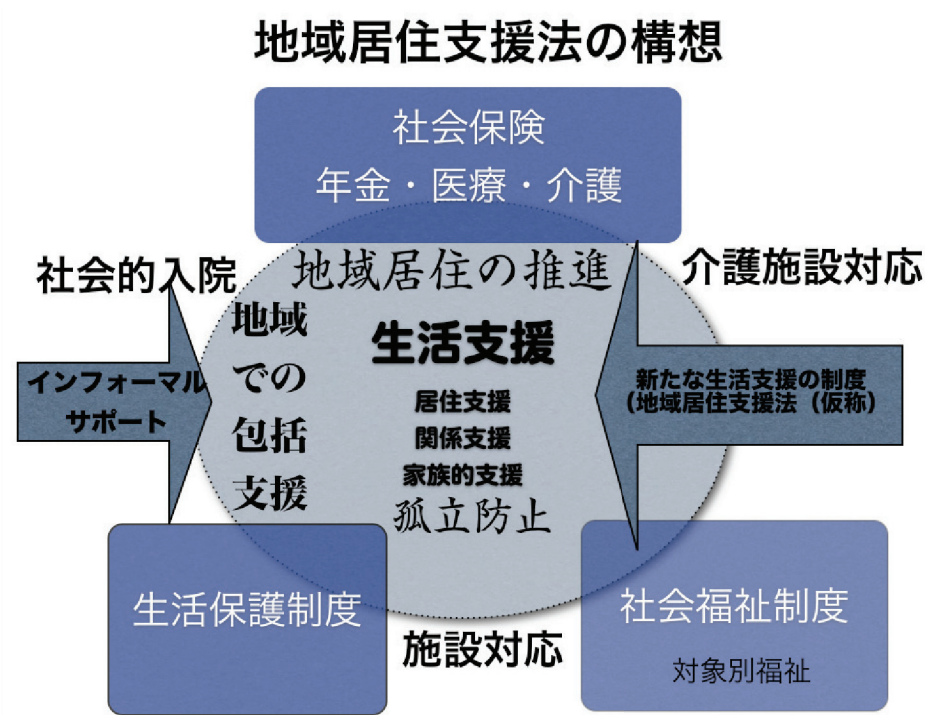
社会関係資本の欠乏状態にあることを意味するので、この点を配慮することである。

第三に、地域包括ケアシステムの構築の際にも述べられているように、支援の前提としての住まいのありかたを重視している。住まいは「住宅」というハードの側面と「住まい方」というソフトの側面の双方について配慮することが重要である。このような視点に立って、ニーズにふさわしい、住宅確保の方策とともに、住まい方として、入居支援、住居での様々なフォーマル・サービスおよびインフォーマル・サポートも含む支援のありかたを検討する必要がある。

その際重要なのは家賃補助ないし、住宅手当の検討である。借家の低所得者が高齢になれば、直ちに住まいの困窮が発生すること、公営住宅をはじめとする公的施策には供給量の限界があるので、これを補完する家賃補助ないし住宅手当の制度化について、財源問題があることは承知のうえで、真剣に検討する必要がある。

以上のような課題を解決するためには、既存制度を弥縫的に手直しするだけでは不十分であると考えられ、新しい制度として、「地域居住支援法（仮称）」を構想する必要があることを提案した。この「地域居住支援法（仮称）」は、住まいと住まい方の支援を一体的に提供することにより、居住確保機能と居住環境維持機能を社会保障制度のなかに新たに位置づけるものである。これは介護保険法における、居宅優先原則を実現する要件でもあり、在宅医療の普及にとってもその基盤となるという意味で、地域包括ケアシステムの前提としての住居を安定的に確保する機能を有する。しかも、この制度の普遍化によって実現される、文字通り地域社会包摂型セーフティネットは、既存福祉制度を補完し、生活困難を予防する機能を果たすことが可能になる。これにより近年大きな社会問題となっている孤独死への対応も可能と考えられる。

なお、この制度は現行の社会保険制度と個別福祉制度を相互補完する制度として、構想する必要がある。

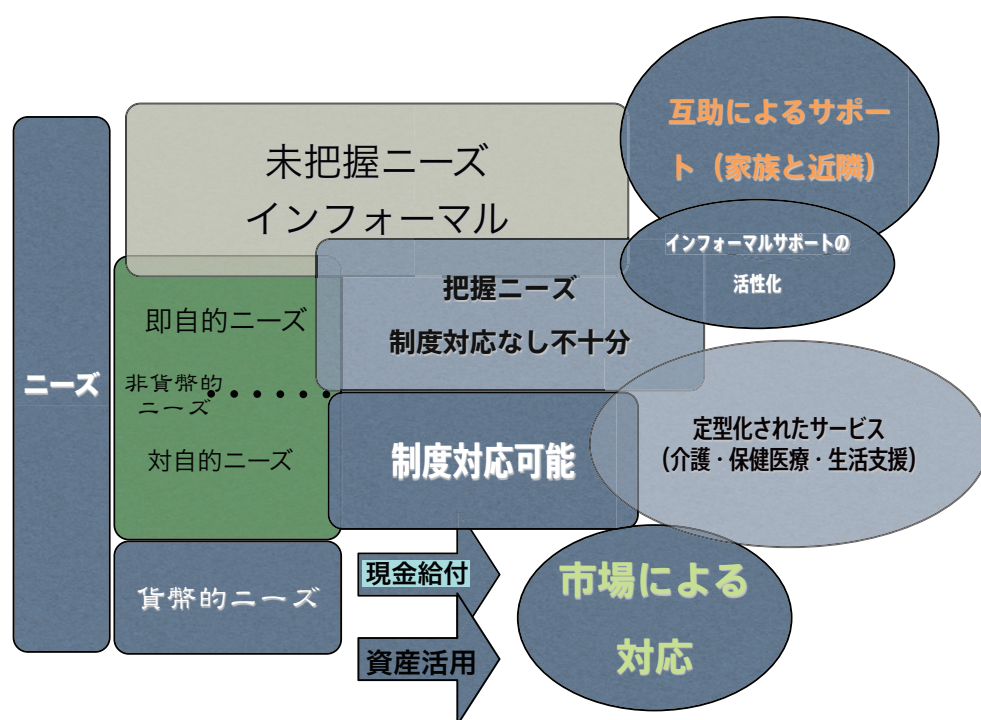


本年度は以上のような課題整理を行った。今後、この課題整理を政策として現実化するためには、政策化を考慮したより深い検討が必要不可欠である。たとえば、既存の諸制度との関連も含め制度のありかたをどのように考えるか、財源調達をどのように行うか、この制度を運用し実施する人的および組織的資源の調達のありかた、また制度運用にあたって必要とする援助手法の整備、さらに本研究で言及した包括支援拠点のあり方等、検討課題は多々存在する。

以下に、地域居住支援法（仮称）の構想にあたって、既存の制度では充足できていないニーズの考え方について、整理をしておきたい。

既存の福祉・介護・医療制度は様々なニーズから、それぞれの制度によって枠づけられたサービスとして、フォーマル（定型的）なサービスとして制度化されてきた。介護保険の介護サービスは従来の福祉制度や医療制度で充足していたニーズを介護サービスとして制度化してきたものである。

現実には制度では充足不可能な困難なニーズが多々存在する。これらは非充足ニーズとして、放置されてきたが、徐々に制度化されてきた。しかし、これらのニーズのなかで、対象化でき、制度的サービスとして、定型化できるものと、対象化が困難で、定型化されたサービスとするには困難なものが存在する。社会福祉学の泰斗である三浦文夫氏はこのようなニーズについて貨幣的ニーズと非貨幣的ニーズの2つに分類し、前者は市場機構による充足を前提に現金給付で対応できるニーズ、後者が現物給付として直接提供が必要なニーズに分類したことがあった。さらに、制度的対応が可能なニーズを対自的ニーズとよび、これ自身は定型的ニーズとして対応可能であるが、即自的ニーズは、サービスとして定型化するのが困難な性格があるとした。（「在宅福祉サービスの戦略」1979 年全社協出版部）



今日、実はこの「定型的サービスでは充足困難なニーズ」の充足が重要になってきているという事情がある。

これらは、さしあたり、家族や近隣などによるインフォーマルな方法で充足されてきたものである。こうした「定型的サービスでは充足困難なニーズ」は、把握されていても対応が不十分ないし困難であるもの、把握されていない未把握ニーズにとどまっているものなどがある。

本研究ではインフォーマル・サポートが地域居住の継続に重要であるという視点で、新しい支援の仕組みを構想する必要を強調している。とりわけ、自助と互助を喪失した、社会関係資本の困窮状態への対応が従来型の給付のシステムでは困難であるという認識に立って、新しい生活支援の制度を構想している。このようなインフォーマル・サポートの例示は見守り支援がその代表であるが、これを制度的支援で行うには多々困難がある。互助機能の回復を可能にする新しい支援手法の開発はすでに本論で触れたような実践事例が存在する。

今後、このような視点をふくめ、現在少数ながら展開している実践例をふまえて、普遍化できる支援手法の開発が必要であるといえる。

なお、本検討では、介護施設の将来像にふれ、若干の課題提起を行った。介護保険施設を含め、老人福祉法にいう養護老人ホーム、軽費老人ホーム（ケアハウス）、生活保護法の保護施設等は、地域居住支援法（仮称）との関連で、そのありかたについてあらかじめ検討しておく必要があるからだ。

本報告では、とりわけ介護保険施設を取り上げその将来像について言及した。前に述べたように介護保険法第2条には居宅サービス優先原則が法定化している。また、社会福祉法においても第4条において、地域福祉の推進が謳われ、地域でのサービス提供の原則が法定化している。しかし現実にはこれらの規定は理念規定にとどまっている。

しかし、将来地域居住支援法（仮称）が制度化されると、地域居住と施設利用の関係性が大きく変化する可能性がある。従来施設と在宅は分離して理解されてきたが、今後、施設等は地域居住支援機能を整備し、専門性を高め、地域居住のバックアップ機能が重視されるようになるに違いない。その文脈でいえば、施設の居住機能提供機能よりは、施設が集約してきた専門的ケア機能を在宅復帰のために発揮するということが強調されるようになるだろう。基本は、諸サービスは居住の場所に外付けで提供されるようになる。そして、施設は地域居住が困難な者に対応し、より短い利用日数で利用することになることが想定される。このことは回転率があがることによって施設の専門機能の恩恵を受ける者が拡大することも意味する。

しかしながら、このような転換は一朝一夕には実現しない。その意味で、現在その将来像を検討しておくことは、施設が存在意義を発揮し続けるために必要不可欠と考えたからにはほかならない。

本研究事業は短期間での集中的な検討であった。この間、熱心に検討に参画していただいた委員各位、また、ヒアリングおよび調査に協力いただいた、自治体担当者や関係者の方々にお礼を申し上げる。

本研究事業が我が国における、地域居住（ケアインプレイス）の具体化と地域包括ケアシステムの発展に寄与することを願っている。

平成24年3月

財団法人高齢者住宅財団理事長

高橋紘士

目 次

1. 調査研究の目的・体制・経過	1
2. 調査研究結果の概要	5
3. 調査研究報告	13
第1 前提	13
I. 背景（問題の所在）	13
II. 低所得高齢者の住宅確保に関する現行制度の枠組みと課題	23
III. 地方自治体の認識と取り組み事例	37
第2 低所得高齢者の定義	42
I. 住宅確保が困難になる背景	42
II. 低所得高齢者の定義	43
第3 施策の基本的理念	48
第4 ハードとしての「住まい」	49
I. 基本的視点	49
II. ハードとソフトの一体的提供	49
III. 住宅確保の方策	49
IV. 確保すべき居住水準	52
第5 ソフトとしての「住まい方」	56
I. 基本的視点	56
II. 転居・入居の支援	56
III. インフォーマル・サポート	57
IV. フォーマル・サービス（医療、介護等）	58
第6 住宅手当（家賃補助）	59
I. 基本的視点	59
II. 主な議論の経過	60
III. 諸外国の制度設計	61
IV. 方向性と論点	62
第7 「地域居住支援法」（住宅手当を含む）（仮称）の構想	64
I. 社会保障制度における位置付け―「地域社会包摂型セーフティネット」 ...	64
II. 事業の制度上の位置付け	64
III. 「地域居住支援法」（仮称）の基本的構成	66
IV. 具体的な支援の流れ	69

第8 介護保険施設の将来像.....	74
I. 住まいのあり方と介護保険施設	74
II. 現行制度と課題	74
III. 将来像のイメージ	75
第9 まとめ.....	79