

はじめに

「低所得高齢者の住宅確保に関する調査・検討」と題された本報告書は、本財団が平成 23 年度に実施した「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」を引き継ぎ、要介護・要支援の単身高齢者の居住問題への対応策を検討したものである。

平成23年度の報告書では、第一に、住宅困窮リスクを抱える低所得高齢者は、経済的困窮だけでなく、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ため、関係性の構築や家族的な支援（インフォーマル・サポート）が必要であると分析した。

第二に、既存資源の有効活用を図った、より普遍的で根本的な方策として、地域社会の中で「住まい(ハード)の確保」、「住まい方(ソフト)の支援」及び「住宅手当（家賃補助）」を一体的に提供することにより、地域での居住継続を保障するという「地域社会包摂型セーフティネット」という考え方を提案した。

そして、これを実現するための制度的枠組みとして「地域居住支援法」の構想を提起した。

本年度の研究は、この前年度研究の課題提起をさらに深めるため、二つの自治体でモデル地域を選定してフィージビリティ・スタディを実施した。そして、この知見に基づき、今後、このような地域社会包摂型セーフティネットを具体的に構築するために、既存の社会資源、事業体を地域横断型に組織化し、事業化する「地域善隣事業体」という組織形態を構想し、従来型の施設整備による対応との比較を試みた。

この地域善隣事業体という名称は、アメリカにおけるCDC(Community Development Corporation)を参考にしつつ、日本の歴史的取り組みに学び、あえて現在では使われていない善隣事業という語を用いながら、居住支援事業を実施する新しい事業構想である。これは、既存の営利事業や社会福祉事業、非営利事業と、公共団体および地域住民の参画を横断的に統合した新しい事業枠組みとして構想したものである。

さらに、介護保険や医療保険および、社会福祉制度による個別給付に加えて、従来型給付には馴染みにくい「給付外生活支援」のあり方について検討した。

また、我が国では制度化されてはいないが、多くの欧米諸国で一般制度として確立している「住宅手当」制度の検討を行い、我が国にも近い将来新しい社会保障制度として導入が必要となる事態を想定し、どのような居住支援の給付制度が相応しいかを検討した。

このような検討を通じて、今後、深刻化する要介護・要支援の単身高齢者の居住問題について、従来型の制度枠組みでは対応不可能であるという認識により、新しい発想と手法に基づく対応が必要であることが明らかにできたと思う。

もとより、この報告書で提示した構想を実現するには多くの障壁があることは認識しつつ、課題の緊急性と重大性に鑑み、実現できるものについて早急に制度設計に着手されることを望みたい。

最後に、本研究事業に多大の貢献をしていただいた研究委員会およびワーキンググループの委員の方々、および調査に協力していただいた自治体の方々、レクチャーやヒアリングに協力頂いた方々に感謝の意を表するものである。

平成 25 年 3 月

財団法人高齢者住宅財団理事長
高橋紘士

低所得高齢者の住宅確保に関する調査・検討 報告書
～「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～

はじめに

序章 実施目的と体制、検討の課題と方法	1
Ⅰ. 実施目的	1
Ⅱ. 調査体制	2
Ⅲ. 委員会開催経緯	3
Ⅳ. 平成 23 年度調査の概要	3
Ⅴ. 検討の目的と検討課題	7
Ⅵ. 検討方法	8
第 1 章 本研究における基本的な理念・概念の整理	11
Ⅰ. 「住宅確保」	11
Ⅱ. 「生活支援」	12
Ⅲ. 「地域善隣事業」	16
Ⅳ. 「居住支援給付金」	17
Ⅴ. 事業の展開図	19
Ⅵ. 財政試算・効果	19
Ⅶ. 低所得高齢者の住宅確保に関する調査・検討 全体の見取り	21
第 2 章 地域社会包摂型セーフティネット（仮称）のフィージビリティ・スタディ調査	23
Ⅰ. フィージビリティ・スタディの目的	23
Ⅱ. 調査の進め方	23
Ⅲ. A 特別区（大都市部）調査の結果	24
Ⅳ. B 政令指定都市（地方都市部）調査の結果	37
Ⅴ. スタディのまとめ—地域包括ケアを体現する事業スキーム	51
第 3 章 「地域善隣事業体」のスキーム（案）	53
Ⅰ. 「地域善隣事業体」のスキームの考え方	53
Ⅱ. 「地域善隣事業体」が所掌する事業・活動	54
Ⅲ. 「地域善隣事業体」の推進体制	55
Ⅳ. 具体的な事業の実施方策	56
Ⅴ. 「地域善隣事業体」の立ち上げ・運営にあたっての課題	60
Ⅵ. 大都市部・地方都市部での地域善隣事業体の展開例	65
第 4 章 「地域善隣事業体」が実施する「給付外生活支援」	73
Ⅰ. 対象者の具体的なイメージと支援の段階	73
Ⅱ. 実施体制の整理	77
Ⅲ. 現行制度と「給付外生活支援」の論点	80

第5章 居住支援給付金の制度設計	81
I. 制度の基本設計	81
II. 支給対象者の整理.....	82
III. 支給対象物件の整理.....	88
IV. 支給額の設定	93
V. 他の制度との関係.....	98
VI. 居住支援給付金の財源の規模（粗い試算）	102
第6章 地域善隣事業の効果	111
I. 目的	111
II. 経済的アプローチ.....	111
III. 社会的アプローチ.....	116
参考資料編	121
I. レクチャー記録	121
II. ヒアリング記録	133
III. 低所得高齢者の住宅確保に関する参考データ	148
IV. 低所得高齢者の住まいに関する施策一覧	169
V. 家賃補助（住宅手当）と借上公営住宅	173

序章

実施目的と体制、 検討の課題と方法

I. 実施目的

平成23年度老人保健健康増進等事業「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」業務では、都市部で低所得・要支援要介護・単身高齢者世帯が急増し、既存の介護・福祉・住宅制度の仕組みでは対応が困難になっている実態の調査を行った。

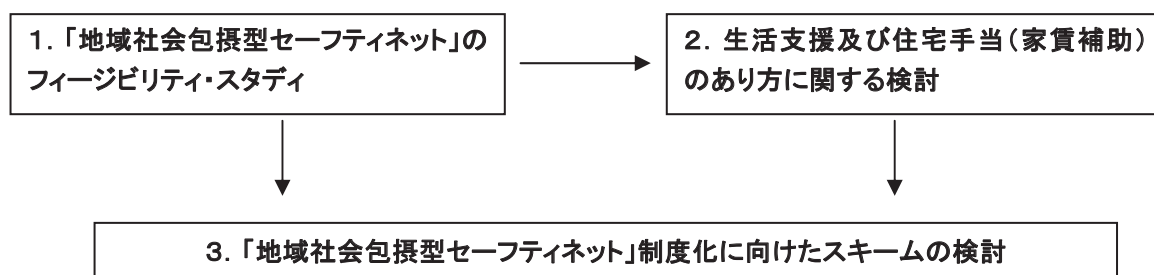
当該調査・検討業務においては、具体的に、以下のような分析と提案を行った。

- ① 住宅困窮リスクを抱える低所得高齢者は、経済的困窮だけでなく、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ため、関係性の構築や家族的な支援（インフォーマル・サポート）が必要であると分析した。
- ② 既存資源の有効活用を図った、より普遍的で根本的な方策として、地域社会の中で「住まい(ハード)の確保」、「住まい方(ソフト)の支援」及び「住宅手当（家賃補助）」を一体的に提供することにより、地域での居住継続を保障するという「地域社会包摂型セーフティネット」という考え方を提案した。

そこで、今年度は低所得高齢者の住宅確保に関して先駆的な取り組みを行う自治体等の協力を得て、モデル地区において、「地域社会包摂型セーフティネット」のフィージビリティ・スタディ（実現可能性調査）を実施した。地域実態に即して情報収集を行い、地区ごとの特性に応じた課題の抽出及び対応方策・スキームの検討を行った。

その結果を踏まえ、地域社会包摂型セーフティネットを構成する生活支援や住宅手当のあり方について、一般化に向けた検討を行い、我が国で導入する場合の制度設計のあり方を考察した。そして、このような事業を行う際の事業費についておおよその試算を行い、実現に向けた包括的な提案と課題整理を行った。

以上により、今後都市部で深刻化することが想定される低所得高齢者の住宅確保の問題に関して、新しい支援手法を開発し、施策・制度立案に資することを目指した。



Ⅱ．調査体制

<委員会委員>

江澤 和彦	医療法人博愛会・和香会・社会福祉法人優和会	理事長
梶原 洋	東京都 福祉保健局	次長
白川 泰之	新潟大学法学部	准教授
園田 眞理子	明治大学理工学部	教授
◎高橋 紘士	高齢者住宅財団	理事長、国際医療福祉大学大学院 教授（委員長）
野中 博	医療法人社団博腎会野中医院	院長
廣江 研	社会福祉法人こうほうえん	理事長
堀家 春野	NHK新潟放送局放送部	ニュースデスク
松岡 洋子	東京家政大学人文学部	講師
吉江 悟	東京大学高齢社会総合研究機構	特任研究員

<ワーキング・グループ委員>

白川 泰之	新潟大学法学部	准教授（主査）
園田 眞理子	明治大学理工学部	教授
高橋 紘士	高齢者住宅財団	理事長、国際医療福祉大学大学院 教授
瀧脇 憲	NPO 法人自立支援センターふるさとの会	理事
松岡 洋子	東京家政大学人文学部	講師
山本 美香	東洋大学ライフデザイン学部	准教授

<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
青柳 宏	高齢者住宅財団調査研究部	主任
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

<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

Ⅲ. 委員会開催経緯

- 第1回委員会 平成24年8月30日
 - ・調査の方向性について
 - ・フィージビリティ・スタディの進め方
 - ・住宅手当・生活支援の論点
- ・プレワーキング 平成24年9月12日
- ・第1回ワーキング 平成24年11月15日
 - ・神戸大学平山洋介教授によるレクチャー
「住宅手当制度について」
- ・第2回ワーキング 平成24年12月19日
- 第2回委員会 平成25年1月9日
 - ・フィージビリティ・スタディの結果
 - ・住宅手当・生活支援のあり方について
- ・第3回ワーキング 平成25年1月23日
- ・第4回ワーキング 平成25年2月21日
- 第3回委員会 平成25年3月8日
 - ・千葉大学大学院小林秀樹教授によるレクチャー
「住宅セーフティネットの再構築～空家活用・シェア居住の推進と、住宅政策・生活保護政策の再編～」
 - ・本調査のまとめ

Ⅳ. 平成23年度調査の概要

本調査は、平成23年度に実施した「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」において構想として掲げた地域居住支援法（仮称）に関して、地域社会包摂型セーフティネットのスキームや住宅手当・生活支援の制度化に向けた提案を行うために実施するものである。まず、昨年度調査の概要を紹介する。

1. 「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」の背景・課題

平成23年度に実施した標記調査の背景と課題は以下のとおりであった。

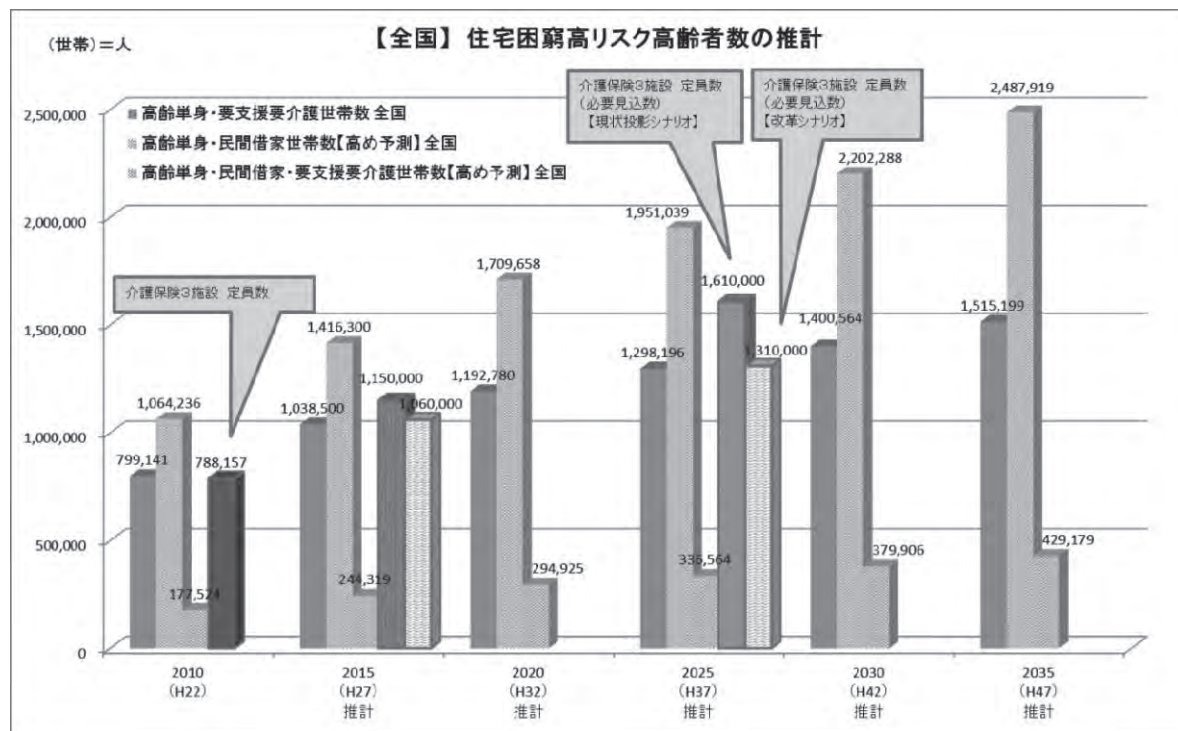
第一に、大都市部で急速に高齢化が進行し、既存の制度、サービスの仕組みでは対応できない住宅確保が困難な低所得高齢者の問題が顕在化しつつあった。2009年に群馬県で発生したたまゆら火災事故は、大都市居住の低所得・単身の要介護高齢者が、縁もゆかりもない地方都市での施設入所をやむなくされ、これに行政が関わっていたことが明らかになって、大きな社会問題になった。

第二に、生活保護制度や公営住宅制度、多種多様な高齢者向け施設・住宅施策が実施されているが、これらの施策の恩恵を受ける者とそうでない者の間に不公平が生まれ、その

間隙を縫って、いわゆる貧困ビジネスがはびこっている実態を指摘した。

第三に、各種統計を整理し、都市部で今後住宅困窮リスクを抱える、要支援・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対応困難であることを明らかにした。(図表 0-1)

(図表 0-1) 【全国】 高齢单身・民間借家・要支援要介護世帯数の推計



第四に、地方公共団体へのアンケート調査を行い、本テーマに係る問題意識と独自施策に関して情報収集を行った。

以上を踏まえ、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という認識のもと、新しい理念に基づいた新しい施策の提案を行った。

2. 施策の基本理念

(1) 主たる対象者

一義的には、都市部の低所得で、生活支援が必要な単身高齢者とするが、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含した普遍的な施策へと、将来的には拡大することも想定した。

(2) 地域での生活継続

支援の前提として住まいのあり方を重視し、既存のストック等を活用しながらニーズにふさわしい住宅の確保を行った上で、入居支援から医療・介護等の「フォーマル・サービス」、人間関係の構築や日常生活支援などの「インフォーマル・サポート」を、地域生活を

継続するために一連の流れとして提供するものとした。

（３）経済的給付と現物給付の両面から考える

都市部で借家に居住する単身高齢者は、人間関係が希薄のため社会的に孤立しやすく、支援が届きにくい。この社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）に乏しいことに留意した支援策が必要であることを指摘した。

特に、借家居住の低所得高齢者は住宅困窮リスクが高く、公営住宅や施設への入居・入所は困難な実態から、住宅手当(家賃補助)の制度化について、財源問題はあるものの、検討を行った。

３．地域居住支援法（仮称）

（１）地域居住支援法（仮称）の目的

住宅の確保及び居住の継続について困難な状況に置かれている者に対し、一定の質が担保された住宅への入居・転居支援、必要なインフォーマル・サポートとフォーマル・サービスの柔軟な組み合わせによる支援、住宅手当の支給を総合的・一体的に行うことによって、安心して地域で暮らし続けることができる生活保障を行う。

（２）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」

公的扶助の手前にあって所得保障機能を担いつつ、同時に、地域社会の中で「住まい・住まい方」の確保を図るという意味で、社会保障制度の中で「地域社会包摂型セーフティネット」ともいうべき機能が期待される。

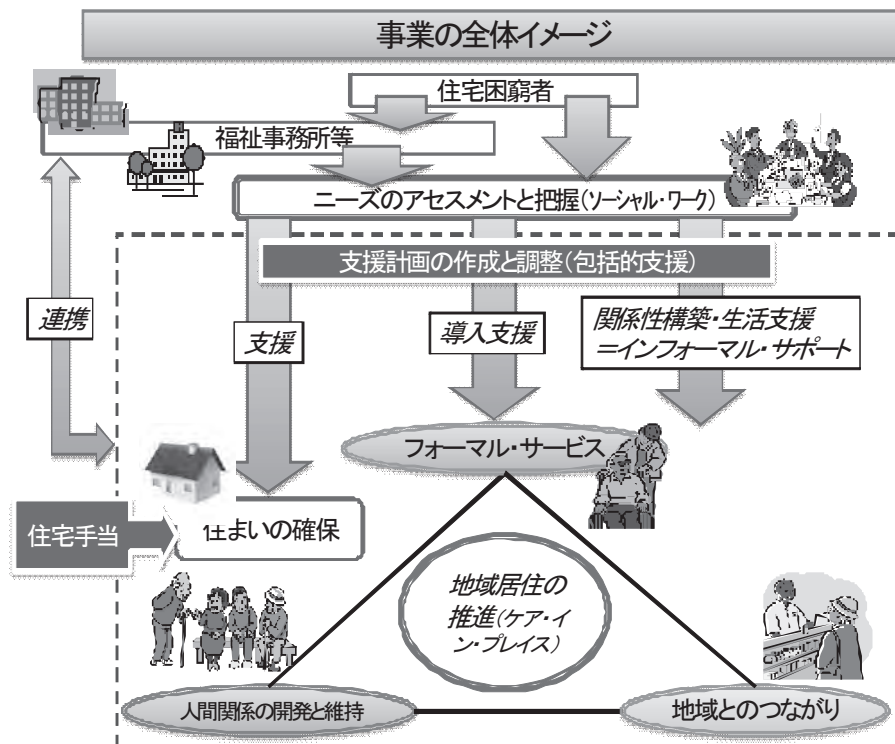
（３）地域社会包摂型セーフティネットの事業イメージ

ア) 入居・生活支援

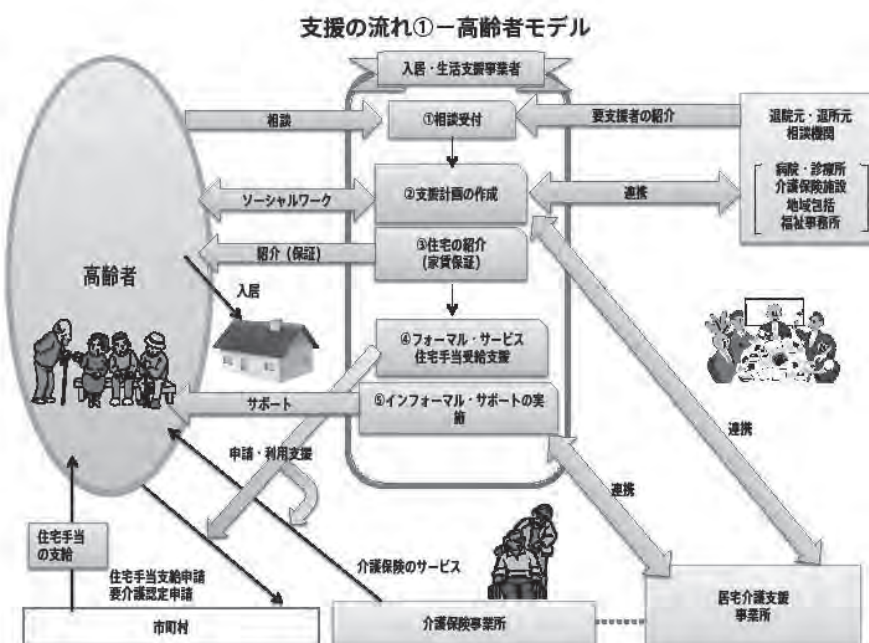
- 1) ソーシャルワークと支援計画の作成
- 2) 住まいの確保へのサポート
- 3) インフォーマル・サポートの構築支援
- 4) フォーマル・サービスの導入支援
- 5) 関係機関との連携・協力関係の構築

イ) 「住宅手当」の支給

(図表 0-2) 地域社会包摂型セーフティネットのイメージ



(4) 具体的な支援の流れ (高齢者モデル)



4. 介護施設の将来像

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に触れた。すなわち、基本はサービスが居住の場所に外付けで提供され

ることとなるため、施設等は、居住機能よりは専門的ケア機能を高め、地域居住をバックアップすることへの期待が高まるのではないかと指摘した。

V. 検討の目的と検討課題

1. 検討の目的

平成 23 年度調査においては、都市部を中心に低所得高齢者の住宅確保に関する問題が顕在化しつつある実態を指摘したうえで、地域居住支援法（仮称）を提唱し、「住まいの確保」「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」という考え方を示した。

本調査が想定する支援対象者は、経済的困窮のみならず、人間関係も含めた社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）が乏しい単身高齢者である。自ら S O S を発することが困難で、社会サービスとつながりづらい。病気や失職、立ち退き等がきっかけで住まいを失い、公営住宅や従来型の施設等は空きがないため、多くは質の低い未届け有料老人ホームや、いわゆる貧困ビジネスに行きつく。平成 24 年度に改正介護保険法が施行され、地域包括ケアの理念のもと、施設入所を抑制し地域での居住継続を図るため、定期巡回随時対応型訪問介護看護等の新サービスがスタートした。また、平成 23 年 10 月から登録が開始されたサービス付き高齢者向け住宅は 1 年半足らずの間に 10 万戸に迫る勢いで増加しているが、家族等の支援も資産もない低所得高齢者が住み慣れた地域で安定的に暮らせる環境にはまだない。

さらに、生活扶助基準額が平成 25 年度から 3 年かけて段階的に見直される方向性が示された。低所得高齢者をめぐる経済的・社会的環境は厳しい。低所得高齢者のための新しい住宅セーフティネットを、一日も早く立ち上げることが求められる。

全国の空家は約 757 万戸と、20 年前の 1988 年からほぼ倍増している（住宅・土地統計調査）。いまや空家対策は、自治体の住宅施策の中でも主要な課題になっている。空家を活用し、「支援付き住宅」として低所得高齢者等の地域居住を支えている N P O 法人ふるさとの会の実践が注目を集め、血縁関係のない人どうしがともに暮らす「シェア居住」も、世代を超えて広がってきている。少子高齢化は加速度的に進むことが予測され、社会的コストを抑制しながら、自助・互助の力を強めつつ、社会資源を有効かつ効率的に活用して地域居住を推進する必要がある。

本年度は、昨年度提唱した「地域社会包摂型セーフティネット」について、実現可能な政策スキームとして提言を行うため、地方自治体の協力を得てフィージビリティ・スタディを実施した。即地的に収集した情報を踏まえて事業スキームを構築し、生活支援の概念整理及び実施のための条件整理、家賃に対する経済的支援の制度案等を中心に作業・検討を行った。

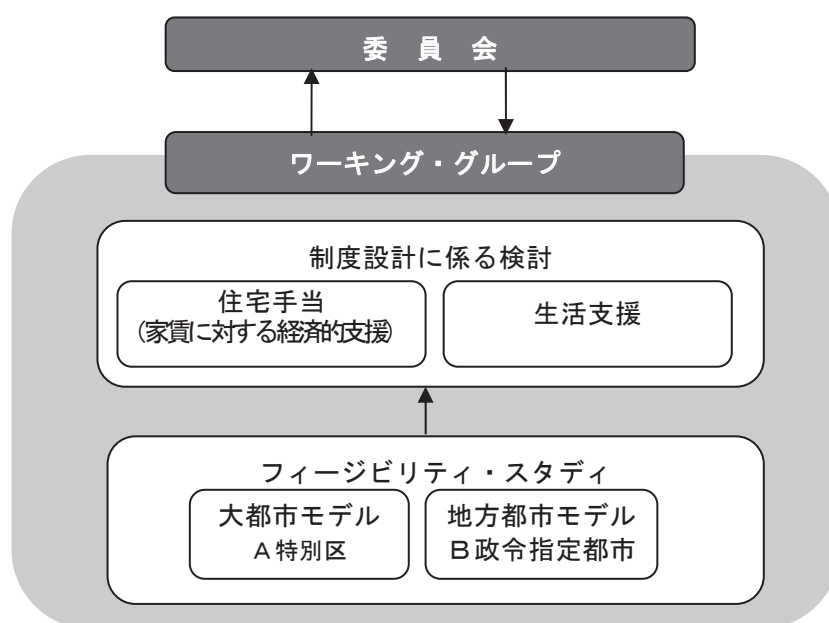
2. 検討課題

- (1) 地域社会包摂型セーフティネットの事業スキームの構築
- (2) 生活支援の概念整理と制度化に向けた課題整理
- (3) 住宅手当（家賃に対する経済的支援）の制度設計
- (4) 本スキームの効果

VI. 検討方法

1. 検討体制

委員会の下にワーキング・グループを設置し、委員会での議論を踏まえて、具体的な作業・検討をワーキング・グループで行った。



2. 検討方法

（1）「地域社会包摂型セーフティネット」のフィージビリティ・スタディの実施

- ①政策や具体事業のスキームを検討するため、協力自治体（2地区）において地域社会包摂型セーフティネットのフィージビリティ・スタディを実施。
- ②モデル地域は、家賃相場、住宅ストックの状況、サービスの担い手等の実態にバリエーションが出るように、大都市部と地方都市部の2地域を選定。
- ③各地域で対象エリアを設定し、高齢者の居住実態や地域ニーズ、施策の対象者や活用可能な空家、サービス提供実態や担い手の状況を現地調査。
- ④対象エリアごとに、地域特性を踏まえた「地域社会包摂型セーフティネット」の事業スキームを検討。事業にかかる費用についても試算。

（２）家賃に対する経済的支援や生活支援の制度設計に係る検討

①法制上の位置づけと概念整理

②実施主体や支給対象者、支給条件、支給内容等について、（１）のフィージビリティ・スタディの結果や先行研究、国内外の先進事例、有識者ヒアリング等を踏まえて整理

③財源規模について試算

（３）本スキームの効果

本スキームの政策的優位性を測るため、施設整備（特別養護老人ホーム）で対応した場合と、費用（イニシャルコスト・ランニングコスト）および社会的意義等の観点で検証

第 1 章 本研究における基本的な 理念・概念の整理

この章では、具体的な検討結果の記述に先立ち、本研究を進めていく上で前提とした基本的な理念や従来必ずしも明確に定義されてこなかった概念を整理することとする。

本研究は、低所得高齢者の住宅確保に関する調査及び検討を行うものであるが、「住宅確保」の意味するところ、住居における生活を支援する「生活支援」、こうした支援を担う「地域善隣事業」、経済的支援としての「居住支援給付金」など、本研究の中核をなす理念、概念について、以下のように整理している。

I. 「住宅確保」

本研究のテーマである「住宅確保」については、昨年度の研究と同様の理念に基づいている。以下に改めて整理する。

① 域で暮らし続けることができる生活保障

第一に「地域で暮らし続けることができる生活保障」が基本的な理念となる。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・介護などのフォーマル・サービスと豊かな人間関係、地域とのつながりの構築といったフォーマル・サービスによっては提供されないサポート（Ⅱの「給付外生活支援」を参照）の導入によって日常生活を支援する「生活の継続」、さらには、本人の希望に応じた「看取り」までの一連の流れを包含する。

② 「点」から「面」へ、「支援付き住居」から「支援付き地域」へ

対象者を特定の施設や住居に集約するといった手法ではなく、民間賃貸住宅等の各種の既存の地域資源を活用することによって、施設といった「点」における支援ではなく、地域という「面」における支援を中心に考えていく。これは換言すれば、施設やサービス付き住宅といった「支援付きの住居」から一歩踏み出し、「支援付きの地域」へと発想を転換していくということである。

③ 普遍的モデルへの発展

本研究では、低所得高齢者をメインターゲットに検討を行うが、先進的取り組みの視察等を通じて、こうした住まいの確保が、低所得高齢者において特に顕著な課題として確認された。その一方で、低所得高齢者以外にも同様のニーズがあることも明らかになっている。このため、本研究の中心は、低所得高齢者の住まいの確保であるが、将来的には、高齢者以外の住宅確保にも発展していく必要がある。

また、具体的な事業を構想するにあたっては、ハードとしての「住まい」とソフトとしての「住まい方」の両面からアプローチしていくこととしている。単に物理的にハードとしての「住まい」が確保されることで足りるのではなく、いかに生活するかという「住まい方」も含めて一体的にパッケージとして提供する仕組みの構築を目指すものである。

Ⅱ. 「生活支援」

1. 生活支援の意味

従来の地域居住の考え方では、地域での生活に支援が必要な人は、住宅や家族があった上で、ケアや医療等のサービスを利用することが想定されていた。いわば、住宅や家族によって担われている様々な支援は所与のものとしてとらえてきた。しかし、単身高齢者世帯は増加し、所得が低い高齢者世帯も少なくない。生活保護受給者のうち、約 4 割が単身高齢者世帯である。¹

また地域社会の紐帯が希薄となり、近隣同士のさりげない手助けや見守りといった行為は多くの地域で失われてきている。つまり高齢・心身機能の低下・低所得・単身化によって自助の力が弱体化した上に、そうした高齢者を包み込んで支援してきた地域社会の力もなくなりつつある現在は、孤立化の結果、孤独死をする可能性が非常に高まっている社会である。

こうした生活問題を複数抱えた高齢者はだれが、どのように支えるのだろうか。

一般に自助・互助・共助・公助の考え方があるが、自助と互助が困難な高齢者には、介護保険や生活保護などの共助・公助で対応するのだろうか。高齢者の絶対数が少ない時代にはそれでも対応できたかもしれないが、現在ではすべての人々のニーズにこたえることは不可能である。また、現在問題となっている高齢者の生活は、あらかじめ決められた枠組みの中で提供される介護保険のサービスや生活保護だけではサポートしきれなくなっている。

高齢で低所得、要支援という「重層的な生活課題」を抱える高齢者には、ケアや医療などの社会サービスを受ける基盤となる住宅と家族機能を代替するような支援が必要である。

たとえば、ふるさとの会が出した報告書は次のように指摘する。「単身者の回復期在宅療養を支えるためには、ハードではなくソフトの問題として、日常生活の支援がますます必要になっている。(中略)『四重苦』を抱える人の居住を含めた『居場所』を確保するためには、生活支援の制度化が必須の条件となる」²

「ソフトの問題」とは、社会福祉サービスの提供の有無をさすのではなく、制度化や事業化されていない、従来は自助や家族によって提供されていた「見過ごされてきた」生活を支える支援が必要であるということだ。

2. 「生活支援」概念の整理

(1) 「生活支援」の原則

現状において、「生活支援」という用語は法令上も使用されているものの、その定義は、必ずしも明確ではない。大まかなイメージとしては、医療や介護の「コア」な部分以外の日常生活上の様々な支援であり、必ずしも公的な給付として構成されるものではないというものであろう。このため、「生活支援」について考察を進めるに当たり、その前提として、「生活支援」とはいかなるものであるかを明確にする必要がある。

¹ 厚生労働省大臣官房統計局情報部「社会福祉行政業務報告」平成 21 年度

² 「重層的な生活課題（「四重苦」）を抱える人の地域生活を支える<居場所>と<互助>機能の研究報告書」特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会 2012 年 3 月 p.36

一般にイメージされる「生活支援」をその目的や性格から分析すると、以下の原則を満たすものとして捉えることができる。

① **尊厳ある地域生活継続の原則**

高齢者が尊厳を持って、社会関係資本のつながりの下で、安心・安全な地域生活を継続することを目的とする。

② **トータル・サポートの原則**

個々の高齢者が置かれた状況に応じ、上記目的を達成するために、地域の様々な社会資源を開拓、活用して行われる。

③ **柔軟性の原則**

支援の内容は、定型化できるか否か、報酬（対価）になじむか否かを問わない。また、必ずしも専門的な資格、知識、経験を必要とするものではない。

生活支援で重要なことは、あくまでも本人の生活のリズムにそって支援が提供されるかということである。

④ **補足性の原則**

公的な制度から給付される医療、狭義の介護・予防、金銭給付では対応できない日常生活上のニーズを補うものである。

④でいう「狭義の介護・予防」とは、食事、入浴、排せつの世話など要介護状態であることから直接的に必要となる介護や、要介護状態の予防の観点から直接的に必要となる予防である。よって、訪問介護の「生活援助」は「狭義の介護」に含まれないことになる。

以上の原則を満たす「生活支援」は、公的な制度から提供されるものが完全に排除されていないことに留意する必要がある。例えば、訪問介護の「生活援助」は、上記の4原則を満たすものである。つまり、ここでいう「生活支援」は、介護保険上の「生活援助」を包摂する概念ということになる。

ただし、本研究で新たに事業化を目指す「生活支援」は、公的制度から給付されている「生活支援」では足りない部分をカバーすることを目的としているため、「給付外生活支援」と呼ぶことにする。したがって、昨年度の研究における「インフォーマル・サポート」は、「給付外生活支援」として再定義することとする。

(2) 「生活支援」とその他の高齢者支援のサービス・事業との関連

これまで提供されてきた高齢者に対する「生活支援」に関連するサービスや事業の主なものとしては以下のものがあげられる。以下のものは、「生活支援」ではあるが、「給付外生活支援」ではない。

I. 「生活支援」に関連する介護保険サービス

■訪問介護における生活援助サービス

訪問介護において提供される狭義の介護そのものは、「生活支援」ではない。しかし、生活援助として行われる掃除、洗濯、調理その他の行為は、「生活支援」に該当するものである。

ただし、生活援助においては、以下の行為は給付対象外とされており、その意味で「給付外生活支援」ということになる。

1. 主として家族の利便に供する行為又は家族が行うことが適当であると判断される行為
 - ・主として利用者が使用する居室等以外の掃除
 - ・来客の応接（お茶、食事の手配等）
 - ・自家用車の洗車、清掃等
2. 訪問介護員が行わなくても日常生活を営むのに支障が生じないと判断される行為
 - ・草むしり
 - ・花木の水やり
 - ・犬の散歩等ペットの世話
3. 日常的に行われる事業の範囲を超える行為
 - ・家具・電気器具等の移動、修繕、模様替え
 - ・大掃除・窓のガラス磨き、床のワックスがけ
 - ・室内外の修理、ペンキ塗り
 - ・植木の剪定等の園芸
 - ・正月、節句等のために特別な手間をかけて行う調理等

II. 「生活支援」に関連する事業

1. 地域支援事業又は介護予防・日常生活支援総合事業（市町村事業）

狭義の予防については、「生活支援」には該当しないが、以下のように見守りや社会関係資本の構築・維持の役割を果たす事業は、「生活支援」に該当する。

- ・訪問型栄養改善プログラム—配食サービス、ヘルパー派遣
- ・訪問型生活支援サービス—見守り
- ・通所型サービス—高齢者の外出・交流の機会となる場の提供

（※参考）地域支援事業の「任意事業」に位置づけられた「高齢者の安心な住まいの確保に資する事業」における生活援助員（LSA）業務

シルバーハウジング等に派遣され、居住する高齢者の日常生活上の生活相談・指導、安否確認、緊急時の対応や一時的な家事援助等を行い、また関係機関・関係団体等による支援体制を構築するもの。

2. 福祉サービス利用援助事業

- ・福祉サービスの利用援助
- ・苦情解決制度の利用援助
- ・住宅改造、居住家屋の貸借、日常生活上の消費契約及び住民票の届出等の行政手続に関する援助等

上記に伴う援助の内容は、以下に掲げるものを基準とする。

- 預金の払い戻し、預金の解約、預金の預け入れの手続等利用者の日常生活費の管理（日常的金銭管理）
- 定期的な訪問による生活変化の察知

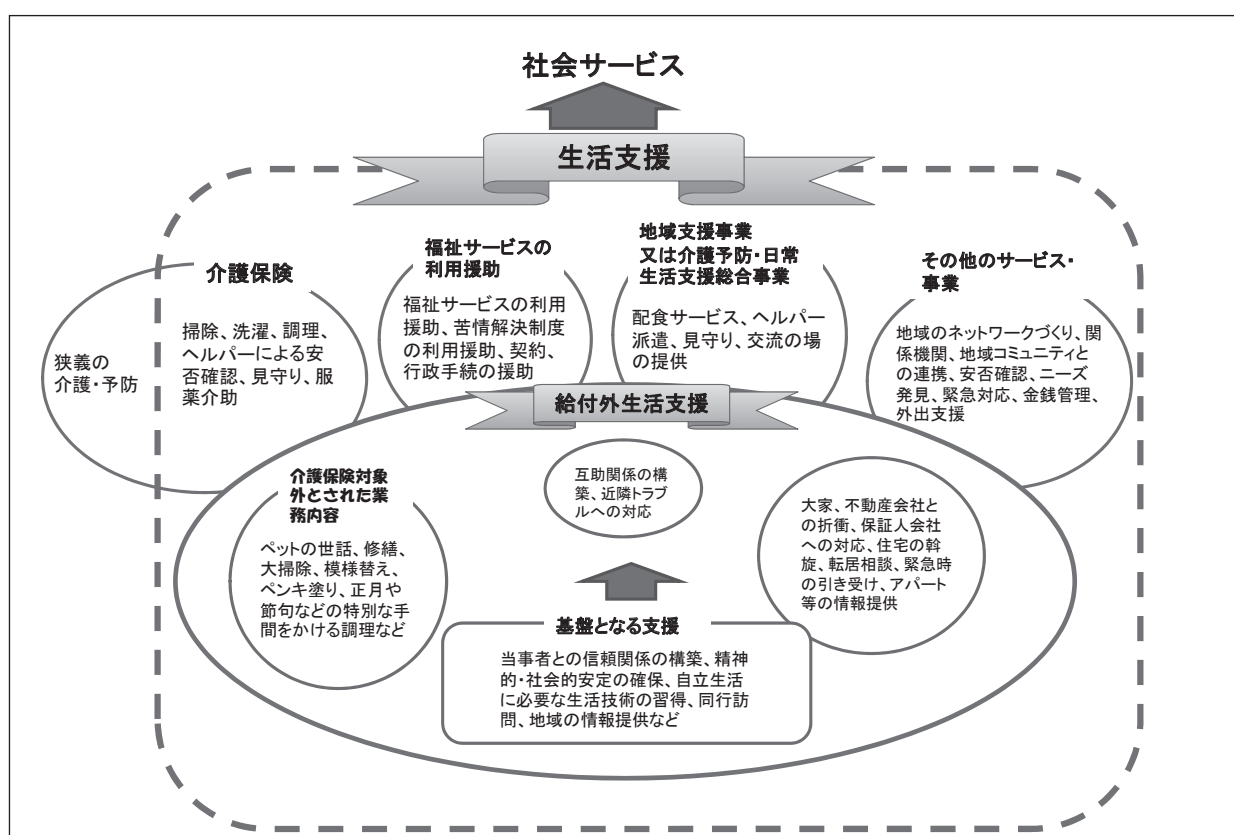
Ⅲ. その他のサービス・事業

上記Ⅰ及びⅡに該当しないサービス・事業。具体的には、市町村の一般財源、あるいは自主財源等により実施されるサービス・事業が挙げられる。たとえば、外出支援等。

これらのサービス・事業で提供される具体的な「生活支援」の内容と、本報告で提案する「給付外生活支援」は（図表 1-1）のような関係になる。

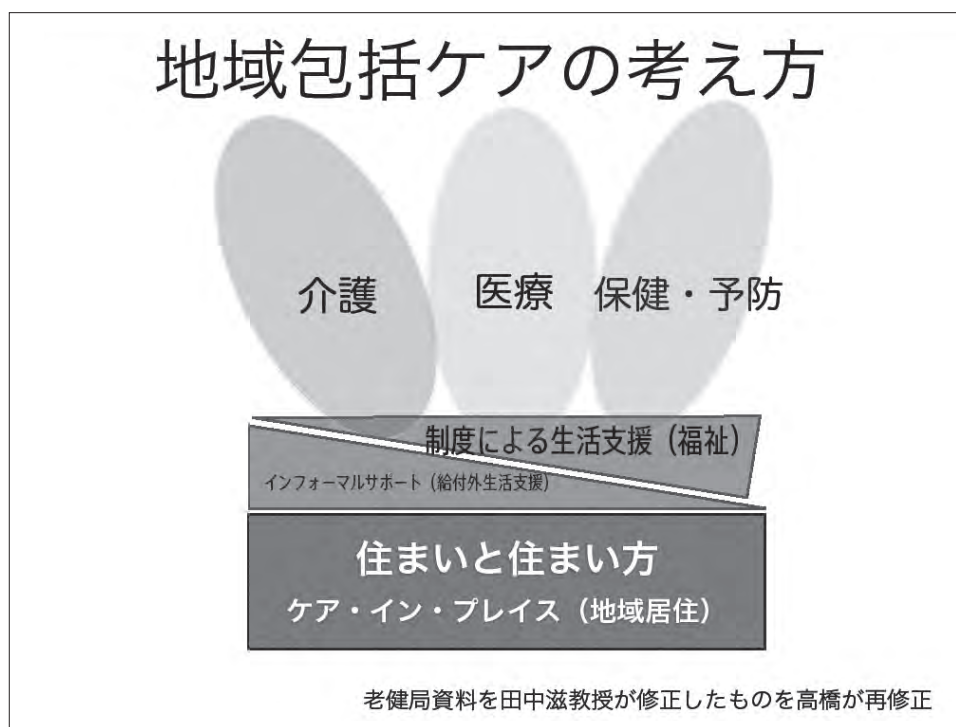
（図表 1-1）生活支援と他のサービス等との関係図

*生活支援の具体的な内容は、一部を例として示した



また、地域包括ケアと「生活支援」概念との関連は、以下の（図表 1-2）であらわされる。

（図表 1-2） 地域包括ケアと生活支援の概念図



Ⅲ. 「地域善隣事業」

1. 地域善隣事業とは

本研究では、大都市部・地方都市部の2地域で実施したフィージビリティ・スタディの結果より、「住宅の確保」と「住まい方」の支援を一体的に提供する必要性とその事業スキームを考察し、それぞれ「地域善隣事業」及び「地域善隣事業体」と呼ぶこととした。

この「地域善隣事業」という名称は、金沢市で昭和9年から35年にかけて地域福祉の拠点として整備された「善隣館」に依拠する。善隣館は、善隣思想、すなわち「助け合いの心で近隣の人々と心をかよわせ、支えあい、お互いに善き隣人を創っていく」という考え方に立ち、社会福祉事業と社会教育事業を行ってきた。低所得・低資産で、地域や社会との関係性が希薄な高齢者等の地域居住を支援する本事業は、まさに住民の連帯意識を基盤にして面的な広がりをもつサポート体制を築くものであり、「善隣思想」の再構築を目指すものである。事業スキームの着想は、1980年代頃からアメリカでコミュニティをベースに低所得者向けの住宅供給や商工業・雇用開発を行ったNPOであるCDC（Community Development Corporation）からヒントを得たが、外国由来のものではなく、わが国にすでにあった善隣思想を受け継ぎ、発展させていくものとして名称を「地域善隣事業」とした。

「地域善隣事業」は、地域の空家や人材、多様な活動主体（非営利・営利を問わない）等の地域資源を最大限活用し、ネットワーク化して、地域住民が主体となって実践活動をするもので、地域づくり・まちづくりの意味を込めている。支援の対象者である低所得高齢者を

地域社会の中に包摂し安定居住に導く一方、地域の結びつきを強め、地域の遊休化した資源を活用・活性化することで、“温かい”地域経済の循環を生み出すことも目指している。

2. 地域善隣事業体のスキーム

地域をベースに、低所得高齢者等を対象として活動する「地域善隣事業体」は、悪質な貧困ビジネスと一線を画し、真の意味でのセーフティネットとして機能するため、透明性・公開性を原則とする。

これまで地域の中で別々に関わってきた主体をネットワーク化し、情報集約・効率的な支援を行うプラットフォーム機能と、住まいの改修・マッチング、給付外生活支援の提供などの具体的な事業実施機能をもつ。

地域善隣事業体の事業・活動の範囲・設置単位は、地域ニーズや住宅ストック・担い手の条件等により異なる。地域の空家情報の管理や保証業務については、市区町村単位等の広域的に管理する必要がある一方、高齢者に対する個別のマッチングや生活支援等は、地域包括エリアや中学校区等の比較的身近な単位で実施することを想定している。

IV. 「居住支援給付金」

昨年度は、住宅の確保を経済的に支援するための「住宅手当」として検討を行った。本研究での「居住支援給付金」は、昨年度の「住宅手当」に相当する給付を指すものである。

1. 他制度との整理

本研究において、昨年度と異なる用語をあえて使用する理由は、以下のものとの整理を行うことにある。

① 海外との対比でイメージされる「住宅手当」との整理

諸外国においては、住宅手当は一般的な給付として定着している。しかしながら、その性格や内容は必ずしも同一ではなく、「住宅手当」の用語を使用した場合に、本研究の意図する給付とは異なるイメージを想起させるおそれがある。

② 国内の施策として語られる「住宅手当」との整理

国内においても対象者を限定して「住宅手当」が支給されている。これは、昨今の雇用情勢を受けて、住宅を喪失し、又はそのおそれがある者に対し、就労能力と常用就職の意欲があつて公共職業安定所に求職申込みを行うことを前提として、家賃額の補助を行うものである。この制度では、対象者が低所得者一般ではなく、稼働年齢層に限定され、かつ、支給期間も6か月から最長9か月と恒久的なものではない点において、本研究における「居住支援給付金」とは性格を異にする。

また、「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」（平成25年1月25日）において、「居住の確保」として給付金の必要性について言及している。

これは、「居住の確保は、離職者が再び自立するための第一歩であり、生活を再建する上で基盤となるものである。」(P30) とし、上記の離職者等に対する住宅手当が検討の下地になっている。具体的な制度設計にまでは言及されていないが、給付金の名称として「住宅手当」という用語も使用されている。

2. 本研究が構想する「居住支援給付金」

上記のとおり、他制度との混同を避けた上で、本研究が構想する「居住支援給付金」の基本的考え方を以下に示す。

① 家賃支払能力に対する補足性

OECD 諸国等における家賃の補助額は、通常「補助率」を用いて、以下のような算定式により算出されるものとされる。³

$$\text{家賃補助額} = (\text{実家賃額} - \text{基準家賃}) \times \text{補助率}$$

「居住支援給付金」は、所得や資産を考慮して給付額を算定する方法を採用している。すなわち、生活保護の「補足性の原理」の発想に立ち、家賃支払能力において足らざるを補うものであり、所得や資産の状況によっては、「標準家賃額」の範囲内で満額を支給することも想定している。

② 住宅の質の確保

「居住支援給付金」は、どのような住宅に住んでいようと給付するものではない。すなわち、住宅が面積や設備等の面で一定の水準を満たすことを前提としている。一方、生活保護法に基づく現行の住宅扶助は、こうした住宅の水準についての要件を課しておらず、これが悪質な貧困ビジネスが横行する1つの要因と考えられる。「居住支援給付金」は、単に「居住する」という実態を確保することを目的とするものではなく、一定水準以上の居住の確保を目指すものである。

③ 「住まい方」の支援との連動

「居住支援給付金」は、②のとおり、単に「居住する」という実態を確保するためのものではない。これは、住宅の質という面だけではなく、「住まい方」という面でも同様である。すなわち、「居住支援給付金」は、単に居住の実態の確保それ自体が図られれば足りるのではなく、そこでの「住まい方」の支援がセットとして導入されることを意図するものである。当然、個々の高齢者の状況に応じ、「住まい方」の支援の必要性には濃淡がありうるが、仮に、「住まい方」の支援の必要性が低いとしても、居住が確保されたことで良しとすることがあってはならない。

³ 堀橋孝文・連合総合生活開発研究所編「参加と連帯のセーフティネット」(2010年・ミネルヴァ書房) P222。

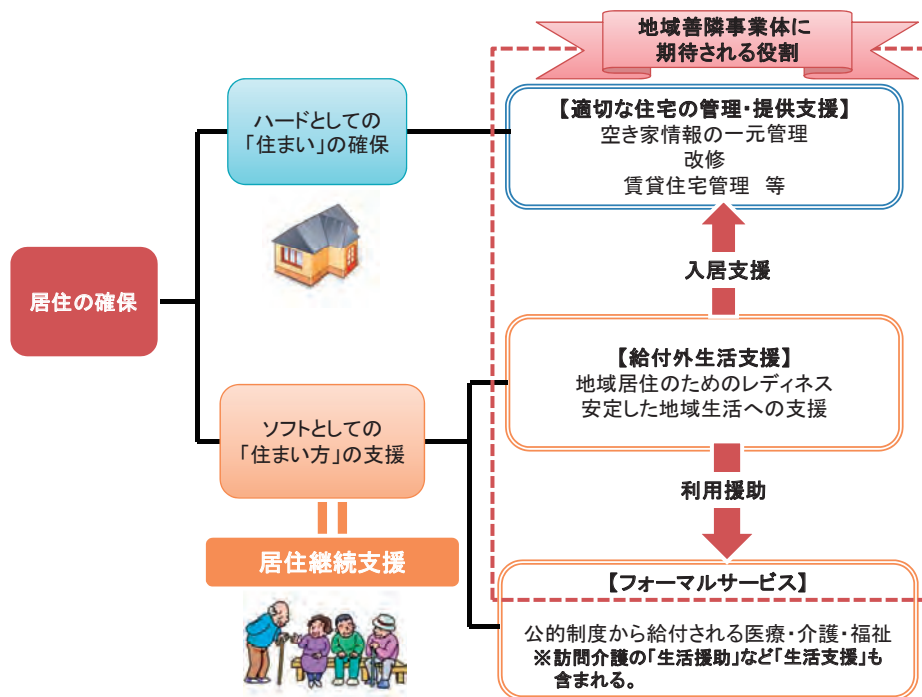
④ 給付の「社会性」

金銭給付については、基本的にその利益は受給者又はその世帯に帰属するものということができる。しかし、「居住支援給付金」は、個人や世帯の利益に止まらず、地域社会にとってもメリットを生じさせる「社会性」を有するものである。地域において住宅確保が困難な高齢者を減少させることは、高齢者のホームレス化の防止、居住の継続による地域社会のつながりの維持などの社会的な効用を生み出す。また、生活支援の不足から生じる特別養護老人ホームへのニーズの集中を緩和させる効果が期待できるなど、フォーマル・サービスの負荷を軽減させるという意味でも、受給者又はその世帯を超えて地域社会への利益を生じさせるものである。

V. 事業の展開図

具体的な検討経過、詳細な制度設計は、次章以下に記述するところであるが、内容が多岐に亘るため、ここで、本研究で構想する事業の展開図を示しておく。

(図表 1-3) 地域善隣事業の展開イメージ



VI. 財政試算・効果

本研究で提案する地域善隣事業の効果について、経済的アプローチと社会的アプローチの両面から検討を行った結果、従来の施設対応と比べてコスト的には若干優位であり、さらに個人のQOL、地域づくりや都市経営の視点からは、既存の施設におけるケアや残余的住宅政策にはない多くの付加価値を、高齢者本人、地域社会に付与することが明らかになった。

VII. 低所得高齢者の住宅確保に関する調査・検討 全体の見取り

第1章 本検討における基本的理念・概念の整理

(11 頁参照)

本研究で前提とした基本的な理念等は以下の通りである

●「住宅確保」

- ・地域で暮らし続けることができる生活保障
- ・「点」から「面」へ、「支援付き住居」から「支援付き地域」へ
- ・普遍的モデルへの発展

●「生活支援」

- ・生活支援の定義
- ①尊厳ある地域生活継続の原則
- ②トータル・サポートの原則
- ③柔軟性の原則
- ④補足性の原則
- ・本研究で事業化を目指す「生活支援」は、公的制度で足りない部分をカバーすることを目的とするため「給付外生活支援」と呼ぶ。

●「地域善隣事業」

- ・本研究で提案する地域で「住まい」の確保と「住まい方」の支援を一体的に提供するための事業
- ・地域の空家や人材、多様な活動主体等の地域資源を最大限活用し、ネットワーク化して、地域住民が主体となって、地域づくり・まちづくりを展開

●「居住支援給付金」

- ・本研究で提案する「給付金」の考え方は次の通り
- 家賃支払い能力の補足性
- 住宅の質の確保
- ・面積、設備等の一定水準を満たす住宅への居住の確保を支援する
- 「住まい方」の支援との連動
- ・住宅の質の確保と併せて、入居者の個々の状況に応じた「住まい方」を支援する
- 「給付」の社会性
- ・住宅確保が困難な高齢者を減少させ、居住継続による地域社会とのつながり維持等の社会的効果、フォーマル・サービスの負荷軽減により、地域社会への利益を創出させる

第2章 地域社会包摂型セーフティネットのフィージビリティ・スタディ調査(23 頁参照)

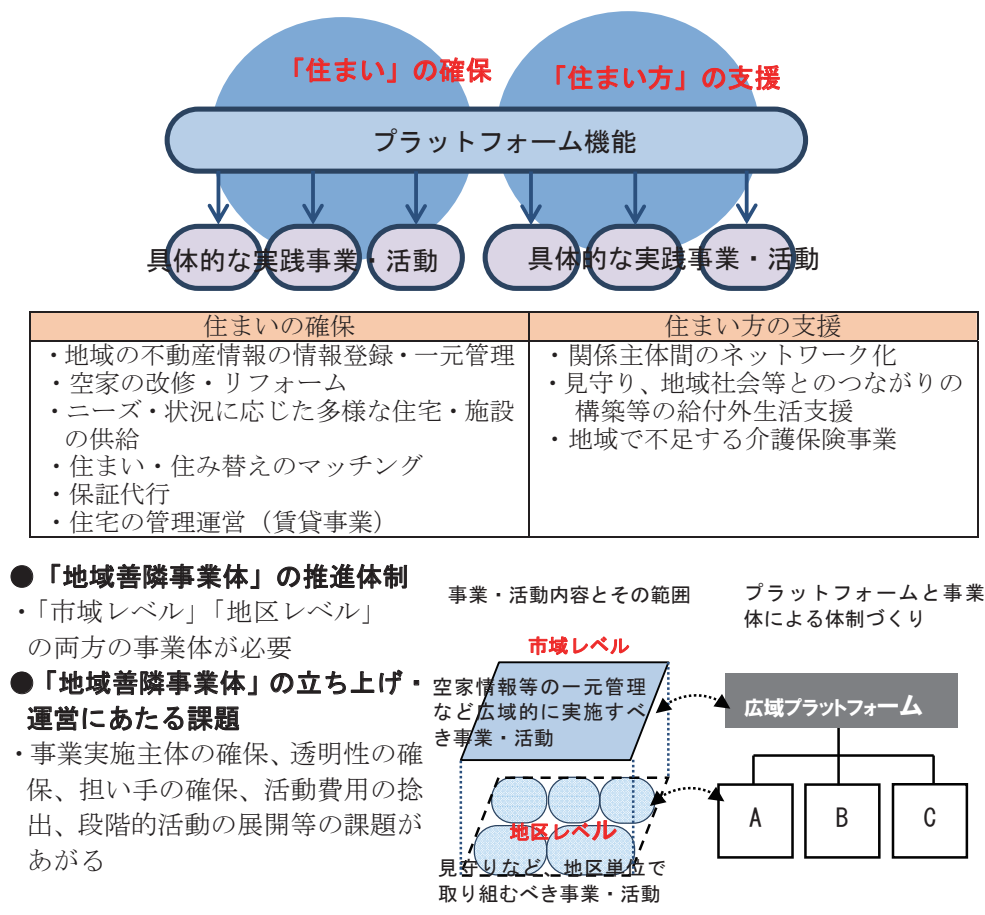
- ・大都市部/地方都市部で空き住戸があり、単身高齢者が多く居住する地区をモデル地区に設定。地区毎の課題抽出、対応方策を検討。

	A 特別区（大都市部）	B 政令指定都市（地方都市部）
特性・課題	・低所得高齢者の賃貸住宅居住が不安定 ・コミュニティから外れる単身高齢者の生活・住まいのサポートが課題	・人口減少・高齢化が進展するも、地域共助は充実 ・高台不便地域を中心に低質な住環境、生活利便の欠落
対応の基本方向	・居住歴の長い住民から新住民まで多様な世帯が混住する都心ならではの地域共助の仕組みが必要	・高齢化の進展で、担い手が不足。地域住民同士の互助促進やサービス提供の効率化が必要

第3章 「地域善隣事業体」のスキーム（案）(53 頁参照)

●「地域善隣事業体」のスキーム

- ・「地域社会包摂型セーフティネット（仮称）」を実現するため、「住まい」の確保と「住まい方」の支援を両輪で展開していくプラットフォーム、まちづくりを行う主体として、「地域善隣事業体」を提案する。



第6章 地域善隣事業の効果(111 頁参照)

地域善隣事業について、経済的アプローチ、社会的アプローチから勘案し、従来型の施設での対応と比べ効果が期待できる

●経済的アプローチ(111 頁参照)

- ・要介護高齢者 100 人を対象に「特別養護老人ホームを建設・開設した場合」と「地域善隣事業体を組織・運営した場合」の事業ヴォリュームを試算・比較

	住居費の公的コスト	サービスに係る公的コスト	月額計
特養	建設費:12 億 3,300 万円(263 万円/月)、居住費補助: 92 万円/月 計:355 万円/月	介護保険費用: 2,327 万円/月	2,682 万
地域善隣事業	改修費:1,800 万円(15 万円/月)、居住支援給付金:135 万円/月 計:150 万円/月	(介護保険費用 2,227 万円/月)+(生活支援費用 273 万円/月): 計 2,500 万円/月	2,650 万

●社会的アプローチ(116 頁参照)

個人のQOL	○地域生活における自己資源 ○プライバシー ○自己決定 ○役割継続	○生活の継続性
地域づくりの視点	○社会的包摂 ○生活支援をとおして互助づくり、温かい地域づくり	
都市経営の視点	○外部不経済の克服 ○地域居住による経済効果 ○新たなセーフティネット	

第4章 生活支援の概念及び制度化にあたっての課題整理(73 頁参照)

●給付外生活支援の実施主体(77 頁参照)

- ・NPO法人（既存法人を含む）、不動産業者が新たに生活支援行う等の展開の可能性も視野

●対象者のイメージ(73 頁参照)

- ・対象者がもつ特性＝「経済的貧困」「関係性の欠如・パワーレス状態」「居住の不安定さ」「身体的・精神的な問題」

●サポート段階と内容(73 頁参照)

段階毎の支援が必要

第1段階 当事者への「ケア前ケア」～自立のための基盤づくり	・1対1の信頼関係の構築（食事作りなどの協働作業を通じて） ・精神的・社会的安定の確保（疑似家族関係） ・地域での自立生活に必要なソーシャルスキルトレーニング ・自立生活を行うまでのエンパワーメント
第2段階 地域居住のためのレディネス	・利用者の生活史の聞き取り～人物像の把握 ・不動産事業者・大家の説明と理解～不動産会社との信頼関係づくり ・協力してくれる不動産会社の開拓 ・身元保証人となる保証会社の利用 ・保証会社との信頼関係づくり ・孤立死した場合にそなえた、室内原状復帰のための保険加入
第3段階 地域での生活へ	・2項関係（1対1）から3項関係（友人や地域での知り合い）への展開～「仲間」関係の力をかりた自立生活へ ・地元のお祭などへの参加～地域の伝統的存在へのかかわり

第5章 居住支援給付金の制度設計(81 頁参照)

●支給対象者の整理(82 頁参照)

- ・支給対象を「世帯」単位とし、「低所得・低資産高齢者」を「ナショナルミニマム」と「社会保障制度」の両視点から、「所得（フロー）」「資産（ストック）」の基準を整理

●支給対象物件の整理(88 頁参照)

- ・公費を財源とする住宅手当の位置づけと対象となるストック量を加味し、「一定の水準」を検討

耐震	新耐震基準が基本だが、旧耐震基準であっても避難体制の構築等の措置を条件に対象に含める
面積・設備	居住状態、設備状況により求められる面積が異なるため、対象物件を①アパートメント型、②コレクティブハウス（コレクティブタウン）型、シェアハウス型の3類型とし、各基準を整理。
バリアフリー対応	貸主の同意の下、バリアフリー対応を奨励
防火	建築基準法上、「寄宿舍」と判断されれば、防火上主要な間仕切り壁の設置や共用部の非常照明の設置等が必要、改修費用の負担が課題。高齢者の住宅確保と安全対策の両輪で進めるため、居住実態に応じた用途判断が必要
経過措置	居住支援給付金の導入後、対象物件の数を確保するため「段階的な基準の引き上げ」「改修の後押し」をしつつ、「貧困ビジネス」は排除

●支給額の設定(93 頁参照)

○標準家賃の設定

- ・設定方法は、一定のエリア（市町村単位）毎に耐震、面積、設備、築年数、間取り等の基本的指標を設定し住宅を類型化し、類型毎に地域の家賃相場や地価の状況に応じて設定。（あるいはFMR_J 計算方法）

○支給額の水準

- ・所得や資産を考慮して給付額を算定する方法を採用し、ナショナルミニマムとしての低所得・低資産者と「市町村民税世帯非課税を基準所得とする場合」の2通りで考え方を整理

●他の制度との関係(98 頁参照)

- ・住宅扶助、介護保険の補足給付（居住費）公営住宅との関係に関する課題を整理

●居住支援給付金の財源（粗い試算）(102 頁参照)

（1）ナショナルミニマムとしての「低所得・低資産高齢者」のモデル	→ 年間支給額 2,045 億円/年
（2）社会保障法制度における「低所得高齢者」モデル	→ 年間支給額 4,362 億円/年

第2章 地域社会包摂型 セーフティネット（仮称） のフィージビリティ スタディ調査

I. フィージビリティ・スタディの目的

- ・自治体において、活用可能な空き住戸があり、かつ単身高齢者世帯が多く居住する地区をモデル地区として設定し、即地的なデータを収集し、地区ごとの特性に応じた課題の抽出及び対応方策・スキームを検討した。

□モデル地区の概要

モデル地区	地区特性			選定理由
	高齢者実態	住宅	サービス担い手	
A 特別区 （大都市部）	借家単身高齢者が多い	民間賃貸の他、公的賃貸住宅も多い	地域住民、NPO等	空き住戸にバリエーションがある都心近傍の住宅地
B 政令指定都市 （地方都市部）	人口減少・高齢化が進展。単身多い	斜面地にも高齢者が居住	行政職員及び地域住民	行政・住民の連携による地域見守り体制が充実

□検討の前提条件等

- ・想定する対象：生活保護を受けていない、国民年金受給層等の低所得層の単身高齢者。
- ・対象とする空家：戸建て住宅、民間・公的賃貸住宅を想定。
- ・空家は原則そのまま活用をすることとするが、場合によっては、シェアハウスやグループリビング等の住まい方に合わせた軽微な改修もありうる。

II. 調査の進め方

① モデル地区よりスタディ対象範囲を設定



基礎情報収集

- ② 低所得高齢者数の把握 ③ 活用可能な空き住戸の把握 ④ サービスの実態の把握



- ⑤ 地域社会包摂型セーフティネットのスキーム・イメージの検討

Ⅲ. A 特別区（大都市部）調査の結果

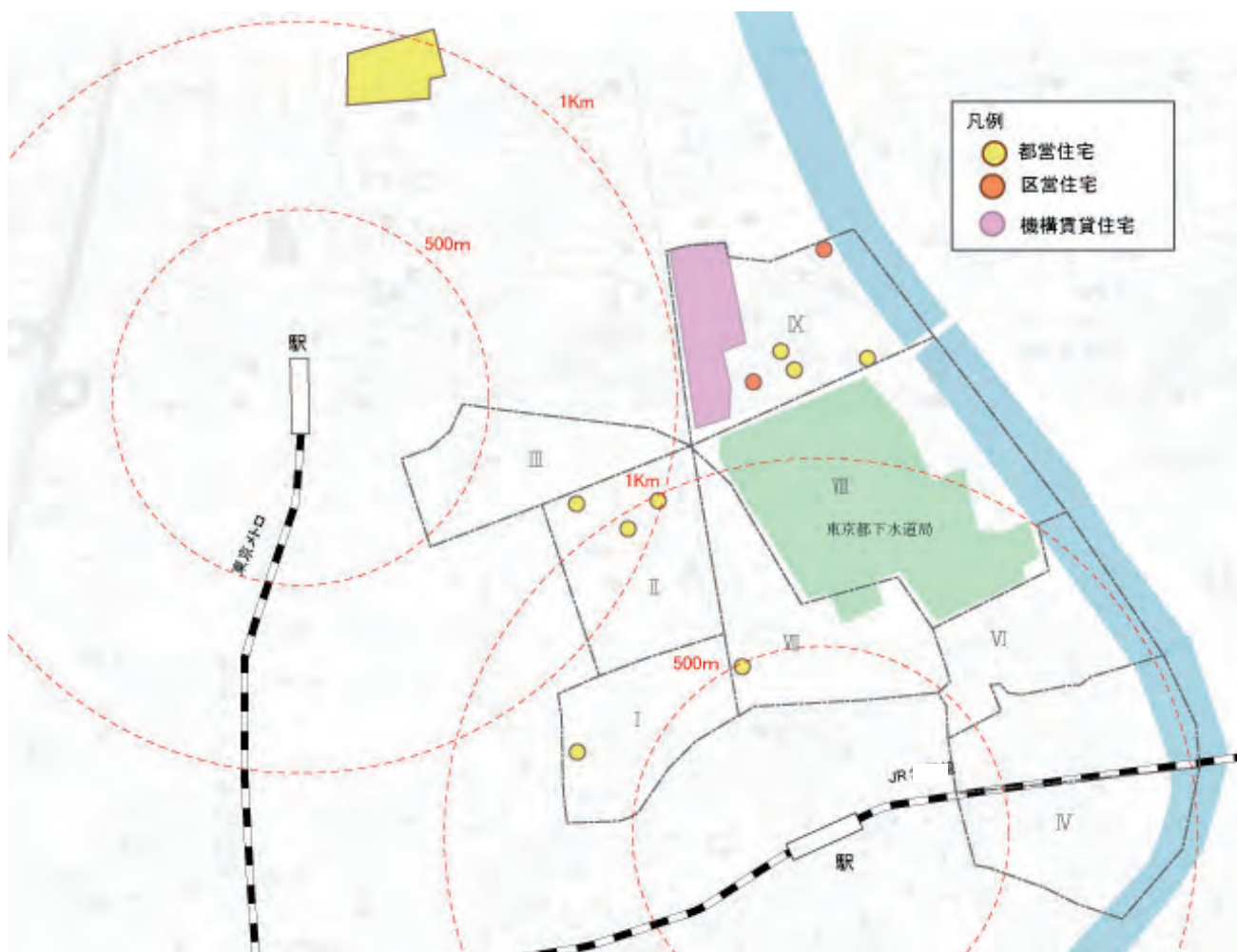
1. 地区の諸元等

●対象地区の範囲

- ・ 東京都 A 特別区の某地域包括支援センター支援範囲（以下「対象地区という」）

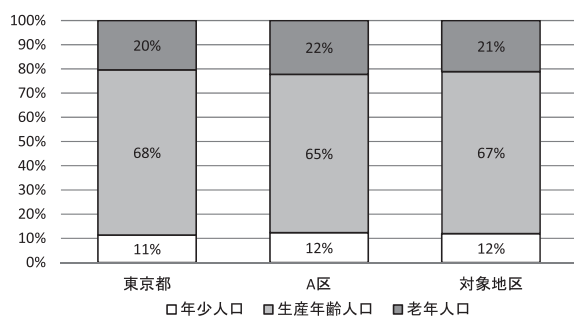
●地区概要

- ・ JR 線 K 駅東北側。駅徒歩圏外
- ・ 戦後河川沿いに工場立地と併せ、市街化。戸建て住宅の他、都営住宅、区営住宅、機構住宅等が分布



(1) 居住者属性

- ・対象全体は、過去5年間で微増。
年齢別人口構成は区平均よりも若干
老年人口が高い



		H18	H23	増減率
東京都	人口	12,576 千人	13,159 千人	4.6%
	世帯	5,890 世帯	6,393 世帯	8.5%
A 特別区	人口	624 千人	683 千人	9.4%
	世帯	265 千世帯	314 千世帯	18.3%
対象地区	人口	29 千人	31 千人	5.3%
	世帯	12 千世帯	15 千世帯	12.5%

住民基本台帳 各年3月31日現在

年齢別人口構成 (国勢調査平成22年)

- ・対象地区でも町丁目ではばらつきがあり、一部の町丁目では人口横ばい・減少、老年人口率が高い。比較的单身高齢世帯が多く、後期高齢者率が高い。

	対象地区									A 特別区平均
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	
人口*1	3285	4453	3932	3262	2525	2103	3842	1051	4844	670 千人
人口増減率*2	△ 0.7%	△ 1.9%	0.3%	2.1%	0.4%	△ 3.2%	△ 1.7%	0.8%	△ 4.8%	3.2%
高齢者*1	690	1006	783	582	605	568	809	233	1289	152 千人
高齢化率*1	21%	23%	20%	18%	24%	27%	21%	22%	27%	23%
単身高齢者率*1※	31%	38%	27%	27%	29%	35%	31%	24%	33%	29%
前期高齢者率*1※	48%	51%	61%	57%	52%	48%	50%	45%	58%	55%
後期高齢者率*1※	52%	49%	39%	43%	48%	52%	50%	55%	42%	45%

※: 高齢者数に対する割合

*1 住民基本台帳 H23 年 10 月 1 日

*2 H18 年からの増減率

区全体の要支援・要介護高齢者数をベースに対象地区の要支援・要介護高齢者を割り戻す



- 対象地区の高齢者数：6,565 人
- 対象地区の要支援・要介護者数（仮条件に基づく試算）
 - ・要支援：274 人、
 - ・要介護1・2：355 人、要介護3：154 人、要介護4・5：272 人

●所得関係（東京都）

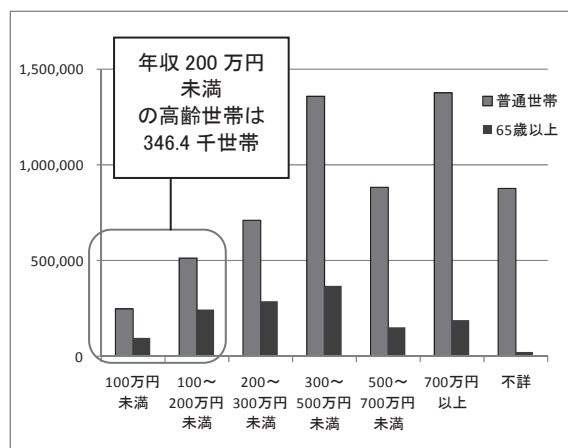
- ・東京都全体の年金受給件数の内、約 26%が老齢基礎年金受給者。
- ・東京都の 65 歳以上の世帯の内、年収 200 万円未満の世帯は 25%強。

（住宅・土地統計調査平成 20 年）

年金受給件数	2,544千件
内、基礎のみ（繰り上げ・繰り下げ含む）	663.6千件（26.1%）

□介護保険事業状況・所得段階別 第 1 号被保険者数
（東京都・平成 22 年度） 単位：千人

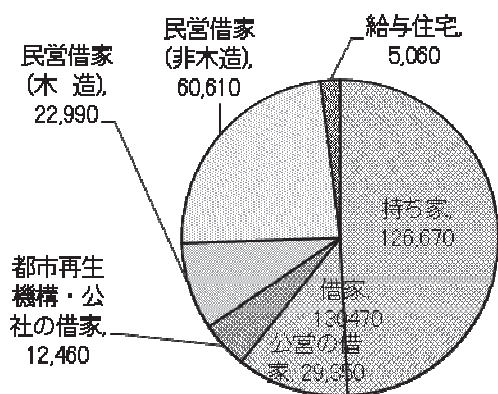
所得段階	第1段階	第2段階	第3段階	第4段階	第5段階	第6段階以上	計
被保険者数	110	411	293	646	501	654	2,615



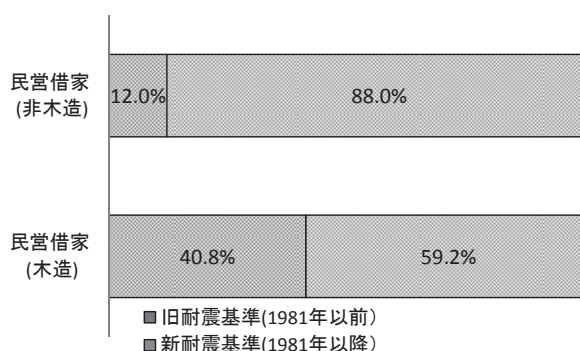
（2）住宅ストック

①A 特別区全体

- ・持家と借家が半数ずつ。借家の 6 割が民間借家。公営住宅は 2 割。
- ・新耐震基準（1981 年以降建設）は全体の 6 割強を占める。特に民間借家（非木造）の 9 割弱は新耐震基準を満たす。



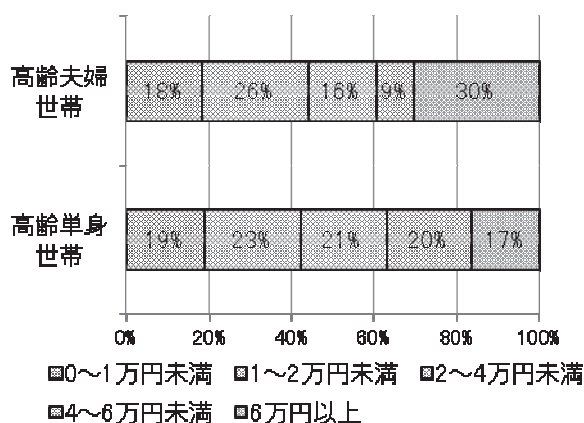
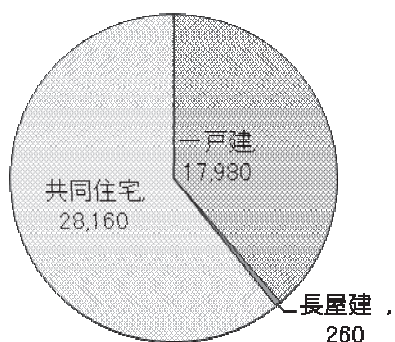
（住宅・土地統計調査平成 20 年）



【高齢世帯の居住実態】

- ・高齢単身者・夫婦が居住する住宅は全体の 2 割弱。圧倒的に共同住宅が多い。
- ・借家に住む高齢者の家賃水準は、バラつきがある。

（住宅・土地統計調査平成 20 年）



【空き住宅】

- ・空き住宅の総数は住宅ストック全体の 14% (38,730 戸)。その内過半が賃貸用 (28,800 戸)。
- ・賃貸用の住宅で、腐朽・破損無の賃貸ストックはおよそ 23,460 戸存在する。

住宅 全体	総数	269,740 戸
	空家	38,730 戸 (14%)※
賃貸用の空家住宅		28,800 戸 (10%)
内、住宅・腐朽破損無		23,460 戸 (9%)

※ 38,730 戸の内、腐朽破損無住宅の総数は 31,040 戸。その内訳は、賃貸用住宅 23,460 戸、二次的住宅 660 戸、売却住宅 2,990 戸、その他 3,930 戸。

(住宅・土地統計調査平成 20 年)

②対象地区

- ・地区全体は、区平均と同様な傾向を示すが、町丁目によって、住宅ストックの特性が異なる。

	対象地区									
	全体	町丁目毎								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
総数	14549	1742	2136	1883	1394	1330	1066	1969	453	2576
持家	49.8%	41.1%	45.2%	68.9%	71.1%	51.6%	55.6%	54.3%	57.6%	25.7%
公営・機構・公社 借家	15.1%	6.2%	11.9%	3.5%	-	2.7%	0.8%	5.9%	2.0%	62.0%
民営借家	29.3%	46.1%	38.4%	19.7%	25.9%	43.8%	37.1%	25.7%	37.7%	9.7%
給与住宅	1.9%	2.2%	1.6%	2.5%	1.6%	0.2%	3.1%	4.0%	2.0%	0.4%

公営を含め、借家が占める割合高

(国勢調査平成 22 年)

(3) 生活利便機能

- ・対象地区には、総合病院・救急病院は立地するが、駅後背地では診療所が少なく、身近で医療サービスを受けにくい。

【介護サービス】

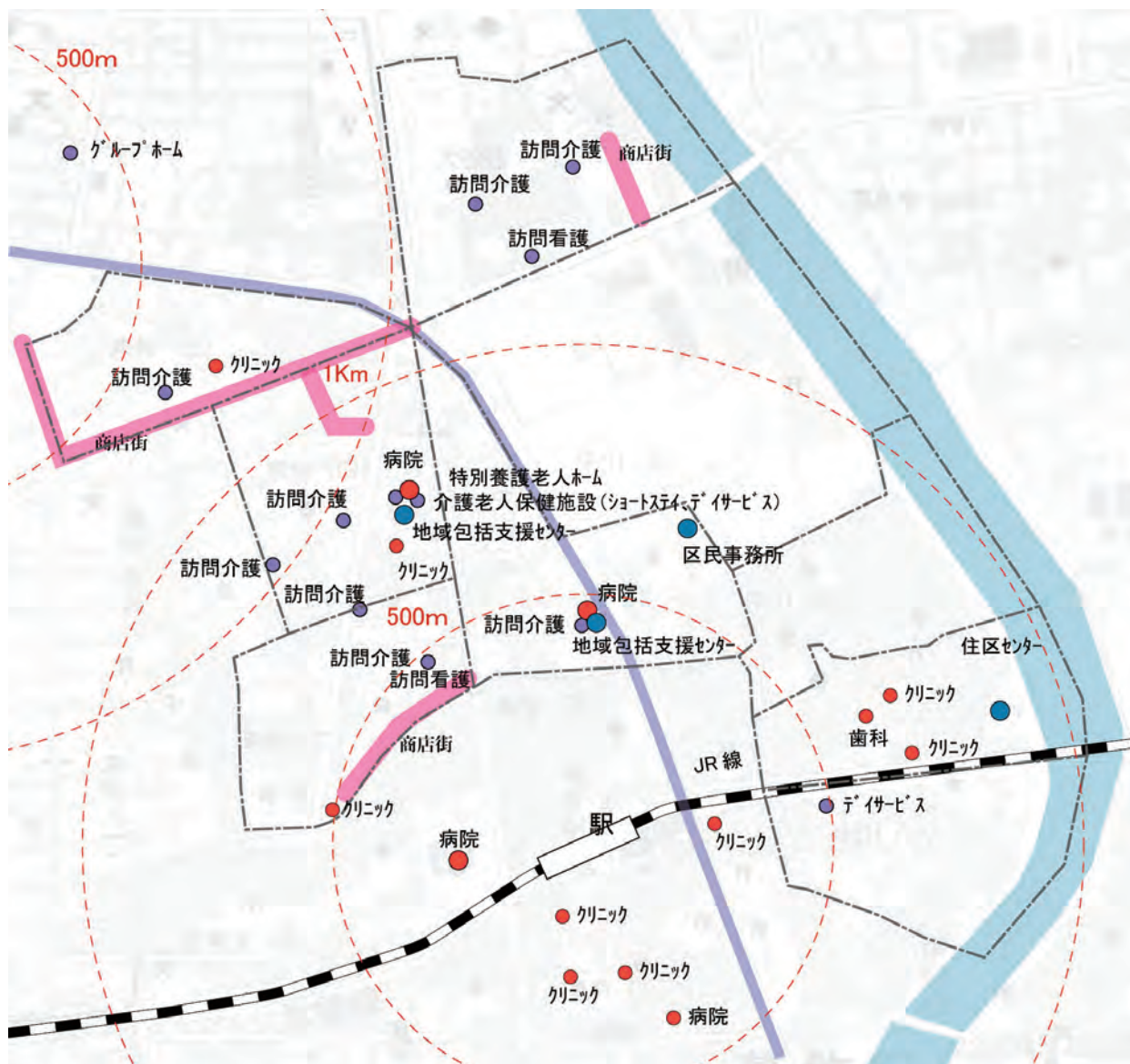
- ・施設サービスは、特別養護老人ホーム、介護老人保健施設が立地する。居宅サービスは、訪問介護事業所、デイサービス、訪問看護事業所があるが、小規模多機能型居宅介護事業所・認知症グループホームといった地域密着型サービスや、居住系サービスは立地しない。ショートステイは老人保健施設にあるのみ。

【行政サービス（高齢者）】

- ・地域包括支援センターが立地。住区センター（児童館・老人館）が立地。

【商業】

- ・商店街が複数あるが、駅前の大規模商業施設の開設の影響で、販売額・事業所数も減少。街中にコンビニ、個店が立地するが、買い物利便は悪い。



2. ヒアリング概要

＊ヒアリング先：地域包括支援センター、区民事務所、福祉事務所、シニア相談所

●当地区の現況

- ・対象地区には大地主がおり、自分で所有する土地で宅地開発を行い、自ら自治会長になってきた。昔から自治会は地域コミュニティの重要な役割を果たしてきた。
- ・対象地区はA区の端に位置。行政サービスや公共交通の利便性は良くない。駅前の大規模商業施設の開業で地元商店街が衰退。最寄りの買い物が不便。救急病院はあるが、最寄のクリニックが不足。高齢者にとっても住みやすい地域とは言えない。

●高齢者問題

- ・一番の課題は地縁組織を介したコミュニティからこぼれた単身高齢者への対応。自治会に入っていない単身・男性のアパート暮らし、家族が亡くなり、周辺と関わりを持たず、戸建て住宅に暮らす単身高齢者等。ごみ屋敷問題に発展した事例もある。比較的長く住まわれているケースが多い。そうした高齢者で、要介護認定も受けていなければ、行政サービスが入りにくい。自治会も自治会加入していない者に関与しにくい。
- ・当地区の高齢者の多くは同じ地域での定住意識が強い。しかし高齢者介護施設が少なく、病気や健康状態の変化に応じて高齢者は他の地域に移り住まなくてはいけない。施設建設できるまとまった敷地の確保ができない。
- ・UR 団地の入居者等、病気等により経済的問題を抱え、転居が求められる場合でも、駅に近い立地から概して家賃相場が高いため、多くは隣の圏域への移転になる。地域包括支援センターの管轄外になり、支援が継続できなくなったケースもある。

●生活保護世帯の問題

- ・A区では生活保護世帯が多い。地域包括でも年間数件単位で申請を支援している。
- ・不動産事業者は生活保護世帯よりもその一歩手前の人を敬遠する。収入安定面から敬遠する。生活保護を受けられるという証明がないと拒否される。
- ・福祉事務所の相談は生活困窮者だけでなく、住宅困窮者も多い。限界まで我慢してくるので問題が複雑化している。そうした人は概して介護を要しない元気な人が多く、民生委員の目から漏れている。また民生委員等他の人との接触を拒む人もいる。
- ・生活保護を受けている人のほとんどが住宅扶助を受けている。本地区では月額3, 4万円のアパートもある。月額3万円台のアパートは風呂なしの古い物件。
- ・認知症や精神疾患を抱える方も多く、病院や老健を転々とせざるをえない状況もある。

●都営住宅等の問題

- ・都営住宅は基本的に団地単位で自治会をつくるが、都営住宅の高齢化が進むため、周辺の住宅地を含めた範囲で自治会域を見直すこともある。他の地区では高齢化が進み自治会機能が休止し、他の自治会への編入を希望する地区もある。高齢化し担い手となる人がいない地区を他の自治会も受け入れる余裕がない。
- ・公社住宅では孤立死問題から、マニュアルを作成し、見守り活動を実施しているが、個人情報問題から、公社と区は必ずしもうまく連携できてない状況。都営住宅では、住民で

自主的に見守りを実施する人等もいる。都営住宅は団地単位で自治会を構成するため、ある種地域から独立したコミュニティを形成している。

●空家問題

- ・各自治会で数件ずつ空家が出てきている。某自治会町内会で4軒空家が見つかった。内2軒は所有者が判明しない。借地・借家と思う。
- ・以前は高齢者の入居を家主が拒むケースがあったが、最近は空家対策として比較的高齢者を受け入れる。保証会社とセット。生活保護世帯ではケースワーカーが緊急連絡先になるため、保証会社も問題なく対応する。生活保護になれば比較的受け入れは容易だが、生活保護でない世帯（ボーダー層）がアパートを借りるのは一番難しい。

3. 現地調査概要（空家の状況）

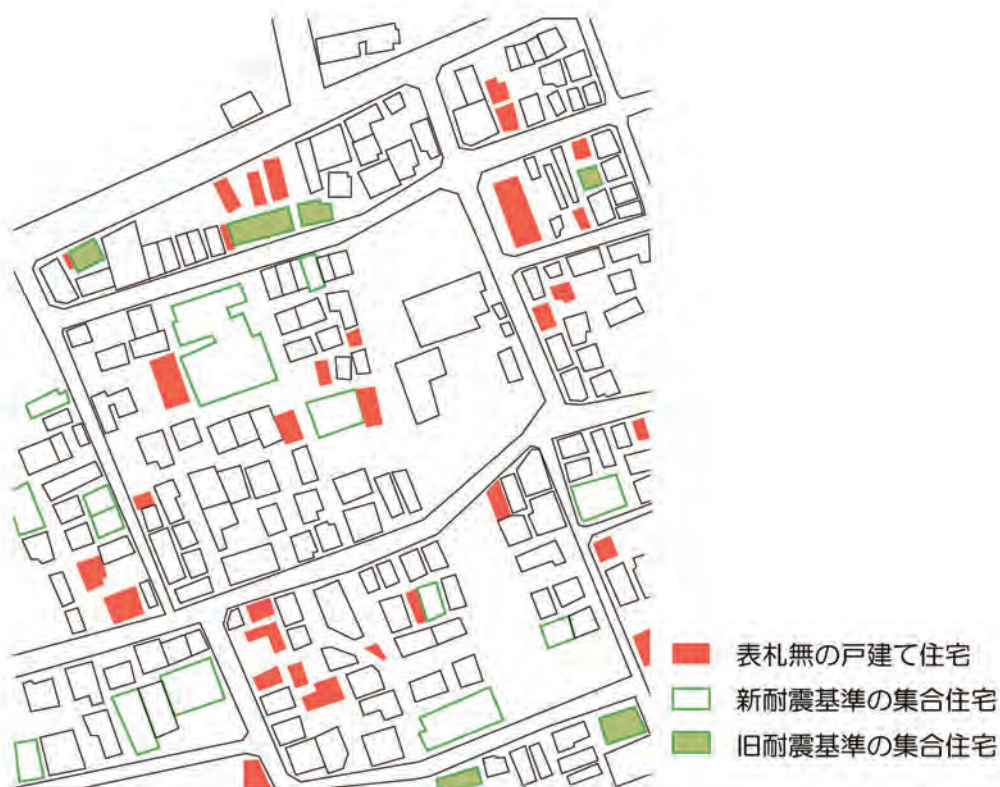
- ・対象地区の典型的な街区（戸建て、集合住宅が混在）で現地調査を実施し、空家状況を把握（住宅地図の比較及び現地目視調査から推定）

＊戸建て住宅の空家：4軒。内、大規模改修せず活用可能な物件は1軒^{*1}。

＊集合住宅（アパート）の総戸数125戸。内、空家は23戸^{*2}。

- *1 住宅地図で居住者名が記されていない建物（空家と思われる建物）を抽出、現地調査で目視で空家か否か、改修の必要性等の状況を判断。
- *2 住宅地図で集合住宅・雑居ビルを抽出。現地調査で集合住宅のみを抽出し、玄関の郵便受けの表札の有無等を確認し、空家を抽出

□現地調査対象エリアの一角の地図





地区内の空き戸建て住宅



地区内の空き戸建て住宅



空家を活用した自治会クラブ



1階に家主がいるタイプのアパート、一部空家発生



街中には一定の最寄店舗も立地



街中には一定の最寄店舗も立地



築年数の経過したアパートで空家が発生



老朽化が顕著だが、一部の住戸で入居者が居住したままのアパート

4. 対象地区の特性分析

- ・ヒアリング結果を踏まえ、対象者毎の特性を整理する。

	特性
生活保護世帯	・生活保護世帯は多い。ほとんどが住宅扶助を受け、家賃支払いが安定しているため、比較的住宅確保しやすい（老朽アパートの空家対策になっている） ・月額3～4万円の風呂無しアパートに入居
低所得高齢者（基礎年金のみ等）	★「住まい」の確保 ・概して家賃相場は高いため、生活費を切り詰める者も多い。医療費・介護費が嵩むようになると、家賃を支払えなくなり、圏外の低廉な賃貸住宅への移転を余儀なくされる。 ・地域に高齢者介護施設が少なく、施設入所が必要になった場合、他地域への転出を余儀なくされる。（施設を建設できるまとまった空地が地域にない） ・低所得高齢者に対して、不動産事業者・保証会社は敬遠しがち（家賃支払いが不安定、緊急時対応・孤立死の問題が理由）。 ・地域の不動産の流動性は高く、新築物件への更新が進み、空家は必ずしも多くない。 ・そのため、生活保護世帯の一步手前のボーダー層が地域内で定住できる受け皿住宅の確保が課題。 ★「住まい方」の支援 ・自治会活動は盛んだが、地域コミュニティからこぼれた高齢者が孤立化。自治会に加入しないため、自治会も状況を理解できず、また要介護認定を受けていないため、ケアマネジャーやヘルパー等の関わりもなく把握困難。特に、男性の単身高齢者への対応が難しい。 ・地域包括、福祉事務所、区民事務所が体系的に機能するが、さらなる連携が課題。 ・そのため、地域から孤立した高齢者の見守り等の給付外生活支援から介護サービスの実施まで多様な支援が課題。
一般高齢者	・駅前には、商業集積、救急病院等はあるが、きめ細かな最寄り商店、クリニック等の集積がないため、高齢者にとって生活利便はよくない。

5. 特性を踏まえた対応方向（案）

- ・特性分析を踏まえた対応方向について、以下に提案する。

（１）基本的な考え方

- ・ヒアリング結果等を踏まえると、生活保護世帯の一步手前のボーダー層が地域内で住み続けるための住まいの確保や住み替え支援の施策導入が必要と考えられる。
- ・また、自治会に加入せず地域から孤立した高齢者の状況に応じた、見守り等の給付外生活支援から介護サービスの提供まできめ細かいサポートをワンストップで実施する支援施策の導入も必要と考えられる。
- ・しかし、こうした施策を展開するためには、体制・財源の確保が課題であり、既存組織で対応することは困難。そのため、新たな「事業体」を立ち上げ、自律的な対応を図る。



（２）施策に必要な機能

１）住まいの確保・供給と住み替え支援

- ・不動産事務所が扱わない物件情報の一元管理、低所得者向け住宅の提供・運営管理
- ・潜在的空家の掘り起こし、活用相談を含めた予測的展開

２）見守り～介護支援までのワンストップ・サポートの展開

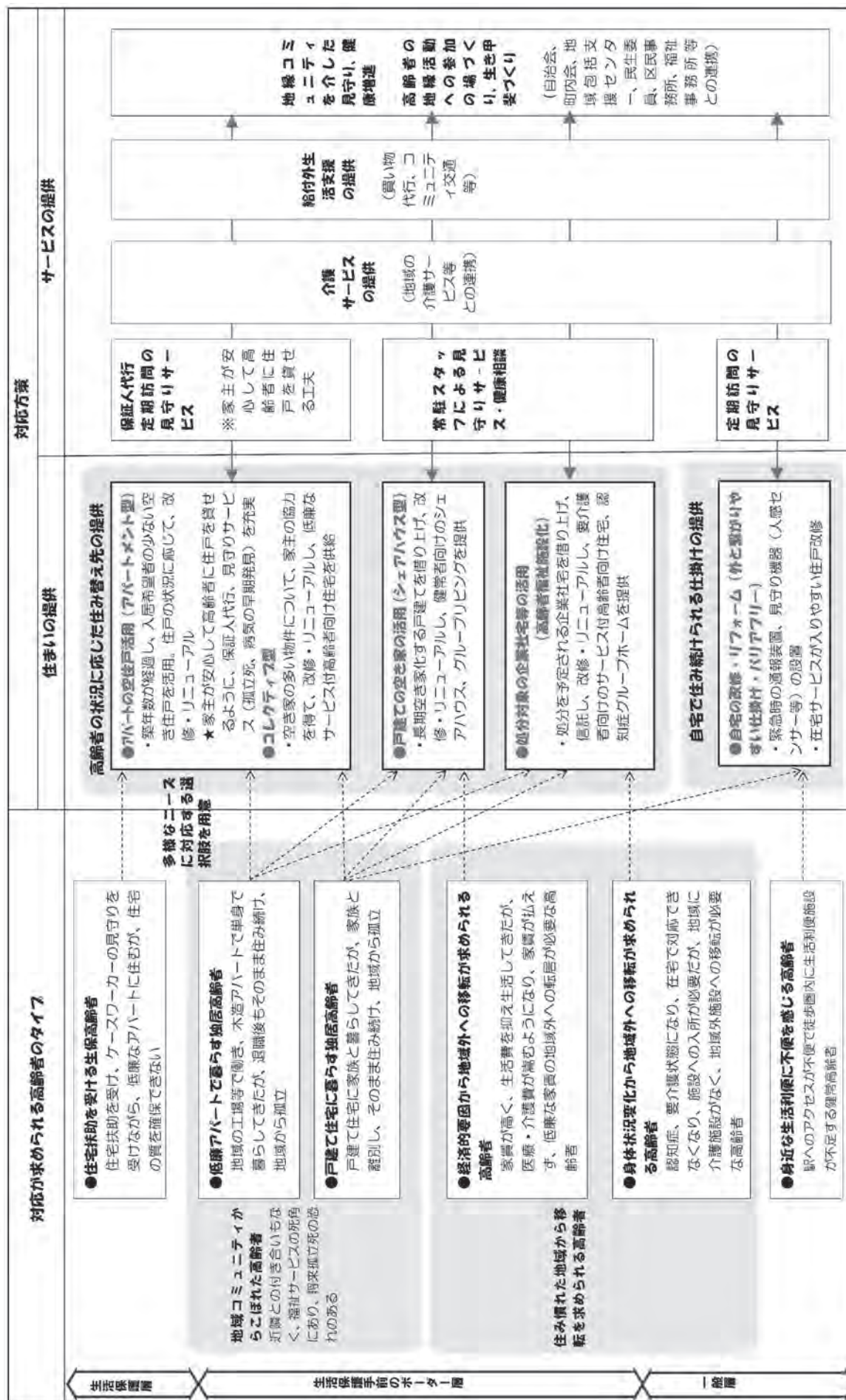
- ・地域包括、福祉事務所、区民事務所、介護事業者、地縁組織等のつなぎ役
- ・孤立した高齢者への給付外生活支援、空家を活用した給付外生活支援や介護サービスの拠点の整備・運営や介護事業の直接的展開



（３）対応の方向

- ・地域の空家、人材、多様な活動団体等の地域資源を最大限活用し、ネットワーク化。地域住民が主体となって活動する地域づくり・まちづくりの展開が必要。

6. 対象地区の高齢居住者のタイプと求められるサービス・住まい



(参考) 地域ニーズと活用可能なストックについて

高齢者数総 6,565 人^①

○数字は下表の根拠と対応

(内、後期高齢者 3,307 人)

低所得高齢者 1,713 人 (高齢者総数の 26.1%)^②

低所得高齢者 (単身高齢・高齢のみ世帯)^②

885 人 (高齢者総数の 13%)

*単身 576 人 *高齢のみ世帯 309 人

低所得・借家住まい高齢者
(単身・高齢のみ世帯)^③

444 人 (高齢者総数の 7%)

*単身 289 人
*高齢のみ世帯 155 人

低所得・要支援・介護高齢者
(単身・高齢のみ世帯)^④

71 人 (高齢者総数の 2%)

*単身 46 人
*高齢のみ世帯 25 人

低所得・借家住まい高齢者^③
860 人 (高齢者総数の 13%)

低所得・要支援・要介護高齢者
275 人 (高齢者総数の 4%)

●高齢者数の計算根拠

●高齢者数: 6,565 人^①
・内、単身高齢者: 2,206 人
高齡のみ世帯: 1,183 人
・後期高齢者: 3,307 人^{①'}
(出所: 住民基本台帳 H24.10.1)

① × 26.1%
年金受給件数の内、老齢基礎年金受給者の割合: 26.1%
(平成 24 年東京都)

① × ② × 持家 49.8%、借家 50.2%
高齢者単身・高齢夫婦世帯が住む住宅割合
(出所: 住宅・土地統計調査(A区)平成 20 年)

●低所得高齢者数: 1,713 人^②
・内、単身高齢者: 576 人
高齡のみ世帯: 309 人
・後期高齢者: 863 人^{②'}

●低所得高齢者の住まい方別数^③

	低所得高齢者				(参考)後期高齢者
	総数	単身・高齢のみ世帯	内訳		
			単身高齢者	高齢のみ世帯	
持家	853 人	441 人	287 人	154 人	430 人
借家	860 人	444 人	289 人	155 人	433 人

区全体の要支援・要介護高齢者の割合: 16.1%

(出所) 高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画(2012)

●低所得高齢者の住まい方別数(要支援・要介護高齢者数)^④

※低所得高齢者(要支援・要介護)総数: 275 人(1,713 人 × 16.1%)

	低所得高齢者				(参考)後期高齢者
	総数	単身・高齢のみ世帯	内訳		
			単身高齢者	高齢のみ世帯	
持家	137 人	71 人	46 人	25 人	69 人
借家	138 人	71 人	46 人	25 人	70 人

■活用可能な空家ストック

●住宅ストック数

持家（戸建て）	借家		
	総数	民営借家（アパート等）	給与住宅
6,579 軒	4,866 戸	4,011 戸	257 戸

○空家調査

- ・活用可能な持家：1 軒/297 軒（0.3%）
- ・借家の空家：23 戸/125 戸（18%）^⑤（出所：現地調査（28頁））

○新耐震基準の集合住宅の割合：69% ^⑥

（区全体の集合住宅の内新耐震基準の割合を援用、出所：住宅・土地統計調査（A区）平成 20 年）

●活用可能な空家ストック数

持家（戸建て）	民営借家（アパート等）
22 軒（6,579×0.3% ^⑤ ）	512 戸（4,011×18% ^⑤ ×69% ^⑥ ）

※ 給与住宅 257 戸の活用は企業の意向次第

（補足）対象地区の民営借家の家賃相場等

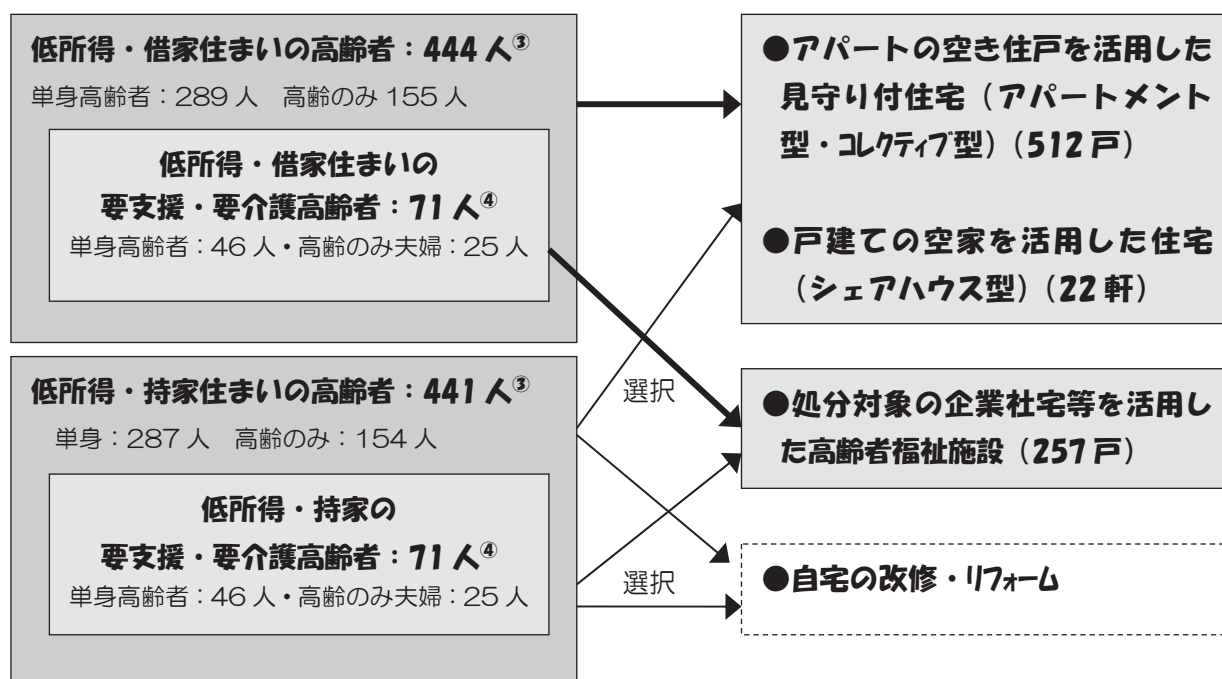
※YahooJapan 不動産 A区に該当する町丁目の物件情報より傾向を分析

- ・交通利便等立地条件で賃料は異なるが、築 30 年以内の物件では、10㎡台は4～6万円程度、20㎡台は月額5～6万円程度、30㎡台は月額6～7万円程度が相場。
- ・築30年超の物件でも同様な相場。

・地域コミュニティから孤立しやすく、地域サービスと繋がる必要のある低所得高齢者（単身・高齢のみ）を対象に事業展開する。

【対象とする高齢者数 総数 885 人】

【提唱する住まい・ストック数】



IV. B 政令指定都市（地方都市部）調査の結果

1. 地区の諸元等

●対象地区の範囲

- ・福岡県 B 市 b 区の地域包括支援センター支援範囲（以下「対象地区という」）

●地区概要

- ・対象地区は地方の港湾都市であり、港湾は明治 22 年、特別輸出港に指定されて以来、国際貿易港として発展。
- ・中心部は歴史的な市街地。中心部の裏手は高台となり、海峡を見下ろせるため風光明媚な戸建て住宅地として発展。
- ・近年、居住者の高齢化が進展。街中の借家では独居する高齢者、高台の戸建て住宅地では居住者の高齢化から住み替えを希望する者も多い。
- ・空家が多い。区内の住宅の約 2 割が空家。
- ・地域では、民生委員による見守り・支援、自治会によるコミュニティ活動が行われ、また、行政においても地域包括支援センターや独自の高齢者支援ネットワークにより、地域福祉活動支援に取り組んでいる

商店街



対象地区全体を俯瞰

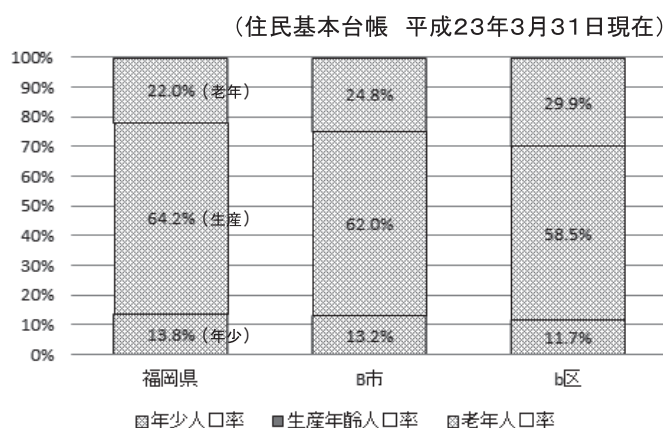


街なかの空家

(1) 居住者特性

① b区全体

- ・過去5年間のb区の人口減は顕著(△4%弱)
- ・年齢別人口構成は、老年人口率が高い(3割弱)
- ・過去5年間の人口増減率は老年人口の増加、年少人口、特に生産年齢人口の減少が顕著



※国立社会保障・人口問題研究所の人口推計によれば、2035年のb区の人口は、2005年の人口の約62%まで減少。老年人口は、2005年に比較して1.5倍に増加。75歳以上の人口割合は、2005年の約2倍になるとされており、今後さらに人口減少、高齢化に拍車がかかることが予想される。

□人口・世帯の推移(住民基本台帳 各年3月31日現在)

		H18	H23	増減率
福岡県	人口	5,028 千人	5,043 千人	+0.3%
	世帯	2,078 千世帯	2,198 千世帯	+5.8%
B市	人口	989 千人	976 千人	△1.3%
	世帯	442 千世帯	459 千世帯	+3.9%
b区	人口	110 千人	106 千人	● △3.7%
	世帯	50 千世帯	51 千世帯	+1.2%

□年齢別人口増減率(住民基本台帳 各年3月31日現在)

	増減率(H18～H23)		
	年少人口	生産年齢人口	老年人口
福岡県	△1.1%	△2.5%	+10.7%
B市	△2.7%	△4.8%	+9.6%
b区	△3.6%	△8.2%	● +6.5%

人口減少。老年人口率の増加、生産年齢人口減

②対象地区

- ・対象地区では高齢化率が高く、高齢単身者数が多い

	世帯		人口			
	総世帯数	高齢者のみ世帯 ()は全世帯に対する割合	総人口	高齢化率	高齢者数	
					前期高齢者数	後期高齢者数
対象地区	13.9 千世帯	5.2 千世帯(37%)	27.6 千人	● 33.5%	4.4 千人	4.8 千人

高齢化率が高く、高齢単身者が多い

	一人暮らしの高齢者数 ()は高齢人口に対する割合	要介護認定者数				認知症自立度Ⅱ以上
			軽度	中度	重度	
対象地区	3.4 千人(37%)	1.9 千人(21%)	50.6%	29.4%	20.0%	1.1 千人

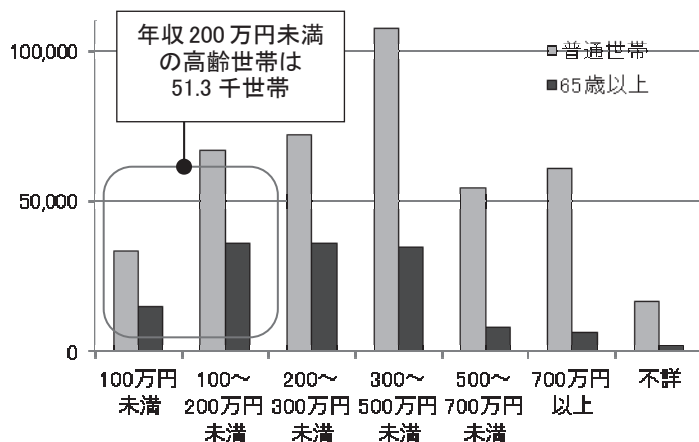
●所得関係

- ・福岡県全体の年金受給件数の内、約 25%が老年基礎年金受給者。
- ・B 市の 65 歳以上の世帯の内、年収 200 万未満の世帯は 4 割弱

□年金受給権者(福岡県・平成 24 年 4 月)

年金受給件数	1,103 千件
内、基礎のみ (繰り上げ・繰り下げ含む)	284.7 千件 (25.8%)

□世帯の年間収入(B 市)(住宅・土地統計調査平成20年)



□介護保険事業状況報告・所得段階別 第1号被保険者数(福岡県・平成22年度)

単位:千人

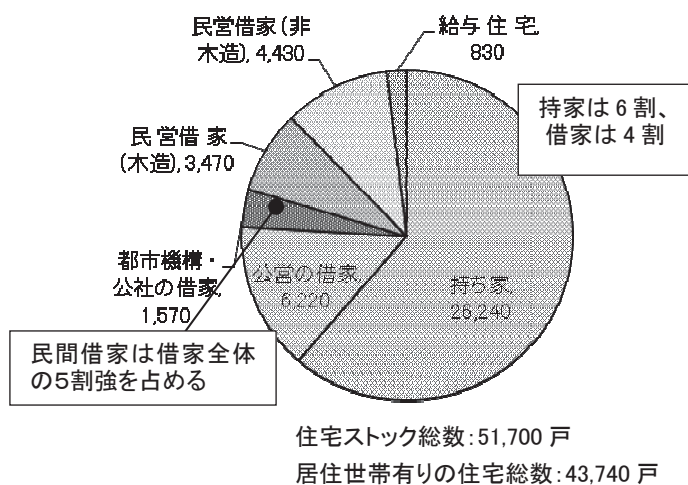
所得段階	第1段階	第2段階	第3段階	第4段階	第5段階	第6段階以上	計
被保険者数	49	205	150	317	252	138	1,112

(2) 住宅ストックの特性

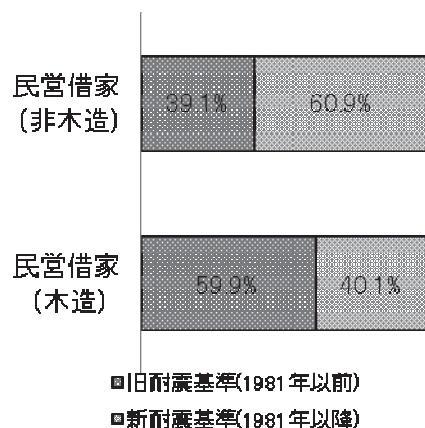
① b 区全体

- ・住宅の大半が持家だが、借家は 4 割を占める。借家の過半は民営借家、次いで公営借家が多い。
- ・新耐震基準 (1981 年以降建設) の住宅ストックは全体の 4 割強を占める。特に民営借家 (非木造) の 6 割が新耐震基準を満たす。

□住宅の種類(居住世帯有り)



□住宅建設年代別、構造別割合

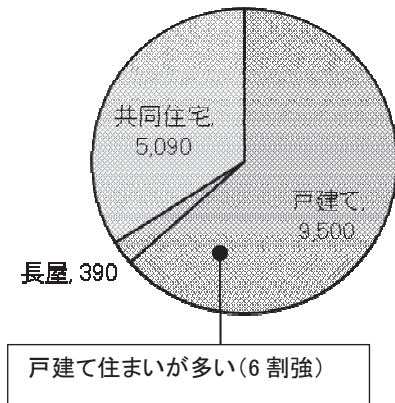


(住宅・土地統計調査平成20年)

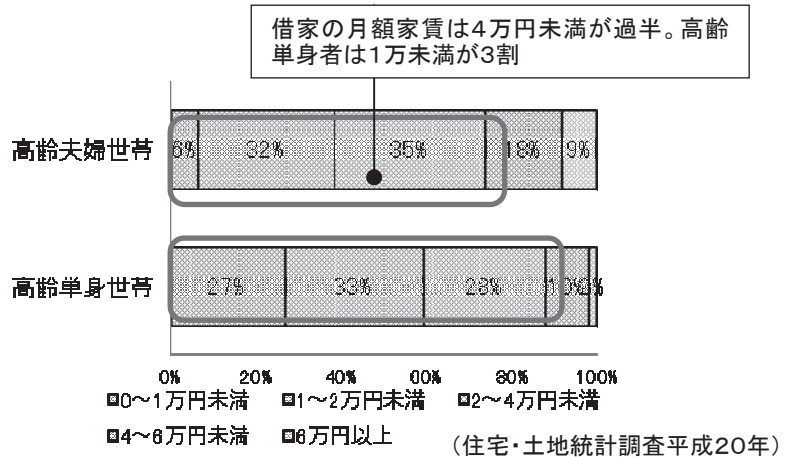
【高齢世帯の居住実態】

- ・ 高齢単身者・夫婦が居住する住宅は全体の約 3 割。圧倒的に戸建てが多い。
- ・ 借家に住む高齢者の家賃水準は、月額 4 万円未満が過半。高齢単身者は 1 万円未満が 3 割。

□ 高齢世帯が居住する住宅



□ 借家に住む高齢世帯が支払う家賃



【空き住宅】

- ・ 空き住宅の総数は住宅ストック全体の 15% (7,800 戸)。その内過半が賃貸用 (4,000 戸)。
- ・ 内、3,000 戸超が腐朽・破損無の賃貸ストック。腐朽破損していないが、賃貸住宅として流通していない空家がおよそ 2,300 戸、内、木造一戸建て・長屋が 1,300 戸存在する。

住宅全体	総数	51,700 戸
	空家	7,800 戸(15%)※
	賃貸用の空家住宅	4,060 戸(8%)
	内、住宅・腐朽破損無	3,140 戸(6%)

(住宅・土地統計調査平成20年)

※ 7800 戸の内、腐朽破損無住宅は 5800 戸。その内訳は、賃貸用住宅 3,140 戸、二次的住宅 120 戸、売却住宅 230 戸。その他 2,320 戸(内 1,290 戸が木造の一戸建・長屋)が流通していない空家に相当。

②対象地区

- ・ 概ね b 区全体と同様な傾向を示す。

(国勢調査平成 22 年)

	総数	持ち家	公営・都市機構・公社の借家	民営の借家	給与住宅
b 区	44,159 戸	27,094 戸 (61%)	6,782 戸 (15%)	8,119 戸 (18%)	1,236 戸 (3%)
対象地区	15,072 戸	9,085 戸 (60%)	2,680 戸 (18%)	2,593 戸 (17%)	400 戸 (3%)
対象地区中心部	2,608 戸	1,674 戸 (64%)	179 戸 (7%)	620 戸 (24%)	65 戸 (2%)

●地域の見守り・支援体制 (B 市の取り組み)

- ・ B 市では、地域福祉ネットワークの充実強化を図る活動に市民と地域、行政が一体となって取り組んでいる。
- ・ 地域における既存の見守りの仕組みを結びつけ、網の目を細かくすることによって、高齢者をはじめ、支援を必要としている人が社会的に孤立することがないように地域全体で見守り、必要なサービスなどにつなげていく独自の取組み (連携のコーディネート役を配置)。
- ・ 本取組では、地域住民だけでなく、民間企業などにも幅広く協力を呼びかけ、より細やかなネットワークを構築していく方針。

2. ヒアリング結果の概要

* B市高齢者支援課、B区役所保健福祉課、ホームレス支援機構、民間不動産事務所等にヒアリングした結果のまとめ

●配慮が必要になる者の特徴

- ・ 仕事柄、近所との付き合いが希薄な者が孤立している
 - * たとえば、他地域から入ってきた港湾関係従事者等
- ・ 住み慣れた地域への愛着と経済的な理由から住み替えには消極的
- ・ 保証人がつかず、住宅や施設への転居が困難。低所得高齢者の居住の選択肢は少ない
- ・ 路線バスが廃止された地域等は、日常生活が困難な高齢者も発生

●地域の住宅・不動産流通の実態

- ・ b区の住宅は、斜面地に多く建替え等が進まないため不動産の動きはにぶい
- ・ 高齢者は裕福なりタイア層と低所得者に二極化。低所得者は高台に比較的多い
- ・ 民営借家の約2割が空家
- ・ 不動産事業者を通さず賃借する住宅もある
 - * 不動産事業者を介さず大家が直接管理している物件は民営借家の約半分
- ・ 風呂・シャワーのない狭小で老朽住宅も多い
 - * 商売を営むお店に住み込みで間借りする者など
- ・ 比較的規模のある空家であれば、建替えて流通させるのが一般的
- ・ 孤立死の心配があるので単身高齢者の入居を拒む大家もいる
- ・ 持家から転居し施設に入居する希望もある
- ・ 防災面から住み替えニーズはある
 - * 防災面から高台に住んでいると危険なので街なかの平坦地に移り住みたいが、持家があり市営住宅に入れない。高台の家が売れないので市に無償で寄付したいという相談もあり

●地域互助・共助の実態・課題

- ・ 町内会等の地域活動・互助は盛ん（b区自治会加入率は86%）
- ・ 高台は介護サービスが受けづらいが住み慣れた場所を離れたいと思う者は少ない
- ・ 民生委員がキーマンだが、自治会長の存在も大きい。将来の地域の支え手の育成も視野に入れ、多世代居住を進め地域の互助力を強めることが必要
- ・ 高台生活不便地域の支援が必要

●地域福祉ネットワークの充実強化を図る独自の施策（連携のコーディネイト役）

- ・ 地域で孤立し、経済的困窮する者等を支え、つなぐ役割が重要
- ・ 許可なしで家に立ち入りができず、親族等の手がかりのない人が課題
- ・ 早めの情報入手が重要で、鍵となるのは民生委員。しかし民生委員等の支え手が高齢化

●地域社会包摂型セーフティネットのスキーム検討に対して

- ・ 住み慣れた家で住み続けたい。田舎では在宅＝家。地域で求めているのは対象者別の一連の取り組みである
- ・ 現在、住んでいること（場）を前提に事業を実施してはどうか

街なか

- ・店舗併用の共同住宅が主体。築年数が経った2～4階建程度でEVのない住宅が主。空き店舗散在。空き住戸も多い。



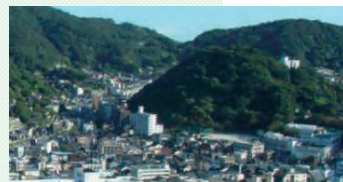
交通不便地域

- ・斜面地の傾斜はそれほどないが、近年、バス路線が廃止され交通不便地域になっている。企業の社宅が更地化されつつある。古い市営・県営住宅が点在。



高台

- ・急坂・階段状の高台に老朽化した戸建住宅が張り付いている。朽廃した空家も散在。車が寄付けず、高齢者の生活に支障があるが、住み慣れた地域を離れたくないという意識が高い。

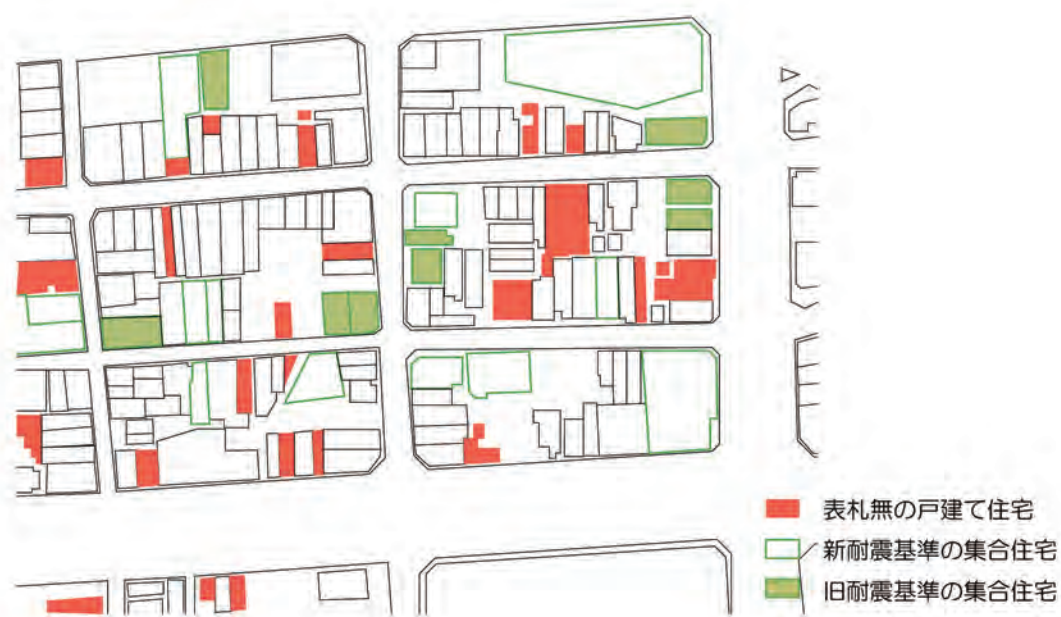


街なか周辺

- ・街なかから一歩外に抜けると低層の木造住宅地が広がる。築年数が経過し空家化した木造旅館やアパート・長屋、戸建住宅が散在。



【参考】街なかの空家の実態



活用可能性のある空店舗、空家数（住宅地図の比較及び現地目視調査から推定）

○戸建て住宅の空家：13 軒。内、大規模改修せず活用可能な物件は 6 軒*¹。

○集合住宅の総戸数 272 戸（18 棟）。内、空家は 113 戸。

○店舗の総数は 30 戸。内、空家は 17 戸

* 1 住宅地図で居住者名が記されていない建物（空家と思われる建物）を抽出、現地調査で目視で空家か否か、改修の必要性等の状況を判断。

* 2 住宅地図で集合住宅・雑居ビルを抽出。現地調査で集合住宅のみを抽出し、玄関の郵便受けの表札の有無等を確認し、空家を抽出

* 3 現地調査で建物の状況等の目視で空き店舗を判断

【参考】高台の空家の実態



空家数（住宅地図から推定） 123 戸

3. 対象地区の特性分析

- ・港町周辺に居住する比較的裕福な層と山間部や街中の店舗等の上階に間借りする低所得者層に二極化。
- ・住まいの確保が一義的ではないが、高台等の不便な地域居住者においては、住み慣れた地域内での住み替えも必要。

	特性
生活保護世帯	・ 住まいの確保、生活支援
低所得高齢者 (基礎年金のみ等*) *資産の推定が難しいため、資産の所有の有無は除いている	★「住まい」の確保 ・ 地付きの者が多く、住まいの確保が一義的な課題ではない。 ・ ただし、例えば風呂・シャワーがないなど低質（劣悪）な住環境のなかで住まう者や高台の不便地域に居住する高齢者については、住み替え等が求められる。 ・ しかし、住み慣れた地域を離れた住み替えのニーズは顕在化しておらず、身近な地域内での住み替えが求められる。 ・ 低所得者については、保証人が確保できない等の問題から住み替えできない実態があり、保証人代行の仕組みは必要。 ★「住まい方」の支援 ・ 地縁・自治会活動が強く、地域互助の支援が基本となる。ただし、負担軽減のための給付外生活支援の導入は今後の課題。 ・ 現在ある地域包括支援センターや民生委員等を中心とする地域支援を核に人員の補強・育成が考えられる。 ・ 高台やバス便が廃止された交通不便地域においては、空家等の既存ストックを活用した介護事業所のサテライトや買い物サービス、訪問診療等の拠点づくりが考えられる。
一般高齢者	・ 潜在的には、単身の要介護やその予備軍は、自宅を処分し施設等に転居する希望者も多い。その際、従前の住宅の処分が課題となるため、新規に空き住戸となるストックを活用し、高齢者の住み替え住戸や介護等のサービスの拠点として利活用することが考えられる。 ・ 上記の地域包括支援センターや民生委員等を核にして給付外生活支援を提供していくことが想定される。

4. 特性を踏まえた対応方向（案）

- ・特性分析を踏まえた対応方向を、以下に提案する。

（１）基本的な考え方

- ・ヒアリング結果を踏まえると、住まいの確保が一義的な課題ではないが、個別課題を勘案すると、住み替えニーズは潜在的にあるとみられ、課題や障害が顕在化した後の事後対応ではなく、「予測的介入」の施策導入が必要と考えられる。
 - *自宅と施設以外の選択肢がないため、住み替えがニーズとして顕在化していない可能性
 - *低質（劣悪）な住環境での居住を容認しておくことの是非
 - *高齢者が急増する一方で、低質な住環境での在宅介護は困難であり、施設需要を押し上げる懸念
- ・また、地域共助・互助が強く、地域の人々の相互の支え合いが基本であるが、今後の一層の高齢化の進展を踏まえるとそれだけでは限界がある。そのため、現在機能している給付外生活支援を補完する支援施策の導入も必要と考えられる。



（２）施策に必要な機能

１）現在機能している給付外生活支援の補完

- ・急激な人口減と高齢化の進行、特に後期高齢者増への対応
- ・高台や不便地域での居住継続は、地縁組織等による互助だけでは不十分

２）潜在的な住み替えニーズに対応

- ・早めに適切な環境に住み替えることで、介護予防効果、施設依存の抑制
- ・自宅と施設の間の中間的な選択肢を提示し、お試しの機会等を提供
 - *例：まちなかに小規模多機能＋居住機能（シェア居住等）を整備し、高台等の単身高齢者等がゆるやかに移行することを支援



（３）対応の方向

- ・人口減少、高齢化が地域の様子を大きく変化させるなか、地域共助の支え手が不足する危惧があり、ある程度集住して、高齢者同士の互助の促進や、サービスを受けるための効率化が求められる。
- ・そのため、それぞれのまちの便利な場所に、給付外生活支援や介護サービスの拠点＋居住機能を整備し、関係性を切らずにゆるやかに移り住むことも、選択肢として用意する必要がある。
- ・民生委員等地域の高齢者支援活動だけでは限界があり、地域の空家、人材、多様な活動団体等の地域資源を最大限活用し、ネットワーク化し、地域住民が主体となって活動する地域づくり・まちづくりの展開が必要。

5. 対象地区の高齢居住者のタイプと求められるサービス・住まい

	現状の住まい・生活 (場所・住まい方)	抱える課題	対応策	
			サービス	住まい
低所得高齢者	街なかや周辺部	現在住んでいる地域への愛着＝地域内での居居、現状の社会関係資本の維持・充実		
	住み込みで間借りしている者	・風呂・シャワーなしの住環境が劣悪であるが、経済的理由で転居が困難。	保証人の代行等による住み替えの促進	自立・健康者 ・街なかの空きマンション・アパート（EVなしが多い）への住み替え
	老朽化したアパート・長屋居住者	・EVがなく引きこもりがち、経済的理由で転居が困難。	地域の見守り活動の強化・民生委員・福祉協力員等への支援	要介護者 ・街なか、周辺の空き旅館・戸建住宅を改修し住み替え（経済面から共同居住も必要）
	エレベーターのないタイプの市営住宅の上層居住者	・地域に継続居住したいが、身体上の問題から施設等への住み替えが必要。	地域の互助・共助による給付外生活支援の活性化・きめ細かい取り組み	高台等、現在居住している地域内の空き住戸への住み替え（風呂付で住環境が確保された住宅、経済面から共同居住も必要）
	高台・交通不便地域	・風呂なし等の住環境が劣悪であるが、経済的理由で転居が困難。	高台等の空家を活用した高齢者の地域サービスのサテライト拠点の整備	
	要介護で継続居住が困難な者	・住まいについては満足しているが、生活不便。	買い物サービスや訪問診療等のサービスの拡充	空き住戸を活用※
一般高齢者	現在の地域で生活継続する者	・地域に継続居住したいが、身体上の問題から施設等への住み替えが必要。		現在の住宅を処分し街なか・周辺のグループホーム等に住み替え
	要介護で継続居住が困難な者（予算を含む）	・地域交流・コミュニケーションが欠如。		※空き家は、朽食著しいものや大がかりな改修が必要なものも多く、そのままあるいは軽微な改修で対応できる住戸は少ない。そのため、今後発生する空き家も対象。
	街なかや周辺部			
	自立した単身高齢者			

(参考1) 高台・交通不便地域の「拠点」づくり (イメージ)

空家の活用により、高台・交通不便地域の生活環境を向上させるための「拠点」を整備していく。 何のための「拠点」か? = 3つの役割

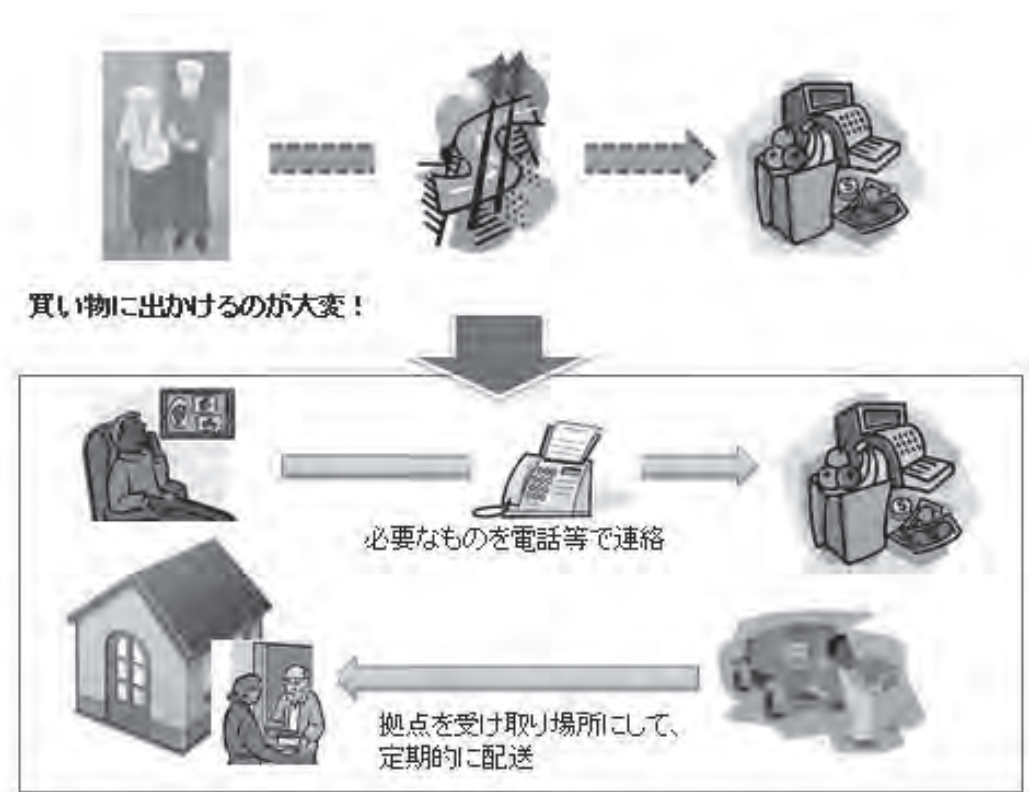
- ① 買い物が不便 → 「日常生活支援」
- ② 介護事業者が訪問しづらい → 「介護支援」
- ③ 地域交流のより一層の活性化 → 「地域交流支援」

空家の規模によっては、①～③のうちの複数の機能を持たせることも考えられる。

【具体的なイメージ】

① 日常生活支援 = 給付外生活支援

高台から市街地への移動が困難であることから、買い物に不便を感じている。

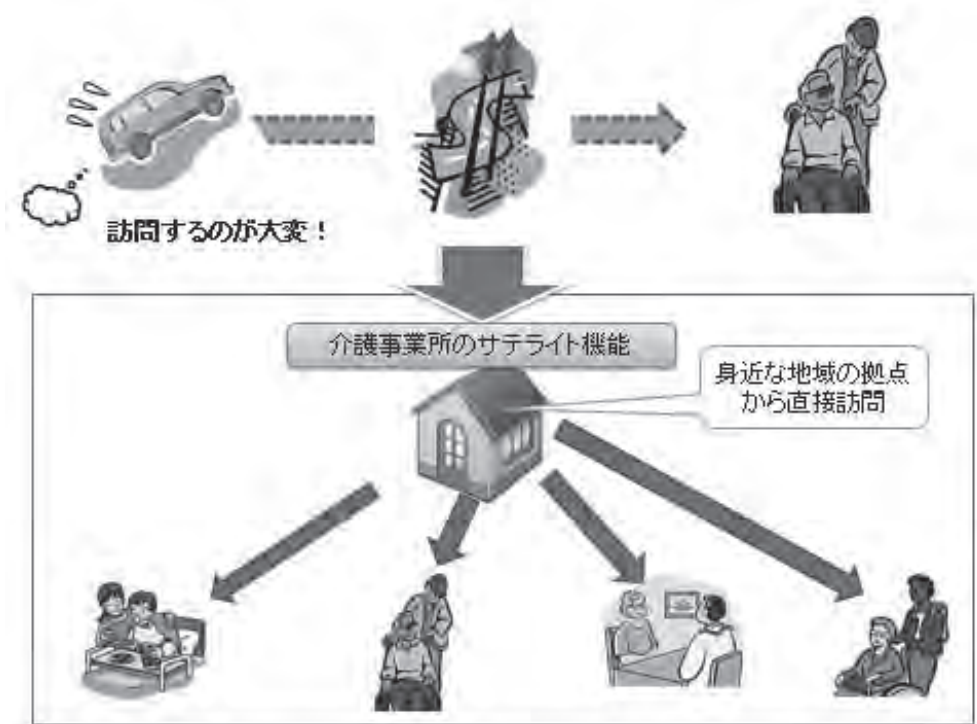


地域の商店等と連携し、商品の配送システムを構築する。

高齢者は、必要なものを注文し、商店等は地域の拠点に配送して、そこで商品の受け渡しを行う。配送は定期的に行うこととし（毎週〇、〇、〇曜日の〇時～〇時など）、配送先も地域の拠点とすることで、都度1軒1軒配達するよりも効率的であり、受け取る高齢者にとっても、地域の他の高齢者と顔を合わせる機会にもなる。

② 介護支援

高台にあり、かつ、道路が狭まいことから、介護事業者が訪問しづらい状況にある。



地域の拠点を介護事業所のサテライトとして活用することにより、介護職員の待機、事務処理、物品の保管等を可能にすることにより、介護事業の円滑化を図る。

③ 地域交流支援 = 給付外生活支援

いつでも、だれでも、「ふらっと立ち寄れる」又は地域の行事や区の事業に活用する。



（参考 2）空家改修にかかる費用の試算

●低質（劣悪）な住環境に居住する低所得高齢者数

- ・対象地区に居住する年収 200 万円未満の 65 歳以上の世帯数：

持家：1,290 世帯 民営借家：640 世帯（木造 360 世帯、非木造 280 世帯）

＊ 住宅土地統計調査（平成 20 年）における B 市の統計数値を対象地区の世帯数に割り戻し試算。

- ・対象地区内の民営借家の内、家賃 3 万円以下かつ 29 ㎡以下の住宅数：約 110 戸

＊ 住宅土地統計調査（平成 20 年）における b 区における家賃 3 万円以下かつ 29 ㎡以下の住宅数（350 戸）を b 区に占める対象地区の民営借家の割合を掛け合わせ試算。

●対象地区内の活用可能な空家数：約 400 戸

- ・対象地区における賃貸用空家住宅数：1,400 戸

＊ 住宅土地統計調査（平成 20 年）における b 区の賃貸用空家（4060 戸）を対象地区の住宅数に割り戻し試算。

- ・耐震改修等、大がかりな改修なしに活用可能な空家数：400 戸

＊ 住宅土地統計調査（平成 20 年）から、b 区における平成 16 年以降に増改築・改修した持ち家割合（約 30%）を賃貸用空家住宅数（1,400 戸）に掛け合わせ試算。

→上記 110 戸の居住者の受け皿としての空家の確保は可能。

【想定される空家活用のパターンと改修費概算】

- ・現在の低所得高齢者の居住実態を定量的に把握することは困難なので、対象地区内の空家の実態から想定される空家活用のパターンとパターンごとにかかる改修費を概算。

なお、平成 16 年以降に増改築・改修した空家を対象とし、耐震改修等、大規模な改修は必要ないものとした。

空家の種類	活用方法	改修費概算
共同住宅（家族向け住宅）	各部屋に施錠し、シェアハウスとして利用（間仕切壁は既存の壁を活用）	2～5 万円程度
共同住宅（単身向け住宅）	水回りのバリアフリー改修（浴室手摺り・扉交換、トイレ手摺り設置）	30～50 万円程度
戸建住宅	各部屋施錠し、シェアハウスとして利用（間仕切壁は既存の壁を活用）	2～5 万円程度
	グループホームに改修（建築基準法上、寄宿舍とみなされるため、防火上主要な間仕切壁を小屋裏まで設置）	80～200 万円程度

※改修費概算は、積算資料（ポケット版リフォーム編 2013）、インターネット情報、一戸建住宅の転用によるグループホームについて（国土交通省住宅局建築指導課）から整理。

V. スタディのまとめ ー地域包括ケアを体現する事業スキーム

	A 特別区（大都市部）	B 政令指定都市（地方都市部）
特性・課題	・町会・自治会等の地縁組織のほか、志を共有する新住民等によるNPO団体等も担い手として台頭。 ・都営・UR賃貸住宅が立地。 ・共助による給付外生活支援は薄い。 ・低所得高齢者の賃貸住宅居住は不安定。 ・コミュニティから外れる単身高齢者の「住まい」の確保と「住まい方」の支援が必要。 ・介護サービスを含め、高齢者の総合福祉サービスが不足。 ↓ ○生活保護に至らない低所得者層や若年層が定住できる受け皿住宅の提供。 ○地域から孤立した高齢者の見守り等の給付外生活支援から介護サービスの提供まで一貫した支援。	・地域共助が充実。 ・住まいの確保は一義的な課題ではないが、高台の不便地の住み替え（高台の中で）誘導や低質な住環境の改善は課題。 ・高台での生活支援の拡充は必要。 ・人口減少・高齢化がさらに進行。 ↓ ○高台等の不便地域に住む高齢者の適切な住み替え誘導。 ○高台等の生活不便地域内での見守り・生活支援の拡充。 ○潜在的な住み替えニーズへの対応。
対応の基本方向	・「自立的な事業構造」のもと、空き住戸の情報管理・相談から入居支援、給付外生活支援、介護サービスの利用までのワンストップサービスを提供。	・現在ある「地域共助の仕組み」を基本に、「空家」を積極的に活用し、地域内での持続的な生活を支える
	・居住歴の長い住民から新住民、高齢者から若年世帯まで、さまざまな世帯・属性の人たちが混在する地域であり、相互に緩やかな関係性を持つ、都市部ならではの新たな地域共助の仕組みが求められる。 ・そのため、高齢者から若年単身まで、多様な世帯の受け皿住宅の確保や生活支援を、地域が発意・行動できる仕組みを構築。	・急激な人口減、高齢化の進行により、地域共助の支え手が不足する危惧があり、施設需要を抑制するためにも、ある程度集住して、高齢者同士の互助の促進や、サービスを受けるための効率化が求められる。 ・そのため、それぞれのまちの便利な場所に、サービス拠点＋居住機能を整備し、関係性を切らずにゆるやかに移り住むことを誘導。

第3章 「地域善隣事業体」 のスキーム(案)

I. 「地域善隣事業体」のスキームの考え方

第2章では、A 特別区、B 市におけるフィージビリティ・スタディを行い、「地域社会包摂型セーフティネット（仮称）」を実現するための事業体が必要であるとの方向性が得られた。そこで、本章では、「住まい」の確保と「住まい方」の支援を両輪で展開していくための事業体の具体的な構想として、「地域善隣事業体」を提案する。

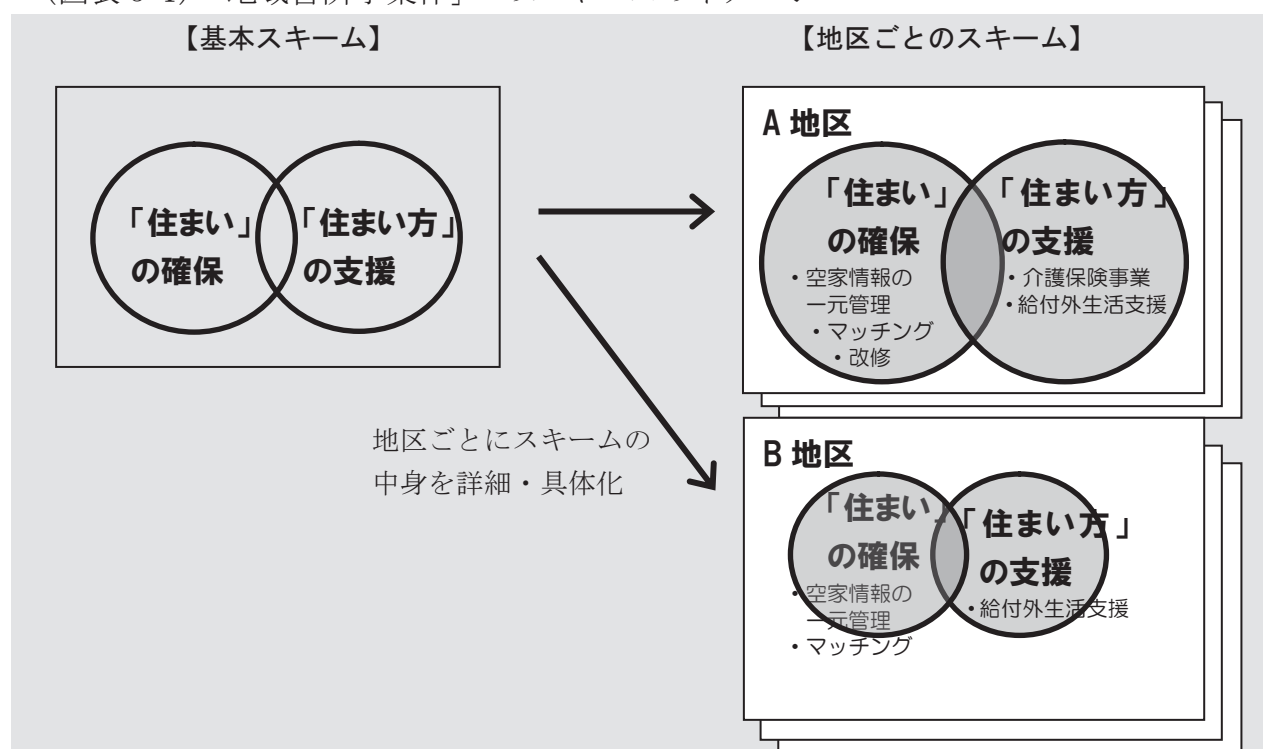
なお、この「地域善隣事業体」は、1980 年代頃からアメリカで、コミュニティをベースに低所得者向けの住宅供給や商工業・雇用開発を行った住民主導の NPO である CDC（Community Development Corporation）をモデルに構想したものである。

フィージビリティ・スタディの結果を踏まえると、大都市、地方都市ともに地元行政や民生委員、NPO 団体等の個別活動に頼るだけでは低所得高齢者の抱える課題解決は困難である。また、こうした者に対する支援としては、ソフト面での「住まい方」の支援と合わせて、ハード面での「住まい」の確保や「住まい方」の支援の拠点の確保が必要である。一方、悪質な貧困ビジネスが蔓延するなか、真の意味での低所得高齢者のセーフティネットを構築することが求められている。そのため、「地域包摂型セーフティネット」の骨格をなす主体として、「住まい」の確保と「住まい方」の支援*を一元的に担い、透明性・公開性を有して活動するのが、「地域善隣事業体」である。

ただし、地域の高齢化の実情や地形的な条件、地域の空家の状況、「住まい方」の支援を提供する担い手の有無等より、個々の地域で適用される具体スキームの内容は異なる。そのため、全国一律の枠組みではなく、骨格的なスキームを地区ごとの個別条件に応じて、詳細・具体化していくことを基本と考える。

*「住まい方」の支援：居住継続に必要な医療・介護・福祉等のフォーマル・サービスや給付外生活支援

（図表 3-1）「地域善隣事業体」のスキームのイメージ



前頁の骨格的なスキームを前提として、以下に、「地域善隣事業体」の具体的な体制、事業内容、課題について整理する。

Ⅱ. 「地域善隣事業体」が所掌する事業・活動

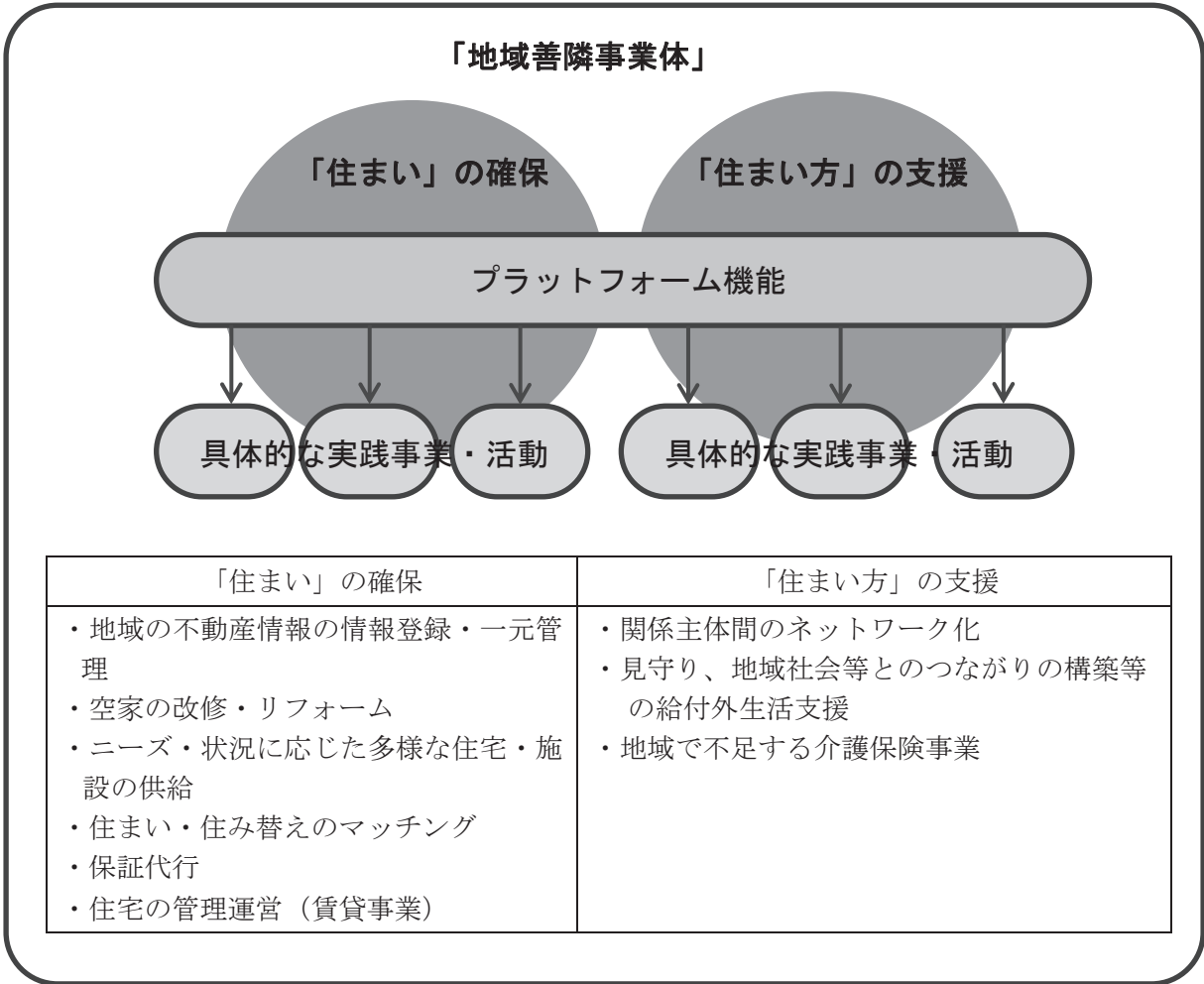
「地域善隣事業体」が所掌する事業や活動の内容については、地域ごとの特性・課題や参画する主体・体制に応じて異なるが、基本的には、「住まい」の確保と「住まい方」の支援に関するハード・ソフト事業、活動を担う。

これまで地域に別々に関わってきた主体をネットワーク化し情報集約し効率的な支援を実施するためのプラットフォーム機能と、住まいの改修・マッチング、給付外生活支援など具体的な事業実施機能を併せ持つ。

住まいの確保については、空家情報登録、一元管理から空家のリフォーム、保証人機能、入居後の住宅の管理・運営までを総合的に担う。

また、「住まい方」の支援については、地域に持続的に生活するために、高齢者が必要とする給付外生活支援だけでなく、介護事業等を含め全般的な支援事業・活動を想定する。

(図表 3-2) 「地域善隣事業体」が所掌する事業・活動内容 (例)



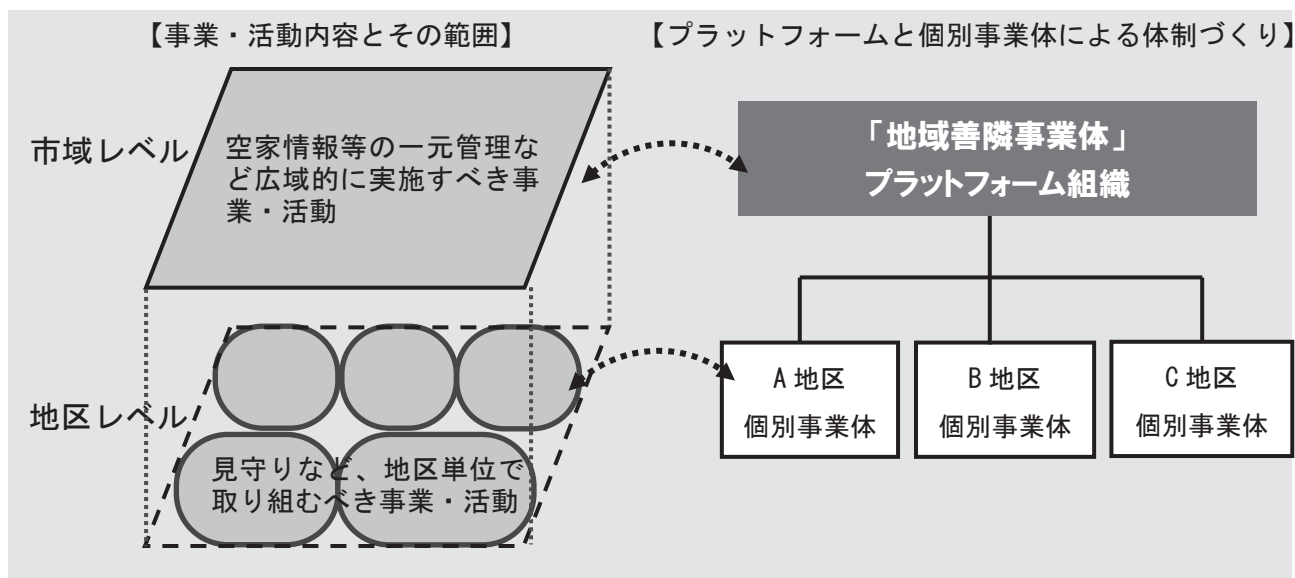
Ⅲ. 「地域善隣事業体」の推進体制

「地域善隣事業体」の事業・活動の範囲・設置単位は、ニーズや空家のストックの状況、地域の担い手の状況や実施する事業によって異なる。例えば、空家情報の一元管理や保証業務については、市町村、区単位で広域的に管理する必要がある一方、高齢者に対するきめ細かい給付外生活支援は、地域包括や中学校区などの比較的小さい単位で実施することが想定される。

上記を踏まえると、事業体の設置単位や体制については、地域包括や中学校区などの地区ごとに事業を実施する個別事業体に加え、これらを市域全体として束ねるプラットフォーム組織も必要になる。広域的には、プラットフォームが地域の空家情報などを管理し、個別事業体に情報提供したり、人材派遣するなど、緩やかなネットワークを構築。地域のきめ細かい給付外生活支援等については、個別事業体が担う等が考えられる。

この場合、各地区の個別事業体とプラットフォーム組織は、必ずしも同一の法人である必要はなく、また、法人格も必須ではない。すなわち、個別事業体とは異なる法人が全体を束ねる役割を担うことも可能であるし、行政が設置した各種の協議会等の法人格のない組織がプラットフォーム組織となることも可能である。また、個別事業体については、地域に根差した活動を行っている NPO、社会福祉法人、医療法人、社会福祉協議会などがその担い手として考えられる。その地区のニーズや活動可能な社会資源の状況によって、担い手を確保することになると考えられる。

(図表 3-3) 地域善隣事業体の活動範囲と体制

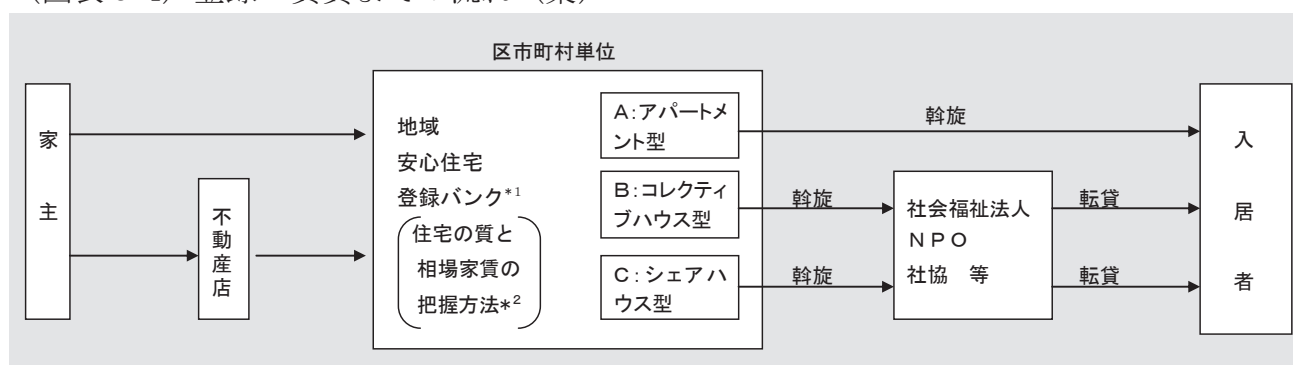


IV. 具体的な事業の実施方策

1. 「住まい」の確保

地域の空家の状況や利用者のニーズ等によって異なるが、空家情報登録、一元管理から、入居希望者と大家の橋渡しなど、住まい確保、住み替えにかかるマッチング支援、空家のリフォーム、保証代行、入居後の住宅の管理・運営などを総合的に実施する主体を想定する。この「住まい」の確保については、プラットフォーム組織が中心的な役割を担うものと想定される。

(図表 3-4) 登録～賃貸までの流れ (案)



*1 区市町村単位で設立（行政・不動産仲介等、その他公益事業体）

*2 相場家賃については、「標準家賃額」（106 ページ）を参照。

(図表 3-5) 契約関係 (案)

A : アパートメント型



区市町村等：民生委員等へのつなぎ、契約の適格性の監督

B : コレクティブハウス型

C : シェアハウス型

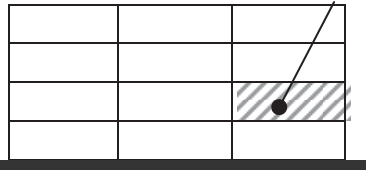
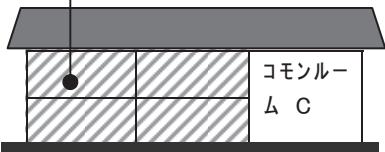
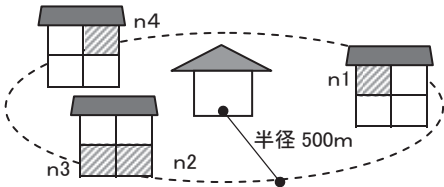
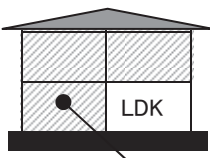


区市町村等：NPO等の適格性の審査、監督

* NPO等へは、「生活支援費」を別途、給付（シルバーハウジングの生活援助員派遣事業の援用も考えられる）。

サブリースの家賃（COMMONルーム+専用住戸 or 居室）は入居者からの家賃収入（居住支援給付金を含む）で賄う。

(図表 3-6) 提供住宅の確保（案）地域の住宅種利用方法、登録単位

	建 築 型	居住タイプ	登録単位
A	アパートメント型 原則 $S \geq 25 \text{ m}^2$ (都 $S \geq 20 \text{ m}^2$)  S : 専用住戸の面積	住戸専用・ 単住タイプ	住戸単位
B	コレクティブハウス型 原則 $S \geq 18 \text{ m}^2$ (都 $S \geq 13 \text{ m}^2$)  $c \geq 7 \text{ m}^2 \times n$ c: コモンルームの面積 n: 共住数 コレクティブ・タウン型  半径 500m の圏域	住戸専用・ 共住タイプ	建物単位 (建物サブリース型)
			面単位 住戸 + コモンハウス 半径 500m 以内
C	シェアハウス型  $H \geq 20n + 15^*$ * 都市型誘導居住水準 n : 居住者数 原則 $s \geq 10 \text{ m}^2$ (6 畳相当)	居室専用・ 共住タイプ	建物単位 (建物サブリース型)

【参考事例】「京町家再生研究会」を母体としたネットワークによる京町家の保全・再生
京町家ネット・京都府京都市



右 改修後の京町家の外観民宿「布屋」に改修
左 改修前の京町家の外観（提供：京町家作事組）

京町家にかかる調査・研究等を行うNPO法人「京町家再生研究会」を母体に、空町家の情報提供・活用相談や町家再生の実践など、テーマごとの実践部隊として活動団体を立ち上げ、京町家の保全・再生に向けて取り組んでいる。

「京町家再生研究会」は、活動発足10年目の平成14年にNPO法人の認証を受けたが、「京町家再生研究会」の考え方を京町家の保全再生に向けて、より積極的に展開していくため、「京町家再生研究会」を母体としつつ、テーマごとに実践部隊としての活動団体を立ち上げ、その連携組織全体を「京町家ネット」と総称し、実践的な取り組みを行っている。

①町家改修の実践部隊「京町家作事組」

平成11年、改修工事の実践組織として「京町家作事組」を立ち上げた。家主や住人が気軽に相談できる窓口を設置し町家の改修や改装の相談、調査提案、町家職人の紹介等を行っている。

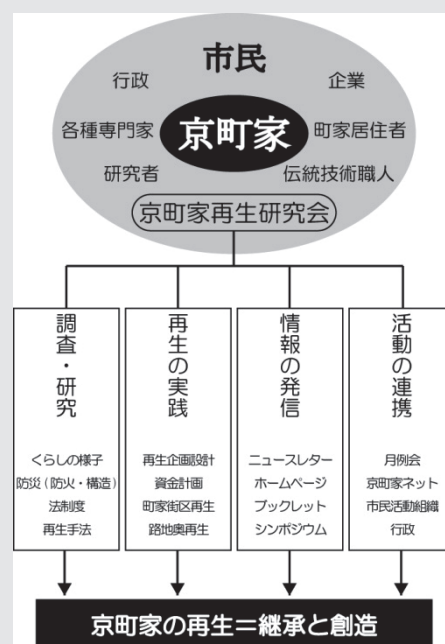
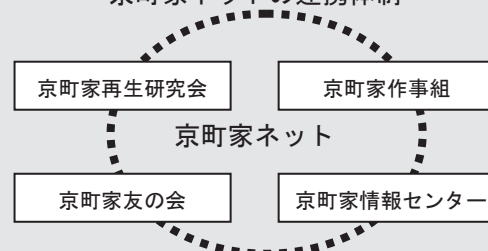
②町家の暮らしを学ぶ「京町家友の会」

また、平成11年、京町家を愛する人の親睦団体として「京町家友の会」を立ち上げ、京町家の保全、再生に備えた修復、改修、改装についての情報交換や町家職人の技術、工法等を学ぶとともに会員相互の親睦を高めている。

③空町家の情報提供・活用相談－「京町家情報センター」

さらに、平成14年4月には、京町家の持主と購入・賃貸希望者を町家物件の流通情報で結ぶ「京町家情報センター」をつくり、空町家の流通情報の収集、賃貸及び購入希望者への情報提供・活用相談を通じて、空き町家と町家活用希望者の橋渡しを行っている。

京町家ネットの連携体制

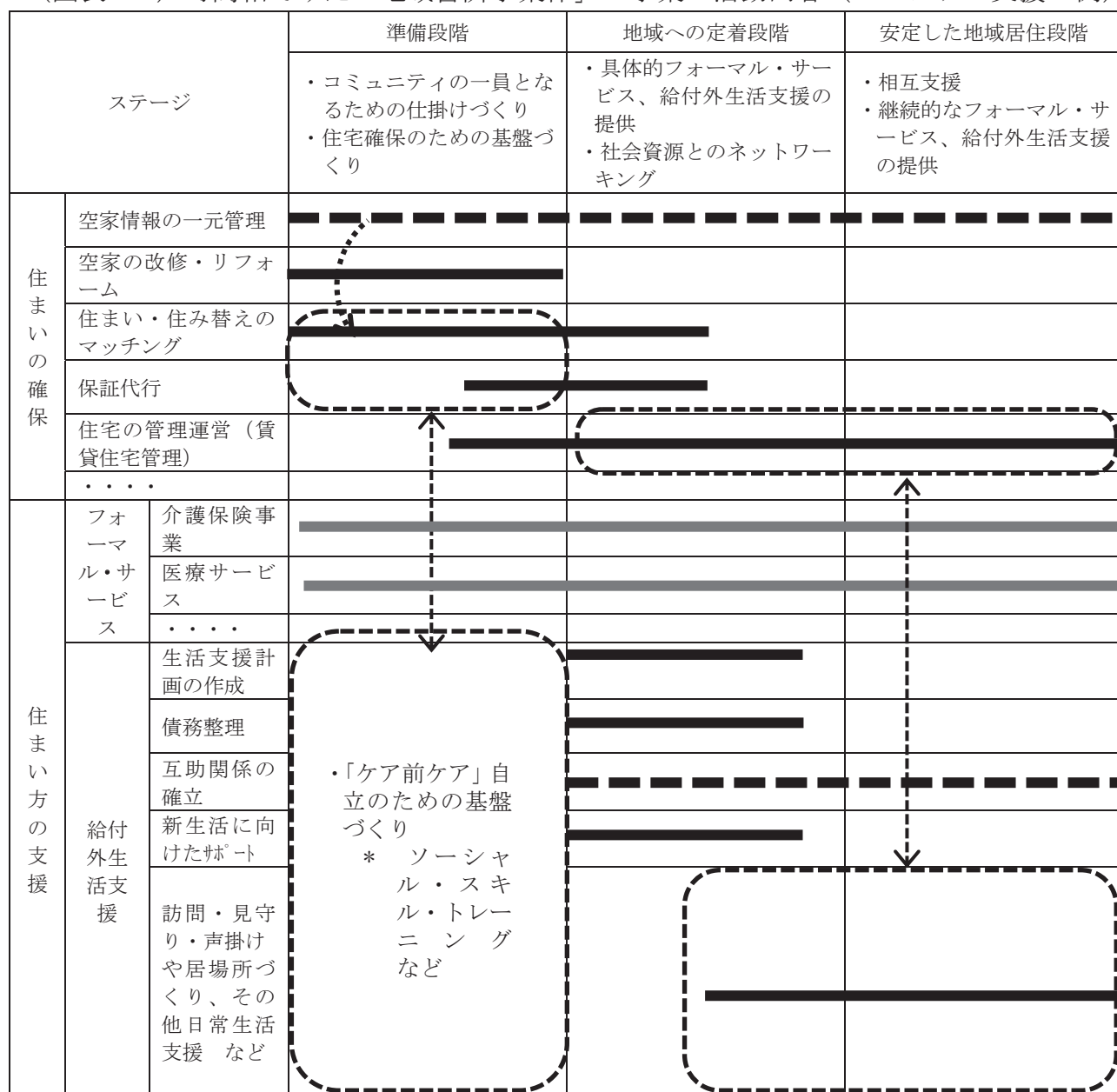


2. 「住まい方」の支援

「住まい方」の支援には、大きく分けると、医療、介護、福祉といったフォーマル・サービスと給付外生活支援がある。このうち、「地域善隣事業体」がになう「住まい方」の支援は、地域特性、生活者ニーズを踏まえ、特に、生活支援の「尊厳ある地域生活継続」、「トータル・サポート」の観点から想定される幅広い生活支援事業・活動ができる体制を整え、提供を受ける高齢者の置かれた状況・段階に応じて必要な支援を行う。この「住まい方」の支援については、地区の個別事業体が中心的な役割を担うものと想定される。

具体的には、まず、給付外生活支援を自ら実施することが必要である。フォーマル・サービスや公的制度から給付される生活支援では対応できない「隙間」に抜け落ちたニーズに対応することが求められる。また、フォーマル・サービスについても、利用援助を行うほか、必要であれば、自ら地域で不足する介護保険事業を実施することも求められる。例えば、個別事業体が NPO や社会福祉法人、社会福祉協議会であれば、訪問介護や通所介護、小規模多機能等の介護保険事業を実施することが想定され、医療法人であれば、訪問診療や訪問看護といった医療系のサービスを提供することになる。当該事業体が自ら提供できないサービスについては、他の事業所、医療機関との連携の下に利用援助を行うことも必要である。

(図表 3-7) 時間軸でみた「地域善隣事業体」の事業・活動内容（パーソナル支援の例）



※上記のパーソナル支援とともに、コミュニティ支援（受け入れる側の地域への支援）も必要と想定される。

V. 「地域善隣事業体」の立ち上げ・運営にあたっての課題

1. 事業実施主体の確保

(1) 個別事業体

各地区の個別事業体については、地域に根差した活動が可能であることが必要である。このため、当該地区で給付外生活支援の活動実績を有する団体を核として組織していくことが適当である。また、様々な活動主体との連携の下に個別のケースに対して「住まい方」の

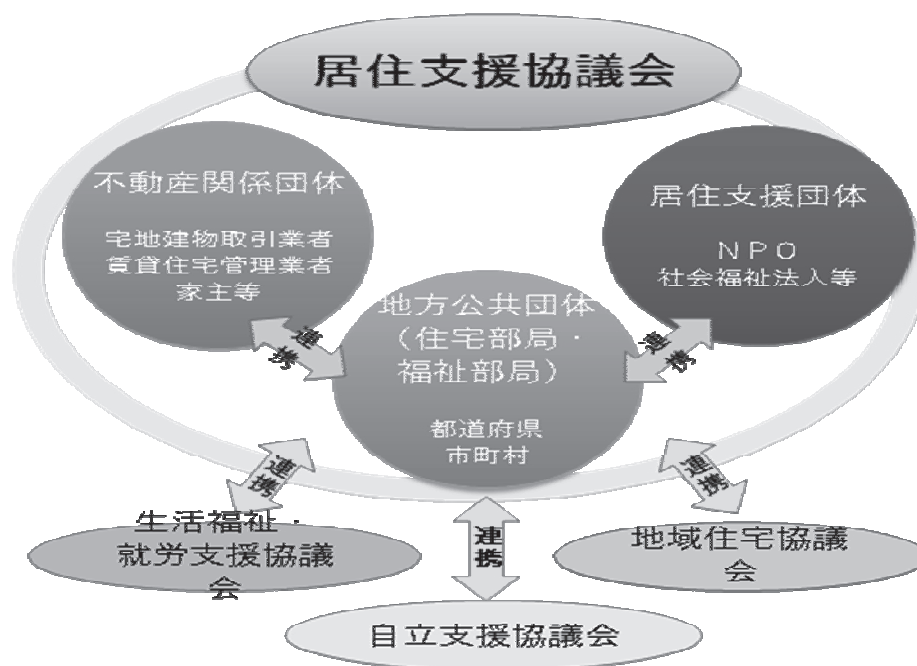
支援を実施していくことを考えれば、「地域包括ケア」のコーディネート機能を担う地域包括支援センターとの連携も必要になってくる。個別事業体の設立当初においては、地域包括支援センターが実施する「地域ケア会議」に参加するという形が考えられるが、中長期的には、個別事業体が自ら「地域ケア会議」を主宰するよう、地域包括支援センターから業務委託を受けることも考えられる。

（２）全体マネジメントの主体の確保

空家情報の一元管理や保証業務といった業務を行う市域レベルのプラットフォーム組織については、地区内にある社会資源、例えば、公的賃貸住宅がある場合は、地元自治体やUR 都市機構、住宅供給公社等の関与は欠かせない。また、こうした住宅が立地しない地区にあっては、地元の既存活動団体を地元行政がマンパワー、財政面から支援するなど、立ち上げのマネジメント主体の確立とその支援が必要である。

また、「居住支援協議会」の活用なども想定される。

※居住支援協議会とは、「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」に基づき、低額所得者、高齢者等、住宅確保要配慮者の賃貸住宅等への円滑な入居促進を図るため、地方公共団体や関係業者、居住支援団体等が連携して賃貸住宅の情報提供等の支援を担う組織。



2. 透明性・公開性の確保

空家を活用した低所得高齢者の「住まい」の確保を実施する上では、悪質な貧困ビジネスと明確に区別することが必要である。会社の経営内容の公表や常時見学可能など、経営・運営の透明性・公開性を「地域善隣事業体」の要件とするなどの工夫が必要である。

3. 担い手の確保

住まい・住み替えのマッチングからきめ細かい給付外生活支援には、地域の担い手が欠かせない。人口減少・高齢化し、人材の確保が困難な地域にあっては、元気な高齢者や子育てを終えた主婦、学生や障害のある人たち等、さまざまな条件をもった人たちが、それぞれの能力や時間に応じて働けるような教育やマネジメント機能が求められる。

4. 活動費用等の捻出

持続的なサポート・サービスの提供には、活動資金の捻出が不可欠である。地元自治体の財政等を勘案すると、各事業体が自立した事業構造を確立する必要がある。そのため、参画する各主体からの出資を基金としてプールし活動資金に還元したり、事業体が実施する各種事業で得られた収入を全体でプールし、不足する費用を補填することが考えられる。

また、居住支援給付金を導入する場合の財源として、大都市部で公営住宅が立地する地域においては、例えば、公営住宅を中所得者向けの住宅として供給し、増加した家賃収入を、事業体がマッチングした低所得高齢者の居住支援給付金に充当するという政策もイメージされる。

【参考】公営住宅を活用した高齢者への住宅扶助拡大策

千葉大学小林秀樹教授は、公営住宅を活用した高齢者への住宅扶助拡大策について提案されている。具体的には、公営住宅に居住する高齢者を地域の空家に住み替え誘導し公営住宅の半数程度を中所得者向け（子育て世帯）に順次変え、公営住宅における高齢者と子育て層のミクスドコミュニティを図っていくとともに、公営住宅の家賃収入を増加させ増加分を空家に住み替えた高齢者の住宅扶助費に回す。首都圏政令市での試算から、中所得者に対して高い家賃を設定できる大都市部において有効な政策とされる。公営住宅の大部分は2DK以上の広さをもつため子育て世帯を優先し、ハードよりはソフトが重要な高齢者には、住まい方やサービスを重視した空家活用型の住まいを手当しようという考えである。

本調査で提案する地域善隣事業体においても、地元行政と連携し、公営住宅が立地する地域において上記のような政策を実施することで、公営住宅の家賃増分を事業体の活動資金や高齢者の住宅扶助費として補填することが考えられる。

（参考文献：公営住宅政策と生活保護政策の統合に関する研究2012．11月住宅系研究報告論文集7 千葉大学大学院工学研究科教授 小林秀樹、同工学部非常勤講師 桐原舞子）

5. 段階的な活動の展開

前述のような課題に対しては、段階的な活動の展開と、それに応じた組織の拡大・組成が考えられる。例えば、豊島区においては、平成24年、区内関係団体と連携し、「豊島区居住支援協議会※」を設立。居住場所に困っている者に対し空家・空き室等の活用や民間賃貸住宅等への円滑な入居を推進するための支援活動等を行うグループに、その事業の実施に要する費用を助成するモデル事業を展開している。

このように、当面は、地元行政の人的・経済的な支援のもと活動を展開し、徐々に自立的な組織・活動に発展させていくことが考えられる。

※豊島区居住支援協議会では、居住支援サービスを提供するための情報提供等、入居相談から賃貸借契約の支援、入居中・退去にかかるまでの円滑な入退去を実現するための事業活動、連帯保証人の確保が困難な方等に対する入居を円滑にするための事業、シェアハウス・コレクティブハウスを活用した生活支援などの新しい住まいの提案事業を対象にモデル事業を実施し、今年度は、モデル事業3団体を採択し助成を行う。

6. 活用できる空家の拡大

地域に散在する空家の活用を阻害する要因に、建築基準法上の一律な用途判断がある。別章で詳細に記述しているとおり、既存の住宅をシェアハウスやグループホームに転用する場合、建築基準法上、「寄宿舍」と判断され、防火上の過度な規制が適用されるため、それが足枷となり、無届案件の増加や空家の活用が進んでいない実態がある。そのため、現在の一律規制の適用ではなく、耐震や防火上の安全対策を個別に審査し許可するなど、実態に応じた規制の運用が求められる。

【参考】シェアハウス・コレクティブハウス等の建築基準法・消防法における取り扱い

- ・空家を転用し、コレクティブハウスやシェアハウス、グループホーム等として利用する場合、建築基準法上の取り扱いは特定行政庁によりバラツキがあるが、原則、「共同住宅」または「寄宿舍」に該当すると判断される。
- ・既存の戸建住宅を転用する場合においても、「共同住宅」または「寄宿舍」に該当する。

アパート	: 共同住宅又は長屋
シェアハウスやコレクティブハウス	: 寄宿舍に該当
グループホーム	: 寄宿舍に該当
- ・「寄宿舍」の用途変更と見なされる場合は、防火上主要な間仕切壁（各個室間）の設置や共用部分への非常照明の設置等が必要になる。
- ・また、消防法施行令別表第一（6）項口に定める認知症高齢者グループホーム等小規模福祉施設について、延べ面積275㎡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。

VI. 大都市部・地方都市部での地域善隣事業体の展開例
 1. 大都市モデル①

【A区版地域善隣事業体の所掌事業】

■低所得高齢者向け賃貸住宅供給・管理事業

○地域の不動産情報の一元管理

- 持家・借家の空き物件の情報収集、登録物件化
- ＊持家は、家主の都合で空家になる可能性のある潜在的な空家を含む
- ＊築年数が経過し、住み手のない借家、アパート 等

○空家の改修・リフォーム

- 登録物件の状況に応じて改修・リフォーム

○ニーズ・状況に応じた多様な住宅・施設の供給

- 住宅をシェアハウス、グループホームなどに改修

○住まい・住み替えのマッチング

- 地縁組織等の協力を得て、生活問題を抱える高齢者を発掘・状況把握を行う。状況・ライフステージに応じて、地域内の登録物件（住宅・施設）への住み替え支援・斡旋

○保証代行

○住宅の管理運営（賃貸事業）

- 家主に代わり、賃貸物件の管理
- 入居者の安否確認・見守りをし、入居者の管理も実施（孤立死防止）

■高齢者の総合福祉事業

○関係主体のネットワーク化

- 地域包括、民生委員、福祉事務所、区民事務所、介護事業所等、関係する主体の情報一元化・連絡調整するつなぎ役としての機能

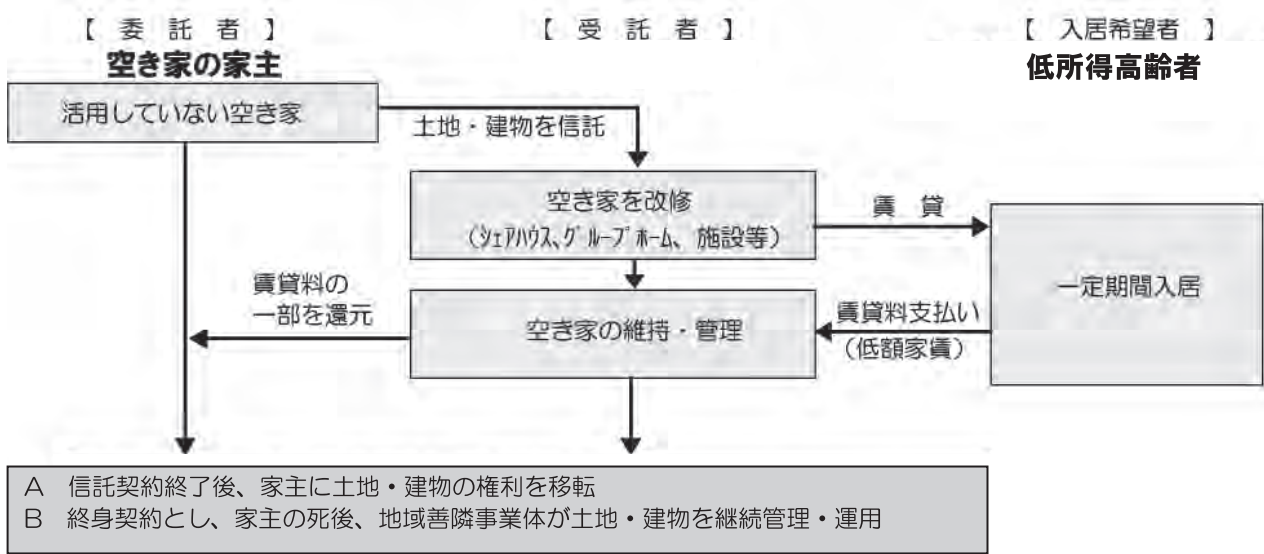
○給付外生活支援の実施

○地域で不足する介護保険事業

【体制・仕組み】

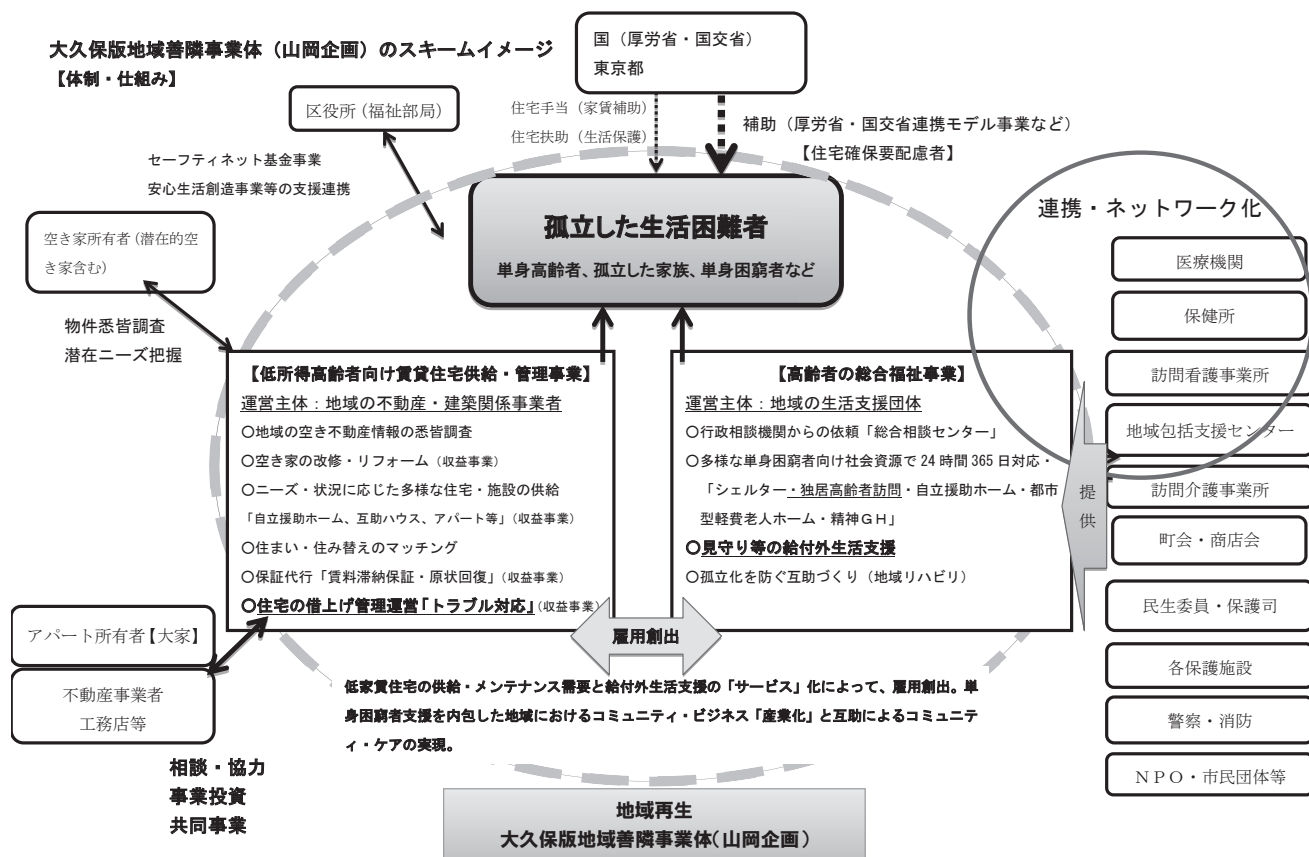
【参考】民事信託を活用した空家賃貸住宅事業のイメージ（例）

- 空家を自ら保有し続け、不動産経営することによりリスクを感じる家主に対して、場合によっては民事信託制度を活用することが想定される。
- 空家の家主に代わって、地域善隣事業体が土地・建物を活用し、家き家への居住や利活用を希望する者に定期借家。家主は、信託受益権として賃貸収入の一部を取得。信託契約期間終了後、精算し、家主に土地・建物の権利を移転。あるいは、終身契約とし、家主の死後、信託財産は、地域善隣事業体の財産として継続管理。



2. 大都市モデル②-NPO法人ふるさとの会・新宿区大久保での取り組み事例

(1) 大久保版・地域善隣事業体



この図は、ふるさとの会が新宿区大久保で展開している孤立した生活困窮者への居住・生活支援を軸とする事業を、A区版地域善隣事業体のスキームイメージを活用して概念整理したものである。

① 大久保地区におけるコミュニティ・アプローチ

対象地域に非営利組織が事業拠点を構え、社会サービス、医療、保健、住宅、就業・雇用創出といった地域づくりを包括的、戦略的に展開。単身困窮者等の個別サービスのみならず地域の共同性、互助づくりを目的にしている。

② 「大久保版地域善隣事業体」の対象者

地域における孤立した生活困難者（単身困窮者や独居高齢者、孤立した家族等）。各相談機関からのリファー方式で、特に居住と生活支援を必要とする人が対象となる。

③ 「大久保版地域善隣事業体」の所管事業

■低所得高齢者向け賃貸住宅供給・管理事業

- 地域の空き不動産情報の悉皆調査

大久保 1～2 丁目の共同住宅・戸建住宅の空家状況の全戸調査を行い、賃貸市場に出ていない空家などを把握。(空家の原因や立地条件等) ※協力：明治大学園田研究室

- 空家の改修・リフォーム、ニーズ・状況に応じた多様な住宅・施設の供給

大久保 1 丁目では、共同住宅を一括賃貸して精神障害者グループホームへ転用を行い、またホテル跡地を都市型軽費老人ホームとして建設。さらに 1 R アパートを戸別借上げして失職した若年者へのシェルターとして活用するなど、目的に応じた住宅・施設の提供と用途に則した改修工事を行う。

- 保証代行「賃料滞納保証・原状回復」

施設や病院等から在宅生活に移行する際、賃貸物件では保証人を求められる。民間営利企業が行う保証会社などの審査に通らなかった方などが利用する。

- 住宅の借上げ管理運営「トラブル対応」

入居制限の原因として入居者の「トラブル（騒音クレーム、死亡、賃料滞納、ゴミ処分など）」は、所有者や不動産業者では対応が困難なために発生する。所有者側にとって、「誰に相談したらよいかわからない」事例が多く寄せられる。これら「トラブル対応（緊急的な生活支援）」に所有者から対価を得て解決する事業。

- 住まい・住み替えのマッチング

生活問題を抱える入居者は「トラブル」といった形で問題が顕在化する。そのトラブルを「緊急的かつ対処療法的」に対応するが、中長期的な問題解決として入居者の疾病や障害、ライフステージに合わせた住まいへの住み替え提案・マッチングを行う。

■包括的コミュニティ開発

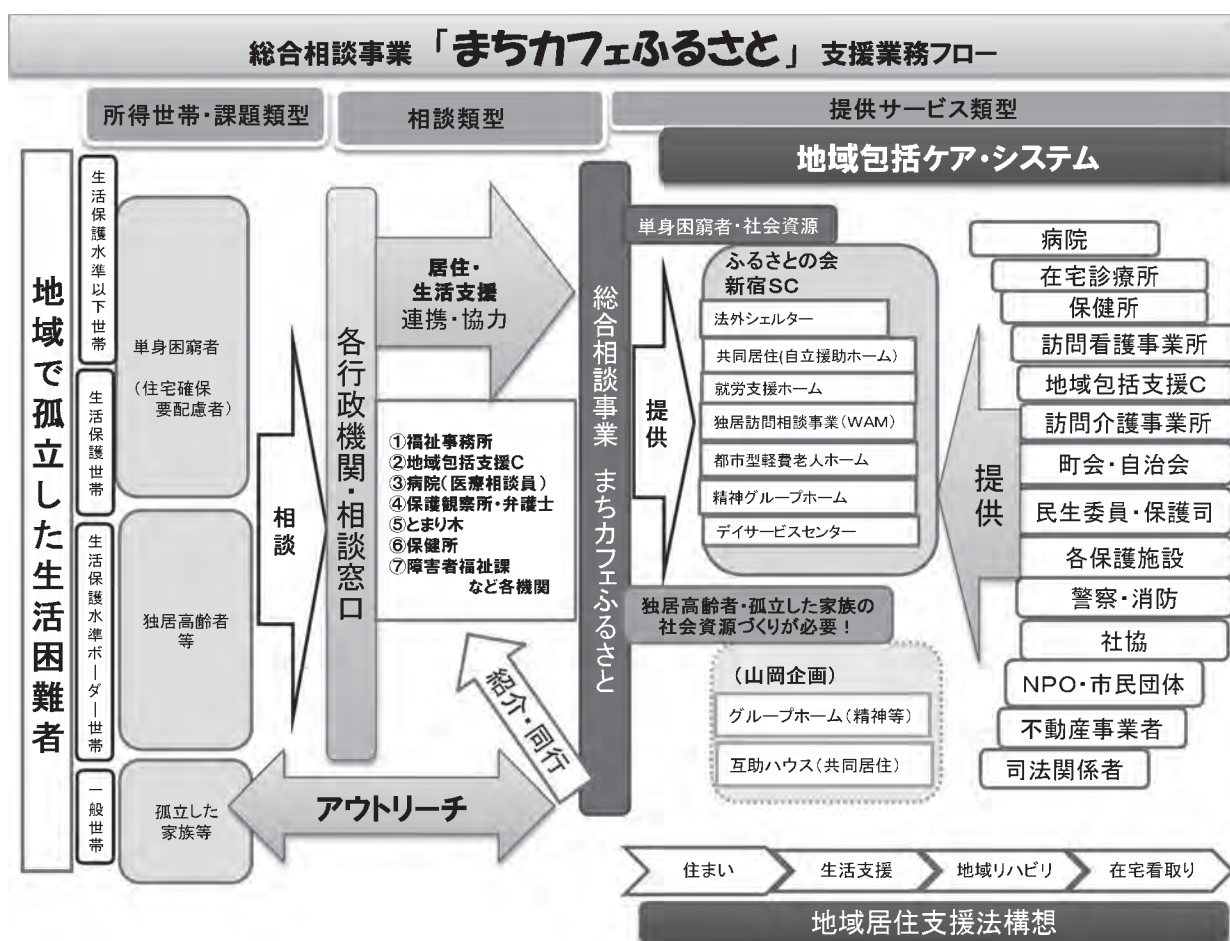
- アパート所有者、不動産事業者・工務店との協力や事業投資、共同事業により空家対策と雇用創出

空家となった原因として、賃貸市場における価値低減（事故・立地・老朽化）と（相続による非住化）が挙げられる。低所得高齢者向け賃貸住宅供給・管理事業では、単純に市場価値が下がり低家賃となったものをそのまま「低家賃住宅供給」とするのではなく、所有者、不動産業者や工務店と「共同事業化」を行い、民間資本を導入することで空家の原因解決と不動産価値の向上、入居後のケアという一連の流れを作り出す。この一連の流れのなかに軽微なリフォーム、修繕、清掃などの就業ニーズが生み出される。

■高齢者の総合福祉事業

- まちカフェ（次項で説明）

(2) まちカフェ



この図は、ふるさとの会が新宿区大久保で展開している総合相談事業「まちカフェふるさと」の支援業務をフローチャートで概念整理したものである。その内容について、以下に説明する。

①まちカフェ設置の背景と趣旨

- 大都市圏の単身高齢化
 - ・ 高齢者単独世帯数は、高齢人口の増加率を遥かに上回って増加する。特に、東京圏、名古屋圏の増加が大きく、現在の3倍以上に増加する。
 - ・ 新宿区では一人暮らし高齢者の割合が高い
- 設置の意義
 - ・ 孤立した生活困難者の総合相談窓口
 - ・ 対象：失業した若年困窮層から、孤立家族、引きこもり、認知症を抱えた家族まで
 - ・ 生活支援をつうじて地域互助を育んでゆく まちづくり

孤立した生活困難者を早期に発見し、住み慣れた地域で継続的な在宅生活を送るため

のシステム構築、コミュニティ・ベースの社会保障づくりを目指してゆく。

対象地域に非営利組織が事業拠点を構え、社会サービス、医療、保健、住宅、就業・雇用創出といった地域づくりを包括的、戦略的に展開。単身困窮者等の個別サービスのみならず地域の共同性、互助づくりを目的にしている。

②まちカフェの対象者

地域における孤立した生活困難者（単身困窮者や独居高齢者、孤立した家族等）。失業した若年困窮層から、孤立家族、引きこもり、認知症を抱えた家族まで。

③まちカフェの事業内容

■地域における総合相談事業

（泊まり・訪問・相談）緊急ショートステイを併設した 24 時間 365 日対応 総合相談センターの設置・運営

- ・緊急ショートステイを併設、身体状況の悪化、徘徊高齢者の緊急保護等に対応
- ・失業した若年困窮者等に保護前支援としてのシェルター提供
- ・居住と生活支援を一体的に提供

（訪問支援で地域の孤立困難ケースに対応）

- ・制度利用に拒否的で、ゴミ屋敷になっている、認知症ひとり暮らしで近隣トラブルが絶えない等、相談への対応と訪問支援を行う。

（フォーマル・サービスにつなぐ前の「ケア前ケア」）

- ・制度につながらない利用者への寄り添い支援（ケア前ケア）。制度導入後もサポートへ継続し、利用者の心身の変化に対応する。

（居場所）居場所の設置・運営 互助づくりの支援

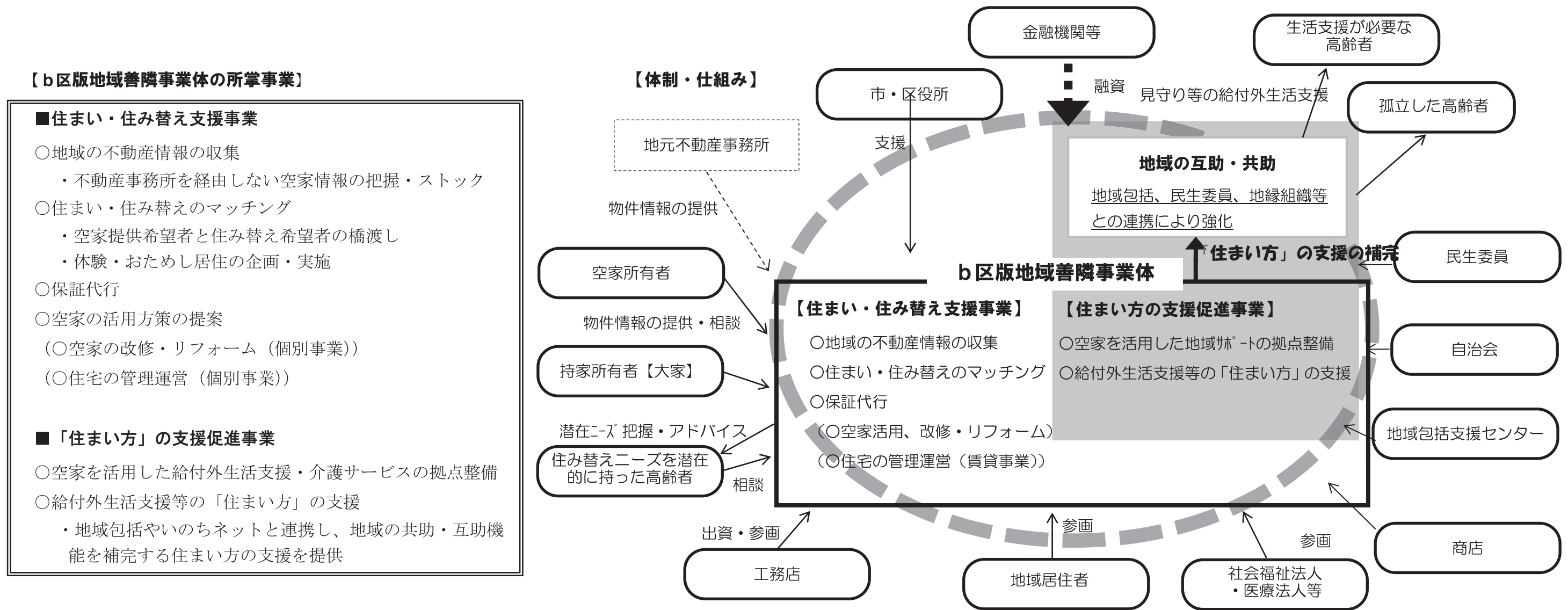
- ・定期的なイベント、地域リハビリ講座を開催

（地域資源紹介）医療・福祉・介護等機関と連携

④期待できる効果

- ・社会的孤立の防止（認知症の早期発見／非生活保護受給者の支援）
- ・回復期の在宅生活を支える（家族介護の負担軽減／制度の隙間に落とさない）
- ・地域社会資源の効率化（生活支援によって社会サービスのスムーズな導入が可能となる。ケア前ケアとしての働き）
- ・雇用創出（生活保護の手前の支援／受給者の就労支援）
- ・以上の全体を通して地域力（互助）の再生へ。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 孤立せず 最期まで暮らせる地域社会へ

3. 地方都市モデル



【b区版地域善隣事業体の仕組み・体制パターン（例）】

パターン1

市・包括・地元組織拡張発展型

- ・市役所主導で体制を組み、賛同する者と協働で地域善隣事業体を立ち上げ運営。
(段階的に地元に活動の主体を移行)

パターン2

社会福祉法人活動拡大型

- ・地域で介護事業を営む社会福祉法人や工務店等が協働で地域善隣事業体を立ち上げ運営
(介護事業収入の一部を活動原資に補填)

パターン3

地域組織拡大・発展型

- ・市役所の支援や金融機関等からの資金援助のもと、地域居住者や地場の事業者が中心となり、地域善隣事業体を立ち上げ運営

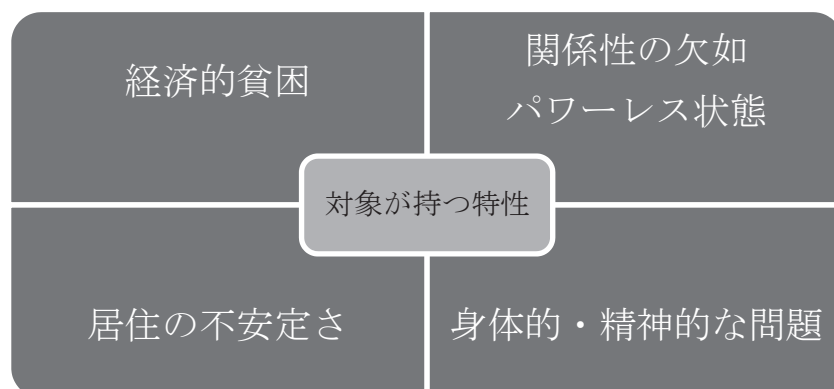
第4章 「地域善隣事業体」 が実施する 「給付外生活支援」

I. 対象者の具体的なイメージと支援の段階

1. 対象者の具体的なイメージ

本報告書で対象とする低所得高齢者は、フォーマル・サービスや公的制度から給付される「生活支援」を提供すれば地域で自立できる人ばかりではない。以下のような特性を一つあるいは複数を重複して有する場合がある。

- ① 身体的・精神的に、日常生活上のサポートがなくては、一般住宅で生活していくことが困難
- ② ホームレスあるいはそれに近い状態にあり、居場所を喪失
- ③ 家族や親せき、友人などの親しい関係が断絶しており、関係性の欠如状態
- ④ 一般住宅において自立して生活するというモチベーションが低い。長年、生きる意欲がはく奪されたパワーレスな状態
- ⑤ 自立生活のための社会的なスキルが身についておらず、生活能力が未熟
- ⑥ 身体的・知的・精神的な障害があるが、自覚がなく、手帳取得もないので支援も受けられないまま生きてきた



2. サポートの段階と内容

上記のような特性を持つ人の場合、安定的な地域居住を実現するためには、3つの段階での支援が必要である。まず、地域居住のための「土台づくり」である。次に、地域に定着するための助走ともいえるべき「準備段階」があり、最後に「安定した地域居住の段階」となる。これらの各段階において、「給付外生活支援」が具体的にどのような役割を果たすべきか、一つひとつの段階をおってみよう。

第1段階 【「土台づくり」の支援】

第1段階は、地域居住に向けた土台となる支援である。ふるさとの会ではこれを「ケア前ケア」とよび地域生活の基盤づくりと位置付ける。また、この段階では「家族のような『よりそい支援』」がまず必要である¹。

¹ 「重層的な生活課題（「四重苦」）を抱える人の地域生活を支える<居場所>と<互助>機能の研究報告書」
特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会 2012年3月 p.28

この段階はホームレス状態であった人や長年、地域で孤立して生活していた人にとっては欠かせない。人間関係の希薄さの中で長期間生活を送ってきた人は、いきなり社会サービスを導入しようとしても、地域で生活するという発想が持てず、地域居住についてモチベーションも低いものになる。彼らの多くは地域で生活するための社会関係が断絶している。そこで、この段階ではまず、一人の支援者が、食事をともに作ったり、日常の細かい相談に乗ったり、地元の神社などに参拝に出かけたりするなどその当事者に対して家族のようによりそいながら支援し、1対1の信頼関係を築くことが重要となる。そうした関係性が成り立って初めて、地域での自立した生活が考えられるようになる。さまざまな支援や社会サービスが効果をあげることができるのは、その後であろう。

しかし、「よりそい支援」は、家族代替機能を担うものであることから、支援の実態が把握しにくく、かつ非専門的な日常的援助と評価されることから事業化しにくい支援内容といえる。

第2段階【「準備段階」の支援（レディネス）】

① アセスメント

この段階では、当事者が持つニーズを支援者が見出さなければならない。アセスメントでは、潜在化したニーズを顕在化することが必要となる。

このほかにも、たとえば多重債務者には借金の整理といった法的な手続きも、地域居住のための準備段階（レディネス）として行うことが求められる。

レディネスとは、心理学用語では、ある学習を効果的に行うために学習者の側に心理的にも身体的にも適切な環境が整っていなければならない、知能、知識、技能、体力、興味などの学習に必要な準備状態の総称とされている。これと同様、地域居住を行うためには、当事者の心身の状態、自立生活に向けての意欲のほか、住宅市場から当事者に適切な住宅を探しだし、不動産業者や大家と交渉し、確保するという住宅を獲得するまでの工程が必要となる。これまでは、こうした工程はあらかじめ「あるもの」としてとらえられてきたが、現実には、この工程を抜きには地域居住は実現しない。

大迫は、「生活困窮者」支援について、すべての人に居住支援が必要ではないとしながらも、以下のような支援が必要とする²。

(i) アセスメント

今後、地域でどのような生活をしたいのか。そのための意欲や能力はどのくらいあるのか。

(ii) プランニング

アセスメントに基づいた具体的な方策

(iii) 地域生活移行に向けたレディネス（準備性）を高める

アパート生活が困難な要因の改善、地域生活のイメージづくり

(iv) 物件とのマッチング

² 「生活困窮者の居住支援の現状と課題—東京 23 区が共同設置する施設の取り組みから」大迫正晴 『社会福祉研究』鉄道弘済会 2011.4 p.44

保証人や緊急連絡先の確保など、契約が成立しやすい条件を整備する。大家や不動産業者が、住宅を提供してもよいと思えるような環境整備。不利・不当な契約が締結されないような監視

(v) 訪問や相談の継続

② 「住まい」の確保への支援

この段階では、当事者が地域に定着するための基盤ともなるべき「住まい」の確保が必要となる。従来の地域福祉の考え方においては、この「住まい」の確保の段階が考慮されていなかったが、住宅は所与のものとして初めから存在するのではなく、地域から「掘り出す」工程がある。「仕事を始めた当初は、不動産業者にかたっぱしから電話をかけたが、物件を生活保護受給者へ貸し出すというまったく相手にしてくれなかった」（東京オレンジ）。公営住宅への入居が非常に困難である都市部においては、多数の民間賃貸住宅の空き物件があるとしても、「住まい」の確保までには大きな障害があり、支援者による掘り出しの作業が求められる。

今後は、居住支援協議会が各自治体に設置されていくことで、「住まい」の確保のための環境を容易にすることが自治体の役割として求められる。

③ 住宅とのマッチング

また、当事者本人のニーズと住宅とのマッチングも重要な要素となる。

板橋区では、この住宅の「掘り出し」からマッチングまでを「新生活サポート事業」として東京オレンジに委託している³。

■「新生活サポート事業」（板橋区の例）

- (i) 住宅の契約準備支援
- (ii) 板橋区のアパート情報の提供
- (iii) アパートの内見、契約の同行
- (iv) 新居への引っ越し業者手配
- (v) 家具等の購入先のアドバイス
- (vi) 住所設定、電気・ガス・水道、銀行口座の手続きサポート
- (vii) その他、新生活セットアップなど

第3段階【「安定した地域居住の段階」の支援】

支援者と当事者とのあいだに1対1の信頼関係ができたときに、地域居住の基盤ができる。その後は、地域の仲間や地域住民との3項関係の力によって地域へ定着していくことが可能となる。仲間を持つということは、精神的な支援という側面と、見守りや安否確認など実質的な相互支援の機能も有している。

³ 「新生活サポート事業」東京オレンジ 資料より

- ・定期的な訪問・見守り・声かけ（誕生日コールなど）―「気にかけている存在」であることの認識
- ・当事者の居場所づくり―いつでも戻ってこられる人間関係、場所、機会の提供
- ・地域社会とのコーディネート（隣近所・地域の人々との交流：清掃、祭りへの参加などを通して。民生委員、町内会・自治会、高齢者クラブなどとの連携）
- ・同行訪問（病院、趣味の会など）
- ・相互扶助、仲間同士の活動→そのための場所の確保
- ・近隣トラブルへの対応

以上のプロセスをまとめると以下のようなになる。

「土台づくり」の支援～当事者への「ケア前ケア」

- ・1対1の信頼関係の構築→食事作りなどの協働作業を通して
- ・精神的・社会的安定の確保→疑似家族関係
- ・地域での自立生活に必要な日常生活の生活技術
- ・自立生活を行うまでのエンパワーメント（一人暮らしをしていくという心構えなどの醸成など）

「準備段階」の支援～地域居住のためのレディネス

- ・利用者の生活史の聞き取り―人物像の把握
- ・不動産事業者・大家への説明と理解―不動産会社との信頼関係づくり
- ・協力してくれる不動産会社の開拓
- ・身元保証人となる保証会社の利用
- ・保証会社との信頼関係づくり
- ・孤立死した場合にそなえた、室内原状復帰のための保険加入

「安定した地域居住の段階」の支援～地域での生活へ

- ・2項関係（1対1）から3項関係（友人や地域での知り合い）への展開―「仲間」関係の力を借りた自立生活へ
- ・地元のお祭りなどへの参加―地域の伝統的存在へのかかわり

また、前述の「広義のホームレス可視化と支援策に関する調査」によると、ホームレスだった人が地域生活へ移行した後に行っていた支援内容では、最も頻度が高いのが「生活相談」（72.7%）であり、次いで「生活用品提供」（69.5%）、「行政への付き添い」（57.2%）などとなっている。「居宅探し支援」は32.5%の団体が実施している。⁴

以上、ここまで「給付外生活支援」のプロセスと内容について論じてきた。これを整理すると（図表4-1）のようになる⁵。ただし、これらの生活支援の項目は例示であり、支援の内容は当事者の特性や支援主体によって千差万別となる。

⁴「前掲書」特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク 広義のホームレス可視化と支援策に関する調査検討委員会、平成23年 p.87

⁵（図表4-1）にあるコンパニオンシップサービスとは、アメリカのHome Instead Senior Careが提供しているサービス。話し相手、領収書の整理、植物への水やり、ペットの世話、友人宅訪問の手助けなどを有料で提供する。フランチャイズで展開しており日本ではダスキンが営業を行っている。ダスキンでは、「基本サービス」として1回2時間5,250円で実施している。出典：ダスキンホームインステッドHP

(図表 4-1) 具体的な「給付外生活支援」の項目 (例)

土台づくり	
	当事者との信頼関係の構築 精神的・社会的安定の確保 自立生活に必要な生活技術 自立生活までのエンパワーメント
準備段階(「住まい」の確保)	
	住宅(不動産会社)の開拓 大家・不動産会社との折衝 保証人会社への対応 孤独死などの事故時対応のための保険加入 住宅の斡旋(マッチング) 転居相談(生活相談を含む) 住宅への機器等の設置(住宅改修) 家賃補助・転居費助成 借金問題への対応(住所地を定めるため) 緊急時の対応の引き受け アパート等の情報提供
準備段階(「住まい方」の支援)	
	地域の社会資源へのつなぎ カウンセリングを含む専門相談 契約等のサポート 金銭管理 ケースワーカー等との協働 転居の準備(家具や什器の準備など)
安定した地域居住	
	地域社会とのコーディネート 同行訪問(病院、趣味の会など) 情報提供(近隣の医療機関、スーパーなど) 服薬管理 コンパニオンシップサービス* 互助関係構築のための支援 近隣トラブルへの対応 大家・不動産業者への対応

Ⅱ. 実施体制の整理

1. 「給付外生活支援」の実施主体と先行事例

第3章で見たとおり、「地域善隣事業体」は、「住まい」の確保と「住まい方」の支援を一体的に行うものであり、このうち、「住まい方」の支援について中心的な役割を担うのは、個別事業体である。個別事業体は、個々の高齢者のニーズに応じ、「給付外生活支援」と当該地域で必要な介護等のフォーマル・サービスを担うことを想定している。フォーマル・サ

ービスは、高齢者の特定のニーズに対して、ルール化・定型化された給付を行うものであるが、「給付外生活支援」は、こうしたルール化・定型化の対極にあるといえることができる。

こうした「給付外生活支援」を実施する個別事業体の担い手としては、主に、NPO、社会福祉法人、医療法人、社会福祉協議会などが想定される。先行事例としては、地域を対象として「面」での支援を実施している「ふるさとの会」をはじめ、抱樸館（福岡）、東京オレンヂ（東京都板橋区）、ほっとポット（埼玉市）、ガンバの会（市川市）などはNPO法人の運営である⁶。また無料低額宿泊所からの脱出の支援をしている「埼玉県住宅ソーシャルワーカー事業」は、埼玉県が補助金を出して埼玉県社会福祉士会に委嘱をしている。

また水内俊雄は、大阪市西成区という特殊性のある事例をひきながらではあるものの、「不動産業者が不在の大家の代わりともなり、見守り、安否確認、トラブル仲裁、入院見舞い、転宅支援、看取りなど、家政サービスの代行を行うようになってきている」「民生委員的な業務を行う新たな住宅管理業の登場となっており、モノとカネの管理から、加えてヒトと生活の見守り支援が大きな業務の一環となっている」⁷とし、新たに不動産業者が「給付外生活支援」を担う主体として機能を果たしつつあることを指摘する。不動産業者単体での「給付外生活支援」は困難であろうが、地域居住のための一つの大きな社会資源として注目する必要がある。この点については、先述した先行事例である東京オレンヂの三浦氏もヒアリングの中で同様の趣旨の発言をしており、地域性や不動産業者自身が有するキャパシティなどから普遍化できないとしても、今後、考慮に値する社会資源である。⁸

2. 他の社会資源との連携

ふるさとの会のような幅広い活動を実施しているNPOの場合は、第一段階から第三段階までを一貫して支援できる体勢を自らの関連施設や機能の中でとることが可能となる。

しかし、すべての実施主体が自ら一貫した支援ができる事業規模を有しているとはいえない。この場合重要なことは、地域の社会資源と連携することである。たとえば、埼玉県住宅ソーシャルワーカー事業においては、多くの当事者へは、「地域の社会資源につなぐことが自分たちの役割」とする。そうでなければ少ないソーシャルワーカーが多くの当事者のすべてを援助することはできないし、単独の機関や専門職によるサポートは本人にとっても効果があるものではない。

144 ページの図は、埼玉県住宅ソーシャルワーカー事業を図解したものである。

スタッフが、社会福祉士等の国家資格を有しているかは特に問われない。しかし、対人援助の専門であることは必要条件である。また、自前の支援だけでなく、地域のフォーマル・インフォーマルな社会資源をどの程度周知し、それをどのように活用するかが重要な援助技術である。

⁶ 抱樸館（NPO法人ホームレス支援機構）、東京オレンヂについてはヒアリング調査を報告書に掲載している。P. 133 参照

⁷ 水内俊雄「脱ホームレス支援が利用するハウジングの社会住宅化の可能性」『住宅会議』日本住宅会議 第85号 2012.6 p. 49

⁸ 「広義のホームレス可視化と支援策に関する調査報告書」（特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク 広義のホームレス可視化と支援策に関する調査検討委員会、平成23年）によると、支援団体が支援開始後の協力者・団体としてあげたもので最も多かったのが、「不動産業者・大家」である（22.5%）。P. 94

【勤務体制】

支援の内容、当事者の状況によっては、24 時間 365 日の対応が必要な場合もある。少なくとも、すべてのスタッフが「土日休み、午前 9 時～午後 5 時まで」の勤務体制では成立しない。

さらに夜間の緊急時対応が必要となることが多々あると推測される。提供主体の NPO 単独で困難な場合には、地域のフォーマル・インフォーマルな社会資源とどのような連携体制をとるかを日ごろから検討しておく必要がある。地域でのネットワーク化の力が問われるところである。

3. 費用の整理

すでに記述してきたように、すでにいくつかの自治体で「給付外生活支援」であったものが事業化されている。一部ではあるが、以下に参考までにあげておく。

実施主体	活動領域				具体的な支援	費用
	土台づくり	準備（住まい）	準備（住まい方）	安定居住		
東京オレンジ	○	○			「新生活サポート事業」 住宅の契約準備支援、板橋区のアパート情報の提供、アパートの内見、契約の同行、新居への引っ越し業者手配等	板橋区助成 24,000 円／年 （1 人当たり）
			○	○	「スマイルネット」（被保護者のみ対象） 月 1 回自宅訪問、公的機関への同行支援、緊急時の緊急対応、緊急連絡先の引き受け、地域参加コーディネート、フォーマル・サービスとの連携、生活状況の定期報告（福祉事務所へ） 等	板橋区助成 75,000 円／年 （1 人当たり）
埼玉県社会福祉士会	○	○	○		「埼玉県住宅ソーシャルワーカー事業」 住宅ソーシャルワーカーが、無料低額宿泊所に入所している生活保護受給者の年齢や生活能力等を踏まえて民間アパートや社会福祉施設に入居させ、安定した地域生活が送れるようマンツーマンで支援する。	埼玉県生活保護受給者チャレンジ支援事業（平成 24 年度委託費約 3 億円（10／10 国の補助）

Ⅲ. 現行制度と「給付外生活支援」の論点

本研究では、「生活支援」のうち、「給付外生活支援」をターゲットにして、その事業化を考察してきた。すでに考察したとおり、「生活支援」には、訪問介護の生活援助のように、公的制度の給付対象となっているものもある。ここでは、「生活支援」に関する考察の最後として、今後の方向性を視野に入れて、以下に、現行制度と「給付外生活支援」の論点を提示しておく。

「生活支援」は、訪問介護の生活援助のように公的制度で給付されているものと「給付外生活支援」とにまたがっている。しかし、公的制度の給付対象となっている「生活支援」は、必ず公的制度の給付対象とすべき根拠があるわけではなく、「給付外生活支援」との間に本質的な違いがあるとは言えない。したがって、公的制度の給付対象となっている「生活支援」には、「給付外生活支援」によって、代替可能なものがあると考えられる。

また、介護保険制度は、「加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練並びに看護及び療養上の管理その他の医療を要する者等」を対象としている。生活支援は、要介護（支援）状態に必然的に付随するニーズに対応するものではなく、要介護（支援）状態にない者にもニーズを生じうる。さらに、介護保険の中核的なサービスは、狭義の介護（予防）であると言える。

以上のことから、生活支援を介護給付、予防給付として介護保険から給付するのではなく、「給付外生活支援」として提供することも1つの方向性として考えられる。もっとも、狭義の介護を行う場面で、同じ空間にいることが見守りの機能を有するといった付随的な側面までを否定するものではない。今後ますますの高齢化の進展、要介護者の増加、給付費の増加、これに伴う保険料水準の上昇という見通しが不可避であることから、このような方向性は検討に値するものと言える。

このことは、介護給付や予防給付に限られない。地域支援事業として実施されているものの中にも「生活支援」は含まれており、同様に、「給付外生活支援」への移行という選択肢が考えうる。あるいは、地域支援事業の財源の一部を、「給付外生活支援」の実施主体に配分するという方法もありうるだろう。

公的制度で給付されている「生活支援」を「給付外生活支援」に移行させるためには、その前提として、地域における「給付外生活支援」の対応力を高めていくことが必須である。よって、短期間のうちに公的制度で給付されている「生活支援」を「給付外生活支援」に移行することは困難であろう。しかし、このような方向性を踏まえた戦略的視点を持つことは、計画的で着実な「給付外生活支援」の充実につながっていくものと考えられる。

第5章 居住支援給付金の 制度設計

I. 制度の基本設計

1. 憲法上の位置付け

住宅保障と生存権の関係、すなわち、住宅の保障なくして生存権の保障は成立しないという点については、憲法、社会政策、経済のそれぞれの学問分野が大きな関心を払わないできたとの指摘もある¹。また、長期にわたる国の持家主義政策の推進が、住宅の確保について、国家の責任を極小化し、個人の問題に転嫁しすぎたとも考えられる。

まず、議論の出発点として、住宅保障と生存権の関係について確認しておくことが必要である。

(1) 生活保護法の規定

憲法第25条第1項は、いわゆる国民の生存権を規定したものであり、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定している。生活保護法は、この生存権を具体化したものであり、生活保護法に規定する各種扶助は、生存権を保障する上で必要な項目であると言える。

その各種扶助の中に、住宅扶助が規定されているところであり、生活保護法の規定から、生存権の保障には、住宅の確保も含まれるということを読み取ることができる。

(2) 住宅扶助創設の経緯

昭和21年に制定された旧・生活保護法においては、扶助の種類は、生活扶助、医療、助産、生業扶助、葬祭扶助の5つを規定していたが、昭和25年に制定された生活保護法では、これらに加え、教育扶助のほか、住宅扶助が新たに加えられた。

教育扶助と住宅扶助を新たに加えた趣旨は、旧・生活保護法の時点から、住宅扶助は生活扶助に含まれる形をとっていたものが、現行の生活保護法に改正される時点で、住宅の確保をより確実にするために、生活扶助から切り離した経緯が伺われる。²

以上から、第一に、国民に対する住宅の保障は、憲法が保障する生存権に包摂されるものであることが確認される。また、第二に、生活費の一部から住宅の費用を支弁させれば足りるものではなく、単独の対象として確実な保障を要するものと言うことができる。このことは、低所得者で住宅の確保が困難な者について、所得保障を行う制度（年金制度等）の中から住居費を支弁すればよいということではなく、居住支援給付金という住宅保障に特化した給付を行うべき一定の合理性を付与するものと言える。

¹ 野口定久・外山義・武川正吾編「居住福祉学」（有斐閣・2011年）P5

² 衆議院厚生委員会（昭和25年2月16日）木村（忠）政府委員答弁「生活扶助の中から切り離しまして、新たなる保護の種類としてあげまして、これらの従来きわめて弱かつた扶助制度を強くいたす」、衆議院厚生委員会（昭和25年3月22日）林厚生大臣答弁「現行の制度のもとにおきましても、…あるいは住居費だけが調達できないとかいうものを保護するに十分でありませぬので、これまでの…五つの種類のほかに、新たに教育扶助及び住宅扶助を設けまして、保護に遺憾なきを期することとしたのであります」

2. 「セーフティネット型」か「アフォーダビリティ向上型」か

昨年度の研究事業において記述したとおり、諸外国における住宅手当を概観すると、低所得者に対する住宅保障としての役割を担う「セーフティネット型」と、より広い所得階層に対して、適正規模の住宅に適切な負担で居住できるようにする「アフォーダビリティ向上型」の2つに大別することができる。

恒常的な住宅手当制度を持たない我が国において、新たに居住支援給付金を導入するに当たり、どのような設計思想で制度を構築するのかが、まず問題となる。

現状において、低所得高齢者を始めとする低所得者の住居の確保が焦眉の課題であることを考慮すれば、まずはセーフティネット型の居住支援給付金を完備することが急務であり、まずは、この検討を中心に進めていくことが適当ではないかと考えられる。このため、本報告書では、「セーフティネット型」を念頭に検討を進めていくこととする。

ただし、非正規労働者の増加や賃金水準の低下を考慮すると、今後、持ち家政策が労働者一般に妥当するものではなくなるという一定の行き詰まりも想定しうることから、アフォーダビリティ向上型についても、今後、検討がなされるべきであろう。

II. 支給対象者の整理

1. 世帯単位の原則

支給対象者を整理するに当たり、まず、支給対象者を個人単位で考えるか、世帯単位で考えるかが問題となる。個人単位で考えれば、世帯員それぞれに給付が行われ、世帯単位で考えれば、世帯主が代表して給付を受けることになる。

そもそも住宅は、世帯を単位に確保されるものであり、そこに暮らす世帯員共通の生活基盤である。また、家賃は住居それ自体に対してかかるものであり、世帯構成員それぞれに着目して生じるものではない。さらに、個人単位で細分化して給付するとした場合、同条件の住宅に居住していても世帯員の多寡によって支給額に差異が生じたり、また、実益のない個人単位への細分化は無駄な事務コストを生じさせると言える。

以上のことから、支給対象者は、世帯を単位に把握するものとし、世帯主が代表して受給することとする。ただし、戸建て住宅等を複数人で共有して居住する「シェア居住」のような形態の場合には、各居住者が独立した経済主体であることから、各居住者を世帯主とみなして給付を行うことが考えられる。

2. 「低所得・低資産高齢者」の概念整理

「低所得者」は、文字通り解すれば、「所得の低い者」であり、所得（フロー）のみに着目した概念である。しかし、生活困窮の度合いを評価するには、必ずしも所得（フロー）だけでなく、資産（ストック）にも着目すべきである。よって、「低所得者」ではなく、「低所得・低資産高齢者」という形で整理していくこととする。

(1) ナショナル・ミニマムとしての「低所得・低資産高齢者」

i) 所得（フロー）の基準

生活保護基準³における高齢者の生活扶助費は、概ね以下のとおり。⁴

級地	単独世帯	夫婦2人世帯
1級地－1	75,770 円	112,750 円
1級地－2	72,600 円	108,150 円
2級地－1	68,950 円	102,600 円
2級地－2	65,870 円	98,180 円
3級地－1	62,130 円	92,460 円
3級地－2	59,170 円	88,270 円
【参考1】老齢基礎年金の1人当たり平均受給月額		54,596 円
【参考2】遺族年金の1人当たり平均受給月額		88,607 円

※70歳以上の基準生活費より算出。冬季加算等の加算は含まない。

生活保護基準以下の所得である者が、すべて生活保護法に基づく保護を受給しているわけではなく、あえて受給していない者や資産の保有状況から受給していない者もいる。まず、フローの所得で見た場合には、最低限度の生活を保障する観点から、生活保護基準以下の者は、被保護者と同様に、住宅の保障を受ける対象となりうると考えることができる。

この場合、ナショナル・ミニマムの保障という観点からは、生活保護法の基準に準じた所得基準を設定することが適格的であると考えられる。よって、居住地や世帯構成によって、居住支援給付金の支給対象者の所得基準を設定することになる。

なお、この場合、平均額を受給する老齢基礎年金受給者は、単独世帯では所得基準以下となり、夫婦ともに平均額を受給する老齢基礎年金受給者の2人世帯は、1級地－1に居住する場合のみ所得基準以下となる。

ii) 資産（ストック）の基準

仮に、フローの所得が基準以下であったとしても、貯蓄等の額が十分である場合には、不公平を生じることとなるため、資産の有無やその額を考慮することが必要となる。また、ナショナル・ミニマムの保障という観点からは、生活保護に近い発想で、ある程度厳しい評価が必要になるものと考えられる。

ただし、徒に、処分が容易ではない資産を評価の対象として加えることは、受給対象者を狭め、本来の住宅保障の目的達成に支障を生じかねない点に注意が必要である。

処分が容易なものとして評価すべき資産は、預貯金、株式、証券・債券、貴金属類が考えられる。ただし、生命保険などについては評価しないなど、将来的に生活の維持や改善につながるものについては留保することも必要である。

資産の上限額については、社会保障制度がこれまで資産額の基準を設定してこなかったこ

³ 「生活保護法による保護の基準」（昭和38年厚生省告示第158号）

⁴ 参考に掲げた年金の額は、「厚生年金保険・国民年金事業年報」（平成22年度・厚生労働省）より。

とから、新たに設定することが必要となる。高齢者の平均的な貯蓄額も参考となりうるが、その額は、1 207.1 万円と高額になっており、全体の 1 078.6 万円との比較でも高額である⁵ことを考えても、ナショナル・ミニマムの保障という観点からは、適当ではない。そこで、所得についての「相対的貧困率」の考え方を資産の基準に援用することが考えられる。すなわち、相対的貧困率は、等価可処分所得の中央値の半分を基準とし、これに満たない世帯員の割合として算出されるが、これに倣い、貯蓄の中央値の半分を資産の上限額に設定しようというものである。高齢者の場合、貯蓄額の中央値は、概ね 700 万円程度⁶であることから、資産の上限額としては、350 万円⁷を基準とすることが考えられる。

（２）社会保障法制度における「低所得高齢者」

i) 所得（フロー）の基準

社会保障制度における「低所得高齢者」概念との整合性から基準を導き出す方法もありうる。この場合、社会保障制度で多用されている基準としては、以下のとおり、「市町村民税世帯非課税」⁸の者を挙げることができる。

【市町村民税世帯非課税を基準とするもの】

介護保険法における保険料額の設定、高額介護サービス費における負担上限額の設定、特定入所者介護（予防）サービス費（いわゆる「補足給付」）の対象者。

ii) 資産（ストック）の基準

現在の社会保障制度においては、生活保護を除けば、低所得者概念は、所得（フロー）によって評価されており、資産（ストック）は評価されていない。これが不公平感の 1 つの原因になっている面もある。

ここでも新たに資産額の基準を設定することになるが、既述のとおり、ナショナル・ミニマムの考え方では、相対的貧困率の考え方を援用した。市町村民税世帯非課税の場合には、ナショナル・ミニマムを超え、かつ、生活困窮という考え方に適合した水準が求められることになる。具体的には、ナショナル・ミニマム型の基準額を超え、貯蓄額の中央値未満が妥当な範囲であろう。そうすると、1 つの考え方として、「ナショナル・ミニマム型の基準額」と「貯蓄額の中央値」の中間の額、すなわち、貯蓄額の中央値の 4 分の 3 相当額に設定するという考え方がありうる。その場合、基準額は、およそ 500 万円となる。

⁵ 「国民生活基礎調査」（平成 22 年・厚生労働省）より

⁶ 「国民生活基礎調査」（平成 22 年・厚生労働省）では、貯蓄の中央値は公表されていないが、「貯蓄なし」を含め、貯蓄額の階層別の割合を累計していくと、500 万円～700 万円の階層までの累計が 50.4% になることから、ここでは、概ね 700 万円としている。

⁷ なお、「国民生活基礎調査」（平成 22 年・厚生労働省）によれば、母子世帯の平均貯蓄額が 331.9 万円とされており、これとほぼ同様の水準となる。

⁸ 市町村民税が非課税となるのは、①生活保護受給者、②障害者・未成年者・寡婦又は寡夫で、前年中の合計所得金額が 125 万円以下の者、③前年中の合計所得金額が区市町村の条例で定める額以下の者である。なお、③について、東京都特別区では、扶養親族等がない場合は 35 万円、扶養親族等がある場合には、35 万円×（本人・控除対象配偶者・扶養親族の合計人数）+21 万円を基準としている。

（補論）世代横断型とする場合の「低所得・低資産者」

① ナショナル・ミニマムとしての「低所得・低資産者」

ナショナル・ミニマム型については、生活保護基準に準じた所得基準を設定するという観点からは、高齢者と異なる考え方から所得基準を設定する必要はなく、保護基準に準じればよいことになる。なお、保護基準では年齢別に区分されているものもあるため、対象者の年齢によって、基準となる所得額が異なることは生じうる。

また、資産基準については、基本となる考え方は同じでよいと考えられるが、算出に用いる貯蓄額が高齢者とその他の世帯では異なることをどう整理するかが問題となる。既述のとおり、高齢者世帯の貯蓄額が他の世帯に比べて高額であるが、世帯類型別の貯蓄額を資産基準の算出のベースとすると、高齢者に有利となり、母子世帯などは不利になる。

住宅の確保の必要性が世代普遍的なものであることや、むしろ若年層の方が、貯蓄が少なく負債が多いという状況を考えると、高齢者を特に有利にすべき合理的理由も見出しがたいことから、全世帯の貯蓄額を資産基準の算出のベースとして、すべての年代層に適用することが公平であると考えられる。

② 社会保障法制度における「低所得者」

高齢者の場合、「市町村民税世帯非課税」を1つの所得基準として提示したが、高齢者は公的年金等控除があることから、若年層の「市町村民税世帯非課税」とは同等の経済状況とは評価できず、むしろ、若年層の市町村民税世帯非課税の方が経済状況はより厳しいことから、これを直接適用することは適当ではない。

若年層向けの社会保障制度で、低所得者を対象とするものとしては、児童扶養手当を挙げることができる。児童扶養手当は、全額支給のほか、段階的な一部支給があるが、全額支給の所得制限は、以下のとおりとされている。

扶養親族等 又は児童の数	前年の所得額
なし	19万円
1人	①下記以外：57万円 ②扶養親族等が老人控除対象配偶者又は老人扶養親族であるとき：67万円 ③扶養親族等が特定扶養親族であるとき：72万円
2人以上	①下記以外：57万円＋（扶養親族等の人数－1人）×38万円 ②扶養親族等に老人控除対象配偶者又は老人扶養親族があるとき： 老人控除対象配偶者又は老人扶養親族1人につき10万円を上記①に加算 ③扶養親族等に特定扶養親族があるとき： 特定扶養親族1人につき15万円を上記①に加算

※ 扶養親族等又は児童「なし」とは、前年に扶養親族等がなく、かつ、子供も前年には未だ出生していなかった場合が考えられる。

児童扶養手当の場合、児童の存在が前提になっていることから、扶養親族等又は児童「なし」の場合、所得要件が厳しくなっているものと解される。これを居住支援給付金に直接適用しようとする

ると、単身者の所得制限は19万円となるが、基礎控除（38万円）や社会保険料控除（数十万円）を考慮しても、上限額としてはかなり低いものとなってくる。このため、児童扶養手当の全額支給の所得制限額を居住支援給付金の所得基準として用いることは困難である。

一方、児童扶養手当の一部支給の上限額を見ると、扶養親族等又は児童がいない場合という最低額の所得制限額が、192万円となっており、逆に高齢者の市町村民税世帯非課税に比べると、高額となりバランスを失することになる。

以上のように考えていくと、若年層を対象とした社会保障制度の低所得者概念を居住支援給付金に持ち込むことは困難であることから、むしろ、高齢者の市町村民税世帯非課税の収入の水準を若年者の収入に引き直して考える方が、世代間の公平につながるものと考えられる。すべての控除を考慮に入れ、様々なケースを想定することは困難であることから、公的年金等控除のように広く一般的な控除を念頭に置いたシンプルなモデルケースを使って、高齢者における市町村民税世帯非課税の収入水準を若年者の基準として用いることが適当であろう。⁹

3. 所得・資産の把握、公平性に係る問題

所得・資産の基準を設定し、それ自体が妥当なものであったとしても、それが適正に対象者の生活の水準を反映した形で評価されるのかという問題がある。すなわち、「世帯」をどのように捉えるかによって、実態を反映できない場合もある。例えば、高所得・高資産の夫とその妻を想定した場合、妻に所得や資産がなくても、夫の所得・資産によって、相当程度の生活水準に達しているものと想定される。しかし、夫婦が形式的に世帯分離を行った場合、生活水準に変化がなくても、妻は途端に「低所得・低資産者」になり、恩恵に与るという不公平を生じることになる。

また、所得・資産の調査が実効性を伴うものでなければ、公平を担保することも困難になってくる。

① 世帯概念

一般的に世帯は、住民基本台帳の記載によって把握される。ただし、別居又は施設入所等により、住民基本台帳上、別世帯となっているからといって、生計関係が別であることまでを証するものではない。よって、生活水準を評価する観点からは、住民基本台帳の記載よりも柔軟な「世帯」概念が必要になる。

通常は、「世帯」とは、住居を同一にし、かつ、生計を同一にしている場合を指すものであるが、生活水準を評価する上では、住居を同一にするという要件を緩和し、生計同一要件を重視すべきである。

ただし、生計同一であっても、それが当事者のどのような関係に基づくものかを考慮する必要がある。すなわち、法的な扶養義務を伴わない生計同一関係までも含めるとした場合には、当該世帯の生計中心者にとっては、任意の扶養が居住支援給付金に優先する形になり、

⁹ 既述の東京都の基準によれば、単身で年金収入のみの高齢者の場合、公的年金等控除（120万円）と所得上限（35万円）だけで単純計算すると、155万円までの者が市町村民税非課税となる。このようにして若年層の居住支援給付金の収入の基準を設定する。

納得が得難いものと想定される。よって、生計同一関係は、扶養義務の範囲内に止めることが適当である。親族の扶養義務は三親等内に及ぶが、高齢者の場合には、実態として、主に、夫婦間や子供との間の生計同一関係が多数を占めるものと考えられる。

② 調査等

設定された所得・資産要件が適正に認定され、受給者が決定されることが、制度の適正な運用、ひいては、制度への信頼にとって重要である。審査の要点は、世帯の認定、所得の認定、資産の認定の大きく3つに分けられる。所得の認定については、所得証明書といった公的な資料で確認することが考えられるが、世帯の認定と資産の認定については、より踏み込んだ審査が必要になる。

世帯認定については、実態判断が求められることになるが、住民基本台帳上の記載を基本としつつ、申請者の生活費の出所などを聞き取りや実地に調査することによって認定することが求められる。

また、資産の状況については、「資産隠し」への対応が最も重要になると考えられる。これも申請者への聞き取りや実地の調査が必要になるが、加えて、銀行等への照会をいかに行うかも課題である。個別に銀行等に照会をかけるのでは、漏れが生じたり、大変な労力を要したりすることから、例えば、銀行等への照会を一元的に管理するような体制やシステムの構築が望ましいと考えられる。これは、社会保障番号の適用範囲の議論とも関連すると言える。

さらに、調査体制をいかに整備できるかも大きな課題である。調査事務は、住民に身近な市町村が生活保護を担当している福祉事務所が行うことが想定されるが、現状においても、福祉事務所の生活保護担当職員が必ずしも充足できていない状況にある¹⁰。職員数の充足を始め、調査ノウハウの共有・向上など、質・量の両面で調査体制の確保が必要となる。

最終的には、申請者自身の虚偽申告に対する抑止力も必要であろう。このため、虚偽申告により居住支援給付金を受給した場合には返還を求めることができるようにするほか、極めて悪質な事例については、罰則の適用も視野に入れる必要がある。¹¹

③ 他の社会保障給付等との整合性

既述のとおり、居住支援給付金について、所得要件だけでなく、資産要件も基準として設定するとした場合、他の社会保障制度における「低所得者」概念に影響を及ぼすことに留意する必要がある。現行の社会保障制度においては、所得に着目した「低所得者」概念が一般的であり、資産を考慮するのは、生活保護に限られる。このため、居住支援給付金について、資産要件を設定すれば、制度間の公平性の問題につながることになる。

仮に、居住支援給付金の「低所得・低資産者」について、いわゆるナショナル・ミニマム

¹⁰ 生活保護担当現業員の配置標準数に対する配置状況は89.2%となっており、その内訳は、郡部において100.7%だが、市部では88.2%である。

¹¹ 児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当、障害児福祉手当及び特別障害者手当については、「偽り又は不正の手段によって」手当を受けた者は、3年以下の懲役又は30万円以下の罰金に処せられる。（児童手当法第31条、児童扶養手当法第35条、特別児童扶養手当等の支給に関する法律第41条）

の確保という観点から、生活保護に準じた基準を設定するのであれば、生活保護同様に資産を要件とし、かつ、他の社会保障制度と異なることについて、一定の合理性を確保することが可能である。

しかし、ナショナル・ミニマムを超えて、「市町村民税世帯非課税」を基準とした場合、同様の基準を採用する社会保障制度との間での整合性が浮き彫りになる形となる。資産も含めた家計の総体の経済力によって、減額等の措置を採ることが、より公平であるとの判断に立つならば、居住支援給付金における資産要件の導入は、他の社会保障制度に少なからぬ影響を与えることになる。

Ⅲ. 支給対象物件の整理

1. 基本的考え方

公費を財源に居住支援給付金を支給する以上、「公費を投入して確保するに値する住宅」への居住が求められる。すなわち、劣悪な住居に居住している者に居住支援給付金を支給するという事は、そうした住居でも、その確保を公的に支援する必要があるとの判断がなされたという評価になる。これは、昨今問題となっている悪質な貧困ビジネスを、国が追認するに等しい行為である。むしろ、「一定の水準」を満たした住宅のみを支給対象物件とすることが必要であり、これにより、悪質な貧困ビジネスを駆逐することが求められる。

一方で、支給対象物件の基準をあまり厳格に設定した場合、そもそも適合する住宅の数が絞られる、現に居住している住宅が対象物件にならないため、居住支援給付金が受給できないなど、住宅保障の目的を十分に達成できない事態が懸念されることになる。

以上を踏まえ、「一定の水準」をどのように設定するかが問題となる。住宅のスペックを評価する場合、様々な尺度が考えられるが、最低限クリアすべき条件を以下に検討する。

2. 耐震

居住者の安全を考えた場合、まず、必要な耐震性を備えていることが求められる。この場合、昭和 56 年 6 月以降の新耐震基準に適合していることが基本になるものと考えられる。

ただし、対象物件数を一定程度確保するためには、旧耐震の物件を完全に排除することは現実的ではない。よって、住宅のハード面では旧耐震の水準であっても、ソフト面で避難体制を構築することを条件として、支給対象物件として認める方法が考えられる。具体的には、非常災害への対応に関する計画、関係機関への通報、連絡体制の整備、避難、救出訓練の実施といったソフト面での対応を、当該住宅の居住者のサポートを行う体制を事業者が構築できていると認められる場合には、旧耐震の物件についても支給対象物件とすることが考えられる¹²。ただし、改修等により、建築基準法における、いわゆる「既存不適格」の状態が解

¹² 例えば、介護保険の小規模多機能型居宅介護については、その事業所として民家の活用が想定されるが、運営に関する基準において、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員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こと等を規定しており、こうした規定が参考になるものと考えられる。（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

除される場合には、同法の規定に基づき、その時点で適用されている基準に適合させる必要がある。

3. 面積・設備

住宅の広さを考える場合、1つの基準となりうるものとして、「最低居住面積水準」がある。住生活基本計画によれば、「世帯人数に応じて、健康で文化的な住生活を営む基礎として必要不可欠な住宅の面積に関する水準」とされ、単身者は 25 m^2 ¹³、2人以上の世帯 $10 \text{ m}^2 \times \text{世帯人数} + 10 \text{ m}^2$ を原則としている^{14,15}。

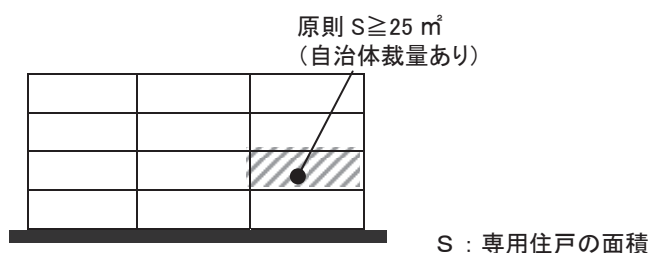
ただし、居住の形態（単身かシェア居住か）、設備の状況（シェア居住であれば、台所やトイレは共同で足りる）によって、どの程度の面積が求められるかは異なってくる。このため、一律に何 m^2 以上という基準で明確に区分することは困難であり、一定の類型化を行った上で、基準を設定することが必要となる。以下、①アパートメント型、②コレクティブ・ハウス（コレクティブ・タウン）型、③シェアハウス型に分けて検討する。

① アパートメント型

一般的なアパートメントであり、居住の形態としては、各区分は完結した住戸であり、居住者は、各区分に単独で居住する「単住タイプ」である。

住居の面積は、最低居住面積水準である 25 m^2 を基本とするが、地域の物件の状況を勘案し、自治体の裁量によって、これ未満の面積水準によることも可とする。さらに、建築当時の最低居住面積水準を満たすものとして、1975年築以前のは 16 m^2 以上（第六期住宅建設五箇年計画の最低居住水準（1人））、2001年築以前は 18 m^2 以上（第八期住宅建設五箇年計画の最低居住水準（1人））で足りるものとする。

また、各住戸には、専用の居室、トイレ、キッチン、洗面所と、原則として浴室¹⁶を備えるものとする。



② コレクティブ・ハウス（コレクティブ・タウン）型

居住の形態としては、各区分は完結した住戸であるが、共有スペースを有し、居住者相

令第34号)第82条の2)

¹³ なお、 25 m^2 は、約15畳半であり、この広さに居室だけでなく、台所等のその他の設備が収まることになる。

¹⁴ 「住生活基本計画（全国計画）」（国土交通省・平成23年3月15日）P23

¹⁵ ただし、最低居住面積水準の定義は、「最低限度」の面積水準ではなく、「基礎として不可欠」という表現になっており、生存権規定にいう「最低限度」の文言と厳密には一致していない。

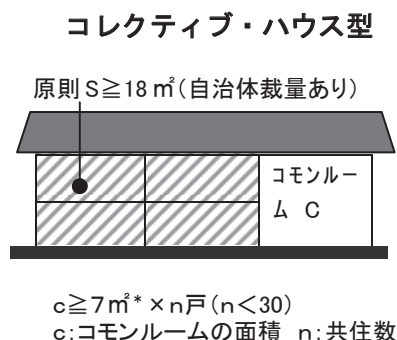
¹⁶ 最低居住面積 16 m^2 は、浴室がない前提の基準。

互の交流・支援を可能とする「共住タイプ」である。これには、建物単位で共住するコレクティブ・ハウス型と一定のエリア（半径 500m）で共住するコレクティブ・タウン型の 2 つが考えられる。

i) コレクティブ・ハウス型

住居の面積は、共用設備を有する旧・適合高齢者専用賃貸住宅の基準を元に 18 m²を基本とするが、地域の物件の状況を勘案し、自治体の裁量によって、これ未満の面積水準によることも可とする。また、適合高齢者専用賃貸住宅制度以前の建物（2005 年築より前）については、有料老人ホームの「介護居室」（13 m²）を参考に、13 m²以上とする。各住居には、専用の居室、トイレ、洗面所、ミニキッチンを備えるものとする。

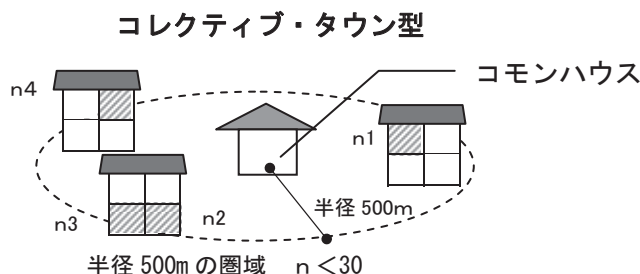
また、共用部分であるコモンルームについては、居住者 1 人当たり、最低居住面積水準である 25 m²から上記 18 m²を引いた 7 m²とし、共用の設備として共用の居間、台所、食堂、浴室を備えるものとする。なお、共用部分の面積は、7 m²×住居数であるが、住居数に見合う共用の設備が確保できれば足りるものとする。住居数については、地域密着型サービスにおける施設基準を参考に、30 戸未満とする。



ii) コレクティブ・タウン型

コレクティブ・ハウス型との違いは、共用部分が建物の中にあるか（コモンルーム）、別の建物として確保するか（コモンハウス）の違いである。面積基準や設備基準については、コレクティブ・ハウス型と同様である。

コレクティブ・タウン型を構成する住居は、共生という観点から移動が容易な範囲内にあるものとし、具体的には、コモンハウスから半径 500m 圏内とする。



③ シェアハウス型

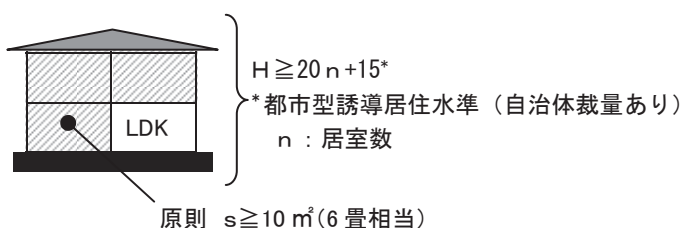
居住の形態としては、居住者は居室を専用し、その他の設備は共用とすることとし、居住

者相互の交流・支援を可能とする「共住タイプ」である。

建物全体の面積は、都市型誘導居住面積水準である $20 \text{ m}^2 \times \text{居室数} + 15 \text{ m}^2$ とするが、地域の物件の状況を勘案し、自治体の裁量によって、これ未満の面積水準によることも可とする。居住者の専用居室は、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム（従来型）（ともに 10.65 m^2 ）を参考に、 10 m^2 （6 畳相当）を基準とする。居住人員は、認知症グループホームの定員を参考に、1 棟 9 人以下とする。

また、共用部分は、居間、キッチン、浴室を備えるものとする。

シェアハウス型



4. バリアフリー対応

居住者が介護を要する場合などに、バリアフリー対応や手すり等の設置を求めるかどうかも問題となる。これらは、居住者が、安心・安全に生活する上では、必要な対応と言えるが、支給要件としてまで求めるかという判断の余地がある。借家の場合には、貸主の同意が得られれば、介護保険の住宅改修等により物件に手を入れることも可能であろうが、同意が得られないことも想定される。そうした居住者の責めに帰すことができない不確定要素についてまで、支給要件とするのは、酷な面もあることから、支給要件とはしないが、可能な範囲で貸主の同意の下にバリアフリー対応等を行うよう推奨するに止めるべきであろう。

5. 防火

「3. 面積・設備」で示した類型のうち、既存戸建て住宅を活用して、コレクティブ・ハウス型やシェアハウス型の住居を整備する場合には、建築基準法上の課題がある。既存戸建て住宅をコレクティブ・ハウス型、シェアハウス型として転用し、特定行政庁が「寄宿舍」の用途に該当すると判断した場合、一定の改修が必要になってくる。

具体的には、まず、床面積が 100 m^2 を超える住宅を「寄宿舍」に転用する場合、建築基準法第6条第1項第1号に規定する「特殊建築物」に該当し、用途変更前に建築基準法令の規定に適合することの確認（建築確認）を受ける必要がある。「寄宿舍」に係る基準の主なものとしては、防火上主要な間仕切壁の設置や共用部分への非常用照明の設置が挙げられる。

しかし、例えば、3LDKの物件をシェアハウス型として他人同士が居住すれば「寄宿舍」に該当し、厳しい防火上の基準が適用されるのに対し、同じ物件に家族が住めば、「寄宿舍」には該当せず、そうした防火上の基準は適用されないことになる。本来、防火対策は、当該

物件の性質上求められる基準により行われるべきものであり、居住者の血縁関係の有無によって決せられることには、疑問の余地もある。

一方、こうしたコレクティブ・ハウス型やシェアハウス型の住宅に係る「寄宿舍」の取扱いについては、建築基準法上、原則「寄宿舍」として扱われる認知症対応共同生活介護（グループホーム）や、他の居住・施設類型との関係も視野に入れる必要がある。近年、既存の住宅を転用してグループホーム等として利用するケースが増加しているが、「寄宿舍」と判断されれば改修費用がかかることがあるため、建築確認を受けていないものもあると考えられる。

そのため、高齢者の居住の場の確保と安全対策を両輪で進める上でも、居住実態に応じた用途判断が必要である。建築物の安全性を安易に低下させることはできないため、容易な問題ではないが、高齢者の居住の確保を進めていく上では、検討を要する課題であるため、指摘しておきたい¹⁷。

6. 経過措置

以上、居住支援給付金の対象物件の基準について検討してきたが、居住支援給付金の導入を決定した後、速やかに当該基準を満たした物件が必要数確保できるわけではないという点に留意することが必要である。居住支援給付金の受給権を取得したものの、対象物件がなく入居できない又は現在入居している住宅が基準を満たさないために受給できないといった事態が予想される。一方で、単に現状を追認し、劣悪な住環境を許容して居住支援給付金を支給することも、制度の趣旨から望ましくない。そこで、賃貸物件の建替え等に必要な期間を考慮し、中長期的には、上記に検討した基準の全面適用をにらみつつ経過措置を講じる必要がある。

① 段階的な基準の引上げ

経過措置期間の終了後、一気に本来の基準を適用するのではなく、基準を満たす住宅の整備状況も勘案しながら、段階的に本来の基準に近づけていくような経過措置基準の引上げを行うこととする。例えば、面積基準を徐々に引き上げる、居住支援給付金導入から一定期間は、現に居住する住居への居住支援給付金の支給を認める、浴室については近隣の銭湯の利用を認めるなどが考えられる。

② 悪質な貧困ビジネスへの対応

経過措置を設けるとしても、それが、悪質な貧困ビジネスの延命に資するものであってはならない。このため、そもそも居住用の建物ではない、最低居住面積水準の「機能スペース」のうち「就寝・学習等」の面積である 5.0 m²未満である、建物内にトイレ、キッチン、洗面所等の最低限の設備を備えていない、窓がないなど、居住にふさわしくないものは、居住支援給付金導入直後から対象外とすべきである。

¹⁷ 小林秀樹「住宅セーフティネットをどう再構築するかー空家活用による NPO 住宅を拡大するー」pp32ー33（2012 年、「社会運動」393 号）では、建築基準法を見直し、「寄宿舍」と「住宅」の中間的な用途類型を設け、2 方向避難や耐震、火災等への安全性の担保を前提に「住宅に類似した用途」として取り扱うといった方向性を提言している。

③ 改修の後押し

賃貸物件の改修は、賃貸によって利益を得る貸主の負担であるべきとするのが、基本的な考え方であろうが、社会として、高齢者の住居を確保するのであれば、必要な住宅を整備することについて、公的な支援が行われることも排除されないのではないかと。特に、経過措置期間に、対象物件の基準を満たすための改修を重点的に加速する必要がある。

現に、平成 24 年度に「民間住宅活用型セーフティネット整備推進事業」が実施されており、この事業では、改修工事後、住宅確保要配慮者を最初に入居させ、その後も入居を拒まないこと等を要件に、補助率 3 分の 1、上限補助額 100 万円（空家の場合）の支援を行うものである。このような補助事業を今後一層推進していくとともに、税制、低利融資などの支援策を充実させていくことが求められる。

IV. 支給額の設定

1. 標準家賃額の設定

① 居住支援給付金が家賃相場に与える影響

居住支援給付金の支給額を「上限額」とし、実際にかかった家賃がそれ未満である場合には、当該家賃の額とするという構成をとった場合、上限額いっぱいの額に家賃相場が張り付き、いわば、家賃相場は、この「上限額」に誘導されるという現象が起きることが懸念される。

その場合、以下のような点が懸念される。

(i) 住宅スペック等に見合わない高額な家賃設定

貸し手としては、居住支援給付金の上限額までは、確実な収入が見込めるため、家賃の額を上限額と同額に設定するという行動をとることが想定される。

その場合、当該家賃の額が、結果として、住宅のスペックやその地域の物価水準等を反映した適正なものであれば問題はないが、そのようなレベルにない住宅であれば、居住支援給付金は、ある意味、過剰に支給することになる。

(ii) 保有資産によって居住支援給付金が減額された者の排除

居住支援給付金の受給者の中には、保有資産額によって、支給額が減額される者もいる。仮に、家賃相場が、その地域における居住支援給付金の最高額に張り付くようなことになると、保有資産額によって支給額が減額された者の中には、家賃の負担が困難になるケースが生じるおそれがある。そうすると、結果的に、支給額が減額された者は、その地域の住宅から事実上排除されることになりかねない。

以上のことから、居住支援給付金額が家賃相場を形成するという現象に一定の歯止めをかけることが求められる。

② 標準家賃額

居住支援給付金の適正な支給を行う前提としては、「標準家賃額」の設定が必要になると

考えられる。すなわち、住宅のスペックについて、一定の項目によって評価し、その評価に基づいて、当該住宅の家賃として一般的に適正であろう額を標準家賃額として設定するものである。そして、それぞれの物件の標準家賃額を上限額として、居住支援給付金を支給することとするのである。これにより、住宅のスペックと関係なく、居住支援給付金額の上限に家賃相場が張り付き、また、その家賃相場を前提に居住支援給付金が支給されるという悪循環に歯止めをかける効果が期待できる。

標準家賃額の設定手法としては、一定のエリアごとに、耐震、面積、設備、築年数、間取りといった基本的な指標を設定して住宅を類型化し、それぞれの類型について、当該地域の平均的な家賃相場や地価の状況を踏まえて標準家賃額を設定するという方法が考えられる。なお、考慮すべき指標や計算方法については、本章末の FMRs の計算方法が 1 つの参考となりうる。

この場合、まず、「一定のエリア」をどのように設定するかが問題となるが、地域の実勢を的確に反映するためには、都道府県単位では、県庁等の所在地や産業の集積地等とその他の地域では、地価や家賃相場に大きな開きが生じていることも考えられるため、市町村単位を基本とすることが望ましいと考えられる。

また、評価、決定を行う主体としては、最終的には行政機関が行うべきであろうが、適正な標準家賃額の設定を担保する上では、専門技術的な審議を経ることが要請される。このため、標準家賃額の決定を行う行政機関に、標準家賃額の設定について、調査審議する諮問機関を設置することが適当と考えられる。この諮問機関は、住宅の貸主の代表、消費者団体など借り手の立場を代表する者、不動産の鑑定など専門的知識を有する者の 3 者構成とし、それぞれ同数の委員によって組織することが考えられる。さらに、標準家賃額を市町村ごとに設定するのであれば、基本的に市町村ごとにこうした諮問機関を設置することが求められるが、市町村ごとに所定の委員数を確保することが困難であるなど単独設置ができない場合には、複数の市町村に対応する機関を共同で設置する道も確保すべきであろう。

③ 地域差の反映

標準家賃額及びこれを基準に算出する居住支援給付金額は、地域差を反映させることなく、全国一律の額に設定するという考え方もありうる。この場合、高スペックの住宅に住みたければ標準家賃額が低い地域に居住し、逆に都市部、中心部に居住することを選択すれば、住宅のスペックを落とすことになる。これは、個人の住宅に対する考え方に基づく合理的選択を可能にするという評価も可能であろうが、以下の理由から、地域差を反映すべきと考える。

i) 「居住の自由」との関係

住宅扶助では、上記のとおり地域差を反映した金額設定になっている。仮に、これを全国一律の額に設定するのであれば、都市部で保護受給開始となった者は、より家賃の安い地域に転居することが必要となる。もちろん、被保護者でない勤労世帯であっても、給与の引下げ等の家計の状況によって転居を余儀なくされる場合もありうるため、特に、被保護者に対してのみ、実質的な居住の自由を保障する必要はないとの考え方もありうる。

しかし、政策実施の直接の結果として転居を余儀なくされるということは、いわば国家が

転居を余儀なくする事由を生じさせたとの評価もありうるため、上記の勤労世帯と同列に扱うことができない面があることに留意する必要がある。政策としては、「居住の自由」に制約をかけるような全国一律額の設定については、慎重である必要がある。

ii) 社会関係資本の維持

i と関連し、仮に転居が必要となる場合には、それまで受給者が維持してきた社会関係資本の喪失を招くことになる。社会関係資本は、本人にとって、漠然とした「住みやすさ」に止まるものではなく、特に高齢期においては、健康、社会参加、地域から受けられる支援など、日常生活に重要な意味を持つものである。このような社会関係資本を喪失した場合、新たな関係作りが本人にとって負担になるばかりでなく、外部から一からの支援を必要とすることにもなりかねない。この点は、本研究の生活支援とも関連する問題であり、居住支援給付金制度の側としても、可能な限り既に有する社会関係資本を維持できる仕組みが求められる。

④ 他制度への波及

以上に述べてきた形で、居住支援給付金の仕組みを導入するとした場合、現行の生活保護における住宅扶助の根本的な部分にも大きな影響が波及することになる。

すなわち、現行の住宅扶助では、居住する住宅について要件を設定しておらず、また、住宅のスペックによって住宅扶助額に差を設けるということをしていない。これが、悪質な貧困ビジネスの横行や、住宅のスペックに見合わない家賃設定が行われ、住宅扶助額が家賃相場を決定するという市場の歪みを生じさせている要因の1つであると考えられる。

よって、居住支援給付金について、支給対象物件の設定と標準家賃額の設定を行うのであれば、住宅扶助についても同様の仕組みを導入するか、又は、住宅扶助を廃止して、居住支援給付金に一本化することが必要となる。

2. 支給額と実際の家賃との関係

居住支援給付金の支給額を設定する場合、当該支給額を「上限額」とするか否かという問題がある。すなわち、実際の家賃に関係なく決められた額を支給するのか、又は支給額はあくまで上限額であって、実際にかかった家賃が、算出された支給額を下回る場合には、実際の家賃の額までしか支給しないかということである。

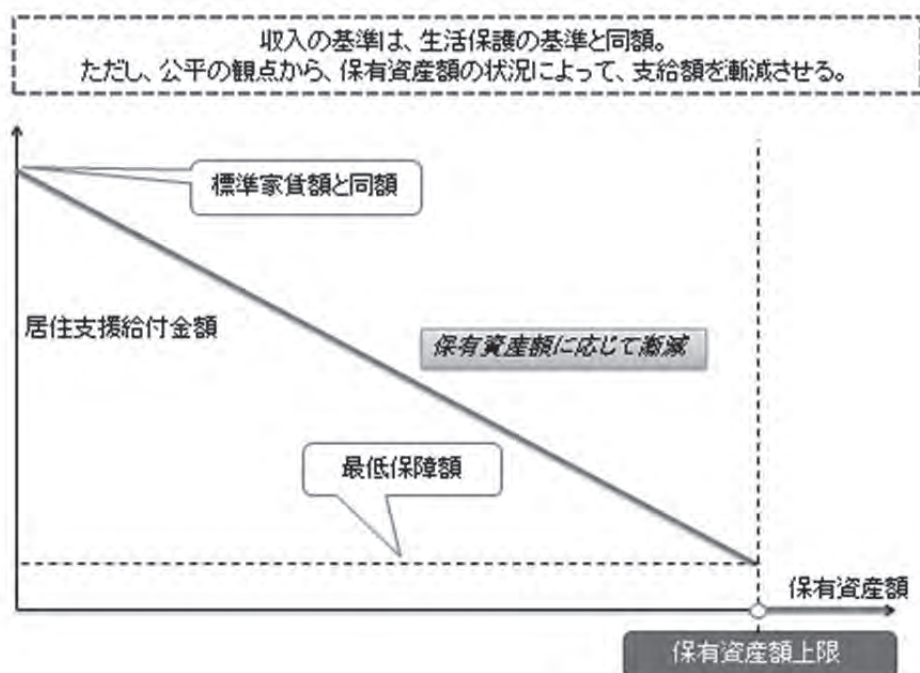
支給額を下回る家賃の額の住宅に居住し、差額は生活費等に充当するというのも1つの選択ではあろうが、居住支援給付金が、あくまで住宅の保障を目的とするものであることを考えれば、このように差額を他の用途に支出することは、目的外の支出となる。よって、支給額はあくまで上限額であり、実際にかかった家賃が算出された支給額を下回る場合には、当該家賃を限度とすべきである。

以下、「支給額」、「居住支援給付金額」とあるのは、上記のような上限額を意味するものとして、考察を進めることにする。

3. 支給額の水準

① ナショナル・ミニマムとしての「低所得・低資産者」

ナショナル・ミニマムとしての「低所得・低資産者」については、既述のとおり、生活保護に準じた基準によって受給者の決定を行うものである。ただし、資産の保有を認めているため、公平性の観点から保有資産の状況を支給額に反映することが必要となる。保有する資産が活用可能という前提に立てば、その資産額見合いで減額する方法が考えられる。具体的には、基準資産額を「1」とし、その者の保有資産額がその何割に当たるかによって漸減させることとする。ただし、この方法によると、ちょうど基準資産額と同額の保有資産を有する者については、居住支援給付金額が0円になってしまうため、最低保障額を設定する必要がある。



受給額＝

標準家賃額 －

（標準家賃額 －

最低保障額）×

世帯の保有資産額

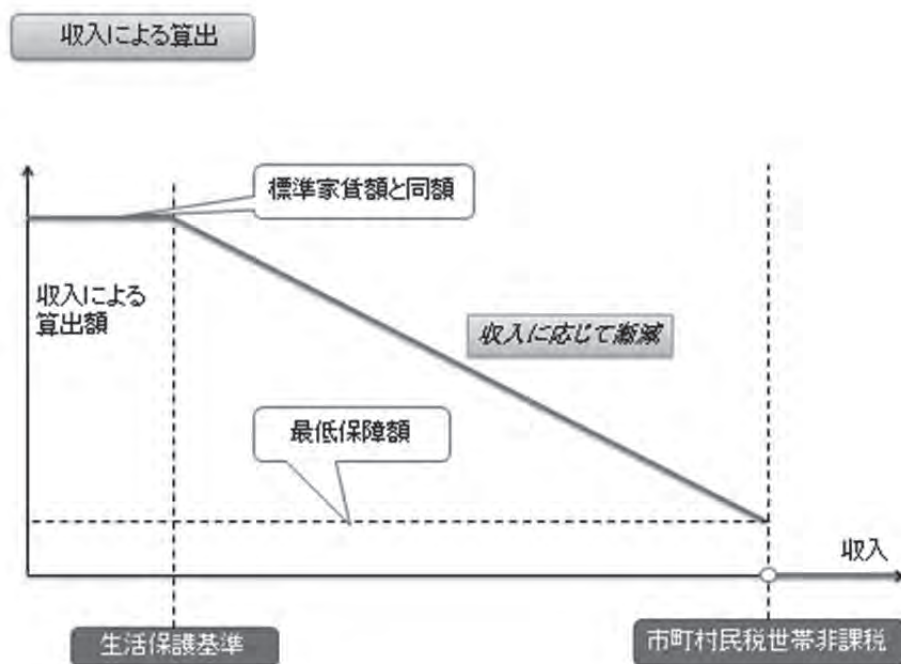
基準資産額

最低保障額については、極めて政策的判断の要素が大きいものと考えられ、制度論から具体的な金額を明示することは困難であるが、住宅扶助額や他の社会手当の支給額等を参考にしつつ設定することになるものと考えられる。

② 市町村民税世帯非課税を基準所得とする場合

i) 収入の反映

市町村民税世帯非課税であっても、収入が同額であるわけではないので、収入の状況を考慮することが必要である¹⁸。具体的には、生活保護基準以下の者の場合には、標準家賃額の満額とし、収入の増加に従って漸減させることが考えられる。



具体的には、市町村民税世帯非課税となっている世帯の世帯主について、その者が市町村民税世帯となる場合の収入の上限額を「1」とし、その者の収入額がその何割に当たるかによって漸減させることとする。ただし、この方法によると、ちょうど市町村民税世帯非課税となる者については、収入による算出額が0円になってしまうため、最低保障額を設定する必要がある。

収入基準による算出額＝

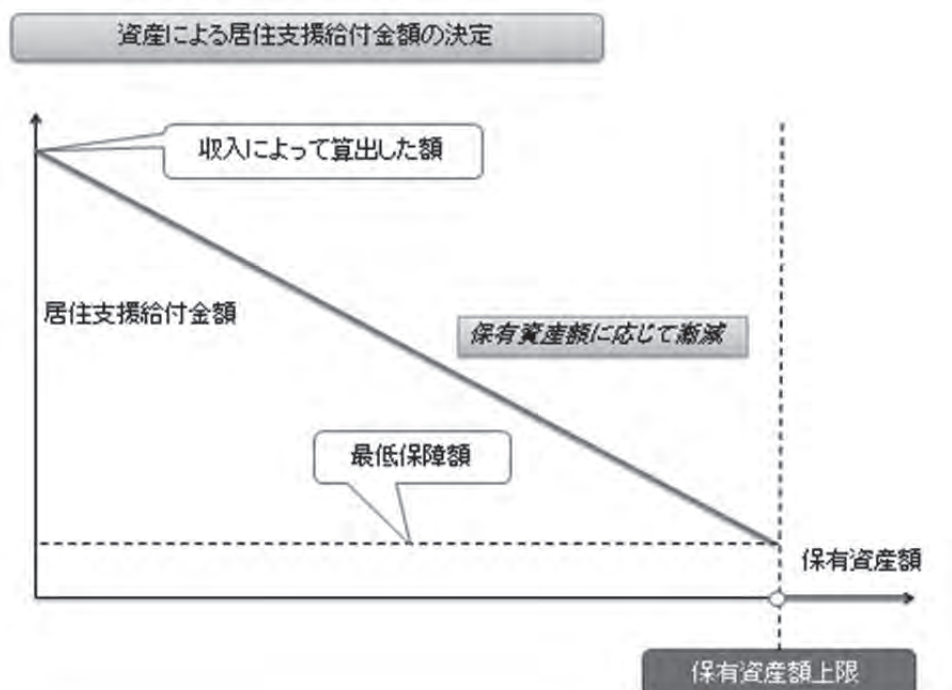
$$\text{標準家賃額} - \left[(\text{標準家賃額} - \text{最低保障額}) \times \frac{\text{世帯主の収入額} - \text{生活保護基準額}}{[\text{市町村民税非課税となる収入額}] - \text{生活保護基準額}} \right]$$

※ 世帯主の収入額－生活保護基準額 ≤ 0 円の場合は、標準家賃額と同額とする。

¹⁸ なお、「所得」については、公的年金等控除があり、65歳以上の場合、年間120万円までの年金収入であれば、所得額がゼロになるなど、実際の経済力を反映しにくい面があるため、「収入」で判断することが求められる。

ii) 資産の反映

資産の反映については、ナショナル・ミニマムの基準における保有資産額の評価の考え方と同様に、所得基準によって算出した額をベースにして、保有資産額と基準資産額との対比によって漸減させることが考えられる。ここで算出した額が、最終的な居住支援給付金の支給額となる。



受給額＝

$$\text{収入基準算出額} - \left[(\text{収入基準算出額} - \text{最低保障額}) \times \frac{\text{世帯の保有資産額}}{\text{基準資産額}} \right]$$

最低保障額については、「最低保障」であることから、収入基準における最低保障額と同額に設定する。

V. 他の制度との関係

1. 住宅扶助との関係

既述のとおり、居住支援給付金を導入する場合、生活保護法に基づく住宅扶助との整合性が重要な課題となってくる。この場合、被保護者は住宅扶助、それ以外の低所得者には居住

支援給付金を支給することとしつつ、住宅扶助について、支給対象物件の要件や標準家賃額の仕組みを導入するか、又は、住宅扶助を廃止し、被保護者も含め居住支援給付金に一本化するかの2つの方策が考えられる。

現行法令で被保護者を適用除外としている制度としては、国民健康保険、後期高齢者医療制度¹⁹を挙げることができる。これらは、社会保険制度であり、給付を受けるためには、その反対給付としての保険料の拠出を要するが、保険料相当額は生活保護費に算入されておらず、制度上、拠出を求め得る構造になっていない²⁰。拠出を前提としない居住支援給付金は、他の社会手当と同様、生活保護受給者を排除しないとの整理が自然である。よって、居住支援給付金が低所得高齢者のみを対象にした制度として創設するのであれば、高齢者に限っては、住宅扶助は適用除外として居住支援給付金を支給することとし、全世代を対象にした制度とするのであれば、住宅扶助の制度そのものを廃止して、居住支援給付金に一本化を図ることが適当と考えられる。

2. 介護保険の補足給付（居住費）

介護保険施設に係る補足給付（居住費部分）については、居住のコストに対する支給であるという点で共通するものであるため、居住支援給付金への一本化が可能となる。すなわち、補足給付を廃止し、これを居住支援給付金に振り替えるのである。

ただし、「支給対象物件」である一般の住宅とのバランスは必要となってくる点には留意が必要である。施設の居室が他の「支給対象物件」と比較して居住環境の質が劣るものであれば、一定のスペックを充足した住宅の保障を行うという居住支援給付金の趣旨に反することになるからである。特に、施設の4人部屋を居住支援給付金の支給対象とすることが、果たして適当かという議論はありうる。

3. 公営住宅との関係

公営住宅法は、「国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足る住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする」（第1条）ものである。低所得者の住宅の確保という意味では、本研究で検討してきた居住支援給付金に通じるものがある。このため、両者の関係については、以下の2つの考え方がありうる。

① 公営住宅と居住支援給付金は併存する別制度として整理

公営住宅と居住支援給付金は、低所得者に住宅を保障するという最終的な目的は共有する部分があるものの、両者をあくまで別の制度として整理するという考え方である。すなわち、公営住宅は、「住まい」の確保を行う事業であるが、本研究で検討してきた居住支援給付金は、「住まい」の確保に止まらず、「住まい方」の支援と一体のものとして実施される事業で

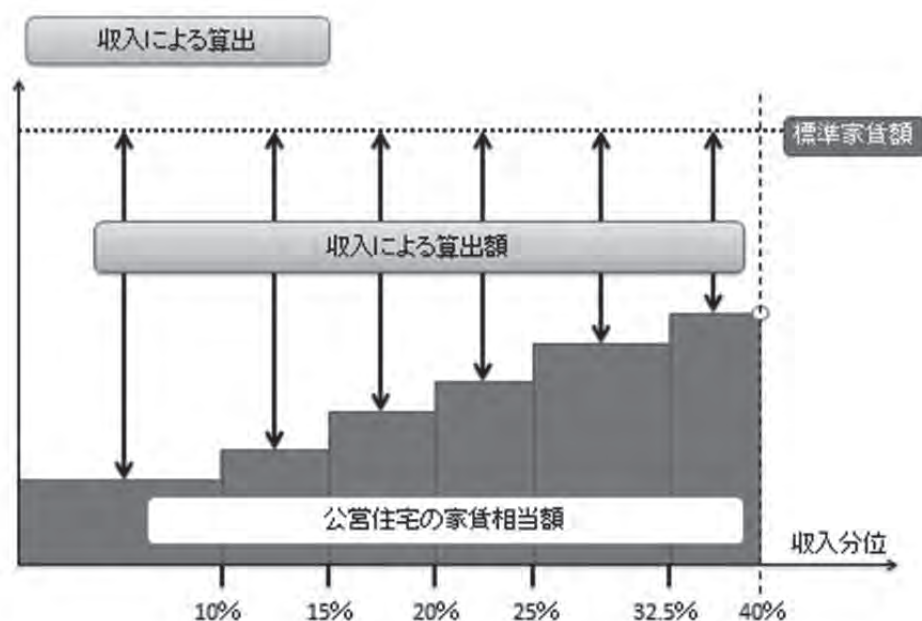
¹⁹ なお、後期高齢者医療制度の適用除外となる者は、健康保険でも適用除外となる。

²⁰ ただし、社会保険制度であっても、介護保険の第1号被保険者については、保険料相当額を生活扶助に算入することによって、被保護者を被保険者とする対応となっており、社会保険制度の中でも必ずしも一貫していない状況にはある。

あることから、制度的には趣旨・目的を異にするものとして整理するのである。

② 公営住宅と居住支援給付金を整合的制度として整理

公営住宅と居住支援給付金を整合的なものとして整理する考え方である。すなわち、居住支援給付金を、いわば公営住宅の「金銭給付」（又は、逆に公営住宅を居住支援給付金の「現物給付」）として位置付け、両者の対象者の範囲、負担する家賃額などできる限り整合的なものとするものである。具体的には、居住支援給付金についても、公営住宅と同様、入居収入基準を満たす者を対象者とした上で、収入階層ごとに負担すべき家賃額を設定し、「近傍同種」家賃と負担すべき家賃額との差額を居住支援給付金として支給するという制度設計になるものと考えられる。



結論としては、両者を整合的に整理することは、技術的に困難であることから、①、すなわち、両制度は、別の制度として併存するものとして整理する方が適当と考えられる。以下にその理由を挙げる。

i) 公営住宅の「入居収入基準」と居住支援給付金の「収入・資産基準」の性格

公営住宅の場合、従来の入居収入基準は、収入分位 25%以下が「本来階層」とされ、高齢者は「裁量階層」として、収入分位 40%以下とされていた。これが、関係法令の改正により、経過措置期間を経て、平成 25 年 4 月より、各自治体が条例で基準を設定することになっている。この入居収入基準は、入居条件の 1 つであり、かつ、その上で選考を経て入居決定された場合に公営住宅への入居が可能となるものである。換言すれば、収入基準を満たすだけで入居が保障されているわけではなく、選考の対象となりうる基準に過ぎない。

一方、居住支援給付金の支給対象者の収入・資産基準は、これを満たす者すべてに所定の

算出額を居住支援給付金として給付するものである。

以上のとおり、公営住宅の入居収入基準と居住支援給付金の収入・資産基準を同一の性格のものとして、統一的な基準として整理するのは困難である。

仮に、以上のような性格の違いを置いて、機械的に公営住宅の入居収入基準と居住支援給付金の収入・資産基準を揃えようとすれば、以下のような問題が生じることになる。

ア) 公営住宅の入居収入基準を居住支援給付金の収入基準とするならば、「低所得高齢者」の範囲を超えて、広い収入階層に居住支援給付金を支給することになり、居住支援給付金の趣旨に反するほか、財政的負担も大きくなる。²¹

イ) 逆に、居住支援給付金の収入基準を公営住宅の入居収入基準とするならば、入居収入基準のほか、「収入超過者」「高額所得者」に該当する基準も引き下げられ、現入居者に多大な不利益（家賃額の上昇、明渡努力義務の発生、明渡請求の対象となる）を生じさせることになる。

ウ) 公営住宅にも資産要件を導入することになれば、資産基準超過者に該当した者は、イと同様の不利益を被ることになる。

ii) 対象世帯、物件と家賃額

平成 24 年 4 月 1 日より、公営住宅の「同居親族要件」の全国一律適用は廃止され、各事業主体の条例に委ねられることになった。この同居親族要件とは、現に同居し、又は同居しようとする親族があるというものであった。もともと、それ以前も、高齢者、障害者等の単身入居は認められていたが、これは、あくまで「特に居住の安定を図る必要がある者」という例外的取扱いであった。

すなわち、公営住宅は、世帯入居を前提としている自治体が多く、それに対応した住宅が提供されてきた。また、家賃の決定に当たっても、「規模係数」が用いられており、これは、当該住戸専用面積を 65 m² で除した数値である。

他方、居住支援給付金対象とする低資産低所得高齢者の居住する住宅の多くは、都市型最低居住面積水準の 25 m²（単身者）程度であり、既存の公営住宅とは住宅面積の分布が大きく異なること、また、一般的に賃貸住宅の家賃は、住宅面積が狭くなればなるほど単位当たり賃料単価は大きくなること、など両者には相違する点が多い。

²¹ なお、従来の裁量階層である収入分位 40% という水準について見てみると、年収約 257 万円となる。（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律の一部の施行に伴う国土交通省関係政令の整備等に関する政令（平成 23 年政令第 424 号）による改正前の公営住宅法施行令第 6 条第 5 項第 1 号）この水準は、高齢者世帯の所得の状況で見ると、約半数の高齢者世帯が該当することになる。すなわち、必ずしも、高齢者世帯の中では「低所得」とは言えない水準である。

VI. 居住支援給付金の財源の規模（粗い試算）

【試算の前提】

- 支給対象物件に居住しているか否かは考慮していない。
- 標準家賃額は設定できないため、住宅扶助額で計算している。
- 資産要件については考慮していない。
- 住宅扶助費、公営住宅居住者は除外している。

1. ナショナル・ミニマムとしての「低所得・低資産高齢者」モデル

【対象者の収入】

高齢者世帯の平均世帯人員数：1.54 人²²

生活扶助の基準額（1 級地－1）

夫婦 2 人・70 歳以上：1,353,000 円／年 $\div$ 150 万円／年

$$150 \text{ 万円} \times \frac{1.54 \text{ 人}}{2 \text{ 人}} = 116 \text{ 万円}$$

【対象世帯数】

- 高齢者世帯数：10,207 千世帯²³
- 高齢者世帯の所得分布
100 万円未満：13.1%
150 万円未満：25.2%²⁴

$$116 \text{ 万円未満世帯} \div 13.1\% + (25.2\% - 13.1\%) \times \frac{16 \text{ 万円}}{50 \text{ 万円}} \div 17.0\%$$

$$10,207 \text{ 千世帯} \times 17.0\% = 1,735,190 \text{ 世帯} \dots\dots (i)$$

- (i) から被保護世帯数を控除
被保護世帯数（高齢者）：603 540 世帯²⁵…… (ii)
(i) - (ii) = 1,131,650 世帯…… (iii)

- 年収 100 万円未満の世帯数：304 万 4 千世帯
うち、公営住宅を除く借家世帯数：136 万 4 千世帯²⁶
借家率：136 万 4 千 $\div$ 304 万 4 千 = 44.8%…… (iv)

²² 「平成 23 年版高齢社会白書」（内閣府）

²³ 「平成 22 年国民生活基礎調査」（厚生労働省）

²⁴ 同上

²⁵ 「平成 22 年度福祉行政報告例」（厚生労働省）

²⁶ 「平成 20 年住宅・土地統計調査」（国土交通省）

- 対象世帯数
 $(iii) \times (iv) = 506,979 \text{ 世帯} \cdots \cdots (v)$

【世帯当たり所要額】

- 住宅扶助を基に所要額を算出
 1 人 1 か月平均の住宅扶助額²⁷ : 24,360 円 $\cdots \cdots (vi)$
 被保護世帯平均人員数 : 1.38 人²⁸ $\cdots \cdots (vii)$
 $(vi) \times (vii) = 33,617 \text{ 円/月} \rightarrow 403,404 \text{ 円/年} \cdots \cdots (viii)$

【年間支給総額】

$$(v) \times (viii) \div 2,045 \text{ 億円/年}$$

【参考試算】同様の基準で全世代を対象とした場合²⁹

【対象者の収入】

平均世帯人員数 2.59 人³⁰
 生活扶助の基準額 (1 級地-1)

夫婦 (20~40 歳)、子 (6 歳~11 歳) の場合 : 2,014,800 円/年 $\div$ 200 万円/年

$$200 \text{ 万円} \times \frac{2.59 \text{ 人}}{3 \text{ 人}} = 173 \text{ 万円}$$

【対象世帯数】

- 総世帯数 : 43,638 千世帯
- 世帯の所得分布 150 万円未満 : 12.2%
 200 万円未満 : 18.5% $\rightarrow$ 173 万円未満 $\div$ 15.4%
 = 所得額 173 万円未満の世帯 : 6,720,252 世帯 $\cdots \cdots (i)$
- (i) から被保護世帯数を控除
 被保護世帯数 : 1,410,049 世帯 $\cdots \cdots (ii)$
 $(i) - (ii) = 5,310,203 \text{ 世帯} \cdots \cdots (iii)$

²⁷ 「国民の福祉の動向 2011/2012」(2011 年、厚生労働統計協会) P167 表 19

²⁸ 同上 P163 表 7

²⁹ これ以降、特に明記していないものについては、試算に用いた数値の出典は、上記と同じである。

³⁰ 「平成 22 年国民生活基礎調査」(厚生労働省)

- 年収 200 万円未満の世帯数：877 万 1 千世帯
 うち、公営住宅を除く借家世帯数：363 万 5 千世帯
 借家率：363 万 5 千 ÷ 877 万 1 千 = 41.4%…… (iv)

- 対象世帯数
 (iii) × (iv) = 2,198,424 世帯…… (v)

【世帯当たり所要額】

403,404 円／年…… (viii)

【年間支給総額】

(v) × (viii) ÷ 8,869 億円／年

2. 社会保障法制度における「低所得高齢者」モデル

【対象世帯数】

介護保険料第 1 段階から第 3 段階までの者の割合：31.5%

高齢者世帯数：10,207 千世帯

市町村民税世帯非課税の世帯：3,215,205 世帯…… (ア)

- (ア) から被保護世帯数を控除
 被保護世帯数 (高齢者)：603,540 世帯…… (イ)
 (ア) - (イ) = 2,611,665 世帯…… (ウ)

- 年収 200 万円未満の世帯の公営住宅を除く借家率：41.4%…… (エ)

- 対象世帯数
 (iii) × (iv) = 1,081,229 世帯…… (オ)

【世帯当たり所要額】

403,404 円／年…… (カ)

【年間支給総額】

(オ) × (カ) ÷ 4,362 億円／年

〔参考試算〕同様の基準で全世代を対象とした場合

【対象者の収入】

高齢者世帯が市町村民税世帯非課税となる収入と同額で設定。

高齢者世帯（3人世帯）が市町村民税世帯非課税となる収入額：約250万円

平均世帯人員数2.59人

$$250 \text{ 万円} \times \frac{2.59 \text{ 人}}{3 \text{ 人}} \div 216 \text{ 万円}$$

【対象世帯数】

○ 総世帯数：43,638千世帯

○ 世帯の所得分布 200万円未満：18.5%

250万円未満：25.3%

$$216 \text{ 万円未満の世帯} \div 18.5\% + (25.3\% - 18.5\%) \times \frac{16 \text{ 万円}}{50 \text{ 万円}} \div 20.7\%$$

$$43,638 \text{ 千世帯} \times 20.7\% = 9,033,066 \text{ 世帯} \cdots \cdots (\text{ア})$$

○ (ア) から被保護世帯数を控除

被保護世帯数：1,410,049世帯……(イ)

$$(\text{ア}) - (\text{イ}) = 7,623,017 \text{ 世帯} \cdots \cdots (\text{ウ})$$

○ 年収200万円未満の世帯の公営住宅を除く借家率：41.4%……(エ)

○ 対象世帯数

$$(\text{ウ}) \times (\text{エ}) = \underline{3,155,929 \text{ 世帯}} \cdots \cdots (\text{オ})$$

【世帯当たり所要額】

$$\underline{403,404 \text{ 円/年}} \cdots \cdots (\text{ク})$$

【年間支給総額】

$$(\text{オ}) \times (\text{ク}) \div \boxed{1 \text{ 兆 } 2,731 \text{ 億円/年}}$$

(参考) セクション8 住宅補助プログラムにおける公正市場家賃 (FMRs) —翻訳資料—

U.S. Department of Housing & Urban Development

Office of Policy Development & Research

July 2007 (rev.)

(出典) <http://www.huduser.org/portal/datasets/fmr.html> 2012.12

概要

公正市場家賃 (FMRs) は主に、住宅選択バウチャー・プログラムにおける標準支給額の決定や、セクション 8 契約に基づく期限切れとなったプロジェクトの改訂更新家賃の決定、Mod Rehab (SRO(単身低所得者向けホテル)を活用した[ホームレスの等の]漸進的社会復帰プログラム)における住宅補助金 (HAP) 契約の初期賃料の決定、そして居室賃借補助プログラムにおける上限家賃として用いられる。アメリカの住宅・都市開発省 (HUD) は、毎年、530 の大都市圏と、2,045 の非大都市部の FMR 適用地域で、公正市場家賃を算定している。法律により、その財政年度において使用される公正市場家賃は、財政年度が始まる 10 月 1 日に公表され、利用できるようになっていなければならない。

訳注；

■公正市場家賃 (FMRs) の適用対象

- ・ the Housing Choice Voucher program ; 住宅選択バウチャープログラム
- ・ the project-based Section 8 contracts; セクション 8 に基づくプロジェクト
- ・ the Moderate Rehabilitation Single Room Occupancy program (Mod Rehab) ; 単身低所得者向けホテル活用の漸進的社会復帰プログラム

- ・ the HOME rental assistance program ; 居室賃借補助プログラム

■対象地域

- ・ 530 の大都市圏
- ・ 非大都市部の FMR エリア

FMRs (公正市場家賃) の水準

公正市場家賃は総家賃の積算額である。それには、建物本体の他に全借家人が支払うべき設備費用が含まれている (電話代、ケーブルや衛星テレビ、インターネット接続費は除く)。HUD は、本プログラム対象者に十分対応し得る量の賃貸住宅の供給が確保できるように公正市場家賃を設定している。そのため、公正市場家賃は、住戸や地域の選択が可能な程度に高く、より多くの低所得世帯に対応し得る程度に低いという二つの条件を満たさなければならない。公正市場家賃で設定される家賃水準は、標準的な質の賃貸住戸 (注 1) の家賃分布に対するパーセント分位で示される。現行の基準は、下位より 40% 分位で、実際に賃貸されている標準的な質を備えた賃貸住宅の 4 割を含む範囲の上限家賃の額である (注 2)。40% 分位家賃は、ここ最近の転居による新規入居物件の家賃分布 (ここ 15 ヶ月以内に現在の住戸に転居してきた借家世帯の家賃) により計算される。HUD は、家賃設定をするにあたって市場に乗らない家賃を除外しなければならない。そのため、HUD の施策上の公営住宅家賃額を下回る住戸や、アシステッド・ハウジング (サービス付住宅) や、市場家賃を下回るその他の住宅、および築 2 年未満の物件を除いて算定される。

訳注；

- ・ 公正市場家賃=総家賃 (住戸+必要設備、電話・TV・インターネット等は除く)
- ・ 住宅や居住地の選択が可能 (低すぎると住宅を選べない) < 公正市場家賃の金額 < より多くの対象者に対応可能 (高すぎると予算が尽きて、多い人数が救えない)
- ・ 公正市場家賃の額=標準的な質の賃貸住宅の 40% 分位の家賃上限額

- ・算定対象住戸の条件
 - 15 ヶ月以内に新規に入居した住戸の家賃
- ・算定対象外住戸
 - 公営住宅家賃額以下の住戸
 - サービス付住宅、その他市場家賃以下の住戸
 - 築2年未満の新築物件

データソース

HUD は公正市場家賃を算定するために、最も正確で、かつ最新のデータを活用している。具体的には、次の3つの調査資料が用いられている。

- (1) 基準年の公正市場家賃を設定するためには、10 年ごとに実施される国勢調査 (Census) の統計的に信頼性のある家賃データが使われている。2000 年の国勢調査が 2005 財政年度の公正市場家賃を設定するために使われたのが最初である。
- (2) アメリカ地域社会調査 (ACS) は 10 年ごとの国勢調査の長票形式 (long-form) のデータを集計したものである。ACS の完全実施は 2005 年であり、2008 年財政年度の公正市場家賃で使われた。2005 年の ACS は、ある事項については 2005 年時点の新たな調査資料を提供し得るが、ほとんどの事項については、公正市場家賃の根拠とした 2000 年の国勢調査を 2005 年向けに更新しただけのものである。ACS のデータは、小規模な国勢調査地区における 3 年間もしくは 5 年間の平均値を示すことができれば、もっと広い範囲で利用されるだろう。
- (3) RDD 方式・無作為抽出電話調査は、コンピューターを使って統計的に無作為に選定した電話番号に電話し、回答を求める調査方式である。RDD 調査は、住宅の市場状況を把握するために、毎年限られた数の地域で実施されている。

基準年の公正市場家賃額は、家賃と設備料 (utilities; 共益費に該当か!?) についての CPI (消費者物価指数) に基づいて調整され更新される。消費者物価指数は 102 の大都市の FMR エリアにおいて利用可能である。地域的消費者物価指数の変動係数は、消費者物価指数の独自調査を実施していない FMR 地域で、基準年算定額を更新する際に用いられている。公正市場家賃の中間時点 (4 月 1 日時点) と最新の消費者物価指数の時点の間には 15 か月のタイムラグがある。

加えて、HUD はアメリカ住宅調査 (AHS) を通して得る住宅市場の状況に関する豊富な知識を活用している。アメリカ住宅調査は HUD の調査部局によって実施されており、10 年ごとの国勢調査に匹敵する正確さがある。アメリカ住宅調査は、44 の最も大きな都市圏を対象に、毎年 11 エリアずつを順番に調査し、HUD が国勢調査の間の期間のデータを更新することに寄与している。

訳注；

■公正市場家賃を算定するにあたって用いられるデータ・ベース

- ・10 年ごとの国勢調査 (The Decennial Census)
- ・アメリカ地域社会調査 (The American Community Survey)
- ・無作為抽出電話調査 (毎年)

上記について、毎年の各地の CPI (消費者物価指数) で補正。アメリカ住宅調査 (44 大都市地域に精緻なデータあり) を加味。

FMR エリア

HUD は公正市場家賃の適用地域を、大都市地域と大都市以外の地域に分けて定義している。若干の例外はあるものの、最新の行政管理予算局（OMB）による大都市地域の定義が援用されている。HUD が OMB の定義を利用する理由は OMB の大都市地域の指定と住宅市場の広がり概ね一致するからである。公正市場家賃は、賃貸住宅が直接的に競合する地理的な範囲に遍く通用して、住宅が提供されるよう、住宅の市場家賃を設定することが意図されている。例外として、OMB による大都市地域の指定が、HUD が定義する住宅市場エリアの定義よりも大きすぎて、それを改訂している大都市地域が少数ある。それらの例外的エリアは“HUD Metro Fair Market Rent Areas(HMFAs)（住宅・都市省大都市公正市場家賃地域）”と定義されている。

訳注；

■公正市場家賃が適用される地域

大都市地域；日本でいえば、D. I. D 地区（人口集中地区）か？ 全国土が対象になるわけではない。

注 1）標準タイプの賃貸住宅ユニットとは以下の条件のもの

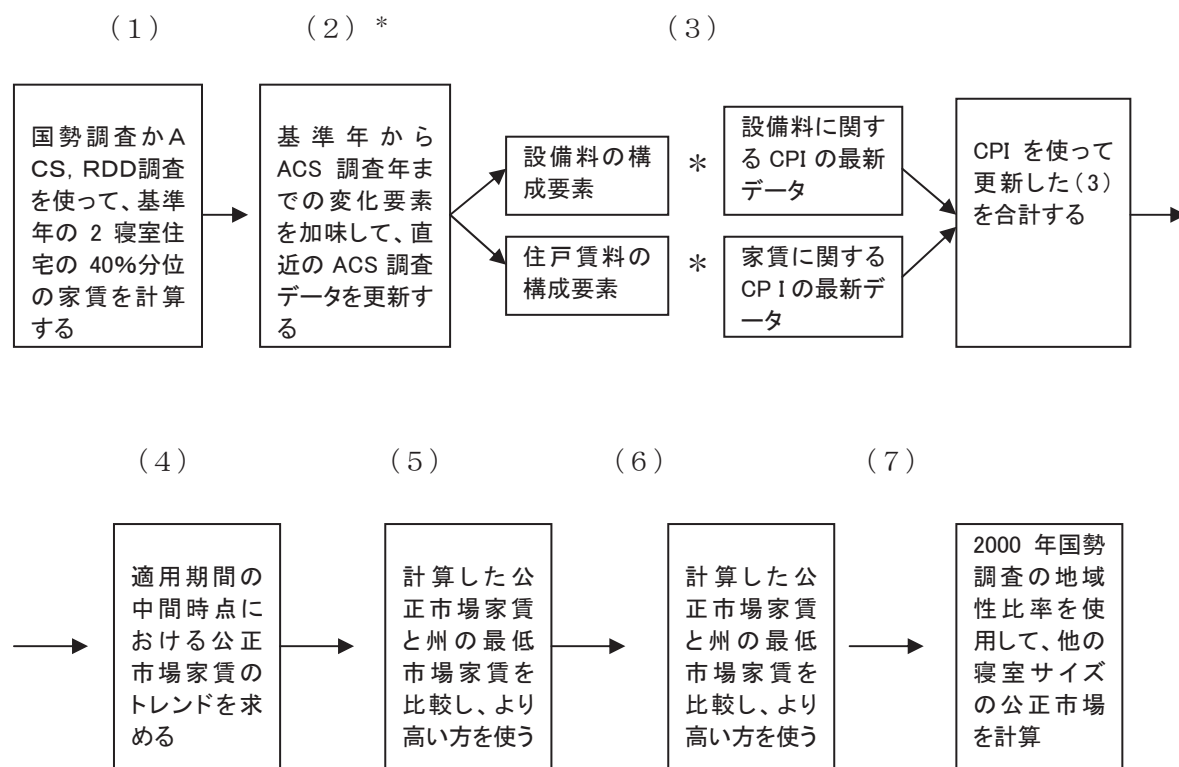
- ・現金によって賃料が支払われる
- ・特定賃貸人のための広さ 10 エーカー以下（1acre -4,047 m²）
- ・上下水道完備
- ・フルキッチン
- ・築 2 年以上
- ・賃料に食費は含まれていない

注 2）公正市場家賃は当初 45%分位に設定されていたが、1995 年度の公正市場家賃の年度当初に 40%分位に下げられた。ほとんどの地域においては 40%分位である。しかし、特定のエリアにおいては 50%分位に定められている。50%基準の公正市場家賃は 2000 年 10 月 2 日に発表された規則によるもので、そのルールの中では、40%分位基準よりも 50%分位基準を使う方が適している地域を選定するための適用基準も設けられている。その目的は、PHAs（公営住宅部局）に、多様なバウチャープログラムの使い方ができるよう支援するためのツールを提供することである。

公正市場家賃が適用される地域の 3 つの基準は以下のとおりである：

1. 公正市場家賃の適用地域の大きさ：FMR エリアは少なくとも 100 の国勢調査地区が必要
2. 妥当な価格（affordable）の住宅の密度：40%分位の 2 寝室住戸の公正市場家賃以下の住戸が 3 割以上を占めて、10 戸以上の 2 寝室住戸がある国勢調査地区が 70%よりも少ないこと。
3. 対象層の集中度（密度）：公正市場家賃適用地域における（低所得）借家人賃貸施策の対象者の 25%以上が、本施策対象者の最大数として、（適用地域内の）5%の国勢調査地区に居住していること。また、規則では、50%分位の公正市場家賃を割り当てられた地域では、3 年後に再算出される。50%分位の賃料設定は、対象者の集中が少しでも改善がなされた場合には取り消され、そうでない場合は、その扱いは継続される。

FMRs(公正市場家賃)計算プロセス (2008年度)



訳注

- ・ Census; 10年ごとの国勢調査 (The Decennial Census)
- ・ ACS; アメリカ地域社会調査 (The American Community Survey)
- ・ RDD; 無作為抽出電話調査 (毎年)
- ・ CPI; 消費者物価指数

* 2000年国勢調査を基準年としている地域については、変化率は、2000年からACS調査年までの関連地域における家賃の変化に基づき算定する。

根拠資料としてRDD調査を使用している地域については、1か月の変化率は、2000年の国勢調査からACS調査年度までの変化率として計算される。そのため、RDD調査データとACS調査年の6月時点の間の月数分が計上される。

ACSに基づいた家賃設定している地域に対しては、ACS基準年にデータを更新する必要はない。

第 6 章 地域善隣事業の効果

I. 目的

地域善隣事業の実施に当たっては、当然のことながら財源の確保が必要となり、新規事業として事業費の「純増」という捉え方もあるだろう。しかし、高齢化の進展に対応した今後の高齢者施策の展開には、現在よりも多くの支出が不可避であることを考えれば、今後どのように財源を有効に支出するかという「選択」の問題といえることができる。

そこで、本章では、施策の選択という視点から、空家等を活用して「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について、従来型の施設（特別養護老人ホーム等）で対応した場合との公的負担額（以下、公的コスト）、及び数値化できないが個人のQOLや地域づくり・都市経営的な視点から期待される効用について、検証する。

II. 経済的アプローチ

1. 基本的な考え方

- ・要介護高齢者・100人を対象に、「特別養護老人ホームを建設・開設した場合」と「地域善隣事業体を組織・運営した場合」の事業ボリュームを試算・比較する。（A特別区をベースにスタディ）

□各スキームでかかるコスト

		住居費の公的コスト	サービスに係る公的コスト
(1) 特別養護老人ホームを建設・開設した場合	イニシャル	①特養建設にかかる費用 ＊ 建物建設費	—
	ランニング	②低所得世帯への居住費補助額 (介護保険の補足給付)	③介護サービス・生活支援サービス費（介護保険）
(2) 地域善隣事業を組織・運営した場合	イニシャル	①住宅改修費 (介護保険による)	—
	ランニング	②低所得世帯への居住支援給付金 (住宅扶助平均額)	③介護保険サービス（介護保険） ④生活支援サービス（介護保険外）

- ・「住居費の公的コストの項目」「サービスに係る公的コストの項目」/「イニシャルコスト」「ランニングコスト」に分けて整理し、本試算では利用者負担を除いた公的負担額について試算する。

なお、特養建設にかかる費用のうち、建物建設費については、都道府県の補助金、法人の介護報酬積立金を、公的負担額として整理する。

2. 対象者の要介護度構成の設定

- ・試算する上で、両スキーム共通して対象者の要介護度の状況は同じ設定とする必要がある。特養を想定し、両スキームともある程度要介護度の高い居住者属性を仮定する。

→ 本スタディでは「介護給付費実態調査月報」の「介護福祉施設サービス(特養)」の利用者属性と同等な割合を仮定

	総数	要介護1	要介護2	要介護3	要介護4	要介護5
介護福祉施設サービス	446.1 (100%)	13.9 (3.1%)	38.6 (8.6%)	90.4 (20.2%)	143.0 (32.0%)	160.1 (35.9%)

介護給付費実態調査月報(平成23年5月審査分)

3. 各項目の試算の仕方

(1)【特別養護老人ホームを建設・開設した場合】

① 特養建設にかかる公費負担額

・特養・ユニット型の建物建設費用

1人当たり平均建築単価 (1,233 万円/人)¹×定員数 (100 人) =12 億 3,300 万円

合計：12 億 3,300 万円

② 低所得高齢者への居住費の補助額（介護保険）

・「基準費用額」－「負担限度額」の介護保険からの補足給付分を試算。

利用者負担段階	基準費用額(a)	負担限度額(b)	介護保険からの 補足給付(a)－(b)
第Ⅰ段階	6万円/月	2.5 万円/月	3.5 万円/月
第Ⅱ段階			
第Ⅲ段階		4.0 万円/月	2.0 万円/月

利用者内訳は

保険料段階との比較でみると

(補足給付) (保険料)

(第1号被保険者に占める
当該保険料段階の者の割合)

利用者負担第Ⅰ段階＝保険料第1段階＝

2.7%

利用者負担第Ⅱ段階＝保険料第2段階＝

16.4%

利用者負担第Ⅲ段階＝保険料第3段階＝

12.4%

100人×3.5万円×19.1%(利用者負担第Ⅰ・第Ⅱ段階の者)
100人×2.0万円×12.4%(利用者負担第Ⅲ段階の者)

利用者負担第Ⅰ・第Ⅱ段階の者

100人×3.5万円×19.1%＝66.85万円/月

利用者負担第Ⅲ段階の者

100人×2.0万円×12.4%＝24.8万円/月

合計：92万円/月

¹ 独立行政法人福祉医療機構福祉貸付部「ユニット型特別養護老人ホームの実態調査について」(2010年3月)

③介護サービス・生活支援サービス費（介護保険）

- ・ 2. で仮定した「対象者の要介護度構成」×「介護保険報酬単価」×0.9（保険給付率）。
- ・ 「ユニット型介護福祉施設サービス費Ⅰ」で設定。

□介護報酬単価（円）（2012年度）

要介護1	要介護2	要介護3	要介護4	要介護5
659単位	729単位	802単位	872単位	941単位

	人数	報酬単価（円）	保険給付率	費用	
要介護1	3.1	197,700 円	×0.9	551,583	<u>23,273,622 円</u>
要介護2	8.6	218,700 円		1,692,738	
要介護3	20.2	240,600 円		4,374,108	
要介護4	32.0	261,600 円		7,534,080	
要介護5	35.9	282,300 円		9,121,113	

合計：2,327 万円/月

（2）【地域善隣事業体を組織・運営した場合】

①住宅改修費

- ・ 低所得世帯に提供する住戸は、対象者の介護度が高い実態を踏まえると、p90 に示す「コレクティブ・ハウス型」を中心とする。
- ・ 住宅は棟単位で地域善隣事業体が借り上げ、低所得高齢者に賃貸する。

→ 住宅改修は、介護保険の住宅改修の支援限度基準額相当（18 万円/戸⇒自己負担 2 万円を除く）とする。

18 万円×100 戸＝1,800 万円

合計：1,800 万円

②低所得世帯への居住支援給付金

- ・ 市町村民税世帯非課税者への「居住支援給付金支給額」を試算。(a)×(b)
- ・ 一人当たりの居住支援給付金支給額：A 区の住宅扶助平均金額 42,077 円……(a)
- ・ 居住支援給付金の支給対象者

市町村民税世帯非課税型 = 利用者負担第Ⅰ～第Ⅲ段階の者 = 構成比 31.5%

100 人×31.5% = 32 人……(b)

(a)×(b) 42,077 円×32 人＝1,346,464 円

合計：135 万円/月

③居宅サービス（介護保険）

- ・ 2. で仮定した「対象者の要介護度構成」×「小規模多機能型居宅介護サービスの支給限度額（1 か月）」²×0.9（保険給付率）」

² 訪問介護や通所介護等のサービスを組み合わせることは個別性が大きいので、ここでは、訪問・通所・泊まりの複数のサービスを一体的に提供する小規模多機能型居宅介護の利用を想定した。

□小規模多機能型居宅介護サービスの支給限度額（1か月）

要介護1	要介護2	要介護3	要介護4	要介護5
11, 430 単位	16, 325 単位	23, 286 単位	25, 597 単位	28, 120 単位

	人数	支給限度額（月）	保険給付率	費用	
要介護1	3.1	114, 300	×0.9	318,897 円	<u>22,273,354 円</u>
要介護2	8.6	163, 250		1,263,555 円	
要介護3	20.2	232, 860		4,233,394 円	
要介護4	32.0	255, 970		7,371,936 円	
要介護5	35.9	281, 200		9,085,572 円	

合計：2,227 万円/月

④生活支援サービス（介護保険外）：人件費相当及び事務費（人件費の10%）を公費負担と仮定

○人員体制の設定

- ・人員体制は、「ふるさとの会」をモデルに設定。

□ふるさとの会

居住支援員・日常生活支援員	241 名(常勤 64 名、非常勤 177 名)
対象者	1,219 人(独居 826 人、共同居住 393 人) ＊台東区:利用者数 409 人(独居 230 名、共同居住 179 名) ＊墨田区:利用者数 591 人(独居 461 名、共同居住 130 名) ＊荒川区:利用者数 89 人(独居 73 名、共同居住 16 名) ＊豊島区:利用者数 26 人(独居 0 名、共同居住 26 名) ＊新宿区:利用者数 104 人(独居 62 名、共同居住 42 名)



割り戻す

対象者 100 名に支援するためには、従業員 21 人（常勤 5 人、非常勤 16 人）

○支援にかかる人件費の設定

常勤 月額 24 万円/人、非常勤 8 万円/人

（厚生労働省「平成 22 年賃金構造基本統計調査」による介護職の平均年収より）

5 人×24 万円＋16 人×8 万円＝248 万円

○事務費

人件費×10%

248 万円×10%＝24.8 万円

合計：273 万円/月

4. 試算結果

【住居費の公的成本】

特別養護老人ホームはイニシャルコストとして建設費 12 億 3,300 万円と、ランニングコストとして居住費の補助額が月額 92 万円かかる。これに対し、地域善隣事業の場合はイニシャルコストの改修費 1,800 万円と、ランニングコストとして居住費支援給付金が月額 135 万円かかる。

【サービスに係る公的成本】

特別養護老人ホームの場合、介護保険給付分の 2,327 万円／月に対し、地域善隣事業の場合は、介護保険給付分と生活支援分の合計額の 2,500 万円／月である。

【試算結果の対比】

	住居費の公的成本	サービスに係る公的成本
(1) 特別養護老人ホームを建設・開設した場合	①建設費用 12 億 3,300 万円 上記の金額を、耐用年数 39 年 ^{*1} （金利ゼロ）として、月当たりになると 263 万円／月 である。 ②居住費補助額 92 万円／月 計：355 万円／月^{*2}	③介護保険費用 2,327 万円／月
	2,682 万円／月	
(2) 地域善隣事業を組織・運営した場合	①改修費 1,800 万円 上記の金額を、耐用年数 10 年（金利ゼロ）として、月当たりになると 15 万円／月 である。 ②居住支援給付金 135 万円／月 計：150 万円／月^{*3}	③介護保険費用 2,227 万円／月 ④生活支援費用 273 万円／月 計：2,500 万円／月
	2,650 万円／月	

*1：「指定介護老人福祉施設等に係る会計処理等の取扱いについて」（平成12年3月10日付老計第8号）の6（4）で耐用年数は、老健・療養型に準じることとされている。病院用建物は、39 年である。

*2：特養の場合、法人成立の要件として、原則として土地は法人が所有権を有し、かつ基本財産としなければならないため、この金額には土地の利回り分と、不動産所有に係る税負担等は含まれない。従って、地価の高い大都市における特養は、＜参考＞に示すような土地費 12 億円余の利回り相当分（ex. 1%の利率で 100 万円／月）を失っており、かつ税金等も逸しているといえる。

*3：民間賃貸住宅経営を前提にしているので、この金額には土地の利回り分と、家主による不動産所有に係る税負担等が含まれる。従って、この場合は、公的資金の投入によって、土地利回りと税金への経済波及効果があるといえる。

＜参考：A特別区で、100 床のユニット型特養を建設する場合の土地取得費の試算＞

ユニット型 100 室の特養は事例から延床面積約 5,000 ㎡程度を仮定。

→1 人当たり延べ面積平均 52.2 ㎡（前出「ユニット型特別養護老人ホームの実態調査について」より）

A 区モデル地域で用途地域「第一種中高層住居専用地域」（建ぺい率 60%、容積率 200%）の制限に基づき敷地面積を割り戻すと、4,167 ㎡。

周辺の土地価格相場 293.8 千円／㎡（路線価 235 千円／㎡÷0.8）より、293.8 千円／㎡×4,167 ㎡≒12 億 2,400 万円

Ⅲ. 社会的アプローチ

1. 地域善隣事業のメリット

Ⅱで、財政的な側面についてまとめた。しかし、地域善隣事業の意義を考えるにあたっては、財政的な側面(マクロ)から見て、施設との関係で、どちらがより低コストであるかだけではなく、そのコストを負担することによって生み出される数値化できない効用についての比較も重要である。具体的には、個人のQOLに焦点を当てる視点(ミクロ)、地域づくり(メゾ)や都市経営的な視点(マクロ)での意義など、平行的に広い視野で考えることができる。

また、地域善隣事業の意義を考える時、施設との関係という側面のみではなく、日本の所得別住宅政策による社会的排除(ソーシャル・エクスクルーション)からのアプローチも必要である。

(1) 個人のQOL(ミクロ・アプローチ)

貧困・身体的虚弱・精神的問題などを理由に、人は施設に保護されてきた。それは、人を集めることによって効率的にサービスを提供するという合理的装置のひとつである。しかし、そうした施設は全制的施設と呼ばれ、人間の尊厳を損なうものとして1960年代より批判されてきた。

今日、特別養護老人ホームなどの高齢者施設の一部では「個室・ユニット」によって、生活再構築・自立支援をめざして、普通の生活を支援する住まいへと改善がなされている。しかしながら、施設においては、地域から遠ざけられる「地域離脱」、人を集団として扱う「集団処遇」、施設の規則に合わせて管理しようとする「官僚的管理」、施設の都合に合わせる「統制的コミュニケーション」、これまでの生活では明確に持っていた役割や生きがいを奪う「役割剥奪」など、避けがたい施設文化の弊害があることが知られている³。

また、「社会関係の喪失(家族・友人・コミュニティ)」、「入所者同士の間関係の隔離」、「孤独と不安」、「プライバシーの喪失」、「自立の喪失」、「役割の喪失」というまとめもある⁴。

地域・自宅を離れて施設へ入所することは、地域生活の中で自分自身がなじみ、自らがコントロール下に置いてきたさまざまな資産を喪失することに他ならない⁵。

地域善隣事業でめざすのは地域での生活の継続であり、施設生活とは異なる普通の暮らしのなかで、自らの機能や能力に気づいたり、取り戻したりしながら、その人なりの能力に合わせた生活を社会との関わりのなかで営み続け、「サービスを受ける客体から、ともに生きる主体へ」の道を探ることであると考えられる。以上をまとめてみたい。

① 地域生活における自己資源

住み慣れた地域を離れることは、家族・友人・地域の人々などの人的ネットワーク(社

³ ゴフマン著・石黒毅訳(1974)「アサイラム～施設収容者の日常生活」誠信書房

⁴ Townsend, P., (1962) *The Last Refuge: A Survey of Residential Institutions and Homes for the Aged in England and Wales*.

⁵ 外山義(2003)「自宅でない在宅」医学書院

会関係資本)はもとより、トータルな居住環境システムの全体を喪失することであるとされている⁶。

長年住み慣れた住まいでは、物の置き場やスイッチの配置もわかっており、炊事や洗濯をこなしていくという実行機能が身体に染みついている。日が昇れば夏は暑いので何度にエアコンを設定すればいいのか、逆に冬はここまで日が入って来るからこのあたりに座っていれば昼間は暖房は要らない、などの居住環境の全体を体得している。

また、家族はもとより、長く住んでいれば声をかけてくれる隣人や商店店主もいるであろう。

こうした環境の総和は、その人の地域生活を支える自己資源であり、自分がコントロールできるシステムである。住み慣れた住まいを離れて施設に入所することは、こうしたトータルな居住環境を失う可能性がある。

② 生活の継続性

高齢者賃貸住宅などの場合は、入居者自身が新たな居住環境システムを構築することが予想される。一方で、職員が総合的に入居者のケアを行う施設では、喪失した地域での居住環境システムの全体を職員が代替的に補ってくれる。しかしこの時、生活の主客が逆転し、生活の継続性が失われると同時に依存性が高まる。

また、施設は、在宅生活のスケール感から逸脱した巨大で複雑なものである。さらに、自宅では食べたい時に食べる、風呂に入りたい時間に入るなど、自由きままな時間の流れで暮らしていたが、入所後は、施設の都合中心の暮らしへと変化を余儀なくされる。「食後は熱いほうじ茶で、3時には玉露を低温で」という生活習慣も奪われ、これまでどおりの生活の継続性が損なわれる可能性が高い。

③ プライバシー

自宅では、他人の視線を気にすることなく、自由に生活することができる⁷。ソファに寝そべってテレビをみたり、下着のままで暮らすことのできる空間が確保されている。また、泣きたい時には大声で泣き、嬉しい時には歓喜の声を上げることができる。

しかしながら、施設では誰かがまわりについて、常に視線にさらされている。一人になりにくくても、一人になれる空間がないのである。

④ 自己決定

高齢になると、身体面・精神面での機能低下とともに、自分で実行可能な生活行為が減り、行動範囲も狭くなる。しかしながら、自分の希望に従い、自己決定して生きていくことは可能であり、大きな幸福感をもたらすものである。地域で暮らすことは、自己決定をしながら生きて行くことであり、それが可能である。ビールが飲みたいと思えば、歩行困難で車椅子がなくても自分で冷蔵庫まで這って行き、ビール瓶を開けて飲む。

⁶外山義 (2003)「自宅でない在宅」医学書院

⁷外山義 (2003)「自宅でない在宅」医学書院

しかし、施設においては、介護サービスは十分に受けることができても、ビールが飲みたいと思っても施設の規則で禁止されたり、食事の時間も施設の都合で決められる。

施設にまん延する価値観は「受動的安らぎ」であるのに対して、地域（住宅）では「活動的緊張」が暮らしの底流に流れているとされている⁸。施設では十分な介護を受けて安心して生活ができるが、サービスが安易に提供されることは依存を促進し、受動的となる。そして、安らぎの中で努力する機会が減り、活動能力が低下する。これに対して、地域（住宅）では、自分の能力を最大限活かして活動し、リスクを抱えて緊張感の中で自己決定しつつ、自分らしい暮らしをしているのである。

⑤ 役割継続

地域に住むということは、社会的な交流のなかに身を置くことであり、助けたり、助けられたりという関係を体験することでもある。傷つけたり、傷つけられたりというネガティブな関係もある。また、お世話になるばかりではなく、どんなに小さなことでも人の役に立ち、その時に幸福感や生きがい感を感じるものである。

施設では、職員によるトータルなサービス提供により、地域でつむぎ続けてきた役割が奪われてしまう。

（２）地域づくりの視点（メゾ・アプローチ）

① 社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）

地域善隣事業は、社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）を促進する事業であると言うことができる。

そもそも社会的排除とは、社会保障政策や福祉のネットワークからの落ちこぼれがあるところから着目され始めた概念である⁹。特定の生活課題を持つグループごとに施設を作り保護を行うというように、古い福祉国家では社会問題が典型的な形として現れていたため、救済を必要とする対象と制度が固定化していても救済から脱落する層は少なかった。しかし、生活課題・社会問題が予測不能化し、複合化し、重層化して現れる現代では、施設収容型政策、残余的な住宅政策など、固定的な制度では、新たな脱落層を生み出すばかりである。サービス・センタード施策（サービスありきで、制度を人にあてがう）からパーソン・センタード施策（必要な人に必要なサービスを）への発想転換が求められている。

地域の資源を活用しながら、地域での居住を支えていくことはパーソン・センタードな施策であり、社会的包摂を促進する策でもある。

② 生活支援をとおしての互助づくり、あたたかい地域づくり

多様で複雑なニーズを抱えた高齢者が地域生活を継続してくためには、多様な支援が必要である。よりよい地域を作るために、住人自身が立ちあがるようなコミュニティ・ワー

⁸ Lawton, P., (1976) , The Relative Impact of Congregate and Traditional Housing on Elderly Tenants, The Gerontologist, 16 (3), pp.237-242

⁹ 岩田正美（2008）「社会的排除：参加の欠如・不確かな帰属」有斐閣

クも必要であろう。

地域善隣事業が目指す事業展開、サービス提供、コミュニティ・ワークは、「生活支援をとおして互助づくり」につなげるようなストレングス視点に立った自立支援である。

（３）都市経営の視点（マクロ・アプローチ）

① 外部不経済の克服

マクロな視点からは、空家を放置することは、地域の風景を荒れさせ、放火・犯罪の温床になるなど、地域の荒廃につながる。地域善隣事業は、こうした外部不経済を内部化するものである。

② 地域居住による経済効果

地域善隣事業は、空家という地域の遊休資産を蘇生するところから不動産市場の活性化につながる。また、家主（民間事業者）は、固定資産税のほか、家賃収入から所得税を納税するので、投下した公費の一部が戻ることになる。施設で生活を完結させるのではなく、地域での居住が進展することによって商店の活性化、町おこし、シャッター通りの防止等にも役立ち、経済効果も期待できる。

さらに、就労支援によって、社会サービスの受け手から、労働市場での稼ぎ手となる可能性も含まれているところより、雇用の創出の面でも地域に貢献するものである。

③ 新たなセーフティネット

低所得の高齢者や社会関係資本を十分に構築できていない高齢者が、生活保護でしか救われない現実に対して、新たなセーフティネットの創設の必要性が言われている。地域善隣事業は、遊休資源の活用による地域での住宅資源の蘇生、居住支援給付金制度の創設、「住まい方」の支援の提供により、新たなセーフティネットを創設するものである。そのことを通じて、生活保護受給を予防し、就業につなげたり、地域での新しい絆の創生などのトランポリン効果を期待するものである。

２．地域善隣事業の課題等

施設との比較における地域善隣事業のメリットは、以上に述べてきたとおりであるが、政策手法の選択という意味では、地域善隣事業の課題や施設との役割分担にも触れておく必要がある。

（１）事業実施体制の構築

既に見たとおり、地域善隣事業は、極めて地域性の高い事業であり、その意味で、設備、人員といった一般的な基準を満たすことを要件にして事業体を構築すれば機能するというものではない。地域に根差した活動を行っている団体の掘り起し、関係機関・団体との信頼関係や実際の事業実施に当たっての連携体制の構築、自立した事業運営を確保するまでの間の行政からの「立ち上げ支援」といった財源とは別の次元での負担が求められる。

また、地域善隣事業のうち、特に給付外生活支援は、個々の高齢者の状況に応じた柔軟性が肝要であり、定型化が困難な支援が求められる点において、地域が抱える課題の洗い出し、それに適合したモデルの構築、具体的な支援のノウハウの蓄積といった丹念なプロセスを経ることが求められる。上記のメリットで示した通り、地域づくりや都市経営という視点から、行政内部での緊密な連携も求められる。

（２）施設との役割分担

昨年度の研究報告でも記述したとおり、介護や生活支援等における施設の役割を否定しているわけではなく、「ケアとサポートの『外部化』」や「施設の『住まい化』」という方向性の下で、認知症による行動障害等のため、濃厚な見守りが必要とされるなどの困難事例への対応、最期の看取りに対応したナーシングホーム、在宅に移行する前の医療的ケア、リハビリといった役割に加え、地域の包括的支援拠点としての施設の役割を提示したところである。地域善隣事業と施設の二者択一ということではなく、それぞれの地域の高齢化の状況、要介護者及びその介護者の状況、介護サービスの整備状況などの実情を踏まえながら、地域善隣事業と、その限界を超えるケースへの適切な対応を図る施設という政策のミックスを模索していくことが求められる点に留意することが必要であろう。

3. まとめ

以上のとおり、地域善隣事業は、既存の施設におけるケア、残余的住宅政策¹⁰にはない多くの数値化できない付加価値を、高齢者本人、地域社会に付与することが期待できる。仮に同じコストをかけるのであれば、より効用の高い方策を選択すべきであり、その意味からも、地域善隣事業は、政策的有意性を持つものと評価できるのではないだろうか。

その一方で、地域善隣事業は、新たに実施体制を構築する上で、事業費以外のコストも当然に発生するものであり、また、施設の今後の方向性も踏まえた上での役割分担という視点からの、地域善隣事業と施設の政策ミックスを模索することも必要である。

いずれにしても、今後の高齢化の一層の進展、生活支援の不足から来る施設へのニーズの集中が現実のものでありつつも、それに応え得るだけの施設の大幅な増設のみをもって対応施策とするのは厳しい見通しである。よって、現実的な対応策として、地域善隣事業の構築が避けては通れないことを政策の検討に当たっての前提とすべきである。

¹⁰ 「残余的住宅政策」とは、持家政策を中心として、持家を確保する能力が低い者については公営住宅等を用意するなど、持家取得層とそれ以外に二元的に切り分け、後者を保護していこうとする住宅政策。すべての国民を対象として住宅確保を目指そうとする普遍的住宅政策に対して称される用語である。