

低所得高齢者の住宅確保と介護施設の将来像に関する調査・検討

(平成23年度老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業)

事業目的

有料老人ホームの届け出促進や指導等の徹底が繰り返し要請されているにも関わらず、さまざまな理由で届け出逃れがなされ、中には虐待や、寝たきり高齢者ばかりを集めて医療・介護保険を不正請求する事案が後を絶たない。その背景には、そもそも心身の変化によってさらに居住が不安定になりやすい低所得高齢者の住まいの在り方について、住宅施策・福祉施策上も十分に整理がなされてこなかったことが大きな要因と考えられる。2009年に群馬県渋川で起こった「たまゆら火災事故」は、都市部の生活保護を受給する高齢者の行き場がない実態をあぶり出した。今後特に都市部で、高齢者の単身や夫婦のみ世帯の急増が見込まれており、その中でも借家層や低所得高齢者の住宅確保に関する対応は急務である。

そこで、本調査事業においてはまず、住宅確保が困難な低所得高齢者の実態把握のために、統計データの整理や地方公共団体へのアンケート・ヒアリング調査を行い、問題の所在を確認した。ついで、国等の高齢者介護・福祉・住宅施策に関する整理を行い、また地域で高齢者の居住支援や貧困問題に取り組む実践者・専門家へのヒアリングを通して、現行制度上の課題と先進事例の把握に努めた。以上から、有識者による委員会において今後必要な施策等について検討を行い、介護施設の将来像についても論点整理を行うことを目的とした。

事業概要

1. 事業概要

1. 住宅確保が困難な低所得高齢者の実態把握と定義づけ
 - (1) 低所得高齢者及び住まいに関する基礎データの整理
 - (2) 上記、及び自治体(足立区)に対するプレヒアリングより、住宅確保が困難な低所得高齢者の定義づけと推計を実施

2. 低所得高齢者の住宅に対する国・地方公共団体の支援策について現状把握
 - (1) 地方公共団体に対するアンケート調査の実施
調査対象 : 都道府県・政令市・中核市・特別区の福祉・住宅部局(被災地を除く)
調査期間 : 平成24年1月~2月
送付・回収 : メールによる送付・回収、配布数246件、回収196件、回収率79.7%

 - (2) 国の施策・制度の詳細(補助体系・財源等含めて)を横断的に整理
住宅政策(公営住宅、サービス付き高齢者向け住宅 等)
生活保護(住宅扶助、住宅手当緊急特別措置事業、保護施設 等)
高齢者対策(養護老人ホーム、軽費老人ホーム、特別養護老人ホーム 等)

 - (3) 先進事例等ヒアリング
低所得高齢者の住宅確保について、先進事例や専門家に対するヒアリングの実施
・ふるさとのお会における支援付き住宅の取り組みの視察

- ・名古屋市営住宅における高齢者シェア居住の取り組みの視察
- ・住宅手当（家賃補助）に関する勉強会

3．低所得高齢者の住宅確保に関する課題の整理

上記1、2を踏まえ、低所得高齢者の住宅確保に関する現行制度上の課題を整理

4．課題解決のための新しい施策の考え方の整理

5．介護施設の将来像についての論点整理

委員会委員

江澤和彦	医療法人博愛会・社会福祉法人優和会・医療法人和香会	理事長
白川泰之	新潟大学法学部	准教授
杉村栄一	東京都福祉保健局	局長
園田真理子	明治大学理工学部	教授
高橋紘士	財団法人高齢者住宅財団	理事長（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報道局社会部	記者
松岡洋子	東京家政大学人文学部	特任講師
吉江悟	東京大学高齢社会総合研究機構	特任研究員

調査研究の過程

調査準備（11月）

- ・委員会設置準備・プレ調査（足立区ヒアリング）の実施・調査方針の確定

低所得高齢者の住まいの実態に関する整理（11月～12月）

- ・低所得高齢者及び住まいに関する基礎データの整理
- ・住宅確保が困難な低所得高齢者の定義づけと推計を実施

低所得高齢者の住宅確保に関する国等の支援策の現状把握（12月～2月）

- ・地方公共団体アンケート調査の実施

目的：低所得高齢者の居住実態、及び施策の実施状況の把握

調査対象：都道府県・政令市・中核市・特別区の福祉・住宅部局

（被災地を除く）計246件配布

- ・国の関連施策を横断的に整理（住宅政策・生活保護・高齢者介護・福祉）

- ・先進事例・有識者等ヒアリング（ふるさとの会、名古屋市シェア居住等）

実態上・現行制度上の課題の整理と、新しい施策の提案（2～3月）

介護施設の将来像について論点整理（2～3月）

報告書の作成（3月）

委員会等の開催

- ・第1回委員会（1月6日）

<プレゼンター> 杉村栄一委員 / 瀧脇憲氏（NPO法人ふるさとの会理事）

- ・ふるさとの会視察（1月30日）

- ・第2回委員会（2月16日）

- < プレゼンター > 江澤和彦委員 / 松岡洋子委員
- ・住宅手当勉強会（3月15日）
 - < 講師 > 小玉徹氏（大阪市立大学大学院創造都市研究科教授）
- ・第3回委員会（3月16日）
 - < プレゼンター > 辻哲夫氏（東京大学高齢社会総合研究機構特任教授）
中辻直行氏（（社福）神戸福生会理事長） / 園田眞理子委員

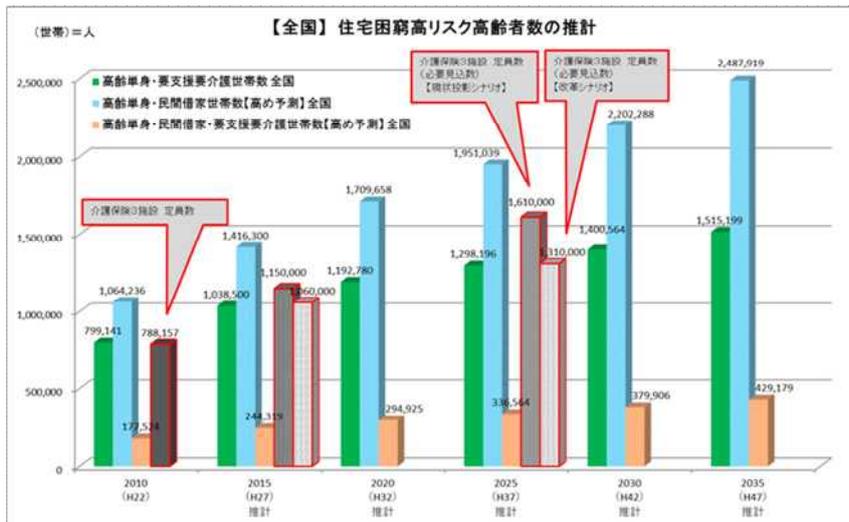
事業結果

1. 現状分析結果

身よりがない低所得の単身高齢者が居住水準の低い民間借家に居住し、要支援・要介護状態になれば、そのまま住み続けることが困難になり、地方の未届けホーム等に入所しなければならない現状について、急激な人口・世帯構造の変化、要介護・認知症の発生率、高齢者の住まいや所得、生活保護受給者等に関する実態、自治体ヒアリング等により分析を行った。

生活保護や公営住宅制度、高齢者向け住宅・施設等の施策について横断的に整理・分析したところ、いずれも不十分で、これらの施策から漏れる層が増えつつあり、不公平を生むとともに、貧困ビジネスが拡大する原因ともなっているという現行制度の課題・限界が明らかになった。

住宅困窮の要因は、所得や資産だけでなく、人間関係等の社会関係資本が乏しいことが背景にあるという認識のもと、単身・借家居住・要支援要介護高齢者の将来推計を行ったところ、都市部を中心に今後急激に増加する一方で施設整備量が不足しており、施設整備以外の方策を講じることが急務であることが明確になった。



地方自治体アンケート調査によれば、大都市部でこの問題が認識され始め、高齢者の居住実態把握や未届け有料老人ホーム対策を行う一方で、公営住宅や民間賃貸住宅等の既存ストックの有効活用や、居住支援協議会による住み替え支援、家賃補助など、低所得高齢者の住宅確保に関する新しい施策の萌芽がみられた。

2. 今後の施策の基本的な理念と、あるべき事業内容の整理

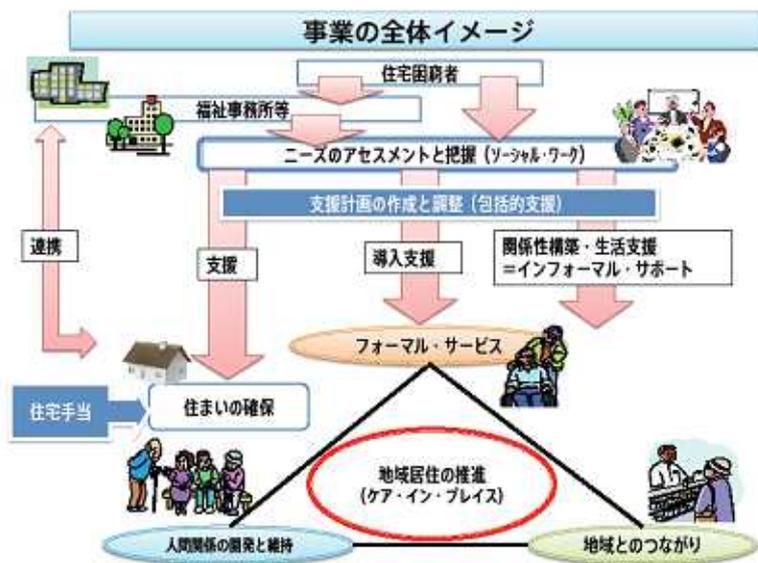
施策の対象：都市部の低所得で生活支援が必要な単身高齢者

基本的理念：「地域で暮らし続けることでの生活保障」、「既存の地域資源を活用し、地

域で支える」、「普遍的モデルへの発展」

「住まい」と「住まい方」の両面から支援が必要なことから、ハード・ソフトを一体的に提供するため、次のような事業イメージを整理

- 1) 住宅確保：新築だけでなく、公営住宅・民間賃貸住宅等の既存ストックを活用し、住宅確保が困難になった高齢者のアセスメントを行いつつ入居支援を行う。家賃負担については、住宅手当(家賃補助)の導入を検討した。また、確保すべき住宅の水準についても整理を行った。
- 2) ソフト：フォーマル・サービスの導入支援と、人間関係の構築や家族機能の代替ともいえるインフォーマル・サポートを提供し、互助の関係をはぐくむ「住まい方」の支援を提案した。



3. 上記課題に対応するため新しい施策(地域居住支援法(仮称))の構想

地域資源を活用し地域を活性化しながら、低所得高齢者以外にも同様のニーズがあるという認識のもと、障害者や母子世帯、失業者等の多様な人々の地域居住を支援するという意味で、「地域社会包摂型セーフティネット」という位置付けを与えることを提案した。

4. 介護保険施設の将来像について整理

地域包括ケアが浸透し、地域居住が進めば、高度化し専門化した施設機能は地域居住のバックアップ機能を担うこともありうる等、介護施設の将来像について整理を行った。

高齢者福祉住宅(仮称)

重度要介護者対応住宅(仮称)

在宅復帰支援リハビリ住宅(仮称)

地域の包括的支援拠点

<効果・評価と今後の課題・展開>

本調査・検討により、未届け有料老人ホームや貧困ビジネスが急増する背景が明確になった。病気になったり要支援要介護状態になると、現在の居住の場を追われて、たちまち住宅の確保が困難になるのは、資産も社会関係資本も乏しい借家居住の単身高齢者である。現行の施策体系の詳細な整理により、それらがいずれも不十分であるため、施策の間隙を縫う形でいわゆる貧困ビジネスが入りこんでいる実態がある。住宅困窮リスクが高い「要

支援・要介護で借家居住の高齢者単身世帯」の将来推計を行ったところ、都市部を中心に今後急増するため、施設整備によっては対応困難であり、根本的な解決策が必要であることが明確になった。

実態及び現行制度の分析から、「地域で居住継続ができるような生活保障を行う」ことを基本理念に、今後取り組むべき新しい施策のイメージを提示した。すなわち、家族の代替機能ともいえる生活支援サービス（インフォーマル・サポート）と、既存資源（民間賃貸住宅・公営住宅等）の有効活用、住宅手当（家賃補助）の組み合わせによる「地域社会包摂型セーフティネット」という考え方である。

本年度は、以上のような課題と考え方の整理を行い、介護施設の将来像についても言及した。本調査・検討結果が契機となり、大都市で顕在化しつつある低所得高齢者の住宅確保の問題が焦点化され、新たな施策立案につながることを期待される。

また、今後の展開としては、この新しい考え方を具体化していくため、既存諸制度との関連や財源調達のあり方、運用するための仕組みづくり、具体的な援助のあり方などを、フィージビリティ・スタディ等を行いつつ、さらに検討する必要がある。