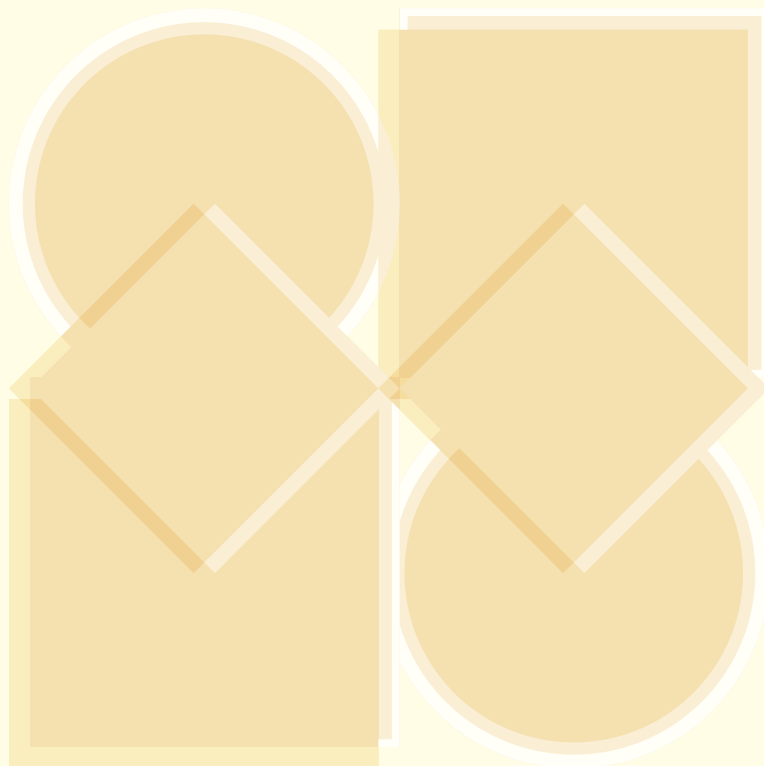


平成28年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業

低所得・低資産高齢者の住まいと生活支援の 効果的な対応方策に関する調査研究事業

報 告 書



平成29年3月



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

はじめに

本研究事業は平成 23 年度に始まった研究事業を継承し、平成 26 年度より厚生労働省のモデル事業として開始された「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」に伴走しながらその課題について検討を続けてきた。平成 28 年度までにモデル事業は全国 15 自治体に拡大した。

平成 26 年に採択された地域は、平成 28 年度末でモデル事業としては終結し、通常の事業として、事業継続が行われることになる。新規モデル事業の募集はなくなり、後発の事業の継続のみが予算措置されることとなった。

そこで、本年度の研究事業では、「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」の意義を検証し、モデル事業によらずともこの事業が全国に普及するための方策を明らかにすることとした。

まず、このモデル事業の多様な姿を明らかにし、その意義を明確にする作業を行った。さらにモデル事業を手がけた実践の報告と検討委員会のメンバーによる本事業の諸側面に関する論考を収録した。

また、百聞は一見に如かずというように、このモデル事業を映像で紹介するために映像資料を制作した。この映像は、本財団のホームページ等で公開することとしている。

この研究作業と並行して、厚生労働省では生活困窮者自立支援法の見直しの検討作業のなかで、居住支援の意義が強調され、また、新規に、居住支援事業が予算化されるに至った。

さらに社会福祉法人の地域公益事業の実施が義務化されたが、「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」のなかで社会福祉法人が実施した事業はこの良き範例となると思われる。

また、国土交通省住宅局が所管する住宅セーフティネット法の大改正においては、居住支援協議会の市町村での組織化、空き家活用の事業の展開、居住支援法人の創設などが予定されているが、このモデル事業ではこの制度と密接に関わる取組が実践されている

その故に平成 28 年暮れより開催され定例化した国交省と厚労省の局長級の連絡会議でも本事業の成果が紹介されている。

今後この事業の成果が全国に拡がり、これからの住まいと住まい方にかかる地域包括ケアシステム構築の一環として定着するためには、まだまだ、なすべきことが多々あると実感する次第である。

末尾ながら本事業の推進に関わって下さった各位に感謝するとともに、本事業のますますの普及に変わらぬ尽力をお願いしたい。

平成 29 年 3 月

一般財団法人高齢者住宅財団理事長

高橋 紘士

低所得・低資産高齢者の住まいと生活支援の効果的な対応方策に関する調査研究事業

報告書 目次

はじめに

序章 調査の実施目的と内容、体制

I. 本調査の背景と目的	1
II. 事業内容	1
III. 調査体制	2
IV. 検討経過	3

第1章 地域善隣事業と低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業

I. 地域善隣事業の生まれた背景	5
II. 地域善隣事業の「理念と仕様」	6
III. 「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」により実践段階へ	9
IV. 医療介護制度改革と地域善隣事業	10
V. 多制度・多施策を包含する地域善隣事業の普遍化に向けて	11

第2章 モデル事業の分析と効果の検証

東北大学公共政策大学院 教授 白川泰之

I. モデル事業のパターン別分類	13
II. モデル事業の効果検証	18
III. 課題と展望(政策の動向も踏まえつつ)	29

第3章 地域善隣事業・低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業の意義と可能性

I. 社会関係の再構築支援としての生活支援について	35
兵庫県立大学大学院経営研究科 客員教授 岡田太造	
II. 「住まいサポートふくおか」の取組から	46
福岡市社会福祉協議会 地域福祉部地域福祉課事業開発係 係長 栗田将行	
III. 「住宅」と「住まい」	50
東京大学大学院人文社会系研究科・文学部 准教授 祐成保志	
IV. 住まいとケアの連携モデルの成果と課題:京都市の事例より	58
京都府立大学大学院 准教授 鈴木健二	

V. 地域福祉と居住支援	66
日本大学文理学部 教授 諏訪徹	
VI. 「新たな住宅セーフティネット制度」に関する一考察	71
明治大学理工学部 教授 園田真理子	

第4章 低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業の取組概要

I. 北海道本別町	75
II. 岩手県雫石町	80
III. 神奈川県横浜市（泉区）	86
IV. 神奈川県川崎市	94
V. 京都府京都市	100
VI. 奈良県天理市	105
VII. 福岡県福岡市	111
VIII. 大分県豊後大野市	116
IX. 宮城県岩沼市	120
X. 秋田県横手市	125
XI. 埼玉県和光市	130
XII. 福岡県うきは市	135
XIII. 静岡県浜松市	141
XIV. 福岡県大牟田市	146

第5章 居住支援協議会ヒアリング概要

1. 居住支援協議会とは	151
2. 福島県居住支援協議会	152
3. 神戸市居住支援協議会	156
4. 板橋区居住支援協議会	160
5. 豊島区居住支援協議会	162

資料編

・平成28年度居住支援全国サミット開催概要	163
-----------------------------	-----

序章 調査の実施目的と内容、体制

I. 本調査の背景と目的

急速な高齢化・単身化の進展により、住まいの確保が困難になる低所得・低資産高齢者（※1）が都市部を中心に増大する。健康な間は低家賃の住宅でぎりぎり暮らせても、医療・介護が必要になると、費用負担や、心身状態と住環境のミスマッチにより、居住継続が困難になる。施設入所には至らず、また、保証人になったり身の回りの世話をを行う家族的支援がないため民間賃貸住宅市場では住宅確保が難しい。このような、生活支援が住まいとセットで必要な層に対し、現行制度上では、対応ができていない現状がある。

そこで、平成 26 年度より厚生労働省で「低所得高齢者等すまい・生活支援モデル事業」が開始され、平成 28 年度までに全国で 15 自治体が行った。それぞれの地域で増え続ける空き家やばらばらに存在する生活支援等の社会資源を掘り起こし、結び付け、地域の互助を活性化しながら、低所得・低資産高齢者等の安定的な地域居住を可能にする仕組みや実践が、実を結び始めている。

これらの取組で注目すべきは、従来、賃貸住宅市場で受け入れが困難だった保証人のいない軽度の認知症や障害をもつ高齢者の入居も可能にするシステムの創出（福岡市）、養護老人ホーム入居対象者の地域居住（豊後大野市、雫石町）、社会福祉法人と不動産事業者との協働の形（京都市、天理市）、安定居住を得た高齢者の社会参加と就労（豊後大野市、雫石町）など、介護予防・生きがいづくりを含めた多岐にわたる地域包括ケアシステム構築全般に関わるヒントを内包している。

類似の取組は、「住宅確保要配慮者」に対応する国土交通省において、いわゆる住宅セーフティネット法に基づき都道府県や市町村が設置する居住支援協議会の活動がある。また、社会福祉法で規定された社会福祉法人による地域貢献事業の観点から、さらには、増加一方の空家対策として、賃貸・不動産業界でもこういった取組に関心が高まりつつある。

そこで、本事業において、これらの、地域や担い手の特性に対応した多様な方法で住まいと生活支援をセットで提供し、地域居住を促進する取組の成果を収集・分析し、課題や効果について整理をするとともに、広く普及活動を行うこととした。

※1:低所得・低資産高齢者とは、経済的困窮のみならず、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を抱えており、関係性の構築や家族的な支援が必要で、かつ、保証人を立てられないため、入居・入所そのものが困難な層である。

II. 事業内容

「住まい」と「生活支援」の両面から行う本取り組みは、「病院・施設から在宅へ」の流れを“川下”で支えるために欠かせないものと位置づけられる。ただし、地域の課題やニーズ、資源に応じた多様な事業の展開方法があるため、既存制度の枠組みの中で動いてきた自治体や事業者にとって、どこから着手したらよいか、わかりづらいのも現実である。的確にわかりやすく、ノウハウと得られる成果を伝える必要がある。

そこで、平成26年度から開始した「低所得高齢者等すまい・生活支援モデル事業」の3年目の成果をとりまとめ、今後の展開についても検討を行った。

さらに、全国展開に向けては、厚生労働省・国土交通省が主催する「居住支援全国サミット」

の事務局として、本モデル事業の成果も盛り込んだ企画内容としたほか、地域作りを行いながら低所得高齢者等の安定的な住まい確保を行う本事業の取組を簡潔に整理して普及を図るために事例紹介と、本事業の意義・成果をわかりやすく理解してもらうためDVDの作成を行った。

1. 低所得高齢者等住まい生活支援モデル事業のフォローアップ調査

- ①現地調査等による全14自治体の取組のとりまとめ
 - *栃木市は年度後半の採択であったため、除く
- ②モデル事業実施自治体・委員会委員等による意見交換会の開催
- ③効果検証の分析

2. 普及のためのDVDの作成

事業主体・事業スキームの特徴から、平成26年度から実施の4自治体及び、地域善隣事業を構想する際にモデルにした大牟田市白川校区の取組について、取材に基づいた紹介ビデオを作成。

3. 居住支援協議会の事例調査と居住支援全国サミットの開催

- ①生活支援と住まい確保の相談等を実施している居住支援協議会へのヒアリング調査（4か所）
- ②居住支援全国サミット（シンポジウム）の開催支援
 - 厚労省・国交省主催の居住支援全国サミットの事務局として、企画・調整と運営支援を実施（2月22日実施）

III. 調査体制

<委員>（五十音順）

岡田 太造	兵庫県立大学大学院 客員教授
栗田 将行	福岡市社会福祉協議会 地域福祉課 事業開発係長
白川 泰之	東北大学公共政策大学院 教授
祐成 保志	東京大学大学院人文社会系研究科・文学部 准教授
鈴木 健二	京都府立大学大学院生命環境科学研究科 准教授
諏訪 徹	日本大学文理学部 教授
園田 真理子	明治大学理工学部 教授
高橋 紘士	一般財団法人高齢者住宅財団 理事長

<オブザーバー>

厚生労働省	老健局	高齢者支援課
厚生労働省	社会・援護局	地域福祉課 生活困窮者自立支援室
国土交通省	住宅局	安心居住推進課
一般財団法人高齢者住宅財団	専務理事	村山 浩和

<事務局>

落合 明美	一般財団法人高齢者住宅財団	調査研究部	部長
小川 麗子	一般財団法人高齢者住宅財団	調査研究部	主任
大野 幸雄	株式会社日本アプライドリサーチ研究所	代表取締役社長	主幹研究員

IV. 検討経過

【平成 28 年】

7 月 22 日 第 1 回委員会

- ・本年度の調査の進め方について

8 月 3 日 DVD 取材：京都市

9 月 6 日 DVD 取材：福岡市、大牟田市

フォローアップ調査：福岡市

9 月 7 日 DVD 取材・フォローアップ調査：豊後大野市

9 月 8 日 フォローアップ調査：うきは市

9 月 13 日 ヒアリング調査：神戸市居住支援協議会

9 月 14 日 ヒアリング調査：福島県居住支援協議会

9 月 26 日 フォローアップ調査：横手市

9 月 27～30 日 DVD 撮影：京都府京都市

9 月 29 日 フォローアップ調査：浜松市

10 月 5 日～8 日 DVD 撮影：北海道本別町

10 月 11 日 ヒアリング調査：板橋区居住支援協議会

10 月 12 日 ヒアリング調査：豊島区居住支援協議会

10 月 21 日 フォローアップ調査：雫石町

10 月 24～26 日 DVD 撮影：福岡県大牟田市

10 月 25 日 フォローアップ調査：岩沼市

11 月 1 日 フォローアップ調査：和光市

11 月 14 日 フォローアップ調査：天理市

11 月 16～18 日 DVD 撮影：大分県豊後大野市

11 月 18 日 フォローアップ調査：横浜市

11 月 24 日 大牟田市居住支援協議会主催「地域包括ケアと高齢者住まいの未来を
考えるシンポジウム in おおむた」共催

＊大牟田市を含むモデル事業 4 自治体が事例紹介

11 月 25 日 第 2 回委員会（拡大委員会形式・非公開）

- ・モデル事業実施自治体のうち、7 自治体・21 名が出席
- ・大牟田市居住支援協議会についてのレクチャー
- ・各モデル事業実施自治体からの進捗報告
- ・モデル事業を推進する上で直面している課題と解決策について検討

12 月 7 日 フォローアップ調査：京都市

12 月 13 日 フォローアップ調査：川崎市

【平成 29 年】

1 月 5 日 第 3 回委員会

- ・報告書とりまとめの方向性、構成、執筆分担等

2 月 22 日 居住支援全国サミット 全電通労働会館 多目的ホール

2 月 23 日 第 4 回委員会

- ・モデル事業実施自治体・全 15 自治体（栃木市を含む）のうち 13 自治体・関係者 35 名が出席
- ・4 自治体（雫石町、横浜市、川崎市、和光市、うきは市）の現状報告に加え、モデル事業終了後の事業展開や方向性、組織の縦割りを打開する方法等について意見交換を実施。

第1章 地域善隣事業と低所得高齢者等 住まい・生活支援モデル事業

Ⅰ．地域善隣事業の生まれた背景

本調査研究事業の発端は、平成 23 年秋である。ちょうど、高齢者住まい法改正により創設された「サービス付き高齢者向け住宅（サ高住）」の登録が開始されるところで、住宅としての基本的な性能を備えたケア付きの住まいの登場に、注目が集まっていた。

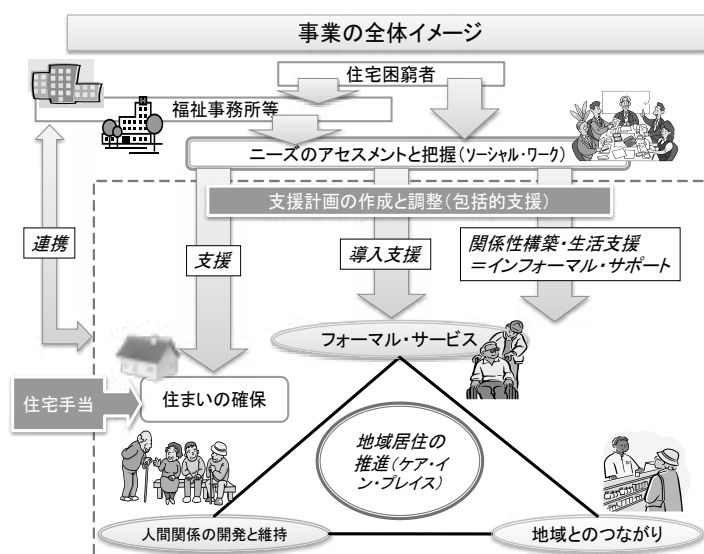
一方で、平成 21 年に起きた「たまゆら事件」で犠牲になったのは、都内 23 区に住む要支援・要介護で身寄りのない生活保護受給者だった。制度の狭間に陥った高齢者等を対象とした貧困ビジネスが話題になりつつあった。特養入所ほど重度ではなく、有料老人ホームやサ高住に入居するための費用負担が困難な、単身低所得高齢者の住まいの対策は急務であることから、「低所得高齢者の住宅確保」の調査研究に着手した。

平成 23 年度は、高齢者の居住実態、経済状況等の基礎的なデータと、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・住まいを横断的に整理・分析する中で、次のことが明らかになった。

- ・都市部の借家層を中心に、居住が不安定な単身・要支援要介護の低所得高齢者が今後、急増する。
- ・既存の制度や施設整備では十分な対応が困難なため、より普遍的で根本的な方策が必要。
- ・住まいの困窮は、経済的な困窮だけではなく、人間関係・社会関係の欠乏も大きな要因（保証人がいない、社会サービスに結びつかない、地域からの排除等）。

上記から、住宅困窮リスクを抱える低所得高齢者は、経済的困窮に加え、社会関係資本の欠乏状態にあることが課題であることから、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。そして、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、空家を活用した「住まいの確保（ハード）」と「住まい方の支援（ソフト）」、「住宅手当」を一体的に提供することにより、地域での居住継続を保証するという考え方（地域社会包摂型セーフティネット）を提案した。

図表 1-1 地域社会包摂型セーフティネットのイメージ(平成 23 年度報告書)

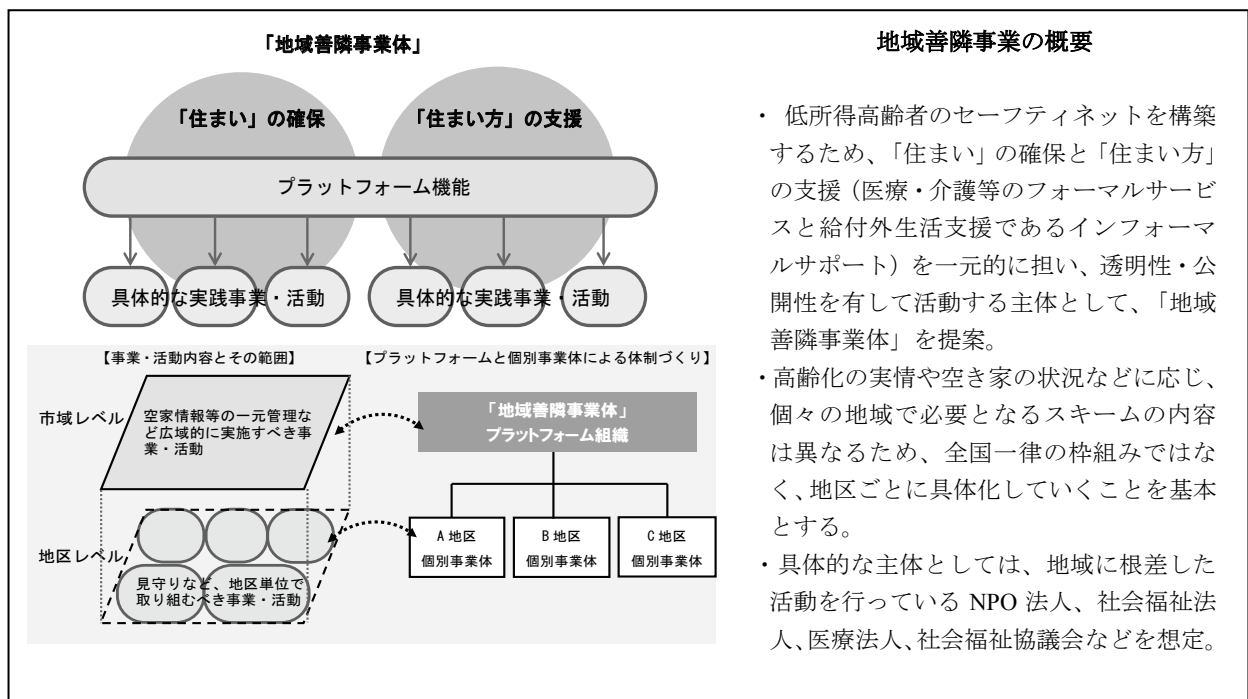


平成 24 年度は、この提案をさらに深めるため、2つの自治体でフィージビリティ・スタディを行い、既存の社会資源や事業体を地域横断的に組織化し、「住まいの確保」と「住まい方の支援」を一体的に提供する「地域善隣事業」という新しい事業スキームを構想し、従来型の施設整備による対応との比較も試みた。

なお、「地域善隣事業」という名称は、地域のつながりの中で困難を抱える方の居住を支えるという点で空き家を使った貧困ビジネスと差別化をし、かつ、この試みが、日本の伝統に立脚することを強調するという意図があった。

「善隣館」は、昭和初期に金沢で、地域の篤志家により整備された地域の福祉拠点である。社会経済状況の変動と都市化の進行の中で困窮に陥る人々に対し、民間発意で社会問題に対応しようと、住民の連帯意識を基盤にして、生活困窮者の支援や教育、生活相談等を担っていた。戦後、社会福祉法人となり今日残っている善隣館もある。この日本の伝統にあった相互扶助をよみがえらせ、現代風に再構築することが地域善隣事業の一番の目的と考えた。

図表 1-2 地域善隣事業、及び地域善隣事業体のイメージ(平成 24 年度報告書)



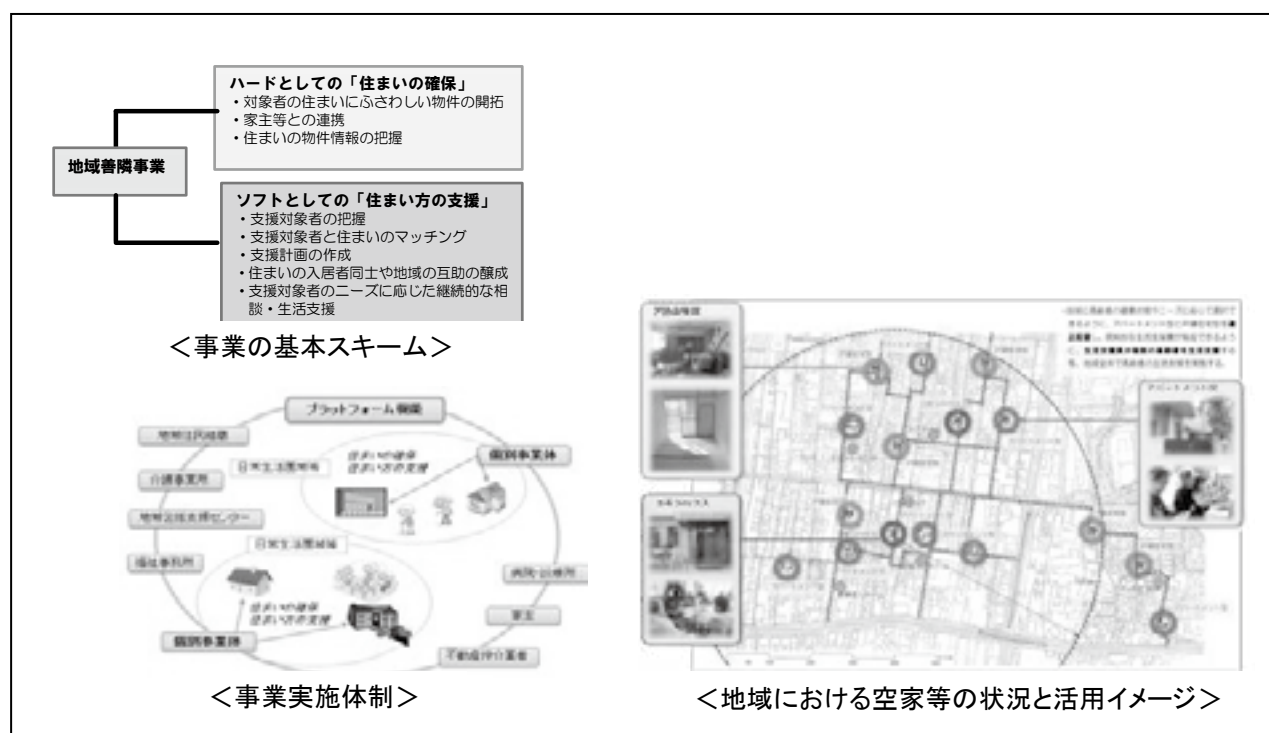
II. 地域善隣事業の「理念と仕様」

平成 25 年度は、地域善隣事業を実践に移すため、地方公共団体や生活困窮者支援を行う現場での先進的取組を踏まえつつ、地域善隣事業の「理念と仕様」を示し、住まいの確保と住まい方の支援について、基本的な考え方について整理を行った。

まず、地域善隣事業の「理念」であるが、事業概念が、従来のような“詳細な基準を定めた事業”とは異なる。事業目的や仕組み、機能は「仕様書」で規定するが、事業の設計・運用は、それぞれの地域の課題や社会資源によって独自に組み立てられるべきものという認識が前提にある。

地域善隣事業は、地域における合意形成を図りながら、創意工夫によって、それぞれの地域に根付くような事業を構築していくプロセスを重視している。

図表 1-3 地域善隣事業の基本構成（平成 25 年度報告書）



次いで、地域善隣事業の「仕様」と考え方である。

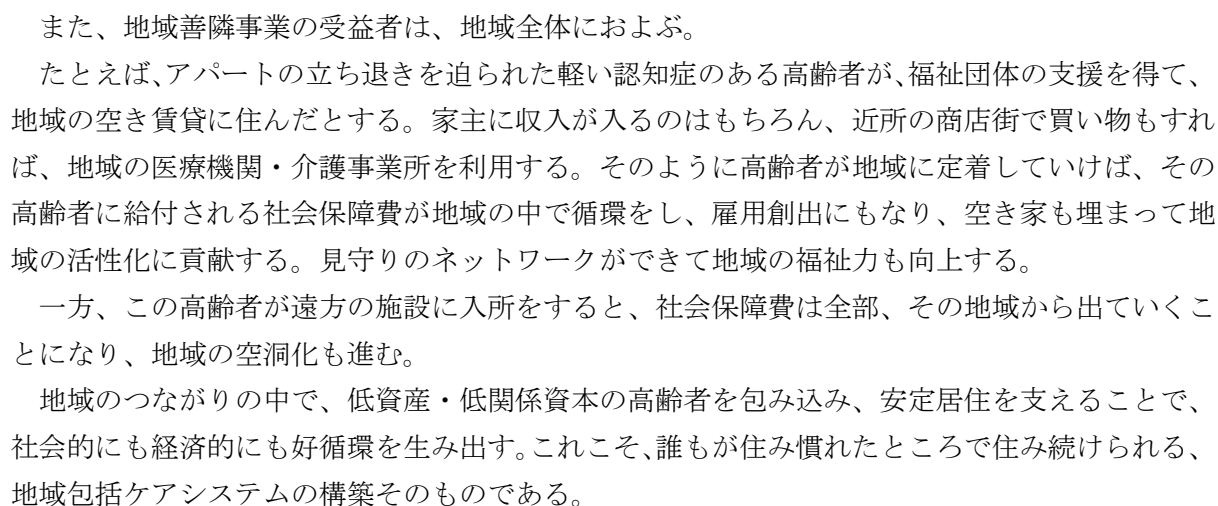
地域善隣事業の対象は、低所得で身寄りのない、地域から孤立しがちな高齢者等である。特に、民間借家に住む単身高齢者は、病気等をきっかけに医療費・介護費の負担が重くなって家賃支払いが厳しくなったり、認知症等のトラブルで、住まいを失うリスクが高い。公営住宅や施設は空きがなく、また、別の民間賃貸住宅に住替えたくても、不動産業界ではいまだに高齢者を敬遠する。保証人がいない低所得高齢者は、さらに住まい確保が困難である。

地域善隣事業は、地域の社会福祉法人や社会福祉協議会、NPO法人等が高齢者の見守りや生活支援を行うことで、家主の安心を保障し、住まいの確保を行おうというものである。住まいに困窮する要因として、対象者は、心身の疾患や経済的、家庭的な困難など、複合的な課題を抱えている場合がある。そこで、対象者のアセスメントを行って課題を整理し、医療や介護、福祉制度、ボランティアなど必要な社会サービス等につなげながら、家主の安心も確保しつつ、安定的な地域生活を送ることができるように、支援する。

そのため、地域善隣事業の実施主体は、行政機関や地域包括支援センター、医療機関、介護事業所、自治会や住民組織、家主や不動産会社などと、幅広いネットワークをつくる必要がある。これを「プラットフォーム」と呼んでおり、居住支援協議会や地域ケア会議等のすでに地域にある協議体を活用するのが効率的である。この中で、今までつながりのなかった福祉関係者と不動産関係者がしっかりと手を結ぶことが重要である。

そして、対象者を一方的に支援される側にするのではなく、入居者同士や地域の方とつながりを作って互助の関係を築いていくことが、地域善隣事業のポイントである。つながりのなかで、

図表 1-4 地域善隣事業の仕組み



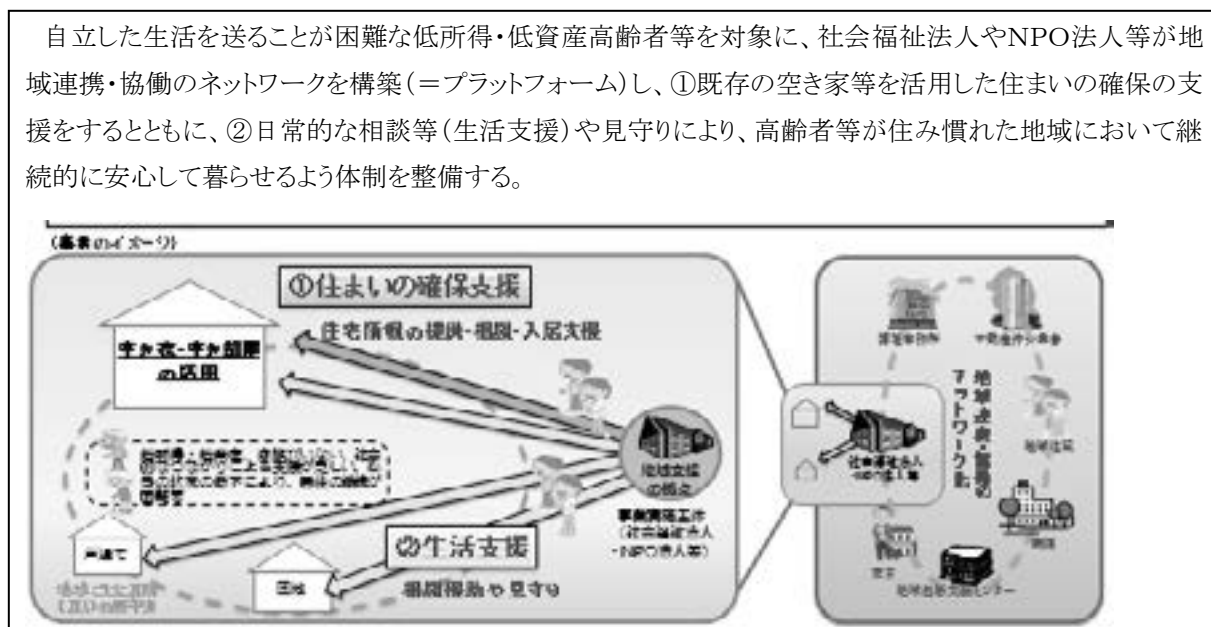
図表 1-5 地域善隣事業は地域に好循環をもたらす



Ⅲ.「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」により実践段階へ

地域善隣事業は、平成 26 年度に厚生労働省が「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」として制度化し、3 年間助成をすることにより、事業モデルを作って広く全国展開することとなった。（図表 1-6）

図表 1-6 低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業（厚生労働省）



調査研究事業としては、モデル事業実施自治体のフォローアップ調査を行いながら、課題等については助言をし、また、モデル自治体同士の意見交換会等も行って、事業推進の後押しを行った。そして、各年度の事業の進捗状況、成果・課題等を整理し、後続の自治体の参考になるようにとりまとめを行った。

さらに、モデル事業や地域善隣事業の普及と拡大のため、全国大会を行った。

図表 1-7 モデル事業の実施自治体と事業実施主体

自治体名	主たる事業実施主体	自治体名	主たる事業実施主体
平成 26 年度～		平成 27 年度～	
北海道本別町	本別町社会福祉協議会	宮城県岩沼市	(公社)青年海外協力協会
岩手県雫石町	養護老人ホーム松寿荘	秋田県横手市	(社福)一真会、(社福)横手福寿会、(社福)相和会
神奈川県横浜市	上飯田地域ケアプラザ	埼玉県和光市	NPO法人ワーカーズコープ
神奈川県川崎市	NPO法人楽 やまて企業組合	福岡県うきは市	うきは市社会福祉協議会
京都府京都市	京都市老人福祉施設協議会	平成 28 年度～	
奈良県天理市	社会福祉法人やすらぎ会	栃木県栃木市	(一社)栃木市地域包括ケア推進ネットワークあったかとちぎ
福岡県福岡市	福岡市社会福祉協議会	静岡県浜松市	社会福祉法人天竜厚生会
大分県豊後大野市	養護老人ホーム常楽荘	福岡県大牟田市	NPO法人ライフサポート協会

Ⅳ. 医療介護制度改革と地域善隣事業

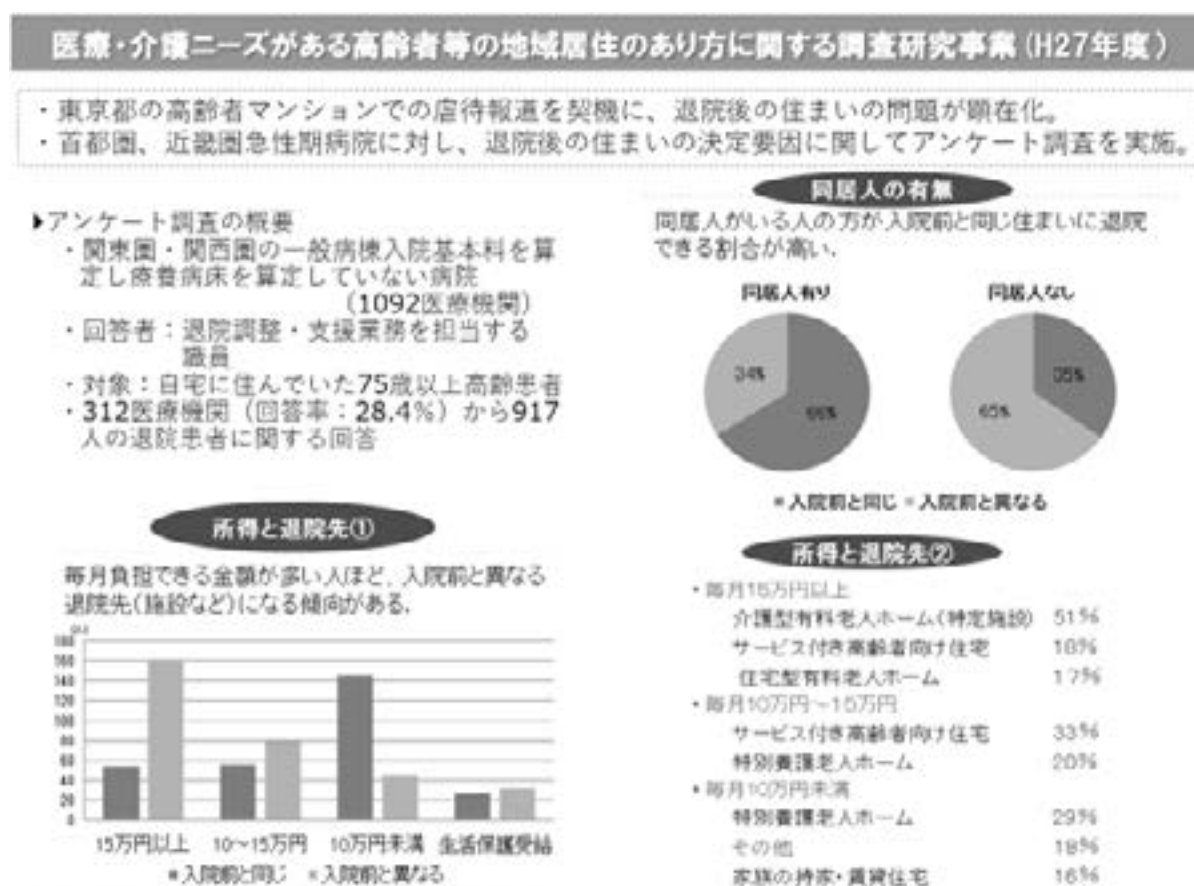
平成 27 年度には、地域善隣事業の必要性が増す背景の一つとして、医療制度改革により在院日数短縮化が進む中、急性期病院からの退院先の規定要因に注目した。おりしも、虐待を契機に発覚した都内の制度外高齢者マンションには、急性期病院から自宅に戻れない認知症等の高齢患者が多数送り込まれていた。

結果の概要は図表 1-8 に示す通りで、元の自宅に戻れるかどうかは、同居家族の有無、つまり家族介護力次第であることが明らかになった。また、経済力が退院後の行先を明確に規定しており、経済的な余裕があると、自宅よりは介護付き有料老人ホームが選択され、次いで 10～15 万円程度の支払い能力があればサ高住、10 万円以下は特養入所か「その他」となり、恐らく制度外施設がこの中に含まれることが想定された。また、低所得になればなるほど自宅復帰率が高まるということは、家族介護力がない状態での「やむをえない在宅復帰」が存在することがわかった。

この「やむをえない在宅復帰」を、「望ましい在宅復帰」に転換するため、地域善隣事業が有効であることが、「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」の成果から明らかになりつつある。保証人（≡家族）がいなくても、必要な支援をコーディネートして賃貸住宅への入居を可能にする福岡市の取組み、入居後も継続した見守り・生活支援を提供して退院後の高齢者や、養護老人ホーム・軽費老人ホーム対象者の地域居住を可能にしている京都市・川崎市・豊後大野市・雫石町などの取組み、そして、空き家調査を悉皆で行い台帳を作成して、社会福祉協議会のサービスと組合わせてマッチングしている本別町の取組みなど、多様な主体による多様な方法と成果が、試行錯誤の末に見えてきた。

いずれも、社会福祉法人が培ってきた施設機能やサービス、社会福祉協議会の地域福祉や権利擁護事業等の本来事業をベースに、地域の不動産会社と連携・協働をしたり、賃貸住宅市場が成立しない地方では空き家の掘り起こしを行って、住まい確保が困難な高齢者を地域で支える実践が実を結び始めている。改正社会福祉法に社会福祉法人の地域公益活動の責務が明記されたこともあり、本事業への注目が高まりつつあるが、取り組んだ社会福祉法人等からは、「地域での知名度があがった」、「新しいネットワークが形成できた」、「職員が地域と関わることで視野を広げ成長した」、「利用者の本来持っている力に気づいて支援のあり方が変わった」等、法人内外に及ぼした様々な波及効果を評価する声があがっている。

図表 1-8 「退院調整・支援に関する実態調査」(平成 27 年度)



V. 多制度・多施策を包含する地域善隣事業の普遍化に向けて

平成 28 年度は、初年度からモデル事業に取り組んできた 8 自治体の最終年度である。

国土交通省の「新たな住宅セーフティネット制度」の骨格が明らかになり、生活困窮者自立支援法の見直しの過程で、居住支援の重要性がクローズアップされてきた。

モデル事業の成果は、これらの新しい動きの中にも生かされている。本研究の中で構想された地域善隣事業は、多様な制度施策に横ぐしをさし、包含するものとして、高齢者のみならず、住まいに困窮するあらゆる人を対象に住まいと暮らしの安心を提供するものとして、それぞれの地域特性に応じて全国各地で展開されていくことが期待される。

図表 1-9 地域善隣事業と低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業

年度	地域善隣事業(高齢者住宅財団の調査研究)	低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業(厚生労働省)
23 年	問題の所在を明らかにし、空き家活用による「住まい確保」と「住まい方の支援(生活支援)、住宅手当の一体的提供を提案	
24 年	2自治体でのフィージビリティ・スタディを踏まえ、「住まい確保」と「住まい方の支援」を一体的に提供するスキームを「地域善隣事業」と命名	
25 年	地域善隣事業を実践に移すため、「理念と仕様」を示し、取組みの具体的な考え方を整理	
26 年	地域善隣事業の全国展開に向けた情報収集と、モデル事業のフォローアップ調査	地域善隣事業を参考にしたモデル事業を開始。8自治体が採択
27 年	退院後の住まい確保が困難な高齢者の実態調査と、その受け皿としての地域善隣事業	新規4自治体が採択
28 年	モデル事業の効果検証、地域善隣事業の普及のためのDVD作成、シンポジウムの開催	新規3自治体が採択

第2章 モデル事業の分析と効果の検証

Ⅰ. モデル事業のパターン別分類

ここでは、平成 26 年度からモデル事業を実施し、本年度までで事業期間が終了する 8 つの自治体を取り上げ、その事業の具体的な姿について複数の切り口から分析と類型化を行っていく。なお、モデル自治体の取組については、様々な要素が混在していることも多く、必ずしも各分類に明確に切り分けられるものではない点に留意が必要である。

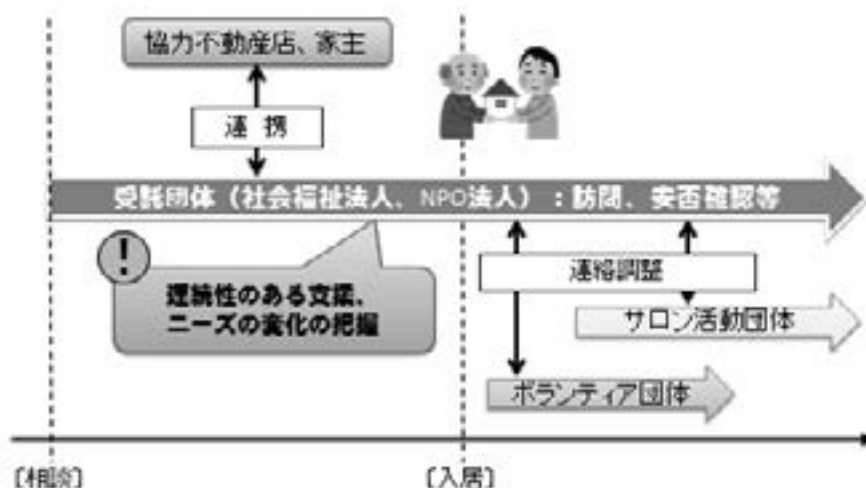
1. 支援の仕組み別にみた分類

モデル事業では、多くの自治体において福祉関係の団体が市町から事業を受託しているが、支援体制については、それぞれの市町によって違いが見られる。そこで、モデル自治体を支援の仕組みに着眼して分類すると、概ね以下の 4 つの類型に整理することができる。

（１）社会福祉法人等による一貫支援型（川崎市、京都市、天理市）

この類型は、社会福祉法人や NPO 法人が、住まいについては協力不動産店等との連携のもとに確保する一方、住まい方については入居前後を通じて同一の法人が継続的に支援を行うものである（図表 2-1-1）。受託団体が行う生活支援は主に訪問や安否確認であるが、その他の生活支援については、必要に応じて他の地域資源との連携調整を行うことになる。初期段階から入居後に至るまで主な生活支援の実施主体として継続的に対象者の状態をフォローするため、連続性を持った支援の実施や対象者のニーズの変化を把握しやすい点にメリットがある。

図表 2-1-1 社会福祉法人等による一貫支援型



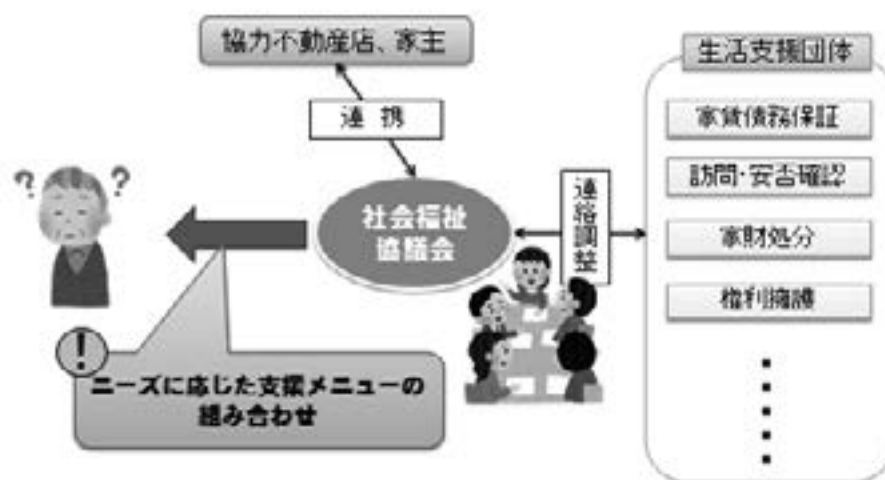
〔出典〕筆者作成

（２）社会福祉協議会によるコーディネート型（本別町、福岡市）

この類型は、社会福祉協議会が支援内容をコーディネートする役割を担い、多様な地域資源による支援を組み合わせることにより、対象者のニーズに対応するものである（図 2-1-2）。上記

1.(1)では、社会福祉法人等自らが支援の主な担い手になるのに対し、この類型は調整役としての比重が相対的に大きい点に特長がある。多様な連携先を確保することによって、対象者の多様なニーズに応じて支援メニューを用意できる点にメリットがある。

図表 2-1-2 社協によるコーディネート型



〔出典〕筆者作成

(3) 養護老人ホーム機能の地域展開型（零石町、豊後大野市）

この類型は、養護老人ホームが地域の空き家や貸家を借り上げ、養護老人ホームの入所対象となりうる者へ転貸し、そこでの暮らしが可能になるよう生活支援を実施するものである（図表 2-1-3）。養護老人ホームが長年培ってきた支援ノウハウを活かし、複合的で困難な生活課題を抱える者への支援・生活再建を行う点に特長がある。入所定員という制約に関係なく、養護老人ホームの機能を発揮できる点にメリットがある。

図表 2-1-3 養護老人ホーム機能の地域展開型

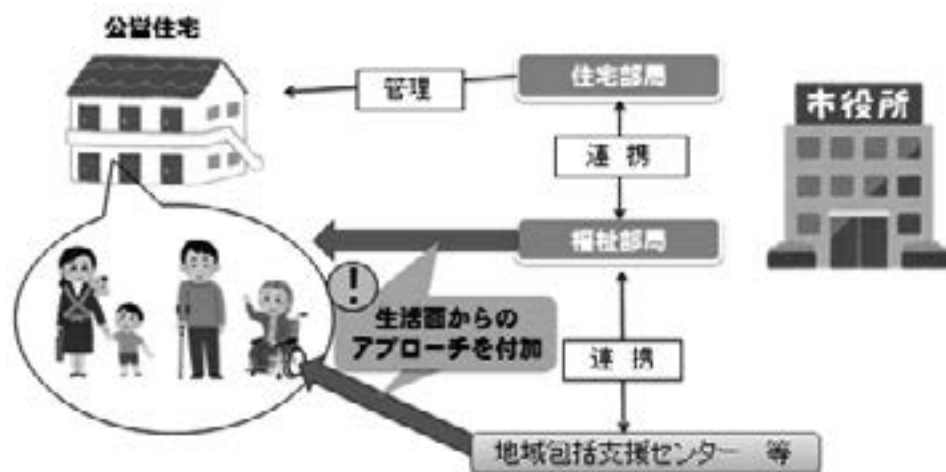


〔出典〕筆者作成

（４）公営住宅入居者支援型（横浜市）

この類型は、従来、生活上の課題が明らかでなかった公営住宅入居者の実態を把握し、それに基づき交流の機会の提供や地域包括支援センターとの連絡調整などの支援を行うものである（図表 2-1-4）。住宅部局による建物としての住宅管理に、福祉部局による生活面からのアプローチを付加した点が特長である。公営住宅制度の変遷により、高齢者、障害者等の福祉ニーズの高い入所者が増加していった実態に対応できる点にメリットがある。

図表 2-1-4 公営住宅入居者支援型



〔出典〕筆者作成

2. 住宅確保の手法別にみた分類

モデル自治体において、事業に使用する住宅の確保手法については、それぞれのモデル自治体における空き家の実態に左右されていると見ることができる。図表 2-1-5 は、空き家全体に占める賃貸用空き家とその他空き家の比率をそれぞれ横軸と縦軸にプロットしたものである¹⁾。これを見ると、雫石町、豊後大野市はその他空き家の比率が高く賃貸用空き家の比率が低い。一方、川崎市、京都市、天理市、福岡市といった比較的規模の大きい市においては、逆の傾向にある。一般的に地方都市の方が持ち家率は高く、都市部ほど低い傾向にあるが、これが賃貸用空き家とその他空き家のボリュームの比率とも相関していると考えられる。

モデル事業の実態を見ても、こうした空き家の状況にリンクする形で住宅の確保が図られている。その手法は、以下の 2 つに分類することができる。

（１）空き家開拓型（本別町、雫石町、豊後大野市）

不動産業者を通さずにその他空き家を確保する手法を主体とする類型である。ロコミなど地域からの情報によって利用可能な空き家を見つけていく手法のほか、本別町のように空き家対策特

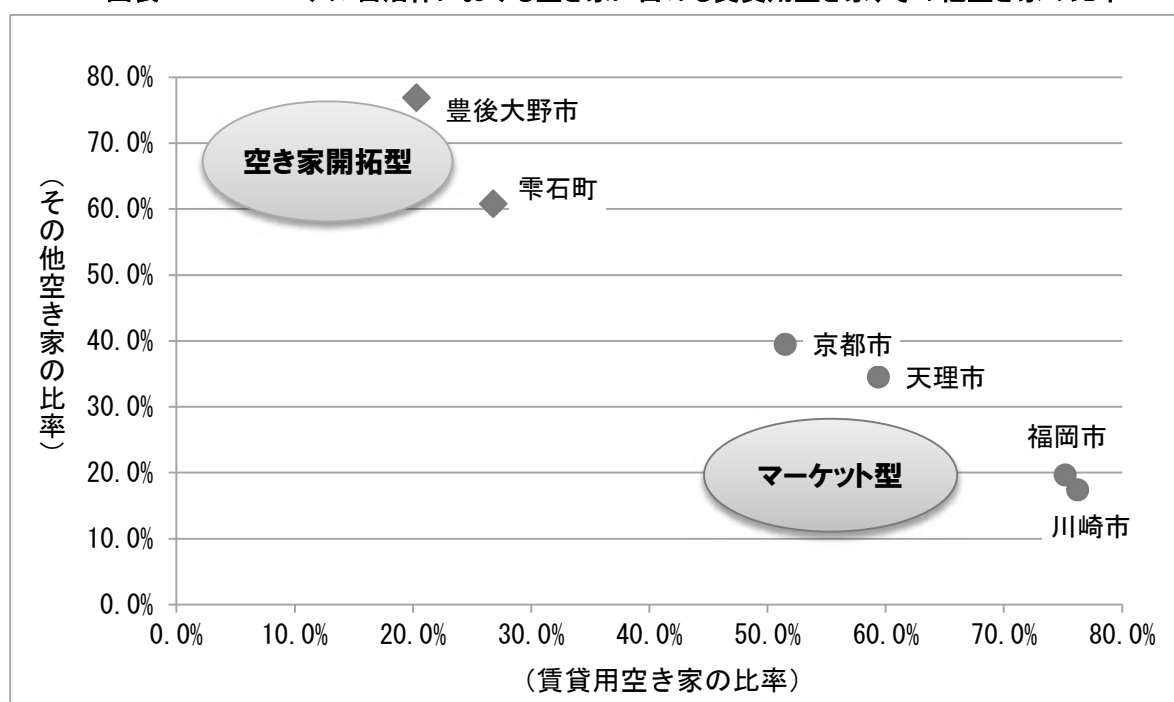
¹ 空き家全体に占める二次的住宅、賃貸用、売却用、その他のそれぞれの構成比を算出し、このうち、賃貸用とその他の構成比の値を使用している。

措法に基づく空き家調査を行った中から利用可能な空き家を絞り込んでいく手法もある。家賃等の条件面で家主と直接交渉可能な点が特長と言える。また、雫石町、豊後大野市はサブリースの方法を採っている。

（２）マーケット型（川崎市、京都市、天理市、福岡市）

賃貸住宅市場から利用可能なアパートの空室等を確保する類型である。個人が賃貸住宅を借りる場合の一般的な手法と同じ形態であるが、協力不動産店といった事業に協力的な不動産業者を通じて物件探しを行う点が特長と言える。

図表 2-1-5 モデル自治体における空き家に占める賃貸用空き家、その他空き家の比率



注) データのない本別町、公営住宅を活用した横浜市を除く。

〔出典〕総務省「平成 25 年 住宅・土地統計調査」より筆者作成

3. 居住期間による分類

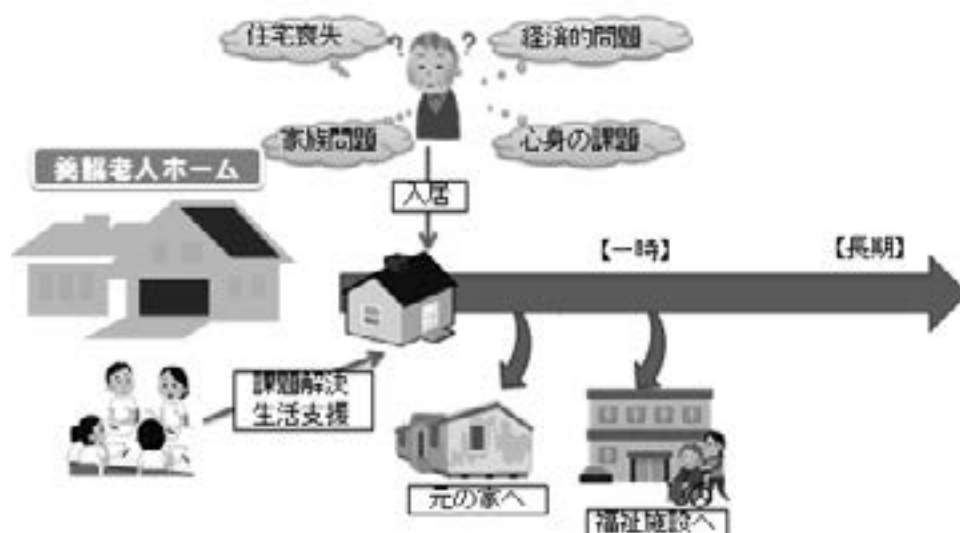
モデル事業では、住まいの確保について、入居者の居住期間は特に定めていなかったものの、基本的にはある程度長期的に居住することを想定していたと言える。実態としても賃貸住宅への入居のように、同様の想定であったモデル自治体がほとんどであった。

一方で、豊後大野市の場合、サブリース方式を採ることによって、家主との関係においては比較的自由に入居期間を設定できることもあり、1 年以上の長期居住とこれに満たない一時利用を併用する形を採っている。ただし、入居期間は予め設定されているというよりも、結果的に長期にわたるか一時的かが決まっている実態がうかがえる（図表 2-1-6）。

対象者の抱える課題が緊急を要するものであり、かつ、課題の解決後に暮らす住宅があるような場合には、むしろ、長期居住によって環境を変えてしまうのではなく、元の住宅での暮らしに戻った方がよい場合もある。また、課題解決のために福祉施設の利用が必要であれば、その利用

決定までの間の「溜め」として一時利用を活用することも考えられる。一方で、住居の喪失や心身の課題等から、別途、長期的に暮らす住宅が必要になる場合には、長期居住が適していると言える。

図表 2-1-6 豊後大野市における長期・一時併用モデル



〔出典〕筆者作成

II. モデル事業の効果検証

ここでは、平成 26 年度からモデル事業を実施し、本年度までで事業期間が終了する 8 つの自治体を取り上げ、その効果について検証していく。

1. 潜在していた住まいにかかるニーズへの対応

【評価のポイント】

- ◆ 実態の把握や対応が進んでいなかった居住継続が困難な高齢者について、関係機関との連携の下にニーズを把握し、入居につなげることができた。
- ◆ 80 歳代以上も 102 人と、一般的には賃貸物件への入居が極めて困難と考えられる年齢層まで対応することができている。

モデル事業の開始年度である平成 26 年度に実施した「低所得の高齢者等の住まい・生活支援を行う事業の全国展開に関する調査研究事業」において、地域において居住継続が困難な高齢者の把握状況、モデル事業に対するニーズに関する認識について、アンケート調査を実施した。その結果の概要は、図表 2-2-1 のとおりである²⁾。都道府県においては、居住継続が困難な高齢者は 7 割超で把握できておらず、モデル事業のニーズについても判断が付きかねるという状況であった。市町村においては、居住継続が困難な高齢者の把握は一定程度進んでいるものの、「対応できていない」、「分からない」を合わせると 56.6% に上り、モデル事業のニーズについては、都道府県と同様に判断が付きかねる状況であった。こうした結果には、居住継続困難者への対応が必ずしも法制度や事業によって確立されておらず、ニーズを把握するルートや対応する体制が十分に確立されていなかったという背景があるものと推察される。

モデル事業の効果としては、まずは、上記のとおり把握、対応が進んでいなかった居住継続が困難な高齢者の把握が進むとともに、個々のケースに応じた対応を可能にする体制整備が進んだことが挙げられる。モデル事業の入居実績は、図表 2-2-2 のとおりである。

図表 2-2-1 居住継続の支援ニーズに対する地方自治体の認識(%)

	居住継続が困難な高齢者の有無			モデル事業のニーズ			
	いる	いない	分からない	ある	ない	どちらとも いえない	分からない
都道府県 (n=40)	27.5	0.0	72.5	17.5	15.0	40.0	27.5
市町村 (n=817)	53.3	4.5	34.4	18.7	7.7	35.5	37.9

うち、対応できている：31.1%、対応できていない：22.2%

²⁾ 高齢者住宅財団（平成 27 年 3 月）「低所得の高齢者等への住まい・生活支援を行う事業の全国展開に関する調査研究報告書」（平成 26 年度厚生労働省老人健康増進等事業）p. 89、p. 106

図表 2-2-2 モデル事業における入居実績

		本別 町	雫石 町	川崎 市	京都 市	天理 市	福岡 市	豊後大野市		合計
								一時 利用	長期 居住	
入居 件数	世帯数	6	4	19	44	2	118	45	8	246
	人数	6	5	19	44	3	148	49	8	282
年齢 階層 (人)	65 歳未満	2	2	8	2	1	20	2	1	38
	65～69 歳	1	0	2	5	0	23	1	3	35
	60 代（不詳）	0	0	0	3	0	0	0	0	3
	70～74 歳	0	0	3	10	0	33	6	2	54
	75～79 歳	1	1	2	6	2	29	8	1	50
	80 歳以上	2	2	4	18	0	43	32	1	102
性別 (人)	男	3	3	16	16	1	61	23	7	130
	女	3	2	3	28	2	87	26	1	152
相談 経路 (世帯)	本人	4	0	6	13	0	70	1	1	95
	家族・親族	0	0	1	3	1	13	7	0	25
	福祉事務所等 の行政機関	2	0	11	2	0	9	8	2	34
	地域包括支援 センター	0	2	0	13	0	6	4	0	25
	地域住民（民 生委員・自治会 等）	0	1	0	0	0	3	2	1	7
	病院	0	1	1	1	0	1	10	4	18
	その他	0	0	0	12	1	16	14	0	42

注）1. 平成 28 年 12 月末現在。以下の実績の図表において同じ。

2. 横浜市については、公営住宅居住者を対象とした事業であるため集計には含めていない。以下同じ。

3. 豊後大野市における「一時利用」とは入居期間 1 年未満の者であり、「長期居住」は入居期間 1 年以上の者を指す。以下同じ。

4. 豊後大野市の「一時利用」の「相談経路」については、1 件重複がある。

〔出典〕高齢者住宅財団調べ

人口規模や相談対応の開始時期などの違いからモデル自治体によって差があるが、横浜市を除く 7 自治体の合計で 246 世帯、282 人の入居実績があがっている。

年齢階層で見ると、70 代、80 代の入居実績も多く、特に 80 歳以上の入居実績が 102 人となっている点が注目される。一般的に年齢階層が高い方が居室内の事故リスクは高まると考えられ、賃貸住宅への入居は困難と考えられるが、生活支援とワンセットの住宅確保という事業モデルが功を奏したと言える。一方、65 歳未満の者の入居実績も 38 人となっており、これは、居住確保のニーズが高齢期にとどまらないものであること、モデル事業において柔軟な対応が図られたことを意味する。

また、相談経路を見てみると、本人からの相談が95世帯で最も多い。また、「福祉事務所等の行政機関」や「地域包括支援センター」といった他の相談機関を経由した相談件数は、それぞれ34世帯、25世帯となっている。こうしたケースでは、本人や家族が自力では解決できず、かつ、これらの機関でも対応が困難であったことが推察され、モデル事業がなければ潜在化しかねなかったニーズを拾い上げることができたと評価することができる。このほか、豊後大野市では、病院経由の相談が合計14件と他のモデル自治体に比べると多くなっている。なお、相談経路の「その他」としては、ケアマネージャー、介護事業所、協力不動産店などが挙げられている。

2. 居住支援体制の構築・強化

【評価のポイント】

- ◆ 福祉関係者と不動産関係者との新たな関係構築、福祉関係者等の既存のネットワーク強化により、複合的な課題解決のための支援体制が構築された。
- ◆ 既存の居住支援協議会との連携のほか、本別町、川崎市は居住支援協議会を新設。
- ◆ 横浜市は、高齢化が進む公営住宅において孤立する高齢者等を福祉部局主導で訪問調査を行い、住宅・福祉、地域包括、住民等の連携による漏れのない地域見守り体制を構築。

（1）新たなネットワークの構築と複合的な課題の解決

モデル事業の構成として、「住まい」と「住まい方」の両面から対象者への支援を行うことが求められる。このうち、「住まい」は住宅行政、不動産業者、家主を、一方の「住まい方」は福祉行政、社会福祉法人やNPO等の福祉の活動団体を、それぞれ主な関係者とするものである。しかし、この両者の連携は、これまで必ずしも密接であったとは言い難い面もあった。よって、モデル事業の実施にあたっては、両者を結ぶ新たなネットワーク（プラットフォーム機能）が必要となった。こうした新たなネットワークの構築には2つの側面があり、1つは福祉関係者と不動産関係者との新たな関係構築であり、もう1つは既に一定の連携関係があった福祉関係者同士の連携の強化である。

こうした市町単位での「住まい」と「住まい方」の連携体制の構築は、住まいの相談を入口にしつつも、生活課題全般にわたる包括的な課題解決を図る仕組みとして機能している。4. で後述するが、対象者は住まい単体の問題を抱えているというよりも、むしろ、金銭的問題、家族内の問題、心身の問題などを複合的に抱えているのである。福祉関係者にとっては、これまでなじみの薄かった住まいの問題を入口にしつつも、最終的には自らの対人支援のノウハウを発揮し、対象者の生活上の課題をトータルで解決に導いていることになる。これは、平成25年度の本研究事業で構想した「地域善隣事業」において描いた姿である。

（2）居住支援協議会との連携

モデル自治体のうち居住支援協議会が既に設置されていたのは、京都市（平成24年9月設立）、福岡市（平成21年3月設立）であった。両市では、こうした「住まい」と「住まい方」の基盤の

上にモデル事業実施のための体制構築が進められていった面はある。ただし、モデル事業の実施は、従来からの居住支援協議会の活動の枠に収まりきれなかったため、支援活動を行う社会福祉法人をはじめとする団体の確保、協力不動産店の開拓・拡充、関係者の連携による相談・支援体制の構築といった点で、新たなネットワークの確保を行うことにより、両市は多くの入居実績をあげることができたと言える。具体的には、不動産業者、医療機関、地域包括支援センター、介護事業所、福祉関係のサービス・商品を提供する民間企業など、これまで地域に存在していた様々な関係者との新たなネットワークの構築や連携強化が図られている。

（３）居住支援協議会の設立

「住まい」と「住まい方」の連携体制は、それぞれのモデル自治体の実情に応じて構築されるものであるが、結果として、本別町と川崎市では、新たに居住支援協議会が設立された。これまでも市、東京都特別区では設立の前例はあるものの、町単位での設立は本別町が全国初となった。

一部の業務を除けば、福祉行政のほとんどすべてが市町村を実施主体としていることを考えれば、必ずしも「居住支援協議会」の設立だけが選択肢ではないが、現場レベルでの連携体制と支援実施体制を構築していく上で、こうした市町単位での居住支援協議会の設立は、実効性のある居住支援を作り上げていく有効な方法の１つと言える。

（４）住宅・福祉・住民の連携による新たな漏れのない見守り体制の構築

今後、一斉に高齢化が進む郊外大規模公営住宅では、地縁組織が弱体化し、困難を抱えて孤立する高齢者の増加が懸念される。横浜市のモデル事業では、福祉部局が公営住宅入居者のリストを住宅管理部門から入手し、地域包括支援センターの訪問員が訪問調査を行って孤立リスクのある高齢者等の実態把握を行ったということ、そこから身近な相談場所が必要と考え集会所を活用してサロンを開設したこと、異変発生時の緊急対応の方法を、住民と指定管理者、建築局、福祉局、地域包括等の関係機関とともにルール化し、明文化できたということが、大きな成果として挙げられる。

福祉部局の主導による公営住宅入居者に対する直接的なアプローチ、及び、福祉部局と住宅部局、関係機関、住民組織による情報共有と見守りのネットワーク構築はこれまで類例があまりなく、高齢化が進む入居者の生活課題にも踏み込んだ新しい公営住宅の管理運営の姿を提示することができたと評価できる。

３．空き家対策としての評価

【評価のポイント】

- ◆ 入居実績＝解消した空き家の数という単純評価はできないが、入居前に持家、借家住まいであった者以外の入居実績もあり、また、「その他の空き家」の活用など一定の効果はあった。
- ◆ 空き家対策特措法に基づく取組と一体的にモデル事業に取り組んだ事例もあり、特定空き家の除却だけでなく、活用可能な空き家の把握・活用が期待される。

（１）入居前後の住宅の種別

モデル事業における住宅確保の手法は、「空き家＝地域の既存資源」の活用となっている。図表 2-2-2 で示した入居実績の世帯数と同数の空き家（賃貸用住宅、その他の住宅）が解消されたと単純に評価できない点には留意する必要がある。なぜならば、転居の場合には、転居先の空きが解消された一方で、転居元が空き家になっていることを考慮する必要があるためである。

入居前後の住宅種別について整理したものが図表 2-2-3 である。まず、入居前の住宅種別について見ると、「持家」、「借家」といった既に自宅に居住していた世帯が多数であることが分かる。また、入居後の住宅種別を見てみると、市部ではアパートなどの「集合住宅」の比率が高いが、郡部や旧郡部（豊後大野市）では「戸建住宅」の比率がかなり高いことが分かる。

入居後の住宅種別は、その自治体内の空き家の状況を反映していると言える。ここで図表 2-2-4 により、モデル自治体別に空き家の種類ごとの割合を見てみたい。雫石町及び豊後大野市といった郡部及び旧郡部は、市部に比べて賃貸用の空き家の比率が少ない傾向にあり、むしろ、もともと持ち家であった戸建住宅が空き家となったものなどの、いわゆる「その他の空き家」の比率が高い。こうした戸建の空き家については、もともと賃貸を予定したものでないため、そのまま放置しておけば、将来的には除却の対象である「特定空き家」となる可能性もあったと考えられる。空き家対策としては、「特定空き家」の除却に注意が向けられがちであるが、モデル事業を通じて、こうした活用可能な空き家を住宅確保要配慮者に対する賃貸物件として有効活用できることが実証されたと評価することができる。

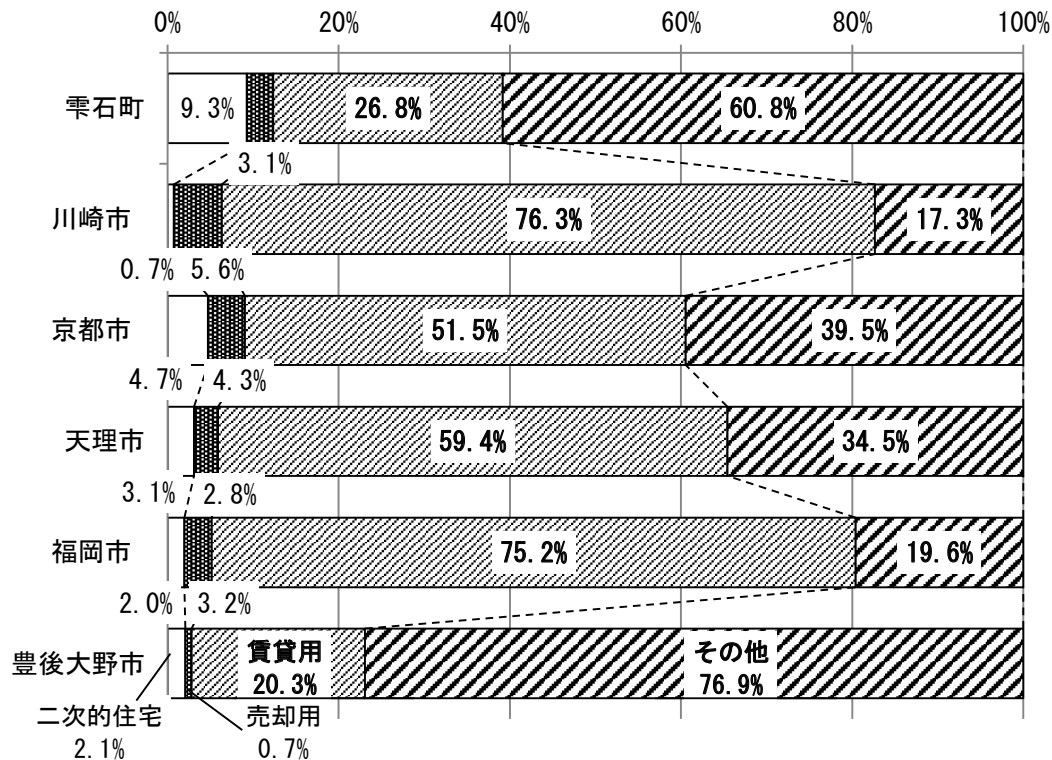
図表 2-2-3 入居前後の住宅種別

		本別 町	雫石 町	川崎 市	京都 市	天理 市	福岡市	豊後大野市	
								一時 利用	長期 居住
元の 住宅種別 (世帯)	持家	3	2	1	5	1	10	38	4
	借家	3	0	10	16	1	85	5	2
	その他	0	2	8	11	0	23	2	2
	不明・無回答	0	2	1	12	0	0	0	0
入居後の 住宅種別 (世帯)	集合住宅	4	1	19	31	2	84	0	0
	戸建住宅	2	3	0	1	0	2	8	7
	その他	0	0	0	0	0	4	41	4
	不明	0	0	0	12	0	28	0	0

注) 豊後大野市では、転居前後で世帯数が一致しない。

〔出典〕高齢者住宅財団調べ

図表 2-2-4 モデル自治体別・空き家の種類ごとの割合



注) 集計データのない本別町、公営住宅入居者を対象とする横浜市を除く。

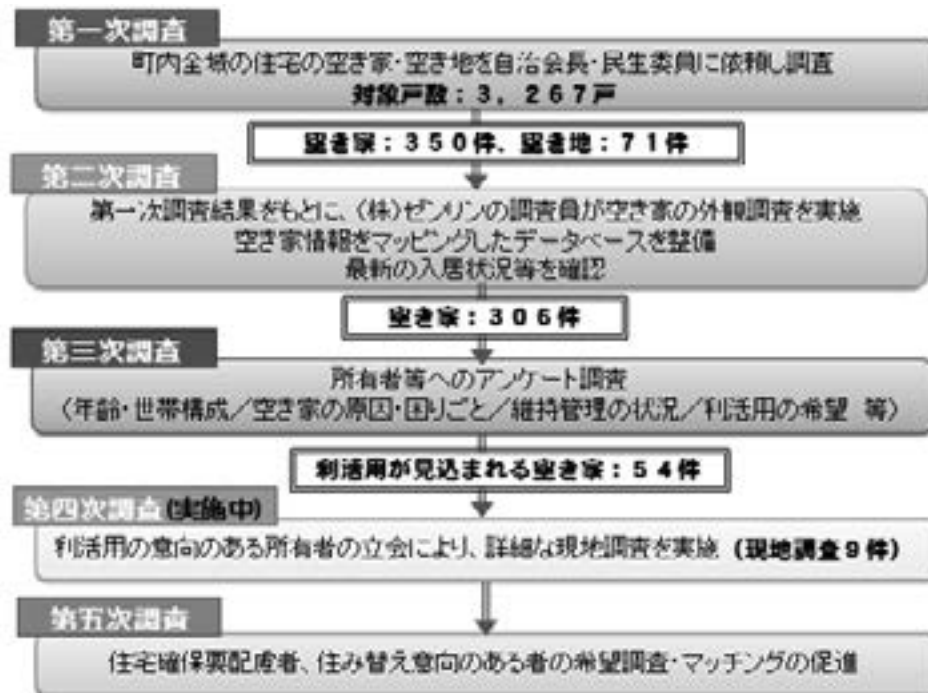
〔出典〕総務省「平成 25 年住宅・土地統計調査」より作成。

(2) 空き家対策施策との連携

前項で見たとおり、郡部・旧郡部のモデル自治体では、賃貸用ではない「その他の空き家」を確保するパターンとなっている。その場合、利用可能な空き家に絞って物件探しを行う方法のほか、空き家を網羅的に把握した上で利用可能な物件を絞り込んでいく方法がある。後者は、いわゆる空家特措法に基づく対策と同時並行で物件の確保を進めることができる。

本別町では、五段階にわたり、網羅的な空き家の把握、外観調査、所有者に対する管理状況・利用意向の確認を進めている（図表 2-2-5）。平成 28 年度には、所有者等に利活用の意向があり、かつ、物件の状態が比較的良好な 54 件を対象に、立地や安全性、築年数等から絞り込みをかけた 9 件について実施調査が行われた（第四次調査）。さらに、改修の必要性や段差等のバリアフリーの状態などから検討を進め、第五次調査に移ることになる。このように、本別町では、全数調査を通じて、空き家の状態や利活用可能性などから分類を進めることによって、モデル事業で活用可能な物件の確保だけでなく、空き家対策全般を同時並行で進めることが可能となっている。

図表 2-2-5 本別町における空家対策特措法と連動した物件の確保



〔出典〕本別町ヒアリング資料等より筆者作成

4. ニーズへの柔軟な対応と施設「機能」の地域への展開

【評価のポイント】

- ◆ 家賃や住宅の構造上の問題から住み替えるケースのほか、高齢者福祉施設の入所対象となりうる者の入居実績もあがっている。これは、今までよりも在宅生活を継続できる限界点を高められること、施設入所者の地域移行の可能性を示している。
- ◆ 退院後の一時利用や緊急的な受入れは、既存の施設・事業にない柔軟な対応が可能であることを示すとともに、対象者が生活に行き詰まってしまう前の予防的対応といえる。

(1) 概況

モデル事業は、地域での安定的で継続的な居住を確保することを目的としている。入居者の中には、住宅や経済的な問題だけではなく、要支援・要介護状態、家族内の問題など複合的な課題を抱えていることも珍しくない。そこで、図表 2-2-6 から入居者の状況を見てみたい。

図表 2-2-6 経済状況、要介護度、世帯構成、転居理由から見た入居者の状況

		本別町	雫石町	川崎市	京都市	天理市	福岡市	豊後大野市	
								一時利用	長期居住
経済状況 〔複数回答 人〕	国民年金	1	1	5	0	0	92	26	4
	厚生年金	2	0	2	0	0		12	4
	遺族年金	0	0	1	0	1		2	0
	生活保護	2	3	11	21	1	22	6	0
	その他	1	1	1	0	1	36	3	0
	不明・無回答	0	0	0	23	0	0	0	0
世帯構成 (世帯)	単身	4	3	19	42	1	90	21	3
	夫婦のみ	1	0	0	0	0	22	7	0
	本人＋子	0	1	0	0	1	1	11	2
	夫婦＋子	0	0	0	0	0	1	5	0
	その他	1	0	0	2	0	4	1	3
要介護度 〔人 ただし、 福岡市は 世帯で 集計〕	自立	4	1	15	12	2	94	2	2
	要支援 1	0	2	1	7	1	24	2	1
	要支援 2	1	2	1	7	0		3	0
	要介護 1	0	0	0	2	0		18	4
	要介護 2	0	0	0	4	0		13	0
	要介護 3	1	0	1	2	0		6	0
	要介護 4	0	0	0	0	0		0	0
	要介護 5	0	0	0	0	0		1	0
	不明	0	0	1	10	0		4	1
主な 転居理由 〔複数回答 世帯〕	住宅の構造上の問題	3	0	1	12	0	9	0	0
	住宅の立地の問題	0	1	2	0	0	0	0	0
	家賃負担等の経済的問題	1	0	4	5	0	24	27	7
	家族不和等の家庭内の問題	1	0	5	6	1	11	18	3
	立退き・住居喪失	2	2	5	13	1	36	2	2
	退院・退所先の確保	0	1	10	6	0	0	8	2

〔出典〕 高齢者住宅財団調べ

まず、経済状況については、生活保護受給者や比較的受給額が少ない国民年金の者が多く、世帯構成を見ると単身者が大多数を占めている。つまり、「低所得で単身」が、モデル事業の典型的な対象者像であると言える。

また、要介護度について見ると、「自立」の者が132人で最も多い一方で、要支援・要介護の認定を受けている者（福岡市の「不明」を含む）も104人と全体の約4割存在する。豊後大野市の一時利用を含めると最重度で要介護5の者が1人、同市の長期居住と他のモデル自治体の中では要介護3の者が4人となっており、比較的重度の者であっても地域居住が可能であることが分かる。

さらに、転居理由としては、「家賃負担等の経済的問題」が最も多く、「家族不和等の家庭内の問題」、「立ち退き・住居の喪失」と続いている。複数回答であるため、こうした事情を複合的に抱えていた入居者が存在する点に留意する必要がある。また、「退院先の確保」を理由とする27人については、入院期間の短縮、在宅医療の推進という政策的な流れの中で、行き先が見つからなかった者の受け皿としてモデル事業が機能したと言える。

以上を踏まえると、入居者は概ね以下の類型に整理することができる（図表2-2-7）。

図表 2-2-7 モデル事業による入居者の類型

- (i) 住宅の構造上又は立地の問題、より安い家賃の希望から転居した「**住み替え群**」
- (ii) 虚弱、かつ、単身等で家族の支援が受けられない「**軽費老人ホーム対象者群**」
- (iii) 経済的問題及び家族関係等の環境的問題から在宅生活が困難な「**養護老人ホーム対象者群**」
- (iv) 要介護3以上の「**特別養護老人ホーム対象者群**」
- (v) 退院後、自宅復帰までの調整を要する「**中間居住群**」
- (vi) 立ち退き、住居喪失といった理由からが緊急に受け入れ先が必要な「**シェルター対象者群**」

〔出典〕筆者作成

（2）在宅生活の限界点の上昇・施設からの地域移行

図表2-2-7のうち、(ii)から(iv)までは、高齢者の福祉施設の対象者である者が、モデル事業によって地域居住の道を選択できたということができる。その意味で、集約的な「施設」という機能が、地域という「面」に展開されたと評価することができ、モデル事業と同様の取組を進めることによって、様々な問題を抱えながらも地域で暮らし続けることかできる在宅生活の限界点を高めることができることを実証できたと言える。

また、モデル自治体のうち雫石町と豊後大野市では、養護老人ホームが事業を受託したが、両モデル自治体の受託団体はともに、養護老人ホーム入所者の中にも地域で暮らせる者が存在するのではないかという問題意識を持っていた。モデル事業を通じて、高齢者福祉施設の対象者となりうる者が地域の住宅での生活を構築できたことは、既に入所している者の中にも条件が整えば施設から地域に移行できる可能性を示すことができたと言える。

さらに、施設「機能」の地域への展開は、入居者だけではなく支援実施団体にもメリットをもたらしている。モデル自治体へのヒアリングでは、支援実施団体の職員が今まで以上に地域とのかかわりを持つことにより、住民との信頼関係の構築につながっていることや、地域居住を実現

するための入居前後を通じたケースワークによる職員の資質向上が挙げられた。すなわち、支援の対象者、支援実施団体の双方にとって、モデル事業は新たなメリットをもたらしたとの評価ができる。

（３）行き詰まる前の予防的対応

一方、図表 2-2-7 の（v）及び（vi）については、現行制度上、明確な位置付けがなされた施設・事業として存在するものではなく、いわば、現行の施設・事業の隙間を埋める役割を果たしたと評価できる。両者のうち、（v）の「中間居住群」については、老人保健施設の対象とならないまでも、自宅復帰までに生活環境等の調整が必要な者を受け入れる形態と捉えることができ、老人保健施設に並び、又はそれを補完して自宅復帰への橋渡しをする役割が期待される。

また、特に緊急性が高いと考えられる（iv）及び（v）の者だけでなく、（i）の住み替え群や（ii）から（iv）までの施設対象者群の者が転居先・入所先をなかなか見つけられない場合も、生活困窮、心身の状態の悪化、最悪の場合には、野宿生活や悪質な貧困ビジネスに行き着くというように行き詰まってしまう可能性がある。モデル事業は、こうした者に対して、いわば予防的に生活再建を果たす役割を果たしていると言える。

5. 利用者の自立支援

【評価のポイント】

- ◆ 「定期又は随時の訪問」、「緊急通報・対応」が特に多い。これは、入居者にとってのメリットだけでなく、不動産事業者や家主にとって保証人的な役割を担っている。
- ◆ その他の支援は、入居者の状況に応じて提供されている。定量的な評価は困難であるが、地域での交流や軽作業など、居住の安定によって心身の状態が改善する例も見られる。

入居者が生活する上でどのような支援を受けているかをまとめたものが図表 2-2-8 である。入居件数との対比で見ると、「定期又は随時の訪問」、「緊急通報・対応」が特に多く、モデル自治体によってはほぼすべての入居者に対して実施していることが分かる。これは、入居者の安否や生活状況等を確認すること、万一の体調の急変時に備えるだけでなく、不動産業者や家主にとっては保証人的役割を担う重要な支援である。

一方で、家賃債務保証の利用はモデル自治体によって違いはあるが、全体として見るとそれほど多くない。これは、サブリース方式で入居者に転貸しているケース（零石町、川崎市、豊後大野市）のほか、一般的な賃貸借契約の場合でも協力不動産店が従来から使っている家賃債務保証会社の審査を通っているケース（福岡市）があるという事情によるものである。

このほかの支援内容については、それぞれの入居者の状況に応じて提供されている。モデル自治体によって違いはあるが、「移動支援（通院・買い物等）」、「情報提供（地域行事等）」が比較的に利用されている。特に後者は、地域の一員として「根を張って」生活するための支援として行われており、地域社会との接点を持ちながら自立した生活を送る上では重要である。

なお、「その他」の支援内容としては、権利擁護、金銭管理の支援、家財処分などが挙げられる。

さらに、入居後の心身の状態の変化については定量的な評価が難しいが、他の地域住民との接点を作って内向きだった生活が変化したり、自分の役割を見つけて積極的な活動を始めたりする入居者が存在するなど、居住の安定によって心身の状態が改善している例があることもヒアリングを通じて明らかになっている。住まいの確保が、単に雨露をしのぐための物理的空間にとどまるのではなく、生きる意欲を引き出し、生活を整える心理的空間であることの証左とも言える。図表 2-2-9 は、その具体例である。

図表 2-2-8 入居者に対する支援内容(複数回答)

		本別町	雫石町	川崎市	京都市	天理市	福岡市	豊後大野市	
								一時利用	長期居住
入居件数 (再掲)	世帯数	6	4	19	44	2	118	45	8
	人数	6	5	19	44	3	148	49	8
定期又は随時の訪問		4	5	18	44	2	54	46	8
緊急通報・対応		1	5	17	0	0	48	49	8
配食サービス		0	0	0	0	0	0	10	2
家事支援		1	1	0	0	0	0	49	8
移動支援(通院・買物等)		1	5	9	0	0	0	42	8
情報提供(地域行事等)		0	5	14	0	0	0	24	7
家賃債務保証 ※世帯		4	0	0	3	1	9	9	5
その他		0	0	18	1	0	19	36	8

〔出典〕高齢者住宅財団調べ

図表 2-2-9 入居後の生活の具体例

◆雫石町

- ・畑仕事のほか、養護老人ホームの入所者の話し相手をしている。
- ・介護保険の通所介護を利用しなくて済むようになった。

◆川崎市

- ・閉じこもりがちだった男性の高齢者が、「ひつじ café」に立ち寄るようになり、近所の方々からも「明るくなった」と言われる。
- ・夫に先立たれて寂しい思いをしている単身の女性高齢者宅に、「ひつじ café」で知り合った近所の方々も気にかけて訪問するようになった。

◆天理市

- ・転居したことで同居の息子が積極的になり就職活動を始め、外出する機会も増えた。
- ・一人で近所の地域の催しや教室に参加し、想定以上に一人での生活を楽しんでいる。

◆豊後大野市

- ・養護老人ホームの敷地内の畑仕事、ニワトリやヤギの世話。
- ・養護老人ホームが実施している配食サービスの手伝い。
- ・干し椎茸の足切り、除草などの軽就労に従事。

〔出典〕高齢者住宅財団調べ

また、横浜市では、高齢化率の高い県営団地（高齢化率 35.3%）、市営団地（高齢化率 58.3%）をモデル地区として、75 歳以上で介護保険サービスの未利用者等への訪問を通じた実態把握と効果的な支援策の検討を進めてきた。なお、訪問時には、「医療情報キット」と「安心カード」等の配布を行っている（図表 2-2-10・①）。さらに、市営団地の集会所を借りて「コミュニティサロン」を毎週水曜に開催しており、その参加者数は図表 2-2-10・②のとおりである。男性参加者も多く、地域に根差した交流の場として定着しつつある。

このほか、福祉部局、住宅部局及び住民との間で、異変が発生した時の緊急対応方法を明文化し、かつ、地域の関係機関とのルールが明白になったことで対処が容易になるなど、関係部局・機関の連携による実態把握と支援策の検討・実施により、状況が見えづらかった公営住宅入居者の生活支援が大きく前進している。

図表 2-2-10 横浜市における公営住宅入居者に対する支援実施状況

①訪問者数等

総訪問者数 〔配布物のポスティング のみを含む〕	調査人数	不在者数	拒否者数 (その他)	ポスティング のみ	個別支援 台帳作成 数	民生委員 への情報 提供数
509 件	257 件	152 件	90 件	10 件	250 件	1 件
(再訪問 80 件)	(再 21 件)	(再 53 件)	(再 6 件)			

②コミュニティサロンの参加者数

	平成 28 年 11 月まで (延べ人数)	平成 28 年 12 月(延べ人数)				平成 28 年 12 月末まで (延べ人数)
		7 日	14 日	21 日	28 日	
男性(人)	285	7	5	5	6	308
女性(人)	207	10	6	7	6	236
合計(人)	492	10	11	12	12	544

〔出典〕①、②ともに高齢者住宅財団調べ

Ⅲ. 課題と展望（政策の動向も踏まえつつ）

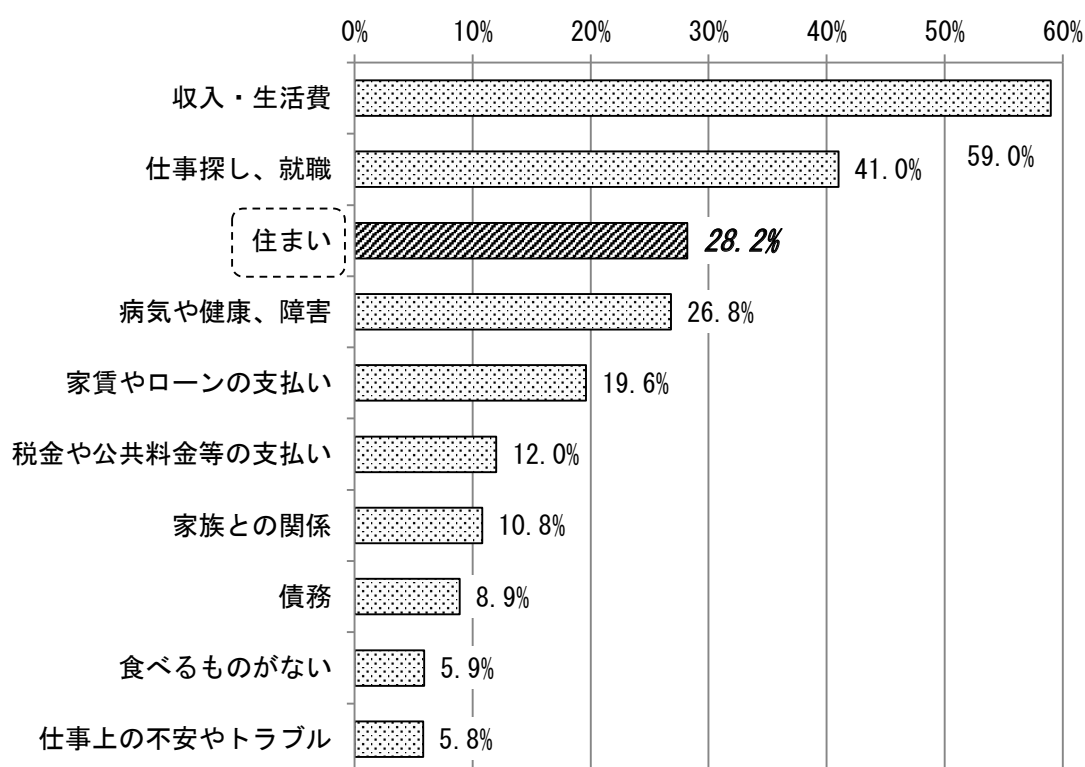
ここでは、8 つの自治体のモデル事業で明らかになった主要な課題について、厚生労働省、国土交通省の新規事業（平成 29 年度実施予定）と関連付けながら整理するとともに、今後の総括的な展望について触れることとする。

1. 他世代も含めた居住支援ニーズへの対応

平成 25 年度の調査研究事業でとりまとめた「地域善隣事業」の構想は、高齢者の居住問題を起点としつつも、他の世代も含めた居住支援への展開を意図するものであった。高齢者を主たる対象とするモデル事業においても、65 歳未満の者の入居実績は決して少なくはない(図表 2-2-2)。モデル事業を通じて、高齢者以外の世代も含めた居住支援ニーズにどのように対応するかが課題として明らかになったと言える。

こうした居住支援ニーズについては、生活困窮者自立支援法の施行状況から見てもうかがい知ることができる。図表 2-3-1 のとおり、新規相談者の約 3 割が「住まい」について相談している実態がある。

図表 2-3-1 生活困窮者自立支援法・新規相談受付者の相談内容上位 10 種類(複数回答)



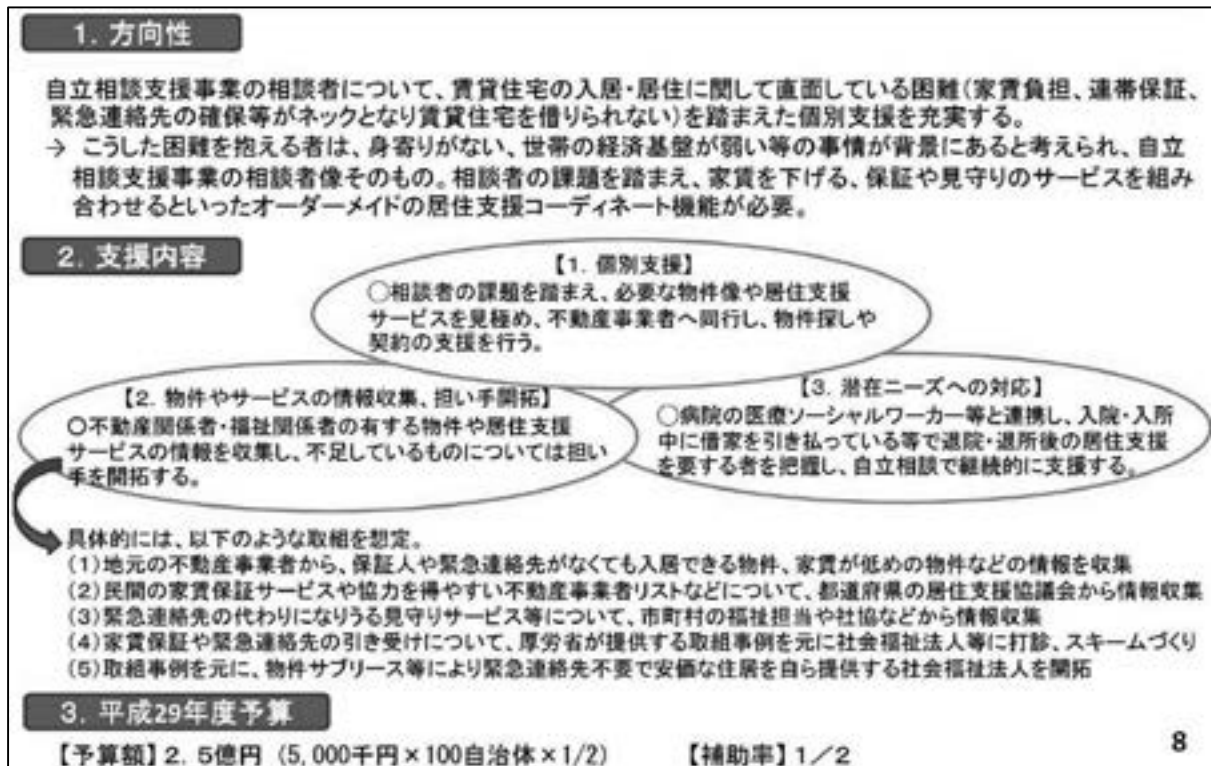
〔出典〕みずほ情報総研株式会社（平成 28 年 3 月）「生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関における支援実績、対象者像等に関する調査研究事業」より筆者作成

このため厚生労働省では、平成 29 年度予算案において、生活困窮者に対する新たな居住支援策について所用の予算を計上している(図表 2-3-2)。物件探し等の個別支援、不動産・福祉関係者に関する情報収集、退院支援による潜在的ニーズへの対応を柱としている。

こうした居住支援の強化に当たって、モデル事業との比較で留意点を挙げると、自立相談支援機関が個別支援を進めていく場合に、当該機関と連携して入居前後を通じて対象者を一貫してフォローする連携先を確保することが望まれる。自立相談支援機関としては、居住支援団体への「つなぎ」が主な役割となるが、対象者の状況を相談の初期段階から把握し、入居後の生活も含めて

対応できる「伴走するつなぎ先」を確保していくことが、円滑な入居支援とその後の生活の安定にとって重要な鍵になってくる。

図表 2-3-2 生活困窮者自立支援制度における居住支援の取組強化



〔出典〕厚生労働省、国土交通省・第1回福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会（平成28年12月）「資料2 厚生労働省説明資料」

2. 低廉な家賃の物件を確保することの難しさ

入居先の家賃額を階層別にみたものが、図表 2-3-3 である。サブリース方式の零石町と豊後大野市を除くモデル自治体は、家主との契約の額ということになる。全体的に「3万円未満」と「3万円代」の人数が多くなっている。福岡市を除けば、ほぼ生活保護の住宅扶助基準額の範囲に収まる家賃額と言える。入居者のうちの生活保護受給者数と対比すると、受給しているか否かにかかわらず、全体的に住宅扶助基準額と同水準の低廉な家賃の物件にニーズが集中しているということになる。ヒアリングにおいては、こうした低廉な家賃の物件を確保することの難しさが多く指摘されたところである。

図表 2-3-3 入居先の家賃額

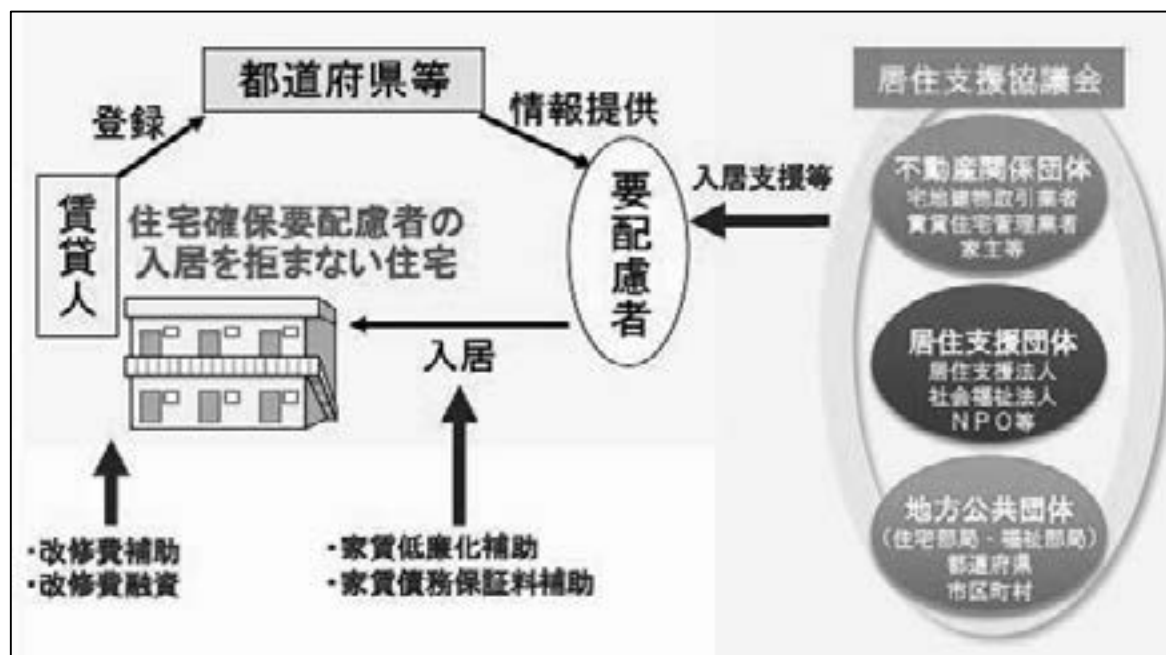
(単位：人)	本別町	雫石町	川崎市	京都市	天理市	福岡市	豊後大野市		合計
							一時利用	長期居住	
3万円未満	6	0	0	6	1	13	44	8	78
3万円代	0	4	2	16	0	37	1	0	60
4万円代	0	0	7	15	0	7	0	0	29
5万円以上	0	0	10	6	1	12	0	0	29
不明・その他	0	0	0	1	0	49	0	0	50
入居者のうち 生活保護受給者 (再掲)	2	3	11	21	1	22	6	0	66
【参考】住宅扶助 基準額(単身 15 ㎡以上、円)	25,000	31,000	53,700	40,000	33,000	36,000	26,600		

注) 雫石町及び豊後大野市は、サブリースで入居者に賃貸している。

〔出典〕1. 入居者の家賃額及び入居者中の生活保護受給者数は、高齢者住宅財団調べ

2. 住宅扶助基準額は、「生活保護法による保護の基準に基づき厚生労働大臣が別に定める住宅扶助(家賃・間代等)の限度額の設定について(通知)」(平成27年4月14日付社援発 0414 第9号・厚生労働省社会援護局長通知)より算出

図表 2-3-4 新たな住宅セーフティネットのイメージ



〔出典〕厚生労働省、国土交通省・第1回福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会(平成28年12月)「資料3 国土交通省説明資料」より抜粋

こうした低廉な家賃の住宅の確保については、国土交通省が「新たな住宅セーフティネット」（図表 2-3-4）として、住宅確保要配慮者の入居を拒まない住宅の登録制度を設け、家賃低廉化に要する費用や入居時の家賃債務保証料に対する補助等を実施する方向で、来年度予算案への計上を行うとともに、法改正を予定している。登録基準としては、居住面積基準（原則 25 ㎡以上）、耐震基準、消防法令の適合性などとなっている。家賃低廉化の補助金は、入居者本人ではなく、住宅を提供する者が想定されており、間接的な形で一種の家賃補助（住宅手当）と見ることができる。これにより、低所得者の住宅確保が進むことが期待される。

一方で、図表 2-3-4 にも記載されているとおり、並行して「入居支援」をいかに進めていくかが重要である。「新たな住宅セーフティネット」では、従来の居住支援協議会のほか、「居住支援法人」の制度が導入される。この居住支援法人の業務は、住宅確保要配慮者に対する入居や生活に関する相談等であり、居住支援法人は都道府県知事が指定することとなっている。自立相談支援機関との連携を視野に入れた場合、市や福祉事務所を設置する町村（以下「市等」という。）単位での居住支援協議会の設立や市等に密着した活動を行う居住支援法人の普及が求められる。市等における居住支援協議会の設立や居住支援法人の活動を進める上では、既に 47 団体が出そろっている都道府県単位の居住支援協議会との役割分担を整理していくことが今後の検討課題の 1 つとなりうる。自立相談支援機関や福祉関係団体と連携して個別のケースに対応していく役割は、都道府県単位よりもむしろ市等の単位での活動の方が適している。そして、こうした役割分担は、都道府県と市等との間で、居住支援協議会や居住支援法人の補助金をいかに配分していくかとも関係してくるであろう。

3. 居住支援の全国的展開に向けて

平成 26 年度に 8 自治体から始まったモデル事業は、平成 28 年度には 15 自治体に広がっている。しかし、全国の市町村数を考えたときに決して多いとは言えない。今後は、モデル事業の成果も踏まえつつ、居住支援の取組をいかに他の自治体も含めた全国的なものにしていくかが課題である。既に述べたとおり、厚生労働省、国土交通省の両省は、来年度から居住支援の充実・強化に向けた新しい取組を進めるべく予算等の対応を行っている。実施に当たっての留意点や課題については既述のとおりであるので繰り返さないが、今後の展望も含めて最近の政策の動向とモデル事業との関係について触れておきたい。

（１）「丸ごと」の支援体制との関係

厚生労働省の「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部は、地域共生社会の実現に向けた「当面の改革工程」をとりまとめた³⁾。この中では、「市町村において、分野横断的な相談支援体制の構築の取組を普及することや「国土交通省との密接な連携のもと、生活困窮者、高齢者、障害者などへの居住支援を進める」ことが明記されている⁴⁾。

「分野横断的な相談支援体制」においては、相談を受けても解決に向けて活用できる支援策がなければ、話を伺って終わりにになりかねない。よって、相談及び支援の両面で「分野横断的」で

³⁾ 厚生労働省（平成 29 年 2 月 7 日）「「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）」
http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutan-tou/0000150615.pdf 〔平成 29 年 2 月 8 日閲覧〕

⁴⁾ 前掲脚注 2、pp.7-8

あることが求められる。その横断の幅の中には、居住支援が含まれることから、国土交通省との密接な連携による居住支援が明記されているものと推察される。

モデル事業については、これまでよりも幅広い支援を行うことができたものと考えているが、こうした「地域共生社会」の完成図に照らせば、未だ道半ばと言えるだろう。しかし、モデル自治体や受託団体は、住まい（ハード）と住まい方（ソフト）の一体性、入居者の自立、地域との関係づくりなど様々な価値や可能性に刺激を受け、また、多くのものを獲得してきたと言える。その意味で、今後の「地域共生社会」の実現に向けて、モデル自治体と受託団体がキープレーヤーの1つとして、モデル事業の成果を地域に還元していくことに期待を寄せるとともに、その役割を果たしうるものと確信している。

（２）社会福祉法人の地域における役割

昨年度行われた社会福祉法人改革では、地域における公益的な取組（以下「地域公益事業」という。）、再投下可能な財産を有する社会福祉法人に対する社会福祉事業や地域公益事業等の実施計画の策定が社会福祉法に規定された。地域公益事業については、「社会福祉法人の地域社会への貢献」として位置付けられ、「各法人が創意工夫をこらした多様な」取組を推進することとされている⁵⁾。モデル事業の受託団体の中には、いち早くこの地域公益事業への移行を意識して取組を進めた自治体もある。京都市では、同市の老人福祉施設協議会が、モデル事業の終了後においても、法人の負担で事業を継続することを前提に受託団体を募ったという経緯がある。また、天理市のように、モデル事業終了後の財源について、最終的に法人負担で継続するという判断をしたモデル自治体もある。

また、他のモデル自治体の中には、受託団体への市単独補助事業として継続する考えのところも存在する。社会福祉法人で事業費を負担して居住支援を継続実施することは、まさに地域公益事業の意図するところと合致している。一方、法人の事情によりそれが難しく財源を他に求めるとしても、社会福祉法人がその有する機能を地域に還元することは、やはり地域で重要な役割を担い続けるということである。「２．モデル事業の効果検証」で述べたとおり、「施設」という「点」の中にとどまっていた対人支援のノウハウが、地域という「面」に展開されることによって、地域居住の新しい可能性が拓けてきたと言える。同じく、制度の狭間にある者に対して決まった型のない支援を行うことによって、予防的な対応が可能となったことも見逃してはならない。少し長い目で見たときに、こうした目に見える柔軟な地域貢献が、住民と法人の顔の見える関係づくり、法人への信頼へとつながり、地域づくりの協働関係の強化へと昇華しながら、地域貢献の対応力の強化として法人に返ってくるという好循環が生み出されることに強い期待を寄せたい。

⁵⁾ 厚生労働省「社会福祉法人改革について」

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000144171.pdf>

〔平成 29 年 2 月 8 日閲覧〕

第3章 地域善隣事業・低所得高齢者等住まい・ 生活支援モデル事業の意義と可能性

1. 社会関係の再構築支援としての生活支援について

～居住支援に取り組む NPO 法人等や地域善隣事業の取組みから～

兵庫県立大学大学院経営研究科 客員教授 岡田 太造

1. 居住支援に取り組む NPO 法人等

平成 29 年 2 月 18 日に鹿児島市で、「居住支援全国ネットワーク」が設立された。このネットワークに参加している NPO 法人等は、次の通りである。() 内は、主な活動拠点を示している。

NPO 法人あきた結いネット（秋田県秋田市）
一般社団法人パーソナルサポートセンター（宮城県仙台市）
NPO 法人ワンファミリー仙台（宮城県仙台市）
NPO 法人自立支援センターふるさとの会（東京都台東区、墨田区、新宿区）
NPO 法人おかやま入居支援センター（岡山県岡山市）
NPO 法人あまやどり高知（高知県高知市）
NPO 法人抱樸（福岡県北九州市）
NPO 法人大牟田ライフサポートセンター（福岡県大牟田市）
NPO 法人やどかりサポート鹿児島（鹿児島県鹿児島市）

これらの NPO 法人等は、ホームレスの方、精神障害者を中心とした障害者の方々、被災者の方々等に対する支援を行う中で、こうした方々が住居を確保するに当たって直面した身元保証、連帯保証の問題に取り組んできている。連帯保証人や緊急連絡先がないために、空き部屋はあるのに、貸主側の不安などから賃借できない事例が多くある。このように賃貸住宅への入居が拒否されている高齢者、障害者の方々などに対して、法人が身元保証を行い、法人を緊急連絡先として登録することにより、こうした方々の賃貸住宅への入居を支援している。

このうちいくつかの NPO 法人等の活動状況の報告が、同日のシンポジウムで行われた。

活動報告の中で、利用者の中には身寄りがない等社会的に孤立している方が多く、身元保証や連帯保証を行うだけでは足りず、入居後の生活を支えるための生活支援を行なっている事例がほとんどであった。居住支援としては、適切な住宅を確保するための支援（入居支援）と同時に、地域での生活を継続するための支援（地域生活支援）が適切に提供されなければならないという考え方であった。

本稿では、生活支援に焦点を当て、まず、生活支援が必要となる背景を探るとともに、生活支援としてどのような取組みが必要とされ、行われているかを整理してみたいと考えている。

2. 賃貸住宅への入居制限の現状

株式会社三菱総合研究所『高齢者等の居室内での死亡事故等に対する賃貸人の不安解消に関する調査』（平成 25 年 3 月）¹において、高齢者の入居にかかる賃貸人、管理会社、サブリース会社、仲介業者に対する意識調査の結果が報告されている。

¹ <https://www.chintai.or.jp/pdf/kourei-tintai02.pdf>

（１）高齢者に対する入居制限について

管理会社、サブリース会社、仲介業者の３割～５割程度で高齢者に対する入居の制限を行っている。入居審査の条件としてあげられているものは、「年齢」、「連帯保証人の有無」、「緊急連絡先の有無」が高く、次いで、「介護の必要性とその程度」が高い割合となっている。

（２）入所制限の理由

死亡事故に伴う原状回復や残置物処分等の費用への不安、空室期間が続くことに伴う家賃収入減少への不安が高い割合となっている。また、死亡事故そのものへの漠然とした不安の割合も高い。一方で、家賃不払いの不安は相対的に低い、３割程度に達する。

（３）死亡事故の経験

死亡事故経験は、管理会社・サブリース会社で６割、個人賃貸人で５％前後である。死亡事故への不安要因として、費用負担への不安（原状回復、空室家賃）がそれぞれ４割程度だが、何をすべきか分からないとの回答も３割に迫る。また、死亡事故との経験とのクロス集計を行うと、どの主体についても高齢者の死亡事故に遭遇・経験があるほど高齢者の入居制限を行っている。

この調査をみると、高齢者の入居制限の主な理由は、死亡事故に伴う事後処理（原状回復、残置物処分等の費用）や死亡事故そのものに対する漠然とした不安である。家賃不払いに対する不安もあるが、これらに比べると相対的に低い割合となっている。また、入居審査の条件として、年齢ほか、連帯保証人の有無、緊急連絡先の有無が求められる現状にある。

３．賃貸住宅への入居制限の背景にあるもの

高齢者の死亡事故、特に孤独死と呼ばれる事故に背景にあるものを考えてみよう。孤独死と呼ばれる死亡事故の明確な定義はないと思われるが、一般的には、一人で生活している高齢者等が居室の中で死亡し、発見されるまでに一定の期間を要した事例が孤独死と呼ばれていると考えられる。

なぜ、一定の期間経過後にしか、死亡が発見されないのであろうか。その要因には、その人の社会関係の乏しさがある。

通常、人間は、親、兄弟姉妹等の親族関係、友人、職場や学校、隣人等様々な社会関係の中で生活している。家族と同居していれば、突然死であったとしても少なくとも次の日の朝には発見されるであろう。一人暮らしであっても、職場に出勤すべきなのに出勤していない、毎回必ず参加している会合に参加していない場合等をきっかけにして、その人に関わっている人がアパートを訪れ、死亡を確認するといったケースがあるであろう。死亡後発見されるまで、誰からもその安否が気にされていないということは、その人の社会との繋がり、社会関係が乏しいことがその背景にあるのではないだろうか。

賃貸住宅の大家の視点から見れば、入居者本人以外の家族などその人のために動いてくれる人がいない場合には、入居者の孤独死を防いだり、死後の原状回復や残置物の処理等は、大家や賃貸管理の事業者自身が行わなければならない、負担が大きいと考えるのであろう。そうした負担を軽減するために、身元保証人や緊急連絡先を求めていると考えられる。

4. 生活支援が目指すべきもの

居住支援が必要とされている高齢者などは乏しい社会関係の中で生活している。生活支援は、そうした社会関係の再構築を支援するものと考えられることができる。

孤独死を予防する方法としては、定期的な訪問による安否確認がある。しかし、孤独死の背景に社会関係の貧困があるとすれば、この方法は対処療法でしかなく、問題の解決には繋がらない。社会関係の貧困に正面から向き合い、その再構築を目指す解決法が根本治療法であり、そうした取組みが求められている。

例えば、トイレの利用等についてセンサーを活用して安否確認を行う方法とか、電話での自動応答等で安否を確認する方法が開発されている。この場合であっても、これらの装置が発する危険情報に、誰が、どう対応するかという問題がある。家族に連絡して対応してもらおうというのも一つの方法であろう。しかし、対応してくれる家族がいれば、保証人になってくれるのではないだろうか。そう考えれば、こうした安否確認の方法だけでは、問題の解決につながっていない。

本稿の冒頭で居住支援に取り組む NPO 法人等を紹介したが、単なる身元保証で終わらず、生活支援を行なっている理由はここにあると考えられる。

5. 生活支援の内容

社会関係の再構築を目指す支援として、生活支援はどのような取組みが必要なのであろうか。NPO 法人等が行なっている生活支援を、社会関係の再構築という視点で整理すると、大きく次の3つの取組みに整理できるのではないかと考えられる。

- ①利用者相互の助け合い（互助づくり）の支援
- ②利用者を支える人的なネットワーク作りの支援
- ③定期的な訪問等による面談

（1）利用者相互の助け合い（互助づくり）の支援

サロンや食堂、カフェ等を設けて運営し、利用者が利用し集う場として活用されるとともに、地域住民にも開放され、住民との交流の場ともなっている。こうした場に、職員やボランティア等が参加し、利用者だけでなく地域住民も含めた人たちの相談の場ともなっているケースがある。

NPO 法人自立支援センターふるさとの会（以下、「ふるさとの会」と略す。）は、東京都のホームレス地域生活移行支援事業（都内の5つの公園のテント生活者を対象に借上げ住居を2年間低家賃で提供し、自立を促す事業）の実施主体となり、地域移行を支援してきた。2年間の事業終了後も支援を継続しているが、地域移行した方々に利用してもらい、日中の居場所となるような共同リビングの事業を実施している。ふるさとの会は、こうした共同リビングを、台東区、墨田区及び新宿区で運営している。

さらに、関連の不動産会社（株）ふるさとは、ある大家からアパート経営の相談に乗る中で、そのアパートをサブリースにより借上げ、住居確保が困難な人向けの支援付きアパートとしている。同時に、大家の意向も踏まえ、大家の自宅の一角を毎週サロン（「こめこめカフェ」）として、地域の住民に開放する取組みをしている。サロンは、ふるさとの会が運営している。支援付きアパートの入居者は、サロンの会員となり、各種イベント等の時や日中の居場所としてサロンを利

用できるほか、定期的にふるさとの会の職員の訪問を受けることができるようになっている。サロンに参加している人からは、介護や住まいに関する悩み事の相談が寄せられることもあるが、大家さんやふるさとの会の職員が、介護事業者への橋渡しや相談に応じている。また、サロンは定まった時間・場所に通う介護保険のデイサービスを好まない人の日中の居場所としても機能している。

このほか、ふるさとの会では寄り添い地域事業として、シェアハウス（空き家であった戸建て住宅を大家からサブリースとして借受け、3人用のシェアハウスに改装）を開設している。そのそばに「えんがわサロン京島」というサロンを開設、運営している。サロンは地域の商店街の一角に設けられ、シェアハウスの利用者だけでなく、地域の方々も集える場となっている。

福岡県北九州市の NPO 法人抱樸でも、互助づくりの取組みが行われている。利用者相互の助け合い組織として「互助会」が運営されている。ボランティアも参加し、花見、旅行等のレクリエーション、毎週開催される卓球、カラオケ等のイベント、バザーや交流のためのカフェを開催している。また、有償軽作業を会員同士で行う相互支援のしくみづくりも行われ、看取りや葬儀等も互助会が取り組んでいる。互助会には世話人会があり、毎月の互助会の行事カレンダーを世話人会が利用者の利用者各戸を訪問して配布している。

また、法人が運営する無料低額宿泊所「抱樸館」の食堂を地域の利用者が集うサロンの機能を持たせる運営をしている。宅配弁当ではなく、食堂（「出てこい食堂」）に出てきて仲間と一緒に食事をするという取組みである。

NPO 法人おかやま入居支援センターは、精神障害者の地域生活を支える取組みを実施している。同センターに関係する事業者が、障害者の生活の安定と引きこもりを予防するために、居場所づくりを行ない、精神保健資料館と障害者が運営するカレー屋を合わせた「カイロス」が日中の居場所となっている。また、土日の夜に精神的に不安定になる精神障害者が多いため、土日祝日の夜だけ開かれるカフェ（「よるカフェうてんて」）が関係の NPO 法人により運営されている。

地域善隣事業のモデル事業の中でも、互助づくり、サロンづくりの取組みが行われている。

川崎市のモデル事業を実施している NPO 法人「楽」では、地域サロン「ひつじ café」を開設、運営している。Café の日、お楽しみ会、食事会等の各種イベントを開催し、Café は地域の人々の交流の場と同時に、様々な相談が寄せられる集いの場として有効に機能している。

横浜市のモデル事業は、公営住宅で行われている。公営住宅で重要な役割を果たしている互助組織が自治会である。自治会が主催する様々なイベントやサロンが、住民同士の見守り、支え合いにおいて重要な機能を果たしている。

福岡県うきは市のモデル事業では、集いの場「かわはらさんち」を中心に取組みが行われている。地域の方やボランティアの協力で「かわはらさんち」の利用者が増加している。また、これができることにより、他の地域でもサロン活動（よりあい活動）が広がっている。

福岡県大牟田市のモデル事業でも空き家を利用した「サロン田崎」が開設され、地域の交流拠点として活用されている。

互助の取組みは、参加する利用者の自尊心や自己有用感を高めることにより、利用者の生活安定に効果がある。利用者が他の利用者を支援する立場になることも少なくない。支援する側と支援される側が固定されるのではなく、利用者自身が支援される側でありながら、同時に支援する側でもある。他の利用者から自分が受け止められ、必要とされる存在になることにより、自己有

用感を高め、精神的にも安定し、自立の度合いを大きく高める効果がある。ふるさとの会は、利用者が共同生活を送る共同居住の場での取組みで、利用者同士の互助を生み出す仕組みを工夫して作り出している。²

（２） 利用者を支える人的なネットワーク作りの支援

利用者を支える様々な人との繋がりを支援することにより、孤立を解消する取組みである。

利用者を支える人としては、例えば、次のような人が考えられる。

- 1.親族、友人
- 2.地域の関係者
 - 大家、不動産業者
 - 行きつけの商店
 - 就労している事業所 等
- 3.社会サービスの関係者
 - 医療、介護の訪問、通所サービスの事業者
 - ◇ 往診、訪問看護、ホームヘルパー
 - ◇ 精神障害者の精神科デイケア、デイサービス 等
 - 行政機関
 - ◇ 生活保護を受給している場合にはケースワーカー 等
 - 成年後見人、権利擁護機関
 - ◇ 日常生活自立支援事業を実施する社会福祉協議会 等

両親、子ども等の親族との関係を回復できれば理想的であるが、既に死別している場合も多いであろうし、また関係が近いほど長年に渡って確執があることが多い。親族との関係を回復することは、難しい場合が多い。

社会サービスに適切に繋がれば、効果的かつ効率的に利用者を支える体制をつくることができる。例えば、要介護認定を受けて介護保険の各種サービスに結びつけることができれば、ホームヘルパーの訪問、デイサービスへの通所等は定期的に行われるものであるため、介護事業者が利用者に定期的に接触することとなる。予定された来訪がないとか、訪問が予定されているのに不在であった等の事態に早期に適切な対応することができ、事故リスクを低くすることができる。また、成年後見人等は日常的な金銭管理に関わっており、定期的に利用者と接触する必要がある。こうした利用者に関わる人や機関を増やしていく取組みが必要である。

賃貸住宅の大家や不動産事業者が把握している家賃の滞納の情報も重要である。今まで家賃の滞納がなかったのに、滞納が生じるとすれば、利用者に何らかの生活上の変化が起こっていると考えられる。その変化に気づき、問題へ適切に対応する必要がある。これを放っておくと、問題が大きくなり解決が難しくなるケースもあろう。家賃滞納にはひと月目から適切に対応していく

²佐藤幹夫監修、的場由木編著『「生きづらさ」を支える本』言視舎に、ふるさとの会が積み上げて来た支援論がまとめられている。

ことが重要である。

以上のように、利用者に多くの人に関わってもらえる体制をつくり、その人たちからの情報を収集し、利用者の変化に早く気づき、必要な対応を取っていくことが必要である。

居住支援に取り組む NPO 法人等の取組みの例を紹介しよう。

NPO 法人おかやま入居支援センターは、個人を支援するネットワークの重要性を強調している。一つの法人、機関が単独で支えるのは困難であり、医療機関、不動産仲介業者、財産管理者など多数の関係者が入居者の生活をさせる仕組みづくりを行なっている。利用者個人ごとに支援ネットワークの形成を支援し、ネットワークができていることを条件に保証を実施している。支援ネットワークの関係機関は次のとおりである。

1. 行政機関の関係部局：福祉担当課、住宅課、支援センター等との協力関係を作り、その協力を得る。
2. 介護・支援サービス事業者：ホームヘルプ、デイサービス、24時間連絡体制、介護福祉施設等に必要なサービスが受けられよう支援してもらう。
3. 病院：必要な医療とソーシャルワークを継続的に受けられるようにしてもらう。必要な場合には、本人と病院との契約で小口現金管理をしてもらうこともある。
4. 財産管理者：成年後見制度や社会福祉協議会の日常生活自立支援事業といった財産管理の制度を必要に応じ、活用する。
5. 不動産仲介業者：物件探しの手伝い、契約後も賃貸人の窓口として支援してもらう。

NPO 法人抱樸においても、利用者の生活を支える様々な社会資源へつなぐため、包括的個別型の支援プランを策定している。継続的な「伴走支援」を実施することで、「つなぎ・もどしの継続的行使」を実施している。住宅確保に協力する不動産業者の集まりである「自立支援居宅協力者の会」を作るとともに、利用者の法律問題解決のために、弁護士、司法書士、社会保険労務士等の法律家が集まる「自立支援法律家の会」を設けている。また、親族との連絡、再会の支援や、民生委員を含む地域住民との交流支援を行っている。さらに、ギャンブルやアルコール依存の利用者に対して、本人同意の上、金銭管理の支援を行っている。家賃滞納には、ひと月目から早期に対応することの重要性が強調され、必要な取組みを行なっている。

ふるさとの会においても、利用者のために一人一人にあった社会サービスにコーディネートし、サービス提供者と情報や支援方針の統一を図っている。必要に応じて、関係事業者に呼びかけカンファレンスを開催することもある。職員が本人を最もよく知るキーパーソンとして、調整の中心的役割を果たせるような取組みをしている。

地域善隣事業（低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業）の実施自治体の取組みを見てみたい。

北海道本別町では、本別町社会福祉協議会の「安心サポートセンター」が、研修を受けた方を「安心サポーター」として登録し、社会福祉協議会の後見サービス（法人後見事業）、金銭管理等サービス（日常生活自立支援事業）、認知症見守りサービス（やすらぎ支援事業）、あんしん訪問サービス（安心生活創造事業）を活用しながら利用者を支える体制を作っている。利用者は、安心サポートセンターを核として、日常的な見守りなどを行う小地域ネットワーク、行政、地域包

括支援センター等の公的サービスで支えられている。

京都市では、地域ごとに担当の社会福祉法人を決めている。その法人が、利用者に対して、①週2回の安否確認、②保健、福祉などに関する相談、③緊急時における親族等への連絡及びその他の援助、④保健福祉等の関係機関への連絡等を行なっている。

福岡市では、社会福祉協議会が、支援団体から構成されるプラットフォームによるサービス（金銭管理、民生委員や町内会長等による地域での見守り）、公的な制度サービス（訪問診療、訪問看護、訪問介護等）を利用者ごとにコーディネートする支援体制を作っている。

大牟田市では、NPO 法人大牟田ライフサポートセンターが、入居支援事業を実施している。専門職（弁護士、司法書士、税理士、社会福祉士、精神保健福祉士など）が関係機関と協力して、本人への直接的な支援や支援者によるネットワークを形成して、支援を行なっている。

（３）定期的な訪問等による面談

3つ目の取組みは、定期的に利用者を訪問し面談するものである。居住支援を行う NPO 法人等の職員が利用者を自ら支えるものである。訪問の頻度は、例えば、月1回を基本とし、利用者の必要に応じて増やしていくこととされている。

この取組みは、利用者が居住する賃貸住宅の分布の状況によるが、職員訪問に要する時間等から多くの職員が必要となり、その人件費等法人の負担が大きい。また、月1回では事故を予防できるほど効果的ではない。前の2つの取組みに比べて、事故のリスクが高いとの報告もある。

しかし、こういう手法は生活支援を行う上で欠くことのできないものである。例えば、サロン等の互助の取組みに参加することを望まない利用者、介護保険の利用を拒否する者がいる等この方法でないと対応できない利用者もいる。また、前の2つの取組みで状況の確認が必要となる場合には、直接訪問して状況を確認し、利用者との面談による話し合いを行うこととなる。この取組みは、生活支援を行う上で、欠かすことのできない手法となっている。

NPO 法人での取組みを見てみよう。

NPO 法人やどかりサポート鹿児島では、保証事故と生活支援との関連性が高いとの分析をしている。同法人では身元保証を利用する方には支援者の確保をお願いしているが、支援者が確保できない場合には、月1回の定期的な面談を行っている。支援者がいる障害者等の方々の保証事故は少ないのに、月1回面談の方々は事故が多いと分析されている。

ふるさとの会は、東京都ホームレス地域移行支援事業を引き継いで行っている独居者を訪問して支援する事業は月1回の訪問を基本としているが、様々な問題を抱えている。訪問頻度が月1回であるため、その間に利用者が亡くなり、死後しばらく発見されなかった事例も発生している。支援の経緯から支援対象者の地理的範囲が広がっていることから、事業の採算性からも問題が多い。こうしたことから、対象地域を限定し、支援の拠点であるサロンを中心とした支援の方策について、検討が進められている。

NPO 法人抱樸では、互助組織である「互助会」の世話人が互助会の行事カレンダーを月1回訪問配布する方法を組み合わせ、安否確認などを行っているサポートスタッフとの連携をとっている。また、支援対象者の情報をデータベース化し、その情報をもとに、地域生活維持のリスクを図り、リスクに応じて訪問の頻度などを設定する取組みを行なっている。社会サービスが関わっていたり、互助会に参加したりする利用者のリスクは、相対的に低くなっている。

地域善隣事業モデル事業の京都の事例では、地域を担当する社会福祉法人による週2回の安否確認が行われる仕組みとなっている。しかし、介護事業と重複している場合の訪問の在り方や、個々の利用者の状況等に応じた訪問の在り方が検討課題とされている。

6. 生活支援の実施体制

生活支援を、前述の3つの方法を使って、全体として効率的、効果的に行うためには、実施体制を整備する必要がある。

まず、前述のとおり、3番目の定期訪問による手法は、効率性や効果の点で他の2つの方法に比べ、問題がある。他方、利用者の中には、互助活動への参加や社会サービスの利用を望まない者もあり、こうした利用者には訪問でしか対応できない。こうした点を考えて、できるだけ多くの利用者を最初の2つの方法で対応できるように工夫し、定期訪問だけで対応する利用者の数を少なくすることが必要である。その上で、訪問の頻度を、利用者の状況（リスクの程度）に応じたものとしていくことが必要である。

また、利用者の日々の状況を適切に把握し、緊急に対応できる体制を整備する必要がある。例えば、いつもサロン活動に参加している利用者が今日は来なかった。今日はデイサービスに参加する予定だったのに来訪がない。ホームヘルパーが予定の時間に訪問したけど不在だった。毎月きちっと家賃が払われているのに、今月は支払いがない。こうした場合には、緊急にその利用者に接触し、状況を確認し、話し合いを持つことが必要である。こうした取組みができる実施体制をつくっておく必要がある。

また、地域の人や事業所、機関等多くの関係者の協力を得る必要があり、協力を得られるような体制づくりが基盤にあって生活支援が成り立っている。こうした地域の協力体制をつくっていくことは極めて重要である。

このような実施体制の整備としては、具体的に次のような取組みが必要であろう。

1. データベース等を活用して、利用者の基本情報（家族や生育の状況、疾病や障害の状況等）、社会サービスの利用の状況（事業所、頻度等）、サロン等互助活動への参加の状況、家賃の滞納の状況その他の情報を利用者ごとに把握できる仕組みづくりが必要である。担当者が変わっても、同じ支援が継続できるようにする観点からもデータベースづくりが必要である。
2. 利用者に関わっている人、事業者や機関等から必要な情報が入手でき、情報を共有できるようにする必要がある。
3. 様々な情報を入手したうえで、どのような場合に緊急の対応が必要なのか。緊急の対応として、具体的に誰がどう対応するかをルール化する等しておく必要がある。
4. 利用者ごとのデータベースにより、互助活動への参加状況、社会サービスへの利用等が整理できれば、利用者ごとのリスクの評価が可能になる。リスク評価をもとにして、訪問頻度の設定等支援の手法を効果的・効率的なものとなるよう工夫していくことが必要である。
5. 担当する職員や関係者が共有すべき知識等を整理し、必要な研修体制を整備していくことも必要であろう。
6. 地域の行政機関、不動産事業者、医療・介護の事業者、権利擁護等法律の専門家、民生委

員等の地域住民等とネットワークを作り、協力が得られる体制づくりが必要である。

関連する NPO 法人の取組みを見てみよう。NPO 法人抱樸では、利用者の状況を把握するためのデータベースを独自にソフト開発している。利用者の利用するサービスが変わり、担当者が変わっても一貫した支援ができるように工夫されている。一人の利用者に複数の支援者が関わっても、同一のデータベースに記録される。接触の期間が空いている場合、電話による接触しかできていないような場合には、注意を促すような表示がなされるような工夫もされている。また、集約されたデータベースの情報をもとに、リスクの程度を評価する手法を考案している。

ふるさとの会では、職員が利用者の状況に応じた適切な対応ができるようにするため、体系的な研修システムを設け、人材育成に努めている。疾患や障害の理解、医療・介護サービスや相談窓口などの行政施策についての理解を深めるため、39 項目のケア研修を実施している。また本人の生活上の課題を把握し、具体的な支援を組み立てることができるようにするため、ケアプラン策定の検定などを行っている。

6. のネットワークづくりには、法人の設立経緯にもつながる、様々な取組みが行われている。

NPO 法人抱樸では、活動のはじめに、「北九州におけるホームレス問題を解決するための市民協議会」を立ち上げ、現在まで続いている。それを受けて、行政と民間団体との共同の場として、北九州ホームレス自立支援推進協議会が設けられ、更には行政の対策本部が設けられ、ホームレス支援体制の確立に大きな貢献をしている。

NPO 法人おかやま入居支援センターの場合も、当初、法律、福祉の専門職や社会福祉協議会による任意組織として「岡山高齢者・障害者権利擁護ネットワーク懇談会」が開催され、活動が始まっている。複数の専門職が集まって無料でワンストップの相談を受けられる「なんでも相談会」が開催され、現在まで続いている。こうした活動の中で、NPO 法人の設立につながっている。

宮城県仙台市の一般社団法人パーソナルサポートセンターは、地域で生活困窮者等の支援を行っている 15 の団体が、社員となって設立されている。法人設立直後に東日本大震災が起これ、関係団体が一致協力して、被災者支援に取り組むなかで、活動を広げてきている。

地域善隣事業・低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業でも、利用者が多くの人・事業者から支えられる体制づくりを目指していると言えよう。

モデル事業を実施している地方公共団体の多くで、居住支援協議会が設けられている。居住支援協議会は、住宅セーフティネット法（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）の規定によって、住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への円滑な入居を促進するため、地方公共団体、宅地建物取引業者、賃貸住宅管理事業者、居住支援団体等が連携を図るために組織される協議会である。モデル事業実施自治体に設置されている居住支援協議会をまとめてみると、表のとおりである。この協議会をとおして、行政（住宅担当、福祉担当）、不動産事業者、居住支援団体等が連携を図る体制を整えている。協議会に参加する関係者が、個々の利用者の支援に具体的に連携し、協力していくことが必要である。居住支援協議会は、住民に身近な基礎自治体である市町村に設けられることが望まれる。

7. おわりに

居住支援の現状について、NPO 法人等や地域善隣事業での取組みを、居住支援が利用者の社会関係の再構築であるとの視点から整理してみた。この取組みは、まだ、発展の中途の段階であり、試行錯誤をされながら新しい手法が生み出されていく分野ではないかと思う。様々な関係者が創意工夫を凝らした取組みを行っていくことを期待したい。そうした取組みは、一人の利用者が人と人との支え合いの中で生活できるような新しい地域づくりを目指しているものだと思う。

行政も、居住支援の分野に大きな関心を寄せている。

国土交通省は、平成 29 年通常国会に住宅セーフティネット法の改正法案を提出している。この法案では、都道府県が家賃債務保証等の居住支援活動を行う NPO 法人等の指定や、居住支援協議会の活動として行われる居住支援活動への支援措置が講じられている。

このほか、厚生労働省も各種福祉制度において、平成 29 年度予算で次のような制度を設けている。

1. 生活困窮者自立支援制度の中で居住支援の取組みの強化が図られている。居住の確保が困難な生活困窮者に対してオーダーメイドの居住支援コーディネートを行う「居住支援の取組み強化事業」が実施される。
2. 生活保護制度においても、生活保護受給者の「居住の安定確保支援事業」が、同様に実施される。
3. 介護保険制度においては、地域支援事業の任意事業で、「高齢者の安心住まいの確保に資する事業」が位置付けられる。
4. 精神障害者地域移行・地域定着支援事業の中に、精神障害者にも対応した地域包括ケアシステムの構築推進事業、構築支援事業が実施される。

こうした制度を活用しつつ、居住支援の取組みが拡大されていくことを期待したい。

身元保証が得られない利用者が人と人とのつながりの中で支えられ住み続けられる地域は、誰もが住みやすい地域である。そうした地域づくりのために、行政だけでなく、福祉関係の事業者、不動産関係の事業者、NPO 法人等全ての関係者が力を合わせて、取り組まれることを期待したい。

図表 3-1 主な地域善隣事業モデル事業実施自治体における居住支援協議会の状況

	居住支援協議会への参加者			事務局
	行政	不動産事業者	居住支援団体	
本別町 居住支援協議会	建設水道課 企画振興課 住宅課 総合ケアセンター	本別建設業協会 本別建築士会 本別金融協会 平田不動産連絡所	本別町社会福祉協議会 本別町自治会連合会 本別ひまわり基金法律事務所	本別町総合ケアセンター
京都市 居住支援協議会	都市計画局住宅室 保健福祉局長寿福祉部	京都府宅地建物取引業協会 全日本不動産協会京都府本部 京都府不動産コンサルティング協会	京都市地域包括支援センター・在宅介護支援センター連絡協議会 京都市地域密着型サービス事業所協議会 京都市老人福祉施設協議会	京都市都市計画局住宅室住宅政策課 京都市住宅供給公社京安心すまいセンター
福岡市 居住支援協議会	住宅都市局 保健福祉局	民間賃貸住宅事業者福岡県宅地建物取引業協会 全日本不動産協会福岡県本部 公的賃貸住宅事業者都市再生機構九州支社 福岡市住宅供給公社	福岡市社会福祉協議会	住宅都市局住宅部住宅計画課
大牟田市 居住支援協議会	長寿社会推進課地域包括支援センター 福祉課（障害） 児童家庭課 建築住宅課 建築指導課		大牟田市介護サービス事業者協議会 大牟田市地域認知症サポートチーム 大牟田市介護支援専門員連絡協議会 大牟田市障害者自立支援協議会 大牟田市社会福祉士会 大牟田市社会福祉協会 福岡県司法書士会筑後支部 NPO 法人大牟田ライフサポートセンター	大牟田市社会福祉協議会

II. 「住まいサポートふくおか」の取組から

福岡市社会福祉協議会 地域福祉部地域福祉課事業開発係 係長 栗田 将行

この事業で解決したい課題は、高齢者の「(連帯)保証人不在」問題です。

街の不動産屋を通して家を借りたことがある人ならよくご存知と思いますが、(連帯)保証人を必ず求められます。そのような商慣習を生んだ日本の民法は、家制度がベースにあり、濃厚で幅の広い親族関係があることを「人」の背景として考えられているものでした。そんな時代とは社会が大きく変わってきているということは誰もわかっているのに、(連帯)保証人を求めるその商慣習自体は変わりません。

親族関係の希薄化、核家族化等、理由はさまざまですが高齢者にとっては、(連帯)保証人や緊急連絡先を確保することは困難です。或いは高齢者だけではありません。今や(連帯)保証人は当然に確保できるものではなくなっているのです。

家賃債務保証会社との契約等で、家賃の滞納はある程度回避できる道があったとしても、賃貸借契約をはじめ病院の入院も福祉施設の入所の場合も、その役割について改めて問うこともなく、(連帯)保証人＝親族という既成概念でとらえている面が往々にしてあるのです。

もちろん、高齢者等を受け入れる側からすれば、リスクヘッジは当然必要です。しかし、先述したように家族・親族関係が希薄化している社会では、契約書に署名があっても機能しないケースもまた多いのではないのでしょうか。これでは、書類が埋まっているというだけで、実質的なリスク回避にはなっていないと考えた方がよいと思うのです。

また、高齢者という「年齢」も家を借りるのに、大きな壁になっています。高齢者の独居が増えている中、孤独死を懸念し、大家が家を貸すのに躊躇するケースが増えています。実際には、孤独死は高齢者だけでなく、40～50代の若い世代でも少なくないのですが、社会でのその部分の認識は薄いと思われます。孤独死が発生すると、部屋の原状回復に費用がかかるうえ、次の入居が決まるまでにも時間が空き、大家としてデメリットが大きくなります。予防するには、日ごろ連絡をしてくれる親族がいればよいのですが、先述のように、親族関係が希薄化している現代では、その確保も難しくなっています。

そこで、私たちは、上記課題に求められる役割を分解してみることにしました。たった一人の人が全ての役割を負うことは困難でも、役割を分解することで、社会全体で分担できるのではないかと考えたのが、「住まいサポートふくおか」です。そして、役割分担をするため、図表 3-2 の「プラットフォーム」を作りました。このプラットフォームを構成しているのは、高齢者の民間賃貸住宅への入居に必要な入居支援・生活支援関連のサービスを実施する民間企業やNPO法人などの支援団体です。市社協や協力店と連携し、必要とされるサービスを提供することにより、高齢者の入居支援及び入居後の生活支援を行います。現在 14 団体が登録しています。

(連帯)保証人には、(家賃滞納時の)債務保証、緊急時の対応などの身上監護、退去時の後片付け等々の役割が考えられます。年齢の壁(孤独死)には、日常の見守り、緊急時の対応等の役割が必要です。これらを「プラットフォーム」上の、「見守り」「緊急時対応」「家財処分」等の利用で補完することにより、課題の解決に繋げてきました。

「協力店」は、プラットフォームの支援団体等が提供する入居支援・生活支援サービスによる身元保証人や緊急連絡先、年齢の壁の補完効果を家主に説明し、高齢者の入居について家主からの

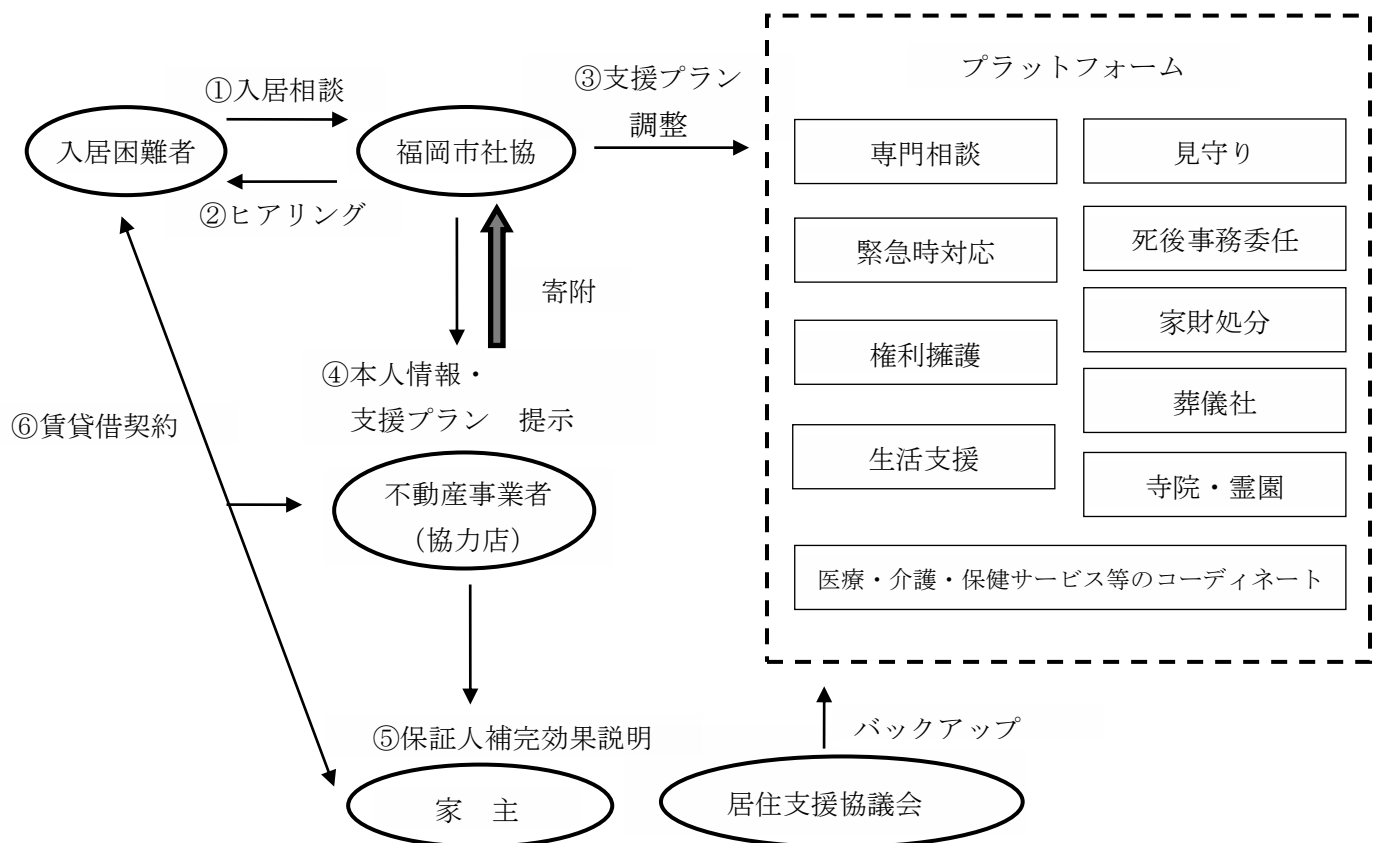
協力を得て、高齢者に対して住宅を紹介する不動産業者です。平成 29 年 2 月末現在で、28 社の登録を得ています。

では、社協は何をするのでしょうか。

家を探している高齢者と面談をし、転居動機、資力、心身の生活状況や福祉サービスの利用、親族関係などを丁寧に聴き取り、家主が懸念するリスクを敢えて明確にし、一人ひとりに必要なサービスをプラットフォーム上から、時には、プラットフォーム外から調整した上で、協力店に物件の紹介を依頼します。入居希望者と支援団体と協力店（家主）とをつなぐ全体のコーディネーター役を担います。基本的には、入居までの支援ですが、入居後にご本人の状況に変化が有り（例えば認知症を発症した等）、協力店や支援団体から相談が合ったときは、その都度対応しています。

平成 26 年 10 月の事業開始以降、約 450 件の相談を受け付け、そのうち 110 件以上の成約が生まれています。

図表 3-2 「住まいサポートふくおか」 スキーム図



事例紹介 1 男性Aさん（75）歳

①相談者の状況

- ・住まい－アパート 2 階での一人暮らし
- ・親族－付き合いなし
- ・疾患－軽度認知症
- ・収入－一年金月 13 万円程度
- ・債務－15 万円程度（社会保険料等）
- ・課題－足腰が弱ってきたために階段の上り下りに苦勞している。しかし、施設入所はまだしたくなく、1 階の物件に住替えをしたい。

②入居に至った経緯

福岡市社協のコーディネーターが以下のサービスをプラットフォームからコーディネートしました。

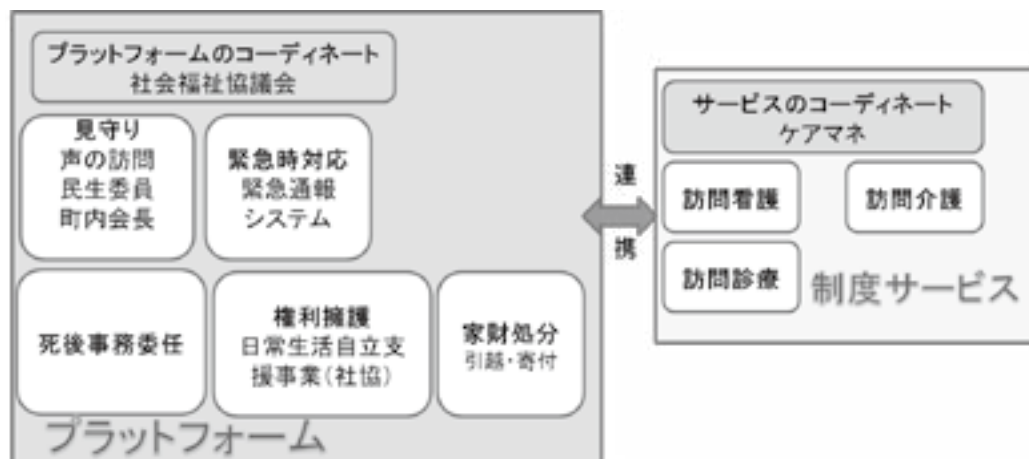
- ・見守り－「声の訪問」による日々の安否確認
「民生委員や町内会長」による地域での見守り
- ・緊急時対応－「緊急通報システム」の導入
- ・死後事務委任－入居者死亡時の葬儀、火葬、納骨等への備え
- ・権利擁護－「日常生活自立支援事業」による日常的な金銭の管理
- ・家財処分－不要な家財の処分と、ストックしている家具家電等の寄付、引越

これらのサービスがAさんの入居後の生活を支援することが明確になったことで、家主の安心が得られ、無事に賃貸借契約を交わすことができました。

③入居後の生活

希望していた隣接校区での転居も実現したため、転居前から利用していた介護事業所も継続し、本人も安心して転居後の生活を送れました。

しかし、徐々に入退院を繰り返すようになり、平成 28 年 12 月に病院で亡くなりました（転居は平成 26 年 11 月）。プラットフォーム上の団体と「死後事務委任」契約を交わしていたため、亡くなった後の、葬儀や納骨、役所等の手続き、家財処分もスムーズに終了することができ、協力店からも、大変喜ばれました。



事例紹介 2 女性 B さん（73 歳）

①相談者の状況

- ・住まい－マンション 4 階に一人暮らし
- ・親族－いところが熊本にいる（日頃の連絡は無し）
- ・疾患－疾患名は不明だが心療内科へ通院中
- ・収入－一年金月 8 万円程度
- ・債務－30 万円程度あったが、借入で一括返済
- ・課題－夫と二人世帯だったが、夫が亡くなり世帯収入が減ったため、家賃の安いところに住替えをしたい。

②入居に至った経緯

福岡市社協のコーディネーターが以下のサービスをプラットフォームからコーディネートしました。

- ・見守り－「声の訪問」による日々の安否確認
- ・家財処分－不要な家財の処分、引越

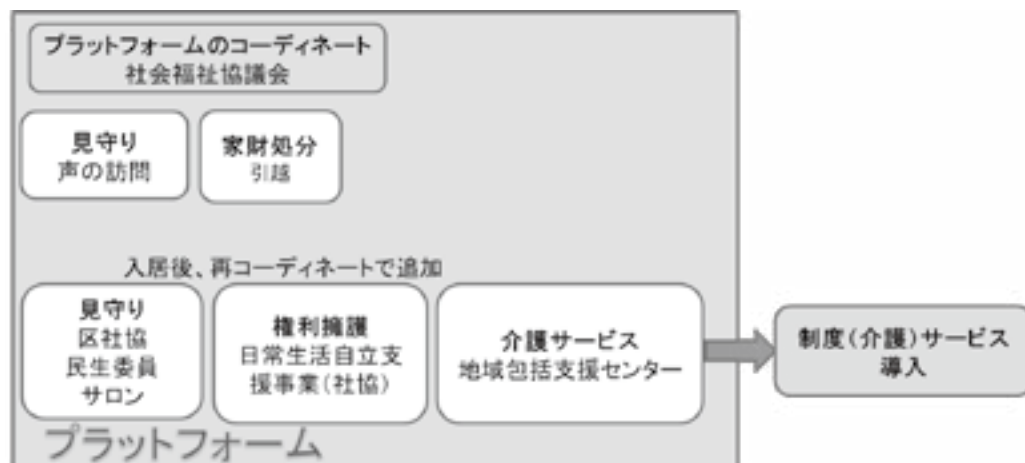
入居前に、生活保護申請も行い、家主の安心が得られ、無事に賃貸借契約を交わすことができました。

③入居後の生活

入居から数カ月経ち、精神的な不安な訴えが有り、さらに数か月後、協力店より、家賃が遅れていると連絡があったため、数回本人と会い、再度、プラットフォームから以下のコーディネートを行いました。

- ・見守り－「区社会福祉協議会」「民生委員」による地域での見守り、「サロン」の紹介
- ・権利擁護－「日常生活自立支援事業」による日常的な金銭の管理
- ・介護サービス－「地域包括支援センター」への相談、介護サービスの導入

上記を導入することにより、安定した生活が送れるようになりました。



この事業でもファンドレイジングを行っています。協力店が得る仲介手数料の一部を寄付してもらおうというもので、事業を支えるまでには至っていませんが、事業開始以来 100 万円近くの寄付をいただいています。今後も自立運営を目指し「遺贈」や「寄付つき商品」などのメニューを活用、拡大させていきたいと考えています。

Ⅲ.「住宅」と「住まい」

東京大学大学院人文社会系研究科・文学部 准教授 祐成 保志

1. ハウジングとホーム

2012年に刊行された『ハウジング&ホーム国際百科事典 (*International Encyclopedia of Housing and Home*)』(Smith ed., 2012)は、ここ30年ほどの間に欧州を中心に発展してきた学際的なハウジング研究の到達点を把握するのに最適な書物である。そのタイトルが示すように、現代のハウジング研究は「ホーム」という、もう一つの焦点をもっている。

ハウジングとホームという言葉の意味は重なり合っているが、その違いを強調するならば、前者を「住宅の供給」(＝空間の生産・流通・管理)、後者を「住まいの形成」(＝空間を自分のテリトリーとすること)と概念化できる。ハウジングには公式の制度に裏付けられた明確な境界があり、統計も整備されている。それは、土地や建造物がさまざまな法的な規制を受けており、市場を通じて供給される商品だからである。これに対してホームは、住む人によって意味をあたえられた生活の場であり、ハウジングのような明確な境界が設定できない。それゆえデータは乏しい。

従来、住宅政策はハウジングの側面に重点を置いてきた。1960年代以降、住宅建設計画は、供給戸数や面積についての目標を設定した。40年を経て「住生活基本法」(2006年)が制定され、「住宅セーフティネット法」(2007年)には居住支援協議会についての規定が設けられた。法や政策において「住生活」や「居住支援」という概念が用いられるようになったことと、上記のような学問の動向に、直接の関連はないとしても、何らかの通底する変化の徴候を読み取ることは可能である。

ただし、住生活基本計画は、「商品としての住宅」という視点を前面に打ち出している。今回の計画は「少子高齢化・人口減少社会を正面から受け止めた、新たな住宅政策の方向性を提示」するとうたい、「若年・子育て世帯や高齢者が安心して暮らすことができる住生活の実現」「既存住宅の流通と空き家の利活用を促進し、住宅ストック活用型市場への転換を加速」「住生活を支え、強い経済を実現する担い手としての住生活産業を活性化」という目標を掲げる。その前提には、産業を育成し、品質を向上させ、市場の整備を図れば「住まい」が確保されるという発想があるように思われる。

住宅には他の商品と同列に扱える面がある。商品としての安全性を高め、流通を合理化することで解決する問題は少なくない。しかし、住宅が商品であるということは、リスクが高いと判断されれば、売り渋りや貸し渋りにあうということでもある。貸し手からみて優良な借り手とは「行動が予測しやすい人」である。収入が不安定な人や保証人が得られない人、高齢者、障害者は敬遠されるだろう。市場では、購買力・信用の大小によって、どんな住宅を得られるかが決まる。質の高い住宅が市場で流通することはあくまで必要条件であって、あらゆる人の住まいが保障されるための十分条件ではない。

公営住宅と住宅扶助は、市場とは別の原理で住宅を配分する仕組みである。公営住宅は、必要・困窮度が大きい人に、優先的に住宅を割り当てる。住宅扶助は、生活保護制度の一環として家賃相当額を給付する。どちらも、市場で住宅を手に入れない人にとって欠かせない仕組みであ

り、公的な居住保障の重要な柱であり続けるだろう。とはいえ公営住宅の建設は停滞しており、住宅扶助は住宅政策とほとんど連携していない。

そこで、住宅セーフティネット法は、市場で不利な立場にある人々（＝「住宅確保要配慮者」）を民間賃貸住宅で受け入れ、公的なセーフティネットを補完しようとする。居住支援協議会には、それを媒介・促進する役割が期待されている。

これに対して、「市場の失敗」を民間任せで解決できるのか、という疑問が提起されるのは当然である。一方で、各地ではじまった居住支援の取組みは、手段が限られているとしても、「できること」があるということを教える。とりわけ重要なのは、居住を支える手段には公営住宅のような「ハード」と、住宅扶助のような「お金」に加えて、「サービス」というもうひとつの柱があることを示唆している点である（祐成 2017）。

なぜサービスかといえば、住宅（ハウジング）と住まい（ホーム）のあいだに「隙間」があるからである。この隙間を埋めるのは「人」の仕事である。それらの多くは、不定形で、ほとんど意識されることもない、無償のサービスである。住宅確保要配慮者とは、必要とするサービスを自らの手で調達するのが難しい状態にある人のことではないだろうか。そうだとすれば、欠落しているサービスを補完することで、住宅と住まいの隙間を埋め、居住に関わるリスクを軽減できるはずだ。

通常、住むことは消費だと考えられている。しかし、住むことが多様なセルフサービスを含むとすれば、それは生産でもある。この点で住宅と対極にあるのは医療であろう（祐成 2016）。医療においては、患者は医療従事者が提供するサービスを受け取る消費者の立場にとどまる（「セルフケア」が強調されるのは、それだけ消費者としての態度が浸透していることの証しである）。政府の役割は、必要なサービスを見積もり、それに見合った供給量を実現し、サービスの質を監視することである。そして、政府によって管理された市場のなかで、利用者の（購買力ではなく）必要度を基準として医療資源が分配される。この意味で、医療へのアクセスは、基本的には「脱商品化」されている。

医療や、医療をモデルとした制度がつくられた分野では、サービスを提供する専門職が確立している（または確立しつつある）。そして、専門職によるサービスと建造物や設備の関係が厳格に規定されている。利用者の必要の度合いもまた、専門職によって判定される。

しかし住宅においては、専門職が関与するのは、建設、取引、紛争の処理といった、ごく限られた場面だけである。住宅供給の敷居は低く、住宅のかかなりの部分は市場を介さず、家族や親族や友人の間で融通されている。住宅や住宅に関わるサービスは、さまざまな主体によって、多様な方法で供給されており、依然として（フォーマルな）市場がカバーしきれない部分が大きい。このことは、居住に関する必要・困窮の度合いの判定が難しいことを意味する。「未商品化」の領域が広く深いからこそ、「脱商品化」のための制度設計も一筋縄ではいかないのである。

2. 住まいの共同的な生産

住宅と医療施設の際立った違いは、「隣人」という当事者の位置づけである。隣人は、売り手でも貸し手でも管理者でもないが、住まいに大きな影響を与える。それは、住宅およびその集合が自治による運営を基本としているからである。このことを、筆者が本モデル事業を機に関わるこ

とになった、首都圏の大規模公営住宅（以下、A 団地と呼ぶ）での住民調査をもとに考えてみたい（祐成ほか編 2017）。

A 団地は 65 歳以上の住民が 6 割を超えており、医療・福祉ニーズが集中する地域である。自治会や地区社協は、見守り活動や交流のためのサロンを運営し、孤立の予防に注意を払ってきた。そして、狭い意味での地域福祉に関わる活動だけでなく、運動会、スポーツ大会、春と秋の祭りが年中行事のように開催されている。草刈り、植栽、集会場の管理も生活環境の維持に欠かせない仕事である。相当な労力を伴う作業の分担と協力が行われている。これほど高齢化が進んだ公営住宅において、住民自身の手で地域生活を支える活動が維持されていることは注目すべき事実である。

長年にわたり自治会役員をつとめた B さん（70 代、男性、居住年数 30～39 年）は、民生委員として住民のさまざまな相談に乗っている。基本的には専門機関とのつなぎ役であるが、ときには入院の付き添い、金銭の管理や鍵の預かりにまで及ぶことがあるという。

B さんが自治会活動に関わるようになったきっかけは駐車場の自主管理である。A 団地は敷地内に駐車場がない。しかし郊外での生活に自動車は欠かせない。そこで自動車を所有する住民有志が C 会という団体を作って、周辺の土地所有者から駐車場用地を借りる契約を結んだ。B さんは C 会の事務担当として、利用者から代金を収集し、土地所有者に送金する業務に携わってきた。その事務所は、団地に隣接する土地に建つ「老人憩いの家」と呼ばれる簡素な小屋に置かれている。その隣にもプレハブ小屋があるが、ここでは、かつて自治会による学童保育が行なわれていた。現在の自治会活動の基底には、こうした積み重ねがある。

同じく民生委員の D さん（70 代、女性、居住年数 30～39 年）は、保健活動推進員を兼務し、更生保護女性会にも関わり、団地内の体操教室、手芸サロンの代表をつとめ、週末は近隣の知的障害者グループホームで働いている。D さんは言う。「大きな老人ホームみたいな感じなのよ。A 団地そのものが」。「老人ホームといっても、（団地の場合は）職員がいるわけじゃないですしね。民生（委員）の方たちがサポートして成り立っている。だから、どっちかっていえば具合悪くなったらすぐお医者さん（に頼る）っていう感じ。救急車呼んでしまうことが多いですけどね。だからね、逆に入院してくれたほうが安心なの」。

公営住宅は、制度上、「住宅に困窮する低額所得者」を対象としている。しかし、その住民は決して均質ではない。A 団地の役員層には、居住年数が長く、団地内外に豊富な交友関係をもち、同居・近居の子どもが比較的多く、大企業の常勤職についていた人が少なくない。彼（女）らを、地域における一種の「資産保有層」とみなすことができる。とくに、制度についての知識や対応についての経験が豊富な人々は、支援を必要とする人と、サービスを提供する専門職・機関の間を媒介する役割を担っている（堀江 2017）。彼（女）らが身につけた「素人専門性」（本多 2016）は地域生活にとって貴重な資源である。

日本の大都市インナーシティが決定的な社会的荒廃を免れてきたのはなぜか、というのは、都市社会学の重要な論点の一つである。R・ドーア（Dore 1958=1962）は、町内会のような隣人間のフォーマルな人間関係が、流動的な社会層が都市に定着するにあたって果たした役割の大きさに着目した。今野裕昭は、「自営業での成功者が地域の役職を引き受けることによって小地域のなかでの自己の信用を位置づける、職工、零細自営業者もこうした成功をめざすというエートス」

(今野 2001: 178) を指摘している。ドーアも今野も、持ち家、借家、商店、工場が混在する「下町」を念頭に置いているが、ここで指摘されていることは、物的環境の面では均質なA団地においても観察できる。

もっとも、A団地の「資産保有層」の多くが、90年代の入居要件厳格化以前に入居していることは、彼（女）らの地域貢献や、フォーマルな人間関係の再生産が今後難しくなることを暗示している。実際、Dさんが「これやんなきゃあれやんなきゃって、なんか特別余分なものを考えるひまがない」「追いまくられてる感じ」と言うように、すでに精神的、身体的な負担は大きい。

A団地で生まれ育ったEさん（40代、男性、居住年数40年以上）は、自治会役員を長くつとめた父親の死去をきっかけに、自治会活動に参加するようになった。自宅を拠点とする自営業に従事していることも、活動への継続的な関与を可能にしている。彼は、一部の住民に役職や業務が集中する状況を「タコ足配線」という巧みな比喻で表現する。そこには、担い手に過剰な負荷がかかっており、いつ危険な状態に陥ってもおかしくないという含みがある。

Fさん（70代、男性、居住年数10年未満）は、数ヶ月、路上生活を余儀なくされた時期がある。自立支援施設に入所しているときに職を得て民間アパートに転居、家賃負担が重いことから公営住宅に繰り返し応募し、ようやくA団地に当選した。入居早々に自治会の役員となったが、その理由として、他の役員からの熱心な勧めがあったこと、他に引き受ける人がいなかったことを挙げている。Fさんは自治会の将来については悲観的である。「私は（自治会活動は）もうやりきれないと思いますよ。だから今、私やってるけど来年どうなるかわかんないし。（団地内の）他の自治会も全部そうじゃないですか」。

Bさんはわれわれに次のように語った。「（公営住宅の管理者と住民との協議の場で）入居する方の面接させてほしいって言ったんですよ」。そして、「自治会運営に協力していただける人だったらハンコを押しますけど、嫌だって言うんだったら入れて欲しくないって、私、はっきり言ったんですよ」と言葉を継いだ。同じような意見はBさんだけでなく、他の人からも聞かれた。

言うまでもないことだが、隣人や自治会の同意は公営住宅の入居要件ではない。Bさん自身、それが荒唐無稽な要望だということは十分に承知している。それでもなお、そうした提案を持ち出したのは、Bさんに、地域を自分たちで運営しているという強い自負があり、新しい隣人にも参加してほしいと願っているからに他ならない。

住まいに関わるセルフサービスは、共同的に行なわれるものでもある。ただし、自分たちで住まいを守るという誇りは、その場にふさわしくないと判断された人々の排除につながる危険をも含んでいる。住まい方の支援には、隣り合って暮らす人々の関係の調整という困難な作業が不可欠である。

3. 可能的環境と実効的環境

ハウジングとホームの隙間は、ハウジング研究にとって古くて新しいテーマである（祐成 2015）。1940年代の米国では社会学者・心理学者による調査が活発に行われた。そこでは、順接型の事例ではなく、逆接型の事例が取り上げられた。コロンビア大学の研究グループが調査したクラフトウンと呼ばれる住宅地もその一つである。

「第2次大戦中、造船労働者のために新しいコミュニティ〔＝クラフトタウン〕が建設された。請負業者の不正行為と戦時中の混乱が重なり、このコミュニティは歩道の陥没、電気の故障など、次から次へと難題に直面した。住民共通の関心を含んでいたこと、そして、共同行為によってのみ解決しうるものだったこと、さらに、どれも重大でくり返し起こったことから、これらの問題はコミュニティ組織の、きわめて強固な核を生成した。問題が解決したあと、組織は余暇時間や他の活動に関わるようになった。それらを基盤に、自発的なコミュニティ集団が成立したのである。」(Coleman, 1961: 571-572)。

クラフトタウンは欠陥住宅地だったが、その不便さこそがコミュニティの創設段階での積極的な住民活動の起爆剤となったという。同じグループは、建築物が良質で管理体制が整っていたヒルタウンという集合住宅も調べている。ここでは住民の自発的活動は低迷したという。社会学者・心理学者がこうした事例にこだわったのは、物理的条件の「効果」を慎重に見きわめようとしたためである。

この時期の米国ではマスメディアの効果の研究が急速に発展していた。マスメディアが受け手の行動や意識に直接的に作用するという「皮下注射論」が批判され、受け手の側の条件を重視する「限定効果論」が主流となりつつあった。限定効果論は、受け手がもともと持っている思考や行動のパターン（＝先有傾向）の作用に着目する。受け手は、自らの先有傾向に反する情報を無視したり、都合のよいように再解釈したりする。さらに重要なのは、受け手が孤立した個人としてメディアに向かい合っているわけではなく、家族や友人のネットワークのなかで解釈をおこなうという点である。

都市社会学者H・ガンズは、「可能的環境と実効的環境」という論文（初出1958年）で、「建築・都市計画の限定効果論」というべき視点を定式化した。

物的環境と、観察しうる人間行動の間には、社会システムと文化的規範が存在する。人々はそれらを通じて、そしてそれらに沿って、物的環境のうち、彼らの生活に関連のある部分を定め、日常生活での環境の使い方および反応の仕方を構造化する。(Gans, 1991: 25)

計画者たちは、皮下注射論にも似た効果論にもとづいて仕事をしがちである（それをガンズは「物的環境決定論 physical determinism」と呼ぶ）が、物的環境は直接に人間の行動に影響を与えるわけではない。プランニングは、たしかに物的環境を改変する。しかしガンズによれば、それは「可能的」(potential) 環境への働きかけでしかなく、「実効的」(effective) 環境に変化しない限り、人間の行動に影響をあたえることはないのだという。2つの環境の関係は、次のように説明される。

行動への影響という点では、操作しうる環境あるいはその諸要素は可能的環境である。（中略）実効的環境は次のように定義される。それは、可能的環境のうち、利用者によって知覚され、認識され、創造されたものである。(Gans, 1991: 27)

この定義をあえて単純化すれば、可能的環境とは計画者による想定のことである。それは、客観的なデータによる記述や予測のようにみえて、じつは計画者の思想・理念にもとづく期待がこめられている。利用者は計画者の想定通りに行動するとは限らない。想定は必ずといっていいほど裏切られる。計画者が重視する価値と利用者のそれが離れていればいるほど、不適合利用（nonconforming use）が増える。それは計画者の力不足ゆえというよりも、利用者の側に環境を読み解き、つくり出す力がそなわっているからである。

ガンズは、この視点を、ボストン市ウェストエンド地区のフィールドワークを通じて獲得したという。都市計画のための調査報告は、さまざまなデータを挙げながら、この地区の劣悪な住環境を記述する。すなわち、街路は狭く、日照と通風に欠け、駐車スペースが不足し、ゴミが散乱し、犯罪が多発している。ところが住民の見方は違う、とガンズは言う。すなわち、アパートは家賃が安くて広いし、家族と友だちがあちこちにいて、街のなかで悪事を働く住民はおらず、ゴミが散らばった道は避けて通れば問題ない。

このように見てくると、もはや、〔計画者から見た〕「よりよい」住宅が、居住者の生活条件を改善するかどうかを問うことはやめにしたい。かわりになすべきは、住宅のいかなる側面が、居住者にどのようなインパクトを与えるかを、居住者の生活のコンテキストと、彼らが有する選択肢を視野に入れながら調べることである。多くの計画者と運動家は、階段式テネメントから戸建て住宅への転居が有益だというだろうが、人々にとって利用可能な選択肢との兼ね合いで考える必要がある。遠隔地の戸建て住宅が雇用機会を失わせるかもしれない。住居費が高額になれば、家計を圧迫し、便益は打ち消されるかもしれない。親密な社会的環境から人々を孤立させてしまえば、「よりよい」住宅ではなくそうした〔社会的〕環境の方に依存してきた人々にとってはマイナスになる。（Gans, 1991: 28；強調引用者）

ガンズの考察を踏まえるならば、住宅（ハウジング）とは、供給者（計画者）によって想定された可能的環境であり、住まい（ホーム）とは、居住者によって知覚・認識・創造された実効的環境であると規定できる。この二重性は、狭い意味での住宅に限らず、以下のように拡張できるだろう。そして、これらの二つの側面をつなぎ合わせる行為や、つなぎ合わされた状態のことを、われわれは「住む」と呼んでいるのではないだろうか。

世帯-----住宅-----地域	⇒「ハウジング」の側面		
household	dwelling unit	locality	<u>供給者によって想定される可能的環境</u>
家族-----住まい-----まち	⇒「ホーム」の側面		
family	domesticity	community	<u>居住者によって構造化される実効的環境</u>

結び 住まい方とその支援

住むことは、環境のなかのある部分を自らの住まいであると認識し、安心や快適を感じられる場として整え、そして、近隣をはじめとする他者との協力を通じて維持することである。それは、住宅という商品の、受動的で個別的な消費にとどまらない。住むことは、環境に働きかける能動的な行為であり、世帯・世代をこえた住まいの共同的な生産でもある。そして、ある時点で住まいに投資された資金や手間は、建物や設備という有形の資産として蓄積される。

もっとも、そのように指摘するだけで住まいの性質の重要な部分に光があたらない。「着る・食べる・住む」のうちで、なぜ「住む」だけが自動詞なのか。「家に住む」とは言えても「家を住む」とは言えない。「建てる」「買う」「借りる」といった動詞と違って、住むという動詞には目的語がない。ここには、住むことに含まれる「環境への働きかけ」とは違った側面が暗示されていると考えられる。

その一つは「自己への働きかけ」である。住むことは、自らに合わせて環境を改変するだけでなく、自らを環境になじませていくことでもある。この場合、働きかけは外部の環境ではなく自分自身（単数のときも複数のときもある）に向けられる。人が住むことによって住まいがつくれるだけでなく、人は住まいに合わせて自らをつくる。そこで蓄積されるのは、経験や知識といった無形の資産である。

もう一つは「主体性の休止」である。環境の改変であれ、自己の対象化であれ、自らの主体性は保たれている。しかし、住むことが「行為」ですらない場合がある。端的な例を挙げれば、住まいで過ごす時間のかなりの部分、人は眠っている。言うまでもないことだが、眠っている間は行為の主体にはなれない。また、眠ってはいなくとも、緊張を解いて休んだり、とくに目的もなく佇んだりしている状態もある。

この側面——睡眠と休息——は、些末であるどころか、生命を維持するために絶対に必要であり、住まいの働きの中で最も重要なものである。人は常に主体であることはできない。主体性の休止を可能にするからこそ、住まいは人間にとって不可欠なのである。それは、住まいに蓄えられた有形無形の資産を引き出す過程でもある。蓄積が乏しければ、新たに資源を調達しなければならない。

このように、住むことには、少なくとも「環境への働きかけ」「自己への働きかけ」「主体性の休止」という、かなり性質の異なる（正反対ともいえる）事態が混在している。「住む」という、一見すると単純な言葉は——むしろあまりに日常に密着しているからこそ——相当に複雑な現象を包み込んでいるのである。

それでは、「住む」と「住まう」はどう違うのか。なぜ「住み方」ではなく「住まい方」なのか。これは小さな違いのように見えて、住むことの時間的な持続性、空間的な可変性という重要な論点に関わっている。一時的な滞在や通過ではなく、ある程度長期にわたってある場所に留まりながら、住宅に限定されない空間的な広がりの中で住まいを形成していく側面に注目するからこそ、「住まう」という言葉が選ばれる。

住宅をとりまく人々の間には、他の商品とは違った関係が生じる。なぜなら、住宅が時間をかけて居住者の生活に根づいていくからである。住宅と住まいのあいだに隙間があるがゆえに、そ

れらを充たす営み、すなわち「住まい方」が、かけがえのない経験として身体に刻みこまれる。その経験の重みに比例して、住まいの喪失が与えるダメージは大きくなる。住まい方は、単なる住宅の使い方ではない。それは、住まいのつくり方でもある。住宅の消費をこえて、住まいの生産に参加する機会を保障すること。それこそが居住支援の目的でなければならない。

参考文献

- Coleman, J., 1961, Community Disorganization, in Merton, R. K. and Nisbet, R. A. eds., *Contemporary Social Problems*, Harcourt, Brace & World: 553-604.
- Dore, R., 1958, *City Life in Japan*, Routledge & K. Paul. (=青井和夫・塚本哲人訳 1962 『都市の日本人』岩波書店)
- Gans, H., 1991, *People, Plans and Policies: Essays on Poverty, Racism, and Other National Urban Problems*, Columbia Univ. Press.
- 本多康生, 2016, 「東日本大震災被災地の民生委員活動から浮かび上がる民生委員の『専門性』」『福岡大学人文論叢』48(1): 37-64.
- 堀江和正, 2017, 「相互扶助による住民と専門機関・専門家の媒介」祐成保志・三浦倫平・清水亮・麦山亮太編『都市的居住環境とコミュニティ形成 II』, 東京大学大学院人文社会系研究科・文学部社会学研究室: 35-41.
- 今野裕昭 2001 『インナーシティのコミュニティ形成』東信堂.
- Smith, S. ed., 2012, *International Encyclopedia of Housing and Home*, Elsevier.
- 祐成保志, 2015, 「メディアとしての住宅: 住まいのとらえ方・社会学の視点 7」『いい住まい いいシニアライフ』125, 高齢者住宅財団: 1-8.
- 祐成保志, 2016, 「ハウジングとホーム: 住宅政策は何に照準を合わせるべきか」日本住宅会議編『深化する居住の危機: 住宅白書 2014-2016』ドメス出版: 21-28.
- 祐成保志, 2017, 「コミュニティ・ワークとしての居住支援」『すまいろん』100, 住総研: 4-5.
- 祐成保志・三浦倫平・清水亮・麦山亮太編, 2017, 『都市的居住環境とコミュニティ形成 II』, 東京大学大学院人文社会系研究科・文学部社会学研究室.

Ⅳ. 住まいとケアの連携モデルの成果と課題：京都市の事例より

京都府立大学大学院 准教授 鈴木 健二

1. はじめに

善隣事業の考え方に基づいて、京都市では 2014 年 11 月から「京都市高齢者すまい・生活支援モデル事業（以下、京都市モデル事業と略）」が実施されている。住まいとケアが連携したモデルを構築しているという点ではモデル事業を実施している他自治体と同様だが、京都市では特に「高齢者施設を母体とした社会福祉法人が見守りの担い手である点」「複数の社会福祉法人が参画して事業の対象範囲が面的に展開されている点」の 2 点が大きな特徴となっている。京都市モデル事業の開始から約 2 年半が経過しているが、本稿ではこれまでの成果と今後の課題について整理したい。

2. 京都市モデル事業の概要

高齢者の地域居住を実現させる 2 本柱として、地域善隣事業では「住まいの確保」と「生活支援の提供」が挙げられているが、京都市モデル事業ではこれに倣う形で「住まいとケアの連携モデル」が構築されている。「住まいの確保」は空き家となっている民間の賃貸住宅（主にアパートやマンション）を活用し、「生活支援の提供」は高齢者施設を母体とする社会福祉法人が定期的（原則として電話連絡と訪問を週に 1 回ずつ）な見守りや支援を行うこととなっており、これら 2 つの一体的な提供が契約上でも定められている。したがって見守りを必要としない住替えについては不動産事業者の紹介は行なっているものの事業の対象とはしていない。その他の事業の概要は図表 3-3 の通りである。「見守り等の支援が必要」「概ね 65 才以上の 1 人暮らし」

「住替えを希望」の方を対象者としており、利用者負担は市民税非課税の方は無料、課税対象の方でも 1,500 円/月に留められている。

「生活支援の提供」を行っている社会福祉法人の概要は図表 3-4 の通りである。2014 年度は 4 行政区で 6 つの社会福祉法人（6 施設）の体制であったが、2015 年度は 5 行政区で 8 つの社会福祉法人（8 施設）、2016 年度は 5 行政区で 8 つの社会福祉法人（9 施設）と、参加法人・施設も徐々にではあるが増えつつある。特に古くから養護老人ホームや特別養護老人ホーム等の大規模施設を運営してきた実績を持つ社会福祉法人が多く参加しているが、各法人の拠点施設を中心に近隣の 3～8 学区が事業の実施地域に設定されており、2016 年度時点では京都市内 166 の小学校区の内、合計で 46 学区がカバーされている（但し対象地域以外で実施されている例も若干ある）。

図表 3—3 京都市モデル事業の概要

実施主体	京都市
プラットフォーム	京都市居住支援協議会
対象者	・原則として概ね65才以上の1人暮らしの方 ・見守り等の支援を必要とし、住替えを希望している方
社会福祉法人により提供されるサービス	・定期的な安否確認 ・保健・福祉などに関する相談 ・緊急時における親族などへの連絡その他の援助
利用者負担	市民税非課税の方：無料 市民税課税の方：1,500円/月

図表 3-4 事業を担当する社会福祉法人の概要

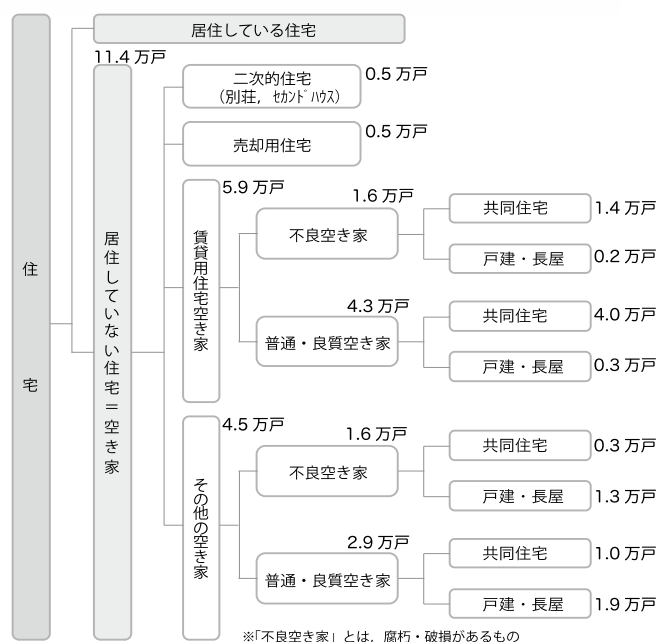
行政区	担当法人	対象学区数	主な運営施設
北区	A法人	3学区	特養、デイ、包括支援センター
北区	B法人	3学区	小規模特養、小規模多機能
右京区	C法人	8学区	養護、包括支援センター
右京区	D法人	5学区	養護、特養、デイ、包括支援センター
東山区	E法人	7学区	養護、特養、デイ、包括支援センター
南区	F法人	4学区	特養、デイ、軽費老人ホーム
南区	G法人	7学区	特養、ケアハウス
伏見区	H法人	5学区	養護、特養、デイ、包括支援センター
伏見区	A法人	4学区	ケアハウス、デイ、包括支援センター

京都市の空き家数は、平成 25 年住宅・土地統計調査によると約 11.4 万戸（空き家率は 14.0%）で（図表 3-5）、空き家の中でも「賃貸用住宅」が 5.9 万戸で最多だが、その内「普通・良質な空き家」が約 3/4 の 4.3 万戸を占めている。つまり空き家の中でも不良ではない、「普通・良質」なものもかなり存在しており、これを住宅ストックとして上手く活用していくことが期待されている。

京都市モデル事業の中でこうした空き家を取扱う不動産事業者についても、2014 年度は全体で 3 社に限定され、1 社会福祉法人につき不動産業者 1 社が担当する体制であったが、提供される物件がやや少ない状況が続いたことから、2015 年度からは新たに不動産事業者 3 社が公募で追加され、現在では 1 社会福祉法人につき不動産事業者 2 社が担当するという体制で事業が進められている。

図表 3-5 京都市における空き家数の内訳

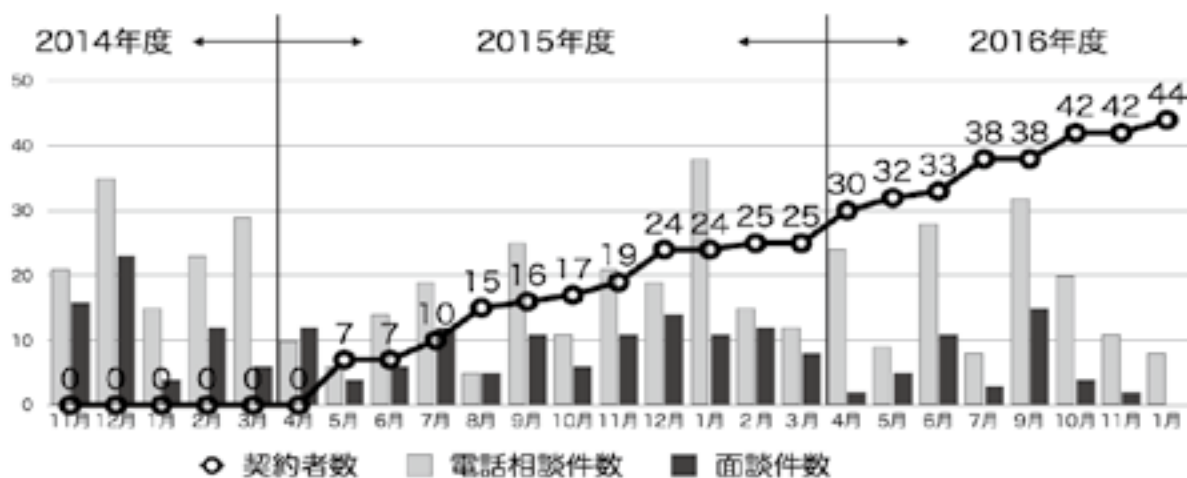
（出典）平成 25 年住宅・土地統計調査（総務省）



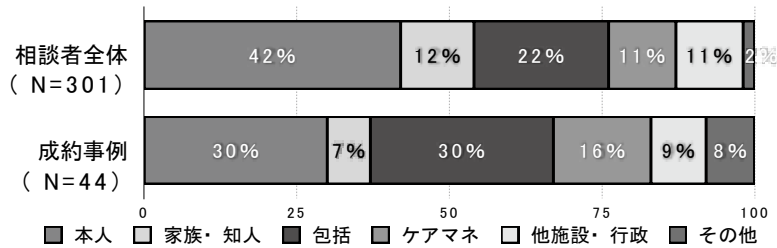
3. 京都市モデル事業開始後の実績

モデル事業の開始から、2017 年 1 月までの事業の実績を図表 3-6 に示す（住替えのみの事例は含まれていない）。2014 年度は開始直後ということもあり、電話相談・面談が比較的多く行われたものの実際に契約に至った事例は無かったが、2015 年度に入ってから徐々に増加しており、2017 年 1 月は契約件数が 44 件となっている（内 6 件は入院や死亡などにより契約解除）。また電話相談・面談の件数は時期によってかなりのバラツキが見られるが、特に件数が多い時期については区民新聞やミニコミ誌などでの紹介がなされた直後であることが多く、一般の方々に対す

図表 3-6 京都市モデル事業開始後の実績



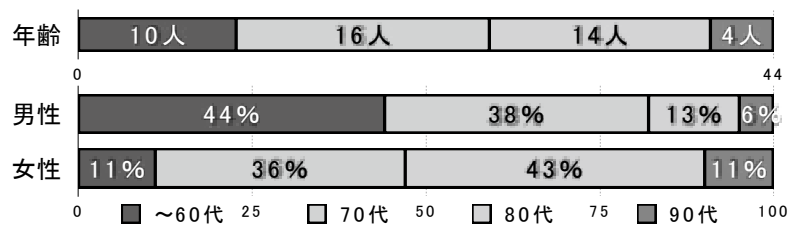
図表 3-7 相談者の属性:全体と契約事例との比較



図表 3-8 モデル事業契約者の性別・年齢・要介護度



図 3-9 モデル事業契約者の年齢・男女別

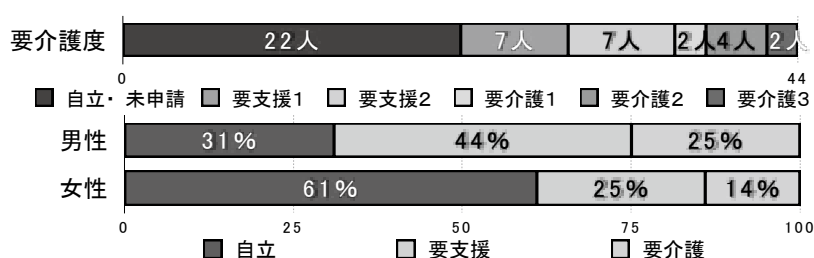


る定期的かつ継続的な広報活動が必要であることが示唆される。

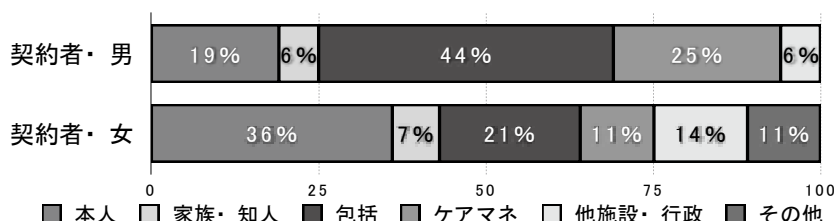
次に相談者全体の属性は図表 3-7（上）の通りである。「本人」ケアマネ、他施設・行政の占める割合が 33%から 46%へ増加している。特に契約に至った事例で「本人」の割合が少なくなっている要因としては、「この事業はどんなものか?」「まだ必要は無いが先々のために教えて欲しい」といった問合せもなされており、「本人」からの相談では住替えの緊急性・必要性がさほど高くないケースも数多く含まれているためだと考えられる。むしろ地域包括支援センターやケアマネ経由で相談に至った事例の方が、専門職が介在している事で住替えの緊急性・必要性の高いケースが多く見られるようだ。

次に 2017 年 1 月末時点で契約に至った 44 件（契約解除の 6 件も含む）の概要について整理する。性別については（図表 3-8 上）、男性が 16 人と全体の約 1/3、女性が 28 人と全体の約 2/3 であった。利用者の年齢については（図表 3-8 中）、60 代が 10 人、70 代が 16 人、80 代が 14 人、90 代が 4 人であり、75 才以上の後期高齢者が 24 人で全体の半数以上を占めている。本モデル事業に参画している不動産事業者ですら、当初は今回のモデル事業の対象者を「せいぜい 70 代まで、80 代以上は無理では?」と想定しており、単身の後期高齢者の方が部屋を借りるのは一般的には難しいと考えられるが、社会福祉法人が生活支援を行うことで単身の後期高齢者の方でも住替えに至っていると推測される。

図表 3-10 モデル事業契約者の要介護度・男女別



図表 3-11 モデル事業契約者の相談経路・男女別



要介護度については（図表 3-8 下）、自立・未申請が 22 人、要支援・要介護の方も合計 22 人（要介護度の最も高い方で要介護 3 が 2 人）とそれぞれ半数ずつを占めている。要支援・要介護の方で介護保険サービスを利用している場合は、社会福祉法人の負担が大きくなるとわれやすいが、ケアマネや介護職員などが関わることになり、本人を取り巻く関係者の輪が広がることになるため、必ずしも社会福祉法人に負担が集中する状況とはなっていないようだ。むしろ、自立・未申請や介護保険サービスを利用していない方の場合では、社会福祉法人の担当者だけが本人を取り巻く関係者になる事もあり、社会福祉法人にかかる負担が大きくなるケースも見られるとのことである。

次に契約者の概要を男女別で比較してみる。まず契約者の年齢については（図表 3-9）、男性は全体の約 3/4 が 75 才未満と前期高齢者が多いのに対して、女性は全体の約 70%以上が 75 才以上と後期高齢者が多く、男女間で大きな差が見られた。そして契約者の要介護度については（図表 3-10）、男性は約 70%が要支援・要介護の方であったが、女性は約 60%が自立・未申請の方であった。男性では 60-70 代と年齢が比較的若いにも関わらず要支援・要介護となっているのに対して、女性では 80-90 代でありながらも自立・未申請の方が多いという状況である。契約者の相談経路をみても（図表 3-11）、男性は約 70%の方が「包括・ケアマネ」であるのに対して、女性は約 43%が「本人・家族」と、男女間で大きな違いが見られており、特に男性については包括やケアマネなどといった専門職の関与の必要性が示唆される。

そして住替え後の住まいの状況については（図表 3-12）、端的に表現すると「狭い・古い・安い」とまとめられる。アパートやマンションなどの民間の賃貸住宅を使用していることもあり、住替え後の住まいの延床面積は 20-29 ㎡が最多で、29 ㎡未満が全体の約 80%を占めている。建物の築年数は「築 30 年以上」が全体の半数以上であり、築年数が「10 年未満」の事例は全く見られない。家賃については、3 万円台と 4 万円台が全体の約 3/4 で、全体の約 85%が 4 万円台以下の物件であり（京都市の住宅扶助限度額は 40,000 円（単身））、家賃の安い物件が大半を占めている。

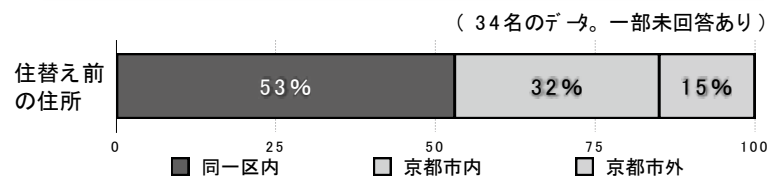
図表 3-12 住替え後の住まいの状況



図表 3-13 生活保護の該当・非該当と保証人の有無



図表 3-14 契約者の住替え前の居住地



なお、生活保護の受給の有無については（図表 3-13 上）、生活保護を受給している方が全体の約半数の 22 人を占めている。残りの 22 人についても市民税課税対象者は 2 人ほどであり、収入の低い方にとっても京都市モデル事業の利用が十分に可能となっていることが分かる。また保証人の有無については（図表 3-13 下）、保証人有りの方が全体の約 8 割を占めており、保証人無しの方は約 2 割に留まっている。保証人無しの方については、保証会社の利用や理解ある家主の物件の利用により、何とか契約に至っているとのことだが、円滑に手続きが進まない事例も少なからず見られており、保証人無しの方への対応は今後の大きな課題である。

その一方で、住替え前の居住地については（図表 3-14）、「同一区内」が約半数であり、市内での住替えが全体の約 85%を占めている。「市外」からの転居も若干見られるが、「京都に住みたい」「親戚の近くに住みたい」などの要望によるものが多く、こうした事例を除けば、全体としては住み慣れた地域での居住継続が実現しているケースが大半だと考えられる。

また住替えに至った理由については（図表 3-15）、細かく見ると本当に様々なものがあるが、大雑把に分類すると、生活環境に関連するものが 22 件（立ち退き、建物の老朽化、低層階への転居希望、立ち退きなど）

と、家族関係に関連するものが 9 件（同居家族との折り合い悪化、家族の引越に伴う独居、家族の近くへの転居希望など）で、全体の約 7 割がこの 2 つに該当する。中でも前者に関しては、立ち退きや住居無し、といった住替えの緊急性・必要性の高い事例

図表 3-15 住替えの理由

生活環境：22件		家族関係：9件		その他：13件	
立ち退き	8件	家族間の 折り合い悪化	5件	他施設からの転居	4件
建物の老朽化	4件	家族の近く への転居	3件	施設の緊急入所の 期限切	3件
2階以上の部屋	4件	家族の引越	1件	生活保護減額・ 家賃の減額希望	2件
住居無し	3件			その他（自己破産、 契約更新拒否等）	4件
その他	3件				

が 22 件中 11 件と約半分を占める。こうした住替えの緊急性・必要性の高い事例では、「1 ヶ月後・2 ヶ月後までに」などと住替えの期限が具体的に設定されているため、要望に多少そぐわない点があっても本人が妥協して住替えに至っているケースもあると思われる。逆に緊急性・必要性がさほど高くないケースでは、希望に合う物件が出てくるまで保留したり、要望にあった物件がなかなか出てこないで住替え自体を諦めてしまった、という例も多く見られる。不動産業者からは「周辺の相場からみても高齢者の要望が高望みしている場合がある」との声も聞かれるが、空き家の物件を十分に提供できる状況までには至っておらず、今後は高齢者の要望にある程度見合った物件を更に確保していくことが必要であろう。

少数ではあるがその他の理由として、家賃の安い住居への転居（生活保護・住宅扶助減額への対応含む）、養護老人ホーム入居者の地域移行、等の事例が見られた。養護老人ホームからの地域移行の事例は現時点では 1 事例に留まるが、養護老人ホームの運営法人が 4 法人参加しており、「前向きに検討したい」と考えている法人も見られることから、今後増えていく可能性も考えられる。

また今回の 44 件の中には、ここで挙げられた理由以外にも、家庭内での虐待が疑われる事例や、障がい（身体・知的・精神）を有している事例、医療ニーズの高い事例なども複数見られた。高齢期の住替えにおいては、物理的な住環境といった単一な理由のみではなく、多様かつ複合的な要因が潜んでいることが改めて確認された。

4. モデル事業実施によって見えてきた成果と課題

最後に京都市モデル事業の実施によって見えてきた成果と課題について整理したい。

まずは成果についてだが、ここでは 3 点を取り上げたい。1 点目は、柔軟かつ継続的な生活支援の重要性である。前述したように、住替えをした方の属性や住替え理由などは様々であるが、原則として週に 1 回ずつの電話連絡と訪問を定期的に行うことで、結果的に 44 人の住替えへと至っている。特に、通常であれば単身で部屋を借りるのは難しい状況だと思われる後期高齢者の方が全体の半数以上を占めるという結果は、この柔軟かつ継続的な生活支援無しには実現しなかったはずである。借り手である高齢者側は勿論のこと、貸し手である家主側の不安も大幅に軽減されたことで「住まいの確保」へと繋がり、単身の高齢者であっても地域での居住が可能となる

ことを実際に示している点は大きな成果であろう。

2点目は、住まいとケアの連携モデルを構築していく上で、2つの枠組みの有効性が示された点である。1つ目の枠組みは、「生活支援の提供」を行う社会福祉法人と、「住まいの確保」を行う不動産業者との連携体制である。従来は両者が顔を合わせる事は殆ど無く、当初は仕事の進め方や意識にも違いが見られた。しかし2年以上に渡って共にモデル事業を進めてきた事で、業務の進め方のルール化（高齢者との面談には社会福祉法人と不動産会社の担当者が共に立会う等）や定期的な会合の開催等、社会福祉法人と不動産業者の間の距離は縮まってきており、「住まいの確保」と「生活支援の提供」の担い手の連携体制が整えられつつある。そして2つ目の枠組みは、異なる法人間での横断的な連携体制である。京都市では各法人の担当者や行政担当者・不動産業者が一堂に会して、進捗状況の報告・議論を行う「作業部会」が毎月実施されている（図表 3-16）。ほぼ全ての事例について報告を行うことで各法人の取組み状況を関係者全員で共有する場でもあるが、重要な問題や今後の課題への対応策についても議論する場ともなっており、継続的な改善を進める枠組みとしても重要な役割を果たしている。



図表 3-16 作業部会の様子

特に新規参加の法人にとっては、既に参加している法人から、事業を進めていく上での貴重なノウハウやアドバイスを得ることができるという点では、担い手・法人を育成する場として捉えることも可能である。人口規模の比較的大きな都市で、複数の法人が連携をしながら面的に事業を展開する場合には、有効な枠組みになると思われる。

3点目は、各社会福祉法人のソーシャルワーク機能の向上や福祉資源の地域展開にも繋がりうる点である。京都市モデル事業の44件の契約者においても、その生活を安定させるには物理的な住まいの確保と生活支援の提供だけでは十分とはならないケースも少なからず見られた。経済的な問題を抱えている事例や家庭内での虐待が疑われる事例、障害を有している事例や医療・介護サービスとの調整が求められる事例など、多様な要因が複合的に存在している場合も多く、高齢期の住替えに伴う問題の奥深さが改めて浮かび上がってきた。これらの事例では、他の制度・サービスの活用や他機関との連携など、個別かつ柔軟な対応が必要となるが、こうした事例への対応を積み重ねていくことで、法人側にとってはソーシャルワーク機能の向上という成果が得られているのではないだろうか。またこのような対応を行っていくには従来以上に他機関や地域との連携・協力が不可欠となることから、施設内に留まりがちであった各法人の福祉資源を地域へと展開させていく大きな契機にもなっていると考えられる。

最後に、課題についても触れておきたい。まず1点目は、住替え先となる「物件の更なる確保」である。事業の開始から約2年半が経過し、住替えの実績は一定数見られつつあるが、住替え先の物件が十分に確保されている訳では無く、高齢者の要望に沿った物件がどの地域でもすぐに提供できている訳ではない。「高齢者が希望する1階の空き物件がやや少ない」という状況も京都市内ではあるようだが、それと共に大きな問題はやはり「家主の理解不足」である。高齢者の入居を強く拒んでいる家主も少なくはないようで、現状では数少ない「理解ある家主」に頼らざるをえない状況である（同じ集合住宅で2つの住戸に入居している例も複数見られる）。本事業の内容

を丁寧に説明していく周知活動や継続的な広報活動の他、協力的な家主に対するインセンティブの実施など、「理解ある家主」を増やしていくための取組みが必要だと考えられる。

2点目は、「保証人無しの高齢者への対応」である。京都市のモデル事業でも、成約に至った44件の内、保証人有りの事例が35件、無しの事例が9件であり、保証人無しの事例は全体の約1/5に留まる。これまでは保証会社の利用や、理解ある家主の物件利用により何とか契約にこぎつけているが、これは契約時だけの問題に留まらず、特に高齢者が亡くなられた場合には居室内の残置物の処理や葬儀の対応など、労力的な負担に加えて金銭的な負担が発生する可能性もある。少額短期保険の活用等も検討されているが、家主の不安を解消させるためにも、問題が発生した場合の対処の仕方・仕組みを作り上げていく事が不可欠だと思われる。

3点目は、モデル事業終了後も本事業を継続的に進めていくための「持続可能な実施体制の構築」である。本モデル事業では住替えをすることが見守り提供の条件となっているが、「住替えは必要無いが見守りをしてほしい」という声は多く挙げられており、モデル事業期間終了後はこうした要望への対応も検討されている。しかし限られた人員体制の中で見守りを行う社会福祉法人側から見れば全ての要望に応えていくことは困難な面もあり、「どのような形で」「どの程度まで」対応が可能なのか、今後も検討を進めていく必要があるだろう。サービス提供圏域は3〜8小学校区程度と比較的狭い範囲に抑えられているが、サービス提供圏域を最小限に留めながらも提供圏域をより広範囲に拡げていくために「参加法人の拡大」と、サービス提供圏域の中で各法人がより効率的・効果的に見守り・支援を行うための「人員体制・見守り手法の再検討」の2点が持続可能性を担保するための大きな課題ではないだろうか。

V. 地域福祉と居住支援

日本大学文理学部 教授 諏訪 徹

1. 地域福祉の考え方と社会福祉制度

地域福祉とは、簡単にいえば「あらゆる住民が住み慣れた地域で暮らしつづけられることを目的とした社会福祉の体系や実践」である。その目的を実現するために、地域福祉では、制度的な福祉サービスだけでなく、住民によるボランティアな福祉活動、保健医療・教育・労働・交通・移動など生活基盤に関係するさまざまな団体や機関の活動を促進することを重視する。つまり、地域福祉とは、住民が地域で生活し続けていくために必要な活動・サービスを行うあらゆる主体（その第一の当事者は住民自身である）の参加と協働を重視する社会福祉のアプローチである。

地域福祉という考え方は、わが国の福祉サービスが一部の低所得者に対する施設入所型のわずかなサービスしかなかった 1970 年前後に、そのような日本の福祉のありようを批判する概念として生成された³。日本で在宅福祉サービスが本格的に整備されるのは 1990 年代の福祉八法改正、ゴールドプラン以降であるが、地域福祉の考え方はこのような在宅重視の制度改革の方向をリードする役割を果たしたといえる。

社会福祉制度に関する共通事項を定めている社会福祉法は、2000 年の改正の際に、法の目的の一つに「地域における社会福祉（地域福祉）の推進を図る」⁴ことを位置付けるとともに、地域住民、社会福祉を目的とする事業の経営者や社会福祉に関する活動を行う者に対して地域福祉を推進する努力義務を規定⁵した。また国や地方自治体に対しては、福祉サービスの提供体制の確保についての責務を課し⁶、その具体化として市町村地域福祉計画を新たに規定した⁷。

この 2000 年の社会福祉法への改正を、武川は法律の世界における地域福祉の主流化ととらえ「地域福祉の主流化」と評した⁸。筆者自身は、今日においても政策立案・運営の現場で地域福祉の理念や考え方が共通認識されて主流化しているとは思わないが、自助－互助の資源動員を要素の一つとする「地域包括ケアシステム」、「我が事・丸ごと地域共生社会」といった 2010 年代に入ってから政策動向に象徴されるように、今日の福祉政策が地域のあらゆる主体の参加と協働を求める地域福祉とオーバーラップしてきていることは事実である。

特に、2017 年 3 月に提出された介護保険法等の一部を改正する法律案では、改正法の目的の一つに「地域共生社会の実現」が掲げられ、社会福祉法において、地域住民、支援関係機関、行政等が協働した包括的な支援体制づくりに市町村が取り組む責務を規定したり、地域福祉計画を各分野別の福祉施策に共通して取り組むべき事項を定めた計画として策定を努力義務化する、と

³ 当時の海外におけるノーマライゼーションの理念やコミュニティケアの実践の影響を受けている。

⁴ 社会福祉法第 1 条。

⁵ 社会福祉法第 4 条。「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」

⁶ 社会福祉法第 6 条。「国及び地方公共団体は、社会福祉を目的とする事業を経営する者と協力して、社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施が図られるよう、福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策、福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策その他の必要な各般の措置を講じなければならない。」

⁷ 社会福祉法第 107 条。現在地域福祉計画の策定は任意である。2017 年改正法では策定を努力義務化することが盛り込まれている。

⁸ 武川正吾（2006）『地域福祉の主流化 地域福祉と市民社会Ⅲ』法律文化社。武川正吾（2008）「地域福祉の主流化とローカルガバナンス」 地域福祉研究 No. 36 日本生命済生会 p. 5-15

いった改正事項が盛り込まれている。また、「地域生活課題」と概念を新設して、その要素として、福祉、介護、介護予防、保健医療、すまい、就労、教育、孤立といった事項を列記したうえで、地域生活課題の解決に、地域住民、支援関係機関等が協働して取り組む旨も規定している。

2. 居住支援不在の地域福祉論

このように「あらゆる人が地域で暮らし続ける」ことをめざす地域福祉であるが、その考え方のなかには不思議なことに居住支援という視点はほとんどない。

例えば、社会福祉士を養成する大学教育で使用されている地域福祉論の教科書の目次には、「居住支援」や「住宅」「住宅政策」という項目はまずない。ciniiで「地域福祉」×「住居」「住宅」「居住支援」といったキーワードで学術論文の検索をかけても、ヒットする論文は100本に満たず、内容的に地域福祉と居住支援を正面から論じているのは建築領域の研究者であったりする。

なぜ地域福祉論には居住支援という考え方が不在なのか。

その大きな原因は、おそらく地域福祉論が生成された時代背景に帰せられる。高度経済成長期と一定の社会保障制度の整備を経た1970年代以降に生成された地域福祉論では、地域で生活し続けられるために必要な条件としてもっとも重視されたのが、生活を支援する在宅福祉サービスの整備であった。生活の基盤である住宅は何らかの形で私的に確保されていることが前提であり、とりたてて問題視されなかったと考えられる。この点は、戦前の慈善博愛事業、社会事業において、家族扶養と近隣相扶から漏れた細民等に対する衣食住の提供が何よりも重要であったことと対照的である⁹。現在の地域福祉論は豊かな時代の産物といえる。

豊かな時代に生まれた地域福祉論に、住宅、居住支援への視点が乏しいことは、地域福祉論に生活困窮や格差への視点が乏しいことにも相通じている。資産を形成できず賃貸住宅に住む人々は、地域を流動しやすかったり、相対的に時間的・経済的余裕が乏しいと考えられる。このため、資産や所得がある者に比べると、地域の団体への参加や社会関係の形成がしにくく、住民の互助の網の目から漏れることも多いだろう。これに対して、互助の主な担い手である町内会・自治会の役員、民生委員・児童委員、ボランティアは、地域での居住が長く、社会関係をもち、活動を担えるだけの経済的・時間的な余裕がある者が多いと考えられる。地域福祉が重視する互助活動は、実態としては、比較的豊かな人々相互の互助であるかもしれない。地域福祉の実践と理論は、理念的にはあらゆる人々の参加と包摂を目指す、実際は地域に定住できず流動する人々、地域社会に参加できる条件が乏しい人々についてセンシティブであったとはいえない。

生活困窮者自立支援法の施行によって、地域福祉の関係者にもあらためて生活困窮の問題への関心が高まっている。真に包摂的な地域社会、福祉制度としていくために、従来の互助に何ができていなかったのかを検証し、互助と専門的なサービス・機関、行政が協働する仕組みをつくっていくことが必要である。その時に、居住支援、不安定居住者と地域社会との関係形成の問題は、「誰もが住み続けられる基盤」として、今後地域福祉が実践的、研究的に取り組むべき大きな課題である¹⁰。

⁹ 戦前、細民地区において保育、医療、相談、住環境の改善などに取り組んだセツルメントの実践は、各教科書で地域福祉実践のルーツであると言及されている。

¹⁰ 現在、介護保険法等改正の一環として、

3. 地域福祉としての居住支援の在り方

ここでは、モデル事業で得られた知見も踏まえ、特に地域福祉の視点から今後の居住支援の在り方として重要な点を取りあげる。

(1) 誰にでも起きうる居住継続の困難

モデル事業からは、居住の継続が困難になったり、転居に至る要因として、①住宅側の問題（老朽化、取り壊し・建て替え等による立ち退き等）、②心身機能の低下と住宅・環境のミスマッチ（維持・管理が困難、バリアがある、上階にあるため階段の昇降が困難、買物・移動が困難等）、③経済的な問題（家賃が払えない等）、④社会関係上の問題（家族内の不和や虐待、近隣とのトラブル、家族の近くへの転居希望等）、⑤災害（火災、災害時の一時避難等）等が見られた。また、福祉・医療サービスの問題として、⑥施設からの退所や地域移行（病院からの退院、他施設からの転居、施設の緊急入所期限切れ、養護老人ホームからの地域移行）から新たな住居へのニーズが発生していた。

居住継続の困難は、賃貸・持家にかかわらず、誰にでも起きうる地域福祉の共通課題としてとらえる必要がある。また高齢者だけでなく、その他の生活困窮者、母子家庭、障害者の各分野の福祉施策に共通する課題である。

(2) 市町村施策としての居住支援への取組みと協働体制の構築

従来、市町村には、福祉と住宅施策を統合的に講じた政策はほとんど存在していなかった。介護保険は早くから住まいに着目したが、その中心は住宅改修費の支給、サ高住、居住系サービスなど、あくまで介護に関連したものである。市町村の住宅関連部局の業務は、建築基準法にもとづく審査業務や、公営住宅の管理・営繕等が中心であったと思われる。今後は、市町村の政策として、住宅施策の対象を持家や民間の賃貸住宅にまで広げたうえで、福祉と連動した居住支援政策－必然的に交通・まちづくりと連動する－をもつ必要がある。

施策の実施にあたっては、住宅関連部局・事業者と福祉（生活支援）関連部局・事業者との協働による実施体制（プラットフォーム）が必要である。これは居住支援協議会と重なる。現にモデル事業を行った自治体では、居住支援協議会を設置しプラットフォームとした例が多い（本別町、川崎市、京都市、福岡市、大牟田市）。居住支援協議会は、現状では都道府県・指定都市レベルでの設置が主であるが、今後は市町村レベルでの設置を進めていく必要がある。

また、施策の体系化と計画的な推進を図るうえで計画策定が必要となるが、その際の福祉施策のツールとしては地域福祉計画を活用することが考えられる¹¹。今後、福祉の各分野の共通事項を定める計画という位置付けが明確化されるとともに、総合計画等と関連して住宅、交通・移動、まちづくり、交流拠点の整備、防災などとの関連付けが行いやすいからである。

(3) 居住支援窓口の明確化と住み続けること／転居することの支援

これまでは、地域内で活用可能な住宅についての情報を集約し、相談やマッチングを行う支援窓口が明確ではなかったために、家族や支援者のそれぞれの努力で施設入所や呼び寄せなどの形

¹¹ 高齢者の居住に関しては「高齢者の居住の安定確保に関する法律」に基づく「市町村高齢者居住安定確保計画」がある。

で対処されてきた。今後は、居住支援の窓口を明確にするとともに、居住支援に関わる関係者に周知し、適切な住まい方につなげていく必要がある。

支援の方向性としては、今の住まいに住み続けるための支援と、転居の支援の両面が行われることが必要だろう。モデル事業の取組みでも、多くの人は今の家に住み続けたいという意向があり（今の居住地域での社会関係を失いたくないなど）、潜在的な住替えニーズはあるにしても、ただちには住替えとして行動化しにくいことが明らかになっている（うきは市社協、天竜厚生会の調査より）。住み続けるための支援としては、ボランティアな活動で簡単な修繕や改修をすることで問題が解決したり（うきは市社協）、市の独自施策として住宅改修費を上乗せ補助したり（和光市）といった取組みが行われていた。

一方で、改修等での対応が難しい住宅の場合、心身の状況が低下してしまい住み続けられなくなってからの転居では、転居先で新たに社会関係を再構築するのは難しく、転居によってかえって孤立することが考えられる。現在の居住地域の近くで社会関係も維持できるところに住替えるという選択肢があるのなら、早めに転居できるような支援が必要となる。単に転居先の住宅の情報が提供され、マッチング支援が行われるだけでなく、その手前で、これからの自身の心身の状況の低下を見越して、どのように生きていくのかを住民が考えるような啓発的な学習機会を提供することも必要となる。

（４）生活支援の提供／社会参加の支援

生活支援のメニューは、①定期的な安否確認、②訪問による個別支援、③社会参加の支援、④死後の事務管理等である。④を除けばメニュー自体はこれまでの地域福祉の互助の実践と同じであるが、①～④を家主と生活支援団体の取り決めによって確実に保証することで家主に安心してもらうことが、この事業のポイントである。

安否確認については、モデル事業では多様な主体・方法による取組みが見られた。例えば、自動音声による見守り（本別町。見守っ TEL プラス）、家賃補助とセットでの家主等による見守り（和光市）、社会福祉法人職員による訪問（京都市、雫石等）などである。

また、70 代後半、80 代で、要支援・要介護の人、精神障害等のある人もいるため、訪問型の個別支援による金銭管理、成年後見、買物・外出支援など、個別的な支援が必要である。日常生活支援事業の生活支援員などの支援の担い手を増やし、個別支援に対応できる体制をつくっていくことが必要となる。生活困窮や障害、虐待など複合的な問題をかかえている場合もあり、他の相談支援機関との連携による包括的な対応が必要になることもある。

転居後は、社会参加の支援が重要である。地域の行事への参加、自治会・町内会へのつなぎ、農作業ができる環境整備、就労の支援などの取組みが見られた。要介護状態での転居ならば生活支援の対象としても見ていく必要があるが、生活支援の前に、基本的には社会参加を求める主体として人をとらえるべきだろう。転居後の生活を豊かにしていくうえで、社会参加・社会関係をつくる機会を提供することが大切といえる。

（５）社会福祉法人の地域貢献としての取組み

雫石町、横手市、京都市、天理市では、生活支援の主たる担い手は老人福祉施設を運営する社会福祉法人となっていた。社会福祉法人は 2016 年の社会福祉法改正によって地域における公益

的な取組みの実施が義務付けられたが、居住の継続が困難になる恐れがある人々に対する居住支援の取組みは、社会福祉法人の公益性にふさわしい。養護老人ホームでの相談支援のノウハウや施設の資源を生かした移送、食事提供、一時入所など、居住支援に活用できる資源も保有している。積極的な取組みを期待したい。

（６）社会福祉協議会の役割

本別町、福岡市、大牟田市などでは、生活支援、協働体制を運営するうえで、社会福祉協議会が大きな役割を担っていた。町内会・自治会、民生委員など地域の見守り活動を行う主体との関係があること、日常生活自立支援事業、成年後見支援、生活福祉資金などの個別支援の取組みを行っていることなど、現在行っている取組みの多くを居住支援に生かすことができる。

居住支援や空き家活用という問題は、これからどの地域においても共通の関心事となるため、社会福祉協議会にとっては、これまで関係の乏しかった主体の地域福祉への参画を促すとともに、拠点として福祉のまちづくりの資源を増やすチャンスである。地域福祉の推進を目的とする団体である社協には、積極的な取組みを期待したい。

VI. 「新たな住宅セーフティネット制度」に関する一考察

明治大学理工学部 教授 園田 真理子

1. 民間賃貸住宅をめぐる概況

2013年の住宅・土地統計調査によれば、全国での空き家数は820万戸に上り、その内の52.4%、429万戸は賃貸用の住宅である。しかも、その中には耐震性があり、駅から1km以内の住宅が137万戸含まれるといわれている。また、それとは別に、近年急増しているのがその他空き家と分類される、元は持家等であった住宅で、その数は空き家全体の38.8%、318万戸を占める。そのうち耐震性等があり、駅から1km以内のものが48万戸ある。まさに、日本中に空き家が急激に増殖中である。

それにも関わらず、いわゆる住宅確保要配慮者は適正な住宅を確保することが極めて困難だと云われている。この矛盾はどこから生まれるのであろうか。

その一つ目の理由として、築年の古い民間賃貸住宅においては、家主も高齢化しており、著しく経営意欲が減退している可能性が考えられる。民間賃貸住宅の場合、築20年を超えると、ほとんどの場合は建物の償却が終わっているが、入居者を確保するには修繕等の追加投資を行う必要がある。しかし、将来的な需給関係の見通しも暗く、賃貸住宅経営の継承や相続等の発生を考えた場合、手間のかかりそうな入居者には敢えて貸さずに空き家にしておくという選択が行われる。

一方のその他空き家については、元が持家である場合が多く、所有者はいわば“しろうと”であり、こうした空き物件を賃貸住宅として活用するような意識も、ノウハウも持ち合わせていない。

上記のような結果として、大量の空家（住宅）ストックがありながら、住宅確保要配慮者に適切な住宅が提供されていない状況が生じている。

2. 「新たな住宅セーフティネット制度」の概要

こうした状況に対して、国土交通省は、「新たな住宅セーフティネット制度」として、従来からの、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の促進に関する法律の一部を改正して、新たな仕組みに取り組もうとしている。そのポイントは以下の通りである。

（1）住宅確保要配慮者向け賃貸住宅の登録制度

都道府県・市区町村による住宅確保要配慮者向け賃貸住宅の供給促進計画の策定を促し、賃貸人が住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅を、都道府県・政令市・中核都市に登録できるようにする。登録要件は、耐震性能や一定の居住面積の基準があるが、自治体毎の供給促進計画において、それらの条件を強化したり、緩和したりすることができる。都道府県等は、登録住宅の情報開示や賃貸人への指導監督を行う。

（2）登録住宅の改修・入居への経済的な支援

登録住宅がバリアフリー工事、耐震改修工事、用途変更工事等を行うに際して、改修費の補助を行う。また、住宅金融支援機構から改修費等に関する融資を受けることができる。

さらに、登録住宅のうち、特に低所得者に対する専用の住宅として登録されたものについては、

入居者の家賃負担軽減のために、家賃減額補助や入居時の家賃債務保証料に対する補助を行う。

（３）住宅確保要配慮者のマッチング・入居支援

家賃債務保証等の居住支援活動を行う NPO 法人等に対して、都道府県が居住支援法人として指定する。

指定された居住支援法人等は、登録住宅等の情報提供や入居相談を行う。さらに、住宅確保要配慮者への家賃債務保証の円滑化を図るために、一定の要件を満たす家賃債務保証業者を国で登録し、住宅金融支援機構の保険引き受けの対象に加える。

生活保護受給者の住宅扶助等については、賃貸人からの通知に基づき代理納付の判断ができる手続き制度を創設する。

また、自治体が居住支援協議会等を設立して活動を行う場合に、その費用等について補助が行われる。

３．「新たな住宅セーフティネット制度」の課題

上述のように、今般、住宅に関するセーフティネットが拡充されるが、それにもかかわらず、まだ幾つかの重要な課題が残されている。本稿ではそれを指摘しておきたい。

（１）住宅政策を担う主体が「基礎自治体（市町村）」になっていないこと

新制度では、住宅確保要配慮者のマッチング・入居支援を行う主体として“居住支援法人”を想定し、その指定を都道府県が行い、居住支援法人等は、住宅要配慮者に提供可能な登録住宅等の情報提供・入居相談を行うことになっている。

しかしながら、都道府県単位の取組みでは、居住者と住宅のマッチングに関して、実情に即したきめ細かな対応を行うことは困難である。そもそも、現在の日本の住宅行政において、住宅政策をハンドリングする主体が必ずしも市町村の基礎自治体になっていないことに根本的な問題がある。他の先進諸国においては、住宅政策をマネジメントする主体はどれも基礎自治体である。また、国内においても、都市計画、生活保護、介護保険は、基礎自治体が主体である。さらに、空き家特措法による空き家政策は、基礎自治体が主体となっていて行われているが、基礎自治体に住宅政策の専課がないため、機動的な対応が行い難い状況がある。これらの点から鑑みて、日本の住宅行政のマネジメントの仕組みは著しく立ち遅れている。住宅政策を担う主体を、基礎自治体（市町村）にする抜本改革が急務であろう。

ただし、今般の制度改革において、居住支援法人の指定を都道府県としたのには、別の理由があったとも考えられる。それは、居住支援法人の主要な役割を、家賃債務保証としたことから派生している。債務保証のようなリスク管理は、より広い、大きな数をカバーしなければ適切に行い難い。「二兎追うものは一兎も得ず」にならぬように、この矛盾は早晩解く必要がある。

（２）登録住宅の改修に対する改修費等の支援措置だけでは効果が薄い懸念

前述したように、老朽化した民間賃貸住宅オーナーの経営意欲は著しく減退し、また、元持家のオーナーは素人ばかりで、賃貸住宅にすることなど考えていない。単なる「住宅改修費助成」では、オーナーに対するインセンティブにはなり難いと考えられる。

遊休化している住宅を賃貸住宅市場にのせるための抜本的な取り組みが必要である。例えば、遊休化している不動産を活用するための事業体等（社会的不動産事業体）の設立と支援を拡充してはどうか。

（３）住宅ハードに対する支援策のみで、居住後の「生活支援」とのリンクが明示的でないこと

住宅の市場状況をみる限り、住宅は、潜在的には相当な供給過多の状況にある。特に、民間賃貸住宅市場において、家主が入居拒否をしているのは、入居後のトラブルが怖い等の建前だけだとも考えられる。したがって、入居後の居住者の生活安定に寄与するソフトの仕組みが約束されれば、相当の住宅が市場に出てくる可能性が高い。

そこで、基礎自治体の「居住支援協議会」と「社会福祉協議会」が協調すること等を明示化して、住宅を確保した後の入居後の生活支援の部分とのリンクを強化するための一層の取り組みが必要である。繰り返しになるが、数が既に余っている住宅ハードよりも、生活支援等のソフトが鍵である。この点の強化が、最重要の課題である。

第4章 低所得高齢者等住まい・生活支援モデル 事業の取組概要

I. 北海道本別町

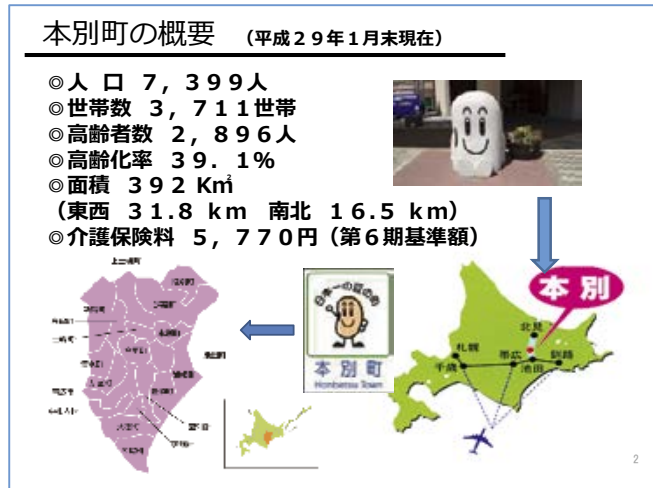
～空き家の利活用による「福祉でまちづくり」の推進～

1. 本別町の概要

(1) 地勢

- ・ 本別町は、北海道・十勝の東北部に位置する町である。町の半分以上の面積が山林で覆われた、美しい自然と豊かな緑の中にある。
- ・ 町の中心部には国道 242 号線を有し、平成 15 年には待望の北海道横断自動車道・池田 IC から本別・足寄間が開通し、さらに本別―釧路間も着工するなど、北見・釧路・帯広を結ぶ新たな流通基盤、道東の拠点として、さらなる発展が期待されている。

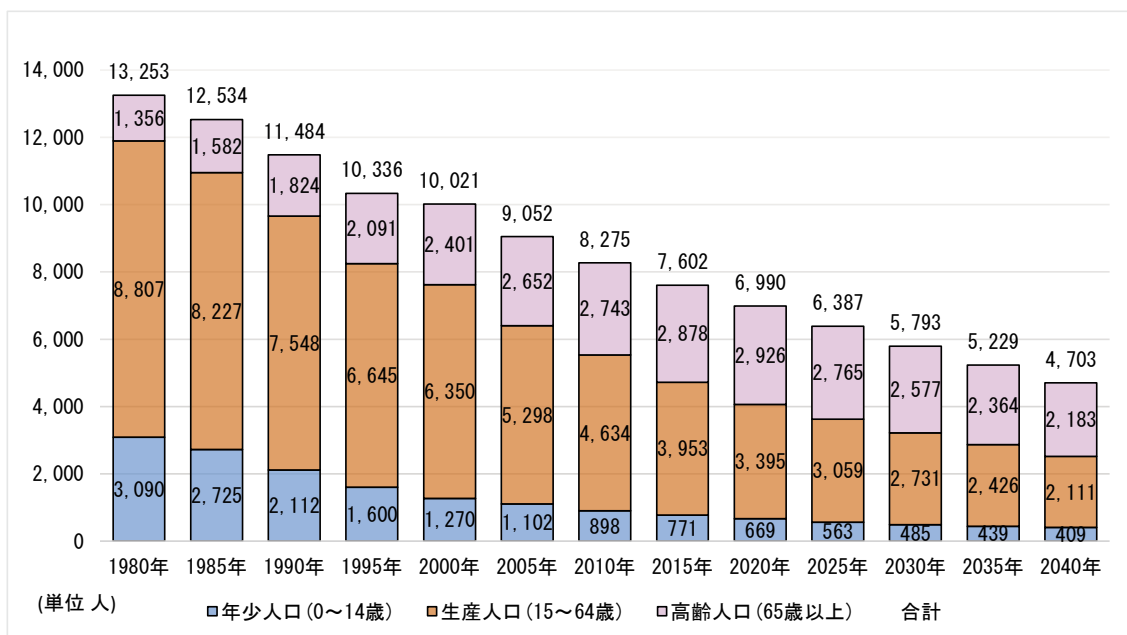
図表 4-1-1 本別町の概要



(2) 人口

- ・ 2017 年 1 月末現在、本別町の全世帯数は 3,711 世帯、総人口は 7,399 人となっている。北海道の町村では大体平均的ではあるが、面積が大きく、高齢化率も 39.1% と 4 割に近い状況である (図表 4-1-1)。
- ・ 国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口 (平成 25 (2013) 年 3 月推計)」から人口・世帯数の推移をみると、1980 年の 13,253 人から減少が続き、2040 年には 4,703 人まで減少すると推計されている。生産年齢人口は減少し続け、一方、高齢者人口は 2020 年の 2,926 人をピークに減少し、2040 年には 2,183 人になると推計されている (図表 4-1-2)。

図表 4-1-2 本別町の人口推移と予測



資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口 (平成 25 (2013) 年 3 月推計)」より作成

(3) 空き家の状況

- ・総務省「住宅・土地統計調査」による空き家情報はないが、本別町ホームページにおいて、空き室情報を公開している。平成 29 年 3 月現在 3 件の情報が提供されている。

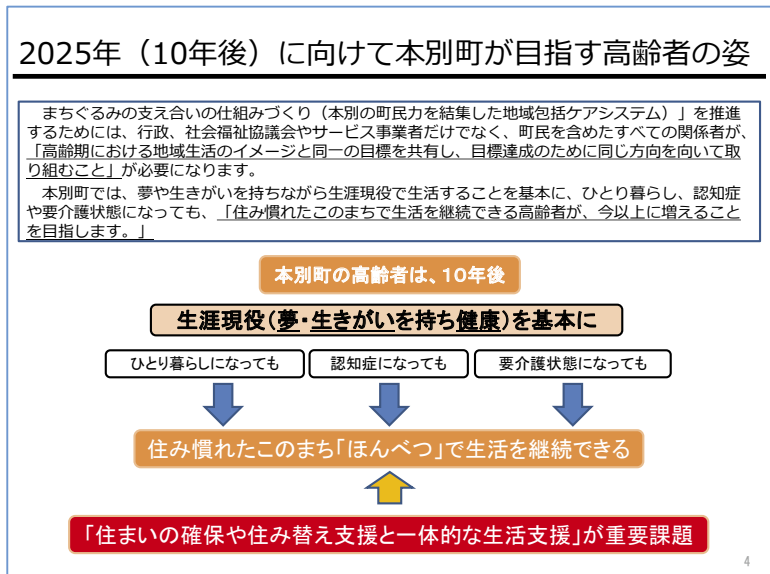
2. 事業実施の背景・経緯

- ・本別町では平成 18 年から「福祉でまちづくり宣言」を行い、行政ばかりではなく、住民が皆で福祉の課題をまちづくりとして捉えて進めていこうと取り組んでいる(図表 4-1-3)。
- ・第 6 期介護保険事業計画の中でも、地域包括ケアの中心が住まいということもあり、住まいの確保や住み替え支援、それと一体的な生活支援が重要課題になるのではないかと、厚労省のモデル事業が始まる前から住まいの部分には着目をしてきた。そこで、第 6 期介護保険事業計画の 1 丁目 1 番地に「本別ならではの住まいの場を確保する」という目標を掲げている。
- ・本町は、道内の町村部だが、人口 1 万人未満の自治体では、低所得層が多く、生活困窮者の割合が高いのが特徴である。

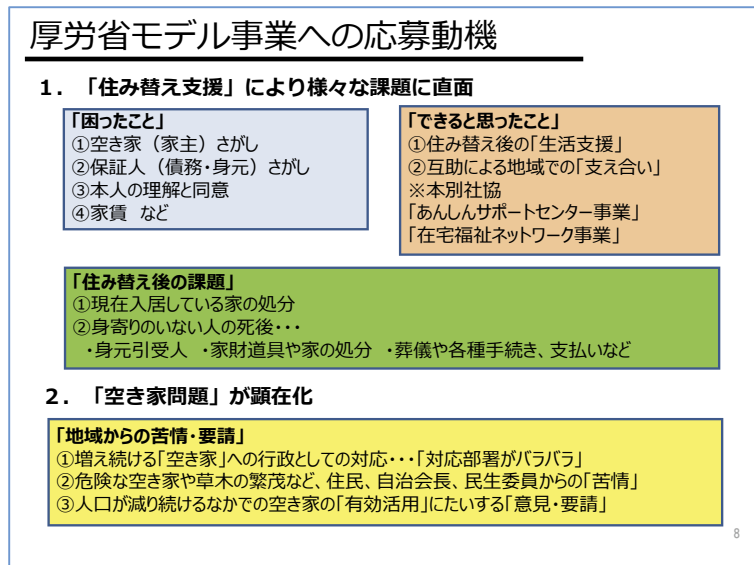
- ・年収 80 万円未満の高齢者の層が約 2 割ある。その中で年金収入が 4 ～ 5 万であっても、地域の互助で、生活保護を受けずに生活している高齢者もかなりいる。
- ・そういった中で、平成 26 年度から厚労省のモデル事業に取り組むことになった。
- ・応募動機は、以下のように大きく 2 つあった(図表 4-1-4)。住み替え支援を何ケースか進める上で突き当たった課題である。

- ① 町に空き家が多いことについては大よそ想像がついていたが、データベースが全くなかったこと。また、債務保証や身元保証が求められる中で、住み替え時の保証人探しに苦慮したこと。
- ② 生活困窮者が多く、ごみ屋敷状態の中で生活している人も何人もいるが、本人が住み替えになかなか応じてくれないこと。こういった方々の理解と同意を得るのが非常に難しく、また、低家賃でなければ住み続けられないといったこと。

図表 4-1-3 本別町が目指す高齢者の姿



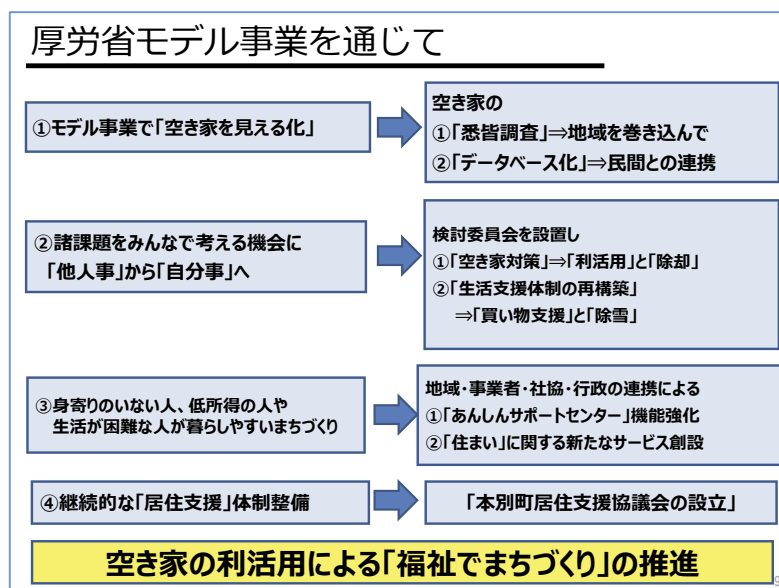
図表 4-1-4 厚労省モデル事業への応募動機



3. 事業の概要

- モデル事業を通じて、空き家を資源として捉えて“見える化”しようと、地域を巻き込んでの悉皆調査、ゼンリンと協力しながらのデータベース化を行ってきた(図表 4-1-5)。
- 空き家の処分、利活用のほかにも、生活支援上の課題として、買い物や除雪は北海道の中でも非常に大きな課題であるため、国のモデル事業を通じて課題をきちんと考えてもらい、「他人事」から「自分事化」してもらうことも狙いであった。
- 身寄りのない人や低所得者が暮らしやすいまちづくりを行うため、あんしんサポートセンターの機能強化をし、住まいに関する新たなサービスを創設した。また、このモデル事業を継続するためには、継続的な組織が必要であるため、居住支援協議会が重要と考え、体制整備を図ってきた。「空き家の利活用による福祉でまちづくりの推進」ということである。

図表 4-1-5 モデル事業を通じた事業への取組



4. 事業の実施状況

- 右図(図表 4-1-6)の5番目と6番目の例は、1月に共同住宅で火災による被災をした人である。30代の男性宅から火災が発生し、隣人も退去を余儀なくされた。
- 住宅を焼失したが、空き家をデータベース化したことによって、比較的低家賃の住宅を借りることができた。次の日に居抜きで使えるような家を手当てでき、翌日、即入居という形で契約に至った。これも居住支援の成果ではないかと考える。
- 住み替え支援を行う中で、親族がいない場合や、近隣とのトラブルがあるなど、関係性が希薄な人が多い。特に金銭管理を行い、負債を整理しないと、その後の生活も成り立たないといったような状況にある場合も多い。
- また、住み替え後のあんしんサポートセンターの権利擁護事業で、通帳を預かるようなサービスもあるので、金銭管理をしながら、家賃債務保証機能を補完しているような状況にもある。

図表 4-1-6 本別町における住み替え支援の状況

住み替え支援の状況①

No	性別	年齢	相談経路	経済状況	介護度・障がい	世帯構成
1	女	50	行政機関	生活保護	認知症が重い	単身
2	女	78	行政機関	国民・厚生年金	要支援1	高齢夫婦
3	男	82	本人から	国民・厚生年金	要介護3	単身
4	男	68	本人から	国民年金・生活保護	自立	兄弟2人
5	男	34	本人から	就労給付	自立	単身
6	女	84	本人から	国民年金	自立	単身

住み替え支援の状況②

No	転居理由	元の住宅	転居後の住宅	家賃	生活支援の状況
1	老朽化	持家	公営住宅	1万円未満	定期訪問、金銭管理
2	介護放棄、老朽化	持家	借家	2万円代	定期訪問、金銭管理
3	物理的バリア	公営住宅	公営住宅	1万円代	緊急通報、介護サービス、成年後見
4	家族不和、経済的理由	持家	公営住宅	1万円未満	定期訪問、金銭管理
5	住宅の喪失	借家	借家	2万円代	—
6	住宅の喪失	借家	公営住宅	1万円未満	—

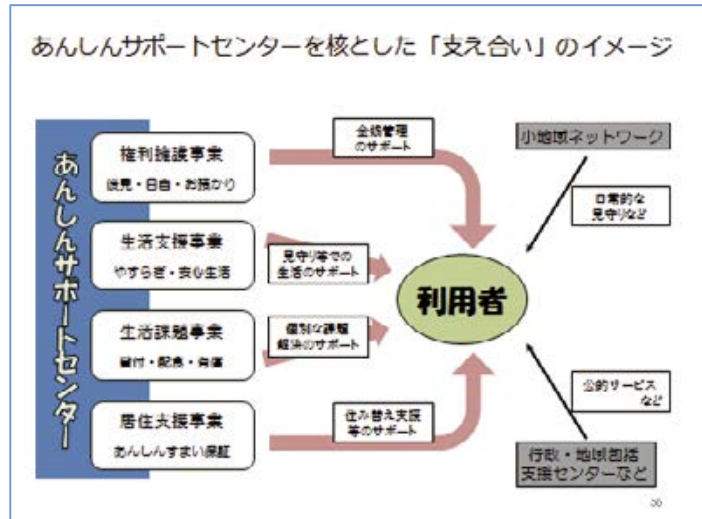
5. プラットフォーム

- ・社協と一緒に進めてきている「あんしんサポートセンター」の生活支援サービスや、権利擁護の部分もいち早く取り組んでいた（図表 4-1-7）。
- ・また、人口が少ないがゆえに、地域の互助がまだ残っている。在宅福祉ネットワークや町内会の福祉部において、各班に見守りの協力員を置いて日常生活支援など行えば、互助の部分は可能ではないかと考えていた。
- ・居住支援協議会は、空き家対策協議会も兼ねるといような形で行っているのも特徴である（図表 4-1-8）。
- ・北海道の町村部には、不動産事業者や弁護士、司法書士等がない町が非常に多いが、本別町では近年、司法書士事務所、弁護士事務所、不動産連絡所ができたのも、居住支援協議会を立ち上げられたきっかけである。
- ・また、オブザーバー団体として、北海道の建築指導課や、高齢者住宅財団、全国住宅産業協会、家財整理相談窓口、不動産鑑定士を抱えている不動産研究所、ゼンリン等の協力を受けながら進めている。

6. 住まい確保の方法

- ・空き家の実態調査は、一次から五次にわたる形で行った。地域の協力を得て、また地域にも情報を返ししながら進めている（図表 4-1-9）。
- ・内覧調査の際に、オブザーバー団体の協力を得ながら、物件の利活用の可能性を探っていることも特徴的である。

図表 4-1-7



図表 4-1-8

本別町居住支援協議会の概要 平成28年2月設立

設立の目的

「本別町居住支援協議会」は、次に掲げる事項について協議することにより、本別町における福祉の向上と豊かで住みやすい地域づくりに寄与することを目的とする。

- (1) 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（平成19年7月6日法律第112号）に基づく、低所得者、被災者、高齢者、障がい者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者（以下「住宅確保要配慮者」という。）の民間賃貸住宅への円滑な入居の促進
- (2) 空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年法律第127号）に基づく、空き家等の適正管理及び有効活用、管理不全が原因で周辺に著しい影響を及ぼしている特定空家等に関する対策を総合的かつ計画的に実施
- (3) その他、「住宅」と「福祉」に関係する団体のネットワーク化及び連携による「地域包括ケアシステム」の向上、いつまでも安心して暮らし続けることのできる地域づくり

主な活動内容（当初）

- ① 住宅確保要配慮者等に対する情報の提供等に関すること
 - ・居住支援協議会活動内容に関するチラシ等の作成、「空き家バンクシステム」の再構築及び共同運用、「家賃債務保証制度」の普及等
- ② 住宅確保要配慮者等に対する相談対応に関すること
 - ・本別社協「あんしんサポートセンター」と町内不動産事業者等の連携による相談対応システムの構築、「住まい相談会」の開催等
- ③ 住宅確保要配慮者等の円滑な入居の促進及び居住の安定方策に関すること
 - ・本別社協「あんしんサポートセンター」による入居契約支援、金銭管理及び日常生活支援サービスの提供、本別社協「あんしんサポートセンター」と町内事業者の連携による遺品整理、家財整理等に関する新たなサービスの創設に向けた検討・実施
 - ・国土交通省が実施する「住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業」の実施に向けた検討及び、本事業に対する本別町の上乗せ支援策（補助金）の検討
- ④ 空家等の適正管理及び有効活用、特定空家等に関する対策に関すること
 - ・空家等対策計画の策定及び変更、空家等の適正管理、空家等が特定空家等に該当するか否かの判断（特定空家等判定基準）、空家等の調査及び特定空家等に対する立入調査の方針、特定空家等に対する措置の方針、
 - ・空家等の利活用に向けた判断（空家等利活用判定基準）等
- ⑤ 「住宅」と「福祉」に関係する団体のネットワーク化及び連携による「地域包括ケアシステム」の向上に関すること
 - ・本別町住宅改修支援チームに対する研修会の開催等

空き家活用の三方良しを日捐して
「貸し手良し」「借りて良し」「まちも良し」

7. 課題等

- ・ 住みかえ後の課題としては、持ち家率が非常に高いので、老朽化した持ち家から公営住宅等に移ると、持ち家自体が空き家になってしまい、解体処分費等もなかなか捻出できない。また身寄りのいない場合、その後の家財整理等の部分や、死後委任事務などの必要がある。
- ・ 一方で、空き家問題への対応も、複数の部署にまたがって苦情が寄せられ、空き家の有効活用に対する意見も出されていた。

図表 4-1-9 本別町における空家実態調査の概要

空家等実態調査	
調査の概要 調査地域：本別町全域（76自治会中、4自治会をのぞく） 調査対象：①住宅、②共同住宅、③店舗、④倉庫・物置、⑤空き地 調査対象住宅戸数：3,267戸（町全体の住宅戸数）	
一次調査 ・調査担当：市街地区は自治会長、農村地区は児童民主委員 ・調査内容：地域の空き物件調査（ゼンリン地図に記入） ・調査期間：平成26年11月～12月	四次調査 ・調査内容：空き家利活用調査 ・調査方法：三次調査結果により利活用を図りたい所有者に対して、所有者立会により詳細な現地調査を実施 ・調査期間：平成28年11月～
二次調査 ・調査機関：ゼンリン(株)北海道 ・調査内容：一次調査結果をもとにゼンリン調査員が空家の外観調査を実施。空き家台帳を作成し、ゼンリン地図上に台帳・家屋等写真を表示するデータベースシステムを開発 ・調査期間：平成27年1月～3月	五次調査 ・調査内容：住み替え意向調査（住宅要確保配慮者、住み替え意向を持つ方等） ・調査方法：住み替え意向を持つ方に対して、立地条件、家賃、間取り等の希望をアンケートや役場窓口において実施。借り手側のデータベースを整備し、マッチングを促進 ・調査期間：平成29年3月～
三次調査 ・調査内容：空家所有者に対して、空家の管理状況や利活用についての意向調査（アンケート） ・調査期間：平成27年11月～12月	一次⇒五次調査により 空き家バンク（貸し手・借り手）を活用したマッチングを促進

8. 事業の成果と今後の事業展開について

- ・ 円滑な入居と居住安定方策ということで、「あんしんすまい保証サービス」を、本別の社協と、家財整理相談窓口、地元の葬祭業者が連携して取り組んだ。まだ成約は1件だが、成果である。
- ・ やはり安価な家賃の住宅がどうしても重要になり、公営住宅が選択されることが多い。
- ・ 入居のマッチング、入居後の生活全般を見ていくコーディネーター的役割の存在が不可欠である。
- ・ 建築行政は都道府県が中心で、介護は市町村単位が中心になっている。一方、生活困窮は福祉事務所が中心になっている。その中で町村部では人的資源も含めて基盤が弱い。関係機関、団体や有識者の参画がないと難しいと考えられる。

II. 岩手県雫石町

～養護老人ホーム対象者の地域居住を支援～

1. 雫石町の概要

図表 4-2-1 雫石町の位置図

(1) 地勢

- ・ 県都盛岡市の西方約 16km に位置し、東は滝沢市、盛岡市に、西は秋田県仙北市、南は矢巾町、紫波町、西和賀町、花巻市、北は八幡平市に隣接しており、面積は 608.82k m²（東西 24km、南北 40km）の町で、奥羽山系の山脈に囲まれたやや扇状の盆地をかたどる農村地域（図表 4-2-1）。
- ・ 周辺には秀峰岩手山をはじめ、1,000m 以上の山々が連なり、山岳や高原が総面積の大部分を占めており、町の総面積の 80% が標高 300m 以上に位置している。

(2) 自然・産業

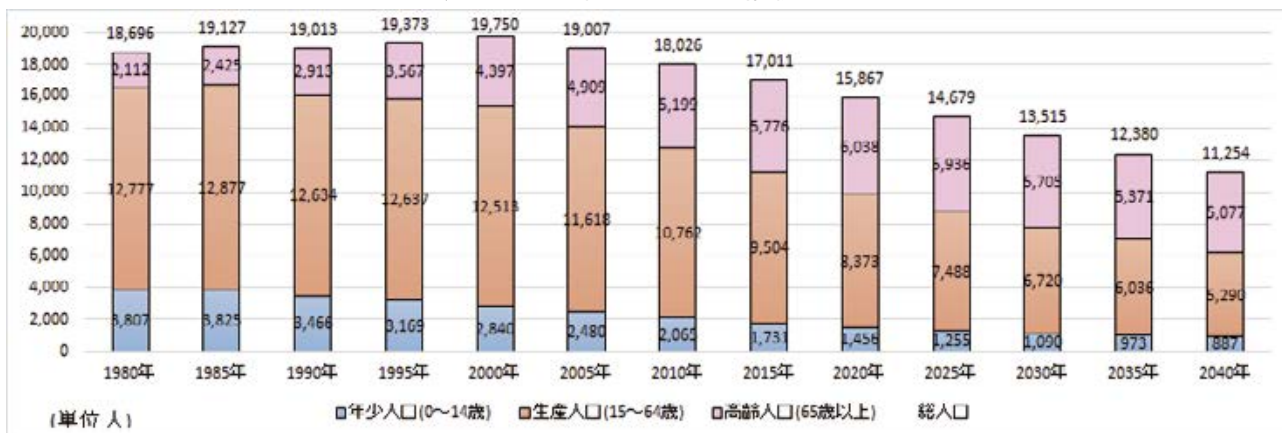
- ・ 農業と観光を基幹産業とし、岩手山や駒ヶ岳等の雄大な山岳美など、豊かな自然と景観に恵まれている。
- ・ 日本最大の民間牧場である小岩井農場や鶯宿温泉、網張温泉をはじめとするたくさんの温泉がある。

(3) 人口

- ・ 2017 年 2 月 28 日現在、6,245 世帯、男性 8,168 人、女性 8,915 人で、総人口は 17,083 人（雫石町ホームページ）。



図表 4-2-2 雫石町の人口推移と予測



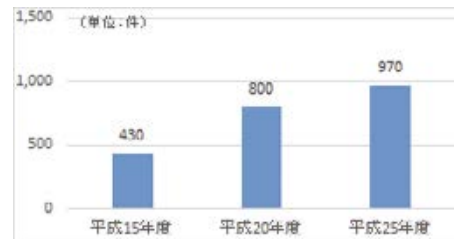
資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 25（2013）年 3 月推計）」より作成

- ・ 国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（平成 25（2013）年 3 月推計）」から人口・世帯数の推移をみると、2000 年のピーク後、減少傾向が続いている。2040 年までの推計人口をみると、人口の減少傾向は続くが、高齢者人口は 2020 年にピークを迎えると推計されている。内訳は、生産年齢人口及び年少人口は減少し、高齢者人口が増加していることがわかる（平成 28 年 4 月現在高齢化率 33.41%）（図表 4-2-2）。

(4) 空き家の状況

- ・町の調べでは、一人暮らしの高齢者は 537 世帯で、低所得の高齢者が増加。定住人口の減少により、空き家が増加しており、居住・衛生環境上、防犯上の問題も危惧されている。
- ・総務省「住宅・土地統計調査」によると、雫石町における空き家は平成 15 年度の 430 件から平成 25 年度には 970 件と、2 倍以上に増加している（図表 4-2-3）。

図表 4-2-3 雫石町の空き家の状況



資料：総務省「住宅・土地統計調査」より作成

(5) 事業実施主体の概要

- ・本事業の事業実施主体である養護老人ホーム松寿荘の運営主体は、社会福祉法人江刺寿生会（本部：奥州市江刺区）で、平成 18 年に岩手県より運営委託を受けた。定員 100 名、平均年齢 83 歳で、県内外 21 市町村から措置入所者を受け入れている（図表 4-2-4）。
- ・雫石町内で 4 つの事業（訪問介護事業所、居宅介護支援事業所、通所介護事業所、雫石町低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業）、及び法務省（保護観察所）と連携した、自立準備ホームの取組も実施。

図表 4-2-4 松寿荘外観



2. 事業実施の背景・経緯

- ・低所得と環境的要因で地域生活が困難な人が措置入所する養護老人ホームは、入所後 1～2 年で入所原因になった課題が解決され、地域に戻れる状態になることが多い。しかし、入所時に住む場所をなくしているため、地域に戻れない場合が多かった。
- ・養護老人ホーム松寿荘は、入所者の地域への移行を念頭におき、敷地内にある職員宿舎を活用して、独自の「自活訓練事業」を平成 23 年から実施し、生活能力の回復等の実績があった。
- ・養護老人ホーム本来の生活支援と自活訓練事業で蓄積したノウハウを生かし、本モデル事業の実施に向けて雫石町と協議。町も人口減少による空き家対策と単身・低所得高齢者への生活支援の必要性を感じ、取組を推進することになった。

図表 4-2-5 本事業の住居



3. 事業の実施状況

平成 28 年 10 月現在、4 世帯 5 名が利用しており、事業実施状況は以下のとおり（図表 4-2-5）。

(1) 平成 26 年度の実施状況

- ・平成 26 年 10 月 1 日：雫石町より受託し、本事業を開始。
- ・平成 26 年 11 月 1 日：住居 2 棟確保（6 畳×2.4 畳、バス・トイレ）、担当職員 2 名雇用（嘱託）。
- ・平成 26 年 12 月 18 日：87 歳の男性利用者が本事業用住居に入居し、支援開始。
- ・平成 27 年 3 月 2 日：76 歳の女性とその息子（55 歳、障害有）が親子で本事業用住居に入居し、支援開始。生活保護受給世帯。

（２） 平成 27 年度の実施状況

- ・平成 27 年 6 月 18 日：80 歳の女性利用者が、新たに確保した雫石駅前の本事業用住居に入居し、支援開始。（住居は 6 畳と 7 畳、バス・トイレ）。月額 3 万円程度の生活費で暮らしていたため、本事業利用時点で生活保護を申請し、受給開始。
- ・10 月から 11 月にかけて見学（研修）者があり、本事業に対する関心の高まりが感じられた。
- ・平成 28 年 3 月 22 日：56 歳の男性が事業対象となる。雫石町外の療育センターで交通事故の後遺症（高次脳機能障害）のリハビリを終え退院対象となるも町内に住居がなく、単身生活には生活支援が必要だった。心身の状態を把握するため約 6 ヶ月間は施設敷地内の職員宿舎で生活。9 月末から町内で確保した住居で生活支援を提供しながら生活している。軽作業の就労を希望していたため、清掃業務の実習を経てパート雇用。現在は、住居から通勤する形で松寿荘の清掃業務に従事しており、生活・就労の両面について支援を行っている。

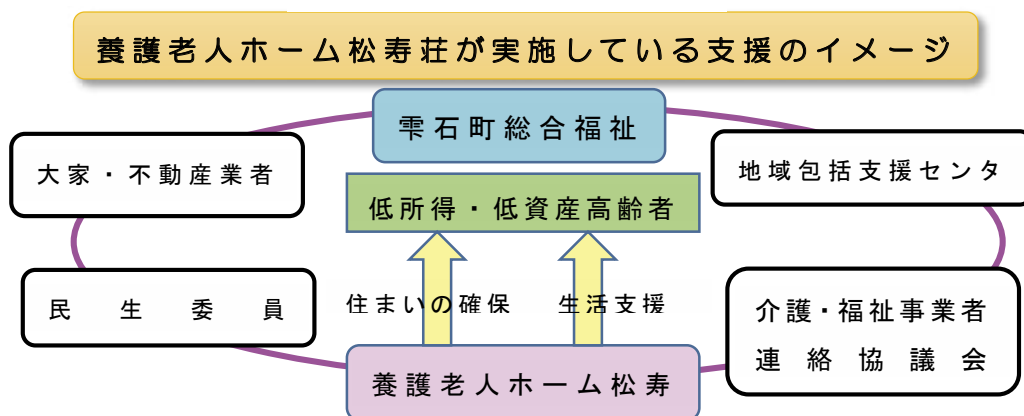
4. プラットフォーム

- ・松寿荘が町社会福祉協議会、町民生委員児童委員協議会、町内高齢者介護・福祉施設等連絡協議会、不動産業者に協力を得てプラットフォームを形成。あまり大きな組織ではないが、小回りが利いて進めやすい体制である（図表 4-2-6）。
- ・医療機関としては、温泉病院と町営の診療所、開業医がある。
- ・プラットフォーム会議は、現在開いていないが、運営会議を開く方向で検討中。

【利用者選考会議】

- ・対象者について情報提供があった場合は、できるだけ詳細な状態把握のため訪問調査を実施。記録等を持ち寄って雫石町総合福祉課、地域包括支援センター及び松寿荘が利用者選考会議を開催し、事業対象の是非について協議・決定。

図表 4-2-6



5. 支援体制等

- ・支援員 2 名体制。支援員に資格要件は設けていない。地域生活の支援ができる人であれば良い。
- ・支援員は平日の勤務とし、休日（土・日）については養護老人ホーム（松寿荘）の日直職員が電話で安否確認を行い、緊急対応を要する場合は、支援員に連絡。昼夜を問わず、利用者からの緊急的な支援要請があった場合も同様。
- ・養護老人ホーム（松寿荘）から利用者の住居までの距離は 3 km 弱、乗用車で 5 分程度であるため、緊急対応を要する場合でも特に問題なく支援可能。利用者の住居を担当

する民生委員もそれぞれ 200m 以内に住んでいるため、必要に応じて応援を要請。

- ・現在の体制（2 名）でサービス提供可能な世帯数は、支援の内容にもよるが、10 世帯と考えている。松寿荘の職員によるバックアップもある程度可能である。

6. 住まい確保の方法

- ・松寿荘が所有者・不動産業者から借上げて、利用者に提供。
- ・雫石町地域整備課が空き家調査を行いリスト化している。ただ、実際に居住可能かどうかは個別に持ち主と相談等する必要があるため、実態は、町内の不動産業者に相談したり、民生委員等の地域住民から情報を得たりしている。

（参考）平成 28 年 4 月の町の空き家調査：192 件の空き家のうち、良好に維持管理されそのまま利用可能な物件 95 件、軽度の修繕等で利活用可能な物件 63 件、合計 158 件が利用可能。

- ・空き家は存在しているが、すぐに居住できる物件は少ない。2 階部分が空いている家屋がかなりあるが、高齢者の居住には難しく、1 階部分の空き家を中心に探している。
- ・町や村という規模では、不動産業者を介さないままで個人の所有者との貸借関係となりやすい。当初借りづらかったが、事業の展開とともに地域の理解が得られる状態となり、住居確保に困難を感じることはなくなった。ただし、リフォームを要する場合には、経費の負担問題が課題となっている。

< 具体例 >

- 地域の不動産業者より空き家情報を入手、物件を一括借り上げ。平屋 3 K。家賃は月額 3 万 2 千円、松寿荘より 2 万 6 千円の補助金（本事業補助費より）を支給、本人負担 6 千円。
- 地域の不動産業者より空き家情報を入手し、物件を一括借り上げし、貸出。平屋 3 K（6 畳×6 畳×4 畳半）。家賃は月額 3 万 2 千円（住宅扶助）。
- 町内の福祉法人からの紹介で町内のアパートの一室を松寿荘が借り上げ。ワンルームでオール電化住宅、家賃は 3 万円。
- ・上記のオール電化住宅は所有者が非常に協力的で、市場家賃が月額 5 万円程度の部屋を本事業に供するという事で、3 万円にしてくれた。今後も地域住民の理解を得ながら進めることが大事だと考えている。

7. 情報収集の方法

- ・利用者の情報は、ヘルパーや民生委員、地域包括支援センターから得ている。
- ・特に民生委員からの情報が貴重。民生委員協議会に松寿荘の職員が出席して、事業の説明を行い、利用者の紹介を依頼。60 人ほどの民生委員の戸別訪問したのがマッチングに繋がった。

8. 支援内容

（1）支援の概要

- ・毎朝夕の安否確認、利用者からの要請による買い物支援、通院補助、前住居の片付けや、地域の催し物・レクリエーション活動等の情報の提供と参加への支援、役場・郵便局・銀行などへの諸手続きの支援等。利用者個々の家事能力に応じて、調理についての支援あり。
- ・上記定型的な支援以外に、元農家の方は週に 3 日間、松寿荘に送迎して農作業をしていただき、昼食と入浴は無料で提供。入所者の話相手にもなっている。パート雇用している方は、一般就労は困難だが、日常的に就労支援と生活支援を行うことで、

地域生活を持続している。

- ・一定の支援を受けながら地域で可能な限り自立生活を継続することが基本であるが、支援の仕方によっては依存的になることが支援する側の課題。
- ・地域の民生委員による協力を得ながら、社会福祉法人が 24 時間 365 日のバックアップ。
- ・民生委員とのパイプと利用者の財産管理面は、社会福祉協議会が担っている。

(2) 家賃・契約

- ・住まいの賃貸借契約は、不動産業者を通して人と、家主から直接借りている場合の両方あり、社会貢献のために家主が部屋を提供してくれている例もある。
- ・地域の家賃の相場は、3～5 万円程度であるが、家賃の本人負担分は、基準があるわけではなく、ケースバイケースで決めている。
- ・物件の契約は個人では難しいため、法人が借り上げて利用者に提供しているので、保証人は必要ない。契約時に法人の責任範囲を示すことで、契約に結びついている。
- ・住宅改修費は、所有者が消極的であったので、本事業の経費でも負担。

(3) 支援の成果

- ・支援内容は、当初は手厚くし、信頼関係を築いてからは手を離していき、現状は移動支援程度が多い。自立に向かったケースとしては、畑仕事で気晴らしするようになって、介護保険サービスを使わなくなった例がある。食事の調理も自分できるようになった。また、生活環境が劇的に改善した結果、デイサービスも利用するようになり、友人ができ、楽しみにしている例もある。山菜採りをして、元気になり、野菜との交換など利用者同士での交流にも繋がっている。

9. 古民家を活用したたまり場

- ・町の中心街で空き家になっていた古民家を活動できる「たまり場」として確保した（図表 4-2-7）。
- ・モデル事業だけでは賃料負担が難しいため、居宅介護支援事業所と共用している。
- ・以前は駄菓子屋として使用され、町民には馴染の深い物件。道路に面した広い店舗スペースがあり、その奥には 20 畳ほどの部屋が 2 つ続いている。
- ・トイレ（2 ヲ所）・台所もあるため、本事業利用者も含めた地域的な活動の拠点として、また、本事業関係者等のミーティング等の場としても自由に使えるため、活用方法を検討し具体化を図っている。

図表 4-2-7 「たまり場」



10. 今後の事業展開について

- ・養護老人ホームがバックアップして行う事業としては、最高の事業だと考える。町も、本事業について、低所得高齢者等ができるだけ地域で生活するためのシステムの一環として、また空き家等の有効活用の面からも評価をしている。
- ・モデル事業終了後の平成 29 年 4 月からは、町の事業として「低所得者住まい・生活支援事業」を創設し、対象者を拡大しながら実施することとなっている。
- ・事業推進のために、町総合福祉課、地域包括支援センター、町社会福祉協議会、民生委員、町内高齢者介護・福祉施設等連絡協議会、事業受託者による運営協議会を定期的に開催する。

1 1. 本事業実施のメリット

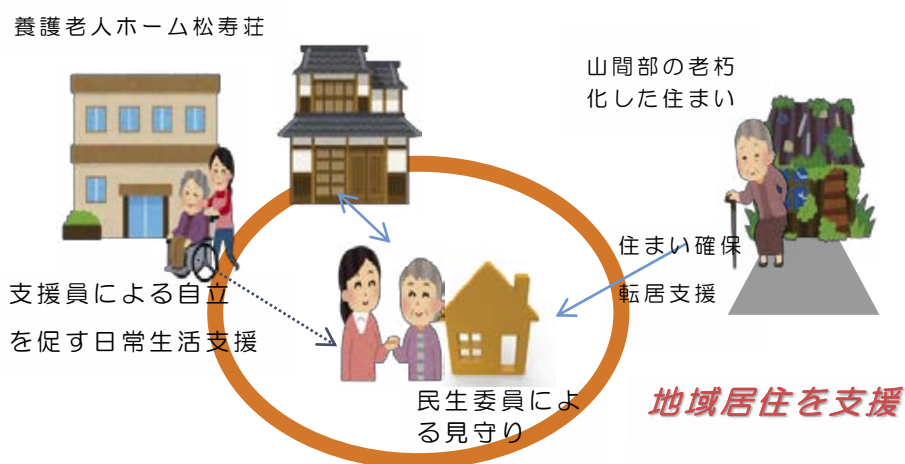
(1) 自治体としてのメリット

- ① 施設等に措置するよりも在宅生活期間を継続できるので、十分な費用対効果がある。
- ② 住民が生まれ育った地域でできる限り生活を維持・継続できる状態を創り出すことで、互助・共助の精神の再構が図られ、安心して生活できる町づくりの一環となる。
- ③ 空き家の活用という最近の課題にも対応でき、地域の活性化はもとより防犯上の対策にもなりうる。また、町外からの転入者を呼び込む一助となれば、人口や世帯数の減少にも効果が期待できる。

(2) 事業受託事業者(養護老人ホーム松寿荘)としてのメリット

- ① 地域に対して展開する事業がないことが養護老人ホームの認知度を低くしている一因と考えられるが、本事業の実施により、養護の機能や役割等を地域住民や関係機関に認識してもらう契機となった。
- ② 施設内で培ってきた生活支援のノウハウを地域で実施することにより、業務の幅を広げ、職員の力量アップにつなげることができる。ひいては施設内の業務により社会性を持たせることができる。
- ③ 措置になるまで対象者がわからない状態が普通だったが、措置機関と協働で事業を実施することで施設利用についての考えが共有できる状況を創り出すことができる。
- ④ 養護老人ホーム利用者の社会復帰に対する取組みが現実的かつ具体的に実現可能となってきた。いったん措置すれば長期利用となる現状を見直し、施設の短期的な利用により、食生活や健康状態、家族や近隣社会との関係の改善や調整を図り、住居と様々な支援を提供することで地域生活移行のための中間的な生活の場を作りだすことができる。
- ⑤ 高齢者だけではない、制度の狭間に陥った多様なニーズに対応できる。

図表 4-2-8 松寿荘による支援事業のイメージ図

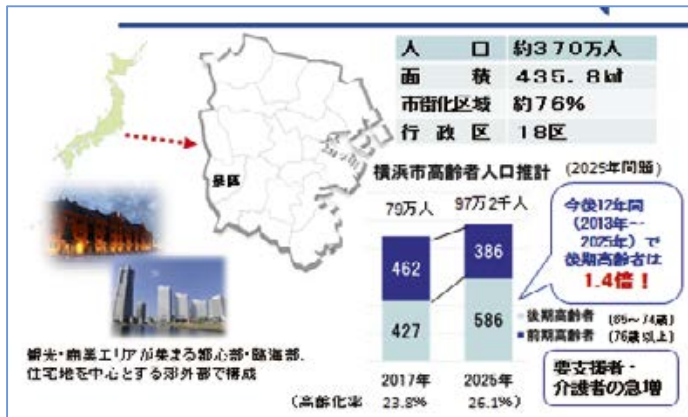


Ⅲ. 神奈川県横浜市(泉区)

～郊外大規模公営住宅で孤立し困難を抱える高齢者等の訪問・相談事業～

1. 横浜市泉区の概要

図表 4-3-1 横浜市の概要



図表 4-3-2 横浜市泉区の人口推移



資料：総務省「国勢調査」より作成

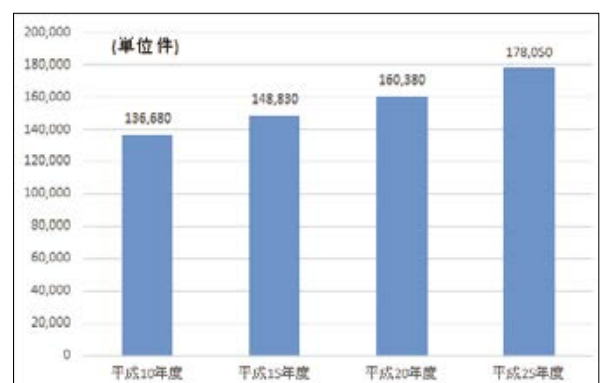
(1) 泉区の人口等

- 横浜市泉区の人口は、住民基本台帳によれば、2017年1月1日現在、61,240世帯、男性75,190人、女性78,500人で、総人口は153,690人(横浜市泉区ホームページ)。
- 国勢調査から年齢級数別に人口の推移をみると、2000年の146,659人から、2010年には155,156人まで上昇した後、2015年には153,639人に微減した(外国人を除いているため、住民基本台帳の人数より少ない、図表4-3-2)。
- 高齢者人口も2010年の34,994人から2015年には41,430人に増加し、住民基本台帳によれば、平成27年9月現在、高齢者人口40,635人、高齢化率26.3%(市内第3位)となっている。
- 特別養護老人ホームや認知症グループホーム等の福祉施設が多い地域である。

(2) 空き家の状況

総務省「住宅・土地統計調査」によると、横浜市における空き家は平成10年度の136,680件から平成25年度には178,050件へと増加している(図表4-3-3)。

図表 4-3-3 横浜市の空き家の状況



資料：総務省「住宅・土地統計調査」より作成

(3) 事業実施主体の概要

- 上飯田地域ケアプラザ**：平成3年に開設された横浜市の第1号。市営上飯田団地に併設し、「地域包括支援センター」「居宅介護支援事業」「通所介護(デイサービス)」「地域交流」の4部門で構成されている。本モデル事業には、「地域交流」「地域包括支援センター」の各部門に加え、平成28年4月から新たに配置された「生活支援コーディネーター」も参加している(図表4-3-4)。

図表 4-3-4 上飯田地域
ケアプラザでの活動



- ・上飯田地域ケアプラザは、高齢化の進んだ大規模市営住宅と、外国籍の世帯が多い県営住宅が担当エリア内にある。

※地域ケアプラザ：横浜市の独自施設で、地域包括支援センターと地域活動交流部門を併設していることが特徴。市内の中学校区に1か所ずつ設置。平成28年12月末現在、市全体で136か所ある。専門職が常勤で5名配置（所長、地域活動・交流コーディネーター、生活支援コーディネーター、保健師、主任ケアマネ、社会福祉士各1名）。うち、地域活動・交流コーディネーターは、地域活動・交流を推進するため市の独自財源で配置。

2. 事業実施の背景・経緯

- ・高齢化の急速な進展に伴い、一人暮らし高齢者や夫婦のみ世帯の増加が著しい。
- ・そこで、本モデル事業により、市内で最も高齢化が進行した市営上飯田団地、外国につながる人の割合が高い県営いちょう団地で訪問調査を実施し、実態把握および効果的な支援策の検討を行い、その成果を他の地区へ拡大することを目的とした。

3. 事業の概要

【目的】行政サービスや地域の取組等の網の目から抜け落ち「孤立」する可能性がある人に対し個別訪問を行うことにより実態を把握し、相談支援や必要なサービスに結び付け漏れのない、地域での見守り体制を構築する。

【対象エリア】高齢化率の高い大規模団地からモデル地区を選定。（図表4-3-5）

※ 泉区市営上飯田団地（横浜市内の市営住宅の中で一番高齢化が進んでいる団地）

※ 平成27年度からは、外国籍世帯が多く近接する県営いちょう団地でも実施

図表4-3-5 市営上飯田団地及び県営いちょう団地の概要



【内容】

社会や地域から孤立し、放置すれば孤立死に至る可能性が高いハイリスク者を把握し、必要な支援に結び付けるため、75歳以上高齢者等を対象として地域ケアプラザ職員が訪問して相談等を行う。また、必要に応じて公的サービス等に結び付けるとともに、その後のフォローも検討する。そして、取組の検証により、効果的な支援策の検討を行い、他の地区の参考とする。

【対象者】

- ① 75歳以上の高齢者で、介護保険サービスの未利用者及び医療機関未受診者（生活保護受給者等を除く）。
- ② その他、行政が把握しているケースで、特に見守り等が必要な人。

【取組主体】

行政（健康福祉局福祉保健課、泉区福祉保健センター）と事業者（横浜市上飯田地域ケアプラザ）の3者体制。

4. プラットフォーム（市営上飯田団地）

（1）プラットフォームの構成員

- ・ **福祉部局**：健康福祉局福祉保健課、泉区保健福祉センター、上飯田地区ケアプラザ（地域包括支援センター）、泉区社会福祉協議会
- ・ **住宅部局**：建築局住宅政策課、市営住宅課
- ・ **上飯田地域ケアプラザ**：社会福祉法人公正会
- ・ **連合自治会**

- ・ 生活支援センター「芽生え」も支援団体のひとつ。横浜市が地域で生活する精神障害者のために設置する生活支援センターのひとつであり、市営上飯田団地の中にあり、NPO 法人四季の会が運営している。モデル事業連絡会に参加し、地元住民と意見交換をし、精神疾患のある方への対応等について検討している。

（2）事業主体の役割分担

- ・ 上飯田地域ケアプラザ：対象者の訪問、訪問結果のまとめ等
- ・ 泉区役所：訪問調査の進行管理、地域との調整等
- ・ 建築局：モデル事業連絡会への出席と団地の入居管理についての各種情報提供等
- ・ 健康福祉局：全体調整

- ・ 生活支援に関しては、上飯田地域ケアプラザが泉区役所と連携し、必要な支援に繋がっている。

（3）プラットフォーム等の各会議の種別と開催状況

- ・ **定例会**：泉区保健福祉センター、上飯田地区ケアプラザ、健康福祉局で毎月開催。訪問調査実施状況の共有や、今後の進行についての話し合いの場。（毎月）
- ・ **見守り会議**：年4回の地域の会議（既存）に参加、地域の状況について意見交換。この会議は平成22～23年に始まったもので、20数名で構成され、高齢者の見守り等を実施。また、階段清掃を住民同士が日常的に交流する好機と位置付けている。
- ・ **モデル事業連絡会**：上飯田住宅連合自治会、泉区、上飯田地域ケアプラザ、泉区生活支援センター「芽生え」、建築局（住宅供給公社を含む）、健康福祉局等で年2回開催。モデル事業の実施状況の報告、地域の情報共有等。

- ・ 定例会では調査結果に関するものの他、平成 27 年度からはコミュニティカフェの実施状況についても報告がなされている。
- ・ モデル事業連絡会では、地域住民が日頃の地域活動で気になったことについての情報交換や、訪問調査の状況を共有し現在は、地域の中の見守り体制の強化について検討している。

5. 支援体制等

- ・ 訪問員を 1 名または複数名配置。配置日数は 24 日／月。地域包括支援センターが介護支援専門員もしくは社会福祉士の資格を有する者を募集している。
- ・ 毎月の定例会には、訪問員のほか所長、包括職員、地域活動・交流コーディネーター等が参加し、訪問状況の報告を行っている。

6. 対象者の把握方法

- ① 75 歳以上の高齢者で、介護保険サービス未利用者及び医療機関未受診者（既に区役所とつながりをもつ生活保護受給者を除く）
 - ② 新規入居者（地域とのつながりが少なく孤立しやすいため） ※上飯田団地のみ
 - ③ 75 歳以上の高齢者で、介護保険サービス未利用者 ※いちょう団地のみ
 - ④ その他見守りが必要な方
- ・ 上記①～③について、横浜市個人情報保護審議会に諮り、神奈川県後期高齢者医療広域連合事務局及び建築局から受け取った名簿を上飯田地域ケアプラザに提供し、上飯田地域ケアプラザはその名簿を基に訪問調査を実施した。

7. 支援内容

（１） 訪問調査の内容

① 個人

要介護認定、健康状態、日常生活自立度（身体機能、外出頻度認知機能）、家事の状況、近所付き合い、経済状況、飲酒の有無、ケアプラザの認知度、環境、住みよくなるための方策、困り事の有無と内容、相談相手

② 客観的視点

セルフネグレクトチェック項目：要治療疾患放置、不衛生な身体、ゴミ放置

支援者情報：虐待、DV、権利侵害、精神疾患、重度障害、認知症、知的問題、難病や末期がん等、経済的問題、接近困難、トラブル等

（２） 訪問調査時の配布物

ケアプラザが訪問対象者の情報の把握や、困ったときの相談先として地域ケアプラザがあるということを目的に、訪問調査時に以下を配布した。

- ① 医療情報キット（緊急連絡先やかかりつけの医療機関等を記入して自宅に保管）
- ② 安心カード（①と同じ内容を記入。訪問員が持ち帰りケアプラザで保管）
- ③ 上飯田お役立ちファイル（市営上飯田団地の新規入居者のみ）

＜市営上飯田団地＞

① 訪問調査結果

図表 4-3-6 市営上飯田団地における訪問調査結果

住民同士の見守り・支えあい機能が機能しているため、課題となっている対象層を中心に訪問			
調査対象	調査者数	実施期間	調査結果(終了分)
①75歳以上介護・医療保険未利用者	19名	26.11～(終了)	・約42%が単身世帯。 ・約90%の方が親族との交流があると回答、約95%の方が近所付き合いがあると回答。
②新規入居世帯	72名	27.5～(終了)	・約90%が単身世帯。 ・約65%の方が親族との交流があると回答、約72%の方が近所付き合いがあると回答。

※数値は有効パーセント

② 訪問調査からみえた課題と対策

課題

1) 緊急事態への対応

平成 22～24 年に市営上飯田団地で実施していた「地域の見守りネットワーク構築支援事業」では、住民主体の見守り合いの意識が向上し、異変があると自治会やケアプラザ等への連絡が入るようになった。しかし、課題として、緊急時の体制や緊急時対応を行う場合の鍵の管理の問題、住宅供給公社や建築局等との連携の問題が住民等から指摘されていた。

2) 身寄りがない住民の対応（特に新規入居者）

親族が対応拒否、身元引受人不在、保証人になれる人がいない、不安感が強い。居住年数の短い世帯は住民同士の見守り・支え合いの関係に入りにくい。

3) 生活に課題がありそうな世帯の把握

引きこもり、精神疾患のある方への支援が必要。

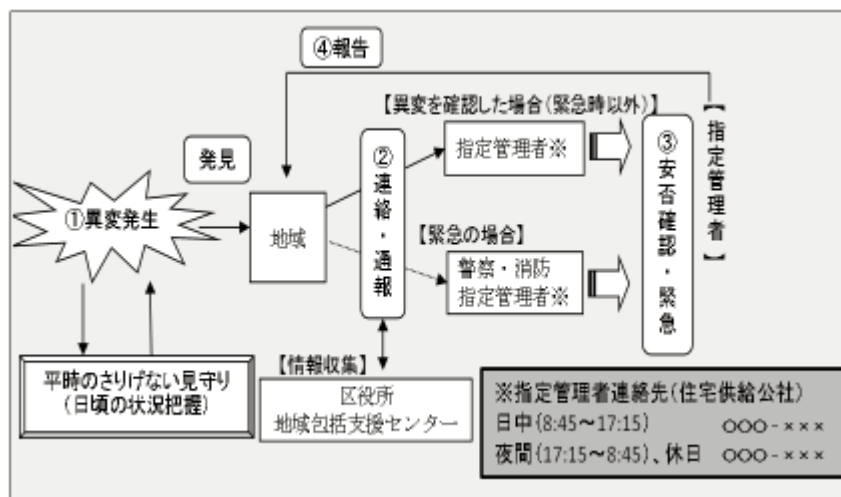
課題を踏まえた支援体制構築のため、以下の取組みを実施

1) 緊急対応の明文化

* 異常発生時の緊急対応

モデル事業連絡会で、建築局、指定管理者、健康福祉局も含めて話し合わせ、「市営上飯田住宅の緊急対応」スキーム図がまとめられた。平成 28 年 4 月 1 日より実施している（図表 4-3-7）。

図表 4-3-7 市営上飯田住宅の緊急対応



※ 緊急時を除き、目安として2日間様子を見ても異変の状況が続いている場合は、自治会長等から住宅の指定管理者に連絡する。

* 異常発生に備えた平時の取組

- 1) 住民への周知
 - ・ 連合自治会（又はみまもり会議）での説明や、ちらしを各戸配布。
- 2) 関係機関の連携（顔の見える関係づくり）
 - ・ みまもり会議への泉区役所、指定管理者、建築局、健康福祉局が出席（年1回程度）。
- 3) 関係機関の取組
 - ・ 自治会：月1回の定期清掃時を通じ、住民の見守り合いの意識向上を図る。
 - ・ 泉区役所、上飯田地域ケアプラザ：年4回の見守り会議等を通じて、住民の見守り合いの意識向上、見守り活動の課題把握を行う。
 - ・ 建築局（指定管理者）：緊急連絡先の把握について、収入申告、住宅使用料通知、市営住宅だより送付時等の機会を通じて、変更届の提出を促す。
 - ・ 健康福祉局：住民の見守り活動で生じている課題の解決に向け、建築局等との調整を行う。

2) 身近な相談窓口としてコミュニティカフェの開催

- ・ 交流の機会、日常的な相談の場の必要性から、平成28年1月よりコミュニティカフェを試行。
- ・ 上飯田団地の集会所を借り、毎週水曜日に、地域ケアプラザが雇用した世話人1名、ボランティア1名の計2名で運営。相談しやすいよう、世話人は団地外の住民に依頼。
- ・ 既存のサロンに参加しなかった男性が、囲碁や将棋に参加するようになった。
- ・ 課題は、独居、身体の不調、新規入居者等、見守りが必要なはずの孤立傾向のある高齢者が参加していないこと。
- ・ 平成29年2月末までの参加者は、男性345名、女性264名、合計609名（延べ人数）（図表4-3-8）。

図表 4-3-8 平成28年2月末時点でのコミュニティカフェの参加者

	1月まで累計	2/1	2/8	2/15	2/22	合計
男性	309名	11名	7名	8名	10名	345名
女性	241名	3名	11名	3名	6名	264名
合計	550名	14名	18名	11名	16名	609名

※毎週水曜日開催、平成28年度はのべ46回開催。

< 県営いちよう団地 >

図表 4-3-9 県営いちよう団地における訪問調査結果

訪問調査結果から			
外国籍の住民が多く、状況把握が不十分なため、幅広く訪問を実施			
調査対象	調査者数	実施期間	調査結果
75歳以上 介護保険未 利用者	215名	27.11～ 28.12 (終了)	・約31%が単身世帯。 ・約89%の方が親族 との交流があると回 答、約85%の方が近 所付き合いがあると 回答。
< ※うち75歳以上介護・医療保険未利用者：21名 > ※数値は有効パーセント			

8. 本事業の成果

<上飯田団地>

- ・ 訪問調査の結果、医療介護サービス未利用者は比較的健康で、地域や家族との関わりがあり、現時点では孤立につながる可能性が低いことがわかった。
- ・ 地域主体の見守り活動が浸透していることが分かった。コミュニティカフェも根付きつつある。
- ・ 異変発生時の緊急対応方法を建築局とともに明文化することができ、地域の関係機関とのルールが明白になり、見守る側も連絡を受ける住宅管理者（建築局）も対処がし易くなった。
- ・ 上飯田団地は、他地区よりも地域の見守り・支え合いの意識が高いことが再確認された。
- ・ 日々の見守りを行う連合自治会と建築局が顔を合わせる機会をつくることができた。
- ・ 本モデル事業終了後も年1回、見守り会議を通じて意見交換を行う体制が整った。
- ・ 区と地域の関係が強化され、さらに健康福祉局、建築局、ケアプラザ、地域住民と顔の見える関係が構築された。

<いちょう団地>

- ・ 地域や家族とのつながりが弱い高齢者が多く、また外国籍の方が多く多文化共生しているため、団地内で共通のコミュニティ形成が困難であることがわかった。
- ・ 訪問調査により地域ケアプラザの認知度が向上したが、上飯田地域ケアプラザから遠く、モデル事業や各種イベントについての認知度が低いことが判明し、広報活動の必要性が明らかになった。

<共通>

- ・ 訪問調査を通じて、ケアプラザによる入居者情報の把握や、入居者が困った時の相談先がわかるように、緊急時医療情報キットと安心カード等が配布できた。
- ・ また、訪問調査を行うために、建築局や神奈川県後期高齢者医療広域連合等とも地域課題が共有でき、リスト提供という形で調査協力が得られた。

9. 課題等

- ・ 本モデル事業終了後は、リストを通じた対象者の抽出ができなくなる。行政の介入がない中で、地域がリスクの高い方をどう見つけていくか。
- ・ 支援が必要な方の多様化にどう対応するか。
 - ① 親族・身元保証人がいない方
 - ② 精神疾患がある方
- ・ 調査拒否する世帯の存在。特にいちょう団地では2割に達し、地域との信頼関係の現れと考えている。
- ・ 地域活動の担い手が高年齢化しており、次世代の担い手をどうするか。
- ・ 鍵の管理について、建物を管理するのは住宅部局だが、今後の検討課題。
- ・ 個別訪問調査により見えてきた地域課題。
 - ✓ 団地に以前から住む高齢者は今のところ孤立する事はないが、将来に向けて対策をどのように立てるか。予防という観点からのアプローチが必要。
 - ✓ 一方、新規入居者には福祉的支援が必要な方など、転入した時点から区役所との関わりがある場合がある。しかし、地域活動への参加を意図的に促していかないと孤立しやすい。
 - ✓ 地域ケアプラザでこのような地域情報のデータを蓄積していくことが重要。

10. 今後の事業展開について

- ・ 事業終了後は、訪問調査を終えるが、地域では見守り活動を引き続き行っていく。コミュニティカフェの継続に関しては地域内で調整中。精神疾患のある方や新規入居者等へのフォローは、生活支援センターも入る見守り会議で話し合いを続ける。
- ・ 訪問調査で明らかになった孤立のリスクの高い高齢者を上飯田地域ケアプラザに繋げる。また、高齢者と外国の方が多数居住する例として、本団地の経験を他の地域で活かせるよう検証を進めていく。

IV. 神奈川県川崎市

～「住まい確保」と「住まい方支援」による地域包括ケアシステム構築～

図表 4-4-1 川崎市の概要

1. 川崎市の概要

(1) 地勢

- 神奈川県北東部に位置し、多摩川を挟んで東京都と隣接。横浜市と東京都に挟まれた、細長い地形で、面積は、144.35km²である（図表 4-4-1）。
- 東西が約 31km、南北が約 19km で、北西部の一部丘陵地を除いて起伏が少なく、比較的平坦な地域となっており、川崎港側から川崎区、幸区、中原区、高津区、宮前区、多摩区、麻生区の 7 つの行政区からなっている。



図表 4-4-2 川崎市の人口推移と予測



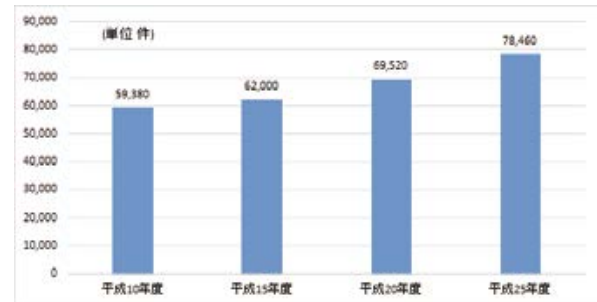
資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 25（2013）年 3 月推計）」より作成

(2) 人口

- 人口は住民基本台帳によると 1,463,334 人（H28.4.1 現在）、65 歳以上人口 282,413 人で、高齢化率 19.3%となっている。

- ・国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（平成 25（2013）年 3 月推計）」から人口・世帯数の推移をみると、1980 年の約 104 万人から一貫して増加し、2015 年には約 147 万人となり、予測値では 2030 年の約 150 万 3 千人まで増加すると推計されている（図表 4-4-2）。
- ・人口構造をみると、高齢人口が 1980 年の約 58,000 人から増加傾向が続き、2040 年には 45 万人超となると推計されている。一方、生産年齢人口は、2030 年までは増加するが、その後減少に転じると推計されている。

図表 4-4-3 川崎市の空き家の状況



資料：総務省「住宅・土地統計調査」より作成

（3）空き家の状況

- ・総務省「住宅・土地統計調査」によると、川崎市における空き家は、平成 15 年度の 59,380 件から平成 25 年度には 78,460 件と、大きく増加している（図表 4-4-3）。
- ・川崎市では、空き家等対策計画の作成及び実施に関する協議を行うため、「川崎市空き家等対策協議会」を設置した。川崎市空き家等対策協議会においては、空き家等に関する対策を総合的かつ計画的に実施するため、「川崎市空き家等対策計画」の作成を進めている。

2. 事業実施の背景・経緯

- ・高齢化が急速に進行する中、一人暮らし高齢者や要支援者・要介護認定者、認知高齢者を含め、何らかの支援が必要な低所得・低資産高齢者は増加していくことが想定されているが、これらの人を対象とした住まいは不足しており、十分な支援体制が確保できない現状がある。
- ・本市では、本事業を地域包括ケアシステム構築の一翼を担うものであると考え、福祉部門と住宅部門、地域の担い手が連携する中で解決を目指している（図表 4-4-4）。

図表 4-4-4 川崎市における地域善隣事業の概要

川崎市における地域善隣事業の概要

■ **事業の目的**
川崎市における地域包括ケアシステム構築するための視点の1つである「生活基盤としての住まい」の確保と、「本人のライフスタイルに合った住まい方」の実現に向けて、地域善隣事業を展開する。

■ **実施主体**
【特定非営利活動法人 楽】
小規模多機能型居宅介護事業所として、10年来、地域での活動実績がある法人
【中高年事業団やまて企業組合 川崎支部】
生活困窮者の相談支援事業で実績のある法人

■ **モデルエリア**
幸区 楽⇒幸町地区周辺、やまて企業組合⇒塚越地区周辺

3. プラットフォーム

- 川崎市居住支援協議会：行政、不動産関係団体、居住支援団体等の多様な主体が連携し、民間賃貸住宅への入居などの総合的な居住支援の検討を行う場として、平成28年6月に設立された。善隣事業者として、「特定非営利活動法人 楽(らく)」と「中高年事業団やまて企業組合」が参画しているほか、地域善隣事業への協力不動産事業者や地域包括ケア推進室も参画している。
- 年4回程度集まり、課題や今後の取組方針等について情報の共有を行うほか、随時必要に応じて個別相談を行っている（図表4-4-5、6）。

4. 支援体制等

(1) NPO 法人楽

- 楽は認知症の人を対象に取り組んでいる、14年目を迎えるNPO法人である。当初想定した地域はもっと狭かった。しかし、実際の相談が来るうちに、少しずつエリアを広げる必要性が生じた。活動地域として、小規模多機能型居宅介護「ひつじ雲」の周辺であるが、幸区幸町、中幸町、南幸町、都町、河原町団地エリアを想定。

- 「ひつじ雲」に所属する職員関係者が2人体制で役割を担っている。「ひつじ雲」では、カフェも運営しており、火・木・日曜日に営業している。

(2) 中高年事業団やまて企業組合

- 主に①生活困窮者自立支援法に基づく相談支援センター②ホームレス自立支援法に基づく自立支援施設（2か所）等の管理・運営を川崎市より受託。平成18年より10年以上にわたり地域に根ざした生活相談支援を行っている。
- 事業責任者の担当者は計4名で、連携する他の事業従事者は多数いる。

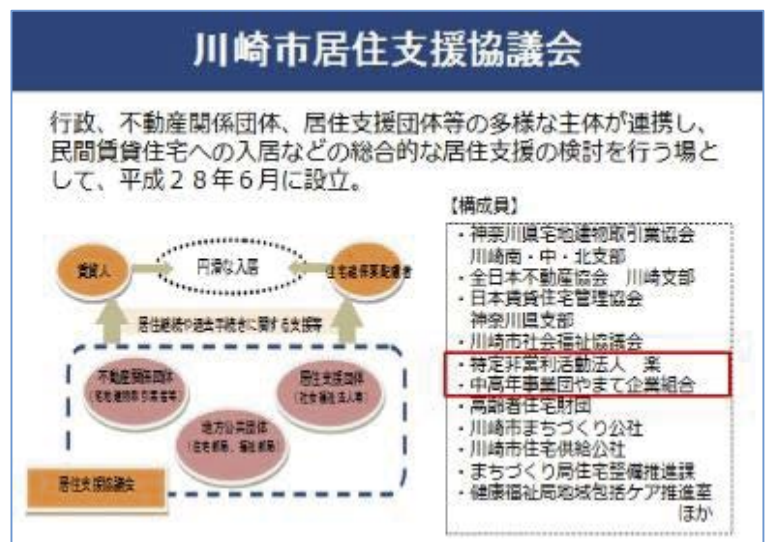
5. 住まい確保の方法

- 協力不動産店と新聞の折込チラシを活用した。
- 今後は、居住支援協議会や空き家対策協議会において、空き家や空室の情報集約・活用等の方法や体制について検討を進めている。

図表 4-4-5 川崎市における3年間の取組

川崎市における3年間の取組			
平成26年度	【入居支援】	楽 0件	やまて企業組合 0件
・年度後半からのスタートだったこともあり、地域への説明に奔走し、町内会や民生委員、関係機関等への説明に終始した。 - 説明会⇒18回 個別説明⇒25回			
平成27年度	【入居支援】	楽 2件	やまて企業組合 3件
・「楽」⇒在宅生活の継続をテーマにした地域サロン「ひつじcafe」を開設。 ・「やまて」⇒本来業務として手がける自立支援施設等のネットワークを活かした入居支援を展開。			
平成28年度	【入居支援】	楽 3件	やまて企業組合 14件
・「楽」⇒借上げアパートを活用した、入居支援を展開。 ・「やまて」⇒自主事業として社会福祉士、法律家を候補者とする法人後見申立てを検討、権利擁護の体制の強化を図る。 ・6月に設立された川崎市居住支援協議会への参画。			

図表 4-4-6 川崎市居住支援協議会の概要



6. 情報収集の方法

(1) NPO 法人楽

- ・ 行政に説明し、町内会会長、民生委員のリーダーに対する説明会を開き、初年度はかなりスタートが遅くなった。
- ・ その後、地域の医療機関や地域包括支援センター、区役所の生活保護課等にも紹介の場を持たせてもらった経緯から、生活保護課、医療機関からの相談が多くなっている。
- ・ 対象者を幅広く考えると、平成 28 年 7 月に「ひつじカフェ」を開いて以来、カフェにお茶を飲みに来て相談につながる例が多くなっている。
- ・ 新聞のチラシによる相談連絡もある。

(2) 中高年事業団やまて企業組合

- ・ 「だい JOB センター」や自立支援施設などにおける広報やチラシによる相談連絡などが主である。
- ・ 当初町会からの紹介が少なかったため、利用者情報の多い地域包括支援センターなどへの広報活動を拡大した。
- ・ 生活保護受給中の方への支援は担当ケースワーカーとの連携を密に行い適切な情報の提供を心掛けた。

7. 支援内容

<NPO 法人楽>

- ・ 日々の取り組みの中で、地域の顔が見える集う場の必要性を強く感じ、「ひつじ café」を昨年平成 27 年 7 月に開所した。自分自身の生活の課題を café に見える仲間と解決できる力を備えた感じがある。また、お互いが気にかけてあえるようになった。できないことを関係機関に連絡して調整するのが我々の役割ではないかと思う（図表 4-4-7）。
- ・ 「ひつじ café」に立ち寄って、日常の出来事を聞かせてもらい、その内容が住まいではない相談に繋がることもある。

図表 4-4-7

コミュニティ・カフェ「ひつじ café」



<中高年事業団やまて企業組合>

- ・ 「住み慣れた地域に住み続けたい」と考えているが、様々な生活課題や不安を持つ人たちに、適切な社会保障制度の利用や住民サービスの活用を紹介。また不動産業者との協力体制構築により、建物賃貸借契約に福祉の視点から支援メニューを折り込み円滑な履行を実現し、安定した生活を営むことを目標として展開している。

8. 成果と今後の事業展開について

- ・ 国庫補助終了後：地域善隣事業で培ったノウハウを活かし、川崎市居住支援協議会の中で具体的な事業展開を図っていく。
- ・ 居住支援協議会では、次の点について検討が進められている。
 - 円滑な住まいの確保に向けた検討：不動産事業者や家主の不安の解消など、地域善隣事業の取組の中で課題となっていた、住宅確保要配慮者の円滑な入居を図る上での課題について、入居相談、居住支援、退去手続などのフェーズごとに検討を実施。
 - 居住支援協議会内での連携の仕組みづくり：本人のライフスタイルに合った住まい方を実現するための、相談から入居・生活支援までの居住支援協議会内に

おける役割分担や連携の仕組みづくり。

- ・ 以上のような検討の中で、全市的な居住支援制度を確立し、地域包括ケアシステムにおける生活基盤としての住まいの確保と本人のライフスタイルに合った住まい方の実現を図っていききたい。

(1) NPO 法人楽

【取組の成果】

- ① 川崎駅前に café を開いてから、これまで以上に地域の高齢者が集まり、交流や相談が寄せられて、課題の解決に関係機関に協力いただき解決してきた。集える場の重要性を日々感じてきた。
- ② 丁寧な相談を継続することで、転居だけではない生活上や健康上の課題が見えている。
- ③ アパートの入居者に対し、必要に応じた相談・生活支援をすることで、入居者自身のことや、暮らしぶり全体が見えることから、変化に早期に対処ができる。(図表 4-4-8)

【今後の展望】

- ① 耐久性の限界もあり、5月いっばいで café を持ち主に返還する。次の場を地域の関係者が探してくれている。状況によっては 町内の会館を借りて、これまでと同じような取り組みを続け、地域の関係を途切れないようにする。
- ② これまでと同様に相談に時間をかけ、相談者と共に他機関の知恵を借りて課題を解決したい。
- ③ 不動産会社と連携し、空き物件の改修時からかわり、入居希望者に適した暮らしやすい環境に整えたい。川崎駅前などで古いワンルームに住む高齢者も多く、転居した先の生活の質を大切にしたい。入居者全体に生活支援を継続できるように地域関係者の協力を得られる取り組みもしていきたい。

図表 4-4-8 日常生活支援のイメージと確保したアパート



図表 4-4-9 中高年事業団やまて企業組合の概要



(2) 中高年事業団やまて企業組合

【取組の成果】

- ・ 地元町内会への説明会開催、地域包括センターへの事業周知と協力関係の醸成。
- ・ 対象者のニーズ把握と必要なサービスの計画及びそのコーディネート。(具体例：介護支援サービス、障害者自立支援サービスの導入)(図表 4-4-9)
- ・ 契約、手続き等に関する同行支援。
- ・ 求められる社会資源の開発(具体例：当法人が緊急連絡先になる、法人が成年後見人申し立てを実行する等)とネットワークの構築。

- ・ 居住支援協議会の会議等における、「住まい」と「住まい方」をとりまく支援の法的根拠（具体例：死後事務、残置物処理等）の明確化。

【現状】

- ・ 横に長い自治体で、少しずつではあるが、人口増加が継続している地域である。
- ・ 多様な住民で構成されている。湾岸部の工場に外国人労働者や低所得の若者が流入してきている。
- ・ 具体的な支援内容としては、川崎には昭和 50 年代にできた築 30 年を超えるような賃貸アパートが多く、建て替えが進んでいるため、住み替えの必要が出てきている人が多い。
- ・ 高齢になって更新できないという相談が多い。

【今後の展望】

- ・ 対象者が軽費かつ長期的に利用できる仕組みと事業スキームの確立。
- ・ 居住支援協議会構成員としての福祉サービスの拡充。
- ・ 不足している支援を善隣事業で行い、居住支援協議会というプラットフォームで現場の想いなどぶつけながら発展的に支援できるようにしていきたい。
- ・ 住み替え以降も地域に根差して生活していくための支援として、介護事業などとも連携しながら支援していきたい。
- ・ 今後は独自の部署も設置し、いろいろな人が地域に住み続けられるような仕組みを整えていきたい。

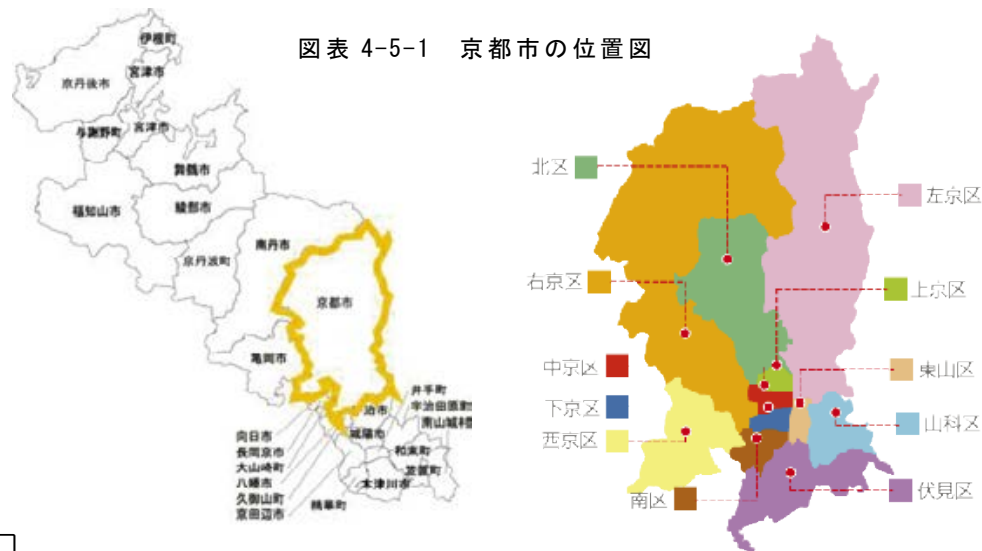
V. 京都府京都市

～社会福祉法人与不動産事業者の協働による高齢者の住まいの確保～

1. 京都市の概要

(1) 地勢

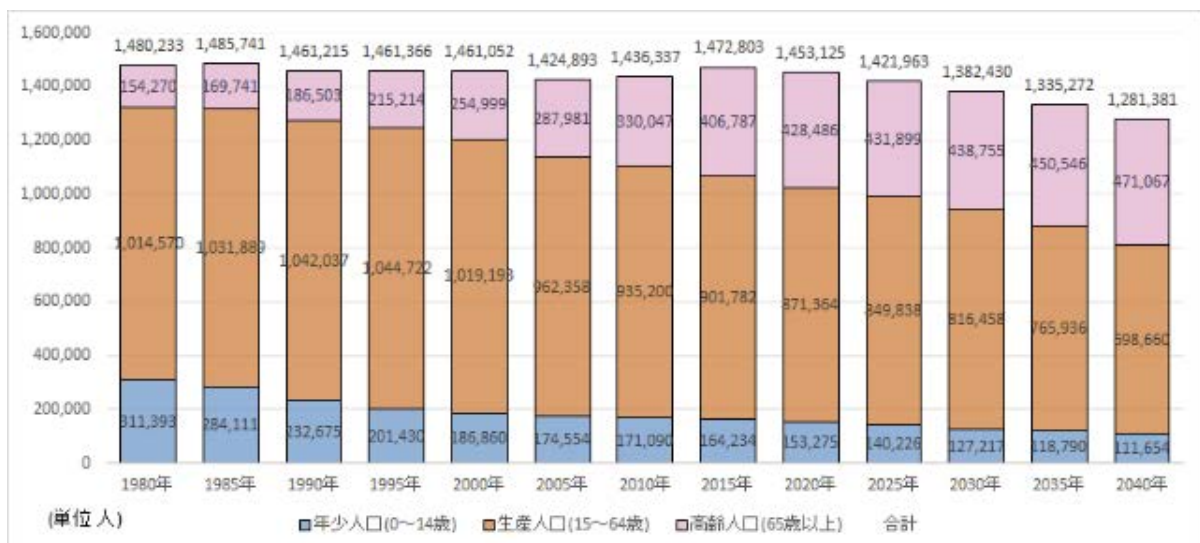
- ・ 京都府南部に位置する政令指定都市であり、11行政区に分かれている（図表 4-5-1）。
- ・ 府の人口の半数以上を占め、日本の市としては8番目の人口を有する。



(2) 人口

- ・ 住民基本台帳によると、2017年1月1日現在、704,418世帯、男性673,303人、女性745,037人で、総人口は1,418,340人（京都市ホームページ）。
- ・ 国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（2013年3月推計）」から人口・世帯数の推移をみると、2015年に1,472,803人でピークをつけた後、減少傾向に移り、2040年には1,281,381人になると推計されている。一方、高齢者人口は、2015年の406,787人から、すべての団塊の世代が後期高齢者となる2020年に428,486人にまで達し、以降も増加していくものと推計されている。内訳をみると、生産年齢人口及び年少人口は減少し、高齢者人口が増加すると推計されている（図表 4-5-2）。

図表 4-5-2 京都市の人口推移と予測

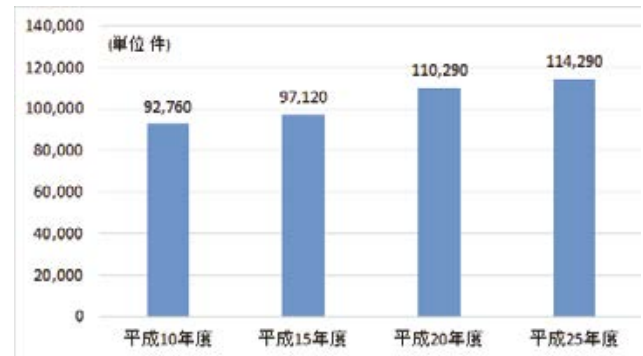


資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（2013年3月推計）」より作成

(3) 空き家の状況

- ・総務省「住宅・土地統計調査」によると、京都市における空き家は平成10年度の92,760件から平成25年度には114,290件と、2万件以上増加している（図表4-5-3）。

図表 4-5-3 京都市の空き家の状況



資料：総務省「住宅・土地統計調査」より作成

2. 事業実施の背景・経緯

- ・2012年度に京都市居住支援協議会を立ち上げ、民間賃貸住宅における高齢者の住宅確保について活動してきた。
- ・具体的には、高齢者の入居を拒まない「すこやか賃貸住宅」の登録制度を開始するとともに、すこやか賃貸住宅の登録促進や高齢者の住まい探しに協力する仲介業者を「すこやか賃貸住宅協力店」として登録し、居住支援協議会のホームページにおいて、それらの情報を提供している。(すこやか賃貸住宅登録戸数: 4,794戸(2017年2月))。しかしながら、民間賃貸住宅へ的高齢者の入居をより円滑にするためには、家主の不安要素である孤立死や残置物等の課題解決が必要という意見があった。
- ・2013年度に高齢者2万人を対象にアンケート調査を実施したところ、60歳以上で転居を検討している人は、5万円未満の低廉な住まいを志向する傾向があることがわかった。
- ・京都市老人福祉施設協議会（市老協）が居住支援協議会に参加しており、社会福祉法人と住宅事業者が協働すれば上記の課題解決ができるのではないかと考え、2014年11月に「京都市高齢者すまい・生活支援モデル事業」開始。

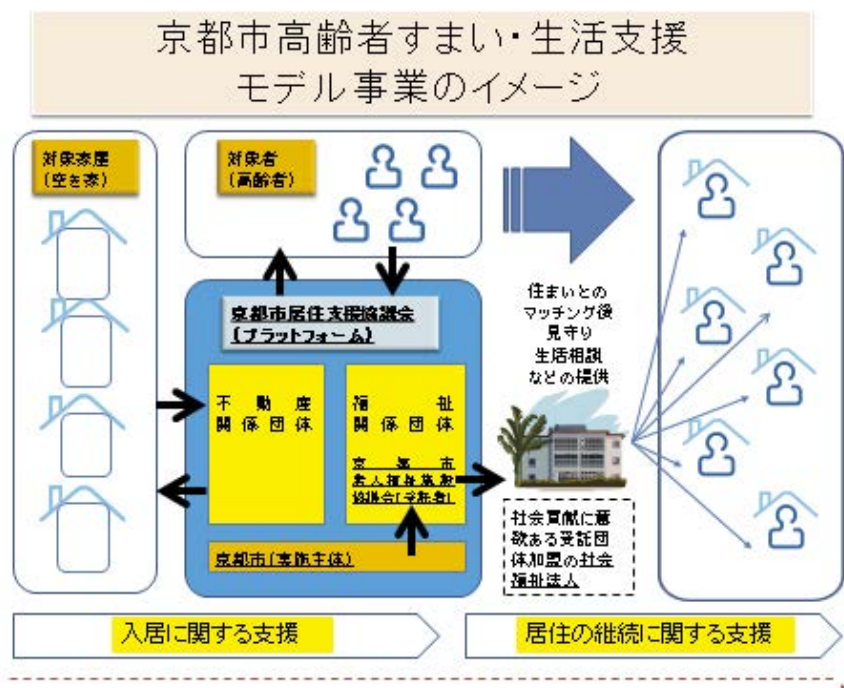
3. 事業の概要

- ・事業主体：京都市
- ・プラットフォーム：京都市居住支援協議会。
- ・事業受託者：(一社)京都市老人福祉施設協議会。

※同協議会により、見守りサービス等を提供する社会福祉法人を別途選定

- ・低廉な「住まい」確保と社会福祉法人による「見守り」を一体的に提供。福祉×不動産の協働で独居高齢者と空き家をマッチング、住替え後は社会福祉法人による見守りサービスを実施（図表4-5-4）。

図表 4-5-4 京都市高齢者すまい・生活支援モデル事業のイメージ

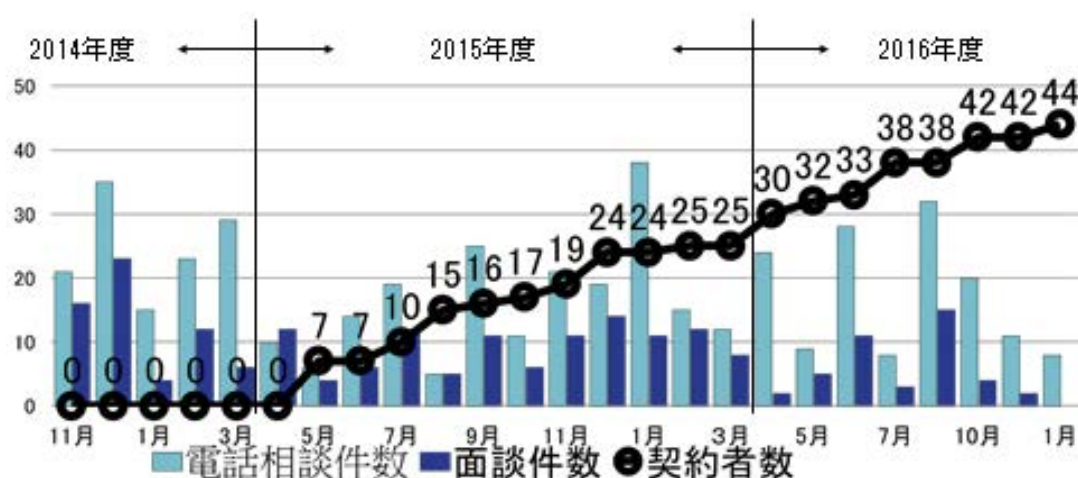


- ・対象者：原則 65 歳以上の 1 人暮らしの見守り等の支援を必要とし、住み替えを希望する高齢者。
- ・住替え後に提供するサービス：週 2 回の安否確認（1 回は電話によるアポ、1 回は訪問）、緊急時の対応、保健福祉に関する相談、保健福祉等の関係機関への連絡、その他。
- ・紹介する住まい：実施地域における「すこやか賃貸住宅協力店」の扱う民間賃貸住宅。
- ・生活支援サービスの利用料：市民税課税者は無料、市民税課税者は月額 1,500 円。

4. 事業の実施状況

- ・「京都市高齢者すまい・生活支援モデル事業」は 2014 年 11 月開始。以下の表は、平 2017 年 1 月までの約 2 年の実績（図表 4-5-5）。
- ・「電話相談」「面談」「物件の下見」等を経て「入居契約」となる。入居契約数は徐々に増加し、2017 年 1 月時点で 44 件（契約終了 6 件を含む。死亡：3 件、入院：2 件）。

図表 4-5-5 京都市高齢者すまい・生活支援モデル事業の実績



5. モデル事業の進め方

(1) モデル事業の実施地域

- ・2016 年度は、5 行政区 8 法人で実施。不動産業者は、京都市居住支援協議会の「すこやか賃貸住宅協力店」に登録する不動産業者で、本事業を行う社会福祉法人と常に協働している事業者。
- ・「小学校区」単位で実施しているところがポイント。一定の生活圏域の中で見守りにいけるというコスト的な側面と、顔見知りの関係や住み慣れた風景、通い慣れた商店街等の社

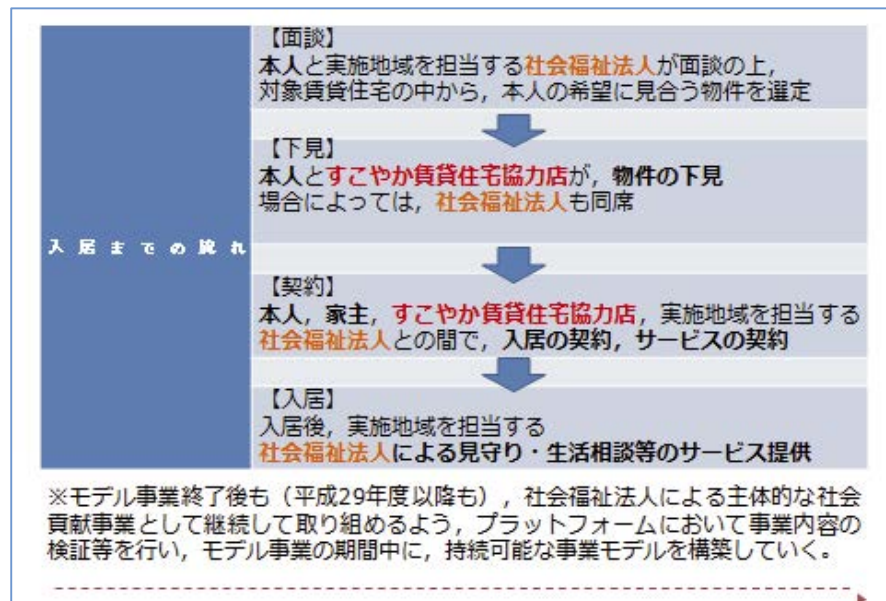
図表 4-5-6 モデル事業の実施地域

区	学区	法人名	拠点施設	不動産業者
北区	楽只・柏野・紫野	(福)京都福祉サービス協会	高齢者福祉施設紫野	フラットエージェンシー ライフミディ
	紫竹・大宮・待鳳	(福)端山園	地域密着型総合ケアセンターきたおおじ	
東山区	清水・六原・修道・貞教・一橋・月輪・今熊野	(福)洛東園	洛東園	都ハウジング ランドスタイリング
南区	祥栄・吉祥院・祥豊・唐橋	(福)清和園	特別養護老人ホーム 吉祥ホーム	長栄 上野不動産
	山王・九条・九条弘道・九条塔南・陶化・東和・上鳥羽	(福)こころの家族	特別養護老人ホーム故郷の家・京都	上野不動産 ランドスタイリング
右京区	水尾・宕陰・嵯峨・広沢・高雄・宇多野・御室・花園	(福)健光園	高齢者福祉総合施設 健光園	長栄 上野不動産
	嵐山・嵯峨野・常盤野・太秦・南太秦	(福)嵐山寮	嵐山寮	
伏見区	稲荷・砂川・藤ノ森・藤城・深草	(福)京都老人福祉協会	京都老人ホーム	都ハウジング ランドスタイリング
	久我・久我の杜・羽東師・横大路	(福)京都福祉サービス協会	高齢者福祉施設久我の杜	

会資源へのこだわりから小学校区単位で本事業を実施（図表 4-5-6）。

（２） モデル事業の流れ

図表 4-5-7 モデル事業の流れ



（３） 作業部会

- ・ 毎月 1 回、モデル事業に参加する社会福祉法人、行政（住宅・福祉）、不動産事業者が参加して、情報共有をし、支援の足並みをそろえるための作業部会を開催。

6. モデル事業の利用状況と分析

→第 3 章「Ⅳ.住まいとケアの連携モデルの成果と課題：京都市の事例より」を参照。

7. モデル事業の成果

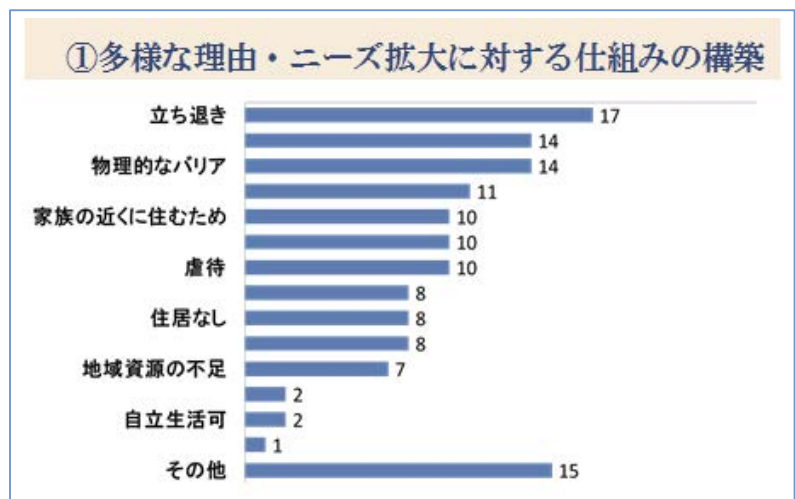
（１） 住替え理由が想定以上に多様であり、拡大するニーズに対応する仕組みを構築できたこと（図表 4-5-8）。

（２） 従来の施設機能が地域で提供され、福祉施設・病院からの地域移行が現実になったこと。

- ・ 養護老人ホーム利用者の地域移行。
- ・ ケアハウス利用希望者をモデル事業に紹介。
- ・ 特養の要介護 1、2 の申込者ニーズへの対応等。

（３） 住替え希望者以外にも、見守り事業に対する普遍的なニーズがあることがわかったため、新たなネットワークを構築し「地域見守り機能」を創出することで、社会福祉法人の新たな役割を拓く可能性が見えたこと。

図表 4-5-8 モデル事業の成果



図表 4-5-9 アンケート結果

8. 今後の展開について

(1) 住替え先の拡充

現状では、生活圏域内で、適切な物件が少ない。しかし、都市計画局で「すこやか賃貸住宅協力店」にアンケート調査を実施したところ、約9割の事業者が、「是非一緒にしたい」「詳しい内容を知りたい」と答え、関心を示しているという結果が得られた。

したがって、今後の住替え先の拡充については可能性があるとされている（図表 4-5-9）。

(2) 見守り機能等の継続と拡大

- ・ 現在 220 の小学校区のうち、9 拠点施設で 46 小学校区をカバーしている。地域包括支援センターは中学校区単位で整備されており、61 箇所のうち 16 箇所の地域包括支援センター圏域をカバーしている。これを、全圏域をカバーするようにしたい。
- ・ 現在のサービス実施 8 法人に最大利用者想定数というアンケートを行ったところ、トータルで 265 名となった。このうち H 法人は 150 名と突出しているが、見守り 5 件までは 4 時間で可能と計算をし、常勤換算で 0.1 人分である。地域密着型の拠点がたくさんあるため、効率よく回れるということが前提にある。

(3) 保証人なし高齢者への対応

- ・ 金銭的補償（原状復帰、家賃滞納、葬儀等）や、緊急時の連絡先の保証が求められるケースへの対応が課題となっているため、民間商品を含めたさらに多様な資源の組み合わせや連携、連続性の検討。

（参考・来年度以降に向けた意見）

- ・ モデル事業の次に向けた協議を行ったが、社会福祉法人も不動産業者も、肯定的な意見が多かった（2017 年 1 月 15 日実施）。
- ・ 不動産事業者の意見の例。

— 本事業は困難ケースの受け皿として機能している

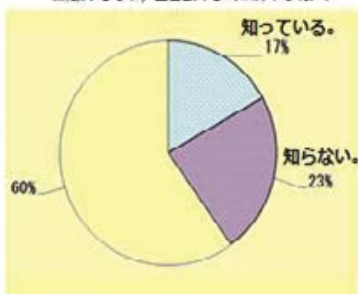
— 本事業があることで家主が受入れている現実がある

（2017 年 2 月 22 日 居住支援全国サミットでの京都市老人福祉施設協議会山田顧問の発表をもとに構成）

住み替え先の拡充

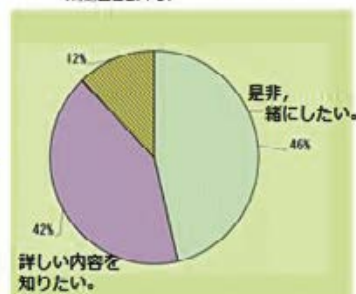
～すこやか賃貸住宅協力店[※]へのアンケート結果

問1 京都市高齢者住まい・生活支援モデル事業
（対象：107、回答数43（＝約40％））



回答のあった事業者のうち、モデル事業を知っている事業者は、約4割程度であった。

問2 モデル事業についてどう思われるか？
（有効回答数41）



「是非、一緒にしたい」や「詳しい内容を知りたい」と興味を示した事業者は約9割も！

※すこやか賃貸住宅協力店
各拠点施設に入居を希望しない「すこやか賃貸住宅」の登録の促進や高齢者の住まい探しにご協力いただける件数希望

○サービス実施社会福祉法人数・施設数・・・8法人(9施設)
→ 継続意志有

○現状の対象エリア・・・46小学校区/220

○地域包括圏域=16/61

○2017年1月現在契約者数・・・44名

○現行サービス実施法人の最大利用者想定数

計265名(2016年9月集計)

A=6名、B=4名、C=21名、D=50名、E=10名、

F=16名、G=4名、H=150名、I=4名

VI. 奈良県天理市

～社会福祉法人のソーシャルワーク機能を活かした住まい確保～

1. 天理市の概要

(1) 地勢・特徴

- ・天理市は、奈良県北部の宗教文化都市である。同市は、1954年(昭和29年)山辺郡丹波市町と二階堂、朝和、福住の3村、添上郡櫛本町、磯城郡柳本町が合併して誕生した。天理教教会本部の所在地として宗教団体名を冠している点は、全国初である(図表4-6-1)。
- ・市域は、大和高原(笠置山地)の西端、春日断層崖下の丘陵地と、市街地中央部を西に流れる布留川扇状地、奈良盆地東端の平坦地におよぶ。一方で、JR桜井線、近畿日本鉄道天理線、国道24号、25号、169号、名阪国道、西名阪自動車道が通り、交通の要地としての側面も持ち合わせている。
- ・古事記や日本書紀の舞台となった奈良盆地は日本文化発祥の地とされ、市内には、日本最古の道「山の辺の道」をはじめ、古墳や神社等の数々の文化財や史跡が散在している。

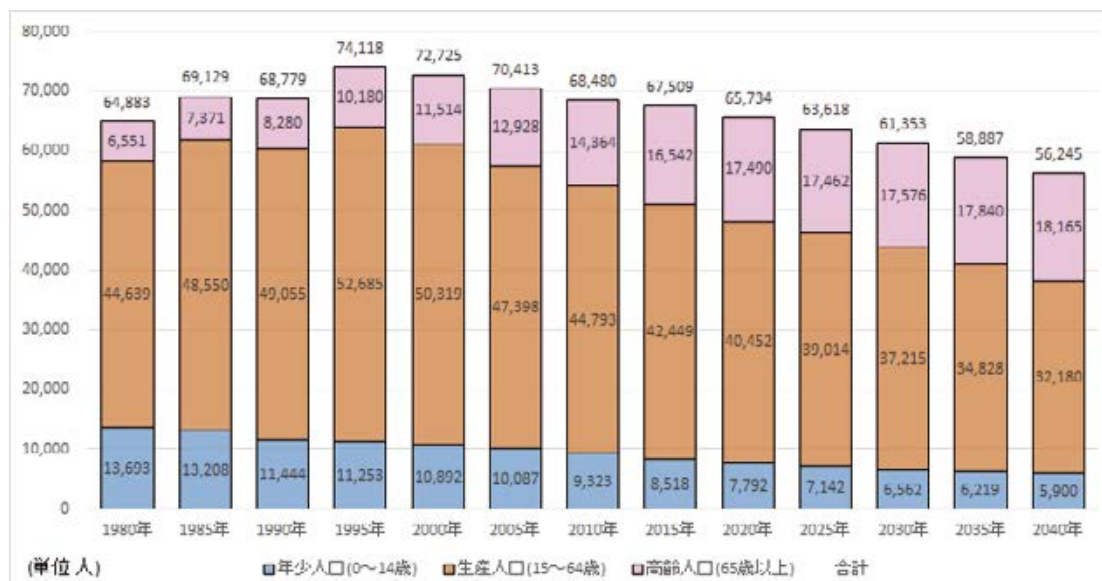
図表 4-6-1 天理市の位置図



(2) 人口

- ・平成29年3月1日現在の人口は、男性32,393人・女性33,604人、総人口65,997人となっている。
- ・国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口(平成25(2013)年3月推計)」から人口・世帯数の推移をみると、1995年のピーク後、減少傾向が続いている。2040年までの推計人口をみると、人口の減少傾向は続くが、高齢者人口は増加を続け、2040年には18,165人になると推計されている。内訳は、生産年齢人口及び年少人口は減少し、高齢者人口が増加していくことがわかる(図表4-6-2)。

図表 4-6-2 天理市の人口の推移と予測

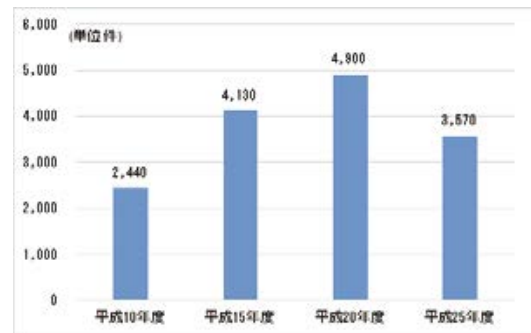


資料:国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(2013年3月推計)」より作成

(3) 空き家の状況

天理市の空き家の数は、平成10年度の2,440件から平成20年度の4,900件まで増加傾向にあったが、平成25年度には3,570件に減少した(図表4-6-3)。

図表 4-6-3 天理市の空き家の状況



資料:総務省「住宅・土地統計調査」より作成

2. 事業実施主体の概要

- ・ 社会福祉法人やすらぎ会:昭和48年に設立され、昭和50年には特別養護老人ホームやすらぎ園(定員100名/多床室・個室あり)を開所した。高齢化による社会的需要を見据え、平成15年3月にはやすらぎ園の全面的な新築と介護保険制度に対応した施設整備を併せて行い、地域の福祉サービスを担う施設としての幅広く事業展開している(図表4-6-4)。
- ・ やすらぎ園併設事業:短期入所生活介護事業、介護予防短期入所生活介護事業、合計10床。
- ・ その他の事業:在宅サービス事業所やすらぎ園、訪問介護事業、訪問入浴事業、居宅介護支援、介護予防訪問介護事業、介護予防訪問入浴事業、在宅介護支援センター、地域包括支援センター、ケアハウスやすらぎ、地域介護予防関連事業、グループホームむつみあい、天理市高齢者「食」の自立支援事業、天理市ひとり暮らし高齢者世帯等見守り事業。

図表 4-6-4 特別養護老人ホームやすらぎ園外観



3. 事業実施の背景・経緯

- ・ 同市には、前述の天理教本部に加え、天理大学、天理医療大学等が存在し、進学や信仰上などの理由により県内外から若者は一時的な転出入者が多く、高齢者は永続的な転入者が多くみられる。一方、市内で古くから生活している人の中には老朽化した家で不便な生活を強いられている人が少なくなかった。
- ・ そうした実情に対して、事業実施主体の一つ、やすらぎ会は次のような問題意識を持ち、天理市に働きかけ、同市からやすらぎ会に事業委託する形で本モデル事業の実施に至った。
 - ① 社会福祉法人として地域貢献活動の積極的な展開が必要である。
 - ② 天理市東部地域包括支援センター(天理市よりやすらぎ会に業務委託)の活動を通して、住宅確保に困窮しているケースが多いことがわかってきた。
 - ③ 地域包括ケアシステム構築にあたっては、住まい・住まい方への継続したアプローチが必要であると考えられる。

4. 事業の実施状況

平成26年度から本事業を始め、これまでの成約件数は2件である。以下にその詳細を記す（図表4-6-5、6）。

図表 4-6-5 入居者の属性

	年齢	性別	要介護度	疾患等
Aさん	79歳	女性	未認定	心臓にステント留置
Bさん	77歳	女性	要支援 1 軽度認知症	難聴があり日常生活上は自立しているが、精神的に不安定で社会的支援が必要

資料：ヒアリングをもとに事務局作成

図表 4-6-6 入居のいきさつ・現状

	利用の経緯	収入源	現住居の状況	生活支援の内容	家族・地域との関係
Aさん	借家から退去を迫られた	年金：7万円 仕送り：7万円	世帯用アパート（3LDK）	・医療 ・社会交流活動への参加 ・民生委員、地域包括支援センターの見守り	次男（軽度自閉症あり・無職）と2人暮らし。前向きで社交的な性格のため友人も来訪者も多い。
Bさん	本人起因の債務により一家離散	年金：4万円 生活保護申請	単身用アパート（1K）	同上	夫と離婚し、独居。近隣に長男家族・長女家族がいるが長男とは非常に折り合いが悪い。長女がキーパーソンとなり生活している。

資料：ヒアリングをもとに事務局作成

- ・生活支援に関しては、相談を重ねながらプラン化するため、生活支援メニューは対象者毎に必要な支援を模索する。
- ・不動産業者からは、入居希望者のために同法人の職員が度々足を運ぶ様子を見て、手厚い見守り体制を敷いていることが理解され、福祉のプロの目で独居の可否を判断していることに対して安心感をもたれている。同法人が間に入るならば保証人は不要だと言われたり、不動産業者から店頭に来た高齢者について逆に相談を受けたりすること増えた。
- ・入居相談に関しては、緊急性が高く、今すぐ入居したいという人は少ないが、将来の不安感があり、いつかは引っ越したいという潜在的なニーズは相当数あると予想される。

5. プラットフォーム

- ・天理市介護福祉課・やすらぎ会。
- ・当初は、居住支援協議会と連携した形でプラットフォームを構成したいと考えていた

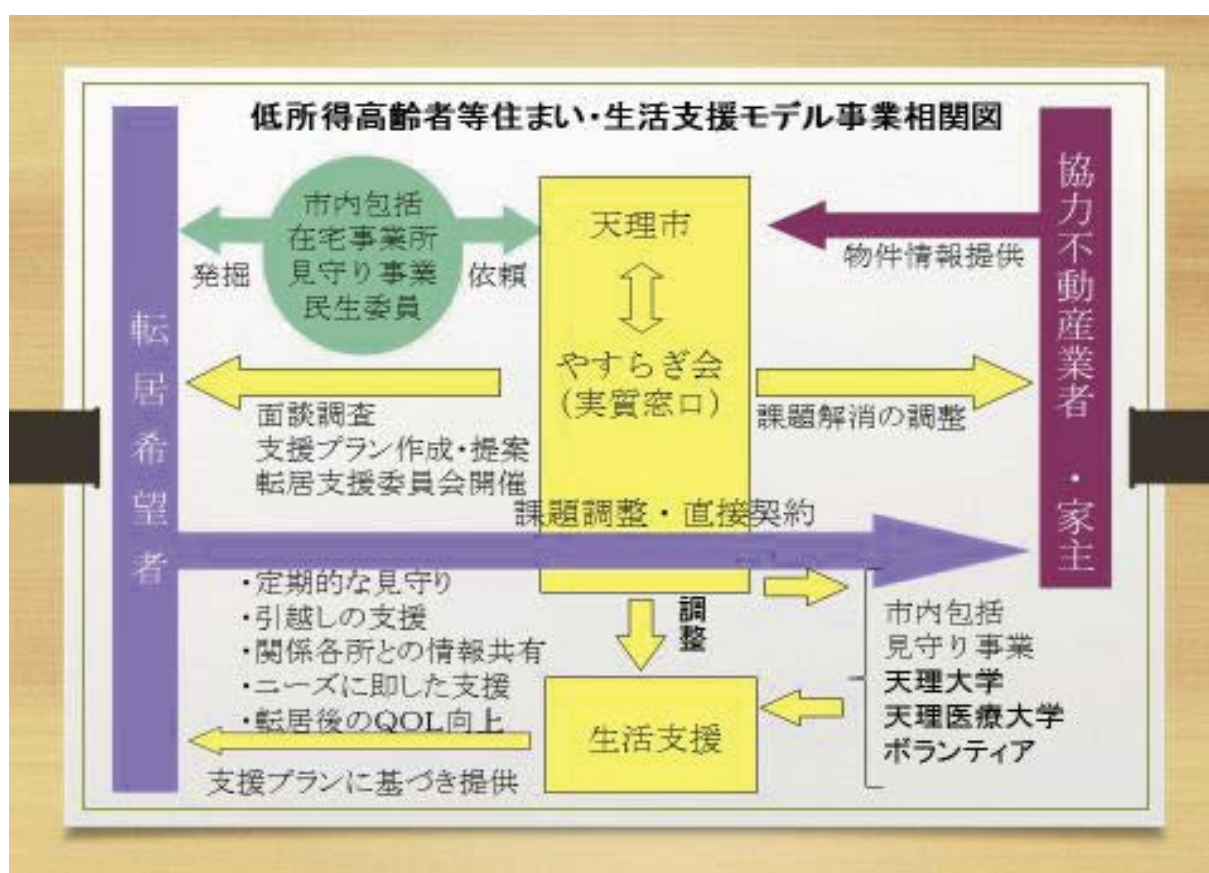
ため、奈良県住宅課・同県長寿社会課と日本賃貸住宅管理協会奈良県支部に働きかけ、奈良県居住支援協議会の発足に向けての調整を行った。しかし、県の居住支援協議会との連携は不調に終わる。

- ・また、天理市居住支援協議会の設置も困難だったことから、結果的に居住支援協議会に代わる法人独自の事業スキームを構築することになった。

<具体的な活動内容>

- ・定期連絡会：同市担当者と法人担当者間の事業運営部会。月1回開催。
- ・転居支援委員会：法人内に設置。ソーシャルワーク職で支援プランについて話し合うため適宜開催。参加者は約10名。現在までに2回開催し、2つの事例について検討した。委員会の話し合いを通じて作られた「支援プラン」は入居先の不動産業者にも渡し、安心の担保にもなっている（図表4-6-7）。

図表 4-6-7 低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業相関図



資料：社会福祉法人やすらぎ会

6. 支援体制等

- ・担当職員は3名（兼務）。週1～2日の勤務が1名ずつ、日勤が1名で、うち1名は宅地建物取引主任者資格を有しており、本モデル事業のために新規採用された。不動産業者と話をする際、スムーズに対応できるようになった。
- ・見守りは、各地域包括支援センターが同市より業務委託されている、ひとり暮らし高齢者世帯等見守り事業や民生委員、ボランティア等地域の社会資源を活用している。

7. 住まい確保の方法

- ・ 宅地建物取引業協会天理支部において不動産仲介を取り扱っている業者 30 社程にアプローチを行い、その中の 6 社から協力を取り付け、協力店登録を行った。業者側も、少子化により学生数が減少し、空室が増えてきたことに危機感を持っている様子である。

8. 情報収集の方法

- ・ 現在は対象者の情報提供が可能と思われる関係機関に声掛けを行っている段階で、特に地域包括支援センターは本モデル事業を進める上では重要な存在となると想定している。
- ・ 法人職員は地域のふれあい教室等に参加し、他の参加者や地域のボランティア等からも事業への理解を得ようと努めている。
- ・ 広報先は、天理市医師会、歯科医師会、訪問介護事業所（36 事業所）、市の各公民館、区長会、民生委員等である。
- ・ プレスリリースを行い、メディア発信を行った。（新聞 2 社、TV 1 社）
- ・ 法人出資の協賛金を活用し、社会福祉士会の会報に広告を出したこともある。平成 27 年 12 月から平成 28 年 12 月まで、268 ヶ所で広報活動を行った。

9. 課題等

- ・ これまでは生活困窮高齢者を基本的な対象として対応してきたが、その中には軽微な支援や情報提供で解決する「情報困窮者」が少なくないと実感している。本モデル事業は現在のニーズに即しており、この成果を社会におけるセーフティネットとして発展させていくことの必要性を強く感じているが、より効果を上げるためには行政や関係機関の継続した支援が必要だと考える。
- ・ 同市では、戸建てを希望する人が多く、戸建て借家が不足していることから希望通りの物件が見つけれず、転居を断念している実態がある。法人担当者が転居希望地域の空き家を独自にリストアップし、地域住民から持ち主について情報収集をした上で直接交渉することも行っているが、成果は上がらず、単独法人での対応に限界を感じることが多々ある。
- ・ 本モデル事業の発展可能性及び公益性を鑑みると、事業の継続的運営に加えて、他法人のみならず他自治体にも情報発信をしていく必要性を感じている。

10. 今後の事業展開について

- ・ やすらぎ会では「支援を繋ぐ支援」として事業を構築している。事業の継続にあたっては、各施策や制度との整合性を精査した上で行政アプローチをかけていく。
- ・ 今後は対象を高齢者に限定せず、住まいに困窮している人であれば幅広く相談対応したいと検討している。支援に際しては、資源ストックの中から情報提供および調整を行い、不足分は再発掘する予定である。

11. 本事業実施のメリット

- ・ やすらぎ会としては、モデル事業応募の動機であった地域貢献の観点から言えば、社会福祉法人の保有する専門性を地域に還元することで、地域住民との相互関係が強化された。
- ・ 社会貢献と併せて、キャリアパスの一環として位置づけ、職員の専門性の向上及び異業種との連携によって生まれるイノベーションの可能性も感じられるものであった。

- ・ 奈良県居住支援協議会と連携ができなかったことで、事業構想の大幅な変更を余儀なくされ、事業スキームの確立までに長い時間を要したが、独自の積極的かつ継続的な広報活動により住まいに関する総合的な相談窓口を整えることができた。

VII. 福岡県福岡市

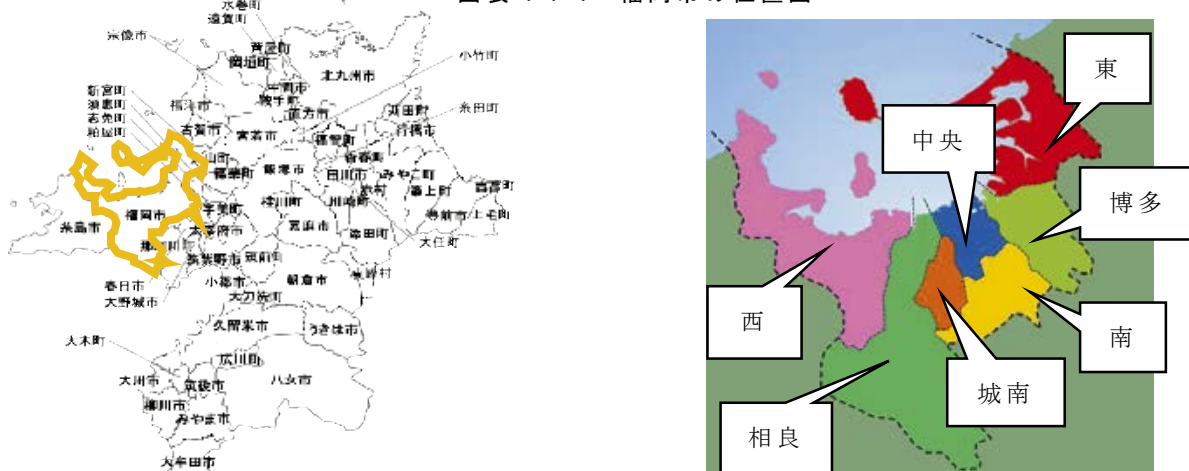
～保証人不在でも高齢者が入居できる仕組み～

1. 福岡市の概要

(1) 地勢

- ・九州の北部にある福岡県の西部に位置する人口約 155 万人の市である(図表 4-7-1)。
- ・市域の多くは福岡平野に含まれており、一部に小高い山なども存在するものの概ね平坦である。他の大都市と比べて平坦であるため、通勤や通学、買い物における自転車利用の利便性が高い。
- ・市街地の海岸部は大半が埋立地であり、港湾・住宅などが建設されている。また、博多湾東部には人工島も建設されている(アイランドシティ)。一方、西区の大部分や東区海の中道と島嶼部などには自然海岸も残っている。

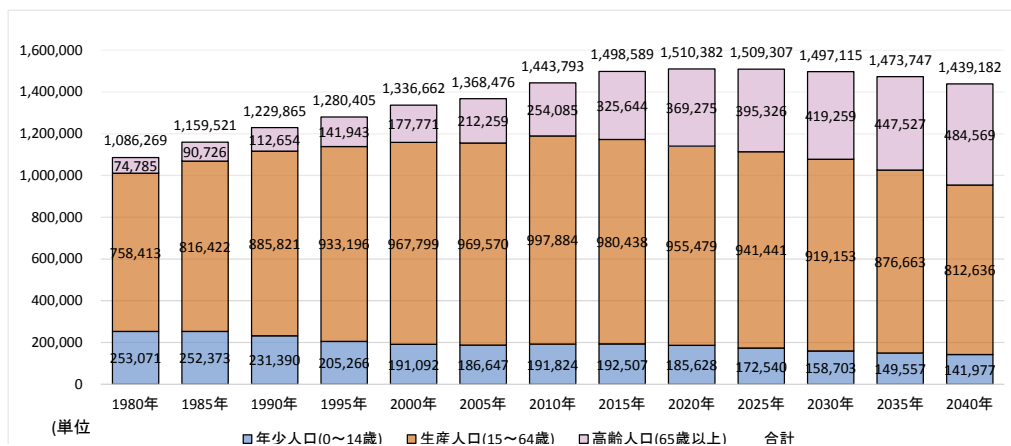
図表 4-7-1 福岡市の位置図



(2) 人口

- ・福岡市の住民基本台帳によると、2017 年 1 月 31 日現在、762,546 世帯、男性 719,263 人、女性 796,067 人で、総人口は 1,515,330 人(福岡市ホームページ)。
- ・国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口(平成 25(2013)年 3 月推計)」から人口・世帯数の推移をみると、2020 年の 1,510,382 人まで増加してピークをつけた後、減少傾向に移り、2040 年には 1,439,182 人になると推計されている。一方、高齢者人口は増加の一途を辿り、2040 年には 484,569 人に達し、人口の 33.7%を占めると推計されている(図表 4-7-2)。

図表 4-7-2 福岡市の人口推移と予測

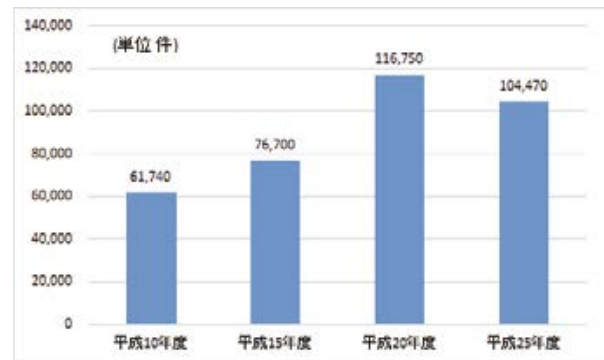


資料: 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成 25(2013)年 3 月推計)」より作成

(3) 空き家の状況

- ・総務省「住宅・土地統計調査」によると、福岡市における空き家は平成10年度の61,740件から平成20年度には116,750件まで増加し、平成25年度にはやや減少したものの、10万件を超えている（図表4-7-3）。

図表 4-7-3 福岡市の空き家の状況



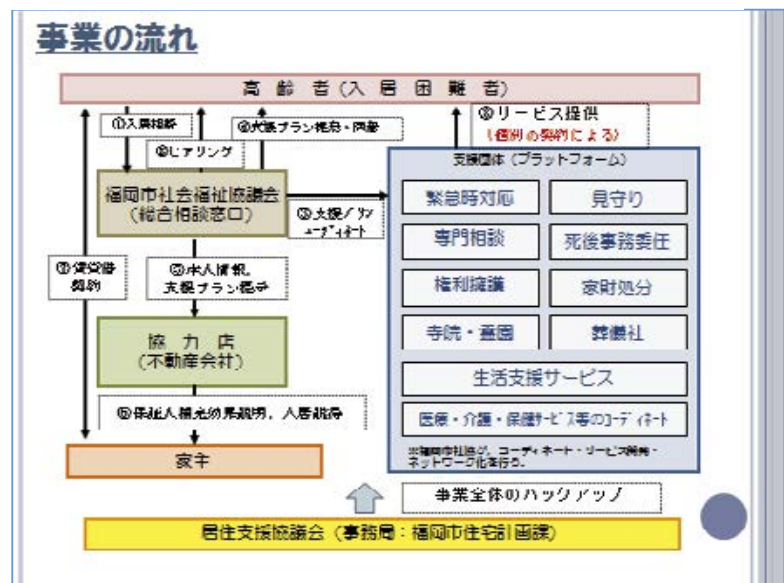
資料：総務省「住宅・土地統計調査」より作成

2. 事業実施の背景・経緯

- ・福岡市の「高齢者住宅相談支援事業」に寄せられる相談には、次のようなものが多い。
 - 保証人、緊急連絡先の確保ができない人が入居できていない
 - 生活状況や問題を自分で伝えられず、入居審査にも通らない「高齢者であることを理由に入居を拒まない賃貸物件」への相談
- ・そこで、社会福祉協議会で支援することができないかという話は、地域善隣事業開始前（平成24～25年頃）からあった。
- ・高齢者の抱えている課題を、複数の機関が分担して提供することはできないか、検討することになった。
- ・その結果、既存のサービスを集めて、連携体で役割を提供するためのプラットフォームを構築することになり、

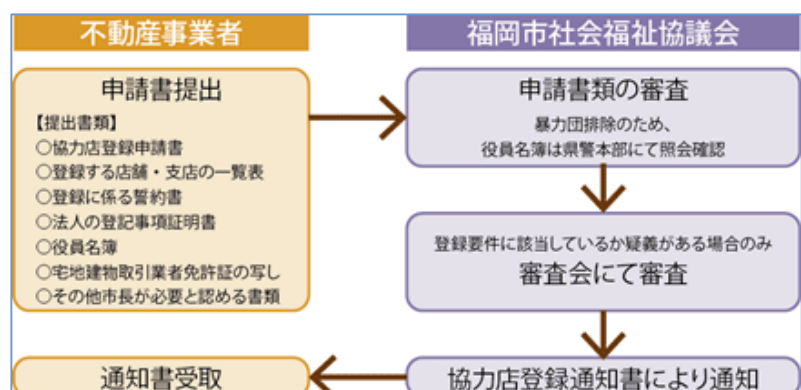
“住まいサポートふくおか”として、現在14団体が参加して取り組んでいる。

図表 4-7-4 事業の仕組み



3. 事業の概要

- ・住み替えで困っている高齢者を対象に、民間賃貸住宅への入居に協力する「協力店（不動産事業者）」や様々な生活支援を担う「支援団体」と連携し、民間賃貸住宅への円滑な入居を支援する事業（図表4-7-4）。
- ・福岡市社会福祉協議会（市社協）にコーディネーターを配置し、高齢者の入居に協力する「協力店」及び「プラットフォーム」を構築し、高齢者の民間賃貸住宅への円滑な入居及び入居後の生活支援を行う。
- ・コーディネーターは、市社協に配置している職員で、相談に来た高齢者の身体状況、経済状況、親族の状況などに応



じて、支援団体等が提供するサービスを組み合わせて提案する。また、高齢者と協力店及び支援団体との間の必要な調整を行い、入居を支援する。

- ・ 協力店とは、支援団体等が提供する入居支援・生活支援サービスによる保証人や緊急連絡先等の補完効果を家主に説明し、高齢者の入居について家主からの協力を得て、高齢者に対して住宅を紹介する不動産事業者。
- ・ 協力店の登録の流れは、図表 4-7-4 のとおり。
- ・ 利用対象者は、市内の民間賃貸住宅への住み替えを希望している 65 歳以上の単身、もしくは 65 歳以上の高齢者のみで構成される世帯。ただし、民間賃貸住宅の家賃及び各種サービス利用料を負担できる見込みがあることを必要としている。
- ・ 支援団体の支援内容は、以下のとおりである。
 - 緊急時対応：協力員等による駆けつけなど
 - 専門相談：弁護士、司法書士、行政書士による各種相談
 - 死後事務委任：行政への諸手続き、関係者への連絡など
 - 家財処分：家財回収、処理、ハウスクリーニング、片付けなど
 - 葬儀：納棺、火葬など／埋葬・納骨：永代供養、共同墓等への納骨など
 - 権利擁護：成年後見受任、福祉サービスの利用援助や日常的・金銭管理など
 - 生活支援サービス：NPO やボランティア等による家事、買い物、外出等の支援
 - 医療・介護・保健サービス等のコーディネート：いきいきセンターふくおかによる各種サービスのコーディネート

図表 4-7-5 成約件数グラフ

4. 事業の実施状況

(1) 相談・成約件数の状況

相談件数、成約件数及び協力店での成約件数をみると、図表 4-7-5 のとおり。

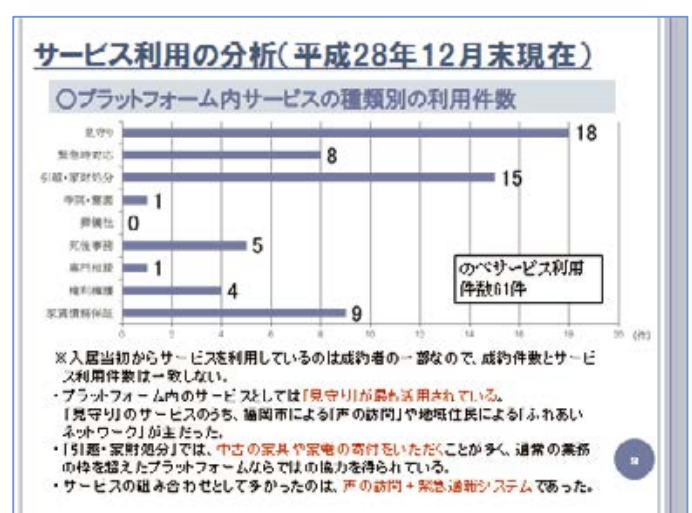
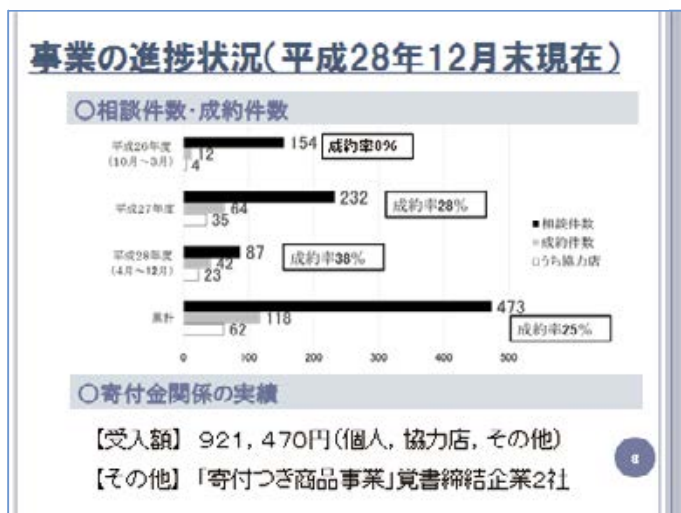
- ・ これまでの相談は 473 件あり 118 件（25％）が成約に結びついている。また、そのうち、協力店経由での成約は 62 件に上っている（図表 4-7-6）。

(2) サービスの利用状況

平成 28 年 12 月末現在、プラットフォームによるサービスの種類別利用



図表 4-7-7 サービス種類別利用件数



件数は、図表 4-7-7 のとおりである。

- ・ サービス利用は延べ 61 件で、「見守り」が 18 件で最も多く、「引越・家財処分」が 15 件、「家賃債務保証」が 9 件などとなっている。
- ・ 「見守り」サービスのとしては、福岡市による「声の訪問」や「ふれあいネットワーク」が主であった。

5. プラットフォーム

(1) 協力店・支援団体の登録状況

協力店及び支援団体の登録数は、平成 28 年 12 月末現在図表 4-7-8 のとおりである。

- ・ 協力店：28 社
- ・ 支援団体：14 団体
- ・ 提供サービス提供数：22 サービス

(2) プラットフォームのサービス

- ・ 声の訪問：福岡市の事業で、ひとり暮らしまたはこれに準ずる高齢者のうち、定期的に安否の確認を行う必要のある人に、電話により毎日 1 回安否の確認を行い、いろいろな相談に応じる。
- ・ 緊急通報システム：福岡市の事業で、在宅でひとり暮らしの高齢者などが、家庭内で急病や事故などの緊急事態に陥ったとき、胸にかけたペンダントのボタンなどを押せば、委託先の「福岡安全センター(株)」に自動的に通報され、緊急時は消防局や近隣の協力員などに連絡して生活の安全を確保する。また、緊急時以外の相談にも対応することにより、日常生活上の不安を解消する。

図表 4-7-8 協力店・支援団体の登録数

事業の進捗状況(平成28年12月末現在)	
○協力店・支援団体の登録数	
【協力店】	28社
【支援団体】	14団体
【提供サービス数】	22サービス
提供サービスの分類	登録数
見守り	6
緊急時対応	4
長任契約による死後事務	2
家財処分	2
寺院・墓園	2
葬儀社	1
専門相談(弁護士、司法書士、行政書士)	4
権利相談	1
合 計	18

※ 1つの支援団体が、複数のサービスを登録している場合があるため、支援団体の数と登録数は一致しない。

6. 住まい確保の方法

(1) 空き家活用検討会議

- ・ 「住まいサポートふくおか」とは別の取組として、今後も増え続ける「空き家」の活用の検討も始めている。
- ・ 検討メンバーは、建築士、弁護士、税理士などの空き家活用に関する専門職集団である「一般社団法人古家空家調査連絡会」やシェアハウスを推進している NPO、生協、地域団体等である。
- ・ また、遺贈を呼びかけるためのリーフレットを作成しており、公証役場や信託銀行、弁護士会等に配布する。

(2) 社会貢献型空き家バンクの設立

～『空き家をさがして』『福祉で使う』仕組み作り～

- ・ 概要：“家”と“福祉”に関わる全ての専門家を集め、既存不動産の福祉転用に関する情報を収集～発信する『空き家バンク』モデル。今後、全国で利用できるシステムへと発展させていく。
- ・ ワンストップのWEBサービスとリアルサービスの提供による『不動産の福祉転用に関する情報のワンストップ&ポータル化』を図る。
- ・ 事業主体：一般社団法人古家空家調査連絡会・社会福祉法人福岡市社会福祉協議会共同事業体
- ・ サポート団体：地方公共団体、社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO、福祉関連任意団

体、不動産会社（団体）、銀行など

- ・サポート要員：弁護士、司法書士、税理士、宅地建物取引士、社会福祉士、ケアマネジャーなど

7. 情報収集の方法

- ・協力店が増えることで高齢者に対するアンテナがさらに多くなる。”住まいサポートふくおか”を利用した入居者の家賃滞納や素行に変化があったときは相談が社協に寄せられる。認知症の早期発見につながり、生活支援を後付するなど、予防的対応が可能になっている。
- ・病院に対しては、今回は地域包括ケア病棟（住宅や施設への復帰に向けた医療や支援を行う病棟）に当たった。
- ・退院時は、施設入所や病院が提携するステップアップ住宅へ入居することが非常に多い。
- ・今後は地域包括支援センターとの連携を強化し、地域で生活している高齢者の情報共有を進める予定。
- ・病院への訪問状況と反応は図表 4-7-9 の通り。

図表 4-7-9 医療機関への訪問状況

区	病院名	反応
中央区	佐田病院	資料渡、説明のみ
南区	原病院	資料渡、説明のみ
南区	夫婦岩病院	退院時の入居先は、施設入所が多い
城南区	鳥飼病院	資料渡、説明のみ
城南区	長尾病院	高齢者の住み替えは少ない
東区	貝塚病院	退院時の入居先は、施設入所が多い
東区	原土井病院	退院時の入居先は、施設入所が多い
博多区	さく病院	高齢者の住み替えは少ない 生保や身寄りのない高齢者は多く、行き場がない
相良区	牟田病院	退院時の入居先は、施設入所が多い

8. 課題等

（1）家賃債務保証制度

- ・緊急連絡先や保証人を確保できない高齢者の支援や、新たな収益を生むビジネスモデルとして、保証料を各不動産会社で積立て、滞納督促等のオペレーションのみを外注する「自社保証方式」を協力店に提案した。
- ・協力店に自社保証方式に協力してもらうことで、そこから生まれた収益の一部を寄付してもらうことにより、運営資金の確保を目指した。
- ・しかし、自社保証方式については、立替リスクが不動産会社に残ることなどから、協力店での採用には至らず、寄付金の確保につながっていない。

（2）死後事務制度（葬儀、家財処分等）

- ・家主が高齢者に安心して賃貸を行うためには、葬儀や家財処分等の死後事務が必要である。
- ・市社協の「ずーっとあんしん安らか事業」の預託金（最低 50 万円）を預けられない低所得高齢者等に対して、少額短期保険を活用し、保険金により葬儀、納骨、家財処分、行政手続等を実施する「やすらかパック事業」の設計を進めている。
- ・死後事務については、これらのサービスを包括的に実施できる団体に委託する。
- ・利用者から制度利用料を徴収し、それを保険料の支払いに充てる。

9. 事業の成果と今後の事業展開について

- ・障がい者、母子、外国人へのサービスの仕組みとしては、支援のプラットフォームを構築しつつ、困窮者まで広げていきたい。
- ・今も障がい者からの相談があるため、対応しながら方向性を探る。障がいに対する理解は、高齢者よりハードルが高い。

VIII. 大分県豊後大野市

～施設から出て第2の在宅をつくろう～

1. 豊後大野市の概要

(1) 地勢・特徴

- ・ 豊後大野市は、2005（平成 17）年 3 月 31 日に三重町、清川村、緒方町、朝地町、大野町、千歳村、犬飼町の 5 町 2 村が合併して誕生した。
- ・ 豊後大野市は大分県の南西部、大野川の中・上流域に位置し、東西約 22 キロメートル、南北約 31 キロメートル、総面積は、603.14 平方キロメートルであり、県土の 9.5% を占めている（図表 4-8-1）。
- ・ 気候は南海型気候に属し、平地気候と山地気候のほぼ中間にあり、四季を通じておおむね温暖である。

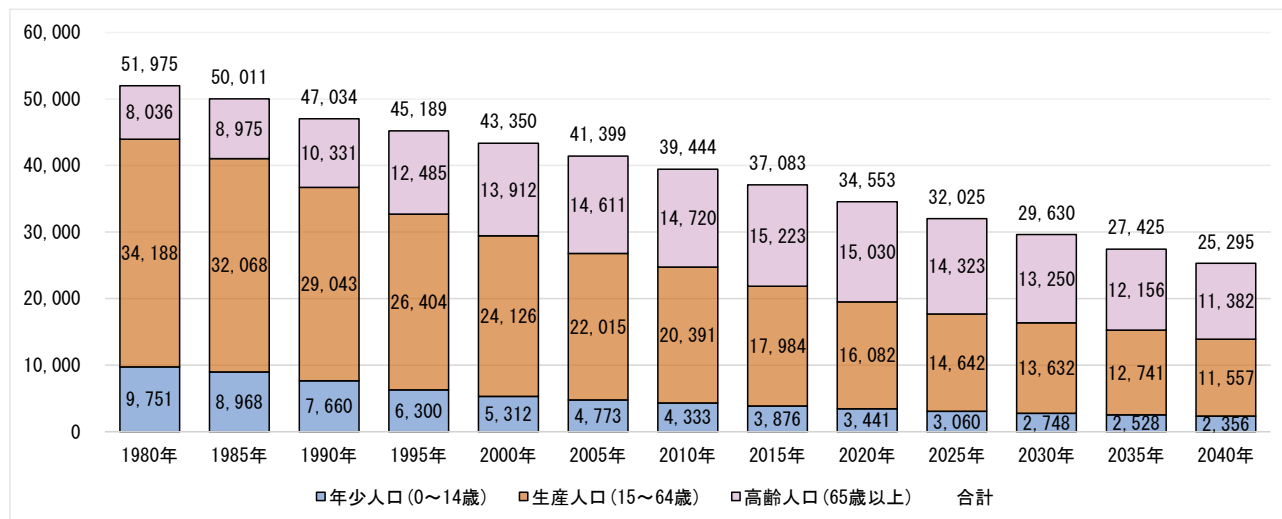
(2) 人口

- ・ 住民基本台帳によれば、平成 29 年 2 月 28 日現在、16,373 世帯、男性 17,300 人、女性 20,076 人で、総人口は 37,376 人となっており、65 歳以上の高齢者人口は 15,375 人（41.1%）となっている。
- ・ 国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（平成 25（2013）年 3 月推計）」から人口・世帯数の推移をみると、1980 年の 51,975 人から減少傾向が続いており、2040 年には 25,295 人になると推計されている。生産年齢人口は減少し続け、一方、高齢者人口は 2015 年の 15,223 人をピークに減少し、2040 年には 11,382 人になると推計されている（図表 4-8-2）。

図表 4-8-1 豊後大野市の位置図



図表 4-8-2 豊後大野市の人口推移と予測



資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 25（2013）年 3 月推計）」より作成

注：なお、1980～2000 年の数値については各町の人口を合計して算出

(3) 空き家の状況

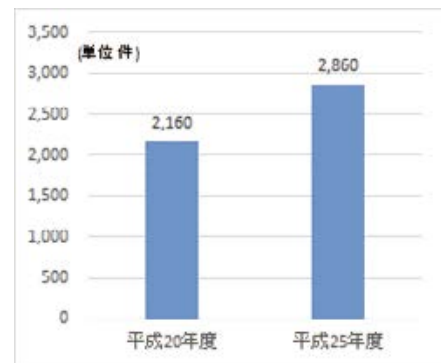
- ・ 豊後大野市では、「空き家バンク事業」および「豊後大野市空き家バンク登録制度」を実施し、ホームページ上で空き家の情報を公開している。主に同市への定住・移住者を対象としたもので、賃貸物件よりも売却希望物件の方が多くなっている。

- ・総務省「住宅・土地統計調査」によると、豊後大野市における空き家は平成 20 年度の 2,160 件から、平成 25 年度には 2,860 件に増加している（図表 4-8-3）。

（4）事業実施主体の概要

- ・本事業の事業実施主体である社会福祉法人偕生会（大分県豊後大野市）は 1979（昭和 54）年に設立され、現在は市内 4 ケ所に拠点を置き、特別養護老人ホーム（従来型・新型）や養護老人ホーム、認知症高齢者共同生活介護（グループホーム）等の介護保険事業を行っている。
- ・高齢者のみならず、障がい者に関するサービスも提供しており、就労支援センター（A 型・B 型）等も有している。

図表 4-8-3 豊後大野市の空き家の状況



資料:総務省「住宅・土地統計調査」より作成

2. 事業実施の背景・経緯

- ・2009（平成 21）年 4 月に豊後大野市からの事業譲渡により、養護老人ホーム「常楽荘」を開所し運営していく中で、新たな気づきが多数あった。例えば、介護を専門としてきた浅倉施設長は“手取り足取りすることがお世話”と思っていたため、何をすればいいのか分からなかった（図表 4-8-4）。
- ・また、本人の目的と法人の目的、事業所の目的が一切一致せず、本当に言いたいことを言い、したいことをして、自由に生活する入所者の姿に感銘を受けた。一方で、介護保険は給付管理されていておもしろくないと感じており、何か違うことをやりたいと思うようになっていた。具体的には、“その人が最期に、どういうところで自分の意志を貫けるか”を追求し、その手伝いをしたいと考えていた。
- ・まだ在宅で生活できる可能性のある高齢者等が、措置される以外の方法はないか（「第 2 の在宅」）と模索していた中で、社会福祉法人としての貢献事業の目的もあり養護老人ホーム常楽荘がモデル事業に応募した。

図表 4-8-4 常楽荘全景



3. 事業実施体制（プラットフォーム）

プラットフォームは、当該法人、医療機関、地域包括支援センターで構成している。定期的に以下の会議を開催して、情報の共有・事業の検討等を行っている。

- ・企画会議（事務局は行政）：当該法人、医療機関、地域包括支援センター
⇒ 年度内の大きな方向性を決める。
 - ・運営会議（事務局は当該法人）：区長、自治会長、地区の民生委員 2 区×2 名＝4 名、一般市民 2 名（福祉に詳しい）
⇒ 自治会の人にくすのきハウスの人たちが迷惑をかけていないかの確認や、民生委員から空き家や要配慮者の情報を得たりしている。
- ※ 企画会議と運営会議のメンバーに重複はない

4. 事業の実施状況

- ・借り上げた空き家 2 ヲ所と養護老人ホームの空き室を使って実施。（くすのきハウス）
- ・利用状況は、次のとおり（図表 4-8-5、6、7）。

利用組数（平成 26 年 10 月～平成 28 年 3 月） 計 40 組（うち 10 組が 2 名利用）

平成 26 年度 計 16 組（同上）

平成 27 年度 計 35 組（うち 1 組が 2 名利用）

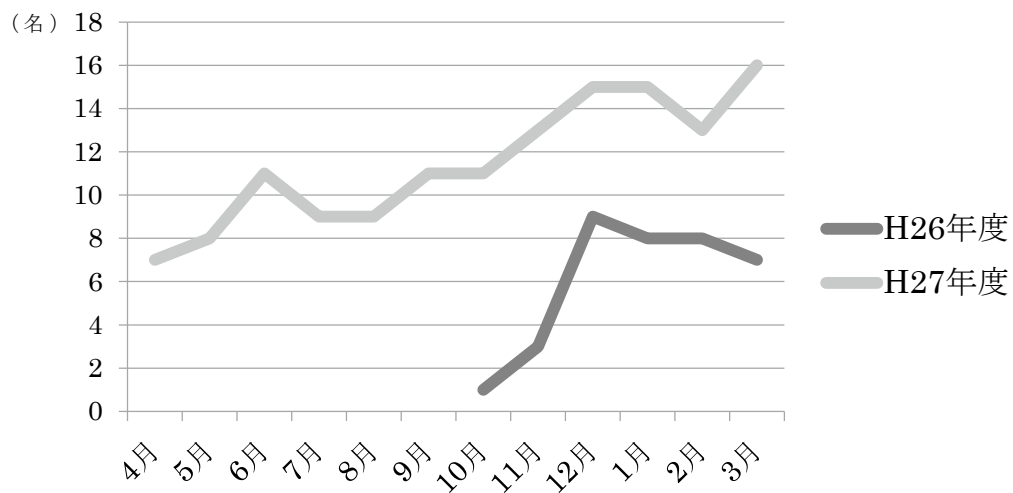
図表 4-8-5 ひと月当たりの利用組数

	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月	1 月	2 月	3 月	延べ 組数	平均	中央 値
H26	0	0	0	0	0	0	1	3	9	8	8	7	36	6.0	7.5
H27	7	8	11	9	9	11	11	13	15	15	13	16	83	11.5	11.0

出典：豊後大野市視察資料より事務局作成

（名）

図表 4-8-6 利用組数の推移（平成 26 年 10 月～平成 28 年 3 月）



出典：豊後大野市視察資料より事務局作成

図表 4-8-7 利用期間（平成 26 年 10 月～平成 28 年 3 月）

日数	組数
1～10 日	6
11～15 日	4
16～30 日	4
31～50 日	6
51～100 日	9
101～200 日	5
201～300 日	3
301 日以上	3

平均利用日数	95.4 日
（最短利用日数）	2 日
（最長利用日数）	517 日

出典：豊後大野市視察資料より事務局作成

- ・上記の通り、くすのきハウスは長期利用（居住）のみならず、短期利用を目的に使用されることが少なくない。後者の場合、一時的に家族から離れくすのきハウスを利用することにより、家族との関係がうまくいくことがある。
- ・入居者の生活支援を担当している法人職員は10名（兼務）で、彼らの精神的サポートも兼ねている。支援にあたり職員に求められるスキルは、①恐れないこと、②その人に覚悟して寄り添うこと、③うわべで人を判断しないこと、④「これ以上はできない」と自分で自分に線を引かないこと、以上の4点であり、専門職ではない人の方が適していると感じることもある。くすのきハウスの職員にはその都度、自主性を持って行動することが求められ、彼らの成長につながっている。とはいえ、現時点では、全体的な調整ができるのは浅倉施設長のみとなっており、「一人ずつ（担当を）持ちませんか」と職員に提案し始めたところである。
- ・職員は、それぞれが手の空いたときにくすのきハウスを訪ね、常勤換算で一日につき2名が対応していることになる。事業を継続していくためには、該当分の職員の給与を支払えるだけの収入を得る必要があるが、入居者が相応の費用を負担することは難しい。現在はモデル事業であることに加え、近隣から野菜等のお裾分けがあることで事業を運営できている。

5. 成果

図表 4-8-8 しいたけの足切作業

- ・衣食住が安定し、自分に自信を持った入居者は、さらなる挑戦として鶏を飼育、鶏小屋をもらい、法人職員と共に改修をした。さらに、常楽荘の配食サービスの手伝いや草取り、山羊の世話、畑の管理などの就労支援を行い、役割を得たことで本来の生活を取り戻した（図表 4-8-8）。
- ・地域住民から野菜を提供されることもある。法人職員と畑に行き、枝豆や白菜等を収穫するなどして、地域おこし協力隊住民との交流も広がっている。
- ・地域おこし協力隊の神社の祭りへの参加をきっかけに、地域住民との距離が縮まり、入居者と地域おこし協力隊住民が話すうちに、昔の知人であったことがわかり、昔話に花を咲かせる場面もあった。



6. 課題等

- ・対象者は民生委員や地域包括支援センター、居宅介護事業所から紹介されて来ており、この事業をきっかけにニーズが掘り起こされた印象を持っている。一方で、対象者の利用する空き家に関しては、民生委員から話が上がってきても、平屋建てやバリアフリー構造等、高齢者や障害者の住まいとして適した状態のものは少ない。そのうえ、緊急時の対応を考えると、同法人から車で5～10分以内の範囲の物件に限られ、住宅の新規開拓は思うように進んでいない。
- ・また、地域包括支援センター等の入口が得たい情報と一人ひとりの「生活」を見る自分たちのそれとは異なり、入居後に新しい話が出てくることが多々ある。同法人としては、その人の問題を個人の生活支援だけではなく家族も含めて包括的に解決したいと考えているため、今後はより早い段階から対象者に関わりを持てることに期待する。
- ・これに関連して、同市には非常に多くの相談窓口があるが、部署間の連携不備により、一つの部署では対応しきれない場合は解決に至らないケースが見受けられる。よって、高齢の父母と障がいを持った子ども等、複合的な問題を抱えているとみられる家族からの相談に一括対応できる場所を早急に作りたいと考えている。

IX. 宮城県岩沼市

～空き家を活用したサロンや高齢者の見守り体制の整備を目指す～

図表 4-9-1 岩沼市の位置図

1. 岩沼市の概要

(1) 地勢・産業等

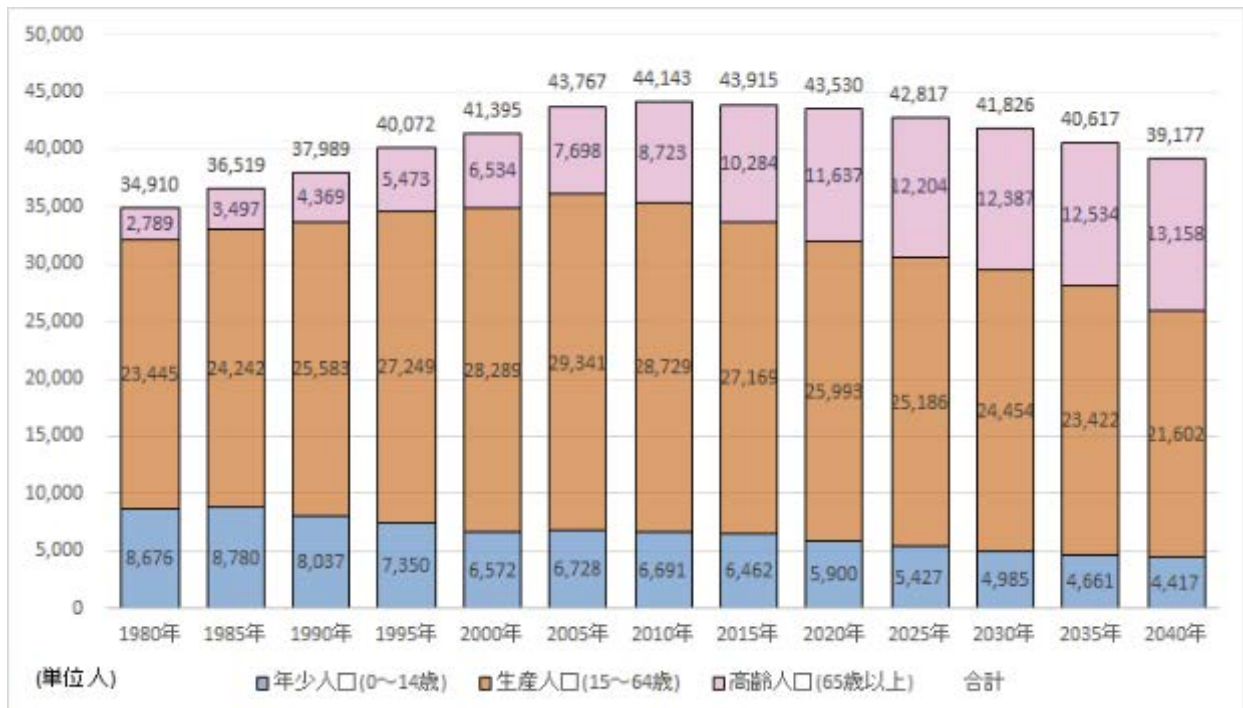
- ・ 宮城県の中央部、仙台市の南 17.6km に位置。市域は、東西約 13km、南北 10km、総面積 60.45 k m²を有する都市（図表 4-9-1）。
- ・ 西部の山岳地域から東部の太平洋岸に至るまでなだらかに広がった平野が展開し、南部の市界には、阿武隈川が東流し仙台湾に注いでいる。
- ・ 東北本線と常磐線の分岐点、国道 4 号・6 号の合流点であり、さらに東北地方の国際化の玄関口となる仙台空港が所在するなど、交通の要衝である。



(2) 人口

- ・ 平成 28 年 12 月 31 日現在、17,315 世帯、住民の合計は 44,332 人となっている（岩沼市ホームページ）。
- ・ 年齢層別の推移をみると、総人口は 2010 年をピークに減少に転じ、2040 年には 39,177 人になり、高齢者人口は 2035 年に最も多くなると推計されている（図表 4-9-2）。

図表 4-9-2 岩沼市の人口推移と予測

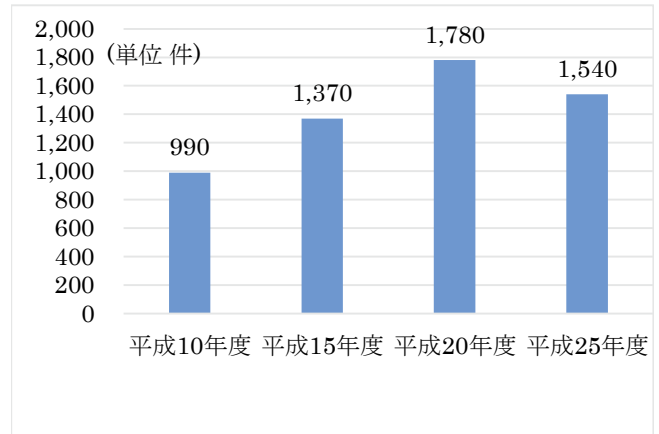


資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（2013 年 3 月推計）」より作成

(3) 空き家の状況

- ・総務省「住宅・土地統計調査」によると、岩沼市における空き家は平成10年度の990件から平成20年度には1,780件まで上昇し、平成25年度には1,540件に減少している（図表4-9-3）。

図表 4-9-3 岩沼市の空き家の状況



2. 事業実施の背景・経緯

- ・東日本大震災から復興に向けた取組は順調に実施しているものの、少子高齢化が進展しつつあり、将来人口減になる傾向予測の下、高齢者のみで形成される世帯は増加傾向にあるという深刻な状況となっている。このような状況の下、自立した生活を送ることが困難な低所得・低資産の高齢者等の存在が予想されている。
- ・一方、中心市街などにおいては、商店や家屋の後継者問題に直面しつつあり、中心市街地の空洞化を招いている。
- ・また、応急仮設住宅棟の被災者を対象とした住宅支援が、平成28年度中に終了するため、高齢者等の生活弱者の住居確保支援として、公営住宅以外に一般民間賃貸住宅等の物件情報の共有、提供が必要になると予想されたことから、本事業に取り組むことになった。
- ・行政側から問題点や課題を提示し、受託法人（公益社団法人 青年海外協力協会；JOCA）側から具体的な事業内容の提案を受け、岩沼市が申請を行った。
- ・震災後、復興支援に被災地域で活動していたJOCAのノウハウをまちなかでも発揮してほしいという想いから発注した。住民目線で活動できる民間の団体に期待した。
- ・JOCAは、社会福祉法人やNPO法人ではなく、震災復興支援や地域づくりを実践している公益社団法人であり、青年海外協力隊で培った積極性や専門性を十分に備えた人材が豊富に揃っている法人で、活動拠点は岩沼市内である。

3. 事業の実施状況

(1) 活動のスタンス

- ・社会福祉協議会や地域包括支援センターで把握している困りごとは、高齢者に限定すると、ほとんどいない。高齢者以外のことは念頭になかった。

(2) 空き家について

- ・オーナーがコストを無視して住居を回収して提供するというのは、難しいと思う。固定資産税分だけの家賃でいいということにはなかなかならない。
- ・岩沼市では、若い低所得の婚姻者に対する支援（家賃ではなく、引越し費用等）はある。

(3) 事業推進で明らかになってきたこと

- ・社会福祉協議会の生活支援事業で、困窮者は高齢者には少ない。空き家もいまのところあまりない。あっても生活保護や社会福祉協議会の生活困窮者自立支援事業でカバーするものと考えていた。
- ・住居がないだけであれば公営住宅がある。しかし、本事業は生活面から入り、空き家をリノベーションしてマッチングしようとしたが、そこまでは至らないのではないかと。
- ・まちなかは、少し閑散としてきているため、怪しまれることもあったが、市内をまわって、集うことに関するニーズが高いことを感じた。

4. プラットフォーム

- ・ 本事業のプラットフォームとして位置づけている「岩沼市生活支援体制整備事業による協議体」については、市の介護福祉課が事務局機能を担っている。
- ・ 大手コンビニエンスストアや農協、生協、民生委員、地域包括支援センター、JOCA、社会福祉法人などで構成されて、地域資源や地域課題の情報を共有し、新しいサービスを構築したいというものである。不動産事業者は入っていない。課題が上がってきた際に、随時集まって協議している。今後も肩書に捉われずに、参加者を広げていきたい。
- ・ この協議体は地域包括ケアシステムを構築するためのものであり、住宅のみに特化したものではないため、現状では優先順位の関係で、本事業の課題に関する議論には至っていない。
- ・ これまでに、空き家を活用したサロンや高齢者の見守り体制の整備等について議論を行った。
- ・ 協議体は平成 27 年度、準備会を経て、平成 28 年に発足した。生活圏域毎に設置している地域包括支援センターへコーディネーターを配置し、地域の情報を収集し、ある程度情報を収集し課題を抽出したところで開催するという形態を取り、四半期に 1 度程度開いている。本事業がスタートしてからは、平成 28 年 1 月からすでに 6 回開催しているが、全員が集まるわけではない。
- ・ コーディネーター会議は 2 週間に 1 回開いて情報共有しており、市内の 4 地域の包括支援センターのレベルを一定に保つ努力をしている。
- ・ 不動産事業者との連携の重要性はわかってきた。協議体に不動産業者はいまのところ入っていないが、必要があれば出席を依頼する。ケア会議では、運送事業者や金融機関も加わって、まずは情報共有から始めている。

5. 支援体制等

- ・ 被災者の見守り・総合相談窓口として、岩沼市スマイルサポートセンターを岩沼市総合福祉センター内に開設。
- ・ 運営は、公益社団法人青年海外協力協会（JOCA）に委託。開発途上国での支援経験のある職員が、それぞれの専門資格・知識・経験を生かした支援相談業務を行っている。
- ・ 基本的に受託法人が事業の管理を担っているが、必要に応じて健康福祉部等の関係各課と調整のうえ、事業を進めている。

6. 住まい確保の方法

- ・ 空き家探しは、まちなか中心に行っている。2 人 1 組で岩沼駅周辺の市内中央部を 4 ～ 5 月に集中して巡回した。現在は回っていないが、情報を提供してくれる人もある。
- ・ いままでに借りることのできそうな物件はいまのところ見つからないが、今後、対象範囲を拡大する予定はない。
- ・ まだ所有者まではたどり着けていないのが現状だが、町内会長や民生委員などには少しずつ認識されつつある。
- ・ 探している空き家の基準は、住むこととみんなが集える場所という観点のため、戸建てで、できれば 2 階建ての広めの家屋である。多目的に使えることが条件なので、アパートは探していない。今回の事業は、生活支援の面もあるため、空き家開拓だけが目的ではない。

7. 情報収集の方法

- ・ 空き家の開拓は、市からの情報提供、それ以外にはスタッフによる訪問調査を行って

おり、時には地域の区長や町内会長にも呼びかけて情報を収集している。

- ・不動産業者に問い合わせをする際、本事業の説明をした繋がりから、候補物件を調べる際に情報提供してくれる業者もある。
- ・今までに7件にアプローチしたが、「不特定多数の人が出入りすることに不快感がある」、「荷物を置いている」、「建物の老朽化」等を理由に断られる、もしくは不動産業者経由で所有者に申し入れても、先に進んでいない状況にある。
- ・地域における当団体の認知度不足もあるが、不動産業者を介していない空き家は、所有者が貸すことに消極的で容易に確保できない状況である。

8. 岩沼市スマイルサポートセンターの業務内容

(1) 住宅・生活再建支援事業

- ・主に防災集団移転促進事業に関わる補助金申請や、各種手続きに関する総合窓口。

(2) コミュニティ形成支援事業

- ・多世代間交流の機会が創出されることにより、住民間で情報が共有され、互いに信頼し合える環境づくりを支援
- ・災害公営住宅や防災集団移転地等の入居後の訪問調査
- ・サロン等開設支援、活動団体立ち上げ支援
- ・高齢者独居、老々世帯への見守り活動
- ・町内会・自治会活動の支援及び見守り体制の構築支援（図表 4-9-4）

図表 4-9-4 岩沼市スマイルサポートセンターにおける交流会



(3) 交流・生きがいづくり事業

- ・被災沿岸地区を、地域・世代を超えた交流が行われるふれあいの広場として再生し、震災の記憶や地域の記憶の風化を防止すると同時に、運営・管理を地域住民と行い、生きがいづくりを支援

(4) 被災者見守り・相談支援事業

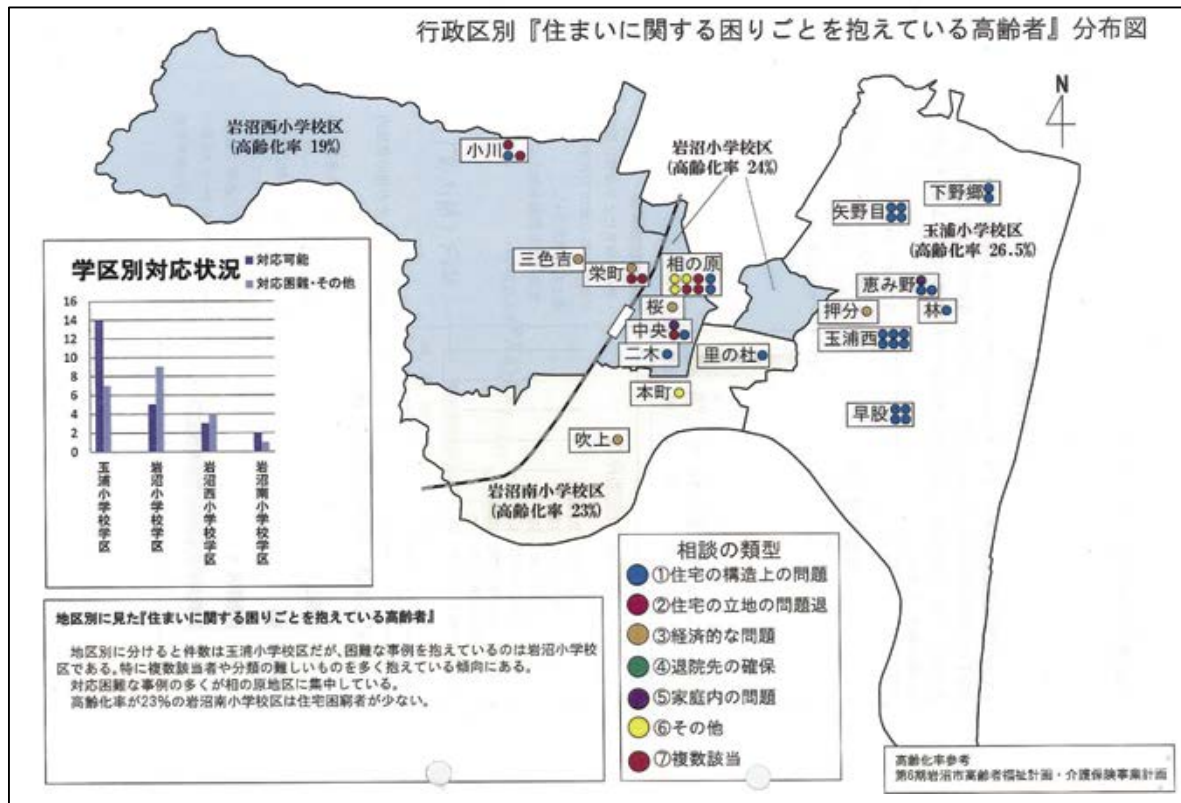
- ・みなし仮設住宅の健康状態が保たれ、住民が孤立化しないよう、訪問・見守り・相談を行う
- ・みなし仮設住宅入居者への交流サロン
- ・みなし仮設住宅入居者への情報誌発行

9. 課題等

- ・住宅関連で困っている高齢者がどのくらい存在するか、対象者を“見える化”するために、岩沼市内にある4カ所の地域包括支援センター、社会福祉協議会、民生委員にアンケートを依頼した。その結果について現在、分析中であるが、主な結果を示すと、以下のとおりである（サンプル数44人）。
- ・高齢になるほど相談者は多くなる傾向にあり、女性の方が多くなっている。
- ・老化や病気により身体に障害が残ったため、住みづらくなるなど、住宅の構造上の問題が多くなっており、立地上の問題を抱えている人は見受けられなかった。
- ・「退院先の確保」や「家庭内の問題」という回答が数件あったが、今後分析していく予定である。
- ・以上より、本事業の純粋な対象者は少ないように感じられる。その少ない対象者を対象にルートを整備する必要性については疑問があり、その判断も含めて分析する予定である。
- ・上記のニーズ調査結果より、下記の「行政区別『住まいに関する困りごとを抱えてい

る高齢者』分布図」を作成した（図表 4-9-5）。

図表 4-9-5 行政区別『住まいに関する困りごとを抱えている高齢者』分布図



10. 今後の事業展開について

- ・プラットフォームには今後も継続的に参加し、地域の課題解決に取り組んでいきたい。
- ・また、空き家の情報収集は、今後も継続する予定である。
- ・対象者把握ルートの整備に関しては、今回のアンケート分析でもう少し具体的な対象者像が見えてくれば、地域包括支援センターや社会福祉協議会等に呼びかけることが可能かもしれない。
- ・しかし、前述のとおり、少ない対象者に対するルート確保に関しては、アンケート調査結果の分析を待って判断したい。したがって、今年度中の入居実施は困難と考えられる。
- ・空き家はあるものの、回収の必要性や家賃等の面から、低所得高齢者に適した物件が見受けられない。
- ・高齢者に特化すると、対象者はほとんどいない。
- ・国庫補助事業終了後の事業の実施方針としては、上記のような課題から、低所得高齢者に対する支援については、介護保険制度を始めとする地域包括ケアシステムや生活保護、生活困窮者自立支援事業等の中で担っていくことを基本とする。
- ・本事業で2ヵ年に亘って調査研究した実績については、岩沼市と受託法人が締結している「岩沼市まち・ひと・しごと創生に関する協定」に基づいて実施される「IWANUMA WAY プロジェクト」において十分に活かしていく予定である。

X. 秋田県横手市

～「高齢者くらしのサポートセンター」により
地域居住を支援～

図表 4-10-1 横手市の位置



1. 横手市の概要

(1) 地勢等

- ・奥羽山脈と出羽山脈に囲まれた横手盆地の中央に位置し東西に約 45 km、南北に約 35 kmに広がり総面積は 693.04k m²で秋田県の約 6.0%を占める(図表 4-10-1)。
- ・人口平成 29 年 1 月 31 日現在、34,447 世帯、住民の合計は 93,111 人となっている(横手市ホームページ)。
- ・年齢層別の推移をみると、2005 年の市町村合併時の 103,179 人から年々減少を続けている。高齢者人口は 2020 年に最も多くなると推計されている(図表 4-10-2)。

【横手市日常生活圏域】

図表 4-10-2 横手市の人口推移と予測

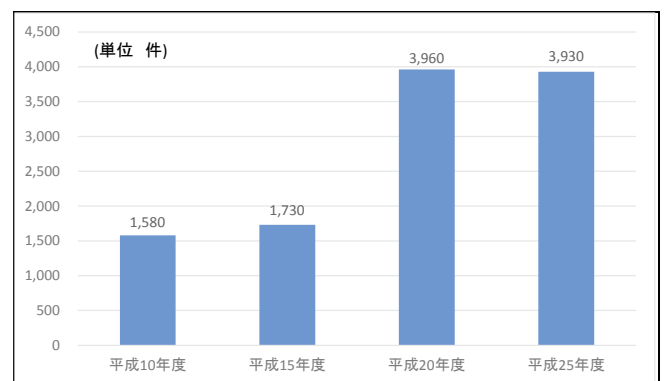


資料:国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(2013 年 3 月推計)」より作成

(2) 空き家の状況

- ・総務省「住宅・土地統計調査」によると、横手市における空き家は平成 10 年度の 1,580 件から平成 20 年度には 3,960 件まで上昇し、平成 25 年度はほぼ横ばいである(図表 4-10-3)。
- ・平成 23 年の冬、東日本大震災の 2 か月余り前、横手市は記録的な大雪に見舞われた。除雪作業中の死亡や負傷、農作物への被害があった中で、屋根に降り積もった雪の重みで 37 棟の空き家が全半壊した。

図表 4-10-3 横手市の空き家の状況



資料:総務省「住宅・土地統計調査」より作成

- ・それまでも、老朽化した空き家が市民の安全で安心な生活に影響を及ぼしている問題が発生、個別に対応していたが、この冬の雪害を契機に、横手市の政策課題として取り組むこととなった。
- ・横手市では持ち家率が高く、高齢者においては90%を超える。長年住んだ家も、高齢者が施設入所することで空き家が増えているという現状にある。

2. 事業実施の背景・経緯

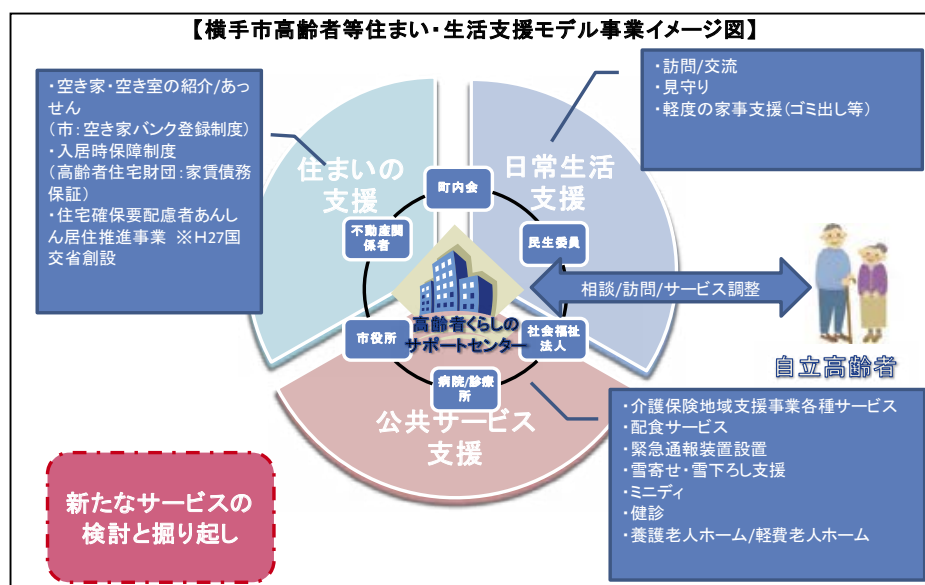
- ・高齢化率が35%と全国平均より高く、高齢者にしめる単身高齢者17%、高齢者のみ世帯26%と家族での支援が困難な世帯が多い。また、農村地帯であるため国民年金受給者が多く、所得の低い層が多い（本人非課税は65歳以上の70%）という地域性がある。
- ・地価が低く土地も豊富にあることから、高齢者の持ち家率は90%を超えるが、市内3ヶ所の養護老人ホーム（定員150名）と4ヶ所のケアハウス（定員110名）は常に満床で待機者もいる。一時的な施設である生活支援ハウス（定員15名）も絶えず埋まっており、本来の目的ではない長期利用者が数人いる。また、市内の有料老人ホーム（合計164戸）も月額負担は約9万～16万円であるが空きがない状態である。
- ・地域の課題である冬期間の降雪により、自立している高齢者でも施設入所を希望する場合があります、そのニーズが高い。

3. 事業の実施状況

図表 4-10-4 モデル事業のイメージ図

（1） 取組の範囲

- ・南部地域を対象に二つの社会福祉法人に委託して取り組んできた。南部は地域のつながりが残っていて賃貸物件も少なく、住み替えニーズに関しては掘り起こすことができなかった。
- ・今年度は、中心部である人口の集中している横手地域で一つ法人に委託先を増やして取り組んでいる。
- ・増田地域では、プラットフォーム関係者で安全確認が必要ということを出して、地元で地域拠点づくりを始めている。十文字地域では、日ごろの業務の中、みんなで見守ろうと協力店を募っており、平成29年2月現在39件が登録している。横手地域（9月に設置したばかり）では、法人内で複数の事業所を抱えており、法人内外問わず、地域の社会福祉法人みなで行う仕組みを作ろうとしている（図表4-10-4）。



（2） 空き家の開拓ルート

- ・市の広報等でモデル事業の周知を図ったところ、福祉的に活用してほしいとの問い合わせが10件ほどあり、聞き取りしたところ、物件のほぼ全てが大規模修繕の必要なものやバス停が遠い等、利便性にかけるものであった。

(3) 事業推進で明らかになってきたこと

- ・ 受託法人が地域ケア会議や民生委員の定例会に参加して対象者の把握に努めているが、難儀を示している。
- ・ 対象者像として重複する部分が多い生活保護担当や包括支援センターからの相談があるが、処理困難な方がほとんどで対応できかねている。
- ・ 現在、生活支援団体は確保できていないが、今後ボランティア等の団体との協議が必要。市内にどのような団体が存在するのか資源の把握から始まる。

4. プラットフォーム

(1) 構成員

- ・ 住宅：行政の建設部局・空き家担当部局と不動産店。
- ・ 福祉：行政の福祉部局と法人、民生委員、医師、在宅介護支援センター。（候補者へは行政の仲介や受託団体の直接交渉により依頼）
- ・ 全体管理は市が行う。但し、市は委託契約の仕様書では大枠を示しただけで、その範囲内での具体的な取組みは社会福祉法人の自由裁量に任せている。

(2) プラットフォーム会議

- ・ プラットフォーム会議は、これまでに2回開催。
- ・ 細かい話は都度、協議するが、全体的には月1回、市と受託法人とで打合せを行い、調整を重ねている（図表 4-10-5）。

図表 4-10-5 プラットフォーム会議の開催状況

開催日	テーマ	参加人数
H27.12.24	各分野の現状と課題の共有、モデル事業の説明と協力依頼	36名
H28.5.10	事業経過報告と進捗状況審議	26名

(3) 課題

- ・ 受託法人の対象エリアから市南部に偏っていること。
- ・ 組織が縦割りとなっている。
- ・ 表面化していないニーズの把握ができていない。

5. 高齢者くらしのサポートセンター

図表 4-10-6 高齢者暮らしのサポートセンターのポスター

高齢者くらしのサポートセンター（図表 4-10-6）は、地域に居住している概ね 60 歳以上の方を対象に、各関係機関等と連携・協力し、入居支援や生活支援などを提供する施設である（図表 4-10-7）。



図表 4-10-7 高齢者暮らしのサポートセンター設置状況

	【増田地域】 平成 27 年 9 月設置	【十文字地域】 平成 27 年 9 月設置	【横手地域】 平成 28 年 9 月設置
事業者	社会福祉法人横手福寿会	社会福祉法人一真会	社会福祉法人相和会
法人実績	介護老人保健施設、グループホーム、訪問介護事業所、訪問リハビリ、居宅介護支援事業所、ショートステイ	介護老人福祉施設、小規模多機能型居宅介護、居宅介護支援事業所、ショートステイ	介護老人福祉施設、小規模多機能型居宅介護、グループホーム、訪問介護事業所 他
職員配置	兼務職員 5 名	兼務職員 2 名	兼務職員 6 名
住替相談	5 件	8 件（住替え 3 件）	2 件（住替え 1 件）
安否相談	3 件（登録 3 名）	2 件（登録 1 名）	なし
特色	地域拠点づくり	協力店登録(40)によるネットワーク構築	複数法人連携での社会貢献

6. 支援体制等

- ・ 現在は確保できていないが、今後ボランティア等の団体との協議が必要。
- ・ 市内にどのような団体が存在するのか、資源の把握から始める。

7. 住まい確保の方法

- ・ 受託法人の営業努力により協力不動産店と物件を確保している。
- ・ 宅建協会員へのアンケートでは、4～5 万円の物件が中心でそれより安い物件は少なく、また、高齢者へ貸すことにリスクを感じていた。リスク軽減のための保証や保険について知らないという回答が 36% あった。

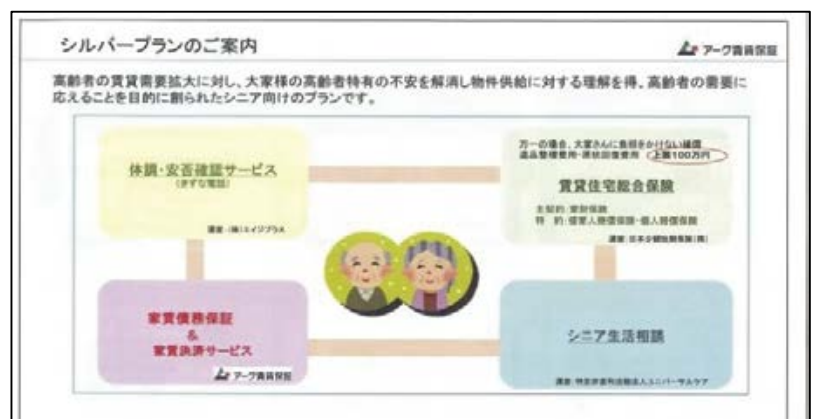
8. 情報収集の方法

- ・ 事業の周知が進んでいない現状では、対象者の把握のために、法人が町内や居宅介護支援事業所を訪問し、情報収集に努めている。
- ・ また、地域ケア会議等への継続的な参加やプラットフォーム会議等での情報を収集している。

9. アーク賃貸保証のシルバープラン

- ・ 協力不動産店の伊藤住宅不動産や朝日綜合株式会社と保証会のアーク株式会社が協力し、高齢者向けの保証モデルを開発（図表 4-10-8）。
- ・ 毎月の家賃に月 3,000 円をプラ

図表 4-10-8 シルバープランの仕組み



スすることで、保険も入居中の高齢者の心配ごととも解決する。

- ・ 商品の特徴 1 「賃貸住宅総合保険：万一の場合、家主に負担をかけない補償（原状回復費用・上限 100 万円、荷物の処理費用・上限 100 万円）」、特徴 2 「電話による安否・体調確認」、特徴 3 「シニア生活相談：成年後見、施設の紹介、相続・遺言相談等」、特徴 4 「家賃保証&決済サービス：家賃等の口座振替による家賃滞納や保険料未納による失効の防止」。

10. 課題等

- ・ 補助事業終了後、市として予算化は行わないが、自主組織としての暮らしのサポートセンターを支援するような体制の構築が必要。
- ・ 市役所内部の関係部署と定期的に情報共有できるような体制が必要。
- ・ 現状は、暮らしのサポートセンターが点でしかなく、地域包括支援センターや在宅介護支援センター等との連携による面でのサポートが出来る体制づくりが必要。

11. 今後の事業展開について

- ・ 行政の住宅部局と福祉部局の連携により民間関係者を含んで横手市居住支援協議会の設立による住まいの確保支援と日常生活の支援を目指している。
- ・ 平成 29 年度に横手市住生活基本計画の策定を行う中で、居住支援協議会の必要性を訴え、実現にむけたいと考えている。
- ・ 当面は 3 つの社会福祉法人による「暮らしのサポートセンター」とプラットフォームの構築の継続と強化を図り、その効果を検証しながら、他の社会福祉法人等への共生型の身近な相談窓口の設置普及を目指す。

XI. 埼玉県和光市

～地域包括ケアシステムによる住まい確保の取り組み～

図表 4-11-1 和光市の概要

1. 和光市の概要

(1) 地勢

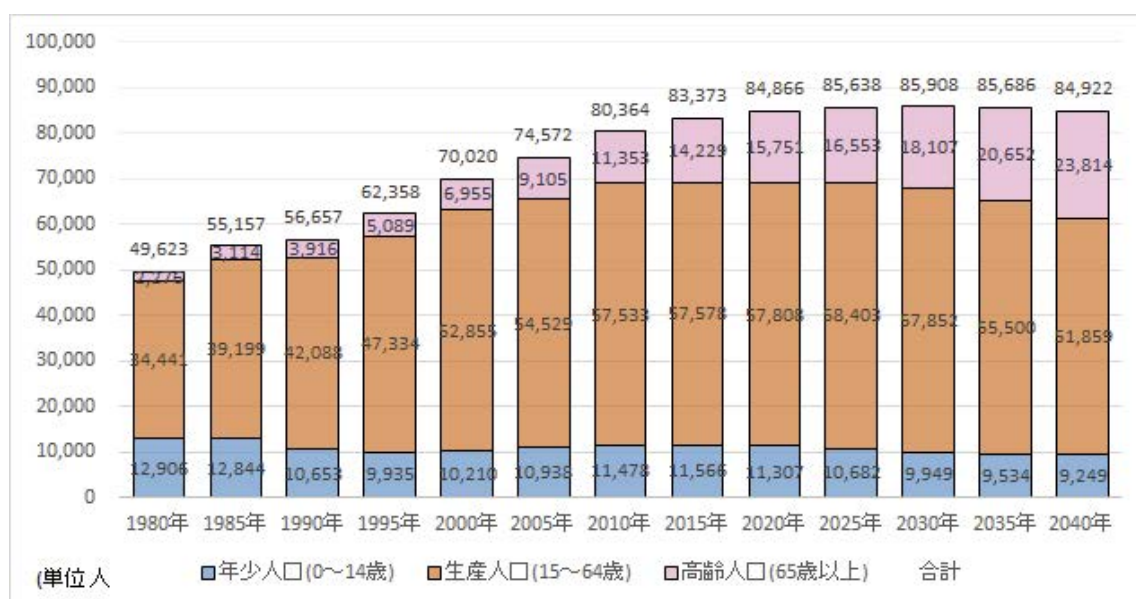
- ・埼玉県の南端にあり、西側に朝霞市、東側に荒川を挟んで戸田市と境を接する。また、南側は東京都と隣接し、市域は都心から15～20km圏内におさまる（図表4-11-1）。
- ・地形的には武蔵野台地上にあり、市の東側・東京都板橋区との境に沿うように白子川が、市の北端には荒川・新河岸川が流れている。



(2) 人口

- ・2017年1月1日現在、39,632世帯、男性41,924人、女性39,444人で、総人口は81,368人（和光市ホームページ）。人口の推移をみると、1980年の49,623人が2015年には83,373人に増加し、生産年齢人口も増加している。
- ・国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（2013年3月推計）」によれば、人口は2030年の85,908人にまで増加し、その後ゆるやかな減少に転じると推計されているが、高齢者人口は増加を続け、2015年の14,229人から2040年には23,814人にまで増加すると推計されている（図表4-11-2）。

図表 4-11-2 和光市の人口推移と予測

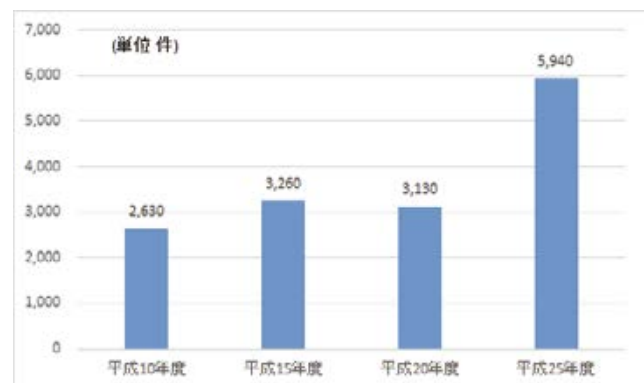


資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（2013年3月推計）」より作成

(3) 空き家の状況

- ・ 総務省「住宅・土地統計調査」によると、和光市における空き家は、平成10年度の2,630件から平成15年度には3,260件まで増加した後、平成20年度に3,130件に若干減少した後、平成25年度には5,940件に急増している（図表4-11-3）。

図表 4-11-3 和光市の空き家の状況



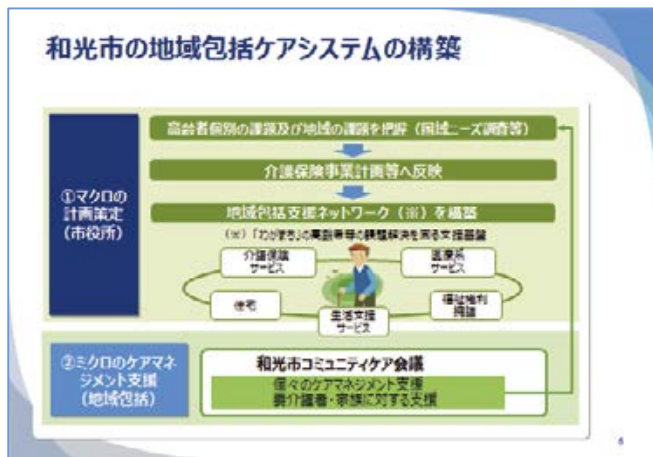
資料：総務省「住宅・土地統計調査」より作成

2. 事業実施の背景・経緯

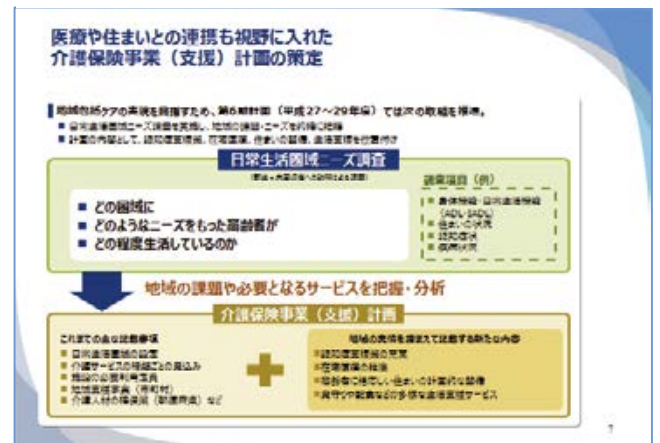
(1) 和光市の地域包括ケアシステム

- ・ 和光市の地域包括ケアシステムは、マクロの計画策定とミクロのケアマネジメントシステム(個別支援)がリンクするように運用している（図表4-11-4）。
- ・ 地域の課題や高齢者の課題を正確に把握することが重要。そこで、要介護・施設入所者以外の全高齢者を網羅する「日常生活圏域ニーズ調査」を実施し、介護保険事業計画に反映させている（図表4-11-5）。
- ・ 個々の高齢者に対する個別の支援は、多職種連携のための「和光市コミュニティケア会議」が機能している。

図表 4-11-4 和光市の地域包括ケアシステム



図表 4-11-5 医療・住まいと連携した介護保険事業



(2) 和光市長寿あんしんランドデザイン

- ・ 中学校区レベルの日常生活圏域で、どの圏域にどのようなニーズをもった高齢者が、どの程度生活しているのか、身体機能・日常生活機能、住まいの状況、認知症状、疾病状況、経済状況等を調査。3年間で全数調査している。またニーズ調査は個別記名式で行うため個別台帳化される。
- ・ そのニーズ調査を基に、サービス必要量の分析からサービス供給量の推計を行い、事業計画を策定している。サ高住やグループホーム等のサービス基盤整備も同様の手法で、本当に

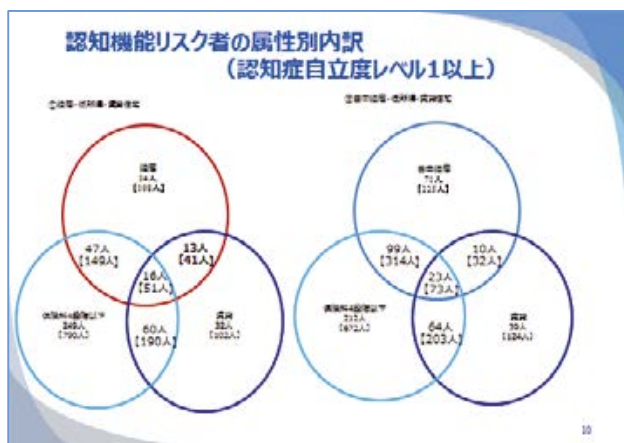
図表 4-11-6 UR賃貸住宅で独居率が高い

	同居世帯 (人)	一戸建て 持ち家	一戸建て 賃貸	分譲マン ション	賃貸マン ション・ア パート	公営住宅 (賃貸)	福祉・公 営住宅 (賃貸)	その他	無回答
全体	1,773	531	28	233	55	0.8	9.4	0.3	0.8 2.9
一都 道 府 県									
北	320	78.1	4.7	7.8	5.6	0.0	0.0	0.0	0.6 2.2
北	351	67.8	5.7	14.0	7.1	0.0	0.3	0.9	0.3 4.0
北	496	28.4	3.2	25.4	5.0	2.8	32.1	0.2	0.4 2.8
北	606	51.2	2.6	35.1	5.0	0.2	1.2	0.3	1.7 2.8
同 県									
北	1,529	36.9	3.1	23.3	4.1	0.6	9.0	0.3	0.8 2.2
北	289	81.8	4.2	7.7	4.2	0.0	0.0	0.0	0.4 1.8
北	311	72.0	6.1	13.5	5.1	0.0	0.3	0.6	0.3 1.9
北	407	30.2	1.5	26.5	3.2	2.0	31.7	0.2	0.5 2.2
北	525	54.0	2.1	33.7	4.2	0.2	4.8	0.4	1.5 2.7
全 体	978	31.8	4.7	27.0	14.4	2.0	17.0	0.0	1.1 1.9
他 府 県									
北	119	47.1	7.6	7.8	32.8	0.0	0.0	0.0	0.8 4.2
北	116	44.8	7.8	19.0	22.4	0.0	0.9	0.0	1.7 3.4
北	351	12.8	3.7	24.8	9.1	5.1	43.3	0.0	0.0 1.1
北	280	32.9	2.9	48.9	9.6	0.0	1.1	0.0	2.9 1.8
北	112	58.9	8.2	8.0	15.2	1.8	8.9	0.0	0.0 9.9

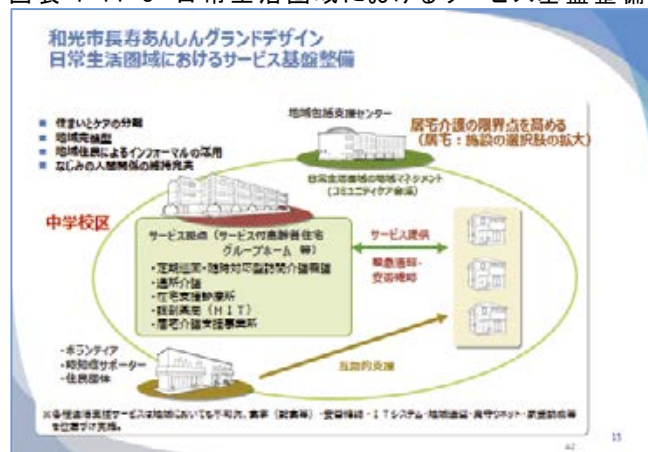
必要な量を必要な場所に整備できている。

- ・住まいの必要量を推計する手法を例示する。認知機能リスクをクロスしてみると、図表 4-11-7 の左側は、①独居・低所得・賃貸住宅で、右側は、②日中独居・低所得・賃貸住宅である。左側(①)の賃貸・独居・低所得の3つが重複しているのは51人(全市)であり、この方たちに対してどのような施策で対応していくかということを検討する必要がある。この部分については、例えば、料金の高いグループホームなどを作るのではなく、低廉な居住系サービスを整備する必要がある(図表 4-11-6、7、8、9)。

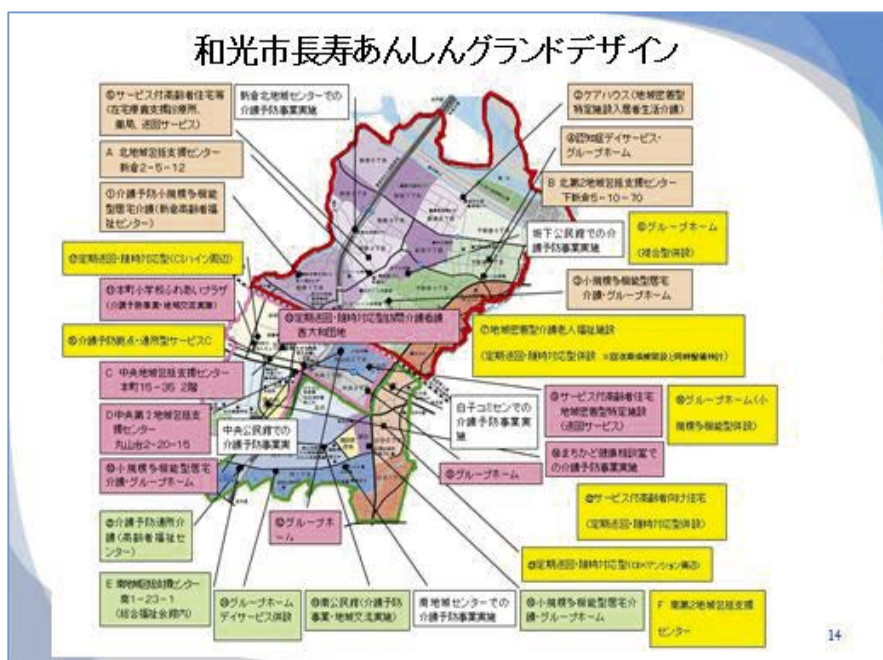
図表 4-11-7 認知機能リスク者の属性別内訳



図表 4-11-8 日常生活圏域におけるサービス基盤整備



図表 4-11-9 和光市長寿あんしんグランドデザイン



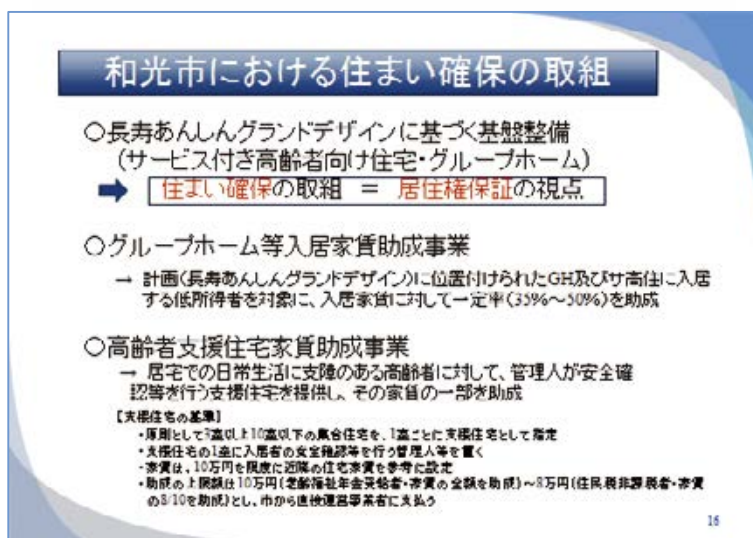
3. 和光市における住まい確保の取組み

- ・住まいを確保するということは、居住権・賃借権を確保することと、和光市では考えている。施設等に多い有料老人ホームに多い利用権では、そこに住み続けるための権利が弱く、住まいの確保にはつながりにくい。
- ・必要量を計画に位置付けて、グループホーム入居者助成や、民間賃貸住宅を活用した「高齢者支援住宅家賃助成事業」といった低所得者に対する独自施策を行っている(図表 4-11-10)。

また、市の独自制度として住宅改修には 50 万円上乘せがあり、介護保険の住宅改修を入れて合計 70 万円までの助成がある。例えば 24 時間定期巡回サービスを入れる場合に、玄関の他に高齢者の寝室側に出入り口を作る等で活用し、在宅の限界点を上げる努力をしている。

- ・ いずれも、綿密なニーズ調査に基づいた必要量を算出して計画に位置付けているため、後年度に事業費の負担が膨らむ等の懸念はあまりない。

図表 4-11-10 和光市における住まい確保の取組



4. 低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業について

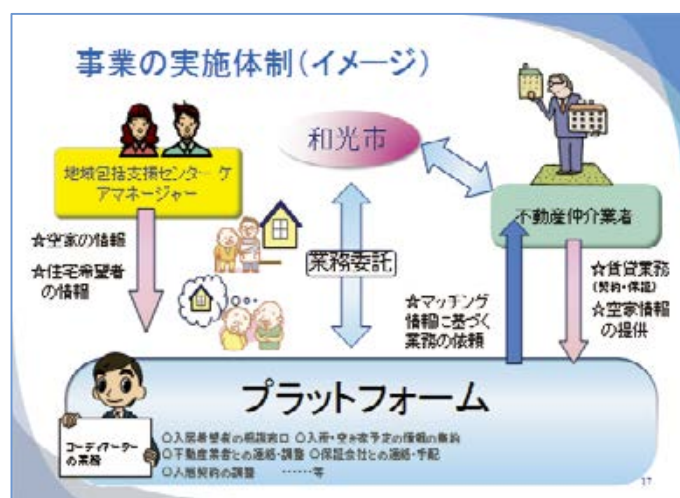
(1) モデル事業の目的

以上のように、和光市では、生活の基盤として必要な住まいが整備され、本人の希望にかなった住まい方が確保されていることが地域包括ケアの前提として、高齢者の住まい確保に向けた施策を展開してきた。しかし、低所得の高齢者の住宅確保や、施設入所等により使用しなくなった自宅の有効活用が課題となっているため、モデル事業により、これらの課題を効果的に解決する仕組みを構築することとしている。

(2) 事業実施体制

- ・ 事業実施主体として、NPO 法人ワーカーズコープに委託。「和光市の暮らし・仕事相談センター」で生活困窮者の自立支援相談を委託しており、そこに「高齢者の住まいの相談窓口」を設けている(図表 4-11-11)。
- ・ 仕組みとしては、まず、地域包括支援センターに、サ高住や特養等への入居等で空き家になりそうな住宅の情報や、住宅希望者の情報が入るので、それをプラットフォームで集約する。
- ・ プラットフォームのコーディネーターが、実際に空き家が発生すれば、その空き家を貸家として使ってよいかという合意形成まで行う。
- ・ 戸建て住宅を活用する場合は改修や家賃設定の検討などが必要なので、それらを協議するための場として不動産仲介業者も加わったコンソーシアムがあればいいと考えた。
- ・ コンソーシアム会議では、ケア会議の延長で、個別ケースをマッチングして、両者が win-win になるということを目指したい。年内に数回行い、できれば成約までこぎつけたい。
- ・ コンソーシアムの会議の主な内容は、物件をどのように使っていかといった内容精査と、物件に入る入居者のマッチングの 2 点である。

図表 4-11-11 事業の実施体制(イメージ)



- ・今のコンソーシアムのメンバーは、ワーカーズコープと不動産事業者、地域包括支援センター、ケアマネージャーである。

<コーディネーターの業務>

- ・入居希望者の相談窓口
- ・入所・空き家予定の情報の集約
- ・不動産業者との連絡・調整等

<不動産事業者との協力>

- ・保証会社との連絡・手配
- ・入居契約の調整
- ・建物の維持管理・管理受託業務の提案
- ・家賃収納、管理業務報酬の調整
- ・契約業務

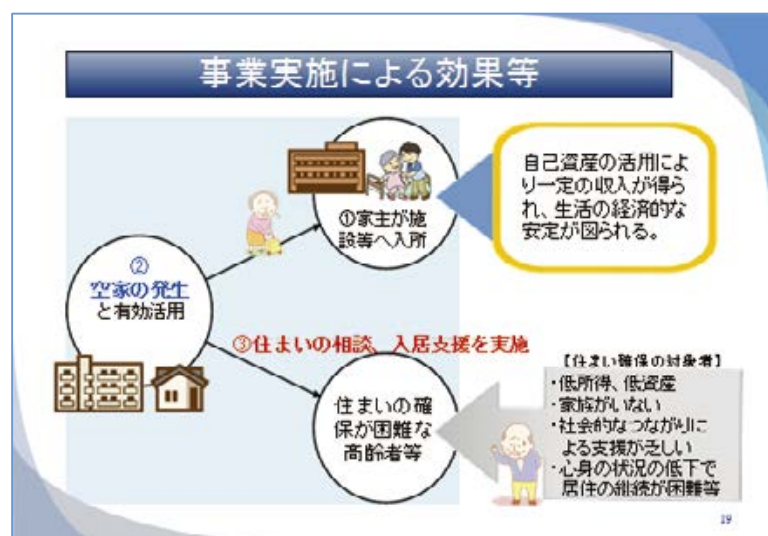
5. 課題等

- ・和光市は地域包括ケアシステムの構築が進んでおり、特別養護老人ホームが 60 ベッドしかないため、施設入所等で空き家になるというケースが少ない。
- ・サ高住に引っ越しするケースは賃貸住宅の方が多い。和光市は賃貸住宅の比率が 35% 程度もあり、全国と比較して賃貸住宅の比率が非常に高くなっている。
- ・しかし、もう少し先で、空き家が増えてくると想定される。そこで将来、分譲住宅を誰かに貸して、サ高住の家賃の足しにしようとする人が出てくれば、この制度に乗せる。その際には、市内の不動産事業者と地域包括支援センターなどとマッチング会議を設け、市がその住宅を指定して家賃をコンソーシアムで決めるということができるればいいと思う。入居するのは低所得者のため、家賃を抑えなければならないが、家主は家賃収入を当てにしているので、市が補助する部分があれば一石二鳥である。

6. 事業実施による効果等

- ・低所得、低資産、家族がないなどの理由で住まいの確保が困難な高齢者等の住まい確保につながる（図表 4-11-12）。
- ・家主の自己資産活用により一定の収入が得られ、生活の経済的な安定が図られる。

図表 4-11-12 事業実施による効果等



XII. 福岡県うきは市

～高齢者等住まいネットワークの構築とつどいの場の設置～

1. うきは市の概要

図表 4-12-1 うきは市の位置図

(1) 地勢

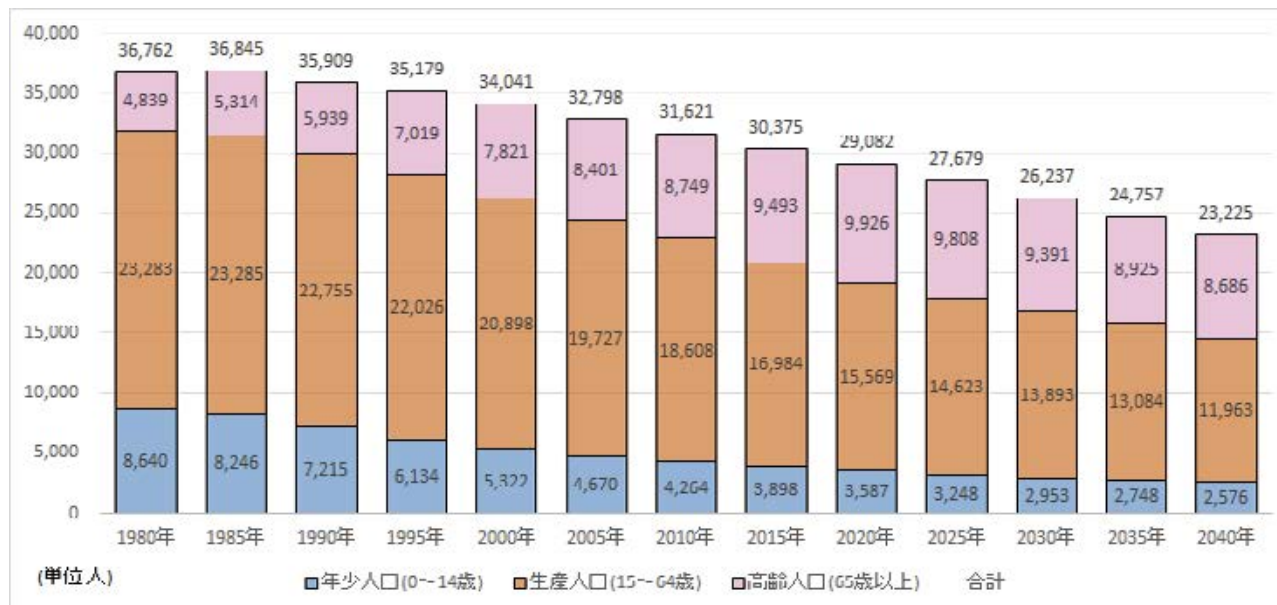
- ・うきは市は平成 17 年 3 月 20 日、旧浮羽町と旧吉井町が合併して誕生した。
- ・福岡県の南東部に位置し、北は朝倉市、西は久留米市、南は八女市と大分県日田市、東は大分県日田市と接する。南に耳納連山、北に筑後川が流れる自然に恵まれた地域で、筑後川の南に広がる平坦部、平坦部と山間部との間にある山麓部、耳納連山に属する山間部に区分され約 75% が、森林・耕地といった自然豊かな地域となっている（図表 4-12-1）。



(2) 人口

- ・住民基本台帳によると、うきは市の人口は平成 29 年 2 月 28 日現在、10,965 世帯、30,527 人となっている。
- ・将来推計人口で年齢層別の推移をみると、総人口は 1985 年をピークに減少傾向が続き、2040 年には 23,225 人になると推計されている。また、年齢層別にみると、高齢者人口は 2020 年に 9,926 人で最も多くなると推計されている（図表 4-12-2）。

図表 4-12-2 うきは市の人口推移と予測



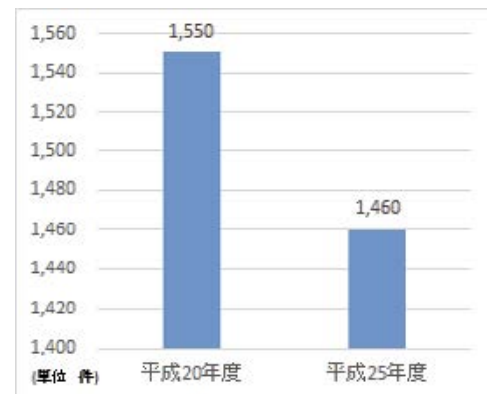
資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 25（2013）年 3 月推計）より作成

注：1980～2000 年の数値は 2 町を合計して算出

(3) 空き家の状況

- ・うきは市ではうきはブランド推進課が空き家バンク事業（後述）を行っており、平成20年度に比べると平成25年度の空き家の数はやや減少した（図表 4-12-3）。

図表 4-12-3 うきは市の空き家の状況



資料：総務省「住宅・土地統計調査」より作成

(4) 事業実施主体の概要

- ・本事業の実施主体は社会福祉法人うきは市社会福祉協議会である。
- ・同法人は平成17年に社会福祉法人浮羽町社会福祉協議会と社会福祉法人吉井町社会福祉協議会が解散、合併し設立された。うきは市社協の主な活動内容は以下の通りである。

➤ 総務企画部門、地域福祉部門

社会福祉を目的とする事業の企画及び実施

社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助

社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成

社会福祉を目的とする事業の研究及び総合的企画

ボランティア活動の振興、共同募金事業への協力、生活支援体制整備事業

ふれあいのまちづくり推進事業、不登校・引きこもり対策相談支援事業

福祉サービス利用援助事業、法人後見事業、うきは市総合福祉センター経営

うきは市障害者相談支援センター（障害者相談支援事業、指定相談支援事業、障害者社会促進事業）

➤ 在宅福祉サービス事業部門

うきは市ケアプランサービスセンター（居宅介護支援事業、介護予防支援事業）

うきは市ヘルパーステーション（訪問介護、障害者福祉サービス事業等）

うきは市デイサービスセンター（通所介護、訪問入浴、身体障害者入浴サービス事業）

福祉給食係（食の自立支援事業、あったか宅配サービス）

ワークサポート白鳥の家（就労移行支援事業、就労継続支援事業B型）

2. 事業実施の背景・経緯

うきは市は、農村地帯で、国民年金だけでも畑や田んぼの仕事ができる間はある程度生活は成り立つが、それができなくなって年金だけになると苦しくなる。この機会に、そうした生活困窮者の支援体制を整備したいと考えた。

3. 事業の実施状況

(1) 住まいに関するアンケート

- ・うきは市社協では、市内に住む75歳以上のひとり暮らしの高齢者589世帯、高齢者のみ世帯340世帯、計929世帯を対象に「住まいに関するアンケート」を実施し、次の

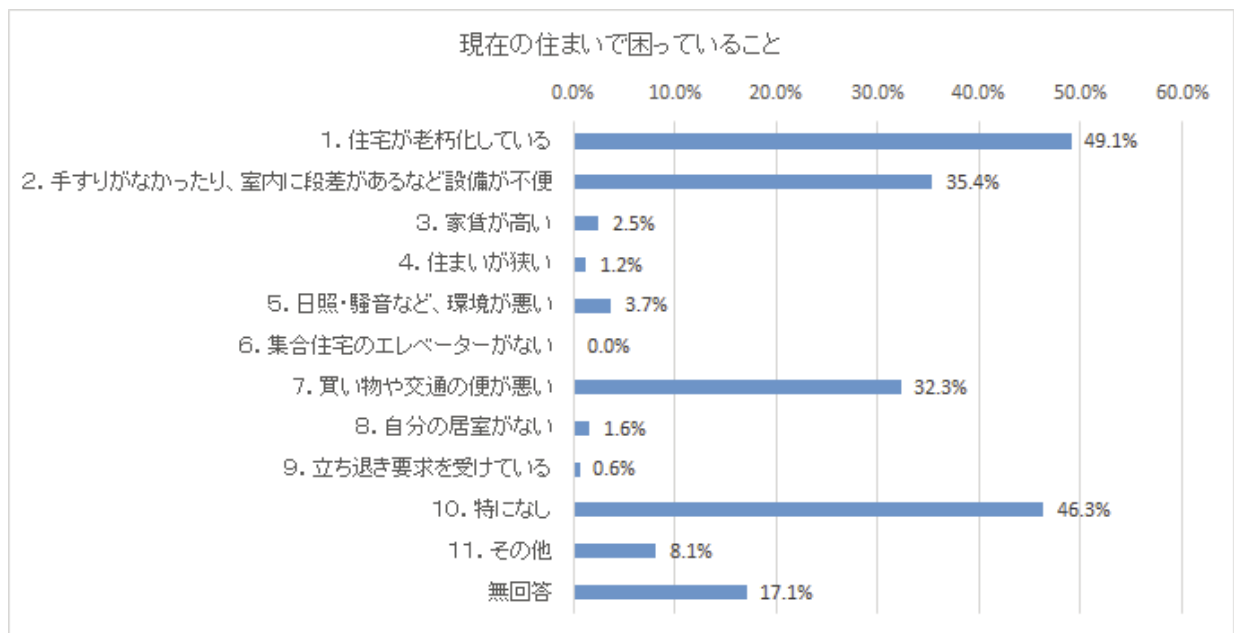
ような結果が得られた（回収率は93%、図表4-12-4）。

- ・ 気がかりな回答者には社協職員が電話を掛けたり、訪問したり、あるいは、民生委員に実態を聞いたりして、その後のフォローも併せて行った。

<全体の傾向>

- ・ うきは市内の対象者の持ち家率は約8割
- ・ 住まいについて困っていることは「ない」が半数
困っている内容は、住宅の老朽化、バリアフリー、買い物や交通の便が悪い
- ・ 約45%が手すり等を付けているが、その他の部分になると難しい印象
- ・ 近所づきあい：有り（約6割）／無し（6%）…近所づきあいが無い理由として「特に必要を感じない」3割、「苦手」2割

図表 4-12-4 現在の住まいで困っていること（アンケート結果）



<住み替え>

- ・ 約8割が今の住まいに住み続けることを希望し、住み替えのニーズは2%
- ・ 住み続けたい理由：
 - ⇒ 自分の土地の上に家がある、近くに家族や親族など頼れる人がいる、現在の暮らしが気に入っている、近所づきあいが今のところがいいので離れられない
- ・ 住み替えをしたい理由：
 - ⇒ 介護が必要になったときの不安、今の家の維持管理が大変、建物が古くて使いにくい
- ・ 住み替えについては、実際に必要になったときに考えるという意見が多かった。時期として、「自分で判断・行動できるあいだに」と考えているのは35%と少なく、介護が必要になったら、介護施設へ行くという思いが強い
- ・ 住み替えに際して「困ったことがある」人は3%と少数。その理由としては、家賃（市内の民間の賃貸住宅は5～6万円台と割高）や費用、「住宅をどうやって探せば良いか分からない」、「高齢者であることを理由に断られた」などがあつた

(2) 「つどい場かわはらさんち」設立

- ・所在地の吉井校区には行政区の公民館のない地区が多いことから、相談拠点に適した空き家を市と社協で探索し、「つどい場かわはらさんち」（以下、かわはらさんち）を設立した（図表 4-12-5）。この物件は地域住民からの情報提供をもとに所有者と直接交渉して見つけたもので、不動産業者を介していない。
- ・「かわはらさんち」は本事業の二次的な活動づくりで、イベントの定期的な開催も行っている。平成 27 年 2 月に開所し、翌 3 月には高齢者を中心に延 95 名の利用があったと報告されている。

図表 4-12-5 つどい場かわはらさんち

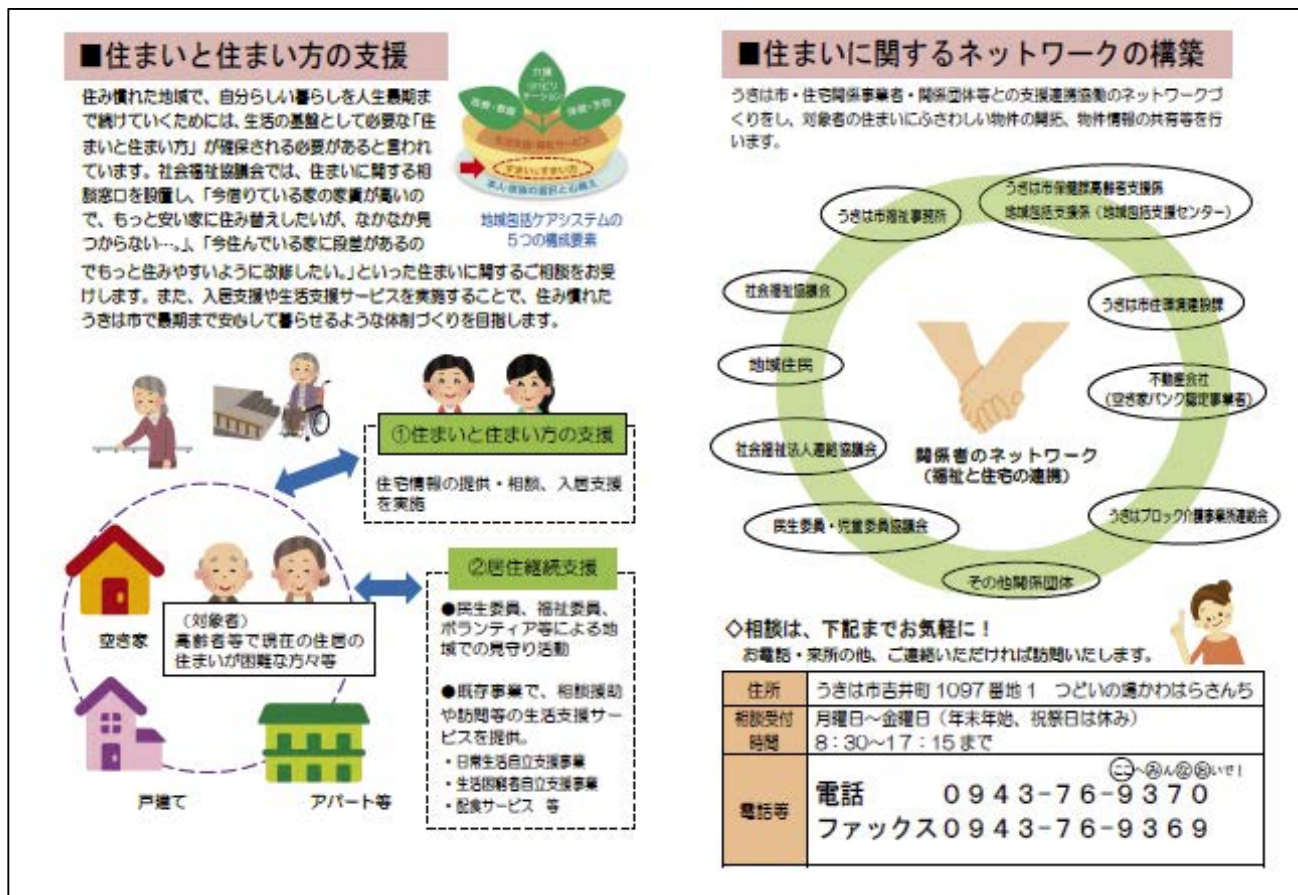


▲つどい場「かわはらさんち」のスタッフの社協職員

4. プラットフォーム

- ・うきは市・住宅関係事業者・関係団体等との支援連携協働のネットワークづくり、対象者の住まいにふさわしい物件の開拓、物件情報の共有等を行うことを目的に、「高齢者等住まいネットワーク構築に向けた会議」を、平成 28 年 9 月 20 日に開催した（図表 4-12-6）。
- ・モデル事業で実施したアンケートや相談の中から見えた課題、住環境建設課が本年度行う「空き家調査」について、市営住宅の入居条件と身元保証の課題、うきはブランド推進課が進めている、空き家バンクの取り組みの状況などの情報交換を行い、今後ネットワーク会議を開催していくことを確認した。

図表 4-12-6 プラットフォームのイメージ



- ・プラットフォームの構成員は、以下のとおり
 - ✧ 全国不動産協会の会員（1 か所）
 - ✧ 福岡県宅地建物取引業協会（宅建） 久留米支部浮羽地区内の事業者（6 か所）
浮羽地区＝旧浮羽郡：浮羽町、吉井町、旧田主丸町（久留米市と合併）
 - ✧ うきは市老人クラブ連合会
 - ✧ 民生委員児童委員協議会
 - ✧ ボランティアの連絡協議会
 - ✧ うきはブロック介護事業連絡会：市内の介護サービス事業所が集まり組織化している連絡会
 - ✧ 社会福祉法人連絡協議会：高齢者施設、障がい者施設、保育所等の9 法人が加入
 - ✧ 市の関係課：保健課（介護高齢者支援係、包括支援係）、住環境建設課建設管理係、うきはブランド推進課地域振興係、福祉事務所（福祉係、保護係）
⇒ 市の関係課には当該課の係長（保健課 介護・高齢者支援係）と社協の担当職員が挨拶に行き、その他の部分はつながりのある社協を介した
- ・ 宅建協会の会長を経由して協力事業者6 者を集めた

5. 支援体制等

- ・ 社協の担当職員は今回雇用した常勤1 名、臨時職員1 名。
- ・ アンケートで明らかになった困りごとのうち、住宅の老朽化については、小修理ボランティアにちょっとした修理を依頼しており、地域の助け合いといった、うきは市の地域福祉活動を生かした居住継続支援を行っている。
- ・ その他にも、社会福祉協議会の既存事業である、福祉サービス利用援助事業、成年後見事業、ふれあいのまちづくり事業（ボランティアや地域での見守り活動等）、「暮らし安心サービス」「あったか宅配サービス」「ハンディ移送サービス」等制度外サービス、在宅サービス事業等を活用し居住継続支援を行っている。

6. 住まいの確保の方法

- ・ うきは市は持ち家が多く、高齢者に適した物件の絶対数が少ない。また、不動産事業所からは高齢者等の住宅確保要配慮者への配慮について、死亡事故があった場合、不良物件になるリスクを心配する声があり、見守り体制の充実が必要だと感じている。
- ・ 市内の借家の20～30%は個人の貸し出しによるもので、それらを含めた体制作りが必要である。また、緊急時は医療関係や相応の施設に確実につなげる仕組みが求められている。
- ・ 空き家の探索手段としては、住環境建設課が今年度実施予定の空き家調査と、社協が行っている『福祉小座談会』（福祉課題について地域の皆さんと一緒に話し合うための場）にて地域の方に確認をするという二通りを有している。後者を通じて空き家の存在は把握済みだが、住民のあいだで具体的な対応策まで決めることは困難だと感じている。
- ・ 民間の賃貸事業者と市は、うきはブランド推進課（空き家バンク）で接点があるのみ。

7. 情報収集の方法

支援が必要な人の情報は前掲のアンケートの他、民生委員や関係機関からの相談から得ている場合が多い。自分から声を上げる人は少なく、こちらから動き出す必要性を感じ

じている。

8. 課題等

- ・ 本事業をきっかけに住まいの確保ができた人は1名（件）のみで、残り22件は入居に至らなかった。そうした人たちの年齢層は20～30代、50～90代と幅広く、抱えている課題も要介護、障がい（知的・身体）、DV、生活困窮と多岐に渡っている。
- ・ ただし、問題の根底には貧困があると推察している。そのため、公営住宅を希望するケースが最も多いが、同市の公営住宅には高齢者の優遇制度がないうえ、老朽化が進んで募集を停止しているところもある。廉価な民間賃貸住宅も不足しており、同市では低廉な住まいの確保が困難な状況にある。
- ・ 1年の相談対応にて、うきは市の高齢者世帯は持ち家が大多数であるからこそその課題が見えてきている。相談者からは、自分で動ける間は人の手を煩わせたくない、人に迷惑をかけたくないという言葉が多く聞かれ、住み慣れた家と地域に愛着あり、健康状態の低下、経済的課題、家庭環境の変化での家の使いづらさ、老朽を感じたとしても、今ある我が家から離れる選択をすることが難しい傾向にある。転居希望があっても、廉価な市営住宅、県営住宅を望まれており、実質3万円代を切ることもないうきは市での民間賃貸住宅の契約は困難な状況が見られ、住み替えを躊躇され、家や地域を離れるに見合わないという判断が生じている。

9. 今後の事業展開について

介護保険施設以外の住まいの確保については進んでおらず、それぞれの係・部署の個別対応に止まって完全解決に至らない事例もあった。この事業を通して、①体制づくりと②包括的な住宅相談のマニュアルづくりができるとよい。

10. 本事業実施のメリット

- ・ これまでは住まいの課題について複数の関係機関が連携して問題解決に当たったことはなく、本事業により、福祉と住まいが連携するきっかけができて良かった。
- ・ 相談支援の拠点につどいの場を併設しているため、ちょっとした心配ごとや介護ストレスを抱えている来所相談も増え、「まちの保健室」的な役割も担っている。また、「かわはらさんち」を活用して、公民館のない地区で新たにサロン活動が始まった地区もでてきている。

XIII. 静岡県浜松市

～中山間地域での中間的な住まい～

1. 浜松市の概要

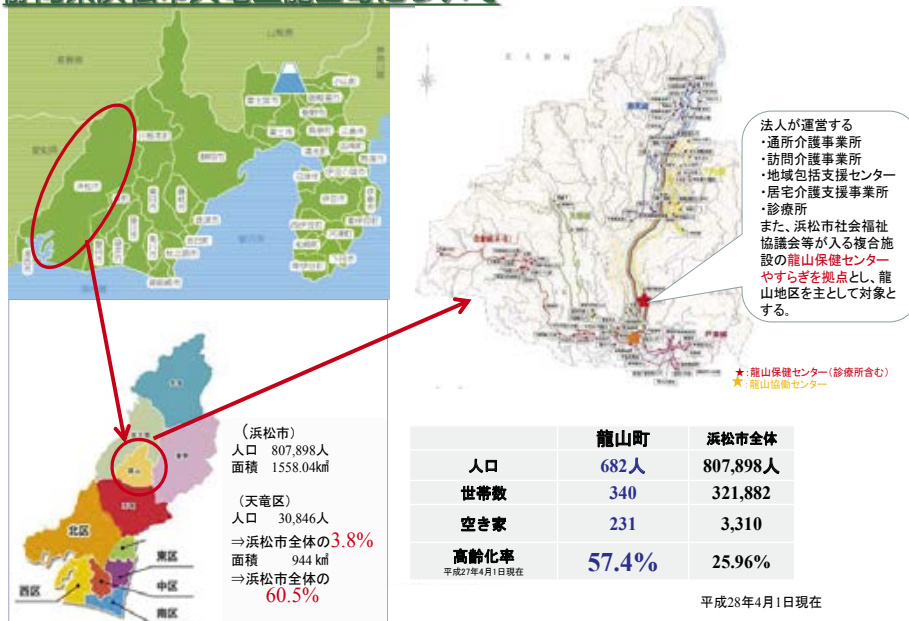
図表 4-13-1 浜松市及び天竜区の概要

(1) 地勢・特徴

- ・浜松市は1911（明治44）年に誕生した。当時の人口はわずか36,782人に過ぎなかったが、その後、周辺市町村との合併や転入・出生などにより増加し、1996（平成8）年に中核市に移行、2005（平成17）年7月には天竜川・浜名湖地域12市町村の合併により人口80万人を突破し、静岡県第1位となる。

【事業の拠点】

静岡県浜松市天竜区龍山町について

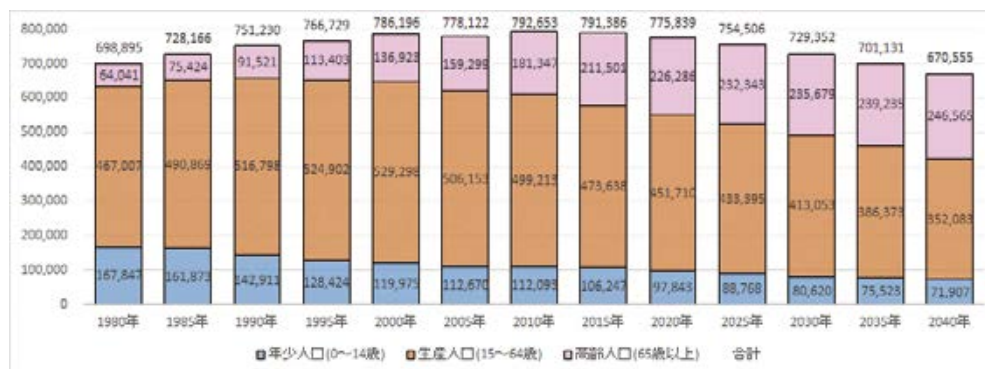


2007（平成19）年4月、全国で16番目となる政令指定都市に移行した。本モデル事業は同市天竜区で主に行われている。市の北部に位置する同区は、天竜、春野、佐久間、水窪、龍山の五つの地区で構成され、区域面積は943.84㎢と市域の約61%を占め、その約91%が森林である（図表4-13-1）。

(2) 人口

- ・浜松市の人口は、平成28年4月1日現在、807,898人。全世帯数は321,882世帯。
- ・浜松市の人口は既に減少し始めており、しだいに年齢層も上がり、2040年には約4割が高齢者になると推計されている。このうち、天竜区の高齢化率は42.1%となっており、同市内の平均26.4%に比べてかなり高い（2015年度国勢調査、図表4-13-2）。そのうえ、本モデル事業の拠点、龍山協働センターが位置する龍山町は全人口682名のうち400名（58.7%）が65歳以上の高齢者であり（龍山協働センター2016）、高齢化が極めて進んだ地域といえる。

図表 4-13-2 浜松市の人口推移と予測



資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25（2013）年3月推計）」より作成

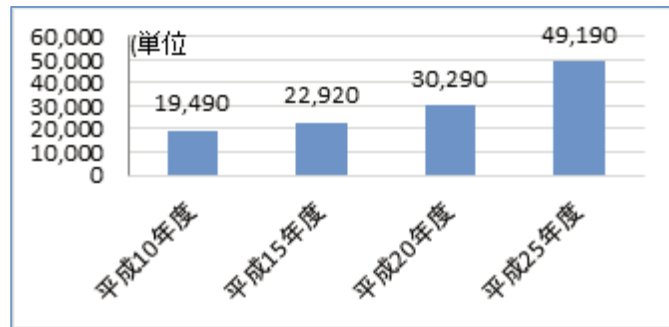
(3) 空き家の状況

- ・総務省「住宅・土地統計調査」
(平成25年度・平成20年度)

によると、浜松市における空き家は平成20年の30,290件から平成25年には49,190件へと増加している(図表4-13-3)。

- ・浜松市の調査によると、天竜区の空き家数は平成20年度2,950件、平成25年度3,310件となっており、住宅総数14,650(平成25年度)に対する空き家の割合は22.6%と市内で最も高い(図表4-13-4、5)。

図表 4-13-3 浜松市の空き家の状況



資料:総務省「住宅・土地統計調査」より作成

(4) 事業実施主体の概要

- ・本事業の事業実施主体である社会福祉法人天竜厚生会(静岡県浜松市天竜区)の歴史は古く、結核後保護対策として1950(昭和25)年に設立された。現在は、障がい者・高齢者福祉、保育事業、在宅福祉サービス等、静岡県内で施設を中心に203事業を展開している。

図表 4-13-4 【空き家の例(1)】



図表 4-13-5 【空き家の例(2)】



2. 事業実施の背景・経緯

- ・ひとり暮らし高齢者が増加し緊急時の対応等に苦慮する中、本事業が高齢者福祉の体制づくりと空き家対策の両面から有効な施策になると見込んだ。
- ・龍山地区は中山間地域にあたり、土砂崩れが発生したり、降雪により道路が遮断されたり

図表 4-13-6 龍山地区の課題点

【人口減少・高齢化】

⇒空き家の増加
⇒市営のバスは、利用者の減により以前と比較して本数が減少している。また、ふれあいバスについては、運行日が限られている。
(※ふれあいバス:地域によって決められた曜日の運行2時間前までに、電話で予約すると、近辺のバス停に迎えが来る。目的は、龍山地区内の定められたバス停に限る。)
⇒高齢者のみの世帯、独居世帯が増加。
⇒地区内の医療機関は現任、龍山診療所1件のみである。

【災害時の危険性が高い】

⇒中山間地域である為、土砂崩れが発生する可能性がある。
⇒冬季には降雪することがあり、道が遮断される等で生活が困難となる。

事業の目的

①中山間地域において、自然災害等により、自宅に住むことが難しくなった際に空き家を提供し、生活支援サービス等を提供することで、住み慣れた地域で自立した生活を送り続けることができる支援体制を構築

②医療機関より退院し、自宅へ戻るまでの中間施設として空き家を提供し、生活支援サービス等を提供することで、見守りのある安心した生活を送ることのできる体制を構築



※イメージ図

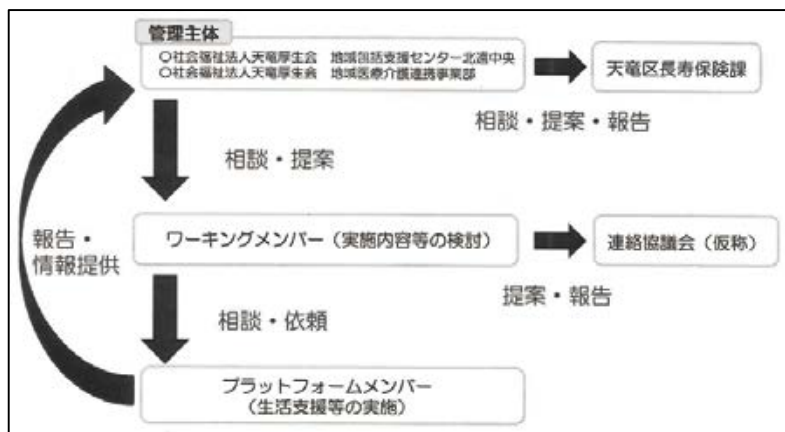
すると生活が困難になると予想される（図表 4-13-6）。

図表 4-13-7 プラットフォームの体制

3. 事業実施体制（プラットフォーム）

- ・ 現在は、下記の団体で前段階のワーキンググループを立ち上げ、活動している（図表 4-13-7）。
- ・ 天竜区長寿保険課、天竜区健康づくり課、天竜区龍山協働センター、浜松市社会福祉協議会龍山事務所、NPO 法人ほっと龍山、龍山地区民生委員児童委員協議会、社会福祉法人天竜厚生会 地域包括支援センター北遠中央、社会福祉法人天竜厚生会 福祉サービス事業部、社会福祉法人天竜厚生会 地域医療介護連携事業部
- ・ このほか、近隣の産業廃棄物処理・解体工事業者や配食サービス業者、建築業者、医療・介護サービス事業所にも協力を要請し、プラットフォームを構成したい。ただし、全体の事業所数が少ないことから元々の負担感が大きく、当事業が一層それを強める恐れがある。

なお、連絡協議会（仮称・未設置）を設置する場合、管理責任者を中心とする予定である。



4. 事業の実施状況

- ・ 他のモデル事業自治体を視察（1 団体・9 月）
- ・ ワーキング計 5 回実施（7 月・9 月・11 月・1 月・3 月、図表 4-13-8～10）

適切な空き家の検討や対象となり得る方の情報共有、今後の方向性等を検討した。

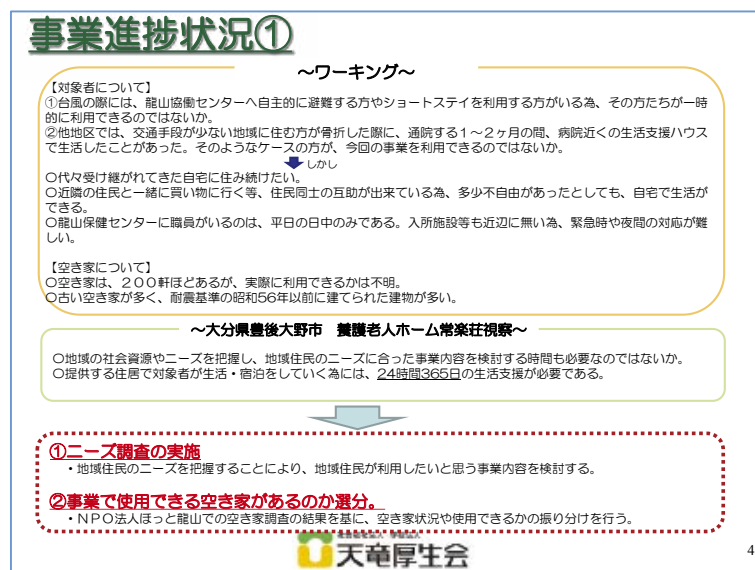
- ・ ニーズ調査を実施

龍山地区の住民 112 名を訪問し聞き取りを行ったところ、買い物等を含めた移動手段に関する困りごとが多く聞かれた。また、ワーキングメンバーは今回の事業で提供する住まいを、災害時の避難先として使用することも想定していたが、そうした外部の施設に避難するよりも家にいた方が安全だと考えている人や、「現在は困っていることはない」と答える人が多くいることが分かった。

- ・ 空き家調査の実施

近隣の不動産店（2 店）は条件が合わなかったため、独自に空き家を探していたところ、NPO 法人ほっと龍山（ワーキングメンバーの一員）が浜松市より委託され調査した空き家データにより、地区内に約 200 軒の空き家があると判明した。しかし、耐震基準が制定された 1981（昭和 56）年以前の空き家や、退去後年数が経っており、利

図表 4-13-8



用にあたっては大規模な修繕・改修を要する空き家が多い。加えて、見守りまで考慮すると地域を限定せざるを得ず、条件に合った空き家が、まだ見つかっていない。

図表 4-13-9

事業進捗状況②

～ニーズ調査～

○龍山地域住民（112名）への訪問によるインタビュー調査

①移動手段について困っている、またはサービスの充実を求める声が多い。現在は困っていないが、今後高齢化が進むと共に、移動サービスの要望は増えることが予想される。また、**買い物支援**についてのニーズが高い。

②災害時の際には、地区の集会所や市営の建物に避難する方が多いが、避難道や避難場所も土砂崩れ等の危険がある為、家に居た方がよいとの意見が多い。

③「困りごとはない」との回答が多く、当初検討していた内容の事業では利用したくないとの意見もあった。

～（社）高齢者住宅財団視察時のアドバイス～

○まずは、気軽に集まれる場所作りをきっかけとしてもよいのではないかと。
○モデル事業名が「低所得高齢者等…」となっているように、高齢者のみに限定して考えるのではなく対象を広く捉えても良いと思う。
○地域住民が繋がることにより、生活が向上していくことが目的である為、龍山地域においても互助を維持・向上させるように取り組んで欲しい。また、多くの世代に求められる内容の検討が必要。

【今後の方向性】

①**買い物支援や移動支援も含めた、誰でも集まりやすい居場所作り。**

- ・困りごとが無い、多少不便があっても自宅で過ごしたいとの要望がある為、まずはサロンのような気軽に集まれる居場所作りについて検討する。
- ・龍山地域ですべてにサロン活動が活用できる為、サロンとは異なる内容が必要である。
- ・ニーズが高い買い物（訪問販売等）②移動（買い物・乗車）の支援も含めた内容を検討し、現在サロンへ参加していない方も集まりたいような居場所作りや生活支援について検討する。

社会福祉法人 天竜厚生会

図表 4-13-10

今後の展開について

①ニーズ調査の結果から、龍山地区では、当初の目的のような事業内容については求められている声が少ない事が分かった。買い物支援や移動支援等へのニーズが、龍山地区では高いため。

②龍山地区内では、現在では事業で活用できる空き家については、確保できていない、やすらぎや市営住宅等も使用できない。

ワーキングメンバーからの意見

③事業開始当初より、龍山地区の空き家を活用することや各団体に検討して来た。しかし、ニーズ調査の結果から、空き家を活用することに関するニーズが、龍山地区では低いため。

④ニーズが低い一方で事業を実施すること自体について高関心があるのではないかと。

⑤課題は、サロンと居住の両方の機能がある事だが、龍山地区では、それぞれの機能における対象者も異なるように感じる。対象者に合わせて、それぞれの機能ごとに事業の区分けも検討したい。

【今後の方向性】

①**空き家調査の対象地域を広く検討する。**

- ・調査、龍山地区内で活用できる空き家を確保できていない。空き家の対象地域を広く探し空き家の確保に努める。
- ・日中活動を行う場所、生活支援を行う場所それぞれの事業内容を検討する。
- ・龍山地区では、日中活動への支援ニーズが低い事が分かった。しかし、生活支援についても必要としている住民は潜在的に存在している為、日中活動の支援と生活支援のそれぞれに対して異なる場所を検討する。
- ・龍山地区ですべてにサロン活動が活用できる為、サロンとは異なる内容の検討や、ニーズが高い買い物（訪問販売等）の移動（買い物・乗車）の支援も含めた内容を検討し、現在サロンへ参加していない方も集まりたいような居場所作りを中心に検討する。
- ・移動支援については、NPO法人はつと龍山が「高齢者の暮らしを支える事業」等とも連携を図る。
- ・当初の目的以外にも、様々な理由で困っている方を対象とし、事業で活用しやすい事業内容を検討する。

社会福祉法人 天竜厚生会

5. 課題等

- ・ 空き家調査の結果、空き家はあるが、様々な問題から空き家が限定された。条件に合った空き家を確保できるかが課題である（図表 4-13-11）。
- ・ 生活支援サービスの調達方法が課題。拠点となる龍山保健センターやすらぎ（図表 4-13-12）は夜間・休日は職員が不在となり、常時の見守りや緊急時の対応はしがたい。同様に、既存の配食サービス事業所も週1～2回のみの営業となっている。住民から最も需要が高い移動サービスについても、現時点ではまだ調達先の目途が立っていない。
- ・ 地区住民は多少の不便があっても、住民同士での互助が強く生活を保っているケースが多い。その為、自宅で住み続けることを希望する人が少なくない。よって、住み替えよりも居場所づくりの方向で進めていく方が適当だと思われるが、龍山地区で事業を展開している通所介護事業所や地域包括支援センター職員からは、事業で対象となり得る住民は潜在的に存在しているとの意見がある。互助が今後も継続されるような日中活動の支援と退院後の一時的支援を行う等の生活支援の両方の検討が必要である。

図表 4-13-11

ワーキングについて

○参加者○
民生委員、NPO法人はつと龍山、社会福祉協議会、龍山保健センター、天竜区長寿保健課、天竜区健康づくり課（保健師）、地域包括支援センター北園中央、天竜厚生会地域医療介護連携事業部

○検討内容○

【第1回（7/12）】
○対象者となり得る方や空き家についての情報共有
○連携先の不動産業者の選定
○個人情報同意書について

【第2回（9/13）】
○現状報告
○視察報告を基に今後の方向性の検討
○空き家について

【第3回（11/5）】
○ニーズ調査報告
○空き家見学報告
○今後の方向性の検討

【第4回（1/10）】
○シンポジウム・委員会参加報告
○住まいについて
○今後の事業内容について

【第5回（3/14）】
○委員会参加報告
○空き家現地調査の報告
○今後の方向性について

社会福祉法人 天竜厚生会

図表 4-13-12 龍山保健センターやすらぎ



6. 今後の方向性

(1) 空き家調査の対象地域を広げ検討する

- ・委託時より、龍山地区内の空き家を対象とし調査を行ってきたが、現在活用できる空き家はできていない。今後は、空き家の対象地域を広げ、活用できる空き家を確保していく。
- ・空き家の対象地域を広げることにより、生活支援を行う際に連携する事業者も変わる。地区ごとの協力事業者の選定を行う。

(2) 日中活動を行う場所、生活支援を行う場所のそれぞれの事業内容を検討する

- ・多少不便であっても自宅で過ごしたいとの要望が強く、当初の事業の目的のような支援より、日中活動への支援が求められている事が分かった。サロンのような気軽に集まれる居場所づくりと当初の目的のような生活支援についてそれぞれを検討する。
- ・ニーズが高い「買い物（訪問販売等）」「移動（買い物・受診）」の支援も含めた内容を検討し、現在サロンへ参加していない方も集まりたくなるような事業内容について検討する。

XIV. 福岡県大牟田市

～地域包括ケアシステム構築を目指した住宅施策と福祉施策との連携～

1. 大牟田市の概要

(1) 地勢

- ・福岡県の最南端、福岡市より約 65km 南、熊本市より約 45km 北西に位置し、南と東を熊本県に接している。また、佐賀市より約 35km 南東に位置しており、自動車で 1 時間ほどの距離にある（図表 4-14-1）。
- ・有明海に面している市西部には、干拓地や埋立地が広がっている。なお、有明海を隔てて島原半島と向い合っており、晴れた日には雲仙岳の姿を見ることができる。
- ・かつては三井三池炭鉱の石炭資源を背景とした石炭化学工業で栄え、1959 年（昭和 34 年）には最大人口 208,887 人を誇ったが、エネルギー革命などにより石炭化学工業は衰退。

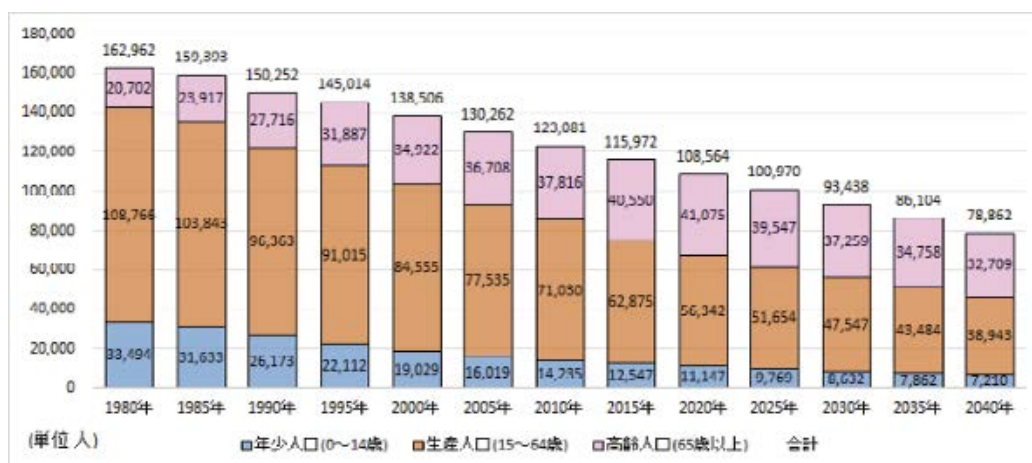
(2) 人口

- ・大牟田市の人口は、住民基本台帳によると、2017 年 2 月 1 日現在、56,964 世帯、男性 54,263 人、女性 63,501 人で、総人口は 117,764 人となっている（大牟田市ホームページ）。
- ・国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（平成 25（2013）年 3 月推計）」から人口・世帯数の推移をみると、1980 年の 162,962 人から減少が続いており、2015 年には 115,972 人になり、2040 年には 78,862 人まで減少すると推計されている（図表 4-14-2）。
- ・高齢者人口は、1980 年の 20,702 人から 2020 年に 41,075 人でピークを迎え、その後は減少傾向に移り、2040 年には 32,709 人になると推計されている。
- ・生産年齢人口及び年少人口は減少傾向が続くと推計されている。
- ・世帯数の半分には高齢者が住んでおり、4 分の 1 は単身世帯となっている。

図表 4-14-1 大牟田市の位置図



図表 4-14-2 大牟田市の人口推移と予測

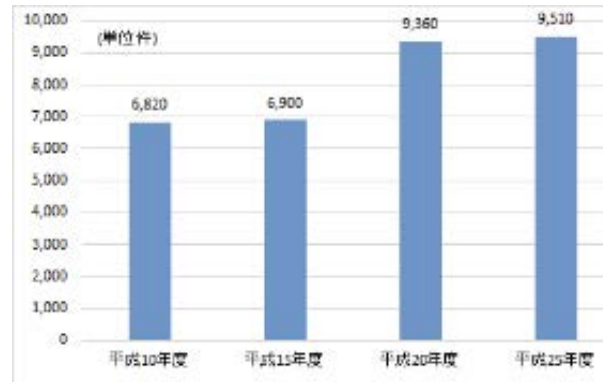


資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 25（2013）年 3 月推計）」より作成

(3) 空き家の状況

- ・ 総務省「住宅・土地統計調査」によると、大牟田市における空き家は平成 10 年度の 6,820 件から平成 25 年度には 9,510 件まで増加している（図表 4-14-3）。
- ・ 参考値であるが、古い物件が多い。空き家になってから 10 年以上経過している住宅も多く、老朽化も進行している。
- ・ 大牟田市が実施した空き家所有者に対する活用意向調査によると、「維持・管理に月一回以上通っている」、また「維持・管理」に 10 万円以上かけている所有者が多かった。
- ・ 空き家管理に困っている実態はあるが、所有者の多くは売却意向と考えられる。空き家期間の長期化に伴い、老朽化が進んでいる。

図表 4-14-3 大牟田市の空き家の状況



資料：総務省「住宅・土地統計調査」より作成

図表 4-14-4 事業の概念図

2. 事業実施の背景・経緯

- ・ 大牟田市においても全国的な傾向と同様、空き家が急増しており、空き家の利活用や高齢者・障害者、低所得者、ひとり親世帯など（住宅確保要配慮者）への円滑な住宅供給が喫緊の問題となっている。
- ・ 一方、住宅確保要配慮者も増加傾向にあり、生活の基盤となる住宅を円滑に確保できていないという問題も発生している。



3. 事業の概要

- ・ 住宅確保要配慮者が、民間賃貸住宅等に円滑に入居できる仕組みをつくとともに、地域包括ケアシステムの構築を目指して、2013 年 6 月に大牟田市居住支援協議会（大牟田住みよかネット）を設立（図表 4-14-4）。
- ・ 初年度は市内の空き家実態調査を行うとともに、空き家と住宅確保要配慮者のマッチングに加え、空き家の利活用策を検討した。
- ・ 空き家の活用策は様々であることから、住まい以外にも活用できることを市民に周知するため、サービス拠点や地域の交流スペースにできないかと考え、地域交流の場として「サロン田崎」を開設した（図表 4-14-5）。

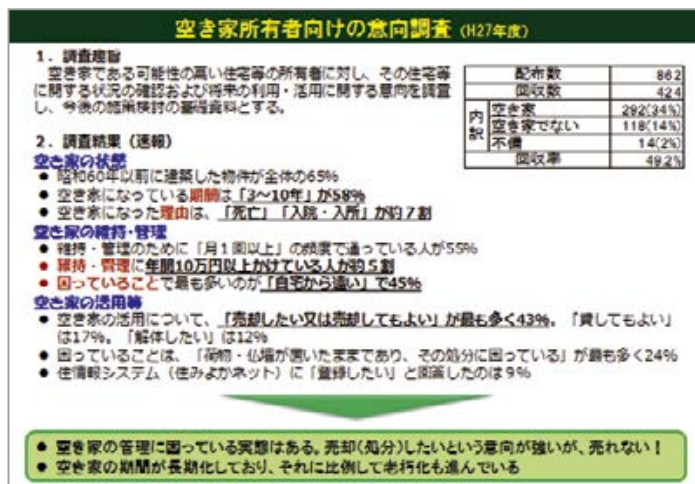
図表 4-14-5 「サロン田崎」開所式



図表 4-14-6 空き家所有者の意向調査

4. 事業の実施状況

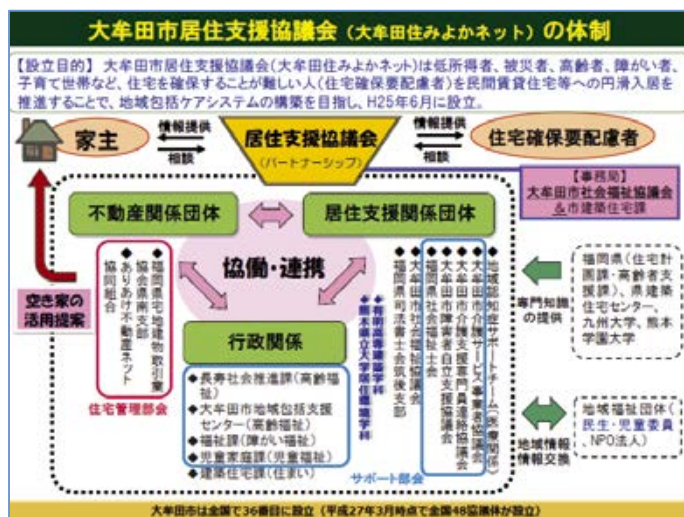
- 2013年、空き家の実態を正確に把握するため、民生委員に依頼して一次調査を実施した。さらに詳細調査を目的とした二次調査を有明高専建築学科に依頼し、外観調査を行った。外観調査から建物の状態をA B C Dにランク分けし、Aはすぐに流通に回せる、Bは多少修繕が必要、Cはかなり修繕が必要でそのままでは使えない、Dは倒壊しそうな老朽危険家屋に指定される可能性が高いものとしている。
- 空き家（戸建て住宅）は全体で2,333件あり、そのうちA・Bが約1,000戸、Dが約400戸あり、地域から苦情がきている物件もある。Cが最も多く、放っておくとDになる恐れがある。老朽危険家屋からの予防という観点では、A・B・Cを如何に中古住宅市場に出すかが課題となっている。
- 居住支援協議会の活動では、まずA・Bに着目し、所有者に活用意向調査を実施した。配布数は862で、回答数は約半数。結果は図表4-14-6右のとおりであったが、外観判断のため、「空き家ではない」という苦情もあった。
- 相談件数は200件を超えており、その内容は、「今の家より安いところを探している」、「雨漏りしているので他を探している」等が多かった。
- 生活困窮者の住まい確保のためのマッチングも行っている。



5. プラットフォーム

- 2012年、不動産仲介業者、医療・介護関係者、地域包括支援センター、障害者相談支援事業所、行政が集まって「住まい」をテーマにしたワークショップを開催した。
- その時のメンバーがコアメンバーとして活動している。
- 高齢者、障がい者、低所得者、被災者、子育て世帯など、住宅を確保することが難しい人（住宅確保要配慮者）を民間賃貸住宅等へ円滑入居を推進する一方で、地域包括ケアシステムの構築をめざし、大牟田市居住支援協議会（大

図表 4-14-7 プラットフォームの体制図



牟田住みよかネット）を2013年6月に設立した（図表4-14-7）。

- ・大牟田市の特徴は、事務局を市社協においたことで、住宅だけの相談ではなく、様々な生活相談を一元的に受けることが可能となっているところである。

6. 住まい確保の方法

- ・空き家物件がなかなか集まらないため、手段の一つとして、ワンストップの無料相談会（年3回）を開催している。
- ・特徴としては、流通していない空き家に着目し、家賃は空き家の維持費程度（固定資産税＋火災保険程度）としている。

7. 情報収集の方法

- ・大牟田市独自で構築した空き家情報システムは、居住支援協議会で運営する住宅情報システム「住みよかネット」で収集している。
- ・しかし、それに「登録してもよい」という人は、意向調査で回答した人の約1割にとどまっている。これは、空き家の管理に困っているが、方針は売却と考えている場合が多いためであると考えられる。そのため空き家期間は長期化してそれに伴って老朽化が進んでいる。
- ・そこで、パンフレットを作成して「空き家を放っておくと維持費がかかる、それを維持費（固定資産税）程度で貸しませんか？」という提案をしている。

図表 4-14-8 大牟田ライフサポートセンターの支援内容

8. 支援内容

- ・NPO 法人大牟田ライフサポートセンターの支援内容は、図表4-14-8のとおり入居支援と身元保証である。連帯保証人の依頼があると、事務局で依頼者のアセスメントをとり、理事会（月1回）に諮り、連帯保証人の決定を行い、住宅の確保支援を行っている。
- ・また入院や施設入所を行う際に必要となる身元引受人にも対応している。

NPO法人大牟田ライフサポートセンターの取組み	
入居支援事業	住宅の確保が困難な方々の入居を支援するために、専門職（弁護士、司法書士、税理士、社会保険労務士、宅地建物取引主任者、一級建築士、ファイナンシャルプランナー、社会福祉士、精神保健福祉士など）が関係機関と協力して、本人への直接的な支援や支援者によるネットワークを形成し、必要に応じて連帯保証人になるなどの方法により、住宅確保のための支援を行います。 また、緊急時の連絡先や支援対象者が亡くなった後の遺品（残置物）整理や、住居の片づけ・清掃、必要に応じ葬祭等の死後事務も行います。
身元保証事業	入居や施設へ入所を行う際には、身元引受人が必要になります。家族が不在であったり、来ることができない場合は、法人が身元引受人になります。
これまでの実績	
平成26年度 相談08件、支援決定04件	
平成27年度 相談23件、支援決定06件（うち1件は身元保証）	

9. 課題等

- ・住宅を確保するには連帯保証人を確保することが必要になってくる。この問題を解決するために、連帯保証を担う等の入居支援を目的に、弁護士などの専門職で構成したNPO法人を設立し、対応している。
- ・大牟田市では低所得者のみにフォーカスすると、ビジネスとしては成り立たない。民間賃貸に住みながら生活支援ができるスキームを考えていきたいので、本モデル事業はNPOに委託をした（図表4-14-9）。

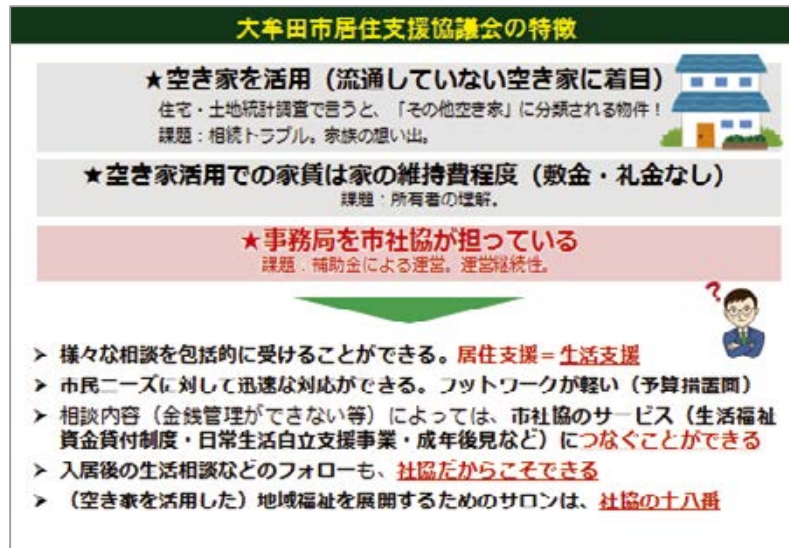
図表 4-14-9 課題

大牟田市居住支援協議会の取組みから見てきたもの	
● 居住支援とは中古住宅や空き家を確保するだけでは解決できない。 ● 人口減少社会、少子超高齢化、生活困窮者の増加等、一人ひとりの生活の背景にあるものを考えなくてはならない。 ● 居住支援は「生活支援」であることを理解し、多職種による行動連携が必要。	
居住支援協議会を運営する際に求められるスキルとあり方！	そのために！
● 生活支援のプロである福祉部局や社協との連携はとても重要。特にインテーク（主訴の背景にあるものまで聞き取る）のアセスメントは極めて大切。 ● 都道府県居住支援協議会の役割は、住民生活に密着している市町村の単独または隣接市町村で構成する協議会の設置支援および運営支援が求められる。 ● 地域包括ケアシステムの構築は、福祉部局だけの政策ではありません。他部署のことと問わず、すべての部署に関係する（横断をさす）政策と意識する。 ● 住まいは福祉（暮らし）の延長線である時代。職員が少ない中、マチの生き残りをかけ、10年後を見据えた大胆でしなやかな人事政策が求められている。	

10. 事業の成果と今後の事業展開について

- ・ これまで 14 件の入居を支援してきている。最初は虐待家庭における未成年の支援であった。世帯内訳は、高齢世帯のほか、母子（父子）世帯も多い。
- ・ 家賃設定は安くて 6,000 円、高いものでは 3 万円超の物件もある。市社協には生活困窮者の窓口もあり、生活困窮者の住まい確保としてのマッチングも行っている。

図表 4-14-10 大牟田市居住支援協議会の特徴



第5章 居住支援協議会ヒアリング概要

1. 居住支援協議会とは

平成 19 年 7 月 6 日、低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者（以下「住宅確保要配慮者」）に対する賃貸住宅の供給の促進を図り、もって国民生活の安定向上と社会福祉の増進に寄与することを目的に「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」（住宅セーフティネット法）が交付・施行された。

法律の中では「国及び地方公共団体は、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進を図るため、必要な施策を講ずるよう努めなければならない」（第 3 条）と記され、居住支援協議会の設立等がその具体例として挙げられている（第 10 条）。

国土交通省によれば、居住支援協議会が行う主な活動には次のようなものがあり、協議会内のみならず外部の関連団体とも連携し、問題解決にあたるよう目指されている点が特徴である。

- ・ メンバー間の意見・情報交換
- ・ 要配慮者向けの民間賃貸住宅等の情報発信、紹介・斡旋
- ・ 住宅相談サービスの実施
- ・ 家賃債務保証制度、安否確認サービス等の紹介
- ・ 賃貸人や要配慮者を対象とした講演会等の開催

居住支援協議会をめぐっては、国も必要な費用を補助する形でその設立を促してきた（補助限度額：協議会あたり 1,000 万円）。しかし、都道府県単位での居住支援協議会の整備が完了する一方で、区市町村単位となると、その数は下記 17 区市町に止まっているのが現状である。

北海道本別町、山形県鶴岡市、千代田区、江東区、豊島区、杉並区、板橋区、八王子市、調布市、川崎市、岐阜市、京都市、神戸市、北九州市、福岡市、大牟田市、熊本市



居住支援協議会の概要

国土交通省ホームページ

(<http://www.mlit.go.jp/common/001152381.pdf>) より転載

2. 福島県居住支援協議会

(1) 組織概要

設立年月日：平成 24 年 7 月

事務局：一般財団法人 福島県建築安全機構

構成：図 5-1 のとおり

図表 5-1 福島県居住支援協議会の構成

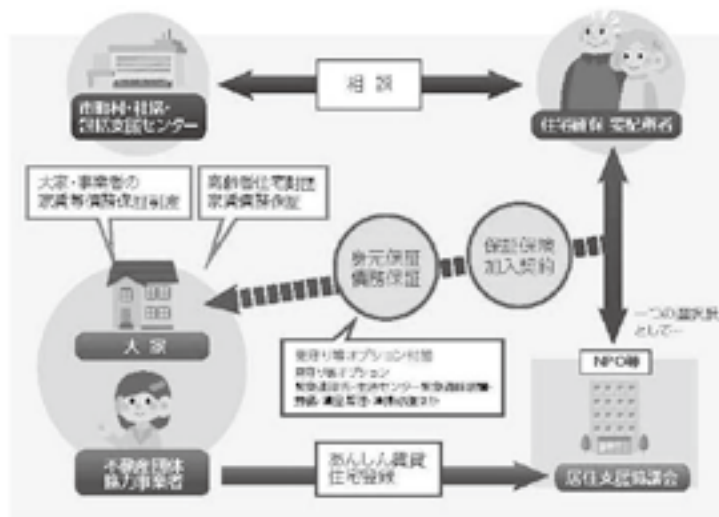


(2) 入居支援の仕組み

① 「あんしん賃貸住宅登録制度」

「あんしん賃貸住宅登録制度」は、住宅確保要配慮者が入居可能な賃貸住宅（貸し家・アパート）の登録を目的として平成 27 年に創設された。福島県居住支援協議会のホームページ内、あんしん賃貸住宅登録制度に関するページでは物件および協力店検索のほか、協力店登録も行うことができる。平成 29 年 2 月末時点で 7,057 室（戸）があんしん賃貸住宅として登録されており、このうち空き室は 42 室（戸）である。

図表 5-2 あんしん賃貸住宅登録制度スキーム



〔出典〕住宅確保要配慮者のための住宅相談ガイドブック

②生活支援団体との連携

【NPO 法人市民協福島】【NPO 法人(申請中)福島県市民生活支援協議会】（以下 NPO 等）

福島県居住支援協議会の居住支援を担うために、NPO 法人市民協福島は平成 27 年に、NPO 法人(申請中)。福島県市民生活支援協議会は平成 28 年に設立された団体であり、事業内容は下記の通りである。

- 物件探し・手続き代行：要配慮者と住まいのマッチング

- 保証人・緊急連絡先確保：要配慮者の家賃債務保証・身元保証
- 見守り等生活支援：24 時間見守りシステム・医療連携等

また、これらと併せて、身元保証、家賃債務保証、死亡時の葬儀代、残置家財の処理費用を含む月額およそ 6,000 円程度のオプションサービスの提供も可能となっている。新潟市で実績のある NPO 法人絆が提供するサービスを、平成 26 年のあんしん賃貸住宅制度立ち上げ段階から試行的にサービス提供していたが、平成 28 年 5 月の連休明けからサービスを開始し、県内で 6 件のサービス利用実績がある。またサービス利用には至らなかったが、住居確保の一助となったケースが 6 件ある（平成 29 年 2 月末時点）。

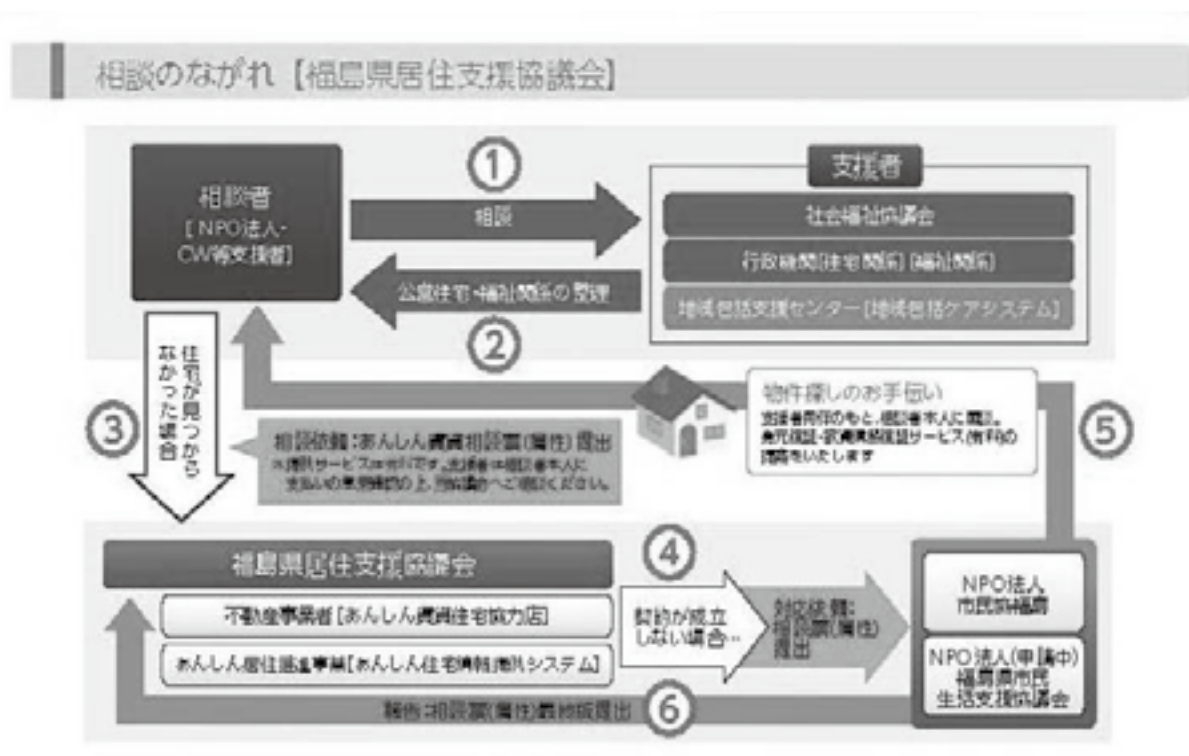
（３）相談対応状況・入居実績

①相談対応体制

行政機関等へ住居の確保について相談し、そこでは解決できなかったときに対応することを原則としている。その際は、「あんしん賃貸相談票（属性）」の提出を必須としており、相談票には相談者が置かれている現況に加えて、他機関との相談経緯も記入する（代筆可）。

相談の中で、保証人が確保できず既往の債務保証等で対応が困難だと事務局が判断した場合には、居住支援協議会の構成員である NPO 等（後述）に連絡し、一定の手続きのもとに債務保証や入居保証、万が一の際の緊急対応等のきめ細かな支援を行う流れとなっている（図表 5-3・右下）。

図 5-3 相談対応の流れ



〔出典〕福島県居住支援協議会ヒアリング資料より

② 実績（平成 27 年度・28 年度）

【相談件数】 平成 27 年度：350 件 平成 28 年度：184 件（2 月末時点）

図表 5-4 受付

	平成 27 年度		平成 28 年度	
	件数	割合	件数	割合
電話	184	53%	117	64%
面談 （出前）	131	37%	15	8%
e-mail	17	5%	36	20%
面談	16	5%	14	8%
FAX	1	0%	0	0%
郵便等	1	0%	0	0%

図表 5-5 相談の経緯

	平成 27 年度		平成 28 年度	
	件数	割合	件数	割合
出前相談	139	40%	15	8%
インターネット	54	15%	54	29%
チラシを見て	33	9%	40	21%
雑誌・新聞	10	3%	2	1%
社会福祉協議会	6	2%	1	1%
知人の紹介	1	0%	5	3%
テレビ・ラジオ	0	0%	4	2%
世話人	0	0%	1	1%
その他	107	31%	62	34%

図表 5-6 相談内容

	平成 27 年度		平成 28 年度		
	件数	割合	件数	割合	2015 年比
住宅の確保に関する相談	116	33%	68	37%	+4%
見守り支援に関する相談	81	23%	2	1%	-22%
保証人に関する相談	25	7%	35	19%	+8%
現在の住まいに関する相談	24	7%	27	15%	+8%
家財整理に関する相談	0	0%	2	1%	+1%
その他	104	30%	50	27%	-3%

図表 5-7 物件対応した相談者の内訳及び成約件数

	平成 27 年度		平成 28 年度	
	対応人数	成約件数	対応人数	成約件数
避難／被災者	4	2	8	0
高齢者	6	2	2	1
障がい者	4	0	6	1
子育て世代	1	0	0	0
ひとり親世帯	2	1	1	0
低所得世帯	4	0	5	2
出所者	1	1	3	1
生活保護受給者	2	0	3	0
DV	0	0	1	1
合計（うち NPO 法人市民協福島）	24（15）	6（5）	29（18）	6（6）

(4) 課題

①住宅と福祉の連携

高齢者、障がい者、低所得者等が住宅問題を抱えているが、官民共に住宅分野と福祉分野との連携が進みにくい現状がある。自治体における協議会の認知度が低い一方で、一部の自治体からは「どのような支援対象者でもすぐに対応してくれる」と過度の期待をされている面もある。住宅確保要配慮者の相談内容は単に居住の問題だけではなく、障害、医療、介護、収入等の複合する問題を抱えており、相談窓口をたらい回しにされることが少なくない。相談窓口を社会福祉協議会などに置いて、ワンストップで対応できるような制度が望まれる。また、全ての相談者が居住支援協議会に相談される訳ではないので、要支援者の数や属性などの実態を把握できない。さらに、協議会で対応した相談対応の結果報告がされにくいため解決か未決か追跡が困難であり、住宅分野と福祉分野の情報共有が急務である。

②行政及び地域との相互連携

住宅確保要配慮者が地域で生活するためには、見守り支援の仕組みが不可欠である。協議会では県の行政区域毎に行政機関と事業者が協力して高齢者等を見守るネットワーク構築に取り組んでいるが、自治体においては、高齢者等の見守りについて事業者との協定締結が進むなか、協議会とのネットワーク連携については自治体及び事業者共になかなか理解が得られない。また、孤独死防止協議会（仮称）の設立を誘導するも同様であり、連携策について模索中である。

③公的賃貸住宅への斡旋

同県の公営住宅の中には、長期空き家や募集停止中のものが数多く存在する。その一方、住宅確保要配慮者の優先入居枠が設定されている自治体は5割程度であり、殆どが連帯保証人を要件（1～2名）としており、抽選に当たっても保証人を確保できず辞退を余儀なくされるケースがある。国からは平成8年に「連帯保証人を必須としない」旨の通知が出ているが、自治体では十分に承知していない場合や事故及び滞納の債権保全のために保証人が必要としている。公営住宅が住宅セーフティネットの役割を果たすために、保証人要件の緩和対策が急務である。国は平成29年度に民間賃貸住宅空き家を準公営住宅として活用し、家賃補助の他に保証会社の保証料にも補助を行う予定だが、高齢者住宅財団の債務保証制度を公的賃貸住宅にも適用拡大が望まれる。

④居住支援サービスの拡充

同協議会では先述のあんしん賃貸住宅登録制度を創設するなど住宅確保要配慮者の住まいの確保に努めているが、入居者にとっては仲介手数料や敷金・礼金、保証料といった初期費用の負担が大きく、助成制度の拡充が求められる。

⑤協力事業者及び支援団体へのインセンティブ付与

賃貸住宅所有者や管理事業者は、高齢者等について孤独死などのリスクを回避するため入居を拒否する傾向にあるが、万が一の場合に原状回復費用保証や空き室保証などのインセンティブを付与すれば応えてくれる可能性は高い。また、支援団体が賃貸住宅を借り上げ支援対象者のためのシェルターとしてサブリースする場合に、家賃収支差損が発生したり、支援担当者が被支援者との面談や行政機関への相談同行などを行っても途中で支援辞退など空振りに終わる場合もあり大きな不利益欠損になっている。これらの支援業務は、本来市町村あるいは社会福祉協議会等の役割と思料される。零細なNPO等支援団体の善意に頼り続けることには限界があり、せめて実費弁償の制度が必要である。

3. 神戸市居住支援協議会

(1) 組織概要

設立年月日：平成 23 年 12 月

事務局：すまいるネット（神戸市の委託事業として神戸すまいまちづくり公社が運営）

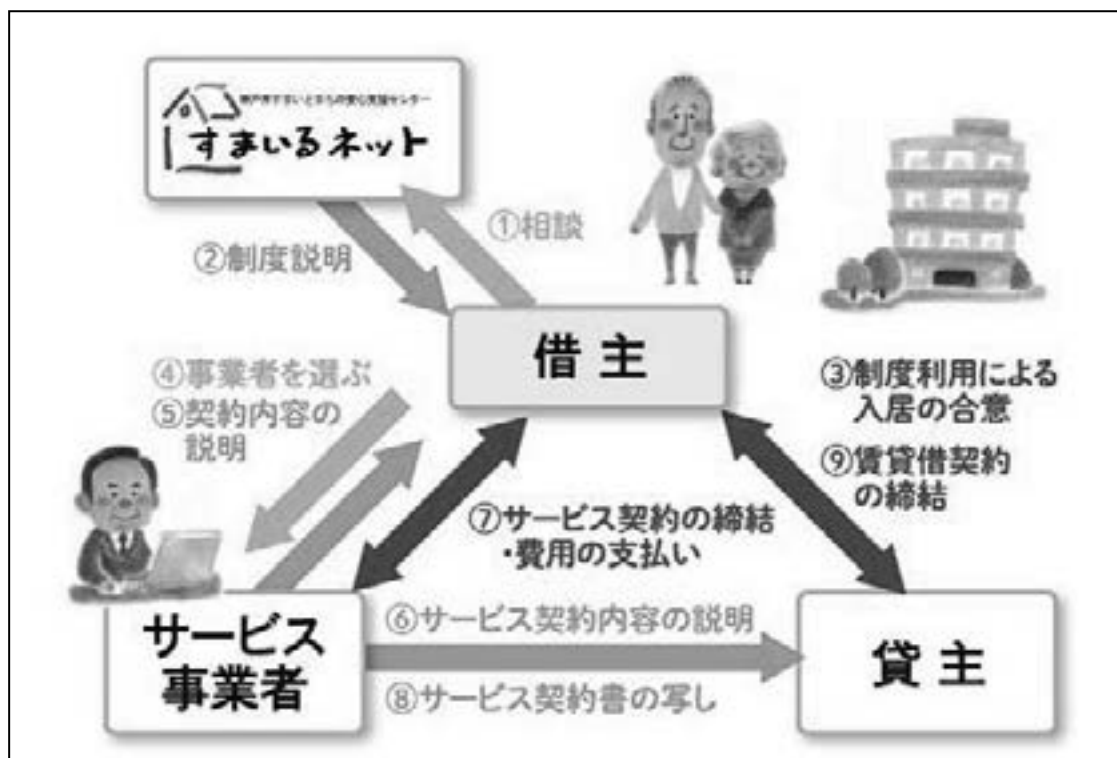
構成：神戸国際協力交流センター、神戸市社会福祉協議会、神戸市民生委員児童委員協議会、認定 NPO 法人市民活動センター神戸、兵庫県宅地建物取引業協会、全日本不動産協会 兵庫県本部、神戸市（市長室、保健福祉局、こども家庭局、住宅都市局）、神戸すまいまちづくり公社

(2) 入居支援の仕組み

①「こうべ賃貸住宅あんしん入居制度」

平成 27 年度に「こうべ賃貸住宅あんしん入居制度」（以下「あんしん入居制度」という。）を開始した。この制度は、特定優良賃貸住宅や公団住宅、市営住宅に住んでいる人も利用可能であり、同市内の賃貸住宅に住む限りはサポートを受け続けられる。制度の説明はすまいるネットが担い、本人が事業者を選んだのち本人と事業者をつなぎ、契約や料金の支払いは直接行うという流れになっている。

図表 5-8 「こうべ賃貸住宅あんしん入居制度」の概要



〔出典〕 神戸市居住支援協議会ホームページ (<http://kobe-kyojushien.jp/anshin/>)

②あんしん入居制度で提供可能なサービス

提供可能なサービスは、表 5-5 のとおりである。家主の不安解消のためにベースとなる 3 つの「基本サービス」のほか「その他のサービス」として 2 つのサービスが提供可能である。入居希望者は、これらの中から必要なサービスを組み合わせて利用することができる。

図表 5-9 「こうべ賃貸住宅あんしん入居制度」によるサービス

種別		概要
基本サービス	連帯保証サービス	賃貸借契約時に事業者が連帯保証人となる。審査あり。入居者負担は 18 万円（契約時一括払い）。 入居者が負う賃貸借契約上の義務(家賃、明け渡し時の遅延損害金、原状回復、住宅内事故での原状復旧、損害賠償など)を連帯で負担する。
	残存家具の片付けサービス	入居者が死亡した場合に、残された家具の片づけを行う。入居者負担は住宅の住居面積等によって異なるが、共同住宅で 15 万円から、戸建住宅で 30 万円から（契約時一括払い）
	安否確認サービス	生活動作を感知するセンサー、携帯式端末により、異常があった場合には、事業者の駆けつけや救急車の出動要請により対応する。入居者負担は月額 4,000 円まで（機器設置料は別途）。
その他のサービス	葬儀の実施サービス	入居者の死亡時に遺体の引取り手配、死亡診断書の受取り等の手続、葬儀の手配などを行う。
	福祉整理サービス	住み替えなどに当たって、大型家具等の廃棄処分や仏壇などの供養、処分、清掃などを行う。

（３）相談対応状況・入居実績

①相談対応体制

相談に対しては、協議会の事務局を担っている「すまいるネット」が協議会設立以前から（平成 12 年 10 月設立）対応している。すまいるネットが対応する相談内容は、建築、資金計画、不動産取引などすまい全般にわたり、住宅確保要配慮者の入居相談に特化したものではない（図表 5-10）。

しかし、すまいるネットという既存の仕組みを活用し、住宅確保要配慮者からの相談内容に応じた情報提供やアドバイスをワンストップで行っている。個々の事例に対して自らサービスのコーディネートは行っていない。

図表 5-10 相談対応の流れ



〔出典〕すまいるネットホームページ (<https://www.smilenet.kobe-sumai-machi.or.jp/soudan/>) より

②実績（平成 26 年度 10 月末からの 2 年 3 ヶ月）

【あんしん入居制度の問い合わせを通じた相談件数】：450 件超

※すまいるネットの全相談件数は約 5,000～5,500 件/年

- そのうちの半数は、本人から直接の相談
- 全体の半数が高齢者からのもの

【あんしん入居制度の利用件数】：28 件

- 本人の住みかえを円滑にするため、また、本人の死後、親族が早く住宅を明け渡せるようにするための福祉整理（26 件）
- 残存家具の片付け（2 件）

(4) 課題

①制度設計・運営上の課題

「こうべ賃貸住宅あんしん入居制度」の運営を開始してから、この制度の問い合わせの相談件数は450件を超えているが、制度を利用して住み替えができた事例はない。サービス毎に課題を整理し、オーナーニーズに対応したよりきめ細かなサービスの提供や費用を抑えたメニューの開発、不動産事業者の協力を得やすい仕組みへと改善が必要と考えている。

また、住みかえ相談については情報提供のみの支援となっているため、特に高齢者には有効に支援できていると言い難く、不動産事業者との更なる連携強化が必要と思われる。その際には、事前に本人情報や要望などを簡潔に伝える啓発を行うなどの支援を検討している。

②福祉部局と住宅部局の協力体制

同協議会の構成団体や関係する事業者等とのネットワークづくりは、まだ十分に進んでいるとはいえない。今後、お互いの活動の様子が分かってくる中で、住宅と福祉のそれぞれの分野から苦手部分を相互に補完しようという動きが出てくるのではないかと。現状では、地域包括支援センターから住宅関係の相談がくるなど現場の連携はとれている面もあるが、住宅・福祉のそれぞれの分野全体での連携が取れていないために、関係者の間で情報や課題が共有できていない。

③あんしん入居制度の周知

窓口に最も寄せられるのは連帯保証サービスに関することだが、十分に対応できておらず、平成26年度はオーナーからの問い合わせも少数であった。そのため、兵庫県でやっている「ひょうごあんしん賃貸住宅事業」と連携して「あんしん入居制度を使って家を貸しませんか」と広報したところ、問い合わせ件数が100件超ほどに増加、また、市内住宅登録も25件増加し、効果を実感している。今後は、住宅確保要配慮者の支援をしている団体等を通じ、地域への広報を予定している。

4. 板橋区居住支援協議会

(1) 組織概要

設立年月日：平成 25 年 7 月

事務局：板橋区都市整備部住宅政策課

構成：学識経験者、板橋区町会連合会、板橋区民生・児童委員協議会、東京都宅地建物取引業協会板橋区支部、全日本不動産協会東京都本部城北支部、NPO 法人日本地主家主協会、東京都住宅供給公社、東京都防災・建築まちづくりセンター、板橋区社会福祉協議会、賃貸保証機構、板橋区（福祉部、健康生きがい部、都市整備部）

(2) 入居支援の仕組み

①住宅情報ネットワーク事業

以下の住宅確保要配慮者に対して、東京都宅地建物取引業協会板橋区支部と全日本不動産協会東京都本部城北支部の協力により、民間賃貸住宅の情報を提供している。協力不動産店は約 200 店となっている。

- 高齢者世帯（60 歳以上の方のみで構成される世帯）の者
- 障がい者世帯（身体障害者手帳 4 級以上又は精神障害者保健福祉手帳 3 級以上又は療育手帳 4 度以上の者を含む世帯）の者
- ひとり親世帯（18 歳未満の児童と父又は母のみの世帯）の者
- 多子世帯（同居親族に 18 歳未満の児童が 3 人以上いる世帯）の者

②入居支援のサービス

(i) 家賃債務保証制度・少額短期保険

区と協定を結んだ民間保証会社（3 社）が提供する。月額家賃と共益費の合計金額の 30% の保証料で、保証期間は 2 年間である。更新時の対応は各保証会社によって異なり、更新手続も各社で対応している。

(ii) 安否確認と見守りサービス

「板橋区おとしより保健福祉センター」では、地域包括支援センターや区社会福祉協議会と連携しながら週 1～2 回、定期的に電話相談センターから安否確認の電話訪問を行っている。見守りサービスの提供にあたっては相談者の希望を考慮するようにしている。

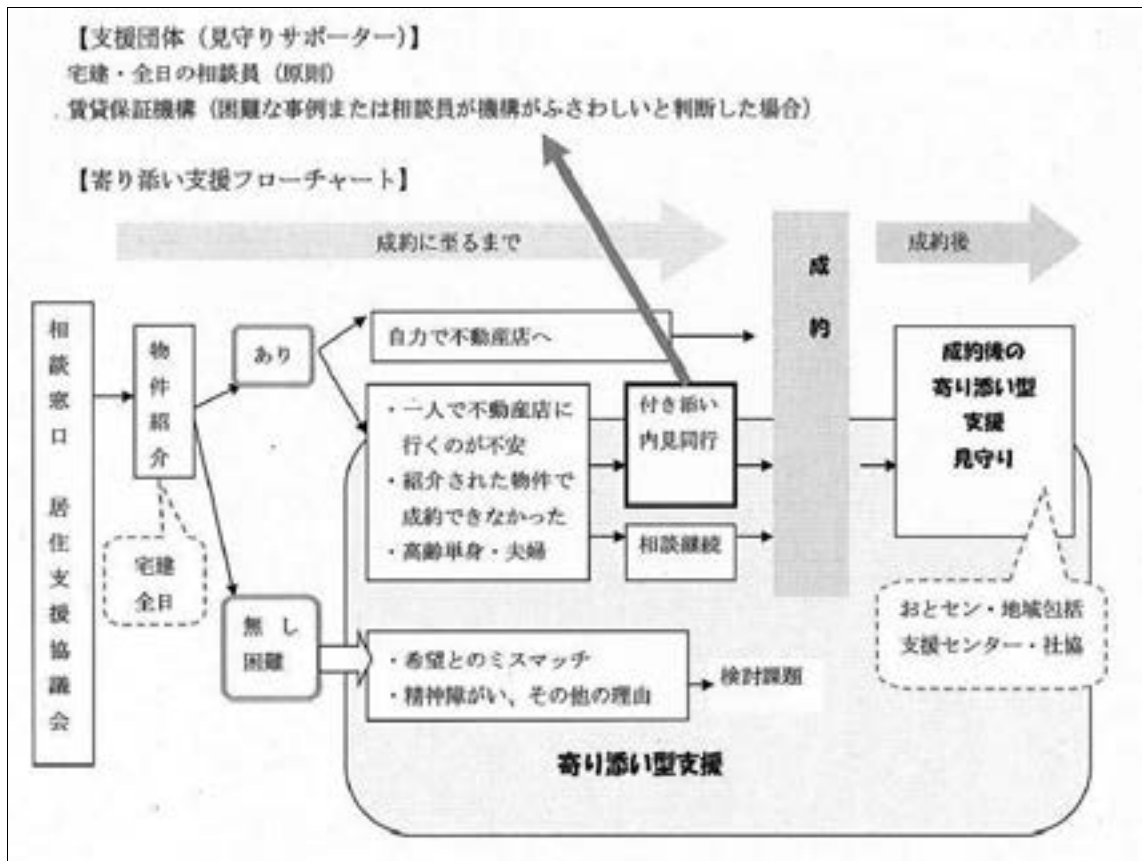
(3) 相談対応状況・入居実績

①相談対応体制

区役所の 2 階の長寿社会推進課にワンストップ窓口を設置している。窓口には「相談申込者シート」を用意し、それを元に住宅政策課の職員 1 名と宅地建物取引業協会及び全日本不動産協会の宅建の有資格者 1 名が、協力不動産の物件とのマッチング等を行っている。事前に相談内容を把握しておくため予約制としており、1 回の相談で終わらない場合には 2～3 回と引き続いて相談することもできる。

また、平成 28 年度から「寄り添い型支援」を実施している。これは、相談窓口で紹介した物件で成約できなかった人や緊急連絡先がないなど人的支援が必要と思われる者に対し、本人の希望により不動産店へ付き添い、成約後の生活支援、緊急連絡先引受会社の紹介を行っているものである。

図表 5-11 「寄り添い型支援」の概要



〔出典〕板橋区作成資料「寄り添い型支援の導入について」（平成 28 年 3 月 31 日）より

②実績（平成 27 年度・28 年度）

平成 27 年度（10/1～3/31） 相談件数：52 件 成約件数：12 件

平成 28 年度（4/7～9/15） 相談件数：40 件 成約件数：3 件

立ち退きに関する相談が多く、その他にはより良い条件の物件を探して訪ねてくるケースもある。

高齢者からの相談が大半を占め、相談者は 70 代 42%、60 代 25%、80 代 18%の順で多くなっている。そのうち 70 代の 50%が成約に至る一方で、80 代になるとその割合は 8%に低下し、80～90 代での住み替えはなかなか難しいと実感している。相談者の特徴としては、福祉的なサービスを利用していないことが挙げられる。相談の時点で身体的に課題を抱えている者は、既に何らかの見守り等のサービスを利用しているケースが多く、見守りをセットにした成約は、当初想定していたよりも少なかった。

（４）課題：住宅と福祉の連携

日頃の業務で住宅部局と福祉部局が顔を合わせる機会はなく、両者の連携は進んでいない。一方で、福祉事務所がきめ細やかな相談対応をしていたり、地域包括支援センターが地元の不動産を探していたりするケースもある。こうした他の相談業務等と対象者が重複しないように調整を図りながら協議会としての事業を実施している状況である。協議会がどのように機能すればより効果的な事業につながるかが現時点での課題である。

5. 豊島区居住支援協議会

(1) 組織概要

設立年月日：平成 24 年 7 月

事務局：NPO 法人としま NPO 推進協議会

構成：学識経験者、(株)住宅・都市問題研究所、東京都宅地建物取引業協会豊島区支部、東京都建築士事務所協会豊島支部、全日本不動産協会豊島文京支部、NPO 法人としま NPO 推進協議会、豊島区民社会福祉協議会、豊島区（福祉総務課、障害者福祉課、住宅課）

(2) 具体的な活動内容

①居住支援モデル事業

居住場所に困っている者などに対し、空き家・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。

②としま居住支援バンク

居住支援に活用可能な物件を登録し、同協議会ホームページ上にて物件情報を掲載している。制度の推進にあたり、オーナーに直接働きかけたり、制度普及のためのセミナー（後述）を開催したりした結果、2 軒 4 戸（うち 3 戸はシングルマザー向け）、2 世帯住宅の 1 階部分が登録物件となっている。

【セミナー開催実績】

平成 26 年度：2 回開催 参加者数延 36 人

平成 27 年度：3 回開催 参加者数延 64 人

平成 28 年度は 3 回開催（予定）

(3) 課題

①居住支援モデル事業・空き家活用の課題

居住支援モデル事業は空き家を見つけることから始まり、成果が出るまで時間がかかるため、なかなか実績が出にくい。同協議会は空き家の利活用を目的に開始した経緯があり、居住支援に関するニーズを把握し切れていないことから、現在はニーズ調査を行っている段階である。また、「その他住宅」（住宅・土地統計調査の分類上）は外観からは空き家と判断つきづらく、平成 25 年度の豊島区の調査でも所有者本人が空き家と認識していなかったり、自分から空き家とは言わなかったりして、なかなか空き家を見つけられていない。

②適切な住居を見つけることの困難さ

住宅確保が必要なひとり親家庭には収入の低い人たちが多く、その人たちの入居が可能な物件がないことに最も苦慮している。また、DV 被害者のための個人情報保護・管理や保育園の確保が必要な場合には、入居までに時間がかかる。生活環境と家賃、住宅を一体的に支援しなければ難しいと感じている。

また、生活困窮者からの相談に対しては、保証会社の紹介や不動産会社のリストの提供により対応しているが、同協議会ではすぐに紹介できる物件を持ち合わせておらず、緊急性の高い人の希望に応えられていない。

資料編 居住支援全国サミット開催概要

平成 28 年度居住支援全国サミット 開催概要

開催目的（厚生労働省・国土交通省の開催案内より）

本格的な人口減少・少子高齢化社会を迎える中、多様な世帯が、健康かつ生きがいを持ち、安心・安全で豊かな生活を営むことが可能となるための住まいの確保は極めて重要な課題となっている。

平成28年12月には、住まいの支援に関して福祉行政と住宅行政のより一層の緊密な連携を図るため、厚生労働省と国土交通省の関係局長級で構成する連絡協議会（福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会）が立ち上がり、また、居住支援協議会が全都道府県で設立され、今後は区市町村への展開が期待されているところである。

そこで、高齢者、子育て世帯、障害者等の住宅確保要配慮者に対する居住支援の強化を図る目的から、国における居住や福祉に関する施策と各地の居住支援協議会で行っている先進的な取組みに関する情報提供の場として、厚生労働省・国土交通省主催で居住支援全国サミットを平成28年2月22日に開催した。

高齢者住宅財団は、「住まい」と「福祉」が連携して居住支援に先駆的に取り組んできた「地域善隣事業」や「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」の実践等を踏まえて、本サミットの企画・運営を行った。（次ページのプログラム参照）

当日は、ほぼ満席の385名の参加を得た。参加者内訳は以下の通り。

- ・自治体等行政関係者 127団体296名
- ・一般・マスコミ等 58団体89名

本報告書においては、パネルディスカッションの内容を掲載する。

また、当日の各講師資料は、厚生労働省の下記ホームページで公開されている。

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000153631.html>



写真上から

- ①鼎談（伊藤審議官、坂口審議官、高橋理事長）
- ②基調講演 宮本太郎 中央大学教授
- ③居住支援協議会の取組紹介

平成 28 年度 居住支援全国サミット

日 時 平成 29 年 2 月 22 日（水） 12 時 30 分～16 時 45 分
 会 場 全電通ホール 2 階「多目的ホール」（東京都千代田区）
 主 催 厚生労働省・国土交通省

プ ロ グ ラ ム

12:30～12:50 開会・趣旨説明、鼎談

厚生労働省大臣官房審議官・老健局担当 坂口 卓
 国土交通省大臣官房審議官・住宅局担当 伊藤 明子
 一般財団法人高齢者住宅財団理事長 高橋 紘士

12:50～13:40 記念講演「生活と居住の保障をどう再構築するか」

中央大学法学部 教授 宮本 太郎

【プロフィール】

中央大学法学部教授。1958 年東京都生まれ。中央大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得退学後、ストックホルム大学客員研究員、立命館大学教授、北海道大学大学院法学研究科教授を経て現職。日本比較政治学会副会長、内閣府参与、社会保障制度改革国民会議委員等を歴任。主な著書に『地域包括ケアと生活保障の再編—新しい「支え合い」システムを創る』（明石書店）、『生活保障——排除しない社会へ』（岩波書店[岩波新書]、2009 年）、『共生保障（支え合いの戦略）』（岩波書店[岩波新書]、2017 年）等がある。

13:40～13:45 ～ 舞台替え（5 分） ～

13:45～14:55 居住支援協議会等の取組

本別町	本別町総合ケアセンター	高齢者福祉担当 主査	木南 孝幸
埼玉県	埼玉県都市整備部住宅課	主査	宮沢 康則
京都市	京都市老人施設協議会顧問／地域密着型総合ケアセンター	代表	山田 尋志
福岡市	福岡市社会福祉協議会地域福祉部地域福祉課	事業開発係長	栗田 将行
大牟田市	大牟田市都市整備部建築住宅課	課長	牧嶋 誠吾

【コーディネーター】

東北大学大学院

教授 白川 泰之

14:55～15:10 ～ 休憩（15 分） ～

15:10～16:40 パネルディスカッション「今後の展開に向けて」

【パネリスト】

	中央大学法学部	教授	宮本 太郎
	明治大学理工学部	教授	園田 眞理子
	大牟田市都市整備部建築住宅課	課長	牧嶋 誠吾
	京都市老人施設協議会顧問／地域密着型総合ケアセンター	代表	山田 尋志
	国土交通省住宅局安心居住推進課	課長	北 真夫
	厚生労働省老健局高齢者支援課	課長	佐藤 守孝
	厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室	室長	本後 健

【コーディネーター】

一般財団法人高齢者住宅財団 理事長 高橋 紘士

16:40 閉会・あいさつ

国土交通省住宅局安心居住推進課 課長 北 真夫

居住支援全国サミット・パネルディスカッション「今後の展開に向けて」

パネリスト

宮本太郎(中央大学法学部教授)

園田真理子(明治大学理工学部教授)

山田尋志(京都市老人福祉施設協議会顧問/地域密着型総合ケアセンターきたおおじ代表)

牧嶋誠吾(大牟田市都市整備部建設住宅部長)

佐藤守孝(厚生労働省老健局高齢者支援課長)

本後健(厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室長)

北真夫(国土交通省住宅局安心居住推進課長)

コーディネーター

高橋紘士(高齢者住宅財団理事長)

○**高橋** 北安心居住推進課長からは新しい住宅セーフティネット制度の概要についての解説を、佐藤高齢者支援課長からは介護保険を中心とする地域包括ケアについて、そして本後室長からは生活困窮者支援法の見直しについてのお話をしていただく。その上で牧嶋、山田のお二方から地方自治体、そして社会福祉法人のお立場で、園田先生には住宅の専門家というお立場からコメントをお願いし、宮本先生には総括的なコメントをお願いしている。

○**北** 新たな住宅セーフティネット制度の概要について説明する。まず住宅確保要配慮者向け賃貸住宅の登録制度を創設する。高齢者、子育て世帯、低額所得者等住宅確保要配慮者の入居を拒否しない賃貸住宅を大家さんに登録してもらう。大家さんに対するインセンティブ措置として、修正費支援や低額所得者の入居負担軽減のための家賃の低廉化などの経済的支援措置を29年度予算案に盛り込んだ。また、現行のセーフティネット法にある居住支援協議会の活動や、今回新たに作る居住支援法人の指定制度により、情報提供や住宅相談、入居後の見守りなど入居や居住を支援する。

登録制度とは、賃貸人(大家さん)が住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅を県・政令市・中核市に登録していただくという制度である。いわば現在のサービス付き高齢者向け住宅の登録制度の住宅確保要配慮者向け賃貸住宅版をつくろうというもの。今回の制度は、賃貸住宅の空き室、戸建ての空き家など既存ストックを活用する。住宅の登録基準に関しては安全性等の観点から耐震性能や最低面積的を設定する。シェアハウスのようなものの面積等の基準についてもあわせて示そうと考えている。狭い部屋に大勢詰め込むような、いわゆる脱法ハウスにならないようにと考えている。

登録基準や、住宅確保要配



登録住宅の改修・入居への経済的支援	
1. 登録住宅の改修に対する支援措置 ① 登録住宅に対する改修費補助 〔予算〕（補助を受けた住宅は専用住宅化）	
補助対象工事	バリアフリー工事、耐震改修工事、用途変更工事等
補助率	【補助金(制度の立上り期)の場合】: 国1/3 (国の直接補助) 【交付金の場合】: 国1/3+地方1/3 (地方公共団体が実施する場合の間接補助)
入居者要件等	入居者収入及び家賃水準(特に補助金の場合)について一定要件あり
② (独)住宅金融支援機構による登録住宅に対する改修費融資等 〔法律・予算〕	
2. 低額所得者の入居負担軽減のための支援措置 〔予算〕 (専用の住宅として登録された住宅の場合)	
補助対象	① 家賃低廉化に要する費用 (国費上限2万円/月・戸)
	② 入居時の家賃債務保証料 (国費上限3万円/戸)
補助率	国1/2+地方1/2 (地方が実施する場合の間接補助)
入居者要件等	入居者収入及び補助期間について一定要件あり

住宅確保要配慮者のマッチング・入居支援	
1. 都道府県による居住支援法人の指定 〔法律〕 ・都道府県が家賃債務保証等の居住支援活動を行うNPO法人等を指定	
2. 居住支援法人等による登録住宅等の情報提供・入居相談 〔法律〕	
3. 生活保護受給者の住宅扶助費等について賃貸人からの通知に基づき代理納付 〔要〕 の要否を判断するための手続を創設 〔法律〕 ※ 本来、生活保護受給者が賃貸人に支払うべき家賃等を、保護の実施機関が賃貸人に直接支払うこと	
4. 居住支援活動への支援措置等 〔予算〕	
補助対象	居住支援協議会等の活動支援 等
補助率	固定額(国の直接補助)
5. 住宅確保要配慮者への家賃債務保証の円滑化	
① 適正に家賃債務保証を行う業者について、情報提供を行うとともに、(独)住宅金融支援機構の保証を受けの对象に通知 〔法律・予算〕 ・一定の要件を満たす家賃債務保証業者を国に登録(省令等で規定) ※ 全額要件等・社内統制等の整備、相談窓口設置、契約時の重要事項説明・書面交付 ほか	
② 居住支援法人による家賃債務保証の実施 〔法律〕	

慮者の範囲等について地域の実情に応じた対応が可能となるよう、県や市町村が計画を策定して強化や緩和ができることを考えている。例えば、地域の事情により住宅確保要配慮者に追加することや、国が定める住宅の面積基準より小さいストックも活用したければ引き下げられるようにすることが、計画策定により可能となる仕組みを考えている。登録住宅に関しては県等に登録していただき、県等に賃貸人に対しての指導等をしていただく。

経済的な支援として予算制度を幾つか用意している。改修が必要になるような物件については、バリアフリー工事や、シェアハウスにするための間取り変更等の用途変更工事等に対して補助する。改修費用の負担割合は、地方公共団体にも負担いただく場合、国3分の1、地方3分の1、残り3分の1が大家さん負担となるが、国3

分の1、大家さん3分の2という負担割合率の補助金メニューも同時に用意する。大家さんの負担部分については、改修費用のローンを組む場合に住宅金融支援機構が改修費の資金を融資できるようにする。

低額所得の住宅確保要配慮者が入居する場合、地域優良賃貸住宅制度などの家賃低廉化と同じように地方公共団体が補助を行うのであれば国はその地方が補助する金額の半分以上を地方に補助する。家賃債務保証料についても補助対象にする。

居住支援法人の指定制度も設ける。都道府県が居住支援法人を指定し、その法人にと情報提供や入居相談をしてもらう。家賃債務保証に関しては実際に実施する段階で業務の認可を受けていただく。生活保護受給者の住宅扶助費の代理納付に関しては今回の法律改正に当たって厚生労働省と調整し、賃貸人から保護の実施機関(市役所等)に家賃滞納の発生等を通知して保護の実施機関が代理納付の要否を判断する手続を法律に規定した。

これまでの居住支援協議会の活動支援に加えて指定居住支援法人も補助対象に追加する。登録住宅に住宅確保要配慮者の方が入るに当たって家賃債務保証を引き受ける家賃債務保証業者は一定の要件を備えていただきたいと考えている。この法律に合わせて一定の要件を満たす適正な家賃債務保証業者を国に登録する制度を設ける予定である。登録業者に対するインセンティブ措置として、住宅金融支援機構が保証に対する保険を引き受ける制度を予定しているほか、家賃債務

保証料の補助対象とする保証会社は登録業者に限ることを予定している。民間の家賃債務保証会社ではリスクが高くて引き受けられない住宅確保要配慮者に関しては地域において指定居住支援法人にお引き受けいただくことや高齢者住宅財団の家賃債務保証制度の活用を考えている。

このように登録制度を中心に経済的支援を用意して大家さんの協力を得ながら登録住宅を増やす。入居後のサポート体制は居住支援協議会、さらには今回法定化する居住支援法人等に要配慮者に入居支援、居住支援等をしていただければと考えている。国土交通省の居住支援協議会に対する補助金以外にも厚生労働省で

も居住支援に関しての支援メニュー等があるので連携しながらこの体制をうまく進めていきたいと考えている。

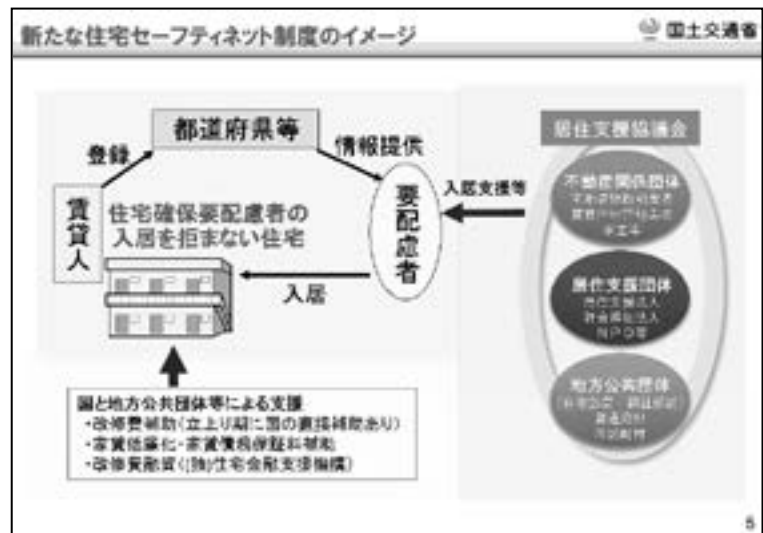
○高橋 居住支援法人というものの具体的な中身は省令等でこれから詰めていくのか。都道府県の具体的な運用の仕組みや行い方はサ高住の登録制度とはまた違うある種の評価にかかわる側面がどうしても入ってくる気がする。これは使える・使えないなどのジャッジメントがあるとする、居住支援協議会との関係も重要であるし、都道府県だけで手が回りかねるような細かな事務作業もいると思われるが、今の時点ではどのように考えたらよいか。

○北 登録住宅に関しては管理の部分も重要になる。入退去の管理等人の出入りは居住支援協議会との連携も必要である。住宅関係の業界団体にも協力をいただき、登録住宅を増やしたい。登録制度の運営等について地方公共団体からの質問には法成立後の施行に向けて相談を受けていくし、技術的助言を出すことも考える。

居住支援法人に関しては法律上、県知事の指定になっている。家賃債務保証をする業務の一部について金融機関に委託できることが居住支援法人を指定する法律上の効果意。単に居住支援をする団体を指定するだけであれば法律がなくても県や市が指定すればいい。家賃債務保証業務を行えることを審査して指定するとなると市ではなく県ということとなり、県に指定してもらう制度になった。

しかし、相談などの業務を行っていただくことは重要だと考えている。住宅関係の法律なので県の住宅部局が担当する可能性が高いと思っているが、法律上どこがやれとは書いていないので、そこは福祉部局としっかり連携をしていただく、あるいは市からこういう法人を指定してほしいという要請を上げていただく、市の社協が自ら県の社協に言うなど、何らかの形でそちらからアクションを起こしていただく。県がどの法人を指定していいか、活動内容を精査できない可能性もあるから、こうしたことを含めて居住支援法人として指定する際の市町村の関与の仕方など工夫をしたい。

○園田 住宅政策ということを手ドリングできる基礎自治体に部局とか部門がない。そうすると都道府県が責任を持たざるを得ないことがある。居住の場を確保し、生活支援するというのは基礎自治体を入り口にして、なるべく地域に密着していただこうというロジックがある。家



賃債務保証は保険と同じで、何らかの事故が起きたときにそれを大数の原則の中でヘッジするということなので、そのプールが大きいほうがいい。今回金融的な面を考えて居住支援協議会が許可できるのは家賃債務保証としては都道府県がぎりぎり、場合によっては広域のほうが良いということなどでご苦労されたのだと思う。なるべく広域的なほうが良い家賃債務保証と、なるべく地元に着したほうが良い居住の場の確保と支援というところが掛け合っているのが説明が難しかったのではないかな。

○高橋 賃貸用の住宅と同時に、共同居住の形態について改修の基準をつくるというのは、大牟田でも紹介があったような空き家が、利活用の対象として賃貸市場に要配慮者向けの住まいとして参入してくる可能性を開いていると解釈していいのか。

○北 共同居住型の基準をつくる必要があるのは、賃貸市場に出ていない戸建の空き家を使う場合、若年の单身の方々を想定した場合などでシェアというのはあると考えているが、そこに10人も入れられたら困る。一人一部屋であることなど常識的な基準を今考えている。

○高橋 次に、高齢者支援課の佐藤課長から国会に提出している介護保険を中心とする地域包括ケアシステムの構築に関するご説明をお願いしたい。

○佐藤 地域包括ケアシステムは2025年に団塊の世代が75歳になり切るところを目指して、高齢者が住みなれた地域で自分らしい暮らしを最期まで続けられるように取り組みを進めている。地域社会とのつながりを持ちながら、その人らしい生き方をしていこうということ。病気になれば医療、そして生活支援・介護予防が必要ということで進めていく。地域ごとに事情が違うので保険者ごとにつくり上げていくことである。介護保険の保険者は市町村であり、都道府県は支援していくかたちとなる。

地域包括ケアをさらに強化・推進するための介護保険法等の一部改正法案を2月7日に閣議決定し、国会のほうに提出をしている。これからご審議をいただく局面である。

地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律案のポイント	
高齢者の自立支援と要介護状態の重度化防止、地域共生社会の実現を図るとともに、制度の持続可能性を確保することに配慮し、サービスを必要とする方に必要なサービスが提供されるようにする。	
I 地域包括ケアシステムの深化・推進	
1 自立支援・重度化防止に向けた保険者機能の強化等の取組の推進（介護保険法） 全市町村が保険者機能を発揮し、自立支援・重度化防止に向けて取り組む仕組みの制度化 ・国から提供されたデータを分析の上、介護保険事業（支援）計画を策定。計画に介護予防・重度化防止等の取組内容と目標を記載 ・都道府県による市町村に対する支援事業の創設 ・ 財政的インセンティブの付与の規定の整備 （その他） ・ 地域包括支援センターの機能強化（市町村による評価の義務づけ等） ・ 居宅サービス事業者の指定等に対する保険者の関与強化（小規模多機能等を普及させる観点からの指定形否の仕組み等の導入） ・ 認知症施策の推進（新オレンジプランの基本的な考え方（普及・啓発等の促進施策の総合的な推進）を制度上明確化）	
2 医療・介護の連携の推進等（介護保険法、医療法） ① 「日常的な医学管理」や「看取り・ターミナル」等の機能と、「生活施設」としての機能とを兼ね備えた、新たな介護保険施設を創設 ※ 現行の介護療養型医療施設の経過措置期間については、6年間延長することとする。病院又は診療所から新施設に転換した場合には、転換前の病院又は診療所の名称を引き続き使用できることとする。 ② 医療・介護の連携等に関し、都道府県による市町村に対する必要な情報の提供その他の支援の規定を整備	
3 地域共生社会の実現に向けた取組の推進等（社会福祉法、介護保険法、障害者総合支援法、児童福祉法） ・ 市町村による地域住民と行政等との協働による包括的支援体制作り、福祉分野の共通事項を記載した地域福祉計画の策定の努力義務化 ・ 高齢者と障害児者が同一事業所でサービスを受けやすくするため、介護保険と障害福祉制度に新たに共生型サービスを位置付ける （その他） ・ 有料老人ホームの入居者保護のための施策の強化（事業停止命令の創設、前払金の保全措置の義務の対象拡大等） ・ 障害者支援施設等を退所して介護保険施設等に入所した場合の保険者の見直し（障害者支援施設等に入所する前の市町村を保険者とする。）	
II 介護保険制度の持続可能性の確保	
4 2割負担者のうち特に所得の高い層の負担割合を3割とする。（介護保険法） 5 介護納付金への繰越積立の導入（介護保険法） ・ 各医療保険者が納付する介護納付金（40～64歳の保険料）について、被用者保険間では「総報酬割」（報酬額に比例した負担）とする。	
※ 平成30年4月1日施行。（※5は平成29年8月分の介護納付金から適用、※4は平成30年8月1日施行）	

地域包括ケアシステムの深化・推進のためにまず1つ目は市町村の介護保険の保険者の方々に、自らの地域にあるさまざまな暮らしや介護の状況をよく把握をしていただく。把握された状況を計画に落とし、それに基づいて重度化防止・介護予防に取り組む。介護保険の理念はもともと自立支援なので心身、身体、心の自立などがある。それらに取り組んでいただくためにPDCAサイクルをつくっていき、取り組みのためのインセンティブをつけていこうというのが「保険者機能の強化」である。

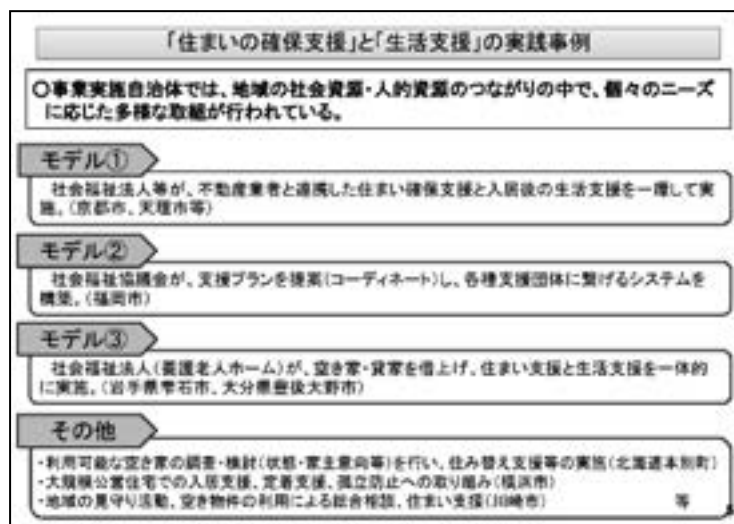
2つ目が医療・介護の連携である。これからますます医療と介護が同時に必要な高齢者が増える。療養病床の再整備と合わせて新しい介護保険施設をつくる案がある。それを介護医療院と名づけた。具体的な特徴は日常的な医療手当てとともに、いわゆる介助・介護の生活施設としての機能を兼ね備えた新たな形で介護保険施設をつくるということである。3つ目の柱は地域共生社会の実現に向けた取り組みの推進である。地域では介護とともに子育てをする、仕事との両立、親戚との関係についてなどさまざまな課題が複合的にある。地域共生社会というのはさまざまな複合的な地域の生活課題を、分野を超えて総合的に相談に応じていく体制をつくることである。相談窓口として社協、社協の地区担当、地域包括、相談支援事業所、子育ての関係、NPO法人、社会福祉法人などが想定される。

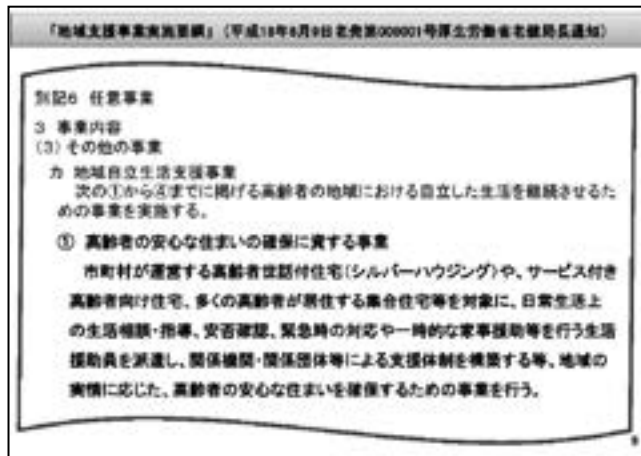
このような地域共生社会という概念は地域包括ケアシステムの対象を高齢者だけでなく、子どもや障害、そしてその対象についても、さまざまな課題に広げていこうという新たな議論である。厚労省でも検討会を立ち上げて議論しているので、ぜひ記憶にとどめていただきたい。持続可能性というのは今後の持続性を高めるという観点から一部利用者負担の引き上げと介護納付金の支払い方を負担能力に応じた形でお願いしたいという中身である。

モデル事業について述べると、大牟田市は事業立ち上げのモデルである。身寄りがなく、所得も少ない高齢者などの場合、家賃負担の問題に加えて保証人、緊急連絡先の確保の問題、入居拒否などがある。そこで平成26年度から主に住まいの確保の支援とその後の生活の支援、見守りなどに助成を行っている。これまで15自治体にモデル事業に取り組んでいただいて成果が出てきたことから来年度に向けてどうしていこうかという段階にある。

1つ目は社会福祉法人と不動産業者との連携という形で入居と生活見守りなどの支援を一貫して行っていた。これは京都市で積極的にやっていた。2つ目は社協が中心になってコーディネートをしていく。プレイヤーということよりも一歩バックグラウンドに引いてコーディネートしていくという形。福岡市がそうである。3つ目は介護サービスや、いわゆる福祉、老人福祉法に基づく社会福祉事業を行っている、まさに老人ホームである。例えば環境上、経済的な理由によって社会生活に困難があるような方々の措置をする養護老人ホームが、実際に空き家を借り上げて貸すという取り組みである。雫石などがそうである。

雫石では養護老人ホーム松寿荘





のように必ずしも措置入所せず、このモデル事業を活用すれば地域で暮らし続けられるのではないかとという観点。ほかには地域に戻りたくてもすでに住居がなくて戻れない方々を意識して取り組んでいただいている。借受人が養護老人ホームであること、運営主体が社会福祉法人であることから大家さんも安心して社福に空き家を貸せる取り組みをしている。

モデル事業が 15 あるなかで居住支援協議会がモデル事業の取り組みの主体に入っ

ているところが5つある。本別町、京都市、福岡市、大牟田市、川崎である。その中で社協の役割が大きくなっている。本別、岩沼、横手、和光市、横浜、浜松、うきは市、京都(老施協)など



は住宅・不動産関係と社会福祉法人、社協との連携で動いている。

来年度以降のモデル事業の道筋については、いつまでも続けていくことはなかなか難しい一方、介護保険の仕組みの中で事業として取り組めるものもあるのではないかと今検討している。地域支援事業の中に地域の自立生活を支援するというメニューがある。この中で高齢者の安心な住まいの確保に資する事業がある。これからモデル事業に取り組みたい、取り組んでみようという方々にこういった地域支援事業をより使いやすく、明確にしていこうと考えている。

制度的な住宅、住まいと

介護保険との連携については既に介護保険法と高齢者居住安定確保法、サ高住の根拠法で計画レベルでの連携がある。今回、住宅セーフティネット法が国会に提出されている。このような考え方に基づいて計画的に連携をして進めていこうと考えている。

社会福祉法の改正が4月から本格施行する。その中で地域の公益的な取り組みを実施する責務が追加された。低所得の高齢者などに対する支援の実施はこのような社会福祉法人による公益的

な取り組みの中で行っていただくことも今後期待したい。

○高橋 地域包括ケアシステムの強化のための介護保険等の一部を改正する法律案のポイントを述べていただいた。次に説明いただいた低所得等の高齢者の居住確保のモデル事業は3年間のモデル事業で、28年に3回目の指定をした事業で一区切りとなる。これを全国に普及するためにはどのような方策があるのか。例えば、地域支援事業にあるその他事業(任意事業)項目を拡大・発展させる視点でモデル事業を平年度事業にさせていただくというのものもあるのではないかと。住宅セーフティネット法の改正を考慮しながら、このような事業ができることはしていただくということになるが、地域支援事業は介護保険の一定割合を使うことができるとしても、この事業に充当するにはさらに財源の工夫が必要だと思う。

○佐藤 まさに介護保険の市町村の現場ではルーチンの要介護認定、給付管理、現場の事業者との関係で非常に大変な思いをしておられると思う。そういった中で地域支援事業、さらにその中の任意事業をどううまく使っていくかということ、まさにご指摘のとおりだと思う。現場とセーフティネット法の動きと連携して一緒につくり上げていくという気持ちで今いる。結局、介護サービスと福祉分野の取り組みがいかにうまくつながっていくか、ということだと思っている。

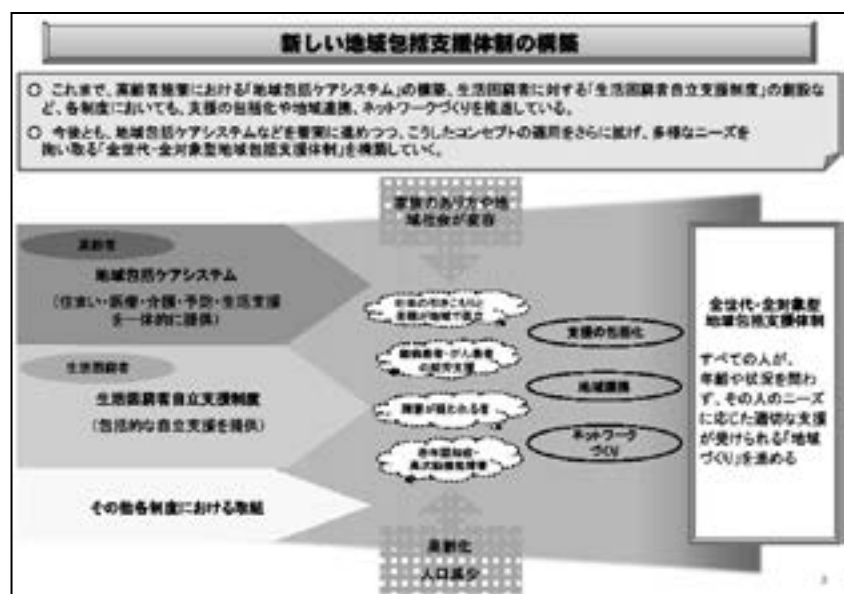
○高橋 居住支援の事業の中で受けとめることが可能になると、長期的に見ると1号被保険者の保険料などの増分をある程度抑制する可能性(保険者・被保険者負担の側面から)、大事なお金を大事なところに集中的に使うということをいろいろな形でやっていかなければいけない。そういう中でこのモデル事業の成果が、実は、不必要な介護施設利用が回避できるので、介護保険財政にとっても良い影響を与えるのだということなどを前提にして、地域支援事業も活用してほしい、という解釈でよいのか。

○佐藤 今回の法案には保険者機能の強化として各市町村(介護保険部局)が、自らの地域における介護の資源とこれからのニーズを把握し、それを介護保険という制度を使うことや、介護事業者にお願いをして、どこまでうまく持続的にやっていただけるかということが入っている。そういった流れの中、その延長線上で地域マネジメントをどうしていくか、地域の一つ一つの課題を現場でどうやって皆さんと一緒に解決していくかということだと思っている。

○高橋 次に、生活困窮者支援法の見直しの時期が来ているので、その検討が今進められている。その報告を含めて厚生労働省社会・援護局生活困窮者自立支援室の本後室長より報告をお願いする。

○本後 厚生労働省は今、全体で「我が事・丸ごと」と銘打って対象者ごとではなく、包括的に支援していこう、そういう体制づくりをしているという取組を行っている。

1つは地域包括ケアシステムを全世代に広げていくという方向性。もう1つは平成27年の4月からスタートした生活困窮者自立支

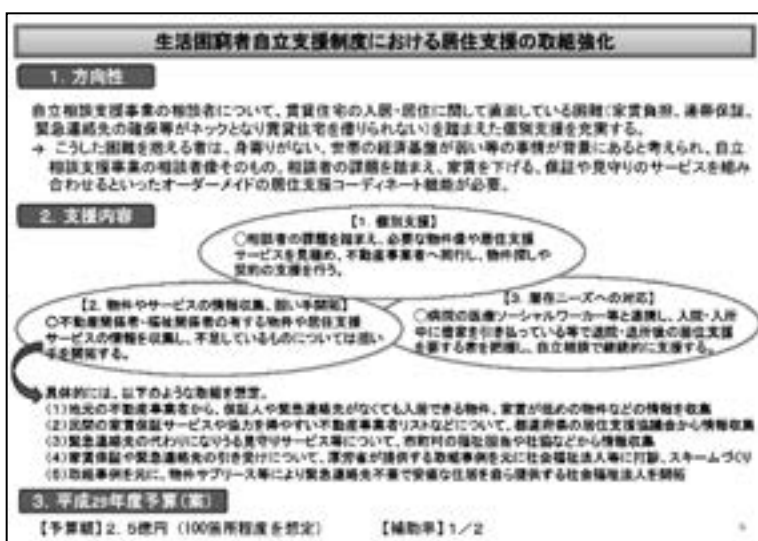
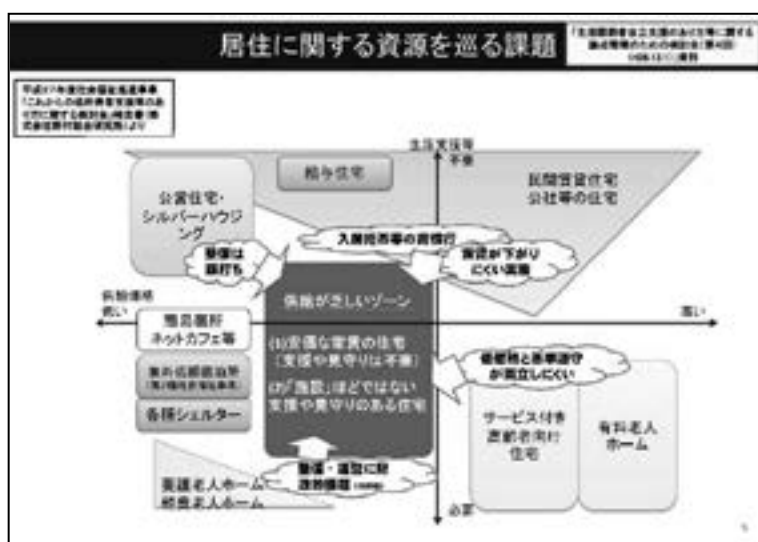


援制度。これは高齢、障害、児童など対象者の属性にかかわらず、生活困窮という状態を捉えて包括的に自立に向けた支援を提供するもので、まさに横串包括という実践を始めている。

地域包括ケアシステムを広げていく、それから生活困窮者自立支援制度の考え方を広げていく、この2つの方向性が相まって全世代・全対象型地域包括支援体制を目指しているというのが大きな流れであり、これを「我が事・丸ごと」と表現している。高齢者の住まいということではなく、障害者、児童、DV被害の方やひとり親、児童養護施設を出た方、生活困窮者を含めて全ての対象にこの考え方を広げていこうと思っている。

料金が低い層だと有料老人ホームやサービス付き高齢者向け住宅があり、低い層だと公営住宅や無料低額宿泊所があるが、その間に位置する安価な家賃の住宅の供給というのは乏しいのではないかと考えている。しかし、ここは民間賃貸住宅ではなかなか提供できない部分である。安価であり、かつ施設ほどではない支援や見守りのある住宅。介護保険サービスでもない、しかし、地域で暮らしていかなければならない場合に必ず必要になる「のりしろ」のようなサービスが必要。それがあって初めて生活が成り立つ方の支援をどうしていくか、ということが供給の乏しいゾーンであると思っている。

居住支援の取り組みの強化として、生活困窮者の居住のコーディネートをする人材を生活困窮



者自立支援制度の中に置く事業を来年度の予算案に盛り込んでいる。個別支援として、生活困窮者の自立相談窓口が住まいの相談を受けたときに、必要な物件はどういう物件なのか、どういう条件だったから入れるかなど話を聞いて、それに応えられる不動産会社や大家さんを探し、必要であれば支援員が同行もする。また、物件やサービスの情報収集、担い手の開拓なども併せてやろうと考えている。自治体が自ら働きかけて新しいスキームをつくっていくことができないかと思っており、いわば個別支援ではなくて地域づくりに近いと思う。例えばサブリース等により安価な住居をみずから提供する社会福祉法人を開拓する。流通していない空き家を活用するということに、社会福祉法人が間に入って、その信用力を生かしながら安い物件につなげていく、そういったことができないか。雫石町の事例のように、社会福祉法人を見つ

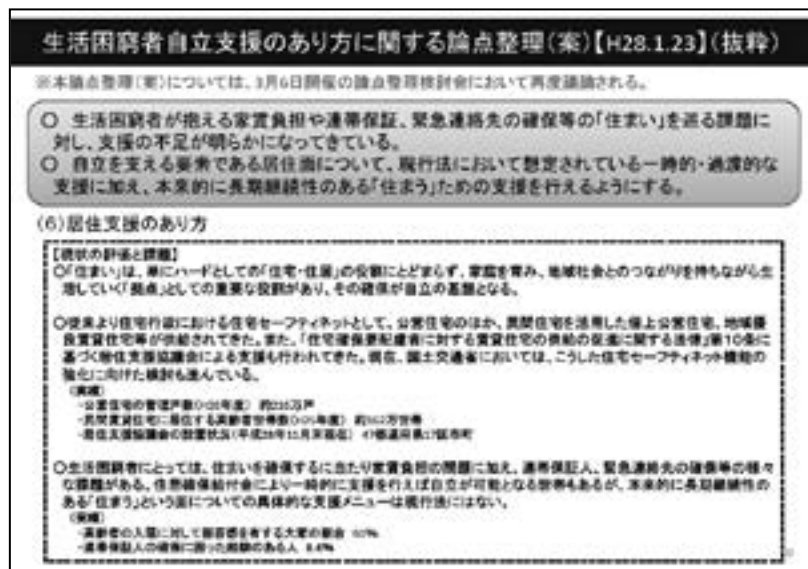
けることもこの事業の中でできないかと考えている。

イメージとしては居住支援協議会に近いと思う。居住支援協議会は都道府県を中心に設置されているが、市町村では進んでいない。これは市町村の中で住宅政策の部門がこういう幅広い分野まで対応することが難しいといった背景があると思うが、むしろ福祉サイドのほうでこういったところに踏み込んでいく取り組みをする自治体があってもいいのではないかと考えている。両者の連携により、効果的な支援を実現していく。生活困窮者自立支援制度のほうでそういう事業をやって、それが市町村における居住支援協議会の設置につながっていけばいいと考えている。

生活困窮者自立支援法は施工後3年での見直しが法律上規定されており、現在、論点整理の検討会を進めている。

論点の一つとして居住支援の必要性が挙げられている。まだ答えが出るという段階では無く、論点の提示であるが、

- ・生活困窮者自立支援において居住支援は不可欠な要素ではないのか。
- ・支出に占める家賃負担が大きい場合、転居というのは効果的な手段となる。ただ、低廉な家賃の住宅は限定されている。ほかには入居拒否の問題。こうした現状を踏まえ、どのような支援が考えられ



るか。

- ・自立支援や地域の見守りがしっかりいっていることで、入居しやすくなるのではないかと。

これは、地域で居場所がある、役割がある、あるいは互助の関係ができてい、こういうことが入居のしやすさとか、その後の生活を続けていく基盤になり得るのではないかとということ。

- ・居住支援協議会と自立相談支援事業との連携、空き家の活用。
- ・無低（無料低額宿泊所）のあり方との関係。

といった論点が挙げられている。

また、新たな住宅セーフティネットの仕組みとの関係についても論点出しをされている。十分活用できるように連携を深めるべきではないかということだが、住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅として、シェアハウス型(共同居住型)にかなり期待をしている。戸建ての空き家で市場に出てない空き家を活用するとうきにシェアハウス型とうまく組み合わせて、そこに社会福祉法人が関わるができるならば広がり得るのではないかと思う。「住宅確保要配慮者向けの賃貸住宅の供給促進計画」の中で住宅確保要配慮者の範囲も地域の実情に応じて考えてよいことや、居住面積基準も検討できるなら市町村で考えるべきところが大きくなっていると思う。

その際、実情に合った、ニーズに合ったものにしていくために福祉側から相当プッシュしていく、アクションを起こしていく必要があると思う。福祉サイドで取り組んできた取り組みやニーズをしっかりと住宅部門、建築部門と一緒に考えていく。いずれにしても、生活困窮者自立支援制度の見直しは平成 30 年の通常国会を目指しているところであり、新たな住宅セーフティネット制度をベースにして、さらに何が必要かというのを具体的に考えていきたいと思っている。

○高橋 居住支援が1つの項目として独立して中間まとめに出てきたというのは大変重要な論点だし、セーフティネット法の改正が先行しているということは逆に議論がすっきりするかもしれない。

○本後 低家賃の住宅や保証が大きな課題としてあったところに仕組みをきちんとつくられている。それをどうワークするか、さらにどういうことが必要かを考える際に、非常にすっきりした議論の中で、福祉分野で何をしていけばいいかを考えることができる。

○高橋 2億 5000 万円の予算の手当てをした事業が、居住支援策の具体化のための試行になる感じかと思う。

○牧嶋 地域包括ケアシステムを構築するには医療のハードルが高いという意見がある。高いからという理由で取り組まないのではなく、どこからかやっていくべきか、ということを探そうとすることが大切だと思っている。柏市を訪問したとき医師会が変わり、地域包括ケアシステムが具体的に進み



つつあるという話を聞いた。仕組みを創りたいと思う行政職員のやる気の問題。役所の人たちには信頼・信用はあるが、職員のなかには「役所に入るのがゴール、目標」になっているのではないかと思う。むしろ役所に入って何をやるかということが実は大事だと思う。市民生活をしっかり見て、仕事のやり方を今の時代に合わせてやりくりし、人を捻出して、地域まちづくりのためにやらなければならない。そういう時代に今、来ていると思う。これから本当の超高齢社会を迎えることになる。おそらく 2030 年の大牟田は大変な状況を迎えていると思う。自分たちができることを地道に、そして小さな事例でもいいから、市民と一緒に取り組んでいくことが大事ではないかと思っている。

○高橋 財政状況で大牟田は夕張にまさるとも劣らない。しかし、大牟田は破綻していない。非常に危ない橋を渡っているという印象だ。夕張、大牟田は特別ではない。私たちのみらい都市と呼んでいる。未来はまさに大牟田、夕張の経験に徹底的に学ばないといけない。牧嶋課長は高齢者福祉と住宅行政を自ら自分に事例を出したのではないかとひそかにわたしは思っている。そういう形で課題を経験しながら公務員として仕事をされてきたというお立場のご発言だと思う。

○山田 2000 年に介護保険が始まったところから、インクルーシブな社会と叫ばれ始め、その対極が排除だという指摘があり、施設はその象徴という見方もあった。しかし一方で施設は専門職が配置され、さまざまなサービスをパッケージで提供する大変強い機能を持っている。つまり施設が持っていた機能を地域に移行していくのが今の社会福祉法人の大きな役割だと思っている。特に介護保険が始まってからは介護の分野で施設機能の地域移行がいわれたと思う。小規模多機能などで特養機能を地域に移行して在宅で要介護 5 になってもターミナルまで住み続ける、このようなことがひとつの大きな流れだとわたしは京都で言ってきた。本日の居住支援の話は養護老人ホーム、軽費老人ホームが蓄積してきたノウハウを地域に移行できないかということで捉えていた。そういう意味では今、中重度要介護になれば、見なれた風景や豊かな関係性の中で暮らし続けたいなどといった選択肢がない。今回議論されていることは介護だけでなく、さまざまな生活課題に総合的に取り組んできた施設の機能を、どういう形で地域の中に移行していくかということと捉えて聞いていた。

社会福祉法人は地域に対する公益的な活動が義務づけられた。今回の地域支援事業のその他事業では見守りのようなことも対象となる可能性がある。社会福祉法人はまだ制度になっていない地域課題をどう発見して、どうチャレンジしていくかということも大きなテーマだと思っている。そういう意味では社会福祉法人というよりも、私は非営利法人というくくりでものを考えている。非営利法人のあり方や経営の課題が、今回ここで議論されていることのチャレンジにつながっている。社会福祉法人は人材、資源、信頼などいろいろ培ってきた歴史的なアドバンテージがあるので、それを生かさない手はないと思う。全国で社会福祉法人がこのような活動に取り組んでいただくことを期待している。



○高橋 制度が充実する前の社会事業の時代は施設を建てるだけのお金はないから、住まいを活用しながら支援するということをやってきたと思う。

○園田 住宅分野において特に都市部では築 20 年以上超える民間賃貸住宅で大量のデッドストック（遊休化物件）が存在している。家主

が貸さないのは既に償却が終わっていること、家主自身が高齢化して経営意欲が減退していることからである。また、郊外の戸建て空屋は、そもそも持家なので、持ち主はそれを貸すこと等考えたこともない。つまり大量の空き家、住宅ストックがありながら住宅確保要配慮者に適切な住宅が提供されていない。

住宅セーフティネット制度の拡充に関していえば、日本は住宅政策を担う主体が基礎自治体、すなわち市町村になってないことが根本的な問題であると思う。成熟した国家は居住の場は基礎自治体が見ることが基本である。都市計画、生活困窮者支援、生活保護、介護保険は日本においても既に基礎自治体が主体になっているが、住宅はまだである。都市政策や、介護、福祉等の政策と住宅政策とが全くリンクしがたいという状況がある。住宅政策を担う主体を基礎自治体、市町村にするという抜本的な改革を行う必要があると思う。

今回の施策では、空き家を貸すための住宅改修費が一つの眼目になっているが、老朽化した民間賃貸住宅のオーナーは、さらに手を加えることを本当にしたいかどうか。元持ち家だった素人オーナーが補助金をもらってそれを使おうとするか。そこにハードルがあると思う。単なる住宅改修費の助成だけではオーナーは簡単には動かない。遊休化している住宅を賃貸住宅市場にのせるためには、例えば非営利の遊休不動産活用事業体など社会的な不動産活用事業体を設立するなどして、既存住宅活用の機会を高める必要があると思う。ただし、そういうことをやろうと思うと建築基準法や消防法など法規との問題がある。こちらも相当に難しいハードルだと思う。

家主が今、入居拒否をしているのは入居した後のトラブルが怖いからだ。居住支援協議会が設けられるべき本当のところは、現行のような都道府県ベースではなく、市町村ベースだと思うが、ここがタッグを組む相手として一番普遍性があるのは社会福祉協議会が1つ目の鍵ではないか。特に家主に対しては入居した後の持続的な生活支援の部分をいかに行動連携するかということが鍵かと思う。

○宮本 少なくとも超えていかなければならないことが3つあることがはっきりした。1つは国交省が主に担う生活インフラ（ハード）と厚労省が主にかかわる生活支援（ソフト）の二極化を超えることだ。2つめは、支援の縦割りを超える。支援と言われたら障害を持っていて高齢であって困窮されている。見守りと言われた場合はそれぞれの領域で見守っていかなければならない。3つめは、営利と非営利を超える。債務保証事業者などは入居の債務保証をするうえで高齢であるから見守るだけでなく、シングルマザーの方がずっと仕事を続けられる就労支援をすることが民間事業としても保険事業が成り立つための大事な課題である。それに自分たちはかかわっていききたいと言う。これら3つの横断が必要だが、実は横断というのは難しい。

本日、いろいろな入口が示された。新しい住宅セーフティネットから入る、あるいは新しい地域支援事業から入る、困窮者支援から入る、いろいろな入口があることがわかった。しかし縦に放縦と言われたくないし、横に横暴と言われたくない。どうしようかと思っている。しかもそれぞれの制度領域で使われる言葉が違う。また別の言葉を覚えなきゃいけない。そういうジレンマもある。厚労省の新しい地域共生社会論というのは入口はいろんなところがあっていい、誰が中心になってもいい、やり方は自由である



し、そのような主体的な仕組みの設計を少なくとも霞が関は応援する、ということの宣言であると思う。

○高橋 北九州でホームレス支援に長くとりくんでおられる奥田知志さんは居住支援の仕事もずっと続けてこられた。生活困窮者支援法の成立と改正にもかかわっておられる。

○奥田（NPO法人抱樸理事長） 野宿者の支援をしてきて二十数年前からハウスとホームは違うという概念に立ってきた。ハウスの問題とホームの問題というのは別物だ。けれどもそれが1人の人の中に混在している。だから家の問題が片づいてもホームの問題、暮らしの問題が成り立たないという現実をずっと見てきた。路上にいるときは畳の上で死にたいと言う人が畳の上に上がった途端、俺の最期は誰が看取ってくれるだろうかという話になる。これが住まいと暮らしの一体の話だと思ってきた。

以前から縦割りが一番の問題で、居住支援協議会がとても可能性のあるものだということ、さらにその可能性が既に花開いているケースをたくさん拝見し、勇気を与えられた。一方で、全国的にまだ難しいところがたくさんあると思った。人を属性で見ない。こちらから見たら居住確保の要支援、要配慮者、こちらのほうから見たら生活困窮者で要介護者、けれども1人の人しかいない。この1人の人しかいないという現実からもう一回打ち返さないと難しい。そういう中で厚労省と国交省が協議会を起こされたことに対して大変期待をしている。

居住支援協議会と生活困窮者の行動連携をもう一步踏み込んで1つのプログラムにならないだろうか。例えば居住・生活支援協議会のようにならないか。前半は国交省で後半は厚労省が担当して1つのプログラムを実施するということができないのかと考えた。債務保証関係者については国交省系と民間がそれぞれ縦割りではなかなか1つになっていない。民間の立場として民間をつないでいくネットワーク、特に事業を担っている方々の横の組織を考えると来ているのではないかと思った。本日議論されなかったのは人材だと思う。人材のイメージはどう見るのか。福祉から見るのか、居住から見るのか。新しい分野なので全体のネットワークの中で協議すべきことではないかと思った。

○高橋 たまゆらという事件は2009年に起こった。福祉事務所の職員が県外の遠くの施設を紹介していたことで徹底的に自治体の福祉事務所は非難された。しかしよく考えるとあれはなぜその自治体の中で政策化されていなかったのか。これはまさに居住政策のチャンネルが及ばなかったからだ。本日の議論はそういう問題に光を当ててソリューションを考える可能性ができたことと実感している。ただし、それは現場が地域で解決する。システムで言うとマクロなレベルとミクロなレベルとメゾのレベルをうまくしつらえて組み合わせるような新しい政策的なチャレンジの領域だという感じがした。

○北 住宅セーフティネット法の改正案は国会でご審議いただければ、法が成立してから公布後6カ月以内に施行することになっている。順調にいけば秋には施行されることになる。地方公共団体の方々に詳しい説明等をしていきたい。かつ福祉部局とも連携して取り組んでいきたい。居住支援の取組みは今後もますます重要であり、厚生労働省と連携しながら取り組んでいきたい。

平成 28 年度老人保健事業推進費等補助金老人健康増進等事業
低所得・低資産高齢者の住まいと生活支援の
効果的な対応方策に関する調査研究事業

報告書

平成 29 年 3 月

発 行 一般財団法人 高齢者住宅財団
東京都中央区八丁堀 2 丁目 20 番 9 号八丁堀 FRONT4 階
<http://koujuuzai.or.jp/>

※無断転載厳禁

