

平成 28 年 10 月 27 日

厚生労働省 社会・援護局長 殿
老 健 局 長 殿
国土交通省 住 宅 局 長 殿

支援付き住宅の推進に向けて（提言）

支援付き住宅推進会議共同代表

高橋 紘士

水田 恵

山岡 義典

NPO 法人自立支援センターふるさとの会代表理事

佐久間裕章

支援付き住宅推進会議は、平成 21 年に群馬県で発生した「静養ホームたまゆら」の火災を契機に、NPO 団体、研究者、医療・保健・福祉関係者などが集まり発足した会議です。「たまゆらの悲劇を繰り返さない」ことを目標に、誰もが住み慣れた地域で暮らし続けられるよう、地域における居住・生活支援の体制整備を全国的に促進するための検討を重ねてきました。

しかしながら、特に急速に単身化と高齢化が進む都市部においては、低所得の高齢者が他県・遠方の有料老人ホームやサービス付き高齢者向け住宅への転居を余儀なくされるケースが後を絶ちません。また、平成 27 年に起きた東京都北区のシニアマンションにおける高齢者虐待事件や、川崎市の老人ホームにおける転落死事件などを見ても、安住の場所が確保できない不安は増すばかりです。

この状況を解決するためには、行政と民間の協働がこれまで以上に求められると考えます。今般、厚生労働省は地域共生社会の実現に向けて、「我が事・丸ごと地域共生社会実現本部」を設置し、「地域力」の強化に向けて検討を開始されました。そこで目指されている住民主体による地域づくり、互助活動を底上げする人材の育成、困りごとが制度の狭間に落ちないための体制整備等は、本会議が長年議論してきた問題意識とも重なります。また、国土交通省では空き家活用した新たな住宅セーフティネットの構築が検討されていますが、従来型の賃貸住宅提供のみに関心が限定されています。

ここに提出します提言は、平成 28 年 7 月 10 日に開催された第 13 回支援付き住宅推進会議における討議の内容を踏まえ、ふるさとの会と共同で議論を積み重ねてまとめたものです。現場の試行錯誤の実践に基づき、地域共生社会や住宅セーフティネットの礎となる提言と考えますので、今後の福祉政策・住宅政策を推進する上で考慮していただければ幸い

です。

1. 「寄りそい地域ネットワーク」概念の提案

本会議は、ふるさとの会が設置を進めてきた「まちカフェふるさと」（新宿区）や「えんがわサロン京島」（墨田区）などの「居場所」づくりが、包括的・協働的な支援体制づくりの拠点の一つとなっていることに着目してきました。

これらは公的機関や地域住民から、生活困窮者に対する居住・生活支援の相談を受ける窓口としても機能しており、グループホームや介護事業所など制度的位置づけのある事業はもちろんのこと、さまざまな障害や認知症の人のケアができる共同居住（以下「ケア付きの共同居住」）や、支援付きの賃貸住宅等の社会資源と提携しています。そして、このネットワークが地域社会に支えられ、また地域社会を支えられるよう、コミュニティとつながる工夫もしてきました。

このような、地域の中の「居場所」を拠点にした生活相談と社会資源との連携、地域の互助との相互作用は、全国各地で展開が期待できるものと考えます。支援付き住宅推進会議では、これを「寄りそい地域ネットワーク」（仮称）という概念として提案することにしました。これは、従来のように住宅確保策だけでは、居住ニーズと支援ニーズが複雑化した現実には答えられないということが支援の実践から明らかにされたからです。

2. 生活支援の制度化に関する要望

ここで「ケア付きの共同居住」とは、ふるさとの会が平成11年から運営してきた無料低額宿泊所や「自立援助ホーム」を指しますが、本会議は発足以来、それらの場所で行われているケアのニーズや内容について調査研究を行い、「日常生活支援の制度化」などの提言を公表してきました。

その立場から、平成27年1月9日付の社会保障審議会生活保護基準部会報告書の中で、「無料低額宿泊所等において、自立助長の観点から認められる場合は、生活支援が維持されるような措置を講じることが必要であり、将来的には、生活支援の提供にかかるコストに対応する扶助の仕組みを設けることなどを検討することも必要」と書かれたことには、財源確保の問題はあるにせよ、大きな期待を寄せています。

まずは生活保護制度の中で、生活支援の制度化に向けて検討が進められれば、全国各地で居住・生活支援が展開され、「寄りそい地域ネットワーク」の推進につながります。また、冒頭に述べた介護移住などの問題が改善に向かう可能性が高まります。そのためにも、同報告書にも書かれているとおり、すでに行われている生活支援が維持されることを前提に、より安定して生活支援が提供できるような制度が構築されることを望みます。

3. 認知症の人の生活支援や在宅看取りの支援への要望

近年、ケア付きの共同居住においては、認知症の利用者の受け入れや、人生の最期を看

取る事例が増えています。このような支援には、より手厚い体制をとらざるを得ないのが実情であり、生活支援の提供にかかるコストも大きくなります。ケア付きの共同居住は、福祉施設や病院で受け入れられなかった人、居宅での生活が困難になっている人を受け入れ、地域包括ケアシステムの社会資源として活用されています。制度化の検討にあたっては、このような実態を考慮し、利用者の状態像に応じて必要な生活支援が提供できるような扶助のあり方や支援策を検討するよう要望します。

4. 増大するニーズに対応する新たな支援付き住宅の必要性

生活保護制度には、心身の障害などの理由により生活保護受給者を入所させ、生活扶助を行う施設として保護施設がありますが、それらの施設の数はいくつか少なく、増大するニーズには対応できていません。また、ふるさとの会が運営するケア付きの共同居住を見ても、常に待機者がいる状況で、量的なニーズに十分対応できていません。

そこでこれからは、地域の空き家等を活用し、小規模なかたちでこの機能を担う支援付き住宅が必要になると考えられます。ふるさとの会はそのトライアルとして、株式会社ふるさとの「社会的不動産事業」と協働し、「寄りそい地域事業」の生活支援を委託された経験があります。民間事業者がこのような社会資源を各地で創出し、生活保護受給者が戸建て住宅を「新しい居宅」として共同で利用できるには、自治体の判断に加え、国による運用上の後押しが必要です。さらに、このような支援付き住宅を必要としているのは生活保護受給者だけではないので、生活困窮者、低所得高齢者が利用するための支援策を検討していただきたいと思います。また、空き家活用による支援付き住宅の一般化と拡大のためには、住宅法規や消防法の観点からも克服すべき課題があり、厚労省と国交省は消防庁とも協力して、空き家活用を前進するための協議を推進していただきたいと思います。

5. 生活支援の人材育成に向けた研修の仕組みの必要性

空き家を活用するためには、入居者同士の支え合いや、地域住民との支え合いを醸成する生活支援の人材を育成することが鍵になります。

平成 27 年 6 月に本会議がまとめた意見書では、支援付き住宅を展開するために、活動団体の対人援助の経験に基づく技術や情報を共有し、普及可能な研修プログラムの開発を行うことを提案しました。そして平成 28 年度より、NPO 法人すまい・まちづくり支援機構が東京都福祉保健局より「地域居住支援モデル事業」を受託し、仕組み研究と人材育成事業を開始しています。

支援付き住宅の推進ならびに生活支援の制度づくりにあたっては、従事者が相談援助にとどまらず、利用者と基本的信頼関係を構築し、さまざまな生活介助を行い、利用者同士、住民同士の「支え合い」を支え、包括的な支援体制づくりを進めるなど、支援の適切な質を確保するための人材育成のあり方が重要と考えます。「地域居住支援モデル事業」で研修指針をまとめるのは平成 29 年 3 月になりますが、本事業の成果物を生活支援の制度化の参

考にさせていただくよう提案します。

6. 居住支援・生活支援の経済的効果の検証を

前述の通り、ケア付きの共同居住では、病院からの退院患者や、アパートや施設等で精神的に不安定なために居住できない人の住まいを保障し、生活の再建を支援してきました。日常生活や精神症状が安定した結果、医療費や介護費用の適正化に効果を上げているとも考えられ、また、支援を受けつつ就労につながった支援対象者もいます。この点に関し、居住支援・生活支援を行った生活困窮者等のQOLの変化とそれに関する経済的なコストを分析することは、生活保護受給者・生活困窮者等の居住支援・生活支援を普及するための基礎資料になると考えられます。社会・援護局には、医療扶助・介護扶助等のデータから行政的に評価する方法について検討していただきたいと思います。

以上

支援付き住宅推進会議とは

- ・2009年に群馬県で発生した「静養ホームたまゆら」の火災を契機に、NPO 団体、研究者、医療・保健・福祉関係者などが集まり発足しました。
- ・単身、困窮の高齢者等が地域で暮らし続けられるよう、ふるさとの会の実践と相互作用を行いながら、低廉で適切な住まいを確保し、生活支援と社会サービスのネットワークで支えるための仕組みの研究、政策提言などを行ってきました。
- ・「今いるところを支援付きに」していくとともに、NPOや社会的不動産事業者などが空き家を活用し、「看取りのできる互助ハウス」など、新たな社会資源を創出していくことを推進していきます。

お問い合わせ先／NPO 法人自立支援センターふるさとの会

〒131-0011 東京都台東区千束 4-39-6-4F TEL : 03-3876-8150 FAX : 03-3876-7950

E-mail : info@hurusatonokai.jp

【支援付き住宅推進会議共同代表】

高橋 紘士 (一財) 高齢者住宅財団理事長
水田 恵 NPO 法人すまい・まちづくり支援機構代表理事
山岡 義典 NPO 法人市民社会創造ファンド運営委員長

【会議参加者】(敬称略・50音順)

粟田 圭一 東京都健康長寿医療センター自立促進と介護予防研究チーム研究部長
石川 治江 NPO 法人ケア・センターやわらぎ代表理事
井上 孝義 東京都社会福祉協議会医療部会 MSW 分科会会長/(社福) 信愛報恩会信愛病院医療社会事業部 医療ソーシャルワーカー
大口 達也 立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科博士後期課程・社会福祉士
岡田 太造 元厚生労働省社会・援護局長/兵庫県立大学大学院経営研究科客員教授
尾上 義和 精神保健福祉士
沖野 充彦 一般社団法人大阪希望館理事・業務責任者
笠井 和明 NPO 法人新宿ホームレス支援機構代表理事
佐藤 幹夫 フリージャーナリスト (『ルポ 認知症ケア最前線』(岩波新書) 等著者)
滝脇 憲 NPO 法人ふるさとの会理事/東京外国語大学国際社会学部非常勤講師
竹島 正 川崎市健康福祉局障害保健福祉部担当部長 (精神保健)
中島 明子 和洋女子大学生活科学系教授
中山 徹 大阪府立大学人間社会学部教授
仁科 伸子 熊本学園大学社会福祉学部准教授
橋本 理 関西大学社会学部教授
林 泰義 NPO 法人玉川まちづくりハウス運営委員
原田由美子 京都女子大学家政学部非常勤講師/社会福祉士事務所こまわり代表
平山 洋介 神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授
布川日佐史 法政大学現代福祉学部教授
福原 宏幸 大阪市立大学経済学部教授
本田 徹 浅草病院医師/認定 NPO 法人シェア (国際保健協力市民の会) 代表理事
的場 由木 保健師/保護司/NPO 法人すまい・まちづくり支援機構理事
水内 俊雄 大阪市立大学都市研究プラザ教授
村田 正子 (合) ソーシャルオフィス A K O

【支援付き住宅推進会議のあゆみ】

平成 21 年 2 月 25 日 「高齢被保護者等の地域における居住確保とケアのニーズ調査及びシステム構築の方法に関する研究会 通称:支援付き住宅研究」(平成 21 年度厚生労働省社会福祉推進事業)発足

同年 3 月 19 日 「静養ホームたまゆら」で火災

同年 4 月 20 日 厚生労働省記者クラブにて「高齢の生活困窮者が安心して生きていける『支援付き住宅』の緊急提言」

同年 5 月 11 日 第 1 回メディアカンファレンス ふるさと晃荘見学会・意見交換会(行政・学識経験者・マスコミ・医療関係者)

同年 8 月 1 日 第 1 回「支援付き住宅推進会議」を開催

同年 10 月 12 日 「支援付き住宅推進会議」設立発起人会議／シンポジウム ～たまゆらの悲劇を繰り返さない～「都内・各地域に『支援付き住宅』を」開催

平成 22 年 3 月 19 日 第 2 回メディアカンファレンス「～たまゆらから一年～メディアカンファレンス」を開催

平成 22 年 5 月 7 日 第 2 回「支援付き住宅推進会議」を開催。生活支援扶助を制度化する生活保護制度の改革など政策提言をまとめる。

平成 22 年 10 月 11 日 第 3 回「支援付き住宅推進会議」を開催／シンポジウム「四重苦」を抱えた方々の支援と地域での新たな互助作り(「絆」の再生)を開催

平成 22 年 12 月 10 日～23 年 3 月 31 日 平成 22 年度社会福祉推進事業「重層的な生活課題(「四重苦」)を抱える人に対する生活支援のあり方研究会」

平成 23 年 2 月 17 日 「『たまゆら』から 2 年 単身・低所得高齢者の生活実態の把握と日常生活支援サービスの制度化に関する要望書」を厚生労働省社会・援護局、老健局、国交省住宅局に提出

平成 23 年 3 月 11 日 第 3 回メディアカンファレンス「～たまゆらから 2 年～メディアカンファレンス」を開催

平成 23 年 3 月 19 日 共同声明「3.19 から 3.11 へ—「ひと」を支える「支援付きの生活復興」を」発表

平成 23 年 6 月 25 日 第 4 回支援付き住宅推進会議「3.19 から 3.11 へ」～「たまゆらから 2 年」と「震災以後」をつなぐもの～

平成 23 年 10 月 10 日 第 5 回支援付き住宅推進会議を開催／シンポジウム「大都市における困窮者支援の現状と課題」を開催

平成 23 年 10 月 13 日～24 年 3 月 31 日 平成 23 年度社会福祉推進事業「重層的な生活課題(「四重苦」)を抱える人の地域生活を支える〈居場所〉と〈互助〉の研究」

平成 24 年 6 月 5 日 第 4 回メディアカンファレンスを開催

平成 24 年 6 月 29 日～平成 25 年 3 月 31 日 平成 24 年度社会福祉推進事業「生活困窮者・生活保護受給者の自立支援のための地域における包括的な支援体制の研究」

平成 24 年 6 月 10 日 第 6 回支援付き住宅推進会議「生活困窮者を包摂する「支援付き地域」の構築を目指して—新たな実践と制度の可能性—」

平成 24 年 8 月 20 日 「生活困窮者の包括支援に向けての要望書」を厚生労働省社会・援護局、老健局、国交省住宅局に提出

平成 24 年 12 月 2 日 第 7 回支援付き住宅推進会議を開催／シンポジウム「生活支援と在宅医療・介護の連携が可能にする地域包括支援」を開催

平成 25 年 3 月 5 日 厚労省記者クラブにて記者発表「たまゆら火災から 4 年 高齢者の安心生活と安全な住環境をいかに保障するか」

平成 25 年 3 月 6 日 第 5 回メディアカンファレンスを開催

平成 25 年 6 月 9 日 第 8 回支援付き住宅推進会議

平成 25 年 10 月 14 日 第 9 回支援付き住宅推進会議／シンポジウム「いま居る場所を支援付きに—地域包括ケアのなかの互助—」を開催

平成 26 年 4 月 平成 26 年度社会福祉推進事業「居住支援と生活支援の展開に当たっての社会資源・地域ネットワークの実態に関する全国調査及び普及可能な事業モデルの検討」

平成 26 年 6 月 24 日 生活困窮者・生活保護受給者への居住支援と生活支援の展開に当たって(意見)を厚生労働省社会・援護局に提出し、意見交換

平成 26 年 10 月 13 日 第 10 回支援付き住宅推進会議／シンポジウム「地域居住による生活困窮者支援」を開催

平成 27 年 3 月 22 日 第 11 回支援付き住宅推進会議(平成 26 年度社会福祉推進事業研究報告会)

平成 27 年 11 月 3 日 第 12 回支援付き住宅推進会議／シンポジウム「生きづらさを支える地域のあり方」

平成 28 年 7 月 10 日 第 13 回支援付き住宅推進会議「支援付き住宅の運用方式と支援人材育成システムの開発」を開催