

2011年2月17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

「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

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

2009年3月19日に、群馬県渋川市の「静養ホームたまゆら」の火災で東京の被保護者10名が亡くなってから、まもなく2年を迎える。この事件を受けて、厚生労働省は、「社会福祉各法に法的位置付けがない施設に関する調査」を行った（2010年10月20日プレスリリース）が、いまなお、生活保護受給者や低所得者が、県外の施設を含め法的位置付けがない施設を利用せざるをえない現実があることは、福祉の現場において知られている問題である。

私たち支援付き住宅推進会議（以下、推進会議）は、「たまゆら」を生み出した背景に、家族の援助が得られない高齢者にとって、住み慣れた地域で暮らしつづけることがきわめて困難な現実、とりわけ生活に困窮する単身の高齢者で、要介護、障害（統合失調症・認知症等）等重層的な生活課題（「四重苦」*）を抱える人が、住まいを含めた社会的な「居場所」を失いやすい問題があることを指摘してきた。そして「四重苦」の状態にある人も含め、誰もが住み慣れた地域で暮らし続けるための住まいと生活の支援について、一昨年来、討議を重ね提言を発表してきた。

この提言は要望書として昨年5月24日、厚生労働省社会・援護局長および老健局長に提出し、同年7月5日には意見交換を行ったが、このたび改めて、「たまゆら」から2年を迎え、なにがどのように変わったのかを検証し、これからの実践・研究・提言に活かしたいと考えている。厚生労働省と国土交通省には以下の質問に答え、推進会議の提言について改めて検討されるよう要望いたします。

*「四重苦」とは、困窮（低所得）・単身・高齢要介護に加え障害（統合失調症・認知症等）等の重層的な生活課題を抱える状態にあることを意味する。

（以下、厚生労働省宛て）

1. 低所得・単身の高齢者の居住・生活実態の把握

(1) 生活保護受給者の他管内施設の利用実態の把握と開示

上述のとおり、「たまゆら」以降も依然として、都市部の低所得・単身高齢者の住む場所が十分に保障されているとはいえない。この問題を可視化するためにも、「たまゆら」の事件前後で、社会福祉各法に法的位置付けのない施設を利用している生活保護受給者の数（県外施設を利用している者の数を含む）が、全国的にどのように変化したのかお答えいただきたい。既存の統計等がなければ、追跡調査を実施していただきたい。

(2) たまゆら以降の取り組みの評価

低所得・単身の高齢者にとって地域生活がきわめて困難な現実には、昨夏の「熱中症問題」「所在不明高齢者」などの問題とつながっている。「たまゆら」以降、このような高齢者の受け入れ施設として期待される都市型軽費老人ホームなど、新しい事業も制度化されたが、2010年度は数箇所が申請中であるにとどまり、東京都だけでも2012年度までに240箇所2400人分の整備目標には程遠い。また、高齢者支援員の配置などもすすめられてきたが、効果測定は行われていない。

厚生労働省はこれまでの厚生労働省および自治体の取り組みの成果をどのように評価されているのか、見解をうかがいたい。

(3) 「四重苦」の状態にある人の実態調査の実施

「四重苦」は、低所得・単身の高齢者が、要介護になり、また統合失調症や認知症などの障害を合併することで、居場所を喪失するなど生活リスクがきわめて高くなる状態である。つまり、「四重苦」の問題は、低所得・単身の高齢者の居住と生活基盤が総じて極めて脆弱であることと連続している。この対策が、いまだに十分なものとして講じられていないのは、「四重苦」の状態にある人の数など、実態の調査が不十分で、問題の所在が社会的に十分に認知されていないためである。政府は、貧困や高齢化などで社会から孤立した人を支援する「一人ひとりを包摂する社会」特命チームを設置し、今後「孤立化」の実態調査を行うと公表しているが、推進会議は、低所得・単身の高齢者の生活実態の調査は無論のこと、現実に大きな困難を抱えている「四重苦」の状態にある人の数なども併せて調査されるよう要望する。

2. 日常生活支援サービスの制度化

(1) 「四重苦」支援の実績調査とそれに基づくプログラムの開発と普及

日常生活支援サービスの制度化を提言した昨年5月24日の要望書に対する口頭の回答(7月5日)では、すでに取り組み中の施策として、パーソナルサポーター、無料低額宿泊所の居宅生活移行支援事業、新しい公共を活用した生活保護受給者の社会的な居場所づくり、自立支援プログラムを挙げられた。「社会的な居場所づくり」については、平成23年度予算(案)においてセーフティネット対策等事業費補助金に新たなメニュー事業(国10/10補助)を創設し、厚生労働省は新しい公共となり得る地域資源のリスト及び事例集を作成している。しかしながら、「四重苦」支援の取り組みは、すでに各地の支援団体の活動の中に実績があるので、リストづくり及び事例集の作成においては、「四重苦」支援の取り組みも採り入れ、実績に基づく一般的なプログラムの開発・普及を早急に検討していただきたい。

(2) 日常生活支援サービスの制度化

先行事例の中には、基礎的自治体と連携し、自立支援プログラムを活用しているものもある。しかしながら、プログラムは恒常的ではないので、単身高齢世帯の増加に見合う安定したサービス提供を行うための日常生活支援サービスの制度化(推進会議は新たな扶助の創設を提言している)を検討していただきたい。それとともに、都道府県が自律的に問題解決を具体化するための働き掛けと支援を強化していただきたい。なおここでいう「日常生活支援」とは、食事、排泄、睡眠、清潔、活動など日常生活に家族のように寄り添う支援のことを言う。

(3) 高齢者支援による雇用創出の拡大

日常生活支援が制度化されることにより、低所得の高齢者の地域生活が可能になり、それを支える側としてのさまざまな雇用が生み出される。ふるさとの会では、元ホームレス、生活保護受給者など91名を雇用し、研修プログラムを実施することによって、日常生活支援の仕事につき、就労自立や半就労・半福祉など多様な働き方が発生している。このような包括的な支援システムについては、今年度の厚生労働省社会福祉推進事業で検証作業を始めているが、この取り組みをより発展させるために、引き続き厚生労働省とも意見交換をすすめたい。

(以下、厚生労働省、国土交通省宛て)

3. 支援付き住宅の制度化

(1) 先行事例の調査と制度化の検討

ふるさとの会では2010年5月から「新宿サポートセンターふるさと」(2011年1月現在、利用者全47名)を設置し、公営団地など一人暮らし世帯(多くは生活保護を受けている)の日常生活支援サービスを行っている(16名が利用)。一部運営費には、福祉医療機構からの助成金を当てている。また、8月には自立支援法のグループホーム(6名定員)、12月には「自立援助ホームふるさと下落合館」を開設した(「たまゆら」以降4箇所96名分の住宅を確保)。「自立援助ホーム」は「サポートセンター」と連携し、訪問による日常生活支援や社会サービス(訪問介護や訪問診療など)では地域生活の支援が困難な人などに、居住の場(居場所)の提供、24時間体制の生活支援、社会サービスのコーディネートなどを行っている(24名定員)。また、緊急ショートステイの個室1部屋も用意し、開設依頼6件の利用があった。

このような先行事例(自立援助ホーム)の実績を調査し、一般住宅の活用を含め、サポートセンターの支援下にある共同居住(「とも暮らし型支援付き住宅」)が普及するよう、消防設備の設置やバリアフリー工事に対する補助など、制度化に向けた検討を開始していただきたい。

(以下、国土交通省宛て)

(2) 公営住宅の活用

また、住生活基本法の基本理念に則り、国土交通省は厚生労働省と協力して、公営住宅を活用し、自立支援の拠点(居場所)づくりや、日常生活支援サービスを付けることによって、公営住宅を「支援付き住宅」としてより活用できるようにしていただきたい。また、こうした取り組みを都道府県や市区町村が積極的に行うよう働きかけを強化していただきたい。

以上

【支援付き住宅研究会の取り組み】

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)を発足

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 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

後援 社会福祉法人東京都社会福祉協議会医療部会・『山谷』地域ケア連携をすすめる会

協賛 ホームレス支援全国ネットワーク

平成22年3月19日 「～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

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発足

支援付き住宅推進会議（敬称略・50音順）

【共同代表】

高橋 紘士 国際医療福祉大学大学院教授兼医療福祉学部教授（福祉政策、介護保険論、地域ケア）

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 日本NPO センター代表理事／法政大学現代福祉学部教授（市民活動などを行う非営利組織の運営）

【推進会議発起人】

粟田 主一 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

沖野 充彦 NPO法人釜ヶ崎支援機構副理事長

尾上 義和 精神保健福祉士／藤沢市保健所

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／『ルポ高齢者医療』（岩波書店、2009年）著者

滝脇 憲 NPO 法人ふるさとの会理事／東京外国語大学非常勤講師

竹島 正 国立精神・神経センター精神保健研究所精神保健計画部長

中島 明子 和洋女子大学生活科学系教授（居住学、居住政策論、居住福祉論）

中山 徹 大阪府立大学人間社会学部教授（社会政策学）

仁科 伸子 法政大学大学院博士課程

橋本 理 関西大学社会学部准教授（企業論、非営利組織論、産業システムの創成）

| | |
|-------|--|
| 林 泰義 | NPO法人シーズ・市民活動を支える制度を作る会代表理事 |
| 原田由美子 | 京都女子大学家政学部准教授（介護福祉、高齢者福祉） |
| 平山 洋介 | 神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授(住宅・都市計画) |
| 布川日佐史 | 静岡大学人文学部教授(労働経済論) |
| 福原 宏幸 | 大阪市立大学経済学部教授(労働経済論、社会政策) |
| 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 | 大阪市立大学大学院文学研究科教授・学長補佐（都市社会地理学、都市・地域史研究、国土開発研究、ホームレス問題、ハウジング研究） |
| 宮谷 正子 | 練馬総合福祉事務所 |
| 米倉 克良 | 生活クラブ生活協同組合グループ市民セクター政策機構専務理事 |

問い合わせ先(推進会議事務局)NPO法人自立支援センターふるさとの会(担当 滝脇 憲)
住所 東京都台東区千束 4-39-6-4F
電話 03-3876-8150