

鼎談 低所得高齢者の住宅確保をどうするか

宮島俊彦 × 水田 恵 × 高橋 紘士
(厚生労働省老健局長) (NPO法人自立支援センターふるさとの会理事) (財高齢者住宅財団理事長)



右から、宮島俊彦氏（厚生労働省老健局長）、高橋紘士（高齢者住宅財団理事長）、水田恵氏（NPO法人自立支援センターふるさとの会理事）

高橋 国会開催中でお忙しいところ、宮島局長にお時間をおとりいただき大変ありがとうございました。

高齢者住宅財団では昨年度、老健事業の採択をいただき、低所得・要介護・単身高齢者の問題に関する研究に着手しました（平成23年度老人保健健康増進等事業「低所得高齢者の住宅確保と介護施設の将来像に関する調査・検討」）。その中で、地域居住をサポートする新しい制度、つまり、住宅手当（家賃補助）と生活支援を組み合わせたような新しい思想に基づく制度化が必要なのではないかと考えまして、地域居住支援法（仮称）の構想を提起しました（図1）。その研究にあたり、宮島局長のイニシアティブがあり、局長にはふるさとの会の取り組み

をご覧くださいなどとして、今後の課題についてさまざまな角度から議論する機会がございました。

まず初めに、局長はなぜこのような低所得高齢者の住宅確保の問題を検討しようという問題意識をお持ちになったのか、その理由から、お話しいただけますか。

■ たまゆら事件があぶりだした 低所得高齢者の住宅問題

宮島 直接的には2つ理由があります。1つは、3年前、たまゆらの事件がありました。東京都の生活保護を受けておられる方や低所得の方が群馬県の施設に行っており、それが貧困ビジネスではないかということで、社会問題になったわけですね。

老人福祉法上、有料老人ホームには定義があります。必ずしも一時金に2,000万円も3,000万円も払う富裕層の方を対象にしたものだけではなく、お年寄りがそこに居住して、食事や介護などの何らかのサービスが提供されていれば、有料老人ホームであると定義づけておりますから、たまゆらも定義上は有料老人ホームに該当するわけです。そうすると、このようなものも行政としては考えなければならぬということで、低所得者の住まい問題に着目したのが1点目です。

もう1つは、去年の10月に新しく、国土交通省と共管で「サービス付き高齢者向け住宅」が施行されました。これは都道府県への登録制度なのですが、高級な有料老人ホームと違って、月額費用が

20万円程度ですから、厚生年金を受給されている標準的な方たちが利用できます。このサービス付き高齢者向け住宅を、例えば介護保険制度の定期巡回・随時対応型訪問看護介護サービスと組み合わせれば、特別養護老人ホーム一辺倒ではなくても、在宅の形で都市部のケア問題に対応できるのではないかと考えてきたわけです。そうすると、厚生年金を受給されている世帯はいいのですが、低所得の方の問題が残ってしまいました。

この2つの問題意識から、低所得の方の住宅問題あるいは生活支援問題を行政のテーマとしても考えていかなければならない時代になってきたのかな、と思ったのが契機です。

高橋 1つはたまゆらの問題ということですね。

ふるさとの会は、山谷を中心にして、いわゆるホームレスの方たちの支援をずっと手がけてきましたが、この活動がいろんな意味で拡大しつつありました。その矢先にたまゆら問題が起こったとい

うことですが、ふるさとの会から見て、従来型の施設の限界をいろいろお感じになっているかと思います。局長の今のコメントに対して、今までの実践を踏まえて、どういう感想をお持ちになりましたか。

地域の中に受け皿をつくり、地域全体で支援する（ふるさとの会）

水田 たまゆらは、ショックでしたね。生活保護を受給し、一応施設入所をされているという方たちであり、我々が日常的に支援しているような方々でしたから。

我々、事件後、たまゆらを出られた方を、墨田区にある「自立援助ホーム晃荘」でお世話をしているのですけれども、ショックが残っておりやっぱり怖いとおっしゃいます。トラウマが残っている。

ふるさとの会の主な利用者は、たまゆらに入所されていたような、困窮で単身の要介護高齢者で、更には認知症等疾患をもたれた方が多い。その方々の都区内における受け皿が圧倒的に不足してお

り、ケースワーカーにどうですかと紹介されて入所になったわけですが、ケースワーカーも、何とか支援をしたい、ほっておけないという気持ちが当然あったわけで、しかし結局は、あのような事件に巻き込まれてしまいました。

だからこそ、ふるさとの会は、地域の中で受け皿をつくって行こう、単身困窮の高齢者を地域で支えていくシステムを作ろうということをして、我々の事業目的にしました。

私たちは「自立援助ホーム」と呼んでいるのですが、まず24時間365日の生活支援の必要な重篤な方の受け皿としての共同居住の場を何か所か開設しました。それと並行して、同じ地域の、その周辺に家族のいない、困窮で、何らかの疾病を抱えた高齢者、アパートなど民間賃貸住宅で独居されている高齢者などを対象に、訪問・相談・見守り等生活支援のネットワークを作っていました。

その様な事業を支えるために、行政や地域の家主さん、地主さんと相談し、改

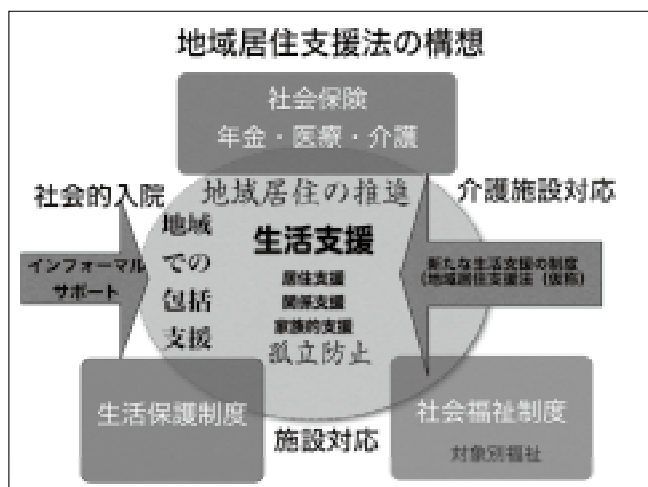


図1 地域居住支援法（仮称）の構想（平成23年度高齢者住宅財団報告書より）

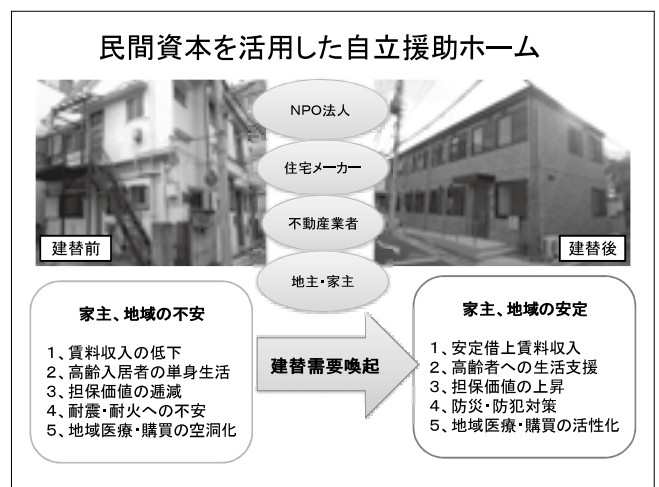


図2 ふるさとの会による「自立援助ホーム晃荘」

宮島俊彦(厚生労働省老健局長)×水田恵(NPO 法人自立支援センターふるさとの会理事)×高橋紘士(財高齢者住宅財団理事長)

装・改築された賃貸住宅を一棟借り上げる等して共同居住の場(自立援助ホーム)をつくったり、あるいは地域の不動産屋さんと協力し、家賃保証の事業をつくるなりして、住居保障、居住支援を行ってまいりました。(図2)

この居住と生活支援という土台の上で、地域の医療・看護・介護などの事業者にご協力をお願いし、単身困窮の要介護で、認知症など何らかの疾病を持つ高齢者の、安定した地域・在宅生活を支えて頂いているわけです。

このような事業の制度化を考えて頂いたのが支援付き住宅推進会議です。たまゆらの被害者のような人を、何とか都区内の地域で支援ができるようにならないか、と、高橋(紘士)先生や山岡(義典)先生と一緒に、支援付き住宅推進会議をつくらせていただき、制度化ができないだろうかと、厚労省の補助金を頂き、研究会やシンポジウムを開催したり、行政など関係の方々との意見交換を行う等、この3年間、活動をしてまいりました。

今後深刻化が見込まれる都市部の単身・低所得高齢者の住宅問題

高橋 たまゆら事件というのは、行政がかかわっていたということが重要なポイントの1つで、現場の人たちは、いわゆるソリューションがないまま、たまゆらへ送り込まざるを得ない現実がありました。従来の施策でそれなりにメニューはあるのですが、実質そういう人たちを入れることができない。そういう意味で言えば、現実のニーズに即して政策が提供されないという大きな真空状態が生まれています。そこをどう打開するか。単

なる貧困ビジネスに対する道徳的な批判だけではとても不十分で、このような状況を打開するために政策の構築が必要だという認識が、どうもまだ明確にもたれていないのではないかと思います。それはなぜだとお考えですか。

宮島 高級住宅街の、100坪ほどの土地に建つ2階建ての立派なお家の中で、十数人のお年寄りを住まわせて、配食サービスなどを提供しているところがあります。例えば8畳をカーテンで3つに仕切って、ベッドを入れてお世話するといったやり方をしている。こういうのは、行政のほうからすると、一概に否定できないのです。これを否定すると、その人たちはどこに行くかという問題を解決しなければならない。どこか住む受け皿を用意しなければならないことになるからです。

なぜ、この問題に焦点がまだ当たっていないかと申しますと、1つは生活保護の中に「住宅扶助」もありますから、生活支援のようなサービスの有無は別にしても、住まいをあっせんして、そこに住んでもらえれば一応終わりというところにとどまっているという現実があるのではないかと思います。ただ、たまゆらのケースは、むしろ都内に住まいそのものがなかった。ソリューションが、行政側にまだ見えていないところが1つの大きな問題だろうと思います。

もう1つは、低所得の単身高齢者がかなり増えていますが、行政として本腰を入れて対応するという意識までには至っていません。これは東京とか大阪の、まさに都市部の問題ですので、国が全国的に施策を打つという話にはなりづらい。東京都の周辺の政令指定都市の方



宮島俊彦氏(厚生労働省老健局長)

にそういう話をしても、まだぴんときません。東京都はこの問題にぴんときます。大阪も、まだ行政の担当の方とは直接話をしていませんが、多分ぴんときます。そういう問題なのです。だから今は問題がどんどん大きくなっていく過程にあるのかなという印象を持っています。

高橋 そういう中でふるさとの会の取り組みを視察いただき、また議論にも参加していただく機会がありましたが、ふるさとの会の実践をどうぞご覧になりましたでしょうか。

地域包括ケアのベースは住まいと日常生活支援

宮島 私たちは、「地域包括ケア」ということを言っております。地域包括ケアは普通、介護予防があって、次に在宅医療があり、在宅介護があって、生活支援がある。そして住まいが必要、こういう順番に並びます。ふるさとの会に行ったら一番感じたのは、まず住まいがなければ



水田恵氏（NPO法人自立支援センターふるさとの会理事）

だめなんだということです。その次に、その人の生活が成り立つように支援する。その後、医療や介護予防がくっついてくるということで、見方が180度変わった感じがしましたね。

老人福祉行政をやっておりますと、特別養護老人ホームや老人保健施設といったハコモノがあるので、ある意味では、住まいはケアの大前提になってしまっており、そこに余り意識がいかないのです。生活支援も、実は買い物とか配食とか見守りということですから、これは意外と、自治体がボランティアベースで何とかするのではないかと考えており、介護の方が本質的で、生活支援はその外にふわふわとあるようなとらえ方をされている。鳩山元総理は「新しい公共」という言い方をしたのですけれども、そういうふうに物事をとらえられやすいのです。ところが、生活ができない人は、生活支援がないと、次の段階のケアまで行かないのです。その辺で、まさにふるさとの

会の実践は、住まいの確保と生活支援という2つのベーシックなところから出発しているのです。私は、ああそうなんだなと思いました。

高橋 それで局長は最近、「福祉は住宅に始まり、住宅に終わる」とおっしゃるようになったのですね。

宮島 そうです。これはヨーロッパの言葉です。私は、これは気候の問題だと思っていました。ヨーロッパは冬が厳しく、住宅がないと凍え死んでしまうから、そんなふうに言うのだらうと思っていたのですが、最近どうも違うなと感じています。生活のベース、前提が「住まい」なのです。それから生活があって、医療サービスや介護サービスが必要な人のところに来る（届く）という構造になっているのではないかという感じがすごくなりました。

高橋 ふるさとの会は、まさに住まいの確保を、生活保護制度なかんずく住宅扶助を活用し、これに日常生活支援の機能を付加しています。ふるさとの会の晃荘は、本来は6畳間にしたいけれども、持続可能な事業としてとして成立させるには、今は3畳の個室しか確保できないという現実があります。ふるさとの会の実践を展開しようとする、制度のまだまだ至らざる部分も感じておられると思いますが、そのあたりのことをどうお考えになりますか。

自助と互助を失った人に不可欠な“生活支援”

水田 私たちは、単身困窮で、何らかの疾病を持つ要介護の高齢者の地域・在宅での生活を支えるには、生活支援の制度化が不可欠と考えております。居住確保

というハード面の保障ということと言っても生活支援がついていなければ、彼らの地域・在宅生活は不可能であるわけで、生活支援を前提にした居住支援こそが必要で、しかし生活支援に人件費がかかる分、居住条件は後退せざるを得ないわけです。

従来からの福祉政策には、地域生活の継続を可能にする生活支援の政策的なネグレクトに危惧を感じております。

さらには、かれらには、居住支援と生活支援なしには、医療も看護も介護もないということですから、これら専門的なケアを可能にするケアとして、「ケア前」ケアとしての安定した居住・生活支援をシステム化することが、支援のすべての前提になります。

居住条件は生活支援を付け、社会サービスを入れながら改善してきました。そのようにして、在宅ケアの質が向上し、看取りまでの在宅生活を支える可能性が高まります。

この居住確保の創意工夫を、園田眞理子先生（明治大学教授）にご協力をお願いし、やっているところです。互助ハウス構想です。これが、ビジネスモデルとして成立するならば、生活支援もうまくなりますし、看護も医療もうまく入ってくれると思います。

高橋 生活困窮者は、地域包括のパラダイムの言う自助と互助を失った、日常生活支援の必要な人たちです。これは実は、標準的な給付を提供する介護保険では予定していない世界です。ひょっとするとホームヘルパーが毎日3時間行くのはそれに近いのではないかと、ちっとも自立に貢献しないのではないかと疑いの目を持ちながら、その一方で、老人

宮島俊彦(厚生労働省老健局長)×水田恵(NPO 法人自立支援センターふるさとの会理事)×高橋紘士(財団高齢者住宅財団理事長)

福祉が本来それをやるべきだったはずなのに、どうもどこかへ行ってしまった。それはなぜだろうかということ、老人福祉法を所管する局長に伺うのはぶしつけではありますが、そこら辺のお考えを少しお聞かせください。

「生活支援」を「介護」から切り離し、地域の中に埋め込む

宮島 介護保険法が2000年(平成12年)にできた後、当時の厚生省は何を感じたかということ、高齢者福祉という領域から、自治体はどうも引いてしまっているのではないかということでした。要するに、高齢者福祉について自治体がいろいろと自主的な取り組みをしていたのですが、介護の社会化と地方分権の試金石という二大看板を立てたものですから、介護保険ができれば全部介護でできるという強い幻想を抱いたのでないかと私は思います。その反省から、平成18年に地域支援事業ができ、介護予防事業が1つの柱、もう1つは包括的支援事業みたいに配食サービスや家族の支援あるいは権利擁護などに介護保険のお金を使う仕組みをつくったのです。それは、介護給付以外のところから手を引いたのを、もう一回戻さなければならないということがあるわけです。

介護という概念は、法律上は結構広いです。医療や健康管理みたいなものから福祉まで入っています。その辺をもう一度整理しなければならないのではないかと私自身は思っており、「生活支援」という言葉は、私は今、実は介護とは区別して使っています。介護というのは、法律上、すごく広い意味がありますが、そのまま使ってしまうと、介護保険の保険

給付の中ですべて片づいてしまうことになります。

介護職員が行う介護というのは、概念的には2つあって、1つは排せつ・入浴・食事の介助や移動といった、体にさわって行う身体介助、もう1つは生活援助です。生活援助というのは、平たく言えば家事援助で、一番典型的なのは掃除と洗濯と料理。それにリハビリみたいなことや、施設であれば買い物や病院への付き添いなど、いろいろ広がっています。それは現状でもやれるのですが、それであるがゆえに、かえて「生活支援」も、介護保険の中でヘルパーがやるのではないかといった誤解があります。そこは、私は別概念にして、地域の中に埋め込むような形で「生活支援」をつくっていかないと、おかしくなるのではないかと考えています。

ここは、実は論争があるところです。介護ヘルパーがやってもいいのではないかと、という方もいます。ふるさとの会みたいな、低所得者に特化した生活支援というカッチリした活動も1つの形ですけども、低所得ではない人の生活支援ということ考えると、ある程度民間事業的に展開して、お金のある人であれば、見守りや買い物、配食のようなことでお困りであれば、自己負担でやらなければいけないというのが生活支援という領域です。ふるさとの会はかなり集約的にやっておられますが、ただ、自助、互助でやれる生活支援もありますから、そこは自助努力でやっていく。

高橋理事長の分類ですと、「自助」、「互助」ときて、「共助」は社会保険でお互い助け合うこと、連帯ということになっており、最後に、生活保護みたいに生活



高橋紘士(財団法人高齢者住宅財団理事長、国際医療福祉大学大学院教授)

そのものを保障する「公助」があるという4段階になっているのですけれども、生活支援は、最近よくよく考えてみると、自助、互助、共助、公助まで輻輳しているのです。

家族機能に代わり地域の長屋化が“看取り互助”を可能にする

水田 本当によくわかります。私たちは今、“看取り互助”とあって、末期がんの方の看取りを互助でやろうとしています。それは看取り自体に、別に対価をもらっているわけではなく、職員や地域の利用者同士の、お互い助け合おうという地域力みたいなものに支えられて、その人の末期の日常を支えているわけです。余命わずかでも、例えばみんなと一緒に「コーヒーでも飲もう」とか「冷やし中華を食べたい」となってくる。コーヒーは旅館暮らしの利用者が作ってくれる、冷やし中華は独居の元調理師が作ってくれる、そのようなわさわさした仲間の、

日常の協働作業で人もだんだん違ってくる。最初はコーヒーしか飲めなかったけれども、そのうちに冷やし中華を全部平らげてしまうとか。

時間はないけど生きてる間はなるべく元気に希望を持って、となる。

私たちは生活保護費の中から生活支援の対価を頂いて提供しているわけですが、それ以外に生活支援を通じて互助のネットワークをつくらないと、看取りにならないのです。

宮島 看取りというのは、昔は大家族の中で、おじいさんが亡くなりそうということになれば、孫たちも生きておられる間にみんな来て、面倒を見る。ちょっと大変だからという近所の人を手伝うし、親戚などもつき合いの関係の中になりました。

水田 私のじいさんばあさんもそうですが、隣近所の知り合いや家族の看取りの中、家で亡くなりましたからね。

宮島 それは家庭と申しますが、家族とか親戚とかが地域の中の機能として働くベースがありました。だけど、今は都会で単身で亡くなります。そこには昔の家族なり地域の果たした機能がないんです。

水田 我々が先ほど互助と言ったのは、「長屋化」ということなのです。高橋理事長に教えていただき、「長屋のように」というイメージで今互助をつくっています。私たちは今まで、無料低額宿泊所や自立援助ホームをつくって、単身困窮の疾病を持った要介護高齢者に入って頂いて、24時間の食事・排せつ・睡眠・清潔等のお世話を生活支援として行っているわけですが、これは、いわゆる介護保険では支援できない、家事援助にもならな

い家事の共同化（協働作業化）を行ってきたわけですね。世間では、介護保険にからない家事は家族がやるべきだと言っておられますが、そこそそがふるさとの会の支援内容です。

宮島 そこは結構あるんですね。

水田 すごく膨大です。

昔の家族が果たした機能を仕事にしつつ、地域力（互助）の再生に取り組んでいるというわけですね。

そこをうちの職員だけではなくて、入居者も地域の方も含めていろいろ支援していただいて、死ぬときには「さよなら」とあいさつする。ふるさとせせらぎ館という宿泊所で看取りをやったのですが、みんなが見守る中、息を引き取りました。日ごろ一緒に暮らした方々が周りにいて、さよならを言ってくれる協働体制がありました。病院や施設で死んだりすることも、それはそれでありだと思いますが、こっちのほうが、亡くなる時に少しはよかったと思ってもらえるのではないかなという感じがしますね。

互助という概念を踏まえ、長屋のイメージを都市の中でつくり上げていくことが、本当の意味での生活支援につながるのではないかと考えています。

高橋 先ほど「新しい公共」という言葉を局長がお使いになりましたが、本当は地域の「新しい民間」なんです。ただ、それをどうやってつくり上げていったらいいのか。実はそれなしでは社会的コストが猛烈にかかる社会になりつつあります。孤立死・孤独死があると、大家さんがその部屋を1年使えなくなる、あるいは家全体が使えなくなる。そういう意味では、制度になじまないからといって放置できない問題にも急速になりつつあり

ます。支援付き住宅では、日常生活支援を何とか仕組みにできないかと提案をしてきたわけですが、そのあたりを少し補足していただけないでしょうか。

制度化が難しい「生活支援」

水田 私たちがぶつかったのは、何はともあれ24時間の生活支援の必要な利用者であり、認知症とか障害を持った単身の高齢者の支援には、職員と一緒に暮らすしかならないうところから出発しました。最初は宿泊所で受け皿を作りましたが、24時間の生活支援をやるという覚悟がなければ受けられませんでした。これは制度化されていませんから貧困ビジネスなどと言われるわけです。

彼らと24時間一緒に生活をする中で、家族のような生活支援を地域で「面的」にやってきました。例えば介護保険ですと、ヘルパーが来る時間が決まっております、その前に排せつされますと、半日でもじっと待っていなければならないわけです。そんな状態が続くと、パニックを起こされます。すぐに対応する。そういう家事というか生存の基礎の領域を、日常生活支援でやっているわけです。

宮島さんの言われた介護と生活支援は別概念というのがよく解かります。

しかし、これを制度にするというのはすごく大変なことで、ケアラズ連盟の方たちはケアラー法をつくってほしいと要求されているそうですが、生活支援の制度化が、もし何らかの形でできれば、たまゆらの事件もそうですが、都市の単身困窮の認知症等疾病を持った要介護高齢の方々の地域・在宅の生活諸条件が高まります。

行かないことになってしまいますね。

高橋 そうすると、介護保険では、最近話題になっているケアラーのケアの話にまで結びつきます。どうも、新しいタイプの支援のための仕掛けが要るらしい。これがイギリスですと、全部チャリティーでやります。民間の完全な寄附で、癌の方々の生活を多様なかたちでサポートする有名なマギーズセンターなどもそうです。ところが、日本ではそういう条件がなかなか整いません。そこで、新しい事業立ての発想や思想が必要なのかなと思いつつ伺っていたのですが、そのあたりは、自治体の行政と、いろいろかけ合いながら仕事をしましたね。

共同生活の中に“生活困難者”も引き受けて、地域で暮らす

宮島 ふるさとの会の活動を見ている

と、生活保護の方でも、みんなが共同生活することで、居住費も食費も安くできる。そういうコストダウンをする中で共同生活の部分についても掘出してもらうことによって、生活支援ができる。これもなかなか魅力的だなと思っています。魅力的というのは、コストを削るとかということが趣旨ではなくて、プライバシーを確保しながら共同生活をどうするか。その共同生活が地域に開いていることが本質的な形なのかなという気もしているのです。

山谷みたいな地域でなくても、郊外で、立派な住宅のあるところがありますね。そこはお年寄り2人だけになっていて、子どもと一緒に住まない。では、そういうところはどうするのか。介護支援は来てくれますよ。これからサービス供給量がふえますから、ヘルパーさん来てくだ

さいと言えば来てくれる。だけど、共同体ができないと、多分だめだと思うのです。そうすると、サービス付き高齢者向け住宅に引っ越そうとか、有料老人ホームや特養に入所しようということになっていきます。そここのところは非常に大事です。

水田 いま準備しているところですが、新宿の大久保地域でコミュニティカフェをひらきたいと思っています。そこでは単身の生活困難者だけではなくて、地域の「孤立した生活困難者」と言われる人の相談等も受けたいと思っています。お家を持っていても孤立して生活している方がいる。生活保護手前の、例えば国民年金受給層など、こういう方は、ごまんといる。しかし行政のニーズには、なかなか出てきません。結局出てきたときは事件になってしまうことが多い。その方々とどうやって接触し、相談を受け、支援のプログラムを作り、コミュニティ（互助）の中でどのように生活を支えながら一緒に生きていけるようになるか。その互助の中にこそ、単身困難者の安心生活も、はじめて可能だと思っております。

今までお母さんやお父さんと一緒に暮らし、しかし地域と余り交流のない形でご自宅におられた精神障害の方が、うちのグループホームに入り、うちの単身困難者の資源を活用されるケースがあってもいいのではないかと。私たちが持っている単身困難者の社会資源を、生活保護手前の方や、一般の、孤立した生活困難者と言われる方たちにももっと活用していただきたい。

私たちはDVを受けた母子の方も引き受けています。失業の青年とか認知症の

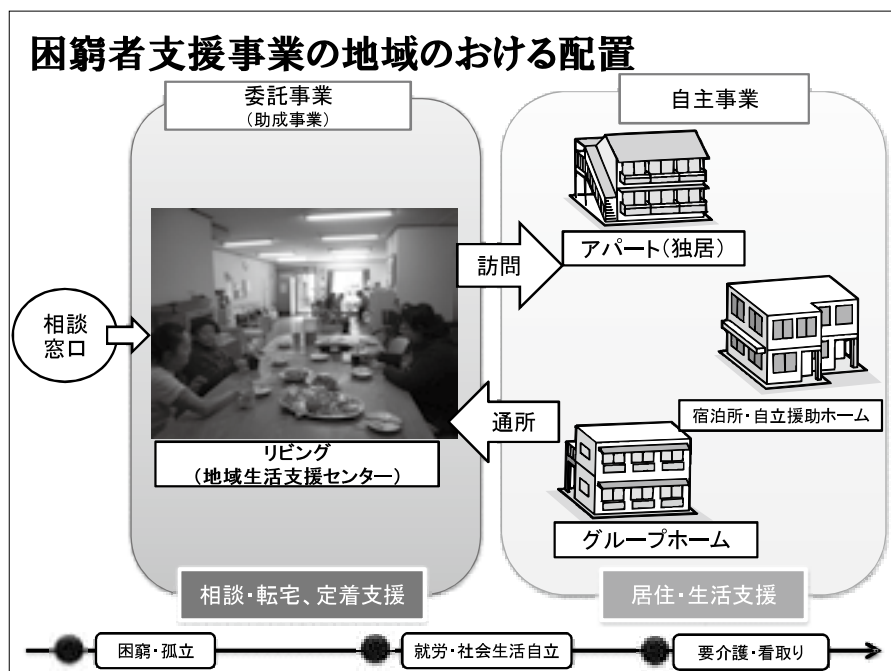


図4 生活困難者への支援

宮島俊彦(厚生労働省老健局長)×水田恵(NPO 法人自立支援センターふるさとの会理事)×高橋紘士(財高齢者住宅財団理事長)

方、要介護の方など、孤立した生活困難者の全部に相談に来ていただいて、いろんな地域の社会資源をご紹介しながら、一緒にコミュニティ（互助）をつくっていく。よほどいけないという方は、お父さんとお母さんも地域に住んでおられますから、一緒にうちの共同居住の場に荷物を運んでもらう。認知症の方とか末期がんの方で、もしお家があってもなかなか支援ができないようであれば、その近くにある互助ハウスで、地域力で支えられながら、みんなと地域で長く暮らしていけるような体制ができないか。これが望みです。

居住支援、生活支援、地域リハビリイベントや新宿御苑に行ったり園芸をやったりしながら仲間をつくって、看取りまでやります。この上に、医療・看護・介護等社会サービスにきちんと協力していただければ、むしろ地域で暮らすほうが良いという方が出てくるのかなという感じがしているのです。

宮島 先ほど階層になっていると申しましたのは、特別養護老人ホームを分解すれば、まず居室があるから、住まいがあります。施設ですから、生活支援は自動的に備わっています。生活指導員がいるということもありますが、そうでなくても24時間の生活の保障はされているわけです。介護があって、病気になると嘱託のドクターあるいは看護師がいる。施設というのは、ある意味パッケージで、そろっているのです。

それで、サービス付き高齢者向け住宅の「サービス付き」には、見守りとか生活相談をする人を必ずつけるという意味があります。介護や医療は、地域ケアとして外から入ってくるので、サービス付

き高齢者向け住宅にも生活支援が入っているのです。有料老人ホームも、管理体制の中で職員が生活支援に入っていると言えば言えますが、地域の単身の人というのは、生活支援がありません。家族がいれば、それを代替できているかもしれませんが、普通の単身の人は、多分その部分はないと見るのでしょうか。それで孤独死という話になっている。生活支援というのは人と人との関係ですから、人間関係の部分があれば、孤独死には余りならないはずなんです。

地域資源を「生活支援」として活用し、ウィン・ウィンの関係を構築

高橋 ふるさとの会は、NPOという器で、地域社会が活動のベースです。普通は生活困窮者を入れると迷惑施設になって、地域から排除されます。それを地域に、最近のはやり言葉を使えば「包摂」されるような事業モデルをつくってきたということがとても重要です。アパートは、言ってみれば自営業の方たちの老後保障です。それが成り立たなくなってきたところに、生活困窮者が入居することで家賃が入ってくる。実はそういう地域を支える人たちとウィン・ウィンの関係ができてるのがポイントです。そのウィン・ウィンの関係をどうやってつくっていくか。そのあたりについて、何か感想はありますか。

宮島 ウィン・ウィンというのは、その中では恐らく完結していないのですね。特別養護老人ホームなどは、そこの中で完結してしまうから、地域の人との関係や、地域資源を活用するところがないのです。そこを、ふるさとの会では、生活支援という形で活用している。

今のお話ですと、大家さんは家賃収入があるということですが、恐らく配食事業者がいれば、その人たちをどう活用するかという話も出てくるでしょうし、買い物ができなかったら、宅配をしてくれる近くのスーパーで、集合住宅にたくさん利用者がいるから小分けにして持ってきてくださいというような地域資源の活用の仕方が可能になってくると思います。

本当は、そういった支援は低所得の人向けに限らず、あったほうが良いのです。実際、自治体もそういう動きになってきています。ただ、始めるとしたら、本当に必要なのは生活基盤のなくなった人からです。行政的にはそのはずなのですが、少し違うレベルから入ってしまっている。地方に行くとも生活保護の人は少ないという事情がありますし、地域事情もあるので一概には言えないのですが。

高橋 今までのノウハウをこれから展開するに当たって、何かありますか。

賃貸住宅市場と生活保護

水田 ふるさとの会では、生活保護を受給している単身の高齢者の支援ということから始めました。そして山谷で「いは会商店街をよくする会」を商店街の会長さんと私でつくって、イベントなどを行い、生活保護をもらっていてもきちんと生活している人は商店街のお客さんに、消費者になれるんだと言ってきましたが、なかなかうまくいきませんでした。今年からは、自前で、いろは商店街の地域生活支援センターで毎月、ふるさとの利用者を相手にガレッジセールをやっています。ゆっくりと参加者も増えており、

そうして、商店街の方も、ふるさとの会が来てくれている、大事なお客さんとして、町の住民だということを理解していただくようになりました。これが最初のウイン・ウイン関係でした。

しかし、今一番大事なのは地域での居住確保ですね。新宿などは、賃貸住宅は、15%以上空いてしまって、大家さんの方でも、これは何とかしなければという状況です。

我々の利用者である単身の困窮者は、逆に言えばトラブルメーカーともさんざ言われていますから、生活支援を行う我々はトラブル処理屋でもあるわけです。大家さんから、賃貸住宅の管理も引き受けてくれないかというお話も出てきています。今までは、利用者から保障の対価をもらうとして、生活保護課（福祉事務所）の方にアパートの家賃保証をするから費用を出してくれないかといったような話をしていましたが、今度は家主さんから管理費でいただくという話が始まっています。

それを新宿の方からやりましょうという話です。

新宿・大久保で、大きな火災事故が起きました。低所得の高齢者が4人も亡くなるという悲惨な結果になりました。支援付き住宅推進会議の山岡先生から、木造モルタルの老朽化した、今居住されている低所得者向けの住宅を支援付きにするだけでなく、防災まちづくりの観点から、耐震、耐火建て替えや改装などを家主さんに提案しながら支援と繋げたらどうかという提案がありました。園田先生のご提案もあり、それなら大久保地域の低所得者向けになる賃貸住宅の悉皆調査をしようということになって始めたわけですが、新宿区は空き家が15%もあり、家主さんと改装などの話をしながら低所得者向け住宅を市場に出すことで、家賃の市場価格は下がるかもしれないし、7,000億にもなる住宅扶助費を少しは削減できるかも、等と話しています。

さらに、これも園田先生の提案ですが、空き家になっている一軒家を借り上げ低

所得高齢者の認知症対応や看取りまでやる互助ハウス（シェアハウス）を作ること、もし必要なら地域の単身高齢者や母子家庭、若年の失業者も受け入れ、地域力による生活支援を土台に支えていく、このような物件も市場化していくことになるとのこと。

以上のような手法で、困窮高齢者などの住居の確保の可能性を広げたいと事業化を急いでいるところです。

宮島 園田さんの話を聞いて、なるほどと思いました。ちょっとびっくりしました。

水田 そこに居住確保のウイン・ウインになる可能性があります。そうすると、先ほど言われましたように互助を支える生活支援の制度化が実現できれば、3畳が6畳になる可能性も当然ありますし、オーナーさんを含めた、地域のコミュニティができて上がります。大久保の軽費老人ホームの隣に住んでおられるオーナーさんは、地域力の象徴のような方です。

宮島 私は3畳を6畳にしてもらいたい

都市型軽費老人ホーム ルミエールふるさと（第1種社会福祉事業）



《概要》

- ・目的：高齢者の方が、低額な利用料で安心して暮らしていただくための第1種社会福祉事業
- ・定員：20名
- ・対象：身体機能の低下等により自立した日常生活を営む事に不安があり、家族による援助を受けることが困難な60歳以上の方
- ・場所：新宿区大久保1-15-4
- ・開設：平成24年4月

図5 都市型軽費老人ホーム「ルミエールふるさと」

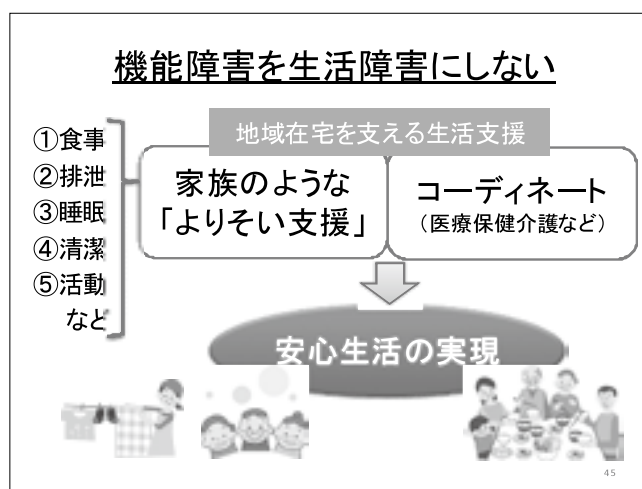


図6 家族的な支援

宮島俊彦(厚生労働省老健局長)×水田恵(NPO 法人自立支援センターふるさとの会理事)×高橋紘士(財高齢者住宅財団理事長)

し、都市型軽費老人ホームの話があったときも、「4.5畳ではなく6畳にならないの？」と東京都の人に聞きました。やはり4.5畳でないと事業者が来てくれないので、そこは勘弁してくださいと言うのです。最低基準は4.5畳だけど、国の補助基準は6畳だよということで折り合いました。

なぜ6畳にこだわるかという、要介護度が増していったときのケアの問題なのです。4.5畳では、ベッドサイドでケアするにはちょっと厳しいところがあります。そう考えると、今のお話のように生活保護の住宅扶助の中で6畳に持っていけるというのは、非常に魅力的な話ですね。

水田 我々もやっと展望を持てます。低所得者は狭小なところで暮らせばいいという観点ではなくて、きちんとすれば、それ相応にケアが受けられる空間が確保できるのではないかなと思うようになりました。

暮らしの共同性が認知症の方の安心生活をつくる

水田 我々の日常生活支援は、食事や排せつなど家事の協働作業ということですが、認知症などの機能障害が生活障害にならない支援を心がけています。共同生活の中に安心生活があることは、経験的にもわかります。共同性が、ふわっと利用者を含んでいるわけです。この共同性の効能、機能障害を生活障害にしない効能に私も感動しました。やはり認知症の方は、アパートで1人ではなくて、きちんとしたプライベートゾーンは当然必要ですが、共同で暮らすことに意義があります。認知症の方でもちょっとした

共同性という条件があれば、在宅ですつと暮らせるということが分かったわけで。

共同で暮らすことの意味みたいなものには感動しました。阿保順子さんが『認知症の人々が創造する世界』で書かれたのとそっくりの世界が本当にあったんです。ありがたいですね。

高橋 今のお話は、仮に福祉という言葉を使うなら、在宅福祉、施設福祉というのがあって、園田先生の言う仲間福祉というところもある。非常に個人主義的な社会の中で孤立して、施設で管理されるという道ではないタイプの新しい住まいとケアのあり方が、どうもふるさとの会の実践の中でありそうだな。これをどうやったら普遍化できて、広げていけるのか、そのあたりの道筋は、制度で誘導する話もあるでしょうし、事業立ても含めて、差し当たりどういう方法がいいとお考えですか。

宮島 行政が余り介入しない良さというのはあるんです。そうはいっても、制度にすると、どうお金を手当てするかが一番の焦点になる。そこは生活支援サービスの中身がどのように構成されているのか、一度調査はしなければならぬと思います。買い物に関してはこうだとか、地域の共同の集会に関してはどうだとか、中身を分解して、こういう経費のかけ方をしているから、この人たちの生活が成り立っているという調査をやらないと、事業立てにしても、予算の立て方をどうするのかというのは、行政的に必ず問題になってしまいます。給付立てにすると、今のものを1人1人に分解しなければならぬので、もっと難しくなります。介護は、先ほど申しま

したように、サービスがある意味で定型化されているから、個人立ての給付ができるのです。介護報酬とか診療報酬は、何をやれば幾らだと全部書いてあるわけです。生活支援はそれとなじむのかという疑問があるので、事業としてみて、これだけの経費がかかるから何人分の生活支援が可能になっていくという構造を調査することが必要になってくるのではないかと私は思いますね。制度化をするときは我々は必ずそういうことをやります。

水田 高橋先生に座長をしていただいている社会福祉推進事業の研究事業は、ふるさとの会の利用者1205人の悉皆調査をやっていただく形で申請して通りました。

宮島 それは利用者サイドの調査ですね。私の言っているのは、生活支援サービスを提供する皆さんのほうの経費のかけ方をどうするかです。

「住まい」があって「生活支援」があり、「ケア」がある(宮島)

高橋 本来は、ボランティアな努力でさまざまに展開してきたものが、制度として成立した途端に、生き生きするところが萎えてしまう。しかし、一方でこういう問題をきちんと顕在化しながら、いろいろなところでできるだけ普遍的にする。これから、団塊の世代はまだいいわけで、団塊ジュニアの世代に無年金層も相当出てくるだろうし、生活困窮者、非婚率が物すごく上がっていますのでシングルもふえる。そうすると、ここ数十年の課題として、きょう取り上げた生活支援を軸にした仕組みはどうしたらいいのだろうかということは、まさにこれから、



ふるさとの会 水田氏

ふるさとの会の実践を手がかりにしながら、将来的に新しく追求することになります。

それは居住といいますか、先ほどの「福祉は住まいから始まる」という別のコンテキストでいう議論で、居住があって、そこにさまざまな人の営みが展開して、外から必要な専門サービスが入ってくる、そういうモデルを考える上で、これからいろいろな意味で非常に示唆的なお話をいただきました。最後に一言ずつまとめの感想みたいなものをお願いします。

宮島 平たく言うと、住まいがあって生活支援があって、ケアがあるという順番なんですね。

水田 最初に、ふるさとの会の立ち位置は生活支援の側にあるというご指摘をいただけて、ありがたいことです。生活支援は、ケアの前のケアであるわけです。ケア前ケアですから、ケアを可能にするケアであるはずなのですが、従来の福祉では、今まではご家族が担ってきた領域でしたから、それは家族問題なのだということで、ほとんど制度化も支援論も、考慮も配慮も研究もされてこなかったわけですね。今、単身者の高齢者がこれだけふえてきたら、結局、家族的支援、生活



高齢者住宅財団 高橋理事長

支援を、一からつくり直さなければいけない。そのときに、日常生活支援・家族的支援の領域をどうするんだということ。私たちはずっとやってきたのですが、結論として高橋先生に長屋化と言われました。長屋化とは何ですかと言ったら、熊さん、八つぁんの世界ではないかと。まず、対価をもらいながらも、こういう形の互助をつくり上げれば、生活支援の相互扶助ができて上がるのではないかと考えています。

我々は今、利用者の互助づくりを重要課題として、取り組んでおります。共済会をつくって、イベントをやり、何より仲間と顔を合わせ、死にかかったときはみんなで応援しに行くという体制の土台をまずつくった上で、いろんなご協力をいただくような専門性のネットができれば、単身困窮者もそうですが、都会で孤立されているたくさんの生活困難を抱えている方の安心生活実現の可能性は大きくあると思います。

宮島 介護保険をつくるときに「介護の社会化」と言っていましたね。介護は、家族ができなくなったら外からヘルパーさんが来るとかデイサービスに行くことで社会化できると。では、生活の社会化はあるのかということですが、生活はそ



厚生労働省 宮島老健局長

の人のものです。だから、「生活の社会化」というのは何か変な感じですね。そこに今おっしゃられた互助みたいな共同生活があるのです。それを組み立てるのにどう支援するかというあたりが生活支援になるという理解かなと思っています。

高橋 実は私の恩師の三浦文夫先生が「フュアズィツヒ・アンズィツヒ（即自的ニーズと対自的ニーズ）」という、ハイデガーの言葉に由来すると思いますが、概念を提起しておられました。対自というのは対象化できて形があるけれども、即自というのは、それこそ今おっしゃった、その人に即したものだから、定型なものとして認識するのは物すごく難しい。だけど、それがどうもニーズの概念を考えるうえで本質的なのではないかということを経験して1979年に『在宅福祉サービスの戦略』を出したときに言っていたら、三浦先生はだれも理解してくれなかったため、この概念を使うのをおやめになりました。

宮島 社会サービスというのは、ちょっと違うんです。そこがなぜ難しいかということ、我々はお金に換算して、どういうサービスを提供すればいいかを型にはめようとするんです。生活を社会化

宮島俊彦(厚生労働省老健局長)×水田恵(NPO 法人自立支援センターふるさとの会理事)×高橋紘士(財高齢者住宅財団理事長)

するというのは変なんです。生活はその人のものだから。そこが成り立っていないわけでしょう。そこを支える。今おっしゃったとおり、ダイレクトにサービスを提供する介護とは違うんです。

高橋 そういう意味で言うと、機能的に目的を達成する場としての施設ではなくて、人の生活の場としての住まいということをもう一度考える。サービス付き高齢者向け住宅も、うっかりすると施設代替型になりかねないので、住まいの場とは何だろうかということ、きょうはふるさとの会の実践をよすがに、介護保険や今までのサービスのあり方と重ね合わせながら議論ができたのかなと思います。

「生活支援」が互助をつくり、自立を促す(水田)

水田 ありがとうございます。実はいろいろと迷っておりました。生活支援は互助をつくる。我々の中で、生活支援は、結局互助をつくることではないのかという提案を始めていました。職員が毎日やっている食事・排せつ等の日常生活支援は、結局みんな互助づくりが目的。今度山谷で夏祭りをやるのですが、互助でグループをつくって、例えばキュウリを刺したり、いか焼きをつくったり、焼きそばをつくったり、みんなで屋台を出す準備をしている。それを生活支援している職員と一緒に楽しもうとしているんです。排せつなどのお世話をする職員は、そういう場所づくりを生活支援の目的にして初めて、生活を支え合う互助化が可能になります。今まで生活支援、生活支援と言ってきたのですが、この目的を職員には明確に出せずにいました。ずっと

いろいろな問題・課題を抱えていたのですけれども、きょうは目の前で明確に出していただいたので、ふるさとの会の職員に、あなた方の支援の目的は利用者の互助を作ること、安心生活の実現ですよと言えます。ふるさとの会がいなくても彼らが安心して暮らせるようにするにはどうするのかを毎日考えてくださいということになる。利用者には、ふるさとの会という法人は、生涯お付き合いしますが、それでもみんなで一生懸命、自分で生きていける条件を今のうちにつくっていくことが大事ですよというのが、支援職員の毎日の仕事の目的になる。そういう方向の理解を得ることができました。どうもありがとうございました。

宮島 こちらこそどうもありがとうございました。

高橋 介護保険の自立支援とは何だろうかということを考える機会にもなりました。

水田 自分を律するという意味で、自律ですね。

宮島 介護保険は自立です。自律は本当はもう1つあるのですが。

平成24年7月30日/実施

構成・落合明美/撮影・藤牧徹也

<注記>

- ・財高齢者住宅財団で行った平成23年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等「低所得高齢者の住宅確保と介護施設の将来像に関する調査・検討」の本文は、高齢者住宅財団のホームページからダウンロードが可能。http://www.koujuuzai.or.jp/html/page01_03_01.html
- ・本鼎談で紹介したふるさとの会の活動についてのまとまった紹介は、滝脇憲「生活困窮者の包括的支援システム」(高橋紘士編『地域包括ケアシステム』(オーム社刊)で行なわれている。

