

2015年6月4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

生活困窮者・生活保護受給者等への居住支援と生活支援の展開に当たって（意見）

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

特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会（以下「ふるさとの会」）は、平成26年度厚生労働省社会福祉推進事業「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」を実施しました。本事業では、生活困窮者の居住支援と生活支援を行っている可能性のある組織団体のリストを作成し、そのリストをもとに、生活困窮者の居住支援と生活支援等の実施状況を把握するための実態調査（団体向け調査、支援対象者調査、以下両者を合わせ「実態調査」）を行いました。また、制度に先行して先進的な取り組みを行い、実績のある団体のケーススタディを行い、生活困窮者の自立支援に当たって参照されるべきネットワークづくりのあり方、生活困窮者を地域で支える仕組みづくりの提案を行いました。

また、本事業の一環として、研究成果の報告を通じて生活困窮者の居住支援と生活支援を普及させるためのネットワークづくりに寄与するため、去る3月22日に研究報告会を開催しました。全国の生活困窮者の居住支援と生活支援を行っている団体、行政関係者、医療・保健・福祉関係者、研究者、報道関係者等の約50名（主催団体の職員を除く）が参加し、生活困窮者・生活保護受給者等への居住支援と生活支援の展開に当たって課題と展望を討議しました。

本意見書は、実態調査の成果および研究報告会における討議の内容を踏まえ、これからの居住支援と生活支援の政策に反映されることを期待して、提言をまとめました。厚生労働省社会・援護局、老健局、国土交通省住宅局には本意見書の趣旨をご理解いただき、意見交換等の場を設けていただくよう要望します。

1. 実態調査のポイント

回答を得た115団体の支援対象者は、65歳以上が6,770人（全体の40.2%）と高齢者の割合が大きかった。また、支援対象者が抱える課題としては、精神障害を挙げた団体が68.7%と最も多かった。発達障害（48.7%）は稼働年齢層の、認知症（38.3%）は高齢者層の支援上の課題となっていると考えられた。

居住支援の内容では、回答団体の60%程度が「不動産業者の紹介・斡旋、アパート等の賃貸借契約の支援」や「緊急一時保護（シェルター）、一定期間の宿泊所や衣食の提供（一時

生活支援)」を行っていた。また、食事や排泄などの直接的なケアを除く各種の生活支援は、回答団体の 60～80%の団体において実施されていた。

生活上のトラブルや事故に関しては、利用者同士では喧嘩や金銭の貸し借りに関するトラブルが多くみられた。利用者と地域住民との間では、騒音やゴミ問題など生活環境面に關するトラブルが発生していた。その他は、飲酒に関する問題が最も多く、次いで家賃滞納や万引き、孤独死・孤立死などが発生していた。

2. 生活支援の質を保証する仕組みの必要性

以上の対象者像、支援内容、トラブルや事故等の発生状況を考慮すると、平成 27 年 1 月 9 日に公表された生活保護基準部会の報告書（以下「部会報告書」）にも明記されている「居住継続のための生活支援の必要性」は、生活困窮者・生活保護受給者に共通していた。

しかしながら、上記の通り生活支援を行っていても、トラブルや事故等が生じている現状がある。それらへの対応は各現場の工夫によって行われているが、支援に関する「研修プログラムがある」と回答した団体は 22 団体（19.1%）にとどまっていた。

部会報告書は「リスクプレミアム」（賃貸住宅の貸主の不安が生活保護受給世帯の家賃に含まれている可能性）について述べているが、これは単なるリスクを抱えることへの対価ではなく、リスクをマネジメントするとともに、居住者や近隣地域が安心した環境の中で暮らせるようにすることへの対価として、社会的に合意していく必要がある。そのためには、生活支援とはどのような人を対象にしているか、またトラブルや事故等の予防および事後の対応方法、担い手に求められるスキルなどを言語化し、体系化していく必要がある。

「生活支援」を体系化された仕組みにすることは、入居者の権利擁護につながるだけでなく、生活困窮者・生活保護受給者のみならず、広く福祉的な支援やケアを必要とする人の在宅生活を持続可能にすることや、家族介護の負担を軽減することにも繋がると期待される。要介護者や認知症の人、障害のある人やその家族など、現状では入院医療や施設での生活に頼らざるを得ない人にとっても、在宅生活を選択する可能性が広がると考えられる。

居住支援・生活支援は、これまでも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、生活の立て直しを支援してきた実績がある。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している支援対象者もいる。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コストを分析することは、生活困窮者等の居住支援・生活支援普及の基礎資料になると考えられるので、社会・援護局においては、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。

3. 「社会的不動産事業」との連携を

「生活支援」のスキルと対価が明確になれば、貸主、不動産事業者自身が生活支援に参入することも含め、ただ入居させるだけではなく、居住環境の改善や生活支援の必要性を認識した社会的な不動産事業または社会的な大家が全国で増える可能性がある。スキルを備え

た生活支援の担い手が全国各地に広がり、民間資金で地域福祉を支える領域が拡大していく可能性がある。

これは雇用創出の観点から見れば、各地で生活支援労働が行われるようになるということである。生活困窮者自立支援法の対象者が生活支援のスキルを身につければ、支援付き雇用の場が広がり、就労の機会が拡大する。コミュニティづくりが事業になり、コミュニティのリスクは減少し、生活困窮者自立支援法の理念の実現に寄与する。

4. 居住・生活支援の展開に向けて

高齢化や人口減少で都市部でも空き家が増えるなか、賃貸住宅経営の持続可能性が不安視されている。居住支援と生活支援は、地域社会で生活を営むのに必要な共通の資源であるが、貸主の不安を払しょくするには、生活支援の質の保証が必要である。実態調査からも明らかになった通り、トラブルを契機に他者との関係性を回復する互助づくりに関しては、支援技術が体系化される必要がある。今後は、活動団体の対人援助の経験から生まれた技術や情報を共有することにより、居住・生活支援の共通課題を見出し、普及可能な研修プログラムの開発を行い、賃貸住宅の管理コストとして生活支援の対価を支出することに合意が得られるようにしていく必要がある。

居住支援と生活支援は、地域社会で生活を営むのに必須の要素であって、そのための地域ネットワークを構築し、働く場や参加する場を広げ、孤立した人の関係性をほぐし、相互に支え合う地域を構築することは、基礎的な社会資源の創出を含めた地域づくりにつながる。

翻って、部会報告書では、将来的に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した。

前述の研究報告会においては、生活支援という新しい扶助の創設に向けた検討の推進に期待する意見が述べられた。生活支援の普及を可能とする研修プログラムの開発は、それを通して生活支援技術の言語化・体系化を図るものであり、新しい扶助の仕組みを検討する上で参照されるべきものである。生活困窮者のために今後展開される居住・生活支援のノウハウが生活保護制度においても活用できるよう、研修プログラムの開発を含む事業モデルを構築していきたい。

将来的には、生活保護の中でも引き続き申請が増えている要保護状態の高齢者世帯および障害者世帯について、生活保護を受給しなくとも年金、住宅手当、生活支援で生活を保障する仕組みを設けることも必要であると考えます。

支援付き住宅推進会議事務局

特定非営利活動法人 自立支援センターふるさとの会

〒111-0031

東京都台東区千束4-39-6-4F

TEL 03-3876-8150

担当 滝脇 憲

支援付き住宅推進会議（敬称略・50音順）

【共同代表】

高橋 紘士	一般財団法人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】

栗田 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
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 高齢者ケア』（ちくま新書）、『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
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	法政大学現代福祉学部非常勤講師
橋本 理	関西大学社会学部准教授
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准教授
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
宮谷 正子	（合）ソーシャルオフィスAKO

【支援付き住宅推進会議のあゆみ】

平成 21 年 2 月 25 日

支援付き住宅研究会発足（平成 21 年度厚生労働省社会福祉推進事業「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」）

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

厚生労働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「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
平成 25 年 10 月 14 日

第 9 回支援付き住宅推進会議を開催

シンポジウム「いま居る場所を支援付きに～地域包括ケアの中の互助～」を開催。

平成 26 年 4 月 23 日

厚生労働省社会福祉推進事業「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」開始

平成 26 年 10 月 13 日

第 10 回支援付き住宅推進会議「居住支援・生活支援の展開に向けた起業と支援事例の研究」開催

ふるさとの会・支援付き住宅推進会議共催シンポジウム「地域居住による生活困窮者支援」開催

平成 27 年 3 月 22 日

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」研究報告会開催