

居住支援の新しい展開

～住宅政策と医療介護福祉政策の協働～

170614 虎の門フォーラム社会保障研究会にて

高橋紘士

一般財団法人高齢者住宅財団

<http://www.koujuuzai.or.jp>

<http://takahato.com/>

<https://www.facebook.com/htakamac>

課題

急性期病院退院者の経済階層別にみた退院先

高齢者住宅財団H27年度調査結果

II.【問3－8毎月負担できる金額】によるクロス集計

1. 「入院前の居住場所との異同」

負担可能な月額が「10 万円以上」では【入院前と異なる】施設に、「10 万円未満」の場合は【入院前と同じ】自宅を選択する割合が高い。

		・問3-1①入院前との異		
		合計	入院前と同じ	入院前と異なる
・問3-8毎月負担できる金額	全体	917	56.4	43.6
	15万円以上	216	25.0	75.0
	10万円～15万円未満	135	41.5	58.5
	5万円以上～10万未満	136	74.3	25.7
	5万円未満	55	81.8	18.2
	生活保護受給	59	45.8	54.2
	不明	298	74.8	25.2
	無回答	18	61.1	38.9

2. 問3－1②入院前と異なる場合の退院先

【15 万円以上】負担できると回答した 50.6%が【介護型有料老人ホーム】を選択している。

【10 万円～15 万円未満】と回答した方の退院先は【サービス付き高齢者向け住宅】32.9%が一番多い。

		・問3-1②入院前と異なる場合の退院先											
		合計	本人の持家・賃貸住宅	家族の持家・賃貸住宅	グループホーム	サービス付き高齢者向け住宅	軽費老人ホーム（ケアハウス）	介護型有料老人ホーム（特定）	有料老人ホーム（特定以外）	特別養護老人ホーム	その他	無回答	非該当
・問3-8毎月負担できる金額	全体	400	1.8	5.8	5.0	19.3	2.5	27.0	15.8	12.5	6.8	3.8	
	15万円以上	162	0.6	0.6	3.7	17.9	0.6	50.6	16.7	2.5	3.7	3.1	
	10万円～15万円未満	79	2.5	2.5	2.5	32.9	5.1	7.6	17.7	20.3	5.1	3.8	
	5万円以上～10万未満	35	0.0	17.1	2.9	8.6	8.6	5.7	5.7	34.3	17.1	0.0	
	5万円未満	10	0.0	10.0	20.0	20.0	0.0	0.0	0.0	10.0	20.0	20.0	
	生活保護受給	32	3.1	6.3	9.4	31.3	0.0	15.6	15.6	12.5	3.1	3.1	
	不明	75	4.0	13.3	8.0	6.7	1.3	16.0	20.0	16.0	9.3	5.3	
	無回答	7	0.0	14.3	0.0	28.6	14.3	14.3	0.0	14.3	14.3	0.0	

退院先

自宅

やむを得ない
自宅

介護保険施設

特養

特定施設

GH、小規模多機能等

自宅でない

住居

サ高住

住宅型有料

その他

阻害要因

生活能力低下

フォーマルサービスの不足

在宅医療、看護等の導入困難

経済的理由

居住費等の支払い能力の欠如

家族介護力の欠如

単身

老々介護

介護困難・拒否

居住環境

バリアフリーでない環境

社会関係の欠如

互助、近助不足による孤立

地域支援の欠如

主体的要因

自己決定の力

選択能力

選択のための情報

地域居住の

必要条件

十分条件

居住環境

バリアフリーなど

フォーマルサービスがある

適切なケアマネジメント

医療看護介護サービス

家族介護がある

近隣支援がある

経済能力がある

自宅生活継続能力

選択可能な資源の有無

経済力

居住費用支払い能力

適切な支援とサービス

やむを得ない

入院継続

社会的入院

転居（退院）先の態様

- 高齢者住まいの類型化（平成26年度調査）
- 低所得者向け住まいのクラスター（資料別添）
- 住宅型有料老人ホーム・低所得者ターゲットのサ高住
- 未届けの有料老人ホームの立ち位置とは
- 把握されないその他住居、老人下宿等の存在？

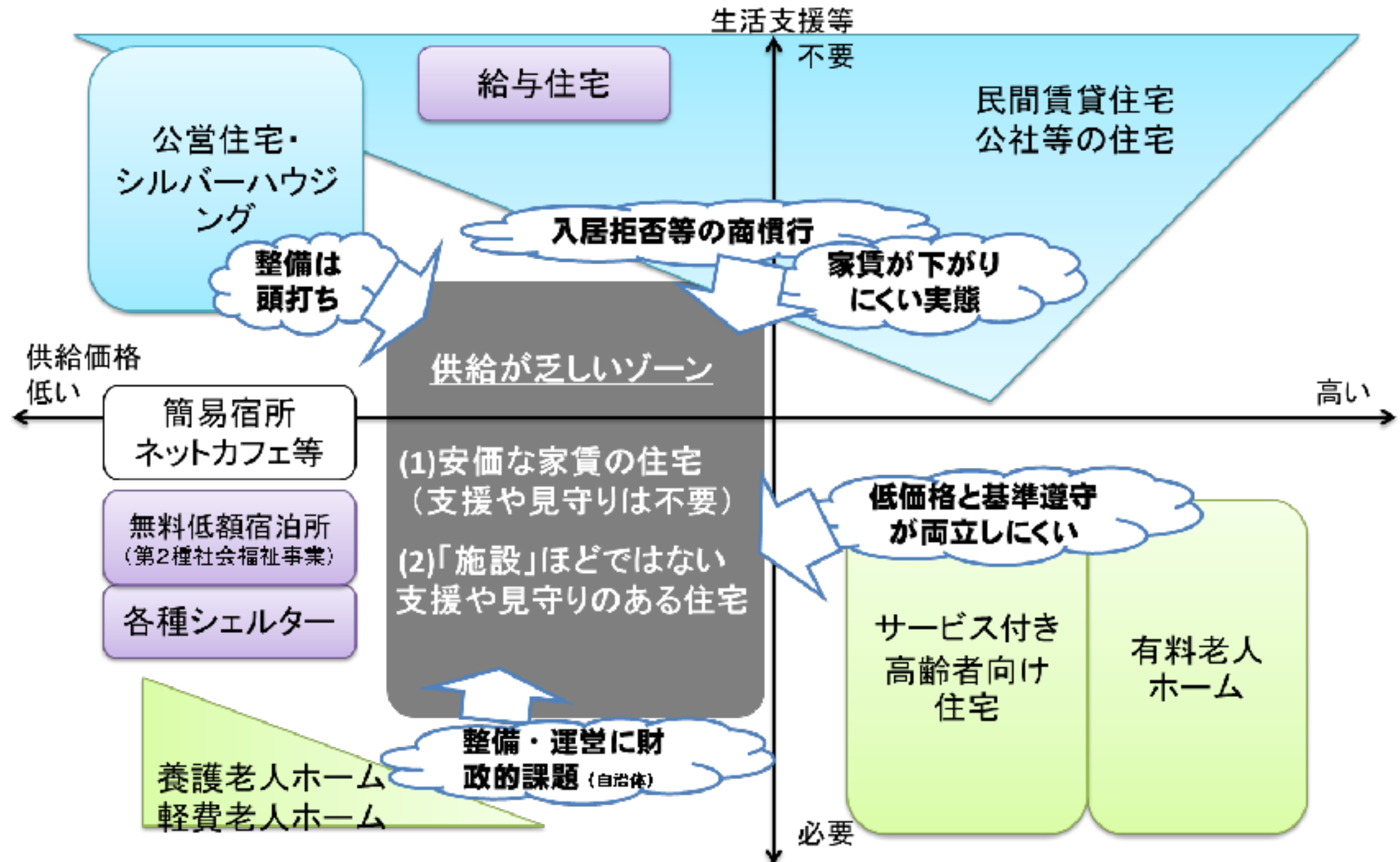
「受け皿」としての 未届け有料老人ホーム（平成28年度財団調査）

- ・ 紹介経路が病院・ケアマネ・地域包括
- ・ 低廉な月額費用
- ・ 小規模・改修型
- ・ 届出済み住宅型有料老人ホームの低所得者向けとの違い
- ・ Sprinkler問題が象徴する運営コストの高騰が届出を回避させているのではないか？

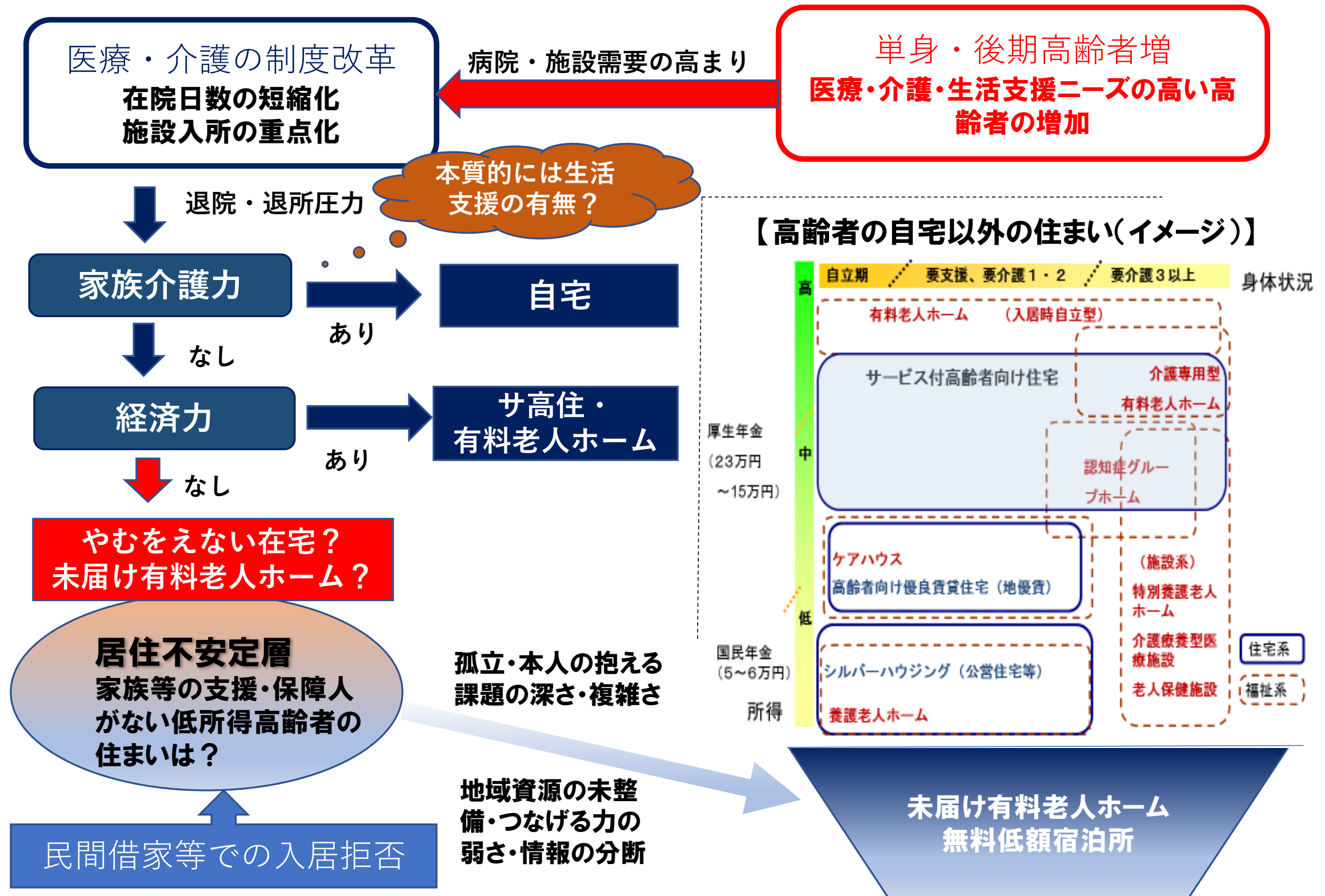
居住に関する資源を巡る課題

「生活困窮者自立支援のあり方等に関する
論点整理のための検討会（第4回）
（H28.12.1）」資料

平成27年度社会福祉推進事業
「これからの低所得者支援等のあり方に関する検討会」報告書（株式会社野村総合研究所）より



「医療・介護」が住まいに及ぼす影響と見取り図



Ageing in Place＜定義＞

「虚弱化にも関わらず、高齢者が自立して尊厳をもち、
住み慣れた環境に最期まで住み続けること。
施設入所を遅らせ、避ける効果がある」

(Lawton, 1973,1976; Tilson & Fahey, 1990; Pynoos, 1990;Callahan, 1993; Ivry, 1995)

＜下位概念＞

- 1) 高齢者の尊厳を守り自立を支援する環境を守る
- 2) 変化する高齢者の能力に、住まいとケアを適応させる
- 3) 近隣・コミュニティ変化も含むダイナミックなコンセプト
- 4) 「自宅・地域に住み続けたい」という願望に応じて、「地域に住み続けること」つまり、最期まで（死ぬまで）の地域での居住継続

＜手法＞

「住まいとケアの分離」 (Goschalk, 1998; Houben, 2001)

松岡洋子氏による

住宅政策と社会保障政策

住宅政策と社会保障政策（関連法の動向）

- ・ 介護保険法（1997、施行2000）契約制度による普遍的介護給付の導入
- ・ 社会福祉事業法を社会福祉法に名称変更（2000） 福祉サービス利用契約制度導入
- ・ 民法改正による成年後見制度の改正（2000）
- ・ **高齢者の居住の安定に関する法律（2001、2011改正）**
- ・ 介護保険法2006年改正 地域包括ケアシステムの導入、補足給付導入
- ・ **住生活基本法（2006、住宅建設計画法廃止）**
- ・ 社会保障制度改革国民会議報告（2013） 地域包括ケアシステムが社会保障改革全体の理念に
- ・ 生活困窮者自立支援法（2013） 2018年見直し向けての検討
- ・ 地域包括ケアシステム強化のための介護保険法等の一部改正（2017）
- ・ **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（2007、2017改正）**

住宅確保要配慮者等に対する居住支援施策（見取り図）（案）

住宅確保要配慮者等に対する効果的な居住支援の実現に向けては、①居住支援協議会が関係者の連携ネットワークを構築しつつ、②ハード面の供給、③連帯保証人・緊急連絡先の確保、④入居支援等、⑤生活支援の提供、の5本柱で進めていくことが必要。

対象者 支援施策	低所得者 (生活保護受給者含 む)	高齢者	障害者	子育て世帯 (ひとり親・多子世帯)	DV被害者	児童養護施設 退所者
関係者の連携			居住支援協議会(基礎自治体レベルの活動の充実)★			
ハード面の供給		特別養護老人ホーム★ 認知症高齢者グループホーム▲ 養護老人ホーム★ 軽費老人ホーム★ 有料老人ホーム★	障害者グループホーム (共同生活援助を行う場)▲	(※2)	婦人保護施設●	
	保護施設★ 無料低額宿泊所等	サービス付き高齢者向け住宅★	福祉ホーム★		婦人相談所一時保護施設●	
			公的賃貸住宅(公営住宅・地域優良賃貸住宅等)★			
			民間賃貸住宅(新たな住宅セーフティネット制度):①登録住宅(入居拒否しない住宅)★、②専用住宅(改修費補助・低所得者の家賃低廉化)★【新設】(※1)			
			居住支援法人(新たな住宅セーフティネット制度):①居住支援法人による家賃債務保証●、②住宅金融支援機構による家賃債務保証保険【新設】(※1)			
連帯保証人・緊急連絡先の確保				家賃債務保証会社(民間):①一定の要件を満たす家賃債務保証会社を登録☆、②住宅金融支援機構による家賃債務保証保険【新設】(※1)		
				社会的養護自立支援事業(仮称)★ (ひとり親及びDV被害者は、母子生活支援施設や婦人保護施設等の施設退所者に限る)		
			居住支援協議会★、居住支援法人(新たな住宅セーフティネット制度)【新設】●(※1)			
入居支援等 (相談、住宅情報、 契約サポート、コー ディネート等)			生活困窮者自立支援制度(居住支援)★			
	居住の安定確保支援事業 (生活保護受給者)★	地域支援事業▲ (高齢者の安心な住まいの 確保に資する事業)	地域移行支援▲			
	保護施設★	(介護予防・日常生活支援 総合事業)	地域生活支援事業 (居住サポート事業等)★	母子・父子自立支援員★	婦人保護事業★	社会的養 護自立支 援事業(仮 称)★
生活支援 の提供	一部の無料低額宿泊所等	介護保険サービス▲	障害福祉サービス等 (居宅介護・地域定着支援等) ▲	ひとり親家庭等 日常生活支援事業★		児童養護 施設退所 者等に対 する自立 支援資金貸 付事業●
		日常生活自立支援事業		ひとり親家庭等 生活向上事業★		

(※1)新たな住宅セーフティネット制度については、関連法案を平成29年2月3日に閣議決定

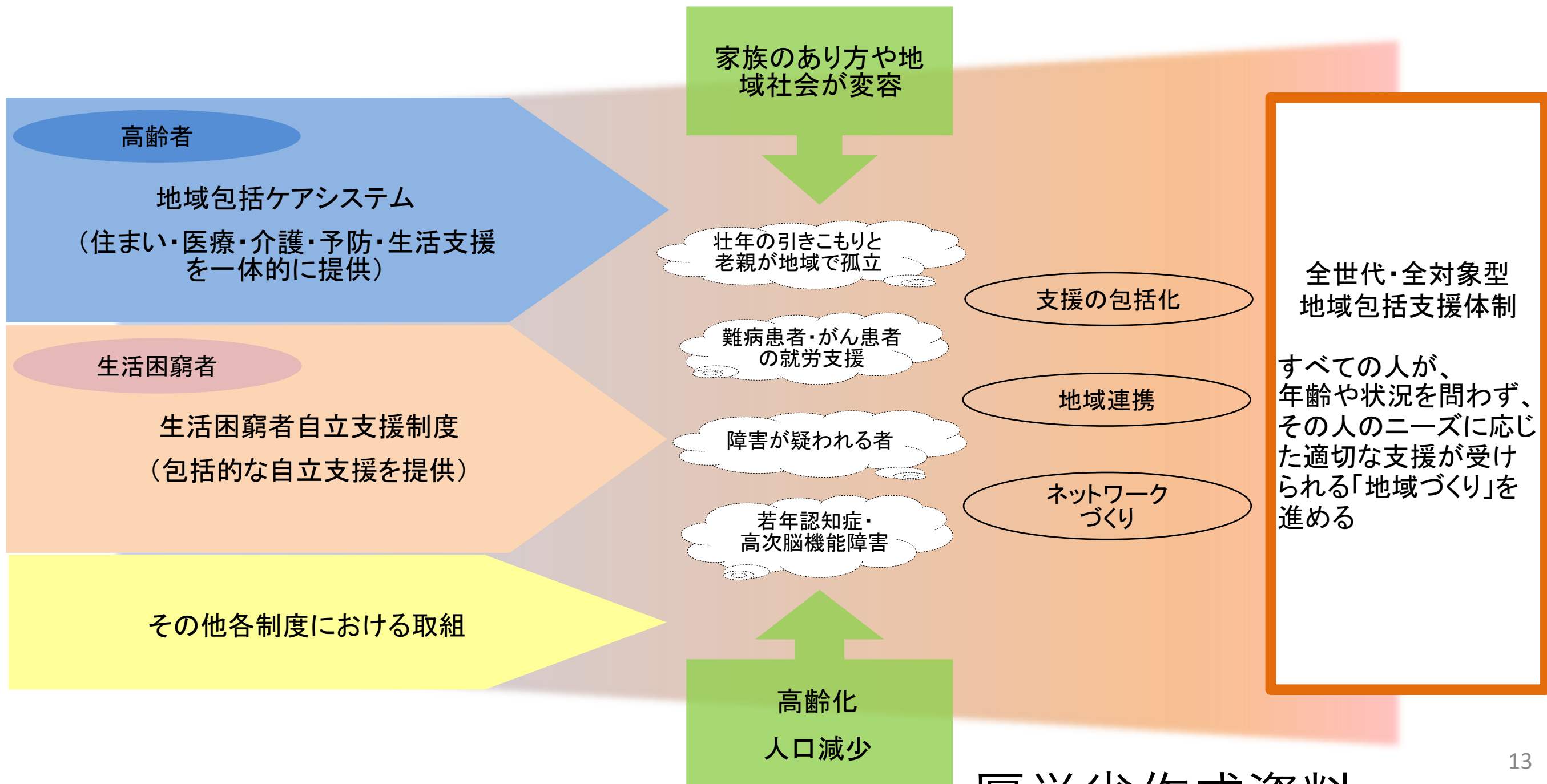
(※2)課題である障害者の高齢化・重度化に対応するため、重度障害者に対応したグループホームを創設予定(H30年度～)

(※3)高齢者向けの施策として、上記のほか「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」により、①住まいの確保支援、②入居支援及び生活支援を実施(H26～)

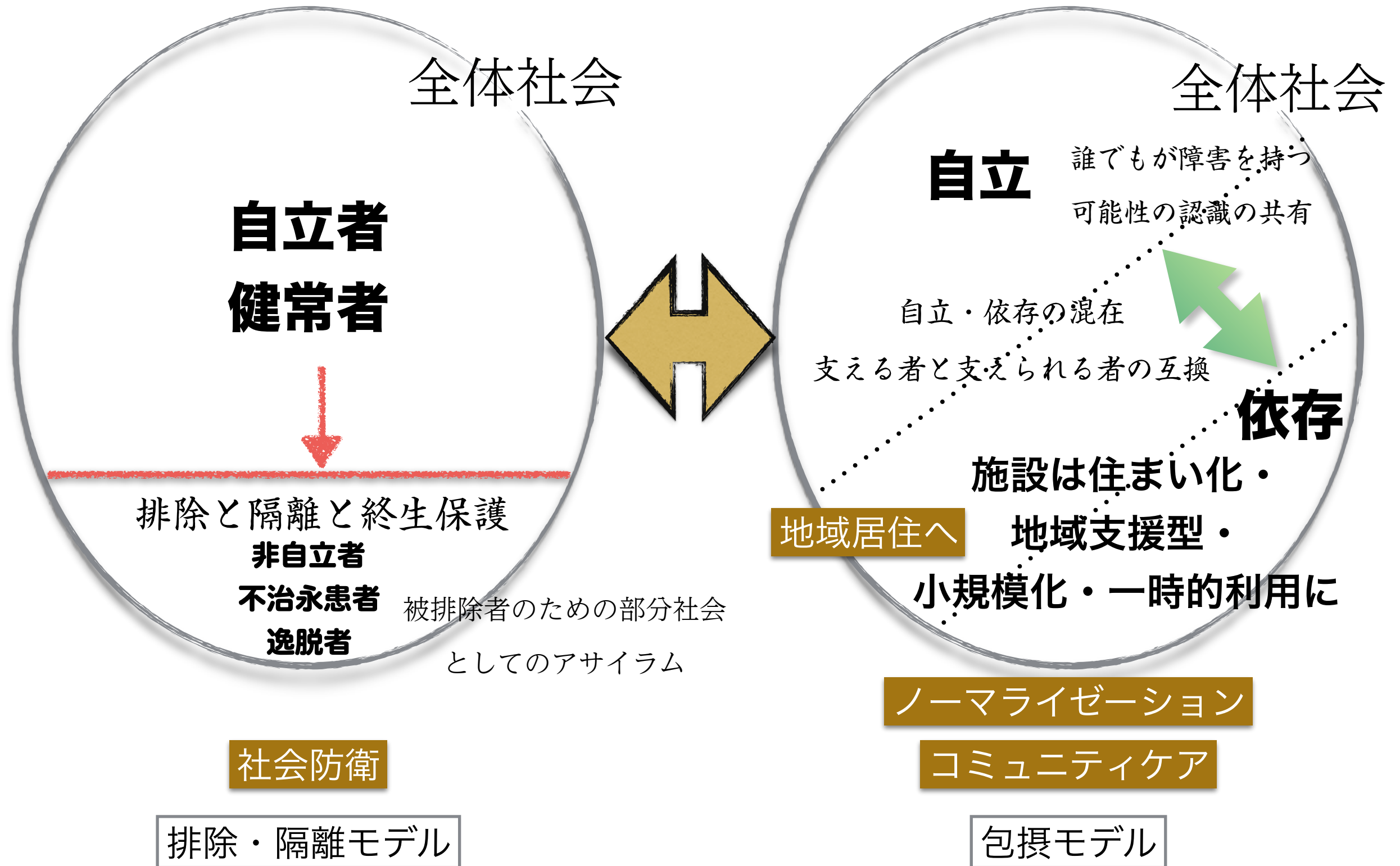
【施策】	【実際の措置等】
国交省	☆:国
厚労省	★:都道府県、市町村
共管	●:都道府県
	▲:市町村

新しい地域包括支援体制の構築

- これまで、高齢者施策における「地域包括ケアシステム」の構築、生活困窮者に対する「生活困窮者自立支援制度」の創設など、各制度においても、支援の包括化や地域連携、ネットワークづくりを推進している。
- 今後とも、地域包括ケアシステムなどを着実に進めつつ、こうしたコンセプトの適用をさらに広げ、多様なニーズを掘り取る「全世代・全対象型地域包括支援体制」を構築していく。

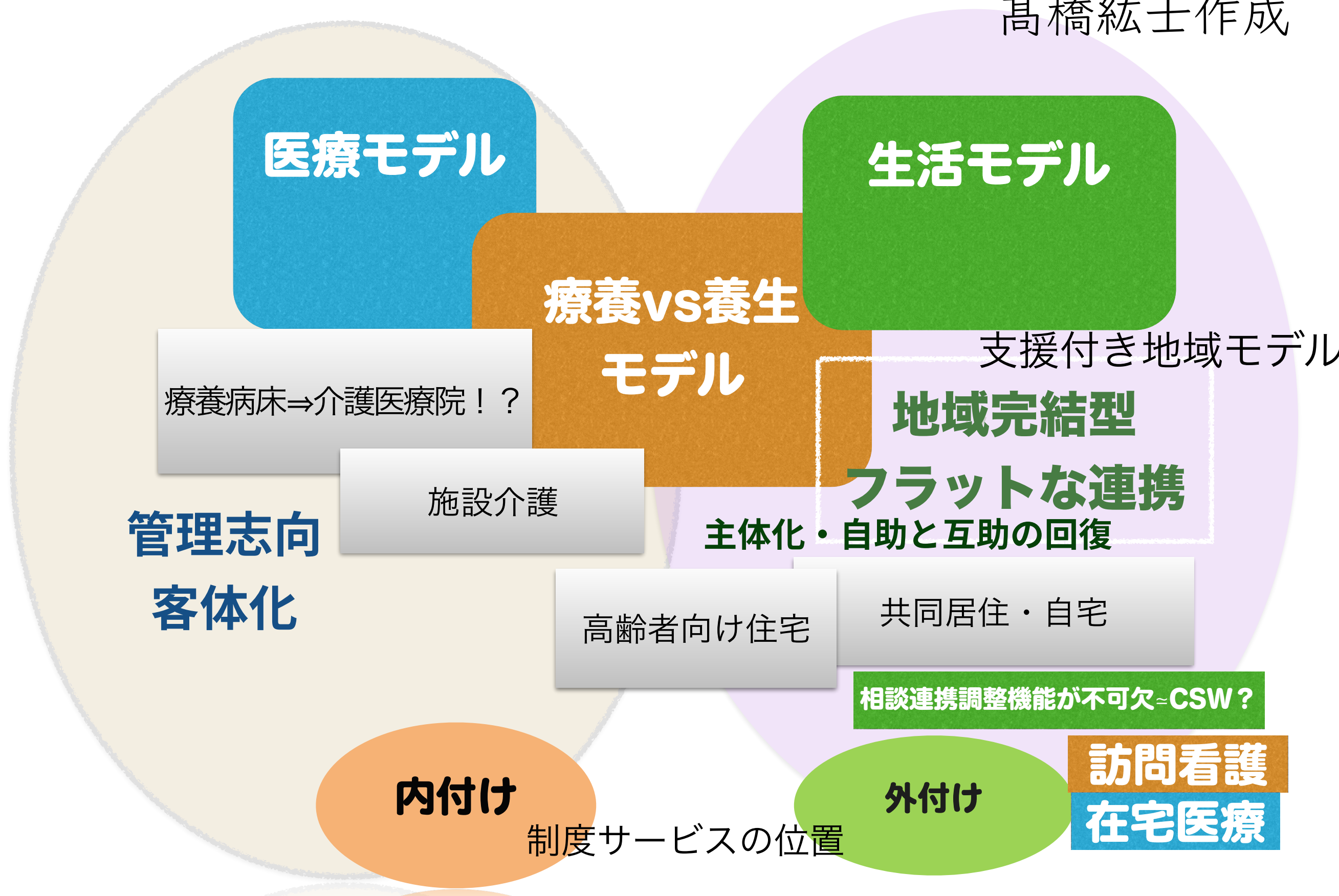


排除・隔離モデルから包摂モデルへ 高齢者・障害者ケアの理念の転換



医療モデルから生活モデルによるケアの場の再編

高橋紘士作成



＜進化する地域包括ケアシステムの「植木鉢」＞



社会福祉法改正案（第4条）

（地域福祉の推進）

第4条 地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者（以下「地域住民等」という。）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確保されるように、地域福祉の推進に努めなければならない。

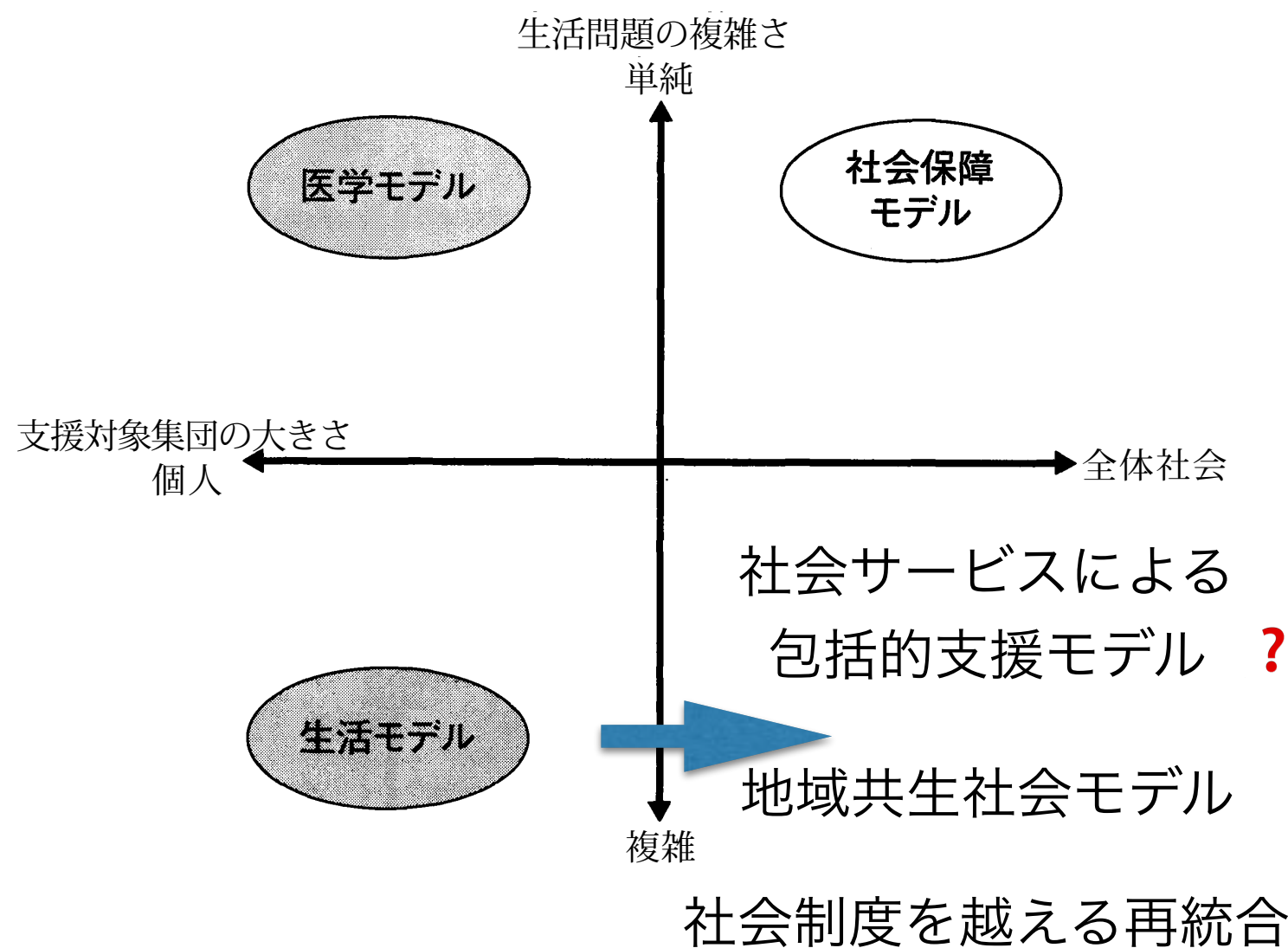
2 地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題（以下「地域生活課題」という。）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（以下「支援関係機関」という。）との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする。

支援モデルの差異

猪飼周平氏による図に高橋追加

「制度の狭間」から社会福祉学の焦点へ

③

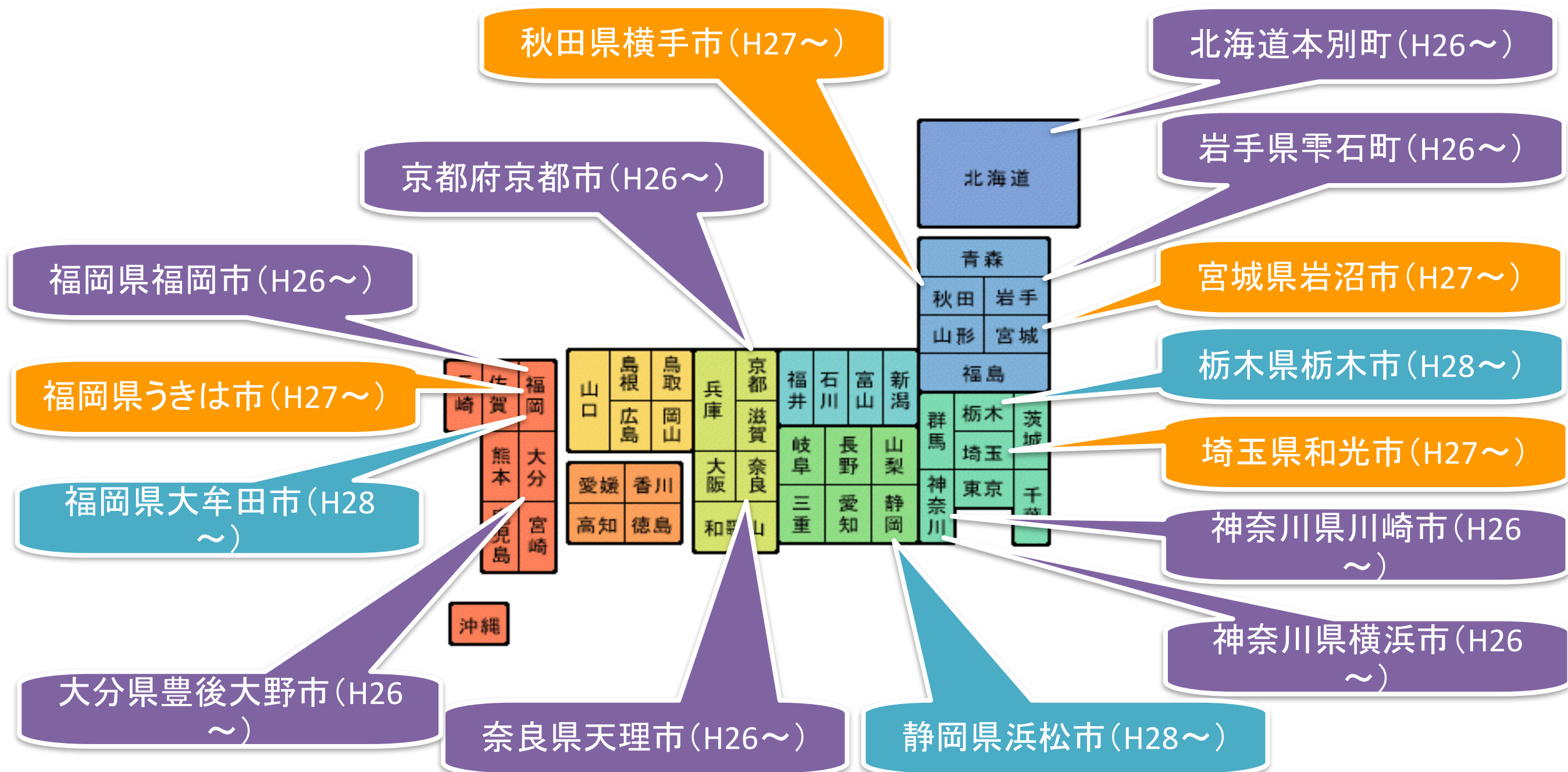


支援モデルを医学モデル、生活モデル、社会保障モデルと概念化することにより、医学モデルに引きずられた診断学的アプローチ、社会保障モデルの日本の制度的形態としての社会福祉事業＝措置モデル、制度の隙間?!としての生活モデルと理解できる。これに支援効率も問題が組み合わさり、なぜ、生活モデルが隙間にならざるを得ないか、しかし、今後は生活モデルへの転換が重要だということになる。
(高橋コメント)

多様な居住支援と モデル事業の成果

モデル事業の実施状況について

- 平成28年度現在、15自治体がモデル事業を実施。
- 地域の社会資源・人的資源のつながりの中で、個々のニーズに応じた多様な取組が行われている。



「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」の概要

平成26年度
より実施

1. 事業概要

自立した生活を送ることが困難な低所得・低資産高齢者等を対象に、社会福祉法人やNPO法人等が、地域連携・協働のネットワークを構築し、

①既存の空家等を活用した住まいの確保を支援するとともに、

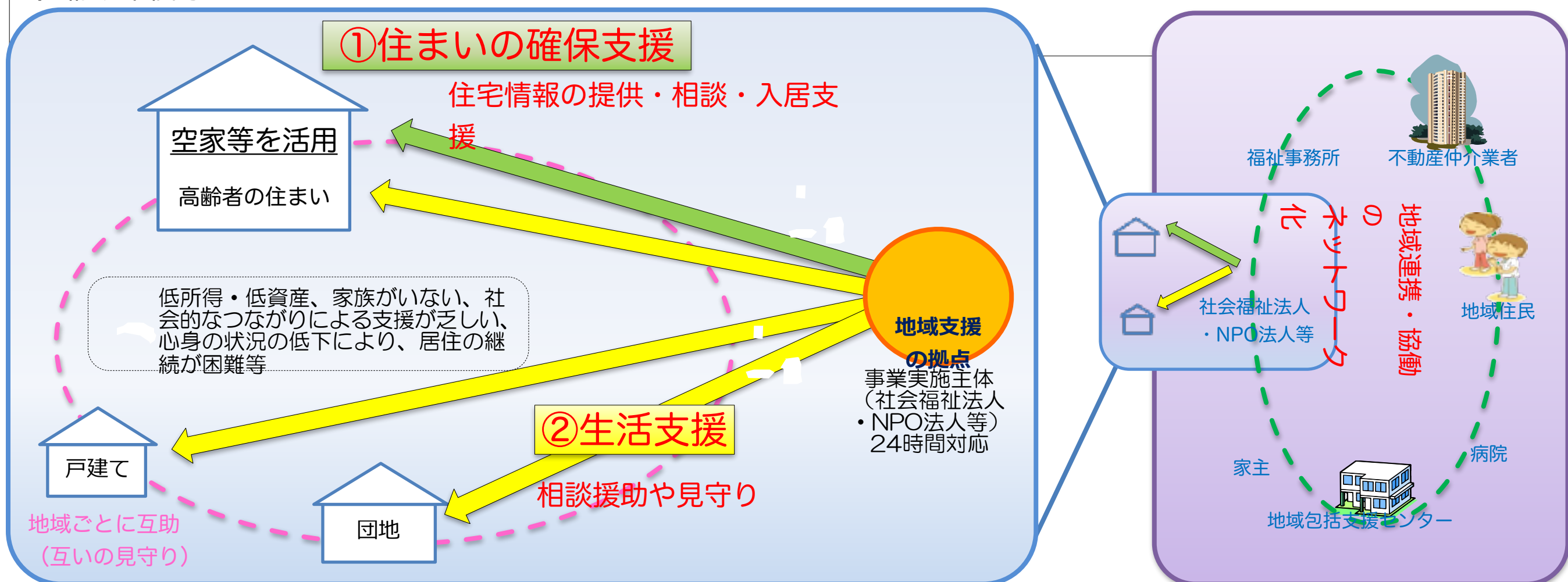
②日常的な相談等(生活支援)や見守りにより、高齢者等が住み慣れた地域において継続的に安心して暮らせるよう体制を整備すること

等について、国としても支援する。

2. 実施主体

市区町村（社会福祉法人、NPO法人等への委託可能）

3. 事業補助率等



低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業 地域善隣事業

平成29年度老人保健等推進事業補助金による
高齢者住宅財団企画・彼方舎制作
フルバージョンは高齢者住宅財団HPで閲覧可能

低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業 ～ 3年間の効果検証～

以下三枚 白川泰之氏作成

平成26年度からモデル事業を開始した、北海道本別町、岩手県雫石町、神奈川県横浜市、川崎市、京都市、奈良県天理市、福岡市、大分県豊後大野市の8自治体の実績(平成28年12月末現在)より作成。

1 埋もれていたニーズの把握

「居住継続が困難な高齢者の有無」について、実態が十分につかめていなかった。

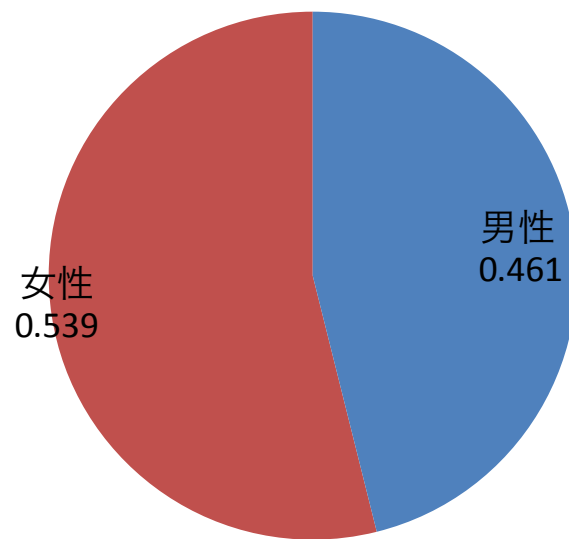
- ◆ 都道府県(回答数/40) : 72.5%が「分からない」
- ◆ 市町村(回答数/817): 22.2%が「いるが対応できていない」、34.4%が「分からない」

※ 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」

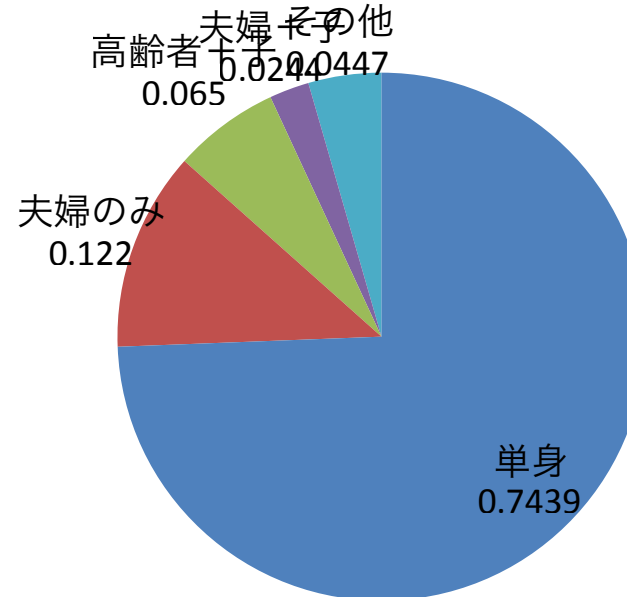
成果

合計246世帯、282人の入居を実現した

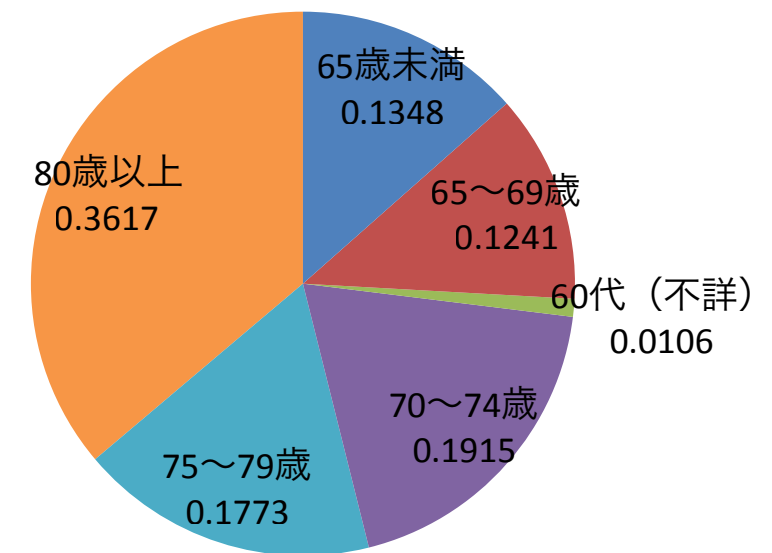
【男女別】



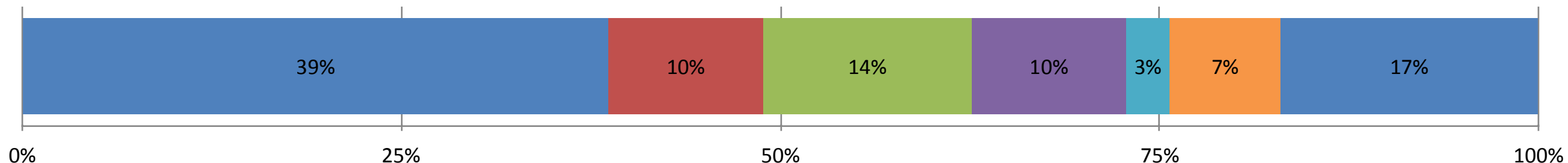
【世帯構成別】



【年齢階層別】

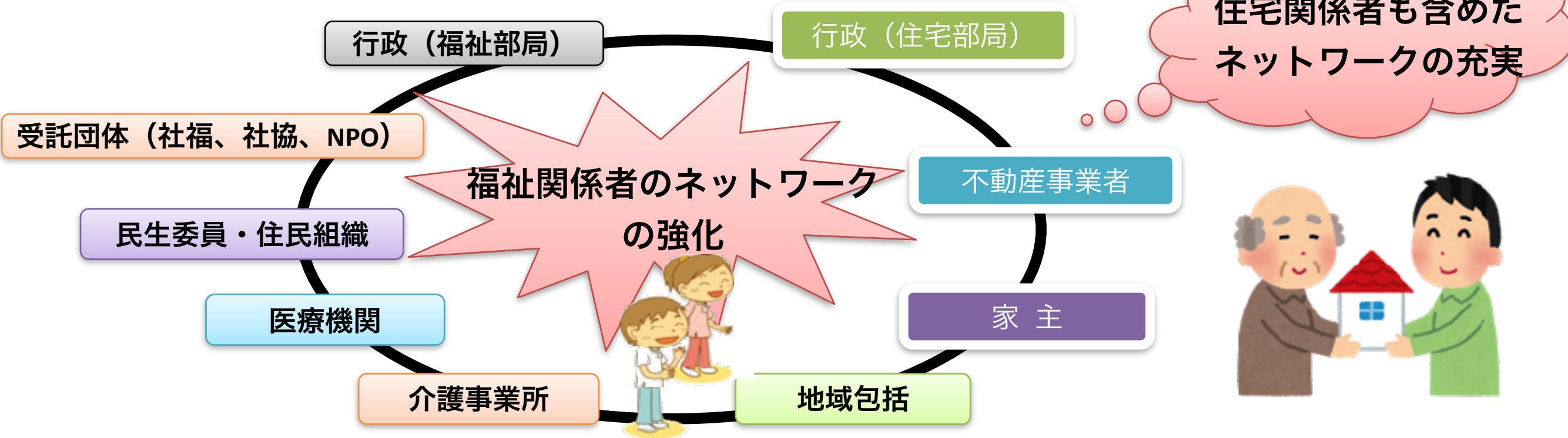


【相談経路別】



高齢者住宅財団(平成28年度)「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」

2 地域ネットワークの強化・充実



成果 住宅問題を含めた複合的な課題解決を図る支援体制が構築された

居住支援協議会との連携・設立

- ◆ 平成26年度既設立自治体：京都市（平成24年9月）、福岡市（平成21年3月）
- ◆ モデル事業開始後の設立：川崎市（平成28年6月）、本別町（28年2月） ※町単位での設立は全国初

公営住宅での連携～横浜市

住民、住宅部局、福祉部局、福祉関係団体とが連携。
⇒ 見えづらかった入居者の生活上の課題を把握。

総訪問者数 （配布物の ポスティングのみを含む）	個別支援 台帳作成数	民生委員への 情報提供
509件（再訪問80件）	250件	1件

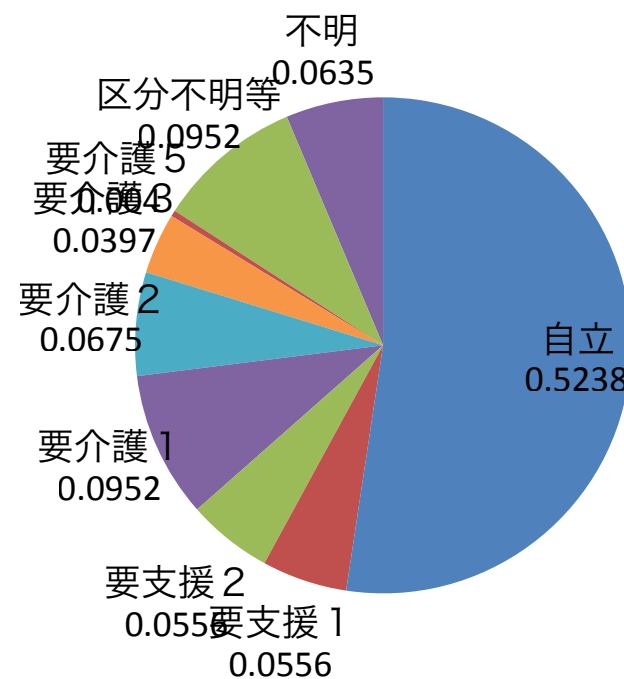
空き家対策との連携～本別町

住まいの確保を、空家特措法の対策と併せて実施。

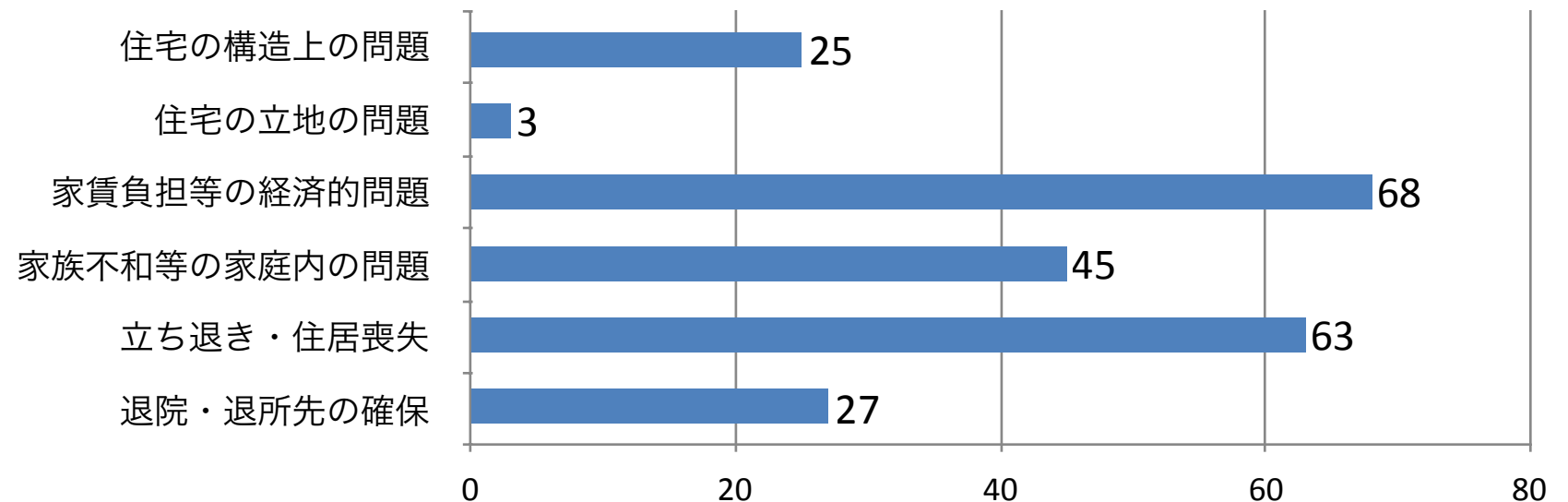
調査	実施概要
第一次	町内全数調査
第二次	外観調査、データベース作成
第三次	所有者等への利活用意向アンケート
第四次	利活用意向のある空き家の詳細な現地調査
第五次	住居確保のニーズ調査・マッチング

3 施設「機能」の地域展開・ニーズへの柔軟な対応

【要介護区分】



【主な転居理由（複数回答）】



◆家賃や住宅の構造上の問題による住替え
◆退院後、自宅復帰までの調整を要する者の入居

◆養護、軽費、特養の入所要件に該当する者の入居
◆立ち退き、住居喪失のため緊急受入れが必要な者の入居

成果

【施設の機能を地域に展開】

- 在宅生活の限界点が高まることを実証した
- 施設入所者の地域移行の可能性を提示した

成果

【ニーズへの柔軟な対応】

制度の隙間に落ち、生活困窮、貧困ビジネスなど行き詰まる前の予防的対応ができた

入居後の生活の変化（例）

- ・畑仕事を始めたほか、介護保険の通所介護を利用しなくて済むようになった。
- ・転居後、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、想定以上に生活を楽しんでいる。
- ・養護老人ホームの業務補助や敷地内の畑仕事、椎茸の「足切」等の軽作業に従事。



空き屋活用によるシェア居住と
新型多機能サービスの組み合わせによる
地域居住環境の整備の可能性

住宅の登録基準のイメージ(案)

登録基準

○規模

- ・床面積が一定の規模以上であること
 - ※ 省令で最低居住面積(原則25㎡)以上と定める予定
 - ※ 共同居住型住宅の場合、別途定める基準

○構造・設備

- ・耐震性を有すること
- ・一定の設備※を設置していること
 - ※ 便所、台所、洗面、浴室等
- ・関係法令(消防法等)に適合していること

○家賃が近傍同種の住宅と均衡を失しないこと

○基本方針・地方公共団体が定める計画に照らして適切であること 等

※地方公共団体が供給促進計画で定めることにより、耐震性などを除く基準の一部について、強化・緩和が可能。

※1戸から登録可能。

共同居住型住宅の面積等基準(たたき台)

○住宅全体

- ・住宅全体の面積
 $15 \text{ m}^2 * N + 10 \text{ m}^2$ 以上
 (N:居住人数、 $N \geq 2$)

○専用居室

- ・専用居室の数は、1人1室とする
- ・専用居室の面積
 9 m^2 以上 (造り付け収納の面積を含む)

○共用空間

- ・共用空間に、台所、食事室(団らんできる場所)、便所、浴室(シャワー室でも可)、洗面所、洗濯室を設ける
- ・便所、浴室(シャワー室でも可)、洗面所を、居住人数概ね5人につき1箇所の割合で設ける

住宅のシェア利用に伴う建築基準法に基づく改修必要性

○ 通常の戸建住宅の場合(次の条件をすべて満たすものを想定)※1

- ・階数:3以下
- ・延べ面積:200㎡未満
- ・2階の床面積:100㎡以下
- ・3階の床面積:100㎡以下
- ・各居室から階段までの距離:30m以下

	シェア利用後の位置付け			戸建住宅
	若年者向け	高齢者等の避難弱者向け		
	寄宿舍	グループホーム	有料老人ホーム	
間仕切壁の対応	次の①～④のいずれかに適合させる ①間仕切壁の強化 ②スプリンクラーの設置※2 ③連動型住警器を設置して、避難が容易な構造のもの ④強化天井の設置			適用外
階段	蹴上げ:22cm以下、踏面:21cm以上			蹴上げ:23cm以下、踏面:15cm以上
主要構造部※4の耐火要求、非常用照明の設置	(3階にシェア利用部分がある場合に適用)			適用外

改修の可能性

改修が必要となる可能性はあるが、現在緩和を検討中※3

改修の可能性

改修が必要となる可能性はあるが、現在緩和を検討中※3

※1: 木造住宅を有料老人ホームとして転用する場合で、シェア利用部分の居室面積のみで50㎡を超える階には、2以上の直通階段の設置が必要。

※2: グループホームや有料老人ホームについては、消防法の規定により、スプリンクラーは原則として設置されるため、この場合は実質的に対応済みとなる。

※3: 平成28年度の地方分権改革に関する提案として、戸建住宅をシェアハウス等に用途変更する場合の階段の寸法基準の見直しが示されており、技術的検証をもとに、一定の要件(規模や追加の安全措置等)を満たした階段については基準を合理化できるよう、平成29年度中の対応(告示改正)を検討。

※4: 壁、柱、床、はり、屋根又は階段のこと。

新型多機能サービスの創設について

平成29年5月
地域包括ケア推進研究会

1 趣旨等

- 全国的に介護人財が不足し、大都市圏では施設整備のための地代・建設費が高騰する中、介護専門職の処遇向上と在宅中重度者を最期まで地域で看取ることを可能にするための仕組み。
- 小規模多機能の制度創設後11年が経過し、利用世帯や認知症高齢者の増加傾向により訪問サービスの利用者が増加する傾向にある等実際に利用するサービスの組合せが変化してきていることも背景の1つ。

2 具体的な内容

(1)「新型多機能サービス」の創設

- ★小規模多機能型居宅介護の中の一類型として追加する。
- ★要介護1以上の者を対象に、訪問・通いを中心に、泊りを含めたサービスを柔軟に組み合わせ提供（介護予防型は設けない）。
- ★訪問サービスの利用増に対応するため、登録定員の上限を50人に引き上げる。
- ★登録者3人に対し介護職員1名（以上）を配置する。夜間は2名（以上）を配置する。

以下3枚は介護給付費分科会5月12日提出資料

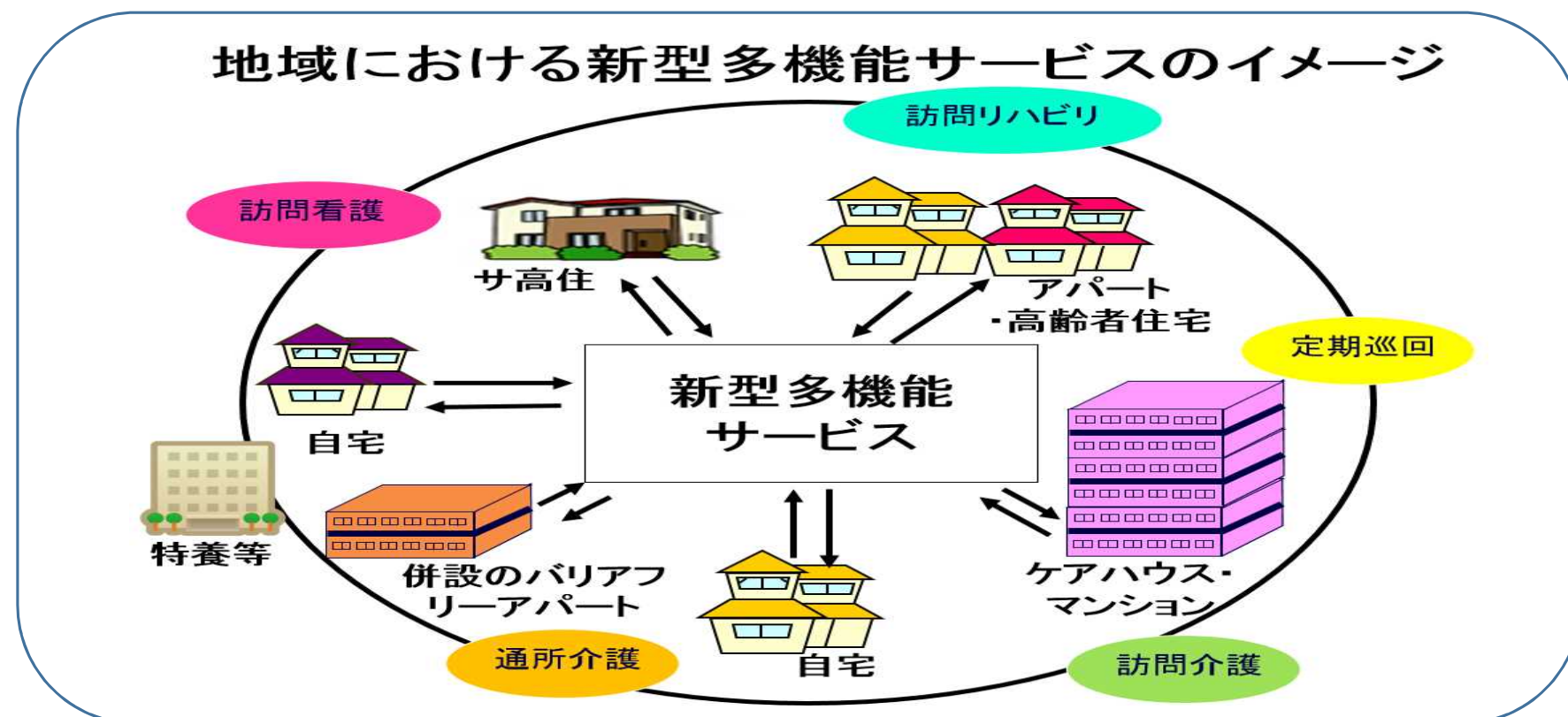
★看護職員の配置は必須とせず、訪問看護ステーションの併設を条件とする。同一主体であるかどうかを問わず、訪問看護の外付け・内付け（看護小規模多機能）のどちらも可能とする。

○計画作成責任者（ケアマネ）の内付けは現行どおりとする。

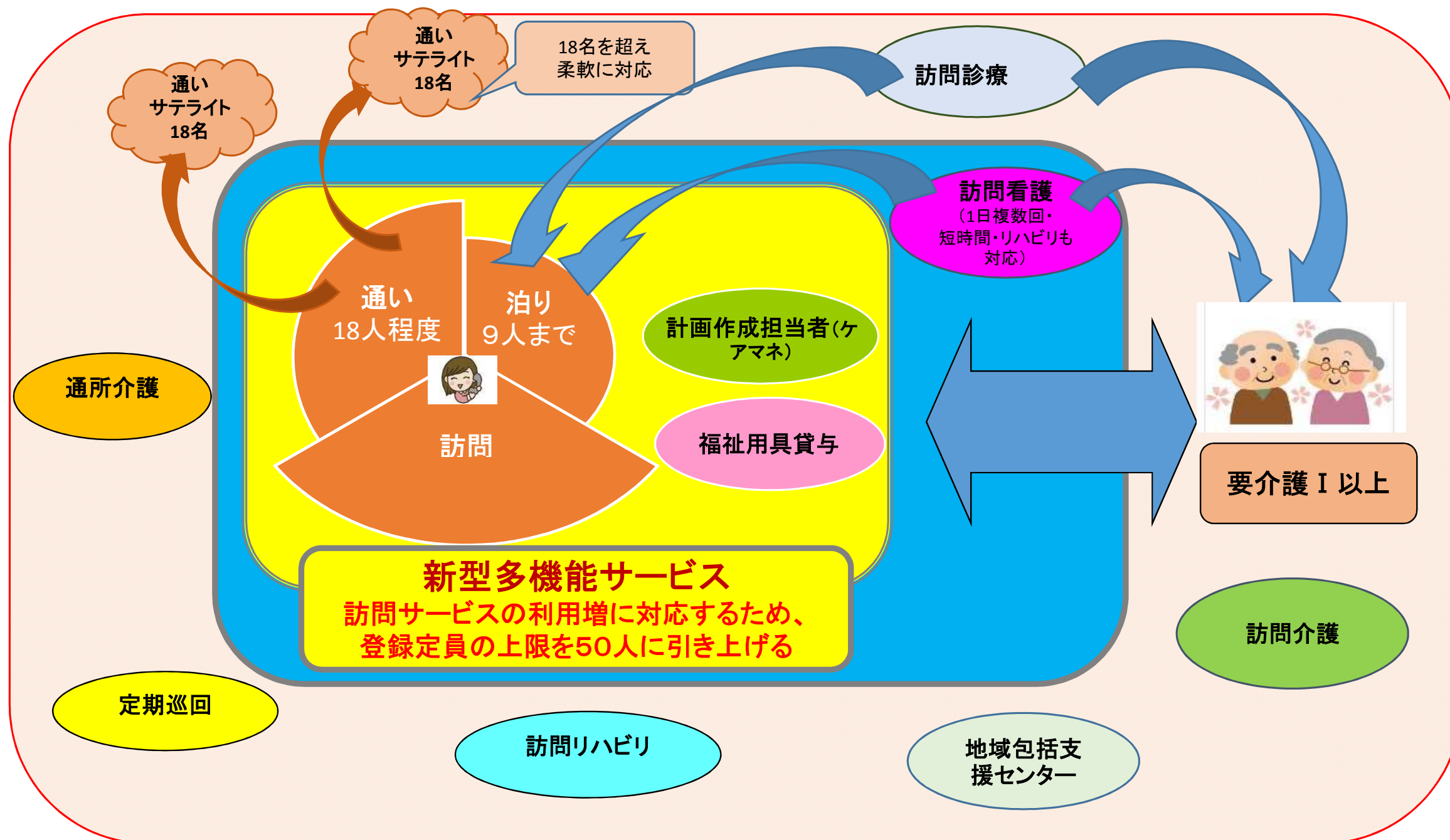
(2)「新型多機能サービス」の担い手等

○既存の小規模多機能・看護小規模多機能・定期巡回から移行する場合のほか、グループホーム・通所介護・訪問介護からの展開など様々なビジネスモデルが考えられる。

○いきなり全国で一斉展開するのではなく、市町村の判断で、在宅医療の普及した日常生活圏域などから徐々に展開していくことが考えられる。

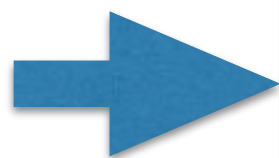


【新型多機能サービスのイメージ図】



結語にかえて 住まいと住まい方とは

?



「住まい」の形態論

- 居住空間論 外山義の生活空間論
- 居住関係論
 - 家族同居の場合 配偶者同居・娘同居・息子同居
 - 単身居住の場合
 - いわゆる施設型共同居住 相部屋と個室とユニット型個室
 - とも(共・友・伴) 暮らし型共同居住

ハードとしての住居

- 所有形態 持ち家 民営賃貸 公的賃貸 施設型
- 住宅の様式 独立家屋 共同住宅 . .
- 住居規模 ベッドのみ
- 居住単位 床、室、戸、棟 . .
- 住居の設え

「住まい方」論とは

- 前提としての尊厳を持った生活の確保
- プライバシーの確保 自助
- 身の置き所としての居場所 自助を成り立たせる互助
- 伴走型支援の存在
- インフォーマルサポートの意義
- ケアの導入 制度活用あるいは制度外サービスの購入