

平成 27 年度 全国的入居支援連携事業

居住支援調査報告



平成 28 年 3 月

特定非営利活動法人おかやま入居支援センター

平成 27 年度 居住支援調査報告 目次

はじめに	2
第 1 調査報告・状況報告	4
第 2 視察調査した各地の取組み手法の特徴	6
1 見守り支援の取組み	6
2 入居支援の仕組み（家賃債務保証・空き家活用・転貸方式など）	7
3 公営住宅	9
4 寄り添い型支援	10
第 3 居住支援のあり方について、調査および日々の活動からの考察	11
1 地域生活支援制度の活用による居住支援の有効性と限界	11
2 地域での見守りネットワークの有効性	11
3 居住の選択肢を広く確保する重要性	12
4 居住支援を行うための空き家の活用、居住支援協議会制度の活用	12
5 公営住宅の保証人を不要に	13
6 社会的孤立防止の工夫	14
7 シェルターの効用と限界	14
おわりに	16

平成 27 年度 居住支援調査報告

特定非営利活動法人おかやま入居支援センター

代表 井上 雅 雄

特定非営利活動法人やどかりサポート鹿児島

代表 芝 田 淳

特定非営利活動法人あまやどり高知

代表 森 本 朋 之

大牟田市居住支援協議会

代表 西 村 直

はじめに

誰もが孤立することなく自分らしく暮らすため、まず、その方に応じた住居に住む権利の実現が求められます。我々は、昨年度、岡山・鹿児島・高知での居住支援活動を通じて見えてきた課題を中心として提言を取りまとめました。昨年度提言した事項のその後は次の通りです。

① 居住支援 NPO の居住支援協議会への参加に関して

今年度、NPO 法人おかやま入居支援センターが岡山県居住支援協議会に参加することになりました。また、NPO 法人あまやどり高知が高知県居住支援協議会に参加することになりました。居住支援 NPO の居住支援協議会への参加が少しずつ認められつつあります。

この動きが全国に波及し、各地の居住支援協議会の組織の見直しが行われて、支援活動が活発化することを期待しています。

② 一般財団法人高齢者住宅財団の家賃債務保証制度の利用に関して

昨年度、居住支援 NPO と高齢者住宅財団との間で協定を結ぶことはできませんでした。そこで、今年度は居住支援 NPO を介さず、個別案件で家賃債務保証制度の利用の申込みをしてみました。協力家主に高齢者住宅財団の基本約定を締結してもらい、居住支援 NPO が緊急連絡先となって申込みを行ったところ、1 件について利用することができました。入居者が決まる

より先に、家賃債務保証制度の利用対象住宅として事前登録をしておくことがポイントのようです。今後、制度を利用しやすくして、家賃債務保証を高齢者住宅財団、緊急連絡先を居住支援 NPO が担う形を増やしていくことができれば、居住支援 NPO の債務負担リスクを軽減できる可能性があります。

③ 居住支援 NPO 等を対象とした補助助成制度について

居住支援 NPO 等を対象とした直接の補助助成制度はできておりません。一部自治体でシェルターの運営に生活困窮者自立支援制度（一時生活支援事業）を活用するという取組みは行われています。当面、居住支援協議会の活動の一部（相談支援など）について、居住支援 NPO が委託を受けるという方法も考えられます。

④ 公営住宅の保証人要件緩和、または保証人を不要とする取扱いについて

公営住宅の入居に関して、保証人要件の緩和を検討している自治体はあります。しかし、保証人を不要とする取扱いの拡大はほとんど見受けられません。

居住支援 NPO が保証人になることができるように条例を改正した自治体では、保証人を頼める人がいなくても、NPO の保証によって公営住宅に入居できるようになりました。他方、親族がいても収入要件を満たさないという理由で居住支援 NPO を紹介されたり、保証人の高齢化などにより居住支援 NPO に交代を要望したりといったケースも出てきています。

今年度は、昨年度の提言を踏まえ、さらに全国各地の取組みを調査し、日々の活動を通じての気づきとともに居住支援のあり方について考察してみたいと考え、本報告を取りまとめました。

生活困窮者自立支援事業が始まり、核家族化した団塊の世代が高齢化している中で、居住支援の重要性が改めて意識されるようになってきています。本報告が今後の取組みの参考になれば幸いです。

第1 調査報告・状況報告

1 から 4 の調査の詳細は、今年度活動報告書（別冊）に掲載しています。

1 出雲（平成 27 年 10 月 8 日、9 日）

社会福祉法人ふあつとを訪問し、相談支援事業所ふあつとの活動を中心に調査しました。

2 大牟田（平成 27 年 11 月 9 日）

大牟田市居住支援協議会、NPO 法人大牟田ライフサポートセンターなどの取組みについて調査しました。

3 仙台（平成 28 年 1 月 15 日、16 日）

一般社団法人パーソナルサポートセンター、NPO 法人ワンファミリー仙台、NPO 法人全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）が運営する「ひなたぼっこ」、NPO 法人みやぎこうでねいとの取組みについて調査しました。

4 浪江町（平成 28 年 1 月 16 日、17 日）

浪江町の居住制限区域・津波被害地を視察した後、NPO 法人コーヒータムの取組み、3 か所の仮設住宅・復興公営住宅予定地・復興公営住宅モデルルームを調査しました。

5 岡山（NPO 法人おかやま入居支援センター）

団塊の世代の元気な高齢者が公営住宅に入居する際の保証支援申込みが増加しています。重複疾患がある方の通院のための転居希望案件が複数ありました。全体的に相談案件が増加しています。

6 鹿児島（NPO 法人やどかりサポート鹿児島）

行政からの相談案件が増加しています。公営住宅の入居について、これまで NPO に所属している個人が保証していましたが、一部の市で NPO 法人自体が保証人になれるようになりました。行政から頼られるようになってきています。

7 高知（NPO 法人あまやどり高知）

福祉課のケースワーカーが背後で関与して申込みがなされるケースが増加しています。福祉課として公式の関与がない非公式な活動であるため、担当ケースワーカーの交代などによって支援の輪が切れることを危惧しています。

第2 視察調査した各地の取組み手法の特徴

1 見守り支援の取組み

見守り支援があれば、本人も貸主も安心できます。貸主は部屋を貸しやすくなり、本人は、地域で生活することができるようになります。しかし、見守り支援で対価を得ることは難しく、見守りの担い手の確保や仕組みの確立が居住支援の課題となっています。各地で工夫して支援方法が生み出されています。

(1) 出雲市における取組み

相談支援事業所ふあっとは、障害者に対する相談支援事業を活用しています。20名以上の相談支援専門員が当番制で夜間携帯電話を担当し、緊急時支援費を活用して24時間体制で精神障害者の地域移行支援・地域定着支援を提供して見守りを行っています。

生活保護受給中の長期入院者が退院して地域で生活することによって生活保護費の支給額が大幅に減少することを厚生労働省のモデル事業で実証し、モデル事業終了後も出雲市から毎年事業委託を受けて生活保護受給中の入院者の地域移行の取組みを継続しています。

24時間見守りにより、本人は退院し安心して地域生活を送ることができます。病院は平均入院日数を短縮できます。家主は空き部屋を埋めることができます。支援者は緊急時支援費を受領できます。行政は委託することによって生活保護費の支出を削減しています。

地域移行・地域定着支援は、精神障害者を対象としていますが、24時間見守りと緊急時支援の必要性は、精神障害者に限られません。出雲における手法の対象者を拡大して全国に展開すれば、きめ細やかな居住支援ができるようになります。

(2) 大牟田市における取組み

大牟田市では、小規模多機能型居宅介護事業所と、これに併設した介護予防拠点・地域交流施設を市内各地に設置し、空き家を地域交流拠点として活用するなどして、見守りができる地域づくりを進めています。認知症高齢者も地域で暮らせるように、認知症SOSネットワークの訓練や愛情ねっと（携帯へのメール送信）などにより地域での見守り体制を整備しています。

10万人規模の都市で地域での見守りができているのは特筆すべきことです。市民と一緒に計画的に仕組みを作ってきた成果です。住みやすい地域創りにも繋がります。地域での見守りは、住宅確保要配慮者の居住支援においても大変有効です。

(3) 仙台における取組み

まちに住む人たちが楽しくつどえる広場を目指している CLC ひなたぼっこは、交流スペースとしてのカフェを運営しつつ、他で受入拒否される居住困難者を受け入れて 24 時間見守り付きの住居で居住支援を提供しています。24 時間体制の見守りは職員のシフト勤務で実現しています。

NPO 法人ワンファミリー仙台は、「世界は一つの家族」という理念のもと、ホームレスや身寄りのない方の支援をしています。生活困窮者自立支援制度を活用し、シェルター等を運営し、受け入れた方々と一緒に清掃活動等を行って寄り添い型の支援を行っています。

NPO 法人みやぎこうでねいとは、障害者グループホームと、セイフティハウスを運営し、見守り支援を行っています。

(4) 浪江町における取組み

震災後、若者が地元を離れて家族がバラバラになった後、仮設住宅エリアごとにコミュニティを作ってお互いに見守りをしてきましたが、復興公営住宅などへの移転に伴い、コミュニティが崩れつつあります。

NPO 法人コーヒータムは、震災以前は浪江町内で障害者支援を行っていましたが、震災によって障害者はさらに厳しい状況に陥りました。「知らない土地でもせめて日中みんなが過ごせる場所をつくりたい」との思いから、平成 23 年 10 月に二本松市民交流センターでカフェを再開し、就労継続支援 B 型作業所などの運営を通じて障害者の見守りを行っています。

2 入居支援の仕組み（家賃債務保証・空き家活用・転貸方式など）

住居賃貸において、日本では賃貸保証人を要求するのが一般的です。近年、保証業者による保証の利用が広まってきました。しかし、信用情報などに基づいた審査に通らなかったり、高齢であったり精神障害があることで、保証を受けられなかったりするケースも多数あります。保証業者の審査が通った

場合でも、緊急連絡先を要求されることが多いようです。

岡山・鹿児島・高知では居住支援 NPO が賃貸保証人や緊急連絡先になって入居を支援しています。今年度は、「居住支援 NPO が保証人になる」という方法以外で入居を支援している取組みを調査しました。

(1) 出雲市における取組み

出雲市社会福祉協議会が行っている「障がい者入居債務保証事業」と、相談支援事業所ふあっとの 24 時間見守り支援の連携によって、個人の保証人を用意できない精神障害者のアパート入居を安定的に実現しています。これまで保証事故は発生していないそうです。

なお、島根県内の他市の社会福祉協議会では、対象を障害者に限定しない「入居債務保証支援事業」を実施しています。24 時間見守り支援との連携は出雲市の特徴です。

(2) 大牟田市における取組み

大牟田市居住支援協議会は、福祉関係機関・教育研究機関などを広く構成団体としています。学生の協力を得て市内の空き家を調査し、居住可能な空き家について、所有者と住まいを必要とする方の間のマッチングをしています。これまでのところ、ひとり親世帯や障害者の自立生活のための住まい、地域交流拠点などとして空き家が活用されています。

空き家問題は、重要な政策課題となっています。住宅確保要配慮者の居住に活用することによって、空き家が廃屋となることを防止することは、居住支援協議会に求められる重要な活動です。居住支援協議会と行政の空き家対策部門との協働の取組みが全国に拡大することを期待します。

NPO 法人大牟田ライフサポートセンターは、民間の保証会社と提携して、入居支援・身元保証事業を用意し、緊急連絡先となり、生活体制構築のサポートを行っています。

居住支援 NPO が住宅確保要配慮者から相談を受け、支援体制を整えて緊急連絡先となり、居住支援 NPO と提携した民間保証会社が債務保証を行うという仕組みは、賃貸保証についての一つの解決策です。居住支援 NPO は保証リスクを回避でき、民間保証会社は支援体制により保証事故の発生を防止しつつ契約件数を伸ばすことができ、双方にとって利点があります。今後、

取組みの拡大が期待できるモデルです。

(3) 仙台における取組み

今年度視察した居住支援団体では、シェルター、無料低額宿泊所、セイフティハウス、障害者グループホーム、受入れを断らない24時間支援付き住居などを提供する際、すべて転貸方式により保証人を必要としないで入居支援を行っています。24時間支援者が常駐していて、しかも対象者を限定しない居住環境は有難い仕組みです。他の施設などで断られた方や、支援制度が利用できない方などが利用しています。

転貸方式は、必ずしも保証人を必要としないで居住支援ができ、一定の見守りもできるという利点があります。空き家や空室の活用に役立てることも可能です。また、運営者は賃料差額を得ることができます。

他方、囲い込みになるリスクもあります。そこで、利用期間を限定したり、支援計画を立てたり、支援制度を活用するなど慎重な対応が行われています。できるだけ選択肢を拡大して、本人が自由に選べるようにすることが望まれます。

3 公営住宅

(1) 出雲における取組み

島根県で、社会福祉協議会が「入居債務保証事業」を行っていることは注目に値します。福祉的支援につながりやすいだけでなく、一定程度の見守りも期待できます。

今後、社会福祉協議会が公営住宅の保証人になれるように条例が改正されれば、保証人がいないことによって公営住宅に入居できないケースがなくなることが期待できます。

(2) 浪江町の現状

福島県内に復興公営住宅が整備され始めており、仮設住宅に居住している方が転居先を決定する時期を迎えています。復興公営住宅も入居時には原則として保証人を要求する取扱いとなっています。多くの家族を失った被災者に、保証人を要求するのは酷すぎるのではないのでしょうか。

4 寄り添い型支援

(1) 仙台における取組み

多様な NPO が構成員となっている一般社団法人パーソナルサポートセンターは、生活困窮者自立支援制度と被災者支援制度を活用して被災者に寄り添い、仮設住宅からの転居について、同行して一緒に転居先を探すなど丁寧に対応しています。

個々の被災者や被災世帯に寄り添う丁寧な居住支援は、社会的孤立を防止するための有効な手段です。継続的に取り組んでいただきたいです。

(2) 浪江町の現状

津波被害・原発被害・国の避難指示等の地域指定により東京電力からの補償金の額について住民間の格差が大きいこと、町内には高線量の場所が残っていることなどもあり、大変難しい状況にあります。復興公営住宅の整備は進んでいますが、コミュニティは崩れていくことが予想されます。

故郷を奪われた原発被災者については、入居・居住支援についても特別の配慮が必要です。今こそ個人ごと、世帯ごとに寄り添って支援する活動が求められています。

第3 居住支援のあり方について、調査および日々の活動からの考察

1 地域生活支援制度の活用による居住支援の有効性と限界

ここでの「地域生活支援制度」とは、自立支援医療・介護保険・障害者総合支援・生活困窮者自立支援といった、福祉関係法で規定された支援であって、支援を受ける人が負担する利用料以外に公的資金が活用できる制度・事業のことを指します。

障害者総合支援法の相談支援事業を使った24時間見守りは、障害者の地域移行についても居住支援についても有効な方法であることが、出雲市での取組みを調査して確認できました。本人は安心して地域生活を送ることができ、家主も安心して賃貸することができます。この方法であれば、実際に支援を行った場合に一定の報酬を得ることが可能です。しかし、相当数の相談員がいなければ24時間支援の体制を組むことが困難なうえ、障害者総合支援法の制度は障害者以外に使えないという限界があります。

仙台の一般社団法人パーソナルサポートセンターは、各分野の関係団体が構成員になっており、生活困窮者自立支援制度と被災者支援制度を活用して、個々人に寄り添うワンストップサービスを提供しています。具体的な支援を関係団体と協働で行うことにより、ホームレスや被災者の居住支援を行っていました。寄り添い型サポートは個別事情に対応できる点で有効な方法です。しかし、生活保護受給者は生活困窮者自立支援制度を使えないという限界があります。

介護を必要としない元気な高齢者や、ひとり親世帯、DV防止法のDVに該当しない家庭内暴力から避難している人などの場合、地域生活支援制度が用意されていません。アルコール依存症で引きこもって飲酒を繰り返して孤立死に至ったケースもありました。現行の福祉制度外の方をも対象に含む居住支援の仕組みが求められます。このような福祉制度外の居住支援は、居住支援団体の活動が求められる分野のひとつと考えています。

2 地域での見守りネットワークの有効性

大牟田市では、認知症高齢者の見守りネットワーク体制を構築し、高齢者の地域生活を地域全体で支えています。地域での見守りネットワークの成功モデルです。対象者を拡大して地域での見守りネットワークモデルを全国に展開できれば、認知症になっても施設入所することなく地域生活を継続でき

る可能性が高まります。

福島における地域コミュニティ再生の取組みは、地域での見守りネットワークという意味でも有効な方法です。仮設住宅から復興公営住宅への転居において、抽選という形をとったために仮設住宅エリアで出来上がったコミュニティの維持が困難になったのは残念です。復興公営住宅で再びコミュニティが形成されるように支援が必要と考えます。

3 居住の選択肢を広く確保する重要性

転貸方式によって入居を支援する場合、保証人を必ずしも必要としないというメリットがあります。シェルターも転貸方式の一種とみることもできます。しかし、転貸方式には、囲い込みの危険があり、貧困ビジネスと誤解されないように配慮する必要があります。そこで、転貸方式をとる場合には、期間を限定する、外部からの支援を導入する、賃貸借の部分と支援の部分に分けるなどの慎重な取扱いが必要と考えます。また、住まいの選択の幅を広く確保することも重要です。

障害者グループホームも、居住の選択肢の一つです。施設型からアパート型までグループホームの形態もさまざまであり、アパート暮らしも含めて本人が自由に選択できる余地があることが重要です。

見守りサービス付きのアパートも、居住の選択肢の一つです。保証を必要としない、安心を提供できる、孤立を防止できる等のメリットがあります。この場合も、囲い込みになってしまう危険を防止するため、本人にサービス選択の自由があることが重要です。

居住の選択肢を広げ、個人ごとに相談を受け、誰もが自分に合った居住環境を選択できるようにしていくべきです。

4 居住支援を行うための空き家の活用、居住支援協議会制度の活用

空き家問題は、全国的な課題です。大牟田市のように、空き家を調査して分類し、利用可能な空き家はできるだけ活用していこうという取組みが各地で行われています。

居住支援協議会は、不動産関係団体や福祉関係団体、居住支援団体など多様な団体で構成することが可能であり、行政機関も関与しているので、空き家対策部署と協力しやすく、空き家のマッチング事業を行う主体となりえま

す。居住支援協議会と空き家対策部署との連携のあり方を検討すべきと考えます。

5 公営住宅の保証人を不要に

公営住宅は、物件と収入に応じて家賃が設定されています。一般に、年金生活者にとって民間賃貸住宅の家賃は大きな負担となっています。年金生活で預金が減少している方々は将来の不安を抱えており、収入に応じた家賃設定がなされる公営住宅を利用したいというニーズは相当程度あります。

しかし、全国の多くの公営住宅は、「当該行政区域内に居住している住民税非課税でない個人」を保証人に要求しており、入居における高いハードルとなっています。条例では自治体の長の判断で保証人を要求しないことができることになっていても、公営住宅を指定管理にすると実質的な判断を求めることは難しく、形式的に保証人資格を要求する傾向が強まります。東京都のように保証人を要求しない運用をしている自治体もありますが、入居倍率が高く、容易に入居できないのが現状です。上述のとおり、復興公営住宅においても保証人を要求しています。

住まいのセーフティネットだったはずの公営住宅が、保証人要件の厳しさにより民間賃貸住宅以上に利用しにくいという問題に対し、これまで我々は保証人要件の緩和を求めてきました。岡山県内の複数の自治体では、NPO 法人が公営住宅の保証人になれるように条例改正が行われ、元気な団塊世代の方々から NPO 法人おかやま入居支援センターへの保証支援申込みが急増しています。鹿児島県内においても、一部自治体で NPO 法人やどかりサポート鹿児島が公営住宅の保証人になった事例がありました。しかしながら、本来、住宅確保要配慮者に住まいのセーフティネットを提供すべき行政機関が、保証人を要求し、財政基盤の弱い NPO 法人に保証リスクを負わせるという矛盾が生じています。

この矛盾について、今後は、公営住宅について保証人を要求しない取扱いに変更すべきです。緊急時や明渡し時の対応は、親しい方々や NPO などが身元引受人や緊急連絡先になることで可能です。保証人を要求する場合についても、NPO などがボランティア的に保証人となっているケースは、本来、保証人を要求すべきでなかったケースとみて、保証債務の履行請求を控えるべきです。

6 社会的孤立防止の工夫

これまで我々は、多様な申込みにできるだけ保証支援する方向で対応してきました。そんななか、元気な高齢者は介護保険などを利用できないため、支援ネットワークによる見守り支援が困難という課題があります。岡山では、入居者から NPO 法人の事務所に毎月 1 回電話連絡をしてもらうことなどを条件にして保証支援を行っています。ほとんどの方はこの条件を守ってくださっており、社会的孤立防止の効果もあります。

なお、公営住宅に入居する場合でも、社会的孤立を防止することは重要です。この意味でコミュニティや地域や NPO による見守りが求められます。元気な高齢者については、積極的に地域活動や見守り活動に参加していただくことも検討すべきです。

7 シェルターの効用と限界

シェルターを活用すると、その日から屋根の下で寝られる環境を提供することができます。しかし多くの場合、シェルターは利用期限が決まっており、次の居住先への転居が必要になります。

今年度のシェルター運営を通じて、まず住居を確保して、そののちに医療・福祉・支援を提供していく「ハウジングファースト」の取組みの必要性和有効性を感じました。シェルターの利用開始当初は、おかやま入居支援センターが借りている家に住む形になりますが、生活保護を受給したり就職したりして経済的な生活の基盤が整ったときには、シェルターとして使っていた家を利用者自らが家主から借りる契約を結び、その家に住み続けることも選択肢のひとつに加えました。

DV で緊急避難してきた家族に借家を提供した事例では、まず、NPO 法人がシェルターとして借家を借り上げて、利用者に生活保護申請を行ってもらい、生活保護の受給が決定後、NPO 法人と家主の間の賃貸借契約を解約し、利用者本人が家主と直接に賃貸借契約をしました。利用者家族の中に中学生もいましたが、転校が 1 回で済みました。犬 4 匹・猫 1 匹も一緒に避難することができました。

シェルターとして使っていた物件に住み続けることにより、職場・学校・買い物に行く店などといった生活環境が変わらず安定した生活が送れる、シェルター利用時の支援者と離れず継続的に関わられるというメリットがありまし

た。一方で、シェルター利用者が物件の借り主として住むことになると、次のシェルター利用者のために物件や家具を確保しなくてはなりません。物件や家具を次々に用意する形態では、シェルターの運営が不安定にならざるを得ないのが課題です。

おわりに

居住に関連する施策は、時代背景の中で作られてきました。核家族化した団塊の世代が後期高齢者になろうとしている現在、社会的孤立に陥らないように安心を提供する居住施策が求められています。わずかな年金のみで生活している高齢者と生活保護受給者との不公平感を解消し、生活保護に陥る高齢者を少なくするため、住宅扶助を生活保護から切り離して、民間賃貸住宅においても公営住宅のように収入に応じた家賃で居住できる仕組みの検討も始めるべきです。その際、空き家や空室の活用も視野にいれることが必要でしょう。

今年度、国内での取組事例の調査と考察を行いました。次年度は、本事業の協働実施主体となった団体が中心となって、さらなる実態調査を踏まえた具体的な提言がなされることを期待したいと思います。

以上

独立行政法人福祉医療機構 社会福祉振興助成事業