

**広域的入居支援ネットワーク構築事業
実績報告書**

提 言



平成 27 年 3 月

特定非営利活動法人おかやま入居支援センター

目次

はじめに.....	2
提言の趣旨.....	3
第1 社会的孤立.....	3
第2 住居の確保における問題と求められる支援.....	4
1 社会的孤立と公的住宅からの排除.....	4
2 住居から排除される人たち.....	4
3 「入居支援」と「地域生活支援」.....	6
第3 取組みの現状.....	7
1 住宅供給サイドの取組み.....	7
2 生活困窮者自立支援制度における取組み.....	8
3 民間の取組み～我々の挑戦～.....	8
おかやま入居支援センターの取組状況.....	9
やどかりサポート鹿児島島の取組状況.....	12
あまやどり高知の取組状況.....	15
第4 民間の取組みから見えてきた効果と課題.....	18
1 誰しものが自分らしく地域生活を.....	18
2 横断的ネットワークの構築.....	18
3 防ぎ切れていない社会的孤立.....	18
4 困難な事業運営.....	20
5 公的政策との連携不足.....	20
第5 提言.....	21
参考文献等.....	24
3団体連絡先.....	24

住宅確保要配慮者のための「入居支援」及び「地域生活支援」に関する提言 ～岡山・高知・鹿児島それぞれの挑戦～

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

はじめに

身寄りのない高齢者・障がい者・刑余者・被虐待者・ホームレス等の場合、本人の社会的孤立状況や賃貸人側の偏見・不安などにより、入居可能なアパートを見つけることが困難な状況にあります。住居の確保が困難な状態であることは、入院患者（精神障がい者など）の地域移行が進まない要因になっており、刑余者が犯罪を繰り返す要因にもなっています。被虐待者など緊急避難先が必要なケースもあります。

このような方々の入居を支援する取組みは、複数の地域で行われていますが、それぞれに課題を抱えており、連携も乏しく、全国的な拡がりはこれからという現状です。

平成27年4月の生活困窮者自立支援制度の開始を控えて、「入居支援」とその後の「地域生活支援」の取組みが注目され、全国各地からの視察や調査依頼が続いています。

この時点で、同様の取組みを行っている団体が連携して各地の取組状況を整理し、共同で全国に発信することは、地域に住まいを確保するのが難しい方々への支援体制を全国レベルで充実させるために重要と考え、まず、岡山・鹿児島・高知の3団体で実行委員会を組織して、お互いの取組状況と課題を報告し、提言をとりまとめました。今後の取組みや施策の参考になることを期待しています。

提言の趣旨

我が国には、社会的に孤立した人たちが多数存する。超高齢化社会を迎え、こうした人たちは今後ますます増加することが予想される。社会的に孤立した人たちが住居を確保することには様々な障壁がある。

こうした状況の中、我々3団体は、社会的に孤立した人たちに対して、住居への「入居支援」を行ってきた。また、入居後も再び社会的孤立に陥ることなく、地域でのつながりをもって、地域の一員としての尊厳をもち、いきいきと暮らしていけるように、「地域生活支援」を行ってきた。

我々3団体は、これまでの経験と実績を踏まえ、次のとおり提言する。

- ① 入居支援に取り組んでいる我々のような民間団体が「居住支援協議会」に参加する機会を付与されたい。
- ② 一般財団法人高齢者住宅財団と各地の入居支援団体との協力関係を構築し、社会的孤立案件について公的賃貸保証制度の利用を促進されたい。
- ③ 入居支援及び地域生活支援を行うNPO等への補助助成制度を構築されたい。
- ④ 公的住宅の供給を増やすとともに、公営住宅の入居について、保証人を厳格に要求する取扱いを変更されたい。

第1 社会的孤立

かつての我が国には、強い血縁関係に加えて、地縁、社縁を大切にする文化があり、多くの人たちが社会の中で様々なつながりをもって暮らしていた。しかし、我が国は大きく変わってしまった。核家族化・少子化・高齢化が進み、社会とのつながりが希薄になってきている。

単に高齢化が進むだけでなく、核家族化が生じた時代の人たちがこれから高齢期を迎えようとしている。地縁の意識は希薄化している。高齢者に社縁を求めるのは無理である。身寄りがなく、その他にも頼るすべを持たない高齢者が急速に増加するであろうと予想される。

障がい者の地域移行が進められているが、さまざまな理由で家庭に帰れない人も多く、障がい者の孤立化リスクも増大している。家庭内や生活場所で虐待を受けて避難した人たちは、家庭や生活場所に帰ることができなくなり、孤立化リスクが高い。刑務所から帰ってきた人の中には、帰る場所のない人もいる。ホームレスは、すでに孤立化している。

社会的孤立により、孤立死という不幸な結果も発生している。我々3団体も、社会的孤立の

問題に直面している。

第2 住居の確保における問題と求められる支援

1 社会的孤立と公的住宅からの排除

社会的に孤立した人たちにとって、適切な住居を確保することには大きな困難がともなう。

第一に、我が国では、慣習として建物賃貸借契約締結時に連帯保証人を求められるという事情がある。そのため、様々な事情から社会的に孤立し、連帯保証人を確保できない人たちは、賃貸借契約ができない。さらに、高齢者や障がい者や刑余者であるという理由のみで賃貸借契約を拒否する賃貸人も多い。このようにして、民間賃貸住宅市場から排除されている。

第二に、本来であればこうした社会的弱者の住居確保のセーフティネットを担うべき公的住宅の供給が、我が国においては寡少で、不十分である。しかも、連帯保証人の問題は、民間賃貸住宅に限らず公的住宅にも及んでおり、公的住宅においても、特別な事情がある場合を除いて、連帯保証人を求められる。同市内に在住し独立した生計を営むもの（被扶養者でないもの）2名を連帯保証人として求めている例もある。住民税課税世帯の人にのみ連帯保証人資格を認める（住民税非課税世帯の人は連帯保証人資格を認めない）取扱いがなされている例もある。子や兄弟姉妹がいない高齢者に、このような連帯保証人2名が確保できるだろうか。このように、社会的に孤立した人たちを進んで受け入れるべき公的住宅が逆に民間賃貸住宅以上に彼らを排除しているという現状がある。

2 住居から排除される人たち

前項に指摘したような我が国の状況にあつて、様々な原因から社会的に孤立した人たちが、民間賃貸住宅及び公的住宅から排除され、本来であれば自分の住みたい地域でその人らしい地域生活を営む権利があるにもかかわらず、それがかなわないうている。

以下、類型ごとに、住居から排除される人たちの現状と課題を見ていく。

(1) 高齢者

まず、最大の問題として高齢者があげられる。高齢者は、高齢者であるという理由だけで、民間賃貸住宅市場から排除されやすい。疾病、介護、死亡等のリスクが大きいためであり、こ

これは連帯保証人がいる場合でもそうなのであって、連帯保証人がいない場合はなおさらである。

さらに、平成12年、介護保険制度が開始したことにより、老人ホームやグループホームといった高齢者向け施設におけるサービスの提供が措置から契約へと移行し、そのため、こうした施設への入所においても連帯保証人や身元引受人が必要となっている。身寄りのない高齢者は民間賃貸住宅市場だけでなく介護施設からも排除されている。

(2) 精神科病院入院者

精神科病院入院者の中には、医療的には入院継続の必要性が低くなっているにもかかわらず、社会に行き場がないために入院の継続を余儀なくされている「社会的入院」の状態にある人がいる。そして、社会の側に行き場がない理由のなかで特に大きな問題が、住居の確保である。まず、精神科の患者であるというだけで、偏見や差別のため、民間賃貸住宅市場から排除されやすい。さらに、長期入院の結果、地縁や社縁を紡ぐ機会に恵まれず、血縁者との関係も薄れてしまっているため、連帯保証人を確保できない人が多い。

(3) 刑余者

罪を犯して刑事施設に収容された人の中には、家族との関係が切れてしまった人がいる。このような人たちは、更生保護施設を利用するケースが多いが、その後の住居確保が難しい。このような人は、刑余者であるということから賃貸借契約を拒否されるだけでなく、連帯保証人の確保も難しいのが現状である。

(4) 被虐待者

家庭内暴力、高齢者虐待、障がい者虐待、児童虐待などのため、家族や生活場所から避難した人の中には、家族に援助を求めることができない人が多い。虐待者からの避難というリスクから賃貸借契約を拒否されやすく、血縁や地縁を活用できないため連帯保証人の確保も難しい。

(5) ホームレス生活者

既にホームレスになっていた方については、地縁・血縁・社縁などの活用は期待できない。ホームレス状態から抜け出すこと自体が困難であるだけでなく、運良く一時居住場所に入っ

た場合であっても、賃貸借契約できる物件は少なく、既に社会的に孤立しているため、連帯保証人の確保は期待できない。

(6) その他すべての人々

人はひとりでは生きてはいけない。家族があり、友人知人があり、地域の人々や職場の人々とのつながりがあり、こうした血縁、地縁、社縁といった様々な縁のある人々とのつながりの中で生きていく。しかし、核家族化・少子化により、血縁による支えは以前に比べて相対的に弱くなってきているし、血縁関係にある者どうしの互助に関する意識も大きく変化してきている。さらに地縁や社縁といった人的関係も以前に比べ希薄化している。上記に、高齢者、障がい者、ホームレス生活者等社会的に孤立しやすい人たちを掲げたが、問題の本質はそうしたカテゴライズによってはとらえられないのであって、現在の我が国は、どんな人も容易に社会的に孤立しうる時代であるということを認識する必要がある。

3 「入居支援」と「地域生活支援」

このような現状において、住宅が健康で文化的な生活を営むうえで不可欠な基盤であることを鑑みれば、社会的に孤立した人たちが安定した住居を確保できるよう、充実した「入居支援」が必要とされている。

また、求められているのは、単なる「入居支援」にとどまらない。社会的に孤立してしまった人たちが単に物理的な意味での「ハウス」をあてがわれても、そこは、その人がその人らしく地域の中でいきいきと暮らしていくための拠点としての「ホーム」にはならない。

あるホームレス生活者が支援団体の支援を得てアパート生活を始めて数ヶ月後、支援者に対して「自分は畳の上に上がってほんもののホームレスになってしまったよ」と語ったことがある。ホームレス状態にあるときは、寒空の下でも語り合い支えあうホームレス生活者の仲間がいた。しかし、それまで何の縁もなかった地域のアパートの一室に入って、誰ともつながりがなく、ただただ壁だけを見て過ごしていたのだという。

社会的に孤立した人たちの居住支援においては、「入居支援」だけでなく、住居を得たのちも再び社会的に孤立することなく、地域とのつながりを持ち、地域の中で役割と尊厳を持っていきいきと暮らしていけるようにするための支援、すなわち地域に根ざす「地域生活支援」が必要とされているのである。

第3 取組みの現状

1 住宅供給サイドの取組み

国は「住生活基本法」を定め、同法第6条において、「住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の推進は、住宅が国民の健康で文化的な生活にとって不可欠な基盤であることにかんがみ、低額所得者、被災者、高齢者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保が図られることを旨として、行われなければならない。」と定める。同法の規定に基づき策定された「住生活基本計画」においては、「低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭、外国人、ホームレス等の住宅の確保に特に配慮を要する者(以下「住宅確保要配慮者」という。)がそれぞれの特性に応じて適切な住宅を確保できるよう、公営住宅等公的賃貸住宅を的確に供給するとともに民間賃貸住宅への円滑な入居の支援を推進し、これらが相まった重層的かつ柔軟な住宅セーフティネットの構築を目指す。」としている。さらに「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」が制定されている。

これらの規定及び計画に基づき、国土交通省は平成18年度から22年度まで、「あんしん賃貸支援事業」を実施した。同事業は「地方公共団体、支援団体(NPO・社会福祉法人等)、仲介事業者等と連携して、高齢者、障害者、外国人、子育て世帯等の入居を受け入れることとする民間賃貸住宅(あんしん賃貸住宅)の登録や居住に関する各種サポート等を行うことにより、高齢者等の入居の円滑化と安心できる賃貸借関係の構築を支援する。」としていた。(※1)

「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」第10条の規定に基づき、各都道府県及び市町村は、民間賃貸住宅への円滑な入居の促進を図るため、「居住支援協議会」を組織することができる」とされている。居住支援協議会の構成員としては、①地方公共団体の住宅担当部局及び自立支援、福祉サービス等担当部局、②宅地建物取引業者や賃貸住宅を管理する事業を営む者に係る団体、③居住に係る支援を行う営利を目的としない法人等が挙げられている。(※2)

これらの施策を受けて、一般財団法人高齢者住宅財団では、「家賃債務保証制度(高齢者世帯、障害者世帯、子育て世帯、外国人世帯等の方が賃貸住宅に入居する際の家賃債務等を保証し、連帯保証人の役割を担うことで、賃貸住宅への入居を支援する制度)」を実施している。(※3)

しかし、これらの施策による住宅セーフティネット構築は十分とは言いがたい。また、これらの施策はあくまで「入居支援」であって入居後の支援は含まれていない。前述のとおり、社会的孤立が問題となっている現在、単なる入居支援にとどまらず、入居後も安定して豊かな生活が営めるように支援を継続する「地域生活支援」も必要である。住宅供給サイドからの施策においては「地域生活支援」は一切行われていない状況である。

2 生活困窮者自立支援制度における取組み

平成25年に立法化され平成27年度から全国で事業化が始まる生活困窮者自立支援法については、我々3団体もおおいに期待をしているところである。同法に基づく支援施策は、「現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性のある者で、自立が見込まれる者」を対象とし、必須事業である①自立相談支援事業、②住宅確保給付金、任意事業である③就労準備支援事業、④一時生活支援事業、⑤家計相談支援事業、⑥学習支援事業から成る。同法では、社会的孤立の防止と社会的に孤立した人たちの支援が重要な課題と位置づけられており、その点は非常に評価できる。

しかし、社会的に孤立した人たちを支援の対象とするのであるから、「入居支援」と「地域生活支援」が大きな問題となるであろうことは容易に予想されるにもかかわらず、同法にはこれらの支援に対応する事業がない。入居支援と地域生活支援のためには、連帯保証人の確保等の障壁があり、同法の上記6つのメニューだけでは実現は困難と言わざるを得ないであろう。

3 民間の取組み～我々の挑戦～

以上のとおり、国等による施策が不十分な状況にある中、社会的孤立状態で住宅確保に特別な配慮を要する人たちに対する「入居支援」及び「地域生活支援」の需要はどの地域にも常に存在している。民間においては、障がい者支援、ホームレス支援等の実践者らや法律家等が中心となって、「入居支援」及び「地域生活支援」を行う団体が発生してきている。我々3団体もそうした団体である。ここで、我々3団体の団体概要と事業内容を紹介する。

特定非営利活動法人 おかやま入居支援センターの取組状況

1. 法人の成り立ち

岡山県では、平成15年から、法律・福祉の専門家等で構成される任意団体「高齢者・障がい者権利擁護ネットワーク懇談会(通称:ネット懇)」が「なんでも相談会」などの活動を行っていた。

平成20年6月ごろ、岡山県精神保健福祉センターから弁護士へ「長期入院している精神障がい者がアパートを借りる時に保証する仕組みを作れないか」という話があり、全国での取組状況をインターネット等で調査を始めた。調査中、精神障がい者のアパート入居に一人で取り組んでいた不動産仲介業者と知り合い一緒に活動を始めた。調査を通じて、入居希望者本人の意欲低下・地域の偏見・家主や仲介業者の不安などの問題があることが判明した。

入居を支える仕組みとして、「個人ごとに入居支援ネットワークを形成して支え、必要があれば、ある程度の財産管理が行われていることを条件に賃貸保証人になる」という仕組みを考案して、ネット懇の一部の皆さんと一緒に特定非営利活動法人おかやま入居支援センターを立ち上げた。

2. 取組内容

<入居支援>

高齢者・障がい者・刑余者・被虐待者に申込同行者が同行して入居支援申込みがあれば、理事会で審査する。理事会で「入居支援」を決定すると、担当理事がケース会議に出席するなどの方法で入居支援ネットワークを構築し、求めがあれば物件探しを行う。業者による保証が利用可能なら利用してもらう。保証業者の審査が通り、緊急連絡先になることを求められた場合、必要があれば緊急連絡先になる。保証業者の審査が通らなかった場合、理事会で「保証支援」について審査する。本人の能力や状況に応じて、保証支援の条件を検討する。成年後見制度や日常生活自立支援事業の利用を「保証支援」の条件とする場合もある。敷金をひと月分多めに入れてもらうことを条件とする場合もある。

条例・規則の改正により、当法人が公営住宅の保証人になれることになり、要支援ケースについて支援を始めている。年金生活で、比較的元気で子のいない高齢者が、年金生活の兄を連帯保証人として公営住宅に申し込んだところ、兄の世帯が住民税非課税であることを理由として審査が通らないと言われ、当法人を紹介されたというケースがあった。

<シェルター>

独立行政法人福祉医療機構から助成金を受けて、ワンルームマンションを賃借し、生活用品を準備してシェルターを確保している。高齢者・障がい者・刑余者・被虐待者で、緊急で居住場所が

必要なケースについて、申込み当日から利用できる態勢を整えている。利用申込みがあると、理事長に連絡があり、理事長の審査でシェルター利用可否を検討する。利用可となれば、シェルターに入居してもらい、その後、利用開始を理事に連絡する手続きとなっている。

3. 事例

<事例1:入居支援・シェルター>

19歳女性(精神障がい・発達障がい・生活保護・その他)

児童養護施設にいたが、高校卒業に伴って施設を退所しなければならなくなった。物件探しの支援と、保証支援を希望。物件が見つかるまで、おかやま入居支援センターのシェルターを利用した。

→シェルター利用許可、保証支援決定(保証人)

※支援継続中(平成27年2月末現在)

<事例2:入居支援>

65歳男性(高齢・精神障がい・刑余者・生活保護)

精神科病院に入院していた。薬物使用で3回服役したことがある。退院先のアパート探しから入居支援を希望、保証支援も希望。入院前に住んでいた地域では人間関係が希薄なため、退院先はそこから離れた岡山市を希望。

→保証支援決定(保証人)

※日常生活自立支援事業を利用中

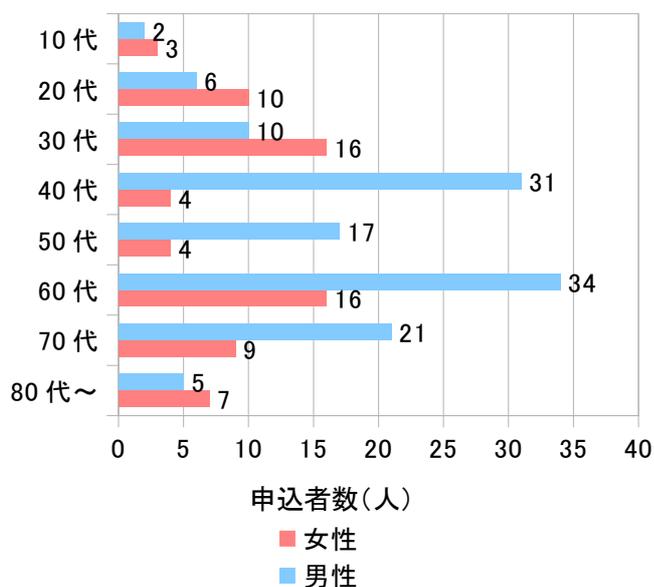
※支援継続中(平成27年2月末現在)

4. 成果

おかやま入居支援センターでは、設立してから平成27年2月末までの累計で297件の相談を受け、うち181件に対して支援決定をした。同時点で、130件の入居支援、保証支援を継続している。

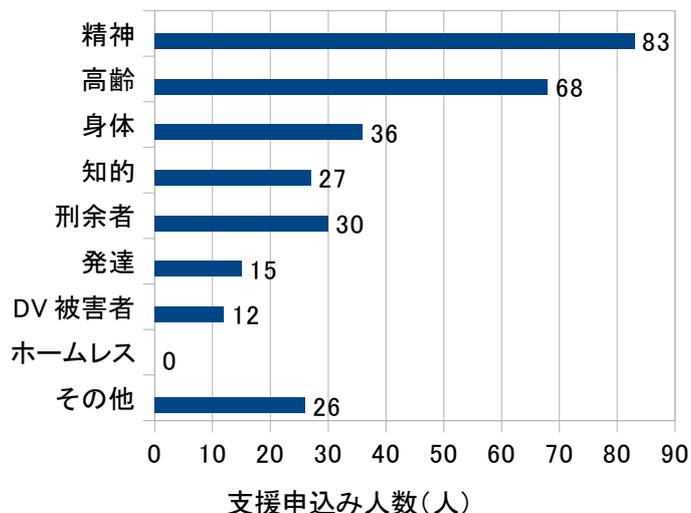
障がいなどの生きづらさを抱える人たちを、点でなく面で支える入居支援ネットワークという仕組みは、一定の成果をあげており、一定の評価を得るに至った。

支援申込み時点の年代別・性別申込み者内訳



支援申込み者の区分別内訳

(総数 297、重複あり)



5. 課題

(1) 社会的孤立

おかやま入居支援センターは「社会的孤立」の問題に直面している。特に、依存症の悪化に伴うセルフネグレクトにより「孤立死」という重大な結果を招くリスクが高いことがわかった。アパート入居当初のネットワークが崩れてしまい、連絡が不十分になると危険である。リスク案件の洗い出しによる対応を開始している。

(2) 保証リスク

孤立化が招く家賃の滞納や孤立死などによる保証リスクの発生も課題となっている。財政面で厳しい運営を強いられている当法人において、保証リスクは大きな負担となっている。

(3) 財政面と人材面

専門職である担当理事のボランティア精神に頼るだけでは運営ができない。安定的に法人を運営していくためには、事務職員を雇用し続けるだけの安定的な財政基盤が必要である。

(4) 公営住宅

行政がボランティア団体に保証リスクを転嫁するのは本末転倒である。公営住宅がセーフティネットの機能を果たすため、保証人を厳格に要求する取扱いの見直しが必要である。

特定非営利活動法人 やどかりサポート鹿児島を取組状況

1. 法人の成り立ち

特定非営利活動法人やどかりサポート鹿児島(以下、「やどかり」という)は、障がい者、ホームレス生活者、DV被害者等、なんらかの社会的困難を抱え連帯保証人を確保できないがために地域生活を営むことができない方々に対して連帯保証を提供するという事業を行うため、平成19年8月に設立した。設立時のメンバーは、精神障がい者の退院や地域生活の支援を行っている精神保健福祉士、ホームレス支援を行っている社会福祉士、司法書士、支援者等であった。当初は、利用者の日常生活や社会生活を継続的に支援する「支援者」が確保できる障がい者の方を中心に事業を開始し、徐々に体制や実務を固めていった。平成21年ごろからは、「支援者」の確保が難しい元ホームレス生活者に対しても、やどかり自らが見守りを行う体制を整え、連帯保証を提供するようになっている。

2. 取組内容

<連帯保証事業>

やどかりは、住まい確保に関する支援事業として、低廉な利用料で、利用者の住居の賃貸借契約の連帯保証人となる、もしくは、連帯保証人を提供する事業を行っている。単に連帯保証を提供するだけでなく、「つながる」と「支える」を支援することを理念とし、利用者の方々が地域生活を開始された後、地域でいきいきと安定した暮らしを営むことができるようサポートしている。

利用開始時においては、利用者の方の状況を丁寧に聴取し、「利用決定委員会」というやどかり独自の仕組みを構築し、同委員会で審査を行うことを通じて、地域生活開始後の問題点を事前にスクリーニングしている。こうしたスクリーニング作業は2年ごとの契約更新時においても行っている。また、利用者の方の生活の様子を実際に確認するために、年に1回、(利用者全員が対象ではないが)「一斉訪問事業」も行っている。さらに、「支援者なし」の方々については、やどかり自身が支援者としての役割を担うために「月1面談」を行っている。

いわゆる「保証事故」が生じた際には、単に契約を打ち切り立替金を請求するのではなく、あくまで支援者としてのアプローチで、「関係性を大切にし、本人が健全に地域活動を継続できるようエンパワーメントしつつ、かつ、立替金の返還を求める」という姿勢で臨んでいる。

<指定一般相談支援事業>

平成25年4月から事業を開始した。

<指定特定相談支援事業>

平成26年9月から事業を開始した。

<普及啓発事業>

特定非営利活動にかかる事業への理解と協力を得るための啓発活動の一環として、地域福祉の実践者同士の交流をはかる「地域福祉を考える会」を実施している。

ひとりでは解決の難しい生活課題を抱えた人々の背景にある「地域課題の発見」「整理(アセスメント)」を行うとともに、真のニーズから導かれる新たな社会資源の創造、対人サービスにおけるかわりの質の向上、また、関係者による「互助的なネットワーク」の強化と、「活用できるネットワーク」構築を目指すべく、年4回ほど会議を開催している。

3. 事例

<入居支援>

65歳男性(高齢・身体障がい・刑余者・生活保護)

平成24年10月、鹿児島保護観察所より、出所後に福祉的支援が必要とのことで依頼があった。鹿児島での生活歴はないが今回は鹿児島市へ帰住を希望。

→保証支援決定(保証人)

→平成26年11月、騒音トラブルにより近隣住人から苦情が発生し、管理会社より立ち退きを求められたため、本人、保護課、不動産会社、貸主との連絡調整をおこなった。今後は騒音トラブルを起こさないとの約束をしたうえで支援を継続していくこととなった。

※支援継続中(平成27年2月末現在)

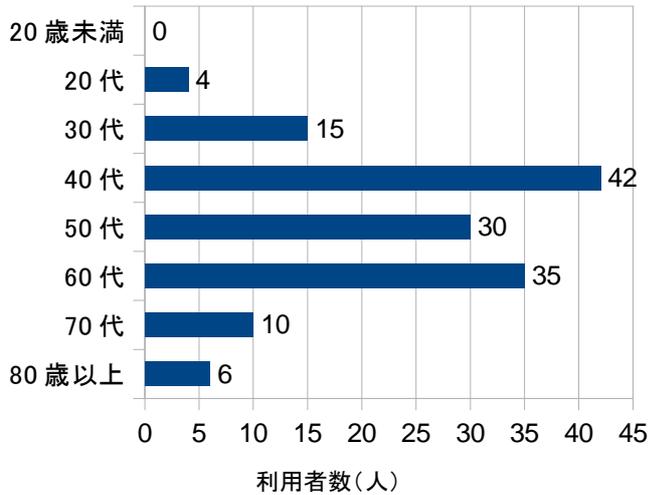
4. 成果

やどかりサポート鹿児島では、設立からこれまでの申込者は221名にのぼり、現在134名の利用者に対して連帯保証を提供し、その地域生活を支援している(平成27年3月19日現在)。

なお、こうした活動が認められ、平成21年に、精神障がい者の就労支援を目指した活動に贈られる「ペパーミント・ウェーブ賞」の金賞を受賞。平成26年12月には、鹿児島市より障がいのある方々を積極的に支援している個人や団体に贈られる「かごしま市チャレンジド大賞」を受賞した。

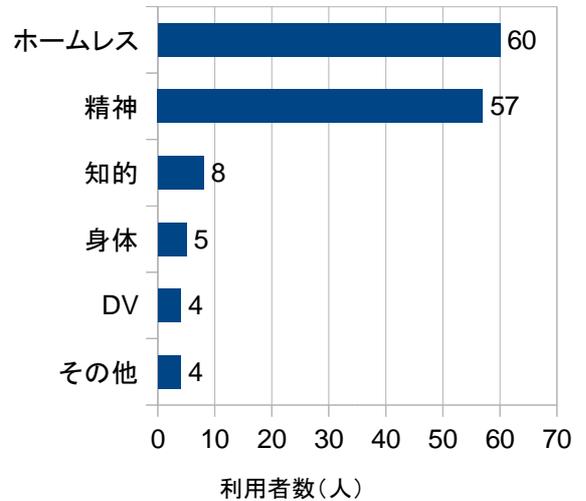
利用者の年代別内訳

(平成 26 年 5 月 27 日現在)



利用者の区分別内訳

(平成 26 年 5 月 27 日現在)



5. 課題

(1) 財政

やどかりの連帯保証事業は、財政的に厳しい状況にある。収入は利用料や趣旨に賛同する会員の会費が中心で公的な助成や補助はない。契約者の失踪による家賃滞納等による保証事故が重なり、収支が圧迫されており、平成26年度には、専従の専門職職員を2人から1人にせざるを得なかった。また、利用料の増額にも踏み切らざるを得なかった。

(2) 助成・補助または公的な制度の確立

社会的孤立の広がりが問題となっている現在、やどかりの連帯保証事業に対する需要はますます大きくなっていくことが予想される。また、やどかりの連帯保証事業は、本来ならば行政の施策として行われるべき「住宅確保要配慮者の居住の確保」を先進的に特定非営利活動として行っているものと認められる。

今後はやどかりを含めこうした事業を実施している団体に対する公的な助成や補助が行われるべきである。あるいは、こうした事業自体を公的な制度として実施することが必要である。

特定非営利活動法人 あまやどり高知の取組状況

1. 法人の成り立ち

ホームレスや矯正施設出所者等が借家契約を締結する際の保証人確保の困難性について、高知県内では、日本司法支援センター高知地方事務所(通称「法テラス高知」)が平成22年3月から地方協議会(機関保証分会)の場を主催して継続的に議論していた。

ここでの議論がきっかけとなり、各方面の支援を受けて、平成24年9月19日にあまやどり高知が設立された。

2. 取組内容

取組内容は以下の4点である。

(1)保証事業:生活困窮者等の借家契約に際して有償で連帯保証を行う。生活困難者の支援の一環として行っているため、支援者と要支援者の連名による申込となる。平成27年1月現在で、8団体4個人が支援者として登録されている。公営住宅では法人保証を受け付けないため、個人名義で県住宅供給公社に対しては保証書を差し入れ、その保証人の保証債務をあまやどり高知が再保証する事業も行っている。

(2)付随支援事業:保証事業に付随する利用者のための支援。生活状況の定期的確認や、移動手段として中古自転車を防犯登録したものを提供する等を行う。中古自転車の提供は助成が切れたため現在休止中だが、予算がつけば再開する予定である。

(3)相談支援事業:専門相談(保証事業の利用を前提とした相談)、一般相談(保証事業の利用を前提としない、支援者のための支援方法の相談)を行う。相談にあたる専門職は、社会福祉士、精神保健福祉士等である。

(4)一時避難場所設置事業:住居確保までの間のシェルターを設置する。(※現在準備中。一時期、住居確保までの安価ホテル代の立て替えを行っていたが、現在休止中。)

次の5つのうちいずれかに該当する利用者からの申込みであって、他に保証人を依頼できるような関係性がなく(補充性)、当法人が保証することによって生活の再建に資するかどうかを利用審査会で審査して保証の可否を決めている。

①貧困、②犯罪被害、③ホームレス、④矯正施設からの退所直後、⑤その他、利用審査会において、相当と認める理由のあるもの

3. 事例

<事例1:保証支援>

ホームレス生活をしていた方に対し、週に1~2回説得を行った。承諾してもらい、あまやどり高知が保証を行い、アパートに入居した。収入は年金のみ。生活は安定しており、健康面の問題もない。「放っておいたら死ぬしかないんだろう」と本人も話していた。支援者が本人のところに顔を出して様子を聞くことが、唯一の行事になっている。「本当に世話してもらってよかった」と支援者が行きたびに聞いている。「ここは天国」という表現もあった。何かあれば、支援者のメンバーの誰かが顔を出して相談を行うこともある。あまやどり高知の専門相談を経て家族にとられていた年金を取り戻す作業も行った。

<事例2:入居支援>

矯正施設からの出所前から準備を行い、出所に際して借家契約の保証をすることで地域生活定着への支援を行った。支援者は安定的に生活しているとみていたが、本人は継続的にアルコールを摂取しており、量も過剰だった。コンビニで万引きをしてしまい逮捕された。

事例を振り返る際、本人の孤立した状況に対し、『見通しの支援』『地域に溶け込むためのつなぎの支援』『事故の発生しない支援』が欠けていたのではないかと意見があった。

4. 成果

平成25年度の活動を行う中で利用者が増加した。平成24年10月から平成27年2月までの間に、保証事業の利用申し込みが96件あり、うち85件に対して保証を行った。保証85件の内訳は、84件が法人保証、1件が公営住宅の個人保証を再保証するものである。

付随支援事業の生活状況確認は、登録支援者が、審査会で支援決定した支援内容ができているかどうか確認し、あまやどり高知に報告することになっている。中古自転車は、平成26年2月から10月までの間に6台を提供した。

相談支援事業については、平成24年10月から平成27年2月までの間に専門相談(保証事業の利用を前提とした相談)を77件、一般相談(保証事業の利用を前提としない、支援者のための支援方法の相談)を7件受けた。

受付から専門相談、審査会、利用開始への流れが定着し、専門相談員・利用審査会審査委員による事例の振り返りも行われた。関係機関・支援者との連携や、支援者登録も一定程度前進した。生活保護・福祉事務所との繋がりが前進し、保証料等も生活保護費からの支給が行われるようになり、不動産業者の登録も一定程度進んでいる。

5. 課題

現在、専従の事務局職員がおらず、ボランティアで事務局を運営している状況である。活動を継続するにあたり、事務局の機能を強化し、利用者情報の的確な収集・管理が必要となるが、十分に対応できる見通しが無い。

あまやどり高知だけでなく、支援者もマンパワー不足である。生活状況確認は、あまやどり高知から登録支援者へ、確認の依頼を月平均 3.1 件ほどしているが、実際に確認され報告が上がってくるのは月平均 2.3 件ほどにとどまっており、ニーズが十分に満たせていない。

保証事故が発生すると、財政面での痛手となるため、自主財源の強化は必須である。

事故発生者には共通性があることが判明しているが、効果的な対応が完成していない。

第4 民間の取組みから見えてきた効果と課題

我々3団体の活動を通じて、社会的に孤立した人たちに対する地域生活支援の必要性や支援の効果が明らかになってきた。同時に、こうした支援を行う上での課題も見えてきた。

1 誰しものが自分らしく地域生活を

我々の活動(入居支援・地域生活支援)によって、様々な要因から社会的に孤立した人たちが、豊かな地域生活を送れるようになっている。

2 横断的ネットワークの構築

上記のように、個々の支援を通じて、社会的に孤立した人たちが豊かな地域生活を送れるようになっただけでなく、入居支援及び地域生活支援の活動を地域におこすことにより、その地域に横断的ネットワークが構築されるという副次的効果をもたらした。

従来、福祉支援施策は、高齢者、障がい者、児童、女性、ホームレス生活者といったように、対象者ごとに区分されて実施されてきた。しかし、住居の問題は、これらすべての分野に共通する課題である。そのため、入居支援及び地域生活支援の活動を通じて、これまで分断されていた様々な福祉分野間での横断的ネットワークが構築された。

また、地域生活支援においては、支援利用者が住居に入居した後も社会的に孤立することなく生活を継続できるような支援を行う。そのため、ホームレス支援という入口から支援を開始した人に対して、障害福祉サービスを利用したり、介護保険を利用したりといった連携とコーディネートを行う場面も多々生じる。こうした個別支援を通じて、分野横断的なネットワーク構築がなされた。

3 防ぎ切れていない社会的孤立

一定の成果を生んできた我々3団体の活動ではあるが、支援利用者の再度の社会的孤立を防ぎ切れていないという現実もある。

やどかりサポート鹿児島(以下やどかり)においては、支援利用者についてそれぞれ支援者をおくことを原則としており、具体的には障害福祉サービス事業者や病院等が支援者となって、やどかりとともに協働して支援利用者の地域生活支援を担っている。しかし、元ホームレス生活者等、適切な支援者が確保できない場合においては支援者なしでも連帯保証を提供して

おり、この場合は、やどかりに月に1回面談に来る約束をする、月に1回の通信紙を送付するなど、やどかり自身が直接、地域生活支援を行っている。このように、やどかりの活動においては、「支援者あり」と「支援者なし」の支援利用者がいるわけであるが、残念ながら生じる保証事故(支援利用者の家賃滞納や孤立死等により連帯保証債務を履行せざるを得ない事態)はすべて「支援者なし」の類型において生じている。

この事実は、地域生活支援が充実していれば、保証事故は生じないあるいは減少するという極めて重要な相関を示唆している。充実した地域生活支援によって、支援利用者は再び社会的孤立に陥ることなく、尊厳と自己肯定感を取り戻すことができるのではないか。そうした状態が、安定した生活の基盤となり、例えば自暴自棄な乱費といった生活を破壊するような行動を抑制させたり、あるいは、なんらかの問題を生じたとしてもなんとか現在の生活を維持しようとする行動に結びついたりするのではないかと考えられる。

ホームレス生活者の方々に対する支援を行っている、ホームレス状態に陥る過程で、一般的常識からすれば、なぜそのような無茶をしたのだろうか、なぜそこでなんとか踏みとどまらなかったのだろうか、と思わざるを得ないことがある。そうした行動の原因を単にその人の無謀な性格とか反社会性といった理由で片付けるのではなく、「自らの生活を守ろうとする動機に乏しい状態」というものを理解する必要があると考える。地域の誰ともつながらず壁と話すだけの生活を、どうして必死になって守ろうと思うであろうか。すなわち、本人が自らの生活を守りたいと思うだけのつながりある生活を構築する必要があるのであり、それが地域生活支援の本質である。その点、やどかりにおける「支援者なし」の類型の支援利用者に対する地域生活支援は不十分なものと言わざるを得ない。

繰り返しになるが、必要な支援は、単に入居を支援することだけでなく、その後も社会から孤立することなく地域との繋がりを持ち、困ったときにはSOSの出せる相手を持ち、また、社会的に孤立する過程の中で失われていった自尊心や自己肯定感を、地域の中で役割を持つことで回復していくことを支援すること、すなわち、「地域生活支援」である。しかし、我々3団体はいずれも財政面、組織面で十分な運営基盤をもたない小さなNPOであり、こうした支援の必要性を認識しつつも、十分に行えていないのが実情である。そのことが、結局は、支援利用者が再び社会的孤立に陥る間隙を生じさせているものと考えている。

4 困難な事業運営

我々3団体の事業の運営は、財政面でも人手の面でも困難を極めている。

支援対象者は社会的に孤立した人たちであるが、多くの場合生活にも困窮している。生活困窮と社会的孤立が重なりあっていることは生活困窮者自立支援制度の検討を行った社会保障審議会特別部会においても指摘されているとおりである。したがって、支援対象者から高額な利用料を徴収することはできない。

一方、我々の支援は、入居支援のみであっても、いわゆる保証会社のように単に建物賃貸借契約の連帯保証を行うだけではない。支援利用者や支援者から本人の生活歴、病歴、地域生活における希望等を聞き取り、地域生活を開始するにあたって今後予想される問題点をスクリーニングしたり、事前に適切な支援に結びつけたりするといった支援を行う。さらに、入居後も、再び社会的孤立に陥ることのないよう地域生活支援を行う。また、建物賃貸借契約は多くの場合2年に1度更新が行われる。この際に支援利用者が順調に地域生活を営むことができているかの確認を行うだけでなく、連帯保証契約の更新や火災保険加入の確認といった事務も行う。こうした支援に関する各団体の具体的取組みは上述のとおりである。これらの支援には膨大な手間と時間を要する。

そして、残念ながら生じてしまうのが、支援利用者の家賃滞納や孤立死等により連帯保証債務を履行せざるを得ない事態、すなわち「保証事故」である。数か月分の家賃や賃借物件の原状回復費用など、事故1件でも相当な負担額が生じる。

以上のような丁寧なかかわりによる入居支援及び継続的な地域生活支援に要する人件費、事務費等の経費並びに保証事故により発生する連帯保証債務といった当該事業を運営するための諸経費は、とても支援利用者から徴収する利用料だけでまかなえるものではない。

しかも、我々は大きなジレンマを抱えている。充実した地域生活支援を行おうとすれば人件費や事務費が増大する。かといって地域生活支援の手を抜けば保証事故が増大するのである。

我々3団体は、会費、寄付、助成金等により、これまでなんとか活動を続けてきているが、その運営は極めて困難な状況にある。

5 公的政策との連携不足

上述のとおり、住宅確保要配慮者の居住支援について、各都道府県及び市町村に組織す

ることができる」とされている「居住支援協議会」に期待されるのは大きい。その構成メンバーとして、「居住に係る支援を行う営利を目的としない法人」等が想定されている。我々3団体も該当するはずであるが、「居住支援協議会」に参加する機会すら与えられていない。

また、これまで我々3団体と一般財団法人高齢者住宅財団との協力関係はなく、同財団が実施している「家賃債務保証制度」を活用した事例はなかった。

我々民間NPOと公的政策との連携は今後の大きな課題である。

第5 提言

以上、我が国における社会的孤立の現状、国や民間団体の取組みの現状、民間団体の取組みから見てきた効果と課題及び今後の展望を見てきた。

これらに基づき、我々は、冒頭のとおり提言を行うものである。

提言① 入居支援に取り組んでいる我々のような民間団体が「居住支援協議会」に参加する機会を付与されたい。

「居住支援協議会」を活性化して、地域の実情に見合った効果的な居住支援活動を行うためには、それぞれの地域において居住支援に取り組んでいる団体が協議会に参加して自由に意見を述べる機会をもっていることが不可欠である。国も、構成団体として、「居住に係る支援を行う営利を目的としない法人等」を掲げている。我々3団体は、この要件を満たしているにもかかわらず、居住支援協議会に参加すらできていないのが現状である。我々3団体のような居住支援に取り組んでいる民間団体が「居住支援協議会」に参加することによって、「居住支援協議会」が活性化し、期待されている機能を発揮できるようになると考える。

提言② 一般財団法人高齢者住宅財団と各地の入居支援団体との協力関係を構築し、社会的孤立案件について公的賃貸保証制度の利用を促進されたい。

民間賃貸住宅市場において、社会的に孤立した人たちが適切な住居を確保できるようにするため、公的な保証制度の活用を推進すべきである。

上述のとおり、我々は大きなジレンマを抱えている。充実した地域生活支援を行おうとすれば人件費や事務費が増大する。かといって地域生活支援の手を抜けば保証事故が増大する社会的孤立案件については、賃貸保証の部分だけでも公的賃貸保証制度の活用が必要で

ある。

公的賃貸保証制度として、一般財団法人高齢者住宅財団が「家賃債務保証制度」を実施している。しかし、今年度の協議まで、我々3団体がこの制度を利用して「入居支援」した事例はなかった。同財団と我々との協力関係を構築することにより、住宅セーフティネットを充実させることができると考える。

提言③ 入居支援及び地域生活支援を行うNPO等への補助助成制度を構築されたい。

我々3団体のように、社会的に孤立した人たちへ連帯保証を提供することを通じて入居及び地域生活を支援している民間団体を、バックアップする施策が必要である。

我々の事業の紹介においてふれたように、精神科病院の退院支援、生活困窮者の自立支援といった国の重要な政策を、我々民間NPOがなんの助成や補助もなく行っているのが実態である。また、住宅政策の観点から見れば、本来、国の住宅政策においてセーフティネット機能を張り巡らせ適切な住居を確保すべき住宅確保要配慮者に対して、支援を行っているのは実質的に我々民間NPOである。しかも、繰り返し述べているとおり、その運営は困難を極めている。よって、民間における入居支援及び地域生活支援に対して、その運営の適正を担保しつつ、必要な助成や補助を行うべきである。

当事者の選択肢の幅を広げ、事案に応じた対応の選択肢を確保するため、民間団体の活動を有効に活用すべきであることを付言する。

提言④ 公的住宅の供給を増やすとともに、公営住宅の入居について、保証人を厳格に要求する取扱いを変更されたい。

我が国の住宅政策は長年にわたって「持ち家政策」といわれるように、国民が持家を購入することを促す政策を中心に展開されてきた。しかし、これからの少子高齢化社会、人口減社会においては、むしろ、ストックの有効活用や公的住宅による社会的弱者に対する住居のセーフティネット機能の充実を重視すべきである。

まず、公的住宅の供給を増やすべきである。我が国の公的住宅の寡少さについてはすでにふれたとおりである。

さらに、その寡少な公的住宅でさえ、連帯保証人を要件としているため、社会的弱者のセー

フティネットとして機能しておらず、逆に社会的に孤立した人たちを排除している現状があることもすでに述べた。そこで、公営住宅の連帯保証人については、次のような改革を行うべきである。

- ① 公営住宅においては、連帯保証人を不要とすべきである。
- ② 連帯保証人を2名必要としている地方公共団体においては、せめて、1名にすべきである。
- ③ 連帯保証人を同一市町村内在住者に限っていたり一定の所得制限を課していたりする地方公共団体においては、要件を緩和すべきである。
- ④ 連帯保証人を自然人に限定している地方公共団体においては、我々の取組みを考慮し、法人を許容すべきである。

以上

参考文献等

(※1)国土交通省ホームページ、住宅局住宅総合整備課、「あんしん賃貸支援事業の概要」、『あんしん賃貸住宅に関する情報提供(HP)の開始について』参考2、平成19年(2007年)5月31日、http://www.milt.go.jp/kisha/kisha07/07/070531_2/02.pdf、平成27年(2015年)3月12日閲覧

(※2)国土交通省ホームページ、「居住支援協議会の概要」、<http://www.mlit.go.jp/common/001034492.pdf>、平成27年(2015年)3月12日閲覧

(※3)一般財団法人高齢者住宅財団ホームページ、「家賃債務保証」
http://www.koujuuzai.or.jp/service/rent_guarantees/、平成27年(2015年)3月12日閲覧

3団体連絡先

特定非営利活動法人おかやま入居支援センター
700-0921 岡山県岡山市北区東古松4-4-22 サクラソウ 101
TEL/FAX 086-221-0530
<http://okayama-nyukyoshien.org/>

特定非営利活動法人やどかりサポート鹿児島
890-0056 鹿児島県鹿児島市下荒田4丁目30-5-201 ボランティアスペース・結い
TEL 099-203-0381 FAX 099-203-0372
<http://www.npo-yadokari.sakura.ne.jp/>

特定非営利活動法人あまやどり高知
780-0870 高知県高知市本町4-1-37
TEL 090-5143-4110(代表)
<http://amayadori-kochi.jp/>

発 行

特定非営利活動法人

おかやま入居支援センター

〒700-0921

岡山市北区東古松 4-4-22

サクラソウ 101

TEL/FAX:086-221-0530



独立行政法人福祉医療機構 社会福祉振興助成事業