

東京都居住支援協議会セミナー講演要旨

日時 平成 27 年 2 月 2 日（月） 14:00～17:00
場所 都庁第二本庁舎 二庁ホール

学識経験者及びNPOによる講演

(1)「地域包括ケアシステムと地域善隣事業について」

明治大学工学部建築学科教授 園田 眞理子 先生

● 福祉・医療行政に係る大改革

- ・2015年4月以降、都民、とりわけ高齢者やその家族にとって、大きな変化が起きようとしている。
- ・20世紀も、高度経済成長、バブル経済、失われた10年など大きな変化があったが、21世紀を迎えた現在、人口減少社会の到来や著しい少子高齢化が進む一方、貧困問題が深刻化している。
- ・こうした中で、厚生労働省は、医療・介護保険制度の大きな制度改革を進めている。
- ・新たな制度の担い手は、区市町村であるが、それにもかかわらず、制度改革の内容が十分に伝わっておらず、改革の全容や趣旨を理解する区市町村は極めて少ないといわれている。今年4月の制度実施以降、大混乱する恐れがある。
- ・制度改革のポイントを具体的にいうと、保険者である区市町村が自らの責任で、地域の自主性や主体性に基づき地域包括ケアシステムを構築するなどの医療・介護保険制度改革をはじめとして、他にも、生活困窮者自立支援法や子ども・子育て支援法への対応などが4月から目白押しである。

● 地域包括ケアシステムの構築

- ・制度改革により、団塊の世代が75歳以上となる2025年を目途に、高齢者が重度の要介護者となっても、住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築が必要になっている。
- ・地域包括ケアシステムの構築において、住まいは非常に重要な役割を担うことになる。
- ・一方、高齢者、障害者及びシングルマザー等については、住まいというハコだけでは日常生活が成り立たず、生活支援や支え合える環境の整備が必要になる。(例：老人クラブ、自治会、ボランティア、NPO等との地域資源を活用し、相互が連携しながら生活支援を行う等)
- ・地域包括ケアシステムでは、保険者である市町村が、地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていく必要がある。都道府県はそれがスムーズに行われる環境を整える役割を果たさなければならない。とりわけ市町村は、地域包括支援センターなどを中心に地域の自治会やNPO等と連携して、24時間365日安心して生活できる環境を整えることが求められている。

● 地域包括ケアシステムの重要な概念＝日常生活圏域

- ・日常生活圏域とは、区市町村が地域包括ケアシステムを構築するにあたって設定する、基本的な区域の単位で、おおむね 30 分以内に介護サービス等の拠点があり、自宅にサービスを届けられる環境が整うなど、24 時間 365 日切れ目のない介護や生活支援等ができるように設定する圏域をいう。
- ・日常生活圏域の範囲は、自治体によって様々であり、神戸市では、小学校の学区単位程度、横浜市では、中学校の学区単位程度にすべきとしているが、概ねのコンセンサスは中学校単位とされている。(中学生と 75 歳以上の高齢者は行動圏域、生活圏域が似ていることをイメージするとわかりやすい。) とすると、高齢化率 25% の状況では、その圏域内で、重度要介護者は 250 人程度、軽度要介護者は 250 人程度と想定され、合計で 500 人となる。この人数は、公立中学校の生徒数と概ね等しい。つまり、1 つの日常生活圏で 500 人の中学生の面倒を見たと同じように、500 人の要介護者を支えればよいことになる。
- ・日常生活圏域内で、住まい、小規模多機能居宅介護、各種訪問型サービス拠点、認知症デイサービス等が点在し、相互にネットワーク化され、一圏域内の 500 人の高齢者を最期まで看取れば、日本の超高齢社会を乗り切ることができる。
- ・地域包括ケアシステムの理念の一つは「脱・施設」である。それ以前の生活環境と隔絶した環境をつくる施設ではなく、高齢者同士で、あるいは、地域で高齢者を支え合うことによって(互助)、地域内でネットワークを構築し、高齢者の介護から看取りまでのリスクマネージメントを行うことが地域包括ケアシステムの目指す方向である。

● 地域包括ケアシステム実現に向けて

- ・地域包括ケアシステムの内容
 - ・「医療・看護」、「介護・リハビリテーション」、「保健・予防」が枝葉となり、枝葉の成長の基盤として、「すまい・すまい方」(＝植木鉢)や、「生活支援・福祉サービス」(＝土)が存在する。さらにその前提として、「本人・家族の選択と心構え」(＝皿)がある。
 - ・地域包括ケアシステムでは、高齢者のプライバシーと尊厳が十分に守られた「住まい」が提供され、その住まいにおいて安定した日常を送るための「生活支援・福祉サービス」があることが基本的な要素である。
- ・20 世紀は施設ケアの時代であり、建物として医療・介護の機能を集積した。貧困ビジネスも原理的にはそれと同じ構造で、劣悪な建物に困窮者を囲い込み、周囲とは隔絶した環境で搾取するという図式である。
- ・一方、21 世紀は地域ケアの時代であり、医療・介護・生活支援を面的に結び付けるケアネットワークの構築が必要である。
- ・面型ケアネットワークの構築には、経営センスや知識を持つ不動産関係団体や家主等がノウハウを出し合い、自治体と共に地域経営を進めていくことが重要である。

● 地域善隣事業～よき隣人どうしが力を出し合い、楽しく住み続けられる地域づくり～

- ・人口規模、町内会の有無、高齢化率、空き家の状況及び財政状況など地域の状況は様々であるが、地域に応じて地域住民、行政、家主等が合意形成を図り、地域独自の新しい可能性と未来を切り開くことが求められる。(地域を耕すこと。)

- ・地域善隣事業の基本スキームは、不動産関係主体と福祉関係主体が連携し、低所得・低資産高齢者に対して、住まいの確保と住まい方の支援を一体的に提供するというものである。
- ・具体的には、居住者のトラブルや見守り、孤独死などを不安視する不動産関係主体に対して、NPOや社会福祉法人等が住まい方の支援を行い、家主等が安心して高齢者等に住まいを提供できるようにし、それを行政が下支えするというものである。
- ・地域善隣事業に重要な観点は「互助」である。共用スペースを設けて居住者同士の交流を図ったり、居住者と地域住民との交流の場として、地域にコモンハウスをつくり、地域との互助を進めるものである。
- ・地域に埋もれている資産を活用し、プライベートな場と地域との交流の場を組み合わせることによって、地域との関係を作っていく。
- ・都内には、空き家・空き室が溢れており、既存住宅ストックを活用できれば、互助の住まいを進めることができる。他方で、建築基準法、消防法、老人福祉法等様々な法制度等との関係を整理しなければならない。良質なストックを活用するための合理的な法規制が求められる。

● コレクティブ・タウン化プロジェクト

- ・大久保一丁目・二丁目において、地域の遊休化している資源を活用し、地域内で（住まいや住まい方支援の）ネットワークを形成できないか検証するため、ふるさとの会と共に空き家調査を実施した。
- ・新宿区全体で、空き家率が12.6%（賃貸用住宅の空き家率15.0%）となっており、家主側は、空室リスクや、居住者のトラブル、孤独死など様々な不安を抱えており、空き家として放置してしまう現状がある。家主等に対するサポートが重要である。
- ・空き家・空き室、介護事業所、コンビニ及び病院等を地域内で面的に結び、入居者等に対する相談体制を整備することで、家主は安心して住まいを提供し、安定収入を得ることができる。また、戸建空き家や空きビル等を活用して、互助ハウスやコモンハウスをつくることで、居住者及び地域内での互助が進むと考える。

● まとめ

- ・不動産事業主体と生活支援主体が連携することで、新しいビジネスモデルが生まれる。
- ・不動産事業者がこれまで行ってきた連絡・相談、住まいとのマッチング、不動産契約・転居支援に加えて、居住者に対する生活支援の計画を立て、生活支援・見守り等を実施し、クレームやトラブルに対応することで、家主等の不安を解消し、低所得・低資産高齢者等の入居、地域の活性化、空き家の利活用が進む。
- ・地域善隣事業とは、この新しいビジネスモデルを構築する取組である。

(2) 「地域善隣事業について、事業者の立場から」

特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会 常務理事 滝脇 憲 様

● ふるさとの会 法人概要

- ・1990年に、台東区と荒川区にまたがる、いわゆる山谷地域で、この時代に急激に増えたホームレス・路上生活者の支援活動を行うボランティアサークルから出発した。
- ・宿泊所や自立援助ホーム、地域生活支援センターの運営など居住保障や生活支援が活動の中心である。支援が必要な方は、山谷地域、あるいは路上生活者に限らない。現在の支援対象者は1,142名である(2014年8月時点。過半数は65歳以上)。活動エリアは、台東区、墨田区、荒川区、豊島区、新宿区であり、地域のニーズに応じた支援を行っている。
- ・急速に進む高齢化に伴い、認知症やがん等様々な障害を抱える方や、家族の支援を受けられない方々が増えており、こうした方々が安心して生活を送れることを目標としている。
- ・現代は、病院に入院しても「治療が終わったら出て下さい」という流れになっているため、急性期(手術や緊急医療)後、回復期には退院して在宅で暮らせる環境づくりが重要である。
- ・ふるさとの会では、住まいの支援と生活支援をベースとして、その上で仲間づくりや在宅看取りに係るサポートを行っている。
- ・支援を受ける人が支援をする側に廻る場合も多く、生活サポートを必要とする方を支援しながら、雇用(生活支援労働)を創出している。(ふるさとの会スタッフ271名のうち、被保護者は120名)

● ケア付きの保証人事業

- ・(関連団体である株式会社ふるさとの会) 賃料滞納と原状回復費用の保証を行う事業である。生活サポートを必要とする方々が、アパート生活を継続できるように、トラブルの早期発見、対応を行うことをコンセプトにしている。
- ・具体的には、騒音トラブルや失踪、居室内での死亡等に対して、家主等への保証を行うとともに、家主等に対して問題解決の相談にも応じている。他方、居住者本人に対する生活支援は、ふるさとの会が行っている。
⇒株式会社ふるさとと、NPO法人ふるさとの会が連携し、家主等及び生活サポートを必要とする方の支援を行っている。
- ・高齢者、障害者、緊急連絡先がない方、家賃滞納歴がある方など、一般の保証会社を利用できない方が利用している。(最多層は60代)、高齢者等の入居に不安を抱く家主等に対して、様々なサポートがあることを了解してもらい、入居が成立している。
- ・荒川区の生活支援付きアパートでは、古い長屋を改修し、居住支援の一環としてふるさとの会が管理運営し、住まいにお困りの方に低家賃で提供している。他に、宿泊所や自立援助ホームとして一棟を借り上げ、家主等と連携して高齢者や障害者等に提供しているものもある。

● ふるさとの会の考え＝機能障害を生活障害にしない

- ・認知症自体(機能障害)そのものを治すことはできないが、そのことから生じる不安や周囲とのトラブル(生活障害)は防ぐことができる。
- ・ふるさとの会では、安心生活の実現を目標として、家族のような「よりそい支援」と「医療

保健介護等のコーディネート」を行い、地域在宅を支えている。

● **生活支援労働で雇用創出**

- ・生活支援の担い手は、ほとんどが未経験者であるが、ふるさとの会の研修やケア検定制度等を利用して、誰もが生活支援を行うことができる。
- ・必要な支援を受けることで、支援を受けながら支える側に回ることもできる。また、就労を通して、自分の居場所やコミュニティを確保できる。

● **まとめ**

- ・空き家や空き室の増加に伴い、家主の中には、NPO等にアパートの管理運営を任せるニーズがある。一方で、住まいに困窮する方々から「住みたくても住む家がないという」といった相談が多く寄せられている。また、NPOは物件を十分に確保できていない現状がある。
- ・生活に困窮する高齢者等は、賃料滞納、身元保証、近隣とのトラブル、病気や孤独死など多くの課題を抱えるため、高齢者や障害者などが入居することに対して、家主等は様々な不安を抱えている。ふるさとの会は、相談体制の構築やサロンの設置など、生活支援のノウハウを作り上げてきた。(入居者のニーズのみならず、家主側のニーズに応じて、)生活支援を提供するサービスのあり方を引き続き考えていきたい。
- ・家主等のオーナー側と、ふるさとの会など生活支援を行うNPO等が連携することで、様々な不安に対応した生活支援を行い、住まい及び生活支援を必要とする方々がまちに住み続けられ、さらには雇用が生まれる好循環が生まれるのではないかと。