

令和 3 年 8 月 23 日現在

機関番号：35411

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2020

課題番号：17K04271

研究課題名(和文) 地域包括ケアシステム下における高齢者向け居住支援の方策

研究課題名(英文) Measures to support housing for the elderly under the community comprehensive care system

研究代表者

岡部 真智子 (OKABE, MACHIKO)

福山平成大学・福祉健康学部・教授

研究者番号：80460591

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、自身では住まいを確保できない人に対する居住支援を行う団体の活動に着目し、自治体からの支援や連携の実際、政策が及ぼす影響について検討を行った。その結果、自治体が住生活基本計画を策定し、居住支援を盛り込んだ場合には、行政が関与して居住支援協議会を運営したり、自治体や居住支援協議会から居住支援法人に支援が行われていた。一方でそうした取組みのない自治体では、居住支援の機運が高まっていなかった。ここから居住支援を推進するには、自治体が住宅政策を設けその中に居住支援を位置づける、あるいは地域福祉計画の中に居住の視点を取り入れる等、政策として位置付けることが重要だといえる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の成果は、近年、福祉や司法の領域で関心の高まっている居住支援(住宅確保と生活支援)に焦点をあて、居住支援に取り組む団体の活動実態やそれに対する自治体の関与の状況を明らかにした点である。居住支援に取り組む団体の活動は、住まいを必要とする個人を支援するものから団体間の情報共有等、多岐にわたり、またその内容は毎年変化している。一時点ではあるものの、全国の居住支援の取組みの実際の把握し、分析できたことで、今後の住宅や福祉政策への提言につなぐことができた。

研究成果の概要(英文)：This study focuses on activities of organizations that provide residential support to people who cannot afford their own housing, and examines the actual support and collaboration from municipal governments as well as the effects of their policies. We found that when the municipal governments had basic plans for housing or included residential support in their policies, either the municipal government was involved in the operation of the residential support council or the municipal government and the residential support council provided support to residential support corporations. However, among municipal governments without such initiatives, no momentum for residential support was built. These results suggest that, in order to promote residential support, it is important for municipal governments to include residential support as a part of their housing policy or to incorporate policies relating to residential perspectives into community welfare plans.

研究分野：社会福祉

キーワード：居住支援 住宅確保要配慮者 居住支援協議会 住宅政策 福祉政策

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

団塊の世代が75歳以上となる2025(平成37)年を目途に、重度な要介護状態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、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステム構築の実現が目指されている。その中で「住まい」は、「すまいとすまい方」と示されたものの、具体的な内容については触れられていない。

また、改正住宅セーフティネット法成立以降、全国で住宅確保要配慮者向けの支援組織(居住支援協議会や居住支援法人等)の設立が進められている(居住支援協議会は、平成28年4月時点で全国に61か所設立)。こうした支援組織の活動を活発にしていくためには、国や自治体による支援が不可欠となる。

### 2. 研究の目的

本研究では、居住地域包括ケアシステム推進下において居所が定まらず、居住の場が不安定な高齢者(不安定居住高齢者)への居住支援に着目し、不安定居住高齢者に対する相談機関等による居住支援の実際、居住支援団体に対する自治体からの支援や連携の実際と意向、これまでの医療・社会福祉・住宅政策が不安定居住高齢者に及ぼす影響の3点を明らかにする。本研究で用いる「居住支援」とは住まいを確保するための支援と住まいの中で営む生活への支援の2つを含む。自治体の居住支援団体への支援内容や意向を明らかにし、医療・社会福祉・住宅政策が不安定居住者に及ぼす影響を明らかにすることで、不安定居住者への居住支援を包括的に検討することにつながると考える。

### 3. 研究の方法

(1)2009(平成21)年から2017(平成29)年に公表された「地域包括ケア研究会報告書」や国会会議録、社会保障審議会介護保険部会の会議録等から、地域包括ケアシステムにおける「住まい」がどのように議論されてきたのか分析する。

(2)2017(平成29)年10月末までに設立されたすべての居住支援協議会(69か所)を対象に郵送式質問紙調査を行い、居住支援協議会の活動内容や自治体に期待する支援について把握する。

(3)特徴的な活動を行う居住支援協議会や居住支援団体にヒアリング調査を行い、活動の実態や課題、自治体に期待する支援について把握する。

(4)上記の質問紙調査やヒアリング調査の結果を踏まえ、居住支援活動に携わり、居住支援協議会等の構成メンバーをつとめている有識者2名と意見交換を行い、居住支援における課題や国や自治体のあり方を明らかにする。

### 4. 研究成果

初めに研究の方法に即してそれぞれの研究の成果を述べた後、最後に全体を通じての本研究課題の成果を論じる。

(1)地域包括ケアシステムにおける「住まい」の意味づけについて検討するために、はじめに既存研究を調べたところ、地域包括ケア研究会報告書における「住まい」の議論に焦点をあてた研究は見当たらなかった。次に「地域包括ケア研究会報告書」や社会保障審議会介護保険部会の会議録等から、地域包括ケアシステムにおける「住まい」の意味づけについて分析した。その結果、「住み慣れた地域」の範囲が不明瞭、ケアと住まいの関係が明確になっていない、持ち家の環境整備が含まれていない、の3点が明らかになった。「住み慣れた地域」の範囲が不明瞭な点については、今後自治体が作成する高齢者居住安定確保計画に着目し、それぞれの自治体が考える「住み慣れた地域」としてイメージする範囲を分析することが必要である。住まいとケアの関係が明確でない点については、今後ケアと住まいを分離する方策を指向するなら、「定期巡回・随時対応型介護看護」サービスが利用されない原因を分析することが不可欠となる。ケアと住まいの位置づけについては、福祉行政と住宅行政の担当者が顔の見える連携をはかり、各自治体の中で住まいとケアをどのように関係づけるか方向性を示すことが求められる。持ち家の環境整備の推進については、高齢者の8割が暮らす持ち家の環境整備を積極的に推奨し、環境整備の重要性を認識させる働きかけを進めることが必要だと考える。

(2)2018(平成30)年1月20日~2月20日に、全国に69か所ある居住支援協議会に質問紙調査を配布した。結果、34か所(回収率49.3%)の居住支援協議会から回答が得られた。居住支援協議会は、9割が行政主導で設立され、その中には住宅マスタープランに居住支援協議会を盛り込むところもある。また回答のあった34協議会のうち、行政が事務局を担うところは24協議会あり、複数の担当者が事務局を担う場合(5協議会)には必ず行政の建築関係部局が関与していた。以上のように、現状では居住支援協議会と行政の関係は非常に深い。また、居住支援協議会が自治体から受けている支援には、「事務局の担当、サポート」「助言・企画立案」「活動費用の提供」などがあり、自治体に対する要望としては「人員確保困難」「予算確保困難」等、体制を整えるための支援の声が挙がっている。その一方で、「居住支援ニーズの把握困難」と答え

たところが6協議会あることから、住宅確保要配慮者からの相談に応じ直接居住支援に取り組む協議会と、住まいにかかわる関係者が情報を共有し、協議する場として活動する居住支援協議会の2つのタイプに整理できることが明らかになった。今後、居住支援協議会が自ら個別事例に対し直接居住支援を行うのか、あるいは地域の居住支援を行う団体と協議しながら後方支援を担うのか等、どのような方向を目指すのかは、地域の社会資源の状況や居住支援に対する意識によって変わると思われる。いかなる形をとろうとも、住宅確保要配慮者がいることを認識し、その実態を踏まえて方策を検討することが必要であろう。地域で居住支援を進めるには、不動産関係者、医療・福祉関係者の協働が必要であるが、現在それを推進する仕掛けは住宅セーフティネット法にとどまる。居住支援は住宅確保と生活支援から成り立っているため、これを継続的に進めるには、住宅行政では住生活基本計画、福祉行政では地域福祉計画に居住支援を盛り込み、実施することが必要である。居住支援を新しいものとして単体でとらえるのではなく、自治体の住宅政策や福祉政策と連関させるとともに、行政の担当者はもちろん、地域の不動産関係者や医療・福祉関係者の意見を聞きながら進めていくことが望ましい。

(3) 2018(平成30)年8月~2019(令和元)年9月にかけて、11の居住支援協議会、居住支援団体にそれぞれ2時間程度、ヒアリング調査を実施した。居住支援協議会や居住支援に取り組むNPO法人にヒアリングを行った結果、居住支援における3つの課題「個別の居住支援」、「組織の運営」、「地域」が明らかになった。

「個別の居住支援」住宅確保要配慮者を支援する際には既存のサービスを組み合わせて提供することが欠かせない。しかしながら制度の対象とならず、制度が利用できない住宅確保要配慮者もいることから、そうした人への見守りや支援は、支援の中心となるキーパーソンを設けることが重要である。また、住宅確保要配慮者は住宅以外の課題も抱えていることが少なくないため、本人を取巻く支援者をネットワーク化するとともに、複雑な問題に対して支援をコーディネートする人を設けることも必要である。また、支援者のネットワークは一度作ればよいのではなく、時間の経過や本人の状況に応じてネットワークの見直しをすることが重要である。

「組織の運営」居住支援協議会は、自治体の意向によって設立されたところが多いが、住宅部局と福祉部局のどちらか一方(多くは住宅部局)のみが関与し、縦割りで進められていることが少なくない。住宅と福祉に横串を通すような働きかけが必要である。また、居住支援協議会と居住支援法人等の居住支援に取り組む団体が複数ある地域では、居住支援協議会が直接支援を行う場合、居住支援法人との棲み分けが必要になる。いずれの団体においても、活動にかかる費用や人件費の確保は重要である。現在、国の補助金で運営されているところが少なくないが、いつまで継続するかわからない。今後は補助金に頼らずに、経済的に自立した運営を検討することが求められる。また、こうした団体には活動から見えてきたことを整理し、自治体や国に提言する役割が期待されている。

「地域」居住支援の機運を高めるためには、地域全体でその意義を理解し、地域全体で取り組むことが必要である。なぜなら、居住支援法人の場合一つの団体ですべての対象を支援することが難しいからだ。望ましいのは、地域の中で対象者別に支援できる団体があり、互いに情報共有をするなどの関係ができることだ。活動圏域も、自治体単位での居住支援、あるいは複数の市町村を一つにした圏域で居住支援を行うことが望ましい。地域全体で居住支援に取り組む体制を整備していくことが今後求められ、そのためには行政計画の中で位置づけることも必要である。

(4) 有識者との意見交換を2020(令和2)年2月16日に2時間程度実施した。住宅確保要配慮者の住まいを確保するためには、地域で住まいに関係する人たちが集い、それぞれの住宅に関する認識をそろえ、空き家も含めた地域の資源を一堂に並べて検討を行う等、全体を俯瞰しながら進めることが重要である。地域の圏域も市町村単位がよいのか、複数の市町村を一つの圏域とするのがよいのかは、実情に合わせて検討することが望ましい。また、居住支援の取組みを進めるためには、居住支援に携わる団体が、国土交通省等の補助金に頼らずに安定して運営できるような仕組みを構築することも重要である。あわせて、行政が策定する都市計画や福祉計画の中に居住支援の視点を組み入れ、住宅政策、福祉政策の両方から、居住支援に対し同じ方向を向いて政策的に取り組むことも欠かせない。場合によっては、税制面の課題解決が必要もあるため、住宅や福祉以外の部局も巻き込んで、まちづくりを考えることも重要である。こうした土壌を作るには、社会保障の延長として住まいをとらえるという視点が欠かせない。住まいに関わる人や住民に、住まいや居住支援の意義を理解する住教育を行い、それぞれの立場から住まいの問題について考え、意見を出し、行動できるよう、環境を整備することが重要である。

#### (5) 本研究課題の成果

上記(1)~(4)を踏まえると、今後居住支援を進めるためには次の4点が重要となる。

「個別の住宅確保要配慮者への支援」住宅確保要配慮者は、住まいの問題に加えて生活上の様々な課題を抱えていることが少なくない。このため居住支援を行う際には、本人の生活全般を見るキーパーソンを明確にするとともに、本人を取巻く支援者をつなげ、ネットワーク化することが重要である。入居希望者が高齢者や障がい者であっても、支援者がいることや定期的な見守りが行われていることは、大家や不動産関係者にとって事故のリスクを下げることにつながり安心材料となる。支援者がいることは、本人の生活全体を整えられるだけでなく、不動産関係

者等の安心につながることから、住まいを確保しやすくなるとともに、入居後の居住継続にもつながる。ただし、キーパーソンや支援のネットワークは、時間の経過により人や形態が変わる可能性がある。変更があっても、その都度キーパーソンを明確にし、見守りを続ける仕組みを持続していくことは、本人の居住継続を可能とし生活の安定につながる。

「居住支援に取り組む団体の継続的な運営」現在、住宅確保要配慮者への居住支援には、直接的な支援を行う居住支援協議会や居住支援法人、不動産関係者や福祉サービス事業者などが取り組んでいる。このうち、居住支援協議会や居住支援法人では、申請して許可が下りれば国土交通省の補助金を得ることができるが、居住支援に関する事業単独で採算がとれるようになっているところは限られている。また、国土交通省の補助金がいつ切れるかわからないために、積極的な活動を控える居住支援協議会もある。一方で、補助金がなくなった後を考えて将来の活動内容を検討したり、自治体が独自に居住支援の予算を組むところ、他の事業で得た収益を居住支援の費用に充てて活動を行っているところもある。居住支援は一時的なものではなく、恒久的に続く活動でなければならない。したがって、継続的に活動できるよう活動費用を確保し、安定した運営ができるような仕組みを検討することが必要である。また、安定した運営をしている先駆的な団体からノウハウを学ぶ機会を設ける等の工夫が求められる。

「居住支援を行政計画、住宅政策・福祉政策の中に位置づける」居住支援は住宅確保と生活支援から成り立っている。これを継続的に進めるには、住宅行政では住生活基本計画、福祉行政では地域福祉計画等に居住支援を盛り込むことが必要である。また、自治体の住宅政策と福祉政策はそれぞれ別のもので策定されるが、双方を重ねて検討したうえで居住支援を位置づけていくことも重要である。市町村では住宅政策を実施していないところもあるため、まずは住生活基本計画の立案を進めることが望ましい。これらの行政計画や政策を検討する際には、行政の担当者に加え、地域で居住支援に携わる者の意見を取り入れることも重要である。また、税制面の課題もあわせて検討することが望まれる場合もあるため、住宅や福祉以外の部局も巻き込んで、地域の安全・安心を支えるまちづくりの一環として居住支援に取り組むことが重要である。

「地域全体で居住支援に取り組む」居住支援の機運を高め、実際に取り組むには、地域全体でその意義を理解し、地域全体で取り組むことが必要である。その際には、全体を俯瞰しながら進めることも重要である。居住支援は、住宅確保要配慮者の特性の違いにより利用できる制度や福祉サービス、アプローチ法に違いがある。このため地域によっては、居住支援を行う複数の団体がそれぞれの得意とする対象に向けて支援している。こうした地域では、居住支援団体が互いに情報共有をしながら取り組むことが望ましい。今後、居住支援法人が各地域で複数設立されてくれば、これまで住宅確保の支援を主な活動内容としてきた居住支援協議会では、その役割を居住支援法人の後方支援や団体間の情報共有を担う形に変化することが考えられる。活動圏域も、自治体単位で行うのか、あるいは複数の市町村を一つにした圏域で行うのが望ましいのかなど、地域の実情に応じた検討が必要である。また、居住支援は地域全体で協働しながら取り組むことが重要である。その際には、関与する人たちが社会保障の延長として住まいをとらえる共通認識を持つことが欠かせない。住まいに関わる人や住民に、住まいや居住支援の意義を理解する住教育を行い、それぞれの立場から住まいの問題について考え、意見を出し、行動できるよう、環境を整備していくことも居住支援を進める上で重要だと考える。

居住支援の取り組みは、本研究の課題設定を行った時よりも大きく変化した。その理由は、国土交通省が居住支援協議会の立上げ支援を始めたことや、居住支援の重要性が広く認識されるようになったためである。そして、既存の居住支援団体の活動も変化がみられる。具体的には、地域で居住支援に取り組む居住支援法人が増えてくると、居住支援協議会の活動が直接的支援から後方支援に代わるといったことである。今後居住支援の活動主体が増えれば、さらに地域の取り組み状況も変わることが予想される。

現時点での取り組みの実態を丁寧に把握し、課題を明確にした点は、本研究の意義といえる。今後は課題を解決するための手法を検討し、実践・評価を重ねていくことが求められる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 3件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 岡部真智子	4. 巻 14
2. 論文標題 地域包括ケアシステムにおける「住まい」にかかわる3つの課題とその対策	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 福祉健康科学研究	6. 最初と最後の頁 21-30
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 岡部真智子、児玉善郎	4. 巻 20（7）
2. 論文標題 住宅確保要配慮者への居住支援を行う居住支援協議会に対する自治体の支援の実際と課題	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 地域ケアリング	6. 最初と最後の頁 49-51
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 岡部真智子	4. 巻 16
2. 論文標題 A市における居住支援ニーズに関する研究 居住支援セミナーにおける参加者意見の分析からー	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 福祉健康科学研究	6. 最初と最後の頁 27-36
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 岡部真智子
2. 発表標題 高齢者等の住み替えにおける福祉的支援のもたらす効果と課題 居住支援協議会への聞き取り調査から
3. 学会等名 日本社会福祉学会 中国・四国地域ブロック
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 岡部真智子、児玉善郎
2. 発表標題 住宅確保要配慮者への居住支援を担う居住支援協議会の活動実態と今後の課題
3. 学会等名 日本建築学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 岡部真智子
2. 発表標題 1996年の公営住宅法改正が低所得者の居住生活に及ぼした影響 - 法改正に至る国会での議論の分析を通して -
3. 学会等名 日本社会福祉学会 中国四国ブロック
4. 発表年 2017年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	児玉 善郎  (KODAMA Yoshiro)  (80243327)	日本福祉大学・その他部局等・学長    (33918)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------