「東向島プロジェクト」事後評価報告書

2019 年度休眠預金事業：支援付き住宅建設・人材育成事業

2023 年 3 月

特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会

1. 基本情報

（1） 実行団体名：特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会
（2） 実行団体事業名：東向島プロジェクト
（3） 資金分配団体名：公益財団法人パブリックリソース財団
（4） 資金分配団体事業名：「支援付き住宅建設・人材育成」事業
（5） 事業の種類：ソーシャルビジネス形成支援事業
（6） 実施期間：2020 年 10 月 29 日～2023 年 3 月 31 日
（7） 事業対象地域：東京 23 区、特に墨田区

2. 事業概要

① 事業によって解決を目指す社会課題と想定される直接対象グループ
単身生活が困難な生活困窮者単身生活が困難な生活困窮者

② 事業の概要

【中長期アウトカム】
都市部（特に墨田区）において、一人暮らしに困難を抱える単身高齢・生活困窮者が、街中で適切な社会サービスを受けながら、引き続き住み慣れた地域で安心して暮らせる社会になる。

【短期アウトカム】
・単身高齢者・生活困窮者が街中で安心、安定した生活環境で暮らすことができる。
・ニーズにそった生活支援サービスの提供を受けられる。
・他地域の展開のモデルになるような日住の運営方法を示すことができる。
・公的な建設補助金が創設される。

【活動】
一人暮らしが困難な単身高齢者・生活困窮者が入居できる新設の日住施設を都市部に建設し、バリアフリーな住環境を整えるとともに、質の高い日常生活支援'を行うための人材育成を行う。

③ 出口戦略
都市部における日住の先駆的モデルとしての成果を実証し、日住の普及や地元の家主による社会的事業への参画が促進されるように、次期の制度見直しにむけた提言を行う。

3. 事後評価実施概要

（1） 実施概要

①どんな変化をこの事業の重要なポイントとして設定し評価を実施したのか
本プロジェクトの受益者は、住まいが不安定な生活困窮者であり、適切な住まいと支援がなければ頻回な居所移動（地域生活の中断）や、必要な医療や福祉サービスの利用拒否（または中断)、健康状態の悪化を招きやすい状態にある。本プロジェクトによって、①不安定居住の状態から安定的な居住へと変化すること、②不安定なサービス利用から安定的な利用への変化、③健康が悪化する状態から、健康保持ができている状態へと変化することが望まれる。

②どんな調査で測定したのか
記録調査（入退所記録、支援記録等)、入居者ヒヤリング調査、退所事例調査により評価事項を測定した。

③調査結果をどのように深掘りし価値判断をしたのか

居住、サービス利用、健康状態の安定性に関する調査では、おおむね、ふるさと福久井荘入居前よりも居住が安定化し、安定したサービス利用、安定した健康状態へと変化している結果であった。さらに、職員による事例検討会、専門家の意見の内容を加えて評価した。また、新型コロナウイルス感染症の流行により、地域とのつながり、友人関係、人が集まるイベントが制限されていたことを考慮する必要があった。

（２） 実施体制（内部/外部、評価担当役割、氏名、団体・役職）

内部／外部	評価担当役割	氏名	団体・役職
内部	課題、事業対象、事業設計の妥当性（人材育成）	瀧脇　憲	NPO 法人自立支援センターふるさとの会 代表理事
内部	課題、事業対象、事業設計の妥当性（建設関係）、報告書作成	古木　大介	NPO 法人自立支援センターふるさとの会 理事・事務局長
外部	評価全般のアドバイス、インタビュー、アンケート調査の実施	的場　由木	NPO 法人すまい・まちづくり支援機構 理事・保健師
外部	評価全般のアドバイス（人材育成、生活支援の効果） 評価指標、アンケート項目の作成	岡村　毅	東京都健康長寿医療センター研究所　自立促進と精神保健研究チーム

4.　事業の実績

4 - 1 インプット

（１） 人材（主に活動していたメンバーの人数や役割など）

内部：合計 4 人（担当者 2 人、共同事業者 1 人、協力事業者 1 人）

外部：合計 4 人（有識者 4 人）

（２） 資機材（主要なもの）

なし

（３） 経費実績　助成金の合計（円）

① 契約当初の計画金額

152,791,564 円

② 実際に投入した金額

165,521,470 円

（４） 自己資金（円）

① 契約当初の自己資金の計画金額

98,712,564 円

② 実際に投入した自己資金の金額と種類

110,954,138 円

③ 資金調達で工夫した点

オーナー創設型のため、資金調達はせず。

4 - 2 活動とアウトプットの実績

（1） 主な活動

① 墨田区東向島に 16 室定員でバリアフリーの住宅を新築で建設（ふるさと福久井荘。以下「福久井荘」）。日住として新規事業の認可を受ける。

② 日住の職員要件、配置基準に沿って、生活支援員（常勤／非常勤）の人材育成を実施。

③ 育成した人材が入居者に対して適切な生活支援を実施。

④ 日住の自立運営を可能とするビジネスモデルの構築。

（2） アウトプットの実績

アウトプット	指標	初期値/初期状態	目標値／目標状態	目標達成時期	実績値
【1】新規の日住施設が開設され、入居者が定員に達する。	入居者数	施設を入居可能な状態に整備する	事業開始後 1 ヶ月以内に、定員 16 名に達する。	2021 年 10 月	事業開始時の入居者は 15 名。満室になったのは12月1日で目標よりは遅れたが、入居予定者が退院促進・地域移行支援の対象者であり、体験入所等に日数を要したことが原因である。 ・累計 20 名が利用（転居 6 名）。稼働率は 98.1%
【2】日住の職員要件、配置基準を満たした生活支援員が育成される。	①常勤換算 3.2 名以上の生活支援員が従事 ②研修を受講した職員数	①常勤換算 3.2 名以上の生活支援員をもって認可申請を行う。 ②ゼロ	①常勤換算 3.2 名以上の生活支援員が欠員なく従事する。 ②当該施設の職員要件を満たす人数	①2021 年 10 月 1 日 ②2023 年 2 月末	①施設開始以来、常勤換算 3.2 名以上で運営 ②ケア研修の受講修了⇒7 名 社会福祉主事任用資格通信講座の受講修了⇒4 名 令和 3 年度日常生活支援住居施設管理者資質向上研修の受講修了⇒5 名
【3】日住制度（委託事務費）を活用して、収支計画にそった適切な収入	①職員配置 5：1 で宿直員（夜勤）の配置、かつ重点的要支援者が過半	①福祉事務所からの依頼件数 ②事務委託費 117 万円（月額）	①福祉事務所からの依頼の過半数が重点的要支援者に該当する。	2021 年 10 月	①重点的要支援の割合は、69.5%（令和 3 年度実） ②支援体制加算及

が得られている。	数を超えることにより、事務委託費の加算を請求できる。 ②オーナー創設型ソーシャルビジネスモデルとして他団体にも参考になる、資金計画・収支計画、実績の提示		②事業対象期間中、事務委託費の加算が安定継続させる。		び宿直体制加算の対象（職員配置5：1、宿直員の配置）。
【4】関連事業も含めて、支援付き雇用が創出されている。	雇用者数、総給与額	生活支援、介護、給食、清掃等の関連事業で雇用が創出される。	関連事業で月額113万円の波及効果。 （介護：50万円、給食：55万円、清掃：8万円）	2021年10月	2021年10月の実績で、目標達成。
【5】定期的に知見を共有し、提言にむけた意見効果ができるグループの設立。	グループが設立され、定期的な知見の共有、意見交換がされているか。	ゼロ	グループの設立	2023年2月末	「一般社団法人全国日常生活支援住居施設協議会」を設立。

4 - 3 外部との連携の実績

・「支援付き住宅建設・人材育成事業」に採択された3団体（NPOワンファミリー仙台、NPO抱僕、NPOふるさとの会）を中心に「一般社団法人全国日常生活支援住居施設協議会」（以下、全日住協）を設立。厚労省とも定期的に情報交換を実施。日住のモデルとなるような施設づくりを 3 団体で行った上で、施設の完成後は実施令和 3 年度よりメニュー化された日住に対する施設整備費補助金の先行例として参照されるよう要望した。2021年7月29日には設立シンポジウム「日常生活支援住居施設の可能性を考える」を開催した。

5. アウトカムの分析

5－1. アウトカムの達成度

（1）短期アウトカムの計画と実績

短期アウトカム	指標	初期値／初期状態	目標値／目標状態	目標達成時期	実績

【1】墨田区に日住が開設されることで、単身高齢者・生活困窮者が街中で安心、安定した生活環境で暮らすことができる。	①入居者数、依頼数入居者像（前住居地、②要介護度、障害の有無、転居先）	①新規入所者 16 名（開設時） ②「重点的要支援者」の割合が過半数	①新規入所者 20 名（定員＋入退所 6 名） ②「重点的要支援者」の割合が過半数、転居者 6 名	2023 年 3 月末	①新規入所者 20 名（定員＋入退所 5 名） ②「重点的要支援者」の割合が過半数、転居者 5 名
【1-1】ひとり暮らしに困難を抱える単身高齢者・生活困窮者が入居できる	入居者像 どのような利用者が実際に入所したか。ひとり暮らしに困難を抱える単身高齢者・生活困窮者を受け入れることができたか。	ゼロ	ひとり暮らしに困難を抱える単身困窮者・生活困窮者が入居していること	2023 年 2 月末	2023 年 1 月末時点で 20 名の単身高齢者・生活困窮者が入所した。（詳細は、下記「調査概要」を参照）。
【1-2】入居者の地域生活が継続できる	入居期間 入居者の地域生活はどの程度継続できているか。	ゼロ	入居期間が 1 年以上継続している、または安定した住居への移行ができている	2023 年 2 月末	2023 年 1 月末時点までの分析では、入居者の 82.3%が地域生活を維持していた。
【1-3】入居者が地域とつながりを持った生活ができる	入居者は、地域生活の良さを経験できているか。行きつけの場所があるなど、日常的に地域とのつながりがあるか。地域への愛着があるか。	入居前後の比較	入居前の良好な状態が維持されている、または入居前よりも改善していること	2023 年 2 月末	入居前の良好な状態が維持または入居前よりも改善された。 入居者の 90.1%が日常的に外出していた。
【1-4】入居者が、暮らしやすい生活を送れる	入居者は、暮らしやすい生活であると感じているか。毎日の生活のなかでの楽しみがあるか。	入居前後の比較	入居前の良好な状態が維持されている、または入居前よりも改善していること	2023 年 2 月末	入居前の良好な状態が維持または入居前よりも改善された。 入居者の 72.7%が住みやすさについて肯定的な評価をしていた）。
【1-5】入居者の生活の質が改善される	入居者は、安定した住まいのなかった時期と比較して、生活の質が改善していると感じているか。また、どのよう	入居前後の比較	入居前の良好な状態が維持されている、または入居前よりも改善していること	2023 年 2 月末	入居前の良好な状態が維持または入居前よりも改善された。 入居者の 91%が、生活の中での楽しみがあると回答した。

	なメリットがあると感じているか。				
【1-6】入居者の困りごとや要望が解決される	入居者は、入居後の生活のなかで、どのような困りごとや要望を持っているか。生活支援によって、困りごとや要望を解決できているか。	入居前後の比較	入居者が入居後の困りごとや要望を安心して伝えることができ、支援につながっている	2023 年 2 月末	入居者が入居後の困りごとや要望を安心して伝えることができ、支援につながっていた。 入居者の 33～45％が、困りごとは特にないと答え、半年間のフォローアップ期間に同じ困りごとが継続していたのは 1 名のみであった。
【1-7】入居者の健康状態が維持できる	入居者は、入居後に健康状態を維持できているか。健康が低下した場合に、必要な支援につながっているか。	入居前後の比較	入居前の健康状態が維持されている、または入居前よりも改善していること	2023 年 2 月末	入居前の健康状態が維持または入居前よりも改善された。 身体的健康は、81.8％が維持または改善であった。精神的健康は、90.1％が維持または改善であった。
【1-8】入居者が、生活の場所の選択肢を持てる	入居者は、生活の場所の選択肢を持っているか。希望する選択に向けた支援が受けられているか。	入居前後の比較	入居前の良好な状態が維持されている、または入居前よりも改善していること	2023 年 2 月末	入居前の良好な状態が維持または入居前よりも改善された。 2 名がアパートに転宅、1 名が老人ホームへ転居した。
【2】育成された生活支援員が従事することで、単身高齢者・生活困窮者がニーズにそった生活支援サービスの提供を受けられる。	入居者のニーズ調査（健康状態、社会サービスの利用状況等） 生活支援の在り方や職員の要件について、厚労省の示す基準に反映	新規入所者（開設時）の健康状態が改善し、社会サービスに繋がる。 関係性の支援を提供し、利用期間の延長ができる。	新規入所者 20 名（定員＋入退所 6 名）の健康状態が維持され、社会サービスの利用が安定的になされる。 関係性の支援に着目され、本人の希望に応じた利用期間が柔軟に設定できる。	2023 年 3 月末	社会サービスの利用が安定的になされ、利用期間も本人に希望にそって柔軟に設定できている。 生活支援に在り方について、日住の全国研修のカリキュラムに反映された。

【3】都市部での新規日住が安定的に運営されることで、他地域の事業展開のモデルになるような日住の運営方法を示すことができる。	①行政、他団体の視察件数 ②マスコミ取材件数	①視察件数 5 件 ②取材件数 2 件	①視察件数 15 件 ②取材件数 5 件	2023 年 3 月末	①視察件数 8 件 ②取材件数 5 件 ・施設の運営開始前から取材・視察の依頼は受けているが、新型コロナウイルスの感染拡大を受けて、対応は限定的にしてきた。
【3-1】無料低額宿泊所（日常生活支援住居施設）の改築・改修計画が策定される	先行事例を踏まえて策定されたオーナー創設型による改修、改築計画数	ゼロ	2 か所の改修、改築計画	2023 年 2 月末	新規日住の改修、改築計画が 2 件策定された。
【4】日住の新規開設により解決できる社会的課題が明かになることで、高齢、障害等の他施策に準じた公的な建設補助金が創設される。	公的な建設補助金の提言 社会的事業に参画する家主の動向	日住新規開設時、既存物件改修時の公的な建設補助金の必要性を検証する。	日住新規開設時、既存物件改修時の公的な建設補助金の要望書を行政機関に提出。	2023 年 3 月末	令和 3 年度より「社会福祉施設等整備費補助金」の対象に日住が追加されることで実現した。

（2）アウトカム達成度についての評価

○ 完成した施設の機能面やサービス提供における環境の充実

・入居後 1 ヶ月ほどは頻繁に迷子になる入居者もいたが、近隣住民の協力も得ながら徐々に今の生活に馴染んでいき、現在は皆さんが安心して生活をされている。施設の機能面については、居室環境が改善されたことで満足している方が多数であったが、従前の施設と比べるとリビング等の共有スペースに限りがあり、入居者が交流する機会が相対的に減少したため、「寂しくなった」と表現する方もいた。

・施設開設前から続く新型コロナウイルス感染症の流行により、通所先の営業休止など外出機会は制限された。どうしても部屋で過ごす時間が増えてしまったが、懸念された ADL の低下は顕著には見られなかった。入居者同士や地域とのつながりを持った生活を支えていくのが生活支援の課題であるが、街なかにある福久井荘の強みをまだ十分には生かしきれてない現状ともいえる。

○ 人材育成とニーズにそった生活支援サービスの提供

・事前評価における有識者からの指摘を踏まえて、以下の 3 点を目標に人材育成を行った。

①日住では個別支援計画の策定が前提になっているが、個別ケアに終始せず、周囲との関係性に重きを置くというふるさとの会における生活支援の実践を継続する。

②「地域生活」というのは施設（日住）での暮らしに限ったものではなく、アパート等の住居を含めた支援（関わり）の継続性を志向する。

③地域福祉の観点からいえば、日住という施設に入居中でなくとも、例えばアパートでも生活支援が受けられるように実績作りや政策提言をする。

・①に関しては、当プロジェクトでも職員研修に位置付けている NPO すまい・まちづくり支援機構の「ケア研修」の内容が、日住の全国研修（主催：厚労省社会・援護局、受託運営：全日住協）のカリキュラムに反映され、周囲との関係性に重きを置くという当法人における生活支援の実践を継続して

いる。
・②に関しては、元いた施設から福久井荘に入居せずにアパート転宅をした 5 名について調査を行ったところ、施設での支援と同等とは言えないものの、施設で受けていた介護、医療等の社会サービスは継続したまま、NPO 職員による定期訪問を通じた生活サポートや、顔なじみの入居者同士の支え合いによって生活を継続できていることが分かった。一方で、日住制度は必ずしも地元からの入居者に対象を限定しておらず、支援の依頼元（生活保護の実施機関）は広域になっている[※1]。転宅先がアパートになるにしても、場所は遠方となるため継続的な関わりが持てない。その点では、福久井荘の事例を一般化できない。
・新型コロナウイルス感染症の流行を受けて、防護具着脱演習、陽性者発生時の初期対応、施設内のゾーニングや換気方法についての研修が必要となったことは、想定外であった。

○ 「公的な建設補助金の創設」
・令和 3 年度より「社会福祉施設等整備費補助金」の対象に日住が追加されることで実現した。一方で、①当助成事業とは異なり「オーナー創設型」が想定されていない、②類似した制度と比べて補助単価が低いといった課題がある。当プロジェクトを通じて、都市部での新規日住が安定的に運営される実績をまずは示した上で、改善を要望していく。

○ 行政機関（福祉事務所）からの評価
・行政の実地指導においては、施設利用の継続について保護実施機関との協議状況を細かく記録するよう助言・指導はあったが、結果として利用が長期化しているケースが一概に問題視されることはなかった。「重点的要支援者」についても、福祉事務所が広く支援の必要性を認めたものについて該当となっており、少なくとも東京都においては、当事者不在の制度運用となる懸念は払拭できそうである。

福祉事務所からの評価で代表的なものを下記に示す。
・「立地、住環境ともよく、エレベーター付きの日住は希少。オーナーが日住用に建築することを選択してくれたことは非常にありがたい」。
・「日住になったことで福祉事務所としては業務量が増えたが、委託事務費がつくことで人員の強化や支援の向上などの変化があったのか。例えば、人員体制が厚くなり通院同行が担えるようになった、日住に移行し人的余裕が生まれ、職員の定着率が向上することで利用者へのサービスの質が向上したなど、そのような効果を知りたい。それがひいては被保護者への利益につながると思う」。
・「急に居所を失った自立度の高い要保護者の受け入れ先の全体数が少ない。無低の個室化に対応できず、事業の廃止となる事業者が少なくない。全体のキャパシティが減少する中で、今後は日住に対しても通過型への要求が強まっていくのではないか」。
・「日住のニーズはあるが、施設整備費の活用が現実的でないとすれば、住宅扶助の基準額を変更するか、日住の委託事務費を上乗せすることで、オーナーが参入しやすい条件整備をする必要がある」。
・「高齢者施設だと入居基準が満たせないことが多い。高齢でかつ認知症でも要介護でもないが、依存症だけあるという方が入れる施設が本当にない。無低にも条件付きのところがあるところも多く、（当

[1] 法人が運営する日住 10 施設の入居実績（2023 年 1 月）では、地元の実施機関の利用は 50.5%、地元区以外は 23 区が 46.6%、市部が 2.4%、都外が 0.5%となっている。

法人が運営する）日住の存在は大変ありがたい」。
・「高齢者施設の多くは郊外にあり、外出や喫煙に関するルールが厳しいなど、自由が少ない。その点、街なかにあり、比較的自由な日住が選ばれる」。
・「最近は女性ケースの相談が増えており、紹介できるところが少なくて困っている。無低、日住の中でも女性専用の施設はニーズが高く、特に区部は希少である。（当法人が運営している女性施設である）ふるさと日の出館に空きがないと、郊外の救護施設くらいしか選択肢がなくなる」。

5－2. 波及効果（想定外、波及的・副次的効果）
・ふるさとの会が長年運営をしてきた障害者グループホーム（共同生活援助）と、この 2 年ほどで始めた計画相談、自立生活援助、地域移行、そして福久井荘との連携が見えた。ここ数年、墨田区では「精神障害者にも対応した地域包括ケアシステム」、いわゆる「にも包括」が推進されてきた。生活困窮者支援を「にも包括」と重ね合わせていくことで、さまざまなニーズに対応できる地域づくりが促進されるのではないか。
（支援事例については「NPO 法人ふるさとの会における日常生活支援住居施設の取り組み」『生活と福祉』2022 年 6 月号を参照）

・福久井荘の前例をうけて新規の日住開設の計画が 2 件進行中である。補助金なしでも計画を成り立たせるには、いくつかの特殊な条件が必要であり、広く一般化するには課題が多い。

5－3. 事業の効率性
〇 助成金による施設建設と人材育成の経費負担
・福久井荘の建築費用（解体費用を含む）145,138,695 円の内、38,360,450 円（建設費用の 26.4%）を助成金により支出した。
・また、助成金 8,232,372 円を人材育成のために支出し、7 名がケア研修を受講、4 名が社会福祉主事任用資格通信講座を修了した。また、無低・日住に関わる事例検討会を計 7 回実施した。

〇 ふるさと福久井荘の事業開始以来の収支状況
・当助成金申請時の「収支計画」では、月額 184,630 円の収支差額を見込んでいたが、実績は月額 12 万円ほどの赤字となった（2021 年 10 月～2023 年 1 月末の平均）。
・開設以来の稼働率は 98.1%であり（2023 年 1 月末までの実績。申請時の計画は 95%稼働）、入居者から徴収する利用料収入を改善させる余地はあまりない。同時に、委託事務費は制度開始以来、2 度の年度改訂（毎年 4 月）があったが、支弁基準額の変更はなかった。
・支出面については、①新型コロナウイルス感染症の流行、②世界的な物価高騰という想定外の事態が経営を圧迫した。①は、マスクや検査キットの購入費用など感染予防対策に係る東京都からの補助金はあるが、居室食対応時の備品など対象外の支出項目も少なくない。さらに、陽性者対応を行った職員への手当や施設のシフト面のサポートを行う必要性から、通常よりも人件費が増加した。②は、燃料費高騰による電気、ガス料金の上昇が顕著である（福久井荘は開設から間もないため通年比較ができないが、それ以外の日住 9 施設の実績では、電気料金が前年比で 140%超となった）。夏場の熱中症対策と換気を両立させるため、どうしてもエアコンの使用量が増加した。また、福久井荘では、当法人が運営する給食センターが 1 日 3 食を提供しており、何とか食費を据え置きで対応しているが、食事を外注している施設ではすでに値上げの影響が出てきている。無低・日住は本来、水光熱費、食費の実費徴収が原則とされているが、物価高騰を利用料に転嫁させるわけにもいかず、事業者の持ち出しとなる。一部の自治体では、光熱費の高騰に対する補助金制度が実施されたが、無低・日住は対象外であった。

・物価高騰にあわせて職員の賃金も改善していかないと、日住でのキャリア形成や今後の人材確保に支障が出てくる。委託事務費の基準と水準の見直しや、無低・日住に対する光熱水費の補助については全日住協で意見を取りまとめて行政に要望したい。

・施設整備に関しては、現状の基準では居室の床面積 7.43 ㎡を確保し、施設をバリアフリーにすることの経営上のメリットが少ない。居室利用料の上限（53,700 円）を設定するための床面積は 6.5 ㎡以上であればよく、一方で最低基準である 4.95 ㎡を確保することでの居室利用料の下限（48,000 円）と金額的には大差がない。

・利用者像が単一でないことは日住の利点でもあるが、要介護者に焦点化すると床面積が 7.43 ㎡でも十分とは言えない。都市部の事業展開のモデルになるような日住の運営方法を提示するためにも、より良い住環境で事業にチャレンジできる条件は今後も提案していく必要がある。

6. 成功要因・課題

・施設建設における近隣説明会は、建築上求められる説明内容に加えて、当法人が同建物で日住を運営することについても共有したが、特段の反対意見もなく理解を得られた。新築の「福祉施設」の建設ということで、反対運動が起きることも懸念していたが、オーナーが地元の方で、近隣住民との長年にわたる信頼関係があったことで、話がスムーズに運んだ。この点はオーナー創設型の利点だと感じられた。また、建設にともない取り壊しとなったアパート「福久井荘」に愛着を持っていた住民の方もおり、施設名として使わせてもらうことにした。

・日住は新たな制度であるが、長年にわたる生活困窮者支援の実践や全国的な事業者のネットワーク、社会的事業に理解のあるオーナーとの関係性がベースにあったことで、制度や情勢の変化にもある程度柔軟に対応できた。地域のネットワークとして、山谷の「地域ケア連携をすすめる会」でも、コロナ禍における医療体制に関する情報交換や BCP をテーマにしたシンポジウムの開催、陽性者の緊急支援などを行ってきた。

7. 結論

・福久井荘ができたために、都外施設から「地元」に帰ってこられた方や、一人暮らしが困難となった「地元」の方が地域での生活を継続することができた。令和 2 年 4 月の条例施行により新たに設けられた無低（日住）の施設基準に当法人でも一部が合致せず、事業廃止や定員削減を迫られることになった。結果として、当プロジェクトにより新規開設する施設で、事業廃止となる既存施設の入居者を受け入れることなった。当プロジェクトがなければ、法改正が地域居住の喪失を促進するという懸念が現実になるところであった。

・当プロジェクトを通じて、都市部における日住の先駆的モデルとなるよう事業の実施に努めてきたが、コロナ禍という事情はあるにせよ視察依頼は行政からのものが中心であり、事業者や家主からは来ていない。当法人に限っては新規で 2 件の計画が進行中であるが、都市部、とりわけ 23 区内では新規の開設は進んでおらず、波及効果という意味では限定的と言わざるをえない。現状の日住は、制度開始前から運営をしてきた無低がハード面は既存不適格として何とか認定を受けた側面があり、施設整備費を厚くして、建物の新陳代謝を促進しないと、今後は日住の数が逓減する結果となる。

7－1 事業実施のプロセスおよび事業成果の達成度の自己評価

	多くの改善の余地がある	想定した水準までに少し改善点がある	想定した水準にあるが一部改善点がある	想定した水準にある	想定した水準以上にある
（1）事業実施プロセス				○	
（2）事業成果			○		

の達成度					

7－2 事業実施の妥当性

・建設に関しては、コロナ禍の影響で、行政サイドの手続きに想定以上の時間を要した。竣工、引き渡しから施設としての運営開始予定日までの間が 1 週間程度しかなく、急ピッチで準備作業を行わざるを得なかった。

・今後、休眠預金が日住建設に活用できず、公的な補助金の活用も現実的な選択肢にならないとすると、一般の賃貸借契約をベースとして施設整備を行うことになるが、住宅扶助費から捻出できる賃料には限界があり、貸主は採算性の乏しい事業に参画しない。

・建築物用途や建築基準法関連の基準に関して行政が柔軟な運用をすれば、必ずしも新築物件や既存物建物の用途変更が無低（日住）の新規開設の必須条件とはならない。居室面積を 7.43 ㎡以上で計画せず、バリアフリー化や消防設備の設置を最低限にするなど居住環境を抑えることで、イニシャルコストや賃料の削減を図るという消極的な改善方法は考えられる。

8. 提言

・都市部の事業展開のモデルになるような日住の運営方法を提示するためにも、より良い住環境で事業にチャレンジできる条件は提案していく必要がある。例えば、①床面積が 7.43 ㎡以上であること、②車椅子を利用した高齢者や、障害者が安心して暮らせるバリアフリーな住環境であること、③日住制度で定める「重点的要支援者」が過半数を超え、そこに生活支援を提供する十分な職員体制があること、などを条件にして、住宅扶助特別基準（69,800 円）を適用することは現実的に対応可能ではないか。

・日住の運営主体の大半は NPO 法人であり、保護施設を運営する社会福祉法人と比べると、その資金力は脆弱である。当プロジェクトのように社会的事業に意欲のあるオーナーの参画なしには施設の建設や改修は困難である。日住制度においては、都市型軽費老人ホームや障害者グループホームと同様に、「オーナー整備型」の建設補助金が必要である。当プロジェクトを通じて、日住が解決の主体となりうる社会的な課題を明らかにするとともに、日住の施設整備目標の策定を行政が行うことも要望したい。

・先述した施設整備費は採択される施設数に限りがあり、必ずしも日住の建設・改修が優先されるものではない。日住が施設整備の対象となった実例がない限り、休眠預金を活用した助成の継続も要望したいところであるが、改めてオーナーに参画を促すためには、所得税法第４２条第１項(国庫補助金などの総収入金額不算入)の適用を受けられないという条件が障壁となる。

9. 知見・教訓

○ 無低（日住）の建設上の課題

・街なかに施設を開設する場合、敷地面積との関係から複合施設化や（保護施設のような）多機能化は現実的ではない。必然的に地域に機能が分散されるので、施設が外部にどれだけ開かれているか、利用者が周囲との行き来があるか（行きつけの場や人間関係等）が重要となる。

・無低の建築物用途は一般的に「共同住宅」もしくは「寄宿舎」であることが求められ、自治体が定める集合住宅条例の対象となる。一方で、集合住宅条例は自治体よって基準や適用範囲の取り扱いが異なるため、同じ「共同住宅」「寄宿舎」でも無低（日住）を建設する際に求められるハードルは異なる。集合住宅条例を文字通りに適用すると、無低の建て替えができなくなるケースが想定される。

・既存建物の活用型でも無低（日住）の施設基準がクリアできるのであれば、新築と比べても工期や工費が抑えられる。また、無低（日住）は、他制度の福祉施設ほど敷地・建築面積を必要としないという

メリットもあり、既存建物を転用する潜在的なニーズは小さくないと考える。中長期的な事業計画や、オーナーと事業者との信頼関係がないと、新築で日住用に建設しても他の用途に転用しづらいという条件が事業の大きな障壁になってしまう。

10. 資料

入居者調査概要

１．短期アウトカム「墨田区に日住が開設されることで、単身高齢者・生活困窮者が街中で安心、安定した生活環境で暮らすことができる。」の評価では、以下の下位項目を設定した。

【1-1】ひとり暮らしに困難を抱える単身高齢者・生活困窮者が入居できる
【1-2】入居者の地域生活が継続できる
【1-3】入居者が地域とつながりを持った生活ができる
【1-4】入居者が、暮らしやすい生活を送れる
【1-5】入居者の生活の質が改善される
【1-6】入居者の困りごとや要望が解決される
【1-7】入居者の健康状態が維持できる
【1-8】入居者が、生活の場所の選択肢を持てる

「【1-1】ひとり暮らしに困難を抱える単身高齢者・生活困窮者が入居できる」の調査

１）調査方法

①記録調査：入所記録のデータを用いて調査を実施した
①調査項目：入所時年齢、入所時の疾病、入所理由（ひとり暮らしが困難な理由）、経済状態
②職員記入調査：職員への質問紙調査を実施した
②調査項目：入所時年齢、前居所（福久井荘またはせせらぎ館入所直前の居所）、安定的な居所の喪失理由・居所を喪失した年齢、社会サービス利用、生活支援の内容

２）調査実施期間

2021 年 10 月 1 日～2023 年 1 月 31 日

３）対象者

①事業の対象となった 21 人のうち、2023 年 1 月 31 日までに入所した 20 人の利用者

４）分析方法

調査項目のデータを収集し、集計結果を示した。

５）結果

①入所時年齢

最少年齢は 34 歳、最高年齢は 88 歳、平均年齢は 65.7 歳であった。65 歳以上の割合は 17 人（85％）であり、前期高齢者（65～74 歳）は 11 人、後期高齢者（75 歳以上）は 6 人であった。

②入所時の疾病

入所時に何らかの医学的診断のあった入所者は 20 名中 19 名であり、医学的診断のない 1 名は、知的障害疑いであった。

脳血管障害 7 人、精神疾患 12 人、生活習慣病 9 人、老年期疾病 12 人、知的障害（疑い含む）2 人であった。

③入所理由・安定的な居所の喪失理由

前施設閉所に伴う入所が 15 人、前居所のトラブル 2 人、自立生活困難 2 人、退院後の帰住先なし 1 名であった。

生活歴の中での安定的な居所の喪失理由については、30 代から 50 代で安定した居所を喪失した利用者は、触法や怠薬による精神疾患の悪化が居所喪失のきっかけであった。60 代以降での居所喪失理由は、アパートの取り壊しや更新困難と、認知症や身体機能の低下による一人暮らし困難がきっかけであった。

④経済状態

生活保護受給者は 20 人、そのうち年金受給者（生活保護と併用）は 4 人であった。

⑤社会サービス利用

生活支援付きの施設に入居したことによって社会サービス利用が増えた利用者の割合は 81.3%であった。福祉サービスとして、居宅介護支援（ケアマネ）、訪問介護、通所介護の導入、医療サービスとして、通院治療、往診、訪問看護、訪問リハビリ、薬局の導入が多かった。

⑥生活支援の内容

食事の提供、24 時間の見守り、社会サービスとのコーディネート、通院同行、迷子時の対応、不安時の声掛けや傾聴、金銭管理サポート、服薬サポート、水分補給、他の利用者等とのコミュニケーションサポート、生活リズムの維持のためのサポート、記憶障害へのサポートなどが提供されていた。

６）結果概要

上記①～⑥の結果から、福久井荘に入居した対象者は、高齢者が多く、65 歳以下の年齢でであっても、脳血管障害や精神疾患、何等かの疾病や障害を持っていた。福祉サービスや医療サービスの導入が必要な対象者が多く、生活支援によってコーディネートされていた。また、年金受給していた入居者は 4 名のみであり、全ての利用者が生活保護を受給する生活困窮者であった。

「【1-2】入居者の地域生活が継続できる」、「【1-8】入居者が、生活の場所の選択肢を持てる」の調査

１）調査方法

①記録調査：入所記録、退所記録のデータを用いて調査した

調査項目：入所日、退所日、退所先

②退所者事例分析

調査項目：退所理由

２）調査実施期間

2021 年 10 月～2022 年 12 月

３）対象者

①2021 年 10 月 1 日～2022 年 1 月 31 日までに入所した利用者　17 名（1 年以上のフォローアップが可能な者）

②2021 年 10 月 1 日～2023 年 1 月 31 日までに退所した利用者　5 名

４）分析方法

①入所日と退所日（利用中の場合には 2023 年 1 月末時点）から、利用期間を算出した。

②退所した利用者については、退所先を集計し、支援記録等から退所理由を記述した。

５）結果

①記録調査の結果

最長 15 カ月のフォローアップ期間の平均入所期間は 12 か月であった。最長値は 15 カ月、最小値は

1 か月であった。12 か月以上の利用期間だった利用者は 13 人であった。

退所した 5 名のうち、2 名はアパートであり、地域生活に移行していた。その他は老人ホーム入所 1 名、病院入院 1 名、簡易宿泊所へ転居 1 名であった。

福久井荘の入所期間が 12 か月以上、または福久井荘退所後にアパートへ移行した利用者は 14 名（82.3%）であった。

②退所者事例分析の結果

【アパート転宅による退所】

アパート転宅した 2 人のうち、1 人は 30 代、1 人は 60 代であった。30 代の対象者は、精神疾患を抱えているため、アパート転宅後も訪問診療を継続し、地域生活支援センターにてフォローしていた。60 代の対象者は、結婚にともないアパートでの同居を希望したため転宅となっていた。

【老人ホーム入所による退所】

老人ホーム入所による退所は 1 人であった。転倒による救急搬送が多くなり、要介護度が高くなったため、福祉事務所のケースワーカーが介護付き有料老人ホームへの転居を進め、退所となっていた。転宅先の老人ホームは都内（23 区内）の有料老人ホームであった。

【入院による退所】

入院による退所者は 1 人であった。入院退所となった対象者の福久井荘に入所時の年齢は 60 代であったが、20 代の頃から精神科での入退院を繰り返し、最長の入院期間は 25 年であった。長期入院を経て地域移行後も入退院を繰り返しており、福久井荘入所後もデイケアに通院しながら生活の安定を目指したが、皮膚疾患の悪化とともに体調が悪化し、再度入院することとなった。入院後も病状が安定せず、入院が長期化したことから退所となった。

【簡易宿泊所への転居による退所】

簡易宿泊所への転居による退所は 1 名であった。エアコンの使用に関するトラブルが続き、本人が安心した生活が継続できないと福祉事務所に相談し、簡易宿泊所に転居したことで退所となっていた。本人は知的障害があり、不安が強いために職員が他の居室への変更を検討していたが、居室変更の前に耐えられなくなってしまっていた。

６）結果概要

福久井荘入所後 12～15 カ月のフォローアップの調査の結果、対象者の 82.3%（17 人中 14 人）は、墨田区での地域生活を維持していた。

退所者の事例分析では、5 人中 3 人がより安定した住まいに移行していた一方で、不安定な病状にともなう入院退所、トラブルによる退所がそれぞれ 1 件あった。

以上のことから、多くの入所者は安心した生活を継続できていたと考えられる。また、重度の精神疾患や知的障害を抱えている入所者へのよりきめ細かな支援、居室環境の整備が必要であると思われる。

「【1-3】入居者が地域とつながりを持った生活ができる」、「【1-4】入居者が、暮らしやすい生活を送れる」の調査

１）調査方法

入所者ヒヤリング調査：調査票に基づいてヒヤリング調査を実施した

調査項目：①外出することがあるか、②どこに外出することが多いか、③住みやすいと感じているか。④今後も住み続けたいか。

２）調査実施期間

2021 年 10 月～2022 年 12 月
３）対象者
ヒヤリング調査が可能な利用者：福久井荘 12 名
４）分析方法
調査結果を集計し、内容について分析した。
５）結果
①外出の有無
　12 人中 11 人が日常的に外出していると答えた。日常的に外出していない入所者は、脳機能障害のためにひとりで外出できないと答えた。
②外出先
　外出先は、多い順にコンビニエンスストア（4 人）、スーパー・大型店舗（3 人）、病院・クリニック（3 人）、知人の家（1 人）、銀行（1 人）、区役所（1 人）であった。買い物、通院、散歩のために外出していると答えた。
③住みやすさ
　地域の住みやすさについて、12 人中 8 人が「住みやすい」、2 名が「よくわからない」、1 名が「他の地域にも住んでみたい」、1 名が「昔から住みづらい」と答えた。
　住みやすい理由は、「交通の便が良い」、「昔からよく知っている地域だから」などの理由であった。一方で、「昔から住んでいるため、地元の友だちに近所で会うと飲みに誘われてしまう」という悩みも語られた。
④今後も住み続けたいか
　今後も住み続けたいかについては、住み続けたいが 8 人、他の地域に行きたい・行ってみたいが 2 人、よくわからないが 2 人であった。
６）結果概要
　上記①～④の結果から、半数以上の入居者は、住みやすさを実感していた。駅が近いために、交通の便がよく、徒歩圏内に買い物ができるコンビニやスーパーが多い上、散歩ができる公園も近くにあることが住みやすさの理由となっていると考えられた。特に無料で利用できる都営バスは重要な交通手段であるため、バス停へのアクセスが住みやすさに影響していると思われる。

「【1-5】入居者の生活の質が改善される」、「【1-6】入居者の困りごとや要望が解決される」の調査
１）調査方法
入所者ヒヤリング調査：調査票に基づいてヒヤリング調査を実施した
調査項目：①生活の中での楽しみがあるか、②生活で困っていることはあるか
２）調査実施期間
2021 年 10 月～2022 年 12 月
３）対象者
ヒヤリング調査が可能な利用者 12 名
４）分析方法
調査結果を集計し、内容について分析した。
５）結果
①-1 生活の中での楽しみの有無（入所後 6 カ月後）

12 人中 9 人（75%）が生活の中での楽しみがあると答えた。楽しみの内容は、福久井荘の中での付き合い（2 人）、テレビ（5 人）、外出（1 人）、家族に会うこと（1 人）、食事（2 人）、タバコ（3 人）であった。

また、生活の中での楽しみが特にない・思いつかないなどと答えた人は 3 人であった。

①-2 生活の中での楽しみの有無（入所後 1 年後）

1 年後のフォローアップが可能であった 11 人中 10 人（91%）が、楽しみがあると答えた。楽しみの内容は、昔の話を職員にすること（1 人）、リビングで過ごす時間（1 人）、外出や散歩（5 人）、テレビ（4 人）、食事（3 人）、タバコ（2 人）であった。

②-1 生活の中での困りごと（入所後 6 カ月後）

困っていることがないと答えたのは 4 人であった。困りごとの内容は、お金の悩み（2 人）、体調に関する悩み（4 人）、ストレス（1 人）であった。

②-2 生活の中での困りごと（入所後 1 年後）

1 年後のフォローアップが可能だった 11 人中、困りごとがないと答えたのは 5 人であった。困りごとの内容は、お金の悩み（2 人）、人間関係の悩み（1 人）、門限を 0 時くらいに延長してほしい（1 人）、朝ごはんに納豆を増やしてほしい（1 人）、具合が悪いときに食べ物を買ってきてほしい（1 人）であった。半年後と 1 年後の時点で同じ困りごとが継続していた人は 1 人であった。

６）結果概要

上記①～②の結果から、入所半年後よりも入所 1 年後の方が、外出の楽しみが増えていた。時間の経過とともに地域に住み慣れたことに加え、新型コロナウイルス感染症の影響が少なくなり、外出の範囲が広がり、外出先での楽しみが増えたと考えられる。

また、生活支援においては、利用者の日々の生活の中で生じる様々な困りごとに対応することで、深刻化しないようにすることが重要であるが、入居半年後と一年後に実施したヒヤリング調査では、1 年後のヒヤリング調査の方が、特に大きな困りごとを思いつかない様子であった利用者が多く、困りごとよりも要望に関する内容が多くなっていた。また、半年後の時点と 1 年後の時点で同じ困りごとが継続していたケースは 1 事例であった。これらのことから、日常的な細かな困りごとについては、福久井荘の生活の中でおおむね解決できていると考えられる。

「【1-7】入居者の健康状態が維持できる」の調査

１）調査方法

入所者ヒヤリング調査（入所後 6 か月、入所後 1 年の比較調査）

調査項目：①身体的健康（フレイル尺度）、②精神的健康（うつ状態尺度）

２）調査実施期間

2021 年 10 月～2022 年 12 月

３）対象者

ヒヤリング調査が可能な利用者 12 名のうち、2 回のヒヤリング調査が可能であった 11 名を分析対象とした。また、比較のために、前施設から福久井荘に入居せずアパート転宅（Y 荘）をした 4 名（入居後 1 年後）を調査した。

４）分析方法

入所後 6 か月、入所後 1 年後の身体的健康の変化の有無、精神的健康の変化の有無を測定した。

５）結果

11 名中 10 名（90.1%）がフレイルまたはプレフレイルであった。身体的健康は、7 名が維持、低下 2 名、改善が 2 名であった。81.8%が維持または改善であった。

精神的健康は、入所 6 か月後の時点で 2 項目該当が 3 人、1 項目該当が 2 人であった。1 年後との比較では、8 人が維持、低下が 1 名、改善が 2 名であった。

Y 荘の入居者 4 名は、4 人中 4 人（100%）が入居後 1 年後の状態がプレフレイルであった。また、精神的健康の項目でうつ状態に関連する項目に該当する人はいなかった。

6）結果概要

上記の結果から、福久井荘に入居したことにより、身体的健康はおおむね維持され、精神的健康は維持ないし改善する傾向があった。Y 荘に入居した利用者 4 名と比較すると、自立度の高い Y 荘の入所者でも全員がプレフレイルの状態であったが、精神的健康については、全員がうつ状態の項目への該当がなく、良好な結果であった。

福久井荘の入所者の方が、Y 荘の入所者よりも、精神的健康が低い人の割合が高いが、日常的な生活支援と 24 時間の見守りがあることで、うつ状態の傾向のある入所者の精神的健康が維持されていると考えられる。

○ 取材実績

① 2020/11/12 毎日新聞
「まだ 6%? 「貧困ビジネス」防止策　無料定額宿泊所から「優良施設」への移行が進まない理由」

② 2021/7/12 福祉新聞
「生活保護受給者　居住支援の受け皿に　日住協議会が設立会見」

③ 2022 年 6 月『生活と福祉』
「NPO 法人ふるさとの会における日常生活支援住居施設の取り組み」

④ 2022/12/29 読売新聞
「「休眠預金」活用 200 億円　福祉住宅建設や耕地再生」

⑤ 動画（YouTube）
「住宅困窮者向け支援事業のご紹介【誰もが安心して暮らせる社会へ】」

○ 視察実績（所属、肩書は当時のもの）

① 2021/10/21　厚労省社会援護局
山本麻里氏（社会援護局長）、池上直樹氏（保護課長）、大西佑作氏（保護課長補佐）、杉野友香氏（保護課企画法令係長）、内野英夫氏（保護事業室長補佐）

② 2021/11/4　厚労省社会援護局長保護事業室長

③ 2021/11/12　中島明子氏（和洋女子大学名誉教授／ＮＰＯすみださわやかネット理事長）他

④ 2021/12/14　東京都生活福祉部
高橋博則氏（福祉保健局生活福祉部長） 新田裕人氏（事業調整担当部長） 伊藤博氏（保護課長） 町田英之氏（課長代理 施設担当） 小林正裕氏（保護課主任・施設担当）

⑤ 2022/6/2　東京都社会福祉協議会　新内康丈氏（事務局長）

⑥ 2022/12/29　厚労省社会・援護局 地域福祉課地域共生社会推進室

⑦ 2023/2/24　日本民間公益活動連携機構（JANPIA）岡田太造氏（専務理事）

⑧ 2023/3/25　社会福祉法人 全国社会福祉協議会 古都賢一氏（副会長）

以上