

武蔵野市福祉資金貸付制度見直し検討委員会

報 告

平成25年3月

目 次

I	はじめに	1
II	これまでの経緯と現状	1
1	制度創設の経緯	1
2	これまでの提言	2
3	両制度の現状	2
	(1) 福祉資金貸付制度	2
	(2) 有償在宅福祉サービス事業	4
III	両制度に対する評価と課題	5
1	制度の評価	5
	(1) 福祉資金貸付制度	5
	(2) 有償在宅福祉サービス事業	6
2	制度が抱える課題	7
	(1) 福祉資金貸付制度	7
	(2) 有償在宅福祉サービス事業	7
IV	両制度の今後の在り方についての提言	7
1	福祉資金貸付制度	7
2	有償在宅福祉サービス事業	8
V	終わりに	10
1	市の役割	10
2	福祉公社の役割	10
3	結びに	10
	【資料】	12
	【別紙】	19

I はじめに

武蔵野市福祉資金貸付制度見直し検討委員会（以下「委員会」という。）は、平成24年10月26日に武蔵野市長から委嘱を受け、福祉資金貸付制度の在り方に関すること及び福祉資金貸付制度における財団法人武蔵野市福祉公社（以下「福祉公社」という。）が実施する有償在宅福祉サービス事業の在り方を検討するため設置された。

武蔵野市が昭和56年に全国に先駆けて実施した福祉資金貸付制度は、居住不動産を担保に、福祉公社が提供する有償在宅福祉サービスを受けるための福祉資金を融資する制度である。制度の開始から30年以上が経過し、介護保険制度の創設や不動産価格の下落など、制度を取り巻く外部環境は大きく変化し、制度創設当初から懸念されていた様々なリスクが顕在化していることもあり、制度の見直しは急務となった。

本委員会では、福祉資金貸付制度及び有償在宅福祉サービス事業の今後の在り方について5回にわたる議論を経て、結論をまとめたので報告する。

II これまでの経緯と現状

1 制度創設の経緯

昭和55年当時、武蔵野市は食事サービスやシルバー奉仕員制度、浴場開放事業、四市ケアセンターを活用したデイサービスや入浴サービス、老人福祉手当等の現金給付など、市民ボランティアにも支えられて市独自の多様な高齢者福祉施策を行っていたが、公的な在宅福祉サービスは、量的にも質的にも十分ではなかった。高齢者が住み慣れたところで生涯を全うできるよう、地域の福祉サービスを補完し、福祉全体のレベルアップを図り、市民福祉の増進に寄与することを目的に武蔵野市は同年12月に福祉公社を設立し、福祉公社は翌年4月から有償在宅福祉サービス事業を開始した。

それと同時に市は、武蔵野市福祉資金貸付条例を施行し、福祉公社とサービス契約を締結した人に対し、不動産を担保に福祉資金を貸し付ける制度を実施した。これにより、資産はあるが現金収入が少ない高齢者が、有償で在宅福祉サービスを受け、在宅生活を継続できるよう支援する体制が整った。すなわち武蔵野市のリバースモーゲージ制度が整い、これを先駆けとして同様の制度が各地で誕生した。しかし、制度創設にあたっては、不動産価格の下落や貸付期間の長期化など様々なリスクと、ミニマムでないサービスに公費を支出するこ

とで一部の者だけが恩恵を受けるのは不平等であるなどの市議会での議論を経てのスタートであった。

2 これまでの提言

市及び福祉公社は、国の制度変更や社会経済情勢など福祉を取り巻く社会環境の変化に応じて、事業の点検を行ってきた。特に平成12年以降は介護保険制度が創設され、有償在宅サービスの個別サービスである家事援助・介助サービスの需要が激減したこともあり、事業の在り方が問われ様々な検討が行われた。以下にそれを記載する。

- 昭和60年8月 課題検討プロジェクトチーム(市)
- 平成13年10月 武蔵野市福祉公社課題検討委員会(福祉公社)
- 平成17年10月 有償在宅福祉サービス事業のあり方研究会(福祉公社)
- 平成18年1月 福祉保健部所管三団体調査研究ワーキングチーム(市)
- 平成18年12月 有償在宅福祉サービス事業検討委員会(福祉公社)
- 平成19年1月 福祉三団体再編検討有識者会議(市)
- 平成19年9月 福祉三団体改革基本指針(市)
- 平成21年3月 福祉公社中長期事業計画(福祉公社)
- 平成24年3月 同上(改訂版)

上記の各委員会等で検討された、福祉資金貸付制度と有償在宅福祉サービス事業についての主な検討結果は概ね以下のとおりである。

- ①福祉資金貸付制度は、国や民間の類似制度で補えるか見直しをする。
- ②有償在宅福祉サービス事業と権利擁護事業の統合を基本とした見直しをする。
- ③有償在宅福祉サービス事業の基本サービスの利用料金の改定及び緊急対応料金を別途設定する。
- ④市からの財政支出ではなく、福祉公社の基金の活用及び他の事業の収益で有償在宅福祉サービス事業を維持する。

3 両制度の現状

(1) 福祉資金貸付制度

福祉資金貸付制度は、武蔵野市が全国に先駆けて実施した、居住不動産を担保に福祉資金を融資する制度である。

具体的には、福祉公社が提供する有償在宅福祉サービスにかかる利用料などを、不動産を担保に市が貸し付けるものであり、福祉公社の設立時のコンセプトは、フロー(=現金収入)の少ない高齢者に、自己が所有するストック(=

不動産等の資産)を使って、在宅生活が継続できるような仕組みを創設し、高齢者の在宅生活をサポートすることにあつたが、制度の現状については以下のとおりである。

①介護保険制度の創設・普及により、在宅福祉サービスの供給体制・供給量が大きく変化し、福祉公社の提供する有償在宅福祉サービスが需要・供給ともに低下している。このため、貸付目的が福祉公社の提供する在宅サービスの利用と乖離している。

- ・以前は有償在宅福祉サービスの個別サービスに、食事サービスや24時間ヘルパー派遣等のメニューがあり、これらのサービスを利用するために貸付が利用されることが多かった。しかし需要が激変したため、現在提供している個別サービスは「家事援助」のみである。

- ・近年の貸付内容は「生活費(8万円以内/月・人)」が最も多く、次いで「医療費」「住宅改修費」であり、「家事援助」の占める割合は低下している。ピーク時の平成3年度は約4,700万円の利用実績があつた「家事援助」だが、平成23年度は50万円に満たない利用である。(資料1参照)

②福祉資金として市が税を投じて長期間貸し付ける意義は薄れている。

- ・この制度の本来の趣旨は「福祉公社の提供する有償在宅福祉サービスに要する利用料などを貸し付ける」ことであるが、提供する個別サービスが家事援助のみということもあり、本来の趣旨に沿った貸付は非常に少ない。一方で、生活費を借りるために福祉公社に加入し、貸付を利用する例も見られる。

- ・「資産はあるが現金収入の少ない高齢者に貸し付ける」としているものの、制度上は資産調査や所得制限を行っていないため「資産もあり、現金収入もある人」に貸し付けている例が散見される。

③国や民間金融機関による類似事業が実施されている。(資料2参照)

- ・厚生労働省では平成14年度、「長期生活支援資金制度」(平成21年度より「不動産担保型生活資金」に名称変更)を創設した。これは「一定の居住用の不動産を有し、在宅生活を希望する低所得の高齢者を対象に、当該不動産を担保として生活資金を融資する制度」であり、都道府県の社会福祉協議会が実施している。

- ・民間金融機関でも、平成17年以降に取り扱いを開始し、独自の商品をそれぞれ展開している。

④制度が持つリスクが顕在化した。

- ・バブル崩壊やリーマンショックなど、不動産価格が予想を上回って下落することにより、利用中に貸付限度額に到達するケースが発生した。(不動産価

格下落リスク)

- ・貸付期間が予想を上回って長期化することにより、利用中に貸付限度額に到達するケースが発生した。制度開始から平成23年度末までの貸付累計件数は119件で解約件数は99件だが、そのうちの18件が貸付限度額到達による解約という状況である。(貸付期間の長期化リスク)
 - ・生存中に貸付限度額に到達したため死亡時までの相当長期間にわたり返済を猶予していたケースに関して、不動産売却による返済額が貸付額を下回り、貸付金を全額回収できない事例が発生した。
- ⑤福祉資金貸付制度に要する費用は、全て市の一般財源である。
- ・近年の制度利用者数は20世帯前後である。一方、この制度を維持するために、貸付金として毎年約4,000万円が予算計上されているほか、人件費等の経費が約800万円発生している。
 - ・今まで約17億円貸付をして約14億円が返済されている。平成24年12月現在の貸付(債権)額は、約3億円である。
 - ・貸付の経費は、全て税を原資とする一般財源より支出されている。

(2) 有償在宅福祉サービス事業

有償在宅福祉サービス事業は、基本サービスと個別サービスに分けられる。基本サービスでは、利用者に社会的支援者として相談員(ソーシャルワーカー)を専任で配置し、定期訪問による相談援助を基調に、サービス提供機関など、社会資源利用のための仲介・代弁機能や緊急時対応等の身上配慮を行う。個別サービスは、市民が協力員として福祉公社に登録して活動する家事援助・介助サービスである。制度の現状については以下のとおりである。

- ①介護保険制度の創設・普及により、在宅福祉サービスの供給体制・供給量が大きく変化したため、福祉公社の提供する有償在宅福祉サービスが需要・供給ともに低下している。(資料3参照)
- ・平成5年から在宅介護支援センターが整備され相談援助体制が整ったこと、平成12年の介護保険制度の創設に伴い、サービスのプランニングと適正化を担うケアマネジャーが制度化されたことにより、利用者に対する一定程度の支援を在宅介護支援センターやケアマネジャーで対応できるようになった。
 - ・介護保険制度の創設により、在宅生活に必要な各種サービスが、民間事業者によっても提供されるようになり、利用者は1割の自己負担で多くの選択肢の中から必要なサービスを受けられるようになった。
- ②認知症高齢者の増加や障害者を支援するための権利擁護事業の必要性が増大

している。

- ・ケアマネジャー等の福祉専門職と連携しつつ、判断能力が低下し財産管理ができなくなった利用者を包括的に支援し、あるいは法人後見人として機能することなど福祉公社の基軸は、権利擁護事業に比重を移している。
 - ・有償在宅福祉サービス利用者のうち権利擁護事業を合わせて利用している人の割合が大きく増加し、有償在宅福祉サービス利用者の約半数が権利擁護事業を併用している。(資料4参照)
 - ・権利擁護事業のみの利用者の中でも、単なる金銭管理だけでなく、身上配慮も必要な人がいるため、身上配慮と権利擁護が融合したサービスが必要となっている。
 - ・認知症等により本人の判断能力が低下し権利擁護事業で対応できない場合は、成年後見制度への移行が必要となる。
 - ・福祉公社は都内有数の法人後見人の実績がある。
- ③基本利用料は1世帯当たり月額1万円で、事業開始以来改定をしていないが、サービス範囲は広がっている。
- ・権利擁護事業の併用者に対する権利擁護事業利用料7千円を免除している。
 - ・基本サービスの身上配慮の内容が広範囲で、サービス内容に対して利用料金が低い。
 - ・サービス提供経費と利用料金のバランスが取れていないため赤字である。
- ④市や福祉公社に対して利用者から不動産の寄付や遺贈があり、福祉公社は老後福祉基金として積み立てている。

Ⅲ 両制度に対する評価と課題

1 制度の評価

(1) 福祉資金貸付制度

- ①在宅生活を継続していく一つ的手段として、収入は少ないが自宅などの資産がある高齢者にとって、長期間居住してきた自宅での在宅生活を維持することができる重要な制度であり、今後もリバースモーゲージ制度は有効であると考えられる。
- ②福祉公社発足時には在宅福祉サービスは公的なものしか存在せず、サービス供給不足の中で在宅生活を少しでも長く続けてもらうために、福祉公社による有償在宅福祉サービスの供給とそのサービス購入の原資としての福祉資金貸付制度の仕組みは大きな意味を持っていた。ただし介護保険制度創設後は、

その意味合いも薄れつつあることは認識しなければならない。

- ③福祉資金貸付制度を利用することにより、在宅で長く暮らすことができた例も多い。施設入所を遅らせることで、公費の支出を抑えることができた面もある。
- ④市が融資をすることで、利用者が安心して利用できる。
- ⑤他に類似の制度がない中で、先駆的に事業を行った結果、その有効性が認知され、国や民間金融機関に制度が広がっていった。
- ⑥国や民間金融機関に制度が普及してきたことにより、市が税を使い制度を維持する必要性は薄れている。
- ⑦この制度をセーフティネットの一つとして残すのであれば、目的をより明確にすべきである。

(2) 有償在宅福祉サービス事業

- ①高齢者が住み慣れた地域で生涯を全うできることを目指した先駆的な事業であり、トータルサービスとして利用者にとって安心した老後を支える有効な手段となっている。
- ②基本サービスに含まれる身上配慮や食事サービスや家事援助等の個別サービスを受けることにより、施設入所の対象となるべき状態の利用者が、長く在宅で生活できた例も多かった。この結果、施設介護や入院介護などにかかるコストを節減し、公費の支出の抑制につながったと言える。
- ③介護保険制度の導入時など、有償在宅福祉サービス事業について問題点の把握や解決策の検討をしてきたにも関わらず、実行されてこなかった。
- ④介護保険制度創設により、在宅生活に必要な各種サービスが、民間事業者によっても提供されるようになり、有償在宅福祉サービスの個別サービスの需要が激変したため、サービス内容と利用者の必要とするサービスが合致しなくなっている。
- ⑤在宅介護支援センターの整備や介護保険制度の開始により、利用者に対するサービスのコーディネートが在宅介護支援センターやケアマネジャーで対応できるようになった。一方、権利擁護の併用者が半数以上いることから、家族機能を含む財産管理サービスが求められている。
- ⑥基本サービスの身上配慮の内容が広範囲で、サービスの切り分けができていないため、手厚いサービス内容と比較して利用料金が低くなっている。
- ⑦公的な福祉サービスよりも質が高いサービスを提供するものであり、市からの財政支出が投入されることに異論もある。

⑧民間で代替サービスが可能であれば、税を投入して続ける妥当性を検討する必要がある。

2 制度が抱える課題

福祉資金貸付制度と有償在宅福祉サービス事業の現状と評価を踏まえ、課題を次のとおり整理する。

(1) 福祉資金貸付制度

- ①福祉資金貸付制度を基礎的自治体が税を原資として実施する必要性があるか。
- ②制度が包含するリスクを抱えたまま、現行制度を継続すべき利点があるか。
- ③国や民間金融機関の類似制度で代替可能であるならば、競合は避けるべきではないか。
- ④類似制度に対し、市及び福祉公社はどのように関わることができるか。

(2) 有償在宅福祉サービス事業

- ①介護保険制度の創設・普及により、在宅福祉サービスの供給体制・供給量が大きく変化したにもかかわらず、有償在宅福祉サービス事業の内容と利用者が必要とするサービスが合致しなくなっており、早急に社会情勢に見合ったサービス内容に見直す必要があるのではないか。
- ②サービス提供経費と利用料金のバランスが大きく崩れたままであり、早急に収支相償とすべきではないか。
- ③認知症高齢者、独居高齢者の増加や障害者支援のため、権利擁護事業の必要性が増大しているが、権利擁護を柱としたサービス提供主体を、より整備する必要があるのではないか。

Ⅱに記載のとおり数々の報告書が出され、見直しの方向性が出されているにも関わらず、見直しが実行されてこなかった。だからこそ、今回の委員会での議論を十分考慮し、見直しが実行されることを期待し、以下の提言を行う。

Ⅳ 両制度の今後の在り方についての提言

1 福祉資金貸付制度

市から福祉資金貸付制度の見直し案として、

- ①制度を廃止する。
- ②対象年齢の引上げや限度額の見直しなど条件をより厳格化し継続する。

の2案が示された。

委員会として、今までの検討経過を踏まえ次のように考え方をまとめた。

- ①本市の福祉資金貸付制度はその先駆けとして、画期的な役割を果たしたと評価しているが、すでに民間にも普及し始めており、市が単独で制度を維持する必要性は薄れている。
- ②条件を厳格化しても、制度が包含するリスクは解消されず継続するメリットが少ない。
- ③公費の支出にあたっては、特定の個人のみ之恩恵の及ぶものから、広く市民全体に還元できるものへ転換していく必要がある。

以上のことから、市の福祉資金貸付制度は廃止すべきとの意見が大勢を占めた。

なお、長年住み慣れた自宅に居住継続をしたいとの意思が強い高齢者もおり、自宅からの転居は精神的負担もあることから、対象年齢の引き上げや限度額の見直しなど条件の厳格化によるべきであり、廃止とすべきではないとの少数反対意見もあったことを付記する。

経済産業省は社会保障給付のあり方として、国土交通省はライフサイクルに応じた住み替えの促進のために、リバースモーゲージの活用促進に取り組む姿勢を示し、住み慣れた地域で在宅生活を続けるのであれば、今までの自宅はその規模や環境に適した希望者に譲渡あるいは貸与し、老後の暮らしを支える安定した収入を得て、高齢者自身は地域社会の中で介護を受けやすい住宅に住み替えて、在宅生活を維持することも有効な選択肢の一つであるとしている。

これらを踏まえ、市は福祉資金貸付制度を廃止するにあたり、市民に類似制度のあっ旋や住み替え支援等の総合相談及び福祉サービスを提供していく必要がある。また、民間金融機関との様々な協力についても検討されたい。

現在の契約者に対しては、契約終了まで従来と同内容の貸付を継続するなど、一定の経過措置について配慮するよう求める。

2 有償在宅福祉サービス事業

福祉公社から、現行の有償在宅福祉サービス事業を廃止したうえで、家族機能の希薄な高齢者等を対象に、権利擁護事業を中心とした事業展開を行い、さらに、必要な方には身上配慮を行うサービスを提供できるようにする案が示された。(資料5参照)

委員会として、今までの検討経過を踏まえ次のように考え方をまとめた。

- ①介護保険制度の導入により、有償在宅福祉サービス事業の個別サービス（家事援助・介助サービス）の需要は減少した。同様のサービスは他の民間事業者でも行っているため、今後個別サービスを提供していく必要性は低いと考える。
- ②利用料金と提供サービスのバランスを考え、サービス内容に見合った利用料金にするか、もしくは、利用料金に合わせてサービスを切り分ける必要がある。
- ③認知症高齢者、独居高齢者の急増により権利擁護ニーズの増大が顕著となっており、そのサービスの主体を充実させる必要がある。
- ④家族代替機能や身上配慮については現在でも代替サービスがなく、30年以上の実績を持ち、さらに成年後見制度推進機関である福祉公社の役割は益々高まっている。

以上のことから、福祉公社の示した案に沿って、有償在宅福祉サービス事業を廃止し権利擁護事業を中心とした事業展開とすべきと考える。その際に利用料金の設定は、福祉公社の他事業を合わせた全体収支バランス、類似事業を展開している他の団体・機関との比較、利用者の負担できる金額などを考慮し、適切な金額とされたい。

- また、現在の契約者に対する経過措置案として、消費税を外税にし、権利擁護併用者の利用料免除を廃止したうえで、
- ①基本サービスから緊急対応等を切り分けて別料金とするなど現契約を変更するが、事業廃止までの期限を設定しない。
 - ②3年間の経過措置を経て、事業を廃止する。
- の2案が示された。（資料6参照）

現在の契約者に対する経過措置については、福祉公社が示した2つの案を基本に利用者の状況などを勘案のうえ検討されたい。その際、新たなサービス利用者との公平性や現契約が3年ごとに更新されることなどの観点から、新制度への移行期間を3～5年とすべきと考える。

なお、見直しにあたっては、利用者の声を丁寧に聞き、また、実際のサービスに当たる担当者の意見も参考に、福祉公社が提供してきた安心感を引き続き

提供できる事業とされたい。

V 終わりに

1 市の役割

市は、地域リハビリテーションの理念である「すべての市民が、その年齢や状態に関わらず、住み慣れた地域で、本人の意思に基づいて安心して生活が続けられるよう、保健・医療・福祉・教育など、地域生活にかかわるあらゆる組織、人が連携した継続的、体系的な支援」の実現に向け、市民一人ひとりの支え合いの気持ちをはぐくむとともに、自発的かつ主体的な地域福祉活動を推進できるよう支援していく必要がある。

そのためにも、福祉公社の特定の利用者のみならず税を投入して手厚いサービスを提供するのではなく、福祉に関する多様な主体と連携を深めながら、それらに対して市民全体に対する福祉サービスの底上げを図るための支援こそ市の役割である。

2 福祉公社の役割

福祉公社は、市の重要施策の一つである地域リハビリテーションの理念を市と共有し、市の社会福祉を支える重要な資源として、地域の福祉に貢献していくことが求められている。

そして、法人設立から30年以上にわたり有償在宅福祉サービスを基軸として運営をしてきたが、今後は、この間に培った利用者や地域、他機関からの信頼を基に、権利擁護、成年後見事業を中心に据えた事業を展開していくべきである。その際、地域包括支援センターや在宅介護支援センター、ケアマネジャー、サービス提供事業者と連携を密にし、各々の役割分担を明確にしたうえで、他では代替が難しいサービスを担い、セーフティネット機能として役割を果たしていく必要がある。

また、高齢者だけでなく、障害のある人などの権利擁護体制をさらに推進し、当事者やその家族などに向けて制度の普及・啓発や相談を通して、権利擁護事業・成年後見制度の利用促進を図っていくべきと考える。

3 結びに

市と福祉公社は、各々の役割を果たしていくにあたり、これまで培ってきた「武蔵野市の福祉文化」の歴史や蓄積してきたノウハウなどの強味を最大限に

発揮するとともに、これまで以上に連携を密にし、もって市民の福祉の向上に寄与していくことを強く期待する。