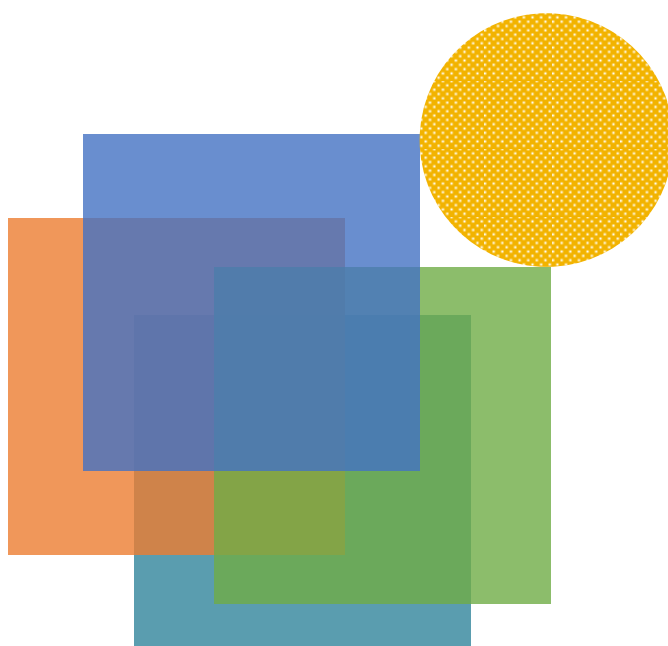


「包括的居住支援の確立に向けた調査及び研究」

2021 年度報告書

公益財団法人車両競技公益資金記念財団支援事業



2022（令和4）年3月

一般社団法人 全国居住支援法人協議会

「包括的居住支援の確立に向けた調査及び研究」

2021 年度報告書

公益財団法人車両競技公益資金記念財団支援事業

報告にあたって

一般社団法人全国居住支援法人協議会（以下全居協と略）は公益財団法人車両競技公益資金記念財団（以下公益記念財団と略）の支援事業として「包括的居住支援の確立に向けた調査及び研究」を2020（令和2）年度より実施してきた。

周知のとおり、2017（平成29）年4月に「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅に供給促進に関する法律（通称住宅セーフティネット法）が大幅に改正され、住宅確保要配慮者と法律の上で呼ばれる、住宅の確保が必要な多様な方々に対して登録されたセーフティネット住宅を提供し、居住支援を担う民間企業、団体等を居住支援法人として指定するとともに、都道府県、市町村に従前から設立されてきた居住支援協議会等に新しい役割を期待し、地域において住宅確保を必要とする方々に、住まいの確保を通じて、地域での居住継続を支援する仕組みを構築しようとするものである。

この制度の要は住宅確保を必要とする方々の多様なニーズに対してきめの細かな支援と住居を提供できるようにするため、賃貸住宅に関わる企業、団体、生活支援に関わる組織、団体などが居住支援法人として、これらの業務を実施できるようにしたことである。その意味で、住居の確保と居住継続にあたって必要とされる多様な支援の担い手を分野横断的に指定するのが居住支援法人の特徴となっている。

これらの居住支援法人の全国組織として、全居協は2019（令和元）年に設立された。全居協には居住支援にかかる活動を担って多分野の法人が加盟している。

厚生労働省の所管する分野別福祉も地域共生社会構築という視点から、地域における分野横断的な支援の再構築が目指され、さらに、法務行政でも刑務所退所者の地域生活への復帰を支援するための居住政策が必要とされるようになり、いずれもこれらを担う居住支援法人に大きな期待がよせられている。

当初、国土交通省、厚生労働省で行われていた住宅と福祉にかかる連絡会に法務省を加え、さらに居住支援に関わる民間団体の参画によって「住まい支援の連携強化のための連絡協議会」が開催され、全居協もその構成員として参加している。

このように多分野が重層的に関係し合う「居住支援」のあり方について、長期的視野から、また、各国の住宅政策、居住確保政策の知見なども取り入れ、これから2040年にかけて、急速に進行する少子化の下での超高齢化は、益々進展する単身化と連動し、これまで、家族居住を前提とした従来からの住まいのあり方の限界を克服し、人生の多様化を踏まえてそれぞれの生活の形

態に対応できる居住支援のあり方について、住居学、福祉学、社会学の知見と国際比較に視点を取り入れた検討が必要とされるという認識にたつて、この研究事業が開始された。その際、住宅と施設の関係、ハードとしての住宅とソフトとしての生活支援の関連、などについて検討が行われた。折からのコロナ禍のもとで、多々制約のなかで研究が進められたが、コロナ禍は潜在していた居住支援の課題を改めて明らかにしてきている。

幸い公益記念財団の理解を頂いて、継続的な調査研究の支援をいただき、研究メンバーによる研究報告、居住支援法人の第一線での実践についてのフィールド調査などの知見をまとめて、2021（令和3）年度の報告書を完成することができた。

これまで支援を頂いた公益記念財団に感謝するとともに、研究メンバーとして参画いただいた各位、さらに研究支援を行って頂いた一般財団法人日本総合研究所の方々に謝意を表したい。

次年度はこの調査研究を継続するとともに、居住支援という新しい分野への社会的な理解を拡げ、広義の社会保障、住宅政策等の展開に資するように、この研究をさらに充実したものにすると同時に、政策検討の素材として、また、地域再生を居住支援の見地から検討するためにも、理解を深めることも目的としたい。

2022（令和4）年3月

一般社団法人全国居住支援法人協議会

第1部:

住宅政策・福祉政策の経緯と居住支援の現状

第1章 日本における住宅政策と福祉政策の分離と融合

大月 敏雄

1.1 はじめに

ここでは、日本における住宅政策の位置付けを、幕末の時代から現在まで概観することを通して、あくまでも住宅という器を物的に供給することのみが住宅政策であるという、現在の住宅政策の位置付けの貧困さを照射することを通して、日本が世界レベルの居住政策に踏み込んでいくための前段の整理のための一助としたい。

1.2 日本住宅政策前史

1.2.1 寝るだけではない幕末の江戸の住宅

図1-1は、幕末期の江戸の土地利用を示したものである。江戸の土地は、その利用区分に応じて、武家地、町人地、寺社地の3種に分けることができる。図の黒い部分が町人地で、グレーが武家地。寺社地は寺や神社のマークがあるところで、浅草寺や増上寺の付近にとりわけ多いことがわかる。こうした、土地利用の区分は、そこに建つ建物の形式と一定の関係を有していた。つまり、身分制度と、利用してよい土地、そこに立つ建物の形式が、ほぼセットとなっており、このことが、身分制度に応じた住宅や住生活、そして都市における土地利用をほぼ一義的に規定していたというのが、江戸時代の住宅生活の特徴的なところである。



1-1 幕末江戸の土地利用状況¹

ここで、江戸庶民である町人たちが居住する町人地に特有な居住形態を見てみよう。町人というくらいだから、今でいう小売業、製造業、流通業などの産業が主体となって町が形成され、住宅はこうした産業と不可分の形で構成されていた。

¹ 内藤昌『江戸と江戸城』鹿島出版会 1966

図 1-2 はその代表的な例を示しているが、図の上の亀の甲のマークがあるのは河川の護岸なので、その上側に船が着岸する。そこから階段で下側の通りに船で運ばれてきた物品が荷揚げされ、その下に通りに沿って町家が並び、荷揚げされた物品を商うという構成となっている。江戸は基本的に全国各地から集まってくる産物の物流が経済の基本であったので、こうした物流（ロジスティクス）に応じて町の骨格が形成されていた。

もちろん、町家の二階は主として家人や従業員が住まう住宅となっはいたのだが、その他大勢の町人は、町家の裏側の敷地に展開する平家建ての長屋に居住していた。ここで重要なのは、これらの住宅が、今我々が思っているような、寝るだけの場所ではないということである。町家であれ、長屋であれ、そこは商いや、製造業などの内職をしたりする職住一体の空間でもあった点が重要である。

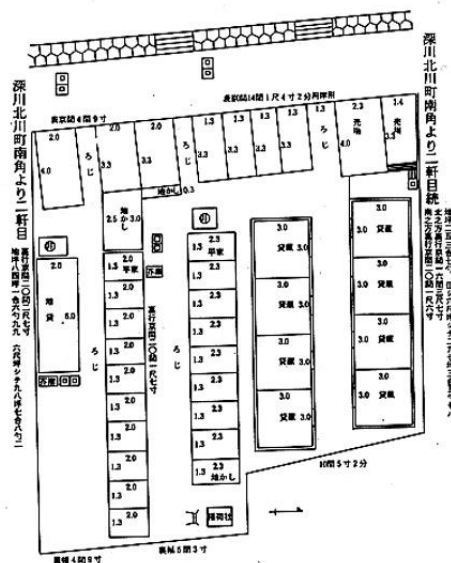


図12 深川北川町三井家屋敷図 (江戸池屋敷拾図)

図 1-2 深川北川町三ツ池屋敷図

1.2.2 明治時代の都市下層と住宅

これが明治に入ると、『順立帳』という、江戸から明治にかわるときの東京の記録書に載っているのだが、その明治元年の記録によると、当時東京は人口 50 万人のうちの 20 万人が富民、20 万人が貧民、残りの 10 万人が極貧民という構成であった。そして、さらに貧困の度合いの高い極々貧民が 1,800 人という記録が残っている。

この極々貧民を主たる対象として、1874(明治 7)年に恤救規則が制定され、現在も我々が利用しているところの、救済対象者別に対象を分けて救済しようという試みがなされた。たとえば、「極貧にして独身者たる者」「廃疾者」「70 歳以上の重病又は老衰者」「疾病によって職に就けない者」「13 歳以下の幼弱者」という「者別」が考えられていたのである。

² 東京都公文書館『都史紀要 34 江戸住宅事情』東京都情報連絡室 1990 年

当時一般的には、こうした救済を要する人々に対する認識は、「世に壮健なる貧民を見るに概ね遊惰にして職事を勤めざるものなり³」つまり、怠けているのだから貧民になるのは自業自得だとする考え方が一般的であった。この眼差しは現在でも、さして変わることはないように思われる。

ところが、明治の20年代あたりから有名な松原岩五郎「最暗黒の東京（明治26（1893）年）」や、明治30年代に入ると、横山源之助「日本之下層社会（明治32（1899）年）」などのルポルタージュが出現し始めた。このころから社会政策、社会救済、社会改良といった社会問題の一つとして、貧困の問題が一般に議論されるようになっていったが、横山源之助あたりから貧困の問題が、労働問題の一環として捉えられ始めるようになった。

1.2.3 納屋と飯場と社宅

このような、明治20年代に入ってから貧困問題を労働問題の一環として扱おうとする社会の態度の変化は、いわゆる「高島炭鉱事件」によく現れている。

幕末から明治初期にかけて、全国の主要炭田ではすでに、家庭用の燃料をはじめ、塩田における製塩のための燃料、国内外の軍艦の機関燃料、そして少しずつ進展してきた工場の動力確保のための機関燃料の需要が増大していった。そして明治維新によって、幕末までは主として藩単位で採炭が行われていたものが、大小さまざまな資本による競争的採炭に代わっていった。中でも、現在の長崎市の海上に浮かぶ高島（有名な軍艦島の隣の島）は、1868（明治元）年、英商グラバーが出資して佐賀藩とともに西洋近代技術を用いた採炭に着手し、結局それを1881（明治14）年、三菱が買い取ったのだが、その当時の労働者の環境は、「納屋制度」と呼ばれる採炭集団への請負によって成り立っていた。

この納屋制度は、常磐炭田や北海道の炭鉱では「飯場制度」とも称されるが、九州の納屋制度のもとでは、「納屋頭」と呼ばれる労働監督者が、炭鉱会社から採炭の一切、すなわち、坑夫の募集、労働管理、住居の提供、食事の提供、日用品の提供を行っていた。ここで労働者は「納屋」と呼ばれる木造の粗末な小屋で集団生活を送り、当然食事もそこで提供され、その中に設置された日用品購買所で生活用品や酒などを買わされ、その代金は給与から天引きされ、また、納屋頭が行う賭博でも借金をこさえるために、納屋の生活に縛り付けられ、なかなかそこから抜け出せないというものであった。

納屋制度自体は近代資本主義初期の形態であるが、高島炭鉱では、極めて過酷な労働環境であったために、大小の労働争議と納屋頭による弾圧が頻発していた様子が、1888（明治21）年の雑誌『日本人』に告発記事「高島炭鉱の惨状」として掲載された⁴のを機に、犬養毅らの納屋制度廃止論者を中心として、開設されて間もない帝国議会にまでとり上げられるようになった。この結果、1897（明治30）年には、高島炭鉱で炭鉱の中で最も早く納屋制度が廃止されることとなった。炭鉱における納屋制度や飯場制度は、こうした社会的圧力とともに、機械化が進む近代的採炭方式にとって非効率な存在とみなされていき、明治末期から大正時代にかけて徐々に廃止され、炭鉱会社が直接に坑夫を募集し、雇い、社宅に住まわせ、食事や購買、場合によっては病院や学校などの福利厚生施設を直轄で運営するような体制に変わっていった。

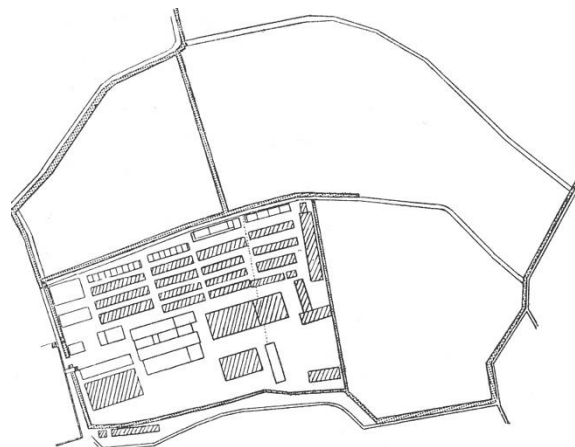
³矢野文雄「貧民救助ヲ論ズ」1876

⁴松岡好一「高島炭礦の惨状」『日本人』第六号政教社1888

納屋制度の廃止後は、会社が直営する、主として単身者向けの寄宿舎や、主として家族向けの社宅に次々と置き換わっていき、その他産業分野における寄宿舎や社宅の位置付けと同様なものが出現していた。当然、労働集約な近代産業においては、たとえば1872（明治5）年に国が設置した富岡製糸場では寄宿舎も設置されていたが、こうした住居までも雇い主側が用意することが普及するまでには、まだ時間を要した。このあたりの事情については、1903（明治36）年に国が行った初の本格的な産業労働者の実態報告である『職工事情』に若干記されているが、この時代は単身の従業者用の寄宿舎は一般的ではあったものの、従業員の家族が入れるような社宅という形式はまだ物珍しかつたらしく、従業員を集めるためには、いい社宅を用意しなければならないということが企業経営者の間で少しずつ浸透しはじめていたようである。

ただ、寄宿舎や社宅を抱える大規模事業所でも、炭鉱住宅における「納屋制度」に相当する、「飯場制度」というシステムで運用されていたことも多かった。その代表的な事例として倉敷紡績の例を引いてみよう。

倉敷紡績では、1895（明治28）年に二階建ての寄宿舎を建設していたが、これはいわゆる寄宿舎飯場であった。建設後十年ほど経ったこの2階建ての寄宿舎には千人以上が収容され、大変狭小で炊事場や食堂はとて非衛生的であった。その理由は、寄宿舎の炊事関係一切が開設以来「飯場」と称する請負制度で成り立っていたからであった。長年にわたる因習でこれらの飯場請負者たちは寄宿舎職工の炊事賄いをするだけでなく、寄宿舎や社宅に居住する者に日用品の販売をして種々の利益を得、職工の入社や退社に関して紹介料や手数料をとるなど、職工等に対してボス的な存在として非常な権力を持つに至っていた（図1-3）。これはほぼ、先に高島炭鉱で見た納屋制度と同様のものではあった。



倉敷工場寄宿舎と敷地擴張圖

図1-3 1906（明治39）年段階の倉敷工場寄宿舎⁵

そこで、倉敷紡績の二代目経営者で、開明的な経営者として有名な大原孫三がこの飯場制度の改革に乗り出し、1906（明治39）年に飯場制度を全廃し、炊事及び職工の採用を全て会社の直営とした。あわせてこの年から炊事場、食堂を増設し、ボイラーも導入した。そして寄宿舎2階建て1棟、平家建て2棟、社宅平家建て3棟を増設する計画を立て、その建設を実行していた途中、この寄宿舎を中心に腸チフスが発生してしまった。このため、倉敷紡績では従来の寄宿舎の周辺の土地を買い増して、平屋の長

⁵ 『回顧六十五年』倉敷紡績株式会社社史編纂委員編1953

屋建てを中心とした密度の低い寄宿舍を建設し、分散的な南面並行配置型の76棟の寄宿舍が建設された(図1-4)。

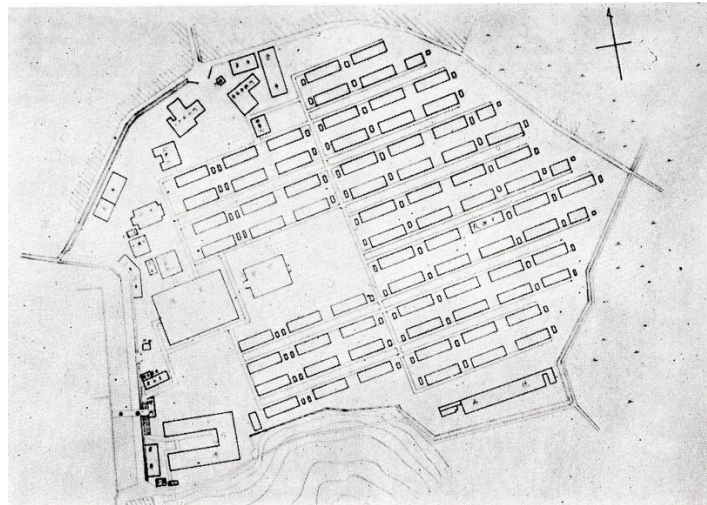


図1-4 倉敷工場寄宿舍配置図⁶

あわせて、この計画に基づいて、宇御崎という新しい敷地に、家族向けの社宅136戸(図1-5)が建設された。この図中、長屋を示す横長の長方形の上に付いた小さな四角は便所部分と思われ、一つの便所部分を左右分割した平面と推察される。つまり、小さな四角が2つ付いた建物は4軒長屋であり、御崎社宅はほぼ4軒長屋で構成されていたということが判る。

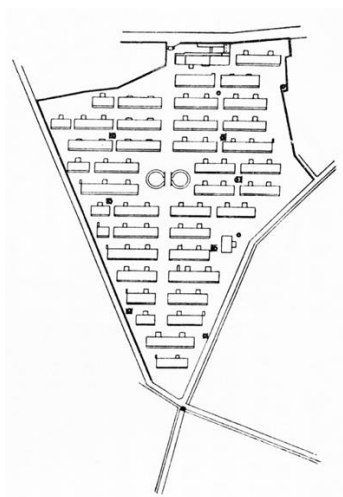


図1-5 倉敷工場御崎社宅配置図(『回顧六十五年』倉敷紡績株式会社社史編纂委員編1953)

⁶ 『回顧六十五年』倉敷紡績株式会社社史編纂委員編1953

寄宿舍の方は木造平屋建ての長屋を基本としており、それまでに日本で普通に見られた大部屋型の寄宿舍とは一線を画するものであった。間取りを見ると家族用にも見えるが、ここに複数名の単身従業員が住み込むというものであった。新しい寄宿舍の敷地内には、それまで飯場時代にも存在していた食堂と物品分配所を含んで、さらに、学校、病院、裁縫室、花壇、舞台なども設置されるようになった。

ここに見る、倉敷紡績社宅の飯場制度から直営社宅制度への移行は、家族向けの社宅と単身者用の寄宿舍を分けて建設し、とりわけ単身者用の寄宿舍には住宅以外の共用施設の充実も図るといった特徴をもつが、こうした社宅形式は産業の違いを超えて、少しずつ全国に普及していくことになった。

1.2.4 普通長屋と棟割長屋

一方で、そういう大企業とは縁がなかった一般の都市居住者人々の大多数は、江戸時代からの延長としての貸し長屋に住んでいた。よく落語などに出てくる最小限の住宅として「九尺二間の棟割長屋」があるが(図1-6)、これは間口が9尺、奥行きが2間(1間は6尺)の広さの住戸を示すが、大抵は住戸への入り口部分が幅半間の土間となり、ここで靴脱ぎや炊事が行われた。残った面積はちょうど四畳半分の広さとなるが、ここに押し入れなどの収納は含まれていないので、2人で寝るのがせいぜいの間取りである。

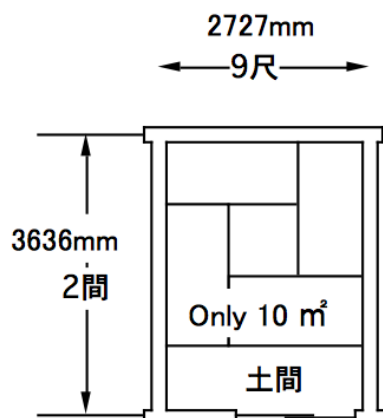


図1-6 九尺二間の棟割長屋の構成 (筆者作成)

また棟割長屋というのは、長屋全体の中央部(つまり、建物の地位番高い部分である棟)から真下に設けられた壁で建物全体が2つに区画され、建物の両面からアクセスするような形式となっている。このため、各住戸が外気に面するのは基本的には入り口面のみとなる。住宅の部屋というのは2方向、できればそれぞれ反対側に窓や開口がないと通風がうまく行かないので、棟割長屋はほぼ通風の機能が果たせないような住宅でもある。また採光という面でも、1面からしか光が採れず、一日中薄暗い室内環境となる。このように棟割長屋は居住環境があまりにも劣悪なために、江戸時代中に大量に建設されたわけではないが、明治の中盤に入り都市に大量の労働者が流入するにつれ、しだいにたくさんつくられるようになっていった。

棟割長屋に比して、多数作られたのが普通長屋である。間取りとしてはほぼ最小単位である九尺二間の今でいうワンルーム形式から、二部屋あるものまで、さまざまにつくられていた。中には、九尺二間より小さい、畳三畳の居室しかない、間口1間、奥行き1間半の、いわば六尺一間半のものもあった。

坪内逍遙は、1978（明治19）年の『当世書生気質』に、東京には書生と車引きが多かったと記しているが、これは当時、東京に流入してくる若者の2大類型と考えてよく、上流層である書生は大学や専門学校などに通い、学校が用意する寄宿舎か、民間の住宅を間借りして住む素人下宿のいずれかに住むことが通例であった。学生にとって、寄宿舎住まいがいいのか、下宿住まいがいいのかについては、議論の絶えないところであった。一方で、車引の方は江戸時代と変わらない長屋住まいが多かったのである。

1.2.5 木賃宿から共同長屋へ

前述のように、地方から東京に流入してくる人が主として住まうのは長屋であったが、長屋に入るためには一定の収入がないといけなかった。したがって、東京に来たばかりの人々にとって、さしあたって雨露をしのぐような居住空間は、これも江戸時代から存在する「木賃宿」であった。このことは、前述の松原岩五郎や横山源之助のルポにも報告されている。

もちろん、木賃宿は旅における宿泊所の一種であり、長逗留を前提にしたものではなく、その実態は黒澤明監督を引き継いだ小泉堯史監督の「雨あがる」（2000年）に出てくるような木賃宿のようなものであったろうと想像される（図1-7）が、江戸明和期以降、都市部に立地した木賃宿はその後のスラムの様相を呈するようなものであった。



図1-7 歌川広重 「御嶽」 『木曾海道六拾九次』1835-37頃（御嶽宿可兒郡御嵩町）⁷

⁷ 国会図書館デジタルアーカイブ

1919（大正8）年に警視庁衛生部より発行した『東京市細民沿革紀要』には、江戸における木賃宿の発生に関して、次のように記している（原文カタカナ、ルビ引用者）。

明和年中深川海辺大工町利息中道に流浪もし願人坊主昌竜なる者、始めて木賃宿を創設し以て同類の宿泊に便せし以来同業者多数となり従つて賤民の彙集をして多々倍々増加せしむることとなり、以て現今の如く木賃宿をして江東二区の呼物たるに至らしめたり、斯く開創当初より既に^{けいけいくく}晔々踴々の輩を以て組織せられたるものなれば細民窟としての由来は蓋し深く且つ通しと謂うべきなり

つまり、18世紀の後半に深川区（現在の江東区）に、昌竜という名の願人坊主が自分達の仲間を宿泊させるためにはじめて木賃宿をつくったが、便利だということで、木賃宿を経営する同業者が次々と増え、卑しい身分の人々の数がこの地域で次第に増えていき、ついには、本所、深川といった江東二区の名物となり、大正時代には細民窟となっていったというのである。

なお、同書ではこうした境遇に陥る人々の履歴を、以下のように類別している。

- 一、 武士の浪人となりし者
- 二、 病軀に基ける者
- 三、 ^{かんか}鰥寡孤独となり所謂袖乞いとなりし者
- 四、 神仏を迷信せし結果修行と誤り心得て零落せし者
- 五、 天災地異又は人禍に由り失業せし者
- 六、 幕府に訴願ありて出府し落魄せし者
- 七、 苛政に堪えずして退転せし者

そして、本所、深川というのは関東一円からさまざまな事情で田舎を出てきた人々が、まず江戸に入るまでに立ち寄る、地理的にいわば「Gate City」であったことが示されている。江戸という大都市への足掛かり、普通長屋に住み始めるまでの足がかりとして、明和期以降、木賃宿がその役割を果たしてきたというのである。実際同書では、1912（明治45）年7月から10月の4カ月にわたって内務省地方局が調査した結果を引き、次のように述べている。

深川区には地方出身者最も多く細民総数の八割以上に及び、本所区は之に反し六割八分なり、之を地方別にすれば埼玉、千葉、新潟、群馬、栃木、神奈川、茨城にして、何れも何等かの目的を以て出京し、予期を達する能わずして細民の部落に^{かんにゆう}陥入せり

さて、近代に入ってからのも木賃宿で、平面図が残っているものとして、昭和初期の大阪の木賃宿の図面が、『木賃宿の一考察』（大阪市立市民館1925年）に掲載されているが、これを見ると、3畳の小さな部屋がずらっと並べられた総2階建ての住棟が二棟並んでいるのがわかる（図1-8）。

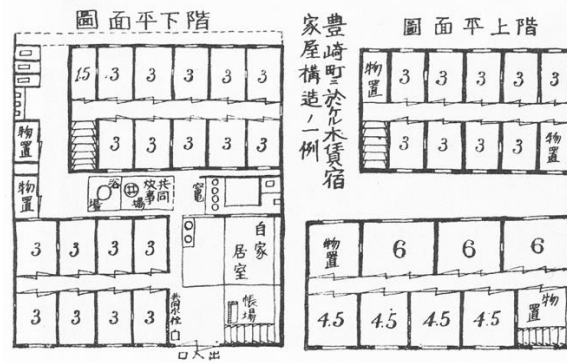


図1-8 昭和初期の大阪の木賃宿⁸

間取りとしては中廊下形式になっており、共同炊事場や竈(へっつい)や浴場、便所、物置といった共用スペースが、木賃宿本体とは別に設置されている。下の棟の右側に、帳場と書かれた上に自家居室とあるのは、管理人の住居である。この図面には、「豊崎町に於ける木賃宿家屋構造の一例」と書いてあるが、江戸時代以来の大部屋に雑魚寝する形式のものとは随分異なっており、基本的に個室タイプの住戸となっているのが特徴的である。明治時代の木賃宿にも少しずつこのような個室タイプの住戸が出現し、それは「別間」と呼ばれていた。出現当初の別間は、大座敷とは別に拵えられたものであり、小さい部屋に夫婦で長期間住むようなものが想定されていたようである。田舎から都会にやってくる時の第一段階として、まだ職業を得る前の段階で、日払いで家賃を払って木賃宿に長逗留してはみたものの、定職になかなか就けないまま、結婚したり子供ができたりして、大部屋ではなかなか住めない世帯が徐々に増えていき、こうしたニーズに応えるために、プライバシーの一段と高い「別間」が提供されるようになったのではないかと、筆者は推察している。ところが、この別間は、そのうちに逢引きをするような、いまでいうところのラブホテルのような機能を果たすところも出てくるようになっていった。

一方で、車引きは手に技術がなくても上京して比較的すぐにありつける職業であり、収入も低かったため、当時の社会層の底流に位置していた人々であった。この人たちは主として、江戸時代から続く長屋住まいとなっていたが、こうした中、共同長屋という新しい形式の住まいが登場し、次第に都市型居住として人気を博していったのである。この共同長屋という新しい種別の長屋については、1902(明治35)年に本所区(今の墨田区)にはじめて発明されたということ、横山源之助が書いている(図1-9)。この共同長屋は建物の棟の下に土間の通路(図1-10)を設け、そこから左右振り分けで各住宅を配置する形式であり、最初は平屋建てであったものがまたたく間に2階建てとなり(図1-11)、全国に普及していき、昭和時代を代表する、中廊下型の木造2階建てアパートの源流となっていくのである。

最初に共同長屋を建設した人物は、木賃宿を経営していて、「別間」の人気が高かったので、「別間」だけからなる宿を作ろうと、こうした「共同長屋」を編み出したらしい。

⁸ 大阪市立市民館『木賃宿の一考察』1925年

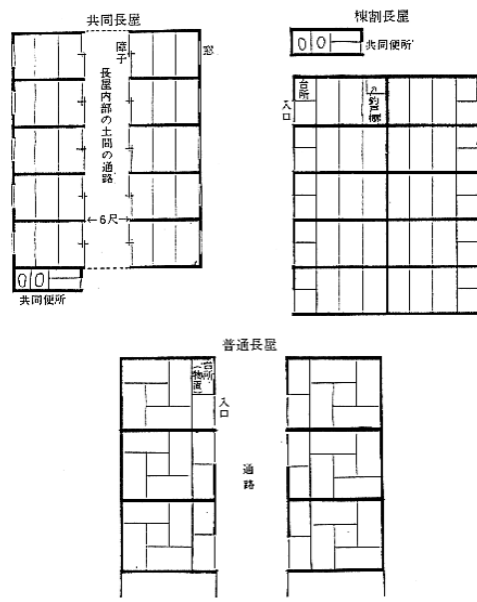


図1-9 普通長屋、棟割長屋、共同長屋⁹

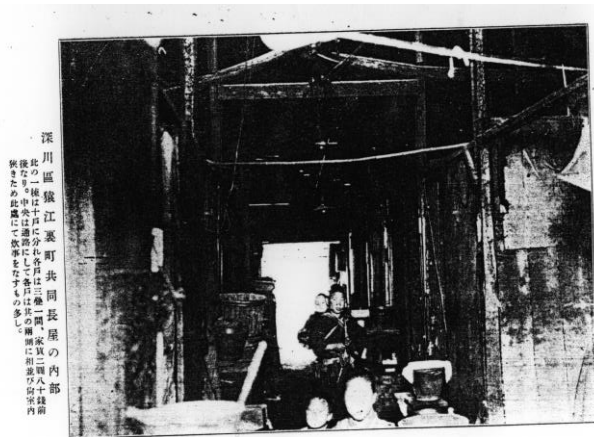


図1-10 深川区猿江浦町共同長屋の内部（この一棟は十戸に分れ各戸は三畳一間、家賃二円八十銭前後なり。中央は通路にして各戸は其の両側に相並び尚室内狭きため此処にて炊事をなすもの多し。）¹⁰

⁹ 『東京市内の細民に関する調査』東京市社会局 1921

¹⁰ 『東京市内の細民に関する調査』東京市社会局 1921

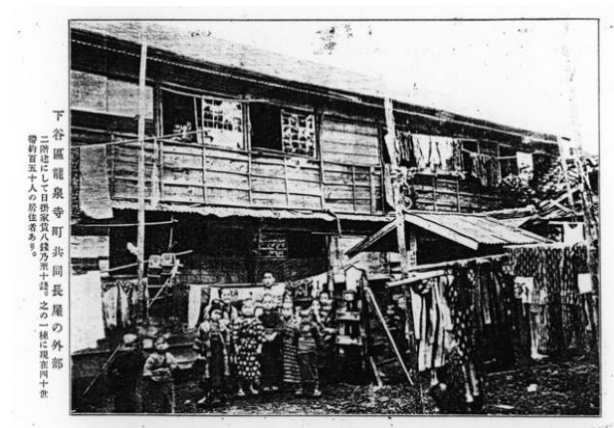


図 1-11 下谷龍泉寺町共同長屋の外観

(二階建てにして日掛家賃八錢乃至十錢。之の棟に現在四十世帯約百五十人の居住者あり。) ¹¹

¹¹ 『東京市内の細民に関する調査』 東京市社会局 1921

1.3 住宅政策先進国イギリス

日本の明治以降の住宅問題をめぐる展開は上述のようであったが、イギリスではいち早く起きた産業革命によって、全国の工業都市におけるスラム問題が世界にさきがけて起こり、その対応として世界初の住宅政策と呼べる対応が国家的になされ始めた。こうした政策が形成されるのは19世紀半ばなのであるが、イギリスでも日本と同様に政府が住宅問題に乗り出す前に、民間レベルで住宅問題に取り組んだ形跡がある。ここではその動きを概観し、イギリスで住宅政策が取り組まれるまでの歴史をおさえておきたい。

1.3.1 民間による産業労働者のためのハウジング

イギリスの産業革命は、全国の中規模の都市にまで及び、各都市にスラムが形成されていったが、その最初の兆しは、テラスハウスと呼ばれる連棟式の長屋の「棟割長屋」化であった。もちろんイギリスの建物は煉瓦造ではあるが、ここでも建物の棟を境にして壁を設置し、1面にしか窓が開かないようなつくりのBack to Backsという建物にたくさんの労働者が収容された。図1-12は、その最初期のもので19世紀初期に既存のテラスハウスの一部をBack to Backsとしたバーミンガムの事例である。



図1-12 19世紀初期にバーミンガムで建設された棟割長屋Back to Backs（著者撮影）

その後、こうしたBack to Backsは新築の住宅供給としてイギリス各都市に大量に建設されていったが、基本的には民間ベースで行われていた（図1-13）。



図1-13 イギリスに今も残る棟割長屋（Back to Backs）（著者撮影）

1786年、スコットランドの山の中の川のほとりにニュー・ラナークという毛織物工場が建設された(図1-14)。川の水力を動力として工場を動かし、そこに、労働者用の住宅ばかりでなく、学校、教会、商店も併設された、のちの20世紀初頭の言葉でいうところの工場都市であった。1800年、ここの工場主になったのが、のちにエンゲルスによって「空想的社会主義」と揶揄されたロバート・オウエンであった。彼のもとで、ここにおける商店は、世界初ともいわれる生活協同組合によって運営されるようになり、いまや世界遺産となっている。ここは、産業革命によって誕生した大資本が工場経営の一環として、労働者のための住宅、それから生活関連施設も含めて提供するという、すでに見てきた日本における倉敷紡績社宅のような構えを、日本よりほぼ一世紀前に、世界で最初期に実現したところである。



図1-14 ニュー・ラナーク (著者撮影)

このような事例は、19世紀の半ばから20世紀にかけて欧米で広まっていく。同じイギリスで世界遺産になっているソルテアという毛織物工場を中心とした都市(図1-15)もあるのだが、これは1853年に建設されている。これは日本でいえば嘉永6年に相当し、ペリーが浦賀沖にやってきた年である。ここでも学校、病院、救貧院のような社会施設まで建設され、単に住宅をあてがうだけでは生活できないというごく自然なことを前提とした都市づくりであった。



図1-15 ニュー・ラナーク (著者撮影)

ちなみにフランスでも、ロバート・オウエンやサン・シモンなどと同列にエンゲルスによって「空想的社会主義」と言われたフリーエが構想していた理想的生活共同体であるファミリステールをモデルとして、実業家ゴダンが1858年から建設したファミリステールという鋳物工場と住宅が一体となった街が建設され、これも世界遺産として残っている(図1-16)。



図 1-16 ファランステール (著者撮影)

1.3.2 慈善団体によるチャリティ・ハウジング

こうした民間企業による従業員住宅建設を行うのはごく一部の企業だけであり、大多数の都市では本節冒頭で見たような、民間地主経営による Back to Backs のような低廉な住宅、もしくはそれより劣悪な住宅に労働者がひしめき合っ暮らすような環境を呈し、こうした地域はスラムと呼ばれていた。

このような地域に居住する人々のための慈善事業の一環として、より良い住宅を供給する試みがロンドンを中心に始まっていった。そもそもヨーロッパのキリスト教社会においてはこうした慈善事業の一環として貧しい人々へ住宅団地を建設して提供することは、1516年にドイツのアウグスブルクでフッガ一家が建設して今も残るフッガライ (図 1-17) をはじめとして、伝統的に行われてきたことではあった。



図 1-17 ピーボディ・スクウェア (著者撮影)

ただ、ロンドンで産業革命の中で爆発的に急増するスラム居住者のために大々的に住宅を供給する活動が行われ始めたのは、19世紀半ばのことであった。アメリカ出身の実業家であり慈善家であったジョージ・ピーボディは、1862年ピーボディ慈善基金 (現在のピーボディ・トラスト) を設立し、ロンドンの低所得者層にモデル的な住まいを供給した (図 1-18)。



図 1-18 ピーボディ・スクウェア (著者撮影)

また、先ほどのニュー・ラナークを経営していたロバート・オウエンの薫陶を受けたオクタビア・ヒルは、単に住まいを提供するばかりでなく、働く場所や祈りの場所、それから健康のための公園といった居住環境をセットとして供給するレッドクロス・コテージなどの、いわば住環境改善の事業をチャリティ・ベースで行っていた（図1-19）。



図1-19 レッドクロス・コテージ（著者撮影）

1.3.3 公営住宅

このように世界でいち早く産業革命に突入し、産業都市への大量の労働者参入がもたらす変化に、住宅の側面に対応してきたのは、民間の地主、企業、それから慈善活動家であったわけだが、19世紀なかばから、こうした課題がイギリスの議会でとり上げられるようになった。その主たる背景は衛生問題で、度重なるペストやチフスの流行の原因の多くがスラムを温床にしているとの見方であった。こうした疫病災害はお金を持っている貴族までも巻き込んでしまう恐れがあるため、国の税金をつぎ込んででもこの課題を解決する必要があるのではと、筆者は考えている。

このため、1848年の公衆衛生法から1851年の住居法への成立は早く進み、スラムと認定される住宅を国家として放置しないという仕組みを整えつつあった。そして、1875年には自治体の条例による建築基準制度が設けられ、1890年にはスラムクリアランスを伴う公営住宅供給が制度化され、実施されていった（図1-20）。



図1-20 イギリス最初期の公営住宅バウンダリー・ストリート（著者撮影）

1.4 社会政策としての住宅政策

1.4.1 公的住宅供給の嚆矢「玉姫公設長屋」

次項で見るように、日本においてイギリスのように、産業革命に伴う住宅問題に国家が本格的に介入し始めるのは大正時代になってからであったが、日本における公的住宅供給という意味では、1911（明治44）年に生じた浅草の大火災（吉原の大火ともいう）に、当時の東京府や東京市に集まった義捐金をもとに、東京市が主管して辛亥救済会という団体を組織し、その団体を通じて玉姫公設長屋という被災者向けの復興住宅を供給したのが、最初であったとする説がある。

図1-21は、この配置図であるが、敷地東側の前面道路の奥には「長屋」と書かれた住宅が建設されていたことがわかる。この長屋はすべて2階建てであり、従来の普通長屋の各住戸を2階建てにしたタイプのものと、図左上の二棟のように住棟の端に共同の階段室を設けた片廊下式のものがある。

更にここで注目したいのは、「商店式」「託児場」「浴場」「職業紹介所及宿泊所」といった、住宅以外の生活関連施設が併設されていることであり、先にイギリスで見たような、住宅ばかりでなく生活関連施設を一体的に建設しないと、そこでの生活が成り立たないという、ごく当たり前の前提で設計されていたということである。

もちろん、当時はこのような施設配置計画の機能論の議論をした上で、こうした設計を行ったわけではなく、火災で焼滅したのは住宅ばかりでなく、銭湯や店なども一緒になくなったわけであり、そうしたのも一緒に提供しないと、町の復興とはいえないというごく当たり前の考え方から生じた配置計画であると考えられる。このことは、住宅供給のみをもって住宅政策と考えることが一般化し、それが当たり前のように信じられている現在の住宅政策状況と照らし合わせると、重要なことなのである。

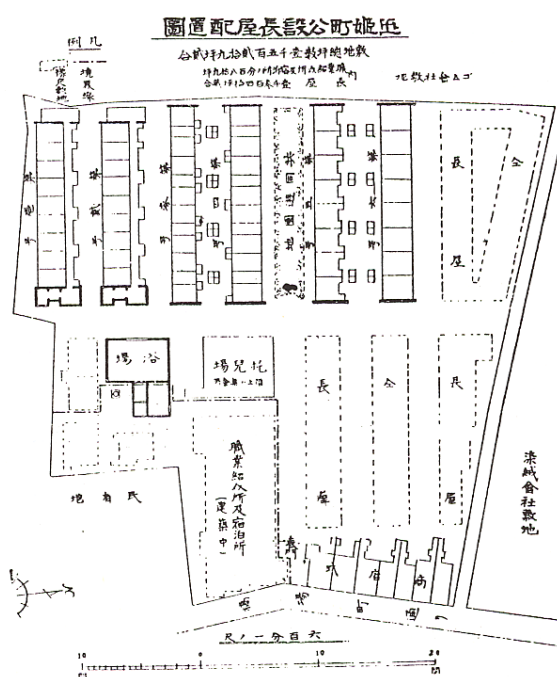


図1-21 玉姫公設長屋配置図¹²

¹² 『浅草区誌 下』浅草区役所1914

1.4.2 大正期の都市・住宅問題と官・民間団体の対応

さて大正時代は、ほぼほぼヨーロッパが第一次世界大戦をしていた時代であり、日本にとっては外貨を大量に稼ぐことができた時代でもあり、各種の産業勃興が全国で起きた時代でもあった。これに伴い、すでに明治の末から東京、大阪といった一部の大都市に局所的に見られていた、新産業に従事する人々を容れるための住宅が極端に不足する、いわゆる住宅問題・都市問題が、大正5、6年にひととき大きな社会問題となった。一方で、第一次世界大戦中の1917（大正6）年に起きたロシア革命などを背景としながら、日本でも1918（大正7）年に、全国的な暴動を引き起こす米騒動が勃発した。この米騒動の直前に内務省に救済事業調査会が設置されて、最初に諮問されたのが住宅問題であった。

そして、この答申である「小住宅改良要綱」をもとに、1919（大正8）年に「住宅改良助成通牒要綱」が内務省から発せられ、当時の六大都市（東京市・横浜市・名古屋市・京都市・大阪市・神戸市）の地方公共団体や一部民間の団体に、長期低利の融資が国からなされることになった。

これを受けて各地方公共団体や一部民間団体では当時「公益住宅」と呼ばれた、国の支援を受けての住宅供給を開始するようになったのである。ただ、地方自治体が建設した場合は特に「公営住宅」とも呼ばれていた。ただこうした流れにおいては、国だけが住宅問題に対応したわけではなく、上記の住宅改良助成以前から、大阪市や横浜市では独自に公営住宅建設を行う計画を有し、実行に移していた。

この様子を東京市営住宅において見ると、工場地帯に近い月島では職工向けの2階建ての長屋が主流であり、本郷に近い真砂町では戸建ての和式、洋式の立派な戸建て住宅が建設され、下町の深川の本村町では店舗併用住宅が供給されるなど、住宅が建設されるエリアの特性に応じた住宅供給がなされていたことが読み取れる（図1-22）。当時の公営住宅は戦後の公営住宅のように所得階層下位の人々のみを対象にしてはおらず、その地域地域で独自に住宅の困り家をしている人々への住宅供給に主眼をおいていたことがわかる。



図1-22 東京市営（左より月島住宅、真砂町住宅、本村町住宅）¹³

なお、このような公益住宅が進められた1919（大正8）年は、都市計画法と市街地建築物法（現在の建築基準法）がほぼ同時に制定された年でもあり、住宅問題・都市問題の根本的な解決に政府としても乗り出していった時期としてエポックメイキングな年であったといえよう。

大正デモクラシーの時代でもあり、こうした全社会的な住宅問題・都市問題への解決には、公益団体も参加するようになった。東京でいえば、大正9（1920）年に設立された財団法人東京府住宅協会（1944（昭和19）年に財団法人東京都住宅協会となり、現在とは京都住宅供給公社となっている）が、設立年の9月から11月にかけて、分譲住宅443戸、賃貸住宅69戸、合計512戸という大量の住宅建設を行

¹³ 『東京市営住宅要覧』東京市役所1930

った。これは、住宅の所有や賃貸を希望する会員を募り、5から15年間家賃を収めると、その住宅の所有権が移転するという一種の割賦制度での住宅販売であった（図1-23）。

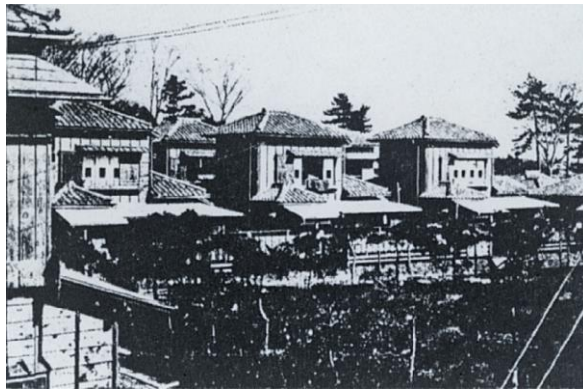


図1-23 東京府住宅協会の供給した住宅¹⁴

また、同じ1920（大正9）年には、財団法人東京府社会事業協会（その前身は大正6（1917）年に発足した東京府慈善協会）という福祉を中心に事業展開していた団体が、日暮里町金杉に41戸からなる日暮里小住宅という、比較的低所得者向けの賃貸住宅供給を始めた（図1-24）。この住宅においても、専用住宅以外に、商店式8戸、共同浴場、事務所が併設されていたことも付け加えておきたい。この手のチャリティ・ハウジングが先行していたイギリスよりほぼ半世紀遅れて、にほんでも福祉の一環として住宅供給がなされるようになっていたのである。



図1-24 東京府社会事業協会 日暮里小住宅¹⁵

¹⁴ 『東京都住宅供給公社50年史』東京都住宅供給公社2017年

¹⁵ 『東京府社会事業協会一覧：創立十年記念』1927

1.4.3 関東大震災と同潤会の住宅供給

このように日本では、ヨーロッパで第一次世界大戦後の都市復興・住宅復興が様々な形で展開していくのと、ちょうど時を同じくして、国が間接的に関与する住宅政策が開始され、同時に民間団体においても少しずつ社会的な住宅供給事業が展開しつつあった。

そして、この社会的な住宅供給の流れを、図らずも一挙に加速したのが1923（大正12）年の関東大震災であった。特に、住宅政策の方面においては、震災の翌年の1924（大正13）年に、国内外の義捐金一千万円を基金として、内務省社会局の外郭団体として設立された財団法人同潤会が行った、復興住宅建設事業はそれまでの社会的な住宅供給事業を一気に花開かせていった。

同潤会は1941（昭和16）年に住宅営団に吸収されるまで様々な住宅供給事業を行い、中でも都心部でRC造の集合住宅団地を供給した同潤会アパートメントが有名なのであるが、本稿では同潤会の住宅事業が単なる住宅供給事業ではなく、福祉的事業と一体的に実施されたことをよく示す、仮住宅事業、木造普通住宅事業、不良住宅地区改良事業を概観してみることにしたい。

同潤会は、事業初年度の1924（大正13）年度に、復興住宅としての木造普通住宅とアパートメントの完成を急ぎ、被害のひどかった東京市・横浜市の都心部でアパート用地、被害がさほどではなかった郊外部で木造普通住宅用地の買収を急いでいた。しかし、都心部においては帝都復興土地区画整理事業が大々的に行われ始め、さらに、アパート建設におけるコンクリート打設が冬期になることが見込まれたために¹⁶、アパートメント建設は次の1925（大正14）年度に行う決定がなされ、同潤会は木造普通住宅に注力することになったが、その一方で、都心部の区画整理事業において、今でいうところの避難所に相当する集団バラックが撤去されることになり、そこの居住者を一時移転させる必要が生じ、このため内務省では、1924（大正13）年度中に急遽、同潤会に仮住宅の建設を命じたのであった。

この仮住宅は東京市郊外の7箇所同年11月までに建設された。表1-1は、これら仮住宅の住宅以外の施設を一覧にしたものである。

¹⁶ 当時は、コンクリートの打設は水分が凍るような時期に行えない技術的制約があった。

住宅名	方南	平塚	中新井	碑衾	奥戸	砂町	塩崎町	
所在地	杉並区方南町	荏原区中延町	板橋区中新井町	目黒区衾芳窪町	葛飾区上平井町	城東区北砂町八丁目	深川区塩崎町	
敷地面積	10,289坪	5,571坪	4,266坪	6,000坪	5,859坪	4,220坪	5,495坪	
坪当地代	5.5銭	12.0銭	6.0銭	8.0銭	5.0銭	12.0銭	20.0銭	
借入年月日	大正13年10月10日	大正13年10月12日	大正13年10月22日	大正13年12月3日	大正13年10月10日	大正13年10月11日	大正13年11月14日	
工事着手年月日	大正13年10月7日	大正13年10月21日	大正13年10月21日	大正13年10月7日	大正13年10月7日	大正13年10月7日	大正13年11月17日	大正14年2月13日
工事竣工年月日	大正13年11月25日	大正13年11月25日	大正13年11月17日	大正13年11月17日	大正13年11月17日	大正13年11月17日	大正13年11月12月30日	大正13年11月3月2日
戸数	405戸	304戸	238戸	291戸	312戸	256戸	(第一期) 229戸	(第二期) 123戸
転用	9戸を授産場 へ 18戸を託児所 へ	8戸を授産場 へ 16戸を託児所 へ				18戸を託児所 へ		
託児所	●	●				●		
授産場	●	●						
救助費給与	●	●	●	●	●	●	●	
訪問婦	●	●	●	●	●	●	●	
仮設浴場	●	●		●	●	●	●	
診療所	●	●	●	●	●	●		
小資融通及び 人事相談	●	●	●	●	●	●		
職業相談	●	●	●	●	●	●		

表 1-1 同潤会仮住宅事業の内容¹⁷

ここで目を引くのは、住宅以外の施設や事業として「託児所」「授産場（図 1-25）」「救助費給与」「訪問婦」「仮設浴場」「診療所」「小資融通及び人事相談」「職業相談」といった機能があったということである。明らかに、震災で困った状況に置かれた人々に対して、住宅供給のみで対応すればいいという考えはなかったということである。



図 1-25 方南仮住宅、授産場¹⁸

このように、住宅供給の際に住宅のみを供給することで、物事が解決するなどとは思っていなかったであろうことは、同潤会の本来事業であった木造普通住宅の供給事業にも当てはまる。表 1-2 は、同潤会木造普通住宅における付帯施設の全体像を示したものである。仮住宅に比べると福祉的要素は減って

¹⁷ 『同潤会十年史』同潤会 1934

¹⁸ 同潤会『同潤会十年史』1934

はいるものの、「児童遊園」「テニスコート」「娯楽室」「医院（診療所）（図 1-26）」「食堂」のような施設が複数の住宅地で供給されていることがわかる。

方面	住宅名 住所	付帯施設	戸数	住宅タイプ	
東京	赤羽 王子区稲付町	児童遊園、テニスコート、公益質舗（東京府社会事業協会）、娯楽室、簡易診療所（医学博士内山春雄）	470戸	いはを	
	十條 王子区上十條町	児童遊園、テニスコート、娯楽室、医院	365戸	にりをた	
	西荻窪 杉並区井荻	児童遊園、テニスコート、娯楽室	222戸	にりをた	
	荏原 荏原区中延町	児童遊園、公益質舗（東京府社会事業協会）、娯楽室、医院（櫻井茂四）	356戸	にへりるをた	
	大井 品川区大井金子町	娯楽室	85戸	にりをた	
	砂町 城東区北砂町	児童遊園、託児所（賛育会）、受産場（賛育会）、娯楽室	354戸	にへちりるをよ	
	松江 江戸川区東小松川	児童遊園、テニスコート、娯楽室、食堂（川合精一）、隣保館（ヤマハナ学園）	568戸	ろとをか	
	尾久 荒川区尾久町	娯楽室	73戸		
	横浜	新山下町 中区新山下町	児童遊園、食堂（横浜市）、娯楽室	280戸	ほぬを
		瀧頭 磯子区瀧頭町		184戸	ほぬ
		大岡 中区大岡町	児童遊園、テニスコート、娯楽室	124戸	にちりよ
井土ヶ谷 中区井土ヶ谷町		児童遊園、託児所（日蓮宗宗務院）、娯楽室、医院（織田清之助）、日用品市場	412戸	にへちりるよた	

表 1-2 同潤会木造普通住宅における付帯施設²⁰

このように同潤会では1924（大正13）年度は主として仮住宅と木造普通住宅、1925（大正14）年度は主としてアパートメントの建設を中心に事業展開をしていったのだが、1925（大正14）年度の途中で、同潤会は内務省社会局から、東京市内でも不良度が高いことで有名であった深川区の猿江裏町における不良住宅地区改良事業に着手するよう命ぜられた。

これは、のちの1927（昭和2）年に成立する不良住宅地区改良法のための、モデル事業という位置づけであった。ちなみに同法成立以降、戦前においては東京府、横浜市、名古屋市、大阪市、神戸市などで同様の事業が実施され、戦後も戦災復興の過程でスラムと認定された地域でも実施され、1960（昭和35）年に住宅地区改良法という形で再出発し、同様の環境整備の行き届かない住宅地や、同和地区、炭鉱住宅地区、外国人居住地区、などがこの手法で整備され、現在も続いている。

さて、モデル事業の意味合いを持つ猿江裏町不良住宅地区では、従前の居住者を改良住宅と呼ばれるRC造3階建ての賃貸住宅に移すだけでなく、店舗併用住宅、善隣館（社会福祉施設）、保育所なども同時に整備している（図 1-27）。

¹⁹ 同潤会『同潤会十年史』1934

²⁰ 同潤会『同潤会十年史』1934

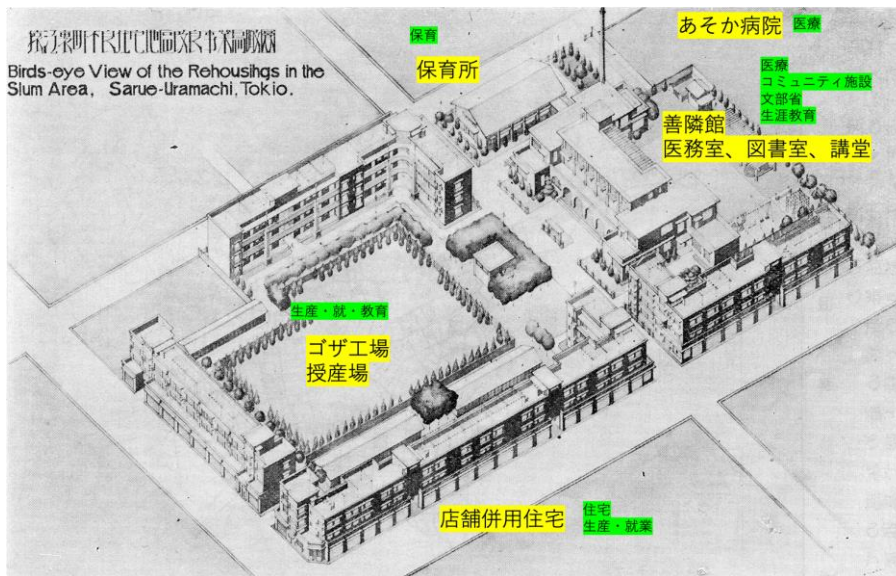


図 1-27 猿江裏町不良住宅地区改良事業鳥瞰図²¹

特にここで注目したいのは、広い街区の中央の公園と、街区周辺の住棟に囲まれたエリアに、木造平屋建ての授産場が設けられていたことである。施設は住民から「ゴザ工場」と呼ばれていたように、畳や畳表を生産する授産場が設けられ、その運営は別の法人に委託されていた。ここでは改良住宅に住む人々に生産技術を伝授し、そこに携わった分だけの給金を支給した。さらに、ここで生産されたゴザや畳は、同潤会が経営する数千戸の住宅の改修に使用されたのである（図 1-28）。

こうした、生活に困った人々への住宅供給を、単に住宅をあてがうだけで終わりとするのではなく、各種の生活支援的設備や制度を導入しながら行うということが、戦争前の日本の住宅供給では普通であったのだが、これが、戦争突入を契機として、現在に至るまでに、ほぼほぼ住宅提供までで住宅政策が終わるような時代が続いていったという事実が、極めて重要なのである。



図 1-28 猿江裏町不良住宅地区改良事業中の住吉授産場（ゴザ工場）²²

²¹ 中村寛「住宅経営」『高等建築学 第25巻』常盤書房1934

²² 『同潤会事業年報』同潤会

1.5 戦中・戦後にかけての住宅政策

1.5.1 住宅建設政策時代

1931（昭和6）年の満州事変、1936（昭和11）年の2.26事件などを経ながら、日本は軍部手動の様相を呈しつつ、1937（昭和12）年に日中戦争に突入し、本格的に戦時体制に突入してしまった。これを受け、銃後の生活の底上げを図るべく1938（昭和13）年に厚生省が設置され、それまでの社会事業を管轄していた内務省社会局の機能がそこに移された。そして翌1939（昭和14）年に、在の国交省の住宅局の前身にあたる、厚生省社会局の中に日本で初めての住宅課が設立された。ここを中心に1941（昭和16）年に住宅営団がつくられ、同潤会はここに吸収されるようになった。

この間、住宅建設に必要な鉄や木材などが次々に戦時統制の対象となり、住宅価格や家賃が高騰したため、世の中では急激な住宅不足に見舞われることとなった。さらに、平和産業を含むあらゆる産業が軍事産業化し、このための工場群が都市郊外に建設されはじめると、その従業員が住む住宅が建設できないというような事態に陥った。そこで、国が主導して全国の、主として軍需産業従事者への大量住宅供給を目指して、住宅営団という国家直属の住宅供給組織が1941（昭和16）年に設立されたのである。

住宅営団での住宅供給は、いわゆる標準設計として実施された。住宅一つ一つの設計については、予め標準設計として、いくつかのパターンを用意しておき、住宅の部材の寸法や企画も統一することにより、手間やコストを削減し、住宅用地が手に入り次第、それを一気に並べて建設するという、短期決戦型大量供給の仕組みをベースとしていた。

初期の営団住宅の配置計画を見ると、住宅以外の施設として集会所や児童遊園地などが建設される場合が多かった。集会所は国が進める町内会・隣組・常会という戦争協力組織の集会や場合によっては配給所として利用するために設けられたと考えられるが、戦前期のような、社会事業施設はほぼ建設されていない（図1-29）。ところが戦争も終盤になると、軍部が主導する政府の命令により、住宅の面積も減らされ、最低限の規模（7坪程度）の住宅しか建設を許されず、当然、住宅以外の諸施設は全く建設されないようになったまま敗戦を迎えるのである。

また、この間の1943（昭和18）年には、住宅政策を担う役割の厚生省社会局住宅課が、厚生省勤労局施設課に改組されている。これは、住宅はもはや社会的な福祉の一環としてではなく、戦争遂行するために勤労を行う人々の施設であり、住宅という名目が行政組織の中からなくなってしまったのである。

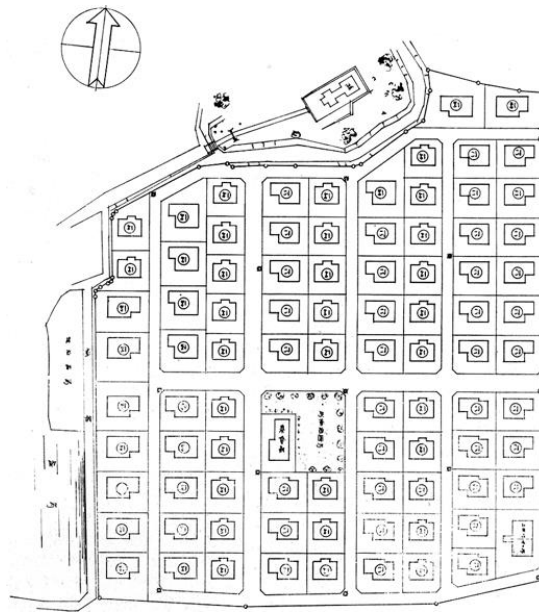


図1-29 住宅営団大阪支所、田園住宅²³

1.5.2 戦争末期・敗戦直後の住宅供給

このように、戦前期までは住宅政策≒社会政策であって、社会政策の中でも住宅供給は経済的・社会的政策というふうに分類されていた時代もあったが、戦時中の終盤になると住宅政策は戦争遂行勤労者のための一施設という位置づけとなってしまった。

日本全土にわたって激しい空襲を受け、多くの人が住まいを焼け出されたうえに、海外の植民地や戦地等から帰還する人々の分の住宅も考え合わせると、全国で420万戸の住宅不足が生じていると推計された。これに対し、政府は1945（昭和20）年9月には、応急簡易住宅30万戸建設計画を立て、住宅営団と地方公共団体に標準6.25坪という極小の越冬住宅と呼ばれる、仮設住宅の供給を始めた。しかしながら、図1-30に見るように、材料も国力もほぼ尽きた日本では、こうした住宅を建設するのが精一杯で、住宅以外の施設を建設する余裕はまったくなかった。こうして戦後日本では、戦時中末期の延長として、住宅をひたすらたくさん供給することが目指され、それこそがすなわち住宅政策だという認識が固定化していったのであった。

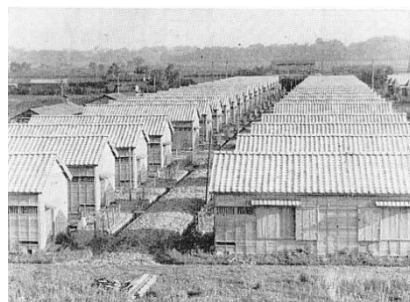


図1-30 応急簡易住宅²⁴

²³ 『住宅』住宅改良会 1942. 12

²⁴ 住宅局『住宅年鑑』彰国社 1950

日本の住宅政策としては、1946（昭和21）年以降も引き続き、住宅営団と地方公共団体がほぼそと公営住宅を供給することが続けられたが、これは国の国庫からの補助金によって建設されたので国庫補助住宅とも呼ばれていた。ただ、民間においても住宅建設のための物資が厳しく統制されていたためになかなか手に入らず、建設してよい住宅面積にも制限があったので、ほぼバラックのような建物が自立建設的に建つというくらいであった。

これに対し、1950（昭和25）年にまず、住宅金融公庫法が成立し、土地はあるが現金のない人への低利融資が公庫を通して実施されることになった。これに加え、1951（昭和26）年に公営住宅法が制定され、国と地方公共団体が1/2ずつ費用を出して、住宅に困っている世帯に供給するという公営住宅が出発するようになり、これが少しずつ軌道に乗り始めていった。

一方で、1950（昭和25）年から1953（昭和28）年まで続いた朝鮮戦争の特需と、この間の1951（昭和26）年のサンフランシスコ講和条約によって、日本では民間ベースの住宅供給も少しずつ開始されていった。住宅金融公庫は企業社宅にも使われ、特に1953（昭和28）年に制定された産業労働者住宅資金融通法によって、社宅の建設が推進された。しかし、こうした社宅の恩恵をこうむることができたのは、鉄鋼業や炭鉱業を中心とする大企業従業員が主流であった。また、国鉄、電電公社、専売公社などといった国営企業や公務員社宅なども同時並行的に整備されていった。

このように昭和20年代を通して、国を挙げて戦争で失われた住宅を取り戻すような動きが盛んであったが、1955（昭和30）になっても国政の重要な焦点の一つは住宅問題の解消であった。1954（昭和29）年12月の総選挙で、吉田自由党内閣に代わって政権の座についた鳩山民主党内閣は、公約に基づいて住宅建設10カ年計画をたて、それにもとに1955（昭和30）年に日本住宅公団が設立された。

住宅公団は、大都市の勤労世帯に対する住宅供給が主眼であったので、これによって、金融公庫、公営住宅、住宅公団という、社会階層別の戦後住宅政策三本柱が完成したといわれる。

こうして、国民的なコンセンサスのもと戦後の住宅不足解消のための諸方策が推進されたのだが、戦前の住宅政策と大きく異なっていたのは、住宅政策として使われる補助金がほぼ全て「住宅」にしか使われなくなったことである。つまり、住宅政策と福祉政策がほぼ分断された状態で住宅、住宅地建設が進んでいったのである。

このことを端的に示すエピソードを一つ挙げておこう。1955（昭和30）年に鳴り物入りで出発した日本住宅公団はRC造の集合住宅団地を都市周辺に供給する使命をもっていったが、初期の頃は団地内に集会所や店舗や公益施設を建設するための予算がついていなかった。予算は、住宅のみにしか付いていなかったのである。このため、当時の設計者は建設予定の1戸あたりの面積やコストを少しずつ削りながら、こうした住宅に必要な諸施設の建設費を捻出していたというのである。こうした不都合は徐々に解消され、一定規模の住宅団地を建設する際には、集会所や最低限の物販や医療施設を併設することが認められてくるようにはなってはきた。

それから半世紀ほど経った2000年ころ、世の中でSOHO（Small Office Home Office）という、住宅の中でも仕事ができるような仕様の住宅が流行していた頃、公団の後身であるUR都市機構でもこうしたSOHO住宅の提供を試みようとしたところ、この組織はあくまでも「住宅」を供給する組織なので、そこで働く場を提供するのはいかなものか、という意見が出てきて、あっという間にURからSOHOが消えていったことを目の当たりにしたことがある。ことほど左様に、住宅供給を、他の諸々の生活サービス

と分け隔てながら実施しなければならないという、狭量な住宅政策の位置づけは、例えば、いまだにもって、災害後に建設される仮設住宅に店や事務所の建設が全く許されていないことを考え合わせると、住宅政策が住宅供給政策のみに特化した状態のままであることを、理解せざるを得ないのである。

1.5.3 住宅経済政策時代

戦後長らく住宅政策を牽引する旗印であった住宅不足の解消は、1973（昭和48）年に都道府県ごとの住宅ストック数とその世帯数を上回ったことから、数の上では達成されたということになった。この間、1966（昭和41）年には住宅建設計画法が制定され、住宅建設目標量を定めた5年計画を用いて、官民一体となっていち早く住宅不足を解消するという政策が採られるようになり、住宅不足解消を促進していった。一方で、住宅不足を解消するための住宅建設を担う民間事業者の役割も同時にクローズアップされていった。この1966年は3C（カー、クーラー、カラーテレビ）という言葉が流行り、新三種の神器と呼ばれも呼ばれるようになった。このことは、住宅まわりの個人ベースの消費財の普及を意味し、それが次第に、住宅という消費財の個人消費という方向へと転換していったのである。

このことと対応するように、1970年代に入ると「住宅産業」という言葉が用いられるようになっていった。この頃は、いまは住宅メーカーと呼ばれる住宅生産に携わる企業が、いわゆるプレハブ住宅（工業化住宅）の技術開発を行い、商品化が大きく進展した時代であった。こうした開発に対応するように、1970年あたりから大学を卒業して社会人となる団塊の世代の戸建て住宅取得志向を追い風とし、70年代いっぱいにかけてハウスメーカーや、住宅関連連設備会社も大きく成長していくことになった。アメリカなどでは住宅産業が、他産業へ及ぼす波及効果が高いということから、住宅着工件数が重要な経済指標の一つとなっているが、日本もこうした、住宅建設による経済波及効果に着目するようになっていった。こうした住宅産業の進展に対応する部局として住宅局の中に住宅生産課が設置されたのが1972年で、2022年でちょうど50年になる。

こうして、住宅不足の解消と同時に「住宅産業」の進展が新たな住宅政策の目標の一つとなっていったが、政策論としては「量より質だ」というキャッチフレーズが多用されることとなり、住宅の数自体は問題なくなってきたが、住宅の質、特に「狭さ」をなんとかしたいという志向が全面に出てくるようになっていった。これを受けて、1976（昭和51）年の住宅建設計画においては最低居住水準や平均居住水準というものが明示されるようになり、後には、誘導居住水準が示され、現在にまで至っている。このようにして、「量より質」の時代における住宅の質は、すなわち、面積や室数のことであると了解されていた。

その後の1980年代の半ばから後半にかけてのバブル経済の時代には、住宅におけるクーラー設置が普及し、台所のシステムキッチン、風呂場のバージョンアップ、テレビの大型化など、住宅そのものではなく、住宅に差し込まれる設備の充実が図られていき、「量より質」の質が、住宅設備の充実という意味で用いられるようになってきた。

しかし、1995（平成7）年の阪神・淡路大震災によって既存住宅の耐震性のスペックアップが国民的にも望まれ、「量より質」の質の中に、耐震性も重要な項目として認識されるようになってきた。それと同時に、1997（平成9）年に公布された介護保険法に象徴されるような高齢者対応の住まいであるためのバリアフリーの導入なども推進されて来るようになった。

以上のように、戦後の日本の住宅政策は大きく、1973（昭和 48）年までの住宅不足に対応する住宅供給「量の政策」、それ以降現在に至るまでの「質の政策」の時代に分けることが可能であろう。

さらに、「質の政策」時代は、「広さの政策」の時代が先先行し、追って「設備の政策」の時代が重なようになってきた。しかしながら、住宅政策が、戦時中から引き続き 21 世紀に突入するまで、あくまでも住宅の「ハコ」としての機能のみを重視する政策であり続けたことに、変わりはない。

ちなみに上記のように、その後半で住宅の面積や設備の充実を目指していた住宅政策ではあったが、すでに世の中に多数建設された多くの、分譲、賃貸の既存住宅（1990 年代からは住宅ストックという言葉も多用されるようになった）の質はなかなか向上せず、こうした既存住宅ストックの質向上も、1995（平成 7）年の阪神・淡路大震災で注目されたが、20 世紀中は、なかなかその進展には至らなかった。

1.6 21 世紀の住宅政策：再び居住政策へ

1.6.1 住宅建設計画から住生活基本計画へ

1966（昭和 41）年に制定された住宅建設計画法に基づく住宅建設計画は、5 年計画をベースとしており、その間達成すべき住宅建設戸数や実現すべき面積等を数値目標として全国に示し、行政だけではなく住宅産業を担う各主体がそれぞれ目標を達成すべく努力するという立て付けであった。

しかし、1999（平成 11）年に公布された地方分権一括法に代表されるような地方分権の推進や、少しずつ広がっていく住宅戸数の伸びと世帯数の伸びの乖離に基づく空き家の増加などを受け、もはや国が主導して全国の住宅供給を推進するという時代ではなくなったという認識と、2001（平成 13）年に発足した小泉政権が推し進める市場重視の政策によって、住宅建設計画法に替わる住宅政策が模索された。2004（平成 16）年に社会資本整備審議会住宅宅地分科会がまとめた「住宅政策改革要綱～住宅政策の集中改革の道筋～」では、「市場機能の活用」「ストックの有効活用」「住宅セーフティネットの機能向上」がうたわれ、それを色濃く反映した住生活基本法が 2006（平成 18）年に成立した。そこでの焦点は、今後の住宅政策は「住宅を市場の中で確保する」ことを第一とし、どうしても確保できない人々のために「住宅セーフティネット」を準備するというのが公共の役割であるという、二段構えの住宅政策が確立したことであり、国が示す全国版の住生活基本計画とともに、都道府県が策定するそれぞれの住生活基本計画をベースに、今後の住宅政策をすすめるというものであった。

さらに、こうした動きに加え、1955 年に完成した日本住宅政策三本柱にも、2007（平成 19）年に大きく手が加えられた。住宅金融公庫は、市場重視型の新たな住宅金融システムへの移行として、民間の住宅金融機能を支援する住宅金融支援機構に生まれ変わった。公営住宅については、新規建設戸数を抑制しながらも公的賃貸住宅の有効活用による住宅セーフティネットの機能向上の一環として、子育て世帯やDV被害者等の社会的弱者の公営住宅への入居が一層進められるようになった。さらに、住宅公団を引き継いだ都市再生機構では、民間の都市再生支援の推進が重要事項としてうたわれようになった。

ただ、その直後の 2008（平成 20）年に起きたリーマンショックと、日本での大量の派遣切りや路上生活者の増加によって、市場経済の破綻そのものがもたらす住宅問題に関しては、厚労省所管で 2002 年に 10 年の時限立法として制定され、その後延長されたホームレス自立支援法と、2013（平成 25）年に公布

された生活困窮者自立支援法などの、就労支援を中心とした施策が対応することになっており、これに住宅政策を積極的に重ねていくという方向性にはならなかった。このことは、2020（令和2）年から始まったコロナ禍による大量の不安定居住の人々への対応についてもあまり変わることがなかった。

一方で、急速に進む日本の超高齢社会化も、住宅問題の有り様に大きな影響を与えてきた。国連やWHOの定義では、65歳以上の高齢者の比率が7%に達すると「高齢化社会」になるのだが、日本ではすでに1970（昭和45）年に高齢化社会に到達しており、14%を超えた1994（平成6）年に「高齢社会」、21%を超えた2007（平成19）年に「超高齢社会」となり、その翌年の2008（平成20）年には日本の人口が減少し始め、今や高齢化率が3割になろうとする超々高齢社会に突入している。こうした中、2001（平成13）年には「高齢者住まい法」が制定され、高齢者優良賃貸住宅（高優賃）などの認定・支援制度が導入され、その後2011（平成23）年の改正ではサービス付き高齢者向け住宅の制度が導入された。

また、これに重ねるように2007（平成19）年に住宅セーフティネット法によって、国や地方自治体が定義する住宅確保要配慮者に対して、入居を拒否しない民間賃貸住宅の確保がうたわれ、さらに20017（平成29）年にはこれを充実させる方向で、セーフティネット住宅の登録制度、居住支援法人の指定、居住支援協議会の充実が目指されるようになった。

これらの動きに加え、2014（平成26）年に成立した空家特措法は、全国で数を増していく空き家の中でも、隣地等に害を及ぼすことが確実な特定空家の指定や、行政代執行による取り壊しをすすめる制度を用意した。これは、市区町村レベルでの対応を原則としているが、このような特定空家ばかりでなく、地域に増えていく空き家をどのように有効活用するべきかという地域課題も、重要視されつつある課題である。現在様々な団体によって様々に対策が練られつつあるが、住宅問題に関わる方面として、こうした空き家の福祉的活用も大きな領域となりつつある。更に、上記した居住支援協議会、居住支援法人が取り扱う、住宅確保要配慮者に入居してもらう住宅予備軍としての空き家の利用という側面も非常に重要である。

1.6.2 住宅政策から居住政策へ

以上、明治時代から令和時代に入るまでの日本の住宅政策の変遷を、主として住宅の供給方法と、住宅以外の機能の導入という視点から概観したのだが、大正時代に政府の住宅政策が形作られ、戦時期に至るまでは、住宅供給が生活支援関連施設と一体的に供給され、単にハコを供給するばかりでなく、その地域で生きていくためのハード・ソフトの重層的な提供ということを大前提としていたことを確認した。こうした意味では日本で住宅政策が開始される1920年あたりから1945（昭和20）年までの四半世紀は、住宅政策は住宅供給と住生活を成り立たせるためのサービスを重層的に提供するという意味での、いわば居住政策であったということができよう。

しかしながら、戦時中は住宅をハコとして供給することに住宅政策が矮小化され、単なる住宅政策に終止しながら20世紀中が過ぎてしまった感がある。

住宅建設計画法が住生活基本法に替わった2006（平成18）年までの約60年間は、日本の住宅政策は住宅建設政策であったという特徴付けができるが、2006年からの住宅政策は、すでに住宅の数自体を新規に供給する必要がなくなり、むしろ余りつつある空き家ストックを用いながら、日本人の住生活上の課題をどのように解決するかということが、重要な課題となりつつある。

一方で、現在の日本の居住環境は、まさに薄氷を踏むような状態で居住する大多数の人々の居住の安定性が問題視されており、今回のコロナ禍においても、職と同時に住まいを失う人々が大変多かった。こうした人々に、ハコとしての住宅を供給することだけでなく、職に就くことの支援、地域生活を送ることの支援、などを重ねるように実施していく、まさに戦前の日本で実践されていたような居住政策、すなわち居住していくことを支援するような政策に切り替えていくことが肝要であると、結論づけたい。

第2章 福祉と施設行政

松田 雄二

2.1 福祉に関わる「施設」の概況

2.1.1 第一種・第二種社会福祉事業とは

社会福祉法第二条には、「社会福祉事業」として「第一種社会福祉事業」「第二種社会福祉事業」が定められている。第一種社会福祉事業には、第一種社会福祉事業には「利用者への影響が大きいため、経営安定を通じた利用者の保護の必要性が高い事業（主として入所施設サービス）」、第二種社会福祉事業には「比較的用户者へ影響が小さいため、公的規制の必要性が低い事業（主として在宅サービス）」が含まれる、とされる。第一種・第二種社会福祉事業に含まれる主な事業として、具体的な事業の例を以下に示す（表2-1）。

第一種社会福祉事業	<ul style="list-style-type: none">・生活保護法に規定する救護施設、更生施設等・児童福祉法に規定する乳児院、母子生活支援施設、児童養護施設、障害児入所施設等・老人福祉法に規定する養護老人ホーム、特別養護老人ホームまたは軽費老人ホーム・障害者総合支援法に規定する障害者支援施設・売春防止法に規定する布陣保護施設・授産施設
第二種社会福祉事業	<ul style="list-style-type: none">・生活困窮者自立支援法に規定する認定生活困窮者就労訓練事業・児童福祉法に規定する保育所、放課後等デイサービス、乳児家庭全戸訪問事業、障害児通所支援事業 等・母子及び父子並びに寡婦福祉法による母子家庭等日常生活支援事業 等・老人福祉法に規定する老人居宅介護等事業、認知症対応型老人共同生活援助事業、小規模多機能型居宅介護事業 等・障害者総合支援法に規定する障害者福祉サービス事業（共同生活援助事業を含む）、移動支援事業、一般及び特定相談事業、地域活動支援センターまたは福祉ホームを経営する事業 等

表2-1 第一種・第二種社会福祉事業に含まれる事業

第一種社会福祉事業は、経営主体は行政及び社会福祉法人が原則とされ、かつ個別法により保護施設・養護老人ホーム・特別養護老人ホームは、経営主体が行政及び社会福祉法人に限定されている。第二種社会福祉事業は「主として在宅サービス」ではあるが、認知症高齢者グループホームや障害者グループホームも含まれている。

2.1.2 「福祉的居住施設」の入居者数の推移

以下、本稿では「特に居住に配慮を必要とする人々のための施設」を「福祉的居住施設」とする。このような「福祉的居住施設」には様々な施設が該当するが、本説ではその中でも「特別養護老人ホーム」「障害者グループホーム」「障害者入所施設¹」「養護老人ホーム」「救護施設」と、関連して「精神病床」を取り上げ、それらの病床数の1985（昭和60）年以降の経年変化を示す（図2-1）。救護施設・養護老人ホーム・障害者入所施設、障害者グループホームの利用者数は、合計すると約34万人で、特別養護老人ホームの半数強ほどとなる。

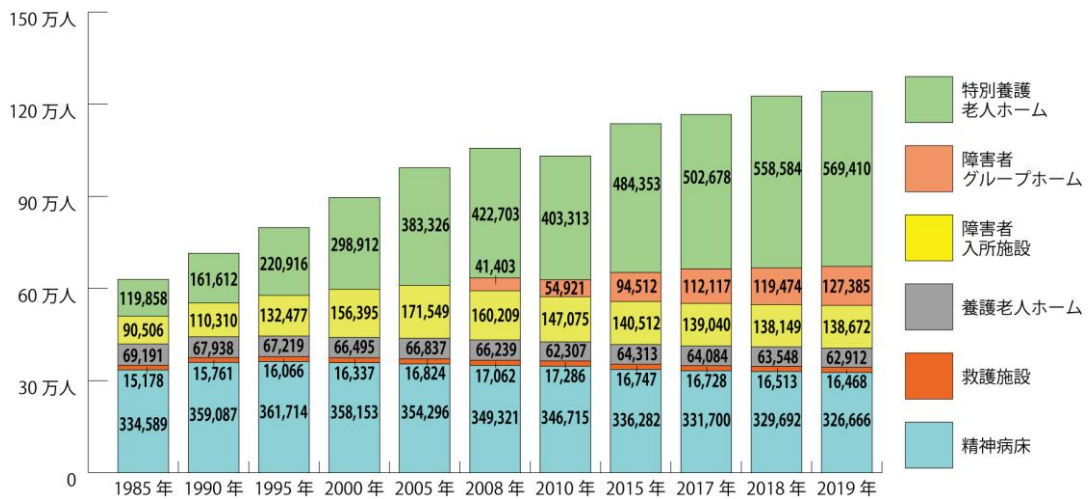


図2-1 「福祉的居住施設」の入居者数の推移

2.2 救護施設

2.2.1 救護施設とはなにか

1945（昭和20）年の敗戦直後、生活困窮者の收容施設は「全都の要保護者、就中（なかんずく）戦災者、戦災孤児を主都市海外引揚者、母子、特殊婦人、老廃者、精神薄弱者、迷児、復員軍人、徴用解除の工員」（岩田 1985）「までを收容し、青少年者が大部分を占めていた。敗戦の混乱の中で、多くのものが生活に困窮していた状況を反映している。その後、1950（昭和25）年に制定された（新）生活保護法では、6つの施設（養老施設、救護施設、更生施設、医療保護施設、授産施設、宿所提供施設）が保護施設として定められた（表2-2）。なお1963（昭和38）年に養老施設は除かれ、現在は5施設となる。

¹ 「障害者入所施設」について、2006年の障害者自立支援法以前は、身体障害者福祉法・知的障害者福祉法等に規定された入所施設を意味している。2006年の障害者自立支援法成立以降は、障害者支援施設の入居者数とした。

養老施設	老衰のため独立して日常生活を営むことのできない要保護者を収容して、生活扶助を行う事を目的とする施設
救護施設	身体上又は精神上著しい障害があるために日常生活を営むことが困難な要保護者を入所させて、生活扶助を行うことを目的とする施設
更生施設	身体上又は精神上の理由により養護及び生活指導を必要とする要保護者を入所させて、生活扶助を行うことを目的とする施設
医療保護施設	医療を必要とする要保護者に対して、医療の給付を行うことを目的とする施設
授産施設	身体上若しくは精神上の理由又は世帯の事情により就業能力の限られている要保護者に対して、就労又は技能の修得のために必要な機会及び便宜を与えて、その自立を助長することを目的とする施設
宿泊提供施設	住居のない要保護者の世帯に対して、住宅扶助を行うことを目的とする施設

表 2-2 (新) 生活保護法における保護施設の種類と役割

救護施設と更生施設は、位置づけとしては戦後初めて作られた「障害者」を入所させる施設であった。救護施設と更生施設の違いについて、更生施設は社会復帰可能な、救護施設は社会復帰が難しいものための施設とされたが、その違いは必ずしも明確ではなかったようである。

養老施設と、基本的に「病院」である医療保護施設を除いた、保護施設 4 施設の施設数について、年次推移を示す (図 2-2)。4 施設の合計数を見ると、1956 (昭和 31) 年には 640 施設存在したが、1971 (昭和 46) 年には 307 施設と、半数以下に減少していることがわかる。また、近年には救護施設以外は 20 施設以下と、極めて少なくなっていることがわかる。

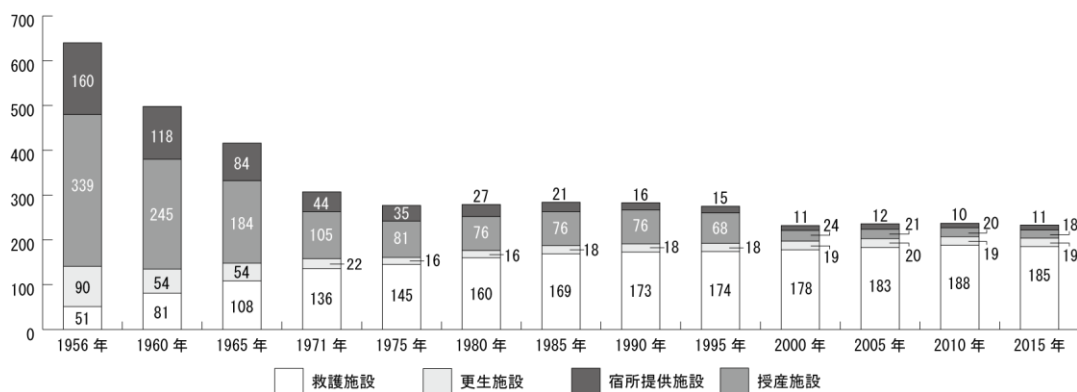


図 2-2 救護・構成・宿所提供・授産施設の施設数の年次推移

次いで、同じく養老・医療保護施設を除いた保護施設 4 施設の入居者数の年次推移を示す (図 2-3)。大半を救護施設の入居者が占め、1990 (平成 2) 年頃からは多少の増減はあるものの、1 万 7 千人前後で推移している。

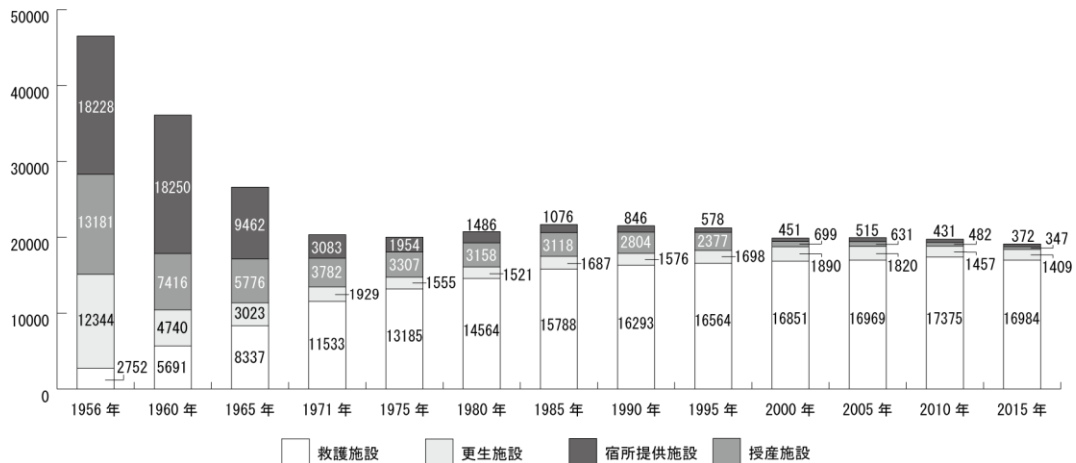


図2-3 救護・厚生・宿所提供・授産施設の入居者数の年次推移

保護施設の位置づけを考える上で重要な点は、「他法優先」、すなわち他の法律で利用できる制度・施設があれば、そちらが優先されるという原則である。保護施設が定められた1950（昭和25）年当時は、障害者や高齢者に関する法制度は未整備であり、他に利用できる制度や施設は存在しなかった。その後、精神薄弱者福祉法（1960年）、老人福祉法（1963年）などが成立すると、この他法優先の原則に則り利用者が障害者施設・高齢者施設等に移動したと考えられる。

救護施設に代表される保護施設入所するためには、行政による「措置」が必要となるが、入居対象者には原則的に制限は存在しない。そのため、他の法律や制度などで行く場所が見つからなくなった人々が、最後に居住の場を求める場所となりうる存在である。他方で、厚生省は1958（昭和33）年に精神病院に入院している病状の「固定化」した患者を収容する施設として「緊急救護施設」を全国に457床設置した。これが1973（昭和48）年に廃止された後、ほぼすべてが救護施設に移行している。すなわち、救護施設は増大する精神科病床のバッファーの役割を担ったと考えられる。なお、全国救護施設協議会では救護施設を「地域におけるセーフティネット」と位置づけている²。

2.2.2 救護施設の入居者像

このような保護施設、特に最も多くの施設数・入居者数を持つ救護施設には、どのような人々が入居しているのだろうか。以下、全国救護施設協議会が3年に1回行う全国調査結果³より、その概要を示す。まず現状の救護施設入居者の年齢構成（表2-3）については、65歳未満と65歳以上がほぼ同数で、比較的若年の入居者も存在する。障害の状況（表2-4）を見ると、精神障害のある利用者が半数を超え、「身体上又は精神上著しい障害がある」入居者を対象としている一方で、実際の入居者は精神障害がある利用者が中心であることがわかる。入居者の入所期間（表2-5）を見ると、5年未満が41.6%である一方で、10年以上も39.5%を占め、一時的な利用者と長期的な利用者が混在している状況である。

² 全救協ホームページ（<http://www.zenkyukyo.gr.jp/institut/institut.htm>）による。

³ 全国救護施設協議会による「平成28年度全国救護施設実態調査（2017）」による。

年齢	人数	割合
20歳未満	6	0.0%
20歳以上、30歳未満	91	0.6%
30歳以上、40歳未満	329	2.0%
40歳以上、50歳未満	1,225	7.4%
50歳以上、60歳未満	2,908	17.7%
60歳以上、65歳未満	3,090	18.8%
65歳以上	8,689	52.8%
無回答	127	0.8%
合計	16,465	100.0%

表 2-3 救護施設利用者の年齢構成

障害の状況	人数	割合
障害なし	1,721	10.5%
身体障害	1,245	7.6%
知的障害	2,227	13.5%
精神障害	6,774	41.1%
身体+知的	654	4.0%
身体+精神	818	5.0%
知的+精神	1,544	9.4%
身体+知的+精神	317	1.9%
生活障害	987	0.4%
その他	74	0.4%
無回答	104	0.6%
合計	16,465	100.0%

表 2-4 救護施設利用者の障害の状況

入所期間	人数	割合
1年未満	2,185	13.3%
1年以上、5年未満	4,658	28.3%
5年以上、10年未満	3,014	18.3%
10年以上、20年未満	2,739	16.6%
20年以上、30年未満	1,367	8.4%
30年以上、40年未満	1,104	6.7%
40年以上	1,292	7.8%
無回答	97	0.8%
合計	16,465	100.0%

表 2-5 救護施設利用者の入所期間

救護施設の入居者の入居前の居場所と、退所後の居場所について、同じく全国救護施設協議会の調査結果より示す（図2-4、2-5）。入居前の居場所は、在宅と精神科病院が半数を占め、精神科病院の退所後の居場所としての役割を果たしていることがわかる。また退所後の居場所は、在宅が31.2%とある程度の入居者が在宅復帰をしている一方、医療機関・死亡も32.9%を占めている。

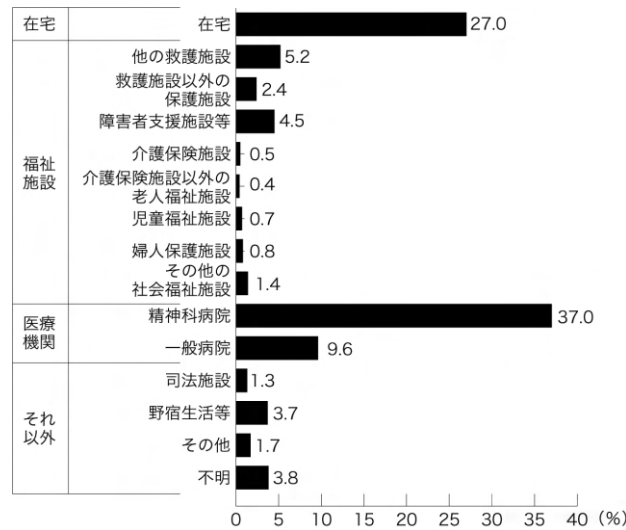


図2-4 救護施設利用者の入居前の居場所

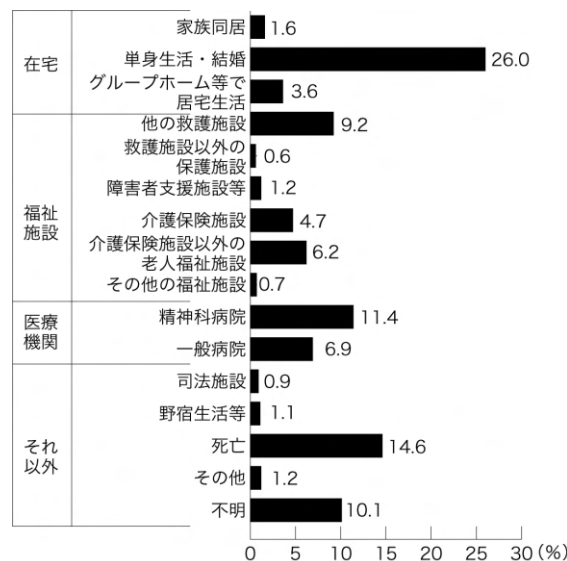


図2-5 救護施設利用者の退所後の居場所

2.2.3 救護施設の建物の状況

救護施設の建築的な基準は、1966（昭和41）年に定められた「救護施設、更生施設、授産施設及び宿所提供施設の設備及び運営に関する基準」から変化していない。この基準によれば、施設定員30人以上、居室の1人あたり床面積は3.3㎡以上と、福祉施設としてはもっとも低い水準となっている。亀屋他は、2016（平成28）年に全国183施設の救護施設に悉皆調査を実施、建築的な状況等をまとめている。

る（亀屋 他 2016）。この調査によれば、多くの居室は2人部屋または4人部屋であり、生活環境は極めて貧しい状況である。

2.3 養護老人ホーム

2.3.1 養護老人ホームの概要

養護老人ホームは、明治期に開設された老人を保護収容する「養老院」を源流とし、救護法（1929）において「救護施設」の一つとして位置づけられた。1950（昭和25）年には（新）生活保護法にて「養老施設」に名称変更され「老衰のため独立して日常生活を営むことのできない要保護者を収容して、生活扶助を行うことを目的とする施設」とされた。その後1963（昭和38）年に成立した老人福祉法により、「養護老人ホーム」に移管した。この養護老人ホームは、「65歳以上で環境上の理由及び経済的理由により居宅で養護を受けることが困難なものを入所させ、養護するとともに、その者が自立した日常生活を営み、社会的活動に参加するために必要な指導及び訓練その他の援助を行うことを目的とする施設」と位置づけられた。なお、老人福祉法では養護老人ホーム以外にも「特別養護老人ホーム」「軽費老人ホーム」が位置づけられたが、前者は重篤な介護が必要なものを対象とし、後者はほぼ自立した低所得者を対象としたものであった（図2-6）。

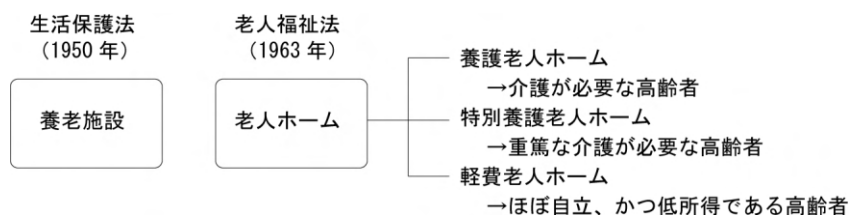


図2-6 養護老人ホーム成立までの変遷

初期の養護老人ホームの例としては、兵庫県尼崎市の「長安寮」がある（図2-7）。これは、南側に4人居室を並べたもので、当時としては典型的な構成である。

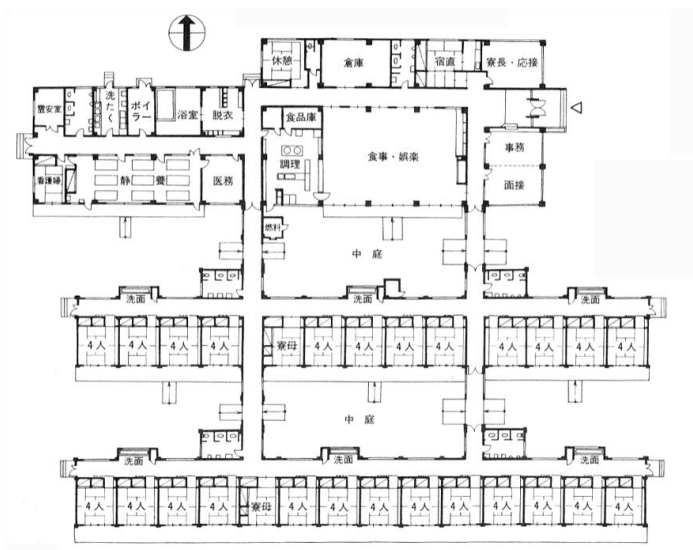


図2-7 養護老人ホーム「長安寮」 平面図（日本建築学会編 1965）

2.3.2 養護老人ホームの建築的状況

養護老人ホームの建築上の条件としては、1966（昭和41）年に定められた「養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」が今も用いられている。この基準によれば、原則として定員20人以上、居室の1人あたり床面積は10.65㎡以上とされるが、居室定員については規定がなく、個室化などは求められていない。他方で、1972（昭和47）年の中央社会福祉審議会が提出した『老人ホームのあり方』に関する中間意見では、「ある程度の日常生活能力を有する老人については（中略）居室の個室制等に努めるべきである」との指摘がなされた。おそらく、当時の入居者像としては、高齢ではあるものの、主な入居理由は生活困窮であり、介護が必要というよりは、個室での独立した生活が可能であり、またそれを求めるような人々が多かったと考えられる。この中間意見に基づき、養護老人ホームでは個室化が進展することとなった。

その一例に、東京都養育院が1975（昭和50）年に建替えを行った「伊豆山老人ホーム」がある（図2-8）。この施設では、6階建ての2階部分に夫婦部屋（2人居室）が置かれた以外は、原則個室化がされた。ただし、個室は2部屋ごとに鍵付き襖で仕切られていたとのことで、実際にどのような運用がなされていたのかは定かではない。

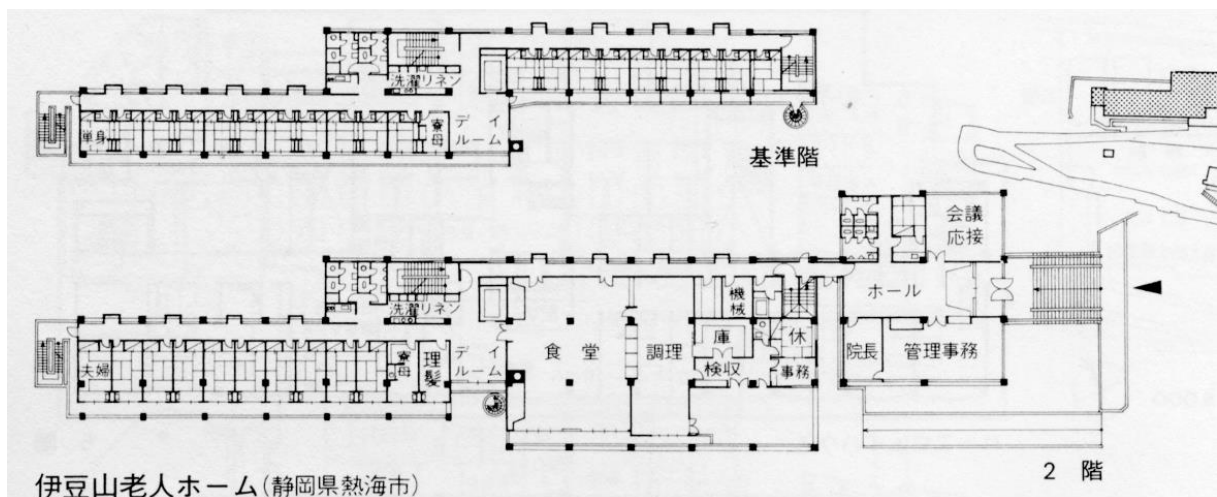


図2-8 養護老人ホーム「伊豆山老人ホーム」平面図（日本建築学会編 1965）

2.3.3 養護老人ホームの入居者像

筆者らは、2020（令和2）年に全国の養護老人ホーム948施設を対象に、建築構成や入居者像に関する悉皆調査を行った（回答施設309施設、有効回答率32.5%）。この調査結果より、以下に現状の養護老人ホームの入居者像を示す。まず施設定員（図2-9）について、例外的に30人未満の施設も存在するが、ほとんどが50人から99人の間で設定され、平均は67.5人である。施設ごとの入居者の平均年齢の構成（図2-10）については、ほとんどの施設で入居者の平均年齢が80歳以上であり、それらの平均は82.7歳と、極めて高齢化が進んでいる状況であった。

また介護や障害の状況について見ると、介護度については、「介護認定なし」が最多となった（図2-11）。高齢ではあるものの、身体的には介護を必要としない入居者が多いことがわかる。次いで障害種別ごとに入所者（図2-12）を見ると、身体障害を持った方がもっとも多く、1施設あたり10.4人と、なんらかの障害を持った人々が一定数存在する。また全体の68.3%が認知症を有する、または車椅子を利用して（図2-13）、なんらかの介護を必要とすることがわかる。在所要年数（図2-14）については、1年以上10年未満が約7割であった。

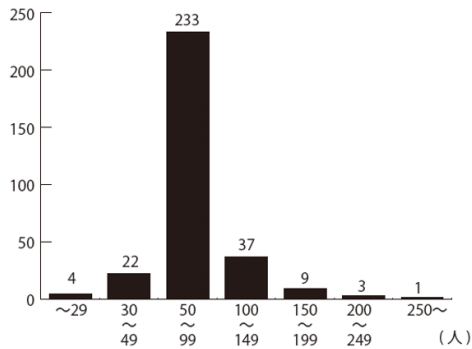


図2-9 施設定員

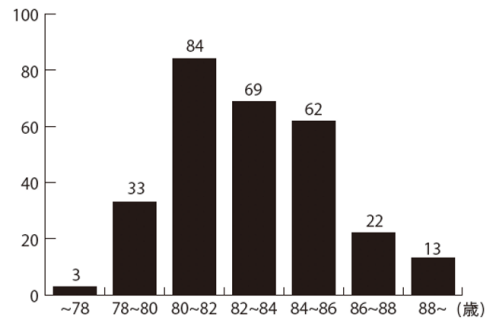


図2-10 入居者の年齢構成

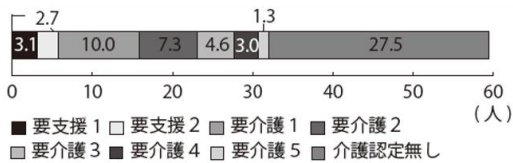


図2-11 施設あたり要介護者の人数

精神障害	知的障害	身体障害	重複障害
6.2	2.3	10.4	1.7

図2-12 施設あたり障害別の人数

認知症を有するが生活は自立している	15.5
認知症を有し、生活に介護を要する	25.2
車椅子を利用している	10.4

図2-13 認知症と車椅子利用の状況

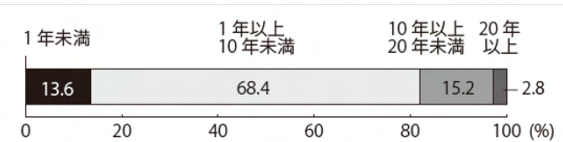


図2-14 入所者の在所要年数

2.4 障害者支援施設と障害者グループホーム

2.4.1 障害者の居住の場の動向

戦後、いわゆる「福祉六法」や精神保健法など、福祉に関する法律が制定され、徐々に福祉に関する社会基盤の整備が進展する。しかしながら、障害者のサービスについては通所系サービスやホームヘルパーなどは存在せず、重度の障害のある人々は家族での在宅ケアが前提とされた。家庭における重度の障害児・者のケアの担い手は、ほとんどの場合母親であり、その過大な負担により家庭内の問題が社会問題化することもあった。

このような社会背景を受け、1960年代後半から1970年代にかけて、各地に「コロニー」と呼ばれる大規模施設が次々と開設する。このコロニーは、機能として一般に入所施設から病院、学校、就労の場までを備え、長期の完結した生活が可能な場所であった（表2-6）。

所在地	名称	開設年	最大定員
北海道	太陽の園	1968年	400人
宮城県	船形コロニー	1973年	500人
秋田県	秋田県心身障害者コロニー	1972年	500人
山形県	希望が丘	1974年	500人
茨城県	あすなるの郷	1973年	590人
群馬県	国立のぞみの園	1971年	550人
新潟県	コロニーにいがた白岩の里	1971年	500人
長野県	西駒郷	1968年	500人
大阪府	金剛コロニー	1970年	850人
宮崎県	向陽の里	1972年	402人

表2-6 主なコロニーの開設年と最大定員

その後、徐々に障害者の地域生活を支えるサービス・住まい等の制度化が進行する（表 2-7）。1989（平成元）年には、初めての障害者グループホーム（当時は「精神薄弱者地域生活援助」）が制度化され、障害者の地域居住の可能性が大きく示された。その後、通所施設や居宅サービスなどの福祉制度の発展を背景に、障害当事者やその家族の間で住み慣れた地域での「あたりまえの生活」に対する要望が高まり、1989（平成元）年には知的障害者グループホームが、また1993（平成5）年には精神障害者グループホームが制度化され、地域における住まいの場所が作られていった。

1962年	高齢者対象の「家庭奉仕員派遣事業」開始（所得制限つき）
1967年	家庭奉仕員派遣事業が障害者にも拡充、非課税世帯のみ対象
1974年	東京都閉鎖性麻痺者介護人派遣事業開始（月4回）
1977年	知的障害者親の会の通所事業への補助が制度化
1979年	精神薄弱者（知的障害者）福祉ホーム制度 成立
1982年	家庭奉仕員制度 課税世帯に対して有償での利用が可能に
1985年	横浜市知的障害者グループホーム 開始
1988年	精神障害者援護寮、精神障害者福祉ホーム 制度化
1989年	家庭奉仕員派遣事業廃止、ホームヘルプサービス事業に変更
1989年	知的障害者グループホーム 制度化

表2-7 障害者の地域居住に関わる制度

他方で、障害者に関わる施設・サービスについて、2006（平成18）年までは知的・身体・精神の3つの障害ごとにそれぞれ法律が定められ、施設・サービスも障害別に提供されていた。その結果、障害によって受けられるサービスが異なるなどの弊害が指摘されてきた。また、入所施設では24時間、365日にわたり切れ目無くサービスが提供されることで、一度施設に入居した人々が、地域の小規模な住まいなど別の環境に移行することがきわめて難しい状況であった。

このような状況を受け、2006（平成18）年に施行された障害者自立支援法（2013（平成25）年に「障害者総合支援法」に改定）が施行され、障害種別によらずサービスや施設が一元化された。また、2013（平成25）年からは障害者総合支援法の対象に「障害児」（障害児へのサービスは児童福祉法によるものも存在する）と「難病の患者」（障害者総合支援法上は「治療方法が確立していない疾病その他の特

殊の疾病であって政令で定めるものによる障害の程度が厚生労働大臣が定める程度である者」と規定されている) が含まれるようになった。また、入所施設やグループホームにおけるサービスは「日中活動 (昼のサービス)」と「住まいの場 (夜のサービス)」に分割され、利用者が個別支援計画に沿って必要なサービスを選択できるようになった (図 2-15)。

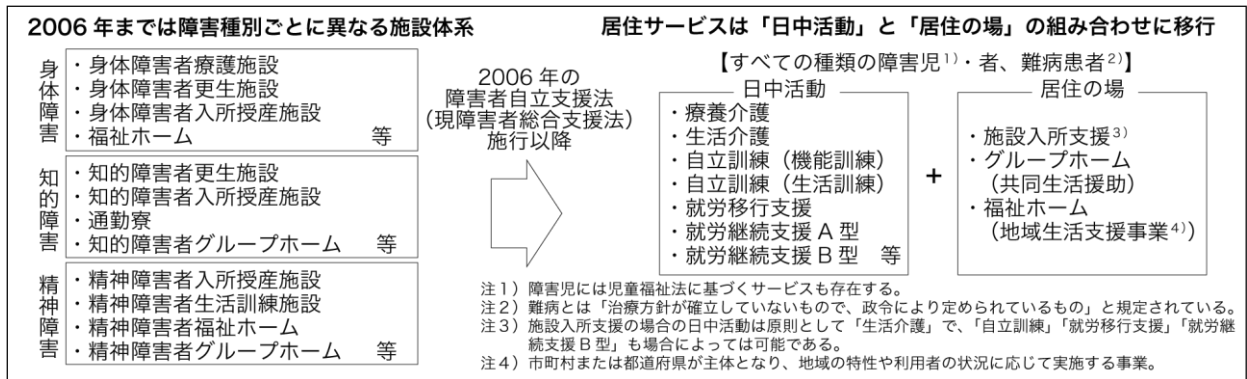


図 2-15 障害者総合支援法前後での居住サービスの状況

2002 (平成 14) 年に制定された「障害者基本計画 (第 2 次計画)」の中では「施設等から地域生活への移行の推進」との方針が示され、入所施設は「真に必要なものに限定する」とともに、「障害者の地域での居住の場であるグループホーム」については、「量的・質的充実に努める」ことが目指された。2006 (平成 18) 年以降は、障害者グループホームの普及が進み、また障害者支援施設の定員は微減傾向にある (図 2-16)。2019 (平成 31) 年 11 月の時点で障害者グループホームの利用者数は 128,549 人、障害者支援施設の利用者数は 128,165 人と、初めて障害者グループホームの利用者数が障害者支援施設の利用者数を上回った。

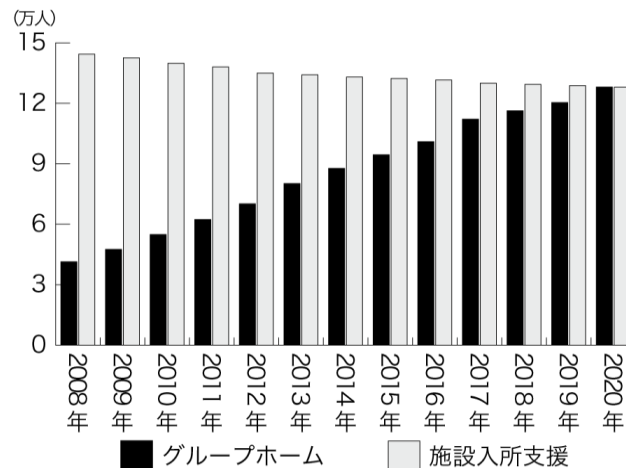


図 2-16 施設入所支援と障害者グループホームの利用者数の推移

2.4.2 障害者支援施設と障害者グループホームの概要

「障害者支援施設」とは、障害者総合支援法において「障害者につき、施設入所支援を行うとともに、施設入所支援以外の施設障害福祉サービスを行う施設」として定められている。つまり夜間は「施設入所支援」のサービスを行い、日中は「生活介護」など、日中活動サービスを提供している施設である。提供する日中活動サービスとしては、「生活介護」「自立訓練（機能訓練）」「自立訓練（生活訓練）」「就労移行支援」「就労継続支援 B 型」が示されている。利用者としては、基本的には生活介護を受ける障害支援区分 4 以上の者が対象とされている。障害者支援施設の規模について、施設入所支援は原則 30 名以上、日中活動に関するサービスは原則 20 名以上である。障害者支援施設の設備については、訓練・作業室、居室、食堂、浴室、洗面所、便所、相談室及び多目的室その他運営上必要な設備を設けなければならないとされ、居室定員は 4 名以下、居室の一人あたり面積は収納設備等を除き 9.9 m²以上とすること等が定められている。

「障害者グループホーム（共同生活援助）」とは、障害者総合支援法において「主として夜間において、共同生活を営むべき住居において相談、入浴、排せつ又は食事の介護その他の日常生活上の援助を行うこと」と定められており、小規模な住まいにおいて、原則として夜間の支援を行うサービスである。利用対象者は、一定の支援を受けながらの地域生活を望む障害者等で、障害支援区分の条件は無い。障害者グループホームの最小の単位は、「共同生活住居」と呼ばれ、原則として 1 つの建物には 1 つの共同生活住居が設置される。共同生活住居の設備の基準については、定員は原則 2 名以上 10 名以下で、日常生活を営む上で必要な設備を設けることが必要である。また居室は原則個室で、収納設備等を除き 7.43 m²以上でなければならない。

2.4.3 障害者支援施設の入居者像

障害者支援施設の利用者について、筆者らが行った 2019（平成 31）年の全国の障害者支援施設を対象に行った悉皆調査（n=1151）（荒川 他 2021）によれば、施設ごとの平均年齢は 50 歳以上 60 歳未満が最多（平均 52.1 歳）となった（図 2-17）。また、施設ごとの平均障害支援区分は、5 以上～6 未満が最多（平均 5.2）である（図 2-18）。高齢化についてはそれほど進展はしていないが、障害支援区分については極めて重度の方が多い状況である。

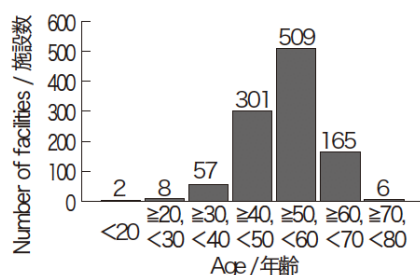


図 2-17 施設ごとの平均年齢分布

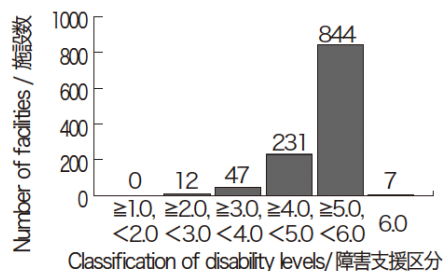


図 2-18 施設ごとの平均障害支援区分分布

障害者支援法によって知的・精神・身体の 3 障害は一元化されたが、実際の障害者支援施設においては、障害者支援法以前に開設された施設も多いことなどより、利用者の中心的な障害が知的障害、ある

いは身体障害にかたよることが一般的である。筆者らは、上述の調査の中で、入居者の障害種別を聞いた結果より施設で「主に対象とする障害」⁴を分類した。その結果、「知的型」施設が56.7%、「身体型」施設が15.2%、「混合型」施設が28.0%となった（図2-19）。この分類に従い、日中活動プログラムの有無を聞いた結果（図2-20）、知的型では日中活動プログラムの実施が多く、身体型では日中活動プログラムの実施が少ない、という結果となった。つまり、利用者の主たる障害が知的障害か、身体障害によって、日中の過ごし方の傾向が大きく異なっている。

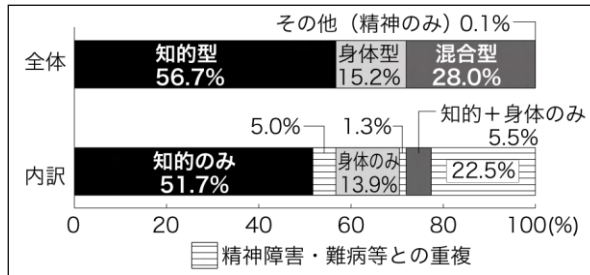


図2-19 利用者の主な障害の傾向

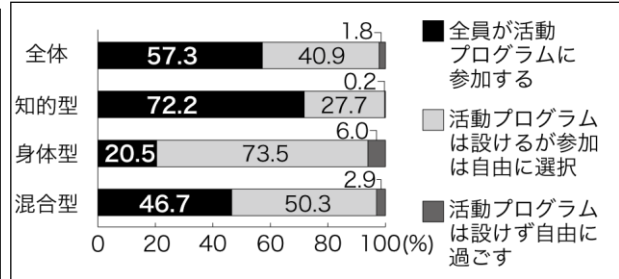


図2-20 利用者の主な障害別の日中活動の状況

2.4.4 障害者支援施設の建物の状況

上述の全国の障害者支援施設を対象とした調査では、全体の70%の施設が1970年代から1990年代に開設されている（図2-21）。開設施設数と建築施設数の差からは、2010年代には約100施設が建替えを実施していることがわかる（図2-22）。また、1980年以降に開設した施設の中では、建替え済みが10.4%と、今後多くの施設の建替えが行われることが予想される。

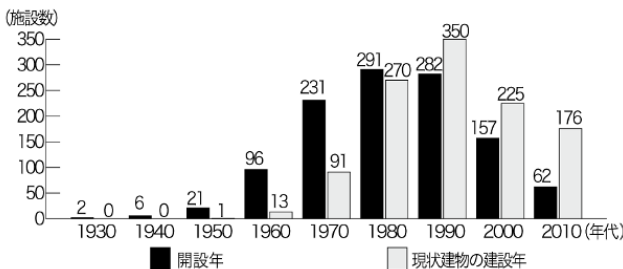


図2-21 施設の開設年と現状建物の建設年分布

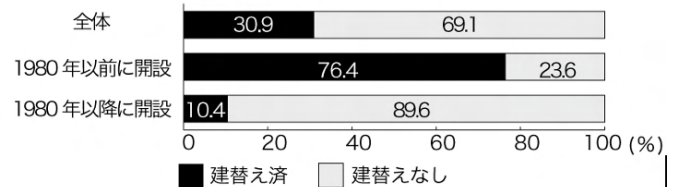


図2-22 施設の建替えの状況

2.4.5 障害者グループホームの入居者像

障害者グループホームの入居者について、日本グループホーム学会の2018（平成30）年の調査（日本グループホーム学会 2020）によれば、入居者の平均年齢は40歳以上50歳未満が最多（平均47.6歳）である（図2-23）。また入居者の平均障害支援区分は、区分3が最多となっている（図2-24）。また入

⁴ 入居者の障害が「知的障害のみ」または「知的障害+身体障害以外（精神障害・難病等）」とした施設を「知的型」、同様に「身体障害のみ」または「身体障害+知的障害以外（精神障害・難病等）」とした施設を「身体型」、「知的障害+知的障害+その他の障害」とした施設を「混合型」、その他の施設を「その他」とした。

居者の障害の種別について、筆者らが関東一都六県の事業者を対象に行った悉皆調査（松田 他 2021）の結果からは、共同生活住居が主として対象とする障害⁵について（図 2-25）、知的障害が 63.6%と過半を占めた。

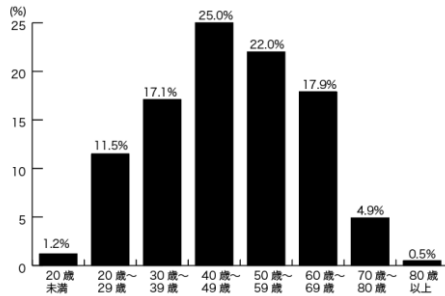


図 2-23 利用者の年齢分布

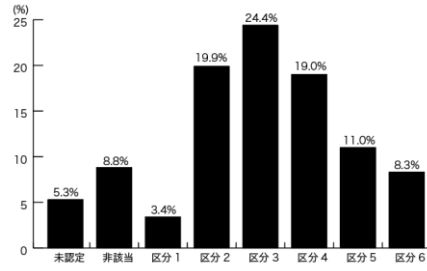


図 2-24 利用者の障害支援区分の分布

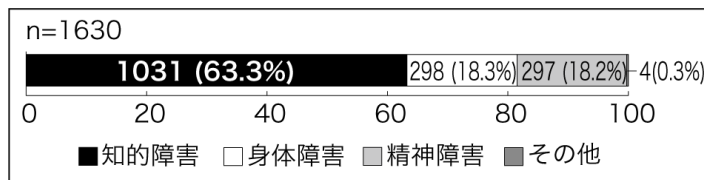


図 2-25 入居者の対象障害

2.4.6 障害者グループホームの建物の状況

すでに述べたとおり、国の制度としての障害者グループホームは 1989（昭和 64）年に事業化された「知的障害者地域生活援助事業（グループホーム）」によって始められた。その際、当時の厚生省が出版した「グループホームの設置・運営ハンドブック」（厚生省児童家庭局障害福祉課 1989）「に収録された「設置・運営マニュアル」の冒頭には、「グループホームとは何か」と題した以下の文章が示されている。

グループホームとは、精神薄弱者の地域における生活の場のひとつである。精神薄弱者も「普通の場所で普通の生活をするのが当然」という考え方にたつものである。すなわち、基本的に人としての社会的地位は何ら特別のものではないということである。（p. 59）

この記述や、引き続いて述べられる「グループホームの基本的性格」（表 2-8）からは、障害者グルー

⁵ 「知的障害」には、知的障害のみに加え、知的・精神障害の両者を対象とするものを含めた。「身体障害」については、対象とする障害のなかに身体障害を含むものすべてとした。「精神障害」については、精神障害のみを対象とするものとした。

プホームでは、そこで暮らす人々の権利が十分に守られ、自らの希望と選択により、地域の一市民として生きる場で無ければならない、というメッセージが強く伝わってくる。また、同じく「グループホームの設置・運営ハンドブック」では、「外観は一般の住宅と異なることのないよう配慮」することとされ、あくまで地域にある一般の住宅が規範とされた。

上述の筆者らが行った関東一都六県における悉皆調査（松田 他 2021）によれば、建物規模（図 2-26）は100㎡～150㎡が最多で、平均が180.1㎡、中央値が156.5㎡となり、一般の住宅より少し大きい程度である。定員1人あたりの延床面積については、20㎡～25㎡が最多で（図 2-27）、平均で28.7㎡となっている。

- ①基本的に、精神薄弱者は成人しても、可能であれば親元で暮らすのが望ましい、という考え方は前提としないこと。したがって、親元での生活が可能な人であっても、本人が親元を離れての生活を希望する場合には、グループホームの入居対象になり得る。
- ②グループホームは、地域社会で選択的に生きる精神薄弱者の生活の拠点であること。
- ③したがって、グループホームは、施設を単に小型にしたというものではないこと。
- ④グループホームへの入居及びそこで受ける世話は、本人と運営主体との契約であって、福祉の措置もしくはそれに類するものではないこと。
- ⑤グループホームにおける入居者の日常生活は、指導・訓練的なものが最小限であり、管理性が排除されたものであること。
- ⑥グループホームにおける入居者の生活は、基本的に個人生活であり、本人の希望により契約が継続する限り続くものである。その意味で、仮の宿ではないことを関係者は銘記し、一市民の地域生活にふさわしく、プライバシーが確保され、一市民としてすべての権利が保障されるよう最大の配慮をしなければならない。

表 2-8 障害者グループホームの基本的性格

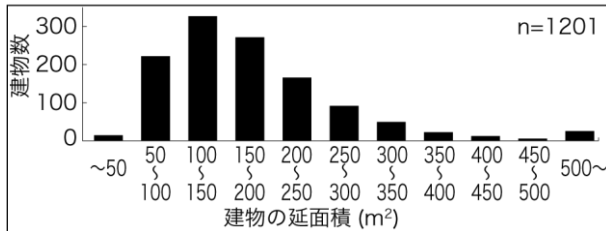


図 2-26 延床面積ごとの建物数

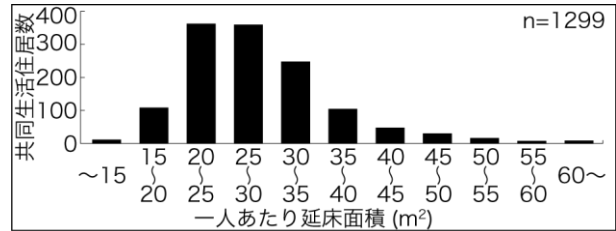


図 2-27 一人あたり延床面積分布

2.5 まとめ：「福祉」と「施設」のこれから

2.5.1 福祉制度の進展と「施設」の成立

これまで、本稿では「特に居住に配慮を必要とする人々のための施設」を「福祉的居住施設」と位置づけ、それらの中でも救護施設・養護老人ホーム・障害者グループホーム・障害者支援施設を取り上げて、施設の概要や入居者の状況について示した。それらの関係を振り返りながら、「福祉」と「施設」のこれからについて考えて見たい。

まず、戦後制度や施設が整備されない中で、生活保護法による救護施設・養老施設が、すべての「要配慮者」の受け皿とされた。その後、身体障害者福祉法（1949）、精神薄弱者福祉法（1960）、老人福祉法（1963）等により、障害者施設、介護施設が誕生する。これらにより、身体・知的障害者は、救護施設からそれぞれの法に基づく施設に移行し、高齢者で介護が必要なものは、養老施設（1963年に養護老人ホームに移管）から特別養護老人ホームに移行した。さらに2000年代の介護保険法・障害者総合支援法により、契約による各種施設・サービスが誕生すると、それらのサービスを利用可能な人々については、障害者支援法・介護保険法による施設へと、居住の場を移していくこととなった。すなわち、福祉制度が整備されるにつれて、徐々に「高齢者」「障害者」など、入居者の制度から見た区分によって対象者が異なる施設が成立し、その入居者は「・・・者」別に分離・細分化されることとなった。

2.5.2 「施設」における「居住の質」の課題

このような経緯の結果として成立した施設群のうち、一部の障害者グループホームと介護保険施設（特に特別養護老人ホーム）以外は「終の棲家」となり得る環境ではない状況である。例えば、未だ多床室が許容されている障害者支援施設は、本来であれば通過施設であるべきであろう。救護施設や一部の養護老人ホームも、同様の環境である。すなわち、それらの施設に入居する人々については、「居宅」での生活に向けて、なんらかの支援を行う必要がある。ところが、本稿で部分的に示した通り、実態としては救護施設・養護老人ホーム・障害者支援施設では看取りが多く発生しており、「終の棲家」となっている。これは決して望ましいことではなく、なんらかの形で是正されるべきであると考えるが、これが難しいことも否定できない。

また、そもそも「施設」における「居住」を、永続的なものとして捉えて良いのか、という点については、今後も検討を行うべき状況であろう。障害者の地域生活については、1970年代初頭より萌芽が見られた自立生活運動などにより、当事者主体の運動として大きな進展を見た。他方で、自己決定支援が必要な人々、あるいは日常生活に多くの支援が必要な人々の生活は、依然として施設が担ってきた部分がある。また、その中間的な役割として、「グループホーム」が果たしてきた役割は大きく、今後もさらにその重要性は増してゆくことが予想されるが、「グループホーム」では障害が重い方を受け止め切れていない現実も存在する。特に自己決定を中心として、日常生活に手厚い支援が必要な人々の居住をどのように支援するのか、その中で施設やグループホーム、そして地域における独立した住まいはどのような役割を果たし、どのようなサービスを提供すべきかは、喫緊の検討が求められる課題である。

2.5.3 「福祉的居住施設」とはどのような「住まい」か

本稿で用いた「福祉的居住施設」に含まれる施設は、ある意味では「本人があえて望んではいないが、何らかの理由でそこで暮らさざるを得ない環境」とも考えることができる。そこには、すでに述べたように、個人の尊厳を十分に保持できる環境が整っていない、という、極めて大きな問題が存在する。この解決には、施設の「居宅化・住宅化」という、施設環境を改善する方向性と、「脱施設」という、そもそも施設に住まず、地域の一般の住宅に暮らすという、2つの方向性が存在する。前者に関しては、高齢者施設（特に特別養護老人ホーム）で行われたような施設環境改善が、今後強く求められている。後者については、現状ではあまりにも地域生活を支える支援が乏しく、現実的ではない場面が多く見られる。現状では、地域で「自律的に」生活ができる人々と、そうではなく生活において何らかの支援が必要な人々の間に、居住環境の選択という意味で大きなギャップが生じてしまっている。

この状況を解決するには、地域における「普通の生活」を、なんらかの形で支える生活支援の制度化が、極めて重要であると考えている。2018（平成30）年からは、障害者総合支援法にて施設やグループホームを退所した人の地域生活を支援する「自立生活援助」が開始された。この制度がどの程度、障害者の地域生活を支えることができたのか、現状では定かではないが、このような生活支援をより広く制度化することが、上記の難問を解決するひとつの方策ではないかと考えている。また、「自立生活援助」に限らず、「支援付き住宅」の可能性も、より広く検討すべきであろう。本稿では検討できなかったが、生活困窮者自立支援法による「日常生活支援住居施設」も、少しの支援があれば独立した生活を営むことができる人々に対して、重要な生活基盤を提供していると思われる。制度の狭間で取り残される、あるいは「住まい」になんらかの不適切な部分があり、一般の住宅での生活を送ることが困難な人々にとって、少しの支援を提供することで地域生活を可能にする住まいの形を、今後詳しく検討する必要がある。

参考文献

- 荒川 実緒子 他 (2021) 「障害者支援施設の支援と建築構成の実態」、日本建築学会計画系論文集、第 86 巻、第 787 号、pp. 2234-2245
- 岩田正美 (1985) 「戦後生活保護法の形成・定着と生活保護施設」、人文学報、首都大学東京
- 亀屋 恵三子 他 (2017) 「救護施設における利用者の生活環境に関する研究」、日本建築学会大会学術講演梗概集、pp. 177-178
- 日本建築学会編 (1965) 「建築設計資料集成 4」
- 日本グループホーム学会 (2020) 「グループホームを利用する障害者の生活実態に関する調査研究 報告書」
- 松田 雄二 他 (2021) 「障害者グループホームの建築と運営実態に関する研究」、日本建築学会計画系論文集、第 86 巻、第 783 号、pp. 1387-1397
- 厚生省児童家庭局障害福祉課 (1989) 「グループホームの設置・運営ハンドブック ―精神薄弱者の地域生活援助―」、日本児童福祉協会

第3章 イギリスのハウジングマネジメント

祐成 保志

3.1 ハウジングの3つの意味—建てる／住ませる／居住を保障する

住宅政策を組み換えるためには、住宅に関わる職業・仕事の再定義が必要であろう。ここでは、イギリスで発展した「ハウジングマネジメント」に着目したい。

ハウジングマネジメントを直訳すれば「住宅管理」であろう。日本では、住宅管理はもっぱら不動産の管理を指している。しかし、ハウジングマネジメントには、物的・金銭的な側面だけではなく、居住者である人に対するサービスが含まれている。その業務は、イギリスで20世紀半ばに形成された膨大な公営住宅のストックを管理するために拡大した。他方で、住環境の改善を重視する福祉実践の伝統にも根ざしている。

ハウジングマネジメントについて考える前に、英語の「ハウジング」という言葉について検討しておく必要がある。ハウジングは、複雑な歴史的背景を背負った言葉である。単純に「住宅」や「住居」に置き換えるだけでは、そのことが見えにくくなる。

オンライン版オックスフォード英語辞典(OED)で、housingの項目をひらくと、その筆頭に置かれているのは、「家屋・建物」という意味である。接尾辞ingは、フローリング(flooring=床を覆う材料)やクロージング(clothing=身体にまとう衣服)のように、ある動作にもちいる素材の総称を示す名詞をつくる働きをする。ハウジングの場合は、「何者かをhouseする構造物」ということになろう。なお、ハウジングが単独の家屋を意味することはまれで、基本的には複数の住宅を指す。

その次に掲げられているのは、「houseすること」という意味である。では、houseとはいったいどんな活動なのだろうか。OEDは古い順に3つの意味を示している。もっとも古いのは「家を建てること／家に住むこと」という意味で、17世紀頃までは使われていたものの、いまでは廃れたという。第2の意味は「家屋に入れる、囲う／家屋に人や動物を住ませる／建物内に物を置く、収納する」というもので、16世紀には文献にあらわれ、現在まで生き永らえている。

第2の意味のハウジングには、住ませる側と住まわされる側の不均衡な関係が表現されている。自ら建てる・住むという意味に代わって、住ませる・収容するという意味が登場するのが、エンクロージャー(囲い込み)の時期であるというのは暗示的である。こうした意味の転換の背後には、住み慣れた土地を追われ、住まいと生業を失うという、多くの人々が味わったであろう苦渋の経験が見え隠れする。

さて、19世紀半ばに付け加わった「houseすること」の第3の意味は、「(政府・自治体による)家屋または住宅の計画・供給」である。OEDは、1861年のロンドンの週刊新聞から「高揚する大衆の根っこにあるのは、まさしく住宅問題housing questionである」という一節を引いている。「houseすること」を政府に求めて、大衆が声をあげはじめたのである。

このころから、住宅問題housing question/housing problemのように、複合語が数多くつくられるようになる。19世紀末には、問題の解決にむけたhousing act(法)、housing reform(改革)、housing association(組織)が模索された。そして、20世紀初頭からは、計画・供給のための

housing development (開発)、housing management (マネジメント)、housing estate (団地) といった手法が確立してゆく。

ハウジングという言葉の由来をたどると、housing policy を、「住宅政策」と訳すだけでは不十分であることは明白である。経済・産業政策としての住宅政策は、housing policy が担うべき領域のうち、限られた部分しかカバーできていない。それは「建て(させ)る」政策ではあっても、「house されている」ことを保障しているわけではない。あらゆる世帯の居住の安全を確保するという目的を強調するならば、「居住保障政策」と理解するのが適切であると思われる (cf. 国立社会保障・人口問題研究所編 2021)。

ハウジングという言葉の変遷からは、居住にかんする課題に格闘してきたイギリス社会の歴史がうかがえる。ところで、都市計画家ジョン・ターナーが、南半球のインフォーマル居住の現場から「人々自身によるハウジング」(“Housing by People”)を提唱したのは、政府・自治体によるハウジングに最も勢いがあった1970年代半ばである (Turner 1976)。ターナーの主張は、福祉国家の官僚制を批判し、直接行動とセルフヘルプの意義を説いた思想家コリン・ウォードの『ハウジングーナキスト・アプローチ』(Ward 1976)とも共鳴する。そこには、第3の意味のピーク=限界の先を見据えて、「house すること」の第1の意味を呼び戻すという狙いがあったのだろう。

3.2 ハウジングマネジメントという仕事

イギリスでは、ハウジングは、医療、教育、ケアなどと並んで「社会サービス」の一翼を担うものと考えられている。このことは、上記のハウジングの3つ目の意味、すなわち「居住保障」を指していると考えれば違和感はない。

ハウジングを専攻するコースは主要な大学の社会科学系の学部に入れられ、専門職団体 (Chartered Institute of Housing) も組織されている。ハウジング研究の担い手のかなりの部分が、ハウジングマネジメントの実務家もしくは経験者であることも見逃せない。社会サービスとしてのハウジングマネジメントの蓄積が、社会科学としてのハウジング研究の厚みを支え、居住保障政策に語彙や発想を提供する。こうして、居住の安全の確保が社会生活の基礎的な条件であり、居住保障が社会政策において重要な位置を占めるという、共通理解が形成されてきた。

実践・研究・政策の循環が機能することによって、居住保障政策を支持する輿論が喚起される。あるいは、削減への防波堤の役割を果たしていると言えるだろう。新自由主義の影響力が増すにつれて、福祉国家におけるハウジングが占める位置が変化してきたとはいえ、日本とは前提となる条件が異なることに留意したい。

家主と借家人の関係史の観点からハウジングマネジメントの変遷をたどったイギリスの社会学者N・スプリングズは、次のように指摘する。「ハウジングマネジメントは、『コミュニティサービス』の構成要素であり、物的・社会的・文化的環境の一環をなすとともに、対人社会サービスのなかに位置づけられる」(Springs 2017: 36)。ここには、包括的な居住支援の発想が明確に示されている。

その仕事内容は、①モノの管理と維持 (空き物件の管理、家賃徴収、補修と維持)、②入居段階の人とモノの間の調整 (適切な住宅の割当て、ホームレス状態の解消)、さらに、③人と人の間の調整をつ

うじてコミュニティに貢献するサービス（住まいに関する相談、反社会的行動・迷惑行為の防止、コミュニティケアとの連携、居住者の参加の促進）からなる（Springs 2017: 29）。

歴史的にみれば、ハウジングマネジメントは、20世紀半ばに自治体職員の業務として定着した。公営住宅のストックが充実するにつれて、ハウジングマネージャーたちが一定の地位を自治体の中で築いた。ハウジングマネジメントに含まれる対人サービスは、さらに古く19世紀のオクタヴィア・ヒルによる住宅改善以来の歴史を持っている。ヒルのアプローチは、物的環境の改善、つまり、まともな住宅を提供することと、本人の生活スキルを向上させること、つまり家計や衛生に関する生活指導を表裏一体と捉えるもので、入居者の人格的な陶冶、向上を目指していた。そこでは、ハウジングとソーシャルワークは一体であった。

こうしたヒルの活動についての評価は割れる。生活指導は、貧困層にミドルクラスの価値観への同化を求めるものでもあった。ミドルクラスの価値観に同化できる者だけが、支援の対象となった。この性質は、20世紀のハウジングマネジメントに受け継がれていく。公営住宅では、家賃を滞納する入居者には厳格な対応や立入検査による指導が行われた。

ハウジングマネジメントは、個々の日常生活への介入を含み、パターンリズムと切り離しがたい性質を持っている。頻繁で指示的な介入は収容施設に類似した環境を生み出し、居住者はスティグマの感覚を持つようになる。この意味で、ハウジングマネジメントは、居住の安全と対立する可能性がある。かといって介入が少なければ少ないほどよいわけではない。そこには、ハウジングの第1の意味と第3の意味の相克が顔をのぞかせている。

ハウジングマネジメントは、プライバシーの領域への介入と非介入をめぐる繊細な判断を要する仕事である。そこには異質な業務が混在しており、職務の線引きが曖昧である。現場では曲芸的な技が求められ、専門職としての地位は不安定なものとなりやすい。もっとも、これは弱点であるだけでなく、強みでもある。複合的な性質をもつことで、人々の日常生活に密着した場所で柔軟に人々を支援することができるからである（祐成 2021）。

3.3 ハウジングアソシエーション

ハウジングマネジメントという仕事についての考察が深められたのは、1980年代である（Spicker 1989）。当時、自治体が直接に供給する公営住宅（council housing）から、民間非営利団体であるハウジングアソシエーション（住宅協会または住宅組合、以下HA）へのストックの移管が進み、公共賃貸住宅については社会住宅（social housing）という名称が用いられるようになった。

HAは積極的に民間資金を受け入れ、住宅開発業者としての性格を強める団体もあらわれた。これと並行するように、ハウジングマネジメントとは何かという問いが、切実さをもって提起された。先ほど紹介した、ハウジングマネジメントはコミュニティに根ざした対人社会サービスであるという規定は、この時期の検討を経て導き出されたものである。

HA 自体の歴史は古い¹。20 世紀初頭までにいくつかの有力な団体が活動をはじめた。しかし、20 世紀半ばまで、居住保障の主役は公営住宅であり、HA は控えめな脇役の位置にあった。この位置づけが大きく変化したのは、最近のできごとである。まず、1960～70 年代、ホームレスに対する社会的関心が高まり、新たな HA の設立が相次いだ。1974（昭和 49）年の住宅法により、HA は政府資金を受け入れて社会住宅を建設する主体となった。その後、サッチャー政権期には公営住宅を縮小する政策がとられ、1980 年代後半には、自治体からの移管により HA が所有・管理する住宅が急増した。そして、政府の資金に加えて、民間資金の借入により住宅を建設するようになった。2010 年代には政府資金が減額されたことから、HA は自己資金を得るため、分譲住宅、市場賃貸住宅の開発を積極的に進めている。

HA の安定的な運営を支える財政基盤の一つは、団体に対する補助である。とくに、資本補助（capital grant）の規模が大きい。自治体のストックの移管を受けたことで、公営住宅時代の補助金の遺産を継承しているといえる。もう一つの基盤は、居住者に対する公的住宅手当（housing benefit など）である。住宅コミュニティ地方自治省の住宅調査²によると、イングランドで HA の住宅に居住する人の約 6 割が公的住宅手当を利用しており、ひとり親世帯に限ると約 8 割に達する。受給者の半数ほどが家賃と同額の給付を受けている。

社会住宅規制庁が行った、イングランドの 1,000 戸以上の大規模な供給者（210 グループ）の財務分析³によると、イングランドの主要な HA の社会住宅賃貸部門の収入（2019 年度）は計 157 億ポンド、営業剰余金 44 億ポンドである。こうした構造によって賃貸住宅の収益が確保され、コミュニティサービスなど、多様なハウジングマネジメントの活動の原資となっている。

ただし、HA は規模の経済をもとめて合併を繰り返し、大規模組織がより大きくなる傾向がある。専門性が高まる半面、経営的・金融的視点が強くなる。営利的目的と社会的目的の両立が課題となっている。HA の理事会では金融の専門家の発言力が増して、採算性をあげるような方向付けをする団体が多くなった。いまや社会住宅は「巨大な救貧院」と営利目的の賃貸住宅に二分されつつあるとの指摘もある（Sprigings 2017: 127）。他方で、こうした批判的言説が存在することは、HA が公共的な使命を果たしているかどうかについての自己検証が活発に行われていることの証でもある。

¹ この段落の記述は、HA の全国組織である全国ハウジング連盟（National Housing Federation）の公式サイト内の「ハウジングアソシエーションの歴史」にもとづく（<https://www.housing.org.uk/about-housing-associations/the-history-of-housing-associations/>、最終閲覧日 2022. 3. 23）

² 住宅コミュニティ地方自治省「イングランド住宅調査 2019-2020（2021 年 6 月）」（<https://www.gov.uk/government/statistics/english-housing-survey-2019-to-2020-social-rented-sector>、最終閲覧日 2022. 3. 23）

³ 社会住宅規制庁「民間登録供給者グローバルアカウント（2021 年 3 月）」（<https://www.gov.uk/government/publications/2020-global-accounts-of-private-registered-providers>、最終閲覧日 2022. 3. 23）これらの供給者だけで、HA 住宅ストックの 95%以上を占める。

参考文献

- 国立社会保障・人口問題研究所編／田辺国昭・岡田徹太郎・泉田信行監修（2021）『日本の居住保障：定量分析と国際比較から考える』慶応義塾大学出版会
- Spicker, P. (1989) *Housing and Social Services*, Harlow: Longman.
- Sprigings, N. (2017) *Housing and Housing Management: Balancing the Two Key Contracts*, Edinburgh and London: Dunedin Academic Press.
- 祐成保志（2021）「社会政策としての住宅政策・再考」上村泰裕・金成垣・米澤旦編『福祉社会学のフロンティア』ミネルヴァ書房
- Turner, J. F. C. (1976), *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*, Marion Boyars Publishers.
- Ward, C. (1976) *Housing: An Anarchist Approach*, London: Freedom Press.

第4章 イギリスにおけるホームレスネスへの政策的対応

河西 奈緒

ホームレスネス (homelessness) は「ホームがない状態」を指し、野宿に限らず不安定居住全般を含む概念である。政策概念としてのホームレスネスは、政府がどのような居住の状態を問題と捉え、政策の対象として取り組むかを指し、国や地域の居住保障への考え方を反映する。本稿では、イギリスの政策概念としてのホームレスネスとそれへの対応を概観し、不安定な居住状態に対する居住保障の在り方について、日本への示唆を得ることを目的とする。

4.1 現代の政策概念としての「ホームレスネス」の始まり

ホームレスネスは、ちょうど「ホーム」がそうであるように、それぞれの国や地域、文化圏、時代のなかで社会的に形成される概念であり、その意味では国ごとに異なる概念である。現代で言う「ホームレス」に当たる状態は歴史上常に存在しており、そうした人々はかつて、英語圏では tramp や hobo、日本では浮浪者などの呼称で、社会の周縁部に存在する異質な集団として捉えられていた。これらの集団は歴史上、主流社会への脅威として取り締まりや最低限の救済措置の対象になることはあっても、その居住の状態のみによって判断され、居住保障の対象とされることはなかった。これに対し、現代の政策概念としてのホームレスネスは、様々な属性の人たちの居住の状態を等しく捉え、社会的に看過できない居住の状態に対して保障を行うことを基本姿勢としている。

現代のホームレスネスの政策概念が登場した経緯をみると、欧米諸国の間である程度共通した流れを確認することができる。1970年代以降、経済成長の低迷と公共財政の危機のなかで福祉国家を支える基盤が崩れ、欧米諸国では適切な住居を確保できない人々が急増した。これらの人々の中には若者や女性、家族なども多く含まれ、ホームレス＝路上に暮らす異質な中高齢の単身男性という従来の認識が否定されることとなった。New homelessness と呼ばれたこの現象は、ホームレス状態が個人の資質ではなく、社会構造的要因によって生じる社会課題であるという認識を生み、それに対応する政策が求められるようになる。こうして、国や地域によって多少の時期の違いはあるが、先進諸国の間で政策概念としてのホームレスネスが登場した。表4-1に示すとおり、ホームレス法制を最も早く整備したのは1977（昭和52）年のイギリスである。他の先進諸国は1980年代以降、これに続く形となった。

なお、日本では1990年代初頭のバブル崩壊後、単身男性の日雇い労働者を中心とした野宿人口が顕在化し、それに応える形で2002（平成14）年に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が成立している。しかし、同法はその射程を野宿者のみに限定しており、多様な属性の人々の不安定居住を等しく捉えるというよりも、単身中高年男性の野宿者という特定集団に対応するという意味合いが強い。「ホームレス」が野宿「者」を指す語として定義されていることから、居住の「状態」に働きかけるという視点が欠けていることが指摘できる。

	初の総合的なホームレス支援法	制定年
イギリス	Housing (Homeless Persons) Act	1977
アメリカ	McKinney-Vento Homeless Assistance Act	1987
オーストラリア	Supported Accommodation Assistance Act ※支援プログラムは85年～	1994
参考) 日本	ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法	2002

表 4-1 各国におけるホームレス法の制定年

4.2 イギリス（イングランド）のホームレス政策

それでは、居住の状態を基準に多様な属性の人々を捉え、その状態に対して居住保障を行うというホームレス政策は、どのように登場し、展開してきたのだろうか。ここでは先進諸国でホームレス法制を最も早く整備したイギリスに着目し、その経緯や法制度の内容、実施状況を見ることとしたい。

4.2.1 住宅法に位置づけられたホームレスネス

イギリスにおけるホームレス状態の人々への対応は救貧法に端を発し、戦後の社会保障改革のなかで同法を廃止した国民扶助法（National Assistance Act 1948）が、「緊急に必要とする人々（people in urgent need）」への宿所提供を規定してきた。同法により、各自治体の福祉部門は家を失った人々への一時的宿所提供の責務を負ったが、その対象は実質的にファミリー層に限られ、供給規模は小さく、施設も救貧法時代の労役場が利用されるなど劣悪なものが多かった。

1960年代になると、学術における「貧困の再発見」やBBCドラマ *Cathy Come Home* の放映、Shelter 等ロビイング団体の設立を背景に、ホームレスネスが住宅問題として国の政策議題にあがるようになる。自治体の実践においては、福祉部門によるホームレス世帯への宿所提供と、住宅部門による公営住宅の入居調整とのギャップが課題となり、住宅部門が福祉の宿所から公営住宅への入居を支援するなど、役割を増していった。さらに、70年代初頭にはイギリスで戦後初めて住宅総戸数が世帯数を上回り、公営住宅への一般需要が和らいだことも、自治体が公営住宅などリソースを用いて住宅保障を行うというホームレスネス立法への後押しとなった。

さて、長期にわたるロビイングの末、労働党政権下で「1977年住宅（ホームレス）法（Housing (Homeless Persons) Act 1977）」が成立した。同法はホームレス状態にある人々に対して自治体が恒久的住宅を確保する責務を負うことを明記し、その責務を自治体の住宅部門に課すと共に、国民扶助法における宿所提供の規定を削除した。この変更は、イギリスにおけるホームレスネス法制が、「人」を対象とする社会サービス（福祉）部門から、「居住状態」を対象とする住宅部門へ移管されたことを意味し、歴史的にみて非常に重要な転換点を示している。法制定当時の専門家によるレビューでも、1977年法はホームレスネスに対して恒久的住宅という出口への道筋を示し、この問題が第一義的に個人の資質ではなく、住宅政策や住宅市場の構造的問題であると政府が公式に認めたことを意味すると評されている¹。

¹ Friend, R. (1978) The Housing (Homeless Persons) Act 1977, *The Modern Law Review*, 41(2): 173

4.2.2 法定ホームレス制度の居住保障と選別性

1977年法はホームレスネスを非常に広く定義し、その広い範囲の人々に恒久的住宅を保障するという点で、国際的にも類を見ない法的セーフティネットをイギリスにもたらした。同法及びその内容を引き継いだ1996年住宅法の規定によれば、申請者は、家族と共に住むことの出来る居所を持たないか、あるいは居所があっても劣悪住宅や過密居住、暴力の恐れがある場合に、ホームレス状態と見なされる。他の多くの先進諸国で、ホームレスネスの範囲が野宿者及びシェルター滞在者に限定されていることを考慮すると、イギリスの住宅法による保障範囲の広さが分かるだろう。なお住宅法は、28日以内に居所を失う見通しの人々についても、諸条件を満たせば自治体が恒久的住宅を確保する責務を負うこととしている。

また、同法は恒久的住宅確保の責務に関する自治体の決定について、申請者が不服申し立てをする権利や裁判を求める権利を認めている。すなわち、法定の諸条件を満たすホームレスの人々には、恒久的住宅の保障を受ける行使可能な権利が認められており、これは世界で他に類を見ないものである。

一方、住宅法によるホームレスの人々への住宅保障には制限もある。同法下で自治体は、基準を満たす申請者世帯にのみ住宅確保と住宅を待つ間の宿所提供の責務を負うとされており、その基準は①本法の定めるホームレス状態にあること、②住宅援助を受ける資格があること、③意図的にホームレス状態になっていないこと、④「優先ニード (priority need)」を持つこと、とされた。このうち②住宅援助を受ける資格の規定は、イギリス国籍を持たない海外出身者を対象から除外するものである。そして、特に重要なのは④優先ニードの規定である。優先ニードは、子どもや妊婦のいる世帯、高齢・精神疾患・身体障害等の事由により脆弱性が認められる世帯、被災世帯が持つものとされ、単身者や成人のみの世帯は脆弱性の事由に当てはまらない限り、住宅法によるホームレス世帯への恒久的住宅保障の対象から外された(図4-1)。つまり、住宅法はホームレスネスの制度体系を主にファミリー層と単身者層に分断し、前者にのみ居住を保障するものとなっているのである。なお後者について、1977年及び1996年住宅法は自治体が助言と援助を行うものとしたが、実践では情報提供以上の支援が行われることは少なく、実質的には野宿政策や非営利セクターがこれらの人々のホームレスネスに対応してきた。このファミリー層への法的住宅保障、法制度外の単身層への支援という構図は、イングランドでは2017(平成29)年に住宅法の規定が大幅に改正されるまで、約40年間続いた。

基準との照合		基準をすべて満たす						優先ニードなし		意図的	資格なし
主なグループ		子持ち世帯/妊婦	高齢	障害	若年	DV	被災	単身者	成人世帯	-	海外出身者
居住の状態	その他の不安定居住(劣悪、過密、暴力等)	法定ホームレス制度による恒久的住宅の保障対象									
	一時的居所(親戚・友人宅等)										
	居所なし/野宿										

図4-1 法定ホームレス制度の対象範囲と法制度外に置かれたグループへの対応

4.2.3 イングランドにおけるホームレス法制の展開

住宅法による法定ホームレス制度は、創設から現在まで約45年にわたり、社会住宅制度および住宅手当制度と並んで、イギリスの居住セーフティネットを支えてきた。ただし、その居住保障の内容は45年間全く変わらなかったわけではなく、その時々々の政権や社会状況によって揺れ動きながら、現在にまで引き継がれている。ここでは、ホームレスネスに対する法的居住保障がいかに存続してきたのか、その変遷を把握する。なお、イギリスの法制度は1990年代後半以降、権限委譲により地域ごとに分岐するため、それ以降はイングランドにおける展開を述べる。

1977（昭和52）年に登場したホームレスネスに対する居住セーフティネットは、労働党政権下で成立した。しかし、その直後の1979（昭和54）年、イギリスでは新自由主義を標榜する保守党サッチャー政権が発足し、戦後一貫して支持されてきた福祉国家体制の解体が目指された。住宅政策の分野では、公営住宅が改革の最大の対象となり、居住者への払い下げ（Right to Buy）や建設・維持予算の削減、住宅協会への移管が強力に進められた。保守党政権の発足当初、ホームレス法制に基づく自治体の業務は中央政府の厳しい管理下には置かれなかったが、一連の改革により縮小された社会住宅ストックに低所得層の住宅需要が集中した結果、社会住宅をホームレスの人々に優先的に割り当てるホームレス法制の実践が問題視され、見直しが行われた。

こうして成立した1996年住宅法（Housing Act 1996）は、基準を満たすホームレス世帯に対する自治体の責務を2年間の一時的宿所の提供へと縮小し、社会住宅の優先的配分も取り消された。しかし、自治体レベルの実践への影響は限定的なものであった。なぜなら、社会住宅の配分は自治体に裁量が残されており、自治体の住宅部門にとって、ホームレス世帯を社会住宅に入居させた方が一時的宿所を維持し続けるよりも低コストであったため、多くの自治体で社会住宅のホームレス世帯への優先的配分が維持されたのである。

1997（平成9）年に政権が労働党に移ると、ホームレス法制による住宅保障はほとんど以前の水準に戻された。具体的には、2002年の法改正により、自治体が恒久的住宅を確保すべきことや、民間賃貸セクターの短期賃貸契約では恒久的住宅の要件を満たさないこと、社会住宅の優先配分リストにホームレス世帯を加えることが、法文や運用規則に明記された。

このようにホームレス世帯への住宅保障が強化される一方で、2000年前後は住宅価格の上昇や社会住宅ストックの減少を背景に、自治体に申請するホームレス世帯数が増加を続けた。住宅確保を待つ間の一時的宿所提供による財政圧迫を受け、労働党政権は自治体にホームレスネスの予防や緩和を積極的に行うよう促した。すなわち、自治体は住宅相談の窓口を訪れた人々に対し、法定ホームレス制度の基準に則ったアセスメントを行うだけでなく、民間賃貸物件の紹介や社会住宅の待機リストへの登録、住宅退去を未然に防ぐための支援など、本人の状況に適した様々な解決策を模索するという法外対応を始めたのである。その結果、法定ホームレス制度の住宅保障の対象として認定されたイングランド全域のホームレス世帯数は、2010年までにピーク時の3分の1以下に減少した（図4-2）。こうした法外対応は、少しの援助があればホームレス状態を未然に防げる又は脱却できる世帯に対する自治体の柔軟な支援を可能にしたが、自治体が法定ホームレス制度の申請を回避するために法外対応を行う危険性も残された。

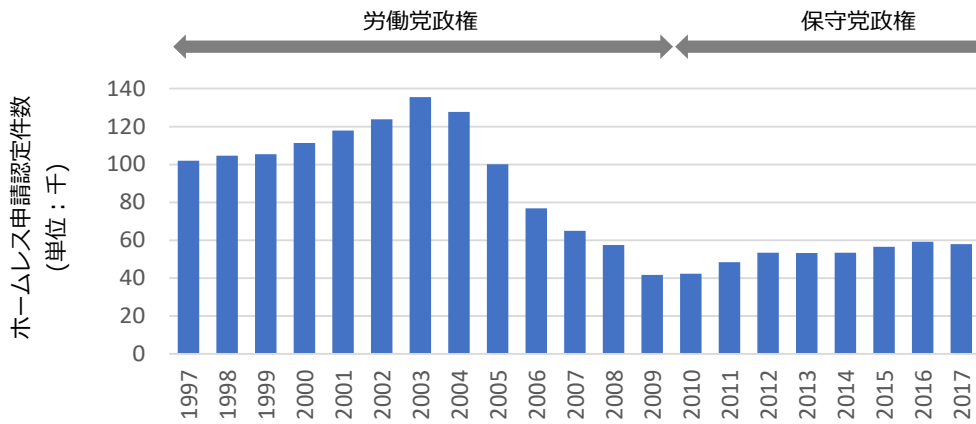


図4-2 イングランドのホームレス申請認定件数 1997-2017
 (Statutory Homelessness in England, House of Commons 2021)

2010（平成22）年に政権を取り戻した保守党は、社会保障費削減のための抜本的な改革に着手した。住宅手当のレート引下げや上限額の凍結等の制限強化を敢行した結果、ホームレス申請世帯数と野宿人口が全国的に上昇し、特に家賃上昇の続くロンドンやイングランド南部地方に大きな影響が出ている。政策への強まる批判を受け、政府は2017（平成29）年にホームレス削減法（Homelessness Reduction Act）を成立させ、1996年住宅法のホームレス制度の内容を大幅に改正した。これにより、従来28日以内に居所を失う見通しの人々までが支援の対象範囲とされていたものが56日以内に拡張され、ホームレス化を防ぐための早期介入に、より重きが置かれている。また、法定ホームレス制度から除外されていた単身者や成人世帯にも、自治体による6か月間の宿所確保の援助や個別住宅プランの作成など、一定の支援が行われることとなった。これらの法改正は40年に一度といわれる抜本的な変化をホームレス法制にもたらししたが、施行から2年弱でCOVID-19の緊急対応になり、その十分な効果検証はまだなされていない。

4.2.4 自治体による法定ホームレス制度および予防と緩和対応の実施状況

最後に、自治体の住宅部門による法定ホームレス制度および予防と緩和対応の実施状況を、イングランドの政府統計を用いて概観する。なお、ホームレスネスに係る政府統計は、ホームレスネス削減法が施行された2018（平成30）年を境にデータ収集の方法が変更されたため、ここでは2017年度までの状況を把握するものとする。

自治体によるホームレス世帯への対応（図4-3）をみると、住宅法に定められた恒久的住宅確保の責務が認定されるケースは年間4~6万件程度あり、これはイングランドでおおよそ500世帯に1世帯の割合に当たる。また、自治体による法内外を含めた対応の全件数は年間27万件程度で、うち約2割を法内対応が占めている。逆に言えば、それ以外の約8割は法外対応となっており、特に居所を失う見通しの人々に介入しホームレス化を予防する対応が多く行われている。

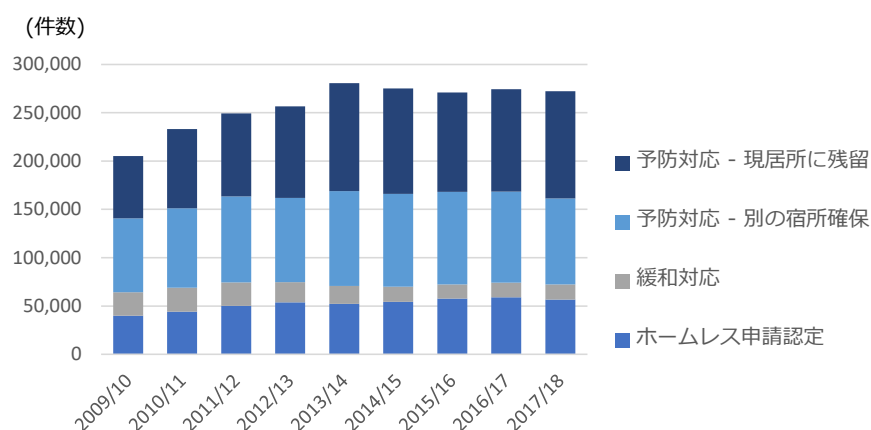


図4-3 自治体によるホームレス世帯への対応 2009-2017年度
 (Statutory Homelessness in England, House of Commons 2021)

次に法内対応、すなわち住宅法下で申請が認定されたホームレス世帯の内訳(図4-4)を見ると、子ども又は妊婦のいる世帯が全体の7割以上を占め、法定ホームレス制度が主にファミリー層を対象としていることが確認できる。安定した居所を失った理由(図4-5)は、短期賃貸契約の終了、親戚・友人宅からの退去、DV・家庭内不和など様々だが、特に近年は住宅市場の悪化と住宅手当の削減を受け、短期賃貸契約の終了をきっかけとしたホームレス化が急激に増加している。

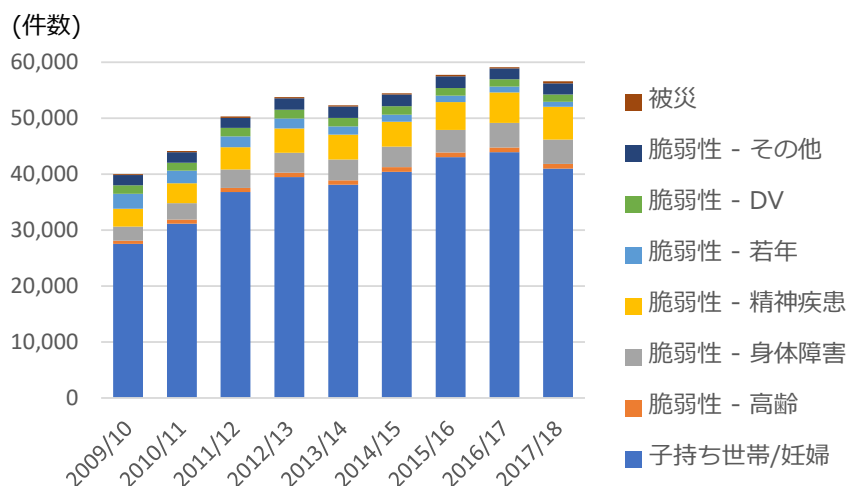


図4-4 優先ニーズ別のホームレス申請認定件数 2009-2017年度
 (Statutory Homelessness in England, House of Commons 2021)

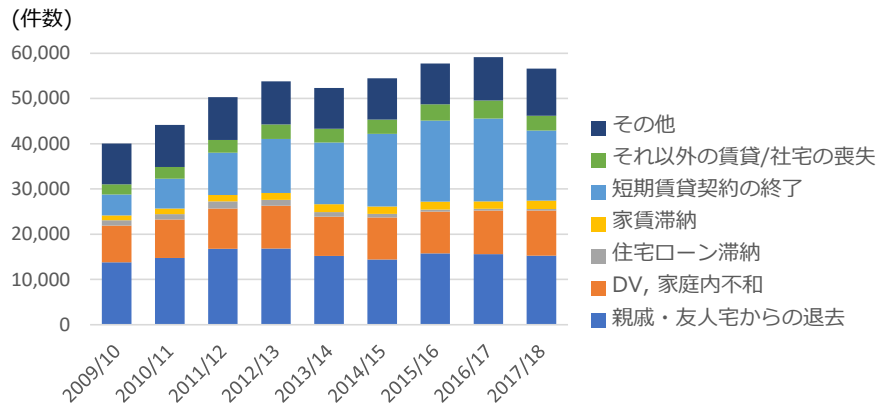


図4-5 安定した居所を失った理由別のホームレス申請認定件数 2009-2017年度
(*Statutory Homelessness in England*, House of Commons 2021)

4.2.5 小括：多様な属性の人々の「ホームレスネス」に対応する居住セーフティネット

イギリスでは45年間にわたり、住宅法に基づく厚い居住セーフティネットがその時々政権の影響を受けながらも存続し、異なる属性の人々のホームレスネスに一括して対応してきた。1977（昭和52）年にホームレス法制が福祉部門から住宅部門へ移管されたことは非常に示唆的であり、根源的には「人」から「状態」へのアプローチへの転換であったことが指摘できよう。また、2000年代以降に導入された予防や緩和の法外対応は、居住の不安定の度合いに沿った柔軟な対応が効果的であることの発見であり、これも「状態」に即した対応を支持するものである。

このように、イギリスのホームレスネスへの対応に学ぶ点が多いが、しかし、そこには「人（属性）」に基づく選別性が残されていることも確認された。近年の法改正は、ホームレスネスに対する居住保障の普遍化に向けた動きにも見えるが、住宅市場の悪化や緊縮財政の圧力、さらにCOVID-19による混乱のなかで、今後の方向性がどうなるかは、まだ不明である。

4.3 単身者層のホームレスネスと野宿政策

以上、イングランドにおけるファミリー層を中心としたホームレス世帯への法的居住保障の内容を見てきたが、そこに含まれてこなかった単身者や成人のみの世帯、海外出身者らのホームレスネスは、それが野宿状態に至った場合のみ、住宅法とは別立ての野宿政策によって対応されてきた（図4-1を参照）。野宿政策は、1990年代に中央政府がロンドンなどの大都市部における野宿人口の急増に応じる形で始まり、後にその計画策定や事業委託の責務が自治体に委譲されたことで、自治体ごとに行政と現地の非営利セクターによる独自の支援体制が構築されている。本節ではロンドンの野宿政策を、野宿状態の把握方法と対応策の関係に着目して、簡単に紹介する。

4.3.1 ロンドンの野宿政策を支える包括的データベースと野宿者の3類型

ロンドンにおける野宿政策の大きな特徴は、野宿者を個人同定し、氏名や属性、サービス利用歴、支援ニーズ等の情報を蓄積するロンドン全域²の関連団体間の共有データベースが、政策立案および支援システムの根幹にあることである。この包括的データベースは、自治体の境界を越えて移動し様々な団体のサービスを利用する野宿者個人の追跡を可能にし、支援現場での個人同定やアセスメントに用いられるほか、政策立案レベルでの問題分析およびモニタリングに利用されている³。なお、こうした包括的データベースは、イギリス国内外を含め他都市にはほとんど見られないものである。

ロンドンではこのデータベースに基づき、野宿者を野宿歴のパターンから「新規層」「再野宿層」「固定層」の3類型に分類している。各類型の定義は表4-2に示すとおりで、政策立案のデータ分析にこの類型が導入された2009年以降、ロンドン全域では各類型に焦点を当てた事業が次々と開発・展開された。例えば固定層について、データベース上で過去10年のうち5年以上または50回以上路上アウトリーチワーカーによる記録がある個人205名を導出し、その205名一人ひとりに担当自治体の責任者を決め、集中的に支援を投下しながら担当者間の進捗確認のミーティングを繰り返す「RS205」事業が実施された。新規層は、一般市民からの目撃情報の提供を24時間体制で受け付け、すぐにアウトリーチワーカーが現場に行き行って相談を開始し、アセスメント施設から72時間以内に宿泊施設等の適切な支援サービスにつないで野宿の長期化を防ぐ「No Second Night Out」事業が開始された、といった具合である。

	概念的定義	データ上の定義
新規層	新たに路上に出てきた人	当年以前に野宿の記録なし
固定層	長期にわたり野宿生活を継続している人	前年に野宿の記録あり
再野宿層	再野宿化した人・野宿の期間が断続的な人	前年以前に野宿の記録があり、前年中は野宿記録がない

表4-2 ロンドンの野宿政策における野宿者の3類型

4.3.2 包括的データベースに基づく野宿の年間統計

ロンドンでは包括的データベースにより、ある時点の瞬間値ではなく、一定期間に野宿状態を経験した人数が集計され、政策立案の基礎情報として用いられている。より実態を反映し、必要な支援資源の量を算定可能にする統計であると言える。

ロンドン全域における類型別の年間野宿人口統計を、図4-6に示した。各年のグラフの上に括弧書きをしているのが当該年の一晚のカウント値であり、瞬間値と年間値では10倍程度の乖離がある。一晚のカウントで確認された人々が野宿人口の全てではなく、多くの人々が一時的に野宿状態を経験し、あるいは野宿とその他の不安定居住形態とを行き来していることが読み取れる。また、類型別に

² City of London と 32 の特別区から成る大ロンドン (Greater London) を指す。

³ 野宿者個人の情報は、支援を担当する現場ワーカーと数名の自治体職員にのみアクセス権が付与されており、政策立案者には匿名化した統計データが提供される。新規の野宿者は、本人の同意を得てデータベースに登録される。

みると新規層が全体の約6割を占め、都市全体で見ると新たに野宿に至る人々は常に存在しており、それに恒常的に対応するセーフティネットが必要とされることが分かる。

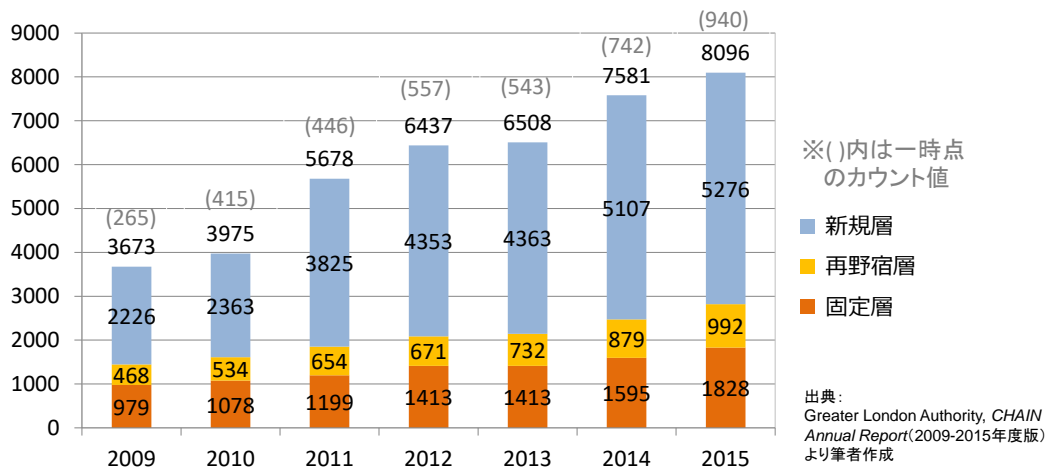


図4-6 ロンドンの類型別年間野宿人口 (2009-2015年)

4.3.3 小括：包括的データベースが示すホームレスネスという現象

包括的データベースが示していることは、野宿やホームレスネスは人々の属性ではなくある時点の状態であり、個人は安定不安定な居住状態の間を揺れ動いていて、それを社会や都市全体で見ると、恒常的にホームレスネスに対応する仕組みが必要だということである (図4-7)。ロンドンの野宿政策では、ホームレスネスという動的な現象を、動的なまま把握する方法として包括的データベースが用いられており、これが支援現場においては図中の一本一本の線 (=個人ヒストリー) に伴走するソーシャルワークを促進し、政策立案においては不安定居住の存在量 (=支援ニーズの量) を可視化する役割を果たしていた。包括的データベースの存在そのものが、ロンドンの野宿政策及び支援に関わる多様なステークホルダーに下図のようなホームレスネスに対する理解を共有させ、一つの統合された支援システムとして作動することを可能にしていることが指摘できる。

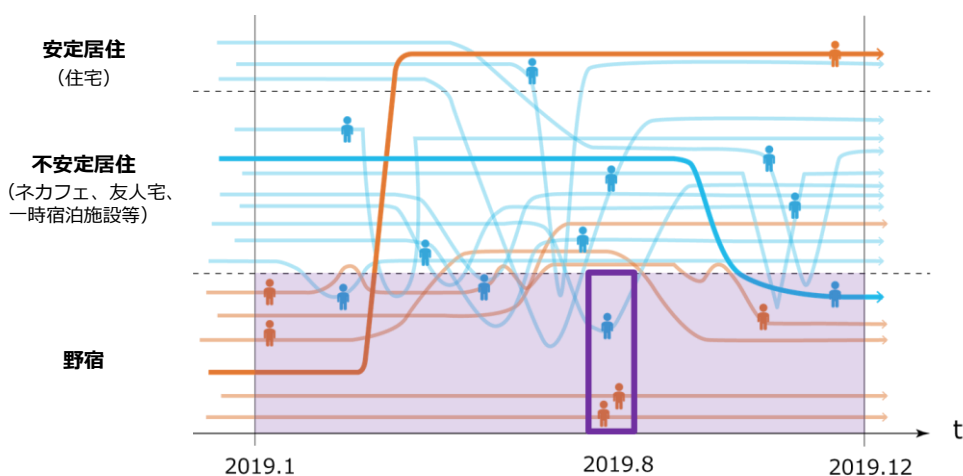


図4-7 包括的データベースが捉えるホームレスネスのイメージ図

参考文献

- Downie, M., Gousy, H., Basran, J., Jacob, R., Rowe, S., Hancock, C., Albanese, F., Pritchard, R., Nightingale, K. and Davies, T. (2018) *Everybody In: How to end homelessness in Great Britain*, Crisis.
- Fitzpatrick, S. and Pawson, H. (2016) Fifty Years Since Cathy Come Home: Critical Reflections on the UK Homelessness Safety Net, *International Journal of Housing Policy*, 16(4): 543-555.
- Fitzpatrick, S. and Davies, L. (2021) The 'Ideal' Homelessness Law: Balancing 'Rights Centred' and 'Professional-Centred' Social Policy, *Journal of Social Welfare and Family Law*, 43(2): 175-197.
- Harding, J. (2020) *Post-War Homelessness Policy in the UK: Making and Implementation*, Palgrave Macmillan.
- Marsh, A. and Kennett, P. (1999) Exploring the New Terrain, in Kennett and Marsh eds. (1999), 1-16.
- Wilson, W. (1994) *Local Authorities' Duties to the Homeless*, House of Commons Library.
- 岩田正美 (1995) 『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』 ミネルヴァ書房
- 河西奈緒, 土肥真人 (2016) 「2012年五輪・パラ五輪を契機としたロンドンにおけるラフスリーピング政策の展開と実態」『都市計画論文集』51(3): 1182-1188
- 河西奈緒, 土肥真人 (2011) 「ロンドンにおけるラフスリーパー政策と支援システムの実態に関する研究」『都市計画論文集』46(3): 1021-1026

第5章 Forced Displacement と居住支援

井本 佐保里

5.1 はじめに

難民は、近年「Forced Displacement（場所を剥奪された状態）」または「Forced Migration（強制移動）」という言葉で表現されるようになってきている。この定義には、政治的な迫害や生命の危機に伴う逃避などに加え、国家主導の経済開発による強制的な立ち退き、気候変動に伴う家や資産の喪失、自然災害による居住地の移動、経済的貧困からの逃避、密航者、人身売買なども含まれる。つまり Forced Displacement は、自然災害／人的災害を多く経験してきた日本でもみられる現象と捉える必要がある。また現在（2022年3月）、ロシアによるウクライナ振興で同国から多くの難民が発生し、日本を含め、世界各国にて受け入れが行われている。

本章を通して、国際的人道支援の枠組みの中で、どのように Forced Displacement の状態の人々への支援が行われ、またそれが時代の変化の中でどのように変化してきたのかについて考えたい。

5.2 難民をめぐる状況

5.2.1 歴史的経緯

第二次世界大戦中、あるいはその直後の混乱期で生まれた難民を保護するということを目的として、1951（昭和26）年にUNHCRが設立され難民の地位に関する条約の採択が行われた。また難民を「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受けるおそれがあるために他国に逃れた人々（難民の地位に関する条約／1951年）」と定義した。

その後、1960年代以降は、アジア、アフリカで独立戦争等が発生し、国が独立していく中で内戦が起これ、難民が発生していくという時代となったことで、1967（昭和42）年に、難民の地位、定義が広げられ、政治的な迫害のほか、武力紛争や人権侵害などを逃れるために、国境を越えて他国に庇護を求めた人々を指すようになってきた。

その後、冷戦による難民の発生、また80年代以降は、経済移民と呼ばれるような、貧困からの脱出を求める途上国の人たちが先進国に移住するようになった。ここから、先進国が移民・難民の流入を制限するというような態度を取るようになっていく。

90年代以降、中東、アフリカでの民族紛争が断続的に続いている中で、難民の数は増加の一途を辿っており、今後難民問題が落ち着くということはないだろうと言われている。

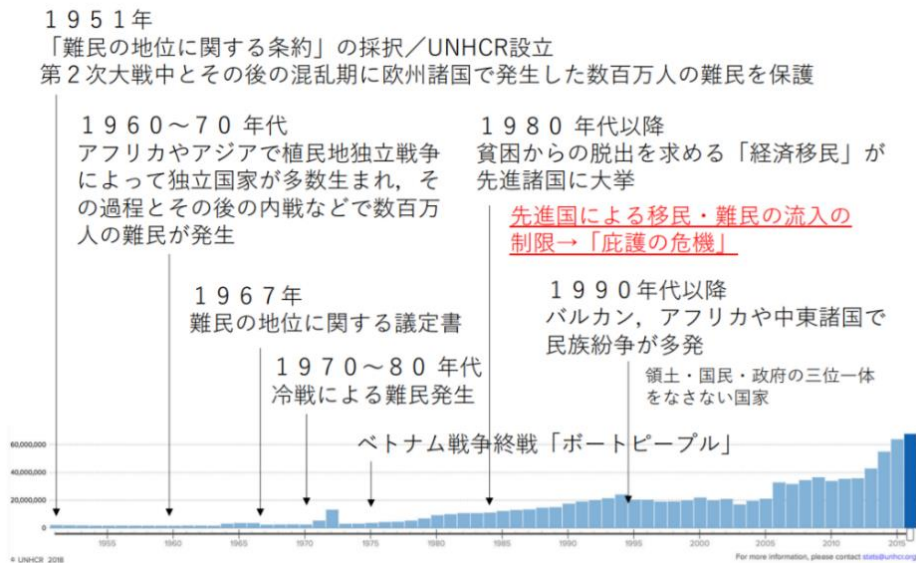


図5-1 難民をめぐる状況の変遷

5.2.2 難民支援の現在

現在、世界では約8,240万人が、難民・国内避難難民（Forced Displacement）の状況に置かれている。地域的には、アフリカ、中東、それから、南アジアに多い。

難民支援を行う UNHCR は、難民の恒久的な解決としては、①自国への自主帰還、②庇護国、避難している国に統合、③先進国などの第三国に定住する、という3点を示している。しかし実際には、第三国定住は極めて限定的であり、失敗／非公式対処法となる、①強制送還あるいは②難民キャンプでの一時的な生活援護、③受入拒否による漂流などが生じている。

村橋（2018）は、これは先進国が難民の受入れに消極的になりつつあるというグローバルな政治的な状況が背景にあり、現在の世界各地における難民支援は、紛争周辺国に設けた難民居留区に留め、支援団体を通して自活手段を教え、難民が庇護国で半定住的な生活を送ることができるようにするアプローチに傾きつつあると指摘している。

実際に、難民受け入れ国を見てみると、難民の8割以上が開発途上国で受け入れられており、また約7割が、難民が発生した国の近隣国で受け入れられているという状況がある。これは、先進国での受入れが制限されている中で、近隣の開発途上国に行き場が限られている状況になっているということを示している。

日本は、ベトナム、カンボジア、ラオスより多くのインドシナ難民が日本に避難したことを踏まえ、1979（昭和54）年から2006（平成18）年の事業終了までの間に、約11,000人のインドシナ難民を受け入れてきた。また1982（昭和57）年より条約難民の受け入れを開始し、2018（平成30）年までに750名が難民と認定されている。さらに、第三国定住に2010年より参加し、この仕組みのもと、2019（平成31）年までの10年間で194名を受けれている。世界的にみて、日本における難民受け入れは世界でも類を見ない程極めて少なく、難民認定率は1%未満となっている。

UNHCR への拠出金は1億2600万円（2020年）と世界第5位の拠出を行っている。

5.3 難民キャンプをめぐる議論

5.3.1 難民キャンプとは

次々と発生し終息しない紛争により母国への帰還が進まず、また第三国定住も進まない中、難民キャンプの長期運営が余儀なくされ、長期居住が常態化している。しかしながら、難民キャンプは緊急・人道支援の立場から一時的な避難の場として整備されたものであり、長期的で安定的な居住の場として整備することは目的とされてこなかった。

そもそも、難民キャンプとは人道支援の空間であって、難民の受入国の国民から難民を区別して排除、あるいは、法的かつ空間的な例外状態を作り出す装置だという指摘がなされている。キャンプという言葉はもともと収容所というところに語源があり、またゴッフマンの言う全制的施設 (Total Institution) のひとつとしても位置づけられる。Total Institution (a total institution) とは、強制収容所や精神病院、刑務所などがその例として挙げられるが、「多数の類似の境遇にある個々人が、一緒に、相当期間にわたって包括社会から遮断されて、閉鎖的で形式的に管理された日常生活を送る居住と仕事の場所」と定義される。難民キャンプの性格もまさにこうした閉鎖的で管理された空間として位置づけられる。

5.3.2 難民支援のパラダイムシフト

このように、封じ込めや例外状態をつくり出して、ケアと管理をするという仕組みで運営される「難民キャンプ」のあり方に対する批判も行われてきた。村橋 (2021) の著書においてこの点がよく整理されている。村橋によれば、2000 (平成 12) 年以降、こうした自由主義的な福祉に基づくパラダイムから、自己統治を促す新自由主義的なパラダイムにシフトしているとの指摘がなされているという。また、Hillhorse (2018) は、危機を一時期な現象や社会の崩壊と捉え、例外状態における援助の提供に焦点を当てるとするのがこれまでの人道主義 (古典的人道主義) だとすれば、これからは、「レジリエンス人道主義」、つまり危機が常態にあって、その中での持続的な制度や能力の連続性に着目する必要があると指摘する。

こうしたパラダイムシフトの背景には、難民支援に必要なドナーと難民受入国の負担の軽減という課題が関係している。難民キャンプの運営が長期化する中で、資金不足が大きな問題となっており、ケアと管理の継続が困難となっている。そのため、難民の自立を促す形へシフトし、援助に依存しない形が目指されているという側面もある。

こうした状況の中で、経済的にも難民の自立を促すような試みに注目が集まっている。ウガンダでは 2006 (平成 18) 年には難民法が制定され、難民の経済活動を行う権利が認められた。またケニアでは憲法によって難民の就労が認められている。またウガンダでは難民に居住地に加え耕作が可能な土地を与えることで自立に向けた支援が行われている。ただし、Omata (2017) は経済活動にアプローチすることができずにいる難民の存在を指摘しており、経済活動が自立性を担保する万能薬でないことを示している。

さらに、難民キャンプが長期化し、難民の経済活動などが促されるようになると、ホストコミュニティとの関係が重要となってくる。Apurva (2016) は、難民キャンプの存在がGRPの向上に寄与している点などを指摘している。また、ウガンダではホストコミュニティにも開放された難民キャンプ内施設（学校、医療、職業訓練など）のあり方が検討されている他、UN-Habitat が計画を行ったケニアのカロベエイは、'Settlement' として長期居住を前提とした居住性の高い家屋の建設や、ホストコミュニティによる入居枠を設けるなどの試みが進められている。

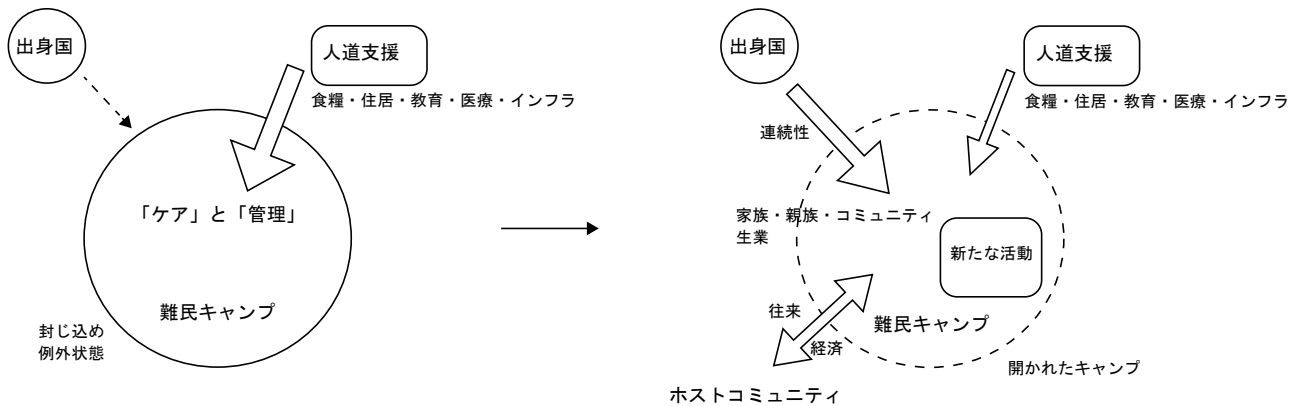


図5-2 難民キャンプのパラダイムシフト

5.4 ケニア・カクマキャンプの事例

5.4.1 カクマキャンプの概要

カクマキャンプは1992（平成4）年にスーダンの内戦によって発生した難民を受け入れるためにケニア政府と地域リーダー、UNHCRの話し合いを経てトゥルカナ州に設立された。トゥルカナ州の人口の約15%が難民で占められ、難民の人口はキャンプに隣接する町カクマタウンの2倍（2000年時点）という状況にある。ホストコミュニティであるトゥルカナ人は遊牧民で、ケニア国内でも開発が遅れ周縁化された地域である。既成の町であるカクマタウンに近接する位置にカクマ1が整備されて以降、現在に至るまで拡大が続けられ、最も新しいカクマ4は2014年に整備された。1990年代に入ると内戦が落ち着き難民の数も一旦大きく減少するが、2011（平成23）年に南スーダンが独立した後、再度民族間紛争が発生し難民が増加している状況にある。

5.4.2 食糧支援

カクマキャンプ内の食糧支援は、現物支給とバウチャーの2種類を重ね合わせて行われている。現物支給は、Distribution Centreにて指定された日に、決められた量の穀物を中心とした食糧が配給される。加えて、居住者が所有する携帯のSIMカードに必要なカロリー分から算出された食糧品を買うために

必要な金額が毎月チャージされる。この電子マネーを使用することで、キャンプ内の商店で食糧品を購入することができるようになっている（Bamba Chakra）。このバウチャーは、食糧品だけではなく、ノン・フードアイテム（その他の日用品）についても購入することができるようになっているので、居住者の裁量によって調整ができるようになっている。以上のように、最低保証としての現物支給と、居住者の裁量にゆだねる現金（バウチャー）支給のふたつをハイブリッドにしながら、食糧や日用品の支援が行われている。



図5-3 食料品を販売する商店「Bamba Chakra」の看板がある



図5-4 日用品が並ぶ商店街

5.4.3 住まいの整備

難民としてカクマに到着した人々は、Reception Centreにて登録を行った後、数日間の待機期間を経て国際機関によって指定されたシェルターへ移動する。またシェルターを難民自身がレンガ造へと改修することが推奨されており、そのためのガイダンスが行われる。しかしその後のシェルターの改修や増築については難民に委ねられており、基本的に国際機関が関与することはない。なお制度上は、国際機関から供与を受けるシェルターの建材（トタン・木材等）や敷地は賃借であり、難民が帰国する際に返却することとなっている。

具体的な整備方法を見てみると、大きく3つのフェーズに分けられる。最初のフェーズは、UNHCRにより建設されたシェルターの時代で、木の骨組みとトタンの屋根が張られた状態であり、壁面はビニールシートが巻かれた状態となる。この状態で半年ぐらい居住しながら、住民自身がレンガを制作し、壁を建てると次のフェーズに入る。さらに、生活が安定してくると、建て替えたり増築などが行われる。その際には、新たに商売のための空間を増築していくというようなケースもある。

こうした居住者自身による建設に際しては、一部は市場で購入されているものの、多くは木材を自ら茂みに採取しにいたり、国際機関によって貸与された建材を使いまわしたりすることで確保されている。継続的な居住環境整備のための支援がない中で、様々な苦勞と工夫がみられる。また、住居の場としてあてがわれた土地や建物を生業のための空間へと転用していくような動きは、居住を考えるにあたって「しごと」が重要であることが分かる。



図5-5 難民が自ら建設した住居

5.4.4 集住の仕組み

また、難民キャンプでの居住にあたっては、住居やしごとの空間があれば良いというわけではない。難民キャンプにてシェルターを与えられた人々は、転居することで同じ民族や親族と近接して居住するようになる。例えば、カクマ1のある区画（約100m角）には、1世帯を除く全世帯がディディングという少数民族で占められている。国籍や民族も多様な難民キャンプにおいて、同じ言葉や文化を有する民族同士で助け合い、融通しながら厳しい生活を生き抜いていることが分かる。

こうしたコミュニティを尊重した支援のあり方は、被災者支援の世界標準「スフィアプロジェクト」にも重要性が記述されている。「スフィアプロジェクト」とは国際NGOが作成したもので、難民キャンプに限らず、災害によって支援が必要となった人々への支援手法についてのガイドラインが示され、①給水、衛生、衛生促進、②食糧の確保と栄養、③ノンフードアイテム、④保健活動の4つのジャンルごとに記述されている。また同基準の中には、もともとの土地を離れて生活する人々、被災した人々に対して、どのようにアプローチすべきかという「コア基準」が示されている。その1つ目に、「人々を中心とした人道対応」という項目があり、被災者の人々というのはもともと災害に対応して回復できる知識、能力を持っているので、支援の際には、まずそれが何なのかということをきちんとリサーチ、把握した上で支援を行うことの重要性が謳われている。

このことから、従来の難民キャンプのように福祉的観点からケアと管理を行う支援ではなく、居住者の持つ資源を最大限尊重しながら補足的に支援を行う手法が重視されていることが分かる。カクマキャンプにおいては、居住者の移動を過度に監視せず容認することで、こうした母国から引き継いだ資源を活かした自活的な生活再建が促されていると考えられる。

5.5 まとめ

本章では、難民支援、特に難民キャンプという特殊な空間における居住支援の実態と、その役割の歴史的な変遷について概観した。「ケアと管理」のための福祉的な空間から「自律を促す」空間へと変化する難民キャンプでは、様々な試みが行われている。その実現にあたっては、難民をひとくくりとして一様に支援を与える立場として捉えるのではなく、個々が有する資源や能力、ネットワークを引き出し、また既存の周辺環境との関係を構築しながら支える事が必要となり、支援のあり方は、様々な境界を越えかつ精緻に複雑にならざるを得ない。しかしこれこそが、危機が一時的なものではなく、持続的なものであると捉えざるを得ない、現在の難民をめぐる状況を捉えた際に取り組まなければならない点である。

参考文献

- Apurva, S., Harun,., Varalakshmi, V. (2016) "Yes" in My Backyard? : The Economics of Refugees and Their Social Dynamics in Kakuma, Kenya, Open Knowledge Repository, World Bank, UNHCR
- Hillhorse, D. (2018) Classical Humanitarianism and Resilience Humanitarianism: Making Sense of Two Brands of Humanitarian Action, Journal of International Humanitarian Action 3(1):pp.1-12
- Omata, N(2017) The Myth of Self-Reliance: Economic Lives Inside a Liberian Refugee Camp, Berghahn Books, 2017
- Sphere Association(2018) 『スフィアハンドブック』 Sphere Association
- 井本佐保里・水上俊太・Dastid Ferati・蛭田龍之介・窪田亜矢・大月敏雄 (2019) 『難民キャンプにおける居住者による居住環境整備手法に関する研究』日本建築学会計画系論文集, No. 764, pp. 2037-2046
- ゴッフマン(1984) 『アサイラム 施設被収容者の日常世界』誠信書房
- 村橋勲 (2018) 「難民開発援助の可能性と限界」湖中真哉・太田至・孫曉剛編『地域研究からみた人道支援』昭和堂
- 村橋勲 (2021) 『南スーダンの独立・内線・難民』昭和堂

第 2 部:

包括的居住支援実現へ向けて

第6章 ソーシャルワークとしての居住支援

井上 由起子

6.1 居住福祉としての住宅保障と居住支援

6.1.1 住宅保障と居住支援

図6-1に示すように居住の安定化、すなわち、居住福祉の実現のためには、住宅保障と居住支援の双方が必要である。

住宅保障とは「一定の質と手頃な費用負担の住宅を市場に供給すること」である。このうち、手頃な費用負担とは、「税制優遇や建設補助や家賃手当等を通じて、アフォーダビリティを確保すること」を含む。住宅保障の対象は、この国に住むすべての人々である。アフォーダビリティという言葉は、日本では、①本人の所得と比較した時に手頃な費用負担であるという意味合いと、②近隣の民間賃貸の同種住宅の家賃よりも一定程度安価であるという意味合いの双方で使われている。本章では、①の意味合いで用いている。

居住支援とは、本人にフィットした物件（家賃手当や住宅扶助等を活用することも含む）が市場に流通しているにもかかわらず、様々な理由で住宅確保が難しいため、「住宅と福祉に携わる関係者が個々の専門性を活かしながら連携することで、家主の不安軽減を図りながら、住宅を確保し、居住の安定化を目指す取り組み」を指す。居住支援の対象は、住宅確保要配慮者である。

居住支援は住宅保障が一定程度実現されていないかぎり、支援として成果をうまくあげることができない。しかしながら、住宅確保要配慮者にとって、一定の質と手頃な費用負担で入居できる民間賃貸住宅は圧倒的に不足している。このことへの対応は、居住支援を担う団体のみで解決できることではない。政策として対応すべきことである。とりわけ手頃な費用負担の実現については課題が多い。手頃な費用負担は物件に対する手当と人に対する手当の二つがありうる。人に対する手当には市町村独自の家賃補助、生活保護制度における住宅扶助、住居確保給付金などがある。住居確保給付金はコロナ禍で利用が急増している。本来、住居確保給付金は就労政策の一環として期間を限って活用できる制度である。コロナ禍でこれらの要件は緩和され、利用が急増し、居住不安定層の存在が一挙に可視化された。地域包括ケアシステムでは住まいは基盤として示されているが、基盤である住まいを保障する仕組みが極めて脆弱であることが露呈されたとも言える。

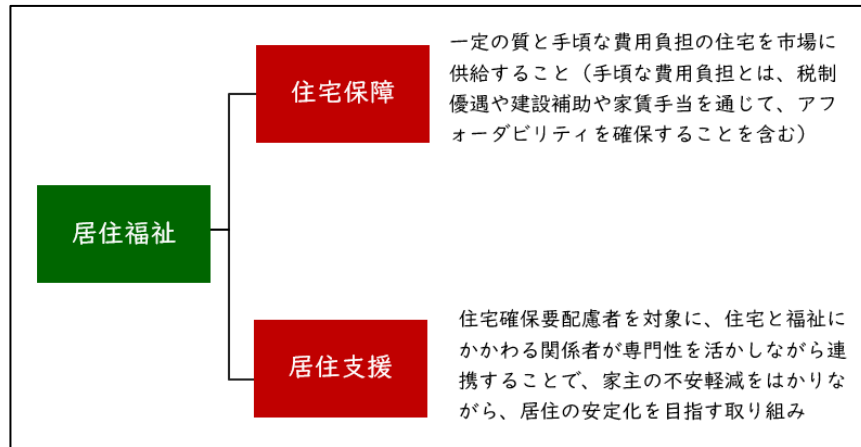


図6-1 住宅保障と居住支援（作成：筆者）

6.1.2 第6章で取り扱う居住支援の範囲

本研究会の扱う「居住」の範囲は極めて広い。第6章を記述するにあたって明確にすべきは、以下の2点であろう。

<論点1：対象となる「居住」の範囲はどこか>

本研究会では、①住宅政策・住宅市場で扱う住宅に加えて、②福祉政策や司法政策等で扱う福祉施設（特別な居住）も「居住」の範囲として扱っている。福祉施設が住まいになる可能性も十分にあるからである。一方、居住支援に携わる関係者は、現在のところ、「住宅確保要配慮者が民間賃貸住宅を確保し、安定的な居住をつくりあげるまでの支援」を居住支援として捉えている。この状況を踏まえ、本章では民間賃貸住宅における居住支援に焦点化して、居住支援のプロセスの記述化と構造的整理を行う。すなわち、①の住宅のうち、民間賃貸住宅のみを対象とする。①の住宅のうち、持家、公営住宅、UR・公社住宅、社宅は対象としない。②の福祉施設も対象としない。ただし、安定的な居住のゴールは地域生活の密接に関連しており、地域には様々な人々が暮らしていることから、居住が安定化するにつれて、支援プロセスの記述化と構造的整理は、必然的に、住宅確保要配慮者のみを対象とした記述から、あらゆる住居に住まう全ての地域住民を対象とした記述へと広がりを見せることとなる。

<論点2：居住支援に資する新たな不動産事業やエリアマネジメントは含むのか>

居住支援は福祉と不動産の双方の視点から記述することができる。福祉から記述する居住支援はソーシャルワークの視点であり、住宅確保要配慮者への支援過程に沿って記述することとなる。これにかかわるコストは制度事業から手当されることが基本となる。不動産から記述する居住支援は不動産事業の視点であり、民間賃貸住宅の所有者である家主への支援のほか、不動産管理手法そのものの改善、保険商品や見守り商品、新たな社会的不動産事業の開発、エリアマネジメントまでを含む。居住支援に資するという観点からは、地域資源や社会的共通資本として位置付けられるような不動産事業であることが不可欠である。これらは市場経済として回していくことになるが、地域のなかで経済が循環するシステムであることが好ましい。本章では、まず、包括的居住支援プログラムの全体像を、福祉と不動産の双方の視点を織り交ぜて整理する。ここではミクロなソーシャル

ワークを前提としつつ、メゾなソーシャルワークにも力点を置く。次いで、ミクロな居住支援を詳細に整理する。ここでは、今日的なトピックスも扱う。

6.2 包括的居住支援プログラムの概念整理

6.2.1 包括的居住支援プログラムの概念整理

居住支援について白川は「入居前、入居後、死後といった支援対象者がおかれた時間軸を支援者が共有し、アセスメントを深めながらそれぞれの段階において賃貸人、支援対象者が必要とする支援を関係機関・団体等が連携しながら実践することにより、住宅の供給又は喪失の予防と安定的でつながりのある地域生活との一体的実現を図るものである」と定義している。この定義からもわかるように、居住支援は時間軸と空間軸の双方で捉えることが有益である。

時間軸とは、①住宅確保のフェーズと、②入居後の居住継続のフェーズを指し、高齢者を対象とする場合には、これに③死後対応というフェーズが加わる。

空間軸とは、①住宅という物理的空間が確保されること（Houseの確保）、②物理的空間が確保されることで生存の欲求と安全の欲求が満たされ、支援者との信頼関係が深まるなど孤立感が解消され、住宅が安定的な身の置き処となること（Homeの獲得）、③親和的欲求が一定程度満たされたことで、自尊や承認の欲求への関心が高まり、就労、居場所、社会参加など地域での暮らしへと関心が向き始めること（Communityへの所属）といったように、本人の生活圏が住宅から地域へと広がることを指す。

6.2.2 包括的居住支援プログラムの全体像

時間軸と空間軸の双方を意識して、包括的居住支援プログラムの全体像をざっくりと整理したものが図6-2である。

◆福祉としての居住支援

白抜き部分を指す。類型①～類型②までがある。類型①aと類型①bは、類型①に付随して行われる場合がある。

【類型①】 ミクロな居住支援。相談援助職による住宅確保－居住継続－死後対応という一連の個別支援を指す。

【類型①a】 参加支援に必要な拠点や居場所の整備も行う居住支援。ミクロな居住支援が一定レベルまで達すると、本人の関心は地域社会へと向かっていく。就労や活動や交流を通じた参加支援が求められ、地域の拠点や居場所が大きな意味をもつ。通常は類型①の一貫として地域の社会資源を活用して対応するが、拠点や居場所の整備を法人や支援団体が自ら行う場合もあり、類型①aはそれを指す。拠点は居住支援の対象者に加えて持家や公営住宅、福祉施設に居住する者などあらゆる地域住民に開かれているのが基本であり、地域福祉や共生社会と表裏一体の関係にある。またこういった拠点は地域の共有財であり、パブリック

でもプライベートでもない、「みんなのもの」としての性格をも併せ持つことが本来的には望ましい。

【**類型①b**】住宅という物件については町の不動産店と連携して探し、本人が家主と賃貸借契約を結ぶこととなる。しかしながら、福祉施設や福祉サービスを展開する団体のなかには、自ら物件を所有したり、サブリースすることで、居住の選択肢を増やし、緊急性や困難性に対応する場合がある。これが、**類型①b**である。

【**類型②**】圏域における資源開発とネットワーク構築としての居住支援。現時点では、居住支援協議会や社会福祉協議会が中心となって進められることが多い。この取り組みが成熟すると困難ケースの検討会が地域で行われるようになり、マイクロレベルの居住支援とメゾレベルの居住支援の好循環に結びつく。

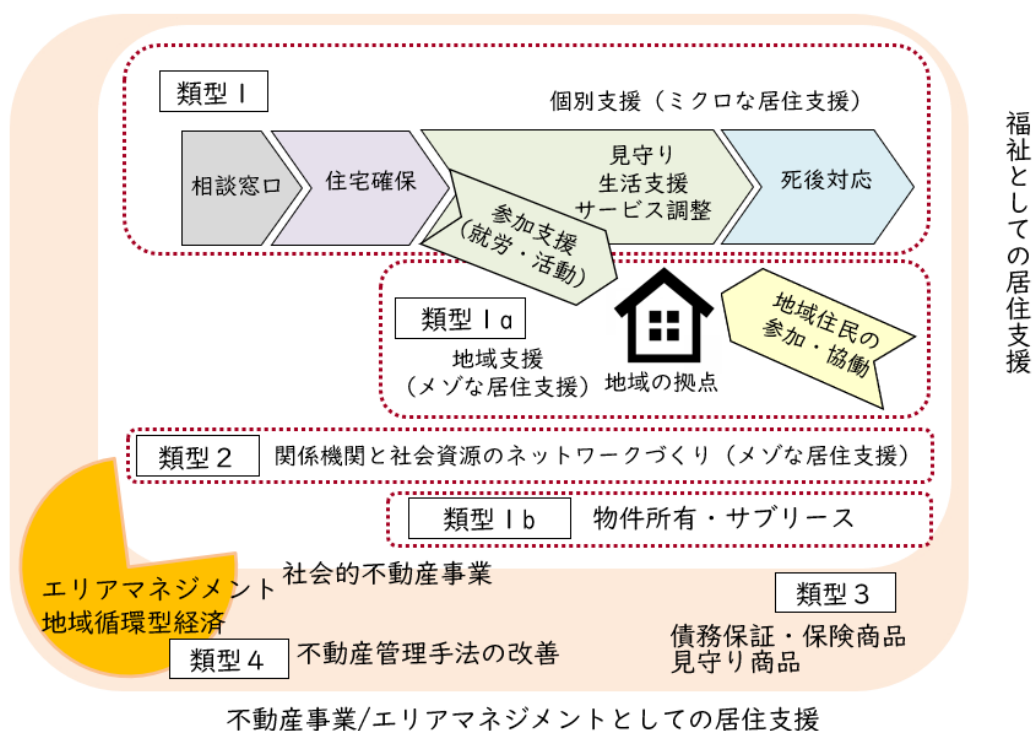


図6-2 包括的居住支援プログラムの全体像

(高齢者住宅財団「高齢者の見守り等の支援のあり方の人材育成にかかる調査研究事業報告書」より筆者加筆)

◆**不動産事業/エリアマネジメントとしての居住支援**

オレンジ部分を指す。類型③と類型④がある。類型③は現時点でも居住支援の構成要素として認識されているが、類型④をそのようには認識する者はまだ僅かである。

【**類型③**】住宅確保に焦点化した取り組み。不動産仲介の窓口に福祉専門職を配置する取り組み、債務保証保険、IoTを用いた安価な見守り、これらのパッケージ商品などで家主の不安軽減を図る取り組みなどを指す。

【類型④】 居住支援に資する不動産事業やエリアマネジメント。居住の安定化を促進させるために、どのように住宅や拠点をデザインし、配置させ、エリア全体をマネジメントし、地域循環型経済を回していくかという取り組みを指す。居住支援に資する不動産事業を社会的不動産事業という言葉で表すこともある。ソーシャルワークの言葉を借りれば物理的環境への積極的な介入、あるいは、促進要因としての物理的環境の整備ともいえる。住宅や拠点を社会的共通資本とあるいは「みんなのもの」として整えていくことは居住支援に資する取り組みである。

◆社会的不動産事業について

社会的不動産事業とは、住宅確保要配慮者をはじめとする居住不安定層の住宅確保を念頭に、利潤の追求よりも公益への貢献を重視した不動産事業のことを指す。手頃な費用負担で、なおかつ賃貸借契約がしやすい住宅を整備することはもちろん、入居後の居住の安定化に資するような併設機能の整備なども含む。

社会的不動産事業の担い手には不動産関係者と福祉関係者の双方が考えられる。類型①bは福祉事業者による不動産事業の取り組みだが、こういった担い手が自ら社会的不動産事業を企画し、事業化しようとする動きが始まっている。この場合の課題としては、福祉関係者の多くが不動産事業そのものに精通していないことが指摘できる。一方、不動産関係者が社会的不動産事業に取り組む際の課題としては、ハード整備にとどまりがちなこと、居住継続に必要な見守り・生活支援・サービス調整あるいは死後対応といった支援について詳しくないこと、ビジネスとしての利潤追求と公益への貢献というバランスのとり方が難しいことなどが指摘できる。どちらが担うにせよ福祉と不動産の双方の知識を必要とすることが分かる。

社会的不動産事業という言葉そのものに、公的機関ではなく、民間事業者による解決を目指そうとする方向性を感じとることができる。北欧やオランダの社会住宅のような民間でも行政でもない主体による住宅整備という思考が、日本にはまだ育っていないと言えるのかもしれない。

6.3 ソーシャルワークとしての居住支援プロセスの詳細

6.3.1 居住支援プロセスの記述と整理

図6-2の包括的居住支援プログラムのうち、類型①（類型①a、類型①bを含む）のミクロな居住支援の過程を詳細に記述したものが図6-3である。保健医療福祉サービスの質を図る指標にはストラクチャー、プロセス、アウトカムの3つがある。構造、過程、結果ともいう。図6-3はこれにも対応させている。以下、プログラムの詳細について解説する。

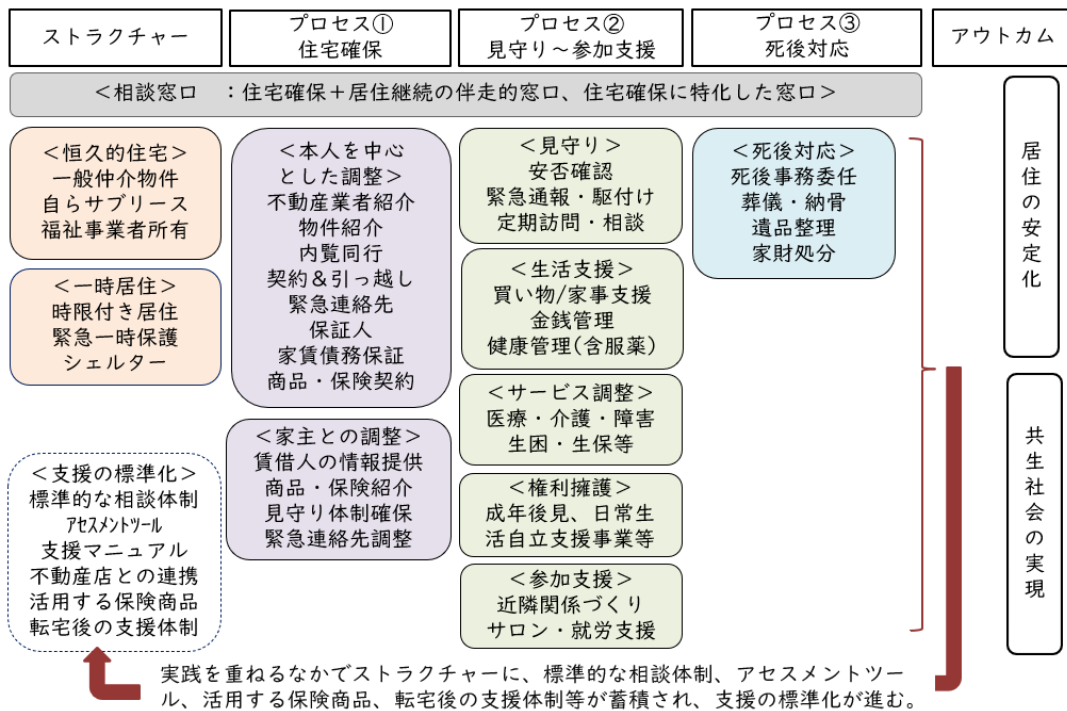


図6-3 ソーシャルワークとしてのミクロな居住支援プログラム（作成：筆者）

◆ストラクチャー

＜相談窓口＞、＜恒久的住宅＞、＜一時居住＞の3つに整理した。

相談窓口：不動産の仲介窓口、福祉の相談窓口の双方がある。前者は住宅確保のみを必要としている者に適しており、後者は伴走的支援を必要とする者に適している。とはいえ、本人は自分に合った相談窓口がどこであるかは把握していないことが殆どである。福祉の相談窓口は高齢、障害、子ども、女性、生活困窮、生活保護と対象者別に設置されているが、今後は包括的な相談窓口、包括的な相談支援体制が必要と指摘されており、いずれの窓口でも居住支援の相談を一定程度受け止める体制が必要になると考えられる。

恒久的住宅：住宅の入手経路は不動産仲介による一般仲介物件が過半を占めるが、福祉事業者が自ら物件を借り上げて転貸するサブリース物件、福祉事業者が自らオーナーとなる所有物件もある。これらは類型①bの取り組みとなる。

一時居住：安定的な住宅を確保するまでに一時的に身を寄せる住居を指す。住宅の場合もあれば、施設の場合もある。制度で規定されたものとしては、生活困窮者支援の自立支援センターや一時生活支援事業、障害分野の通過型グループホームや宿泊型自立訓練、司法分野の更生保護施設、子ども分野の母子生活支援施設などが該当する。

◆プロセス①：住宅確保

＜本人を中心とした調整＞と＜家主との調整＞の2つに整理した。住宅確保は貸し手（家主）と借り手（本人）が賃貸借契約を締結することで成立するので、この二つの調整は表裏一体の関係にある。

本人を中心とした調整：町の不動産店を訪ね、物件を探し、内覧し、緊急連絡先や保証人あるいは孤独死対応を含めた保険商品を契約し、賃貸借契約を結び、引っ越しを行い、水道、ガス、電気をひくまでの支援を指す。

家主との調整：本人のプロフィールや生活状況を伝えるとともに、孤立死対応を含めた各種保険や債務保証、見守りなどを整え、家主の不安を軽減し、賃貸借契約に至るまでの調整を指す。

◆プロセス②：見守り～参加支援

入居後の生活支援に該当するもので、＜見守り＞、＜生活支援＞、＜サービス調整＞、＜権利擁護＞、＜参加支援＞の5つに整理した。

見守り：見守りは多義的に使われている言葉だが、ここでは安否確認、緊急通報、駆け付け、定期訪問、相談の5つに整理した。見守りの手段、担い手、価格は様々である。

生活支援：買い物支援、家事支援、金銭管理、服薬を含めた健康管理などを指す。

サービス調整：制度で個別給付されるものを指す。医療保険、介護保険、障害福祉サービス、生活保護制度などである。ケアマネジャーやケースワーカーなど担当職員がつくものもある。

権利擁護：本人の意思決定を支援することを指す。具体的には成年後見制度、社会福祉協議会による日常生活自立支援事業などを用いた支援となる。

参加支援：本人の住宅での生活の安定と並行して、社会参加への支援が必要となる。近隣との関係づくり、居場所やサロンの紹介、就労支援などが該当する。社協による助け合いなども含まれる。参加支援は、民間賃貸、持ち家、公営住宅、特養や障害者GHなどの福祉施設、どこに住んでいようと人々が求めることである。居住支援に取り組む団体と話していると、地域居住と地域福祉は同じゴールを目指していると感じる。

◆プロセス③：死後対応

本人が亡くなった後の様々な対応を指す。死亡時を想定して第三者と結ぶ死後事務委任契約のほか、死亡時の諸手続、葬儀、納骨、遺品整理、家財処分などがある。高齢者の場合には想定しておくことが望まれるプロセスである。

◆アウトプット、アウトカム

支援の成果を表す概念にはアウトプットやアウトカムがある。図6-3には記載していないが、居住支援のアウトカムには住まいに関する相談件数、物件契約数、その後の生活支援までを担った件数などが該当する。アウトカムには居住の安定化、共生社会の実現などが考えられる。

◆支援体制の標準化

図6-3には、プロセス①～プロセス③を経て、矢印にて下に行き、ストラクチャーに戻る箇所にく支援の標準化>を点線で標記している。この点について触れておきたい。

事業所において居住支援の実績や経験を積み重ねていくと、相談窓口でのインテーク→アセスメント→プラン作成までの流れに一定のルールやパターンが形成されたり、対応する職員間の話し合いを経て様々なツールが開発されていく。このように居住支援の実践を重ねていくと、標準的な相談体制、アセスメントツールの開発、支援マニュアルの整備、特定の不動産店との連携強化、標準的に活用する保険商品の整理、転宅後の生活支援の一般的な進め方などが蓄積され、これらがストラクチャーに形式知あるいは実践知として蓄積され、支援の標準化や支援の体制整備が進み、新たな取り組みに着手する時間的余裕が生まれ、この好循環が続くことで支援の質が向上する。この一連の過程を表したものが<支援の標準化>である。居住支援の取り組みを開始した時点では蓄積がないため、存在しない項目である。実践を積み重ねていくなかで、はじめて生み出されるものであるため、上述した表現を用いた。

なお、居住支援は一つの法人のなかで完結するものではなく、住宅、福祉、司法、行政など様々な機関との連携が不可欠である。よって、支援の標準化には、居住支援協議会や他の居住支援法人との連携強化なども含まれる。

6.3.2 今日的なトピックスについての整理

以下では今日的なトピックスについて整理する。取り上げるトピックスは、①相談窓口と機能分担、②見守りサービス、③死亡時の対応、④事業継続性、以上の4点である。

◆相談窓口

住宅確保要配慮者のAさん、事情があって今の住宅を退去することとなり、新しい賃貸住宅が必要となった。相談に行くのはどこだろうか？これはAさんのプロフィールによって異なる。

Aさんがなんらかの福祉サービスを利用している場合、あるいは利用することが決まっている場合、そこが窓口となる。福祉サービスを利用している障害者、介護保険を利用している高齢者、児童養護施設や母子生活支援施設などに入所している子どもや母子、シェルターに一時居住している生活困窮者、生活保護受給者などが想定される。もちろん、担当者自らが物件探しをするのではなく、居住支援を担う団体（居住支援協議会や居住支援法人など）と連携して支援を行う場合も多い。

Aさんがそれまで福祉サービスを利用していない場合はどうであろうか。福祉で住居探しをしてくれるとの認識はないであろうから、まちの不動産店を巡り、「自分は住宅が借りにくい立場なのだ」と気づき、途方にくれることとなる。そして、その先、自分の知っている相談窓口に行くことになる。具体的には、行政（どこの部局が担うかは理解していないことが大変である）、高齢であれば地域包括支援センターであろう。それ以外に、福祉を利用していない市民に広く知られている相談窓口はないように感じる。

以上からもわかるように、相談窓口をどのように配置し、どのように周知するかは極めて重要である。整備の方向性としては、①福祉サイドの相談窓口で居住支援を担っていく方法、②不動産サイドの相談窓口で住宅確保要配慮者に対応する方法、の二つがある。

①については、現行の福祉制度に照らしあわせて分野別あるいは者別のなかで居住支援に対応する方法と、分野別や者別を超えた相談窓口を設ける方法とが考えられる。新たな相談窓口を独立して全国に広く設けるのは現実的ではないため、分野別や者別に窓口を設けつつ、困難ケースを中心に専門の窓口を設けるのが妥当かもしれない。分野別や者別の窓口としては、高齢であれば地域包括支援センター、障害であれば自立支援協議会、困窮であれば生活困窮者の自立支援相談窓口、若者であれば子ども・若者相談窓口などが想起される。分野別や者別を超えた相談窓口としては、居住支援協議会や実績を数多く積み重ねている生活困窮系の居住支援法人などが考えられるだろう。

②については、いくつかの不動産仲介事業者が取り組み始めている。よく知られているのは、R65不動産、神奈川ロイヤルであろう。R65不動産は高齢者限定の不動産仲介業であり、神奈川ロイヤルは相談窓口には社会福祉士を設置するとともに、有料老人ホームや高齢者住宅の紹介業にも取り組んでいる。

以上から、相談窓口は、【A】不動産系の相談窓口、【B】分野別あるいは者別の福祉系の相談窓口、【C】分野別や者別を超えた福祉系の相談窓口（居住支援法人、居住支援協議会）、この3つに整理される。【A】→【B】→【C】にいくほど、複雑で困難なケースとなる。【A】は住宅確保までの支援で事足りるケースであり、【B】は居住継続までの伴走的支援、【C】は【B】のなかでも複雑で困難なケースに該当する。ソーシャルワークの言葉で整理すると、【A】はソーシャルワークも手掛ける不動産仲介の相談員、【B】は住まいのソーシャルワークをも担うソーシャルワーカー、【C】は専門特化した住まいのソーシャルワーカーとなる。なお、昨今は分野別あるいは者別をこえて複合的な課題を抱える世帯に対しての重層的支援体制が求められており、その対応も図られつつある。【B】の分野別や者別といった言葉は、主たる対象者を指しているにすぎず、分野別や者別を超えた包括的相談支援事業を目指すなかでの居住支援である、と捉えたほうがいだろう。以上を踏まえて、相談窓口と利用者像を整理したものが図6-4である。

統合のレベルでよく知られている、リンケージ、コーディネーション、フルインテグレーションで整理すると、【A】はリンケージとしての居住支援、【B】はコーディネーションとしての居住支援、【C】はフルインテグレーションとしての居住支援に概ね相当する。

筆者が【B】に相当する地域包括支援センターや障害の自立支援協議会で居住支援を手掛ける団体にヒアリングした際に印象に残ったことがある。それは、居住支援というテーマへの気負いがなかったことである。具体的には、「居住支援ということの特段、意識しているわけではなくて…」、「障害者の地域移行の一環ですから…」、「生活課題の一つだから…」という言葉が聞かれた。そういったなかで、居住支援の実績を積み上げることができた理由として、「生活全般の相談に対応するなかで、居住について重点的に支援すべきケースに巡り合うことがある、その時に居住は専門外だからといって、居住支援協議会や居住支援法人にボールを投げるのではなく、連携しつつ主体的に取り組むことを心掛けている、その積み重ねで居住支援ができるようになる」、そんなコメントがあった。まとめると、彼らは何らかの支援を必要とする人の暮らしや生活全般を支えることを目指して相談に対

応している。そして、相談内容を紐解いていくと居住や住まいに関する問題が見え隠れしていることに気づき、福祉サービスの調整と並行して、居住に係る支援を行っているに過ぎない。また、その際の居住先は民間賃貸や公営住宅だけではなく、グループホームや施設や一時的な居住を含むこともある。賃貸住宅ありきではない。何らかの支援を必要とする人の相談支援プロセスの一部に、居住支援が含まれるということなのだろう。

このように考えると、居住支援を特殊なものとして捉えるのではなく、相談援助職が当たり前のように担える支援として位置づけ、一般的な居住支援はそれぞれの相談窓口で担い、困難ケースは居住支援協議会や居住支援法人と協働する、そんな将来像が望ましいのと思う。

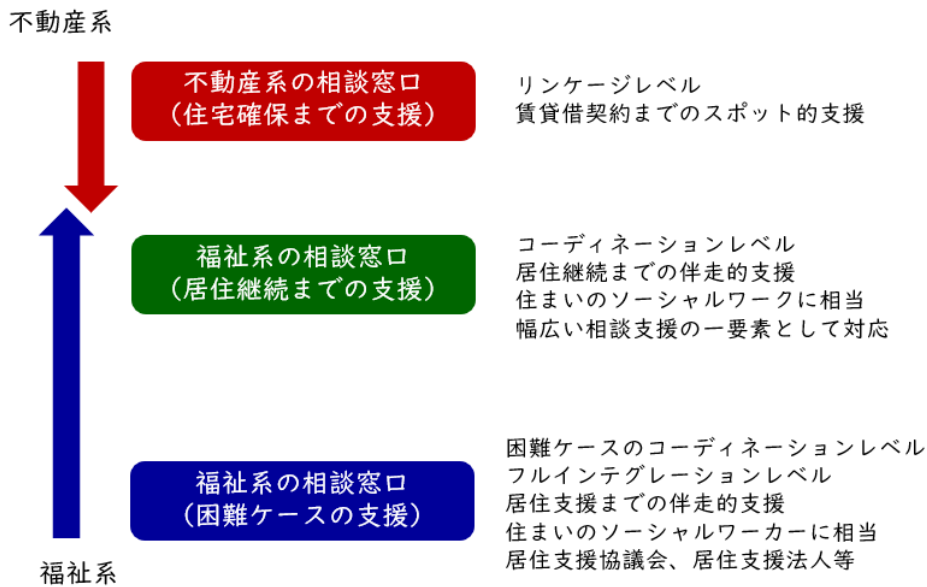


図6-4 相談窓口の類型化（作成：筆者）

◆見守りサービス

ここ数年、見守りに関するサービスの開発が市場で進んでいる。この背景には、このサービスを必要とする者が単身高齢者を中心に急増すること、見守りが福祉のメニューとして制度化されていないこと、この二つが指摘できる。障害分野での自立生活援助、社会的養護分野でのアフターフォローなどでは対応しているが、利用できる期間が限定されている。高齢分野や生活困窮分野では対応する制度がない。貸主と借主では見守りに求める機能には違いがある。貸主が求めるのはリスク回避としての見守りであり、生存確認と死亡の早期発見にほかならない。借主が求めるのは救命と他者との情緒的な関係であり、誰かとつながってほしいという希望である。どちらに力点を置くかで、求められるサービスは異なる。

見守りの機能には安否確認、緊急通報、駆け付け対応、電話相談、定期的な訪問がある。概念図を図6-5に示す。最も安価な見守りサービスは生存確認に機能を絞った安否確認であり、AI検知を備えた室内ライト（検知型：センシング）、携帯電話や固定電話への安否確認メッセージサービス（セルブ連絡型）などがある。月額1,000円から2,000円程度で商品として実用化されている。いずれも工事は不要で、初期費用も安価である。ミニマムな見守りとして普及すれば、貸主のリスク回避には役

立つであろう。ミニマムな見守りは貸主の不安軽減のためと考えれば、貸主が負担するのが筋である。しかしながら、その費用は最終的には家賃に転嫁されることになるかもしれない。

借主が求めるつながりまでを見守りサービスでカバーすることは、各種相談や定期訪問を実施することを意味する。これらの実現には人の手当が必要であり、一定の費用がかかる。場合によっては、サービス付き高齢者向け住宅の基本サービス並みの費用となり、その負担を低所得の借主に求めるのは現実的ではない。よって、つながりは、参加支援や居場所づくりで対応するのが妥当である。そこから地域での互助が醸成され、ゆるやかな見守りが重層的にカバーされていくことが望ましい。

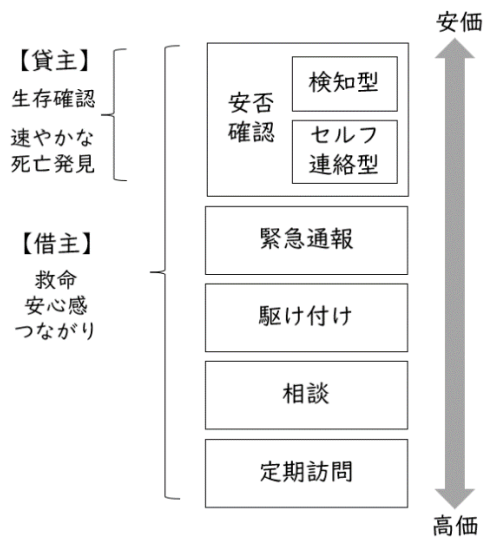


図6-5 見守りの機能とサービス（作成：筆者）

◆死亡時の対応

物件内での死亡や孤独死は、家主が高齢者への貸出を拒否する理由の一つとなっている。これに関連して、心理的瑕疵の定義の解釈、死亡時の残置物処理について整理が進んでいる。

心理的瑕疵については、2021（令和3）年10月に「宅地建物取引業者による人の死の告知に関するガイドライン」が公表された。孤独死は原則として告知義務はないが、長期間放置され特殊清掃等が必要なものは告知が必要と提案されている。自室で亡くなっても速やかに発見されれば、事故物件化しないということである。在宅ケアが進むなか自宅での死亡は普通の出来事になっており、現状に沿った適切な対応策である。

残置物については、2021（令和3）年6月に「残置物の処理等に関するモデル契約条項の策定について」が国交省より通知された。単身高齢者が賃貸借契約を行う際に、単身高齢者と受任者（居住支援法人や管理業者等）の間で残置物処理等に関する契約を結び、死亡後の事務処理を円滑に行うものとなっている。死亡時に発生する賃借権と遺留品等の相続という民法上の課題について対応した内容であり、こちらも現状にそった適切な対応策である。

以上の2点により、死後の対応に関する法的な課題は解消に向かうと思われる。ただし、家主の心理的な負担は残る。

◆福祉事業としての事業継続性の確保

福祉としての居住支援は「相談支援＋社会的不動産事業＋見守り＋介護や障害などの制度サービス」から構成される。このうち、福祉事業者にとって馴染みがあるのは、相談支援、見守り、介護や医療などの制度サービスの3つである。しかしながら、居住支援の対象者像からみて、この3つで事業継続に必要な費用を確保することは容易ではないだろう。

相談支援については、福祉分野に限ったことではないが、そもそも対価として利用者から費用を徴収することは日本では浸透していない。公的事業として費用を手当てするしかないが、介護保険における居宅介護支援事業がそうであるように、事業を安定的な行うことは容易ではない（居宅介護支援事業は赤字事業である）。見守りについては、安価な見守りサービスで対応可能であり、これらは市場にあるサービスを活用することとなるだろう。もちろん、他の福祉事業（例えば、訪問介護や定期巡回、あるいはサービス付き高齢者向け住宅の基本サービスの地域展開等）と複合化させて自前で対応することもありうる。居住支援を必要とする者は、身体的な低下が著しいわけではないため、介護や障害などの制度サービスを頻繁に利用するわけではない。よって、ここから事業継続に必要な利益を確保することも難しい。

このように考えてくると、福祉事業者であっても、何らかの不動産事業に取り組み、事業としての安定性を確保することを目指したほうがいいかもしれない。例えば、不動産仲介業に取り組み、物件の仲介手数料で相談業務を持続的に成立させることが考えられる。実際にいくつかの福祉団体は不動産仲介業を手掛け始めている。例えば、家主と交渉して福祉事業者が自ら賃貸借契約を結び、それを居住支援を必要とする者へサブリースをすることが考えられる。賃料とサブリース料の差益で、手厚い見守りや居場所の費用を捻出する取り組みが、困窮者支援を担う団体を中心に始まっている。緊急性や困難性から、一般の家主の物件では賃貸借契約まで至ることは難しい対象者がいるのも事実であり、物件の選択肢を増やすという観点からも妥当な取り組みと思われる。このほか、空き家や空室の多い物件を買い取って、所有者となり、リノベーションして居住支援に資する社会的不動産事業を営む方法もあるだろう。

福祉事業者には不動産事業に関する知識が、不動産事業者には福祉事業に関する知識が必要であり、単独行うのではなく、居住支援という共通の目的に向かって両者が事業として協働することも一考に値する。

参考文献

- 白川泰之（2022）「「居住支援」をどう定義すべきか」、『財団ニュース』、vol. 156、pp. 3-16
- 高齢者住宅財団（2020）令和元年度厚生労働省老人保健健康増進等事業『高齢者の見守り等の支援のあり方の人材育成にかかる調査研究事業報告書』
- 井上由起子（2022）「高齢期の住まいをどう確保するか」、『月間福祉』、vol. 156、第105巻第3号、pp. 42-45
- 井上由起子（2019）「単身低所得高齢者の居住支援の現状と課題」、『社会福祉研究』、pp. 39-47、第136号
- 筒井孝子（2014）『地域包括ケアシステム構築のためのマネジメント戦略』、中央法規、2014
- 阪東美智子（2021）「社会保障としての住宅政策」、『国立社会保障・人口問題研究所研究業書：日本の居住保障』、慶応義塾大学出版会、pp. 21-42

謝辞：本成果の一部はJSPS 科研費 20K02192 の助成を受けた。

第7章 住宅政策から居住保障政策へ

祐成 保志

7.1 ユニバーサル・ベーシックサービス (UBS)

7.1.1 住宅政策の転換

2006（平成18）年、8期40年にわたって継続された住宅建設計画が終了し、日本の戦後住宅政策は大きな転換点を迎えた。住生活基本計画（2006年度～）は、地方分権、ストック活用、市場重視の方針を鮮明にした。その一方で、住宅市場で不利な立場に置かれる人への対応も課題となった。

「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（住宅セーフティネット法）」（2007年）は、国と地方公共団体に、住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への円滑な入居の促進、すなわち、入居を困難にする社会的な障壁を取り除くための施策を講ずるよう求めた。同法は支援の対象として住宅確保要配慮者とともに賃貸人（家主）に言及した（6条）。さらに、地方公共団体、住宅供給者、支援団体などが組織する居住支援協議会についての規定を設けた（10条）。

2017（平成29）年、住宅セーフティネット法の大幅改正が行われ、住宅確保要配慮者の入居を拒まない民間賃貸住宅を登録する制度が設けられた。改正法では、居住支援を行うNPO法人、社会福祉法人、営利企業などのうち、一定の基準をみだす団体を、都道府県が居住支援法人として指定する制度が導入された。居住支援法人は、住宅確保要配慮者を対象に、登録住宅にかかわる家賃債務保証のほか、賃貸住宅への入居時および入居後の情報提供や相談援助を行う（改正法42条）。

2021（令和3）年に策定された住生活基本計画（全国計画）は、8つの目標の一つに「住宅確保要配慮者が安心して暮らせるセーフティネット機能の整備」を掲げた。「（1）住宅確保要配慮者（低額所得者、高齢者、障害者、外国人等）の住まいの確保」に加えて「（2）福祉政策と一体となった住宅確保要配慮者の入居・生活支援」という方針を示し、住宅政策と福祉政策の緊密な連携を重視する。

日本の住宅政策は、第3章で考察したハウジングの複合性への対応を図るという点で、住宅建設政策から居住保障政策へと再編成されつつある。この転換は、いまだ兆候というべき段階にあるのかもしれない。それを自覚的に進展させるためには、いま現に起きている変化を位置づけるとともに、将来に向けて起こすべき変化を展望するための座標軸が必要である。このような観点から本章が注目するのは、「ユニバーサル・ベーシックサービス」（UBS）および「ユニバーサル・ベーシックアセット」（UBA）という政策構想である。

7.1.2 ベーシックサービスの思想

UBSは、2017（平成29）年頃からイギリスで提唱されているものである。ベーシックサービスとは、誰もが必要とする基礎的・基幹的なサービスを指す。支払い能力に関係なく、それらのサービスを受ける権利を保障するというのが、UBSの考え方である。公共サービスを原則的に無償で提供す

るといえば、荒唐無稽な主張と受け止められるかもしれない。しかし、日本でも義務教育のように無償であることが定着している分野があり、高校の授業料や子どもの医療費などの分野に拡大してきた。UBSはこれをハウジング、栄養、交通、情報といった領域に拡張しようとする。

経済学者のI・ゴフによれば、UBSは、人間の必要(needs)についてのいくつかの前提——人間観と言ってもよい——をおいている(Gough 2019)。第一に普遍性。欲求(wants)は人それぞれだが、人間には普遍的な必要(=参加、健康、自律性)が存在すると考える。第二に複数性。必要が、互いに代替不可能な複数の領域からなるというもので、UBIとの明確な相違点である。第三に飽和性。必要はやがて飽和に達するため、すべての個人の必要を充足することは可能であるとされる。

提唱者たちは、UBSには、公平性、効率性、連帯性、持続可能性という強みがあると主張する。とりわけ、気候変動のもとで顕在化してきた人間社会の持続可能性の危機と、その緩和に向けた政府の役割という観点から、UBSの倫理的な優位性が強調される(cf. Gough 2017)。

7.1.3 ベーシックサービスとしての居住保障

では、UBSは居住保障をどう扱うのだろうか。ゴフは、ハウジングを物的なインフラと福祉サービスの結節点に位置づけ、その固有の意義を示唆した(Gough 2019)。A・クートとA・パーシーによる『ユニバーサル・ベーシックサービスを支持する理由』(Coote and Percy 2020)は、居住保障がUBSに含まれるべきであると明言する。それは、「安全で充足的な住宅は、生涯を通じて健康、自律性、社会参加という基本的な必要を満たす経路」だからである(Coote and Percy 2020: 86)。「逆に、ホームレス状態や不安定な居住は障壁になり、ヘルスケア、所得保障、刑事司法などの分野における高コストの介入の引き金にもなる」(ibid.)。居住保障への適切な投資は、短期的には割に合わなくとも、長期的には社会に配当をもたらす。

その一方で、教育、医療、ケアとは異なり、無償化にはなじまないとされる。

「UBSの原則をハウジングに適用することは、あらゆる人に無料の住宅を与えることではない。安全で充足的で低負担の(アフォーダブルな)居住を保障することである」(Coote and Percy 2020: 76)。

安全性とは、居住権が保護されており、住まいやその周辺の環境を自分でコントロールできることである。充足性とは、住環境の質が良好で、居住者が多様な属性をもち、住宅の建設や運営に関わる意思決定に参加できることを指す。低負担の居住を実現するための手段として、開発・建築・改修への公的資金の投入、開発利益の制限、不動産課税、土地の公有、コミュニティ土地信託、供給者への補助金、居住者への現金給付、家賃統制を挙げている。

7.2 ユニバーサル・ベーシックアセット (UBA)

7.2.1 3つの普遍主義

UBS の提唱者たちは居住保障を重視する。もっとも、資源の分布のパターンが医療や教育と大きく異なるため、その手段は選別的とならざるを得ない。ユニバーサル (普遍的)、ベーシック (基盤的・基幹的) という状態を実現しようとするとき、居住保障が扱いつらさを抱えている点に注意したい。UBS における居住保障の隘路を打開するための手がかりを与えられるのが、「ユニバーサル・ベーシックアセット (UBA) 」の考え方である。

UBA は、UBS と前後して米パロアルトの IFTF (未来研究所) と、フィンランドのデモス・ヘルシンキが発表したものである。デモス・ヘルシンキの報告書『新時代の普遍主義—再分配をこえて』

(Neuvonen and Malho 2019) は、より具体的で、かつ、居住保障に明確な位置づけを与える。同報告書は、UBI、UBS、UBA を次のように整理している。

	ユニバーサル・ベーシックインカム (UBI)	ユニバーサル・ベーシックサービス (UBS)	ユニバーサル・ベーシックアセット (UBA)
主要なアセットはなにか	・お金	・お金 ・公共サービス	・アセットの多様性
いかなる社会的条件をみたす必要があるのか	・豊富な就業機会 ・高水準の政府支出	・豊富な就業機会 ・高水準の政府支出	・柔軟な所有の仕組み
いかなる意味で普遍的か	・あらゆる市民が同一の給付を受ける権利を有すること	・あらゆる市民が同一の公的サービスを享受できること	・あらゆる市民が公的またはオープンなアセットを享受できること
どのような所有形態を優先するか	・私的	・公的	・私的 ・公的 ・オープン/コモンズの
どのように公正さを達成するか	・最小限の所得が無条件に保障される	・生活に必須の財・サービスが等しく利用できる	・生活に必須の財・サービスが等しく利用できる ・コモンズにもとづくアクセス
背景にどのような行動観があるのか	・合理的	・文脈的	・協働的 ・動的 ・文脈的

表 7-1 3つの普遍主義 (Neuvonen and Malho 2019: 22)

7.2.2 コモンズというアセット

UBAは、UBIが分配しようとする私的な資源、すなわち一人一人が自由に使える無条件の現金給付と、UBSが重視する公的な資源、すなわち医療や教育のようなサービスをカバーしている。それだけではなく、さらにコモンズというアセットも含んでいるという点に注目したい。

「人びとがコモンズ——はっきりした形をもつものというよりも、散らばっていて目に見えないもの——を所有（または分有）しているという感覚を強化することで、公正さ（fairness）を高めることができる。やがて、人々はこれらのアセットをより適切に利用し、これらの共通の資源に貢献する責任を引き受けるであろう。」（Neuvenon and Malho 2019: 40）

コモンズは人びとの共通の資源であり、それを分有する人びとの不断の関与なしには維持できない。報告書の付論「アフオーダブル居住のための方策の実例」は、住宅協同組合（housing cooperative）を、コモンズとしてのアセットの具体像として挙げる。

「大規模な住宅協同組合（housing cooperatives）は多くの国で中心的な担い手となっているが、その役割を強化し、所有権と意思決定の構造を組み換えることで、利用者がコントロールとパワーを有する共通のアセットとしての協同組合という発想を支えることができる。」

（Neuvenon and Malho 2019: 52）

そして、事例として三つの都市が紹介される。

- ①ヘルシンキ 1) 居住保障の権利（憲法第19条「公的機関は、すべての人のハウジングへの権利と、自らのハウジングを整える機会を促進しなければならない」）、2) 社会住宅の建設割合の政策目標、3) 住宅の所有形態の多様性、4) ゾーニングと土地政策の指針としての社会的ダイバーシティ
- ②ウィーン 1) 住宅税、2) 公営建設機関、3) 公有地取得、4) 入札の社会的評価基準、5) 賃貸居住を基本とする都市
- ③パークレー 分散型コモンズを構築する革新的な資金調達モデル

7.2.3 レジームとしての普遍主義

デモス・ヘルシンキによる整理は、UBI、UBS、UBAが、それぞれにユニバーサル（普遍的）であることを目指しつつも、普遍性についての異なった見方にもとづいていることを教える。これをふまえて宮本太郎氏は、UBAの正当性が、UBIが掲げる「一律性」やUBSが重視する「同質性」ではなく、「最適性」にあると指摘する。

宮本氏は、最適性について、「一人ひとりが抱える多様な困難に応じて、必要なサービスや現金給付の最適な組み合わせが提供されうること」（宮本 2021: 28）と規定し、「専門家の相談支援を受け、試行錯誤できる仕組み」（宮本 2021: 29）がこれを担保するとしている。宮本氏が、現代の福祉国家にとって最も重要なコモンズとして「コミュニティ」を挙げるのは、それが、「社会とつながり続け承認を得る（そのことで自己肯定感を得る）」（宮本 2021: 23）ことを可能にし、単線的なルートではなく試行錯誤ができる時間と空間としての居場所を提供するからであろう。

さらに宮本氏は、2つの普遍主義を区別する必要があると指摘する。ベーシックインカムとベーシックサービスが「制度」として文字どおりの普遍主義を追求するのに対して、ベーシックアセットは「レジーム」としての普遍主義というべき立場をとるといふ。

「個別のサービスのあり方や現金給付の額は、人によって異なっていて、所得制限付きの制度も含まれる。だが誰もが必要ときに、いずれかのアセットを活用して社会参加を実現できるという点で、普遍的なのである。大事なことは、アセットのパッケージを受け取る集団と受け取らない集団が二極化しない、ということである」（宮本 2021: 302）。

「試行錯誤できる仕組み」（または「コモンズにもとづくアクセス」）と「レジームとしての普遍主義」は、居住保障政策に普遍性を持たせる際に、きわめて重要な発想であると思われる。

7.3 居住保障における普遍主義

7.3.1 規制と給付

では、レジームとしての普遍主義を居住保障の領域において具体化するとはどういうことか。まずは、居住保障政策の構成要素を俯瞰するところからはじめたい。

武川正吾氏は、福祉国家の住宅政策史を概観し、住宅政策の主要な分野を、おおむね導入順序に沿って、①住宅基準、②家賃規制と借家権の保護、③公共賃貸住宅の建設、④民間賃貸住宅への助成、⑤持家取得のための補助、⑥住宅手当の給付の6つに整理した（武川 1996）。これらは、大都市の労働者が劣悪な賃貸住宅、民間の零細な家主が供給していた住宅を改善または代替することを目指したものであり、そのための手段は規制と給付に大別される（表 7-2）。

		民間賃貸住宅への対処	
		代替	改善
介入の 手段	規制	/	住宅基準、家賃規制、借家権保護
	給付		政府による直接供給、持家取得補助 家主向け補助、借家人向け住宅手当

表 7-2 民間賃貸住宅への対処と手段

国立社会保障・人口問題研究所（2021）は、国際比較において給付の側面に注目した。社会住宅と住宅手当に注目して、主として経済学・財政学の観点から、定量的なデータを用いて分析している。他方で、居住保障のための規制の国際比較としては、LSE の C・ホワイトヘッドのグループの『新世紀の民間賃貸セクター』がある（Whitehead et al. 2012）。その中心的な問いは、政府の規制が民間賃貸セクターに与える影響、とりわけ、その規模に与える影響である。

民間賃貸セクターを政府が規制する根拠は、住宅という商品の性質に求められる。需要と供給の時間差、情報の非対称性、家主と借家人の力の不均衡といった理由から、「住宅市場は全体として、と

りわけ民間賃貸住宅において、さまざまな市場の失敗の餌食となる。このため、より効率性を高めるための政府介入がほぼ不可欠である」(Whitehead et al. 2012: 25) とされる。

7.3.2 規制と給付の関係

重要かつ歴史的にも古いのが家賃規制である。家賃規制は、多くの国々で次のような経過をたどった(Whitehead et al. 2012)。①20世紀初めに導入され、戦間期に定着したのが第1世代の家賃規制。名目家賃の凍結により実質家賃が大幅に下落したが、家主の採算が悪化して撤退する家主が続出、補修や改修のための投資が控えられ、住宅の質は悪化した。②1970年代の石油危機後、より柔軟な第2世代の家賃規制に転換した。家賃の引き上げ条件が緩和され、コスト上昇の上乗せ、インフレ率との連動が認められた。③第3世代は、契約時に一定のルールにもとづいて市場家賃を反映した当初家賃が決定され、契約期間内は引き上げが規制される。

とくに重要なのは第2世代である。家賃規制を緩和することはそれだけ家賃が上がるということになるが、それをカバーするだけの住宅手当を導入することによって、住宅のアフォーダビリティと市場の効率性の両立を目指した。日本の場合も家賃統制を解除していったが、住宅手当を導入せずに緩和だけを進めた。1970年代に、日本と欧州諸国はかなり違った経路をたどることとなった。

現在でも欧州各国で住宅手当は広範に利用可能で、社会住宅に住んでいても民間賃貸に住んでいても、国によっては持家に住んでいても住宅手当を利用できる。さらに、もう1つ大事な要素として、住宅の質の規制がある。これは家賃規制と併用されることで効果を発揮する。つまり、家賃規制が強く、かつ住宅や設備の質が高ければ家賃を緩和するという仕組みを導入することで、家主の投資が促進される。規制が広く適用されているからこそ、政策目的に応じた緩和が可能になる。

7.3.3 テニユア中立的な政策

ただし、規制の副作用もある。既存の借家人の利益が守られやすい、というのはその一つである。日本の借家法も同じ性質を持っているが、新規の借家人や将来の借家人の負担によって既存の借家人の利益が守られるという側面がある。こうしたことを放置すると、規制を通じて、借家人の間での利害対立が高まるおそれがある。借家人・家主の双方に対する給付を通じて、こうしたマイナスの効果が生じないようにする必要がある。

『新世紀の民間賃貸セクター』の続編である『民間賃貸住宅の役割』(2016年)は、イギリス、ドイツ、オランダ、デンマークに絞って、より詳細な分析を行っている。結論として、「ドイツの経験は、家主と借家人に高度の確実性を提供するより洗練されたアプローチが、低インフレ社会では有効に機能することを示唆している」(Whitehead et al. 2016: 11) との評価を下した。

成功例とされるドイツの居住保障の特徴は、テニユアによって利益・不利益が大きくなるように設計されている点である。UBAを提唱するデモス・ヘルシンキの報告書が取り上げた事例では、ヘルシンキがこれに近い。どんなタイプ、どのセクターの住宅を選んでも居住者の負担が均等になるように市場に介入するテニユア中立的な政策は、居住保障においてレジームとしての普遍主義を具体化するうえで、有力なモデルを提供している。

7.4 居住支援の課題

7.4.1 居住と支援の相互補完

前節では居住保障政策の構成要素を検討した。先行研究では物的基準と所得の保障に力点が置かれていた。しかし、UBS はもとより、UBA もサービスの保障を重視していた。居住保障におけるサービスについて考えるためには、再び、イギリスのハウジングマネジメントに着目することが有益であろう。先に述べたように、ハウジングマネジメントへの認識が深まったのは1980年代である（Spicker 1989; Sprigings 2017）。公営住宅からハウジングアソシエーションへの移管のほかにも、もう一つの変化があった。それは、コミュニティケアである。1988（昭和63）年のグリフィス報告、1990（平成2）年のコミュニティケア法によって、一連のコミュニティケア改革が進んだ。そこでハウジングの役割についての議論が重ねられた。いかにして住宅部門とコミュニティケアの連携を図るかに議題が絞られていった（Shaw, Lambert and Clapham 1998）。

当時の研究の到達点を示すのが、ハウジングマネージャーやソーシャルワーカーに対する調査にもとづいて書かれたB・フランクリンの論考（「ハウジングとサポートに関する議論における言説とジレンマ」『ソーシャルケアとハウジング』1998年）である（Franklin 1998）。

コミュニティケア法の目的は、人々が施設ではなくコミュニティで生活し、それを可能にする適切なケアと支援サービスを受けられるようにすることであった。しかし、多くの人々がそのシステムの外にとどまっていた。自宅での生活が困難な人に、住宅の選択肢や利用可能な支援サービスについてのアドバイスや情報を提供するサービスが著しく不足していた。

他方で、ハウジングとサポートが一体的に提供される施設では、特定のサポートを利用することを条件として、居住が確保される。専門的なケアを集中的に受けることができる半面、サポートの条件が変わると住まいを失い、施設を離れるとサポートまで失う可能性がある。そして、ハウジングとサポートの一体化は、利用者（入居者）の依存的な態度を誘導するおそれがあることも指摘されてきた（Franklin 1998: 170）。そこで、居住と支援をいったん切り離したうえで、利用者のニーズに沿った支援計画を立案することが有効とされた。

「理想として求められるのは、ハウジングとサポートが相互に補完し合い、当事者が納得しうる最大限の自由を提供するような、支えとなる環境である。」（Franklin 1998: 177）

この「ハウジングとサポートの相互補完」という考え方には、居住支援についての鋭い洞察が含まれている。その意味するところは、ハウジング（居住）とサポート（支援）が、つねに両立するとは限らないということである。居住と支援の間で、対立・矛盾が生じうる。これをいかにして調整するのか、そして望ましい「支援された居住（supported housing）」（Clapham 2017）を実現するのか。これは、現在の日本の居住支援と共通する課題である。

7.4.2 住むことの多義性

第3章では、「house すること」の意味の変遷について検討した。それは、①自分の住居を建てること、②他者を住まわせること、③政府が居住（適切に住まわされている状態）を保障すること、と

いように移り変わった。日本語の「居住」は①に近く、②や③の意味はもたない。また、②や③をあらわす日常語はない。歴史上の経験が異なるために、②や③の意味が差し迫った課題として意識されにくかったのかもしれない。これを日本の近代化の欠落としてとらえるだけでなく、日本社会に根差した居住支援のモデルを探求する必要がある。「居住」（住むこと）の多義性について検討することは、その第一歩となるだろう。

居住は、異質な行為や状態を包含する複合的な現象である（図7-1）。

安心して眠れることが居住にとって不可欠の条件であることはいままでもない。〈眠る〉ことは住むことの基底にある。睡眠は、住まいに身体を委ねて主体性が休止している状態であり、住むことの【受動性】を示している。

これとは対照的に、住むことは〈作る〉ことでもある。それは、他者に対して自らのテリトリーを主張し、または他者とともに、環境に働きかけて価値を生み出す活動である。住むことの能動的な側面、つまり、居住者がある空間を自分のものにしたたり、それと並行して自分を作り替えたりする【創造性】をとらえるには、「住む」という言葉だけでは足りず、「住みこなす」といった表現が必要になる。

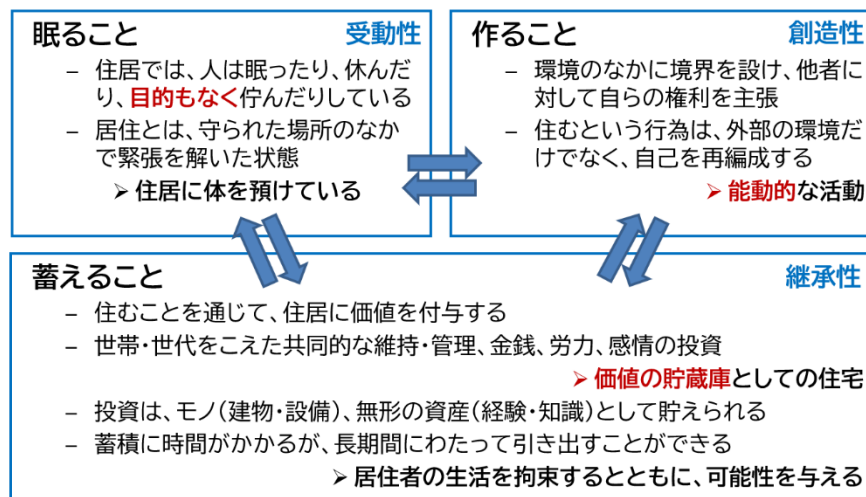


図7-1 居住の多義性

住むことにはもうひとつの重要な側面がある。それは【継承性】である。住宅は長期にわたって使用されるものであり、それぞれの時点で作られた価値を〈蓄える〉働きをもつ。眠ることも、作ることも、蓄えられた価値を引き出すことによって可能になる。

このように、居住（住むこと）には、眠る／作る／蓄えるという異質な行為・状態が混在している。さらには、それらが一定のパターンをもって循環的に反復される。居住支援は、この循環が滞ったとき、または滞る可能性があるときに、適切な資源を提供し、住むことの循環を維持・回復する活動と定義することができる。

7.4.3 居住支援における包括性

UBA と居住の多義性についての考察を踏まえると、「支援された居住 (supported housing)」は、支援と居住の最適な組み合わせと読み替えられる。ただし、何が最適なのかはその人を取りまく状況と意思によって変わる。支援は継続的というよりも断続的で、経路も蛇行的なものとならざるをえない。筆者の理解では、居住支援における「包括性」とは、生活の全体を抱え込むことを意味するのではなく、このような選択と選び直しの可能性を保障することを通じて、居住と支援の組み合わせの最適性を確保することを指している。

この意味での包括性を現実のものとするための条件が、7.2.2 でふれた「コモンズというアセット」である。本研究で訪問・聞き取りを行った居住支援のパイオニアの取り組みから、運動体から事業体への展開を通じて、地域的コモンズの創出に向かう歩みを見出すことができる。

なお、ここで注意したいのは、コモンズは人々が利用できる共通の資源であると同時に、人びとにその維持のための貢献を求めるという点である。ところで、UBA はベーシックインカム (UBI) とベーシックサービス (UBS) に対抗または補完する構想として登場したものである。しかし居住保障に関していえば、UBS との目立った違いはない。両者の共通点のなかでとりわけ重要と思われるのは、受益者であるとともに、貢献者としての市民が想定されていることである。このことは、私たちがふだん意識することのないサービスという言葉の含意とかかわっている。

社会学者の厚東洋輔氏は、スウェーデンの「社会サービス法」(2001年)を、W・ベヴァリジの「社会の安全保障」の構想の具現化と評価したうえで、同法において、サービスが「給付」と「奉仕」という二重の意味を有することに着目する。

「〈サービス=給付〉を受ける人々は、今度は「社会」を構築するために〈サービス=奉仕〉をしなければならない。…人々が、「社会給付(サービス)」によって可能になった生活条件を元手に、「社会奉仕(サービス)」という形で社会への積極的参加を完遂した時、その時実現されるのが「民主主義と連帯」である」(厚東 2020: 463)。

この意味でのサービスは、たんに市場で売買される商品にとどまるものではなく、「社会」そのものを再生産する営みである。このとき、コモンズとしてのアセットは、UBS と UBA のつなぎ目に位置している。では、UBS と UBA がともに居住保障を重視する理由は何か。それは、居住がサービスの二重性が顕著にあらわれる領域であり、社会の再生産の可否がすどく試される現場であるからに他ならない。居住支援とは、社会が社会であり続けるための条件をととのえる仕事なのである。

参考文献

- Clapham, D. (2017) *Accommodating Difference: Evaluating Supported Housing for Vulnerable People*, Policy Press.
- Coote, A. and Percy, A. (2020) *The Case for Universal Basic Services*, Cambridge, Polity Press.
- Gough, I. (2019) Universal Basic Services: A Theoretical and Moral Framework, *The Political Quarterly*, 90(3): 534-542.
- Gough, I. (2017) *Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*, Edward Elgar.
- Franklin, B. (1998) Discourses and Dilemmas in the Housing and Support Debate, in Shaw, Lambert and Clapham (1998), 161-182.
- 国立社会保障・人口問題研究所編／田辺国昭・岡田徹太郎・泉田信行監修 (2021) 『日本の居住保障：定量分析と国際比較から考える』 慶応義塾大学出版会
- 宮本太郎 (2021) 『貧困・介護・育児の政治：ベーシックアセットの福祉国家へ』 朝日新聞出版
- Neuvonen, A. and Malho, M. (2019) *Universalism in the Next Era: Moving Beyond Redistribution*, Demos Helsinki. https://demoshelsinki.fi/wp-content/uploads/2019/02/180215_demos_next_era.pdf
- Shaw, I., Lambert, S. and Clapham, D. (1998) *Social Care and Housing*, London: Jessica Kingsley.
- Spicker, P. (1989) *Housing and Social Services*, Harlow: Longman.
- Sprigings, N. (2017) *Housing and Housing Management: Balancing the Two Key Contracts*, Edinburgh and London: Dunedin Academic Press.
- 武川正吾 (1996) 「社会政策としての住宅政策」 大本圭野・戒能通厚編『歴史と思想：講座現代居住1』 東京大学出版会
- Whitehead, C., S. Monk, K. Scanlon, S. Markkanen and C. Tang (2012) *The Private Rented Sector in the New Century: A Comparative Approach*, University of Cambridge. <http://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/assets/documents/The-private-rented-sector-in-the-new-century.pdf>
- Whitehead, C, K. Scanlon, S. Monk, C. Tang, M. Haffner, J. Lunde, M. Andersen and M. Voigtländer (2016), *Understanding the Role of Private Renting: A Four-country Case Study*, University of Cambridge. <http://londonhousing.org/wp-content/uploads/2016/10/Understanding-the-Role-of-Private-Renting-Web.pdf>

第8章 むすびにかえて

- 包括的居住支援実現のための居住政策の仮説的提示-

大月 敏雄

8.1 現行住宅政策における居住支援

すでに第1章で触れたように、現在の日本における居住支援という施策領域は、2007（平成19）年の住宅セーフティネット法に基づく**居住支援協議会**の設置と、その延長として2017（平成29）年の同法改正によって登場した**居住支援法人**の制度によって、大きく方向づけられた。

この方向性のもと、主として**福祉領域**で活躍していたプレイヤーと、**不動産領域**で活躍していたプレイヤーが、それぞれの専門性を活かしながら、容易に住まいを見つけることができない人々に対して、適切な居住空間を確保するばかりでなく、居住空間の確保以降の住生活においても、住宅内外での生活、地域生活において、人間らしい質が担保された暮らしが営めるような応援を、どのように実践できるかということに邁進してきた。

ところが、不動産と福祉という、長い間かなり次元の異なる専門領域であり続けていたこの2領域が、住生活に困っている人々に対して、すぐさま融合的に支援できる体制をとりにくい、という課題が残っている。2つの領域を包含するような、行動規範のようなものを早急に打ち立てる必要がここにある。居住支援は、住宅を見つけたらおしまい、という領域ではないということの認識が必要である。ここで住宅は目的なのではなく、手段なのである。こうした意味で、**包括的居住支援**、という目標を共有する意義が生じるのだと考える。

もう一方で、現在の日本社会は、誰しものが**安定した居住が損なわれる可能性**を容易にもちうる時代になりつつあるという認識も重要である。2008（平成20）年のリーマンショックによる失業と住居の喪失、2011（平成23）年の東日本大震災とそれに続く各種災害による被災と住居の喪失、2020年以降のコロナ禍による罹病・失業等にもなう住居の喪失、といった近年の日本を取り巻く社会経済状況を見ると、実はすでに、多くの人々の生活自体が薄氷を踏むような状態のところで、ギリギリの普通を保っている、という認識を持たざるを得なくなったということである。

日本人がどのようにして、このようにいともたやすく**居住の喪失**に至りやすくなって来たのかについては、深い考察と検証が必要だと思うが、いくつかその要因を挙げることはできよう。例えば、ある人にお困りごとが生じ、その人自身で解決することが難しそうであれば、従来は家族に相談して解決するのが一般的であったろう。また、「遠くの親戚」よりも「近くの他人」の方に相談するのが都合よければ、近くの他人に相談するという手も、特に近代に都会に移住した世帯にとっては重要な解決の糸口だったはずであった。

しかし現在においては、家族に頼ろうとしても、まずは家族の数自体がどんどん減少している。兄弟の数が減り、親戚づきあいも減り、離婚という現象もごく普通のこととなっている。抱樸の奥田さんが指摘されている「**家族機能の縮小**」である。

一方で、「近くの他人」の数も少なくなってきた。戸建住宅であれ、集合住宅であれ、昔だったら向こう三軒両隣はせめて顔ぐらいは知っているという「普通」が、ここ30年程度で急速に普通ではなくなっている。それとともに、地域空間・地域社会のマネジメント役であ

った町内会や自治会も超高齢化で担い手不足が目立つ一方で、新規加入世帯が激減しているという状況にある。また、こうした地縁ばかりでなく、社縁のような職場関連のつながりも急速になくなりつつあり、こうした人々を頼っての生活課題解決の糸口は、ますます細くなってきている。

このように、単に地球環境の変化が激しくなり、日本の経済状況が悪化しているから、**居住の不安定性**が増しているというばかりでなく、お困りごとを抱えざるを得なくなった人が頼れる人のつてが薄く、細くなってきているために生じる不安定性も、同時に増しているという認識が必要そうである。

こうした事情で、本研究会では、従来の居住支援のあり方を再検討しつつ、より広範かつ包括的に、21世紀型の居住の課題に対応するために、「包括的居住支援」の理念を体系化し、安心社会構築のための議論の基盤をつくるという目的をもっている。

だが、現時点では「包括的居住支援」のあるべき姿を体系化するまでには至っていないものの、「包括的居住支援」を構成する骨格は、研究会の議論でほぼ彫琢できており、本報告書ではその骨子を理解していただけるようにはなっていると思うが、**次世代の住宅政策**（それを、今後は**居住政策**に変えていきたいのだが）の基礎として包括的居住支援の概念を据えるための作業としては、他国、特に西欧の居住政策の理解と日本への応用、そして、その際の法制度論の検討という課題が残っている。

そこで本章では、本報告書のむすびにかえて、「居住支援」活動が「包括的居住支援」活動と呼べるような活動であるために備えなければならないだろうと思われる視座を、仮説的に提示することとしたい。

が、その前提としてまず次節では、第1章での考察を踏まえながら、現在の日本の住宅政策について歴史的に腑分けを行い、現在において住宅政策として取り組むべき5つの領域を明示した上で、「包括的居住支援」の実現を目指すならば、「**住宅政策**」と「**包括的居住支援政策**」をセットとして包含する「**居住政策**」こそが、目指されるべき次世代の政策となるだろうことを、国連のSDGsとの関わりも踏まえて、指摘したい。

さらに最後の節においては、その居住政策を展開するために考えておかねばならないいくつかの観点を、仮説的に提示しようと思う。

¹ 本報告書第7章で祐成さんが「居住保障政策」という言葉を用いているが、ここでの居住政策は、ほぼそれに等しい概念である。

8.2 21世紀の日本の住宅政策 5領域とSDGs

8.2.1 「住宅ストック」領域

多様な住生活を容れるための器の課題は、100年近くにわたる日本の住宅政策の歴史の中の中心分野であり続けた。大正時代に始まった都市問題・住宅問題の核心は、地方から都市部に流入してくる人々への、新規住宅供給問題であった。これが、戦災と敗戦を契機とした過度な住宅不足の解消を政策目標とした昭和戦後期の住宅政策にそのままつながり、**公庫・公営・公団**といった1950年代の**公共住宅政策三本柱**の構築と、1966（昭和41）年の**住宅建設計画法**という、住宅建設を主眼とした住宅政策の基盤となってきた。

こうして、1970年代までは、主として戦後420万戸と推計された住宅不足に、ひたすら対応する形での、新規住宅ストックの形成というのが主眼の時代であったし、住宅政策といえば、ほぼほぼ新規住宅着工戸数を伸ばすこととイコールの時代であった。したがって、この時代の「住宅ストック」は、今のような「住宅ストックの質の向上」ではなく、「住宅ストックの新規形成」の時代だったのである。

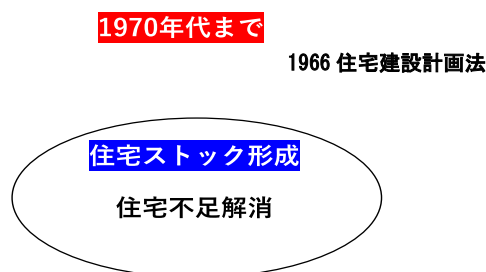


図 8-1

8.2.2 「住宅産業」領域の誕生（1970年代-80年代）

1973（昭和48）年に全都道府県で統計上、住宅の戸数が世帯戸数を上回ったことによって、戦争に伴う大量の住宅不足が一応数の上では解消するのだが、それまでが、**新築住宅の数を増やす政策**であったのに対して、今後の住宅政策は「量より質だ」と叫ばれてからは、**新築住宅の面積や部屋数を増やす政策**、それから、**新築住宅に住宅設備を盛り込む政策**が20世紀中の主流であった。その後、1966（昭和41）年の住宅建設計画法によって定められた、住宅建設計画の1976（昭和51）年版で初めて「**最低居住面積**」「**平均居住面積**」が設定され、主として住宅面積拡大という方針が採用された。それと同時に、戦後の各種の技術開発によって生まれてきた生活を豊かにする道具、すなわち水、ガス、電気を用いた各種の**住宅設備**を積極的に住宅に備え付けることが推進されていった。

このように、住宅の戸数や面積を増やすだけではなく、そこに関わる幅広い分野の産業を統合的に「**住宅産業**」という言葉に集約することによって、そこをバックアップしていく政策が打ち立てられ、1972（昭和47）年に建設省に**住宅産業課**が設置されたのである。

こうして、1970年代から住宅政策上の2つ目の「住宅産業育成」領域が誕生し、住宅ストック形成と住宅産業育成が、住宅政策の両輪となった。

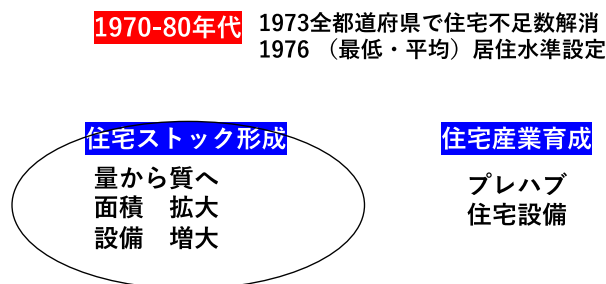


図 8-2

8.2.3 「居住環境の質の担保」領域の誕生（1990年代）

「住宅ストックの新規形成」と「住宅産業の育成」は、バブル経済が破綻した頃に、新たな局面を迎えた。バブルが弾けて、世の中が急速に経済的に落ち込んだ1990年代においては、住宅地における**防犯**が課題となってきた。これに伴い「**安心**」という領域が住宅政策上重視されるようになった。さらに、1995（昭和30）年の**阪神・淡路大震災**によって、住宅の**防災**、すなわち**耐震**という課題が大きくクローズアップされるとともに、一朝有事の際に**地域コミュニティ**の中での助け合いがなされなければならないことが確認され、地域の**居住環境**における「**安全**」という領域の重要性が認識され、「**安心安全**」という四文字熟語が、住宅政策を語る場面で必ず出てくるようになった。

一方で、この時代はバブル時代から注目されていた住宅地における**景観**の課題に取り組むところが少しずつ増えてきて、居住環境における景観の問題もクローズアップされてきた。都市計画上の**地区計画**制度は1980（昭和55）年に始まったが、1990年代には新規開発住宅地に予め地区計画を定めることも多くなり、また、バブルの中で高まる開発圧力、特に、戸建住宅地に高層マンションが建つなどの動きに対抗する形で住民運動の成果として地区計画を導入する動きも盛んになっていた。このように、90年代は**安心安全**とともに**景観**も重視するような、**居住環境の質の向上**が目指されるようにもなった時代である。

そして、1990年代にはひとしきり**地方分権**の議論が進んでいった。1992（平成4）年には、都市計画法改正によって地方自治体に都市計画の策定主体が移り、**都市計画マスタープラン**の策定が義務付けられた。その後、1999（平成11）年には地方分権一括法が成立し、様々な権限が地方自治体に以上されるようになってきた。

一方で、1994（平成6）年に国連の定義する「**高齢社会**」、すなわち65歳以上の高齢者の割合が14%を超えた頃から、高齢化問題が住宅政策上の課題の一つとして浮かび上がってきて、既存住宅の**バリアフリー改修**、**ノーマライゼーション**の領域が次第に重要視され、2000（平成12）年制定の**介護保険法**にバリアフリーのための住宅改修費補助が盛り込まれた（**高齢改修**）。このようなことから、住宅ストック形成の領域においては、**耐震**や**バリアフリー**というような、ストック時代への以降につながる現象も生まれてきていた。

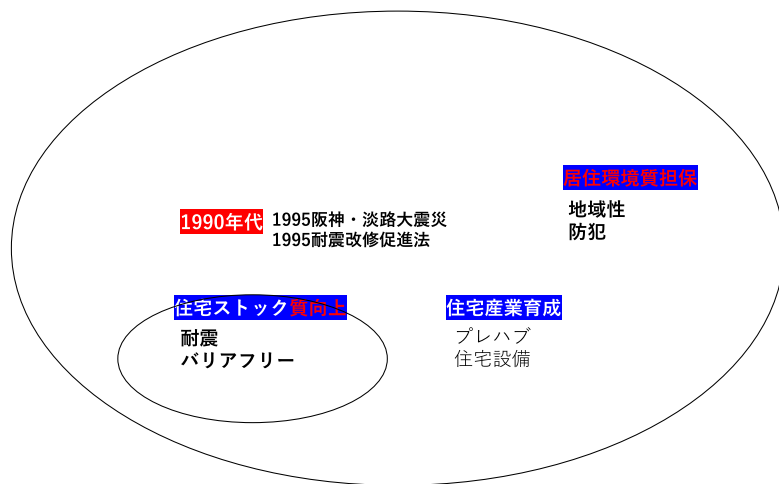


図 8-3

8.2.4 「多様な住生活」領域の誕生（2000年代）

2000年代の住宅政策の転換はなんとといっても2006（平成18）年に、**住宅建設計画法**が廃止され、**住生活基本計画**が制定されたことであった。それまでの、国が全国の公共、民間にわたる住宅建設の建設量を指し示し、いわば護送船団的に住宅建設計画を進めていく時代から、**住宅市場**を介した住宅の確保を原則とし、そこで確保できなかった人に対して**住宅セーフティネット**を用意するという二段構えの住宅政策が打ち出されたのだ。

1999（平成11）年に公布された地方分権一括法に代表されるような地方分権の推進や、少しずつ広がっていく住宅戸数の伸びと世帯数の伸びの乖離に基づく**空き家**の増加などを受け、これからは**住宅ストック**を重視せねばならず、もはや国が主導して全国の住宅供給を推進するという時代ではなくなったという認識と、2001（平成13）年に発足した小泉政権が押し進める**市場重視**の政策による政策転換であった。

さらに、こうした動きに加え、1955（昭和30）年に完成した日本住宅政策三本柱にも、2007（平成19）年に大きく手が増えられた。住宅金融公庫は、市場重視型の新たな住宅金融システムへの移行として、民間の住宅金融機能を支援する**住宅金融支援機構**に生まれ変わった。公営住宅については公的賃貸住宅の有効活用による住宅セーフティネットの機能向上の一環として、**子育て世帯**や**DV被害者**等の社会的弱者の公営住宅への入居が一層進められるようになった。さらに、住宅公団を引き継いだ**都市再生機構**では、民間の都市再生支援の推進が重要事項としてうたわれようになった。

ただ、その直後の2008（平成20）年に起きた**リーマンショック**と、日本での大量の派遣切りや路上生活者の増加によって、市場経済の破綻そのものがもたらす住宅問題に関しては、厚労省所管で2002（平成14）年に10年の時限立法として制定され、その後延長された**ホームレス自立支援法**と、2013（平成25）年に公布された**生活困窮者自立支援法**などの、就労支援を中心とした施策が対応することになっており、これに住宅政策を積極的に重ねていくという方向性にはならなかった。

一方で、急速に進む日本の**超高齢社会**も、住宅問題の有り様に大きな影響を与えてきた。日本は世界に先駆けて、高齢化率21%を超えた2007（平成19）年に「超高齢社会」となり、その翌年の2008（平成20）年には日本の**人口が減少**し始め、今や高齢化率が3割になろうとする**超々高齢社会**に突入している。こうした中、2001（平成13）年には「**高齢者住まい法**」が制定され、高齢者優良賃貸住宅（**高優賃**）などの認定・支援制度が導入され、その後2011（平成23）年の改正では**サービス付き高齢者向け住宅**の制度が導入された。

また、これに重ねるように2007（平成19）年に**住宅セーフティネット法**によって、国や地方自治体が定義する**住宅確保要配慮者**に対して、入居を拒否しない民間賃貸住宅の確保がうたわれ、さらに2017（平成29）年にこれを充実させる方向で、**セーフティネット住宅の登録制度**、**居住支援法人**の指定、**居住支援協議会**の充実が目指されるようになった。

これらの動きに加え、2014（平成26）年に成立した**空家特措法**は、全国で数を増していく空き家の中でも、隣地等に害を及ぼすことが確実な**特定空家**の指定や、行政代執行による取り壊しをすすめる制度を用意した。さらに、上記した居住支援協議会、居住支援法人が取り扱う、住宅確保要配慮者に入居してもらった住宅予備軍としての空き家の利用という側面も非常に重要

である。このように、2000年代の住宅政策においてはまず、住生活基本法を軸として、住宅産業の育成が、市場を通じた住宅獲得のための条件整備という形に変化し、「住生活産業の展開・深化」という領域を新たに形成するようになった。

一方で、高齢者住まい法、住宅セーフティネット法の整備を通して、「多様な住生活の公正な保障」に向けた制度整備が徐々に形成され、それまでほぼ、住宅ストック系政策の延長としての公営住宅のみで対応してきた住宅獲得困難者のための施策から、新たな住宅政策の領域へとスピノフしたような状況を示しつつある。このことは、2006（平成18）年に住宅局内に創設された安心居住推進課の影響も大きいだろう。

さらに、2000（平成12）年の住宅品質法（住宅の品質確保の促進等に関する法律）に基づいて導入された住宅性能表示制度の延長として、より高性能の新築住宅の建設に補助金を投じる流れが生まれ、2008（平成20）年には「200年住宅」という超高性能の新築住宅促進策も登場し、翌年の2009（平成21）年には耐震性能や環境配慮性能を一定基準満たした長期優良住宅に補助金を付ける制度が始まった。このことは、「住宅ストックの形成」から「住宅ストックの質の向上」への変化の中で、既述の住宅省エネ基準と住宅政策の融合が行われてきたものと見てよいであろう。

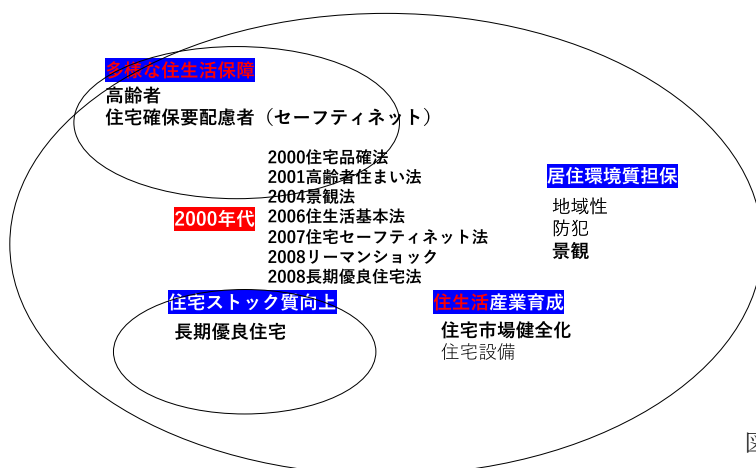


図 8-4

8.2.5 「持続性」領域の誕生（2010年代）

2010年代は、災害の10年（Decade）であったとっていいだろう。2011（平成23）年の東日本大震災から引き続く、地震や津波ばかりでない自然災害、それによって引き起こされる最悪レベルの人災である原発災害は未だに継続的に引き起こしていると言っていいだろう。そして2020（令和2）年に入った途端に、疫病災害とも呼ぶことのできるコロナ禍の問題。それから2022（令和4）年に入って勃発した、ロシアのウクライナ侵攻という20世紀前半的の戦禍。2010年代が主として自然災害によって脅かされた生活の持続性がテーマであったとするならば、2020年代はひょっとして自然災害と連動して、人間によって引き起こされる複合災害による生活の持続性への脅威が、国際的社会的課題の通底をなすのではないかと思われる。

日常生活の喪失は、身近な人びとがいなくなることや、職業がなくなること、そして、自分の住まいがなくなること、住まいはなくならないけど自分がよそへ移住しなければならなくな

ること、といった様々な形態でやってくる。また、コロナ禍のように、職業の喪失がそのまま**住居の喪失**に直結することも、多数経験されている。

こうした時に、それまで住んでいた住宅とは別の住宅に、緊急避難的に住み、生活再建の筋道を模索し、安定的な住まいを見つけ、更にそこから生活を展開させていくというような、一連の筋道が、見通しよく提示されていること、あるいは、提示はされていなくとも比較的短時間の模索で見通しができることが重要である。幾多の災害で課題となるのは、見通しができることに時間を費やしすぎるあまりに、生きる意欲をなくしてしまうことである。

こうしたことを考えれば、単に**仮設住宅**を何戸用意したとか、**災害公営住宅**を何戸建設したとかといったレベルではなく、**生活再建の筋道**に応じた住宅の確保の支援、というのが本来極めて重要であることが理解できるはずである。この意味において、戦前期の日本で行われていたような、**住宅供給と生活支援がセット**となったような、住まいづくり、住まいの環境づくり、つまり**居住政策**が極めて重要なのである。

また、コロナ禍で一段と注目されたDXも、2022（令和4）年の国の住生活基本計画で重視されたが、本来は、上記したような住宅再建、生活再建の筋道をいち早く見つけるための集団として重要なのである。このためには、民間賃貸、公営、公社、UR、サ高住、有料老人ホーム、といった供給主体別に、バラバラに提供されている**住情報**が、**一体的に提供**され、生活再建の筋道をつけるためにDXが応用されるべきである。さらに、引っ越しに必ずつきまとう、大量の証明書の取り寄せや、サイン、数々の捺印。こうした、生産性を著しく引き下げる原始的手続きこそ、住宅政策方面でDXを活用すべき、重要なポイントであろう。

8.2.6 5つの課題領域とSDGs

上述のように、現在までの日本の住宅政策の展開を振り返りながら、「多様な住生活」「住宅ストック」「居住環境」「住生活産業」「持続性」といった5つの課題領域が形成されてきたことを見てきたわけだが、この5つの領域に国連のSDGsを筆者なりに置いてみたものが、図8-5（次頁）である。

戦後日本の住宅政策の出発点であった、住宅不足に対応する住宅ストックの形成から進展してきた「住宅ストック」の領域には、基本的には「11. 住み続けられるまちづくりを」しか張り付かなさそうだ。「持続性」と絡めると「7. エネルギーをみんなに、そしてクリーンに」が今後張り付いていくと思われる。

日本の住宅政策に次に出てきた「住生活産業」に目を向けると、ダイレクトには「12. つくる責任、つかう責任」が張り付き、「8. 働きがいも経済成長も」もここにくつつくだろう。これを「持続性」と絡めてみると「9. 産業と技術革新の基盤をつくろう」や「13. 気候変動に具体的な対策を」を貼り付けることができよう。

更に、歴史的にはその次に出てきた「居住環境」には、住教育という意味で「4. 質の高い教育をみんなに」を貼り付けることは可能そうである。

最後に、「多様な住生活」のか大領域に注目してみると、「1. 貧困をなくそう」「2. 飢餓をゼロに」「3. すべての人に健康と福祉を」「5. ジェンダー平等を実現しよう」「10. 人や国の不平等をなくそう」「16. 平和と公正をすべての人に」「17. パートナリシップで目標を達成しよう」とい

うふうに、7つのアジェンダを貼り付けることができる。

ちなみに、「6. 安全な水とトイレを世界中に」「14. 海の豊かさを守ろう」「15. 陸の豊かさを守ろう」は、人間が地球環境を利用する上での基盤であり、すべての人間活動の基礎なので、全てに関係しているし、特に日本では現時点では、豊かな海に囲まれた自然豊かな島国であるにも関わらず、水にも恵まれているという、奇跡的な環境の希少性を十分に認識した生活実践が深可決なのだろう。

こうしてみると、「住宅ストック」に2つ。「住生活産業」に4つ。「居住環境」に1つ。「多様な住生活」に7つ。そして共通基盤的な類型として3つ。というふうに、SDGs バッジを貼り付けることができる。もちろん、この貼り付け方は千差万別で、人によって結果が異なることは当たり前である。しかし、どう考えても、いま日本で大流行しているSDGsを少しでも多く、住宅政策領域で達成しようとする、「多様な住生活」の実現に目を向けざるを得ないことは確実であろう。また、「住宅ストック」でも「住生活産業」でも、「持続性」との関連の中で3つのSDGs バッジを貼り付けることができたことを考え合わせると、今後の住宅政策は住宅ストック質の向上は堅持しつつも、「多様な住生活の保障」と「持続性」を両輪として駆動する方向性で、住宅生活産業育成と居住環境の質の担保の領域を巻き込みながら、推進していくべきだと考えられる。

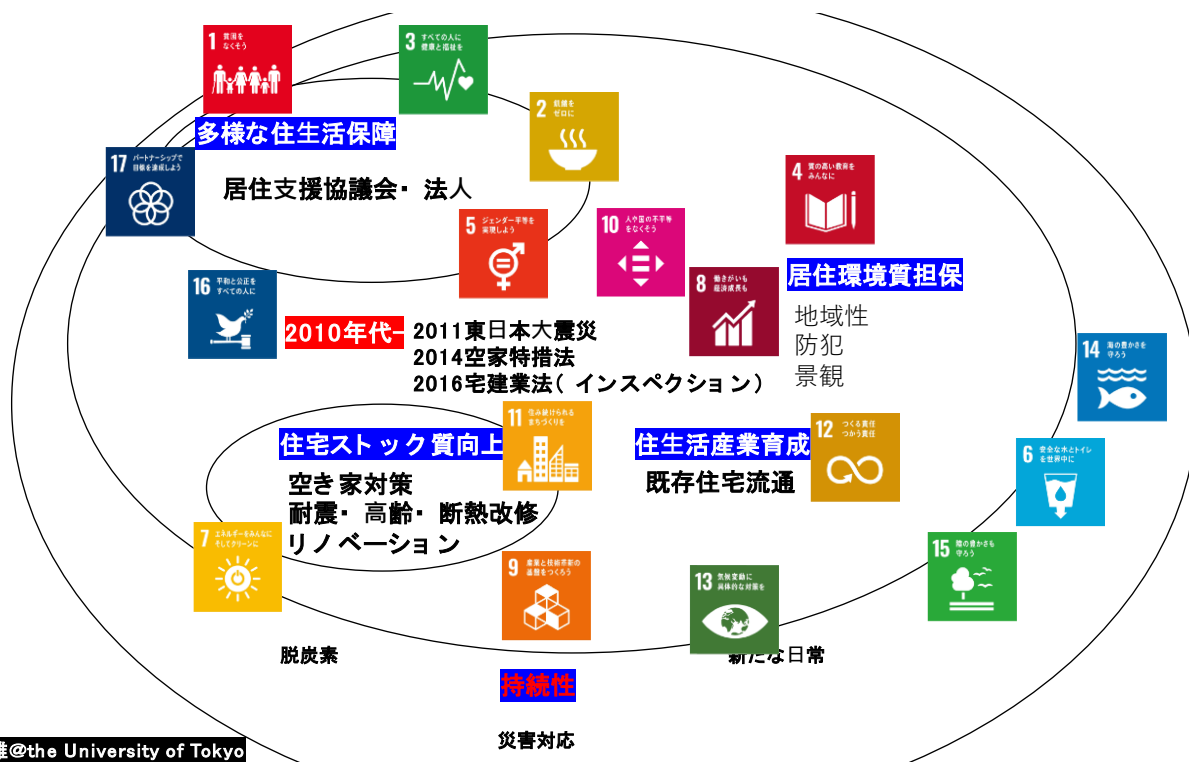


図 8-5

8.3 包括的居住支援実現のための居住政策の仮説的提示

8.3.1 包括的居住支援実現のための居住政策

これまで考察してきたことを総合的に表現すると、包括的居住支援は戦後日本の住宅政策ではほぼ実現不可能である。なぜなら、従来の住宅政策はハコ（ハード）を供給することに主眼が置かれすぎていて、多分にソフト領域である居住支援との連携が困難だからである。そこで、「**居住政策** ⇨ **住宅政策（ハード）×包括的居住支援政策（ソフト）**」という政策領域を新たに設定し直すことで、「**多様な居住生活（誰でも）の公正な保障（平等にソフト・ハードへアクセスできる）**」を実現し、「**いざ（高齢／病気／障害／DV・・・）となっても、地域の中で暮らし続けられる住まいの確保**」を実現できることを具体の目的に据えた居住政策が目指されるべきだと、仮説的に提示したい。

8.3.2 住宅政策（ハード）が目指すべきもの

従来の戦後日本の住宅政策は、公営住宅、公共住宅、セーフティネット住宅（家賃低廉化補助）といった、ハード施策であった。ハード整備は引き続き重要であることは論を俟たないが、今後の住宅政策が具備すべき要件として、以下の点を掲げておきたい。

- ・生活扶助対応型の低家賃市場の形成（零細家主支援、空き家活用）
- ・住情報流通の一元化（民賃、公営、公共、サ高住、有料老人ホーム を一元的に「地域の住まい」として捉え直す）
- ・多様な人を受け入れることができる住宅の多様性確保（バリアフリーからユニバーサルデザインへ）
- ・地域生活を考慮したデザイン（外部との接点・視線を考慮／縁側、ベランダ、玄関脇の椅子・・・）
- ・空き家活用による地域的対応（地域型空き家予防と連携）（町内会自治会活動と連携）

ただし、こうした住宅ストックの活用においては、消防法、建築基準法（省エネ／耐震基準）等の規制の柔軟な見直しや、補助が不可欠である。

8.3.3 包括的居住支援政策（ソフト）が目指すべきもの

従来の居住支援、とくにソフト領域の支援は、生活扶助（生活保護）、住宅確保給付金（生活困窮者自立支援）において「者別」に取り扱われてきた。

今後の包括的居住支援政策（ソフト）領域においては、対象となる人々が多面的な属性を持ちながら地域の中で総合的に生きる人びとであることに、より一層目を向けなければならないだろう。例えば、本報告書で河西さんが触れていた、イギリスにおける潜在的ホームレスネスの支援や、災害時（含コロナ禍）における一時的対応などが、目指すべき方向性を示していると思われる。

そして、支援の対象となる人々が、「地域で暮らし続けること」「地域の中で住まいを見つけること」「地域の中での暮らしが持続すること」を、保証するという観点が、必ず備わっていないといけないだろう。なぜなら、地域において「誰ひとり取り残さない」事が重要であるか

らだ。

また、多様な住生活の保障の仕方の中に、公正性が担保されていなければならない。その人の特性に合わせた形での、（ハード・ソフトへの）アクセシビリティの確保は、DX等を利用した対応も求められていこう。

8.3.4 居住政策実現の仕組み（人とハードとソフトをどうつなぐか）

「**居住政策** ≡ **住宅政策（ハード）** × **包括的居住支援政策（ソフト）**」を実現していくためには、自治体を基盤として、介護保険分野で取り組まれている地域包括ケアシステムの居住バージョンの構築が、有効であろうと考えており、これは以下のような構成となろう。

（協議会レベル） 居住支援協議会：自治体ごとの人材・情報プラットフォームとして、現行の居住支援協議会を脱皮させることが重要で、そこが包括的居住支援の「相談窓口」となる。ただ、非縦割型組織とならないことが重要である。

（プレイヤー・事業者） 居住支援法人：これは地域に複数あってよい →（課題）ソーシャル／ビジネスとしての持続性

（人レベル） ハウジング・マネージャー：この語は本報告書で祐成さんが解説されているが、住まいのことも福祉のことも理解できる、中継役である。ケアマネの居住版といってもよい。もちろん、下記の「包括的居住支援の七人の士（さむらい）」と連携することが不可欠だが、ケアマネのような、独自の独立専門性確立も必要である。

（専門家レベル） 包括的居住支援の七人の士（さむらい）：社会福祉士・看護師・宅建士・建築士・税理士・行政書士・弁護士といった、既成の専門家等の動員が考えられる。必ずしも7人である必要はなく、一つの地域に張り付く必要もなく、それこそDXを駆使したネットワーク構築が必要であろう。

第3部：調査・資料編
「包括的な居住支援」に向けた
国内の多様な支援の現場から

3.1. 調査対象団体抽出の経緯

研究会では、国内の居住支援の取組について、6 団体に対する訪問調査（またはオンラインによるインタビュー）を実施した。調査対象団体抽出に当たり、研究会では下記のような意見交換を行いながら、最終的に調査対象団体を抽出した。

①「包括的居住支援」をイメージした際に、既往研究における種類のいずれかにあてはまる団体や地域の取組を中心に考えてはどうか。

②その際、団体として「ハコを持っている」場合と、団体として「ハコを持っていない」場合では、活動のフレームや手法が異なるのではないか。双方のタイプを考慮する必要がある。

調査対象団体は、本報告書第 6 章「図 6-2 包括的居住支援プログラムの全体像」で示した中でも、「福祉としての居住支援」（図の白抜き部分）の類型①～類型②からスタートした団体と言える。類型①a と類型①b は、それぞれ別個に所有する場合もあるが、今回は、いずれの団体も、規模の違いはあるものの双方の機能を保有していた。また、一部団体では、事業展開を進める中で、一部類型③、④の機能も併せ持つようになってきている。

【団体として、ハコ（住宅）を持たない】 （下記 類型②に相当）

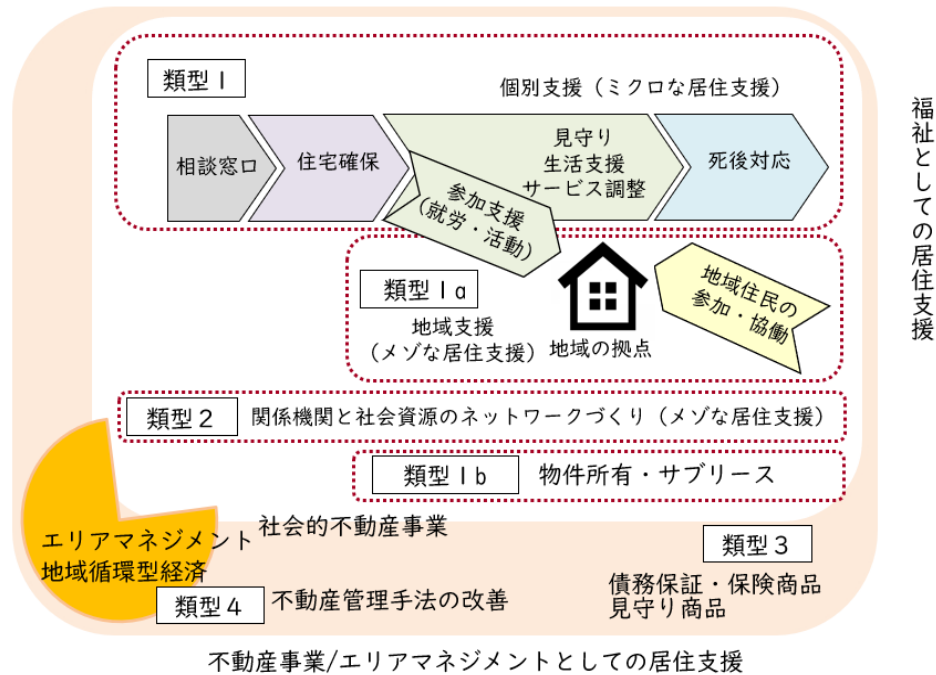
- ① 社会福祉法人福岡市社会福祉協議会 （福岡県福岡市）

【団体としてハコ（住宅）を持っている】 （下記 類型①a、類型①bに相当）

- ② 特定非営利活動法人南市岡地域活動協議会 （大阪市港区南市岡地区）
③ 一般社団法人コミュニティネットワーク協会 （東京都豊島区）
④ NPO 法人わっぱの会 （名古屋市北区大曾根）
⑤ 一般社団法人つくろい東京ファンド （東京都中野区）
⑥ 特定非営利活動法人抱樸 （福岡県北九州市）

※ なお、一般社団法人 コミュニティネットワーク協会とNPO法人 わっぱの会については、団体の取組のうち、特定のエリアを対象としたプロジェクトについて、とりまとめの対象とした。

参考 図 6-2 包括的居住支援プログラムの全体像（再掲）



(高齢者住宅財団「高齢者の見守り等の支援のあり方の人材育成にかかる調査研究事業報告書」より筆者加筆)

6.2.2 包括的居住支援プログラムの全体像

◆福祉としての居住支援

白抜き部分を指す。類型①～類型②までがある。類型①aと類型①bは、類型①に付随して行われる場合がある。

【類型①】 ミクロな居住支援。相談援助職による住宅確保－居住継続－死後対応という一連の個別支援を指す。

【類型①a】 参加支援に必要な拠点や居場所の整備をも行う居住支援。ミクロな居住支援が一定レベルまで達すると、本人の関心は地域社会へと向かっていく。就労や活動や交流を通じた参加支援が求められ、地域の拠点や居場所が大きな意味をもつ。通常は類型①の一貫として地域の社会資源を活用して対応するが、拠点や居場所の整備を法人や支援団体が自ら行う場合もあり、類型①aはそれを指す。拠点は居住支援の対象者に加えて持家や公営住宅、福祉施設に居住する者などあらゆる地域住民に開かれているのが基本であり、地域福祉や共生社会と表裏一体の関係にある。またこういった拠点は地域の共有財であり、パブリックでもプライベートでもない、「みんなのもの」としての性格をも併せ持つことが本来的には望ましい。

【類型①b】 住宅という物件については町の不動産店と連携して探し、本人が家主と賃貸借契約を結ぶこととなる。しかしながら、福祉施設や福祉サービスを展開する団体のなかには、自ら物件を所有したり、サブリースすることで、居住の選択肢を増やし、緊急性や困難性に対応する場合がある。これが、類型①bである。

【類型②】 圏域における資源開発とネットワーク構築としての居住支援。現時点では、居住支援協議会や社会福祉協議会が中心となって進められることが多い。この取り組みが成熟すると困難ケースの検討会が地域で行われるようになり、マイクロレベルの居住支援とメゾレベルの居住支援の好循環に結びつく。

◆不動産事業/エリアマネジメントとしての居住支援

オレンジ部分を指す。類型③と類型④がある。類型③は現時点でも居住支援の構成要素として認識されているが、類型④をそのようには認識する者はまだ僅かである。

【類型③】 住宅確保に焦点化した取り組み。不動産仲介の窓口に福祉専門職を配置する取り組み、債務保証保険、IoTを用いた安価な見守り、これらのパッケージ商品などで家主の不安軽減を図る取り組みなどを指す。

【類型④】 居住支援に資する不動産事業やエリアマネジメント。居住の安定化を促進させるために、どのように住宅や拠点をデザインし、配置させ、エリア全体をマネジメントし、地域循環型経済を回していくかという取り組みを指す。居住支援に資する不動産事業を社会的不動産事業という言葉で表すこともある。ソーシャルワークの言葉を借りれば物理的環境への積極的な介入、あるいは、促進要因としての物理的環境の整備ともいえる。住宅や拠点を社会的共通資本とあるいは「みんなのもの」として整えていくことは居住支援に資する取り組みである。

3.2. 対象団体の居住支援のプロセス

3.2.1 調査仮説

研究会での議論を通じて、居住支援のプロセスを、前述のとおり、「住宅確保とその後の生活支援・参加支援までを行うマイクロな支援」と「圏域における資源開発とネットワーク構築の取組」に分け、さらにそれらを次のように項目建てしたところ、調査対象団体においては、濃淡はあるものの、現状ほぼすべての項目における、自身または連携・協働による取組実践（あるいは準備中）が確認された。

「住宅確保とその後の生活支援・参加支援までを行うマイクロな支援」

- I 相談支援
- II 住宅確保支援
- III 生活支援
- IV 死後事務対応

「圏域における資源開発とネットワーク構築の取組」

- V 活動拠点
- VI 関係性づくり・参加の機会確保

※なお、今回のヒアリング調査では、上記以外の、例えば以下の点についての聞き取りはできておらず、今後の検討課題となっている。

- ・各団体のマイクロな居住支援における、一貫した支援の具体的なケース検討
- ・事業としての事業継続性の観点からの確認・検討
- ・10年先、20年先を見据えた地域像あるいは、それらを踏まえたネットワークの在り方
団体間のネットワーク、居住支援協議会の在り方、自治体の役割等の好事例など

前述のとおり、調査対象6団体のうち、①社会福祉法人福岡市社会福祉協議会は、居住支援協議会事務局でもあり、福岡市全域という面としての地域全体を対象とした、自法人による取組を含む資源開発とネットワーク構築を目的として活動している。

上記以外の5団体については、「住宅確保とその後の生活支援・参加支援までを行うマイクロな支援」を展開していく中で、利用者の参加の前提ともなる「活動拠点の設置による参加や交流の場づくり」や、利用者にとって選択肢を増やす、あるいは緊急性や困難性に対応するための「所有やサブリースによる住まい（ハコ）の確保」「保険商品、債務保証等」についても、合わせて展開している点が共通している。

基本的には、活動の主たる部分は自団体で担い、必要に応じて地域の他の支援機関や他団体と連携・協働しているが、⑤一般社団法人つくろい東京ファンドの場合は、当初から、「ハウジングファースト」の理念に基づく支援実践を目的と掲げる国内7団体のネットワークによる活動として位置づけ、ネットワークとしては、すべての取組を見据えているものの、団体としては、主に「住宅確保」の役割を担っている。

それぞれの選択の背景としては、団体の活動目的や地域の中での立ち位置・組織としての性格、地域での他の資源との関係性や地域特性等、様々な要素が重なっていることが想定される。

3.2.2 組織の出発点としての性格 ～「地域の協議体」か、「運動体」か

◆協議体としての取組・展開

～地域福祉推進、安心して暮らせる地域運営の推進体として（事例①、②）

例えば、①と②は、市域と連合町内会という範囲の違いはあるものの、地域の「協議体」として、対象とする地域全体に目配りしながら、ミクロな支援の実施主体としての活動とともに、地域全体の資源の開発や発掘、調整を担う役割も担っている。

特に①は、市社会福祉協議会（以下「社協」と記載）としての取組であるが、「民」としての行政との立場の違いを強く認識しながら、社協としての小地域の福祉実践による地域との関係性の強さを強みとして、市域全体の市民ニーズや資源（潜在的な資源等含め）の開発と民間企業を含めた民のネットワークによる積極的展開の要としての役割を担っている。さらに、これらの取組は、市社会福祉協議会としての取組であるとともに、市の居住支援協議会としての取組でもあることが特長的である。

利用者層も、高齢者等で居住の継続・住み替えに不安をもつ市民、地域移行を目指す障害者等を幅広く包摂している。また、参加の手法としては、利用者本人の地域への参加はもとより、いかに幅広い市民の理解や共感を喚起し、支援への参加の出番をつくり行動変容を促す、その結果として、誰もが安心して暮らし続けられる地域をつくるという点にも注力している点が特長的である。

②は、人口7千人規模の小学校区エリアを中核として立ち上げられた、新たな仕組みとしての自治協議体としての取組である。「地域活動協議会」は、旧来の自治会・町内会に代わる大阪市の新たな仕組みとして2013年に創設された。これは、地域団体やNPO、企業など地域のまちづくりに関するさまざまな団体が集まり、協力しながら多分野における地域課題の解決やまちづくりに取り組んでいくための協議体で、地域活動団体としては、唯一、区長の認定が必要となる半公的な組織という性格上、当初より、一定の面としての地域の中で、上述のような役割が求められているといえる。

当該地域は、災害や戦争による壊滅的な被害を乗り越えてきた区民の「つながりの強さ」が「強み」とされる地域であるが、南市岡地区ではそこにさらに当該地域ならではの条件が付け加されている。それらの一つは、協議会幹部は、地域の不動産所有者あるいは長年不動産管理業に携わっており、必要な物件の確保と地域との調整双方が容易な立ち位置にあることである。少子高齢化、人口減少が進む中で、いかに、より多くの人に住み続けてもらうか、新たな住民を招くことができるか、そのためにいかに魅力ある地域とするか等を課題として、ある種かつての「家守」のような役割を果たしているようにも見受けられる。その際にめざす「魅力ある地域」とは、人々のあたたかなつながりや信頼関係がある、どんな環境に育った子どもも安心して社会への一歩を踏み出せる、そのためには互いに胸襟を開く、隣人としてできることは連帯感をもって助け合う等の取組を進めている。

◆福祉領域の運動体としての取組スタートから、居住支援を含む、多様な手法によるまちづくりの事業体、不動産分野等他領域との連携によるエリアマネジメント機能構築をも射程に（事例③～⑥）

③～⑥は、対象や手法、規模の違いはあるものの、ある種「運動体」としてスタートをきった団体と言える。

③は、いわゆる住宅確保要配慮者層を視野に入れつつ、当事者参画による予防的積極的な、高齢期の住まい方の開発とコミュニティづくりを、コミュニティビジネスの手法で展開していくことを目指している。神戸での活動を発祥とする法人が、長い経験を経て、2018年に豊島区でのプロジェクトと巡り合い、大都市の低所得の高齢者等の住まいと居場所づくり・出番づくりを通じて、周辺住民を含めたコミュニティづくりに乗り出した。

④は障害者の地域居住支援（脱施設化）から、⑤・⑥は、すでに住居を喪失した人・住宅喪失の危機にある人（ホームレス等）への住宅確保と生活継続の支援からスタートしている活動で、最も活動年数の短い団体でも25年、長い団体では50年の経験を有している。

運動体としての活動を展開していく中で、新たな独自事業を開発しつつ、それらの制度化を推進したり、委託等の事業を通じて行政との関係を構築しながら、合わせて当事者の地域参加、共生のコミュニティづくりへと、いわば事業体としての取組が広がりを見せている。

対象者は、利用者のニーズや必要性に応じて、運動体として開始した当初の利用層から拡がりをみせ、必要な事業は創る、複数の組織・法人形態を使い分ける、あるいは行政の委託を受ける、住まいの確保やその後の生活支援の実施に当たり、不動産事業者（団体）との協力・連携、地域の他のNPOや生協等の福祉系の団体とのネットワーク構築を図る。さらに、地域住民の共感づくり等関係性の拡がりが確認されている。

3.3. 各団体の取組の概要

以下、ヒアリング調査結果について、概要を記載する。

ご多忙中、長時間のヒアリング調査にご協力いただいた団体の皆さまに、改めて感謝申し上げます。

記録 一般財団法人日本総合研究所

① 福岡市社会福祉協議会 住まい・まちづくりセンター

<https://fukuoka-shakyo.or.jp/sumai.html>

【基礎情報】

所在地(自治体名)	福岡県福岡市	人口	161.9 万人 (R4.2.1)	活動の範囲	市全域																					
地域概況	<p>○福岡市の高齢化率は一貫して上昇はしているもののその値は全国に比べ低く、2025 年で 24.8%、2040 年でも 31%と予測されている。しかしながら、高齢者数、特に後期高齢者の増加は顕著で、2025 年には、2015 年の 1.6 倍になることが予測されている。</p> <p>○当市では、全世代を通じて単独世帯比率が高い傾向にあり、2020 年には、単独世帯数が 2 人以上世帯数を上回っている。今後は高齢単身世帯が増える見込みで、特に後期高齢者の単身世帯の急増が予測される。</p> <p>○住宅の所有関係は、持家 36.8%、借家の割合が 61.0%である。(平成 25 年度調査)</p> <p>○行政単位としての 7 つの区。概ね中学校区を範囲とする日常生活圏域ごとに地域包括支援センターが設置されており、小学校区を単位とする自治協議会(自治会)、校区社会福祉協議会が組織化されている。</p>																									
団体の活動開始年	社会福祉協議会としての活動開始は 1952 (昭和 27) 年																									
居住支援開始年	居住支援関連の取組開始は 2011 (平成 23) 年																									
居住支援法人指定の有無	居住支援法人の指定を受けている																									
取組の経緯 ※居住支援関連	<p>H 2 3 ずーつとあんしん安らか事業</p> <p>H 2 6 住まいサポートふくおか(福岡市居住支援協議会事業) 【厚労省】低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業 H26～28 【国交省】重層的住宅セーフティネット構築支援事業 H29～</p> <p>H 2 8 社会貢献型空家バンク 【国交省】スマートウェルネス住宅等推進モデル事業 H28～30 【中央共同募金会】赤い羽根福祉基金 H28～30 【国交省】空き家対策の担い手強化・連携モデル事業 R1</p> <p>H 2 9 やすらかパック事業</p> <p>R 1 終活サポートセンター設置</p> <p>R 2 住まい・まちづくりセンター設置</p> <p>R 2 居住支援法人事業 【国交省】居住支援法人事業補助金</p> <p>R 2 協定を締結 ・西日本シティ銀行「終活に係る包括支援の連携協定」 ・ふるさと創成の会「SDGs プラットフォーム形成協定」</p> <p>R 2 コロナ禍を乗り越え、地域共生社会の実現を目指す実証実験事業 【ニッセイ財団】高齢社会地域福祉チャレンジ活動助成</p>																									
実施している 居住支援の概要	<p>◆社協としての取組スタンス全般</p> <p>○民間団体である社協だからこそ、開拓性・即応性・柔軟性を発揮した支援活動が実現可能</p> <p>◆居住支援に関する取組の全体像</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 60%;"></th> <th style="width: 20%;">自ら実施</th> <th style="width: 20%;">他と連携協働</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I 相談支援</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td style="text-align: center;">○</td> </tr> <tr> <td>II 住宅確保支援</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td style="text-align: center;">○</td> </tr> <tr> <td>III 生活支援</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td style="text-align: center;">○</td> </tr> <tr> <td>IV 死後事務対応</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td style="text-align: center;">○</td> </tr> <tr> <td>V 活動拠点の有無</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td style="text-align: center;">○</td> </tr> <tr> <td>VI 関係性づくり・参加の機会確保</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td style="text-align: center;">○</td> </tr> </tbody> </table> <p>◆取組実績等</p> <p>・住まい相談 1,342 件 (平成 26 年度～令和 2 年度末の合計)</p> <p>・終活相談 1,648 件 (過去 2 年)</p>						自ら実施	他と連携協働	I 相談支援	○	○	II 住宅確保支援	○	○	III 生活支援	○	○	IV 死後事務対応	○	○	V 活動拠点の有無	○	○	VI 関係性づくり・参加の機会確保	○	○
	自ら実施	他と連携協働																								
I 相談支援	○	○																								
II 住宅確保支援	○	○																								
III 生活支援	○	○																								
IV 死後事務対応	○	○																								
V 活動拠点の有無	○	○																								
VI 関係性づくり・参加の機会確保	○	○																								

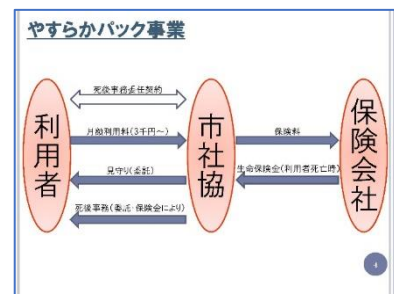
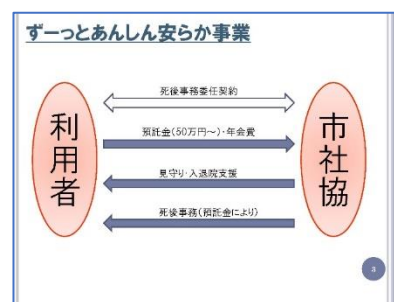
◆◆インタビュー調査から◆◆

◆市社協としての取組スタンス

- もともと市社協として、制度のはざまにある問題に向かい、セーフティネットの最後の砦になる、という考えを示している。これを受けて、制度で対応できる部分については行政や各事業者で対応してもらい、社協としては、制度では対応できない部分のインフォーマルな生活サポート等を、多様なステークホルダーと組みながら実施していく。それを具体的にどのように、どこまで開拓していけるかが、社協の最大の 2040 年問題だと認識している。
- 目の前にいる人そのものだけではなく、過去と未来をみて、次のフェーズに移行する時に、本人らしさを生かしたどのようなサポートができるか、が大事。
- その際、解決するリソースをどこに求めるかという点で、困っている方だけを見るのではなく、もう少し俯瞰して、思いのある方の気持ちやお金をどうつなぐか、あるいは企業の社会貢献ニーズをどう一緒に活用していけるか、ということにつながってくるのではないかと。
- 社協は共同募金を行っている。また、遺贈もいただいている。では、共募にしても遺贈にしても、どれだけ社協が一人一人の市民の方に、いただいたものがどのように役に立っているか等の説明ができていくか、ということが次の呼び水になっていくのだと思う。「30 年後、地域にこのような花が開く」というランドデザインが見せられることが大事で、「私のお金はこれに使われる」ということが見えれば、間違いなく参加は増えてくる。

◆居住支援の経過

- 居住支援よりも先に、平成 23 年度から、身寄りのない方の問題、いわゆる死後事務委任事業に取り組んでいた。皆さん契約の時点ではお元気で、実際に、死後事務として発生してくるのは、5 年 10 年先になる。その経過を見てみると、身内がいらない＝保証人問題が大きいことに気づいた。そこから、居住の問題も大きいのではないかとということで、平成 26 年に居住支援の取組を厚労省のモデル事業の指定を受けてスタート。軌道修正しながら作り上げてきた。（福岡市と市社協の共同事業）
 - さらに、空室だけではなく、空家も有効に使おうということで、シェアハウス、子ども食堂、フリースクール等の目的で、空家の活用を開始している。こちらは、古家空家調査連絡会との共同事業である。
 - この間、国でも居住支援法人が制度化されたこともあり、住まいと終活という、2 つのセンター機能をもちながら活動の幅を広げてきている。
 - 事業を進めるうちに、実は終活の相談は、お金のない人の問題ばかりではないことから、銀行と連携し、信託とのつなぎ等も有効であることを理解。銀行側の社会貢献への意欲の高まりの中、連携協定を結ぶことで、対応の幅が広がってきている。
- （金融機関と終活に係る包括支援の連携協定を締結）



終活サポートセンター

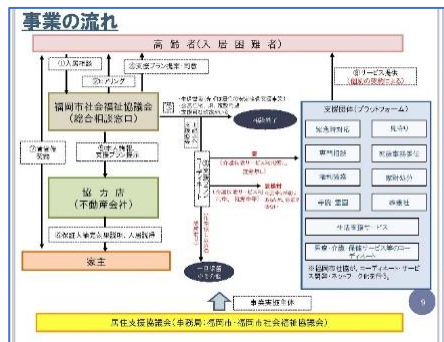
終活サポートセンターは、人生の仕舞い方について考えるきっかけをつくり、それぞれのニーズに合わせた支援や情報提供を行います。

保険 相続 介護 死後事務
 後見人 不動産 葬儀 遺品整理

終活の課題は多領域かつ専門的⇒各専門家との連携が重要

- 友人と一緒に終活を学びたい
⇒終活出前講座の実施…49件 1,485人受講
- 終活について相談したい
⇒終活相談窓口の開設…相談件数852件
- 身寄りがなくて困っている
⇒死後事務委任事業の実施…契約者数118名

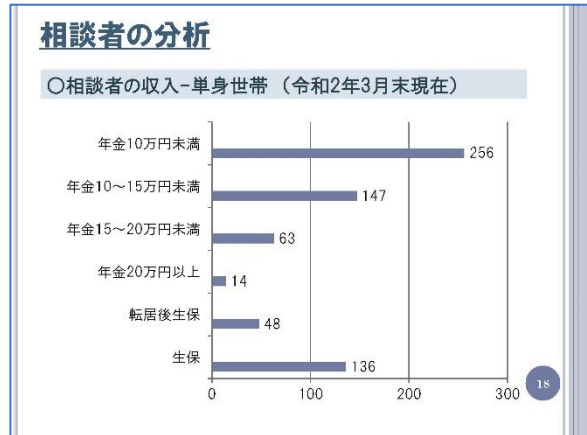
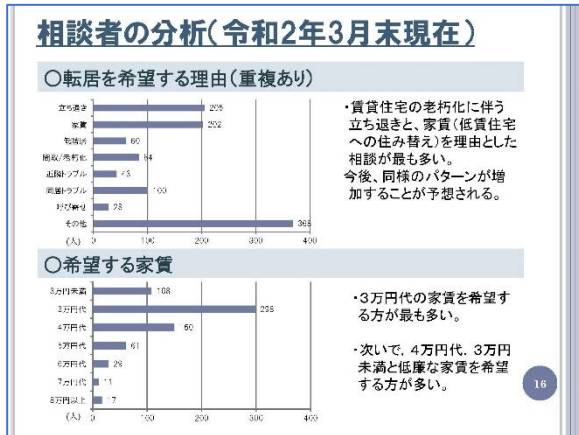
(数字は全てR元年度実績)



◆相談の傾向 R2 年度実績

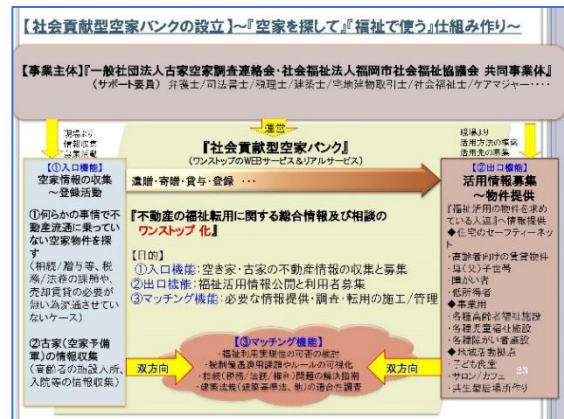
- 本人からの相談が圧倒的に多い(84%)が、関係機関からの相談も徐々に増えてきている。中でも地域包括支援センターからの相談が、増加傾向にある。
- 相談者の年代としては、80歳以上の方からの相談が最も多く、次いで、70～74歳の方から。単身の女性からの相談は、単身男性の2倍近くに上る。

- ・転居を希望する理由上位は、賃貸住宅の老朽化に伴う立ち退きと、家賃（低賃住宅への住み替え）。希望する家賃としては、3万円、次いで4万円台、3万円未満。



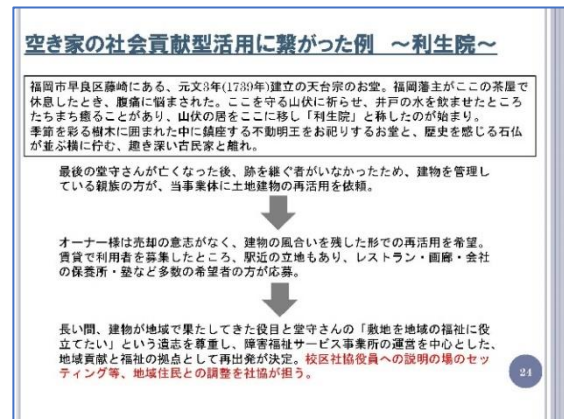
◆「空家を探して」「福祉で使う」仕組みづくり～社会貢献型空家バンク

- ・「空家」が発生する条件としては、以下のようなことが大きいのではないかと。
- ・空家として活用してもらうためには、多くが100万円単位での改築が必要となるが、その費用が捻出できない(→インシヤル・コストの負担が重い問題)
- ・高齢者が住んでいる空家が市場に出ない、(ご本人が)出さない
- ・利益がない、うまみがない
- ・一方で、想定される不動産流通から見た以下のようなメリットも想定される。
- ・借り手からすると、家賃の負担は重く、多くは抱えきれない。低廉な家賃は、貸主と借主のニーズが一致しやすいのではないかと
- ・実施する福祉団体等から見ると、低廉な家賃ではあるが、国からの補助等もあり、事業としては長く継続できる(通常の市場を介した空家の流通サイクルとは異なる)、
- ・ただ、一般には、「空家の活用は、建築の話、相続、土地の境界線等々、いろいろな問題が絡んで複雑で、一筋縄ではいかないと言われる。それを専門家のネットワークと社協のネットワークで、ワンストップの窓口をつくらうとしたのが、取組の発端。入口と出口双方をワンストップで行うこととした。
- ・入口については、空家の情報がつかみ切れていない、自由に使える空家がないという前提もある。



- ←地域に対する広報不足。事業の狙いや意義が、広く市民に届いていないという背景。
- ・出口については、活用希望の相談は多いが、ストックしている空家数が少ない、リノベのコストが負担できない点が課題

- ←一般に、水回りはどうしても改築が必要だが、どこにどれだけお金がかかるかが見えにくく、改築やリノベーションに係るコストの算出方法等をわかりやすく可視化していく必要
- ←耐震工事、防災体制など、障がい者の利用の場合、重度・軽度では、法律が入り組んでいる等一般的にはハードルが高い。



◆地域の財産を新たなつながりで生き返らせる～空家活用のもう一つの視点

- ・もともと、空家を壊して新しいものを作ればよい、という発想ではなく、少ない費用で、地域おこし、社会貢献等ができていければいいのではないかと考えている。
- ・そう考えると、空家は、個人個人が単体で管理するのではなく、エリアで管理（予防）していけたらいいのではないか。市場に乗っていく部分は個別でも、そうではない物件についてはエリア管理ができないか。
- ・こうしたことを地域で進める上では、地域の合意が必要なので、その地域の自治協、校区の社協、民協等との話を重ねていく。事前に相談しておくことで、むしろ協力的になってもらえる。障がいのある方のシェアハウスの事例では、壁の漆喰塗を地域の方と一緒にしたが、参加してもらうことで、地域で暮らす障がいのある方への理解が進んだり、「何かあれば様子を見るね」と声をかけてもらえるようになった。そこは、社協として、日ごろから地域福祉として取り組んでいるところなので、丁寧にやるように心がけている。
- ・6割強の人が自宅で死にたいという数字が出ているが、その6割の人が、一人で自宅で亡くなった時に、地域の人はそれを受け止められるのか、孤独孤立をどのように防ぐか。地域の中でそういう空気をつくっていかなければ、自宅で死ねないよね、そんな話もしている。
- ・そうする中で、自分の財産をどうするのか。人によっては、自分が死んだ後に、この家がどのように使われるのかについて、ストーリーが見えると次の行動へのモチベーションにつながる、という人もいる。自分が寄与できる未来社会、そのグランドデザイン、というところへの関心が高い。



▶ヒアリング参加委員からひと言

この取組は「アセットマネジメントの多様化」ということではないかと感じた。これまでの不動産マネジメントは「利益を最大限にする」ことが命題だったが、空き家の持ち主も次第に多様化してきて、「必ずしもマックス儲けなくてもいい」という人が現れてきている。これは社会的不動産とも呼ばれている新しい領域でもあるが、社会貢献的な住宅ストックの活用物件は、今後もたくさん出てくるように思う。ただ、この新しい分野には教科書的なものがまだなく、多様化するアセットマネジメントの手法をどう体系化していくかが課題だろう。今後、仮に公的支援を期待するとしたら、幅広い観点からの費用対効果的の評価をモデル的に積み上げて行くのが重要と思う。(大月敏雄)

② NPO法人 南市岡地域活動協議会 <https://namiichioka.ec-net.jp/>

【基礎情報】

所在地 (自治体名)	大阪市港区	人口 (港区)	80,415 人 (R3 年 4 月)	活動の範囲	港区と大正区を中心として、西区、此花区などを含む																					
地域概況	<p>○南市岡地域は、港区の北東部に位置し、西に市岡、北に市岡元町、東に西区、南は大正区と接している。2019 年 3 月末日現在の世帯数と人口は、3,751 世帯、6,936 人。</p> <p>○港区は市内区域の中でも人口減少が進んでおり、前回国調から今回調査にかけて市内でも 3 番目の高い人口減少率を示した。また、高齢化も市域全体と比べ進んでいる。</p> <p>○港区の特徴として、災害や戦争による壊滅的な被害を乗り越えてきた区民の「つながりの強さ」「強み」。さらに、1 地域 1 小学校であることによる地域の小学校への思いの強さ、教育についても自分たちが関わるところは「自分たちで考える」という素地があること。校区を超えたOB 会によるネットワークなどの学校と地域の強い連携が指摘されており、「つながりの強さ」という港区の「強み」を活かして、安全・安心の分野で「子ども」や「防災」をキーワードに区民主体の取り組みを持続させていくことができるのではないかとこの指摘がある。(大阪市コミュニティ協会・都市コミュニティ研究室の記事「港区コミュニティを科学する」元区長 田端尚伸氏の論考より抜粋)</p>																									
団体の活動経過	<ul style="list-style-type: none"> ・自治会、校区社協等を中心とした小地域の活動が盛んな地域 ・2013 (平成 25) 年 35 の地域の団体が母体となって、地域活動協議会※を設置 ・2014 (平成 26) 年 自主財源の確保等、より独立した、小学校区を超えた活動を目指して、NPO法人格を取得 																									
居住支援開始年	居住支援の取組開始 2018 (平成 30) 年度																									
居住支援法人指定の有無	居住支援法人の指定を受けている 2018 (平成 30) 年																									
実施している 居住支援の概要	<p>◆取組ポイント</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦隣人として、できることをサポートする ◦港区役所との公私連携、港区まちづくりセンターによるバックアップ <p>◆事業のポイント</p> <ol style="list-style-type: none"> ①高齢被保護世帯向けサブリース事業 (大阪市港区公民連携事業) ②「住みサポ」居住支援事業：高齢者、障がい者、生活困窮者、外国人、児童養護施設退所者、DV 被害者やひとり親家庭など、住宅確保要配慮者の円滑な入居斡旋と入居後の見守りなどの生活支援、残置物処理費の積み立てなど ③18 歳以上の児童養護施設退所者への、住宅確保及び保証人・身元引受人。 <p>◆居住支援に関する取組の全体像</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>自ら実施</th> <th>他と連携協働</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I 相談支援</td> <td>○</td> <td>○</td> </tr> <tr> <td>II 住宅確保支援</td> <td>○</td> <td>○</td> </tr> <tr> <td>III 生活支援</td> <td>○</td> <td></td> </tr> <tr> <td>IV 死後事務対応</td> <td>○</td> <td>○</td> </tr> <tr> <td>V 活動拠点の有無</td> <td>○</td> <td></td> </tr> <tr> <td>VI 関係性づくり・参加の機会確保</td> <td>○</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>◆取組実績等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2019 (平成 31) 年 知的・精神障がい者グループホーム開設 同生活援助 (介護サービス包括型) 						自ら実施	他と連携協働	I 相談支援	○	○	II 住宅確保支援	○	○	III 生活支援	○		IV 死後事務対応	○	○	V 活動拠点の有無	○		VI 関係性づくり・参加の機会確保	○	
	自ら実施	他と連携協働																								
I 相談支援	○	○																								
II 住宅確保支援	○	○																								
III 生活支援	○																									
IV 死後事務対応	○	○																								
V 活動拠点の有無	○																									
VI 関係性づくり・参加の機会確保	○																									

※地域活動協議会:おおむね小学校区を範囲として、地域団体・学校・NPO・郵便局・企業等により構成され、住民主体で様々な地域課題に取り組むための仕組み。準行政的な機関として区長認定を受けている。

港区では小学校区を範囲としたエリアごとに 11 の地活協がある。(2019 年 7 月 22 日現在、大阪市内計 326 地域において形成されているが、NPO 法人格を取得しているのは市内でも当該法人を含め 3 地活協のみ)

◇◇インタビュー調査から◇◇

◆居住支援活動取組の経緯

◇「地域活動協議会」（以下「地活協」）の設置とNPO法人格の取得

- ・当該地域では、かねてより小学校区を単位とした校区社協による様々な地域福祉活動が進められていたが、2013（平成25）年に35の地域の団体が母体となって、新たな地域組織としての地域活動協議会を設置。
- ・協議会設立後すぐに、NPO法人格を取得した。その理由は、次のとおりである。
 - ・小学生対象の放課後事業に取り組みたかったが、そのためには法人格が必要だった。
 - ・行政からの助成金事業だけではなく、それ以外の事業も実施したかった。今後補助率が低下する懸念もあったこと、25%は自前で稼ぐ必要があったこともあり、収益事業を行いたかった。
 - ・NPO法人格を取得することで、活動の範囲を対象区域以外にも広げることが可能となること。

◇居住支援への取組

- ・2017（平成29）年に港区役所担当課より、居住支援法人に関する情報提供を受ける。当協議会の理事長が長年不動産業を営む中で取組について理解できたこと、さらに、既に実施されている地域活動協議会の見守り活動も活かせることから、大阪府へ、居住支援法人としての登録申請を行った。
- ・理事長は不動産管理に携わる仕事についていたが、それまでは、高齢者や障害者の住宅確保の苦勞については意識したことがなかった。初期に、行き場のない筋ジストロフィーの子どもさんと親の相談を受けた際に、親御さんが同年代だったことから、現実の課題、あるいは将来の親子の課題を強く認識することとなった。
- ・取組を始めてみると、障害を隠している人もかなりいて、5年後、10年後には顕在化するニーズが多いのではないかと感じている。

◆相談の経路や特徴

- ・居住支援開始後約3年半が経過したが、相談件数は80件を越えた。斡旋件数は30件。
- ・3年間の実績が評価されたのか、大阪市港区役所生活支援課を始め、民間の居宅介護支援事業所や介護支援センターからの紹介も増加している。エリアは限定的ではない。
- ・相談内容としては、古い木造住宅の建て替えに伴う引越し相談や車椅子利用者の相談が増えている。
- ・入居にあたって個人情報が必要とするため、相談の際には丁寧に説明し、理解していただくようにしている。保証人を引き受ける場合もあり、今後のトラブルを避けるためにも必要なことである。亡くなった場合の残置物処分の覚書を、最初の段階で締結してもらうようにしている。
- ・最近の利用者は、区保護課からの紹介の方が多い。必要に応じて相談しながら、公民連携によるサブリース方式（後述）をとっている。

◆住宅確保の方法

- ◇不動産業者を通じて斡旋する物件は1Rや1DKなどのSR、RCが中心。遮音の問題などがあるため木賃は避けている。物件は探せばあるが、南市岡とは限らない。大正区などにも広げて探す。

◇知的・精神障がい者を主たる対象とするグループホームの開設（2019（平成31）年）

- ・会長の所有物件であるマンションの一部を、障害者のグループホームとして開設。開設に際して、地域からの反対等は特になく、地域の方々に働いてもらっている。
例 管理者 南市岡の民生委員さん、スタッフには会長のお孫さん 夜勤も担当
- ・それらの方のネットワークで、スタッフも集まっている。専門職については、域内の医療機関を退職した看護師等に依頼。人の問題で直接苦勞をした経験はない。スタッフ12名で、数人以外は地元の方が就いている。



◇港区との公民連携協定の締結によるサブリース方式の展開

- ・港区と協議会で公民連携協定を締結することで、当協議会に代理給付された住宅扶助を、家主への家賃として支払うとともに、本事業対象者の安否確認などの見守りや、日常生活における相談支援を提供する役割を担っている。

（協定の内容）

- ①南市岡地域活動協議会は、一般賃貸住宅の返還に責任を持つことを条件に借り上げ、高齢被保護世帯にその住宅を貸し付ける。その

際、保証料を徴収する。

- ②港区はこの連携協定によって、本事業の対象となる高齢被保護者世帯を住宅扶助などの支給対象とする。その支給先は南市岡地域活動協議会とし、同世帯の代理で給付される。
- ③社会的要因から、セーフティネット住宅制度をもってしても住宅を確保することが困難な住宅確保配慮者に対して、より良い居住環境を提供し、貧困ビジネスの介入を防ぐ役割を果たす。

◇住宅確保等に向けた課題

- ・障害者や高齢者向けの住宅確保の課題として、段差の問題、オートロックの高さ、位置、エレベーターの広さなどがある。段差解消対策として共用廊下に福祉用スロープを設置する場合は、他の入居者の理解が必要となる。
- ・室内のトイレ・フロアが一緒の場合は使用上厳しく、今後は身体障害者向けのマンション開発が必要になるのではないか。(段差・広さ・手すりの設置等)
- ・残念ながら、これまでに断ったケースは 2 件。いずれも対応力の問題からそう判断したものの。
 - ・一人は、82 歳の刑余者で、地域定着支援センターを退所する予定の人。当初受け入れる予定であったが、再犯の可能性を予感したため断った。
 - ・2 ケース目は、児童養護退所間近の 17 歳女子。リストカッターだった。自分たちに対応する力がないことから、残念ながら断った。
- ・断った方については、その後 TEL 等で状況を再確認。児童養護の方については、落ち着いてきたらまた依頼してほしい旨伝えている。

◆今後に向けて

地活協から

◇地域づくりの方向性や役所との関係性について

- ・「ここに住みたい」と思ってもらえるような地域発信をしたい。その結果、ここにいろいろな人に住んでほしい。結果として、地域のポテンシャルが上がる、というシナリオを想定。
- ・役所は、こちらが黙っていれば、なんの返答もない。南市岡の場合、「うちの地域課題はこれだ」という話を常に役所にぶつけている。結果として、役所からもアドバイスしてもらえる。行政は情報と頭脳の宝庫。我々地域は、もっと自分たちから行政に働きかけて、こうした財産を使っていく。自分たちは、情報をいただいてこそ、アイデア出しも決心もできる。その部分の信頼関係と共有が大前提。そういう点で、港区行政は、ありがたく頼りになる存在。補助金はあれば助かるが、限度があることも承知している。であれば、自分たちが稼ぐ道を探った方が、楽しいではないか。

◇子ども～現役世代を交えたコミュニティづくりへ

- ・これまで、高齢者を中心とした行事を多く行ってきたが、これからはもっと、子ども～現役世代を交えたコミュニティづくりをしていかなければならないと思っている。南市岡地域に住みたいと思ってくれる人が多くなるような地域にしたい。そのために、子育て層に対する地域保育所の創設、病児病後保育の取組や第 3 の子どもの居場所作りを大きくしたい。

◇継続性の重視

- ・これまで地域で行われてきた行事を大切にしながら、地域の交流を図っている。現在はコロナ禍だが、落ち着けば月 1 回開催の朝市、ふれあい喫茶、高齢者向け食事サービス、年 1 回の地域運動会、盆踊り大会、ふれあい祭りを再開予定。
- ・2021 (令和 3) 年 5 月から、不登校になりそうな子ども、少し勉強につまずいた子どもなど、南市岡小学校の児童向けに地域ボランティアでサポートする寺子屋をスタート。子どもの居場所づくりとして定着させていく予定。現在 24 名登録しており、小学校と連携しつつ実施。(ほぼ毎日)

◇居住支援に関しては…

- ・住宅斡旋業者・家主さんの高齢者・障がい者の方への理解が深まってほしい。
 - 賃貸保証会社の連帯保証人なしでも、入居紹介できるようになりつつあるが、居住支援法人の連帯保証は有効でないところが大半であり、居住支援法人の代表者が個人保証しているのが実情。当会の後継者に対して、個人としての保証人を前提とした話ができない。役員も後期高齢者となることもあり、早急な対応を期待したい。
- ・サブリース方式は、事業として成り立たないが、自分たちの役



割は、「つなぎ」と認識。最終的には、宅地建物の免許を持っている不動産業者が、しっかりやっていくべき。本来、本職でやるべき人たちがきちんとやり、自分たちはそのもとで、地域（隣人）として安否確認等の支援をしていくのがいい形なのではないか。自分は現在 82 歳。時間的な限りがある。個人として保証人を受けているが、正直、年齢的な限界はある。世代交代、継承をどうしていくか。

- ・次の後継者については、事業を継続していれば自然とつながってくるのではないかと考えている。特に、後継者について、具体的な話をしているわけではない。

（港区行政から）

- ・「補助金型の事業あるある」として、若い人が入ってこずに、第一世代の高齢化によって事業も停滞してしまう、継承は困難というケースが多い。事業ベースで、かつパブリックマインドをもつ段階に至るのは極めて少数だが、南市岡の場合、「地域にはこんな課題があるので、自分たちでこうしたい」と言ってくれる。そうなれば、行政としても制度の紹介やアイデアだしを一緒にできる。他の多くの地域は、こうした課題について、行政に対する要望の提示に留まっている点が一番の相違点。もちろん、要望としてはお聞きするが、あまり前には進まない。
- ・地域からこのような形で提案が上がってくることは、当初は想定していなかった形での展開ではあるが、大変心強い。

▶ヒアリング参加委員からひと言

イギリスの社会学者 R・ドーア氏は、いまから 70 年ほど前、東京のある町に住み込んで詳細な調査を行い、『都市の日本人』（邦訳 1962 年、岩波書店）を著しました。その目的は、日本が短期間で近代化を成し遂げた理由を、都市住民の日常生活のなかに探ることでした。彼が着目したのは、町内会や民生委員の仕組みです。そして、住民の自発性に根ざしながらも公的な承認を得た組織が、地域で日々生じるさまざまな問題に対処するところに、日本の都市社会の特質を見ました。南市岡地域活動協議会は、こうした日本の地縁組織の強みを受け継ぐとともに、多様な制度を駆使して新たな課題に取り組む機動性を兼ね備えています。地域の価値を共有しているという感覚、経験を通じて培われた現場の知恵、そして住民の思いに応える行政組織の専門性が、「ほっとかれへん」という言葉にあらわれた公正さ（fairness）の追求と、事業としての継続の両立を可能にしているのではないのでしょうか。（祐成保志）

③ 一般社団法人 コミュニティネットワーク協会

※空き家を活用した「としま福祉支援プロジェクト」の取組 <https://toshima.life-together.info/>

【基礎情報】

※文中、一般社団法人 コミュニティネットワーク協会は協会と記載

所在地 (自治体名)	東京都豊島区	人口	30.2 万人 R2 国勢調査速報値	活動の範囲	南池袋周辺																					
地域概況	<p>○豊島区の空き家率は13.3%で、23区中最も高い。特に、賃貸用の住宅の空き家率が高く、住宅総数の9割を占める。（「住宅・土地統計調査・総務省統計局（2018年）」）</p> <p>・区独自調査によれば、区内の戸建て住宅の総戸数の2.1%が、民間賃貸住宅の総戸数の4.3%、分譲マンションの総戸数のうち2.2%が空き家と推定。他方、所有者へのアンケート調査からは、空き家と判断した建物のうち7割強は何らかに使用されている。未活用者の今後の利活用意向としては、「活用したい」が33.8%、「条件次第で活用を考えたい」が20.3%、と過半数。（「豊島区空き家実態調査」（2016年））</p> <p>○一方で、単身高齢者比率の高さ、再開発などによる立退き等もあり、住まいに困窮する高齢者・障害者は少なくない。</p> <p>○「豊島区住宅マスタープラン（後期5年）」（2014年3月）では、「安心な住まい」（入居の円滑化）が目標の一つとして掲げられ、具体的目標として、「高齢者等の入居を拒まない賃貸住宅の登録戸数」を2018年度には向上させることが挙げられたが、14件370戸（2017年7月現在）に留まっている。</p>																									
団体の活動経過	<p>・1990年代、神戸を中心に活動を開始。2000年代に入り、東京を拠点として、高齢者住宅の開発、地域プロデューサー等の人材養成、高齢者住宅に関する情報センター等の事業を展開。当事者参画による予防的積極的な住まい方の開発とコミュニティづくりを、コミュニティビジネスの手法で展開していくことを指向している。</p>																									
居住支援開始年	<p>・「としま福祉支援プロジェクト」における居住支援の取組開始は2019（令和元）年</p>																									
居住支援法人指定の有無	<p>居住支援法人の指定を受けている</p>																									
実施している 居住支援の概要	<p>◆取組スタンス全般</p> <p>◇要支援1, 2や要介護1, 2等特養に入れない人の増加でセーフティネット住宅のケアシステムの構築が重要になる。</p> <p>◇入居者参加・地域コミュニティづくりの一環としての住まいの整備</p> <p>・定期的な運営懇談会の開催等、困りごとや不安、不満をオープンにして、全員で解決策を考えるようにしている。</p> <p>・協会のスタッフが、生活が落ち着くまで住み込んで支援する。（1か月から3か月）</p> <p>・交流拠点において、働く場、ボランティアの場、楽しむ場を提供。</p> <p>◆居住支援に関する取組の全体像</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>自ら実施</th> <th>他と連携協働</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I 相談支援</td> <td>○</td> <td>○</td> </tr> <tr> <td>II 住宅確保支援</td> <td>○</td> <td>○</td> </tr> <tr> <td>III 生活支援</td> <td>○</td> <td>○</td> </tr> <tr> <td>IV 死後事務対応</td> <td>未</td> <td></td> </tr> <tr> <td>V 活動拠点の有無</td> <td>○</td> <td></td> </tr> <tr> <td>VI 関係性づくり・参加の機会確保</td> <td>○</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>◆取組実績等 ※国土交通省の「令和元年度住まい環境整備モデル事業」選定</p> <p>◇セーフティネット住宅の整備 ～「共生ハウス西池袋」と「共生ハウス池袋2丁目」</p> <p>・「共生ハウス西池袋」は、住宅確保要配慮者の入居を断らない、豊島区初の「シェアハウス型セーフティネット専用住宅」として2020（令和2）年6月、協会が豊島区西池袋3丁目に開設した。築35年、7年半にわたり空き家になっていた戸建て住宅をオーナーから借り受けて改修。10年間マスターリースで借りる。</p> <p>・2021（令和3）年11月には、ワンルーム型のセーフティネット専用住「共生ハウス池袋2丁目」を開設したことにより、計10戸となった。</p> <p>◇2つのコミュニティ拠点の整備 ※「共生サロン南池袋」について後述</p>						自ら実施	他と連携協働	I 相談支援	○	○	II 住宅確保支援	○	○	III 生活支援	○	○	IV 死後事務対応	未		V 活動拠点の有無	○		VI 関係性づくり・参加の機会確保	○	
	自ら実施	他と連携協働																								
I 相談支援	○	○																								
II 住宅確保支援	○	○																								
III 生活支援	○	○																								
IV 死後事務対応	未																									
V 活動拠点の有無	○																									
VI 関係性づくり・参加の機会確保	○																									

◇◇インタビュー調査から◇◇

◆「としま福祉支援プロジェクト」の概要

※資料出所 コミュニティネットワーク協会

＜事業全体の構想＞

- ・本事業は空き事務所等を活用して豊島区内に2つの交流拠点を作るとともに、点在する空き家活用によるセーフティネット住宅を整備することをめざしている。
- ・事業を進めるにあたっては、行政、居住支援協議会と連携することで課題解決を図る。構想として「住まい」に加えて、交流拠点には「就労継続支援事業所」「生活相談サービス」「デイサービス」を整備する。同時に、多様なプログラムや機能を入れることで、共生型コミュニティの居場所とする。家族のいない高齢者等の「家族」の役割（安否確認、生活相談、24時間365日の緊急対応等）の機能を交流拠点におく。これにより、家主の不安軽減と空き家活用を促進する。
- ・年金で暮らせる家賃のセーフティネット住宅を整備することで、生活困窮者、高齢者、障がい者などが安心して暮らせる仕組みを創設する。家賃39,000円で居住支援のあるセーフティネット専用住宅は社会的ニーズを満たしている。さらに、高齢者・障害者・生活困窮者がお互いに支え合いながら暮らすシェアハウスは前例がなく、共生型の住まいづくりとしても注目されている。
- ・セーフティネット住宅と並行・連動して、多世代・多文化の共生型交流拠点である「共生サロン南池袋」の取組みを展開している。共生サロン南池袋では入居者や障がい者が働いたり、生きがいを得たり、居住支援法人である当協会が相談に乗ったりしながら、高齢者・障害者・生活困窮者による支え合いの仕組みを構築しているところである。豊島区にあるすぐれた文化を交流拠点に取り入れて「福祉と文化」を融合する。これらにより共生型コミュニティと地域包括ケアの仕組みを構築し、23区への発展構想としていく。



＜事業立上げの手法＞

- ・所有者側が心配したのは「家賃滞納」「孤独死」「事業者の倒産」などであった。これについては、協会がマスターリース契約を結んで家賃を一括して支払うこと（協会から入居者にサブリース）、セーフティネット住宅の要件である「10年間の賃貸借契約」とすることにより、10年間は安定した家賃収入が得られることで所有者側の安心を得た。また、入居者の孤独死という問題についても協会が東京都指定の「居住支援法人」（都の指定は2020年6月）として見守りの仕組みをつくることを伝え、安心いただいた。さらに、管理会社が間に入ることにより、所有者側の管理業務に関する負担軽減も行った。また、万一当協会が倒産したあとの入居者対応は、ネットワークの事業者運営に引き継ぐことによりオーナーの不安を解消した。

◆相談の経路や特徴

＜相談の対象者層と寄せられる相談内容例＞

- ・要支援1、2や要介護1、2の特養に入れない人の増加により、セーフティネット住宅のケアシステムの構築が重要になっている。国民年金や厚生年金の受給が少ない人が、都心の住宅の家賃が払えない現状があり、相談は、月平均10件ほど寄せられている。相談対応担当者は、生活感のある女性がほとんど。ヘルパー2級あるいは介護職員初任者研修を終了済で、サ高住や介護現場の経験を積んでいる。
- ・相談対応で大切にしているのは、①相手の気持ちに寄り添いながら、相談者の抱える課題を浮き彫りにして、相談者本人がそれに気付くようにすること。②課題解決策を複数案提示し、最終的には相談者の意思で「人生選択」をしていただくこと。

◆住宅確保の方法

- ・豊島区と連携することで、家賃低廉化補助（40,000円/月）を確保しながら、サブリースで住宅をマネジメント。多様なニーズに対する2つのタイプの住まいを確保。相談～生活設計、契約締結、入居までトータルで実施。
 - ① 低価格の戸建て活用型のシェアハウス（家賃39,000円）
 - ② 家賃低廉化補助のワンルームマンション（家賃48,000円）
- ・上記実施に当たっては、下記関係機関とのネットワークを図っている。
 - ・社協や地域包括と連携した居住支援活動（社協の福祉サービス権利擁護支援室「サポートとしま」、リボンサービス、介護保険のヘルパー活用、地域カンファレンスで情報共有）



- ・低廉家賃物件を扱う不動産屋との連携
- ・働く場所の確保（池袋サロンでの仕事）
- ・地域包括ケアの構築（訪問医療、訪問介護、小規模多機能、デイサービス等）
- ・協会独自の工夫として、協会独自の基金の活用、協会のスタッフが、生活が落ち着くまで住み込む（1か月から3か月）、入居者等による定期的な運営懇談会の開催（第1回は8月末に実施）により、困りごとや不安、不満をオープンにして、全員で解決策を考えるようにしている。

◆事業としての居住支援のビジネスモデルや継続性、地域活性化への貢献等について

- ・運営体制とビジネスモデルの特徴としては、相談窓口の設置・サブリースによる居住支援と交流拠点の設置、不動産事業者の仲介を外して、直接地主と契約する、事業の採算性をあげるために自主事業＋介護事業＋障害者事業の実施が挙げられる。

- ・事業継続のための工夫点や苦労点と課題（今後の展望や計画等含め）としては、以下があげられる。

（工夫点）

- ・スキーム設計・開発：交流拠点と住まいを確保し、＋居住支援＋地域包括ケアとトータル的に支援。
- ・上記を総合的に対応できる人材の確保。
- ・住宅の確保：大家さんと直接交渉。
- ・ネットワーク：本人の抱える課題は複合的。横刺しネットワークの構築。
- ・3つの事業 ①自主事業（健康麻雀サロン、卓球サロン、他）と②介護事業、③障がい者の就労支援事業を組み合わせて収益を安定させ持続可能なスキームを構築。
- ・豊島区外からの入居者の家賃低廉化補助の適用については、当初は豊島区外から豊島区に住民票を移した場合は1年経過後でも「対象外」との行政見解だったが、話し合いの結果、当該補助の適用となった。
- ・家賃低廉化補助の対象者が入居後、手持ち資金がなくなり、生保申請となったケースがあった。通常、セーフティネット専用住宅は生保受給者を想定していないが、今後も起こりうるケースとして行政と相談の結果、生保受給しながら居住を続けることとなった。なお、このケースにおいては地域包括、社協とも連携して進めている。

- （苦労点や課題）・キャッシュポイントの模索。一般の方の何倍も労力が必要。

- ・家賃の低廉化。地域外からの転入に対する家賃低廉化対策。
- ・地域プロデューサーの養成
- ・高齢者、障害者、ひきこもり、生活困窮者の混在のセーフティネット住宅を運営できる人材。

◆多世代の居場所「共生サロン南池袋」（※コロナによる緊急事態宣言発令中は休止）

- ・「共生サロン南池袋」は2020（令和2）年7月にオープンした。コロナ禍で難しい判断ではあったが、コロナで出かける場所を失い自宅に閉じこもっている高齢者、生きがたさを抱え悶々としている若い世代、条件がそろえば社会的活動が可能な障がい者などとの出会いを通じて、「こんなときだからこそ」と居場所を開設した。居場所に共生型の機能を入れ、多様なプログラムを展開して地域の高齢者はじめ多世代に利用いただき、障害者の働く場もつくる計画。総合事業のつながるサロンとして2021（令和3）年3月から活動を始めた。

- ・2021年1月にキッチンとバリアフリーのトイレを新設し、食事提供機能も整えた。朝食・昼食に加え、夜はアルコールも飲める場所にする予定だが、コロナ感染拡大防止のため、食を提供する活動は開始していない。2020年7月以降は、社会実験的にさまざまなプログラムを実践した。7月から「健康講座と鍼灸」9月から「健康麻雀」「椅子ヨガ」「ネイルサロン」「卓球」などを日替わりで行った（社会実験のため利用料は無料）。



- ・「健康麻雀」と「卓球」のニーズが高いことがわかったことから、健康麻雀と卓球という2つのプログラムを正式にスタートさせ、3月からは会費制とした。参加者の多くは60代以上の女性で、3月～4月に健康麻雀を利用した地域の方は、述べ60人に上る。

- ・総合事業「つながるサロン（通所型サービス）」にも2021年4月、地域からの紹介で要支援の方が参加された。卓球は週末に開催。地域の方が友だちを誘って参加している。卓球のコーチがつくことが好評で、毎週参加さ

れる方も少なくない。また、2022（令和4）年4月、共生ハウス池袋2丁目の入居者が「つながるサロン」（将棋サロン）を立ち上げ、住民主体の介護予防事業を展開、当協会がフォローしていく予定。

◆居住支援に取り組むことによる地域コミュニティへの効果や今後の抱負、実現に向けた課題等

- ・「共生サロン南池袋」では地域の高齢者と、さまざまな困難を抱えた当事者が支えあう仕組みが生まれつつある。ひきこもりなどの困難を抱える若い層と地域の高齢者の間をとりもち、健康麻雀という共通の楽しみを通じてコミュニティを広げる活動をしている。通常は制度の縦割りによって交わることが少ない、高齢者・障害者・生き難さを抱える多世代が、健康麻雀や卓球を通じて出会う。それは一方的に「支援される」のでもなく、「支援する」のでもない、お互いさまの「支え合い」の場になってきている。
- ・目指す地域コミュニティの姿は、①社会的弱者が社会的弱者の課題を解決すること、施しの福祉からの脱却と②多世代のコミュニティが育まれる居場所である。「共生ハウス」と「共生サロン」は、ひきこもり、障害、貧困、孤立といった課題を抱える当事者が相互に支え合いながら、暮らしと仕事とケアを生み出し、自分の人生を自分で切り開いていく居場所づくりを目指し、始動し始めている。

<居住支援に取り組んだことによる効果や変化として>

- ・住宅要配慮者向けの住まい確保に賛同する不動産会社が出てきた。
- ・入居者の表情、身なり、心に変化が出てきた。
- ・障害者と高齢者のコミュニティづくりが進む
- ・自治体との連携が進み、公共の施設（雑司ヶ谷公園の防災拠点）の空いている空間を活用出来るようになった。

<課題と課題解決に向けて今後取り組みたいこと、協働したいカウンターパート、開発したい資源・財源等>

（今後取り組みたいこと）

- ・情報が行き届く仕組みの構築
- ・生活困窮者向けのトータルケアの構築
- ・13万人と言われる介護難民の住まいとケアの構築
- ・看取りのケア施設をつくる

（協働したいカウンターパート等）

- ・民間同士の連携
- ・障害者、ひきこもりの団体との連携
- ・病院との連携

<上記に向けた公（国及び都道府県、市町村）の役割や制度・政策の課題、求められる方向性>

- ・課題に対する理解。 ・実情に見合うよう制度の見直し。
- ・臨機応変な施策の実施。 ・情報発信（必要としている情報が届くように）
- ・居住支援協議会が役割を果たせるような適格な指導。 ・国や都や自治体や大学の共同研究開発
- ・国及び都道府県、市町村等の関連事業に携わる人材の育成
（専門性、現場の把握力の強化、コロナ禍での事業の難しさへの理解等々）

・今後、ソーシャルビジネス、社会的投資としての地域の経済循環への貢献の可能性やそのために必要な環境整備等

- ・社会的弱者の起用。起用できる環境づくり。 ・活用していない場の提供。（例：雑司ヶ谷）
- ・福祉基金 ・資金力の強化のための地域活性ファンドの強化と金融機関との連携
- ・コミュニティビジネスの起業とサポート体制の強化

▶ヒアリング参加委員からひと言

コミュニティネットワーク協会の取り組みはプロジェクトによって様相を変えていますが、地域固有の文脈や社会資源の現状を読み解きながら地域課題の解決を目指すという点は共通していると感じました。住宅に加えて共生サロン南池袋を運営しており、住宅と拠点の両方に取り組むことで、居住者のエンパワメントや社会参加を目指している点が素晴らしいと感じます。（井上由紀子）

④ NPO 法人 わっぱの会、社会福祉法人 共生福祉会

※ソーネ OZONE ソーネ居住支援センターの取組

<https://residence.sone-ozone.com/>

【基礎情報】

所在地 (自治体名)	愛知県 名古屋市北区	人口	16.2 万人 (名古屋市北区)	活動の範囲	県公社住宅及 びその周辺地区																					
地域概況	<p>○大曾根住宅は、愛知県公社住宅により 1975～76（昭和 50～51）年に管理開始された 11 階建て 4 棟 480 戸の住宅。住戸面積が 50 m²弱という狭さや地下鉄駅から徒歩 15 分という立地も影響してか、近年、特に空き家が増加していたところ、2017（平成 29）年から空き住戸を活用したコミュニティ再生事業として、分散型サービス付き高齢者向け住宅の計画がスタート。</p> <p>○高齢者向け住宅の計画と合わせて、6 年ほど前に撤退したスーパーの跡地(1,000 m²)を活用した交流スペースの企画が持ち上がり、地域の様々な団体に声がかかる中で、障害者の地域での共生共働の事業・活動を進めていた NPO わっぱの会に声がかかり、実現の運びとなった。</p> <p>○新たに誕生した地域総合交流拠点の内容は下記の通り。</p> <ol style="list-style-type: none"> ① しげん 20 種類以上の資源買取センター ② カフェ モーニングから夜までのカフェレストラン ③ ショップ わっぱん・有機野菜などの販売 ④ みんなのわ 障害者事業所の共同受注・販売センター ⑤ ホール 市民のフリースペース・イベント開催 ⑥ 相談 ソーネ居住支援センターを中心とする駆け込み所 ⑦ リサイクルショップ 資源の中のリユース品の販売 																									
団体の活動開経過	<ul style="list-style-type: none"> ・団体としての活動開始は 1971（昭和 46）年 ・社会福祉法人 共生福祉会 1987（昭和 62）年設立 ・特定非営利活動法人 わっぱの会 2004（平成 16）年設立 <p style="text-align: center;">※目的に応じて、制度、非制度事業を使い分け</p>																									
居住支援の経過	<p>1971（昭和 46）年 共同生活体づくり始まる（現在 15 住居・約 70 名）</p> <p>2004（平成 16）年 障害者基幹相談支援センター</p> <p>2015（平成 27）年 名古屋市仕事・暮らし自立サポートセンター大曾根（生活困窮者への居住支援）</p> <p>2018（平成 30）年 6 月 居住支援法人の指定を受ける</p> <p>2018（平成 30）年 9 月 ソーネ居住支援センター開始</p>																									
居住支援法人指定の有無	居住支援法人の指定を受けている（2018（平成 30）年）																									
実施している 居住支援の概要	<p>◆取組スタンス</p> <p>○（法人全体）障害のある人ない人が差別なく共に働き・共に生きる社会をつくる</p> <p>○ソーネ居住支援センターでは「地域共生型居住支援事業」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住宅の提供にとどまらず、仕事の確保、地域社会に根ざし安定した生活ができるように総合的に支援 ・住居支援に関する相談（2018.9）→生活を支える保証（2020.4） →生活支援付き住宅事業（2020.8） <p>◆居住支援に関する取組の全体像</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th></th> <th>自ら実施</th> <th>他と連携協働</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I 相談支援</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td></td> </tr> <tr> <td>II 住宅確保支援</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td style="text-align: center;">○</td> </tr> <tr> <td>III 生活支援</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td></td> </tr> <tr> <td>IV 死後事務対応</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td></td> </tr> <tr> <td>V 活動拠点の有無</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td></td> </tr> <tr> <td>VI 関係性づくり・参加の機会確保</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>◆取組実績等 後述</p>						自ら実施	他と連携協働	I 相談支援	○		II 住宅確保支援	○	○	III 生活支援	○		IV 死後事務対応	○		V 活動拠点の有無	○		VI 関係性づくり・参加の機会確保	○	
	自ら実施	他と連携協働																								
I 相談支援	○																									
II 住宅確保支援	○	○																								
III 生活支援	○																									
IV 死後事務対応	○																									
V 活動拠点の有無	○																									
VI 関係性づくり・参加の機会確保	○																									

わっぱの会 プロフィール

◆会の沿革等

- ・1971（昭和 46）年創立。「障害のある人ない人が差別なく共に働き・共に生きる社会をつくる」ことを理念とする。きっかけは、学生ボランティアとして障害者施設に出向いた際に、なぜ、障害者がこのような山奥の施設で暮らさなければならないのかと疑問に感じて、「共に生き、共に働く」、自分たちも一緒に街で暮らそう、と共同居住をスタート。街中の小さな倉庫を借りて一緒に仕事を始めた。自分たちが仕事をとってきて、共に働く場、共に生きる場をつくってきた。
- ・当初の中心は知的障害者の方であったが、基本的に障害種別は問わない。2000 年以降、障害者にとどまらず、社会の中で排除を受けている人、取り残されている人も含めて、社会的事業所づくりを進めていく必要があることを認識。現在、33 の事業に取り組んでいる。
- ・当初は任意団体として活動を開始。その後、1987（昭和 62）年に社会福祉法人を、2004（平成 16）年に NPO 法人を取得した。2 つの法人格を持つことで、社会福祉法人でなければならないこと、有利に進められること、中小企業ではできないことと、柔軟性が利点の NPO 法人それぞれの特徴を使い分けながら、事業展開を進めてきた。
- ・もともと共同生活体、共働事業所体としてスタートしていることもあり、必然性と必要性に応じた事業拡大を進めてきた。これらの取組を進めていく中で、地域の課題にも対応していこうということで、介助、就労等の課題についても、福祉の制度化以前から取り組んできた。近年の困窮者支援の制度化により、支援センターの立ち上げ、純粋民間団体のコンソーシアムによる受託開始ののち、ソーネの活動へと展開。

◆名称の由来

- ・当初「共同生活体、共働事業所」という名前だったが、固有名詞がないのはおかしいのではないかと、ということで、公募。あまりいい名前がなく、「わっぱ」輪のようにつながることと子どものことをかけて、「子どものような純な気持ちをもって、輪のようにつながろう」という思いから、「わっぱの会」とした。
- ・1984（昭和 59）年からパン製造に着手。無添加、国産小麦のパンで、福祉のパンではない。仕事の中心は卸しだったが、障害当事者たちが町で売っていた。「わっぱん」の名称で親しまれ、わっぱの会は知らなくても、わっぱんは知っているという高い知名度となった。

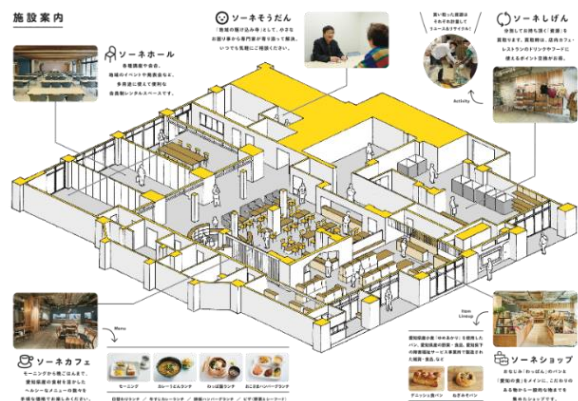
◆事業実施の上での特徴、方針

- ・必要に応じて制度事業を使っているが、元々の理念を極力生かす方向で理解・運営している。例えば、グループホームに障害のない人が暮らす場合、「同居人」と位置づけて、利用料も徴収する。
- ・いろいろな事業について、行政からの補助金等も受けているが、極力、行政の言葉は使用しない方針（利用者サイドに立った言葉の使い方等）である。

ソーネ ŌZONE について

◆大曽根との縁

- ・もともとは名古屋の中心部で共同生活・共同労働を行ってきた。社福を創る際に、名古屋市が北区にある土地を無償提供してくれたことで、この地域との関係ができた。2000 年以降、特に 2010 年以降は、大曽根に中心的に拠点が集中してくるようになった。



◆ソーネ相談

- ・障害、困窮の生活相談の実績があることから、住まいに特化して、居住支援センターの相談とした。当初から専任 2 名を配置し（現在は 3 名）年間 100 件以上の相談を受けている。居住支援法人でも、専任を置いているところは多くないのではないか。周辺の地域の人たちも対象にしている。

◆ソーネ居住相談

- ・障害福祉の場合は、基幹相談が受けることになるが、こちらに相談があつて共同で探すことも多い。より重要なことは、住んだ後の相談をどうするか、ということなので、共同でサポート体制をつくる。
- ・相談者がご本人・家族・親族等の場合は、親の呼び寄せ、住み替えなどの相談。一般の高齢者から家が大きすぎる、退去言われた、片づけができないなど。
- ・当初、団地からの相談が多いかと思ったがそれほど多くはない。住み替え等の相談の場合、センターに行ったことが知られるのが嫌だ、ということで近くの相談にはこない人も少なくないようだ。相談と地元地域との関係のむずかしさを感じている。
- ・他方、地域包括は住まいに関する相談には対応していないのか、行政（生活保護担当）からの紹介が多い。地域包括からの相談の場合、連携というよりも、こちらに投げられた形で来ることが多いような印象を持っている。

◆住宅確保の方法

- ・基本的には、以下の 2 つの方法による。
 - ・ネットの中で探す。SUUMO 等 仲介業者に連絡
 - ・5 社くらいの地場の不動産屋さんとのネットワーク。生活保護の人を受けてくれる。代理納付等の仕組みがあつて安心という理由。

◆生活支援～死後対応について 具体的には

- ・生活支援については、高齢、障害の場合、制度で使えるサービスはそちらを利用してもらい、対応できないものについて、低料金を、会で実施している。
- ・共同墓地を建てており、現在までに 30 人くらいにのぼる。

◆利用者の参加支援

- ・大型スーパー撤退後、ソーネができるまでゴースタウンのようだった。ソーネの明かりがともっているだけでも、防犯上の効果も大。
- ・3 年前から、「ソーネみんなでごはん」を月に 1 回ほど、開催している。ここで行うことに対する地域の信用がある。2 回目で 300 人くらいの人が集まった。その際は、時間・人数制限をとった（時間は 1 時間）。
- ・対象地域は、小学校区でいうと 4 学区分。中には、車できている人もいるという。混ざってもらうことはいいが、本来必要な人に来てもらっているかどうか大事。500 食のうち、本当に必要な人は何食くらいなのかはわからない。また、ただ集まってもらうだけではなく、そこから対話等が生まれないと。。。
- ・学習が難しい人には別に支援を行っている。サポートしてくれるのは、学生や高齢でボランティアしたい人。元先生や現役の先生もいる。
- ・就労の場、サロン等が該当。交流だけの拠点も増やしたい。地域の人も求めている。子ども達の支援にも取り組みたい。

◆地域の「たまり場」にしていくために

- ・ソーネの地域は、4 つの学区からなっているが、それぞれの自治会役員、学区の会長、民生委員等と連携を図りながら、現在、すべての学区で、ソーネのかわら版を全戸配布してもらっている。地域との関係は、どんどん深まっている印象。
- ・「ソーネ」にこめた思い お互い顔を付け合わせて「そうね」と声を掛け合える関係を目指すコンセプト
- ・開設して 1 年後の夏祭りでは、地元からぜひ一緒に手つだってほしい、と頼まれた。当初は、知らない障害者団体がいったい何をしてくれるのか、という不安や疑心暗鬼もあったのではないかと。それが 1 年たつて、地域のためになることをしてくれるらしい、という見方にかわってきたのだと思う。

◆居住支援から「大曽根地域共生のまちづくり」へ

- ・相談を受ければ受けるほど、次々と新しい問題が出てくるが、相談は一時的な対処でしかなく、地域を作り変えていくことの必要性を感じる。これが、大曽根地域共生のまちづくりへと進展している。
- ・課題によってつながり先は異なるが、ゾーネを始めて、つながりは一気に広がった。今は、どこでもつながりたい。
- ・大曽根商店街では、クラフトビールを販売しているが、これは、経産省の地域活性化事業の補助金を活用している。NPOとして、商店街との共同申請で実現した事業である。今後、障害のある人の就労先としても生かしたい。
- ・将来的には、「地域生協」的なものをつくりたい。消費者としての生協ではなく、地域の福祉を皆で作りに上げていくような組織。個人同士の助け合いではなく、いろいろな状態の人が、お互いに組合員として助け合う、そうした受け皿としての生協をイメージ。
- ・愛知県には、まちづくりの生協として、南医療生協がある。生協でありながら、生協を超えている地域生協。ワーカーズコープの人がつないでくれた。互いの取組を知って、こちらも感動したし、南医療生協の人も感動してくれた。ただし、ここは距離が遠い等の課題もある。
- ・労働者協同組合については、今はメリットを感じられない。しかし、これまでイタリアの社会的協同組合を訪問して、これを日本に広めようとしてきた。韓国では、社会的企業育成法ができたが、日本には導入の動きはない。その下地としての労働者協同組合を生かせないかと考えている。

参考

- ・わっぱ労働者協同組合をつくる予定だが、言葉が固く、人気はない。NPOよりも動きやすいと思うので、名称を工夫しながらうまく使いたいと考えている
- ・愛知県下では、わっぱの会、生活クラブ愛知、ワーカーズコープ東海事業団、高齢者生協の4者+南医療生協で、地域独自の協同組合を作っていること準備中である。全国的にも連携ができていく珍しいケースだと思う。

▶ヒアリング参加委員から一言

支援の深化と拠点の開放化が同時並行で行われていることに感銘を受けました。生活困窮分野や障害分野での支援を経て居住支援センターを立ち上げておられますが、居住支援に携わる相談スキルが標準化を伴いながら向上していること、各相談機関と居住支援センターの連携や分担が進んでいることを感じました。拠点の開放化はゾーネOZONEで実施している各種プログラムが生活全般にかかわる要素を盛り込んでいること、貨幣が小さな規模で継続的に地元で循環していること、心地よく適度に洒落たオープンなデザインであることなどから感じました。今後は公社住宅などとも連携しながら社会的不動産事業が展開されていく予定であり、包括的居住支援のモデルとなると感じます。(井上由紀子)

所在地 (自治体名)	東京都中野区	人口	33.2 万人 (2022 年 1 月)	活動の範囲	中野区を中心 に 23 区																					
地域概況	<p>○中野区では、人口・世帯数ともに増加中。世帯人員別一般世帯割合は、「1 人」世帯が世帯全体の約 6 割を占める。高齢化率は 20%とほぼ 23 区の平均に近い。</p> <p>○中野区における住宅総数に占める民間借家の割合は、61.0%で、23 区平均より高く、周辺区と比較しても高い。</p> <p>○2021（令和 3）年 3 月末時点の空家数は、584 棟。区外観目視による調査に基づき管理状況に応じた分類をした結果、最上位の A ランクと次点の B ランクで半数を占める。管理不全の兆候がある空き家も 4 割程度存在。</p> <p>○北部地域（沼袋周辺の特徴）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中野区の中では、生活保護水準の物件が比較的多い地域。野宿生活者は、新宿、池袋に多いが、いわば、東京西部地域の野宿者の集住地域から微妙な距離間（比較的近い、遠くない）という地域性（稲葉剛代表談）。 																									
団体の活動経過	<p>1994（平成 6）年～ 東京・新宿を中心に路上生活者支援活動に取り組む。</p> <p>2001（平成 13）年 代表稲葉剛氏は、湯浅誠氏らと共に自立生活サポートセンター・もやいを設立し、共同代表に就任（2003 年より 2014 年まで理事長）</p> <p>2014（平成 26）年 一般社団法人つくろい東京ファンド設立</p>																									
居住支援開始年	<p>2014（平成 26）年 中野区沼袋にシェルター開設</p> <p>◇協力不動産店について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・部屋探しについては、地元の不動産屋さんにも協力してもらっている。協力不動産店は少ないものの、少しずつ増えている（東京都内で数店舗） <p>◇「つながる電話 プロジェクト」として 200 台ほど貸与</p> <ul style="list-style-type: none"> ・東京では、家賃保証会社を利用することが前提なので、審査を通すためには、電話が必須となることから実施。求職活動や福祉事務所との連絡用にも活用してもらっている。 <p>◇東京アンブレラ基金</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2019（平成 31）年、様々な分野で活動をする都内の団体と連携をして、「東京アンブレラ基金」を立ち上げ 																									
居住支援法人指定の有無	居住支援法人の指定を受けていない（ネットワーク団体が指定を受けている）																									
実施している 居住支援の概要	<p>◆居住支援に関する取組の全体像</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>自ら実施</th> <th>他と連携協働</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I 相談支援</td> <td>○</td> <td></td> </tr> <tr> <td>II 住宅確保支援</td> <td>○</td> <td>○</td> </tr> <tr> <td>III 生活支援</td> <td>○</td> <td>○</td> </tr> <tr> <td>IV 死後事務対応</td> <td>△</td> <td></td> </tr> <tr> <td>V 活動拠点の有無</td> <td>○</td> <td></td> </tr> <tr> <td>VI 関係性づくり・参加の機会確保</td> <td>○</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>◆取組実績等</p> <p>2022（令和 4）年 3 月現在、中野区、練馬区、豊島区、新宿区、墨田区の 5 区で、計 53 部屋を確保し、個室シェルターや借り上げ住宅、東京の高家賃に悩む若者向けのシェアハウスを運営。</p>						自ら実施	他と連携協働	I 相談支援	○		II 住宅確保支援	○	○	III 生活支援	○	○	IV 死後事務対応	△		V 活動拠点の有無	○		VI 関係性づくり・参加の機会確保	○	
	自ら実施	他と連携協働																								
I 相談支援	○																									
II 住宅確保支援	○	○																								
III 生活支援	○	○																								
IV 死後事務対応	△																									
V 活動拠点の有無	○																									
VI 関係性づくり・参加の機会確保	○																									

活動プロフィール

※文中つくろい東京ファンドは「つくろい」と記載

◆経過

- ・1990年代半ばから路上生活者支援を始め、2000年代に入ってからには広義のホームレス状態にある困窮者の支援に関わり、特に生活保護の申請同行に力を入れてきた。近年は、支援をした人が数か月後に再び路上に戻ってしまっているという状況を目の当たりにするようになり、路上と施設を往復している人の存在が徐々に増えてくるようになった。
- ・ハウジングファーストの理念については、以前から承知していたので認識はしていたが、東京でその実践をしていくことは財政的にもかなりの負担になることから、手を付けられずにいたのだが、たまたま沼袋のビルのオーナーから、「1つのフロアが全部空いているので困っている人のために使ってほしい」というお話をいただいた。それを契機に立ち上げた。

◆「ハウジングファースト」をポリシーとする都内7団体のネットワークによる居住支援活動

～「ハウジングファースト東京プロジェクト」の実践

- ・当初から、都内の他団体との連携の中で支援をしていくという方針で、役割分担をしながら進めてきている。「てのはし」、「世界の医療団」等、池袋を中心に精神疾患・知的障害等を抱えている路上生活者への支援を続けている団体と話し合いを持って、改めて連携を進めることとした。
- ・そのネットワークの一つである国際的なNGO ハビタット・フォー・ヒューマニティ・ジャパン（以下「ハビタット」と記載）の日本支部の方から、数年前に、国内でも居住支援を開始したいとの依頼を受けた。話し合いの中で、「ハビタット」にも、ネットワークに入っていただくこと、居住支援のうち、シェルター提供や生活支援を「つくろい」が、入居ハードルの高い方の部屋探しや入居後の清掃等の居宅を維持するための支援を「ハビタット」が担当することとし、居住支援法人は「ハビタット」の方でとってもらうこととした。そういう形での連携になる。
- ・「つくろい」がシェルター入居を支援し、「つくろい」が単独でサポートしている人もいるが、半数程度の方は精神科クリニックに通院している、訪看を受けている等の他の団体からの支援が入っている。どういった関わり方になるかは、その方のその時々々の状況を見て、判断している。また、この1年半はコロナ禍の経済的影響で生活に困窮している人々を支援する「新型コロナ災害緊急アクション」（反貧困ネットワークが事務局を担い、全国の約40団体が加盟）というネットワークにも参加して、緊急支援の活動も行っている。

居住支援プロセス

◆相談の経路 コロナ前・コロナ禍

- ・7団体のネットワークの中では、当該団体は、住宅確保支援を担う役割だったこともあり、コロナ以前の通常時では、他の民間支援団体からの紹介が大半だった。中には、地元社協や生活困窮者自立支援制度の窓口から紹介された人もいる。
- ・「家族」からの相談の場合、件数は少ないが、地方の親からの「子供が東京でホームレス状態になってしまった」という相談が何件もあった。本人の場合は、巡回の中で、基本的には家を失った状態にある方からの相談である。
- ・支援のスタンスとしては、今ホームレス状態だったら受け入れる、という方針。そのうえで、利用者との関係性をつくっていく中で、その方の抱えている課題を把握していくという流れを大切にしている。最初から「アセスメントをする」という関わり方はしない。
- ・緊急支援の体制となった2020年4月からは、「つくろい」としてもメールフォームを立ち上げて、相談を直接受けていたが、同年6月に「新型コロナ災害緊急アクション」にメール相談の窓口を移設した。以降は、反貧困ネットワークが中心となって緊急支援を行い、必要がある方について、「つくろい」のシェルターに紹介してもらう流れとなっている。

住宅確保支援

◆沼袋でシェルターを始めた経緯

・たまたま、という要素はあるのだが、以前からこの地域の生活保護の方とのかかわりがあったということ、中野区の中では、この地域は、生活保護水準の物件がたくさんある地域で好都合だった、という事情もある。野宿生活者は、新宿、池袋に多いが、いわば、東京西部地域の野宿者の集住地域からの微妙な距離間（比較的近い、遠くない）という地域性もある。

◆協力不動産店

・部屋探しについては、地元の不動産屋さんに協力してもらっている。協力不動産店は少ないものの、少しずつ増えている（現状では、都内で数店舗）

◆アパート転宅の初期費用を支援する仕組みについて～ビッグイシュー基金「おうちプロジェクト」

- ・2020（令和2）年8月-2021年8月まで、ビッグイシュー基金「おうちプロジェクト」が稼働していた。これは、原資をコカ・コーラ財団が50万ドルほど負担していたもので、基金の連携先の一つに「つくろい」も入っていた。
- ・支援団体によって、使い方はそれぞれであるが、申請する時点では、基本的には仕事を継続していて、生活保護を使っていない人が対象。（アパートに入ってから生活保護を申請した人を含む）
- ・初期費用の支援があると住宅を借りやすい等のメリットはあるのではないかと。この仕組みがあったことで、通常確保が難しい方もアパートに移れた実感がある。現在、報告がまとめられているところだが、1年間で計207世帯（237名）の支援を行った。

◆選択肢を示す際に、うまくいかなかった場合の選び直し等への配慮

- ・ハウジングファーストについては、アメリカでの実践から学んだ。アメリカ等では、路上生活からダイレクトに恒久的な住宅を提供している。日本での実践は生活保護制度の制約を受けており、個室シェルター→生保を利用して→そこから転宅という流れなので、厳密な意味でのハウジングファーストではない。
- ・ただ、借り上げ住宅の中には、サブリースで恒久的に使ってもらっている方もいる。例えば、80代の高齢者、重い障害のある方等の場合、民間賃貸住宅市場で部屋を探すのが困難な人にはサブリースで恒久的な住宅を提供している。
- ・個室シェルターから部屋を探すことについては、本人が望めば、ゆっくり自分にあつた部屋探しができるというメリットもある。一度入ってしまった環境が合わない時の対応は難しいが、医師に意見書を書いてもらい、福祉事務所に転宅費用を出してもらって転宅を支援することもある。

◆住宅確保についての苦労点

～そもそも供給がない（足りない）のか、供給よりも忌避感の問題なのか

- ・困窮者の部屋探し、ホームレスの方については、生活保護で入れる供給量の少なさと忌避感と双方あると思う。
- ・23区でも差がある。これは、あくまでも自分の印象だが、例えば、中野区、練馬区は、生活保護の高齢者については、それほど苦労はしない。住宅扶助の代理納付についても広く知られるようになり、大家さんの側に「（家賃の）取りっぱぐれはない」という意識が浸透している。80代を超えてくると厳しくなるが、選択肢も多いのではないかと。他方、新宿区、豊島区では、物件自体が少ない、物件の条件も良くない傾向。ただし、生活保護だからNGということはあまりない。逆に、東京の東部（下町地域）は、伝統的なコミュニティが強く、外の人が入りにくい、生活保護に対するマイナスイメージなどがあるように感じる。

入居後の支援

◆アパートでの利用者のトラブル対応や生活支援等への対応

・大家さんは地元にはいない方が多く、直に関係を持つことはないのが現状。一方、地元の不動産屋さんは、ソーシャルワーク的なことでもしてくれており（例えば、病院の付き添い等）、助かっている。また、アパートでトラブルがあれば不動産店が連絡をくれるので、すぐにスタッフが訪問をすることができる。徐々にこうした態勢がつけられた。また、「ハビタット」による清掃支援も地域でのトラブル防止に役立っている。

◆地元地域との関係

◇中野区社会福祉協議会によるサポート

- ・当初から、活動に対して中野区社協が協力してくれている。中野区社協は区内を5つのブロックに分けて、「なんでも福祉相談」を実施していたが、相談員の方は路上の人にも声をかけていて、社協からの紹介でシェルター入居につながる人もいる。区社協主催のフードパントリーでは、区的生活援護課の職員とつくりのスタッフが一緒に生活相談ブースを担当するといった連携も進んでいる。
- ・2014（平成26）年、沼袋にシェルターを開設した際には、町内会の方には挨拶した。また、「カフェ 潮の路」（後述）をひらく際には、社協が地域の方との間に入ってくれたおかげで、地域の民児協の集まりに呼んでいただき、事業の説明をおこなうことができた。地域での反対はほとんどなかった。

◇利用者のはたらく場、地域交流の場としての「カフェ 潮の路」

- ・カフェは、シェルターから徒歩15分程度。練馬区との区境にある。カフェを作る時の工夫としては、次の点を考慮した。
 - 一般の飲食店としての許可を取っている／外観をおしゃれ風にしていく／ポスティングで近隣にチラシ配布／ホームレス支援、福祉を前面に出さないしつらえ
- ・そのエリアにはランチを食べられる場所がなかったこともあり、地域の方が利用してくれるようになってきて、徐々にコンセプトを知ってもらった。「お福わけ券」※の紹介等徐々に広がってきている印象。
- ・カフェでは、月に一度の鍋会を行っている。まちになじむことに向けてはできていない面も多いが、カフェには地域の方も来られるので、徐々に関係性が構築され、道で会えば挨拶をするとか、なじみの関係になっていく、ということはあるかと思う。
- ・孤立を防ぐという点では、コロナ禍でサロンの活動の制約が大きく、引きこもりがちの方が増えている。感染対策のため、家庭訪問も控えてほしいと言われることもあり、対応に苦慮している。地元の住民の方が路上生活者に独自にアウトリーチして、自分たちにつないでくれる動きも広がっているため、連携は深めたい。

◆行政（地元区）との関係について

- ・地元 中野区の居住支援協議会は、2021（令和3）年3月に設立された。自身は、ずっと設立を要望してきた経緯がある。団体としては、新設の協議会には参加していないが、それ以前から、例えば、区社協、障害福祉の相談窓口、不動産業者等とは、それぞれ相談しあう関係を作ってきた経緯もある。
- ・また、区の地域福祉計画の策定委員も務めており、計画の中でも、居住支援の重要性や設立の必要性について訴えてきている。そういう形での連携・関りとなる。
- ・これまで中野区を中心に支援活動を行ってきて、さらに、コロナで様々な地域で支援を行うようになり、それによって中野の特徴として見えてきた面もある。これまでも申し入れを行うことで改善できたところもあるがなかなか厳しい現状もあり、引き続き継続していきたい。

今後の方向性等

◆「ハウジングファースト」の観点から見た、政策としての「居住支援」の方向性

- ・首都圏で住まいのない方が生活保護を申請すると、ほとんどの場合、無料低額宿泊所（以下「無低」と記載）を紹介される。法律的には施設入所が前提ではないにも関わらず、コロナ禍の現在でも続いている。都内の場合、複数人部屋の施設が多く、無低に入ったが人間関係のトラブルに巻き込まれて、路上に戻ってくる方が多い。「施設に入るのであれば、生活保護を受けたくない」という声は夜回りでもよく聞く。状況としては、少しずつ個室化が進められたり、日住も増えてはきているが、施設環境の改善には必要性を感じている。
- ・さらに、ご本人が居宅を希望されるのであれば、まずはアパートに移ってもらったうえで、その方の地域生活を支える、という対応が重要ではないか。
- ・アパート確保に際しては、敷金礼金等の初期費用を出す際の条件がいつもネックになる。一人暮らしができるかどうかを福祉事務所が判断し、これをクリアしないと敷金礼金が出ない仕組み。福祉事務所の判断の裁量が大きい。区や職員によって解釈が異なっている点も課題。

◆事業として

- ・もともと、事業体としての側面と社会運動体の側面両面を持っているが、コロナ禍では運動体としての側面が強くなってきている。
- ・事業モデルと言っても、部屋をサブリースして、その際家賃を抑えてもらう、それをサブリースするという構図で±0。人件費分については寄付で補ってきた。とても「ビジネスモデル」と言えるものではない。アクションを起こして、それを社会に発信していくことで、共感としての寄付を集める手法。このスタイルに持続性があるのかどうかはわからないが、今のところは、そういう形で進めている。
- ・コロナ禍で相談者が急増する中、必要性に迫られて活動を拡大してきた。今後、他団体との役割分担の在り方を含めて、事業全体のあり方を検討していきたい。

▶ヒアリング参加委員からひと言

- ・前提の話になるが、ホームレスの人々の個別の居住支援においては、「相談→住宅確保」とプロセスが進むことは少なく、「相談→中間施設（シェルター）→住宅確保」、あるいは「相談→長期的な施設入所」となっているのが現状である。つくろい東京ファンドは前者のプロセスで、あくまで住宅確保を目指しながら、集団部屋である公的シェルター以外の支援ルートを作ることを目指して設立された団体であり、同団体が設立時から個室シェルターの所有・サブリースを行っているのは、必然であると言えるだろう。
- ・住宅移行後の地域支援にあたる「カフェ潮の路」の取り組みは、元ホームレスの人々の居場所づくりに留まらず、戦略的に地域に開き、溶け込むことを目論んだ大変面白いもの。そこには、差別・偏見の対象になりやすい「ホームレス」だからこそ地域に受け容れられることに意義があるという面もあり、「一般の飲食店として」「おしゃれ風」「福祉を前面に出さない」「お福分け券」などの仕掛けは、グットプラクティスとして他の団体や取り組みにも共有されてほしい。
- ・つくろい東京ファンドの特徴の一つは、一団体で必要な事業や活動を抱え込むのではなく、ネットワーク型で展開してきたと言うこと。団体で全てを賄えないからこそ結果的にそうなっているという側面もあろうが、例えば協力関係にある地元の不動産屋がソーシャルワークを自主的に行ってくれているなど、地域に潜在的にある支え合いの能力を引き出している点は重要である。
- ・事業継続性やビジネスモデルとして他での再現性があるかについては、稲葉代表も仰っている通り現時点ではなかなか難しい。公的資金や民間助成金、寄付以外の方法として、不動産のサブリースに可能性があるように思われるが、東京都心部では生活保護基準内で住宅（施設）費と支援人件費を回収しようとする、必然的に住宅水準が非常に低いものになってしまう。つくろいの最初のシェルター開設時のように、心あるオーナーとつながれるような仕組み（福祉的不動産バンクなど）が考えられないだろうか。（河西奈緒）

所在地 (自治体名)	福岡県 北九州市	人口	927,685 人 (R4.3.1)	活動の範囲	北九州市全 域、福岡市、 中間市																					
地域概況	<p>○北九州市の空き家率は、15・8%（2018 年 10 月）と全国の政令指定市ワースト2である。</p> <p>○活動拠点のある八幡東区は、市内でも最も高齢化と人口減少が進んでいる地区。</p>																									
団体の活動経過	<ul style="list-style-type: none"> ・1988（昭和 63）年 12 月「北九州日雇越冬実行委員会」として発足 ・2000（平成 12）年 11 月「NPO 法人北九州ホームレス支援機構」として設立認証 ※2004 年 12 月より、認定 NPO 法人 ・2014（平成 26）年より、名称を「NPO 法人抱樸」とする。 ・ホームレス支援から始まり、子ども・家族の支援、若者の就労支援、介護事業、障害福祉事業など。現在では 27 の総合的的事业を実施。 																									
居住支援開始年	<ul style="list-style-type: none"> ・2001（平成 13）年より、居住喪失層へのシェルター確保等の一時支援を開始 (自立支援住宅等) ・2004（平成 16）年「ホームレス自立支援センター北九州」開所（北九州市委託事業） ・2004 年 地元不動産事業者が、住居喪失者の居住支援を NPO との連携において実施するための組織として「自立支援居宅協力者の会」を創設 (北九州、福岡市で 59 社 令和 4 年 3 月末時点) ・2005（平成 17）年 自立後の地域生活者への居住生活支援を開始（制度内・制度外） ・他に、家賃債務保証業者（国土交通省登録）、無料職業紹介事業（厚生労働省許可） 																									
居住支援法人指定の有無	居住支援法人の指定を受けている 2017（平成 29）年																									
実施している 居住支援の概要	<p>◆居住支援の取組スタンス</p> <p>◇ホームレス、生活困窮者、子ども（世帯）等を対象に、いのちを守る基礎的支援、自立支援、ホームレスを生まない社会の形成の 3 つの目的に応じて、法人独自の制度外事業と法律・制度内事業を組み合わせながら、公民の他の機関等と連携・協働して事業を展開。</p> <p>◇社会的孤立への取り組みの基礎としての居住支援 ※ホームレスという人は存在しない。○○さん、△△さんという個人の中に、複合的問題が存在。個別プランを原則として、「個人」として伴走型の人生支援を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ハウスレス（経済的困窮）とホームレス（社会的孤立）という困窮の 2 つの側面に着目。 ・キーワードは、「ごちゃまぜ」、「断らない」、サブリース型支援付き住宅、家族機能の社会化～互助会、まちづくり <p>◆居住支援に関する取組の全体像</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>自ら実施</th> <th>他と連携協働</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I 相談支援</td> <td>○</td> <td>○</td> </tr> <tr> <td>II 住宅確保支援</td> <td>○</td> <td>○</td> </tr> <tr> <td>III 生活支援</td> <td>○</td> <td>○</td> </tr> <tr> <td>IV 死後事務対応</td> <td>○</td> <td>○</td> </tr> <tr> <td>V 活動拠点の有無</td> <td>○</td> <td></td> </tr> <tr> <td>VI 関係性づくり・参加の機会確保</td> <td>○</td> <td>○</td> </tr> </tbody> </table>						自ら実施	他と連携協働	I 相談支援	○	○	II 住宅確保支援	○	○	III 生活支援	○	○	IV 死後事務対応	○	○	V 活動拠点の有無	○		VI 関係性づくり・参加の機会確保	○	○
	自ら実施	他と連携協働																								
I 相談支援	○	○																								
II 住宅確保支援	○	○																								
III 生活支援	○	○																								
IV 死後事務対応	○	○																								
V 活動拠点の有無	○																									
VI 関係性づくり・参加の機会確保	○	○																								

活動プロフィール

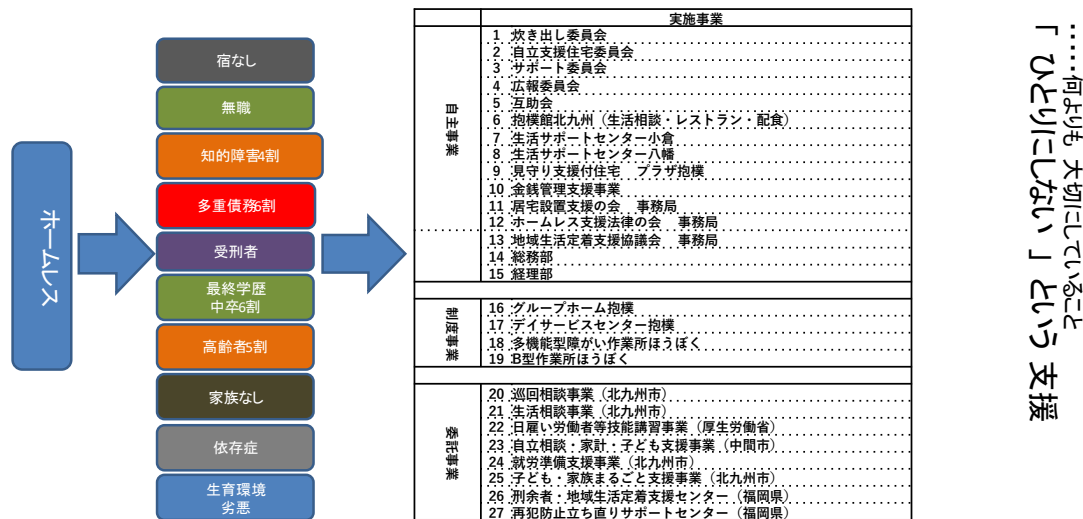
◆活動の全体像と居住支援の位置づけ ～社会的孤立への取り組みの基礎としての居住支援

・法人独自の制度外事業（自主事業）と法律・制度内事業（制度事業・委託事業）を組み合わせながら、公民の他の機関等と連携・協働して、計 27 の事業を展開している。

NPO法人抱樸の活動特徴⇒自由

①人を属性で見ない ②一人との出会いから事業展開 ③断らない

抱樸27事業 自主事業15事業 制度事業4事業 委託事業8事業



- ・2019（平成 31）年度に抱樸が受け付けた住宅に関する相談は約 350 件。その内、入居支援をした方が約 230 人。
- ・相談経路は、巡回相談、炊き出し等での相談、一般の相談窓口での受付等多様。
- ・相談を受けた人のうち、2004（平成 16）年 10 月から 2021（令和 3）年 3 月までのセンター入所者の状況をみると、およそ 45%の方に知的障害や精神障害等が確認されている。

◆居住支援の全体像

・抱樸では、対象者に対して、地域で生活していく上での日常生活支援の必要性（度）や本人の意向に応じて、下記 A～C の 3 つのタイプの選択肢を提案している。（下図）

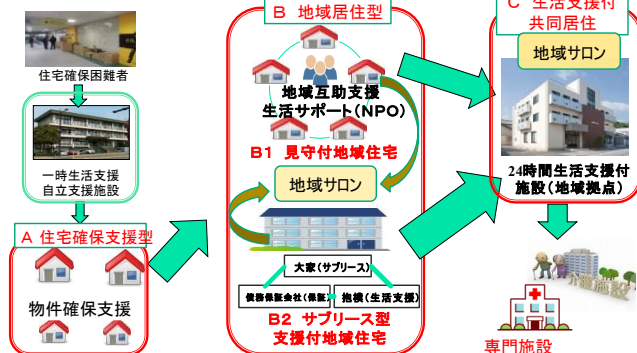
・これまでの対象者で、最も利用が多いのは、

B1（「見守り地域住宅」）である。

・地域居住に向けた住宅確保や生活支援にあたっては、次頁に紹介するような地域の他団体との協力体制を構築している。

・さらに、次頁 見守り付き支援住宅（プラザ抱樸）のように、制度を超えた「ごちゃまぜ」型の支援付き住宅となっている点も特徴的である。

◇抱樸の居住支援全体像◇



◆居宅支援協力者の会による入居マッチング等 地域他団体との協力体制

①自立支援居宅協力者の会 北九州

- ・不動産業者との連携による見守り
- ・大家・業者との見守り連携
- ・「生活サポート」（抱樸）との連携
- ・ニーズに合わせた情報の提供
- ・家賃滞納・生活状況の早期発見早期対応
- ・事故時の対処相談 ⇒大家の安心へ

②自立支援法律家の会（16名）

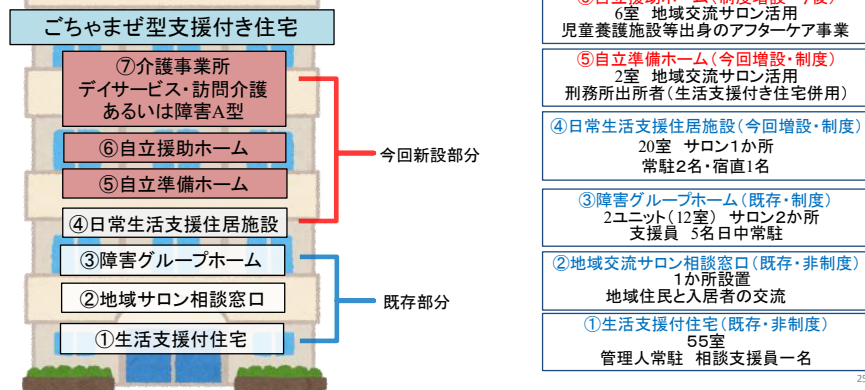
- ・法律家の会とは

NPO 法人抱樸の支援対象者が抱える法律問題を解決することにより、対象者の生活維持のリスクを軽減するための弁護士、司法書士、社会保険労務士等の法律家の会。

◆見守り付き支援住宅（プラザ抱樸）をみると…

属性を超えた「ごちゃませ」型支援付き住宅群

⇒制度と非制度を組み合わせることで「断らない体制」を実現
 ⇒同一建物内に複数のスタッフが存在・相互に助け合う体制
 ⇒プラザ抱樸が大きな家族・入居者同士の助け合いと出会い



プラザ抱樸の特徴:ごちゃませ ⇨制度や属性で人を見ない

- 1、相談経路 法人内 48 名、他機関 25 名
- 2、男女混合型 男性 55 名、女性 18 名
- 3、年齢構成 (平均年齢 54 歳)
10 代 3 名、20 代 11 名、30 代 4 名、40 代 9 名、
50 代 12 名、60 代 18 名、70 代 13 名、80 代 3 名
- 4、収入源 生保（一部含む）51 名、その他 22 名
- 5、属性 ホームレス、高齢、障がい、生活困窮、母子、DV、
社会的養護、更生保護・・・ ※退去者含む

- ・対象者に移動してもらうのではなく、対象者のいる部屋を日住として登録するなど、プラザの部屋を部分的に日住として指定を受けている。2 階から 12 階まで、日住が点在することとなった。結果としては、日住の人だけで固まらずに、よかったのではないか。

◆地域居住ののちのフォロー体制

- ・一人一人によってフォローの頻度や媒体は異なるが、基本的にはずっとフォローしていく。とはいっても、対象者は増えるがスタッフは増えないこともあり、方法は、はがき、メール、電話等さまざま。
- ・ホームレス自立支援センター退所者については、1 年間は市の委託費が出ている。現実的には、1 年を過ぎてもトラブルは起きることから、その後も委託の枠外でケアをしている。それでも限界が来ているなかで、利用者と生活支援契約を結んだり、サブリースによる収益の仕組みを考えてきている。
- ・個々人を追いかけるデータベースはあるのだが、一方で、その数も莫大なので追いつけない、という問題もある。アフターケアに対する対価はないので、そこが薄くなってしまふ。担当は、全体 9 名で 1200 名を見ている現状。
- ・多くの場合、仮に行方不明になったとしても、再度戻ってくる傾向にある。

「包括的居住支援」の方向性について ～抱樸はこう考える

抱樸では、「包括的居住支援」の包括性について、次のように考えている。

◇抱樸が考える4つの包括性

- ①対象者の包括性 対象者を属性やリスクで見ない、「～者別」を止める / 制度から人を見ない
- ②サービスの包括性 フォーマル・インフォーマルを合わせる / 無いものは創る
- ③時間の包括性 出会いから看取り、そしてその後（葬儀・追悼偲ぶ会）
- ④地域の包括性 従来の地理的概念を超える

◇「家族機能の社会化」～制度の隙間と制度との隙間 家族（家庭）モデルの5つの機能の社会化

①家庭内サービス提供

サービスの提供・・・住居、食事、睡眠、看護、
教育、服飾、介護

②記憶の装置

記憶・・・アイデンティティとデータベース

③家庭外資源活用一つなぎ・もどしの連続的行使 家族のニーズに応じた社会的資源をコーディネート もどし機能・・・社会資源淘汰機能

④役割と意味の付与・・・自己有用感確保・相互性の担保 助けられるから助けるへ

⑤何気ない日常（葬儀まで）・・・問題解決ではなく、生活そのもの 日常生活支援と言う新たな分野

コラム NPO法人抱樸による地域互助会

- ①誰でも入会可能 年会費 6000 円（月額 500 円）
- ②会員数 270 名（内当事者：なかまの会 150 名）
- ③世話人 20 名 見守り活動（定期訪問）
- ④年間行事 バス旅行、花見、新年会、誕生日会
- ⑤サロン 卓球（毎週）、カラオケ（毎週）、かふえ（毎週）
- ⑥看取りと葬儀 互助会葬と偲ぶ会（追悼集会）

◇抱樸型包括ケアシステムへの模索 ～特徴一三つの組み合わせ

- ①「専門性と家族機能」の組み合わせ フォーマルサービスとインフォーマルサービス
- ②「解決型と伴走型」の組み合わせ 二つの機能
- ③「支援する側とされる側」の組み合わせ 相互性・互助性

◇「つなぎともどし」の機能

- ・制度サービスにつないだ際に、本人とサービスが合わない、あるいは、制度側が十分な対応をしていない場合など、家族がいれば、そこに気づいて、適切などころにつなぎなおすのが役割かと思う。そうした役割をする家族がいない場合、果たしてケアマネがどこまで伴走しているのか。そうした役割の人に本人の意思を伝えるというのも家族の機能だが、つないでだけで、どこまでそれが対応・改善されるのか・・・という問題もある。伴走して、必要があればつなぎなおす役割、それを確認・チェックする役割が重要。
- ・現状では、情報リテラシーが高く、自分で情報の収集・選択、意思表示ができる人だけの制度になっているのではないかと懸念している。相談する機関すら知らない、あるいは断つてもいいということを知らない人が多い。そういうことを知らないと、知らぬ間に制度の隙間に落ちて孤立してしまう人が多い。

◇「社会的相続」について

- ・もともとは、親をどうするかという問題から出発した。現在世帯にアプローチしているのは、基本的に母親と子供の家庭。親自体が育てられていない中で、どのようにしていくかを実践中。親になるプロセスを学ぶ、母親に社会的相続を取り戻してもらおう取組。
- ・子どもと家族のまると支援をしているが、親にどこかに連れていってもらった経験がない。あるいは、子供のころDV被害を受けてうつになってしまった母親は、子供の世話をしたくてもできない、お風呂に入らない（清潔にすることを教えてもらっていない）等々の特徴がある。そこで、母親に代わって、叱る、手をかける、優しくする等本来、親として経験値として持っているはずのことをスタッフがしている。「助けて」と言っている状態なのに、母親本人が気づいていないことが多い。ヤングケアラー問題とも近い。
- ・さらに、親子ともに何らかの障害を持っているケースが多く、困窮者支援そのものが、半分以上は障害者支援ではないかと感じる。基本的に、障害福祉等使える資源は使いたい。
- ・妊娠の問題、性教育をどうするかは、子ども支援の大きな課題である。毎年必ず、妊娠の問題は発生している。往々にして、コミュニティが狭い、人間関係がないと感じる。

◆**居住支援事業の継続性確保に向けて**

～「**全国 10 都市における空き家活用型の支援付きサブリース住宅確保事業**」から

・抱樸をはじめとする**全国 10 都市のパートナー法人**において、現在、**標記事業モデル**を展開中。

※北海道、宮城、千葉、埼玉、東京、愛知、大阪、兵庫、岡山、福岡の各都市

・この取組は、

- ・社会の共有資源としての空き家を、支援団体がオーナーになることで、困窮者の住まいを確保し、
- ・各地域の支援団体が、一人一人に必要な生活支援を提供するという「支援付き住宅」の手法で
- ・今後の社会課題の解決に向けた、持続可能なソーシャルビジネスモデルとしての可能性も探るものです。
- ・運営にあたっては **部屋確保のイニシャルコストは、クラウドファンディングによる資金調達**
見守り・生活支援の人材は、**全国パートナー団体との覚え書き締結**
居住支援のランニングコストについては、**サブリース差益による継続可能性を探る**

・以下、2021 年 9 月末時点のサブリースモデル事業持続性についての経過

① 元々3～3.5 万円の賃貸物件を <u>2 万円</u> でサブリース
② 抱樸がサブリース契約
③ 収益構造 - ○北九州市の住宅扶助 29000 円
○ サブリース差益 ⇒9000 円 (月額)
○ 生活支援付債務保証 ⇒2000 円 (月額)
※一部屋に付 <u>11,000 円 (月額)</u> の生活支援費
※ 55 室のサブリース運用で年間約 726 万円の収入 事業費と人件費を捻出

参考 ・民間事業としての取組みやすさがある一方で、生活保護受給者を主な対象者とすることへの社会的な負の印象から、貧困ビジネスにみられないような支援内容の明確化が前提となる、などの苦労もあった。一部地域では、地域の住民による反対があり、昨年度中には開設できなかった。
・サブリースする住まいの確保しやすさという点からみると、これは都心のモデルではなく、どちらかというと地方都市かつ大学のエリアで、学生が減っている中での物件の余剰を見越した大学等が集積するそこそこの地方都市向けモデルと言える。

◆**生活困窮者居住支援事業から「希望のまち」プロジェクトへ**

「希望のまち」プロジェクトとは ～北九州市を「怖い街」から「希望のまち」へ。

地域で暮らす誰もが、「その人らしく生きる」ために、居場所と出番を提供。

特定指定危険暴力団 工藤會跡地を活用した、公民連携によるまちづくり

◆**推進にあたっての 3 つの方針と 5 つの事業**

◇**方針① テーマは希望のまち**

孤立する人がいないことを目指し、誰もが「助けて」と言える、「お互い様」の街であり、「助けられた人が助ける人になれる街」を理想としています。“全員参加型の地域”「ひとりも取り残されないまち」を目指します。

◇**方針② 市民参加型**

抱樸は「検討会議」を開催し、地域のニーズを聞いた上で、「グランドプラン」を作成したい考え。会議には地域住民代表、社会福祉協議会、行政、協力企業、社会福祉法人、NPO 法人、市議会議員、有識者などが参加予定。

◇**方針③ 「社会福祉法人抱樸」が事業化**

「希望のまちプロジェクト」の実施は、これから設立される社会福祉法人抱樸が行う計画です。

◇**上記方針を 5 つの事業によって行う計画**

子ども家族まるごと支援 / みんなの居場所 / 困窮者支援 / 断らない相談 / ボランティアセンター・互助会

※詳細は検討会議にて検討中。

希望のまちプロジェクト【5つのステージ】



▶ヒアリング参加委員からひと言

抱樸の事例は、7章で紹介したユニバーサル・ベーシックアセット（UBA）の考え方を理解するための多くのヒントを与えてくれます。宮本太郎氏は、UBAの目標が「最適性」にあると指摘し、これを実現するためには「専門家の相談支援を受け、試行錯誤できる仕組み」が不可欠であると論じます（『貧困・介護・育児の政治』2021年、朝日新聞出版）。居住支援に即して言えば、「居住」（housing）と「支援」（support）をいかに適切に組み合わせるかが課題となるでしょう。プラザ抱樸の「ごちゃませ」が示唆するのは、居住と支援の組み合わせには、じつに様々なバリエーションがあることです。そして、抱樸が家族の重要な機能であるとする「つなぎともどし」は、最適性を確保するまでの「試行錯誤」（選択と選び直し）に他なりません。ここには、「コモンズにもとづくアクセス」の具体的な姿が示されています。抱樸の活動を通じて、地域のベーシックアセットの構築が、未来の話ではなく現に実践されつつあることを知ることができます。（祐成保志）

研究体制

本研究事業は、2020（令和2）年度から2021（令和3）年度の2ヶ年にわたり、公益財団法人車両競技公益資金記念財団のご支援を受けて実施・とりまとめを行ったものである。研究の体制は下記のとおりである。

■ 研究の体制

下記を構成員とする研究会を設置し、企画から成果のとりまとめ全般にわたり、検討を行った。
(敬称略、委員50音順、◎印委員長)

【委員】

- 井上 由起子（日本社会事業大学専門職大学院 教授）
- 井本 佐保里（日本大学 助教）
- ◎大月 敏雄（東京大学 大学院工学系研究科建築学専攻 教授、
一般社団法人全国居住支援法人協議会 理事）
- 奥田 知志（認定NPO法人抱樸 理事長
一般社団法人全国居住支援法人協議会共同代表）
- 河西 奈緒（東京大学 学術振興会特別研究員（大月研））
- 祐成 保志（東京大学 人文社会系研究科・文学部 社会学 准教授）
- 松田 雄二（東京大学大学院 工学系研究科 建築学専攻 准教授）

【オブザーバー】

- 高橋 紘士（東京通信大学教授、一般社団法人全国居住支援法人協議会 顧問）

【事務局】

- 一般社団法人全国居住支援法人協議会 事務局
吉中 由紀、高梨真由美

【調査機関】

- 一般財団法人 日本総合研究所

■ 研究会の実施

2021年度 研究会実施概要

※2020年度からの継続として実施

	日時	主な協議事項
第4回	2021年5月31日(月) 16:30~19:00 Zoom	(1) 2021年度研究計画について (2) 実態把握(ヒアリング調査)について
第5回	2021年6月22日(火) 16:30~19:00 Zoom	(1) 前回の振り返り(大月委員長メモ) (2) 今後の進め方について
第6回	2021年7月28日(水) 16:30~19:00 Zoom	(1) 執筆パート、事例調査についての報告 ①大月委員長 ②祐成委員 ③事例調査について (2) ゲストトーク 「役場・病院・協議会での経験からみた居住支援」 牧嶋誠吾氏(大牟田市居住支援協議会事務局長)
第7回	2021年9月13日(月) 16:30~19:00 Zoom	(1) 報告 ①井上委員 ②松田委員 (2) ヒアリング調査経過報告 九州フィールド調査について
第8回	2021年10月12日(火) 17:00~19:00 Zoom	(1) 報告 ①井本委員 ②河西委員 (2) ヒアリング調査について経過と今後の予定
第9回	2021年12月14日(火) 17:00~19:00 Zoom	(1) 事例調査経過報告 ※参加委員コメント ※報告の整理イメージ (2) 報告のまとめに向けて ※理論編の編集作業について
第10回	2022年1月31日(月) 17:00~19:00 Zoom	(1) 成果報告書原稿案①と今後の修正等について
第11回	2022年2月15日(火) 17:00~19:00 Zoom	(1) 成果報告書原稿案②について
第12回	2022年3月8日(火) 17:00~19:00 Zoom	(1) 成果報告書原稿 最終案について

【参考】 2020年度 研究会実施概要

	日時	主な協議事項
第1回	2020年11月26日(木) 18:00 ~20:00 パルシステム連合会	(1) 研究開始にあたり (2) 委員自己紹介と意見交換 (3) 今後に向けて
第2回	2021年1月20日(水) 10:00~13:00 Zoom	(1) 第1回研究会のふりかえり (2) 最前線からのレポート ~福岡市社会福祉協議会の「包括的居住支援」の取組から 栗田将行氏(福岡市社会福祉協議会) (3) 本事業の目標、手順について(案)の確認と意見交換
第3回	2021年3月9日(火) 14:00~17:00 Zoom	(1) (仮称)「包括的居住支援入門」のコンテンツ等について (2) 調査について (3) その他

「包括的居住支援の確立に向けた調査及び研究」

2021 年度報告書

公益財団法人車両競技公益資金記念財団支援事業

2022（令和4）年3月

一般社団法人 全国居住支援法人協議会