

生活困窮者の地域居住の実現に向けた住まいの確保 と居住の安定に関する研究

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2018-07-31 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 山本, 美香 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/19548

明治大学大学院理工学研究科

2017年度

博士学位請求論文

生活困窮者の地域居住の実現に向けた
住まいの確保と居住の安定に関する研究

(Study on human habitation for the poor
and the isolated people to keep living
in the community)

学位請求者 建築学専攻

山本 美香

テーマ：生活困窮者の地域居住の実現に向けた住まいの確保と居住の安定に関する研究

序章 研究の目的と背景	1
1 節 研究の背景	1
2 節 研究の目的	5
3 節 研究の方法	6
4 節 用語の定義	7
1. 地域居住	7
2. 生活困窮者	8
3. 生活支援	10
4. 住まいの確保	11
5. 居住の安定	12
5 節 先行研究の分析	13
6 節 本論文の構成	16
1 章 生活困窮者と住まい～戦後の生活困窮者に対する居住政策の変遷	21
1 節 「居住の権利」・「居住福祉」とこれまでの居住政策の枠組み	21
1. 「居住の権利」とは	21
2. 「居住福祉論」とは	24
3. これまでの居住政策の枠組み	26
2 節 生活困窮をめぐる社会状況	30
1. 世帯構成の変化	30
2. 稼働年齢層の生活困窮化	32
3. 拡大する生活困窮	34
4. 就業状況について	36
5. 自殺者数とひきこもり状態にある者の実態	37
6. 刑余者およびホームレスの高齢化の実態	38
3 節 属性別の居住政策の現状	41
1. 障害者に対する居住政策	41
2. 高齢者に対する居住政策	47
3. 単身者に対する居住政策	53
4. 失業者に対する居住政策	62
5. 母子世帯に対する居住政策	63
6. DV 被害者に対する居住政策	68
7. 児童に対する居住政策	69

4 節	生活困窮者の居住政策をめぐる諸制度の動向	73
1.	生活保護制度	73
2.	公営住宅制度	74
3.	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の一部を改正する法律（住宅セーフティネット制度）	77
4.	生活困窮者自立支援制度	80
5 節	民間支援団体の住まいの確保と居住の安定	82
1.	社会福祉法人	82
2.	社会福祉協議会	86
3.	NPO法人	88
6 節	考察	91
補論	諸外国の生活困窮者に対する居住政策	98
1 節	イギリスにおける生活困窮者に対する居住政策	98
1.	持ち家を中心とした住宅政策	98
2.	ハウジングアソシエーションが果たす役割	98
3.	住宅手当の目的	99
2 節	アメリカにおける生活困窮者に対する居住政策	101
1.	アフォーダブル問題としての住宅問題	101
2.	「特別なニーズ」に対応する Community Development Corporation(CDC)	102
3 節	イギリスとアメリカのホームレス対策	103
1.	ホームレス問題を住宅政策としてとらえる～イギリス	103
2.	「ケアの継続」への志向～アメリカ	103
2 章	東京都 A 区における生活困窮者の生活履歴と住まいの喪失および回復の実態	107
1 節	研究の目的と背景	107
2 節	先行研究のレビュー	107
3 節	調査対象と調査方法	108
1.	調査対象の設定	108
2.	調査方法	109
3.	調査項目	110
4 節	調査結果	110
1.	基本属性	110
2.	「居住の困窮化と支援の履歴」に関する事例	111
3.	「生年」からみた特徴分析	119
4.	「性別」からみた特徴分析	121

5.	住まいの回復までの経緯と支援内容	121
6.	確保した住まいの実態	123
5節	考察	124
3章	X県B市における生活困窮者の生活履歴と住まいの喪失および回復の実態	127
1節	調査対象と調査方法	127
1.	調査対象	127
2.	調査方法	127
3.	調査項目	127
2節	調査結果	128
1.	基本属性	128
2.	「居住の困窮化と支援の履歴」に関する事例	129
3.	「生年」からみた特徴分析	133
4.	「性別」からみた特徴分析	138
5.	住まいの回復までの経緯と生活支援の内容	140
6.	確保した住まいの実態	142
3節	考察	143
4章	生活困窮者に「住まい・生活支援・就労支援」を提供する民間支援団体の活動実態 —首都圏の7団体の事例から—	146
1節	研究の目的	146
2節	研究の背景	146
3節	研究対象としてNPO法人を主とする意味	147
4節	先行研究のレビュー	148
5節	調査対象と調査方法	148
1.	調査対象の抽出	149
2.	調査方法	149
3.	質問項目	150
6節	「住まい」「生活支援」「就労支援」を提供する支援団体へのヒアリング結果	150
1.	調査対象団体の基本属性	150
2.	各団体別の「住まいの確保」に関する結果	152
3.	支援対象者の属性と確保された住まいの特性	153
4.	「住まいの確保」の前提条件となる「生活支援」	155
5.	「就労支援」の内容と困難さ	157
6.	「住まいの確保」、「生活支援」、「就労支援」の関連性	158
7節	結論	158

結章 結論と提言	160
1 節 四層の生活困窮者の存在	160
2 節 居住支援のあり方	160
1. 居住支援の意味	160
2. 対象者の属性に応じた支援の必要性	161
3 節 居住支援の担い手	162

序章 研究の目的と背景

1 節 研究の背景

1990 年前後のバブル崩壊以降、日本経済は「失われた 10 年」と呼ばれ、その後の 2000 年代においても「失われた 20 年」など経済的な停滞状況は続いている。これと轍を一にして 1990 年代はホームレスが増加し、大きな社会問題となった。しかし、一般的には自己責任論が大勢を占め、国も本格的な対応策を行ってきたとはいえない。だが、なんらかの対応を迫られて、2002 年には「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」を時限立法で策定し、10 年後には廃止する予定とした。

2008 年のリーマンショック後に急速に失業者が増えたことで、ホームレスは、もはや一部の者だけの問題とはいえなくなった。特に、2008 年の暮れに日比谷派遣村が立ち上がったことで、国はやむを得ず救済せざるを得ない状態に追い込まれた。この際、この運動の中心となったのが NPO 法人である。

彼らはホームレスを支援することをミッションとした。「ホームレス」とは文字通り「家がない者」である。家を持つためには資金が必要である。その資金は生活保護制度に頼るしかない。しかし、1990 年代において生活保護は居所（家）がないと受給できないとされていた。この矛盾の中でホームレスの人々は放置されていたのである。家の問題は「建設省」、ホームレスなど生活困窮者の問題は「厚生省」という縦割りの狭間を埋める存在として、新しい支援主体となる NPO 法人が出現してきた。

現在、国の統計では「ホームレス」は減少傾向にあると報告されている。しかし、「ホームレス」とは、路上生活者のことのみをさすのではない。ネットカフェ、サウナ、住宅とは言えないような倉庫や劣悪な環境での住まいのほか、友人宅を転々とすることも含まれる。その実態は十分に把握されていないが、実質的なホームレス数はかなり多いことが推測される。このことは、生活困窮が国民の一部からかなりの範囲にまで拡大していることを示している。

また、ホームレスにはなっていないが、その一歩手前にいるような人も増加している。生活困窮者は路上にいるいわゆる「ホームレス」のような「見える存在」ではない。しかし、彼らの多くは社会の一角に身をひそめるような生活を余儀なくされている。こうした彼らに対して、一般的には自己責任論が大勢を占め、「身から出たさび」のように扱われることもある。しかし、その実態を丹念に調べると、果たしてそのような人はマイノリティであり、多くは、数十年働いてきたがそのために体を壊し、失業、その後、社会保障制度のセーフティネットに救われることもないまま、あるものはホームレスへと転落し、あるものは更生施設などの社会福祉施設を転々としている。

60 歳代以上の者は、日本の高度経済成長を支える一助として地方都市から東京に出てきたが、そのためライフステージ上でリスクがある際も実家や親族の助けを得る手綱を切

ってしまった。

建設や土木作業に従事したものは、職場が日本全国に渡る場合が多く、地域に根付いたり、知り合いを作ったりすることができなかった。このような人の場合、結婚して子どもがいるという事例も少ない。全部とはいえないが、稼働期の比較的良かった給料を貯金にまわすという慣習も身につけられていなかった。

しかし、彼らは長く就労してきたものであり、その結果の疾病や障害は「自己責任論」で片づけられるものではない。

また若年層に目を向けてみると、彼らの多くは路上にいることはないが、ネットカフェやサウナ、友人宅を渡り歩くなど、「見えない存在」となって社会に浮遊している。彼らは一見、生活困窮しているように見えないため、生活保護すら受けることが難しい。彼らの多くは、家庭からの援助が受けられない、両親からの虐待などで家出をしているなど、社会に飛び立つという最も援助を必要とする時期に家庭からのサポートがない。虐待を受けている場合には、学歴が十分でなかったり、高校を卒業していても読み書きなどのリテラシーが低く、高賃金の仕事に就く可能性が極めて低いなど将来も展望できない場合が多い。

このような困窮状態にあるかれらに共通しているのは、「安定した住まいがない」ことだ。住まいの確保は生活の基盤であり、住まいが安定していなければ生活自体が安定するはずもない。社会福祉施設も過渡的な存在であり、長く住む「住まい」ではない。

しかし、住まいを得ることは実は相当にハードルが高いことである。保証人や緊急連絡先、事前にまとまった金銭も必要である。しかし、彼らには保証人となってくれるような頼れる人がいない。ネットカフェに滞留している人たちは、この時点で住まいを断念する。

また、生活保護を受給できても、そのこと自体が社会的排除の対象となり、民間賃貸住宅市場から拒否される。障害者や高齢者も、たとえ家賃が払っても、トラブルになったら、孤独死されたら困るといった理由で入居を断られる。彼らは住宅政策からも社会福祉政策からも見放された存在なのだ。

生活保護受給者は戦後まもなくの頃と同様の 200 万人を越えた。このことに財政的な危機感を覚えた国は、2013 年には「生活困窮者自立支援法」を制定し、生活保護を受ける前に相談を受け、多様な社会資源を適用することで問題に対応しようとした。

ホームレスや、こうしたサポートネットワークを失った人々の問題は、すぐれて大都市問題といえる。ホームレスが多くみられるのは東京、大阪、名古屋などの大都市とその周辺である。ホームレスは地方都市から都市部に流入している者も多く、地方から出てきた時点でネットワークを失っている。生活困窮者とされている人々もその点ではホームレスと大差がない。地方都市では、様々な地縁の中で吸収されている生活困窮問題も、大都市では自分自身の力が尽きたときに、仕事、住まい、地域などのすべてを失ってしまうのだ。

広義の意味での「ホームレス」が増加する一方で、全国的に空き家が増加し、その対処が大きな社会問題になっている。2013 年に空家は約 820 万戸、空家率は 13.5%にまでなっている。

誰も住み手のいない住宅が放置される一方で、社会的に弱い立場にある人々は住まいを失う、または新たに住まいを確保できないという、このような矛盾は何が原因で起こっているのだろうか。なぜ生活困窮者は住まいを確保することが困難となるのだろうか。持てる者と持たざる者の格差が拡大する一方の社会において、この問題は早急に解決することが求められている。

問題の要因の一つは、所得が低い、高齢・障害があるなどの特性を持つ人々が優先的に入居できる公営住宅の絶対数が少ないことだ。我が国は、戦後、持ち家政策を推進したことで、公営住宅の絶対数は伸びず、常に残余的な存在として位置づけられてきた。「住宅すごろく」のスタートとしての公営住宅は、若い時に入居しても、所得があがることでそこを脱し、持ち家を持つように誘導された。いつまでも公営住宅に居続けることは脱出できない者としてスティグマを背負うようになる。昨今では、公営住宅が高齢者や障害者、生活保護受給者といった人の集住が問題視されている。自治体は、住宅数の量的過剰と財政難から、公営住宅を新規に建設することに非常に消極的となっている。

しかし、現在の問題は、住まいがないということだけにとどまらない。住まいがない生活困窮者の多くは、知的・精神的な障害がある、疾病がある、生活力に乏しい、社会から孤立している、低学歴、仕事の経験が少ないかまったくない等といった理由をもっており、第三者からの支援を必要としている。住まいを得たのちも支援し続けることが求められている点が、これまでの「住宅問題」だけではとらえきれない大きな課題となって立ち現れている。

こうした人々の中には、「貧困ビジネス」と呼ばれる悪質な業者に依存するしか道がない者もいる。「貧困ビジネス」業者は、入居者に「住まい」を提供したうえで、生活保護を受給させ、給付される保護費の多くを必要以上に収奪する。しかも本来ならば、彼らの自立生活を支援する立場でありながら、外部に出さず囲いこんでしまうのだ。「路上生活よりはまし」ということで、相談を受けても、住まいを紹介することができない行政もこうした貧困ビジネスに頼らざるを得ないという実態がある。

こうした貧困ビジネスが、ある意味「必要悪」と言われているのは、彼らは少なくとも住まいを提供し、生活がある程度「サポート」しているからだ。

都市部では、生活困窮の要介護高齢者の急増によって、住まいと介護の両方を提供してくれる社会福祉施設のニーズが高まっているが、彼らが入居できる特別養護老人ホームや養護老人ホームなどはほとんど空きがない。そのため本来は通過施設として存在すべきである無料低額宿泊所には、介護の必要な高齢者が滞留している。無認可の老人ホームや非常に低質の「老人アパート」にも生活困窮の高齢者が入居しているが、その住まいや支援内容の低質性ゆえに火事になった際には多くの犠牲者を出す結果をまねいた。こうした「事故」が問題視されても現状に大きな変化がないのは、現実的に生活困窮の要介護高齢者をケアしてくれるところがないからである。

生活困窮者は、民間賃貸住宅市場で受け止めることが社会的に要請されている。しかし、問題は、住まいを提供する大家や不動産会社は、こうした人々の入居には拒否的であること

だ。大家や不動産会社は単に家賃が定期的に確保できるかという金銭的な側面だけの不安で忌避するのではない。入居者の孤独死、近隣とのトラブル、緊急連絡先がないため何かあっても対応できない、といった孤立や無縁状態を恐れる。住まいを提供するとは、単に箱モノとしての住宅を提供するだけにとどまらず、入居者の全生活を負うことになってしまうのだ。そこがすべて任されてしまうことは荷が重すぎるととらえられている。この問題を大家や不動産会社に任を負わせるのではなく、社会的な課題として支援システムを構築することが求められている。

だが、現在の生活困窮者問題の難しさは、金銭的な保障さえすれば問題が解決するわけではないことだ。家族機能の弱体化や地域社会の紐帯の脆弱化によって、リスク状態にあっても助けてくれるサポートネットワークを持たない者が増えていることにある。

これまでこうした生活困窮者の受け皿となってきたのは社会福祉施設である。しかし、その社会福祉施設も絶対数が少ないことに加え、内部の厳しい運営方針などにより脱落してしまう利用者も少なくない。また、複数の利用者で1部屋を使う、居室が狭い、建物や設備が老朽化しているなど居住性の観点からみると住まいとは言えない施設も多く、劣等処遇といっても過言ではない状況がみられる。すべての社会福祉施設がそうであるとは言わないが、生活困窮者のニーズに応じた支援ではなく、まず施設のルールありきの支援になっていると思わされる。これが現在の生活困窮者のニーズに合っていないのではないだろうか。ここに、まず利用者を主体とする NPO 法人が頼られる理由が存在する。

NPO 法人は生活困窮者に住まいを探して提供し、住まいを得てからのちも生活支援や社会参加を含む就労支援などをし続けている。ここには、住宅政策も社会福祉政策も関係なく、生活困窮者の必要性があるから支援を提供するという立場が貫かれている。使える法律や制度、事業がない場合には、NPO 法人は自らが犠牲になったり、社会資源を作り出すなどアクティブな支援を行っている。若年・中年・高年といった年齢層別や性別、また個々人が背負ってきたライフヒストリーに応じた個別性の高い支援を行っていかなければ生活困窮者が自立して生きていくことは難しい。こうした制度を超えた、個別性の高い支援は、実は社会福祉法人では取り組めていない。社会福祉法人は制度の枠の中で対応できる人を選別し、施設の方針の下で「管理」し、制度内での支援を行う。枠外の者や管理しきれなかった者、そこからの逸脱者は外に放り出される。

こうした人々を捕捉するのが NPO 法人であり、そこに NPO 法人の存在意義が出てくる。しかし、NPO 法人の多くは財政基盤が弱く、人材確保も困難な場合が多い。ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法などでシェルター設置などへの補助金が出るが、それ以外の金銭管理や服薬管理といった生活支援や就労に関する支援などに対しては一切の補助がなく、NPO 法人の「自己犠牲」のもとに支援が行われているのが実情だ。

このような「NPO 法人依存」ともよぶべき生活困窮者支援の実態は、持続可能であろうかという疑問が生じる。自己犠牲や献身性に依拠しすぎる現状は NPO 法人を疲弊させ、ひいては生活困窮者自体の自立支援に弊害を及ぼす。そのとき、この社会はどのような状態に

なるだろうか。

制度を超えて、さらに住宅政策と社会福祉政策を結び付けて、個別性の高い一貫した支援を提供する NPO 法人を持続可能性のある団体とするために、生活困窮者の地域居住を実現するために、今後、何が有用な支援であるかを明らかにすることが大きな課題となっている。

2 節 研究の目的

本研究の目的は、生活困窮者の地域における安定的な居住を実現するために、既往の住宅政策及び社会福祉政策の範疇を超えて展開されている「NPO 法人による生活困窮者支援」に焦点を据えて、①生活困窮者の生活履歴及び住まいの喪失に至るプロセス、②NPO 法人による居住支援の実態を解明しながら、生活困窮者に対する今後の有用な支援方策を明らかにすることである。

先述したように、ホームレス支援をしてきた NPO 法人は、特に 2000 年以降、制度の狭間におかれて住宅政策からも社会福祉政策からも排除されていた人々を支援してきた。これは、行政委託事業や措置制度体系の中におさめられがちな社会福祉法人や社会福祉協議会などの「従来型」民間支援団体では対応ができなかった領域である。

1998 年に議員立法で成立した「民間非営利団体促進法（通称 NPO 法）」は、1995 年に発生した阪神淡路大震災でボランティア活動が一般化したことや、「市民社会」の成立とともに市民が社会問題を解決するという考え方がある程度成熟してきたからといえよう。

バブル崩壊以降の長引く不況、家族や地域における関係性の希薄化や労働形態の変化（非正規雇用の増加など）で、一人が複数の問題を抱える事例が増えるなど、従来型の施設入所中心の支援のありかたでは対応できなくなった。こうした人々に、何らの規制も設けず対応してきたのが NPO 法人である。制度の枠にとらわれない先駆性・革新性・柔軟性を武器に NPO 法人は生活困窮者の支援を行ってきたが、制度の枠がないだけに、実践においては様々な困難さや課題を有しており、それが利用者である生活困窮者の支援に限界を設けることになっている。現時点では、こうした NPO 法人に対する支援策は一部の事業が始められてものもあるが、NPO 法人に対して具体的にはどのような支援が必要かということは十分に明らかにされていない。住まいを喪失した生活困窮者が再び住まいを得て、地域で暮らし続けるためには、その支援をする NPO 法人に対してどのような社会的方策を行う必要があるかを明確にする必要がある。

本論文では、具体的には以下の 3 つの点を研究する。

研究課題 1：生活困窮者は、どのような経緯を経て生活困窮に陥り、その結果として、住まいを喪失するのか、そのプロセスを解明する。そして、彼らが再び住まいを得て、居住を安定させていくために、NPO 法人がどのような支援を行っているのかを個別の事例を通して具体的に明らかにする。

研究課題 2：現在、住まいを喪失した生活困窮者に対して、住まいの確保及び居住の安定と

なる支援を行っている NPO 法人は、どのような支援内容を、どんな方法で提供しているのかを明らかにする。また、これらの NPO 法人が実践上、抱えている課題について、ヒアリング調査を実施することによって明らかにする。

研究課題 3：その上で、NPO 法人が行う支援が持続可能なものとするためには、どのような社会的方策が必要かを提案する。

生活困窮者をめぐる問題の本質は、上述したように資本主義の見直しといった社会体制そのものの変革の必要があり、戦後一貫して残余的な存在である社会福祉政策や住宅政策を課題として問うことが求められる。本研究はその点でいえば、事後対応的な対策について検討しているに過ぎないかもしれない。また、NPO 法人については、行政の肩代わりの存在で、財政問題を抱える行政が体よくその役割を押し付けているという批判もある。

しかし、大きな時代の転換点において実際に制度の狭間の中で困窮している人々をどのように支援していくかということもまた一つ社会が抱える課題であり、そうであるならば十分に研究の目的としうる。さらにニーズに適応する形で草の根的に発生してきた NPO 法人を、「行政の仕事の肩代わり」の存在ではなく、生活困窮者の問題を社会に提示し、政策の変更を迫るソーシャルアクションの主体として焦点をあてていくことにも研究を行う意義がある。

3 節 研究の方法

上記の「研究課題」に即して、その方法について述べる。

方法 1：2つの NPO 法人（団体 T・団体 G）の利用者、各 20 人、計 40 人を対象に質的調査を実施した。

団体 T では、主に高齢利用者を中心に、団体 G では若年・中年利用者を中心にヒアリングを行い、彼らが生活困窮に陥った原因を生活歴から明らかにし、さらに彼らが住まいを再度確保し、地域での生活を送るまでの団体 T および団体 G の支援内容と方法を分析した。

方法 2：大都市圏に所在する、生活困窮者に対して住まいの確保とその後の生活支援を行っている NPO 法人等 7 団体（NPO 法人 6 団体と有限会社 1 社）を対象にヒアリング調査を実施した。対象とした団体の一つに有限会社を取り上げた理由は、支援の方法や課題について、NPO 法人との差異が見られるかを傍証するためである。

ヒアリングでは、住まいを確保するために行っていること、生活支援や就労支援として実施していること、地域の社会資源との連携の有無、運営上の問題点や課題などを聞き取った。

方法 3：第 1 章で分析する「居住支援政策の変遷」と、上記「方法 1」「方法 2」の調査結果に基づき、NPO 法人の支援を持続可能なものとするための社会的方策を考察し提言する。

4 節 用語の定義

本稿で使用する用語で、キー概念となる以下の用語—「地域居住」、「生活困窮者」、「生活支援」、「住まいの確保」、「居住の安定」について定義しておきたい。

1. 地域居住

「地域居住」という用語は、「住み慣れた地域に住み続ける」という意味で使用されている。この意味での「地域居住」は、松岡洋子（2011）が欧米の“Ageing in Place”の邦訳としてあてたものである。

松岡によると、“Ageing in Place”は、1980年代にアメリカで生まれた概念である。松岡は以下のように定義する。「高齢者の自宅・地域にとどまりたいという根源的な願いに応え、虚弱化にもかかわらず、高齢者が尊厳をもって自立して自宅・地域で暮らすことをいう。施設への安易な入所を避けるために注目されてきた概念であり、施設入所を遅らせたり、避ける効果がある」（1）。

また、“Ageing in Place”の構成概念として以下の4点をあげる。①高齢者の尊厳を守り、自立を支援する環境を守る。②「自宅に住み続けたい」という根源的な願望に応じて、「地域に住み続けること」、つまり最期まで（死ぬまで）地域での居住継続を保障していく。③そのためには、高齢者の変化するニーズに合わせて、住まいの要素とケアの要素を組み合わせることが必要である。④近隣やコミュニティの課題も含むダイナミックなコンセプトである（2）。この定義や構成要素からは、「地域居住」は、高齢者に限定されている概念となっている。

CiNii で検索すると、「地域居住」という用語自体は、1960年代から使用されているが、主に建築学の領域で、あるエリアに居住している者という意味で使われており、松岡が定義したような意味はない。

類似する用語として「居住」があり、これは定義されて使用されていることが多い。

ハビタットⅡ（第2回国連人間居住会議）では、「居住」ではないが、「人間居住」の用語を次のように定義した。「単に住宅だけを意味するのではない。人間の基本的なニーズを満たす経済基盤（インフラ）、すなわち水、電気、廃棄物処理等のサービス、雇用の場、初等教育の場、保健・医療施設、交通機関等の便益の供与、および開発や管理のための組織や制度を含む包括的な概念」。この概念規定は、非常に広いものとなっているが、「居住」とは個人の住宅のみではなく、環境や社会資源を含んで包括的にとらえることが必要であることを示唆している。

戒能は（1996）、「居住とは、住居に住まうという行為に限定されるものではなく、人間の発達を助けそして文化を形成していく市民の営みの総体を含む概念である」とし、「住宅基本法における『住宅』という概念と異なって、そこに住民の生活とともに、居住環境という『公共』的空間概念が含まれる」とした。ここでは明らかに「住宅」と「居住」を異なる概

念でとらえており、「居住」には「文化の形成」、「公共的空間概念」など社会性あるものとした(3)。

山本(2001)は、これらの各研究者の居住に関する定義を整理し、次のように居住を定義した。「個人的消費財としての住まいではなく、まちを形成する一要素としての『公共財』の概念、まわりの環境を含む地域(コミュニティ)を包摂するほか、住み続けることによって成り立つ関係性の継続(人とのネットワーク)、そのことによる自分自身のアイデンティティの保持などを含むものである」(4)。

障害者研究の領域では、多くの場合、「居住」や「地域居住」は使われず、「地域移行」という用語が用いられている。「地域移行」について厚生労働省は、「住まいを施設や病院から単に元の家に戻すことではなく、障害者個人が市民として、自ら選んだ住まいで安心して、自分らしい暮らしを実現することを意味する」。「移行」という言葉が表すように、施設や病院から地域の中に「移り住む」という移動を伴う動的な概念である。

生活困窮者に関しては、「地域居住」という用語があてられることはあまりない。ただ、ホームレス支援においては、いったん住み慣れた地域から離れ、定住地をなくした状態から、ふたたび住まいを得て、地域の中に暮らすことを目的に、2004年から東京都において「地域生活移行业業」という用語が使われたことがある。

上記の定義を整理し、本稿では、「地域居住」を「他者との関係性の形成、自分自身のアイデンティティを保持するために、住まいを確保し、コミュニティに住み続けること」とする。

2. 生活困窮者

生活困窮者自立支援法では、「生活困窮者」を第2条で「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者をいう」と定義している。この法律では、「生活困窮者」とは、経済的に困窮しているが、生活保護受給者よりも所得としては上位の者を範囲としている。法律の制定に先だって、厚生労働省社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」では、「生活困窮者」を「経済的困窮」「孤立」「複合的課題」としている。だが、法律ではこうしたあいまいな要素は排除されている。

社会福祉学事典や地域福祉学事典を見ても、「生活困窮者」については記載されておらず、学問的には定まった定義がないと言ってよい。

先行研究から、「生活困窮者」をどのように使用しているかを見てみよう。論文では、特に「生活困窮者」とはだれを指すかを明確にしないで論を進めているものが多い。CiNiiで検索すると(2017年1月検索)、「生活困窮者」に関する論文・記事等は560件ある。用語自体は1950年代から登場しているが、1975年に論文が発表されて以降、1990年代後半になるまで1つもない。そして、2000年以降に多数の論文・記事等が発表されている。

「生活困窮者」を学問的・実践的に対象とする社会福祉の領域においては、どのように捕捉しているのだろうか。

1975年に出された籠山（1975）の論文「生活保護を受けられない生活困窮者」でも「生活困窮者」について特に定義されていない。論文には「生活保護を受けなくてはならないような生活困窮者が減ってきた」という表現がある。この論文からは、「生活困窮者」とは、生活保護以上の所得階層にいる者であり、それ以上の意味が含有されていない（5）。

2005年に出された岩永（2005）の論文では、「生活困窮者」を「生活保護法第4条の『生活に困窮する者』に対応するもの」と記載している（6）。布川（2007）は「生活保護制度と社会的排除」の中で、生活困窮者の定義づけはしていないものの、「2005年より、日常生活の基盤を失い社会生活に参加ができない社会的排除状態にある生活困窮者に対し、日常生活・社会生活・就労自立のための体系的支援（生活保護における自立支援プログラム）を始めた」と記述している（7）。

ホームレス等を支援してきた団体「NPO 法人ふるさと会」が平成24年に出した「生活困窮者・生活保護受給者の自立支援のための地域における包括的な支援体制の研究」では、「生活困窮者支援」の説明として「自助・互助を失った方々を支援する」とある（8）。このことから、社会関係性を示すソーシャル・キャピタルを含んで「生活困窮者」ととらえているといえる。なお、この報告書では、対象として、現在地域で生活を継続している「低所得者」やホームレス状態から脱出した人を含んでいる。

2000年以降では、経済的困窮に家族や友人・知人・職場関係などを喪失した「関係性の困窮」を含んでとらえている研究が多い。

「生活困窮者」が特に2000年以降使用されていること、主にホームレス支援団体によって用いられてきたことを考えると、従来の「貧困」や「低所得者」が持つ以上に広い対象と意味が付与されたと考えられる。

これは「社会的排除論」が欧米から輸入されてきたことと関係があると推測される。「社会的排除」について、イギリスのブレア首相が1997年に立ち上げた社会的排除と闘う特別機関「ソーシャル・エクスクルージョン・ユニット」の定義では、「社会的排除は、たとえば失業、低いスキル、低所得、差別、みすぼらしい住宅、犯罪、不健康、そして家族崩壊などの複合的不利に苦しめられている人々や地域に生じている何かを、手っ取り早く表現した言葉である」とされる。岩田（2008）は、「それが行われることが普通であるとか望ましいと考えられるような社会の諸活動への『参加』の欠如を、ストレートに表現したものである」とした（9）。

橘木らは（2006）、「絶対的貧困」「相対的貧困」と「社会的排除」の違いを表1を用いて説明する（10）。

「社会的排除」が、多次元であり、他者との関係性、コミュニティを包含する概念であることが、ホームレス支援を行ってきた団体の“感覚”にマッチし、それが低所得者や貧困ではなく、「生活困窮者」の用語に結び付いたのではないか。

	絶対的貧困	相対的貧困	社会的排除
次元	一次元	多次元	多次元
必要財・サービス	身体的サービス	身体的サービス 物質的サービス	身体的サービス 物質的サービス 社会参加
分配と他人の関係	分配に配慮	分配に配慮	分配に配慮 他人との関係
時間の長さ	一時的	一時的	長期的
対象の人	個人 家計	個人 家計	個人 家計 コミュニティ

出典：橋木俊詔 浦川邦夫「日本の貧困研究」東京大学出版会 2006 p.283

本稿では、「生活困窮者」を次のように定義する。「経済的困窮を問題の根源的要素としながら、社会的関係が断絶しているか、非常に希薄であるためインフォーマルサポートがほとんどなく孤立している状態にある者。この定義から生活保護受給者も含む。」とする。

3. 生活支援

平成25年に出された社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書では、生活支援の具体的なかたちとして以下の7つの分野を挙げている。これは、生活困窮者自立支援制度のもととなった。①相談支援 ②就労支援 ③多様な就労機会の提供、④居住確保支援、⑤家計相談支援、⑥健康支援、⑦子ども、若者の支援

また、平成25年に出された「地域包括ケアシステム研究会報告書」の中で出された「生活支援」は「生活支援・福祉サービス」と記載されており、地域包括ケアシステムにおける「5つの構成要素」の一つとなっている。さらに、「医療・看護」「介護・リハビリテーション」「保健・予防」といった社会サービスを支える基盤としての位置づけが与えられている。

「2015年の高齢者介護」によると、「生活支援サービス」とは、「横出しサービス」となる。「より手厚くより多様な生活支援サービス」は、保険外部分であって費用負担の情報提供とともに一般のサービス市場やボランティアなど、要求に応えられる環境整備が必要」とされている。

「高齢者向け住宅における生活支援サービス提供のあり方指針」(平成27年3月16日)では、「生活支援サービス」として「緊急時対応、状況把握、生活相談、食事の提供、外出付き添い、その他の高齢者が日常生活を営むために必要なサービスであって、高齢者の希望に応じて提供される介護保険適用外のサービスをいう」とある。ここからはいわゆる社会サービスとして提供される介護サービスとしては含まれないが、日常生活を送るためには必要となる「サービス」とされている。

高齢者住宅財団では、「生活支援」を、介護保険、地域支援事業又は介護予防・日常生活

支援総合事業、福祉サービスの利用援助事業など公的に支援される事業に加え、それ以外の生活に関連する事業を「給付外生活支援」と呼んで、これらを総称したものを「生活支援」として定義した(11)。本稿では「生活支援」を、「社会サービスで提供されるサービス以外で、社会生活・日常生活を送っていくために必要とされる具体的なサービス、また、それを必要とする人を支える援助活動を含む概念」とする。

報告書・指針	発行機関	発行年月	内容・例示
「生活支援サービス」が支える地域の暮らし—地域に根ざした地域包括ケアづくり	全国社会福祉協議会	平成23年3月	従来の地域社会の助け合い、支え合いにとどまらず、さりとて介護保険制度等の公的サービスだけでなく、人と人とのつながりを尊重したサービス、生活に寄り添い、個別ニーズに即した柔軟なサービスを市民参加による多様な主体による仕組みとして生みだそうとすることが重要です。これを「生活支援サービス」と称しています。 【具体例】食事サービス、集い、助け合い、グループホーム等、就労支援、移動
サービス付き高齢者向け住宅に関する国土交通省令、厚生労働省令第2号		平成23年8月12日	「高齢者生活支援サービス」の内容は次のものである。①状況把握サービス、②生活相談サービス、③入浴、排せつ、食事等介護に関するサービス、④食事の提供に関するサービス、⑤調理、洗濯、掃除等の家事に関するサービス、⑥心身の健康の維持及び増進に関するサービス
地域包括ケア研究会報告書	厚生労働省	平成25年3月	食事の準備など、サービス化できる支援から、近隣住民の声かけや見守りなどのインフォーマルな支援まで幅広く、担い手も多様。生活困窮者などには、福祉サービスとしての提供も。 【具体例】家事援助、外出支援、食材配達、安否確認、権利擁護、移動販売、配食・見守り、コミュニティカフェ、声かけ、交流サロン
低所得高齢者の住宅確保に関する調査・検討～「住まい」の確保と「住まい方」に支援を一体的に行う「地域善隣事業」の提案	高齢者住宅財団	平成25年3月	1. 介護保険：掃除、洗濯、調理、安否確認、見守りなど 2. 福祉サービス利用援助事業：苦情解決制度、契約、行政手続きの援助など 3. 地域支援事業、介護予防・日常生活支援総合事業：配食サービス、ヘルパー派遣、見守りなど 4. その他のサービス・事業：地域のネットワークづくり、地域コミュニティとの連携など 5. 給付外生活支援：介護保険対象外とされた業務内容、互助関係の構築、大家不動産会社との折衝、保証会社への対応、基礎となる支援など。
生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書	社会保障審議会	平成25年11月	「生活支援」は7つの分野で展開される。①相談支援、②就労支援、③多様な就労機会の提供、④居住確保支援、⑤家計相談支援、⑥健康支援、⑦子ども・若者の支援
地域における生活支援サービス提供の調査研究事業報告書	総務省地域力創造グループ	平成27年3月	地域住民が中心となって提供されるようなサービスを調査の対象とする。ただし、公費による、または無償で提供されているサービスは調査の対象外とする。 【具体例】総合的なもの：市町村役場の窓口代行、生活支援関係：コミュニティバスの運行、送迎サービス、雪かき・雪下し、庭の手入れ、弁当配達・給配食サービス 買い物支援（配達・地域商店運営・移動販売など）、高齢者福祉関係：声かけ、見守り、高齢者交流サービス、子育て支援関係：保育サービス、一時預かり、産業支援関係：農産物の庭先集荷、遊休農地の手入れ * 範囲としては、コミュニティ・ビジネスと相互扶助活動の一部を含むもの（営利事業や自治活動は含まない）
高齢者向け受託における生活支援サービス提供のあり方指針	東京都福祉局	平成27年3月	緊急時対応、状況把握（安否確認）、生活相談、食事の提供、外出付き添い、その他高齢者が日常生活を営むために必要なサービスであって、高齢者の希望に応じて提供される介護保険適用外のサービスをいう。

4. 住まいの確保

戦後しばらくの間、住宅政策とは住宅建設を促進することであった。「住宅建設五箇年計画」が策定され、2000年初期の第8期までこの計画は実行された。以前は、「住まいの確保」といえば、住宅不足を意味していた。文字通り、住むための住宅が払底しており、多くの住宅を建設することが住宅政策の大きな目的であった。「住まいの確保」は生活困窮者のみならず多くの国民にとっての課題であった。

しかし、「住まいの確保」の背景にある状況は、現在では異なっている。全国には空家が800万戸以上あり、住宅過剰の時代となった。だが、そのような状況にも関わらず「住まいの確保」が困難な人々が少なくない。

2006年の住生活基本法は、第6条において「低額所得者、被災者、高齢者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を有する者」、いわゆる住宅困窮者への「居住の安定の確保」を基本理念としている。これをもって「住宅セーフティネットの構築」としている。この法律の中では「居住の安定」となっているが、これはまさに「住まいの確保」の意味であり、何等かの生活課題を持った人々に対して、いかに住まいを提供するかということが目的となっている。住宅困窮者に対しては、民間住宅市場における「不合理な入居選別のない賃貸住宅の量」が検討された。

ここでは、「入居制限を受けないようにするため」に、福祉政策やNPOとの連携を通じて、「入居後の借借人や賃貸人の双方への居住支援が必要」ということが盛り込まれている。

2017年10月25日に施行された「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の一部を改正する法律（新しい住宅セーフティネット法）」では「住宅確保要配慮者」に対する民間賃貸住宅における入居制限撤廃をさらに徹底させる方向性を示した。

本稿では「住まいの確保」について、生活困窮者が第三者である支援者の支援を受けながら、安定した自らの住まいを得ることととらえ、次に説明する「居住の安定」の入り口にあるものとした。

5. 居住の安定

「居住の安定」の確保は、2006年に制定された住生活基本法の中で基本理念として掲げられた。檜谷は(2011)、『『居住の安定』の確保は、住宅分野における公共政策のレゾン・エートルとして重要な位置を占めつつある』とする(12)。また、檜谷は(2011)、「居住の安定」確保が課題とされる背景として次の3点を挙げる。1つは、雇用の不安定化である。非正規雇用者は企業の福利厚生からも排除されており、失業リスクが高い。稼働所得も相対的に低いことから居住の安定性は低い。2点目は、人口と世帯構造の変化である。非婚・離別などで単身化が進んでいる。一般的に単身世帯の住居費負担能力は低い。3点目は、医療や看護、ケアの現場から住居へ移そうとする制度改革の動向である。改革は進められても実際には、高齢者や障害者を受け入れられる住居は非常に少ない(13)。しかし、住生活基本法で想定されている「居住の安定」の確保とは、住まいをいかに獲得するかであり、そこでの生活を継続させていくかといった点について十分に考慮されているとはいえない。先述したように、住まいを得るために福祉政策やNPO法人との連携で居住支援を行う必要性には触れているが、その主たる目的は、生活困窮者自身の生活の継続ではなく、いかに住まいを得るかという入り口にある。そこが、住生活基本法が住宅政策の枠内にとどまっているといえる点だ。

現代の問題は、住まいを確保しえたとしても、そこでの生活を継続することが困難、そして再び住まいを喪失する者が多いということであり、住宅政策の充実だけでは「居住の安定」をはかることが困難であるということだ。

もともと「居住」は生活の継続を含むものとして考えられてきたことは先述した通りであ

る。

「住まいの確保」が居住の入り口を獲得することであるなら、「居住の安定」とは、その確保した住まいにおいて長く生活を安定させていくことであり、そのための第三者による支援を含む概念であるとしたい。

5 節 先行研究の分析

先述したように、生活困窮者という用語は、「低所得者」、「生活保護受給者」「ホームレス」など多様な所得階層を含むものとなっている。したがって、「生活困窮者の住まいの確保と居住の安定」といっても、対象とする範囲は様々である。

生活困窮者の住まいの確保と居住の安定に関する先行研究は、大きく3つに類型化される。

- I. NPO、社会福祉法人等の民間供給主体の支援内容と実践上の課題
- II. 行政が行う居住に関する支援の内容と課題
- III. 居住に関する支援についての総論的な論文

IとIIは、現場の実践記録等からの分析で、支援内容や方法なども具体的なものが示されている。IIIは、生活困窮者の住宅実態や、住まいの確保をめぐる問題点などを指摘した調査研究である。問題整理や概念整理が中心となった研究である。

先行研究では、対象を「住宅弱者」、「住宅確保要配慮者」、「住宅困窮者」としており、「生活困窮者」の用語を使っているものは少ない。生活困窮者を、経済的問題のみならずインフォーマルサポートなどのソーシャル・キャピタルを含む概念とすると、問題性が拡大する。「住宅確保要配慮者」などの用語には、住宅に焦点をあてて問題を可視化しようとする意図が強いと思われる。

具体的には高齢者や障害者、ホームレスなどがそれに該当する。すべての事例に共通しているとは言えないが、「住宅確保要配慮者」等とされて問題視されるのは、こうした特性の上に経済的な困窮が根源的な問題としてあることが前提であろう。

Iでは、NPOや社会福祉法人などの民間供給主体が、生活困窮者に対して、どのような支援を提供しているか、支援内容を具体的かつ細分化して項目を抽出した調査が多い。

米野は(2008)、「住宅に関連した活動」を行っている民間非営利団体の主要な活動内容を分析した。その結果、高齢者や障害者のグループホーム建設などを行う活動は多いが、「住宅を取り巻く諸問題に関する活動」を実施する団体は少ないことが把握されている(14)。

ハウジングアンドコミュニティ財団は(2007)、18の民間非営利団体が、高齢者、障害者、外国人、DV被害者、ホームレスなどの民間賃貸への居住支援としてどのような内容のものを行っているのかを調査し、その課題を明らかにしている(15)。

林らも（2015）、NPO 法人等の民間支援団体が提供する居住支援の内容を分析し、地域の各社会資源とのネットワークに必要性があることなどの課題を指摘している(16)。

特に先進性や柔軟性を持つ NPO がこうした活動を行っていることが多く、調査対象となっている。NPO 法人は、高齢者や障害者等に対して、「入居時支援」として、「物件情報の提供」「緊急時の対応」「安否確認」「保証人の代行・保証会社の利用」「見守り」など、その後の生活を安定させるために「金銭管理」「生活トラブル対応」のほか、「葬儀の手続き」や「残存家具の処分」も支援として提供している。住まいの確保と入居後の生活をサポートすることは一体化されていることがわかる。また、一体化されていなければ、住まいを確保することができないことが明らかになっている (17) (18)(19)(20)(21)。

このほか、「精神障害者」の地域移行推進に伴って、どのように住まいを確保するかという調査研究が複数ある（竹島ら 2004、山口ら 2006）(22)(23)。精神障害者も住宅確保要配慮者の一対象であるが、他の属性（高齢、身体障害、一人親、外国人など）と比較しても、より住まいの確保について困難性が高いことから問題が特に顕在化していると考えられる。

これらの研究においても、先述したものと同様、「入居継続を支える支援ネットワークの構築、各種支援施策の援用」「身元保証及び家賃債務保証の整備」「不動産業者が参入できる環境整備と居住支援制度との連関」「偏見解消の取り組み」などが課題としてあげられている。精神障害者の地域移行が進まない理由は、地域における医療との連携が十分でないなどの理由も挙げられるが、不動産団体に実施した調査においても、精神障害者へ住まいを提供することは、できるだけ避けたいとする意向が強く、社会における抵抗が強いことがわかる。

Ⅱは、行政の住まいの確保支援に関する研究である。福永らは（福永ら：2011）、精神障害者の住居確保に関する行政施策の実態を明らかにしている(24)。この研究によると、精神障害者の住まいの確保に関する施策方針は「地域内での集住」が 48.6%、と半数を占め、「一般近隣住民の中で自立して暮らしていく」は 28.9%にとどまっている。精神障害者の地域移行が国の方針として定められたものの、実践主体である自治体の施策方針が精神障害者の個別の住まいを保障するようには動いていない。たとえば、「保証人がいない者に対応する制度がある」は 7.0%、「住宅確保の負担軽減の取り組みがある」は 17.7%、「不動産業者や賃貸者に対してアプローチを行っている」は 5.0%と非常に少ないことからわかる。

また、行政の「あんしん賃貸住宅事業」において登録物件として、どのようなものが登録されているのか、住まいの質を明らかにした調査研究もある（三井所 2008）(25)。この研究では、民間賃貸住宅の入居制限が顕在化していると思われる政令指定都市を調査対象として取り上げている。「高齢者円滑入居賃貸住宅」として登録されている物件は、家賃が高く、かつ面積が小さいものが多い。バリアフリー化も進んでいない。さらに、不動産会社にとって高円賃として登録することのインセンティブを、どのように付与することができるかが行政に問われている。

白石は（2006）、川崎市で取り組まれている住宅困窮者に対する支援制度の紹介および課題をまとめている。川崎市では、大きく分けて「入居保障システム」と「居住継続システム」

を実施したが、高齢者の利用率は伸びているものの、障害者が外国人の利用はあまりないことが報告されている。また、市の協力店として登録されている不動産会社であっても利用実績がない会社もあり、制度の周知徹底が課題としている（白石 2006）(26)。

先行研究の調査対象の多くは、「民間賃貸住宅に入居する」者となっており、生活困窮者に住まいを提供するためには、公営住宅という選択肢はなく、ほとんどの場合、民間賃貸住宅に依存している状態であることがわかる。

Ⅲに類型化されるのは、生活困窮者の住まいの実態や、住宅政策の不備、政策のあるべき方向性などについて論じた研究である。

日本の住宅政策そのものについて論じた論文は、第1章で取り上げることにし、本節では、生活困窮者への住まいの提供の在り方に限定して書かれたものを取り上げる。

ホームレスの人々にまず住まいを提供することの必要性を説いたのが、中島ら（2008）の研究である(27)(28)。東京都が2004年から実施した「地域生活移行支援事業」の概要とこの事業で社会福祉法人やNPO法人によって提供された3つの支援—面接相談・生活支援、居住支援・就労支援の実態を明示した。

米野は（2010）、「住宅弱者」に対して、行政と民間がどのような支援を行っているかをまとめて見取り図を作成している(29)。「住宅弱者」は、高齢者、障害者（身体・知的・精神）、ホームレスの3つだけではあるが、この図からは、行政施策では、ハードとしての住まいの提供が主であり、その後の生活をサポートする支援策が弱いことがわかる。一方、民間は「入居支援型」が様々なサポートを行っていることがわかる。ただし、これだけの支援を提供できる民間は少なく、普遍性を持たないことが課題である。「居住支援」を「適切な居住の場を得るのが難しい者に対して、望ましい住宅が確保できるように、またその住宅で安心して生活できるように、支援する取り組み」として、現状では主に福祉系の団体が支えているとする。そのため、住宅供給における物件の建設や提供、及び入居支援における物件情報の提供や家賃保証等は住宅系が担い、生活支援としての住まいの運営や支援の実施は福祉系が担うという役割分担が構築されることが望ましいと指摘する。各団体の特長を活かした役割分担は必要であるが、住まいの確保とその後の生活支援が分断された形での支援は困難な場合もあり、継続的な支援の可能性との兼ね合いをどうはかるのかは大きな課題である。

大迫は（2011）、東京都23区が共同設置する施設（厚生関係施設：更生施設、宿所提供施設、宿泊所、路上生活者対策事業施設：緊急一時保護センター、自立支援センター）で、施設退所後に向けて、職員が利用者に対してどのように支援していくかを整理している(30)。

その結果、アパートなどに入居する前に住まいを確保したり、入居するための住民登録などの支援は行っているが、アパート等に入居後の生活支援が実施されていないことを明らかにしている。施設の利用者が地域で生活を継続していくためには、ただ単に住まいが提供されればよいということではない。利用者自身が「今後、どのように生活していきたいか」という思いがあり、それに向かって心理的にも準備することが必要とされる。人生に寄り添うような支援がなければ地域居住は継続できないことを指摘した。

施設退所後のアフターケアは重要であろう。しかし、施設職員は、現在入所している利用者の対応で多くの場合は忙殺されており、すべての退所者に目をかけていくことは難しい。このような更生施設と地域の民間団体などが協力して、退所から地域定着まで切れ目のない支援を提供していくことが必要なのではないか。

これらの調査研究は、生活困窮者が住まいを確保するために、行政だけでは対応できず、民間支援団体の役割が大きいことを示している。また、住まいを得るためには、その前後も含めた利用者への生活全般への支援が必要であることも明示されている。その民間支援団体が果たす役割として、「安心・信用の確保」「保証人や緊急連絡先を引き受ける親族代替機能」「公的サービスへのアプローチや生活支援の提供など福祉機能の補完」が挙げられている。課題としては、以下の点があげられる。①利用者の入居後に生活支援に対するニーズが増大し、一層の支援態勢の充実が必要となっていること、②それに伴って資金がさらに必要とされるが、資金獲得は小規模な団体では困難であること、③今後の支援の継続性を考えると、公的機関を含む他機関との連携が必要となってくること、④行政との役割分担を図っていくことである。また、多くの研究で、提供される住まいが狭小であり質的に問題があることも指摘されている。

これらの調査研究によって、生活困窮者が住まいを確保するためには、どんな支援内容が必要なのかはある程度明らかになっているといえる。しかし、地域居住という視点から考えた場合、住まいがあつてそこで暮らし続けられればよいということではない。就労したい者には就労自立に向けての支援、他者との交流のための支援も求められるのではないだろうか。この点まで踏み込んだ調査研究はほとんど見られていない。

さらに、利用者に対する支援内容を個別具体的に表示しているものもあるが、いずれも支援者側の記録によっている。利用者に対して直接ヒアリングなどの調査をしたものは少ない。このため客観的な情報としては詳細な点まで把握できているが、利用者の生活歴や住まいを喪失する原因、住まいを確保するまでの経緯と阻害要因、現在の住まいに対する評価などがわかっていない。そのため利用者側からの視点が欠落しているという課題が指摘される。

6 節 本論文の構成

序章では、本論文の研究の背景、目的、方法を明示した。論文内で使用するキーとなる概念の定義を行った。先行研究は、1. NPO、社会福祉法人等の民間供給主体の支援内容と実践上の課題、2. 行政が行う居住に関する支援の内容と課題、3. 居住に関する支援についての総論的な論文の3つに分類できるが、本研究は「1」に位置づくものである。

第1章は、大きく5つの視点から構成される。

一つ目は、「居住の権利」と「居住福祉」の考え方の整理である。国際法や憲法によって「居住の権利」は「保障されるべき」であり、「居住福祉」も「目指されるべき」と理念的

にはとらえられているが、現場では、こうした理念とは乖離した状況であることを述べた。

また、従来の居住政策の枠組みについても提示した。居住という点において社会福祉政策は住宅政策の補完的役割を担ってきたと言え、これは「20世紀型居住政策」と名付けられる。このあり方が、現在、多くの生活困窮者の居住問題に対応できなくなっている要因と考えられることを示した。

二つ目は、生活困窮をめぐる社会状況の分析である。稼働年齢層の生活困窮化、相対的貧困率の上昇など社会的構造の変化について述べた。

三つ目は、属性別（障害者、高齢者、失業者など）の居住政策の経緯と現状・課題の分析である。それぞれの対象者に対して居住政策が行われたが、その内容は限定的なものであって、十分な対応がされてきたとは言えない実態が明らかになった。

四つ目は、居住に関わる制度の批判的検討である。生活保護制度、公営住宅制度、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の一部を改正する法律（住宅セーフティネット制度）、生活困窮者自立支援制度を取り上げて、これらの制度の中の居住支援の扱いと、制度自体のもつ問題点と課題について言及した。

五つ目は、生活困窮者支援に関わる民間支援団体の特性と課題の整理である。社会福祉法人、社会福祉協議会、NPO法人の持つ特性を整理した。

第2章では、東京都A区を対象にして、NPO法人Tを利用している生活困窮者20名にヒアリング調査を行った。この調査では、対象者の生活履歴と住まいの喪失および回復の実態を明らかにし、生活困窮の原因を分析した。またNPO法人Tが提供した支援内容も分析を行った。調査の結果、①困窮化の過程において、精神的・身体的な健康を損ね、その結果、仕事を失っていくという実態がある。中高年以上では、そうした困窮化の経緯を辿る間に、親やきょうだい、友人との関係が希薄になる、あるいは断絶する ②困窮状態に陥ると社会システム自体から排除され、単独では立ち上がれない ③当事者の生年・性別によって困窮の要因には違いがある ④若年層の生活困窮には精神疾患が大きくかかわっていることがわかった。そのうえで、このような生活困窮者に対しては、まず住まいを喪失しないような早期の介入が必要とされていること、加えて「住まいの確保」に加え、居住の安定のために「生活支援」「就労支援」が不可欠であることを考察として示した。

第3章では、第2章と同様に生活困窮者20名の生活履歴と住まいの喪失および回復の実態を調査し、分析した。調査対象は上記団体との比較の意味も含めて、X県B市におけるNPO法人Gの利用者とした。本調査からも、前章と同様な分析結果が見られた。加えて、団体Gの利用者のほうが路上生活を送った者が多くより厳しい生活実態が把握された。また利用者には20代・30代の若年層が多く、彼らの多くに精神的疾患があることや、就労経験がないことなどから、支援団体側には新たな支援態勢・支援技術が求められていた。

第4章では、生活困窮者に「住まい・生活支援・就労支援」を提供している首都圏のNPO法人等7団体に対してヒアリング調査を実施した。その結果、結論として以下の4点が明らかになった。①支援団体は、「入居前・入居時・入居後」に渡って、住まいを確保するた

めの前提となる支援を実施している ②「相談」「トラブル時の介入」「家賃の支払い・管理」は「住まいの確保」のための生命線ともいえる支援内容である ③「住まいの確保」「生活支援」「就労支援」は連関した支援として考えられる ④NPO 法人は「生活支援」「就労支援」については財源の裏付けがない「自己犠牲」の形で支援しており、継続的な事業展開のためにも NPO への財政的援助が必要である

結章は、文献調査及び3つの実態調査の結果から得られた結論と、それに基づく提言を述べている。まず、本研究の結論として、生活困窮者には、その生年による世代属性、性別等の違いによる四つの層が存在し、住まいの喪失に至るプロセスも異なることを解明した。そうした多層化、多様化する生活困窮者に対する「居住支援」のあり方としては、住まいの確保に係る入念な準備や即応性が求められること、「住まいの確保」「生活支援」「就労支援」が一連の支援として行われる一貫性が重要なことを明らかにした。さらに、支援対象者の属性に対応した具体的な支援策を提言した。最後に、こうした一連の居住支援の担い手として、既存の制度の枠を柔軟に超えることが可能である NPO 法人が他の組織体より優れていることを本研究の結論として得た。しかし、NPO 法人は現状では、「自己犠牲」を伴う状況にあり、課題も多く抱えている。今後、一層増加や深化が懸念される生活困窮者に対して持続可能な居住支援を行っていくためには、財源や人材確保等の点で NPO 活動への支援も拡大する必要があることを指摘した。

引用文献

1. 松岡洋子 (2011) 「エイジング・イン・プレイス (地域居住) と高齢者住宅 日本とデンマークの実証的比較研究」松岡洋子 新評論
2. 松岡洋子 (2011) 「前掲書」新評論
3. 戒能通厚 (1996) 「序論」『現代居住 1 歴史と思想』大本圭野、戒能通厚 東京大学出版会
4. 山本美香 (2001) 「地域福祉と『居住』—高齢者の居住継続のあり方を求めて」『社会福祉学』日本社会福祉学会 Vol.41-2 71-81
5. 籠山京 (1975) 「生活保護を受けられない生活困窮者」『社会福祉研究』No.16 鉄道弘済会 40-45
6. 岩永理恵 (2005) 「生活保護の対象を選別する要否判定のしくみ—雑誌『生活と福祉』による検討」『社会福祉学』Vol.46-1 日本社会福祉学会 29-39
7. 布川日佐史 (2007) 「生活保護制度と社会的排除」『家族社会学研究』日本家族社会学会 第18巻 第2号 37-46
8. ふるさとの会「生活困窮者・生活保護受給者の自立支援のための地域における包括的な支援体制の研究」平成24年
9. 岩田正美 (2008) 「社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属」有斐閣

10. 橘木俊詔、浦川邦夫 (2006) 「日本の貧困研究」 東京大学出版会
11. 「低所得高齢者の住宅確保に関する調査・検討～「住まい」の確保と「住まい方」の支援を一体的に行う『地域善隣事業』の提案」 高齢者住宅財団 平成 25 年
12. 檜谷美恵子 (2011) 「居住の安定をいかに確保するか」 『都市住宅学』 73 号 SPRING 54-59
13. 檜谷美恵子 (2011) 「居住の安定をいかに確保するか」 「前掲書」 73 号 SPRING 54-59
14. 米野史健 (2008) 「住宅に関連した活動を行う特定非営利活動法人の活動実態—全国の活動法人へのアンケート調査に基づく分析—」 『日本建築学会計画系論文集』 第 73 巻 第 626 号 839-844
15. 「民間賃貸住宅居住支援に関する全国調査」 ハウジングアンドコミュニティ財団 2007 年
16. 林達也、石垣文、平野吉信 (2015) 「民間賃貸住宅等を活用した住宅セーフティネットの仕組みに関する研究」 『日本建築学会中国支部研究報告書』 第 38 巻 653-656
17. 米野史健、三井所隆史、新井信幸、森永良丙 (2008) 「住宅困窮者のための民間賃貸住宅に関する居住支援の概況—地方公共団体の施策及び民間非営利組織の活動に着目して」 『日本建築学会計画系論文集』 第 73 巻 第 629 号 1579-1584
18. 米野史健、新井信幸、五十嵐敦子、古山周太郎、西野聖子 (2010) 「民間賃貸住宅における高齢者等を対象とした居住支援の実施状況—高齢者等の住宅弱者に対する居住支援の実態と課題 その 1—」 『日本建築学会大会講演梗概集』 (北陸) 1509-1510
19. 五十嵐敦子、新井信幸、米野史健、古山周太郎、西野聖子 (2010) 「民間賃貸住宅における高齢者等を対象とした居住支援の実施状況—高齢者等の住宅弱者に対する居住支援の実態と課題 その 2—」 『日本建築学会大会講演梗概集』 (北陸) 1511-1512
20. 古山周太郎、木村直紀 (2010) 「民間賃貸住宅に入居する住宅困窮者への居住支援システムのありかたに関する研究～川崎市の居住支援制度利用者の実態と意識から～」 『日本建築学会大会学術講演梗概集』 (北陸) 61-64
21. 米野史健、五十嵐敦子 (2011) 「民間賃貸住宅における高齢者等を対象とした居住支援の特徴と効果—特定非営利活動法人が福岡市で実施する居住支援活動の事例より—」 『日本建築学会計画系論文集』 第 76 巻 第 661 号 663-671
22. 竹島正 (2004) 「社会復帰施設機能の測定に関する研究—精神障害者の退院・社会復帰における住居確保についての調査—」 平成 16 年度厚生労働省科学研究費補助金 障害保健福祉研究事業 精神障害者の社会復帰に向けた地域体制整備に関する研究 分担研究報告書
23. 山口弘幸 (2006) 「精神障害者の居住サポートに関する一考察—住宅確保に向けた支援対策の検討」 『現代社会学部紀要』 長崎ウエスレヤン大学 4 巻 1 号 123-132
24. 福永一郎、渡部三郎、内藤桂子、赤松亜衣子、渡部健一郎、櫃本真幸 (2011) 『日本公衛誌』 第 58 巻 第 7 号 539-549

- 25.三井所隆史、西野聖子、新井信幸、五十嵐敦子、米野史健、古山周太郎、森永良丙、木村直紀（2008）「住宅確保要配慮者の居住ニーズと登録物件の関係」『日本建築学会大会学術講演梗概集』（中国）1475-1476
- 26.白石敬博（2006）「川崎市における民間賃貸住宅の居住支援制度」『都市住宅学』53号 SPRING 38-43
- 27.中島明子、阪東美智子、大崎元、丸山豊（2008）「ホームレスの人々への支援策としてのハウジングファーストに関する予備的研究 その1 東京都地域生活移行支援事業における居住支援」『日本建築学会大会学術講演梗概集』（中国）1481-1482
28. 阪東美智子、中島明子、大崎元、丸山豊（2008）「ホームレスの人々への支援策としてのハウジングファーストに関する予備的研究 その2 東京都地域生活移行支援事業における居住支援」『日本建築学会大会学術講演梗概集』（中国）1483-1484
29. 米野史健（2010）「住宅弱者に対するさまざまな居住支援の取り組み」『ホームレスと社会』Vol.2 38-47
30. 大迫正晴（2011）「生活困窮者の居住支援の現状と課題—東京23区が共同設置する施設の取り組みから—」『社会福祉研究』第110号 鉄道弘済会 36-46

1 章 生活困窮者と住まい～戦後の生活困窮者に対する居住政策の変遷

1 節 「居住の権利」・「居住福祉」とこれまでの居住政策の枠組み

1. 「居住の権利」とは

日本においては、安定した人間らしく生活できる住まいを得て、そこで住み続ける権利、すなわち「居住の権利」が確立していないということがいえよう。ここでは、「居住の権利」という用語を使いたい。同様の言葉に「居住権」があるが、これは別の意味で使用されているからだ。

「居住権」を辞書で調べてみると、法律用語ではないが、「他人の家屋に居住する者がその居住を継続しうる権利」であり、中心概念は借地借家権であるとされている。また、これは生存権（憲法第 25 条）に基づくものとされている。つまり、一般的に使用される「居住権」とはこの借地借家法で保障する借家に住み続けるための権利のことを言い、住まいがない者が住まいを保障されるといったことや、最低居住水準を下回るような住まいに居住しないとかいうことを指していない。そのため、この「居住権」とは区別するために、「居住の権利」を使用する。

「居住の権利」は、すべての人が「なんらかのシェルターを利用する権利」と「現在住んでいる場所を正当な理由なく奪われない権利」から成立している。熊野は、「居住の権利」について次の 3 点を挙げている。①居住へのアクセス（手に入れる）権利：住居の購入や家賃が、無理なく家計に適合したものとした政策があること、②占有の保障：現在の場所に居続ける権利、元の場所に戻ってくる権利、③質的な保障：設備が利用可能であること、居住性が一定以上であること、立地条件が適切であること、文化・伝統を反映したものであること⁽¹⁾

「居住の権利」については、様々な学問的な領域で検討されている。しかし、そこでは、「(権利が) あるべきだ」と主張されているが、「居住の権利」が具体的に保障されているとはされていない。「あるべきだ」と主張される根拠として用いられる憲法や国際法をまとめたものが、表 1 である。

表1 「居住の権利」の基盤とされる国際法および憲法

事項	発行年	概要
世界人権宣言	1948年	「すべて人は、衣食住、医療及び必要な社会的施設等により、自己及び家族の健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権利を…有する」
憲法第25条第1項	1947年	すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する
ILO勧告115号	1961年	労働者住宅に関する勧告：国の住宅政策の目的、公的機関の責任条項住宅の基準などを規定
国際人権規約・社会権規約第11条	1966年	「この規約の締約国は、自己及びその家族のための適切な…住居を内容する適切な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める」 社会権としての「住居を含む生活水準の向上を求める権利」の位置づけ 締約国に対して立法措置などを通してその実施義務を課す(2条1項)
第1回国連人間居住会議 (ハビタットI)	1976年	人間居住宣言：適切な住居を人々に保障することが政府の義務とした
社会権規約11条1項 一般的意見4号	1991年	居住の権利：「安全に、かつ平和に、かつ尊厳をもって住む権利」 居住の権利の法的保障、施設の利用可能性、取得可能性、居住可能性、文化的適切性など
国際人権委員会	1993年	強制立退きは重大な人権侵害に当たるという決議を行う
ハビタットII (イスタンブール宣言)	1996年	居住の権利宣言：「住居は基本的人権の基礎である。国際文書に定められた十分な住居に対する権利の全面的かつ漸進的実現への決意」

出典：内藤光博『「居住の権利」に関する憲法学的考察—公園内居住者（ホームレス）強制立退き事件大阪高裁判決を素材として』『専修法学論集』専修大学法学会 2011年 97-122、阿部浩己「人間の権利としての『居住権』-国際法の視座」早川和男、吉田邦彦、岡本祥浩『居住福祉学の構築』信山社 2006年 65-85 を参考に作成。

一方で、以下のような議論が提示されている。

「居住の権利」は、「作為請求型」権利であるから、司法や行政レベルでの判断基準に「適切な住まい」を適用することや、居住の権利保障を明記した住宅関連法規の母法的存在である「住居法」が制定される必要がある。そのためには、社会的特性を踏まえた「適切さ」や「人間らしさ」とはどのような水準か、どのような方法でそれらを立証するのかが問われる。「適切さ」や「人間らしさ」は、きわめてあいまいな表現であり、それゆえに、何が「居住の権利」の侵害かは一言ではいえないのだ⁽²⁾。

また安念（2005）は、憲法第25条は憲法発布の当初から生存権を根拠に権利を要求することができなかったとしている。そして、朝日訴訟において、憲法第25条は「国の責務として宣言したにとどまり、直接個々の国民に対して具体的権利を賦与したものではない」との最高裁判断により、「憲法第25条1項を根拠として国に具体的な給付を求める裁判上の手立て、したがって、住居を提供するように求める裁判上の手立ては、まったく封殺された。居住権をめぐる憲法学説は、ほとんど始まった形跡もないうちに早々と終焉したのである」と指摘した。続けて「民法学説としての居住論議は、ついに民法の、それも借家法の特定事項の解釈論の域を脱することなく、優良な住宅を供給するための立法政策論に到達することがないままに事実上終焉した。また、国際条約あるいは国際機関の決議その他の文書は、憲法学の対象ではありえないが故に、25条論の射程から完全に離脱してしまった」とする⁽³⁾。この指摘は、「居住の権利」を求めて法学の立場から論をたてようとしなかったこと、また憲法第25条に違憲状態であることを訴えなかったことを批判している。

武川は、社会政策学会が、長らく住宅政策について取り上げてこなかった理由として、「社会政策としての住宅政策ではなく、経済政策としての住宅政策であるといった考え方も根強かったからではないか」としている⁽⁴⁾。このように「居住の権利」は、多くの学会におい

でも議論されてこなかった経緯がある。

しかしながら内藤は(2011)、小林の学説を取り上げて、憲法第25条第1項が「基本権としての住宅権」を具体的に認めたものではないとしても、「国際人権規約社会権規約11条と日本国憲法を統一的に読めば『人たるにふさわしい住宅を享有する権利は、日本の国法体系の中でも少なくとも理念的には認められている』とする有力な学説が存在する」とし、単に理念ではなく法学的にも「居住の権利」が認められていると主張する(5)。

「居住の権利」を社会権として「住宅保障法」に結び付けることについて、坂本は(2001)かなり具体的な提案をしている。坂本は社会保障法の第4の領域として、住居保障を位置づけるべきだとするがその必要性について、まず3点をあげる。1. 住居保障の権利は国際規範として確立している。国際人権規約A規約11条は、すべての者の住居を含めた相当な生活水準に対する権利と生活条件の不断の改善についての権利を認めている。また、ILO勧告115号「労働者住宅に関する勧告」(1961年)は、住居保障の責任主体として、国、使用者団体、労働者団体をあげている。我が国もこれを遵守すべきである。2. 所得保障、医療保障、福祉サービスが充実しても、住居保障が不備であるためこれらの実効性が発揮できない。社会保障制度の前提条件として居住保障しないと、社会保障制度を拡充しても意味がなくなる。3. 生活、健康、福祉に関する社会的矛盾と住環境・家屋構造との因果関係は明白である。貧困、傷病、福祉の需要を事後的に救済するのでは、社会保障の本来の役割を期待できない。

そして、今後、住居保障法制の実現のためには、①公的責任主体、②住居保障の形態、③住居保障水準の3点を具体化し、立法化すべきとする(6)。

このように法学会において、少数派ではあるが、「居住の権利」を社会権として認めること、社会保障法の一つとして位置付けることの重要性が提唱されている。

しかし、いずれも「居住の権利」に向けた国の大きな取り組みに関する動きは見られていない。

住まいが得られないホームレスの数は2003年には25,000人を超えた。その後、2008年の日比谷年越派遣村などのソーシャルアクションを経て、数字の上では徐々にホームレスの数は減少している。ただし、この統計上の減少も、路上でのカウントの方法(夜間は調査していない)に対する問題や、ネットカフェ、サウナ、カプセルホテルなどを利用しているものは「ホームレス」とされていないなどの問題も指摘されている。

2016年10月には第3回国連人間居住会議(ハビタットⅢ 人間居住に関わる課題解決のために開催される正式な国連会議)が開催された。これに先立って、国別の報告書が提出されており、日本も報告書を提出している。2015年12月に出された「第3回国連人間居住会議ナショナル・レポート」は、大きく6つの項目から構成されているが、国土利用の高度化、気候変動問題、防災、地域コミュニティの再構築、都市・地域経済振興、住宅と基礎的サービスの維持・向上が盛り込まれている。住まいについての言及は少なく、我が国がすでに「量から質」へと転換していると記述されている。また「『サービス付き高齢者向け住

宅』などにより高齢者が安心して暮らせる住まいと生活に係る福祉サービス等の一体的供給」と、サービス付き高齢者向け住宅にのみ触れている。このナショナル・レポートに対して、一部の団体は、ホームレス、ネットカフェ難民、脱法ハウス、東日本大震災の被災者の住まいの保障などの記載が全くないこと、住宅保障の公的責任に関する言及がないことなどを問題視している(7)。この指摘の通り、日本が出したナショナル・レポートには、「居住の権利」に関する事項はなく、ハビタットⅡから20年以上を過ぎた現在もこの点については議論の俎上にものぼっていないことがわかる。

以上、みてきたように、国際法や憲法に照らして「居住の権利」は確立しなければならないことが明らかである。地域包括ケアシステムでも、住まいは「要」として示されており、今後の高齢者福祉においても住まいを度外視できないことを表している。

そのためには「居住の権利」を理念ではなく具体的なものとするために法律制定が必要である。これについては、一部の研究者らによって「住居法」「住宅基本法」「住宅保障法」といった名称で検討されてきた。たとえば日本住宅会議は、「住居法」には、次の5つの項目が必要とする。①人権としての居住の権利宣言、②住宅保障の国家責任の明記、③適切な居住水準の具体的提示、④適正住宅費負担の額と方法、⑤住宅・居住地計画と住民参加(8)。

ただし、①～④では、そこでの生活をどう保障するかが抜けている。「居住の」権利というからには、ハード面のみの要求ではなく、そこでの生活支援を含めての権利保障を考えていくことが現代の課題である。

2. 「居住福祉論」とは

「居住福祉」論とは、早川和男が1993年に提唱した考え方である。居住福祉論の核は、「住居は福祉の基礎」であるが、ここでいう福祉とは、広義の意味の福祉で、「よい状態」にあることを指している。また、生活環境を始め、医療や保健、社会福祉、労働、所得など社会保障全体を網羅する。

先に挙げた住居法を実現するためにも、学際的な理論構築が必要となるが、その理論構築の研究理論がこの「居住福祉論」であるといえよう(9)。

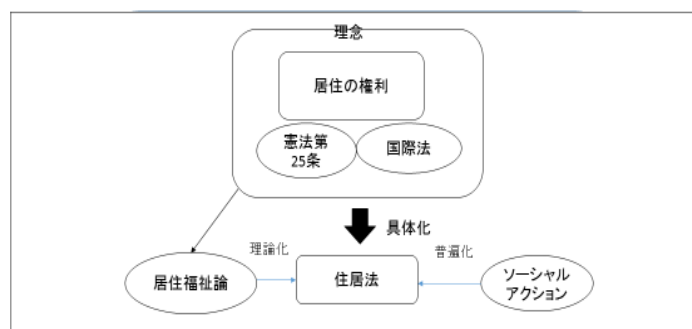
早川は、居住福祉を阻んでいる理由について次の8つの事項を指摘する。①住宅政策が戸数主義であったこと。戸数充足と持ち家供給に目が奪われている間に住宅政策の本質が忘れられた、②住宅建設は市場原理と自助努力に委ねられたため、経済力がない者は低水準で不安定な居住状態を強いられた。③所得再分配効果としての住宅政策が実行されず、高額所得者には低利融資するが、低所得者には住宅が提供されなかった、④国によって住居水準が保障されないため低質な住居でも認められた、⑤企業が勤労者の住居を供与する仕組みが作られたため、企業内部に取り込まれた。労働組合もこの問題を取り上げなかった、⑥住宅の質よりも「住宅を持つ」ことが優先された。そのため、住宅は健康で文化的な生活の基礎であり、人間にふさわしい住宅に住むのは市民の権利であり義務であるという共通認識が持てなかった、⑦住宅は、健康や子どもの成長、高齢者の福祉の基盤であるという考え方

がなかった。そのため、住宅の基準や家賃政策、居住権の保全、保健・医療・福祉・教育・住宅の連携の必要性が政策課題とならなかった、⑧都市の内部に居住空間を保全・形成する都市計画がなかった。土地政策もなく、都市内部から住民がいなくなる空洞化現象を防ぐことができなかった(10)。

これらの理由を見ると、居住福祉論とは、住宅政策論のみではなく、幅広い観点から論議する必要があることがわかる。

早川自身は、居住福祉論の明確な定義というものを行っていない。これは、むしろ「居住の権利」をめざすため、または「住居法」という具体的法律制定のために、学際的な立場から議論することが求められるからだろうか。熊野は(2002)、「私たちの居住福祉学は、国際人権法の中で発展してきた『居住の権利』についての学問の成果を『居住福祉学』の内容として取り入れなければ成り立たない」としている(11)。厳密に言えば、「居住福祉論」と「居住福祉学」とは同じではないが、「居住福祉学」の中で提唱されるのが「居住福祉論」だと考えれば、居住福祉論においても「居住の権利」が根底にある主張だといえる

高齢者の場合で考えてみると、地域包括ケアシステムにおいては、住まいがシステムの中心として設定された。高齢者福祉を推進する概念の中心とされたことは、それだけに地域居住が可能になるだけの住まいがなければならない。厚労省によって示された図には、「自宅、サービス付き高齢者向け住宅」とあるだけで、この住まいがどのように供給されたものか、どんな住まいなのか、無料低額宿泊所などの社会福祉施設に住むものはどうなるのかといったことは詳細には示されていない。しかし、当然、ホームレスではなく住まいがあり、地域居住が可能であるだけの質が担保されるべきである。もし、そうでないならこれに係る社会福祉専門職から、居住福祉の観点からソーシャルアクションを起こす必要があるだろう(図1参照)



山本作成

図1 「居住福祉論」の位置づけ

3. これまでの居住政策の枠組み

ケメニーは、欧米諸国の住宅政策について、次のように2つの類型化した。

一つは、ユニタリーモデル、もう一つはデュアリストモデルである。それぞれのモデルの特徴と該当する国は表2に示す通りである(12)。

表2 ケメニーによる住宅政策の比較

モデル	特徴	該当する国
ユニタリーモデル	ノンプロフィットと民間賃貸住宅との競合する市場メカニズム	スウェーデン、ドイツ、スイス、オーストリア、デンマーク
デュアリストモデル	利潤目的の借家市場と持ち家、残余的公営住宅	イギリス、アメリカ、オーストラリア

出典：小玉徹、大場茂明、檜谷美恵子、平山洋介「欧米の住宅政策」ミネルヴァ書房 1999年 pp.6～7を参考に作成

欧米の社会システムと日本のそれとは異なる点も多く、このモデルに直接当てはめることは留意しなければならないが、もし当てはめるとすれば、デュアリストモデルに近いものといえよう。持ち家を主としながら、残余的に公営住宅を設置する。そしてかなりの部分を民間賃貸住宅に依拠するという特性は我が国のそれと似通っている。ただし、デュアリストモデルに分類されているイギリスやアメリカにおいても、残余的とされている公営住宅の割合は日本に比較しても多いことは注目しておかなければならない。

1990年代後半に国土交通省の出した「住宅事情と住宅政策」には、「住宅政策の国際比較」として表3が挙げられている。

これは「持家施策」と「借家施策」に2分類になっているので、各国の住宅政策の特徴があまり明確にはなっていないが、先述したデュアリストモデルとなるアメリカやイギリスには、「低所得者に対する家賃補助」等の借家に居住する者への対策があるのに対して、日本では借家居住者には全く住宅対策がないのが特徴である。

一方で、住宅金融公庫による主として持ち家建設・取得のための公的住宅融資が長い間機能してきた。しかし現在は、住宅金融公庫は廃止され（2006年）証券化支援業務が中心である。

一方の借家については、住宅政策としての公営住宅は、もはや新規建設はほとんどなく、既存住宅の建て替え・改修であり、UR賃貸住宅や公社賃貸住宅も同様の傾向を見せている。

これは2006年の住生活基本法によって戦後住宅政策の3本柱が「解体された」ことに原因がある。本間（2000）はこれをもって「戦後住宅政策の終焉」と呼んだ。

武川は(2014)、「これらの変化はネオリベリズムが住宅政策に浸透してきた結果であるが、住宅政策における現在の変化の原因をすべてネオリベリズムに帰することもできないだろう」と指摘する(13)。

その理由として、「再生産の領域（あるいはジェンダー秩序）における変化による影響も見逃せない」からだとする。つまり、20世紀は男性稼ぎ型中心の標準家庭を想定した住宅

政策が進められたが、家族形態の変化、個人化、住宅生活の変化などが大きな要因となっていることや子ども、高齢者、障害者などケアを必要とする人の居住保障も住宅政策の中に入れて考える必要が出てきたからだ。

そのような大きな社会情勢の変化の中で「住宅政策」は文字通り「住宅」のみを焦点として議論することができなくなり、ケアや何等かの支援を射程に入れた住まいの在り方、すなわち、生活を含めて住まいをとらえるという「居住」保障を考える必要が生じたとみるべきだろう。

表 3 住宅政策の国際比較

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	日本
持家施策	<p>住宅ローン優遇 政府の保証（FHA）の付いた民間住宅ローンを民間金融機関が転売し、その転売の元利払いをゾロリが保証。 モーゲージ担保証券(MBS)の発行 民間住宅ローンをカンパ、スプレッドが買上げ住宅ローン担保証券を発行。 連邦住宅貸付銀行(FHLLB)による直接融資(MPFプログラム) 固定金利による融資</p> <p>住宅ローン利子所得控除 住宅ローンの利子を毎年の所得額から控除。</p>	<p>公営住宅払い下げ 公営住宅、ニュータウン住宅、住宅協会住宅を居住期間に応じた値下げ率により払い下げ。</p>	<p>社会住宅融資 低所得者の持家取得に対し、現金相当額(2割程度)を低利で融資。 建築貯蓄会による融資 中堅勤労者の住宅取得資金を融資(住宅購入額の2割額) ※ 融資は、住宅取得予定者の積立貯蓄、積立貯蓄に対し、国から助成 持家取得に係る補助金給付 住宅新築、購入、増築等に対し、国と地方が8年間補助金(5%~25%)を支給。 復興金融公庫による融資 ① 若年家族世帯の持家取得、 ② 断熱工事などカーム に対し融資。 住居費負担額に対する補助(住宅手当) 住居費を所得の一定割合に抑えるため、世帯規模、所得等から計算された住宅手当を支給。</p>	<p>0%融資制度 中低所得者の住宅取得に対し、金利0%で融資。(住宅価格の20%が上限、国は利息負担部分を金融機関に対し補助) 住宅貯蓄融資(P.E.L.) 中堅勤労者向け長期低利融資。(上限60万円) ※ 融資は、住宅取得予定者の積立貯蓄、積立貯蓄に対し、国から助成 協定融資(P.C.) 中堅勤労者向け融資(貸出金利の上限あり)。 ※ 政府保証付き融資が大半。 住居費負担額に対する補助(住宅手当) 住居費を所得の一定割合に抑えるため、協定融資を受けた住宅に居住する世帯を対象に一定額の住宅手当を支給(=対人住宅手当(AFL))。</p>	<p>住宅金融公庫による融資 住宅建設・取得等に対し、長期・固定・低利の融資を行う。 新住宅ローン減税制度(所得税) 10年間ローン残高の1%を税額控除。</p>
借家施策	<p>公営住宅 地方自治体から独立した組織である地方公共住宅庁が供給、管理、運営。家賃負担は応給家賃制度。 低所得者に対する家賃補助 家賃とは無関係に収入によって一定の額を補助(「99」方式)。</p>	<p>公営住宅 地方公共団体が供給、管理、運営。払い下げ、住宅協会への移管が進んでいる。 住宅協会(HA)による公営賃貸住宅 住宅協会が公営賃貸住宅の建設、管理を行う。近年は管理業務の委託、大規模公営住宅団地建設の受け皿等としても機能。 低所得者(ただし、資産を考慮)世帯に対する家賃減額・家賃補助(住宅給付金) 公営住宅居住世帯については家賃を減額、民間住宅協会を含む賃貸住宅居住世帯については家賃を補助。</p>	<p>社会住宅 国・地方の低利融資を受けて、公営住宅企業・民間等が建設する住宅。 住居費負担額に対する補助(住宅手当) 同上</p>	<p>HLM住宅(適正家賃住宅)の建設に対する低利融資(F.L.U.S.) 預金供託企業(C.D.C)等が社会住宅建設、改善に係る経費に対し低利融資を行う。 ※あわせて、企業からの拠出金を建設資金として活用。 住居費負担額に対する補助(住宅手当) 住居費を所得の一定割合に抑えるため、協定融資を受けた住宅に居住する世帯を対象に一定額の住宅手当を支給(=対人住宅手当(AFL))。 ※上記の他、特定階層を対象とした以下の住宅手当が存在 家族住宅手当(ALF)：夫婦、単身等を対象に、扶養家族のある世帯への住居費軽減、社会住宅手当(ALS)：扶養家族のいない世帯への住居費負担を適正化。</p>	<p>公営住宅 公団住宅 特定優良賃貸住宅 高齢者向け優良賃貸住宅 住宅金融公庫による融資</p>

(出典：「住宅事情と住宅政策」国土交通省)

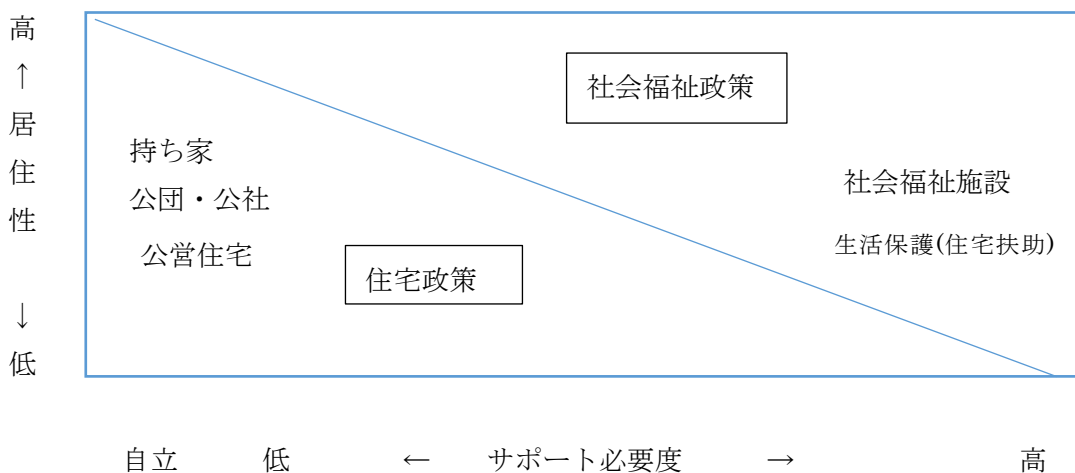
所管	対象	目的	住まいの提供
建設省	・上昇できる労働者 ・標準家族	居住水準のステップアップ	持ち家、公団・公社住宅
厚生省	・高齢者、障害者、低所得者 などのサポートを必要とする者 ・単身者など標準家族を形成できない者	残余的救済、保護	社会福祉施設 生活保護(住宅扶助)

山本作成

表4は、「20世紀型」住宅政策と記したが、実際には、2010年代になってもまだ、大きな枠組みとしてはこの形の住宅政策が進められてきたと言っても過言ではない。

自分で持ち家を購入することができない者、2人以上の家族(世帯)を形成できない者、日常生活に何等かの支援を要する者は、住宅政策にのっかることはできず、振り落とされてきた。民間賃貸住宅市場で住まいを得ることが難しいものは、絶対数の少ない公営住宅に運よく当たるか、社会福祉施設に入居するか、あるいは生活保護を受給して住宅扶助を受けながら民間賃貸住宅に入居するかしか方法がなかったのである(図2参照)。

そういう視点から見れば、高齢者や障害者、生活困窮者等に対しては、生活丸抱えとなる社会福祉施設が住まいの部分代替してきたといえる。しかしながら、社会福祉施設の多くは住まいとしての質、すなわち居住性が極めて低い。一部の富裕層向けの有料老人ホームを除き、そこは住まいとはよべないような空間である。居住の観点からみると、まさに残余的救済であり、劣等処遇の実態が残されている(表5参照)。



山本作成

図2 住宅政策の補完としての社会福祉政策

根拠法	介護保険法	介護保険法	老人福祉法	社会福祉法(老人福祉法)		*高齢者住まい法	生活保護法			社会福祉法	児童福祉法	*参考:住生活基本計画	
	介護老人福祉施設	介護老人保健施設	養護老人ホーム	軽費老人ホーム		サ高住	救護施設	更生施設	宿所提供施設	無料低額宿泊所	母子生活支援施設	単身者の最低居住水準	
				ケアハウス	都市型ケアハウス	A型	B型					単身者の誘導 居住面積水準	
居住面積の 下限値 (一人当たり)	従来型:10.65㎡ 原則個室 ユニット型: 10.65㎡	従来型:8㎡ 4人以下 ユニット型: 10.65㎡	10.65㎡	単身:21.6㎡ 夫婦:31.9㎡	7.43㎡ 10.65㎡が 望ましい	6.6㎡	単身:16.5㎡ 25㎡ 夫婦:24.8㎡ (共同型18㎡)	3.3㎡	3.3㎡	3.3㎡	原則個室:7.43㎡ 1室30㎡ 1人3.3㎡ 4.95㎡ (ガイドライン) 1室30㎡ 1人3.3㎡ 定員1世帯1室 以上	25㎡	一般型:55㎡ 都市型:40㎡
												山本作成	
	注:「高齢者住まい法」とは、「高齢者の居住の安定確保に関する法律」のこと。*												
	*3.3㎡=2畳 7.43㎡=4.5畳 10.65㎡=6畳と施設の場合は居室の広さが、畳の枚数によって規定されている。												
	資料出所												
	・「施設・居住系サービスについて」社会保障審議会介護給付費分科会 第100回 平成26年4月28日資料4-2												
	・厚生労働省社会・援護局長「社会福祉法第2章第3講に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金で宿泊者を利用させる事業を行う施設の設備及び運営について」の一部改正について平成27年4月14日・社援発0414第7号												

もう1点、住宅や福祉などの行政の運営主体の視点からも、現在の問題点が指摘される。

園田は、住宅政策については基礎自治体である市町村の主体的な関与がほとんど行われていないことを指摘している(14)。市町村には住宅政策の専門の部署はなく、多くは都市計画課や企画課などが対応している。また民間賃貸住宅について行政は対応しない領域となっている。すなわち、医療と住宅は都道府県レベルで対応し、福祉や介護計画は市町村レベルで対応するという政策展開を司る主体のヒエラルキーの差異により空白地帯が生じている。近年では空き家問題がクローズアップされているが、これについては市町村対応となっている。

また、住宅を扱う部門と福祉部門では、互いに交流が少なく、双方がその内容について理解していないことが多い。自治体によっては(大牟田市など)「居住政策係」という係を設置し、住宅と福祉の両方にまたがる施策を実施するところもあるが、このような自治体は少数派であろう。

図3は、「居住に関する資源を巡る課題」である。「供給が乏しいゾーン」とされているのは、左側の「供給価格が低く」、「生活支援が中程度の必要」とされるところである。

身体的・精神的に自立した生活困窮者のための住まいとしては、公営住宅、シルバーハウジングが期待されるところであるが、供給量が少なく、現実的には「民間賃貸住宅」依存となっている。しかし、民間賃貸住宅は営利追求型の市場が牽引するため、高齢者や障害者などのハンディキャップを有する人は排除されるという側面を持つ。

また、生活支援が必要な人の場合には、社会福祉施設しか選択できない。サービス付き高齢者向け住宅の主対象は、厚生年金受給世帯である。大阪府のように生活困窮者に著しく偏っているところもあるが、これは外付型の公的保険や扶助による介護、医療サービスを集約することに重きを置いた「貧困ビジネス」の側面が否定できない。

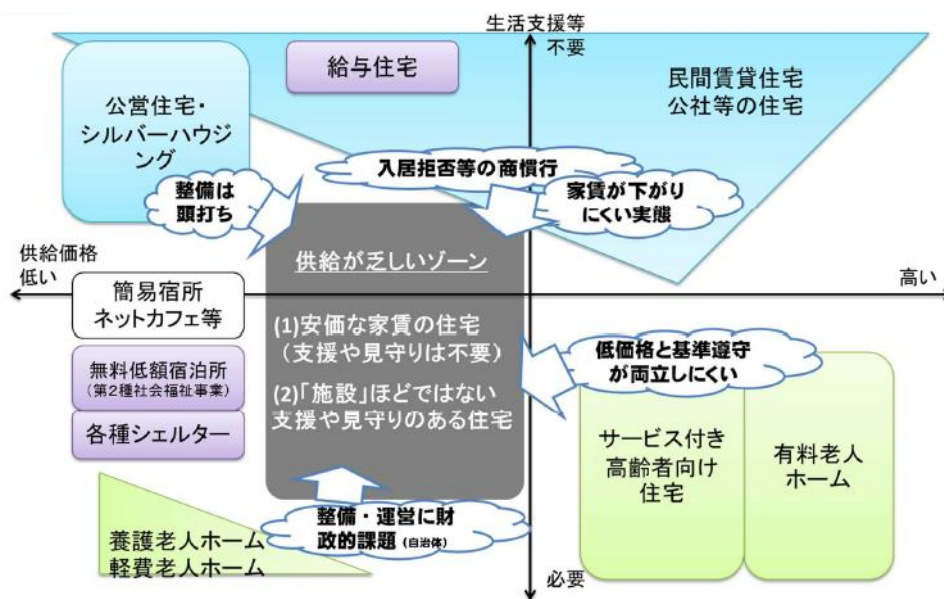


図3 居住に関する資源を巡る課題

(出典：「一時生活支援・居住支援等のあり方について」 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第3回 平成29年6月27日 資料1)

2節 生活困窮をめぐる社会状況

平成29年5月に実施された「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会」では、今般、生活保護法と生活困窮者自立支援制度を改正するにあたって、以下のような社会状況を分析している。この報告書では生活困窮をめぐる社会状況をデータを用いて説明している。本節では、この官庁資料を使用しながら、生活困窮者をめぐる社会状況がどのようになっているか分析を行うと共に、住まいをめぐる問題状況についても言及する。

1. 世帯構成の変化

現在は「単身化社会」と言われているが、図4でみると、2005年~2010年を境に単身世帯が急速に増加していることがわかる。単身世帯は、2035年には37.2%となり、3世帯に1世帯は単身世帯となることが推計されている。内訳をみると、高齢者単身世帯は7世帯に1世帯、一人親と子どもの世帯は10世帯に1世帯となる。

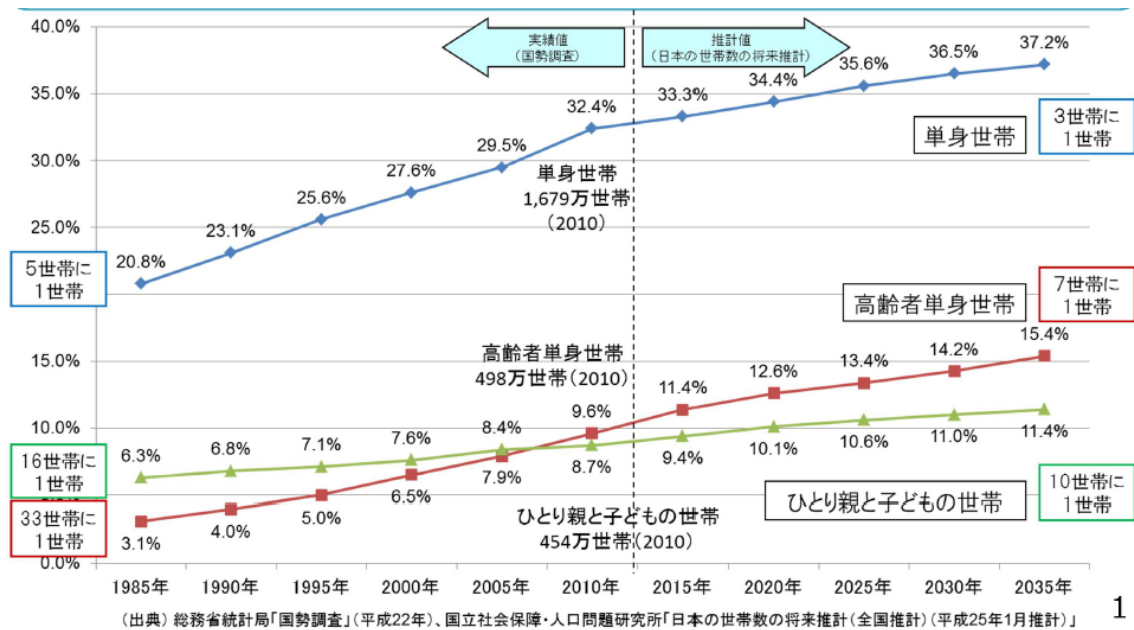
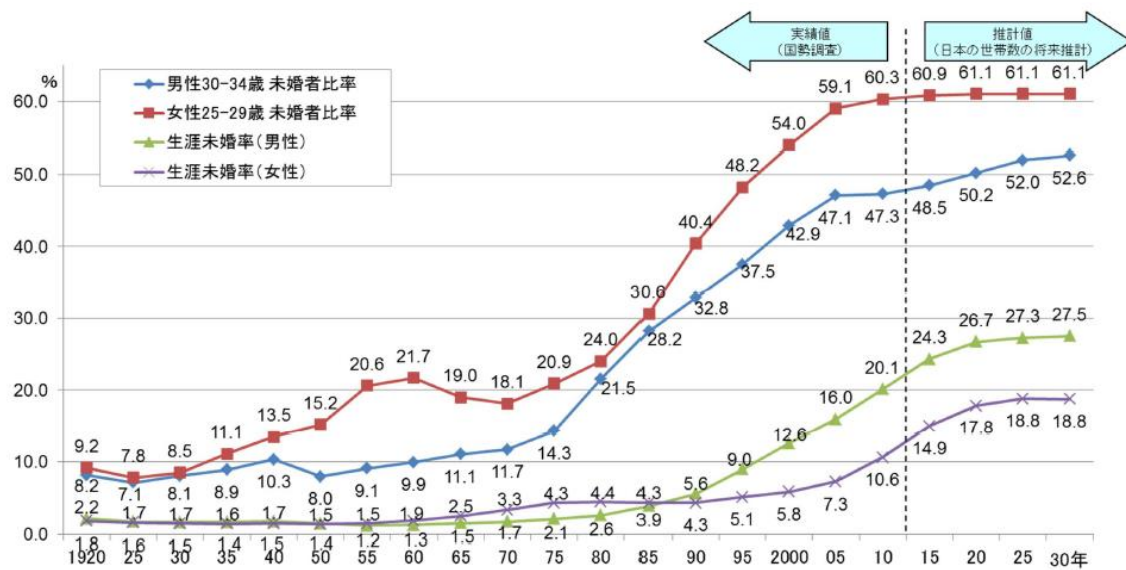


図4 世帯構成の推移と見通し

(出典:「生活困窮と関連する様々な社会状況」社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第1回 平成29年5月11日 資料2)

この単身世帯化は、生涯未婚率の高さと関連がある。図5が示す生涯未婚率を見ると、男性は1990年、女性は2005年を境に大きく増加している。これを経済情勢と照らし合わせてみると1990年はバブル崩壊の年でこれを機に大きく社会変動し、「失われた10年」となっていく。この経済的不況状況と男性が未婚になっていくことは密接な関連があるだろう。また女性は、男性より15年後に変動期がきている。今後、2030年には男性で27.5%と約3人に1人、女性で18.8%約5人に1人が生涯未婚となることが予測されている。

今後の社会は、夫婦世帯や子どもを含む核家族だけではなく、単身世帯が普通となるということを前提に、様々な政策を立案していくことが求められる。また、家族を中心とした政策も方向転換を迫られることになる。



資料出所: 資料: 総務省「国勢調査」及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(平成25年1月推計)」
 注1: 男性30~34歳未婚率、女性25~29歳未婚率は、2010年までは「国勢調査」、それ以降は「日本の世帯数の将来推計」による。
 注2: 生涯未婚率は、50歳時点で一度も結婚をしたことのない人の割合であり、
 2010年までは「国勢調査」、2010年以降は「日本の世帯数の将来推計」より45歳~49歳の未婚率と50歳~54歳の未婚率の平均。

2

図5 生涯未婚率の推移

(出典: 「生活困窮と関連する様々な社会状況」 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 第1回 平成29年5月11日 資料2)

2. 稼働年齢層の生活困窮化

単身化、生涯未婚率の増加と時期を一にしているのが、生活保護の被保護世帯数の増加である。

図6を見ると、生活保護率は、戦後大幅に減少の一途をたどっており、特に昭和59年あたりから急激に減少する。これは昭和56(1981)年に出された厚生省123号通知、いわゆる水際作戦の「成果」が表れているからだ。しかし、この減少傾向は平成7年くらいに底を打ち、以後、今度は急速に増加している。特に2008年のリーマンショック以後の保護率の増加は著しくなっている。1990年代後半は不景気であることから失業率も4%を超えている。現在、生活保護受給者は200万人を超えて、終戦後と同じ程度の水準となった。

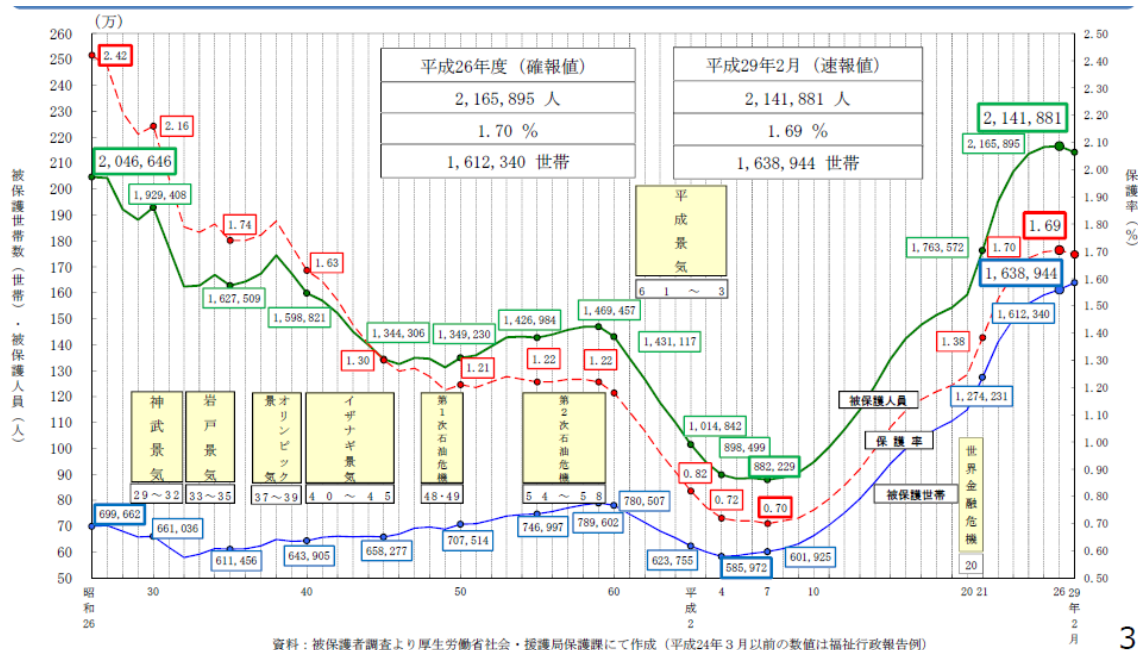
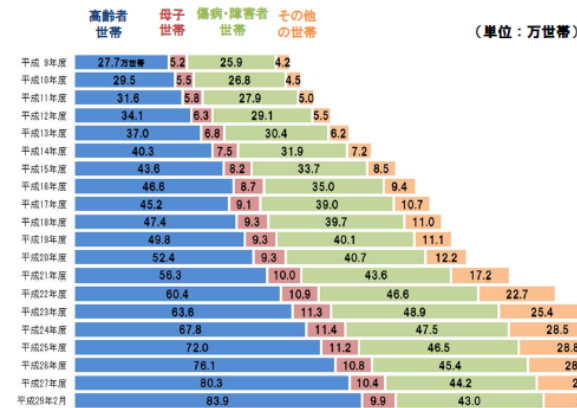


図6 被保護世帯数、被保護者人員、保護率の年次推移

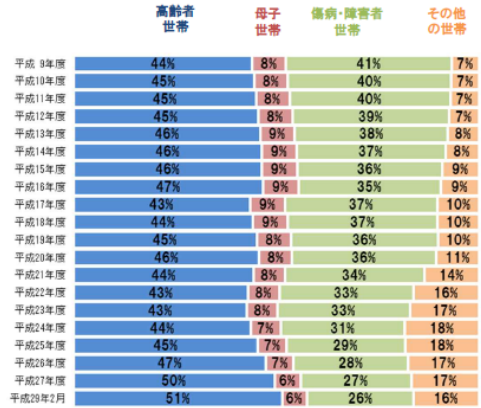
（出典：「生活困窮と関連する様々な社会状況」社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 第1回 平成29年5月11日 資料2）

被保護者数の増加は、「その他世帯」に区分される世帯の増加に特徴がある。平成9年度では、被保護世帯の構成割合として「その他世帯」は7%であったが、20年後の平成29年2月時点では16%となって2倍以上増加した（図7参照）。「その他世帯」とは、稼働年齢層で失業などの状態にある者を指す。高齢や障害といった理由ではなく、稼働年齢層でありながら生活保護を受給しているという世帯の増加は、生活困窮層の広がりを意味している。

■ 世帯類型別の生活保護受給世帯数の推移



■ 世帯類型別の構成割合の推移



【資料】平成23年度以前は福祉行政報告例、平成24年度以降は被保護者調査（平成27年度以降は速報値） ※高齢者世帯の90.0%が単身世帯（平成29年2月（概数））。
注：世帯数は各年度の1か月平均であり、保護停止中の世帯は含まない。

世帯類型の定義

- 高齢者世帯：男女とも65歳以上（平成17年3月以前は、男65歳以上、女60歳以上）の者のみで構成されている世帯か、これらに18歳未満の者が加わった世帯
- 母子世帯：死別・離別・生死不明及び未婚等により現に配偶者がいない65歳未満（平成17年3月以前は、18歳以上60歳未満）の女子と18歳未満のその子（養子を含む。）のみで構成されている世帯
- 障害者世帯：世帯主が障害者加算を受けているか、障害・知的障害等の心身の障害のため働けない者である世帯
- 傷病者世帯：世帯主が入院（介護老人保健施設入所を含む。）しているか、在宅患者加算を受けている世帯、若しくは世帯主が傷病のため働けない者である世帯
- その他の世帯：上記以外の世帯

4

図7 世帯類型別の保護世帯数と構成割合の推移

（出典：「生活困窮と関連する様々な社会状況」社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第1回 平成29年5月11日 資料2）

3. 拡大する生活困窮

図8は相対的貧困率についてみたものである。

「国民生活基礎調査」と「全国消費実態調査」では、数値に差があるが、両方の調査とも相対的貧困率は上昇している。収入の世帯ごとの格差を見るためには、ジニ係数を確認する必要がある。

図9は、給与所得者のうち、年収200万円以下の人の割合を表している。男女差が大きく、男性が10%程度に対し、女性は40%を超える。これは給与体系に男女の格差があること、また母子家庭など働き方に制約がある場合が多いからといえる。ただし、先にみた被保護者世帯率の増加と異なり、この割合は2000年から大きな変化はなく横ばい状態である。

1. 相対的貧困率の年次推移

(※) 調査対象年のデータは、いずれの調査も2年後に公表される。

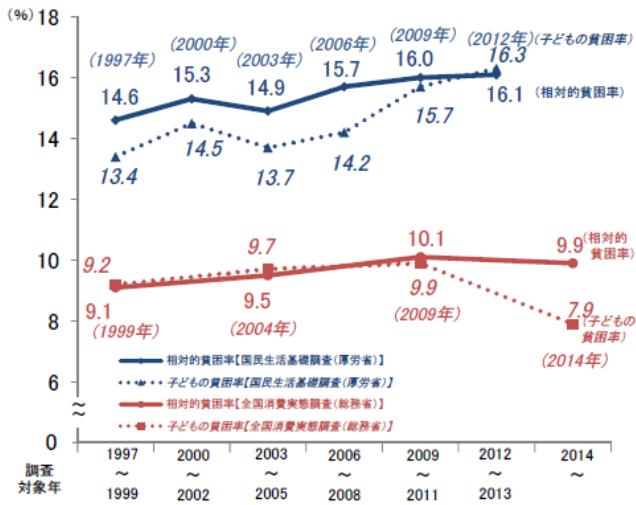
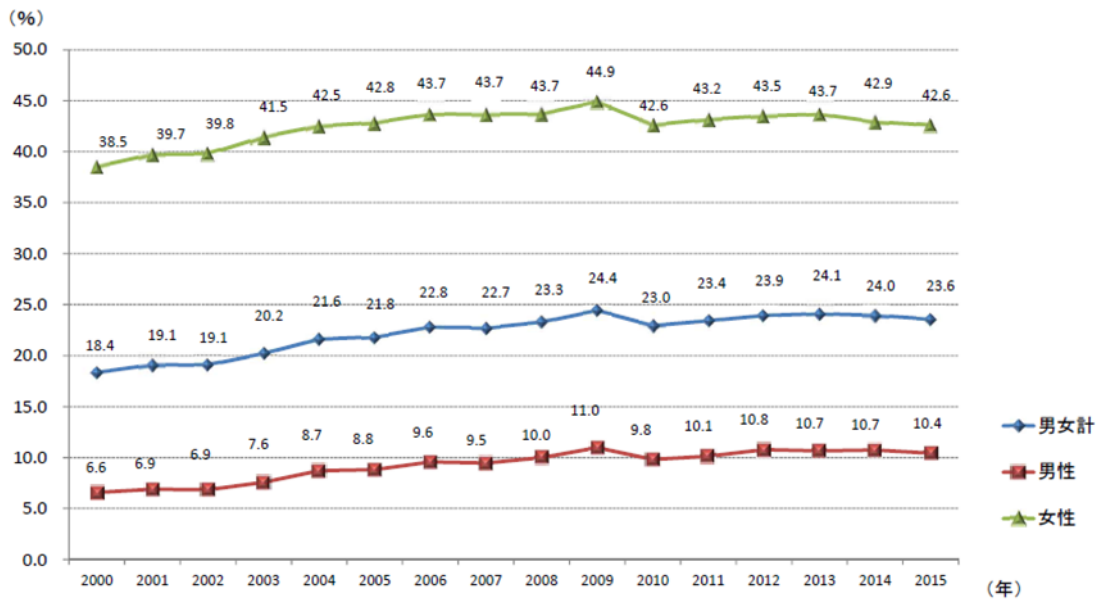


図8 相対的貧困率の年次推移

(出典：「生活困窮と関連する様々な社会状況」社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第1回 平成29年5月11日 資料2)



(資料出所) 国税庁「民間給与実態統計調査」
1年を通じて勤務した給与所得者のうちの年収200万円以下の割合を示す。

図9 給与所得者のうち年収200万円以下の者の割合推移

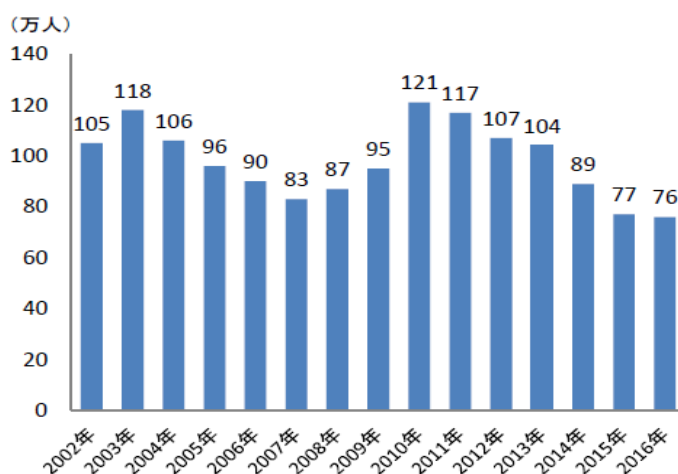
(出典：「生活困窮と関連する様々な社会状況」社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第1回 平成29年5月11日 資料2)

4. 就業状況について

非正規雇用者の割合は、平成元年には全雇用者の約2割であったが、平成16年には3割を超えて以後、徐々に上昇し、平成28年には37.5%に至っている。非正規雇用の内訳をみると、パートが48.8%と半数を占めているが、この多くを女性が占めると考えられる。非正規雇用の大きな問題の一つは、解雇が容易に行われてしまうことだ。

図10は、失業期間1年以上の長期失業者数の推移を表している。

2003年の118万人から2007年まで減少していたが、2008年のリーマンショックの影響を受けて2009年より上昇し、2010年には121万人となった。これ以降は再び減少傾向にある。



(出典) 総務省「労働力調査(詳細集計)」

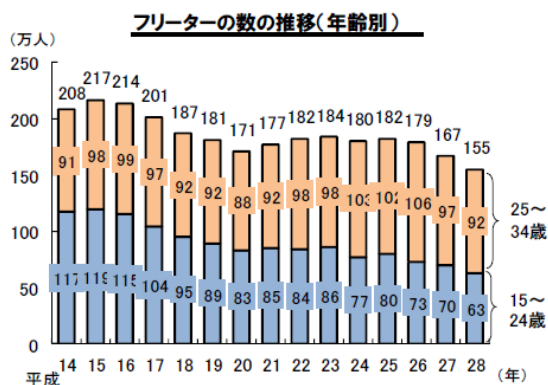
図10 失業期間1年以上の長期失業者数の推移

(出典:「生活困窮と関連する様々な社会状況」社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第1回 平成29年5月11日 資料2)

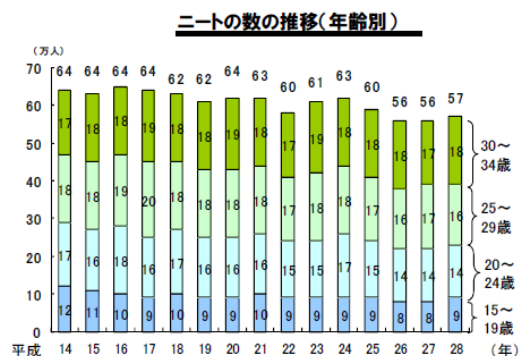
図11は、フリーターの数の推移を見たものだ。フリーターとは、15歳~34歳で、男性は卒業者、女性は卒業者で未婚の者のうち、次の者の合計である。1. 雇用者のうち「パート・アルバイト」の者、2. 完全失業者のうち探している仕事の形態が「パート・アルバイト」の者、3. 非労働力人口で、家事も通学もしていない「その他」の者のうち、就業内定しておらず、希望する仕事の形態が「パート・アルバイト」の者。

フリーターは、長期失業者と同様、2003年に217万人と最も多くなったが、その後、減少傾向にある。しかし、15歳~24歳の若年世代よりも25歳~34歳のほうが占める割合が高くなっており、フリーターの高年齢化が目立ってきている。

「ニート」と呼称される人も2002年以降、若干の減少傾向にあるものの60万人を推移している(図12参照)。2016年では、フリーター(155万人)とニート(57万人)を合わせると約212万人が十分な所得のある雇用につけていないことになる。



資料出所: 総務省統計局「労働力調査(詳細集計)」
 (注) フリーターの定義は、15～34歳で、男性は卒業生、女性は卒業生で未婚の者のうち、以下の者の合計。
 1 雇用者のうち「パート・アルバイト」の者
 2 完全失業者のうち探している仕事の形態が「パート・アルバイト」の者
 3 非労働力人口で、家事も通学もしていない「その他」の者のうち、就業内定しておらず、希望する仕事の形態が「パート・アルバイト」の者



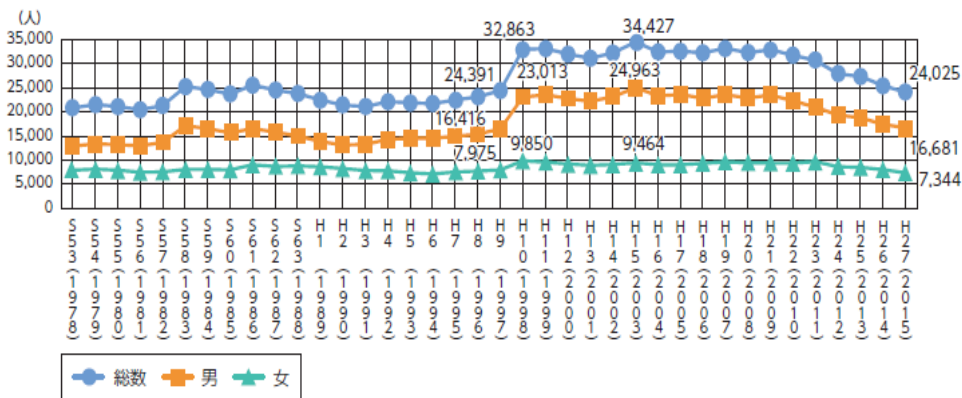
資料出所: 総務省統計局「労働力調査(基本集計)」
 (注) 「ニート」の定義は、15～34歳で、非労働力人口のうち、家事も通学もしていない者。

図 11 フリーターの数の推移

図 12 ニートの数の推移

(出典: 「生活困窮と関連する様々な社会状況」 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 第1回 平成29年5月11日 資料2)

5. 自殺者数とひきこもり状態にある者の実態



資料: 警察庁「自殺統計」より厚生労働省自殺対策推進室作成

図 13 自殺者数の推移

(出典: 「生活困窮と関連する様々な社会状況」 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 第1回 平成29年5月11日 資料2)

自殺者数は1970年代後半から2万人を超えて推移しているが、1998年には大きく増え

で3万人を突破している（図13参照）。2012年にはようやく3万人を下回り、それ以降は減少し続けている。これは2006年に自殺対策基本法ができて官民がともに自殺対策に乗り出したことが大きい。図14は、職業別の自殺者数であるが、無職者が圧倒的に多い。仕事がない、あるいは失業した状態が、いかに精神的なダメージを与えるかという証左である。また、仕事がないことは経済的・社会的困窮化、孤立化も引き起こすことから、これらが誘因となって自殺に至るものと考えられる。

ひきこもり状態にある者も支援を必要としている。ひきこもりとは、「様々な要因の結果として、社会的参加（義務教育を含む就学、非常勤職員を含む就労、家庭外での交遊）を回避し、原則的には6か月以上にわたって概ね家庭にとどまり続けている状態（他者と交わらない形での外出をしてもよい）を示す現象概念」である。（「引きこもりの評価・支援に関するガイドライン」より）。ひきこもりも推計ではあるが、内閣府関係調査では、広義のひきこもり状態にある者54.1万人、狭義のひきこもり状態にある者17.6万人、厚生労働省関係調査では約26万世帯となっている。ここでもかなりの数の人々が就労することなく家庭内にいる。彼らはすでに生活保護を受給している可能性はあるが、親の保護下にある者も少なくない。その場合、親亡き後あるいは高齢化して親自身が要介護状態になった場合に、どのように生活していくのかということが大きな課題となる。彼らは、生活困窮予備軍といっておくべきだろう。

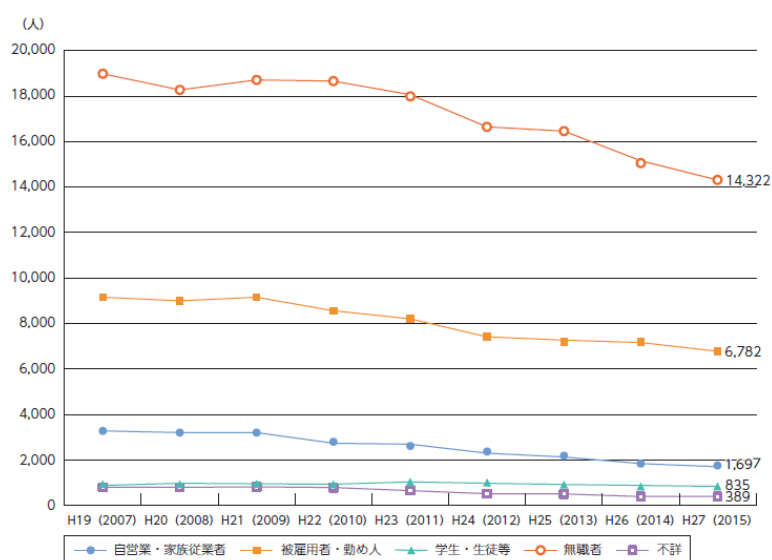


図14 職業別の自殺者数の推移

（出典：「厚生労働白書」平成28年版）

6. 刑余者およびホームレスの高齢化の実態

図15からは、刑余者の数が減少してきていることがわかる。一方で、刑余者のうち高齢者の占める割合は増加しており、2006年から2015年の間に約2倍となった（図15参照）。

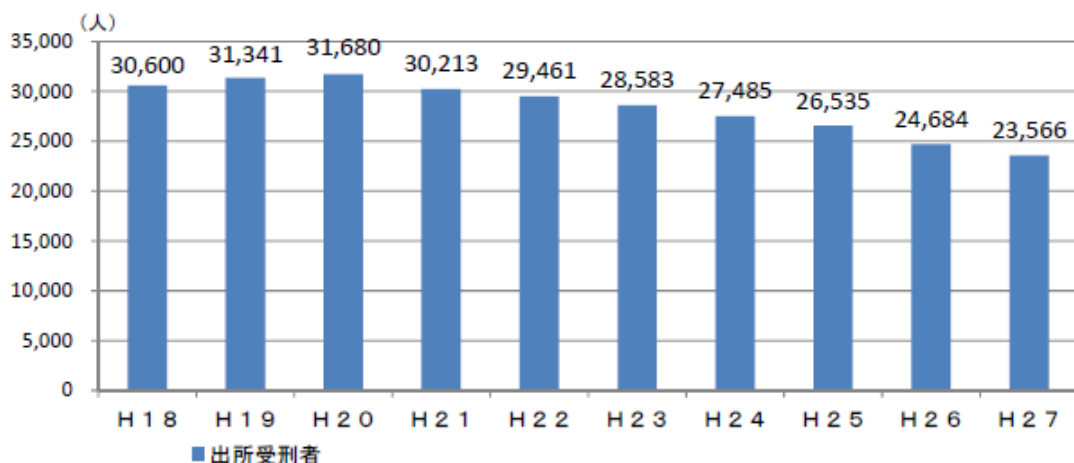
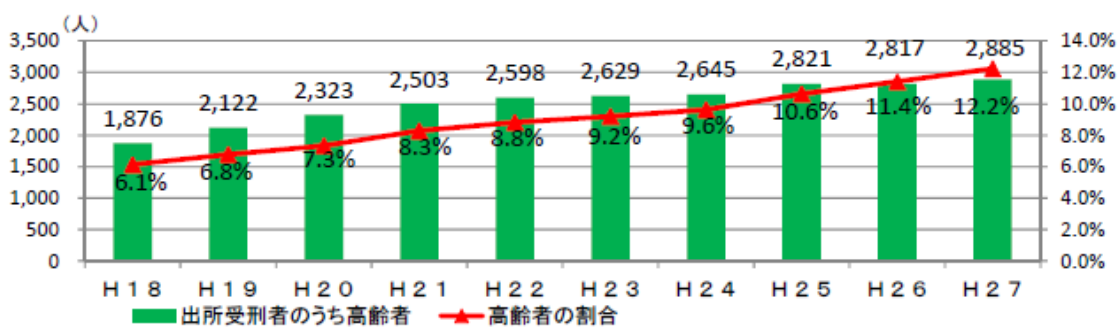


図 15 刑務所出所者数の推移

(出典：「生活困窮と関連する様々な社会状況」社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第1回 平成29年5月11日 資料2)



資料出所：法務省矯正統計統計表
 (注1)上記障害については、刑事施設等において同障害を有すると診断された者をいう。
 (注2)「その他の精神障害」は精神作用物質使用による精神及び行動の障害、統合失調症、気分障害等を含む。

図 16 刑務所出所者のうち高齢者数の推移

(出典：「生活困窮と関連する様々な社会状況」社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第1回 平成29年5月11日 資料2)

入所した受刑者のうち知的障害者の割合は13.1%とされており、出所後も、住まいの確保のほか生活を送る上でのサポートを必要としていることが予測できる。

ホームレス数は、初めての全国調査以降、大幅に減少している(図17参照)。しかし、国のいうホームレスは路上生活者を指しており、ネットカフェやサウナ、無料低額宿泊所など

に入所している者は含まれていないことや、夜間はカウントしないなど集計方法などに問題があり、課題を過小評価しているとの批判もある。

性別・年齢別にみると、男性が96.2%、女性が3.8%であり、ほとんど男性である。年齢別では、「65～69歳」が最も多く23.1%、次いで「60歳～64歳」が22.9%である。全体的な人数が減少する一方、「65歳～69歳」と「70歳以上」は増加している（図18参照）。

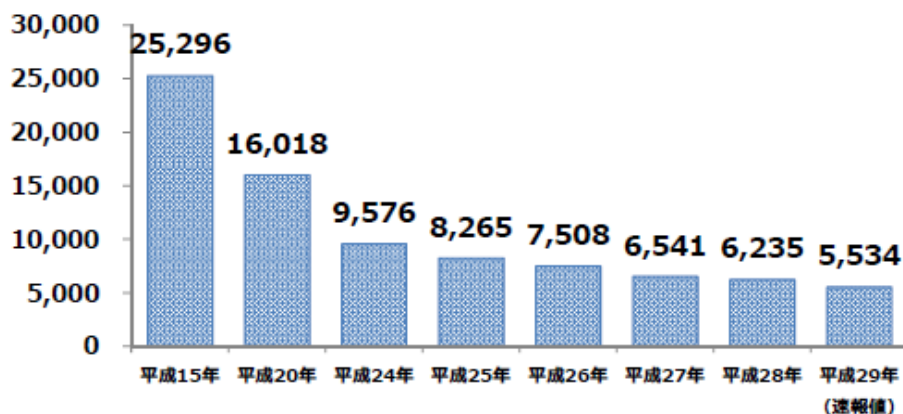


図17 ホームレス数の推移

（出典：「生活困窮と関連する様々な社会状況」社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第1回 平成29年5月11日 資料2）



※資料出所：1は、ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果。
 2、3はホームレスの実態に関する全国調査（生活実態調査）結果。（いずれも厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室）
 ※2、3のカッコ内は平成24年1月実施調査結果からの変動値。
 ※2、3の数値は現在集計中であり未定稿。

図18 性別・年齢の状況

（出典：「生活困窮と関連する様々な社会状況」社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第1回 平成29年5月11日 資料2）

3 節 属性別の居住政策の現状

1. 障害者に対する居住政策

(1) 身体障害者、知的障害者、精神障害者の住まいの状況

厚生労働省の調査によると、平成 26 年度では、身体障害者は 393 万 7 千人、知的障害者は 74 万 1 千人、精神障害者は 320 万 1 千人となっている。彼らの居住形態は、18 歳以上の場合、身体障害者では在宅が 376.6 万人 (98.2%)、施設 6.8 万人 (1.8%)、知的障害者では、在宅 46.6 万人 (80.6%)、施設 11.2 万人 (19.3%)、精神障害者では在宅 269.2 万人 (89.4%)、施設 31.9 万人 (10.6%) となっている(15)。これをみると圧倒的に在宅で暮らしている者が多い。特に身体障害者は施設で生活しているものは 2% 弱と非常に少なく、地域で暮らしている。知的障害者では約 2 割、精神障害者では約 1 割が施設入所となっている。

全体でみると、65 歳未満では「自分の持家」28.2%、「家族の持家」41.9%、「民間賃貸」15.2%、「社宅・職員寮・宿直等」0.9%、「公営住宅」7.1%、「貸し間」0.3%、「その他」1.6% となっている。多くの場合、「持家」に住んでいる (表 6-1 参照)。

	自分の持家	家族の持家	民間賃貸	社宅・職員寮 寄宿舎	公営住宅	貸し間	グループ ホーム等	その他	不詳	合計
総数	28.2	41.9	15.2	0.9	7.1	0.3	4.2	1.6	0.7	100%
障害者手帳所持者	28.6	42.1	14.5	0.9	7.0	0.3	4.3	1.6	0.7	100%
身体障害者	38.8	36.5	13.5	0.8	6.5	0.2	1.7	1.4	0.7	100%
知的障害者	10.7	55.5	11.6	1.1	6.8	0.4	11.5	1.8	0.7	100%
精神障害者	17.6	41.9	23.1	0.6	9.3	0.9	3.5	2.2	0.8	100%
手帳非保持で 自立支援給付	20.8	37.2	26.8	0.9	9.5	—	2.6	1.3	0.9	100%

総数は4,202人である。
厚生労働省「平成23年 生活のしづらさなどに関する調査(全国在宅障害児・者等実施調査)」より作成

65 歳以上では、この「持家」率が 60.9% と高くなるが、これは、身体障害者手帳を取得している高齢者が多く、彼らの大部分が持ち家であることが理由としてあげられる。民間賃貸住宅や公営住宅入居率は低く、こうした住宅を借りて一人暮らしをする障害者は多くないことがわかる。グループホーム等も全体では 4.2%、身体障害者 4.3%、知的障害者 1.7%、精神障害者 11.5%、自立支援給付者 2.6% と少なく、住まいの選択肢としてはまだまだ一般的ではない (表 6-2 参照)。

	自分の持家	家族の持家	民間賃貸	社宅・職員寮 寄宿舎	公営住宅	貸し間	グループ ホーム等	その他	不詳	合計
総数	60.9	23.6	5.8	0.2	5.4	0.1	1.5	1.5	1.0	100%
障害者手帳所持者	61.2	23.5	5.8	0.2	5.5	0.1	1.3	1.5	0.9	100%
身体障害者	61.8	23.5	5.7	0.1	5.4	0.1	1.2	1.4	0.8	100%
知的障害者	51.6	34.1	4.8	—	4.0	—	4.0	1.6	—	100%
精神障害者	51.2	22.1	8.3	—	8.3	0.3	2.3	3.3	4.3	100%
手帳非保持で 自立支援給付	57.4	25.7	6.4	0.5	3.8	—	4.3	0.7	1.2	100%

総数は6,199人
厚生労働省「平成23年 生活のしづらさなどに関する調査(全国在宅障害児・者等実施調査)」より作成

表 7-1 と表 7-2 を見ると、障害によって暮らし方に差があることがわかる。65 歳未満の人の場合、身体障害者では、「夫婦で暮らしている」が 59.7%と最も多いが、知的障害者では 90.7%、精神障害者では 65.7%が「親と暮らしている」と回答した。「一人暮らしをしている」割合は、身体障害者は 11.7%、知的障害者で 2.7%、精神障害者 19.2%となっている。

本人が 65 歳以上になるとさすがに親との同居は少なくなるが、それでも「知的障害者」の場合は 16.3%が同居している。特徴的なのは、知的障害者において、「夫婦世帯」や「一人暮らし」の割合が増えることだ。

	同居している					一人暮らし	合計
	夫婦	親	子ども	きょうだい	その他		
総数	41.6	56.1	25.8	16.2	4.8	11.2	100%
障害者手帳所持者	41.7	56.1	25.7	16	4.9	11.1	100%
身体障害者	59.7	40.7	35.5	9.6	3.8	11.7	100%
知的障害者	5.1	90.7	4.3	31.6	6.8	2.7	100%
精神障害者	25.4	65.7	16.7	15.2	5.6	19.2	100%
手帳非保持で 自立支援給付	39.4	55.4	26.4	20.2	3.6	14.2	100%

総数は、4,027人
厚生労働省「平成23年 生活のしづらさなどに関する調査(全国在宅障害児・者等実施調査)」より作成

	同居している					一人暮らし	合計
	夫婦	親	子ども	きょうだい	その他		
総数	66.3	2.6	48.7	2.3	4.9	15.7	100%
障害者手帳所持者	67.4	2.6	48.1	2.3	4.9	15.4	100%
身体障害者	68.1	2.4	48.4	1.8	4.9	15.1	100%
知的障害者	43.5	16.3	33.7	21.7	7.6	19.8	100%
精神障害者	62.6	5.7	35.7	8.4	4.0	17.9	100%
手帳非保持で 自立支援給付	49.8	3.8	57.1	2.2	5.7	19.9	100%
総数は、6,104人							
厚生労働省「平成23年 生活のしづらさなどに関する調査(全国在宅障害児・者等実施調査)」より作成							

(2) 生活困窮率の高い障害者世帯

ところで、障害者はどのような経済状態にあるのだろうか。障害者＝生活困窮者という図式が成り立つとはいえない。

しかし、平成25年度「障害者白書」を見ると、賃金・工賃の平均月額は、「雇用」労働の場合、「身体障害者」25万4千円、「知的障害者」11万8千円、「精神障害者」12万9千円である。一方、「就労継続」の場合は、「就労継続支援A型」7万2千円、「就労継続支援B型」1万4千円と、雇用労働と就労継続支援では大きな差がある。これを詳細にみると、「身体障害者」では、生活保護給付よりも低い「月額11万円以下」は3割以上を占めている。「3万円未満」も7.0%もいる。また「知的障害者」は、「ない」と「1万円まで」が約5割とかなり低い。

別の資料になるが、「精神障害者」のうち「年金あり」の本人所得月額は、「10万円以下」が7割を占める。また「年金なし」では、「10万円以下」が64%である(16)。このように見ていくと、一部の障害者を除き、多くの障害者が就労や年金受給していても低額の所得しか得ておらず、生活困窮者の割合が高いことがわかる。このことが、成人になっても家族と同居あるいは施設入所となり、地域での「一人暮らし」ができない理由の一つになっていると考えられる。

このような前提条件を認識して、住宅政策として、どのように障害者に対応してきたかをみていくことにしたい。

(3) 障害者に対する住宅政策の変遷

障害者に対する住宅政策で最初に実施されたものは1962年の「世帯更生資金貸付制度」である。身体障害者のいる世帯に対して、住宅の増改築・補修に必要な経費を低利および長期償還で貸し付けるというものであった。しかし、この制度は厚生省管轄の制度であり、住宅政策という位置づけよりもむしろ福祉政策の一環として行われたという意味合いが大きい。障害者に対する住宅政策としては、公営住宅の入居が主たる政策である。1967年には、特定目的公営住宅制度ができて、身体障害者世帯向け公営住宅が設置された。1970年に制

定された「心身障害者対策基本法」においてはじめて「住まいの確保」が努力規定として盛り込まれ、公的住宅において特定目的住宅の建設が進められるようになったほか、住宅公団においても、入居申し込みに優遇などがはかられている。1971年には、「心身障害者世帯向け公営住宅建設・優先入居」が行われており、身体障害者だけではなく、知的障害者や精神障害者へも枠を広げた形となっている。1974年には、住宅金融公庫で「身体障害者同居割増制度」、1977年には「身体障害者住宅等確保助成金制度」が設置され身体障害者に対する住宅政策が先行して進められる。1978年には「障害者住宅整備貸付制度」を開始し、改築に対して必要経費を融資している。

障害者に個人の住まいが必要だという考え方は、ノーマライゼーションの理念とともに普及していった。それまでは、障害者は施設か親元で暮らすことが「当たり前」であった。障害者自立生活運動を経て、まず身体障害者が親元を出て一人暮らしをするという運動が展開していく。

公営住宅への単身入居を巡って裁判となったのち、1980年には、単身高齢者および身体障害者が単身での入居が認められることとなった。しかし、「常時介護を要する者」は対象外となっている。1986年には、住宅金融公庫が高齢者・障害者用設備割増融資制度を始めている。

公営住宅の一つである「シルバーハウジング」は高齢者が主たる対象であるが、事業主体の長が特に必要と認める場合に限り、以下の障害者世帯についても対象となる。

- 障害者単身世帯
- 障害者のみの世帯
- 障害者とその配偶者のみからなる世帯
- 障害者と高齢者（60歳以上）又は高齢者夫婦（夫婦のいずれか一方が60歳以上であれば足りる。）のみからなる世帯

1996年には、公営住宅法の一部改正があり、公営住宅を、グループホーム・ケアホームとして活用できるようにした。また、障害者だけではなく、借上公営住宅制度を導入して、民間事業者の住宅を借り上げて「低額所得者」へ低廉な家賃で貸し出すことも始めた。

2005年には、公営住宅への、知的障害者や精神障害者の単身入居を認めた。身体障害者の単身入居から25年も経過した後ではあるが、ここにおいて障害の種類によって差別されることなく公営住宅への入居が可能となった。

2006年には、住生活基本法が制定された。この法律では、「居住の安定の確保」として第6条に「住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の推進は、住宅が国民の健康で文化的な生活にとって不可欠な基盤であることにかんがみ、低額所得者、被災者、高齢者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保が図られることを旨として、行われなければならない。」としている。

また同年、「あんしん賃貸支援事業」を実施して、障害者等が安心して民間賃貸住宅に入居できるように民間賃貸住宅の情報登録情報の提供などを行うことを支援する。

翌 2007 年では「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）」ができて法律上は、障害者等の入居を制限してはいけないこととなった。

厚生労働省は、2009 年に「障害者の住まいの場の確保のための福祉部局と住宅部局の連携について」の通知を出し、施設入所者数を減らして、地域移行していく方向性を打ち出した。そこでは、平成 17 年に 14.6 万人だった施設入所者数を、平成 23 年度には 13.4 万人に減らし、地域生活移行者を 2.1 万人とする計画をたてている。その柱として、グループホーム・ケアホームを増やすとした。

前述したように、すでに 1996 年には公営住宅法を改正して、公営住宅をグループホームとして活用できるようになっていたが、そうした動きをさらに加速させることを期待したものである。なお、地域移行のための対象となったのは次の事業である。

- ① 精神障害者グループホーム・ケアホーム
- ② 知的障害者グループホーム・ケアホーム
- ③ 認知症高齢者グループホーム
- ④ ホームレスの自立の支援のための活用
- ⑤ 小規模住居型児童養育事業
- ⑥ 児童自立生活援助事業
- ⑦ 身体障害者グループホーム・ケアホーム

（４）脱施設化と住宅政策

1970 年代の障害者自立生活運動やノーマライゼーションを通して、障害者の住まいは、施設から地域へと移行することが目標とされた。2002 年の障害者基本計画では、「施設等から地域生活への移行の推進」を掲げ、同時に「施設入所は、地域の実情を踏まえて、真に必要なものに限定する」とした。また、同年 12 月の総理府障害者推進本部「重点施策実施 5 か年計画」でも「入所施設は真に必要なものに限定する」としている。このように 2002 年に相次いで出された計画では、事実上、施設の増設を行わない方向性であることを示した。

峰島は、(2003) ノーマライゼーションの観点よりも、むしろこの「施設抑制案」は、知的障害者の入所施設をターゲットにしたものであると推察している。国や県が運営する大型の入所施設改革が進められていることから、「これらが政府がすすめる構造改革の規制緩和、民間活力の一つであり、公的責任・公的財源保障の放棄・縮小、それによる利用者負担増あるいは処遇条件の低下をねらいとしていることは明らかであろう」としている(17)。

また、塩見は(2004)、「政府はこの相違点（ノーマライゼーションの推進と、主に財政的制約からの施設抑制（筆者注））を意図的に混合させることで、障害者・家族に対しては北欧型の施策展開への期待を抱かせながら、実際には新自由主義的施策の中に日本の福祉を取り込もうとしている」(18)。つまり理念としては、地域生活に向かいながら、その基盤を作るのは、民間や、障害者本人や、家族であるという自己責任論なのである。このように見て

くると、“脱施設化”や“地域移行”という言葉は先行しているが、障害者が暮らすべき住まいという基盤や福祉等サービスが提供されるシステムが十分整備されないままになっていることがわかる。特に、住まいについては、単独での生活を可能とする公営住宅は絶対数が不足しているにもかかわらず、民間賃貸住宅は入居が困難な状態であり、理念としては地域での自立生活が先行しても、それを可能にする要素がなかった。

表7-1、表7-2からみても、特に知的障害者の多くは親や兄弟姉妹との同居であり、一人暮らしは非常に少ない。別の調査でも「グループホーム等」の居住者は11.5%にとどまっており、地域移行は現時点においても決して達成されていない。

また、障害者自身も一人暮らしを必ずしも希望していない結果も出ている。表8-1、表8-2からもわかるように「一人暮らしをしたい」とした人はごく少ない。この結果は、障害者自身が「一人暮らし」のイメージが持てずにいる、あるいは最初からあきらめているのではないかという推測もあり得る。また障害者の家族も、特に障害者の地域移行を望んでいない場合も多く、住まいの確保に向けた運動も起こっていない。障害者及びその家族等の自己決定の意識があいまいな文化的土壌といった課題も、こうした状況に影響していると考えられている。

表8-1 今後、どのように暮らしたいか(65歳未満) (構成比率%)

	今までと同じように暮らしたい	一人暮らしをしたい	今は一緒に住んでいないが家族と暮らしたい	グループホーム等で暮らしたい	施設で暮らしたい	その他	分からない	不詳	合計
総数	75.2	3.6	5.7	2.0	1.7	1.9	7.4	2.4	100%
障害者手帳所持者	75.4	3.6	5.5	2.1	1.8	1.8	7.3	2.5	100%
身体障害者	80.9	2.5	5.5	1.0	1.3	1.8	5.3	1.7	100%
知的障害者	68.7	3.4	2.9	5.5	3.7	0.9	10.3	4.7	100%
精神障害者	64.9	7.0	7.2	2.2	1.8	3.3	11.3	2.3	100%
手帳非保持で自立支援給付	71.0	4.8	8.7	0.4	0.9	3.0	10.0	1.3	100%
総数は、4,027人									
厚生労働省「平成23年 生活のしづらさなどに関する調査(全国在宅障害児・者等実施調査)」より作成									

表8-2 今後、どのように暮らしたいか(65歳以上) (構成比率%)

	今までと同じように暮らしたい	一人暮らしをしたい	今は一緒に住んでいないが家族と暮らしたい	グループホーム等で暮らしたい	施設で暮らしたい	その他	分からない	不詳	合計
総数	84.8	0.5	3.7	0.8	2.5	1.9	7.4	2.4	100%
障害者手帳所持者	85	0.5	3.7	0.7	2.4	1.8	7.3	2.5	100%
身体障害者	85.8	0.4	3.5	0.7	2.3	1.8	5.3	1.7	100%
知的障害者	75.4	0.8	4.0	0.8	4.8	0.9	10.3	4.7	100%
精神障害者	74.9	1.3	7.3	1.7	3.0	3.3	11.3	2.3	100%
手帳非保持で自立支援給付	81.2	0.7	3.6	1.2	3.8	3.0	10.0	1.3	100%
総数は、6,104人									
厚生労働省「平成23年 生活のしづらさなどに関する調査(全国在宅障害児・者等実施調査)」より作成									

(5) 民間賃貸住宅市場における障害者排除

日本賃貸住宅管理協会が行った「賃貸オーナーに関する調査結果報告書」(平成21年)によると、貸主が物件を貸したくない対象として障害者も挙げられている。法人との契約の場合では10.2%、個人契約では13.4%が貸したくないとしている。一方で、「拒まない」とした人は、法人で35.3%、個人で31.2%と3割以上の人は拒否しないとしている。「入居者を限定している理由」としては、以下のようなことがあげられている。①家賃の滞納や契約時における初期費用(一時払等)の支払いに対する不安、②連帯保証人や緊急連絡人の確保に対する不安、③火災等の発生の確率が高まるのではないかなど、障害者への偏見・誤解に基づく不安、④障害者の日常的な習慣を巡り、近隣住民との間でトラブルが発生することに対する不安 これらの理由を見ると、確かに一つひとつの項目は重要なことではあるが、障害者だからこうした事態になるというわけではなく、先入観や思い込み、偏見が助長された結果といえよう。

「受け入れることができる条件」としては、「連帯保証人の確保」が最も多く40.2%、「身元保証人の確保」37.0%、「緊急連絡先の確保」32.9%であり、保証人の存在があれば受け入れも可能となってくるのがわかる。有効な支援策としては、「トラブル時への対応」34.2%、「見守り・医療機関との連携」30.6%などがあげられており、何かあったときに対応してくれる専門機関があれば有効との回答となっている。しかし、「いかなる支援でも不可」が27.4%もあり、セーフティネット法が有効に機能していないことがうかがえる(19)。

これらの結果から言えることは、今でも民間住宅市場においては、障害者は排除されているという現実である。しかし、公営住宅へ入居できる人はきわめて限られており、障害者は施設か親の家にとどまるしかできない状況にあるといっても過言ではないだろう。一人暮らしの希望者が少ないのは、福祉や医療サービスといった支援体制の不備への不安のみならず、基盤となるべき住まいを獲得することが困難であるからではないだろうか。

2. 高齢者に対する居住政策

(1) 全体的見取り図

生活困窮の高齢者に対する住まいの確保に対する対策は、大きく分けて「社会福祉施設」、「公営住宅」である。民間賃貸住宅への入居促進も進められている。以下、この3つの施策についてみていく。図19は、「低所得高齢者が入居可能な住まい・施設のポジショニング」を示したものだ(20)。

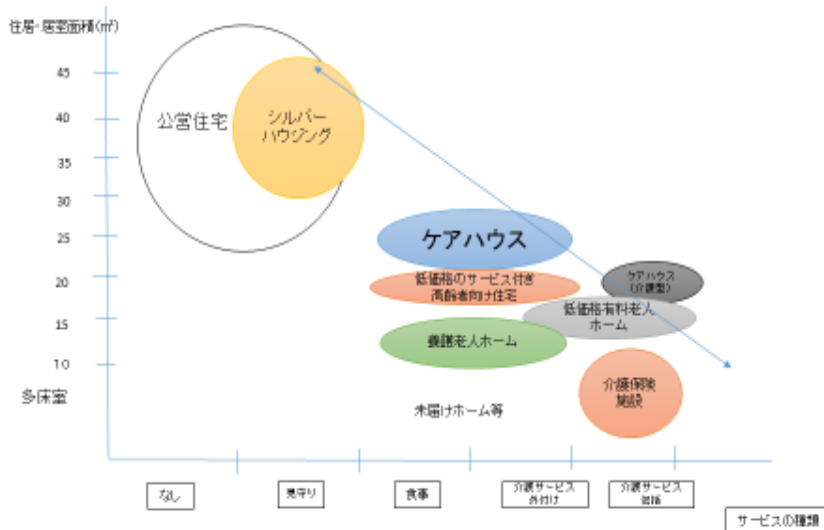


図 19 低所得高齢者が入居可能な住まい・施設のポジショニング

(出典：「低所得高齢者の住宅確保と介護施設の将来像に関する調査・検討」高齢者住宅財団 平成 24 年 3 月)

長らく高齢者は家族が面倒をみるものとする慣習があり、引退した後の高齢期に生活困窮状態になったとしても、家族による経済的なカバーが可能であった。しかし、単身あるいは家族からの世話が受けられない高齢の生活困窮者は、入所施設しか用意されていなかった。社会福祉施設としての、養護老人ホーム、軽費老人ホームである。特別養護老人ホームは、老人福祉施設ではあるが、経済的要件を重視した入所施設ではない。

以下、社会福祉施設の養護老人ホームと軽費老人ホーム、そして公営住宅の政策的変遷をみていく。

(2) 養護老人ホーム

養護老人ホームは、老人福祉法に規定された「65 歳以上の者であって、環境上の理由及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難なものを入所させ、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措置施設」で、昭和 38 年に設置された。養護老人ホームは「養老院」としての流れを汲んでおり、生活保護法に基づく施設であったことから救貧的性格を強く持っている。

厚生労働省の資料によると 1970 年代からほとんど横ばいで推移している。また定員数や在所者数は減少しており、生活困窮の高齢者の受け皿としての役割は、全体的に縮小してい

ることがうかがえる。定員数は約 6 万人である。この理由は、一つには、三位一体改革による一般財源化によって、養護老人ホームの保護費負担金が市町村へ移譲されたこと（平成 17 年度）、また平成 18 年には養護老人ホームを含む高齢者福祉施設等の整備に対する支援（交付金）について、廃止・税源移譲されたことによる。もともと、生活困窮者が集住することになる養護老人ホームの設置は、市町村にとっては財源的にも負担となることでもあり、これらの改革によって養護老人ホームの建設がほぼ完全に頭打ちになった。平成 18 年には、介護保険の外部サービス利用型特定施設入居者生活介護の指定を受け、要介護高齢者が養護老人ホームにおいて介護を受けることが可能となった。

厚労省が実施したヒアリングでは、「金銭管理のできない者、精神・知的・発達障害、アール中、住所不定者、触法など、他では受入できない処遇困難の方が増えている」としており、支援なしでは自立生活が困難な高齢者が入居していることがわかる(21)。

平成 16 年に出された「養護老人ホーム及び軽費老人ホームの将来像研究会・報告書」では、「昨今の社会経済情勢、住宅事情の変化やケアハウス等の居住系サービスの整備などにより、従来の『低所得の高齢者向けの住まい』としての養護老人ホームの役割は大きく縮小した」とある。同報告は、養護老人ホームが対象とすべき利用者像について次のように分析する。「人間関係がうまくいかない、基本的な生活習慣が確立していないなどの問題を抱えているために、家族との同居も、地域での一人暮らしも困難な高齢者は今も存在している」その上で、「これからの養護老人ホームに特に求められるのは、こうした社会的な援護が必要で、自宅での生活が困難な高齢者に対し、見守りや助言・指導などを通じて、その自立を支援する役割である」と指摘する(22)。ここで示されているのは、単なる物理的な住まいの提供としての役割だけではなく、利用者が、どのように自立して生活を送るかを支援する機能を養護老人ホームが果たす必要があるということだ。しかし前述したように、高齢者は増加するが、養護老人ホームは増加していない。現在は、養護老人ホームが持つ機能をいかに地域の中で展開するかが問われている。

しかし、設立から 40 年以上経過した施設が約半数を占め、老朽化が著しく、また個室ではなく多床室である施設が多いことから救貧的な要素は残っている。

一方、措置制度のもとで利用される施設であることから、「措置控え」がおき、地域によっては、定員割れしているところもある。

（3） 軽費老人ホーム

軽費老人ホームは、社会福祉法と老人福祉法に位置付けられる、生活困窮者のための住まいである。昭和 38 年の老人福祉法制定時より設置された当時から契約によって入所する当時としては稀有な老人福祉施設である。「無料又は低額な料金で、家庭環境、住宅事情等の理由により居宅において生活することが困難な老人を入所させ、食事の提供その他日常生活上必要な便宜を供与することを目的とする施設」と定義されている。平成 20 年の改正までは以下の 3 類型に分かれていた。すなわち①食事の提供や日常生活上必要な便宜を供与

する「A型」、②自炊を原則とする「B型」、③高齢者が車いす生活となっても自立した生活が送れるように配慮した「ケアハウス」である。利用対象者は、「身体機能の低下等により自立した生活を営むことについて不安であると認められる者であって、家族による援助を受けることが困難な60歳以上の者」である。養護老人ホームと相似した利用者像ではあるが、こちらは措置施設ではなく、施設長との契約によって入居する。一人当たり面積も、養護老人ホームは10.65㎡であるのに対し、軽費の場合は21.6㎡(単身)と住まいとしての要素が強い。また夫婦で入居できる点も異なる。

養護老人ホームと同様、平成16年度の三位一体改革による一般財源化、平成18年度の介護保険給付適用となり、軽費老人ホーム内で介護保険によるケアが受けられるようになった。平成20年度には、最低基準省令を制定し、3類型をケアハウスに統一した。

厚労省ヒアリングでは、「軽費は社会の縮図(精神、アル中、DV、ホームレスなど様々な方が入居)」と述べられている。ここからも、利用者には養護老人ホームと同様に、生活困窮者が抱える課題、ニーズが見受けられる(23)。ゴールドプランやゴールドプラン21においてもケアハウスは10万人の計画が立てられているが、その数は現在でも達成できていない。

昨今の地域包括ケアシステムの推進や社会福祉法人の地域貢献事業への推奨の流れの中で、養護老人ホームや軽費老人ホームはその役割の見直しが進められている。川西は、第108回社会保障審議会介護保険分科会事業者団体のヒアリングに答え、この両施設の課題について以下の5つの点をあげている。①利用者ニーズの多様化問題(過半数の入居者が要介護等であること、低所得、虐待、貧困等により短期入所生活支援のニーズ増大等)、②地方分権化・一般財源化による財源問題(事務費補助金が加算撤廃等で減額、消費税分が手立てされず支出増)、③重度化対応問題(特定施設指定の自治体による総量規制で重度者への対応が困難)、④施設再生産の問題(大規模修繕、建替えに施設整備補助金制度撤廃)、⑤社会的認知が低い(自治体職員、介護支援専門員、地域住民からの施設の重要性を認知されていない)(24)。また、こうした課題を踏まえたうえで、以下のような役割が期待されることが指摘されている、「地域包括ケアシステム時代における養護老人ホーム、軽費老人ホーム・ケアハウスには、これまでの居住支援(住まい)機能と生活支援機能に加え、ソーシャルワークを活かした専門的支援機能を強化することを通して、地域から信頼される施設として入所(入居)者はもとより地域で暮らす高齢者等も対象として、社会生活上の課題の解決を支援し、関係者との強力な連携のもと地域福祉のフロントランナーとして中心的な役割を担うことが求められている」(25)。養護老人ホームも軽費老人ホームも、ともに経済的に困窮し、何等かの生活支援を必要とする高齢者を古くから支援してきた施設であるが、その支援内容は、多様化、深刻化している。この報告書が指摘するように、施設機能として備わっている住まいと生活支援の機能を入所者のみならず地域一般へどう展開するかが求められる事業展開となる。

(4) 公営住宅

生活困窮の高齢者に対する住宅政策において提供されているものは、公営住宅しかない。上記の養護老人ホームや軽費老人ホームは、社会福祉政策として対応されているものである。裏返せば、公営住宅政策が十分でなかったことから、社会福祉政策として住まいの確保をせざるをえなかったということが大きいだろう。

公営住宅において最初に高齢者への対策が実施されたのは、1964年の老人世帯向け特定目的公営住宅とされている。この「老人向け」とは、現在のようなバリアフリーなど的高齢者向けに仕様された住宅ではない。従来のような標準世帯だけではなく、「老人世帯」でも入居できる公営住宅が供給されたということである。昭和40年代には、公団や公社住宅において、高齢者同居世帯への入居優遇、老人同居型住宅や老人隣居居住型ペア住宅の建設・供給が行われるようになる。これらは、高齢者向けではなくむしろ、高齢者を扶養する世代への対策という特徴が強い。1980年には、いわゆる「一人暮らし裁判」の結果、単身高齢者が公営住宅に入居できるようになった。高齢者に向けた住宅政策が本格的に実施されるのは昭和60年代に入ってからである。第5期住宅建設五箇年計画では、「高齢化の進展に対応するため」という目標が盛り込まれた。

1987年には、シルバーハウジング制度が導入される。これは、住宅政策と福祉政策が共同で取り組んだ制度として注目された。要介護高齢者の増加にともなって福祉政策では、「施設福祉から在宅福祉へ」が標榜されていた。施設入所ではなく住まいにおいて、「生活援助員」において一定の生活支援を提供しながらその生活を支えるという手法で、今日、問われている「住まい+生活支援」として先駆的な取り組みである。しかし、公営住宅の新規増設の行きづまりや、一般住宅の借り上げなどは自治体の財政難を理由として進まず、シルバーハウジングはその後、伸び悩みをみせている。

(5) 近年の動向

1990年代に入ると、「シニア住宅制度」(1990年度)、「高齢者向け借り上げ公共賃貸住宅制度」(1991年度)などが設置され高齢者対策が本格化していく。1996年の公営住宅法の改正では、公営住宅に入居可能となる所得分位が下がり、高齢者に限っては下位40%となる。また、応能応益家賃制度が採用されることになり、キャッシュフローの少ない高齢者にとっては入居のハードルがさらに下がる結果となった(26)。

1998年度には、生活困窮高齢者向けの対策として「高齢者向け優良賃貸住宅制度」が成立するが、これは民間の住宅市場において、高齢者に住まいを提供させるという目的を有していた。2001年には、「高齢者の居住の安定確保」を目的として、高齢者の居住の安定確保に関する法律が成立する。

年	ターニングポイントとなった事項	目標とされたこと	コンセプト
1986	第5期住宅建設五箇年計画	高齢化の進展に対応した施策の方向性	モデル的な展開
1991	第6期住宅建設五箇年計画	高齢化社会への対応が住宅建設の目標	量の確保
1996	第7期住宅建設五箇年計画	住環境整備、福祉・医療施策との連携	質の向上
	公営住宅法の改正	低所得層の入居。応能応益家賃制度	低所得者・高齢者への対応
2001	高齢者の居住の安定確保に関する法律	高齢者の居住の確保	高齢者の居住安定
2001	第8期住宅建設五箇年計画	少子高齢社会への対応、民間活用	市場の整備や活用
2006	住生活基本法、住生活基本計画	住生活の安定の確保、関連分野との連携	住生活の安定向上
2011	高齢者住まい法の改正	サービス付き高齢者向け住宅への一本化	完全な市場化
2012	第5期介護保険事業計画	地域包括ケアシステムにおける住まいの重視	地域居住の「要」の住まい

出典：
2006年までは、佐藤由美「住宅政策における高齢者居住への支援の変遷と今日の課題」『都市住宅学』都市住宅学会 2011spring 73 p.32
および佐藤由美「住宅・福祉政策の変遷と実態に関する研究」『住宅総合研究財団論文集』NO.35 2008年版p.205 をもとに改編した
2011年以降は、園田真理子「サービス付き高齢者向け住宅に関連して、今、なすべきこと—地域の居住空間の再編と安心拠点の整備」『住宅』
日本住宅協会Vol.64.2015.3 p.48 を参照した

表9は、1980年代以降の高齢者住宅政策の動向をターニングポイントとなった計画や法律をもとに区分したものである。2006年までの区分および「コンセプト」の内容については、佐藤（2008、2011）を元に改編した。佐藤は、高齢者に対する住宅政策は1960年代の公営住宅における対策に始まり、1986年以降、政策として体系化されたとする(27)。2006年の住生活基本法が策定される以前は、住宅建設五箇年計画が政策の大きなポイントとなっている

2006年の住生活基本法は、「21世紀の住宅政策の要」（園田 2015）となった(28)。従来の住宅建設五箇年計画という量的整備から住まいをいかに確保するかに大きくかじをきった。

これを「<住宅政策>から<居住政策>への転回とみなした」とする評価もある(29)。住生活基本法は、新たな理念として①「居住サービス」という新しい視点、②多様な選択肢の確保、③資産価値の評価・活用、④住宅困窮者の安定した居住の確保 があげられている。④の住宅困窮者への住まいの確保では、公営住宅等、民間賃貸住宅の活用によって、住宅のセーフティネットをはかることとしている。これは約10年が経過した2015年現在、達成できた理念であろうか。高齢の生活困窮者は現在もなお、住まいの確保が困難である事態は改善しておらず、民間賃貸住宅市場から排除される実態は変化していない。

一方、住まいを獲得する方向性が、公営住宅から民間活用になっている。第5期介護保険事業計画で示された地域包括ケアシステムや、2014年の「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律」で示された考え方では、「住まい」が中心になっている。しかし、そこでは、「サービス付き高齢者向け住宅や有料老人ホームなど高齢者が安心して暮らせる多様な住まい」と記述されており、一定程度の所得がある高齢者のみが対象となっているかのようなのである。元ホームレスや生活保護受給者などの生活困窮者が生活する住まいは誰がどう提供しえるのだろうか。

園田は（2015）、「医療や介護等の分野からのボールが、“住まい”に向かって強烈に投げられている」と表現するが、要介護高齢者のみならず生活困窮の高齢者への対策が大きく問

われている(30)。

3. 単身者に対する居住政策

(1) 住宅政策の「対象外」としての単身者

我が国においては、基本的に「生活困窮の単身者」のための住宅政策は、打ち出されていない。あるのは50歳以上を対象とした公営住宅への単身者入居制度のみである。このことが、若年層から中年層に増加する住宅困窮者に対応できない状況を作っている。

平山は(2010)、日本の住宅政策は、大部分の国民が「標準パターンのライフコースを歩む」という前提のもとに作られているとする。つまり、生活困窮層ではなく「中間層」、単身者ではなく「家族」、借家ではなく「持家」に支援を集中したのだ。「住宅政策は保守主義の傾向をもつ」と平山は述べている。住宅政策は家族または企業という「グループ」に依存した仕組みとして成立している(31)。

公営住宅は、1951年の法律設置直後は、「現に同居または同居しようとする親族があること」とされており、家族での居住が大前提であった。また、「郊外で一戸建て持家」という住宅すごろくは、戦後の核家族形態と大きく結びついており、そのゴールだといわれてきた。

住宅政策について、原田は(1985)、「一個の社会問題に総体的に対処する社会政策としての性格を一層強め、一方では狭い意味での福祉住宅政策(老人・母子家庭・身障者等の社会的弱者や貧困者などに対する住宅福祉サービス)をその中にあらためて包摂すると同時に他方では家族政策とも密接に結び付きながら、広い意味での社会保障政策の一環としての位置づけをもつものに発展していく可能性を獲得することになるのである」とする(32)。

住宅政策はそれ自体で家族政策と結びつきやすい性質を持つ。松行らは(2014)、戦後、住宅や土地の価格が物価上昇を上回っており、人は持家を持つことで資産を形成することができた。それが持家取得の強いインセンティブになったとし、「マクロ経済的な要因と標準ライフコースの形成や持ち家政策は密接な関係を持っていた」と指摘する(33)。さらに多くの場合、終身雇用制をとってきた日本の企業は、企業内福利厚生の一環として社宅や寮を提供したり、家賃補助を行ったり、住宅ローンの援助も行ってきた。

このようにみると住宅政策とは、単に、国民に住宅を提供するというにとどまるものではなく、マクロ経済や家族政策、労働政策などの大きな社会システムの中で動いてきたものであったことがわかる。

松行は(2014)、住宅政策は、「家族システム、企業システム、持ち家システムはそれぞれ入れ子型の階層構造を持つが、各システムの構成要素が他のシステム構成要素と強い補完性を持つという特徴的なシステム構造を持つことがわかった」と指摘した(34)。ところが、住宅政策を支えてきた「家族システム」は急変し、核家族化よりもさらに進んで「単身化」し、住宅政策そのものの変容を迫っている。

経済的な視点からみても、低成長・マイナス成長時代においては、建設会社やハウスメーカーが大量の新規住宅を建設して、売り出すという方式は成立しなくなる。空き家のリノベ

ーション、中古の賃貸住宅をどう市場でまわしていくか、グループリビングやシェアハウス、コーポラティブハウジングなどの居住形態もこれから普及していかざるをえない。いわゆる「家族」とだけ住む時代ではなくなるときの、住宅政策は大きな変革を求められる。

公営住宅の単身入居が認められたのは1980年である。これは「一人暮らし裁判」と呼ばれる法廷闘争の結果、公営住宅法が一部改正されたものである。原告は、福岡市に住む一人暮らしの人々で、「第一次訴訟では、生活保護を受給している老人・身障者・病人の七名、第二次訴訟では、失業対策事業の日雇労務に従事している中高年女性九名」であった。一人暮らしに公営住宅の入居を認めないのは、憲法25条や、公営住宅法の立法趣旨に反するというのが要求の前提とされた(35)。結果的には、50歳以上の単身者の入居を「勝ち取った」ことにはなるが、当時から若年などを除外しており、基本的人権としての住居権の確立には至らなかったといえよう。このことが現在の状況にもつながっている。

障害者の場合、単身世帯の入居が認められた時期はさらに遅く、知的障害者、精神障害者の場合は2005年になってからである。

前節でみたように、知的障害者や精神障害者の一人暮らしは全体の比率から見れば少ない。しかし、世界におけるノーマライゼーションの流れや、国内での自立生活運動などを経ても、21世紀まで公営住宅への単身入居が認められなかったということは大きな問題として認識する必要がある。

公営住宅においては、若年層の単身入居は認められているものの、現実的には入居は難しい。そのことが、現在、増加している若年生活困窮者がネットカフェ難民やホームレスになることを助長している。住宅セーフティネット法があげている「住宅確保要配慮者」としても単身若年層はあげられていない。家族を形成せず、経済市場からも「脱落している」若年単身層は、今なお住宅政策の対策から排除される存在である。

(2) 生活困窮単身者の“居住の場”

単身の生活困窮者と就労の場が結び付いた「住まい」として、「労働型住宅(社宅・寮・住み込み)」、簡易宿泊所(ドヤ)、飯場がある。また、社会福祉施設の範疇になると、生活保護法関連施設(救護施設)、更生施設、宿所提供施設、社会福祉法による施設(簡易宿泊所)、ホームレス自立支援法関連施設(緊急一時保護センター、自立支援センター)があげられる。これらは質的・安定的という側面からみて「住まい」と呼べるのかという問題はあるが、日雇いなどで働く者、失業者、生活困窮の障害者・高齢者などを受け入れてきた居住の場であることは間違いない。

(3) 「労働型住宅」～社宅・寮・住み込み

ここでは、労働と結びついた住まい、すなわち社宅・寮・住み込み住宅を「労働型住宅」(岩田 2004)として、そのあり方を考察してみたい。むろん、社宅・寮・住み込みといった居住形態にある者すべてが「困窮状態」にあるとはいえない。少なくともったとはいえない、大

手企業の常用雇用者であっても社宅や寮に住んでいる者はいる。ただし、ここでいう社宅や寮は、このような大手企業ものではなく、建設現場などに付随する寮・宿舎、サービス業や飲食店の寮・住み込みを意味している(36)。

平成24年「ホームレスの実態に関する全国調査検討会」報告書によると、初めて路上(野宿)生活をする前の住まいとしては、「民間賃貸住宅」が最も多い(40.9%)。しかし、次いで多いのが「勤め先の社宅や寮」である(17.3%)。この数値は、年齢別にみると35歳~44歳で最も多く33.0%、35歳未満では29.4%を占める。中高年層よりも若年層のほうが、こうした労働と直結した住宅に住んでいる率が高いことがわかる。「住み込み先」は2.8%、「飯場・作業員宿舎」は13.0%であるが、特に「飯場・作業員宿舎」は高齢層になるほどその率が高まっている(37)。(図20参照)

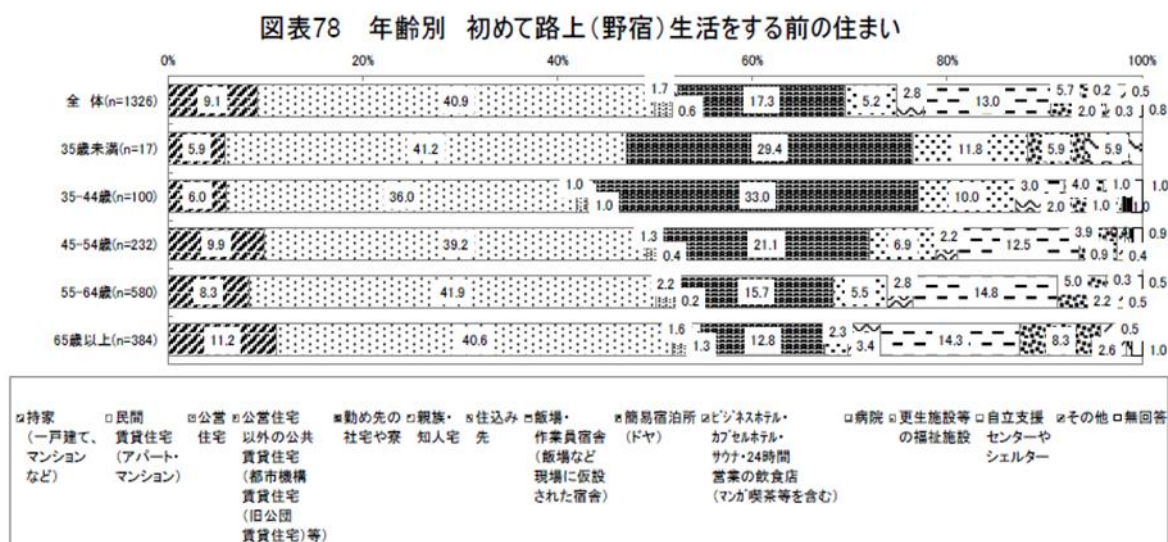


図20 年齢別 初めて路上(野宿)生活をする前の住まい

出典：「ホームレスの実態に関する全国調査検討会」報告書 ホームレスの実態に関する全国調査検討会
平成24年12月

岩田は(2004)、「ホームレスの未婚の割合の高さと重ね合わせて考えると、中年以降も労働型住宅で過ごしてきた単身男性雇用者とホームレスとの結びつきの強さが指摘できよう」としている(38)。

労働型住宅は、高度経済成長期には比較的安定の「場」であったが、ポスト工業社会においては不安定の「場」へと転換したとする。その理由として、一つには、雇用者にとっては福利厚生への負担が大きいことである。非正規雇用やアウトソーシングが労働形態として定着した中では、労働型住宅が福利厚生とならないことが大きい。第2に、雇用者にとっても

倒産や失業が常態化している社会では、失業がストレートに住まいの喪失につながる危険性が高いということである。第3に、労働型住宅が、「私生活の確立や地域コミュニティからのサポートの形成を阻んできた」からである(39)。家族で入居する社宅もあるが、労働型住宅の多くが、単身男性を対象としている。そのことから考えると、失業や疾病などの非常事態にサポート機能が発動する家族やコミュニティの存在がないということは自らを守ってくれるセーフティネットの不在ということを意味する。それは、ホームレスへの危険を大いに高めていくことになるだろう。

① 簡易宿泊所

簡易宿泊所は、旅館業法でいう「簡易宿所営業」であり、「宿泊する場所を多数人で共用する構造及び設備を主とする施設を設け、宿泊料を受けて、人を宿泊させる営業で、下宿営業以外のもの」とされている。通称「ドヤ」とよばれており、特に日雇い労働者の街として成立している。一日数千円で寝泊りする。(簡易宿所として登録された宿泊施設として、日雇い労働者が泊まる簡易宿泊所(ドヤ)、カプセルホテル、寮、ラブホテルなどがある。これらのことから、「簡易宿所」と日雇い労働者の住まいとなっている「簡易宿泊所」を区別する論文もある(40)。

日本の中で大きな「ドヤ街」としては、東京の山谷、横浜の寿町、大阪のあいりん地区などがある。2010年に大阪市立大学都市研究プラザが実施したあいりん地区の調査では、ドヤ街が大きく変化していることが明らかになった。あいりん地区は、日雇い労働者の宿泊所が高密度に建ち並んでいる地域であるが、日雇い労働者の減少、高齢化、それに伴う生活保護受給者の増加などによって、簡易宿泊所を共同住宅(アパート)へと転用する傾向が加速している(41)。宿泊所は、リーマンショック後に大激減し50%の稼働率となったが、反対に転用アパートは大きく進んだ。

簡易宿泊所の料金は、一日800円から1500円であるが、転用アパートは、月33,000円から42,000円の幅で設定されている。42,000円は大阪市の住宅扶助の上限額である。しかし、生活保護受給者以外にも、年金受給者や日雇い労働者、その他の労働者(非正規雇用など)、支援を受けにくい障害者、刑務所等を出所した刑余者、母子(父子)世帯、ニューカマー外国人などもおり、必ずしも生保受給者のみではなく居住者は多様になってきている。

転用アパートでは、管理人が日常的なコミュニケーションを図ったり、見守りなどを行うなどの機能が付加されていたり、一部屋をつぶして談話室にしているアパートもある。この点からいえば、「支援付き福祉住宅」としての機能をはたしているともいえよう。

先述した大阪市立大学都市研究プラザが実施したあいりん地区の調査報告書においては、「あいりん地域全体が、簡易宿所転用アパートをはじめアパート併用の簡易宿所や、木賃アパートなどの住宅ストックと、地域に点在する生活支援を提供するNPOや民間組織などの社会資源が組み合わされ、地域全体として支援付きの住宅の集中する街へとの変容しつつある」と指摘している(42)。日雇い・男性・単身者の居住の場所であった宿泊所は、今後、

はただの「住宅」としての機能だけではなく、ケアや支援が付帯する居住の場へと転化する可能性がある。

山谷も同様に大きく変貌している。鈴木は(2011)、山谷地域の日雇い労働市場の衰退を指摘する。バブル崩壊以後は、手配師の数が減少したことで求人数も減った。それに伴って宿泊者の数も減少した。またバブル期に鉄筋高層建築へと建て替えられたことで宿泊料が高騰し、利用できなくなるものも増え、それが原因で路上生活者が増加するという現象が起こった。

携帯電話の普及による寄せ場を通さない就労経路の確立、建築業界における正規雇用の拡大、ネットカフェやマンガ喫茶、個室ビデオ店、24時間営業のファミリーレストランなどの出現が、若年層が宿泊所へと流れ込まない要因となっているという(43)。

さらに近年では、外国人旅行者やビジネスマンの低廉な宿所としての様相も強くなってきており、日雇い労働者の街としての顔が変化している。

② 飯場

渡辺は(2017)、飯場とは、建設労働者のための作業員寮を指すが、実際には「飯場制度」という労務手配・労務供給の仕組みのことを指しているとする。「飯場は労働条件が悪く、労働者を集めにくい仕事につく労働者を集める一種の『装置』である」としている(44)。

そのため、ここでいう単身者の居住の場ということだけに限定されない概念である。渡辺によると、戦前の鉱業に見られた労務管理の制度を「納屋制度」あるいは「飯場制度」と呼んでおり、飯場制度とは関東以北で用いられていた。納屋制度では家族持ちが少なくなかったが、飯場制度では、文字通り「飯場」であって単身者が集められ、監督されていた。飯場の問題性が顕著に表れたのは、戦前の北海道開拓地に見られた「監獄部屋」であった。飯場という言葉からは、大勢の人数による「タコ部屋」という印象を受けるのも、こうした監獄部屋から引き継ぐイメージがあると考えられる。しかし、渡辺は、こうした飯場制度は、過去の遺構ではなく、現代にまで残るシステムで、それは「飯場を必要とし、取り込んでいくような産業構造が深く根付いている」と指摘している(45)。このように見ていくと、飯場とは、鉱業や建築現場に限定されることなく、たとえば福島原子力発電所の処理や一部の人材派遣にもつながっているといえる。

以下、渡辺による飯場の居住面に関する記述を拾ってみよう。「極端に不便な立地はなく、どの飯場も最寄り駅まで徒歩五分〜一五分ほどで行き来が可能だった」「一方で、周囲からは隔絶した雰囲気があった」「飯場の施設は、入寮者の宿舍(寮)、風呂・トイレ・食堂などの共有スペース、事務所の3つに大きく分けられる」「A建設の個室は畳三畳」「B建設の個室は縦長の四畳くらい」「C建設は二畳」「ちょっとしたビジネス旅館の設備のようであった・・・しかし、壁は薄く、話し声や携帯電話で話す声がボソボソと聞こえてくる時があった」

部屋にあるテレビを使用するときは必ずイヤホンを使う、電気ポットや電気ストーブを

使用する場合には、それぞれ電気代として月 2 千円から 5 千円支払う、コインランドリーなどもそのたびにお金を支払う形になっている。布団も部屋にあるが、シーツなどはなく、毛布も前の人が使ったそのままでも衛生的でないことなどが記載されている。

「飯場とは多くの労働者にとって一時的な滞在場所であり、滞在期間に長短はあっても、入るときには出ることが念頭にあると言ってよい」としているが(46)、一時的であるからこそ耐えられるのだろう。しかし、一方で、飯場は居住の場ではなく、その地域に住んでいても地域住民とはいえない存在であることがわかる。

(3) 生活保護法関連施設

生活保護法関連施設としては、「救護施設」「更生施設」「宿所提供施設」「医療保護施設」「授産施設」がある。ここでは、生活困窮者の「住まい」として機能してきた「更生施設」と「宿所提供施設」の2つを取り上げる。

更生施設は、「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。平成 27 年では全国で 19 か所あり、在所者数は 1,409 人である。在所率は 100%で、他の保護施設である「授産施設」や「宿所提供施設」が、それぞれ 60.6%、45.9%しか在所率がないことと比較すると、稼働率が高いことがわかる。

東京都には、平成 27 年の時点で 9 か所の更生施設があり、全国的にみてそのほとんどを東京都のものが占めている。以下、東京都の更生施設にしぼってしてみる。

更生施設の支援内容を見ると、「居室、食事、衣類等の現物給付、生活指導、就労指導、転宅指導、保護施設、通所・訪問事業」などとなっている(47)。「厚生関係施設再編整備計画一改訂版(概要)」(平成 21 年 10 月)によると、更生施設の利用状況は以下のようにまとめられている。「①平成 20 年度末の更生施設定員は 665 人で、対 15 年度末定員で 40 人(6%)増、年間利用者数は 1,007 名で、対 15 年度 343 名(32%)増、②男性用更生施設の利用者受入数の増加は、入所期間の短縮化(平均 10 カ月→8 ヶ月)による回転率の大幅な向上によるものであり、女性用更生施設の利用者受入数の増加は回転率上昇のほか施設定員増によるものである。③一方、利用申込件数も 16 年度以降一貫して増加しており、20 年度の入所待機期間は平均 38.5 日で、対前年 7.4 日(24%)の増、施設利用率はほぼ 100%で常時満床状態が続いている。④男性施設退所者の地域生活への移行率は向上しているが、女性用施設では精神障害者や若年自立困難者が増加し、地域生活移行率が低下してきている(注1)。こうした更生施設の需要の高まり、残留化、ニーズの多様化などを受けて、対応策としては、以下の点があげられている(48)。

- ・既存施設の敷地活用、老朽施設改築との複合化による男性更生施設の定員拡充
- ・円滑な地域生活移行による回転率向上
- ・アセスメント及び自立支援プログラムの確立
- ・就労支援機能の強化

・地域生活移行支援及びアフターケアシステムの構築

宿所提供施設は、生活保護法第 28 条第 6 項に基づく保護施設で、「住居のない要保護者の世帯に対して、住宅扶助を行う」ことを目的としている。現在は、親族不和、罹災、立ち退きなどの緊急入所先として機能している。原則 3 ヶ月の入所であるが、最長 6 ヶ月利用できる。平成 27 年「社会福祉施設等調査の概況」によると、全国でも 11 ケ所しかない。東京都においては 6 ケ所あり、内、5 ケ所が「社会福祉法人 特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団」が運営しており、1 ケ所が社会福祉法人 新栄会の運営となっている。国全体でみると、平成 27 年当時で、定員 810 人に対して在り者数は 372 人で在り率は 45.9% と半数にも満たない。

岩田は、もともと宿所提供施設は、「住宅政策の不備を生活保護制度の枠内でカバーするものであり、したがって、住宅事情がよくなれば、次第に消滅していくことが含意されている」(49)としており、住宅の提供が目的であることが明らかである。一方、先述した東京都の「厚生関係施設再編整備計画一改訂版(概要)」(平成 21 年 10 月)によると、宿所提供施設の利用状況は、「20 年度末の宿所提供施設の定員は 131 世帯で、15 年度対比で△35 世帯(33%の減)の一方、年間利用世帯数は 419 世帯(21%)増で定員のほぼ 3 倍の利用者を受入れ(*21 年 5 月の定員 209 世帯、15 年度対比 13 世帯(7%)増)。緊急一時保護事業利用世帯の割合が大幅に増加している。宿所提供施設では 100% (15 年度は 88%)

緊急一時保護事業は「り災等により住居に困窮した世帯」に対して住まいを提供する事業であるが、災害による緊急事態というだけではなく、特に女性の場合には DV などからの避難の側面もあることが推測される。

ここでは、伊藤・野島が 2009 年に行った研究に基づいて記述しよう。

伊藤らの研究によると、宿所提供施設は、回答のあった 9 施設のうち公設民営が 5 ケ所、民設民営が 4 ケ所である。設立後の経過年数は、最も長いもので 55 年 10 月、最も短いものでは 6 年、平均 36 年 11 ヶ月である。9 施設の在り者合計は 259 世帯 428 人となっている。利用者の男女比は、男性 189 人、女性 239 人と女性が多い。母子家庭に特化している施設もあることから女性の率が高くなっている。世帯特性は、「女性単身」が最も多く 29.4% と約 3 割を占める。次いで「男性単身」27.3%、「母子」24.9%である。宿所提供施設は、単身者に向けた施設のイメージが強いが、母子世帯の利用が少なくない。利用者の年齢は、最高齢 89 歳、最少年齢は 0 歳、平均年齢は 42.6 歳であった。平均在り期間は 10.6 ヶ月であるが、最長在り者は 40 年 4 ヶ月となっており、もはや「通過施設」ではなく生涯施設となっている人もいる。

入所理由としては、「夫の暴力からの逃避」が 21.4%、次いで、「路上生活」14.7%、「家賃滞納」12.1%であり、女性の一時的避難所としての役割が大きいことがわかる。退所先は「アパート・借家」が 66.3%で最も多く、「更生施設」「行き先不明」「親族・知人宅」「母子・婦人保護施設」などになっている。「アパート・借家」が最も多いというこの結果からは、

「住まい」の観点からは、地域での自立生活が果たせたと思われるものが多いといえよう。しかし、「行先不明」のほかは社会福祉施設への移動となっており、利用者の心身の状態や就労状況によっては、全員が地域生活に移行できないことがわかる(50)。宿所提供施設は、住所のないものに現物給付として住宅扶助を提供するものということであるが、その数が非常に少なく、特に地方都市では、こうした「夫から暴力からの避難」できる宿所提供施設が不足していることが推測される。また職員も法律に記載されているのは施設長のみであって職員配置の基準が明確になっていない。職員数も少なく、心身の問題を抱えた人たちの支援にあたるには非常に困難な状態にある。

先述したように、もともとは住宅政策の代替として設置された施設であることからすると、今後利用者の特性の変化に対応していくのか、あるいは存在自体を再検討するのかが問われている。

③ 無料低額宿泊所

無料低額宿泊所（以下、「無低」とする）は、社会福祉法で定められた第2種社会福祉事業である。「生計困難者のための、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」とされている。もともとは明治時代に民間の篤志家が失業者のために開設した宿泊所に由来する。昭和初期にかけて多く設置されたが、戦後は一時、ニーズが低下し数が減少した。ところが、1990年代末からホームレスの増加につれて、住まいとしてその役割が再び増大した。

もともとは失業者がふたたび労働市場に戻っていくために一時的な利用施設であったと考えられる。ところが実際には、多くの人は労働に復帰できず、そのまま居住の場として住み続けている者も少なくない。

無低については、「貧困ビジネス」との関連で語られる傾向にあり、無低＝悪との認識が一般化されている。たしかに無低は居住面積も非常に小さく、環境的にも良いとはいえないだろう。しかし、住宅政策や福祉政策が十分届かない中で、住まいを提供し、一定程度の生活支援を行ってきた無低は簡単に切り捨てることができないことは様々な識者が指摘している（垣田 2010）（山田 2017）(51)(52)。

厚労省は、2009年に「無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム」を立ち上げ、無低問題に着手した。

平成21年に厚労省が行った調査によると、無低の数は439施設、無低の総入所者数は14,089人、となっている。入所者のうち12,894人が生活保護受給者とあり91.5%が被保護者という高い確率である。

生保を受給すれば住宅扶助も支給されるため、一般のアパートなどに居住することも可能ではあるが、無低に住み続けている状況は住宅政策と福祉政策に問題があるといえる。つまり、一般アパートに住むための保証人や緊急連絡先となってくれる人の確保、生保受給者を拒否しない大家などの確保がされていないということがある。また福祉の面では、

何らかの支援や介護が必要な高齢者等であった場合、無低以外にはケアする人が不在であることがあげられる。

厚労省の調査によると無低の概要としては次のようである。定員数は 30 人未満が 6 割。小規模の施設が多数。7 割が個室。一人当たりの居住面積は、3.3 m²以上がほとんどすべての施設で確保されている。スプリンクラー設置は 1 割未満。談話室・相談室、食堂は約 9 割の施設が設置。浴室、洗面所、トイレも定員に見合った数を確保。利用者の自立支援のために職員を設置している施設は 9 割。利用者の 3%が介護保険サービスまたは障害者サービスを利用。ほとんどの施設で入浴は週 3 回以上。保護費の支給方法は、本人口座支給が 5 割。現金支給が 5 割。約 3 割が金銭管理を行っているが、そのうちの約 3 割が契約なしで実施。また金銭管理をしている施設の約 2 割には現金出納簿がない。収支状況を公開していない施設が約 1 割。ほとんどすべての施設が住宅扶助基準額の範囲内。約 9 割の施設が見合った食事等を提供。生保保護費から施設に支払う利用料を除いた額が 3 万円未満となる施設は約 4 割。すべての施設が居室利用料、食費、日用品等の金額を入所者に示しているとした。

この調査は立ち入り調査ではなく、郵送によるアンケート調査で施設側に実施したと考えられる。したがって、実態とは必ずしも一致しないところもあると推測される。

こうした実態の無低に対して、特定非営利活動法人ほっとポット(当時)の藤田孝典氏は、以下のような改善案を「検討チーム」に対して提示している。Ⅰ. 無料低額宿泊所改善試案：
1. 社会福祉法の改正(宿泊所の法制化)あるいは許可制の導入の必要性、2. 良い宿泊所の基準を作る。良い宿泊所には自立支援委託費や補助金を支給。3. 基準に利用条件や遵守事項、禁止事項を記載する。罰則規定の強化・徹底。Ⅱ. 福祉事務所の支援体制の充実と見直し：①社会福祉専門職配置がない宿泊所に福祉行政が依存すべきではない、②「居宅保護の原則」(生活保護法 30 条)の徹底が必要(不動産業者との連携・公営住宅の利用)、③宿泊所の苦情対応窓口と第三者評価委員会を所管行政庁に設置、広報の徹底。Ⅲ. 中・長期的低所得者居住政策のビジョンについて：①借り上げ式シェルターなど宿泊所に代わる社会資源の創造を推進、②将来的には「地域福祉」・「脱施設化」の潮流に伴い、宿泊所を解体・縮小する。③宿泊所ではなく、不動産業界・住宅政策との連携が必要、④宿泊所は生活保護法の通り、「居宅保護の原則」を補充する存在であるように徹底(53)

この改善案からは、入居者の地域における自立支援が最終的なゴールであること、無低では、社会福祉士などの専門職がそのための支援を行うべきであること、無低のような施設ではなく住まいを提供することが重要で、そのための住宅政策を整備することといった理念が読み取れる。

無低は、最低限のところでは住宅と福祉サービスを一体的に提供している施設であり、現在の住宅政策福祉政策のもとでは一朝一夕にその存在をなくすことはできないであろう。

しかし、住まいの保障と福祉サービスを充実させれば無低でなければならないということとはなくなる。当面は藤田氏が指摘したような改善を行いつつ、将来的には地域で住まいを

得て生活をしていく、それに対して側面的なサポートを行うという方向性でなければならない。

本来は通過施設であるべきだが、何十年も無低に「住み」続けている人もいる。生活保護費を自立のために使わず、施設に縛り付ける貧困ビジネスの温床にもなっているところがある。

4. 失業者に対する居住政策

(1) 概況

我が国において、最も制度が行き届いていない領域の一つが、この失業者に対する住宅に関する施策である。そのため、失業者の中から多くのホームレスを生み出すことにつながっている。平成24年度の「ホームレスに関する全国調査検討会報告書」では、「路上生活に至った主な理由」では、「倒産や失業」が28.4%（回答者全体）となっている。このほか、「仕事が減った」（34.1%）、「病気・けがや高齢で仕事ができなくなった」（20.4%）、「労働環境が劣悪なため、仕事を辞めた」（6.3%）（*複数回答）などが理由としてあげられており、失業がホームレスにつながりやすいことが明らかになっている⁽⁵⁴⁾。

住生活基本法の第六条には、「住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の推進は、住宅が国民の健康で文化的な生活にとって不可欠な基盤であることにかんがみ、低額所得者、被災者、高齢者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保が図られることを旨として、行われなければならない」とされている。

ここには、住まいが「健康で文化的な生活にとって不可欠な基盤である」との認識が示されているが、その住まいを失う可能性が高い失業者に関しては特段の対策がなされていないのが実情である。

我が国においては、失業者に特化した形での住宅対策はなかったといっても過言ではない。その結果、脱法ハウス、無低、果ては貧困ビジネスに狙われる事態が起こっている。

(2) 住宅支援給付事業

「住宅支援給付事業」は2009年から時限的に実施された。これは、緊急雇用創出事業特例基金（住まい対策拡充等支援事業）事業として適用されている。

この事業は「離職者であって就労能力及び就労意欲のある者のうち、住宅を喪失している者又は喪失するおそれのある者に対して、住宅支援給付を支給することにより、これらの者の住宅及び就労機会の確保に向けた支援を行うことを目的とする。」とされており、失業者が住まいを喪失することを防止する役割も担った。

しかし支給対象者要件は、離職後2年以内の者であって、65歳未満である者、離職前に主たる生計維持者であったこと、就労能力及び常用就職の意欲があり、公共職業安定所への求職申込みを行うこと又は現に行っていること、離職により住宅を喪失していること又は喪失するおそれがあることなどのほか、収入や貯金の上限額なども定められており、受給す

るためのハードルは決して低いものではなかった（「住宅支援給付事業実施要領」）。また、支給期間は3ヶ月となっており、延長は認められる場合があるものの、短期間で次の仕事を見つけられなければ受給できなくなってしまう。この後は、住まいを維持するには生活保護受給しか道がなく、住宅手当の単給が重要視される点である。

2015年度からは生活困窮者自立支援制度が開始された。この制度の中で「住宅確保給付金事業」が開始されたが、これが「住宅支援給付事業」の後継となる制度である。住宅支援給付事業が時限的措置であったのに対して、住宅確保給付金事業は恒久的な制度となっている点が異なる。住宅確保給付金事業も、「住宅支援給付金事業」の支給対象者とほぼ同じで、就職活動が要件として課されていることも同じである。厚労省の資料には、「最大限、効果的に活用するために」として、「就労に結び付ける」、「家計相談支援事業を活用」とあり、生活困窮者自立支援制度を包括的に利用した取り組みを求めていることがうかがえる。

2015年度4月から2016年度2月までの住宅確保給付金利用件数（全国合計）を見ると、2015年度のみ合計件数は5873件であり、前身の住宅支援給付事業の件数が平成26年度で8,758件であったことからみても減少している。制度改正のため周知されていなかったなどの点が考えられるが、利用率の低さは否めない結果となっている⁽⁵⁵⁾。厚生労働省の「平成27年度生活困窮者自立支援制度における支援状況（2月分）」をみると、住宅確保給付金事業がまったく利用されていない自治体も20ある（*集計は、都道府県、指定都市、中核市別になっており、全体では112実施主体ある。）。10件未満の自治体を合わせると7割にも達しており、住宅確保給付金の利用率の低さがうかがえる結果となった⁽⁵⁶⁾。

この理由としてやはり、資格要件の厳しさがあげられると推察される。また、すでに住まいを喪失した者の場合は、新たな住まいを見つけることが必要となるが、この点については給付金を出すだけでは住まいの確保は非常に困難である。住まいを見つけて、大家や不動産会社につなぐための支援者が不可欠である。現在、各都道府県や市町村で居住支援協議会が設置されてきているが、居住支援協議会が、住宅確保要配慮者の住まいの提供に向けて本来求められる機能を発揮することが重要となる。

（3）総合支援資金の貸付

このほかに、「生活福祉資金（総合支援資金）」として、住宅入居費（上限40万円）の貸付制度がある。雇用保険受給者以外の場合は、「住居確保給付金」と「総合支援資金」の併用が可能となっているが、「総合支援資金」の貸付は、「住居確保給付金」の申請が行われており、住居の確保が確実に見込まれることが条件となっている⁽⁵⁷⁾。

5. 母子世帯に対する居住政策

（1）母子世帯の住宅実情

「平成23年全国母子世帯等調査」によると、母子世帯は123.8万世帯ある。離婚が8割を超え圧倒的に死別より多い。就業状況は80.6%と多くが就労しているが、正規職員・従業

員は 39.4%で、パート・アルバイトは 47.4%を占めている。平均就労収入は 181 万円で、父子世帯が 360 万円なのと比較すると半分の収入しかない。住宅状況は、「民間賃貸住宅等」32.6%、「公営住宅」18.1%、「持ち家」29.8%（本人名義は 11.2%）、「借家に同居」11.0%となっており、民間賃貸住宅が最も多い。だが、これは母子世帯の総数であり、「死別」と「生別」では数値がかなり異なる。例えば、「死別」では「持ち家」率は 61.8%だが「生別」では 27.2%である。「借家」では「死別」17.1%、「生別」33.8%となって、離婚などによる「生別」母子は借家率が高く、「死別」母子よりも厳しい住宅事情であることがわかる。父子世帯では「持家（本人名義は 40.3%）」66.8%と圧倒的に持家率が高く、住まいの安定度において差が大きいといえる。父子世帯の場合は、持ち家率は「死別」73.4%、「生別」65.5%と母子ほどの差がなく、住まいに関しては男性においては有利な点が多い。

「ひとり親本人が困っていること」として、母子世帯では、「住居」が 13.4%と「家計」「仕事」に次いで 3 番目に高くなっている(58)。

住まいの広さの調査は行われていないので不明であるが、公営住宅に入居すると多くが 2DK～3DK の広さとなる。公営住宅に運よく入居できれば広さの点からは大きな問題はないのかもしれない。しかしこの数字は全国の平均的なものである。東京都にある「母子アパート（福祉住宅）」の場合は、使用料は月額 4,400 円と低く抑えられているが、間取りは「4.5 畳、3 畳、台所（約 3 畳）、トイレ（浴室なし）」、エレベーターなし、老朽化が目立つなどとかなり居住水準としては低いものとなっている(59)。

（2）母子世帯に対する居住施策

葛西は（2014）、「母子世帯は経済的に困難を抱え、社会的サポートを必要とするターゲットとして周知されており、住宅政策の分野においても、特別な配慮の必要な世帯として位置づけられてきた。しかしながら、相変わらず母子世帯の住生活貧困は解決していない」と指摘する(60)。

表 10 は、母子世帯への住まいに関する制度などを一覧にしたものである。施設では生活支援や心身のケアが受けられるというメリットもあり、人によっては必要性もある。しかし、施設以外で地域の中で「普通に」暮らせるための住まいの保障はほとんど整備されていないのが現状だ。

表10 母子世帯への居住支援施策一覧

種別	対応する制度・施設	根拠法など	問題点、課題
施設	母子生活支援施設	児童福祉法	施設の老朽化、居室の狭さ 現代になじまないルール 長期滞在ができない 施設退去後の生活支援が必要
	婦人保護施設	売春防止法 DV防止法*	数が少ない、相部屋 DV被害者の緊急保護先としての役割の増大
	婦人相談所	売春防止法 DV防止法*	一時的な滞在、相部屋、居室の狭さ
	民間シェルター	DV防止法*	安全性が保障されていない
住宅	公営住宅優先入居制度	旧厚生省・旧建設省通達	駅から遠く不便 近くに勤務先がない 優先枠の絶対数の不足 全自治体に優先枠がない 入居に時間がかかり、緊急時に対応できない
	公営住宅(ステップハウス)の一時利用		近隣からの詮索、アフターケアがない
貸付	母子福祉資金における 住宅資金、転宅資金	母子及び寡婦福祉法	償還能力の査定が厳しい 借金となる 保証人二人の源泉徴収提示が必要
自治体 単独事業 事例	ひとり親世帯向け(優遇抽選、ポイント方式)	東京都	
	母子アパート	東京都	
	ひとり親世帯用住宅の提供	武蔵野市	
	民間賃貸住宅居住者への家賃助成 住み替え家賃助成	武蔵野市、国立市、東久留米市、東村山市、文京区、豊島区 武蔵野市	

* DV防止法とは、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律

葛西リサ「母子世帯の居住貧困」日本経済評論社 2017年

住宅支援 しんぐるまざあず・ふぉーらむ www.single-mama/q-and-a/life/house.html(2016年5月13日検索)参考に、加筆して山本作成

① 母子生活支援施設

児童福祉法第38条に基づく。児童福祉法に位置付けられているという点で、「母親」の保護ではなく、児童の保護を目的としたものということができる。

戦後から「母子寮」としてその役割を担ってきた。1997年の児童福祉法改正によって母子生活支援施設と名称変更となった。

武藤は(2015)、「救護法や軍事扶助法のなかで運営されてきた母子寮は戦後、戦災母子等を対象とした住宅問題対策として新旧の生活保護法による運営を経て、児童福祉法の成立とともに児童福祉施設の一つに位置付けられた」としており、戦争で住むところを失った母子に対しての「住宅対策」であったとする(61)。母子寮は1956年までは公設施設の増加が顕著であり、そこから1960年にかけて横ばいになったのちに、1961年より減少している。この理由として、母子寮は戦争未亡人など、戦争によって母子家庭となった者のための住宅提供とされたが、1960年代から離婚による母子世帯が増加したためである。「離婚・離別による母子世帯の困窮は自己責任であると考えられていた」からだ(62)。現在の困窮状態からニーズに応じた福祉施設を提供するのではなく、理由によって区別し、理由が不適切であれば対応しないという施策の方向性は現在にも残る。

しかし、公営住宅第二種が建設されたことで、利用者は減少し、生活問題が多い母子が母子寮に残されることになった。

東京都においては戦後、短期間の間ではあるが、都単独事業として「母子住宅」が提供されていた。「母子住宅」は、当時の「第2種都営住宅」よりもさらに低家賃で提供された。

都単独事業で、「福祉住宅」の範疇にあり、このほかに「第3種都営住宅」「民生住宅」が設けられていた。この「福祉住宅」は、管轄が当時の「民生局」であるが、公営住宅にも入居できない低所得層を対象にした「住宅対策」であった。「母子住宅」は、「都内の民生住宅入居に該当するものを対象とし、健康で文化的な生活環境を与えることによって子弟教育と独立自活を助長し、その福祉を図ることを目的」としていた。保育室や学習室も併設されており、母子世帯のニーズに対応したものとなっている。「民生局」においては、住まいの提供にとどまらず、その生活面についてもある程度は対応しようとした姿勢が見受けられる。

しかしながら1959年に設置された「母子住宅」は、1960年に住宅局ができたことを契機として住宅行政の住宅局一本化が進められたことなどもあって「都営住宅」へ収斂され、1960年代前半あたりからその存在はなくなっていく。

このことは、戦後、建設省による「公営住宅法」と厚生省による「厚生住宅法」が競ったことと様相を同じくしている。「厚生住宅法」は「公営住宅法」に「敗れて」法案としては通らなかった。そこに住む人の生活面については意識化する必要はないという言い分が勝ったのではないか。「母子住宅」などの「福祉住宅」が民生局から離れ、ついにはなくなってしまったことは同じ思想の中にあると考えられる。「住宅行政の一本化」という言い分が、母子世帯が抱える固有の住まいにおけるニーズも捨象したのである。

武藤は(2015)、1960年を一つの転換点として母子分野における公的責任の後退ととらえることができるとする。その背景には、社会の安定化とともに、住宅面でいえば公営住宅(第2種)の中に母子世帯優先入居の措置があり、施設としての母子寮ではなく住まいとしての公営住宅に移り住んでいくよう誘導されていった。その結果として母子寮は「母子住宅の家賃支払い能力のない者」「独立して母子住宅入居者として生活しうる心理的、社会的、肉体的能力のない母とその子の世帯」が残されたとする(63)。このころから母子寮は、単なる住宅対策ではなく、生活面や心理面にもおよぶ支援を行う社会福祉施設としての機能が勝ってきたのではないか。

1997年の児童福祉法改正では、母親の「自立支援」が明記され、就労自立が必須となっていく。

しかし先述したように、母子家庭における母親の就労収入は平均で200万円に満たず、自立できる状況にないものも多くいる。

母子生活支援施設は、建物としての質や運営方法、施設へのスティグマなどから、現在の母子世帯のニーズにあっていないことも指摘されている(64)。だが、だからといって母子生活支援施設の役割が減じたとはいえないだろう。一時的にせよ福祉施設からの心身面を含めた支援を必要とする母子は決して少なくない。課題は、生活すべてを丸抱えになってしまう施設ではなく、母子の個別ニーズに応じた住まいを提供し、そこに支援を届けていくという手法ではないだろうか。それこそが、地域福祉の中で追及されてきたことである。

② 公営住宅優先入居制度

一部優先的に公営住宅へ入居させるもので、旧厚生省、旧建設省の通達によって実施されている。

しかし、自治体によっては優先枠を設けていないところがあることや、優先枠自体が少ないこと、割り当てのある公営住宅のある場所がアクセスが悪く、母子家庭のニーズに合っていないこと、離婚やDVからの避難といった緊急事態には対応できないことなどの理由で、十分な住宅保障となりえていない⁽⁶⁵⁾。

都営住宅では、「ひとり親世帯向け」として、「申込者本人が配偶者（内縁および婚約者を含む）のない方であり、同居親族が20歳未満の子どもだけであることを対象としている。

「優遇抽選」：空き家、新築の一部で当選率が一般より7倍程度高くなると「ポイント方式」：抽選によらず、住宅困窮度の判定を行って、困窮度の高い方から順に入居する。このほか、武蔵野市など、「ひとり親世帯用」として一定の基準を満たした者に、住まいを提供している自治体もあるが、戸数が少なく大勢に対応するには厳しい状況にある。

③ 母子福祉資金（住宅資金・転宅資金）

母子福祉資金を借り入れる要望は強いが、利用実績は低い。この理由について、葛西は（2014）、融資を受ける際に償還能力についての厳しい査定があること、保証人が必要であることをあげ、生活困窮の母子世帯にとって利用のハードルが高いことをあげている⁽⁶⁶⁾。

厚生省の資料で「母子寡婦福祉資金貸付」制度の利用について平成23年度実績をみると、「住宅資金」は68件で、構成率は0.1%、「転宅資金」757件で構成率1.5%となっており、ともに利用率が著しく低い（注2）⁽⁶⁷⁾。

（3）近年の動向

母子世帯の住まいに関する問題は、その他の生活困窮者に関するものと共通している点もあるが、これを補完するものとして、シェア居住なども供給されている⁽⁶⁸⁾。

シェアハウスや、北欧から入ってきたコレクティブハウジングという「共住（ともずみ）」「協働」といった考え方は、母子世帯を支えるためにはハードとしての住まいのみならず生活支援、相互扶助が必要であることを示している。ここでも住まいと生活支援が一体型で提供することの重要性が問われている。「ケア相互補完型シェア居住」なども提案されている

シェアハウスやコレクティブハウスといった支援付き住宅は、今後、母子世帯の住まいの選択肢として増えていくと考えられる。現在は民間主導で進められているこうした住宅への公的支援も考えられてよい。

だが、ここでの問題は、住宅政策の根本にジェンダーによる差別があることだ。平山は（2014）、日本の住宅政策は、「男性稼ぎ主を中心とした持ち家」政策であったとする。戦後、家族のありかたは大きく変化したにも関わらず、この図式は変わっていない。「ライフコースに関する想定と実態の不整合が拡大するにつれて、女性の住宅条件はより不安定になる」

とする住宅政策の中に、離別した母子世帯に対する住宅保障などはほとんど想定されていないのである。『福祉カテゴリー』世帯に対する住宅施策を“残余的”な位置から引き上げ、大幅に拡充する必要がある」(69)。吉田(2015)の著書「シングルマザー、家を買う」では、シングルマザーでフリーランス、年収200万円で住まいを購入しようとした場合、銀行のローンが組めなかったこと、住宅ローン専門の会社によって親子ローンでのみお金を借りられたことなどが述べられている。また、賃貸住宅ではなく、自分が何かあった場合でも子どもたちに家を残せるため賃貸住宅ではなく、絶対に家を購入したいと思ったことなどシングルマザーならではの体験談が書かれている(70)。

6. DV被害者に対する居住政策

葛西は(2017)、母子世帯の中でも、DV被害者の住まいの問題はより一層過酷であるとする(71)。加害者である夫に見つからないようにすることが大前提となるからだ。そのため、住んでいた土地ではなく県外や市外に転出する。しかし、身寄りや土地勘もないところでの生活は困難であることは想像に難くない。緊急時に身を寄せる婦人相談所、婦人保護所などは相部屋であることが多く、現在でも個室化は進んでいない。母子生活支援施設は個室はあるものの、設備共用、老朽化といった環境面での劣化、さらに施設入所が利用者の生活実態に合わないという課題もあげられる。民間シェルターは、環境面や心身のケアを行うという点では優れているところもあるが、加害者である夫などから安全に身を守るかといった点に不安がある。

居住として望ましいのは、公営住宅であるが、緊急時には対応できないという問題が大きい。まず民間賃貸住宅に入居し、その後に公営住宅の申し込むパターンが多いという。

葛西は(2017)、「住まいの提供だけでは、被害者の自立は難しい」ことを多くの調査を通して確信したとする(72)。DV被害者は、住まいを得ても常に見つからないように細心の注意が必要であることから、近隣関係を築くこともできない。さらに本人にはPTSD、うつ、アルコール依存、自傷行為などの精神疾患があったり、子どもも新たな生活に適應できないなどの問題を抱えている事例が多い。一時保護期間だけでなく、その後も公的なアフターケアが必要であることが支援者への調査からも明らかとなっている。

民間シェルターへのアンケート調査からは、アフターケアとして必要なものとして、以下のような事項があげられている。「ステップハウスの運営」「退所後の継続的な連絡や相談、情報提供」「自助グループの運営」「就業支援」「行政や裁判所等への同行支援」「DVに関する講座の開催」などである(73)。生活困窮者に対しては、住まいの提供をまず行い、その後に生活支援を行うことが必要であることが、ここからもうかがえる。

7. 児童に対する居住政策

(1) 児童の住まいの状況

住宅確保要配慮者の中に、「児童」は単独では入っていない。むしろ、児童は未成年者であり、自分一人で住まいを得ることもできない存在だからである。そして、住まいが確保できない児童は社会的養護される存在となって、母子の場合は母子生活支援施設か、児童だけでは児童養護施設等への入所など社会福祉領域で対応される。しかし、大人（あるいは親）の中に包含される「従属的」な立場とはいえ、児童も一人の人格ある存在としてみた場合、住まいのあり方について検討される余地があるのではないか。

児童と住まいの問題は、世帯の貧困、ことに離婚による一人親世帯（母子世帯）の問題として立ち現れる。

「母子世帯に対する居住支援」については前節ですでに述べた通りである。しかし、児童の立場からこの「住まい」を見た場合、子どもの数が何人であっても住まいの大きさは変わることがなく、子どもの数が多いほど居住環境は悪化する。未就学児の場合はまだしも小学生や中学生がいる場合には、2部屋以上は必要となる。母子世帯を支援する場合、こうした子どもの数や子どもの年齢が加味されているのだろうか。

阿部らは（2014）、「社会的必需品調査」、ミニマム・インカム・スタンダード法（以下、MIS 法とする）、インターネット調査などを実施し、「最低限必要な住まい」の要素について明らかにしている。

まず、「社会的必需品調査」とは、50%以上の一般市民が「絶対に必要である」と答えた項目を「社会的必需品」としている。これによると、高い順に「家賃や公共料金（ガス・水道・電気など）の支払い」85%、「洗濯機」83%、「家族人数分のベッドまたは布団」77%。「家族専用の浴室（お風呂、シャワー）」68%となっている。

MIS 法では、夫婦と小学生のこども一人の場合は、最低限 2DK (46.2 m²) が必要であり、5歳児と小学校5年生では子ども部屋は必要ないが、中学3年生には必要との合意が得られている。母子2人世帯では、2DK (39.66 m²) が最低限必要となっている。

インターネット調査では、最低限必要な住宅設備として、「収納スペース」99.3%、「浴室の洗い場」97.8%、「ユニットバスではなく、浴室から独立したトイレ」（97.1%）の順に多い（夫婦+子一人世帯の場合）。またこの3つの調査からは、住宅費の占める家賃負担はおおむね上限30%となっている(74)。広めの公営住宅に入居できれば専用の浴室や収納スペースなどについて問題は少ないと思われるが、都営「母子アパート」の場合、「浴室なし」であり、4.5畳と3畳では、おそらく収納スペースも十分ではないと思われる。「室内の洗濯機置き場」も確保できていないことが推測される。中学生以上の子どもに一人部屋などは望むべくもない居住条件である。このように見ていくと、「最低限必要」な住宅の広さ、設備も達成できていない住まいに住んでいる児童も少なくないことがわかる。

(2) 児童養護施設

児童のための住まいとしては、「児童養護施設」が該当する。児童養護施設は児童福祉法41条に規定された施設である。「保護者のない児童（乳児を除く。ただし、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、乳児を含む。以下、この条において同じ）、虐待されている児童その他環境上養護を擁する児童を入所させて、これを養護し、あわせて退所した者に対する相談その他の自立のための援助を行うことを目的とする施設とする」。施設養護と家庭的養護の中間支援施設として「施設分園型グループホーム」と「里親型グループホーム」がある。1999年には国によって地域小規模児童養護施設が制度化された。

児童福祉法制定当初は、戦争で住まいや養育者を失って路上にあふれる「浮浪児」たちを「収容する」ために設置された施設であった。1946年には「浮浪児その他児童保護等の応急措置」、同年9月「主要都市地方浮浪児童保護要領」が出され、一時保護所や児童鑑別所、児童収容所などの設置が急がれたという背景がある。児童を適切な環境で保護する施設というよりは、親や住まいをなくして浮浪している子どもを施設内に入れて、「社会環境を良くする」ほうが主目的であった。

しかし、現在では、親の不在や住まいをなくした児童の場所というよりも、児童虐待を受けた児童の社会的養護の場所となっている。

北川(2011)は、児童養護施設について『集団生活』を余儀なくされる児童養護施設が、形態や規模にいかなる工夫を加えても、そこで『住まう』限り子ども達にとって必ずしも良好な生活環境にならないことは回避できない現実』であるとするだからこそ、児童養護施設が『住まう』場としての快適度が徹底して検証される必要があると指摘する(75)。

昨今の施設は、大舎制から小舎制が進み、居住環境もなるべく家族に近い形へと進められている。小学校高学年くらいになると個室が提供されるところが多く、その点でいえば、狭小な住まいで暮らす家庭よりも居住環境は「良好」といえるのかもしれない。

2012年に厚労省から出された「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進のために」(社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ)によれば、現在はまだ少ないグループホームを将来的には、3割程度にまで増やす予定にしている。さらに「家庭的養護」の率も3割～4割にすることを目標としている。現在の施設は3割程度に比率を下げることとされており、できるだけ家庭に近いところで子どもを育てようという目標が見られる(76)。

大舎制から小舎制、そしてグループホームへの流れは、家庭という単位に近づけようとする社会的養護の考え方の現れといえる。むろん、器としての住まいの大きさだけを焦点化しているのではなく、人間にとっての「住まい」とは何か、「住まい」には何が保障されるべきなのかを考えることが重要となる。

(3) 児童養護施設退所者への住まいの保障

昨今では、18歳で児童養護施設を退所した「児童」への住宅問題がクローズアップしている。

賃貸住宅を借りることになるが、そのためには保証人が必要である。しかし、児童養護施設退所者には親や親族などを頼れない者も多い。保証人には児童養護施設の施設長がなる場合も多いが、退所者が家賃が払えなくなった時には、施設長個人が支払わなければならないなどの問題がある。さらに、退所後2年以内は負債を保証する制度が整備されたが、その後の契約更新には保証対象外となってしまう、施設長が保証人となることの難しさが生じている(77)。

こうした事態に対して、自治体単位で対応策をとっているところもある。たとえば埼玉県では、県の事業として住宅支援も行う「子どもの未来応援スタート事業」や、進学後の月に1万円程度の負担で済む住宅を提供する「希望の新事業」などを実施している。さらに同県では、「埼玉県児童養護施設退所者に対する自立支援資金貸付事業」として、「家賃支援費」の貸付を行っている。対象者は、進学者、児童養護施設等退所者または里親等の委託を解除された者のうち、保護者等からの経済的な支援が見込まれないもので就職している者。貸付期間は、進学者については大学等に在学する期間、就職者については、退所または委託解除後から2年を限度として就労している期間。貸付額は、1月あたり家賃相当額（管理費及び共益費を含む）とし、居住する地域における生活保護制度の住宅扶助額を限度とする(78)。

東京都世田谷区では、2016年4月より「児童養護施設退所者等支援事業」として「住宅支援」を開始した。高齢者向け借り上げ用区営住宅に併設される「旧生活協力員室」を、月額1万円程度の低廉な家賃で提供している。（利用期間は、1住戸に2~3名が居住。期間は原則として、大学等への進学者は所定の就学年限の最終年度の3月31日まで、就職者は2年間。3住戸に5名が入居する(79)）。しかし、こうした取り組みは、全国的に見ればほんの一部の動きでしかなく、多くの場合、18歳で児童養護施設を退所した若者は、住む場所を単独で確保しなければならない現状がある。

こうした事態に対して、2017年2月に「福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会」では、「児童養護施設退所者等に対する自立支援資金の貸し付け」を新しい制度として設置することを発表している。児童養護施設等を退所した者に対して、就職の場合も、進学の場合も家賃貸付を行うというものだ(図21参照)。上限は生活保護の住宅扶助と同額であり、いわば住宅扶助の単給とでもいえる対応である。5年間の就業継続で変換免除となることから、就労により自立支援が大きな目的となっている。

児童養護施設退所者等に対する自立支援資金の貸付

- 児童養護施設等を退所し、就職や進学する者等の安定した生活基盤を築き、円滑な自立を実現するため、家賃相当額の貸付及び生活費の貸付を行う。
- また、児童養護施設等の入所中の子ども等を対象に、就職に必要な各種資格を取得するための経費について貸付を行う。

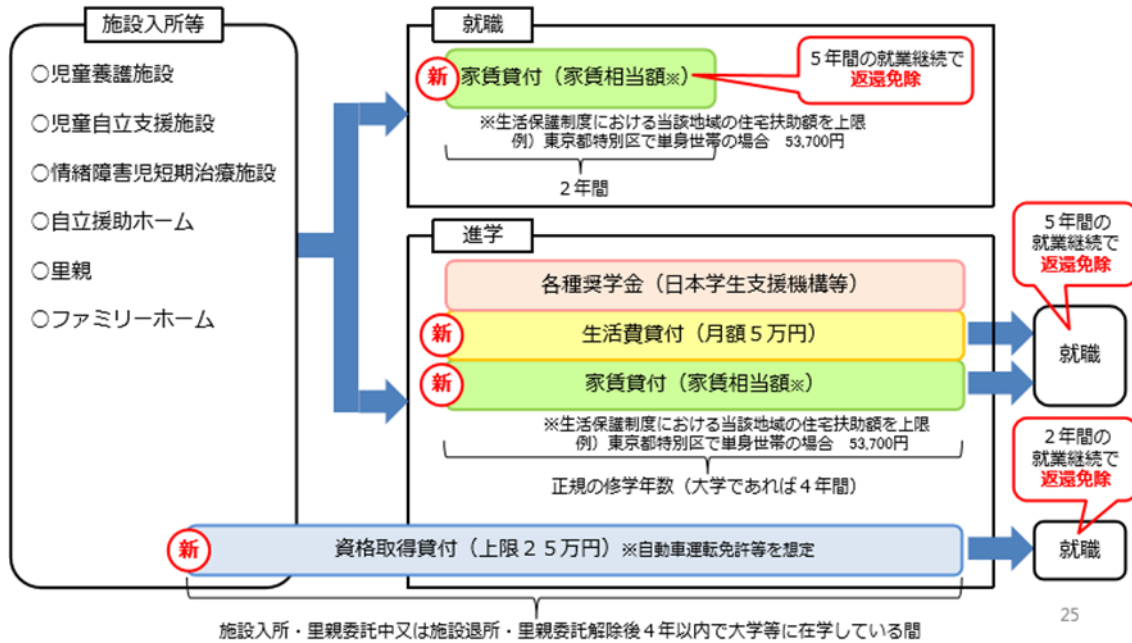


図 21 「児童養護施設退所者等に対する自立支援資金の貸付」

出典：第2回福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会 住宅確保要配慮者等に対する居住支援施策（見取り図）（案）

このように見てくると、社会福祉施設は、「(暗黙の前提である標準家族向けの) 住宅政策にのることができなかった」人々の受け皿を常に担ってきたことがわかる。また、社会福祉施設は、「住まい」の部分と生活支援の両方を必要とする人々に最低限の機能を提供してきた。問題は、必ずしも「生活支援」を必要としない人にもそれが「住まい」とセットになってしまうこと、ある一定期間のみセットが必要であるにも関わらず「住まい」がないために、社会福祉施設に居続けなければならない事態が起こっていることである。社会福祉施設を「住まい」の代替としてきたこれまでの政策を大きく転換することが求められている。

4 節 生活困窮者の居住政策をめぐる諸制度の動向

1. 生活保護制度

生活保護制度の中の居住に関する部分は、現物給付と現金給付に分かれている。現物給付としては、救護施設、更生施設、宿所提供施設がある。現金給付としては住宅扶助がある。

このうち、社会福祉政策として捕捉される前者3つはすでに第3節で述べた通りである。生活保護制度においては、住宅扶助の引き下げについて問題が取り上げられる。

住宅扶助については、2014年に、社会保障審議会生活保護部会において議論がされ住宅扶助の「引き下げ」について検討が行われた。論点としては、①住宅扶助特別基準額（家賃）の水準について、②住宅扶助特別基準額の改定方法について、③住宅扶助の適正化のための運用について、④住宅扶助（敷金等、契約更新料）について、その他、悪質な貧困ビジネスへの対応策などがあげられている。

この部会においては上記の件を検証する材料として「生活保護受給世帯の居住実態に関する調査」が実施された。その結果としては、生活保護受給世帯が居住している、特に民間賃貸住宅においては、最低居住水準（床面積 25 m²）にも及ばない世帯が多数を占めていることが明らかになっている。たとえば、単身世帯で民間借家に居住している場合でみると、床面積の全国平均（政令指定都市・中核市を除く）は 28 m²、最低居住面積水準を満たしている割合は 52%、設備条件を満たしている割合は 62%、この両方を満たしている割合は 33%である。しかしこれは全国的な平均値であり、大都市になるともっと低い数値となる。東京は、床面積 21 m²、最低居住水準を満たす 25%、設備条件を満たす 57%、両方とも満たす 17%である。「高齢者や障害者等のための設備等」についても「設備なし」が全体で 86%となり、全国的にみても民間賃貸住宅ではバリアフリー対応は行われていないことがわかる。こうした結果から、生活保護受給世帯が居住する住まいは、狭い・古い・バリアーが多いといえる。生活保護受給者は大部分が民間賃貸住宅に住んでいるため、生活保護受給者お住まいは一般と比較しても劣位にあるということが出来る。こうした検証結果をもってしても、住宅扶助特別基準が住まいの質に比して高いことを理由に引き下げの方向であることが示されている。

厚労省のいう引き下げの理由としては、民間賃貸住宅の家賃が全体的に下がってきていることから一般世帯との公平を図ることがある。しかし、まさにこの調査結果からは、生活保護受給世帯が、最低居住水準すら下回るというかなり劣悪な状況にあることが明らかになった(80)。ここからさらに住宅扶助を引き下げることによって、さらに水準が下がることが考えられる。また現在でもそうであるが、そのために現住宅に継続して住むことができず引っ越しを余儀なくされる世帯も少なくないのではないか。そうした場合、住み慣れた環境からの引きはがしは高齢者や障害者、子育て世帯すべてにかかわってくる大きな問題となるろう。

2015年に出された「生活保護の適正実施等について」の中では、「生活保護受給者等の居

住確保の推進」が事業として盛り込まれた。事業の趣旨としては、1. 簡易宿泊所に入居する生活保護受給者の転居支援の充実・強化、2. 2015（平成 27）年より住宅扶助基準見直しのため、安価で質のよい住居の確保と貧困ビジネスの住居からの転居支援、3. 2013（平成 25）年から実施してきた「居住の安定確保支援事業」の充実・強化 の 3 点が挙げられている。

具体的な事業内容としては、①安価で質の良い住宅のリスト化、②不動産業者への同行や現地確認による民間アパートへの入居支援、③在宅生活を送る上で必要な見守りや受給者の課題に応じた寄り添い型支援の実施、④居住支援協議会、不動産仲介業者、地域住民、介護サービス事業者等との連携強化、⑤家賃の代理納付の促進 が挙げられた(81)。①から④については、先の社会保障審議会生活保護部会の中で提案された内容であり、また「新たな住宅セーフティネット制度」において推進される予定の施策でもある。

もう 1 点、生活保護制度の運用に関する問題点を指摘しておきたい。稲葉は（2009）、生活保護を利用する際に、大都市の場合、多くの福祉事務所が、指定した無料低額宿泊所（無低）に入ることが前提であるかのように説明することを指摘している。無低は、プライバシーがなく不衛生であることから敬遠する者も多く、路上と無低を往還する「往還層」と、施設と福祉事務所そのものに背を向けてしまう「路上滞留層」に分かれることを問題視する。また、こうした施設での生活が長期化し、なかなかアパートへの移行を認めない福祉事務所もある(82)。生活保護法においては、居宅保護が原則であり、施設等への入所は強制ではないが、現場の運用でこのような事態になっているといえる。前述したように無低が抱える問題は貧困ビジネス対策とともに議論されて改善が進められている。しかし、福祉事務所のこのような対応が大幅に改まったとはいえない。生活保護制度そのものの問題というよりも、背景としては、公営住宅の不足、民間賃貸住宅の生活保護受給者に対する拒否感による貸し渋りなどで、住める住宅がないという実態があることが要因であろう。

2. 公営住宅制度

公営住宅法は第 1 条で「この法律は、国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を建設し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする」とし、憲法第 25 条生存権の理念を盛り込んだ社会政策としての様相を持っている。

法律制定時は 2 区分し、「第 1 種」と「第 2 種」を設定した。これには、より低所得の人に住宅を提供したい当時の厚生省の強い働きかけがあったとされる(83)。

しかしながら、公営住宅は本当に低所得者対策として機能しえたのだろうか。低所得者の住まいのセーフティネットであるはずの公営住宅の数は少なく、平成 27 年度においては全住宅ストックのうち 3.8%しか占めていない（図 22 参照）。

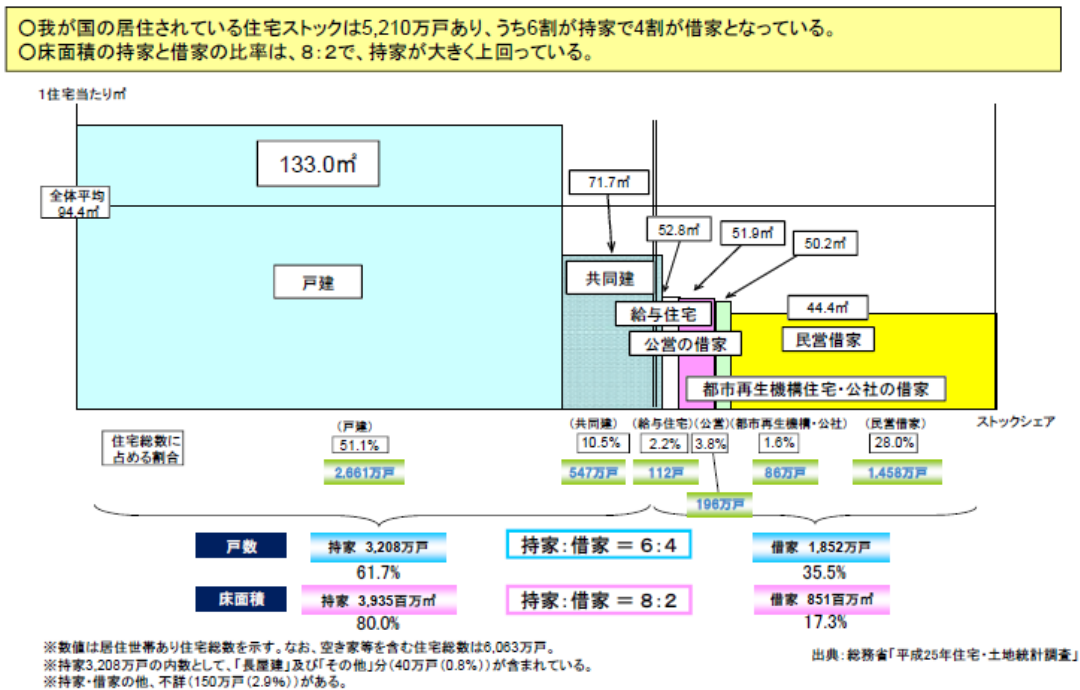


図 21 平成 28 年度 住宅経済関連データ 国土交通省

公営住宅法は現代にいたるまでに複数回の改正を重ねてきた。1964年、第2種公営住宅に特定目的公営住宅を設定し、母子や高齢者世帯などに特別枠設置。1969年、一定の基準を超える高額収入者に対して、5年以上入居している場合には明け渡しを請求。1980年、50歳以上の者、障害者、生活保護受給者、その他特に居住の安定を図る必要がある者に限り単身者の入居可能。1987年、「シルバーハウジング制度」を創設し、公営住宅にライフサポートアドバイザー(LSA)を設置。1996年には以下の6点を改正。①公営住宅の供給方式の多様化、②社会福祉施設の整備など福祉行政との連携強化、③応能応益の考え方による家賃決定の導入、④第1種・第2種の区分廃止、⑤入居収入基準額月収20万円とする。ただし、高齢者と障害者の場合は、民間賃貸住宅への入居が困難なことから、入居収入基準額を月収26万8,000円までとする。⑥収入超過者に対して、近傍同種の家賃を上限として収入に応じた割り増し賃料を課す。高額所得者には、近傍同種の家賃を徴収する。

2005年、「高齢者」としての入居を60歳以上に引き上げ。さらに、障害者の範囲を知的障害者・精神障害者を含む。DV被害者も優先的に入居。2011年、同族親族要件が廃止され、入居収入基準・整備基準については、条例で定める。また、2017年には、次の2点が改正となっている。①認知症患者など入居者が収入申告することが困難な場合には、官公署における必要な書類の閲覧によって把握した収入に基づいて家賃を定めることが可能になった、②明け渡し請求の収入基準について、全国一律から条例で基準を定めることが可能になった

戦後住宅政策が大きな転機を迎えたのが、1990年代半ばからである。1995年に出された「住宅地審議会答申」では「より広く自由な市場の機能を活用」することが提唱された。また、この民間活力を重視する動きは経済・社会の中で顕著になった新自由主義的な傾向と同調している。2000年に成立した社会福祉法は一連の社会福祉基礎構造改革の集大成であり、福祉の多元化のもとに民間企業の活用が必然となった。

前田（2008）は、住宅に関してセーフティネットの用語が使われたのは、1998年の住宅地審議会基本問題小委員会が最初であるとする（84）。同報告書には「社会のセーフティネットとして公営住宅等低所得者向けの住宅対策の充実が不可欠」とある。これを皮切りに、国が出す答申や法において住宅に関するセーフティネットの用語は頻繁に使用されていく。

2006年の「住生活基本法」では、「居住権」の考え方に一定の理解を示し、セーフティネット根幹の理念が盛り込まれた。2007年には文字通り「住宅セーフティネット法」が成立する。

審議会としては、住宅のセーフティネットは公営住宅であるというスタンスは崩さないものの、実質的には公営住宅の役割を充実・発展させる政策は見られていない。

住生活基本法は一方では、民間セクターの責務を設定しており、「市場利用を想定した住宅政策」である（85）。公営住宅が低所得者にとって最後のセーフティネットであるとしながら、一方ではその機能を縮小させ、市町村移管への道筋を探る方法は、実質的には公的な責任の所在を認めないものとみなすことができる。

本間（2006）は、2005年の住宅関連三法の成立をもって「戦後住宅政策はついに終焉を告げ」たとする。住宅関連三法とは、「地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法」、「公的資金による住宅及び宅地の供給体制の整備のための公営住宅法等の一部を改正する法律」、「独立行政法人住宅金融支援機構法」のことを指す。

この三法成立がなぜ「住宅政策の終焉」かという点については、まず公営住宅建設に対する個別補助金が廃止となること、住宅金融公庫は解散となり証券化支援業務等を業務とする独立行政法人（住宅金融支援機構）が設立となること、特別勘定を設け、財投資金の繰り上げ返済を行うこと、住宅供給公社の自主的な解散規定を付け加えること等が、盛り込まれているからだ（86）。

本来、セーフティネットとは、一般施策では対応できない人々を受け入れる最後の受け皿という意味を持つが、審議会や法の理念で唱えられるセーフティネットと、実際の法律の動きはまったく相反している。

本間は（2006）、2006年の時点で、これら一連の住宅政策の後退が「高齢者の介護福祉に問題」を生じさせ、「ホームレス予備軍を多数発生させることにつながりかねない」と指摘したが、これは生活困窮者が住む住宅もなく、介護も受けられない現在の状況を予見する形となったともいえよう（87）。

公営住宅は、時代のニーズに合わせて対象を変化させてきた。しかし、その絶対数の少なさから、より経済的に困窮している者、課題を抱えている者が集住する社会や地域が

らみればいびつな形となってきた。現在の公営住宅は、低所得、高齢、マイノリティ（母子家庭、外国人、障害者など）という特性を持つ人々が集住している。もともと「住宅に困窮する低額所得者に対して」住まいを提供するという性格を持って創設された制度であるため、こうした特性をもった居住者が多くなることは想定されたことではあるが、経済が低迷し、格差が拡大する中で、よりいびつな存在になってしまった。

そのことが次のような課題を抱えることになった。①建物自体の老朽化と建て替えによる長年築き上げたコミュニティの崩壊、②高齢者、母子家庭、外国人といった入居者の偏りとそれに伴うコミュニティ維持の困難さ、③スティグマ、④入居者・非入居者の不公平の存在 ⑤地方自治体の財政の制約

公営住宅の多くが昭和 30 年代から昭和 40 年代に建設されているため、老朽化が激しいところもある。管理する自治体は順次、建て替えを行っているが、建て替え後の高層化に加え、建て替え時の移動などは高齢者にとって負担であり、築き上げてきたコミュニティを崩してしまうという問題も指摘されている。また、「福祉住宅」としての要素が強まったことで、新しい入居者に偏りが生じていることや、高齢化によって自治会活動の担い手が減って自治会の存続自体が危ぶまれている。

また、公営住宅そのものへのスティグマをどう払拭するかも課題である。入居者が経済的困窮にあり、その属性が全体的に似たようなものであれば、周辺の社会からは浮き上がり排除の対象となりやすい。それは、④であげた入居者と非入居者の不公平感からも生じてくる感情である。同じくらいの所得であっても入居できた者とそうでない者では、家賃負担の軽さや居住保障の点からも大きな差がでる。また、日本においては特に新自由主義的思考から、自分の家は自分でまかなうべきという自己責任論が強く、公的保障された住宅に住むことへのアンビバレントな気持ちが強い。

これは先述したように、公営住宅の絶対数が少ないことにも起因している。もっと多くの人々が入居できれば、このようなスティグマや不公平感もなくなるだろう。だが、地方自治体による新規の公営住宅供給はほとんど見られず、減少傾向にある。「福祉住宅」としての性格を持つ公営住宅という存在の是非も問われており、そのあり方は検討する必要があるが、入居できた者を差別的に排除し、あるいは羨む気持ちから不公平とそしめるのではなく、生活困窮者のみならず国民全体として、住宅保障を生存権の一つとして要求していくことが求められている。

3. 「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の一部を改正する法律（住宅セーフティネット制度）」

2007 年に「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」が制定された。この法律の目的は以下の通りである。「住宅基本法（平成十八年法律第六十一号）の基本理念にのっとり、低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者（以下、「住宅確保要配慮者」という）に対する賃貸住宅の

供給の促進に関し、基本方針の策定その他の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施策の基本となる事項等を定めることにより、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進を図り、もって国民生活の安定向上と社会福祉の増進に寄与することを目的とする。」

本法律では、「公的賃貸住宅の供給の促進」、「民間賃貸住宅への円滑な入居の促進」、「賃貸住宅に関する情報の提供及び相談の実施に関する施策」、「住宅確保要配慮者の生活の安定及び向上に関する施策等との連携」、「地域住宅計画への記載」、「居住支援協議会等の設置」、「国の地方公共団体への支援」が盛り込まれた。こうした住宅確保要配慮者、すなわち何等かのサポートを必要とする者に対して、従来は社会福祉政策だけで対応していたものを、住宅政策としても対応しようとした点で大きなターニングポイントとなる法律である。

前述したように前田は（2008）、住宅に関して「セーフティネット」の用語が使われたのは、1998年の住宅地審議会基本問題小委員会が最初であるとする(88)。

2006年の「住生活基本法」では、「居住権」の考え方に一定の理解を示し、セーフティネット根幹の理念が盛り込まれた。一方で、住生活基本法は民間セクターの責務を設定したもので、「市場利用を想定した住宅政策」とみる意見もある(89)。平山の指摘する通り、住生活基本法は、市場利用を目的とした法律とみることができるが、それに基づいて制定された「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」では、住宅のみならず居住者の「生活安定」にまで目を向けていること、従来、社会福祉政策でのみ対象とした者を住宅政策の射程として捕捉したことは評価される。

今般、2017年4月にこの法律の一部改正を行って「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の一部を改正する法律」（以下、「住宅セーフティネット法」とする）が成立した。この法律に基づく制度は、「新たな住宅セーフティネット制度」と称され2017年10月より施行された。

この新しい制度の背景として、住宅確保要配慮者の増加がますます見込まれること、一方で、空き家が多く存在し、有効活用をはかることが政策課題となっていることなど、空家を活用した住宅セーフティネットの機能強化が求められている事がある。

新たなセーフティネット制度では、民間賃貸住宅を活用して、住宅確保要配慮者に住まいの供給を行うことを目標としている。住まいの確保に向けて必要な連帯保証人や緊急連絡先の確保をするために居住支援法人や家賃債務保証保健、家賃債務保証会社を登録する制度を新設することとしている。また、ハードとしての住まいを提供するだけでは地域での生活が困難なもののために居住支援協議会において居住支援法人から生活支援を提供できるようにすることが目指されている（図23参照）。

「新セーフティネット制度」では、登録制度が創設される。主な改正点は、以下の6点である(90)。

- ① 空家等を住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅として賃貸人が都道府県等に登録する

- ② 都道府県等は、登録住宅の情報開示を行うとともに要配慮者の入居に関し、賃貸人を指導監督
- ③ 登録住宅の改修・入居への支援—登録住宅の改修費を住宅金融支援機構（JHF）の融資対象に追加
- ④ 居住支援法人による入居相談・援助—居住支援協議会の活動の中核となる居住支援法人（NPO等）を都道府県が指定、同法人による登録住宅の情報提供、入居相談その他の援助
- ⑤ 家賃債務保証の円滑化—適正に家賃債務保証を行う業者について、情報提供を行うとともにJHFの保険引き受けの対象に追加、居住支援法人による家賃債務保証の実施
- ⑥ 生活保護受給者の住宅扶助費等について代理納付を推進

対象者 支援施策	低所得者 (生活保護受給者含む)	高齢者	障害者	子育て世帯 (ひとり親・多子世帯)	DV被害者	児童養護施設 退所者
関係者の連携	居住支援協議会(基礎自治体レベルの活動の充実)★					
ハード面の供給	保護施設★ 無料低額宿泊所等	特別養護老人ホーム★ 認知症高齢者グループホーム▲ 居宅老人ホーム★ 障害者老人ホーム★ 高齢者老人ホーム★ 介入付き高齢者向け住宅★	障害者グループホーム (共同生活援助を行う種)▲ 福祉ホーム★	(※2)	婦人保護施設● 婦人相談所一時保護施設● 母子生活支援施設★	
	公的賃貸住宅(公営住宅・地域優良賃貸住宅等)★ 民間賃貸住宅(新たな住宅セーフティネット制度):①登録住宅(入居拒否しない住宅)★、②専用住宅(改修費補助・低所得者の家賃低減化)★【新設】(※1)					
連帯保証人・緊急連絡先の確保	居住支援法人(新たな住宅セーフティネット制度):①居住支援法人による家賃債務保証●、②住宅金融支援機構による家賃債務保証保険【新設】(※1)					
	家賃債務保証会社(民間):①一定の要件を満たす家賃債務保証会社を登録★、②住宅金融支援機構による家賃債務保証保険【新設】(※1)					
入居支援等 (相談、住宅情報、契約サポート、コーディネート等)	居住支援協議会★、居住支援法人(新たな住宅セーフティネット制度)【新設】●(※1)					
	生活困窮者自立支援制度(居住支援)★					
生活支援の提供	居住の安定確保支援事業 (生活保護受給者)★	地域支援事業▲ (高齢者の安心な住まいの確保に資する事業) (介護予防・日常生活支援総合事業)	地域移行支援▲ 地域生活支援事業 (居住サポート事業等)★	母子・父子自立支援員★	婦人保護事業★	社会的養護 施設退所者等 に対する自立支援 資金貸付事業●
	保護施設★ 一部の無料低額宿泊所等	介護予防・日常生活支援総合事業 介護保険サービス▲	障害福祉サービス等 (障害介護・地域定着支援等)▲	ひとり親家庭等 日常生活支援事業★ ひとり親家庭等 生活向上事業★		社会的養護 自立支援 事業 (仮称)★
日常生活自立支援事業						

【施策】 【実施の措置等】

■:国交省 ☆:国
 ■:厚労省 ★:都道府県、市町村
 ■:共 産 ●:都道府県

1

(※1)新たな住宅セーフティネット制度については、関連法案を平成29年2月8日に閣議決定
 (※2)課題である障害者の高齢化・重度化に対応するため、重度障害者に対応したグループホームを創設予定(13年度～)
 (※3)高齢者向けの施策として、上記のほか「認知症高齢者住まい・生活支援モデル事業」により、①住まいの確保支援、②入居支援及び生活支援を実施(12年度～)

図 23 住宅確保要配慮者等に対する居住支援施策（見取り図）（案）

出典：第2回福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会 平成 29 年 2 月 27 日資料 3

図 23 からみてもわかるように、この制度は、従来縦割りで実施されていた居住支援施策をすべて横断的に対応しようとするものだ。

なお、この制度では、居住支援協議会が「住まいも、福祉も」扱う要として考えられてい

るところが特徴である。居住支援協議会は、2007年の法律制定時に設置が決められたものであるが、いまだ十分な機能を果たしているところは少なく、要としての役割が担えるかにはまだ未知数のところが大きい。

居住支援協議会は、住宅セーフティネット法第十条に記載されている。「地方公共団体、宅地建物取引業者、賃貸住宅を管理する事業を行う者、住宅確保要配慮者に対し居住に係る支援を行う団体その他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に資する活動を行う者は、住宅確保要配慮者又は民間賃貸住宅の賃貸人に対する情報の提供等の支援その他の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に関し必要な措置について協議するため、居住支援協議会を組織することができる。」

2017年1月末の時点において、全国で64居住支援協議会が設置されている。都道府県レベルでは全部、区市町村では17の自治体で運営されている。居住支援協議会は、各地域の特性に応じた運営が展開されている。しかし、この居住支援協議会の役割を住まいの提供だけの問題としてとらえると、相談を受けてもうまく物件とマッチングさせるところまでたどりつけないのではないか。つまり、「住まいの相談」とは生活課題を含む「居住の相談」なのであり、ハードとしての住まいを提供すれば解決できる事例は少ない。相談の始まりは、まず相手の話を聴き、問題を整理するところから始まる。そのあと、どのような制度や施策、サービス、活動などが使えるかを見極めて様々な社会資源と組み合わせていくことが必要となる。これができなければならない。とすると、最初の窓口は、こうした相談が可能な福祉的な視点を持つ相談員が必要である。国の示した「居住支援協議会による主な活動内容」には「住宅相談員の配置」とあるが、この「住宅相談員」の役割がどのようなものが居住支援協議会の成否を分けるといってもよい。

新たな制度では、居住支援法人を新設し、家賃債務保証や情報提供、生活支援などを行うことを求めている。これを一つの法人で行うのか、あるいはプラットフォーム型で実施するのか。この点で、社会福祉協議会や社会福祉法人が実際的な窓口となって機能している、福岡市や大牟田市、京都市の居住支援協議会が今後のあり方の参考となる。

4. 生活困窮者自立支援制度

2014年に生活困窮者自立支援法が制定された。本法律においては、生活困窮者に向けて住宅確保のための金銭給付が行われることが定められている。第2条には、「この法律において『生活困窮者住居確保給付金』とは、生活困窮者のうち離職又はこれに準ずるものとして厚生労働省で定める事由により経済的に困窮し、居住する住宅の所有権若しくは使用及び収益を目的とする権利を失い、又は現に賃借して居住する住宅の家賃を支払うことが困難となったものであって、就職を容易にするため住居を確保する必要があると認められたものに対し支給する給付金をいう」とされている。この条文からすると、離職者であり就職をすることが前提となっていることから、すでに離職して長期間たったものや、就職が困難と予想されるものは想定外となっていることがわかる。

本法律に基づいて、生活困窮者自立支援制度の中で住居確保給付金事業が、2015年度より実施されている。この事業は、緊急雇用創出事業臨時特例基金（住まい対策拡充等支援事業分）事業として2009年より実施されていた住宅支援給付事業を制度化したものである。住宅支援給付事業においても、一定程度、就労能力のある（就労経験のある）者に対して、再就職に向けて原則3ヶ月を期限として提供されたものである。住居確保給付金事業はこの住宅支援給付事業の性格をそのまま引き継いだものといえる。

住宅支援給付金事業は2009年10月から2014年まで実施され、2015年からは住居確保給付金事業となっている。件数の推移は図24の通りである。

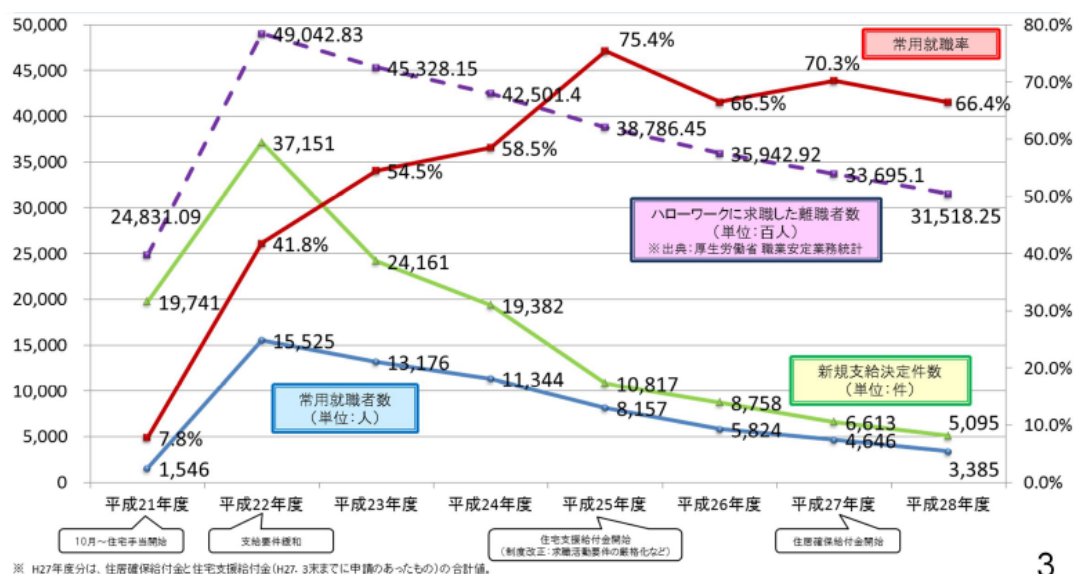


図24 住宅支援給付金事業および住居確保給付金事業 年度別の推移

(出典：社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 第3回 平成29年6月27日 資料1)

これを見ると制度実施後すぐの平成22(2010)年度には急増したが、その後減少している。平成28年度においては、ハローワークに休職した離職者数約315万人のうち5,095人しか利用できておらず、わずか約0.2%の利用率となっている。

住居確保給付金の利用状況を見ると、「住居喪失のおそれのある者」の利用、すなわちまだ住まいを失っていない者の利用が96.5%を占めている。年齢別では、「40歳~49歳」が最も多く32.4%、次いで「30歳~39歳」24.4%、「50歳~59歳」21.8%となっている。稼働世代が住まいを喪失する前に事業に結び付いていることは一つの成果といえるものの、利用率の低さは課題である(91)。

利用率が低い理由としてはいろいろと考えられるが、条件としてハローワークに通い就労意欲があることを見せなければならないことや、原則3ヶ月であること、民間賃貸住宅の利用しか使えないことなどがある。

自治体においてもこの要因について分析している。たとえば横浜市では、敷金については

利用できなかったことから利用を断念したのではないかとし、「全国共通のセーフティネットとして、より一層機能させていくためには、離職要件の撤廃などの支給要件の緩和や、生活保護における住宅扶助と同様に支給対象を敷金等に拡大するなど、相談者の多様な生活ニーズに応えられるような制度の見直しが必要」としている(92)。

家賃補助制度がない日本においては、ほぼ唯一の民間賃貸住宅に居住する者への支援策であるが、条件が就労と結びついていることが大きなネックである。先述した通り、高齢者や現時点では就労が困難である障害者や若年者などの居住保障ができない点をどうするのか大きな課題として残されている。

5 節 民間支援団体の住まいの確保と居住の安定

生活困窮者の支援に関わる民間支援団体としては大きく分けて、「社会福祉法人」「NPO 法人」がある。社会福祉協議会は社会福祉法人になるが、ここでは、主たる目的が社会福祉施設の運営となる「社会福祉法人」とは区別して、社会福祉協議会については別途検討することにしたい。

1. 社会福祉法人

(1) 「公の代行機関」としての社会福祉法人

民間支援団体とは、行政とは異なる役割を果たす団体としてとらえられる。福祉多元化の考え方では、公私役割分担論において認識される。日本における生活困窮者支援に関わる民間支援団体とは、大きく分けて 2 つある。一つは社会福祉法人、もう一つは特定非営利活動法人（以下、NPO 法人とする）である。この 2 つは同じ民間支援団体の範疇にあるが、その存立基盤や特性は大きく異なっている。

村田は、社会福祉法人を、措置制度体系のもとでの「政府主導」の広義の NPO、民間非営利団体は中間組織としての「民主導」の NPO と区分している(93)。

社会福祉法人は、まさに措置制度を成立させるために作られた法人格である。旧民法第 34 条に基づく公益法人としての性格を有しており、①社会福祉事業を行うことを目的とし（公益性）、②法人設立時の寄付者の持ち分は認められず、残余財産は社会福祉法人その他社会福祉事業を行う者又は国庫に帰属し（非営利性）、③所轄庁による設立認可により設立される こととなっている。高度成長期以降には、豊かさに比例して福祉サービスの供給も拡大せざるをえなかったため、行政が措置の委託先である施設整備（受け皿）を優先したことから、社会福祉法人の数も増加した(94)。

社会福祉法人は 1951 年に制定された社会福祉事業法に位置づけられた。戦後の混乱期には、戦争に関連した生活困窮者—海外からの引揚者、戦争未亡人、戦災孤児、戦争による障害者、傷痍軍人、戦災による被害者など、社会にあふれていた。こうした人々を救済するに

あたって GHQ は戦前の事業主体が行うことを良しとせず、社会福祉事業は公が責任をもって行うよう日本政府に求めた。しかしながら、戦前までの経緯では公的機関が「社会事業」を行っておらずその支援のノウハウがなかったこと、当時は、地方自治体自体に財政的にもその余裕がなかったことなどで、すぐに地方自治体において社会福祉事業を実施することは困難であった。加えて戦後のハイパーインフレや、憲法第 89 条によって公的補助金の打ち切りという状態にあった民間社会福祉事業者にも、生活困窮者を支援する体力がなかった。折しも、1950 年の社会保障審議会によって「民間社会事業に対しても、その自主性を重んじ、特性を活かすとともに、特別法人制度の確立等により、その組織的發展を図り、公共性を高めることによって国及び地方公共団体が行う事業と一体となって活動しうるような適当な措置をとる」ことが提言された。こうした社会情勢の中から、社会福祉法人の設立が新たに求められ、その存立基盤として社会福祉事業法が制定された。

社会福祉法人が行う事業は、社会福祉事業法の中で厳格に規定されている。すなわち「第 1 種社会福祉事業」と「第 2 種社会福祉事業」である。特に「第 1 種社会福祉事業」は、国、地方公共団体または社会福祉法人が経営することを原則としており、生活困窮者の実質的な支援は社会福祉法人が行う体制が整っていった。

この点については以下のような説明がなされる。「民間法人よりも監督規定が整備された特別な法人を創り、公の支配に属するものとし、併せて、公から社会福祉事業を委託することによって、公の実施責任を果たすと同時に民間社会事業に公費を支弁して事業を行うという問題解決方法がとられたといえよう」（河ら 2016）(95)。社会福祉法人は、GHQ の意向、憲法 89 条による規制、そして現実的な支援課題をうまく乗り切るために生み出された「苦肉の策」として生まれた。

1945 年以降 1960 年代までには福祉 6 法といわれる中心的な法律が整備されたことや、高度経済成長によって税収入が増えたことなどにより、社会福祉法人が運営する社会福祉事業も増加していった。1973 年初頭には「福祉元年」と呼ばれ、主に社会福祉施設の充実が進められていた。だが、「高度経済成長期にこうした傾向が続いたことが、社会福祉法人の経営を、国や自治体からの公的補助金、措置委託費に依存する経営に導いたことは否めなかった（河ら 2016）(96)。本来、民間事業団体は、行政機関とは異なる「先駆的・革新的」な活動を行うのがその存在意義であるが、特異な存在として生まれた社会福祉法人は「公の代行機関的な性格」を持ち、「公の事業の代行者という意識とともに社会福祉制度内の事業を社会福祉と錯覚するかのような意識を持つことになった」（河ら 2016）(97)。

社会福祉法人は創設以後、確かに非稼働層である高齢者や障害者、母子世帯など生活困窮者への処遇を行ってきたが、それは行政から委託された範囲内の対象者に限定されており、しかも施設福祉としてその施設利用者のみに対応してきたといっても過言ではない。その状況は、1980 年代以降に提唱されてきた地域福祉論の中では次第に疑義が呈されてくるようになる。施設には入所していない、入所を希望しない「潜在的対象者」のニーズには応えることができないという事実が大きくなってきたからである。

その後、2000年以降は社会福祉基礎構造改革や社会福祉法への改正で、措置から契約へと大きくパラダイムシフトしたことで、社会福祉法人の位置づけや機能も大きく変化してきた。社会福祉法人は税制上の優遇措置がはかられており、その点がNPO法人など他の民間団体から平等性が求められているが、それは、「他の事業主体では対応できない様々な福祉ニーズを充足することにより、地域社会に貢献していくことにある」からである(98)。しかしながら、昨今では、民間団体としての先駆性、新規性、発展性などの特徴が減退し、硬直化した態様が批判されてきていた。

「社会福祉法人制度の在り方等に関する検討会」では、課題として次の5点をあげている。①地域ニーズへの不十分な対応、②財務状況の不透明さ、③ガバナンスの欠如、④内部留保、⑤他の経営主体との公平性（イコールフットイング）(99)

これらの課題を解決しつつ、「地域における公益的な活動の推進」が制度改革の中で論じられ、社会福祉法の改正の中でも「社会福祉事業又は公益事業を行うに当たり、日常生活又は社会生活上支援を要する者に対する無料又は低額の料金で福祉サービスを提供することを責務」として規定された。

社会福祉法人は本来、上記のような文言にある対象者に対してサービスを提供してきた経緯を持つのではなかったのだろうか。これが新たに求められるというのは実際には、措置制度体系の中で、地域に発生した新しいニーズに十分対応できてこなかったということであろう。

たとえば、「社会福祉法人制度の在り方等に関する検討会」では、地域における公益的な活動として以下のような活動をあげている。本稿に関連する事項をあげてみると、「生活困窮者に対する相談支援、一時的な居住等の支援の実施、就労訓練事業（いわゆる中間的就労）、や社会参加活動の実施」、「低所得高齢者等の居住の確保に関する支援」などがあげられている。確かにこれらの支援は、生活保護法に基づく更生施設や授産施設、障害者支援施設、養護老人ホームなどの社会福祉法人において実施され、福祉サービスとして提供されてきた。

しかし、そこでの支援は、期限がある、所管が縦割りである、対象者要件があって、問題が複合的であったりする場合には対応できなかったりした。また所管が縦割りである場合には、連続したサービスや支援が提供できないことも多かった。

これは社会福祉法人が行政からの委託として措置制度体系の中で事業を行っている限りでは、地域に多く存在する「潜在的対象者」のニーズや地域のニーズに応じたものに対応していくことは困難であることを示唆している。

（2）社会福祉法人による住まいの確保と居住の安定

住まいの提供という点に関していえば、社会福祉法人は、たしかに「住む場所」を提供している。しかし、それは、社会福祉施設としての提供であり、地域で暮らすための個人の住まいの提供は支援の対象ではなかった。地域居住や地域移行が目標として提唱されながら、その基盤である住まいについては個人の責任に任されていたといってもよいであろう。

この理由として、社会福祉法人は施設運営を主たる業務として成立したこと、福祉は住宅については関与しないという縦割り意識があったことなどがあげられる。

住まいを喪失した人に提供される施設の一つとして、更生施設がある。ここは原則6ヶ月の入所でその後は自立生活を目指す。この住まいの確保については、東京都では、東京23区が共同設置する「厚生関係施設」「路上生活者対策事業施設」において「住宅相談員」を設置して、対象者の状況やニーズに応じた住まいの情報提供を行っている。しかし、大迫は(2011)、「入居前支援に比べて入居後支援の厚みがないこと、入居後支援のハード的な支援、例えばグループホームの設置など長期の住宅確保を前提とした支援がほとんどなされていないことが明らか」としている(100)。こうした施設は、通過施設としての役割を果たすことが主たる役割であり、退所後、地域に戻った際の支援が手薄にならざるをえなくなっているからだ。

このようにみると、社会福祉法人による生活困窮者の地域生活での支援とは、入所施設型が中心、通過施設の場合は退所後のアフターケアが手薄となっており、高齢者ケアに関する地域包括支援センターのような拠点がないとすることができる。そのため、住まいの確保以後、誰が、どのように生活支援を行うのか、就労支援はどう行われるのかといった切れ目のない継続的な支援ができていないのが実情である。

この点を考慮した事業として平成26年度から「低所得高齢等住まい・生活支援モデル事業」が実施されている。この事業は、地域善隣事業と呼称され、地域ごとの特性に応じた事業展開をすることが目標とされている。事業の目的は「低所得・低資産である、社会的つながりによる支援が乏しい理由により、地域での居住を継続することが困難である(困難となるおそれのある)者に対して、居住の場の確保及び日常生活上の支援を行うことにより、これらの者ができるだけ安定的・継続的に地域生活を営むことができるように支援する」ことである。実施主体は市町村であるが、社会福祉法人、NPO法人などに委託することが可能となっている。

この事業は、生活困窮の高齢者に対して住まいの提供と生活支援を行う団体を支援するが、そのための費用として「社会福祉法人の会費又は他の事業主体等からの寄付により造成される」こととなっている。これが社会福祉法人の社会貢献の一環としての事業であることがわかる。平成27年度では8つの自治体が事業を実施しているが、受託団体としては社会福祉法人が最も多くなっている(注3)。

このほか、京都市居住支援協議会においては、社会福祉法人が、低所得高齢者に対して入居相談、生活相談、居住支援、見守り・生活支援を実施しており、住まいの提供と生活支援の一体的提供を可能にしている(101)。

社会福祉法人の住まいの確保と居住の安定に関して、例外的なのは障害者への支援である。障害者の場合、住まいの確保と居住の安定については、以前から取り組みが行われていた。米野ら(2008)の研究によると、全国調査で77の地方公共団体から149の居住に関する民間非営利組織(居住支援組織)が挙げられてきている。これらの組織の法人格を見ると、

社会福祉法人が 60 団体、NPO 法人が 57 団体、その他の任意団体が 13 団体となっており、社会福祉法人のほうが多いという結果となっている。内容を見ると、この居住支援組織が対象とするのが精神障害者、知的障害者が 8 割を占める。この点について、「障害者の支援組織では早い段階から自立生活を進める運動を行ってきたこと、及び障害者自立支援法に基づき障害者への居住サポートが全国的に推進されていることによる」と考察している(102)。

2. 社会福祉協議会

(1) 社会福祉協議会誕生の経緯と「行政補完論」

社会福祉法人格を有する社会福祉協議会（以下、社協とする）も、広い意味での非営利団体ではあるが、これまでは行政の委託事業や補助事業を行うことが多く、活動内容も限定的である場合が多い。

社協は、1949 年に GHQ が示した「昭和 25 年度における厚生施策の主目標（通称「6 項目提案」）に基づいて、1951 年に日本社会事業協会、全日本民生委員連盟、同法援護会の三者が一体化し「中央社会福祉協議会」として設立した。これは、先述した社会福祉法人と同様、「公的責任—公私分離論」によるものであった。財政的にも独立したものが必要となり、アメリカのコミュニティチェストをモデルとして作った共同募金の受け皿としても中央社会福祉協議会のような存在を必要とした。この 3 つの団体は「戦時協力団体」との見方もあり、その体質は、「古い革袋に、新しい酒を入れる」との表現もされた。社協は発足当時から「戦前・戦時の社会福祉団体の民主化」が課題となった(真田 1997)(103)。真田は(1997)、1950 年代半ばから実施された生活保護の「第一次適正化」に社協が一翼を担ったとする。すなわち社協が実施した「世帯更生資金貸付事業」と「低所得層への医療費貸し付け制度」が、それにあたるとしている。「社会福祉協議会は、大企業を高度成長させる政策の一環に位置づけられた政府の社会福祉政策を補完する機能を担わされたことがはっきりする。発足時の理念として定礎された『公的責任—公私分離原則』を具体化する課題は、達成されずにいまなお引きずっていることが知れる」(104)。こうした真田の社協に対する評価は全面的に受け入れられているわけではない。しかし、このように指摘されるような現状であったことは確かである。

社協は、1951 年の設立当初の特性から変容し、生活困窮者対策ではなく、1980 年代以降は特に在宅福祉事業にシフトした。社協の活動方針は「地域住民の福祉の向上」であるが、その「地域住民」とは住まいを持ち、家庭を営み、一般市民として成立している人々が主な対象者となっていた。そのため、1990 年以降に激増したホームレスをはじめとする生活困窮者に対しては、生活福祉資金貸付制度以外に立ち向かえる武器がなかった。

社協は、住民運動の高まりから「運動型社協」へと舵を切ったり、あるいは 1980 年代からは「事業型社協」が喧伝されたりし、その存在意義がどこにあるかを模索し続けている。

その理由は、民間団体として、また地域福祉の推進団体として社会福祉法に位置づけられながらも、民間独自の事業を展開できているのかという自問自答から抜け出せていないか

らだ。自主財源をほとんど持たず、予算のほとんどを行政からの補助金と委託金で賄っていること、事務局長ら首脳陣は行政 OB や出向で占められており経営方針も行政の意向が強く働いていることなどである。一般市民からは、社協と行政との大きな違いはほとんど理解されていない。

NPO 法人などからは、多額の補助金・委託金を行政から受けることや税制上の優遇がありながら、地域で最も生活課題を抱えている経済的な困窮者やホームレスに対応していない社協に対する批判的な指摘もある。

現在、地域包括ケアシステムの構築や生活困窮者自立支援制度の実施によって、ごみ屋敷や孤独死問題、子どもの貧困問題など制度の狭間の問題を扱う社協もみられるようになった。しかし、上記の課題をどのように解決するのかといった根本的な問題は課せられている。

(2) 社協による住まいの確保と居住の安定

社協は、これまで住まいの提供という点においては、ほとんど機能してこなかった。これは、社会福祉においては個別の住まいを扱わないというという「制約」の中にあつたことを物語っている。社協が目的とする地域福祉においても住まいや居住について理論的・実践的な課題としてみなされてこなかったこともその要因の一つであろう。

しかし、最近では、地方自治体に設置される居住支援協議会において居住支援団体の一つとして重要な役割を担う社協も出てきている。これは、生活困窮者が住まいを確保するためには、いわゆる住宅を扱う部署や不動産会社のみが事業を行っても効果が薄く、利用者そのものを支援しなければ住まいを確保することが困難であることが認識された結果である。

そこに、地域社会資源の活用を行いネットワークを有している社協の出番がある。

たとえば、福岡市居住支援協議会では、福岡市社会福祉協議会が、生活支援を行う団体として重要な役割を果たしている。福岡市高齢者住まい・生活支援モデル事業（平成 26 年 10 月）では、「保証人」や「緊急連絡先」の確保が困難な高齢者を支援するため、福岡市社協をコーディネーターとして、高齢者の入居に協力する「協力店」の登録や、入居支援・生活支援を行う「支援団体」による「プラットフォーム」を構築し、高齢者の民間支援団体への円滑な入居支援及び入居後の生活支援を行っている⁽¹⁰⁵⁾。福岡市社協は、当該事業で、生活支援として「家賃債務保証、見守り、貸付、家計相談、家財処分、手続支援、権利擁護、死後事務委任」などを行っている。今後は、高齢者世帯のみならず障害者世帯や外国人世帯へも事業を展開する予定とされている。

福岡市社協が居住支援として成功している理由は、1. 居住支援を実施する専任のスタッフを社協内に置いていること、2. このスタッフがアセスメントからニーズの抽出、サービスの選定、不動産会社への同行訪問など一連の支援活動を行っていること、3. 社協のネットワークを活かしたプラットフォームの設置により漏れのないサービス・活動が提供できることの 3 点である。

多くの自治体の場合、居住支援協議会の窓口は「住宅系」の部署である。また業界団体が

「住まいの相談窓口」の最初のインテークを行い、アセスメントの機能を担っている。インテーク面接は相談援助の高度な技術が必要とされる。自分の問題点やニーズが何か明確になっていない相談者の話をまず傾聴し、整理し、問題は何かを明確にするところから入っていく必要がある。これは住宅部署や業界団体ではなく社会福祉専門職が行うほうが適任ではないだろうか。また、住まいを得た後の生活支援サービスのつながりも地域社会資源とネットワークがある社協は適切な役割を果たすことができる。住まいを得る作業は、大家や不動産会社などの協力が必要となる。しかし、実は、対象者が住まいを確保できるか、地域で住み続けられるかは、その後の生活を誰が、どのように支援できるかにかかっているのだ。この点でいえば、社協はもっと居住支援事業に関与してもよいのではないか。しかし現実には、社協がここまで居住支援に関わっている事例はほとんどない。大都市であることから、生活困窮者やホームレスの増加など、居住支援を行う必要性が高かったことも背景として推察される。福岡市社協が果たす役割と運営方法については、今後も研究が必要である。

3. NPO 法人

(1) NPO 法人の意義

日本においては、NPO 法人は 1998 年に制定された「特定非営利活動促進法」によって規定される。「ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする」団体である。「自由な社会貢献活動」とあるものの、法人格を得られる活動分野は 20 領域と決められており、限定的な側面もある。「新しい公共」という方向性が打ち出される中で、従来から NPO 法人は行政の補完的存在か、あるいは行政の肩代わりをする安上がり労働力かという議論もある。

しかし、生活困窮者に対する NPO 法人は、こうした行政の補完的役割や安上がり労働力論議と対照的な存在である。こうした NPO 法人は、行政の失敗・市場の失敗によって生み出された人々の側に立ち、彼らを排除する社会に対してソーシャルアクションを行って問題を顕在化させた。当時、NPO 法人もやいの代表であった湯浅誠が先頭に立って行った 2008 年の「年越し派遣村」は NPO 法人の力を示す象徴的な出来事となった。

NPO 法人が誕生した 1990 年代の後半は、経済的にはバブル崩壊後の「失われた 10 年」の中にあり、大手銀行や証券会社が相次いで経営破綻するという金融危機に直面していた。長期間の経済的停滞は、日本型市場経済システムがその元凶として非難的となった。日本型雇用システムも、1980 年代までは、長期雇用、年功序列賃金、企業内訓練などが雇用の安定性と技術開発上の優位性を持つと評価されたが、1990 年代以降はこれらが問題あるシステムとされ、能力本位の給与体系の導入や、派遣労働の範囲拡大、パート労働の処遇改善による労働市場の流動化が重要と指摘された(106)。この内閣府の分析によると、1990 年代後半以降、派遣労働やパート労働など「非正規雇用」が拡大したことがわかる。本来は自由度の高い労働市場を作る予定であったはずのこれらの労働形態は、これ以降、生活困窮を定

着させる働き方となった。

「生活困窮」という用語の項でも述べたが、社会的孤立や複合的課題を含有するこの言葉が多く使用されるようになったのも 2000 年ごろであり、こうした雇用形態が定着したことが社会的背景にあるといえよう。

膨大に生み出されてきた生活困窮者の支援にあたったのは、従来からあった社会福祉法人や社協ではなく、当時できたばかりの NPO 法人であった。NPO 法人は、生活困窮者に対して炊き出し、相談、住む場所の提供、生活保護受給のための福祉事務所への同行訪問といった直接援助を提供した。こうした制度の狭間にある緊急問題に対応するには、措置制度体系化にある社会福祉法人、社協では困難である。

革新性・柔軟性・緊急対応性という特徴を有する NPO 法人は生活困窮者への対応に適していたということもいえる。

他方、「市民社会」が 1990 年代において台頭してきたことも NPO 法人の活躍と呼応していると考えられる。

レスター・サロモンらは、NPO は、次の 5 つの特徴を共有した組織であるとする。①正式に組織されたものであること、②政府とは別組織であること、③営利追求でないこと、④自己統治組織であること、⑤ある程度自発的な意志によるものであること、である。政府の失敗や市場の失敗を補完するだけの存在ではなく、また行政と対峙する存在でもない。協力できるパートナーとしての存在と位置づけている(107)。ドラッカーは、非営利機関とは「企業や政府とは非常に異なる何かを『なす』もの」で、「人間変革機関」であるとする。「その『製品』は、治癒した患者、学ぶ子供、自尊心をもった成人となる若い男女、すなわち、変革された人間の人生そのものである」としている(108)。村田は、NPO を単にサービス提供機能とだけとらえるのではなく、その固有性を踏まえて「参加や包摂を促進する社会的機能の側面からとらえる必要性」があるとしている(109)。

社会的排除の状態にある住まいの無い生活困窮者支援において NPO 法人が果たす役割は大きい。

(2) NPO 法人が行う住まいの確保

和田ら(2014)の研究によると、東京都を主たる事務所においている NPO 法人 9,033 のうち、居住支援を行っている想定される団体数は 240 団体(重複を含む)であった。これは全体数の 2.7%にあたる。これらの NPO 法人が行っている居住支援の活動内容で最も多かったのは「まちづくり」で 60.0%、次いで「バリアフリー」13.8%、「不動産」12.5%、「住環境」10.0%となっている。「ソフト面」での居住支援活動(連絡・助言・援助、保健・医療・福祉、教育、消費者保護、雇用など)を提供しているのは、おそらく「居住支援」や「住まい」を行っている団体で、これらの割合は、それぞれ 1.7%、13.8%で「ハード面」を提供している団体よりもかなり少ない。

このことは、「ハード面」=住まいを提供することより、「ソフト面」=人的支援を行うほう

がより困難であることを物語っている。

和田らの研究では、事例研究を行っているが、そこからはいくつかの課題が挙げられている。1. 活動資金の補助、2. 人材育成の支援、3. ローカルな地域に根差した NPO や関係組織同士の地域間連携が可能となる土台作りである(110)。これらは、NPO 法人全体が抱える普遍的な課題であると考えられる。

NPO 法人ふるさとの会は、多様な問題を抱える生活困窮者を施設ではなく地域で支える包括的な仕組みを自らの団体の中で作りだしている。生活困窮者の居住の不安定には「経済的困窮、生活管理能力、保証人の不在、医療・介護が必要」などの要因があるとする。そして「地域生活支援事業を内包するサポートセンターが金銭管理、日常生活支援、家賃保証、社会サービスのコーディネートを行」うことで居住確保問題は解決するとした(111)。ふるさとの会の取り組みは NPO 法人が地域の中心となり、さらに社会資源を作り出しながら居住問題を解決しようとする先駆的試みである。

また、TOKYO チャレンジネット（若中年単身者対象）や NPO 法人リトルワンズ（子育て一人親）、NPO 法人外国人住まいサポートセンター（外国人）、NPO 法人おかやま入居支援センター（障害者）、NPO 法人高齢者支援センター（高齢者）、NPO 法人抱樸（生活困窮者）などは生活困窮者に住まいの提供および生活支援を提供している団体として特に知られている(112)。

生活困窮者への住まいの確保において、なぜ NPO なら住まいの確保ができるのだろうか。社会福祉法人では難しく、NPO 法人が可能となる理由が存在するのだろうか。

社会福祉法人は法律や制度の枠組みの中で支援を行っているため、利用者のニーズ優先ではなく、施設の運営方針が優先してしまうという限界がある。たとえば、更生施設や自立支援センターなどでは、基本的には飲酒禁止であり、無断外泊なども許されない。生活保護費も施設側が管理する。こうした施設では「管理」や「マネジメント」が求められるため、「仕方がないこと」と受け取られるが、このようなルールに違反して脱落した利用者はどこに行くのだろうか。そうした脱落せざるをえない人々こそが支援を必要としている人なのではないだろうか。社会福祉法人はその性格ゆえにもととの使命を果たせなくなっているのが現状ではないか。

さらに言えば、社会福祉法人は施設入所者以外を支援の対象としてこなかった。社会福祉法の改正によって、地域貢献事業として、地域住民に対する支援を提供する社会福祉法人も出てきているが現時点ではまだ限定的である。施設入所者と施設外の生活困窮者を支援することは、実は大きな支援方法の転換を伴うものであり、ただ単に対象者の幅を広げるといって単純な図式では対応できるものではないと考えられる。

NPO 法人は、特定の施設・機関の対象とならない人、制度の狭間にいる人々、すなわち多くの場合、ホームレスの人への支援を行う事態に迫られて住まいの確保に努力してきた。住まいについても NPO 法人の努力で少しずつ生活困窮者に提供できるように拡大させてきた。

本来であれば、NPO 法人よりも事業予算の大きい社会福祉法人のほうが対応できると考えられるが、補助金や委託金などによって予算の使い道が決められており、制度以外の用途に使えないという枠がはめられていることが足かせとなっている。また、長期間、施設の外に目を向けた活動を行っていないので、地域に潜在化・顕在化しているニーズ把握が難しく、また把握したとしてもその解決に向けたアプローチの方法が見いだせない。

規模は大きく異なるが、アメリカやヨーロッパでは、民間非営利団体が生活困窮者に対して住まいを提供することは通常となってきた。平山は、アメリカの非営利団体である CDC について以下のように記述する。「CDC に代表されるコミュニティ・ベースの非営利セクターはアフォーダブル住宅の供給を確実に拡大させている」とし、「“政府”と“市場”の間隙を突く、有効な選択肢としての位置を獲得しはじめている」と評価している(113)。アメリカの CDC と日本の NPO 法人ではその歴史的経緯も規模も大きく異なるが、今後も「住まいの確保」において「サード・アーム」として重要な位置づけになっていくと思われる。

6 節 考察

稼働年齢層の困窮化や被保護者の増加、相対的貧困率の上昇、引きこもりや自殺者の増加など現在の社会状況を見ると、家族や企業、地域社会も変貌し、その役割を果たせなくなっていることも生活困窮を引き起こしているといえる。従来型の社会政策がうまく機能していないことも共通点である。また、住宅政策、社会福祉政策、司法といった縦割りの制度では問題に対応ができなくなっている。国土交通省においては、「住宅確保要配慮者」と呼ばれている高齢者、障害者、母子世帯、失業者などは、「住宅確保」だけが問題なのではない。その生活全般を射程に入れた支援しなければならないが、政策の動向を追ってみると住宅政策あるいは社会福祉政策のどちらかだけで生活困窮者支援をしてきた経緯が明確になった。居住という側面から見れば、社会福祉政策は住宅政策の補完的役割を担ってきており、住まいとは呼べない居住空間を社会福祉施設の中に提供し続けてきた。もし社会福祉施設が住まいとしての役割を果たすことが求められるのであれば、その居住性について今一度議論しなければならない。

雇用形態や家族形態が変化し、生活困窮者の一層の増加が推測される現在において、20世紀型の居住政策の枠組みを脱して、制度の外にある人々を支援する NPO 法人の活動を中心とした新たな対応策が必要となっている。

注

- (1)東京都では、「更生施設」「宿所提供施設」と社会福祉法第2種社会福祉事業に基づく「宿泊所」を含めて、厚生関係施設と呼んでいる。
- (2)「住宅資金」住宅を建設し、購入し、補修し、保全し、改築し、又は増築するのに必要な資金。貸付限度額は、150万円（特別の場合は200万円）、据置期間は6ヶ月。償還期限は

6年以内 特別の場合は7年以内。利率は保証人がある場合は無利子。ない場合は年1.5%。

「転宅資金」は、住宅を移転するため住宅の賃借に際し、必要な資金 貸付限度額は26万円。据置期間は6ヶ月。償還期間は3年以内。利率は保証人がある場合は無利子、ない場合は年1.5%。

(3)社会福祉法人やすらぎ会(奈良県天理市)、社会福祉法人江刺寿生き会(岩手県雫石街)、社会福祉法人偕成会(大分県豊後大野市)、なども、住まいの確保と生活支援を実施していることが、第1回福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会 平成28年12月22日資料に掲載されている。

引用文献

- (1) 熊野勝之(2002)『『居住の権利』の発見』『居住福祉学と人間』早川和男、野口定久、武川正吾 三五館
- (2) 宮崎陽子(2005)『『居住の権利』をどう位置づけるか—家政学の役割と期待—』『家政学原論研究』Vol.39 大阪教育大学 42-49。
- (3) 安念潤司(2005)「居住権と憲法25条」『都市住宅学』Vol.2005 No.50 47-50
- (4) 武川正吾(2014)「座長報告：居住保障と社会政策」『社会政策』社会政策学会 第6巻第1号 5-10
- (5) 内藤光博(2011)『『居住の権利』に関する憲法学的考察—公園内居住者(ホームレス)強制立退き事件大阪高裁判決を素材として』『専修法学論集』専修大学法学会 2011年 97-122
- (6) 坂本重雄(2001)「第1章 居住の権利と住居保障法」『住居保障法・公的扶助法』法律文化社
- (7) 日本住宅会議理事長 塩崎賢明、国民の住まいを守る全国連絡会代表理事 坂庭国晴、住まいの貧困に取り組むネットワーク世話人 稲葉剛「日本政府報告書の問題点と私たちの見解」 2016年10月15日 稲葉剛公式サイト 2017年9月8日アクセス
- (8) 日本住宅会議/ハビタット日本 NGO フォーラム編(1997)『住まいは人権』かもがわブックレット 107 かもがわ出版
- (9) 日本住宅会議/ハビタット日本 NGO フォーラム編(1997)『前掲書』かもがわブックレット 107 かもがわ出版
- (10) 早川和男(1993)「序論 住居は福祉の基礎」『居住福祉の論理』東京大学出版会
- (11) 熊野勝之(2002)『『居住の権利』の発見』『居住福祉学と人間』三五館
- (12) 小玉徹、大場茂明、檜谷美恵子ほか(1999)「欧米の住宅政策」ミネルヴァ書房
- (13) 武川正吾(2014)「座長報告：居住保障と社会政策」『社会政策』第6巻第1号 2014年 5-10
- (14) 園田眞理子提出資料「生活困窮者・被保護世帯等の安定的な居住の実現のために必要なこと」社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会(第3回)平成29年6月27

日

- (15) 厚生労働省（平成 26 年）「平成 26 年度障害者白書」ぎょうせい
- (16) 厚生労働省（平成 15 年）「障害者の生活状況に関する調査結果の概要」ぎょうせい
- (17) 峰島厚(2003)「障害者福祉分野で進行する“脱施設化”政策の動向に関する批判的検討—「障害者基本計画」における知的障害者の地域生活移行施策の本質と問題」『立命館産業社会論集』立命館大学産業社会学会 第 39 巻第 2 号 1-17
- (18) 塩見洋介(2004)「脱施設化の思想的系譜と日本での展開」『障害者問題研究』第 32 巻第 1 号 13-21
- (19) 日本賃貸住宅管理協会(平成 21 年)「賃貸オーナーに関する調査結果報告書」
- (20) 「低所得高齢者の住宅確保と介護施設の将来像に関する調査・検討」高齢者住宅財団 平成 24 年 3 月
- (21) 平成 25 年度老人保険健康増進事業 養護老人ホーム・軽費老人ホームの現状について 第 1 回検討委員会資料より
- (22) 厚生省（平成 16 年）「養護老人ホーム及び軽費老人ホームの将来像研究会・報告書」
- (23) 平成 25 年度老人保健健康増進事業 養護老人ホーム・軽費老人ホームの現状について 第 1 回検討委員会資料より
- (24) 第 108 回社会保障審議会 介護給付分科会 事業者団体ヒアリング資料 平成 26 年 9 月 10 日
- (25) 「養護老人ホーム・軽費老人ホームの今後のあり方も含めた社会福祉法人の新たな役割に関する調査研究事業報告書」一般社団法人 日本総合研究所 平成 26（2014）年 3 月
- (26) 園田眞理子（2003）「高齢者に関する賃貸住宅政策の課題と展望」『都市住宅学』都市住宅学会 42 号 61-67
- (27) 佐藤由美(2011)「住宅政策における高齢者居住への支援の変遷と今日の課題」『都市住宅学』都市住宅学会 spring 73 32-37
- (28) 園田眞理子（2015）「サービス付き高齢者向け住宅に関連して、今、なすべきこと—地域の居住空間の再編と安心拠点の整備」『住宅』Vol.64 48-53
- (29) 住田昌二（2011）「住生活基本法下の住宅政策の検証」『都市住宅学』都市住宅学会 73 spring 8-15
- (30) 園田眞理子（2015）「サービス付き高齢者向け住宅に関連して、今、なすべきこと—地域の居住空間の再編と安心拠点の整備」『前掲書』Vol.64 48-53
- (31) 平山洋介(2010)「住宅政策と社会的不平等」『住宅白書 2009-2010』
- (32) 原田純孝（1985）「戦後住宅政策の成立過程—その政策論理の批判的検証」『福祉国家 6 日本の社会と福祉』東京大学社会科学研究所編 東京大学出版会
- (33) 松行彬子、松行輝昌(2014)「戦後住宅政策の比較制度分析」『現代社会研究』東洋大学現代社会総合研究所 155-162
- (34) 松行彬子、松行輝昌（2014）「戦後住宅政策の比較制度分析」『前掲書』東洋大学現代

社会総合研究所 155-162

- (35) 河野正輝・木梨芳繁・下山瑛二編著 (1981)「住居の権利 ひとり暮らし裁判の証言から」ドメス出版
- (36) 岩田正美 (2004)「誰がホームレスになっているのか？ーポスト工業社会への移行と職業経験等からみたホームレスの3類型」『日本労働研究雑誌』No.528 49-58
- (37) 平成24年「ホームレスの実態に関する全国調査検討会」報告書 ホームレスの実態に関する全国調査検討会 平成24年12月
- (38) 岩田正美 (2004)「誰がホームレスになっているのか？ーポスト工業社会への移行と職業経験等からみたホームレスの3類型」『前掲書』No.528 49-58
- (39) 岩田正美「誰がホームレスになっているのか？ーポスト工業社会への移行と職業経験等からみたホームレスの3類型」『前掲書』No.528 49-58
- (40) 鈴木富之 (2011)「東京山谷地域における宿泊施設の変容ー外国人旅行者およびビジネス客向け低廉宿泊施設を対象に」『地学雑誌』Journal of Geography 120(3) 466-485
- (41) 大阪市立大学都市研究プラザ編「あいりん地域の現状と課題～あいりん施策のあり方検討報告書」 発行年不詳
- (42) 「あいりん地域の現状と課題～あいりん施策のあり方検討報告書」大阪市立大学都市研究プラザ編 発行年不詳
- (43) 鈴木富之 (2011)「東京山谷地域における宿泊施設の変容ー外国人旅行者およびビジネス客向け低廉宿泊施設を対象に」『地学雑誌』Journal of Geography 120(3) 466-485
- (44) 渡辺拓也(2017)「飯場へ」洛北出版
- (45) 渡辺拓也(2017)「前掲書」洛北出版
- (46) 渡辺拓也 (2017)「前掲書」洛北出版
- (47) 「本木荘概要」東京都特別区人事厚生組合 資料
- (48) 「厚生関係施設再編整備計画一改訂版(概要)」(平成21年10月)
- (49) 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
- (50) 伊藤わらび、野島靖子「貧困・格差拡大社会における生活保護施設の役割ーその3. 「宿所提供施設」の現状と課題」日本社会福祉学会 第59回秋季大会レジュメ 430-431
- (51) 垣田裕介 (2010)「『無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム』を傍聴して」『ホームレスと社会』16-21
- (52) 山田壮志郎 (2017)『無料低額宿泊所の研究 貧困ビジネスから社会福祉事業へ』明石書店
- (53) 平成21年厚労省「無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム」
- (54) 平成24年度「ホームレスに関する全国調査検討会報告書」
- (55) 2015年度4月から2016年度2月までの住宅確保給付金利用件数(全国合計)
- (56) 厚生労働省「住居確保給付金について」平成27年9.14生活困窮者自立支援制度 全国担当者会議 資料3

- (57) 「ハローワークインターネットサービス」厚生労働省職業安定局
www.hellowork.go.jp/member/unemp_question02.html 2017年12月3日アクセス
- (58) 平成23年「全国母子世帯等調査」厚生労働省
- (59) シングル・マザービズ HP <http://single-mother.biz/bosiapato.php> 2017年12月3日アクセス
- (60) 葛西リサ (2014) 「ケアを必要とする人々の居住問題とそれへの新たな取り組み」『社会政策』社会政策学会誌 第6巻 第1号 40-53
- (61) 武藤敦士 (2015) 「施設数減少からみた母子生活支援施設の研究と実践の課題—戦後母子寮研究からの示唆」『立命館産業社会論集』第51巻 第3号 105-124
- (62) 武藤敦士 (2015) 「施設数減少からみた母子生活支援施設の研究と実践の課題—戦後母子寮研究からの示唆」『前掲書』第51巻 第3号 105-124
- (63) 武藤敦士 (2015) 「施設数減少からみた母子生活支援施設の研究と実践の課題—戦後母子寮研究からの示唆」『前掲書』第51巻 第3号 105-124
- (64) 葛西リサ (2014) 「母子家庭にみる住まいの貧困」『住宅会議』6 22-25
- (65) 葛西リサ (2014) 「ケアを必要とする人々の居住問題とそれへの新たな取り組み」『前掲書』社会政策学会誌 第6巻 第1号 40-53
- (66) 葛西リサ (2014) 「ケアを必要とする人々の居住問題とそれへの新たな取り組み」『前掲書』社会政策学会誌 第6巻 第1号 40-53
- (67) 厚生労働省「ひとり親家庭の現状と支援施策の課題について」資料5
- (68) 葛西リサ (2014) 「母子世帯にみる住まいの貧困」『前掲書』 22-25
- (69) 平山洋介 (2014) 「住宅政策とジェンダー」『住宅会議』日本住宅会議 91 4-9
- (70) 吉田可奈 (2015) 『シングルマザー、家を買う』扶桑社
- (71) 葛西リサ(2017)『母子世帯の居住貧困』日本経済評論社
- (72) 葛西リサ(2017)『前掲書』日本経済評論社
- (73) 葛西リサ(2017)『前掲書』日本経済評論社
- (74) 阿部彩、上枝朱美(2014)「最低限必要な住まいとは何か」『社会政策』社会政策学会編 ミネルヴァ書房第6巻 第1号 73-77
- (75) 北川清一 (2011) 「児童養護施設に『住まう』ことの意義を問う—施設の暮らしは当事者の生き方に何を付与できるか」『社会福祉研究』鉄道弘済会 第110号 87-95
- (76) 2012年に厚労省から出された「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進のために」(社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ)
- (77) 「ブリッジフォースマイル」HP より アクセス 2016.11.26
- (78) 埼玉県児童養護施設退所者等に対する自立支援資金貸付事業実施要綱より
- (79) 「世田谷区児童養護施設退所者等支援事業の取り組みについて」
- (80) 社会保障審議会生活保護部会 第18回の部会平成26年5月30日
- (81) 「生活保護の適正実施等について」2015年

- (82) 稲葉剛 (2009) 『ハウジングプア』山吹書店
- (83) 大本圭野 (1991) 『証言 日本の住宅政策』日本評論社
- (84) 前田昭彦(2008)「住宅セーフティネットはなぜ政策課題となったか」『地方自治職員研修』2008.6 29-31
- (85) 平山洋介 (2008)「新しい住宅政策と自治体」平山洋介 『地方自治職員研修』14-16
- (86) 本間義人 (2006)「どこへ行く住宅政策」居住福祉学会 東信堂
- (87) 本間義人 (2006)「前掲書」居住福祉学会 東信堂
- (88) 前田昭彦 (2008)「住宅セーフティネットはなぜ政策課題となったか」『前掲書』29-31
- (89) 平山洋介 (2008)「新しい住宅政策と自治体」平山洋介 『前掲書』2008.6 14-16
- (90) 「住宅確保要配慮者等に対する居住支援施策（見取り図）」 第2回 福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会 平成29年2月27日 資料3
- (91) 厚生労働省「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第3回）」平成29年6月27日 資料1
- (92) 横浜市 平成28年提案・要望項目一覧
<http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/daitoshi/teian/2806youbou/> アクセス 2017年9月3日
- (93) 村田文世「NPO」『社会福祉学事典』日本社会福祉学会事典編集委員会 丸善出版 平成26年
- (94) 「社会福祉法人制度の在り方について」社会福祉法人の在り方等に関する検討会 平成26年7月4日 4
- (95) 河幹夫・菊池繁信・宮田裕司・森垣学(2016)「社会福祉法人の地域福祉戦略」全国社会福祉法人経営者協議会監修 生活福祉研究機構
- (96) 河幹夫・菊池繁信・宮田裕司・森垣学(2016)「前掲書」全国社会福祉法人経営者協議会監修 生活福祉研究機構
- (97)河幹夫・菊池繁信・宮田裕司・森垣学 (2016)「前掲書」全国社会福祉法人経営者協議会監修 生活福祉研究機構
- (98) 「社会保障審議会福祉部会報告書～社会福祉法人制度改革について～」平成27年2月12日 3
- (99) 「社会福祉法人制度の在り方について」社会福祉法人の在り方等に関する検討会 平成26年7月4日
- (100) 大迫正晴 (2011)「生活困窮者の居住支援の現状と課題—東京23区が共同設置する施設の取り組みから—」『社会福祉研究』通巻第110号 鉄道弘済会 36-46
- (101) 「居住支援協議会等の取り組みについて」平成28年6月 国土交通省住宅局
- (102) 米野史健、三井所隆史、新井信幸ら (2008)「住宅困窮者のための民間賃貸住宅に関する居住支援の概況—地方公共団体の施策及び民間非営利組織の活動に着目して」『日本建

築学会計画系論文集』第73巻 第629号 1579-1584

- (103) 真田是 (1997) 「地域福祉と社会福祉協議会」 かもがわ出版
- (104) 真田是 (1997) 「前掲書」 かもがわ出版
- (105) 平成 28 年 7 月 22 日 「福岡市居住支援協議会の取組について」 福岡市住宅都市局住宅部住宅計画
- (106) 「1970 年代以降の日本経済の動向と重要なトピックス」 内閣府経済社会総合研究所課資料より 資料年不詳
- (107) レスター・M・サラモン、H・K・アンハイア 今田忠監訳 『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社 1996 年
- (108) P.F. ドラッカー 上田惇生、田代正美訳 『非営利組織の経営 原理と実践』ダイヤモンド社 1991 年
- (109) 村田文世 「NPO」 『社会福祉学事典』 日本社会福祉学会事典編集委員会編 丸善出版 平成 26 年
- (110) 和田清美、大槻茂実、細淵倫子ら (2014) 「研究ノート 現代日本における居住 NPO の社会学的研究」 『人文学報』 首都大学東京 No.482 87-110
- (111) 特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会(2013) 「生活困窮者・生活保護受給者の自立支援のための地域における包括的な支援体制の研究報告書」 2013 年 3 月
- (112) 「居住支援協議会等の取組について」 平成 28 年 6 月 国土交通省住宅局
- (113) 平山洋介(1993) 『コミュニティ・ベースト・ハウジング 現代アメリカの近隣再生』ドメス出版

1 節 イギリスにおける生活困窮者に対する居住政策

1. 持ち家を中心とした住宅政策

ジム・ケメニーの住宅政策分類によると、欧米の場合、ユニタリーモデルとデュアリストモデルに 2 分類される。ユニタリーモデルは、ノンプロフィットの原価賃貸と民間賃貸とが競合し、かつ併存しうる市場メカニズムを有する。一方、デュアリストモデルは、持ち家と残余的な公営住宅を中心としながら、利潤目的の借家市場に依拠する。イギリスやアメリカは、後者のデュアリストモデルになる⁽¹⁾。

デュアリストモデルに位置づけられるとはいえ、イギリスの住宅政策の動きは直線的ではなく、2 大政党の住宅政策によって幅があった。

イギリスの住宅を類型化すると、持ち家、民間賃貸住宅、社会住宅 (Social Housing) に分けられる。Social Housing は、公営住宅や社会住宅という訳語が当てられているが、本稿では社会住宅という用語を用いる。社会住宅には 2 種類ある。一つは、行政によって設置される「カウンシルハウス」、もう一つは、民間団体ハウジングアソシエーション (以下、HA とする) によってつくられる住宅である。

以下、所の「イギリス住宅政策と社会保障改革」を引用しつつ、イギリスの住宅政策、主に低所得者対策を中心に追っていく⁽²⁾。

戦後からの動きを概観してみると、戦争の被災による住宅不足から社会住宅が国によって多く造成された。1950 年代では、社会住宅にも熟練労働者など比較的所得の高い層も多く入居していたが、1960 年代になると低所得層が急増する。この理由として、1950 年代後半から社会住宅の高層化がある。スラムクリアランスを行うとその際の土地利用として、建物の高層化が効果的とされる。スラムクリアランスで追われた人々が、社会住宅への入居していった。

1970 年代からは、社会住宅の多くを「持ち家」として売却するという政策 (Buy to let) を打ち出した。これによって多くの社会住宅が売りに出され、社会住宅の比率は下がった。保守党政権下では、持ち家政策が中心となり、所得の高い層は、持ち家へと移行し、社会住宅には、障害者や高齢者、外国人などが「取り残される」こととなり社会住宅の残余化が始まっている。

社会住宅の初期には、階層的にもミックス状態であったものが、持ち家政策の進行とともに社会住宅が残余化するという図式は日本のそれと似通っているとみることができる。ただし、社会住宅が占める割合は日本とは大きく異なっており同じ状態とはいえない。

2. ハウジングアソシエーションが果たす役割

イギリスの住宅政策のもう一つの特徴は、HA の存在である。その起源は古く 19 世紀末

に始まると言われる。しかし、1970年代はその数は統計上にのぼらないほど少なく、1980年代には供給は停滞している。HAがカウンスルハウジングに代わって成長したのは1988年住宅法以降のことだ。1988年から2003年までに約80万戸がカウンスルハウジングからHAに移管され、1999年以降は毎年約10万戸の公営住宅がHAに移管されている(3)。

HAは、カウンスルハウジングの不足を補って生活困窮者に住宅を供給する主要な供給主体である。

またHAは、単に住宅を提供するだけでなく、特別なニーズにも対応してきた。堀田は、HAが行ってきた伝統的な住宅供給・管理活動(Housing Activity)と住宅供給・管理活動以外の新たな活動(Non-Housing Activity)に分けている。新たなHousing Activityとしては、①低所得者への売却用住宅(=持ち家)の建設とその改善、②所有権共有住宅の建設、③特別なニーズを持つ人々に対するホステルやグループ・ハウジングの供給と管理(例:家庭内暴力を受けている女性のための宿舎、学習障害者への宿舎供給、④ヘルスサービス等とのパートナーシップによる小規模グループホームの供給(看護やケアは保健サービスが担当し、HAは建物とそのメンテナンスを担当)、⑤他のセクターや他のHAの所有する住宅に対する管理サービス提供、⑥住宅修繕・改善に関するアドバイスやガイダンスの提供、⑦公営住宅の受け皿としての活動、⑧他の組織が所有・管理する住宅の修繕や設備の近代化工事の請負などがあげられる。

さらに「Non-Housing Activity」として、ライズバラは、「地域経済対策、コミュニティビルディング、犯罪撲滅と環境活動、ケアとサポート、教育と子どものレクリエーション、保健と疾病予防、新しい役割・関係の模索と確立」の7領域を挙げる。クラッパムらは、調査の結果、HAは雇用対策、就業トレーニング、コミュニティ施設の設置、ケアの供給などを行っていることを明らかにした。特によく取り組まれているのが、「コミュニティや居住者グループへの支援、家計に関するアドバイスの提供、セキュリティの向上」である(4)。

このように見てくると、HAは、単なる住宅提供主体ではなく、居住者の生活面も含めた支援を引き受けていることがわかる。それも生活困窮や障害、DVといった特別なニーズを有する人々への対応を行っている。

2010年時点では、「持ち家」66%、「民間賃貸住宅」17%、「社会住宅」17%(内訳:「カウンスルハウス」8%、「HA」9%)となっている。

2012年の調査では、低所得世帯は全世帯の19.5%あり、彼らの住宅テニユアは、「持ち家」36%、「民間賃貸住宅」29%、「社会住宅」34%である。「社会住宅」に居住する低所得世帯の比率は高い。

3. 住宅手当の目的

低所得世帯に対しては家賃減額や住宅手当(Housing Benefit)がある。社会住宅に居住する者に対しては家賃を減額、民間賃貸住宅居住者は住宅手当が受けられる。

住宅テニユアごとの高齢者の比率は、「持ち家」42%、「民間賃貸住宅」12%、「社会住宅」

37%であり、高齢者の場合も「社会住宅」入居率が高い。

2010年~2011年では住宅手当を受けている者の割合は、「民間賃貸住宅」25%、「社会住宅」63%、一人親世帯で住宅手当を受けている者は「民間賃貸住宅」74%、「社会住宅」75%である。これらの点から「社会住宅」に居住している者は、住宅手当を受けており（＝低所得世帯）、一人親世帯が多いということがわかる。

イギリスの住宅手当制度とは、家賃を支払う余裕がない世帯に対して、家賃補助を行うもので1982年の社会保障及び住宅手当法によって導入された。低所得者層の居住を保障する主たる制度として位置づけられている

社会住宅に対する家賃割引制度と、住宅協会、地方住宅会社、民間賃貸入居者に対する家賃手当の2つが住宅給付と言われている(5)。

住宅手当の受給は国民にとって権利として受け止められており、受給者は多い。2010年~2011年では、社会住宅の63%、民間賃貸住宅の25%の居住者が受給している。特に一人親世帯の受給率は高く、社会住宅の75%、民間賃貸住宅の74%が受給している。この住宅手当の予算（年間200億ポンド 2011年）の増大が国家的な課題となっている。

2007年には「住宅市場の危機」があり、**Local Housing Allowance**が設置された。この制度は、民間賃貸住宅の家賃を基準額とし、住宅手当と同様の所得制限を適用するとした。

また家賃は家主ではなく借家人に支給することになった。また、現在住んでいる家の家賃が基準額よりも安い場合、住宅手当の差額は持ってよいことになった。

2007年の住宅市場の危機は、持ち家を持つことができない状況も生み出し、中古住宅の買い替えもできなくなった。そのため社会住宅の待機者が大幅に増加する事態を招いた。

2011年の「イングランドの住宅戦略」以降は、住宅政策において大きな変革が見られる。連立政権が予算削減のターゲットとしたのが、住宅手当であった。2013年から導入された**Benefit Cap**による住宅手当の優先的削減、「居住スペースの制限」で、必要以上に大きなスペースに居住している場合には住宅手当を削減するといった方向性を打ち出している。

「社会賃貸住宅が不足する中、民間賃貸住宅への居住を余儀なくされる人も増加するが、住宅手当は複雑で、借り手の側は家賃支払いができなくなる可能性を憂慮し、家主の側は、トラブルを恐れて貸すことを躊躇する。結果として、低所得層であっても借りられる、あるいは貸しても構わないと考えられている住宅が市場に出回ることになる。これが集積すると地域単位の社会的排除の状況が出現することになる。」(6)。

この現象は日本の状況と近似している。

所は、このようなイギリスの住宅事情と住宅政策の状況から日本への示唆を次のようにまとめる。ひとつには、住宅手当や家賃補助の適切な使用である。社会住宅の残余化は、まち全体のウェルビーイングにも影響を与える。貧困が集積すると、地域全体が社会的排除になってしまうからだ。2つめには、住宅を考える際には、仕事の間、日常生活の空間、労働力再生産の間、生活の間としての側面があることを考慮すべきという点である。3つ目には、住宅と個別ニーズとの関係性を重視するという点である。単に個人や世帯に居住空間を提

供するだけでなく、その世帯のニーズを把握する必要がある。

所のこの示唆は、日本の住宅政策にとっても大きなものである。我が国においても、公営住宅の残余化と自治機能の不全化、民間賃貸住宅の一部にみられる社会的排除の実態、住宅という器だけの提供では対応できず、生活困窮に対する支援の必要性が高まっている。イギリスの生活困窮者対策への対応を範とし、また他山の石としながら、改善していくことが求められる。

2 節 アメリカにおける生活困窮者に対する居住政策

1. アフォーダブル問題としての住宅問題

アメリカの住宅問題とは、岡田によれば「第1にアフォーダビリティ問題と呼ばれる住居費負担の上昇にあること、第2にそれらの問題が低所得者に強く現れることから、低所得者向けの住宅・コミュニティ開発政策が求められていること」に集約されている(7)。その一方で、アメリカにおける住宅政策を一言でいえば、持ち家主義を中心とし、公的住宅を残余的なものとして位置づけられる。

戦後すぐの1949年の住宅法では、むこう6年間で81万戸の公的住宅建設を約束するが、現実には20万戸しか達成できていない。1954年住宅法では、公的住宅の予算は大幅に削減されることになった。このころにはすでに公的住宅には、貧困者、マイノリティ、福祉受給者が集住し、バンダリズムが横行している。ソーシャルワーカーによる居住者の生活態度の管理が求められた。

1965年には連邦住宅庁(HUD)が設置される。公的住宅も1960年代には供給が回復している。1970年代のニクソン政権下では、「ニクソンモラトリアム」が設定され「貧困戦争の住宅政策の廃棄」が行われた。

「セクション8」では、民間借家への家賃補助が中心的な政策となった。1973年から家賃補助実験事業が実施される。家賃補助の政策評価として、最も住宅に困窮している階層にどれだけ家賃補助を配分することができたかを見ると、マイノリティ、母子世帯、福祉受給世帯は高い到達率であったのに対して、高齢者世帯は低い到達率にとどまっていた。また家賃補助は借家供給の著しい増加にも結び付かず、地域の家賃インフレを招くこともなかった。その後には、「ニクソンモラトリアム」の解除によって公的住宅の建設が開始されたが、その建設は少ないものであった(8)。

1980年代はレーガン政権下で「新自由主義」が徹底された時代である。連邦補助は削減され、住宅政策はその標的となった。アフォーダブル住宅は払底し、持ち家率の低下、低家賃住宅のストック減少、低所得世帯の家賃負担率の増加などが見られ、80年代にはホームレスが大幅に増加する結果を招いた。80年代では公的住宅はより一層残余的性格となっていく。

1983年からは公的住宅の売却も開始される。居住者の購買力は小さいが、公的住宅を減

少させようとする方法論は、イギリスでサッチャー政権が実施したものと同様である。

同年には、ハウジング・バウチャー（家賃補助）が開始された。これがレーガン政権の住宅政策の中心となっていく。これは、「基準家賃と収入の30%の差を家賃補助することとして、借家人がより自由に住宅選択がしやすいようにしたもの」である(9)。1980年代は、住宅政策は極めて低所得な階層に焦点を合わせて実施されるようになって、住宅政策の残余化が一層進んだ時代である。その後の政権の交代の中でも基本的な住宅政策の変化は見られなかった。

「持ち家を持つ」ということは低所得層にとってもアメリカンドリームの一つである。国の政策も持ち家を所有することを支援する。このことが、2008年のサブプライムローン問題を引き起こした原因といえる。新自由主義が徹底するアメリカにおいて、自分の家が持てないことは大きな問題となるのだろう。

2. 「特別なニーズ」に対応する Community Development Corporation (CDC)

アメリカの低所得世帯に対する住宅供給は、Community Development Corporation(以下、CDC とする)という民間非営利団体によって行われている。CDCには、通常「コミュニティ開発法人」という訳語があてられているが、本稿では、そのまま CDC と表記する。

平山は、国が進めてきた住宅政策と CDC との相違について次のように指摘する。「戦後の住宅供給は、公共住宅に代表されるように、シンプルな制度に立脚した“フォーディズム”の大量建設が中心であった。これとは対比的に、CDC はコミュニティの状態に応答して多様な動きを示すところに特性を有している」(10)。

宗野によると CDC は、連邦政府の補助金を主たる財源としてアパートを購入・建設し、市場価格よりもかなり安い値段で低所得層等に提供するという役割を果たしてきた。世帯所得の3分の1を超えない価格で賃貸できる住宅をアフォードブル住宅と呼ぶが、CDCはこのアフォードブル住宅を提供する役割を担っている。「当該領域での経済開発、社会共同事業、コミュニティオーガナイズングやアドボカシーを担う」が、CDCの大きな目的はアフォードブル住宅の供給にあるとあってよい(11)。住民の参加を基礎とし、自主的な活動を行うことが基本理念とされている。日本の社会福祉協議会と役割や位置づけ、財源のあり方が似通っている点もあるが、経済の活性化、住宅の供給などを網羅していることを考えると、扱う対象や領域がもっと広いといえるだろう。

CDCの目的は、単なる住宅提供ではなく、「それが確保されることによって、コミュニティや近隣の持続・安定に寄与するもの」だという考え方を持つ。こうした点が、単なる住宅会社や不動産会社などとは異なった考え方である(12)。

アメリカでは、国は中所得層以上の持ち家政策を中心としており、生活困窮者等への対策は非常に残余的なものとして取り扱われてきた歴史がある。その国として扱われなかった部分をこの CDC が埋めてきた。補助金が財源の中心であるとはいえ、まさにサード・アーム（第三の力）が発揮された形である。

みてきたように、アメリカもイギリスもデュアリストモデルに属し、基本的には中所得階層以上の持ち家政策を中心とする。低所得階層に対しては、家賃補助か民間非営利機関が供給を行うという方式になっている。家賃補助については、イギリスでは福祉政策として、アメリカでは住宅政策として実施している。

日本の場合は、低所得者世帯に対しては、公営住宅と生活困窮者自立支援制度に基づく「住宅確保給付金制度」しか現時点では方策がないと言ってよい。賃貸住宅を大量に建設・供給する民間非営利機関も存在していない。空き家を利用した住まいの確保や家賃の一部補助なども住宅政策の一端（国土交通省の管轄）として考えられているが、対象や家賃補助にとどまらない居住支援の方策もともに考慮していくことが求められている。

3節 イギリスとアメリカのホームレス対策

1. ホームレス問題を住宅政策としてとらえる～イギリス

イギリスにおいて、ホームレスの定義はほぼ変化することがなく、1977年の「住宅（ホームレス者）法」が元となっている。その後、1996年に制定された住宅法（Housing Act 1996）に記載がある。

ホームレスとは「占拠する法的権利を有し、アクセス可能かつ物理的に使用可能で、継続して居住することが合理的である宿泊場所を有さないもの」である。この中には、28日以内にホームレスになる恐れがある者、住み続けた場合に、ドメスティックバイオレンスを受ける恐れがある者、可動式の宿泊施設で、設置する場所に対して法的な権利を有しないもの、親せきや友人の家、宿泊施設などに身を寄せている者などが含まれる。

ホームレス問題は、1950年代ごろまで福祉の問題として捉えられてきた。しかし、その後の研究などでホームレスの原因が個人の資質ではなく住宅不足にあることがあげられ、民間非営利団体の Shelter やカトリック教会、住宅助成委員会などが、自治体の義務を強化するよう訴えた。1977年の Housing Act ではホームレスを定義し、居住施設の確保を住宅局に、それ以外の助言や助成を他の主体に義務づけた。

イギリスでは、民間非営利団体 Shelter の活動がよく知られている。

Shelter は、最も古いチャリティ団体である。1966年、スラムの住宅問題解決のために設立された。だれもが住宅を手に入れられることを目標に支援を行っており、特にホームレス、またはホームレスに陥りそうな人を対象とする。国や自治体の住宅支援に対するロビー活動も行う。住宅の専門家を配した相談所をイングランド全体で50ヶ所以上もっており無料の相談が受けられる。住宅以外の相談を受けるところもある。国や自治体からの補助金・助成金、委託費、寄付金で成り立っている(13)。

2. 「ケアの継続」への志向～アメリカ

アメリカでは、ホームレスとは次のように定義される。「固定され定常的で十分な機能を

持つ夜間の宿泊場所を持たず、夜間の主たる宿泊場所が次のいずれかの者。①公的主体又は民間主体により運営されている一時宿泊施設、②収容されていることが必要な者に一時的に宿泊場所を提供する各種施設、③人間が定常的に寝起きする場所としてデザインされていない、または、通常使用されていない公共及び民間施設」

ホームレス対策としては、HUD によって、1987 年に「ホームレス生活者のための緊急救援法（通称：マッキニー法）」が制定された。この法律により、ホームレス問題は住宅事業として取り組むこととなる。緊急シェルターや支援住宅事業が提供された。2000 年には、このマッキニー法を改正したマッキニー・ベント法が制定された。上記のホームレスの定義は、このマッキニー・ベント法によるものである。

1990 年代になると「ケアの継続（Continuum of Care Approach）」が提唱され、以下のような「住宅開発省のマッキニープログラム」が実施される。

- ① 緊急シェルター助成プログラム（緊急シェルターの建設・運営費の自治体への助成）：ホームレス生活をする可能性のある個人・家族を対象にしたプログラムで、州・各地方行政区が気球シェルターの施設の修繕・改装、入居者リハビリ、サービス運営、予防活動などを実施する。
- ② 支援住宅プログラム（ホームレスから恒久住宅への支援に対する自治体・民間非営利団体等への助成）：ホームレス生活をする個人およびその家族、恒久住宅が必要と判断されたホームレス生活をおくる身体障害者を対象にしたプログラムで、州・地方自治体、民間非営利団体、地域の精神衛生センター、準政府機関が、通過施設・避難所、革新的支援住宅、身体障害者用恒久住宅の物件買収、新規建設、賃貸、運営管理などを実施する。
- ③ シェルター・プラス・ケア（障害を持つホームレスへの家賃補助に対する自治体等への助成）：ホームレス生活をする身体障害者の個人とその加増を対象にしたプログラムで、州・地方自治体、公共住宅庁が、入居者・スポンサー、SRO への家賃助成を行う。
- ④ SRO（Single Room Occupancy）プログラム（単身者用ホテルを改修した恒久的住宅に対する民間非営利団体等への家賃助成）：ホームレス生活者の個人を対象にしたプログラムで公共住宅庁・民間非営利団体が SRO ホテルの家賃に対して助成を行う(14)。

HUD の補助事業については、緊急シェルター事業も支援住宅事業もともに 8 割以上を民間支援団体が受託している。1990 年代後半では、シェルターや通過施設にいる元ホームレスも就労自立や職業訓練を受けることが強制されてくる。しかし彼らがこうした施設を退所しても自立できる割合は低いのが実情だ。そこで、住宅の提供のみならず支援サービスを提供するという「サポータティブ永住住宅」と呼ばれる住宅事業が展開され、これらを提供するのが民間支援団体である。

こうした民間非営利団体としてアメリカでは、Common Ground がよく知られている。この団体は 2016 年 10 月より Breaking Ground と団体名を改称している。以下、この団体については BG と記すことにする。

BG が実施している主なプログラムは、①Streets to Home、②Veterans' Initiative ③The Foyer Program ④Elder Care Health Outreach (ECHO) である。

① 施設ではなく安全な住まいを提供するよう支援する。ホームレス生活を送っていた人々は、精神疾患、薬物依存症であったり、社会的孤立、他者との友好関係を結べないなどの特性を持つために、一朝一夕には安定した生活を営むことが困難である。スタッフとの信頼関係を構築しながら、彼らのニーズを整理して、ホームレスからの脱却を進めていく。

② ホームレス状態にある退役軍人への支援

ホームレス状態にある退役軍人に対して通過施設または恒久住宅に入居できるように支援する。

③ 児童養護施設退所の若年層に対する支援

児童養護施設で育った若者のうち 44%以下しか高校を卒業できていない。家族からの支援が受けられない脆弱な環境下にある若者に対して、他団体と協力しながら、イギリスで開発されたフォイヤープログラムを提供する。このプログラムでは、彼らの自立を目指して教育、就労、精神面からサポートする。

④ 高齢者のための介護と健康対策

BG が運営する恒久的ケア住宅に居住する 62 歳以上の高齢者数は増加している。

最も重視しているのは、居住者の「エイジングインプレイス」(住み続けること)である。ECOHE の目標は、高齢者の健康を改善するといったことや、サポーターハウスで可能な限り自立して生活するというだけでなく、ナーシングホーム、病院などの施設介護に係る費用を軽減することも含まれる(15)。

イギリスもアメリカも、ホームレス対策は、1970 年代から 1980 年代においてすでに、福祉の問題ではなく住宅の問題であるとの認識が広まり、住宅部局で対策が行われているところが共通している(注 1)。またそれもその住宅を提供し、さらに住宅のみならずそでの生活を支援することを受託して行うのが民間支援団体であることも共通した点である。

注

(1)アメリカカリフォルニア州オークランドでは、ホームレスが 2015 年から 2017 年の間に 25%以上も増加した。この対策のために、市は一般市民に対して、余剰の部屋があればホームレスに貸すよう求める声明を出し、「100 部屋運動」として展開するとした(出典: San Francisco Chronicle” 2017.11.5)。

ホームレス問題はコミュニティ全体で考えるべき問題としているが、一般市民に住戸開放を求める手法は独特なものといえる。

引用文献

- (1)小玉徹「序章」小玉徹、大場茂明、檜谷美恵子、平山洋介（1999）『欧米の住宅政策-イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ』ミネルヴァ書房
- (2) 所道彦（2014）「イギリス住宅政策と社会保障改革」社会政策学会『社会政策』第6巻第1号 54-64
- (3)海老塚良吉（2011）「アメリカとイギリスの家賃補助政策」東京経済大学経済学会『東京経済大学学会誌』第269号 97-123
- (4)堀田祐三子（2005）「イギリス住宅政策と非営利組織」日本経済評論社 2005
- (5)森田学(2006)「各国の住宅手当制度の比較」『Best Value』Vol.11 価値総合研究所
- (6)所道彦（2014）「前掲書」社会政策学会『社会政策』第6巻第1号 54-64
- (7)岡田徹太郎（2016）「アメリカの住宅・コミュニティ開発政策」東京大学出版会
- (8)海老塚良吉（2011）「前掲書」東京経済大学経済学会『東京経済大学学会誌』第269号 97-123
- (9)海老塚良吉（2011）「前掲書」東京経済大学経済学会『東京経済大学学会誌』第269号 97-123
- (10)平山洋介（1999）「アメリカの住宅政策」小玉徹、大場茂明、檜谷美恵子、平山洋介『欧米の住宅政策-イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ』ミネルヴァ書房
- (11)宗野隆俊（2012）「近隣政府とコミュニティ開発法人」ナカニシヤ出版
- (12) 宗野隆俊（2012）「前掲書」ナカニシヤ出版
- (13) 「ホームレス等生活困窮者の支援の現状に関する調査事業報告書」平成22年度セーフティネット支援対策事業費補助金社会福祉推進事業 平成23年6月22日 株式会社 日本総合研究所
- (14) 「ホームレス等生活困窮者の支援の現状に関する調査事業報告書」平成22年度セーフティネット支援対策事業費補助金社会福祉推進事業 平成23年6月22日 株式会社 日本総合研究所
- (15) BGについては、Breaking Ground HPを参照した。<http://www.breakingground.org/> 2017年3月4日アクセス

参考文献

- ・海老塚良吉「アメリカとイギリスのホームレス住宅事業」国際建設技術協会『国建協情報』No.787 2008年6月

2章 東京都A区における生活困窮者の生活履歴と住まいの喪失および回復の実態

1節 研究の目的と背景

住まいの喪失とは、そこに至るまでの仕事や健康、人間関係など、様々なものを連鎖的に喪失した結果として起きる事象といえる。そしてそこからの回復は、自力では非常に困難となる。

本章では、こうした認識のもと、居住の困窮化の経緯とその要因を分析する。そして住まいを回復するまでにどのような支援が必要となるのかを考察する。具体的には、以下の4点を明らかにする。①人は、どのようなプロセスで居住の困窮に至るのか、②彼らが再度、住まいを回復するにはどのような支援が必要なのか、③彼らの居住継続のためには、どのような支援が必要となるのか、④彼らが、確保した住まいとはどのようなものか。その課題は何か。

2節 先行研究のレビュー

平成24年の「ホームレスの実態に関する全国調査検討会報告書」によると、路上生活をするに至った理由として、「仕事が減った」34.1%、「倒産や失業」28.4%、「病気・けがや高齢で仕事ができなくなった」20.4%などがあげられている。収入源である仕事の減少や喪失により、住まいを維持できず路上生活へと至っている(1)。

この点について垣田(2011)は、失業や病気、家賃滞納が野宿生活の理由としてあげられても、それらの理由は並列であるため、何が何を引き起こしているのかという関連が明らかになっていないとする。「いくつかの要因もそこに加わって複層をなし、あるできごとが他のできごとを引き起こしながらも徐々に野宿生活に至るリスクが増大していく」と指摘している。失業した者すべてが、住まいを喪失したり、ホームレスになるわけではない。垣田は(2011)、住まいの喪失にはいくつかの要因が存在しており、その要因を解きほぐすことが必要となることを指摘している(2)。樋田(2003)は、ホームレスに至った経緯を調査し、「安定した立場の就労形態(=いわゆる常勤)の喪失と共に、もともとより不安定な住居に住んでいたことが、住居を失うことの背景にある」とする。さらに「一定以上の収入のある安定的な職業でなければ、住宅ローンを組むことができず、持ち家を取得することはできない。その結果、(経済的に不安定な者ほど)収入が継続するという(不確実な)予測のもとに賃貸住宅に住まっている」として、経済基盤のせい弱な者ほど、住まいの維持という側面が不安定であるが、それにも関わらず、そのことについて十分な対策ができていないことを指摘した(3)。

岩田は(2008)、住まいを失ってホームレスのような状態になった人々には、大きく2つの形があるとする。一つは、社会からの「引きはがし」、もう一つは、社会への「中途半端

な接合」である。失業や倒産を機に離婚、借金を背負う事態となり、アルコール依存症や疾病、けがなどが同時期に発生すると、メインストリームにいたとしてもいっきに社会から引き剥がされる。また、不安定な就労、未婚状態、一定の住まいがないなどの状態が長期間続くと、社会と十分な接点を持てないままになり中途半端なまま社会とつながってしまう。寮や社宅、飲食店、旅館などの「労働住宅」に住んでいる場合も、地域社会との接点を持ちにくい。岩田は、住まいの喪失と社会関係が大きく影響していることを示唆している(4)。

湯浅(2008)は、貧困を「もろもろの“溜め”が総合的に失われ、奪われている状態である」とする。その“溜め”とは①金銭、②人間関係(頼れる家族・親族・友人)、③精神的なもの(自分への自信、自分を大切にできる気持ち)であり、「“溜め”を失う過程は、さまざまな可能性から排除され、選択肢を失っていく過程でもある」とする。いったん喪失した住まいを再び得ることは容易ではないが、それは「溜め」を失っているからであるとした(5)。

米野らは(2008)、適切な住まいを確保できない「住宅困窮」の問題として、所得が少ないうえに確保できないという貧困に起因する理由のほか、「社会からの疎外・差別等の『社会的排除』によって生じる住宅困窮も問題だ」と指摘した(6)。

これらの先行研究からは、住まいの喪失が、単純な要因ではなく複層した要因によって引き起こされること、そして住まいの喪失と社会関係の喪失は相互関係にあることが明らかとなっている。失った住まいを再度確保することの困難性は、単純に経済的困窮から生じるのではなく、生活困窮者の社会的位置づけ、すなわちスティグマによっても生じるということが示唆されている。しかし、これらの先行研究では、どのような人が、何が理由で住まいを喪失するのかを個別の事例を時系列で追っていない。また、先行研究の最も大きな課題は、失った住まいをどう確保するのかの解決手法を十分に示していない点である。「溜め」がなく、多くの社会関係を喪失した人が、住まいを確保し、社会に再度、戻っていくには何が必要とされているか、その方法論の提示が求められている。

3 節 調査対象と調査方法

1. 調査対象の設定

今回、調査の対象とした地域は、東京都 A 区である。A 区は、2014 年では高齢化率、生活保護受給率ともに大都市部の平均的な様相を持つ(注1)。

この点から A 区を調査対象とすることは、都市部における生活困窮者の普遍的な実態を把握することが可能であると判断した。対象者数は 20 名である。その内、①17 名(男性 13 名、女性 4 名)が「被保護者居住安定化支援事業」(以下、「安定事業」とする)の利用者(生活保護受給者)、②3 名(男性 1 名、女性 2 名)が「住宅支援給付事業」(以下、「給付事業」とする)利用者である。「安定事業」とは、2005 年より A 区が要綱を定めて実施している「A 区被保護者自立支援事業」の一環をなすもので、地域生活移行支援として、住まいを探すことが困難な被保護者に対して転宅を支援し、社会的自立を図ることを目的に行われて

いる。こうした支援は、区が社会福祉法人等に委託して行われており、本調査は、それを受託している唯一の団体である NPO 法人 T（以下、団体 T とする）に協力を依頼し実施した。団体 T は、A 区に所在する NPO 法人（正会員数 10 人、職員数 11 人。年間予算額約 1 億円。いずれも 2014 年時点）である。団体 T は、住宅相談及び賃貸借契約の準備支援、契約同行支援、転居に伴う各種手続き支援、緊急連絡先引き受けや毎月 1 回の見守り訪問を行う。

「給付事業」は、厚生労働省が 2009 年に創設した住宅手当緊急特別措置事業に連動し、A 区が 2009 年 10 月から実施している事業である。離職者であって就労能力及び就労意欲のある者のうち、住宅を喪失している者あるいは喪失するおそれのある者に対して、住宅支援給付事業を行うことにより、これらの者の住宅及び就労機会の確保に向けた支援を行うことを目的としている。この事業は、2015 年 4 月からの生活困窮者自立支援法による「住宅確保給付金」として継続している。区がこの事業を行うために専門員を配置するが、団体 T の職員がそれを受託している。本研究において、「給付事業」を調査対象として加えた理由は、住まいを失う直前で支給される給付金が、住まいの維持にどのような形で役立っているのか、現在の住まいを維持することは、本人の生活やその後の人生にとって、どんな効果があることなのかを分析して、住まいを失わないことの意味とその重要性を明示する目的がある。また、すでに一度、住まいを喪失した「安定事業」利用者との要件の違いを比較し、どのような支援策があれば住まいを失う前に食い止めることができるのかを考察するという目的もある。

調査標本は、①2014 年度「安定事業」利用者 151 人（男性 97 名、女性 54 名。20 歳代 2.0%、30 歳代 6.7%、40 歳代 19.3%、50 歳代 24.0%、60 歳代 26.7%、70 歳代 18.0%、80 歳代 3.3%。生活保護の世帯類型では「高齢」32.5%、「障害」12.6%、「傷病」27.8%、「母子」0.7%、「その他」26.5%）の中から、母集団に対して「性別」「年齢」「当該事業利用年数」「現在の居住地」に層化抽出し、同意を得た 17 名。②2014 年度「給付事業」利用者 15 人を「性別」「年齢」「世帯」に分類しサンプルに偏りが生じないように留意しながら、同意が得られた 3 名である。

2. 調査方法

調査票を用いた半構造化面接を行った。今回、質的調査という手法をとった理由は、量的調査では得られない居住の困窮化の履歴と住まいを回復するまでの経緯を詳細に把握するためである。なお、ヒアリングは、基本的に対象者の自宅で行うが、対象者の意向によっては、団体 T の事務所あるいは福祉事務所で行った。ヒアリング時間は、一人あたり 1 時間から 1 時間半行った。記録は、調査対象者の承諾を得て、IC レコーダーに録音した。ヒアリングは、2014 年 10 月～11 月にかけて実施した。

3. 調査項目

調査項目は、次の通りである。

「住まい」：住まいの様子、現在の住まいに入居するまでの経緯、「生活」：生活の様子、生活史、将来の生活の展望、「就労」：現在の就労の有無、最長職、直前職、「生活保護」：生保受給までの経緯等、「日頃の交流」：家族、友人・知人、町内会・自治会、民生委員、地域住民等、「活動」：地域での活動の有無、「信頼度」：家族、友人・知人、地域住民などの信頼度、「資源」：緊急連絡先、病気のと看などの連絡先、「サービス」：現在、受けているサービス等、「基本属性」：年齢、出身地、学歴、健康状態等

4 節 調査結果

1. 基本属性

調査対象者の「安定事業」および「給付事業」別の基本属性は表1の通りである。

「安定事業」利用者と「給付事業」利用者では数が異なるので単純な比較はできないが、「給付事業」のほうに若年層が多い。これは、「給付事業」が失業者を対象とした制度であり、稼働年齢であることが要因と思われる。対象者全体で世帯構成をみると、「非同居」がほとんどである。「婚姻歴」でも「未婚」が12名、「離婚」が5名と、自らの家族を構成しているものが少なく、家族関係の希薄さが伺える。学歴は「安定事業」では「中卒」と「高卒」が各7名ずつと、対象者の年齢を考慮しても学歴が低い傾向にあり、その後の職業と健康状態に影響を与えている。この点、「給付事業」利用者は「専門学校」以上の学歴があり、この学歴の差が、生活保護ではなく、「給付事業」にとどまっている要因でもあることが推測される。「主な収入源」は「安定事業」では生活保護が主である。年金受給者もいるが、年金だけでは生活が成り立たず生活保護を利用している。「給付事業」では、「失業給付」と「住宅給付」の併用で生活を維持しており、家計に占める「住宅給付」の重みがわかる。疾病や障害がある者が多いことが、今回の対象者の特性である。特に多いのが「筋骨格系の疾患」（多くが腰痛）である。これは「最長の職業」「直前の職業」が、「建設・土木」、「タクシー運転手」「運送」などの肉体労働であったことと関連が大きい。「精神疾患」がある者も、「安定事業」で5名、「給付事業」で2名と全体で7名であり、3分の1以上に精神疾患が見られ、このことが住まいの確保が困難となる要因の一つともなっている。

表1 対象者の基本属性(居住安定化支援事業利用者17名/住宅給付支援事業利用者3名)

項目	分類	居住安定化支援事業	住宅支援給付事業	項目	分類	居住安定化支援事業	住宅給付支援事業	
性別	男	13	1	疾病・障害等(MA)	精神疾患	5	2	
	女	4	2		筋骨格系の疾患	6	-	
年齢	40歳未満	1	2		がん	2	-	
	40歳～49歳	2	1		脳出血・脳梗塞	2	-	
	50歳～59歳	3	-		心疾患	1	-	
	60歳～64歳	4	-		糖尿病	1	-	
	65歳～69歳	3	-		腎疾患	1	-	
	70歳～74歳	1	-		足の腫れ	1	-	
	75歳～79歳	-	-		白内障	1	-	
80歳以上	3	-	聴力障害		1	-		
学歴	中卒	7	-		視力障害	2	-	
	高卒	7	-		読み書きが不自由	1	-	
	専門学校	-	1		最長の職業	タクシー運転手	2	-
	短大・大学	2	2			運送	1	-
不明	1	-	建設・土木	6		-		
家族	同居	1	1	販売・営業		3	-	
	非同居	16	2	事務		0	3	
婚姻履歴	結婚している	-	1	その他		5	-	
	未婚	10	2	直前の職業		タクシー運転手	3	-
	離婚	5	-			運送	2	-
	別居	-	-			建設・土木	4	-
	死別	-	-			販売・営業	1	-
過去に同棲	2	-	事務		0	3		
主な収入源	生保のみ	10	-	その他	4	-		
	生保と年金	5	-	働いていない	3	-		
	生保と就労	1	-					
	住宅給付	-	3					
	失業給付	-	2					
不明	1	-						

注:

1. 疾病・障害等については、重複回答である。

2. 「居住の困窮化と支援の履歴」に関する事例

ヒアリングの結果に基づき、調査対象者の基本的な履歴と居住の困窮化に至るプロセスを分析した。

表2 事例の属性および住まいの喪失と回復の履歴

事例	性別	年齢	世帯	最長職	直前職	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代
居住安定化支援事業者利用者	A	男性	30代	単身	アルバイト	アルバイト	家出→ホームレス→施設→生保→△					
	B	男性	40代	単身	運送	運送	失業→ローン滞納で立ち退き→生保→△					
	C	男性	40代	単身	サービス業	警備	失業→家賃滞納→生保→△					
	D	女性	50代	単身	無職(主婦)	自営業	家出→施設→生保→△					
	E	女性	50代	単身	サービス業	無職(主婦)	同様解消→生保→△					
	F	男性	50代	単身	内装	内装	失業→家賃滞納→生保→△					
	G	男性	60代	単身	運送	運送	失業→生保→△					
	H	男性	60代	単身	運送業	運送	失業→寮の退去→アパート→生保→立ち退き→△					
	I	男性	60代	単身	建設	警備	失業→ホームレス→施設→病院→生保→△					
	J	男性	60代	単身	製造	設備	失業→生保→△					
	K	男性	60代	単身	建設	建設	失業→寮の退去→施設→生保→△					
	L	男性	60代	単身	建設	建設	失業→立ち退き→生保→△					
	M	男性	60代	単身	土木	土木	失業→寮の退去→生保→△					
	N	女性	70代	単身	自営業	自営業	自営業の倒産→施設→生保→△					
	O	女性	80代	子と同居	自営業	サービス業	失業→寮の退去→生保→△ アパートの立ち退き→△					
P	男性	80代	単身	コンサルタント	遊興施設	失業→寮の退去→施設→生保						
Q	男性	80代	単身	製造	無職	入院→生保		入院(長期入院)		退院→アパート		立ち退き→△
住宅支援利用者	R	男性	30代	単身	設計	設計	退社→住宅給付支援事業					
給付事業利用者	S	女性	30代	単身	公務員	事務	失業→住宅給付支援事業					
	T	女性	40代	夫婦	事務	事務	失業→住宅給付支援事業					

注: △は住まいが回復したことを示す

生年(年齢)	1930年代(80代)	1940年代(70代)	1950年代(60代)	1960年代(50代)	1970年代(40代)	1980年代(30代)	1990年代(20代)	2000年代	2010年代
誕生	少年期	児童期	誕生	誕生	誕生	誕生	誕生	誕生	誕生
就職・結婚	中年期	中年期	就職・結婚	就職・結婚	就職・結婚	就職・結婚	就職・結婚	就職・結婚	就職・結婚
退職	後期高齢者	退職	退職	退職	退職	退職	退職	退職	退職
社会・経済状況	戦前	戦前	高度経済成長期・集団就職(1954年～1973年)	オイルショック(1974年)	バブル期(1986年～1991年)	失われた10年	失われた20年	非正規雇用	ワーキングプア
団塊の世代誕生	(1947年～1949年)	安定成長期	(1974年～1991年)	団塊ジュニア誕生	(1971年～1974年)	人口減少社会	3.11		

図1 対象者が生まれた生年と主な社会的・経済的事象

ここでは、いくつかの事例を基に、対象者の語りから、生活困窮化の履歴と住まいの喪失および彼らが直面した住まいの問題を抽出して記すことにしたい。なお、文言は一部言い換えたり、省略している。聞き手である筆者は Y としている。

A さん 30 歳代、男性。

Y:「今のアパートに住んでどのくらいですか」

A:「3ヶ月くらい。それまでは、3ヶ月間、ネットカフェとレンタルオフィスみたいなルーム、畳2畳くらいのところでした。2日間だけカプセルホテルを使ってみたけど、ものすごく汚くて。だから2回しか使わなかった」

Y:「大変でしたね」

A:「お風呂もなくて、1週間に1回銭湯に行ければ良かったぐらいなんです。足もすごく、タコっていうんですか、パンパンになって、裂けて切れちゃうんですよね、足指が。レンタルオフィスって、隣の人とも壁が薄くてね。何にもないガランとした部屋なんです。そこにいてもしょうがないから、外出て、マクドナルドで何時間も過ごして、夜から朝までいた時にはマクドナルドの店員さんに出て行ってほしいと言われてたくらいで。あとは、駅の雑居ビル近くの踊り場に新聞紙敷いていたこともあります。それからホームレスの自立支援センターにいたこともあります。タコ部屋ですよ。正直。ああいう所は、自分みたいな年齢の人間は少ないんですよ。怖い人が多かったですよ。入れ墨の話してたりとか、暴力団の話してる人とか。そういう人たちに『あとで部屋にこい』とか言われて。『これから100万円作りにいこう』なんて言われて。だから逃げました。役所の人に言ったら、ものすごく対応が悪いんです。『大人同士の喧嘩なんだから、当事者同士で解決してほしい』と言われました。でも、結局、役所の人もついてきてくれて自立支援センターを出ました。そして次の日から、Xっていう一部屋に16人も押し込められているようなシェルターを紹介されました。いつまでここにいればいいか役所の人に聞いたんですけど、はっきり言ってくれなくて。結局一日もいなくて、その区での生活保護辞退して、またホームレスになっちゃったんです。それで炊き出しに並んでたら、また声かけられて。そこも、タコ部屋みたいなところ紹介だったんですよ。だから逃げました。別の場所の炊き出しに並んでたら、そこで顔を覚えられて、弁護士さんが『まだ、ここにいるの?』と心配してくれて。一緒にA区の福祉事務所に行って生活保護の申請してくれました。」

Y:「〇県から東京に出てこられたんですよね?」

A:「そうなんです。結局親に追い出されてこんな風になっちゃったんです。親が周りの目を気にして追い出されちゃったんです。本当に邪魔扱いされて。精神病院に入れとか言って。日雇いで3回働いてお金作って東京に出てきました。いろいろな福祉事務所に行きました。けど、やっぱり最初はタコ部屋みたいなところに入ってもらいますと言われて。変な話じゃないですか。ネットカフェみたく個室で待機させてくれればいいのに。ハローワークにも行けと言われてます。とにかく働かせようとするんです。見た目が元気そうだから働

けるじゃ困るんですよね。合う仕事とか、長続きする仕事をゆっくり見つけていくんだったら自分も大丈夫なんですけど、急かされると困っちゃってね。なんか疲れちゃって。」

A：「自分はA区で生活保護申請したとき、弁護士さんがついてきてくれたから、ネットカフェで待機でもいいよとなったんです。あんまりなめてかかれないと思ったんですかね。一人で行くとなめてかかってくるんですね。」

Y：「今のAさんの気持ちとしては、仕事をしようかと待機している状態ですか？」

A：「そうです。働いてとっとと移りたいです。正直、もっといいところに。自立したいですよ。やっぱり。失敗してもA区がたぶん守ってくれるかもしれないんで、また路頭に迷うことはないと思うんですよね。最初のころは、アパートの下の人とも誤解があったりして、床をたたいたりしてたんです。引っ越ししたいといったらA区の人に叱られました。最近、ひっこしたばかりでしょうと。」

Y：「音が気になるほうですか？」

A：「そうなんです。音がどうしても気になるんです。マンションとかで振動すると、自分がたたかれちゃうんじゃないとか。昔、実家にいたときも近所の人から『君は邪推がすごく多い』と言われたことがありました。」

Aさんの困窮の原因は、精神疾患で働ける状態でなかったにも関わらず両親の理解が得られず、働くことを強要されたり、精神病院に入れと言われたりするなど、折り合いが悪かったことにある。それで、ほとんど現金もなく、家出のように出てきたことが住まいの喪失の始まりとなった。

上京してからは、複数の福祉事務所に行っても、生活保護受給には、最初に「タコ部屋」に入って待機しなければならないと言われたことが、ホームレス生活の始まりとなっている。その「タコ部屋」を拒否すると、いわゆる「貧困ビジネス」のような劣悪なシェルターを紹介されるなど、いっそう劣等の対応しかされなくなっている。

Aさんは、若くて容姿が優しいこともあり、自立生活センター等では、脅しやセクハラまがいの目にあうなど、精神的に追い込まれた。「ネットカフェでもいいから、一人のスペースがほしい」というAさんの願いは、現在の社会福祉政策の中ではかなえられることが難しい状況にある。この問題は、弁護士が福祉事務所に同行することで、いったんは解決した。

ただ、Aさんにとっては現在のアパートも十分なものではない。音が気になったり、隣人とのもめごとがあったりと、早くも転居を希望している。自分でも仕事をして自立したい気持ちはあるが、何が自分に合った仕事なのか、資格が必要な仕事につけるのか、わからない状態にある。一方で、福祉事務所からは就労自立を迫られており、そこに焦りがある。

Aさんの「居住」の履歴をたどると、ネットカフェ、レンタルオフィス、自立支援センター、「貧困ビジネス」シェルター、路上生活を行ったりきたりしている。生活保護受給の条件として、まず「自立支援センター」のような生活保護施設に入所することが求められる現状は、Aさんのような人には問題があり、路上生活を長引かせる要因にもなっている。

Bさん 40歳代、男性

Y:「今のアパートに住まれてどのくらいですか？」

B:「3ヶ月。まだ引っ越したばかりです。」

Y:「前のおうちから引っ越された理由は何でしたか」

B:「前のところはローンを払っている状態だったんですけど、自分のマンションだったんですよ。体のこと、仕事のこといろいろあって払えなくなりまして、それで今のところを紹介していただいたんです。」

Y:「住み心地はいかがですか」

B:「・・・(しばらく沈黙。同伴していた団体Tの職員に遠慮するように。) 隣とか上がすごい音なんですよ。こういういいかたしちや悪いんですが、もう気が狂ったように思うことがあります。普通の音じゃないんですよ。ドンとか、寝ててもビクッと起きるくらいの音なんです。住めるだけでありがたいんですけどね。」

Y:「以前はどんなお仕事をされていたんですか」

B:「運送関係の会社で機械を操作していました。だけど足がしびれるようになって。20年以上も同じ会社で働いていたんですけど、その会社辞めました。別の会社で勤めてたんですけど、やっぱりしびれがひどくなって。その頃、同僚と喧嘩してやめちゃって。今も仕事探しているんですが、他の仕事やったことないし、足のしびれもあるし、いまいち決まっていない状況なんですよ。すぐにでも働けるように体力は落とさないよう気を付けてるんですが、なんですか、毎日、ぼーっとして。もう生きているけど、死んでいるようなもんじゃないですかね。生ける屍状態ですよ。」

Y:「生活保護は、もともとご存知だったんですか」

B:「本当、相当悩んでいたんですが、もうどうにでもなれって感じだったんですよ。もう仕事はあれだし、家族はもうあれだし、どうでもいって感じだったんで。ずっとめっちゃくちゃな生活だったんですけどね。最後の最後はもう食うもんがない、もう20日間くらい食ってなかったんですよ。なんでもかまわないと思ってたんです。でもなあ、ここで死んでたらどうなるんだ。後片付けするやつがないんで、大変だろうなと思って。その時生活保護、福祉事務所って言葉を思い出したんです。それで相談に行ったんですよ。昔から、なるべく人に頼るのはあまり好きなほうじゃなかったんで。」

Y:「ここに住んで隣近所の方とおつきあいとかありますか」

B:「まったくないです。ぶっちゃけ付き合ってもしょうがないかみたいな感じなんですよ。挨拶してくる人もないですし、会って、おはようございますって言ってもしらーとしてるような人間が多いんで。あんな奴らと一緒にしてもしょうがないと。」

Y:「以前からあまりご近所とはつきあいがないほうですか」

B:「前はそうでもないです。結局自分のマンションだったので隣の人と会ったら話しはしますよね。全部分譲だったんで。」

Y:「仕事を辞めたときに雇用保険とかはどうされていきましたか」

B:「雇用保険は、こんなものに頼らないよって、手続きに行かなかったんですよ。そんなもん待ってるよりは、3ヶ月・4ヶ月で仕事探してやるわ、みたいな。結局、再就職手当ってかたちでもらったんですけど。そういうのあてにし始めたら、ただ落ちるだけだと思ったんで」

Y:「Bさんが働いていた業界では、同じように体を壊すかた多いですか？」

B:「多いですね。みんな年配なんですよ。辞めたら年金が出るから。それからある程度は収入があるから、それでこつこつやっっていく奴もいました。僕なんか残らないもん。その当時は金なんて働きゃ入ってくる、金なんて残すもんじゃねえ、みたいな感じだったんで、馬鹿みたいに使ってましたね。それで嫁とも喧嘩してましたし」

Bさんは正社員として20年以上働いていたが、体を悪くしたことで失業につながった。給料は良いときもあったので、預貯金をしていれば良かったと思うが、当時の職場はそのような雰囲気ではなかったという。失業と同時に妻子とも別れ、インフォーマルサポートを失ったことが、住まいの喪失へとつながっている。また、雇用保険などの社会保障制度を利用するのは当然ではなく、「そんなものに頼らない」という気持ちが生活困窮に拍車をかけた。分譲マンションでの暮らしと現在のアパートでの暮らしの格差を実感しており、「あんな奴らとは付き合えない」という気持ちになっている。また、木造アパートゆえの音の問題にも悩まされている。仕事をしようにも身体的な問題もあってできない自らの状況を「生きた屍状態」と表現している。Bさんの事例からは、それまで「普通の市民」として生活していても、心身状況が悪くなると、失業、家族の崩壊、住まいの喪失などがいつぺんにふりかかってくるということだ。もちろん貯金など自衛手段をとっておくことが必要ではあったが、セーフティネットがなく、一つにつまづきで転げ落ちるような姿は、現在の日本の生活困窮者に共通していると考えられる。

Oさん 80歳代、女性

Y:「ここに來られてどのくらいになりますか」

O:「1年と3ヶ月くらいです」

Y:「前のおうちを引っ越しされたのは、どんな理由だったのですか」

O:「大家さんが立て壊すというので。新しくするから出ていってくれと、新しいところでは家賃が高くて住めないの、それで引っ越ししてくれって。大家さんだったおばあちゃんが亡くなって相続されたんですよ。不動産屋がきて、あと1ヶ月で出ていってくれと。出て行ってくれない場合は、1月に1万円罰金として徴収すると言われたんです。」

O:「とにかく、保証人がいないんで、たとえ空き家があつて、ここならいいなと思つても話しが進まないんです。」

Y:「団体Tさんに声をかける前にも自分で探されたんですね」

O:「不動産屋を数件回ったんですが、一応、不動産屋の立て看板にも、生保のかた物件ありますってあるんですけど、生保なんで保証人いないんだけどって言ったら、うちは生保だめだからと言われて断られて。それが続いて、区役所に相談したら、そしたら団体 T さんを紹介してもらって」

Y:「何のために生保 OK と書いてあるんでしょうね」

O:「親戚もほとんどいないもんですから。保証人頼めるようなところがないんですよ。一件、保証人なくてもいいという物件があるって言ってくれたところがあるんで見に行っただんですけど、ちょっと気に入らないというか、1階を希望したんですが、そこは2階でしたし、部屋の値段も高いし。それで断ったんです。」

Y:「これまでのお仕事のことを教えてください」

O:「私は生まれたのが商家だったんですよ。父がやっていた商いを結婚後も引き継いで主人がやっていました。ところが詐欺にあって大きな借金を作ってしまったって、結局、子どもが小さいときに離婚しました。それからは私も工場で働いたりしました。その後、住み込みの仕事があると友達に教わって、そこで働きました。その間に、息子が病気になってしまい失業して、私と一緒に寮で暮らしていました。だけど65歳で定年になったので寮を出なくてはいけなくて。もうそれこそ、足の裏が擦り切れるほど職安に通ったんですが職がなくて。それであきらめて。保険もわずかですがかけてましたが、それもやめました。とにかく手元に一文無しになって。その時病院にかかってまして、そこで生活保護受けたほうがいいだろうと声をかけてもらったんです。一緒に行ってあげるからと言われて。」

Y:「生活保護のことはご存知でしたか」

O:「知ってましたけど、自分が行くってことは全然頭になかったものだから。向こうから勧められて、それですがるような思いで、二つ返事で。」

Y:「今、困っておられることがありますか」

O:「息子が働ける場があれば。障害者の人って、一般的に内部障害というよりは、知的障害とか、身体障害とかそういう方々になりますからね。作業所はありますが、内部障害の人用にもそういうのがあればいいなと思います。官民間問わずそういうのがあると、息子も精神的にも楽かな、と」

Oさんは、息子との二人暮らし。自営業をしていたが、夫の借金で倒産。離婚をして、自分も働くこととなった。本来ならば、定年後は年金である程度は暮らせるはずであったと思うが、息子が病気になったため人生が大きく転換することとなる。病気の息子を抱えて新しく仕事を探したが、年齢の壁に阻まれて職を見つけることができず、生活保護申請となった。

家賃の安いアパートに暮らしていたが、大家が代替わりしたことで追い出され、自分の力では新しい住まいを見つけることができなかつた。不動産屋から「出ていかない場合は罰金」と言われたことも高齢者や病人を追い出すための嫌がらせである。「生保も可能」と書いてあったにも関わらず、断られ続けたのは、Oさんが高齢であったことと、息子が疾病で失業

していたことも関係あると推測される。この事例からは、生活困窮以外にも高齢や障害といった属性があると、民間賃貸住宅市場で住まいを見つけることが非常に困難となるということである。

これらの事例に共通している点が 2 つある。一つ目は、インフォーマルサポートネットワークの希薄さである。生活困窮に陥ったときに助けてくれる親やきょうだい、親戚、知人、相談できる友人などがいない。日々の簡単なことを話す人もほとんどいない。この点はまず彼らが生活困窮に陥る大きな共通項であり、要因となっている。

また、彼ら全員は、障害、疾病、年齢などによって就労の場から排除されている。彼らは就労の場から排除されてしまうと、経済的基盤のみならず他者との関係性や社会との接点すべてを失ってしまっている。彼らの多くが「どんな形でも就労したい」と口にするのは、経済的な点もあるが、むしろ社会との接点の回復にあると思われる。

社会的排除は、生活困窮者になったとたんに我々誰もが降りかかってくる状態ではないか。そのことが、生活困窮者を困窮状態に押しとどめ、這い上がる気力と機会を奪っていく要因になっているといえる。

なお、もう一つの分析方法として、住居の喪失に至る経緯についての要因分析を行うに際して、「生年」、「性別」の 2 つの分析軸を設定した。「生年」を分析軸とした理由は、特に「安定事業」対象者の生年が 30 歳代～80 歳代と大きくばらついている状況に対して、対象者が困窮化する要因に、社会的・経済的背景といった時代の影響が非常に大きいと考えられたからである。

戦後の復興から高度経済成長期を経て、1990 年代前半までは日本の経済は成長一途であった。ところが、この 20 年は一転して「失われた時代」といわれている。加えて、経済のグローバル化や IT 等の技術革新が雇用情勢と大きく関わり、それらが経済格差を助長している。2015 年現在の非正規雇用は労働者の 37.5%を占めており、働いても十分な給与が得られないワーキングプアや「ブラック企業」も問題視されている。また経済や雇用の面以外にも、社会全体を蔽う風潮も関係がある。新自由主義的な思想としての生活困窮に対する自己責任論の拡大、ぜい弱化する家族機能と地域での助け合いの精神の後退なども個人の困窮化を加速させている。

一方、「性別」による分析は、「貧困の女性化」と言われるように、女性という属性そのものが生活困窮に至る要因を内包している可能性が高いからである。男女間の賃金格差や女性の非正規雇用が圧倒的に高いこと、また日本の母子世帯の相対的貧困率が極めて高いこと等は、既に指摘されている通りである。

3. 「生年」からみた特徴分析

生年が1980年代の者は「安定事業」では1名(A)のみである。Aは、精神疾患がありながら希薄な家族関係ゆえに援助が受けられていない。短期的アルバイトしかしたことがなく、家出の後はホームレスとなった。一方、「給付事業」には1980年代生れが2名(R,S)いる。Rは、大卒後、正社員となるが暴力団関係の会社のためすぐ退社、フリーターとなる。その後再就職するが「ブラック企業だった」ため退職し失業状態となった。Sは、正規職員として働いていたが、精神疾患のため退職。以後は、派遣社員として働くが、契約更新ができず失業した。この1980年代生れの現在30歳代の3つの事例に共通するのは、本人の精神的な脆弱さと雇用状況が極めて不安定なことが連関し、それを受け止める家族機能も希薄なことである。

生年が1970年代の者は「安定事業」では2名(B,C)、「給付事業」で1名(T)である。Bは、中卒後、20年以上正社員として勤務。40歳代になって腰痛を患い退職。再就職できたものの、再び退職。離婚し、妻子とも絶縁となる。ローンの支払いも不能となった。Cは、大卒後に就職するが借金を背負う。自営業をしていたが借金は減らず、30歳代で廃業。別の仕事に就くが十分な収入が得られず家賃を滞納した。一方、「給付事業」のTは、専門学校卒業後、正社員となる。しかし多忙に耐えられず退社。30歳代である資格を取り、事務の正社員として就職するが精神疾患を発症し退社。その後は派遣社員として働くが契約満了で失業。派遣社員であった夫も失業している。

1970年代生れの現40歳代では、成年期がいわゆるバブル経済期で、3名共に当初は正社員としてスタートしている。しかし、直後のバブル経済崩壊により、正規職を一旦失うと、個人のみでは、そこから回復できずにいる。転職によって給料や待遇は下方に向かい、Bは家族まで失っている。Tは夫婦世帯であることが給付事業に留まらせているともいえるが、その夫も失業してしまった。彼らは、既に「中年期」を迎えており、就業回復の条件は一層厳しくなっている。また、困窮化のプロセスで人的資源も喪失しており、就業や住まいの回復を困難にしている。

生年が1960年代生れの者は3例あるが、内2例は女性であり、ここでは男性のFの事例のみを概説する。Fは幼少期に児童福祉施設に入所し、学歴等が十分でなかったにもかかわらず、内装の建築関係の仕事に従事し給与も十分であった。しかし、貯蓄はせず稼いだお金は全て使い、長年の肉体労働により50歳代後半に身体を壊し失業している。当時の建築業界では雇用保険の非加入が常態化しており、失業後すぐに生活困窮に至り、家賃滞納、住まいの喪失という経緯を辿っている。

生年が1950年代の者は7名(G,H,I,J,K,L,M)と、対象者の中では最も多い。Gはトラック運転手として30年間勤労した後、会社が倒産し、50歳代後半で失業となり家賃が支払えなくなった。Hは職業を転々としているが40歳代にはタクシー運転手として12年間働いていた。しかし、内部疾患のため50歳代後半で離職すると同時に寮を退去しなければならなくなった。生保受給によりアパートに入居していたが、大家が受給を嫌い退去せざるを

えなくなった。Iは、中卒後に上京し、20歳代から40歳代までとび職に従事した。50歳代で飲酒のため足を悪くして失業。その後、ホームレスとなり、更生施設を転々とした。Jは20歳代から製造業や設備関係の会社で働いてきたが、50歳代に内部疾患のため失業。後に疾病によって半身麻痺となり生保を受給するようになった。Kは20歳代から建設業に30年間従事したが、60歳代で膝を悪くしたため退職と同時に住んでいた寮を出され、一時宿泊所に居住。その間に知人が生保申請をしてくれた。Lは、20歳代から建設業の職人として、飯場を転々としながらではあったが就労してきた。ところが、60歳代前半でとび職ができなくなり退職。次の仕事を探したが見つからず家賃も支払えなくなり、生保受給となった。Mは30歳代で土木関係の仕事につき、以来20年間従事してきたが酒を水代わりに飲むような生活で、50歳代でタクシー運転手に転職したが、60歳代に難聴となり首となった。同時に寮の退去を迫られ、生保受給となった。

この世代の者は、高度経済成長期の始まりに誕生し、共通して地方から上京した者たちである。製造業や建設業が大半であるが、それなりの収入を得ている。同一の職場・職業での就労期間は長く、20年、30年就労している者もある。しかし、いずれも結婚をせず、得た収入は全て消費するという生活を送っている。こうした消費一辺倒の生活態度は、家族形成を初めとする人との関係構築の不得手と相互的だといえよう。その後、バブル経済の崩壊による不況期に直面し、1990年以降、彼らが40歳代を迎えたころからは転職が目立っている。

さらに、自身の加齢や長期の肉体労働により疾病を得て、失業するという極めて似通った経過をたどっている。一方、この7名の若年・中年期の職種が建築・土木、運転手、製造業などの現業職であったことが、現在の状況の不安定さに影響している感がある。建築・土木職の社会保障制度の機能が不安定であることは国土交通省により既に明らかにされている(注2)。また、これらの業界では、仕事と住まいが一体型になっているところが多く、仕事の喪失が住まいの喪失に直結している。

生年が1940年代の者は1例(N)だけで、女性である。Nは20歳代から自営業で安定した生活を送ってきたが、70歳代になったときに詐欺にあい、財産をすべて失った。住まいも失い一時保護施設に入居した後、弁護士の紹介により生保受給に至っている。就労意欲はあるが、生保受給のため大家からの差別的態度がひどく転居を検討中である。子どもからの支援も受けられていない。

生年が1930年代の者は3例(O,P,Q)あったが、Oは女性であり、後述する。Pは、30歳代からは経営コンサルタントとして仕事をし、結婚歴もあるが、ギャンブル癖があり、子供は養子に出した。70歳代で胃潰瘍になり働けなくなって寮を退去し、生保受給に至っている。子供とは絶縁状態にある。Qは、20代後半に結核との診断を受けて、以後、20年以上にわたって入院し、50歳代で退院。その後、生保を受けつつ、老朽化したアパートに住んでいたが、大家が変わり転居を求められた。P、Qは、その他の事例に比べると特異な履歴を持ち、後期高齢者になってから住まいを喪失した事例である。いずれも頼れる家族もお

らず、年齢と病歴から考えて、住まいの確保以外の支援が必要だと思われる。

4. 「性別」からみた特徴分析

女性6名(D,E,N,O,S,T)は、男性対象者の多くに婚姻関係がなかったことに比較して、Sを除く5名に婚姻歴があった。しかし、現在でも夫婦関係があるのは給付事業の対象者Tのみである。Dは、夫からのDVを受けており、女性センターを頼って家出をしている。Eは、20歳代半ばで離婚。その後に同棲していたが、40歳代で病気のため片麻痺となって内縁関係の相手から家を追い出された。Oは、夫が多額の借金を作ったため離婚。その後、子どもが難病を発症。定年後に仕事は見つからず生保受給となる。しかし、大家が変わったことで住まいの退去を迫られた。Tについては先述した通り、本人と夫の同時期の失業によって住まいの喪失リスクが高まっている。

女性の場合、年齢による違いよりも、居住の困窮に至る性固有の特徴がある。それは、家族、とりわけ夫が原因で困窮化を辿るという点である。離婚(DV、借金)、同棲の解消、夫の失業、子どもの疾患など、直接は本人の責任に帰せられないことが、困窮が始まる原因になっている。また、家族が原因で生じた居住の困窮化に、女性自身の力では歯止めをかける力を有していなかったという点も指摘できる。この点が女性の居住の困窮化を促進する理由となっている。

5. 住まいの回復までの経緯と支援内容

(1) 生活保護受給のきっかけ

「安定事業」の対象者17事例が住まいを回復できたのはすべて生活保護の受給による。生活保護制度へつながった経路は、表3の通りである。しかしながら、当初に自分自身が生活保護制度自体を「知らなかった」は14名と多数を占める。「知らなかった」のうち、「専門職」からの送致は9名で、うち4名は「病院」からのルートである。「一般」からは5名である。一方、「知っていた」ので、自分から福祉事務所に相談にいった事例は3名と少ない。

認知	紹介元		例数
知らなかつた	専門職	病院	4
		弁護士	2
	一般	他機関	2
		市役所	1
		会社	2
知っていた		友人・知人	2
		大家	1
			3

しかし、生活保護制度につながり、金銭としての住宅扶助を受けられることがそのまま住まいの回復に至るわけではない。金銭以外の当事者の生活力や社会関係力が弱いために、実際の居住の場を確保するには、家探しに始まり、家主の契約に至るまで多様な支援がいる。団体 T が、そうした支援の役割を担っている。

(2) 住まいの回復に向けた団体 T の支援内容

いったん喪失した住まいを回復するには、多くの手続きが必要となる。団体 T は、住まいの回復に向けた支援（区委託事業）と、入居後の居住継続の支援（区委託事業）の両方を行っている。

近年、賃貸住宅での空室増加が指摘されているが（注 3）、家主は住宅扶助によって家賃が保証されるからといって、簡単には住宅を貸さない傾向が強い。なぜなら、家主や住宅管理を請け負う不動産会社は、入居後のトラブル（近隣と軋轢を起こす、孤独死するなど）を何よりも忌避するからである。この目に見えない障壁を解消しないと、現実の住まいを確保することが難しい。表 4 は、団体 T が行った各事例の、「住まいの回復までの支援」と「居住継続のための支援」および「今後の生活支援の方向性」を整理したものである。住まいの回復については、2 事例を除いて、当初の相談から始まり、家探しへの同行、賃貸借契約に係る手続き支援を行っている。また、他者との関係が全くなかった 14 事例については、人的資源回復のために、親類・知人等への連絡をとり、契約時の「緊急連絡先」とするような支援も行っている。

事例	住まい回復のための支援			居住継続のための支援		今後の支援の方向性
	相談	同行	手続き	連絡先	見守り	
A				○	○	精神疾患があるためサポートを要する。何が仕事として向いているかの発見の手伝い
B	○	○	○	○	○	腰痛がひどいが就労を強く希望。社会的就労を含めた就労支援
C	○	○	○			借金の整理への支援。現在の仕事を継続していくための精神的なサポート
D	○	○	○	○	○	DV被害者であり、身体的な病気で治療中であるため精神的サポート、相談相手
E	○	○	○	○	○	障害福祉サービス利用の援助、生活面での相談相手
F	○	○	○	○	○	安定した生活を送るための見守り支援
G				○	○	精神疾患があるため不安感が強い。精神面でのサポート
H	○	○	○	○	○	「他害の可能性がある」と自ら言う対象者への精神的サポート
I	○	○	○	○	○	アルコール依存の治療への支援
J	○	○	○		○	生活面の自立支援と精神的なサポート
K	○	○	○		○	退院後のADLの自立に向けたサポート。就労を希望しており、社会的就労を含めた就労支援
L	○	○	○	○	○	生活面の自立支援と精神的なサポート
M	○	○	○	○	○	家事が困難なため、ホームヘルパーの利用を提案。ADLの保持
N	○	○	○		○	裁判を行っているNへの精神的サポートと、転宅支援
O	○	○	○	○	○	高齢のOのADL保持と、難病の子どもへの社会的就労を含めた就労支援
P	○	○	○	○	○	高齢および手術後のため見守り支援。子どもとの関係回復
Q	○	○	○		○	高齢のため見守り支援。階段が急で危険なため転宅支援

以上のプロセスで住まいを確保した後は、40 歳代で兄弟と交流がある C の例を除いて、居住継続の支援を行っている。主には、毎月 1 回の自宅訪問による見守りと、訪問時に判明した課題やニーズに応じて同行支援や連絡調整を行うこと、また地域活動への参加をコー

ディネートしている。電話相談は随時である。ただ、今後の支援の方向性の欄に示されているように、対象者が必要としている支援の内容は、精神的な支え、就労支援、借金等の法的整理への助言、子供その他との関係回復、介護支援等極めて多岐にわたり、かつ個別性が強い。

住まいの回復とその後の生活支援は、両面共にかなりの困難と支援の難しさがあり、団体Tも苦慮している。

6. 確保した住まいの実態

「安定事業」の対象者17名の団体Tの支援により回復した住まいの概要は、表5の通りである。建物構造はRC造が3例あるが、いずれも築30年以上で古く、木造は7例である。全般的に築年数は「30年以上」が11事例と過半を占め、築20年未満は全くない。

事例	構造	築年数	間取り	家賃	現在の住まいでの居住年数	住まいの問題点
A	鉄骨造	20～29年	1K	5～6万	3ヶ月	音が気になる
B	木造	30年以上	1K	5～6万	3ヶ月	アパートの上下がうるさい
C	木造	20～29年	1K	4～5万	2週間	近隣が朝早くからうるさい。冷蔵庫が買えない。
D	鉄骨造	30年以上	2K	5～6万	3ヶ月	特になし
E	鉄骨造	20～29年	1K	5～6万	1年	狭い。家の中に段差がある。
F	木造	30年以上	1DK	4～5万	1年6ヶ月	問題なし
G	木造	30年以上	1K	5～6万	1年6ヶ月	問題なし
H	鉄骨造	30年以上	1K	5～6万	2年数か月	足が悪いのに3階に居住しているおり大変である
I	鉄骨造	30年以上	1K	5～6万	3年	洗濯機が壊れているが新しいのを買えない
J	RC造	30年以上	1DK	6～7万	2年数か月	狭い
K	RC造	30年以上	1DK	5～6万	1年	特になし
L	木造	20～29年	2K	5～6万	1年2ヶ月	住まいに問題はないが、近所のスーパーが高い
M	鉄骨造	20～29年	1K	5～6万	1ヶ月	洗濯を干すところがない
N	RC造	30年以上	1K	5～6万	3年	生保受給者ゆえ、大家による嫌がらせがある
O	木造	30年以上	2K	6～7万	1年3ヶ月	息子と二人で暮らすには狭い
P	鉄骨造	20～29年	1R	5～6万	1年数か月	特になし
Q	木造	30年以上	2K	5～6万	3年	近隣と音のトラブル、浴室使用不可、便器破損でも大家は対応せず、階段が危険

注

1. 居住年数は、ヒアリングした時点(2014年10月～11月)を基準にしている
2. 「構造」「築年数」「間取り」「家賃」は、団体Tの資料に基づいている
3. 「住まいの問題点」は、本人の主訴である。

間取りは、「1K」・「1R」が10事例と過半を占め、「2K」は4事例である。家賃は、単身は「4～6万円以下」が15事例、2人世帯は「6～7万円」と回答しており、全てが住宅扶助額の上限額以内だと考えられる。インターネット上のA区の家賃相場情報を見ると、A区の築20年～30年のアパートの家賃は、「1K」5.36万円であり、住宅扶助の上限額とほぼ一致している(注4)。住宅扶助額が民間賃貸住宅の市場家賃と一致していることは、家賃形成が公正な取引で成立しているか等の別途の解析が必要であるが、「安定事業」の対象者は、上述の極めて低質なアパートしか、住まいを確保できない現実が明らかである。

ヒアリングにおいて、対象者があげた住まいの問題は、「騒音」が最も多く4例、次いで「狭い（布団や服などをしまうスペースがない）」が3例、「足が悪いため階段昇降が大変」が2例である（複数回答）。「騒音」では、すでに近隣とトラブルになっているケースもあった。

その他に、「浴室が壊れており使用できない」「便器が破損している」、「冷蔵庫がない」「洗濯機がない」「洗濯物を干す場所がない」等の設備の不備の指摘があった。さらに、「大家のいやがらせ」「近所のスーパーが高い」などの指摘もあった。通常、住まいの水準は面積と便所、浴室等の付帯設備から判定されるが（注5）、阿部ら（2014）は、それ以外に50%以上の一般市民が「絶対に必要である」と答えた9項目を「社会的必需品」とし、それらを有しているかどうかを貧困であるかどうかの一つの基準としている。この9項目は、「洗濯機」、「家族専用の浴室（風呂またはシャワー）」、「冷蔵庫・電子レンジをおけるキッチン」「風呂とトイレは別」「室内洗濯機置き場」「洗濯物を干せるベランダ」「エアコン」「収納」である。表5に指摘されているような、洗濯機や冷蔵庫がなかったり、便所や浴室が壊れている状態は極めて貧困な居住環境だといえる。また、阿部らは「Minimum Income Standard（最低所得基準）」法により、若年には1K、高齢男性には1DK、高齢女性には2DKの広さが必要としているが、「安定事業」対象者のほとんどはこの基準から外れている（7）。したがって、「安定事業」の対象者は、団体Tの支援により、とりあえず住まう場は確保できたが、その水準や環境は低質で、安定的な居住環境を回復できたとはいえない。

5節 考察

本調査から、居住の困窮化の過程において、精神的・身体的な健康を損ね、その結果、仕事を失っていくという実態があることがわかった。また、中高年以上では、そうした困窮化の経緯を辿る間に、親や兄弟、友人との関連が希薄になっていく、あるいは断絶していくということも明らかになった。

また、困窮状態に陥ると社会システム自体から排除され、単独では立ち上がることが困難となることもいくつかの事例を分析することで分かった点である。

しかし、先行研究では指摘されなかった新しい知見も得られた。住まいの喪失に至る経緯には、当事者の生年、すなわち世代属性や、性により大きな違いがあることだ。さらに、精神的疾患が若年者の生活困窮に大きくかかわっている傾向が読み取れた点も調査の成果である。このことから、単純な就労支援ではない、個々人の属性に応じた社会活動や社会参加への働きかけが必要とされることが指摘できる。

1960年以前生れの、中高年層では、生活困窮に至る背景には、結婚しなかったこと、貯蓄をせず「自由な」生活を送ったこと、中年以降の経済環境の激変の中で何とか職を維持していたのに長年の肉体労働により労働災害ともいえる疾病・障害に見舞われたこと等がほぼ共通している。また、稼働期の職種が建築・土木、トラック・タクシー運転手のものがほとんどで、こうした職種特有の社会保障制度の脆弱さ（各種保険や年金未加入等）が、退職

後の脆弱さに繋がっている。彼らの多くは、年齢や心身の状況からみて、再びフルタイムで稼働することは難しく、生活の中心は住まいになる。したがって、心身の虚弱化が顕著になる後期高齢期前に、より安定的な居住の場を築くと同時に、生きがいややりがいに繋がる地域就労や軽就労を通じて、社会的に包摂していく筋道を立てる必要に迫られている。また、この層は世代的に人数が多いので、後期高齢期を迎えた際の、生活支援や地域包括ケアシステムへの包摂のあり方についても早期に検討しておく必要がある。

一方、女性の場合、DVや離婚などによって精神疾患がある率が高いこと、中年以上の場合は特に社会で働いた経験に乏しいことなどの理由で、単純に就労支援をしても自立可能な経済基盤を築きにくい状況が見られる。男性に増して、安全な住まいを保障しつつ、就労に向けてスモールステップを設定しながら自立をはかるといふ、長期間に渡る支援が必要である。

ここでは、生活が困窮し、住まいの喪失に至ったのちに、現実の住まいを団体Tの支援によりどのように回復し、回復した住宅条件がどのようなものであったのかも明らかにした。その結果、「安定事業」の対象者が生活保護の住宅扶助により金銭的な支給を受けたとしても、自力では現実の住まいを確保することが困難であり、団体Tの行っているような住まいの確保に向けた支援が不可欠なことがわかった。また、住まいを確保した後の居住継続の支援はより重要であり、住まいという「箱」の確保だけでは何ら問題解決にならないことも明白である。しかしながら、「箱」としての水準は築年、間取り、設備等の点で良質とは言いがたく、中には安定的な居住環境とは言えないものもあった。「生活困窮者には良質な住まいを提供できない」という潜在的な差別感が根底に感じられ、この点は、先行研究が、住まいの確保には、「社会的排除」によるスティグマが生じていると指摘した点を支持する結果が見いだされた。

その意味で、失業や疾病等で経済的に困窮しても、まず「最初の住まい」を失わないことが重要だといえる。この点で、「給付事業」の成果が注目される。今回の調査ではわずか3例ではあるが、その実態から、たとえ失業しても、すぐに住まいを失わなければ、短期間に仕事を探す行動に結びつけられることがわかった。「給付事業」では、家賃の給付以外に就労相談、生活相談がセットになっており、不安定就労で精神障害を持つ利用者の生活を支える役割を果たしている。この点で、困窮が究極まで進んだのちに生活保護でバックアップするのではなく、住宅扶助の単給化等により、困窮の進展をある段階でとどめる方が効果的ではないかと考えられる。この点についての検証は、今後の課題だといえよう。

注

(1) 東京都の高齢化率は21.5%（平成26年1月1日現在）、生活保護率は22.1%（2014年10月現在）である。出典は、高齢化率は、「東京の高齢者と介護保険 データ集」東京都福祉局高齢社会対策部 平成26年6月。生活保護受給率は、「月報 福祉行政・衛生行政統

計」東京都福祉局 2014.10

(2) 国土交通省による調べによると、平成 24 年 10 月時点で、建設業において年金・医療・雇用保険の 3 保険とも加入している企業の割合は 87%。労働者別にみると、元請 79%、1 次 55%、2 次 46%、3 次下請け以下 48%となっており、相当数の労働者が社会保障制度から外れていることがわかる。出典は国土交通省「社会保険等未加入対策の全体像」平成 26 年 2 月 国土交通省 HP

(3) 2013 年の土地・統計調査では、A 区の空家数は 3.5 万戸、空家率は 11.4%である。その内、3 分の 2 は賃貸住宅の空家である。

(4) 以下の URL 中の A 区について検索した。<http://www.homes.co.jp/chintai/tokyo/> 検索日は、2016 年 8 月 12 日。

(5) 我が国では、住生活基本法にもとづく住生活基本計画において、最低居住面積水準、誘導居住面積水準等の達成すべき住宅および住環境に係る水準が明示されている。

引用文献

(1) 「平成 24 年 ホームレスの実態に関する全国調査検討会報告書」ホームレスの実態に関する全国調査検討会 平成 24 年

(2) 垣田裕介 (2011) 「地方都市のホームレス 実態と支援策」法律文化社

(3) 樋田幸恵 (2008) 「『ホームレス』に関する一考察—住居先を失う経緯について—」高崎健康福祉大学紀要 第 2 号 : 27-37

(4) 岩田正美(2008) 『社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣 75-77

(5) 湯浅誠 (2008) 『反貧困—「すべり台社会」からの脱出』岩波新書 79

(6) 米野史健、三井所隆史、新井信幸、森永良丙(2008) 「住宅困窮者のための民間賃貸住宅に関する居住支援の概況—地方公共団体の施策及び民間非営利組織の活動に着目して—」『日本建築学会計画系論文集』第 73 巻 第 629 号 1579-1584

(7) 阿部彩、上枝朱美(2014) 「最低限必要な住まいとは何か」『社会政策』社会政策学会 第 6 巻 第 1 号 SEPTEMBER ミネルヴァ書房 67-82

3章 X 県 B 市における生活困窮者の生活履歴と住まいの喪失および回復の実態

1 節 調査対象と調査方法

1. 調査対象

今回、調査の対象とした地域は、大都市近郊に位置する X 県 B 市である。B 市は、2015 年では高齢化率、生活保護率ともに大都市近郊都市の平均的な数値である。今回の調査対象者はホームレスや生活困窮者を支援している団体 G を利用している 20 名である。団体 G は、B 市に所在する NPO 法人で、長年ホームレス・生活困窮者支援を行っている先駆的な団体である。

今回、この団体利用者を対象とした理由は、団体 G が早くからホームレスや生活困窮者に支援を行っている団体であり、先駆的な活動はモデルとなること、住まいの確保のために就労支援を含む多様な支援を行っていること、若年生活困窮者の利用が増加していることから、前章の生活困窮者との比較が可能であることがあげられる。

調査標本は、2014 年時点で、団体 G の「居宅支援事業」を受けている 46 人を対象に、「性別」「年齢」で類型化して抽出した。その中からヒアリングに同意が得られた 20 人を対象にした。「居宅支援事業」とは、住まいを失った路上生活者等に対して居宅支援および自立支援住宅での入居支援、生活保護申請時の行政交渉支援、借家時の保証人になる事業である。

2. 調査方法

調査票を用いた半構造化面接を行った。今回、質的調査という手法をとった理由は、量的調査では得られない生活困窮の実態と困窮に至る履歴と要因、社会関係の実情を把握するためである。ヒアリングは、全員、団体 G の事務所で実施した。ヒアリング時間は、一人あたり 1 時間から 1 時間半かけて行った。記録は、調査対象者の承諾を得て、IC レコーダーに録音した。

ヒアリングは、2014 年 11 月～2015 年 4 月にかけて実施した。

3. 調査項目

調査項目は、次の通りである。

「住まい」：住まいの様子、現在の住まいに入居するまでの経緯、「生活」：生活の様子、生活史、将来の生活の展望、「就労」：現在の就労の有無、最長職、直前職、「生活保護」：生保受給までの経緯等、「日頃の交流」：家族、友人・知人、町内会・自治会、民生委員、地域住民等、「活動」：地域での活動の有無、「信頼度」：家族、友人・知人、地域住民などの信頼度、「資源」：緊急連絡先、病気のと看などの連絡先、「サービス」：現在、受けているサービス等、「基本属性」：年齢、出身地、学歴、健康状態等

2 節 調査結果

1. 基本属性

男性 16 名、女性 4 名である。年齢は、20 歳代 6 名、30 歳代 1 名、40 歳代 1 名、50 歳代 8 名、60 歳代 4 名である。今回、年齢については各年代が均等になるように配慮したが、結果的には 20 代と 50 代に山がくる年齢構造となった。また女性 4 名のうち 3 名が 20 歳代である。学歴は、「中卒」7 名、「高卒」9 名、「専門学校卒」1 名、「短大・大卒」3 名となっている。20 代・30 代の若年世代でも、3 名が「中卒」（実態としては「高校中退」）、3 名が「高卒」で、「大卒」は 1 名である。家族は「同居」1 名、「非同居」19 名で圧倒的に「非同居」が多い。婚姻歴では、「結婚している」1 名、「未婚」16 名、「離婚」3 名で、「未婚」が最も多い。主な収入源では、「生保のみ」12 名、「生保と就労」2 名、「就労のみ」2 名、「その他」4 名である。今回は「年金」を受給している者はいなかった。

疾病は、「精神疾患」が 7 名と最も多く、次いで「視力障害」3 名、「高血圧」2 名となっている。「知的障害」1 名、「読み書きが不自由」も 1 名ずついる。

「最長の職業」では、「建築・土木」と「製造」、「アルバイト」が 3 名ずつである。若年層では、これまで「働いていない」としたものも 2 名いる。

「直前の職業」で最も多いのは、「建築・土木」で 4 名である。「製造」は 3 名である。これらの職業分類にあてはめることが困難な「アルバイト」も 4 名いる。上記と同様に「働いていない」ものが 2 名いる。

項目	分類	人数	項目	分類	人数
性別	男	16	最長の職業	タクシー運転手	0
	女	4		運送	1
年齢	20歳～29歳	6		建築・土木	3
	30歳～39歳	1		販売・営業	0
	40歳～49歳	1		製造	3
	50歳～59歳	8		飲食店	1
	60歳～69歳	4		事務	2
学歴	中卒	7		アルバイト	3
	高卒	9		その他	5
	専門学校	1		働いていない	2
	短大・大卒	3	直前の職業	タクシー運転手	0
家族	同居	1		運送	2
	非同居	19		建築・土木	4
婚姻履歴	結婚している	1		販売・営業	1
	未婚	17		製造	3
	離婚	1		飲食店	2
	別居	1		事務	0
主な収入源	生保のみ	12		アルバイト	4
	生保と年金	0		その他	2
	生保と就労	2		働いていない	2
	就労のみ	2			
	その他	4			
	不明	0			
疾病障害等 (MA)	精神疾患	7			
	筋骨格系の疾患	1			
	がん	0			
	心疾患	0			
	高血圧	2			
	呼吸器系疾患	1			
	聴力障害	0			
	視力障害	3			
	知的障害	1			
	読み書きが不自由	1			

表7 事例の属性および住まいの喪失と回復の履歴						20代	30代	40代	50代	60代
基本属性	性別	年齢	世帯	身長	職前職					
A	女性	20年代	単身	アルバイト	アルバイト	家出→弁護士に団体を紹介される→生保→△				
B	女性	20年代	単身	なし	なし	家出→市役所で団体を紹介される→生保→△				
C	男性	20年代	単身	アルバイト	アルバイト	家出→ネットカフェ・友人宅など→遠播→警察に団体を紹介される→生保→△				
D	男性	20年代	単身	アルバイト	アルバイト	家出→友人宅を転々→市役所で団体を紹介される→生活福祉資金→△				
E	男性	20年代	単身	土木	土木	住み込み→貴族して失業し、住まいは喪失→ネットカフェ→就職して団体を脱した→生保→△				
F	女性	20年代	単身	なし	なし	家出→友人に団体を紹介される→生保→△				
G	男性	30年代	単身	福祉関係	アルバイト	精神疾患で失業→事件を起こす→警察から団体を紹介される→生保→△				
H	女性	40年代	単身	飲食	飲食	既婚→住み込み→精神疾患で失業→貴族ビジネス→団体を紹介される→生保→△				
I	男性	50年代	単身	自営業	製造	精神疾患→会社が倒産→貴族ビジネス→恥辱を忍ぶ→警察から団体を紹介される→生保→△				
J	男性	50年代	単身	公務員	自営業	事業の失敗→家離散→弁護士に団体を紹介される→生保→△→就労自立				
K	男性	50年代	単身	アルバイト	アルバイト			失業→路上生活→団体の巡回で声を掛けられる→生保→△		
L	男性	50年代	夫婦	自営業	自営業			仕事が減る→家賃滞納→ホームレス→就職して団体を脱した→生保→△		
M	男性	50年代	単身	男性	飲食			失業→路上生活→団体の巡回で声を掛けられる→生保→△		
N	男性	50年代	単身	派遣	日雇い(土木)			既婚→ネットカフェ→カプセルホテル→市役所で団体を紹介される→生保→△		
O	男性	50年代	単身	運送	日雇い(運送)			サウナで豪泊まりながら就労→住居が必要と言われ団体に相談→△		
P	男性	50年代	単身	短工	パート(運送)			失業→仕事を転々→妻家を売却し住まいを喪失→家賃滞納→団体ににつながる→生保→△		
Q	男性	60年代	単身	パート	営業			失業→別の仕事に就く→妻と離婚→疎離→団体に頼む→生保→△		
R	男性	60年代	単身	土木	日雇い(土木)			既婚に住まいが変わる→疾病のため失業→住宅を転々→ホームレス→警察に接する→団体を紹介される→生保→△		
S	男性	60年代	単身	製造	派遣			仕事がある時は意欲がない時はサウナで体を温める	失業→ホームレス→団体ににつながる→生保→△	
T	男性	60年代	単身	土木	建築			失業→貴族ビジネス→強盗しホームレス→団体ににつながる→生保→△		

2. 「居住の困窮化と支援の履歴」に関する事例

ここでは、前章と同様にいくつかの事例を基に、対象者の語りから、生活困窮化の履歴と住まいの喪失および彼らが直面した住まいの問題を抽出して記すことにしたい。なお、文言は一部言い換えたり、省略している。

Bさん 20代前半、女性

Y:「今はお仕事を探しておられますか」

B:「まだしてなくて。まあハローワーク行ったりとか。雑貨が好きなので、そういう系で働ければいいなっていうのはあるんですけど。」

Y:「なかなか見つからないんですか」

B:「いいや、あることはあるんですが、ちょっとまあ精神的なものもあって。なかなか、こう前に進めない状態が続いているので」

Y:「前はどのようなお仕事をされていましたか」

B:「いろいろとアルバイトはしてましたけど。高校は2年生までは行っていたんですが、ちょっと自主退学という形で辞めちゃったので。ちっちゃいときに実の父親に殴られてから男性が怖くなってしまって。なんか、周りの男の子も怖くなって。だんだんしゃべらなくなって、うちにこもるようになってしまって。当時は、親に心配かけたくないって思ってたけど、それがだんだん母親も手が出るようになって。そうすると親というもの、家族で

すけど信頼できなくなってしまっ。そっからですね。あまり母親ともしゃべらなくなった
りしたのが。」

Y:「あなただけに向かっちゃった」

B:「そうですね。きょうだいは察して外にでかけちゃったりして。長女だからしっかりし
なくちゃいけなかったんですけど、そんなに心強くなかったんで。」

B:「そのあと、母親が再婚してるんですよ。義父ともあまり関係がよくなくて。母親がその
ころから、他の家族がいないときにまた手を出してきたりして。それで家を出ました。今で
も母親がここを見つけちゃったらどうしようという不安がありますね。住所移しても、プロ
ックかけたりとかっていう手続きもいろいろありましたし。なんだろうな、こう殺気じゃな
いけど、人が後ろにいるっていうのをなんとなく感じる。恐怖心からなのか、防備反応で人
の気配がするって思ってしまうのかもしれないですけど。」

Y:「ここ（団体 G）はどうやって知ったんですか」

B:「地元の市役所にいろいろ相談して最終的にここがいいだろうと教えてくれました」

Bさんは、ほとんど着の身着のまま、虐待をする母親から逃げるように家出をしたこと
で、住まいを喪失している。この際に、他に相談できる親族も友人も誰もいなかった。アル
バイトはしたことがあるが、正規社員としての就労経験はない。高校中退のため、学歴もな
く、資格ももっていない。他人との交流にはまだ抵抗があり、引きこもり傾向がある。自分
に向いた仕事を探して就職しようとは思っているが、本気で職探しに取り組めない気持ち
の引きずりがみられる。Bさんの場合、家出から直接、団体 G につながったので、ネット
カフェや路上経験はないが、幼少期から安定した家族もなく、学力も身につけていないため、
今後の将来をどう描くかが課題であり、団体 G の支援の方向性となっている。

Lさん 50代。男性。

Y:「団体 G はどのように知ったんですか」

L:「あの一、インターネットですね。え一、去年内装の仕事がなくなって、収入的に不安定
になってしまっ。それでアパートだとか、家賃も支払えない、光熱費も払えなくなって、
追い出されて、出なくちゃいけない状態になりまして。自分の子どもたちにたよるようにな
ったんですけど。娘夫婦とかですね。なかなか子どもたちも生活抱えているもんですから、
いくら親とはいえ、いらんなくなっ。それで車中泊ということに。こっち（妻）
はパートしてたんですが、それで何とかなる金額じゃなくて。このままではにっちもさっ
ちもいかないということで、どっかないかなと、で、たまたま携帯でつなげたんで。夜分遅く
だったんですが、理事長が返信してくださいまして。翌日、引っ越すことになりまして。次
の日からシェルターに入れることになりまして。まあお風呂も入れるし、で、やっぱりね、
食事も提供してくださいまして、それでやっと命につながったと。」

Y:「やっとな足を伸ばして寝られると」

L:「そうです。車の中では寝られないですよ」

L:「こういう会を初めて知って、人のよさというか、ありがたみというか。本当にありがたいなと。就職までお世話していただいて。他人事なのに親身になって気配りしてくれたり。テレビでホームレス特集だとか目にしても他人事のように見てしまっていたんですよ。馬鹿にしているということじゃないんだけど、「ああ、こういう世界もあるんだな」という程度で。その当時、月々まとまった収入がありましたし。「自分さえよければ」という社会じゃないですか。だから全然気にせずに、ああ大変だななんて感じくらいしか思ってなかったんです。それが仕事が切れるようになって、まあひとごとじゃないなと。車中泊になって、どこに自分の置き場を置いていいかというのが全然わからないわけですね。もう誰に頼っていいか。はじめはね、娘のところにいるわけですが、向こうのしゅうとめさんなんか、『いつまでお父さん、お母さんいるの』と娘が責められたりするわけですよ。肩身の狭い思いをさせちゃうと、やっぱり親ですから、それでまあ、いられないというわけで。ここでお世話になって生活保護受けられるようになったからといたら子どもたちも安心してました」

Y:「これまで一生懸命働いてこられたのに、お仕事もアパートもいっぺんに失って、もっと国が助けてくれればというように思いますか」

L:「まあ自分がだらしがない。ほら宵越しの金はないみたいな感覚だったんですよ。今月も来月も金が入ってくる、仕事が途切れないであるわけですから。朝から晩まで働いてました。クレームがあれば飛んでいって。」

Y:「それでお体を悪くされた？」

L:「そうですね。腰を悪くしちゃって、高いところに上がれない。使いものになんないとか言われて、だんだん仕事が減っていくわけですよ。作業も遅れるので。腰が痛くて、痛くてたまらないんですが、病院へ行く金がないんですよ。腰をかばいながら仕事やっていると、会社が『事故おこされたら困るからやめてくれ』と。で、仲間に頼りますよね。でもやっぱり冷たいもんですよ。会社も金になんないなと思ったらポイですよ。人の冷たさをありありと知りました。」

Y:「お二人は、困ったときに市役所に行こうとは思われませんでした？」

L:「住んでたこの市役所に行きましたが、もう門前払いでした。なんだよ、役所って、やっぱり役所仕事じゃねえか、って思いました。それで、いやになって。」

Lさんは、今回の対象者の中では唯一、夫婦で暮らしている。自営業で仕事のある時は、豊かな生活を送っていたが、体を壊してからは仕事なくなり、ライフラインも止められ、アパートも追い出されて車中泊となった。子どもにも頼ったが、それも長くはできず、「どこに頼ったらよいかわからない」状態にまでなっている。食べ物もほとんどなく、風呂にも入れない生活を続けていた。正確には外ではないが、夫婦でホームレス状態に陥っていた。会社や友人もいたが、仕事ができなくなった時点で縁を切られている。行政にも相談にいつ

たが門前払いを受けたことがあり、信頼していない。仕事の喪失と住まいの喪失が直結するセーフティネットが機能していない事例である。

○さん 50代、男性。

Y:「今のアパートに暮らしてどのくらいですか」

○:「2年半くらいですね」

Y:「その前はどちらに暮らしておられましたか」

○:「サウナ住まいをしてました。住むところがなかったので、〇〇にあるサウナの中でも安いサウナがあるんですが、そこで長くいました。15年間くらいいたかな。」

Y:「サウナで住むことは可能なんですか」

○:「食事もできますし、あとはウナギの寝床のような、ほんと一畳スペースくらいの個室がありまして、そこに布団と毛布が敷いてあって、そこで夜は休む。」

Y:「なぜサウナを出ることになったんでしょう」

○:「当時日雇いの仕事をしておりまして、そこがブラック企業でして、ある時査察が入ることになったんです。会社で使っている人間の身分を確認しないといけないということになって。サウナだと住民票が出ないんです。このままだと仕事を失ってしまうと。その時、団体Gを知っていたので、相談に行きました」

Y:「団体Gを以前から知ってはいたけど、サウナにはずっと暮らしておられた。出ようとは思わなかったですか」

○:「問題がないとは思っていませんでしたが……。当初から私、税金を支払ってなくて。先々は税金もちゃんと払って世間の人に『こういう身分の人間なんですよ、私は』っていうふうに語りたいとも思っていたんです。ただ、その時々々の生活には困っていなかったの。住民票を出しなさいと言われて踏ん切りがついたというか。今はちゃんとアパートで生活していますから、税金も払って、たとえば新しく知り合いになった人にも、どこに住んでいるとかいうことを話せるようになりました。」

Y:「それでどうですか？○さんが思い描いていた生活でしたか？」

○:「住所地を登録できたことで、その後の生活っていうのは、とてもいいものになりました」

Y:「どんな点でいいものと感じますか」

○:「身体的なことではいいですと、長い間、保険がなかったものですから、ちょっとした病気になってもやっぱり我慢してた。我慢した結果、ほんとに悪くなってから医者に駆け込んで。で、後遺症とはいかないんですが、そういうものが残ってしまったこともあります。日雇いの仲間の中では、おそらく病気だったと思うんですけど、最近見ないなあと思っていたら、公園で首つって亡くなった方がいて、そんな話しも業界の中ではありました。今、そんな大きな展望や夢を抱いてなくて。でも平凡であることは結構大変だし、幸せだよっていうのが分かっているつもりなんです。新しくスタート切れたのは、やっぱりこちらでお世話に

なって住所登録さしていただいたというのが、一番大きなターニングポイントだなと思うんです。あれからいいことばかりですね。住所大事でした。」

○さんは、日雇いの仕事をしながらサウナで15年間も暮らしていた。目先の生活では困っていなかったのですが、というが、医療保険も使えず、病気を放置したため現在も後遺症が若干残っているという。住所がないということは、住まいがないだけではなく、多様な制度が利用できないということでもあり、また人の尊厳を失わせるものでもあることが○さんの話しから伺える。日雇いでサウナに暮らすという、居住の安定とは最も遠くにいる人にとって、住まいが確定したということは大きな転換点となっている。

3. 「生年」からみた特徴分析

生年が1990年代の者は、6人いた。

Aは、高校中退後、家族とは離れ一人暮らしをしていた。両親やきょうだいとも仲が悪い。どのような仕事をしてきたかは語らなかったので不明である。その後、「悪いお金取りにつかまった」ため弁護士に相談して、実家からは遠方の関東圏にまで逃げて来た。障害ではないが、学習面でかなりの遅れがある。将来については、「ヘルパーの資格をとる」、「OLのような仕事をしたい」など、本人の中で定まっていない。

Bは、母子家庭で育つ。幼少期から実父や母親から身体的虐待を受ける。高校中退。母親が再婚し、義理のきょうだい誕生し、その保育を担当していた。高校中退後はアルバイトをしていた。義理の父親との関係で家出。母親から逃げている状態である。将来は、アパレル関係や雑貨などを扱う仕事を希望している。

Cは、母子家庭で身体的虐待を受けて育つ。母親が学費を払ってくれなかったため、自分ときょうだいの分の高校の学費や家賃をアルバイト代から出していた。その後、アルバイトとの両立が困難で高校を中退。自分が母親に手をあげそうになったため家出。友人の家で寝泊まりする。その後、軽犯罪で逮捕され弁護士から団体Gにつながる。「どうしたら支援を受けられるかわからなかったため、テレビで見たように、犯罪を犯せば弁護士に助けをもらえと思った」という。将来は料理人になることを希望している。

Dは、母子家庭で母親から身体的虐待を受けて育つ。小学校の頃はうつ病を患っていた。中学では不登校で、学校には行かず友人と遊びまわっていた。高校を卒業後は、家を出て、土木関係のアルバイトをしていたが、相当きつい現場だった。友人宅や仕事仲間の家を渡り歩く生活をしてきたが、友達が突然行方がわからなくなり、家を失った。現在は、ハローワークに通ってパソコンの販売員の仕事を探している。将来は、コンピュータ関係の仕事をしたい。

Eは、両親ともにいるが仲が悪い。きょうだいが多く、親にはあまり手をかけてもらえなかった。高校を卒業して正社員になったが数か月で辞める。その後上京し、土木関係の仕事をしてきたが体を悪くして、親方から仕事を辞めるように言われた。ネットカフェで寝泊ま

りしていたが、2週間でお金がなくなり、パソコンで検索して団体Gにつながった。ハローワークに通っているが、自分がどんな仕事がやりたいのかわからないし、仕事が長続きしないことも不安である。

Fは、母子家庭で、母親から身体的・経済的虐待を受ける。実父に相談しても「我慢しろ」と言われ助けてくれなかった。大卒。大学時代の友人が、団体Gを知っており、それを頼って母親から逃げるため遠方の関東圏まで来た。アルバイトの仕事しかしたことがない。現在は精神疾患の治療のため通院している。

1990年代生まれの6名は、男性3名、女性3名であるが、男女の性別による違いがあまりない。共通しているのは、親からの虐待や不仲など、家族が依存できない存在であることだ。10代後半から20代最初という人生の進路を決める大事な時期に、規範を示し、助言をくれるはずの親に頼れず、むしろ親から逃げて家出をしている。A、B、Cは高校を中退、Dは高卒の肩書はあるが、中学校時代から不登校のため十分に勉強できているとはいえない。そのため、将来についてぼんやりとした夢のようなものはあるが、具体的にどんな仕事をしていくのか、そのためにはどんな準備をするべきなのかといった人生設計はできていない。Eは高卒、Fは大卒であるが、仕事は、ほとんどアルバイトの経験しかなく、他の事例と比較して学歴の違いによる有利な点が見られない。また、Aは、学習に大きな遅れがあり、DやFには虐待の影響とみられる精神疾患がある。

十分な蓄えもなく、仕事もない彼らが、親から「逃亡」した結果は、住まいの喪失である。弁護士に相談して早期に団体Gに辿りついた事例もあるが（事例A）、友人の家やネットカフェなどを渡り歩いている。中高年と異なり、友人宅やネットカフェなどといった「隠れたホームレス」状態である。彼らはいずれも独立した住まいを持って生活をしたことがなく、その点でも支援を必要としている。

1990年代は「失われた10年」に当たり、生まれたときから成人するまで、また就職・結婚期においても好況期がなかった世代である。そのため正社員に就くのが難しく、高学歴と高度な知識・技術などがないと良い就職先が得られないのが現状である。このような現状において、子どもの頃から生きていくことだけが精いっぱいであった彼らには、学歴もなく、仕事に対する心構えや準備なども何もなく、就労という点において人生の最初の時点で大きなハンディキャップを抱えているといえる。さらに、親から虐待を受けたり、家族中が不仲という家庭環境で育ってきたことは、家族モデルが描けず、将来にみずからの家族を形成しようという意欲に欠けることや、「親」のロールモデルがないといったことも予測される。

1980年代生まれはG一人である。Gは、家族とは仲が悪い中で育った。高卒後、正社員となったが精神疾患のため20代前半で辞職。その後はアルバイトをしていたが、ある事件を起こして逮捕された。その際も家族は引き取りにこなかったため、警察から団体Gに紹介された。現在も治療中であり、仕事も1週間に2回、団体Gの関連施設での仕事を1時間だけ行っている。将来は、働いて生活保護から脱したいと言う。

Gは、高卒であったが、卒業時には正社員として働くことが可能であった。ただ、数年で

精神疾患を発症し、仕事をやめている。その後はアルバイトの仕事しかしていない。新卒時には正社員になれてもいったん不利な状況で辞めてしまうと、現在の雇用状況からして、「正社員で給与が良い」仕事につくのは難しくなる。まして精神疾患のままであれば長時間労働が困難であることから、就労自体が難しいといえよう。しかし、事件を起こしてもなお家族とは融和できず、団体 G しか頼る人がない。G は 30 歳代であるが、先述した 20 歳代と同様、家族のせい弱性と、家族との不和が起因となっているであろう精神疾患によって生活困窮が生じている点でよく似た構造がある。

1970 年代生まれは女性の H 一人であった。H は、高卒後は、自分で社会人スポーツチームを立ち上げるなど活発な性格であった。しかし離婚後、精神疾患を発症。寮母として住み込みの仕事をしていたが、パワハラにあってうつ状態となった。その後はクリニックに通っているが、不安感が強く不眠となった。人と関わるのが今でも怖い。寮母の仕事を辞めたため、住まいを失い「貧困ビジネス」の宿泊所に入所していたが、「人間関係が最悪だった」ので逃げて団体 G を紹介された。今後は自分の納得のいく仕事がしたいと思っており、仕事ならなんでもやるというわけではない。しかし、内職ならできると、自分で探してきた軽作業の仕事は続けている。

H は、高卒後は仕事や社会活動をし、結婚もするなどある時期までは「女性として」順調な人生を送ってきたと思われる。しかし、離婚によって精神のバランスを崩した上、住み込みの寮母の仕事を見つけて働いたが、パワハラにあい精神疾患を発症することとなった。仕事を辞めた時に住まいも同時に失っている。市役所に相談していきついた先が「貧困ビジネス」であった。H の場合、年齢も 40 代と比較的若く、介助などが必要な状態ではないにも関わらず、なぜ「貧困ビジネス」の施設しか紹介されなかったのかが疑問である。

1960 年代生まれの 50 代は最も多く 8 名いる。

I は、高卒後、きょうだいと一緒に自営業で 30 歳代半ばまで働いた。その後は、製造業の正社員として働く。しかし、リーマンショックの影響を受けてリストラにあった。製造業で働いていたころから飲酒が始まり、幻聴や幻覚に悩まされるようになった。同時期に借金も増えてしまい、自殺をしようと橋の上をうろろしていたところ「貧困ビジネス」の関係者に声をかけられて施設に入所した。その施設ではひどい働き方をさせられていたものの、逃げられずにいたが、ある時泥酔し犯罪に関わったため警察に保護された。その後、警察から団体 G を紹介された。

J は、大卒後、公務員として 10 年以上勤務。その後、退職して起業し多角的経営を行っていたが、あることがきっかけで会社が倒産。多額の債務が発生し、一家は離散、遠方の土地に借金取りから逃げる生活を送ることになった。弁護士から団体 G を紹介されて生活保護を受けながら生活再建を行い、すぐに仕事を見つけて生活保護から脱することができた。

K は、大学中退後、正職にはつかず、そのままアルバイトや短期間の仕事を続けていた。仕事がない時に、若いころは実家の両親を頼っていたが、40 代になって頼ることもできなくなった。40 代で仕事が見つからなくなり、家賃も払えずホームレスとなる。1 年間、団体

Gの説得を受けて路上生活から抜け出した。精神疾患のため通院している。

Lは、高卒後、内装の仕事に就く。30歳代で自営業を始め、当時は多くの仕事があり、稼ぐことができた。しかし、40歳代で腰痛を患い仕事に支障が出るようになって仕事は激減、ついに倒産となった。光熱水費、家賃も支払えなくなり、夫婦で車中泊をした。結婚している子どもたちもいるが、迷惑をかけたくないので、援助はしてもらわなかった。どうにもならなくなって、ネットで「ホームレス支援」と検索し団体Gにたどりついた。

Mは、中卒後、車の整備関係の正社員として10年以上働いた。しかし同僚と喧嘩をして職場を辞め、飲食店に勤務。そこでは人間関係がうまくいかず30歳代で退職した。40歳代でホームレスとなる。ホームレスの時には、時折、親の家に寝泊まりすることもあった。ホームレスをしている際に団体Gから声をかけられて生保を受給し、アパートに入居した。その後、親からの遺産が入ったため生保は打ち切りとなった。現在は週に3回働いている。

Nは、高卒後、しばらく地元で正社員として勤めた。その後、関東圏に来て製造業の派遣社員として働いた。40歳代で、土木作業員となったが自主的に退職。会社の寮で暮らしていたため、住まいも仕事も同時に失い、貯金が続く限りネットカフェやカプセルホテルで暮らしていた。しかし貯金も1ヶ月しかもたず、市役所に相談して団体Gを紹介された。「今でも仕事ができたらと思うが、難しいと思う」と言う。

Oは、子どもの頃に両親が死亡し、親族に育てられる。高卒後、警備員として就職。上京後にも同様に警備員として働いた。しかしギャンブルで借金ができたため退職して退職金で返済した。30歳代からは、期間工として働くが、一方で借金もした。40歳代はサウナで寝泊まりしながら、日雇いとして20年近く勤務した。現在、生保は受給しておらず、労災手当と失業給付で生計をたてている。

Pは、高校中退後は、プロスポーツの世界で10年間修行。その後、飲食関係、トラック運転手などの仕事に就いて15年近く働いた。しかし、精神疾患を発症し、その薬が運転に悪影響を与えるため仕事を辞めざるをえなくなった。その後は職を転々とした。実家に住んでいたが、両親が亡くなってきょうだいと財産分与しなければならぬため実家を売却したため住まいを失った。賃貸住宅の家賃を滞納したため市役所につながった。

1960年代生まれは、就職の際には景気が良い時代であったことから、高卒の場合でも正社員として就職している。また、就職して10年以上は同一の会社で勤務している事例のほが多い。しかし、一度転職してしまうと、再就職先で正社員になっている事例はI以外にはなく、ほとんどが契約社員、日雇い、期間工という不安定労働者となる。中年期を迎えたころに不況と重なり年齢のこともあり有利な転職ができていない。問題なのは、失業したり非正規雇用になることが即、住まいの喪失につながっているということだ。Lは、自営業であったが倒産し、家賃が払えなくてやはり住まいを喪失している。仕事の喪失がイコール住まいの喪失、そしてホームレスというつながりにならないような、この段階での支援策が必要となる。

Pは、転職を重ねる中で自分の住まいを得ることができず、両親が健在だったときは両親

の家に住んでいた。しかし親の死亡後、財産分与のため家を売却しなければならず住まいを失っている。Pは長年、精神疾患で病院にもかかっていることから、こうした場合にも、まず相談機関につなげるということが必要である。

このような場合、早期に相談につながるができなかったのだろうか。

Oは、非正規社員であるが長年働き続けてきた。それでもサウナという非住宅で暮らさざるを得ない。このことは、非正規で働いていても適切な住まいを得ることが困難であるということを示している。非正規雇用が4割を占める現代において、彼らに対する住まいの保障をどうするかが課題である。また、I、K、Pも精神疾患があり、医療を含めた具体的な福祉サービスが必要となっている。

この年代は、まだ本人が若い時には、親やきょうだいの家族関係があり、お金を貸してくれたり(O)、仕事がない時期には実家を頼ったりしている(K,P)。40歳代になると両親が亡くなったり、高齢化することで実家に依存できなくなっていくものと思われる。この点は、現在の20歳代の家族関係とは異なっている。

結婚歴があるものも少なく2名しかいない(J,L)。正社員時代に結婚という選択をしていないため、中年期に派遣や日雇いとなった際には、さらに結婚は困難になっていったと推察される。

1950年代生まれは、4名いる。

Qは、大卒後にデパートで20年以上勤務した。40歳代で転職し、営業職に就く。50歳代で離婚。営業の仕事も辞めた。現在は、行政の臨時職員として週5日働いている。昔のような趣味を再開したいが金銭的余裕がない。

Rは、専門学校を卒業後、地元で建築関係に就職した。その後、20歳代半ばで上京し土木関係の正社員の仕事に就いて15年くらい働いた。故郷に戻って資格を取りより良い仕事をしようとしたが、「関東では役に立たなかった」。50歳代で喘息になり仕事が続けられなくなって失業し住まいもなくなった。しばらくはアパートを借りたり、友人宅を転々としたが、その後、ホームレスとなる。警察に捕まったことで団体Gにたどりついた。

Sは、中卒後に製造業の下請け会社の正社員として働いた。その後は、別の製造業では派遣社員として10年、また別の製造業で準社員として10年勤務した。短期間の仕事のため、仕事がある時は寮で生活できるが、ない時は、友人の家かサウナで寝泊まりした。関東以外の地方都市で働いたこともある。働いても貯金もできず、体調も崩したため退職した。仕事を失ってからはホームレスになったが、すべてがいやになって1週間食わずにいた。その後、団体Gとつながった。とにかく仕事がしたいができないのが辛い。

Tは、中卒後に地元で内装の仕事に就くが、集団就職で他の都市へ移動する。その後は、宅地造成などの需要が多くあったため、土木関係の仕事で全国を回った。30歳代半ばから50歳代までは建築職。しかし、目を悪くして仕事ができなくなり失業。同時に退寮となって住むところもなくなった。市役所に相談に行ったら「貧困ビジネス」を紹介された。そこでは生保を搾取されたり、大勢の食事作りをやらされたりして耐え切れず脱出し、ホームレス

となった。その後、団体 G に声をかけられて現在はアパートに暮らしている。

この世代は中卒という学歴でも正社員としての仕事に就ける時代であったことがわかる。最初の仕事も 10 年~20 年以上勤務している。1980 年代まではまだ転職せず、一つの会社に長く働き続けるという「終身雇用」制度が生きていた時代である。また、宅地造成など日本全国において開発が行われた時代でもあり、建築や土木業界は活況を呈していた。しかし、建築・土木の仕事を長くしていた者によくみられるように 50 歳代で体を悪くして失業し、何の支援も受けないまま住まいを喪失してホームレスとなっている (R、T)。

S は現在の非正規職の若者がたどるような人生を送っている。「仕事がある時は寮。ない時は友人の家かサウナ」、「働いても貯金ができず、体調も崩し」結果、住まいもなくすという状況は、社会保障制度自体が機能していないといえる。

この世代においても結婚歴があるのは Q のみである。R、S、T の 3 名とも仕事が転々としており、そのことも結婚が選択肢にならなかった一つの理由であると考えられる。そのため、家族という社会資源がなく、高齢になった際にも支援の手がないことにつながっている。

4. 「性別」からみた特徴分析

今回の調査では女性は 4 事例であった。女性の調査対象者が少ない理由は、団体 G の被支援者自体に女性が少ないことがあげられる。もともと団体 G は、路上や河川敷で生活するホームレスの人々の支援を中心として発足した団体であり、従来の支援対象者が「中高年・単身・男性」という特性があったこととも関連している。現在も支援しているのは男性が多いが、女性の数も明らかに増えており、2015 年 4 月時点では支援している人のうち 1 割を占めている。また、若年化も傾向としてみられる (表 5)。理事長へのヒアリングでは、「近年は、いわゆる“ホームレス”ではなく若年、女性、夫婦、きょうだいの困窮者といったこれまでにない特徴を持った人が増えてきている。」とのことであった。

表3 団体G利用者のうち女性が占める人数・割合・平均年齢

	1999~2008年	2009~2015年(4月末)	合計
入居支援総数(人)	167	274	441
女性入居者数(人)	7	31	38
女性比率(%)	4	11	9
支援時平均年齢(歳)	65	44	48

出典:「ニュースレター 第25号」団体G 2015年6月発行 p.2

表4 団体Gの女性利用者の推移

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	合計
女性入居者数	6	2	4	2	7	6	4	31
平均年齢	57	63	53	50	29	38	33	43

出典:「ニュースレター 第25号」団体G 2015年6月発行 p.2

10代	20代	30代	40代	50代	60代	70代	合計
1	8	8	8	7	5	4	38

出典:「ニュースレター 第25号」団体G 2015年6月発行 p.2

DV,ネグレクト	失職等	離婚・死別	低学歴	障害・高齢	親の離婚・死別
11	9	6	9	11	8

出典:「ニュースレター 第25号」団体G 2015年6月発行 p.2

今回の対象者の4事例のうち3事例が20代前半と若く、いずれも家族から逃げるように家出している。若い女性ということで路上等での生活は選択肢になく、Aは弁護士から、Bは市役所から、Fは、直接自分から連絡があり、比較的早い段階で団体Gにつながっている。

困窮の要因は、親の離婚、家族の不仲、虐待や、それに起因していると考えられる精神疾患、学歴の中途半端さからきていると考えられる。これは、表6の「女性利用者の生活困窮の原因」を見ても同様の傾向がうかがえる。今回の調査対象の若年層に限定してみると、こうした要因について、同じ年代の男性と比較してもジェンダーによる特徴が見えない。しかしこれは、対象者が20代前半と若く、結婚もしていない状態であることに起因しているだろう。

「性別」としての特徴が見られたのは、40歳代のHのみであった。先述したとおりHは、離婚後に「精神のバランスが崩れた」。その後、どのような生活となったかの詳細は語られなかったが、離婚後に「住み込み」の仕事をしたとのことであり、離婚と同時に住まいも喪失したと考えられる。しかし、仕事先でパワハラにあって精神疾患を発症したため仕事を辞めることになり、再び住まいを喪失している。「離婚」「失職」「障害」と、表6の原因の多くをHは占めることになっている。

Hの場合も前章の調査対象の女性と同様に、離婚(夫)が起因となって困窮に陥っている。また本人自身も離婚しても自立していけるだけの仕事・キャリアがなく、離婚や失業のたびに住まいを喪失する事態になっている。現在の40歳代は、男女雇用機会均等法以後に就職を迎えた世代であり、女性が仕事を持ち、結婚や出産後もキャリアを伸ばしていくことが「当たり前」とされたように思われるが、それはごく限られた一部の事例にとどまるものであろうか。相当な専門性があるか、家族による支援があるか、仕事の継続は困難となっている。そのため、経済的自立の困難な女性にとって離婚は困窮化の大きな要因であることは変わりがない。

こうした点から先述の3名の女性を考えると、AとBは高校中退でいわば中卒の学

歴である。A、Bともに高校時代からアルバイトはしているが、中退後もアルバイト以外の仕事をしておらず、専門的な何かを持っていない。Fは大卒ではあるが、大学卒業後もアルバイトの仕事であり、大卒という肩書はあっても、それが職業へと結びついていない。A、B、Fともに一般就労の経験がなく、専門性もない現状では、自らの力だけで困窮状態から抜け出すことができず、前章で取り上げた女性やHと同様に、離婚や家族が原因となる要素によって、将来にも困窮が固定化する可能性が高い。

5. 住まいの回復までの経緯と生活支援の内容

(1) 団体Gの概要

団体Gは、大都市近郊に位置するX県B市に所在するNPO法人（職員数約10人、年間予算額約8,000万円。いずれも2014年時点）である。団体Gは、路上生活者支援事業、自立支援相談事業、シェルター事業など幅広い事業展開を行っている。

(2) 対象者の住まいの確保に至るまでの経緯

今回の調査対象者が住まいを回復できたのは、ほとんどが生活保護によっている。例外はDとOである。Dは、団体Gの支援を受けて住まいを回復したが、生保は受給せず、社会福祉協議会の生活福祉資金を利用している。Oは、同様に団体Gの支援で住まいを得たが、労災手当と雇用保険で生計をたてている。

事例	住まい回復のための支援				居住継続のための支援		今後の支援の方向性
	相談	同行	手続き	連絡先	金銭管理	服薬管理	
A	○	○	○	○	○	×	学習支援の継続。働くことのモチベーションを高める
B	○	○	○	○	○	×	何が問題なのか、ニーズは何かの明確化
C	○	○	○	○	○	×	就職が希望通りのところに行けるかの見守り
D	○	○	○	○	×	×	精神疾患がある。就労へのサポートが必要
E	○	○	○	○	○	×	仕事を長続きさせるための支援
F	○	○	○	○	○	×	精神疾患の治療と就労へのサポート
G	○	○	○	○	○	○	精神疾患の治療と現在行っている就労の継続サポート
H	○	○	○	○	○	×	日常生活相談の相手
I	○	○	○	○	○	○	アルコール依存症の治療と精神面のサポート
J	○	○	○	○	×	×	日常生活の相談相手
K	○	○	○	○	○	○	精神疾患の治療
L	○	○	○	○	○	×	夫婦2人の就労継続のサポート
M	○	○	○	○	○	×	現在の仕事の継続支援
N	○	○	○	○	○	○	精神面のサポート
O	○	○	○	○	○	×	就労するための支援
P	○	○	○	○	○	×	精神面のサポート
Q	○	○	○	○	○	×	現在の仕事の継続支援
R	○	○	○	○	○	×	精神面のサポート
S	○	○	○	○	○	×	精神面のサポート
T	○	○	○	○	○	○	軽度知的障害があるため、生活全般のサポート

生保受給で住まいを回復した18名のうち、生保を知っていたのは1名のみであった。

認知	紹介元		例数
知らなかった	専門職	団体G	6
		市役所	4
		警察・検察	2
		弁護士	2
	一般	大家	1
知っていた			1
不明			2

紹介元で「団体 G」とあるのは、困窮状態に陥って最初にコンタクトしたのが市役所ではなく、団体 G である場合と、路上生活をしてきた人が、団体 G の巡回時に説得に応じて生保受給した場合とがある。「市役所」は、住まいがなくなった、または食べるものがなくなって市役所に相談にいった事例である。「警察・検察」は、事件や犯罪を起こしたため、警察に逮捕され団体 G を紹介され、そこから生保に結び付いた場合である。直接には団体 G からの紹介にはなるが、ここでは送致元を明確にするため「警察・検察」に分類した。「弁護士」が紹介元になったのは A と C である。A は、金銭的トラブルに巻き込まれていたため弁護士に相談し、そこから団体 G につながった。C は、先述した通り、弁護士につながりたいために故意に犯罪を犯した。

「一般」からつながったのは「大家」の 1 事例のみである。P は、失業して、家賃を滞納していたため大家から市役所に連絡が行き、そこから生保受給につながっている。

「知っていた」のは昔、公務員であった J のみであった。J は、「福祉事務所のケースワーカーと受給者との関係性が驚くほど希薄」と語り、支援者と被支援者（自分）の間に信頼関係が構築されていないとした。

「不明」は 2 名であったが、この 2 名は、ほとんど成育歴や生活歴などを語らなかったために詳細がわからなかった。

ここで特徴的なことは、生活困窮した際には、市役所ではなく、パソコンなどで「ホームレス」と入力し検索して、団体 G につながっている人がいることである（E、L）。路上生活をして団体 G の説得を受けた人も、市役所に相談に行こうとは思っていなかったとしている。このように SNS を利用して、市役所や相談センターなどを経由しない形で直接支援を求めてくる人が今後増加することが推察される。

（2）住まいの回復に向けた団体 G の支援内容

住まいを得るためには、保証人や緊急時連絡先、そして家賃保証が必要である。今回の対象者の場合、この要件をすべて満たす人は一人もいない。家賃の支払いは、生活保護の住宅扶助であるのが 15 名である。若年層では特に「公的に身分を証明するものがなにもないために、ちゃんとした仕事にもつけない」状態となっている。

団体 G では、利用者は多くの場合、まずシェルターなどに入居し生活を立て直すことか

ら始めるといふ支援方法をとっている。ほとんどの人は、その後に団体 G の紹介によって民賃に入居するが、中には住み込みの仕事を探してくる人もいる。

民賃への入居の際には、保証人はすべて団体 G の理事長がなっている（確認）。保証人になってくれる親やきょうだい、親族や知人が実質的にいないからだ。現在でも家族・親族と交流があるとしたのは T のみであった。これは前章で述べた団体 A の利用者と比較しても顕著に家族関係が希薄である。

何か問題があったらすぐにつけるという支援方法とすることで、地元の不動産会社からの信頼を得て、貸してくれる物件の数を増やしてきた。「大手の不動産会社は、担当者が頻繁に変わるため、信頼関係を築きにくい」という。第 2 章 2 節でも記述した通り、住まいを提供する支援団体は、長期間かかって住まいを貸してくれる不動産会社との信頼関係を築いていくという下準備をして初めて物件を借りることができている。生活困窮者の住まいの提供に関しては、法律や制度などを整備していくことも重要であるが、このような支援者による「見えない」支援が必要である。

不動産会社も経営している団体 T とは異なり、団体 G では、利用者の借りた物件一つひとつの概要については把握していなかった。そのため、築年数や工法、広さなどを把握できたのは 3 件である。その一方で、図 1 のように、利用者がどこに住んでいるかについては地理的な把握はされていた<図 1 参照>。

図 1 をみると団体 G の事務局がある地点を中心にして周囲に住まいがある。これは、利用者の多くが生活支援の一環として「金銭管理」や「服薬管理」「見守り」「他の利用者との交流」を行う必要があるからだ。また、何かあったときに、団体 G の職員がすぐにつけるという目的もある。

6. 確保した住まいの実態

団体 G では、利用者の住まいについては、どのような住まいであるかという概要を全員については把握していなかった。これは多分に、長年つきあってきた信頼のおける「不動産会社に任せている」ためであろう。また一方では、住宅扶助の範囲内であるといふ条件下では住まいについて大きな差がないという支援者側の考えがあるものと推察される。

今回の調査対象者で、住まいを把握できているのは 3 名のみである。

事例	構造	築年数	間取り	家賃
A	木造	20年以上	1K	46,000
I	木造	25年	1K	46,000
J	木造	不明	1K	43,000

「構造」は 3 件とも木造、「間取り」は 1 K、「築年数」については、20 年～25 年である。1 名不明であるが、家賃から推察すると、ほぼ 20 年以上と考えてよいであろう。インターネット上の団体 G がある市の家賃相場情報を見ると、「25 年以内」「1 K」で、だいたい 3

万円～4.5万円が多い。対象者の住まいは「木造」であることから考えると、20年、25年以上経過した住宅は、かなり老朽化していることがうかがえる。今回の調査では、対象者の自宅でのヒアリングにはならなかったこともあり、住まいについての状況を把握できなかった。また、対象者本人に、住まいで困っていることを尋ねても、ほとんどの人が「困っていることはない」と回答した。洗濯機や冷蔵庫、電子レンジなども、アパート入居時に団体Gのスタッフが一緒に買いに行ってくれる、あるいはそろえてくれるとのことで、生活必需品であるこれらの物品については、不足しているとの声は聞かれなかった。また、前節で出されたような、洗濯物を干すベランダがない、布団や服を収納するスペースがないといった不満も出されなかった。これは、本当に困っていることがないのか、支援を受けている身としてそういう要求を言うてはいけないと抑制された意見なのか明確にできなかった。

しかし住まいの基準が満たされているかは客観的に見る必要がある。

団体Gが所在している市の家賃相場でみると、4万円から4.5万円で1Kのアパートでは、およそ17㎡～23㎡の広さである。

前節で示した阿部らが行った「三鷹MIS調査」の結果では、若者：面積18.6㎡・間取り1K、高齢男性：面積29.75㎡・間取り1DK、高齢女性：面積33㎡・間取り2DKが「最低必要」となっている。団体Gの利用者の場合、若年単身では、面積と間取りに関してはクリアしているが、高齢男性と高齢女性も17㎡～23㎡であるとする「最低必要」な面積・間取りを下回ることになる。あまり重視されないが、「室内洗濯機置き場」や「洗濯物を干せるベランダ」などもMIS調査では、「最低必要」になっており、住まいの質についても、生活困窮者支援という全体のスタンスにおいて検討しなおす必要があるのではないかと。

3節 考察

本調査からは、前章と同様の、精神的・身体的健康を損ねることから仕事を喪失するという居住の困窮化の過程が見られた。また、この困窮化の間に、家族や知人・友人との縁が切れていくという経緯も同様であった。路上生活というホームレスの究極の形を経験した人が団体Tの利用者よりも多いことから、より厳しい生活を送った人がいることも特徴である。

一方、前章と大きく異なる点は、1980年代・1990年代生まれの20歳代・30歳代の利用者が多かったことだ。1980年代と1990年代を生年とするものの特徴は、家族関係の希薄さである。そこが1970年代より以前に生年のものとの大きな違いである。家族（両親ときょうだいも含む）との不仲に加えて、母子家庭の場合は、身体的・経済的虐待があるものが多い。因果関係は明確ではないが、精神疾患がある者が2名いる。精神的疾患、低学歴、家族や信頼できる友人・知人などサポートネットワークの不在など、就職ということだけでなく、これからの人生をどう生き抜いていくのかという心構えから始まり、生きるための基盤づくりが団体Gに求められている。団体Gも、「これまでサポートしてきたのは、中年以上

の単身男性が中心だった。現在、求められている支援はまったく異なるものであり、対応に苦慮している」という。この相違は、自らの力で働き、住まいを得て生活をしたという経験があるかという生活力の差といえる。就労、住まいの確保も自力だけでは困難な彼らには、従来のような「まず、更生施設に入居して就労を支援する」という支援プロセスではなく、まず住まいを提供し、寄り添い支援を行うという「ハウジングファースト」での長期の支援が必要だ。これは、ある程度、自立していることが求められる更生施設での支援だけでは、就労も含めた自立までたどりつくことが容易ではないからだ。従来のホームレスのように失業の結果、住まいを失ったというパターンではなく、最初から自分の住まいを持たないという「新しい居住困窮者」には特に、住まいの確保、生活支援、就労支援といった一連の流れが必要とされている。

だが、事例によっては今後、数年、数十年に渡る支援が必要な場合もあり、長期のサポートは団体 G だけで行えるものではない。若者サポートステーションや、社会的就労を含む就労支援を行う NPO 法人や社会福祉法人、企業との連携、精神疾患を治療するための病院などとの幅広い協働が必要となる。

また、今後、生活困窮若年世代の特徴として、地元ではなく遠方から支援団体に直接結び付く事例が増えてくることが予想される。これは、先述したようにネットなどで検索して行く場合と、今回の事例のように家族から逃亡するためにあえて遠方の支援団体を頼って行くことがあるからだ。彼らは、まったく縁のない地域にある団体 G を「紹介されて」単身でくる。賃貸住宅契約の際に問題となる連帯保証人をどうするかは、一層大きな今後の課題となるだろう。

1960 年代やそれ以前に生まれたものは多くは正社員として就職のスタートを切っているが、様々な理由で転職をしていることが共通している。

仕事も多くは、工場、飲食店、土木、運輸関係の仕事内容で、短期間労働や派遣社員、パート、アルバイトであり、転職によってステップアップしているものはいなかった。こうした社会保障制度外となりがちな非正規労働であったことが、退職後の生活の不安定さにつながっている。こうした人々には、失業した時点での相談に応じ、現時点での住まいを失わない方策をともに考えるという対応が不可欠である。

定職・定住を持たない生き方と関連しているのか、アルコール依存、精神疾患、ギャンブル依存、ニコチン依存などの疾患を抱えているものが多い。50 歳代では、身体的には就労可能である者もいるが、精神的な面や雇用情勢から一般就労は困難であり、団体 G の関連する場所（ケア付き住宅）での就労となっている。中年以上の年齢では、心身の疾病や体力などが原因で就労自体がかなり困難な事例のほうが多い。

一方で、学歴と就労経験の豊富さが、ホームレスとなった後のリカバリーの速さとなっている事例も見られた。大卒者は 1960 年代および 1950 年代生年で一人ずついる。彼らの場合は、精神的疾患がないこともあるが、短期間の生活保護受給だけで再就職し、生活保護から脱することができている。それぞれの状況の結果、一時期ホームレスにはなったが、それ

までの長期間の就労経験などによって、以前と同等ではないものの社会復帰が可能となっている。このように一定程度の仕事の経験がある者については、仕事先のマッチングをするものがあれば就労も可能になるということがいえる。

本人は「仕事をしたい」と強く希求しても現在の雇用情勢の中では一般就労が困難という者のために団体 G では、就労の場を作ることを検討している。しかし、他団体との協働で設置を予定していたリサイクル工場も設置のめどがたたず、生活困窮者自立支援制度にある中間的就労も実際には難しい状況にあり就労できたものは少ない。

もう一つ特徴的であったのは、いわゆる「貧困ビジネス」に取り込まれ、脱出してきた人が複数いることである (H,I,T)。彼らは失業がもとで住まいを失っているが、住まいさえあれば自立生活は可能であり、特に生活支援が必要な事例ではない。それが貧困ビジネスを頼るしか住まいを確保できない状況という点に大きな問題がある。行政に相談に行ってもいなくても、最終的な受け皿が多くの場合「貧困ビジネス」しかない現状は、早急に入居できる住まいとなる社会資源が圧倒的に不足していることを示唆している。「貧困ビジネス」に生活困窮者が流入すると、過剰な生活保護受給に結び付く可能性がある。彼らは利用者の自立支援を目標にせずただ困り込むだけだからだ。H、I、T のように住まいさえあれば自立が可能な者に対しての住まいの提供は、膨張する生活保護費の適切な抑制にも貢献できる。

引用文献

- (1)「ニュースレター」団体 G 平成 25 年 6 月

4 章

生活困窮者に「住まい・生活支援・就労支援」を提供する民間支援団体の活動実態 — 首都圏の7団体の事例から

1 節 研究の目的

生活保護受給者が 200 万人を超え、生活困窮者も若年から高齢者まで世代を超えて広がりを見せている。路上生活者の数は全国的に減少したと言われているが、いまでも多くの生活困窮者が住まいを失い、また住まいとはいえない環境、たとえばネットカフェ、簡易宿泊所、無料低額宿泊所、無認可施設などでの暮らしを余儀なくされている。一方、住み手がなくなって放置された空き家は社会問題の一つとなっている。住み手のない住まいが多く存在しているにもかかわらず、住むところがない者が多く輩出されているという矛盾が生じている。なぜ、生活困窮者は住まいを確保できないのであろうか。住まいを確保するにはどのような要件が必要なのだろうか。今後ますます増加すると予測される、自力では住まいを確保できない生活困窮者を誰が、どのように支援していくのかが大きな課題となっている。

本研究では、住まいを喪失した生活困窮者に住まいを提供する NPO 法人を主とした民間支援団体（以下、「支援団体」とする）の活動に焦点をあてて、以下の3点を明らかにする。

1. 支援団体は、どのように生活困窮者に住まいを提供しているのか、
2. 支援団体は、住まいを確保したあとのアフターケアとして、具体的にどのような支援を行っているのか
3. 支援団体が抱える課題は何か

2 節 研究の背景

生活困窮者とは、どのように定義されるだろうか。高橋は(2012)、「生活困窮者は、地域包括のパラダイムの言う自助と互助を失った、日常生活支援の必要な人たち」としている。本稿では、生活困窮者を「安定した住まいを喪失している、あるいは喪失する直前にあって、経済的困窮状態にあり、日々の生活をサポートしてくれる社会関係が希薄な者」としてとらえる(1)。

生活困窮者自立支援制度では、自治体に対して「住まいの確保」、相談や家計管理などの「生活支援」、中間的就労などを含む「就労支援」を事業化することとしている。これは生活困窮者など何等かの支援を必要とする人が地域で生活を継続するためには、「住まいの確保」、「生活支援」、「就労支援」が必要となることを国が示したといえる。支援が必要な人々に対して、「住まい」や「生活支援」が必要であることは、地域包括ケアシステムにおいても示された考え方である。

こうした改革や新制度の理念は、「住まいの確保」「生活支援」「就労支援」を従来のように個別バラバラではなく、連関性を持って行う必要性があることを示しているといえよう。

住宅政策においても「住生活基本法」(2006年)、「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)などが制定され、低額所得者や高齢者、障害者などへの住まいを提供する施策を講じなければならないことが定められた。政策的には、住まいが以前にも増して重視されているが、実態としては、生活困窮者が、何の支援もなく住まいを確保することは非常に困難である。この要因として以下の3点があげられる。一つは、公営住宅の絶対的不足である。入居できるのは高齢者や母子世帯など優先的条件を持つ一握りの者にすぎず、若年単身者は入居要件に該当すらしない。2つ目の要因は、民間賃貸住宅市場での住まいを確保するために必要な、保証人や緊急連絡先となるインフォーマルサポートネットワークを失っていることだ。3つ目の要因は、民間賃貸住宅市場において貸し渋りが見られることである。これは、大家や不動産会社が、貸した後に生じるトラブルをおそれるためである。偏見や先入観によるところもあるが、生活困窮者の中には、その身体的・精神的特性や生活習慣などから、一定の支援を必要とする者がいることも事実である。

3節 研究対象としてNPO法人を主とする意味

廣川は(2006)、NPOの特徴について、採算ベースにのらない行政が行えば非難をあびるような「リスクの高いプロジェクトへもあえて挑戦し、特定分野のパイオニアとして新しいアイデアや事業の開発ができる、つまりサービスの革新ができるという<イノベーション機能>もある」こと、また現行の政策に不備があることを指摘したり、良いと思う政策を提案するアドボカシー機能があることとしている(2)。今まで誰も対応しなかった領域、制度のはざまの問題で縦割り行政だけでは取り組めない問題にこそNPO法人の機能が発揮される領域である。

むろん生活困窮者への支援を行う民間支援団体としては、社会福祉法人が長い歴史を持っている。しかし、社会福祉法人は、入所者支援が中心であり、地域に居住する生活困窮者の個別支援を「住まいの確保」、「生活支援」、「就労支援」と関連性を持って実践してきたとはいえない。大迫は(2011)、施設での支援ではなく、地域での自立生活への支援をどう実践できるか、援助方法の違いをどう乗り越えるかの壁がある(3)。

平山は(1993)、アメリカの非営利団体であるCDC(Community-based Development Corporation)について「CDCに代表されるコミュニティ・ベーストの非営利セクターはアフターダブル住宅の供給を確実に拡大させている」とし、「“政府”と“市場”の間隙を突く、有効な選択肢としての位置を獲得しはじめている」と評価している(4)。アメリカのCDCと日本のNPO法人では歴史的経緯も規模も大きく異なるが、NPO法人が今後も地域で住み続ける手段において「サード・アーム」として重要な位置づけになっていくと考えられる。

本研究では、こうしたNPO法人の縦割りを超える柔軟性、先進性に着目し、今後「住まいの確保」、「生活支援」、「就労支援」を、関連性を持って実施できる団体であるとして研究対象とした。

4 節 先行研究のレビュー

住宅政策が不備な我が国において、国民から大きな不満が出されないのは、居住権が人権であることの意識が、政府にも国民にも希薄であるからだ。戒能は（1996）、居住権とは、憲法 13 条および 25 条に根差すきわめて重要な権利であるとする(5)。こうした考え方に立脚すれば、住まいの確保は政府・自治体の責任が原則である。生活困窮者のみならず国民の居住権保障を行政に対して今後も求めることを前提としながらも、直面する問題として生活困窮者に対して、何らかの方法で住まいを提供しなければならない。

米野は（2010）は、「住宅供給における物件の建設や提供、及び入居支援における物件情報の提供や家賃保証等は住宅系が担い、生活支援としての住まいの運営や支援の実施は福祉系が担うというような、役割分担が構築されることが望ましいだろう」と述べている。ここでは、住宅供給のみならずその後の生活支援を一体的に実施すること、それぞれの団体の強みを活かして支援を行うことの重要性が提唱されている(6)。しかし、「住まいの確保」は支援の入口であり、「住まいの確保」の支援と、「生活支援」や「就労支援」を別々の団体が行うことのデメリットがあるのではないだろうか。

全らは（2009）、東京都で実施されたホームレス支援の「地域生活移行支援事業」（以下、「移行事業」とする）の成果について分析している。「移行事業」を受託した団体を、「住宅サポート」、「生活サポート」、「就労サポート」に分けて、各団体が行った事業の成果と事業後の変化を分析している。各団体がそれぞれ連携することで、有効な事業展開が可能となったこと、職員の技術向上などにつながったことなどの成果が得られたとした。また、路上生活者支援について「新たな居住福祉モデル事業を推進していくべき」とした(7)。しかし、「新たな居住福祉モデル事業」とは、「移行事業」で実施されたような支援団体の役割分担で行われるのか、それ以外の方法論があるのかを提示する必要があるだろう。

中島らは（2013）、同様に「移行事業」を分析し、「居住支援、生活支援、就労支援の三つの支援が、自立した生活再建を支えるうえで欠かすことが出来」ず、これらを「個々バラバラに提供するのではなく、個人個人に即した包括的ケアとして提供することが重要である」と指摘した(8)。

先行研究からは、生活困窮者支援には、「住まいの確保」「生活支援」「就労支援」が重要であることが明らかとなっている。しかし、生活困窮者が地域で生活を継続していくためには、この3つの要素は、具体的にはどんな内容なのか、各要素をどのように関わらせていくのかを明らかにする必要がある。

5 節 調査対象と調査方法

今回、「住まいの確保」、「生活支援」、「就労支援」を提供する支援団体への調査を行うにあたって、以下のプロセスで対象を抽出した。

1. 調査対象の抽出

- ①内閣府のNPOポータルサイトに記載されている認証団体の「所轄庁」と「主たる事務所の所在地」を「東京都」に設定した。東京都を対象とした理由は、大都市に多く生活困窮者の住まいの問題が発生するとの推測がなされるからである。
- ②2013年10月12日現在での東京都を所轄庁とするNPO法人の全体像は、東京都全体10,160団体、区部7,937団体、市部1,875団体である。(町村・島しょ部は除く)
- ③「定款に記載された目的」欄に、「生活支援」「居住」「住まい」「生活困窮」「低所得」「就労支援」を設定して検索を行った。これらの「目的」に絞った理由は、今回の調査の目的が、NPO法人によって、どのように「住まいの確保」「生活支援」「就労支援」が提供されているのかを検討するためである。
- ④検索結果は、次の通りであった。「生活支援」226団体、「居住」62団体、「住まい」37団体、「生活困窮」36団体、「低所得」4団体、「就労支援」100団体。
- ⑤それらの団体の「法人入力情報」を確認して、その記述内容を精査した結果、「生活困窮者」に対して、「住まいの確保」「生活支援」「就労支援」を行っていると思われる団体を抽出した。
- ⑥その結果、37団体(区部31団体、市部6団体)のNPO法人を抽出した。
- ⑦上記のNPO法人の中から、活動内容(「施設」の提供ではなく、民間賃貸住宅など個人の利用を提供している団体を抽出)、NPO法人格取得後の年数(5年を区分の区切りとし、5年未満と5年以上で類型化)、地域分布(人口規模、都心部か周辺部かの地域性で類型化)を配慮し、全部で4団体(区部から3団体、市部から1団体)を選択した。
- ⑧ヒアリング対象として次の3つの団体も比較対象として選択した。一つは、有限会社である。これは「会社」という組織がNPO法人と比較して、どのような利点があるのか、不利な点があるとするれば、それはどのようなことかを明らかにするためである。また千葉県、埼玉県から一つずつNPO法人を選択した。これらの団体は、10年以上前から生活困窮者支援に携わり、「住まいの確保」、「生活支援」、「就労支援」の提供を行っている。いずれも東京都のNPO法人ではないが、先駆的事例として今回の分析に必要であること、また東京都との地域性の違いから「住まいの確保」に違いがみられるのかを検証するという目的もある。

2. 調査方法

調査方法は、質問紙を用いてある程度の質問を用意するが、対象者の自由な語りも重視する「半構造化面接」によるヒアリング調査を実施した。定量的調査ではなく定性的調査の手法を取った理由は、「住まいの確保」、「生活支援」、「就労支援」の具体的な支援方法を明らかにするためには詳細なヒアリングによる調査が適切と判断したからである。ヒアリングは、2014年1月~4月にかけて実施し、1団体につき1時間半から2時間かけて行った。また、ヒアリングの補足として2015年5月にアンケート調査も行った。

3. 質問項目

ヒアリングの質問項目は次の通りである。1. 住宅確保の内容、2. 生活支援の内容、3. 就労支援の内容、4. 社会生活について、5. 今後必要と思われる生活支援の内容 6. 利用者の緊急時への介入事例について、7. 利用者支援で困難なこと、8. 地域の他の社会資源との連携・協働関係について、9. 今後、連携・協働する必要がある機関について、10. 連携・協働が困難な理由、11. 生活困窮者が住まいを確保する際に問題になること、12. 生活困窮者の地域居住で必要なこと、13. 団体を維持していく上での課題、14. 居住支援協議会への期待

6節 「住まい」、「生活支援」、「就労支援」を提供する支援団体へのヒアリング結果

1. 調査対象団体の基本属性

今回の調査対象とした NPO 法人等の基本属性は、表 1 の通りである。団体の規模を表す正会員数を見ると 10 人から 162 人と幅広い。年間予算額は、900 万円から 1 億円と開きがある。団体 A,D,F,G は、ホームレス支援から始まっており、活動内容も多様である。活動内容が多様であるのは、ホームレスの自立を支援するためには、生活全般にわたる支援が必要であり、オンデマンドに対応していく中で大きく展開してきたと思われる。団体 B,C は、代表者が東京都の「地域生活移行支援事業」に関与した経緯があり、有限会社 E も生活困窮者が住まいを確保することや、確保した後の生活の困難を設立者が前職を行う中で痛感したことによっている。

【表1】ヒアリングの対象としたNPO法人等の基本属性							
	A	B	C	D	E	F	G
組織形態	NPO法人	NPO法人	NPO法人	NPO法人	有限会社	認定NPO法人	認定NPO法人
所在地	東京都豊島区	東京都新宿区	東京都板橋区	東京都立川市	東京都中野区	千葉県市川市	埼玉県さいたま市
NPO法人格取得	2008年	2011年	2006年	2011年	2004年	2003年	2006年
成立の経緯	新宿で医療相談を行っていた「池袋医療班」を結成して、池袋でも相談を始める。 1990年代より放し出しなどを行っていたグループと合併して、Aを作った。	2006年に株式会社の不動産会社を設立。生活保護施設、民間宿泊所、自立支援センターなどの利用者に対して住宅相談、無料低額宿泊所に入所する生活保護受給者の自立支援を実施していた。その中で、生活支援の必要性を実感し、Bを設立。	元NPO法人の職員で、東京都の地域移行支援事業に関わった。路上生活者がアパートに移行した後のアフターケアがなされていないことに疑問を感じ、Cを立ち上げた。	「三多摩野宿者人権ネットワーク」が前身。独立行政法人福祉医療機構の助成を得て入浴サービスを開始。2011年以降は、カンパ、福祉医療機構の助成などで、無料の入浴サービス、食事提供、相談活動を実施	区役所の生活保護課で仕事をしていたが、生活困窮者に住まいを提供することの難しさを実感し、退任して自ら不動産業を始めた。NPOにできなかったのは有限会社のほうがたち上げやすかったから。	北九州での牧師時代にホームレス支援を開始、市川に転任後、Fを創設	元リーダーが学生のころより路上生活者の支援活動に参加していた。卒業後、仲間を募って団体Gを立ち上げたが、現リーダーはその立ち上げメンバーの一人。
リーダープロフィール	精神科医	社会福祉士、宅地建物取引主任ファイナンシャルプランナー	元住宅関係NPO法人職員	市議会議員	元区役所職員	牧師	社会福祉士・保護司
正会員数	17人	10人	10人	18人	—	162人	137人
主な収入源	寄付金	事業収入	事業収入	寄付金、助成金、入居者負担金	—	補助金、委託金、寄付金 居宅介護事業	事業収入、会費、寄付金
有給職員数	4人	11人	3人	0人	5人	11人	5人
内訳：正規(雇用)	1人	11人	3人	(全てボランティア)	5人	11人	5人
非正規(雇用)	2人(非常勤) 1人(パート・アルバイト)			ただし、Dが提供する共同住宅管理人(当事者)には給与を払っている		0人	
年間予算額	約1550万円	約1億円	約900万円	約1200万円	資本金300万円	約7800万円	約6200万円
活動内容	1. 緊急一時支援事業 2. 心身の健康増進事業 3. 生活相談援助事業 4. 就労および生活再建に必要なサポート事業 5. 生活困窮者の問題に関する調査研究・教育・広報事業 6. 情報交換およびネットワークの構築事業	1. 生活困窮者及び高齢者等の就労支援事業 2. 生活困窮者及び高齢者等の居住支援事業 3. 生活困窮者及び高齢者等の生活支援事業	1. 居住支援事業 ①借り上げ・転貸方式により13件の住居提供を行った ②要生施設等の住宅相談	1. 路上生活者・生活困窮者支援事業 ①食事提供、入浴サービス、相談業務、入居者支援 2. カフェ事業 ①コミュニティカフェの運営と当事者就労支援事業	不動産の土地売買 賃貸マンションの仲介 不動産活用コンサルティング、建築設計、塗装 工事全般	1. 路上生活支援事業 2. 路上生活者支援(路上巡回)事業 3. 自立支援相談事業 4. シェルター事業 5. 居宅支援事業 6. 自立支援住宅入居支援及び生活指導相談事業 7. 入居支援事業 8. 居宅生活及生きがい支援事業 9. 急迫保護・入院支援事業 10. 葬祭開催事業 11. 自立準備ホーム事業 12. 就労紹介事業 13. 共同住宅運営準備事業 14. 訪問介護事業 15. 障害者生活支援事業 16. 生活困窮家庭の教育支援事業 17. 墓地運営事業 18. その他(広報交流)事業 19. その他の事業	1. 無料低額宿相談事業 2. 緊急一時シェルター事業 3. 地域生活サポートホーム事業 4. 障害福祉サービス事業 5. 人づくり事業 6. ほっとサロン事業 7. 成年後見事業 8. 地域生活見守り事業
注:							
①職員数のデータは、2014年度時点							
②「主な収入源」「年間予算額」「活動内容」については、それぞれの所轄団体に提出された「平成25年度 事業報告書」より作成							
③その他のデータは、ヒアリングやアンケートによるもの、または団体HPや団体が発行している資料による							

2. 各団体別の「住まいの確保」に関する結果

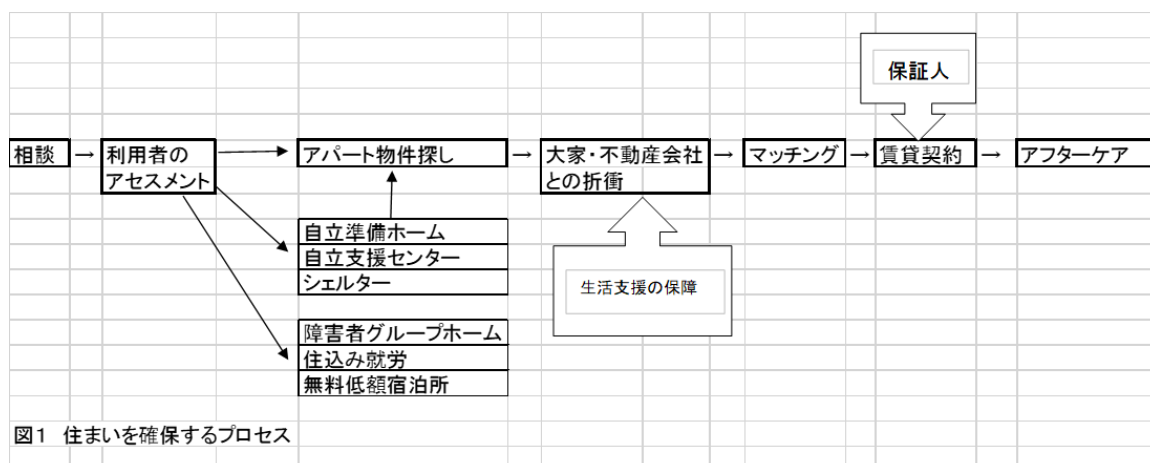
表2は、各団体別の1年間に相談を受けた数である。相談者のすべてに住まいを提供しているわけではないが、その多くが住まいを無くしている、あるいは無くす可能性が高いことから相談に至っており、結果として多くの場合、当該団体の支援により住まいを確保したと考えられる。

	新規件数	継続件数
A	156	106
B	261	63
C	64	11
D	1	4
E	480	120
F	171	220
G	269	75

注:

①団体Dは支援後の所在が明確な対象者のみをあげた。

各団体の「住まいの確保」支援のプロセスは、おおよそ図1が示す通りである。



団体によっては、自立準備ホームやシェルターなどを利用しないところもあるが、プロセスとしては、どの支援団体も同じ様相を示した。団体A、D、F、Gは団体所有のシェルターを有しており、緊急時対応が可能である。緊急時にすぐに対応できる住まいが手元にあることは、利用者の信頼を得ることができ、今後の支援において大きな役割を果たすとのことである。「保証人」「緊急連絡先」「トラブル時の介入」は、全ての団体で実施されており、生活困窮者が民間賃貸住宅に入居する際の前提条件となっている(表3参照)。

保証人は団体が直接担当する場合と、保証会社を利用する場合の2通りある。支援団体にとって生活困窮者に住まいを提供してくれる「理解ある」大家や不動産会社の開拓が活動の一つのミッションとなっている。支援団体と大家や不動産会社との間に信頼関係が結ばれて初めて住まいを確保することが可能となる。その信頼関係の構築は、一朝一夕では成立せず、表に出てこない「見えない支援」ともいうべきものだろう。

一方、2007年の「住宅セーフティネット法」の制定に基づき、近年、都道府県、市町村単位で「居住支援協議会」を設立する動きが活発化している。この居住支援協議会の機能として、支援団体と不動産会社の連携強化を図ることが期待されるが、現状では、「『おたくの利用者は居住支援協議会の対象としていない』と言われた」（団体A）、「居住支援協議会に相談したら、保証人を連れてきてほしいと言われた」（団体G）など、連携がまだまだ不十分であることも確認された。

活動の種類	具体的なサービス	A	B	C	D	E	F	G
団体所有	シェルター	○	×	×	○	×	○	○
	無料低額宿泊所	×	×	×	○	×	×	○
受託	自立準備ホーム	×	×	×	×	×	○	○
	自立支援センター	○	×	×	×	×	×	×
紹介	障害者グループホーム	○	×	×	×	×	○	○
	住み込み就労	○	×	×	×	×	○	○
	無料低額宿泊所	○	×	×	○	×	○	○
実施	緊急連絡先になる	○	○	○	○	○	○	○
	トラブル時介入	○	○	○	○	○	○	○
利用	保証会社	○	○	○	×	○	×	×
	保険会社	×	○	○	×	○	○	○
その他	その他			注1			注2	

注：
 ①団体Cは、アパートを借り上げて、個人に貸している。
 ②要介護高齢者の看取りとしてケア付き住宅を運営
 ③自立準備ホーム：法務所からの受託。一時的な住まい
 ④自立支援センター：東京都23区が実施。自立に向けた支援を行う

3. 支援対象者の属性と確保された住まいの特性

各団体が実際に「住まいの確保」を支援した案件の中から、利用者個人についての情報が得られなかった団体Aを除く各団体別に、2014年度に新規に対応した任意の5人を抽出した（表4 参照）。

支援対象者の基本的属性を見ると、「単身」「65歳以下の稼働年齢層」「男性」が多い。世帯の特性としては、「障害」「高齢」「その他」など多様である。「主な収入源」としては、生活保護がほとんどであり、仕事をしているものは少ない。住まいの特徴としては、「木造」「築30年以上」「1K」の物件が多いことである。木造で築40年以上のものもあるが、こうした住宅は老朽化のみならず構造的に音を伝えやすい等、種々の問題があると考えられる。居住者の近隣とのトラブルに生活音がよくあげられるが、こうしたことも関連している

かもしれない。「利用者からは、もっといいところを紹介してほしいと言われるが、住宅扶助の範囲ではこれがせいっぱい」（有限会社 E）との声もある

千葉県の子会社 F や埼玉県の子会社 G では、東京都内と比べて比較的家賃が低いが、これは住宅扶助の上限額の 46,000 円（千葉県）、47,700 円（埼玉県）が関係していると思われる

【表4】対象者の基本属性と住まいの特徴

団体	対象者の基本属性					住まいの特徴				
	対象人数	年齢	性別	世帯	主な収入	構造	築年数	間取り	家賃(月)	
B	1	单身	56	男	障害	生保	鉄骨造	20～29年	1K	58,000
	2	单身	69	男	高齢	生保	木造	30年以上	2K	69,000
	3	单身	37	男	傷病	生保	鉄骨造	20～29年	1K	53,700
	4	单身	82	女	高齢	生保	木造	30年以上	1K	53,000
	5	单身	21	女	その他	生保	RC造	20～29年	1K	53,000
C	1	单身	67	女	高齢	生保	RC造	26年	1R	50,000
	2	单身	40	女	精神	生保	RC造	24年	1R	53,700
	3	5人	53	男	その他	生保	RC造	36年	2DK	68,000
	4	2人	56	男	身体	生保	RC造	25年	2K	69,800
	5	2人	48	女	身体(母子)	生保	鉄骨造	25年	2K	68,000
D	1	单身	80	男	高齢	生保	木造	10年	1DK	52,000
E	1	单身	93	男	高齢	年金+生保	RC造	40年	2K	69,800
	2	5人	40	男	外国人	仕事	木造	46年	2K	80,000
	3	单身	25	男	身体	なし	RC造	35年	1R	53,000
	4	3人	40	女	母子	なし	RC造	35年	2K	69,800
	5	单身	30	女	精神	作業所	RC	40年	1K	53,700
F	1	单身	41	男	その他	生保	木造	不明	1K	46,000
	2	单身	60	男	その他	生保	木造	不明	1K	45,000
	3	单身	52	男	その他	生保	木造	不明	1K	43,000
	4	单身	52	男	その他	生保+仕事	木造	24年	1K	46,000
	5	单身	22	女	その他	生保	木造	20年以上	1R	46,000
G	1	夫婦	65	男	その他	生保	木造	30年	2DK	62,000
	2	单身	52	男	精神	生保	RC造	25年	1K	47,000
	3	单身	55	女	精神	生保	木造	30年	1K	40,000
	4	4名	28	女	母子	生保+仕事	RC造	6年	2DK	59,000
	5	单身	63	男	その他	生保	RC造	15年	1K	47,000

注：
 ①団体Aからは、対象者の詳細な情報が得られなかったため、除いている。
 ②各支援団体から任意の5人を抽出した。
 ③築年数の記載の仕方は、団体によって異なっている。
 ④複数世帯の場合は、世帯主の属性を記載した。

こうした住まいの質について、NPO 法人ふるさととの会が利用者に行った調査では(2012)、「住み心地が悪い」と回答したものが 44.4%と約半数を占めている。理由としては、「古い」「壊れている」が最も多く、「騒音」「日当たりが悪い」などが上位に挙げられている (9)。生活困窮者の健康と彼らの住まいの実態には因果関係があるのではないだろうか。阪東は (2015)、「これまで疫学的調査では軽視されがちであった住宅が、健康の社会的決定要因の一つとして注目されるようになってきた」とした。さらに、騒音や湿気、過密、屋内の寒さなどの住まいに関連する要素が、健康に与える影響を疾病負荷という指標によって明らかにするようになったことも指摘する(10)。生活困窮者の住まいだからある程度の劣悪さは仕方ないと等閑視するのか、こうした住まいの底上げをはかっていくのかは、実は我々の居住権にも関わる大きな課題である。

4. 住まいの確保」の前提条件となる「生活支援」

表5は、住まいを確保するために支援団体が行っている「入居前・入居時・入居後支援」の内容である。ほとんどの支援団体が、これら一連の内容を行っているが、これは、「生活支援」「就労支援」へと続く基本的な支援内容である。「住まいの確保」が、後の支援の入口となっているのだ。

		A	B	C	D	E	F	G
入居前支援	協力的な不動産会社・大家の開拓	○	○	○	○	○	○	○
	不動産会社や大家への居住者に関する説明・調整	○	○	○	○	○	○	○
入居時支援	物件の情報提供	○	○	○	○	○	○	○
	不動産会社の紹介	○	○	○	○	○	○	○
	家賃債務保全会社・保証人代行の紹介	×	○	×	○	○	○	○
	契約手続きの際の立ち会い	○	○	○	○	○	○	○
	緊急時の連絡先の引き受け	○	○	○	○	○	○	○
入居後支援	入居者の死亡など事故対応のための保険加入	×	×	×	○	○	○	○
	死亡時の残存家財の処理を保証	○	○	○	○	○	○	○

表6は、年間予算額の少ない団体から大きい団体へと並べ替えたものである。団体Fや団体Gは、ほぼ全ての支援を行っており、予算額が多い団体ほど、多くの「生活支援」を提供している。これは会員数や職員数の多さとも関連している。例外は団体Bであるが、これは団体Bが区から「居住安定化支援事業」を受託しており、委託された範囲内の支援内容となるためである。団体Cは、「住まいの確保」にほぼ特化した団体であり、「生活支援」の提供は限定的である。団体Aや団体Dは、正規職員がゼロか一人で運営されている。「生活支援」の内容によっては、リーダーや会員の持ち出しによるものもあり、スタッフの“ボランティア精神”に依拠している。団体Eは、有限会社であり年間予算額が公表されていない。「生活支援」の実施には、設立者の前職が福祉関係であったという個人的なネットワークによるところが大きい。代表者によると、有限会社とした理由は、NPO法人よりも立ち上げ易いという理由があったとするが、会員という賛同者もおらず、行政からの助成金などの支援も受けられないため、支援内容はおのずと限定的になっている。

各支援団体が共通して実施している「生活支援」は、「相談相手」「電話による相談」「近隣等とのトラブル時への対応」「家賃の支払い・管理」である。これらは住まいを確保するための条件となっている。反対に、支援している団体が少ないのは、「近隣との関係づくり」「簡単な家事」「病院への付き添い」「夜間の対応」である。地域での人間関係づくりや、日常生活の細かい点に向けた支援は、スタッフの人手不足もあり、大きなハードルでもある。

「生活支援」の提供には、どこからも予算が出てこないという問題がある。「住まいの確保」は、被保護世帯については、生活保護費の住宅扶助が利用できるが、「生活支援」や「就労支援」はその適用がなく、住宅扶助にのせていくしかない。「住宅仲介が金になると思って参入してくる業者もいるが、生活支援までやることを考えると割にあう仕事かどうか。こ

の仕事は住まいを提供したら終わりではない」(団体 E)、「『金銭管理』は生活を支える重要な活動だが、財政的な裏打ちがあるわけではなく、持ち出しでやっている」(団体 F) との声もある。「生活支援として、利用者から別途、相談料を徴収しているが、これが貧困ビジネスと誤解されている」(団体 G) などの苦悩もうかがえた(表 7 参照)。

項目	具体的な支援内容	C	D	A	G	F	B	E
支援計画	自立までの個別支援プランの作成	×	×	×	○	○	×	×
申請・手続き	生活保護の申請	×	○	○	○	○	×	○
	介護保険申請手続きの手伝い	×	○	×	○	○	×	×
相談	相談相手	○	○	○	○	○	○	○
	電話による相談	○	○	○	○	○	○	○
	話し相手	×	○	○	○	○	○	○
安否確認	定期的な安否確認・見守り	×	○	○	○	○	○	×
日常生活 支援	生活用品の提供	×	○	○	○	○	×	×
	簡単な家事	×	×	×	○	○	×	×
	服薬管理	×	○	×	○	○	×	×
	金銭管理	×	○	×	○	○	○	×
	家賃の支払い・管理	○	○	○	○	○	○	○
	病院への付き添い	×	×	×	○	○	×	×
	夜間の対応(自分のところでの対応)	×	×	×	○	○	×	×
	トラブル時への介入	○	○	○	○	○	○	○
	趣味などの生きがいづくりへの手伝い	×	○	○	○	○	×	×
関係づくり	近隣との交流の支援	×	○	×	×	×	○	×
	家族・親族との関係づくり	×	○	×	○	○	×	×
	居場所づくり・外出先の確保	×	○	○	○	○	○	×
	互助組織の形成(利用者同士の仲間づくり)	×	○	○	○	○	×	×
就労支援	就業相談・支援	×	○	○	○	○	○	×

注:
①団体Eは、有限会社のため年間予算額は公表されておらず不明であるが、傍証として記した。

団体	資金の出所
A	団体自己資金
B	行政からの委託費 (生保受給者のみ)
C	業務対象外のため実施していない
D	団体自己資金 支援者の自己負担
E	なし。(専門機関へつなぐ)
F	団体自己資金 (ただし、病院同行は本人1回千円)
G	無料低額相談事業で関わっている場合は、無料。 地域生活サポートホーム事業で関わっている場合は、 「生活サービス料」として、本人月1万円の負担。

5. 「就労支援」の内容と困難さ

表8は、各団体が実施している「就労支援」の内容である。団体Cは、「就労支援」を行っていないと回答した。取り組みが多いものとしては、「就労準備」では「働くモチベーションの喚起」「ボランティア体験等」であり、「職業相談」では、「履歴書の作成援助」、「相談」、「障害者作業所への利用案内」、「定着支援」では「ストレス対策」があげられる。「職場開拓」の必要性は認識されながらも、あまり行われていない実態がある。

中項目	小項目	A	B	D	E	F	G
就労準備	働くモチベーションの喚起	×	×	○	○	○	○
	職場体験	×	×	○	×	○	×
	ボランティア体験等	○	○	○	×	○	×
職業相談	履歴書の作成援助	○	○	○	×	○	○
	就職あっせん	×	×	○	×	○	×
	相談	○	○	○	○	○	○
	ハローワークへの同行	○	×	×	×	○	○
	障害者作業所への利用案内	○	×	×	○	○	○
定着支援	ストレス対策(就職後の相談・励まし)	○	○	○	○	○	○
	職場でのトラブルへの対応	×	×	○	×	○	○
	金銭管理	○	×	○	×	○	×
	企業サポート(企業のSOSへの対応)	×	×	×	×	○	×
職場開拓	職場開拓(企業等へのあいさつなど)	×	×	×	×	○	×
	地元商店会・事業所などとの関係づくり	×	×	×	×	○	×
	就労の場(中間的就労)の設置(予定も含めて)	×	×	○	×	○	○

表9は、就労支援の困難さに関するヒアリング内容をまとめたものである。モチベーションをどう持ってもらうのか、障害や様々なハンディを持つ人の働く場をどう確保するかに困難さを抱えている。「成人にとっての社会参加とは、就労だと考えている」(団体B)との言葉にあるように、就労は経済的自立以外にも社会からの承認や社会参加の意味が大きいと考える団体が多かった。

A	障害がある人を中心に支援を行っているため、就労支援以前の段階でのリハビリテーションに時間をさく。生活基盤や心身の安定には、その後の生活や就労を長続きさせるため欠かせない。
B	今まで仕事でつらい目にあってきた人、失敗してきた人に再挑戦してもらうための勇気づけをすることが難しい
D	根本問題は、働き甲斐の実感である。「ありがとう」と言ってもらえる機会があれば人は動く。一人ぼっちで希望も持てない人生では就労意欲ははず、どうすればよいか考えさせられる。要は、動機と継続力の支援のしどころ。仲間のありがたみ、場を共有している強みをどうすれば実感できるか。
E	高齢者以外の稼働年齢の方には、自立の意味を話し、福祉事務所のケースワーカーと連携し、ハローワーク等にとりあえず出向くように話す。
F	若年で働いたことのない人は、どうやったら働く意欲を引き出せるか。就職させたら終わりではない。どうやって継続させるか。中間的就労の場の確保をどうするか
G	マッチング(雇用側と就職側)。障害がある人が多く、一般就労が難しい。働くモチベーションを上げるまでが難しいと感じている

6. 「住まいの確保」、「生活支援」、「就労支援」の連関性

「住まいの確保」を入口、就労を出口の一形態として、支援は連関性を持たせている。団体 F の支援の流れをみてみよう。ネットカフェや路上生活をしていた人にまずシェルターに入ってもらい、一定の生活訓練を行った後、民間賃貸住宅への転居を促す。利用者の中には、団体 F による金銭管理や服薬管理を利用する者もいる。家族や友人というインフォーマルサポートを喪失し、居場所を持たない人にはサロン活動や交流会、団体 F が実施するボランティア活動などへの参加をすすめる。またスタッフは随時、相談にのる。生活がある程度落ち着いてくると、就労可能な人には、中間的就労も含めた就労支援を行う。若年者でも障害や精神疾患があったり、就労経験がない場合には、週に 1 回程度の就労やボランティア活動などを行いながら就労意欲を高める支援を行っている。「どんな住まいが良いのか」といった相談にのり、住まいを利用者と一緒に探すことで、信頼関係が深まり、その後の生活支援もぐっと易しくなる」(団体 B) は、住まいの確保とは利用者にとっては、生活の出発点であり、支援者にとって支援の開始点となることを表していよう。

7. 結論

まず、指摘しておくべき点は、政府や自治体、国民自身による居住権の意識が希薄であり、その結果、住まいをなくした生活困窮者が入居できる公的住宅が不足しているということだ。我が国において、居住権を確立することが第一に求められる。

その上で、結論として以下の 4 点が指摘できる。

第一に、支援団体は、「入居前・入居時・入居後」に渡って、住まいを確保するための前提となる支援を実施している。入居前支援として、大家や不動産会社の開拓を行う「見えない支援」が実施されていることもわかった。

二点目に、「相談」や「トラブル時の介入」、「家賃の支払い・管理」は、「住まいの確保」のための生命線ともいえる支援内容であり、また大家や不動産会社への信頼関係を結ぶためにも必要である。

三点目は、「住まいの確保」と「生活支援」、「就労支援」は連関した一連の支援としてとらえられる。これは制度の枠を超えて柔軟な支援が行える NPO 法人において特に可能性が高くなる。「就労支援」は経済的自立を目指すのみではなく、利用者の社会における居場所や、新たな社会関係づくりとしての意味として支援団体にはとらえられている。

四点目は、NPO 法人が抱える課題である。「生活支援」や「就労支援」のための予算はとれず、NPO 法人の自己資金や、リーダーやスタッフの“犠牲”の上に成立していることだ。「生活支援」や「就労支援」は、NPO 法人運営者の使命感に支えられている。

しかし、これでは長期間において継続して、幅広い支援を行うことはいずれ困難となろう。「貧困ビジネス」との一戦を画すためにも「生活支援」や「就労支援」に対する予算的保障が必要である。

東京都内の NPO 法人と千葉県、埼玉県の NPO 法人では、地域性による大きな差が見ら

れなかった。ただし NPO 法人の規模の違いは支援の質に影響を与えていることがわかった。また有限会社との比較においては、設立時の容易さで有限会社に利点があるが、会社の場合、賛同する会員や寄付金などが集められない、税制の優遇措置がないことから活動におのずと制限が見られた。

社会福祉法人との比較は今回の研究では行えなかったが、今後の研究課題としたい。

注

(1) この額は、いずれも 1・2 級地に居住する単身者に対してである。

引用文献

- (1) 鼎談「低所得高齢者の住宅確保をどうするか」宮島俊彦、水田恵、高橋紘士 『財団ニュース』高齢者住宅財団 Vol.110 2012 年 4
- (2) 廣川嘉裕「行政と NPO の協働に関する理論」(2006)『ノモス』19 関西大学法学研究所 87-98
- (3) 大迫正晴 (2011)「生活困窮者の居住支援の現状と課題—東京 23 区が共同設置する施設の取り組みから」『社会福祉研究』第 110 号 36-46
- (4) 平山洋介(1993)『コミュニティ・ベースト・ハウジング 現代アメリカの近隣再生』ドメス出版
- (5) 戒能通厚 (1996)「住宅基本権の法概念」『講座 現代居住 1 歴史と思想』早川和男編著 東京大学出版会 1996
- (6) 米野史健 (2010)「住宅弱者に対するさまざまな居住支援の取り組み」『ホームレスと社会』Vol.2 明石出版 38-47
- (7) 全泓奎、稲田七海、全昌美、南垣碩 『日韓における住宅困窮層への包摂的な居住支援モデルの構築に関する比較研究』2009 年度財団法人第一住宅建設協会研究助成報告書
- (8) ハウジングファースト研究会 中島明子、阪東美智子、大崎元、丸山豊、安江鈴子『東京都ホームレス地域生活移行支援事業 2004—2009～自立支援と結合したハウジング・ファースト・アプローチに着目した分析』
- (9) 特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会(2012)『重層的な生活問題（「四重苦」）を抱える人の地域生活を支える<居場所>と<互助>機能の研究』
- (10) 阪東美智子 (2015)「住宅環境の社会疫学的影響」貧困研究会『貧困研究』 明石書店 Vol.14 July 2015 64-72

結章 結論と提言

1 節 四層の生活困窮者の存在

本研究の結論として、生活困窮者には四つの層が存在しているといえる。

一つ目は、1960年代以前の生まれの高齢層で、すでに稼働が困難なもので、男性と、数は少ないが女性の二つの層に分けて捉える必要がある。

男性の場合、生活困窮に至る背景には、未婚、貯蓄なし、重労働ゆえの労働災害ともいえる疾病や障害が共通している。また、稼働期についていた職種が建築・土木・運送などであり、こうした特殊特有の社会保障制度の弱さが、退職後の生活の脆弱さにつながっている。

二つ目となる女性の場合は、DVや離婚による精神疾患がある率が高いこと、中年以上では社会で働いた経験が少なく、単純な就労支援では自立生活が築きにくい状況が見られる。

三つ目の層は、1960年代および1970年代生まれの中年層で、比較的高学歴の者が失業や就労での躓きが原因で生活困窮に陥っている層である。まだ稼働期にあるので、住まいの確保ができれば就労に復帰できる可能性を持っている。

1970年代生まれを中心とする現40歳代では、成年期がいわゆるバブル経済期で、就労当初は正社員としてスタートしている者が多い。しかし、バブル崩壊の後には、正規職をいったん失うと、自力ではそこから回復できていない。失業が家族を失い、住まいを失うという悪循環を生む構造が見られる。一方で、学歴の高さと就労の豊富さがホームレスとなった後のリカバリーの速さとなっている事例も見られた。大卒者は1960年代および1950年代で一人ずついる。彼らの場合は、精神的疾患がないこともあるが、短期間の生活保護受給だけで再就職し、生活保護から脱することができている。

四つ目の層は、1980年代～1990年代生まれの「新しい貧困」ともいえるべき若年生活困窮者である。成育歴から家庭環境が不安定で、育児・養育放棄に近い環境で育ち、自ら家を捨てた者たちである。

家族（両親ときょうだいも含む）との不仲に加えて、母子家庭の場合は、身体的・精神的・経済的虐待がある者が多い。またそうした家庭環境にある場合には精神疾患がある者が多くみられた。若年生活困窮者の特徴としては、地元ではなく遠方から支援団体に直接結びつく事例が増えていることが予想される。これはネットなどで検索してくる場合と、家族から逃れるためにあえて遠方の支援団体を頼ってくることがあるからだ。彼らはまったく縁のない地域にある支援団体を「紹介されて」単身で来る。

2 節 居住支援のあり方

1. 居住支援の意味

「居住支援」とは、住まいを提供するのみならず、個別の困窮化の履歴と要因を把握し、

何がその人の問題かを理解し、必要な支援を、必要に応じて提供していくことである。住まいを確保するとは、単なる物理的な住宅を提供するというだけでなく、その人の人生と生活を丸ごと抱え込んでいかなければならないということだ。団体Gの利用者Oさんが言う「新しい住所があることで新しい生活がスタート」するのであり、それは「税金を払う」立派な「市民」として、「普通」だけれどもしっかりとした人生を歩むためのベースとなる命を支える基盤でもある。そこに根を下ろし、支援団体のサポートを受けながら自立した生活を維持していく。支援団体の側から見れば、それが居住支援ということである。「住まいを提供すれば、それで済むと思ったら大間違いだ」といった支援者の言葉は居住支援の本質を表している。

生活困窮者に対して居住支援を行う方法とそのあり方は以下の通りである。

① 入念な準備

- 貸借可能な賃貸住宅の量を予め十分に確保しておくこと。
- そのためには、地域の不動産店や家主等との関係を深め、開拓しておくこと
- 賃貸借契約及び居住後の支援を行う団体が存在することを事前に家主等に伝えておくだけで、賃貸が可能になる範囲が格段に増す。潜在的には多くの空家・空室が存在する状況になっており、それが借りられないのは、「生活支援」の点が不透明で、それを家主に押し付けられるのではないかという懸念が大きいからである。

② 即応性

- 生活困窮者の居住の場の確保は待ったなしである。すぐに住まいが見つからない場合の対応を含めて、可及的速やかに住まいの確保を行う必要がある。
- 入居後の「相談」や「トラブル時の介入」、「家賃の支払い・管理」は、「住まいの確保」のための生命線ともいえる支援内容であり、また大家や不動産会社への信頼関係を結ぶためにも必要である。問題が大きくならないうちに対処することが重要である。

③ 一貫性

- 「入居前・入居時・入居後」に渡って、一貫性のある支援が必要である。
- 「住まいの確保」のみならず、「生活支援」「就労支援」は連関した一連の支援としてとらえられることが重要である。
- 「生活支援」は入居者の自立や関係性の回復を促す上で重要なだけでなく、大家との信頼性を維持する上でも極めて重要である。
- 「就労支援」は経済的自立を目指すのみではなく、生活困窮者の社会における居場所や、新たな人間関係作りとしての意味がある。

2. 対象者の属性に応じた支援の必要性

居住支援は多少者の属性に応じたきめ細かい支援を行うことが求められる。

以下、先述した各層に分けて述べてみよう。

第一層：高年男性

心身の虚弱化が顕著になる後期高齢期に、より安定的な居住の場を築くと同時に、生きがいや、やりがいに繋がる地域就労や軽就労を通じて、社会的に包摂していく筋道を立てる必要に迫られている。また、この層は、世代的に人数が多いので、後期高齢期を迎えた際の、生活支援や地域包括ケアシステムへの包摂のあり方についても早期に検討しておく必要がある。

第二層：中高年女性

男性に増して安全な住まいを保障しつつ、就労に向けてスモールステップを設定しながら自立を図るといふ、長期間に渡る支援が必要である。

第三層：稼働可能な中年層

一定程度の仕事の経験がある者については、仕事先のマッチングをする者があれば就労も可能になるということが言える。そのためには、まず住まいを失わないための支援や、失った後は一刻も早く回復させることが早期の就労に結びつき、自立への道が開ける。

第四層：就労経験のない若年層

精神的疾患、低学歴、家族や信頼できる友人・知人などサポートネットワークが不在で、就職ということだけでなく、これからの人生をどう生き抜いていくのかという心構えから始まり、生きるための基盤づくりが求められている。

就労、住まいの確保も自力では困難な彼らには、従来のような「まず更生施設に入居して就労を支援する」という支援プロセスではなく、まず住まいを提供し、寄り添い支援を行うという長期の支援が必要だ。従来ホームレスのように失業の結果、住まいを失ったというパターンではなく、最初から自分の住まいを持たないという「新しい居住困難者」には特に、住まいの確保、生活支援、就労支援といった一連の流れが必要とされている。

3 節 居住支援の担い手

居住支援の担い手として、行政や社会福祉法人、社会福祉協議会などの既成の主体では限界がある。これらの主体は、法律や制度に基づき行う方法論が中心で、多様な生活困窮者の存在に対して即応的、柔軟に対応することが一般的には難しい。すなわち、既成の主体による支援は、硬直的で効果が少ないという現実がある。

本研究の結論として、非営利で柔軟な活動を行うことが可能な NPO に生活困窮者の「居住支援」の担い手として一日の長と可能性があることがわかった。

NPO とは、そもそも、社会や地域が安全に安定的に維持されるために必要な機能を担う主体として、営利を目的とせず諸活動を行う主体である。利潤を得て、それを他への投資に回すのではなく、本来の業務を毎年、每期循環的に行うことによって持続する。その仕事に従事する者は、適正な生活のために必要な給与等と同時に、その仕事を通じて、生きがいややりがい等の別の価値が得られると説明されている。その点では、単なるボランティア団体や、行政の下請け的な存在とは異なる主体である。

そうした意味で、本来的な NPO が生活困窮者の居住支援を行う主体としては妥当性があるといえよう。本研究を通じて、その活動には柔軟性や即応性があり、支援対象者の属性や状況に応じてきめ細かい対応が可能であることが確認された。

しかし、NPO にも限界や課題があることも明らかになった。

まず一つは、活動資金の不足である。「生活支援」にあたる活動には基本的には資金がなく、NPO 本体からの持ち出しとなっていた。

二つ目は、人材不足である。資金不足とも関連するが、NPO のスタッフはギリギリで働いており、活動の一部はスタッフの「ボランティア活動」に依存するということがあった。NPO で働くということは、ある程度の「ボランティア精神」は必要であるが、それ以上のものを求められるとスタッフ自身の就労が維持できなくなる。

こうした課題に対応するためには、NPO の存在意義に対して社会の理解を深めることが必要となる。社会、地域に必要な機能を担う主体であることを明確にし、財源保障などの必要な支援を行うことが肝要である。

今後の社会情勢を考えると、生活困窮者がますます増加することが懸念される。また困窮の度合いも深まるであろう。生活困窮者という存在を、いまわれわれの社会が包摂しなければ、その他の人々も危ういことを自覚し、居住支援の当面の担い手である NPO への支援拡大を行っていかなければならない。