

120. 路上生活者支援と住宅施策におけるハウジング・ファーストの導入に向けて

- 東京都区内における路上生活者の地域生活移行支援事業を事例として -

Towards Introduction of Housing First Approach into the Support Policy for the Homeless and Housing Policy

- Case Study on the Program from the Street to Community Life by the Tokyo Metropolitan Government -

窪田 亜矢
Aya Kubota

After some years of enforcement by the Tokyo Metropolitan Government, the support policy for the homeless was entered a new phase, namely the program from the street to community life. The program is characterized by housing first. With the background of the history in the Japanese housing policy and the drastic change of social and economic conditions, the paper concludes that we should introduce the housing first approach into the support policy for the homeless and the housing policy.

The following issues should be discussed; 1) the publicness of the private rental apartments, 2) the realization and preservation of affordable housing with stable living environment through urban planning, 3) the arrangement for the support organizations in the private sector to act fully, 4) the definition of 'homeless' as a broad sense.

Keywords: Housing First, Homeless, Affordable Housing, Rent Subsidy, Tokyo Metropolitan Government
ハウジング・ファースト、路上生活者、アフォーダブル住宅、家賃補助、東京都

1. ハウジング・ファーストの重要性

(1) 本論文の目的

ハウジング・ファーストとは、主に路上生活者支援において、施設にまず収容し労働訓練等と併せて雇用実現を目指すという従来の主要な方策ではなく、まずはアパート等の部屋を供与して地域生活への復帰を図る方策である。こうした考え方は、これまでも日本に紹介されてきたが、取り組みが少ないので実態に基づいた論考はまだ少ない⁽¹⁾。以下に述べるように昨今の状況において、路上生活者支援策としてのみならず、住宅施策という点からも意義がある。

以上より、本稿では、ハウジング・ファーストという考え方や方法の重要性を整理し、その萌芽が認められる東京都による地域生活移行支援事業の実態を報告する。さらにハウジング・ファーストを採り入れた施策を展開するための論点を考察することを目的とする。

(2) ハウジング・ファースト施策をめぐる経緯

地域生活を重視する考え方は、障害者が施設等にこもって地域から遠ざかるのではなく、健常者と同様に地域で生活を送ること、すなわちノーマライゼーションを社会理念として掲げた1960年代の北欧諸国に端を発する。

健常者から区別される対象者が、障害者から路上生活者に拡大していった舞台は、主にアメリカ合衆国、特にニューヨーク市である。アメリカにおける路上生活者支援は、一時避難場所としてのシェルターを提供し、さらにそこから次第にきめ細やかな施設を経て出口である地域生活に至るという施策(the Continuum of Care)を採ってきた。ニューヨーク市で活動していた民間組織が始めた取り組みは、このように段階を踏むのではなく、路上生活者が、路上から直接、個別のアパートに入居したうえで、必要な支援を得ながら地域生活を営むという点が異なっていた⁽²⁾。これ

がハウジング・ファーストの始まりであるとされる⁽³⁾。

ハウジング・ファースト施策は一定の効果が認められ、アメリカ国内の他の都市のみならず、諸外国でも採り入れられるようになっていく。そこには、ある程度の量と質の住戸がすでに社会資源として確保された状態となっておりと同時に、多様な経緯で地域生活から排除された人々が極めて多数出現するという、先進国に共通の現象がある。

(3) 住宅施策の経緯

日本において、住宅が貧困問題の核のひとつとなっている背景には、低所得者層にとって居住可能な住宅の供給を軽視してきた戦後の住宅施策がある。住宅建設は高度経済成長の推進力とされた。持ち家施策というメインストリームに乗った層がマジョリティであったために、乗れなかった層の政治的な力は強まらず、アフォーダブル住宅の供給への社会的な関心は高まらなかった⁽¹⁾。1973年住宅・土地統計調査において、住宅戸数が世帯数を上回ったあたりから、社会住宅の建設への要請はますます弱まり、実際の建設数も激減した。人口減少の時代に突入した近年では、むしろ空き家の増加(2003年住宅・土地統計調査によれば全国の空き家率は12.2%、2008年同調査速報では13.1%)が問題となっている⁽²⁾。

こうした背景を受けて、1996年に公営住宅法改正において、民間住宅の買取りや借り上げによる公営住宅化が可能になった。また、住宅建設計画法に替わり住生活基本法が2006年に制定され、住宅そのものよりも住環境や居住サービスの向上が施策目標となった。そこで掲げられているのは、中古住宅をストックとして活用することを市場によって実現するという手法だ。

既存の都市環境や地域を対象とせざるを得ない状況が生じていると捉えるべきだろう。住宅を単体として、もしくは

は単なる数として捉えるのではなく、地域において位置づける考え方は、既述のように世界の潮流でもある。

(4) 貧困をめぐる社会的状況の激変

2008 年末から年始にかけて、日比谷公園に「年越し派遣村」が出現した。不況の影響で真っ先に解雇される派遣労働者等が続々と集まってくる状況は、日々、報道された。路上生活者は 90 年代より増加していたし、2002 年「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」制定などの国レベルの施策も行われていた。しかし 2008 年秋リーマン・ショック以降、社会の関心が貧困問題に集中し、雇用や住宅におけるセーフティー・ネットは機能していない状況が、決定的に広く社会に共有されることになったのである。格差が、貧困すなわち「あってはならない状態」として問題化されつつある³⁾。完全失業率も 4.4%と悪化する中で、厚生労働省は、2008.10-2009.6 までに職を失う非正社員数は 19 万 2,061 人となる予測を発表した(2009.3.31)。こうした状況をふまえて、2009 年 4 月、国は住宅手当を最大六ヶ月間支給する方針を定めた。生活保護以外で住宅手当を支給するのは初めてという事態を迎えている。大不況が国や自治体の財政を悪化させる中で、問題解決のための有効な施策が強く必要とされている。

これまでも路上生活者が集中する大都市圏の自治体では独自の施策も行われてきた。たとえば東京都は、後述するように、体系的な路上生活者支援施策を展開している。就労支援を重視し、就労を実現するための仮の住まいとして施設を整備するという従来の施策には限界があった中⁴⁾、2004 年 6 月から始まった「地域生活移行支援事業」は、地域での生活をいきなり実現するというハウジング・ファーストの考え方に基づくものとして注目に値する⁴⁾。

2. 路上生活者支援策としての地域生活移行支援事業

(1) 路上生活者支援体系における地域生活移行支援事業の位置づけと導入の経緯

東京都における現行の路上生活者支援施策は、2000 年「路上生活者対策事業に係る都区協定書」に基づいて進められてきた。

当初は、第一ステップとしての緊急一時保護センター、第二ステップとしての自立支援センター、第三ステップとしてのグループホームが提示された。緊急一時保護センターと自立支援センターは、23 区を五ブロックに分け、そのブロック毎に各区が五年限の持ち回りによって整備してきた。就労支援を中心とした施策だった。その結果、特に路上生活期間が短く就労能力の高い路上生活者に、大きな効果があったと評価されている⁵⁾。しかし第三ステップとして位置づけられたグループホームは未着手で(2009.3 現在)⁶⁾、第一・第二ステップの自立支援システムだけでは不十分であることも明らかだった。

路上生活者数は、全国的には 2002 年度 25,000 人をピークに 2008 年度までは減少しているが、東京都をみると 1999 年に 5,800 人を記録してから 2003 年度に至るまで、ほぼ

横ばい状態が続いていた。

特に「廃品回収等の都市雑業的な就労により一定の収入を得ているもののアパートなどの家賃の支払いが困難であるために、公園や河川敷等にテントを張り、暮らしている」⁵⁾る路上生活者や集団生活を嫌う者への対応が必要とされた。また自立支援システムを経て就労はしたものの、周辺とトラブルを起こすなどの結果、社会生活への復帰には至らない状況も生じた。

つまり、路上から地域生活への移行に際して、超低所得者層にとってもアフォーダブルな住宅、プライバシーが確保された生活、ゴミの出し方などの社会常識を習得する機会を必要とする路上生活者がいる現実が明らかとなった。

こうした状況のもとで、それらを確保した施策として、民間アパートを借り上げる 2004 年「地域生活移行支援事業」(以下、移行事業)が四カ年の予定で始まった⁷⁾。

(2) 地域生活移行支援事業の内容

移行事業の内容は以下の通りである⁵⁾。

- ・ 後述する公園や公共空間の路上生活者を対象にして、日頃から支援活動をしてきた団体に委託を行い、移行事業の説明をする⁸⁾。そのうえで、事業に参加するかどうかを当事者が決断する。
- ・ 毎月二回ほど、各公園で借り上げアパート一覧表が掲示され、抽選会で順番を決め希望のアパートを選ぶ。
- ・ 借り上げアパートとは、都から委託された NPO 法人や社会福祉法人⁹⁾が、家主と「普通建物賃貸借契約(一部定期賃貸借契約もある)」(＝マスターリース)を結んだもので、そのアパートを事業参加者に「二年間の定期建物賃貸借契約」(＝サブリース)で貸し付ける。
- ・ 家族以外は単身入居とする。
- ・ 移行事業に参加して借り上げアパートに入居した本人の負担は家賃月額 3,000 円(実際の月額家賃は 50,000 円以下のアパートが採られたが、一部 50,000 円以上のものも含まれている)と、その他の光熱水費。
- ・ 借上げアパート入居者には、生活支援の相談員による定期的な訪問の他、随時、相談を受け付ける。
- ・ 移行事業が国の施策よりも先行しているために、国からの補助対象になっていないので、都と区は、半々で事業費を供出している。役割分担としては、居住支援と就労支援は都(NPO 法人や社会福祉法人等に委託)、その他の面接相談や生活相談が特別区(特別区人事・厚生事務組合が共同処理、具体的には NPO 法人等らに委託)となっている。

(3) 地域生活移行支援事業の実態

2004-05 年度の最初の事業(以下、初期事業)は、新宿区立新宿中央公園、都立戸山公園、墨田・台東区立隅田公園、都立代々木公園、都立上野恩賜公園の五カ所で行われた。その結果、テント生活者 1,773 人の 67.1%にあたる 1,190 人が借り上げアパートに移行した。

借り上げアパート入居者の平均年齢は 56 歳(60 歳以上は 35%で、全体の路上生活者である平均年齢 59 歳、60 歳

以上47%と比較すると若干、若いといえる)。

就労者の割合は60% (全体では70%なので若干低め)。

移行事業に利用された住戸の家賃は、平均4.7万円/月。

事業参加者の光熱水費負担月額、6,700円程度(電気代3,000円、水道代2,000円、ガス代1,700円)である。

また第二期事業として2006-07年度は、隅田川流域、江東区立堅川河川敷公園、渋谷区立宮下公園、中野区立紅葉山公園等にて実施された。事業参加者は755名だった。

どちらの移行事業においても、事業参加者は、基本的に路上生活を送っていた公園の近くであるアパートを強く希望した。その背景には、事業参加者は何らかの雑業を営んでいたり、寄せ場での仕事を得ている場合がほとんどで、早朝もしくは深夜から始業する傾向があったからだ。実際に、アパートから寄せ場まで始発電車でも間に合わず、歩いて通勤しているケースもあるという。

「路上生活者対策事業に係る都区協定書」により当初予定通り、移行事業は終了ということになっており、新たな募集は行われていない。つまり現在のアパート入居者の契約期間が終われば移行事業は完全に終了する。

初期事業については、契約期間は当初二年間となっていたが、契約期間満了後に一年間に限って再契約を行った。再契約は、生活保護被世帯以外で判定基準(収入が単身者13万円以下、2人世帯19万円以下)を満たす人が対象となった。しかし後期の事業については全体の事業期間よりもはみだしてしまうので再契約はなかった。

事業経費は年額32億円程度となっているが、都の路上生活者支援施策の三本柱である自立支援センター・緊急一時保護センター・移行事業が、ほぼ同額で10億円ずつ、他に巡回相談事業が2億円である。供出先としては、都と23区が、それぞれ40%程度、国18%、事業によるアパート入居者が2%程度となっている。

(4) 路上から地域への移行成果

移行事業が始まる前(2003.1)とすでに進行した後(2007.1)の路上生活者数を比較すると、事業実施区での平均減少率が53.7%であるのに対して、全体は36.2%で、地域への移行効果があることは明らかだ。

初期事業において契約が満了した状況は、以下の通りとなっている。

表：借上げアパート契約満了時の状況(2007.2現在)⁵⁾

	世帯数	割合 (%)
自立	55	9.8
生活保護	258	45.9
再契約	249	44.3
合計	562	100.0

初期事業の途中経過の数字ではあるが、自立率10%程度に対する評価は、評価主体により様々である。

移行事業が当初からの予定通りに終了した事実をふまれば、都の財政担当者にとっては、費用対効果が十分ではなかったと捉えたといえよう。

一方で、路上生活者支援を行ってきた民間団体によれば、

これまでの就労支援では長らく路上から移行できなかった人にも効果があったと、高く評価をしている。また、施設との比較をふまえて、1)大規模ではないので周辺住民の抵抗が少なく、2)管理されるのではなく自己判断や自己判断に基づく自立生活が尊重される、3)集団ではないのでプライバシーが確保できる、4)地域に開かれやすく、住民登録などを通じて社会的包摂への可能性が高い、といった点への評価も為されている⁶⁾。

路上生活者が路上に至った理由が多様になっていることをふまえれば、路上から地域生活への移行ルートも多様である必要がある。とすれば、選択肢が増えたという評価もされるべきであろう。

(5) 地域生活移行支援事業後の対応策

都は、移行事業終了を見据えて、すでに新たな施策として、シェルター部分+就労自立支援部門+ランチから成る「新型自立支援センター」を発表している。中でも、ランチ部分としては、各ブロックに設置されている寮のランチとして、借り上げ民間アパートを設定するという新事業をすでに始めている。西部地域においては、移行事業で居住支援を行っていたNPO法人が継続して担当し、2008年度は5戸、2009年度は25戸の借り上げアパートが活用されている。担当者によれば、民間アパートを対象とするという点で、地域生活移行支援事業とランチは似ているようだが、家主にとっては大きく異なるという。移行事業での借り上げは、住民が基本的に二年間は変わらず、つきあううちに次第に人柄も理解できて安心感を持つことができるが、ランチ事業は、新型自立支援センターの支援期間六ヶ月に含まれるので、年間に2~4回程度は利用者が入れ替わることになり、特に賃貸住戸のごく近くに住みがちの高齢者家主にとって不安が大きいからだ¹⁰⁾。

3. 住宅施策としての地域生活移行支援事業

次に、福祉的な路上生活者支援施策としてではなく、住宅政策としての側面を整理する。

(1) 低家賃住戸の戸数不足

移行事業に利用するアパートは、当初月額50,000円以下と設定された。この低家賃住戸は、居住支援団体として委託契約したNPO法人日本地主家主協会(以下、協会)が町場の不動産屋を巡るなかで確保された。家賃が非常に安い物件は、雑誌やインターネットなどには掲載されない場合が多く、こうしたやり方が有効だったという。

協会は、移行事業用の賃貸アパートを探し、家主とマスターリース、アパート入居者とサブリースを結んだのである。協会の担当者によれば、当初のころは、20件の不動産屋をまわってようやく1戸見つかるか否かといった程度だったという。移行事業のためには、中央公園と戸山公園のみを対象としても400戸を準備する必要があった。各区の均等分布が基本条件であったために、都心部の区などではそもそも低家賃住戸は極端に少ない。

しかしそれだけでは理由とならないと感じられるほど、

当初の戸数確保は順調ではなかったという。

(2) 低家賃住戸所有者の意向

移行事業用アパートの確保を不安に感じた協会は、実態を解明するために家主へのアンケートに踏み切る(約 1 万 5 千通配布、303 通回収、2004 年 11 月実施)⁷⁾。その結果、移行事業に住戸を貸したくない意志を持つのは家主よりも、不動産事業者であることが判明した。むしろ家主は、事業の社会性に共感を示した⁽¹¹⁾。

こうした実態把握を経て、移行事業の開始直後は住宅の確保は困難だったが、次第に家主や不動産事業者による移行事業への理解が得られるようになり円滑になったという。

そもそも東京都下の賃貸市場においては、特に零細な個人経営の家主が置かれている状況は正確には把握されていない。上述の協会アンケートによれば、家主は高齢者が多く(49%が 70 歳以上)、家賃滞納を経験した家主は 1/3 近くに上ること(205 名のうち 74 名)、賃貸住宅の経営で困っているのは(複数回答可で母数は 303 名)、1. 建物の老朽化(51 名)、2. 入居者の確保(39 名)、3. 家賃の低下(36 名)の三点が他を二倍以上引き離して目立つ。

つまり移行事業は、二年間の契約であることが明確で、契約者は実際の居住者である当事者ではなく協会であり、絶大な信頼感があることが明らかとなった⁽¹²⁾。また、礼金などの点も含めて不動産事業としては、家主にとっても不動産業者にとっても経済的な合理性が高い。

(3) 低家賃住戸の質

移行事業に活用された住戸そのものに対する不満は当事者からはほとんど聞かれなかったと報告されている⁽¹³⁾。これらの住戸は、昭和 60 年代に建設された木造モルタルの一室(4.5~6 畳)というケースが多くトイレも共同が半数近くである。中には平成に入ってから建設されたロフトやユニット・バスが付いているものもある⁽¹⁴⁾。

事業に活用した住戸への評価は様々であるが⁽¹⁵⁾、それらの住戸の水準は一般的には相当低いものであり、今後、少しでも高くしていくべきである。

(4) 低家賃住戸の確保

いずれにせよ、二千戸近い住戸が、移行事業を通じて活用されるに至ったことは事実である。

移行事業においては、各回の事業が行われていた公園などにおいて起居している者を募集対象としており、毎回の人数制限はあったものの、それ以上の資格要件は問われなかった。さらに募集回数を積み上げることで、希望しているのに事業に参加できないという者はいなかった。この点は、ニューヨーク市などで行われている資格審査とは大きく異なる。そこには、居住支援を委託された NPO 法人らが空室を必死に集めて毎回の募集人数分アパートを確保したという背景がある。低家賃住戸を確保することがまず重要な事業促進の条件だったのである。

移行事業に活用した中古住宅には、都営・公営住宅も含まれる。その管轄である都市整備局とは、事業中/終了後の居宅確保が依頼された。それ以上の連携は特になかった。

都営・公営住宅の目的をふまえると、より活用すべきではある。しかし東京都住宅マスタープランにはそのような考え方は全くなく、住戸数や立地と入居希望条件のズレ等をふまえると、都営・公営住宅の活用にも限界がある⁽¹⁶⁾。

(5) 家賃補助という側面

実際の家賃とアパート入居者の支払い額との差が行政から支払われた。入居者にとっての家賃補助といえよう。同時に、たまたまにせよ市場で回っていなかった住戸の家賃を行政が家主に支払うことでもあり、家主にとっての賃貸事業継続支援ともいえる。

4. 低家賃住戸確保をハウジング・ファーストに転換する要素

以上、述べてきたように、低家賃住戸の確保は、ハウジング・ファーストの必要条件といえる。次にハウジング・ファーストを実現するための他の要素を整理する。

(1) 入居実現に向けた支援

地域生活そのものを拒む路上生活者もいる。借金をしていたり、地域生活そのものを送ったことがなかったり、と、理由は様々である。生活支援を委託された NPO 法人らは、移行事業の前から日常的な巡回などを通じて築いてきた信頼関係に基づき、一人一人に寄り添いながら、移行事業を丁寧の説明した。そのことが、移行事業への参加意欲を高めたのである。

また各自の事情(疾病や通勤など)による希望をできるだけ叶えることも、手続きとしては踏まれた。

すなわち、単にモノとしての住戸を用意するだけではなく、そこへ入居する機会を逃さないように支援することが重要であった。

(2) 居住サービスの技術支援

移行事業では、入居後も継続して生活支援が行われた。家主とのトラブルなどが発生した場合には、生活支援の NPO 法人らの担当が即座に対応することもあったという。管理されるのではなく、何かが起こったときに信頼している人に相談できる状況を確保することが重要である。

5. ハウジング・ファースト導入に向けた今後の課題

最後に、ハウジング・ファーストを日本において本格的に導入していくために解決すべき課題を列挙する⁽¹⁷⁾。

(1) 低家賃住戸賃貸事業における公共性への社会的合意

少なくとも東京圏においては、低家賃の賃貸住戸を確保するためには、自治体の関与に基づいた組織的な専門家の介入が必要であった。低家賃賃貸住戸に路上生活者が自助努力のみでアクセスすることは難しいといえよう。住宅戸数が世帯数を大きく追い抜き⁽¹⁸⁾、環境への配慮が要請される現状において、空き家や空室を社会的な資源ととらえ、活用していく方策を広く展開していくべきだといえる。本事業からは立証していないが、空室を解消し住民を呼ぶことも、防犯や賑わい、家賃の発生による経済的活性化とい

う点で、周辺の住環境などに対して貢献する可能性もある。

民間アパートを借り上げる施策を実現するためには家賃補助という方法が必要となる。他の先進国に比較して日本での導入は、1990年代初頭と遅く、主に東京都をはじめとする大都市の自治体によって取り組まれた。その目的は、地価高騰による住宅問題や高齢者への対応だった⁽¹⁹⁾。

また、家賃補助は、家主にとっては所有賃貸物件への経済的支援でもある。そのような支援が社会的に許容されるためには、家主にとってのみならず社会への貢献になる必要がある。たとえば、耐震やバリアフリー化なども含めて、賃貸住戸の改善費用につながる仕組みなどを設定することも検討されよう。

ハウジング・ファーストを広く展開するためには、低家賃の設定における社会的な合意や低家賃住戸賃貸事業の公共性獲得が必要となる。

(2) 都市計画における安定した住環境の確保

ここで注意すべきは、家賃補助の本格的な導入が、アフォードブル住宅の新規建設を不要とするわけではないことである⁽²⁰⁾。

移行事業で活用した住戸は、築年数が経っていて、木造密集市街地整備地域に位置するものもあった。再開発などの事業化の機運が高まれば、賃借人は住戸を明け渡す状況に陥る可能性も高い。家賃の上昇により再び同じ地域で生活することは難しくなるだろう。当該住戸をめぐる住環境も安定していなくてはならない。

都市再開発事業などによって住み替えが生じた場合には、住み替え家賃補助が助成される。しかし地域生活はどこで営んでいるのかが重要であることは既述の通りである。低所得者層は特に住宅の立地に配慮が必要な場合もある。都心部へのアフォードブル住宅の供給も、新規建設にせよ借り上げにせよ、促進されるべきであろう⁽²¹⁾。

都市計画において低家賃住戸と安定した住環境を確保し、地域における継続居住を実現させなくてはならない。

(3) 当事者支援を専門とする民間組織の支援

低家賃住戸の確保や居住サービスの提供においては、援助の専門知識と当事者との信頼関係を、両方とも獲得している民間組織が必要であった。移行事業においても企画の起ち上げの際から、日頃から路上生活者を支援してきたNPO法人らの参加を得ており、内容についても行政と民間組織の連携が欠かせない。

しかし、現在、不安定な居住を強いられている人々の数は、現行の路上生活者とは桁違いであり、ケアの方法も不明な部分が多い。

今後は、支援を専門とする民間組織の育成を図り、十分に活動できる制度を整える必要がある。

(4) ホームレスという認識の社会的共有

よく言及されるように、ホームレスという言葉は不安定な居住を強いられている状況を広く意味するのが世界的共通認識だが、日本では路上生活の状態を限定的に意味する。

急激な景気の悪化を背景にして、雇用における不安定さ

が増し、雇用対策への要請が非常に高まっている。そのことが住宅政策の根本的改善を求める声にはつながっていない。むしろ雇用対策を何よりも優先させるべきという傾向が生じている。

ホームレスという言葉が指し示す状況を正に把握し社会が共有すれば、ハウジング・ファースト施策における低家賃住戸の賃貸事業と、アフォードブル住宅の供給は連続的につながっていることも認識されよう。そうした社会的共有がハウジング・ファーストを実現させる第一歩となる。

■文末脚注

⁽¹⁾ たとえば中島(2006a)文献8)はハウジング・ファーストという視点から、路上生活者支援策における居住保障の考え方を全国的な自治体の施策をふまえて論じている。その中でも本研究が対象としている東京都地域生活移行支援事業についての言及があるが、当時はまだ事業が始まったばかりであり、当該事業に対する具体的な考察ではない。

⁽²⁾ 1992年に設立された民間組織Pathways to Housingがハウジング・ファーストをはじめたとされている。居住権は全ての人にとって基本的な権利であるという信念のもと、精神医学からみた障害者であり路上生活者でもある者の中で、アルコール依存症の罹患や、治療プログラムへの参加を拒否したことによって他の住宅施策から排除された人に対して、まずは住宅を供給し、それからその人にとって優先すべきサービスを提供し始めた。

⁽³⁾ こうした民間団体によるハウジング・ファーストに対して、国は資金的支援などを行い、ニューヨーク市はアフォードブル住宅の新規建設に重点を置いている。市は73,000戸のアフォードブル住宅を維持し続けることに加え、新たに92,000戸の新規建設を行うとしている(The City of New York文献9))。そのために土地を公有地化する計画としている。市は、常に空き家が少なくなることが知られるが、特に近年は低く、3%台である。

⁽⁴⁾ 阪東(2007)文献10)は、「アメリカのような、まず住宅の基盤を整備して支援するという施策は、東京都の「ホームレス地域生活移行支援事業」が初めてである」としているものの、注釈において賃貸借契約が二年間に限定されており就労自立が期待されており、住民票を置かない人や地域に根付いて生活するという意識が薄い人もいることを指摘し、ハウジング・ファーストと呼ぶことに「多少の抵抗も感じている」と述べる。

⁽⁵⁾ 緊急一時保護センターの利用者は13,727人(平均3,150人/年)、うち48%がホームレス生活三ヶ月未満。また緊急一時保護センターから自立支援センターに移行したのは47%で、7,057人、うち51%である3,619人(平均700人/年)が就労自立した。いずれも2007年1月までの数字。文献5)

⁽⁶⁾ 文献11)によれば、東京都福祉保健局自立支援係として尽力してきた池田幹雄氏は、緊急一時保護センターと自立支援センターはブロックで順番に担当するなどの設置ルールがあったが「グループホームは設置ルールがなかった。できる条件のある区から作りましょうということだったが、そんなやり方では作る区なんて出てこなかった。グループホームはより地域に近い施設ですから」と述べている。

⁽⁷⁾ そもそもなぜ東京都において生活保護による居宅化が進まなかったのか、移行事業が必要だったのかという理由として、生活保護による居宅化は区費負担が保護費の1/4となるが、現行地保護であれば都費負担が保護費の1/4になるという背景がある。移行事業では、事業期間中は都費となるが、事業終了後、生活保護となった場合には区費となる。よって、区によっては、借り上げアパート入居者は、臨時就労をしたとしても、生活保護受給者になりがちであることに對して不満もきかれた。

⁽⁸⁾ 都立戸山公園を担当したNPO法人新宿ホームレス自立支援機構の安江鈴子氏によれば、公園内の25平方メートルほどのプレハブに常駐し、常時、徹底した説明ができる体制で対応したという。

⁽⁹⁾ 西部ではNPO法人日本地主家主協会が、東部では社会福祉法人東京社会福祉士会が委託されている。

⁽¹⁰⁾ ブランチと同様の施策として、市川市(千葉県)の「ホームレス自立支援住宅事業」が挙げられる。市担当者が民間アパート所有者に丁寧に説明を行い、5室の民間アパートを確保した。原則3ヶ月で、2003年開始より2009年3月までに76名が自立に至ったという。3ヶ月の間は、就労支援や生活指導などを手厚く行う。利用期間は最大6ヶ月まで延長可能で、具体的には、レシートを提出してもらい、生活扶助費の使い方を指導する

という。2009年度より8室へ拡大する予定。文献12)

市川市ホームレス自立支援実施計画 2005-07年度、検証や評価期間を経て、第二期計画 2009-13年度において、「ホームレス巡回指導員派遣事業 (NPO 法人市川ガンの会に委託)」「南行徳まちかど相談所事業 (南行徳公園で週一日開設、臨床心理士と看護師が、健康相談や緊急援護などに対応。シャワーや洗濯機も配置。市担当者の奥田浩二氏によれば、病人を発見することが非常に重要だという。WHO から 2006 年のベスト・プロポーザルに選ばれた)」「ホームレス結核等健診事業」と共に、「ホームレス自立支援住宅事業」が位置づけられている。市川市の路上生活者数は、2004 年 252 人から、次第に減少傾向にある (2009 年 4 月現在、150 人)。

⁽¹¹⁾ 協会によるアンケート文献7)によれば、家主の 48%が本事業を「良い制度だと思う」としており、空室がある場合に貸す意向があるのは 38%。逆に貸さないと答えた 49%では、その理由が「本事業の上限額を超えている (全ての部屋の家賃が 50,000 円以上だから)」が最多で (150 名中 66 名)、第二位の「入居者のトラブルが心配だから」を倍以上引き離している。

⁽¹²⁾ 事業終了後に協会が行った家主の意向調査によれば (新宿二公園と代々木公園を対象 306 名)、今後、アパート入居者との契約続行については、「協会であれば貸す」が約半分を占め、次いで「協会、自立、生活保護のいずれの場合でも貸す」が約四分の一、「協会か自立なら貸すが、生活保護は貸さない」と「協会か生活保護なら貸すが、自立は貸さない」がそれぞれ一割程度となっている。つまり協会のような第三者組織が介在することの効果は、本事業への家主の参加には絶大である。一方で、自立もしくは生活保護の状況において、契約を継続したくないと考える家主側の理由を明確にして、対応を考えることも今後の課題である。

⁽¹³⁾ 阪東(2005)文献6)によれば、総合的な住宅の満足度については以下の通りで、不満足は非常に少ないが「住宅の質が高くない」にもかかわらず当事者からの不満があがらない背景には、これまでの路上生活との比較(テナントよりはまだまだまし」という気持ち)や、「仕方がない」「ぜいたくはいえない」「負担が 3,000 円だから納得できる」という諦念がある」という。

表 戸山公園からの移住事業参加者の住宅満足度

満足	ふつう	不満足	不明	合計
70 34.5%	108 53.2%	3 1.5%	22 10.8%	203 100.0%

(阪東(2005)文献6)p. 247 より引用)

⁽¹⁴⁾ 筆者が入手した、事業に活用したアパートの不動産広告用チラシ(部屋の間取り図、物件名や所在地、構造、築年数、設備、アパート内部の写真や外観写真)や位置がプロットされた住宅地図など、戸山公園からの移住事業におけるアパート 92 戸分を対象にした考察である。

⁽¹⁵⁾ たとえば中島(2006b)文献13)p. 102は「市場の流通にさえない低賃住宅(老朽、狭小、日照・通風不良、管理不備)が少なからずあった」として、「人間の尊厳を保って生活できる低家賃住宅の供給のためには、直接・間接供給の公共住宅及び家賃補助、公的補助による多様な住宅等、公的支援が必要である」としている。

一方で、借り上げアパートを探して回った協会担当者へのインタビューによれば「ぼろぼろの空き家の住戸というわけではないんです。そういうものも連絡を受けて行って見て二、三度はあったけれど断った。探していたときにたまたま空いていたというだけ。空き家ではなく空室。普通に市場に出回っている住戸です」。

⁽¹⁶⁾ 2002 年に策定された東京都住宅マスタープラン(2001-2015)によれば、「住宅困窮者の住まいの確保」という項目において、都営住宅制度の抜本的改革が最も根本的な施策として掲げられている。そのうえで入居資格の適正化、入居機会の拡大などが具体的な方針となっている。他に、適切な管理の推進、都営住宅の再編整備、既存ストックの有効活用、活力ある東京をつくる用地の創出、民設民営方式の導入、東京都と区市町村の適切な役割分担などが掲げられている。都営住宅の有効活用が最重要施策となっているために、住宅の確保そのものが十分に進まないことが予測され、その結果、困窮度合いの「より」強い者を入居させるという考え方となる。つまり、必要な人に住戸が確保されることを目標としているのではない。確保できた住戸数に併せて(しかももう新規建設が予定されていない)、必要な人を都が決めるということになる。

⁽¹⁷⁾ 本稿は東京都の施策に基づいた考察に留まっており、圧倒的な財政力を誇り、住宅政策において住宅基本条例などを策定してきた経緯といった東京都の特異性から、6章で挙げる課題は普遍的なものではない。日本の国レベル、あるいは他都市での展開については、今後の研究課題である。

⁽¹⁸⁾ 大本(1991)文献14)は、建設省住宅局が、建設省による公営住宅は一定の家賃が払える人のためのものであると捉えていること、その理由の一つとして住宅の絶対数が足りないことを挙げていること、福祉施策としての住宅は厚労省が対応すべきと考えていること(当然、それはできないか)を紹介している。住宅の絶対数が足りた現在、こうした考え方を説明する要因がひとつ無くなったことになる。

⁽¹⁹⁾ 社会資本整備審議会は、「民間住宅を活用した家賃補助」について、効率性の良い手段であると評価しながらも、国が導入するにはまだ多様な論点の調整が済んでいないため、当面は、地方公共団体が民間住宅を借り上げる際に活用すべきであるという見解を 2005 年に示している。「住宅セーフティネットの機能向上に向けた賃貸住宅市場の整備」という項目において「生活保護との関係、財政負担、適正な運営のための事務処理体制、受給者の自助努力を促す方策の検討」などが、国の制度として家賃補助を導入するにあたって検討すべき点だとしている。文献15)

⁽²⁰⁾ 1980 年代のアメリカ合衆国では、住宅政策における低所得者層への住宅供給の具体的な手法として、家賃補助を全面的に採り入れたことがあった。その際に、アフォーダブル住宅の供給が著しく減少した。

⁽²¹⁾ 都市部における住宅供給が、市場では劣位だけれども政策的に取り組みされたのは、1985 年より始まる中央区、港区の住宅付置制度である。それらは、バブル高騰による人口減少への対応であり、転入人口による人口減少の食い止め策であった。つまりアフォーダブル住宅の提供による居住継続ではないことが、本間(1992)文献16)により指摘されている。

■主要参考文献

- 1) 平山洋介(2009)『住宅政策のどこが問題か〜「持家社会」の次を展望する』光文社
- 2) 国土交通省住宅局(2005)『空家実態調査報告書』
- 3) 岩田正美・西澤晃彦編著(2005)『貧困と社会的排除ー福祉社会を阻むもの』ミネルヴァ書房
- 4) 窪田亜矢(2004)「東京都区内における路上生活者支援施策の現状と課題」都市計画学会論文集 No. 39-3、607-612pp.
- 5) 東京都福祉保健局(2007)『東京ホームレス白書 IIーホームレス自立支援の着実な推進に向けて』
- 6) 阪東美智子(2005)「ホームレス地域生活移行支援事業におけるアパートの実態」『季刊 Shelter-less』No. 26 新宿ホームレス支援機構、241-247pp. 現代企画室
- 7) 日本地主家主協会「家主意向調査 2006」「アンケート 2004」
- 8) 中島明子(2006a)「ホームレスの人々への居住支援と自治体居住政策ーハウジング・ファースト施策と課題」『都市住宅学』No. 53Spring, 都市住宅学会、44-47pp.
- 9) The City of New York, Department of Housing Preservation and Development, “The New Housing Marketplaceー Creating Housing for the Next Generation” 2004-2013.
- 10) 阪東美智子(2007)「ホームレス等住宅困窮者に対する住宅問題と住宅扶助のあり方」『季刊 Shelter-less』No. 32 新宿ホームレス支援機構、183-194pp. 現代企画室
- 11) 池田幹雄・名井信一・藤田博仁(2006)「自立支援事業開始 5 年間の検証」『季刊 Shelter-less』No. 29 新宿ホームレス支援機構、80-101pp. 現代企画室
- 12) 市川市(2005)『市川市ホームレス自立支援実施計画』保健福祉局福祉部福祉事務所
- 13) 中島明子(2006b)「ハウジング・ファースト・アプローチに関するノート」『季刊 Shelter-less』No. 28 新宿ホームレス支援機構、98-107pp. 現代企画室
- 14) 大本圭野(1991)『証言 日本の住宅政策』日本評論社
- 15) 社会資本整備審議会(2005)「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」答申
- 16) 本間義人(1992)『自治体住宅政策の検討』日本経済評論社 276pp.
- 17) 新宿区(2006)『新宿区ホームレスの自立支援等に関する推進計画』
- 18) 墨田区(2005)『ホームレスの自立支援等に関する墨田区実施計画』福祉保健部保護課
- 19) 東京都福祉保健局(2008)『ホームレス対策の現状について』配付資料
- 20) 日本住宅会議編(2004)『ホームレスと住まいの権利ー住宅白書 2004-06』ドメス出版 359pp.