

# 居住福祉通信

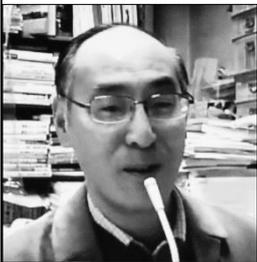
日本居住福祉学会 第 25 号 2020 年 11 月

## 長期的な展望に基づく居住の権利の確保を

「コロナ禍の居住福祉」をテーマに

2020 年度第 20 回全国大会、11 月 14、15 日オンライン開催

第 20 回日本居住福祉学会全国大会は 11 月 14、15 の両日、「コロナ禍の居住福祉」をテーマに、Zoom によるオンラインで開催された。当初は中京大学でのオフラインと併用で開く予定だったが、新型コロナウイルスの感染状況の悪



岡本祥浩会長  
(オンライン画像で色調不安定なため、白黒写真にした。以下同様)

化に伴い、オンラインのみの開催となった。それでも視聴者は 50 人近くにのぼった。14 日午後 1 時からの開会にあたり、岡本祥浩会長は「コロナ禍の特徴は社会全般に及び、その影響は時々刻々変化し、その結果、社会の弱い部分に強烈なダメージを与えている。数名が働くだけの飲食店など零細な事業所が広範囲に苦境に陥り、居住の困窮に結びついているが、それが表面化しない状況を生んでいる。今こそ、居住困窮は自己責任の結果ではなく『人権としての居住』を確認すべきである」と述べた。2 日間の討議と発表を通じて、失業で住まいを失った人、個室化の遅れの中クラスターの発生防止に必死に取り組む高齢者施設、シングルマザーの苦境、保健所の医師不足など現場の実態が明らかになるととも

に、政府がこれまで続けてきた対象療法的な施策は不合理であり、ハウジング・ファースト、居住の保障を最優先にする長期的な展望に立った政策実現の必要性が明らかになった。(以下文責：神野武美)

### 14 日 基調講演 ハウジングファーストの実現を

コロナ禍における生活困窮者支援の現場から

稲葉剛・一般社団法人つくろい東京ファンド代表理事  
認定NPO法人ビッグイシュー基金共同代表

私が学生の頃、1991 年末のバブル経済の崩壊を経て 93 年頃から大都市での路上ホームレスが増え、新宿駅西口の地下道には 300 人を超す「ダンボール村」ができました。2001 年に NPO 法人自立生活サポートセンター・もやいを設立し、アパート居住の保証人の提供や生活困窮者の相談を開始しました。2002 年にはホームレス自立支援法が制定され、2008～09 年は「派遣切り」問題が浮上しました。私は後進に道を譲って 2014 年「もやい」理事長を退任し、セーフティーネットのほころびを繕うという意味で、「つくろい東京ファンド」を設立し、空き家や空き室を利用した住宅支援を始めました。

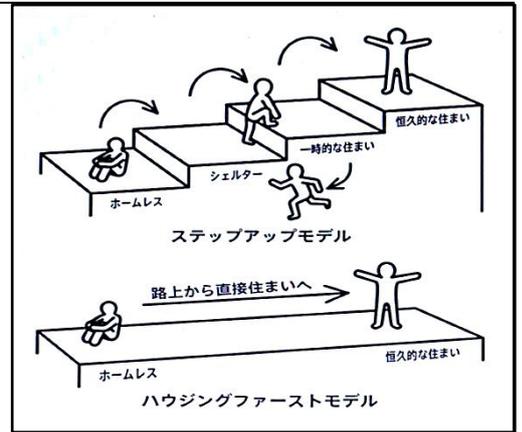


稲葉剛さん

#### ホームレスから「恒久的な住まい」へ直結が合理的

中野区沼袋の 3 階建てビルのオーナーが低家賃で住まいを提供する提案があり、7 部屋個室シェルターを開設。2020 年 3 月現在、都内で 25 室を借り上げています。今は、池袋で炊き出しなどを行っているホームレス支援団体「TENOHASI」のほか、医療や精神科の訪問看護事業の団体など 7 団体で「ハウジングファースト東京プロジェクト」を立ち上げています。従来のステップアップモデルは、路上→シェルター→一時的な住まい→恒久的な住まい、と段階ごとに行政や支援者が判定・許可・決定します。しかし、最終段階まで到達できる人は 1, 2 割です。一方、ハウジングファーストモデルは、「住まいは基本的人権」という考えから、

路上から恒久的な住まいへと直接進む仕組みで「薬物を止める」などの条件は付けません。米国など世界で広がる方法で、8, 9 割の人が地域社会で生活できるようになり、その結果、社会的コストも軽減されるのです（図参照）。



### アウトリーチ型の居住支援活動

コロナ禍は、路上生活者やネットカフェ難民をますます苦境に追い込んでいます。TENOHASI の炊き出しでは以前は 180 人程度だったのがこの 10 月には 270 人が並んでいます。「住宅確保給付金」の制度で家賃補助がされますが、期限は 9 ヶ月。社会福祉協議会の貸付金も 6 ヶ月まで。冬を迎えて期限切れの人が続出しそうで恐怖を感じて今、期限延長を求める署名運動を展開中です。

東京都内のネットカフェ難民は 2017 年調査で約 4 千人。彼らはいわゆるワーキングプアで働いていても、家賃の安い木賃住宅が取り壊されたため、高い家賃が払えないのです。4 月 8 日の「緊急事態宣言」以降、ネットカフェや図書館が閉鎖され、彼らは居場所を失い、仕事も失った生活困窮者は携帯電話料金が払えません。そこで、フリーWi-Fi がつながる場所からなら SOS が送れるので、メールフォームによる相談と緊急支援を始めました。

3 月頃からは飲食業中心に収入減に苦しむ人が増え、ネットカフェの閉鎖はそれに追い打ちを掛けました。生活保護申請に対しても、行政側の「実家に帰れ」「(相部屋の) 無料定額宿泊所に入れ」といった「水際作戦」による誘導が行われています。「相部屋」は感染リスクが高く、簡易仕切りのネットカフェの閉鎖と矛盾します。

つくろい東京ファンドでは、感染リスクを考えると「年越し派遣村」のような大規模な態勢はできません。緊急出動チームが、最寄りの駅などで待ち合わせて相談や支援を行うアウトリーチ型の支援をしています。3 月からは、不動産業者の協力を得て、個室シェルターを都内で 58 室まで増やしました。住居喪失は中間層にも広がっており、ペットと一緒に住めるシェルター「ボブハウス」もつくりました。

こうした独自の支援活動と同時に、国に対し、災害時と同じ大規模な住宅支援を求めています。「福祉は住居に始まり住居に終わる」という「居住福祉」を軽視し、施設収容主義に偏り、救済する人を選別してきた従来の社会福祉システムの問題点がコロナ災害のもとで露呈したからです。

## シンポジウム：コロナ禍の居住福祉

### 居住政策の充実こそ、パンデミックへの備え！



野口定久さん

コロナ禍が、生活現場にどんな影響を及ぼし、パンデミックへの「居住福祉」の有効性などを討議するオンライン・シンポジウムが開かれた。野口定久本学会副会長をコーディネーターに、「保健衛生の観点」から阪東美智子・国立保健医療科学院上席主任研究官、「介護福祉の現場」から野村友子・きらくえん事務局長、コロナ禍が生活困窮に直結するシングルマザーの実態を調べた葛西リサ・追手門学院大学准教授の報告をもとに討議した。感染拡大の不安を抱える特別養護老人ホーム、家庭生活でも住宅の狭さゆえの「巣ごもり」生活のストレス、リモートワークの場所がないなど深刻な実態が明らかになった。

### 住居衛生学の研究者がいなくなった

阪東さんは、感染症対策における公衆衛生の課題、住まいの役割について述べた。19 世紀の産業革命の英国で住環境の悪さが国民の健康に悪影響を及ぼすことがわかり、1848 年に公衆衛生法が制定された。日本でも、医師でもある森林太郎（鷗外）が 1890 年に「造家衛生」すなわち住居衛生の大切さを唱え、1897 年には伝染病予防法、1937 年に保健所法が制定された。当初の役割は、感染症の結核対策が中心であったが、1994 年に保健所法に替わって地域保健法が制定されると、重点は、社会保障費の節減につながる老人保健

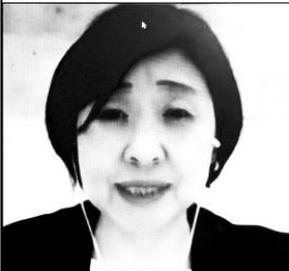


阪東美智子さん

などに中心が移った。市町村の保健センターとの役割分担から、1990 年ごろには 850 ヶ所あった保健所が統廃合され、2020 年 4 月には 469 ヶ所に減った。しかし、感染症対策は保健所に残され、市町村保健センターは管轄外である。阪東さんは「4, 50 年前まで機能していた住居衛生学の研究者もほとんどいなくなった。保健師が地域を回って住民の生活環境を見るという活動もほとんどなくなった」という保健衛生行政の実態を明らかにした。

### 感染防止のためにも個室化の促進を

「きらくえん」は、ノーマライゼーションを理念に掲げ、特別養護老人ホーム（特養）5 ヶ所などを運営する職員 767 人の社会福祉法人。コロナ感染を防ぐため、ボランティアの活動を中止し、特養の場合は、家族とのオンライン面会の導入、通所者の場合は小集団での機能訓練を避けマンツーマンにするなどの対策をとった。しかし、特養では、アクティビティ、レクリエーション、音楽療法の機会が減って運動機能が低下し、通所者では、利用を控える人が増え、自宅に閉じこもることで認知機能の低下や心理・精神面の悪影響がみられている。野村さんは「自立機能の高い人ほど影響を大きく受けている」と言う。特養 5 ヶ所のうち完全個室化は 2 ヶ所というのが現状。「経済的な事情から 4 人部屋に居る人もおり、相部屋を避け感染防止につながる個室化のためにも施設の建て替えが必要。また、介護従事者などへの速やかな公費による PCR 検査をしてほしい」と訴えた。



野村友子さん

「きらくえん」は、ノーマライゼーションを理念に掲げ、特別養護老人ホーム（特養）5 ヶ所などを運営する職員 767 人の社会福祉法人。コロナ感染を防ぐため、ボランティアの活動を中止し、特養の場合は、家族とのオンライン面会の導入、通所者の場合は小集団での機能訓練を避けマンツーマンにするなどの対策をとった。しかし、特養では、アクティビティ、レクリエーション、音楽療法の機会が減って運動機能が低下し、通所者では、利用を控える人が増え、自宅に閉じこもることで認知機能の低下や心理・精神面の悪影響がみられている。野村さんは「自立機能の高い人ほど影響を大きく受けている」と言う。特養 5 ヶ所のうち完全個室化は 2 ヶ所というのが現状。「経済的な事情から 4 人部屋に居る人もおり、相部屋を避け感染防止につながる個室化のためにも施設の建て替えが必要。また、介護従事者などへの速やかな公費による PCR 検査をしてほしい」と訴えた。

### 家賃の支払い預金切り崩し、借金などが約半数

シングルマザーたちは住まいに関しどのような苦難に直面しているか？葛西さんは 4 月 30 日～5 月 15 日、シングルマザーへのウェブアンケートを実施。有効回答は 473 件、半数以上が自由記述欄にも回答していた。回答の約 9 割が就労し、多くがパートやアルバイトなどである。月収は児童扶養手当などを含めても 20 万円未満が 7 割を占め、約半数がコロナの影響で「収入が減った」と回答した。住まいは UR を含む民間賃貸住宅が約 6 割。家賃は、約半数が給料から支払っているが、残り半数は貯蓄の切り崩し、借金、個人的援助で工面、7%が滞納を経験していた。部屋数は「1, 2 室のみ」が約半数を占め、「子どもが騒ぐので疲れる」「子どもが家にいるので電気代や食費（給食が無くなった）がかさむ」「リモートワークのスペースが取れない」といった声が寄せられた。葛西さんは「住宅確保給付金と生活保護の要件緩和とともに、コロナ禍を教訓に恒常的な家賃補助の導入を視野にいれるべきではないか」と提言した。



葛西リサさん

### 討論：対策にばかり目を奪われるな。軸となる政策を論じよう

報告をもとに討論に入った。多く声が上がったのは、行政による対策が対象療法的なのが実態で長期的な展望に立った政策に乏しいのではないかと。憲法 25 条で「公衆衛生の向上」がうたわれているのに、政策の軸になってないのではないかと。個別の問題やそれへの細かな対策の議論になりがちだが、広い視野で全体を貫く大きな政策を論じるべきではないかと、という意見である。「長期的なストックをつくることを考えるべきだ。例えば、公営住宅のストックを充実させれば、災害が起こった時にも転用できるし、居住の保障によって経済格差を縮めることにもなる。長期的視点に立つことに合理性がある」（東京大学社会科学研究所の佐藤和宏さん）といった議論が続いた。「（ストックとしての）持ち家に対する支援策も必要だ。このまま放置すれば多くの家が住めない状態になる」という声もあった。英国留学の経験のある岡本祥浩会長は「政策に対する考え方が欧州と日本では異なっている。日本の政策はピンポイントのみ。例えば、ホームレスの就労自立支援はするが、その後は『がんばれ』と言うだけ。行政コストもかえって高くつく。欧州では、生活の最初から最後まですべてを視野に入れて政策を立てている」と指摘した。

稲葉さんの講演やシンポジウムから、良質な住宅ストックを維持・形成を最重点に置く長期的な視点にたった居住政策は合理的であり、コストも低くなることが明らかになったようである。空き家が増加しているのに、新築住宅が次々建てられている現状も長期的な視点を欠く政策の貧困さの現れなのだろう。（まとめ：神野武美）

## 15 日 居住福祉賞に愛知県の「見守り大家さんヘルプライン」

日本居住福祉学会は、2020 年度の居住福祉賞に、愛知県の「見守り大家さんヘルプライン（公益社団法人愛知共同住宅協会）」を選定し、同年 11 月 15 日の日本居住福祉学会全国大会で発表した。賞状の文面は右記の通り。「選定理由」等は次号「居住福祉研究第 30 号」に掲載する予定である。発表に合わせて、愛知共同住宅協会理事の杉本みさ紀さんが、これまでの同協会の取り組みについて次のように講演した（要約）。

二〇二〇年度 居住福祉賞  
見守り大家さんヘルプライン  
(愛知共同住宅協会) 殿

貴会は、居住者の暮らしに「目を配り手を差し伸べる」「見守り大家」の協力的な姿勢に、住まいの問題を抱える人たちの相談にフリーダイヤルやメールで対応し、物件探しや関係調整に取り組まれています。その居住の権利を守る活動を高く評価し居住福祉賞を贈呈します。

二〇二〇年十一月十五日  
日本居住福祉学会会長  
岡本祥浩

### 人としての自然な行動をただけ



杉本みさ紀さん

愛知共同住宅協会は 1977 年に社団法人として発足し、当初は、良い建物づくり、賃貸者契約の適正化などが取り組みの中心でしたが、ここ 15 年くらいは「居住福祉」がメインになりました。会員は 500 人弱、年会費 3 千円の弱小団体です。会員の大家さんは、商売上手ではなく、敷地の一部にアパートを建てたような、店子のみなさんの健康や暮らしぶりに気かけるタイプの人を中心です。ですから、「事業」として住まいに困まっている人を支援するという意識ではなく、何らかの事情で今のアパートに住めなくなった人に別の会員のアパートを紹介するといった、人としての自然な行動をしてきただけなのです。

### ケースを重ねて居住支援の輪を広げてきた

2005 年の愛知万博をきっかけにホームレスの人たちの居場所が問題となり、愛知県から声をかけられ、フリーダイヤルに助成金が付くようになりました。電話相談は毎日、6、7 人の相談員が年間約 300 件に対応し、「解決まで絶対にあきらめない」がモットーです。弱小団体なので、協会が部屋を借り上げることはできません。今の住まいを失わないようにする、施設を介さずに「家から家」への移動を図るのが基本です。いろいろなどころにお願いをしそんなケースを重ねて解決を図るのです。その結果、行政、社会福祉協議会、精神疾患のある方の場合は精神保健福祉士、刑余者では法務省など、様々などころから「居住支援の連携をしたい」と声を掛けられるようになりました。こうした連携には、だれかが拒否したら成り立たない綱渡りのようなケースもあります。関係者にリスクを説明し現実を真摯に伝えて理解を求めると、話が壊れるようなケースは極めてまれです。

## 研究発表

研究発表は、以下のような 3 題。その要約を掲載する。(文責：神野武美)

### 1. 「対話」による新たな合意形成手法の検討 野村恭代(大阪市立大学)、小林誠(株式会社 博報堂)

「生活者発想」を哲学に掲げる株式会社博報堂の受託事業費による研究。社会福祉施設の建設などに伴う地域住民との合意形成は、従来の一方向的な説得による「理解重視アプローチ」という方法には限界がある。本研究では、ワークショップを開催することで、「説得」ではなく対話による「共通理解」を促し、住民が「何に不安を感じるか」「なぜ心配なのか」を整理した上で事業者が説明を行う。こうした対話を繰り返して住民との共通理解を得た上で、事業計画や対策の方針を決定していくという合意形成の手法を提示する。これにより、「施設コンフリクト」でありがちな「納得できないまま話が進む」「一部の人の話に偏る」といった問題を解消しうる。

この発表に対し、「この研究は、福祉施設の建設におけるコンフリクトを対象としたと思われるが、都市計画やまちづくりにも応用できるのではないか」「こうした対話こそ民主主義そのもの」などの意見が示された。



野村恭代さん

## 2. 高齢者小規模共同居住における長期居住の実態と課題

宮野順子(武庫川女子大学)

子どものいない高齢者は今後増えると予想され、全国各地で、相互扶助の関係性を育む高齢者の小規模共同居住が試みられている。「共同居住」とは、特養などとは違う制度化されていない「血縁ではない個人が住宅設備を共用して住む居住」のことである。全国 13 の「共同居住」事例を概観し、大阪市旭区の「おたっしやハウス」など 4 事例について入居者の履歴、居住年数、入退去の推移、居住者の心身状況と支援ニーズの変化を調査した。

自立した高齢者中心に相互扶助で独居の不安が減り、認知症が進行しても、長期居住で培った人間関係により居住の継続が可能になったケースもあるが、時を経て高齢になることにより入居者の心身状況は変化し、支援ニーズも増える。その結果、「費用が低廉になる」といった理由で特養に移るケースもあり、特養やグループホームとの差異が少なくなり、「共同居住」の限界（終の住処）をどこに設定するのか、要介護度の変化に耐えうる介護事業等との併設による運営基盤の確保などが課題である。



宮野順子さん

## 3. 居住に困難を抱える単身高齢者の居住支援におけるコミュニティソーシャルワークの機能に関する研究—居住支援担当者に対するインタビュー調査に基づいて

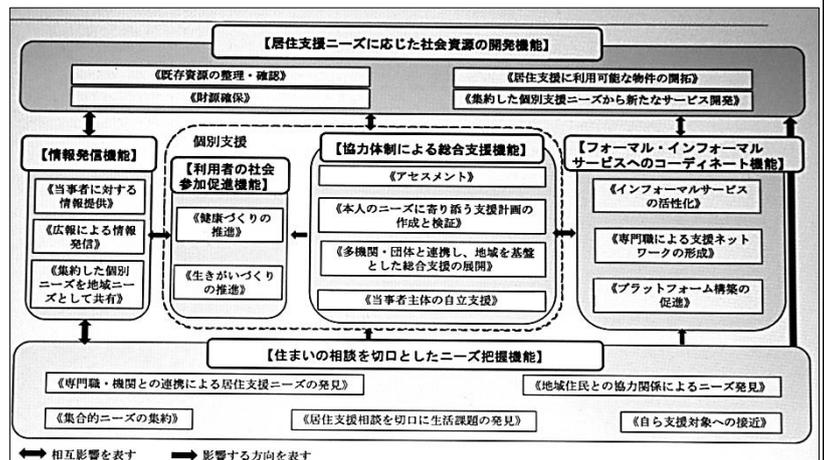
洪心璐(法政大学大学院)

住宅セーフティネット法施行（2017 年）の成果をみるため、都市部における単身高齢者の居住支援に取り組む居住支援協議会、居住支援団体など 6 組織に対し、居住支援についての見解や支援内容を公開文書の収集やインタビューにより、居住支援事業を開始した契機、多くの機関や地域住民との連携の状況などを調査した。



洪心璐さん

「住まいの相談を切り口にしたニーズ把握機能」「協力体制による総合支援機能」など 6 つのカテゴリーの関係性を関係図（右図）にまとめ、居住支援の展開・普及に向けて、ニーズキャッチのツール開発による的確なニーズ把握などを提言した。



## 西日本豪雨（2018 年 7 月）の真備町被害の現場調査

吉田邦彦（北大大学院法学研究科教授、当学会理事）

2018 年 7 月 7 日早朝からの西日本豪雨による岡山県倉敷市真備町の大水は脳裏に焼き付いている。浸水深は 5m に及び、全壊 4646 棟と大規模半壊 453 棟（以上被災者生活再建支援法適用）、半壊も 394 棟。あれから 2 年。コロナ禍にもかかわらず、橋本直樹・真備支所市民課環境係長と、小田川と高梁川との合流地点付け替え工事で鳥取から派遣された国交省の濱田慎一郎氏に大変世話になった。これまでの調査は、河川工学の専門家ばかり、災害復興や居住福祉の見地からの法学者の調査は初めてという。

### 「みなし仮設」入居で被災者バラバラに

いまだ被災者の約 3 割が入居している仮設住宅、建設中の復興住宅、高齢者向けのリバースモーゲージ制度の適用例などの現場を見せてもらった。真備町総合公園にある仮設住宅では、集会室で加賀とし子さんら被災者から聞き取り



支所庁舎周辺は水没し、その後建てられた家屋ばかり。平屋のリバースモーゲージ住宅も多い

をした。彼女によれば、仮設で新たなコミュニティができたとのこと。一見明るそうに振舞われていても、被害規模の大きさ、元来震災ベースで作られている被災者生活再建支援法も、水害被害の甚大さに対応できておらず、自己負担額の大きさゆえに将来の展望の喪失に苦しんでいる風であった。「仮設住宅は浸水域に建てられない」という行政先例のようなものから、「仮設」が建てられる場所や数が限られ、入居の対象となった約 9 割の被災者は民間住宅借り上げの「みなし仮設」に入り、被災者はバラバラにされていた。故長島忠美。元山古志村村長（その後国会議員）が強調した「被災者コミュニティの維持」（早川和男・井上英夫・吉田邦彦編『災害復興と居住福祉』信山社、2012、209 頁以下）が、東日本大震災と同様、守られていないことが気になる。しかし、復興住宅やリバースモーゲージ住宅は浸水域に建てられている。年金生活で資力が無い高齢者など向けは平屋建てが多く、今後再び水害に見舞われたらと、複雑な思いになった。

### 河川管理のまずさ？で訴訟が進行中

水害の原因も、2020 年 7 月の熊本県球磨村や人吉市の球磨川氾濫と比べて、真備町それ自体の降雨量はそれほど多くなく、むしろ高梁川上流域での豪雨がバックウォーター現象を引き起こしたのであり、被災者は「割に合わない」との不満を持っていることが分った。つまり、豪雨よりも河川管理のまずさを直感し、国家賠償法 2 条を適用してもおかしくないということである。罹災者の会会長の吉田勤さんは、小田川の樹木伐採がなされないまま放置されたことを強調した。現に岡山の金馬健二弁護士などの下で訴訟が進行中である（2020 年 4 月、7 月に第 1 次・第 2 次提訴）。そこでは（1）小田川付け替え工事の遅れ（2）豪雨時の新成羽川ダムの事前放流（国とダム管理者中国電力の過失）（3）末政川の堤防の切れ目を防ぐ「陸閘」の運用不備等を問題にしている（山陽新聞 2020 年 4 月 5 日、4 月 16 日、7 月 10 日付紙面）。地球温暖化の昨今、水害も日常茶飯事化しており、中でもひどかったこの真備町災害について注視すべきである。

## 日本学術会議会員任命拒否への反対と即時任命を求める声明

10 月 1 日、菅義偉内閣総理大臣は、日本学術会議が日本学術会議法に基づいて新会員に推薦した 105 名のうち 6 名を任命から除外した。日本学術会議は、歴史的反省の下に 1948 年の日本学術会議法の前文「科学者の総意の下に、わが国の平和的復興、人類社会の福祉に貢献し、世界の学界と提携して学術の進歩に寄与することを使命」として設立された。そのことを達成するには憲法 23 条に示される「学問の自由」が保障されていなければならない。

日本学術会議法第 3 条が、日本学術会議は「独立して左の職務を行う」とするのは、学問への政治の介入や干渉を防ぐ意図の現れである。同 7 条は「新会員は内閣総理大臣が任命する」とあるが、その選考は、17 条に基づいて日本学術会議が規則で定める方法で行われることになっている。しかも、雑則 25 条、26 条においても、会員の人事はすべて日本学術会議の同意や申出に基づくとされている。これらは、同法が、政府等の人事介入を排除し、日本学術会議の「独立」と「自治」を前提にしていることは明白である。

行政一般においても、あらゆる行政行為は、説明責任と一定の基準に基づいた適正手続に基づかなければならない。今回の菅義偉内閣総理大臣による任命拒否は、その理由も基準も明かにされておらず、十分な説明責任と適正な手続に基づいたものとは認めがたい。こうした総理大臣の行為は、日本学術会議の独立性を損ない、ひいては学問の自由をも毀損すると考えざるを得ない。日本学術会議の独立性と学問の自由を担保するために、直ちに日本学術会議会員に新たに任命しなかった理由を明らかにするとともに、任命されなかった 6 名を任命するよう求める。

私どもの学会も、発足当時から一貫して、我が国の諸種の住宅問題、住宅政策の改善のために尽力してきた。批判的議論の積み重ねは学問の根幹であり、それが健全な居住福祉学を支えると考えからである。今回のように、理由も示さない形で（または国策に批判的な論者を排除すると付度される形で）政治が学問に介入すること

は断じてあってはならない。

本学会事務局 〒945-1195 新潟県柏崎市藤橋 1719  
 新潟工科大学工学部工学科 黒木宏一 Kurogi Hirokazu  
 E-mail [kurogi@niit.ac.jp](mailto:kurogi@niit.ac.jp) Tel&Fax 0257-22-8205  
 学会メール [housingwellbeing@gmail.com](mailto:housingwellbeing@gmail.com)  
 「居住福祉通信」は年に 3、4 回電子版発行。投稿大歓迎。  
 問い合わせはメール [jinnno-t@kcn.jp](mailto:jinnno-t@kcn.jp)（神野武美副会長）へ

2020 年 10 月 9 日  
 日本居住福祉学会  
 会長 岡本 祥浩