

URP 先端的都市研究シリーズ 19

「居住福祉」を目指して

日本居住福祉学会 編

先端的都市研究ブックレットシリーズの刊行に寄せて

本シリーズは、大阪市立大学都市研究プラザを拠点として取り組まれてきた先端的都市研究の成果や、それを踏まえた教育実践の成果を、多くの人々に共有していただくことを目的として刊行するものである。

都市研究プラザは、大阪市立大学が創設以来蓄積してきた「都市研究」の実績をもとに、2006年4月に開設された。「プラザ」という名称を付したのは、研究者だけではなく、都市において様々なまちづくりの実践に取り組む人々もそこに集い、相互に刺激を与え合い、新たなアイデアを産み出すことができるような「広場」としての役割を果たしていきたいと考えてのことであった。

その後、2007年度には、文部科学省が、我が国の大学の教育研究機能の一層の充実・強化を図り、世界最高水準の研究基盤の下で世界をリードする創造的な人材育成を図るため、国際的に卓越した教育研究拠点の形成を重点的に支援し、もって、国際競争力ある大学づくりを推進することを目的として創設した、グローバル COE プログラムの拠点のひとつに選ばれた。そして、2007年度から2011年度までの5年間、文部科学省の財政的支援の下に、「文化創造と社会的包摂に向けた都市の再構築」をテーマとする研究拠点形成推進事業に取り組んだ。その成果を受け継いでさらに、2014年度には、文部科学大臣より「共同利用・共同研究拠点」としての認定を受けた。現在は、この認定を踏まえて、「先端的都市研究拠点」という名称を掲げ、全国の関連研究者のコミュニティが都市研究プラザを拠点として、大阪市立大学がこれまで蓄積してきた都市研究の知的リソースや人的・組織的ネットワークを活用し、最先端の都市研究に取り組んでいただけるよう、そのための基盤整備に努めているところである。

その一方で、研究者とまちづくりの実践に取り組む人々がともに集うことができる「広場」でありたいという都市研究プラザ創設の理念もまた、この間一貫して維持されてきた。この理念に基づく研究者とまちづくりの実践者との協働は、大阪市立大学のキャンパスにおいてのみならず、「現場プラザ」と名付けられたサテライト施設においても多彩に展開され、様々な成果を挙げている。また、ソウル、台北、香港、バンコク、ジョクジャカルタ等の海外の諸都市に設

立した海外センターや海外オフィスを拠点として、それらの諸都市を基盤として活動する研究者やNPO等との協働にも取り組んでいる。

社会に開かれた「広場」において、まちづくりの実践から学び、その成果をまちづくりの実践へと還元していくような研究を継続していくことこそが、大阪市立大学都市研究プラザが目指すところである。本シリーズの刊行も、そうした目的を実現するための取り組みのひとつである。本シリーズが、大阪のみならず全国各地において、まちづくりの実践に活かしていたけたならば、これに優る喜びはない。

大阪市立大学都市研究プラザ所長

阿部 昌樹

目次

I 日本居住福祉学会の活動

第1章	2019年度日本居住福祉学会全国大会	斎藤 正樹	1
第2章	第17回日中韓居住問題国際会議	野村 恭代	15
第3章	2019年度研究集会	神野 武美	22

II 居住福祉研究

第4節	居住困窮の引き金	岡本 祥浩	36
第5章	日本型住宅政策の形成と居住福祉	大本 圭野	52
第6章	「暮らしの6次化」と居住福祉資源—田中純一教授の提起に寄せて	神野 武美	65

第 1 章

第 1 章 2019 年度日本居住福祉学会全国大会

齋藤 正樹

1 学会会長の記念講演

日本居住福祉学会全国大会は 2019 年 6 月 1～3 日、東京大学と横浜国立大学で開催された。総会で、中京大学教授の岡本祥浩会長は、昨年 6 月の就任以来初の記念講演「居住福祉の思想を求めて」を行った。岡本会長は、学際的かつ実践に基づいた研究を主とする「居住福祉学」は、その根底に「人権としての居住」という思想・哲学が不可欠であることを強調した。以下はその要約である。

「居住の権利」は国際的な権利である。災害による住居の喪失、家賃滞納や住宅ローン破綻、再開発や欠陥住宅などによる退去、シックハウスという室内環境汚染、生活保護を受けると「家賃が高い」を理由に転居を求められた事例など、些細なきっかけで住まいを奪われる現実がある。それらは、「経済原則第一」の政治や社会が、「人権としての居住」「居住の権利」を包括的にとらえる「居住福祉思想」を欠いているためである。「居住の権利」は、国際的な宣言、規約、勧告によって繰り返し定義されている。国連「世界人権宣言」（1950 年）、国際労働機関（ILO）「労働者住宅勧告」（1961 年）、国際人権規約社会権規約（1966 年採択、日本では 1979 年批准）、国連人間居住会議（ハビタット）では、ハビタット II（1996 年イスタンブール）の「居住への権利」宣言、ハビタット III（2016 年キト）の「都市への権利」宣言などである。

居住の充実は福祉や医療費の負担を減らす。日本においても、1995 年の社会保障制度審議会の勧告は「わが国の住宅は豊かな社会における豊かな生活を送るためのものとしてはあまりにもその水準が低く、これが高齢者や障がい者などに対する社会福祉や医療費の負担を重くしている一因であ

る」などとして、「居住」の環境を改善する政策を行うことが社会的なコストを押し下げることに伴い、国民負担や貧困の増大を防ぐ効果があることを指摘した。研究レベルでも、日本住宅会議は 1988 年に「住宅憲章」を発表し、日本居住福祉学会など 3 カ国の研究団体による「日中韓居住問題国際会議」は 2005 年の奈良会議で「東アジア居住福祉宣言」を採択している。「人権としての居住」の実現には、当事者の運動が重要である。1989 年に米国ワシントンを訪れた時、「ハウジングナウ」という 50 万人を集めた集会があった。英国では、BBC テレビの番組「キャシー・カム・ホーム」の住宅難を背景に交通事故をきっかけに家族と一緒に暮らせなくなる状況が国民的な居住運動に発展した。サッチャー保守党政権によって「福祉国家」の伝統は崩壊したが、依然として公営住宅のストックの水準は高い。

日本ではこうした運動は見られないが、「居住の権利」をめぐる裁判はたびたび起こされている。こうした裁判に、故早川和男名誉会長は意見書を提出し、表面的、技術的議論をするのではなく、人権を中心に据えた根本的な議論に押し戻していくことが必要だと訴えた。さらに、「居住」を包括的に捉えるものとして「居住福祉資源」という概念を提唱した。住宅だけでなく、福祉とは無関係に見えるものが居住を支えている事実注目し、居住全体をとらえる「仕掛け」としたのである。「居住福祉産業」は、企業を持続可能な経営としてとるべき行動規範であり、こうした考え方が実践されていれば、欠陥住宅、脱法ハウス、最低居住水準（居住面積 25 平方メートル以上）未満の新築が増えていくという問題は起こらない。

本来のセーフティネットの構築と居住福祉教育 家主団体の愛知県共同住宅協会は「見守り大家さん」というヘルプライン（無料相談）を設けている。きっかけの分かる「居住困難」に関する相談は、年間約 300 件のうち二百数十件ある。「同居者の退去（死別や離別）によってこの家に住む権利を失った」「高齢化で失職し社宅から出ることになり住む所を失った」「分譲マンションでは、30 歳代半ばで入居したが、40 年経って建て替えの話が出てその負担に耐えられない」などの相談例がある。問題の発生時にそれに即応する仕組み、つまり本来のセーフティネットがないからである。根本的には、ハウジングファースト、居住福祉という考え方を市民に定着させる

ための「居住福祉教育」が必要である。

2 居住福祉賞の贈呈式。

居住福祉賞は居住福祉に取り組む団体や個人を対象に、毎年2件程度を選考委員会（2019年度は齋藤正樹委員長）が選び、理事会で決定している。今回は「津別町プロジェクト」（北海道津別町）とNPO法人「暮らしづくりネットワーク北芝」（大阪府箕面市）の2団体に、それぞれ、岡本祥浩会長から賞状が手渡された。

「津別町プロジェクト」（北海道津別町）

【選定の理由】

北海道網走郡津別町はオホーツク地方の内陸部にある小さな町である。面積は広いが人口は4836人（2019年1月現在）と少ない。平成の大合併時、隣接市への合併の道を選ばなかった。主な産業は林業と木工である。町内にはいくつかの集落があり、その一つ一つに地域拠点活動「ぽっと」ができてつある。住民のたまり場、よろず相談所である。地域福祉活動の拠点となっている。

「津別町プロジェクト」は、日本の近未来の人口減少・超高齢社会を想定した「地域相互支援型自治体推進モデル」を、共同で構築することを目的として進められてきた活動である。その要となる地域拠点活動は、地域住民の総力を結集した「支え合い」（地域相互支援型）の潜在的力の結集であり、日常生活圏域において専門職と地域住民が協働することが何より重要である。これを支える地方自治体の役割を明確にしなが、引きこもりなどいわゆる「制度の狭間」の人々への支援を指し示すものであり、その先見性は注目に値する。

現在中山間地に限らず、人々の地域生活上の福祉課題は、多様化・深刻化・潜在化が進み、かつ、きわめて構造的な性格をもつものである。その背景は自然発生的な血縁・地縁による相互扶助関係を含んだ地域社会の衰退にあり、認知症高齢者の増加による介護ニーズの増大、年金・医療・介護等の制

度疲労、さらには経済的困窮者の増加等が深く関係している。こうした福祉課題の多様化はいわゆる「制度の狭間」を生み出し、現行の福祉制度では十分に対応できない課題が明らかとなっている。

日本全体での人口構造の変化、とりわけ人口減少の深刻化は、中山間地にさらなる深刻な影響を与えている。あるレポートによれば、地方から大都市部への人口流出が今後も止まらず、2040年には「消滅可能性都市」（20～39歳の女性人口が5割以下に減少する自治体）が全国で896自治体に達するとしている。北海道においては札幌市への人口一極集中が進む一方、各地で過疎化が進行している。人口流出は、個別の地方自治体が有効な対策を講じることが困難な局面にある。すでに「消滅」の危機に瀕している自治体は少なくない。市町村合併により吸収された地域でもさらなる過疎化が進行している。このような社会状況において、小規模自治体レベルにおいて、現在と近未来の住民が生きていくために、新たな地域支援モデルの構築は不可避となる。福祉ニーズの増大、福祉人材等の担い手の不足、景気の低迷による税収減等により、従前の自助・共助・公助といった枠組みを超えて、制度依存からの脱却を図り、さらに住民総出で支え合う地域社会の創出が、いま強く求められている。

このプロジェクトは、日本における2040年頃の人口構造と福祉課題を想定し、その環境下で具体的な支援モデルの想定でもある。その最大の特徴は、従来、蓄積されてきた地域を基盤としたソーシャルワークや総合相談をめぐる理論を援用しながら、自治体と共同で「地域相互支援型自治体推進モデル」を具体的に構築している点にある。このプロジェクトで得られた知見は、汎用性の高い新たな地域支援モデルの特質を提示することになることから、社会福祉システムの今後のあり方に一定の貢献を成すことが期待できるものである。

中山間地における時代を先取りした地域住民主体による先進的な活動は、広く居住福祉社会の実現に有意義なものに違いない。住民自身の内発的努力に依拠し、正直で心暖かい人々のこれからの活動に心から敬意を表したい。

山田英孝・津別町社会福祉協議会事務局長 受賞の言葉

今回の受賞を(故)岩間伸之先生と一緒に、プロジェクトチーム全員で喜びを分かち合いたい。津別町の高齢化率は43.3%。北海道内179市町村のうち悪い方から16番目である。80歳代の親と50歳代の子の引きこもりを「8050問題」と言うが、まずは個人が尊重されるべきであり、地域の問題はその地域住民の主体性によって解決されなければならない。身近な相談活動にはじまり、専門職と「地域の担い手」の協働で、役割分担し、みんなで支え合い、考え合わせて活動をしている。地域の持つ内側の力を最大限、引き出していきたい。

NPO法人「暮らしづくりネットワーク北芝」(大阪府箕面市)

【選定の理由】

2001年、約200世帯の大阪府箕面市北芝地区に、「NPO法人暮らしづくりネットワーク北芝」が設立された。このNPO法人は、地域の暮らしを改善しようとする個人や団体・グループの活動をつなぐネットワーク組織である。取り組みの一つが、子どもも使える地域通貨「まーぶ」である。子どもたちは仕事体験、地域貢献活動、ボランティア活動をした対価として「まーぶ」がもらえる仕組みである。「まーぶ」を稼ぎ、それを使い、また稼ぐというプロセスを日常に組み込んで、子どもたちと地域の人とのつながりをつくった。

NPO法人の母体である部落解放同盟北芝支部は1969年、地域で起こった部落差別事件を機に差別と闘う運動体として結成された。1970年代の同和対策事業で環境は整備されたが、その半面、住民の行政への依存と高齢化、若年層や中間所得層の地区外への流出など問題が発生した。小中学生を対象とした教育実態調査が、低学力や自尊感情の低さ、他への依存的傾向などの深刻な実態を明らかにした。

北芝支部は、運動のあり方を行政への要求型から、「自己選択・自己責任・自己実現」の方向に転換した。同和行政の特別措置を返上し、地域の人々が育んできた「おたがいさま、たすけあい」という心呼び覚ますことに取り組んだ。「出会い、つながり、元気」を合言葉に、狭い地域完結型の運動か

ら脱皮し、自立・持続するコミュニティの再生を目指して、だれもが安心して住み続けられる地域づくりを目標として、多くの個人や団体の活動を地域に結びつけた。

例えば、住民が主体となる福祉サービス「よってんか」に始まり、独居高齢者への食事サービス「まかさん会」、さらに「食の福祉サービス・おふくろの味」など、地域の高齢化を見据えた活動は、やりたいと思う人同士がつながり、きずなを深めている。北芝解放太鼓保存会『鼓吹』は、演奏活動を通して小・中・高校生から大人まで多世代交流の活動である。1995年の阪神大震災の被災者救援運動を通じて、人権のまちづくりが重要だという実感がさらに広がった。

「ネットワーク北芝」は2010年度に、萱野中央人権文化センター「らいとぴあ 21」の指定管理者となり、従来の市民活動に加え、青少年教育事業を担うようになった。また、様々な社会的困難を抱えた若者の自立支援や居場所づくり、放課後等デイサービスの運営にも取り組んでいる。

「北芝まちづくり合同会社（現・イーチ合同会社）」は、地域活動の財政基盤安定をめざし、市営住宅の管理業務や農と食にまつわる事業展開などの企業活動を通して、地域貢献できる組織として、先進的な取り組みをする社会的企業となった。

パーソナルサポートサービス事業(生活困窮者自立支援事業)は、世代間の貧困連鎖に歯止めをかけるために、個別支援と地域づくりという2つの視点からの取り組みである。個人の意思を尊重し、「とりあえずやってみる」という楽しみながら地域活動ができる場であり、取り組みに必要な人材育成も長期計画の中に組み込まれている。人づくりもまちづくりの一環である。最終的に北芝地区が目指すものは、開かれた地区内外の交流と、穏やかな共同生活を通じて、誰もが安心して暮らせるまちである。多様な人たちの集りが、まちを豊かにし「であい・つながり・げんき」を生む。

文字通り地域に根差した居住福祉、休むことのない長年の活動に心から敬意を表したい。

池谷啓介・暮らしづくりネットワーク北芝事務局長、受賞の言葉

北芝の運動は部落解放運動から始まり、60年代から80年代は住環境改善のハード整備、就労や福祉の向上などを図った。だが、行政や運動体に依存する反省点から、自分たちの手で自立して行う運動に切り替えた。地域まちづくりの先駆者、(故)内田雄造さんから多くを学んだ。最終的に北芝地区が目指すものは、コレクティブタウンである。それは開かれた地区内外の交流と、穏やかな共同生活を通じて、誰もが安心して暮らせるまちである。長年の積み重ねでここまで来たが、今後も楽しく、人々が集まるまちを目指していきたい。

3 シンポジウム I 「現在の居住人権」

「居住と”非差別”を守る会」の美濃由美さんが「原発事故避難者への住宅無償提供打ち切りと追い出し裁判について」、東京大学都市工学専攻准教授の城所哲夫さんが「巨大都市への一極集中と都市分断」、関西大学准教授(民法)の水野吉章さんが「居住福祉と人権」のテーマで発表した。コーディネーターは岡本会長。

・住宅明渡しを求められた避難者の窮状

美濃由美さんは、原発事故による水道水や農作物の放射性物質による汚染の深刻さを示すデータと、「平時より20倍以上の放射線があることを知り、やっと歩けるようになった我が子をその環境下に置くことは絶対に考えられなかった」といった避難者の声を紹介し、政府の対応の鈍さを指摘した。2012年3月段階で、避難者は34万4千人うち福島県民が6万3千人に上ったが、政府は2017年3月末で住宅の無償提供を打ち切った。しかし、東京都内の避難者の調査では、無職と非正規労働が52.4%に達するなど避難者の生活は困難をきわめる。福島県の調査では、打ち切り対象の1万2千世帯、2万6千人のうち、打ち切り前までに約7割の住まいが決まらなかった。山形県米沢市や大阪市では住居の明渡しを求められる訴訟も起きている。国家公務員宿舎では、激変緩和措置として2年間の退去の猶予が与えられたが、東京の東雲住宅に住む80世帯中71世帯が次の住居

が見つからず、4月から2倍の家賃を求められている。美濃さんは「国は、福島への帰還を促し、東京五輪前に避難指示を解除し、賠償を終らせることを狙っている」と話す。避難者の一人も「避難者は困窮の状態にある。都営住宅への入居にも厳しい要件が付けられた」と窮状を訴えた。

・東京都心への富と公共投資の集中

城所哲夫さんは「2000年以降、東京区部とくに都心3区（千代田、中央、港）への富の一極集中が顕著である」と指摘した。都道府県民所得も、東京都は増加しているのに大阪府は低下し、公共・民間投資も差が拡大している。それは、高層マンションなど都心に不動産を持つ富裕層が「集積の利益」を享受する一方、中産・貧困層は、住環境の悪い所や不便な郊外に住まざるをえないなど「集積の不利益」を多く被るという「都市分断」が起きているとした。いわゆるジェントリフィケーションの問題について、公共・民間投資が都心に集中し、その結果、床単価負担力の高い全国チェーン店などが社会的コストを負担しないまま進出し、これまで下町文化を育ててきた地域密着型店舗が排除されつつある。東京の都心部は高級化し、その東西には住宅密集地が広がるが、都市計画の基準が「上層者向け」に作られているため、こうした住宅密集地の庶民住宅は「違法建築」扱いとなって建て替えが難しい。とくに、高齢化が進んでいる東側の地域は公共・民間の投資が抑制されている。国土レベルで、東京一極集中を変える必要があるが、地方の中小都市は「集積の利益」も小さいが「不利益」も小さいので投資も少なくて済むので、「都市の中心部でコミュニティと調整しながら下町らしい住環境を再生するシナリオを作るべきだ」と提言した。

・裁判官が人権を守りたいと思うか否かにかかる

水野吉章さんは阪神淡路大震災の「借上げ復興公営住宅」の住民が退去を求められた訴訟をケースに、国連の社会権規約、借地借家法、公営住宅法の適用のあり方について論じた。神戸地裁判決（2018年10月と19年2月）は、「退去を求めることは社会権規約に違反」という被告（住民）の主

張を「個人に具体的権利を付与するものではない」「法的拘束力を有しない」として退けた。しかし、借地借家法や公営住宅法には、憲法に基づく人権保護の規定があり、公営住宅法やその解釈を示す国交省の公文書などにも「高額所得者にならない限り退去は求められない」とある。借地借家法も、所有者の自己使用などの「正当事由」がない限り、退去は求められないはずであると指摘した。水野さんは『居住の権利』の現状は結局、裁判官が人権を守りたいと思うか否かにかかる。裁判官の労働過重の解消など裁判所のあり方自体を変える間いなおす必要がある」と述べた。

4 シンポジウムⅡ 「移住者との共生と居住福祉の課題」

NPO 法人かながわ外国人すまいサポートセンター（すまセン）理事長の裊安（ペ・アン）さんが「外国人を取り巻く住まいの状況—共に生きる地域を目指して」、同センター理事で法政大学の稲葉佳子さんが「外国人居住問題における支援策と実践」、川崎市住宅政策部住宅整備推進課の唐沢一星さんが「川崎市における居住支援の取組について」、大阪人間科学大学の石川久仁子さんが「多文化背景をもつ人を支える居住支援資源の蓄積—共に生きるまち京都・東九条から」のテーマで発表し、質疑応答した。コーディネーターは大阪市立大学都市研究プラザ全泓奎さん。

・業界、民族団体、行政とネットワークを組み外国人を9か国語でサポートする「すまセン」の活動

裊安（ペ・アン）さんは、神奈川県で構築されている外国人居住支援ネットワークと「すまセン」の活動内容を説明した。1998年に設置された「外国籍県民かながわ会議」の外国人への入居拒否問題についての知事への提言（2000年）をきっかけに、県は、不動産業界団体、国際交流団体、外国人支援団体などに呼びかけて外国人居住支援システムを構築し、そうした流れの中で「すまセン」が2001年に設立された。「すまセン」を中心に、業界団体、韓国民団、朝鮮総連、華僑総会などの民族団体、外国籍県民支援NGO、県、横浜、川崎両市などがネットワークを組み、県国際課には業界団体の協力で約150店が「住まいサポート店」として登録されている。「す

まセン」は、通訳ボランティアの協力で中国、韓国・朝鮮、スペイン、ベトナム、タガログなど 9 か国語で対応し、生活困窮、公営住宅への入居、就職、失業、雇い止め、騒音などのご近所トラブルなどの相談を受けて当事者の外国人に寄り添ったサポートをしている。

・入居差別を禁止する法律がない日本

稲葉佳子さんは 2015 年国勢調査によると外国人世帯の約 50%が民営借家に居住している。2017 年の法務省の調査では、過去 5 年間に「外国人という理由で入居拒否」「日本人の保証人がいないを理由に入居を断られた」がいずれも約 4 割あった。日本は人種差別撤廃条約を批准したが、借地借家法には入居差別を禁止する条項がない。実態に目を移すと、「部屋を借りる時のハードル」として、「根拠のない偏見や差別」「日本人の保証人」「ゴミの分別や出し方、生活音、無断同居・又貸しなどの入居後のトラブル懸念」「日本語が話せない」「家賃の 3, 4 か月分が必要な入居資金が用意できない」などを挙げた。そうした現実を招いている要因は、家主や不動産業者が日本の賃貸借契約や生活ルールを外国人が理解できるように説明していないことである。「保証人が必要なのは日本だけ、生活音や音楽 など音に対する感覚などは外国人には説明しなければ伝わらない」と指摘している。支援策は、家賃債務保証会社の利用、外国語による事前説明の徹底（翻訳・通訳）、トラブル発生時に対応する多言語対応可能な相談窓口の設置、住宅セーフティネット法による居住支援サービスなどだが、外国人の定住化が進むことにより、非正規雇用による貧困、高齢化、年金などの福祉問題が今後の課題になるとした。

・「外国人市民代表者会議」提言から制定された川崎市住宅基本条例

唐沢一星さんは、川崎市が、1996 年に条例を制定して、全市民の 2.6%を占める外国人市民の市政参加の仕組みとして「外国人市民代表者会議」を設置し、同会議が教育や防災など 49 の提言をしたことを紹介した。提言に基づいて 2000 年には、「住宅基本条例」が制定され、外国人や高齢者、障がい者、母子・多子家庭への「居住支援制度」も創設された。住宅基本条

例は「何人も、正当な理由なく、高齢者、障がい者、外国人等の市内の民間賃貸住宅の入居機会が制約されることがあってはならない」と定め、入居の保証制度、入居後の安定的な居住継続を支援する制度の実施も求めており、「家賃債務保証」では、家賃を取りはぐれた場合、市が半額を補助するという。

・外国人集住地「東九条」には「居住支援資源」が蓄積されている

石川久仁子さんは、京都最大の外国人集住地の東九条地域では、多文化共生や、高齢者や障がい者への生活支援などの取り組みによってこの地域に「居住支援資源」が蓄積されていると報告した。同地域には、水害の危険のある河川敷に「不法占拠」の形で住んでいた住民もおり、京都市は「基本的人権にかかわる問題」として1980年代から、住環境の改善を図るため市営住宅の建設を進めてきた。同時に、住民や福祉医療の専門職などによる多様なコミュニティ実践も行われた。例えば、団地自治会とNPO法人東九条まちづくりサポートセンターが連携した、高齢者への見守り、集会所で会食会や介護予防活動などである。2006年に発足した京都モアネット（京都外国人高齢者・障害者生活支援ネットワーク・モア）は、東九条に事務局を置き、京都市と協働し「多文化福祉委員」というボランティアを養成、外国や異文化にルーツのある人々の生活上の困りごとの相談活動をしている。今では、福祉・医療の専門職が手に負えない制度の狭間等の複雑な問題への“救援”を依頼されるようになった。石川さんは「この在日コリアン集住地で培われた経験や知恵は、新たな移住者への支援、新たな集住地、そうでない一般の地域にも役に立つはず」と結論付けた。

5 研究発表

7人が2会場に分かれて発表を行った。第1会場は日本国内に関するもの3題。第2会場は、中国・韓国に関する4題の研究発表があった。その内容を簡単に紹介する。

・掛川直之さん（立命館大学）「地域生活定着支援センターの役割とその運

営上の課題：居住支援に焦点化して」 刑務所からの出所者支援を担う同センターは、国の委託費で運営され、契約期間が 1 年ごとの更新のため十分な引き継ぎがないまま受託団体が変更されたケースもあり、支援対象者が不安定な状態にさらされている。

・阿部正美さん（徳島大学大学院）「**救護施設における地域生活移行支援の可能性と課題**」 生活保護法を根拠とする救護施設は「収容主義」から「地域生活移行支援」にシフトしたが、同一法人の施設 やサービスの複合体の中を循環するだけという実態があり、施設の枠を超えた問題としてとらえ直す必要がある。

・矢野淳士さん（AKY インクルーシブコミュニティ研究所）「**社会的不利地域における公的施設廃止による地域の 変容に関する研究—大阪市内の被差別部落を対象として**」 大阪市内の被差別部落では 2010 年に解放会館、青少年会館、老人福祉センターが統合され、16 年にそれも廃 止された。コミュニティの拠点を失い、空き地の民間売却が進んで地域は大きく変容したが、浅香地区では 19 年に民設民営の施設が完成し、子ども食堂など様々な活動が行われコミュニティ再生が図られている。

・湯穎嫦さん（大阪市立大学大学院）・野村恭代さん（大阪市立大学）「**中国におけるソーシャルワークの実際**」 市場経済化とともに貧困・格差・失業など社会問題が深刻化し、政府の支援で 1994 年に北京大学にソーシャルワークの専門学科が開設された。今では、ソーシャルワーカーの有資格者は累計 44 万人弱。とくに、地域の 課題を見つけ住民同士のつながりと自治力を高めるコミュニティソーシャルワーカーの活動が注目されている。

・パクモシャツォさん（日本福祉大学大学院）「**中国における生態移民政策と貧困・環境保護対策の関連性**」 「環境保護」と「貧困削減」を理由に移住した「生態移民」の村で家庭訪問をして調査した。自然生態系の中で暮らした住民が人間社会システムに適合できないという課題を抱え、人が居

なくなった草原は荒廃が進む。そこに住む人々（牧畜民）の主体性を無視したのが原因であり、その尊重から出発する環境保護策が必要である。

・ 閻和平さん（大阪商業大学）「分断の中国都市社会と居住をめぐる『空間的排除』」 急拡大する都市の人口増加は、外来人口の流入による。彼らの多くは借家住まいであり、劣悪居住環境でも家賃が安く交通の利便性がある「城中村」が居住地の第一候補となっている。「村民」は安い労働力として都市を支えているが、依然として「部外者」に扱われ、社会保障も受けられないなど都市社会から排除されている。

・ 湯山篤さん（大阪市立大学都市研究プラザ）「韓国のホームレス支援法以降のホームレスの推移と支援の課題」 日本と比べてホームレスの減少数が少ない。50歳代が多く労働市場には参加しにくいこと、精神的な障害や飲酒習慣がネックになっているが、ソウル駅に設置された精神保健支援チームなどが問題解決に努力している。

6 現地視察（6月3日、横浜市中区寿町）

●寿町は、日本三大寄せ場から「福祉の街」になぜなったか

横浜生まれの筆者（神野武美）は、小学校の遠足で朝、貸し切りバスの車窓から、桜木町の横浜職業安定所に港湾荷役などの日雇い仕事を求める大勢の労働者の姿を目撃したことがある。当時の横浜港は、ハシケが行き交い、停泊中の貨物船からハシケに穀物をザーと流し込むなど多くの日雇い労働者が活躍していた。「日本三大寄せ場」と言われた「寿町」が簡易宿泊所街になったのは、米軍の接収が解け、安定所がここに移った昭和30年代以降である。だが、港湾荷役の仕事は次第に減少し、1983年には、野宿する労働者を少年たちが襲撃し殺害した「横浜浮浪者襲撃事件」が起こった。筆者が朝日ジャーナル記者として取材したこの事件をきっかけに、高齢化する日雇い労働者、野宿生活者の命と暮らしをどう守るかが、社会と行政の課題としてクローズアップされたのであった。

日雇い・寄せ場労働経験のない人も流入 午前9時、JR石川町駅北口集

合。我々を案内してくれたのは、寿支援者交流会事務局長の高沢幸男さん（通称：オリジン）であった。彼は 1990 年以來約 30 年間、この街で労働者や野宿生活者などの相談に乗ってきた。横浜市は以前から、簡易宿泊所居住者に生活保護を適用する「ドヤ保護」を行い、野宿生活者には「パン券」（食料との交換券）、「ドヤ券」（簡宿の宿泊券）を発行し（現在は廃止）、野宿生活者の福祉支援を行ってきた。寿町地区の人口 5728 人のうち生活保護受給者は 5094 人と 89%を占める。年齢は 65 歳以上が 57.5%、60 歳以上では 68%を占め（寿福祉プラザ相談室調べ）、すっかり「福祉の街」と化している。日雇い求人は年間 4 件（横浜港労働出張所調べ）と、「寄せ場」機能はほぼ失われ、寄せ場で労働歴のない人でも、簡宿が連帯保証人や敷金礼金を求めないことを利用して生活保護を受ける住民も増えているという。高沢さんは「かつての長期雇用慣行は崩れ、失業、倒産、人間関係が絡んだ退職、高齢など『誰にも起こりうること』から、野宿に至るケースが増えている。そうした困窮者を受け入れる包容力が寄せ場にはある」と話す。

厳しさに耐えて生き抜いたおっちゃんたちを評価してほしい。今、問題となっているのが、生活保護費の引き下げである。住宅扶助費の簡宿代月額約 6 万 9 千円が 5 万 2 千円に引き下げられ、簡宿の経営者は、生活保護による「安定収入」を見込んで、高齢者や障がい者への対応などの設備の改善の投資までしたが、引き下げで収益が悪化し、居住者に転居を求めるケースも出てきたという。また、東京五輪絡みの再開発事業など野宿生活者の追い出しが日本各地で拡大していることも大きな問題である。

「イス取りゲームでイスが取れなかったような無権利状態の人がいて初めて富を多くもらえる人がいることを多くの人に知ってほしい。私は寿のおっちゃんたちが大好きだ。厳しさの中で生き抜いてきた、というそのことを評価すべきではないか」という高沢さんの言葉が心に残った。

第 2 章

第 17 回日中韓居住問題国際会議

野村 恭代

1 第 17 回日中韓居住問題国際会議の概要

第 17 回日中韓居住問題国際会議は、10 月 24 日～26 の 3 日間にわたり南京市の東南大学科技ホールで開催され、本国際会議において過去最多となる 300 名超（うち日本 12 名、韓国 56 名）が参加した。このたびの会議のテーマは「未来に向けた持続可能性のある居住地域の建設」である。また、①居住地域の建設と経済社会の持続可能性のある発展、②グリーン居住地域の基準に関する研究と実践、③低収入層の家庭のための居住制度、の 3 つのサブテーマが設定された。さらに、新たに自由テーマ発表も設けられた。最終日となる 26 日には現地視察が行われた。

日本居住福祉学会の岡本祥浩会長は、「今回は国連の SDGs にかかわる 3 つのサブテーマが設定され、発表の中身は理論的なものと実践的なもの、新しい計画と既存のもの、ハード面とソフト面、実態分析から政策論まで多様で豊富な内容だった。その背景には、世界的に居住の安定性が脅かされていることがあり、精緻な分析や理論が今後も必要になる」と述べた。中国房地产业協会の陳宜名副会長は、「3 カ国の居住福祉の課題に共通点があり、内容も革新的であった」と本会議を振り返った。韓国住居環境学会の金炳秀会長も、「高齢者や災害といった問題は韓国も克服しなければならない課題であり、低所得者住宅の問題は 3 カ国で直面した問題である」と総括した。

2 サブテーマ 1 「居住地域の建設と経済社会の持続可能性のある発展」

2-1 「復興を経て孤立を防ぐ地域社会へ」新井信幸/東北工業大学准教授

東日本大震災（2011 年 3 月発災）復興過程の被災各地で、被災者の「孤立」を防ぐためのコミュニティづくりの内容について報告。仙台市の「あす

と長町仮設住宅」(233戸)では、さまざまな地域から集まった被災者が「孤立」する心配があったため、まず取り組んだことは、学生とともに仮設住宅の軒先や室内に棚などの収納設備を設置することであった。そして、集会所を会場として多彩なクラブ活動を立ち上げ、住民の声を聴きながら災害公営住宅の設計計画を作成し、行政に提案を行った。各住戸を向かい合わせに配置するなどの工夫により、「室内にいる人の気配が外へ、外の気配が中に伝わる」という設計を行ったものの、公募提案の結果は落選。結局、同仮設住宅の近隣に、従来型の災害公営住宅が3棟(326戸)建設された。

その後、住民へのアンケートにおいて、「家族以外に日常的な会話がない」と回答した割合が45%にのぼったため、新たにNPOを立ち上げ新たなコミュニティづくりに取り組むことに。問題点としては、①住民同士の間関係や相性もあり、クラブや自治会の活動が特定の人たちで固定してしまう、②「見守り」が「監視」と受け取られかねない、③集会所の鍵の管理は高齢化した住民だけでは難しい、などであった。これらの問題点への対策は、①できる限り多様な住民同士のつながりを育む、②「見守り」活動は、人間関係に左右されにくい新聞や牛乳といった配達サービスの協力を得る、③集会所の1室をNPOの事務所として利用しカギを管理してもらう、などである。

2-2 「新たな時代における高品質グリーン建築の発展」

孫英/中国房地産業協会副会長・中国建設科技集団

中国では2006年に「グリーン建築評価標準」を策定したが、「資源節約」や「ヒューマニゼーション」への誘導が明らかに不足していた。2019年8月、「5化」を核心とした質の高いグリーン建築を目指す新たな「標準」が実施された。「5化」とは、①ヒューマニゼーション(人間本位、居心地のよさの追求)、②現地化(地域の特色を取り入れる)、③低炭素化、④長寿命化(設備の交換を容易にするなど)、⑤スマート化(建物管理などへの情報技術の応用)であり、「中国建設科技集団」はその理念に基づき公共建築物や住宅を建設してきた。

2-3 「開発制限区域内の国民賃貸住宅の立地特性と土地供給方策の研究」

徐攸錫/昌原大学教授

韓国では 2003 年以降、開発制限区域を解除し住宅地区に指定することで低所得層向けの国民賃貸住宅の建設が進められてきた。先行研究や今回の調査分析の結果、そのような国民賃貸住宅は低層で低密度のため居住環境は良好であるものの、近隣生活施設への満足度は低いことが明らかになった。低所得層の多くは「職住近接」を求めているため、住宅は都心にあることが望ましい。一方、中高所得層は「職住近接」を必ずしも必要としないため、開発制限区域にある国民賃貸住宅と、都心の民間分譲集合住宅との土地交換方式による宅地供給を検討する必要があるが生じている。

3 サブテーマ 2 「グリーン居住地域の基準に関する研究と実践」

3-1 「日本におけるグリーン居住区域の実践—東川町グリーンビレッジの取り組み」野村恭代/大阪市立大学大学院准教授

人口減少と高齢化が進む日本では、従来のような画一的な施策ではなく、各自治体が地域特性に合わせた施策を構築する必要がある、それはグリーンインフラ（自然環境が有する多様な機能を積極的に活用して地域の魅力、居住環境の向上、防災・減災の多様な効果を得ようとするもの）のみならず、地域住民同士の「支え合い」も重要である。

北海道のほぼ中央にある東川町は人口 8 千人余り、水道はなく豊富な地下水が飲料水として利用できるという魅力があり、人口が増加している町である。「写真の町」としても知られ、2014 年には「写真文化首都」を宣言した。「町のどこを切り取っても絵になる景観」を守る住民意識の醸成に取り組み、国際写真フェスティバルや、全国 500 校が参加する「写真甲子園」の本戦が毎年開かれている。また、「株主制度」を導入し、1 万円以上を町に寄付すると専用カードが発行され、町内での買い物や無料で 1 週間程度宿泊することができる。

東川町の人口の 56%は移住者で、住民同士のつながりをつくることを居住の条件とする地区がある。公園の管理も住民同士の話し合いにより行い、当該住宅地では入居前に「グリーンビレッジ建築緑化協定」が結ばれる。住

宅の階数は2階以下、道路境界から2メートルの範囲には2本以上の樹木を植える「グリーンゾーン」を設定し、屋根は自然に雪が落ちる勾配にするなどのルールが定められている。

3-2 「緑の不動産と持続可能な居住地」 宋 玉姫/新丘大学教授

韓国の「緑の建築認証制度」(G-SEED)は2002年であり、比較的早い時期に開始されたが、それは建築物のみが対象で、近隣単位の認証評価制度は設けられていない。土地利用の最有効利用と資源の節約のためには、建築物だけでなく、不動産の核心的な価値である土地についても「緑の建築認証制度」と同様の意味を付与されなければならない。生命の基礎資源としての土地が無謀な開発の犠牲となり生態機能が損なわれ、砂漠化することを防ぐためには、土地の持続可能性のある生態活用と利用方法の評価指標を作成しなければならない。

3-3 「グリーン居住区と都市の持続可能な発展と実践」

張鵬/中国房地産業協会名誉副会長・当代置業執行取締役

中国の急速な都市化は、都市の持続可能な開発において厳しい挑戦である。単純な住宅開発は都市機能の喪失を引き起こし、グリーン居住は、政策面、産業原動力などで多くの障害に直面し、政策や規制の面においても不十分である。2019年2月、経済、社会、環境の各利益を融合した居住地の実現を図る「グリーン居住地標準」が全国で新たに実施された。当代置業のプロジェクトは、全国20カ所でグリーン居住地に指定されている。北京順義では、「アセンブリー式+ゼロエネルギー消費+アクティブハウス技術+健康建築システム+高齢化対応装備+科学技術家具」が一体となったイノベーション型建築技術システムを導入している。

4 サブテーマ3 「低収入層の家庭のための居住制度」

4-1 「低収入家庭のための居住政策—日本列島居住福祉改造論」

野口定久/日本福祉大学大学院特別任用教授

戦後の住宅政策は、質の低い住宅が供給され、それを使い捨てることが一

般的であり、住宅市場は空き家が増加する一方、新築住宅が造られ続ける特異な状況にある。人口及び世帯数が減少に転じ住宅需要が本格的に減少しているものの、流通戸数に占める中古住宅の割合（2013年、14.7%）は欧米よりも低い状況にある。日本には、自治体やNPOが運営する「空き家バンク制度」があるものの、それよりも自治体による「ランドバンク制度」を作るべきである。これは、市町村による都市計画マスタープランに基づき、自治体が空き家や空き地を管理し、それを公共財として高齢者向け住宅などに再活用するという方法である。2017年10月に改正住宅セーフティネット法が施行され、「住宅確保要配慮者居住支援法人」が指定され高齢者、低所得者などの住宅弱者向け家賃保証制度が広まりつつある。警備会社と連携した24時間見守りサービスなどが付いた「生活サポート付き住宅」登録制度を実施している自治体もあり、本法律の堅実な実施が望まれている。

地球温暖化の影響により日本では台風や豪雨、それに加えて大地震や原発事故で甚大な被害が相次いでいる。各地に災害公営住宅が建設されたが、完成までに時間がかかり、仮設住宅に入居中に自力で住宅を建てたり転居したりなどにより空き室が目立つ。また入居者の家賃負担も大きく、仮設住宅の政策などの見直しが必要である。サービス付き高齢者向け住宅は手厚い補助金で急増する一方、特別養護老人ホームでは空きベッドが見られるなど、需要と供給のミスマッチが発生している。さらに、木造の共同住宅を利用した生活困窮者らの自立支援住宅の火災が相次いでいる。社会福祉法を改正し、消化器設置や避難訓練などを法令に明記するなど、改善命令やチェック体制を厳格化すべきである。

災害列島日本においては、老朽化施設の改善、中古住宅、空き地の活用などにさらに財政を出動すべきである。

4-2 「韓国の低所得層チョンセ・ウォルセ世帯の特性が消費支出に与える影響-2018年の住宅価格上昇期を中心として」 金鎮宇/江原大学博士

2018年のソウルの住宅価格は、10.44%上昇と高騰した。住宅所有者は資産価値の上昇により消費支出への影響がプラスとなった。今回、この住宅価格上昇期におけるチョンセ（まとまった保証金を大家に預ける代わりに

家賃の支払いはなく、解約時に全額が返ってくる制度)やウォルセ(大家に保証金に加えて月払い家賃を支払う制度)世帯の消費支出動向を調査した。チョンセ世帯では意味のある結果は得られなかったが、年齢層が若い低所得層のウォルセ世帯は、家賃の増額の影響で住居費といった固定的な消費支出の負担が大きくなっていることが明らかになった。低所得層に向けた政策では、住宅の占有形態による差別化されたサポートが効果的であり、絶え間ない住居の安定化政策が必要である。

4-3 「住まいがある」から「住みやすい」へ—中低所得層向けの住宅保障制度の整備と発展」 鮑莉/東南大学建築学院副教授

中国では、1949年から福利的住宅分配制度が実施され、都市部の多くの住民は企業や事業単位の公的住宅に居住していた。94年から市場化改革が行われ、住宅購入貨幣補助制度などが導入される一方、廉価賃貸住宅も建設された。しかし、完全市場化の中で地方政府は不動産による利益を求めたため、土地と住宅の価格は上昇し、中所得層が支払い能力を失い貧富の格差は拡大した。2009年からはスラム街に住宅保障システムを導入し、居住困難者、出稼ぎ者などに公共賃貸住宅が供給され、全住民に「住むところがある」ようになった。しかし保障性住宅街は大部分が郊外にあるため、交通の便や公共サービスの欠如が浮き彫りになった。「住みやすさ」を実現するためのコミュニティづくりにも配慮した環境の改善整備が急務である。

5 まとめと今後の展望

今回の国際会議では、中国からの発表者が「人間本位」という言葉を用いた。また、韓国からの発表では低所得者層の住宅問題への言及が多くみられた。両国とも、サブテーマでは低所得層の居住保障について取り上げ、「交通の便が悪い」「公共施設にも恵まれない」郊外に居住する低所得層を生業と結びつけ都心回帰させるための政策や研究の必要性を指摘した。不動産開発事業者による発表においても、省エネやごみ減量などの地球環境問題や、歴史文化遺産の保護に関する内容のものが多く、国連が進めるSDGs(持続可能な開発)に真剣に取り組む、いわば「居住福祉産業」にならなけ

れば「企業として生き残れない」という意識が感じられた。

次回の国際会議は、2020年11月、名古屋で開催する。会議のテーマは「人口構造の変化と居住福祉」である。サブテーマは、①大都市集中への対応、②高齢者世帯の縮小、③地域コミュニティの再生である。

第3章

2019年度研究集会

神野 武美

第1節 集会テーマ「もう一つの過疎化・震災と住み続ける権利」

1-1 開催理由

日本居住福祉学会は毎年5、6月に全国大会を開き、年間1、2回は、学会の会員らが全国各地に赴き、そこ地域における課題を主な題材に、住民や地元関係者を加えて「居住と福祉」について考える研究集会を開催している。この学会の創設者であり2018年7月に亡くなった故早川和男・神戸大学名誉教授の「現場で考える」という姿勢を受けて、新潟県山古志村（現長岡市）、愛媛県宇和島市、岩手県西和賀町（旧沢内村）、京都府宇治市ウトロなどで開催してきた。

北陸研究集会は2020年1月12、13日、「もう一つの過疎化・震災と住み続ける権利－能登輪島市門前で考える」をテーマに、能登半島西岸の輪島市門前町で開催した。この地は、2007年3月の能登半島地震で被災し過疎化が進んでいる。きっかけは、本学会が2017年5月に名古屋市で開いた全国大会の研究発表で、北陸学院大学（金沢市）の田中純一教授が「奥能登過疎集落の生活復興の実態と居住福祉」と題し、「行為」の6次化（暮らしの6次化）を提起したことである。

輪島市門前町は、冬季は季節風の風速30kmにもなる西風が吹き農地も少ないという厳しい自然条件にある。その中で、災害でライフラインが途切れても、「畑で作物を作り海、山、川で食糧を調達する拠りどころがある」「調達した食材を調理加工し保存する知識・技術を誰もが持っている」「おすそ分けは日常的で助け合いの基盤ができています」ことで乗り切った。このことが「居住福祉」どう結びつくのかを探究するのが目的である。

研究集会は、災害社会学専攻の田中純一教授と金沢市在住で本学会理事の井上英夫・金沢大学名誉教授（社会保障法）に多大な協力により実現した

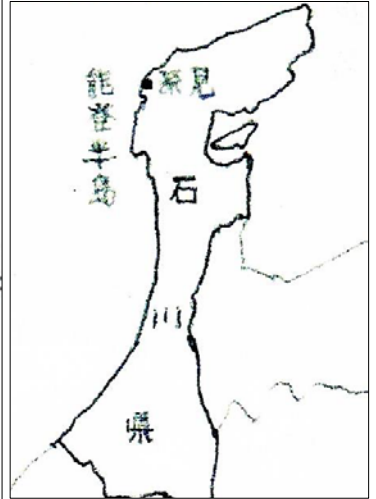
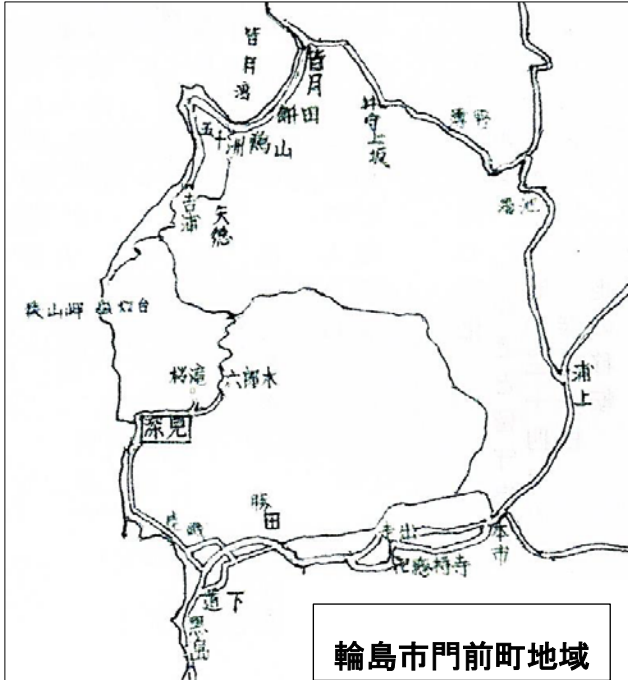


図1-1 研究集会が催された深見地区の位置。道下、黒島はその南にある。大倉克男（2009）『深見の歴史』より作成

1-2 日程

学会からの参加者は、岡本祥浩会長ら8人であった。シンポジウムの参加者は、深見地区住民31人とその他の輪島市内の住民8人を加えた計47人で、全員にレジュメ（全16頁）を配布した。

●1月12日（日）15：00～17：00

・聞き取りと視察 道下（とうげ）地区の大倉克男、好子夫妻宅を訪問し、被災当時や復興の過程について聞き取りをした後、道下、黒島（重要伝統的建造物群保存地区）の両地区をジャンボタクシー内から視察した。

●1月13日（月・祝）9：00～12：10

- ・深見地区視察
- ・研究集会：深見公民館
【問題提起】神野武美

【報告1】 田中純一北陸学院大学教授 「暮らしの6次化」について

【報告1】 斎藤正樹・本学会理事 大阪府島本町での「農ある暮らし」

【全体討論】・進行：田中教授・パネリスト：河崎国幸・輪島病院事務長、
六田明憲・元深見区長、赤坂佳子・元輪島市社会福祉協議会門前支所長、
大倉好子・元くしひ保育所長・まとめ岡本祥浩会長

第2節 視察と問題提起

2-1 大倉夫妻宅訪問（12日）

大倉克男、好子夫妻の住む道下地区は、門前町の中でも2007年3月の能登半島地震の住宅被害が大きく、克男氏集計の「住宅再建・移住戸数」（2009年1月末現在）によると、空き家の34戸を含む116戸が取り壊されている。



図2-1 下見板と黒瓦の民家（道下）

それに対する新築再建（途中・予定も含む）は70戸、公営住宅入居などが5戸、新規転入5戸、転居・売却・死亡は7戸であった。空き家を除けば80戸が住み続けており、道下の人口流出はさほど大きくない。大倉夫妻からは、「応急措置だけで住んでいる家がある」「住宅再建の支援金の支給には下見板に黒瓦というこの地方の景観に配慮するよう条件が付けられた」など復興にまつわる話を聞くことができた。

大倉家自体の被害判定は「半壊」。国の住宅再建支援制度では対象外だが、家屋は傾き、柱も数本折れた。引っ越さずに屋内の居場所を移動しながら、壁を全部落とし傾きを引き起こすなど約1千万円をかけて修繕した



図 2-1 深見地区の住民が避難した高台から見た深見の集落

という。「JAの建物共済は査定が厳しくないで半額くらい賄えた」という。また、地元の開業医が高齢化し、医師の確保に苦勞している現状も話した。

夫妻は被災後、所有する建物の全壊跡に花壇をつくり、毎年のようにこの場所でコンサートを開いた。花はすべて夫妻が種から育て、肥料は養鶏場から鶏糞をもらい、水は途中から井戸を掘り水道代を節約した。花を通じて、東日本大震災で被災した岩手県陸前高田市の住民とも交流したが、コーラス隊の高齢化もあってコンサートは10回目の昨年で幕を閉じた。

2-2 深見地区視察（13日） 研究集会前、学会員7人（田中教授を除く）は井上名誉教授の案内で、深見集落の背後にある津波避難指定場所の高台から、西側に海に面した集落全体を眺めた後、「黒瓦に下見板」の住宅が連なる集落内を視察した。視察に参加した元朝日新聞輪島支局長（在任2011～15年）の藤井満氏は深見地区について次のように述べている（藤井2015）。

「2007年3月の能登半島地震は686軒が全壊したにもかかわらず、犠牲

者は1人だった。阪神大震災で921人にのぼった災害関連死はゼロだった。日頃の近所づきあいや、充実した公民館や福祉施設が避難生活を下支えた。とりわけ海岸道路のどん詰まりにあり、土砂崩れで孤立した輪島市門前町の深見は、集落ぐるみで漁船で脱出し、避難所生活でも当番制を設けて掃除や炊事を担った。その力の源泉を知りたくて訪ねたのは2012年春のことだった」

2-3 問題提起：神野 武美（発言内容を要約）

1) 過疎化と東京一極集中が抱える居住困難

日本は、過疎と過密の問題が深刻である。過疎化する地域では、長い歴史の中で培われて人々の生活を支えてきた「居住福祉資源」が失われる危機にさらされている。一方、人口や企業は東京圏へ一極集中し、交通の混雑だけでなく、ヒートアイランド現象、住居費の高騰、貧困など過密化の問題が噴出している。過疎・過密の両方の地域に共通するのは、空き家の増加、高齢化による医療や介護の供給体制、独居化に伴う「孤立」、とくに「災害」の問題は見逃すことができない。

分業化が進んだ都会の生活は「自分ができないことはお金で買う」ことで成り立ち、「カネと機械」に支配されている。個々人が自立する能力は著しく低下し、高層マンションが乱立するような、過密化した社会では、大地震や大型台風などの災害時に、停電、道路・鉄道の不通、大規模火災の発生、帰宅困難者も含めて避難場所が人で溢れかえるなどの大混乱が予想される。そればかりではなく、復旧にも膨大な費用がかかり、日本の経済社会の発展の大きな阻害要因になる。

2) 分業化した都会にない農村の知恵と能力

農山漁村の生活は、ある程度は自給自足であり、住民同士が支え合うことで成り立つ。住民には自立した生活を営む知恵と能力が培われている。そのような暮らし方は都会人にも魅力ではあるが、過疎・高齢化の進行はそうした生活の基盤が崩れるおそれがある。むしろ、自立した生活を営む知恵と能力を維持・育成することこそが過疎地での生活の価値を高め、人口・産業の流入を促し、過密都市の問題解決にもつながると考えられる。

第3節 報告1（発言内容を要約）

田中純一「暮らしの6次化—過疎地での暮らしを支えるもの」

3-1 10年後も「復興していない」一部損壊住宅の居住者

2007年3月25日午前9時41分、輪島市西南の日本海でマグニチュード6.9の地震が発生し、輪島市では震度6強を観測した。田中教授は発災10年後の2017年、被災した輪島市門前町の門前、黒島、道下、鹿磯、深見の5地区約840世帯のアンケートによる生活調査を実施した。被害程度は、全壊18.8%、大規模半壊8.2%、半壊21.3%、一部損壊42.9%、罹災証明なし4.7%などだが、その10年後に「復興していない」と回答した世帯を被害程度別にみると、全壊22.7%、大規模半壊9.1%、半壊29.5%、一部損壊36.4%などであった。個別の回答にも「傾いた住宅を直せないで我慢している」「貯金を使い果たし年金のみの暮らし」「必要最低限の応急措置だけ行っただけ」「災害時は定年退職後であり将来的に復旧財源がまったく期待できない」といった厳しい状況を訴える声があった。

今なお、震災前の快適な居住空間には程遠いのが現状である。「時間が経てば誰でも復興できる」という「時間信仰」は幻想であり、大災害があると、時間が経てば経つほどボデーブローのように多くの人々が長期にわたり苦しみ続けている。生活再建ができる人とできない人の分かれ道となる「総資産5000万円の壁」（高坂2005）がこの地においても現実になっている。

3-2 住宅被害のみで被災度を定める弊害

被災者生活再建支援法は、全壊あるいは大規模半壊に支援金を支給するのみである。都道府県等が独自に半壊の住宅を支援対象に加えているが、「一部損壊」への公的支援はない。本来は、住宅だけでなく、被災者一人

ひとりの暮らしの再建に目を向けるべきであるが、住宅被害だけで被害程度を決めているハード中心の考え方の弊害といえる。

国民は、災害時の避難所が「大規模、雑魚寝、不衛生、過密」でも仕方がないとあきらめがちであるが、阪神淡路大震災（1995年1月）の避難所の劣悪な環境が心疾患、脳疾患の重症化を招いた。震災関連死919人は「避難所は避難できる場所ではなかった」ことを如実に示している。

約300人が居住した門前町の仮設住宅は入居期限の2年で撤去された。東日本大震災では8年後も仮設住宅に住む人がおり、2年を過ぎると、1年ごとに延長申請が必要なため、居住者は「ここに居続けられるか」という不安で精神的にも追い詰められる。復興に必要な滑走路の長さ個人によって異なるのに、現在の公的対応は、不完全な離陸の強要である。

3-3 パーソナルネットワークが生活復興感につながる

生活調査では、生活充実度、生活満足度、生活回復度を示す13項目について因子分析を行った。結果は、近隣に居住する家族、親族、仲の良い友人といったパーソナルネットワークの規模が大きいほど、生き甲斐のある生活の充実度、人間関係における満足度といった「生活復興感」につながるということがわかった。門前町では輪島市との合併（2006年2月）前から「地域見守りマップ」があり、ねたきり高齢者、一人暮らし高齢者、障害者などを色分けした住宅地図がある。大事なのは、「紙」の地図ではなく、訪問して人間関係をつくり支援される側として「誰かが見守ってくれる」という安心感である。

3-4 深見の暮らしから考える減災への視点

深見地区（33世帯73人）にしぼると、2017年の生活満足度の調査結果は、「これからも今の場所で暮らし続けたい」の「思う」「ある程度そう思う」が合わせて約4分の3、「総合的にみて暮らしやすい」が「ある程度そ

う思う」が62%、「とてもそう思う」が5.5%だった。外航船の船員が多い夫たちの留守を預かる「女性消防隊」に象徴されるワンチームのつながりの良さがこの地区の魅力である。

深見地区の人と自然、人と人との関係から考えたのが「暮らしの6次化」である。「6次産業」は、農産物等の生産（第1次）、その加工（第2次）、販売やサービス提供（第3次）の $1 \times 2 \times 3 = 6$ を一貫して行う農業経営が所得を産みだし地域振興にも結びつくというものである。

それに対し、「暮らしの6次化」の「1次」は、住民が釣りなどの「遊び仕事」や畑仕事といった「なりわい」で自らの食料が調達できる。「2次」は、それらを調理、加工、保存ができる方法や技術を持っている。「3次」は、「おすそ分け」や助け合いが日常であり、平時・災害時にかかわらず、高齢者等の安否確認ができる関係があることである。

それらは「生活の溜め」「復興バネ」として機能し、厳しい自然を受け流す余力や粘りになる。生活は、賃労働（職業）に収斂されず、「遊び仕事」、道普請、草取り、漂着物の清掃などの「仲間仕事」として、高齢者の「健康の維持」「生きがい」に重なる。こうした「地域社会でそこそこ暮らしていける」ことは、平時・緊急時の生活保障機能としての「福祉力」「潜在的な防災力」となり、地域の自然環境との関係性に埋め込まれた生活ストックである。

3-5 交通、買い物、医療機関に対する低い「地域満足度」

2017年の門前町での生活調査のアンケートの「地域満足度」をグラフにしたのが図3-1である。豊かな自然環境、食べ物が豊富、地域の人たちとの交流、地域の人々は親切、困ったときに助け合う、これからも暮らし続けたい、総合的に暮らしやすいなどの項目が高い数値なのに対し、交通、買い物、医療機関、教育、趣味スポーツの数値は低い。「暮らしの6次化」を形成する、住民の自助や互助には限界があり、数値の低い部分は、「暮らしの6次化」を支える政策的な基礎として行政に課せられるべきものである。

まとめると、地域レジエンス（回復力）を支えるのは、①ハード面の対応（住宅再建支援、防潮堤建設など）②社会保障（医療福祉）③一人ひと

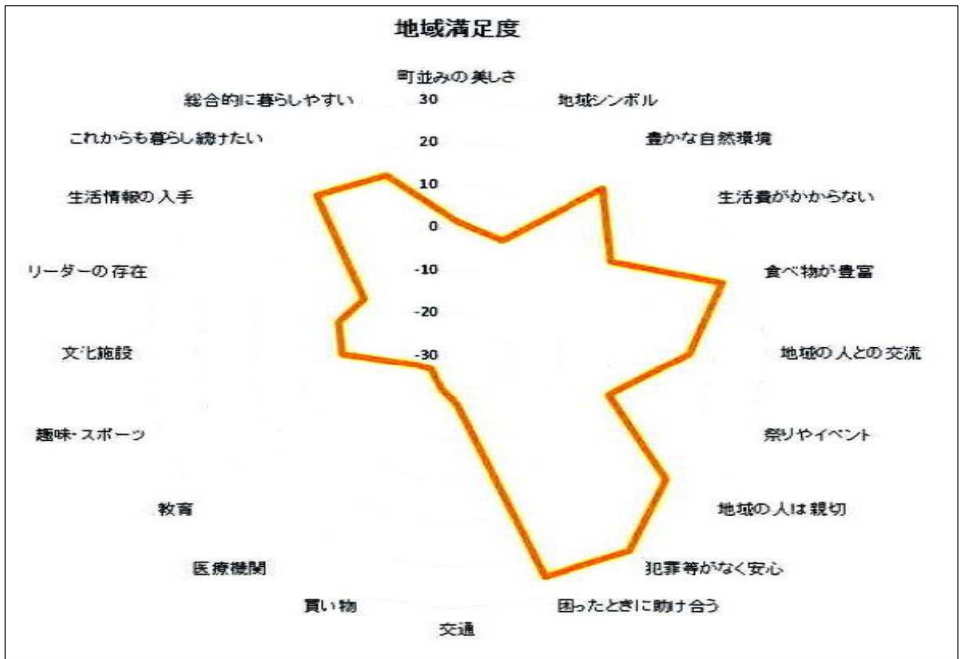


図3-1 2017年調査における地域満足度のグラフ

りの個別性に応じた支援の充実④暮らしの基盤（人と人との関係性、人と自然との関係性＝歴史的・文化的側面）が一体となることである。

第4節 報告2（発言内容を要約）

齋藤正樹「都市農業という価値の発見—大阪府島本町での「農ある暮らし」

4-1 農家と住民の信頼関係で成り立ってきた市民農園

日本の食料自給率は40%以下なのに対し、米国やフランスは120%、英国やドイツでも70%ある。日本ではコンビニやファーストフード店の向こうに永遠に食糧があると思っている人がいるが、果たしてそうなのか？

大阪と京都の間にある人口約3万人の島本町の住民は、市街地の中にある小さな空地を使った市民農園を使って、自分たちで無農薬のサトイモ、トマト野菜を栽培して楽しんでいる。8×10メートルの区画が約50カ所。そんな畑で里芋汁を食べたり、町の山の方にある原木シイタケを栽培している農家を訪ねたりしている。これらは農家との信頼関係が基盤となっている。

4-2 農家の後継者難で農地がマンションに化ける？

市民農園は駅の近くにあるが、そこに電鉄系不動産会社が高さ50メートルのマンションを建てる計画がある。町も都市計画の線引きを変えて市街化を可能にしたので、私たち住民は反対運動を起こし、高さ制限を20メートルにする提案をしたが、町議会はそれを否決した。原因の一つは、農家の後継者不足である。農業をやらなくなった後継者が相続問題も絡んで宅地化すれば、土地価格は数百倍になる。農家の8割以上が宅地化に賛成しており、住民と都市型の農家の関係が今後も続くかわからない状況にある。

4-3 住宅過剰時代になぜ農地を潰すのか？

日本は、1969年から住宅戸数が世帯数を上回り、今は住宅の13%が空き家という住宅過剰時代にある。ところが、住宅の新築は今も盛んだ。理由は「売れるから」である。住宅産業は自動車とともに「すそ野の広い産業」として日本の経済成長を支えてきた。

住宅過剰時代の住宅供給の特徴は、不動産投機の対象も少なくないことである。タワーマンションは最上層階の販売価格が最も高い。「眺望の良

さが理由であるが、昨年10月の台風では、武蔵小杉（川崎市）のタワマンでは、地下の配電盤が浸水したところもある。エレベーターが止まれば、階段を40階まで歩いて昇り降りしなければならないなど、防災面で大きな問題を抱えている。一番怖いのは、建築後何年か経つと、タワマンでも空き家が増えるのが予想されることである。値段が高いうちに売り抜ける人が出るし、老朽化による建て替えて区分所有者の同意を得るのは難事業である。大量の空き家とともに日本の住宅政策の貧困が招いたと言わざるを得ない。

都市の農地を活かして地域の環境を守るためには、農業の後継者がいなければ市民に分譲して区分所有の農園にするとか、企業が参入して農園としての利用を守るとかを考えていく必要がある。

第5節 全体討論

5-1 平均年齢74歳の船員のムラ

最初に、元深見区長の六田明憲が、深見の歴史や暮らしを紹介するとともに、地震から避難生活までを説明した。まとめると、昔、深見に通じる道路は無く「陸の孤島」と呼ばれ、小学校も4年生までの分校しかなく、5年生や中学生は山を越えて道下まで通学した。1977年は36戸、170人で平均年齢は44歳だったが、現在は29戸（ほかに空き家5戸）56人で平均年齢は74歳という。全戸が漁業組合員で、道路の草刈り、浜のごみ撤去などの「仲間仕事」という共同作業が多い。また、約7割の世帯が外航船の船員であった。地震当日の3月25日は地元の「雪割草まつり」の日だった。津波をおそれて山に一度避難した後、道路が大きな岩で塞がれたことがわかり、多くの漁船で脱出した。一部の住民は集落に残ったが結局、近くで山崩れのおそれがあったため、全員が道下に設けられた仮設住宅で11月まで暮らした。

5-2 日本最初の福祉避難所を開設

河崎国幸・輪島病院事務長は「福祉避難所設置・運営の経験とその後の取組み」と題し、開設の経緯などを話した。それによると、福祉避難所は、1965年後の災害救助法では言葉上あったが、実際に開設されたのは能登半島地震が最初である。県や市の防災計画にもなく、河崎さんは「国の役人から開設を求められた」のが理由という。福祉避難所は、地元の福祉施設のデーサービスデーサービスに「お泊り」を付ける形で13人が入所した。良かったのは、入所者が寛げる畳敷きのスペースがあったことである。

河崎さんはある矛盾に気づいた。制度上、福祉避難所に入れるのは介護予防や要支援認定者など「歩ける人」で、要介護認定された人は特別養護



図 5-1 深見公民館で開かれたシンポジウム。右端は井上英夫名誉教授

老人ホームに行く。輪島市でも定員 85 人の特養に 110 人が入所した。福祉避難所は災害救助法に基づき食事も無料だが、特養は、他の介護保険入所者と同様に食費や部屋代が徴収される。同市は条例の改正で対応したが、参加者から「一部損壊の世帯は無料にならなかった」という指摘があった。

5-3 高齢化の速度が速くなった

元輪島市社協職員の赤坂佳子さんには、「地震後の 12 年間で地域社会の共助に変化はあったのか」という質問があった。赤坂さんは「田舎らしい助け合いに本質的な変化はないが、徐々に高齢化の速度が速くなっていると感じる。冠婚葬祭も自宅で行っていたのが式場で行い、食事も業者委託が増えた。人が少なくなって婦人会などの活動も縮小している。暮らし続けるために大切なことには、やはり人と人とのつながりだと感じている」と話した。

5-4 避難所となった保育所での「ホテルサービス」

大倉好子さんは地震当時、保育所の所長だった。保育所は元々、「避難所」と掲げられており、約 150 人を受け入れ、10 日間、避難所を運営した。職員には「ホテルのようなサービス」を徹底させ、朝はクラシック音楽を流した。保育所には、間仕切りも、床暖房や調理室もある。隣家の畑から野菜を分けてもらって調理して食事を提供し、お年寄りの便秘を防いだ。日頃からの衛生管理も徹底し、ノロウイルスなど病気の発生も防いだ。職員には「ホテルのようなサービス」を徹底させ、朝はクラシック音楽を流した。

5-5 井上名誉教授の論評

過疎化の原因は、高度成長時代の労働力の都市への移動が第 1 次だった

が、その後に来た「もう一つの過疎化」は、高齢者が病気や介護のために子どものいる都市部に移る現象である。これは過疎地域に病院があり、ヘルパーなど介護が充実し在宅で暮らせるようになれば防げる。研究集会で取り上げられた「見守り」や「寄り添い」は大切であり、それらはこの集会で再確認できた。しかし、それだけではやっていけないのが今の状況である。

国や自治体による社会保障が必要であることは、災害の時に顕著となる。市民には、それらを要求してきちんと実現させる権利があり、国や自治体は「応援団」ではない。この集会の議論は、人権という枠組みの中にある「住み続ける権利」の中身づくりであり、それを豊かにするものである。東日本大震災で避難したお年寄りたちの「ふるさとを愛している」「ここに帰りたい」という願いを実現するのが国や自治体の役割である。

5-6 岡本会長のまとめ

日常のあり方が災害時や復興に役立つことを再認識した。過疎に対しては「仕事がない」が要因にあげられるが、人が住んでいるならばそのための仕事は必ずあるはずである。今日、日本全体がお金を探し回る状態にあるが、「ここに人が住んでいる」ということを原点にした議論が行われるべきである。

【参考文献】

- 藤井満（2015）『能登の里人ものがたり—世界農業遺産の里山里海から』アットワークス、76—82 頁
- 高坂健次（2005）『進む階層化社会の中で「被害の階層性」は克服できるか—総資産 5000 万円の壁をどう考えるか』世界 12 月号、190—198 頁
- 大倉克男（2009）『深見の歴史』自費出版、77—82 頁

第4章

居住困窮の引き金

岡本 祥治

はじめに

現在の日本社会では、次々に住居を維持・確保できない事態が顕在化している。その一端を二つの報道で紹介する。

NHKの「クローズアップ現代+」で「車上生活 社会の片隅で…」(2019年11月19日)が放映された。「車しか行き場がない」と道の駅の駐車場などで暮らす車上生活者たちの実態が紹介された。トラック運転手の職を失い、亡き妻との思い出が詰まった車で、食うや食わずの生活を続ける60代の男性。幼少期の虐待が原因で対人関係をうまく築けず、各地を転々とする20代の男性。認知症の妻が徘徊するため「誰にも迷惑をかけたくない」と高速道路のサービスエリアで車上生活を送る70代の夫婦など、社会の片隅で車上生活を送る人々の実態が紹介された (<https://www.nhk.or.jp/gendai/articles/4355/index.html> 2019年11月24日閲覧)。以下に紹介された事例を居住喪失の観点から要約する。

男性(66)の収入は月に10万円の年金だった。アパート暮らしだと家賃4万円と光熱費もかかり、毎月4万円ほどの赤字になる。車を所持していると生活保護は支給されないが、亡くなった妻との思い出が詰まっている車は手放せない。車上生活だと年金の10万円でも何とかできるという。

男性(27)は1か月前まで、派遣社員だった。朝8時から夜中の1時までトラックの製造ラインで働いていたが、限界を感じて退職した。会社の寮を出て、車上生活をしている。

女性(30代)は、幼い子どもを連れて車上生活を余儀なくされた。夫婦は両親と疎遠で、親戚と同居していたが、トラブルで住み続けられなくなった。幼い子どもを抱えていたため、友人に相談することをためらった。夫婦共に日雇い仕事をしてしたが、収入は月に10万円ほどだった。アパートを

借りる余裕はなく、車上生活を余儀なくされた。長女は1歳で、長男を妊娠していた。女性は行政の支援で、現在は夫と3人の子どもとアパートで暮らす。

神奈川県の高老名サービスエリアでは、70代の夫婦が2年間、車上生活を送っていた。妻が認知症で徘徊（はいかい）することを心配して“近所に迷惑かけたくない”と家を出ざるを得なかった。

夫婦と子どもたちの5人家族は、公園の水道で洗濯をするなどして車上生活を送っていた。長女は小学2年生だったが、通学させていなかった。働きながら車上生活を送る清掃員の女性もいた。住宅ローンを返すために借金を重ね、多重債務に陥った。給料のほとんどは借金の返済に消え、車上生活から抜け出せなくなっていた。

家は近くにあるけれど、事情があって帰れないという50代の女性もいた。心配した道の駅の従業員が警察に通報すると、夫のDVから逃れるために車上生活をしていることが分かった（<https://www.nhk.or.jp/gendai/articles/4355/index.html> 2019年11月24日閲覧）。

読売新聞は、「安心の設計 みんなで未来へ 安全網を考える」という特集を組んでいる。そこにはある出来事をきっかけに生活が困窮した事例が紹介されている（2019年9月23日付け「読売新聞」13頁）。三つの事例が紹介されているが要約すると以下のようになる。一番目の事例は、非正規、アルバイトを渡り歩くが、月収が10万円あまりしかなかった40歳女性だ。多額の借金に追われる両親から援助を求められ、貧困にあえいでいた。二番目は介護離職の55歳男性の事例だ。認知症の父と心臓の悪い母を助けられないわけには行かないと、介護離職した。福祉分野の食事提供の仕事に就いたが、介護と仕事の時間配分の難しさや収入の減少で生活は困窮した。三番目の事例はホームレスになった事例だ。48歳男性は柔道整復師として病院に勤めていた。病院の経営方針の変更で理学療法士が雇用され、男性の居場所が無くなったように感じ、退職した。その後、転職先を探すも見つからず、実家の兄とは折り合いが悪く、建設日雇いの仕事に頼り寄せ場で暮らすようになった。しかし、持病の肺気腫が悪化し、肉体労働もできず路上生活に追い込まれた。

このように長い人生の中のちょっとしたことがきっかけで居住に困窮し、居住を維持できなくなる例を挙げるのに暇が無い。いったん住居を失ってしまうと「住居が無いから仕事を見つけられない」「仕事が無いから住居を維持できない」と言う「住居と就労を喪失する負のスパイラル」にはまりこみ、そこから逃れることが困難になる。まず住居の喪失を予防することが必要だ。そのためには住居喪失をもたらすような出来事を特定すること、それを予防すること、もし起こったとしても影響を緩和することが重要になる。

そこで本稿では居住困窮をもたらす出来事が何であるのか、それが人生のどのような場面や位置で発生するのかを探り、居住困窮の予防を考えようと思う。その結果として、誰もがその人らしい居住を実現できる「居住福祉社会」の構築を目指したい。

1. ライフステージと居住困窮

本稿は居住困窮の引き金を明らかにし、それらへの対処を通して居住困窮に至らない予防策の構築に寄与することをねらいとするが、人は人生においてそのライフステージに相応しい居住を実現するために居住を変化させる (Housing Pathway)。例えば、独身時には自分の都合で住居を選べば良いが、結婚すると配偶者の都合やライフスタイルと調整しなければならない。子どもの誕生は産婦人科や小児科の必要性を生じさせ、そうした医療施設へのアクセスが住居選択の重要な要因となる。子どもの学齢期には居住地環境が重要な要因になる。退職すると交通費の負担で行動範囲が狭められ、居住地の環境が暮らしの質を左右する。このようにその人に相応しい暮らしを実現するにはライフステージに合わせた居住や住居が必要で、そのために転居を選択する人々も少なくない。しかしながら居住を変化させる不安定な状態において居住の維持が困難な出来事 (trigger) が生じると、ホームレス状態に陥る蓋然性が高くなる (Susan Hutson and David Clapham eds. 1999, *Homelessness Public Policies and Private Troubles*, Cassell)。そういう意味でライフサイクル全体を視野に入れて、居住困難を導くどのようなきっかけがどのようなライフステージの状態のときに生じるのかを見極めることは適切な居住を維持していくうえで重要である。

一般的に、「社会経済の変化」や「人口構造の変化」がもたらした不安定な状態で「個人的な問題（原因；家族の人間関係、精神的問題、薬物やアルコール依存症、施設経験）を抱えることがホームレスへの道筋を形成すると考えられている。個人的問題として「家族の人間関係」、「精神的問題」、「薬物やアルコール依存症」、「施設経験」が指摘されている。また、メンタル問題など特定の問題を抱える人々についての経路の議論も行われている。

これまでわが国では、貧困状態の研究は多くなされてきたが、貧困状態の原因やその経路に関する研究は少ない。例えば、籠山(籠山 (1976))が戦後の農村地域で行った調査や近年に山田(山田 (2010))が養護老人ホーム入所者に行った創出過程の調査がある程度である。山田の調査は社会のセーフティネットに救われた高齢者を対象にしているため、養護老人ホームに拾い上げられる属性の人々の過程を考察したことになる。山田は居住問題にも関心を寄せて調査しているが、ライフステージを「幼少・青年期」「壮年期」「高齢期」の三つに分け創出過程を類型化し、多様な側面から居住不安定化が進行する様子を示している。

2. 居住困窮の背景

「居住困窮」の原因から日本での住宅取得の仕組みが崩壊するとともに居住政策の対応が遅れていることが見出せる。従来の日本の住宅取得の仕組みは、「安定的で将来を見通せる収入」、「長子相続と老親介護の提供」、大規模家族、親戚とのつながり、地域での繋がりなど密接な人間関係を前提とした「保証人制度」で構成されていた。

1990年以降の日本で顕在化してきた状況は、住宅取得の仕組みの崩壊であった。年功序列賃金、終身雇用で安定していた労働者の収入は、非正規派遣労働の普及(40%超)によって不安定で低所得化した。産業構造の変化や企業規模の拡大を背景に子世代が親世代の近くに居住する蓋然性が低下し、世代間互助が困難になってきた。その結果、人口の高齢化とともに世帯の縮小、単身化が進行した。世帯の縮小は世帯内の互助を消失させ、地域内での互助も弱体化していった。その一方で、密接な人間関係を前提とした「保証人制度」は継続され、保証人を提供できない人間関係の希薄な人々の居住の

困窮が顕在化してきた。特に、人間関係を形成していない若者や知人を亡くしている高齢者などは、保証人を提示できず、その居住困窮は深刻である。

1995年に発生した阪神淡路大震災以降、日本列島は地震の活動期に入ったと言われているが、大震災が続き、近年には豪雨や洪水が頻発するようにもなっている。激甚災害による住宅滅失が増加し、仮設住宅や復興公営住宅などに居住する世帯が増えるとともに一部損壊した住宅にそのまま継続して暮らす者も増えている。

いずれにしても世帯の脆弱性の増大、これまで依拠してきたインフォーマルな互助の喪失、家計の経済力の低下が生じる中で、戦後復興期、高度経済成長期に構築された制度や政策が展開されているのが現状である。現在の日本の状況は、前述したような世帯状況の変化に合わせて居住政策の焦点を住宅取得から居住維持に移す必要に迫られていると考えられる。

3. ライフステージと居住困窮

そこで本稿では、居住困難の引き金となる出来事が、ライフステージのどの時期に起こり、そのステージはどのような状態なのかを明らかにし、居住困窮に陥ることを予防する施策の提起に資することを目的とし、居住に困窮した人々が相談を寄せる公益社団法人愛知共同住宅協会の見守り大家さん「ヘルプライン」の相談データを分析し、その結果を紹介する。2016年4月1日から2017年3月31日までに公益社団法人愛知共同住宅協会の見守り大家さん「ヘルプライン」に寄せられた286件の相談事例のうち居住困窮のきっかけが明らかな138件を分析対象とした。

分析対象事例のライフステージ別居住困窮のきっかけを表にまとめ、列挙した。分析にあたって、ライフステージを居住状態の大きな変化を念頭に四つに区分した。第一に自立し始め、まだ不安定な「思春期から自立期」、第二に世帯形成初期で様々な面で不安定な「世帯形成期」、第三に仕事も生活も安定している「安定的な世帯期」、第四に定年退職で収入を失い生活が経済面で困難になり、心身の機能も低下が見られ始める「退職後/老後期」である。

居住困窮のきっかけを事例全体を通して見ると、「住居の喪失」(32.6%)、

「インフォーマルな互助の喪失」(30.4%)、「健康問題」(24.6%)が3大きっかけとなっている。

ライフステージ別に居住困窮のきっかけを見ると、「不安定な思春期から自立期」では、適切な就労に就けず、安定した収入を得られないなどから「家計・経済問題」が居住困窮のきっかけになっている。事例として、

- ・22歳の男性が、適応障害から生活保護を受給し、転居指導を受けている事例

- ・26歳の男性で就労先の借り上げ住宅に住んでいたが、自閉スペクトラムで、退職した事例

がある。これらの場合には、メンタル面が原因となって就労困難、収入の喪失が居住困窮のきっかけとなった。

「不安定な世帯形成期」では、世帯形成当初にDVや人間関係の問題などで世帯内の互助を形成できないことがきっかけとなっている。世帯形成直後に配偶者や同居者を失い、安定的な生活を実現する前に困難に直面している。DVという事象も安定的な世帯が形成される前に顕在化している。世帯形成前後の不安定な時期に世帯内で生ずる問題への対処が居住困窮に繋がることを示されている。

① 同居者の喪失

- ・1年前に婚約者を亡くした39歳の女性。無職で、メンタルの病気がある。
- ・1歳9ヶ月の女兒を抱えた21歳の母子。叔母の借りた賃貸マンションに居候していたが、叔母が県外に転居し、居所を失った。

子どもを抱えた女性が、DVのために転居・離婚する事例は少なくない。

② 結婚後のDV

- ・県営住宅に居住しているが、三人の子ども(中二、小五、小四)をつれて離婚したい36歳の女性。
- ・三人の子どもを連れた37歳のDV被害者女性。
- ・1歳6ヶ月の孫と娘を抱えた48歳の女性が、内縁の夫からDVを受けている。

「安定的な世帯期」では、病気や事故などの「健康問題」(39.1%)、DVや

人間関係の問題、同居者の転出などによる「世帯内互助の喪失」(28.4%)、退職による寮や社宅からの退去などの「住居の喪失」(18.9%)が居住困窮の3大きっかけとなっている。

安定的な世帯期の「健康問題」は、三つに区分できる。第一に生まれつきの障がいや親などの死亡で顕在化した「8050」タイプの事例、第二に病気の発症を契機に生活困窮に陥った事例、第三に事故がきっかけで仕事ができなくなり生活困窮に陥る事例である。安定した世帯期では、健康状態がきっかけとなる居住困難が他のステージに比べて明確になりやすい傾向を持つ。

① 生まれつきの障害が、親の死亡をきっかけに顕在化する「8050」問題。

- ・知的障害C判定で、養育手帳を所持している41歳の男性。親と同居して借地住宅に住んでいたが、親が死亡した。
- ・双極性障害、うつ病を経て入院中の57歳の男性。両親と戸建てに住んでいたが、両親が他界した。
- ・知的障害4級で57歳の女性。父親が亡くなり、同居していた住宅を売却した。
- ・母の年金と本人の障害年金で暮らしていた58歳の男性。母の死亡で退去したが、足が悪くて働けない。
- ・市営住宅に居住していた60歳の男性。母が亡くなったので、転居したい。

② 病気の発症

- ・病気のために生活保護を受給し、無料低額宿泊所に居住している24歳の男性。
- ・離婚、子どもとの別居がうつ病の引き金になった36歳の男性。企業で働いていたが、うつ病で施設に居住している。
- ・糖尿病で入院中の44歳の男性。入院の際に住宅を解約した。
- ・糖尿病で働けず、生活保護を受給しているブラジル国籍で44歳の男性。
- ・妻、高一の娘との三人暮らしの48歳の男性。糖尿病で脚と目が悪くなり自営できず、住宅ローンを滞納した。
- ・鉄工所を経営していたが、体を壊して働けなくなった51歳の男性。精神障害者2級で、車椅子生活をしている。
- ・脳出血、左麻痺の50歳代の男性。入院時に住宅を解約した。

- ・ 51 歳の男性と 31 歳の女性(妻、中国人)の夫婦。癌が見つかり自宅待機となったが、期間社員のために失業手当が無い。一人の入居契約をしていたが、妻との二人暮らしが分かり、管理会社から退去を迫られた。
- ・ 夫が心臓病で退職した 52 歳の女性。家賃を滞納して退去要請を受けた。
- ・ 53 歳、男性、妻、次男 (21 歳) の三人暮らし。精神疾患のために国家公務員を退職し、公務員住宅から退去せざるを得ない。
- ・ 58 歳の男性と 63 歳の女性の夫婦。妻はパニック障害で通院中。居住環境が悪く、医師が転居を勧める診断書を書いた。
- ・ 60 歳の女性と 58 歳の夫の夫婦。夫は透析を週三回行い、心臓のバイパス手術を受けた。低家賃の住宅に転居したい。
- ・ 重い荷物を持つ仕事で肩甲骨の軟骨が潰れた 61 歳の女性。うつ病で働けなくなり、生活保護を受給したが、現在の家賃が 71,000 円なので転居指導を受けた。
- ・ タクシー運転手の 70 歳の男性。会社の寮に住んでいたが、脊柱管狭窄症で入院し、手術を受けた。退職したため住む家がなくなった。

③ 事故

- ・ 交通事故でむち打ち症になった 30 歳の女性。エステ勤務だが満足に働けない (月 11 万円)。家賃は 6 万円で、債務が 100~150 万円。
- ・ 25 歳の息子名義の住宅に同居している 51 歳の女性。息子が自動車事故で失業した。本人の仕事も減り、家賃が払えなくなった。

安定的な世帯期の「インフォーマル互助の困難」は、「不安定な世帯形成期」に引き続き DV、離婚、配偶者との別居など配偶関係の困難な状態が大きな要因となっている。さらに同居者や大家などとの人間関係の問題も居住困窮の要因となっている。

① DV

- ・ 39 歳の女性 (フィリピン人)、20 歳と 9 歳の息子。69 歳の日本人夫が金を巻き上げる。お金を出さないなら出て行けという。
- ・ 40 歳の女性。夫の DV で離婚調停。
- ・ 44 歳の女性。DV で施設保護。精神障害 2 級、うつ病。
- ・ 45 歳の女性。夫の性的、言葉の DV。結婚以来、生活費を渡してくれない。

看護師だが、うつ病のため週三日午前中のみ働いている。

- ・ 51歳の女性。継母からの虐待、夫のDV、更に発達障害の息子を抱えている。
- ・ 53歳の女性と20歳の娘。DVのためビジネスホテルに避難。
- ・ 56歳のフィリピン人女性。DV被害者、シェルターに居住。
- ・ 56歳の女性。24歳の息子と避難。

② 離婚

- ・ 30歳代の女性。子どもを4人抱えて離婚し、実家に戻った。
- ・ 40歳前後の女性。夫との関係で精神を病んだ。精神障害2級。中学2年生の息子となるべく早く家を出たい。
- ・ 42歳の女性。19歳（女）、18歳（男）、5歳（男）の子供を抱え、離婚後に別居する家を探す。
- ・ 44歳の女性。離婚したが、元夫の名義の借家に住んでいたため退去を要請された。
- ・ 46歳の男性。12歳、9歳、5歳、4歳、2歳の5人の子どもを抱え離婚した。下の子ども三人が次々に体調を崩し、仕事を休みがちになり退職した。家賃を滞納している。
- ・ 49歳の男性。離婚したために住宅扶助が37,000円に下がり、転居指導を受けている。

③ 配偶者との別居

- ・ 27歳の女性。同居者が契約したアパートに住んでいたが、同居者が退去した。
- ・ 60歳、女性。5年程度別居しているが、入籍しているため公営住宅に申し込めない。

④ 同居者との人間関係悪化

- ・ 47歳の男性。母親と同居しているが、折り合いが悪く、精神病で通院している。

⑤ 大家とトラブル

- ・ 47歳の男性。水道管が凍るために修繕を要請したら、管理会社と大家に怒られた。退去して友人の住居に居る

⑥ 高齢の親と同居

・78歳の母親と持ち家に同居している42歳の女性。本人は障害者で、将来を考えてアパートに転居したい。

安定的な世帯期の「住居の喪失」は、退職による会社の寮や社宅などからの退去、老朽化・取り壊しを理由にした退去、売却による退去、施設退去をきっかけにするものであった。

① 退職

・20歳の女性。3ヶ月の子どもと二人暮らし。社長の借りた部屋に住んでいたが、派遣会社を辞めたので退去しなければならない。

・43歳の男性。6人家族（妻、成人した息子、中2、4歳、3歳）。会社を辞めたので寮を退去しなければならない。

・45歳の男性。借り上げ社宅に住んでいたが、退職のため退去しなければならない。

・45歳の男性。解雇のために退寮しなければならない。子ども一人と妻との三人暮らし。

② 老朽化による退去、取壊し

・37歳、男性。妻、子（7,4,2）。建物の老朽化を理由に退去を要請された。

・50歳代、女性。母の代から30年以上も住んでいる。母親が12年前に亡くなり、ひとり住まいになった。老朽化のための建替えて退去を要請された。

・51歳の男性。重い皮膚病の療養のために生活保護を受給している。居住しているアパートが取壊される。

・60歳の女性。居住している貸間が老朽化のために取り壊される。

・63歳の男性。知的障害あり、生活保護を受給している。大家が亡くなりその息子が相続したが、建物を取壊すことで、退去を要請された。

③ 住居売却

・36歳の男性。妻と五人の子どもと(17、14、10、5,4)の七人家族。分譲マンションを借りていたが、売却されて、退去要請を受けた。

・63歳の女性。雇用促進住宅に居住していたが、売却のために退去要請を受けた。

④ 障害者の親子が施設から退所

・聴覚障害者の母（51歳）と長くあることができない子ども（中学一年生）。
子どもの中学入学を機に施設を退所する。

「退職後/老後」では、老朽化や再開発などによる建替えによる「住居の喪失」（54.5%）が最も多く、次いで高齢による同居者や保証人の喪失、DVや子どもとの人間関係の悪化など「インフォーマルな互助の喪失」（27.3%）が主な居住困窮のきっかけとなっている。

退職後/老後の「住居の喪失」の原因は、退職による寮、社宅からの退去と建物の撤去・解体に伴う退去が大きな要因となっている。

① 退職

- ・63歳の男性。トラック運転手をしていて、退職のために寮を退去する。
- ・64歳の男性。癌の療養のために退職した。勤務先の寮から退去要請を受けた。
- ・64歳の男性。定年退職で社員寮を退去した。
- ・派遣会社に勤務しているが、65歳で定年退職した男性。会社の寮から退去要請を受けた。
- ・67歳、退職のために会社の寮から退去を要請される。
- ・67歳の男性。警備会社に勤務していた。寮に住んでいたが退職勧告で退去しなければならない。
- ・70歳の男性。会社の寮に住んでいたが、退職のため退寮した。
- ・74歳の男性。派遣で就労していたが、仕事がなくなり退寮した。
- ・76歳の女性。社員寮の管理員を退職し、寮を出る。
- ・79歳の女性。解雇された。会社名義でアパートが契約されていたので、転居要請を受けた。

② 建物の撤去・解体・退去

- ・57歳の女性。アパートの取壊しのために退去。足腰が弱い。
- ・63歳の男性。高齢の大家さん（80歳）のアパートに居住していた。建物の老朽化による取壊しで退去要請を受けた。
- ・建物の老朽化を理由に取り壊すために退去を要請される高齢者。二軒長屋で隣人は既に荷物を運び出した（69歳、72歳、67歳）。
- ・69歳の男性。アパートの取壊しのために退去要請を受けた。

- ・ 69 歳の男性。アパートの取壊し。
- ・ 70 歳の女性。1966 年竣工のアパートに 1981 年から住んでいる。耐震基準を満たしていないので取り壊すために退去要請を受けた。
- ・ 70 歳の男性。アパートが取り壊されるために退去要請を受けた。
- ・ 74 歳の男性と 84 歳の女性（内縁）。分家のアパートに住んでいたが、本家が取り壊されるので、退去要請を受けた。
- ・ 76 歳の女性。老朽住宅の建て替えで転居要請を受けた。
- ・ 77 歳の女性。アパートの取壊しのために退去した。
- ・ 79 歳の男性で要支援。愛育手帳 2 の妻。愛育手帳 4 の長男（42 歳）。娘は手帳ギリギリの状態。老朽化したアパートの取壊しのため退去要請を受けた。
- ・ 80 歳の男性。61 歳の女性。アパートが取り壊される。
- ・ 80 歳の男性。老朽建物の取壊しで、退去要請を受けた。
- ・ 81 歳の男性。アパートを取壊す予定で退去要請を受けた。
- ・ 83 歳の男性。アパート取壊しのために退去した。
- ・ 87 歳の女性。名古屋駅の近くの道路拡張のためらしいアパートの取壊しのために退去要請を受けた。
- ・ 94 歳の女性。建物の耐震性能がないために退去を要請された。

③ 転居指導

- ・ 69 歳の男性。塗装工として月 15 万円の収入があったが、高齢のため仕事がなくなった。生活保護基準以上のアパート（7 万円）に住んでいるとして、転居指導を受けた。

退職後/老後の「インフォーマルな互助の喪失」は、「安定的な世帯期」に比べて多様な原因になる。退職後の問題として「子どもが養育しない」や「関係が悪くなった」が浮上してくる。また同居人との関係では「死別」による問題が生じる。「保証人」になってもらえる人々も高齢者が多いことから大家や仲介業者が認めるような「保証人」を提示し得なくなるという問題も発生している。

① 子どもが養育しない、子どもとの関係悪化

- ・ 73 歳の夫と妻、妻の妹。息子の契約した物件に住んでいるが、折り合い

が悪くなり、退去の必要がある。

- ・ 77 歳の女性。51 歳の息子と同居しているが、息子は統合失調症で無職。
- ・ 80 歳の女性。無職の息子(56 歳)と分譲マンションに居住しているが、マンションのローンが払えない。

② DV

- ・ 66 歳の女性。夫に暴力をふるって逮捕された。精神疾患がある。夫は脳梗塞で半身麻痺。要介護 1 の状態であった。
- ・ 72 歳の女性。夫の強度の DV とアルコール依存のため。
- ・ 76 歳の夫と 71 歳の妻。息子が来て、DV に及ぶため娘のところに避難している。
- ・ 78 歳の女性。同居している息子から虐待を受ける。

③ 離婚

- ・ 63 歳の女性。市営住宅に住んでいる。適応障害で二週間に一度通院している。離婚のために住居が必要。

④ 同居人の喪失 ～収入や権利の喪失

- ・ 72 歳の女性。夫が亡くなったので転居したいが、70 歳以上では契約してもらえない。
- ・ 76 歳の女性。知人と二人で借家に居住していたが、知人が他界し、家賃が二倍の四万円になった。

⑤ 保証人の喪失

- ・ 61 歳の男性。県営住宅に住んでいるが、入居時の保証人が辞退し、退去しなければならない。
- ・ 65 歳の男性。雇用促進住宅に住んでいるが、市営住宅に転居する。市営住宅は二人の保証人を必要とする。
- ・ 80 歳の男性。アパート契約時の保証人が死亡し、契約更新時の保証人が居ないために退去要請を受けた。

⑥ 支援者の転出

- ・ 69 歳の女性。以前のアパートに住んでいた男性が保証人となり、支援してくれていた。支援者が転居し、認知症が進み、生活困難となった。

⑦ 近隣住民とのトラブル

・68歳の男性。病気のために仕事ができず、生活保護を受給していた。アパートの上階の住民とトラブルになり、大家から退去を要請された。

事件、事故、災害は居住困窮のきっかけとなりやすいが、特筆すべき点として甚大な災害後の支援終了をきっかけとして居住困窮に陥っている事例の存在である。

① 事件

・30歳の女性。夫婦で露天商をしていたが、夫が逮捕され、妻は解雇された。アパートからも退去を要請された。

② 災害

東日本大震災、特に福島原発事故からの避難者は、支援(制度)の終了による大きな影響を受けている。

・47歳の男性と妻、年長と2歳の子ども。犬3匹。被災者住宅に居住していたが、退去要請を受けた。

・50歳の男性。福島県から避難して来た。県の借り上げ住宅に住んでいたが、個人契約に変更される。精神障害者2級。

③ 事故

・68歳の男性と妻、長男との居住。息子は眼の病気で療養中。妻は三年前に脳梗塞。その後、乳がん。事故を起こして、免許停止になった。事故の相手の費用もあり、家賃滞納に至った。市営住宅に住んでいるが、家賃滞納で訴えられ、退去要請を受けた。

・74歳の女性。隣家の火災の影響で住めなくなった。

全体を通して、世帯安定期の「健康問題」、退職後/老後期の「住居の喪失」、そして不安定な思春期から自立期を除いた全ステージで「インフォーマルな互助や人間関係の喪失」が居住困窮の3大きっかけとなっている。

おわりに

居住を困窮させる出来事をライフステージに着目して区分することでライフステージごとの特徴ある居住困窮のきっかけが明らかになった。

すなわち「不安定な思春期から自立期」では家計・経済問題、「不安定な

世帯形成期」ではインフォーマルな互助の喪失、「安定的な世帯期」では健康問題・インフォーマルな互助の喪失・住居の喪失、「退職後/老後」では住居の喪失・インフォーマルな互助の喪失が主要な原因と言う特徴を示している。

要因毎にライフステージによる変化を見ると、健康問題は生まれつきの問題と新たな発症問題に分けられた。

インフォーマルな互助の喪失は、世帯形成前後は DV が大きな問題であるが、世帯形成後の時間が長くなるにつれて離婚、別居がその原因に加わり、高齢になるとともに子どもとの関係や配偶者や同居者の死亡など加齢による問題が新たに加わってくる。今後の高齢者の増加を念頭に置くと、高齢の保証人が認められないという事実は注目されるべき事態で今後、大きな問題になることが懸念される。

住居の喪失は、日本の特徴として就労に依存した寮や社宅の問題が指摘できる。就労の喪失が直ちに居所の喪失を意味するという仕組みは、生活の全てを資本家が管理してしまうことから ILO は 1961 年に「労働者住宅勧告」を提起した。世帯形成期から安定的な世帯期に至るまで何らかの理由で仕事を失うことで居所も失っている。退職後や老後には定年退職とともに居所を失うという状態に至る。高齢で仕事と居所を失った者が新たに居所を得ることは大変困難だということは想像に難くない。さらに退職後／老後に増えてくる理由として、建物の解体・撤去による退去である。取得した住居の維持・管理について年月を経て補修を選ぶか、建替えを選ぶかは大きな問題である。戸建てであれば所有者の判断だけで決せられるが、集合住宅の場合区分所有者の五分の四以上の意志で決まる。多くの集合住宅が建替えの検討時期を迎える今後は、当人の意志に反して転居せざる得ない者が増えることが懸念される。

今後、さらに個別の事例検討を詳細に実施して、居住困窮の予防施策を検討する予定である。

尚、本稿は科学研究費補助金・基盤研究 (C)「ライフコース上の居住リスクに関する基礎的研究」(課題番号 ; 17K04273) を受けた研究成果の一部

である。また本研究は、中京大学における人を対象とする研究に関する倫理審査委員会の審査を経て実施している。

参考文献

- NHK「クローズアップ現代+」「車上生活 社会の片隅で…」(2019年11月19日放映)、<https://www.nhk.or.jp/gendai/articles/4355/index.html> 2019年11月24日閲覧
- Susan Hutson and David Clapham eds. 1999, *Homelessness Public Policies and Private Troubles*, Cassell
- 籠山京(1976)『戦後日本における貧困層の創出過程』東京大学出版会
- 読賣新聞、「安心の設計 みんなで未来へ 安全網を考える 1」(2019年9月23日付け「読賣新聞」13頁)
- 山田知子(2010)『大都市高齢者層の貧困・生活問題の創出過程 ; 社会的周縁化の位相』学術出版会

第5章

日本型住宅政策の形成と居住福祉

大本 圭野

はじめに

21世紀も20年代に入ったわが国の住居の問題は、いろいろ制度はつくられるがいつこうに良くなる方向がみえない。災害の多発と巨大化による住居の喪失、原発事故などによる強制的な移住、社会的差別による居住の拒否、住宅を貸してもらえない、高家賃のため借りられない、など社会的に弱い立場にある人びとにとっては厳しい状況にあり、住宅政策がどのように対応しているのか疑問である。そこで日本の住宅政策のどこに問題があるのかを解明する必要があると考えた。

そこで世界的にみても経済力のある日本がこのような住居の問題が、いつ頃から、なぜ起きてきたのか日本の住宅政策特質は何か、政策の形成時から歴史的に解明する。

日本の住宅政策は、戦時期（1937年～1945年）に政策の原型が形成され、第一次高である。度経済成長の末期1965年前後に日本型住宅政策が確立したと仮説として考える。

日本型住宅政策が、バブル（1985年～1991年）を起こしたとも仮説として考えている。その後、21世紀に入り日本型住宅政策は市場中心の政策に転換して現在に至っている。

本稿では、日本型住宅政策とは何か、その形成とわが国に何をもたらしたかを解明する。

仮説としての日本型住宅政策の原型とその特徴は、一つは、中央集権的政策であること。・2000年に地方分権法が制定されるが、権限は分権化されるが、財源は分権化されなかった。したがって自治体の負担が増大した。二つは、社会政策思想（ナショナルミニマム思想）のなき住宅政策であり、それ

は住宅建設主義となっている。戦時住宅政策において住居のナショナルミニマムをもたない政策、審議会答申で住居法が提起されるが法制化に至らなかった。その三は、持ち家主義である。戦時期に公共住宅が持ち家が中心に建設された。戦後のGHQの占領政策においても持ち家主導であり持ち家政策が進められた。

その四の特徴は、住宅政策が経済政策の手段化＝住宅政策が目的でなく経済成長、生産力拡大のための手段＝市場優先の政策であったことである。戦時期、国家の経済政策である生産力拡大政策に従属していった。生産力拡大による大都市および工業都市に人口（＝労働者）が集中し、その住宅不足に対する住宅対策であった。それは、戦後の生産力拡充政策である傾斜生産方式、高度経済成長政策においても労働力対策として住宅供給を担った、例えば、日本住宅公団が大都市、工業都市への人口集中（＝労働力）に対する住宅対策であった。

第五の特徴は、借家政策の不在である。戦前の住宅所有関係は、全都市で持ち家が22.3%、借家が75.9%であったが、借家人の保護は、借地借家法による居住の権利つまり正当事由のないかぎり継続居住を保護した。借家は地代家賃統制令で地代・家賃の規制がおこない不当な家賃値上げを規制した。それにより借家経営として利益がみこめず経営を放棄する家主が増大し、間接的供給の機能が減少した。その結果、公的住宅供給が必要となった。借家経営と借家人保護の両立を可能とする政策ではなかった。

第六の特徴として土地政策のない住宅政策がとられた。それは土地の自由放任を意味し、土地・住宅価格の高騰につながった。地代家賃統制令で土地住宅価格を抑制しようとして、都市計画によって、土地利用規制はなかった。土地の放任は、戦後にも引きつがれ、1980年代の土地住宅バブルを引き起こす要因ともなったと考える。

I. 日本型住宅政策前史

日本が資本主義経済体制を確立するのは、第一次大戦後（1917年＝大正6）である。

第一次世界大戦の原因は、市場の獲得競争によるとして国際連盟がつく

られ企業経営と労働者の生活の両者が成り立つ方向を探っていった。他方、日本では米騒動（1917年）を発端として国民の生活困窮が大きくその対策に政府は、内務省地方局に救護課を設置（1917年）し貧困者の救護に当たったが、2年後には内務省に独立した社会局（1919年）を設置し社会的政策を取り組み、社会諸立法を制定していった（文献：本間義人『岩波新書』）。

住宅関連では、1919年に公益住宅、住宅改良助成通帳、市街地建物方、都市計画法、1921年に救済事業調査会報告がだされ、そのなかに住宅関連法の提案が示され、それにもとづき住宅組合法、借地借家法、東京府住宅協会、借地借家調停法など、大正デモクラシーの背景もあり社会政策的諸法が制定されていったが、政策の中心は、人口の集中する6大都市（東京、大阪、神戸、京都、福岡、仙台）を中心に実施された。大都市の中でも大阪市は、関一市長の下で住宅施策に力を入れていた。

他方、当時、経済学者による社会政策学会（大正12年）も設立され、学会活動として社会問題の解明と社会的政策の提案がなされていった。

日本においてこれら住宅関連の取り組みがなされ、資本主義体制における社会的取り組みとして第一歩を踏み出したのであるが、その後、金融恐慌（1927年＝昭和2）で国民生活は困窮し農村社会では“娘を売る”ことまで起きた。1931年の満州事変（昭和6）から準戦時体制に入り、引き続き日中戦争（1937年＝昭和12）から本格的戦時体制に入ってしまった。この準戦時から戦時体制のもとで大正期に制定された諸政策は発展されず、戦時下における戦時社会政策といわれる諸立法が制定されていった。

Ⅱ．戦時期の日本型住宅政策の形成（注1）

(1)日本型住宅政策の前段階

1937年（昭和12）の東京の住宅所有関係では、持ち家25.2%、民営借家73.3%、給与住宅1.5%というなかで、日中戦争（1937年）以降、民需が軍需に優先され物価上昇、住宅需給関係がひっ迫し地代・家賃が高騰し、一般物価も高騰し、国民生活が危機となり、物価統制、地代・家賃統制令が出された。工場周辺地域では、労働者の住宅が不足し、労務者住宅計画をまずつくっていく。

(2)日本型住宅政策の本格的形形成とその内容

戦争体制にはいり国民の体位が低いことを調査によって明らかとなり、健民・健兵を育成するために内務省社会局から独立した厚生省を設立し、そのなかにわが国初の住宅課を設置した。そこでは国内の専門家を集めた住宅対策審議会をもうけ政府の諮問に対して住宅営団法、貸家組合法、住居法などの制定の答申を得た。

住宅政策の本格的形成段階では、答申を実行するにあたり、住宅建設、地代・家賃の統制、戦争体制のもとで限られた資源の確保と配給、住宅建設資金の融資・斡旋などの住宅諸施策を統一的、計画的に行う必要があった(図1)。まず政策立案のための基礎資料として全国的な住宅調査(1941年)がわが国に初めて行われた。

具体的には住宅供給は、直接供給である住宅営団の設立および間接供給として地・代家賃統制および民間貸家建設への金融融資の二本立て政策を行った(図2)。また、営団の公的住宅建設にあたり初めて住宅基準が設定されその基準にそった建設がなされた。住宅営団は、大正12年の関東大地震後に設立された同潤会を合併し住宅建設の一元化を図った(図3)。審議会の答申に住居法案の制定が指摘されていたが、戦時の中で立法化に至らなかった。

政府による直接住宅供給は、都市に住む庶民を対象とする庶民住宅と名打っていたがそれは名目であって、中心は住宅問題がもっとも激化した工場地帯に集まる労働者が対象であった。

しかし、住宅課設置は住宅行政の独立を意味するが、建築申請及び認可は内務省の警保局、地方では警察部の建築係あるいは住宅係で行うという旧来の二本立ての行政が残存していた。この時期に日本住宅政策の原型が成立するが、それは、全国一律の統一的な中央集権的統制のもとに住宅供給が行われた。国家による直接的住宅供給の内容は、公共賃貸住宅が主軸というよりも、むしろ分譲住宅による持ち家志向、および企業の社宅・寮志向である持ち家が68%を占めていた(表1)。

また戦争中期には、政策として積極的に住宅建設に取り組むが、それも、戦時末期には破綻していった。住宅建設戸数は減り、住宅基準は切り下げら

れ、バラック的住宅を建設することになる（表2、表3）。日本の戦時住宅政策は戦時生産力拡充のためのみで、戦時社会政策的要素は含まれていない。住居法案が検討されるが立法化には至らなかった。英国、米国では、戦時末期も住宅建設は増大し、また住宅の質も上昇していることを示している（J・B・コーエン著、大内兵衛訳『戦時戦後の日本経済』（下）岩波書店、1951年、209ページ）。

この時期には住宅政策は、戦時社会政策にもとづくナショナルミニマムを志向する住宅政策ではなく、住居法を成立させない戦時下の国家目的である生産力拡充政策に完全に従属していった。

戦後においても住宅政策の骨格として継承され、傾斜生産方式の経済自立政策に従属し、昭和30年代、40年代の高度成長期には経済成長政策に従属し、昭和50年代（1975年）の低成長期には経済浮揚策に従属していった。間接供給では、公的資金の融資による民間自力持ち家および地代家賃統制によって民間自力に依存しながら、一貫して土地政策を欠落させている。地代・家賃の価格統制は行うが、土地の利用規制などは行われなかった。この傾向は戦後においても引き継がれ、現在にいたっている。

II. 戦後日本型住宅政策の確立

(1) 戦前政策の断絶部分

日本国憲法が1946年に制定され、戦前の天皇主権から国民主権となり、憲法25条による国民の生存権＝最低生活の保障が国民の権利となりになった。住居については、公営住宅法は、25条に基づくものとされた。この思想は、戦前との断絶である。

しかし、権利としての生存権の保障である生活保護法（1950年）制定されるが、これは形式的な権利で、政府では憲法による最低保障はプログラム規定とした。住居について公営住宅法が制定されるが、憲法の定める最低生活の保障の一環として位置づけられた。他方、公営住宅は戦前の国庫補助住宅を引き継いでいるが、形式的なものであっても権利性において憲法で規定されたことは戦前とは断絶である。この点、公営住宅において断絶と継続の二面性をもっている。

また、GHQは、当初から持ち家主義で、住宅は特殊金融として位置づけ、住宅金融公庫法の制定を支持しており、1943年に住宅金融公庫法が制度されるが、公庫法の内容に強く立ち入って指示している。例えば、公庫の貸付金利は、日本側は5～6%を予定していたがGHQは3%にすることを命令し、政府はそれに従った。この点ではGHQの介入によって断絶といえよう。

(2) 戦前政策の継続部分と住宅法制

- i 建設省の住宅政策の担当者・機構は、継承されている（内務官僚）。
- ii 戦後の住宅政策の特徴は、住宅営団の政策思想を継承している。

住宅営団は1946年12月にGHQの閉鎖命令（職員・技術者、入居者の機構処理終了1952年）。建設省住宅課は、住宅営団の継続を嘆願し、GHQは継続を考慮してよしとしたが、大蔵省が財政面から継続を反対して廃止となる。

営団住宅について、戦時期の営団の名称は、特殊機関として公営活動を行った。

建設省は、廃止後の次善の策として公営住宅および住宅金融公社を構想し、名称を変えて公営住宅法、住宅金融公庫が制定された。

住宅営団廃止により約5000人の職員・技術者が中央および地方公共団体、公益団体、民間企業などに再就職し、そのさい、営団によって形成された住宅・街づくりのノウハウを次の職場に持ち込んでいった。戦後日本の住宅建設、街づくりの政策・技術は、営団人によって担われた。当時の住宅課には、技術者は1人くらいしかおらず、内務官僚の政策立案者が中心であった（注2）。

- iii 地代家賃統制令（1986年廃止まで継続する）の継承
- v 国庫補助住宅から公営住宅法へ継承

(3) 日本型住宅政策の確立（図4）

戦後、国民主権の憲法が制定され、国土・経済・社会が復興し、国民生活では生存権が形式的であるが（生活保護がプログラム規定による）保障され、第一次高度経済をへて日本型住宅政策が1965年（昭和40）前後に確立した。

- i 持ち家政策の確立

① 持ち家政策として、長期金融の創設・制度化—民間金融機関の持ち家融

資（1965年）（表4）、②民間企業における企業内福利として社宅廃止から持ち家政策に大転換（1964年経団連）。その背景には1965年前後の日本の「資本の自由化」に企業家が立ち向かうには多額の費用がかかる福利厚生部分（社宅）を切って、持ち家政策をに切り替えた。③地方住宅供給公社法（1965年）、土地分譲、分譲住宅促進、⑤日本勤労者住宅協会法（1966年）、⑥勤労者財産形成促進法（1966年）：労働省所管＝勤労者の持ち家促進策、⑦厚生年金、国民年金等住宅融資（1966年）、年金加入者への持ち家融資、⑧公団住宅では、賃貸住宅から持ち家建設増大（表5）、⑨新住宅市街地開発法（1963年）、住宅地造成事業法（1964年）などの持ち家建設の土地整備
ii 賃貸住宅整備

①日本住宅公団法（1955年）＝労働力政策の一環として都市に集中する勤労者・労働者に対応した。②雇用促進事業団法（1961年、勤労者住宅建設など）：勤労者の住宅、

iii 住居法案の検討なくして住宅建設の計画的供給＝住宅建設計画法（1966年）

この法律は、国会で当時の野党である社会党、公明党、共産党などは住居法の制定を要求した（注3）。政府の答弁は、住宅不足が解消していない段階で住居法を制定することは時期早尚として、住宅不足が解消したのちには検討するとして住宅を計画的に供給して住宅不足を解消するために住宅建設計画法を制定した。それぞれの野党で住居法に類似する法案を国会に提出した。公明党は住宅基本法案、社会党は住宅保障法案を国会に提出した。

Ⅲ. 住宅貧乏、バブルとその崩壊——日本型住宅政策の結末——

（1）住宅貧乏の実態告発

戦後の住宅問題は、住宅不足がつづき、その問題解決に住宅諸立法が制定されてきた。住宅建設計画法による計画的住宅供給によっては住宅不足を解消しようとしたものであり、高度経済成長の後押しもあって1977年には一応住宅総数が世帯数を上回り住宅不足は解消したとされた。日本は高度経済成長をへて世界第2位の経済大国となった。

しかし、住宅に質について、①住宅が職場から遠距離にあり長距離通勤で

あること、②住宅の価格、家賃、ローンなどの住居費が高いこと、③一戸の居住面積が小さく狭いなどの遠・高・狭は一向に解決されなかった。

それは、1979年にEC（ヨーロッパ共同体）が『対日経済戦力報告書』のなかで日本の住居は「うさぎ小屋」（rabbit hutch）と指摘したことにも示されたように、欧米から見て人間が住むに値する住宅ではないことを揶揄したのである。

同様に、早川和男氏によっても日本型住宅政策が「住宅貧乏」を創り出していることの実態告発が示された（同著『住宅貧乏物語』（岩波新書、1989）。

（2）バブルの起因とその崩壊

1973年のアメリカを発端とするドル・ショックは、中東のオイル価格の上昇につながり世界経済を混乱させ、低成長に突入していった。1978年英国のサッチャー首相・米国のレーガン首相をはじめ日本の中曽根首相1970年代後半に新自由主義思想にもとづく市場優先の経済政策をとっていった。

市場優先で金融の自由化を背景として、1985年以来日本では、土地・住宅投機によるバブル経済となり土地・住宅価格は異常に高騰していった（注4）。

1991年には、バブル経済は崩壊し、日本経済まで崩壊していった。90年代は失われた10年といわれたた、経済は回復せず失われた20年とか30年とも言われている。不良債権、企業が抱える回収不能な土地の処理に、都市計画における規制緩和においてまた市場化よって解決しようとした。

自治体（東京都区・市）では、高家賃のために住居を取得できない高齢者など、住宅を立ち退きを迫られる人などに対し自治体住宅政策の取り組みが始まり、自治体住宅基本法、住宅白書、自治体による家賃補助制度などが実践され、低所得者・高齢者のどの社会的に弱い立場の人々に自治体独自の住宅政策で救済していった（注5）。

日本型住宅政策の結末は、日本経済をも崩壊に導き、住宅困窮者が増大していった。

（3）「居住福祉」概念および住宅の人権論の提起

住宅貧乏の要因が日本の住宅政策に起因するとして、ひきつづき早川・岡

本は1993年「居住福祉」概念を提起した（早川和男・岡本祥浩『居住福祉の論理』東大出版会、1993年。早川『居住福祉——住宅は人権』岩波新書、1996年）。

その背景には、住宅政策の「住宅」とは主に建物の建設を中心とする政策を意味し、これでは住民のニーズに即した住宅供給にならことから、住宅と子供の発達、住宅と傷病・健康の関係、高齢者などの社会的に弱い立場の人々の生活と住宅の関係を実態調査をもとに解明し、「居住福祉」という概念を提起した。「住む」とは建物そのものではなく住む人々の発達、健康、安心、家庭文化、幸福、人とのつながるコミュニティーの場であることから考えると、「住宅」ではなく「居住」とし、その福祉・幸福（wellbeing）を実現することとして「居住福祉」とした。しかもそのなかで日本の住宅政策の限界を超える意味で、「住宅＝人権」であること、その実現として「居住福祉」概念と提起した。

政府も言葉は異なるが、早川・岡本による提起の10年後の2006年に住生活基本法を制定するが、その考え方は、「住宅政策」ではなく「住生活」としているのである。

IV. 戦後日本型住宅政策は何をもたらしたか

一つは、住宅貧乏でありホームレスの増大である。二つは、住宅政策が不十分であるため、医療（病院）・福祉政策（諸施設）が住宅政策を代替することになり、病院が社会的入院者で占められ社会的コストの増大につながっている。三つは、現行憲法から「住宅は人権である」「人間の尊厳ある住宅の形成」が導きだせるが、しかし「住宅が人権である」という思想が根付かなかった。また住宅における福祉国家を形成してこなかった。したがって人間の尊厳にふさわしい住居の保障とならなかった。つまり住宅政策が居住の総合的政策につながっていないのである。それは借家政策の不在ともなり、民間および私的所有住宅の管理政策の不在および住宅（家賃・ローン）手当制度の不在、住宅建設規制の不在、不良住宅、住宅入居の差別などの住宅経営の野放し、土地に関する自由放任でもあり、これらが住宅投機を発生させ日本の経済活動をおびやかすバブルとなったのである。

四つは、住宅政策の思想不在から、ナショナルミニマムの住居法を策定できずに無政府的住宅政策となっている。それは家計における高い住宅費用が生活を圧迫し、住宅が人間の自由な発展を阻害することにつながり、また家に学習の場がないため子どもの発達を奪うことにつながっている。五つは、住宅、生活道路のバリアフリー化が徹底化されないため、障がいを持つ人、病気を持つ人、高齢者などに日常生活の自由な移動を奪うことにつながり、それが社会的コストの増大につながっている。六つは、住宅政策の経済政策手段化、つまり住宅建設主義によって住宅貧乏を起因することになっている。つまり住宅の過剰供給および住宅のスクラップ&ビルドにつながり、それは経済成長の促進となるが、結果的に空き家の増大につながり、住宅の耐用命数の短縮化で日本で30年（英国で75年、米国で44年、政府資料）となり遺産として未来次世代に残せない。それは人の生涯に3回住宅を購入しなければならないことで、住宅貧乏の世代送りにつながることを意味している。七つは、住宅格差の拡大が住宅差別の発生につながっている。居住の包摂的政策が必要である。八つは、持ち家政策を促進させることで、国家財政支出の節約につながっている。

おわりに

1997年早川和男著『居住福祉——住宅は人権』（岩波新書）が刊行された。早川理論の「住宅＝人権」論の歴史的意味は、日本型住宅政策が、住宅が人権であることが実現されていないこと、社会政策型住宅政策を形成しえなかったことである。つまり早川理論は、日本型住宅政策へのアンチテーゼ＝対抗的問題提起である。

本来、住宅政策の思想は、「人間の潜在能力の発展」をめざすもので、その実現こそが住宅は人権であることを意味していると考えられる。そのための政策は居住にかかわる総合的、包括的なものとなろう。

将来の日本の居住を考えると、従来、社会経済セクターとして公共セクター、市場セクターが中心であったが、第三のNPO・NGO・協同組合・中小零細企業のソーシャルビジネスなどを含む共同セクターの活動が拡大し発展することが、自由競争の激しい格差拡大現代社会にあって社会的、経済

的機能を果たすであろう。あえて言えば第三の共同セクターが機能しない限り豊かな人間発達を可能にしないであろう。

<注>

- 注1、 拙稿「戦時住宅政策の展開過程（1）、(2)」季刊社会保障研究、第17巻第4号、第19巻第3号、1982年、1984年、429～440ページ、443～456ページ。
- 注2、 拙稿「占領期の住宅政策（I）——GHQによる住宅営団の閉鎖過程とその意味」東京経済学会誌247号、2005年。
- 注3、拙稿「住宅保障の課題と展望——わが国における住宅基本法制定の挫折と動向」353～376ページ、『社会保障の変容と展望』所収、石本・上村・桑原・小室・坂本・橋本編、勁草書房、1985年。
- 注4、拙稿「現代日本企業の土地所有と含み資産」平和経済計画会議・独占白書委員会編『現代資本主義と土地問題』所収、お茶の水書房、1990年、85～111ページ。
- 注5、拙稿「まちづくりと自治体主導型住宅政策の形成——居住環境法への試みと必要性」
「家族・労働・ふくし」編集委員会編『家族・労働・福祉』所収、永田文昌堂、1991年、355～390ページ。

<文献>

- ・拙稿『「証言」日本の住宅政策』日本評論社、1991年。
- ・熊野勝之編・著『奪われた住居の権利——阪神大震災と国際人権規約』エビック、1997年。
- ・本間義人『居住貧困』岩波新書、2009年。
- ・稲葉剛『ハウジングプアー「住まいの貧困」と向きあう』山吹き書店、2009年。

- ・井上英夫『住み続ける権利——貧困、震災をこえて』〇〇、2012年。
- ・ジム・ケメニー著、祐成保志訳『ハウジングと福祉国家——居住空間の社会的構築』新曜社、2014。
- ・隅田昌二『現代日本ハウジング史』ミネルバァ書房、2015年。
- ・日本住宅会議編『深化する居住の危機—住宅白書 2014-2016』ドメス出版、2016年。
- ・住宅セーフティネット法制研究会編『平成 29 年改正 住宅セーフティネット法の解説Q&A』ぎょうせい、2017年。
- ・小玉徹『居住の貧困と「賃貸世代」——国際比較でみる住宅政策』明石書店、2017年。
- ・山本譲司『刑務所しか居場所がない人たち』大槻書店、2018年。
- ・稲葉剛、小川芳範、森川すいめい『ハウジングファースト』山吹書店、2018年。

戦後の住宅諸立法

年代 経済成長率 (実質)	内閣	景気変動	住宅諸立法	年代 経済成長率 (実質)	内閣	景気変動	住宅諸立法
1945 (昭20)	吉田	ポツダム宣言受領 物資統制令(21.3)	戦災復興院(20.11) 住宅緊急復旧令(20.11) 緊急地租入抑制緊急措置令(21.2)	5.1 1966	佐藤	中期経済計画(40.1) 赤字国債発行	地方住宅供給公社法(40.6) 公営事業令
1948 (昭23)	吉田	経済安定本部 (21.8)	戦災復興院(20.11) 住宅緊急復旧令(20.11) 緊急地租入抑制緊急措置令(21.2)	(昭41) 9.8	佐藤	第一期住宅建設5ヶ年計画	都市開発資金貸付法(41.3) 住宅建設計画法(41.6) 閣議670万戸の新住宅建設5ヶ年計画(41.7)
1950 (昭25)	吉田	経済安定10原則 ドッジ声明(24.4) シャープ税制改革(24.8) 朝鮮戦争始まる(25.6)	建設院(23.1) 建設省(23.7)	12.9	佐藤	いざなぎ景気(約5ヶ年)	日本勤労者住宅協会法(41.7) 都市計画法(43.7)
6.3%	吉田	自由民主党発足(30.11) 経済自立5ヶ年計画(30.12)	住宅金融公庫法(25.5) 建築基準法(25.5) 国土総合開発法(25.5) 官製建設法(25.6) 地代家賃統制令改正(25.7) 公営住宅法(26.6) 土地収用法(26.6)	13.4	藤田	新経済社会発展計画(45.5)	都市再開発法(44.6) 地価公示法(44.6)
5.8%	吉田	新長期経済計画(32.12)	住宅金融公庫法(25.5) 建築基準法(25.5) 国土総合開発法(25.5) 官製建設法(25.6) 地代家賃統制令改正(25.7) 公営住宅法(26.6) 土地収用法(26.6)	10.7 1970 (昭45) 10.9	藤田	第二期住宅建設5ヶ年計画 四切上げ(スリッポン体制) 日本列島改造計画 経済社会基本計画(48.2)	勤労者財産形成促進法(48.6)
8.8%	吉田	国民所得倍増計画(35.12)	産業労働者住宅資金融通法(28.7) 土地収用法(29.5)	7.4	田中	石炭一途危機	国土庁発足(49.6) 国土利用計画法(49.6)
7.3%	岸	新長期経済計画(32.12)	日本住宅公団法(30.7)	-1.3 1975	三木	昭和50年代前期経済計画(51.5)	宅地開発公団法(50.6)
7.5%	岸	国民所得倍増計画(35.12)	東京都市街地開発区域整備法(33.4)	(昭50) 2.5	三木	第三期住宅建設5ヶ年計画	定住圏構想(52.11)
5.6%	岸	貿易自由化率8% (37.9)	住宅地区改良法(35.5)	6.0	福田	新経済社会7ヶ年計画(54.8)	田園都市構想(55.7)
8.9% 1960 (昭35) 13.1%	岸	好況ゆき景気上昇	雇用促進事業団法(労働者住宅建設等)(36.4) 宅地区域等規制法(36.11) 新産業都市建設促進法(37.5)	住宅政策突破 1980 (昭55)	福田	第四次住宅建設5ヶ年計画	
14.5%	田		宅地債券及び特別住宅債券法(38.4) 新住宅市街地開発法(38.7) 住宅地造成事業法(39.7)	みんぱく 1980 (昭55)	大平	第二次石油危機	
10.5%	田			1985 (昭60)	中曽根	第五期住宅建設5ヶ年計画	

(図4)

第6章

「暮らしの6次化」と居住福祉資源—田中純一教授の提起に寄せて

神野 武美

第1節 はじめに

この章は、第3章の北陸研究集会報告で、北陸学院大学の田中純一教授が提起した「暮らしの6次化」と、早川和男・日本居住福祉学会元会長が提起した「居住福祉資源」という2つの概念の関係性を明らかにするものである。

災害社会学を専攻する田中教授の「暮らしの6次化」とは、住民が釣りなどの「遊び仕事」や自給を中心とした畑仕事によって自らの食料が調達できる(1次)、それらを調理、加工、保存ができる方法や技術を持つ(2次)、日常的に「おすそ分け」や助け合いがあり、平時・災害時にかかわらず、高齢者等の安否確認ができる関係がある(3次)の3つの機能を持続的なストックとして備えた地域社会の形成を意味し、平時・緊急時を問わず、生活保障機能として「福祉力」「潜在的な防災力」になるという考え方である。

田中教授が、冬季に強い季節風が吹き荒れる厳しい自然条件の中で暮らし続けた能登半島の住民の暮らしを調査・観察した結果得られた知見ではあるが、一地方の特殊事情ではなく、普遍的なものとして考察するのが本稿の目的である。筆者は『「居住福祉資源」の経済学』(神野 2009)を書いているが、「暮らしの6次化」の本質を探ることで、いっそうの「居住福祉資源論」の深化を図るものである。

第2節 居住福祉資源とは何か？

2-1 能登半島地震の1年前と1年後の「発見の旅」

「居住福祉資源」という言葉を知ったのは、日本居住福祉学会居住福祉ブ

ックレット第1号として2006年3月25日に刊行された早川和男¹著『居住福祉資源発見の旅』（以後、「Ⅰ」と表記）が最初であった。「高齢者福祉といえば、老人ホーム、介護保険などの施設やサービスを思い浮かべる。福祉施策の基本として大切にちがいないが、超高齢社会ではその充実と同時に、住居や町や村自体が福祉の基盤となる『居住福祉社会』の構築が必要である。医療や福祉サービスは事後対応で一種の消費だが、健康で快適な居住空間は予防医療、予防福祉の役割を果たし、人びとの暮らしと幸せを支える。社会的入院や入施設などの社会的費用の削減にも寄与する。地域社会の中で一見、福祉とは無関係とみられる文化や施設などにも、高齢者の健康と生きがい、暮らしと福祉を支えているものが多数ある」と述べ、こうした社会的ストックを「居住福祉資源」とした。Ⅰはその実例を見つける「旅」であった。

早川は2年後の2008年3月25日、『居住福祉資源発見の旅Ⅱ』（以後「Ⅱ」と表記）を刊行した。2007年3月25日の発生に能登半島地震はこの2つの著作のど真ん中であり、Ⅱの「一．生活・福祉施設は防災資源」は、早川が地震5ヵ月後の8月と11月に石川県輪島市を訪れて、北陸研究会でも登場する「くしひ保育所」などを訪問して書いたものである。

2-2 「居住福祉資源」に地域共同体を加える

Ⅰは、「居住福祉資源」を、社寺などを高齢者の癒しや活動を支える「空間」と定義した。ところが、Ⅱには、「地域社会で『安心して生きるための装置』としての役割を果たしている施設、慣習、文化、自然などたくさんある」と、定義に「慣習」と「自然」が書き加えられている。その中で、輪島市門前町の8つの集落を調査した早川は、「日常の公民館活動が被災者救済に活躍」したことを高く評価している。それは、公共施設が存在するだけでなく、そこで繰り広げられる活発な日常的な活動の意義を評価したものである。

Ⅱではこのほか、「神社は地域社会の守護神」「鎮守の森はコミュニティセ

¹ 2018年に87歳で死去。神戸大学名誉教授、日本居住福祉学会名誉会長

ンター」「総持寺祖院（門前町）の鐘の音」など、地域住民の生活に密着した宗教施設が人々を結びつけること、「赤穂義士祭」（兵庫県赤穂市）といった伝承文化が高齢者と子どもの出番をつくることなどに触れ、「慣習」や地域共同体を居住福祉資源に位置付けた。

Ⅱは「自然」の公益機能に注目している。兵庫県尼崎市において市民参加で休耕田を農地として蘇らせたこと、工場や港湾に独占された海岸線を「生活空間」として取り戻す運動をした同県高砂市民などによる「入浜権宣言」（1975）を事例としている。

一方、田中教授は、旧門前町で高齢者や障害者を訪問するために作成された「見守りマップ」を、単なる「紙の地図」としてではなく、日常的に訪問してな人間関係をつくって「支援される側として『誰かが見守ってくれる』という安心感」をつくりだした居住福祉資源としている（本書第6章）。

第3節 真の合理性とは何か？

3-1 「経済」の外にある「了解関係」

「暮らしの6次化」における人と人との関係は、市場経済における貨幣を媒介とする交換関係でも所有関係でもない。中村尚司（中村1984）がいう「了解関係」といえる。中村は、広い意味の「労働」を2つに分け、趣味として温室でランを栽培している人に対する、都会の消費者に売るためにイチゴを温室で栽培している農民、あるいは、重い荷物を持って山に登る登山家に対する、登山家に雇われて重い荷物を運ぶポーターの違いとして例示した。

「前者は自己目的としての人間的諸力の発展を意味しているのに対して、後者は外的な目的によって規定された労働である。したがって、その活動の結果（労働生産物）が、後者の場合は社会関係としての所有関係を負わされる」。経済学が研究対象としてきたのはもっぱら后者であり、「経済合理性の理念が流通する範囲は、外的な合目的性に規定された労働に基礎を置く経済活動に限定されるのであって、人間生活一般を律するものではない」

つまり「暮らしの6次化」にみられる人間生活のある部分（例えば「家

族)はそれとは異なる「了解関係」に属し、しかも「遊び仕事」や畑仕事、食料の調理・加工・保存の技術、「おすそ分け」は、「外的な合目的性に規定された労働」ではなく、まさに「自己目的としての人間的諸力」の発揮である。そして、その源泉は、過去からの生活や労働の中で生まれた「労働力能」と、先人から受け継いだ「大地」から生み出されたものである(神野 2009)。

3-2 「無駄の制度化」で問われる合理性

従来の経済学者らは、市場経済は自由競争のもとで合理的な資源配分をもたらすシステムとしてきた。しかし、合理的な資源配分は実際、市場経済の「内部」の機能だけでは達成不可能である。真の合理性を追求するのであれば、かれらが「外部経済、不経済」という例外的、補完的なものとして扱った空間や人間の活動も含む一体としての合理性でなければならない。というよりは、資本主義社会の制度としての基本原理(市場原理)は、「自己目的としての人間的諸力の発展」を実現するために、合理的な「外的な合目的性に規定された労働に基礎を置く経済活動」を行う者が、得られた所得を主体的かつ合理的に消費するという「消費者主権」が大前提である。

大前提に対し、今日の企業、消費者、政府・有権者の行動が真に合理的であるとする事は極めて疑わしい。都留重人が「無駄の制度化」(都留 1959)として例示した「国防費(軍産複合体による膨張)」「広告的出費」「不要不急商品の生産」などがそれに相当する。現時点でも、空き家が大量に発生して住宅は数の上では充足しているのに住居で困窮している人の居住保障を放置する一方、タワーマンションが盛んに建てられるなどもその類いである。

実は古くから、「無駄」の存在が資本主義社会の維持に結びつくという自己矛盾は指摘されている。「もしも、戦争、植民、地方的投資などに対する無駄づかいが突然に停止されるならば、…その論理的帰結は、ある程度激しい恐慌であるにちがいない」(T. ヴェブレン 1904)と。だが、経済学の主流派は「何が無駄なのかは主観の問題」として捨象し、資源を浪費し環境問題を招くような投資や消費を「合理的なもの」として容認してきたのである。

3-3 大災害時に停止する市場経済の論理

従来の経済学がいわば無視してきた「暮らしの6次化」の世界は、門前町などの農山漁村では、合理的かつ重要な生活機能となってきた。大災害時にはいやおうもなく、貨幣を媒介とした生産・流通・消費の市場経済の論理は停止する一方で、了解関係から生まれた「暮らしの6次化」は復旧・復興の大きな力になる。しかし、「暮らしの6次化」はけっして「自給自足」を意味するものではない。研究集会が開かれた門前町深見地区は、漁業のほかに世帯の約7割が船員出身であり、その生活は主に年金が支えられている。他の農山村や地方都市では土木建設業による雇用が暮らしを支えている。地方記者を20年以上務めた経験でも、土建業者や自治体職員がリーダーとなってコミュニティを支え、「暮らしの6次化」を実現させている例があった。病院や福祉施設、交通機関といった公共機関や商業施設もあり国・自治体の財政支出や市場経済と、地域社会における了解関係は密接不可分のものである。

3-4 「素材面」から「体制面」を問いなおす

都留重人が『公害の政治経済学』（都留1972）で「体制面が素材面を切断する」と表現したものは、筆者の解釈では、「体制面」とは貨幣を媒介とする資本主義の市場原理のことであり、一方の「素材面」は、「市場経済」を含む、人々が生きるために必要な空間や社会関係一般である。市場原理は、労働により所得や資産を生み出す一方で、自然、健康、居住、家族関係などそれ以外の生活に大きな影響を及ぼす。自然破壊や地球環境問題がそれである。

「体制面」からの視点では、人口が少なく高齢化した地域での事業経営や投資は不効率であり、人口が集中し所得も多い大都市での事業運営や投資は効率的であり合理的である。さらに、経済活動の基盤となる道路や鉄道、電力などへの投資は産業活動を支えるものとして盛んに投資される。しかし、大都市では用地難や高額な地価に影響され、企業の収益性と直接結びつくわけではない生活環境の整備や福祉施設の建設は多大な費用を要し遅れがちになる。また、過密化した都市は、平時でこそ様々な装置が効率的に機

能しても、災害時にはそれらが停止し、大混乱を起こす可能性を抱えている。

3-5 「空間使用価値」論

早川は『空間価値論』（早川 1973）で、都市開発に対し、「何らかの新しい使用価値をもつ空間をつくり」ですが、「その使用価値は誰にとっての価値であるのかという点が、研究者にも行政官にも企業家にも念頭に上ることは少なく、あるいは故意に無視され不問に付される傾向があった。しかし、現代の開発は、この価値論の側面を抜きに論ずるわけにいかない」とし、「本書は、厳密には空間使用価値というべきである」と述べている。貨幣を媒介とした商品の交換関係をベースにした「価値論」ではなく、人が生きていくために必要な「空間使用価値」を基本とした政策を論ずべきだとしたのである（神野 2019）²。

² マルクス『資本論』第1巻第1編「商品と貨幣」は、商品には「使用価値と（交換）価値」の2つの要素があり、その関係は、物々交換を模した価値形態論—「リンネル 20 ヤール（＝上着一着）」つまり、売主は「リンネル 20 ヤールの価値は上着一着に相当する」と表示する。ただ、取引関係が活発化し複雑になると、その価値は「金」の価値、いわば「価格」で表示されるようになる。一般の商品は主に労働生産物であり、投下される労働の量が価値の基準となる。しかし、自然環境や歴史的に蓄積された生活環境などは「人の生活に役立つもの」としての使用価値はあるが、商品ではないので本来の「価値物」ではない。土地も本来、労働生産物ではないが、開発など人の手が加えられて商品化されると、まがい物の価値（地価）が形成される。それは、国や自治体による国土計画や都市計画による規制や開発、再開発の事業などの土地利用に対する公共政策が大きな要因になる。早川（1973）はこのことを明らかにしたのである。

居住福祉学は、居住空間をベースにそこに住む人間の幸福を追求する学問であり、その幸福は本来、貨幣価値ではなく、自然や文化を含む使用価値の豊かさをもたらすものである。

使用価値と価値（地価）のバランスがよければ、商品経済の市場メカニズムが有効に機能して人々に幸福をもたらすが、バランスが崩れていると、むしろ、人々の幸福の阻害要因にすぎなくなる。例えば、「観光客が激増して地価が高くなり賃料も高くなると、地元住民の日常的な買い物や飲食をしていた店の経営が成り立たなくなり閉店する」「大きな庭がある由緒ある古民家の後継ぎが居なくなった。地元住民はここを保存し公共の場に利用したいが、地価が高くて住民や自治体は買うことができない。地価に基づく相続税の高さや相続問題から、結局デベロッパーに買い取られ高層マンションが建ち、地域の生活環境も悪くなる」などである。東京一

従来の学問が、格差社会が世界中に広がり環境の危機や戦争の恐怖にさらされその有効性が疑われるなか、市場原理に「何が最適か」を委ねる（「価値」をベースにした「体制面」から視点）のではなく、居住福祉学のような「素材面」から社会経済を探究する学問体系を再構築するとともに、徹底した情報公開に基づく民主的な政策論議が必要である。「暮らしの6次化」という視点はそのために極めて重要である。

【参考資料】

- 早川和男（2006）『居住福祉資源発見の旅—新しい福祉空間、懐かしい癒しの場』東信堂・居住福祉ブックレット1、i 頁
———（2008）『居住福祉資源発見の旅—地域の福祉力・教育力・防災力』東信堂・居住福祉ブックレット15、ii 頁、4—19 頁、26—38 頁
———（1973）『空間価値論』勁草書房、344—345 頁
神野武美（2009）『「居住福祉資源」の経済学』東信堂・居住福祉ブックレット18、49—80 頁
———（2019）「居住福祉の本棚・アーカイブ」居住福祉研究28号、104—105 頁
中村尚司（1984）『共同体の経済構造（増補版）』新評論、20—21 頁
都留重人（1959）「近代経済学の立場に立つ現代資本主義分析の諸問題」都留編『現代資本主義の再検討』岩波書店、232—235 頁
———（1972）『公害の政治経済学』岩波書店、69—75 頁
Veblen. T（1904）『The Theory of Business Enterprise』New York、小原敬士訳（1965）『企業の理論』勁草書房、199 頁

極集中が続く中、新築マンションの建設ラッシュが続く一方で、空き家が増えて「負動産」化しているのも、使用価値と価値の乖離を放置してきた公共政策の貧困さの現れである。

このように見ていくと、都留の言う「素材面」は、早川の「空間の使用価値」と重なり、一方の「体制面」は、「土地・空間の商品化」による「価値」の支配がもたらす悲喜劇と考えても良いのではないだろうか。

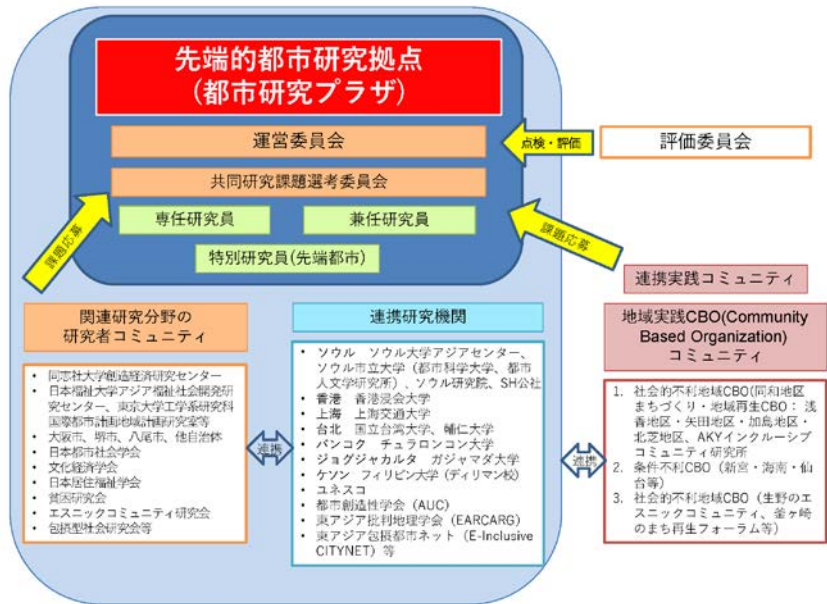
先端的都市研究拠点「共同利用・共同研究拠点」事業について

共同利用・共同研究拠点事業は、大学等から研究者が集まり、共同利用・共同研究を行う「全国共同利用」のシステムです。2019年度に文部科学省に拠点として認定されている研究機関は、国立大学67、公立大学9、私立大学19、ネットワーク6の合計101箇所に及びます。

大阪市立大学は、建学の精神「大学は都市とともにあり、都市は大学とともにある」を受け継ぎ、「都市を学問創造の場としてとらえ、都市の諸問題に英知を結集して正面から取り組み、教育及び研究の成果を都市と市民に還元し、地域社会及び国際社会の発展に寄与してきました。市民のみなさんとともに、都市の文化、経済、産業、医療などの諸機能の向上を図り、真の豊かさの実現をめざす」ことを理念に掲げ、都市や地域の研究に対する総合的かつ学際的な都市研究の領域を領導してきました。教育の基本方針も「都市・大阪を背景とした市民の大学という理念に立脚」するとしています。本学の建学精神を基礎とする都市研究プラザ（以下、URP）は、グローバルCOE「文化創造と社会的包摂に向けた都市の再構築」（2007年度～2011年度）を推進し、独自に築いた海外センター・海外オフィスを始めとする国際的な研究者コミュニティのネットワークとの協力の下、文化創造と社会的包摂、アートによる災害復興等、学際的かつ広範囲の分野に渡る研究実績を重ねてきました。今回、URPがイニシアチブを取り、これまでの国際的な地域連携型学知と実践知のプラットフォームによる研究活動の蓄積によって育まれた、国内外の包摂型現場ネットワーク、幅広い域外・越境ネットワークの活用による共同研究活動を最大限活かす形で、「共同利用・共同研究拠点」の公募に臨み採択され、2014年4月21日付けの事業開始となりました。

本事業では、これまで蓄積してきた研究や学術資源を、さらに地域や一般社会、かつ連携研究機関と共有・協力していくプロセスを重視し、各連携研究機関が積み上げてきた都市研究における先端的取り組みをスケールアップしていくための連携型拠点として整備を図っていきます。これらの取り組みを通じ、世界及びアジアの都市をフィールドに据え、文化創造と社会包摂に資する先端的都市論を構築する共同研究と研究拠点の形成を行う中で、

「21世紀型のレジリエント（復元力に富んだ）都市」のあるべき理念モデルと実践モデルを彫琢していくことが期待されています。



2019 年度公募型共同研究採択課題

代表者	研究テーマ
岡本 祥浩 (中京大学)	経済・社会の構造変化に対応する居住福祉政策の実践的共同研究
安田 恵美 (國學院大學)	ヴァルネラブルな刑務所出所者等の意思決定支援に関する研究—当事者参画による共生都市の創造にむけて
矢野 裕俊 (武庫川女子大学)	地域共同のまちづくりによる社会的不利地域の再生に向けたアクションリサーチ
網中 孝幸 (EAICNジャパン)	包摂都市の形成にかかわる人材養成に向けた研究
福本 拓 (南山大学)	レジリエンスからイノベーションによるサービスハブ地域賦活過程の都市理論研究

■著者紹介（執筆順）

斎藤 正樹

ウトロを守る会副代表

野村 恭代

大阪市立大学大学院生活科学研究科准教授

神野 武美

日本居住福祉学会副会長

岡本 祥浩

中京大学総合政策学部教授

大本 圭野

元東京経済大学教授

URP 先端的都市研究シリーズ 19

「居住福祉」を目指して

2020年3月15日 初版第1刷発行

編者 日本居住福祉学会

発行者 大阪市立大学都市研究プラザ

〒558-8585

大阪市住吉区杉本3-3-138

電話 06(6605)2071 FAX 06(6605)2069

ISBN 978-4-904010-34-1

©2020 Academy of Housing for Life and Well-Being

Printed in Japan