

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

Title	(第 5 章)公営住宅における居住支援の新たな試み
Author	山田 信博
Citation	URP「先端的都市研究」シリーズ. 1 巻, p.33-39.
Published	2015-03-30
ISBN	
Type	Book Part
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学都市研究プラザ
Description	市大都市研究の最前線：地域実践連携講座の試み
DOI	

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

第5章 公営住宅における居住支援の新たな試み

山田 信博

はじめに

第一に、現代社会ではそれぞれ個人の時間や生活を優先し、独立した暮らし方を営む者が多くなっている。その結果、地域における住民相互の社会的つながりが希薄化してしまい、かつての家庭や地域の相互扶助機能が衰退してしまった。公営住宅においても、高齢者や低所得者・外国人・単身入居者増加の影響で、住民同士の関係性が希薄になり、自治会機能の低下やトラブルの多発、孤立などを引き起こしている。その影響から、高齢者の引き籠もりや孤独死が大きな問題となっている。今後の高齢化進行により状況は更に悪化が予想される。

第二に、近年の深刻な経済不況による低所得者及び住宅困窮者の増加である。これにより、高齢者や障害者など生活支援を要する人々は、一層厳しい状況に置かれている。また、既存住民の状況も厳しい。経済状況の回復が見込める者よりも、高齢者や認知症患者、要介護者など経済的不安が高まる者が増加し、団地内の状況はさらに悪化する。このように、今後増加が予想される生活支援を要する人々への住宅供給、既存住民の高齢化対策など、福祉住宅や福祉の用途を併設した公営住宅の設置が求められる。

第三に、今後の社会福祉は岡村重夫が提示する「地域福祉」が主流となり、大規模施設の長期入所・集団ケアから小規模多機能なコミュニティケアへと大きな転換を迎え、関連法令の改正などが行われている。各地で宅老所、認知症高齢者や障害者のためのグループホームやケアホーム、住民参加型在宅福祉サービスなど、地域福祉に沿った活動やサービスが実施され、地域への生活移行、脱施設化、地域包括ケアへと展開されている。しかし、複雑多様化した福祉支援の確立は容易ではない。まずは、地域住民が参加しやすく、福祉サービスが実施しやすい活動の場を地域の中で探し出さなくてはならない。新たな地域福祉活動拠点の確保という大きな課題が残されている。

第四に、日本における人口構成の変化である。人口減少や少子高齢化に伴い、高齢者中心の社会構造への転換が迫られている。また、2010年に行われた「平成21年度空き家実態調査」(国土交通省)では、日本の空き家は660万戸(全体

の約12%)となっており、特に1950年以降に整備された住宅などの社会資源が老朽化や需要の低下により、ストックとして残されている。一方で、需要が高まる福祉施設は不足するなど、ミスマッチが発生している。今後、残された社会資源の再構成が必要となるであろう。公営住宅では、第二で挙げた通り需要の高まりにより不足が予想されるが、特に郊外地域において立地条件の悪さ、老朽化などの要因から空き住戸が発生している。都市部においても事故住宅や政策空き家など恒常的な空き住戸が存在する。今後は、これらの既存資源を見直し、利活用しなくてはならない。

既存ストック活用は今後の人口減少を迎える日本において、大きな課題である。本稿では、公営住宅の住戸における居住支援の新たな試みの事例を紹介する。

公営住宅は、住宅困窮者への住宅供給が本来の目的であり、関係法令により「住居のみ」の使用制限がある。しかし、高齢化率の上昇や福祉ニーズの高まりを受けて、規制緩和や法令の改正が行われ、福祉的な用途で活用が可能になった。

1. 大阪府の活用事例

現在、公営住宅の住戸は平成8年の公営住宅法改正により、第45条「社会福祉法人等におけるグループホーム等の使用」が追加され、グループホームやケアホーム等として使用する事が可能である。平成18年の省令改正では、定める事業・定める者が追加され、ホームレス自立支援事業として使用が可能になり、平成21年度の改正では、児童自立生活援助事業としての使用が追加された。全国でも、約3割の管理主体が使用中である、中でも、大阪府営住宅では約500戸の住戸を主に知的障害者のケアホームとして使用中である。大阪府は、独自の住宅まちづくりマスタープランを定めており、府営住宅の整備については、「原則として新たな供給を行わず、これまで蓄積してきた府営住宅ストックを有効活用する」としている。これに基づき、府営住宅ストックの総合的な活用として、障害者等が住み慣れた地域で生活する場を確保するため、府営住宅のグループホーム等としての使用について積極的に推進している。

大阪府営 A 住宅は昭和49年の建設で、2LDKの住戸が20戸、5階建の住棟で

ある。1階の2住戸を1住戸とし、外部テラスを新設した大規模改装型の公営住宅グループホームである。大阪府はこのグループホームを府営住宅活用モデル事業に位置付けている。

「概要」

- 平成15年7月より使用開始
- 床面積105㎡
- 高齢者認知症グループホーム、使用者6名（全て女性）
- 運営団体：社会福祉法人

「入居条件」

- 要支援2～要介護5に該当する
- 共同生活が可能で、ある程度身の回りのことができる
- 常時医療機関において治療を必要としない

施設型グループホームとは違い非常に家庭的な雰囲気が、この公営住宅グループホームの大きな特徴である。内部は、大きな外部テラスに面したサンルームが印象的で、居住者は、食堂・ダイニングで団らんの時間を過ごしている。扉も全て引き戸に交換しており、廊下幅も車いす対応であった。トイレや浴室も新たに交換されており、1階だが半階分の階段使用が必要な事以外は、不自由さを感じない。入居前見学者の多くが入居を希望するそうである。世話人が自治会活動にも積極的に参加しており、居住者との交流も心がけている。



平面図



内部写真

2. 大阪市の活用事例

大阪市では、様々な公営住宅への課題を解消するため、「ストックの効率的な活用」、「コミュニティの再生」、「公平・公正な管理の推進」、「地域のまちづくりへの貢献」を基本とした「市民住宅」への再編が行われている。その中の一つである公営住宅を目的外使用した「コミュニティビジネス活動拠点の導入」が挙げられる。

魅力ある住宅地づくりを進めるため、高齢者支援や子育て支援をはじめとした、地域コミュニティの活性化につながる活動を行うNPO等の団体に、市営住宅の1階空き住戸を提供している。平成20年度より住戸活用を行っており、毎年度募集を行っている。

主な活動内容は「地域コミュニティの活性化」「高齢者の生活支援」「子育て支援サービス」である。対象とする団体の条件は、設立1年以上であり、現在活動拠点を必要とした特定非営利活動法人（NPO法人）や社会福祉法人、地域住民等で組織されている任意の非営利団体（趣味のグループ、サークルは除く）も可能となっている。宗教活動や政治活動などを目的とする団体は認められない。

大阪市営B住宅は平成20年10月より使用を開始している。中層で構成する団地の1階を使用している。内部は浴室・トイレ以外の間仕切り壁を撤去し、一室空間に改装し、一部タタミ敷きとしている。子供一時預り活動を行っており、団地外の子育て世代が来室する。時々、子供が遊ぶ賑やかな様子を団地の高齢者がのぞきに来る。

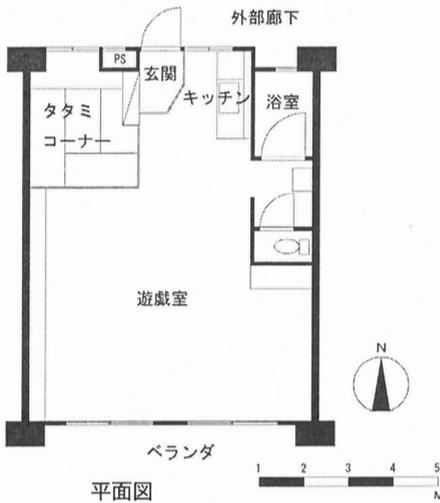
G団地

「概要」

- 平成20年10月より使用開始
- 床面積52.05㎡
- 子供一時預り
- 運営団体：公益社団法人

「対象者」

- 団地内外の親子



内部写真

3. 住戸利活用の利点

既存住戸活用の利点は、建設期間が無いことである。使用の手続きが完了すれば活用が可能であり、一刻も早い支援が必要な団地への設置など、即効性がある。また、既存建物利用のため、建設費は不要である。また、概ね既存使用もしくは軽微な改装で使用が可能であり、イニシャルコストが低い。これにより、支援活動を開始する福祉団体への金銭負担は大きく減少し、活動を開始するためのハードルが下がり、参入しやすくなる。住戸内は施設に比べて親しみやすく、あたたかみを感じる内装である。また、住民が暮らす同じ住棟内にあることで、距離や精神的にも住民から身近に感じてもらえる。運営上の利点は、比較的豊かな団地内の緑地や空き地を使用することができる、公的住宅使用のために住民からの社会的信頼を得やすい、一般的に行われている集会所などを使用した活動に比べて、常時活動の場が確保できる。他にも、自治会や協力者など既に構築されている既存の支援ネットワークを活かせる。支援活動への理解や協力を得やすいなど、新築に比べて支援活動を効果的に実施できる。住宅管理主体にとっての利点は、事故住宅などの慢性的な空き住戸の活用、希望者のいない住戸を他用途で活用することで、充足率が高まり、団地内の自治や防犯力が向上する。

以上のように、空き住戸の増加、高齢化やコミュニティ衰退など支援が必要な団地内の住戸を福祉的利活用することは、施設の新築に比べ利点が多い。今後の人口減、社会的資源の余剰など、ストック活用社会に向けて、公営住宅管理主体の積極的な姿勢が必要となる。

4. マイナス面と今後の改善点

住戸活用に関するマイナス面と改善点をまとめた。

「面積が小さい」

住戸は40～50㎡程度で、浴室・トイレなど設備部分を除くと使用可能な面積は小さく、集会所等で実施している映画会や音楽会、体操教室などの行事は実施できない。しかし、集会所や福祉施設の遊戯室といった大空間や大人数が集まる場を苦手とする人は行事活動に参加できていないので、そのような人々は住宅のスケールで構成された場、少人数による行事が行われている住戸活用型が適している。このように、小空間として活かされている。

「住戸内部の改装」

管理主体へのアンケート調査では、活用できない理由の一つに内部改装の必要性を挙げていた。高齢者グループホームは車椅子等の使用に備え、段差の解消や浴室・トイレなど設備の更新、廊下や出入口など大掛かりな改装が必要となる。そのため、現状では手すりの設置など軽微な改装で生活が可能な要支援区分が低い高齢者によるグループホーム運営が多い。知的障害者グループホーム・ケアホームは、居住者の介助の有無により設備の改装が必要となるが、日常生活における身体能力に支障のない人が多く生活しており、概ね既存の状態で使用が可能である。しかし、階段の上り下りや居室における下階への足音など、騒音に関するトラブルが多い。床や階段の防音工事は高額となり現実的ではないため、騒音を出さないような生活を心がけなくてはならない。その他の活動拠点では、改装の必要性は低く襖の撤去など簡易な変更で運営が可能である。仕切られた部屋は活動の使い分けや事務スペースの確保など利点もみられる。

「拠点の視認性が低い」

住戸内部の改装を行っている事例がみられたが、扉や外壁など室外の改装は行われていない。管理上の制約によるものと考えられる。外観上は住戸と同様

で、外部から拠点を確認する事は非常に難しい。特に団地は同じ景色が続く特有の状況があり、拠点の視認性が低くなる。訪問を試みたが発見できず帰宅した住民も多数いる。表札部分に拠点名を表示するなどの事例もみられたが、窓ガラスや廊下・ベランダの手すりへ大型の垂れ幕状の看板を設置するなど、離れた場所から発見できるような工夫が必要となる。そのためには、管理側の協力も必要である。

「拠点への入室しづらさ」

初めて入る住戸は知人宅であっても緊張し勇気を要する。外観上一般住戸と同様である拠点は、ガラス越しに室内の様子がうかがえる集会所や施設に比べ入室しづらい傾向がある。特に扉を自分で開ける行為は非常に勇気が必要となる。そのハードルが越えられず、目の前まで来たが入室に至らなかった事例もみられた。防犯上や室温の管理などの問題もあるが、可能な限り扉は常時開放し入室しやすい状況づくりが必要となる。一度入室を経験することで、二度目以降の緊張感は減少する。

その他に、一部の住民から反対意見を受けた事例や、住民や地域支援者との関係性が乏しい事例がみられた。その原因として、住民等に対する拠点設置に至るまでの情報伝達不足が考えられる。突然生活圏内に拠点が設置されたことによる反発意識はその後根強く残る。住民等の参加や協力をもとに成立する住戸利活用は、支援者への理解、住民との話し合いの場を持つなど、拠点設置までの経緯を共有すべきである。

最後に

福祉的利活用により、住民への福祉支援が効果的に実施できる。しかし、本来の目的である住居の供給戸数は減少してしまう。利活用促進に向けた方向性を整理したが、適正な拠点数は住民や地域の特性に違いが見られ、一律に定めることは難しい。住戸使用と福祉的利活用のバランスという観点が今後の課題である。