

# 令和5年目黒区居住支援セミナー 誰もが人間らしく住むために ～福祉型居住支援の意義～



上 和洋女子大学・京島三丁目  
下 きらきら茶家

中島明子

和洋女子大学名誉教授・NPOすみださわやかネット理事

# 自己紹介ー人間らしく生きる場所を求めて

1946年～敗戦後の焦土の東京

1960年代高度経済成長期 女性建築家になりたかった！

1966年 工住混合地域台東区鳥越地区の〈住居と健康調査〉でアルバイト  
旧国立公衆衛生院を中心とする東京都内の大規模調査

\*1964年 東京オリンピック

1967年 NHK「新住宅難時代」



1982年 日本住宅会議創立（住宅問題に関する学際研究組織）住まいの権利  
子どもの住環境、ジェンダーと住宅・都市計画、地域誌（目白文化村他）  
イギリス・デンマークの地域居住政策・「ホームレスの人々」研究

1990年 山谷ボランティア組織ふるさとの会➡路上生活者への居住支援

日本：住宅を失うほどの貧困は福祉（生活保護）で

住宅政策は住宅供給（建設）政策

住居学研究から居住学研究へ 住宅政策から居住政策へ

# 今日のセミナーでお話すること

1. 「福祉型居住支援」の意義
  2. 「福祉型居住支援」の基盤―目黒区「住生活」マスタープラン2023へ
  3. なぜ「福祉型居住支援」か？
    - (1) 現場からの違和感―居住の危機の可視化
    - (2) 「基礎自治体」の住宅政策―最も住民に身近な自治体
    - (3) 日本の住宅政策における「居住支援」の登場
    - (4) 「住宅セーフティネット」制度の何が課題か
  4. 空き家を活用した住宅事例
  5. 超少子高齢社会における居住政策の課題
- 結 福祉型居住支援の充実を



デンマークのみんなの家（非営利住宅）の変遷

# 1. 「福祉型居住支援」の意義

2022年5月17日 目黒区居住支援協議会発足（会長：石渡和実〔障害者福祉〕）

担当窓口：健康福祉部福祉総合課

## ■全国・東京都の居住支援協議会

全国の居住支援協議会 2023年8月31日時点 全国132協議会

内福祉系事務局をおく自治体 23+NPO 5→21.2% 内社協：7

東京都の居住支援協議会

19特別区：福祉系部局 3区、住宅課（含住環境、住宅政策）15区、NPO 1区

東京都	千代田区	保健福祉部生活支援課
	文京区	福祉部福祉政策課
	目黒区	健康福祉部福祉総合課

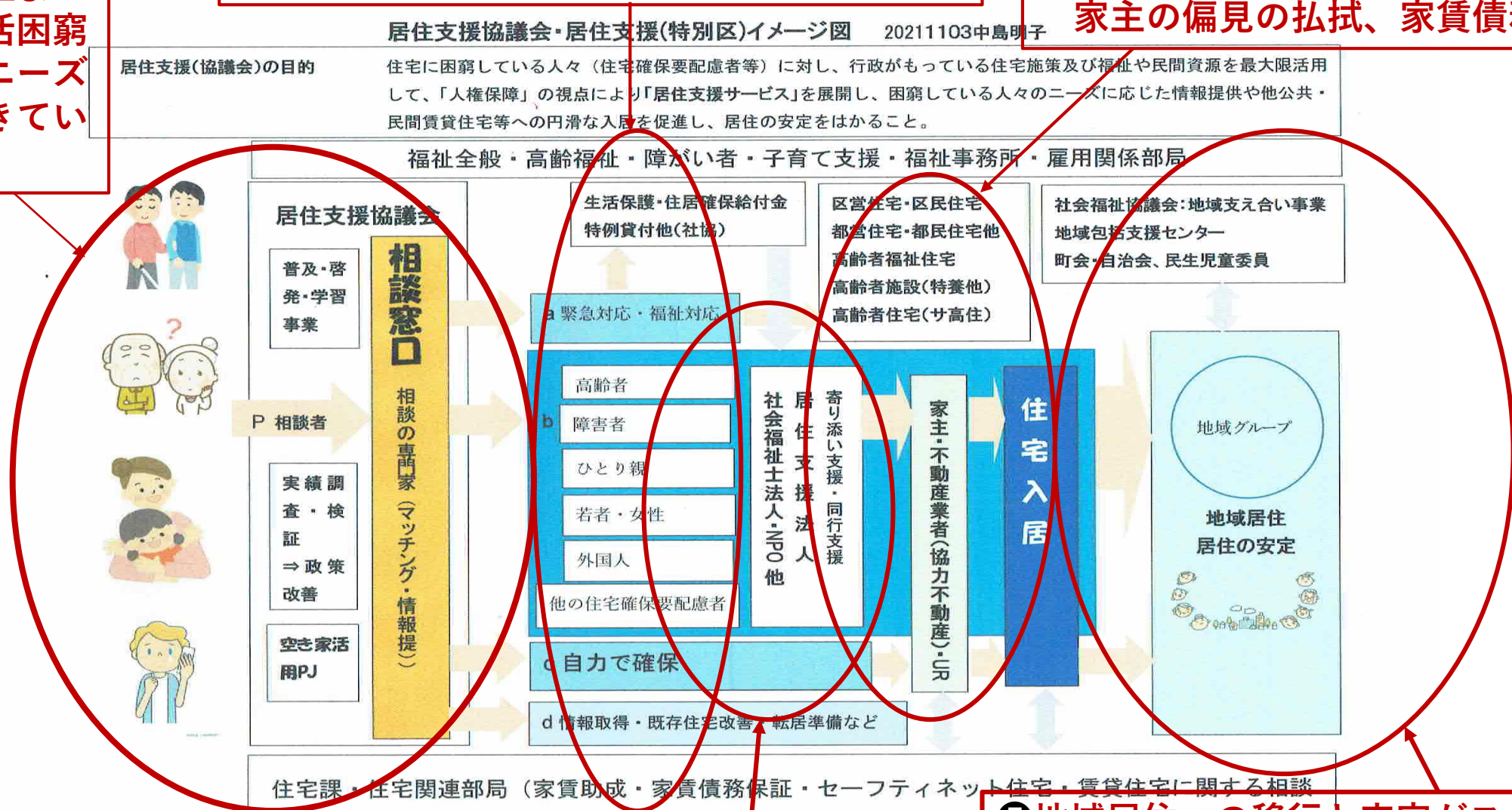
12市：住宅課（含住環境、住宅政策等） 8市、まちづくり・都市計画4市

# 〈住宅課支援モデル〉から課題を考える

①窓口：住まい以外の生活困窮の問題やニーズが把握できているか？

②関連する部局との連携ができているか？

④受け皿となる住宅の有無：協力店等  
家主の偏見の払拭、家賃債務保証他



③個別の支援サービスの人材・組織との連携ができているか？

⑤地域居住への移行と安定がスムーズに  
できるか？

# 〈福祉型居住支援〉モデルの意義一但し残された大きな課題が！

福祉的アプローチにより、住宅に困窮する人への包括的支援の可能性が高まる

①インテーク⇒アセスメント⇒ケース会議⇒住宅困窮者の課題に応じた支援の選択肢〈住宅課モデル〉の**①②③**の解決

②生活保護の他、福祉部局がもっている支援策（住居確保給付金、高齢者・障がい者・子ども・女性福祉・「ホームレス」関係施策等）を活用しやすい〈住宅課モデル〉の**②**の解決

③地域居住への支援/転居後の居住の安定がスムーズになる  
地域包括ケア、社会福祉協議会（サロン他）につなげる  
〈住宅課モデル〉の**⑤**の解決

健康福祉部福祉総合課がこれらを受けることができた！

課題：低家賃で質の良い住宅（アフォーダブル住宅）の確保**④**は難しい！ 6

## 2. 福祉型居住支援の基盤 目黒区「住宅」マスタープランから 「住生活」マスタープラン2023へ

「目黒区における住宅政策の歩み」から

### 1. 定住化対策としての目黒区住宅施策の確立期：1989-1994

1991住宅課、区営・区民住宅、家賃助成、住宅基本条例、住宅政策審議会、第1次住宅マスタープラン

### 2. 定住化対策から体系的整備への移行：1995-2006

『目黒区住宅白書』、2次・3次住宅マスタープラン、家賃助成の充実、高齢者福祉住宅、指定管理者

### 3. 住生活基本法、住生活基本計画、住宅セーフティネット法の整備：2006-2018

家賃助成制度の拡充について（建議）、空き家対策、5次・6次住宅マスタープラン、防災、SDGs

### 4. 福祉/環境/都市計画との連携に基づく「住生活」マスタープラン：2019-2023

空き家対策、福祉型居住支援協議会、住生活マスタープラン

①家賃助成の継承他、福祉を視野においた施策に接近してきた。

②健康福祉部福祉総合課がこれらを受けることができた！

### 3. なぜ「福祉型居住支援」か？



# (1) 現場からの違和感—居住の危機の可視化 住宅に困窮する人々は見えているのだろうか？

1-0 1990年代 路上生活者の増加

1-1 2008年 リーマンショックによる金融危機

派遣切りにあった派遣労働者の住宅支援→年越し派遣村  
雇用とセットになった社宅・寮・住み込みの問題露呈  
製造業の男性労働者が仕事の喪失と住宅の喪失



ワーキングプア、ネットカフェ難民、非住宅居住者問題



1995年日経連『新時代の日本的経営』非正規雇用導入

21世紀：居住の危機が発生→居住支援が重要な課題になる時代

# 1-2020年コロナ禍による緊急事態宣言下での居住の危機

- ・ 安心して住める家のない人々困窮  
「ホームレス」の人々、非住宅居住、低質施設や貧困シェアハウス居住等  
の人々の感染の危機  
ネットカフェの休業等により居住の場を失う人々
- ・ 家という閉鎖空間での女性への暴力（DV）の増加
- ・ 狭小住宅での在宅勤務の困難
- ・ 事業所（飲食店最多・生活娯楽関連サービス業等）の営業自粛・休業・倒産  
文化事業・イベントの中止  
↓
- ・ 非正規雇用・フリーランスの人々の賃金への打撃
- ・ コロナ禍の居住の危機は“女性の危機”  
シングルマザー：半数が非正規雇用  
＊2021年調査：住宅を確保するが食費を節約 子どもの体重低下  
非正規のシングル女性

## 1-3 コロナ禍以前からの居住の危機・居住問題

- ・ 2006年住生活基本法により新自由主義的住宅政策に舵を切る  
2007年住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律  
(住宅セーフティネット法)
  - ・ 非正規雇用の増大⇒経済的不安定⇒居住の不安定  
(3割：20-24歳、7割：女性、女性の半数以上が非正規雇用)
  - ・ 多様な就業形態⇒権利性の欠落⇒経済的不安定⇒居住の不安定
  - ・ 世界一の高齢化率29.1%と住居費を捻出できない低水準の年金  
国民年金最大月6.5万円/無年金者の推計約50万人  
＊「高齢・女性・低収入・疾病（認知症）」の人々の住宅困窮
- ⇒コロナ禍以前からの「就労の危機」と「住宅を失う危機」が、コロナ禍によって加速化し、困窮する人々の対象を拡大させている
- ➡行政はこうした実態を直視しているのだろうか？

## 1-4 基礎自治体の「居住支援協議会」に参加

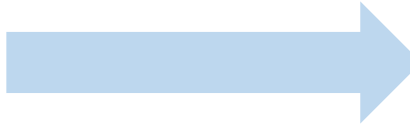
板橋区（2013-19）：東京都区内の先発グループとして模索  
船橋市（2018-）：社会福祉協議会の相談窓口  
台東区（2018-）：居住支援法人等の活用  
目黒区（2020-）：福祉総合課のイニシアチブで住宅課が支える

住宅確保・転居の相談に来た人全てが解決するわけではない  
…低所得・高齢・認知症女性、精神障害者の厳しさ…

### 何が課題か？

- 市場で適切な住まいを確保できない人を支援する⇒行政の役割
- 住宅困窮者の多くが多様な福祉的課題を抱えている⇒福祉部局の出番
- 最大の壁は、受け皿となる住まいが無い！⇒住宅部局の出番

# 1-5 人間にとって住まいは生命・生存・生活に不可欠

1. 人間らしく健康で文化的に生きる生活の基盤  
(生命と生存と生活➡個人としてのアイデンティティ)
2. 人々と共に地域コミュニティ・社会で生きる  
拠点 (労働、学習、趣味、娯楽、交流、余暇、社会活動)
3. 地域社会の住民としての帰属証明   
(「住民票」をもつことの意味)
4. 自己及び地域の資産  
(地域の景観をつくる)

貧困住宅の放置は衛生環境の悪化、災害の危険  
職に先んじてハウジング・ファースト型支援  
住宅・居住施策の重要性

## 住民票を失うと・・・

コロナワクチン接種券

特別定額給付金

選挙人名簿への登録、国

民健康保険、後期高齢者

医療、介護保険、国民年

金の被保険者の資格

児童手当の受給資格

学齢簿の作成

生活保護 (⇔現在地保護)

予防接種

公的サービスの困難

→就業の困難

しかし、  
屋根があるだけでは「人間らしい」住まい  
とはいえない

### 住宅の質・生活の質を満足

- 健康で衛生的、○建物の安全・防災、○追い出されない安心
- プライバシーの確保
- 共同の場（家族のリビング、コモンルーム）
- 地域コミュニティ
- 自然環境



「人間らしい」住まい = 「人間の尊厳をもった」住まい

# 参考) SDGs(持続可能な開発目標)

2015年9月の国連サミットで加盟国の全会一致で採択

## 第11目標 包摂的で安全かつ強靱（レジリエント）で持続可能な都市 及び人間居住を実現する

11.1 2030 年までに、すべての人々の、適切、安全かつ支払い可能な住宅及び基本的サービスへのアクセスを確保し、スラムを改善する。

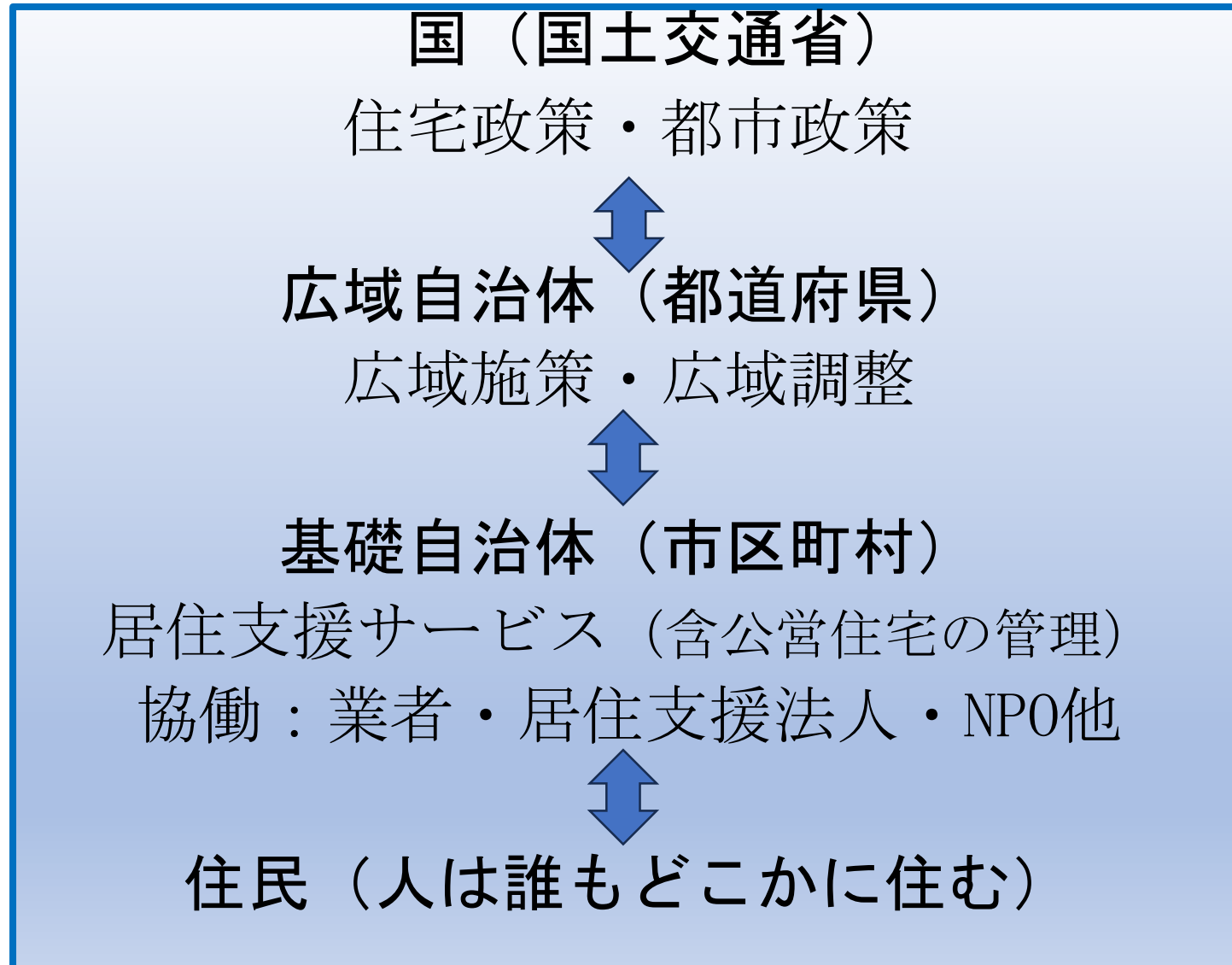
（下線：中島）

11.2 2030 年までに、脆弱な立場にある人々、女性、子ども、障害者及び高齢者のニーズに特に配慮し、公共交通機関の拡大などを通じた交通の安全性改善により、すべての人々に、安全かつ安価で容易に利用できる、持続可能な輸送

システムへのアクセスを  
提供する。（以下略）



## (2) 「基礎自治体」の住宅政策—最も住民に身近な自治体 ➡居住支援サービスを行う意義は大きい



国の生存権的居住保障  
憲法25条  
公営住宅  
\* 住宅手当（家賃助成）  
日本：一部の自治体

住宅・居住政策への  
住民参画  
\* 80年代保守政権下  
のイギリスの経験

## (3) 日本の住宅政策における「居住支援」施策の登場

### 1) 「居住支援」の登場

- ①1980年代バブル期の都市・住宅政策：公営住宅の建設・供給・管理以外の施策：民間賃貸住宅の家賃補助、住宅付置義務等を「居住政策」
- ②1989年（知的）障がい者の居住支援（グループホーム）
- ③2006年 住生活基本法第6条「居住の安定確保」
- ④「適切な住まいを提供する『入居支援』と入居後に必要な『生活支援』がワンセットになった概念」（「居住支援の体制構築応援BOOK」2019）

### 2) 「居住支援」

「住む人に注目」し、「その人の“生活の質”を向上させるための住まいにかかわる支援サービス（人的ケア）と居住空間の改善」

居住支援の内容（個々の住宅困窮者の生活課題に対応した支援）		
転居前	生活課題の把握	共同リビングの運営 共同居住型住宅 シェアハウスの運営 グループホームの運営
	転居等の相談	
	不動産店への同行	
	契約の支援	
	入居に係る諸手続き	
	生保等、福祉関係の手続き	
	就労支援＊	
転居後	居住確保給付金	
	家賃債務保証	
	生活保護・年金・介護保険	
	生活相談	
	見守り	
	共同居住の人間関係の調整	
	近隣とのトラブル対応	
	地域・コミュニティ生活の支援	

### 3) なぜ、「居住支援」が必要になったか？

01. 住宅経営の近代化による家主の変化（かつて店子は子も同然）

02. 雇用・家族の変化

1. 住宅政策の市場化 住宅の自己責任論

戦後日本の住宅政策の転換点 住生活基本法2006



住宅セーフティネット法2007

\* 新自由主義の枠内の限界

2. 背景

○新自由主義政策による自力で住宅を確保できない人々の増大

○超高齢社会、ジェンダー・多様性社会

⇒居住差別の禁止、多様な人々の要求に対応した支援



住宅の提供だけではなく、居住の安定と公正・地域生活の支援が必要

住宅政策⇒居住政策 住宅と福祉の連携⇒統合的居住支援部局 19

## 4) 重要な位置づけがされた「居住支援協議会」

### 居住支援協議会とは

住宅セーフティネット法第51条に基づき任意で設立できる協議会。

⇒ トップバッター 2008年愛知県居住支援協議会設立

「地域の多様な団体・組織が連携して、住まいに困窮する人への支援を行う」

### 「住生活基本計画」の見直し（2021年3月19日閣議決定）

目標 5 住宅確保要配慮者が安心して暮らせるセーフティネット機能の整備

（成果指標）**居住支援協議会**を設立した市区町村の人口カバー率

25%（2020）→ 50%（2030）

\* 2023年8月31日全国132協議会

\* 5月末東京都2023年19区12市 53%

本来：住宅確保要配慮者の減少が指標になるべき？

## (4) 「住宅セーフティネット」制度、何が課題か

### (1) 住宅政策・居住政策からみた評価

居住支援協議会・居住支援法人は、民間の資源（制度・住宅・人材）を活用する点で評価。

*BUT*

### (2) 低家賃のアフォーダブル住宅供給の限界

公営住宅の活用・供給の削減と、  
住宅費負担の軽減（家賃補助等）の欠落

### (3) 「住宅セーフティネット」とは？ *WHAT IS THE HOUSING SAFETY NET?*

(イギリス)

4つの住宅セーフティネット

By Donald Houston et. al

1. 公営住宅・社会住宅 17%
2. 住宅手当（家賃補助等）
3. 民間ローン保険
4. 「ホームレス」予防と緩和

(日本)

- |                               |                           |        |
|-------------------------------|---------------------------|--------|
| 1. 公営住宅                       | : 3.6%                    | } 5.0% |
| 機構・公社                         | 1:1.4%                    |        |
| 2. 無し                         | * 住居確保給付金<br>(原則3カ月最大9カ月) |        |
| 3. 無し                         |                           |        |
| 4. ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法2002～ |                           |        |

\* コロナ禍では、公営住宅（特定目的使用）より、住居確保給付金  
が利用された

落ちてくる人を目の粗いネットで受ける/落とす住宅セーフティネットではなく、落ちないための居住支援を！

## (4) 急速に拡大する居住支援法人の動向

居住支援法人とは （国土交通省HPより）

- ・ 住宅セーフティネット法に基づき、居住支援を行う法人として、都道府県が指定するもの
- ・ 都道府県は、住宅確保要配慮者の居住支援に係る新たな担い手として、指定することが可能 ※住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給促進に関する法律第40条に規定する法人

### 1) 居住支援法人の根拠法

- ・ 住宅セーフティネット法第40条に位置付けられた新たな居住支援事業者（法人）

## 2) 指定団体数・組織形態

【指定団体数】 731団体（2023年8月31日）←265団体（2019年10月）

【組織形態】 株式会社140団体（38%）

（2022年）特定非営利活動法人（NPO法人） 102団体（27%）

社団法人等の非営利団体64団体（17%）

社会福祉法人47団体（13%）」

- ・ 和歌山県、大阪府、福岡県は人口に比して多く、東京都の倍以上。

- ・ 複数の自治体で指定されている団体

株式会社ホームネット（本社東京）：全国27の都道府県

一社家財整理相談窓口（本社東京）：全国7の都道府県

## 3) 全国居住支援法人協議会の設立

2019年3月一般社団法人全国居住支援法人協議会設立

2022/3/31現在 278団体（個人含む）

全国の指定済みの居住支援法人及び居住支援法人を目指している団体が相互に情報を共有し、課題を学びあい、今後の活動の参考にすることが必要 ⇒研修会の実施

## 4) 居住支援法人の意義と課題

### 意義

住宅に困窮する人々へ、住宅の提供だけではなく、住宅の確保段階及び入居してからの居住の安定、さらには人とのかかわり豊かな居住の確保・安定のためのソフトな支援を行う専門的組織が確立し、住宅政策において居住支援を位置付けたこと。

### 課題

- ①「居住支援」の理念及び内容を検討・充実
  - ②十分な経験、専門的知識をもった人材育成。
- ＊全国居住支援法人協議会による研修。

## 4. 空き家活用による3つの事例

事例1 目黒区のグループホーム〈あい・えーる緑が丘〉

事例2 山形市空き家・空きビル活用〈山形クラス（準学生寮）〉

事例3 NP0ウィメンズネット神戸〈六甲ウィメンズハウス〉（計画中）

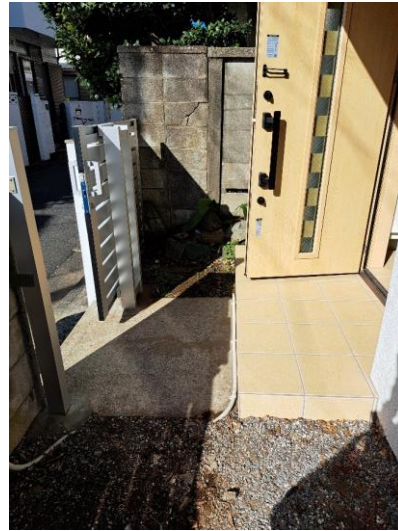


# 事例 1 目黒区空き家の福祉的利活用の実践

## 障がい者グループホーム あい・えーる緑が丘



2022年9月開設 福祉事業者（NPO法人あい・えーる運営）



サブリース  
定員 男性4名（1F1人 2F3人）

耐震改修工事その他の問題

目黒区補助金

障害者グループホーム等整備費補助金

グループホーム入居者家賃補助金

## 事例2 住宅セーフティネット制度活用事例 空き家活用による＜山形クラス（準学生寮）＞

山形市内の2つの大学と山形県・山形市及び住宅供給公社が連携して、中心市街地の空きビル等を学生のシェアハウスに。

男子用戸建て住宅改修2棟8戸・女子用テナントビル改修2棟35戸

住宅セーフティネット制度の改修費補助、家賃低廉化補助を使って実現。

★ 敷金、礼金、仲介手数料、契約更新料不要！！★ 賃料15,000円～（補助後）。



香澄町の家（男子学生用3戸）外観

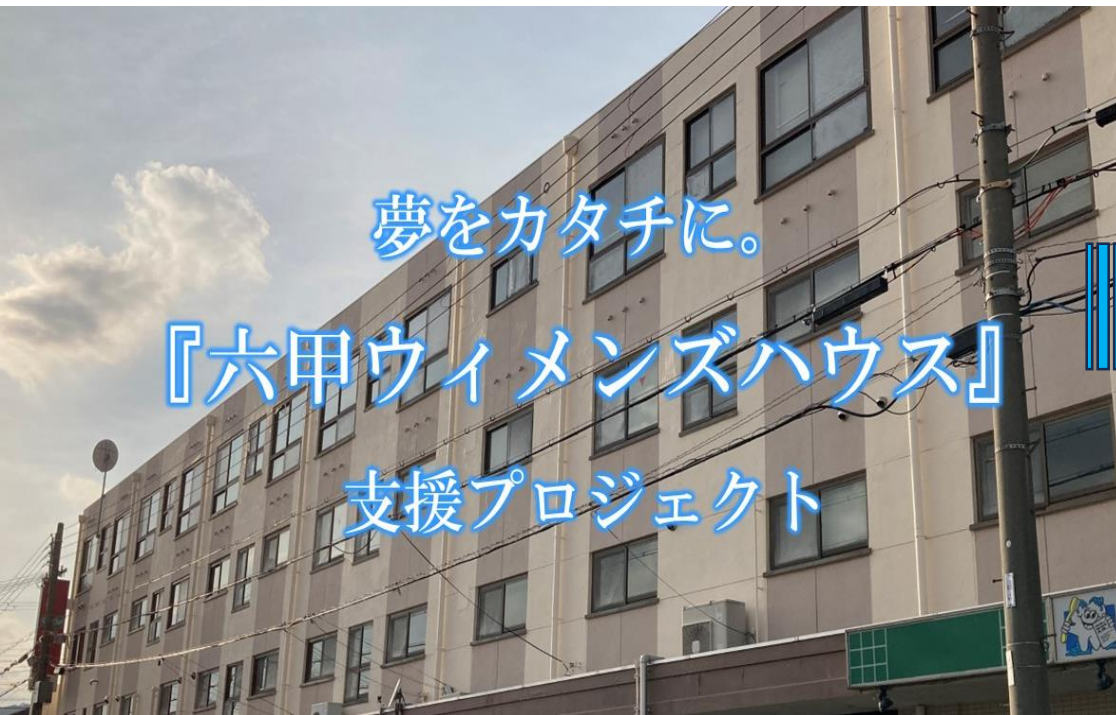


七日町一番街（女子学生専用22戸）  
左 共同リビング 右 個室

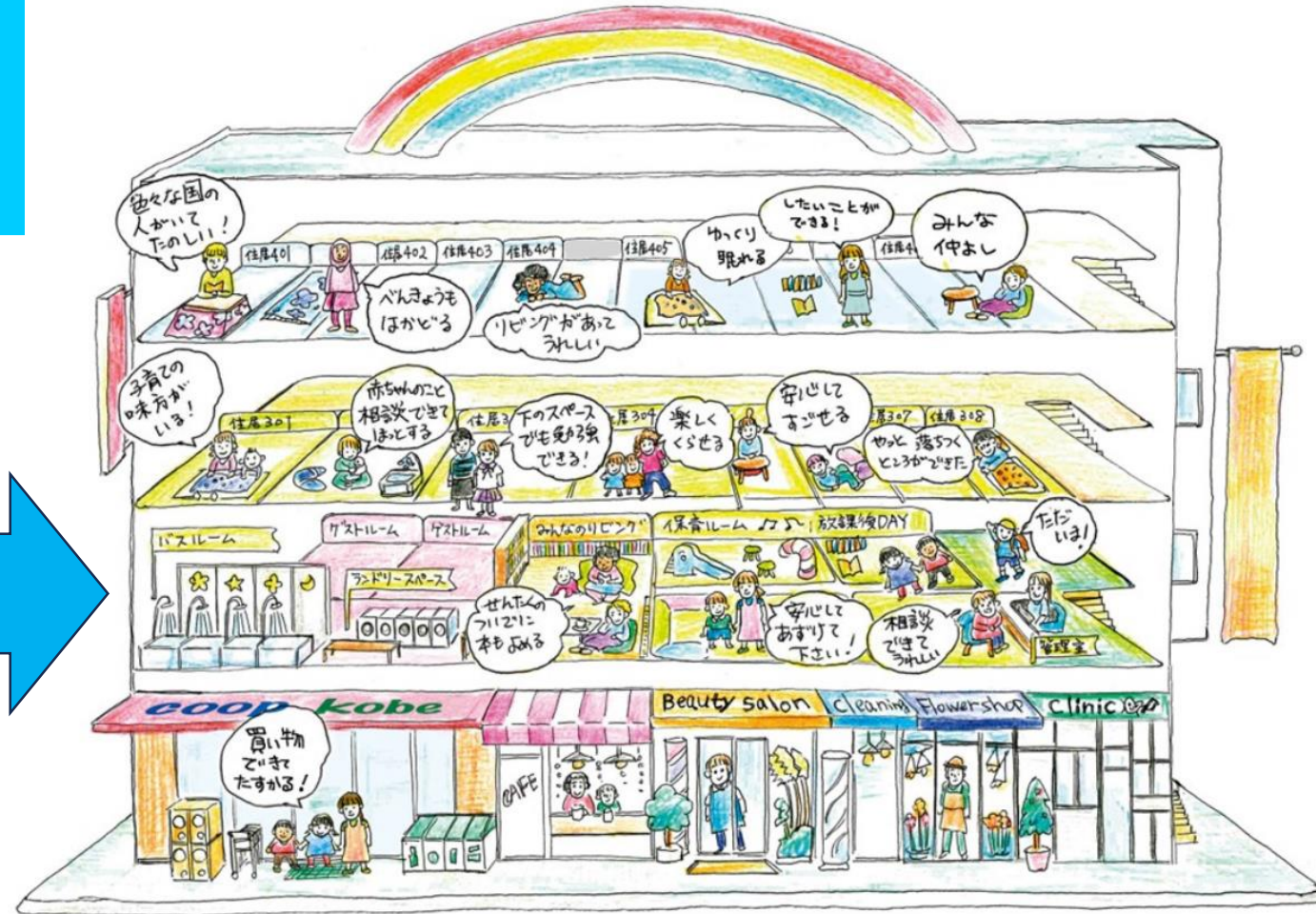
# 事例 3 六甲ウィメンズハウス

コープ神戸が女子寮として使用していた施設を  
本プロジェクトに貸与

（ウィメンズネット神戸【30周年記念プロジェクト】HP



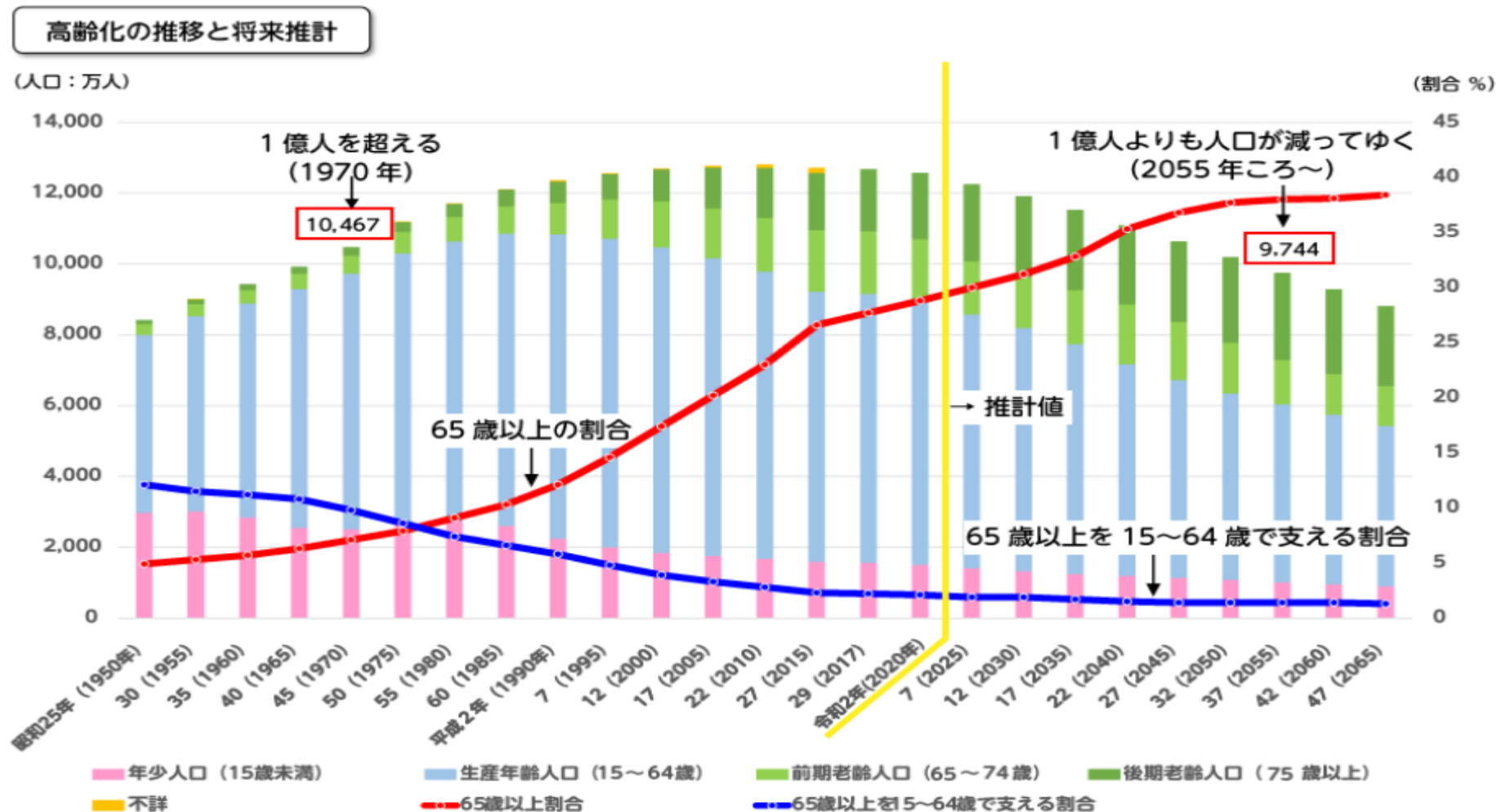
夢を実現！六甲ウィメンズハウスを作ります



【共同プロジェクト】

「ウィメンズネット・こうべ」と「神戸学生青年センター」

# 5. 人口減少・超少子高齢社会における 基礎自治体目黒区福祉型居住支援の課題



「福祉型居住支援」は益々重要に！

# 今後の課題ー福祉型居住支援の充実のための 8つの課題

- ①区民と向き合う基礎自治体の住宅・居住政策の充実
- ②現在の住まいの改善ー転居後の安定した地域居住の支援
- ③空き家の利活用ー若者・学生、障害者、シングルマザー、高齢者他
- ④庁内の福祉・住宅・都市計画（まちづくり）等の部局との連携
- ⑤居住支援法人、NPOやボランティアー組織の活性化と連携
- ⑥家主・不動産業者、建設業者との連携
- ⑦「居住支援」で提供するサービスの内容と質の向上及び人材育成  
【重要】
- ⑧居住支援（協議会）で出された課題の政策化➡東京都・国へ  
➡目黒区独自の居住福祉課題と居住支援の継続性

# 結一福祉型居住支援の充実を！

住まい



地域・コミュニティ

誰もが人間らしく住むために

