

特集 個性を認め合える社会とは

03

住まう権利はどこまで保障されているのか 福祉と住宅を考える

長島 洋介（ラボラトリオ株式会社マネージャー・奈良女子大学なら学研究センター協力研究員）



福岡市社会福祉協議会
栗田氏による相談場面

住まう権利をとりあげる意義

人権という概念はとても幅広い。ご存じの通り日本国憲法においても、思想・良心の自由や職業選択の自由といった自由権、法の下で誰もが差別されない平等権、健康で文化的な生活等に関わる社会権など、多くの形で人権について触れられている。一方で、社会の変化に伴い、新たな権利も生まれている。代表的なものとして、日照や水環境など、快適な環境の中で生活する権利としての環境権や、個人情報を守るプライバシー権、情報を知る権利等がある。近年でも、インターネット環境の充実に伴い、オンライン上であらゆる情報が蓄積され続けるようになる中で、むしろ個人の過去に関する情報を消去したいという「忘れられる権利」が主張されるようになってきている。

すでに幅広く存在し、これからも増えることが予想される人権の中で、今回は「住まう権利」を取り上げる。持ち家であれ賃貸物件であれ、多くの人々は安定した住まいを確保し、日々の生活を営んでいる。当たり前で起床し、支度を整え、仕事や遊びに出かけては帰宅する。こうした日常は、住まいを起点に成り立っている。社会の圧倒的多数派はそうした生活は当然のものとして捉えがちだが、社会全体に目を向けると様々な理由で生活の起点となる住まいを確保できず、路上や不十分な環境での暮らしを余儀なくされている社会的弱者が少なからず存在している。そして、2020年に起こった新型コロナウイルス感染症の流行が示したように、突発的な要因によって多くの人が住まいを失う可能性がある¹。

このように生活の基盤でありながら日々の意識に上りにくい住まい確保という社会的問題に、以前より取り組む団体は全国に散見される。法制度も、2017年4月に住宅セーフティネット法が改正され、地方公共団体による登録住宅の供給促進計画や居住支援法人による入居相談・援助といった形で支援が強化されている。今回、「住まう権利」

と向き合うにあたって、平成 26 年から本格的に居住支援事業に着手し、令和 2 年には居住支援法人の指定を受けた福岡市社会福祉協議会の事業を取り上げる。そこで、立ち上げ期から携わってきた福岡市社会福祉協議会 栗田将行氏に、開始から現在までの経緯と考え方を伺いながら、生活を営む基盤としての住まう権利に関して、誰がどのように保障していくべきか、検討を深めていきたい。

福岡市社会福祉協議会における居住支援の歩み

福岡市社会福祉協議会（以下、福岡市社協）では平成 26 年から現在の居住支援につながる「住まいサポートふくおか」事業が始まっている。当初は、福祉団体が住まいの確保支援を行うことを疑問視する声も一部で聞かれたそうだが、福祉サービスを提供する上で住まう場所が確保されなければ何も始まらないという課題意識から、重要な福祉課題のひとつとして解決に当たってきたという。

福岡市社協が居住支援に取り組む前段として、一人暮らし高齢者の増加とともに増える死後事務に関するニーズに対応するために、平成 23 年から葬儀、家財処分等に関わる死後事務の委任事業を始めていた。死後事務契約後も数年単位での本人への寄り添いが続く中で、相談にくる高齢者の中に保証人や緊急連絡先を立てられず、住まいの確保が難しい人が多数いることを実感してきたという。そこで、一人暮らしの高齢者の住まい支援の検討が始まった。不動産関係者としては孤独死等に伴う事後対応への懸念から入居拒否に至りやすい状況が見られ、その傾向は現状でも大きくは変わ

らないという。孤独死により発見が遅れるほど、原状回復費用が高くなることから、高齢者以外の利用希望者を待つほうが得策と考える事業者も多いようである。そこで、平成 26 年から住み替え支援として「住まいサポートふくおか」事業²を立ち上げ、住まい確保に困難を抱える人への支援が行われている。この事業では高齢者・障がい者に対する理解があり、空室を抱える不動産事業者と相談者を仲介するとともに、見守り等の入居時・入居後に必要となる支援を外部の支援団体とも協働しながら提供しているという（図 1）。

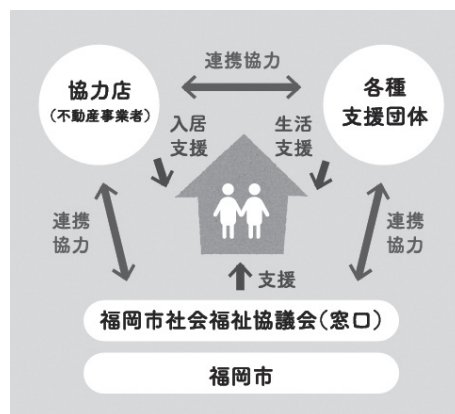


図 1. 住まいサポートふくおかのイメージ図
(福岡市社協チラシより)

福岡市社協では、高齢者を中心に個人的・社会的要因によって住宅確保が難しい状況に置かれている人（以下、住宅確保要配慮者）への支援に取り組み始めたが、実際に周囲を見渡してみると、住宅確保要配慮者は高齢者に限られたものではない。高齢以外でも生活困窮者であれば、家賃滞納への不安が頭をよぎることになる。また、子育て世代、精神疾患を有する方、外国人の場合になると、理由には差異があれども、近隣トラブル等への不安という貸す側の心理的ハードルが見られるという。そこで、福岡市社協として令和 2 年に福岡県から居住

支援法人の指定を受けることで、多様な住宅確保要配慮者に向けた支援が可能な体制整備に至ったという。

福岡市社協における 居住支援の現在

2022年5月現在、住まいの相談を受けるうえで「断らない相談窓口」として4名の相談員体制が取られている（図2）。不動産会社経験者や医療ソーシャルワーカー経験者、ホームレス支援経験者等、偶然ながらキャリアの多様な人材が集まり、結果的に知恵を出し合う形をとることで相談員の多様性が活かされている。例えば、精神障がいや有する方へ支援を行う際は、ご本人の対応だけでなく大家や近隣住民など周囲に理解を求める働きかけが必要となり、医療ソーシャルワーカー経験者のスキルが必要不可欠となる。また、生活保護法が関わるケースにおいては、ホームレス支援経験者の知識や技能が発揮されている。



図2. 相談窓口の風景：
相談者の希望を聞き取りながら、
登録住宅情報の中で適した住まいを探していく。

協力店としては60社ほどの不動産会社

の登録がある。多くは地域密着型の会社で、エリアごとに協力店の強みを活かしながら住み替え支援につなげているという。平成31年3月福岡市住宅確保要配慮者賃貸住宅供給促進計画³によると、平成28年時点の調査（回答数342）で、7割近くの民間賃貸住宅事業が「入居を断ることがある」と回答している。理由は居室内の死亡、死亡時の残置物処理、家賃の不払いに対する不安等と様々だが、理解のある不動産会社に出会うことの難しさが感じ取れる。理解のある不動産会社を開拓し、仲介してくれる福岡市社協事業の存在は、住宅確保要配慮者にとって心強いものと推察できる。同時に、不動産会社への理解促進、または不安解消策の提示は一般的課題だろう。

支援団体としては14団体が登録しており、生活支援、見守り、権利擁護、家財処分等の多様な分野となっている。これらの支援は本人の生活を直接的に支えるだけのものではないという。例えば、単身高齢者の入居希望に対して、自宅で亡くなった場合に早期発見できる見守りサービスを提供する支援団体を仲介することで大家の不安解消につながり、間接的に住み替えを実現する手立てにもなっているという。このように協力店、支援団体、そしてコーディネーターとしての福岡市社協が協働することで、住宅確保要配慮者向けの住み替え支援の実績を積み重ねている。

令和3年度ベースの相談件数が300件強で、転居支援に至った事例は4分の1ほどだというが、「断らない」と銘打っている背景が深く関わっているようである。実際に、住み替え相談者の話を聞き取っていくと、家族問題、経済問題、就労問題、病識のなさ、死後への不安等といった形で、住み替えだけでは問題解決に至らないケースが多いという。こうした問題の根っこにあ

る多様な原因に対応していくために、場合によっては転居以外の支援を選択することもあるため、上述の状況になっている。

また、福岡市社協は社会貢献型空家バンク事業も展開している。一般社団法人古家空家調査連絡会との共同事業であり、空家を地域資源として、活動場所を必要とする福祉団体等とマッチングし、社会貢献活動・地域拠点づくり（集会場、地域サロン、子ども食堂、NPO の事務所、シェアハウス、障がい者支援事業所等）につなげる活動である。多くは改修が必要となる空家の活用に向け、弁護士・税理士等の法務・税務面と、建築士・社会福祉士等の福祉住環境面を合わせた専門家ネットワークを構築し、多様なニーズに対応できる体制を整備しているという（図 3）。

つまり、空家という地域問題と地域福祉の課題を掛け合わせ、双方の問題解決に貢献しようという事業である。この事業でも、住まい確保に関わる空家活用事例が見られる。例えば、一般住宅の空家を活用した障がい者のシェアハウスや、空室を活用した

社会的養護経験者の自立支援ホームといった形で活用が実現されている。

居住支援の包括化

所々で垣間見えるように、住まいに問題を抱える住宅確保要配慮者は、個人的・社会的要因によって、様々な生活上の課題を抱えていることが多いという。そのため、福岡市社協として、住まいの確保をゴールとせず、確保した住まいでいかに安定した暮らしを続けられるか、確保後の日常生活にまで視野を広げた支援の提供が安定した居住の担保につながると考えられている。開始当初は居住支援として住まい確保に関わる要素で事業化されていたものが、事例を重ねる中で、多様な分野にまたがる生活課題に向けて対策を講じる必要があると認識し、事業内容を拡大してきているという（図 4）。

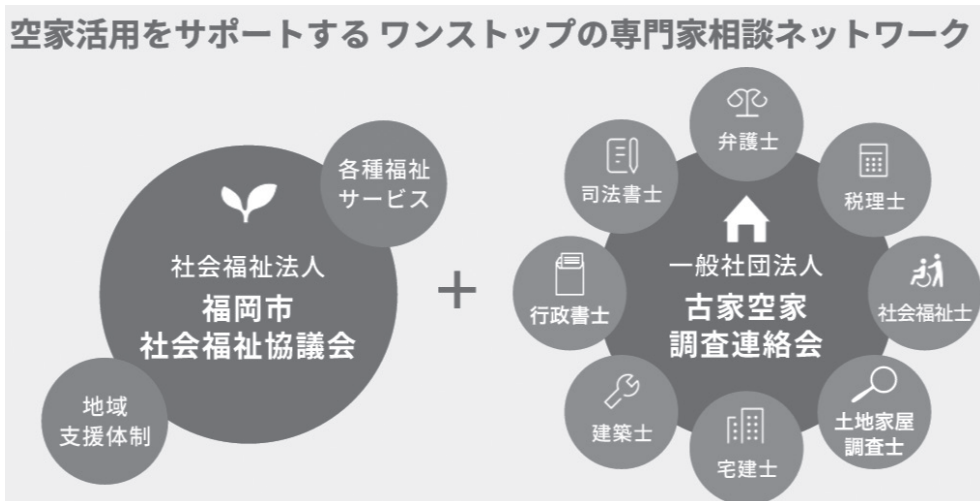


図 3. 社会貢献型空家バンク事業を支える専門家相談ネットワーク⁴



図4. 福岡市社協が取り組む現在の居住支援の姿
(2022年5月時点)⁵

福岡市社協の居住支援の取り組みは各事例で異なる生活ニーズと向き合いながら、仮説と検証を繰り返す中で、生活全体を見渡した支援を含めた包括的居住支援へと視野を広げ、必要な事業の追加や、関係団体とのネットワークの拡大がなされている。例えば、年齢が若い住宅確保要配慮者は生きづらさを抱える相談者が多い傾向がある。居住支援と一体となって家賃を含む生活費を得るための就労支援に取り組むと同時に、メンタルヘルス対策が求められる場合がある。一方で、高齢の相談者に対しては、日常を支える生活支援や見守りのサービスが必要になりやすい。

このように福岡市社協の取り組みとして多様に展開しながらも、あくまで住まいの確保支援が中心となって展開されている点が重要視されている。例えば、ホームレス等の従来の就労支援では、就労先を確保してから住まいを探すステップアップ方式が取られることが多い。ステップアップ方式では、就労等の訓練やメンタルヘルス・薬物依存等の治療の段階を順々にクリアして、はじめてパーソナルスペースが確保できる住まいに行き着く。こうした手順は至極真っ当にも見えるが、現実にはステップ

をあがることなく離脱してしまうケースが多い。暮らしの根底には安定した住まいがあって、はじめて訓練や治療に専念できるのではないか。そこで、住まいを確保することを優先した支援を行う「ハウジングファースト」という考え方が生まれている⁶。福岡市社協での取り組みは、日本社会の現状に即して、ステップアップ方式とハウジングファースト方式を融和させたうえで、住まい確保を起点とした取り組みとして、高い実行可能性とともにユニークさが読み取れるものと考えられる。

もともと死後事務に取り組む中で見えてきた身寄りのない高齢者が抱える多様な課題に対して、とりわけ大きな影響を持ち、レバレッジが効く項目として住まいの問題に目をつけたという。家を起点に考えていくハウジングファーストの考え方に従い、屋根がある家というだけではなく、そこに生活がある住まいにまでどう組み立てるか。安心して住まえる家があるからこそ、働くことも、人生の最終段階へ準備をすることも安心してできる。そして、住み替え成立後も、居住者の生活が安定するように支援することで、住まいを提供するオーナー側の安心感を高めることにつながる。ただし、多様な生活ニーズが重なる中で起きる住まいの問題に向き合うと、縦割りに対応することの限界があるという指摘もなされた。建物（ハード）と福祉（ソフト）の両面から、更には高齢者・障がい者・生活困窮者・ひとり親といった多様な社会的背景に応じて、横断的に対応できる多様な支援の提供体制が求められている。保証人の問題まで考えると法的な問題も関係してくる。つまり、単純に省庁の枠組みで言えば、制度的にも現場的にも、国土交通省、厚生労働省、法務省といった省庁横断型で取り組まない限り、住まいの問題は調整し

にくく、かえって複雑化してしまう可能性さえある。

継続可能な居住支援に向けた課題

住まう権利は様々な生活を保障するために欠かせないものでありながら、その権利を保障するためには、公的な体制のみでは十分ではない現状を伺うことができた。福岡市社協でも、事業の継続に向けて、4名の人件費を含めた資金確保が長期的に課題になりうるという。また、住宅確保要配慮者の多くは経済的に困窮しており、住み替えの初期費用も問題となる。これまでの事業では、特に人件費は国と市の補助金を主な原資として活動してきたが、新型コロナウイルス感染症の影響を受けて税収も落ち込み、社会情勢に左右される状況下で補助金のみに頼る状況は実はとても心もとないとも言える。加えて、初期費用などの住み替え費を公的な助成金で支援するには限界がある。

そこで、福岡市社協では、安定的な事業構築と初期費用支援を目指し、長期的な目線で寄付金等の民間を含めた資金循環に向けて、共感に基づくファンドレイジングの仕組み化が検討されている。「ファンドレイジング」とは非営利民間団体が活動資金を個人、法人などから集める活動だが、その資金の流れを生み出すうえで、共感の醸成が重視されている。ホームページひとつとっても、広く社会に向けて「問題」として訴求できる内容・構成とすることで、身近な社会課題に対する共感を高める設計を心掛けているという。同時に、寄付や少額のマンスリーサポーター制度、遺贈等、複数の経路を研究し、社会貢献として地域で

資金循環させる仕組みづくりも検討されている。例えば、高齢になるほど、日本の将来を担う子供支援への貢献を希望する傾向が高くなる。そこで、居住支援の中でも若者世代が多い社会的養護経験者への支援につなげる仕組みを設けることで、本人の希望に沿った寄付を生み出せる可能性が高まる。共感を引き出しながら、10年20年といった長期的な目線での支援の循環を目指されている。

他の論点としては、緊急連絡先の問題もある。近年では保証人は不要とされるようになってきているが、緊急連絡先を求められることは極めて多い。しかし、住宅確保要配慮者には、身寄りが無い、家族と疎遠になっている等の理由から、緊急連絡先の確保も難しいケースが珍しくなく、緊急連絡先の確保策も大きな課題と言える。例えば、24時間緊急連絡対応を行ういわゆる「福祉署」構想が示されるなど、身寄りのない方が増え続けている日本社会では、緊急時に柔軟な対応ができる社会資源として、警察署でも消防署でもない、第三の公的な社会資源を設計する必要性が高まっている。

住まう権利とは

最後に、福岡市社協での取組みを通じて、栗田氏が考える「住まう権利とは何か」を問いかけると、以下のような指摘を受けた。

自らの望みとは関係なく、住まいが確保できず、路上生活を余儀なくされそうな人たちをいかに救うことができるか。そこに住まう権利としての根っこがある。一方で、貧困ビジネスのように、最低限度の生活を営めるとも思え

ない広さに外枠だけを用意しただけでは、住まう権利が保障されたとは言えない。それであるにも関わらず、経済状況が厳しく、かつ、緊急連絡先、保証人がないというだけで、そういった条件の場所しか選べない人がいる。そこを選ばなければ、路上しかない。だからこそ、貧困ビジネスのような活動が成立してしまうという地域社会の現実がある。家の確保はそれ自体が目的となるのではなく、住まいの確保を保障することを通じて、いきいきと生活できる、自分らしく生活できるための権利の基盤づくりであるといえる。

ここでいう「住まう権利」は様々な権利を安定して行使するために重要な要素として機能していると同時に、様々な権利を行使することによって成り立っている側面もある。例えば、住まう権利を成り立たせる様々なサービスを使う権利、サービス情報にアクセスする権利などがある。しかし、もし本人に意思能力が不足している場合には十分にその権利を行使できず、意思決定の支援が必要となる。同様に、身体障がいがある場合にはハードとしての家の構造が、車社会においては運転できないということが障がいとして普通の住まい暮らしを妨げている現実がある。だからこそ、住まう権利を保障するためには、様々な支援が必要になっていくものと言える。

住まう権利を保障するためにできること

更に話を伺うと、こうした課題に向き合おうとしたときに、既存の資本主義社会の上では、その市場規模の小ささから、優先

度が低く設定される傾向にあるのではないかと、という。市場原理に基づき、利益につながりにくいマイノリティな存在はどうしても取り残されてしまう。そのため、市場の外に置かれる問題群に対して、税制度等の公平性を担保する制度・仕組みが作られてきたわけだが、質的にも量的にも増加するマイノリティの問題群に対処できなくなってきている実感も語られた。そのような現状を鑑みの中で、共感の醸成や、提供者の志を反映させた資金循環の仕組み等、地域で住まう権利をどう保障していくか、という視点が提示された。加えて、みんなで出資金を出し合い、みんなで運営し、みんなで利用するという生活協同組合の立場から、マイノリティが直面する課題を発信する意義、可能性への期待も提示された。そうした視点で、若者世代に対して問題を生む構造への理解を促し、これまで狭間に取り残されていた社会課題に目を向けてもらう。それだけですべてが解決するわけではなくとも、問題に目を向けるきっかけづくりを協同で取り組むことで、みんなで考えて、みんなで向き合うことを促す先に、個人の権利を保障することへ直結していくのではないかと。

取材を終えて

住まう権利は暮らしの基盤を支える基本となるものだからこそ、それを失うことで日々の生活に与える影響は大きい。安定した住まいがないことで、安心して働けない。安心して地域との関係性を創れない。安心して人生の最終段階を過ごせない。生活を支えるはずの住まいが制約となり、自由が保障されない状況が身近な地域で起きている。

今回の取材を通して、住まう権利の保障を地域として実現する上で、社会課題としての共感を得るための情報発信や志に基づく資金循環等の仕掛けを、地域に根付いた協同という枠組みから組み立てることはできないか。協同というコンセプトが持つ価値が改めて問われる分野のように感じられた。

【謝辞】 本稿は福岡市社会福祉協議会の栗田将行氏へのオンラインでの取材により執筆しました。取材にご協力いただいた栗田氏に感謝すると同時に、本稿文責は筆者にあることを強調したいと思います。

(注)

- 1 コロナで発生した住宅確保を支援するためには、厚生労働省による住宅確保給付金や、国土交通省関連での公営住宅の提供等、国家的な支援策が展開されたことは記憶に新しい。
- 2 住まいサポートふくおか事業としての対象は 65 歳以上／障がいがある人となっている。詳しくは以下のリンク先を参照。 https://fukuoka-shakyo.or.jp/service/house/20210324_8.html (2022 年 6 月確認)
- 3 福岡市住宅確保要配慮者賃貸住宅供給促進計画 (平成 31 年 3 月)
- 4 https://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/67438/1/tintaijuutakukyokuyuusokushin_nkeikaku_all.pdf?20201203094730
- 5 福岡市社協のホームページ「住まいを確保できない」より引用 <https://fukuoka-shakyo.or.jp/sumai.html>
- 6 「ハウジングファースト 住まいからはじまる支援の可能性」(稲葉ら編、2018) など