

「場」に着目した住宅困窮概念と支援方策に関する研究

—英仏の「社会的排除の克服」を目指す住宅施策の現状と効果—

主査 檜谷 美恵子*1

委員 多治見 左近*2, 小玉 徹*3, 所 道彦*4

本研究は、住宅の量、質が一定の水準に達した英仏で試みられている「住宅困窮」問題への接近方法と、そこで採用されている「場」に着目した施策の現状、効果を探ることを課題とし、①「社会的排除」論から導出される「住宅困窮」は、「場」に対する支援を意義づけ、施策対象とすべき「場」を特定するとともに、施策効果を測定する指標の開発を促してきた、②具体の施策には、「居住者のエンパワメント」と「ソーシャルミックスの実現」という理念が反映されている、③施策評価は着眼点によって異なるが、施策の意義は首肯されている、④日本においても都市内の特定の「場」で「社会的困窮」が着目した施策が要請される状況がある、ことを論じている。

キーワード : 1) 住宅困窮, 2) 社会的排除, 3) イギリス, 4) フランス, 5) 指標, 6) ソーシャルミックス,
7) エンパワメント, 8) 「場」, 9) 住宅管理, 10) 施策評価

A STUDY ON AREA BASED PUBLIC POLICY AGAINST HOUSING VULNERABILITY

—Housing Strategy for Combating Social Exclusion in England and France —

Ch. Mieko Hinokidani

Mem. Sakon Tajimi, Toru Kodama and Michihiko Tokoro

This study focuses on emerging housing vulnerability in England and France and examines the policy framework for 'Combating Social Exclusion' in housing field. It argues that 1) housing vulnerability based on social exclusion concept has been leading area based comprehensive housing policies, 2) the ideas of 'empowerment' and 'social mix' have linked with concrete measures for renewal of rundown neighbourhoods, 3) although the evaluations depends on the standpoints, the significance of area based approach seemed to be shared among policy makers and 4) socially vulnerable households tend to concentrate in specific neighbourhoods including public rental housing estates in Japanese big cities, too.

1. はじめに

1.1 研究の目的と背景

本研究は、英仏における「社会的排除 (Social Exclusion)」論を援用した新たな住宅困窮概念とその指標、また、これに基づく政策展開に焦点をあて、その現状と、日本への適用可能性を考察することを課題としている。

欧州諸国では、1980年代以降加速化した産業構造の再編の中で、都市の衰退化やホームレス等の深刻な住宅困窮問題が顕在化し、新たな政策体系が模索されるようになった。その過程で、家族や個人がホームレスにいたる過程やその状況が継続する背景には、困難な状況に直面しても、的確な支援や支援情報に接近できない、また利用できる支援資源が過少である、という共通項が見出され、これを、後述する「社会的排除」と捉えることにより、その克服を目指す分野横断的な取り組みが試行されてきた (中村他編, 2003; 同, 2004)。

「社会的排除」が表出する背景には、社会経済環境の基底

部分の変化、すなわち、ポスト工業化による労働市場の変容がある。産業構造の変化に適応できない、あるいは適応を阻害する物的な都市環境や居住者構成が、他の地域から隔離された「場」を生み出していると考えられているのである。本研究は「場」に着目した支援を導出してきた論理と、こうした枠組みで展開されてきた支援方策の評価を探り、日本への示唆を得ようとするものである。

1.2 研究の方法

本研究では、上述した課題に接近するため、①「社会的排除」を克服するために提起されてきた新しい困窮概念と支援の枠組みを考察するとともに、②行政資料等を分析し、「社会排除論」論から導かれた英仏の住宅困窮概念、実態把握に用いられる指標の構成、これに基づく施策の特徴を分析する。また、③「場」に着目した支援を実施している事例として、マンチェスター (英)、リヨン (仏) をとりあげ、支援事業の概要を把握するとともに、研究者、行政担当者等へのインタビュー調査^{注1)}をもとに、施策に対す

*1 大阪市立大学大学院生活科学研究科 助教授

*2 大阪市立大学大学院生活科学研究科 教授

*3 大阪市立大学大学院創造都市研究科 教授

*4 大阪市立大学大学院生活科学研究科 講師

る評価を深める。さらに、④「住宅困窮」の観点からみた、日本の大都市居住の現状を、国勢調査結果を用いて分析し、政策課題を考察する。

2. 「住宅困窮」概念と政策指標

2.1 社会的排除とその克服を目指す施策の特徴

一般に「社会的排除 (Social Exclusion)」とは、「貧困 (poverty) が不十分な資源、特に低所得を指すのに対して、社会的排除は、広範囲な剥奪 (deprivation) の状況を指す。ここに、社会的活動や公共、民間のサービス利用が阻まれる状況が含まれる。社会的排除は、特定の社会的集団や近隣地域に着目し、人々が排除されるプロセスに焦点を当てる」(Alcock, 2002) と理解され、貧困の長期化、特定地域化、特定階層化、特定民族化を重視する。また、個人を取り巻く「生活の場」や「他者との関係性」に着目する。

Room によれば、社会的排除は、①多元的概念で、所得のみではなく、幅広い生活水準指標によって測定される。また、②動的で、社会的排除にいたった理由やそこから脱出した経緯と結びつく要因を問題とする。さらに、社会的排除には、③居住地 (近隣地域) の次元がある。剥奪は人的資源の欠如によってのみ引き起こされるわけではなく、荒廃した教育施設や貧弱な公共交通網、また、徒歩圏内で日用品を購入することができない等、不十分な、あるいは満足な状態にない共同施設の整備状況によっても引き起こされる。貧困の概念は、第一義的には分配の問題で、個人もしくは世帯の可処分所得の不足問題に焦点を当てる。これとは対照的に、社会的排除は、④不適切な社会参加、社会的統合や権力の欠如など、相互に関連した問題を重視し、⑤社会との関係において大きな断絶状態を意味する (Barns et al., 2002)。

これらの指摘を住宅に適用し、「住宅困窮」を社会的排除の1形態と捉えると、「住宅がない」「住宅の質が悪い」ことだけでなく、「住んでいる場における他者との関係性」、また、「(就労や社会参加の機会に着目した場合の) 住んでいる地域と他の地域との格差」が問題となる。

政策対応の観点からみれば、社会的排除概念は、個人や集団がリスクに直面したとき、これを回避するための潜在的な力が、社会との関係性によって異なることを重視している。社会的排除は、性別や国籍、年齢、障害の有無、居住地などによる差別によって引き起こされたり、強められたりするので、政策関心を、排除のリスクが高いと想定される集団や地域に向けさせることができる。たとえば、そうした集団として、若者、ひとり親世帯、疾病・障害者、退職高齢者などが挙げられる。また、地域に対する関心は、その物的、社会的環境改善を促す包括的なプログラムの導

入を促す。たとえば、イギリスでは1998年に社会的排除局 (Social Exclusion Unit; 以下、SEU と略記) と呼ばれる政策機関が設置され、包括的なプログラムが推進されているが、SEU は、「社会的排除とは、失業、差別、低い技術教育水準、低所得、低質の住宅、高い犯罪、健康問題、家族の崩壊などが複雑に絡み合って生じる経済的な貧困以上の社会問題であり、一度、悪循環に陥ると、生まれた時から一生涯問題が継続する」との立場から、近隣の再生を戦略的に重要な課題として位置づけている。

2.2 「住宅困窮」概念と指標—イギリスの場合

社会的排除の典型的な発現形態は、「屋根がない (rooflessness)」状態であり、住宅保障はそれゆえ、「社会的排除の克服」において重視すべき課題と目されている。

イギリスの SEU は、ひとり親家庭やエスニック・マイノリティが、本来なら人間の居住に不適な、あるいは抜本的な改良が必要な「貧困な住宅 (poor housing)」(定義は後述) に居住していること、治安が悪化したために、住宅数が十分にあるにもかかわらず、「貸すことが困難な」住宅ストックが増加し、人口の流出を促していること、そうした地域では巨額の費用を投じて再開発や修繕を行った住宅までもが放置されたままになっている (SEU, 1998, Sec1-17, 1-19) と指摘し、住宅の低質性や欠陥のみならず、住宅をとりまく社会状況に問題があるとの立場にたっている。そして、そこから、「建物ではなく人に投資」、「地域に押し付けるのではなく、地域を巻き込む」など、地域に根ざした社会開発プログラムの重要性を導出している。SEU が2000年に打ち出した「近隣再生のための国家戦略 NSNR^{注2)}」は、「貧困地域の失業、犯罪、健康問題や住宅、物的環境を改善すること」および「これらについて、貧困地域とそれ以外の地域との格差を縮小する」ことにより、今後10年から20年の間に「どこに住むのかによって不利益を受ける者がいなくなるようにする」ことを目的としている。近隣マネジメントから教育までを含む地域に根ざした包括的なプログラムがこれを担う (SEU, 2001)。

ここで想定されている「住宅」の問題に対応する指標は、「ホームレス」や「貧困な住宅 (Poor Housing)」である。たとえば、「機会の保障 (Opportunity for all)」プログラムでは、「Poor housing に居住する子どもの数」「75歳以上の高齢者のいる世帯で Poor housing に居住している世帯の比率」が採用されている (DSS, 1999)。

「貧困な住宅 (Poor Housing)」とは、イギリス住宅事情調査 (EHCS; English House Condition Survey) で採用されている指標で、「基本的設備 (給水・給湯設備、洗面所、浴槽またはシャワー、屋内の専用トイレ、流し) が1つでも欠如した住宅」「不適格住宅 (1985年住居法のセクション

604に依拠する。修繕状態、安定性、湿気の遮断、適切な間取り、自然採光、換気、給水、排水および衛生設備、調理および廃水処理のための設備、の以上9項目のうちの1つ以上に、人間居住に適さないと判断される重要な問題をかかえる住宅」「貧弱な修繕状態(建物外壁に緊急に大修繕を行なうべき個所がある住宅)」のいずれかに該当する住宅である。なお、2003年版調査では、「不適切な住宅(non-decent home)」が採用されており、構成要素に若干の変更がある。具体的には、新たに「温熱環境の快適性」項目が追加され、「修繕」では、建設時期が考慮されるようになった。また、「基本的な設備の欠如」では、建物の建設年代、規模、間取りと照合しながら、妥当な水準の台所、便所、浴室、遮音設備の有無を調べている。2003年調査は、全ストックの31%に相当する670万戸が「不適切な住宅」であることを明らかにしている(ODPM, 2005)。「貧困な住宅」や「不適切な住宅」の解消は、それ自体住宅政策の課題として位置づけられるものであるが、「社会的排除」の克服をめざすプログラムは、そこに社会的排除のリスクが高い集団が居住していることを重視する。この考え方は、ホームレス生活者数の把握方法にも反映されている。イギリスは、ホームレスを対象とする行政支援の申請者で、当局が意図的なホームレスではなく、優先的なニーズの高い社会集団(扶養義務のある児童を有する世帯、妊婦、障害者や精神病患者など)に属し、援助を受けるための要件を満たしていると認めた者を、「ホームレス」として把握している(Edgar et al., 2002)。

2.3 「住宅困窮」概念と指標—フランスの場合

フランスでは1998年に制定された反排除法が、住宅分野に限らず、福祉や雇用、教育など、分野横断的な施策を促す根拠法となっている。同法は、住宅困窮者を「経済的困窮や社会的参入が困難であることを理由として、住宅の確保やその維持が困難な個人や家族」(反排除に関する1998年7月29日法98-657第33条)と定義する。この定義の新規性は、「社会的参入(insertion sociale)の困難性」という概念を導入し、構築物としての住宅の欠陥、また過密居住など世帯と住宅との対応関係の不適切性という次元で把握されてきた住宅困窮の概念を拡張したことである。「社会的排除」指標で採用されている住宅関連指標は、「資源および権利、財、サービスへのアクセス」「排除リスクの予防」で提案されており、適切な住宅確保が困難な理由や問題解決を阻止している要因を多角的に捉えようとしている(表2-1)。

住宅政策を管轄し、具体的な施策を方向付ける都市計画・住居・建設総局は、「住宅からの排除」を、「対象者が不安定な状態に至る過程と結びつく多面的な現象」とし、

これらは、「家族関係や就労、社会保障、住宅などから逸脱し、それらから継続的に断絶していくことにより生まれる」としている。この見解は、恒久住宅が確保できず、居住施設に滞在している状態や不安定な条件で居住している状態、また、「不適切な住宅」に居住している状態にくわえて、特定の住宅タイプ以外に選択肢がないために社会的参入が困難になっている個人や家族を、住宅困窮者として捉えることを可能にしている(Ballain, 2004)。

ところで、反排除法の制定に先立つ1996年に、排除概念に基づく「住宅困窮」実態の把握に向けての最初の試みが行なわれている。そこで採用されたのは、①居住状態(普通住宅、宿泊施設、集団居住施設、移動住居、公共空間)、②テニユア(住宅の所有・利用形態)、③「居住期間の安定性」もしくは「テニユアの安全性」、④住宅の質、という4つの指標である。この作業では、適切な賃貸住宅に居住している状態を基準に、そこからの乖離の度合いを表現する方法が探られている。住宅に困窮する世帯、人口は、住宅事情よりも不安定な社会経済条件によって変動する。つまり、生活基盤が脆弱で、「安定」と「不安定」の中間的な状態にある個人や家族は少なくなく、かれらは、外部環境が変化すれば、容易に「不安定」から「安定」へ、またその逆の方向へも移動する³³⁾。調査時点で「社会的排除」リスクが高いと判断されても、該当者が現在の住宅を

表 2-1 社会的排除克服施策で提案された住宅関連指標

【適切な住宅】 水道、浴槽、シャワー、屋内水洗便所、給湯設備、適切な暖房設備の有無ならびに過密居住世帯の数と全世帯に占める比率。「過密居住」は、世帯人員ならびに世帯構成員の関係、性別、年齢により設定された適合居住室数によって判定される。
【適正な住居費】 持ち家世帯、借家世帯それぞれの住居費負担率
【深刻な住宅困窮】 過去12ヶ月間にわたって、水道費、ガス代、電気代など住宅と結びつくサービス経費の支払いを滞っている世帯の数とその比率／ホームレス生活者支援のためのサービスを利用している者(人数)／宿泊施設に滞在している者(人数)／提供サービス種別と対応する施設滞在者(人数)
【住宅困窮者支援施策の実績】 住宅連帯基金による支援世帯数および対人助成給付世帯の比率／社会賃貸住宅数／困窮世帯向け助成住宅数／鉛害診断対象住宅数ならびに鉛害対策工事済み住宅数／不衛生勧告住宅数／借家人の要請で実施された住宅改善工事の申請件数／裁判所が認めた住宅改善勧告件数／社会住宅入居申請者の平均待機期間／30歳未満者を対象とする家賃支払保証の実施件数
【賃貸住宅からの排除リスク】 家賃や共益費不払い世帯の比率／賃貸借契約解除判決数／強制退去執行件数／住宅からの追い出し防止に関する調査件数

出所) Plan national d'action français contre la pauvreté et l'exclusion sociale, La documentation Française, 2001, pp.109-140 をもとに作成。

「選択」し、これに「満足している」ならば、「住宅困窮者」として施策対象化することは難しい。このため、住宅困窮の程度や、ある世帯が適切な居住状態から逸脱するリスクを推測するという方法が採られているのである。

2.4 「社会的排除」を生み出す「場」

社会的排除の克服を目指す施策は、要支援世帯の地理的分布状況や、該当者が利用できる住宅の種類、またその状態に着目する。

SEUは、社会的排除の危険性は、特定の地域に集中していると指摘し、衰退を表わす指標をもとに、政策資源を集散的に投下すべき「場」を特定している。たとえば、「近隣再生」プログラムでは、小地域の衰退度を表現する「地域衰退指標（ILD：Index of Local Deprivation）」が用いられている。そして、ここにホームレス、過密居住、基本的な設備を欠く住宅を位置づけている。イギリスでは、市町村、行政の最小単位である Wards、これより小さな地区単位（ED: enumeration district、以下、EDとする）の3段階で、適用される指標を設定しており、もっとも狭域の地理範囲である ED が概ね「近隣」と対応すると考えられる。

フランスでは「敏感地区（ZUS: Zone urbaine sensible）」が特定されている。ZUS の概念は、都市基本法（1991年制定）の方針を受け、1996年11月14日に制定された「都市活性化協定」に関する法律で具体化されたもので、同法は、①居住と雇用関係の間に著しい不均衡がある、②居住状況が劣悪である、③大規模集合住宅団地が集中している、という3つの条件のいずれかに該当する地区を、施策対象地区として特定している。2004年現在、フランスでは751の「敏感地区」が指定されており、ここで、都市基盤整備や住環境改善事業をはじめとする物的環境整備と、経済活性化事業や雇用創出・職業訓練に関する事業、また、文化・教育事業が推進されている。「敏感地区」として括られるエリアは小さく、人口2000～5000人規模が267地区と最多で、ついで5000～1万人が191地区を数える（DIV, 2004）。「敏感地区」における住宅困窮の実態は、それ以外の地区との対比によって把握されている。主要な指標は、特定の住宅タイプの比率、国籍や所得から導かれる特定層の集中度合い、住宅と世帯との対応関係によって把握される居住状況、空家率、住み替えの頻度、住宅水準の6項目である。

「社会的排除」指標をもとに、「場」を特定する方法の利点は、政策資源を投入する根拠を客観的に提示することにより、政策決定の透明性が担保できることである。ただし、英仏ともに、指標の重み付け等は政治的判断であり、採択にあたっては、地域の取り組み姿勢も勘案しているので、政治誘導が完全に排除されているわけではない^{註4)}。

3. 都市の住宅事情と「場」の問題

3.1 社会住宅の残余化

イギリスでは1980年代、サッチャー政権のもとで、公営住宅の売却（RTB）が促進され、公営住宅を含む社会住宅部門が「残余化」していった。その一方で、インナーシティを中心に、低廉な社会賃貸住宅を求め、待機する者が増大した。一方、1989年の自治体住宅法は、公営住宅の収支を自立採算としたので、家賃が上昇し、就労して一定の収入を得ているために住宅給付（housing benefit）の対象とならない借家人は、持ち家を指向するようになった。イギリスの場合、住宅給付はセーフティネットであり、公営住宅に居住する低所得者は、就労しても低賃金であれば可処分所得が減少する可能性がある（Kemp, 2000）。こうした仕組みは、公営住宅の入居者層を特定化するベクトルとして作用する。事実、「社会的住宅に住む世帯の3分の2では世帯内に就労している者がいない」と指摘されている（SEU, 1998）。公営住宅部門には、適切に維持管理されず、「貧困な住宅」、「不適切な住宅」に分類される住宅が少なくない^{註5)}。魅力のない住棟デザインや住宅形式と結びつく「人気のない住宅」^{註6)}も多数ある。また、犯罪や反社会的な行動などの社会環境課題が指摘されている。

他方、フランスは社会賃貸住宅の売却には消極的で、住宅手当制度には、アフォーダビリティの向上をはかる、すなわち、一定の質を備えた住宅への居住を促す役割が期待されていた。しかしながら、1970年代後半以降、新規に建設される社会住宅が大幅に減少する一方で、長期失業等の生活困窮世帯が増大し、1980年代に入ると、社会賃貸住宅では「貧困世帯（消費単位あたりの所得が中央値の半分以上になる世帯をいう）」の比率が急速に上昇した。フランスの場合、1960年代から70年代にかけて大量に供給された大規模な社会住宅団地の大半は、交通利便性の乏しい郊外部に立地し、都市の他の部分と隔絶されている。これらの団地は、公共交通基盤や学校などの教育施設が貧弱で、空き家の増加、治安の悪化等に直面していた。

以上にみるように、公営住宅や社会住宅の入居者の特定化やその立地特性は、「場」と結びつく施策が要請される背景を構成している。英仏ではこうして、大規模な公営賃貸住宅団地が、典型的な「衰退地区」や「敏感地区」として浮上することになった。

3.2 民間住宅市場の動向

社会的排除の克服が課題となるもう1つの典型的な「場」は、「不適切な住宅」、「不安定な居住」問題を抱える地区である。SEU（1998）は、「失業と犯罪とが、劣悪な健康、住宅、教育と絡みあっている貧困の集中地域は、一方にとっては“危ない地域（No Go）”、他方にとっては

“脱出不可能の地域 (No Exit)” となってしまった」とし、
「これらの地域は、高層の公営住宅地域というステレオタイプが必ずしも当てはまらず、民間賃貸住宅や持ち家も含まれる」と指摘する。そして、1980 年代以降、保守党政権の下で進められた都市部の再開発を念頭におきながら、社会経済的変動や家族の変化と並んで、「総合的な政策の欠如、地域の実情を無視した外部からの一方的な政策の押し付け」があったとし、「建物中心の政策」、「稚拙な住宅デザインによってコミュニティを弱体化し、住宅割当、住宅給付施策を通じて、貧困者や失業者を（特定地域に）集中させ、問題を悪化させてきた」と総括している。

再開発事業によってアフォーダブルな民間住宅が減少し、その過程で、取り残された地区に、低質で低廉な住宅と、そこにとどまらざるをえない者やそこに比較優位性を見出す者が集積するというメカニズムが想定されるのは、フランスの場合も同様である。

「敏感地区」を抱える自治体は、首都圏、地方の中核都市など、大都市に偏在しているが、首都圏を除けば、中心市街地であるインナーシティと郊外部で、それぞれほぼ均等に分布している。テニユア構成からみると、「敏感地区」は、社会住宅が集中する地域か、さもなければ、民間住宅に占める借家の相対比が高い地域となっている。

民間賃貸住宅の大半は中心市街地とその周辺部に立地するが、建築遺産としての価値や立地条件に優位性があるところほど、住宅改修が進み、また、こうした事業がすすんだところほど、家賃の高額化や持ち家へのテニユア転換が進んでいる。1984 年から 1992 年の 8 年間に、民間賃貸部門の低廉家賃住宅は 86 万 6000 戸程度減少した (Pitrou, 1997) もの、なお残された低廉な民間借家が集積する地区が「敏感地区」と重なっている。

3.3. 大都市の居住構造

1) マンチェスターの場合

マンチェスターには、イギリスで採用されている衰退指標で上位にくる地区数が多く、都市圏を構成する 124 の ED の 13.8% が「もっとも衰退した 7% の ED」(1991 年のセンサスデータによる) に該当する。マンチェスター市は 33 の ED で構成されるが、その 60.6% が全国レベルでみた「もっとも衰退した 10% の地区」に該当する。この状況は、2001 年センサスをもとに 2004 年に設定された複合衰退度指標 (IMD2004) でもかわらない^{註7)}。

市の人口は現在、都市圏 (253 万人) 全体の約 6 分の 1 を占めている。1931 年にピークの 76.6 万人に達し、1991 年には 40.5 万人にまで減少した。1975 年から 1991 年の間には、雇用が 32 万件から 26 万件へと大幅に減少した。2001 年現在の失業率は 8.2% で、都市圏の 2 倍水準となっ

ている。なかでも若年失業率が高い (図 3-1)。

市の人口減少に歯止めがかかるのは都市再開発事業が進展した 1990 年代で、2003 年には 43 万人に回復した。この間の人口増が著しいのは市の中心部で、966 人 (1991 年) から、7,417 人 (2001 年) に増加している^{註8)}。新たに中心部に流入しているのは、若中年単身者等の世帯である。平均世帯人員は 1.47 で、60 歳未満の単独世帯が 6 割近くのにぼっている。中心部では居住地の物的環境改善事業が進み、居住者構成が大きく変容している。

住宅事情をみると、民間賃貸住宅 (13%)、持ち家 (40%) は少なく、公営住宅や社会賃貸住宅が多い。公営住宅は近年、6.3 万戸 (1998 年) から 4.6 万戸 (2004 年) へと減少したが、この間の減少分の 6 割にあたる 1 万戸強は、地域住宅会社等に移管されている。住宅の建て方で特徴的なのは、一戸建て住宅が全市で 4% と極端に少なく、テラスハウスやフラットが多いことである。税率帯指標でみた住宅の資産価値は低く、7 割の住宅がもっとも低いカテゴリーに分類されている。ちなみに、ここに分類される住宅は、全国レベルでは全住宅の 26% である。資産価値の低下により、ローン残高が資産価値を上回る持ち家居住者も少なくない^{註9)}。公営住宅は、市の中心部を取り巻くインナーシティに立地しており、これと衰退地区分布がほぼ一致する。2001 年時点で公営住宅の 3 分の 2 が「適切な状態にない」ストックに分類されている。

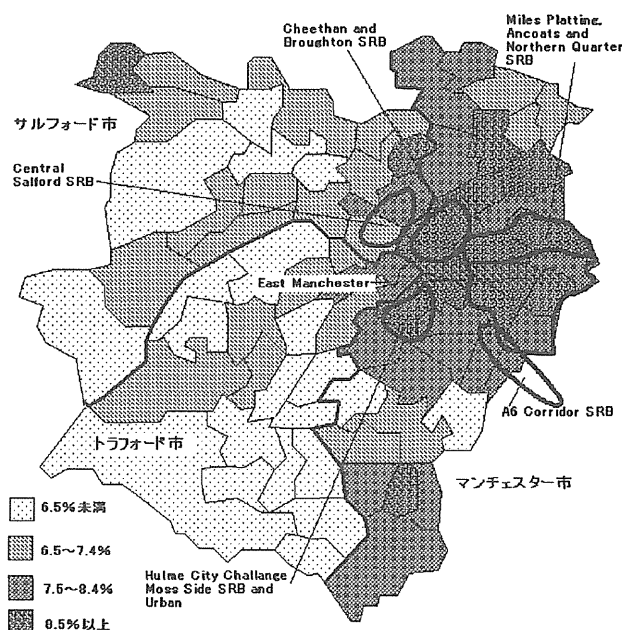


図 3-1 若年者の失業率 (1997 年) と事業実施地区

出所) 失業率は SEU (1998)、プロジェクト実施地区は Williams (2002) を参照し、作成。

2) リヨンの場合

リヨン大都市圏は、296 の基礎自治体で構成され、164 万 8 千人の人口を抱える。地域住宅政策を展開する単位となるリヨン都市共同体^{註10)} (人口は 116 万 7500 人。以下、大リヨンと呼ぶ)を中心に、周囲に郊外住宅地がひろがる。大リヨンの住宅構成は、持ち家が約 20 万戸、社会賃貸住宅が 11.5 万戸、民間賃貸住宅が 14 万戸となっている。共同建ての住宅がストックの 8 割を占め、戸建て住宅は非常に少ない。

大都市圏の西部には、相対的に豊かな階層が居住し、東部には低所得者が厚く分布する。東部に居住する世帯の平均所得は西部のその半分程度で、所得水準の東西格差は 1989-2000 年の間にいっそう拡大している。またこの間、西部では人口が微増傾向であるのに対して、東部では、遠郊部を除き、人口が大幅に減少している。

住宅の新規建設量は、景気が上向いた 1990 年代後半に伸長したが、社会住宅の供給量は少なく、この間の需要の 3 分の 2 程度にとどまっている。地域別にみると、住宅供給が活発であったのは大リヨンの外側にひろがる遠郊部とリヨン市内である。郊外部ではこの間、金利優遇などの施策誘導に反応した一戸建て住宅の新規供給が活発である (Grand Lyon, 2004)。

新規入居を募集する社会賃貸住宅戸数は年間 1 万 3 千戸程度で、供給戸数の 3 倍程度の応募がある。応募状況は地域によって異なり、応募倍率が 4 倍以上のところもあれば、1.5 倍に満たないところもある。申請理由としてもっとも多いのは、「居住している住宅が不適当」という理由で、これが 51%を占め、ついで、「住宅を確保していない」、「住宅を喪失」がそれぞれ、28%、21%を占めている。

民間賃貸住宅は、流動性の高い人口の受け皿となっている。住み替え世帯のうち、半数は持ち家または社会賃貸住宅に、残る半数は別の民間賃貸住宅に移動している。老朽ストックが集中する地区では、漸次、住戸改善助成事業が展開されている。同事業では、住宅困窮者に優先的に賃貸される助成住宅も確保されているが、その数は年間 40 戸程度とわずかである。

3.4 「場」の形成メカニズム

英仏ではともに、都市の雇用環境や世帯・人口構造が大きく変化するなかで、公営住宅や社会住宅が立地する地区に、社会的排除リスクの高い世帯が集中するという状況が生まれている。民間賃貸住宅が少なく、テニユア構造が持ち家と社会賃貸住宅に 2 極化しているイギリスでは、インナーシティに厚く分布する公営住宅・旧公営住宅団地で荒廃化が進んでいる。他方、フランスでは、「郊外」と呼ばれる近郊都市の大規模な社会賃貸住宅団地に、公的扶助を

必要とする人口が集中しており、また、そうした地区で、治安や団地管理をめぐる諸問題が顕在化している。

イギリスの場合、公営住宅には移管されたものも含めて、適切に維持管理されず、住宅水準にも問題があるストックが少なくない。フランスの社会賃貸住宅は、立地上の課題を抱えている。

衰退地区では、民間住宅の資産価値が著しく低く、テニユアの別にかかわらず、「住宅困窮」が生じている可能性が高い。フランスの民営借家率はイギリスのそれよりも高いが、ここに、水準以下の住宅ストックがなお一定量存在する。住宅改善や更新が進んでいない老朽ストックが集中する地区では、そこから住み替えることができない世帯、そうした住宅しか確保できない世帯が居住していると考えられる。マンチェスター、リヨンにおいて、特定の「場」が形成されていくプロセスは、それぞれの都市の住宅ストックの特性、また、郊外開発や都心部の再開発事業等とも密接に結びついている。

4. 「場」に着目した支援策の展開

4.1 イースト・マンチェスター

1) 「場」の特性

マンチェスターでは、複数の衰退地区で、地域再生を目指す様々な事業が展開されているが、ここではその 1 つであるイースト・マンチェスターをとりあげる (図 3-1)。同地域は、産業革命の発祥の地で、工業を中心に発展してきた。現在の雇用の約 3 分の 1 は工業部門に依拠しているが、その数は急速に減少しつつある。2001 年には、地域の 30%に該当する 1100 ヘクタールが空き地となっていた。1991 年の人口は 3 万 6170 人で、市人口の 13%を占めていたが、1999 年には 3 万 1503 人に減少した。人口・世帯構成の特徴は、退職した高齢者、ひとり親世帯と若年層、失業している世帯が多いこと、また、低賃金の労働者、福祉給付を受けている世帯が多いことである。

事業対象地域には、1960 年代、70 年代に建てられた公営住宅団地とビクトリア時代のテラスハウスが立地している。全域にわたり放棄され、壊れた住宅があるため、不動産価値が下落し、10 年前に 2 万 5000 から 3 万ポンドあったテラスハウスの価格は、現在では 5000 ポンド程度にまで低下している。

住宅ストックの 43%は公営住宅 (7310 戸)、15%は社会賃貸住宅^{註11)}、30%は民間賃貸住宅、12%は持ち家である。2000 年 2 月時点で公営住宅の 9.3%は空家となっており、住宅ストック全体では 20%、とくに荒廃した地域では 40%が空家となっている。市は近年、GIS システムを用いて、市域全体を「住宅需要がない」「住宅需要が低

い」「住宅需要がある」に分類し、その経年変化をみているが、同地域の住宅需要はすべてのテニユアについて低調である（Manchester City Council, 2004）。

2) 「場」に着目した施策

事業地域では、SRB と NDC^{註12)}により、雇用、教育、福祉にまたがる総合的な施策が実施されている。重視されているのは雇用の創出事業である。再開発事業では、既存の製造業を支援するとともに新産業の育成や企業誘致による雇用の拡大、住宅と職場や小売店舗、コミュニティ・サービス拠点、レジャー施設等のコンパクトな配置、住宅タイプとテニユアの混合が目指されている。また、ソーシャルミックスを容易にするため、計画書には、「新しい社会住宅は、デザインや材質面で民間住宅と区別できないようにすべきである」との原則が明記されている。

住宅分野における「社会的排除の克服」施策として、特に注目されるのは、テニユア構成の再編や住宅管理の適正化、コミュニティ形成に向けての支援策である。衰退地区に指定されているので、地方自治体からの住宅移管には、SRB から 890 万ポンド、NDC から 1140 万ポンドが充当されている。再生事業を主導する都市再生会社、ニュー・イースト・マンチェスター有限公司（NEML, 1999 年設立）のパートナーであるイースランドホーム地域住宅会社（Eastlands Homes, 2003 年設立）^{註13)}はこの予算を使って、次のような事業を展開している。

- ①居住者サービスの問題点を明らかにするため、6 週ごとにテナント・フォーラムを開催している。
- ②住宅テニユアの混在を進めるため、低額所得の住宅購入者に対する改築助成を実施している。
- ③関連会社とのパートナーシップを活かし、失業中の入居者への雇用の提供や、職業訓練を実施している。
- ④犯罪、反社会的行為、近隣への迷惑行為、バンダリズム、虐待、人種差別、ゴミの散乱、落書き、麻薬の使用などの防止のため、「イースト・マンチェスター近隣迷惑行為防止チーム」を支援し、雇用の場を提供している。また、街区の安全性を確保する事業に出資している。
- ⑤教育プログラムの資金助成を受け、スタッフが学校に向き、児童書を読むなどの活動に携わっている。

居住者の参画を促し、居住地の安全性を高めるというアプローチは、近隣再生に取り組んでいる他の地区でも採用されている。たとえば、通り抜けになっていた住宅地の細街路にゲートを設け、その管理を居住者に委ねる事業が実施されている。通り抜けを防ぎ、領域性を明確にすることで、居住者の監視を強め、犯罪を抑止することが企図されているのである。また、ハウス系の住宅地では、裏庭を連続させ、居住者のコモンスペースとなる庭や、子どもの遊

び場を整備している^{註14)}。こうした取り組みでは、NPO 組織が介在し、担当者が住民の組織化を支援している。

3) 施策の評価—成果と課題

特定の住宅タイプが集中する状況を変えるという目標は、一定の成果をあげている。RTB による売却と改築助成により、住宅テニユアの混在化は、こんごも進むと考えられている。しかし、これを進め、また建物外観等のデザインを工夫すれば、ソーシャルミックスが実現されるかといえ、必ずしも楽観視できない状況もある。現状では、犯罪を減らすために、監視や警備に取り組まざるをえないが、先行する他地区での経験に照らせば、こうした活動に住民を巻き込むことは容易ではない^{註15)}。再開発の過程で、シティーセンターに隣接する地区では、新しい共同住宅が建設されるなど、住環境が大きく変容しつつあるが、変化は部分的である。また、民間事業者による住宅建物の更新や住環境改善事業は、従前居住者の転出を促進する等の構造的課題を孕みながら、進行していることに留意する必要がある。

地域住宅会社の活動は開始されたばかりであり、また、再開発を担う NEML による事業も、2010 年の完成をめどにプランニングされている。ソーシャルミックスの評価については、さらなる事業展開の様相を見守る必要があるものの、先行して事業を進めている地区の状況をみるかぎり、エンパワーメント・アプローチによる居住地改善事業の効果は限定的で、地区全体に好影響を及ぼすには至っていない^{註15)}。

4.2 大リヨンの GVP 地区

1) 「場」の特性

大リヨンでは現在、63 の都市協定事業が展開されている。対象世帯数は 11 万 2000 世帯で、全世帯の 22% に相当する。協定事業の対象地区は、大きく 3 つのカテゴリーに分類され、予算が厚く投入される順に、特別施策適用、社会施策適用、予防施策適用となる。カテゴリー 1 のうち、最も深刻な「敏感地区」については、そのうちの 4 箇所です「グラン・プロジェ（GVP; Grand Projet de ville）」^{註16)}、また 2 箇所です「再生事業」が実施されている（図 4-1）。このうち、大リヨンの住宅総数の 6% を占める GVP 地区（総面積 620 ヘクタール、総住宅戸数は 2 万 9000 戸。8 割が社会賃貸住宅、2 割が持ち家で、持ち家の大半は区分所有型の分譲住宅）には 1990～2002 年の 13 年間に約 3 億 8500 万ユーロの公的資金が注入されている。

GVP 地区は、リヨン市の中心部からややはずれた市域境界付近、また、隣接する周辺自治体に立地する典型的な郊外型大規模団地である。その 1 つであるリヨン 9 区のラ・ドゥシェール地区は 120 ヘクタールに及ぶ大規模な社

会住宅団地で、リヨン市北西部に位置する丘陵地帯にひろがる。団地の造成は 1956 年に計画され、1962 年に最初の建物が竣工している。地区人口は 1968 年にピークに達し、2 万 2000 人を数えたが、1970 年代に入ると、リヨン北西部の地域経済事情が悪化し、地区に居住する労働者を雇用していた工場が閉鎖されるなどしたため、急速に人口が流出するようになる。その過程で、空家が増加し、また、人口構成も北アフリカ出身者に偏るようになった。1986 年に地区社会開発事業 (DSQ) ^{註 17)} の適用を受け、住宅改善事業が実施されたが、団地の社会生活は大きくは改善されず、他の場所で住宅を確保できない困窮世帯、失業者や社会扶助受給者が集中した。1997 年 12 月には 2 週間にも及ぶ暴動が発生し、これを契機に、地区の再生に向けた取り組みとして、1998 年に都市協定事業が始動した。現在の GPV はその延長線上にある。

地区人口は 12,412 人 (1999 年) で、過去 10 年間に約 1500 人の人口減が生じている。人口の約 3 割は外国生まれで、家族手当受給者、RMI 受給者が突出して多い。失業率は 21.5% で、都市圏全体 (12.1%) よりも著しく高い。中心部から当該地区へのアクセスは、近年開通した地下鉄を利用すれば、比較的スムーズである。ただし、駅からアクセスするためにはバスを利用しなければならない。住宅ストックの 74% が社会賃貸住宅で、パール (Barre) と呼ばれる横長の大規模住棟が多い。商業センターが立地する中心部に、ランドマークとなる高層の住棟が立地している。これは区分所有の分譲住宅であるが、居住者層は、賃貸住宅と大差はないという ^{註 18)}。団地内には、学校や商業施設、緑地、広大なオープンスペース、スポーツ施設などが設けられている。その多くは、1980 年代から継続的に取り組まれてきた再生事業のなかで整備されたものである。

2) 「場」に着目した施策

都市協定事業では、「教育」、「雇用への参入」、「居住」、「地区再生」の 4 分野で、多様な施策が展開されている。「居住」分野での取り組みの柱は、住宅ストックの改善、適切な維持・管理、テニユアミックスによる社会階層の混在化である。なかでも、GVP が適用される地区では、1 棟あたりの住戸数が多く、単調なデザインで人気のない大規模共同住宅や高層住棟の除去をすすめる施策が展開されており、その跡地は、新規に低層の民間住宅を供給する用地として活用される予定である。テニユア構成や住宅形態を抜本的に再編するという戦略は、既存住戸の改善事業を推進した DSQ 事業とは大きく異なる点である。

住宅を適正に維持管理するために重視されている課題の 1 つは、日常的な団地の維持・管理業務を担う管理人の能力を開発、向上させることである。たとえば、ヴォー・

ザン・ヴェラン地区では、住宅建設整備公社が主導し、HLM の地域連合組織や、地区に管理するストックを有する 14 の HLM 組織が共同して、オンサイトで住宅管理業務にあたる管理人のための情報センターを設置している。センターでは、研修事業が行なわれるほか、管理人をサポートする目的で、カウンセリングなども実施されている。また、警察や福祉の専門家との会合も頻繁に開催されるなど、分野横断的な取り組みが推進されている (Hamon, 2004)。他方、ヴェニシュール-GVP のマンゲット団地では、民間の警備会社職員やソーシャルワーカーが団地内に設けられた事務所を拠点にして、団地の監視や、困難な問題を抱える居住者の支援にあたっている。

ラ・ドゥシェール地区では 1990~2002 年の間に、公園や広場などの公共空間、近隣商業施設が整備され、区役所をはじめとする行政出先機関の設置と公共サービスの拡充、警察派出所の新設、学校の改修工事、事業所の誘致等が行なわれた。EU の助成金を用い、映画館をはじめとする娯楽施設も整備されている。地区の中心部に、常設の事務所が開設されており、ここに地区の将来像を示す模型やパネルが展示されている。また、こうした場を拠点にして、リヨン都市共同体の専門職員、リヨンの職員が、事業の進捗状況等について、関心をもつ住民に周知している。情報誌の発行、住民集会の開催などを通じて、必要な情報を提供し、住民の参画を促しているのである。住民向けの広報誌は、60 の具体的なプログラムや事業の内容と期間を示すとともに、住民に地区の将来像を伝えている。

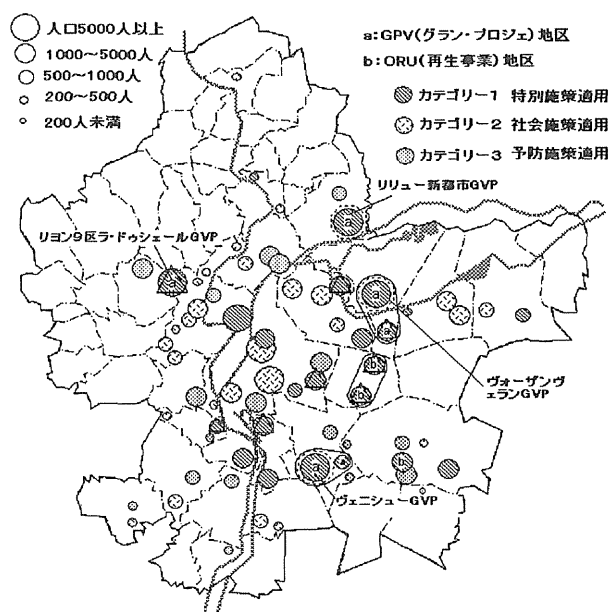


図 4-1 大リヨンにおける都市協定事業
出所) Grand Lyon (2004) より作成。

3) 施策の評価—成果と課題

4つのGVP地区では2003年までに1,900戸の住宅が除去された。2004～2008年にはさらに2,368戸の住宅を除去し、新規に1,750戸を建設すること、また、その半数にあたる900戸は民間住宅とすること、が計画されている。GVP地区では1990～1998年にまでの間に累積で約2万戸の社会賃貸住宅が改修されており、社会賃貸住宅の住戸改善事業はほぼ完了したと捉えられている。分譲住宅については、現在までに総数で3500戸が住戸改善事業の対象となっている。

雇用創出の取り組みでは、1996年から現在までに、750件の民間事業所が開設された。GVPでは、大規模な都市基盤整備がすすめられている点にも注目する必要がある。地下鉄の延伸、ライトレール(LRT)の敷設により、こうした地区に居住する人口が都心部へアクセスすることが容易になった。

2004年に刊行された事業報告書は、「敏感地区」の選定に用いられた統計指標と同一の指標を用いて、事業効果を検証している。同報告書によれば、1996～2000年に「敏感地区」の失業率は減少するものの、それ以外の地区との格差は縮小しておらず、2000年以降は経済環境の変化により、再び上昇に転じている。4つのGVP地区ではいずれも、社会扶助に依存する世帯が1999～2001年にかけて増加しており、「不安定」人口が多いことを示している。求職中の若者に低学歴の者が多いこと、雇用には就いている者も、「不安定雇用」に分類される職種が都市圏のその他の地区と比べ突出して高いことなどからみても、格差の構造は解消されてはいない(Grand Lyon, 2004)。

GVPの評価は2分される。1つは、膨大な公費が注入されているにもかかわらず、状況が改善されていないとする否定的な評価である。もう1つは、GVPによって、事態の悪化が食い止められているという肯定的な評価である。事業を主導する行政の担当者は、後者の視点にたち、事業が実施されていなければ、より深刻な事態になっていたと考えられること、地区住民の生活環境に対する満足度が改善されていること、もっとも大きな不満は、子どもの躰などをめぐる近隣とのトラブルに関する問題であり、住宅や住環境に対する不満は減少したこと、を指摘した¹⁹⁾。

住宅管理の適正化と居住者支援のための取り組みについては、たえず、新しい試みが展開されており、改善がはかられており、地道な取り組みが、居住者の満足度に寄与していると考えられる。

残された課題は、大規模住棟の除去がすすむ一方で、新規供給が進んでいないことである。地域間格差の拡大を是正するためには、「地区」に絞った事業を、周辺部にもひ

ろげていくための仕組みが必要だと考えられている。住民の居住満足度は事業前よりも高いことから、事業が地域生活の改善につながっているとの評価は一定の妥当性をもつ。とはいえ、各種社会指標からみて、困難な問題を抱える世帯が減少したわけではなく、地域間格差も縮小していない。したがって、住民の満足度には、こうした問題に対峙するための社会基盤が整ったことや、「場」の物的環境が改善されたことが反映されている、と解釈できる。

4.3 「場」に着目した施策の特色と課題

英仏における「場」に着目した施策は、物的環境の改善事業のみならず、治安の回復、雇用機会の創出、居住者の福祉厚生水準の向上を重視している。なかでも、公営住宅や社会住宅団地では、入居者の選定から地域管理までを含む広義の住宅管理の適正化が課題となっている。イギリスでは公営住宅の物的水準の相対的劣化も問題視されているが、フランスでは住宅単体の水準の向上よりも、住宅タイプやテニユアの混合、公共交通基盤整備などの都市生活基盤の改善に力点が置かれている。

リヨン、マンチェスターはともに、EU、国、地域の予算を獲得するために、類似した枠組みを用いている。両者の相違点をあげれば、リヨンが、限定したエリアを対象にプログラムや事業を適用し、また、基盤整備事業に多額の予算を振り当てているのに対して、マンチェスターは「場」の地理的範囲を大きくとり、これを包括的な都市再生戦略に組み込もうとしていることであろう。

施策の効果については、評価が分かれる。一般に、マンチェスターの地区再生事業は、成功事例として捉えられているが、ジェントリフィケーションによる再生事業については、これにより従前人口が流出したことに対する批判もある。また、居住者の参画を促し、そのエンパワーメントをはかろうとする支援事業については、統計指標から見る限り、現時点で確認できる効果は少ない。

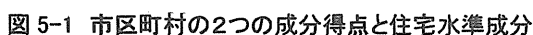
5. 「住宅困窮」と「場」の特性—大阪府の場合

本章では、国勢調査報告を用いて、適切な居住水準の確保の観点から「住宅困窮」が課題となる「場」の特性を明らかにする。「場」の地理的単位は、居住者の生活圏と地域的均質性、住宅市場の均質性等と対応することが望ましいが、ここでは便宜的に大阪府下市区町村を単位として基本的検討を行い、その結果得られた知見をもとに町丁目レベルでの状況を検討する。

5.1 市区町村における「住宅困窮」状況の地域構造

国勢調査でとれる住宅水準指標は、住宅所有関係別の1世帯当たり住宅床面積と1人当たり住宅床面積である。これらを用いて、主成分分析をおこない、3つの成分を得た。

得られた2つの成分と、住宅水準成分との関係を市区町村ごとに算出したスコアによって検討する（図5-1）。第1成分と住宅水準成分は、きわめて高い正の相関関係を示す。単純相関係数も0.901と著しく高く、都市的性格と住宅水準とが密接な関係を有することを示している。第2成分と住宅水準成分との相関係数は-0.238である。第2成分スコアが1以上の市区町村に着目すると、これらの住宅水準成分スコアは低下の傾向を示す。一方で第2成分スコアが1



実際の主世帯1人当たり床面積と、第1・第2成分から想定される1人当たり床面積の予測値との関係から、住宅水準に対する第1成分、第2成分の影響を確認した。1人当たり床面積を従属変数とし第1・第2成分を説明変数とする重回帰式によって得られた予測値と実際値との散布図を図5-2に示す。同図は、公的借家のない小地域におい

て、1人当たり床面積が2つの成分でかなりの程度説明できることを示している。ただし、公的借家率が高い小地域では予測値が実際値よりも大きく下回っている。公的借家率が高いほど予測値よりも住宅水準が高いことから、公的借家は住宅水準向上効果をもつと解釈できる。

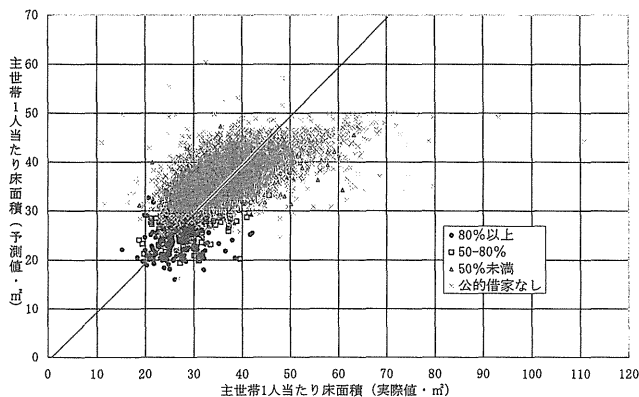


図 5-2 一人当たり床面積の実際値と予測値

6. まとめ

社会的排除論から導出される「住宅困窮」概念は、長期の失業、低い学業成績、社会的扶助への依存度の高い社会集団が、特定の「場」に集中して居住していることに着目し、住宅の量や質、またアフオーダビリティの欠如という次元とは異なる政策課題が存在することを示そうとするものである。したがって、ここから導かれる住宅困窮とは、要支援世帯が、その生活ニーズを満たす「適切な住宅」に居住すること、また、住み替えにより「適切な住宅」や「安定した居住条件」を確保することから阻害されている状態であり、また、そうしたリスクの高さであると解される。

特定の場合で、こうした問題が顕在化する背景として、従来の住宅政策や市場メカニズムが、支援を必要とする個人や家族を、特定の「場」に集中させるメカニズムを内在させていたこと、を指摘できる。施策対象となる典型的な住宅地は、公営住宅や社会賃貸住宅が集中する大規模住宅団地であり、老朽化した民間住宅が集積する地区である。

「場」に着目した支援策の特徴は、社会的排除が生じる諸要因の連鎖を断ち切るために必要な政策資源を集中的に投下し、住環境整備や雇用、教育、健康、福祉施策等と連携しながら、困窮世帯のニーズに対応できる柔軟な仕組みを導入していることである。たとえば、住宅管理主体が他の団体や行政と連携しながら、治安対策や雇用促進、教育環境の改善を進めている。また、物的環境改善事業が居住者の参画を促す重要な契機として位置づけられている。

施策効果をみると、市場メカニズムが作動しやすい好立地条件を有するところでは、整備された「場」が困窮世帯

を排除する可能性を否定できず、他方、そうしたベクトルが働かない場合には、政策資源を大量に動員しても、「場」の荒廃化を食い止め、ソーシャルミックスを実現するのは困難だと考えられる。

しかしながら、こうした課題を抱えながらも、地区再生に向けての取り組みは、その実施主体から相対的に高い評価を得ている。事業担当者は、市場メカニズムは居住地の階層性を高める方向に作用するので、これを是正するための政策コストは必要であると考えている。また、社会的排除論にたてば、困窮世帯が特定の「場」に集中することを阻止し、分散化を促すほうが、地域資源を活用できる可能性がひろがると捉えられている。

日本では都市中心部に、低い居住水準しか確保していない世帯が集中しており、従来から指摘されてきた「都市的住宅困窮」が顕著であるが、低水準住宅の立地と、世帯の学齢や職種などから導かれる「社会的困窮」を重ねると、市場機能を活用した問題解決が困難な「場」の存在が浮上する。また、都市部における公営住宅団地の立地は、「居住水準」の向上に寄与する一方で、「社会的困窮」が集中する地区の形成を促しており、社会的排除に通じる荒廃化の連鎖が予想される「場」となっている。

英仏では、新たな「住宅困窮」概念をもとにして、包括的な支援策の必要性が特に高いと想定される小地域を抽出するための多様な指標が開発されている。これらは、地区の課題を客観的に明らかにするとともに、施策対象の優先順位や、特定施策の適用を正当化する役割を果たしており、同様の取り組みを検討するうえで、参考になる。

<注>

- 1) 2004年9月20～27日にマンチェスター、2005年6月27日～7月2日にリヨンで行政資料を収集するとともに、行政担当者、事業担当者、研究者らへの面接調査、事業地区の視察を行なった。
- 2) NSNRはNational Strategy for Neighbourhood Renewalの略。なお、地域適用型のプログラムにはほかに、NDC (New Deal for Communities: コミュニティに根ざす様々なプログラムへの支援。地域住民、ボランティア団体、公的機関、企業などをまとめ、地域問題に対処するためのイニシアチブ。1998年から実施)、Sure Start (貧困地域への集中的な教育投資。1998年から実施)、SRB (Single Regeneration Budget; 地域再生プログラム。1997年から実施)、Health Action Zone (健康アクションゾーン)、Education Action Zone (教育アクションゾーン)、Employment Zones (雇用ゾーン) 等がある。
- 3) ある時点や地点の居住状態を捉えるだけでは、「住宅困窮」の全体像を把握できない。たとえば、国立統計・経済研究所 (INSEE) が2001年に実施したホームレス調査は、「住むところがない者」(一時的宿泊サービスを要請した者と、公共空間や住居以外の建物で寝泊りしていた者を指す)の大半が、居住施設に滞在した経験をもっていたことを明らかにしている。
- 4) イギリスについては、マンチェスター大学のディアス教

授、フランスについては、都市協定事業を推進する政府の専門機関 DIV 担当者の指摘による。

- 5) 2003 年に実施された住宅事情調査によれば、「不適切な住宅」とされた公営住宅を含む社会賃貸住宅は 140 万戸を数え、ストックの 35% を占める (OPDM, 2005)。
- 6) SEU のアクション・チームは、「人気のない住宅」には老朽化したハウスや、高層住宅、フラットが相対的に多いと指摘している (Unpopular housing: report of Policy Action Team7, Section2.22-2.27)。
- 7) IMD2004 は、2001 年センサスをもとに 2004 年に提示された複合衰退度指標 (Index of Multiple Deprivation) を指す。マンチェスターでもっとも衰退している 21 地区 (全地区の 17.8% に相当) が全国のワースト 100 に、また 43% が「全国でもっとも衰退した 5%」に該当した。
- 8) 2001 年人口は推計値。7,417 人は、3756 戸の住宅に居住する 5,288 人と、居住施設で生活する 2,129 人を合計したもの (Manchester City Center Data File 2001,p.8)。
- 9) Manchester City Council, Department of Environment 発行の “Manchester in the mid 90’s” による。
- 10) 構成するのは 55 の基礎自治体で、総人口は 116 万 7 千人。
- 11) ハウジングアソシエーション (HA) や地域住宅会社などの登録された社会住宅の供給主体 (RSLs, Registered Social Landlords) が管理する住宅。広義にはここに公営住宅も含まれる。
- 12) 社会的排除が深刻な地域の「場」を選定して投入される SRB と NDC の対象となっている (注 2) 参照)。SRB は 1997 年から現在までに 65 地区で、NDC (1998 年～) は、4000 世帯を上限とした近隣 (Neighbourhood) 39 地区で、それぞれ適用されている。
- 13) 同会社は、51 名のスタッフにより運営されている。主要な仕事は住宅の管理と修繕で、管理住戸 2796 戸のうち会社設立から最初の 7 ヶ月で 500 戸を修理している。
- 14) 2004 年 9 月に実施した現地調査では、プログラムを担当している NPO、グランドワークの案内で、先行している市北部および南部の事業地区を視察し、該当事例を見学した。
- 15) たとえば、近隣再生プログラムを委託された NPO 担当者は、地区の将来像や問題解決の方法を検討する住民集会に参加した入り、住民意向調査に応じる居住者は少ないことを指摘した。
- 16) GPV は、1994 年に導入された都市グラン・プロジェクト (Grand Projet urbain, GPU) を継承する地域再生プログラムで、指定されると、国や広域行政単位である地域圏の予算が注入される。檜谷 (1999) 参照。
- 17) DSQ (Développement social des quartiers) の概要、評価については、檜谷 (1992) を参照。
- 18) 現地視察で面会したリヨン市の事業担当者、住棟の管理人の指摘による。エレベーターの保守点検をはじめ、管理コストがかさむが、管理費の支払いに支障をきたす世帯が多いため、市が住宅管理への支援を行なっている。
- 19) リヨン都市共同体の Pierre Suchet 氏の指摘による。住民アンケート調査は施策の効果を探るため、1999 年、2004 年に実施された。施策実施地区 (625 サンプル) とそれ以外の地区 (同、425) で実施されており、実施地区についてこの間の変化率をみると、いずれも改善がみられる。

<参考文献>

- 1) Agence d'urbanisme de Grand Lyon (1998) Lyon La Duchère, Propositions pour agir
- 2) Alcock, P, Erskine, A, and May, M (eds) (2002) The Blackwell Dictionary of Social Policy, London, Blackwell
- 3) Ballain, René (2004) Pauvreté, exclusion et logement, bilan des études et recherches, in “Les Travaux de l'Observatoire 2003-2004” pp.209-253

- 4) Barnes, M., Heady C., Middleton, S., Millar J., Papadopoulos F., Room, G., Tsakoglou, P. (2002) *Poverty and Social Exclusion in Europe*, Edward Elgar Publishing, Inc.
- 5) DSS; Department of Social Security (1999) Opportunity for all: Tackling poverty and social exclusion
- 6) Délégation Interministérielle à la Ville (2004) Observatoire nationale des zones urbaines sensibles, rapport, DIV
- 7) Eastlands Homes (2004) Annual Report
- 8) Edgar, B., Doherty, J., Meert, H (2002) European Observatory on Homelessness, Review of Statistics on Homelessness in Europe, FEANTSA.
- 9) Grand Lyon (2004) Observatoire Territorial du Contrat de Ville de l'Agglomération Lyonnaise, rapport 2004, Grand Lyon communauté urbain
- 10) Grand Lyon (2001) Programme Local de l'Habitat, Synthèse du bilan 1995-2000
- 11) Hamon, Caroline (2004) Vaulx-en-Velin, la pionnière, *Comme la Ville*, no.13, pp.8-9, DIV (www.vill.gouv.fr)
- 12) Peter A. Kemp (2000) The role and design of income-related housing allowances, *International Social Security Review*, Vol.53, pp.43-57, 2/2000
- 13) Lupton, R. (2003) *Poverty Street: The dynamics of neighbourhood decline and renewal*, Bristol, Policy Press
- 14) Lupton, R and Power, A (2005) Disadvantaged by where you live? : New Labour and neighbourhood renewal, in Hills, J. and Stewart, K (eds) *A More Equal Society? : New Labour, poverty, inequality and exclusion*, Bristol, Policy Press
- 15) Manchester City Council (2004) Manchester's Corporate Housing Strategy 2004-2007
- 16) Matt Barnes, Christopher Heady, Sue Middleton, Jane Millar, Fotis Papadopoulos Graham Room, Panos Tsakoglou (2002) *Poverty and Social Exclusion in Europe*, Edward Elgar Publishing, Inc
- 17) New East Manchester (2001) Regeneration Framework
- 18) ODPM: Office of Deputy Prime Minister (2005) English House Conditions Survey, Key Findings for 2003
- 19) ODPM (2004) Breaking the Cycle: taking stock of progress and priorities for the future; Social Exclusion Unit Report
- 20) Percy-Smith, J. (ed.) (2000) *Policy Responses to Social Exclusion : towards inclusion*, Buckingham, Open University Press
- 21) Pitrou, Laure (1997) Le Parc de logement à très bas loyers in *Les Ménages et leur logement: analyse des enquêtes Logement de l'Insee*, Direction de l'habitat et de la Construction, Economica,
- 22) SEU: Social Exclusion Unit (1998) *Bringing Britain together: A national strategy for neighbourhood renewal*
- 23) SEU (2001) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*, Cabinet Office
- 24) Williams G., (2003) *The Enterprising City Centre: Manchester's development challenge*, Spon Press
- 25) 中村健吾ほか『欧米のホームレス問題、上く実態と政策』, 法律文化社, 2003 年
- 26) 中村健吾ほか『欧米のホームレス問題、下く支援の実例』, 法律文化社, 2004 年
- 27) 檜谷美恵子:「共にまちを再びつくる」ーフランスにおける DSQ の到達点, 都市計画, No.178, pp.48-54, 1992 年
- 28) 檜谷美恵子: 大規模団地問題と住宅政策ーフランスにおける “都市政策” の射程と課題ー, 『住宅問題研究』 Vol. 15, No. 3, 住宅金融普及協会, 1999 年

<研究協力者>

Pierre Suchet, Henry Chabert, Philippe Gallimardet, Keith Kintrea, Kevin Ward, Iain Deas