

公営住宅団地を活用した地域支援活動拠点に関する研究

－住戸使用による展開について－

主査 山田 信博^{*1}
委員 藤田 忍^{*2}

本研究は、公営住宅の「住戸」を使用した地域支援活動拠点を対象としている。実態把握により住戸使用の基礎的知見を得て、利用者・団地住民・地域住民の評価から、問題点や有効性を明らかにした。障害者の居住支援、高齢者の生活・見守り支援、地域住民支援など、地域福祉の推進により、今後地域内に求められる支援活動の場として、公営住宅の住戸使用は可能であり、活動に支障はみられない。また、住民コミュニティの活性化など団地再生の効果もみられた。他にも、新設に比べ拠点の設置費や運営費が低く、NPOや社会福祉法人等の団体が活動を開始しやすい。使用戸数の増加に向けて、公営住宅管理主体の積極的な姿勢が求められる。

キーワード：1)公営住宅、2)団地再生、3)地域再生、4)地域福祉、5)福祉活動拠点、6)住戸活用、7)目的外使用

A STUDY ON COMMUNITY SUPPORT ACTIVITY BASE UTILIZING PUBLIC HOUSING

－About development by the dwelling unit use－

Ch. Yamada Nobuhiro
Mem. Fujita Shinobu

This study concerns regional care programs that provide in-home care and support within public housing. Having surveyed the implementation of such programs in order to achieve an understanding of their key elements, the research highlights the benefits and difficulties of such programs, drawing on evaluations by users, residents in the same residential blocks, and those from the wider regional area. It stipulates that, with the increase in regional welfare support programs of various types, including programs pertaining to residential care for those with disabilities, lifestyle support and supervision for the elderly, support programs organized by local residents, and so on, individual residences within public housing are eminently feasible as sites for such regional care programs and do not present an obstruction to carrying out activities. Moreover, it is also noted that in-home care has the subsidiary effect of revitalizing local residential communities. Equipment and transport costs for in-home programs are less than are those for new external care facilities; furthermore, they also make it simpler for NPO or social welfare organizations to initiate such programs. The study concludes that an attitude of proactive support for such programs from agencies responsible for public housing should be sought to prepare for an increase in the number of homes where such programs are carried out.

1. はじめに

1.1 研究の背景

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な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、高齢者の引き篭もりや孤独死が大きな問題となっている。今後の高齢化の進行により状況は更に悪化が予想される。

他にも、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している。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、福祉住宅や福祉的用途を併設した公営住宅の設置が求められる。更に、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。新たな地域支援活動拠点の確保という大きな課題が残されている。

^{*1} 大阪市立大学 都市研究プラザ 特別研究員

^{*2} 大阪市立大学大学院 生活科学研究科 教授

公営住宅では、特に都市部では需要の高騰により不足が予想されるが、郊外地域では立地条件の悪さ、老朽化などの要因から空き住戸が発生している。都市部で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。

1. 2 研究の目的

本研究の目的は、公営住宅を使用した地域支援活動拠点の有効性を見出すため、第一に、住居用途以外の使用事例を対象とした実態把握を行う。第二に、公営住宅管理主体と運営者、利用者と団地住民による使用の評価と問題点を明らかにすることで、使用までの経緯や運営方法などの基礎的知見を得て、有効性や地域支援拠点の展開の可能性を探る。

1. 3 研究の位置付け

現在、集会所や共用部を使用した「ふれあい喫茶」や「ふれあいリビング」、シルバーピア住宅等の団らん室を使用した行事や支援活動が行なわれている。また、福祉施設を併設する事例もみられるようになってきた。公営住宅と福祉に関する事例を次の4つに分類した（表1-1）。

表1-1 公営住宅と福祉に関する事例

新築時挿入型	下層階や一部に福祉施設を併設した住宅を建設するもの
余剰地活用型	団地の空き地や隣接地に福祉施設を建設するもの
共用部転用型	集会所や近隣施設を福祉的な用途で使用するもの
住戸利活用型	既存住戸を福祉的な用途で使用するもの

以上の事例の中で、近年活用が始まり先行研究の非常に少ない住戸利活用型を研究対象とする。空き住戸の活用により、新築に比べ即時の使用が可能であり、集会所等による期間の限られた活動に比べ、支援や活動の効果が大きいと思われる点が、本事例に着目した理由である。

1. 4 住戸活用に関する法令

公営住宅は住宅困窮者への賃貸が目的であり、本来の目的である「住居用途」以外の使用は公営住宅法で認められていない。しかし、平成8年の同法改正により、第45条「社会福祉法人等の使用^{注1)}」が追加され、住居用途以外の使用が可能となった。他にも、補助金適正化法^{注2)}22条による「目的外使用」、地域再生法による「目的外使用」の3法令による活用が可能である（表1-2）。

表1-2 住戸活用の3法令

公営住宅法	グループホーム及びケアホーム等の使用
補助金適正化法	目的外使用（住居用途及び住居用途外の使用）
地域再生法	目的外使用（住居用途及び住居用途外の使用）

1. 5 研究の方法

筆者らによる既往研究^{※1)}で明らかにした全国の公営住宅における住居用途外使用の実態を元に、グループホーム及びケアホーム（以下GH等）や地域支援拠点として使用中の事例を抽出した。そして事例に訪問し、改装の有無や使われ方調査、関係者へのヒアリング調査、利用者や地域住民へのアンケート調査を実施した。

2. 住居用途外使用の実態

はじめに、公営住宅法におけるGH等の使用は、約33%の管理主体が使用しており、用途は障害者のケアホームの使用が多くを占め、その大部分を大阪府営住宅による使用であることが分かった（図2-1）。

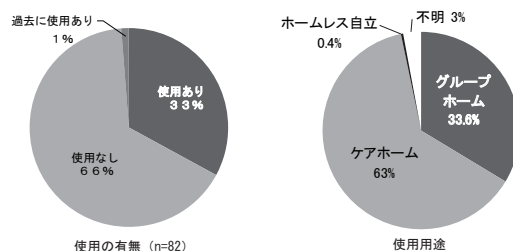


図2-1 GH等の使用状況

補助金適正化法における目的外使用は、約77%の管理主体が使用しており、用途は火災や震災などの被災者入居が約9割で、離職退去者とDV被害者の入居が続いた。これらは住居として使用中だが、本来定められている入居プロセスと異なる入居のため、目的外使用扱いとなる。住居用途以外の使用は高齢者支援やNPO等の拠点、地域再生計画による使用であった（図2-2）。

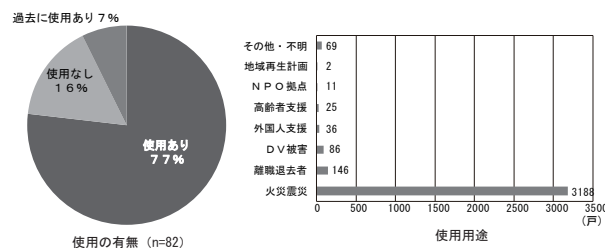


図2-2 目的外使用の状況（補助金適正化法）

地域再生計画法における目的外使用は、申請件数は5件であったが、使用中は3件であった。内訳は住居使用が1件、住居用途外の使用は2件で、図2-2と同じ結果となった。どちらも、地域や自治会等の活性化を目的とした拠点として使用中であった（表2-1）。

表2-1 目的外使用の状況（地域再生法）

自治体	地域再生計画名	使用用途
兵庫県	明舞団地再生計画	地域活動拠点
長崎県 佐世保市	市営住宅（宇久町）有効活用構想	単身者の住居
北海道 安平町	あかね公営住宅コミュニティ活性化計画	自治会・地域コミュニティ活動拠点
島根県 西ノ島町	町営住宅（浦郷・美田地区）有効活用構想	未使用
岐阜県 揖保川町	町営住宅（揖保川町）有効活用構想	未使用

3. 居住支援

3.1 居住支援の必要性

高齢化の進行により、認知症高齢者への対応が急務となっている。わが国の認知症高齢者の約50%が在宅、22%が特別養護老人ホーム等の施設、残りが医療機関やグループホーム（以下GH）で介護を受けており、今後、在宅介護困難者の増加が予想され、介護施設やGHの需要が高まる。また、障害者への対応も重要である。2006年の障害者自立支援法の制定により、障害者生活の職住分離を目指した「活動の場」と「生活の場」の分離という考えが示された。その影響により「生活の場」としてGH・ケアホーム（以下CH）の需要が高まっている。

大規模施設での生活から、小集団の家庭的な生活へ、施設で完結する生活から地域の中に溶け込んだ生活へと移行がすすめられているが、障害者を取り巻く環境は厳しく、生活の場の確保は非常に困難であり、運営する社会福祉法人等の負担は大きい。

3.2 居住支援の事例

住宅困窮者への住宅供給が公営住宅の本来の目的であるが、独居・認知症高齢者の増加、障害者の地域移行支援の高まりにより、公営住宅法が改正され45条「社会福祉法人等におけるGH等の使用」が開始された。2008年の筆者らによる調査^{文2)}では、大阪府の使用戸数が桁違いに多いことが明らかになっている。その中でもCHの使用が8割を超えている。その背景として、大阪府はまちづくりマスタープラン^{注3)}において、公営住宅の活用を位置付けており、障害者の支援に取り組んでいることが挙げられる（図3-1）。

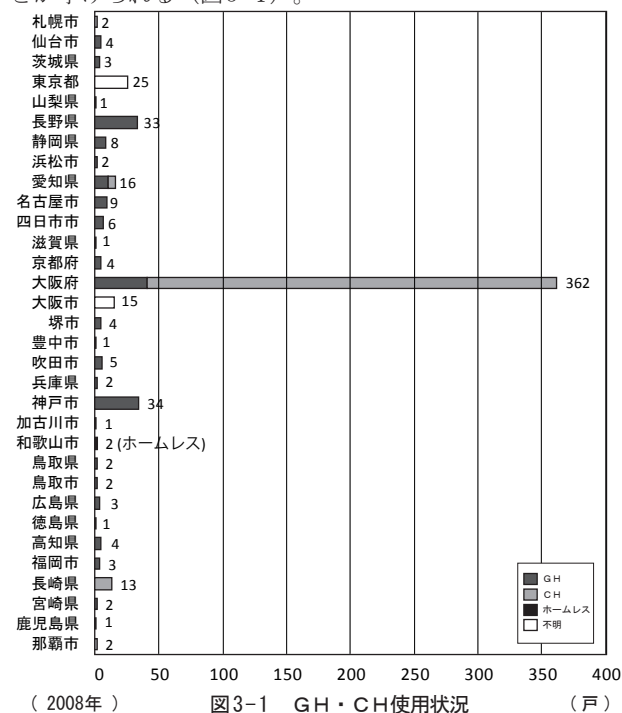


図3-1 GH・CH使用状況

使用戸数は法改正の2年後、平成10年から使用が増加し、特にCHの使用戸数が増加している。ホームレス支援は平成19年に使用されている（図3-2）。管理主体や運営団体による住居内部の改装は、実施せず現状の状態で使用している住戸が約58%である。その理由として、使用終了時に現状復帰義務があり、改装費用が捻出できないという事であった。隣接した2住戸を1住戸に変更する大規模改装は3%（1戸）であった。また、トイレや浴室の交換などの中規模な改装を行っている住戸は11%で、火災に対する不安から、ガスコンロから電気コンロへの変更、火災報知機の設置、手すりの設置等の軽微な改装を行っている住戸は22%であった。他にも、介護等の必要がない使用者のため、改装の必要は無いという意見もあった（図3-3）。

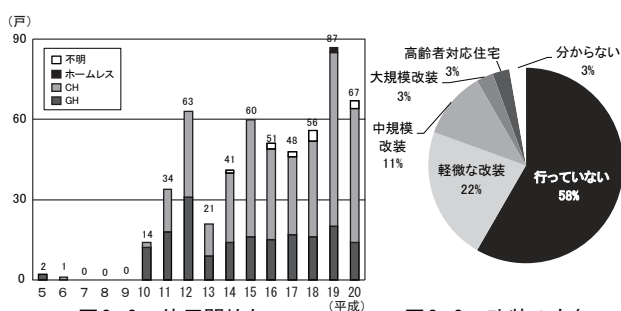


図3-2 使用開始年

図3-3 改装の有無

3.3 大規模改装の事例

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階の隣接した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GHである。大阪府はこのGH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GH
 - ・使用者6名（全て女性）
- 「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、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GHとは違い、家庭的な雰囲気がこの公営住宅GH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、使用者は、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る。トイレや浴室も交換されており、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（写真3、図3-4）。



写真3 内部の様子



図3-4 改装後平面図

3. 4 運営者の評価

公営住宅使用の良さは「家賃の安さ」「GH等の場が確保できる」「住民との交流が生まれる」「社会復帰の為のリハビリテーションが期待できる」であった。他にも「家庭的な雰囲気」「周囲に子供が多い」である。家賃は居住者の収入により算出される。GH等の使用も、居住者の収入合計金額に応じて算出される。そのため、年金受給者や低所得者でも支払いが可能で、かつ生活費の捻出もできる。他にも、GH居住者や運営団体の経済状況から、都市部ではGH等の場所となる住居の確保が困難である、民間集合住宅では、貸主の理解が得られない等の問題があるのに対し、公営住宅は安価で借りることができる上に、場所の確保が容易である。一方で、問題点は「防音性の低さ」が最も多く「エレベーターがない」「住戸面積が狭い」等のハード面が多い。運営に差し心がけていることは「住民へのあいさつ」「大きな音を出さない」「自治会活動への参加」が多く、一般住民の日常生活と変わらない（図3-5）。

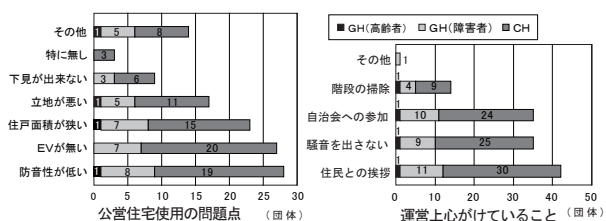


図3-5 運営者の評価

3. 5 団地居住者の評価

団地居住者のGH等に対する評価は「何も思わない」「良いことだと思う」が多く、「不安に思う」「反対に思う」といったGH等に対する否定的な意見は少ない。また、GH等が団地住戸に入居することによる日常の変化について「特に変化はない」と答えた住民が最も多い。少数だが「福祉的な事に興味を持つようになった」「GH等についてもっと知りたい」「障害者に関心がある」「自分も高齢者なので今後の事を考える」「自分も老後入居したい」といった住民の意見もあり、GH等による住民の変化が伺える。

3. 6 小括

公営住宅を活用した居住支援は下記の特徴がある。

1. 家賃が安く運営資金や居住者負担が低く抑えられ、一般賃貸住宅と比べてGH開室申請期間中の家賃が不要で、初期費用が安い。費用の安さは運営団体から高く評価されている。
 2. 施設ではなく一般地域で生活することで住民との交流が発生し、会話や衣服・身なりの自覚など障害者にはリハビリテーションの効果が期待できる。他にも、高齢化が進行している団地ではコミュニティが衰退しており、GH等の使用により、新しい交流も期待できる。
 3. 大規模な住戸の改装が理想だが、費用の捻出が難しく、多くの住戸では、段差解消・手すりの設置・錠の設置など居住者の症状や障害の程度に合わせ、軽微な改装で運営している。
 4. 身体介護が不要な障害者（知的・精神）は、段差や階段による問題も少なく、EVが無い住棟でも運営が可能な場合が多い。しかし、騒音や日常生活の行動に対する対策や注意が必要である。一方、高齢者GHの場合ではEVが必要で、1Fでも大きな段差や高低差があれば運営は難しい。
 5. 開始時における住民からの反対意見がある場合があるが、不安感によるものが多く、認知症高齢者・障害者に関する知識不足が原因だと考えられる、説明会の実施もしくは使用の開始を行い日常生活を知ってもらう事で、不安が解消される場合が多く、その後のトラブルも少ない。
 6. 大阪府営住宅におけるGH等の使用が多い理由として、「まちづくりマスタープラン」での使用推進、住宅管理部と福祉関係部との連携強化、意向調査票の配布や使用の周知、使用経緯の明確化、住民への説明など運営団体へのサポートの充実が挙げられる。
- 公営住宅を使用したGH・CHは、住戸を使用しており、住民との交流や日常生活での接点から、一人暮らしなど自立した生活へと踏み出すための準備の場、施設と民間住宅との中間の場ととらえることができ、運営や意

識の向上などの利点が挙げられる。しかし、現状復帰義務が理由で住戸の改装を断念する事例が多く、これらの対応が今後の課題である。

高齢者・障害者への居住支援として、公営住宅の住戸使用は効果が見込めると判断できる。今後使用戸数の増加を期待する。

4. 生活支援・見守り支援

4. 1 生活支援・見守り支援の必要性

現在の公営住宅では、高齢化率の上昇と単身者の増加により、住民同士の交流や社会的接点が減少し、自治会機能の低下や孤独死が問題となっている。その対策として、集会所や近隣施設を使用した団地住民のための交流の場が開設され、行事や喫茶、高齢者支援等の活動が行われている。しかし、高齢化問題への対応は年々難しくなり、支援が行き届かなくなっている。新しい地域見守り活動とその拠点づくりの推進が求められている。

4. 2 生活支援・見守り支援の事例

生活支援や見守りの必要性の高まりから、公営住宅の住戸を使用する事例がみられるようになってきている。兵庫県では、復興公営住宅を対象に、集会所や空き住戸等を活用し、高齢者自立支援拠点を設置する「高齢者自立支援ひろば設置事業」を行っている。地域包括支援センターの出張所と位置付け、常駐型の見守りと多様なサービスの提供からなる新しい支援システムを構築している。神戸市14戸、尼崎市2戸、西宮市1戸、伊丹市1戸の計18住戸を使用している。また、横浜市では1戸を高齢者支援拠点として使用中である。以上が公営住宅の目的外使用による活用だが、他にも地域再生法による地域再生計画に認定された2地域で使用中である。北海道安平町営住宅と兵庫県明石舞子団地では、団地内に集会所が無く住民同士が集う機会が乏しい、そこで自治会や住民ボランティアの活動拠点として空き住戸を利用し計3戸使用している。この様に、生活・見守り支援の事例は22戸の使用がみられた（表4-1）。

表4-1 生活・見守り支援の使用状況

所在地	戸数	支援内容	備考
補助金適正化法による目的外使用			
兵庫県	神戸市	14戸	生活・見守り 震災復興公営住宅の見守り拠点
	尼崎市	2戸	生活・見守り 震災復興公営住宅の見守り拠点
	西宮市	1戸	生活見・守り 震災復興公営住宅の見守り拠点
	伊丹市	1戸	生活・見守り 震災復興公営住宅の見守り拠点
神奈川県	横浜市	1戸	生活支援 大規模団地、居場所づくり
地域再生法による目的外使用			
北海道	安平町	1戸	生活支援 自治会拠点、集いの場
兵庫県	神戸市	1戸	生活・見守り 住民ボランティアの拠点
	明石市	1戸	生活支援 自治会拠点
合 計	22戸		

（2010年）

地域再生法が制定された翌年の平成18年に2戸、平成20年に1戸の地域再生計画使用が始まり、平成18

年から平成22年にかけて、補助金適正化法の目的外使用が開始されている（図4-1）。内部の改装は、地域再生計画使用は行っておらず、目的外使用の5戸が大規模な改装、2戸が中規模な改装を行っている。大規模な改装は、浴室・トイレ以外の間仕切り壁を撤去し、一室空間へ変更している（図4-2）。中規模な改装は2戸を1戸に変更し、他は現状のままとしている。大規模改装した一室空間は、多くの人数が同時に利用でき、行事活動や支援者の集まりに適している。しかし、生活支援で重要となる相談業務には不向きである。他の居住者が滞在する横でプライベートな相談はできない。他にも、福祉職員が常駐するため、連絡先や個人情報等の重要書類の保管にも適していない。むしろ既存の壁や間仕切りを残した中規模改装や改装を行っていない使用の方が運営しやすいとの意見があった。大人数の集まりは集会所等の場で行い、住戸利用拠点は小規模な行事や個人的な相談、事務室などの位置付けが望ましいと思われる。

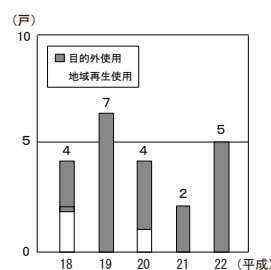


図4-1 使用開始年

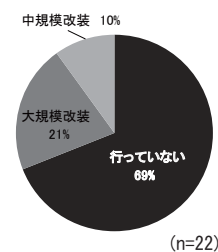


図4-2 改装の有無

4. 3 大規模改装の事例

神戸市営住宅B住宅は、2DKが275戸の団地である。2階の1戸を使用し、便所・浴室以外の間仕切り壁を撤去し、1室空間へ変更している。福祉法人職員が滞在し、団地内の高齢者の見守り、民生委員や地域支援者と連携し地域住民の支援活動を行っている。

「概要」

- ・平成21年3月より使用開始
- ・床面積44.28㎡
- ・高齢者自立支援拠点
- ・職員1名滞在

「活動内容」

- ・住戸訪問による安否確認
- ・生活相談・介護保険等の相談
- ・行事活動
- ・支援者との情報交換・連絡調整
- ・緊急時の対応

使用日数と時間が制限されている集会所の行事とは違い、住戸利用拠点は小規模ながら自由に行事や支援活動を行う事が可能である。常に占有の場が確保されているので、時間や用途など職員の判断で迅速に対応ができる。内装は一般の住戸と同じで、生活を感じる親しみやすい空間である（写真4、図4-3）。



写真4 拠点の様子

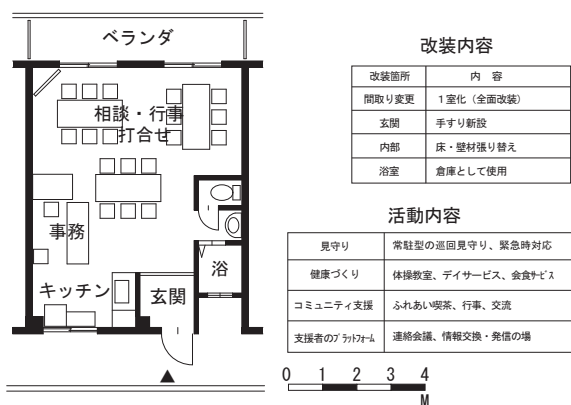


図4-3 改装後平面図

4. 4 運営者の評価

拠点の運営職員へ、面積と間取りに関するアンケート調査を実施した。同じく高齢者自立支援ひろば事業で集会所や公民館の一部を使用した支援活動を行っている職員にも実施し比較した。

集会所等の一部を使用している11～20㎡の拠点では、全て不満足の結果となった。一方で、住戸を活用した41～50㎡の拠点では、満足の評価が高い結果となっている。元幼稚園等の施設を使用している71～80㎡の拠点では、広すぎるという理由で評価が低いという結果になった。拠点の設置には立地階数、特に高齢者が来室する場合の負担について考慮しなくてはならない。拠点を運営する職員の立地に関する評価は、1階の評価が高いが、1階でも「不満足」の理由は「段差や坂などによる障害」であった。2階以上の評価が低い理由は、階段やE/V無しによる身体への負担が原因であった。拠点の設置は1階、もしくは2階以上であればE/V付が望ましいと思われる（図4-4）。

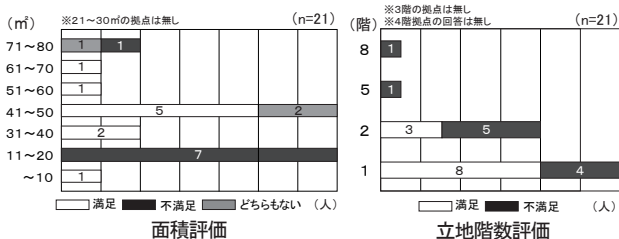


図4-4 運営者の評価

4. 5 団地居住者の評価

団地居住者の生活・見守り支援拠点の評価について、「良かった」が72%、「やや良かった」が27%で、99%が拠点を評価している。多くの人が「相談の場が出来た」「行事への参加が増えた」「安心感が増した」と感じており、高齢者の居場所づくりや外出促進に効果がみられる。他にも、85%の居住者が見守りの必要性を感じており、住民自身も危機感を強く感じている。

4. 6 小括

公営住宅を使用した生活・見守り支援は下記の特徴がある。

1. 住戸使用型は住民が生活する住戸と同じ内装や間取りで、親しみやすい内部空間で、設備も充実している。今後の設置は、面積は30㎡以上の住戸で相談室を確保し、その他は1室空間に改装することが望ましい。
 2. 立地：1FかE/Vの使用できる住棟への設置が望ましい。住戸の場合、一般の住戸に紛れて存在が確認しにくい場合があるが、標識等を掲示し存在を意識させる必要がある。バス停の近くや住民の生活動線上にあるとなお良い。
 3. 行事活動：常設型拠点の為、制限の多い集会所等を使用せず時間や行事の内容を職員の判断で実行できる。住戸使用であれば少人数でアットホームな雰囲気で行うことが可能で、参加者の多い行事や集まりに抵抗がある住民にも対応できる。
 4. 見守り活動：団地外の拠点から訪問する見守り活動と違い、団地住棟内に常駐しているので、住民との距離が近く信頼も得られやすい。日常生活を伺うことができ、見守り活動には非常に効果的である。
 5. 相談活動：日常や将来への不安を解消するなど、高齢者へのケアは必要である。些細なことでも話し相手になることが、事故や事件への防止策にもなるだろう。相談は個室の確保が必要で、入室しやすい空間と職員の対応が望まれる。
 6. プラットフォーム：地域の支援者達が効率良く活動を行うには、情報や意識の共有が必要である。住戸使用拠点はその地域の中にあり、常時その場が確保されている。その為に、打ち合わせなどの機会を設けやすい。
 7. 緊急対応：病気や事故が起こった場合に、頼る人物が居ない。そのことは高齢者、特に独居高齢者の不安が募る原因の一つであろう。その様な緊急時でも常駐型であれば対応が可能である。「拠点からの気配や照明の明かりを見ることで、日常の不安が紛れる」という意見もあった。
- 現在多くの団地で、集会所等を使用した交流の場が設けられており、住民同士の交流促進の機会となっている。しかし、高齢化率の高い団地では多様な状況に対し、少

人数で構成する行事や交流、生活相談などの場を設け、支援者による細やかな対応も必要となっている。それらを行うには、集会所などの大きな空間より、小規模な空間に間仕切られた住戸での運営が適していると思われる。

住戸を生活・見守り支援拠点として活用する場合、部分的な内部の改装を行うことが望ましいが、改装を行わず既存の住戸形式のまま運営することも可能である。既存の空き住戸を活用すれば、運営開始までの期間や初期費用を抑えることができる。

5. 地域住民支援

5. 1 地域住民支援の必要性

高齢化率の上昇や子供の減少などの理由から、団地内で行われる行事や催しは減少し、自治会などの団地内活動に影響が及んでいる。団地内や周辺地域とのコミュニティを再生し、団地を活性化する必要がある。また、経済の停滞は住宅困窮者を増加させ、公営住宅への入居希望者は増加している。しかし、立地の悪さや建物の老朽化など条件の悪い公営住宅では空き住戸が増加している。事故住宅や政策空き家などの空き住戸も存在する。空き住戸の増加は治安の悪化や自治会の衰退などの不安も多く、利活用を行わなくてはならない。

5. 2 地域住民支援の事例

大阪市では、様々な公営住宅への課題を解消し、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地域住民支援活動を行うNPO等の団体に、公営住宅の目的外使用を活用し、1階の空き住戸を提供している。平成20年度よ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する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）も可能である。宗教活動や政治活動などを目的とする団体は認められていない（表5-1）。

表5-1 地域住民支援の使用状況

開始	団体種別	所在地	対象者	主な活動内容
H20	社団法人	旭	子ども	一時保育
	NPO法人	西淀川	子ども	子ども相談室
	NPO法人	東淀川	住民	地域サロン(大学サテライト)
H21	NPO法人	東淀川	子ども	乳幼児親子の子育て支援
	NPO法人	西淀川	子ども	乳幼児親子の子育て支援
	NPO法人	東淀川	障害者	障害者支援
	社会福祉	西成	障害者	障害者支援
H22	NPO法人	平野	子ども	乳幼児親子の子育て支援
	社会福祉	住吉	子ども	児童デイサービス
	NPO法人	東淀川	高齢者	高齢者サロン

平成20年から使用があり、子供を対象とした支援活動が50%となっている（図5-1）。その内容は、子供の一時預かりや相談室、子育て支援や児童デイサービスである。次に多い障害者を対象とした支援内容は、障害児支援や支援者活動拠点、家族や住民との交流活動である。高齢者支援は1事例だが、その支援内容は、健康や介護の講座や相談、行事や交流活動である。内部の改装を行っている拠点は少なく、1事例のみであった。その理由は、こちらも現状復帰義務にかかる費用であった（図5-2）。

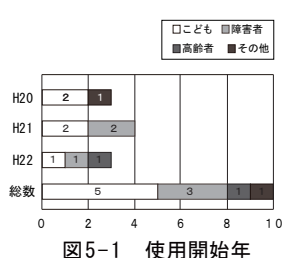


図5-1 使用開始年

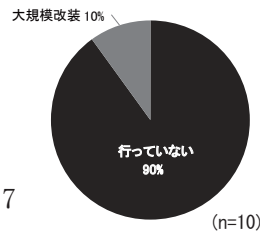


図5-2 改装の有無

5. 3 大規模改装の事例

大阪市営住宅C住宅は、2DKと3DKが混在する387戸の団地である。1階の一戸を使用し、便所・浴室以外の間仕切り壁を撤去し、1室空間へ変更している。一部タタミ敷きを残し、タタミコーナーとして使用している。子供一時預かり支援を行っており、団地外の子育て世代が来室する。子供が遊ぶ賑やかな様子を団地の高齢者が見に来ることもある（写真5、図5-3）。

「概要」

- ・平成20年10月より使用開始
- ・床面積52.05㎡
- ・子供一時預かり
- ・職員2～3名滞在

「活動内容」

- ・子供一時預かり
- ・子育て相談
- ・母親支援・情報交換
- ・イベントの実施
- ・階設日：月 火 水 木 金
- ・開設時間：AM9：30～PM5：00

保育士4名とアシスタント6名がスタッフとして、1歳から7歳の子供を一時預かりしている。室内ではスタッフの目が行き届く7名程度の保育を実施している、内装が住宅と同じなので、施設と違い親しみやすく感じてもらえる。団地内の公園は交通事故等の危険性が低く、比較的安全に遊ぶ事ができる。団地内の高齢者は、子供が遊ぶ姿や声が聞こえる事を楽しみにしている。登録制で、全員団地外の子供となっている。大阪市内でも、公営住宅の子供の減少や高齢化が顕著となっていることが分かる。



写真5 拠点の様子

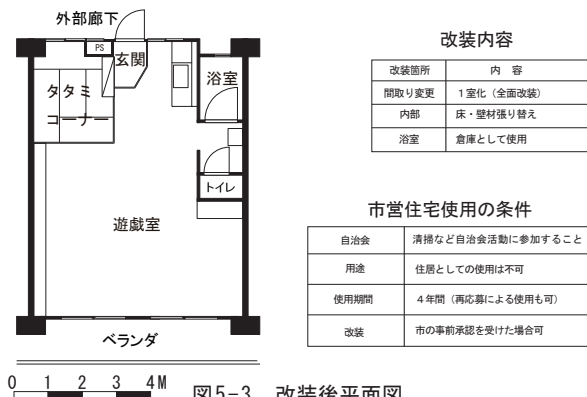


図5-3 改装後平面図

5. 4 運営者の評価

大阪市営住宅を使用する団体の運営職員へ、市営住宅使用の良さと問題点に関するアンケート調査を実施した。市営住宅を使用することの良さとして「家庭的な雰囲気」が最も多く75%、「気軽に訪問できる」「量の雰囲気が落ち着く」という回答であった（図5-4）。次に、市営住宅を使用する事の問題点についての評価は、「拠点の場所が分りにくい」が最も多く48%であった。他には、設備の古さや音問題、団地内への入りにくさであった（図5-5）。

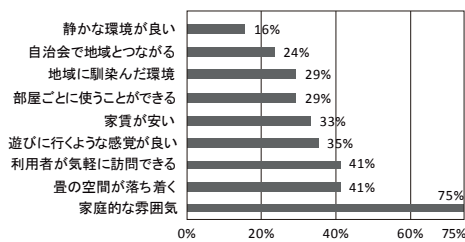


図5-4 市営住宅使用の良さ n=51 複数回答

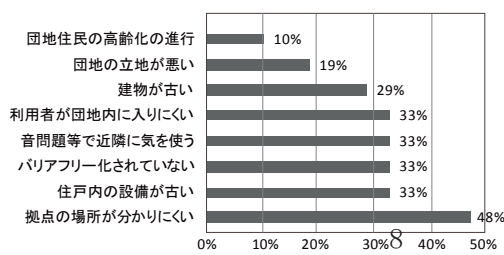


図5-5 市営住宅使用の問題点 n=48 複数回答

5. 5 団地居住者の評価

団地居住者の地域住民支援拠点への評価は「良い」が75%、「どちらでもない」が8%で、「良くない」が3%であった。他にも、拠点利用の良さとして「会話の機会が増えた」「新たな人と知り合った」「団地が賑やかになった」と評価している。内部の評価も運営者と同じく「家庭的な雰囲気」を良さとして評価していた。しかし、「拠点の場所が分りにくい」「団地内に入りにくい」等の問題点もみられた。団地外の住民を対象とした支援活動の場合、特に拠点の視認性と入りやすい雰囲気が必要となる。

5. 6 小括

公営住宅を使用した地域住民支援は下記の特徴がある。

1. 現況の間取りでも活動は可能である。そのため、運営団体の負担が減少し、活動の開始や拠点増加が容易となる。また、公的な場所での活動は住民の信頼を得やすい。
 2. 日常、地域住民は公営住宅団地内へ入る機会が少なく、団地特有の雰囲気等もあり、身近な場所とは思っていない。災害時の対応や地域福祉化に向けて、周辺地域との孤立は避けなくてはならない。市営住宅の住戸を周辺住民への支援・活性化の拠点として使用すれば、団地内へ入る機会が増加し、団地住民との交流促進が期待できる。
 3. 市営住宅を使用した拠点は、周辺の景色に紛れてしまう傾向にある。存在は知っているが場所が知られていない場合が多い。看板の設置など可能な範囲で場所の周知努力が必要である。
 4. 子育て中の若年世帯が拠点へ訪問する機会が増えている。しかし、行事活動など直接的な交流はまだ行われていない。挨拶や団地内で遊ぶ子供の姿を見たり声を聞くなどの接点は生まれている。
 5. 運営団体が行う支援活動は概ね順調である。しかし、コミュニティ支援・団地再生の成果はまだ表れていない。これは、まだ活動開始間もないこと、団体の活動以外の支援を行う余裕がないこと、団地再生に関する知識不足が考えられる。行政による金銭支援やアドバイスなどのバックアップが望まれる。
- 地域住民支援拠点としての市営住宅使用は、空き住戸を活用し、NPO等の団体に活動場所を提供できる、気軽に訪問し交流を図る場を設置できるという点で意義がある。しかし、団地や地域の再生に関しては、まだ未成熟である。団地住民による評価では、拠点の開設による効果について、全体としては「変化なし」とするものが多い。事例の中には、子育て支援活動を行う団体で、団地内高齢者と上手く関係を築いている拠点もある。これらの活動が他の団体にも広がれば、新たな交流や、団地や地域の再生が期待できる。

6. 公営住宅における住戸使用促進に関する考察

6. 1 公営住宅管理主体の消極要因と用途変更事例

公営住宅管理主体を対象とした住戸使用の実態調査^{文1)}から得られた消極的な要因をもとに、住居支援、生活・見守り支援拠点、地域住民支援の事例について比較検討し住戸使用促進に関する考察を行う。

【消極要因①】本来入居を優先

公営住宅法によるGH等の使用、補助金適正化法による公営住宅の目的外使用は、本来の目的である入居希望者に対して、著しい支障が無い範囲で認められる。これを根拠とし、公営住宅管理主体が、入居希望者が多く、本来入居を阻害するため住戸使用は不可能だと判断する事例である。

大阪府では、「一般の大阪府民の入居と同じ」という姿勢で、府営住宅のGH等の活用を行っている。入居希望者が多く、本来入居を阻害するため目的外使用の要件を満たさない団地もあるが、GH等の入居者の多くは低額所得者・住宅困窮者である。そのため、本来入居を優先するのであれば、福祉的な役割を持つ公営住宅の弱者救済というセーフティーネットが実行できない。GH等の入居希望者も本来入居者と同じ扱い、もしくは優先的な入居や団地への一定数の戸数確保などの対応が必要である。他にも、大阪市では、事故住宅等の慢性的な空き住戸を使用している。入居応募倍率が高いため住戸使用はできない、とするのではなく、政策空き家などの利活用について検討する必要がある。また、郊外地域の公営住宅は、慢性的に空き住戸が存在しており、入居希望者も少ない。空き住戸が増加すると、治安の悪化や自治機能の低下など更に状況は悪化する。空き住戸数の増加を団地再生の必要性和捉え、住居用途以外の支援拠点として積極的に利活用を促進するべきである。

【消極要因②】使用に適した住戸がない

団体より使用希望はあったが、設備や面積、適した住戸が確保できない事を理由に、GH等や支援拠点としての使用は難しいと判断し、住戸使用はできないとする事例である。

大阪市営住宅や神戸市営住宅は、団地内に1住戸のみの使用であり、複数の空き住戸は必要としていない。また、特別な設備もなく既存住戸の状態で使用は可能である。大規模な住戸改装を行っている事例は少数で、既存住戸の状態で使用されている。このように、管理主体が判断している、複数の空き住戸や面積・設備による原因は、使用上特に問題は無く、運営が可能である。このような先進事例を多くの管理主体へ周知する必要があるだろう。

【消極要因③】要望がない

公営住宅管理主体に対して、個人や団体から使用に関する具体的な相談や要望がない、今までに使用希望者がいないという理由から、住戸使用を行っていない事例である。

これらの理由を挙げた公営住宅管理主体の多くは、公営住宅を用途変更により使用できることを市民に告知していない。告知している場合でも、「条例へ明記」という方法であり、住戸使用が可能であることについて、多くの市民や団体は知らない。これに対し、大阪府営住宅では、年2回の使用希望調査を実施し、運営団体に調査票を配布している。大阪市営住宅では、使用可能な住戸を公開し、プロポーザルにより使用団体が選定されている。住戸使用に関する要望が顕在化しない理由は、公営住宅管理主体側にある。大阪府や大阪市のように、積極的な告知を行い、住宅使用のニーズを引き出す必要がある。

【消極要因④】希望住戸とのミスマッチ

団体が希望する住戸と、使用可能な空き住戸の条件が合わず、使用に至らなかった事例である。

住戸を使用する際は、使用希望団体が希望条件を提示し、それに合う住戸を管理主体が探す、という場合が多い。団体が希望する住戸は比較的新しく、交通の便が良い一般の市民にも人気の住戸であることが多い。一方、確保できる空き住戸はそれらを満たしていない場合が多く、使用に至らないことがある。大阪市や大阪府では、管理主体が使用可能な住戸を選定し、それらの住戸を希望する団体を募集する形式である。この形式の方が合意に至りやすい。

【消極要因⑤】その他

「今まで住戸活用に関する相談が全くなかった」「福祉部局と建築部局との連携が不十分」「使用までの明確なフローがない」など、使用に対する体制が整っていない事例である。

国土交通省住宅局が平成21年5月に通知した「公営住宅のグループホーム事業への活用に関するマニュアル」では、GH事業への活用に関する事務手続きや、公営住宅使用許可申請に係る提出書類一覧などについてまとめられている。大阪府や大阪市では使用に至るまでの明確なフローが整理され、建築部局と福祉部局の連携が密に行われている。住戸使用に関して消極的な公営住宅管理主体においても、これらの先進的事例を把握し、使用の体制を整え、来るべき高齢化や空き住戸増加による団地の衰退に備えて、住戸を使用した地域支援に関する積極的な意識を持つべきである。

6. 2 住居使用に対するマイナス要因

住戸を使用するにあたり、予想されるマイナス要因や改善点をまとめる。

「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。相談室や事務室等として利用し、運営に都合が良いなど、小空間が活かされている。

「住戸内部の改装」

管理主体へのアンケート調査では、使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GH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。その為、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GH運営が多い。知的障害者GH／CH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。

「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け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、住民からの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使用は、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。

7. まとめ

既存住戸使用の利点は、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。概ね既存使用もしくは軽微な改装で活用が可能であり、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、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地域支援拠点として活用することは、施設の新築に比べ利点が多いことが明らかになった。しかし、現在の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、住居以外の使用は特例扱いである。本来入居と福祉活用のバランスは今後の課題だが、住民構成の変化により発生した団地問題や地域問題の為に利活用することも、公営住宅の本来の目的となるよう、更なる法令の緩和や法改正が期待される。現在の社会状況に合わせた要支援者の再定義が必要である。高福祉社会における公営住宅制度の見直しが求められているのではない。

謝辞

本研究にあたり、お忙しい中ご協力して頂きました公営住宅管理主体の皆様、拠点を運営する団体の皆様、利用者・団地住民の皆様方に深く感謝申し上げます。

<注>

- 1) 公営住宅法45条第1項における「社会福祉法人等」とは、公営住宅法第四十五条第一項の事業等を定める省令第2条における下記の者である
 - ①地方公共団体
 - ②医療法人
 - ③一般社団法人又は一般財団法人
 - ④特定非営利活動促進法に基づき設立された特定非営利活動法人
 - ⑤小規模住居型児童養育事業を行う者、若しくは児童自立生活援助事業を行う者で都道府県等から委託を受けているもの
 - ⑥介護保険法に規定する指定地域密着型サービス事業者で、認知症対応型共同生活介護を行うもの、又は同法に規定する指定地域密着型介護予防サービス事業者で介護予防認知症対応型共同生活介護を行うもの
 - ⑦障害者自立支援法第二十九条第一項に規定する指定障害福祉サービス事業者で共同生活介護又は共同生活援助を行うもの

公営住宅法第45条第1項における「社会福祉法人等が使用できる事業」とは、公営住宅法第四十五条第一項の事業等を定める省令第1条における下記の4事業である。

- ①児童福祉法に規定する児童自立生活援助事業
 - ②老人福祉法に規定する認知症対応型老人共同生活援助事業
 - ③障害者自立支援法に規定する共同生活介護又は共同生活援助を行う事業
 - ④ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法規定するホームレス自立支援事業により就業した者に対して生活上の支援を行う事業
- 2) 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第22条による省庁の承認（財産の処分の制限）
 - 3) 「大阪府営住宅まちづくりマスタープラン」
 4. 福祉の住まいとまちづくりのために推進する施策**【施策項目2 高齢者・障害者の居住ニーズに対応した住宅の整備】**
 - (1) 公的賃貸住宅の供給
 - ②公営住宅を活用したグループホーム[※]の推進

◆知的障害者、精神障害者等が、住み慣れた地域で生活する場を確保するため、公営住宅をグループホームとして活用します。
また、身体障害者グループホームについては、具体化を検討します。※ケアホーム含む

<参考文献>

- 1) 山田信博：公営住宅における福祉的コンバージョンの研究 大阪市立大学大学院生活科学研究科 修士論文 2008.3
- 2) 山田信博他：公営住宅におけるグループホーム等の使用に関する研究、日本建築学会計画系論文集、Vol. 75, NO. 650, pp. 897-902, 2010.4
 - ・日本住宅協会：公営住宅管理必携 平成18年度版 2006.12
 - ・住本靖著：新公営住宅法逐条解説 商事法務研究会 1997.7
 - ・住本靖著：知っておきたい公営住宅法 大蔵省印刷局 1997.1
 - ・公営住宅制度研究会編：地域住宅特別措置法・改正公営住宅法等の解説 ぎょうせい 2006.6
 - ・大阪府：大阪府営住宅ストック総合活用計画 2007.1
 - ・日野孝彦他：公営住宅におけるグループホーム設置による新たな住居コミュニティ、日本建築学会九州支部計画系研究報告、第47号、pp. 57-60, 2008.3
 - ・巖爽他：平面分析による空間構成に関する考察、日本建築学会計画系論文集、Vol. 73, NO. 624, pp. 271-278, 2008.2

- ・松田雄二他：重度身体障害者グループホームに関する研究、日本建築学会計画系論文集、Vol. 73, NO. 624, pp. 287-294, 2008.2
- ・黒木宏一他：認知症高齢者グループホームにおける重度入居者の過ごし方の特性と空間の評価、日本建築学会計画系論文集、Vol. 73, NO. 629, pp. 1449-1456, 2008.7
- ・西野達也他：グループホーム入居者の地域生活環境の継続に関する事例考察、日本建築学会計画系論文集、Vol. 73, NO. 624, pp. 279-286, 2008.2
- ・吉本亜美他：精神障害者グループホーム・ケアホームの居住形態に関する研究、日本建築学会大会学術講演梗概集、F-1, pp. 1447-1448, 2010
- ・田中智子：成人期の知的障害者における暮らしと家計構造、障害者問題研究、Vol. 38, NO. 2, pp. 198-107, 2010.8
- ・伊藤成康：仲間に寄り添い、暮らしを支える「ケアホーム」での実践から、障害者問題研究、Vol. 38, NO. 2, pp. 128-132, 2010.8
- ・松端克文：障害者福祉における福祉計画の策定を地域生活移行、桃山学院大学総合研究所紀要、Vol. 35, NO. 3, pp. 93-107, 2010.3
- ・中野加奈子他：知的障害者のグループホームにおける職員の業務に関する考察、財）厚生統計協会、厚生指標、Vol. 57, No. 13, pp. 8-13, 2010.11
- ・塩崎賢明ほか：災害復興公営住宅入居世帯における居住空間特性の変化と社会的「孤立化」ー阪神淡路・大震災の事例を通して、日本建築学会計画系論文集第611号、pp. 109-116, 2007.1
- ・田中正人ほか：災害復興公営住宅における「孤独死」の発生実態と居住環境の関係ー阪神・淡路大震災の事例を通して、日本建築学会計画系論文集第642号、pp. 1813-1820, 2009.8
- ・鄭ソイほか：自立高齢者の地域支援施設のあり方に関する考察ー多摩市いきがよいデイサービスセンターの利用実態と利用者の特性 日本建築学会計画系論文集第608号、pp. 35-42, 2006.10
- ・松原茂樹ほか：大阪府ふれあいリビング事業の運営と連携ー住民が運営する交流の場所と地域環境の関係に関する研究、日本建築学会計画系論文集第636号、pp. 347-354, 2009.2
- ・大塚順子ほか：シルバーピア住宅における団らん室の有効活用に関する研究、日本建築学会計画系論文集第658号、pp. 2781-2788, 2010.12
- ・室崎千重：都市内公営住宅の空き住戸を活用した高齢者の生活支援拠点に関する研究ー神戸市における高齢者自立支援拠点ひろばの取り組みを事例として、日本建築学会大会学術講演梗概集F-1, pp. 99-100, 2010.9
- ・神戸市都市計画総局住宅部住宅政策課：公営住宅を活用した高齢者自立支援拠点(あんしんすこやかルーム)の設置(特集高齢者が安心して暮らせる住宅を目指して)、日本住宅協会、住宅第57号、pp. 25-27, 2008.5
- ・神戸市保健福祉局高齢福祉部介護保険課：公営住宅を活用した高齢者自立支援拠点(あんしんすこやかルーム)の設置(特集 高齢者の安心居住)、日本住宅協会、住宅第58号、pp. 18-21, 2009.9