

公営住宅の福祉的利活用に関する研究

—地域福祉拠点の展開に向けて—

A study on the active use of welfare in public housing

— Toward developing bases of welfare —

大阪市立大学 都市研究プラザ 特別研究員

山田信博

1. 研究の背景と目的

本研究は、公営住宅の「住戸」におけるグループホーム及びケアホーム、高齢者を対象とした見守り支援、地域住民を対象とした生活・子育て・コミュニティ支援等の地域福祉活動を行う拠点を対象として、公営住宅管理主体と運営者から、使用までの経緯や運営方法を明らかにし、福祉的利活用の基礎的知見を得る。そして、利用者・団地住民・地域住民の評価を含め、既存住戸を利活用した地域福祉拠点の展開に向けて、問題点や有効性を明らかにする。

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、居住者の構成が変化し、福祉的な支援やコミュニティ活性化の要求が高まったため、福祉施設を併設した公営住宅の建設や集会所を使用した支援、既存の空き住戸を使用した支援などが行われるようになる。その中でも、本研究は既存住戸転用型の事例に着目する。既存住戸の使用は新設に比べ利用者・利用者への金銭負担が少なく、周辺支援者や既存コミュニティを活かした運営が可能である。また、団地や住戸特有の安心感や環境の良さ、工事が不用なため即時の使用が可能などの利点がある。本研究は、今後の既存ストック活用や地域福祉の展開に向けて非常に大きな意味を持つてくると思われる。

本研究は、公営住宅の既存住戸を使用した障害者や高齢者、地域住民や団地住民を対象とした地域福祉活動の事例を対象とし、住戸利活用の有効性を明らかにする。また、団地や地域に及ぼす効果、地域福祉拠点の展開に関する考察を行う。

2. 公営住宅の住居用途外使用実績と公営住宅管理主体の意向

合法的に住居用途外使用が可能な手法を把握するため、関係法令を確認した。実質は住居使用である併用使用と災害救済入居は除外し、それ以外のグループホーム等（以下GH）の使用、補助金適正化法に基づく目的外使用、地域再生計画における使用の3手法を本研究の対象とした。

そして、住居用途外使用の実態を把握するため、全国の公営住宅管理主体を対象とした調査を2度実施した。GH等の使用は大阪府の使用戸数が最も多く、目的外使用や地域再生計画による使用は少数であったが、大阪市や神戸市、兵庫県など近畿地方に使用事例が多くみられた（表1）。

表1 主な目的外使用事例

住宅名	用途
大阪市営住宅	地域活性化拠点
神戸市営住宅	高齢者自室支援拠点
兵庫県営住宅	地域支援活動拠点

使用戸数の多い管理主体は、関連部局との連携や政策・条例の制定、対象者への告知など使用体制が整備されているが、未使用の管理主体は本来の目的である住居使用を優先しており、まだ体制は整っていない。また、住居用途外使用に対する管理主体の意識に大きな違いがみられた。

3. グループホーム及びケアホーム等の使用

公営住宅法45条で使用が可能なGH及びケアホーム（以下CH）等の使用対象の中でも、使用戸数の多い大阪府営住宅の実態把握、その有効性と問題点を考察した。

大阪府営住宅の使用は、知的障害者CHの使用が多く（図1）、隣接していない2住戸を1ユニットとして構成している。その住戸間の距離は不安や不便が生じるが、移動の必然性から団地住民と接する機会が増え、リハビリテーションの効果が期待できる。障害の程度によるが、内部は軽微な改装で運営が可能である。障害者に対する認識不足が主な原因と考えられる住民からの反対意見が、入居時に示される場合があるが、説明会の実施や日常生活の認知により解消するケースが多く、その後のトラブルは少ない。このように、公営住宅を利活用したGH等は、運営場所の確保や開始・運営コストの安さ、住民との交流やリハビリ効果などの利点がある。また、施設と独立生活との中間的な住居

の場と捉えられている。住民も障害者や職員と接することで福祉への興味が增加することが分かった。他にも、極力大きな音を出さない、自治会活動へ積極的に参加するなど、運営に関する注意点がある。

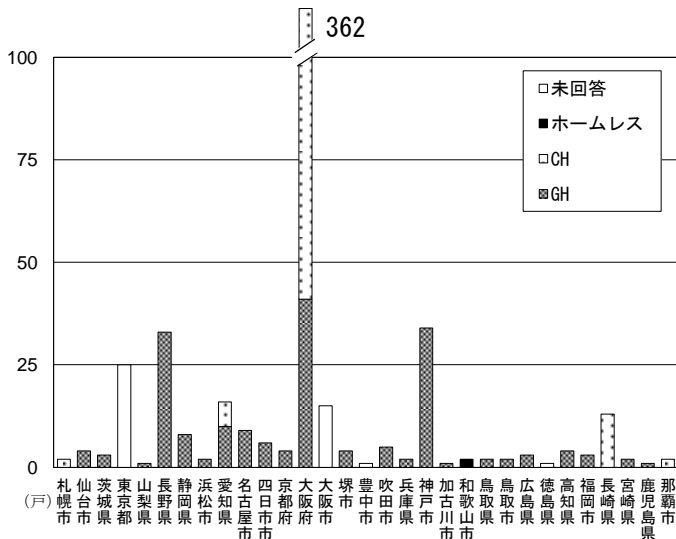


図1 グループホーム等の使用状況

4. 高齢者自立支援拠点の使用

補助金適正化法に基づく目的外使用の事例の中で、阪神淡路大震災で被災した高齢者の多くが生活している、災害復興公営住宅における高齢者自立支援や見守り支援活動拠点として使用する神戸市営住宅の実態把握、その有効性と問題点を考察した。

まず、全拠点を実測し「住戸活用型」「集会所使用型」「その他型」に分類した。そして、住戸活用型を中心に考察を行った。半分の拠点が内部を改装し、「一室化」と「一室化＋独立室」が行われている。バリアフリー化など部分的な改装を行うことが望ましいが、既存のまま運営することも可能である。間取りの変更は、重要な業務の1つである相談用に他の行事スペース等と区切られた独立室を設ける事が重要である。

住戸活用型は、面積が大きく内装が親しみやすく設備が充実しており、住民との距離が近い。少人数行事や相談業務、支援者との連絡や緊急時の対応、安心感があり住民との信頼関係が築きやすいなど、住居を使用した常設拠点の有効性が明らかになった。また、使用の評価も住戸使用型が高い結果となった(図2)。

このように、公営住宅を利活用した高齢者自立支援拠点は、高齢化率の高い団地に求められる小規模で多機能な支

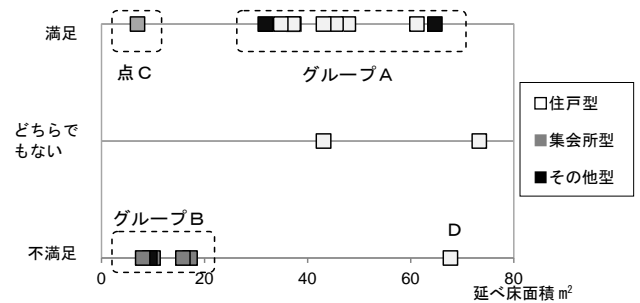


図2 拠点の面積と評価の関係 (n=18)

援活動の場が、迅速かつ低予算で展開できる。そして、住民の信頼も得られやすい。他にも、設置場所や拠点の視認性、入室しやすい状況づくりが求められる。

5. 地域活性化拠点の使用

同じく補助金適正化法による目的外使用を対象としている。その中でも、事故住宅などの恒常的な空き住戸を使用し、地域活動を行う団体へ活動拠点として住戸を提供している大阪市営住宅の実態把握、その有効性と問題点を考察した。

高齢者支援や子育て支援サービスの提供など、団地や地域の活性化に取り組む団体へ住戸を提供している、主な利用対象者は児童・高齢者・障害者であった。内部を1室空間へ改装した拠点も見られたが(図3)、多くは既存の状態で使用されている(写真1)。全て1階に設置されており、住民への認知度が高い。運営者は新たな拠点が低予算で確保でき、公的な場の活動は利用者や周辺住民の理解や信頼を得やすい等の利点がある。利用者は利用料の安さや環境の良さ等の利点があり、団地住民も子供の遊ぶ声や姿を見ることで、日常生活に適度な変化がみられることが分かった。

地域活性化活動による利活用は団地外の住民を対象とした活動が多く、団地では少数となった子供や子育て世代、関係性が乏しい周辺地域との接点創出が期待できる。



写真1 既存状態の使用

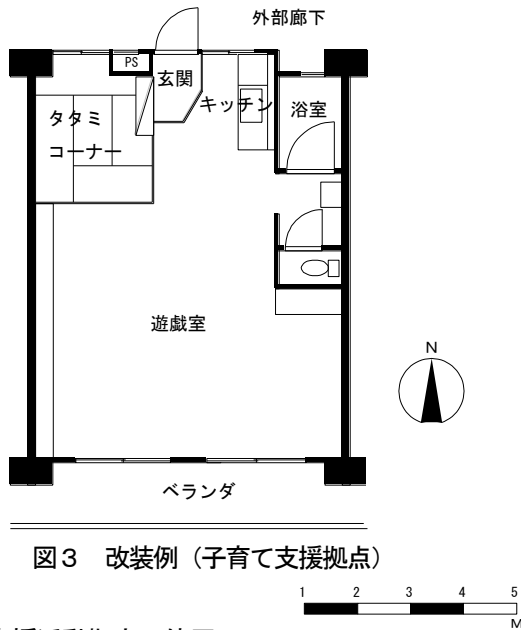


図3 改装例（子育て支援拠点）

6. 地域支援活動拠点の使用

地域再生法に認定された地域の1つである明舞団地において、地域支援活動として使用する兵庫県営住宅の実態把握、その有効性と問題点を考察した。

本対象は、社会福祉法人等の団体ではなく住民組織が使用している点、団地外の隣接地域の住民が公営住宅を使用している点の特徴である。2拠点あるがどちらも改装は行わず既存の状態で使用されている。自治会の集まり、見守りやサロン、手芸やパソコン教室などの活動が行われている。

住民組織による運営のため、高度な福祉サービスは実施できない。しかし、支援は見守りや会話など基礎的な方法で行われており、同じ住民同士という立場から事情や関係性も認知しており、円滑な運営が行われていることが明らかになった。拠点利用者は親しみやすい内部空間と通いや距離に関する評価が高い（図4）、また、拠点設置により人と話す機会が増える等の日常変化が起きている（図5）。

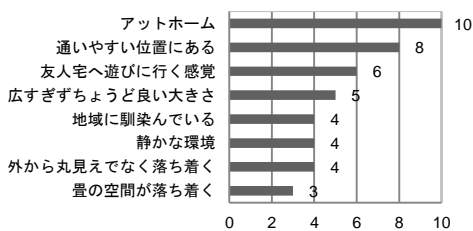


図4 住戸利用の評価 (n=44)

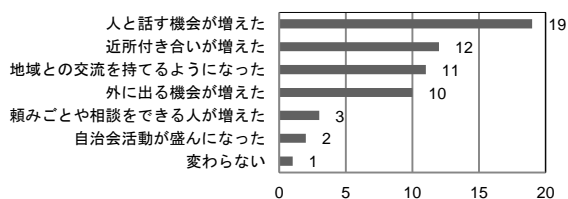


図5 日常の変化 (n=58)

他にも、居住地域内ではなく、隣接した地域への拠点設置でも運営に問題は無く、拠点の確保により活動が促進されている。このように、地域支援活動による利活用は、見守りや交流など基礎的な支援を住民自身が実施しており、今後の地域福祉の推進に向けた福祉の基盤づくりの効果が期待できることが分かった。

7. 公営住宅における住戸利活用促進に関する考察

管理主体が挙げた住戸利活用に対する消極的な原因や理由をもとに、調査した先進事例と比較検討し、住戸利活用促進について考察を行った。

【消極要因①】本来入居を優先

住宅への入居希望者が多く、住居以外の活用は不可能だと判断している。しかし、GH等の入居者の多くは低額所得者・住宅困窮者である。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。また、募集倍率の高い大阪市営住宅では、恒常的に空き住戸となっている事故住宅等を活用している。

【消極要因②】活用できる住戸がない

隣接した空き住戸がない、設備や面積を理由にGH等や支援拠点としての活用は難しく、住戸利活用はできないと判断している。高齢者見守り拠点は、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がない。また、特別な設備もなく既存住戸の状態での活用が可能である。大阪府営住宅GH等の2住戸は隣接しておらず、同じ住棟内の離れた住戸であることが多い。また、その距離によって多少の不便が生じるが、運営上幾つかの利点が発生することが分かった。他にも、大規模な住戸内改装を行っている例は少なく、既存住戸の状態での使用が可能である。

【消極要因③】要望がない

今まで個人や団体から使用に関する具体的な相談や要望が無いという管理主体は、住戸活用に対する告知を行って無い場合が多い。住戸利活用に関する情報を福祉関係の団体へ伝える必要がある。

【消極要因④】その他

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、利活用に対する体制が整っていない場合が多い。国土交通省住宅局「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。

住戸利活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、住戸を利活用した団地の再生に関する積極的な意識を持つべきである。

8. 結論

公営住宅の住戸における福祉的利活用による3つの効果が明らかになった。まず、福祉専門職サービスなどの要支援者へ支援を行うことによる「直接効果」が期待できる活用は、社会福祉法人やNPO等の職員が活動するGH・CH、高齢者自立支援活動、地域活性化活動が有効的である。支援内容は高齢者、障害者、児童など利用対象者により異なる。GH・CH使用は、認知症高齢者・障害者に対象者を限定した活用のため、対象者への直接効果は高いが、対象外の一般児童や地域住民への直接効果は低い。高齢者自立支援使用も対象者である高齢者への直接効果が望めるが、障害者や児童への支援は行っていない。地域活性化拠点使用は拠点ごとに多様な支援が行われているが、児童支援を行う団体が多く、児童と父母への直接効果が高い。また、地域支援活動拠点使用は団地住民や地域住民を対象としているため、生活支援の効果は望めるが、他の3活用より直接効果は低い。つまり、専門性の高い福祉サービス、対象者を限定した支援は「直接効果」が高いといえる。

次に、住民同士の交流促進や自治会活動の活性化など、運営団体が支援や活動を行うことで発生する二次的な「間接効果」が期待できる活用は、団地内の高齢者を対象とした活動を行う高齢者自立支援活動、住民を対象とした活動を行う地域支援活動拠点による活用が有効的である。中でも、高齢者の見守りや自治会・行事の促進が主目的である高齢者自立支援拠点は福祉職員が運営しているので、特に効果が高い。しかし、同じく福祉職員が運営するGH・CH使用は特定の少人数を対象とした支援が主目的なので効果は低い。地域活性化拠点も団地外の住民を対象とした活動が多く、他の2活用に比べて効果は低くなるが、日常生活の接点などから、間接効果は期待できる。つまり、支援や行事など団地住民を対象とした活動や支援は、住民の交流促進や活性化が「間接効果」をもたらす。また、直接効果により支援が行き届くことで、状況が正常化し、交流の促進が期待できるという点で、直接効果は間接効果へと発展する可能性が高いといえる。

さらに、拠点や職員の存在による日常の安心感向上、福

祉施設や支援が身近にあることによる福祉意識の向上、地域住民が団地内へ入ることによる地域交流、認知症高齢者や障害者といった生活弱者や児童と接することで感じる心理的ケアの向上など、直接効果、間接効果が及ぼす二次的な「波及効果」が期待できる。日常の安心感向上は、有事に対して頼れる人物が団地内に存在するという点で、全ての活用に期待できるが、職員が常駐する高齢者自立支援拠点による効果が高く、拠点の開扉や電灯の明かりから安心感が得られている。福祉意識の向上は、高齢者や障害者、福祉専門職職員との接点により創出されるため、GH・CH使用による効果が高い。地域接点の創出は団地外住民を対象とした活動を行っている地域活性化拠点による効果が高く、子育て世代など団地では少数となった若年層との多世代交流が望める。心理的ケアの向上は、生活弱者との接点が多くなるGH・CH使用による効果が高く、団地内で遊ぶ児童の姿や声を聴くなど、児童を対象とした活用の多い地域活性化拠点による効果も高い。他にも、他者に対する警戒心や支援実行に対する心理的なハードルが下がり、心のバリアが軽減される。つまり、福祉専門職職員や障害者、認知症高齢者や児童、子育て世代や若年層など、団地内の生活で接する機会の減少した人々との適度な接点が「波及効果」をもたらし、住民同士の相互扶助に対する気持ちの増進が期待できる。

地域福祉化に向けて、今後は福祉に関わる者だけでなく、住民自らが福祉に参加し役割を担わなくてはならない。地域や地区において、負担の差があると思われるが、特に生活弱者が集中する公営住宅には多くの問題が発生する、その為に一般地域以上に福祉支援ニーズが高まる。公的住宅におけるセーフティネット機能向上のためにも、特に行政や管理主体の地域福祉へ向けた対策が急務である。活動の場の確保は大きな課題であり、その候補の1つとして公営住宅の住戸利活用が本研究により現実的になったと思われる。

既存住戸・既存コミュニティを活かせる点が本研究の対象とした住戸利活用の利点である。支援の実践や住民コミュニティの活性化により、団地再生の効果も期待できる。また、支援拠点の場の提供や福祉意識の向上など、公営住宅の福祉的利活用は地域福祉の展開に大きく寄与することになると判断する。