

東京都居住支援協議会 2015年10月15日

社会的不動産業・大家によるインナーシティ再成の 可能性

大阪市立大学 都市研究プラザ・文学研究科 地理学専修 教授
ホームレス支援全国ネットワーク 理事 水内俊雄
mizuuchi@ur-plaza.osaka-cu.ac.jp

2011年度 生活保護費ランキング 保護人員 2,067,244 全国平均 16.2‰

都道府県(23区以外は指定都市・中核市分を除外) + 指定都市+中核市の合計108事例のランキング

1	大阪市	151,648	56.8	16	北海道	71,154	24.3	96	山梨県	6,968	6.5	
2	函館市	12,720	45.4	17	北九州市	23,435	24.1	97	滋賀県	2,537	6.4	
3	東大阪市	20,709	41.1	18	松山市	12,009	23.2	96	山形県	6,968	6.0	
4	旭川市	13,570	38.6	19	広島市	26,638	22.6	31	97	豊田市	2,537	6.0
5	尼崎市	17,483	37.2	20	和歌山市	8,293	22.5	位	98	岡崎市	2,150	5.7
6	高知市	12,578	36.7	21	沖縄県	30,844	22.0	か	99	静岡県	12,533	5.6
7	札幌市	68,941	35.9	22	川崎市	31,421	22.0	ら	100	愛知県	22,136	5.6
8	京都市	46,087	31.3	23	奈良市	7,841	21.3	95	101	新潟県	8,428	5.4
9	神戸市	47,737	30.9	24	大阪府	94,286	21.9	位	102	群馬県	6,707	5.2
10	長崎市	13,149	29.7	25	東京都含23区	275,525	20.9	省	103	長野県	8,302	4.7
11	堺市	24,841	29.5	26	名古屋市	45,904	20.2	略	104	石川県	3,128	4.4
12	青森市	8,544	28.7	27	熊本市	14,783	20.1		105	福井県	3,565	4.4
13	福岡市	40,510	27.4	28	青森県	21,150	19.9		106	富山市	1,736	4.1
14	福岡県	58,790	25.3	29	高知県	8,200	19.7		107	岐阜県	5,050	3.1
15	鹿児島市	15,116	24.9	30	宮崎市	7,793	19.4		108	富山県	1,693	2.5

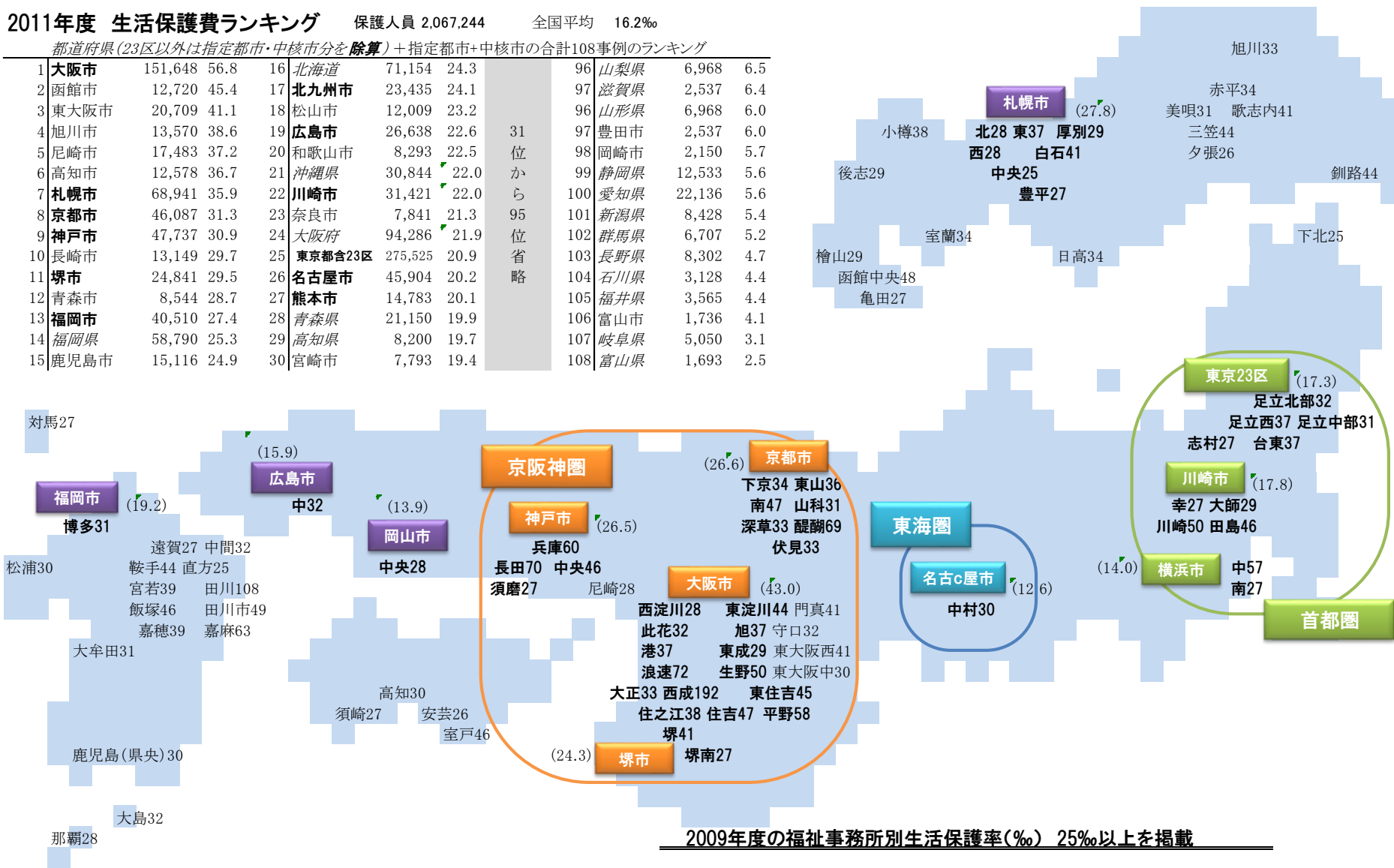


図1 生活保護率の福祉事務所別、自治体別の分布およびランキング

図 2010年調査:脱ホームレスの実態の量感

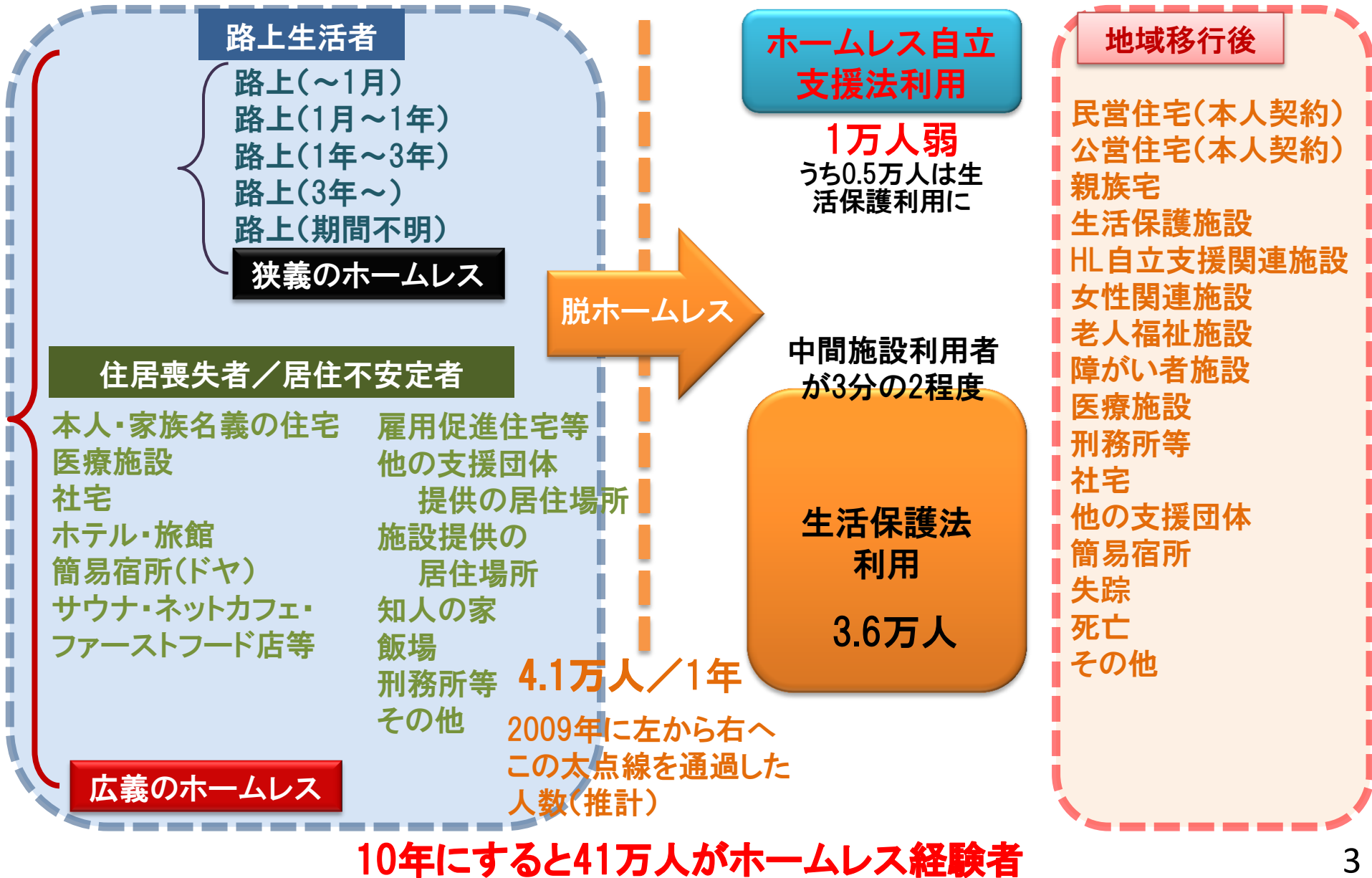
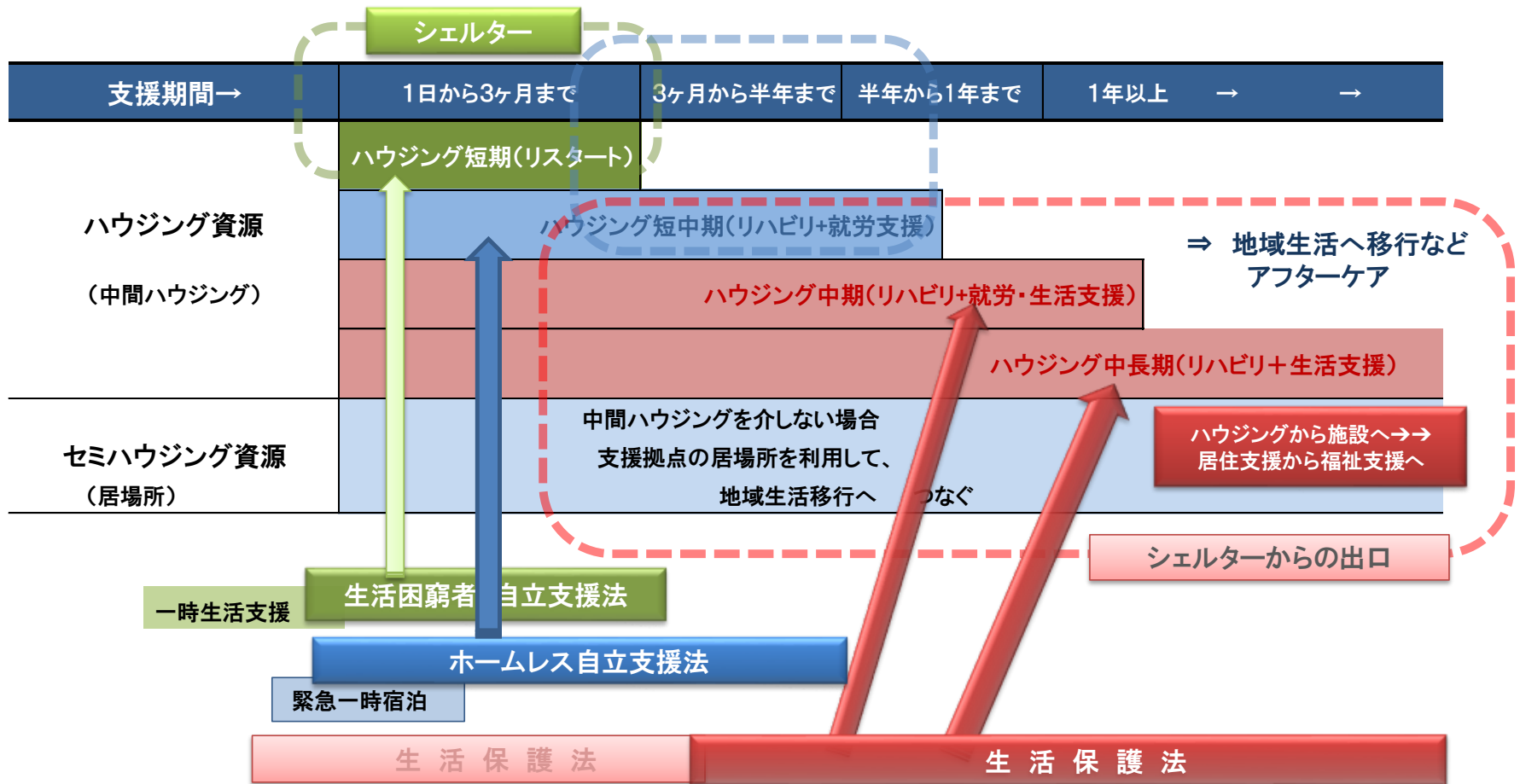


図 三つの法律(生活保護、ホームレス、生活困窮者)による中間ハウジングの役割

3法によるカバー領域と、シェルターの出口となる中間ハウジングの役割



今のところ、ホームレス自立支援センターは、新法における一時生活支援の枠組みで運用することになった

図 生活困窮者とは誰？

新たな生活困窮者自立支援制度が想定している生活困窮者の類型と、それに対応する支援事業

居住確保支援

再就職のために居住の確保が必要な者

◆住宅確保給付金の支給

就労支援

就労に一定期間を要する者

柔軟な働き方を必要とする者

早期に就労が見込まれる者

◆就労準備支援事業

なお一般就労が困難な場合には↓

◆認定就労訓練事業(いわゆる中間的就労)

◇生活保護受給者等就労自立促進事業

緊急的な支援

緊急に衣食住の確保が必要な者

◆一時生活支援事業

家計再建支援

家計から生活再建を考える者

◆家計相談支援事業

子ども支援

貧困の連鎖の防止

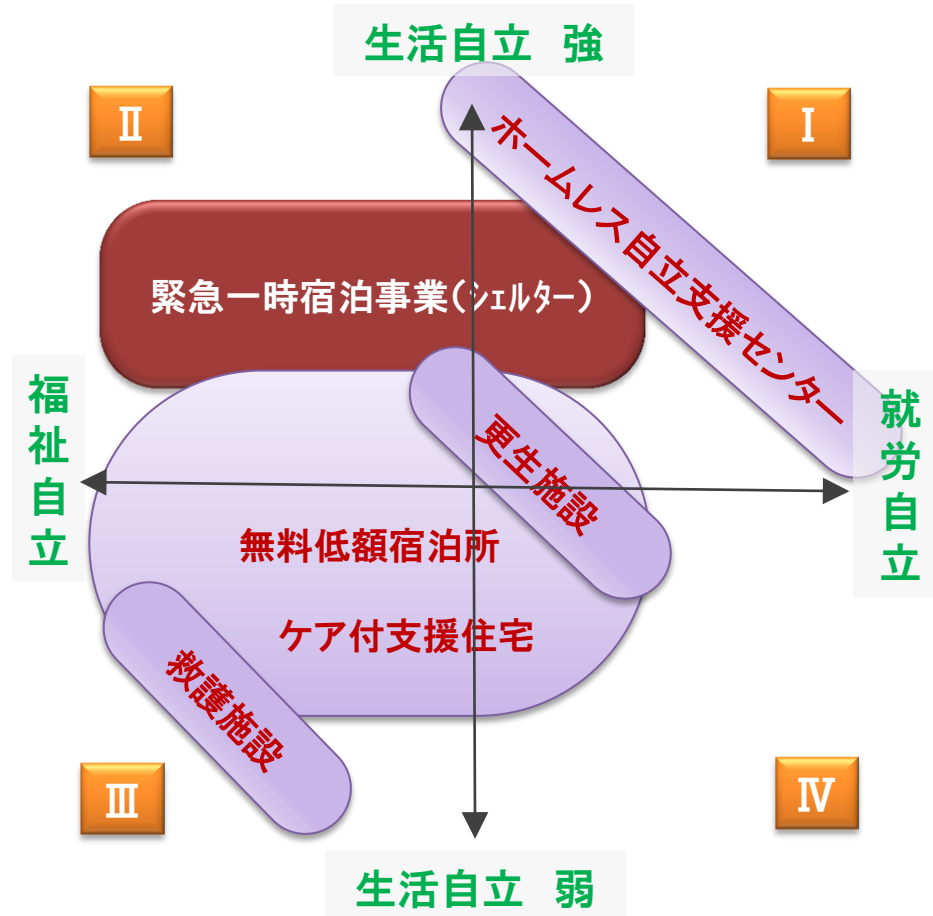
◆子ども学習支援事業えc

その他支援

◇関係機関・他制度による支援

◇民生委員、自治会、ボランティアなどのインフォーマルな支援

図 ホームレス自立支援システムが対象とする生活困窮者の類型化



対象者の自立度の関係(Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ)からみた中間ハウジングの位置取り

		中間ハウジング	一般アパート
I + 就労自立 生活自立強	福祉事務所	就労3割で、十分なコストパフォーマンス 自立支援センター、宿泊所とも効果あり	アフターケアはある程度必要だが、非生保だと関係なし
	本人	使い勝手よい、就職しやすい 再度利用可能な安心感と依存感	希望でアフターケアあり 失職時でも相談可能
	支援者	ホームレス自立支援センター 無料低額宿泊所 最長6ヶ月から1年程度の支援 就労支援メニューを用意	アフターケア いざとなったら相談できる安心感
		コストパフォーマンス的に、就労自立型を主とする、自立支援センターや無低では、当該者の収入による税収や年金負担により、投下した費用よりもより多くが公的セクターに還流されるので、政策的意義はある。大阪市でも試算すれば説明責任は果たせる。	

		中間ハウジング	一般アパート
II + 福祉自立 生活自立強	福祉事務所	直居宅か、シェルターを挟んで居宅 場合によっては宿泊所で準備期間を経て居宅へ	CWの範囲内で対処 転宅を出す
	本人	就職する自信はあまりないが社会的就労もあり ひとり生活は何とかやれるだろう	穏やかに居宅生活を どこかで移設か無低へ
	支援者	短期の支援(シェルター)なので、つながり作りの見極め期間でもあり、隠れた問題は見つけ出す 3ヶ月未満の支援 無低などの場合は20.5ヶ月という滞在期間	社会的就労8.1%、半福祉半就労16.7%(2012調査) 何かあった時の支援は可能かもしれないが 地域で、不動産屋さんなどで支援する形に
2010調査 居宅34.2% 宿泊所		中間的就労や(半福祉+半就労)、社会参加型就労への参加が見込め、その際に支援に接している経験は重要となる。とはいえ、比較的穏やかに推移してゆくと思われる。地域できちんと生活していけることを生活保護が支えているということで説明責任を果たせる。	

		中間ハウジング	一般アパート
III + 福祉自立 生活自立弱	福祉事務所	直居宅やシェルターだけではかなり困難であり 本来であれば、施設保護や福祉施設だが、空きがない 9.3% 無低や簡易宿所などの中間ハウジングを挟む判断が多い	無低などの社会資源を持っている自治体は使う傾向
	本人	終の棲家化する場合がかなりある 本人居宅に移行できない、したくない 44.7%	
	支援者	ある程度長期化は覚悟、 簡宿、サポハウスや無低を経由するのが一般的 居宅に移行できないと判断、38.2%	2, 3年かけて地域アパート生活への移行 2.2年ほど

中間ハウジングを中長期(6ヶ月、判断はケースカンファが望ましい)に必要とする層であり、CW的には実質的には見守りや退所時のアウトソーシング的(丸投げ)に、中間ハウジングでのサービスに依拠できる。中長期型に対応できるキャパが足りない以上、この層は生保に依拠した中間ハウジングの存在は不可欠である。←サポハウスの主担当エリア 一概に居住面積だけで判断はできない独特の地域資源を背景にしているのはあいりん地域。

		中間ハウジング	一般アパート
IV + 就労自立 生活自立弱	福祉事務所	就労と生保の間を行き来する 直居宅を打ちにくいので、無低や簡易宿所への流れを作りがち	無低などの社会資源を持っている自治体は使う傾向
	本人	さまざまな依存症や障がいを持ち気味 集団生活が苦手、触法の場合も生じる	
	支援者	自主退所や遁走を織り込んだ上での支援 往還型になる可能性が高い	

もっとも対処するに困難な層となる。部分的に中間ハウジングの中長期往利用や、往還がみられることになる。welfare magnet的なひきよせ機能を軽減したいとなると、これは荷の重い仕事にならざるを得ない。大都市の宿命であるが、最低居住面積と投下されるケア水準の精査は、データのにも必要。でない説明責任は果たせない。

	就労自立	福祉自立	現状維持
札幌市	就労自立	福祉就労	生活保護
仙台市	福祉事務所 ↑ 巡回相談	就労による自立	福祉施策活用による自立
東京都23区	福祉事務所 ↑ 巡回相談	自立支援センター利用者 緊急一時保護事業 自立支援事業 自立支援住宅 地域生活継続支援事業	就労困難等 更生施設、宿泊所、医療機関 生活保護居宅
川崎市	福祉事務所 ↑ 巡回相談	見極め 福祉事務所の面接で一定の自立阻害要因の可能性があると判断されたもの 就労自立 就労意欲がありかつ自立阻害要因がないまたは軽微なもの	生活支援 疾病、高齢、障害等のために、短期間での自立は困難で、まずはこうした自立阻害要因の解決が必要なもの 緊急避難 生活保護申請後、居所が見つかるまで居場所がない者
横浜市	福祉事務所 ↑ 夜間巡回相談	就労自立 生活再建 就労自立 半福祉・半就労	生活保護(居宅、入所、入院) 各種社会福祉制度
名古屋市	従来型緊泊利用者 住居のない要保護者で即日施設入所、入院ができない者	自立支援事業 就労自立が可能、半福祉半就労可能、住み込み就労希望 一時保護事業 生活保護の要否認定に期間を要するもの、施設への入所待機者	新型緊泊利用者 福祉制度の利用意思が定まらない 生活保護施設 住居のない要保護者で養護および生活指導が必要な者
京都市	福祉事務所	就労自立が見込め生活面での支援が不要 就労自立が見込めるが生活面での支援が必要な者	福祉制度の利用による自立を希望せず一時的宿泊希望 就労自立が見込めないが居宅生活が可能 福祉制度の利用による自立を希望せず捕食や移送費の支給を求める 就労自立が見込めず日常での生活が困難
大阪市	巡回相談 ↑ 福祉事務所	就労を意欲はあるが失業状態	医療・福祉等の援護が必要 医療機関への入院 社会福祉施設への入所 生活保護居宅 現状の生活を望む
神戸市	福祉事務所 ↑ 巡回相談	就労意欲はあるが仕事がなく失業状態にある人に対する支援	野宿生活から脱却する意欲が低下した人に対する支援 医療や福祉等の援助が必要な人に対する支援 女性のホームレスに対する支援 その他様々な要因が絡み合った複雑な問題を抱えている人
北九州市	福祉事務所 ↑ 巡回相談	自立支援センターにおける自立支援 生活保護法による保護の実施 巡回相談、退所相談、アフターケア 就労自立 入所、入院	シェルター 炊き出し 地域で取り組むホームレス支援
福岡市	福祉事務所 ↑ 巡回相談	就労自立	居宅保護による福祉的自立 グループホーム(中間施設)を利用した福祉的自立 福祉施設での福祉的自立

京都市におけるホームレス支援策の流れ

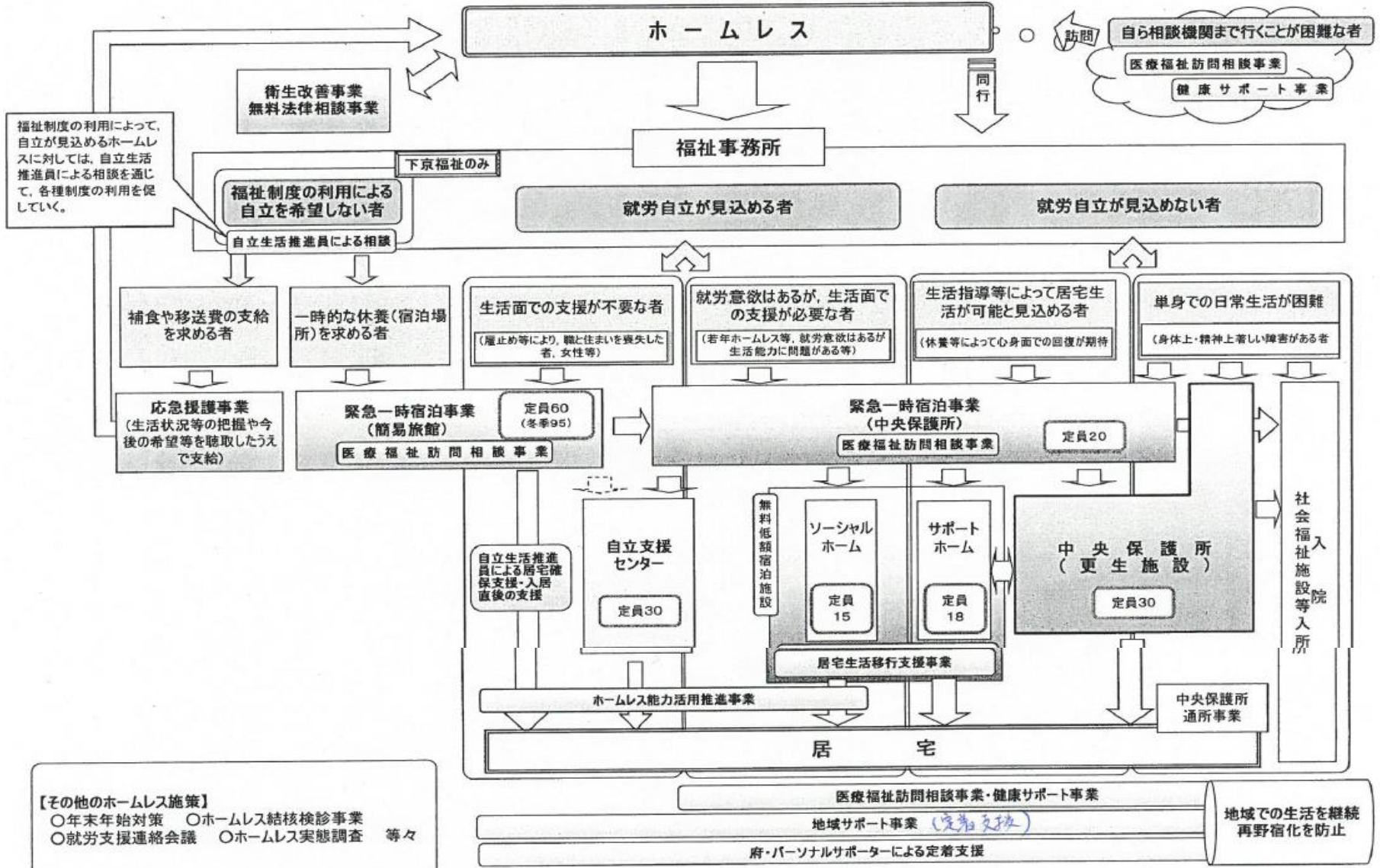


図 大都市におけるホームレス自立支援のフロー

ホームレス支援のフルセット型 大都市の事例(都道府県単位の広域での展開は可能)

注: 単身男性を想定した図式である

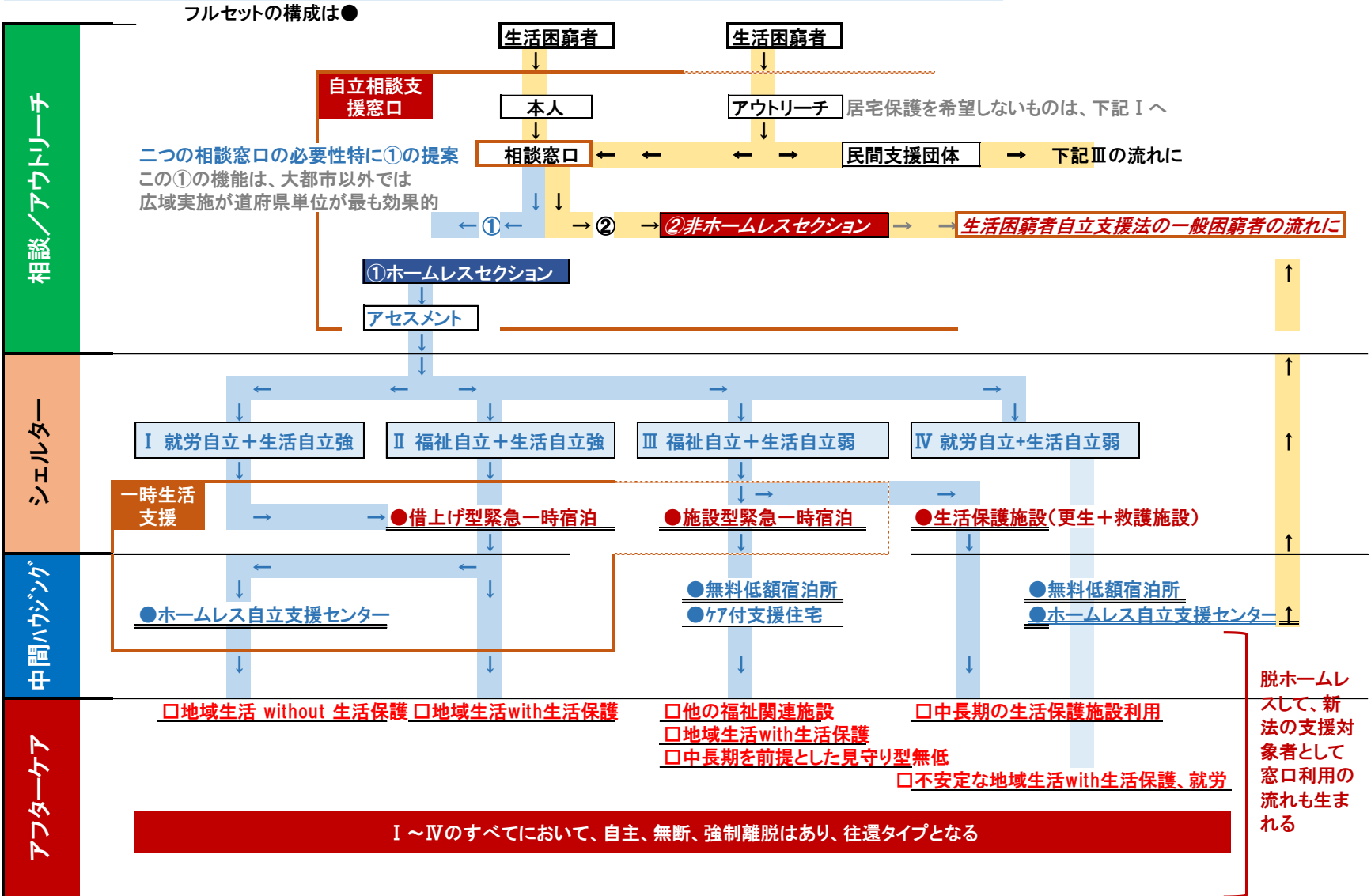
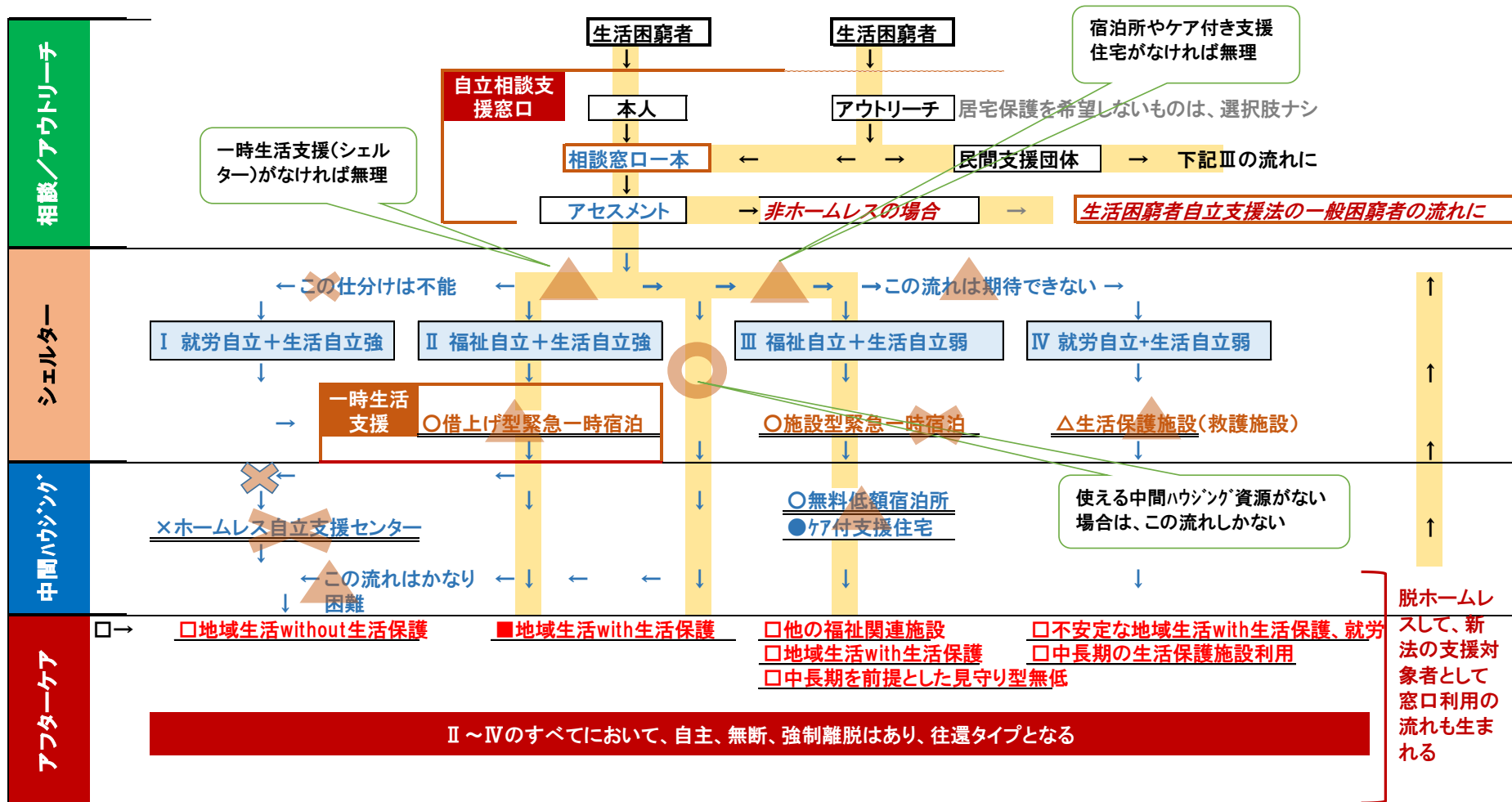
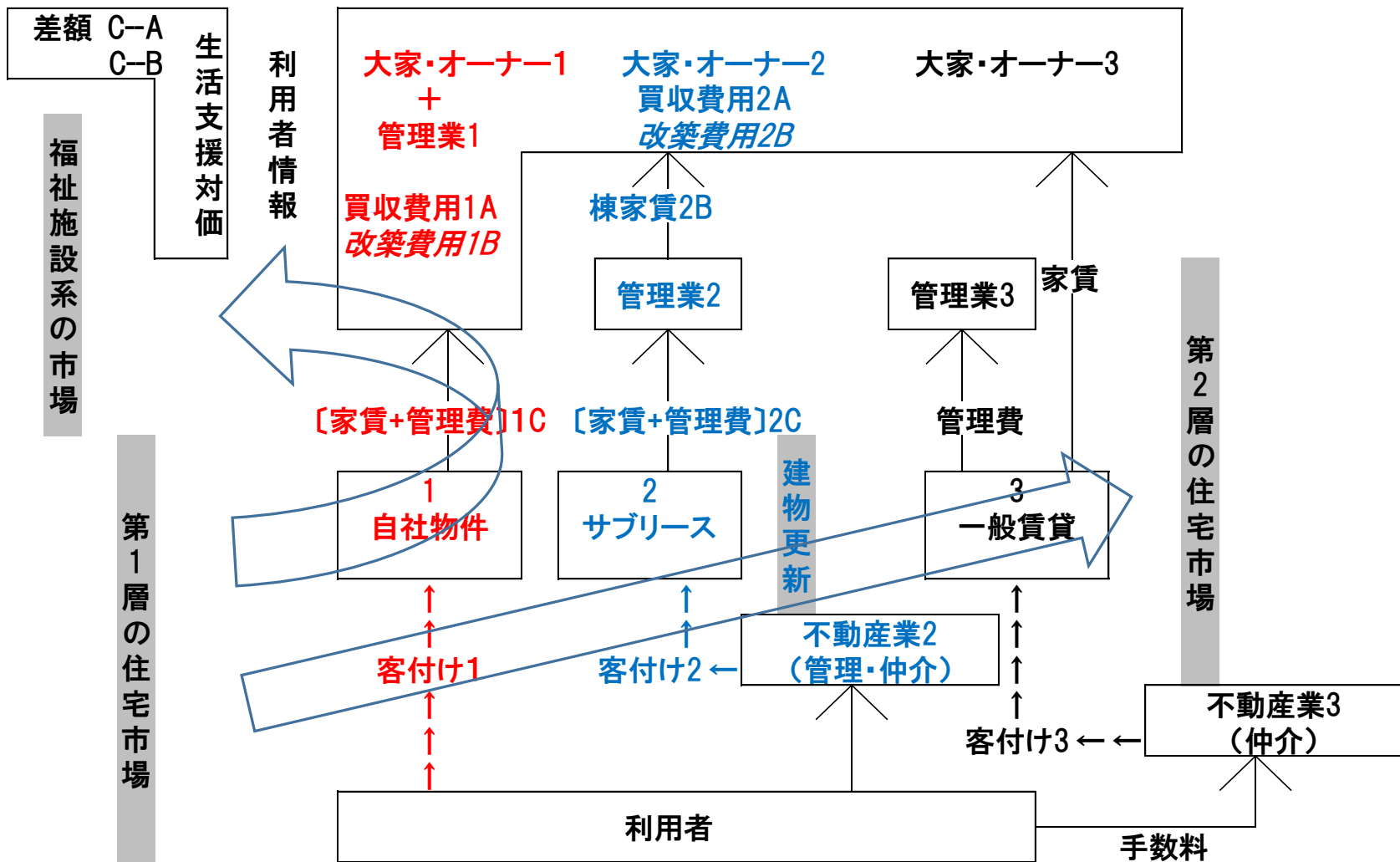


図 大都市周辺・地方都市におけるホームレス自立支援のフロー

大都市周辺および地方都市型(広域連携を想定しない単独自治体で生じるであろうフロー)

注: 単身男性を想定した図式である



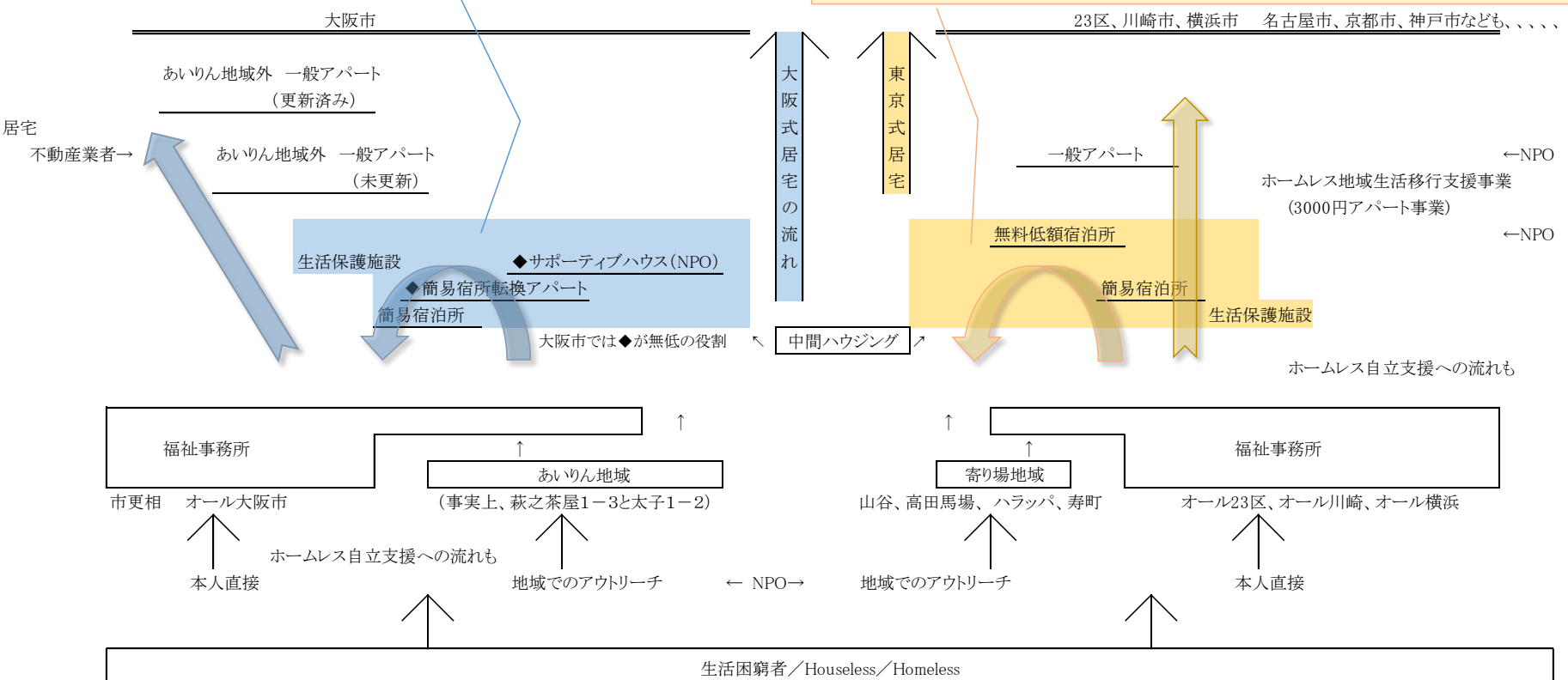


大阪方式

これはこの図からわかるように、大阪市だけの特徴かと思いますが、無低の利用や、居宅での簡宿利用をせず、保護施設中心に動かしていたところで、2000年以降の居宅の流れで、簡宿転換アパートは、右都市域では無低に当たる役割を果たした。ある意味これで大阪は救われました。意図せざる政策だったわけですが。他都市からはなんで居宅があれだけ打てるのかという疑問が当時出ましたが、回答は、簡宿居宅を無低的に使ったことでした。2006年くらいのことです。大阪市、西成区さんと東京都との西成での会合で、そのような意見を交換しました。わたしも同席していました。物理基準的には首都圏などの無低よりレベルは高かったです。その意味では今回は、他都市の無低への対処に近い対応を、本来であれば、無低を使わないという前提のもと、簡宿の果たして役割からしても考慮すべきかと思われます。それがケースバイケースかも知れませんが。一部簡宿を無低として届出してもらおう、という判断については、なんとも言えません。

無低利用方式（首都圏、名古屋、京都、神戸）

- ◆東京都: 無料低額宿泊所の新ガイドラインを独自に整備(2015年4月スタート)。面積減額については生活支援をしている・していないという判断はせずに、届出を行っている無低はすべて減額なし。(ガイドライン違反や支援をしていないなど、問題のある無低は今後の状況を見て減額対象とする。※面積が足りていれば、もともと減額なし。)
- ◆神奈川県(県域): 無低も無届も一律で面積減額を適用。(面積が足りていれば減額なし。)。生活支援の有無や6ヶ月未満の利用を一切加味せず、面積だけで決定の方向で。横浜市: 国の無料低額宿泊事業の設備・運営等に関する指針の改正について(H27.7.1付け)のガイドラインの改正に伴い23日まで意見公募。川崎市: 無届から規制し、無低は面積減額の適用除外でいくという流れだったが、簡宿火災の影響から生活保護者の住まいに関してより慎重な判断をしていくということで、ケースごとに適用除外の可否を決めるという見解になっている。
- ◆埼玉県、さいたま市については、生活支援の有無を①団体ごと、②施設ごと、③ケースごとで判断される可能性がある。まだ方向性は定まっていない
- ◆千葉県、千葉市などは、無低は面積減額の適用除外の方向で。



簡易宿泊所も無料低額宿泊所も一時的な住まいとしての機能になっていないのが問題だ！という声が新聞やネットなどでも数多く上がっているが、今後、介護や高齢化などのニーズは高まるばかりですので、宿泊所としても長期でも安心して暮らせるような住まい・環境を作りが重要な役割を果たすのでは。川崎では、半数以上の宿泊所が2階建てと登録しながら実際は3階建ての違法建築だったため、3階部分は使用しないように要望が出されているが、278人中(2日時点)1階・2階に移動したのは22名とのこと。

民間賃貸住宅家賃等実態調査

○ 単身者向け住宅家賃等の動向

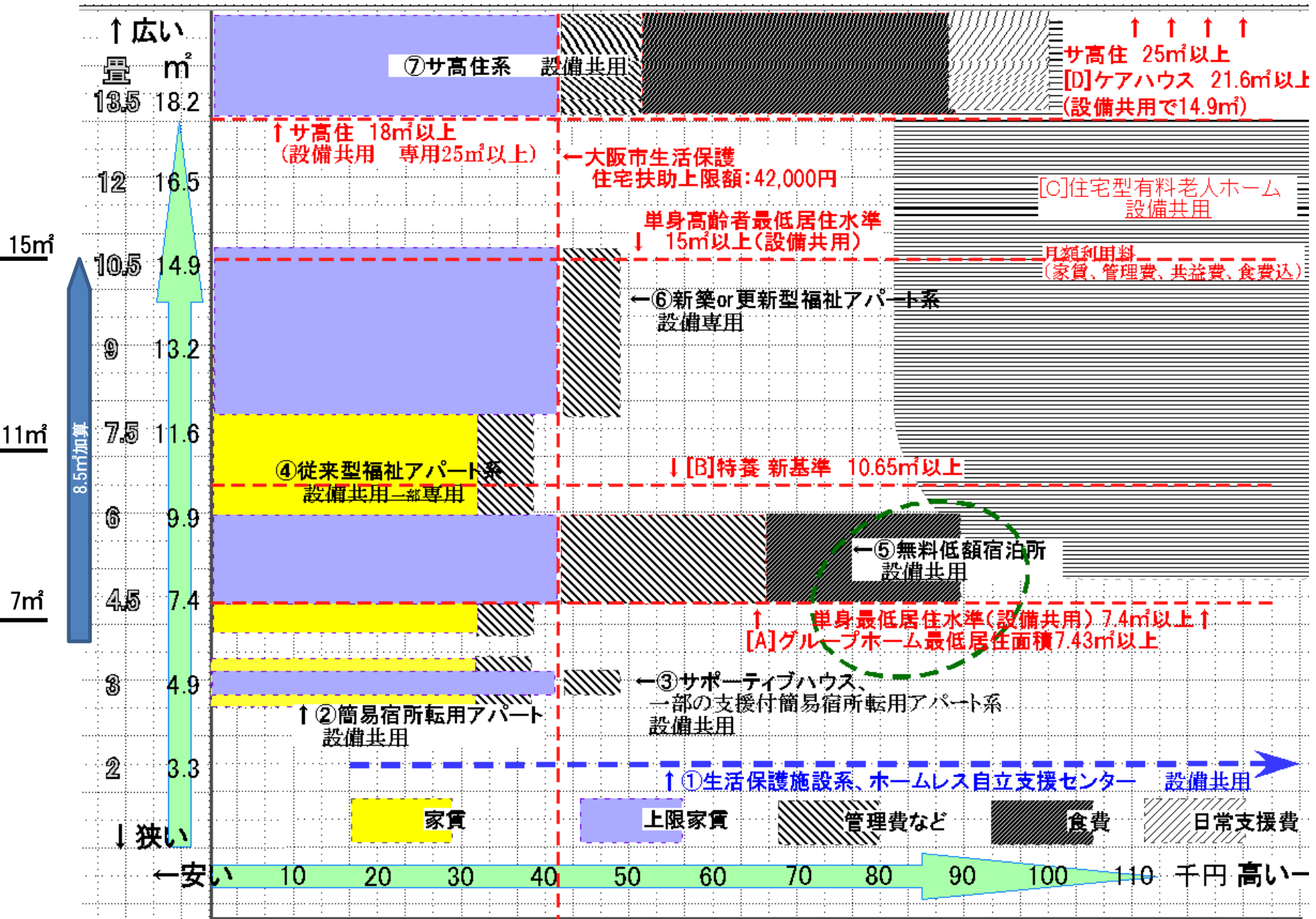
	件数	月額家賃 (万円)	一時金 (月数)	占有面積 (㎡)	築年数 (年)	管理費 (円)
平成16年	754	3.7	4.5	17.12	16.1	5,510
平成17年	631	3.6	4.2	17.38	17.5	5,362
平成18年	868	3.6	3.6	14.40	17.7	5,224
平成19年	1,124	3.6	3.1	17.31	18.6	5,106
平成20年	1,200	3.6	2.9	17.74	19.3	5,298
平成21年	1,627	3.6	2.5	17.85	20.1	5,232
平成22年	1,673	3.6	2.3	18.05	20.7	5,416
平成23年	2,063	3.5	2.2	17.89	21.8	5,133
平成24年	2,867	3.5	2.1	17.76	23.1	5,310
平成25年	2,786	3.5	2.0	17.91	24.1	5,386

【各区分別単身者向け住宅家賃の動向】(単位:万円)

	平成16年(A)	平成25年(B)	(B) - (A)
北区	4.0	3.7	▲0.3
都島区	3.9	3.6	▲0.3
福島区	3.8	3.7	▲0.1
此花区	3.8	3.7	▲0.1
中央区	3.8	3.7	▲0.1
西港区	3.8	3.7	▲0.1
港南区	3.9	3.5	▲0.4
大正区	4.1	3.5	▲0.6
天王寺区	3.8	3.7	▲0.1
浪速区	3.9	3.8	▲0.1
西淀川区	3.5	3.3	▲0.2
淀川区	3.7	3.4	▲0.3
東淀川区	3.4	3.4	0.0
東成区	3.2	3.3	0.1
生野区	3.8	3.4	▲0.4
旭区	3.4	3.1	▲0.3
城東区	3.8	3.2	▲0.6
鶴見区	4.0	3.6	▲0.4
阿倍野区	3.9	3.7	▲0.2
住之江区	3.7	3.5	▲0.2
住吉区	3.6	3.0	▲0.6
東住吉区	3.6	3.4	▲0.2
平野区	3.1	3.0	▲0.1
西成区	4.0	3.8	▲0.2

単身者向け住宅家賃は下落傾向が表れている

- 月額家賃、一時金月数共に下落傾向にある。
- 成約件数は増加傾向にあり、賃貸需要の所得減に伴い安い賃料の住宅を選択する層が増加していると考えられる。
- 区別においてもほとんどの区において10年前と比べると下落している。



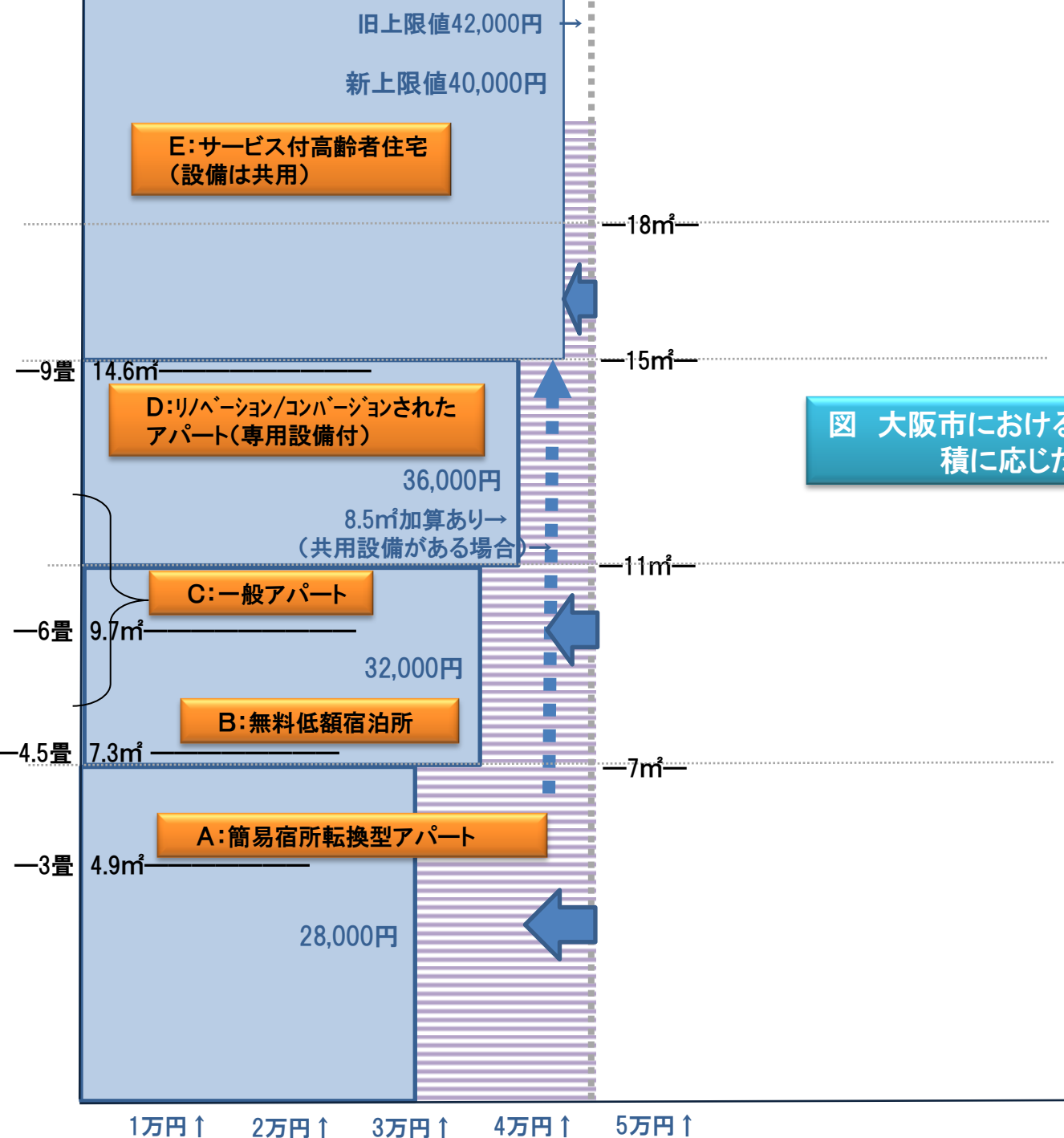


図 大阪市における住宅扶助額の改定と面積に応じた上限額の導入

図 生活困窮者に提供されるさまざまな中間ハウジングの見取り図

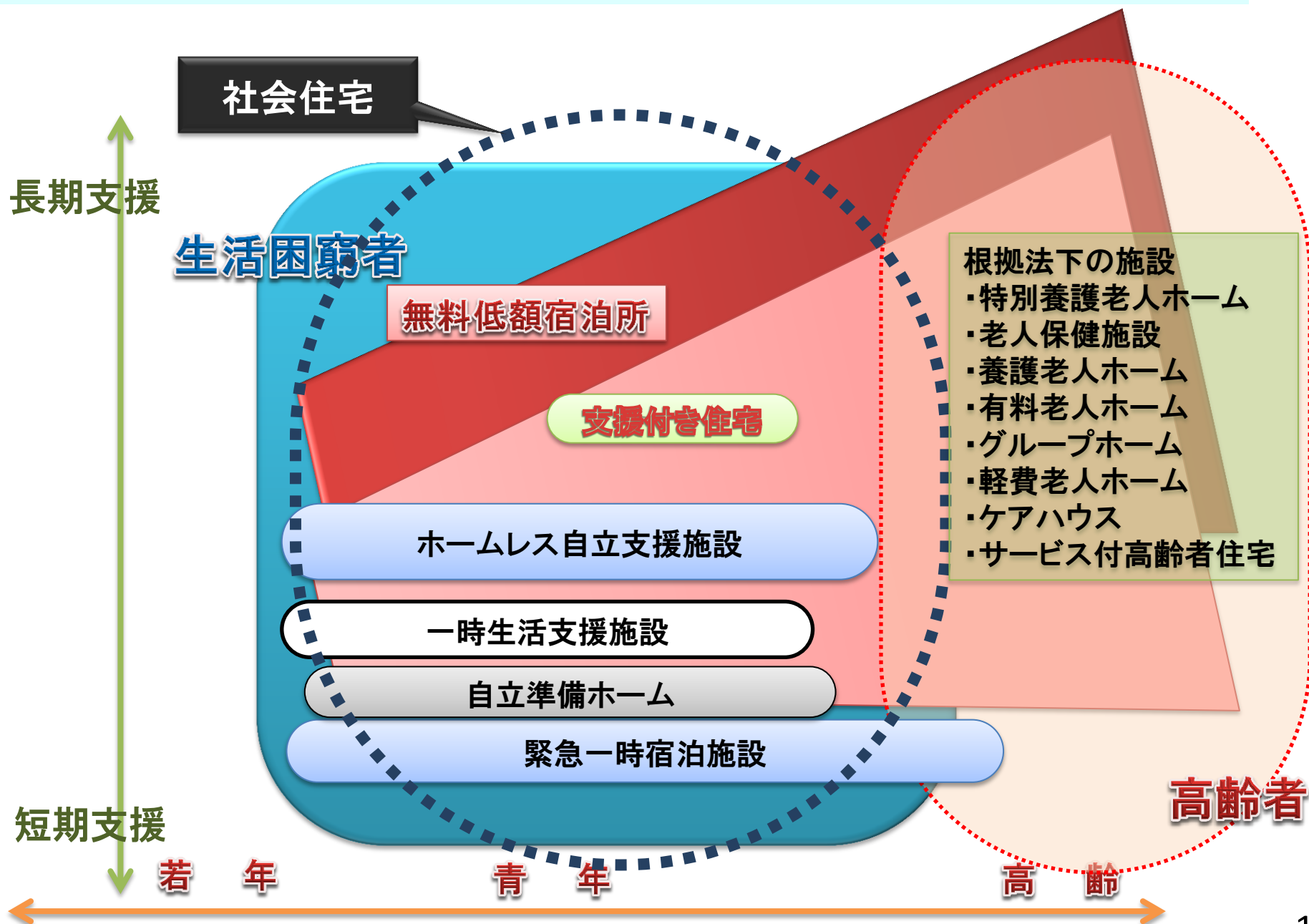
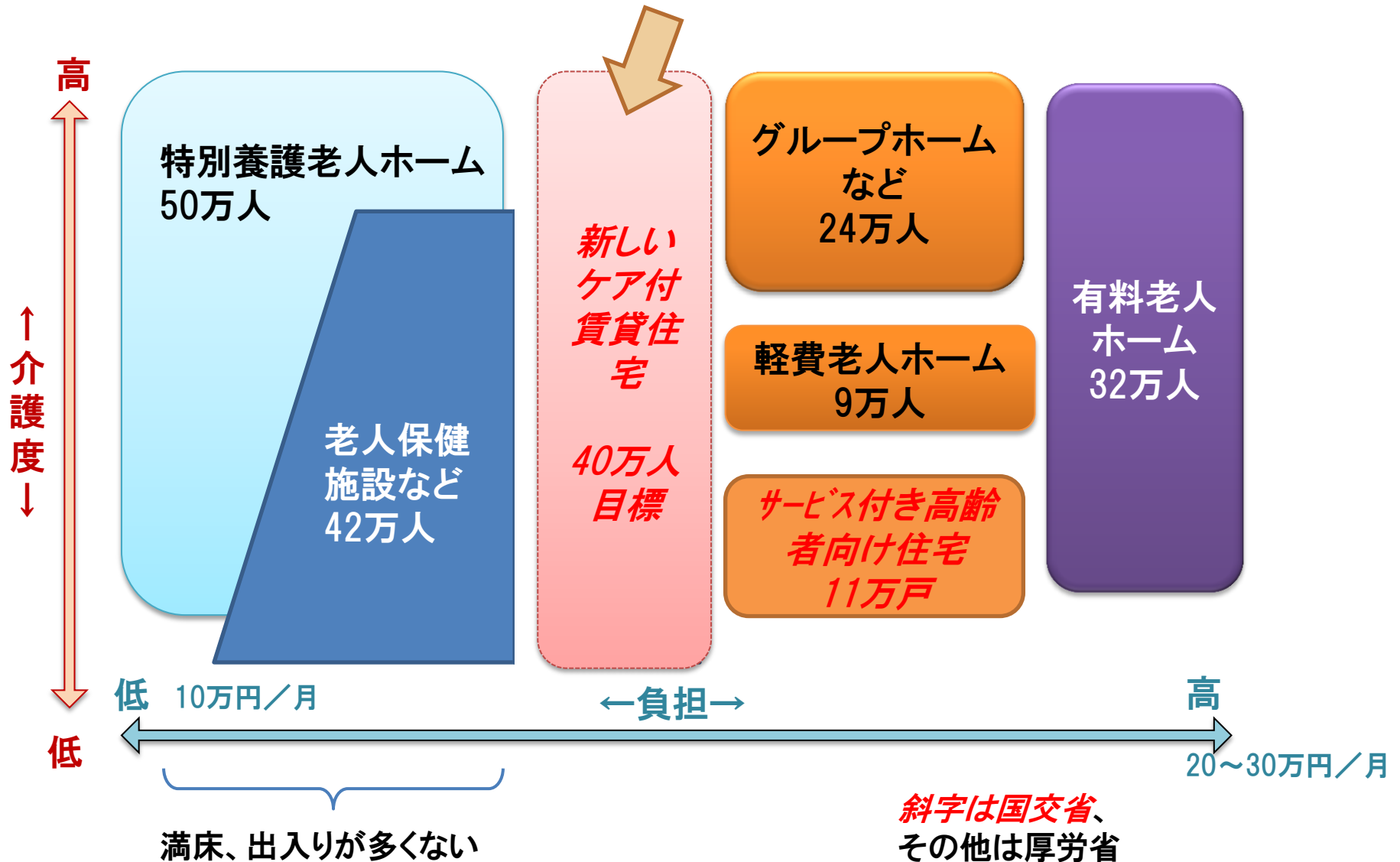
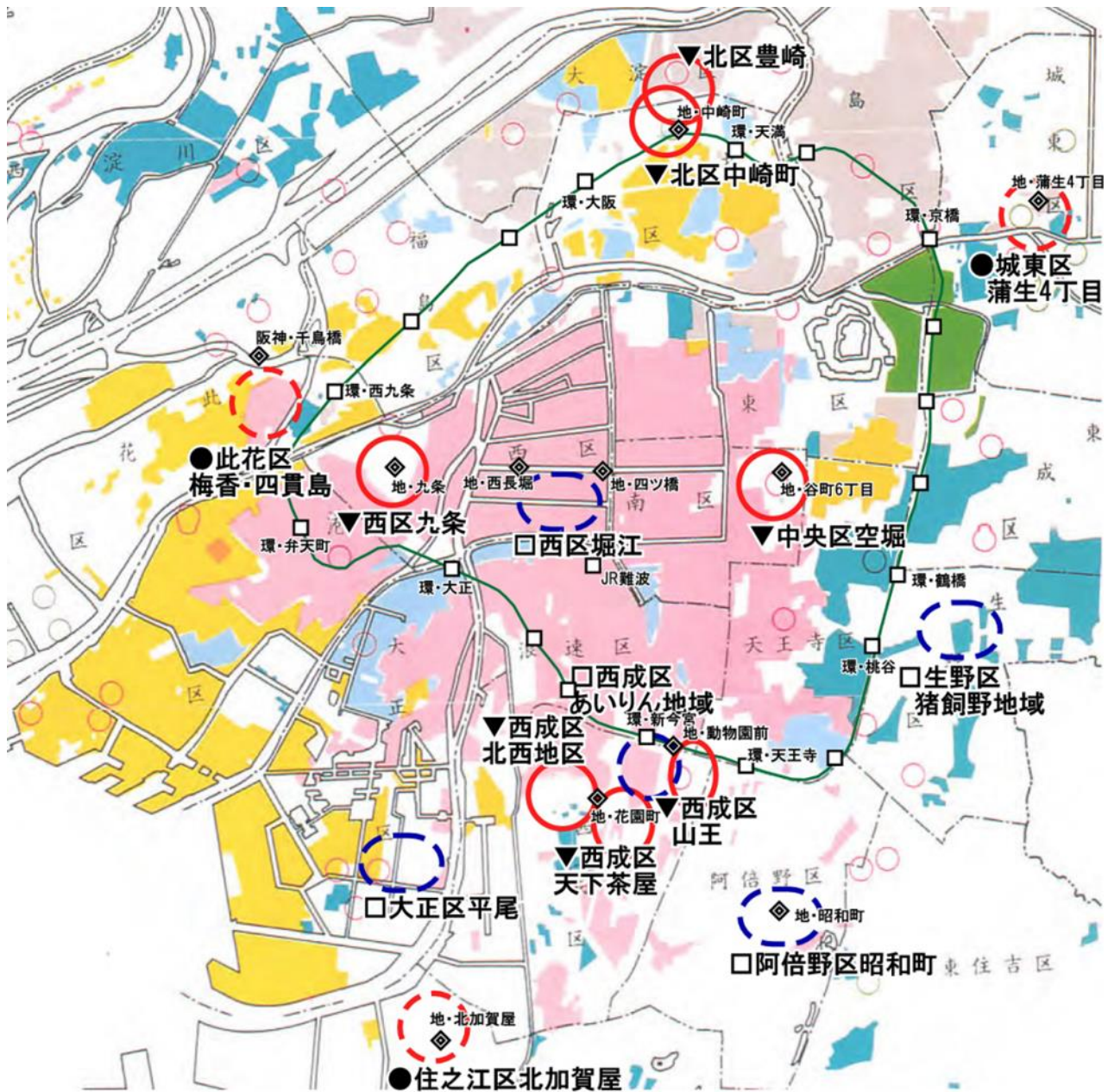
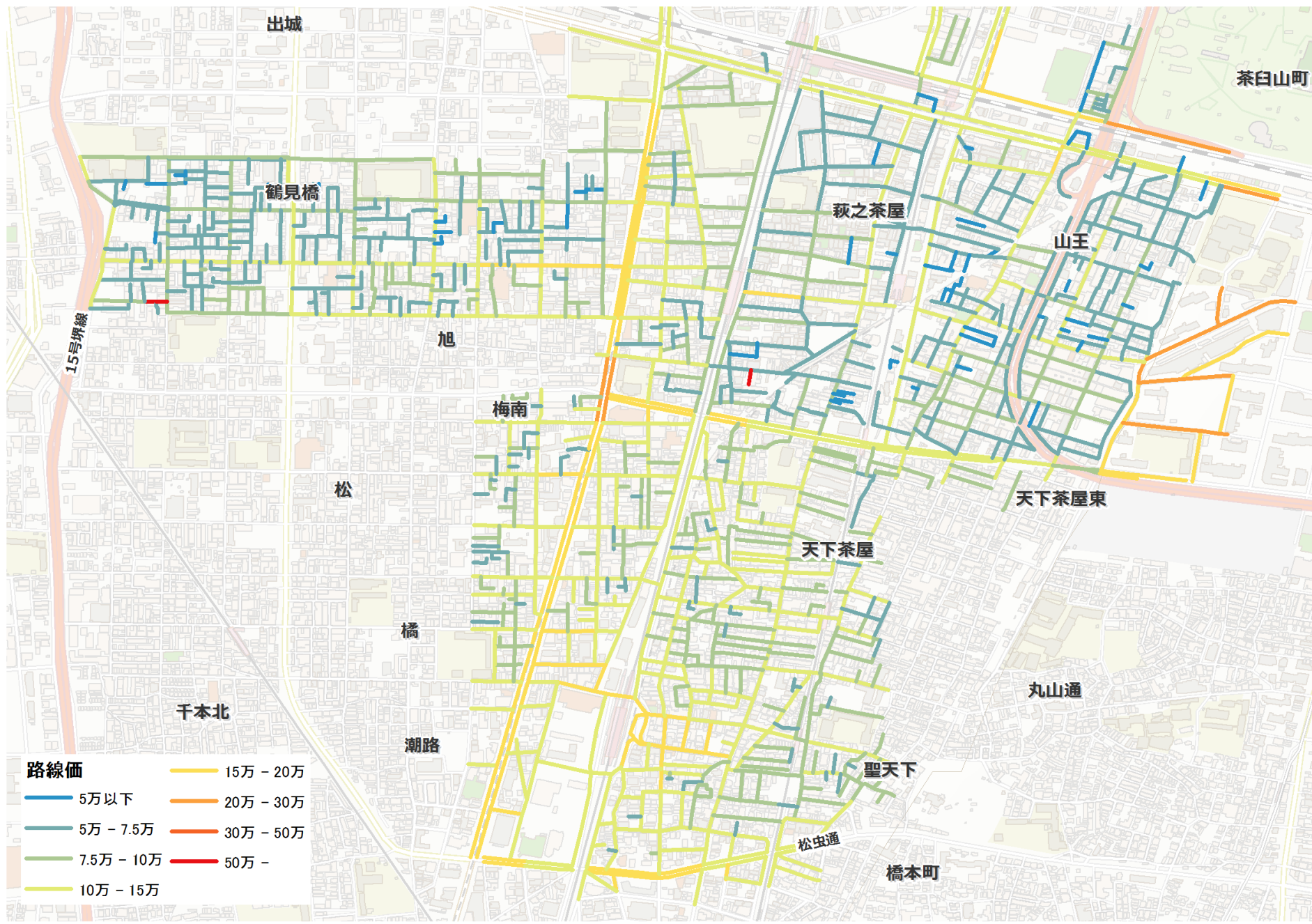


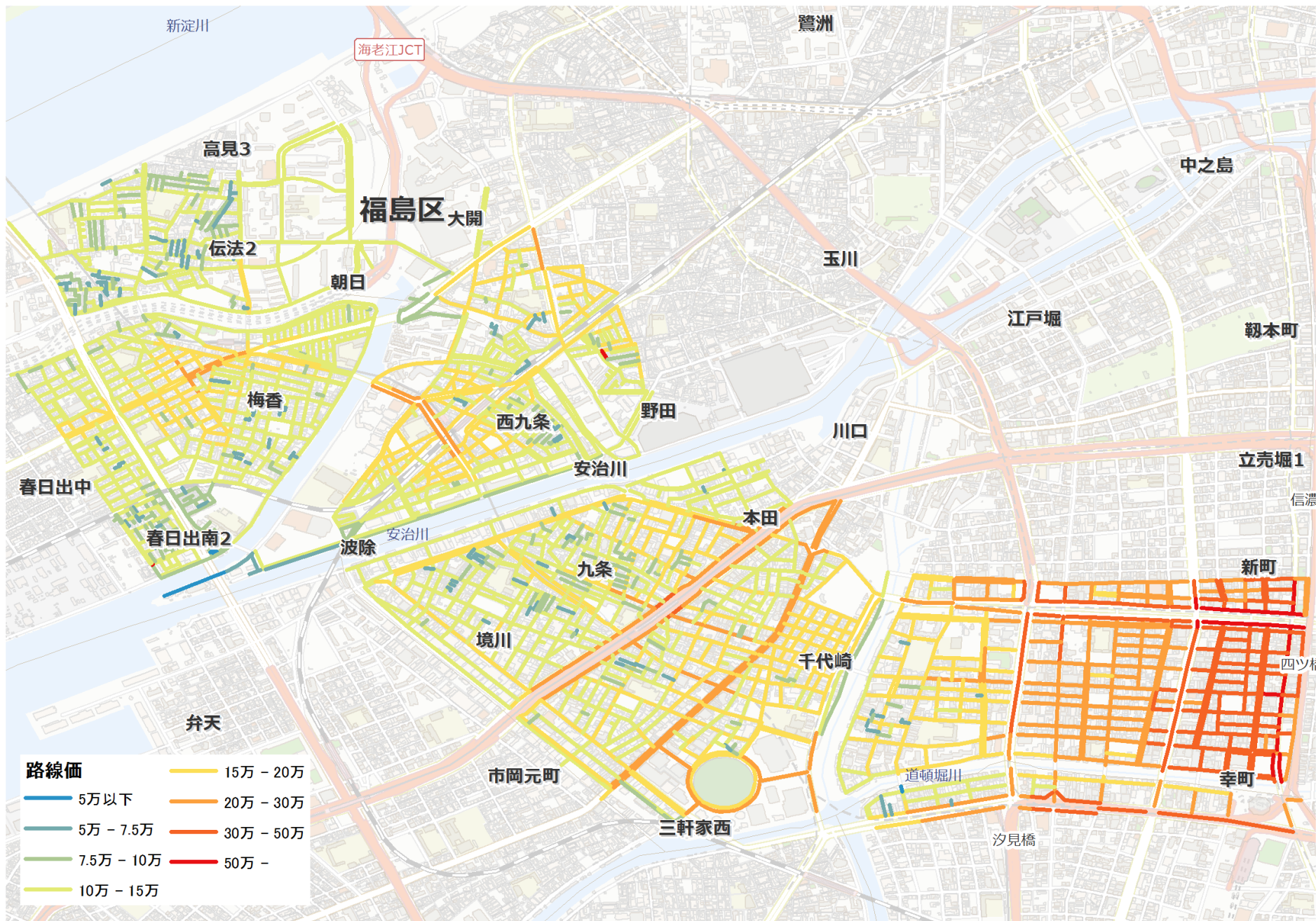
図 新しいケア付き賃貸住宅の必要性

日本経済新聞2013年7月21日版より筆者作成

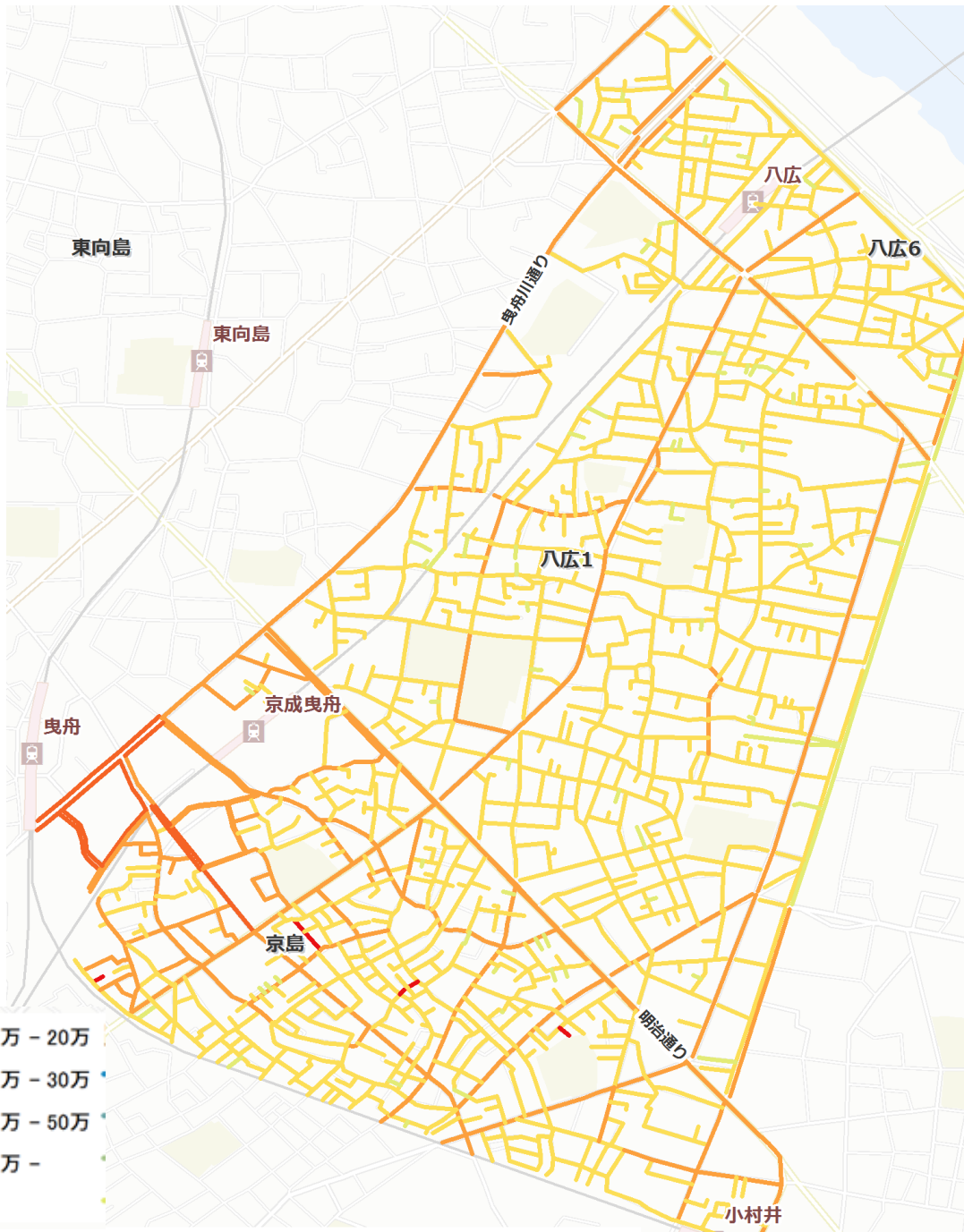












路線価

- 5万以下
- 5万 - 7.5万
- 7.5万 - 10万
- 10万 - 15万
- 15万 - 20万
- 20万 - 30万
- 30万 - 50万
- 50万 -

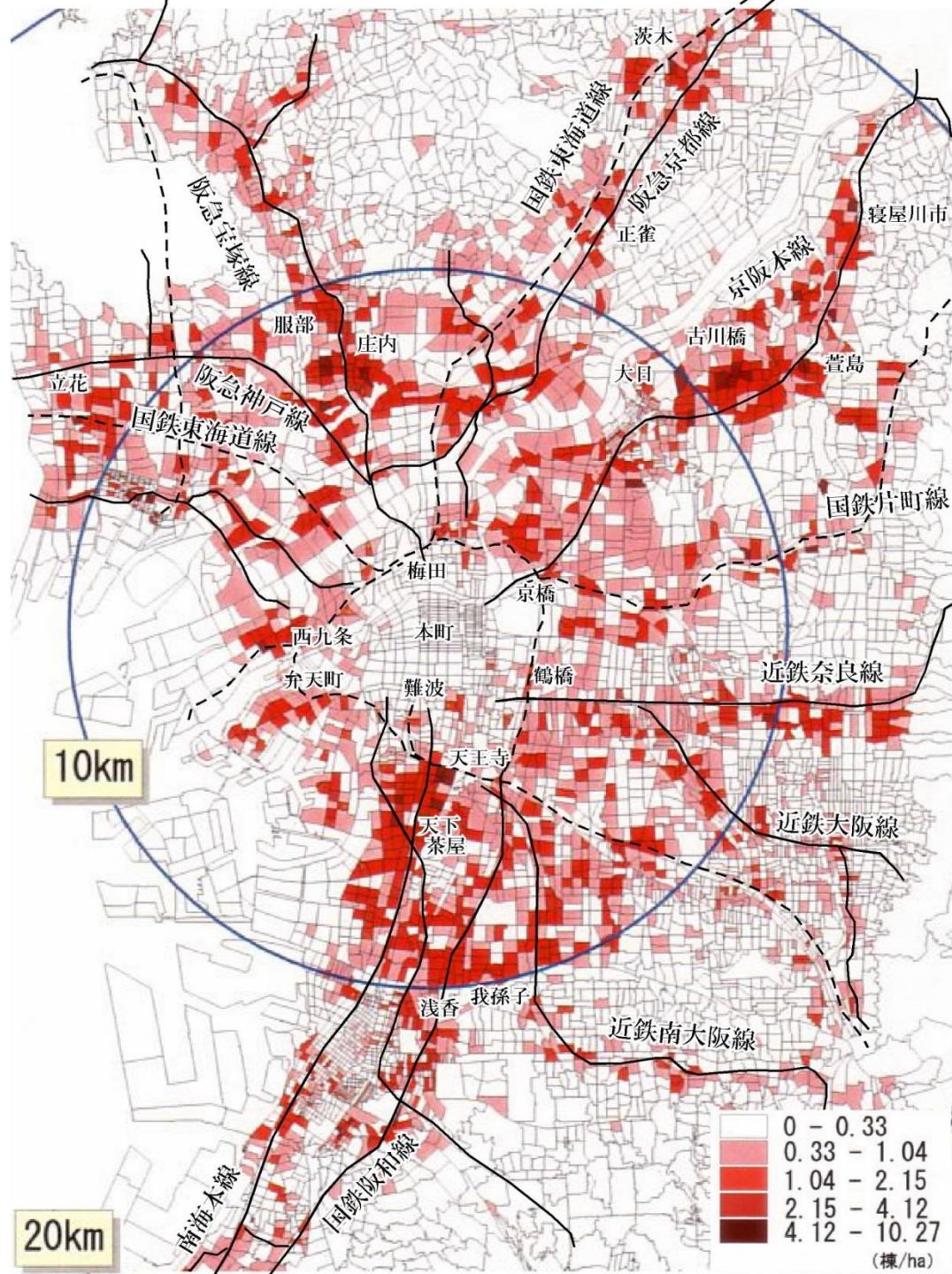


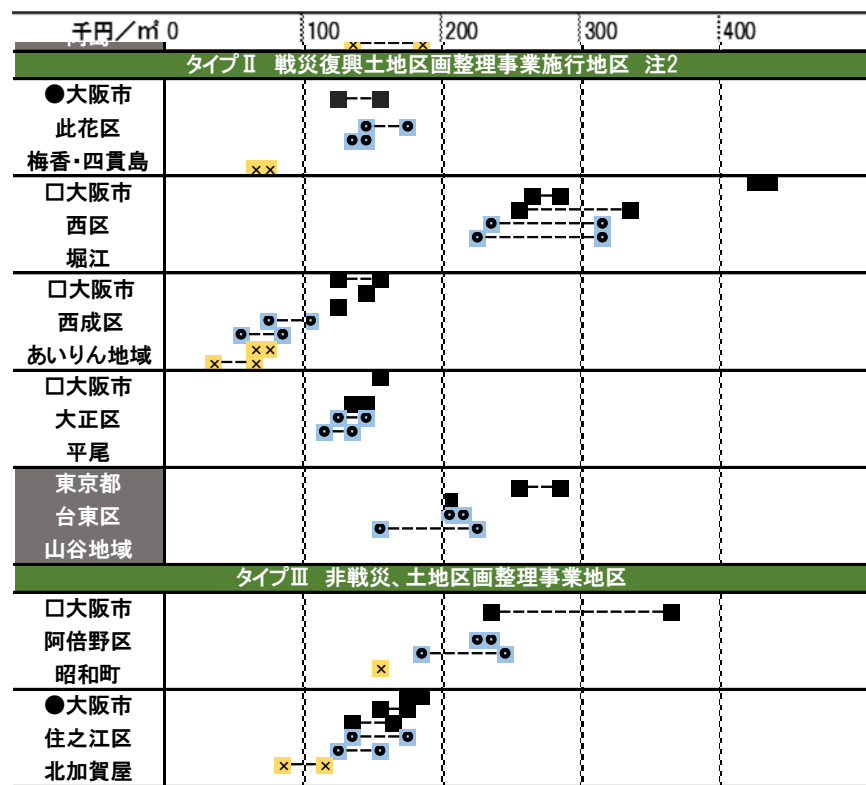
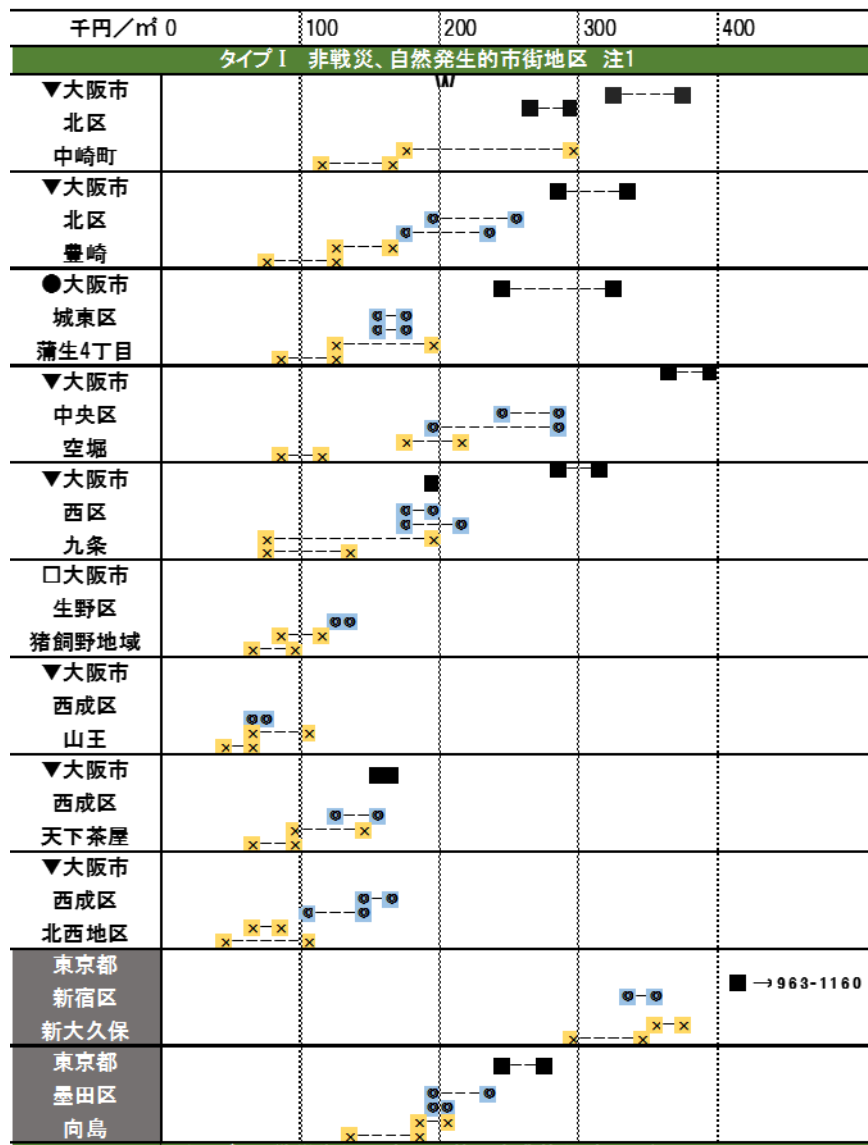
表1 対象地区のまちづくり要因類型化

	戦災	非戦災	▼類型(長屋、路地)		□類型 (アイデンティティ)	●類型 (大地主)
			居住環境改善	昭和 ノスタルジー		
タイプⅠ	—	自然発生的街区	西成区北西地区、(新大久保)、(向島)	中崎町、豊崎、空堀、九条、山王、天下茶屋	猪飼野地域	蒲生4丁目
タイプⅡ	戦災復興事業施行街区	—			堀江、あいりん地域、平尾、(山谷地域)	梅香・四貫島
タイプⅢ	—	土地区画整理施行街区			昭和町	北加賀屋

図2 図1で示した対象地域における
固定資産税路線価からみた1㎡あたりの地価の分布

全国地価マップ <http://www.chikamap.jp/> 平成26年度値より

注 地名欄の▼、●、□については、本文及び表1を参照のこと



- 1段目 ■—■: 6車線以上 中央分離帯有 歩道有
- 2段目 ■—■: 4車線以上 中央分離帯有 or 無 歩道有
- 3段目 ■—■: 2車線 中央分離帯無 歩道有
- 4段目 ○—○: 1~2車線 歩道無 5.5m or 6m以上~8m以下
- 5段目 ◎—◎: 1車線 4m以上~5.5 or 6m以下
- 6段目 ×—×: 細街路 2.7m以上~4m以下
- 7段目 ×—×: 車の入れない路地 2.7m以下

注1: 蒲生4丁目は土地区画整理地区を一部含む、新大久保は江戸時代の城下町プラン区画