

障害者の居住支援政策からみた Policy Delivery System の課題

The assignment of Policy Delivery System of providing houses for disable people

04M43243 真下慶太 指導教員 土肥真人
Keita Mashimo, Adviser Masato Dohi

ABSTRACT

This study aims to evaluate the Policy Delivery Systems which support disable people to rent private rental housing. We investigated local governments measures in Tokyo and the actual situations of real estate agencies that participates supportive systems. The results are as follows: 1) There are 4 types of Policy Delivery Systems to provide rental housing, but they don't work effectively because of social barrier and the character of real estates market. 2) The main reasons of difficulty to rent private rental housing for disable people are the rejection by house owner and unrest for troubles. 3) It needs the supports for house owner, real estate agent and disable people to function the providing system of rental houses to disable people.

1章：研究の背景と目的

1 - 1 研究の背景と目的

近年、日本における公共サービスの提供形態（Policy Delivery System;以下PDS）は大きな転換期を迎えている。戦後から行政は公共サービスの提供者としての役割の大部分を担ってきたが、近年では福祉やまちづくりの分野で顕著に見られるように、NPOや民間営利企業などもその役割を担うようになってきた。

一方で、2006年の障害者自立支援法の施行にみられるように障害者福祉政策も転換期を迎えている。生活施設に入所している障害者や精神病院に長期入院している障害者の生活の場をグループホームや民間賃貸住宅など、地域の中へと移行することが目指されている。しかし、障害者の民間賃貸住宅への入居や居住生活には経済的な制約や社会的な障壁など乗り越えるべき課題が多い。それらの課題を乗り越える為、行政を中心とした支援システムが一部の自治体で実施されている。

そこで本研究では、東京都の区部および市部で見られる障害者に対する民間賃貸住宅への入居・居住を支援する政策を対象とし、居住支援制度の実態を、行政と民間事業者との関係に着目して整理する。さらに、障害者が民間賃貸住宅を利用する際の問題点を明らかにする。以上の結果を踏まえ、現況の居住支援システムの課題を把握し、今後の民間賃貸住宅確保の支援のあり方を考察する。

1 - 2 先行研究

家賃債務保証制度に関して、官民のリスクの分担という視点から川崎市の居住支援制度を考察する研究^{1,2}や、外国人の民間賃貸住宅への入居支援に関して、政策の歴史の変遷を追いながら現在の支援策について考察を加えている研究³があるが、複数自治体の政策を横断的に見た研究や、障害者の民間賃貸住宅利用についての実態調査からアプローチした研究は見られない。

1 - 3 研究の方法と論文構成

第2章では福祉政策の変遷および障害者に関する住宅政策を文献調査により整理し、民間賃貸住宅への障害者の居住支援制度ができた経緯、位置づけを把握する。第3章

では、東京都の自治体を実施している様々な居住支援制度の詳細を基礎データとヒアリング調査から明確にする。さらに、制度の仕組みを目的と事業主体の関係によって類型化し、各類型の運用上の実態・問題等を事業主体やそれらの関係性に着目して明らかにする。第4章では居住支援制度が実施されている自治体の不動産業者へのアンケート調査により、障害者の民間賃貸住宅確保の実態と居住支援制度に対する意識を把握する。第5章では、第3章・第4章で明らかになった行政側から見た制度の問題と、民間賃貸住宅の提供の現場にいる不動産業者から見た入居を困難にしている問題・意識から、今後の民間賃貸住宅確保の支援のあり方を考察する。

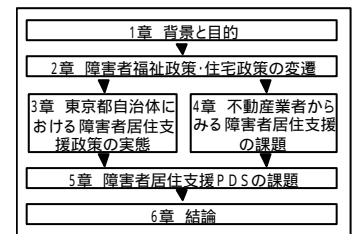


図1 論文構成

2章：障害者福祉・住宅政策の変遷

本章では、文献調査から福祉政策の変遷および障害者に関する住宅政策をまとめ、民間賃貸住宅への障害者の居住支援制度ができた背景、現在の位置づけを把握する。

2 - 1 障害者福祉政策の変遷

戦後の障害者福祉施策の主な体系は福祉施設への入所であったが、1980年代より徐々に地域福祉へと移行していった。障害者自立支援法制定等により、地域福祉が障害者福祉施策の中心となり、地域移行が進められている。地域移行の具体的な数値目標は、平成23年度末までに施設入所者の1割以上、平成24年度までに、「受け入れ条件が整えば退院可能な精神障害者」約7万2千人（東京都で5千人）が地域生活に移行することが目指されている⁴。施設入所者や入院者の地域移行は、グループホーム等への移行促進だけでなく、公営住宅や民間賃貸住宅等の一般住宅への移行も視野に入れて取組むことが重要であるとされている⁵。また、親元からグループホームや一般住宅への独立もある。

障害者福祉政策の地域移行への転換に合わせて、サービス供給のあり方は従来の中央集権的なものから地方自治体へ分権化され、供給主体は民間企業等にまで拡大され、同時に福祉サービス供給に際しての行政の関与方法そのものが大きく変わりつつある。

2-2 障害者に関する住宅政策の変遷

戦後、住宅政策は公的資金による直接供給が中心であったが、現在の政策は、「公的供給を中心とする体系」から、「市場の条件整備、誘導、補完」へ転換された。市場に対応できない障害者等に対してはセーフティネットとして公営住宅を活用することが示されている。しかし、公営住宅は縮小されていくため、民間の活用も必要であり、民間賃貸住宅への入居・居住支援政策が整備されつつある。

障害者福祉政策と住宅政策は、それぞれがその主たる施策の対象層と提供方法を異にして進められてきたが、現在は両者が同時に転換期を向かえ、両者が協働して施策を進められ始めている。

2-3 住宅・福祉政策の中の居住支援制度の位置づけ

公営住宅やグループホーム等は、行政が直接供給したり、行政やグループホーム運営団体が民間の家主から賃借して障害者に提供したりという、民間賃貸住宅市場から外れた形で障害者に住宅を提供するシステムであった。しかし市場主義的政策では、障害者は不動産業者を通じて家主と直接契約を結ぶ、一般の民間賃貸住宅市場の中の存在となる。住宅弱者である障害者が民間賃貸住宅市場で住宅を確保するために行政が行なう支援が居住支援政策である。

3章：東京都自治体における障害者の居住支援政策の実態

本章では、障害者に対する居住支援制度を実施している東京都の自治体に対するヒアリング調査より、支援政策の概要と制度上の問題を把握する。さらに、行政から見た障害者の賃貸借契約における問題と、市場を活用する際の行政上の問題を把握する。

3-1 東京都の自治体の居住支援制度の策定状況

東京都の自治体における障害者に対する居住支援の取り組みの有無と内容を把握した。何らかの形で支援をしているところは53自治体中(23区26市4町村)、19自治体

表1 居住支援政策の実態

	物件探しのサポート				家賃等債務保証			家賃助成			見守り支援			
	(a)自治体窓口型	(b)協力店リスト型	(c)物件情報ストック型	(d)相談会型	(a)保証会社型	(b)公的保障型	開始年度	実績	保障会社	(a)家賃助成	(b)住替え家賃助成	(c)入居一時金助成	開始年度	実績
千代田区							2004	(1)	1社				1991	-
港区													1992	1(4)
新宿区														
文京区							2006	0	2社					
品川区							2006	0	1社					
目黒区							1991	(2)	-				1991	(90)
大田区							1998	(8)	4社				1991	-
世田谷区							2001	(30)	2社					
渋谷区							2005	(1)	1社				1991	-
中野区							2006	0	3社				2006	0
豊島区							2002	(6)	1社				1991	-
北区							2005	(2)	1社					
板橋区							2005	(10)	2社					
練馬区							202	(8)	2社					
国分寺市							1996	0	-					
武蔵野市													1998	87
府中市														120
国立市													1990	10
清瀬市							1998	-	-					

凡例：<支援の仕組み> : 中心的事業 : 補助的事业
 <協力店> : 全店 : 宅建協会等会員すべて () : 区内宅建協会等会員数
 <実績> : 障害者の成約数 () : 高齢者等を含む全対象者の成約数 - : 不明

(14区5市)であった。支援の内容は大別して、物件探しのサポート、家賃等債務保証、家賃助成、見守り支援の4つの取り組みがなされ、さらにそれぞれに仕組み上の違いによる類型化を行なった【表1、図2】。

3-2 居住支援政策の概要と制度上の問題

物件探しのサポートは、宅地建物取引業協会や不動産業者を協力主体とし、民間賃貸住宅市場では得られにくい、障害者を敬遠しない物件や不動産業者(協力店)の情報を提供するものである。しかし、行政が収集・提供できる物件や協力店の情報の量や質に問題があるため、実態として全体的に成約率は低く、うまく機能していない。

家賃等債務保証制度は、保証人がいない人に対して代替保証人を提供するものであり、民間の保証会社を利用するものと、自治体が保証人となるものがある。金銭的な保障のみで人的な保障でないことが問題として挙げられる。

家賃助成制度は、家賃などに対する現金給付である。過度の財政負担が問題で、上限額、助成期間、助成人数などを制限することで負担を軽減する自治体が多い。

見守り支援制度は、介護事業所を協力主体とし、安否確認による居住生活の安心を提供するもので、行政内の部局間の連携が問題となっている。

3-3 障害者の民間賃貸住宅への居住支援の問題

(1)行政から見る障害者の賃貸借契約における問題

行政の意識から、障害者の賃貸借契約には、「不動産店や家主の協力が得られない」という<社会的問題>と、「障害者の希望に合う物件が少ない」という<民間賃貸住宅市場での物件の問題>が存在していることが把握できた。<社会的問題>は、不動産業者や家主が障害者を仲介・受容することで、業務上の負担やトラブルのリスクを負うことが要因の一つであると考えられている。<民間賃貸住宅市場での物件の問題>には、障害者の経済力が低いことや障害固有の問題が選択の幅を狭めていることが挙げられた。

(2)市場を活用する際に生じる行政上の問題

民間賃貸住宅市場を活用する際に生じる行政上の問題として、行政の民間に対する責任の問題が挙げられた。居住支援政策は行政が障害者を不動産業者や家主に紹介するという側面もあることから民間に対する責任がある。そ

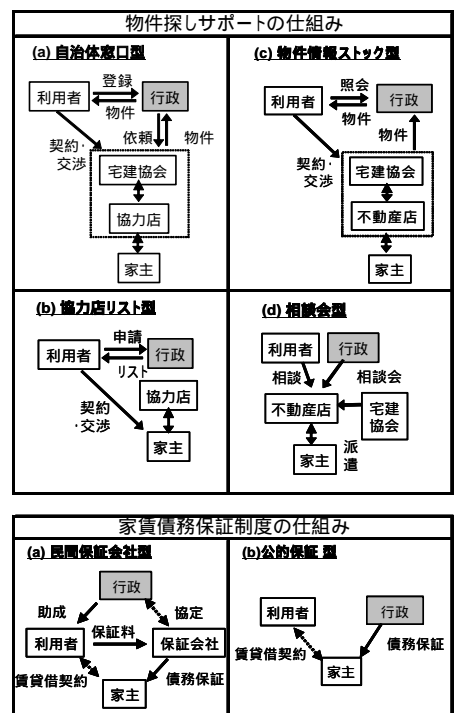


図2 各居住支援政策の仕組み

のため、問題が起きないように制度利用者の審査を行なう必要があるが、その審査にも限界があることが挙げられた。また、入居後の問題発生を予防するためのアフターフォローも必要であるが、福祉政策との連携が行政の縦割り構造ゆえになかなか実行できないという問題が挙げられた。また、家主や不動産業者の積極的参加を促すために謝礼金やステッカーなどでインセンティブを与えているケースでは、制度悪用の問題が存在していることが挙げられた。

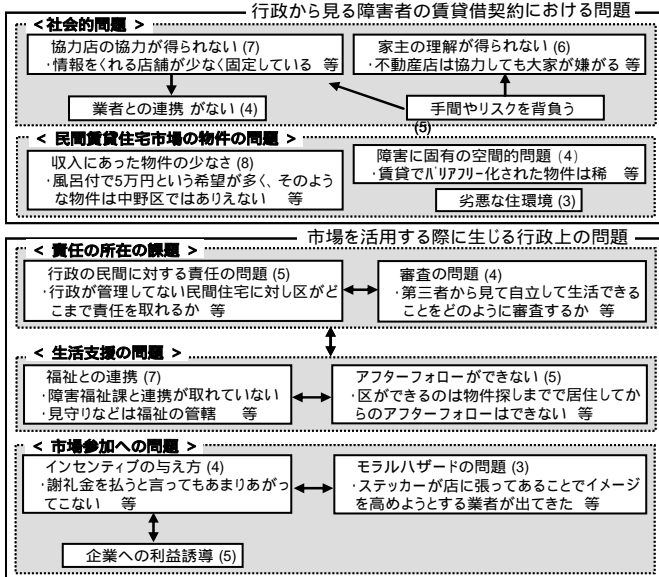


図3 行政側からみた居住支援政策の課題

4章：不動産業者から見る障害者居住支援の課題

4章では、協力不動産店へのアンケート調査により障害者の民間賃貸住宅確保の実態と支援政策に対する評価を明らかにする。

4-1 調査の概要

本調査は、大田区、目黒区、世田谷区の協力不動産店を対象とし、全数アンケート調査を行った。調査票の配布方法は、店舗へ訪問して手渡しで配布する方法と郵送法を併用した。回収方法は両者とも郵送によるものである。調査票配布時（2006年12月）の協力店店舗数は、大田区95店、目黒区44店、世田谷区80店、合計216店であった。調査票は現在の全協力不動産店に配布し、65通回収し、回収率は30.1%であった。なお、本調査では身体障害者および精神障害者を扱った。それは、知的障害者の一人暮らしは極めて少なく⁶、不動産業者の業務上の経験があまりないことが予想されるためである。

4-2 協力不動産店の実態

(1) 障害者の来店件数と成約件数（年間）

障害者の来店件数・成約件数共に全体として少なく、身体・精神障害者を比較すると精神障害者の方がより少ない。しかし、中には群を抜いて多い来店数や成約数を持つ業者も存在しており、業者による違いが大きい。

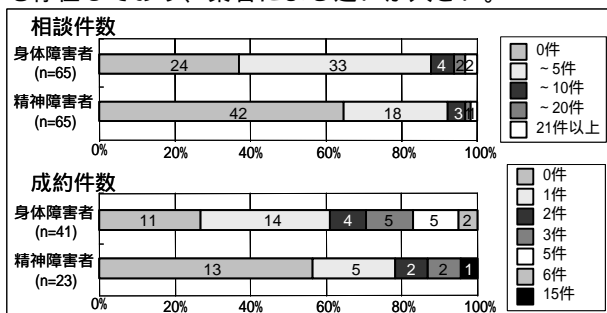


図4 障害者の相談件数と成約件数（年平均）

(2) 制度参加のきっかけ

協力店になったきっかけは、仲介件数が増加するという期待よりも、社会的責任に基づく動機のほうが多い。

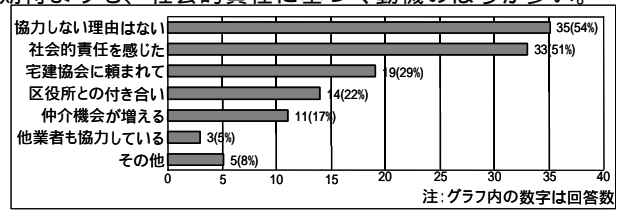


図5 制度参加の動機

(3) 制度参加の度合い

物件探しのサポートの自治体窓口型と協力店リスト型の政策に対する参加の度合いとして、情報提供の頻度を尋ねたところ、自治体窓口型も協力店リスト型も提供の頻度はあまり高くない。

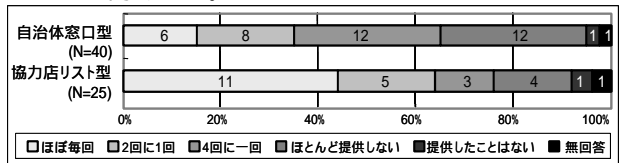


図6 制度参加の頻度

4-3 民間賃貸住宅への入居が困難な要因

障害者の民間賃貸住宅への入居が困難である要因は、身体・精神障害者ともに「家主からの入居制限」、「希望に合う物件の少なさ」、「予算の問題」が多くあげられた。そのほかに、身体障害者については「空間的なバリア」が、精神障害者については「社会的なバリア」があげられている。入居後の生活に対する不安としては、身体・精神障害者ともに火事などの事故や、病気や怪我に対して不安に思う事業者が多い。特に精神障害者については、近隣とのトラブルが一番不安に思われている。

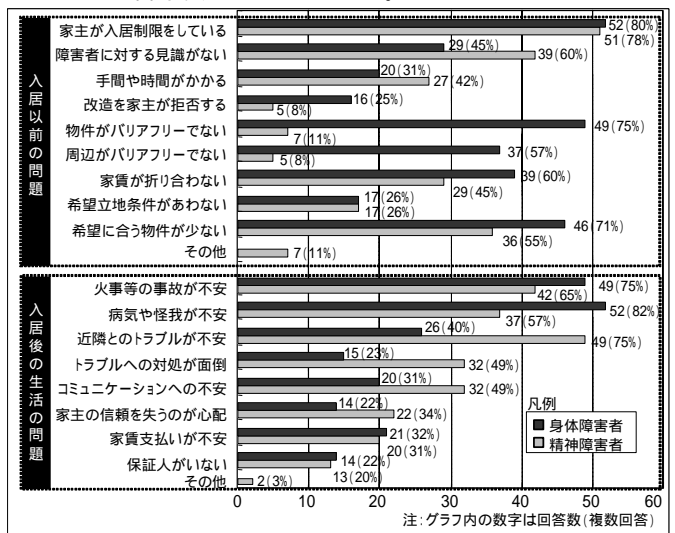


図7 民間賃貸住宅への入居が困難な要因

4-4 居住支援に対する要望

今後の障害者の入居・居住支援についての意見は、障害者用住宅の確保、家主への支援、不動産業者への支援、障害者への支援に関するものが得られた。

障害者用住宅の確保については、行政等による管理の障害者用住宅の建設、借り上げが求められていた。これは、障害者の住まいの確保を市場に任せることは非常に難しく、行政の方で住まいを確保するべきであるという意識が表れている。

不動産業者への支援に関する意見は、不動産業者へのリスク保証など、補助や援助を求めるものがあげられた。不

動産業者にとって障害者の仲介をすると様々なリスクや負担を負わなければならないため、不動産業者へのリスク保証や援助等は重要な課題であるといえる。

障害者への支援に関する意見は、家賃補助を求める意見が挙げられた。障害者の支払い可能家賃の低さにより紹介できる物件が少ないため、家賃補助により物件の選択肢を拡大できるという意識が表れている。

家主への支援に関する意見は、家主の不安を解消し、理解を得るための様々な支援が求められている。それは、見守り支援によるトラブルの防止、トラブルが発生したときの保障、トラブルへの対処の体制、自立生活不可能になったときの受け皿の整備などである。

<障害者用住宅を求める意見>	<家主への支援に関する意見>
<ul style="list-style-type: none"> 障害者用住宅の建設 (8) ・障害者用の寮、アパートをつくるべき等 	<ul style="list-style-type: none"> 見守り支援の拡充 (3) ・安否確認を一日一回はできるように制度を作るべき等
<ul style="list-style-type: none"> 借り上げ住宅の増加 (2) ・区が借り上げ物件を増やすこと等 	<ul style="list-style-type: none"> トラブル対処の体制の整備 (1)
<ul style="list-style-type: none"> NPOによる借り上げ (1) 	<ul style="list-style-type: none"> 自立不可能になった時の受け皿の整備(2)
<ul style="list-style-type: none"> グループホームの建設 (2) 	<ul style="list-style-type: none"> 保証制度の充実
<不動産業者への支援に関する意見>	<ul style="list-style-type: none"> インセンティブ保障 (2) ・大家さんが飛びつような減税措置と保証金が必要等
<利用者への支援に関する意見>	<ul style="list-style-type: none"> リスク保障 (2) ・行政による原状回復の負担費があれば説得の材料になると思う等
<ul style="list-style-type: none"> 利用者への家賃補助 (2) ・援助額の基準をもう少し上げて欲しい(約2~3万くらい)等 	<ul style="list-style-type: none"> 家主への啓発 (3)
	<ul style="list-style-type: none"> 民間の積極的参加 (3)

図8 不動産事業者からみる入居支援制度の課題

5章：障害者居住支援 PDS の課題

様々な支援の必要性と行政上の問題

民間賃貸住宅への入居・居住支援政策は、実態としてあまりうまく機能していない。行政が捉えているその主な要因は、「協力不動産店の協力が得られない」「家主の理解が得られない」といった提供する主体側の<社会的問題>と、「希望に合う物件が少ない」という<民間賃貸住宅市場の物件の問題>であった。協力店の意識からは、「家主からの入居制限」や、「希望に合う物件の少なさ」が民間賃貸住宅への入居を困難にしている問題として多く挙げられていた。また、社会的責任に基づく積極的な参加や中立的参加をしている不動産業者が多くある一方で、協力店の制度利用の度合いはあまり高くない。これらより、「家主の理解を得られない」ことや、「希望に合う物件の少なさ」から、協力したくても協力できないという状況があることが見受けられる。したがって、協力的な不動産業者を障害者の民間賃貸住宅における居住支援のシステムに取り込むだけではこのシステムはうまく機能せず、「家主の理解が得られない」という<社会的問題>の解消、「希望に合う物件が少ない」という<民間賃貸住宅市場の物件の問題>の解消をする必要がある。

<社会的問題>の解消には、トラブルの予防やトラブル発生の際のリスク保障が必要であることが協力店の意識から得られたが、トラブル発生の際の軽減には見守り支援が、リスク保障には家賃等債務保証が対応している。しかし、家賃等債務保証に関しては近年様々な自治体が整備を進めているが、見守り支援に関しては「福祉との連携が取れない」という行政の縦割り構造上の問題があり実行ができていない。また、不動産業者にとっても家主の信用を失うリスクや負担が重大な問題となっており、不動産業者への支援や保証等の必要がある。また、インセンティブ等で積極的な参加を誘導することも行政・不動産業者双方から考えられているが、制度運用上の問題は多い。

<民間賃貸住宅市場の物件の問題>の解消には、障害者

の経済力の低さや、障害固有の問題のための希望条件付加などによって選択の幅が狭くなっているため、家賃助成が必要である。しかし、行政の家賃助成の実施状況に見られるように、財政への過度の負担が問題となっている。

民間賃貸住宅居住支援 PDS の課題

<社会的問題> <民間賃貸住宅市場の物件の問題>に対する支援が不足する現状では、障害者を受容している家主の動機は、善意に基づくものであるか、老朽化などによって借主を選べない状況に基づくものであると考えられる。それが後者である場合、市場に敬遠された物件と、市場に敬遠された障害者とのマッチングシステムとなりうる危険性がある。このような危険性を避け、障害者の民間賃貸住宅への居住支援 PDS を有効に機能させるには、上記のように、家主、不動産業者、障害者の3者に対する様々な支援と、福祉団体等を巻き込んだ支援システムが必要であり、その構築には経済的・時間的コストがかかる。

障害者の民間賃貸住宅への居住支援政策は、市場活用による財政負担の削減要請と、ノーマライゼーションの理念に基づく福祉側からの要請のもと政策化された。財政的側面での PDS の市場化の是非は、これらのコストを勘案した上で検討される必要がある。一方で、地域移行先が、公営住宅やグループホーム等の福祉的に保護された住まいではなく、民間賃貸住宅市場で住宅を探すということは、ノーマライゼーションに基づく障害者の権利主体化という観点で見ると、その意味は大きい。つまり、民間賃貸住宅への地域移行は、空間的に地域を移行しただけでなく、社会的にも地域へ移行するという意味をもち、上記の支援のコストが大きいくとも整備を進めることが重要である。

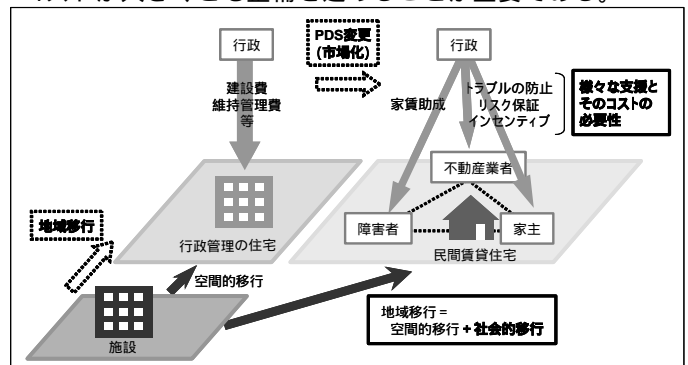


図9 障害者居住支援 PDS の課題

6章：結論

- ・民間賃貸住宅の居住支援のシステムは4つのタイプがあったが、実際には社会的な課題や、行政の市場介入の問題などからあまり有効に機能していない。
- ・障害者の民間賃貸住宅への入居が困難である要因には、家主の入居制限やトラブルに対する不安が大きい。
- ・市場機能を活用した民間賃貸住宅確保のシステムが機能するには、不動産業者をシステムに取り込むだけではなく、家主、不動産業者、障害者の3者への支援が必要である。

<参考文献>

- 1 内海麻利他(2000)「川崎市の居住支援制度に関する考察—入居保証システムに着目して—」都市住宅学31号 p27-32
- 2 白石敬博(2006)「川崎市における民間賃貸住宅の居住支援制度」都市住宅学53号 p38-43
- 3 稲葉佳子(2005)「外国人の民間賃貸住宅入居支援策に関する考察」都市計画論文集40-2 p63-70
- 4 障害保健福祉関係主管課長会議資料(2006)「障害福祉サービス基盤整備について—障害福祉計画の「基本指針」—平成18年3月1日」p6
- 5 東京都障害者施策推進協議会(2006)「地域における障害者の自立を支援する総合的施策の展開について(最終提言)平成18年8月22日」p25-26
- 6 東京都社会福祉基礎調査(2003)「障害者の生活実態」東京都 p33,121,176
障害者の一人暮らしの割合は身体18%、精神31%、知的4%