

1. 高齢単身生活保護者の生活居住実態

(1) 問題意識

西成区における生活保護の実態は、不正受給、稼働年齢層への濫給、生活の失敗、非保護世帯への圧迫、年金層との逆転現象、住宅扶助の上限はりつき、多額の医療扶助、貧困ビジネスなど、あげたらきりが無いほど、そのマイナス面の指摘がメディアを賑わしている。本章の目的は、生活保護受給者本人へのアンケート調査を踏まえて、正確な実態を知ってもらい、バランスのとれた冷静な議論を促したいことが第一点である。

第二点には、生活保護の住宅扶助で強く成り立っている住宅市場の現状を知っていただくとともに、なぜそのような事態になっているのか、そして他所には見られない住宅更新が進んでいること、同時に取り残された住宅の多いことの現状把握を促すことにある。

第三点には、貧困ビジネス論とも関係するが、単身男性への家政サービス提供がどうしても必要とされていること、そのための対価について、今のところ生活保護費を利用するしかない現状も認識していただきたいことにある。

(2) 西成区全体に広がった→そのボリュームは大変大きい

西成区における生活保護受給者の地理的な広がり、2005年の西成区の高齢生活保護受給者の調査（「大阪市西成区の生活保護受給者の現状」大阪市2006年3月（編集代表水内）http://www.osaka-sfk.com/pdf/nishinari_060405.pdf）で明らかになった。1アパートに10世帯以上生活保護の方が居住しているアパートの分布からは、あいりん地域、その周辺のみならず、西成区全体に広がった。

(3) あいりん地域経験／野宿経験が大変多い→固有の生活支援が必要志向

この西成区全体に居住する高齢生活保護受給者のプロフィールをみると「非野宿・あいりん」、野宿はしていないけれどもあいりんの日雇い経験をした人が32%、「野宿・あいりん」、野宿もあいりん地域の経験もあるという人が32%、「野宿・非あいりん」、野宿はしているがあいりん地域の経験はないという人が5%、「非野宿・非あいりん」、野宿もしていない、あいりんも経験ないという人が31%となっている。野宿経験やあいりん地域経験という、他の地区では見られない人生経験を有している人々がマジョリティであり、それだけにかなり固有の生活支援が必要であることが、この分布から判明する。

(4) 地域で既に生活保護を受給する人々にどのような意向、志向が見られるか？

まず新たに住み始めた人の居住年数は短く、5年未満が3分の2を占める状況である。地域とのつながりを求めるのは困難であることは一目瞭然である。ところが住み続けたいという志向は61%と結構ある。住宅の質にあまりこだわっていないという要因もあるが、同時に転居経験が22%にのぼっており、住宅の設備や環境や音の問題から生じるトラブルとか立ち退きなどがかなり要因として効いている。

(5) あいりん地域に対する定住志向もかなり強い

あいりん地域に住むか住まないかという理由については、現にあいりん地域外に住んでいる人は、間取りや広さとか環境というのを優先して住宅を選択しているが、現にあいりん地域に住んでいる人は、人に勧められたとか敷金が要らないという少々消極的な理由が多い。あいりん地域外の人の方がより住宅の選好ということに関してはある程度意識を出しているが、永住志向、居住の満足度に関しては内外余り変わらないという数値が出ている。大半が3畳1間で暮らしているその居住面積の狭さを補う何らかの付加的・社会的サービス、地域が好きであるという感触というのがかなり効いており、あいりん地域内でも、応援とか支援のあり方の独特のパターンが必要とされている。4.2万円の上限を超えてもより質の高い住居に住むために、足らずを生活費から出すといった事例も存在することを付け加えておく。

(6) 生活自立、社会生活自立の割合から生活支援の必要度を推計する

2005年調査は、60歳以上の高齢生活保護受給者に限られているので、自立度を問う項目についてはこのあたりを勘案する必要があることを前提に、まずどれだけの割合の人が就労で生計を立てていけるかを推計すると、完全に就労できる人は2%、福祉的就労で行ける人が19%、ボランティア的な就労で行ける人が32%というところで、半数を超える。そして社会的自立あるいは日常生活自立あたりで困難を抱えるという事例も、特に日常生活自立に支援が必要である割合が30%、社会的自立に支援が必要という割合が19%と相当な数となり、ここにかなり西成のある種、息の長い生活支援の必要なことがわかるし、中間的就労、福祉的就労やボランティアというところでのニーズやディマンドもかなり予想されることがわかる。

2. 生保が動かす住宅市場の実態

(1) 構造的には木造と非木造が拮抗して3分の2、居住水準以上は1割強

居住するアパートについては、大きくは木造の共同住宅31%、非木造の共同住宅が36%で3分の2を占めているという実態で、広さについても3畳、4畳半、6畳、9畳、大体この辺が拮抗しているというような状況である。居住水準は、水準以上というのはわずかに11%であった。

(2) 家賃の分布は上限への張り付きの実態は？

家賃は、生活保護下においては住居扶助に対応することになる。現時点において、単身のそれは4.2万円が上限であるが、2011年の一斉調査において大阪市全体では42.4%が、公営住宅に住む人以外の単身世帯で見ると57.2%となっている。西成区になると66.4%、確かに高いが、すべて4.2万円に張りついているというわけではない。前述の2005年調査では、一時4.25万円という上限値もあったことも含め、4.2万円の上限値に大よそ6割程度が張り付いている現状であった。

この数値は、ストックとしての全体像を示しているものであり、毎年の新規で上限の住宅扶助がどれだけ出ているかの資料はないが、あいりん地域においては、3畳一間の簡易

宿所の福祉アパートへの転換した事例では3.5万円前後で推移している。あいりん地域外では、6畳から8畳一間で、風呂トイレキッチン付きが今では、4.2万円の上限値の相場となっている。3階以上のマンションや、2階の文化住宅などでは、そもそも生活保護の対象物件として上限値が認定されない、あるいはそういうところを勧めない窓口判断もあり、あいりん地域内外において、すべてがすべて4.2万円という水準で動いてはいないことは押さえておきたい事実である。

6畳一間、風呂なし、トイレなし、トイレ共同、炊事場だけついているような部屋で生活保護で2万円の住宅扶助というのものもあるが、同時に年金やちょっとした収入、たぐわえだけで、動くに動けない2万円台のこうしたアパートに住んでいる人もいる。いずれにしても4.2万円を上限とする家賃市場が成立する中、最低居住水準を大きく下回る中での、ある種定番の安定した4.2万円市場を反映する住居形態が登場、新規参入の場合にはデフォルトのこうした条件を備えない限り、上限値は出ないようにになっている。同時に初期のあいりん地域内外の4.2万円と、近年の4.2万円物件の住宅の品質と賃料のアンバランスも引き続き問題となっている。

(3) 生活保護を基礎とする住宅市場成立のプロセス

(3)-1 需要>供給 初期型

2000年代はじめ、一気に地域でのアパート居住の生活保護受給の人々が増えだしたときに、需要と供給のバランスが崩れ、需要があるから建てていこう、しかし賃料の計算から逆算してそれに見合う建物となったので、この時期に建てられた建築物のかなりの部分は、建築基準法の違反などがみられ、品質も賃料にしては当時としても低いものがたくさん登場した。この時に初めて福祉アパートとか福祉住宅という、いわば事業者側から後づけでできた呼称が成立する。決して生活保護世帯に配慮した住宅提供というもどでつくられたものではなかったため、いろいろな質の住宅が乱立して参入することになる。

(3)-2 需要<供給 福祉アパートの基準が定まる 家主の努力と追加サービス

2000年代後半からは、いわゆる福祉住宅の需要が供給を下回り始め、顧客の取り合いが家主の間で始まることになる。顧客のほうも生活保護受給者とはいえ、顧客として重要視されていることに気づきはじめ、いろいろな取引が始まることになる。顧客からの要望だけでなく家主からあらかじめ先手を打つような顧客に有利な条件提示も始まる。市場が時間的に安定的に動く面もあることを計算した家主は、一般向けに建てつつ生活保護者も重点的に入居させ、好条件で家賃収入を確保している例もたくさん見られる。

(3)-3 新規があまりいない転居が中心

現在の状況は、新規の入居者があまりおらず、むしろ現受給者の移動、もう少し広いところに行きたい、上がうるさいからトラブルになる、エレベーターのない3階、4階から1階へとか、そうした動きもかなりの流れとなってきている。2階では生活保護の人の入居が難しくなっているため、2階建の木造集合住宅を平屋に改造してしまう、というような建物のリノベーションも出現している。

大きな流れとしては、15平米以下のところで、部屋の中に台所、ユニットバス、ベランダあるいはトイレというのが入っているというのが前提で住宅扶助の上限を取っていくことが顕著であり、新しいというカリモデリング住宅がかなりのストックに達してきた、

近隣の住居の賃料が下がっている中で住宅扶助費の上限は下がらないという中で、4.2 万円を基準とした住宅市場が安定的に回っているというのが、西成区の現実である。

(4)生活保護住宅市場の社会化を目指すには

上記のことを換言すると、今までは入居が制限されることの多かった低額所得、高齢者、障害者、外国人、母子、ホームレス等に、貸しながらなかったことが、西成区の場合、居住支援のための公的制度・事業がなくても住宅弱者が入居できるようになっているという事で、入居者、家主、不動産店、住宅という4つのトライアングルの中で、リスクを承知の上で入居を拒まない家主が多数派となり、データベースなどなくても入居できる物件はたくさんある状況となっている。入居前・入居後の支援を結果的に行っている不動産屋であるという、こういう状況が今の実態といえる。

問題は、であれば、どういった生活水準というのがいわゆる生活保護世帯の基準であるのか、という社会的な居住水準の認定というのが、西成区的には必要ではないか、今の状況ではこのへんの居住水準の認定する機関が全くないというところに問題が生じている。あえて社会住宅と呼ぶことが可能であるならば、基準となる住宅というのは一体どういうものかということのある程度つくっていくということも大事になってくる。これが生活保護世帯、単身者高齢者用の住宅である、その際に 15 平米以下で動いている今の現実を、特区的にどのように規定していくか、という点である。

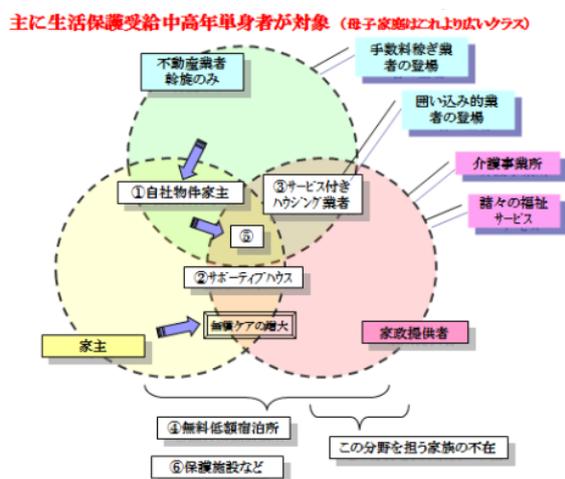
3. 家政サービスの対価問題

(1)家政サービス

住宅基準に加えて、どうしても放任できない問題が、居住者の生活力の問題である。既

図 8-1 西成区北部の 25 平米（15 畳）未満の極狭小住宅市場をめぐるアクター（「西成区北西部における居住環境の実態調査報告書」エスアイ協会 2010 年 3 月（調査代表水内）

http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/geo/mizuuchi/japanese/material/0422_sapoken.pdf



述したように、25 平米以上あたりがワンルームの一番狭い部分のところで、大体 15 平米以下というのがこの地域の大部分の住宅のスペースであるが、日常生活自立や社会的自立が少々困難な居住者に、図 8-1 のように、家政サービスを付加しなくてはならないという特異な事情が集中的にみられるのである。この図の右下の家政提供者というところが、今までは家族であったことが多かったわけであるが、西成区の場合は家政提供者というのが決定的に欠如している。

単身で長いこと住み、就労しているときは、簡易宿所が提供する家政サービスを利用すればよかったわけであるが、これが就労から生活保護を受給しながらの地域生活に移った場合、自分の家政、食

べること、寝ること、着ることから始まり、ごみ処理や部屋の清掃、病気のケアはどうするのというときに、この処理がなかなか自生的に難しい。この家政サービス提供者の隙間に、今さまざまなサービスが入ってきて、サービスの抱き合わせ、囲い込みとも表現されるが、この対価が生活保護でしか生み出せない、あるいは不動産屋の管理業務の中から生み出すというような状況となっている。この家政提供者をおせっかいともとらえられかねないこともあるが、このようなサービス提供者への対価はどこから出すのかというのが今一番問われている。

(2) 大家の責務の明確化と市場を生かした居住サポート

賃貸住宅管理業の業務範囲は、今まではモノとカネだったのが、現在は図 8-2 のように、プラスヒトと生活まで至っているというのが西成区の際立った特徴となっている。こういう地域的な前提条件において、大家の責務の明確化と市場を生かした居住サポートというのが非常に重要になってくる。

図 8-2 賃貸住宅管理業の業務内容の変化（出典は図 8-1 と同じ）

