博　士　論　文

大規模公営住宅団地のサロン活動を拠点にした福祉コミュニティの創造

Creation of a Welfare Community Based in Salon Activities at Large Public Housing Estates

2020年度

日 本 福 祉 大 学 大 学 院
福 祉 社 会 開 発 研 究 科
社会福祉学専攻博士課程

氏　　名：川村 岳人

要　旨

序章

序章では，本研究の背景や目的，分析の視点などを示した。近年，大規模公営住宅団地では，低所得世帯や高齢者，障害者など社会的脆弱層の集住を背景にして，社会的孤立の問題が顕在化している。こうした状況を受け，先行研究は総じてコミュニティの形成の重要性を指摘する傾向にあるものの，地域活動を行うための負担が入居者に重くのしかかり，もはや限界を迎えつつある団地も少なくない。以上の問題意識に基づき，本研究は地域福祉の理論や技術に依拠しつつ，大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造する道筋を考察することを目的とする。本研究の分析の視点は，大規模公営住宅団地で生じている社会的孤立の問題を団地そのものに対する社会的排除の現れとして理解するとともに，この問題を，大規模公営住宅団地を一部に含むより広い地域社会の中で入居者の社会的包摂を図ることによって解決すべきものとして捉えることにある。

第一章　大規模公営住宅団地に社会的脆弱層が集住する要因とその影響

第一章では，公営住宅法の法的性格や政策理念がどのような居住環境をつくり出し，入居者にどのような影響をもたらしているのかを確認した。日本の公営住宅制度は，あくまでも市場では住宅が確保できない層を対象とする残余的な施策として運用されたため，大規模公営住宅団地に社会的脆弱層が集住することになった。その結果，入居者同士の関係性やコミュニティの形成に関し，ほかの地区にはみられない固有の問題が生じている。内部では，自治会活動の担い手不足や入居者間の不和といった問題を抱え，外部との関係においては，周囲から切り離されたかのような異質な空間となっているために周辺地域との交流が生まれにくい。団地そのものがスティグマ化されている場合，状況はより一層深刻なものになる。さらに，住宅政策と福祉政策の連携不足により，福祉的な課題を抱えつつ，必要な支援につながらずにいる入居者も少なくない。これらの結果，入居者が社会的孤立に陥りやすい居住環境となっており，実際，それは「孤立死」という現象として先鋭的に現れている。

第二章　空間を単位とする社会的排除と大規模公営住宅団地の再生

第二章では，本研究が分析概念として用いる社会的排除に関する先行研究を整理した。さらに，国内外の社会的排除への政策的対応や実践に関する先行研究の論点を整理し，その到達点を明らかにした。社会的排除は，多元的な要因によって社会関係の欠如を含むさまざまな社会的不利が累積していく過程に着目する概念であり，しばしば空間という側面で顕著に現れる。具体的には，特定の集団が特定の場所に集められ，その場所が排除された空間として意味づけられていく現象であり，結果として地区にスティグマが課され，住民が社会的に孤立した状態に陥りやすくなる。欧州の先行研究によると，こうした状況を改善するには，専門職の支援によって住民を組織化してエンパワメントすることや，外部の人びとの団地に対するイメージを改善する機会をつくることが重要な課題になる。一方，韓国の永久賃貸住宅団地では，敷地内の社会福祉館に配置された専門職が入居者と継続的に関わり，多領域にわたる生活問題に対して個別支援を展開している。日本でも，団地の

敷地内に入居者たちが気軽に集うことのできる場をつくり出し，そこを拠点に社会福祉士が入居者を見守る体制を構築している事例がみられる。こうした手法は，入居者の身近な場における総合相談の展開に発展する契機を有しており，注目に値する。

第三章　大規模公営住宅団地で社会的包摂を実現するための福祉コミュニティの課題

第三章では，社会的包摂を志向する福祉コミュニティに関する地域福祉の先行研究を整理した上で，大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造するにあたっての課題を考察した。福祉コミュニティの今日的意義は，内部で社会的包摂という社会福祉的価値を保持し，構成員同士が重荷を担い合うことで連帯しつつ，外部との関係においては，地域社会を誰もが共生できる場へと変革していくことにある。具体的には，サロンをはじめとするさまざまな人が立ち寄り交流する場を，福祉コミュニティにつくり替えていくことが求められる。以上の議論を踏まえ，大規模公営住宅団地における福祉コミュニティが取り組むべき課題を，①誰もが気軽に立ち寄ることができる居場所を整備すること，②居場所に立ち寄るさまざまな属性の人びとの間に重荷を担い合う活動を生み出すこと，③外的な強制によらずに活動の担い手を確保すること，④入居者の福祉的な課題を必要に応じて制度へつなぐこと，⑤地域社会全体を共生の場へと変革していくことの 5 点に整理した。

第四章　大規模公営住宅団地における入居者の地域生活の実態に関する調査研究

第四章では，複数の大規模公営住宅団地で実施されたアンケート調査の結果を用いて，入居者の地域生活の実態を実証的に明らかにした。第一節では，東京都内の 3 つの大規模集合住宅団地の入居者を対象とした調査研究のデータを用い，社会的孤立の実態を明らかにした。分析の結果，①社会的孤立が幅広い年齢層で発現していること，②公営住宅は他の団地よりも社会的孤立の発現率が高いこと，③公営住宅では地域行事への参加が必ずしも社会的孤立の予防･解消につながっていないことが明らかになった。これらの結果から，幅広い世代を対象に社会的孤立を予防・解消するための小地域福祉活動を展開する必要があることを指摘した。第二節では，小地域福祉活動の担い手を確保するための基礎的な知見を得ることを目的に，東日本某所の大規模公営住宅団地で実施した調査データを用いて入居者の地域社会に対する意識を分析した。分析の結果，①自治会に関する負担を肯定的に捉えている入居者は少数であること，②現に社会的孤立の状態にある人は地域社会に対する意識が低いこと，③生活保護世帯や母子世帯など地域社会に対する意識が特に低い集団が存在することが明らかになった。これらの分析結果を踏まえ，すべての入居者の参加を前提とした小地域福祉活動の組織化は，必ずしも実効的ではないことを指摘した。第三節では，自治会活動が停滞している大規模公営住宅団で実施した調査データを用いて，入居者の自治会活動への参加状況を規定する要因を分析した。分析の結果，①自らの意志で自治会活動への参加を敬遠する人びとが多く存在すること，②他の入居者に対する不信感が強い者ほど自治会活動へ頻繁に参加していることが明らかになった。これらの結果を踏まえ，自治会を通じた組織化はコミュニティの形成に向けて逆機能を起こし得るため，専門的支援（コミュニティワーク）を展開するための体制の整備が必要になることを指摘した。

第五章　地域に開かれたサロンの「福祉コミュニティ」化

第五章では，東京都調布市の都営住宅団地のサロン活動を取り上げ，大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造する地域支援のありようを考察した。第一節では，ボランティアおよび専門職に実施したインタビュー調査の結果を用いて，周辺住民との交流を促すための専門的支援の条件を検討した。分析結果を踏まえ，専門職には，周辺住民との交流に対する動機づけ，団地内外の住民の組織化，地域の交流拠点としての公営住宅団地の活用が求められることを指摘した。第二節では，利用者に実施したインタビュー調査の結果を分析し，サロンがもたらした影響として，①サロンが社会的脆弱層を含む入居者の社会的孤立の予防・解消に一定の寄与をしていること，②自発的なケアがサロン内外で立ちあらわれていること，③専門職がサロンで総合相談を展開するようになったこと，④サロン活動が団地に対する社会的評価を高める契機となっていることを明らかにした。第三節では，大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造するための方策を検討し，①交流の場を外部に開放すること，②参加者が自由に対話できる環境を整備すること，③特定のテーマに関心を持つ人にターゲットを絞って担い手を確保すること，④専門職が交流の場にアウトリーチして総合相談を展開すること，⑤団地で生じている生活問題を専門職や周辺住民などの「外部」に開くことを指摘した。

終章　結論と今後の課題

終章では，本研究で明らかになったことを総括した上で，それに基づいて大規模公営住宅団地で求められる福祉コミュニティの構造を示した。福祉コミュニティの基盤となるのは，入居者と周辺住民が交流する小地域福祉活動である。入居者と周辺住民が固有性をもった人として向き合い，それぞれの境遇や生きづらさを共有することが，相互理解を生み出す基礎的な条件になる。そして，この小地域福祉活動の場に専門職がアウトリーチをすることにより，総合相談を展開する体制を整備することも重要である。専門職が入居者と直接的かつ継続的な接点を持つことは，生活問題を早期に発見して孤立を未然に防ぐ社会福祉実践として，大きな意義を見出すことができる。さらに，地域社会を共生の場へと変革していくことも福祉コミュニティの重要な課題である。そのためには，周辺住民を利用者やボランティアとして「内部」に編入することで，社会的包摂を志向する価値と態度を広げていくことや，団地の肯定的な評価を広く発信することにより，ラベリングやスティグマを解消することが求められる。

今後の研究課題としては，①より多くの公営住宅団地で同様の調査研究を行い，本研究で行った提言の妥当性を検証すること，②自治会の運営体制が入居者の参加意欲に及ぼす影響を分析すること，③本研究の調査対象よりもさらに排他的な傾向がある大規模公営住宅団地を対象に調査を行い，入居者の周辺住民に対する意識を規定する要因を析出することの 3 点が挙げられる。

（3,996 文字）

目　　次

序章――4
第一節　本研究の背景（4）
第二節　本研究の目的（6）
第三節　分析の視点（8）
第四節　本研究の構成（9）
第五節　本研究で用いる用語の定義（17）

第一章　大規模公営住宅団地に社会的脆弱層が集住する要因とその影響――――――――――21
第一節　日本の住宅政策の体系および公営住宅制度の基本的性格（21）
１．住宅政策の国際比較（21）
２．日本における公営住宅制度の創設（22）
３．公営住宅法の法的性格（25）
第二節　日本における公営住宅の「残余化」（27）
１．公営住宅の「救貧住宅」化（27）
２．公営住宅の「福祉住宅」化（31）
３．大規模公営住宅団地における社会的脆弱層の集住　（33）
第三節　公営住宅団地の入居者が抱える地域生活上の問題（40）
１．コミュニティの形成を難しくする要因（40）
２．住宅政策と福祉政策の連携不足（45）
３．社会的孤立に陥りやすい居住環境（48）
第四節　小括（52）

第二章　空間を単位とする社会的排除と大規模公営住宅団地の再生――――――――――――55
第一節　社会的排除概念の登場とその背景（55）
１．政策理念としての社会的排除（55）
２．社会的分裂の帰結としての社会的排除（55）
３．社会的排除概念の特徴（56）
第二節　社会的排除の空間的側面に関する先行研究の動向（59）
１．社会的排除の空間的側面（59）
２．空間的排除に関する理論研究（59）
３．「地域効果」による社会的排除の深化（62）
第三節　空間的な排除が生じている地域の再生（65）
１．社会的排除に対する政策的介入（65）
２．欧州におけるスティグマ化された大規模公営住宅団地の再生（68）
３．韓国の永久賃貸住宅団地における社会福祉館の実践（71）
４．日本における特定の地域を対象とする社会福祉政策や実践の動向（74）
第四節　小括（79）

第三章　大規模公営住宅団地で社会的包摂を実現するための福祉コミュニティの課題—82
第一節　地域問題としての貧困と地域福祉（82）
１．地域福祉の源流と貧困地区（82）
２．地域福祉の理論化段階における課題（83）
３．新しい貧困の形態—分散と集中（85）
第二節　地域福祉と社会的包摂の接近（87）
１．社会福祉の新しい課題としての社会的包摂（87）
２．社会的包摂における地域社会への注目（87）
３．社会的包摂に向けた地域福祉の課題（88）
第三節　地域福祉の究極的な目標としての福祉コミュニティ（90）
１．コミュニティ論の捉えなおし（90）
２．福祉コミュニティの理論と今日的意義（95）
３．福祉コミュニティ創造に向けた組織化活動（100）
第四節　小括（104）

第四章　大規模公営住宅団地における入居者の地域生活の実態に関する調査研究——107
第一節　大規模公営住宅団地における社会的孤立の発現（107）
１．調査の目的（107）
２．調査対象と方法（108）
３．調査結果①—分析対象者の概略と住宅種別（111）
４．調査結果②—社会的孤立の実態（114）
５．考察—公営住宅団地で求められる社会的孤立への対応（119）
第二節　大規模公営住宅団地の入居者の地域社会に対する意識（123）
１．調査の目的（123）
２．調査対象と方法（123）
３．調査結果①—分析対象者の概略（125）
４．調査結果②—地域社会に対する意識（126）
５．考察—地域福祉活動の担い手の確保（129）
第三節　大規模公営住宅団地の自治会が停滞する要因（132）
１．調査の目的および視点（132）
２．調査対象と方法（133）
３．調査結果①—分析対象者の概略（136）
４．調査結果②—自治会活動への参加頻度を規定する要因（137）
５．調査結果③—自治会活動への参加頻度およびそれを規定する要因（138）
６．調査結果④—自治会活動に参加しない入居者の類型化（139）
７．考察—地域福祉活動の組織化に向けた課題（142）
第四節　小括（145）

第五章　地域に開かれたサロンの「福祉コミュニティ」化——148
第一節　大規模公営住宅団地の入居者と周辺住民が交流する場の創出（148）

１．調査の背景と目的（148）
２．調査の対象と方法（149）
３．調査結果―入居者と周辺住民の交流を可能にした要因（151）
４．考察―入居者と周辺住民の交流を促すための専門的支援（160）
第二節　サロンが及ぼした効果に関する多角的検討（164）
１．調査の目的と方法（164）
２．調査結果①―社会的脆弱層への居場所の提供（164）
３．調査結果②―コミュニケーションに基づく関係性の形成（164）
４．調査結果③―支え合いのサロン外部への広がり（165）
５．調査結果④―専門職のアウトリーチによる総合相談（166）
６．調査結果⑤―周辺住民による団地の「再発見」と入居者の内面化（168）
第三節　大規模公営住宅団地における福祉コミュニティの創造（170）
１．「福祉コミュニティ」としてのサロン（170）
２．福祉コミュニティを創造するための方策（171）
第四節　小括（176）

終章　結論と今後の課題――179
第一節　本研究の総括（179）
第二節　結論―大規模公営住宅団地における福祉コミュニティの「かたち」（182）
１．入居者と周辺住民の交流を促す小地域福祉活動（182）
２．専門職のアウトリーチによる総合相談機能の付加（185）
３．公営住宅団地を一部に含む地域社会全体の変革（187）
４．住宅政策に対する提言（191）
第三節　本研究の特色と意義（196）
第四節　本研究の限界と今後の研究課題（198）

参考文献――200

謝辞――209

序章

第一節　本研究の背景

バブル経済が崩壊した 1990 年代後半以降，日本は「失われた 20 年」とも表現される慢性的な不況に見舞われ，長期失業者，貧困に陥る母子世帯，高齢者の無年金・低年金，ネットカフェ難民等を含む広義のホームレスなど社会の格差や不平等を象徴するような問題が次々と顕在化している。当然のことながら，こうした状況は社会のあらゆる領域に多大な影響を及ぶすことになったが，特に個人や世帯が抱える生活問題に直接的に対応する社会福祉は,格差や不平等が拡大する新たな状況に適切に対応することが求められている(古川 2006)。

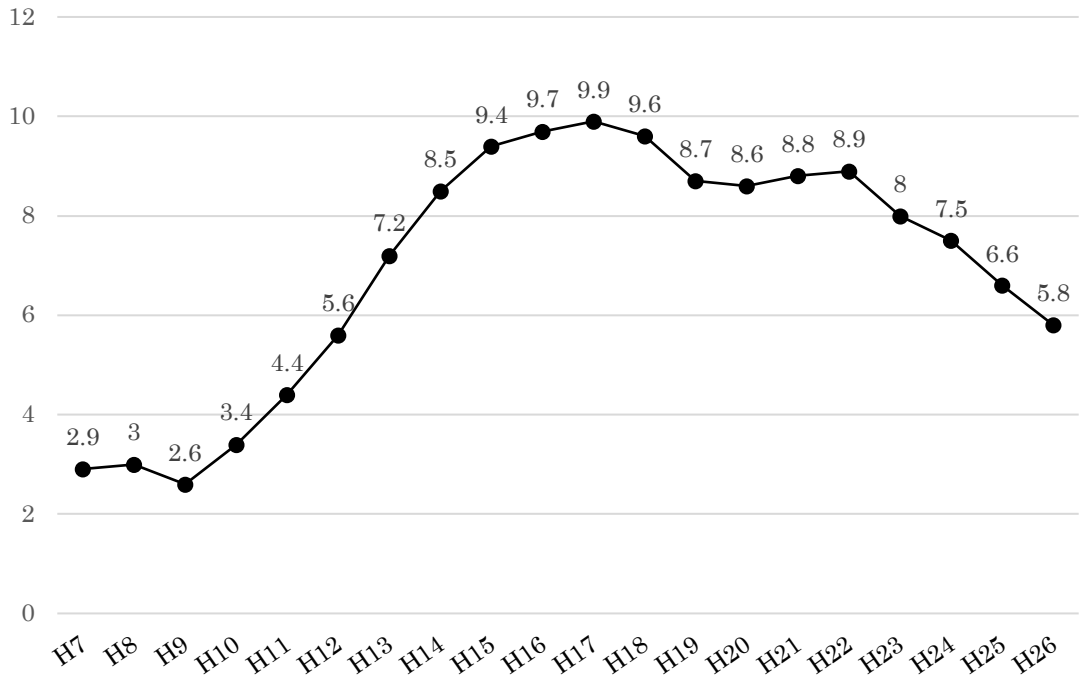
もっとも，このような経済格差の拡大や特定の層の周縁化は，日本特有の状況というわけではなく，グローバリゼーションの進展に伴い，いまや先進諸国に共通する政策課題として立ちあらわれている。そこで個人が経験しているのは，仕事の喪失や社会参加の機会の減少，自尊感情の喪失など多元的な問題が連鎖的に深化していく状況であるが，こうしたメカニズムは，所得が低いことを意味する貧困という概念では必ずしも十分に捉えきれない。このため，今日，社会的不利が蓄積していく過程を説明するために社会的排除という概念が用いられ，その改善に取り組むことが先進諸国の重要な政策目標の一つに掲げられている。

貧困や社会的排除の状態にある個人はおよそあらゆる地域に存在するものの，その空間的な分布は一様ではなく，なかには低所得層が偏在する地域があることもまたよく知られた事実である。そもそも経済格差や不平等などの社会現象は，たとえばある地域の内部で格差が拡大したり,一部の地域に貧困が集積したりといったように,空間のなかで起こり，空間のなかに表現される（橋本 2011)。実際，ヨーロッパにおいても，社会的排除が空間的側面で顕著に現れることが知られており，また，そうした空間では，個人のみならず，コミュニティそのものが社会的排除の対象になることが指摘されている（岩田 2008；Byrne=2010)。日本における貧困の空間的な分布をみると，高度経済成長期に貧困の分散が大きく進展した。とはいえ，貧困が集中する地域が完全になくなったわけではない。現代における貧困の集積地として,「寄せ場」とともにしばしば挙げられるのが，大規模公営住宅団地である（岩田 2012)。第一章で詳述するように，日本の公営住宅は，地価の安い都市部の郊外など特定の地域に偏在して大規模に開発された。一方，近年の相次ぐ法改正により，低所得世帯や高齢者，障害者，DV 被害者，母子世帯などが公営住宅へ優先的に入居できるようになった。これらの結果，大規模公営住宅団地という特定の空間に社会的脆弱層が集住する事態が生じている。こうした団地は，空間的な異質性や，入居者と周辺住民との社会階層や年齢構成の相違が顕著となり，あたかも周囲から切り離されているかのような一つの囲われた区画を形成しやすい（仁科・呉 2013)。さらには，社会的脆弱層の集住を背景にして，団地そのものが周囲からスティグマを負わされる場合があることも指摘されており，こうした団地では，入居者が社会的に孤立した状態に置かれやすくなる（小澤 1993，森 2006，森 2013，西澤 2019)。つまり問題は，特定の空間にもともと貧困や社会的排除の状態にあった人びとが集住することというより，むしろそうした空間全体が新たに排除の対象となり，結果として，個々の入居者が抱える生活問題にさらなる深化がもたらされることにある。こうした排除のメカニズムは，入居者のあらゆる生活領域に

長期にわたってネガティブな影響を及ぼすことになるが，公営住宅団地では特に社会関係からの排除，すなわち社会的孤立という形で立ちあらわれていることが指摘されている。いまや公営住宅団地で頻発しているとされる孤立死は，この社会的孤立がもっとも先鋭的に現れたものとして理解することができる。

公営住宅の応募状況をみると，東京圏や関西圏を中心に入居希望者が多く，2014（平成26）年度の応募倍率は全国で5.8倍となっとり，ピーク時よりは改善しているものの，依然として高い水準にある（図序-1）。このため，公営住宅に入居することができた少数の世帯を，住宅政策による現物給付の恩恵を受ける幸運な人たちと理解することもできそうである。しかし，人の生活は住宅の内部でのみ完結するわけではない。なぜなら，住宅はそこに暮らす人間が地域生活を営み，社会関係を形成する拠点としても重要な意味を持つからである。したがって，自分の住宅が存する地域のコミュニティや生活基盤の整備状況の影響を免れることはできない。いま仮に，ある人が公営住宅に入居したことが原因で社会関係を失ったり，新たに社会関係を形成する機会を逃したりして社会的に孤立した状態に陥るとすれば，その人は安定的な住まいの確保という要求の充足と引き替えに，社会関係の形成という要求の断念を強いられたことになる。こうした問題状況の改善は，複数の「生活上の基本的要求」（岡村重夫）の全体的調和を志向する社会福祉が解決を迫られる課題といえる。また，社会的脆弱層を含む多様な人びとが排除されたり，孤立させられたりしないような地域社会をつくり出すことは，地域福祉の今日的な課題にも結びつくものである。

図序-1　公営住宅の応募倍率の推移



（出所）社会資本整備審議会住宅宅地分科会新たな住宅セーフティネット検討小委員会参考資料（国土交通省住宅局 2016）p.7

第二節　本研究の目的

大規模公営住宅団地において，孤立死をはじめとする社会的孤立の問題が顕在化していることもあり，先行研究は総じてコミュニティの形成の重要性を指摘する傾向にあるが，実現すべき具体的な「かたち」やそのための方策を論考するものは少ない。筆者は，こうした現状の一因に，公営住宅に関する先行研究が建築計画や住宅政策分野のものに偏っており，社会的脆弱層の地域的集中が社会福祉研究，特に地域福祉分野の課題として十分に捉えられてこなかったことがあると考えている。いずれにしても，コミュニティの形成は，入居者や専門職がその重要性を認識するだけで達成されるような単純なものではない。こうした規範的な議論から脱するには，コミュニティ形成の阻害要因を含めた実態を分析した上で，それを踏まえて具体的な提言を行うことが求められる。

先行研究のもう一つの傾向は，コミュニティを形成するための地域活動の主体として自治会を前提とした議論を展開しているものが少なくないことである。第二章で詳述するように，日本の大規模公営住宅団地は，行政の一定の関与のもと，自治会という互助組織によってほぼすべての入居者が組織化されている点に特徴がある。社会的脆弱層の集住を背景として地域活動の担い手が乏しいとされる公営住宅団地では，青年団や消防団，ボランティア・グループなどが組織化されているところはきわめて例外であり，自治会が入居者によって運営される唯一にして最大の組織になっている場合も少なくない。このような実態を反映し，自治会を中心に据えてコミュニティ形成の展望を見出そうとする議論は，広く支持されてきたように思われる。一部の公営住宅団地における自治会の優れた実践事例を取り上げ，実践の成立過程や構成要素を記述的に分析する研究も，結果としてこうした風潮を後押ししてきた面があるだろう。しかし，このように自治会活動が活発な公営住宅団地がある一方で，活動が停滞しいわば形骸化しているような公営住宅団地も少なくない。さらには，自治会活動の負担をめぐり，入居者間にかえって不和や分断がもたらされる場合があるにもかかわらず，こうした実態を踏まえてコミュニティ形成のありようを議論する研究はほとんどない。

そこで，本研究は，社会的脆弱層の集住が進む大規模公営住宅団地において，地域福祉の理論や技術に依拠し，具体的には地域福祉固有の概念である福祉コミュニティを，大規模公営住宅団地の実態を踏まえて創造する道筋を考察する。つまり，大規模公営住宅団地におけるコミュニティを取り巻く実態を明らかにした上で，福祉コミュニティを創造するための具体的な道筋を見出すことが，本研究の目的である。

もっとも，社会的孤立の問題の解決を地域社会に求めることについては，反論があるかもしれない。たとえば岩田正美らは，「家族や親戚付き合いが豊かな人もいれば，趣味や職場の仲間との交流が豊かな人もいる」と人間関係を結ぶ場の多様性を指摘した上で，「人々の生活には様々な『つながり』の範囲やレベルがあるならば，一律に地域社会にインクルージョンしていくことが果たして可能なのか，そして必要であるのか」という疑問を呈している（岩田・黒岩 2004）。たしかに，個人が取り結ぶ人間関係の密度や空間的範囲は多様であるため，安易にあるべき姿を構想し，それを実現しようと介入することは，パターナリズムを生じさせる危険性が高いことには留意する必要がある。

しかしこうした点を置いてなお，ネットワークに関する先行研究の知見をみると，公営住宅団地でコミュニティを形成することの重要性が認められる。というのも，すでに複数

の調査研究により，社会階層が低い者ほどネットワークが住居に近い範囲で完結することが明らかになっているからである。たとえば，松本康は，制約の少ない若者や社会経済的地位の高い者は＜場所を超えたコミュニティ＞を形成しがちであるのに対し，制約の大きい高齢者や社会経済的地位の低い者は＜場所に根ざしたコミュニティ＞を形成する傾向にある（松本 1995）。すでにみたように，近年の政策動向によって大規模公営住宅団地では社会的脆弱層の集住が進んでいる。こうした人びとが＜場所を超えたコミュニティ＞を築くことが難しいのであれば，日常の舞台である地域社会の中に居場所を確保し，彼ら／彼女らが人間関係を結ぶための条件整備をすることは，社会的孤立の予防・解消のためにきわめて重要な課題になると考えられる。

なお，大規模公営住宅団地の一部にみられる入居者の社会関係やコミュニティをめぐる問題を根本的に解決するには，入居収入基準を引き上げて多様な所得階層の入居を促すことが求められるが，それを実現するためには公営住宅の管理戸数を大幅に増やす必要がある。しかし，第一章で述べるように，公営住宅の建設戸数は，高度経済成長期の 1970 年代前半に年間 12 万戸を超えてピークを迎えた後，ほぼ一貫して減少を続けており，特に近年は新規建設を抑制する傾向が顕著になっている。国の巨額の財政赤字を考えれば，大量建設などによって公営住宅の管理戸数を増やすことについて，ただちに国民的理解を得ることは容易ではないだろう[1)]。

しかし，ふたたび岡村重夫に倣っていうと，生活とは「しばらくでも休んだり，やめたりすることのできない絶対的かつ現実的な課題」である（岡村 1983 : 101）。したがって，大規模公営住宅団地の入居者が現に社会的孤立という問題を抱えているとすれば，社会福祉は現実的な対応をもってこの問題に対処する必要があると考えられる。論者は，公営住宅の新規建設を抑制する現行の住宅政策を支持するものではないが，管理戸数の増大が早期に実現する可能性が低い以上，大規模公営住宅団地でコミュニティを形成することは喫緊の課題であるという認識に立っている。

第三節　分析の視点

すでに述べたように，これまでの大規模公営住宅団地に関する研究はコミュニティ形成の重要性を強調するものや，入居者間の互助的活動に関する先進的な事例を記述的に分析する研究がほとんどであった。これに対し，論者は，大規模公営住宅団地において，コミュニティ形成に向けた課題や社会的孤立という問題の構造的要因を理解するにあたり，社会的排除という分析概念を用いることが有効と考えている。ヨーロッパでは特定の集団が特定の場所に集められ，その場所が排除された空間として意味づけられていく現象は，社会的排除の空間的側面が具現化したものとして理解されている。そして，第二章で詳述するように,特定の地域そのものを対象とする社会的排除は,さまざまな経路をたどりつつ,最終的には地域に対するラベリングやスティグマとともに，個々の入居者の社会的孤立という形で立ちあらわれる（全 2015）。逆にいえば，入居者同士の関係の希薄化や団地外とのつながりの欠如は，空間を対象とする社会的排除の決定的な特徴にほかならないのである（Page 2000）。したがって，大規模公営住宅団地で生じている入居者の社会的孤立という問題は，単に各入居者の個人的な選好や社会参加に対する意欲の反映として捉えるのではなく，団地に対する社会的排除の帰結として捉える必要がある。

ここで改めて想起されるのが，社会的排除の問題は「排除する側」と「排除される側」との関係性の間に現れるということである。いうまでもなく，大規模公営住宅団地を周囲から切り離された一つの囲われた区画となるよう建設し，社会的脆弱層の集住を進めてきたのは住宅政策である。したがって，排除された空間をつくり出した一義的な責任は，言うまでもなく住宅行政が負うべきであろう。しかしながら，そうしてつくり出された大規模公営住宅団地という空間に対し，周辺住民が特別な視線を投げかけたり，スティグマを負わせたりする場合があったことも見落とすべきではない。一方，社会的包摂の実現を志向する地域福祉は，住民間で顕在化している差別や偏見といった問題も視野に入れ，排除する側／される側の相互理解を行うプロセスや福祉意識を変えていくための介入を率先して行うことが求められる（原田 2014a：191-199）。そうであるならば，大規模公営住宅団地における地域福祉実践の目標は，入居者間の互助的活動のみに焦点化されるべきではなく，入居者と周辺住民との関係性の改善という点にも置かれるべきである。

以上の問題意識に基づき，本研究は，大規模公営住宅団地における入居者の社会的孤立という具体的な事象に着目する。すでに述べたように，社会的孤立は，団地そのものに対する社会的排除が具現化したものとして理解することができるためである。そして,「排除する側」だけでなく「排除される側」を視野に入れ，社会的孤立を入居者の助け合いのみによって解決すべきものと捉えるのではなく，公営住宅団地を一部に含むより広い地域社会の中で入居者の社会的包摂を図ることで解決すべきものとして捉える。

第四節　本研究の構成

本論文は全 5 章で構成される。図序-2 は，本論文の構成を図式化したものである。

第一章では，公営住宅法の法的性格やその後の政策理念がどのような居住環境を作り出し，入居者にどのような影響をもたらしているのかを先行研究などから確認する。この作業の目的は，本研究を進めるにあたって前提となる基本的な事実を確認することにある。

第一節では，日本の住宅政策が，公営住宅を含む非営利の社会住宅を残余的なものとして位置づけ，民間の賃貸住宅から分離させるデュアリズムとしての性格を有していることを明らかにした上で，住宅政策の体系とその一角を構成する公営住宅法の基本的性格を確認する。こうした作業を通して，公営住宅制度が創設当初より一貫して住宅政策の枠組みの中に置かれ，あくまでも市場では住宅が確保できないもっとも所得の低い階層を対象とする施策として運用されてきたことを指摘する。

第二節では，公営住宅の入居資格要件に関する政策動向などの整理を通じて，大規模公営住宅団地に社会的脆弱層が集住するようになった構造的背景を検討する。具体的には，制度創設以降，入居対象がより低所得の世帯へと段階的に限定されてきたこと，また近年は独居高齢者や障害者，母子世帯など福祉政策の対象となる人びとの入居が促進されたことを指摘する。また，住宅政策が建設戸数の確保を重視するあまり，公営住宅がまとまった土地に大規模な集合住宅団地という形で建設されていったことや，建設後のコミュニティの形成など，物的住宅の供給以外の面がほとんど考慮されてこなかったことを挙げる。こうした政策動向は，住宅政策が福祉政策の対象となる人びとを切りとり，大規模公営住宅団地という特定の空間に集住させるように機能してきたことを意味している。

第三節では，先行研究に加えて報道資料なども踏まえ，社会的脆弱層の集住がどのような居住環境をつくり出し，実際に入居者の地域生活にどのような影響をもたらしているのかを整理する。それにより，大規模公営住宅団地では，入居者同士の関係性やコミュニティの形成に関し，ほかの地区にはみられない固有の問題状況を抱えていることを述べる。さらに，こうした問題状況の要因を検討し，内在的要因と外在的要因として整理する。内在的要因とは，地域活動の担い手不足や入居者間の不和といった問題であり，外在的要因とは，周囲から切り離されたかのような異質な空間を形成しているために周辺地域との交流が生まれにくいことである。さらに，団地そのものがスティグマ化されている場合，状況はより一層深刻なものになる。これらの結果，入居者が社会的孤立に陥りやすい状況が形成されているという推論が導かれ，実際，それは「孤立死」という現象として先鋭的に現れている。以上の検討作業を通じて，住宅政策がもたらした社会的脆弱層の集住は，コミュニティの弱体化や入居者の社会的孤立をもたらす構造的要因になっていることが確認される。また，先行研究のレビューを行い，大規模公営住宅団地で社会的孤立が幅広い年代に発現している可能性が示唆されるものの，その実態はいまだ十分に明らかになっていないことを述べる。

第二章では，主に欧州の先行研究を整理し，本研究が分析概念として用いる社会的排除に関する先行研究を整理する。この作業は，大規模公営住宅団地における社会的孤立やコミュニティ形成の問題を，団地を一部に含むより広い地域社会との関わりの中で捉えようとする本研究の分析視点にかかわる。さらに，諸外国の社会的排除への政策的対応や実践に関する先行研究の論点を整理し，その到達点を明らかにする。最後に，日本の大規模公

図序-2　本研究の構成

序章

研究の背景

・大規模公営住宅団地における社会的脆弱層の集住

・団地が周囲から切り離されているかのような囲われた区画となり，入居者の社会的孤立が顕在化

⇒排除や孤立のない地域社会をつくり出すことは社会福祉，地域福祉の課題

研究の目的

先行研究は，大規模公営住宅団地におけるコミュニティ形成の重要性を指摘するものの，どのようなコミュニティをどのようにして創造するのかを論考するものは少ない。

▼

社会的脆弱層の集住が進む大規模公営住宅団地において，地域福祉の理論や技術に依拠し，福祉コミュニティを創造する道筋を考察する。

分析の視点

・コミュニティ形成に向けた課題や社会的孤立という問題の構造的要因を理解するにあたり，社会的排除を分析概念として用いる。

・公営住宅団地における社会的孤立を，より広い地域社会の中で解決すべき問題として捉える。

第一章

目的

公営住宅制度が創設された経緯やその後の制度の変遷が，どのような居住環境を作り出し，入居者にどのような影響をもたらしているのかを検討する。

小括

・住宅政策の結果として社会的脆弱層が集住する空間が発現し，入居者が社会的に孤立しやすい居住環境が形成されている。

入居者間の関係の希薄化
周辺地域からの孤立
福祉制度への「つなぎ」の欠如
→ 入居者の孤立

第二章

目的

分析概念として用いる社会的排除について，主に欧米の理論研究を整理する。また，社会的排除への政策的介入や公営住宅団地での実践の到達点を確認する。

小括

・特定の集団が集住し，排除された空間として意味づけられていく現象は社会的排除の一側面であり，それは，住民の社会的孤立となって顕在化する。

欧州：専門職の関与に基づく入居者の組織化や，外部の人びとのイメージの改善を重視

韓国：社会福祉館に常駐する専門職が入居者に継続的に関わりながら個別支援を展開

第三章

目的

地域福祉や社会学の（福祉）コミュニティ論の理論研究の論点整理を通じて，大規模公営住宅団地における福祉コミュニティが取り組むべき課題を考察する。

小括

・地域福祉は，社会的排除に対応するため，社会的包摂の多様な経路を地域のなかに作り出すことが実践課題となっている。その具体的な方法の一つに，誰もが来ることができる居場所・拠点の確保が挙げられる。

・社会的包摂の実現において鍵概念となるのが，福祉コミュニティである。

・コミュニティが自律性を保つには，開放性や異質性が条件になる。

・開放性や異質性を備えた居場所や拠点を，福祉コミュニティにつくり替えていく実践が求められる。

福祉コミュニティが取り組むべき課題

①誰もが気軽に立ち寄ることができる居場所

②さまざまな属性の人びとの間に重荷を担い合う活動を生み出す

③外的な強制によらない活動の担い手の確保

④入居者の福祉的な課題の制度へのつなぎ

⑤地域社会全体を共生の場へ変革

第四章

第一節

目的：大規模公営住宅団地の社会的孤立の実態を統計データを用いて明らかにする。

結果：①社会的孤立は幅広い年齢層で発現している。②公営住宅は他の団地よりも社会的孤立の発現率が高い。③公営住宅では地域行事への参加が必ずしも社会的孤立の予防・解消につながっていない

考察：幅広い世代を対象に社会的孤立を予防・解消するための小地域福祉活動を展開する必要がある。

第二節

目的：公営住宅団地で小地域福祉活動の担い手を確保するための方法を検討するため，入居者の地域社会に対する意識を分析する。

結果：①自治会活動の負担等を好意的に捉えている者が少ない。②孤立している人は地域活動の担い手になりにくい。③地域社会に対する意識が低い集団が存在する。

考察：すべての入居者の参加を前提とした小地域福祉活動の組織化は現実的ではない。

第三節

目的：大規模公営住宅団地における地域活動の主要な主体とされる自治会に着目し，入居者の参加状況を規定する要因を分析する。

結果：①自らの意志で参加を敬遠する人びとが存在する。②他の入居者に対する不信感が強い者ほど自治会活動に参加している。

考察：組織化を入居者の自助努力に委ねるには限界があり，組織化に向けた専門的支援（コミュニティワーク）が必要となる。

第五章

調布市都営X団地のサロン活動

特徴：①入居者と周辺住民が立ち寄り交流，②推進組織に周辺住民が参加，③専門職が組織化を支援。

⇒大規模公営住宅団地における福祉コミュニティを創造するにあたって目指すべき方向性を示している。

組織化に向けた専門的支援

サロン活動が成立した要因を推進組織の整備に着目して分析し，専門的支援のあり方を考察。

↓

周辺住民を含む誰もが気軽に立ち寄れる場を創出するために，①周辺住民との交流に対する動機づけ，②団地内外の住民の組織化，③交流拠点の地域社会への開放が求められる。

サロン活動の効果検証

利用者へのインタビュー調査結果等を分析し，サロン活動が地域住民や地域社会に与えた効果を検証。

↓

・孤立しがちな脆弱層の利用
・利用者間のゆるやかなつながり
・サロン外部に広がるケア
・専門職のアウトリーチ型支援
・周辺住民による団地の「再発見」と入居者の内面化

福祉コミュニティ創造の具体的方法

・サロンを外部に開放し，入居者と周辺住民の交流を図る。
・参加者が自由に対話する環境を整備することで，自発的なケアの基礎的条件をつくる。
・特定のテーマに関心を持つ人にターゲットを絞って担い手を確保する。
・専門職がアウトリーチすることで入居者の身近な場で総合相談機能を展開する。
・団地が抱える問題を専門職や周辺住民などの「外部」に開くこと。

終章

大規模公営住宅団地で求められる福祉コミュニティ

地域社会の変革

小地域福祉活動

社会的脆弱層を含む多様な人が集い，属性の違いを超えてそれぞれが固有性をもった存在としてコミュニケーションを重ねる場

総合相談機能

①入居者と周辺住民が交流する小地域福祉活動
・自由な対話によってそれぞれの境遇や生きづらさを共有することで，相互理解を促進する。
②専門職のアウトリーチによる総合相談の展開
・専門職が入居者と直接的かつ継続的な接点を持つことで，生活問題を早期に発見して孤立を防ぐ。
③公営住宅団地を含む地域社会の変革
・周辺住民を「内部」に編入するとともに，団地の肯定的な評価を発信することでスティグマを解消する。

本研究の学術的意義

①大規模公営住宅団地における社会的孤立の実態を統計データを用いて実証した。
②社会的に脆弱な入居者は地域社会に対する意識が低いことを実証した。
③組織化にあたり，団地自治会の活性化のみを志向するアプローチの限界を示した。
④入居者と周辺住民との交流を促進するための専門的支援のありようを示した。
⑤大規模公営住宅団地で求められる福祉コミュニティの一つの具体像を示した。

営住宅団地で展開されている施策や地域福祉活動に関する先行研究を検討し，その現状と課題を確認する。

第一節では，社会的排除という概念が政策課題として注目を浴びるようになった背景を指摘する。社会的排除が，多元的な要因によって社会関係の欠如を含むさまざまな社会的不利が累積していく過程に着目する概念であること，この概念が指し示す問題群は，グローバリゼーションとポスト工業社会において，労働市場の再編や家族機能の弱体化を背景として多様化するリスクに対し，福祉国家の既存の制度が十分に対応できずにいるところで生じていることが確認される。そして，この概念を用いることで，さまざまな不利が連鎖しながら，人びとを社会の周縁に追いやっていく過程に着目することが可能になることを指摘する。これにより，当人の人間関係や社会関係だけでなく，社会のありようを問いなおす視点を獲得することが可能になる。

第二節では，ヨーロッパの先行研究のレビューを行い，社会的排除が個人や世帯だけでなく，空間を単位としても生じることを確認する。特定の集団が特定の場所に集められ，その場所が排除された空間として意味づけられていく現象は社会的排除の一側面であり，公営住宅団地はその典型として理解されていることを述べる。そして，特定の地域に対する否定的な評価やスティグマは周囲との関係性のなかで生み出されること，こうした問題状況を改善するには住民を組織化してエンパワメントすることが有効であることを指摘する。

第三節では，日本の公営住宅団地における地域支援のありようを検討するための示唆を得ることを目的とし，空間的な排除が生じている地域，特に大規模公営住宅団地の再生について，諸外国の取り組みに関する先行研究を整理する。まず，ヨーロッパの実践に関する先行研究については，イギリスのブレア政権下で実施された「コミュニティ・ニューディール」に着目し，そこでは住民の代表者組織への参加が重視されてきたものの，参加を実体の伴うものとするには専門的支援（コミュニティワーク）が必要であることを確認する。また，イギリスやオランダの大規模公営住宅団地の再生に関する先行研究をレビューし，団地に対するスティグマを解消するために，外部の人びとが団地に対するイメージを改善する機会を創出することが重視されていることを述べる。次に，韓国の永久賃貸住宅団地が日本の公営住宅団地と同じく社会的脆弱層の集住という問題状況を抱えていることを踏まえ，そこで展開されている社会福祉実践を整理する。それにより，団地の敷地内の社会福祉館に配置された社会福祉士などの専門職が，世帯全体の多領域にわたる生活問題に対して個別支援を包括的に展開していることが明らかになる。日本の公営住宅団地は，支援拠点の整備という物的資源の面でも，専門職の配置という人的資源の面でも遅れを取っているが，団地に近接した場所で，専門職が入居者と日常的な関わりを継続しながら総合相談を展開するという手法は注目に値することを指摘する。最後に，日本における社会的排除への取り組みを検討し，社会的排除を行わない地域社会の形成が政策課題として検討され，実際にこうした理念に沿う施策も展開されてきていること，特定の地域に対する政策的対応として，寄せ場対策やホームレス支援対策，同和対策が挙げられることを述べる。さらに，公営住宅団地における先駆的な地域福祉活動として，入居者たちが気軽に集うことのできる居場所をつくり出し，そこを拠点にして専門職が入居者を見守る体制を構

築している社会福祉法人の事例を取り上げる。この事例は，韓国の社会福祉館のような支援資源を持たない日本の公営住宅団地における総合相談の展開手法として，ひとつの参照事例になると考えられる。

第三章では，地域社会における社会的包摂を実現する方策を検討するため，主に地域福祉分野の先行研究を整理する。特に，排除された空間が抱える問題状況を改善するには，住民を組織化してエンパワメントすることが有効である，という第二章の知見を踏まえ，地域福祉固有の概念である福祉コミュニティに関する先行研究を渉猟し，論点を整理する。最後に，こうした知見を踏まえ，大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造するにあたっての課題を明らかにする。

第一節では，地域問題としての貧困が地域福祉研究の中でどのように論じられてきたのかを明らかにする。これにより，戦後から 1950 年代末までの間，地域福祉はセツルメント運動を典型とするような貧困地域への総合的対策とほぼ同義であったが，1970 年代以降に理論研究が本格化すると，さまざまな社会階層や一般的な地域が想定されるようになり，地域福祉研究の貧困に対する関心は次第に失われていったことが明らかになる。このように地域福祉が貧困への関心を希薄にしていった背景の一つには，高度経済成長期は全体的な傾向として貧困が空間的に分散したため，地域の視点から貧困が見えにくくなったこともあると考えられる。そして，高度経済成長期に建設のピークを迎えた大規模公営住宅団地の問題状況が地域福祉の課題として捉えられることはこれまでほとんどなかったことが確認される。

第二節では，今日，貧困問題を社会的排除という概念で捉える見方が主流となり，その解決が社会福祉の課題として位置づけられていることを指摘する。このようななか，地域福祉には，社会的包摂を実現するための地域社会を形成するプロセスと手法の開発が求められていることを述べる。さらに，大規模公営住宅団地の問題状況を踏まえた上で，社会的包摂を実現するには，社会的脆弱層を含む入居者の誰もが気軽に立ち寄れる居場所や拠点を確保したり，公営住宅の入居者と周辺住民が相互理解を深めるような機会を創出したりすることが求められることを指摘する。

第三節では，地域社会における社会的包摂の実現において鍵概念になるのが，福祉コミュニティであることを踏まえ，まず社会学領域におけるコミュニティ論の先行研究を整理し，以下の点を指摘する。第一に，コミュニティは，ガバメントに取り込まれる危険性を内包しているため，大規模公営住宅団地におけるコミュニティ形成の方法を構想する際は，団地自治会の活動を活性化することを暗黙のうちに善とすることは避けなければならない。第二に，「新たなコミュニティ」は，ある場所に拠点を置きつつも，外部に向かって開かれたものとしてあることである。第三に，多様な人びとが相互作用を蓄積するなかから，支え合いの活動が偶発的に立ちあらわれ得ることである。次に，福祉コミュニティに関する先行研究を整理する。まず福祉コミュニティの二つの理論的な系譜を示した上で，本研究が社会福祉学の系譜の側に立っていることを明らかにする。続いて，福祉コミュニティの今日的意義は，内部で社会的包摂という社会福祉的価値を保持し，成員同士が重荷を担い合うことで連帯しつつ，外部との関係においては，地域社会を誰もが共生できる場へと変革していくことにあることを述べる。さらに，サロンのようなさまざまな人が立ち寄って交流する場を福祉コミュニティにつくり替えていくことが，福祉コミュニティ創造の方策

の一つになり得ることを指摘する。この知見を踏まえ，第五章では公営住宅団地を拠点とする小地域福祉活動（サロン）に着目し，福祉コミュニティ創造の条件を検討する。最後に，以上の議論を踏まえ，大規模公営住宅団地における福祉コミュニティが取り組むべき課題を次の 5 点に整理する。すなわち，①誰もが気軽に立ち寄ることができる居場所を整備すること，②居場所に立ち寄るさまざまな属性の人びとの間に重荷を担い合う活動を生み出すこと，③外的な強制によらずに活動の担い手を確保すること，④入居者の福祉的な課題を必要に応じて制度へつなぐこと，⑤大規模公営住宅団地を一部に含む地域社会全体を共生の場へと変革していくことである。

第四章では，複数の大規模公営住宅団地で実施されたアンケート調査の結果を用いて，入居者の地域生活の実態を実証的かつ包括的に分析し，小地域福祉活動の組織化に関する課題を整理する。

第一節では，大規模公営住宅団地で社会的孤立が幅広い年代に発現している可能性があるにもかかわらず，その実態はいまだ十分に明らかになっていないという第一章の知見を受け，論者も設計・分析に深く関与した東京都内の 3 つの大規模集合住宅団地の入居者を対象とする調査研究のデータを用い，大規模公営住宅団地における社会的孤立の実態を明らかにする。この調査は，全世帯を対象に実施されたために，高齢者のみならず，それよりも若い世代の実態を分析対象にできること，公営住宅に加えて UR 都市機構住宅（旧公団住宅）など複数の種類の公的住宅団地で実施されたために，公営住宅団地と他の集合住宅団地との間で社会的孤立に関する比較検討できることが特徴として挙げられる。この調査結果の分析を通して，①社会的孤立が幅広い年齢層で発現していること，②公営住宅は他の団地よりも社会的孤立の発現率が高いこと，③公営住宅では地域行事への参加が必ずしも社会的孤立の予防・解消につながっていないことを実証的に明らかにする。そして，これらの結果を踏まえ，大規模公営住宅団地において，幅広い世代を対象に社会的孤立を予防･解消するための小地域福祉活動を展開する必要があることを指摘する。具体的には，第三章でみたように，地域の誰もが気軽に立ち寄れるような場を設け，新たな人間関係をつくっていくような機会を提供していくことが求められる。

第二節では，第一節で得られた知見を踏まえ，大規模公営住宅団地で地域福祉活動の担い手を確保するための基礎的な知見を得ることを目的に，論者が東日本某所の大規模公営住宅団地で実施した調査データを用いて入居者の地域社会に対する意識を分析する。この調査結果の分析を通して，①自治会に関する負担を肯定的に捉えている入居者は少数であること，②現に社会的孤立の状態にある人は地域社会に対する意識が低いこと，③生活保護世帯や母子世帯など地域社会に対する意識が特に低い集団が存在することを明らかにする。そして，これらの分析結果を踏まえ，すべての入居者の参加を前提とした小地域福祉活動の組織化は，必ずしも実効的ではないこと，したがって，顕在的・潜在的な意欲のある人びとを掘り起こして小地域福祉活動を組織化していくことが有効であることを指摘する。

第三節では，これまで大規模公営住宅団地における地域福祉活動の中心的な主体とされ，すべての入居者の参加を前提としたきた自治会に着目し，自治会活動が停滞している大規模公営住宅団で論者が実施した調査データを用いて入居者の自治会活動への参加状況を規定する要因を分析する。分析により，①自らの意志で自治会活動への参加を敬遠する

人びとが多く存在すること，②他の入居者に対する不信感が強い者ほど自治会活動へ頻繁に参加していることが明らかになる。これらの結果を踏まえ，自治会を通じた住民組織化がいかなる場合もコミュニティの形成につながるわけではない以上，組織化を入居者の自助努力に委ねるには限界があるのであり，専門的支援（コミュニティワーク）を展開するための体制の整備が必要になることを指摘する。

第五章では，第四章の知見を踏まえ，専門職（コミュニティソーシャルワーカー）の支援によって組織化されたボランティア・グループが運営する東京都調布市の都営 X 団地の小地域福祉活動（サロン）を取り上げ，大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造する地域支援のありようを考察する。この事例は，周辺住民がこのボランティア・グループに参加したり，利用者としてサロンに立ち寄ったりして入居者と交流を図っている点に特徴がある。

第一節では，論者がサロン活動のボランティアおよびコミュニティソーシャルワーカーに実施したインタビュー調査の結果を用いて，このようなサロン活動が成立する条件を推進組織の整備に着目し考察する。分析により，周辺住民と交流する必要性への入居者の理解，自発的な参加者のみで構成される小規模な組織，立地条件のいい共同施設の地域開放という 3 つの要因により，入居者と周辺住民の交流が生み出されていることが明らかになる。これらの結果を踏まえ，周辺住民を含む誰もが気軽に立ち寄れる場を創出するために，専門職には，周辺住民との交流に対する動機づけ，団地内外の住民の組織化，地域の交流拠点としての公営住宅団地の活用といった支援が求められるという知見が導かれる。

第二節では，このサロン活動が入居者や周辺住民，地域社会にどのような変化をもたらしたのかを明らかにするため，論者がサロンの利用者に実施したインタビュー調査の結果を分析する。この分析を通して，サロンが独居高齢者や障害者など社会的脆弱層を含む多様な人びとに利用されており，社会的孤立の予防・解消に一定の寄与をしていることが明らかになる。また，こうした関係性を基盤として自発的なケアがサロン内外で立ちあらわれており，入居者と周辺住民の間にもケアが行き交っていることを確認する。さらに，社会福祉協議会や地域包括支援センターの専門職がこのサロンを定期的に訪問し，総合相談を展開する場として活用していることを述べる。そして，こうした一連の活動が団地に対する社会的評価の高まりをもたらし，それが入居者たちの団地に対する愛着や誇りを深める契機になっていることを指摘する。

第三節では，このサロン活動が福祉コミュニティの基本的性格を帯びているとみて，サロン活動が福祉コミュニティとしての課題をどのようにして克服しているのかを分析する。さらに，分析結果に基づいて大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造するための方策を考察し，以下の 5 点を指摘する。すなわち，①交流の場を誰でも気軽に立ち寄れる場として外部に開放し，入居者と周辺住民の交流を図ること，②その場に集う人びとが立場の違いを超えて自由に対話できる環境を整備することで，自発的なケアが生まれる基礎的条件をつくること，③特定のテーマに関心を持つ人にターゲットを絞って担い手を確保すること，④専門職が交流の場にアウトリーチすることにより，入居者の身近な場で総合相談機能を展開すること，⑤入居者が団地で生じている生活問題を自分たちで抱え込むのではなく，専門職や周辺住民などの「外部」に開き，サポートを得ることである。

終章では，本研究で明らかになったことを総括した上で，それに基づいて大規模公営住宅団地で求められる福祉コミュニティの実体を示す。詳細は終章で述べるが，いまそれを要約的に示すならば次のようになる。

社会的孤立の予防・解消に効果があるとされる小地域福祉活動を組織化するにあたっては，ボランティアであれ利用者であれ，その活動は誰もが自由に出入りでき，たとえ離脱しても排除されたり不利益を被ったりしないことが前提となる。また，福祉コミュニティが福祉的な支援を要する当事者を中心に据えることを想起すれば，こうした活動は，特に社会的な脆弱性を抱える人びとを包摂する場として機能することが求められる。そして，小地域福祉活動の利用者は大規模公営住宅団地の入居者のみに限定されるべきでなく，周辺住民が利用できるようにすることが必要である。入居者と周辺住民の間に関係性を生み出すには，入居者と周辺住民が固有性をもった人として向き合い，コミュニケーションを重ねるなかで，それぞれの境遇や生きづらさを共有することが基礎的な条件になる。こうしたやり取りの積み重ねが，単なる顔見知りから，互いの存在を受容し気にかけるような関係性へと発展する契機になるためである。

また，小地域福祉活動は，社会的脆弱層を弱い立場のまま包摂するだけでなく，こうした人びとの本来的な「強さ」を顕在化させる可能性も有している。たとえば，入居者は孤立した状態では社会的に脆弱な存在であるが，他者と関係性を取り結ぶ機会を得ると，固有の人と人とのつながりの中で相手に自発的にケアを提供するようになることがある。そもそも入居者を組織化する最終的な目標は，組織化を通じて入居者をエンパワメントする点にある。サロンのような小地域福祉活動を組織化することが，ともすると社会的に脆弱な存在という面が焦点化されやすい入居者の潜在的な力を引き出し，エンパワメントしていくための一つの展望となる可能性にも着目する必要がある。

しかし，各個人が抱える生活問題のすべてが住民同士の支え合いの中で解決されるわけではないし，そうすべきでもない。特に個人の抱える生活問題が深刻である場合，社会福祉の専門職による専門的な支援が不可欠になる。大規模公営住宅団地では，住宅政策と社会福祉政策の間にいまだ隔たりがあるため，孤立した状態に置かれている入居者を福祉的な支援につなげる体制の整備が課題になっている。大半の公営住宅団地では，韓国の社会福祉館のようにソーシャルワーク実践を展開するための物理的な拠点が整備されているわけではないが，社会的な脆弱性を持つ入居者が集う場に専門職がアウトリーチをすることで「支援拠点」を確保し，総合相談を展開していくことが可能になる。専門職が，自治会や地区社協の役員など比較的生活が安定した層だけでなく，「肩書き」を持たない社会的脆弱層の入居者とも直接的かつ継続的な接点を持つことは，入居者の生活問題を早期に発見して孤立を未然に防ぐ社会福祉実践として，大きな意義を見出すことができる。

このように「内部」の成員を包摂しセーフティネットとして機能することは，福祉コミュニティの重要な役割であるが，それに加えて，福祉コミュニティは，その「外部」に位置する地域社会を誰もが共生できる場へと変革していくことも求められる。この点について，周辺住民を利用者もしくはボランティアとして福祉コミュニティの「内部」に編入することで，地域コミュニティのなかに社会的包摂を志向する価値と態度を広げていくことが基礎的かつ重要な課題になると考えられる。ともすると，大規模公営住宅団地を捉える視点は，社会的脆弱層の集住に伴う問題状況に焦点化されがちである。社会福祉協議会な

どの地域福祉を推進する機関や専門職にとっても，公営住宅が長らく住宅行政の管轄に置かれてきたこともあり，手を出しにくい面があるのかもしれない。しかしながら，大規模公営住宅団地で展開される小地域福祉活動が福祉コミュニティとしての内実を備えることで，団地のみならず，周辺地域にまで社会的包摂の価値を広げる契機となり得ることを見逃すべきではないだろう。大規模公営住宅団地を福祉コミュニティの拠点に据えてより広い地域社会全体を共生の場へ変革していくという観点が地域福祉実践には求められる。

第五節　本研究で用いる用語の定義

①団地

もともと「団地」は一団の土地の略称であるが，今日では，多くの人に住む家を供給するために一か所に建てられた低中高層集合住宅群を表す語として用いられることが一般的である。この意味の「団地」には，地方自治体による公営住宅のほか，都道府県の住宅供給公社が建設した公社住宅，旧日本住宅公団（現 UR 都市機構）が建設した公団住宅，社宅・公務員住宅の 4 種類がある（原 2012：13）。このうち，公営・公社・公団の公共事業体による団地は,開発に着手された時期が比較的早く,かつ量的にも多いことから,「団地」といえばこれらの公共住宅団地を指すことが多い（増永 2008：3）。本研究もこうした慣例に倣い，公団・公営・公社の公共事業体によって建設された低中高層の集合住宅群を総称して「団地」と呼ぶことにする。

なお，これまでの「団地」に関する研究は，時代を問わず，UR 団地（旧公団住宅団地）を主要な対象に設定するものが多かった（生活科学調査会 1963；中沢卓実・淑徳大学孤独死研究会 2008；増永 2008；原・重松 2010；原 2012；小池 2017；安田 2019；岡村 2020）。とはいえ，第一章で詳述するように，日本の住宅政策は所得階層ごとに体系化されてきた点に特徴があり，特に低所得層向けの公営住宅団地と，中所得層向けの UR 団地・公社団地とでは入居者の所得階層が大きく異なっている。そして，今日の公営住宅団地をめぐる問題状況は，こうした住宅政策の動向や入居者の所得階層が色濃く影響している。したがって，同じ「団地」といえども，UR 団地と公営住宅とでは問題状況やその構造的要因が異なることには留意する必要があるだろう。団地間の問題状況やその要因の相違については，第四章第一節で詳しく検討する。

②公営住宅

本研究で用いる「公営住宅」は，原則として公営住宅法（昭和 26 年法律第 193 号）に規定される公営住宅を指す。すなわち,「地方公共団体が, 建設, 買取り又は借上げを行い, 低額所得者に賃貸し，又は転貸するための住宅及びその附帯施設で，この法律の規定による国の補助に係るもの」である（公営住宅法第 2 条）。ただし，公営住宅には，被差別部落および不良住宅密集地域の住環境改善として建設されたものや，災害により住宅を失った人を対象とする災害公営住宅なども含まれるが，本研究では，これらを除いた一般的な公営住宅に限定して議論を進める。

また，公営住宅法が規定する公営住宅の中には，既存の公営住宅の建て替えなどによる築年数の浅いものも含まれるが，本研究では，高度経済成長期に住宅の絶対的不足を背景として建設された築後 35 年以上の公営住宅を考察の中心的な対象に据える。その第一の理由は，きわめて現実的に，こうした住宅が依然として公営住宅の大半を占めているからである。すでに述べたように，公営住宅の建設戸数は高度経済成長期終盤にピークを迎えた後，減少傾向に転じている。1990 年代以降は災害公営住宅や既存の住宅ストックの建て替えを除くと，公営住宅の新規建設はほとんど抑制された状況にある。その結果，公営住宅の平均築後年数は 29.2 年となっており [2)]，また昭和 50 年代以前に建設されて築後 35 年以上を経過した公営住宅は全体の約 6 割を占めるに至っている（図序-2）。

第二の理由は，こうした築後 35 年以上の公営住宅にこそ，コミュニティ形成上の問題

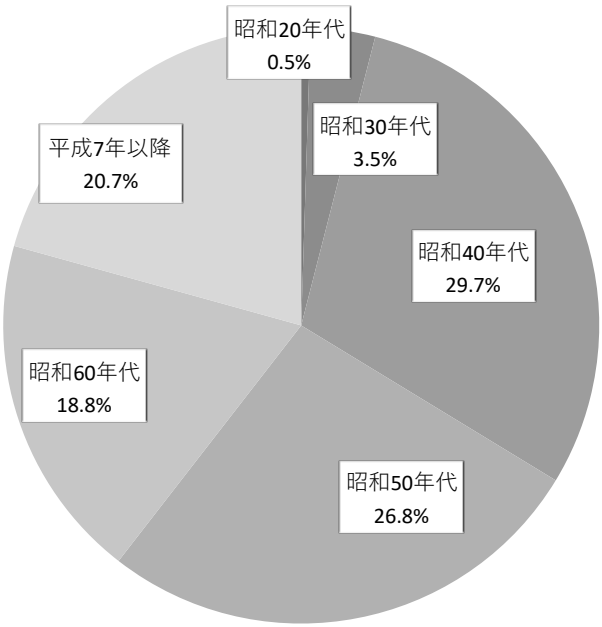
が先鋭化して現れていると考えるからである。第一章でみるように，公営住宅は社会的脆弱層の居住の長期化やそれ以外の層の転出が進むことにより，結果として社会的脆弱層の集住が進みやすいという特徴があるが，一般的にこうした傾向は時間の経過とともに強まっていく[3)]。すでに述べたように，本研究は公営住宅団地の一部において，社会的脆弱層の集住を背景にスティグマ化が進展している現象を社会的排除の一形態と捉えるが，社会的排除の概念は一時点だけでなく，長期の過程に着目する点に一つの特徴がある（Bhalla & Lapeyre＝2005：35-38）。このため，本研究は入居開始後，一定の年月が経過した公営住宅団地を対象に設定する。

③大規模公営住宅団地

すでに述べたように，一般に，日本の公営住宅は，大規模な集合住宅団地として，まとまった土地の上に集中的に建設されていったため，全国各地に大規模な公営住宅団地が偏在する地区が誕生することになった。こうした地区を対象に考察を展開している行政資料や論文は数多いが，管見の限りでは，何戸以上を「大規模」とみなすのかを明確に規定したものは皆無である。ただし，一般社団法人日本住宅協会が発行する『公営住宅の整備（平成 28 年版）』の中には次のような記述がみられる。「公営住宅が大量建設された時期においては，数百戸もの大規模団地や一定地域に公営住宅等が集団的に存している場合がある」（住宅建設研究会 2016：114，傍点は論者）。そこで，本研究もこれに倣い，総戸数が数百戸以上になる公営住宅団地が並び立つ敷地一帯を「大規模公営住宅団地」と呼ぶ。

なお，公営住宅団地が集中する空間は「公営住宅地域」「公営住宅の集中立地地域」という用語で示されることもあるが，本研究ではあえて使用しない。「地域」という用語は，「ひとまとまりのものとして他と区別される土地」という意味であり，一般に，その空間と周辺との間に何らかの境界が存在することを含意している。しかし，すでに述べたように，論者は，公営住宅団地の問題をその内部で解決すべきものと捉えるのではなく，より広い地域社会の中で解決すべきものとして捉える。「地域」という言葉を用いることは，この問題意識から関心を遠ざけ，公営住宅団地の問題を周囲から切り離して，「境界」の内側で解決策を検討する必要があるかのような感覚を与えることが危惧される。このため，本研究は「公営住宅地域」「公営住宅の集中立地地域」といった表現を避け，「大規模公営住宅団地」という用語を統一的に用いることにする。

図序-3　公営住宅の建設年代別管理戸数



（出所）社会資本整備審議会 住宅宅地分科会 新たな住宅セーフティネット検討小委員会参考資料（国土交通省住宅局 2016）p.6

④社会的脆弱層

社会的脆弱層とは，英訳すると the (socially) vulnerable であり，社会的に不利益や侵害を受けやすい人びとを指す。古川孝順は，「社会的バルネラビリティ」を，「現代社会に特徴的な社会・経済・政治・文化のありようにかかわって，人びとの生存（心身の安全や安心），健康，生活（の良さや質），尊厳，つながり，シティズンシップ，そして環境（の良さや質）が脅かされ，あるいはそのおそれのある状態にあること」と定義している（古川 2006：19）。本研究で用いる「社会的脆弱層」は，古川のいう「社会的バルネラビリティ」を抱える人たちを集合的に捉えるものである。近年，公営住宅には低所得世帯や独居高齢者，障害者，母子世帯，DV 被害者などの入居が進んでいるが，こうした人びとはとりわけ社会の中で不利益や侵害を受けやすいと考えられ，「社会的脆弱層」が多く含まれると考えられる。なお，公営住宅に社会的脆弱層が集住する背景やその影響については，第一章で詳述する。

⑤専門職

本研究がいう専門職とは，コミュニティワークの技術を用いて一定の地域を支援するソーシャルワーカーを指す。具体的には，かつて「地域福祉活動専門員」と呼ばれたコミュニティワーカーだけでなく，近年，ソーシャルワークを総合的に行うために全国的に配置が進められているコミュニティソーシャルワーカーも含む。その理由は，実際には両者が

協働して地域支援を展開する場合がみられるなど，双方の役割はグラデーションをなしているからである（永田・室田 2010）。

注

1) 新規建設をしなければ公営住宅の数が増えないわけではないのであり，「既存住宅の利活用や既存施設の用途転換を図ることで，量的な確保は十分に行える可能性がある」という意見もある。（園田 2006：5）
2) 社会資本整備審議会住宅宅地分科会新たな住宅セーフティネット検討小委員会参考資料（国土交通省住宅局 2016）p.14
3) 築 2 年に満たない公営住宅で実施された調査研究では，回答者の平均年齢が 38.8 歳，第 1 子が小学生以下の世帯が 51.4%と，大半を子育て世代が占めている（竹中 1990）。こうした住民構成は，高齢単身世帯の集積など先行研究が指摘する公営住宅の一般的な状況と大きく異なっている。

第一章　大規模公営住宅団地に社会的脆弱層が集住する要因とその影響

本章では，本研究の前提となる基本的な事実を公営住宅制度の変遷や先行研究等から確認する。第一節では，日本の戦後における住宅政策の体系とその一部を構成する公営住宅法の基本的性格を確認する。第二節では，公営住宅の入居資格要件に関する動向などの整理を通じて，大規模公営住宅団地に社会的脆弱層が集住するようになった構造的背景を検討する。第三節では，先行研究や報道資料などをもとに，大規模公営住宅団地における社会的脆弱層の集住が入居者の地域生活にどのような影響を及ぼしているのかを明らかにする。

第一節　日本の住宅政策の体系および公営住宅制度の基本的性格

１．住宅政策の国際比較

住宅政策の起源は，産業の振興にともなって労働者が都市に集中した 19 世紀末の欧州にさかのぼる[1)]。当時，大都市における深刻な住宅難を前に，ドイツとイギリスは対照的な政策的対応をみせた。前者が，民間の供給主体を政府が間接的に支援するアプローチを採用したのに対し，後者は，地方自治体が直接的に公営住宅を供給することを基本理念としたのである[2)]（Lowe＝2017）。このように草創期に分岐をみせた住宅政策は，第二次世界大戦後に各国で誕生した福祉国家のもとでも，一定の多様性を保ちながら進展していった。

こうした欧州諸国の住宅政策の体系的な理解に貢献したのが，イギリスの社会学者ジム・ケメニーの類型論である。彼は，各国の賃貸住宅の供給体制を比較し，デュアリズムとユニタリズムという 2 つの類型に大別した（Kemeny1995）。デュアリズム諸国では営利を目的とする民間の賃貸住宅と非営利の社会住宅とがそれぞれ独自の領域を形成するのに対し，ユニタリズム諸国では政府から補助を受けた営利企業によって供給される社会住宅が，営利企業による賃貸住宅と同じ住宅市場に参入しているところに特徴がある。社会住宅（social housing）とは，何らかの公的助成が組み込まれ，かつ公共セクターが入居者選定に介入する賃貸住宅であるが（檜谷 2018），ユニタリズム諸国では，社会住宅が民間の非営利組織を含む多様な主体によって供給される一方，デュアリズム諸国では，社会住宅は公共セクターが供給する公営住宅にほぼ限られる。デュアリズム諸国の典型的な例はイギリスをはじめとするアングロサクソン諸国であるが，こうした国では，住宅の商品化が政策的に志向されるため，公営住宅はあくまで残余的な位置づけにとどまり，その対象を市場では住宅が確保できない層に限定する「残余化（residualization）」が徹底される傾向がある。

日本の住宅政策も，典型的なデュアリズムの性格を有しているとされる（佐藤 1999，平山 2009）。日本では持家取得の推進に傾いた住宅政策の体系が整備され，公営住宅の供給は残余的な施策として扱われてきたためである。次節で詳述するように，度重なる法改正を経て，日本の公営住宅は低所得層や高齢者，障害者，母子世帯など福祉的な課題を抱える人びとが優先的に入居できるようになり，実際にこうした人びとの集住が進んでいる。これらの政策動向は，デュアリズム諸国に特徴的な公営住宅の残余化にほかならない[3)]。

その後，新自由主義の時代を迎えると，ユニタリズム諸国とデュアリズム諸国はいずれも社会住宅の供給を抑制するようになっていった。ただし，最近の国際的な潮流として，社会住宅の役割を再評価しようとする傾向がみられることも指摘しておく必要があるだろう。たとえばイギリスは，1980 年に当時のサッチャー政権が公営住宅の「買い取り権（Right to Buy）」制度を導入して以来，公営住宅の払い下げを積極的に推進したことでよく知られている。この制度は，公営住宅の入居者に対して自分の住む住宅を大幅な割引価格で購入し所有する法的権利を与えるものであったが，その影響は絶大であり，1980 年から 2000 年にかけてイギリス全体で 250 万戸以上の公営住宅がその入居者に売却されている（小玉 2017b）。公営住宅の管理戸数の減少は，当然のことながら，住宅に関するセーフティネットに大きなほころびをもたらすことになり，実際に都市部では野宿者数が急増することになった（岡本 2007）。しかし近年，不安定な雇用や民間賃貸の家賃上昇の影響をまともに受ける若い世代の支持を背景として，新自由主義的な政策との決別を標榜する政治勢力が台頭してきた。そして，新自由主義的的な住宅政策の象徴である買い取り権制度がスコットランド（2016 年）とウェールズ（2019 年）で相次いで廃止されることになったのである（小玉 2017b）。

社会住宅の供給を再び拡大しようとする政策動向は世界金融危機以降，欧州諸国で広がりを見せており，また，持ち家を重視する傾向が強かった中国や韓国においても，公的賃貸住宅の大量建設をめざす計画が策定されている。一方，日本では，公営住宅の建設戸数は高度経済成長期の 1970 年代初頭まで増大した後，ほぼ一貫して減少を続けている。次節で詳述するように，特に近年は，災害公営住宅や既存の住宅ストックの建て替えを除くと，公営住宅の新規建設はほとんど抑制された状況にある。このように公営住宅の新規建設を抑制する政策を堅持している国は，先進諸国の中でもほとんど例がなく，国際的に見ても日本の公営住宅政策はきわめて特殊な状況にあるといえる（平山 2017：190）。

２．日本における公営住宅制度の創設

（１）「戦後住宅政策の三本柱」の完成

日本における公営住宅法の立法過程に言及する前に，日本における戦後の住宅法制度を概観し，その中で公営住宅制度がどのように位置づけられてきたのかを確認する。戦後の住宅法制度の発足については，本間義人（1983，2004）による詳細な分析があるため，以下では，そうした先行研究に依拠しつつ，戦後の住宅政策の展開を本研究の関心に即して簡単に検討する。

太平洋戦争が終戦を迎えた 1945（昭和 20）年，日本の住宅事情はきわめて劣悪なものであった。多くの住宅が焼失した上に，海外から復員や引き揚げ者の住宅需要もあったため，住宅が絶対的に不足することになり，バラックや仮小屋に住まわざるを得ない国民も少なくなかった。こうした状況に対応するため，国庫補助事業として応急簡易住宅を建設するなど，応急的な対策が実施されていくことになる。しかし，この時期は占領軍の兵舎・宿舎，および重点産業に従事する労働者向け住宅の確保が優先されたため，一般国民の住宅困窮の解消は遅々として進まなかった。

こうした事態を打開するため，1950（昭和 25）年 6 月に住宅金融公庫法が成立し，住宅金融公庫が発足するようになった。同法の政策的な意図は，国の財政的な逼迫を受け，民

間に住宅の建設を委ね，国はこれを間接的に支援することにあり，その意味では，持ち家の取得を推進する住宅政策の端緒に位置づけることができる。

住宅金融公庫法が成立した翌 1951（昭和 26）年，公営住宅法が成立する。それまで住宅の供給は毎年度の予算措置に基づく国庫補助事業として進められていたものの，より安定的な供給を実現するためには法整備が不可欠であったためである。公営住宅制度の立法経緯や法的性格などについては次節で詳述するが，この制度が低所得層を対象としており，多少なりとも社会政策としての性格を持つものであったことは重要である。しかし，公営住宅制度が導入されても，公営住宅の供給量には限度があり，かつ，同制度は対象を低所得層に限定しているため，国民一般の住宅難が抜本的に解消されることはなかった。とりわけ東京，大阪，名古屋の三大都市圏をはじめとする大都市では，経済復興が始まると人口が大量に流入したため，戦後直後から続く住宅難にさらに拍車がかかる事態となったのである。

このような大都市における住宅供給の必要性を受け，1955（昭和 30）年に日本住宅公団法が成立し，日本住宅公団が発足されることになった。同法は，日本住宅公団を設立する目的として，住宅不足の著しい地域において住宅に困窮する勤労者のために集合住宅および宅地の大規模な供給を行うことを掲げている。日本住宅公団が手がけた団地は，コンクリートの壁とシリンダー錠によってプライバシーが確保された空間に，自宅用浴室や水洗トイレ，ダイニングキッチンを備えていた。当時の最先端の住宅水準が一般庶民の羨望の的となったことは言うまでもない。こうした団地は家賃も高水準に設定されており，中堅層以上の社会階層の人びとを対象とするものであった。

このように戦後 10 年にして，戦後日本の住宅政策の基礎的な骨格が構築された。住宅金融公庫法（1950 年），公営住宅法（1951 年）および日本住宅公団法（1955 年）が立て続けに成立し，戦後の住宅政策に関わる基本的な諸法制である「戦後住宅政策の三本柱」が完成したのである。こうした住宅政策体系の特徴として，住宅難を解消するために戸数主義に立脚していたことが挙げられる。いずれの制度も，いかに大量の住宅を直接・間接に供給するかに主眼を置いていたのである。また，それぞれの制度がその対象を所得階層によって明確に区分していた点も特徴的である。具体的には，地方公共団体が低所得層向けに低家賃の公営住宅を建設する一方，住宅公団は主に大都市地域の中間層向けの賃貸・分譲団地を開発した。そして，住宅金融公庫は，経済的に余裕のある階層に対し，持ち家取得を促進するために低利の融資を供給した。これらの特徴は，その後の日本の住宅政策および都市形成に大きな影響を及ぼすことになるのである（本間 1983；本間 2004）。

（２）公営住宅法の立法過程

すでに述べたように，「戦後住宅政策の三本柱」の一角をなす公営住宅法（昭和 26 年法律第 193 号）は 1951（昭和 26）年 5 月に成立し，7 月 1 日から施行された。同法が成立する以前も，公的機関による住宅の直接的な供給として国庫補助応急簡易住宅や国庫補助庶民住宅などがあったが，これらは文字通り毎年度の予算措置に基づく国庫補助事業として行われてきた。しかし，同法の成立により，公的な住宅の供給は，法律を根拠とする恒久的な制度へと転換したことになる。また，同法は，公営住宅を供給する地方自治体の公的責任を明記している点や，建設基準を定めることによってわが国の住宅水準の向上を図

ろうとしていた点など，当時の住宅政策として画期的な特徴を有していた（本間 2004：136)。さらに，建設省の所管であるにもかかわらず，少なくともその条文においては社会福祉政策の理念が掲げられていることも重要な特徴であった。同法おいて，公営住宅は，地方自治体が国の補助を受けて建設し，住宅に困窮する低額所得者に低廉な家賃で供給される住宅と規定されている（第 1 条)。また，特に所得の低い層に特化した第二種住宅の制度も設けられた（第 2 条第 4 号）[4]。当時の建設省の当局者も，公営住宅法を「憲法第 25 条の規程の趣旨に即したものであり，公営住宅の供給が，単なる勤労者の住生活安定のみならず，社会福祉政策として位置付けられている」と説明している（本間 1983：460)。しかし,こうした条文や建設省の見解にもかかわらず,公営住宅法の法的性格を踏まえると，社会福祉政策としてさまざまな問題が浮かび上がる（原田 1985：341)。ここではまず，同法の法的性格を決定づけたと思われる立法過程に遡って検討を行うことにする。

公営住宅法が成立する前年の 1950（昭和 25）年当時，住宅困窮者に対する施策には，建設省住宅局が所管する国庫補助庶民住宅および同年に発足した住宅金融公庫があった。しかし，これらの施策はいずれも一定の経済的負担を前提とするものであるため，低所得層の住宅困窮者が利用することは困難であった。こうした状況を受け，厚生省社会局の内部では 1950（昭和 25）年 4 月頃から，生活保護制度の対象者等の低所得層に対して低廉な家賃の住宅を建設する施策の検討が進められ，経済安定本部に翌 1951 年度の予算要求を提示するに至った。

一方，かねてより低所得層向けの施策の空白を認識していた建設省住宅局も，厚生省の動きに呼応するように同様の目的を掲げた住宅施策を立案し,やはり経済安定本部に 1951 年度の予算要求を行った。経済安定本部を中心として両省が話し合った結果，おおむね厚生省が企画した構想に沿った形で，従来の国庫補助庶民住宅の中に新たに「甲型」が設けられ，建設省が厚生省と協議の上で実施することでいったんの決着をみたのである[5]。

しかし，所管争いはこれで終わりとはならず，その後，両省はそれぞれ自らが所管する法案の提出を目指すことになった。翌 1951 年，建設省は「公営住宅法」を議員立法として成立させるべく，法律の草案を衆議院建設委員会に提出した。他方の厚生省も「厚生住宅法案」を議員立法として成立させるべく，衆議院厚生委員会に提出した。つまり，両省はいずれも互いの動向を視野に入れながら，自らを所管課とする法案の制定を目指したのである。結果として，両省の争いは建設省の意向に沿う形で終結した。「公営住宅法案」が 1951（昭和 26）年 5 月 24 日に衆議院で，同 28 日に参議院で可決され，同法は成立することになったのである。当時，厚生住宅法案の作成にあたっていた厚生省社会局厚生事務官の越田得男氏によると，公営住宅法が衆議院建設委員会を通過した 5 月 15 日は，厚生委員会と建設委員会の取り決めで両会とも開催しないことを申し合わせていたはずであった。つまり，厚生省側からすると，建設省側の「陰謀」によって出し抜かれたも同然だったのである（本間 1983：468-9)。

このように建設省が法案の制定を急いだのは，厚生省を所管課とする「厚生住宅法」の立法化を阻止するためであった。建設省は「戦後の新しい省庁編成のもとでの住宅行政は，建設省で一元的に統轄されるべきもの」という立場に立っていたため，いかなる住宅施策も，他の省庁の管轄のもとでそれが展開されることを容易には受容できなかったのである（原田 1985：342)。当時の建設省住宅企画課の職員によると，議員提出法案の形をとった

のも，厚生省との調整が必要になる政府提案を避け，法案の可決を急ぐためであった（本間 1983：465-6)。公営住宅法は，「直接的にはまさに厚生省の企図に対抗し，それを同法のうちに包摂しようとする明確な意図のもとで，急遽第十国会で成立せしめられた」のである（原田 1985：343)。

公営住宅法案が衆議院を通過したことを受け，同様の目的を掲げる法律が成立する余地はなくなり，「厚生住宅法案」はあえなく廃案となった。生活困難者層を対象とする住宅を建設・供給しようという厚生省の意図は，その後，参議院における法案審議の過程で第二種住宅の建設・管理に対する厚生省の発言権を建設省に認めさせるにとどまることになった。こうした立法経緯は以後，同法の法的性格に大きな影響を及ぼすことになっていく。

３．公営住宅法の法的性格

公営住宅制度における第二種住宅は，厚生省に対する「見返り」として導入されたわけであるが，所管課である建設省はもともとこの制度を重視していなかった（本間 2004：158)。公営住宅法案策定に関与した建設省住宅局の川島博は，「(昭和）25 年の暮れに予算折衝で，甲型というのは従来の 2 分の 1 国庫補助に対して 3 分の 2 補助する。底辺階層のためにやるのだから国庫補助率を高くして，家賃を下げる。そういう制度が予算的に認められたので，法律案も 1 種，2 種と分けることにした。厚生省の申し入れで，貧乏人に対する 2 種甲型を建てることになった」と述べている（本間 2004：158)。

実際，1952 年度を初年度とする「第 1 期公営住宅建設 3 カ年計画」の実施状況をみると，一種住宅に比べて（木造 80.6%，耐火 65.1%）二種の実施率（53.2%）は低調な水準にとどまっている。こうした背景には，建設省が立法当初より住宅経営の観点を重視し，建設費や管理費を回収することを基本としていた点をあげることができる。同省が公営住宅の入居対象者として想定していたのは,住宅経営上必要な家賃を払える程度の者であり，それ以下の生活困難層は対象から除外されていた。建設省が公営住宅制度の対象として一定の所得以上の層を想定していたことは，先に引用した建設省住宅局の川島博の次の発言に顕著に現れている。

> 底辺の階層は置き去りなんです。それは厚生省の所管で建設省所管ではない。建設省が考える公営住宅は最底辺の階層は相手にしない。その対策は厚生省でおやりください。わたくしのほうは住宅経営だから，経営の成り立つような，少なくとも一定の家賃が払える人でなければ入れませんよ…貧乏人は切り捨てる。それはそうでしょう。とにかく住宅の絶対数が足りないんですから。どこからつくっていくかです。日本の復興に貢献する人をさておいて，お荷物になる人だけを優遇していたら，日本国家の再建はできない。（本間 2004：157，傍点論者）

建設省によるこうした公営住宅の位置づけは，廃案となった「厚生住宅法案」が社会福祉政策としての観点から，生活困難層を入居対象者に位置づけていたこととは対照的であった。本間義人が指摘するように,「社会福祉的住宅政策の観点は第二種住宅によって一見実現されているかのようにみえるが，それは換骨奪胎されて法律化された」に過ぎないの

である（本間 2004：158）。

さらに住宅の絶対的不足という当時の時代状況を踏まえ，建設省は公営住宅を建設するにあたり,限られた予算でできるだけ多くの建設戸数を実現するという発想に立っていた。こうして質より量を重視する「戸数主義」の方針が取られた結果，入居者とその家族に一定の居住条件を満たした住宅を供給するという政策目的の重要性は相対的に低下することになった。特に，より低所得者向けの第二種住宅は家賃額を抑制する必要があるため，第一種よりさらに狭小な住戸面積の住宅が建設されることになった。第二種住宅は家賃額が相対的に低いので，第一種よりさらに狭小な住戸面積の住宅となることを当然視する建設省の姿勢を受け，荻田武は,「貧乏人は切り捨て，たとえ施策対象となっても狭い住宅で我慢しろという見事なまでの住宅経営に徹した経済の論理のもとで，公営住宅法の根拠法規定である憲法 25 条や公営住宅法第 1 条の理念は，法制定の当初から形骸化されてしまっていた」と述べている（荻田 1989：74）。

以上のように，所管争いに敗れた形の厚生省が,「厚生住宅法案」の理念の一部を実現するためにその意向を反映させた第二種住宅においてさえも，建設省は住宅経営の観点を貫徹した。このため，厚生省が「厚生住宅法案」によって実現しようとした社会福祉政策の理念の一部は，建設省が所管する公営住宅法制に形式的に引き継がれたものの，成立当初から形骸化することになったのである。こうした状況を踏まえ，公営住宅法制の成立過程を詳細に分析した原田純孝も，同法を「本来的に社会福祉政策としての課題を担った住宅立法とみることはかなり困難である」と評している（原田 1985：351）。

第二節　日本における公営住宅の「残余化」

１．公営住宅の「救貧住宅」化

以上のように，公営住宅法は成立直後から社会福祉政策としては多くの問題を抱えていたが，同法はその後の度重なる改正を経て，その対象を低所得の階層に限定していくことになる。同法の 1959（昭和 34）年の改正は，入居者のうち，一定の基準を超える収入超過者に明け渡し努力義務を課すとともに，これらの者が入居を続ける場合は地方自治体が割増賃料を徴収することを可能にした。この法改正は，住宅公団の設立に伴い，公営住宅の入居者を低所得層に限定することを明確にすることを意味していた。つまり，比較的広範囲の所得階層としていた立法当初の公営住宅法の性格が大きく転換されたことになる。

しかしこの政策の変更をもって，公営住宅が社会政策的な色彩を強めるようになったと判断すべきではない。なぜなら，政府の実質的な意図は，住宅の絶対的な不足が続くなか，入居者を低所得層に限定することにより，公営住宅の建設戸数を抑制して財政負担の増大を回避することにあったからである。実際，公営住宅の建設戸数や予算額は，昭和 30 年代を通じてほとんど変動していない。また，収入超過者に対して家賃の増額が可能となったことは一見，「応能負担」への方針転換のように捉えることができるが，低所得者に対する家賃の減額という逆方向の措置が講じられていないことをみると，「応能負担」とは似て非なるものであることは明白である（原田 1985：376-7）。

いずれにしても， 1959（昭和 34）年の法改正は立法当初の公営住宅制度の性格を大きく転換するものであった。すなわち，制度の対象が比較的広範囲の所得階層から低所得層へと変わり，これ以降もこの基本的方針が堅持されることになる。実際，法制定当初は新規建設戸数に占める第二種住宅の比率は 3 割前後であったが，法改正の前後から一貫して 6 割前後で推移することになる。第二種住宅の相対的増加は，公営住宅の住戸面積と住居の質の相対的な低下をもたらした。その結果，公営住宅は一般の勤労者階層にとっては，年齢とともに所得が増えていくまでの間の一時的な居住の場と位置づけられ，他方で所得が伸びていかない低所得者層や貧困層にとっては固定的な住まいとしての性格を持つようになっていった。居住環境の低い水準や，低収入の人たちが集住することに伴う荒廃や差別意識など，今日，公営住宅をめぐって指摘されるさまざまな問題は，こうした政策転換の帰結として生み出されていったのである（原田 1985：378）。

その後の法改正においても，公営住宅の対象をより低所得の世帯に限定していく方針は維持されていくことになる。公営住宅法が制定された当初，入居収入基準は第一種住宅で収入分位 82%，第二種住宅で 48%に設定されていたが，以後，低下を続けることになる。1995（平成 7）年の時点では第一種住宅が 33%，第二種住宅が 16%と，第二種のみならず第一種も低所得の世帯を対象にするようになったのである（図 1-1）。田端光美は，いずれの区分においても入居収入基準が低下したにもかかわらず，第一種と第二種という区分を存続させることは「二種住宅層」という特殊なコミュニティを存在させる結果になるとして，区分を維持することに疑問を呈している（田端 1996：138-9）。

この区分は，奇しくも同 1996（平成 8）年の法改正によって撤廃されることになるのだが，同時に，入居収入基準は収入分位 33%から 25%（入居収入基準額月収 20 万円）に引き下げられることになり，入居者を超低所得層に限定する方針は強化された。その後，地方分権改革の一環として 2011（平成 23）年に成立した「地域の自主性及び自立性を高め

るための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」により，地方自治体は入居収入基準を収入分位 50%まで引き上げることができるようになった。しかし，高齢者や障害者等の「裁量階層」を除く「本来階層」については，政令によって収入分位 25%に該当する収入月額が国の参酌基準として示されており，現在のところ，多くの地方自治体がこの基準を採用している[6]。このため，公営住宅団地において超低所得層の割合がきわめて高い特殊なコミュニティが形成されているという田端の指摘は，現在においても大半の公営住宅団地に当てはまる。

度重なる法改正により，入居収入基準の引き下げと並行して，収入が増えた世帯に退去を促すための規定の強化も進められていった。1959（昭和 34）年の法改正では収入超過者に明け渡し努力義務を課すとともに，割増賃料制度が導入されたことはすでに述べたが，1969（昭和 44）年の法改正では，明け渡し努力義務をさらに強化するため，「高額所得者」に対して地方自治体が住宅の明け渡しを請求することが可能となった[7]。続いて 1996（平成 8）年の法改正では，収入超過者は近隣の民間住宅の家賃と同額の家賃を課せられることとなり，退去への圧力がより一層強められることになった。

これらの施策は，当然のことながら，超低所得層以外の入居者の転出を促すことになり，入居収入基準の引き下げと相まって「救貧住宅」化を加速させる要因となっていった。図 1–2 は，2005（平成 17）年度から 2014（平成 26）年度までの公営住宅の入居者の収入を示したものであるが，月収 10 万 4000 円以下の層が一貫して全体の 70%以上を占めていること，しかもその割合は増加傾向にあり，2014（平成 26）年度は 77.9%と 80%近くまで上昇していることが見て取れる。このように，度重なる制度改正によって入居収入基準の引き下げや「高額所得者」の転出が推し進められた結果，いまや公営住宅は低所得層の集住が顕著に進展した状況にある。

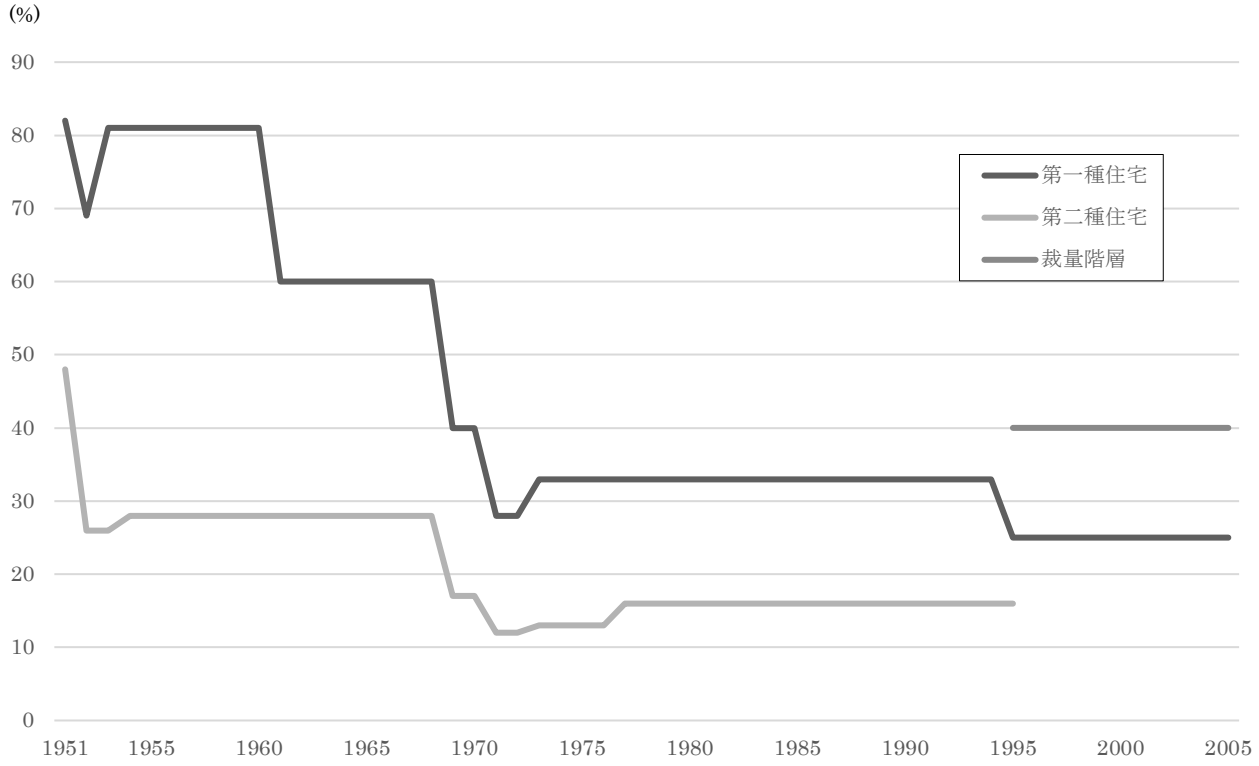
平山洋介（2009 ; 2011）は，公営住宅制度におけるこうした一連の政策が，政府が公営住宅の新規建設を抑制しつつ，公営住宅に入居できる／できない世帯の間の不公平を解消するための手段として用いられてきたという見方を示している。すでに述べたように，公営住宅の建設戸数は高度経済成長期にピークを迎えた後，ほぼ一貫して減少していった。ピーク時には 12 万戸を超えた公営住宅の着工戸数は，1980 年代前半に 5 万戸を割り込むことになり，2000 年代にはついに 2 万戸を下回るようになる（図 1–2）。しかも，近年は着工戸数の大半を既存の住宅ストックの建て替えや災害公営住宅が占めており，一般的な公営住宅の新規建設は年間 2000 戸にも満たないのが現状である（平山 2011 : 217）。この背景には，1973（昭和 48）年に全国の住宅数が世帯数を上回り，住宅不足が少なくとも数字の上ではおおむね解消されたことだけでなく，高度経済成長以降，政府が景気対策のために持ち家取得の推進に積極的に取り組み，住宅政策における公営住宅制度の重要性が相対的に低下したことがあった。しかし，序章でも述べたように，大都市圏を中心に公営住宅の応募倍率は高い状態が続いていることは，公営住宅の供給と需要の間にいまだ大きな開きがあることを示している。

公営住宅の入居資格要件を満たすにもかかわらず，公営住宅への入居ができない世帯は，住宅政策の恩恵を受ける現入居者に対して不公平感を募らせることになる。こうした状況を改善するには，以下の二つの方法がある。一つは，公営住宅の建設戸数を拡大することにより，低所得者の住宅需要を満たすことである。もう一つは，公営住宅制度の対象世帯

を狭めることにより，入居資格を持つ世帯そのものを減少させることである。いうまでもなく，後者は，住宅問題の本質的な解決にはならないものの，政府は明らかにこの方法を採用し,今日に至るまで公営住宅制度の残余性を維持･強化してきたのである(平山 2009, 2011)。

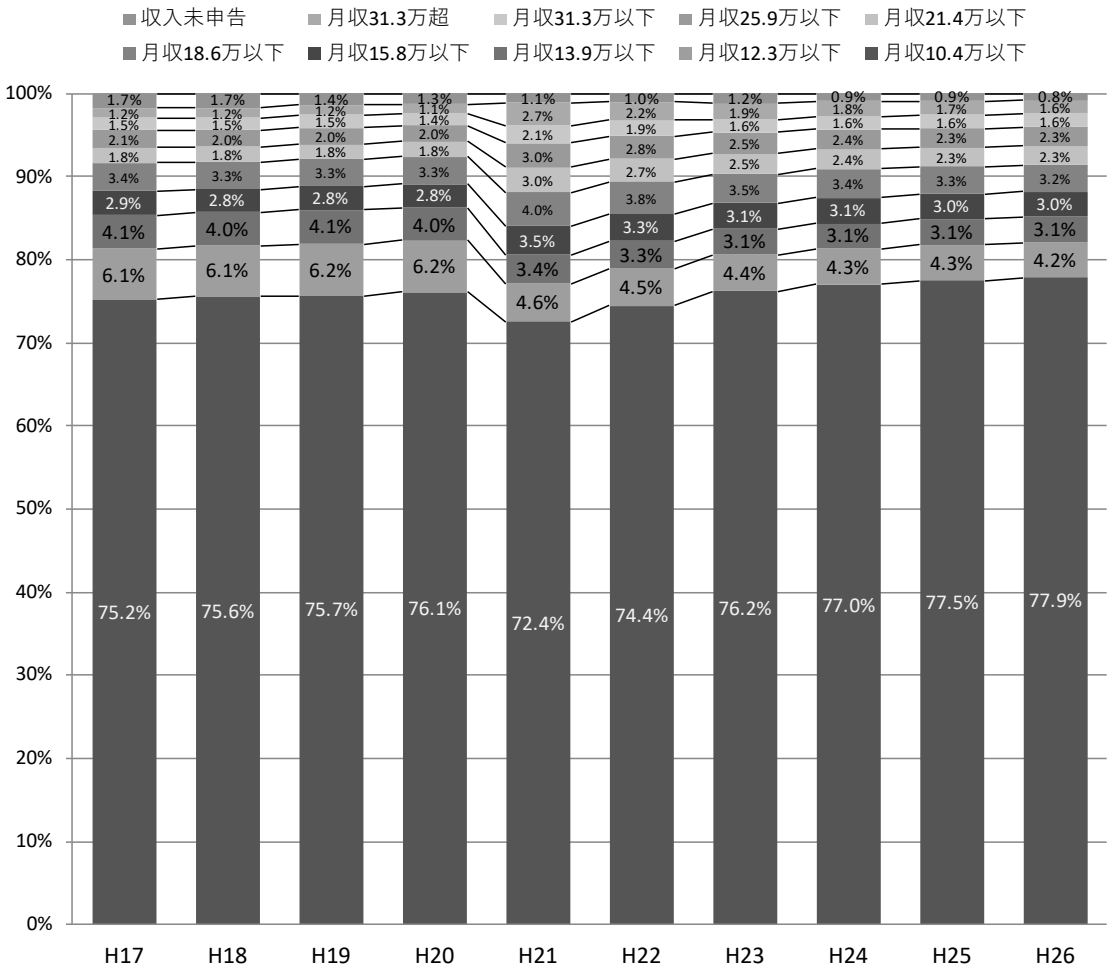
以上のように，公営住宅法の立法当初の比較的広範囲の所得階層を対象とする政策理念は，社会政策的な観点ではなく，財政上の理由から大きく転換されることになり，入居者を超低所得者に固定する「救貧住宅」化が進展していくのである（本間 2004：151)。

図 1-1　入居収入基準の推移



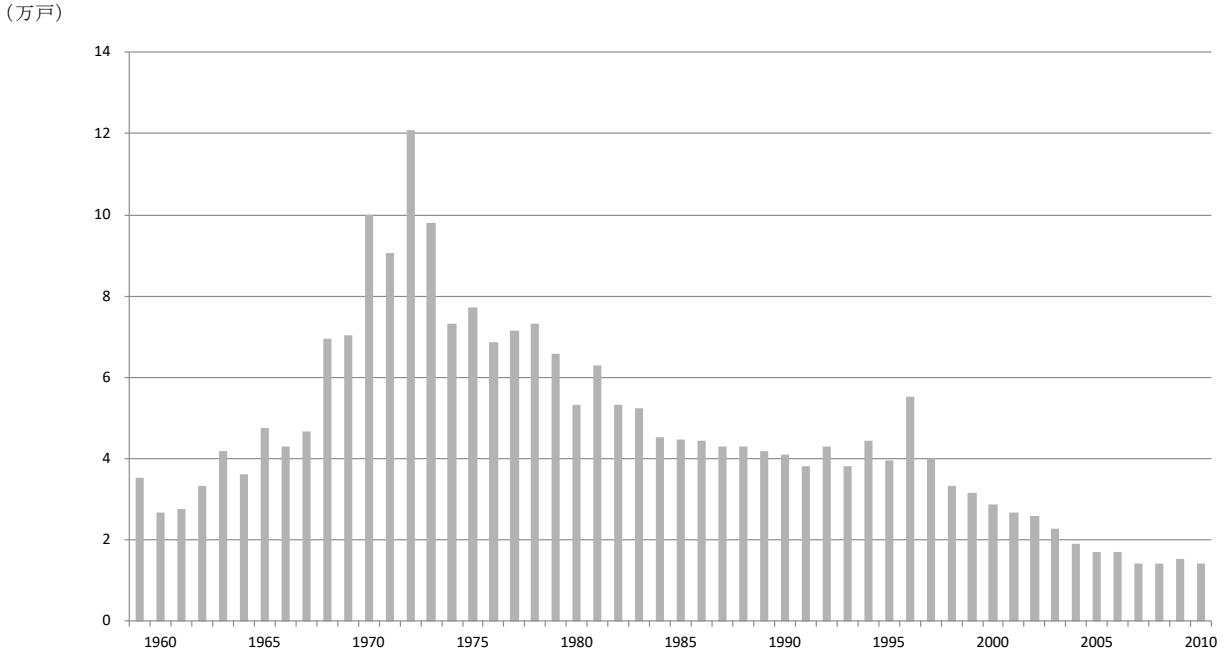
（出所）　社会資本整備審議会 住宅宅地分科会 公的賃貸住宅のあり方に関する小委員会参考資料（国土交通省住宅局 2005）p.6

図 1-2　入居者の収入



（出所）　社会資本整備審議会 住宅宅地分科会 新たな住宅セーフティネット検討小委員会参考資料（国土交通省住宅局 2016）p.9

図 1-3　公営住宅の着工戸数



（出所）平山洋介（2011）『都市の条件』NTT 出版．P.216

２．公営住宅の「福祉住宅」化

近年の公営住宅法の相次ぐ改正により，公営住宅は「救貧住宅」化に加え，「福祉住宅」化とも呼ぶべき事態が進行している。高齢者，障害者，母子世帯など福祉政策のカテゴリーに合致する人びとの入居基準が次第に緩和されたことにより，こうした人たちの公営住宅への入居が進んでいるのである。

かつて公営住宅への入居資格を定める公営住宅法第 17 条は，第 1 号で「現に同居し，又は同居しようとする親族(婚姻の届出をしないが事実上婚姻関係と同様の事情にある者，その他の婚姻の予約者を含む）があること」と定めていた。つまり，単身者の入居は法律によって禁止されていたのである。この規定の適否を主要な争点として，1975（昭和 50）年，福岡市でいわゆる「ひとり暮らし裁判」が提起された。ひとり暮らしの高齢者や身体障害者たち原告 16 名らが，単身者の市営住宅への入居申込を不受理とした福岡市長の行政処分を不服として，取消請求訴訟を提起したのである。

ひとり暮らし裁判の経過や意義については，河野・木梨・下山（1981）や鎌田（1999）らの詳細な先行研究に譲るが，結論だけ述べると，裁判が継続中の 1980（昭和 55）年 4 月に公営住宅法が改正され，それまで一切認められていなかった単身者の入居が，60 歳以上の高齢者および身体障害者に限って認められることになった。つまり，ひとり暮らし裁判は公営住宅政策に風穴を開け，公営住宅への単身者の入居の道を開いたのである。その後，単身入居の対象は 1996（平成 8）年の法改正で男女とも 50 歳以上の高齢者へ，2005（平成 17）年の公営住宅法施行令の改正によって精神障害者や知的障害者，DV 被害者に

拡大されている。

また，福祉政策の対象となる人びとの入居は，入居基準の収入分位を引き上げることによっても後押しされていった。1996（平成 8）年の法改正では，公営住宅に入居可能な対象階層として，「本来階層」は収入分位が 33%から 25%に切り下げられたことは先に述べたが，その際，高齢者や障害者などの「裁量階層」の入居基準は対照的に収入分位 33%から 40%（月収 26 万 8000 円）に引き上げることが可能とされた[8]。さらに，公営住宅法施行令の 2005（平成 17）年の改正は，「子育て世帯」の収入基準の引き上げを可能にしている。

このように近年，公営住宅は福祉政策の対象となる人びとの受け皿としての性格を強めている。こうした公営住宅の位置づけの変化については，高齢者福祉や精神保健福祉をはじめとするさまざまな社会福祉の領域で施設から在宅への移行が政策的に進められていることの影響が指摘されている（森 2013）。

公営住宅はそもそもハード面の要因から，入居者の高齢化が進展しやすい。公営住宅は住戸面積が狭小であるため，子どもが大きくなったときは同居することが困難となって転出せざるを得ない。もともと同年代の入居者が多く，残された親世代が時間の経過とともに一斉に高齢化するからである。さらに，すでに述べたように，1980（昭和 55）年に高齢単身者の入居が認められるようになったことや，1996（平成 8）年に高齢者を含む「裁量階層」の収入基準が引き上げられたことで，高齢単身者の集住が政策的に促進されることになったのである。実際，朝日新聞社が 2014（平成 26）年に 47 都道府県と 20 政令指定都市を対象に実施した調査によると，65 歳以上の単身世帯は全入居世帯の約 24%に上る。2010（平成 22）年の国勢調査で，65 歳以上の単身世帯は全世帯の 9%であったことを踏まえると，公営住宅で高齢者の単身世帯の割合が顕著に高い水準にあることは明らかであろう[9]。

高齢者福祉のみならず，精神保健福祉やホームレス対策などさまざまな領域の社会福祉政策がいずれも対象者の地域移行を推進したこともあり，福祉政策の対象となる人びとの公営住宅への集住が進んだ結果，一部で「福祉住宅」化，もしくは「施設」化ともいうべき事態が生じている（森 2006，園田 2006，渡辺 2015）。こうした「福祉住宅」化の結果，入居者の中で単身高齢者世帯やひとり親世帯，低所得世帯が高い割合を占めるなど，他ではみられない特徴的な住民構成になっている（表 1-1）[10] [11]。

表 1-1　高齢単身，父子・母子，低所得世帯率　2008 年

	全国	首都圏	東京都
	%	%	%
65 歳以上単身世帯率			
普通世帯	8.9	7.9	9.6
公営住宅世帯	20.4	24.3	26.2
母子・父子世帯率			
普通世帯	7.7	7.1	6.8
公営住宅世帯	19.7	19.1	17.3
年収 300 万円未満世帯率			
普通世帯	34.7	26.9	28.9
公営住宅世帯	72.1	70.2	70.9
公営住宅転出世帯率	17.5	15.9	13.0

（出所）平山洋介（2011）『都市の条件』NTT 出版．P.228

３．大規模公営住宅団地における社会的脆弱層の集住

公営住宅法の成立過程については前節で確認したが，厚生省社会局は「厚生住宅法案」を検討する際，低所得層を対象とする住宅を大規模に建設することが住民生活に及ぼす影響を予見していた。「こうした世帯が多数一定の地域に集団（原文ママ）するときは，往々そこに特異の雰囲気や環境を生じ，且つその附近の居住者との間の社交が円滑に行かないこともある」ため， 5 戸以上程度の小規模な団地を建設する方針を打ち出していたのである（原田 1985 : 349)。しかし，この法案に代わって成立した公営住宅法のもとで，所管課の建設省は，できるだけ多くの建設戸数を確保することを優先する方針を採用した。こうした方針に基づき，日本の公営住宅は，その大半が大規模な集合住宅団地として，相対的に市街地化の遅れた，地価の安い，そのため交通機関や就業機会などの生活基盤の相対的に弱い都市「縁辺部」に集中的に建設されていった（岩田・平野 1986)。その結果，全国各地で大規模な公営住宅団地郡が偏在する地域が生み出されることになった。重要なことは，こうした公営住宅団地の地域的な偏在により，公営住宅制度は結果的に福祉政策の対象となる人びとを切りとり，特定の空間に配置するように機能することになったことである（平山 2011 : 229)。

こうした大規模公営住宅団地が抱える問題は，遅くとも 1960 年代後半頃には顕在化し

ていた。このことは，1969（昭和 44）年に厚生省（当時）がまとめた監査結果報告『六大都市における生活保護の現況と諸問題』のなかで，「公営住宅地区」に関する記述がみられるという事実によっても傍証を与えられる。この報告書は，東京都や大阪市などの大都市で生活保護の被保護人員数が増大している実態と背景を把握することを目的とするものであるが，この中で公営住宅地区は「特定地区」の一つとされ，大都市部で保護が増大した要因の一つに「当時増加した郊外型の公営住宅大量建設によって，低所得層が集住することになった影響」を挙げている（岩田 2012）。この報告書から，岩田正美は，ドヤ街やスラム，同和地区などの伝統型貧困とは別に，郊外の公営二種住宅への低所得層の集住にみられるような新たな「貧しさのかたち」が立ち上がってきたことを認めるのである。

表 1―2　公営住宅制度の変遷

年	法律等	通達・通知・事務連絡等	備 考
1950 年代			
1951 年 （昭和 26 年）	公営住宅法制定	公営住宅家賃の強制徴収について	
1952 年 （昭和 27 年）	公営住宅法改正 ・事業主体の修繕義務の拡大 ・不燃住宅尊重の明確化	公営住宅の滞納家賃及び不正入居者に対する措置について	
1955 年 （昭和 30 年）		公営住宅の入居者選考の際における母子家庭の取扱いについて ・母子世帯向け特定目的公営住宅の供給	
1959 年 （昭和 34 年）	公営住宅改正 ・収入超過者に対する明渡努力義務，割増賃料の規定 ・譲渡処分の規制 ・地代相当額の概念の導入等	母子世帯向住宅の建設等について	
1960 年代			
1960 年 （昭和 35 年）	公営住宅改正 ・災害の場合の適用範囲の拡大		
1964 年 （昭和 39 年）		公営住宅の管理の適正な執行について 老人世帯向公営住宅の建設等について ・老人世帯向け特定目的公営住宅の供給	

1965 年 （昭和 40 年）		特定目的公営住宅の取扱いについて	
1969 年 （昭和 44 年）	公営住宅改正 ・高額所得者に対する明渡請求の規定 ・公営住宅建替事業の新設 ・用地費に対する補助制度を地方債による融資制度へ切替 ・家賃収入補助制度の規定等		
1970 年代			
1970 年 （昭和 45 年）		特定目的公営住宅等の入居事務について	
1971 年 （昭和 46 年）		公営住宅の管理の適正な執行について 心身障害者世帯向公営住宅の建設等について ・老人世帯向け特定目的公営住宅の供給	
1973 年 （昭和 48 年）		身体障害者の入居に係る公営住宅の管理について	
1975 年 （昭和 50 年）			「ひとり暮らし裁判」第一次訴状の提出
1980 年代			
1980 年 （昭和 55 年）	公営住宅法改正 ・高齢者，身体障害者の単身入居制度の導入 ・建替戸数倍率の緩和		公営住宅法改正法案の国会通過に伴い，「ひとり暮らし裁判」取り下げ
1985 年 （昭和 60 年）		中国残留日本人孤児の公営住宅の入居の取扱いについて	

1988 年 （昭和 63 年）		特定目的公営住宅の供給について	
1989 年 （平成元年）		住宅・都市整備公団等の賃貸住宅の建替事業に伴う公営住宅への優先入居等について 公営住宅の管理の適正な執行について ・事業主体に対して，入居者に家賃滞納が生じた場合，家賃支払の督促等の措置を早期に講じること，入居者の収入等の状況や事情を十分に把握すること，やむを得ず家賃を支払えない状況にある者に対する負担軽減およびその際の民生部局との連携を図ること等を求めた。	
1990 年代			
1991 年 （平成 3 年）		多子世帯に対する優先入居の取扱いについて	
1992 年 （平成 4 年）		公営住宅の賃貸における外国人の取扱いについて	
1994 年 （平成 6 年）		同居承認及び入居承継承認について 中国残留邦人等に対する公営住宅の供給の促進について	
1996 年 （平成 8 年）	公営住宅法改正 ・公営住宅の種別区分の廃止 ・民間住宅の借り上げ，買い取り方式の導入 ・家賃制度における応能応益方針の導入 ・高額所得者に対する近傍同種家賃の徴収 ・事業主体による身体障害者者等の入居収入基準の引き下げ ・建替事業の要件の弾力化 ・社会福祉法人等による公営住宅の使用等	近傍同種の住宅の家賃の算定に係る「公課」の取扱いについて	

2000 年代			
2002 年 （平成 14 年）		公営住宅の家賃の取扱い等について 市町村の合併に際しての公営住宅の家賃の取扱いについて ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の施行に伴う公営住宅の入居の取扱いについて	
2005 年 （平成 17 年）	公営住宅法施行令改正 ・精神障害者，知的障害者，DV 被害者の単身入居が可能に	公営住宅管理の適正な執行について 犯罪被害者等の公営住宅への入居について	
2006 年 （平成 18 年）		公営住宅の家賃の取扱いについて 雇用促進住宅の廃止に伴う公営住宅への優先入居について	
2008 年 （平成 20 年）		中国残留邦人等の公営住宅への入居の取扱いについて 解雇等により住居の退去を余儀なくされる者の公営住宅への入居について 解雇等により住居の退去を余儀なくされる者の居住安定確保対策について	
2009 年 （平成 21 年）		離職退去者の居住安定確保対策に関する労働部局との連携等について 離職退去者の居住安定確保対策に係る公営住宅等の入居要件の緩和について	
2010 年代			
2011 年 （平成 23 年）	地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律 ・入居収入基準の収入分位 50%まで引き上げ	犯罪被害者等の公営住宅への入居について	

2012 年 （平成 24 年）		地域において支援を必要とする者の把握及び適切な支援のための協力について ・孤立死を未然に防ぐために，公営住宅の管理者等に対して福祉担当部局に対する協力や連携の実施を要請	
2013 年 （平成 25 年）		公営住宅法における難病患者等の取扱いについて 公営住宅に係る優先入居の取扱いについて	
2014 年 （平成 26 年）		公営住宅の滞納家賃の徴収における留意事項等について 「子ども・被災者支援法」に基づく支援対象避難者の公営住宅への入居について	銚子市母子心中事件
2014 年 （平成 27 年）		雇用促進住宅の廃止に伴う公営住宅への優先入居について（再周知）	
2015 年 （平成 28 年）		子育て世帯に対する居住の安定のための公営住宅における優先入居の取扱について	
2016 年 （平成 29 年）		「再犯の防止等の推進に関する法律」に基づく犯罪をした者等の公営住宅への入居について	
2017 年 （平成 30 年）		公営住宅への外国人の入居に関する取扱いについて	
2018 年 （平成 31 年）		支援対象避難者に対する公営住宅への入居円滑化支援について（再周知）	

第三節　公営住宅団地の入居者が抱える地域生活上の問題

１．コミュニティの形成を難しくする要因

前節でみたように，大規模公営住宅団地には社会的脆弱層が集住することになった。この間，公営住宅は市場では住宅が確保できない層に対して（収入超過者や高額所得者に該当しない限りにおいて）安定的な住まいを提供するという社会的要請に不十分ながらも応えてきた。しかし一方で，特定の空間における社会的脆弱層の集住は，そこに暮らす住民の地域生活にほかの地区にはみられない固有の問題を生じさせることにもなったのである。こうした問題についてはかねてより研究が進められており，一定の知見が蓄積されつつある。また，公営住宅団地で実際に生じたできごとを伝える報道の中にも，団地が抱える問題を理解する上で重要な示唆を含んでいるものがある。そこで本節では，こうした先行研究や報道資料を用いて大規模公営住宅団地で生じている問題に関する論点を整理する。

（１）　地域活動の担い手不足

大規模公営住宅団地においてコミュニティの形成に問題が生じていることは，すでに多くの先行研究が指摘してきたところである（木内 2007；本間 2009；平山 2011；大阪府社会福祉協議会 2012；仁科・呉 2013）。その要因としてしばしば指摘されるのが，高齢者をはじめとする社会的脆弱層が公営住宅団地に集住した結果，地域活動の担い手を確保することが難しくなるということである。たとえば，公営住宅に高齢者が増えると，住宅の共用部分の清掃や維持管理が行われなくなることが指摘されている（大本 1979）。田端光美も，1996（平成 8）年の論文で，公営住宅において「コミュニティとしての問題」が提起されていたことを指摘し，その要因として入居者の高齢化を挙げている（田端 1996）。

公営住宅団地では，その団地の入居者のみから構成される独自の自治会，いわゆる団地自治会が組織されており，周辺地域の住民が加入する自治会とは別組織になっている場合が多い[12]。一般に，地域にはさまざまな年齢層や社会階層の住民が存在しているため，自治会の構成員もある程度の多様性を保っているが（倉沢 1990），公営住宅団地の自治会は，一部の小規模な住宅を除き，入居者のみから構成される点に特徴がある。そして，公営住宅団地に入居する際，住宅管理者である行政機関から自治会へ加入するよう求められるため，大半の自治会は加入率が 100％になっている。高齢化が進む公営住宅では，青年団や消防団などが組織化されておらず，自治会が入居者によって運営される唯一にして最大の組織になっている場合も少なくない。第二章でみるように，こうした団地自治会の中には入居者が文字通り一丸となり，見守り活動などの活動に取り組んでめざましい成果を上げているところがある。しかし，大半の公営住宅では，活動の担い手を確保できずに自治会の運営が成り立たなくなっていることを指摘する議論もある。たとえば，平山洋介は，入居者の過半数を高齢者が占めることにより，自治会の運営が成り立たない団地が増えていると述べている（平山 2011：229）。また，6 つの都営住宅団地で行われた調査研究においても，自治会役員のなり手がいないために，多くの自治会が高齢者の孤立予防に向けた新たな取り組みに着手できないという現状が明らかになっている（福島 2013）。

入居者の高齢化によって自治会活動の実施が困難になっているという問題は，公営住宅の入居者によっても提起されている。山口（2009）は都営住宅で暮らした経験をもとに，

公営住宅のコミュニティを入居者の視点から分析している。それによると，公営住宅に長く住み続けている入居者は高齢化し，新規に入居する世帯は何かしら低所得となる背景を抱えている。このため，清掃活動などに労力を提供することが困難な世帯が増加し，自治会の活動を継続することが困難となっているという。東京都公営住宅協議会会長の渡辺紀子も，多くの都営住宅において，深刻な高齢化が進んだ結果，自治会活動や日常のコミュニティづくりが困難になっていると述べている（渡辺 2015）。これらの指摘はいずれも，高齢者の割合が高まることにより，自治会の担い手を確保することが困難になるという認識を共有している。

自治会をはじめとする地域活動の担い手がいない要因は，高齢化だけではない。たとえば，大本圭野・岡本祥浩は，母子世帯の母親が生活に追われて自治会活動に参画できないことが，公営住宅における自治会活動やコミュニティが衰退する要因となっていることを指摘している（大本・岡本 2015）。また，園田眞理子は，公営住宅が「低所得者対策，住宅弱者対策としての福祉的色彩を強めてきた」結果，現実の都市や地域に存在する団地空間から活力が失われていったと述べている。社会的脆弱層が集住する団地においては，空間の衰退が際限なく進んでおり，福祉的な課題の集中によって効率的な対応が可能になるという「規模の経済」よりもネガティブな面の方が強く現れている[13]。こうした認識に基づき，園田は，公営住宅が過度に集中している団地空間においては，一部を住宅以外の用途とするなど解体することにより，社会的脆弱層の分散化を図るべきであるという主張を展開している（園田 2006）。公営住宅の入居者に占める社会的脆弱層の割合が高まるほど，結果としてコミュニティの形成に支障が出ることは，ほかにも森千香子（2013）など多くの論者が指摘するところである。

（２）自治会役員の選考をめぐる入居者の負担

このように，自治会活動の担い手がいないことは，その選考をめぐって入居者間に過大な負担をかけることがある。2019（令和元）年に大阪市平野区の市営住宅団地で起こった事件は，そのことを象徴するようなできごとであった。この事件は公営住宅団地における自治会のあり方を考えるために重要な論点を含んでいるので，やや長くなるが言及しておきたい。いくつかの新聞記事を総合すると，事件の概要は次のようなものである。

2019（令和元）年，大阪市平野区の市営住宅でひとり暮らしをしていた男性（当時 36 歳）が自治会の役員らに障害者であることを記した書面を書くよう強要された後，自殺した。この男性は，数年前に統合失調症と診断され，後に知的障害の療育手帳の交付も受けていた。2019 年 11 月，男性は次期班長を選考するくじびきの対象に自分が含まれていることを知り，障害を理由に自らを除外するよう自治会の役員らにかけ合った。これに対し，自治会の役員らは「特別扱いできない」と聞き入れなかったという。自分が役員に選出される可能性があることに不安を感じた男性は，平野区役所や担当のケースワーカー，地域包括支援センターを訪ねて相談した。最終的に社会福祉協議会を紹介され，地域福祉活動コーディネーターらが対応することになった。その 2 日後，男性はこの地域福祉活動コーディネーターの同席のもと，市営住宅の集会所で自治会の会長および班長と今後の対応を協議した。その際，役員から便箋 2 枚に「しょうがいかあります」「となりにかいらんをまわすことはできます」「おかねのけいさんはできません」などと書くよう求められた。さら

に，自治会役員らは，この文書を同じ階の入居者（約 10 世帯）に見せると告げたという。裁判記録によると，役員のひとりは男性に「フロアの住人に理解してもらうため，できることとできないことを書いてもらえませんか」と打診したといい，書類の作成は強要ではなかったと主張している。しかし，男性の受け止め方は違った。その日，男性はかなり落ち込んだ様子で，兄に「根ほり葉ほり障害のことを聞かれた」「さらし者にされる」と話したという。兄は，男性は日ごろから障害があることを人に知られることを嫌がっていたとも述べている。男性が部屋で命を絶ったのはその翌日のことであった。

本稿を執筆している時点で判決はまだ出ていないが，仮に報道の内容が事実だとすれば，自治会の役員たちの対応はきわめて不適切であり，人格権等の侵害のそしりを免れないものであろう。しかし，ここであえて考えてみたいのは，自治会役員らのこうした対応の背景には何があったのかという問題である。つまり，事件が生じた理由を人権意識の欠如という個人の責任のみに帰結させられるのかということである。この点について，精神科医の片田珠美が興味深い指摘を行っている。片田は，自治会役員の仕事には「万一失敗したら隣人から責められたり，場合によっては，つるし上げられたりするのではないかという不安」がつきまとうと見て，役員らによる不適切な対応の背景には，「明確な根拠もないのに男性を外したと思われて，後から文句を言われたら困ると過剰に防衛」する心理があったのではないかという見解を示している。

公営住宅団地の一般的な状況を踏まえると，自治会役員らが他の入居者らからの反発を恐れていたという見解には一定の説得力があるように思われる。前節で述べたように，「福祉住宅」化が進んだ結果，今日，公営住宅団地には単身高齢者や障害者など福祉的な課題を抱える人びとが集住するようになった。このため，入居者の中に労力の提供が難しい者が出た場合，役員の任務が免除されるのが一般的である。その入居者が役員を務めることができない以上，こうした措置が講じられるべきであることは言うまでもないが，しかし一方で，免除される入居者が増えれば増えるほど，残された入居者の負担がそれだけ重くなるという側面があることもまた事実である。いくつかの公営住宅団地でフィールドワークを行ってきた論者自身の経験的事実としては，役員の改編にあたり，選考される側だけでなく選考する側も神経をとがらせている場合が少なくない。その背景には，入居者間で不公平感が生じやすい問題だけに，公平性を確保しなければならないという重圧がかかっていることがあると考えられる。本事件の舞台となった市営住宅も同じような状況に置かれていたとすれば，片田が指摘するように，自治会の役員たちの側も，男性を選考対象から除外することに心理的な負担を抱えていたと推測することはそれほど不自然ではない。少なくとも自治会役員の「フロアの住人に理解してもらうため」という供述を素直に読めば，他の入居者に男性を「くじびき」から除外する理由を説明するためには明白かつ客観的な根拠が必要になると認識していたと考えられる。

こうした理解が妥当性を持つとすれば，この事件の原因を役員らの個人的な資質のみに求めて非難するだけでは不十分であり，事件の背後にある構造的要因に目を向ける必要があることは明らかであろう。つまり，入居者たちが自治会活動の負担を担うことが困難であるにもかかわらず，かといって役員に欠員を出すことができないため，選考する側かされる側かにかかわらず，入居者たちの間に緊張が走ることになるのである。自治会の主要な活動目的が住民たちの親睦を深めることであることを考えると，こうした実態は本末転

倒といわざるを得ない。

付言すると，この事件は，自治会の任意性についても重要な示唆を含んでいる。かつて公営住宅の住民が自治会から退会できるかどうかが争われた訴訟において，最高裁判所は2005（平成17）年4月26日，公営住宅の自治会は強制加入団体ではないため，会員はいつでも当該自治会に対する一方的意思表示により退会することができる，と判決した。しかし，入居に際して住宅管理者から自治会への加入を求められることや，住宅管理者に支払うべき共益費が自治会を通じて徴収されることなどから，多くの入居者は自治会を退会することが現実的に可能だとは捉えていない。この事件においても，男性は自治会を退会するという選択ができなかったからこそ，死を選ばざるを得ないほどに追い詰められたのではないだろうか。つまり，いくら自治会が法的には強制加入団体でないとはいっても，少なくとも一部の入居者にとっては，自治会を退会することは必ずしも現実的な選択肢としては考えられていないということが，この事件によって改めて浮き彫りになったといえる。

いずれにしても，この事件が示唆しているのは，自治会という組織がありさえすれば，その活動を通じて自動的に住民たちの組織化やコミュニティの形成が進展するわけではないということである。もちろん，公営住宅の団地自治会が入居者にとって一つの社会参加の場になるなどポジティブな面を強調する意義は小さくないものの，自治会の活動を継続するにあたり,その負担をめぐって入居者間に不和や分断がもたらされる場合があるなど，自治会活動がもたらすネガティブな面があることにも目を向ける必要があるだろう。したがって，公営住宅団地におけるコミュニティの形成を検討する際は，入居者たちの主観的な意識において，自治会の活動への参加がどのように認識されているのかといった観点からも捉えられるべきである。さらに言えば，自治会活動の担い手不足は，その労力を担える入居者が少ないという要因だけでは十分に説明できないように思われる。つまり，自治会活動に参加しない入居者の中には，体力の低下などが理由で「参加できない」者だけでなく，自らの意志で「参加しない」者も含まれていると考えられるのである。この点については，第四章第三節で詳細に検討する。

（3）周辺地域からの孤立

公営住宅に社会的脆弱層が集住することがコミュニティの形成に及ぼす影響として，担い手となる人材不足による自治会などの地域活動の停滞だけでなく，その視覚的な効果によって空間的な「境界」が顕著になる点を挙げることができる。前節で述べたように，日本の公営住宅は，その大半が大規模な集合住宅団地として，特定の地域に偏在して建設されたところに特徴がある。一定の土地に同じような外観の建物が何棟も並ぶ公営住宅団地群は，一見して周囲とは異質な景観を形成することになり，あたかも周囲から切り離されているかのようなひとつの囲われた地域として視認されるようになる（平山1988)。一方で，繰り返し述べているように,「福祉住宅」化の進展に伴って，公営住宅団地に福祉的な課題を抱える人びとが集住するようになった。一般に，地域にはさまざまな年齢層や社会階層の住民が存在しているため，高級住宅街など一部の例外を除けば，あるまとまった住宅群を見てそこに暮らす住民の社会階層が意識されることはほとんどない。しかし，大規模公営住宅団地の景観は，社会階層という本来目に見えないはずのものを可視化する記号

となる（竹中 1990；檜谷 2018）。

こうして公営住宅団地が隔絶された空間を形成するとともに，そこに社会的脆弱層が集住していることが可視化されることになった結果，一部の公営住宅団地は「外部」，特に周辺地域の住民から特別な視線を向けられるようになっていく。大本圭野（1979）は，すでに 1970 年代後半の時点で，公営住宅団地の入居者内に差別意識があるだけでなく，公営住宅団地の入居者が周辺地域の住民やサービス提供機関から差別されることを報告している（大本 1979：165）。早川和夫は，この大本（1979）の報告を引きつつ，公営住宅の戸数が少ないために低所得者から入居せざるを得ない現状を指摘した上で，公営住宅政策は結果として，「それまで，既成市街地の中に散らばって住んでいた人々を所得面からクラスわけして，わざわざ一カ所に集めている」と述べている。これらのことから，「公営住宅戸数の少なさによって，行政的にあらたな差別社会をつくり出している」として，公営住宅政策を批判している（早川 1979：93）[14]。平山洋介も，公営住宅の多くが中高層集合住宅団地という形態であるため，低所得層の集中という状況が「建築的にシンボライズ」されることにより，結果としてそこに暮らすことに対するスティグマが助長されると指摘する（平山 1988：242）。また，田端光美は，公営住宅政策の帰結として，母子世帯や高齢者，障害者などが特定の区域や建物に集中した結果，「ノーマライゼーションに反する地域社会」が形成されたり，「塀がなくても意識的，あるいは無意識的に地域社会から遠ざけられたコミュニティ」となったりしている例を指摘している（田端 1996：141）。これらの論考は，公営住宅の「福祉住宅」化に伴って特定の人びとが大規模公営住宅団地に集住することにより，周辺地域との差異が際立って当該地域が差別的な視線を向けられることを指摘する点で共通している。

これらの研究の知見に基づき，周囲から向けられる差別的な視線が公営住宅団地の住民を分断する経緯を分析しようとする研究も少しずつ蓄積されてきている。小澤浩明は，公営住宅に居住する住民の間に蔓延する「うわさ」に着目して，住民の中でも相対的に弱い立場にある者が地域社会の中で孤立や敵対といった姿勢を強いられるメカニズムを論じている。周囲の住民によるステレオタイプ的認識に晒された住民たちは，相互に序列をつけることに躍起になり，他の住民とのわずかな差異を過度に焦点化する傾向がある。そして，住民たちの「うわさ」や妬みの対象になりやすいのは，とりわけ弱い立場にあると考えられるひとり親家庭や障害者，生活保護受給世帯などである。その結果，これらの「生活困難層」が周囲の住民との関係性に敏感になって疎遠となり，孤立や敵対を余儀なくされるという（小澤 1993）[15]。森千香子は，大規模公営住宅団地に社会的脆弱層が集住することにより，地区そのものが周囲からスティグマを付与されると指摘する。そして，周囲からのスティグマを内面化した入居者は，自らの屈辱感を和らげようと他の入居者に敵対心や不寛容の心理的傾向を高めるため，結果としてコミュニティづくりが著しく困難になるのである（森 2006；森 2007；森 2013）。なお，特定の場所に対するスティグマは，第二章で論じる社会的排除の重要な要因となることが指摘されている（全 2015）。

これらの先行研究の知見に基づき，コミュニティ形成を論じるにあたって二つの課題を指摘することができる。第一に，公営住宅におけるコミュニティ形成の困難性は，まず周辺住民によって地区全体にスティグマが付与された結果，それを内面化した公営住宅の住民が他の住民に対する姿勢を硬化させるという構造になっているということである。つま

り，公営住宅におけるコミュニティの形成を展望するには，公営住宅内の住民同士の関係性だけでなく，周辺地域の住民の意識をも射程に入れなければならないと考えられる。

第二に，公営住宅の住民のうち，排除されやすいのは社会的脆弱層であるということである。つまり，公営住宅政策が「救貧住宅」化や「福祉住宅」化を進めたことにより，「意図せざる結果」として，公営住宅が集中する地域の一部がスティグマを付与されることになり，皮肉にも，近年の法改正によって入居が進められてきた社会的脆弱層などの弱い立場の人たちが社会的孤立に陥りやすい状況が生み出されている。このため，公営住宅の実態に応じたコミュニティの形成を展望するには，母子世帯や障害者，生活保護受給世帯などの社会的脆弱層を視野に入れることが不可欠となる。とりわけ公営住宅において社会的脆弱層の集住が進んでいることを踏まえると，こうした人びとを考察の対象に含めることは今後ますます重要になると考えられる。

もっとも，ここまで事態が深刻化している団地は，少なくとも現状ではまだ一部にとどまると考えられる。論者自身の経験的事実としても，すべての公営住宅団地が周囲から特別な視線を向けられているというわけではない。しかし，大規模な公営住宅団地が周囲から隔絶された空間を形成しがちであり，さらに周辺地域と比較して極端に進む高齢化や低位な所得階層といった住民構成の相違もあいまって，公営住宅の入居者と周辺地域の住民との交流が生まれにくく，結果として公営住宅の入居者が周辺地域から孤立しやすいという仁科・呉（2013）の指摘は，大半の公営住宅団地に普遍的に妥当すると考えられる。

２．住宅政策と福祉政策の連携不足

（１）福祉政策との連携の必要性

岩田正美・平野隆之は 1986 年，当時の二種公営住宅において生活保護受給者が増加しているという実態に着目し，その要因を詳細に検討する論文を発表している。岩田・平野は，公営住宅における被保護層の増大を，両制度がもともと低所得層を対象とすることによる当然の帰結として捉えようとする見方を否定し，「両制度のあり方の変化の中から生みだされたもの」として理解する必要があると主張する。本研究の議論にとって重要なのは，この仮説の根拠を提示する際に言及された公営住宅の残余化に関する記述である。すでに述べたように，公営住宅制度は，より低所得な世帯を対象とするよう制度改正を繰り返してきた。また，それと同時に特定目的住宅の制度を設けて障害者世帯や母子世帯，高齢者世帯など福祉政策のカテゴリーに該当する世帯の入居を優先的に進めてきた。岩田・平野は，こうした公営住宅制度の対象の限局化により，住宅保障のみで入居者の生活を支えることが困難になっていると指摘する。特に交通機関や就業機会などの生活基盤の弱い都市「縁辺部」の団地では，「生活基盤の悪さを問題にしないほどの住宅困難」を抱えた層が集中する結果となり，こうした入居者は生活の再建をすることができず，「住宅の『安定』と生活基盤の『不安定』の同時的存在」を抱えながら多問題家族化していくと考えられる。この論文はさらに，大阪市の公営住宅群が大量に存在している地区を対象に，生活保護受給者の保護記録を分析することによってこうした仮説を検証し，次のような結論を導き出している。すなわち，こうした公営住宅団地を管轄する社会福祉行政にとって，公営住宅における対象者の集住は生活保護業務の実施や在宅福祉サービスの提供を効果的・効率的に行うことを可能にするとは限らず，むしろ他にはみられないような複合的な問題を抱え

た世帯の集住によって対応が著しく困難になることが予想される（岩田・平野 1986）。

このように，公営住宅制度の入居者と福祉政策の対象の重複という問題は比較的早い時期から提起されていたものの，その後，住宅政策と福祉政策の連携が進んだとはいいがたい。その背景には，先ほど述べたように，公営住宅制度があくまで住宅政策の枠組みの中で運用されてきたことが挙げられる。住宅政策は，伝統的に物的住宅の供給のみを目的に据えてきた（平山 1988）。このため，公営住宅の量的拡大のために新規建設が重視されていた時期も，1990 年代以降に政策の重心が既存の住宅ストックの建替えに移った後も，国土交通省や地方自治体は「公営住宅＝建設問題」という思考から脱却できずにいたのである（園田 2006）。一方の福祉政策も，第二章で述べるように，さまざまな福祉課題が集積する地域に焦点を当て，個々の入居者が抱える問題を集合的に捉えようとする視点は希薄だったのである。

このように，現実的には住宅政策と福祉政策の連携を図る動きはほとんどみられなかったものの，その必要性を指摘する議論は研究者によって提起されてきた。たとえば，仁科伸子・呉世雄は，大都市郊外に位置する大規模公営住宅団地の入居者が持つ「社会とのつながり」の特徴を明らかにした上で，住宅政策とソーシャルワークやコミュニティ・ワークの連携が不可欠であり，これらを包括的に推進する手法が求められると結論づけている（仁科・呉 2013）。また，園田眞理子も，公営住宅団地を再編・再生するにあたり，住宅政策と福祉政策を統合的に展開する必要性を強調している（園田 2006）。

（２）銚子市母子心中事件

しかし 2014（平成 26）年 9 月，いまだ住宅政策と福祉政策の連携が十分に取れていないことを浮き彫りにする事件が発生する。事件の舞台となったのは，千葉県銚子市の県営住宅であった。生活苦から家賃を滞納し，居室の明け渡しの強制執行日の朝，母子世帯の母親（43 歳）が無理心中を決意し，中学 2 年生の長女（13 歳）の首を絞めて殺害したのである。母親がこの公営住宅に娘と 2 人で入居したのは 2007（平成 19 年）11 月であり，当時の家賃は 12,900 円であった。その後，家賃は 12,800 円に変更されることになるが，入居から 5 年ほど経った頃，元夫が養育費を支払わなかったことを契機に家賃の滞納が始まり，後に常態化していった。世帯の主な収入源は給食センターでのパート代（時給 850 円）であり，このほかに児童手当，児童扶養手当，就学援助等も受給していた。これらを合わせると直近の 2 年間の平均収入は一月あたり約 14 万 4,280 円だったというが，パート代は勤務実態に応じて変動の幅が大きく，また児童手当や児童扶養手当は 4 か月ごとにまとめて支給されるため，現実に母親が毎月この額を手にしていたわけではない。事件当日の母親の所持金は 2,717 円，母親と娘名義の預金口座の残高は合計で 1,963 円だった。事件後，母親の殺人罪などを問う刑事裁判で，被告は「お金がなく，相談する人もいない。（自分も）死ぬことが一番いいと思った」と語ったという。2015（平成 27）年 6 月，千葉地方裁判所は，母親に対して懲役 7 年（求刑 14 年）の判決を言い渡したが，その判決文の中には，以下のようなくだりがあった。「被告人は，身近に頼りにできるものもおらず，長年にわたり生活に困窮する中，強制執行によって住む場所を失うことが現実になることを知り，自分が死ぬしかないという心境にまで精神的に追い込まれた状況で強制執行の当日を迎え，突発的に犯行に至っている」[16]。

この事件の現地調査団のひとりである弁護士の藤岡拓郎は，行政の連携体制の不備として次の二点を指摘している。一つは，銚子市の保険年金課と社会福祉課との間で情報が共有されていなかったことであり，もう一つは，住宅管理者である千葉県と銚子市，特に生活保護を所管する社会福祉課との間でもやはり情報共有がまったくなかったことである。後者に関し，藤岡は，銚子市社会福祉課は母親が県営住宅に住んでいることは把握していたのであるから，県との間で家賃の支払い状況や入居に関する状況について情報を共有していれば，住まいを失うという緊急性を市も把握したうえで，生活保護の申請やその他の適切な支援につなぐこともできたはずであると述べている（藤岡 2016）。

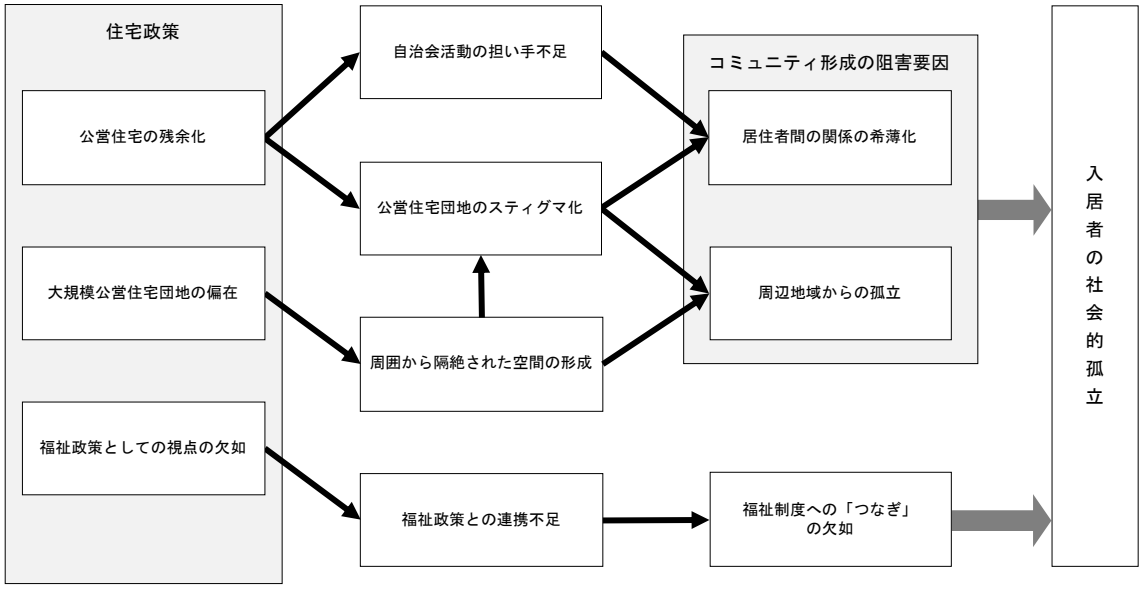
この事件を受け，国土交通省は 2014（平成 26）年 11 月 5 日，住宅局住宅総合整備課長名義で都道府県住宅主務部長宛てに「公営住宅の滞納家賃の徴収における留意事項等について」という通知を出している。この中で国土交通省は，1989（平成元）年の同省住宅局長通知「公営住宅の管理の適正な執行について」に言及しているが，先ほど述べたように，これは家賃滞納者への対応に際して民生部局との連携を図るよう要請するものであった。今回の通知においても，国土交通省はこれまでの方針を踏襲し，都道府県に民生部局との連携を改めて求めている。さらに，この通知では「著しく所得の低い世帯，高齢者世帯，障害者世帯，母子世帯，父子世帯，子育て世帯，DV 被害者世帯，犯罪被害者世帯等特に困窮度が高い世帯」に対し，関係行政部局や公営住宅の存する市区町村と緊密な連携を図りつつ，生活保護をはじめとする居住安定のための支援策の情報提供や助言等を行うことを要請している。このように，困窮度が高い世帯として，低所得層のみならず，高齢者世帯や障害者世帯，母子世帯など福祉政策のカテゴリーを列挙していることや，居住安定のための支援策として生活保護を例示していることから，国土交通省が公営住宅の入居者と福祉政策の対象者の重なりを明確に意識していることがうかがえる。とはいえ，連携体制を構築する方法などその具体的な対策についての言及はないため，こうした通知がどの程度実効性を伴うのかを見通すことは難しい。

一方，厚生労働省にもこの事件を教訓として生かそうとする動きがみられる。事件の翌 2015（平成 27）年に全国各地で行われた厚生労働省社会・援護局の「生活困窮者自立支援制度ブロック会議」は，説明資料の中でこの事件を取り上げている。この事件をもとにした事例には「切迫した生活困窮者を相談につなぐ連携体制の構築」というタイトルがつけられており，「庁内体制，関係機関との連携体制の構築」および「相談窓口における適切な支援の提供」の必要性が強調されている。

もちろん，福祉的な課題を抱える人が福祉制度にうまくつながらず，社会的孤立に陥っているという現象は，公営住宅団地のみで生じているわけではない。厚生労働省がこの事件を生活困窮者自立支援制度に関する事例として取り上げたのも，この事件が孤立した生活困窮者を支援するにあたっての普遍的な課題を浮き彫りにしているためであろう。しかし，ここで強調しておきたいのは，公営住宅の入居者と福祉政策の対象者の重複が顕著になっているにもかかわらず，住宅政策と福祉政策を統合的に展開するための措置が十分に講じられているわけではないということである。本来，公的に管理された集合住宅に社会福祉政策の対象となり得る人びとが集住するという環境は，住民が抱えるニーズの早期発見や社会福祉サービスの効率的な提供を行う上で有利に働くはずだが，住宅政策と福祉政策の「狭間」を解消するような取り組みはまだ例外にとどまっている。公営住宅団地が存

するほとんどの地方自治体にとって，福祉制度への「つなぎ」を確実に行う体制を構築することは依然重要な課題として残されているのである。

図 1-4　公営住宅団地における入居者の地域生活をめぐる問題の構造



３．社会的孤立に陥りやすい居住環境

以上のように，公営住宅団地は，コミュニティの形成に向けて内外に大きな課題を抱えている（図 1-4）。まず「内部」については，公営住宅の「残余化」に伴って社会的脆弱層が集住していることもあり，担い手を確保できずに自治会活動が停滞しているところが少なくない。もちろん，自治会活動の担い手不足は公営住宅団地に限った話ではないが，公営住宅団地の場合，団地独自の自治会が組織化されているため，他の地域よりも社会的脆弱層の割合がはるかに高い住民構成であるにもかかわらず，入居者だけで自治会を運営せざるを得ない。その上，自治会への加入が義務づけられており，また共益費の徴収など行政の下請けとしての活動も多いため，自治会活動への参加が義務的なものになりやすく，主体的に参加する動機が生まれにくいことも，大規模公営住宅団地固有の状況である。これらの結果，一部の入居者に業務や責任が集中し，入居者の中で重荷を担い合うことは限界に近づきつつあり，自治会活動の負担をめぐって入居者間に不和や分断がもたらされるような事態すら生じている。次に，団地「外部」との関係に目を向けると，大規模公営住宅団地の外観が社会的脆弱層の集住を可視化するため，周囲との差異が際立って団地やそこに暮らす入居者が特別な視線を向けられ，周辺地域との交流が生まれにくい。公営住宅団地がスティグマを負わされているようなところでは，こうした傾向はより顕著に現れることになるだろう。さらに，こうしたコミュニティを取り巻く状況に加え，住宅政策と福祉政策との連携が十分に取られていないため，福祉的な課題を抱える入居者が福祉制度に

つながりにくいという点も，入居者の社会的孤立の解決を難しくするひとつの要因になっていると考えられる。

以上のように，戦後の住宅政策がつくり出した大規模公営住宅団地は，まさにその住宅政策の動向を主要な背景として，ほかの地区にはみられない特殊な問題状況を抱えることになり，入居者が社会的に孤立した状態に陥りやすい居住環境となっている。とはいえ，大規模公営住宅団地における社会的孤立については，必ずしも統計的に実証されておらず，その実態はいまだ十分に明らかになっていない。社会的孤立の状態にある人が比較的少数である以上，その実態を把握するには多大なサンプル数が必要になるため，大規模公営住宅団地に限らず，社会的孤立に関する調査研究はこれまでほとんどみられなかった（斉藤 2009）。しかし，最近になって，大量の調査データを用いて社会的孤立の実態を把握するための調査研究も蓄積されつつある。こうした調査研究の中には，UR 都市機構が管理する大規模集合住宅団地に関するものも含まれる。その中でも特に注目されるのが，居住環境が社会的孤立に及ぼす影響に焦点を当て，他の居住形態との比較検討を通して UR 都市機構団地における社会的孤立の実態の分析を試みた小池ら（2014）である。

この研究は，UR 都市機構団地やそれ以外の賃貸集合住宅など複数の居住形態別に高齢者の社会的孤立の発現率を明らかにしている。社会的孤立の測定指標を「別居家族・親戚および友人・近所の人との接触頻度のうち，いずれかが週 1 回未満」と，孤立状態をやや広めに捉えている点には留意が必要であるが，分析の結果をみると，社会的孤立の発現率は，団地賃貸住宅が 34.2%，団地分譲住宅が 29.6%であったのに対し，団地外賃貸集合住宅が 38.0%，団地外分譲集合住宅が 27.7%，戸建て住宅が 27.6%となっている。このように，本調査の結果は，UR 都市機構団地における社会的孤立の発現率は，他の住宅よりも突出して高いわけではないことを示唆している。小池ら（2014）はこの結果を踏まえ，団地かそれ以外かにかかわらず，賃貸集合住宅に住んでいる高齢者はそれ以外の高齢者より孤立しやすいため，孤立死の防止を目標とする取り組みは，団地賃貸住宅だけでなく，一般的な賃貸集合住宅の入居者も対象に含めるべきである，と結論づけている[17]。なお，この研究では，フィールドとなった埼玉県和光市に公営住宅団地や公社住宅団地が存在しないため，UR 都市機構団地以外の「団地」に居住する高齢者は対象に含まれていない。このことについて，小池ら（2014）は「公団以外の種類の団地も調査対象に含め比較検討することが必要であろう」（小池ら 2014 : 310）と述べ，公営住宅団地や公社住宅団地を対象に含めることを今後の研究課題に挙げている。

分析対象に UR 都市機構だけでなく，公営住宅団地の高齢者を含めた数少ない研究に河合（2009）がある。社会的孤立に関する先駆的な研究を進めてきた河合克義は，1995 年から 2006 年にかけて，東京都港区でひとり暮らし高齢者を対象としたアンケート調査を実施してきた。河合は，「病気など緊急時に誰も来てくれる人がいない」状態を社会的孤立の測定指標として用い，その発現率をやはり居住形態ごとに分析している。港区で 2004 年に行われた調査を例にとると，孤立状態にある人の割合は，「都営住宅」で 18.1%であり，ほかの居住形態は「持ち家」が 13.4%，「民間賃貸マンション，公社・公団賃貸住宅」が 22.4%，「民間賃貸アパート，借家，間借り」が 23.5%であった。都営住宅の発現率は全体平均（16.9%）をわずかに上回るものの，他の賃貸住宅よりも低い結果となっている。他の調査においても，およそ同様の傾向がみられ，都営住宅で社会的孤立の問題が集中的に発

現していることを示すような分析結果は得られていない。

しかしながら，こうした調査結果を大規模公営住宅団地における社会的孤立の実態として一般化することはなお慎重な検討が求められる。その理由は，第一に，この研究が団地の規模にかかわらず，すべての都営住宅を一つのカテゴリーに集約しているため，ここでいう「都営住宅」は，論者のいう「大規模公営住宅団地」と全面的に一致しているわけではないことにある。実際，港区にある 18 の都営住宅団地のうち，管理戸数が 500 以上の大規模な団地は 3 つにとどまっており，その大半が比較的規模の小さな団地になっている[18]。この背景には，調査対象となった港区が東京都 23 区の中でもっとも地価が高い区の一つであるため，大規模な団地を建設するためのまとまった土地を確保しにくいことがあると考えられる。第二に，調査の対象が，あくまでひとり暮らし高齢者のみに限られていることである。社会的孤立に関する問題状況の全体像を明らかにするには，同居世帯のいる高齢者を対象に含めることはもちろん，高齢者よりも若い世代を対象に含めることも求められる。実際，リストラによる失業や離婚など社会関係の変化を契機として，社会的に孤立する中年層が増加していることが指摘されている（高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議 2008）。また，後述するように，社会的孤立の極限的な形である「孤立死」も，高齢者より若い世代で発現していることが指摘されている。河合克義も後に，これまで社会的孤立の問題はひとり暮らし高齢者を中心に議論されてきたが，現在では孤立している対象が拡大し，問題が深刻化してきていると指摘している（河合 2013）。しかし，管見の限りでは，大規模公営住宅団地のすべての年代の入居者を対象に含めた研究はこれまで行われておらず，社会的孤立の実態はいまだ十分に明らかになっていない。

次に，社会的孤立がもっとも先鋭的に表れた現象である「孤立死」についてみていこう[19]。『平成 22 年版高齢社会白書』は，「孤立死」を，生存中の孤立状態が死によって表面化したものとしてとらえ，生きている間の孤立状態への対応を迫る問題として受け止めることが必要と指摘している（内閣府 2010）。一般に「孤独死」という言葉も広く用いられているが，国はあくまでもその前提条件としての社会的孤立という状態に着目し，「孤立死」という言葉を政策用語として使用している（黒岩 2012）。阪神・淡路大震災の仮設住宅内の診療所で医師を務めた額田（1999）も，「孤独死」を議論する際，生前が社会的に孤立した状況にあったかどうかに着目する必要があると主張している。この孤立死が特に多く発生しているとされるのが，高度経済成長期に建てられた大規模集合住宅であり（福島・坂井 2010），なかでも公営住宅団地では，孤立死が頻発しているとされる（福島 2013）。もっとも，孤立死はいまだに画一的な定義が定まっていないこともあり，全国的な統計データがないため，その実態は明らかになっていない。

このようななか，総務省中部管区行政評価局が 2012（平成 24）年，管轄地域内の公的住宅の管理者を対象に平成 21 年度から 23 年度の 3 年間における「孤立死」の実態把握を行った。ここでいう公的住宅とは，公営住宅，UR 都市再生機構の賃貸住宅，雇用促進住宅，住宅供給公社の賃貸住宅の 4 種類である。この調査は，孤立死の定義を示さず，各管理者が設定している基準に該当するものを孤立死として計上したり，調査結果の総数だけが示されているため管理者種別ごとの内訳が不明であったりするなどいくつかの限界がある。しかし，調査対象となった公的住宅の戸数をみると，全 216,795 戸のうち，市町村営

住宅（87,828 戸）と県営住宅（59,435 戸）からなる公営住宅が 147,263 戸と全体の 7 割近くを占めているため，公営住宅団地における孤立死の実態を把握する上で一定の意義があると考えられる。調査の結果，調査対象となった 45 管理者のうち，約半数にあたる 22 管理者が管理する住宅において，孤立死が発生したと回答している[20]。発生件数をみると，平成 21 年度が 104 件，平成 22 年度が 129 件，平成 23 年度が 115 件であり，3 年度の合計は 348 件となっている。このことから，調査報告書は，毎年度約 2,000 戸に 1 件の割合で孤立死が発生していると指摘している。また，孤立死した入居者の年齢をみると，65 歳未満が合計で 111 件と 31.8%を占めており，もっとも若い入居者は男性で 27 歳，女性で 45 歳であったという。これらの調査結果に基づき，調査報告書は，孤立死が「必ずしも高齢者に限った課題ではない」 という結論を導き出している（総務省中部管区行政評価局 2012）。

先ほど述べたように，この調査が公営住宅団地だけを対象としたものではないことには留意する必要があるものの，調査対象の約 7 割が公営住宅団地であることを踏まえると，公営住宅団地における孤立死の実態を多少なりとも示していると考えられる。その実態とは，社会的孤立の拡大を背景にして，公営住宅団地では孤立死が相当数発生しているということ，そしてそれは高齢者のみならず，より若い世代にも発現しているということである。

後述するように，これまで国内外の社会的孤立に関する調査研究は，65 歳以上の高齢者を主な対象として実施されてきた。しかし，この調査結果は，大規模公営住宅団地において，孤立死の前提条件としての社会的孤立が高齢者のみならず，幅広い年代に発現していることを示唆している。したがって，社会的孤立に関する問題状況を明らかにするには，高齢者よりも若い世代を対象に含めることが求められる。大規模公営住宅団地における社会的孤立の実態については第四章第一節で詳細に検討するが，その際は高齢者だけでなく，すべての年代の入居者を対象に含めることにする。

第四節　小括

欧米諸国の住宅政策は，公営住宅を含む非営利の社会住宅を残余的なものとして位置づけ，民間の賃貸住宅から分離させるデュアリズム諸国と，両者を統合して単一の賃貸住宅市場をつくるユニタリズム諸国に分類することができる。このうち，日本の住宅政策は前者に連なるものであるが，近年，他の先進諸国では社会住宅や公営住宅の抑制を見直す動きがあるのに対し，日本は依然として公営住宅の新規建設を抑制する政策を堅持しており，国際的に見てもきわめて特殊な状況になっている。

歴史を遡ると，日本の公営住宅は，所得階層ごとに定められた「戦後住宅政策の三本柱」の一角として，もっとも所得の低い階層を対象にするものと位置づけられた。日本の住宅政策は，住宅の商品化を志向するデュアリズム的な性格を持っているため，公営住宅はあくまでも残余的な施策として位置づけられることになった。

こうした公営住宅の基本的性格は，公営住宅法の成立経緯ですでに運命づけられていたといえる。建設省（当時）が公営住宅法の成立を急いだのは，「厚生住宅」の構想を掲げた厚生省（当時）に住宅政策の所管を譲ることを避けるためであった。所管争いに勝利した形の建設省は，厚生省が厚生住宅法案によって実現しようとした理念を形式的に取り入れたものの，公営住宅を社会政策の一環として運用する意図は当初からほとんどなかった。実際，公営住宅法が制定された後，建設省は，社会政策的な観点ではなく，財政上の理由から，公営住宅の入居者を超低所得者へと限定していくことになる。つまり，公営住宅の新規建設にかかる費用を抑制するために，入居資格要件をより低所得層へと絞ることによってそもそも制度の対象になる者の絶対数を削減したのである。こうした政策動向に加え，公営住宅は近年，単身高齢者や障害者，DV 被害者，母子世帯など社会的脆弱層の優先的な入居が促進され，「福祉住宅」化も進展している。こうした公営住宅の「救貧住宅」化および「福祉住宅」化は，公営住宅団地の地域的な偏在と結びつくことにより，福祉政策の対象となる人びとが集住する空間をつくり出す要因となっていくのである。

住宅政策の帰結として社会的脆弱層が集住することになった大規模公営住宅団地では，そこに暮らす住民の地域生活にほかの地区にはみられない固有の問題を生じさせることになった。この点に関し，もっともよく指摘されることは，他の地域とは異なる要因でコミュニティの形成が困難になっているということである。公営住宅団地の内部をみると，自治会活動を行うための負担が入居者に重くのしかかっており，一部の団地では限界を迎えつつある。外部との関係においても，一見して周囲とは異なる景観や，団地そのものに対する周囲からのスティグマが周辺地域との交流を難しくしている。こうしたインフォーマルな助け合いが生まれにくいことに加え，住宅政策と福祉政策との連携が不十分なために入居者が福祉制度につながりにくいこともあり，入居者の社会的孤立が深刻な問題となって現れている。このことは，入居者の「孤立死」が頻発しているという事実によって傍証を与えられる。

注

1）スチュアート・ローは，1890 年に成立したイギリスの労働者階級住宅法を，「『住宅

政策』を最初に確立したもの」と位置づけている（Lowe＝2017：50）。

2) こうした住宅政策の分岐は，両国における民間家主の政治的影響力の差に由来していると考えられる（Lowe＝2017）。

3) ただし，同じデュアリズム諸国でありながらも，イギリスが民間賃貸住宅の家賃を統制しながら公営住宅の大量建設を推し進めたのに対し，日本はより少ない予算でより多くの住宅を確保するという「戸数主義」の方針に基づき，民間賃貸住宅の建設を促すために家賃の統制には消極的な姿勢を見せてきた。また，全住宅ストックに占める公営住宅の割合に顕著な差が出ていることを踏まえても，小玉徹（2017a）が指摘するように，両国の住宅政策の差異は小さくないと考えられる。

4) 公営住宅法第二条第四号において，第二種公営住宅は「第一種公営住宅の家賃を支払うことができない程度の低額所得者又は災害により住宅を失った低額所得者に対して賃貸するための，政令で定める規格の公営住宅」と定められた。

5) 庶民住宅（甲型）の事業化の経緯については，越田（1951）に詳しい。

6) もっとも，地方自治体の中には，若年層の入居を促すために入居基準を緩和しているところもある。（「自治体サービス，知恵比べ 一律基準の見直し加速」『朝日新聞』2012 年 2 月 27 日.）

7) 1969 年の法改正に対して全国公営住宅協議会が展開した全国的な反対運動については，荻田・リム（1989）に詳しい。

8) その後，2011（平成 23）年に成立した「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」により，地方公共団体は，本来階層および裁量階層の入居収入基準を収入分位 50%まで引き上げることができるようになった。

9) 平成 10 年住宅・土地統計調査によると，公営住宅は他の住宅と比較してひとり親世帯の占める割合が高い。

10) ただし，公営住宅団地の入居者と周辺地域の住民がともに一つの自治会を構成する場合がないわけではない。たとえば，松江市城北地区の淞北台団地では，団地が開発された当初から分譲の一戸建て住宅の住民と県営住宅の入居者が同一の自治会に加入し，数十年にわたって活発な活動が続けられてきたことが報告されている（宮城 2006：121）。ただし，宮城が「他にあまり例を見ない」と述べているように，こうした自治会の編成はあくまで例外的な事例といえる。

11) 1992 年の建設省（当時）の通達によって「外国人登録を受けた者」の入居申請が認められたこともあり，近年，日本の公営住宅では外国人の入居が進んでいる。たとえば，日系南米人の集住が進む愛知県では，全体の半数以上を外国籍世帯が占める公営住宅も少なくない（松宮 2018）。とはいえ，こうした外国人の集住は東海地方や北関東などの一部にとどまっており，少なくとも現状では，全国の公営住宅一般に共通する特徴ではないと考えられる。

12) 「公営住宅，4 分の 1 が高齢独居」『朝日新聞』2014 年 12 月 13 日.

13) 平山洋介も，公営住宅団地に社会的脆弱層が集住し，入居者同士が互いに影響を及ぼすことにより，生活保護の受給に依存的になったり，家賃の納入を怠ったりするなど，集団的に規範が低下する可能性を指摘している（平山 1988：242）。

14) 早川は，こうした住宅政策に起因する差別を解消するために，公営住宅の建設戸数を大量に増やすことにより，超低所得層しか入居できない状況を「さまざまな階層の人がいっしょに入れるように」改善すべきであると指摘している（早川 1979：93）。ソーシャル・ミックスの重要性を先駆的に提起しているという点においても，早川のこの指摘は重要である。

15) 小澤（1993）は，住民同士の相互行為の性格を転換していくことによって，住民の間にある＜主観的な境界感覚＞を変容させることに展望を見出している。

16) 事件当日までの経緯など事件の詳細は，藤岡（2016）に詳しい。

17) 小池高史は別の著作において，この調査結果を引用した上で「和光市においては地域で暮らす高齢者のなかで，団地高齢者だけが孤立しやすくなっているわけではなかった。しかしながら，団地高齢者，とくに賃貸の団地にいる高齢者は，やはり孤立しやすい環境で暮らしているといえそうである」とし（小池 2017：72），賃貸の団地に入居する高齢者が孤立に陥りやすい居住環境にあるという認識を示している。

18) 東京都住宅政策本部ホームページ「都営住宅団地一覧」（最終閲覧日：2020 年 11 月 14 日）
https://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.lg.jp/juutaku_keiei/toei/264-03.pdf?1711

19) 黒岩（2012）によれば，孤独死が社会問題化した時期は 3 つに分けられる。すなわち，単身世帯への関心が高まった 1970 年代初頭が第一期，阪神・淡路大震災の仮設住宅での孤独死を契機とする第二期，および政府による孤独死対策が地域福祉政策として展開される第三期である。

20) ただし，調査対象となった 45 管理者のうち，6 管理者が孤立死に関する定義を持たないと回答しているなど，そもそも孤立死の発生件数を把握していない管理者がある可能性にも留意する必要がある。

第二章　空間を単位とする社会的排除と大規模公営住宅団地の再生

本章では，主に欧州の先行研究を整理し，本研究が分析概念として用いる社会的排除に関する先行研究を整理する。この作業は，大規模公営住宅団地における社会的孤立やコミュニティ形成の問題を，団地を一部に含むより広い地域社会との関わりの中で捉えようとする本研究の分析視点にかかわる。第一節では，社会的排除という概念が政策課題として注目を浴びるようになった背景を踏まえつつ，社会的排除概念の特徴を検討する。第二節では，個人や世帯ではなく，空間を単位として生じる社会的排除について，ヨーロッパの先行研究の論点を整理する。第三節では，大規模公営住宅団地を典型とする空間的な排除が生じている地域の再生について，欧州と韓国の取り組みに関する先行研究を整理し，日本の公営住宅団地における地域支援のありようを検討するための視座を得る。

第一節　社会的排除概念の登場とその背景

１．政策理念としての社会的排除

社会的排除概念のルーツはフランスにある。フランスでは，すでに 1970 年代から障害をもつ人々などの社会への参入の必要性が指摘されており,「参入」の対義語として「排除」という用語が用いられるようになった。社会への参入を推進する政策担当者たちが，この言葉を用いて，一部の人々の参入を阻む社会のあり方について問題を提起したのである。その背景には，フランス共和国が「連帯」思想を基礎にしていることがある。すなわち，社会は人々の連帯を前提としているという認識に基づき，連帯の輪から特定の人々を追いやることは，参入を拒まれた人々だけの問題にとどまらず，それは社会の存立そのものを脅かす，という考えである（岩田 2008：17-18）。

しかし,「社会的排除」という用語が今日のような意味で用いられるのは 1980 年代以降であった。当時は世界経済体制が大きく変化して労働市場の再編が進んだ時期であり，若者の長期失業が社会問題となっていた。後に述べるように，福祉国家のもとで展開される施策はこうした人々を想定していなかったため，彼らが有効な支援の提供を受けることは困難であった。次第に「排除」という言葉は，フランスと同様に若者の失業問題が社会問題となったヨーロッパ諸国やヨーロッパの社会統合をめざすヨーロッパ連合（EU）でも反響を呼ぶようになった。こうして，フランスで誕生した「排除」と「参入」は,「社会的排除」と「社会的包摂」という対語に変化し，EU 加盟国の社会政策のキーコンセプトとなっていった。

もっとも,「社会的排除」が主に社会政策の担当者たちの政策推進の言葉として使われてきたため，この用語は必ずしも一義的な定義が与えられていたわけではなかった。むしろときどきの政治状況に応じて，政策担当者が恣意的にその意味内容を変えて用いてきたのである。しかしその後，多くの研究者たちがこの言葉を学術的観点から問い直し，現代の社会問題の分析や理解のキーワードとして用いるための研究を蓄積してきている（岩田 2008：20-22）。

２．社会的分裂の帰結としての社会的排除

社会的排除は，1980 年代以降の経済社会の大きな変動が生み出した「社会分裂」の一つ

の帰結として議論されている[1]。大きな社会変動というのは，70 年代の石油危機と変動為替相場制への移行を契機に急速に進んだグローバリゼーションとポスト工業社会である。大量生産・大量消費を特徴とする「工業社会」が揺らぎ，製造業などに代わって金融や情報サービス産業などが産業の中心となり，資本は常に新しい市場を求めて世界中を流動するようになった。こうした経済情勢への対応が進められた結果，いまや労働市場は金融や情報サービス産業で専門知識を武器に働く高所得層と，そのビジネスや生活を支えるために多種多様なサービス労働に従事する低所得層とに二極化しつつある。「マクドナルド・プロレタリアート」と形容される後者を取り巻く労働条件の劣悪さについて，論者が改めて指摘する必要はないだろう[2]。このように労働市場の再編が進むなか，労働のみならず，家族においても離婚率の上昇や単身世帯の増大など「個人化・原子化」が進み，各々が生活上のリスクに抗う力は低下している。

岩田正美は，現代は労働市場の二極化にとどまらず，男性と女性，健常者と障害者など，さまざまな分裂がみられるようになってきたと指摘した上で，「社会的排除は，社会の分裂が引き起こすさまざまな社会問題の新しい呼び名ともいえる」と述べている（岩田 2008：36）。福祉国家は，工業社会の労働者家族を標準に据え，短期の失業や高齢期の退職など労働者家族に共通するリスクに対応するための制度を設計して施策を展開してきた。しかし，グローバリゼーションとポスト工業社会は，共通リスクのコントロールでは把握できない諸問題を出現させることとなった。こうした問題の出現は，従来の福祉国家が新たな経済社会状況に対応することを困難なものとし，結果として「制度からの排除」を引き起こすようになる。ある制度を利用するためには，あらかじめ設定された資格要件に適合する必要があるが，困難を抱える個人の状況に適した制度がなければ，その個人はいかなる制度からも援助を受けることができないからである。またある制度の資格要件は満たすものの，自己負担分を支払うだけの資力がない者も，実質的に制度から排除されていると理解することができる。このようにグローバリゼーションとポスト工業社会の時代に個人が直面するリスクが多様化するなか，福祉国家がこれに十分に応えることができず，結果として制度から排除される人が増大している。こうした人たちが抱える社会的な問題こそが，社会的排除が指し示す内容にほかならないのである。（岩田 2008：32-36）

３．社会的排除概念の特徴

A・S・バラと F・ラペールによれば，社会的排除は次の 7 つの特徴を持つ。すなわち，①相互に関連している経済的・社会的・政治的要因を組み合わせる多次元的なアプローチを取ること，②失業と不安定さとがもたらすもろもろの帰結への過程に着目すること，③雇用，住宅，医療，教育のような基本的権利へのアクセスに関わる問題だけでなく，仕事，住宅，医療サービス，学校の質的な次元の問題に着目すること，④一時点での排除だけでなく，世代間における排除の社会的移動も含めた長期の過程に着目すること，⑤社会的・経済的剥奪を特徴付ける最終段階だけに焦点を当てるのではなく，そうした状態を生み出すダイナミックな過程に着目すること，⑥絶対的でも相対的でもありうる貧困の概念とは異なって，相対的な概念であること，⑦社会政策の抜本的な再設計を要求する政策思考の概念であることという特徴である（Bhalla & Lapeyre＝2005：35-38）。山田壮志郎は，この論考を踏まえ，「特に，状態の要因を多次元的に把握する点，過程に着目する点は，従来

の貧困や剥奪の概念との差異を示している」と述べている（山田 2009：73）。しばしば社会的排除は貧困に代わる概念として理解されるが，多次元に渡る問題が複合的に結びつき連鎖した結果，人々が社会の周縁へ追いやられていく過程に着目する視点は，社会的排除概念を用いることで初めて得られるものである。

福原宏幸も，多次元的な要因により，さまざまな社会的不利が累積していく過程に社会的排除概念の特徴を見出している。福原によると，社会的排除は「多次元的な特徴をもつ『剥奪』と様々な『社会的紐帯の断絶』とに焦点を当て，これらが組み合わさり累積すること」を指し示すものであり，それは「多次元的な要因によって引き起こされる『状態』であるとともに，そこに至る『過程』に着目した概念」である（福原 2007：14-15）。さらに福原は，分配の側面を重視する貧困や剥奪と異なり，社会的排除は関係の側面をも重視するため，社会的な参加やつながりの欠如を視野に入れるものであると指摘する（表 2-1）。逆にいえば，ネットワークの質的・量的な脆弱さ，さらにはその極限的な状況である社会的孤立は，それ自体，社会的排除が社会的側面で顕在化したものとして理解することができる。分析の対象が個人や世帯だけでなく，コミュニティや社会全体にまで広がる点も，社会的排除に固有の特質である（福原 2007：14-17）。

社会関係の側面における排除は，とりわけ地域社会の内部で生起するものについては，地域福祉が対象として捉えるべきものである。加山弾が指摘するように，「排除を受ける当事者とそうでない人々が（後者は概念上，直接・間接の排除者，無関与者，理解者に分けられるだろう），生活の場としての地域を共有していることを鑑みれば，両者の接合面において，当事者の思惑とは裏腹に周囲との壁（関係性・交流の欠如など）や抑圧状況に直面することは，地域福祉にとって深刻な問題」となるからである（加山 2014：47）。

岩田正美も，貧困が生活に必要なモノやサービスなどの「資源」の不足に着目するのに対し，社会的排除は「関係」の不足に着目する点に特徴があると述べている（岩田 2008）。このため，貧困の概念と異なり，社会的排除の概念は排除する側／される側という視点を提供するものであり，「貧困」の概念では焦点化されにくかった社会の側のあり方を問う視点が導かれる（阿部 2011）。本研究の関心からすると，大規模公営住宅の内外に排除する側／される側という関係性が生じているか否か，生じているとしたらその過程を明らかにすることが重要な論点になる。

表 2-1　貧困，剥奪，社会的排除，それぞれの概念的特性の比較

	貧　困	剥　奪	社会的排除
要因とその特徴	・生存のための基礎的なニーズの欠如	・生存のための基礎的なニーズの欠如 ・標準的な生活のための物的資源の剥奪（物質的剥奪と社会的剥奪）	・生存のための基礎的なニーズの欠如 ・標準的な生活のための物的資源の剥奪（物質的剥奪と社会的剥奪） ・社会的な参加・つながりの欠如
	・1 次元の要因	・多次元の要因	・多次元の要因
	・分配の側面	・分配の側面	・分配の側面 ・関係の側面
分析の観点	・静態的	・静態的	・動態的
対　象	・個人，世帯	・個人，世帯	・個人，世帯 ・コミュニティ，社会

（出所）福原宏幸編（2007）『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社．p.15

第二節　社会的排除の空間的側面に関する先行研究の動向

１．社会的排除の空間的側面

岩田正美は,「空間と制度という二つの側面は，排除という言葉の特徴をよく表しており，またそれに関する不利の連鎖との関係も含んでいる」と指摘し，空間と制度を「社会的排除論の主要な側面」と位置づける（岩田 2008：32)。前節で述べたとおり,「制度からの排除」は，グローバリゼーションとポスト工業社会における新しい社会的リスクに福祉国家が対応できない結果として生じていると理解される。社会的排除のもう一つの主要な側面である「空間的排除」については，本研究の分析視点に深く関わるので本節で詳細に検討する。

すでにヨーロッパでは特定の集団が特定の場所に集められ，その場所が排除された空間として意味づけられていく現象は社会的排除の空間的側面，あるいは空間的排除として理解されてきた。たとえば移民の流入が進むフランスの大都市郊外の高層住宅団地やアメリカのゲットーなどである。また，パーシースミスが，社会的排除はソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の不足と言い換えられると指摘したように，しばしば社会的排除は地域社会におけるネットワークや連帯感の不足として把握される（岩田 2008：28-30)。

こうした現象を説明する概念として，ここでは英仏の先行研究を検討する。イギリスに関してはＤ・バーンの空間的排除概念を，フランスに関してはＳ・ポーガムの空間的降格概念を取り上げる。

２．空間的排除に関する理論研究

（１）Ｄ・バーンの社会的排除概念

イギリスの社会学者Ｄ・バーンは，社会的排除に関する著書の中で一章を割き，工業社会からポスト工業社会への移行に伴う社会空間的な分断の展開を空間的排除として捉え，さまざまな実証研究を引用しながら詳細に論じている。

まず彼は，人々が社会階層ごとに分かれて空間的に集中することの影響を次のように述べている。「社会的ヒエラルキーを構成する諸階層が空間的に集中することによって，空間的に独自の文化形態が生み出される。社会秩序を構成する諸階層の間に社会的接触がほとんど存在せずに，空間的集中が行なわれる場合には，とくにそうである」（Byrne=2010：219)。また，後にみるように,「文化」はＤ・バーンが空間的排除を理解する上で用いられる重要な概念の一つである。さらに，同じ社会階層の人々が同じ空間に集中することにより，低所得層や排除された人々の存在が強調されることが指摘される。所得の面では，富裕層とそれ以外の層との分断が明白になるのとは対照的に，空間の面では，低所得層とそれ以外の層との間に分断線が引かれるのである。つまり，空間は貧困や排除を浮かび上がらせるように作用するのであり，その意味で「空間的排除は，最も可視的で明白な排除のあり方」を示すものと説明される。

また空間的排除がもたらす社会的意味に関連して，コミュニティ概念が言及されている。コミュニティが重要なのは,「それが空間を通して形成される集団的アイデンティティ」であることに加え,「排除に反対する政策としては,『コミュニティ』開発が唯一のエンパワーメント戦略」だからでもある。ただし，バーンは「反排除」を掲げる社会政策がしばしば貧しい人々を再統合したり，エンパワメントしたりするどころか，反対に彼らの状況を

悪化させていることを批判しており，必ずしも現状の社会政策を肯定的に捉えているわけではない（Byrne＝2010：224）。

空間的排除の典型例として，大規模公営住宅団地が挙げられている。イギリスでは，大々的に建設された公営住宅はもともと生活水準が普通の労働者階級を対象としていたたが，1980 年代以降に低所得層向けの住宅へと変質していく。第一章でみたように，わが国の公営住宅制度も特定の地域に偏在して大規模に開発された点，および創設当初は比較的広範囲の所得階層を想定していたものの，徐々により低所得層を対象とするようになっていった点でイギリスの公営住宅の政策展開と共通している。このようにイギリスで公営住宅の残余的な性格が強められていった第一の理由は，良質の公営住宅が払い下げされたため，残った公営住宅が陳腐化したことである。第二の理由は，経済力のある夫婦が持ち家を購入することを志向して実際にそうしたことである。これらの結果，現在，公営住宅の入居者の大半は，現役時代から住み続けている高齢者，またはひとり親世帯などの低所得層のいずれかとなっている。

次に，D・バーンは空間的排除の本質を考察するに当たり，「外からのレッテル貼り」に着目する。ここではヴァカンの指摘が引用されているが，それによると，フランスの街やアメリカのゲットーの住民は地域社会をめぐる問題に対して一切の関わりを拒んでいる。こうした態度は，自身や外部の地域社会に対する否定的な認識を強化する結果をもたらす。こうして「世間的な汚名や集団的な不名誉が地区に貼りつけられ」ようになり，「社会の個人化，コミュニティの『解体』，そして文化的価値の崩壊に伴う混沌」が生み出されるというのである（Byrne＝2010：239）。

この「外からのレッテル貼り」を受け，排除された空間に暮らす人々が生み出す新たな社会形態を理解するための手がかりは，2 つの概念，すなわち「コミュニティ」と「文化」に見出される。前者に関し，ヴァカンの「排除された空間の中での社会関係は原子化（個人化）している」という指摘が引用され，これに賛意が示される。この指摘は，わが国の公営住宅において弱い立場にいる住民が孤立を強めているという先行研究の指摘とも共通するものと理解することができる（小澤 1993）。さらに，D・バーンは，「文化」に関する先行研究の知見に基づき，彼らが新たに作りだす文化は「適応」や「生存」のための戦略にほかならず，それが将来の集団行動の基盤となり得ることが主張される（Byrne＝2010：238-245）。以上のことを総括し，彼は次のように述べている。「剥奪された人々に再び何らかの権限付与を行おうとしたら，組織化がその手がかりになることは明らかである」（Byrne＝2010：250）。

この記述から，バーンが空間的排除の状況を改善するために，地域社会の統合やコミュニティの形成を基本的な戦略に据えていることが理解される。

（2）S・ポーガムの空間的降格概念

社会的排除に対応する理念型として「降格する貧困」を提唱するフランスの社会学者 S・ポーガムは，都市郊外の団地を典型とする特定の居住地区に集中的に現れる「降格する貧困」の現象を「空間的降格」と呼び，詳細な検討を行っている（Paugam=2016）。

S・ポーガムは，貧困を所得のみを基準にして捉えようとする実態論的な見方をしりぞけ，「貧者」とみなされる人々とそれ以外の人々との間に構築される関係として貧困を捉え

ようとする。彼の理論の中核は，貧困の基本形態を「統合された貧困」「マージナルな貧困」「降格する貧困」の 3 つに類型化する点にある。これらの類型は，同一の国において「貧困」と呼ばれる現象が時間の経過とともに変化していくことを理解したり，異なる国における貧困を比較検討して異同を明らかにしたりすることを可能にするが，とりわけ本研究との関わりが深いのは「降格する貧困」である。なお，この理念型は，これまで社会的排除として理解されていた現象を，社会学的な概念構成によって明瞭に規定したものである。その意味で，彼が提唱する「降格する貧困」は社会的排除概念のオルタナティブであると言える（中村 2016）。

貧困の基本形態は，①経済発展と労働市場，②社会的紐帯の形態と強さ，③社会保護制度と社会福祉制度の 3 点によって規定されるが（表 2-2），S・ポーガムはとりわけ社会的紐帯に注意を払う。社会的紐帯は，その中に包摂された個人に対して，社会的存在として必要な保護と承認を与えることができる。保護とは，生活上のリスクに直面した際のサポートであり，承認は社会的相互作用から得られるアイデンティティや帰属の保障である。社会的紐帯の 4 つの類型としてポーガムが挙げているのは，①親族の紐帯，②選択的参加の紐帯（地域コミュニティや宗教，スポーツ，文化団体），③有機的参加の紐帯（職業），④シティズンシップの紐帯である。これらの紐帯は互いに補完的で交差しており，貧困と排除のリスクから個人を防護する「布地」をつくりあげるものの，ある 1 つの紐帯が切られると別の紐帯が連鎖的に切断されるという事態も起こりうる。紐帯の断絶の連鎖反応は，当事者の社会的孤立と降格を引き起こす。

この降格という概念を居住環境や特定の居住地区に応用したものが空間的降格である。S・ポーガムは，社会的に降格した居住環境は，単に恵まれない世帯の空間的集中によってもたらされるわけではなく，ネガティブな集合的アイデンティティこそが不可欠の要件になると指摘する。HLM（Habitation à Loyer Modéré／適正家賃住宅）組織が供給・管理する社会住宅団地における調査研究では，相対的に所得の高い世帯が転居し，外国出身者や緊急の状況にある世帯の入居が進む傾向が明らかにされた[3)]。このように入居者の入れ替わりが早いことは，そこに暮らす住民の持続的な社会関係の構築の阻害要因となりうる。転居することができずに入居を続ける者は自身の境遇を憐れみ，団地のネガティブなイメージに直面した新たな住民は内に引きこもる傾向を持つからである。ポーガムはこうした現象を以下のように説明している。スティグマ化された団地に暮らす住民間の社会的区別の特徴が承認・強化される結果（彼はこのことを「個人的差異化」と表現している），集団の凝集性が弱められ，共同体的な紐帯の出現を不可能なものにする（Paugam＝2016：242-247）。すでに述べたように，日本の公営住宅におけるコミュニティ形成の困難性を分析した小澤（1993）や森（2006）が記述する内容は，空間的降格が生成するメカニズムに多くの点で類似している。

S・ポーガムは，貧困世帯の空間的集中が必ずしも空間的降格をもたらすとは限らず，実際に低所得の世帯で構成される大規模団地の中には，住民間の連帯が維持され，地域に対するポジティブなイメージを与えるために住民たちが組織的な活動を展開するケースが存在することを指摘する。また，パリ市 20 区のなかで都市社会政策の優先区域で実施した調査に基づき，古くからネガティブなレッテルを貼られた地区では，それを内面化した住民がしばしばスティグマに抵抗する態度をとっているとも述べている。こうした活動がど

のような要件のもとで成立しているのかは明らかにされていないが，社会調査に基づく実証研究を信条とする社会学者によって，地区に対するスティグマが住民の組織的な活動によって低減させる可能性が示唆されていることの意義は大きい。

表 2-2　貧困の 3 類型の背景をなす要因

理念型	発展と労働市場	社会的紐帯	社会保護制度
統合された貧困	低い経済発展，平行経済〔インフォーマル経済〕，隠された貧困	家族の強い連帯，近親者による保護	低い社会的保障，最低所得保障なし
マージナルな貧困	準完全雇用，失業の低下	家族の連帯への依存の維持あるいはその暫時的低下	社会保護制度，最貧層に対する最低所得保障（限定された最終手段）の一般化
降格する貧困	失業の急増，職業状況の不安定，参入の困難	とくに失業者と恵まれない人びとの社会的紐帯の弱さ	最低所得保障の受給者数の急増，貧困層に対する扶助の発展

（出所）S・ポーガム（2016）『貧困の基本形態』新泉社，p.120.

３.「地域効果」による社会的排除の深化

特定の地域で生活することが社会的排除を深化させるメカニズムについては，「地域効果」（Area Effects）という概念を用いてこれを説明しようとする議論もある[4)]。この概念の起源はアメリカに求められ，インナーシティが抱える状況を説明するために用いられてきた。一方，欧州では地域効果に関する研究の蓄積は少ないが，いくつかの研究において，特に貧困地域に居住することによって社会的排除が深化していくプロセスを構造的に理解するにあたってこの分析概念を用いることの重要性が指摘されている（Atkinson and Kintrea 2004）。

全泓奎（2015）は，こうした国外の先行研究を詳細にレビューした上で，地域効果の類型化を行っている。それによると，地域効果には主に三つの類型があるという。第一に立地・貧困の集中，第二にサービス効果，第三に社会化・社会的ネットワークである。そして，社会的脆弱層の集住する地域では，三つの類型がそれぞれ，さまざまな機会の制約を意味する「集中効果」，公共サービスの「過密」，一定の社会階層の人びとが集住することによる「役割モデルや社会関係資本の欠如」という問題を出現させる要因となる。ある地域が実際にこうした問題を抱えるようになると，そこに暮らす住民は次第にさまざまな制度や公共サービスへのアクセス，社会参加，多様な人間関係を結ぶ機会に制約を受けるようになり，結果として地域がスティグマやラベリングを受け，入居者が社会的孤立に陥っていくという（図 2-1）。全の理論は，特定の空間における社会的脆弱層の集住が，時

間の経過とともに，多様な経路をたどって当該地域および住民の社会的排除を深化させていく構造をよく描き出している。

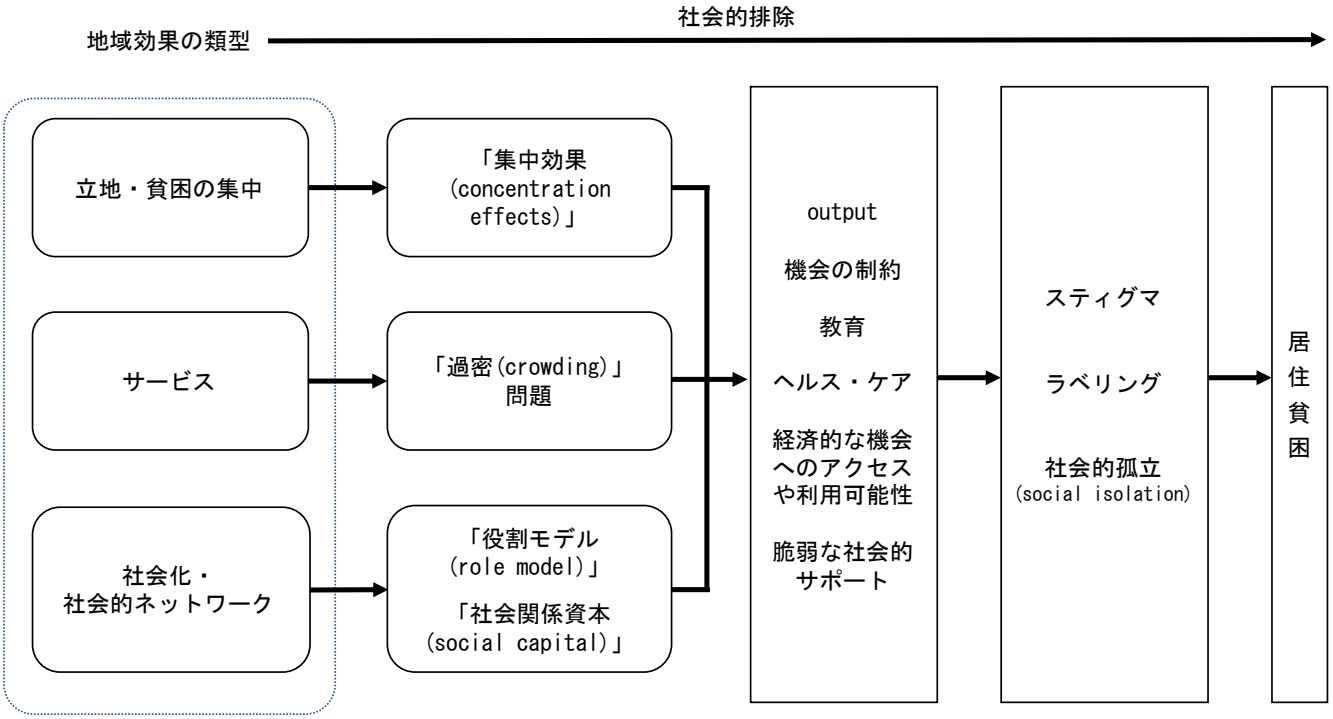
本研究の議論にとって重要なのは，第一の立地・貧困の集中について，貧困や社会的不利が集中している地域および住民に関する否定的な評判が定着することで，スティグマやラベリングが生み出されるという指摘である。すでに述べたように，地域に対するスティグマは，社会的排除を増大させる重要な要因になる。しかし，地区に対する悪い評判は社会的にタブー視され，また行政にとって「不都合な真実」であるため，その実態を明らかにするような情報は，実際にはほとんど得られないのが現状である（全 2015：49）。

また「地域効果」は，さまざまな経路をたどりつつ，最終的には地域に対するラベリングやスティグマとともに，入居者の社会的孤立という形で立ちあらわれるという指摘も，本研究にとって重要な知見といえる。逆にいえば，入居者同士の関係の希薄化や団地外とのつながりの欠如は，空間を対象とする社会的排除の決定的な特徴にほかならないのである（Page 2000）。こうした知見は，大規模公営住宅団地で生じている入居者の社会的孤立は，単に各入居者の個人的な選好や社会参加に対する意欲の反映として捉えるのではなく，団地そのものに対する社会的排除というより広い文脈の中に位置づけて捉える必要があることを示唆するものである。

もっとも，「地域効果」の影響は，すべての住民に均一に表れるわけではない。貧困が集中する地区の住民の中でも，経済的な資源や地域を越えたネットワークを持つ人は，居住する地域による制約を受けにくい。他方，こうした資源をほとんど持たない人は，地域効果によるしわ寄せを強く受けることになる。このように，同じ地域に住んでいる人の中でも，もともと社会的な脆弱性を抱える人ほど「地域効果」の影響をまともに受け，結果として社会的孤立に陥りやすくなると考えられるのである。

全は，以上のような理論を提示した上で，イギリスの一連の近隣再生政策を社会的排除の地域効果に着目した政策として位置づけている（全 2015：56）。イギリスにおける社会的排除に対する政策的介入については，次節で詳しく検討する。

図 2-1　地域効果と社会的排除の関係図



（出所）全泓奎（2015）『包摂型社会—社会的排除アプローチとその実践』法律文化社, p. 55.

第三節　空間的な排除が生じている地域の再生

１．社会的排除に対する政策的介入

（１）積極的労働市場政策の課題

社会的排除という概念は，フランスで誕生して以来，その対概念の社会的包摂とともに用いられてきた。今日では一般に，社会的包摂は，社会から排除されている人々を再び社会に取り込もうとする政策理念として理解されており，ヨーロッパ諸国における社会政策の基本指針となっている。そのことは，1997 年に発足したイギリスのブレア政権が内閣府に社会的排除局を設置したことや，翌 1998 年にフランスで反排除法が制定されたことにも表れている。

社会的包摂という政策理念は，個々の国民国家だけでなく，ヨーロッパ諸国全体に共有されている。1997 年のアムステルダム条約第 136 条では，「社会的排除に対する戦い」がヨーロッパの社会政策の一つとして明示され，2000 年の欧州理事会では，EU 加盟国に「社会的排除に対する国別行動計画」の策定が義務づけられた。このように，社会的排除はヨーロッパ諸国に共通する政治的課題として取り上げられることになり，社会的包摂という新たな政策目標が導入されることになったのである。

ヨーロッパにおける社会的包摂のための戦略は，労働参加を積極的に促すことにその中心が置かれている。その背景には，経済のグローバル化が進行するなか，失業や雇用不安，労働条件の劣化が諸個人の生活を脅かしていることがある。なかでも長期失業率の増大と不安定雇用の拡大は雇用状況に深刻な影響を与え，社会的不平等をもたらす要因となっている。このため，ヨーロッパの各国政府は，労働市場おける機会の平等を保障するため，職業訓練や就労支援などの事業を行うことによって人々が労働市場に参加する障壁を取り除き，労働者の再雇用を積極的に促す積極的労働市場政策を最優先に進めている。

しかし，労働参加を中心とする社会的包摂策が新たな排除を生み出していると見て，こうした政策を根底から批判する議論もある。諸個人に対して有償労働を強いる政策のもとでは，人々は就業能力や労働意欲の有無によって選別され，こうした基準に満たない者は制度の対象から排除されやすい。多くの施策が，所得保障の条件として就業能力の向上を課しているからである。つまり，労働参加を基調とする社会的包摂への取り組みは，その要求に応えられない人々を労働市場から排除する危険性を内包しているのである。こうして積極的労働市場政策から脱落した人々は，食料や教育，住居など基本的な社会サービスの給付にも事欠くようになり，その生活基盤はより一層脆弱なものになっていく。このように積極的労働市場政策が新たな排除を生み出してしまうという内在的ジレンマが明らかになるにつれ，これをいかにして克服するかが新たな政策課題として浮上することになる。このことを樋口明彦は次のように指摘する。「社会的排除から社会的包摂へという単線モデルを批判的に再吟味して，内在的ジレンマを視野に入れた社会的包摂のあり方を模索する必要性が生まれている」（樋口 2004：9）。さらに樋口は，積極的労働市場政策が生み出した新たな課題のうち，特に社会的ネットワークの衰退と文化的アイデンティティの脆弱化に対応する必要性を指摘した上で，社会的排除に対する政策的介入は，経済的側面のみならず，こうした社会的側面や文化的側面をも視野に入れるべきであることを強調している。ふたたび樋口を引用すると，次のようになる。「グローバリゼーションに伴う雇用情勢の変化が不可逆的に進展しつつあるなかで，社会的包摂のあり方は経済的側面に限定され

た単層的なものではありえず，社会的・文化的側面を含めた複層的な構造を持つものでなければならない。複層にわたる包摂のメカニズムを構築することによって初めて，現代社会に生きる人々の多元的なリスクに応じることができるのである」（樋口 2004：10）。

以上のように，ヨーロッパにおける社会的排除に対する介入として，労働参加を積極的に促すという経済的側面に重点を置いた政策的対応が中心的な役割を占めてきたが，こうした政策は，就業能力等が基準に満たないなどの理由でその政策に「乗れない」人々を排除するという危険性を内包している。こうしたジレンマを乗り越えるために，経済的側面だけでなく，社会的側面や文化的側面を含めたより包括的な施策が求められる。

（２）排除された地域の再生

以上のように，ヨーロッパの社会的包摂を目的とする社会政策は労働参加を中心に展開されているが，こうした対応と並行して，一部の国では社会的排除が集中的に現れている特定の地域そのものを対象に据え，その再生を図るための施策も展開されてきた。このように地域に注目する政策動向は，社会的排除の空間的側面や地域効果，すなわち特定の地域に生活することが諸個人の社会的・経済的機会に対し，所得など他の要因には還元されない独立の効果を持つという認識を前提にしている。

社会的排除に取り組むための近隣再生政策を大規模に展開してきた国としてイギリスを挙げることができる[5)]。ここでは，1997 年に政権復帰した労働党のブレア政権下の政策体系を検討する。ブレア政権が既存の省庁とは別に社会的排除局（Social Exclusion Unit）を新設したことはすでに述べたが，この組織を構成したのは，さまざまな省庁の官僚に加え，地方政府やボランティア部門など中央政府外の人びとであった。このように多様性に富む職員構成には，社会的排除の複雑性や多元性を踏まえ，それへの対応にあたってセクターの垣根を越えた多様な主体による連携が求められるという同政権の基本的な認識が表れている。社会的排除局には 18 の政策実行チーム（PATs：Eighteen Policy Action Teams）が組織され，さまざまな問題状況の改善に取り組んだ。そこでは雇用障壁を除去したり，労働市場への再参入を支援したりするなどして社会的に排除された人びとの就労を支援するなど，積極的労働市場政策に位置づけられるプログラムだけでなく，社会的排除を空間的に捉え，荒廃した近隣地区（deprived neighbourhood）を再生するためのさまざまな取り組みが行われてきた[6)]。

こうした取り組みは，ブレア政権において「近隣再生政策」（Neighbourhood Renewal Policy）と総称されたが，その中でも特に注目されるのが，1998 年より導入された労働党独自の地域再生プログラムである「コミュニティ・ニューディール」（New Deal for Communities）である。このプログラムは，貧困と失業，高い犯罪率，破壊行為の横行，機能しない公共サービスなどが複合的に現れている近隣地区を対象に選定し，住民が主体となって設立するパートナーシップ組織が領域横断的な問題を総合的かつ持続的に解決していくことを支援するものである。実際に対象となったのは 39 の近隣地区（平均人口は約 9,800 人）であるが，これはイギリス国内の貧困地区のごく一部に過ぎず，このプログラムは実験的な取り組みとしての色彩が強い[7)]。とはいえ，総額約 20 億ポンド（4,000 億円），一地域あたり平均約 5,000 万ポンド（約 100 億円）が 10 年間にわたって交付されることになり，同じように地域を限定した政策の中でも投資額の大きさや事業期間の長さは

際立っている。それぞれの地区ではパートナーシップ組織が新たに設立されるが，これは公的サービスの供給機関のみならず，ボランタリー組織，民間企業そして住民の代表者など多様な組織・人びとによって構成される点が大きな特徴となっている[8)]。そして，このパートナーシップ組織は，問題の設定や計画策定だけでなく，責任主体として計画の実行も行っていく。このように，パートナーシップ組織への住民の参加を重視し，それをプロジェクトの受け皿として位置づける点は，コミュニティ・ニューディールの大きな特徴になっている。また，単一の問題に焦点化するのではなく，失業，健康，犯罪，教育といった複合的な問題に網羅的に取り組むことも，この政策を特徴づける重要な要素になっている。これらのことから，社会的に排除された人々のニーズに対応するには，多様な主体が協働して各種サービスが提供される必要があるという前提に基づき，地域コミュニティの意義が再評価されていることが読み取れる[9)]。

もっとも，こうしたパートナーシップ組織を設立すれば，社会的に排除された人びとがたちどころにパートナーシップ組織に参画し，コミュニティの代表として地域課題の改善のために力を発揮できるようになるわけではないだろう。たとえば，自分自身がさまざまな生活問題への対応に追われている場合や，自分たちの暮らす地域は自分たちの手で改善することができるという確信が持てない場合，パートナーシップ組織に参加する機会を生かして地域課題の解決に取り組もうとする意欲を持つことは難しいかもしれない。したがって，D・バーンが指摘するように，「剥奪された人びとに何らかの権限付与を行おうとしたら，組織化がその手がかりになることは明らか」（Byrne＝2010：250）であろう。そして彼は，この点について，これまでのイギリスの都市再生計画におけるパートナーシップ組織と同じように，コミュニティ・ニューディールのパートナーシップ組織においても，住民の参加は形式的なものにとどまっていると見て，その実効性に否定的な見方を示している。そのことを彼は強い語調でこう述べている。「コミュニティの代表たちはおだてられるだけの存在であって，実施にあたっては若干役に立つ知識を提供できるかもしれないが，都市再生の全体的な基本方針の決定に関してはなんら戦略的な役割を担うことはない」（Byrne＝2010：308）。こうした認識に基づき，D・バーンは，コミュニティ・ニューディールを含むブレア政権下の社会的排除に抗するための諸施策において，社会的に排除された人びとの参加はもはや参加と呼べるようなものではなく，「取り込み」として表現されるべきものであるとして，厳しい批判を展開している。三度，彼の言葉を直接引用すると，「ここでわれわれが目にしているのは，取り込みのための装置であり，社会変化への関与でも社会的排除の克服でもない」（Byrne＝2010：317）ということになる。

以上のように，コミュニティ・ニューディールにおける住民参加が形骸化しているとしてこれを批判する議論もあるが，一方で，こうした限界を踏まえながらも，パートナーシップ組織を全面的に否定するのではなく，より実効的に運営するための方策に焦点を当てる議論も存在する。

永田祐（2011）は，コミュニティ・ニューディールにおける住民参加について，現地でのインタビュー調査の分析結果に基づき，詳細な検討を行っている。それによると，コミュニティ・ニューディールにおけるパートナーシップ組織は対象地域の範囲が相対的に狭いため，ボランタリー組織などを通した参加だけではなく，住民が直接参加することも可能になる点に特徴がある。パートナーシップ組織の最高意志決定機関は理事会であるが，

多くの地区では,その選考にあたってコミュニティ選挙と呼ばれる直接選挙を行っている。さらに，若者や障害者，高齢者，エスニックマイノリティなど社会的に排除されている人びとの参加を確保するために，あらかじめクオータ制（割当制）を導入しているところも少なくないという。しかし，インタビュー調査の結果，住民参加に関するいくつかの問題点も明らかになっている。そもそも対象が社会的に排除された地域であるため，住民自身もさまざまな生活問題を抱え,コミュニティのことを考える余裕がない場合も少なくない。したがって，住民がパートナーシップ組織を運営していくための能力を身につけるためには，専門的な支援が必要となる。中でもパートナーシップ組織に雇用されたコミュニティワーカーは，住民のもとにアウトリーチし，接触を重ねて信頼関係を築くことで，彼らをエンパワメントするための手法を検討するという作業を重視していた。具体的には，コミュニティの中で孤立している人びとを把握し，その属性や抱えている問題など共通点に着目した上でグループとして組織化することが，コミュニティワーカーの共通した手法であった。こうした分析結果に基づき，永田は，コミュニティ・ニューディールのパートナーシップにおいては，Twelvetree（2017）によるコミュニティワークの 3 類型，すなわちコミュニティ・ディベロップメント，ソーシャル・アクション，社会計画のうち，コミュニティ・ディベロップメントと社会計画が重視されているという結論を導き出している。そのことを永田は次のように述べている。

> コミュニティワーカーには，地域におけるコミュニティグループを支援し，参加を促していく役割を中心に（コミュニティ・ディベロップメントアプローチ），パートナーシップを通じて他機関に影響を及ぼしていくこと（社会計画的アプローチ）が期待されているのである（永田 2011：290）。

２．欧州におけるスティグマ化された大規模公営住宅団地の再生

もっとも，欧州では，社会的包摂が政策課題として浮上する以前から，退廃した大規模公営住宅団地の問題が深刻化しており，その再生に向けた取り組みが行われてきた。そこで以下では，こうした団地の再生を詳細に分析した先行研究を概観し，その知見を確認する。

公営住宅は社会的に脆弱な層が居住する住宅であるという認識が広がると，ネガティブなイメージが固定化し，スティグマが付与される一因になる。これらは今日，空間的排除が出現する過程として理解されるが，こうした事態は社会的包摂が政策課題として浮上するよりもかなり以前から発生し，問題視されていた。イギリスを例に取ると，公営住宅のスティグマ化が顕著に進展したのは 1970 年代から 90 年代にかけてのことであった。

イギリスでは 1960 年代以降，国の住宅危機を解決するために高層の公営住宅団地が大量に建設されていった。しかし，その多くは急速に建設されたこともあり，早い段階で建築や設計上の問題が露呈し，公営住宅団地は劣悪な居住環境とみなされるようになった（Stewart and Rhoden 2003）。このため，すでに 1970 年代半ばの時点で大規模公営住宅団地の人気は低下しており，大半の団地は社会的な脆弱性を抱える人びと以外に入居者を確保することが難しくなっていた（Stewart and Rhoden 2003；Power and Provan 2018）。こうした劣悪な居住環境や社会的脆弱層の集中が公営住宅団地に対する一般的な

イメージを次第に悪化させることになり，ほとんどの団地がそれぞれの地域社会の中でスティグマを負わされる結果になった。

1980 年にサッチャー政権が公営住宅の「買い取り権（Right to Buy）」制度を導入すると，入居者の中でも社会経済的地位が相対的に高い人から順に団地を離れていったため，公営住宅の残余化がますます進展した。R・ラプトンによると，公営住宅団地に社会的脆弱層が転入し続けると，既存のコミュニティが新しい入居者を内部に取り込むことが徐々に難しくなっていき，ある時点でその負荷に耐えきれなくなるという。そうなると，入居者は相互に排他的な小集団に分裂し，集団を超えたネットワークは縮小する。こうして，いずれの小集団にも所属しない入居者らが社会的孤立に陥りやすくなる構造ができあがる。さらに，入居者がそれぞれ小集団に留まることで，それまでコミュニティで維持されてきた行動規範が弱体化し，その問題解決能力は低下していく。その結果，公共空間の管理が困難になり居住環境が悪化し，公営住宅団地は荒廃した住宅であるというイメージが広まり，団地に対するスティグマがより一層強固なものになるのである。ここで重要なのは，こうして公営住宅団地がスティグマを負わされるようになると，入居者同士だけでなく，当該公営住宅が周辺地域と交流することも困難になるということである（Lupton2003：210）。

以上のような実態が明らかになる中で，今日の欧州では，公営住宅団地の再生にあたり，スティグマを払拭することがもっとも重要な課題のひとつとして認識されている。イギリスの 3 つの公営住宅団地を対象にした社会調査では，行政当局による再生事業によって団地が抱える経済的・社会的な問題が改善されたにもかかわらず，その後も団地に対するスティグマが持続していることが実証的に明らかにされている（Dean and Hastings 2000）。この結果が示しているのは，公営住宅団地を取り巻く現実的な状況が改善されても，ひとたびその団地にスティグマが付与されると，それは容易には払拭されないということである。また，この論文は，団地に対するスティグマは，入居者の生活のあらゆる領域にネガティブな影響を及ぼすだけでなく，再生プログラムの効果を大きく低減させることも明らかにしている。それによると，スティグマが残存する限り，社会経済的な地位が相対的に高い入居者は転出し，団地の悪い評判を問題としないほど切迫した状況を抱える層が転入することになる。こうした知見を踏まえ，ディーンらは，公営住宅団地を再生するためには，入居者の生活課題と調和を図りつつ，外部の人びと（outsider）が団地の施設を利用したり，団地の変化を目の当たりにしたりすることができるよう，入居者以外が団地に足を運ぶ機会をつくり出す必要があるという結論を導き出している（Dean and Hastings 2000）。

団地に対する外部のイメージを改善することの重要性は，欧州最大規模の高層住宅団地の再生事業に関する Wassenberg（2013）においても指摘されている。それについて確認する前に，この再生事業が実施されたオランダの首都アムステルダム郊外に位置するベイルマミーア（Bijlmermeer）高層住宅団地について簡単に触れておきたい。この団地が抱えていた問題状況やその背景，再生プロジェクトの全貌については，角橋ら（2002）によって詳細に紹介されているが，大まかに言うと次のようになる。第二次世界大戦で甚大な被害を受けたオランダは，都市部を中心に膨大な住宅不足を抱えていたため，政府は社会住宅の大量建設に踏み切った。こうした社会背景や政策動向は，先ほどのイギリスと共通

のものとして理解することができる。ベイルマミーア高層住宅団地もその一環として 1960 年代から 70 年代にかけて建設された。この団地を他の高層住宅団地から区別する特徴はその圧倒的な規模にあり，南北 2km 東西 3.5km の広大な敷地には 8 つの巨大な高層住宅群が幾何学的に配置され，周辺部の低層住宅を併せると総戸数は欧州でも最大規模の約 14,000 戸であった。蜂の巣状に並ぶ高層住宅はいずれも 11 階建てであるが，1 フロアあたり約 40 戸もあるため，縦よりも横の長さが際立つ外観となっている。こうした建造物が中央部に配置された大公園をはじめとする多くの緑地に囲まれており，また，コミュニティ活動の拠点として地区センターも整備されるなど，入居者が住宅外部でも快適に生活できるよう配慮もされていた。しかし，実際に入居が開始されると，ほどなくこの高層住宅団地はスティグマを負わされるようになる。入居者の入れ替わりが多く，団地に定着したのは移民など生活基盤が脆弱な世帯が大半であり，コミュニティ意識の醸成が著しく困難であったことがその一因であった。時間の経過とともに不法占拠や破壊行為が多発するようになるなど事態が深刻化したため，1980 年代後半以降，当局による再生事業が実施されることになる。特に 1992 年から実施された事業は，半分以上の高層住宅の撤去など団地内の物的環境の改善だけでなく，周辺地域にサッカー場やコンサートホール，オフィスビルを建設するなど，まさに国家プロジェクトとして巨額の投資を行うものであった。さらには，住民への社会教育や職業訓練，住民参加の仕組みの導入などさまざまな次元にまたがる統合的なアプローチが採用された。

この再生プロジェクトを詳細に検証した Wassenberg（2013）は，部外者の団地に対するイメージを刷新するために，入居者以外の人びとが地域を訪れる機会を創出することの必要性を強調している。この指摘は，先掲したイギリスの論文 Dean and Hastings（2000）の結論と合致するものである。つまり，国の違いや再生事業の規模にもかかわらず，団地の再生に向けて同様の知見が得られたことになる。さらに Wassenberg（2013）は，人びとは自分が注目する問題を通して当該地区に対するイメージをつくり出す傾向があるという認識に基づき，外部に対して団地の価値やポジティブな情報を発信することが求められると述べている。つまり，部外者の団地に対するイメージを改善するためには，団地を訪ねるという直接的な体験を提供するだけでなく，団地に関する肯定的な評価に触れる機会をつくり出すことも有効であることを示している。このように，スティグマを負わされた団地のイメージを刷新しようとするとき，入居者の生活を改善したり，居住空間としての価値を高めたりすれば自動的に地区の新たなイメージが広がっていくわけではない。外部の人びとが団地の肯定的な面を直接的もしくは間接的に知るための方策を別途講じることではじめてスティグマが解消する展望が開けるのである。入居者の社会経済的な状況の改善から周辺地域の再開発を含む物理的環境の整備までを含む巨大な再生プロジェクトを分析した調査研究だけに，そこでも部外者の団地に対するイメージに働きかけることの必要性が明らかになったことの意義は大きい。

なお，この論文は，入居者の組織化についても言及している。それによると，団地の再生においては入居者たちのエンパワメントが不可欠であり，その際はコミュニティを肯定的に捉えている人たちに焦点を当てるべきであることが強調されている（Wassenberg 2013: 294）。

３．韓国の永久賃貸住宅団地における社会福祉館の実践

韓国では，これまで地方自治体や大韓住宅公社によって長期賃貸住宅や永久賃貸住宅，公共賃貸住宅（50 年賃貸），公共賃貸住宅（再開発地域）といった複数の種類の社会住宅が建設されてきた[10]。このうち永久賃貸住宅は，1989 年から 1993 年にかけて約 19 万戸建設・供給された低所得者向けの住宅であるが，日本の公営住宅と多くの共通点を見出すことができる。たとえば，永久賃貸住宅の大半が 500 戸以上の大規模団地として建設されたことや，日本の生活保護にあたる国民基礎生活保障を受給する高齢者や障害者が多く住んでいること，団地建設時に入居した世帯を中心に入居者の高齢化が進んでいることなどである（海老塚 2000 ; 朴 2014）。また，永久賃貸住宅団地内でコミュニティを形成することが困難になっているとともに，対外的には，低所得世帯が居住する住宅というイメージが定着し，地域全体のコミュニティから隔絶されやすいことも（ヨム・高田 2003），日本の公営住宅団地と類似した状況といえる。

このように，韓国の永久賃貸住宅団地は，日本の公営住宅団地と多くの共通点を持つが，団地の敷地内に「社会福祉館」という社会福祉実践の拠点が整備されていることは，日本の公営住宅団地にはみられない永久賃貸住宅団地独自の特徴となっている[11]。社会福祉館を設置・運営するのは大半が社会福祉法人であり，独自の施設を拠点として，永久賃貸住宅団地の入居者の生活問題を予防・解決する社会福祉サービスの提供を行うとともに，地域住民全体を対象とする幅広い事業を実施している（金 2014 ; ヨム・高田 2003）。

永久賃貸住宅団地に設置された社会福祉館のうち，先駆的な実践事例としてしばしば取り上げられるのが，ソウル市の月渓（ウォルゲ）総合社会福祉館（以下，「ウォルゲ総合社会福祉館」という）である。ウォルゲ総合社会福祉館が位置するのは，ソウル市北東部の蘆原（ノウォン）区であるが，同区はソウル市を構成する 25 区のうち，国民基礎生活保障の受給者数がもっとも多い。月渓は，その蘆原区のなかでも最多の同受給者数を抱えており，韓国全体の中でももっとも貧困層が集住する地域の一つである。この地区の永久賃貸住宅団地群の敷地にウォルゲ総合社会福祉館が設置されたのは 1993 年である。当初は必ずしも目立った活動はみられなかったが，2001 年に学校法人韓国福音主義学院・韓国清書大学校が運営委託を受けてからは，地域住民のためにさまざまな活動プログラムを開発するようになる。今日，ウォルゲ総合社会福祉館は，ピアノ教室や調理実習室，読書室などを備えた独自の建物を拠点とし，地域住民のボランティア参加のもとで，福祉のみならず，教育や文化，保育など，文字通り総合的な事業を実施している（表 2–3）（岩間 2016）。こうした活動展開が評価され，ついには全国に設置されている社会福祉館の中から「最優秀福祉館」に選定されるに至ったのである（金 2014）。

このように，多岐にわたる活動を展開しているウォルゲ総合社会福祉館が，近年，重点を置いているのが事例管理（ケースマネジメント）事業である。2012 年末から開始されたこの事業は，社会福祉士や看護師などの専門職がチームを編成し，児童や障害者，高齢者などの個人およびその家族のニーズを充足するために相談支援を実施する事業であり（岩間 2016），複合的な課題を視野に入れて長期的に寄り添うところに特徴がある（金 2014）。こうした支援活動は，まさに日本でいう「伴走型支援」の実践といえる。金圓景（2014）は，この事業のもとでの実践事例として，永久賃貸住宅団地に入居する高齢女性およびその孫からなる世帯への支援を紹介している。それによると，認知症とうつ症状を抱えるこ

の女性は，無料給食を利用するなど総合社会福祉館を毎日のように訪れており，そのたびに社会福祉士が面談を行って服薬管理や健康状態などを確認していた。また，総合社会福祉館の専門職らは，この女性だけでなく，その孫への関わりも行っており，具体的には学習環境の整備や欠食児童弁当サービスなどの提供を実施した。こうした世帯全体を対象とする支援は，数年間にわたって続けられたという。

また，ウォルゲ総合社会福祉館は，永久賃貸住宅団地の入居者と周辺住民との交流を視野に入れている点も特徴になっている。先ほど述べたように，日本の公営住宅団地と同様に，韓国の永久賃貸住宅団地においても，低所得世帯が居住する住宅というイメージが定着し，地域全体のコミュニティから隔絶されやすい傾向にある。このようななか，ウォルゲ総合社会福祉館は，永久賃貸住宅団地の入居者が周辺地域の住民とネットワークを築くことを支援目標の一つに掲げており[12)]，実際，福祉館の利用者には周辺住民も多く含まれているという。しかし一方で，活動の担い手をみると，周辺住民のボランティア参加は限定的なものにとどまっており，この点が今後の課題になっている（ヨム・高田 2003）。

韓国の永久賃貸住宅団地の問題と日本の公営住宅団地の問題とを短絡的に結びつけることはできないだろう。たとえば，日本の公営住宅団地の敷地内に，入居者を支援するための拠点が設置されていることはほとんどない。住民の親睦を図るための集会所を有する公営住宅団地もあるが，建物の規模や設備の充実度は社会福祉館のそれには遠く及ばず，また，こうした拠点に社会福祉士などの専門職が常駐する団地もみられない。しかし，両者が社会的脆弱層の集住という課題を共有することを踏まえると，入居者の身近な場所に専門職が待機し，日常的な接点を保って関わりを継続しながら総合相談を展開するという視点は重要であると考えられる。また，団地のイメージを改善するために入居者と周辺住民との交流を志向することや，周辺住民のボランティア参加を確保したりすることも，日本の公営住宅団地における地域支援のありようを構想するにあたって参照すべき示唆を含んでいると考えられる。

表 2-3　ウォルゲ総合社会福祉館の事業

１．事例管理

○事例管理：複合的なニーズを持った個人及び家族のニーズを充足させ，支援連携および相談によって問題解決と自立能力の向上を図ること。

○相談：相談を通して心理的，情緒的困難に対する解決策の模索と問題解決能力の向上。

○メンターの役割：事例管理参加者とメンターとの１対１の結びつきにより，参加者の社会的支援体制を厚くし，学習・情緒・保護機能を補完。

○結婚支援：地域社会の中で経済的に困難な状態にある要保護者を対象に，結婚支援金の支援による生活維持能力の向上。

○困難な青少年の支援事業：学校不適応及び家族葛藤の困難がある青少年たちのための情緒，心理，家族相談及び成長キャンプ，オープンハウスの運営。

○希望オンドル（＊オンドルとは伝統的な床暖房を指す韓国語）：危機的状況におかれている低所得地域住民に医療費，住居費，冷・暖房費，生計費，緊急支援費等の支給。

２．地域社会組織事業

○「美しい隣人ソウルの支える石」：外食，健康，生活，教育，余暇等の分野のサービスを提供できる店舗を設置し，サービスが必要な地域住民に提供する一方，サービス提供を受ける住民たちは地域社会に寄与する活動を通して，互いに助けあう共同体の創造。

○「希望マウル」（＊マウルとは韓国語で「村，地域」を意味することば）ネットワーク：マウル共同体の形成による地域住民の福祉の増進（住民がコミニュケーションをとれる空間の運用，住民開放講座，住民教育，住民公聴会，マウル共同プロジェクトの進行）。

○「健康なマウル」：住民が地域社会の環境問題を認識し，畑作り・石鹸作り活動をおこない，地域内の環境改善および分かち合い活動を増進。

○「日の出ボランティア団」：地域住民が自治活動を通して自分たちの地域の福祉事業に寄与する住民組織活動。

○青少年組織活動：青少年自治活動（独居高齢者の掃除支援，地域環境改善活動，青少年文化先導活動，才能寄付活動など），活動教育，自治会議。

○支援育成事業：成人支援ボランティア，青少年支援ボランティア，大学生支援ボランティア。

○後援：基金及び物品の後援活動を通して地域の分かち合い文化を広めること。

３．福祉サービス事業

○多文化家族支援事業：結婚移民女性及び外国人居住者らの韓国社会への定着を助けるための韓国語教育および多文化家族サービスの支援。

○ウォルゲ発達支援センター「ムヂゲ」（＊ムヂゲとは韓国語で「虹」を意味することば）教室：言語治療，認知治療，お絵かき治療，障害児童リハビリテーション治療バウチャー・言語発達支援サービスバウチャー・教育庁特殊教育対象者治療支援・児童青少年心理サービス提供機関。

○離婚家族支援事業：離婚前・後の相談および情報提供，離婚成人自助会，父母教育，子ども集団プログラム，家族関係増進プログラム，家族で外出，離婚家族支援専門家評議体活動。

○青少年社会サービス受講命令：社会福祉受講命令を受けた中・高校生を対象に，学校不適応および問題行動の認識および再発防止のためのプログラムの実施。

○欠食保護事業：敬老食堂の運営，高齢者への弁当宅配，高齢者および障がい者への惣菜宅配。

○料理をする男性のセルフ健康食膳：男性独居高齢者を対象とした調理教育，実習，料理メンター，セルフ料理活動支援などの調理能力の養成と食生活の自立支援。

○日常生活保護：理美容，車椅子貸与，住居環境の改善。

○保健医療：健康管理室運用（健康相談，リハビリテーション看護，訪問看護など），健康教育，無料診療（インターケア，キョンヒ大 Wonders）。

○「威風堂々」：糖尿病の疾患のある高齢者を対象に地域住民（家族ボランティア，支援業者）と専門家集団の欠食保護・健康保護サービスを通して自分自身の健康管理能力の向上を支援。

○疎外感の予防：高齢者の外出，行動が不自由な高齢者のシルバー外出。

○「希望プラス通帳」「夢の翼通帳」事例管理事業：「希望プラス通帳」は，低所得層の自立のための資産形成支援及びより良い生活の変化への試みであり，「夢の翼通帳」は低所得層の児童が他の子どもたちと同等の教育機会を受けられるようにするための教育資金準備の支援。

○家事支援センター：支援の優先順位が上から 2 番目である条件付きの受給者に仕事を提供するとと

もに，自立能力向上を促し，地域内要保護者を対象に家事サービスの提供。

○高齢者への仕事の提供：高齢者の所得創出および暮らしの満足度増進のための仕事の提供（参与分野：環境保護[清掃]，老老ケア，小学校の給食補助，保育園の給食補助，シルバー図書館の警備）。

４．教育文化事業

○児童・青少年教育プログラム：ピアノ教室，テコンドー教室，製菓製パン CA 教室，漢字級数資格証グループ

○成人・高齢者プログラム：コンピューター教室，ハングル教室，余暇教室，石臼体操，歌教室，製菓製パン教室，チャング（＊チャングとは韓国の伝統的な太鼓の一種）教室，英会話教室，ライン・ベリーダンス

５．機関運用事業

○職員教育：職員の自己開発支援，職務支援，教養支援による職員の専門性向上を通して効果的な社会事業遂行のための職員教育。

○社会福祉実習の指導：社会福祉学科の学生を対象とした実習を通して現場の社会福祉事業に対する理解を深めるとともに，大学で習得した知識と技術を現場で適用することができる機会の提供。

○機関の訪問：社会福祉関連機関および関連学科の学生対象（毎月第 3 火曜日の午後 4-5 時／20 人以上の団体の場合には一定の調整可能）。

６．ウォルゲ子ども休憩センター（2014 年 3 月地域児童センターを転換）

○集中援助教室：小学 1-6 年生を対象に，放課後に学童保育および宿題指導，特技適性開発支援（漢字，英語，体育，クラシック音楽），夕食・間食支援，文化体験など。

○読書援助教室：小学 1-6 年生を対象とした放課後，短時間の学童保育および読書特化プログラム，自由読書，間食支援。

○夢の部屋教室：中学 1-3 年生を対象とした夜間の青少年教室での身体保護，大学生グループ課外（英語・数学）およびオープンハウスの運営，夕食・間食支援，文化体験など。

注)＊は筆者による補足説明

（出所）岩間暁子（2016）「韓国における多文化家族支援の実践―韓国移住女性人権センターとウォルゲ総合社会福祉館の活動を通して」『応用社会学研究』58, 347-348.

４．日本における特定の地域を対象とする社会福祉政策や実践の動向

（１）社会的排除が集中する地域に対する政策的介入

日本の社会的排除への対策も，「自立支援」をキーワードとして労働参加を基調としている。ヨーロッパ諸国と異なるのは，所得保障の条件として就労義務を課すものばかりではなく，一部の事業で所得保障と切り離した形で就労支援が実施されている点である。その意味では，わが国の施策は個人の「自己責任」をより強く問うものといえる（岩田 2008：169）。

政策的な検討作業の中では，労働参加による包摂策のほか，社会的排除を行わない地域

社会の形成が掲げられている。こうした方向性を初めて示したのは，厚生省（現厚生労働省）社会援護局の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書（2000 年）である。この報告書は，現代の社会福祉は社会的排除や社会的孤立といった問題に対応すべきであると指摘し，ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）に向けて「つながりの再構築」を基軸にした新しい社会福祉のあり方を提起した。

このように地域社会における連帯を重視する方向性は「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書（2008 年）に引き継がれた。この研究会では，「地域社会で支援を求めている者に住民が気づき，住民相互で支援活動を行う等の地域住民のつながりを再構築し，支え合う体制を実現するための方策」が検討された。そして，最終的にまとめられた報告書では，地域における多様な福祉課題に対応するためには，当事者による自助や行政による公助のみでは限界があるとし，共助，すなわち地域における新たな支え合いの構築の必要性を提起した。

2013（平成 25）年に厚生労働省社会保障審議会が公表した「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書においても，やはり「つながりの再構築」の重要性が強調されている。そこでは，孤立している人々が地域社会の一員として尊重されるよう，地域社会の住民をはじめとするさまざまな人や資源を束ねて多様なつながりを再生・創造することが目標に掲げられた。つまり，経済的困窮だけでなく，社会的孤立への対応も含めた議論が展開されたのである。その後，この報告書の内容に基づき，2013（平成 25）年 12 月に生活困窮者自立支援法が成立することになる。

以上の 3 つの報告書に共通するのは，社会的排除や社会的孤立を社会福祉が対応すべき新たな課題に設定していること，こうした状態にある人々を包摂する場として地域に着目していること，具体的には住民の「つながりの再構築」によって排除された人々を地域の一員として包摂する地域づくりを重視していることである。

これらの報告書が掲げた理念に沿う施策も展開されてきている。たとえば，国庫補助事業の「安心生活創造事業」は，2008 年報告を受ける形で導入された。この事業は，「悲惨な孤立死，虐待などを 1 例も発生させない地域づくり」を推進するため，見守りや買い物支援を必要とする人々が地域社会で孤立することなく，必要な支援を受けられる体制を構築しようとするものである。また，2013 年報告に基づいて創設された生活困窮者自立支援制度も，社会的孤立を予防・解消するために地域を変革するという理念を内包している（岩間 2014）。

また，全国的に広がっているコミュニティソーシャルワーカーの配置も，社会的排除の課題に対する施策として理解することができる（室田 2014）。その先駆けとなったのは，2004（平成 16 年）年度から 5 年間実施された，大阪府コミュニティソーシャルワーカー配置促進事業である。この事業は，大阪府地域福祉支援計画に基づき，制度の狭間や複数の福祉課題を抱えるなど，既存の福祉サービスだけでは対応が困難な事例を解決するために，地域を基盤として支援を行う専門職を中学校区等に配置するための施策である。わが国におけるコミュニティソーシャルワークの先駆的な取り組みとして知られる豊中市社会福祉協議会の実践も，この事業によって生み出された成果の一つである。以後，全国の社会福祉協議会に同様の動きが拡大したことを考えると，コミュニティソーシャルワーク実践のモデルを提示した同事業の影響を強調する意義は小さくない。

ところで，これらの施策は，既存の制度から排除されている人々へ対応するため，地域社会における重層的なセーフティネットの形成を重視する点で共通している。しかし，すでに述べたように，社会的排除の主要な側面は「制度からの排除」だけでなく，「空間的排除」もある。これらの施策において，この「空間的排除」への対応が十分に考慮されているとは言いがたい。室田信一は，コミュニティソーシャルワーカーの配置について，社会的排除の対象者は物理的に拡散して潜在しているため，特定の地域に資源を集中する方法ではなく，自治体全域を網羅するように配置されていると述べている（室田 2014）。こうした考え方はコミュニティソーシャルワーカーの配置のみならず，社会的包摂に向けたコミュニティづくりを志向する日本の施策全般に共通するものと考えられる。ここで確認しておきたいことは，先の厚生労働省による 3 つの報告書からも明らかなように，政策的な検討作業で排除された地域に焦点が当てられることはほとんどなく（岩田 2008 : 171），また実際の施策においても，社会的包摂を志向する施策で，排除された空間に特化したものは展開されていないということである。

とはいえ，岩田正美が指摘するように，社会的排除への対応には，一般（の国民を対象とする）政策だけでなく，排除されているグループや地域に対する特別政策があり，日本でこれまで実施されてきた寄せ場対策やホームレス支援対策，同和対策はまさにこうした側面を持っていると考えられる（岩田 2004）。このうち，同和対策については，内田龍史が社会的包摂政策として捉えなおし，その政策効果を詳細に検討している（内田 2008）。その際に内田が注目するのが，部落内の住民の間に形成されている強固な「ムラ・ネットワーク」である。というのも，同和対策事業や部落解放運動はこうしたネットワークづくりに重点を置いてきたからである。内田によると，ムラ・ネットワークは，パットナムがいう「橋渡し型」のソーシャル・キャピタルとしての性格を強く持っており，生活基盤が脆弱な住民たちが日々の生活を「何とかやり過ごす」ことを可能にしてきた。ムラ・ネットワークが特に重要な役割を果たしてきたのが，社会で就職差別を受ける部落の若者に対して部落内の不安定就労をあっせんするなど，就業を通した「包摂」である。しかし一方で，こうした機能は，不安定就労層の地域的な集中をもたらすことになり，部落外との格差を拡大するという面も併せ持っていた。つまり，部落内での住民同士の強固なつながりは，部落そのものが排除されているという問題状況を改善するどころか，「不平等を再生産し，ふたたび地域的な『排除』を生じかねない結果」を招いていたのである（内田 2008 : 67）。

もちろん，部落問題と大規模公営住宅団地の問題とを短絡的に結びつけることはできない。しかしながら，排除された地域では，たとえ「内部」で住民の関係性を構築しても，それが必ずしも「外部」との関係の改善をもたらすわけではないという知見は，大規模公営住宅団地で社会的ネットワークやコミュニティの形成を構想するにあたって参照すべき示唆を含んでいるように思われる。つまり，空間を単位とする社会的排除に対応するには，ネットワークの両義性も踏まえつつ，それが「外部」との関係性にどのような影響を及ぼしているのかを分析する視点が重要であると考えられる。

（2）公営住宅で展開される地域福祉活動

すでに述べたように，スティグマを負わされた公営住宅団地の状況を改善する上で，

住民の組織化が有効になることは，欧州の先行研究がつとに明らかにしてきたところであるが，日本の公営住宅は行政の一定の関与のもと，自治会という形で入居者が組織化されている点に特徴がある。自治会は日本のさまざまな地域で普遍的に見られる住民組織だが，公営住宅の自治会は一部の例外を除き，入居者のみから構成され，かつ，ほとんどすべての入居者が加入しているところに特徴がある。今日，高齢化の進展に伴って青年団や消防団などが解散するなどした公営住宅団地は少なくないが，そうした団地においても，自治会だけは存続し，入居者の親睦を図ったり，共同生活上の問題を対処したりするための活動を続けている。さらに，一部の公営住宅は，住民が文字通り一丸となり，自治会等が見守り活動などの地域福祉実践に取り組んでめざましい成果を上げていることが知られている。著名な例としては，東京都立川市の大山団地（福留 2011；佐藤 2012），札幌市のもみじ台団地（児玉 2013），名古屋市の森の里荘（小池田 2011；児玉 2014）などがある。

このように，公営住宅団地における先駆的な取り組みの大半は自治会によるものであるが，団地外の組織や団体が団地の入居者を支援する活動もわずかながら展開されている。たとえば，川崎市宮前区野川地区のボランティア・グループ「すずの会」は，同地区でさまざまな地域福祉活動を展開するうちに地区内の市営住宅団地を気にかけるようになり，団地の入居者も巻き込みながら福祉マップづくりやお茶会の開催などの活動を展開するようになったという（児玉 2013）。わずか 2 棟という小規模な市営住宅団地ではあるが，団地の外部に拠点を置くボランティア・グループが公営住宅そのものを自らの活動の対象として位置づけたことの意義は強調されてよいだろう。

また，大規模な公営住宅団地における活動としては，三重県四日市市の市営高花平団地の事例がある。同市に拠点を置く社会福祉法人青山里会は，同団地の中央にあった商店街の空き店舗を活用し，地域食堂や日常生活相談窓口などの機能を併せ持つ「いきいき安心生活館えがお」を開設し，入居者の社会的孤立の予防やニーズの早期発見に努めている[13)]。この活動は，入居が開始されてから半世紀以上が経ち高齢化が著しい大規模団地において，食事を手段にすることで入居者たちが気軽に集うことのできる「居場所」をつくり出している点や，専門職が入居者の生活を継続的に見守る経路を確保している点など，公営住宅団地における地域支援のあり方を検討するうえで参照すべき多くの示唆を含んでいる。つまり，誰もが気軽に立ち寄れる場を設け，そこを拠点に専門職が入居者との継続的な関わりを確保しながら生活問題の掘り起こしを行う手法は，韓国の社会福祉館のような支援資源を持たない日本の公営住宅団地で総合相談を展開する手法として，ひとつの参照事例になると考えられる。

表 2-4　公営住宅における地域福祉活動の例

	大山団地	もみじ台団地	すずの会
所在地	東京都立川市	札幌市厚別区	川崎市宮前区
団地の状況	都営住宅	県営住宅	市営住宅
担い手	自治会	自治会	住民とボランティアの協働
活動内容	向こう三軒両隣や地元商店・企業の協力による安否確認, 異変のキャッチによる見守り支援	自治会による見守り活動（黄色いエプロン） 区社協・地域包括支援センターのバックアップ	支え合いマップ 団地ならではの見守り活動 住民サロン

（出所）岡部真智子・児玉善郎（2013）「高齢化する公的集合住宅団地における住民による見守り支援」『学術講演梗概集 2013』1275-1276．および児玉善郎監修（2013）『集合住宅団地の支え合いのすすめ』特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター．などをもとに作成

第四節　小括

「社会的排除」という用語が今日的な意味で用いられるのは，世界経済体制が大きく変化して労働市場の再編が急激に進んだ 1980 年代以降であった。グローバリゼーションとポスト工業社会の時代に突入したこの時期，労働市場の再編や家族機能の弱体化を背景として個人が多様化するリスクに晒されることになった。しかし，福祉国家がこれに十分に対応することができずに制度から排除される人が増大し，その結果としてさまざまな社会分裂が生起することになった。この社会分裂こそ社会的排除概念が指し示す内容である。この概念が持つ優位性は，さまざまな不利が連鎖しながら，人びとを社会の周縁に追いやっていく過程を描き出すことが可能になる点にある。加えて，社会的な参加やつながりの欠如を視野に入れることにより，コミュニティを分析の対象に加えることが可能となる。このように，社会的排除概念を用いることで，当人の人間関係や社会関係だけでなく，社会のありようを問いなおす視点を獲得することができる。

社会的排除は，しばしば空間という側面で顕著に現れる。ヨーロッパでは特定の集団が特定の場所に集められ，その場所が排除された空間として意味づけられていく現象は「空間的排除」や「空間的降格」として理解されており，その典型例として大規模公営住宅が挙げられている。イギリスの D・バーンは，同じ社会階層の人々が空間的に集中することにより，低所得層や排除された人々の存在が可視化されると主張する。そして，「外からのレッテル貼り」により，こうした地域にコミュニティの解体がもたらされることを危惧する。フランスの S・ポーガムは，特定の地域でネガティブな集合的アイデンティティが形成されることで，人々が社会的孤立へと陥ることを指摘する。一方，住民の組織的な活動により，地区に対するスティグマを低減させる可能性があるとしている。こうした地域の問題を解決する方法として住民の組織化を重視する点は，両者に共通している。

社会的包摂は，今日のヨーロッパにおける社会政策の基本指針となっており，労働参加を積極的に促すことに政策の中心が置かれている。しかし，こうしたいわゆる「積極的労働市場政策」は，その政策の対象とならない人びとを一転して排除するという内在的ジレンマを抱えており，経済的側面だけでなく，社会的側面を含む多様な次元における排除を政策目標にする必要性が指摘されている。ヨーロッパでは，こうした政策動向とは別に，排除された地域をターゲットとした再生策も展開されており，そこでは，住民の代表者組織や地域の民間団体などとの協働が重視されている。また，大規模公営住宅団地の再生に向けたプロジェクトでは，スティグマを解消するためには外部の人びとが団地に足を運ぶなど，団地に対するイメージを改善する機会を創出することが不可欠な課題になることが指摘されている。

また，韓国では，永久賃貸住宅団地が日本の公営住宅団地と同様に社会的脆弱層の集住という問題状況を抱えているが，そこでは敷地内の社会福祉館に配置された社会福祉士などの専門職が，世帯全体の多領域にわたる生活問題に対して個別支援を包括的に展開している。日本の公営住宅団地は，支援拠点の整備という物的資源の面でも，専門職の配置という人的資源の面で遅れを取っているが，入居者が生活する場で専門職が日常的な関わりを継続しながら支援を展開するという手法は注目に値する。また，総合社会福祉館が団地のイメージを改善するために入居者と周辺住民との交流や周辺住民のボランティア参加を重視していることも，日本の公営住宅団地における地域支援のありようを構想するにあた

って参照すべき示唆を含んでいると考えられる。

一方，日本の社会的排除への対策も，「自立支援」をキーワードとして労働参加を基調としているが，政策的な検討作業の中では社会的排除を行わない地域社会の形成が検討され，実際にこうした理念に沿う施策も展開されてきている。こうした施策は地域一般を対象としているが，一方で，寄せ場対策やホームレス支援対策，同和対策は排除された地域に対する政策的対応としての側面を有していたと考えられる。また，公営住宅団地における先駆的な地域活動として，入居者たちが気軽に集うことのできる居場所をつくり出し，そこを拠点にして専門職が入居者を見守る体制を構築している社会福祉法人の事例を取り上げた。この事例は，先にみた韓国の社会福祉館のような支援資源を持たない状況のもとで総合相談を展開する手法として，ひとつの参照事例になると考えられる。

注

1) 社会的排除のオルタナティブとして「降格する貧困」を提唱するS・ポーガムも，この理念型を，1980年代以降の西欧・北欧において労働市場の再編を背景として新たに生起した貧困の形態を特徴づける類型と位置づけている。（S. Paugam＝2016）
2) D・バーンは，個人サービス業や飲食業等に従事する低賃金と劣悪な労働条件の「ピンク・カラー」は，劣悪な労働の代名詞であると述べている（Byrne＝2010：220）
3) HLM組織とは，フランスで社会賃貸住宅の供給・管理を業務とする複数の事業組織の総称であり，主に公社と企業の2種類がある。このHLM組織をはじめとする複数の供給主体によって1960年代から70年代前半に大量の社会賃貸住宅が建設されたが，その多くは大規模な住宅団地であり，都市郊外の特定地区に偏在していた。今日，フランスではこうした団地の空間的な集中が社会的排除を生み出す土壌になっているという認識に基づき，タワー型の高層団地や長大な大規模団地の除去など，既存の社会賃貸住宅の再編が政策的に進められている（檜谷 2019）。
4) 文献によっては「近隣効果」（neighbourhood effects）と表現される場合もあるが，ここでは全（2015）に倣い，「地域効果」（Area Effects）の語を統一的に用いる。
5) イギリスにおける地域再生にかかわる政策の変遷，およびコミュニティ・ニューディールを含むブレア政権下の「近隣再生政策」（Neighbourhood Renewal Policy）の詳細は，永田（2011）の第三章に詳しい。
6) 以上，イギリスの社会的排除局についてはByrne（＝2010）参照。
7) コミュニティ・ディールの対象は，イングランドの剥奪状態にある近隣地域のおよそ1%に該当するに過ぎない（Byrne＝2010：305）。
8) 以上，コミュニティ・ニューディールについては永田（2011）参照。
9) 今日，地域におけるパートナーシップを重視し，地域コミュニティの強化を政策的ターゲットの一つとして見直す動きは，イギリスのみならず，ヨーロッパ各国で見られる（樋口 2004）。財政支出の増大を背景として，福祉国家による独占的な福祉サービスの供給は見直しを迫られ，いまや多様な主体がサービス供給を担うようになった。社会サービスを公的部門が一元的に供給するのではなく，民間営利部門，民間非営利

部門（ボランタリー部門）といった多様な主体が連携して供給するという潮流に対しては，社会サービスに対する権利保障と公的責任の後退につながりかねないという根強い批判がある。しかし一方で，社会的包摂の観点から特にボランタリー部門に固有の機能を見出し，その発展を評価しようとする議論もある。政府による社会保障が後退するとともに，グローバル化した市場が雇用不安や地域の荒廃をもたらすなか，政府や市場とは異なる行動原理に基づくボランタリー部門が，諸個人の相互支援を実現することに期待を託そうというのである。

10) 韓国の公共賃貸住宅政策に関する歴史的変遷の詳細は，海老塚（2000）に詳しい。

11) 歴史的に社会福祉館は，永久賃貸住宅団地を中心に設置・運営が進められてきた。ただし，経済成長を経た後は一般地域においても社会福祉館の建設が進められたため，現在は永久賃貸住宅団地よりも一般地域に設置された社会福祉館の方が多くなっている（金 2014：348）。

12) トヨタ財団（2017）「アジアの高齢化と周辺課題―実践現場の対応策を共有する」p. 8。このレポートは，トヨタ財団が 2013（平成 25）年度から 2015（平成 27）年度までに実施した国際助成プログラムの成果を，元日本経済新聞社編集委員の浅川澄一氏がまとめたものである。

13) 「いきいき安心生活館えがお」については，運営主体である社会福祉法人青山里会のホームページのほか，厚生労働省のホームページにおいても，地域包括ケアシステム構築に関する取組事例として紹介されている。下記の URL を参照。
https://www.kaigokensaku.mhlw.go.jp/chiiki-houkatsu/files/242021yokkaitisi.pdf

第三章　大規模公営住宅団地で社会的包摂を実現するための福祉コミュニティの課題

本章では主に地域福祉の理論研究を渉猟し，論点を整理することを通じて，大規模公営住宅団地で社会的包摂を実現するための福祉コミュニティの課題を考察する。第一節では，地域福祉研究や実践における貧困の集積地の布置を整理する。この作業の目的は，本研究が焦点を当てる大規模公営住宅団地の抱える問題が地域福祉研究の中でどのように論じられてきたのかを明らかにする点にある。第二節では，社会的排除への政策的対応である社会的包摂が地域福祉の中にどのように位置づけられてきたのかを整理する。第三節では，社会学におけるコミュニティ論の研究動向を概観した上で，日本固有の概念である福祉コミュニティやそれを創出する方法に関する先行研究を整理する。この作業は，大規模公営住宅団地における福祉コミュニティの創造を考察する本研究の課題に直接関わるものである。

第一節　地域問題としての貧困と地域福祉

１．地域福祉の源流と貧困地区

周知のように，社会福祉の生成を促してきたもっとも根源的な社会問題は貧困であったが，とりわけ 1950 年代までの日本の貧困と社会福祉の議論においては地域問題としての貧困が重要であった。なぜなら，貧困が単に個人や家族の生活水準に関わる問題というだけでなく，常に社会空間や地域関係の中で問題になり，スラム・クリアランスに典型的にみられるように地区としての貧困問題の解決が実践や研究の課題となってきたからである。たとえば，社会福祉系の学科を持つ大学は，1970 年代半ば頃まではそれぞれセツルメント活動をスラム地域で展開していた[1) 2)]。また，1953（昭和 28）年の台東区福祉事務所による「上野『葵部落』に関する調査」など，社会福祉協議会（以下，「社協」）や福祉事務所が研究者と連携して貧困地区を対象に行った調査研究も少なくない（岩田 2010）。

戦後から 1950 年代末までの間，「地域福祉」という用語はセツルメント運動を典型とするような貧困地域への対策として捉えられていた。地域福祉はもともと個人ではなく，問題発生の場およびサービス提供の場としての地域に着目するため，地域で生じる社会問題を契機に地域問題としての貧困への視点を保持しやすいという特徴があったからである。他方で，この当時の地域福祉は貧困地区のみを対象に設定していたのであり，一般的な地域が地域福祉の問題として語られることはなかった。なぜなら，当時の社会福祉対策の主流は施設福祉であったため，社会福祉が地域社会と関連づけられる意義は小さかったからである。さらに，一般的な地域においては，家族や地域社会の相互扶助機能がある程度機能していたことも，社会福祉の問題を地域という面で捉える視点が必要とされなかった理由である。この時期のことを，牧里毎治は次のように記している。

> 戦後から 1950 年代末までにかけては，地域福祉といっても，そこでの地域とはスラムや未解放部落などでのセツルメント運動，隣保館活動が中心であったというべきであろう。したがって，一般的に地域福祉が意識されたのではなく，貧困地域への総合的対策として地域福祉が考えられていたと思われるのである。（牧里 1983：363）

こうした状況のもとで，社会福祉協議会が地域組織化活動を展開するにあたり，貧困問題をあえて避けたことも確認しておく必要があるだろう。1951（昭和 26）年に社会福祉事業法（現社会福祉法）が制定されて以後，市町村社協は数年でおおむね組織化を終えた。しかし当時，住民は「福祉」というと貧困や生活保護を連想してスティグマを感じることが多かったため,住民参加のもとで市町村社協が地域福祉活動を進めることは困難であり，一部の社協は単発的に行事を実施するのみなど「開店休業」の状態にあるほどであった。そこで，市区町村社協が住民生活に即した活動を展開できないという事態を重く受け止めた全社協は，1957（昭和 32）年に「市町村社協当面の活動方針」を作成し，市町村社協が地域における「福祉に欠ける状態」を明らかにし，これに取り組むことを呼びかけた。「福祉に欠ける状態」には，貧困だけでなく，保健衛生問題も含まれていた。当時，赤痢が全国的に流行するなど，伝染病が切実な課題だったからである。

こうした状況のもとで，1959（昭和 34）年に財団法人保健福祉地区育成中央協議会（育成協）が設立された。育成協は全社協と日本公衆衛生協会，全国地区衛生組織連合会，日本環境衛生協会，結核予防会，日本寄生虫予防会，国民健康保険中央会，母子愛育会の 8 団体によって構成され，事務局は全社協が担うことになった。中央育成協は各都道府県社協に設置された地方育成協に事業を委託し，都道府県社協の職員がモデル地区に入って保健福祉活動を推進した。この事業は社協の事業内容を転換させる画期となった。それまで社協の活動は貧困や低所得問題に集中しがちであったが，保健福祉地区組織活動は地域社会の住民が抱える生活問題全般へと視野を広げる契機となった。こうして，日本で初めてコミュニティ・オーガニゼーションの理論と手法を用いた住民主体による地域活動が展開されることになり，社協も地域福祉活動を進める団体へと歩み始めることになったのである（柴田 2007，2009）。当時，全社協の職員として育成協の結成に深く関わった重田信一は，住民の貧困への抵抗感を回避し，保健衛生という地域住民全体に関わる課題を切り口として地域住民による福祉活動を推進し，その結果として住民が福祉や貧困問題に気づくことを促すことを目指したという（柴田 2009：24）。

その後，1960 代に入り，高度経済成長によって社会構造が劇的な変化を遂げ始める。1970 年代前半までの間，高度経済成長と地域開発政策を通じて地域社会の生活環境が破壊され，地域問題の激化や地域社会の解体が進行したのである。公害問題や住環境の悪化が顕在化したことを受け，1960 年代半ばから全国各地で住民運動が高揚した。

この時期に起きた全国的な住民運動の高まりは，自ずと生活防衛や連帯の場としての地域社会に対する注目を高めた。加えて，地域社会の解体が多くの地域でみられたため，一般地域における組織化が社会的に要請されたのである。後述するように，1970 年代初頭の地域福祉研究は地域組織化研究が活発化したが，その背景にはこうした住民運動の高まりがあったのである。このため，全国的な地域社会の解体や住民運動の高揚は，「1970 年代の地域福祉研究の下地をつくった」（牧里 1983：364）ものとして理解することができる。

２．地域福祉の理論化段階における課題

地域福祉に関する本格的な研究が開始されたのは 1970 年代初頭とするのが通説となっている。その後の 10 年間では，1974（昭和 49）年の岡村重夫『地域福祉論』をはじめ，地域福祉の理論研究に関する重要な文献や論文が相次いで発表されたことから，1970 年

代は「わが国の代表的研究者が地域福祉の理論化を目指し，理念，思想，実践への問題提起をした時代」（田端 1997 : 35）と評される。ここでは，地域福祉の理論化を論じる前に，この時期の社会福祉の全体的な潮流を確認することにしたい。地域福祉に関する研究が進められたのはまさに社会福祉の改革期であり，地域福祉はこの時期に提唱された新たな社会福祉の原理と関連づけて分析することによって初めて十全なかたちで理解されうると考えられるためである。

1970 年代の後半から 1980 年代にかけて，社会福祉では「非貨幣的ニーズ」への対応が課題となった。貨幣の提供によって充足される貨幣的ニーズには所得保障が，現物の提供によって充足される非貨幣的ニーズには社会福祉サービスがそれぞれ対応するという認識に基づき，社会福祉における「パーソナル・サービス」の拡大が提唱されたのである。こうした議論をリードした三浦文夫は，こうした動向について「社会福祉が救貧あるいは防貧対策の枠を越えて，社会福祉ニードが生じた場合，誰でもが社会福祉の施設やサービスの利用ができる体制づくりを図る」（三浦 1985 : 191）ものと整理している。非貨幣的ニーズへの対応として社会福祉サービスの拡充を求める議論では，新たな社会福祉の原理として，貧困者への選別主義的なサービス供給ではなく国民一般への普遍主義的なサービス供給や，身近な地域での居宅処遇原則などが強調されることになった。

一方，貧困研究は徐々に「時代遅れ」とみなされるようになる。その理由は，高度経済成長を通じて国民の所得水準が上昇し，かつ社会保障制度が充実したことによって，真偽はともかく，貧困の減少が多くの人々に実感されたからであった（岩田 1995）。貧困が集積する地域についても，1960 年代および 1970 年代初頭の厚生白書で「不良環境」「スラム」「同和地区」「アイヌ集落」「旧産炭地域」「へき地」など特定地域の問題は，1963 年版を唯一の例外として，つねに「付け足し」的な位置づけしか与えられていない（岩田 2016）。

地域福祉研究が開始された 1970 年代初頭は，地域組織化の理論化に重点が置かれていた。このことは，ともに 1970（昭和 45）年に刊行された岡村重夫『地域福祉研究』と竹内愛二・高森敬久『コミュニティ・ディベロップメント』が，いずれも地域組織化を主題としていたという点からも明らかである（牧里 1983）。すでに述べたように，地域組織化研究が活発化した背景には住民運動の全国的な高揚があった。多くの地域で地域社会の解体が進むという状況において，地域福祉の関心は，一般地域を対象にいかにして住民たちを組織化するかという点に寄せられていたのである。

しかし，1970 年代も後半に入ると，在宅福祉サービス論が地域福祉研究の中心的な位置を占めるようになる。こうした風潮が，先述した社会福祉の新しい原理，すなわち普遍主義的なサービス供給や居宅処遇原則の影響を受けていることは言うまでもない。高度経済成長期を通じ，社会福祉ニーズが低所得層だけでなく国民全体に拡大した。また，イギリスより移入されたコミュニティケアの理念に触発され，可能なかぎり地域生活を継続するようなサービスが望ましいとの考えが多くの支持を集めるようになっていった。このように「社会福祉の国民化と地域化」（大橋謙策）が進行した結果，在宅福祉サービスへの社会的関心が高まっていったのである。とりわけ，1970 年に高齢化率が 7%を超えて高齢化社会を迎え，「寝たきり老人」など在宅での高齢者介護の問題が顕在化したことは，在宅福祉サービス開発の契機となった（齊藤 2006）。

このようななか，在宅福祉論を基点に地域福祉の理論化を進めたのが，三浦文夫や永田

幹夫であった。三浦らの理論は，非貨幣的ニードを充足するための在宅福祉サービスの供給を重視した点に特徴があり，1979（昭和 54）年に全国社会福祉協議会が刊行した『在宅福祉サービスの戦略』の理論的支柱になった。今日，地域福祉の中核に在宅福祉を据えたことは，地域福祉の理論研究の観点から一定の評価が与えられている。なぜなら，現物給付を主とする在宅福祉サービスは原則として人的資源を介して提供されるため，効果・効率の見地からニーズが発生する地域社会に近接してサービスを整備する必要があるという論理展開は，地域福祉の固有性をより明確に示すことにつながったからである（牧里 1983）[3]。

1970 年代の地域福祉の理論研究において，以上のような在宅福祉論を基点とする議論があった一方で，貧困・低所得層への対応を地域福祉の基幹に据える議論もあった。代表的な論者である井岡勉は，生活問題対策は労働施策，社会保障施策，社会的共同生活手段や社会的共同サービスから構成されると規定した上で，こうした施策はとりわけ財政的な面で限界性を有しており，その矛盾はもっとも集約的には貧困・低所得階層に現れるという理解を示した。こうした理解に基づき，井岡は，地域福祉を「貧困・低所得階層を焦点とする生存権の最終的防衛と地域生活問題対策の底上げへの基点」と捉えたのである（牧里 1983）。

このように，地域福祉の理論化が進められた当初，貧困・低所得層への対応を地域福祉の基幹に据えようという議論もたしかに存在したが，その後，地域福祉研究において，貧困や低所得層への対応が重要な課題として認識されることはほとんどなかった。すでに述べたように，地域福祉の理論研究の課題として地域組織化や在宅福祉サービスが浮上した結果，地域福祉は特定の階層や地域に焦点化するのではなく，むしろさまざまな社会階層や一般的な地域を想定して理論化が行われたのである[4]。

３．新しい貧困の形態―分散と集中

1969（昭和 44）年，厚生省（当時）は監査結果報告『六大都市における生活保護の現況と諸問題』をまとめている。この報告書は，高度経済成長を背景に生活保護の被保護人員数が全国的に減少しているにもかかわらず，東京都や大阪市などの大都市では被保護人員数が増大していたため，その実態と背景を把握することを目的とするものであった。この中で，「公営住宅地区」はドヤ街やスラム街などとともに「特定地区」の一つに位置づけられている。当時，都市郊外に大規模な公営住宅が大量に建設され，公営住宅が集中的に立地する地域が存在していたのである。そして，この公営住宅地区への低所得層の集住が，大都市における被保護人員が増大した要因の一つとして指摘されたのである。

第一章でも述べたように，岩田正美はこの報告書の内容を踏まえ，ドヤ街やスラム，同和地区などの「伝統型貧困」に加え，新たな「貧しさのかたち」が出現してきたことを指摘する（岩田 2012：200-201）。岩田によれば，新たな貧しさの形態には二つの類型がある。一つは生活保護受給者の民間アパート等への転居であった。このことは，都市化の進展に伴うスラム地域の整理とともに，低所得層を「特定地区」以外の地域に分散させる装置として働いた。もう一つは，公営住宅への貧困層の「囲い込み」であった。ドヤ街に暮らす家族世帯の公営住宅への優先入居はその典型であるが，第一章で述べたように，公営住宅制度そのものがより低所得層を対象とするよう繰り返し改正されたため，公営住宅の

「救貧住宅」化は決定的なものになっていった。そして，公営住宅の大半が大規模な集合住宅団地として，相対的に地価の安い都市郊外に集中的に建設されたため，こうした団地は低所得層が集住する新たな空間を形成することになったのである。

このように，新しい貧困の二つの形態は，低所得層の空間的な分布という観点からみると，貧困の分散と集中という対照的な特徴を持っていた。都市化に伴って「伝統型貧困」としてのスラム地域の整理が進むとともに，生活保護受給者が民間アパートへ転居していったことにより，高度経済成長期は貧困の空間的な分散が大きく進行した。これに対し，この時期に誕生した大規模公営住宅団地は，貧困を集中させるように作用した。以上のように，高度経済成長期は，総じて貧困の分散が進んだ時期だったのであり，大規模公営住宅団地における貧困の集中は例外的な事例に過ぎなかったのである。地域福祉が貧困への関心を希薄にしていった背景の一つには，こうした貧困の分散によって地域の視点から貧困が見えにくくなったこともあると考えられる。いずれにしても，この時期，例外的に貧困の集中が進んだ大規模公営住宅団地の問題は，地域福祉研究の主題として論じられることはなく，また，地域組織化や在宅福祉サービスといった地域福祉研究の課題についても，第一章で言及した岩田・平野（1996）などを除くと，大規模公営住宅団地でどのように展開するかという観点から検討する動きはみられなかった。

第二節　地域福祉と社会的包摂の接近

１．社会福祉の新しい課題としての社会的包摂

今日，日本では社会的包摂が新たな社会福祉の課題として認識されている。すでに述べたように，「社会的排除」という用語が今日的な意味合いで用いられるのは 1980 年代以降であるが，日本において社会的排除に代表される新たな問題群が出現していることを指摘した上で，これらの問題を新たな社会福祉の対象として明確に位置づけたのは，2000（平成 12）年の厚生省（現厚生労働省）社会・援護局長の私的諮問機関による「社会的な養護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書であった。報告書は，今日，心身の障害・不安，社会的排除や摩擦，社会的孤立や孤独といった問題が重複・複合化して起きていること，このうち社会による排除・摩擦や社会からの孤立の現象は，社会の支え合う力の欠如や対立・摩擦，無関心を示唆していることを指摘している。そして，具体的な課題として，①社会不安やストレス，ひきこもりや虐待など社会関係上の障害，あるいは虚無感などが増大していること，②貧困や低所得など最低生活をめぐる問題が再び出現していること，③貧困や失業問題は社会的排除や文化的摩擦を伴う問題としても現れていること，④上記のいくつかの問題を抱えた人々が社会から孤立し，自殺や孤独死に至るケースもあること，⑤低所得の単身世帯，ひとり親世帯，障害者世帯の孤立や，わずかに残されたスラム地区が，地区ごと孤立化する場合もあること，⑥若年層などでも社会からの孤立化を深めている場合もあることなどが例示されている。本研究の関心に即していえば，⑤で社会的脆弱層が孤立に陥っていることや，個人だけでなく一つの地区全体が孤立することがあることを指摘している点が注目される。すでに述べたように，社会的脆弱層が集住する大規模公営住宅団地は周辺地域から孤立しやすいためである。

続いて報告書は，新たな問題群に対する社会福祉の対応として，第一に「今日的な『つながり』の再構築を図り，全ての人々を孤独や孤立，排除や摩擦から援護し，健康で文化的な生活の実現につなげるよう，社会の構成員として包み支え合う（ソーシャル・インクルージョン）ための社会福祉を模索する必要がある」と述べている。このように，社会的排除や孤立などの新しい問題群に対して，政策理念として社会的包摂を掲げた意義は大きい。

２．社会的包摂における地域社会への注目

すでに述べたように，「社会的な養護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書が示した地域社会における連帯を重視する方向性は，その後，「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書（2008 年）でさらに強調されることになり，「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書（2013 年）においても，やはり「つながりの再構築」が提起された。以上の 3 つの報告書は，社会的排除や社会的孤立の状態にある人々を地域の一員として包摂する地域づくりを重視している点で共通している（平野 2014a）。

社会的包摂を社会福祉の課題に位置づける議論は，研究者によっても提起されている。たとえば，岩田正美は，多様な人々が生活をともにし，ときに交流し合う場である地域において，どのように社会的排除が生まれているのかを検討した上で，「排除をその地域の問題として受けとめていく道筋を明らかにする」ことが，排除のない地域を実現する上で重

要な課題になると指摘する（岩田 2006：65）。

野口定久も，日本では 1990 年代以降に新たな福祉課題が出現しており，それらを解決する場として地域社会が新たな意味を持つようになったことを指摘した上で，住民が社会的包摂を自らの課題として受け止め，実現していく戦略の重要性を強調する。野口は次のように論じている。

> 1990 年代以降の新たな生活上のリスクの特徴は，それ以前の『貧困や生活の不安定化』や『心身のストレス』として表出した問題群に，ホームレスの増加，精神障害者等の生活問題，滞在外国人家族の地域摩擦，高齢者の孤独死や自殺，青少年を巻き込んだ犯罪の増加といった新たな福祉問題群が加わったことである。（中略）新たな福祉課題（ソーシャル・インクルージョン＝social inclusion）を伝統的な地域社会や近隣住民がどのように理解し，承認，和解していくか，という 21 世紀型の地域社会への政策的戦略が求められている（野口 2008: 25-26）。

これらの論考は，社会的排除の問題を解決する場として地域に着目し，住民や地域社会が社会的排除を自分たちの問題として受け止めて，社会的脆弱層の包摂を実現する地域社会を形成するプロセスと手法の開発の重要性を強調するという点で共通していると考えられる。

３．社会的包摂に向けた地域福祉の課題

平野隆之は,「今後地域福祉が社会的排除に対応するためには，社会的包摂の多様な経路を地域のなかに作り出す実践の積み上げが必要となる」（平野 2014b：161）と言明した上で，社会的包摂を目指す地域福祉実践の課題を具体的に検討し，以下の 3 点を明示している。すなわち，①誰もが来ることができる居場所・拠点の確保，②「役立ち」の循環（循環型地域福祉），③NPO 法人等の地域福祉実践に対する行政の支援である。

このうち，本研究の議論にとって特に重要と思われるのが，①誰もが来ることができる居場所・拠点の確保である。なぜなら，第二章で述べたように，大規模公営住宅団地では社会的孤立の問題が深刻化しているが，社会的孤立の予防・解消に効果的な介入には，地域住民による直接的な交流が有効であることが，先行研究によって明らかにされているためである（CITRA 2007）。社会的排除の研究者も，社会的包摂の観点から，地域における居場所の確保や役割を提供することの重要性を指摘している（阿部 2011：138-140）。なお，先の平野は，居場所・拠点の確保について，子どもや障害者，高齢者など特定の属性に特化するのではなく，住民の誰もが気軽に立ち寄ることができる居場所が必要と述べている。以上のことから，大規模公営住宅団地で社会的包摂の経路を作り出すには，社会的孤立を予防・解消する観点から，社会的脆弱層を含む住民誰もが気軽に立ち寄れる居場所や拠点を確保することが重要な課題になると考えられる。

ところで，序章でも指摘したように，社会的排除の問題が「排除する側」と「排除される側」との関係性の間に現れる。原田正樹は，地域福祉は地域住民の差別や偏見の問題も射程に入れる必要があると主張し，具体的な課題として，排除する側／される側の相互理解を行うプロセスや福祉意識を変えていくための介入を挙げている（原田 2014a：191-

199)。すでに述べたように，大規模公営住宅団地は，周囲から切り離されているかのような一つの囲われた区画となり，周辺地域から孤立しがちである。さらに，社会的脆弱層の集住を背景にして,団地全体が周辺住民からスティグマを付与されることがある。つまり，公営住宅団地に特別な視線を向ける周辺地域の住民は，広義の「排除する側」に含まれると考えられる。いったん定着したスティグマは強固なために入居者と周辺住民との相互理解を促すことは容易なことではないが，第二章でみた Dean and Hastings（2000）や Wassenberg（2013）ら海外の先行研究の知見を踏まえると，入居者以外の人びとが団地を訪れる機会を創出することがこうした状況を改善する上で有効な方策の一つになる可能性が考えられる。いずれにしても，差別や偏見の問題が地域福祉の対象であるならば，大規模公営住宅団地の入居者と周辺住民の関係性に働きかけて相互理解を促進することは，社会的包摂の実現を志向する地域福祉が取り組まなければならない重要な課題であると考えられる。

第三節　地域福祉の究極的な目標としての福祉コミュニティ

１．コミュニティの捉えなおし

次項で詳述するように，今日，福祉コミュニティの創造は地域福祉の究極的な目標として理解されているが（野口 2008：83），岡村重夫がはじめて福祉コミュニティの概念を提起したのは 1970 年代前半のことであった。周知のように，福祉コミュニティの理論化を図るにあたり，岡村が依拠したのが都市社会学者奥田道大のコミュニティ論であった（岡村 1974）。しかし，その後，社会学の領域ではコミュニティ論の問い直しが進められてきた。かつては定住を前提とした「地域性」や同質性に根ざした「共同性」がコミュニティの構成要件とされてきたものの，後に詳述するように，最近はこうした枠組みでは十分に捉えられないコミュニティの実態が立ちあらわれており，「新たなコミュニティ」の理論化を試みる論考が蓄積されつつある。こうした研究動向があるにもかかわらず，地域福祉分野では，新たなコミュニティ論の知見を積極的に移入しようとする動きはほとんどみられなかったように思われる。そこで，地域福祉研究における福祉コミュニティの理論に関する検討をする前に，ここでは，近年の社会学領域におけるコミュニティ論の研究成果のうち，特に本研究の議論と関係が深いものを確認していくことにしたい。

（１）ガバメントによるコミュニティの「活用」

そもそもコミュニティとはきわめて多義的な概念であり，論者あるいは文脈によってさまざまに用いられてきた。特に今日では，コミュニティは個人と国家の間に位置する中間集団のほぼすべてを網羅するものとして用いられる傾向さえみられる。また，コミュニティは，いまや他の集団との差異を示す記述的な概念というより，あるべき姿を示す規範的な概念としての性格を強く持つようになってきたとも考えられる（齋藤 2013）。このような動向を確認した上で，ここでは「地域性」および「共同性」という二つの構成要件を充足する社会集団というもっとも一般的な定義を踏まえ，コミュニティ論に関する先行研究の論点を整理する。

次項で述べるように，コミュニティは本来的に「内部」的な関係性と，「外部」との関係性の両者を併せ持っているとされる。いうまでもなく，コミュニティは社会の中で外部からいかなる影響も受けずに，それ単体で存在するわけではない。特に重要なことは，日本の場合，国や地方公共団体などのガバメントがしばしば自分たちの政策目標を効率的に達成するためにコミュニティ（地縁社会）を利用してきたことである。歴史をさかのぼってもこうした例は枚挙に暇がないが[5]，近年の典型的な例としては，自治会に行政機能を下請けさせるケースが挙げられる。この点について，社会学者の吉原直樹がコミュニティ論と関連させながら興味深い論考を行っている。

吉原は，東日本大震災で壊滅的な被害を受けた福島県相双地区でこの間，フィールドワークを継続的に行ってきた。こうした地区では，震災以前に原子力防災訓練が何度も行われており，そこに自治会も「動員」されていたにもかかわらず，地震発生直後，住民は家族や親族と連れだって避難しており，防災訓練時の住民同士の助け合いが再現されることはなかった。吉原は，これを単なる「想定外の咄嗟の行動」と見るのではなく，自治会の組織化や活動内容に行政の意向が強く働いていたことの帰結として捉える見方を示している。そのことを，吉原は次のように述べている。「上からのガバメントに適合／対応した

『地域性』が維持されればされるほど，『連帯性／共同性』が損なわれることになった」（吉原 2013：111）。このように，行政からの要請に応える形で「地域性」が高められたとしても，それが住民の主体性を伴うものでなければ，コミュニティのもう一つの構成要件である「共同性」はかえって減退する可能性がある。

公営住宅団地の自治会は，まさに公的に管理された住宅であるがゆえに，供給主体である地方自治体や，管理業務の委託を受けた地方住宅供給公社といった公的機関の意向が働きやすい。入居者は，自らの意志に基づくというより，公的機関からの要請に応じて自治会に加入する。さらに，それぞれの入居者が支払う共益費も，住宅管理者からの指示を受け，自治会が各戸から徴収した上で一括して代理納付している場合が多い。また，第一章で述べたように，公営住宅団地の自治会は強制加入団体ではないという判例もあるものの，多くの入居者は自治会を退会することが現実的に可能だとは考えていない。このように，団地自治会が公的機関の要請に沿って運営されており，一定の強制力を伴うものであることを踏まえると，先の吉原の指摘は，大規模公営住宅団地におけるコミュニティのあり方を検討する上で重要な示唆を与えるものと考えられる。すなわち，団地自治会の活動を活性化することを暗黙のうちに善とするのではなく，入居者の視点から自治会活動への参加が「共同性」の醸成につながっているのかどうかを慎重に検証する必要がある。この点については，第五章で詳しく検討する。

（２）「地域性」の再解釈

以上のように，コミュニティはガバメントに取り込まれる危険性をはらんでいるが，これを回避することは可能なのだろうか。この点に関する先行研究を整理する前に，さしあたり，コミュニティというものを考えるにあたっての基礎的な視点について確認しておきたい。

すでに述べたように，コミュニティは「内部」的な関係性と，「外部」との関係性の両者を併せもっている。このことを明確に指摘しているのが広井良典である。広井は，以下のように述べている。「コミュニティはその原初から，その「内部」的な関係性と，「外部」との関係性の両者をもっていることになる。このいわば“関係性の二重性（ないし二層性）”にこそコミュニティの本質があるといえるだろう」（広井 2009：24，傍点は原文）。広井はコミュニティの基本的性格をこのように指摘した上で，さらに日本のコミュニティの特徴について次のような理解を示している。そこでは，「ウチ」と「ソト」の境界が明確に引かれ，その内側と外側との間の落差がきわめて大きいところに特徴がある。広井は，こうした関係性のありようを「集団が内側に向かって閉じる」と表現し，以下のように述べている。

> 日本社会あるいは日本人の関係性が「農村型コミュニティ」に傾斜しがちであり，そのことが「ウチとソト」の明確な区別や，「“同調”と“排除”の二極化」といった性向として現れやすいことは確かである（広井 2019：86-87）。

日本社会におけるさまざまな集団の全体的な傾向として，集団の内部では同調圧力が

働く一方，外部に対しては閉鎖的な姿勢がみられることはたしかであろう。他方，こうした関係性のありようを「農村型コミュニティ」という表現を用いて捉えようとする姿勢については，厳密にいえば正確さを欠いているように思われる。内山は，通説としての共同体は，同質性やそれを維持・強化するための強固な同調圧力によって特徴づけられてきたものの，近代化以前の共同体では，きわめて高い自治が実現されていたのであり，そうした自治に基づき，成員の間で富を再分配する仕組みも備わっていたことを指摘する（内山 2010）。吉原直樹も，日本の地縁社会は本来，「異質なものや多様性を内包するメカニズム」（吉原 2019：60）を備えており，個人を抑圧したり，同調を強制したりするものではなかったという見方を示している。吉原によると，近代以前の日本の地縁社会では，さまざまな階級や職業の人びとや，異なる信仰を持つ人びとが自由に交わっていた。そうした差異があったにもかかわらず，人びとは相互作用の中で共同性を創出し，コミュニティを形成していたのである。つまり，そこは異質な者が集まって交わる場にほかならず，それでいて吉原のいう「位相的な空間秩序」の中で一定の調和が保たれてきたのである。

では，なぜ日本の共同体や地縁社会のこうした特徴は近代以降，失われていったのだろうか。吉原は，その流れを決定的にしたものとして，町内会の法制化に注目している（吉原 2019）。それによると，1940（昭和 15）年の内務省訓令第 17 号「部落会町内会等整備要領」によって町内会体制に組み入れられることで，地縁は均質化・平準化され，同質性を特徴とする「内に閉じたコミュニティ」へとゆがめられていくことになった 。こうした認識に基づき，吉原は「いまこそ，日本の地縁・町内が本来持っていた異質性と位相的な空間秩序を外に広げるかたちで蘇らせる必要がある」（吉原 2019：185）と主張している[6)]。

このようにコミュニティを外部へと開放していくことついては，前掲の広井もその重要性を指摘している。「日本社会での人と人との関係性を，いかに（集団の）ソトに向かって開かれたものにしていくかが，もっとも基本的な課題としてある」（広井 2019：89）。

この外部への開放という論点は，コミュニティの構成要件としての「地域性」をどう捉えるかということにかかわる。これまでのコミュニティは，ともすると地域内部での完結性を自明のものとしてきた。しかし，社会学者の松井克浩は，「場所」がコミュニティを成立させる重要な基盤であるという認識を示しつつも，「場所を実体視・絶対視することは境界の内側にある閉じた空間を過度に焦点化することになりかねない」として，「地域性」を過剰に強調する見方に警鐘を鳴らしている（松井 2013）。そして，場所を「境界線のある領域としてではなく，社会的諸関係と理解のネットワークにおいて節合された契機」と捉える D・マッシーの議論に依拠し，「『住まうこと』『隣り合うこと』に根ざしながらも，開放性や異質性…を特徴とし，必要に応じて支え合うことが期待できるような信頼を内包した＜ゆるやかなつながり＞」こそが，今後求められるべきコミュニティであると主張する（松井 2013：148）。重要なことは，メンバーを限定せずに，参加する自由だけでなく離脱する自由も確保した上で，ゆるやかなつながりの維持を図ることである。また，吉原直樹も「コミュニティは場所を抜きにしては語れない」としながらも，「場所が『領域的なもの』から『関係的なもの』へと移行している」点を強調した上で，定住する人びとの存在を自明のものとするコミュニティ論がリアリティを失いつつあると言明している（吉原 2016：215-216）。

また，アメリカの市民活動家であり，『アメリカの大都市の死と生』の著者として知られるJ・ジェイコブスも，同書の中で近隣（neighborhood）を論じるにあたり，「隣り合うこと」は必ずしも物理的な近接性／隣接性に限定されないという見方を示している（Jacobs＝2010）。彼女は，近代の都市計画構想が低所得層や有色人種を都市空間から排除してきたと見て，こうした都市計画がつくり出すきわめて同質的な「近隣」を批判した。彼女は，こうした批判を繰り広げた上で，多様な人びとが出会い，自由なやりとりをすることが可能な「街路」がある場合にはじめて，人びとは互いの差異に対する寛容さを手にすることができると指摘する。そこで取り結ばれるネットワークは，居住地域や所属する団体の枠を超えた「飛び石式の人間関係」となる場合が多いが，こうした関係はあくまでも偶発的に形成されるものであり，事前にその形を予測することは困難である（Jacobs＝2010：90）。もっとも，本書はコミュニティを主題として著されたものではないが，以上のように，そこで展開されている近隣（neighborhood）に関する議論は，コミュニティ論が参照すべき多くの示唆を含んでいると考えられる[7)]。

本研究の議論にとって重要なことは，他者に開放された空間で取り結ばれる人間関係が互いの差異を受容する文化を形成する契機となり，しかもそれは最初の空間の内側にとどまるのではなく，外へと広がっていく可能性があるという知見である。

（３）偶発的な「共同性」の生成

以上のように，今日においてもなおコミュニティがある具体的な場所を拠点として形成されるという基本的事実に変わりはないものの，特定の土地の内部で完結する従来のコミュニティ論を批判する議論が提起されている。これらの議論が重視するのは，居住地域や属性にかかわらず，誰もが参加できる場で偶発的に形成されるゆるやかな関係性である。こうした関係性を築きあげる上で不可欠な過程が，異質な者同士がコミュニケーションを行うことである。そのことを，先掲した吉原直樹は次のように述べている。コミュニティが「ある一定の境界のなかでしか存在しない連帯・アイデンティティ」に依拠するのではなく，外部への開放性を獲得するには，「『異なる他者』を『外部者』とするのではなく，間接的なつながりやグラノヴェッターのいう『弱い紐帯』を通して『内部者』へと編入する」ことが重要になる（吉原 2019：198）。ここではコミュニティの構成員が「異なる他者」，すなわち自分たちとは必ずしも共通性を持たない者と積極的に交わり，コミュニケーションを図ることにより，新たな「共同性」を獲得しながら外部へと広がっていく姿が明確にイメージされている。

ところで，吉原は，共同性は「共同生活にあらわれる共通の課題を地位とか身分に関係なく共同で処理するところから派生する」（吉原 2000：246）と述べている。ただし，異質な者同士が行うコミュニケーションの中から，常にこうした動きが生み出されるわけではないし，それを事前に求めることもするべきではない。開かれたコミュニティにおけるコミュニケーションは，一定の妥協や合意を形成することを目的に行われるものではなく，あくまでも互いの相違を確認することを重視する。こうした過程を経て，互いの境遇に関心を寄せられるようになり，結果としてそれまでにはみられなかった新たな活動やつながりが派生的に生まれることもあるが，そのことはあくまでコミュニケーションの副次的な効果に過ぎず，少なくともあらかじめ確信的に見通せるようなものではないのである。つ

まり，他者との交流によってコミュニティがその境界を外部へと広げていくなか，その本質がどのように変容していくのかは予測が困難であり，その意味できわめて状況依存的である。しかし，こうした不安定性は，「『他者と折り合うこと』が『内在に還ることなく，『外』に向かって開かれている』ことから必然的に生じるもの」（吉原 2013：183）であると理解する必要がある。

（4）創発性

このように開放性を帯びることによって予測不可能な展開を見せるコミュニティを，近年，吉原は「創発性」（emergence）という概念を用いてさらなる理論化を試みている。吉原の議論はすでに一連の著作で提示されているため，そのすべてをくだくだしく述べることは避けるが，その内容を要約するとだいたい次のようになる。

もともと創発性の概念は，自然科学の領域において，要素還元主義的方法では説明できない事象を指し示すものとして用いられてきた。たとえば，ナトリウム（Na）と塩素（Cl）のそれぞれに関する完全な知識が得られたとしても，それらをもとに，両者から合成される食塩（NaCl）に特有の性質を演繹的に予測することはできない。要素還元主義的方法が科学の進歩に多大な貢献を果たしてきたとはいえ，当然のことながら，それだけですべての事象を説明できるわけではないのである。この創発性については，「部分からの全体の予測不可能性」という概念的定義が一定の支持を集め，要素還元主義的方法を補完するものとしてさまざまな事象の説明に用いられてきた[8)]。

近年，イギリスの社会学者ジョン・アーリらによってこの創発性を社会学に援用しようとする動きが見られる。創発性は，いまだ社会学の分野では成熟した概念とはなっていないものの，今日，社会学の領域では，それは不均衡で安定性を欠く相互依存プロセスの諸集合であり，外部へと広がっていく性質を持つものとして理解されている。吉原直樹のコミュニティの創発性に関する一連の研究成果もこうした流れの中に位置づけられる。吉原は，創発性／創発的なものについて「その意味するところを簡単にまとめることは難しい。いわんやそれを達意に述べるのは，至難の業であるといわざるを得ない」（吉原 2011：26）と認めつつ，　以下のような定義を示している。

> 「創発的なもの」として言及される状態は，複数の主体（変化をもたらす行為主体）が相互作用を介して行為することで，個々の行為を越えて新たな集合的特性／質的に新しい関係が生み出されることである。ここで着目しなければならないのは，上述の相互作用によってさまざまなつながりが交互に並び合い，交わり合い，結び合い，そして影響し合って，「予測のつかない突然の変化」（アーリ）が起こることであるが，その場合，重要なのは，変化にたいして構成諸主体が能動的に対応し，より高次の特性を生み出す（＝創発する）という点である。つまり，「創発的なもの」とは，諸主体間の交流としてある相互作用が新たな変化をもたらし，そうした変化が累積されることで人びとのつながりとか関係が変わり，システム自体の構造が変わっていくプロセスに主眼が置かれているのである（吉原 2011：359-360）。

吉原はこう述べた上で，こうしたプロセスが可能になるのは，諸主体間の交流が外に向かって開かれていることが不可欠であると指摘する。つまり，創発的なものは，先のコミュニティの要件にかかわらせていうと，全体への統合を求める共同性ではなく，外に開かれた共同性と親和性を持つことになる。

さらに吉原は，異なる人びとが出会い，コミュニケーションを通してゆるやかにつながることによって発現する「創発性」が，コミュニティ論のあらたな展開において鍵概念になると言明する。そこでイメージされるコミュニティの像は，「隣り合うこと」に根ざしながらも外に開かれており（開放性），異なるものが繰り広げる相互作用のなかから（異質性），必要に応じて支え合うような活動が偶発的に立ちあらわれるような（創発性）人びとのゆるやかなつながりである。

すでに述べたように，吉原は東日本大震災の被災地でフィールドワークを継続的に行い，自治会がガバメントに取り込まれる過程で共同性を失っていったという解釈を示しているが，しかし一方で，仮設住宅で立ちあがったあるサロンの本質に「創発性」を見出している。このサロンは，自治会内部から派生したものの，それとは性格が大きく異なり，外部のボランティアという「異質な他者」と出会い，対話する場になっている。そして，この対話こそが，被災者が助け合うことを強制されず，それでいて共存する関係，孤立することのない関係をつくり出しているのである（吉原 2016：172；吉原 2019：223）。

この仮設住宅は，もともと高齢者や身体の不自由な人びとが特に多く，また，「妬みと亀裂」のために地元町内会とは没交渉の状態にあり，周辺地域から孤立していたという。これらの点は，第一章で明らかになった大規模公営住宅団地の一般的な状況，すなわち社会的脆弱層が集住し，周辺地域との交流が生まれにくいという問題と共通している。被災地の仮設住宅と大規模公営住宅団地とでは入居者の居住年数や生活問題の内容が大きく異なるため，両者を短絡的に結びつけることはできないが，本事例は，自治会の中からそれとは性格が大きく異なる活動が生まれたこと，こうした活動が一つのコミュニティになり得ること，そこを拠点として場所を越えた「共同性」が醸成されたことなど，本研究が参照すべき多くの示唆を含んでいる。このことは，第五章で大規模公営住宅団地のサロン活動を分析する際に詳しく検討する。

２．福祉コミュニティの理論と今日的意義

（１）福祉コミュニティ論に関する二つの系譜

今日，地域福祉の究極の目標は福祉コミュニティの創出にあるという共通認識ができつつあるが（野口 2008：83），この日本固有の概念には大きく分けて二つの系譜があることが知られている。その一つは社会福祉研究の系譜であり，その端緒を開いたのが 1970 年代にこの用語を初めて用いた岡村重夫である。岡村は，特定の住民が抱える福祉課題を住民一般に共通する生活課題と区別し，前者の解決を志向する福祉コミュニティを，後者に対応する一般コミュニティの下位概念として位置づけた。岡村が福祉コミュニティを一般コミュニティと区別した理由は，少数の住民が抱える福祉課題が多数の住民の関心や問題意識から除外されてしまうからである。そのことを岡村は次のように述べている。

とくに一般的コミュニティは，多数の地域住民に共通な関心や問題意識に従って成立

するものであるから，地域における少数者の問題や要求は，一般的なコミュニティを形成する契機とはなりにくいという傾向があるために，下位コミュニティないしは特別なサブ＝コミュニティを形成する契機となる可能性が高いといわなくてはならない（岡村 1974：69）。

このように，すでに岡村は 1970 年代の時点で，社会的に不利な条件をもつマイノリティの問題が地域社会の中で見過ごされやすいことを認識していた。このため，こうした問題を抱える当事者を福祉コミュニティの中心に置き，第二の構成員として当事者に共鳴したり，代弁したりする住民を，第三の構成員として社会福祉等の関係機関や団体，専門職を位置づけた。原田正樹は，岡村の福祉コミュニティ論が当事者と専門職との間に共鳴者，代弁者を位置づけたことに大きな意義があると述べている。「サービス提供者と利用者の間には距離があり，サービス提供者であることが，そのまま利用者にとっての共鳴者や代弁者ではありえない」からである（原田 2014a：28）。また，岡村が専門職を福祉コミュニティの内部に明確に位置づけていることも重要な特徴である。このことは，個々の住民が抱える福祉的課題をインフォーマルな助け合いのみで完結することには限界があるため，それらに加えて専門的な支援が必要になるという認識に基づいているものと考えられる。そして，福祉コミュニティは，特定の福祉課題に対する関心を媒介に，当事者やその関係者，共鳴者や代弁者，社会福祉等の関係機関や団体が「同一性の感情」に基づいて強力に結合した集団であると定義された（岡村 1974：86-101）。つまり，福祉コミュニティへの参加は，外部から強制されたものではなく，関心に根ざした自発的なものであること，そして，感情的なつながりが福祉コミュニティ存立の前提条件として想定されている。このことについて，岡村は次のように述べている。

とくにこれらの社会的不利条件をもつ少数者の特殊条件に関心をもち，これらのひとびとを中心として「同一性の感情」をもって結ばれる下位集団が「福祉コミュニティ」である。（同：87）

福祉コミュニティのもう一つの系譜は，福祉社会学の領域で蓄積されてきた。この系譜における代表的論者である奥田道大は，かつてコミュニティを普遍的な価値意識を有する市民が主体的な行動を起こすことによって特徴づけられる地域社会と定義づけたが（奥田 1971），こうした理解を前提として次のような理論を展開した。すなわち，福祉コミュニティはコミュニティが成熟したものであり，その確定的な定義を提示することは困難であるが，全国の実践事例を検討した結果，福祉コミュニティが成立するための基礎的要件として，①人と人との人格的な結びつき，②地域生活の新しい質の構築を含んでいるということの 2 点が析出される（奥田 2003）。コミュニティの成員が対面での関係を通して結びつき，地域の諸課題の解決に向けて主体的に活動を展開することにより地域生活に質的な変化をもたらすとき，そのコミュニティは福祉コミュニティへと成熟を遂げたことになるのである。福祉コミュニティをめぐる奥田の議論に特徴的なのは，活動をする住民たちを福祉コミュニティの中心としてとらえる見方である。

興味深いのは，奥田が異質性や多様性のある人びとが対面でのコミュニケーションを重

ねるなかで共同性を創出することを重視していることである。そのことを奥田は次のように述べている。「『他者』としての人は，これまでの『同質性』とか『和合精神』を旨とした家族や地域の枠組みではとらえきれない。そこでは，さまざまの意味での異質・多様性を認め合って，相互に折り合いながら，自覚的に洗練された新しい共同生活の規範，様式をつくることが，求められる」（奥田 2003：190）。こうした見方は，従来のコミュニティ論，すなわち同質性を特徴とする内に閉じた集団とは相容れないものであり，コミュニティを外に開かれたものとして捉える新しいコミュニティ論の知見と合致するものである。後に述べるように，福祉コミュニティに関する本研究のスタンスは，基本的には第一の系譜に連なるものであるが，福祉コミュニティの構成員が自分とは共通性を持たない者と積極的にコミュニケーションを図ることが，多様な人びとの間に「共同性」を形成する方法として注目できることを指摘しておきたい。

これまで，福祉コミュニティに関する二つの系譜について，それぞれを岡村重夫と奥田道大の理論に代表させて概観してきた。両者の福祉コミュニティ論を比較検討した黒岩亮子は，どちらも住民による「地域の重荷を喜んでともに担い合う諸活動」を必須の条件とする点においては共通性を持つものの，両者の間には主に二つの相異点があると指摘している。

一つは，福祉コミュニティの中核をどこに見出すのかという点である。すでに述べたように，岡村が日常生活上の困難をもつ当事者を中心にすることを主張するのに対し，奥田は地域の諸課題の解決に向けて活動する住民たちに焦点を当てている。黒岩が指摘するように，こうした違いは，そもそも両者が理論化に着手した時期に 20 年もの差があるため，社会福祉制度やサービスの整備状況や社会福祉の「対象」が大きく異なっていることを踏まえて理解する必要があるだろう。しかし，ここでより強調しておきたいのは，奥田が福祉コミュニティの中心と想定する住民が，健康で心身ともに自立し，経済的にも独立した「強い市民」であるということである。武川正吾は，奥田のコミュニティ論が想定するこうした市民像は，介護を必要とする高齢者や障害者など，「弱い市民」が捨象されているとして，こうした見方に批判的な立場を取っている（武川 2006：60-62）。特に，本研究が対象とする大規模公営住宅団地では，社会的に弱い立場にある入居者の社会的孤立が深刻化していることを思えば，どのように「強い市民」を組織化するかということより，地域社会の中で見過ごされがちな「弱い市民」の問題により焦点を当てた上で，こうした人びとを包摂する場をつくり出していくことが重要な課題になると考えられる。以上の認識に基づき，本研究は社会福祉研究の系譜に連なるものとして，社会的脆弱層を中心に据えて大規模公営住宅団地における福祉コミュニティの創造を検討する。

両者の議論のもう一つの相違点は，地域コミュニティとコミュニティとの関係をどう捉えるのかという点に関係する。岡村は，福祉コミュニティをあくまで一般的なコミュニティとは異なる集団と捉え，その下位集団として位置づけている。これに対して奥田は，福祉コミュニティはあくまでコミュニティが成熟したものであるという見方を示した上で，コミュニティが福祉コミュニティとしての特質を備えることの重要性を強調している。ここで改めて想起されるのが，コミュニティは「内部」的な関係性と，「外部」との関係性の両者を併せもつところにその基本的な性格があるということである。このように考えると，福祉コミュニティの「外部」として地域コミュニティを捉え，それとの関係性を視野に入

れていた岡村理論は，コミュニティの二重性を見据えていたといえる。これに対し，奥田の福祉コミュニティ論からは，福祉コミュニティが対応する諸問題の外的な要因を把握したり，それへの働きかけを行ったりするという視点を獲得することは難しいように思われる。しかし，マイノリティが抱える問題が，ともすると社会福祉制度の対象となりにくく，人びとの関心からも遠ざけられたまま放置されやすいということを想起すると，岡村が指摘するように，外部との関係を検討することが問題の本質を理解する上で不可欠な視点になると考えられる。また，前章で述べたように，大規模公営住宅団地で生じている問題が社会的排除の現れであるならば，排除されている側だけでなく，排除する側への対応も視野に入れる必要がある。したがって，本研究は第一の相異点と同様に，ここでも社会福祉研究の系譜の側に立ち，福祉コミュニティはあくまで一般コミュニティの下位集団であるという認識に基づいてその検討を進めることにする。ただし，福祉コミュニティと一般コミュニティの境界を固定的なものとして捉えることはせず，福祉コミュニティが外部の者とゆるやかにつながることで越境していく可能性に注目する。

両者の相異点はほかにもある。それは，福祉的な課題を解決する専門職をどう位置づけるかという点である。専門職を福祉コミュニティの成員として位置づける岡村とは対照的に，奥田は少なくとも専門職をその内部には位置づけていない。この違いは，第一の相異点とも関連している。つまり，岡村はあくまでも福祉的な課題を抱える当事者の問題解決を重視するのに対し，奥田は福祉の対象を広く捉えた上で，地域の諸課題の解決に向けて住民たちが展開する活動そのものに本質を見ている。したがって，専門職の役割は，あくまでも住民たちが集合的な活動を展開するための条件整備的な働きにとどまると考えられる。しかし，深刻な社会的孤立に陥っている人びとを想起すると，その問題を住民同士の助け合いの中だけで解決することはおよそ困難である。また，第一章で述べたように，本研究が対象とする大規模公営住宅団地では，住宅政策と社会福祉政策の間にいまだ隔たりがあるため，社会的孤立に陥った入居者を専門的な支援へ確実につなげる体制の整備が求められている。したがって，本研究は，大規模公営住宅団地で深刻化する社会的孤立の問題解決を重視する観点から，専門職およびその所属する専門機関を重要な構成要素と捉え，福祉コミュニティを論じることにする。

（2）福祉コミュニティの今日的意義

すでに述べたように，岡村重夫は，福祉課題の解決を志向する福祉コミュニティを一般コミュニティの下位概念として位置づけたが，今日，社会福祉学の領域でも，一般コミュニティと福祉コミュニティを区別する意義は低下したと主張する議論もある。大橋謙策は，1970 年代に入り「社会福祉ニーズの普遍化」がはじまり，すべての住民が福祉サービスを必要とする「社会福祉の国民化と地域化」が進んだ結果，「一般住民の生活課題と福祉サービス対象者の福祉課題との乖離的状況」がなくなりつつあることに着目する。このため，今日では一般コミュニティが福祉課題の解決をも志向するべきであり，その前提条件として，住民一般の福祉課題に対する関心を高めるための福祉教育が重要になるという。そのことを大橋は次のように述べている。

岡村がいう一般コミュニティと福祉コミュニティとの使い分けは今日ではあまり意

味をもたず，一般コミュニティ自体を，岡村のいう福祉コミュニティの視点において構築し直すことが必要である。そのためには，福祉サービスを必要としている人の生活問題がいかに一般住民の生活問題と連動しているかということ，すべての人がライフコースの過程で，福祉サービスを必要とする機会があることを認識できるような福祉教育の推進が重要になる。（大橋 2006：25）

こうした議論がある一方で，福祉コミュニティと一般コミュニティ（地域コミュニティ）を区別することが，今日においてもなお有効な視点を提起しているとする議論もある。たとえば，原田正樹は，福祉コミュニティを地域全体の姿として一般化することに慎重な立場を示している。実際の地域社会にいまだ抑圧や排除の論理が内在している以上，安易に福祉課題を持つ住民を地域に「同化」させることは，社会的排除の問題構造への関心を失わせることが危惧されるからである。今日，福祉コミュニティには，一般コミュニティと緊張関係を維持しながら地域のあり方を問い続け，一般コミュニティを共生社会へと変革していくことが求められている（原田 2014a）。このことについて，原田は次のように述べている。

福祉コミュニティを地域全体の姿として一般化するのではない。むしろ地域コミュニティに対して，福祉コミュニティはもっと問題提起をしていくことで，地域コミュニティのほうを変えていく力が必要である。すなわち「福祉コミュニティの一般化」ではなく，「地域コミュニティの福祉化」こそが今日の地域福祉に必要な志向性であり，方法論である。（同：29）

野口定久も「地域福祉の究極的な目標は，地域社会のなかに多くの福祉コミュニティをつくり出すことにある」と述べており（野口 2018：49），一般コミュニティの中に複数の福祉コミュニティが立ちあらわれた姿を目指すべき地域社会として構想している。また，野口は R. M. マッキーヴァーがコミュニティの発達状況を測る指標として「身体の弱い者，貧窮者，女性，被支配者，子ども，異邦人，外国人を配慮するか，無視するか」という価値的・態度的意味を取り入れていたことを指摘した上で，社会的包摂，すなわち福祉的課題を持つ人を阻害や排除したりするのではなく，こうした人々を包摂しようという社会福祉的価値を有することを福祉コミュニティの理念に掲げている。そのことを，野口は次のように述べている。「福祉コミュニティとは，単に地域性とか，共同関心性というような外的に規定するものではなく，地域社会の中で阻害されているか，また排除されようとしている人びとをうけいれる価値と社会的態度から成り立っているものである，といわなければならない」と指摘する（野口 2008：86）。すでに述べたように，社会的排除が地域福祉の課題に位置づけられるようになったことを踏まえると，野口の指摘は，今日，福祉コミュニティを論じるにあたっての基礎的かつ重要な視点を提供していると考えられる[9)]。

もっとも，野口は福祉コミュニティが備えるべき価値や態度として，社会的包摂のみを掲げているわけではない。野口は，福祉コミュニティを図 3-1 のように図式化し，異なる他者の存在を受け入れて社会に包摂する「社会福祉的価値」とともに，他者との連帯を意味する「社会保障的価値」を福祉コミュニティの基本的要件として示している。野口のい

う「社会保障的価値」および「連帯的活動」には，富の再分配をはじめとする経済的な次元での連帯だけでなく，他者が抱える生きづらさに寄り添い，必要に応じて支え合うような情緒的・手段的サポートの直接的な提供も含意されていると考えられる。実際，野口は「端的にいうと，福祉コミュニティとは,『地域住民がともに重荷を担い合う諸活動』である」と言明した上で,「重荷」の具体例として，他者を気づかう直接的な行動を挙げている（野口 2008：90)。

原田や野口の議論を踏まえると，福祉コミュニティの持つ今日的意義は次のようにまとめられる。それは，内部では，社会的脆弱層を包摂しようとする社会福祉的価値を保持するとともに，成員同士が重荷を担い合うことで連帯しつつ，外部との関係においては，地域社会を誰もが共生できる場へと変革していくことにあると考えられる。

図 3-1 コミュニティの類型化

		社会保障的価値（連帯的活動）	
		弱	強
社会福祉的価値（包摂的活動）	強	当事者性の強いコミュニティ	福祉コミュニティ
	弱	アノミー型コミュニティ	個人主義の強いコミュニティ

（出所）　野口定久（2018)『ゼミナール地域福祉学―図解でわかる理論と実践』中央法規出版．p.44

３．福祉コミュニティ創造に向けた組織化活動

（１）福祉コミュニティを創造する起点

岡村重夫は，コミュニティを創造する方法としての組織化活動を，地域福祉の構成要件に位置づけた。組織化活動のうち，福祉コミュニティを創造する活動に対しては「福祉組織化活動」という表現が用いられている（岡村 1974)。いうまでもなく，組織化活動が必要になるのは，住民が地域福祉の主体となるには何らかの組織をつくることが効果的だからであり，地域福祉に関わるソーシャルワーカーはそのプロセスを間接的に支援していくことが求められる（岡 1995)。

大橋謙策が指摘するように，従来の福祉コミュニティづくりは，町内会や自治会などの「地縁を前提としての地域コミュニティの再構築」という面が強く，福祉的な課題に必ずしも十分に対応してきたわけではなかった（大橋 2006：25）。このようななか，平野隆之は，地縁組織から福祉コミュニティを創出する方法を具体的に示している（平野 2008）。

平野は，コミュニティワーカーが活動主体を組織化しようとするとき，3 つの選択肢があるという。すなわち，小地域組織，当事者組織，ボランティア・グループである（平野 2008：105）。従来，地域福祉はこのうち小地域組織，すなわち，おおむね小学校区を単位に活動を展開する地区社会福祉協議会などの団体の組織化を重視する傾向があった。小地域組織は自治会を基盤として組織されることが多いため，少なくとも創設された当初は福祉課題に関心を持つことが難しい。「自治会は自動的な加入方法によっているため，地域内の，とりわけ福祉課題に対して主体的に係わるという条件に乏しい」からである。このため，「福祉をテーマとしていない『一般コミュニティ』型の活動に着手し，その成果を踏まえて『福祉コミュニティ』型活動に移行するという方法が，コミュニティワークの援助の中心課題となる」（平野 2008：107）。

小地域組織が「福祉コミュニティ」型活動を展開するまでの過程は，3 段階に分けられる。第 1 段階では，空き缶回収など一般コミュニティが関心を持ちやすいプログラムを選択する（一般コミュニティ型活動）。この段階では，活動の運営は主に自治会の役員が担うことになる。第 2 段階では，各種講座や学習会を継続的に開催し，役員層以外の住民の協力を促すとともに（学習型活動），福祉マップづくりなどにより当該地域の具体的な問題に関する理解を深める（問題発見型活動）。これにより，活動組織の中心は自治会の役員から福祉課題に関心がある住民たちへ移行する。最後の第 3 段階では，第 2 段階で明らかになった地域の福祉課題を解決するための具体的な活動を展開する。たとえば，独居高齢者の食生活の改善を目的とする食事サービスなどである（福祉コミュニティ型活動）。なお，第 3 段階でプログラムを選択する際は，活動主体であるコミュニティ・グループが自発的に選択することはもちろん，取り組みやすさや効果の具体性，発展性なども検討されなければならない（平野 2008：107-109）。

平野が提起する実践理論は，本研究が対象とする大規模公営住宅団地にも重要な示唆を与えるものである。大規模公営住宅団地では入居者のみかなる自治会が組織されていることが多く，公的機関からの要請があるためにほぼすべての入居者が加入している。第一章で述べたように，こうした団地自治会の中には，住民たちのたゆまぬ努力の結果，見守り活動などの活動でめざましい成果を上げているところも報告されている（福留 2011；佐藤 2012；池田 2013：小池田 2011）。しかし一方で，こうした「成功事例」はあくまで例外的な団地自治会であり，多くの団地では，自治会活動を行うための負担が入居者に重くのしかかり，それはもはや限界を迎えつつあるのが現状である（平山 2011；福島 2013；山口 2009；渡辺 2015）。しかも，団地自治会は実質的に退会が難しいこともあり，その活動をめぐり入居者の間でかえって分断や排除が生まれる場合もある。したがって，平野が指摘するように，自治会を基盤として「福祉コミュニティ」型活動の展開を構想する場合であっても，入居者に活動の担い手となることを義務づけるのではなく，関心を持つ入居者の自発的な参加を前提とする必要がある。

以上のように，自治会を基盤として新たに福祉コミュニティをつくり出す議論がある一方，もともと地域にあった施設や活動を福祉コミュニティにつくり替えていくことを主張する議論もある。すでに述べたように，野口定久は，地域社会の中になるべく多くの福祉コミュニティをつくり出すことが重要になるという認識に基づき，商店街や学校，サロン，コミュニティカフェなどを福祉コミュニティにつくり替えていく地域福祉実践の必要性を提起している（野口 2018：49）。前節で述べたように，大規模公営住宅団地で社会的包摂を実現するには，社会的脆弱層を含む住民誰もが気軽に立ち寄れる居場所や拠点を確保することが課題になる。したがって，人が集まり交流する場が福祉コミュニティへと発展する潜在的な可能性を持つことを指摘する野口の指摘は，本研究にとっても重要な示唆を含んでいる。

（2）福祉コミュニティ創出の基礎的要件

さらに野口は，福祉コミュニティ創出の基礎的な要件として，以下の 4 点を示している（野口 2016：90-91）。第一の要件は，その場が「居住福祉空間」として機能することである。野口は例として，公営住宅などの地域の居住ストックを活用することを示している。考えてみると，前章で示した東日本大震災の被災地におけるサロン活動も，仮設住宅の集会室を拠点とするものであった。大規模公営住宅団地においても，集会室などの施設を地域の交流拠点として活用することで，特に社会的脆弱層がその住宅や地域に住むことに新たな価値を加えることができると考えられる。

第二の要件は，他者の問題を共感して受け止める「自我の組み換え」である。こうした認識の変化は，重荷を担い合う活動が生起する基盤ともなるのである。

第三の要件は，「内発・自治」である。野口は鶴見和子の内発的発展論に依拠しながら，活動の形骸化を避けるために各自が自由な意志に基づいて参加することの意義を強調する。先の社会学の知見も踏まえれば，自由に出入りする自由，特に離脱する自由が確保されており，いかなる強制力も働いていないことが重要になる。

第四の要件は，社会的包摂である。すでに述べたように，社会的包摂，すなわち福祉的課題を持つ人を阻害・排除しないという社会福祉的価値は，福祉コミュニティのもっとも基本的な理念である。本研究においては，入居者の中でも特に社会的に脆弱な人びとがその場に包摂されているかどうかが，福祉コミュニティの成熟度を測る指標になる。

繰り返し述べてきたように，本研究は福祉コミュニティに関する二つの系譜のうち，社会福祉研究の系譜の側に立つ。この系譜においては，ともすると福祉コミュニティという概念が理念的解釈に留まる傾向があり，その実践的かつ具体的なかたちを示すという点においては，もう一つの福祉社会学の系譜に比べていくらかの遅れを取っていた。こうした議論は，社会福祉の側からも提起されている[10]。このようななか，野口が示した福祉コミュニティ創出の基礎的な要件は，福祉コミュニティを創造するための地域福祉実践を展開する際の指針を示したものであると同時に，個別具体的な集団や活動が福祉コミュニティとして存在しているかどうかを判断する一つの基準になると考えられる。

（3）大規模公営住宅団地の福祉コミュニティが直面する課題

第一章で明らかにしたように，一般に大規模公営住宅団地は，社会的脆弱層の集住という特殊な地域事情を抱えており，そのことを背景にして，コミュニティの形成が困難な状況にある。すなわち，内部では，自治会活動の担い手不足や入居者間の不和といった問題を抱え，外部との関係においては，周囲から切り離されたかのような異質な空間を形成しているために周辺地域との交流が生まれにくい。その上，団地そのものがスティグマ化されている場合，状況は一層深刻なものになる。このような状況にある大規模公営住宅団地において，ある集団が福祉コミュニティとしての内実を備えるためには，他の地域以上に複雑かつ困難な課題に取り組む必要があると考えられる。これまでの議論を踏まえると，その課題は次の 5 点に整理することができる。

第一の課題は，誰もが気軽に立ち寄ることができる居場所を整備することである。岡村重夫が指摘したように，福祉コミュニティの第一の構成員が福祉的課題を持つ当事者であるならば，居場所が福祉コミュニティとして存在するには，社会的脆弱層が安心して身を預けられる場となっていることが当然の前提となる。その上で重要なことは，周辺地域との交流が生まれにくいという大規模公営住宅団地の現状を踏まえ，こうした場を入居者のみに限定するのではなく，団地の外部の人にも開放することである。

第二の課題は，居場所に立ち寄るさまざまな属性の人びとの間に重荷を担い合う活動を生み出すことである。野口（2008）は「地域住民がともに重荷を担い合う諸活動」の創出が福祉コミュニティの本質的な特徴であると述べたが，仮に居場所へ社会的脆弱層や周辺住民が立ち寄るようになったとしても，それだけで互いのことを支え合う活動が自然に発生するとは考えにくい。こうした活動は，「同一性の感情」が成立するところから立ちあらわれるとするならば，それまで出会ったことのなかった人びとの間にどのようにして感情的なつながりをつくり出すかが重要な課題になるだろう。

第三の課題は，外的な強制によらずに活動の担い手を確保することである。このことは，先にみた野口の「福祉コミュニティ創出の基礎的要件」の第三の要件と重なり合う。自治会活動の担い手を確保することが難しく，役員の選考をめぐってトラブルが生じることすらある公営住宅団地において，この課題を達成することは，ほかの地域以上に多くの困難を伴うと考えられる。

第四の課題は，入居者の福祉的な課題を必要に応じて制度へつなぐことである。すでに述べたように，福祉コミュニティの構成員には専門職が含まれる。一方，住宅政策と福祉政策の連携不足が指摘されるなか，福祉的な課題を抱えつつ，必要な制度につながらず周囲から見過ごされている人も少なくない。実際にこうした問題が生じているなか，専門職は福祉コミュニティの構成員としてどのような役割を担うことができるのかが問われている。

第五の課題は，大規模公営住宅団地を一部に含む地域社会全体を共生の場へと変革していくことである。すでに述べたように，福祉コミュニティの今日的意義は，福祉コミュニティを一部に含むより広い地域コミュニティに対して社会的包摂の実現を迫り，地域コミュニティを「共生」の場へと変革していくことにある。大規模公営住宅団地が周辺地域から孤立し，ときに特別な視線を向けられることすらあることを踏まえると，この課題は，こうした団地における福祉コミュニティにとって究極的な目標ともいえるものである。

第四節　小括

戦後から 1950 年代末までの間，地域福祉はセツルメント運動を典型とするような貧困地域への総合的対策と考えられていた。1970 年代初頭に地域福祉に関する本格的な研究が進められた当初，理論研究の中心的な課題は地域組織化であったが，それは後に在宅福祉サービスへと移っていく。しかし，この間，さまざまな社会階層や一般的な地域を想定して理論化が進められた点は共通していた。このように地域福祉が貧困への関心を希薄にしていった背景の一つには，高度経済成長期は全体的な傾向として貧困が空間的に分散したため，地域の視点から貧困が見えにくくなったこともあると考えられる。その結果，例外的に低所得層の集住が進んだ大規模公営住宅団地の状況を地域福祉研究の課題として捉える動きは，一部の例外を除いてほとんどみられなかった。

しかし，今日では，貧困問題を社会的排除という概念を用いて把握する動きが主流となり，その社会的排除を解決する場として地域が注目されている。これに伴い，社会的包摂を実現するための地域社会を形成するプロセスと手法の開発が，地域福祉の新たな課題として位置づけられている。大規模公営住宅団地の地域特性やそこで生じている問題を踏まえると，社会的包摂を実現するためには，次の二点が地域福祉実践の課題になると考えられる。第一に，社会的孤立を予防・解消する観点から，社会的脆弱層を含む入居者の誰もが気軽に立ち寄れる居場所や拠点を確保することである。第二に，排除しない地域・人間関係を構築するため，公営住宅の入居者と周辺住民が相互理解を深めるような機会を創出することである。

地域社会における社会的包摂の実現において鍵概念になるのが，福祉コミュニティである。そもそもコミュニティは，ガバメントに取り込まれる危険性を内包しているが，これを回避するには，開放性や異質性，創発性といった要素が重要になる。ここでイメージされるコミュニティは，特定の土地の内部で完結するものとしてではなく，ある場所に拠点を置きつつも外部に向かって開かれたものとしてある。また，多様な人びとが相互作用を蓄積するなかから，互いを支え合うような活動が偶発的に立ちあらわれることも，こうした新しいコミュニティの特徴である。本研究は，福祉コミュニティを論じるにあたり，こうした論点も取り入れて検討する。

福祉コミュニティには大きく二つの系譜があるが，本研究は社会福祉学の系譜の側に立っている。つまり，社会的脆弱層を福祉コミュニティの中心に据えるとともに，福祉コミュニティが一般コミュニティに及ぼす影響も分析の対象に含める。また，専門職および専門機関も福祉コミュニティの重要な構成要素と捉える。ただし，福祉社会学の系譜で示されている，対面でのコミュニケーションを重ねることで多様な人びととの間に「共同性」を形成するという手法は注目に値すると考えられる。

今日，福祉コミュニティには社会福祉的価値と社会保障的価値を保持するものとされ，その意義は，内部で社会的脆弱層を包摂しようとする社会福祉的価値を保持するとともに，成員同士が重荷を担い合うことで連帯しつつ，外部との関係においては，地域社会を誰もが共生できる場へと変革していくことにある。こうした福祉コミュニティを創造する具体的な方策の一つとして，サロンやコミュニティカフェなどさまざまな人が立ち寄り交流する場を，福祉コミュニティにつくり替えていくことが考えられる。

これらの議論を踏まえると，大規模公営住宅団地における福祉コミュニティが取り組むべき課題を次の 5 点に整理することができる。すなわち，①誰もが気軽に立ち寄ることができる居場所を整備すること，②居場所に立ち寄るさまざまな属性の人びとの間に重荷を担い合う活動を生み出すこと，③外的な強制によらずに活動の担い手を確保すること，④入居者の福祉的な課題を必要に応じて制度へつなぐこと，⑤大規模公営住宅団地を一部に含む地域社会全体を共生の場へと変革していくことである。

注

1) 代表的な大学セツルメントに，1923（大正 12）年に発生した関東大震災の救援活動を契機として設立された東京帝国大学（現東京大学）セツルメントがある。
2) 日本のセツルメント運動は，イギリスやアメリカの影響を受け，1890 年代初頭から始まった。社会福祉の歴史において，地域社会そのものを活動の基盤に据え，包括的な事業を展開したのはセツルメントが最初であった。このため，今日，セツルメント運動は地域福祉の源流の一つに位置づけられている。
3) 他方で，在宅福祉サービスを中心に据えた地域福祉の理論化は，かつて岡村重夫が不可分の関係としていた地域組織化とコミュニティケアを分離させ，地域住民をサービスの受け手として客体化させる要因となったとして，これを批判する議論もある（川島 2011）。
4) 貧困地区への関心を低下させていったのは，地域福祉特有の傾向ではなく，社会福祉全般に認められるものであった。事実，1960 年代および 1970 年代初頭の厚生白書においても，「不良環境」「スラム」「同和地区」「アイヌ集落」「旧産炭地域」「へき地」など特定地域の問題は，1963 年版を唯一の例外として，つねに「付け足し」的な位置づけしか与えられていない（岩田 2016）。
5) 近代以前に日本各地に存在した共同体は，中央集権的な国家のもとに国民を統合する上で厄介な存在であった。このため，明治政府は，神仏分離令の施行や町村制の交付など，共同体を徹底的に解体していった（内山 2010）。こうして設立された「国民国家」であったが，その後も地域社会に対する関心を失うことはなく，特に第二次世界大戦中，コミュニティ（地縁社会）を積極的に活用するための施策を導入する。具体的には，町内会やその内部に置かれた隣組が大政翼賛会の末端に組み入れられ，生活必需品の配給や行政の情報伝達，国債購入の勧誘を行うとともに，思想統制や相互監視の機能を担うことになった。
6) このように，共同体が始原からもつ基礎的な性格を再評価しようとする議論は，地域福祉分野においてもみられる。たとえば，右田紀久恵は「地域福祉の立場は，共同体そのものがもっていた人間生活にとって欠くことのできない原理的要素を再評価」（右田 2005：16）するものであると述べている。
7) 実際，吉原（2011）などコミュニティに関する文献の中でもその議論が詳しく検討されている。
8) 以上，創発性については松本（2001）参照。

9) 大橋謙策も，福祉サービスを必要とする人を阻害せず，社会参加の場を提供するような地域社会を実現することを，福祉コミュニティづくりの目的に設定しており（大橋 2006 : 25)，野口定久と同じように，地域社会における社会的包摂の実現を福祉コミュニティの基本的な理念に位置づけていると考えられる。

10) たとえば，真田是は，福祉コミュニティが「それぞれの地域でどのようにして実現されるかという検討がなくてはならない」ものの，実際の福祉コミュニティ論は「地域社会の構造と社会福祉との関連を欠いている」と評している（真田 1992)。

第四章　大規模公営住宅団地における入居者の地域生活の実態に関する調査研究

本章では，大規模公営住宅団地の入居者の組織化をめぐる課題を，複数の団地で実施された社会調査の結果を分析して明らかにする。第一節では，社会的孤立の問題が先鋭的に現れているとされる団地において，公営住宅団地とそれ以外の団地との間に社会的孤立の出現に差異があるかどうかを分析する。第二節では，社会的脆弱層の集住を背景にして地域福祉活動の担い手が不足しやすいとされる大規模公営住宅団地の入居者のうち，特に障害者や母子世帯，生活保護受給者など社会的脆弱層に焦点を当て，地域社会に対する意識について，こうした人びととそれ以外の入居者との間に差異が生じているのかどうかを分析する。第三節では，前章の行政の関与が強い自治会は形骸化する危険性を持つという知見を受け，実際に自治会活動が停滞している公営住宅に焦点を当て，入居者がなぜ自治会活動への参加に消極的な態度を取っているのかを,彼らの主観的な意識に即して分析する。

第一節　大規模公営住宅団地における社会的孤立の発現

１．調査の目的

第一章でみたように，先行研究において，社会的脆弱層の集住が進む大規模公営住宅団地では，入居者が社会的孤立に陥りやすい状況に置かれていることが指摘されてきた。ただし，大規模公営住宅団地における社会的孤立については，必ずしも統計的に実証されたものではなく，その実態は十分明らかにされてこなかった。社会的孤立の状態にある人が比較的少数である以上，その実態を把握するには多大なサンプル数が必要になる。このため，大規模公営住宅団地に限らず，社会的孤立に関する調査研究はこれまでほとんどみられなかった（斉藤 2009)。最近になって，大量の調査データを用いて社会的孤立の実態を把握するための調査研究も蓄積されてきているが，公営住宅団地の入居者に焦点を当てたものはいまだにほとんどみられないのが現状である。

また，従来，日本においても，諸外国においても，社会的孤立に関する調査研究は 65 歳以上の高齢者を中心に議論されてきたこともあり，高齢者よりも若い世代で社会的孤立がどの程度出現しているかどうかを検討した研究は皆無に近かった。しかし，リストラによる失業や離婚など社会関係の変化を契機として，社会的に孤立する中年層が増加していることが指摘されている（高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議 2008)。社会的孤立に関する先駆的な研究を進めてきた河合克義も，これまで社会的孤立の問題はひとり暮らし高齢者を中心に議論されてきたが，現在では孤立している対象が拡大し，問題が深刻化してきていると指摘している（河合 2013)。こうした指摘を裏づけるように，社会的孤立を背景として生じるとされる孤独死についても，高齢者より若い年齢層で発生していることが指摘されてきた。たとえば，阪神・淡路大震災後に仮設住宅で孤独死が多く発生したことは，この問題に対する世間の耳目を集める契機となったが，仮設住宅における孤独死は 40 歳代から 60 歳代，あるいは 50 歳代から 60 歳代の男性を中心に発生している（額田 1999，上野ら 1998)。また，東京都 23 区における実態調査では，男性の場合，50 歳代前半以降に孤独死が発生しやすいことが報告されている（東京都監察医務院 2010)。このように，今日，社会的孤立が幅広い年代で発現していることを示唆する実態が生じているにもかかわらず，先行研究のほとんどが高齢者のみを対象にして調査

研究を行ってきたため，より若い世代の孤立の実態は統計的な実証はほとんどされていない。しかし，第三章でみたように，サロンやコミュニティカフェのような誰もが気軽に立ち寄ることができる交流の場が福祉コミュニティ創造の契機になるという野口（2018）の知見を踏まえると，こうした場に対する各年代の潜在的なニーズを把握するという意味でも，より若い世代における社会的孤立の実態を明らかにすることの意義は決して小さなものではない。

また，社会的孤立を考察する際，居住形態という観点から検討を行うことは重要であるが（福島ら 2010），集合住宅は，各戸の閉鎖性もあり，戸建てに比べて近隣関係が形成されにくいことが指摘されている（高齢者等が一人で安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議 2008）。こうした集合住宅の中でも特に社会的孤立が多く出現しているとされ，またそれゆえにその取り組みが注目されてきたのが「団地」である[1)]。一般に「団地」には，UR 都市機構のほか，公営住宅，住宅供給公社，社宅の 4 種類があるとされる（原・重松 2010 : 101）。第一章でみたように，日本の住宅政策は所得階層ごとに施策化されたため，同じ団地であっても，地方自治体が供給する公営住宅団地と，UR 都市機構や住宅供給公社が供給する旧公団団地や旧公社団地とでは，それぞれ対象とする世帯の所得水準は大きく異なる。しかし，これまでの社会的孤立に関する研究では，同じ団地の中でも住宅の種類によって社会的孤立の出現率に差があるのかどうかは明らかになっていない。しかし，大規模公営住宅団地における福祉コミュニティの創造という本研究の関心からすれば，社会的脆弱層の集住を促進してきた公営住宅政策が住民同士の関係構築やコミュニティの形成に与える影響を考察することは重要な課題である。

そこで本節では，大規模公営住宅団地における社会的孤立の実態を明らかにすることを目的に，論者も設計・分析に深く関与した東京都内の 3 つの大規模集合住宅団地の住民を対象に実施されたアンケート調査の結果を分析する。この調査の特徴は，公営住宅や UR 都市機構住宅（旧公団住宅）など複数の種類の公共住宅において，全世帯を対象に実施された点にある。したがって，高齢者のみならず，それよりも若い世代の人間関係の実態や，公営住宅団地と他の集合住宅団地との間で社会的孤立に関する比較検討をすることが可能になるという点で，きわめて貴重な調査であったといえる。

２．調査対象と方法

（１）対象

本調査では，一般社団法人全国介護者支援協議会が実施した「地域住民の日常生活と地域社会に関する意識調査」の調査結果を用いる。この調査は，厚生労働省の社会福祉推進事業の助成を受け，平成 24 年度に実施された「都内の大規模集合住宅団地における孤立死防止の取り組みに関する調査研究事業」の一部である。論者は，本事業の調査作業部会（委員長：明治学院大学和気康太教授）の委員を務め，調査の設計・分析に関与した。分析に先立ち，調査の実施主体である一般社団法人全国介護者支援協議会より USB にて調査データの提供を受けるとともに，データ分析の公表に関する同意を書面で得た。

調査対象地域の選定にあたっては，500 戸以上の大規模集合住宅団地であること，および，1985（昭和 60）年までに入居が開始されたことを基本的な条件とした上で，所在地や供給主体に偏りが出ないように配慮した。この結果，東京都練馬区光が丘団地，板橋区高

島平団地，墨田区白鬚団地を選定した。調査対象地域の概要は表 4-1 の通りである。これら 3 団地の自治会長および管理組合長に調査協力の依頼を行い，承諾を得た 22 の自治会・管理組合（光が丘団地 14，高島平団地 2，白鬚団地 6）に所属する全世帯を対象に実施した。

表 4-1　調査対象地域の概要

	光が丘団地	高島平団地	白鬚団地
所在地	練馬区	板橋区	墨田区
最寄り駅	都営大江戸線 光が丘 （徒歩 1 分）	都営三田線 新高島平 （徒歩 1 分）	東武スカイツリー線 鐘ヶ淵 （徒歩 5 分）
面積	186ha	332ha	38ha
総人口	32,000	16,000	4,500
高齢化率	23.1%	35.7%	34.8%
住宅戸数	10,578	10,170	1,869
供給主体	東京都都市整備局（都営） 東京都住宅供給公社 都市再生機構（UR 都市機構）	都市再生機構（UR 都市機構）	東京都都市整備局（都営）
入居開始年	1983	1972	1972

（２）調査方法

調査は無記名自記式質問紙法であり，各世帯への質問紙の配付と回収は各棟の自治会員・管理組合員が行った。具体的には，班長等が各戸を訪ねて手渡しで配付することを原則とし，回収は①管理組合等の事務所への持参，②団地の共用部分に設置した専用のポストへの投函，③自治会長宅の郵便受けへの投函の 3 つの方法から，回答者に自由に選択してもらった。倫理的配慮として，調査依頼文には，無記名で行うために個人が特定されないこと，得られた結果を目的外に使用することはないことを明記した。調査時期は，高島平団地および光が丘団地が 2012（平成 24）年 12 月 1 日～12 月 28 日，白髭団地が 2013（平成 25）年 1 月 15 日～2 月 1 日である。全体の回収結果は，質問紙配付数 3,759 に対して回収数 2,314（回収率 61.6%）であり，有効回答数は 2,299 であった。

（３）調査項目および変数

１）「社会的孤立」の定義

孤立と孤独（感）の区別については，孤立を客観的状態，孤独（感）を主観的状態として整理する Townsend（1957=1974）の概念が定着しており，本稿もこの定義を前提として議論を進める。

社会的孤立を測定するためにすでに多くの指標が提示されてきたが，いまだ統一的な指標が確立されるには至っていない。既存の社会的孤立指標を詳細に検討した斉藤（2009）によると，社会的ネットワークの規模や頻度，ソーシャルサポート，地域活動や趣味活動などの参加頻度，外出頻度や世帯構成などが指標を構成する項目として使用されてきた。河合（2009）はいくつかの指標を検討した上で，最終的に「病気など緊急時に誰も来てくれる人がいない者」を孤立者とみなし，考察を展開している。また，石田（2011）は「孤立を『人間関係を結んでいない状態』とすると，マイナスの関係に取り込まれた人も『孤立していない』と判断されることになる」としてこれを退け，他者からサポートが得られないことを重視して，「頼りにする相手がいない状態」という定義を用いている。このように，ソーシャルサポートの欠如に着目することにより，同居している子どもと接触がない日中独居の者など，「一見，関係の中に取り込まれているようでも，実は，誰にも頼ることのできない人びと」（石田 2011：74）を捉えることが可能になる。ソーシャルネットワークとソーシャルサポートの関連を論じた研究において，ネットワークの多さがサポートの質の低さにつながるなど，両者が逆相関する場合があることが報告されているが（野口 1991），石田の定義はこうした知見との整合性も保たれていると考えられる。そこで，本調査もこれに倣い，社会的孤立を「頼りにする相手がいない状態」と定義する。

２）従属変数

以上のように定義した社会的孤立を操作化するため，「私には頼りにできる人は誰もいない」という文章を提示し，これに対する意識を「しばしばそう思う」「時々そう思う」「めったにそう思わない」「決してそう思わない」の 4 件法でたずねた。そして，「しばしばそう思う」「時々そう思う」と回答した人を孤立とし，「めったにそう思わない」「決してそう思わない」と回答した人を非孤立とした。

３）独立変数

石田（2011）は，パーソナル・ネットワーク研究の知見を踏まえ，社会的孤立の関連要因を大きく 3 つに分類している。すなわち，諸個人が生得的に保持する「属性」，サポート関係を構築・維持するための「資源」，およびサポート関係を生成するための「機会」である。本調査は，この枠組みを援用した上で，社会的孤立および社会関係[2)]に関する先行研究を参考に検討を加え，以下の独立変数を設定した。

ⅰ．属性

個人が生得的に備える属性として，性別を変数に設定する。すでに多くの研究結果において，社会的孤立に性差が影響することが指摘されているためである。また，本調査では高齢者のみならず，すべての年代を対象に含めているが，年齢が高い者ほど社会的孤立に陥りやすいという黒岩（2010）の指摘を踏まえ，年齢も変数として設定した。

ⅱ．資源

頼りにできる相手との関係を構築・維持するための資源として経済状況と健康状態に着目し，具体的に暮らし向きと主観的健康感を変数に設定した。暮らし向きについては，「余裕がある」「どちらかというと余裕がある」「どちらかというと余裕がない」「余裕がない」の 4 件法でたずね，前者 2 つを「余裕がある」に，後者 2 つを「余裕がない」に集約した。

主観的健康感も同様に「健康である」「どちらかというと健康である」「どちらかというと健康ではない」「健康ではない」の 4 件法でたずね，前者 2 つを「健康である」に，後者 2 つを「健康でない」に集約した。

ⅲ．機会

高齢者が入手可能なサポートは，同居者の有無によって大きく影響されるという野口（1991）を踏まえ，世帯類型を「単身世帯」と「その他」の 2 つに分類した。さらに，社縁に関係する変数として就労状況，地縁に関係する変数として地域行事への参加を投入した。就労については，正規・非正規を問わず，被雇用者，自営業者，家族従事者は「就労あり」，無職，専業主婦，学生は「就労なし」としてカテゴリー化した。地域行事への参加については，「地域社会で開催される催事・行事」への参加状況について，「可能な限り参加している」「ときどき参加している」「あまり参加していない」「ほとんど参加していない」の 4 件法でたずね，前者 2 つを「参加あり」に，後者 2 つを「参加なし」に集約した。

ⅳ．その他

供給主体が異なる集合住宅団地間の比較検討を行うという本調査の目的を踏まえ，住宅種別に関する変数も投入した。本調査の対象者が居住する住宅は，旧公団住宅（UR 都市機構），公社住宅（東京都住宅供給公社），公営住宅（東京都都市整備局）の 3 種類であったが，このうち，前者二つを統合し，「UR 住宅等」に集約した。旧公団住宅と公社住宅は一定以上の所得を持つ世帯を対象としているが，その所得基準は大きく変わらないためである。また，本調査データにおいて，公社住宅が 130 件（5.7%）ときわめて少数であることも両者を一つに集約した理由である。この結果，住宅種別については，「公営住宅」と「UR 住宅等」の 2 種類のカテゴリーとなった。

４）分析方法

社会的孤立の発現率を明らかにした上で，住宅種別（公営住宅／UR 住宅等）や年齢層とクロス集計を行い，$\chi 2$ 乗値を求めてこれらの変数との相関の有無を確認した。次に，他の独立変数の影響を統制した上でも，住宅種別の違いが社会的孤立に関連しているかどうかを分析するために孤立／非孤立を従属変数にしたロジスティック回帰分析（強制投入法）を行った。最後に，公営住宅における社会的孤立の関連要因を UR 住宅等のそれと比較検討するため，それぞれのグループごとに孤立／非孤立を従属変数にしたロジスティック回帰分析（強制投入法）を行った。

分析には IBM SPSS Statistics Ver.21 を使用し，有意水準は 5%とした。

３．調査結果①一分析対象者の概略と住宅種別

分析対象者の概略を表 4-2 に示した。平均年齢は 68.6 歳（標準偏差＝12.57）であり，回答者に占める高齢者の割合は 70.7%となっている。これらの結果は，大規模団地で高齢化が顕著に進展していることを示している。世帯構成をみると，単身は 599 人（26.1%）であり，およそ 4 人に 1 人となっている。暮らし向きについては，余裕がない人は 1,491（67.6%）と 7 割近いのに対し，主観的健康感は，健康でない人は 740 人（32.9%）と，否定的に捉えている人は相対的に少ない傾向にある。就労している人は，おそらく高齢化の進展を背景として 615 人（26.8%）にとどまっている。地域行事については，参加あり

が 1,385 人（61.9%）と 6 割以上を占めている。

表 4-2 分析対象者の概略（欠損値は除く）

		n	*%*
性別	男性	889	40.2%
	女性	1,324	59.8%
年齢層	65 歳未満	663	29.3%
	65 歳以上	1,601	70.7%
世帯構成	単身	599	26.1%
	その他	1,700	73.9%
暮らし向き	余裕がある	713	32.4%
	余裕がない	1,491	67.6%
主観的健康感	健康である	1,506	67.1%
	健康でない	740	32.9%
就労状況	就労あり	615	26.8%
	就労なし	1,684	73.2%
地域行事	参加あり	1,385	61.9%
	参加なし	854	38.1%
			平均値 ± 標準偏差
年齢			68.85 ± 12.57
居住年数			21.01 ± 11.77

表 4-3 は, 住宅種別について尋ねた質問への回答を集計したものである。これをみると，公営住宅が 1,006 人（43.8%），UR 都市機構住宅が 1,032 人（44.9%）であり，わずかに後者の方が数は上回るものの，ほぼ同数となっている。一方，公社住宅は 130 人（5.7%）ときわめて少ない。前項で述べたように，この後は，対象とする所得階層が重なる UR 都市機構住宅と公社住宅を「UR 住宅等」に集約して 1 つのカテゴリーとして扱うものとする。

表 4-3 分析対象者の概略（欠損値は除く）

		n	%
住宅種別	公営住宅	1,006	43.8%
	UR 都市機構住宅	1,032	44.9%
	公社住宅	130	5.7%

（２）住宅種別ごとにみた分析対象者の概略

表 4-4 は, 住宅種別ごとにみた分析対象者の概略である。それぞれの概略を比較すると，年齢層のみ有意な差が認められず，それ以外の性別，世帯構成，暮らし向き，主観的健康感，就労状況では，いずれも有意な差が認められた。

性別をみると，どちらも女性が男性よりも多いものの，その傾向は公営住宅でより顕著であり，女性が 615 人（63.7%）と 6 割以上を占めている。年齢構成については有意な差が認められなかったことから，どちらの住宅種別においてもほぼ同じ水準で高齢化が進展していることがわかる。世帯構成をみると，公営住宅よりも UR 住宅等の方が単身世帯の割合が高くなっている。

暮らし向きについて，余裕がないと答えた人は UR 住宅等では 633（56.1%）と 6 割に満たないのに対し，公営住宅では 796（83.1%）と 8 割を超えており，有意な差が認められた。第一章で述べたように, 戦後, 日本の住宅政策は所得階層別に体系化されていった。ただし，その後，UR 住宅の入居者の所得低下が進んだ結果，今日，UR 住宅には低所得層が多数居住しており，その点で公営住宅と類似した状況にあることが指摘されている（増永 2008 ; 小池 2017 ; 檜谷 2018）。しかし，本調査の結果は，公営住宅と UR 住宅の入居者の間には依然として所得階層の隔たりがあることを示唆している。

就労と地域行事についても, 有意な差が認められた。具体的には, 公営住宅の入居者は, 就労している人および地域行事に参加する人の割合がいずれも UR 住宅等よりも高い結果となっている。

表 4-4 住宅種別ごとにみた分析対象者の概略（欠損値は除く）

		公営住宅	UR 住宅等	χ2 乗値
性別	男性	350（36.3%）	495（43.8%）	12.164 ***
	女性	615（63.7%）	636（56.2%）	
年齢層	65 歳未満	293（29.6%）	322（27.9%）	.751
	65 歳以上	696（70.4%）	831（72.1%）	
世帯構成	単身	238（23.7%）	330（28.4%）	6.269 *
	その他	768（76.3%）	832（71.6%）	
暮らし向き	余裕がある	162（16.9%）	495（43.9%）	174.679 ***
	余裕がない	796（83.1%）	633（56.1%）	
主観的健康感	健康である	569（58.7%）	843（72.9%）	48.111 ***
	健康でない	401（41.3%）	313（27.1%）	
就労状況	就労あり	294（29.2%）	284（24.4%）	6.311 *
	就労なし	712（70.8%）	878（75.6%）	
地域行事	参加あり	629（65.5%）	683（59.3%）	8.317 **
	参加なし	332（34.5%）	468（40.7%）	

***:p<.001 **:p<.01 *:p<.05

４．調査結果②ー社会的孤立の実態

（１）社会的孤立の発現率

分析の結果，回答者の 15.9%が本調査の操作的定義に基づく社会的孤立に該当した。社会的孤立の発現率を住宅種別ごとにみると，公営住宅が 20.6%，UR 住宅等が 12.3%であり，公営住宅の方が 8 ポイント以上発現率が高い結果となった。χ2 乗値を求めて住宅種別と社会的孤立の相関を確認した結果，統計的に有意な差が認められた（表 4-5）。この結果は，公営住宅かそれ以外の団地かという住宅種別が社会的孤立の発現率に影響を及ぼしていることを示している。つまり，同じ団地であっても，公営住宅に入居している人は，UR 住宅等に住む人よりも社会的孤立に該当しやすい傾向が示されたことになる。

表 4-5　住宅種別と社会的孤立（欠損値は除く）

	社会的孤立	非孤立	合計	χ2 乗値
公営住宅	167（20.6%）	642（79.4%）	809（100%）	23.755 ***
UR 住宅等	132（12.3%）	938（87.7%）	1,070（100%）	
合計	299（15.9%）	1,580（84.2%）	1,879（100%）	

***:p<.001 **:p<.01 *:p<.05

（２）社会的孤立と年齢の関係

次に，公営住宅の入居者のみを対象として，社会的孤立と年齢層の関係を検証した。分析の結果，社会的孤立に該当する者の割合は，65 歳以上では 20.8%，65 歳未満では 20.0%と年齢層による違いはほとんどみられなかった。χ2 乗値をみても，年齢層と社会的孤立の間に有意な差は認められなかった（表 4-6）。

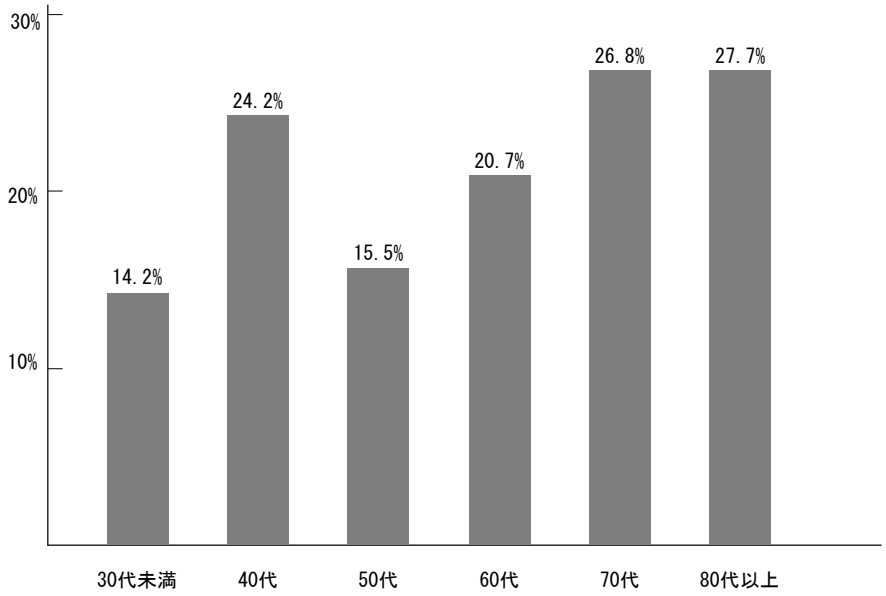
表 4-6　年齢層別にみた社会的孤立（公営住宅のみ）（欠損値は除く）

	社会的孤立	非孤立	合計	χ2 乗値
65 歳未満	54（20.0%）	216（80.0%）	270（100%）	.063
65 歳以上	110（20.8%）	420（79.2%）	530（100%）	
合計	164（20.5%）	636（79.5%）	800（100%）	

***:p<.001 **:p<.01 *:p<.05

図 4-1 は，　10 代ごとに社会的孤立の発現率をみたものである。30 代未満，および 50 代は，ほかの年代よりは発現率が低いものの，すべての年代で社会的孤立が発現していることがわかる。なお，60 代で社会的孤立の状態にある者は 20.7%であったが，このうち 65 歳未満は 22.8%，65 歳以上は 19.3%であった。本節の冒頭で述べたように，これまで社会的孤立に関する調査研究は，その対象を 65 歳以上の高齢者に限定する傾向があったが，本調査の結果は，公営住宅団地において，社会的孤立という事象が高齢者層だけに発現するわけではないことを示している。

図 4-1　年代別にみた社会的孤立の発現率（公営住宅のみ）



なお，本調査が実施された後，斉藤雅茂が孤立状態のカットオフポイントに関する考察を展開するなかで，同居者以外の他者との交流頻度が「週に 1 回未満」の場合に健康リスクが高まることを実証的に明らかにし，これを社会的孤立の操作的定義とすることの妥当性を主張した（斉藤 2018）。そこで論者は，2019 年 7 月に本章第三節で用いる都営 A 団地におけるアンケート調査を実施する際，大規模公営住宅団地における社会的孤立の実態を改めて検討するため，調査票にこの操作的定義に関する項目を含めることにした。具体的には，別居の家族や親戚，および友人のそれぞれについて，会う頻度と手紙や電話，メールなどで連絡する頻度を 7 件法で尋ねた。その後，一ヶ月あたりの交流頻度に換算するために，「ほとんど毎日」を 21.5，「週に 2–3 回」10,8，「週に 1 回」を 4.3，「月に 1–2 回」を 1.5，「年に数回」を 0.2，「ほとんどない」を 0.1，「まったくない」を 0 とした上で，4 つの交流形態の頻度の得点を加算した。そして，この得点が 4.2 回未満の場合，社会的孤立に該当するものとした。

分析の結果，回答者の 24.1%（男性 41.3%，女性 18.1%）が社会的孤立に該当することが明らかになった（表 4–7）。一般に，孤立しがちな人ほどアンケート調査に回答しない傾向があると考えられるが（斉藤 2018），後述するように，都営 A 団地調査の有効回答率は 40.0%と決して高くはない。にもかかわらず，アンケート調査に回答した入居者だけでみても，およそ 4 人に 1 人が社会的孤立の状態にあるという結果は，大規模公営住宅団地で社会的孤立に陥っている入居者が多数存在することを示唆していると考えられる。ちなみに，同じ測定指標を用いた斉藤（2018）が使用した調査データでは，有効回答率は 50.4%と都営 A 団地調査よりも高かったにもかかわらず，社会的孤立の発現率は 17.9%（男性 23.3%，女性 12.4%）と都営 A 団地よりも低い結果となっている。この調査データは分析対象者が 10,677 人超と都営 A 団地調査（245 人）の規模をはるかに上回るものであり，また年齢や社会階層の分布なども異なると考えられるため，当然のことながら，両調査の

結果を単純に比較することはできない。とはいえ，都営 A 団地の方が有効回答率が低いにもかかわらず，回答者に占める社会的孤立の割合が 6.2 ポイント高いという結果は，大規模公営住宅団地では社会的孤立が他の地域を上回る割合で発現しているという見方が大きく誤っていないことを示唆するものといえよう。また，性別ごとにみると，男性と女性のいずれにおいても，都営 A 団地調査の方が孤立している人の割合が高い傾向にあるが，とりわけ男性においてはその傾向が顕著に表れている。具体的には，孤立している男性の割合は，斉藤（2018）では 23.3%であったのに対し，都営 A 団地調査では 41.3%であり，両者の間には実に 18 ポイントもの差が生じている。

表 4-7　社会的孤立の発現率（欠損値は除く）

	社会的孤立	非孤立	合計
男性	26（41.3%）	37（58.7%）	63（100%）
女性	33（18.1%）	149（81.9%）	182（100%）
合計	59（24.1%）	186（75.9%）	245（100%）

表 4-8 は，都営 A 団地における社会的孤立の発現率を年代別にみたものである。社会的孤立の発現率は，65 歳未満で 27.3%，65 歳以上で 23.8%となっており，本調査と同様に社会的孤立が高齢者特有の現象ではないことを示唆する結果となっている。

表 4-8　社会的孤立と年齢層（欠損値は除く）

	社会的孤立	非孤立	合計
65 歳未満	9（27.3%）	24（72.7%）	33（100%）
65 歳以上	50（23.8%）	160（76.2%）	210（100%）
合計	59（24.3%）	184（75.7%）	243（100%）

（３）社会的孤立と住宅種別の関係

ふたたび本調査の結果に戻ろう。先ほど述べたように，社会的孤立の発現率は，公営住宅が 20.6%，UR 住宅等が 12.3%であり，公営住宅の入居者の方がより発現率が高い結果となった。次に，他の変数の影響を取り除いたうえでも住宅種別が社会的孤立の発現率に影響しているかどうかを検討するため，社会的孤立／非孤立を従属変数とする二項ロジスティック回帰分析を実施した。従属変数には非孤立（=0），孤立（=1）を用いた。分析に先

立ち，独立変数の多重共線性を診断するため，分散拡大係数（VIF）を求めたところ，いずれの変数も 2 未満であり，多重共線性は認められなかった。

分析結果は表 4-9 に示した通りである。投入した独立変数のうち，統計学的に有意な差が認められたのは，性別，暮らし向き，主観的健康感，世帯類型，地域行事，住宅種別の 6 変数であった。具体的には，男性，暮らし向きに余裕がない人，主観的健康感が低い人，単身世帯，地域行事に参加していない人，公営住宅に居住する人ほど，社会的孤立に該当しやすいという結果となった。この結果は，他の独立変数の影響を取り除いたうえでもなお，公営住宅団地かそれ以外の団地かという住宅種別が社会的孤立の発現率に影響を及ぼしていることを示している。つまり，公営住宅団地に入居している人は，経済的な困窮などとは別の経路で，他の団地に住む人よりも社会的孤立に該当しやすい傾向が示されたことになる。

表 4-9　ロジスティック回帰分析結果

		カテゴリー	Exp(B)	95%CI
属性	性別	男性（ref. 女性）	1.517 **	1.147-2.007
	年齢		0.996	.984-1.009
資源	暮らし向き	余裕がない（ref. 余裕がある）	1.752 **	1.251-2.455
	主観的健康感	健康でない（ref. 健康である）	1.810 ***	1.361-2.405
機会	世帯類型	単身世帯（ref. その他）	1.500 *	1.094-2.055
	就労状況	就労なし（ref. 就労あり）	1.138	.801-1.617
	地域行事	参加なし（ref. 参加あり）	1.700 ***	1.299-2.225
その他	住宅種別	公営住宅（ref. UR 住宅等）	1.560 **	1.178-2.066
	定数		0.056 ***	
	カイ 2 乗		89.078 ***	
	-2 対数尤度		1434.123	
	n		1763	

***:p<.001 **:p<.01 *:p<.05

以上の分析は，他の独立変数の影響を統制した上でも，住宅種別の違いが社会的孤立に関連しているかどうかを分析することを目的としたものであったが，次に，調査データを公営住宅と UR 住宅等に分類し，それぞれのグループごとに非孤立（=0）／孤立（=1）を従属変数にしたロジスティック回帰分析を行った。社会的孤立の関連要因を公営住宅と UR 住宅等とで比較検討することにより，公営住宅の社会的孤立に固有の特徴があるかどうかを見るためである。なお，どちらのグループにおいても，すべての独立変数の分散拡大係数（VIF）は 2 未満であり，多重共線性は認められなかった。

分析結果は表 4-10 に示した通りである。公営住宅と UR 住宅等を比較すると，両者に共通して有意な差が認められたのは，暮らし向き，主観的健康感の 2 変数であり，係数の方向も同じであった。つまり，いずれの住宅種別においても，暮らし向きに余裕がない人，健康でない人は，そうでない人よりも孤立しやすい傾向が確認された。一方，性別は公営住宅に，地域行事は UR 住宅等においてのみ関連がみられた。具体的には，公営住宅では男性が女性よりも孤立しやすく，UR 住宅等では地域行事に参加していない人は参加している人よりも孤立しやすいという結果になった。

表 4-10　ロジスティック回帰分析結果（住宅種別ごと）

		カテゴリー	公営住宅		UR 住宅等	
			Exp(B)	95%CI	Exp(B)	95%CI
属性	性別	男性（ref. 女性）	1.690 **	1.147-2.007	1.365	.912-2.041
	年齢		0.995	.984-1.009	0.999	.980-1.019
資源	暮らし向き	余裕がない（ref. 余裕がある）	1.833 *	1.251-2.455	1.759 **	1.166-2.653
	主観的健康感	健康でない（ref. 健康である）	2.059 ***	1.361-2.405	1.608 *	1.059-2.442
機会	世帯類型	単身世帯（ref. その他）	1.435	1.094-2.055	1.519	.986-2.340
	就労状況	就労なし（ref. 就労あり）	1.031	.801-1.617	1.239	.724-2.122
	地域行事	参加なし（ref. 参加あり）	1.314	1.299-2.225	2.202 ***	1.499-3.236
	定数		0.102 *		0.041 **	
	カイ 2 乗		33.381 ***		42.989 ***	
	-2 対数尤度		704.876		724.206	
	n		741		1022	

***:p<.001 **:p<.01 *:p<.05

５．考察―公営住宅団地で求められる社会的孤立への対応

本節では，論者も深く関与し，一般社団法人全国介護者支援協議会が実施した大規模集合住宅団地の住民を対象に実施されたアンケート調査の結果を用いて，主に公営住宅団地における社会的孤立の実態を分析した。社会的孤立に関する先行研究は，その中心的な対象として高齢者を位置づけてきたため，より若い世代も含めたすべての年齢層における孤立の実態を明らかにしたものはほとんどない。また，複数の大規模な集合住宅団地で調査を実施し，住宅種別間の比較検討を行った調査研究も皆無であった。このようななか，本調査は公営住宅や UR 都市機構住宅（旧公団住宅）など複数の種類の公共住宅において，全世帯を対象に実施されたものであり，これによって公営住宅団地における社会的孤立の実態が明らかになった。本調査から指摘できることは，以下の三点である。

第一に，社会的孤立は高齢者のみならず，それよりも若い世代を含めた幅広い年齢層で普遍的に発現していることである。大規模公営住宅団地の入居者のうち，社会的孤立の状態にある者は，65 歳以上の高齢者が 20.8%であったのに対し，65 歳未満は 20.0%であり，両者の間にほとんど差がないことはそれを示している。この結果を踏まえると，社会的孤立の予防・解消を目標とする取り組みは，高齢者だけでなくすべての年代の入居者を対象とすべきである。

社会的孤立への介入について，日本における研究の蓄積は現在のところまだ多くない（後藤 2011）。しかし，海外の先行研究は，社会的孤立の予防・解消には他者との直接的な交流の場を設けたり，近隣住民からメンバーを募ったりすることが有効であると指摘している（CITRA2007）。第三章でみたように，平野隆之は，こうした「居場所」を設ける際，子どもや障害者，高齢者など特定の属性に特化するのではなく，住民の誰もが気軽に立ち寄れるような場にする必要があると主張している（平野 2014b）。本調査が示すように，幅広い年代で社会的孤立が生じていることを踏まえると，平野がいう「誰もが気軽に立ち寄れるような場」を設け，新たな人間関係をつくっていくような機会を提供していくことが，大規模公営住宅団地で求められる社会的孤立の予防・解消に向けた福祉的支援のあり方の一つであるといえよう。

第二に，近隣関係が形成されにくいとされる集合住宅団地の中でも，特に公営住宅団地では社会的孤立の問題が顕著に現れていることである。本調査の結果，公営住宅団地における社会的孤立の出現率は 20.6%であり，UR 住宅等の 12.3%を 8 ポイント以上も上回っていた。もっとも，経済的な困窮が社会的孤立に関連することは多くの先行研究が明らかにしてきたことであり，公営住宅に低所得の人びとが多く入居していることを考えると，こうした結果は当然とも思える。しかし，二項ロジスティック回帰分析により，暮らし向きなど他の独立変数の影響を統計的に取り除いたうえでもなお，公営住宅の入居者はそれ以外の団地の入居者よりも社会的孤立に該当しやすいことが確認された。もっとも，後述するように，こうした結果が得られたことのみをもって，第二章で取り上げた「地域効果」，すなわち公営住宅団地に入居することが結果として社会的孤立に陥るリスクを押し上げているなどと短絡的に結論づけるわけにはいかない。しかし，少なくとも本調査の結果は，社会的孤立が生じやすいとされる集合住宅団地の中でも，特に公営住宅団地では社会的孤立の問題がより高い割合で発現していることを示している。普遍性や公平性を重視する社会福祉の理念に照らせば，特定の地域や住民に特化した取り組みを展開するには，その妥当性を示す科学的な根拠が求められる。その意味で，本調査の結果は，公営住宅団地において社会的孤立の予防・解消に向けた支援を重点的に実施することに一つの根拠を与えるものといえる。

第三に，同じ大規模集合住宅団地でも，公営住宅と UR 住宅等では社会的孤立の関連要因が完全に一致するわけではないことである。住宅種別ごとにロジスティック回帰分析を行った結果，暮らし向きと主観的健康感はいずれの住宅においても有意な差を示していたものの，性別は公営住宅に，地域行事は UR 住宅等においてのみ関連がみられた。

性別と社会的孤立について，男性の方が女性よりも孤立しやすい傾向があることは，これまでの高齢者の社会的孤立に関する国内外の研究が明らかにしてきたところである。これに対し，本調査は，高齢者のみならず，すべての年代の入居者を対象としており，かつ，

年齢を独立変数として投入しているため，その影響は取り除かれていることになる。つまり，本調査の結果は，男性の方が孤立に陥りやすいという傾向が，公営住宅では高齢者層だけでなく，すべての年代で普遍的に妥当する可能性を示唆するものである。

それでは，なぜ公営住宅においてのみ，年代を問わず男性の方が女性よりも孤立しやすい傾向がみられたのだろうか。序章でみたように，そもそも社会階層が低い者ほどネットワークが住まいから遠方に広がりにくい（松本 1995）。もちろん，人間関係を結ぶ場は人によって多様であるため，地域社会のみを過度に強調すべきではないだろう。しかしながら，公営住宅の入居者は社会階層がより低位にあるため，地域社会でネットワークを形成することが孤立を予防する上でより重要な意味を持つと考えられる。一方，性別と社会的孤立が相関する一因として，地域社会におけるネットワーク形成の機会が性別によって異なることが挙げられる（斉藤 2018）。女性は，高齢期以前から子どもを介した保護者同士の交流など，地域における何らかの関わりを持ちやすいのに対し（佐藤ら 2001），男性は，高齢期以前には地域との関わりが少なく，また定年後に地域活動に参加することも容易でない（岸田 2007）。以上のことを合わせて考えると，公営住宅の入居者は，人間関係が住まいから遠方に広がりにくい傾向があるが，男性は女性よりも地域で人間関係を取り結ぶ機会が乏しいため，結果として男性の方が社会的孤立に陥るリスクが高くなるのではないだろうか。都営 A 団地の調査で男性の四割以上が孤立していることも，それを示していると考えられる。このように考えると，大規模公営住宅団地で地域支援を展開するにあたっては，地域社会で関係性を構築する機会が乏しい男性への働きかけが重要課題の一つになるといえよう。

また，分析の結果，UR 住宅等では地域行事への参加状況と社会的孤立／非孤立が相関しているのに対し，公営住宅ではこうした相関が認められないことも明らかになった。金子勇によると，祭りや住民活動，共同訓練などの行事（イベント）は，関係（ヒト），物財（モノ），意識（ココロ）とともにコミュニティを構成する要素に位置づけられる。逆にいえば，コミュニティはこれら 4 つの要素によって構成される総合的なシステムとして捉えることができる（金子 1993）。そして，行事（イベント）への参加は，各成員がコミュニティへの意識（ココロ）を培う基盤となる（平野 2001）。このように，行事（イベント）への参加は本来，同じコミュニティの成員と人間関係を形成・強化し，仲間意識を醸成する契機になり得るものであるにもかかわらず，公営住宅では，地域行事への参加状況と社会的孤立／非孤立が有意な差異を示さないというデータが表れている点に注目すべきであろう。この結果は，地域行事に参加することが必ずしも地域社会で人間関係を形成する契機とはなっていないことを示唆しているためである。

なお，本調査の対象となった公営住宅では，UR 住宅等に比べて地域行事が停滞しているというわけではない。むしろ，今回の調査対象となった公営住宅団地では，団地自治会によって夏祭りやもちつき大会など季節ごとにさまざまな行事が実施されており，その内容や頻度は UR 住宅等の地域行事と大差がないようにみえる。特に隅田川にほど近い白髭団地は，隣接する東白鬚公園が周辺一帯の防災拠点に位置づけられていることもあり，これまで繰り返し大規模な防災訓練が実施されてきた。また，本調査の対象となった UR 住宅等では加入率の低下が少なからず課題になっていたのに対し，公営住宅では，行政からの要請を受ける形で全戸が加入していた。地域行事に参加している者の割合が， UR 住宅

等（59.3%）よりも公営住宅（65.5%）の方が有意に高い結果となっていることは，こうした実態を反映しているものと思われる。

それでは，地域行事が実施され，これに参加する入居者も少なくないにもかかわらず，なぜ公営住宅では，地域行事への参加状況と社会的孤立の間に相関関係がみられないのであろうか。ここで想起されるのが，前章でみた「上からのガバメントに適合／対応した『地域性』が維持されればされるほど，『連帯性／共同性』が損なわれる」という吉原直樹の知見である。公営住宅の団地自治会は特に公的機関の意向が働きやすく，その意味で「上からのガバメントに適合／対応」が求められるため，自治会の活動が義務的なものになりがちであり，結果として「共同性」の醸成につながりにくい面があると考えられる。調査対象となった公営住宅において，団地自治会がさまざまな地域行事を展開してきたことを踏まえると，団地自治会が主催する地域行事は，それを実施するための入居者らの多大な努力にもかかわらず，社会的孤立の予防・解消という観点からみると，必ずしも期待通りの成果が得られていない可能性が考えられる。

もっとも，公営住宅の方が UR 住宅よりも社会的孤立に陥っている人の割合が高いという実態については，公営住宅にはもともと他者との関わりに消極的な入居者が多いために，結果的に社会的孤立が多く発現していると解釈すべきではないか，という反論があるかもしれない。このことは，公営住宅における社会的孤立の主要な要因を，入居者の社会的孤立を誘発する居住環境という環境因子によるものとするのか，それとも各入居者の個人的な選好や社会参加に対する意欲の欠如など個人因子によるものと捉えるのか，という問いと密接に関わっている。この点に関し，本調査の分析モデルでは，どちらの解釈が妥当なのかを確定的に判断することはできない。

しかしながら，本調査の分析結果は，公営住宅という環境因子が多少なりとも社会的孤立の背景的要因として影響していることを示唆していると考えられる。UR 団地等では地域行事への参加状況と社会的孤立／非孤立が相関関係にあるのに対し，公営住宅では必ずしもそうした関係がみられないという結果を素直に読めば，公営住宅の地域行事への参加が社会的孤立の予防・解消に直結していないことが，入居者が社会的に孤立した状態に置かれやすい環境的な要因になっていると考えられるためである。地域行事に参加している者の割合が，UR 住宅等よりも公営住宅の方が有意に高いという結果を踏まえると，なおのこと公営住宅における社会的孤立の発現を各入居者の個人因子のみで説明することには限界があると思われる。

いずれにしても，公営住宅では地域行事への参加状況と社会的孤立／非孤立が相関しないという知見を得たとき，地域で住民同士が交流する機会を設けることは効果がないと結論づけて別の方策を検討するという選択肢の他に，こうした実態を踏まえ，どのような交流の場を設けることが社会的孤立の予防・解消につながるのかを検討する，という選択肢があることを強調しておきたい。繰り返しになるが，社会階層が低い者ほどネットワークが住まいから遠方に広がりにくいという知見を踏まえると，身近な地域で人間関係を取り結ぶための条件整備をすることには重要な意義があると考えられる。社会的孤立の予防・解消に効果的な住民同士の交流のありようについては，第五章で事例分析を通して詳しく検討する。

第二節　大規模公営住宅団地の入居者の地域社会に対する意識

１．調査の目的

前節では，大規模公営住宅団地において，社会的孤立は高齢者のみならず，それよりも若い世代を含めた幅広い年齢層で普遍的に発現していることを明らかにしたうえで，すべての年代の入居者を対象に設定して社会的孤立の予防・解消を目標とした取り組みが求められることを指摘した。具体的には，地域社会のなかに誰もが気軽に立ち寄ることができ，そこで新たな人間関係をつくることができる場を確保することが，大規模公営住宅団地で求められる社会的孤立の予防・解消に向けた福祉的支援のあり方の一つであるといえる。CITRA（2007）によると，社会的孤立の予防・解消に効果的な介入には，直接的な交流の場を設けたり，近隣住民からメンバーを募ったりするといった特徴がみられる。すでにみたように，地域福祉では，こうした住民同士の直接的な交流を促進するため，かねてより住民の主体的な地域福祉活動が推進されてきた。

これまで大規模公営住宅団地においては，全戸加入の団地自治会が地域福祉活動の主要な主体となってきた。しかし，第一章でみたように，多くの団地では現在，団地自治会の活動を行うための負担が入居者に重くのしかかり，それはもはや限界を迎えつつあるのが現状である。それどころか，団地自治会は実質的に退会が難しいこともあり，その活動をめぐり入居者の間でかえって分断や排除が生まれる場合すら生じている。これらのことを考えると，大規模公営住宅団地において「居場所」を確保することが重要であるとしても，社会的脆弱層の集住が進むなかで入居者をこうした活動の担い手として想定することがはたして可能なのだろうかという疑問も浮かび上がる。

これまで，公営住宅団地の入居者が地域社会や地域活動への参加をどのように捉えているのかを考察した研究に竹中（1990）がある。しかし，この研究が分析した調査は，築 2 年に満たない公営住宅で実施されており，回答者の平均年齢が 38.8 歳，第 1 子が小学生以下の世帯が 51.4%と，調査対象者の大半を子育て世代が占めている。しかし，公営住宅では現在，住民の高齢化と世帯規模の縮小が進展しているため（菅野 2012），この研究の結果を一般化することは問題が多いと考えられる。またこの調査は，入居者の全体的な傾向を分析の対象としているため，社会的脆弱層とそれ以外の入居者の間で地域社会に対する意識に差異があるのかどうかは明らかになっていない。

そこで，本節では，大規模公営住宅団地で地域福祉活動の担い手を確保するための基礎的な知見を得ることを目的に，論者が実施したアンケート調査の結果を分析する。

２．調査対象と方法

（１）対象

本節で分析するのは，論者が東日本の A 県 B 市の県営 C 団地の D 地区の入居者を対象に実施したアンケート調査である[3)]。調査対象地域の選定にあたっては，本調査の目的を踏まえ，500 戸以上の大規模な公営住宅であること，高度経済成長期に入居が開始されたことを基本的な条件とした。また，大規模公営住宅団地の一部には住民主体の地域福祉活動が積極的に展開されているところもみられるが，こうした「特殊性」を持たないことも，C 団地を選定した理由である[4)]。

広大な土地に低層の集合住宅が規則的に並ぶ C 団地の外観は，高度経済成長期に建設された集合住宅団地の典型的なそれであり，周辺地域とは異質な景観を形成している。周囲の土地は平坦でスーパーや商店が点在しており，日用品の購入等は徒歩圏内で済ませることができる。また，市の中心部へは直線距離で 3km ほどと近く，交通アクセスも総じて良好であるため，就業機会の確保など生活基盤を築く上で立地に起因する不利は見当たらない。D 地区はこの C 団地のなかで，もっとも早い 1960 年代後半に入居が開始された地区である。すべての棟が 4 階建てであり，色褪せた外壁や錆びついたベランダの手すりが築 40 年の歳月を感じさせる。各棟にエレベーターは設置されていないため，階を上下する際はもっぱら階段を使わなければならない。

（2）調査方法

調査の方法は無記名自記式質問紙法であり，各世帯への質問紙の配付と回収は自治会役員が手渡しで行った。調査依頼文には，無記名で行うために個人が特定されないこと，調査への協力は任意であり，協力しなくても自身の不利にはならないことを明記した。調査時期は 2013（平成 25）年 9 月 1 日から 9 月 14 日である。

質問紙は D 地区の全世帯に 1 部ずつ配付し，世帯内の誰が回答するかは，20 歳以上の者を条件として各世帯の判断に委ねた。また，外国出身者には出身国（中国，韓国，タイ，ペルー）に応じた言語（中国語，韓国語，タイ語，スペイン語）に質問紙を翻訳して配付した。全体の回収結果は，質問紙配付数 376 に対して回収数 289（回収率 76.9%）であり，有効回答数は 282 であった。

（3）分析に使用した変数

地域社会に対する意識は，田中ら（1978）による尺度に準拠し，「町内会や自治会の世話を依頼されたら引き受けてもよい」「近所にひとり暮らしの高齢者がいたら日常生活の世話をしてあげたい」「地域の人びとと何かをすることで自分の生活の豊かさを求めたい」「この地域に誇りや愛着のようなものを感じる」の 4 項目からなる尺度を使用した[5]。各項目に対する回答を「とても思う（5 点）」から「まったく思わない（1 点）」の 5 件法でたずねて単純加算した。得点可能範囲は 4 点から 20 点までであり，得点が高いほど地域社会の構成員としての自覚に基づき，地域社会という全体的な集合の場を重視することを示す。つまり，この尺度は地域社会で生じている問題に対し，他の住民と協力して解決しようとする志向性の程度を測定するものであるため，得点が高い者ほど地域活動の担い手となる意欲も高いと考えられる。

また，社会的孤立を捉えるにあたっては，前節と同じ測定指標を使用した。すなわち，「私には頼りにできる人は誰もいない」という文章が自分に当てはまるかどうかを「しばしばそう思う」「時々そう思う」「めったにそう思わない」「決してそう思わない」の 4 件法でたずねた上で，「しばしばそう思う」「時々そう思う」と回答した人を孤立とし，「めったにそう思わない」「決してそう思わない」と回答した人を非孤立とした。

（4）分析方法

公営住宅団地に社会的に脆弱な層が集住していることを踏まえ，地域社会に対する意識

を従属変数に，独居後期高齢者，生活保護世帯，障害者，母子世帯，外国人を独立変数として t 検定を行った。これらはいずれも近年，公営住宅に集住しているとされる人びとや世帯である。ただし，たとえば生活保護を受給している障害者など，これらの条件に複数該当する入居者もいると考えられる。そこで，他の要因を統制したうえでも地域社会に対する意識に影響しているかどうかを検討するため，地域社会に対する意識を従属変数とする重回帰分析（強制投入法）を行った。独立変数は，独居後期高齢者（独居後期高齢者＝1，その他＝0），生活保護世帯（生活保護世帯＝1，その他＝0），障害者（障害者＝1，その他＝0），母子世帯（母子世帯＝1，その他＝0），外国人（外国人＝1，日本人＝0）である。

分析には IBM SPSS Statistics Ver.22 を用い，有意水準は 5%とした。

３．調査結果①―分析結果の概略

析対象者の概略を表 4-11 に示した。性別は男性が 92 人（34.7%），女性が 173 人（65.3%）と，6 割以上が女性であった。年齢は平均 64.44 歳，回答者に占める高齢化率は 58.6%であったことから，この団地は，公営住宅団地のなかでは比較的高齢化の進展が緩やかな部類に入るとも考えられる。とはいえ，健康状態が悪い人が 47.6%，暮らし向きが苦しい人が 52.6%といずれも 5 割を超えていることは，何らかの生活問題を抱える入居者が少なくないことをうかがわせる。

表 4-11　分析対象者の概略（欠損値は除く）

		人	%
性別	男性	92	34.7%
	女性	173	65.3%
年齢（平均値±標準偏差）		64.44 ± 14.47	
年齢	65 歳未満	115	41.4%
	65 歳以上	163	58.6%
同居人の有無	あり	143	52.2%
	なし	131	47.8%
健康状態	健康である	144	52.4%
	健康でない	131	47.6%
暮らし向き	余裕がある	130	47.4%
	苦しい	144	52.6%
就労	就労あり	91	32.7%
	就労なし	187	67.3%
居住年数（平均値±標準偏差）		15.02 ± 12.67	

表 4-12 は，社会的な脆弱さを抱えやすいと考えられる人ないし世帯が占める割合を示したものである。75 歳以上かつ単身世帯である「後期独居高齢者」は 72 人（25.9%）であり，回答者のおよそ 4 人に 1 人が該当している。何らかの障害手帳を有する「障害者」は 49 人（19.7%）であった。母と子のみで構成される「母子世帯」は 35 人（12.6%），生活保護を受給している「生活保護世帯」は 40 人（14.6%）であった。外国人は 15 人（5.4%）であり，国別では中国が 12 人ともっとも多かった。

表 4-12　分析対象者の概略（社会的脆弱層）
（欠損値は除く）

		人	%
後期独居高齢者	該当	72	25.9%
	非該当	206	74.1%
障害者	該当	49	19.7%
	非該当	200	80.3%
母子世帯	該当	35	12.6%
	非該当	242	87.4%
生活保護世帯	該当	40	14.6%
	非該当	234	85.4%
外国人	該当	15	5.4%
	非該当	263	94.6%

４．調査結果②―地域社会に対する意識

（１）地域社会に対する意識

分析の結果，地域社会に対する意識の平均得点は 11.25 点，標準偏差は 3.914 であった。

表 4-13 は，この尺度を構成する各項目に対する回答状況をみたものである。このうち，「町内会や自治会の世話を依頼されたら引き受けてもよい」という項目をみると，「とても思う」は 6.7%，「やや思う」は 13.4%であり，両者の合計は 20.1%にとどまっている。これに対し，「あまり思わない」と「まったく思わない」はいずれも 25.5%であり，合計で 51.0%と半数以上の人が自治会で何らかの役割を引き受けることに消極的な姿勢を示している。つまり，この結果は，団地自治会は全戸加入であるにもかかわらず，その活動を継続するための労務の提供について，必ずしも入居者の自発的な意志が伴っているわけではないことを示唆するものと考えられる。

また，「この地域に誇りや愛着のようなものを感じる」という項目をみると，「とても思う」は 10.1%，「やや思う」は 20.6%であり，両者の合計は 30.7%と約 3 割にとどまっている。これに対し，「あまり思わない」は 20.6%と「まったく思わない」は 18.9%であり，合計で 39.5%と約 4 割の人が否定的な印象を示している。

表 4-13　「地域社会に対する意識」尺度の各項目（欠損値は除く）

	とても思う	やや思う	どちらとも言えない	あまり思わない	まったく思わない
町内会や自治会の世話を依頼されたら引き受けてもよい	16 (6.7%)	32 (13.4%)	69 (28.9%)	61 (25.5%)	61 (25.5%)
近所にひとり暮らしの高齢者がいたら日常生活の世話をしてあげたい	24 (10.1%)	70 (29.4%)	76 (31.9%)	34 (14.3%)	34 (14.3%)
地域の人びとと何かをすることで自分の生活の豊かさを求めたい	27 (11.5%)	51 (21.7%)	66 (28.1%)	57 (24.3%)	34 (14.5%)
この地域に誇りや愛着のようなものを感じる	24 (10.1%)	49 (20.6%)	71 (29.8%)	49 (20.6%)	45 (18.9%)

（2）各変数と地域社会に対する意識との関連

表 4-14 は，各変数と地域社会に対する意識の 2 変数間の関連を分析した結果である。地域社会の態度を従属変数とする t 検定を行ったところ，生活保護世帯，母子世帯および外国人の 3 変数において有意な差が認められた。一方，独居後期高齢者および障害者においては，有意な差は認められなかった。なお，分析結果は省略するが，表 4-5 でみた各変数，すなわち「性別」「年齢」「同居人の有無」「健康状態」「暮らし向き」「就労」の 6 変数についても t 検定を行ったものの，いずれの変数においても有意な差は認められなかった。

表 4-14　地域社会に対する意識と各変数との関係

		平均値	標準偏差	
独居後期高齢者	該当	11.43	3.324	
	非該当	11.20	4.095	
生活保護世帯	該当	9.84	4.443	*
	非該当	11.43	3.749	
障害者	該当	11.39	3.538	
	非該当	11.24	3.975	
母子世帯	該当	9.33	4.444	**
	非該当	11.55	3.755	
外国人	日本	10.88	3.647	***
	外国	17.00	3.419	

***:p<.001 **:p<.01 *:p<.05

次に，社会的孤立との関係についてもみていこう。本調査の結果，回答者の 25.8%が社会的孤立に該当した。第一節で分析した調査において，社会的孤立の発現率は 24.3%であったため，両調査の結果に大きな差はないと考えられる。表 4-15 は，地域社会に対する意識と社会的孤立の 2 変数間の関連を分析した結果である。社会的孤立に該当しない入居者は平均得点が 11.29 点だったのに対し，社会的孤立の状態にある入居者は 9.72 点であった。地域社会の態度を従属変数とする *t* 検定を行ったところ，有意な差が認められた。この結果は，社会的孤立の状態にある者ほど，地域社会に対する意識が有意に低いことを意味している。

表 4-15　地域社会に対する意識と社会的孤立との関係

		平均値	標準偏差	
社会的孤立	非孤立	11.29	3.747	*
	孤立	9.72	4.179	

***:p<.001 **:p<.01 *:p<.05

最後に，地域社会に対する意識を従属変数とする重回帰分析を行った（表 4-16）。分析に先立ち，独立変数の多重共線性を診断するために分散拡大係数（VIF）を求めたところ，いずれのステップにおいてもすべての変数が 2 未満であり，多重共線性は認められなかった。分析の結果，生活保護世帯，母子世帯，外国人の標準偏回帰係数（β）が有意であり，β値をみると，生活保護世帯，母子世帯は地域社会に対する意識が低く，外国人は地域社会に対する意識が高い傾向がみられた。

表 4-16　重回帰分析結果

	β	
独居後期高齢者	.090	
生活保護世帯	-.134	*
障害者世帯	.057	
母子世帯	-.172	**
外国人	.392	***
adjR^2	.180	***

***:p<.001 **:p<.01 *:p<.05

５．考察―地域福祉活動の担い手の確保

（１）本節で明らかにしたこと

本節では，大規模公営住宅団地で地域福祉活動の担い手を確保するための基礎的な知見を得ることを目的に，論者が行った独自調査の結果を用いて，入居者の地域社会に対する意識の実態を分析した。公営住宅団地の入居者の地域社会に対する意識を主題とする先行研究はほとんどなく，特に社会的脆弱層とそれ以外の住民の間で地域社会に対する意識に差異があるのかどうかは明らかにされていなかった。このようななか，本調査は，公営住宅団地の入居者が他の住民との協力的な活動をどのように捉えているのかを分析した。本節の分析によって明らかになったことは，以下の三点である。

第一に，自治会に関する負担を引き受けることや地域社会そのものを好意的に捉えている入居者は決して多くないことである。自治会等の世話を引き受けることを好意的に受け止めている回答者は約 2 割に過ぎず，地域に誇りや愛着を持つ者も約 3 割にとどまっていた。しかも，それぞれに否定的な回答をした入居者は 5 割と 4 割であり，いずれも好意的な回答を上回っていた。本調査の結果が示すように，日本の公営住宅団地において，そもそも地域社会における共同性を重視する入居者が少ない状況があるならば，社会的孤立の解消に効果的とされる居場所づくりを構想するにあたり，活動の担い手をどのように確保するかが重要な課題になる。

第二に，現に社会的孤立の状態にある人を地域福祉活動の担い手として想定することは現実的ではないことである。当然の結果ではあるが，社会的孤立の状態にある人は，地域社会に対する意識が有意に低かった。この結果を踏まえれば，居場所づくりのための地域福祉活動は，社会的孤立に陥っていない住民を中心に運営される必要がある。近年の地域福祉活動には，「支え手」となる住民と「受け手」となる住民とを明確に区分するのではなく，そこに集う住民が支え合うことの意義が強調される傾向がある。たしかにこうした状況は，地域福祉活動の目指すべき方向性を指し示すものである。しかし，社会的孤立に陥っている人を支援対象に想定する場合，社会的孤立に陥っていない住民が地域福祉活動の担い手となって誰もが立ち寄れる場を立ち上げ，そこに社会的孤立に陥っている者も含む多様な住民が利用者として出入りするようになることが，より現実的なプロセスになると考えられる。

第三に，全体的に，地域社会に対する意識が低い傾向にある公営住宅団地において，意識が高い集団と低い集団の双方が存在しており，入居者の中にある程度の多様性が存在することである。本調査の結果，生活保護世帯および母子世帯は，地域社会に対する意識が有意に低かった。生活保護に至る経緯は多様であり，それ以前に培われた生活習慣等に応じて地域社会に対する意識に差異が生じることも考えられるが[6)]，本調査の分析結果では，生活保護世帯を一つの集団としてみると，その他の人びとと比べて地域社会に対する意識が低いという共通の傾向を持っていることが示された。本調査は暮らし向きを独立変数として投入しているため，経済状況の影響が取り除かれていることになる。つまり，生活保護世帯であることが，経済的な困窮とは異なる要因で地域社会に対する意識を低下させていると考えられる。一般に生活保護の受給は「恥の意識」を伴うことが知られているが，本調査の結果は，生活保護世帯が構造的に集住しやすいとされる公営住宅団地においても

（岩田・平野 1986），生活保護世帯の入居者は地域社会との関わりを避ける傾向にあることを示唆する結果といえよう。

また，母子世帯も生活保護世帯と同様，地域社会に対する意識が低い傾向がみられた。先にみたように，一般に，女性は高齢期以前から子どもを通じた活動などにより，地域で人間関係を形成しやすいことが指摘されている（佐藤ら 2001）。しかし，母子世帯の母親は，家事や子育て，就労等をひとりで担っているために時間的な制約が大きく，地域活動に参加することでさらなる負担が生じることを敬遠している可能性がある。

生活保護世帯や母子世帯とは対照的に，外国人は地域社会に対する意識が高い傾向が顕著にみられた。外国人は地域社会に対する意識の平均得点が 17.00 点ときわめて高く，重回帰分析においても有意な差が認められた。こうした結果は，論者にとって少なからず驚きであった。なぜなら，調査に先立って自治会関係者等と打ち合わせを行った際，生活習慣の違いから外国人と日本人との間にしばしばトラブルが起きていると聞いていたからである。また，自治会役員より，外国人が地域活動に参加することはほとんどない旨の発言があったことからも，外国人の地域社会に対する意識は必ずしも高くないことが予測された。しかし，本調査の結果は，外国人が主観的な意識の上では，地域社会における連帯や貢献を強く望んでいることを示している。以上のことから，外国人が何らかの理由によって地域活動に参加できずにいること，およびその障壁を取り除くことにより，彼らが地域活動の担い手となり得るという推論が導かれる。先行研究において，公営住宅団地では自治会をはじめとする地域活動の担い手を確保することが困難になっていることがかねてより指摘されているが，本調査の結果は，地域活動に参加する潜在的なニーズを抱えている集団の存在を浮き彫りにしたものであり，その意味で興味深い結果といえる。

（２）居場所づくりに向けた地域福祉活動の担い手の確保

以上のように，本節で分析した独自調査によって，自治会に関する負担を引き受けることや地域社会そのものを好意的に捉えている入居者は決して多くないことが明らかになった。また，地域社会に対する意識が全体的に低いなかでも，社会的孤立の状態にある人や生活保護世帯，母子世帯など特にそうした傾向が顕著な集団が存在していることも浮き彫りになった。

このような問題状況を踏まえれば，負担の公平性を重視する観点から，入居者全体に向かって地域福祉活動の担い手となるよう呼びかけることは，担い手を確保する方策として実効性があるとはいいがたい。地域社会への意識が高い入居者が地域福祉活動に参加する一方，意識が低いために参加しない世帯は疎外感を強め，かえって入居者間の対立の構図が先鋭化したり，排除の力学が強まったりすることになりかねないためである。実際，論者の経験的事実としても，すでに大規模公営住宅団地ではこうした状況が生じている。一例を示すならば，多くの団地自治会が定める「出不足金」を挙げることができる。これは，全戸の参加を前提とした清掃活動等において，負担の公平性を図る観点から，参加をしない世帯に対して労力の代わりに金銭的な負担を求めるものである。しかし，たとえば仕事のために参加できない世帯からすると，出不足金の徴収はあたかも罰金のように感じられるため，自治会活動に参加するインセンティブになるどころか，むしろ地域コミュニティの中で疎外感を募らせる要因になり得る。このように，負担が義務を伴うものになると，

現実的にそれを担いきれない人が疎外感や孤立を深める場合があることに注意を払う必要がある。考えてみると，第一章でみた大阪市平野区の事件も，入居者たちが自治会役員という負担を担いがたいものとして捉えていたところに生じたものと理解することもできそうである。

それでは，こうした状況の中で，どのようにすれば新たな地域福祉活動の組織化を図る道筋を見出すことができるのだろうか。第二章でみたように，欧州の先行研究は，公営住宅団地の入居者を組織化するにあたり，地域社会（コミュニティ）を肯定的に捉えている人びとに焦点を当てることの有効性を指摘している（Wassenberg 2013: 294）。この知見を踏まえれば，考えられる一つの方向性として，負担の公平性を過度に重視するのではなく，意欲や関心のある人に対象を限定して組織化をすることである。つまり，顕在的・潜在的な意欲のある人の掘り起こしに努め，そうした人びとを活動の担い手として新たに組織化するのである。また，序章で述べたように，大規模公営住宅団地における社会的孤立の問題については，入居者の助け合いのみによって解決すべきものというより，公営住宅団地を一部に含むより広い地域社会の中で解決すべきものとして捉える必要がある。こうした視点を持つならば，地域福祉活動に参加する潜在的なニーズを抱えている集団の存在を掘り起こしは，公営住宅団地の入居者のみならず，周辺住民も視野に入れて行うことが求められる。周辺住民を地域福祉活動の担い手として巻き込むための具体的な方策については，第五章で事例に則して詳細に検討する。

第三節　大規模公営住宅団地の自治会が停滞する要因

１．調査の目的および視点

（１）調査の目的

第一章でみたように，日本の大規模公営住宅団地は行政の一定の関与のもと，自治会という互助組織によって入居者が組織化されている。こうした実態を踏まえ，公営住宅における先行研究も，地域福祉活動の主体として自治会を前提とした議論を展開しているものが少なくない。その典型が，自治会による優れた実践事例を取り上げ，実践の成立過程や構成要素を記述的に分析する研究である。しかし，こうした議論がある一方で，むしろ大半の公営住宅では，活動の担い手を確保できずに自治会の運営が成り立たなくなっていることを指摘する議論もある（山口 2009；平山 2011；福島 2013；渡辺 2015）。

また，第三章でみたように，コミュニティはガバメントに取り込まれる危険性を内包している。特に公営住宅団地の自治会は，まさに公的に管理された住宅であるがゆえに，供給主体である地方自治体や，管理業務の委託を受けた地方住宅供給公社といった公的機関の意向が働きやすい。このため，大規模公営住宅団地におけるコミュニティ形成の方法を構想する際は，自治会の活動を活性化することを暗黙のうちに善とすることは避けなければならない。外形的には自治会を通じて入居者が組織化されていても，その活動が各入居者の主体的な参加を伴うものでなければ，コミュニティが形骸化する恐れがあるためである。

このように考えると，実際に自治会活動が停滞している公営住宅に焦点を当て，入居者がなぜ自治会活動への参加に消極的な態度を取っているのかを，彼らの主観的な意識に即して詳細に分析することは，大規模公営住宅団地の実態に即したコミュニティ形成のありようを検討する上で，重要な意義があると考えられる。しかしながら，大規模公営住宅団地の自治会活動に対する態度を規定する要因を主題とする研究はこれまでほとんど行われていない。そこで本節は，自治会活動が停滞している大規模公営住宅団地において，入居者による自治会活動への参加・不参加を規定する要因を明らかにし，それを踏まえて専門職がこうした団地で住民組織化を進めるための知見を得ることを目的とする。

（２）調査の視点

１）自治会活動への参加頻度

今日，自治会が抱える問題は，「加入率の低下」と「活動の停滞」の 2 点に収斂される（澤田 2018）。このうち，「加入率の低下」は，新規転入者の非加入や構成員の退会が原因で起きるが，入居時に自治会への加入が求められる公営住宅団地の場合，この問題が生じる可能性は低い[7]。一方，自治会活動に参加する者の減少や担い手の不足を背景とする「活動の停滞」は，多くの公営住宅団地の自治会が共通して抱える問題といえる。

入居者の高齢化に伴って活動の担い手が不足し，公営住宅団地の自治会活動が停滞していることは，すでに先行研究が明らかにしてきたところである[8]。一般的に公営住宅では独自の自治会が組織されているため，全国平均を上回る速さで入居者の高齢化が進展したことで，自治会の構成員における高齢者の割合が増加することになった[9]。この結果，今日では入居者の過半数を高齢者が占め，自治会の運営が成り立たない公営住宅が増えて

いるという（平山 2011：229）。加齢に伴って労力を提供することが困難な世帯が増加することで，自治会活動の担い手が不足するためである（山口 2009）。

このように，ほぼすべての入居者が自治会に加入しているにもかかわらず，実際に活動に参加する者が少ないために「活動の停滞」が生じていることが，公営住宅の自治会が抱える問題の典型だと考えられる。そこで，本節では，自治会活動への参加実態を把握するうえで，各入居者がどれくらいの頻度で自治会活動に参加しているのかに着目する必要があると考え，これを調査の視点として取り入れることにした。

２）各入居者の主観的な意識

すでに述べたように，先行研究は，公営住宅の自治会活動が停滞する要因を入居者の高齢化に見出してきた。しかし，自治会活動の担い手不足は，入居者の年齢構成という要因だけでは十分に説明できないように思われる。仁科・呉（2013）によると，そもそも公営住宅には，他人との関わりの構築に消極的な住民が集まりやすい。また，公営住宅では，自治会の運営をめぐってトラブルが起こりやすいという指摘もある（渡辺 2015）。この背景には，先に引用した小澤（1993）らが指摘する入居者間の敵対的な関係性があると考えられる。いずれにしても，これらの先行研究が示唆することは，他の入居者との関わりやそれに伴うトラブルを避けるために，自治会から距離を取ろうとする者が一定数存在するということである。そうであるならば，自治会活動に参加しない入居者のなかには，体力の低下などが理由で「参加できない」者だけでなく，自らの意志で「参加しない」者も含まれていることになる。

このように自治会活動への参加を敬遠している入居者の存在を見落とし，大半の入居者が自治会に参加する内面的な動機を有しているという前提に立つと，住民組織化に向けた課題の本質を見誤ることになりかねない。そこで，本節では，自治会活動への参加・不参加を規定する要因として，従来の研究が焦点を当ててきた入居者の年齢構成だけでなく，他の入居者や自治会活動などに対する入居者の主観的な意識にも着目する。

２．調査対象と方法

（１）対象

対象は，東京都下に位置する都営 A 団地に入居する全世帯である。調査対象地域の選定にあたっては，本研究の目的を踏まえ，高度経済成長期に入居が開始された 500 戸以上の大規模公営住宅団地であることを基本的な条件とした。筆者は，この条件を満たしつつ，担い手が不足して自治会活動が停滞している団地を抽出することをある市社会福祉協議会に要請した。この結果提示されたのが，今回の調査対象地の都営 A 団地である。

1960 年代初頭に入居が開始された都営 A 団地は，都営住宅のなかでもかなり古い部類に入る。現在，都営 A 団地では順次建て替えが進められているものの，調査時点で建て替えが完了したのは 3 棟にとどまっており，それ以外の敷地にはいずれも築 50 年を超える 4 階建ての団地が 15 棟以上並んでいる。広大な土地に中層の団地が並ぶ様は高度経済成長期に建設された大規模公営住宅団地に特有であり，一見して周辺とは異なる景観を形成している。各棟の黒ずんだ外壁や錆びついたベランダの手すりが目立つせいか，見方によってはかなり荒廃が進んでいる印象を受けるため，かつてホラー映画のロケ地になった

こともある[10]。

また，都営A団地は独自の自治会が組織化されており，全世帯が加入している。自治会が実施している活動には，共益費の徴収・管理や清掃活動，防災訓練など生活上の便益を目的とする活動と，新年会や敬老会，文化祭など構成員の親睦を図る活動とがあるが，これらは，いずれも自治会の一般的な活動として知られているものである[11]。

（２）調査方法

調査の方法は無記名自記式質問紙法であり，質問紙は自治会の協力のもとで各世帯に1部ずつ配付し，記入後，集会室に設けた回収箱に提出してもらった。世帯内の誰が回答するかは，20歳以上の者を条件として各世帯の判断に委ねた。調査時期は2019（令和元）年7月15日から7月31日である。

質問紙配付数650に対し回収数は262（回収率40.3%），そのうち有効回答数は260（有効回答率40.0%）であった。本調査が分析対象とするのは，分析に投入する項目に欠損がない258件である。

（３）分析方法

１）自治会活動への参加頻度を規定する要因

まず，自治会活動への参加頻度を規定する要因を明らかにすることを目的として，階層的重回帰分析（強制投入法）を行った。独立変数として設定したのは，年齢，性別，健康状態，暮らし向き，就労，地域社会に対する意識である。このうち，年齢および性別は，金子（1990）において，自治会への参加状況に関連することが明らかになっている。また，人的資源および経済的資源が諸個人の保持するネットワークに影響を与えるという石田（2011）の知見を踏まえ，健康状態および暮らし向きを設定した。就労を設定した理由は，自治会が高齢者と専業主婦を主体に運営される傾向があるという中川（1980）の指摘から，就労の有無が自治会への参加に影響するという推論が導かれるためである。さらに，本調査が着目する各入居者の主観的な意識として，地域社会に対する意識および他の入居者に対する不信感を投入した。これらの変数のうち，ステップ1では，年齢，性別（男性＝1，女性＝0），健康状態，暮らし向き，就労（就労している＝1，就労していない＝0）を，ステップ2では，各入居者の主観的な意識が自治会への参加頻度に及ぼす影響を検討するため，ステップ1の変数に加えて地域社会に対する意識および他の入居者に対する不信感を投入した。

２）自治会活動に参加しない入居者の類型化

以上の階層的重回帰分析は，全入居者を対象に設定し，自治会活動への参加頻度に影響する要因を検討することを目的とするものである。しかし，入居者が自治会活動への参加に消極的な要因を分析するためには，こうした方法と並行して，参加頻度が低い入居者に焦点を当てて類型化を行うことで，その多様性を把握することも有効であると考える[12]。そこで，自治会活動に「あまり参加していない」もしくは「ほとんど参加していない」と回答した者に，参加していない理由として，①忙しくて参加する時間がない，②活動の内容に興味が持てない，③体調や健康状態がよくない，④人づきあいがわずらわし

い，⑤一緒に参加する友人がいない，⑥その他という選択肢を示し，これらのなかから，複数回答で選択してもらった[13]。⑥の回答のうち，「家族の介護があったので」は①に，「年齢的にできない」「足が悪くて思うように行動できないため」は③に再コード化した。そして，自治会活動に参加していない人のみを対象とし，その理由の選択状況（2 値データ）を用いてクラスター分析（Ward 法，平方ユークリッド距離）を行った。クラスター数は，デンドログラムで示された各クラスター間の距離と，クラスターと不参加理由の選択状況のクロス表を参考に，クラスターの解釈の容易さに基づいて決定した。

次に，クラスター分析で得られた各類型の入居者がそれぞれどのような特性を持つ集団なのかを検討するため，参加者および各群間の比較について一元配置分散分析を行うとともに，有意な差が認められた場合は Tukey 法による多重比較を行った。

以上のすべての分析で IBM SPSS Statistics Ver.22 を用い，有意水準は 5%とした。

なお，分析結果の解釈については，都営 A 団地の実態と齟齬が生じていないかを確認するため，この地区を 5 年以上担当しているコミュニティソーシャルワーカーからレビューを受けている。

（4）分析に使用した変数

1）自治会活動への参加頻度

自治会活動への参加頻度を測定するため，自治会活動に「ほとんど参加していない（1 点）」から「よく参加している（4 点）」の 4 件法でたずねた。得点が高いほど自治会活動へ頻繁に参加していることを示す。

2）地域社会に対する意識

地域社会に対する意識は，信頼性および妥当性が確認されている村山ら（2011）による尺度を使用した。この尺度は，「積極性―消極性」と「協同志向―個人志向」の 2 因子で構成され，各 5 項目計 10 項目から構成される。各項目に 5 段階評定で回答を求めるため，得点可能範囲は各因子 5 点から 25 点までであり，得点が高いほど，それぞれ地域社会で生じる問題の解決に関わろうとする積極性が高い，地域社会の構成員としての自覚が強いことを示す。

3）他の入居者に対する不信感

他の入居者に対する不信感は，公営住宅に関する先行研究（小澤 1993，森 2006，渡辺 2015）をもとに 4 つの質問項目を作成した。並行分析を行い，因子負荷量が 0.4 以上の項目を抽出した結果，1 因子 3 項目となった（表 4-17）。この因子の内的整合性を示す Cronbach の α 係数は.73 であり，十分な信頼性が認められた。各項目に対して「まったく思わない（1 点）」から「とても思う（4 点）」の 4 段階評定で回答を求めて単純加算した。得点可能範囲は 3 点から 12 点までであり，得点が高いほど他の入居者に対する不信感が強いことを示す。なお，この尺度の生成にあたっては，統計に習熟した研究者 1 名から複数回レビューを受けた。また，質問項目を作成する段階で，公営住宅における住民生活の実態や実践感覚との整合性を図るため，先掲したコミュニティソーシャルワーカーとこの地区を担当する介護支援専門員の計 2 名によるレビューを受けている。

4）その他

このほかに用いた変数は，年齢，性別，健康状態，暮らし向き，就労である。健康状

態については，「健康である（1 点）」から「健康ではない（4 点）」の 4 件法でたずねた。暮らし向きも同様に「余裕がある（1 点）」から「苦しい（4 点）」の 4 件法でたずねている。就労については，正規・非正規を問わず，被雇用者，自営業者，家族従事者は「就労あり」，無職，専業主婦，学生は「就労なし」としてカテゴリー化した。

表 4-17　他の入居者に対する不信感の因子分析（最尤法，プロマックス回転）

	M	*SD*	因子負荷量
Ⅰ．他の入居者に対する不信感（α=0.73）			
1 この団地には，自分とほかの住民とを比べたがる人がいる。	2.30	0.91	0.64
2 この団地は，うわさ話が広まりやすい。	2.74	0.87	0.97
3 団地の同じ棟に，よくトラブルになる困った人がいる。	2.15	0.98	0.49

（5）倫理的配慮

調査にあたっては，無記名で行うために個人が特定されないこと，調査への協力は任意であり協力しなくても自身の不利にはならないこと，回答をもって調査への協力に同意したものと判断することを調査票に明記した．なお，本調査は，大分大学大学院福祉社会科学研究科倫理審査委員会の審査において，倫理上の問題がないことが認められている．

３．調査結果①―分析対象者の特徴

分析対象者の概略を表 4-18 に示した。平均年齢は 75.8 歳（標準偏差＝10.30）であり，都営 A 団地が極端な高齢化という公営住宅の典型的な状況にあることを示唆している。平均 37.7 年（標準偏差＝15.48）という居住年数からは，長期間にわたって住み続ける住民の存在が高齢化を押し上げる一因になっていることがうかがえる。

健康状態について,「どちらかというと健康ではない」は 28.8%,「健康ではない」は 13.2%と，合計で約 4 割以上の入居者が健康状態に多少なりとも問題を抱えていることをうかがわせる。これに対し，暮らし向きについては，「どちらかというと苦しい」が 49.4%，「苦しい」が 23.5%であり，合計で 7 割以上の人が，暮らし向きに余裕がないと認識していることがわかる。

表 4-18 分析対象者の概略（欠損値は除く）

		n	%
性別	男性	67	26.0%
	女性	191	74.0%
健康状態	健康である	31	12.4%
	どちらかというと健康である	114	45.6%
	どちらかというと健康ではない	72	28.8%
	健康ではない	33	13.2%
暮らし向き	余裕がある	5	2.0%
	どちらかというと余裕がある	63	25.1%
	どちらかというと苦しい	124	49.4%
	苦しい	59	23.5%
就労	就労あり	74	28.9%
	就労なし	182	71.1%
			平均値±標準偏差
年齢			75.75±10.30
居住年数			37.73±15.48
地域社会に対する意識（積極性）			15.35±3.66
地域社会に対する意識（協同志向）			16.05±3.59
他の入居者に対する不信感			7.11±2.22

４．調査結果②一他の入居者に対する不信感

分析の結果，地域社会に対する意識の平均得点は 7.11 点，標準偏差は 2.22 であった。

表 4-19 は，この尺度を構成する各項目に対する回答状況をみたものである。このうち，「この団地には，自分とほかの住民とを比べたがる人がいる」という項目に「とても思う」「やや思う」と回答した人の割合は合計で 36.8%，「団地の同じ棟に，よくトラブルになる困った人がいる」は合計で 30.3%であり，いずれも 3 割を上回っている。この尺度は本調査ではじめて使用したものであるため，比較するデータがないものの，これらの結果は，近隣関係に何らかの不満を持つ入居者が少なからず存在することを示唆するものと考えられる。

「この団地は，うわさ話が広まりやすい」という項目をみると，「とても思う」は 22.2%，「やや思う」は 33.9%であり，両者の合計は 56.1%と 5 割を超えている。一方，「まったく思わない」はわずか 8.4%と 1 割にも満たなかった。この結果は，小澤（1993）が指摘するようにうわさ話が「蔓延」しているとまではいいがたいものの，入居者の間にうわさ

話が多少なりとも飛び交っており，そうした状況を多くの入居者が認識していることを示唆するものと考えられる。

表 4-19 「他の入居者に対する不信感」尺度の各項目（欠損値は除く）

	とても思う	やや思う	あまり思わない	まったく思わない
この団地には，自分とほかの住民とを比べたがる人がいる	20 (8.7%)	65 (28.1%)	101 (43.7%)	45 (19.5%)
この団地は，うわさ話が広まりやすい	53 (22.2%)	81 (33.9%)	85 (35.6%)	20 (8.4%)
団地の同じ棟に，よくトラブルになる困った人がいる	31 (13.2%)	40 (17.1%)	97 (41.5%)	66 (28.2%)

５．調査結果③ー自治会活動への参加頻度およびそれを規定する要因

表 4-20 は，自治会活動への参加頻度を尋ねた質問への回答を集計したものである。「ほとんど参加しない」と回答した人がもっとも多く，37.3%と 4 割近くを占めている。「あまり参加していない」を回答した人も 23.7%であり，合計で 61.0%と 6 割以上の人が自治会活動に消極的な姿勢を保持していることがうかがわれる。これに対し,「よく参加している」と回答した人はわずか 13.7%にとどまっている。

繰り返し述べているように，一般に大規模公営住宅団地では入居者のみからなる団地自治会が組織化されている。そして，入居に際して住宅管理者から加入を求められるため，大半の自治会は加入率が 100%になっている。本調査の対象となった都営 A 団地もすべての入居者が加入しているが，本調査の結果は，自治会活動に参加しているのは，全体のごく一部の入居者に過ぎないことを示唆している。特に「よく参加している」人が 13.7%にとどまっているという結果は，自治会活動の負担が一部の入居者に集中していることがうかがわれる。

表 4-20 自治会活動への参加頻度（欠損値は除く）

	よく参加している	どきどき参加している	あまり参加していない	ほとんど参加していない
自治会活動への参加	34 (13.7%)	63 (25.3%)	59 (23.7%)	93 (37.3%)

次に，自治会活動への参加頻度を従属変数とする階層的重回帰分析を行った。分析に先立ち，独立変数の多重共線性を診断するために分散拡大係数（VIF）を求めたところ，いずれのステップにおいてもすべての変数が 2 未満であり，多重共線性は認められなかった。階層的重回帰分析の結果，ステップ 1 からステップ 2 における決定係数（R^2）の変化量が有意であった（表 4-21）。このことは，ステップ 1 の諸独立変数に主観的な意識を追加することにより，説明力が有意に上昇したことを意味している。また，主観的な意識として投入した個々の変数に注目すると，いずれも β が有意であり，得点が高い人ほど自治会活動へ頻繁に参加する傾向がみられた。この結果は，地域社会に対する意識が高い人ほど，また，他の入居者に対する不信感が強い人ほど，自治会活動に頻繁に参加する傾向があることを示している。

表 4-21　階層的重回帰分析結果

	Step 1		Step 2	
	β		β	
年齢	.127		.147	
性別	.112		.150	*
健康状態	-.190	*	-.123	
暮らし向き	-.193	**	-.190	**
就労	-.167		-.163	*
地域社会に対する意識（積極性）			.160	*
地域社会に対する意識（協同志向）			.326	***
他の入居者に対する不信感			.191	**
adjR^2	.103	***	.295	***
ΔR^2			.198	***

***:p<.001 **:p<.01 *:p<.05

６．調査結果④―自治会活動に参加しない入居者の類型化

次に，自治会活動に参加していない入居者を類型化することを目的としてクラスター分析を行った結果，不参加者は 4 クラスターに分かれた（表 4-22）。第 1 クラスターは全員が健康上の問題を理由として挙げた「健康問題型」である。第 2 クラスターの「交流忌避型」に分類された人びとは，そもそも人づきあいをわずらわしいと感じている人が 7 割を占め，「一緒に参加する友人がいない」人も 3 割以上いた。第 3 クラスターは，時間のなさを不参加の理由とする「多忙型」である。第 4 クラスターの「活動無関心型」は，全員が活動に興味がないことを不参加の理由に挙げていた。

表 4-22　不参加類型別の不参加理由の選択状況

不参加類型（クラスター）	n	%	不参加理由の選択状況（%）				
			時間がない	活動に興味がない	体調が悪い	人づきあいがわずらわしい	一緒に参加する友人なし
健康問題型	28	21.5	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
交流忌避型	40	30.8	10.0	22.5	15.0	70.0	37.5
多忙型	41	31.5	100.0	0.0	14.6	0.0	12.2
活動無関心型	21	16.2	28.6	100.0	0.0	0.0	0.0

注：下線部は各類型の 30%以上が選択した理由

その後，参加者および各群間の比較について一元配置分散分析を行った結果，性別以外のすべての変数において，有意な差が認められた（表 4-23）。また，Tukey 法による多重比較を行った結果，水準間で有意な差が多数認められた。これらの結果は，自治会活動に参加しない入居者は，異なる特徴をもつ多様な人びとによって構成されることを示している。たとえば，「多忙型」は参加者よりも若く，就労している者の割合が高い。また，「活動無関心型」は，4 類型のなかで唯一，参加者との間で地域社会に対する意識（協同志向）に有意な差がみられなかった。このことは，この類型の人びとが，地域活動に一定の関心があるにもかかわらず，自治会活動については参加を敬遠していることを示している。

表 4-23　一元配置分散分析および多重比較結果

	参加者		CL1(健康問題型)		CL2(交流忌避型)		CL3(多忙型)		CL4(活動無関心型)				
	M	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*	*F*		クラスター間比較
年齢	76.98	8.17	82.00	8.52	75.59	10.14	67.18	12.92	72.38	9.45	11.61	***	CL3<参加者，CL3<CL1,CL4<CL1，CL2<CL3,
性別	0.27	0.45	0.43	0.50	0.26	0.44	0.27	0.45	0.00	0.00	1.03		
健康状態	2.22	0.82	3.43	0.79	2.58	0.76	2.08	0.76	2.57	0.75	15.37	***	参加者<CL1，CL2<CL1，CL3<CL1，CL4<CL1，CL3<CL2
暮らし向き	2.80	0.80	2.82	0.77	3.26	0.55	3.00	0.75	3.10	0.70	3.14	*	参加者<CL2
就労	0.21	0.41	0.04	0.19	0.15	0.37	0.78	0.42	0.40	0.50	21.40	***	参加者<CL3, CL1<CL3, CL1<CL4, CL2<CL3, CL4<CL3
地域社会に対する意識（積極性）	16.55	3.51	15.10	2.17	14.03	3.85	14.84	3.59	13.55	3.33	5.33	***	CL2<参加者，CL4<参加者
地域社会に対する意識（協同志向）	17.72	3.15	15.37	2.31	13.86	3.49	15.65	3.44	15.71	3.27	10.08	***	CL1<参加者，CL2<参加者，CL3<参加者
他の入居者に対する不信感	7.16	2.29	6.17	1.83	7.03	2.13	7.54	2.21	8.33	2.22	3.03	*	CL4<CL1

***:$p<.001$ **:$p<.01$ *:$p<.05$

７．考察―地域福祉活動の組織化に向けた課題

（１）自らの意志による自治会活動への不参加

先行研究は，公営住宅団地の自治会が停滞する要因として入居者の高齢化を挙げていたが，本調査の結果は，こうした知見と合致するものではない。なぜなら，階層的重回帰分析において，年齢と自治会活動への参加頻度との間に有意な差はみられなかったためである。また，クラスター分析の結果，自治会活動への参加頻度が低い入居者は 4 つに類型化されたが，このうち「多忙型」は参加者よりも有意に若く，それ以外の 3 類型は年齢について参加者との間に有意な差はみられなかった。これらの結果をみる限り，入居者の高齢化が自治会活動の停滞をもたらす決定的な要因になっているとはいいがたい。

むしろ，本調査の結果が示していることは，入居者の主観的な意識が自治会活動への参加頻度に影響を及ぼしているということである。階層的重回帰分析において，ステップ 1 からステップ 2 における決定係数（R^2）の変化量が有意であったことは，自治会活動への参加頻度を説明するうえで，主観的な意識が有効性を持つことを意味している。また，クラスター分析の結果も，自治会に参加しない人びとは，年齢の高さによって画一的に特徴づけられるわけではなく，それぞれ異なる特徴を持つ 4 類型に分類できることを示している。そのなかには，自治会に参加する時間が乏しい「多忙型」や労力の提供が困難な「健康問題型」だけでなく，「交流忌避型」や「活動無関心型」も含まれていた。後者の 2 類型は，自らの意志で参加を見合わせている人びとと考えられる。

自治会が停滞する原因を高齢化という入居者の年齢に帰結させている限り，自治会を批判的に検討する視点を獲得することは難しい。しかし，本調査の結果は，不参加者のなかには現実的な制約がないにもかかわらず，自治会への参加に消極的な入居者が存在することを示している。特に「活動無関心型」の人びとは，潜在的には地域活動に一定の関心があるにもかかわらず，自治会の活動内容に関心が持てないために，参加に消極的な姿勢を取っていると考えられる。つまり，この結果は，少なくとも一部の入居者にとって，自治会の活動内容が地域活動に対するニーズに合致していないことを示唆している。

したがって，自治会活動が停滞している公営住宅で住民組織化を行う専門職は，自治会活動に無関心な入居者の視点に立ち，自治会の活動内容を批判的に検討することが求められる。そして，こうした人びとが地域活動への参加を望むならば，必要に応じて自治会役員へ活動内容の改善を助言したり，自治会とは異なる組織化の方法を検討したりするなど，地域活動に参加するための道筋を確保していく必要がある。逆にいえば，自治会活動への参加を敬遠している入居者を捉える視点を欠いたまま，住民組織化の方法として既存の自治会の活動内容を自明としている限り，入居者のニーズに即した組織化を進めるための新たな展望を見出すことは難しいと考えられる。

（２）「自己防衛」としての自治会活動への参加

階層的重回帰分析のステップ 2 で投入した 3 変数を個々にみると，いずれも自治会活動への参加頻度に有意な影響を及ぼしている。このうち，地域社会に対する意識（積極性，協同志向）が高い者ほど自治会へ頻繁に参加しているという結果は，常識に合致する傾向であるといえる。これに対し，他の入居者に対する不信感については，一般的に予想されることとはまったく逆の結果となり，不信感が強い人ほど自治会へ頻繁に参加する傾

向がみられた。

この結果を考察することは容易ではないが，ここでは以下のような解釈を提示したい。繰り返しになるが，もともと公営住宅の入居者は互いの差異に敏感になりやすく，実際に本調査の対象となった都営 A 団地においても，こうした傾向が噂やいじめ，嫌がらせといった形で顕在化していた[14]。一方，自治会活動は全世帯の参加を原則とするものが多いため，参加しない入居者は，周囲より本来果たすべき義務を怠っているとみなされかねない。このため，他の入居者に対する不信感が強い者ほど，周囲から批判の対象にされることを避けるために，自治会活動への参加を戦略的に選択しているのではないだろうか[15]。こういう解釈が妥当性を持つならば，自治会活動への参加には，互いの差異に敏感な近隣関係において，他の入居者による敵対的な行動から身を守るための，いわば「自己防衛」としての側面があることになる。

こうした解釈に対しては，自治会活動に参加することで，他の入居者に対する不信感が増幅するという逆の因果関係があるのではないかという反論があるかもしれない。たしかに，自治会活動は，全世帯を対象とするものが多いため，たとえば入居者のなかに関係性の悪い者がいても避けようがないなど，個人のネットワークとは関係のない集団での共同作業を余儀なくされるため，結果として他の入居者に対する不信感が増幅するということもあり得るだろう。しかし，自治会活動への参加には「自己防衛」としての側面があるという解釈を先述したコミュニティソーシャルワーカーに提示したところ，この解釈は氏の現場感覚にも沿うものである旨の回答があった。いずれにしても，ここで重要なことは，おそらく一定の循環性を持ちながら，他の入居者に対する不信感と自治会活動への参加が結びついていることである。

ここでより注目したいのは，「自己防衛」のために自治会活動に参加する者が大勢を占めるようになると，自治会の住民組織化としての意義が形骸化することが懸念されることである。地域福祉ではかねてより，住民組織化の目的は，互いを共に生きる存在として認め合う「同一性の感情」を醸成することで，コミュニティの形成に寄与することにある，という理解が示されてきた（岡村 1974：川島 2011）[16]。そして，この「同一性の感情」を育むための基盤の一つとなるのが，集団の間に価値観が共有されていることである（岡村 1974：22–23）。一方，「自己防衛」として自治会活動へ参加する場合，参加の目的はあくまで他の入居者からの批判を避けることにあるため，当人は必ずしも自治会活動に価値を見出しているわけではない。むしろ，他の入居者に対する不信感を抱えたままであれば，トラブルを避けるために最小限の形式的な参加になりやすく，「同一性の感情」は芽生えにくいと考えられる。このように，他の入居者に対する不信感が強い人ほど自治会へ参加する傾向があるという結果は，自治会を通じた住民組織化がいかなる場合もコミュニティの形成につながるわけではないことを示唆している。つまり，この結果は，大規模公営住宅団地で住民組織化を進めるにあたり，自治会の活性化を志向するアプローチの限界を示すものといえる。

もちろん，こうした結果をもとに，自治会の存在意義を否定してしまうことは正しくないだろう。複数の先行研究が明らかにしてきたように，入居者ら努力や創意工夫に基づいて先駆的な取り組みを行っている団地自治会があることは疑いない。また，活動が停滞しているようにみえる団地自治会においても，一部の入居者は，自らの意志で率先してお

り，そのことで社会参加を果たしていることも十分に考えられる。また，公的機関が今後も自治会の存在を前提とした住宅管理を行っていくならば，共益費の徴収や共用部分の管理などの業務は引き続き自治会が引き受けざるを得ず，自治会が存在しない公営住宅を想定することは現実的ではない。さらに，スティグマを付与された空間では，住民の組織化が重要な課題になるという知見を想起すると，ほぼすべての世帯が参加する団体が組織化されていることの意義は大きい。

したがって重要なことは，自治会のこうした意義を踏まえつつ，自治会を通じた住民組織化がいかなる場合もコミュニティの形成につながるわけではないという理解に基づき，対策を講じることである。第二章でみたイギリスの先行研究の知見を改めて想起すると，組織化を入居者の自助努力に委ねるには限界があるため，専門職による専門的支援（コミュニティワーク）を展開するための体制を整備する必要があると考えられる（永田2011）。実際，日本でも，最近はコミュニティソーシャルワーカーなど地域支援を行う専門職の配置が全国的に進んでいることもあり，大規模公営住宅団地の入居者が専門職の支援のもとで組織化され，新しい活動を展開し始めている。こうした活動のなかには，数は多くないものの，周辺住民が活動の担い手や利用者として加わり，入居者との交流が生み出されている事例もある。次章では，こうした事例の一つとして，東京都調布市の大規模公営住宅団地で展開されているサロン活動を取り上げ，公営住宅団地の入居者と周辺住民の交流を促進する小地域福祉活動を組織化するための地域支援の条件を検討する。

第四節　小括

本章では，大規模公営住宅団地における入居者の地域生活の実態に関する調査研究を行った。まず第一節では，大規模公営住宅団地で社会的孤立が幅広い年代に発現している可能性があるにもかかわらず，その実態はいまだ十分に明らかになっていないことから，論者も設計・分析に深く関与した東京都内の 3 つの大規模集合住宅団地の入居者を対象とする調査研究のデータを用い，大規模公営住宅団地における社会的孤立の実態を分析した。分析の結果，社会的孤立が幅広い年齢層で発現していること，公営住宅は他の団地よりも社会的孤立の発現率が高いこと，公営住宅では地域行事への参加が必ずしも社会的孤立の予防・解消につながっていないことが明らかになった。これらの結果は，公営住宅団地において幅広い世代を対象に社会的孤立の予防・解消に向けた支援を重点的に実施する必要があることを示すものである。具体的には，地域の誰もが気軽に立ち寄れるような場を設け，新たな人間関係をつくっていくような機会を提供していくことが求められる。ただし，こうした居場所づくりの活動を展開してくためには，そうした活動を実施する推進組織の整備が必要になる。特に地域活動の担い手が不足しがちとされる大規模公営住宅団地では，いかにして推進組織の構成員を確保するかが重要な課題になる。

そこで，第二節では，大規模公営住宅団地で地域活動の担い手を確保するための基礎的な知見を得ることを目的に，東日本某所の大規模公営住宅団地で実施した調査データを用いて入居者の地域社会に対する意識を分析した。分析の結果，自治会に関する負担を引き受けることや地域社会そのものを好意的に捉えている入居者は比較的少数であること，現に社会的孤立の状態にある人は地域社会に対する意識が低いこと，地域社会に対する意識が低い傾向にある公営住宅団地の入居者の中にも，外国人のように意識が高い集団と，生活保護世帯や母子世帯など意識が低い集団が混在していることが明らかになった。このような状況を踏まえれば，負担の公平性を重視する観点から，入居者全体に向かって地域活動の担い手となるよう呼びかけることは，入居者間の対立や排除を顕在化させる場合すら予測され，実効性があるとは考えにくい。このようななか，考えられる一つの方向性として，すべての入居者を地域活動の担い手として想定するのではなく，顕在的・潜在的な意欲のある人びとに対象を限定して推進組織の担い手として組織化することである。本研究の関心からすると，そうした担い手の掘り起こしをする際は，公営住宅団地の入居者のみならず，周辺住民も視野に入れて行うことが求められる。

第三節では，推進組織の構成員の確保に関する考察を広げるために，これまで大規模公営住宅団地における地域活動の中心的な主体とされてきた自治会に着目した。行政の関与が強い自治会は形骸化する危険性を持つという前章の知見を受け，実際に自治会活動が停滞している大規模公営住宅団で実施した調査データを用いて入居者の自治会活動への参加状況を規定する要因を分析した。分析の結果，現実的な制約がないにもかかわらず，自治会活動に参加していない人びとが多く存在すること，一般的に予想されることとは異なり，他の入居者に対する不信感が強い者ほど自治会活動へ頻繁に参加していることが明らかになった。一部の入居者にとって自治会の活動内容がニーズに合致していないのであれば，自治会の活動内容を批判的に検討した上で，自治会とは異なる組織化の方法を検討したりするなど，潜在的な意欲のある入居者が地域活動に参加するための道筋を確保していく必要がある。また，本調査が示唆するように，他の入居者による敵対的な行動を避ける

ことが自治会活動への参加の動機になっているならば，「同一性の感情」の醸成やコミュニティの形成は困難なものとなり，そこから居場所づくりなどの新たな活動が生まれることも考えにくい。このように，組織化を入居者の自助努力に委ねるには限界があることを踏まえると，諸外国のように組織化に向けた専門的支援（コミュニティワーク）を展開する体制の整備が求められる。最近はコミュニティソーシャルワーカーなど地域支援を行う専門職の配置が全国的に進んでいることもあり，大規模公営住宅団地の入居者が専門職の支援のもとで組織化され，一部で社会的孤立の予防・解消に向けた活動が展開され始めている。次章では，こうした事例の一つとして，東京都調布市の大規模公営住宅団地で展開されているサロン活動を取り上げ，公営住宅団地の入居者と周辺住民の交流を促進する地域支援のあり方を検討する。

注

1) UR 都市機構賃貸住宅において，単身の入居者が誰にも看取られることなく死亡したケース（自殺や他殺を除く）は，1999（平成 11）年度の 207 人から 2008（平成 20）年度には 613 人と，9 年間で約 3 倍に増加している（内閣府 2010）。
2) 斉藤ら（2010）は，「高齢者の社会的ネットワークやサポートに関する研究」は数多いのに対し，「それらが一定以上に乏しい状態である社会的孤立に関する実証的な研究」の蓄積は乏しいと指摘している（同上：786）。
3) ワーカーの言によれば，この公営住宅団地は「県内でもっとも有名な団地」であり，周囲から「特殊な目」で見られているという。こうしたことから，この団地がスティグマを負わされている可能性もあると考え，調査対象地域が特定されないよう自治体等の名称を非公表とした。
4) この地域の住民に日常的に関わる福祉専門職の話を総合すると，C 団地のなかには地域福祉活動に熱心に取り組もうとする住民がいるものの，なかなか周囲の賛同が得られず，組織的な活動が展開されるには至っていない。
5) 田中ら（1978）が作成した尺度は本来，本文中に示した 4 項目に「地域の生活環境をよくするための公共施設の建設計画がある場合，自分の所有地や建物の供出にはできるだけ協力したい」を加えた 5 項目から構成されるものである。しかし，回答者が土地や建物を所有しているという前提は本調査の対象者の実態にそぐわないと考え，本調査はこの項目を除外した。なお，岡本（2012）も当該尺度を用いるにあたってこの項目を除外している。
6) 生活保護を受給してホームレス状態を脱却した人は，地域社会からさまざまなルールを守ることを要求されるものの，地域生活の経験が乏しいために対処することができず，部屋に閉じこもりがちになる場合があることが指摘されている（天田 2012：184）。
7) たとえば，都営住宅の『住まいのしおり』には，「都営住宅に入居されるみなさんは，自治会等に加入し，住みよい団地づくりに努めてください」と記されている。
8) 都市社会学の先行研究も，自治会活動が停滞する主要な要因を構成員の高齢化に見出

してきた。高齢者層を中心とする自治会は，運営基盤が脆弱化して問題解決能力を喪失するという理解である（奥田 1985：金子 1990）。

9) 公営住宅への高齢者の集中は，単なる全国的な高齢化の反映ではなく，狭小な住戸面積に起因している（本間 2009）。一般に公営住宅は 1DK や 2DK などの間取りが多いため，子どもが成人すると転出を余儀なくされる。このため，高度経済成長期に建設された多くの公営住宅で，現在，建設当初に入居した親世代が一斉に高齢化している。

10) 住宅の老朽化した外観は，当該地域のイメージを悪化させ，しばしばコミュニティの形成に悪影響をもたらすことが知られている（Paugam=2016）。

11) 自治会の機能は，祭礼や運動会など構成員の親睦を図る機能と，防災訓練や街灯の管理など生活上の便益を目的とする機能とに分類される（近江 1984：105）。もっとも，個々の活動は二つの機能を横断するものが多く，必ずしも両者を厳密に区別できるわけではない。たとえば，清掃活動は，環境の美化という共通の利益を追求する活動でありながら，共同作業を通じて相互の親睦や結束を深める側面もあわせ持っている。

12) このように，ターゲットとなる大きな集団を複数の下位集団に分類する技法は，地域支援のみならず，さまざまな領域で住民の行動変容を促す方策を検討する際に用いられている。たとえば，小林・矢冨（2003）は，老人福祉センターを利用していない者を一律に利用促進のターゲットにすることは実効性が乏しいという理解に基づき，非利用の理由に応じて類型化を行った上で，類型別にニーズの有無や介入の方法を検討している。

13) この質問項目を作成するにあたっては，大阪府社会福祉協議会（2012）を参考にした。

14) 論者が本調査に先立つ 2017（平成 29）年 9 月，この地区を担当する社会福祉協議会の地域福祉コーディネーター（コミュニティソーシャルワーカー）にインタビュー調査を実施したところ，以下の発言が聞かれた。「お互いのことみんなよく知ってるけど，マイナスな関心というか。噂，いじめ，嫌がらせがもう顕著に出るんですよね」。これと同じようなことは， 2020（令和 2）年 1 月にこの団地の自治会長にインタビュー調査を行った際も指摘されていた。「嫌がらせなんてもうすごいよ。本当にとことんまでやるから。もう毎週何とかしてくれって（苦情が）何かしら来る。いちいち対応してたらこっちの身が持たないよ」。

15) 分析結果は省略するが，老人会や趣味のサークルなど他の地域活動について同様の分析を行ったところ，いずれも他の入居者に対する不信感との間に有意な関連は認められなかった。

16) 岡村重夫は，住民組織化など住民参加の場をつくることが「同一性の感情」を醸成するとし，「『同一性の感情』を共有することが，『コミュニティづくり』である」と明言している（岡村 1974：24）。

第五章　地域に開かれたサロンの「福祉コミュニティ」化

前章では，量的調査の結果を踏まえ，すべての入居者を活動の担い手として想定する団地自治会を通じた組織化がいかなる場合もコミュニティの形成につながるわけではないため，専門的支援を展開するための体制の整備が必要になることを指摘した。そこで本章では，専門職（コミュニティソーシャルワーカー）の支援によって組織化されたボランティア・グループが運営する東京都調布市の都営 X 団地の小地域福祉活動（サロン）を取り上げ，大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造する地域支援のありようを考察する。論者は，このサロン活動が他の大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造するにあたって目指すべき何らかの方向性を示していると考えている。このことを検討する前に，まずはサロンが組織化された経緯を分析する。

第一節　大規模公営住宅団地の入居者と周辺住民が交流する場の創出

１．調査の背景と目的

都営 X 団地のサロン活動が立ち上げられた経緯に関してまず注目したいのは，このサロンがボランティア・グループによって運営されている点である。前章でみたように，公営住宅団地は UR 都市機構団地など他の団地と比べ，社会的に孤立した状態に置かれた入居者が多い傾向がある。CITRA（2007）によると，社会的孤立の予防・解消に効果的な介入には，直接的な交流の場を設けたり，近隣住民からメンバーを募ったりするといった特徴がみられる。すでにみたように，地域福祉では，こうした住民同士の直接的な交流を促進するため，かねてよりが推進されてきた。具体的には，当事者や地域住民の組織化，ふれあい・いきいきサロンや小地域ネットワーク活動などである。小地域福祉活動に関する先行研究によると，住民の交流を志向するプログラムを展開するためには，「推進組織の整備」が重要になるが，これには推進組織の設置だけでなく，個人参加の仕組みや拠点の整備など組織体制の強化も含まれる（榊原ら 2017）。前節でみたように，団地自治会を通じた組織化がいかなる場合もコミュニティの形成につながるわけではなく，また多くの団地で自治会の活動が停滞している現状を踏まえれば，公営住宅団地でも，人的資源や物的資源の確保によって組織体制を強化することが重要な課題になると考えられる。このようななか，都営 X 団地のサロン活動では，専門職によって自治会とは異なるボランティア・グループが新たに組織化された点に特徴がある。

また，周辺住民がこのボランティア・グループに参加したり，利用者としてサロンに立ち寄ったりし，入居者との間に一定の交流がみられることも，このサロンの大きな特徴となっている。繰り返し述べてきたように，大規模公営住宅団地は，周辺地域と比較して極端に進む高齢化，所得階層の相違，空間的な異質性といった要因により，入居者が周辺地域から孤立しやすい。このようにある地域の中に周囲から隔絶された空間が存在する状況は，2016（平成 28）年に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」が掲げる地域共生社会の実現という観点からも，改善される必要があるだろう。公営住宅団地に関する先行研究においても，周辺地域との関連性が生まれるような事業を実施する必要性が指摘されている（仁科・呉 2013 ; 岩崎 2018）。しかしながら，入居者と周辺住民の交流を実現するための具体的な方策を論考した研究はほとんどない。すでに大規模災害の避難所について

は，被災住民と地元住民との交流を分析した研究（新家・山口 2016；吉原 2013）があるが，公営住宅団地においてもこうした研究の蓄積が求められていると考えられる。

本調査は，以上の課題を踏まえ，大規模公営住宅団地の入居者と周辺住民とが交流するサロン活動として，東京都調布市 Y 地区の都営 X 団地を拠点に展開されるサロン活動に着目し，大規模公営住宅団地の入居者と周辺住民とが交流するサロン活動の成立要因を，推進組織の整備に着目して考察することを目的とする。

２．調査の対象と方法

（１）対象

１）都営 X 団地の概要

都営 X 団地は総戸数が 1,300 を超える大規模公営住宅団地であり，10 階もしくは 11 階建ての団地から構成される。1970 年代後半以降に入居が開始され，すべての棟が築 35 年を超えている。間取りは 2DK もしくは 3DK であり，住戸面積は 45 ㎡以上 56 ㎡未満である。各棟にはエレベーターが設置されており，1 階には集会室がある。周囲の土地は平坦であり，大型のスーパーマーケットや飲食店が点在しているため，日用品の購入等は徒歩圏内で済ませることができる。また，最寄り駅までは徒歩で約 10 分，そこから都心までは電車で約 30 分と交通の便もよい。立地条件が悪い公営住宅団地には，そのことを問題としないほど生活が不安定な層が集積しやすいが（岩田・平野 1986），都営 X 団地にはこうした指摘は当てはまらないと考えられる。

大規模公営住宅団地の実態は多様であるため，そこで展開される事例を分析するにあたっては，当該団地の概要を考慮に入れる必要があるだろう。結論を先に述べると，入居者同士の関係性や周辺住民との交流について，都営 X 団地は大規模公営住宅団地一般に共通する特徴を備えていると考えられる。たとえば，築 35 年以上が経って入居者の高齢化が進むにつれ，自治会の活動をはじめとする住民同士の交流が難しくなってきている[1) 2)]。また，独特の景観のために周囲との差異が際立っており，本調査が取り上げるサロン活動のほかには周辺地域との交流がほとんどみられない[3)]。公営住宅団地の入居者と周辺住民とが交流する事例を分析した研究がきわめて乏しい現状を鑑みても，大規模公営住宅団地に共通する課題を多く抱えつつ，周辺住民との交流を実現している都営 X 団地の小地域福祉活動に着目し，その成立要因を明らかにすることには意義があると考えられる。

２）サロン活動の概要

本調査で取り上げるサロンは，都営 X 団地のある棟の集会室前のスペース（雨天時等は集会室）を会場として，毎月 2 回，午前 10 時から 12 時まで開催されている。サロンを創設した際，推進組織は周辺住民 1 名を含む計 5 名によって構成されていたが，その後，3 名の周辺住民が加わったため，現在は団地の入居者 4 名，周辺住民 4 名の計 8 名によって構成されている。これらのボランティアを調布市社会福祉協議会の地域福祉コーディネーターS が同社協のサロン開設・運営の支援事業を活用して支援している[4) 5)]。活動が開始されたのは 2016（平成 28）年 9 月からであるが，それ以来，毎月 2 回欠かさず実

施されており，毎回 30 名以上の利用者がいることから，安定的に運営されていると考えられる。

プログラムの内容は，住民交流志向の小地域福祉活動に典型的な利用者同士の談笑である。利用者は高齢者がもっとも多く，ほかにも障害者や子育て中の母親などが利用している。1 回につき平均約 40 名が利用し，そのうち 2 割ほどが周辺住民である。論者が参与観察をした際，入居者と周辺住民とが談笑したり合唱したりして交流する場面が多くみられた。また，次章で詳述するように，周辺住民のボランティがサロンを利用する入居者と顔見知りになり，道ですれ違ったときに立ち話をするなど，サロン以外の場に交流が拡大している様子もうかがえた。

（2）調査方法

調査の方法は，インタビュー調査および参与観察である。具体的には，2017（平成 29）年 2 月，3 月，8 月および 2018（平成 30）年 3 月の 4 回にわたって参与観察を行うとともに，サロン終了後にボランティア 7 名（A, B, C, D, E, F, G），さらに，この活動を準備段階から現在まで一貫して支援している地域福祉コーディネーター1 名（S）の計 8 名を対象に，半構造化されたインタビュー調査を実施した。インタビューでは，入居者と周辺住民が交流する小地域福祉活動が成立する過程で，どのように推進組織が整備されていったのかを明らかにするため，推進組織が発足した経緯，推進組織に加わった動機，周辺住民の利用を促すために工夫したことを尋ねた。被調査者の属性は表 1 のとおりである。A, B, C, D, E の 5 名はこの活動が開始された時から参加しており，F, G の 2 名は後に加わった。インタビューは 1 名ずつ，都営 X 団地の集会室もしくは調布市社会福祉協議会で行われた。インタビュー調査の平均時間は約 60 分であった。

得られたインタビュー内容は逐語的に書き起こし，理論的コード化（Flick＝2002：220-31）の手法を用いて分析した。具体的には，逐語的に書き起こしたインタビューデータをオープンコード化，軸足コード化，選択的コード化の順に概念を集束させていき，最終的にコアカテゴリーを生成した。概念がそれぞれ集束された段階で，概念ごとの相関関係を考え，ストーリーとしてまとめていくようにした。分析結果については，S に提示し，事実関係や S の認識との間に齟齬が生じていないかを確認した。

（3）倫理的配慮

いずれのインタビューも，本調査を通して得た個人情報を本調査の目的以外には使用しないこと，また調査結果を公表する際は個人が特定されないよう配慮することを説明した後に実施した。インタビューにおいては，対象者の同意の上で会話の内容を IC レコーダーに録音した。それぞれの調査結果を論者名義の学術論文に使用することについて，調布市社会福祉協議会から承諾を得た。

表 5-1　インタビュー対象者の属性

ID	年齢	性別	住居	地域での役職	インタビュー実施時期			
					2017 年 2 月	2017 年 3 月	2017 年 8 月	2018 年 3 月
A	60 代	女性	都営 X 団地	自治会連合会会長 民生委員	○		○	
B	60 代	女性	都営 X 団地	民生委員		○		
C	60 代	女性	都営 X 団地				○	
D	60 代	女性	都営 X 団地				○	
E	60 代	女性	周辺地域	民生委員		○		○
F	60 代	女性	周辺地域				○	○
G	40 代	男性	周辺地域					○
S	40 代	女性	Y 地区外	地域福祉コーディネーター	○	○		○

３．調査結果―入居者と周辺住民の交流を可能にした要因

インタビューで得られたデータを分析した結果，3 つのコアカテゴリーが生成された（図 1）。第一に，①個別事例を契機とした地域課題への気づき，②話し合いを通じた活動理念の明確化，③周辺住民を団地に受け入れる入居者の態度という 3 つのカテゴリーが抽出され，これらのカテゴリーから「周辺住民と交流する必要性への入居者の理解」というコアカテゴリーを生成した。第二に，①少人数での活動の開始，②自治会とは異なる推進組織，③団地内外の住民の小地域福祉活動に対する関心，④周辺住民の団地との接点という 4 つのカテゴリーが抽出され，これらのカテゴリーから「自発的な参加者のみで構成される小規模な組織」というコアカテゴリーを生成した。第三に，①立ち寄りやすさの重視，②周辺住民を含む多様な人々への利用の呼びかけという 2 つのカテゴリーが抽出され，これらのカテゴリーから「立地条件のいい共同施設の地域開放」というコアカテゴリーを生成した（図 5-1）（表 5-2）。

図 5-1　大規模公営住宅の入居者と周辺住民との交流を促進するサロン活動の成立要因

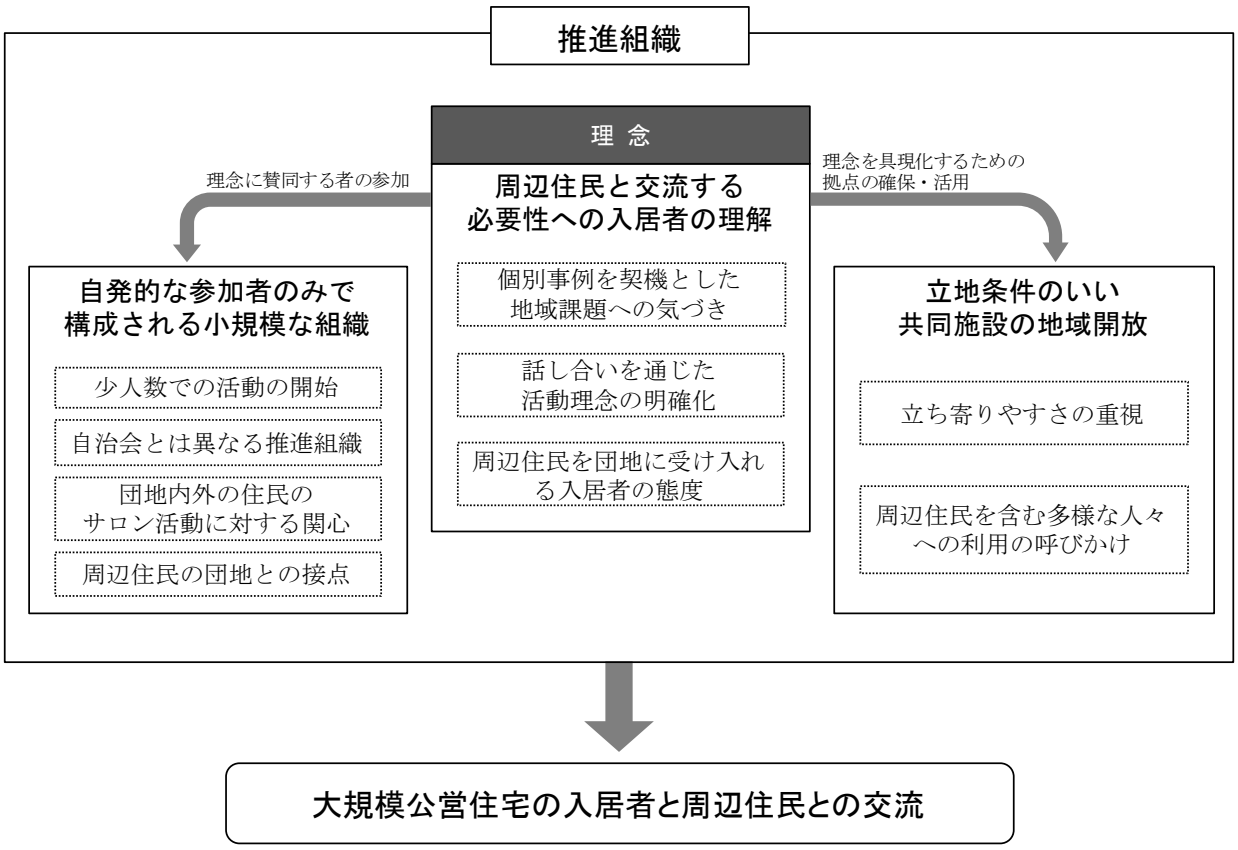


表 5-2　分析ワークシート

コアカテゴリー①　周辺住民と交流する必要性への入居者の理解
概念①　個別事例を契機とした地域課題への気づき ・一応，何か４号棟に，いつも集会所の前に座っているお年寄りの方が，４号棟に住んでいらっしゃる方なんですけれども，それを周りでいろんな人が，その方がいつもそこいるよっていう感じで。１日中ではないんですが，朝何時間。（A） ・ねえ，結構そう来ていて，結構寒い日でもいらしたりとかして。で，何とかしなくちゃ，みんなでしたいねっていうふうなことで。じゃあ，年寄りがちょっと集まれる場所とかをひとり暮らしでしていて，お話しする機会が少ないので，そんなことでも，皆さんで集まれればいいなっていうことで。（A） ・お嬢さんと息子さん，いらっしゃるんですけれども，お嬢さんは朝出ていっちゃうし，息子さんも出ていっちゃって，日中お一人ですね。それで，ずっと外にいたり。で，ちょっと多少認知

（症）が出たり，入っていて。何か，お部屋の番号は分かるんですけれども，階を間違えちゃうんですよね。自分のうちの，どこも同じなので。（A）

・高齢者の方がいつもポツンと座ってるんですね，ベンチに。その方の存在がすごく気になって。誰も周りは話しかけないで，いつもポツンと１人座られていて。（E）

・たまたま集会所の前に，上に住んでる高齢者の方がいつもポツンと座ってるんですね。ベンチに。その方の存在がすごく気になって。誰も周りは話し掛けないで，いつもポツンと１人座られていて。私がこんにちはとあいさつしますと，頭を下げるんですね，その方。もっとこの人ともう少し知り合いになって，どこに住んでいるのかしらと，そういう時，つい民生委員の意識がでまして，大丈夫かしらこういう１人でみたいなことで。そしたらだんだんその方の存在が，その上に住んでいる方で，その方知ってる方もいる。（E）

・周りがみんなその存在を気にして。でも，そのご本人は，少し，今も認知の初期かなんかっていう方で，あんまり人と会話とかされない方なんですね。その時にそのベンチに座られていて。あ，そうだ，もしここでね，この空間に何かこう，人がみんな集まって来れて，みんなでお茶でも飲んだら，みたいなことを私の頭の中をよぎりまして。（E）

・とにかく皆が集まって，地域の人たちが集まって，気楽にコーヒーでもお茶でも飲めるだけでもいいんじゃないかなって思ったんですよ。その１人の女性の方のことを，ここでもう少しお茶飲む場所でもあったら，もっとみんなが集まって，話ができるんじゃないかなって。（E）

・この方（サロンの立ち上げ時に関わったものの，その後来なくなったボランティア）が実は，本当に一番最初につぶやいた方なんですよね。「気になる。いつもベンチにずっと一日中座ってる人がいて。あのおばちゃん，いつもいるのよ」なんていうのをつぶやいていて。「おばちゃんが行ける場所が，ここにあればね」なんて言ってくださった方ですね。（S）

概念②　話し合いを通じた活動理念の明確化

・このサロンでは何をやりたいかっていうことをみんなで。そこはやっぱり私が決めることではないので，脇役に徹して。とにかくそういう話し合いの場をつくろうと。時間がかかってもいいので。バラバラの思いだといずれ空中分解してしまうので，最初の思いの部分を共有するのが大事だなあと。（S）

・自分が活動者じゃないので，やってくださる地域の方がやりたいって思って続けてもらえる人でないと，継続は難しいなっていうのはありましたのでね。（S）

概念③　周辺住民を団地に受け入れる入居者の態度

・もう○○（都営Ｘ団地）だけでっていう行事はないんです。（都営Ｘ団地で）いろいろな催しをするなかで，参加する方が少ないっていうのがいつも（ありました）。お声かけしても，○○（都営Ｘ団地）だけじゃ難しいかなっていうのがあって。（A）

・＜団地外の人と交流することってやっぱり大事ですか？＞大事ですよ，やっぱし。環境でいろいろと人間ってできてきますよね。ああいう方々が，あそこへいらっしゃることも勉強になることだと思うんですよね。（B）

・せっかくなら○○（Ｙ地区）の方にも来てもらったらもっといいのができるんじゃないかなっていうことは（話し合いの中で）出ましたね。（C）

・○○（都営Ｘ団地）だけって限定しちゃうと，（周辺住民は）来れないよねみたいな。（D）

コアカテゴリー②　自発的な参加者のみで構成される小規模な組織

概念①　少人数での活動の開始

・最初から大きくなくても地道にやっていれば，きっとそのうち人が集まってくるだろうし，関心も広がっていくんじゃないかなと思うので。（A）

・最初はちょっと心配だったけど，みんなすぐ顔見知りになって。楽しくなって。このメンバーならできるかなって思えたんです。だから結果的によかったんじゃないかなって。あまり多いと難しいことも出てくるから。（C）

・やりたいって思って続けてもらえる人でないと，継続は難しいなっていうのはありましたのでね。少数精鋭でスタートすれば，あとは皆さんのネットワークもあるし。泯さん今それぞれ自分のお友達に声かけてくださっているので。コアメンバーではないけど，当日に手伝ってくれる方が何人か。（S）

概念②　自治会とは異なる推進組織

・（自治会で）取り組んでいるということではなく。コアになって動いている方も，（自治会の）普通の役員さんでなく，住民の方とかに声掛け（してお願いしています）。（A）

・＜役員の任期は１年ですか？＞毎年基本的には替わるということですね。でも， 80 歳以上の方抜けて，高齢者のできないっていう方を抜くと，今は何かうちにも１フロア 10 世帯なんですね。なので，お二人の方は高齢でやらないので，基本は８年に一度回ってくるという感じですかね。そういう点では，４階はそうなんですけれども，もう４年に一度回ってきちゃうというフロアもあったりして，だから。そのときに，どの役になるかというのが，その中で誰が会長さんになるとか，そういう役割分担があって，その中で役割を決めて１年間やるというような形ですかね，今のところ。＜この活動は自治会ではできなかったと思いますか？＞役員さんがそれほど関心を持っていない方が多分にあると思うので，やっぱり。しかも１年で終わってしまうので，その辺はできないと思いますね。（A）

・自治会は毎年（役員が）替わる所があるので，そうじゃない別組織で継続的に居場所ができたほうがいいなと思ってたんで。自分の中でも自治会に声を掛けるという発想は，あまりなかったですね。（S）

・自治連合会を開催しても出てくる所と，出てこない所があって。会合があっても報告，もしくはたとえば，鳥の糞がすごいよとか，ごみの問題とかいうものはみんな一緒になって考えるんでしょうけど，福祉の部分や交流の部分は（難しい）。（S）

・本当の理想は自治会もあって，自治会からちょっと枝分かれして，地域交流みたいな部門があって，ここは本当にやりたい人だけでやる。（S）

概念③　団地内外の住民の小地域福祉活動に対する関心

・民生委員で訪問させていただいて，１人暮らしで寂しいっておっしゃると，いろいろとお勧めさせていただいても，そういう所（デイサービス等）はいろんな方がいらっしゃいますよね，認知の方，お話を繰り返しなさる方，自分の話だけが優先する方。そうすると普通の方だと，そういう煩わしいのには関わりたくないっていう方もいらっしゃいますしね。だからここらは嫌だから，遠くへいらっしゃる方とか。やっぱしその個性も十人十色ですもんね。（B）

・いろんな所に相談できるお母さんはいいんですよ。○○（子ども家庭支援センター）にしても，児童館にしても，連れて行けるお母さんはいいんですよ。ところが，そこへ出て行けないお母さ

んが，「誕生日おめでとう」で（自宅に）行かせていただいたときにつながりができて，道で会ってもいかがって，ちょっと相談なさったときにこうなのよってちょっとアドバイスできたら，また横のつながりができるっていう方向のほうが，これから未来に向けては。お年寄りは生きてきた人生を，これから先がないんだから，ちゃんと設備は整ってるしっていうのが，私はあるんです。だからあそこの 4 号棟の児童館の隣ということが，私は最高に良かったなと。私たちの願いはかなったなと思ったんです。（B）

・コミュニケーションを取れる場所っていうのは，必要じゃないかなっていうのは，前から思ってたけども。立ち上げるとか，いろいろみんな，なさってらっしゃいますけど。私，そういうのはないんです。ただ発想はあるんですけども。（B）

・（高齢者が）だんだん外に出られなくなってきてるのを見てると，あれ，このままじゃいけないかなっていうふうにすごく心配で。私たちがそうなったらどうなっちゃうのかなっていうのもあって，人ごとじゃないなって。（C）

・意外と今までのサロンの形見ると，誰でもいつでも参加ってのはないなあっと思って。気楽に誰でも立ち寄れるみたいなこと，そういうサロンだったらちょっと理想的かなぁって思って。（E）

・うちは人の交流があまりないんですね。だから，どうしたらそんな取り組みができるのかなっていう気持ちで。（F）

概念④　周辺住民の団地との接点

・自分の生活エリアっていうだけで，○○（都営 X 団地）の住人だとか，ここだとかっていう意識はなかった。（E）

・この Y エリアってすごくいっぱい（都営住宅団地）建ってますけど，エリアとしてはすごく狭いエリアだと思うんですよ。学区は X 団地も○○団地（ほかの都営住宅団地）も，この駅のこっち側の一角なんですね。学区はすごく狭い。この X 団地ができた時にできた学校ですので，すごく地域として狭い範囲なんです。だから，X 団地とかっていっても単独では考えないんですね。本当に一緒みたいなもの。私の中では。（E）

・引っ越してきたばかりだから，私にとっては全部同じ，知らない人ばかりの土地なんです。ここがどうとかあそこがどうとかはわかりませんから。＜都営 X 団地にはどんな印象がありましたか？＞最初はちょっと入りにくいというのは（あったかもしれません）。でも C さんがいたので。（F）

・自分の家はここから結構遠いですね。自転車じゃないと来れない距離。＜これまで都営 X 団地に来たことはなかったんですか？＞でも，前から郵便局に立ち寄ったりしてましたから。そういう意味で，特に抵抗はなかったですね。なじみというわけでもないですけど，知らないところじゃなかったので。（G）

コアカテゴリー③　立地条件のいい共同施設の地域開放

概念①　立ち寄りやすさの重視

・ちょうど外というのがね，また声かけやすいし，寄っていくほうも何か立ち寄りやすい。（A）

・（これまでは）部屋の中っていう，地域の生活している人たちからちょっと見えない場所，サロンになってるのが多かったですものね。みんなの目に触れる場もいいんじゃないかなって。郵便局と児童館の間のあの空間がすごく気に入った。（B）

・やっぱり，表でやっているというのと，通りがかった人にも声を掛けられるし。とにかく，意外に，入れ替わり立ち替わりとか，来てくださって。（C）
・あそこだったら郵便局や児童館に来る人たちが通るんで，もう最高の場所だってことで（D）。
・地域の人たちから目に見える場所ということで，ここだったら入れ替わり立ち替わり誰でも気楽に寄っていける。見える，集まる場所というのがやっぱり理想だったような気がするんですね。（E）

概念②　周辺住民を含む多様な人々への利用の呼びかけ

・お外でやっているときには，すぐ通り道，帰り道とかなので，ちょっと気軽に。今ちょっと中へ入っちゃっているのであれですが。あとは郵便局に来た，ちょっとお時間のありそうな<人も誘います>。郵便局に来たちょっとお時間のありそうな（人に声をかけています）。そうすると，○○（都営 X 団地）以外の方とかも結構（利用してくれます）。（A）
・児童館があり，郵便局があり。郵便局もいろんな方がいらっしゃいますしね。もう関係なくお声かけしますからね。（B）
・やっぱり，表でやっているというのと，通りがかった人にも声を掛けられるし。とにかく，意外に，入れ替わり立ち替わりとか，来てくださって。（C）
・○○（Y 地区）の方にもっと来てもらいたいなって。こういうところってここだけだから。（C）
・ここ郵便局のそばだし，絶対いろんな人が来るから，誰にでも声かけちゃおうよみたいな。（D）
・○○（都営 X 団地）で開いてるけど，○○（都営 X 団地）だけのものじゃないよっていうのが私の認識なんです。（D）
・（郵便局の ATM に）並んでる方に「コーヒーどうぞ，寄ってってください」なんて言うと，そんななかから「じゃあ，これやったら寄らしてもらいます」とか。（E）
・私が民生委員の関わりの中で，Y 地区に引っ越してきたばっかりの方いらしたんですね。一人暮らしの女性の方で。明日（のサロン）も多分見えると思いますけど。たまたま民生委員として用事があってその方，訪ねた時に「私ここに来て右も左もわからないんです」っておっしゃったので。○○（サロン）が始まった直後でしたけど。「○○小の運動会があるけれども，そこの行き方が分からない」って，場所が分からないって言うから，「じゃあ時間がありますから。私がちょっとこの街をご案内しましょう」って言って「○○小はここです」ってことと，あと「郵便局はここですよ」ってことでご案内して，「この横で，第 2 第 4 火曜日に○○っていうサロンがありますので，よろしかったらどうぞ」っていうことで。コーヒーもお好きだっておっしゃってましたので，「じゃあ，ぜひおいでください」ってことでご案内したんですね。1 回目は「ちょっと場所が分かんなくなって行けなかった」とかっておっしゃったのかな。それで次に，私も詳しくお知らせしたんですかね。そしたら，それからいらして。ずっと○○さんて方いらしてて。「E さんに教えていただいたから，これが楽しみなんです」って。長居はしませんけど，大体顔出してくださるんですよね。その方，（Y 地区に）来たばっかりですのでね。そういうことであの方にとっても，すごく皆さんと，そんなに積極的に輪に入る方じゃないですけど，一応座られてちょっと会話なんかも前もしていましたし。（E）

（1）周辺住民と交流する必要性への入居者の理解

1）個別事例を契機とした地域課題への気づき

このサロンの構想が持ち上がる契機となったのは，都営 X 団地に暮らす一人の高齢女性の存在であった。この女性は毎日のように集会室の前のベンチに一人で座り込んでいたため，連合自治会長の A や民生委員の E らはその存在を気にかけていた。「集会室の前に座っているお年寄りの方が…（中略）…それを周りでいろんな人がいつもそこいるよっていう感じで」(A)。「高齢者の方がいつもポツンと座ってるんですね，ベンチに。その方の存在がすごく気になって。誰も周りは話しかけないで，いつもポツンと 1 人座られていて」(E)。この高齢女性の問題をきっかけに，A と E はこの地域に高齢者が気軽に集まれる場がないことに気づき，そうした場を自分たちでつくり出すことができないかと考えた。「何とかしなくちゃ，みんなでしたいねっていうふうなことで。年寄りがちょっと集まれる場所とかを」(A)。「地域の人が集まって気楽に何かコーヒーでもお茶でも飲めるだけでもいんじゃないかと思ったんです。その一人の女性の方を思って」(E)。

2）話し合いを通じた活動理念の明確化

高齢者の居場所づくりの必要性を感じた A と E は，すでに面識のあった地域福祉コーディネーターの S に相談を持ちかけることにした。S によると，こうした住民は 4 名いたという。これらの住民が S と面識を持つきっかけは，Y 地区の地区協議会[6]で顔を合わせたり，近所で立ち話をした際に話しかけられたりしたことであった。「何かあったらいつも S さんにってことは頭にありまして。Y 地区の相談ごとしたいときは，サロンに限らず S さんって頭にあります」(A)。

住民たちのこうした声を受け，後述するように，S は協力が得られそうな住民の人選および協力の呼びかけを進めつつ，これと並行して検討会を大小合わせて 5 回開催した。その際に S が重視したのは，住民たちが話し合いを通して活動理念を明確化し，それを共有することであった。「このサロンでは何をやりたいかっていうことをみんなで。（中略）バラバラの思いだといずれ空中分解してしまうので，最初の思いの部分を共有するのが大事だなあと」（S）。

3）周辺住民を団地に受け入れる入居者の態度

最終的に，検討会には A, B, C, D, E の 5 名が参加した。このうち，E 以外はみな都営 X 団地の入居者であったが，話し合いの結果，サロンの利用者を都営 X 団地の入居者に限定せず，誰もが気軽に利用できる場を目指すことを活動理念に掲げることにした。入居者たちは，周辺住民が団地を訪問することを積極的に迎え入れようという意向を持っていた。「ああいう方々（高齢者）があそこ（都営 X 団地）にいらっしゃること（を知るの）も勉強になることだと思うんですよね」(B)。「○○（都営 X 団地）だけって限定しちゃうと，（周辺住民は）来れないよねみたいな」(D)。

こうした活動理念が生まれた背景には，都営 X 団地の住民のみを対象とすると，参加者があまり集まらないのではないかという懸念があった。「(都営 X 団地で）いろいろな催しをするなかで，参加する方が少ないっていうのがいつも。お声かけしても，○○（都営 X 団地）だけじゃ難しいかなっていうのがあって」(A)。

（2）自発的な参加者のみで構成される小規模な組織

１）少人数での活動の開始

推進組織を構成する人物の選定は，自治会連合会長のAと地域福祉コーディネーターのSとが分担して行った。この結果， Aから誘われたDと，Sから誘われたB，Cの計3名が加わることになった。AもSも，回覧板や広報紙などを用いて情報を拡散する方法は取らず，顔見知りの中から協力が得られそうな人物を選び，個別に参加を呼びかけている。この背景には，最初は少人数で活動を開始し，徐々に賛同者を増やしていくという戦略があった。「最初から大きくなくても地道にやっていれば，きっとそのうち人が集まってくるだろうし，関心も広がっていくんじゃないかなと思うので」(A)。「やりたいって思って続けてもらえる人でないと，継続は難しいなっていうのはありましたのでね。少数精鋭でスタートすれば，あとは皆さんのネットワークもあるし」(S)。

２）自治会とは異なる推進組織

Sは，自治会を介さずに新たな推進組織を立ち上げることを意図的に選択した。自治会は全戸加入であるが，実働を担うのは役員であり，その任期は原則として1年である。このため，活動の継続性を確保するためには，自治会を推進組織とすることは適当でないと判断した。「自治会は毎年（役員が）替わる所があるので，そうじゃない別組織で継続的に居場所ができたほうがいいなと思ってたんで。自分の中でも自治会に声を掛けるという発想は，あまりなかったですね」(S)。また，社会福祉の課題に対して自治会の理解が得られにくいことも，こうした方法を採用した理由として挙げられている。「たとえば，鳥の糞がすごいよとか，ごみの問題とかいうものはみんな一緒になって考えるんでしょうけど，福祉の部分や交流の部分は（難しい)」(S)。立場上，自治会の実情をよく知る連合自治会長のAも，Sと同じ認識を持っている。「＜この活動は自治会ではできなかったと思いますか？＞役員さんがそれほど関心を持っていない方が多分にあると思うので，やっぱり。しかも1年で終わってしまうので，その辺はできないと思いますね」（A）。

３）団地内外の住民の小地域福祉活動に対する関心

このように，自治会とは異なる推進組織を設置したことは，結果として団地の入居者以外にも門戸を開くことになり，周辺住民のボランティア参加をもたらした。準備段階から関わっていたEだけでなく，活動を展開していく過程でF，Gを含む3名の周辺住民が推進組織に加わったのである[7)]。

これらの周辺住民は，もともと居場所づくりに関心を持っていた。Eは以前，別の高齢者向けサロンの活動に関わっていたが，そこでは利用者が固定化していたため，誰もが気軽に立ち寄れるサロンをつくりたいと考えていた。「今までのサロンの形をみると，誰でもいつでも参加っていうのがないなって。（中略）ちょっとでも寄っていけるような，そんなのが理想じゃないかなって」(E)。Fは，自分の住む分譲マンションで住民の交流が乏しいことを気にかけていたところ，都営X団地でサロンが開設されたことを知り，関心を持った。「うちは人の交流があまりないんですね。だから，どうしたらそんな取り組みができるのかなっていう気持ちで」(F)。

都営X団地の入居者たちも，推進組織に加わった理由として，活動内容に対する関心を挙げている。「コミュニケーションを取れる場所っていうのは，必要じゃないかなっていうのは，前から思ってたけども」（B）。「（高齢者が）だんだん外に出られなくなっ

てきてるのを見てると，あれ，このままじゃいけないかなっていうふうにすごく心配で」（C）。

４）周辺住民の団地との接点

ボランティアとして参加した周辺住民は，以前から都営 X 団地と何らかの接点を持っていた点でも共通していた。E と G は，日常生活を営むなかで都営 X 団地に立ち寄る機会があった。「自分の生活エリアっていうだけで，○○（都営 X 団地）の住人だとか，ここだとかっていう意識はなかった」(E)。「前から郵便局に立ち寄ったりしてましたから。そういう意味で，特に抵抗はなかったですね」(G)。一方，F にとっては，都営 X 団地は馴染みがある場所ではなかったが，顔見知りであった入居者 C の存在がボランティアに参加する心理的な抵抗を軽減させる働きをした。「最初はちょっと入りにくいというのは（あったかもしれません)。でも C さんがいたので」(F)。

（３）立地条件のいい共同施設の地域開放

１）立ち寄りやすさの重視

推進組織のボランティたちは，多くの人々が立ち寄りやすいという理由から，都営 X 団地の 1 階にある集会室のスペースを会場に選択した。この場所は郵便局と児童館に隣接しているため，日中，周辺住民を含む人々の往来が活発である。しかも，屋外を会場にすれば，道行く人の目に留まりやすいため，いろいろな住民が気軽に立ち寄るには格好の場所と考えられたのである。「ちょうど外というのがね，また声かけやすいし，寄っていくほうも何か立ち寄りやすい」(A)。「あそこだったら郵便局や児童館に来る人たちが通るんで，もう最高の場所だってことで」(D)。「地域の人たちから目に見える場所ということで，ここだったら入れ替わり立ち替わり誰でも気楽に寄っていける」(E)。

２）周辺住民を含む多様な人々への利用の呼びかけ

サロンには毎回のように顔を出す利用者も多いが，ボランティたちは，会場の前を通る人々に手当たり次第に声をかけ，新たな利用者を獲得するよう努めている。もともとこの活動は孤立しがちな高齢者の居場所づくりを目的としていたが，ボランティが利用を呼びかける対象は高齢者に限らない。論者が参与観察をした際も，子ども連れの母親や小学生が呼びかけに応じてサロンを利用していた。現在，利用者の 2 割程度を周辺住民が占めるようになったが，ほとんどの場合，こうした人々がサロンを最初に利用したきっかけは，会場の前を通り過ぎたときや，郵便局の前で ATM の順番待ちをしていた際にボランティに声をかけられたことである。「郵便局に来たちょっとお時間のありそうな（人に声をかけています)。そうすると，○○（都営 X 団地）以外の方とかも結構（利用してくれます)」(A)。「(郵便局の ATM に）並んでる方に『コーヒーどうぞ，寄ってってください』なんて言うと，そんななかから『じゃあ，これやったら寄らしてもらいます』とか」（E)。

ボランティたちは，自分たちが声をかける対象の中に周辺住民が含まれることを認識した上で，利用を呼びかけている。「児童館があり，郵便局があり。郵便局もいろんな方がいらっしゃいますしね。もう関係なくお声かけしますからね」(B)。「ここ郵便局のそばだし，絶対いろんな人が来るから，誰にでも声かけちゃおうよみたいな」(D)。

また，ボランティア参加している住民が知人に対して個別に参加を勧めることもある。こうした事例のなかには，ボランティが知人に参加を呼びかけ，利用に至るものも含まれている。「引っ越してきたばっかりの方いらしたんですね。…（中略）…『私ここに来て右も左もわからないんです』っておっしゃったので，『○○（サロンの名称）っていうサロンがありますので，よろしかったらどうぞ』っていうことで。そしたら，それからいらして」（E）。

ボランティたちのこうした行動の背景には，このサロンが団地の入居者だけでなく，Y地区に暮らす住民全体の交流拠点であるという認識が関係している。「○○（Y地区）の方にもっと来てもらいたいなって。こういうところってここだけだから」（C）。「○○（都営X団地）で開いてるけど，○○（都営X団地）だけのものじゃないよっていうのが私の認識なんです」（D）。

４．考察―入居者と周辺住民の交流を促すための専門的支援

本調査の目的は，大規模公営住宅団地の入居者と周辺住民とが交流する小地域福祉活動が成立した要因を，推進組織の整備に着目して考察することであった。以下，分析の結果として得られた3つのコアカテゴリーに即して考察を行う。

（１）周辺住民との交流に対する動機づけ

本事例の構想は，ある高齢女性の存在をきっかけに，一部の住民が，高齢者が自由に出入りできる場所が乏しいという地域課題への気づきを得たことが端緒となって生まれた。今日，地域福祉では個別支援と地域支援の統合が大きな潮流となっており，とりわけ個別支援から地域支援への展開が重視されている（岩間 2014）。本事例のように，住民自身が個別事例を契機として地域課題を認識することも可能であるが，こうした認識が不十分であれば，専門職が地域課題への気づきを促すような支援を展開する必要があるだろう。

また，利用者を入居者に限定しないという活動理念は，専門職が設定した検討会を通して明確化され，共有された。このように，住民自身の気づきを共有する機会を作り，話し合いを促すことは，住民の主体性を高めることを目的とした専門的な支援（コミュニティワーク）にほかならない（永田 2013）。

管見の限りでは，大規模公営住宅団地における住民の主体的な活動について，専門職がどのような支援を行い，それによってどのような効果が得られたのかなど，専門職による地域支援を記述し分析した研究はみられない。しかし，本調査の結果は，大規模公営住宅団地においても，専門職による地域支援が小地域福祉活動を立ち上げる一つの契機となり得ることを示唆している。逆にいえば，小地域福祉活動に対する住民の気運が十分に高まっていない場合，専門職は，入居者たちが地域課題への気づきを共有したり，話し合ったりする機会をつくり出す必要があると考えられる。

また，本事例においては，準備段階から，サロンの利用者を入居者に限定しないという活動理念がボランティの間に浸透していたことが，周辺住民との交流を可能にする基礎的な条件となっていた。この結果は，入居者が団地外の人々との関わりを受け入れる態度を持つことで，はじめて周辺住民との交流が生まれる素地ができることを示唆している

[8]。小地域福祉活動の担い手はあくまで住民自身であるため，専門職がその方向性を誘導するようなことがあってはならないが，入居者以外と交流する意義を説明したり，それを実現する道筋を示したりすることで，入居者が周辺住民との交流を自発的に選択する手助けをすることは重要である。

（2）小地域福祉活動の担い手としての団地内外の住民の組織化

本事例の推進組織は，単一の活動を展開するために集まった入居者と周辺住民から構成される組織であるが，これは少なくとも大規模公営住宅団地で展開される地域活動の典型的な主体ではない。なぜなら，公営住宅団地では，団地自治会が入居者によって運営される唯一にして最大の組織になっている場合が少なくないため，地域活動は，団地自治会によって展開されることが一般的だからである[8]。すべての入居者が加入を義務づけられていることもあり，これまでの公営住宅団地のコミュニティに関する議論も，地域活動の主体として団地自治会を自明のものとするものがほとんどであった。しかしながら，コミュニティ形成の方法として，団地自治会の活性化のみを重視するアプローチには限界があると考えられる。なぜなら，前章で明らかにしたように，団地の入居者の中には，地域活動そのものには関心があるものの，自治会活動への参加を敬遠している者も少なくなく，また自治会活動への参加には他の入居者による敵対的な行動から身を守る「自己防衛」としての側面があるためである。第一章でみた大阪市平野区の事件のように，自治会活動の負担をめぐり，入居者間にかえって不和や分断がもたらされる場合があることを踏まえても，団地自治会を通じた組織化はいかなる場合もコミュニティの形成につながるわけではないのであり，むしろ逆機能を起こす場合すらあることに留意する必要がある。

こうした状況を打開する上で有効と考えられるのが，特定のテーマに関心に持つ入居者のみを組織化する方法である。一般的に，公営住宅団地の自治会役員は住民生活に関する包括的な業務を担うため，その役を引き受けることを躊躇する入居者は少なくないが，関心のある地域活動に特化した限定的な負担であれば引き受けやすいと考えられる。また，自治会がともすると同質性が高く閉鎖的なコミュニティになりやすいことを踏まえれば，「離脱する自由」が保障され，外部に開かれた多様性に富むような地域活動を立ち上げることは，自治会への参加を敬遠していた入居者を地域活動の新たな担い手として発掘する契機となり得る。このように自治会とは異なる方法で地域活動に参加する経路をつくり出すことは，自治会に「乗れない」一部の入居者の主体力を引き出す方法として重要である。

また，団地自治会の活動が団地内部で完結しやすいのに対し，特定のテーマに関心を持つ者の組織化は，周辺住民など「外部」の者が参加しやすくなるという利点もある。共通の関心を持つ人で構成される組織形態は，一般的にアソシエーション型組織の特徴とされるものである。アソシエーション型組織は，特定の課題に関心を持つ者の自発的な参加を原則とするため，活動に共感する者が立場の違いを超えて参加しやすい。実際，本事例では，アソシエーション型組織であったからこそ，サロン活動に関心のある周辺住民がボランティアとして参加することが可能になっていた。このように公営住宅団地の小地域福祉活動に周辺住民が参加することの意義は，第一に，活動の担い手が不足しがちな公営住宅において，より多くの人員を獲得することが可能になることである。第二に，活動に参

加する周辺住民と公営住宅団地の入居者との間に交流が生まれることである。第三に，周辺住民の主体力を高め，ひいては地域全体の福祉力の向上につながることである。福祉コミュニティに対する賛同者を地域社会の中に増やしていくことは，住民の主体力を高める専門的な支援（コミュニティワーク）にとって重要な課題である（原田 2014b：107）。そして，一人ひとりの住民の主体力が，地域社会の主体力として集積されることで，地域の福祉力が高まっていく（右田 2005）。つまり，周辺住民が公営住宅団地で展開される小地域福祉活動の担い手となることは，地域全体の福祉力を向上させる契機となり得るのである。

もっとも，外部に開かれた組織を立ち上げれば，周辺住民によるボランティアの参加がただちに進むとは考えにくい。繰り返し述べてきたように，大規模公営住宅団地は周囲から隔絶した空間とみなされやすいからである。本調査の結果を踏まえれば，周辺住民が日常生活の中で公営住宅に立ち寄ったり，入居者と接したりする機会が乏しい地域では，そうした機会をつくり出すことにより，周辺住民が小地域福祉活動の主体に参加する際の心理的な抵抗を軽減できると考えられる。

（3）地域の交流拠点としての公営住宅団地の活用

本事例において，推進組織のボランティたちは，利用者を入居者に限定しないという活動理念を具現化するため，団地内外の人々の目に留まりやすい場所を会場に選択した。さらに，サロンが開催されている間は，通行人に周辺住民が含まれることを認識した上で利用を呼びかけるなど，会場を積極的に地域へ開放する意向を持っていた[10)]。

こうした実践は，多くの公営住宅団地に示唆を与えるものである。なぜなら，ほとんどの公営住宅には，居室とは別に「共同施設」（公営住宅法第 2 条第 9 号）が整備されているからである。特に規模の大きい集合住宅団地は，集会室や公園，緑地などの共同施設を数多く備えている。こうした共同施設は，本来，入居者の利用に供することを想定しているが，これを地域全体の交流拠点として活用することで，入居者と周辺住民が交流する場を創出することが可能となる。特に都市部など住民が集う空間の乏しい地域では，社会的孤立を予防・解消する社会資源は貴重であり，その創出は地域にとって大きな意義がある。

もちろん，共同施設をどのように利用するかは，入居者たちが選択するべきことであるが，本調査の結果は，入居者が周辺住民との交流を望めば，共同施設を地域の交流拠点として活用するためのアイディアは，当該団地をよく知る入居者自身によって潤沢にもたらされる可能性があることを示唆している。そうした場合，専門職に求められるのは，入居者の創意工夫が十分に発揮されるよう側面的な支援を展開することであろう。

公営住宅を供給する地方自治体にとっても，一連の地方分権改革，とりわけ第 7 次一括法によって自身の裁量が拡大したことを受け，公営住宅を地域の社会資源として積極的に活用することがこれまで以上に求められる（岩崎 2018）[11)]。すでに地方自治体の中には，公営住宅団地が地域の交流拠点となるよう支援する施策を導入しているところがあるものの，住宅政策が伝統的に物的住宅の供給のみを目的に据えてきたこともあり（平山 1988），こうした地方自治体は大阪市や京都府八幡市など一部にとどまっている（岩崎 2018）。公営住宅の地域開放に対する地方自治体の認識が不十分であれば，専門職は地方

自治体に対して共同施設の柔軟な運用を認めたり，周辺住民との交流を支援したりするよう働きかける必要があるだろう。大規模公営住宅団地を供給する地方自治体はもちろん，こうした団地を支援する専門職も，団地を交流拠点として地域に開放することが，「地域社会から遠ざけられた」状態を是正していくための一つの展望となる可能性に着目する必要があるのではないだろうか。

第二節　サロンが及ぼした効果に関する多角的検討

１．調査の目的と方法

前節では，都営 X 団地のサロンの初期段階に焦点を当て，サロン活動の理念やそれを実現するための具体的な活動内容が決定されていった過程を，特に推進組織の整備に着目して考察した。本節では，引き続きこの事例を用い，サロン活動が入居者や周辺住民，地域社会にどのような効果をもたらしたのかを，主に利用者の視点から分析する。

そのために論者は，2019 年 2 月から 2020 年 1 月の間に計 4 回，このサロンで参与観察および利用者に対するインタビュー調査を行った。インタビュー調査の大半は，サロンの開催中に会場で複数名を対象に行ったため，対象者の正確な人数は定かではないが，延べ人数はおおむね 20 名程度である。また，インタビューに際しては，定型的な質問紙は用いず，サロンや他の利用者に対して感じていることなどを自由に話してもらった。

２．調査結果①―社会的脆弱層への居場所の提供

前節で述べたように，都営 X 団地のサロン活動は，もともと住民たちが高齢者の居場所をつくろうと計画したことに端を発するものの，準備段階でボランティが話し合った結果，誰もが気軽に利用できる場を目指すことが活動理念に据えられることになった。実際，サロンには，高齢者や車いすを利用する障害者，外国人，子育て世帯の母親や児童など，さまざまな属性の人びとが立ち寄っている。日によっては自治会役員が顔を見せることもあるが，毎回のように利用する「常連」は，いずれも高齢者や障害者，外国人などいわゆる社会的に脆弱な層の人びとである。こうした人びとの中には，このサロンを利用するまで社会的孤立に近い状態にあった人も少なくない。そのことは，いずれも都営 X 団地で一人で暮らす高齢者 3 名の以下の発言からも確認することができる。「〇〇（サロン）に来れば短時間でも（人に）会えて話ができるから。ちょっと気持ちが楽になるのよね」（70 代・女性）。「歳取るとまず足がだめでしょ。痛かったりして。だから本当にね，一日うちにいると頭が変になっちゃわないかなあと思うのよ」（70 代・女性）。「私も去年から夫がいないのよ。施設に入ったのよ。それで一人っていうのはこんなにむなしく，さみしいもんか，初めてわかったのよ」（80 代・女性）。このように，このサロンは誰もが気軽に立ち寄れる居場所であるが，中心的な利用者の中には，大規模公営住宅団地に入居する社会的脆弱層が多く含まれている。

３．調査結果②―コミュニケーションに基づく関係性の形成

サロンの基本的な活動は，隣り合わせた人と会話をすることである。利用者が交わす会話の内容は実に雑多であるが，ある程度親密になった人に自分の身の上話をしたり，家族の困りごとを話したりする利用者もみられる。「どこの病院行ってるとか，そういう話よね。あとは，身の上話ね。歳を取ったら，身の上話するしかもうないじゃない」（70 代・女性）。「あの人（別の利用者）も話し相手が欲しいんじゃないの。家族のこと聞いて欲しいのよ」（年齢不明・女性）。もちろん，あまり会話に加わらない利用者も見られるが，次の発言にみられるように，そういう人もその場にいることを楽しんでいる様子がうかがえる。「あんまりしゃべらなくても，なんとなくみんな楽しい。笑顔でね。いいことだなって

ね」(80 代・女性)。また，サロンは出入りが自由なので，ひとしきり話した後に「用があるから」と帰る人も多い。いずれにしても，出入り自由な空間において，一部の利用者の間で身の上話をするほどの親密な対話が行われていることは，このサロンの一つの特徴になっている。ここで強調しておきたいのは，サロンを利用する入居者の多くが，地域社会の中で自由に会話して親密な人間関係を築く機会がこれまでほとんどなかったと認識していることである。このことは，ある利用者のサロンと自治会活動との差異に関する発言に端的に表れている。「(自治会の活動を一緒にするだけだと) あんまり内々で行き来はしないのね。やっぱりね，なんかプライバシーがあって，(自治会の活動が) 終わったらすぐ帰っちゃうのね」。

もっとも，利用者が参加する目的は，会話をすることだけにとどまらない。外出の途中で休憩を兼ねてコーヒーを飲むために立ち寄る人や，日本舞踊や三味線の演奏など自分の趣味を披露する人など，利用者はそれぞれの動機に基づいてサロンに集い，思い思いに過ごしている。このように，サロンは，利用者があらかじめ定められた役割を遂行する場ではなく，それぞれが自由に過ごしながら互いの存在を承認し合うという意味で，一つの居場所として機能していると考えられる。

前節でも述べたように，利用者およびボランティアの中には団地外に暮らす者も少なからず含まれており，都営 X 団地の入居者にとって，サロンは，これまで接点のなかった周辺住民と出会う場になっていた。団地の入居者もそうでない者も，サロンで会話をする際に居住地の違いを意識している様子はみられず，この場に集まる人びとの全体を一つの集団として捉え，そこに絆や愛着のようなものを感じている。このことを，入居者たちは次のように述べている。「＜相手が○○ (都営 X 団地) かどうかは意識しますか？＞しない。しないねえ。コーヒーとおせんべい一枚だけど，もう本当に絆よね。みんな仲間」(70 代・女性)「みんな家族以上。家族だって離れてるもの。(普段は) 会えないもの。そういうのは私にとって○○ (サロン) だけ」(70 代・女性)。このようにサロンで取り結ばれる「同一性の感情」は都営 X 団地という場所の外側に拡大しており，後に述べる気遣いや支え合いの広がりを生み出す土壌にもなるのである。

以上のように，多様な人びとが出会い，主に会話によって相互交流を積み重ねることで人間関係を形成していく点がこのサロンの基本的な特徴になっている。なかには利用者同士がもともと知り合いだったというケースもあるが，ほとんどの場合，このサロンで初めて出会った人と交流しながら関係を深めている。サロンで新たに取り結ばれる関係は，都営 X 団地の入居者同士だけでなく，入居者と周辺住民の間にも立ちあらわれている。たとえば，ある入居者は，サロンで知り合った周辺住民にスーパーなどで声をかけられるようになったという。「そっち (周辺住民) から，この間踊り踊って (くれて) ありがとねえなんて声かけられたりね。(自分が) 知らない人でも，向こう (相手) が覚えてる」(80 代・女性)。日常生活のなかにこうした些細な「交流」があることは，社会的孤立の予防という点からも重要な意義があると考えられる[12]。

４．調査結果③―支え合いのサロン外部への広がり

サロンの開催中，その場に集う人びとの間には，住まい (都営 X 団地／周辺地域) や立場 (利用者／ボランティア) の違いを超えて，互いの体調を気づかったり，相手が席を立

つときに体を支えたりといったように，些細な支え合いがたくさん見られる。さらに，こうした行為は，徐々にサロン外部にまで広がりをみせるようになっている。たとえば，都営 X 団地の入居者である H さん（80 代・女性）は，サロンを通じて同じ棟に住む 100 歳の女性と知り合いになり，サロン当日に自宅まで迎えに行くなどして親交を深め，今では自宅を訪問するまでの仲になったという。「100 歳のね，ある人なんか私迎えに行くときね。それが楽しみって」「（その女性が）さみしいから来てって言ってね。うちに一週間に 1 回くらい遊びに来てって言うから，まあちょっと行ったりしてね」（H）。この H さんによる一連の行為は，女性との感情的なつながりに基づく一種のソーシャル・サポートの提供として理解することができる。

さらに，こうしたサロン外部での支え合いは，都営 X 団地の入居者と周辺住民の間にもわずかながら確認されている。以下で紹介するのは，入居者 I さん（70 代・女性）が，認知機能が低下していると思われる周辺住民の女性とサロンで出会い，その身を案じて自宅を訪ねるようになったという事例である。I さんは，サロンで女性と会話を重ねるうちに，彼女の認知機能が低下していること，にもかかわらず家族が十分なケアをできずにいることを知り，気の毒に思ったという。「（女性は）頭弱っちゃってる。今言ったこともすぐ忘れちゃうし」「息子さんが一人いるのよね。独身の息子さんが。でも，お店が忙しいからほとんどほっぽりぱなしなのよ，お母さんのことをね。（だから）今はまるで一人なの。かわいそうよ」（I）。このため，女性がサロンに来ないとその身を案じ，わざわざ都営 X 団地の敷地を出て女性の自宅を訪ねに行くという。「あの人来ないねえ，呼びに行ってこようかって行くのよ。友だちだから」「（この間のサロンにも来てなかったから）今日か明日行ってみようかと思ってたの」（I）。さらに I さんは，単に自宅を訪ねるだけでなく，女性が必要とするであろう生活物資を届けることもある。「（おむつがないと）おもらししちゃうから使いなさいって，（すでに施設に入った）うちの主人の残りがいっぱいあったから，持ってってあげたら（女性が）大変喜んだの」。こうしたことを繰り返すうちに，女性の息子とも顔見知りになり，会話をする間柄になったという。次の発言からは，女性の息子が母の介護に負担を感じながらも，I さんのサポートを心強く思っている様子がうかがえる。「息子さんが『（母は）いま言ったこともすぐ忘れちゃう，もうだめなんです』って，私がおしめ持ってったり何かしてさ，感謝してくれてんのよ」（I）。このように，I さんは，サロンで知り合った女性と交流するうちに彼女が抱える問題に気づき，「かわいそう」と共感した上で，彼女が必要とするであろう情緒的・手段的なサポートを自発的に提供している。

５．調査結果④―専門職のアウトリーチによる総合相談

また，社会福祉協議会や地域包括支援センター（以下，包括）の専門職により，総合相談を展開する場として「活用」されていることも，このサロンの特徴を語る場合にきわめて重要な意味をもっている。前者は，前節のインタビュー対象者である S であるが，彼女はこのサロンの立ち上げに関わった後も，頻繁に顔を出すように努めていた。再び S の言葉を借りると，「時間があれば覗くサロンもあれば，まったく一年に一回くらいしか行かないサロンもある」。にもかかわらず，S は「（都営 X 団地のサロンには）時間がほかとぶつからなければ，20 分とかでも 30 分でも覗くように」しているという。担当区域内に複数のサロンがあるなかで，都営 X 団地のサロンへの訪問を優先するのは，この団地に福祉的

な課題を抱える人や世帯が集中しているため，重点的に支援する必要があると考えているからである。「やっぱり○○（都営 X 団地）の中って○○（包括）さんのところとかかなりたくさん入っていると聞いていますし，障害をお持ちの方も多いので，本当に課題が山積みなので」(S)。このように，団地の入居者の中に生活問題を抱えている人が多いという認識に基づき，S は，サロンで住民と直接顔を合わせて会話を交わす中で生活問題を早期に発見することを重視している。「できる限り SOS の端切れみたいなものがあれば，即座にちょっとそこの部分は…みたいなことで，聴いてキャッチしていこうとは思ってます」「私はでもやっぱりその（ボランティアの）立ち位置と同じではいけないので，専門職としてのアセスメントをしながら関わるのでね。できるだけお話しするときは様子とか体調とかその辺を意識しながら，雑談の中からなんですけど，お話聴くようようにはしていますね」（S)。実際，サロンの利用者とコミュニケーションを取る中で「SOS の端切れ」が表出され，思いもよらないような生活問題を把握することも少なくない。「今まですごく元気に毎回来ていた方が，帰り際に『実はうちに引きこもっている息子がいるんだよ』ってポロっと言った方もいたので。今までそんな素振りも見せなかったし，結構顔見知りだったから会えば軽いお話して雑談で終わってた人だったんですけど，急にポロッと言うこともあるので」(S)。このように入居者とコミュニケーションを取ることの意義を，S は次のように述べている。「みんなやっぱりご高齢の方とか，見た目だけじゃわからないこともあるので，明るい方の方が逆に抱えている場合が多いときもあるんですね。見た目とかで判断しないで。そういった意味では日ごろからのコミュニケーションは必要だと思うので」(S)。こうしてサロンでの関わりの中から入居者の生活問題を掘り起こした際，S は必要に応じて関係機関につないでいる。「つなぐっていうのはありますね。たとえば○○（地域包括支援センター）さんにつなぐとか，生活困窮者自立支援相談の方につなぐとか，そういうことはあります。サロンの中から」(S)。

とはいえ，コミュニティソーシャルワーカーの S は，関係機関につなぐことで，入居者が抱えるすべての生活問題が解決すると考えているわけではない。むしろ，関係機関につながることによって，かえって社会的に孤立した状態に置かれる場合があることを踏まえ，つないだ後も，自身が継続的に関わる必要性を感じている。「私一番いつも思うのが包括につながっているから安心っていうものが専門職もそうですし，住民の方もあるんですね。あそこはデイサービスに通っているからもう安心だ。いや，そうじゃないだろうっていうのがすごくあるので，包括につながっていても関係づくりっていうのは，私は必要かなって思っています」「もちろんサービスで十分生活が回っている人もいるんでしょうけど，サービスつながっているから孤立してないとも限らないし，サービスにつながっているからこそ近所さんとまったく疎遠になっちゃっているという面があるようにも感じることがあって。サービスつながってるからこそ孤立って」(S)。このように関係機関につながっているにもかかわらず社会的孤立に陥っている人の場合，関係機関では対応できない生活問題が解決されないままとなってしまう。S は，こうした制度外の生活問題を掘り起こすことこそがコミュニティソーシャルワーカーとしての自分の役割だと捉え，入居者と継続的に関わり続けているのである。「人間ってサービスにつながっていてもそれ以外の困りごとっていっぱいあると思うので，そういう分をキャッチ，聴き取れて，担えるものが資源があればつなぎたいですし，なければ一緒に考えていく形で関わってますかね」「ゴミ出し

（の問題）はよくありますね。なので，ゴミ出しの場合はご近所にご協力して下さる方がいればお願いしますし，いない場合はそれ困る人いるんですよね。○○（地域包括支援センターの生活支援サービス）みたいのがあるんですけど，要件に当てはまった人しか無理なのでなかなか使えない」(S)。このように，関係機関につないだ後も支援を集結させずに関わり続け，状況の変化に応じて生活問題を早期に発見し対応しようとする手法は，大規模公営住宅団地における社会的孤立を予防・解消するための専門的支援として，ひとつの参照事例になると考えられる。

また，都営 X 団地を含むこの地域一帯を管轄する包括の専門職（ケアマネジャー）は，サロンを訪れる理由として，担当する利用者の状況を把握することを挙げている[13)]。この背景には，先の S の発言にもあったように，公営住宅の入居者に地域包括支援センターを利用している者が多いことがある。サロンに参加することで，利用者の困りごとの相談に乗ったり，心身の状況の変化に気づくことが可能になる。しかし，包括の専門職がサロンに出向いてアウトリーチ的支援を行う理由はそれだけではない。ケアマネジャーは，もう一つの理由として，地域包括支援センターを利用していない人に対し，センターや自分たち専門職の存在を周知することを挙げている。実際，この包括のケアマネジャーや社会福祉士は，代わる代わるサロンを訪問しており，今では多くのサロン利用者と顔見知りになっている。こうした関係性を築く狙いを，ケアマネジャーは次のように説明している。「普段からこういう関係を築いておけば，困ったときはあの人に相談したらいいかと思ってもらえると思うので。顔見知りだとハードルが下がるというか」。

このように，社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカーと地域包括支援センターの専門職は，いずれもサロンが住民の状況を把握する貴重な場になり得るという基本的な認識に基づき，サロンに立ち寄ることで住民が抱えるさまざまな課題を早期に発見し，専門的な知見からアセスメントした上で，必要な支援に結びつけることを意図している。こうした活動は，まさに総合相談といい得るものである。第二章でみたように，韓国の永久賃貸住宅団地では，敷地内に整備された社会福祉館に社会福祉士をはじめとする専門職が配置され，団地の入居者を中心的な対象にした個別支援を展開している。日本の公営住宅団地は相対的に支援資源が乏しい傾向にあるが，こうした状況のなかで，社会的な脆弱性を持つ入居者が集う場に専門職が出向くことで「支援拠点」を確保し，そこで総合相談を展開していく手法は，専門職が入居者との直接的な接点を持ち，生活問題を掘り起こして発見する仕掛けをつくり出しているという点で，積極的に評価しうる。

６．調査結果⑤―周辺住民による団地の「再発見」と入居者の内面化

最後に，本事例が地域コミュニティに与えた影響についても記述する。ここで注目したいのは，サロン活動が社会的包摂を志向する地域福祉活動のひとつのかたちを提示したことが契機となり，周辺住民の一部にこの団地を「再評価」する動きが生じたことである。その主な経緯は次のようにまとめられる。

この市ではすでに同じようなサロンが複数立ちあがっているものの，高齢者のみならず，車いす利用者や子育て中の母親などさまざまな属性の人びとが集う都営 X 団地のサロンは少なからず注目を集めるようになっていった。こうした評判は行政の耳にも入ることになり，市長がこのサロンを視察することが決定した。当日，市長が利用者やボランティア

らと交流を図る様子は市のホームページに掲載されたほか，地元のケーブルテレビでも繰り返し放映された。このように複数の地元メディアによって取り上げられたことにより，このサロンの存在がほかの市民の知るところとなった。もちろん，市のホームページを閲覧したり，ケーブルテレビを視聴したりした人は市民の一部に過ぎないと考えられるため，その影響はあくまでも限定的なものに過ぎないだろう。しかし，ともすると異質な空間として捉えられやすい大規模公営住宅団地が，社会的な課題に取り組む先進事例として紹介されたことの意義は小さくないと考えられる。なぜなら，第二章でみたように，団地に関するポジティブなイメージを発信することは，スティグマを解消する上で有効な方法になるためである（Dean and Hastings 2000；Wassenberg 2013）

大規模公営住宅団地に対するポジティブなイメージの発信は，周辺住民だけでなく入居者にも好影響を与えている。外部からの評価の高まりが，入居者の団地に対する愛着や誇りを高めているのである。そのことは，ある入居者の次の発言に表れている。「○○（サロン）がテレビにも出て市長さんも来て，だからもういま市で一番だって，○○（都営 X 団地）ねえ。だからみんなもう言ってる。このままずっとやってもらいたいって」。ここで注目したいのは，彼女がサロンに対する評価の高まりを踏まえ，サロンではなくあくまで都営 X 団地全体のことを「市で一番」と表現していることである。ここでは，サロンに対する評価は都営 X 団地のそれと結びつけられており，サロン＝都営 X 団地が周囲から高く評価されていることが重要なこととして語られているのである。論者が参与観察を行った際も，主に都営 X 団地に入居する利用者やボランティアが，市長の訪問を都営 X 団地が脚光を浴びていることを示す象徴的なできごととして話題にする様子が確認されている。こうしたことから，先の女性が示した認識は，ほかの入居者にも共有されていると推測される。これらの結果が示唆するのは，大規模公営住宅団地が周囲のまなざしによって「再発見」され，新しい解釈が加えられることで，入居者もそれを内面化して自分たちの住む団地を再評価することが可能になるということである。別の言い方をすると，団地に対する社会的評価の高まりは，入居者自身が団地の捉え直しをする契機になり得ると考えられる。

第三節　大規模公営住宅団地における福祉コミュニティの創造

冒頭で述べたように，論者は，このサロン活動が福祉コミュニティの基本的性格を帯びており，かつ，他の大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造するにあたって目指すべき何らかの方向性を示していると考えている。サロン活動が福祉コミュニティとしての内実を有するようになった過程を分析した上で，その分析結果に基づいて大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造するための方策を探るのが本節の課題である。まず，前節の分析結果を踏まえ，このサロンが福祉コミュニティとしての内実を充たしていることを確認する。その内実は，野口定久が示した「福祉コミュニティ創出の基礎的要件」に即して検証される。次に，このサロン活動が大規模公営住宅における福祉コミュニティの課題をどのように克服しているのかを確認することで，大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造するための方策について考察を行う。

１.「福祉コミュニティ」としてのサロン

本節の冒頭で述べたように，論者は，このサロン活動が他の大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造するにあたって目指すべき何らかの方向性を示していると考えている。それについて検討する前に，まず，このサロン活動が福祉コミュニティとしての内実を有していることを確認しておこう。第三章で述べたように，野口定久は，福祉コミュニティ創出の基礎的な要件を 4 つ示している（野口 2016 : 90-91）。福祉コミュニティという概念は，ともすると理念的解釈に留まる傾向にあるが，野口が示した先の要件は，個別具体的な集団や活動が福祉コミュニティとして存在しているかどうかを判断する一つの基準になると考えられる。そこで，以下では，都営 X 団地のサロン活動が 4 つの要件をそれぞれ満たしているかどうかについて検討を行う。

第一の要件は，その場が「居住福祉空間」として機能することであった。野口はその一例として，公営住宅の活用を挙げているため，少なくとも公営住宅団地の集会室で展開される本事例は，形式的な要件を満たしていることは疑いない。したがって，ここで問題になるのは，実質的な要件，すなわちその集団や活動が居住福祉の向上に貢献しているかどうかである。この点については，利用者が親密な人間関係を形成する場がこれまで地域社会の中にほとんどなかったという認識を示していることを踏まえると，このサロンは，地域社会に社会的孤立の予防・解消の新たな拠点を加えることに一定の成功を収めていると考えられる。特に都営 X 団地の入居者からすると，団地の敷地内にある集会室は自室から最小限の労力で移動できるため，健康面に不安がある入居者に社会との接点をつくり出すという意味で重要な意義があると考えられる。

第二の要件は，他者の問題を共感して受け止める「自我の組み換え」である。この作業は，重荷を担い合う活動が生起する基盤にもなる。ここで想起されるのが，わずかながらもサロン内外で支え合いの活動がみられるということである。特に，前項で詳細に記述した I さんの事例は，まさに高齢女性の問題を共感的に受け止め，自発的に支援の手を差し伸べたものであった。その意味で，決して数は多くないものの，サロンに集う人びとの間に，一部ではあるものの，しかし確実に「自我の組み換え」が生じているといえよう。

第三の要件は，活動への参加が外的に強制されたものではなく，「内発・自治」に根ざしていることであった。都営 X 団地のサロン活動は，ボランティアと利用者がともに自

発的に参加するものである。そこでは「離脱する自由」が担保されており，実際，何らかの事情で足が遠のいているボランティアや利用者も少なくない。また，コーヒーを飲んだらすぐに帰ったり，誰とも話さずにただその場にいたりするなど，利用者が思い思いに過ごす様子が見られることからも，外的に強制されている面はほとんどないと考えられる。

第四の要件は，誰一人として阻害・排除されないという「社会的包摂」である。都営X団地のサロンは誰もが気軽に参加できる場として開放されており，利用者の中にはひとり暮らしの高齢者や障害者，外国人など一般的に社会的脆弱層とされる人びとが多い。このように，社会的脆弱層を含め，誰もがただ単にそこにいるだけで周りから承認されていることを踏まえると，このサロンはまさに社会的包摂の価値を体現していると考えられる。

２．福祉コミュニティを創造するための方策

以上のように，野口の「福祉コミュニティ創出の基礎的な要件」に即して検討した結果，都営X団地のサロンは，福祉コミュニティとしての基本的性格を備えていることが確認された。ただし，大規模公営住宅団地では，社会的脆弱層の集住という特殊な地域事情を背景として，福祉コミュニティとして存在するために達成すべき課題は他の地域以上に多く，複雑である。論者は，第三章でその課題を5つ提示した。すなわち，①誰もが気軽に立ち寄ることができる居場所や拠点を整備すること，②さまざまな属性の人びとの間で「共同性」を形成し，重荷を担い合う活動を生み出すこと，③外的な強制によらず，活動の担い手を確保すること，④入居者の福祉的課題を専門的にアセスメントし，必要に応じて制度へつなぐ体制を整備すること，⑤大規模公営住宅団地を拠点として，団地を一部に含む地域社会全体を共生の場へと変革していくことである。以下，このサロン活動が大規模公営住宅における福祉コミュニティの5つの課題をどのように克服しているのか／いないのかを検討し，大規模公営住宅団地における福祉コミュニティのありようおよびそれを具現化するための方策について検討することにしたい。

（1）居場所における「開放性」

第一の課題は，誰もが気軽に立ち寄ることができる居場所や拠点を整備することであった。居場所や拠点が福祉コミュニティとして存在するには，社会的脆弱層が安心して身を預けられる場となっていることが当然の前提となるが，その上で重要なことは，こうした場を入居者のみに限定するのではなく，団地の外部にも開放することである。繰り返し述べてきたように，ある地域の中に周囲から隔絶された空間が存在する状況は，地域共生社会の基本的理念にも反するものであり，改善される必要があるためである。

都営X団地のサロン活動は，誰もが利用できる場として外部に開放されており，実際に多くの周辺住民が利用している点に特徴があった。前節で明らかにしたように，このサロン活動が「開放性」を備えるに至った契機は，「利用者を入居者に限定せず，誰もが気軽に立ち寄れる場づくり」という活動理念が準備段階からボランティアの間に共有されたことであった。とはいえ，いくらサロンの利用を周辺住民に開放することを理念に掲げたところで，実際に周辺住民がサロンに立ち寄るとは限らない。実際，本事例においても，ボランティアたちは，外部の人の目につきやすい場所を会場に選び，サロンの利用を直接呼びかけるなどの工夫をしていた。こうした工夫がなければ，周辺住民がサロンを利用するこ

とはほとんどなかったと思われる。

ここで改めて想起されるのは，コミュニティが外部への開放性を獲得するには「異なる他者」を「外部者」とするのではなく，「弱い紐帯」を通して「内部者」へと編入することが重要になるという吉原（2019）の知見である。このことを，大規模公営住宅団地に関わらせていうと，周辺住民をサロン活動の「外部者」ではなく，潜在的な利用者として位置づけた上で，それを実現するための方策を検討し実行することが，居場所の「開放性」を確保する上で不可欠な過程になると考えられる。

（２）支え合いの「創発」の促進

第二の課題は，さまざまな属性の人びとの間に「共同性」を形成し，重荷を担い合う活動を生み出すことであった。都営 X 団地のサロンに集う人びとの間には，住まい（都営 X 団地／周辺地域）や立場（利用者／ボランティア）の違いを超えて支え合う行為がたくさん生まれており，サロンの外部にまで広がりをみせるようになっている。こうした行為は，道ですれ違ったときに立ち話をするような軽微なものから，相手が必要とする生活物資を自宅に届けるような手段的サポートまで多様なかたちとなって現れていた。

それでは，なぜサロンではじめて出会った人びとの間にこうした支え合いが生まれたのだろうか。この点を考える上で，森瑞季の「居場所」に関する論考はきわめて示唆に富む。森は，主に知的障害者が利用する社会的企業の事業所で参与観察を行い，居場所における「身構えない態度」が立場の違いを超えて「相互的なケア」を生み出す鍵になると述べている（森 2019）。また，東畑開人も，「居場所」に関する論考の中で，精神科のデイケアにおいて，利用者間やボランティと利用者の間に「小さなケアが行き交っている」ことに着目し，それを可能にした要因を検討している。そして，デイケアが「コミュニティ」としての内実を有していたとし，ただ「いる」こと以外にミッションがないコミュニティであったからこそ，小さなケアが自然発生的に広がっていったという結論を導き出している（東畑 2019）[14]。両者は，それぞれ異なる領域で参与観察を行っているが，そこで得られた知見は，いずれも，居場所で形成されるゆるやかなつながりが偶発的なケアを「創発」する土壌になった，という理解に立っている。

考えてみると，都営 X 団地の関係者の間に見られた「ケア」も，サロン活動の内容として当初から含まれていたものでもなければ，何らかの規範に基づいていたり，義務を果たすために行われたりしているものでもない。むしろ相手を含め誰からも期待や要請をされていないなか，純粋に内的な動機に基づいて自発的に行われているところにこれらの行為の本質があるといえよう。また，サロンではじめて出会った者同士が対話や情報交換という対面的な相互行為を蓄積する中で，ゆるやかなつながりを感じていた。利用者らがサロンに集う人びとのことを「仲間」や「家族」と表現していたことがそれを示している。こうしたつながりは，相手に対する配慮や関心，共感を生み出し，そこから支え合いの活動が偶発的に立ちあらわれていると考えられる。

第三章で述べたように，「地域住民がともに重荷を担い合う諸活動」の創出は福祉コミュニティの本質的な特徴であった（野口 2008：90）。本調査が示唆するのは，こうした活動は必ずしも外部からの意図的な働きかけによって生み出されるのではなく，出入り自由な居場所で他者と親密な対話をする中から自然に芽生える場合もあるということである。そ

うであるならば，居場所としての福祉コミュニティを創造するにあたっては，そこに集う人びとの間に「適度のケア」が創発されるような環境づくり，具体的には立場の違いを超えて自由に会話できる場をつくる取り組みが求められる。

ただし，居場所で生み出される自発的な支え合いは，あくまでコミュニケーションの副次的な効果に過ぎず，少なくともあらかじめ確信的に見通せるようなものではない。つまり，他者との交流が何を生み出すのかは予測が困難であり，また一定の方向に導くことも難しく，その意味できわめて状況依存的である。しかし，こうした予測不可能性は，創発性を備えたコミュニティにとっては不可避なものであると理解する必要がある。

（3）関心を持つ者のみを対象とした組織化

第三の課題は，外的な強制によらず，活動の担い手を確保することであった。この点については，前項において，サロン活動の推進組織を整備するための専門的支援を検討する際に詳細に検討したので，重複を避けるためにここでは最低限の記述にとどめる。

このサロンの立ち上げを支援したコミュニティソーシャルワーカーは，あえて自治会とは別個の組織をつくることを意図して，居場所づくりに関心を持つ団地内外の住民をボランティア団体として組織化した。第一章で述べたように，公営住宅団地の入居者にとって，団地自治会を退会することは必ずしも現実的な選択肢にはなり得ていないが，ボランティア組織であれば，自らの意志で離脱する自由が多少なりとも確保されることになる。当然のことながら，少人数であることや，担い手としての参加が義務づけられていないことは，安定的な運営基盤を確保する上でリスクになるだろう。実際，都営 X 団地のサロンでも，病気や多忙のために疎遠になってしまったボランティアがすでに何名か出ている。しかし，それと同じくらいの数の住民が新たにボランティアとして加わっているため，今のところサロンを運営する上で大きな問題にはなっていない。また，少なくとも本事例においては，少人数かつ関心を共有する推進組織であったことが，「利用者を入居者に限定せず，誰もが気軽に立ち寄れる場づくり」という活動理念がボランティアに浸透し，一貫してこの理念に即した活動を展開することを可能にする主要な背景になっていると考えられる。

いずれにしても，強制によらずに住民活動の担い手を確保することを目指すのであれば，離脱する自由を確保した上で，特定のテーマに関心を持つ人にターゲットを絞って組織化することが現実的な選択肢の一つになることはたしかであろう。そもそも公営住宅には，他人との関わりの構築に消極的な住民が集まりやすいという仁科・呉（2013）の知見を踏まえると，本事例のように，周辺住民にまで対象を広げてボランティアを呼びかけることが有効な場合もあると考えられる。それでも，安定的な運営が難しいほどの数しか担い手が集まらない場合，たとえば子ども食堂のように，周辺住民も関心を持ちやすいようなテーマや，新しく取り組むにあたって障壁の低い活動を提示するなどの対応が求められるのではないだろうか。

（4）専門職による総合相談の実施

第四の課題は，入居者の福祉的課題を専門的な視点からアセスメントし，必要に応じて制度へつなぐ体制の整備であった。都営 X 団地のサロンでは，社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカーや地域包括支援センターの専門職がサロンにアウトリーチし，そ

こで総合相談を実施していた。これまで繰り返し述べてきたように，大規模公営住宅団地では，社会的脆弱層の集住が進んでいるにもかかわらず，住宅政策と社会福祉政策の間にいまだ隔たりがあるため，見過ごされがちな入居者の福祉的課題に対し，いかにしてソーシャルワーク実践を行うかが課題とされてきた。第四章の調査研究の結果が示唆するように，大規模公営住宅団地では社会的孤立に陥る人が発現しやすいことを踏まえると，専門職の方から入居者の生活する空間へ出向き，総合相談を展開することは，社会的孤立の予防・解消を実現する上できわめて効果的な方策であると考えられる。

もっとも，ここで強調しておきたいのは，大規模公営住宅団地を抱えるすべての地域で専門職によるアウトリーチ型の支援が組織的に展開されているわけではないということである。少なくとも現段階では，専門職が大規模公営住宅団地に社会的に脆弱な層が集住している状況や，だからこそ特に重点的に支援する必要性を認識している場合にのみ，アウトリーチ型の支援が実践されている傾向がある。また，いくら現場の専門職が必要性を理解していても，所属する組織にそれをサポートする体制がなければ，専門職が十分な支援を展開することは困難であろう[15]。すでに述べたように，イギリスでは公営住宅団地専属のソーシャルワーカーを配置する動きが進んでいる。同じように公営住宅の「残余化」が進む日本においても，大規模公営住宅団地の入居者を支援するために，総合相談を実施する専門職を重点的に配置したり，その専門職をバックアップする体制を構築したりすることが必要になるのではないだろうか[16]。

（５）コミュニティ・レベルの「自己責任論」からの脱却

第五の課題は，大規模公営住宅団地を拠点として，地域社会全体を共生の場へと変革していくことであった。考えてみると，都営 X 団地のサロン活動が周辺住民をボランティアや利用者として「内部」に編入し，「共同性」を形成していったことは，福祉コミュニティが周辺地域へと拡大していく過程として理解することができる。なぜなら，利用者もしくはボランティアとしてサロン活動に加わる周辺住民が増えれば，地域コミュニティのなかに社会的包摂を志向する価値と態度がそれだけ広がることになるためである。また，地域福祉実践やその運営への参画を通じて一人ひとりの住民の主体形成が蓄積するという地域福祉の基本的な認識を踏まえるなら，特に周辺住民がボランティアとしてサロン活動に関わることには大きな意義があると思われる。個人レベルの主体力が重層的に蓄積されることが，その総体としての地域社会そのものの主体力の向上をもたらすからである（右田 2005）。前節でも述べたように，この事例において，周辺住民が大規模公営住宅団地で展開されるサロン活動に参加したことは，団地のみならず，より広い地域全体の福祉力の向上につながっていると考えられる。こうした動きを地域社会における人びとを包摂する機能を高めるものと捉え，その意味で，地域コミュニティにある種の変革がもたらされたと理解することもできよう。

ここで強調しておきたいのは，この事例は，大規模公営住宅団地の入居者が自分たちが抱える問題を自分たちだけで解決しようと「内部」に抱え込むのではなく，「外部」へと開くことから地域コミュニティの「変革」が始まっているということである。具体的には，ボランティアが「利用者を入居者に限定せず，誰もが気軽に立ち寄れる場づくり」という活動理念を掲げたことであり，それを実現するために見知らぬ人にサロンの利用を呼びか

けたことである。もちろん，こうした働きかけが最終的に何をもたらすのかは，「外部」の人びとがどのように反応するかにかかっているわけだが，いずれにしても，団地の入居者たちが自分たちの問題を「外部」に開示することからすべてが始まっていることはたしかである[17]。

一般に，大規模公営住宅団地の入居者は，自分たちが抱える問題を自分たちで解決しようという規範を強く内面化しており，専門職を含む「外部」の人間を容易には受け入れない傾向がみられる。こうした傾向は，入居者のみからなる団地独自の自治会が組織化されていることとも無関係ではないように思われる。本調査においても，コミュニティソーシャルワーカーのSは，一般的な都営団地は排他的な傾向があることを踏まえ，都営X団地のことを「都営にしてはオープン」と評しつつ，それでも「〇〇（都営X団地）だけで何とかするっていう意識はすごく，皆さんの中でもあるみたいですね」と述べている。論者の経験的な事実としても，社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカーなどから「大規模公営住宅団地に関わろうとしているが，自治会に受け入れてもらえずにうまく関係をつくることができない」といった類いの話をしばしば耳にしてきた。

こうした傾向を，団地自治会では自治の気運が高い水準で保たれているとみることもできるが，齋藤純一（2013）が指摘するように，コミュニティ・レベルにおける自己責任論の現れという側面がある可能性も見落とすべきではない。そのように考えると，社会的孤立など大規模公営住宅団地で起きている問題を入居者が自分たちだけで解決しようと努め，結果として疲弊しているような場合，これまでの姿勢を転換し，自分たちの問題を専門職や周辺住民などの「外部」に開くことができるかどうかで，その後の状況が大きく変わる可能性がある。このことは，一義的には自治会の執行部をはじめとする大規模公営住宅団地の入居者が取り組むべき課題と考えられるが，こうした団地で地域支援を行う専門職の視点に立つならば，自身も含めた「外部」の協力を得る意義や必要性を説明することが，求められるソーシャルワーク実践のあり方の一つであるといえよう。

第四節　小括

本章では，東京都調布市の大規模公営住宅団地の集会室を拠点とするサロン活動に着目し，事例検討を行った。このサロンは，公営住宅団地の入居者のみならず周辺住民も利用し，両者が交流していること，推進組織のボランティア・グループが公営住宅団地の入居者と周辺住民の混成メンバーであること，専門職（コミュニティソーシャルワーカー）が組織化を支援したことといった特徴がある。第一節では，サロン活動のボランティアおよびコミュニティソーシャルワーカーに実施したインタビュー調査の結果を用いて，このようなサロン活動が成立した要因を推進組織の整備に着目し考察した。分析の結果，周辺住民との交流を促進する要因として，周辺住民と交流する必要性への入居者の理解，自発的な参加者のみで構成される小規模な組織，立地条件のいい共同施設の地域開放の 3 つの要因が抽出された。これらの結果を踏まえ，周辺住民を含む誰もが気軽に立ち寄れる場を創出するために，専門職には，周辺住民との交流に対する動機づけ，団地内外の住民の組織化，地域の交流拠点としての公営住宅団地の活用といった支援が求められることを指摘した。

第二節では，このサロン活動が入居者や周辺住民，地域社会にどのような変化をもたらしたのかを明らかにするため，利用者に実施したインタビュー調査の結果を分析した。分析の結果，このサロンが独居高齢者や障害者など社会的脆弱層を含む多様な人びとに利用されており，こうした人びとの中には，サロンを利用する以前は社会的に孤立しがちであった人も含まれることが明らかになった。利用者同士が会話を通じた交流を積み重ねることで「顔見知り」の関係を形成していることを踏まえると，サロンは社会的孤立の予防・解消に一定の寄与をしていると考えられる。また，こうした関係性を基盤として自発的なケアがサロン内外で立ちあらわれており，入居者と周辺住民の間にもケアが行き交っていることが確認された。さらに，社会福祉協議会や地域包括支援センターの専門職がこのサロンを定期的に訪問し，総合相談を展開する場として活用していることも確認された。こうした一連の活動は，いまではほかの市民の知るところになり，団地に対する社会的評価の高まりが，入居者たちが団地に対する愛着や誇りを深める契機になっている。

第三節では，このサロン活動が福祉コミュニティの基本的性格を帯びているとみて，サロン活動が福祉コミュニティとしての内実を有するようになった過程を分析した。さらに，分析結果に基づいて大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造するための方策を考察し，以下の 5 点を析出した。すなわち，①交流の場を誰でも気軽に立ち寄れる場として外部に開放し，入居者と周辺住民の交流を図ること，②その場に集う人びとが立場の違いを超えて自由に対話できる環境を整備することで，自発的なケアが生まれる基礎的条件をつくること，③特定のテーマに関心を持つ人にターゲットを絞って担い手を確保すること，④専門職が交流の場にアウトリーチすることにより，入居者の身近な場で総合相談機能を展開すること，⑤入居者が団地で生じている生活問題を自分たちで抱え込むのではなく，専門職や周辺住民などの「外部」に開き，サポートを得ることである。

注

1) 本調査に先立って都営 X 団地の入居者にインタビューをした際，自治会長の一人は，自治会の活動について次のように述べていた。「歳を取っちゃったから自然になくなっちゃった，交流がね。草むしりもしなくなった。中腰で草むしりをできる人が少なくなっちゃったんだ」「地域の人との付き合いがやりにくいの，すごく」。

2) 都営 X 団地が位置する地区は，2017 年 4 月現在，高齢化率 45.1%と市でもっとも高齢化が進んだ地域であるが，この数値は都営 X 団地の入居者が大きく押し上げていると考えられる。

3) 本調査に先立って都営 X 団地の入居者にインタビューをした際，自治会長の一人は，周辺住民との交流について次のように述べていた。「団地という中にいるもんだから，ほかの地域の人とあんまり交流がないんだ」「団地だけの街ならまだいいけれども，両方いるわけだから，交流しないとまずい」。

4) この事業は，調布市社会福祉協議会がサロンを運営する住民団体に対し，情報提供や活動費，会場使用料などの助成を行うものである。

5) 社会福祉士である S は，調布市社会福祉協議会が地域福祉コーディネーターの配置を開始した平成 25（2013）年度から現在に至るまで，Y 地区の地域福祉コーディネーターを務めている。

6) 地区協議会とは，「小学校区をコミュニティエリアとして，地域で活動する各種団体や地域住民が連携・協力し，地域のまちづくりのために自主的に活動するネットワーク組織」のことであり，2017 年 8 月現在，市内にある 20 校区のうち，16 校区に設置されている。

7) 活動が開始された後に推進組織へ加わった 3 名の周辺住民のうち，1 名は日程が合わず，インタビューを実施することができなかった。

8) 小地域福祉活動に関する先行研究において，住民が「地域外の人びととの関わりを積極的に受け入れる態度」の重要性が指摘されている（上野山 2017）。

9) とはいえ，ボランティアの中には，団地自治会の役員を務めたことがきっかけとなって互いに顔見知りになったり，地域福祉コーディネーターと面識を持ったりするようになったという者が多く含まれていた。このように，サロン活動の推進組織が自治会と無関係なところから立ちあがったものではないことには留意する必要がある。

10) 屋外のようにサロンの様子が外から見える状況で，偶然通りがかったさまざまな年代・属性の人にボランティが個別に利用を呼びかけることは，利用を躊躇する人に安心感を与える方法として，公営住宅団地のみならず，他の地域で展開されるサロン活動においても応用し得るものと考えられる。

11) 第 7 次一括法とは，「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成 29 年法律第 25 号）の略称である。

12) こうした声かけは，ボランティアと利用者の間でも確認されている。周辺地域に暮らすボランティアの一人は，サロンを利用する入居者と顔見知りになり，やはり街で偶然出会ったときに立ち話をするようになったという。「（サロンに）いらしている方が，私を見て話しかけてきてくれたんです。○○（ボランティの名前）さんでしょって。知り合いが増えたみたいで嬉しくて」（60 代・女性）。

13) ここでの記述は， 2020（令和 2）年 1 月に論者がサロンで地域包括支援センターのケアマネジャーにインタビューをした際，書き記したフィールドノートに基づいている。

14) 東畑（2019）で展開されている議論は，精神科のデイケアのみならず，他の領域におけるさまざまなコミュニティに普遍的に妥当する内容を含んでいると考えられる。東畑自身も本書を執筆するにあたり，こうした意図があったと述べている。「この本はただデイケアという限局された場における医療行為について語ろうとしたものではない。さまざまなコミュニティでの『居る』を支えるものと，『居る』を損なうものをめぐって，本書は書かれた」（東畑 2019：346）。

15) 本事例においても，専門職による次の発言にアウトリーチ型の支援を続けることの限界や葛藤があらわれていた。「一人でできることは限られてますけど…」「身が一つしかないのでね，そこが問題で」（S）。

16) 仁科・呉（2013）も，こうした問題意識に基づき，大規模公営住宅団地におけるソーシャルワーカーの配置や派遣の必要性を指摘している。

17) 一連の動きは，「『弱いもの』が声をかけ続けることによって『強いもの』を動かし，地域が開かれるようになる」（吉原 2019：245）過程としての側面を持っているように思われる。

終章　結論と今後の課題

本研究では，社会的脆弱層の集住が進む大規模公営住宅団地において，入居者の地域生活をめぐる問題状況を明らかにした上で，それに基づき，福祉コミュニティの実体やそれを具現化する方策を検討してきた。終章では，本研究で明らかになったことを総括した上で，大規模公営住宅団地で求められる福祉コミュニティの「かたち」を示す。その後，本研究にはどのような学術的意義があったのか，また残された課題は何かを述べる。

第一節　本研究の総括

第一章では，公営住宅法の法的性格や政策理念がどのような居住環境をつくり出し，入居者にどのような影響をもたらしているのかを確認した。日本の公営住宅制度は，あくまでも市場では住宅が確保できない層を対象とする残余的な施策として運用されたため，大規模公営住宅団地に社会的脆弱層が集住することになった。その結果，入居者同士の関係性やコミュニティの形成に関し，ほかの地区にはみられない固有の問題が生じている。内部では，自治会活動の担い手不足や入居者間の不和といった問題を抱え，外部との関係においては，周囲から切り離されたかのような異質な空間を形成しているために周辺地域との交流が生まれにくい。団地そのものがスティグマ化されている場合，状況はより一層深刻なものになる。さらに，住宅政策と福祉政策の連携不足により，福祉的な課題を抱えつつ，必要な支援につながらずにいる入居者も少なくない。これらの結果，入居者が社会的孤立に陥りやすい居住環境となっており，実際，それは「孤立死」という現象として先鋭的に現れている。

第二章では，本研究が分析概念として用いる社会的排除に関する先行研究を整理した。さらに，国内外の社会的排除への政策的対応や実践に関する先行研究の論点を整理し，その到達点を明らかにした。社会的排除は，多元的な要因によって社会関係の欠如を含むさまざまな社会的不利が累積していく過程に着目する概念であり，しばしば空間という側面で顕著に現れる。具体的には，特定の集団が特定の場所に集められ，その場所が排除された空間として意味づけられていく現象であり，結果として地区にスティグマが課され，住民が社会的に孤立した状態に陥りやすくなる。欧州の先行研究によると，こうした状況を改善するには，専門職の支援によって住民を組織化してエンパワメントすることや，外部の人びとの団地に対するイメージを改善する機会をつくることが重要な課題になる。一方，韓国の永久賃貸住宅団地では，敷地内の社会福祉館に配置された専門職が入居者と継続的に関わり，多領域にわたる生活問題に対して個別支援を展開している。日本でも，団地の敷地内に入居者たちが気軽に集うことのできる場をつくり出し，そこを拠点に社会福祉士が入居者を見守る体制を構築している事例がみられる。こうした手法は，入居者の身近な場における総合相談の展開に発展する契機を有しており，注目に値する。

第三章では，社会的包摂を志向する福祉コミュニティに関する地域福祉の先行研究を整理した上で，大規模公営住宅団地における福祉コミュニティ創造の課題を考察した。福祉コミュニティの今日的意義は，内部で社会的包摂という社会福祉的価値を保持し，構成員同士が重荷を担い合うことで連帯しつつ，外部との関係においては，地域社会を誰もが共生できる場へと変革していくことにある。具体的には，サロンをはじめとするさまざまな

人が立ち寄り交流する場を，福祉コミュニティにつくり替えていくことが求められる。以上の議論を踏まえ，大規模公営住宅団地における福祉コミュニティが取り組むべき課題を，①誰もが気軽に立ち寄ることができる居場所を整備すること，②居場所に立ち寄るさまざまな属性の人びとの間に重荷を担い合う活動を生み出すこと，③外的な強制によらずに活動の担い手を確保すること，④入居者の福祉的な課題を必要に応じて制度へつなぐこと，⑤大規模公営住宅団地を一部に含む地域社会全体を共生の場へと変革していくことの5点に整理した。

第四章では，複数の大規模公営住宅団地で実施されたアンケート調査の結果を用いて，入居者の地域生活の実態を実証的に明らかにした。第一節では，東京都内の3つの大規模集合住宅団地の入居者を対象とした調査研究のデータを用い，社会的孤立の実態を明らかにした。分析の結果，①社会的孤立が幅広い年齢層で発現していること，②公営住宅は他の団地よりも社会的孤立の発現率が高いこと，③公営住宅では地域行事への参加が必ずしも社会的孤立の予防･解消につながっていないことが明らかになった。これらの結果から，幅広い世代を対象に社会的孤立を予防・解消するための小地域福祉活動を展開する必要があることを指摘した。第二節では，小地域福祉活動の担い手を確保するための基礎的な知見を得ることを目的に，東日本某所の大規模公営住宅団地で実施した調査データを用いて入居者の地域社会に対する意識を分析した。分析の結果，①自治会に関する負担を肯定的に捉えている入居者は少数であること，②現に社会的孤立の状態にある人は地域社会に対する意識が低いこと，③生活保護世帯や母子世帯など地域社会に対する意識が特に低い集団が存在することが明らかになった。これらの分析結果を踏まえ，すべての入居者の参加を前提とした小地域福祉活動の組織化は，必ずしも実効的ではないことを指摘した。第三節では，自治会活動が停滞している大規模公営住宅団で実施した調査データを用いて，入居者の自治会活動への参加状況を規定する要因を分析した。分析の結果，①自らの意志で自治会活動への参加を敬遠する人びとが多く存在すること，②他の入居者に対する不信感が強い者ほど自治会活動へ頻繁に参加していることが明らかになった。これらの結果を踏まえ，自治会を通じた組織化はコミュニティの形成に向けて逆機能を起こし得るため，専門的支援を展開するための体制の整備が必要になることを指摘した。

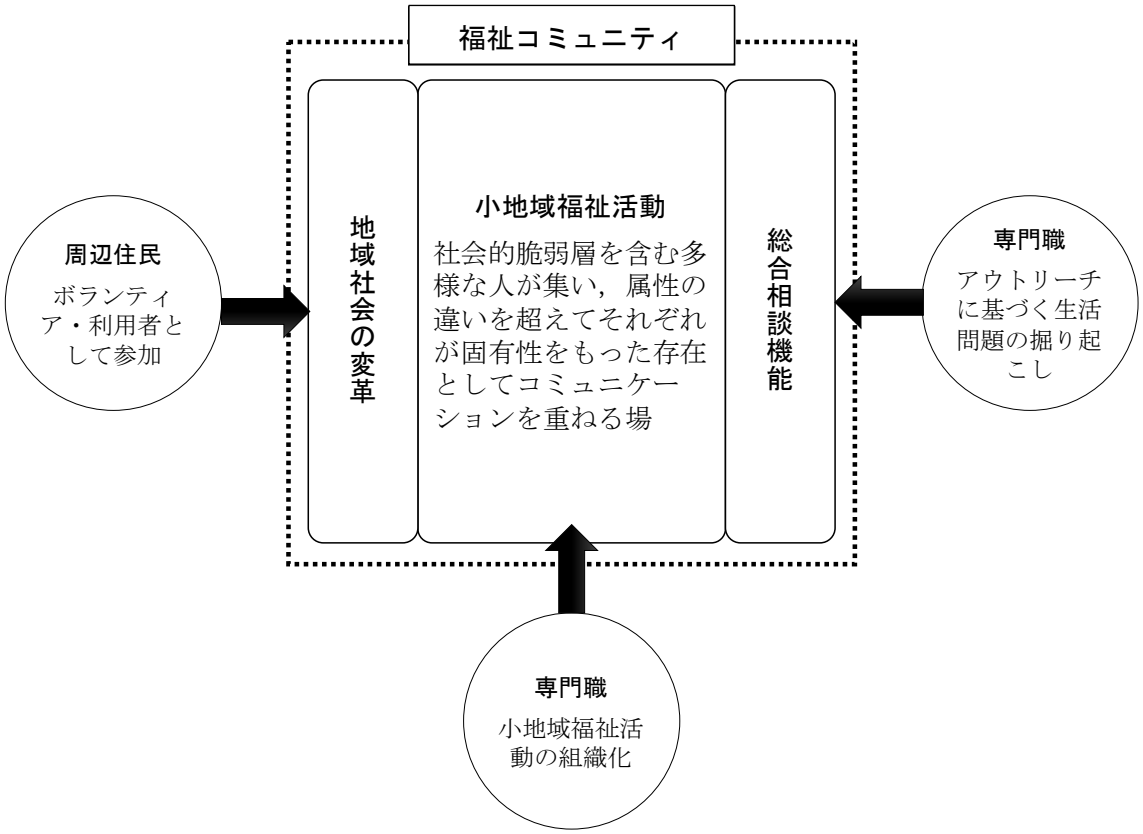
第五章では，専門職（コミュニティソーシャルワーカー）の支援によって組織化されたボランティア･グループが運営する東京都調布市の都営X団地の小地域福祉活動（サロン）を取り上げ，大規模公営住宅団地で福祉コミュニティを創造する地域支援のありようを考察した。第一節では，サロン活動の成立要因を，特に推進組織の整備に着目して考察するために，ボランティアおよびコミュニティソーシャルワーカーに実施したインタビュー調査を行った。分析の結果，周辺住民と交流する必要性への入居者の理解，自発的な参加者のみで構成される小規模な組織，立地条件のいい共同施設の地域開放という3つの要因により，入居者と周辺住民の交流が生み出されていることを明らかにした。これらの結果を踏まえ，こうした場を創出するためには，専門職が周辺住民との交流に対する動機づけ，団地内外の住民の組織化，集会室等交流拠点の地域社会への開放が有効であることを指摘した。第二節では，利用者に実施したインタビュー調査の結果を分析し，サロン活動が入居者や周辺住民，地域社会にどのような効果をもたらしたのかを検討した。分析の結果，このサロンが社会的脆弱層を含む多様な人びとの居場所として機能しており，利用者の社

会的孤立の予防・解消に寄与していることが明らかになった。また，サロンで形成された関係性を基盤として利用者らの間に自発的なケアが立ちあらわれており，それは入居者と周辺住民の間においても確認された。さらに，社会福祉協議会などの専門職がこのサロンを継続的に訪問し,生活問題の掘り起こしなど総合相談を展開する場として活用していた。こうした一連の活動はメディアで取り上げられるなどして団地の社会的評価を高めており,それを内面化した入居者が団地に対する愛着や誇りを深めていることも明らかになった。第三節では，このサロン活動が福祉コミュニティの基本的性格を帯びているとみて，サロン活動が福祉コミュニティとしての課題をどのようにして克服しているのかを分析した。さらに，分析結果を踏まえて福祉コミュニティを具現化するための方策を考察し，①周辺住民をサロン活動に呼び込むための方策を検討し実行すること，②サロンに集う人びとが立場の違いを超えて自由に会話できる場をつくること，③活動に関心を持つ者のみを組織化すること，④専門職がサロンの場を活用して総合相談を展開すること，⑤入居者が自分たちの問題を専門職や周辺住民などの「外部」に開くことの 5 点を指摘した。

第二節　結論―大規模公営住宅団地における福祉コミュニティの「かたち」

本研究が明らかにしたように，大規模公営住宅団地の入居者が社会的に孤立した状態になりやすいことを踏まえると，その予防・解消のためにサロンやコミュニティカフェなどの小地域福祉活動を組織化することが地域福祉を推進する上での重要な課題になる。そして，大規模公営住宅団地が排除された空間として意味づけられる場合があることを踏まえれば，小地域福祉活動を福祉コミュニティへとつくり替えることにより，地域社会全体を共生の場へと変革していくことは，社会的包摂の実現を志向する地域福祉実践として大きな意義を見出すことができよう。以下では，本研究で得られた知見を踏まえ，大規模公営住宅団地で求められる福祉コミュニティの「かたち」を，それを実現する方策を交えて改めて構想してみたい。図終-1 は，論者が考える大規模公営住宅団地を拠点とした福祉コミュニティを図式化したものである。

図終-1　福祉コミュニティの構造



１．入居者と周辺住民の交流を促す小地域福祉活動

（１）社会的脆弱層を中心に据えた居場所づくり

一般に大規模公営住宅団地では，団地自治会が入居者の親睦を図るための活動を実施してきたが，現状において，こうした活動が社会的脆弱層を包摂する場として十分に機能し

てきたとはいいがたい。たとえば，多くの団地自治会が実施している全戸が一斉に参加をして行う清掃活動は，環境の美化のための共同作業を通じて相互の親睦を深めるねらいがある。しかし，参加しない世帯に対して「出不足金」が課せられるため，親睦を深めるための行事が皮肉にも一部の入居者の疎外感を助長するように作用することがある。このように負担の公平性を過度に重視する自治会の活動原理は，社会学で提起されている新たなコミュニティの姿，すなわち参加する自由や離脱する自由が確保された状況における構成員のゆるやかなつながりとは相容れないものといわざるを得ない。本研究が明らかにしたように,社会的に孤立している入居者は地域活動に参加する意識が低いことを踏まえると，参加しない（できない）者が疎外感を深めるような活動を展開することは，社会的孤立の解消という観点からは逆機能を起こす可能性すらある。第三章でみた新しいコミュニティの理論を改めて想起すると，大規模公営住宅団地で求められる小地域福祉活動は，誰もが自由に出入りができ，その場からの離脱を含めて何をしても決して排除されることのない居場所であろう。そして，福祉コミュニティが「弱い市民」を中心に据えることを踏まえると，こうした居場所は，入居者の中でも特に社会的な脆弱性を抱える人びとを包摂する場として機能することが求められる。

（2）周辺住民との交流

そして，ここで強調しておきたいのは，こうした小地域福祉活動の対象を大規模公営住宅団地の入居者のみに限定するのではなく，団地の外部にも開放し周辺住民が利用できるようにすることである。繰り返し述べてきたように，大規模公営住宅団地は周辺から隔絶した空間となりやすく,一般に周辺住民と入居者が日常的に交流する機会はほとんどない。そのことは，入居者の社会的孤立を生み出す背景の一つにもなっている。したがって，周辺住民と入居者の接点を生み出すには，まず両者が自由に出会うための機会を地域の中に意図的につくり出す営みが必要になる。ただし，住まいという属性が異なる者が単に出会うだけで，両者の間に情緒的なつながりがたちどころに生起するとは考えにくい。公営住宅団地そのものが周囲からスティグマを付されている場合，なおのこと関係性の形成は難しいだろう。

では，どのような条件のもとで，入居者と周辺住民の間に情緒的なつながりを醸成することができるのだろうか。この答を探るには，岩崎晋也の論考が参考になる。岩崎は，イグナティエフの「帰属」に関する理論に依拠しながら，社会福祉は「理解し合える関係性が存在する場への『帰属』」を保障する援助が必要であると述べている。そして，重要なのは，異なる属性の人びとが理解し合える関係性をつくり出す援助を実施することであるという（岩崎 2002)。この岩崎の指摘に関わらせていうと，社会的孤立は，自分を理解してくれる他者を持たずに「帰属」する場を喪失した状態としてある。したがって，社会福祉の観点に立つと，社会的孤立の問題に対する支援は，孤立した人びとが他者と「理解し合える関係性」を形成することを最終的な目標に据えるべきであろう。本研究の結果を踏まえると，こうした関係性をつくり出すには，そこに集う人びとが属性の違いを超えて自由な対話が行える場を提供することが重要になる。逆にいうと，入居者と周辺住民の交流という課題に対して小地域福祉活動が果たし得る役割は，それを実現するための条件整備にとどまることになるだろう。入居者と周辺住民がコミュニケーションを重ねるなかで，互

いの境遇に関心を寄せるようになり,「理解し合える関係性」やそれに基づくケアが生まれることもあるが，そのことはあくまでコミュニケーションの副次的な効果に過ぎず，少なくともあらかじめ確信的に見通せるようなものではないためである。さらに言えば，入居者と周辺住民が知り合うことで，両者の間に不和が生じる場合もあるだろう。

とはいえ，公営住宅団地の入居者と周辺住民など属性の異なる者同士が自由に出入りし，コミュニケーションを図る場を用意することの意義は小さなものではない。開放性や異質性が担保された空間では，そこに集う人は属性の違いを超え，それぞれが具体的な一個人として互いに関係を持つことが可能になる（三井 2018 : 165)。こうしてそれぞれが固有性をもった人として向き合い，コミュニケーションを取るなかで，お互いの生きづらさを共有していく道筋も見えてくる。桜井政成が指摘するように,「一人ひとりのかけがえのない固有性をもった小さな物語の共有（シェア）と，それによる互いの自己の捉え直し」は，コミュニティの中での生きづらさの解消･緩和につながる可能性を有しているのである(桜井 2020 : 208)。つまり，それまで出会うことのなかった公営住宅団地の入居者と周辺住民が時間と空間を共有し，少しずつ身の上話を打ち明けるなどコミュニケーションを重ねることで，互いを個別具体的な存在として認識するようになる。こうして相手の境遇を共感的に理解する関係性が築かれると，それを基盤として自発的なケアが立ちあらわれることがある。第五章で取り上げた I さんの事例はその一例である。I さんは，周辺に住む高齢女性と対話を重ねる中でその問題状況を知り，放ってはおけずに自ら支援の手を差し伸べていた。このように，公営住宅団地の入居者と周辺住民が属性の違いを超え，対等な立場で互いの生きづらさを共有できるような場をつくり出すことは,「理解し合える関係性」やそれに基づくケアが生まれる可能性を高めることにほかならないのであり，その重要性を見過ごすべきではないだろう。

いうまでもなく，大規模公営住宅団地を周囲から切り離された一つの囲われた区画となるよう建設し，社会的脆弱層の集住を進めてきたのは住宅政策である。したがって，いま仮にある大規模公営住宅団地が排除された空間となっているならば，その一義的な責任を負うべきなのもまた住宅行政であろう。しかしながら，公営住宅団地やその入居者が周辺住民から特別な視線を投げかけられたり，団地そのものがスティグマを負わされたりする場合がある以上，排除のない地域社会の実現を志向する地域福祉は，排除する住民と排除される住民の相互理解を行うプロセスをつくり出していくことが求められる(原田 2014a: 191-199)。このように考えると，大規模公営住宅団地の入居者と周辺住民が人格的な交流を通して相互理解を深める機会をつくり出し，両者の関係性に変化をもたらす地域福祉実践は，空間に対する社会的排除がもたらす問題状況の改善という観点から重要な意義があるといえよう。さらに言えば，入居者と周辺住民との交流を促進する地域福祉実践は，後に述べるように,地域社会全体を共生の場へと変革する一つの契機にもなり得るのである。

（３）小地域福祉活動の組織化を通じた入居者のエンパワメント

このように，サロンなどの小地域福祉活動に参加する人びとの間にケアが行き交うことは,ケアを受ける側だけでなく,ケアを提供する側にも大きな恩恵をもたらすことになる。引き続き都営 X 団地の I さんの事例を用いると，I さんは都営住宅団地でひとり暮らしをする後期高齢者であり,その点にのみ注目するならば社会的に脆弱な存在といえる。実際,

I さんは，サロンに参加する以前は社会的に孤立しがちな状況に置かれていた。しかし，その後サロンで周辺地域に住む高齢女性と出会い，その身の上を案じてそれまでにほかの誰もができなかったような関わり方で高齢女性を支援するようになった。つまり，この高齢女性との関係性の中に位置づけてみたとき，I さんはたしかに「ケアの主体」として存在していることになる。阿部彩は，社会的孤立の本質を「誰も自分を必要としないこと」に見出し，だからこそ「人間には，頼れる人がいるかということ以上に，自分を頼ってくれる人がいるかということも重要」になると述べている（阿部 2011：100）。そうであるならば，I さんが高齢女性をケアするという「役割」を手にしたことは，社会的孤立の予防・解消という観点から積極的に評価しうる。そして，このことは視点を変えると，サロンという小地域福祉活動が，I さんがもともと持っていた他者を思いやり，ケアを提供する力を引き出すとともに，自尊感情を高めるような機会を提供する場として機能したということもできよう。このように，小地域福祉活動の組織化は，単に社会的脆弱層を弱い立場のまま包摂するだけでなく，こうした人びとが持つ本来的な強さを顕在化させるように作用する可能性を有しており，こうした機能はまさにエンパワメントといい得るものである。

また，小地域福祉活動にボランティアとして参加する住民が，活動を通じて地域福祉を推進する主体力を向上させている点も，エンパワメントの観点から重要な意義があると考えられる。第二章でみたように，大規模公営住宅団地の問題状況を改善するには入居者を組織化してエンパワメントすることが有効であることは，海外の先行研究がつとに明らかにしてきたところである。ここで重要なのは，入居者の組織化はあくまでも手段に過ぎないのであり，その最終的な目標は，組織化を通じて入居者がエンパワメントされることにあるという点である。日本の大規模公営住宅では，行政の一定の関与のもと，団地自治会という形ですべての入居者が組織化されている。もちろん，団地自治会の活動に積極的に参加することで，地域福祉を推進する主体力を向上しそれをいかんなく発揮している入居者も少なくないだろう。しかし，本研究が明らかにしたように，団地の入居者の中には，地域活動そのものには関心があるものの，自治会活動への参加を敬遠している者も少なくない。さらには，団地自治会を通じた住民組織化はコミュニティの形成に向けて逆機能を起こす場合すらあり，必ずしも入居者のエンパワメントにつながっていない面がある。こうした状況を踏まえると，自治会活動のありようを改善していくことはもちろんであるが，それと同時に，自治会とは異なる方法で地域活動に参加する経路をつくり出すことで，自治会に「乗れない」一部の入居者の主体力を引き出すことが地域福祉実践の重要な課題になると考えられる。自治会がともすると同質性が高く閉鎖的なコミュニティになりやすいことを想起すれば，「離脱する自由」が保障され，外部に開かれた多様性に富むような地域活動を立ち上げることは，自治会への参加を敬遠していた入居者を地域活動の新たな担い手として発掘する契機となり得る。すでに述べたように，一人ひとりの住民の主体力を高めることは，その集合である地域の福祉力の向上につながっていく（右田 2005）。そうであるならば，地域活動の新たな担い手を掘り起こすことは，その個人の主体力のみならず，地域全体の潜在的な福祉力を引き出すことにもなるのであり，地域福祉実践のありようとして大きな意義を見出すことができよう。

２．専門職のアウトリーチによる総合相談機能の付加

第五章の都営 X 団地の事例において，社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカーと地域包括支援センターの専門職は，いずれもサロンが入居者をはじめとする住民の状況を把握する貴重な場になり得るという基本的な認識に基づき，定期的にサロンに出向いて利用者を観察したり，コミュニケーションを取ったりしていた。そこでは，多領域にまたがるさまざまな生活問題を掘り起こしてアセスメントし，必要な支援に結びつけることが重視されており，こうした支援活動はまさに総合相談といい得るものである。

このアウトリーチ型支援と総合相談を組み合わせる手法は，大規模公営住宅団地におけるソーシャルワーク実践のあり方として，ひとつの参照事例になると考えられる。第二章でみたように，韓国の永久賃貸住宅団地は，社会的脆弱層の集住という問題状況を共有している。日本の公営住宅団地と異なるのは，永久賃貸住宅団地の敷地内には社会福祉館が整備されており，そこに社会福祉士をはじめとする専門職が配置されていることであった。これらの専門職は，入居者の住まいに物理的に近接した拠点に常駐し，入居者と継続的な関わりを保ちながら個別支援を展開している。そこでは，世帯の各構成員が抱える多様な生活問題が支援対象に据えられている。これに対し，日本では，ほとんどの大規模公営住宅団地は入居者の親睦を図るための集会所もしくは集会室を備えているものの，社会福祉館のように社会福祉士をはじめとする専門職が常駐しているわけではない。一部で敷地内に管理事務所が置かれた団地もみられるが，あくまでも住宅行政の管轄となっており，住宅行政と福祉行政との連携不足のために，福祉的な課題への対応はほとんどなされていない。このように，日本では身近な場所に相談窓口がないため，社会福祉的な支援を必要とする入居者が集住しているにもかかわらず，入居者が社会福祉の専門職につながりにくい面がある。そしてこのことは，入居者が社会的に孤立した状態に置かれやすい状況をつくり出す要因の一つにもなっている。考えてみると，第一章で取り上げた銚子市母子心中事件（2014 年）も，母親の「お金がなく，相談する人もいない」という供述が端的に示しているように，生活困窮が深刻な状況にもかかわらず社会福祉の相談窓口につながらなかったところで生じている。

このように支援資源の乏しい大規模公営住宅団地において，社会的な脆弱性を持つ入居者が集う場に専門職が出向くことで「支援拠点」を確保し，そこで総合相談を展開していくという手法は，社会福祉実践のありようとして大きな意義を見出すことができる。こうした手法により，専門職が，自治会や地区社協の役員など比較的生活が安定した層だけでなく，こうした「肩書き」を持たず，社会的により脆弱な層の入居者とも直接的な接点を持つことができるためである。また，福祉的な課題を抱える人にとって，相談室というかしこまった空間で初対面の専門職に対し，自分の弱さや困りごとをさらけ出すことは心理的な負担が大きい。これに対し，通い慣れた場で顔見知りの専門職に相談をする場合，こうした負担を軽減することが期待できる。さらに，現時点で相談するような問題を抱えていない入居者にとっても，いざとなったら頼れる人がいるということは，社会的孤立を予防する観点から大きな意味を持つと考えられる。

垣田裕介は「アウトリーチや，間口を広く設けたワンストップ的な相談窓口などといった，地域の生活課題を掘り起こして発見する仕掛けを，社会福祉行政や地域福祉の現場に組み入れること」こそが，生活困窮や社会的排除への対応として重要だと指摘している（垣田 2011：154）。この指摘は，低所得層を含む社会的脆弱層の集住や社会的孤立の発

現が顕著な大規模公営住宅団地においてとりわけ重要な課題に位置づけられる。とはいえ，こうした支援活動の展開は，大規模公営住宅団地の入居者と何らかの接点を持つ専門職の「気づき」や自助努力に委ねられており，その意味できわめて状況依存的である。しかし，公営住宅制度が住宅政策に位置づけられて展開されてきたとはいえ，大規模公営住宅団地に社会福祉の専門的な支援を必要としている人びとが集住していることを踏まえると，行政の管轄を超えて，社会福祉の側もこうした問題状況に対応することが求められていることは明らかであろう。現在，地域支援と個別支援を統合的に行うコミュニティソーシャルワーカーの配置が全国の社会福祉協議会で進んでいるが，大規模公営住宅団地は，社会的孤立の予防・解消に向けた小地域福祉活動の組織化（地域支援）と，入居者への総合相談（個別支援）という双方の領域にまたがる課題を抱えている。そして，第五章の都営 X 団地の事例で示したように，コミュニティソーシャルワーカーは，まさにこうした問題状況を改善するのに重要な役割を果たすことが期待される。しかしながら，管見の限りでは，コミュニティソーシャルワーカーの配置基準や担当地区を決定するにあたり，大規模公営住宅団地など社会的脆弱層の空間的な集中を十分に考慮しているケースはほとんどみられない。今後，大規模公営住宅団地の入居者に対する総合相談の実施をより確実なものにするためには，こうした団地を有する地区にコミュニティソーシャルワーカーを重点的に配置することも検討に値すると考えられる。

３．公営住宅団地を一部に含む地域社会全体の変革

（１）「排除する側」へのアプローチ

第三章でみたように，あらゆるコミュニティは「内部」的な関係性とともに，「外部」との関係性も併せもっているが，福祉コミュニティには，福祉的な課題を抱える人びとを中心として支え合う地域社会を実現することにより，地域全体に大きな影響を与えることを志向するという側面があるとされる（黒岩 2018）。そうであるならば，福祉コミュニティは，「外部」である地域社会と緊張関係を保ちながら，これを誰もが共生できる場へと変革していくことが求められる。

ともすると大規模公営住宅団地を捉える視点は，社会的脆弱層の集住や，それを背景とするコミュニティ形成の困難性に焦点化されがちである。もちろんこうした理解は，本研究が実証的に明らかにしてきたように基本的には正しいと考えられる。また，公営住宅は長らく住宅行政の管轄に置かれてきたため，社会福祉協議会などの地域福祉を推進する機関や専門職にとっては手を出しにくい面があるのかもしれない。しかしながら，大規模公営住宅団地で展開される小地域福祉活動が福祉コミュニティとしての内実を備えることが，そこを拠点に周辺地域を共生の場へと変革していくための一つの展望となる可能性を見落とすべきではないだろう。したがって，大規模公営住宅団地を周囲から切り離された一つの囲われた区画のままにするのではなく，小地域福祉活動を福祉コミュニティの拠点につくり替え，そこに周辺住民を呼び込むことで，排除のない地域をつくり出していくという観点が地域福祉実践には求められる。

それでは，以上のような地域福祉の視点に立ったとき，排除する側，すなわち公営住宅団地の入居者を同じ地域の住民とはみなさず，ともすると特別な視線を投げかることすらある周辺住民に対して，どのような働きかけをすることが求められるのだろうか。社会

的脆弱層が集住する大規模公営住宅団地が周辺から隔絶した空間となりやすいことを踏まえると，そこを拠点とする小地域福祉活動を福祉コミュニティへとつくり替えていくには，こうした活動を地域社会に開放し，それまで「外部」に位置していた周辺住民を福祉コミュニティの「内部」に編入していくことが基本的な課題になると考えられる。周辺住民の中から利用者もしくはボランティアとして小地域福祉活動に加わる者が増えれば，地域コミュニティのなかに社会的包摂を志向する価値と態度がそれだけ広がることになるためである。したがって，こうした小地域福祉活動の活動主体が，自治会の下部組織である場合も，自治会から独立したボランティア団体である場合も，その活動を入居者のみに限定するのではなく，周辺住民を含めた誰もが利用者やボランティアとして自由に参加できる道筋を確保することが求められる。

もっとも，大規模公営住宅団地は周囲から独立した空間となりやすいことを踏まえると，外部に開かれた交流の場を立ち上げれば，自ずと周辺住民の参加が進むわけではないだろう。第五章で取り上げた都営 X 団地のサロン活動においても，ボランティアらは，外部の人の目に留まりやすい場所を会場に選択した上で，道行く人びとに積極的に声をかけるなどさまざまな工夫を行っていた。こうして呼び込まれた周辺住民は，高齢者や障害者を含めて誰もが排除されずにいる状況を目の当たりにしたり，公営住宅団地の入居者と固有性をもった個人として向き合い，コミュニケーションを重ねたりするなかで，社会的包摂を志向する価値と態度を身につけていったと考えられる。

とはいえ，このように入居者による「外部」の人を呼び込むための働きかけがどのような結果をもたらすかは，働きかけられた人びとがどのように反応するかにかかっていることもまた事実である。特に団地や入居者に対するスティグマが強固な場合，入居者の側が働きかけるだけでは限界があるとも考えられる。このように排除の力学が強く働いている場合におけるソーシャルワーク実践のありようを検討するにあたり，桜井政成が興味深い指摘を行っている。それによると，コミュニティの人びとでは解決できない深刻な問題が生じた際は，コミュニティソーシャルワーカーなどの専門職による介入だけでなく，それに加えて排除する側とされる側の「緩衝材」になるようなキー・パーソンの存在が重要になるという。このキー・パーソンが，コミュニティのウチとソトの人をつなぐ「連結ピン」としての役割を果たすことができれば，排除する側とされる側の関係性が変容していく契機になるというのである（桜井 2020：264）。

これと同様の指摘は，地域社会における排除の極限的な状況の一つである社会福祉施設をめぐる紛争に関する論考でもみられる。かつて古川孝順は，こうした現象を「社会福祉施設―地域社会コンフリクト」として総括し，「社会福祉施設の新設などにあたり，その存立が地域社会の強力な反対運動に遭遇して頓挫したり，あるいはその存立の同意と引換えに大きな譲歩を余儀なくされたりする施設と地域との間での紛争事態」と定義した（古川 1993：3）。その後の研究において，こうしたコンフリクトを解消するには，専門職が排除する側を一方的に説得するよりも，「仲介者」を通じて双方向的なコミュニケーションを行うことが有効であることが指摘されている（野村 2013）。もちろん，主に社会福祉施設の建設前に生じるコンフリクトの問題と，建設後に時間をかけて進展していく公営住宅団地のスティグマ化の問題を同列に論じることはできないが，コンフリクトに関する研究の知見は，大規模公営住宅団地における地域福祉実践にも応用できるように思われ

る。実際，第五章で紹介した都営 X 団地の事例においても，周辺住民を小地域福祉活動に呼び込むにあたり，団地内外にネットワークを持つ周辺住民の E が専門職の S 以上に決定的な影響を及ぼしていた。E がまさに「仲介者」としての役割を果たすことにより，多くの周辺住民を利用者やボランティアとして招き入れることが可能になっていたのである。都営 X 団地以上にスティグマ化が深刻で，入居者のみで周辺住民に行動変容を促すことが困難な場合，コミュニティソーシャルワーカーのような専門職に加え，入居者と周辺住民の間の橋渡しをする人物を確保することはより重要な意味を持つと考えられる。

以上の議論は，いかにして周辺住民が団地を訪れる機会を確保し，コミュニティの「内部」に編入していくかという点に関するものであったが，第二章でみたように，部外者の団地に対するイメージを改善するためには，団地を訪ねるという直接的な体験を提供すると同時に，団地に関する肯定的な評価に触れる機会をつくり出すことも有効である。この点に関して，第五章の都営 X 団地のサロン活動は，市のホームページやケーブルテレビで社会的な課題に取り組む先進事例として紹介され，そのことが少なからず団地に対する好ましい評判を地域に広める結果となった。このように複数のメディアでサロン活動が取り上げられたことは，専門職による意図的な働きかけによるものではなかったが，周辺住民を含む一般市民の団地に対するイメージを改善するとともに，入居者自身が団地に対する愛着や誇りを高める契機となり，団地内外に大きな影響をもたらすことになったのである。

第二章でみた「地域効果」に関する先行研究によれば，特定の地域に対する社会的排除は，住民の社会的孤立とともに，その地域に対するラベリングやスティグマとして具現化する。小地域福祉活動に参加する一部の周辺住民だけでなく，より多くの住民一般に対して団地の肯定的な評価を発信することは，ともすると否定的なまなざしを向けられがちな大規模公営住宅団地の「再評価」を促すことになり得る。いわゆる「メディア戦略」は，これまで必ずしもソーシャルワーカーの中心的な業務に位置づけられてきたわけではない。しかしながら，排除された空間における問題状況を改善するには，先に述べた大規模公営住宅団地の入居者と周辺住民が人格的な交流を通して相互理解を深めるような場を設定するとともに，さまざまな媒体を活用して団地に対する肯定的なイメージを広く地域社会全体に向けて発信していくことが求められる。

（2）組織的な活動による地域構造の変革

もっとも，福祉コミュニティが地域社会を変革するために，より直接的かつラディカルな方法が求められる場合もある。地域コミュニティや行政等の関係機関・団体に対して自分たちが抱える問題を提起し，地域構造の変革を求めるような手法である。特に公営住宅団地では，住宅管理者等の行政の政策が入居者の生活に直接的な影響を及ぼしやすい。このため，福祉コミュニティが入居者を包摂しセーフティネットとして機能するためには，ときに行政当局と対立してでも入居者の権利や利益を保護しなければならないような局面を迎えることがある。

実際に公営住宅の入居者らが住宅管理者である行政に対立的な姿勢で組織的な抵抗を試みた例として，東京都新宿区の都営霞ヶ丘アパートの取り壊しをめぐる事例がある。この事例の詳細は稲葉（2017）に詳しいが，それによると，東京都は 2012（平成 24）年 7

月にアパートの取り壊しと移転を知らせる通知を出して以来，強引ともいえる方法で入居者に移転を迫っていった。こうした姿勢に納得できない入居者とその支援者は，2014（平成 26）年に移転計画の見直しを求めて「霞ヶ丘アパートを考える会」を立ち上げた。この団体はその後，ほかの市民団体のメンバーとも連携しながら，東京都に対してアパートの存続を求める要望書を 5 回にわたって提出するなどの運動を展開している。こうした運動を持ってしても東京都の方針を覆すことはできなかったが，本研究の関心からすると，個々の入居者の生活やコミュニティの存続が脅かされるような危機が生じた際，それに反発し入居者の権利を擁護しようとする運動体が立ちあらわれたという事実は重要である[1)]。一般的に，公営住宅の入居者は「税金でお世話になっている」という引け目を感じやすく，行政に対する不満を抱えていてもその解消を求めるような行動を起こすことはほとんどないためである（朴 2019）。

したがって問題は，危機的状況が発生した際，どのような条件のもとで外部と対峙する組織的な活動の展開が可能になるのかということである。この問いに関連し，政治学者の斎藤純一が「親密圏」（intimate sphere）という概念を用いて興味深い論考を行っている。齋藤は，「親密圏」を具体的な他者の生への配慮・関心によって形成・維持される関係性と定義したうえで，それが家族のみならず，グループホームやセルフヘルプ・グループなど多様なコミュニティのなかに見出されると論じている[2)]。この親密圏は，外部に向けて問題を提起する能力を帯びることがあるが，それには，親密圏を構成する人びとが「内部」で恐怖を抱かずに話すことができたり，自分の話に共感してもらえたりするなど「排斥されてはいないという感情」を共有することが条件になる（齋藤 2000）。

このように見てくると，第五章で取り上げた都営 X 団地の事例において，偶然に出会った利用者やボランティアが対話や情報交換を積み重ねた結果，属性の違いを超えて互いの生に対する共感が育まれていることが改めて注目される。とはいえ，この事例では，外部との関係構造を変革していこうとする具体的な動きがみられたわけではない。たとえば，サロンの関係者が住宅管理者である東京都に向かって自分たちが抱える問題を提起したとか，その問題の解決に向けて周辺地域の住民団体に協働を呼びかけたなどといった状況は，いまだ明確な形では立ちあらわれていない[3)]。しかし，先の齋藤の理論に重ね合わせると，今後，入居者の生活やコミュニティの存続が危ぶまれるような事態が生じた際，サロンを媒介に形成された情動的な結びつきを起点とし，福祉コミュニティが外部へ向かって問題提起をする原動力となることを期待することは可能であろう。実際，高度経済成長期に大量に建設された団地が老朽化しており，順次建て替えが進められているという日本の状況を踏まえると，今後，ほかの公営住宅団地においても，都営霞ヶ丘アパートと同じように入居者の生活が脅かされるような事態が生じることが予測される。いずれにしても，親密圏としての機能を備えた福祉コミュニティをつくり出していくことが，入居者たちが地域社会をラディカルに変革するための力を備える条件にもなり得ることを見落とすべきではないだろう。別の言い方をすると，公営住宅団地の入居者が包摂されているという実感が持てるような場をつくり出すことは，単に社会的孤立の予防や解消に役立つだけでなく，何らかの危機に直面した際に組織的に活動するための基盤づくりとしての側面もあるといえよう。

もっとも，こうした視点を持ったとき，具体的にどのようなソーシャルワーク実践を行

えば，親密圏から問題提起を行う団体への変容を確実に促進できるのかが次に問われることになる。この問いに答えるには，まだまだ多くの具体的な実践とそれによる理論の積み重ねが必要となるだろう。したがって，本研究以降の課題のひとつとして，公営住宅団地の入居者らが運動体としての性格を帯びるようになった事例を探し出してその過程を分析することにより，それを実現するために求められるソーシャルワーク実践のあり方を明らかにすることが求められる[4]。

４．住宅政策に対する提言

最後に，今後の住宅政策のありようを検討する際に求められる基本的な課題を整理したい。本研究の目的は，大規模公営住宅団地におけるコミュニティを取り巻く実態を明らかにした上で，福祉コミュニティを創造するための地域福祉実践を構想することにある。したがって，本研究は政策的な提言を目指すものではない。しかし，本研究の結果を踏まえ，社会福祉の視点から住宅政策の課題を指摘しておくことは，大規模公営住宅団地が抱える問題状況の改善に向けて一定の意義があるように思われる。そこで以下では，住宅政策に関する基本的な課題の指摘を試みる。

（１）団地内外の住民の交流拠点としての開放

日本の住宅政策は，伝統的に物的住宅の供給という面を重視してきた点に特徴がある。その傾向が先鋭的に現れたのが，阪神・淡路大震災の被災者に対する住宅政策であった。いわゆる，「避難所→仮設住宅→災害復興公営住宅」という三つの施策を段階的に実施する「単線型住宅復興」である。そこでは，段階を経るごとに建造物としての住宅の水準は向上するものの，そのつど隣人が入れ替わるためにコミュニティが解体され，結果として被災者は社会的孤立を深めていくことになった（塩崎 2009：141）。東日本大震災を含めたその後の災害復興においても，被災者が転居を余儀なくされ，そのたびにコミュニティが消失するといった事態が繰り返されてきた（桜井 2020：249）。一般的な公営住宅においても，建設戸数の確保を重視するあまり，建設後の入居者の社会関係やコミュニティの形成には十分な配慮が払われてこなかったという点は共通している。しかし，住宅は，単にその内部で各世帯が食事や睡眠などの生活行為を行う閉鎖的な建造物というだけでなく，そこに暮らす人間が地域生活を営んだり，社会関係を形成したりする際の拠点としての側面も併せ持っている。そして，この視点に立つと，公営住宅政策は，大規模な団地の地域的集中によって社会的脆弱層が集住する空間を出現させ，コミュニティが形成されにくい状況を生み出す主要な背景をつくり出してきたといわざるを得ない。本研究が入居者の社会的孤立に着目し，より広い地域社会の中で入居者の社会的包摂を図ることを強調したのは，住宅の物的な構造物としての側面のみに着目する従来の住宅政策が見落としがちであった側面に焦点を当てることの必要性を主張しようとしたものである。

ただし，人間関係の構築を住宅政策の直接的な課題に位置づけ，これを政策的に実現していくことはやや困難である。なぜなら，人が他者と関係を取り結ぶ行為はきわめて私的な領域で行われるものであり，「個人の私生活に関する問題に政策が介入していくことは，パターナリズムを生じさせかねない」ためである（山田 2009：295）。とはいえ，入居者が多様な人間関係を構築するための条件整備という視点からみると，住宅行政が果たしうる

役割は小さなものではない。本研究では，公営住宅団地における社会的孤立の問題を入居者の助け合いのみによって解決すべきものと捉えるのではなく，より広い地域社会の中で入居者の社会的包摂を図ることで解決すべきものとして捉えることを主張してきた。たとえば，大規模公営住宅団地に備えられた集会室や公園，緑地などの「共同施設」を地域全体の交流拠点として活用することで，入居者と周辺住民が交流する場を創出することが可能になる。このように，団地を地域一帯の交流拠点として外部に開放することで，地域社会から遠ざけられた状態を是正していくという観点が，今後の公営住宅政策には求められる。実際，すでに一部の地方自治体は，公営住宅団地が地域の交流拠点となるよう支援する施策を導入している。たとえば大阪市は，市営住宅の 1 階にある住戸を提供する事業を平成 20 年度から進めており，これまでに NPO 法人等によって多様な交流の「場」がつくり出されてきた。また，京都府八幡市は，共同施設を設置する際，入居者と周辺住民との交流が促進されるよう考慮することを条例で定めている（岩崎 2018）。今後の公営住宅政策は，これらの先駆的な施策の成果と課題を踏まえながら，周辺住民も含めた多様な人びとが集い交流する仕掛けを団地内に組み入れていくことを追求する必要がある。つまり，公営住宅団地を地域一帯の交流拠点として外部に開放することで，地域社会を共生の場へと変革していくための条件整備をすることが住宅政策の重要な課題になる。

（2）排除や孤立を生み出さない既存ストックの建て替え

ところで，公営住宅は現物給付であり，住宅財としての性格上，ひとたび建設されると長期にわたってその土地に固定され，入居者の生活の全分野にわたって決定的な影響を及ぼし続けることになる。しかし現在，高度経済成長期に大量に建設された公営住宅団地が一斉に老朽化しており，順次建て替えが進められている。いうまでもなく，公営住宅団地の全面的な建て替えは，大規模公営住宅団地が地域社会から遠ざけられ，入居者が社会的に孤立した状態に置かれやすい居住環境を物理的に改善していく絶好の機会になり得る。

しかしながら，公営住宅を管理する地方自治体がこうした点に十分に配慮して建て替え事業を進めているとはいいがたい。朴承賢は，東京都北区の大規模公営住宅団地・都営桐ヶ丘団地でフィールドワークを行い，建て替えが入居者の生活に与える影響を詳細に検討している。それによると，転居する住居を抽選で決める移転方式のため，建て替え後は隣人ががらりと変わることになり，入居者たちが築きあげてきた近隣関係やコミュニティが解体された。その結果，特に居住年数の長い高齢者が社会的孤立に陥りやすい居住環境ができあがったという（朴 2019）。第四章第三節の対象となった都営 A 団地でも，自治会役員へのインタビュー調査において，建て替えに伴って近隣関係が希薄化していることを懸念する声が多く聞かれた。さらに，以前よりも狭い部屋への引っ越しを余儀なくされ，それまでのように家族や友人を自宅に招くことができなくなった入居者の話もしばしば耳にした。転居に際し，入居者の社会関係やもともとあったコミュニティが解体されることのないように留意することは，前述した災害復興のみならず，一般的な公営住宅にも共通する普遍的な課題といえよう。

また，高度経済成長期に建設された公営住宅団地は，大半が 5 階建ての住棟であったが，建て替えの際はより高層化されることが少なくない。都営 A 団地も，かつて中層だった住棟がいずれも 8 階や 9 階建てに建て替えられている。こうした高層住宅化は，諸外国の政

策動向に逆行するものである。たとえばフランスは，地域の中に様々な社会階層の人びとが居住するソーシャル・ミックスの実現という観点から，大規模社会賃貸住宅の分散配置を進めている(檜谷 2018)。また，第二章でみたオランダのベイルマミーア(Bijlmermeer)高層住宅団地においても，やはり社会的脆弱層の地域的集中を緩和するため，高層住宅の一部を低層住宅に建て替えている（角橋ら 2002)。現在，日本の一部にみられる高層住宅化は，社会的脆弱層の集住を促進するとともに，そのことを可視化する「視覚的効果」を強化することが危惧される。とりわけすでに周囲から特別なまなざしを向けられている公営住宅団地においては，建て替えが団地に対するスティグマを一層助長することになりかねない。

先に述べたように，排除された空間における問題状況を改善するには，大規模公営住宅団地の入居者と周辺住民が相互理解を深めるような場をつくり出すとともに，団地に対する肯定的なイメージを広く地域社会全体に向けて発信していくことが求められる。とはいえ，そもそも空間を単位とする社会的排除は，社会的脆弱層が特定の地域に集住することが端緒となって生じることを想起すれば，社会的脆弱層の集住を緩和することが社会的排除を解消するためのもっとも根本的な課題であることは疑いない。また，建て替えに伴って既存の近隣関係が希薄化したり，団地のスティグマが助長されたりすれば，入居者が排除された空間の問題状況に抗うことをより一層難しくする。したがって，公営住宅政策は既存ストックの建て替えにあたっては，戸数の確保を至上とする従来の発想を廃し，排除を生み出さないよう住棟の設計や空間利用に十分に配慮することが求められる。

（3）入居者の生活問題を福祉施策へつなげる仕組みづくり

もっとも，公営住宅団地の「福祉住宅」化が進展し，福祉的な課題を持つ入居者が増加する状況において，それぞれの入居者が抱える生活問題をコミュニティにおける住民同士の支え合いによって解決するには限界があり，社会福祉の専門的な支援が不可欠になる。しかしながら，もともと高齢者や障害者など福祉的な支援を要する人びとの公営住宅への集住は，福祉施策との関連で計画的にもたらされたわけではなく（平山 1988：238），その後も住宅政策と福祉政策の連携が十分に進んできたとはいいがたい。その結果，公営住宅は「福祉住宅」化が進んでいるにもかかわらず，住宅行政と福祉行政の「死角」が生じることになり，そこに落ち込んだ入居者が福祉施策につながることのないまま社会的に孤立する事態が頻発してきたのである。

とはいえ，住宅行政も福祉施策と連携する必要性を認識していなかったわけではない。建設省住宅局長通知「公営住宅の管理の適正な執行について」（平成元年 11 月 21 日）は，家賃の滞納について，家賃を支払えない状況にある者に対しては，民生部局との連携を取りながら，家賃の減免措置等を含めて負担の軽減を図るよう求めている。しかし，こうした運用は必ずしも各地方自治体で徹底されてきたとはいえず，2014（平成 26）年の銚子市母子心中事件は図らずもそれを露呈することになった。この事件を受け，国土交通省住宅局住宅総合整備課長通知「公営住宅の滞納家賃の徴収における留意事項等について」（平成 26 年 11 月 5 日）は，改めて建設省住宅局長通知の徹底を求めるとともに，低所得世帯や高齢者世帯，障害者世帯，母子世帯等特に困窮度が高い世帯については，公営住宅の存する市区町村と緊密な連携を図りつつ，生活保護をはじめとする福祉施策の情報提供や助

言等を行うことを求めている。このような国の通知の趣旨に即して住宅行政が行われれば，住宅行政と福祉政策との「死角」を狭めることが期待できる。特に社会的孤立の問題が発現しやすい大規模公営住宅団地では，福祉的な支援を必要とする世帯を把握するうえで，家賃の滞納は重要な契機となる。なぜなら，社会的孤立に陥っている人は自ら助けを求めることが難しい場合が少なくないが，家賃の滞納は，本人からの意思表示なしに，窮状を外部に知らせる貴重なサインになり得るためである（川島 2015）。したがって，長期に渡って家賃を滞納している世帯を速やかに福祉施策へつなげることができれば，そのことは公的に管理された住宅である公営住宅の「強み」を生かした社会的孤立への介入のありようとして積極的な意義を見出すことができよう。

しかし一方で，家賃の滞納はあくまで経済的な困窮を把握するための指標の一つに過ぎないという限界があることには留意する必要があるだろう。各世帯が抱える生活問題はさまざまな領域で顕在化し得るのであり，必ずしも経済的な困窮を伴うとは限らない。たとえば，何らかの精神疾患が疑われる入居者が適切なケアを受けないまま，近隣トラブルを起こしている事例などは，公営住宅団地でしばしば耳にする話である。こうした事例からも明らかなように，家賃の滞納という単一の指標だけで多領域にわたる支援課題を捕捉できるわけではない。

したがって，支援を要する入居者や世帯をいち早く把握して確実に支援に結びつけるためには，家賃の滞納だけでなく，さまざまな次元の生活問題を掘り起こしてアセスメントした上で，福祉施策へつなげる仕組みづくりが必要になる。本研究が明らかにしたように，入居者が集まる場にコミュニティソーシャルワーカーなどの専門職が出向き，継続的な関わりを保ちながらさまざまな生活問題を早期に発見し，専門的な支援に結びつける体制の整備は，必ずしも支援資源が豊富でない大規模公営住宅団地で総合相談を展開する手法として検討に値すると考えられる。災害公営住宅では生活支援相談員が，シルバーハウジングでは生活援助員（LSA）が担当する集合住宅の入居者を見守り，支援が必要な場合に福祉施策へつなげる役割を多少なりとも担ってきたが，一般的な公営住宅団地においても，社会福祉の専門職の重点配置を含めた福祉政策との連携の強化が求められる。

住宅政策の最新の動向においても，福祉政策との連携がこれまで以上に重視されている。2017（平成 29）年，住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成 19 年法律第 112 号），通称「住宅セーフティネット法」が改正された。これにより，低所得者や高齢者，障害者など住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への入居支援を目的とする住宅セーフティネット制度が創設された。この背景には，これまで住宅セーフティネットの中核的な役割を担ってきた公営住宅は，都市部を中心に応募倍率が依然として高いにもかかわらず，今後も管理戸数の大幅な増加が見込めない一方，民間賃貸住宅の空き家・空き室は増加していることがある。つまり，法改正の主眼は，公営住宅の頭打ちを見越した上で，市場では住宅を確保できない人びとの民間賃貸住宅への入居を促進することにある。ただし，同法が支援対象に位置づける住宅確保要配慮者が低所得者や高齢者，障害者など福祉政策の対象と重なり合う以上，こうした人びとへの居住支援においては，単に入居可能な住宅を確保するだけでなく，入居後の見守りや生活支援サービスの提供など福祉的な課題への対応が求められることになる。このため，今般の法改正では，たとえば都道府県が社会福祉法人等を住宅確保要配慮者居住支援法人に指定することが可能になるなど，住

宅確保要配慮者の福祉的な課題に対応するための体制の整備に重点が置かれている。

住宅セーフティネット法に基づく包括的な居住支援体制の構築に向けた取り組みはまだ緒に就いたばかりだが，すでに社会福祉の専門機関を組み入れた居住支援の体制づくりに着手している地方自治体もある。たとえば名古屋市では，住宅確保要配慮者本人や不動産事業者，借主などから相談を受け，社会福祉の専門機関と連絡調整を図りながら福祉制度の利用支援や生活支援サービスのコーディネートを実施する居住支援コーディネートモデル事業を 2020（令和 2）年度から実施している。この事業を受託している「住まいサポートなごや」は，愛知共同住宅協会と名古屋市社会福祉協議会によって構成されており，利用可能な福祉施策につなげたり，安否確認の体制づくりをしたりするなど，社会福祉協議会の強みを生かした取り組みを展開している [5]。このように，住宅確保が困難な世帯への個別的な対応において，社会福祉の専門機関がコーディネート機能を発揮できるような権限を担保することは，住宅部門と福祉部門の連携強化を図る上での重要な課題になると考えられる。

また，改正後の住宅セーフティネット法が民間賃貸住宅への入居支援を重視しているため，同法に基づく居住支援体制の対象に公営住宅の入居者が含まれることは稀であるが，名古屋市では，大規模団地の敷地内に支援拠点を整備し，そこに相談員が常駐するという先駆的な取り組みも進められている。それが，同市北区の大曽根団地の一階に 2018（平成 30）年に開設された複合施設・ソーネおおぞねである。大曽根団地は，愛知県住宅供給公社が管理する公的賃貸住宅であるが，上飯田南荘という 1,600 戸を超える名古屋市営の大規模公営住宅団地と隣接している。このため，ソーネおおぞねは，公社住宅と公営住宅が並び立つ巨大な団地群の一角に位置する形になっている。カフェやショップ，イベントスペース，相談コーナーなどを一体的に運営するのは，長年にわたって障害者の社会的包摂の実現に取り組んできた特定非営利活動法人わっぱの会である [6]。同団体は，社会福祉法人の法人格も有しており，この法人が名古屋市より住宅確保要配慮者居住支援法人として認可を受け，週 5 日，団地の入居者を含む地域住民に対して相談支援業務を行っている。このように，カフェやイベントスペースのような団地内外の人びとが集う場に相談窓口を併設することは，入居者と周辺住民が交流する場に総合相談機能を付加するという，論者が主張してきた福祉コミュニティの「かたち」を具現化する一つの契機になり得るものであり，その意味できわめて示唆に富む取り組みといえる。

前述したように，近年，住宅セーフティネット法は民間賃貸住宅への入居支援を重視する傾向があるが，住宅セーフティネットの中核に位置づけられ，実際，多様な社会的脆弱層の受け皿となってきた公営住宅においても，住宅と福祉の関係機関が連携し，包括的な居住支援を展開していく体制の整備が重要な課題となっている。名古屋市の居住支援コーディネートモデル事業やソーネおおぞねのような先駆的な取り組みを参考としながら，大規模公営住宅団地を抱える地方自治体が，住宅セーフティネット事業をはじめとする住宅政策の新たな施策も活用しながら，入居者のさまざまな生活問題を掘り起こして福祉的な支援につなげる体制の整備に積極的に取り組むことが期待される。

第三節　本研究の特色と意義

本研究の特色は，社会的脆弱層が集住する大規模公営住宅団地を明確に研究の対象に位置づけ，福祉コミュニティを創造する上での課題や具体的な方策を地域の実態に即して考察したことである。広井良典（2009：81-82）は，「これまで『福祉』というものは，どちらかというと普遍的かつ“場所を超越した”概念としてとらえられる傾向が強かった」が，今後は「地理的・空間的な視点を導入していくこと」が重要になると指摘している。特に，社会福祉が対応すべき新たな課題である社会的排除の問題は，それぞれの個人や世帯の個別的な経験として現れるだけでなく，大規模公営住宅団地のように特定の層の人びとが集住する場所や空間を単位として顕在化することもある。したがって，地域福祉はこうした問題を抱える地域にも対応できる実践応用性の高い理論を構築することが求められる。本研究は，次に述べるような新たな知見を提示することで，多少なりとも地域福祉研究の深化に寄与することができたと考える。

本研究が新たに明らかにした内容で特に重要なことは，以下の五点である。

第一に，大規模公営住宅団地における社会的孤立の実態を明らかにしたことである。東京都内の 3 つの大規模集合住宅団地の入居者を対象とした調査の結果から，公営住宅団地では，UR 都市機構など他の団地よりも社会的孤立の問題が顕著に現れていることが明らかになった。また，社会的孤立は高齢者のみならず，より若い世代でも生じていることが確認された。さらに，公営住宅では地域行事への参加が必ずしも社会的孤立の予防・解消につながっていないことも明らかになった。こうした実態は，先行研究でほとんど言及されておらず，また統計的にも実証されていなかったものであり，本研究によって新たに発見された知見である。これにより，公営住宅団地において，あらゆる世代を対象に据え，社会的孤立の予防・解消に向けた支援を実施する必要があることを示すことができたと考える。

第二に，入居者の地域社会に対する意識には差異があることを明らかにしたことである。東日本のある県営住宅団地で行った調査の結果，現に社会的孤立の状態にある人や生活保護受給者，母子世帯の母親らなど，入居者の中でも特に社会的に脆弱な人びとは，地域社会に対する意識が低いことが明らかになった。この結果は，負担の公平性を重視する観点から，入居者全体に向かって地域活動の担い手となるよう呼びかけることは実効性が低いどころか，かえって入居者間の対立の構図を先鋭化させたり，排除の力学を強めたりすることになりかねないことを示唆している。実際，自治会活動などの負担を担いきれない入居者が疎外感や孤立を深める事態が生じていることを踏まえると，こうした推論が成立する余地は十分にあると考えられる。

第三に，大規模公営住宅団地で入居者の組織化を進めるにあたり，団地自治会の活動を自明のものとしたまま，その活性化のみを志向するアプローチには限界があることを示したことである。二点目で述べたように，入居者全体に地域活動の担い手としての負担を求めることは，コミュニティの形成に向けてかえって逆機能を起こし得る。また，都営住宅団地で行った調査の結果から，他の入居者に対する不信感が強い者ほど自治会活動へ頻繁に参加していることが明らかになった。これまで，大規模公営住宅団地におけるコミュニティ形成の必要性を主張する議論は，団地自治会の活動を活性化することを暗黙のうちに善とするものが多かった。これに対し，団地自治会を通じた組織化がいかなる場合もコミ

ュニティの形成につながるわけではないという本研究の知見は，これまでの議論の問題点を浮き彫りにするものであり，重要な研究成果といえる。

第四に，三点目と関連するが，入居者と周辺住民との交流を促進する小地域福祉活動を展開するための専門的支援のありようを示したことである。そもそも団地自治会は入居者のみから構成されるため，その活動は団地内部で完結することが多く，周辺地域との関わりが生まれにくいという面がある。しかしながら，大規模公営住宅団地が周囲から特別な視線を向けられがちであることを踏まえると，地域福祉実践の目標は，入居者間の互助的活動のみに焦点化されるべきではなく，入居者と周辺住民との関係性の改善という点にも置かれるべきである。東京都調布市の大規模公営住宅団地を拠点とするサロン活動の関係者に実施したインタビュー調査の分析からは，入居者と周辺住民の交流を促進する専門的支援として，周辺住民との交流に対する動機づけ，団地内外の住民の組織化，地域の交流拠点としての公営住宅団地の活用という 3 点が導出された。

第五に，大規模公営住宅団地における福祉コミュニティの「かたち」を提示した上で，それを創造するための方策を明らかにしたことである。先行研究は総じてコミュニティ形成の重要性を規範的に示すものが多く，実現すべきコミュニティを具体的に論じたものはほとんどみられなかった。これに対し，本研究は，入居者と周辺住民が交流する場に総合相談機能を付加するとともに，こうした場を拠点に据えてより広い地域社会全体を共生の場へ変革していくという，あるべき福祉コミュニティの姿を構想した点に意義がある。なお，このことは視点を変えると，理念的解釈に留まりがちな福祉コミュニティについて，大規模公営住宅団地という具体的な空間を題材に，その実践的かつ具体的なかたちを論考したことにもなるのであり，その意味で，本研究は，地域福祉論の実践応用性を多少なりとも高めることができたと考えられる。

第四節　本研究の限界と今後の研究課題

最後に，本研究の限界を踏まえ，残された研究課題を提示しておきたい。

一点目の限界は，調査対象のサンプルが限られていることである。たとえば，第五章で用いたアンケート調査は，いずれもすべての世帯を対象にしたものの，一つの公営住宅団地で実施されたものである。また，第五章ではインタビュー調査を実施しているが，これもやはりある一つの事例を対象にしたものである。これは，論者が考える「福祉コミュニティ」としての内実を持つ実践がこれまで公営住宅団地でほとんどみられなかったという現実的な制約によるところも少なくない。しかし，最近は福祉コミュニティの要件を多少なりとも満たしていると思われるような事例も少しずつではあるが，みられるようになっている。なかには，社会福祉法人が団地の一角で食堂を経営したり，外国籍の入居者が自治会活動の一環として多文化共生事業に取り組んだりするなど，これまでみられなかった活動主体と活動内容の組み合わせによるものも含まれている。こうした実践がどのような条件のもとで成立し，どのような影響を地域一帯に与えているのかといった点を明らかにした上で，本研究で得られた知見と比較検討することを今後の課題としたい。

二点目の限界は，大規模公営住宅団地の入居者が自治会の活動に形式的に参加している実態があることを明らかにしたものの，入居者が自治会の活動に無関心な要因を詳細に検討することはできなかったことである。論者自身の経験的事実としては，自治会活動に対する無関心の背景には，自治会役員に対する不信感があることが少なくない。こうした傾向が特に顕著なのが，特定の政党の支持者が中心となって自治会を運営している場合である。デリケートな問題をはらむテーマだが，日本の団地では，特定の政治的思想を持つグループが自治会の中枢を占める場合が少なくないという原武史（2012：242）の知見を踏まえると，こうした論点も踏まえつつ，自治会の運営体制が入居者の参加意欲に及ぼす影響を分析することは重要な研究課題だと考えられる。

三点目の限界は，入居者が自分たちの問題を外部へと開き，団地外の人びととの関わりを受け入れる価値や態度を持つことの重要性を指摘したが，入居者の間にこうした気運が高まっていない場合，どのような支援が効果的なのかを明らかにすることはできなかったことである。一点目と関連するが，他者に開かれた「共同性」が福祉コミュニティの基礎的な条件であるならば，本研究の調査対象よりもさらに排他的な傾向がある大規模公営住宅団地を対象に調査を行い，入居者の周辺住民に対する意識を規定する要因を析出することが重要な課題になると考えられる。こうした分析は，本研究において本来実施するべきものだったが，こうした大規模公営住宅団地が排他的であればあるほど，「部外者」である論者が調査協力を取りつけるのは容易でないこと，そして何より論者の時間的・能力的な制約によって実施することができなかった。今後の研究活動の中で展開し，本研究で示した提言をより発展させていくことが，論者の残された研究課題である。

注

1) 本研究の関心からすると，「建て替え」という公営住宅の課題に対して，当事者である入居者のみならず，それを支援する人びとがこの組織に参加しているという点も注

目に値する。それは，まさに本研究が主張する入居者と外部の人びととが混在する福祉コミュニティとして理解できるためである。

2) 逆にいえば，それぞれが抱える具体的な困難への配慮や関心が欠落している場合，たとえそれが家族であっても，親密圏としての要件を欠いた状態としてあることになる。

3) その背景には，関係者の最大の関心事である社会的孤立という問題がサロンという場の創設によって解消しつつあることや，少なくとも関係者の主観的意識においてはそれ以外に大きな問題が顕在化していないと認識されていることがあると考えられる。

4) 今のところ指摘できるのは次のようなことである。コミュニティへのかかわり方は人によって異なることを踏まえると，福祉コミュニティを構成する人びとが一堂に団結するとは現実的ではない。むしろ，入居者の生活が脅かされるような問題が発生した際，親密圏＝福祉コミュニティを構成する者のうち問題状況の改善に関心を持つ人びとが中核となって新たな組織を立ち上げるというシナリオの方が現実的であろう。こうした組織は新たに外部の人びとを支持者として取り込むなどして，多様な人びとが協働するプラットフォームとして機能することが考えられる。その際，親密圏にもともと周辺住民が含まれていれば，周辺住民が橋渡しとしての役割を担うことで外部の多様な社会資源へのアクセスが容易になったりすることが期待できる。

5) 名古屋市ホームページ「住まいサポートなごや案内（居住支援コーディネートモデル事業）」（最終閲覧日：2020 年 12 月 27 日）
https://www.city.nagoya.jp/jutakutoshi/cmsfiles/contents/0000135/135687/sumaisapo-to1211.pdf

6) 労働統合型社会的企業としての特定非営利活動法人わっぱの会の活動については，米澤（2011）に詳しい。

参考文献

Atkinson, Rowland Graham and Kintrea, Keith. (2004) *Opportunities and Despair, It's All in There: Practitioner Experiences and Explanations of Area Effects and Life Chances*, Sociology 38 (3), 437-455.

Bhalla, A. S. & Lapeyre, Frederi. （2004）*Poverty and Exclusion in a Global World*, 2nd edition, Palgrave Macmillan. （＝2005，福原宏幸，中村健吾監訳『グローバル化と社会的排除』昭和堂.）

Byrne, David. (2005) *Social Exclusion*, Second Edition, Berkshire: Open University Press. （＝深井英喜・梶村泰久訳（2010）『社会的排除とは何か』こぶし書房.）

The Cornell Institute for Translational Research on Aging (CITRA) (2007) *Social Isolation-Strategies for Connecting and Engaging Older People*.

Dean, J. and Hastings, A. (2000) *Challenging Images: Housing Estates, Stigma and Regeneration*, the Policy Press.

Flick, Uwe (2002) *An Intoduction to Qualitative Research. 2nd Ed*. Sage Publications. （＝2002，小田博志・山本則子・春日常ほか訳『質的研究入門―＜人間の科学＞のための方法論』春秋社.）

Jacobs, Jane. (1961) *The Death and Life of Great American Cities*, Random House. （＝2010，山形浩生訳『アメリカ大都市の死と生』鹿島出版会.）

Kemeny, Jim. (1995) *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, London: Routledge.

Lowe, Stuart. (2011) *The Housing Debate*, The Policy Press. （＝2017，祐成保志訳『イギリスはいかにして持ち家社会となったか―住宅政策の社会学』ミネルヴァ書房）

Lupton, Ruth. (2003) *Poverty Street: The Dynamics of Neighborhood Decline and Renewal*, the Policy Press.

Page, David. (2000) Communities in the Balance: The reality of social exclusion on housing estates, Joseph Rowntree Foundation.

Paugam, Serge. (2013) *Les formes elementaires de la pauvrete*, Paris, PUF, 3e edition mise a jour et complete. （＝2016，川野英二・中條健志訳『貧困の基本形態−社会的紐帯の社会学』新泉社）

Power, Anne and Provan, Bert. (2007) *Overcoming the Stiguma of Social Housing: Can Social Housing Rebuild Its Reputation*? Centre for Analysis of Social Exclusion (ASE).

Stewart, Jill and Rhoden, Maureen. (2003) *A Review of Social Housing Regeneration in the London Borough of Brent*, The Journal of the Royal Society for the Promotion of Health, 123 (1): 23-32.

Townsend, Peter. (1957) *The Family Life of Old People: An Inquiry in East London*, Routeledge and Kegan Paul. （＝1974，　山本周平監訳『居住老人の生活と親族網：戦後東ロンドンにおける実証的研究』垣内出版.）

Twelvetrees, Alan. (2017) *Community Development, Social Action and Social Planning*, 5th edition: Red Globe Press.

Wassenberg, Frank. (2013) *Large Housing Estates: Ideas, Rise, Fall and Recovery: The*

Bijlmermeer and Beyond, IOS Press.
阿部彩（2011）『弱者の居場所がない社会―貧困・格差と社会的包摂』講談社.
天田城介（2012）「ポスト経済成長時代の超高齢社会における夢からさめて」『現代思想』40 (11), 170-186.
海老塚良吉（2000）「韓国における公共賃貸住宅政策の動向」『都市住宅学』29, 105-110.
越田得男（1951）「新しい住宅政策の発足―厚生住宅（庶民住宅甲型）について」『社会事業』34(3), 58-61.
藤岡拓郎（2016）「千葉県銚子市・県営住宅追い出し母子心中事件が問うもの」井上英夫・山口一秀・荒井新二編『なぜ母親は娘を手にかけたのか―居住貧困と銚子市母子心中事件』旬報社, 12-50.
福留強（2011）『まちの知恵シリーズ①　立川市大山自治会の発明―助け助けられるコミュニティ』悠光堂.
福原宏幸（2007）「社会的排除／包摂論の現在と展望」福原宏幸編『社会的排除―包摂と社会政策』法律文化社, 11-39.
福島忍（2013）「都営住宅における高齢者の孤立予防に向けた取り組みと他の組織との連携に関する研究」『目白大学総合科学研究』9, 45-53.
福島忍・坂井圭介（2010）「首都圏の大規模集合住宅における単身高齢者の生活の現状と生活支援に関する研究―都営住宅と公社分譲住宅の比較を通して」『厚生の指標』57 (12), 1-8.
古川孝順（1993）「社会福祉施設―地域社会コンフリクト研究の意義と枠組」古川孝順・庄司洋子・三本松政之編『社会福祉施設―地域社会コンフリクト』誠信書房, 3-18.
古川孝順（2006）「格差・不平等社会と社会福祉―多様な生活困難への対応」『社会福祉研究』97, 15-24.
後藤広史（2011）「社会的孤立の様相」東洋大学福祉社会開発研究センター編『地域におけるつながり・見守りのかたち』中央法規出版, 32-51.
原田正樹（2014a）『地域福祉の基盤づくり―推進主体の形成』中央法規出版.
原田正樹（2014b）「ボランティア・NPO 活動の展開」平野隆之・原田正樹『地域福祉の展開』放送大学教育振興会, 98-110.
原田純孝（1985）「戦後住宅法制の成立過程―その政策論理の批判的検証」東京大学社会科学研究所編『福祉国家　第 6 巻　日本の社会と福祉』三省堂, 317-396.
原武史（2012）『団地の空間政治学』NHK 出版.
原武史・重松清（2010）『団地の時代』新潮社.
橋本健二（2011）『階級都市』筑摩書房.
早川和男（1979）『住宅貧乏物語』岩波書店.
樋口明彦（2004）「現代社会における社会的排除のメカニズム―積極的労働市場政策の内在的ジレンマをめぐって」『社会学評論』55 (1), 2-18.
檜谷美恵子（2018）「公的賃貸住宅政策の行方―アフォーダブルな賃貸住宅市場の構築を目指して」『都市問題』109 (4), 38-46.
檜谷美恵子（2019）「フランスにおける社会賃貸住宅の位置付けと住宅確保要配慮者問題」『都市住宅学』105, 72-79.

平野隆之（2001）「コミュニティと福祉資源」平野隆之・宮城孝・山口稔編『社会福祉基礎シリーズ⑨　コミュニティとソーシャルワーク』有斐閣，1-22.
平野隆之（2008）『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣.
平野隆之（2014a）「生活困窮者支援制度の運用方法に関するアクションリサーチ」『日本の地域福祉』27, 11-22.
平野隆之（2014b）「社会的排除と地域福祉の課題」平野隆之・原田正樹『地域福祉の展開』放送大学教育振興会，150-162.
平山洋介（1988）「公営住宅政策と社会福祉政策の関係に関する基礎的研究」神戸大学大学院博士論文.
平山洋介（2009）『住宅政策のどこが問題か―＜持家社会＞の次を展望する』光文社.
平山洋介（2011）『都市の条件』NTT 出版.
平山洋介（2017）「住宅保障政策を問いなおす」『世界』897, 179-191.
広井良典（2009）『コミュニティを問いなおす―つながり・都市・日本社会の未来』筑摩書房.
広井良典（2019）『人口減少社会のデザイン』東洋経済新報社.
本間義人（1983）『現代都市住宅政策』三省堂.
本間義人（2004）『戦後住宅政策の検証』信山社.
本間義人（2009）『居住の貧困』岩波書店.
稲葉奈々子（2017）「都市の高齢者から奪われた『ふるさと』―都営霞ヶ丘アパート取り壊しと東京都のエイジズム」『世界』897, 219-228.
石田光規（2011）『孤立の社会学―無縁社会の処方箋』勁草書房.
岩間暁子（2016）「韓国における多文化家族支援の実践―韓国移住女性人権センターとウォルゲ総合社会福祉館の活動を通して」『応用社会学研究』58, 341-355.
岩間伸之（2014）「新たな生活困窮者支援制度の理念と方法―地域を基盤とした『総合相談』の展開」『日本の地域福祉』27, 23-26.
岩崎晋也（2002）「なぜ『自立』社会は援助を必要とするのか―援助機能の正当性」古川孝順・岩崎晋也・稲沢公一・ほか『援助するということ―社会福祉実践を支える価値規範を問う』有斐閣，69-133.
岩崎忠（2018）「公営住宅の整備・管理における分権化の影響と有効活用の可能性」『都市問題』109(4)：57-68.
岩田正美（1995）『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ書房.
岩田正美（2004）「新しい貧困と『社会的包摂』への施策」三浦文夫監修『新しい社会福祉の焦点』光生館，235-259.
岩田正美（2006）「貧困・ホームレスと地域生活」日本地域福祉学会編『新版　地域福祉事典』中央法規出版，64-65.
岩田正美（2008）『社会的排除―参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣.
岩田正美（2010）「より開かれた福祉と貧困の議論のために」『リーディングス日本の社会福祉　第 2 巻　貧困と社会福祉』日本図書センター，3-20.
岩田正美（2012）「『貧しさ』のかたち」安田常雄編『シリーズ戦後日本社会の歴史 1　変わる社会，変わる人びと―20 世紀のなかの戦後日本』岩波書店，184-210.

岩田正美（2016）『社会福祉のトポス―社会福祉の新たな解釈を求めて』有斐閣.
岩田正美・平野隆之（1986）「大都市における公営住宅と生活保護問題の変容」『社会福祉学』27 (1)：29-50.
岩田正美・黒岩亮子（2004）「高齢者の『孤立』と『介護予防』事業」『都市問題研究』56 (9)：21-32.
全泓奎（2015）『包摂型社会―社会的排除アプローチとその実践』法律文化社.
住宅建設研究会編（2016）『公営住宅の整備（平成 28 年度版）』日本住宅協会.
垣田裕介（2011）『地方都市のホームレス―実態と支援策』法律文化社.
角橋徹也・西英子・角橋彩子（2002）「アムステルダム・ベイルマミーア高層住宅団地の再生に関する研究--総合的アプローチによる持続可能なコミュニティの建設」『住宅総合研究財団研究年報』(29), 217-228.
鎌田とし子編（1999）『貧困と家族崩壊―「ひとり暮らし裁判」の原告たち』ミネルヴァ書房.
金子勇（1990）「高齢者の都市地域集団関係」倉沢進・秋元津郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房，109-128.
金子勇（1993）『都市高齢社会と地域福祉』ミネルヴァ書房.
菅野道生（2012）「大都市の公営集合住宅における高齢化と世帯規模縮小の実態―江東区における公営集合住宅入居者調査から」『季刊自治と分権』47：91-101.
河合克義（2009）『大都市のひとり暮らし高齢者と社会的孤立』法律文化社.
河合克義（2013）「社会的孤立問題とは何か」河合克義・菅野道生・板倉香子編『社会的孤立問題への挑戦―分析の視座と福祉実践』法律文化社，3-22.
河野正輝・木梨芳繁・下山瑛二編（1981）『住居の権利―ひとり暮し裁判の証言から』ドメス出版.
川島ゆり子（2011）『地域を基盤としたソーシャルワークの展開―コミュニティケアネットワーク構築の実践』ミネルヴァ書房.
川島ゆり子（2015）「生活困窮者支援におけるネットワーク分節化の課題」『社会福祉学』56 (2)：26-37.
加山弾（2014）『地域におけるソーシャル・エクスクルージョン―沖縄からの移住者コミュニティをめぐる地域福祉の課題』有斐閣.
金圓景（2014）「韓国の社会福祉館における事例管理―ウォルゲ総合社会福祉館の祖孫世帯事例を中心に」野口定久編『ソーシャルワーク事例研究の理論と実際―個別援助から地域包括ケアシステムの構築へ』中央法規出版，347-356.
岸田宏司（2007）「人間関係を作り直す」ニッセイ基礎研究所編『定年前・定年後―新たな挑戦「仕事・家庭・社会」』朝日新聞社，123-133.
木内望（2007）「公営住宅」仲村優一・一番ヶ瀬康子・右田紀久惠監修『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規，128-131.
小林江里香・矢富直美（2003）「なぜことぶきの家に行かないのか？―都市部における老人福祉センターの非利用要因の分析」『老年社会科学』25 (3)：302-314.
小玉徹（2017a）『居住の貧困と「賃貸世代」―国際比較でみる住宅政策』明石書店.
小玉徹（2017b）「『賃貸世代』の苦闘する住宅問題―イギリスから見た日本」『世界』897,

202-210.
児玉善郎監修（2013）『集合住宅団地の支え合いのすすめ―地域を育む 13 の実践』特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター.
児玉善郎監修（2014）『地域とつながる集合住宅団地の支え合い―コミュニティ力ですすめる 12 の実践』特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター.
小池高史（2017）『「団地族」のいま―高齢化・孤立・自治会』書肆クラルテ.
小池高史・鈴木宏幸・深谷太郎・ほか（2014）「居住形態別の比較からみた団地居住高齢者の社会的孤立」『老年社会科学』36 (3)：303-312.
小池田忠（2011）「無縁社会から有縁社会への紡ぎなおし―つなげ，ひろげ，むすびつく人と人の輪（和）（名古屋市南区・森の里荘自治会）」『住民と自治』578, 29-31.
高齢者等が一人で安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議（2008）『高齢者等が一人で安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議（「孤立死」ゼロを目指して）報告書』.
倉沢進（1990）「町内会と日本の地域社会」倉沢進・秋元津郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房，2-26.
黒岩亮子（2010）「都市高齢者の『孤立』と地域福祉の課題」『貧困研究』4：88-97.
黒岩亮子（2012）「地域福祉政策―コミュニティの活性化による孤独死対策の課題」中沢卓実・結城康博編『孤独死を防ぐ』ミネルヴァ書房，154-185.
黒岩亮子（2018）「『福祉コミュニティ』と地域福祉文化」和田清美編『現代福祉コミュニティ論』学文社，188-206.
牧里毎治（1983）「研究の課題と展望―地域福祉研究を中心に」三浦文夫・忍博次編『講座社会福祉第 8 巻 高齢化社会と社会福祉』有斐閣，355-367.
増永理彦編（2008）『団地再生―公団住宅に住み続ける』かもがわ出版.
松井克浩（2013）「『場所』をめぐる感情とつながり―災害による喪失と再生を手がかりとして」栗原隆『感情と表象の生まれるところ』ナカニシヤ出版，143-158.
松宮朝（2018）「外国籍住民と公営住宅（上）」『社会福祉研究』20：21-28.
松本俊吉（2001）「『創発性』について」『科学基礎論研究』96：25-31.
松本康（1995）『増殖するネットワーク』勁草書房.
三井さよ（2018）『はじめてのケア論』有斐閣.
三浦文夫（1985）『社会福祉政策研究―社会福祉経営論ノート』全国社会福祉協議会.
宮城孝（2006）「住民主体による小地域福祉活動の意義と可能性―淞北台地区におけるまちづくりの取り組み」上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編『松江市の地域福祉計画』ミネルヴァ書房，119-148.
森千香子（2006）「『施設化』する公営団地」『現代思想』34 (14)：100-108.
森千香子（2007）「郊外団地と『不可能なコミュニティ』」『現代思想』35 (7)：174-182.
森千香子（2013）「分断される郊外―場の解体と強制されたフレキシビリティ」町村敬志編『差別と排除の〔いま〕第 2 巻　都市空間に潜む排除と反抗の力』明石書店, 147-174.
森瑞季（2019）「社会的居場所での支援と循環する承認・ケア―参与観察と研究サーベイを踏まえた問題提起」『社会政策』11 (2)：72-84.
村山洋史・菅原育子・吉江悟・ほか（2011）「一般住民における地域社会への態度尺度の再検討と健康指標との関連」『日本公衆衛生雑誌』 58 (5)：350-360.

室田信一（2014）「社会的排除に対するコミュニティソーシャルワークと福祉教育」『日本福祉教育・ボランティア学習学会研究紀要』23, 36-45.
永田祐（2011）『ローカル・ガバナンスと参加―イギリスにおける市民主体の地域再生』中央法規出版.
永田祐（2013）『住民と創る地域包括ケアシステム―名張式自治とケアをつなぐ総合相談の展開』ミネルヴァ書房.
永田祐・室田信一（2010）「地域福祉における『新たな福祉サービス』の開発と推進」埋橋孝文・同志社大学社会福祉教育・研究支援センター編『新しい福祉サービスの展開と人材育成』7-29，法律文化社.
内閣府（2010）『平成 22 年版高齢社会白書』.
中川剛（1980）『町内会』中央公論社.
中村健吾（2016）「書評論文　セルジュ･ポーガム著，川野英二・中條健志訳『貧困の基本形態―社会的紐帯の社会学』」『貧困研究』16：118-121.
中沢卓実・淑徳大学孤独死研究会編（2008）『団地と孤独死』中央法規出版.
新家増美・山口幸夫（2016）「コミュニティ避難所の災害エスノグラフィー―臼澤鹿子踊伝承館・避難所の文化的コモンズ」『居住福祉研究』22：47-58.
西澤晃彦（2019）『人間にとって貧困とは何か』放送大学教育振興会.
仁科伸子・呉世雄（2013）「大都市郊外の公営住宅団地に居住する高齢者の社会関連性の特性と課題についての研究―周辺地域との比較において」『社会福祉学』54 (1) : 42-54.
野口定久（2008）『地域福祉論―政策・実践・技術の体系』ミネルヴァ書房.
野口定久（2016）『人口減少時代の地域福祉―グローバリズムとローカリズム』ミネルヴァ書房.
野口定久（2018）『ゼミナール地域福祉学―図解でわかる理論と実践』中央法規出版.
野口裕二（1991）「高齢者のソーシャルネットワークとソーシャルサポート―友人・近隣・親戚関係の世帯類型別分析」『老年社会学』13：89-105.
野村恭代（2013）『精神障害者施設におけるコンフリクト・マネジメントの手法と実践―地域住民との合意形成に向けて』明石書店.
額田勲（1999）『孤独死―被災地神戸で考える人間の復興』岩波書店.
荻田武（1989）「公営住宅法の限界と活用」三村浩史監修『公営住宅・居住者運動の歴史と展望』法律文化社，72-80.
荻田武・リムボン（1989）「公営住宅居住者による運動の展開」三村浩史監修『公営住宅・居住者運動の歴史と展望』法律文化社，169-237.
岡部真智子・児玉善郎（2013）「高齢化する公的集合住宅団地における住民による見守り支援」『学術講演梗概集 2013』1275-1276.
岡本秀明（2012）「都市部在住高齢者の社会活動に関連する要因の検討 ： 地域におけるつながりづくりと社会的孤立の予防に向けて」『社会福祉学』53(3)：3-17.
岡本祥浩（2007）「イギリスにおけるホームレス問題とその支援事業」早川和男・吉田邦彦・岡本祥浩編『居住福祉研究叢書第 2 巻　ホームレス・強制立退きと居住福祉』31-64，信山社.
岡村圭子（2020）『団地へのまなざし―ローカル・ネットワークの構築に向けて』新泉社.

岡村重夫（1974）『地域福祉論』光生館.
岡村重夫（1983）『社会福祉原論』全国社会福祉協議会.
岡知史（1995）「地域福祉の主体―地域福祉の住民組織化と主体形成」牧里毎治・野口定久・河合克義編『これからの社会福祉 6　地域福祉』有斐閣，163-177.
奥田道大（1971）「コミュニティ形成の論理と住民意識」磯村英一・鵜飼信成・川野重任編『都市形成の論理と住民』東京大学出版会，135-177.
奥田道大（1985）『大都市の再生―都市社会学の現代的視点』有斐閣.
奥田道大（2003）「福祉コミュニティをすすめるために」奥田道大・和田清美編『第二版　新シリーズ社会学　福祉コミュニティ論』学文社，190-208.
大橋謙策（2006）「福祉コミュニティづくり」日本地域福祉学会編『新版　地域福祉事典』24-25，中央法規出版.
大本圭野（1979）『生活保障論―現代の貧困と家計』ドメス出版.
大本圭野・岡本祥浩（2015）「現代社会における住宅貧困と居住格差による影響の実証的研究」『居住福祉研究』20：66-75.
大阪府社会福祉協議会（2012）『府営住宅の福祉的観点からの実態調査報告書』.
近江哲男（1984）『都市と地域社会』早稲田大学出版部.
小澤浩明（1993）「地域社会での＜階層化秩序＞と『生活困難層』―＜うわさの階層構造＞と孤立・敵対のメカニズム」久冨義之編『豊かさの底辺に生きる』青木書店，179-216.
朴仁淑（2014）「韓国の大都市における低所得層高齢者の生活困難と生活不安―在宅高齢者の食生活・介護・住居・労働問題を中心に」『立命館産業社会論集』49(4), 57-77.
朴承賢（2019）『老いゆく団地―ある都営住宅の高齢化と建替え』森話社.
齋藤純一（2000）『思考のフロンティア　公共性』岩波書店.
齋藤純一（2013）「コミュニティ再生の両義性―その政治的文脈」伊豫谷登士翁・斎藤純一・吉原直樹『コミュニティを再考する』岩波書店，15-46.
斉藤雅茂（2006）「高齢者の社会的孤立に関する類型分析―事例調査による予備的研究」『日本の地域福祉』20：78-86.
斉藤雅茂（2009）「社会福祉調査としての高齢者孤立研究の意義と課題」『日本福祉大学社会福祉論集』121：29-42.
斉藤雅茂（2018）『高齢者の社会的孤立と地域福祉―計量的アプローチによる測定・評価・予防策』明石書店.
斉藤雅茂・藤原佳典・小林江里香・ほか（2010）「首都圏ベッドタウンにおける世帯構成別にみた孤立高齢者の発現率と特徴」『日本公衆衛生雑誌』57(9)：785-795.
齊藤貞夫（2006）「在宅福祉サービスの形成と展開」日本地域福祉学会編『新版　地域福祉事典』中央法規出版，106-107.
榊原美樹・斉藤雅茂・平野隆之（2017）「小地域における福祉活動プログラムの展開と促進要因―6 県調査の分析結果から」『日本の地域福祉』30, 103-115.
桜井政成（2020）『コミュニティの幸福論―助け合うことの社会学』明石書店.
真田是（1992）『地域福祉の原動力―住民主体論争の 30 年』かもがわ出版.
佐藤秀紀・佐藤秀一・山下功二・ほか（2001）「地域在宅高齢者の社会活動に関連する要因」『厚生の指標』48：12-21.

佐藤岩夫（1999）『現代国家と一般条項―借家法の比較歴史社会学的研究』創文社.
佐藤良子（2012）『命を守る東京都立川市の自治会』廣済堂出版.
澤田道夫（2018）「地縁組織の加入率と活性化に関する一考察―町内会・自治会制度をめぐる基礎理論的研究」『アドミニストレーション』24 (2)：3-20.
生活科学調査会編（1963）『生活の科学８　団地のすべて』医歯薬出版.
柴田謙治（2007）『貧困と地域福祉活動―セツルメントと社会福祉協議会の記録』みらい.
柴田謙治（2009）『新・プリマーズ／福祉　地域福祉』ミネルヴァ書房.
塩崎賢明（2009）『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社.
園田眞理子（2006）「住宅政策と福祉政策の統合的な展開に向けて」『住宅』55 (2)：3-6.
総務省中部管区行政評価局（2012）『公的住宅における「孤立死」防止対策に関する実態把握結果報告書』.
田端光美（1996）「ノーマライゼーションと居住政策」岸本幸臣・鈴木晃編『講座現代居住２家族と住居』東京大学出版会，133-154.
田端光美（1997）「地域福祉の構成要件」日本地域福祉学会編『地域福祉事典』中央法規出版，35-38.
武川正吾（2006）『地域福祉の主流化―福祉国家と市民社会Ⅲ』法律文化社.
竹中英紀（1990）「ニュータウンの住宅階層問題」倉沢進編『都市研究叢書２　大都市の共同生活–マンション・団地の社会学』日本評論社，103-130.
田中国夫・藤本忠明・植村勝彦（1978）「地域社会への態度の類型化について－その尺度構成と背景要因」『心理学研究』49 (1)：36-43.
東畑開人（2019）『居るのはつらいよ―ケアとセラピーについての覚書』医学書院.
東京都監察医務院（2010）『東京都 23 区における孤独死の実態』.
内田龍史（2008）「『社会的排除―包摂』と社会的ネットワーク―同和対策事業と被差別部落の若者の就労をめぐって」『理論と動態』 (1)：55-71.
内山節（2010）『シリーズ地域の再生２　共同体の基礎理論―自然と人間の基層から』農山漁村文化協会.
上野山裕士（2017）「小地域福祉活動の展開における新たなつながりの有用性―中山間地域における住民生活の事例から」『社会福祉学』57 (4)：97-108.
上野易弘・西村明儒・浅野水辺・ほか（1998）「震災死と孤独死の死因分析とその法医学的検討」『神戸大学都市安全研究センター研究報告』特別報告 2：35-42.
右田紀久恵（2005）『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房.
渡辺紀子（2015）「都営住宅の今―問題と運動」『居住福祉研究』19：29-35.
山口映子（2009）「公営住宅のコミュニティ」日本住宅会議編『格差社会の居住貧困―住宅白書 2009–2010』関東学院大学出版会，103-109.
山田壮志郎（2009）『ホームレス支援における就労と福祉』明石書店.
安田浩一（2019）『団地と移民―課題最先端「空間」の闘い』角川書店.
ヨム・チョルホ・高田光雄（2003）「周辺地域との関係からみた韓国ソウル市の永久賃貸住宅団地の特徴と問題点」『都市住宅学』43：108-113.
米澤旦（2011）『現代社会政策のフロンティア④　労働統合型社会的企業の可能性―障害者就労における社会的包摂へのアプローチ』ミネルヴァ書房.

吉原直樹（2000）『アジアの地域住民組織―町内会・街坊会・RT／RW』御茶の水書房.
吉原直樹（2011）『コミュニティ・スタディーズ―災害と復興，無縁化，ポスト成長の中で，新たな共生社会を展望する』作品社.
吉原直樹（2013）「ポスト 3・11 の地層から―いまコミュニティを問うことの意味」伊豫谷登士翁・斎藤純一・吉原直樹『コミュニティを再考する』岩波書店，89-124.
吉原直樹（2016）『絶望と希望―福島・被災者とコミュニティ』作品社.
吉原直樹（2019）『コミュニティと都市の未来―新しい共生の作法』筑摩書房.

謝辞

論者は，2009 年 4 月に博士後期課程に入学して以来，11 年もかけてようやく学位論文を執筆することができた。指導教員（主査）である野口定久先生には博士前期課程より師事しているため，16 年もの長期にわたって指導をしていただいていることになる。私が本研究のテーマにたどり着くまでには紆余曲折あったが，その間先生は，いかなる事象であってもその表層のみを捉えるのではなく，その本質を見極めて理論化するよう繰り返し説いてくださった。歩みの遅い私を温かく見守ってくださった野口先生がいなければ，私がこの研究をまとめることは決してできなかった。また，原田正樹先生と山田壮志郎先生には，副査として本論文を審査していただいた。日本地域福祉学会会長や日本福祉大学副学長などの役職を務められる原田正樹先生は，つねにご多忙であるにもかかわらず，私の研究が近視眼的なものにならないよう，欠落している視点や考察すべき論点を一つひとつ丁寧に教えてくださった。山田壮志郎先生にも，本論文の内容を改善するために熱心に指導していただいた。特に量的調査の分析モデルや分析結果の解釈について重要な助言を数多くいただいたおかげで，より説得力のある分析を行うことができた。児玉善郎先生には，博士後期課程に在籍している間，副査として厳しくも丁寧な指導をしていただいた。私の力不足により，在籍中に論文を完成させることはできなかったが，その後も児玉先生に指摘していただいた課題に取り組んだことで，本論文の弱点を多少なりとも補強することができたように思う。中京大学の岡本祥浩先生には，学外審査委員として本論文を審査していただいた。居住福祉学会の会長を務める岡本先生は，2020 年度に中京大学で開催予定であった第 18 回日中韓居住問題国際会議が延期を余儀なくされるなど，未曾有の「コロナ禍」で学会運営に奔走されている時期であるにもかかわらず，快く審査を引き受けてくださった。研究を進めるにつれ，本論文の居住福祉研究としての側面をより意識するようになった私にとって，その道の泰斗である先生に審査していただいたことは大変光栄なことであった。本論文の執筆にあたって指導や審査をしてくださった 5 名の先生に，心より感謝申し上げたい。

また当然のことながら，アンケート調査やインタビュー調査の実施に向けて連絡調整をしてくださった専門職の皆様，調査に応じてくださった各大規模公営住宅団地の入居者の皆様の協力がなければ，本研究は成立し得なかった。特に東京都調布市の大規模公営住宅団地は，私が本研究のテーマに取り組むようになった頃からのフィールドであり，研究活動の原点ともいえる場所である。大学院博士後期課程の同期でもある調布市の前福祉健康部長の山本雅章さんには，この地で調査研究をする最初のきっかけを与えていただいた。調布市社会福祉協議会の川原泉さん，坂本祐樹さん，民生委員の鈴木あや子さんには調査の実施に協力いただいただけでなく，その実践から多くを学ばせていただいた。その他にもお世話になった方々がたくさんいるため，一人ひとりお名前を挙げることはできないが，本研究に協力いただいたすべての方々にこの場を借りてお礼申し上げたい。