

カテゴリーの交差に現れる居住支援の課題

——住宅確保困難事例の分析から

高橋 麻美

はじめに

- 1 居住保障に向けた政策課題の変遷
- 2 交差性の視点から見た居住支援における懸念点
- 3 二つの事例からの考察

おわりに

はじめに

近年、日本の政策領域において「居住支援」の検討が活発に進められている。2023年12月に全世代型社会保障構築本部が決定した「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）」では、今後の取組みに「地域共生社会」の実現が掲げられ、その具体策の一つとして「住まい支援の強化に向けた制度改正」が位置づけられた。さらに2024年には、住宅セーフティネット法が改正され、国土交通省と厚生労働省の共管法へと移行するとともに、生活困窮者自立支援法等の改正によって、福祉政策における居住支援の明確化が図られた。

こうした動きは、戦後、住宅政策と福祉政策が乖離し、双方において「居住保障」という概念が希薄だったことの裏返しでもある。特に住宅政策は経済政策であるという考えが根強く、社会政策の重要な一部として位置づけられてこなかった（武川 2014）。そして福祉政策では、居住を支援する単一の法令等は制定されず、対象者別の制度の中に居住が組み込まれてきた（白川 2022）。したがって、居住支援が「社会保障」そして「地域共生社会」の課題として掲げられ、実際に住宅と福祉における総合的な体制整備に向けた制度改革が図られていることは一定の到達点であると言えるだろう。

一方で一連の動向を見ると、居住支援は住宅政策と福祉政策の間、いわば「はざま」にある政策領域であり、いかにそれを支援者や制度間の連携で繋げるか、という発想に終始しているのではないという懸念も抱く。連携の必要性は実際の支援現場での認識を反映したものであり、その重要性は言うまでもない。しかしながら、居住支援が求められた背景には、特定の地域住民が適切な住宅を確保できない状況、具体的には高齢、障害、外国籍などを理由に入居拒否に遭う問題や、民間

賃貸住宅で保証会社の審査に通らないといった問題がある。そうした差別や排除を含む政策課題を、連携というアプローチでどこまで解決できるのか。また連携には解決志向の前向きさがあるが、既存の政策に居住を保障するという視点が欠けていた問題点を問うことなく、複数の制度を活用すれば居住支援としての機能を果たせるもののなのか。

この問題意識から、本稿ではジェンダー、エスニシティ、階級、障害、セクシュアリティなど様々なカテゴリーの軸が相互作用することに着目する交差性（intersectionality）概念を分析に用いる。交差性とは、カテゴリーの交差する地点に固有の経験があることを前提に、差別や不平等といった抑圧構造の複雑さを説明する概念であり、政策領域においても使用する有効性が指摘されてきた（Hankivsky and Cormier 2011；高橋 2022）。しかしながら、日本において交差性概念を政策分析に使用した研究は少なく⁽¹⁾、特に居住支援に適用された研究は管見の限り見当たらない。交差性の視点から住宅確保や居住継続で生じる困難を見るならば、それは一部の人々に共通して現れながらも、一人ひとりが多様なカテゴリー属性を併せ持つ中で、異なる形で経験されている。それゆえ単純化された政策アプローチでは、個人の属性的な不利と構造が関連する政策課題の複雑さに対処することはできず、場合によっては制度や政策が対象の主体性を阻害し、脆弱性を深めることも生じうる。居住は生活の基盤であり、すべての人に保障するためには、現行の政策枠組みを多面的に捉えなおす情報を創出することが求められている。したがって本稿では、交差性の視点から近年の居住支援で重視される連携の枠組みにどのような限界があり、それはなぜなのかを支援事例から考察することを目的とする。その最終目標は、現状の政策過程で認識されていない課題を明らかにし、居住保障に向けた政策構築に寄与することである。

以下ではまず政策課題の変遷を追い、居住支援で住宅政策と福祉政策の縦割り構造が課題となる中で、政策間の「はざま」に対処する包括的な支援体制の構築が解決の方向性となった経緯を述べる。次に交差性概念を政策過程に使用する意義を確認し、現状の居住支援の枠組みに対する懸念点として、支援で利用できる制度や資源の不足、また「はざま」を埋める「コーディネート」という支援手法の問題性を指摘する。そしてそれらの懸念点を、居住支援に関わる民間団体へのインタビューで得た事例から検討する。

なお本稿で使用する言葉の意味は、以下の通りである。まず人々が住む場である「住宅」とは、持ち家、民間賃貸住宅、公営住宅、社宅、福祉施設など多様な形態を含む意味で使用する。また「住宅」が場を指すのに対し、「居住」とは住むこと、すなわち住宅という物質的な基盤の上に生活を営むという行為全体を指す。そして「居住支援」について、住宅セーフティネット法制定以降、民間賃貸住宅への転居支援という意味で使用されることも多いが、ここでは政策領域を横断しながら居住の保障を図ることを目的とする政策、というより広い文脈から捉える。

(1) 百瀬由璃絵は、障害者福祉・雇用政策をテーマに、「障害者」の定義に当てはまらない女性は、障害者手帳を持たず、経済的機会を失いがちである実態を交差性概念を用いて明らかにしている（百瀬 2023）。

1 居住保障に向けた政策課題の変遷

(1) 住宅からの排除と居住保障

居住は生活の基盤であり、生活の安定に向けて住宅を確保することはすべての人にとって不可欠である。さらにどのような住宅に住むかは生活の質や健康状態、雇用や社会参加の機会を左右する。それゆえ住宅の保障は、社会政策の介入が必要な領域であり、社会政策としての住宅政策は、福祉、医療、雇用、教育など他の政策分野の前提となる（武川 1996）。一方で住宅には居住の必要性を充足する性質だけではなく、住宅市場で取り引きされる商品としての側面もある。このため、各世帯の所得の多寡によって取得できる住宅に差が生じ、住宅市場は持ち家を取得できない、低い価値の住宅しか取得できない世帯を不利な立場に置く。また資産としての住宅は世代を超えて受け継がれることで、居住の不平等を再生産し、拡大する働きを持つ。したがって、住宅市場が生む居住の不平等の是正を図ることも政策の根拠となる（祐成 2023）⁽²⁾。

しかしながら、日本では戦後、住宅政策の三本柱として住宅金融公庫、公営住宅法、日本住宅公団が確立し、その中の住宅金融公庫による中間層への持ち家取得促進に偏重したことで、それ以外の住宅を保障する施策は限定的であり続けた（平山 2020；小田川 2020）。公営住宅の供給数は 1970 年代から減少傾向にあり、現在は老朽化が進むとともに都心部を中心に応募倍率は非常に高い。また日本では普遍的な公的家賃補助制度の導入には至らず、生活保護の住宅扶助や生活困窮者自立支援制度の住居確保給付金など、家賃補助は支給要件のある選択的な施策に留まっている。こうした持ち家を主流とする住宅政策は、1990 年代のバブル経済崩壊後、持ち家取得を下支えしていた日本型雇用システムが行き詰まることで限界を迎える。にもかかわらず、賃貸セクターを改善する政策は充実されることなく、都市開発等によって低家賃住宅が減少する中で住居費負担のより重い世帯が増大している。2008 年のリーマンショック、2020 年代初頭の新型コロナウイルス禍は、多様な人の居住が不安定化する事態を可視化した。

このように、政策が持ち家取得に偏重し、民間賃貸住宅市場への支援が限定的だった結果、以下の二つの問題が顕在化した。一つは、居住者の属性による排除である。大家の低所得者に対する家賃支払いへの不安や、高齢者の孤独死、障害や文化的な齟齬を背景とする生活トラブルへの不安などにより、低所得、高齢、障害、外国籍、母子世帯といった特定の属性を持つ住民が入居契約や契約更新を断られる事態が生み出されている（小田川 2020）。もう一つは、連帯保証人や緊急連絡先の確保といった賃貸住宅確保における手続き的な障壁である（岡本 2022）。単身化・未婚化による世帯規模の縮小や世帯類型の変化は、従来期待された家族機能の低下を伴い、緊急連絡先や連帯保証人の必要性を高めている。しかしながら、そうした人間関係を持ちえない人にとって保証人を確保するハードルは高い。特に属性的な不利と保証人の不在を両面で抱える場合、住宅確保は一層困難になる。なお、こうした民間賃貸住宅における入居拒否や保証人問題は、直接的には市場の領域

(2) 住宅への政策介入の根拠には、これ以外にも住宅に関する情報の非対称性、外部性もある（武川 1996；泉田・岡田 2021）。

に関わるが、同時にあるべき政策が存在しないことで生じた政策領域の問題でもある。いわば、既存の政策で対処できる範囲が狭いことに加え、市場で不利となる人の住宅へのアクセスを保障するための政策が欠如してきた二重の政策の失敗によって、多様な人が住宅から排除される事態が顕在化した。

こうした問題に対して、近年では新たな政策理念として、生活の基盤である居住を万人に保障することを目的とする居住保障の必要性が提起されてきた。居住保障という概念や用語について、論者によって異なる整理があるが、共通項としてあるのは一定の質を持ちアフォーダブルな住宅供給による「住宅保障」と、物件探しや転居後の見守り、生活支援などによって居住の継続や安定を図る「居住支援」の両方が必要だという認識である（泉田・岡田 2021；佐藤・阪東 2022；白川 2022）。上記の通り住宅からの排除は、適切な住宅を確保できないだけでなく、属性による排除や民間賃貸住宅市場における慣習もからむため、住宅供給だけではなく入居支援や住み続けられる支援も不可欠となる。このため、「住宅保障」には住宅供給を主眼とする住宅政策（ハード）が、「居住支援」には生活支援の技術を持つ福祉政策（ソフト）の役割が重視され、連携して一体的な政策展開を行う必要性もまた強調されてきた。

（2） 居住支援における住宅政策と福祉政策の連携

住宅政策と福祉政策の連携は、1960年代の公営住宅における高齢者対応から始まり、1980年代後半に開始されたシルバーハウジング・プロジェクト、また2001年に制定された「高齢者の居住の安定確保に関する法律」を中心に、高齢者住宅施策の分野で先駆的に取り組まれてきた（佐藤・阪東 2022）^{（3）}。本稿ではそうした流れを踏まえながら、近年、民間賃貸住宅における居住の不安定化が顕在化する中で、住宅政策と福祉政策の連携が強調されてきた住宅セーフティネット制度と生活困窮者自立支援制度との関連に焦点を当てる。

居住支援という政策領域は、2007年に住宅セーフティネット法が制定されて以降、新たな制度が導入される中で少しずつ人口に膾炙するようになった（大月 2024）。同法では、民間賃貸住宅で入居拒否に遭う高齢者や外国人、障害者等を「住宅確保要配慮者」として総称し、行政や地域の不動産団体、福祉関係者が連携するプラットフォームとして「居住支援協議会」の設置、また入居支援や見守り等を行う支援機関として「居住支援法人」を創設した。この枠組みによって居住支援に取り組む先進的な地方自治体も現れてきた一方で、住宅と福祉が次元の異なる領域であり続けた結果、関係機関が連携して支援できる体制が取りにくいことが現実的な課題として浮上する（白川 2021）。こうした課題に対し、国では2016年に国土交通省と厚生労働省が「福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会」を設置する。その成果の一つは、従前的高齢者住宅施策に留まらない両省の多様な部署が参加したことである。また会議では、高齢者など対象者別に該当する住宅施策事業と福祉施策事業が俯瞰できる居住支援施策の見取り図が作成され、「制度間の隙間をどう埋めるか」という議論も行えるようになった」（塩崎ほか 2018：35）と評価された。

（3） 佐藤・阪東（2022）は、シルバーハウジング・プロジェクトやサービス付き高齢者向け住宅等の事業は、地方自治体の住宅部局と福祉部局に連携のきっかけを与えるものだったと評価する。

この時期はまた、福祉と住宅の各政策領域において居住支援に向けた制度の充実が図られた時期でもある。まず福祉政策では、生活困窮者自立支援制度が2015年に開始され、必須事業として住居確保給付金が創設される。また、2018年の法改正では任意事業である一時生活支援事業を拡充し、見守り等を行う居住支援の強化が行われた。福祉政策におけるもう一つの大きな動きは、対象者別・課題別の福祉制度では解決できない複合的な課題の解決に向けて、新しい福祉ビジョンである「地域共生社会」が提唱されたことである。地域共生社会の構想を制度化した2017年の社会福祉法の改正では、地域生活課題の一つとして「住まい」が位置づけられた。さらに、2020年の同法の改正で創設された重層的支援体制整備事業では、その支援枠組みの「参加支援」に「居住支援」が明記された。こうした動きは、高齢者福祉分野における地域包括ケアシステムの構成要素であった「住まいと住まい方」が、全世代を対象にした地域共生社会にも引き継がれたことを意味する（白川2022）。対して住宅政策では、2017年に住宅セーフティネット法を改正し、上述の居住支援法人制度の創設に加え、住宅確保要配慮者を拒まない民間賃貸住宅の登録制度や、登録住宅に対する改築費補助と家賃低廉化補助が開始された。さらに2021年の住生活基本計画の改定では、福祉政策との連携の強化に向けて「住宅・福祉部局の一体的・ワンストップ対応」が明記された。

こうした住宅政策と福祉政策の連携がより「一体的」に、また支援のあり方が「包括的」になるのが2024年の住宅セーフティネット法と生活困窮者自立支援法等の同時改正である。法改正の前段の2023年には、国土交通省、厚生労働省、法務省の合同開催で、学識経験者、居住支援団体、不動産関係団体、地方自治体等を構成員とする「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会」（以下、「検討会」という）が開催される。検討会では、生活困窮者自立支援や地域共生社会の推進にも深く関わってきた福祉関係者から、居住支援の充実に向けた論点が活発に提示される。全国居住支援法人協議会の代表であり、「伴走型支援」の提唱者でもあるNPO法人抱樸代表の奥田知志氏は、前述の2016年の連絡協議会の見取り図を引用しながら、「制度間のすきま」だけではなく従来の福祉制度が前提としてきた領域、いわば家族機能がカバーしてきた「制度の手前」も居住支援の課題であると指摘している。また生活困窮者自立支援として「断らない相談」を推進してきた神奈川県座間市は、同制度の中で実施する居住支援について報告している⁽⁴⁾。

2024年2月に公表された検討会の「中間とりまとめ」ではこうした議論が反映され、今後の基本的な方向性として「福祉施策と住宅施策が緊密に連携し、相談から住まいの確保、入居後の支援までの一貫した総合的・包括的な支援体制」が必要であるとされた。そして具体的な取組みとして、「各種制度や地域の取組・資源を活用した切れ目のない」体制や、「対象者の属性を問わない居住支援」に向けて「必要な支援を適切にコーディネート」する体制の検討が提言された。これを踏まえ2024年の住宅セーフティネット法の改正では「住宅と福祉の関係者が連携した地域における総合的・包括的な居住支援体制の整備」とともに、円滑な民間賃貸契約に向けた市場環境の整備や居住支援法人等が入居中サポートを行う賃貸住宅の供給が盛り込まれた。また同時期に行われた生活困窮者自立支援法等の改正では、「住まいの相談に対応できる体制の整備」として自立相談支援事業と重層的支援体制整備事業における居住支援の強化、一時生活支援事業（居住支援事業に改

(4) 2023年8月1日開催、第二回検討会資料参照。

称)の努力義務化、居住支援法人との連携の明確化などが行われた。

以上から、2010年代後半以降、住宅政策は住宅セーフティネット制度の充実を図る中で、居住支援に「はざま」「コーディネート」といった福祉概念を導入するようになった。また、福祉政策でも地域共生社会の理念のもと全属性・全世代を対象とした施策を展開するようになり、生活困窮者自立支援を中心に様々な分野における居住支援との関わりが拡大した。そして2024年の法改正により、住宅と福祉が連携した総合的・包括的な支援体制の整備が居住支援の大きな方向性として打ち出されることになった。

2 交差性の視点から見た居住支援における懸念点

このように居住支援は制度的な充実が図られているが、いずれも全国展開には至っておらず、実践の中で模索されている段階であるため（大月 2024）、現状を評価するのは時期尚早だと言えるだろう。ただ、2023年の検討会での議論や2024年の法改正は今後も影響を及ぼすことが予測され、こうした方向性が居住保障に資するの考察することは一定の意義があると考ええる。以下では、交差性概念が政策過程にもたらす視点を整理し、現状の居住支援に対する懸念を二点述べる。

(1) 交差性概念が政策過程に持つ意義

交差性概念を学術的に整理したキンバリー・クレンショーは、1989年の論文で黒人女性が受ける差別を例に挙げ、差別の司法救済において、人種差別では黒人男性の経験を、性差別では白人女性の経験を想定することで、そのどちらにも当てはまらない黒人女性の差別経験を見落としてしまう側面を指摘した（Crenshaw 1989）。ここで重要なことは黒人女性が性差別と人種差別という二つの差別を別々に経験するのではなく、黒人女性として特有の差別を経験するという点である。ここには差別といった従属経験は単純な加算ではなく、人種と性別を切り離して捉えることはできないという含意がある。

さらにカテゴリー属性に基づく差別や不平等といった不当な経験は、複合的な抑圧構造の中で一過性ではなく、日常に埋め込まれた重層的な形態をとる（Crenshaw 1991）。すなわち、ジェンダーやエスニシティ、階層、障害などの抑圧構造は相互に関連しながら、日々の生活から制度や慣習まで社会全体に深く及び、交差するところに生じる経験もまた多面的に生産される。それゆえ抑圧の経験は、たとえば階層と関連した経済的資源の欠如や、ジェンダーやエスニシティなどに基づく暴力など、複数の要因が生活全体と結びつき、当事者が抵抗したり抜け出すことをより一層難しくする。

こうしたカテゴリーの交差がもたらす作用はまさに生活困難に直結するため、その緩和や解消を図ることは政策課題である。しかしながら、一見中立的な法や政策も、ジェンダーバイアスや人種差別、健常者主義を埋め込むことで、抑圧的な作用に無縁ではない。特にその文脈を欠落する場合、特定の集団の脆弱性を深める過程に荷担していくことになる（Cho et al. 2013）。また、具体的な政策手段について、交差性の視点から問題となるのが画一的な（one-size-fits-all）アプローチである。政策対象者に対して原則平等な扱いを重視する画一的なアプローチは、一見妥当性がある

ように見える。しかしながら対象者一人ひとりの社会的位置づけは異なるため、誰にも「同じ」手法を採ることは、必ずしも中立的な影響を及ぼすわけではない（Hankivsky and Cormier 2011）。特に政策が対象者の中のマジョリティの経験に即して形成されるならば、マイノリティ属性を併せ持つ対象者には当てはまらない可能性がある。クレンショーが指摘したように、カテゴリーの交差に現れる経験は一つの属性だけを切り取って理解できるものではないため、特定の集団を想定して作る対象者別の政策は、つねに複数の属性との関連で生じる経験には対処できない機能不全に陥る。

重要なことは、不利益を受ける人々の経験を政策や制度上で特殊化して対応すればよいわけではない点である。清水晶子が強調するように、交差性とは複数の差別が折り重なる特別な領域への注目を促す観点ではなく、これまでそうした領域を不可視化してきた、単一的なカテゴリー認識を批判的に問い直す観点である（清水 2021）⁽⁵⁾。したがって、交差性の視点を持つとは、周縁化されてきた経験を特殊な経験として扱うのではなく、あくまでその人独自の経験として扱うよう要請することを意味する。この観点に立てば、政策過程に交差性概念を使用する意義とは、制度や政策から見落とされる人々の経験を起点に、政策対象や課題に対する理解を拡大し、一人ひとりの生をサポートする政策とは何かを提起することにある（高橋 2022）。

（2）居住支援に対する懸念点

以上を交差性の視点とした時、現状の居住支援に対して抱く懸念は大きく二点ある。まず、住宅と福祉の連携に重点を置く方向性が、居住支援の前段にある住宅からの排除に対処しえるのかという点である。適切な住宅を確保できず、安定した居住を継続できないという経験は、政策の不備と地域社会での排除が関連しており、民間賃貸住宅に頼らざるをえない特定の住民に不利が重なる形でもたらされている。こうした問題は個人的であると同時に構造化されているため、その解決にはこれまでの持ち家取得が前提となる政策を見直し、個々のニーズを起点に制度構築を図ることが必要となる。特に民間賃貸における入居拒否に対しては入居差別の禁止や、賃借人への住宅手当およびアフターダブル住宅の供給に向けた賃貸人への補助などの現金給付、また保証人問題への対応には賃借人に対する公的保証の提供といったサービス給付など、新たな支援策の充実が求められる。

実際に住宅政策の領域では、こうした問題に対応するべく、制度の充実が図られてきた。上述の通り 2017 年の住宅セーフティネット法の改正では、属性によって入居を拒まない民間賃貸住宅の登録制度や、賃貸人に対する改修費補助と家賃低廉化制度が創設された。ただ、同制度における登録住宅数は伸び悩んでおり、地方自治体による予算化が必要な改修費補助と家賃低廉化補助の実施も進んでいない（小田川 2020：77）。また 2024 年の法改正で、サポート付き住宅制度や家賃債務保証業者の認定制度が開始される予定となっているが、居住支援法人が行う事業の実効性確保や住宅確保要配慮者の入居促進に繋がるか、支援現場から課題が示されている（大嶽 2024）。検討会の

(5) この点は交差性独自の視点であり、複合差別との違いが際立つ点である。日本では上野千鶴子による「複合差別論」の影響が強く交差性概念との混同も見られるが、複合差別が複数の差別を同時に経験する状況を概念化したものであるのに対し、交差性概念はそうした差別を不可視化するマジョリティの認識そのものを批判対象にしてきた（申 2013）。

「中間まとめ」では居住支援体制の強化により「各種制度や地域の取組・資源を活用」することが期待されているが、制度や支援資源が十分とはいえない状態を連携によって補うことができるのか。特にこうした連携が、社会的不利の重なりの中で構造的な資源不足を経験する個人の状況にも対応することができるか。これが一点目の懸念である。

二点目の懸念は、政策の「はざま」「手前」といった空白地帯を「コーディネート」で解決していくという発想が、居住保障に向けた政策枠組みとしてどこまで有効なのかという点である。「はざま」という発想が居住支援で持つ含意について、ここでは福祉政策における議論を参照する⁽⁶⁾。福祉政策におけるはざまへの着目は2000年代以降活発になっており、その定義や捉え方には開きがあるものの、共通認識としてあるのは「支援を必要とするにもかかわらず、支援を受けることができない状況」である（佐藤 2022：83）。またこうした議論では、はざまが生じることは、社会福祉の構造上不可避であるという見解も示されてきた。すなわち社会福祉政策の制度化に当たっては、まず対象者の定義や範囲を限定することが必須となる。一方で社会構造の変化とともに人々のニーズや生活は複雑化、多様化しており、それゆえ制度の枠組みに当てはまらず、はざまに陥る人もまた必然的に生じる。だからこそ社会福祉の領域では、はざまを傍観することなく、目の前にははざまがあることを出発点に、いかにそれを「埋める」かがゴールとして認識されてきた（佐藤 2022）。特に制度のはざまを埋めるものとして、福祉現場における連携（平野 2015）やソーシャルワークの役割（猪飼 2015）が重視されてきた。

こうした「はざま」問題への具体的な解決策として現れたのが、生活困窮者自立支援制度と地域共生社会という政策である。特に「制度のはざま」問題に幅広く対応し、包括的な支援を目的とする生活困窮者自立支援制度では、「コーディネート」を重要な視点として位置づけてきた。支援の手引きでは、相談支援業務の中で支援員が本人の状況に応じて支援を「コーディネート」（厚生労働省 2023a）することや、主管部局が庁内の部局を越えた連携体制の構築を「調整・コーディネート」（厚生労働省 2023b）することが求められており、個別支援におけるはざまのニーズへの対応や、行政の縦割り問題への解決策としてコーディネートが重視されている。こうした「コーディネート」の意味は、居住支援における「総合的・包括的な居住支援体制の整備」にも反映されており、検討会の「中間まとめ」では、「一人一人の様々な状況・課題」に合わせ「必要な支援を適切にコーディネートするための体制」が提言された。しかしながら、交差性の視点から見れば、生活困難やニーズはカテゴリー属性によって切り分けられるものではない。いわば「高齢障害者」のニーズは、「高齢者」と「障害者」の二つの制度を使用すれば必ずしも満たせるわけではない。したがって、はざま対策としての「コーディネート」も、対象者別に構築された制度の使用が前提となるならば、交差の中にある固有のニーズには対処できない可能性がある。

さらにここには居住という政策領域の独自性も関わる。住宅は政策的な介入が必要な領域であると同時に、個人の自由な活動の拠点でもあるため、政策的介入は住民にとってプライバシーへの脅威ともなりうる。このため居住支援とは、政策的な介入によって失われる権利と、介入がないこと

(6) こうした議論では「狭間」「谷間」「隙間」「空白」など多様な表現があるが、ここでは総称して「はざま」を使用する。

で失われる権利の間に均衡を見出す、きわめて繊細な判断を必要とする領域である（祐成 2021）。この居住支援に内在する性質を踏まえると、複数の制度をコーディネートするという視点で問題の解決が図れるのか。ここに二点目の懸念がある。

3 二つの事例からの考察

以下では実際に支援で住宅を確保する困難に直面した二つの事例から、上記の懸念点について考察していく⁽⁷⁾。最初の 10 代の女性の事例は懸念の一点目に関連し、住宅からの排除が現在の生活や属性的な不利と結びつくことで、一律に解決することの難しい政策課題であることを示唆する事例である。次の高齢の叔母と姪の事例は、実際に部署間連携による支援が行われたケースであり、懸念の二点目の「コーディネート」という支援手法が持つ限界を考察する具体例を提供する。

(1) 10 代女性の事例

相談者は 18 歳の女性で、両親は離婚し、母親と 2 人のきょうだいで暮らしている。発達障害があり特別支援学校の高等部を卒業後、保育園で補助の仕事をしている。雇用形態は非正規雇用で、収入は 10 万円程度である。きょうだいから会話に一切入れてもらえないなど、家族からネグレクトを受けており実家では居場所がない。

ネットで知り合った友人から A 市居住支援協議会の相談窓口を知り、相談に繋がる。相談窓口から協力不動産店の情報提供を受け、女性自身がその不動産会社を訪問したことで、物件探しが始まる。4 万 5 千円以内で住める民間賃貸住宅を探しており、高校の同級生で、同じく発達障害のある交際相手と一緒に住みたいという希望がある。ただ実家を出た経験がないため、金銭管理に不安要素がある。物件探しでは連帯保証人が必須となるが、両親は女性に対して無関心で協力が得られなかった。また父親が契約金を負担するという話もあったが、母親からもっと低額の物件にするように言われ、敷金・礼金ゼロの物件を探す。結局、発達障害のあるカップルであること、両者ともに低収入であること、連帯保証人が不在であることが障壁となり、保証会社の審査に通らず、物件は確保できずに終わる。その後、半年後に転職するという相談があり、さらに半年後に収入が少し上がったため、再度物件を探してほしいという連絡が女性から来る。家賃の上限は変わらず、前回と同様に両親から協力は得られなかった。不動産会社が本人の代わりに母親に連絡し、父親と調整するよう頼むが断られる。最終的には物件探しを断念し、本人と連絡が途絶える。おそらく現在も実家に住んでいる。

(7) 本稿で使用した事例は、関東圏大都市にある A 市居住支援協議会に所属する民間の支援団体へのインタビュー調査から得たものである。調査期間は 2024 年 1 月～2 月で、調査では支援における「好事例」や「困難事例」を把握した。最初の事例は、A 市の協力不動産店として支援に関わる不動産会社が扱った事例である。二つ目の事例は、居住支援法人の認定を受けている民間団体による事例である。調査実施に当たってはお茶の水女子大学人文社会科学研究の倫理審査委員会の承認を受けている。また事例の掲載については団体に事実確認を行い、使用する了承を得ている。

この事例から見えることは、まず住宅からの排除がカテゴリー属性の交差する中で重層的に生じている点である。物件が見つからない状況は、障害、低収入、ジェンダー、年齢、家族関係が相互に関連する中で生じている。女性の発達障害という特性については、物件探しの際に、障害への忌避感が強い民間賃貸市場で障壁になったと同時に、女性と同じく発達障害のある交際相手と住みたいという希望が、不利さを増幅させている。相談に当たった不動産会社は、女性たちが10代のカップルでかつ「結婚の予定がなかった」ことも大家や不動産会社には懸念されたのではないかと推察しており、ここには性規範も関わったことが窺える。さらに障害は、女性と交際相手の低収入就労とも関連しており、支払える家賃の額を低くすることで物件候補の幅を狭めている。

こうした住宅確保の難しさは、両親から連帯保証人になる協力を得られなかったことでも大きく特徴づけられている。この事例を扱った不動産会社では、過去に漫画喫茶に滞在する若年者の部屋探しを行い、その際は親が緊急連絡先と連帯保証人になることで物件確保に至った経緯から、親族の支援があるかどうかで状況は一転すると話す。先行研究では、未婚で低所得の若年層が持ち家主流の政策から排除されることで実家に留まることが指摘されているが（平山 2020）、親からも排除される場合、若年層の資源はより限定されるとともに、援助が得られないことで不本意に実家に留まる者もいることを本事例は示唆する。

物件探しに関わった職員は、「すべてがパズルのようにはまらないと、すべてがだめ。やってもやらなくてもしょうがない状況になってしまう。どれが欠けても難しかった」と語っている。この状況を、構造的な差別の問題を説明する際に使用される「自動ドア」の例（出口 2021）に当てはめて考察すると、個人は多様な属性を併せ持っており、それぞれの属性はより特権を持つ「マジョリティ側」と特権を持たない「マイノリティ側」に分かれる。マジョリティ属性を多く持つ人は、特権の優位性ゆえに目的地に向かう道のりを自動ドアが開くように経験する。他方、マイノリティにとっては、マジョリティが普段意識しないドアが目の前を阻み、自分の手でドアをこじ開けたりしなければ前には進めない。マイノリティ属性を併せ持つ本事例も、物件探しの際に複数のドアが立ちはだかったことが推測される。勇気を出して不動産会社に行ってみるが物件は見つからず、両親からの協力は得られない…女性自身に生活を展望し、それに向けて動く力はあるものの、目の前を阻むドアには生得的な属性や現在の環境が関わっているため、開けることは容易ではない。さらに物件確保には短期間に緊急連絡先や保証人を確保するなど複数の条件を満たす、いわば複数のドアを同時に開く必要があり、民間の不動産会社にとってもそうした状況に対処することは困難である。上記の職員の言葉には、相乗した不利を抱える当事者に直面した際の心情が現れている。

この事例は女性が成人年齢だったこともあり、虐待があるものの福祉的支援には繋がっていない。このため、行政に繋がりが中長期的に支援を受けることができれば、実家から自立し、住宅を確保することもできたかもしれない。ただ、それは実家を出るだけではなく、交際相手と一緒に新しい生活を始めたいという女性の希望に沿うものになるだろうか。現状の居住支援の中で一人ひとりが望む生活を実現する可能性はあるか、次に支援が行われた事例を検討する。

（2）90代叔母と50代姪の家族の事例

相談者は90代で要介護2の叔母と、50代で脳性麻痺があり身体障害1級、車いすを利用する姪

の2人世帯である。住んでいるアパートの老朽化で転居が必要となっている。アパートは一角に動物が棲み着くなど荒廃が進んでおり、すでに他の住民は退去している中、大家に転居を待ってもらっている。希望する転居先の家賃は5万円以下、車いすが使用できる1階の物件という条件がある。また姪の女性には、両親が亡くなった後、叔母が面倒を見てくれたので、施設分離ではなく自分で叔母を看取りたい、叔母の意向もあり生活保護は使用したくない、現在の場所で20年近く友人や知人が支援してくれる中で生活が成り立ってきたので、居住エリアは移したくないという意向がある。

支援ではまず相談を受けた民間支援団体が希望する条件に合う物件を探すが見つからず、公営住宅に絞って物件探しを続ける。支援開始から数か月後、物件探しが難航する中、支援団体が相談者の了承を得て、居住する地域にある居住支援協議会に相談する。そこから当該自治体の高齢、障害、生活保護と生活困窮者自立支援を担当する複数の福祉部署が相談者の自宅を訪問し、ヒアリングを行う。その結果、提案されたのは、生活保護を申請して適切な住宅を探し、福祉の生活支援等を利用して生活するというものである。その提案は相談者の希望に合ったものではないため、引き続き支援団体は募集のある公営住宅を探し、応募を続ける。最終的には現在のエリアから近い県営住宅に当選する。転居に至るのは、最初の相談から1年2か月後である。

一つ目の事例と同様にこの事例でも、住宅からの排除を様々な要因が交差する中で経験している。物件探しでは、高齢者と障害者という家族構成であること、車いす使用の要件があること、希望する家賃の額が低いことが障壁となっており、高齢と障害に起因する福祉ニーズと女性世帯としての収入基盤の脆弱さが相乗している。特に世帯内に複数の福祉ニーズがあることが物件探しだけではなく支援も難しくしており、単身世帯とはまた異なる形での困難の増幅が見られる。一方で一つ目の事例と大きく違う点は、地域に根差した生活を送っており、居場所としての居住は安定しているという点である。日々、地域の人との関わりがあり、中には養護学校の先生や元ホームヘルパーなど、個人的な支援者として深く関わる人たちもいる。そして日常的な福祉ニーズは介護サービスと障害福祉サービスを利用しており、足りない部分は友人や知人によるインフォーマルな支援によって補われている。

こうした中で自治体の福祉部署から提案された支援策は、生活保護を利用して住宅探しのエリアを広げ、住宅を確保するものだった。生活保護を希望しない相談者に対して、自治体はその提案をした背景には、生活保護を受ければ2人分の住宅扶助が出るため家賃の上限が上がる。また障害者加算も使用できるため、物件の選択肢が広がるという認識がある。この状況について支援に関わった民間団体の職員は、「地域が変わって生活保護を受けても同じように生活できると（行政に）言われても、本人たちにはそれが想像できない」。引っ越した先で生活支援があるからと言われても「決められた時間にしか来ないヘルパーや、予算の範囲内での支援になる」ことを、本人たちは認識していたからではないかと語る。この発言は居住の捉え方について、自治体の福祉部局と相談者では、大きく異なっていたことを示す点で重要である。自治体職員にとって政策課題は老朽化したアパートから転居することであり、そのために本人の希望に合わなくても生活保護の利用に向けて説得し、選択肢を増やすことは合理的な判断となる。またここには、高齢、障害、生活困窮それぞれ

れの福祉ニーズに対して、対応する制度を組み合わせることで日常的生活ニーズを満たすことができれば、転居先での生活安定も図れるという認識もある。しかしながら、相談者にとっては、個人的な支援者の援助があって今の生活が成り立っている以上、その支援者のいないエリアに引っ越せば生活が立ちゆかなくなることは目に見えている。そして何よりも地域とのつながりが居住に深く関わっており、住宅は確保できても関係性が途絶えるのであれば、行政が示した選択肢は居住そのものを喪失することに他ならない。

この自治体による提案はまた、対象者別の制度を課題別に使用することで「はざま」を「埋める」ことが目指される場合、連携体制と支援内容の両面で機能不全を生じさせることを示唆する。まず、連携体制について、本事例では高齢、障害、生活困窮を担当する複数の福祉部署が支援に入り、特に包括的な支援枠組みである生活困窮者自立支援制度の担当部署が入っているという特徴がある。現状、地域差の大きい居住支援において、複数の福祉部署が連携して支援の検討が行われた点でこの事例は先進的である。ただ、本来、制度や連携のコーディネート機能を期待される生活困窮者自立支援制度はあくまで横並びの対象者別制度の一つに留まっており、その機能の発揮までには至れていない。その限界が顕著になるのが、制度を組み合わせることで転居するという提案である。障害や高齢、生活困窮を抱える中で住宅が確保できない状況は、緊急度の高い状況である。一方でそうした属性は、この家族が地域で独特の関係性を切り拓く要因にもなっており、ここにおいて居住とは本質的に代替できない性質を帯びている。したがって、対象者別の制度を課題ごとにパッチワークのように組み合わせても、「埋める」ことは危険性を伴う。なぜなら「埋める」という視点で、その人の生活課題全体、ひいては居住そのものを見ることにはならないからである。状況の改善を意図した政策的な介入であってもその効果を考慮しなければ、事例のように住宅確保どころか当事者の生活を脅かす可能性もありうる。

本事例の姪の女性は、脳性麻痺によって対話することが難しく、民間支援団体の職員はテキストのメッセージを通じたやりとりを行い、女性の意向や意思を聞き取ってきた。住宅からの排除を経験する人々は、カテゴリー属性が絡み合った生活困難を抱えているが、それを改善する生活展望や自分で決定する力を失っているわけではない。現在、居住支援の充実に向けて多様な制度や資源を連携でコーディネートすることが期待されているが、本事例から得られた含意は、そうしたコーディネートも対象者別制度を前提に、特に制度内での解決を図るならば、課題を細分化するに留まり、その人の生活に直結する居住には対処しえないということである。

おわりに

本稿では近年、政策的な動向が顕著な居住支援について、交差性の視点から事例を通じて考察してきた。二つの事例ともに、ジェンダーや障害、年齢、経済状況に起因する社会的不利が相乗し、住宅からの排除を経験していた。そして、これらの困難が属性別に分類できず、また代替不可能な居住と密接に結びついているからこそ、対象者別の制度を組み合わせることで解決を図る難しさがあることが示された。特にそうした制度の一つとして包括性を志向する制度があったとしても、支援資源が不足した状況で機械的な課題整理に基づく支援に陥るならば、制度を人に合わせて活用するの

はなく、制度に人を合わせることに也成了りかねない。本稿の事例は、居住を包括的に支援するためには、支援課題を課題別や対象者別に単純化することなく、一人ひとりの生全体を捉えることができるアプローチの必要性を示唆する。

本稿で扱った事例は限られており、今後はさらに事例の分析を積み重ねて、具体的な解決策を検討していくことが課題である。その限界を踏まえてあるべき居住支援を考えるならば、一つ目の事例では、障害のある若年カップルが自立して生活できる住宅の確保と併せて、雇用保障や居場所づくりが必要となる。また二つ目の事例については、住み慣れた地域での居住を保障し、それを維持する生活支援と所得保障が求められる。こうした観点はまた、居住保障に向けた政策とは、住宅と福祉の領域だけではなく、雇用や社会保障制度を含めた広い領域にわたること、さらに支援で周縁に置かれる人を起点に、多様な居住を実現する制度の整備が不可欠であることを意味する。そうした検討において個人が持つ固有の経験と構造との結びつきを読み解く交差性の視点は、居住支援が対処すべき政策課題の複雑さを理解する手掛かりとなるだろう。現在、住宅と福祉の連携による包括的な居住支援が模索されているが、既存の制度内での対応を図るだけではなく、地域で適切な住宅確保と安定的な生活を一人ひとりに保障する居住保障とは何か、それをいかにして社会保障施策として位置づけられるか、今、抜本的な検討が求められているのではない。

(たかはし・まみ お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科・博士後期課程)

謝辞：本稿の調査にあたっては、A市居住支援協議会の会員の皆様にご協力いただきました。記して感謝申し上げます。

【参考文献】

- Cho, Sumi, Kimberlé Crenshaw and Leslie McCall (2013) "Toward a Field of Intersectionality Studies : Theory, Applications and Praxis", *Signs : Journal of Women in Culture and Society*, Vol. 38, No.4, 785-810.
- Crenshaw, Kimberlé (1989) "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics", *University of Chicago Legal Forum*, Vol. 1989: Issue 1, 139-167.
- (1991) "Mapping the Margins : Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color", *Stanford Law Review*, Vol. 43, No.6, 1241-1299.
- 出口真紀子 (2021) 「マジョリティ側が陥りやすい『多様性』の罠 (特集 多様性 (ダイバーシティ) が実現する社会とは)」『国際人権ひろば』No.160 (2021年11月発行号), <https://www.hurights.or.jp/archives/newsletter/section4/2021/11/post-201914.html> (2025年2月6日閲覧)
- Hankivsky, Olena and Renée Cormier (2011) "Intersectionality and Public Policy : Some Lessons from Existing Models", *Political Research Quarterly*, Vol. 64, Issue 1, 217-229.
- 平野方紹 (2015) 「支援の『狭間』をめぐる社会福祉の課題と論点 (特集 支援の狭間をめぐる社会福祉の課題と論点)」『社会福祉研究』第122号, 19-28頁
- 平山洋介 (2020) 『マイホームの彼方に——住宅政策の戦後史をどう読むか』筑摩書房
- 猪飼周平 (2015) 「『制度の狭間』から社会福祉学の焦点へ——岡村理論の再検討を突破口として (特集 支援の狭間をめぐる社会福祉の課題と論点)」『社会福祉研究』第122号, 29-38頁

- 泉田信行・岡田徹太郎（2021）「住宅政策と社会保障——日本の課題と国際的課題」国立社会保障・人口問題研究所（編）田辺国昭・岡田徹太郎・泉田信行（監修）『日本の居住保障——定量分析と国際比較から考える（国立社会保障・人口問題研究所研究叢書）』慶應義塾大学出版会
- 厚生労働省（2023a）「自立相談支援事業の手引き」（令和5年5月8日付け）
- （2023b）「生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアル」（令和5年5月8日第13版）
- 百瀬由璃絵（2023）「埋もれたインターセクショナリティ——『障害者／健常者』の境界にいる女性」『日本労働研究雑誌』2023年2・3月号，No.751，148-163頁
- 小田川華子（2020）「住宅——脱商品化による保障」埋橋孝文編著『どうする日本の社会政策』ミネルヴァ書房
- 岡本祥浩（2022）『居住困窮の創出過程と居住福祉』東信堂
- 大嶽貴恵（2024）「居住支援の現場から見えてくること——住宅セーフティネット法の改正を受けて」『月刊自治研』vol.66，no.779，10-15頁
- 大月敏雄（2024）「居住支援の今後に向けて——包括的居住支援の必要性」『住宅』2024年3月号，3-17頁
- 佐藤愛佳（2022）「支援の『はざま』をめぐる政策目的と評価——障害者と生活困窮者に焦点をあてて」埋橋孝文編著『福祉政策研究入門 政策評価と指標第2巻 格差と不利／困難のなかの福祉政策』明石書店
- 佐藤由美・阪東美智子（2022）『住宅と福祉の連携——居住政策の実現に向けた「協議会型アプローチ」』大阪公立大学共同出版会
- 清水晶子（2021）『「同じ女性」ではないことの希望——フェミニズムとインターセクショナリティ』岩淵功一編著『多様性との対話——ダイバーシティ推進が見えなくするもの（青弓社ライブラリー100）』青弓社
- 申琪榮（2013）「マイノリティ理論の探索——非本質的・包括的研究のために」『日本研究所日本批評』第8号，22-51頁（신기영, 2013, 마이너리티 이론의 탐색 - 비본질적·포괄적 연구를 위하여, 서울대학교 일본연구소, 일본비평 8호）
- 塩崎賢明・阪東美智子・川崎直宏・稲葉剛・見上崇洋・岡本祥浩・川田菜穂子・鈴木浩（2018）「住生活基本法体制の到達点と課題——居住弱者の住生活に着目して」『住総研研究論文集・実践研究報告集』44巻，25-36頁
- 白川泰之（2021）「新たな政策課題としての居住支援」『社会保障研究』第5巻，第4号，530-544頁
- （2022）「『居住支援』をどう定義すべきか——住宅・福祉を架橋する共通言語化に向けて」『エイジングインプレイス——高齢者の地域居住の推進をめざして：財団ニュース』156号，3-16頁
- 祐成保志（2021）「社会政策としての住宅政策・再考」上村泰裕・金成垣・米澤旦編著『福祉社会学のフロンティア——福祉国家・社会政策・ケアをめぐる想像力』ミネルヴァ書房
- （2023）「居住保障と福祉国家」『福祉社会学研究』20巻，31-51頁
- 高橋麻美（2022）「公共政策における『交差性』概念の有効性と課題——理論的枠組みと批判的実践という観点から」『ジェンダー研究』25号，119-137頁
- 武川正吾（1996）「社会政策としての住宅政策」大本圭野・戒能通厚編『講座現代居住1——歴史と思想』東京大学出版会
- （2014）「座長報告：居住保障と社会政策（〈特集〉居住保障と社会政策）」『社会政策』6巻1号，5-10頁