

**第1回 東アジア包摂的都市ネットワークの構築に向けた  
ワークショップ**

**1st International Workshop for the Establishment  
of East Asia Inclusive City Network**

台北サブセンター編  
TaipeiSub-center edited,



## 目 次

刊行の辞	水内俊雄, 全泓奎	P 4
台北ワークショップ日程表		P 5
日本参加者自己紹介		P 6
ホームレス自立支援を利用したホームレスの実践とユニークなインナーシティ再生の試み	水内俊雄	P10
日本の公営住宅の現状とまちづくり活動	池谷啓介	P13
西成におけるソーシャル・インクルージョンの実践—エスアイ協会の実践を中心に—	Kornatowski Geerhardt	P15
西成区北西部における生保受給者向けの住宅環境と民間住宅市場の動向	Kornatowski Geerhardt	P17
大阪市西成区西部の居住環境状況調査報告書(部分) 2010年3月	米野史健 Kornatowski Geerhardt 平川隆啓 佐藤由美	P24
台湾参加者自己紹介		P32
台北市におけるホームレスによる地域コミュニティへのサービス提供について	張獻忠	P36
台湾の社会住宅運動 2010 - 2011	社会住宅推進連盟 呂乘怡	P44
香港参加者自己紹介		P48
香港のホームレス、新移民、ケージホームとキュービカル居住者、ワーキングプア	呉衛東	P50
Shan Shui Po におけるハウジング問題	Chan Wing Yi n (陳穎妍)	P52
韓国参加者自己紹介		P54
全国ホームレス連帯紹介	玄時雄	P56
ホームレスサービス政策の争点—ソウル市を中心に	徐貞花	P58
全国ホームレス実態調査	徐鐘均	P61
韓国におけるホームレス法制定推進過程と課題	鄭源午	P64
<b>論文・資料編</b>		
○台北市低価格住宅(平價住宅)の歴史	楊運生	P67
○国民住宅について —南機場の歴史—	楊運生	P72
○昨日の流浪、今日の漂泊、明日の安定 —ホームレスたちの横顔—	楊運生	P74
○台湾の住宅政策と住宅問題 —台北市を中心として—	黄麗玲/翻訳:岸野俊介	P82
○ホームレス自立支援を利用した脱ホームレスの実践とユニークなインナーシティ再生の試み	水内俊雄	P94
○日本の低所得層に対する住宅政策の貧困	全泓奎	P99
○韓国の居住問題と居住福祉政策	全泓奎, 南垣碩	P101

## 刊行の辞

水内俊雄、大阪市立大学都市研究プラザ教授  
全泓奎、大阪市立大学都市研究プラザ准教授

2010年9月3日に開設された台北サブセンターの開設記念ワークショップが、2011年3月8日～12日までの日程で国立台湾大学及び台北市内の社会的不利地域（萬華区・中正区界限に立地する公営住宅団地及び単身高齢者や生活保護受給者が多数居住する簡宿街他）にて開催されました。なお、本ワークショップはフィールドサーヴェイも兼ねて行いました。

今回のワークショップでは台北サブセンター関係者の他、類似研究プロジェクトを実施している香港及びソウルサブセンターの関係スタッフ及び研究者・ワーカーが集まって行ったものです。ワークショップでは、台北サブセンター関係者が台北市内の不利地域の歴史的経緯を含めた都市形成・都市問題及びまちづくりに関する概要説明を行った後、台北市内のフィールドサーベイに出かけました。

プレセッションとして新北市政府との懇談会も行われました。この新北市は旧台北県のすべての自治体が合併して昨年に登場した、380万人の台湾一の直轄市です。新市庁舎で行われたプレセッションには、副市長ら、50名が参加し、あるべき社会住宅像をめぐって、大阪側から紹介を行いました。

ワークショップはⅡ部構成で進められ、第Ⅰ部では各サブセンターからの参加者による各国の現状及び政策対応、民間支援団体による実践報告が行われた後、相互の経験交流の時間が設けられました。第Ⅱ部では東アジア都市で共通する住宅困窮問題、不利地域の地域再生に関する都市間交流の通路を安定的に確保するための包摂都市（Inclusive City）に向けた東アジア都市ネットワーク（InclusiveCity-Net）の形成に関する議論が進められ、その結果、次回第二回のインクルーシブ都市ネットワークのワークショップを2012年にソウルで開催することが確認されました。また今回参加できなかった上海などより多くの参加者を募り、東

アジアインクルーシブ都市ネットワークを充実化かつ安定化させていくことを参加者一同が合意しました。

今回のワークショップの成果としては、まず、長期間にわたってホームレスの人々や不利地域への支援経験を持つ台北の支援団体及び台湾大学のコラボにより昨年開設した台北サブセンターの開設を記念し、同様の問題意識や実践経験を持つ東アジアの都市間の研究及び実践経験の交流を図るため、台北市内の不利地域にてオンサイトでワークショップを行ったことです。

また、今後も引き続き交流がリアルタイムで行われるよう、都市間ネットワーク構築のための環境を整備していくことを参加者全員が同意したことも成果の一つであります。その第一歩として、上記のようにソウルサブセンターがホストとなり、第二回のワークショップをソウルで行うことが確認されました。

なお、今回も含めた長期的な交流経験を、CCSやドキュメント、その他関連文献の出版など可視的なアウトプットとしても刊行していくことも予定しています。

台北サブセンター開設記念ワークショップのプログラムは下記のように日本語、韓国語、英語バージョンで紹介されています。

<http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/cat12/cat84/>

<http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/en/cat51/cat85/>

なお、台北サブセンターの紹介も新たにwebにアップされましたのでご参照ください。

<http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/satellite/subcenter.html>

<http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/en/satellite/subcenter.html>

## 台北ワークショップ日程表

日 時	地点及び内容	備 考
3/8(火) 16:00 至 18:00	宝蔵巖芸術村	宝蔵巖は修復完了 一般開放中
3/9(水) 08:00--10:00	台北橋	1. 臨時工、日雇労働者及びホームレスへの就業斡旋所 2. オートバイ奇観
10:30--12:00	撫台街洋館 延平南路 26 号	旧台北城の歴史についてのミニ博物館
14:00--16:30	中興病院	台北のホームレスが利用する医療機関を見学
14:00--17:30	新北市役所	社会住宅国際交流専門家会議（水内、池谷発表）
3/10(木) 09:00--12:00	1. 龍山寺周辺及び低価格住宅見学 2. 台北市劳工局・社会局、及び民間団体と意見交換	台北市社会局 張氏、同劳工局邱氏
3/10 13:30--17:30	ワークショップ	劳工局就業サービスセンター（ホームレス支援ステーション）会議室
3/11(金) 09:00--12:00	福民低価格住宅 南機場国民住宅	
13:30--17:30	ワークショップ	忠勤里コミュニティーセンター
3/12(土) 09:00--12:00	信義公民館 台北市信義区松勤街 50 号	台北市でもっとも古い眷村「四四南村」見学 眷村早期の雰囲気が残る

名前： 海老 一郎 Ebi Kazuo

所属・職：

大阪府立大学大学院人間社会学研究科社会福祉学専攻博士前期課程

関心：

大阪・釜ヶ崎(あいりん地域)における建設日雇い労働者の生活保障政策に関する研究—特に生活保護受給者の就労支援の観点から—

名前： Geerhardt Kornatowski

所属・職：

大阪市立大学大学院文学研究科  
大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員  
エスアイ協会・事務

関心：

地理学、東アジア先進国(地域)におけるホームレス問題、インナーシティの再生、住宅問題

名前： 池谷 啓介(keke) Ikegaya Keisuke

所属・職：

大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員  
NPO法人 暮らしづくりネットワーク北芝

関心：

住民主体のまちづくり、同和地区のまちづくり。アジア貧困地域における住民主体のまちづくりとそのプロセス。コミュニティワーカー。

名前： 平川 隆啓 Hirakawa Takaaki

所属・職：

大阪市立大学大学院文学研究科

大阪市立大学都市研究プラザGCOE特別研究員

関心：

大阪・釜ヶ崎(あいりん地域)におけるホームレス支援をはじめ、刑余者支援、アート活動、まちづくり等の実践について

名前： 全 泓奎 JEON, Hong Gyu

所属・職：

大阪市立大学都市研究プラザ准教授

関心：

東アジアの都市の社会的不利地域における貧困住民、コミュニティ(People's Plan)による地域再生論、居住福祉論

名前： 川本 綾 Kawamoto, Aya

所属・職：

大阪市立大学都市研究プラザGCOE特別研究員

同文学研究科(社会学)後期博士課程

関心：

東アジアの都市における「移民」コミュニティの形成と変容及び定住支援に関する研究

日韓通訳

名前： 水内 俊雄 Mizuuchi Toshio

所属・職

大阪市立大学都市研究プラザ

兼 大学院文学研究科地理学専修 教授

関心：

東アジア地域におけるホームレス支援の政策研究、都市再生をベースとする都市社会地理学、近代都市形成史

名前： 本岡 拓哉 Motooka Takuya

所属・職：

日本学術振興会特別研究員PD

大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員

関心：

戦後日本における立ち退き問題やエスニックマイノリティの居住問題について、都市社会地理学の観点から研究

名前： 中井 雅信 Nakai Masanobu

所属・職：

(有)地域・研究アシスト事務所

関心：

ホームレス自立支援のための活動や施設などのビデオ記録撮影、編集など



名前： 中山 徹 Nakayama Toru

所属・職：

大阪府立大学人間社会学部・教授

関心：

貧困・低所得政策、居住不安定層問題やエスニックマイノリティの福祉政策課題に関する社会政策学研究。近年、貧困対策比較研究に関心を持っている。

名前： 山田 理絵子 Yamada Rieko

所属・職：

大阪市立大学OB

関心：

中国語、日本語の通訳を担当。2002年より台湾での調査に参加。

## ホームレス自立支援を利用した脱ホームレスの実践と ユニークなインナーシティ再生の試み

2011年3月 大阪市立大学都市研究プラザ 台北サブセンター開設シンポ

水内俊雄

大阪市立大学都市研究プラザ(地理学)

mizuuchi at ur-plaza.osaka-cu.ac.jp

[http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/geo/intro\\_mizuuchi.htm](http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/geo/intro_mizuuchi.htm)

[http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/geo/e-st\\_mizuuchi.htm](http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/geo/e-st_mizuuchi.htm)

1. 2000年代のホームレス支援施策の効果
2. 新たなホームレスの人々の出現とリーマンショック
3. 広義化するホームレスに対する新たな施策の必要性
4. 全国組織のホームレス支援NPOの登場
5. 厚労省委託の全国調査を企画、実行
6. ポストホームレス支援法の仕組みづくり
7. インナーシティ再生における新たなセーフティネットの役割
8. 包摂型都市のあり方

### 1. 2000年代のホームレス支援施策の効果

- 90年代後半から大都市において、公園や高架下、河川敷などにテント生活者が急激に増えた
- 2002年にホームレス自立支援法が制定
- 急速に公共空間を占有するホームレスの姿は消えて行った。
- ホームレス自立支援センターでは、退所者の3割ほどが就労復帰
- 65歳以上の高齢の元テント生活者は、生活保護を受給することで、地域での生活をとりもどした。
- 生活保護を受けた生活に失敗する人や、再びホームレス状態に陥る人もいた。

### 2. 新たなホームレスの人々の出現とリーマンショック

- 2000年代中ごろから、一時的に住居喪失をした形で、ホームレス状態になる、若年のホームレスの人々が増え始めた。ネットカフェ難民がその典型
- 第2のセーフティネットとして政策的に位置づけられた。大都市で部分的な成果。
- 2008年秋のリーマンショックの影響はきわめて深刻
- 製造業への派遣労働者が一挙に失職し、退寮した住居喪失者がいっきよに都市に集まった。
- 2008年暮れの民間団体主導の、「派遣村」という街頭での相談付きシェルター村の東京での出現
- 2009年以降、地方都市にも一挙にこうした街頭相談が広まった。
- 多くの若年、中年の失職者は、街頭相談を受けて生活保護を受給し、ハウジングを確保するというルートを獲得
- この支援においてもホームレス自立支援法はほとんど使われず、生活保護がこうした若年化するホームレスの人々に、大きく受給の門戸を開いた
- リーマンショックの後、大都市のみならず地方都市でも、生活保護者は大きく増加
- 生活保護をつかって、地域のアパートに住み始める大きな流れが生まれた。
- 生活保護から適正でない利益を得る「貧困ビジネス」も社会の注目を浴びることになった。

### 3. 広義化するホームレスに対する新たな施策の必要性

- こうした流れはホームレス支援運動が存在するところで、ホームレスの人々の地域生活移行が可能になった
- また地域生活移行を勝ち取った人々も、障がいや依存症をかかえていたり、生活自立に困難をきたす事例が多い
- くわえて刑務所などを出所した行き場のない刑余者も、ホームレスとして認知された。
- 法務省も、地域生活に定着できる支援のセンターを2009年から提供するに至った。
  
- ホームレス自立支援法が2012年7月で10年の期限を迎える。
- 野宿生活者の数は半分以下となり、一方で住居喪失者が急増した、しかし法律そのものは、前者を対象
- 広義のホームレスをカバーする支援の政策体系を新たに構築する必要性が出てきた。
- 政権の自民党から民主党への交代で、社会のセイフティーネットへの対応への関心は高まった
- ホームレス自立支援法に関する国会議員の関心は、野宿生活者の自立支援への法律だったということもあり、高くないままである。

### 4. 全国組織のホームレス支援NPOの登場

- 2006年に、民主党の国会議員の資金バックアップを受け、もうひとつのホームレス全国調査
- その流れで、2008年にNPOホームレス全国支援ネットワークが設立。(水内も理事)
- ポストホームレス自立支援法に対する政策提言
  
- 60を超える構成団体の中心メンバーとなる団体は、1990年代から炊き出し活動や日雇労働者の集中する寄せ場で活動
- 2000年代になってNPOになるとともに、生活保護を利用した地域でのアパート生活支援に取り組みはじめた。
- 同時に地域での生活移行の前段階としての、支援付き住宅の運営＝中間施設の運営
- 生活保護を使いながらも、NPO名義の住宅運営を始めるという、ホームレス支援における事業化の先駆者集団ともなった。
  
- この事業化の最大の欠陥は、生活保護費を利用料としてNPOに支払う点
- 本来であれば、他法・他施策に準拠した支援の対価が政策的に用意されてしかるべき
- 政策提言の中心の柱に、支援住宅＝中間施設における利用者への支援の経費、退所後のアフターケアの経費の要求、および支援の人材を育成する仕組みづくり

### 5. 厚労省委託の全国調査をNPOが企画、実行

- 2010年の流行語ナンバーワンとして、「無縁社会」
- 孤立や孤独、社会的包摂という現象が、社会ではじめて注目されるようになった。
- 民主党政権は、絆再生事業、パーソナルサポート事業、新しい公共の創出や、求職者支援法にいたるまで、いろいろな政策メニューを提案しはじめた。
  
- ケアとハウジングをセットにした、広義のホームレスの人々への体系的な政策メニューの提案が必要となった
- 政策立案のための全国調査を、本NPOが厚労省から委託され実施
- さまざまな支援の実態を個別ケースから明らかにし、支援を受けている人々が、どのような広義のホームレス状況を反映しているのかを明らかにする調査。

## 6. ポストホームレス支援法の仕組づくり

- (1)セーフティーネットからもれているあるいはアクセスできないホームレス状態への人々へのアウトリーチ機能を重視していることにある。アセスメントの開始
  - (2)受け皿としてのさまざまなタイプのハウジングの提供が不可欠
  - 通所型の居場所、短期のシェルター、中期の宿泊所中間施設、中長期の社会福祉施設型中間施設、終の棲家的な中間施設
  - (3)ケア／支援については、(a)就職支援や就労訓練支援、参加型就労支援、(b)医療、保健や介護に関する支援、(c)家政支援、(d)生活スキルを育成する支援
  - くわえて、(2)のハウジングを獲得する以前の、アウトリーチ型の街頭相談支援
  - また、(2)のハウジングを通過後の、地域での一人住まいを支援する、アフターケア支援。
  - (4)就労での自立については、民間の市場原理では必ずしも運営できない、公的セクターによるサービス産業の開放が求められる。社会的就労の定式化。
  - (5)こうした支援を実践する、プロフェッショナルな人材の育成プログラムも必要
  - 居住・福祉・就労のマネジメントと対象者のライフプランニング。こうした職能を、広義のホームレス支援で制度化／資格化していく必要がある。
- 東京の墨田区、台東区、川崎の川崎区や、横浜の中区、名古屋の中村区、大阪の西成区などで、脱ホームレスの人々に向けた、地域でのトータルな支援が生まれつつある。

## 7. インナーシティ再生における新たなセーフティネットの役割

- 古くから開発された旧市街地でもあるために、一定の都市基盤インフラや、社会資源の量は少なくはない。
- しかし居住環境も良好とはいえないために、民間不動産市場からは見放されがちであり、人口は減少し、空きの住宅ストックも多く抱えている。
- 新しい動きであるが、上記のエリアでは、相対的には多額の生活保護費、特にその中の住宅扶助費を利用して、脱ホームレスの人々を顧客とした不動産市場が生まれつつある。
- ホームレス支援の実践がこうした不動産市場をバックアップすることにより、孤立しがちな居住者への居住支援が、人々の穏やかな生活を保障する
- インナーシティにおける特に社会的条件不利地域の更生を生み出す、もうひとつの地域の再生、都市の再生のユニークな試みとなっている。

## 8. 包摂型都市のあり方

- 都市の形、あり方を予測する議論
- 新たなセーフティーネットの活用を前提とした、社会的条件不利な地域における日本型都市の再生
- 再生のカギは、社会的就労の導入と、ケア付きハウジングの供給、およびそれを支える人材と、その人材による継続的な寄り添い支援。
- 日本の特徴として、社会的ファンドがたいへん少ない反面、公的セクターが動かせる社会的ファンドは比較的潤沢にある。そこから生まれる市場原理には乗らないような社会的就労を提供
- 生活保護費が、低家賃であるが住宅での一人住まいを可能とする額が支給されていること。
- 生活困難や就労困難な人々の寄り添い支援が可能であれば、そこそこのハウジングが供給され、低家賃住宅地域の、市街地更新が進むことが予想される。
- 包摂型の都市再生の取り組みとして、大都市のいくつかの地域で試行実験をしてゆくことになろう。



## 日本の公営住宅の現状と まちづくり活動

新北市役所 2011年3月9日

池谷 啓介

## 大阪の公営住宅状況

大阪府内 約37万戸  
6割以上が 築35年以上  
建替え・改善時期  
高齢化  
コミュニティの弱体化  
再スラム化

## 公営住宅政策の状況

新規公営住宅着工の減少  
借り上げ公営住宅制度  
ストック活用  
2006年公営住宅法の改正  
住生活基本法の成立  
現場とのミスマッチ

## まちづくり活動への転換

住民参加型のプロセスへ  
行政サービスでの限界  
住民ができることをサポート  
経費の削減と住民のオーナーシップ  
人と人をつなぐ活動の必要性  
福祉施策との連携



# 西成における ソーシャル・インクルージョンの実践 —エスアイ協会の実践を中心に—

2011年3月10日  
特定非営利活動法人エスアイ協会  
Kornatowski Geerhardt

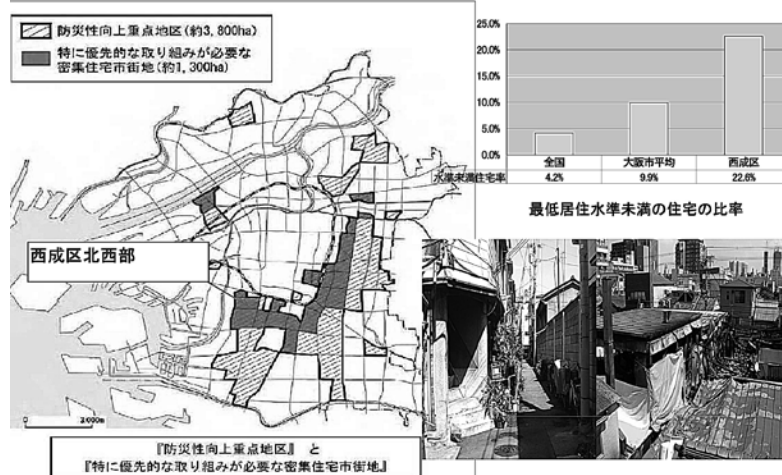
## 西成の概況

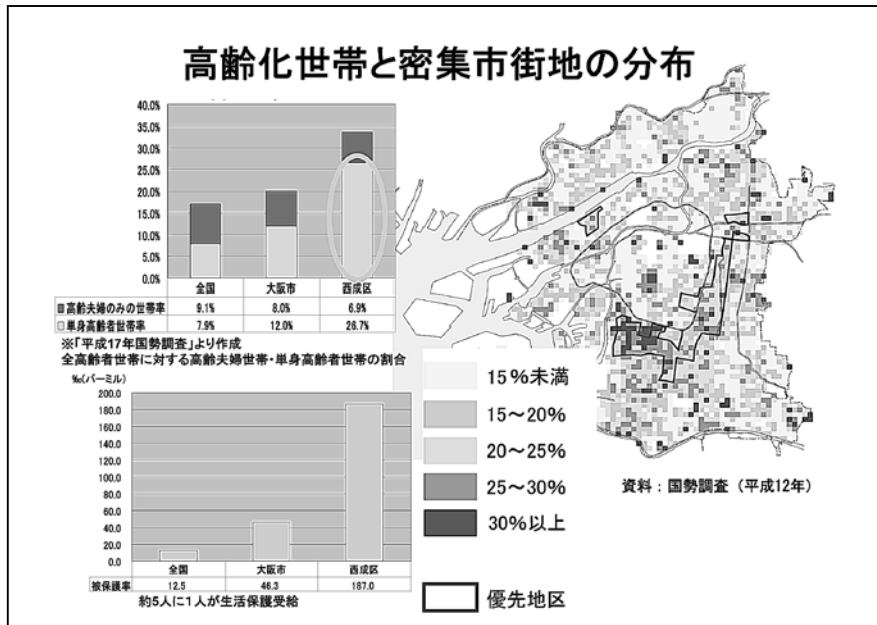
	大阪市	西成区	西成区 北西部
面積(km <sup>2</sup> )	222.3	7.35	1.24
人口(人)	2,661,556	129,686	17,576
世帯数	1,304,527	74,906	11,161
人口密度(人/km <sup>2</sup> )	11,973	17,644	14,174
人口に占める 外国人の割合(%)	4.6	5.6	16.0
外国人に占める在日 コリアンの割合(%)	58.4	76.5	98.5



※平成17年度国勢調査、平成21年9月現在の人口推計、および「向和問題の解決に向けた実態等調査」(2002年発行)などの資料を基に作成

## 密集住宅市街地





## エスアイ協会の理念・ミッション

「福祉×人権×まちづくり」をキーワードに、まちづくりの課題が集中している西成区からソーシャルインクルージョンを進め、またその拡張に貢献していくことを活動の目的としています。未来を担う人材を養成することの意義は、まちづくりの分野においても大きいといえます。

福祉をはじめ、まちづくりに関する理論の学習と実践・訓練の場を提供し、「福祉・まちづくりの人材」を育成するとともに、人材とそれを求める団体等とを結ぶ人材派遣などを行います。また、まちづくりの関係機関等のネットワーク化を行い、その共同事業に関するコーディネートやコンサルティング等を行うことにより、人と団体、学びと実践、事業と事業を有機的に結びつける事業を行います。

## 福祉のまちづくり人材の育成

- ホームヘルパー2級課程(西成高校・基金訓練・介護雇用事業)
- ガイドヘルパー視覚障害課程
- 介護福祉士国家試験受験対策講座
- 介護支援専門員(ケアマネージャー)受験対策講座
- ※大阪府の職業能力開発校(共同設置型)にも認定。
  
- 「生活・介護支援サポーター養成支援事業」  
(大阪市健康福祉局委託事業)
- 「総合型介護福祉スタッフ養成科」  
(厚生労働省 緊急人材育成支援基金訓練事業)
- 大阪府「緊急雇用創出基金事業介護雇用プログラム」  
(ホームヘルパー2級コース)  
→賛助団体である(社福)ヒューマンライツ福祉協会 受託  
当法人は研修コーディネーター(ホームヘルパー2級課程  
及びガイドヘルパー視覚障害課程をはじめとする人材育  
成研修を提案・運営)



## 西成北西部における生保受給者向けの住宅環境と 民間住宅市場の動向

Kornatowski Geerhardt

### Introduction

#### ■ “西成区北西部における居住環境の実態調査”

=居住環境の実態を明らかにし、住宅困窮者のニーズを把握する

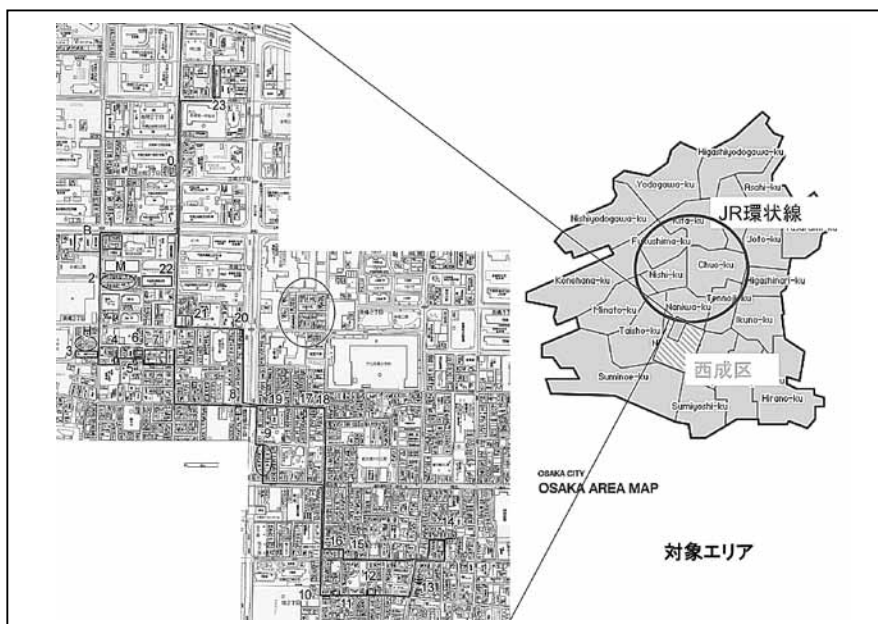
焦点: ①不動産業者の属性

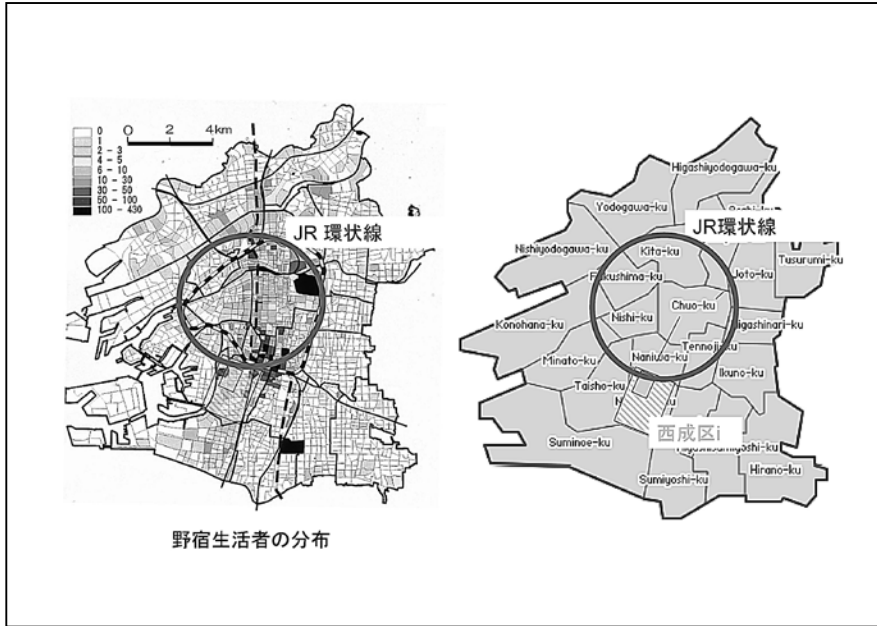
②地域の賃貸住宅需給関係

③入居後の居住者の生活や管理上の対応

④新たな事業展開の可能性について

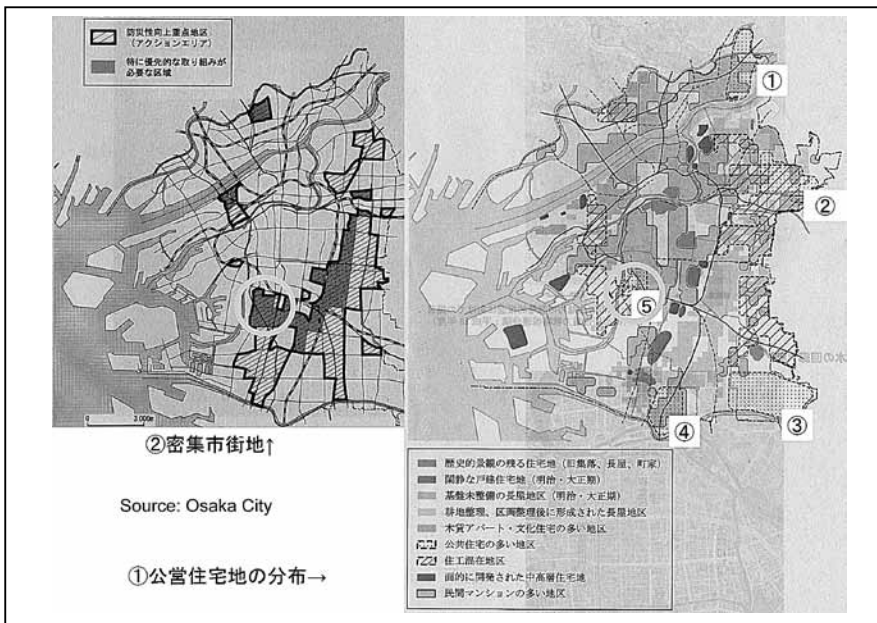
⇒中間評価





## 西成北西部のプロファイル

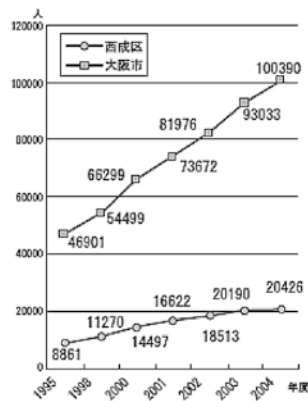
- その背景
  - ① 公営住宅供給の比較的高い割合
  - ② “戦後復興事業対象地区”
  - ③ 狭い路地 (-4m)
    - 生保受給者の高い割合
    - あいりん地区の近隣 (よせば)
    - 以前の労働者住宅地区
    - 外国籍者とオーバーステイ



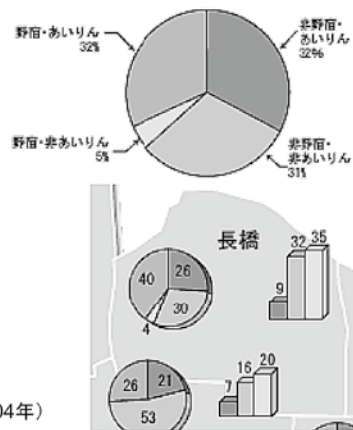


③狭い路地

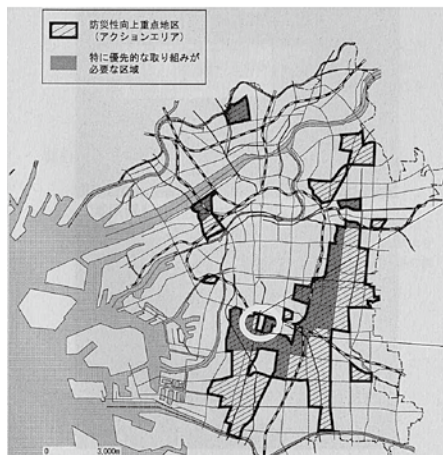
### 生保受給者の高い割合



西成区における生活保護の実態調査(2004年)



### あいりん地区の近隣 (寄せ場)





## 賃貸住宅の類型

### ■ 5つの類型:

- ① 木賃アパート
- ② マンション
- ③ 文化住宅
- ④ 福祉アパート
- ⑤ 戸建型共同住宅

} 元ホームレス

↓  
あいりん地域で支援しているNGOや福祉機関によって紹介

## ① 木賃アパート



(14 - right)



## ② マンション



## ③ 文化住宅



(1)



### ④ 福祉アパート



(23 - 古いタイプ)



↑(16)

←(21)

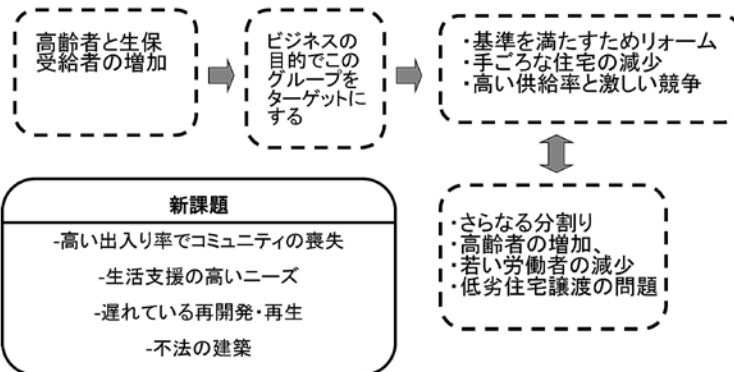
新しいタイプ

### ⑤ 戸建型共同住宅



(A - left side)

## ハウジングスケープの展開



## 大阪市西成区西部の居住環境状況調査報告書 (部分) 2010年3月

米野 史健  
Kornatowski Geerhardt  
平川 隆啓  
佐藤 由美

### 1. 西成区北西部にみられる賃貸住宅の類型

類型	建築時期	建物の特徴	住戸の特徴	家賃(万円)
(A)木賃アパート	昭和30年代 (1950-60)	木造2~3階建 10~30戸/棟 共同玄関(内廊下) 共同トイレ・台所	1部屋(3~4.5畳)、押入	1~3
(B1)文化住宅 風呂無	昭和40年代 (1960-70)	木造2階建 10~20戸/棟 外廊下・戸別玄関	2部屋(6畳+3~4.5畳)、 台所(3畳程)、トイレ	3~4
(B2)文化住宅 風呂付			上記+風呂	4~5
(C)マンション	昭和50年代~ (1970-)	鉄筋コンクリート造3~5階建 20~30戸/棟	2部屋(6畳+4.5畳など)、 台所(3畳程)、風呂、トイレ	4~6
(D1)福祉アパート 初期型	10年程 前~	軽量鉄骨造等2~3階建 20~30戸/棟	1部屋(4.5~6畳)+組込キッチン、 風呂・トイレ(ユニットバス)	3.5 ~ 4.2
(D2)福祉アパート 後期型	近年	軽量鉄骨造等1~2階建 5~10戸/棟	1部屋(6~8畳)+組込キッチン、 風呂、トイレ	4.2
(E)戸建型 共同住宅	近年	木造1~2階建 2~4戸/棟 戸建住宅の改造など	1部屋(4.5~6畳)+組込キッチン、 風呂・トイレ(ユニットバス)	4.2

### 賃貸住宅の例:(A)木賃アパート

**所在地:** 天下茶屋1丁目 **構造:** 木造3階建 **建設時期:** 不明  
**戸数:** 計26戸 **間取り:** 3畳一間 **家賃:** 2万5千円  
**備考:** 元社員寮の建物を買い取り、約40年前にアパートとして開設





### 賃貸住宅の例:(B)文化住宅

**所在地:** 長橋3丁目 **構造:** 木造2階建3棟 **建設時期:** 不明  
**戸数:** 30戸程 **間取り:** 2DK **家賃:** 5万円(風呂付)、3万5千円(風呂無)  
**備考:** 風呂付の棟と風呂無の棟が中廊下を挟んで並ぶ



外観

中廊下



住戸内部

台所



住戸間取図

### 賃貸住宅の例:(C)マンション

**所在地:** 長橋3丁目 **構造:** RC造3階建(1階は商店) **建設時期:** 30年程前  
**戸数:** 計10戸 **間取り:** 2DK **家賃:** 4万2千円～  
**備考:**



外観



廊下



住戸内部

キッチン部分



住戸間取図

### 賃貸住宅の例:(D1)福祉アパート初期型

**所在地:** 南開2丁目 **構造:** 軽量鉄骨造2階建 **建設時期:** 10年程前  
**戸数:** 計44戸 **間取り:** 2K, 2DK **家賃:** 4万2千円  
**備考:** 最初期に建てられた生活保護受給者向けのアパート、他物件と比べて質は高い



外観



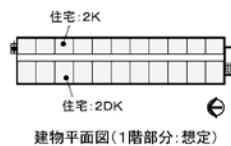
廊下



玄関部分



建物裏側



建物平面図(1階部分:想定)



住戸間取図(2K:想定)

### 賃貸住宅の例:(D2)福祉アパート後期型

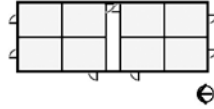
所在地: 鶴見橋3丁目 構造: 軽量鉄骨造1階建 建設時期: 数年前  
 戸数: 8戸 間取り: 不明(ワンルームと思われる) 家賃: 4万2千円  
 備考:



外観



中央の廊下



建物平面図(想定)



外観



側面側の玄関



住戸間取り図(想定)

### 賃貸住宅の例:(E)戸建型共同住宅

所在地: 長橋2丁目 構造: 軽量鉄骨造1階建 建設時期: 近年  
 戸数: 2戸 間取り: ワンルーム 家賃: 4万2千円  
 備考: 戸建住宅の跡地に建てられたもの、周辺の戸建も改修して共同住宅化している



外観



共用廊下



建物平面図・住戸間取り図



建物裏側



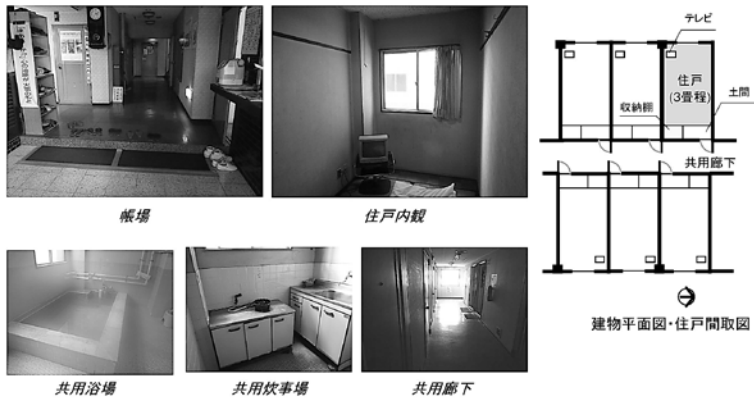
廊下奥の住戸入口のドア

### 2. 西成区釜ヶ崎地域にみられる宿泊所・共同住宅の類型

類型	建築時期	建替時期	建物の特徴	住戸の特徴	家賃
(E1)簡易宿泊所(木造)	1950-60	-	木造2~4階建 30~50戸/棟 共用玄関(内廊下) 共同トイレ・台所	1住戸(1~3畳)	600~800円/日
(E2)簡易宿泊所(軽量鉄骨造)	1970-90	-	軽量鉄骨造6~9階建 100~200戸/棟 共用玄関(内廊下) 共同風呂・トイレ・炊事	1住戸(1~3畳)	800~1500円/日
(F1)簡易宿泊所転用共同住宅(サポータイプハウス)	1970-90	2000年以降	軽量鉄骨造6~9階建 約100戸/棟 共用玄関(内廊下) 共同風呂・トイレ・炊事 談話室	1住戸(3畳)	4.2万/月
(F2)簡易宿泊所転用共同住宅(その他福祉アパート)	1970-90	2000年以降	軽量鉄骨造6~9階建 約100戸/棟 共用玄関(内廊下) 共同風呂・トイレ・炊事	1住戸(3畳)	4.2万/月
(F3)簡易宿泊所・共同住宅複合型	1970-90	2008年以降	軽量鉄骨造6~9階建 約100戸/棟 共用玄関(内廊下) 共同風呂・トイレ・炊事	1住戸(3畳)	800~1500円/日 4.2万/月
(G)新築支援付共同住宅(サポータイプハウス含む)	2000年以降	-	軽量鉄骨造6~9階建 約100戸/棟 共用玄関(内廊下) 共同風呂・トイレ・炊事	1住戸(約6畳)+組込キッチン、風呂、トイレ等	4.2万/月

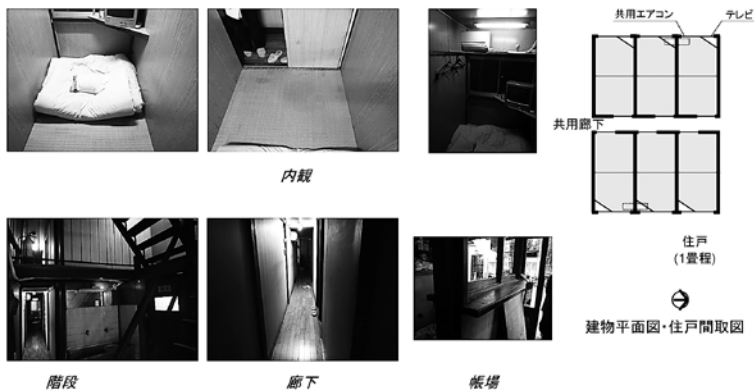
### 簡易宿泊所の例:軽量鉄骨造(6~9階建て)

所在地: 萩之茶屋 構造: 軽量鉄骨造6階建 建設時期: 1979年  
 戸数: 125戸 間取り: ワンルーム 家賃: 1泊1000円~  
 備考: 簡易宿泊所 エレベータあり 日雇労働者やビジネスマン等が利用



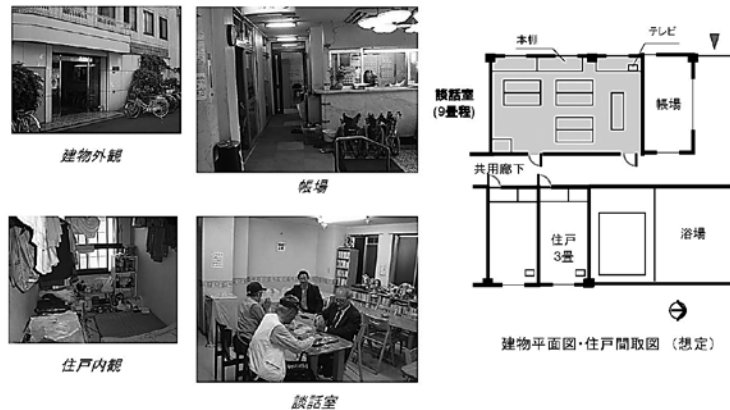
### 簡易宿泊所の例:木造(2~4階建)

所在地: 萩之茶屋 構造: 木造4階建 建設時期: 1960年ごろ  
 戸数: 36戸 間取り: ワンルーム 家賃: 1泊750円  
 備考: 住戸1畳 エアコンを隣戸と共用 日雇労働者や年金生活高齢者等が利用



### 簡易宿泊所転用共同住宅の例:軽量鉄骨造(6~9階建て)

所在地: 萩之茶屋 構造: 軽量鉄骨造6階建 建設(建替え)時期: 2000年  
 戸数: 96戸 間取り: ワンルーム 家賃: 42000円  
 備考: サポートハウス 24時間スタッフ常駐 様々なサポートに対応する 談話室有



### 簡宿・共同住宅 複合型の例：軽量鉄骨造(6～9階建て)

所在地： 萩之茶屋 構造： 軽量鉄骨造6階建 建設時期： 1979年  
 戸数： 簡宿 約90戸 1泊1500円から 共同住宅 約15戸 月42000円  
 備考： 1フロアを共同住宅に転用 その他のフロアは簡宿として経営



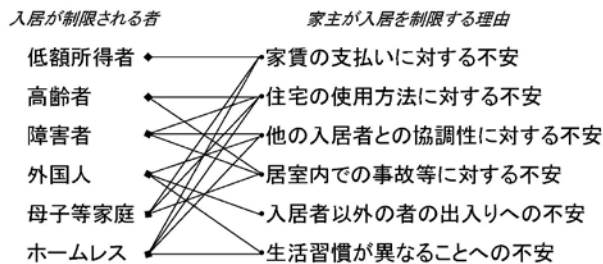
### 3. 賃貸住宅の居住者の類型

類型	世帯	生活保護	年齢層	従前の居住地	概要
(1)脱野宿生活保護受給者	単身	あり	60歳代以上	釜ヶ崎など	支援者の協力を受けて路上から直接、あるいは中間施設等を経由して、生活保護を受給して入居
(2)半就労生活保護受給者	単身	あり	40～50歳代	釜ヶ崎や他地域など	職を失ったため、生活保護を受給して部屋を確保 仕事を探し月3～5万円程度の収入を得る
(3)高齢生活保護受給者	単身	あり	65歳以上	現在と同じ賃貸住宅	以前は定期的な仕事と収入があったが、高齢となり仕事が出来なくなったため、生活保護を受給
(4)年金生活高齢者	単身	なし	65歳以上	地域内	生活保護は受けずに、月6～7万円の年金だけで暮らす 立ち退きに伴って住宅を転居した人も
(5)母子等世帯	親子	あり	20～30歳代	地域内	この地域で家族で暮らしていたが、離婚したため、生活保護を申請した上で、子供を連れて転居
(6)障害者	単身	あり	20～50歳代	地域内のグループホームなど	施設から自立して生活するため、運営団体の支援も受けて賃貸住宅を確保 身体障害者ではリフォームを行う場合も

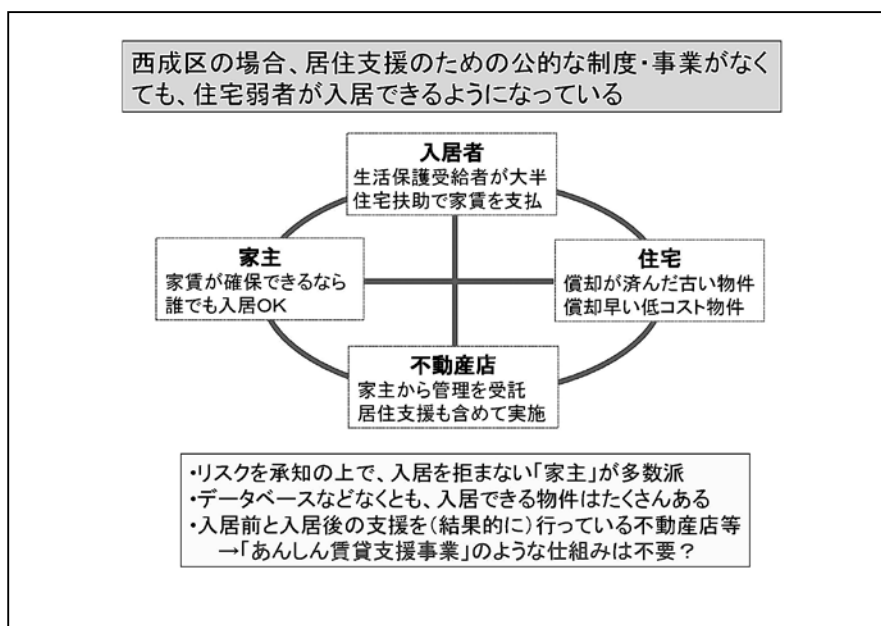
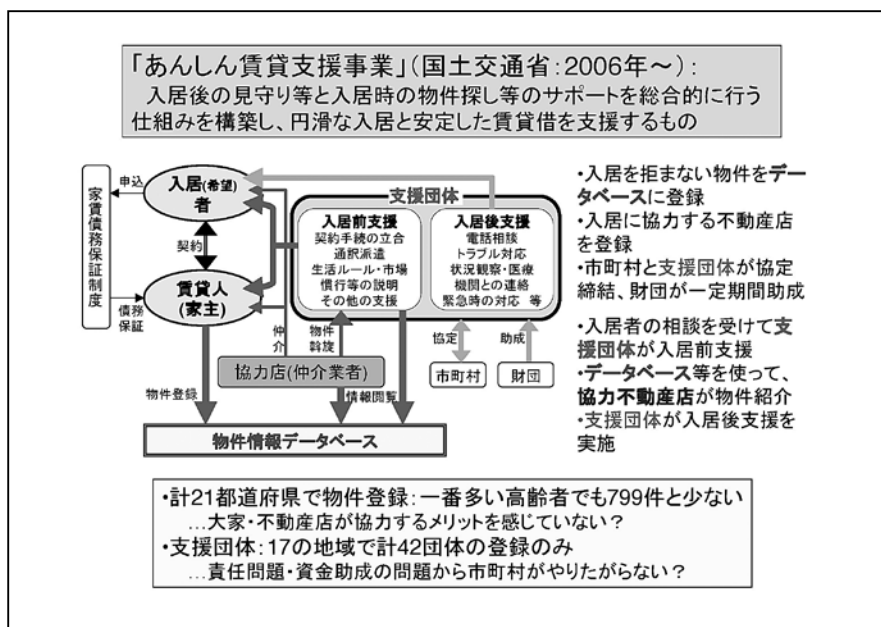
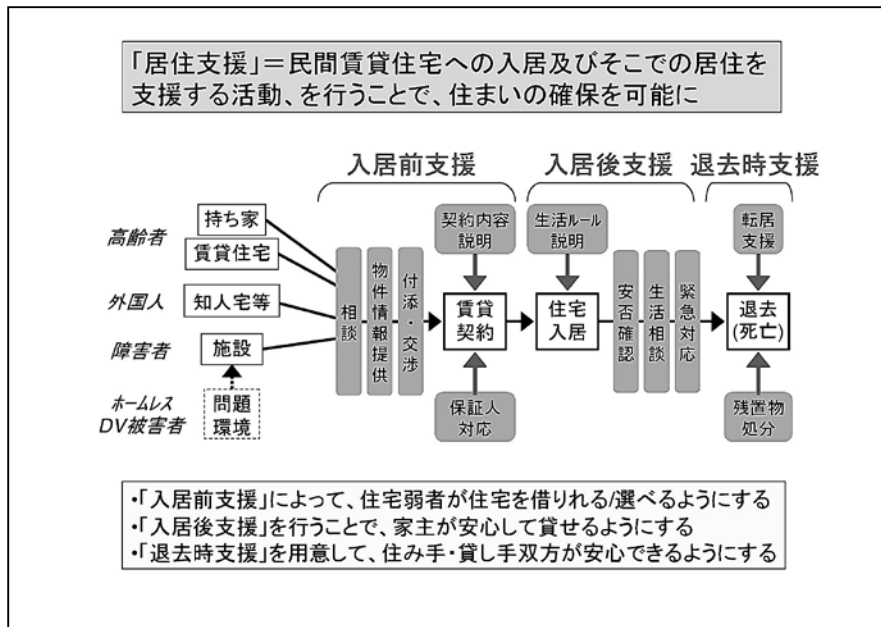
(注)不動産業者のヒアリングに基づくものであり、居住者側の実態は調査していない

### 4. 「住宅弱者」への居住支援に関する 全国と西成北西部との比較

社会的・経済的理由から住まいの確保が困難とされる「住宅弱者」は、一般に賃貸住宅へ入居することが難しい



家主：不安を感じてリスクを恐れるので、住宅弱者に貸したがらない  
 不動産店：手間がかかるしトラブルを嫌うので、対応したがらない



5. 西成北西部における賃貸住宅市場の実態からみた課題  
～住宅政策の立場から

1. 実態からみた住宅政策の課題

①最低居住水準とは？

⇒最低居住水準未滿の「簡易宿泊所」の方が暮らしやすい？

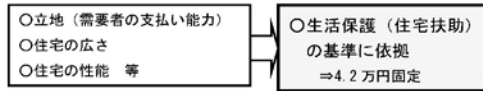
⇒最低限確保すべき「居住の水準」とは？

	福祉アパート	簡易宿泊所
住宅の広さ (25㎡以上)	×	×
居室の広さ (4.5畳以上)	○	×
専用設備 (トイレ・台所・浴室)	○	×
居住性能 (耐震性・避難容易性・日照・通風・遮音・省エネ・バリアフリー等)	×	△
	×建築基準法では「共同住宅」としての規定適用外 (100㎡未滿)	○「旅館」の規定、旅館業法、消防法
日常の見守り、相談	△民生委員・不動産屋の任意の活動	○フロント

②市場家賃は？

⇒住宅市場を左右するのは生活保護制度という事実

⇒適正家賃を定める社会システムが必要？(家賃補助政策の前提として)

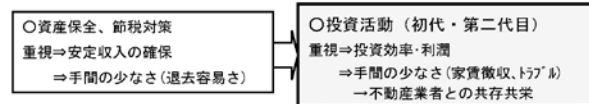


③賃貸住宅経営の目的は？

⇒「賃貸住宅業(経営・管理)」の社会性・公益性とは？

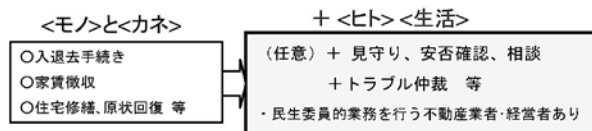
⇒法制度によりめざすべきものは何か？

- ・経済活動の適正化? : 入居者D.B整備(滞納者リスト)
- ・消費者保護? : 賃貸管理業者の登録制度
- ・賃貸住宅業の位置づけ向上? ?



④「賃貸住宅管理業」の業務範囲は？

⇒新たな住宅管理業の必要性・可能性？



2. いま、求められる居住サポートとは

●「大家の責務」の明確化と市場を活かした居住サポート

・ニュータウンの場合:「大家は入居させるだけでよいのか?」  
という地域の声

**・西成北西部の場合**

⇒生活保護対象の市場が成立。その市場のメカニズムを活かした「大家」が主体となった対応が必要ではないか。

- 賃貸住宅に関する情報提供と競争の適正化  
(市場の中で物件選択を容易にする仕組みづくりで質の向上)
- 相談窓口、トラブル解決 (住宅版の民生委員:個人情報の活用)
- 住宅管理の共同化や、居住者の管理への参加・協働  
(働く場:住宅のセルフ改修・修繕、環境整備・清掃) など

■「大家」による居住サポート例  
:UR賃貸住宅

・生活支援アドバイザーの配置

## 台湾側メンバー紹介

黄麗玲  
 鄭麗珍  
 呂秉怡  
 彭揚凱  
 楊運生  
 張獻忠  
 林育如  
 劉恩英  
 岸野俊介  
 武碧韓



2011.03.10

### 黄麗玲

**現職:**

➢台湾大学建築與城鄉研究所助教(2007年9月～)

**経歴:**

➢銘伝大学建築系助教(2003年2月～2007年9月)  
 ➢台北市都市計画委員(2009年8月1日～)

**専門分野:**

➢グローバル化と地域発展  
 ➢都市研究  
 ➢町づくり  
 ➢プランニング及び設計理論

### 鄭麗珍

**現職:**

国立台湾大学 社会工作系 教授 2005/08 ～

**学歴**

ワシントン大学 社会工作学院 博士 1990/08～1995/08  
 私立東呉大学 社会工作研究所 修士 1985/09～1988/06  
 国立台湾大学 社会学系社会工作組 学士 1975/09～1979/06

**経歴**

国立台湾大学 社会工作系 助教 1999/08～2005/07  
 国立台湾大学 社会学系社会工作組 助教 1998/08～1999/07  
 私立東呉大学 社会工作学系 助教 1995/08～1998/07  
 私立輔仁大学 社会工作学系 講師 1989/09～1990/06  
 中華兒童福利基金会台北家庭扶助センター  
 ソーシャルワーカー督導員 1979/09～1990/07

**専門分野**

貧困研究、母子家庭研究



呂秉怡



**現職:**

- 崔媽媽基金會 執行長 (1994~)

**經歷:**

- 「社会住宅推進聯盟」スポークスマン(2010~)
- 「無殼蝸牛聯盟」スポークスマン(2010~)
- 台北市第九回コミュニティープランナー(2007~2009)
- 台北市政府市政顧問(社区營造分野)(2002~2006)
- 「無殼蝸牛聯盟」事務局(1999)
- 台北市文山社区大学設立準備処副主任(1998)
- 「OURs」ボランティアスタッフ(1998~1999)
- 「崔媽媽サービスセンター」ボランティアスタッフ(「崔媽媽」委員会)(1989~1994)
- 「無住屋者団結組織」ボランティアスタッフ (1989~1990)

彭揚凱



**經歷**

- 無殼蝸牛聯盟スポークスマン(2010~)
- 社会住宅推進聯盟スポークスマン(2010~)
- OURs常務理事(2006~)
- 島嶼工程顧問公司責任者(2003.8~)
- 台北県環境景觀コンサルタンツ顧問(2007.6~2009.2)
- 台北市民政局長秘書(2000.07~2003.04)
- OURs秘書長(1997.05~1998.07)
- 立法院国会助手(1996.02~1997.04)
- 淡水社区工作室設計師(1993.06~1995.09)

**参加活動**

- 2010, 「社会住宅推進聯盟」設立提唱
- 2010, 「無殼蝸牛聯盟」議題提唱
- 2009-2010, 北投中心新村眷村保存運動
- 2010, 新頭殼「都市改革派」プログラム
- 2009, ロッテルダム建築ビエンナーレ「中心新村再建」計画
- 2009, 「国土計画法」民間版作成
- 2008, 台北ビエンナーレ「台北の明日はやはり湖」計画
- 2008, 板橋溝仔溪保護運動
- 2007-2008, 山仔后米軍宿舍保存運動
- 2007, 香港灣仔区龍屋「參圍型設計」ワークショップ
- 2006, 「市民発声-台北願景十三談」
- 2005, 2006, 台北市洲美社区「洲美文化祭」
- 1998, 2002, 台北市專業里長連線
- 1998, 台北市社区改造聯盟
- 1998, 十四、十五号公園建設に伴う住戸撤去反対運動

楊 運 生



**經歷:**

社会住宅推動聯盟

ホームレス支援ソーシャルワーカー

台北市社会局萬華社会福祉センター  
(2002~2008年ソーシャルワーク優良専門スタッフ表彰  
受賞)

張獻忠



**現職:**  
台北市社会局(ホームレス支援業務)  
ホームレスアウトリーチソーシャルワーカー

**学歴:**  
台湾大学哲学系  
政治大学民族研究所(大学院)



林育如

**学歴:**  
社会工作系  
文資所

**現職:**  
台湾社会住宅推進聯盟メンバー

**専門及び関心のある分野:**  
社会福祉と空間の関係構築  
社会住宅推進



劉恩英 Yu Eun Young



**学歴**  
台湾大学建築與城鄉研究所博士課程(現在)  
ソウル市立大学都市計画研究科修士課程(2003)

**専門及び関心のある分野**  
都市計画  
住宅政策  
建築と景観設計  
コミュニティープランニング  
グローバル化

岸野俊介 Kishino Shunsuke



**学歴**

- 国立台湾大学建築與城郷研究所修士課程(現在)
- 慶應義塾大学経済学部(2001)

**関心のある分野**

- 町づくり、社区营造
- 交通政策
- 歴史建築
- 鉄道再生
- 地方文化
- 観光化

武碧韓



**学歴**

- 国立台湾大学建築與城郷研究所修士課程(現在)
- 国立政治大学地政系

**関心のある分野**

- グローバル化と地域発展
- 都市研究

## 台北市におけるホームレスによる 地域コミュニティへのサービス提供について

報告者: 張獻忠  
台北市政府社会局  
遊民アウトリーチソーシャルワーカー

### 台北市によるホームレス(遊民)の定義

現行の「台北市ホームレス支援方針」(1994年制定)第二条によると、ホームレス(遊民)とは以下の条件のいずれかに合致する者とされる。

- 一. 街頭或いは公共の場所に居住し、また物乞い等の行為を行う者。
- 二. 精神病、心身における障害を患いながら、保護者のいない者。

### 萬華(艋舺)における社会弱者の環境

- 都市の変化: 繁栄から停滞へ
- 艋舺四流: 流氓、流鶯、流浪漢、流動攤販
- 多くの弱者: 低収入者の多さ、心身障害者の多さ、独居老人の多さ、肉体労働者の多さ
- 居住空間: 福民低価格住宅、簡易宿泊所、低価格賃貸住宅(ワンルーム)

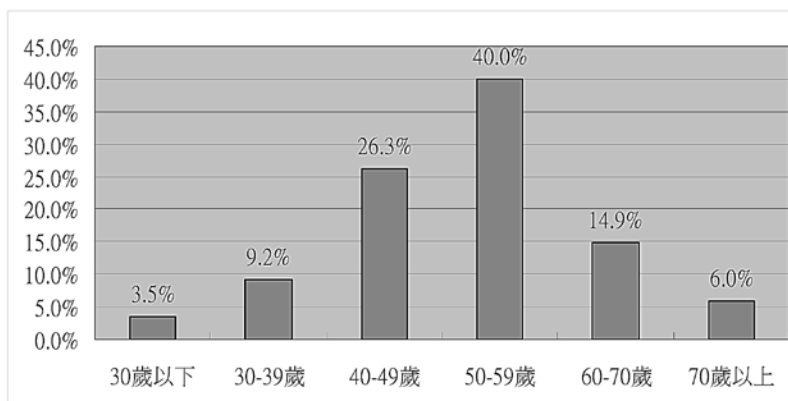
### 台北市におけるホームレスの宿泊場所

屋外(無料、無断での使用)	アーケード(騎樓)、歩道橋、地下道、橋下、トンネル、公園、広場、駅、自動車、空家、市場、廟等
24時間営業している場所	ファーストフード店、スーパーマーケット、インターネットカフェ、漫画喫茶、喫茶店等
簡易宿泊所	簡易宿泊所
簡易な賃貸住宅	ワンルームマンション
友人宅	居間
シェルター	公営及び民営の中間施設
その他	拘置所、病院等

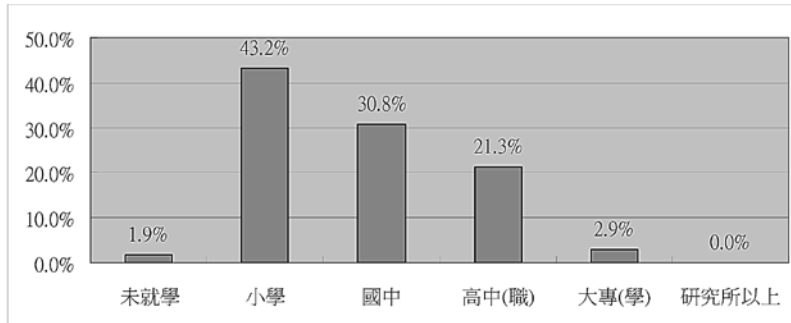
### 台北市における野外ホームレスの状況

- 標本:2007年1月23, 25日、中正区の台北駅及び萬華区にて夜間調査を行い資料収集、有効標本数は中正区213名、萬華区102名、合計315名。
- 平均年齢は51.9歳(中正50.6歳、萬華54.6歳)
- 男性94.9%、女性5.1%
- 戸籍所在地は台北市が34.0%, それ以外は66.0%

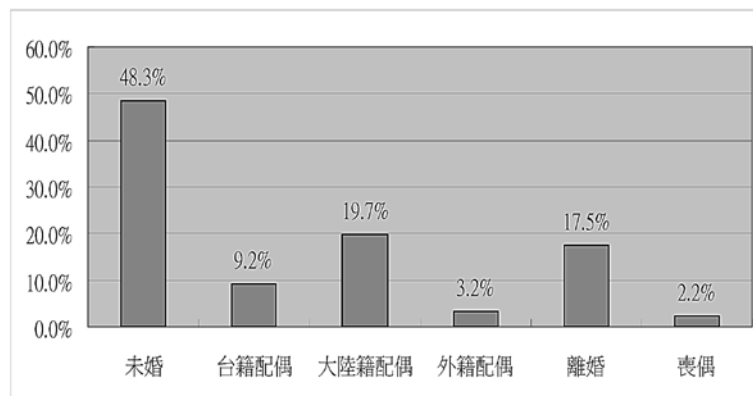
### 台北市のホームレスの状況一年齢別



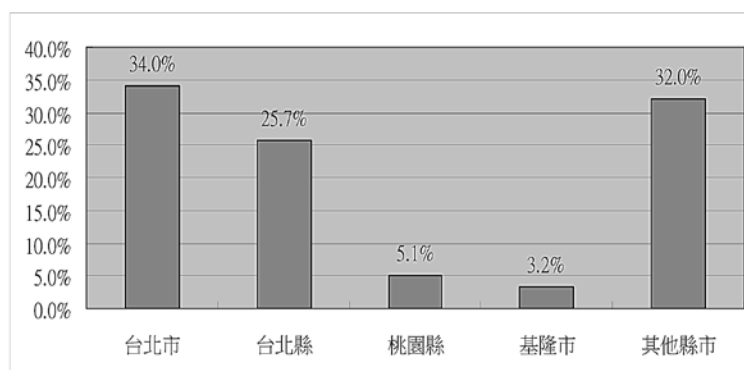
### 台北市のホームレスの状況—教育水準



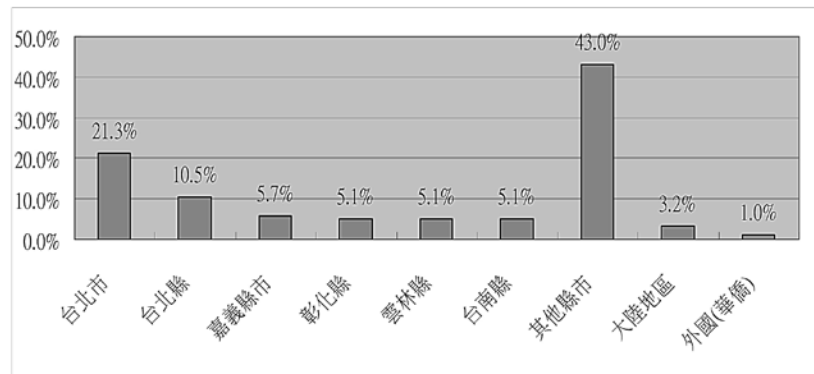
### 台北市のホームレスの状況—婚姻状態



### 台北市のホームレスの状況—戸籍所在地



## 台北市のホームレスの状況—出身地



## 台北市における主なホームレス支援組織

台北市社会局	総合サービス<核心サービス>
救世軍教会	給食、理髪、入浴、生活用品支給、洗濯
活水泉教会	集会、入浴、給食、医療、訪問、生活用品支給
友愛思いやり協会	一時収容、慈善活動、給食
人安財団	給食、一時収容、医療、生活用品支給、入浴、洗濯
萬華就業サービスセンター	就業
市立病院社会サービス室	医療
燈塔教会	慈善活動、給食
靈糧堂	慈善活動、給食
恩友センター	給食、一時収容、医療、生活用品支給、入浴、洗濯
その他	緊急時の救助、生活用品支給、給食、医療

## 台北市社会局による主なホームレス支援

- 中間施設(收容センター、平安居)の設置
- 戸籍所在地への移住支援(他の自治体と協力)
- 自立支援
- 医療サービス
- 故郷への移住支援
- 就業及び生活再生プランの作成(就業、住宅賃貸)
- 民間支援団体との協力
- 冬季緊急シェルター設置

## 台北市におけるホームレス收容能力

台北市ホームレス收容センター	平安居	人安財団	台北恩友センター	南港恩友センター	友愛思いやり協会	合計
84	29	10	40	15	15	193

## 台北市におけるホームレスへの医療サービス

約90%以上のホームレスは健康保険の費用を支払う財力がないため、医療上の困難が生じている

1. 一般診療――分割払い
2. 入院診療――生活保護を申請(第五種健康保険)
3. 健康保険によりカバーできない費用負担について、分割払いを認める
4. 戸籍所在地の自治体の社会福祉担当部門の紹介

## 台北市におけるホームレス就業及び生活再生プラン

- 就業支援――就業手当(一日あたり200台湾ドル、年間一人あたり最大30日)―劳工局より支給
- 生活再生――地域コミュニティへの奉仕(一日あたり最大500台湾ドル)
- 家賃補助――住宅手当(一月最大6000台湾ドル)(原則として3ヶ月以内、6ヶ月を限度とする)
- 緊急時の救助
- 一時宿泊――簡易宿泊施設
- 生活用品――防寒具、寝袋、洗面用具
- 当プランによる補助は一人あたり月間12,500台湾ドルを上限とし、他の恒久的な福利補助との合計金額は同17,280台湾ドルを上限とする



## ホームレスによる地域コミュニティへのサービス提供プラン

構想：

- 1.ホームレスを地域コミュニティにおいて旧遊されている人材と考え、その地域の各種資源と結びつけることで就業機会を創出する
- 2.地域コミュニティに対してホームレス支援活動への参画を呼びかけ、ホームレスの困難な状況を理解してもらう
- 3.ホームレスに対しては地域コミュニティの町づくりを手伝う役割を与え、地域社会への衝撃及びマイナスの影響を軽減する

## ホームレスによる地域コミュニティへのサービス提供プラン

### 一、地域コミュニティへの労働力派遣

- 1.地域コミュニティ(里長=末端の首長、町内会長レベルの規模)と協力し、ホームレスを地域の清掃業務に従事させる
- 2.その地域の里長が勤怠管理及び業務分配を行い、社会局は監督及び経費負担を担当する
- 3.現在、中正区忠勤里、萬華区富民、青山、仁徳、柳郷、福音、菜園、雙園、和平の各里が当プランに参加している

### 二、愛心服務隊

- 1.福德公共靈園の整理-救世軍台北ホームレスセンターにより管理
- 2.愛心服務隊-ホームレス専門グループにより管理(萬華区の5つの里で清掃業務に従事)
- 3.その他-理髪、木工等

## ホームレスの直面している困難

- 食料の欠乏、栄養失調
- 住居の欠乏
- 医療資源の欠乏(薬物依存者、精神病患者へのケアを含む)
- 就業の困難
- 詐欺や傷害への遭いやすさ
- 深刻な汚名(「ホームレス」)
- 支援団体の欠如
- 定義の狭隘化、人数の過小評価、問題の非可視化による深刻さ
- その他

### ホームレスの分類—居住形態別

特定の住所をもたないケース	決まった宿泊場所或いは地域を有するケース(A1)	長期滞在型ホームレス(B1) 通勤型ホームレス(B2)
	決まった宿泊場所或いは地域を有しないケース(A2)	流浪型ホームレス(B3) 臨時滞在型ホームレス(B4)
特定の住所をもつケース	定まった住所をもたないケース(A3)	半流浪型ホームレス(住み込み、簡易宿泊所、短期賃貸物件、収容施設等)
	定まった住所をもつケース(A4)	準ホームレス(自宅、長期賃貸物件等)

### ホームレスの分類—主要収入別

臨時工型(D1)	臨時工、民間芸能の劇団、土工等(日給)
就業型(D2)	就業(月給)
自営型(D3)	資源回収、中古品販売、物乞い等
友人依存型(D4)	友人の援助に依存
福祉補助型(D5)	退役兵、心身障害者、老人、政府により特別な就業機会を得ている人等
その他(D6)	人寄せ、詐欺、脅迫等

### ホームレスの分類—流浪時間別

長期性ホームレス(C1)	長期流浪者
短期性ホームレス(C2)	短期流浪者
週周期性ホームレス(C3)	別名「潜在性ホームレス」

## 連絡先

- TEL: +886-2-23365700
- E-mail: ufiliuko@hotmail.com
- 地址: 台北市萬華区梧州街36号5樓
- Blog: <http://blog.yam.com/zoeliuko>

報告は以上です。  
ご清聴、ありがとうございます。

なお、本資料を引用される場合には、必ず発表者の  
同意を得ていただきますようお願いします。

# 台湾の社会住宅運動 2010-2011

社会住宅推進聯盟  
2011.3.9

## 社会住宅推進聯盟について

### 起源

台湾政府は長期にわたり社会的弱者の住宅問題について目をそむけてきました。低価格住宅(平價住宅)、賃貸用国民住宅、女性保護住宅、老人住宅、原住民住宅等、社会的弱者のために供給されている住宅は全国の総住宅戸数の僅か0.08%に過ぎず、その需要には遠く及びません。この問題を正視するよう政府に督促するため、2010年に民間団体が集まって社会住宅推進聯盟を結成、積極的にロビー活動や遊説、提言を行っています。

### 構成

社会住宅推進聯盟の構成団体は、少年權益聯盟・老人福利聯盟・エデン基金会・社区居住聯盟。社会福利総聯・リハビリの友聯盟・都市改革組織・催媽媽基金会・劳工陣線・知能障害者家族総会・身体障害者聯盟・奨馨基金会・陽光基金会などです。

## 社会住宅推進聯盟の主な訴え

- ・ 社会的弱者の居住権と人権を守るため、住宅市場から排除されている社会底辺の絶対的弱者を救済し、「賃貸のみで売却しない社会住宅」を目下の住宅政策の必要かつ重要事項として挙げる必要があります。
- ・ 全国の総住宅戸数の5%を現段階での目標値とします。(目標値設定根拠：社会的弱者戸数比率(16.5%)×自宅非保有比率(30%、実際には社会的弱者の自宅非保有比率はこれよりも高いと考えられる)≒5%)
- ・ 社会住宅を社会福祉のための公共投資と考え、政府が主導してその建設を推進する責任を持つ必要があります。
- ・ 社会住宅は一定の標準を設け、社会福祉面のケア及び経済的補助と連携し、第三の団体(NPOなど)の参画による永続的な経営方式を確立する必要があります。
- ・ 社会住宅政策の法制化を推進し、中央レベルでの「住宅法」と地方レベルでの「住宅自治条例」の早期制定を目指します。

## 近年の社会住宅提案状況と情勢分析

### 政府の反応:

- ・ 社会からの圧力と選挙のため、中央及び地方(台北市・新北市)レベルの政府は名目上社会住宅の推進を謳っていますが、具体的な政策内容や政策実行の決意については更なる監視が必要です。

### 社会における合意形成:

- ・ 台湾では社会住宅の実践経験が少なく、多くの人々が貧民窟や高倍率の住宅になる疑いを抱いているため、社会における合意形成のプロセスが必要となっています。
- ・ 現在、政府の政策は詳細計画や社会への説明を欠いているため、近隣地域の住民からは反対や抗議の声が出ており、説得する必要に迫られています。

### 情勢分析:

- ・ 社会住宅提案は段階的に成果を上げているが、その鍵となる要素は不動産価格高騰への不満が圧力となっている選挙であり、政治家と社会一般の社会的弱者に対する価値観に存在する温度差を代表しているわけではない。

## 当聯盟の今後の活動重点

- ・ 引き続き政府の行う社会住宅政策の監督を推進します。  
(五ヶ所の社会住宅予定地の計画立案、台北市公営賃貸住宅など)
- ・ 台北市と新北市の関連する家賃補助政策とその研究計画を監督するとともに、参画、協力します。
- ・ 政府が有効に社会住宅政策を推進できるよう協力します。  
(国外専門家を招いての講演会、ケーススタディー)
- ・ 「住宅法」制定のためのロビー活動。
- ・ 10月3日に社会住宅国際シンポジウムを開催します。

## 補足1:台湾の不動産価格高騰への不満の背景

### 不動産価格の非合理的な高騰

- ・ 不動産価格の高騰は市民の怨嗟の的となっています。2009年の統計によると、台北市の不動産価格指数は14.1(所得における住宅ローン負担率58%)、新北市9.5(同39%)となっており、国際的に見ても深刻な水準です。

### 社会的配分の二極化

- ・ 社会の二極化も深刻な状況になっており、上位5%と下位5%との貧富格差は十年前に32倍だったものが現在では66倍へと拡大しています。(行政院主計処2010年8月資料による)

## 補足2：台湾の社会的弱者関連住宅

### 賃貸用国民住宅

政府により提供された公営賃貸住宅で、主に台北市に集中しています。問題点はその戸数が少ない点（約3800戸）、管理が行き届いていない点にあります。

### 低価格住宅（平價住宅）

台北市が低所得者世帯に向けて提供した住宅で（政府が所有権を持つ）、総数は約1500戸です。問題点として住宅の品質が低い点、多数の低所得者が集中して居住している点、分配や管理が行き届いていない点、居住環境が悪化している点、居住者が貧困から脱げさせない点が挙げられます。

### 立ち退きへの補償住宅（整建住宅）

台北市が過去に公共工事により立ち退きを迫られた人々に提供した住宅で（各居住者が所有権を持つ）、総数は約1万戸、部屋は狭く居住環境も悪いため、現在ほどのように建て替えを行うのか問題になっています。

### 家賃補助

中央政府が全国で一元的に行っている家賃補助政策で、一戸あたり毎月3600元補助されます。問題は、対象となる世帯数に制限があること、補助額が低すぎることです。

## 補足3：社会住宅政策の現在の方向性

### 中央政府

#### 原則

- ・ 台北都市圏（台北市、新北市）で優先的に実施
- ・ 家賃補助を主、社会住宅建設を副
- ・ 建設及び運営方式の多様化
- ・ 適度に分散させ混合的な居住方式を確立
- ・ 中央政府が推進、地方政府が主導、民間による建設及び運営の奨励

#### 今後の作業

- ・ 「短期社会住宅実施方案」の検討及び作成
- ・ 五ヶ所の社会住宅候補地の決定：中央が土地を用意、地方政府が建設及び運営を計画
- ・ 社会住宅実態需要調査の実施
- ・ 「住宅法」の立法化推進

## 現在の政府の姿勢

### 台北市政府

- ・ 「社会住宅」の用語は汚名を蒙っているため、「公営賃貸住宅」への改称を推奨。

#### 原則と目標：

1. 市有の土地と建物は売却せず、公営住宅として優先的に使用します。
2. 公営住宅は「賃貸のみで売却せず、市価より低水準」の非営利を原則とし、4年以内に5000戸の高品質公営住宅を提供することを目標とします。
3. 公営住宅を、出生率向上プログラムや文化創造産業振興など市政府の推進する政策に合致する若年層に対して優先的に提供します。

## 新北市政府

- ・ 社会住宅プロジェクトグループを設立し、部署ごとの枠を超えて総体的に社会住宅を推進していきます。
- ・ 空家率が高止まりしている問題を解決するため、既存の空家を社会住宅として転用する計画を研究しています。
- ・ 「社会住宅自治条例」を制定し、新北市が社会住宅政策を推進する法的根拠とします。

## Tammy Wong

- 地理学科香港浸会大学大学院
- 香港批判地理学グループメンバーsince 2003
- 卒論 – 産業都市の開発
- 修論 – ニュータウン開発
- 研究関心 – 都市再生、コミュニティプロジェクト、スクワッター居住地問題

## 自己紹介 Self-introduction

吳衛東(コミュニティ組織幹事) 香港コミュニティ組織協会(1990 - )  
Ng wai tung (Community Organizer) Society For Community Organization

### 高齢者に関する調査報告

- ・ 総合支援を受けていない高齢者の基本医療サービスに対する意見及び実態調査(2007年11月)
- ・ 高齢者の老後の備えへの需要についての調査報告(2005年8月)
- ・ 深水埗の在職高齢者についての報告(1999年2月)
- ・ 在職高齢者のための老有所についての報告(1998年4月)
- ・ 公営住宅に住む低所得世帯についての調査報告(1997年)
- ・ 総合支援を受けていない困窮高齢者の生活(1996年9月)

### ホームレスに関する調査報告

- ・ 香港における露天生活者調査報告(1999年)
- ・ 香港における公的支援を受けている世帯(困難戸)以外の困窮状況報告(1995年)

### その他調査報告

- ・ 香港における服役者就労状況についての調査(2003年6月)
- ・ 香港コミュニティ組織協会による服役者の需要調査報告(2002年)
- ・ 成年受刑者の再犯についての研究(2005年9月)
- ・ 52名の困窮者の誕生—独身者への総合支援問題についての調査報告(2005年5月)
- ・ 南方より回帰した香港人の生活需要調査報告(2006年12月)
- ・ 政府による歯科診療サービスについての調査(2007年3月22日)
- ・ 下層労働者の在職困窮についての調査報告(2008年10月)
- ・ 服役者就労の障壁についての研究(2009年3月)
- ・ 2010香港露天生活者調査報告(2010年3月)
- ・ 下層労働者の生活に関する調査報告(2010年8月)



## Chan Wing Yin, Winnie

- 港浸会大学 地理学科、修士
- 香港批判地理学グループ運営委員会メンバー
- 都市再生;居住の権利;日常生活実践

# 香港のホームレス、新移民 ケージホームとキュービカル居住者 ワーキングプア

吳衛東  
Ng Wai Tung

## 露宿者 Homeless People

	既存の問題	既存の支援・政策	Socoの提案
ホームレス施策	香港のホームレス数は過小評価されている (政府統計12月: 403人)  37.2%は警察、ガードマンに悪戯をされた経験がある; 36%は無住所のための仕事が見つげづらい  10.2%は刑務所釈放後、退院後、リハビリセンター退所後ホームレスになった	正式な登録は(社会福利局386) 野宿期間一ヶ月未満のホームレス、または7日間連続で同じ場所野宿生活していないホームレスを含まない  政府はホームレスを守る政策を有していない  政府は釈放前の生活保護申請を認めない	より良いホームレス支援計画を立てるため、1997年以前の集計制度を再利用すること。  日本のホームレス施策・支援法を導入すること  釈放前に生活保護申請を認めること
職	48.3%は再ホームレス(再発割合)	就労不安定を示す: 再失業 → 再ホームレス	アウトソーシングと契約雇用制度を廃止する
居住支援	38.8%は低収入者	政府は2005年に「単身ホステル」への資金を廃止した(家賃: 月に\$430)	「単身ホステル」への資金を回復すること
福祉制度 (CSSA - 包括的社会保障支援と日本の生活保護)	35.3%は中国帰国者だが、29.7%は生活保護の申請を断られた  ホームレスの一部はメガネや歯の治療が必要になっている  88%は民間住宅の家賃が払えない; 36%は敷金が払えない	政府は1年に309日間香港に滞在していない香港人の生活保護申請の権利を奪っている  政府は60歳未満者のための特別交付金を廃止した。  2003年以降、生活保護の居住扶助は\$1,505→\$1,265減らされた; 敷金扶助は廃止へ	生活保護申請の制限を撤回すること  就労を推進するため、生活保護受給者のための特別交付金を回復すること  生活保護の居住扶助を\$1,505へ回復し、敷金扶助を供与すること
公営住宅政策	55%は公営住宅申請の長い待機期間に不満を持っている	住宅局は2005年以降「無高年齢単身者ポイント制」を実行した	公営住宅の供給を増やし、待機期間を短くすること

## 新移民

- 現在、中国からの移民は毎日139人香港に移住している。40.2%は女性で、1年で2万人を超える女性移住者の数字を示す。最近の7年で169,441人の中国人女性香港に移住し、その90%は既婚である
- 74.6%は中等学校卒業生。高等学校または大学卒業生は2003年、10.1% → 2008年、13.7%
- 50%以上は低収入世帯で月給\$6,000以下
- 78.4%は適応に困難を感じる。49.0%は就職に最も困っている(政府統計 2008 Q3)
- 教育制度の違いで、教育レベルが認められていなく、英語や繁体字中国語に関する知識がほとんどないため、就職に困難を持つ。
- さらに、文化的な違いで労働スキルが認められず、労働市場に入るのも困難である。
- 新移民女性の雇用率はわずかの35%で、香港人女性のを下回っている(52%)。

## ケージホームとキュービカル居住者

- 人口の100,000人はケージホーム、キュービカルやルーフトップという低劣ハウジングに居住している。その半分は単身者である。(Census and Statistics Dept. 2009)
- 居住者は単身高齢者、生保受給者、低収入労働者、新移民、無職者、貧困児や他の剥奪されているグループを含む。
- 公営住宅申請制度は単身者を深刻に差別する。香港政府は2005年以降「無高齢者ポイント制」、2006年以降割当制度を実行した(割当: 総合供給の8%で、2,000人以内)
- 130,000人の申請者の50%以上はポイント制の待機中単身者である。(住宅局 2010)
- 公営住宅の供給は単身者による多数ニーズに応じられない。密集す他古い都市地域で長い期間低劣ハウジングに住まざるを得ず、家賃は極めて高い。残念ながら、政府は未だに「単身者住宅問題」の対策計画を有しておらず、ニーズを認めていない。
- ケージホームは12ユニット(戸)に分けられたアパートの部屋で、キッチンやトイレは共同
- キュービカルは12ユニット(戸)以下に分けられたアパートの部屋で、キッチンやトイレは共同

## ワーキングプア

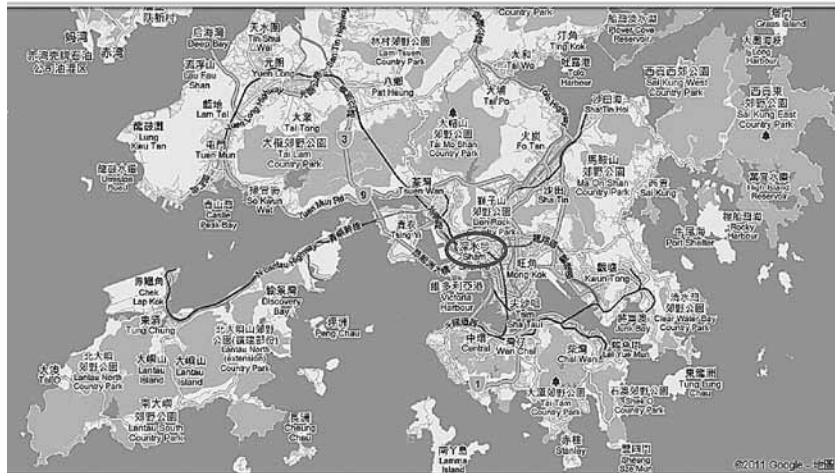
- 2010年の市勢調査によると人口の506,900人の月給は\$5,000以下で、1996年の220,000人の2倍以上となっている。平均家計収入の60%以下の所得者は、英国の貧困線の定義に従い、低収入者となる(HK: \$6,600以下、平均収入 = \$11,000)
- 人口の310,000人の時給は\$28以下。2011年5月1日で実行される最低賃金(時給\$28以上)の影響で45,000人が失業すると言われている。
- SoCOの2010年8年調査結果によると低収入労働者の平均年齢は50歳である。60%は既婚者。
- 40%は家族をサポートしている。
- 73%は中等学校教育しか受けていない。したがって、こうした労働者の大部分はろくな教育を受けていない稼ぎ手である。
- 平均月給はわずかの\$5,319。43%は生保受給者より収入が少ない。
- 58.6%は民間住宅に住んでいる。その家賃は平均収入の25%まで上り、世帯収入と公営住宅家賃の割合の350%を占める(10%)。こうした状態は家賃が低収入労働者にとって大きな負担になっていることを示す。
- さらに、労働者の60%は欠損生活(収入 < 支出)。したがって、生活するために、友達、雇用者、高利貸しに依存するしかない。
- 約50%は臨時仕事、パート、雑業、自営しており、収入が非常に不安定。
- 70%以上は肉体労働、例えば清掃作業員(26%)、建設業(21%)、運送業(15%)と外食産業(13%)。この全ての仕事はリスクの高く、雇用者の60%労働法に違反している。

# Sham Shui Poにおける ハウジング課題

Chan Wing Yin, Winnie

修士課程, 地理学, 香港浸会大学  
香港批判地理学研究会委員  
都市再生; 住宅権利; 日常生活の実践

## Sham Shui Poの位置



## ハウジングの特徴

### □ 驚異の高家賃

2006年の市勢調査

	Sham Shui Po District	HK
平均世帯家賃 (HK\$)	1,680	1,677
平均家賃と収入の割合 (%)	19.1	16.0



## “スイートルーム”（套房）

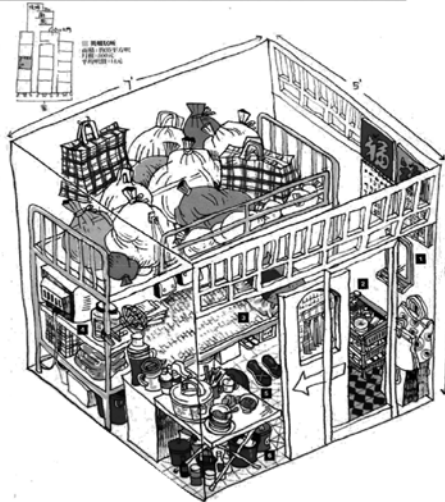


共同住宅の崩壊 (To Kwa Wan 2010年)

## ダイナミクス

千呎單位十五間房

- スイートルームの好景気
  - 不動市場の動き
  - Sham Shui Poの特徴
- スイートルームの問題化



## 実施中の再開発



## キム・スヒョン (金秀顯 / KIM Soo-hyun)



- 所属:韓国都市研究所所長/世宗大学都市不動産大学院教授/韓国ホームレス研究会代表
- 研究関心:住宅政策、ホームレス支援政策、貧困問題
- 著書:『韓国の貧困』、『危機の不動産』、『住宅政策の原則と争点』他
- 連絡先 [shkimsdi@naver.com](mailto:shkimsdi@naver.com) / +82-10-4699-7736

## ソ・ジョンファ (Seo, Jung hwa)

Open Center for Homeless women, President( Social Worker)

### - Purpose of establishment

OCHW was established to protect single homeless women and homeless women with children who escaped from domestic abuse. OCHW offers them helping services for self-support and rehabilitation.

### - History

2004.4. established 'open center'(the shelter for single homeless women and women with children)-sponsored by the Government

-Current accommodation(women living together in 'OCHW')

▶ 25people-single homeless women/age over 60: 1 people / age 40-50: 8people/ age 30-40:9 people/ age 20-30:7people)

▶ 5people - 'mother -and-child'(mother: 2 people/child 3 people)



(shelter)



(program)



## ソ・ジョンギョン (徐鐘均/Seo, Jong Gyun)

- 所属:韓国都市研究所研究委員、URPソウルサブセンタースタッフ
- 研究関心及び活動分野:ホームレス、住宅困窮階層、社会住宅、サポーターティブハウジング、都市再生、社会的企業、住宅改良
- E-mail: [jongpal@googlemail.com](mailto:jongpal@googlemail.com)

## ヒョン・シウン

(玄時雄/ hyeun, see woong)

- 所属:全国ホームレス連帯事務局長,大邱ホームレス相談支援センター所長
- 活動分野:ホームレス支援法制定活動、ホームレス支援スタッフ教育プログラム運営、ホームレス支援事業
- E-mail: swhyoun@hanmail.net

## キム・ジュンヒ

(金俊希/ KIM, JOON-HEE)

- 所属:韓国都市研究所研究員
- 研究関心:ホームレス、住宅改良、都市開発、露天商
- E-mail: pumpkin917@hotmail.com

## チョン・ウォンオ

(鄭源午/ Joung, Won Oh)

- 所属:聖公会大学教授、ホームレス福祉法推進委員会委員長
- 専攻及び研究分野:社会福祉学(社会保障、ホームレス及び貧困問題)
- E-mail: wojong@skhu.ac.kr

## 全国ホームレス連帯紹介

玄時雄(全国ホームレス連帯事務局長)

### 組織運営原則

- ◆ 自発性: 全てのホームレス関連団体及び個人が自発的に参加。
- ◆ 共同代表性: 各分野ごとに選出した運営委員による意思決定。
- ◆ 現場中心性: 現場支援と現場からの意見が活動の中核となるようにする。

### 組織構成

- ◆ 現場、研究者、人権擁護団体及び当事者、ボランティア組織を網羅する全国組織
- ◆ ホームレス関連政策への介入とホームレス支援関連スタッフの教育等の支援のための組織部局の設置



## 組織構成

- ◆ 運営委員会
  - ▶ ホームレス支援団体の類型別(シェルター、相談保護センター他) 代表及び事務局長で構成。
- ◆ 政策委員会
  - ▶ ホームレス問題に関する研究者で構成され、政策委員中、1人が運営委員として参加。
- ◆ 諮問委員会及び顧問
  - ▶ ホームレス支援関連分野で人望のある者に委任。
- ◆ 実務委員会
  - ▶ 現場のスタッフ中、中間管理者クラスによって構成され、代表は運営委員として参加。
- ◆ 事務局

## 2011年事業計画

- ◆ 事業計画の原則
  - ▶ ホームレス当事者の福祉向上に寄与
  - ▶ 露宿人シェルター、相談保護センター、チョッパン相談所、擁護組織、研究者等多様なグループからの協力
  - ▶ 全国的なレベルの活動強化、政策的提案や実現のための活動
- ◆ 政策分野
  - ▶ 中央政府に全国ホームレス実態調査を提案
  - ▶ 中央政府、地方政府、サービス組織、擁護組織、研究者等が協力
  - ▶ 露宿予備軍(hidden homeless)を含めた調査の実施

## 2011年事業計画

- ◆ 組織分野
  - ▶ 2005年の露宿人事業の地方移譲以降、弱体化した全国単位活動力を強化
  - ▶ 地域別、部門別協議会と協力
  - ▶ 多様な会員の参加機会を拡大させるための活動
- ◆ 教育分野
  - ▶ 支援現場のスタッフの教育・トレーニング機会の不足、現場スタッフの再生産及び再充電システムの未整備に対応
  - ▶ スタッフのニーズと特性に相応しい教育プログラム: 実務経験と業務特性を考慮した教育の実施
  - ▶ 安定的な教育プログラム運営のためのシステムの構築

## ホームレスサービス政策の 争点-ソウル市を中心に

徐貞花 Seo, Jung hwa  
(開かれた女性センター所長)

### 路上露宿人支援及び施設運営

- 路上露宿人支援- 駅前相談所、アウトリーチ相談活動
- 露宿人向け施設運営

- ・露宿人シェルターは全国74か所にあり、合計約3,500名が入所可能
- ・宿食提供、就労斡旋、居住支援等を通じて自活及び自立を支援
- ・ソウルの場合、自活、リハビリ、女性、家族、障害者、老人シェルター等、ニーズごとに特性化されている。
- ・露宿者相談保護センターは全国13か所にあり、約800名に夜間宿泊を提供、衛生サービス及び自立・自活支援を実施
- ・シェルターの不足、とりわけ女性シェルターが著しく不足。

### 雇用支援政策- ソウル市就労支援

- シェルター入所者及び相談保護センター利用者、露宿人保護施設退所者の中で社会復帰のための居住支援を受ける者、露宿人保護施設退所者の中で社会復帰のための居住支援を受ける者。考試院、チョツパン等で生活している者。(ソウル市推計で対象者母集団数5,959名)
- 建設現場、緑地管理、福祉業務補助、リサイクル事業等で1日4時間-8時間労働、賃金23千ウォン~70千ウォン/日、政府支援率50%~ 100%。賃金と政府支援率は労働類型ごとに多様。
- 月平均900名を支援、2011年の所要予算は約57億ウォン。
- 短期的な仕事のため自活のための長期的計画に繋がっていない。

## 雇用支援政策 – 労働部の雇用支援

### ○ 露宿人のための「ニューホープ(希望)雇用支援センター」の運営

- ・労働部の補助によって「ニューホープ雇用支援センター」を運営。
- ・ソウルの場合、2つの運営機関で毎年約1,000名が就労斡旋を受け、その内約40%が就労。
- ・ソウル市の仕事や公共勤労等、公共による就労依存度が高い。

### ○ ソウル型予備社会的企業

- ・露宿人のための社会的企業としてビッグイシュー코리아、農場2か所、自転車リサイクル事業団、PC修理事業所を選定。
- ・事業性が低いいため1年で終了してしまう事例もある。

## (金融)信用回復及び貯蓄支援

### ○ 信用回復支援事業

- ・個人破産及び免責、ワークアウト制度を用いた債務分割返済や債務免除等、信用回復の手續を支援。
- ・年間約40~50名が信用を回復。
- ・名義盗用等による被害予防が不十分。

### ○ 貯蓄支援

- ・ホーププラス通帳: 3年間毎月約定した積立金を貯金。
- ・本人が50%貯蓄すると、政府が25%、民間基金が25%を上乗せして支援。
- ・露宿人施設で生活しながら所得対比貯蓄割合が高い露宿人を選定し加入対象者として推薦。2011年は70名を選定。

## 居住支援 – 買い上げ賃貸住宅

- 2010年現在、単身者向け賃貸住宅パイロット事業を実施。
- 現在329世帯、507名が入居。
- 家族の再会は73世帯。
- 単身者向け買い上げ賃貸住宅は路上露宿人にシェルター入所へのモチベーションを提供。
- 露宿人は単身者向け賃貸住宅事業の終了後、住宅困窮世帯向けの買い上げ賃貸住宅支援事業の対象に含まれていない状態。

## 居住支援

### ○ 社会福祉共同募金会臨時居住費支援事業

- 野宿あるいは野宿の危機におかれた人々に3か月間家賃を援助し脱野宿を支援。
- 5年間で約3,000名を支援。

### ○ ソウル市チョンセ資金支援

- この10年間で合計146戸6~7千万ウォンを支援。

## 医療支援政策

### ○ 路上露宿人のための無料診療所

路上露宿人の健康管理及び疾病治療のための診療、投薬、指定病院への診療依頼、医療相談と結核患者の管理等。

### ○ 露宿人等バルネラブルな状態にいる人々のための専門検診機関

2011年に露宿人、チョッパン居住者等バルナブルな状態にいる人々向けの無料健康検診機関を選定・運営。

### ○ 結核患者露宿人のための専門療養院設立。

2011年に疾病管理本部及び専門療養院を設立し民間に委託。

# 全国ホームレス実態調査

徐鐘均(韓国都市研究所研究委員)

## 調査背景

- 全国ホームレス連帯、ソウル市露宿人施設協会、ホームレス研究会が中心となり2010年全国ホームレス実態調査を実施
- ホームレス関連実態調査がなされておらず、中央政府（保健福祉部）は地方政府の報告に依存している。
- ホームレス関連実態に対する信頼性不足

## 調査方法

- 2010年 10月 20日と27日の路上生活者に対する PIT(point-in-time) カウンティング調査
- 露宿人相談保護センター利用者現況資料をまとめて分析。
- チョツパン相談所協議会が主導して行ったチョツパン居住者実態調査

## 主な知見 – 2010年路上露宿人調査

- 170名の調査員が参加し6都市で実施した最初の計画的調査。
- 調査地域と調査者等調査方法に対する詳細な記録
- 本調査で確認できた全国の路上露宿人は1,516名。ソウル1,145名、釜山158名、大邱157名、大田39名、天安14名、江陵3名
- 最近政府が発表した全国路上露宿人の数が1,200名前後であったことに比べ300名ほど高い数を示している。
- ソウル市が昨年10月に発表した路上露宿人数が585名であったのに比べるとソウル市の路上露宿人の数は500名以上多くなっている。

## 主な知見 – 相談保護センター利用者実態

- 去る5年間全国の露宿人相談保護センターの利用記録に対する分析
- 相談保護センターごとに利用者関連情報記録方法が異なるため統合が困難。
- 年間相談保護センターの利用者は8,000名であり、去る5年間相談保護センターを利用した人々は17,815名。
- 政府が発表した全国の露宿人規模は5,000名程度であったのに比べより多くの人々が露宿を経験。
- 去る5年間に人口1万名当たり3.5名以上が相談保護センターのサービス利用経験を持っている。
- 路上露宿人やシェルター利用者の中には相談保護センターを全く利用していない人々が多いことを鑑みると露宿経験者はそれ以上であろうことが推測できる。
- 10名の中で3名は3年以上利用経験のある慢性的な露宿人

## 主な知見 – 全国チョッパン居住者の生活実態及び法的支援実態

- チョッパン居住者 1,217名に対する質問紙調査
- ほとんどが40代以上の単身男性
- 障害者の割合15%
- 所得はほとんどが50万ウォン未満であり、受給者の割合も64.8%
- 露宿を経験したことのある人々の割合38.7%

## 韓国ホームレスモニタリングシステムの提案

- ホームレスの規模とサービスニーズ、そして政策効果をモニタリングするためのシステムが必要。
- 政府が特定時点にホームレスの数を集計するPIT一斉調査を定期的実施。
- ホームレスサービス利用者の記録システム定立と定期的なモニタリング

## 韓国におけるホームレス法 制定推進過程と課題

鄭源午(聖公会大学社会福祉学科教授)

### ホームレス法制定推進背景

- ▶ 露宿者が本格的に出現して以降10年余りを経過しているにもかかわらず、関連法律が制定されていない。
- ▶ 関連対策は保健福祉部大臣と大統領の関心度によって左右されてきた。
- ▶ 関連規定は保健福祉部の施設運営指針及び行政命令のレベルで用意されてきた。
- ▶ 国家の責任、ホームレスの権利等に対する明文化した法規がないため、ホームレス支援対策に対する法的根拠が脆弱

### ホームレス法制定推進背景

- ▶ 一時的な現象として表れた後、経済が回復すれば解消される問題として期待されてきたホームレス問題が継続している。ホームレス問題は一時的現象ではなく韓国経済の再編により構造的に産み出されたものである。
- ▶ 浮浪人施設約8,000名、露宿者シェルター利用者約5,000名、路上調査で見つかった者約1,500名=>約14,500名水準の規模維持
- ▶ 考試院、チョッパン、漫画喫茶、サウナ、ビニルハウス等非正常的な居住生活を送るホームレス状態の規模は正確には推算できないが増加中である。
- ▶ ホームレスに対する対策はこれまでのような一時的な応急対策だけでは対応が困難。法律的な土台に基づき安定的な対策が講じられるべき。





## ホームレス法制定の争点： 法案通過可否の問題

- ▶ 2月臨時国会(常任委員会上程), 4月臨時国会(法案審査小委上程), 6月定例会(本会議制定) 日程に従って国会議員らが持続的に検討、議論することになれば法案が制定されることが予想される。現在の展望は多少楽観的。
- ▶ 法案内容においては争点がいくつかあり与野合意が困難な場合や、民間団体からの反発が存在する場合、ホームレス法制定は難関に逢着する恐れがある。
- ▶ その場合、6月定例会での制定が困難となり、今年度の法案制定が難しくなる。下半期には他に政治的な 이슈が多くホームレス法案が議題に上がるのは困難になるだろうというのが国会関係者の推測である。

## ホームレス法制定の争点:2

### 2. 法案名称の問題

ハンナラ党: 露宿人、浮浪人福祉法

民主党: ホームレス福祉法

民主労働党: ホームレス支援法

「ホームレス」という外来語使用に対し法制処で困惑を表明したことがある。ハンゲル学会等からの反対

露宿人と浮浪人を一つの概念として統合し、潜在的な居住不安階層を包括する概念として「ホームレス」以外に対案を採るのは困難。

## ホームレス法制定の争点3

### 3. 法案内容の問題

- ▶ ハンナラ党: 施設運営に関する規則が中心となる内容が多数。
- ▶ 民主党及び民主労働党: ホームレスの権利と国家の責任性を強化。
- ▶ 法案制定のためには適切な水準で妥協点を模索しないとならない。国会3党、行政部、民間団体が合意できる接点を模索するため推進委の主導的な役割が求められる。

## 台北市低価格住宅 (平価住宅)の歴史

楊運生  
台北サブセンターディレクター

台北市の低価格住宅(平価住宅)は台湾唯一の低所得世帯を対象とした無料の公営賃貸住宅で、1969年から79年にわたり五ヶ所に計2,048戸供給された。台北市の低所得世帯への福祉のうち重要項目の一つであり、「社会救助法」においても住宅貸出は低所得世帯への特殊救助項目と定められている。

### 低価格住宅政策の起源と存在意義

台北市の低価格住宅政策は主として1964年の国民党中央による重要決議から始まった。1964年、蒋介石総統は翌年度の地価税収入を社会福祉のために用いるよう指示し、最初に台北市において貧民住宅を建設して低家賃で貧民に提供し、他地域のモデルケースとしたのである。

1966年、台湾省により「台湾省社会福祉政策推進第一期四年計画」を改定されたのに合わせて台北市も「台北市社会福祉政策推進第一期四年計画」を制定、1966年から69年の四年計画で低価格住宅の建設を進めた。本来は1,500戸の低価格住宅建設を予定していたが、実施過程で建設地決定の困難をはじめその他さまざまな要因が重なった結果、予定戸数に到達することができなかった。

1970年、台北市社会局により引き続き「低価格住宅十年計画」が制定され、毎年700戸、10年間で7,000戸の低価格住宅建設を予定したが、1979年までの入居状況が予想に反して悪かったため、延吉平価住宅の竣工を以って低価格住宅の建設を停止するに至った。それまでに合計四ヶ所の低価格住宅に加え、陽明山管理局により陽明山に建てられた「大

同の家」が1981年に台北市社会局の管轄へと移管されたため、台北市の低価格住宅は2,048戸となった。

現行の「台北市平価住宅分配及び管理条例」によると、低価格住宅の対象者は台北市に登録されている生活保護世帯、生活補助世帯、臨時補助世帯(以上、現行の低所得世帯第0類から4類に相当)、及び被災世帯となっており、なおかつ台北市に6ヶ月以上本籍を置き、本人・配偶者・二等親以内が自宅を保有していないか他の公営住宅に入っていないことが条件となっている。

### 低価格住宅への需要一

#### 一近年の不足状況分析

現在、台北市の低所得世帯は13,471戸となっているが(2007年統計)、そのうち自宅を保有していないのは8,462戸であり、低価格住宅の総数(2,048戸)はその四分の一に過ぎない。しかし、台北市の経済的弱者に対する住宅福利として、別に21ヶ所の国民住宅を市価より安く提供している。18歳以下の子を養育している母子家庭は、短期ではあるが「慧心家園」という施設への入居を申請することができる。また、低所得世帯に対して毎月1,500元の家賃補助を支給し、心身障害者に対しては実際の借家面積に応じた家賃補助を月4,400元を上限に支給している。それ以外にも、2007年には内政部営建署が社会的弱者の世帯が住宅問題を解決するための補助制度を設定し、毎月最高3,000元、一年以内の家賃補助の福利制度を推進している。これらの住宅福利や家賃補助により、多くの低所得世帯は自分たちの需要に合う住宅を選ぶことが可能になり、また希望者が集中して抽選待ちになる事態を避けることができている。これによって、実際に低価格住宅への入居を希望して順番待ちをしているのは僅か

論文・資料編

806 戸だけとなり、低所得世帯による住宅需要の割に過ぎない。

低価格住宅の入居待ちをしている戸数を分析すると、丙種住宅(福德平価住宅と「大同の家」)を除き入居者の大部分が高齢者のため、流動率や空家率が低くなっており、入居待ち時間が長くなり(約 8 年前後)、入居待ち戸数も多くなる(510 戸)ほか、延吉平価住宅

は立地条件や学区がよく、母子家庭が多いため、入居待ち時間がさらに長いにもかかわらず(約 5 年長い)、あきらめずに入居待ちをする世帯が多くなっている(200 戸あまり)。安康平価住宅(甲、乙種)や福民平価住宅(甲種)などその他の低価格住宅については、入居待ちはそれぞれ 38 戸と 51 戸となり、概ね一年程度で入居することができる

平宅家庭型態與人口結構【96 年(2007)12 月 31 日統計】

平宅別	安康	福德	福民	延吉	大同	合計	
家 戸 數	852	355	242	115	46	1,610	
核心家庭	392(46%)	6(1.7%)	61(25%)	16(14%)	0	475(29.5%)	
單親家庭	164(19%)	27(7.6%)	104(43%)	12(10%)	2(4%)	309(19%)	
獨居老人	89(10%)	261(74%)	7(2.9%)	3(2.6%)	22(48%)	382(24%)	
其 他	207(24%)	61(17%)	70(29%)	84(73%)	22(48%)	444(28%)	
人 數	3031	478	986	402	91	4,988	
老人人數	363(12%)	280(59%)	135(14%)	41(10%)	39(42%)	858(17%)	
身心障礙	精神障礙	149(4.9%)	33(7%)	36(3.7%)	25(6%)	10(11%)	253(5%)
	其他障礙	416(14%)	128(27%)	198(20%)	73(18%)	22(24%)	837(17%)
兒 童	435(14%)	11(2.3%)	166(17%)	49(12%)	6(6.6%)	667(13%)	
少 年	325(11%)	17(4%)	259(26%)	45(11%)	21(23%)	667(13%)	
新 移 民	168(5.5%)	67(14%)	14(1.4%)	10(2.5%)	5(5.5%)	264(5.3%)	
備註 1: 平宅最高容量為 2,048 戶, 本表家戶數 1,610 戶為實際居住戶數。							
備註 2: 以上人口類別以身分別計算, 如一人分別有多種身分別者, 將分別計入。							

附表: 無自有住宅之低收入戶與平宅候缺數

	低收戶數 (2007 年 12 月止)	平宅提供數	實際候缺數 (2007 年 12 月止)
1~2 口之低收入戶(丙種)	5,318	623	510
3 口之低收入戶(乙種)	1,389	600	242
4 口以上之低收入戶(甲種)	1,755	825	54
合計	8,462	2,048	806

平宅介紹

項目	機構名稱 ↑	電話 ↑	地址 ↑
1	安康平宅	2939-0404 , 2939-5350	臺北市 11646 興隆路四段 103 號 3 樓
更新日期 2010/3/24 機構簡介 服務對象:3 口以上低收入戶 居住坪數:12~14 坪			
2	延吉平宅	2704-7665	臺北市 10694 延吉街 236 巷 17 號
更新日期 2010/3/24 機構簡介 服務對象:3 口以上低收入戶 居住坪數:12 坪			
3	福民平宅	2303-6783	臺北市 10859 西園路二段 320 巷 57 號
更新日期 2010/3/24 機構簡介 服務對象:3 口以上低收入戶 居住坪數:12~14 坪			
4	福德平宅	2728-2529	臺北市 11081 大道路 96 巷 12-3 號 1 樓
更新日期 2010/3/24 機構簡介 停止借住			

臺北市借住平價住宅申請表						2010.03 修訂
申請人基本資料	姓名		姓別	○ 男 ○ 女	出生年月日	民國 年 月 日
	身分證字號		電話	住宅:	手機:	
	戶籍地址	區 里 鄰 <small>路街</small> 段 巷 弄 號 樓				
	住居所	<small>縣市</small>	鄉鎮市區	<small>路街</small>	段 巷 弄 號 樓	
	就業處所	<small>縣市</small>	鄉鎮市區	<small>路街</small>	段 巷 弄 號 樓	

論文・資料編

	通訊地址 <input type="checkbox"/> 同戶籍地 <input type="checkbox"/> 同住居所 <input type="checkbox"/> 同就業處所(公司名稱_____)
	低收入戶卡號:□□□□□-□
申請相關資料	1.戶內輔導人口數限3口(含)以上(請打勾) <input type="checkbox"/> 3人 <input type="checkbox"/> 4人以上(請註明人口數_____) 2.是否自有住宅? <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 3.是否配住公有宿舍? <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 4.是否已分配國宅? <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 5.是否整建住宅? <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 6.是否租賃國宅? <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 7.希配住何區平價住宅?(請勾選) (1) 3人: <input type="checkbox"/> 大安區延吉乙種平宅 / <input type="checkbox"/> 文山區安康乙種平宅 / <input type="checkbox"/> 萬華區福民乙種平宅 (2) 4人以上: <input type="checkbox"/> 文山區安康甲種平宅 / <input type="checkbox"/> 萬華區福民甲種平宅
應備文件	自我檢查(已附者請打勾) <input type="checkbox"/> 1.本申請表 <input type="checkbox"/> 2.低收入戶卡正、反面影本 <input type="checkbox"/> 3.其他證明文件(如自有住宅已買賣需附房屋產權移轉證明等)

臺北市平價住宅 99 年(2010)12 月基本資料表		100(2011).01.07			
平宅別	安康	福民	延吉	大同之家	合計
完工時間	民國 61(1972)	民國 67(1978)	民國 68(1979)	61(1972)	
辦公室地址	文山區興隆路四段 103 號 3 樓	萬華區西園路二段 320 巷 57 號	大安區延吉街 236 巷 17 號	北投區東昇路 12 巷	
位置	興隆路四段 42-46 巷、105-109 巷、木柵路二段 2 巷	西園路二段 320 巷	延吉街 228、236、242、246 巷	北投區東昇路 12 巷	
種類	甲種 乙種 兩人	甲種 乙種	乙種	丙種	
坪數	14 12 7	14 12	12	8	
總戶數	469 476 79	180 160	120	60	1544
公共設施戶數	22 4 0	2 12	0	3	43
可住戶數	447 472 79	178 148	120	57	1501

現配住至	1060	1205	524	872	55	604	216	
現候缺號	1078	1226	524	892	99	704	216	
候缺人數	18	21	0	20	44	100	0	203
備註(候缺第一號申請日期)	99年7月申請	99年5月申請	已停止申請	99年8月	98年9月	97年3月	92年3月已停止申請	2048

甲種 4 口人、乙種 3 口人、丙種 2 口人及 1 口人（目前已停止接受丙種新申請案，建請改租國宅）

### 100 年度(2011)臺北市低收入戶家庭 生活扶助標準表

類別說明	生活扶助標準說明
<u>第 0 類</u> 全戶均無收入。	每人可領取 14,152 元生活扶助費；第三口(含)以上領 11,246 元。
<u>第 1 類</u> 全戶平均每人每月總收入大於 0 元，小於等於 1,938 元。	每人可領取 11,477 元生活扶助費。
<u>第 2 類</u> 全戶平均每人每月總收入大於 1,938 元，小於等於 7,750 元。	1.全戶可領取 5,813 元家庭生活扶助費。 2.若家戶內有未滿 18 歲兒童或少年，每增加一口，該家戶增發 6,213 元家庭生活扶助費。 3.如單列一口未滿 18 歲之兒童或少年，則僅核發兒童或少年生活扶助費，不得兼領家庭生活扶助費 5,813 元。
<u>第 3 類</u> 全戶平均每人每月總收入大於 7,750 元，小於等於 10,656 元。	若家戶內有未滿 18 歲兒童或少年，每增加一口，該家戶增發 5,658 元生活扶助費。
<u>第 4 類</u> 全戶平均每人每月總收入大於 10,656 元，小於等於 14,794 元。	若家戶內有 6 歲至未滿 18 歲兒童或少年，每增加一口，該家戶增發 1,400 元生活扶助費。未滿 6 歲兒童，每增加一口，增發 2,900 元生活扶助費。

- 註 1: 家戶內如有身心障礙者或 65 歲以上老人另發給身心障礙者生活補助費或中低收入老人生活津貼。  
 註 2: 家戶內同一輔導對象，若兼具老人、身心障礙者、兒童、少年等雙重身分，則中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、兒童及少年所增發之生活扶助費，只能擇優領取，不得重覆。  
 註 3: 依社會救助法或其他法令每人每月所領取政府核發之救助金額，最高至 17,280 元為限。  
 註 4: 如單列一口未滿 18 歲之兒童或少年，則僅核發兒童或少年生活扶助費，不得兼領家庭生活扶助費 5,813 元。

論文・資料編

項目名稱	低收入戶生活補助	更新時間	2011/1/4
洽辦單位	戶籍所在地區公所社會課。		
服務內容說明	依家戶核列低收入戶類別，提供生活扶助，若兼具老人、身心障礙者、兒童、少年等雙重身分，則中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、兒童及少年所增發之生活扶助費，只能擇優領取，不得重覆。		
服務對象	設籍並實際居住本市滿 4 個月、最近一年居住國內超過 183 日，且符合以下條件者： 1.家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下（本市 100 年度(2011)最低生活費標準為 14,794 元）。 2.全家人口之存款(含股票投資)平均每人不超過新臺幣 15 萬。 3.全家人口之土地及房屋價值不超過新臺幣 550 萬元。 註:依社會救助法第五條全家人口之範圍應包括:配偶、一親等之直系血親、同一戶籍或共同生活之其他直系血親及兄弟姐妹、認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人。		

## 国民住宅について

### 南機場の歴史

日本統治時代の台北にはかつて四つの大きな町があった。現在では青年公園となっている南機場のあった馬場町、西門町、永樂町、太平町である。日本統治時代に練兵場が設置され、兵隊や騎兵の訓練を行う場所となったことから、馬場町の名がつけられた。北の松山空港が建設される前、飛行機はすべてこの練兵場から発着陸していたため「南機場」の名がつけられ、西側には飛行機の格納庫も設けられていた。1914年、日本の家野銀蔵が飛行機を操縦し、古亭練兵場上空でパフォーマンスを見せたのが、台湾における飛行機の歴史の始まりとなった。

1948年12月末、第一波の空軍の軍人家族が台湾に到着し、「空南三村」を建設した。続いて「空南一村」、「空南二村」の各眷村も南機場の四方を囲むように成立した。

1949年から51年にかけて馬場町は処刑場と化し、白色恐怖時代に政府によって多くの人が匪諜罪や反乱罪の罪名を着せられ、或いは二二八事件の首謀者として虐殺された。しかしながら、1951年には馬場町刑場は廃止された。

南機場は全国でも屈指の眷村集中地区である。早期には空軍が多かったが、以後陸軍総本部、国防部、連勤総部などの機関の眷村が相次いで形成されたため、当時の南機場は「反共復国基地」と呼ばれていた。

戦後、飛行場は放棄されごみ捨て場へと変わり、近辺では資源回収業者が興隆を極めていた。1961年、政府によって南機場アパートが建設されたが、これは台湾でもっとも早く建てられた国民住宅として知られている。その特徴は、外側に突き出た螺旋式階段と階



段中央のごみ投下設備にあり、部屋の大きさは僅か8坪から12坪に過ぎなかったが、三代そろって居住する世帯も多く、常に人並みが途切れず、南機場は繁栄の時期を迎えつつあったのである。

#### 中正社区（全 632 戸）

中正社区は台北市萬華区に位置し、青年公園に隣接している。青年公園付近の都市再開発用地の総面積は368.145平方メートルを有し、台北市国民住宅処が関係のある土地管理機関から購入し、この地に国民住宅を建設すべく、1963年から次々と南機場一・二・三期国民住宅、南機場一号・三号及び十三基地など6棟の立ち退き者のための補償

住宅が完成していったのである。この地区に国民住宅が建てられる前には、地域交通や付近の環境に局部的な改善が行われていただけであるが、1975年7月に国民住宅建設計画が始動した後、当地区に初めて総合的な計画の考え方が導入された。1975年から1991年にかけて国光国民住宅(南機場十一号)、国盛国民住宅(南機場十四号)、中正国民住宅(南機場四号)、国興国民住宅(南機場十二号)、愛士国民住宅、住宅新和国民(南機場六号)などが逐次建設され、現在ではマンション管理条例に基づいて台北市中正新城社区管理委員会が成立し、各国民住宅の管理を行っている。

論文・資料編

昨日の流浪、  
今日の漂泊、明日の安定  
-----ホームレスたちの横顔

楊運生

『新社会政策季刊』投稿記事、  
2011年2月、p.62-65)

ホームレスとは誰のことを指しているのだろうか？簡単にいえば、街頭や公共空間で寝泊りしていればホームレスと呼ばれることになる。但し、法令に基づいて定義しようとすると、例えば台北市の「台北市ホームレス支援条例」第二条には次のように定められている。

一、街頭或いは公共空間に居住し、物乞い行為を行う者。

二、精神病や心身に障害を持つ疑いがありながら、何人からも保護を受けていない者。

では、一般市民はどのようにしてホームレスへと転じてしまうのだろうか？台湾のホームレス発生原因は非常に複雑多岐にわたっており、産業構造・住宅政策・社会福祉制度・個人事情等の要素が絡み合っている。ホームレス人口は増加しているが、急増ではなく徐々に累積しながら増加している状況である。これは、日本が1990年代のバブル経済崩壊の衝撃により特に建設関係の日雇労働者から大量のホームレスが発生した状況、また韓国が1997年の金融危機の折に大量の失業者が発生し短期間のうちにホームレスが激増した状況とは異なっている。



大阪のホームレス  
(宿泊場所の順番待ちをしている)



東京のホームレス  
(炊き出しの順番待ちをしている)

したがって、全体的には台湾のホームレス人口は徐々に増加しながらも、同時に死亡、施設への入所、社会福祉資源の獲得、再就労などにより少しずつ減少する要素を内包しつつも、同時にじわじわと累積している状況である。

台湾では台北市のホームレス人口が最多を占めているが、これは世界各国の状況と同じく大都市にホームレスが集まる傾向を示している。では、台北市のホームレスは一体どれくらい存在しているのだろうか？また、彼らはなぜホームレスになってしまったのだろうか？そして大都市のジャングルの中でどのように生き延びているのだろうか？これらを説明するためには、台北城発展の歴史から説き起こす必要がある。

一府二鹿三艋舺(訳者注:「府」は現在の台

南、「鹿」は現在の鹿港、「艋舺」は現在の萬華を指し、十八世紀から十九世紀にかけての台湾の中心都市を表す)、この言葉は台湾早期の発展過程を表している。台北では現在の萬華がもっとも早い時期に開発された地域であり、相対的に多くの人や産業を引き寄せたため、日雇労働を求める流浪者や生活困難な乞食が集まり、萬華にて生活するようになったのである。またそれが故に、日本統治時代には台湾で初めて乞食やホームレスの支援をするシェルター、愛愛院がこの地に設けられた。

過去、萬華はもっとも多くのホームレスが集まる場所だったが、台北の都市の成熟に伴い、また交通ターミナルとしての台北駅やその周辺のバスターミナル、地下鉄駅などの公共施設が次々に完成した後には、中正区が台北市でもっとも多くのホームレスが集まる地域になっている。筆者が長年にわたって中正区でホームレス支援の作業に従事した経験及び鉄道警察局の統計によれば中正区のホームレスは 380 人程度、そのうち台北駅とその周辺のバスターミナル、商店街、公園に密集しており、約 350 人程度が集まっていると考えられる。萬華区では現在、龍山寺の前の公園と周辺商店街が最多で過去の統計によると約 170 人、但しもしその他の流動的なホームレスを含めると萬華には 200 人近くが集まっていると考えられる。台北市では、中正区と萬華区がホームレスのもっとも多い区になっている他、大同区と中山区にも少なからぬ人数が存在しており、それぞれ概ね 100 人程度と推定されている。その他の区には流動的なホームレスのみが存在し、各区平均十数人程度である。

合計すると、台北市のホームレス総数は概ね 800 人から 1,000 人の間と考えられるが、実際にはホームレスの完全に正確な統計を出すことは不可能なため、長期間にわたる持

続的な追跡調査と推計に拠るほかないのである。

なお注意に値するのは、龍山寺の前の公園広場はホームレスが集ってくるため地域住民からは厄介扱いされているが、実際には長時間公園を使う地元住民(特に独居老人、低所得者、身体障害者など)によって特殊な生活空間が形成され、蚤の市や路上販売、宝籤の販売、中国将棋、おしゃべり、休憩など思い思いに公園を利用し、他の公園では見られない生活の場が出現している。したがって実際には、ホームレスが公園を占拠し都市景観を汚しているというのは、ホームレスに着せられている汚名に過ぎないのである。

ホームレスの過去の経歴や背景はどのようになっているだろうか？ホームレスの平均年齢は 55 歳程度であり、大半は低学歴、なおかつ特別な技術を持っていないことが多い。もっとも、特別な技術を持たないということは何もできないということの意味するのではなく、むしろ台湾の産業構造の急速な変化と関係がある。以前、台湾では繊維工業、加工業、プラスチック工業などが発達していたが、これらの産業が必要としていたのはごく簡単な技術を持つ労働者であり、後に台湾の給与水準が上がってくると多くの企業は中国や東南アジアに工場を移転し、或いは機械による省力化、合理化によって彼らを淘汰して言ったのである。

萬華区と大同区は輝かしい繁栄の歴史を有しているにもかかわらず、現在では老朽化したダウンタウンになってしまっている。またこれらの地域は過去にホームレスが就労していた歴史も持っており、例えば大同区の打鉄街という場所には旋盤工場やプレス工場が多く集まっている。萬華区にはかつて印刷工場が軒を連ねていたが、コンピュータの普及や需要の変化によりこうした産業は次第に衰退するか或いは国外に移転してしまった。ホーム

## 論文・資料編

レスたちの過去の就労分野はこのような産業であることが多く、したがって職業上の不利益を蒙っているのである。

そのほか、大同区の台北橋橋詰や以前の龍山寺付近は台北の主要な臨時工、日雇工の寄せ場として知られており、建設現場で働いたことのあるホームレスたちがかつて台北の都市建設のために心身を削り歳月を費やしたのである。

産業構造の変化や国外移転の過程においてはそれほど多くの人々が衝撃を受けたわけではないが、それでも少なからぬ人々は路頭に迷うこととなった。失業、それは一般市民がホームレスへと転じる大きな衝撃の一つではある。しかしながら、最終的にホームレスへと転じる原因は広範にわたっているのも事実である。筆者が支援活動を行ってきた経験によると、ホームレスが自己を反省するときに、二つの台湾語の諺を口にすることが多い。一つは「懐が一杯ならお腹も一杯(賺溜溜、甲溜溜)」、もう一つは「若いときに考慮が足りず、老いて後悔する(少時不會想、吃老不像樣)」である。

ホームレスに転じた原因を挙げたのは、その責任をホームレス自身に帰するためではなく、政府と社会がホームレスの実情を十分に了解した後、今までとは違う脱ホームレスの道筋と資源を提供し、彼らに再度立ち直る機会と勇気を与え、最終的に社会からのケアを得ることができるようにするためである。放浪で一生を終えたいなどと思う人はいないだろうが、もし社会全体が一つの家族のような心持ちでホームレスたちに対応し、彼らを受け入れる空間を用意することができれば、必ずやホームレスも地域住民や一般市民に変わることができるかと確信している。なぜなら、彼らも私たちと同じ国民だから。

ホームレスたちはどのように流浪の日々を過ごしているのだろうか？ホームレスの生活

方法は多様だが、いずれも精神面・肉体面の障害、労働災害、中高年になってからの慢性的な疾患など先天的及び後天的な条件の制約を受けざるを得ないため、問題なく一般の就職市場に復帰するのはまず不可能である。また一部のホームレスは路上で流浪生活を過ごしている間、経済的な誘惑に勝てず不法行為に手を染めてしまった結果、軽い場合で裁判所により預金口座が凍結され、就労面で影響を受けてしまう。重い場合には懲役刑を課されるだけではなく前科を背負って生きていかなくてはならず、就労の道はますます遠のいてしまう。

そのため、多くのホームレスたちは特別な資格や証明が必要なく日払いで賃金を受け取れる臨時工や日雇工の仕事を探すことになる。例えば、廟の祭で行われるパレードの陣頭である「紅陣頭」、葬式の行列の陣頭である「黒陣頭」の仕事により、ホームレスたちは僅かな謝礼とともに無料で衣類や食料を手に入れることができる。廟の仕事で重要な点は、一時とは言えホームレスたちに地域の賑やかな雰囲気を感じさせられることである。台湾では、廟はホームレスにとって非常に重要な要素であり、このようなパレードによりお金を稼ぐ機会があるだけでなく、廟が行う食事提供、参拝客による寄付も大きな助けになり、また時には廟の管理委員会が同情して住所を貸したり、住み込みの管理員へ雇用したりするケースも時折耳にすることがある。



## ホームレスによる「紅陣頭」



## ホームレスによる「黒陣頭」

廟のパレードの陣頭以外で比較的安定し、多くのホームレスが行っている仕事として「挙牌」がある。「挙牌」とは交差点などで不動産の広告を掲げて立っている仕事で、特に金曜日・土曜日・日曜日に多い。多くのホームレスは専門の広告会社に行き、そこで指定を受けた場所に立って広告を掲げることで生活費を稼ぐのである。

それ以外にも、一時的に大量の人力が必要となる清掃作業、建設現場の整理、各種イベントの支援要員などの仕事があるときには、専門の斡旋役が台北駅などでホームレスに仕事を紹介することで手数料を稼いでいる。

上記の仕事に共通しているのは、待遇は悪く、就労機会も少なく不安定だということである。したがって、安心して三度の食事を食べられる生活には程遠く、ましてや台北市で借家生活を送ることなど夢のまた夢になっている。

そのため、一部のホームレスは経済的な誘惑に打ち勝つことができず、また様々な情報や法律に疎いことから、犯罪組織により脱税・通帳開設や携帯電話契約の名義貸し・偽装結婚などの幫助をさせられたり、極端な例になると臓器が売買されて国外に連れて行かれたり、保険金詐欺の目的で殺されてしまったりするケースも発生している。

台北市は現在、台湾でホームレスがもっとも多い都市であることから、比較的多様な福祉政策や民間支援団体が存在している。中央政府は「社会救助法」の中で、ホームレス問題は地方政府の責任において取り組むよう規定しているため、各縣市レベルの自治体は独自の政策を打ち出し、各地で異なる特性の行政サービス提供へと発展している。

台北市の現行のホームレス支援方式は、簡単には三種類に分けることができる。すなわち、第一に収容、第二に就労、第三に地域生活へのケアである。

一、収容：現在、台北市には公設の台北市ホームレス収容センターと同市が外部委託している天主教聖母聖心会平安居があり、宿泊とケアのサービスを提供している他、市内の民間のホームレス支援団体や宿泊業者と協力して、ホームレスのために一時宿泊する場所を提供している。

二、就労：台北市勞工局には専門的にホームレスの就労を支援する部署が設けられており、就労情報を提供する他、衣類や短期的な就労補助金の支給、就労後のアフターケアを行っている。

三、地域生活へのケア：一時的に就労が難しく、かつ収容センター等に入る意思のないホームレスに対して、地域コミュニティーで生活をする際に行われる支援である。現在、台北市社会局は萬華にホームレス専従グループを設置し、無料で沐浴サービス、衣類提供、防寒物資提供、短期の派遣業務、緊急防寒措置などの支援を行う他、ソーシャルワーカーによる個別案件ごとの相談と支援、医療サービス提供などを実施し、ホームレスが一時的に流浪生活を送る際にも基本的な生存権は保証されるようにしている。

しかしながら、これらは地方政府が個別に

## 論文・資料編

策定している行政サービスのため、各県・市レベルの自治体には総括的なサービス提供のフローや十分な資源が存在していない。自治体によっては、ホームレスの人口が少ないため、何らかの事件が発生した後、事態が変化して何らかの措置が必要になったときに初めてホームレスの収容やケアに乗り出すに過ぎず、平時のホームレス支援は民間団体が行う食料支給やケアに頼るのみの状況である。自治体間の連携を欠いているため、社会福祉資源にアクセスできる資格取得にも大きな問題が生じている。現行制度では本籍住所が非常に重要な役割を果たしており、そのため自治体間で協力する際に認知上での落差が生じやすく、ホームレスが福祉資源にアクセスする際の困難を生み出している。

もし中央政府によって全国規模のホームレス支援法が制定され、県市レベルの地方政府がそれぞれの状況に応じた措置を取り、必要に応じてそれぞれの地方政府の間で協力できる体制を整えることができれば、全国一律の規範を確立することができるだろう。

日本の例を見てみよう。日本では2000年にホームレス自立支援法案の制定に向けての動きが始まり、幾度かの修正を経た後、地方政府により実行に移された。ホームレスの定義や関連する資源の使用についてなど、中央政府が法律を發布することで規定し、地方政府に執行を委ねるという方式を採用したため、少なくとも地方政府に法的根拠と議論の際の焦点を与えることになった。日本のホームレス問題もきわめて深刻な状況であるため、多くの支援団体が誕生している。

ホームレス支援団体は、直接的なサービス提供以外に刊行物の出版、座談会の開催、写真展の開催などさまざまな方法でホームレス問題を社会に訴えている。社会及び一般市民にホームレスの状況を理解してもらうだ

けでなく、ホームレスのサッカーチームや小劇団などサークルを結成し、国際的なホームレス支援活動への参加を通してホームレス問題のテーマ交換や討論を行っている。なお、一部の社会運動の団体はホームレスが公共空間に居住する権利を主張して抗議活動を行っている。



大阪の社会運動団体による抗議活動



日本のホームレス関連の刊行物

日本のホームレス支援活動のうち参考になる事例として、ホームレスに就労の後押しをする支援を提供することが挙げられよう。就労時の中長期的な居住について、政府が経費を負担し、民間のホームレス支援団体や協賛者が住宅を賃貸し、室内配置や内装に手を入れ整理した後、低価格か場合によっては無料でホームレスに提供している。このような住宅は戸数が少ない上、地域社会の住民の間でもともと認知されており、加えて看板も掲げておらず大量のホームレスが入ってくることも

ないため、比較的近隣住民からの反対を受けにくくなっている。

以下は、筆者が2009年に東京で見学した二階建てのアパートで、ちょうどこの時に竣工した。翌日にはホームレスの入居が始まり、合計で16人の男性ホームレスが住むこととなった(東京のホームレス支援団体から申請を出された案件である)。家賃は無料となっており、ホームレスが就労の準備活動を行う際、或いは仕事を始めた際、あたかも自分の家のような固定した住所と安心した住まいを得ることができるようになっている。



東京のホームレス用アパート



アパート内部の様子



キッチン



部屋の様子

筆者の所見によると、台湾では現在、ホームレスは普遍的に住民から排斥され、地域社会から反感を持たれているため、ホームレスのための居住施設を増やすことに相当の困難が伴っている。その一方で、大部屋に大人数のホームレスを収容する施設は、就労能力を持つホームレスにとってプライバシーや自由がないと感じられるため、入居への意欲はきわめて低い。かと言って、もし郊外の遠く離れた場所に住居を用意したところで、ホームレスにとってはその場所で新たに仕事を探さなければならず、また馴染みの地域から離れなければならないため不都合を感じ、やはり入居への意欲が低くなってしまふ。したがって、もしこのような方法を行ったとしても、台北市ではほとんど何のサービスも提供できないことになってしまうだろう。

例えば、台北市では特に大同区と萬華区に

## 論文・資料編

多数の低価格の老朽アパートがあり、長年賃貸住宅として生活保護を受給している高齢者や身体障害者、そして低所得の労働者が入居している。このようなアパートは老朽化が進んでいるだけでなく、複雑に入り組んだ路地の中に位置し、部屋も狭いため、非常に低価格となっている。

もし政府が出資し、ホームレス支援団体と大家との間で契約を交わすことができれば、長期賃貸の条件下で簡単に配置換えや内装変更を行い、中短期の支援制度としてホームレスを入居させることが可能になろう。本来賃貸住宅のために近隣住民の反発も比較的小さいと考えられ、加えて入居する人数が少ないためホームレスが集まってくる心配もない。のみならず、大家や支援団体、福祉団体によるケアが期待できるほか、入居したホームレスは放浪生活から直ちに抜け出し、将来就労や社会福祉サービスを受ける前段階として安心できる住み家を得られるのである。

ホームレスの多数は中高年層のため、就労した後に家を手に入れて家庭を築くのは事実上かなり困難である。実際には、彼らにできる仕事は一般的に低賃金であることが多いが、現在の住居と仕事によって却って安全で安定した生活を送っており、自信と自尊心を回復しているだけではなく、機を見ては法律上の問題や家族の状況など直面する課題を徐々にクリアしている。満65歳に達するか或いは生活保護受給資格を満たした場合、直ちに申請を行って受給を受け、将来のケアや収容に備えて準備しておくのが、むしろ現実に即しているというべきだろう。

若年のホームレスもこのような短期の無料住宅、或いは低価格賃貸住宅の提供によって経済的に息を吹き返し、仕事が軌道に乗った後、或いは一定の貯蓄ができた後には退去して、別の場所で自分で家を借り独立した生活を送ることができるようになるだろう。

ホームレスに支援を提供するのは、当然のことながら人々に路頭に迷う生活を送らせないことが目的だが、実際にはホームレスの流浪状況を完全に解決することは不可能である。ホームレスは都市に必ず存在し、のみならず未来においてはホームレスに転じる原因はますます多様に、ますます複雑になるということを認識しておかなければならない。

当然ながら、政府は国民が流浪生活を送っているときに必要な支援を提供するだけではなく、国民が生活はおろか生存に困難を来しているときにも支援を行うべきである。ホームレスとは国民がさまざまな原因と挫折を経た後に生じる結果であり、このような原因と結果は政府が面と向かって対応し、解決しなければならない側面が大きいのである。

雇用政策を顧みると、現在国内では派遣制度と臨時契約による雇用がますます労働市場で普遍的な現象となっており、労働者は低賃金で保障のない仕事に直面しているばかりか、心身に衰えが見られる中高年層や障害者はますます糊口をしのぐ仕事さえも見つけにくくなっている。このような状況は人々がホームレスへと転じる危機であり、衝撃を与えている。

しかしながら、社会福祉の給付水準は本当に現在の生活水準に合致しているのだろうか？現行の社会福祉制度や医療ネットワークは本当に社会的弱者を十分にカバーしているのだろうか？例えば精神障害者が路頭に迷い出たとき、どのように有効かつ妥当な支援やケアを行うべきだろうか？また、ホームレスが医療や健康保険の問題に直面したとき、各縣市レベルの自治体の間では実は何ら共通の処理手順が定まっていないのである。

住宅価格は多くの人々にとって悩みの種である。台北市では毎日数百万人の就業機会を抱えている、近い将来、台北市で家を買って家庭を築くのは夢のまた夢である。というの



も、多くの人々の給料と貯蓄は永遠に台北市の不動産価格高騰に追いつかないからである。住宅価格の抑制は政府にとって一刻の猶予もない課題であり、将来的にも継続的に対策を打ち出す必要がある。さもなくば貧富の差はますます拡大し、生活空間の差もますます極端化し、未来の台北市では貧困の集まる「貧民窟（訳者注：中国語の発音で pin min ku）」だけではなく、一般市民が台北の住宅を見て手が届かないあまり泣き出す「平民哭（訳者注：中国語の発音で ping min ku）」といった現象も見られることになるだろう。台北市に出現しつつあるのは、住民の生活を守る「護城河（訳者注：中国語の発音で hu cheng he）」ではなく、人々を貧富の差で切り分ける「富城河（訳者注：中国語の発音で fu cheng he）」である。



通勤時間に台北市に流入するオートバイ



台北市の「平安喜樂」門

これまで述べてきたことについて、中央政府がホームレス問題を地方政府の責任として放り出さず、より積極的な姿勢で現在の台湾の中小企業や数多くの労働者の生活上の困難を直視し、効率的な解決方法を実施することを希望している。さもなくば、国民がホームレスに転じる道はますます多く、ますます広くなるだろう。



すでに世を去った一人のホームレス、  
泊仔の作品

## 台湾の住宅政策と住宅問題

—台北市を中心として—

国立臺灣大學建築與城鄉研究所

助理教授 黃麗玲

liling@ntu.edu.tw

翻訳:岸野俊介

(国立臺灣大學建築與城鄉研究所修士)

### 1. はじめに

急速な経済成長によりもたらされた「台湾奇跡」の結果、1980年代晩期の台湾は「アジア四小龍」の一つに列せられるようになった。国際的な研究によると、香港とシンガポールの発展モデルの基礎は政府による大量の公共住宅の提供とそれにより可能となった労働力再生産のコスト低減にあり、したがって長期的に見て給与水準の上昇を抑制することができ、産業発展にとって有利に働いたと指摘されている。それに比べて、台湾では政府による公共住宅投資が極めて少なく、特殊なケースとなっている。台湾では1960年代半ばより違法建築や少数の社会弱者の住戸を対象とした住宅整備や低価格住宅供給の政策が開始され、1970年代半ばから80年代にかけて公共住宅が建設されたが、その主な対象は軍人、公務員、教員といった国民党政権の核心をなす社会階層であり、全体としては市場による住宅供給が主流を占めていた。その結果、不動産投機激化、不動産価格高騰、住宅品質の低下などの弊害が深刻化し、1989年には「無殼蝸牛運動」（「宿無しカタツムリ運動」の意）が発生、二万人を超す市民が台北市の中心部、忠孝東路で夜通しデモを行い、政府に対して不動産市場への介入を要求したが、同運動による

市民動員も政府に国民住宅<sup>1</sup>政策による住宅市場への介入を通じた問題解決の道を探らせることができなかった。それどころか、1990年代に入ると不動産業界と政府が結託し、国民住宅政策を縮小する方針を明確にしたため、国民住宅の関連部門が徐々に廃止または改編されていったのである。政府の方針は、直接国民住宅を建設する方式から民間企業が建設した住宅を国民住宅として賃貸する方式へと転換し、同時に市民に対しては手厚い金利補助により持ち家の購入を奨励した。これは国民住宅政策の死亡を意味する。最近十年来、台北市の不動産価格は更に二倍に跳ね上がり、不動産価格の高騰は台北市民の怨嗟の的となっている。2010年、地方自治体の改編に伴い実施された五大都市首長選挙の政策論争において、「社会住宅推動聯盟」が組織的な行動を起こした結果、ようやく社会住宅が主要なテーマとして取り上げられるようになり、各界の反響を呼び起している。本文では、以上の枠組みで台湾における住宅政策についての整理を行うとともに、住宅問題がもつとも深刻な台北市に焦点を当てて住宅政策の方向性と制度、社会弱者の住宅状況、住宅問題の形成及び市民動員について論じる。

### 2. 台湾における国民住宅政策発展過程

第二次世界大戦後、シンガポールと香港は業務遂行効率の高い官僚制と土地国有制度の条件下で大規模な公共住宅を建設し、社会面及び政治面での安定を実現すると同時に労働力再生産のコストを低減することで経済発展

<sup>1</sup> 戦後台湾では、政府により供給される公共住宅は伝統的に「国民住宅（國民住宅）」と呼ばれている。以下、台湾での呼称に従い、「国民住宅」の標記を使うこととする。

を促した(Castells, Goh and Kwok, 1990)。しかしながら、台湾の住宅発展はまったく違う道程を辿ることになる。

1950年代、台湾海峡兩岸の軍事的緊張が高まる状況下、台湾政府は予算の80%を国防に費やしたため(Gold, 1986)、住宅に対して公共投資を行う余力が残されていなかった。そのため、戦後初期の住宅建設においてはアメリカの援助が重要な役割を担うこととなったのである。1955年、行政院に「國民住宅興建委員會」(國民住宅建設委員会)が設置され、アメリカによる援助を利用して8,500戸の各種住宅が建設されたが、そのうち1,723戸は中央政府の「民意代表」(議員)と公務員の住宅に充てられた。1959年になると同委員会は台湾省政府の管轄下に改められた上、「國民住宅貸款條例」(國民住宅資金貸付条例)によって民間への資金貸付を通じた自発的な住宅建設や住宅建設の代行を促したが、その財源はアメリカの援助に求められていた。1957年から1975年までの間に合計125,534戸の住宅が建てられたが、その内訳は災害復興住宅が26.5%、一般住宅及び低収入の労働者、農民、漁民、市民、公務員、教員のための住宅が合わせて44.7%、都市建設の過程で違法建築から退去を余儀なくされた居住者に提供された住宅が10.2%、賃貸専用の低価格住宅が8.4%、公務員及び教員のための住居が6.2%となっている。(臺大土木研究所、1988)

このことから、戦後初期の公共住宅政策は国家の政策として総合的に計画されたものでも、ましてや積極的に考案された結果でもないことが明らかである。中央及び地方の各レベルの政府機関は必要な経費を正式に予算化すらしておらず、アメリカの資金援助と顧問団こそが住宅政策を推進した主役だったのである。アメ

リカの目的は、当時の冷戦構造下の国際戦略を前提とした国民党政府による台湾の政治的・社会的安定の維持への援助にあった。当時の台湾政府は比較的積極的に住宅市場へと介入を行ったが、その目的は政府機関への住宅の分配であり、具体的な例として政府組織や国営企業の宿舎、軍人の家族の住居(眷村)が挙げられる。都市化が急速に進むプロセスでは、むしろ民間主体の住宅市場が住宅供給の源となっていたのである。政府は住宅ローンへの補助により持ち家の購入を奨励し、市場による住宅供給をその政策の基本的な方針と位置づけていた。同時に、政府により建設された國民住宅の多くは売却されたため、賃借タイプの國民住宅は極端に減少し、社会弱者の住宅に対する配慮を一層欠く結果になった。

1970年代半ば、このような消極的な住宅政策は一気に変化を迎えることとなる。世界的な経済危機により物価、とりわけ住宅の価格が跳ね上がり、住宅問題が都市の危機として認識されるようになった。同時期、国民党政府は国連脱退など国際社会での孤立化による政治的危機を迎えており、民心の動揺を抑え、政治的な正当性を確立する必要に迫られていた(王振寰、1996)。1975年、台湾政府は「六年經建計畫」(經濟建設六年計画)を策定し、台湾の経済発展に重心を置く方針を固めた。この計画には「國民住宅六年興建計畫」(國民住宅建設六年計画)が含まれており、政府は「國民住宅條例」を制定して新鎮(ニュータウン)開発による國民住宅の増加を主軸と位置づけ毎年最低二万戸を建設することとし、1974年から1981年までの間に全国で十万八千戸を供給することとされた(張世典、1981)。1979年になると、更に一歩進んで國民住宅建設は「十二大建設」の一つに入れられ、「十年國民

住宅計画」(国民住宅十年計画)の一部へと発展した。以上の政策は政府が進んで住宅市場に介入する決意を表していると言える。しかしながら、この急ごしらえの計画は実施段階に至って多くの問題を噴出することとなった。すなわち、組織の不健全さ、人材と資金の不十分さ、土地取得の困難さなどの問題に直面した結果、この計画の進捗は徐々に減速していく。「国民住宅六年興設計画」の最終年度とされた 1981 年までに建設された国民住宅は 72,532 戸、当初計画の 67.83%に留まった。更に、立地条件の悪さ、建設コストの上昇、ローン限度額などの制約に加え、第二次石油危機の影響で住宅市場が冷え込んだため、国民住宅が埋まらない状況に陥ってしまったのである。1982 年以降、政府は国民住宅の建設を依然として継続するものの、事実上、民間による建設の奨励を主とし、国家による建設を補助とする政策へと転換を図ることになる。(臺大土木研究所、1988)

この時期の国民住宅は完成率が低かったのみならず、担当部署が積極的に管理責任を負おうとしなかったことから、国民住宅の売却や二重貸しがなし崩し的に認められてしまった。1977 年の調査によると、国民住宅で二重貸しが行われている比率は平均 49.4%にも上っていたことが明らかにされている。その一方、国民住宅の居住者は中所得者層が 82.36%と大部分を占め、実際の低所得者は少数になっており(張世典、1981)、国民住宅政策が本来それを必要としている層に対して何らサービスを提供できていないことを示している。

1990 年代に入ってから国民住宅政策は継続された。1991 年、行政院経済建設委員会が「國建六年計画」(国家建設六年計画)の中で「廣建國民住宅計畫」(国民住宅拡大建設計

画)を策定、淡海(新北市淡水区)や高雄の新鎮(ニュータウン)開発や 14 箇所の新社区(コミュニティー)建設計画を打ち出し、政府は再び大規模な国民住宅を直接建設する計画を開始させるのである。しかしこの時期、台湾はすでに政府による管理を弱め、市場メカニズムを強化する政策へと舵を切っていたが、これはある面においては政権と不動産業者との関係が更に密接化したかゆえでもあった。地方派閥と大資本が手を結んで開発会社を設立し、地方政府による都市計画に圧力をかけることで土地への投機を激化させた(陳東升、1995)。1987 年の戒嚴令撤廃後の政治的変革の中、地方派閥による政経癒着は更に進んで立法院にまで及んだ結果、不動産業を「牽引役産業」とすべく設定された税制上や土地に関する優遇政策を通して不動産の市場化を加速させるとともに、土地への投機を放任した(王振寰、1996)。その一方で、すでに国民住宅政策の実施面での問題を経験していたことから、国家が国民住宅に関与する方法は必ずしも政府による直接的な建設に限るものではないとする社会的なコンセンサスが生まれてきた。そのため、1990 年から 2001 年にかけては政府が直接建設する方式と民間投資による建設を奨励する方式とが概ね半々の比重を占めたのである(陳怡伶・黎德星、2010)。この時期のもう一つの特徴として、国民住宅の対象が社会一般の低所得者層ではなく、眷村(軍人の家庭により形成されるコミュニティー)が主な対象とされたことが挙げられる。1996 年以降、眷村建て替えの方式がそれまでの地方政府との協力により直接行う方式よりも、民間資本の投資を奨励して民間機構へ建て替え事業を委託、入札により売り出す方式が増加してきた。このような民間委託のメカニズムゆえ、また完成した住宅

の多くが入札方式で売りに出されたことから、眷村の建て替えは国有地が私有化される特殊な過程を辿ることになった。

その一方、住宅供給の市場化が進み、政府の公共住宅政策が機能しない状態に陥る状況下において、1990年代前半にはすでに公共住宅と民間により提供された住宅とを問わず大量の空家が発生する現象が生じている。1990年の台北市の空家率は9.4%、台北県(新北市)は16.7%、台湾全体では13.29%に上る。そのため多くの学者により、政府は一時的に国民住宅の建設を抑制し、住宅ローンへの補助で住宅購入を奨励して空家を減らす方針への転換が提言された(張金鏐、1995)。例えば、1993年から1998年までの間、内政部の補助制度により87,090戸がローン優遇措置を受け、労働委員会による労働者住宅への補助制度により118,000戸が優遇措置を受けたため、合計で二十万戸を越す家庭が恩恵に浴することができた。これは同時期の国民住宅の建設戸数を上回るため、住宅ローンに対する補助が住宅政策の主流となったことを示している(陳怡伶・黎德星、2010)。

1999年、中央政府は国民住宅の建設停止を正式に表明した。同時に、住宅に対する補助については、ローンへの補助以外にも家賃や修繕費に対する補助へとその対象を徐々に拡大していく。2007年の「整合住宅補貼資源實施法方案」(包括的住宅補助實施法案)はその産物の一つである。この政策は労働者、原住民、公務員、教員、農民に対するローンを対象としており、家庭所得の水準や社会弱者の置かれている状況を考慮して家賃や住宅ローンの利息、修繕のためのローンの利息を補助することとされている。しかしながら、住宅ローンそのものに対する補助に比べると、その他

の項目に対する補助は非常に手薄いものとなっている。例えば、家賃に対する補助は一戸あたり毎月3,000台湾ドルを上限としており、なおかつ期間は一年に限られている(陳怡伶・黎德星、2010)。したがって、住宅補助は依然として持ち家購入に対するものが主となっているのである。この時期、国民住宅建設に関わる政府機関は次々と廃止或いは合併されていく。例えば、台北市政府の国民住宅局は2004年3月に正式に歴史入りし、「都市更新處」に改編された上、「都市發展局」の下に再編成された。台北市の「都市更新處」は引き続き国民住宅やその用地の貸し出しについての業務を担当しているが、主要業務はすでに民間の不動産業者が主体となる都市再開発業務へと転換している。

以上の台湾における国民住宅政策の変遷を纏めると、次のように要約できる。戦後初期の発展において、国家による社会福祉への公共投資は極めて少なく、発展途上国に見られる「先進国依存型発展」の特徴が現れている(Gold, 1986)。1950年代から70年代にかけての国民住宅政策は主として冷戦構造下におけるアメリカによる援助の影響を強く受けていた。社会安定を考慮した結果、まず主として政府機関で働く公務員や教員の住宅が建設され、次に中流の所得者層に対して門戸が開かれた。建設された国民住宅の絶対的な数量が少なかったのみならず、低所得者層及び中所得者層を対象とする国民住宅もごく僅かにとどまった。絶対数が少数に止まったという事実は、当時の国民住宅政策があくまでも象徴的なもの過ぎなかったことを示している。政府は積極的に国民住宅を管理し、公共資源を投じるといった姿勢を見せなかったため、やがて国民住宅の二重貸しや転売といった現象が多発する

ようになり、公共住宅の商品化が生じてしまうのである。1970年代半ばから80年代末にかけて、政府は国家規模で国民住宅政策の推進を意図したが、その実施状況は芳しくなかった。国民住宅が提供される主たる対象は軍人、公務員、教員などに過ぎず、更に後期になると建設方式が民間資本による建設投資の奨励へと徐々に変質していくことになる。1990年代以降、国民住宅政策は事実上放棄され、地方政府は民間資本により建設された物件を売り出す方式の国民住宅を奨励する一方、中央政府は低利子の住宅ローンを提供することで人々に持ち家の購入を促した。1999年、政府は正式に全国の国民住宅業務の停止を表明したが、国防部による「眷村改建計畫」(眷村改築計畫)のみは引き続き継続され、国民住宅の歴史においても特殊な状況が生まれている。多くの国では公共住宅政策の中で核心的な役割を果たしている公営賃貸住宅であるが、台湾の国民住宅の歴史においては非常に限られた役割しか与えられることがなかった。2010年現在、台湾の公営賃貸住宅の住宅総数に占める割合は、全国で0.08%、台北市で0.64%、新北市(2010年12月の地方自治体改編前の台北県に相当)で0.02%、高雄市(2010年12月の地方自治体改編前の旧高雄市と旧高雄県に相当)で0.03%に過ぎない<sup>2</sup>。

### 3. 台北市の住宅危機

#### 3-1. 代替住宅改築の困難

1949年の国共内戦後、二百万人近い外省人が国民党政権と共に台湾に渡ってきた結果、住宅の不足が緊急の課題として浮上してきた。1959年には台湾中南部で八七水害が発生し、

多くの被災者が家屋と仕事を失った結果、北上して台北都市圏に移住してきた。このような政治的移民、農村から都市への人口移動といった要因により、戦後初期の台北市には無数の違法建築が建ち並ぶこととなった。推計によると、1963年の台北市には約五万二千棟もの違法建築が存在し、その住民は全市の人口の28%にも達していたが、うち70%近くが戦後国民党政権と共に中国大陸からやってきた外省人だった(許坤榮, 1987)。当時の政府は、緊急な必要に迫られない限り概ねこれらの違法建築を黙認する態度を取っていた。1962年より、台北市はアメリカによる資金援助を利用して違法建築の撤去と代替住宅の建設を推進する。その結果、台北市は1975年までに23箇所、11,012戸の代替住宅を供給したが、大多数は台北市西部に位置しており、そのうち最大のものも現在でも目にすることができる萬華区の南機場住宅である(図一)。これらの代替住宅は当初は賃貸方式の国民住宅とされたが、後に政府の管理業務簡素化のため、所有権が住民に売却されてしまった。時間の経過と共に住民も入れ替わりが生じているため、現在では所有権をめぐる調整が困難になっており、建て替えの際の課題となっている。

過去において、貧困状態を脱することができた一部の住民たちは徐々に退去して別の地区に引っ越していったため、現在この種の住宅に住んでいるのは元来の住民のほか、後に入居してきた新住民も含まれている。彼らの多くは外国籍の配偶者、独居老人、身体障害者、社会底辺の労働者など都市における社会弱者に属している。国家による社会福祉関連の資源提供が不足する状況下において彼らが貧困を脱するのは容易ではなく、また自力での居住空間改善にも困難が付き纏う。加えて、

<sup>2</sup> 社會住宅推動聯盟  
(<http://socialhousingtw.blogspot.com/>)。

政府による資源投入も十分ではないため、一般的な住宅改善、改築自体が遅々として進まない状況にある。

### 図一：南機場代替住宅の現況

一階部分の所有権はほとんど転売されており、飲食店の並ぶ南機場夜市になっている。しかし、その経営者の大多数はこの住民ではない。



(図表出所：筆者撮影)

### 3-2. 公営賃貸住宅の極端な不足

1968年、蒋介石総統は「民主主義における社会政策とは、(中略)都市の貧民住宅の建設を社会福祉政策の一部とすることであり、その要旨は貧民の居住問題の解決にある」とする見解を発表した。1971年には台湾省による貧困撲滅のための「小康計画」、台北市による「安康計画」は共に「低価格」であることを六大作業要項の一つとして挙げ、この計画に従い台北市は安康(1,024戸)、福德(504戸)、福民(340戸)、延吉(120戸)の四箇所の低価格住宅を建設した。台北市の国民住宅のうち、これらの低価格住宅が対象としていたのは社会最下層の民衆だった。低価格住宅は家賃或いは管理費を徴収する方式であり、八坪か

ら十四坪の大きさの住宅を生活保護を受けている家庭、低所得者、被災者、都市建設に伴う移転者、及びベトナムなど東南アジアから帰国した華僑等に提供したのである。

それ以外の例としては「大同之家」(60戸)が1972年に建設されたが、当初は陽明山管理局の管轄下に置かれており、1981年に台北市政府社会局へと移管された。したがって、2009年以前に台北市は五箇所 2,048戸の低価格住宅を有していたことになる。しかしながら、これらの低価格住宅は数量が少ないだけでなく、居住空間は小さく、多くは不便な立地条件にあり、公共スペースも不足しているのみならず、更には補修すら十分に行われていないなど問題が山積みとなっている。その上、2010年になると廣慈博愛病院の敷地内にあった福德住宅が取り壊されたため、低価格住宅の戸数は1,544戸に減少してしまった。福德住宅取り壊しの原因として、台北市政府が民間参画のBOT(Build, Operate, Transfer)方式を採用して民間業者と租借期間五十年、かつ二十年の延長が可能な契約を結び、廣慈博愛病院と福德住宅の計 6.5ヘクタールの土地に「廣慈博愛園區」を建設する計画を立てていることが挙げられる。将来、この区画の 2.9ヘクタールには社会福祉施設が設けられるほか、公園、緑地、オフィスビル、ホテル、ショッピングセンターや駐車場などの商業施設が建設される計画となっている。このプロジェクトに対しては社会的にも異議が唱えられ、政府は社会弱者に福祉と住宅を提供する責任を民間開発業者に押し付けているという批判の声も出ている。

低価格住宅以外にも、台北市政府は過去に多少の賃貸型国民住宅を建設している。これらの国民住宅の対象は一般市民とされた。台北市民のうち、自宅を保有しておらず、低所

得水準に該当する収入しか得ていない家庭（例えば、2010年の標準は一家の年収が87万台湾ドル以下）、或いは一人当たりの平均年収が毎月台北市の最近一年の平均消費支出の80%に達していない家族は国民住宅の申し込みをすることが可能であり、その家賃は市価の半分程度とされている。しかしながら、市が保有して  
賃貸型国民住宅は僅か3,833戸に過ぎず、需要全体には遠く及んでいない。新聞報道によると、2010年4月現在、全台北市で賃貸型国民住宅の空家は僅か59戸しかないにもかか

わらず、賃貸希望者は6,034人にも上っている。ある社会弱者の家庭は賃貸型国民住宅の順番待ちをしているが、すでに「十年待っても順番が来ない」状況である<sup>3</sup>。財団法人国土規劃及不動産資訊中心(2010)の調査によると、台北市の住宅総供給量のうち、市民に対して提供される一般賃貸型国民住宅、低価格住宅及び一時住宅の三種類の賃貸型国民住宅が占める割合は僅か0.6%(5,771戸)に過ぎない(表)。

表 台北市における公営賃貸住宅の状況

タイプ	供給状況	一般的な 大きさ	管理費 (月額)	家賃 (月額)	管理機関	関係法規
一般賃貸型 国民住宅	23箇所 3,833戸	20~45坪	300~1300 台湾ドル	180~500元 /坪	都市發展局	臺北市政府國民住宅 出租及管理要點
低価格住宅	4箇所 1,544戸	8~14坪	100~400台 湾ドル	免除	社會局	臺北市平價住宅分配 及管理辦法
一時住宅	2箇所 394戸	22坪	約 10,000~15,000 台湾ド ル(管理費・家賃を含む)		都市發展局	臺北市中繼國宅短期 出租方案作業規定

資料出所:財團法人国土規劃及不動産資訊中心(2010)

<sup>3</sup> 「北市6千無殼族, 排隊等59戸國宅」(潘欣彤/台北報導)、『中國時報』2010年4月22日。



### 3-3. 転売された国民住宅の豪邸化

ある研究によると、過去の国民住宅の転売可能化政策の結果、国民住宅の購入は政府から二三百万台湾ドルの補助を受け取るのと同じだけの利益をもたらしたため(林祖嘉、1996)、世間で言われているように「国民住宅の購入資格を得れば宝くじに当たったのと同じ」という現象が生じている。戦後初期の国民住宅が高級住宅に変貌してしまったもっとも有名な例は、台湾大学の程近く、大安森林公園の傍にある「大安國民住宅」であろう(図二)。この国民住宅はもともと低層建築の連なる眷村だったが、1984年に有名建築家が設計したポストモダン様式の新しい住宅に生まれ変わるや否や、たちまち都市エリート層の住宅地に変容してしまったのである。近年、土地柄のよさや公共施設に恵まれた都心部の国民住宅の価格上昇には目を見張るものがある。2006年以降、台湾の三大都市圏(台北、高雄、台中の都市圏)の国民住宅の価格上昇率は平均で20%から110%にまで達している。例えば、台北市の「基河國民住宅二期」は本来、付近を流れる基隆河の治水工事に伴う住民への補償を目的として建てられたのであるが、今では「国民住宅の中の豪邸」に変貌してしまい、一戸47坪の住宅が2,200万台湾ドルの高値を付けている。過去四年間の上昇率は実に109%にも達し、台湾全土でもっとも価格上昇の激しい国民住宅になっている<sup>4</sup>。それ以外の例として、眷村の建て替えによって生まれた台北市忠孝東路三段の「正義國民住宅」が挙げられよう。同住宅は1,545坪の広さを占め、MRT(地下鉄)の駅や台北市の主要な商業施設である「そごう百貨

<sup>4</sup> 「北市房價漲、國宅喊出豪宅行情」(蔡惠芳／台北報導)、『工商時報』2010年4月22日。

店」に隣接している。再開発により、この土地には38階建てと40階建ての二棟の高層住宅が建つ予定であり、完成後の不動産価格の合計は230億台湾ドルに達すると見込まれている。正義國民住宅の早期建て替えを促進し、完成後には「都市更新條例」(都市再開発条例)による再開発の成功例とすることで国民住宅再開発のブームが巻き起こり、既存の中古の国民住宅の取引価格が上昇すると期待されている。<sup>5</sup>

これらの例は、国民住宅の転売可能化政策が住宅の商品化のみならず都心部の豪邸に対する投機の風潮を助長してきたことを示している。本来、住宅市場を抑制する役を演じるはずの国民住宅が、ここではまったく別の役割を果たすまでに変質してしまったのである。

#### 図二:「大安國民住宅」の現況

前方は大安森林公園、後方は台北101ビル。



(資料出所:筆者撮影)

### 4. 住宅価格高騰と直近の住宅危機

2010年の統計によると、台湾における所得上位層5%と所得下位層5%の貧富の差は、十年前には32倍だったものが66倍にまで拡

<sup>5</sup> 「正義大樓都更、邀SOGO進駐」(梁任瑋／台北報導)、『經濟日報』2010年2月2日。

大している<sup>6</sup>。対照的に、同年政府は台湾の住宅保有率が 88%に達したことを伝えている。この数値を見る限り、住宅問題はそれほど深刻ではないと外界に受け止められることが多い。しかし、住宅問題の専門家、華昌宜によると、この統計の定義自体がそもそも誤っており、100 戸のうち 30 戸は自宅を保有しておらず、残りの 70 戸で 88 戸分の住宅を保有しているのが政府の公開している「住宅保有率」88%の実態である。住宅を保有していない 30 戸のうち三分の一は極端な社会弱者であると見られ、もはや住宅購入の望みを捨てているが、残りの三分の二は住宅購入の望みを繋ぎつつも、あまりの高値に絶望に突き落とされている階層であり、その不満と怒りはもつとも激しい。反対に、二戸或いはそれ以上の住宅を保有している上位層の 10 戸は、住宅価格高騰による資産価値増加の受益者となっている<sup>7</sup>。注意を要するのは、すでに自宅を保有している人々のうち、その大多数は同様に住宅価格の高騰による恩恵を受けつつも、同時に高額な住宅ローンを抱えて「屋奴」と呼ばれる状態に陥ってしまっている。台北市の住宅の実質価格はこの五年以内の期間に 73%もの急速な上昇が見られたものの、同時期の同市内の平均所得の上昇幅は僅か 1.2%に止まっているため、不動産市場はすでに深刻なバブル状態に突入している(張金鏢・陳明吉・楊智元、2010)。

現在の台北都市圏における住宅価格の超高止まりは、すでに住宅危機と言ってよい状況である。2009 年に発表された「平均年間所得に対する平均住宅価格の比率」(price and income ratio)の数値によると台北市は 9.06、

<sup>6</sup> 行政院主計處 2010 年 8 月資料による。

<sup>7</sup> 華昌宜「掲開高住宅自有率の真相」、『中國時報』2010 年 4 月 7 日。

台北県は 7.22 だったが、2010 年には台北市は 11.5 へと更に上昇している。これは、台北市の市民は 11 年半の間、飲まず食わずで辛抱した結果、ようやく 30 坪の中古物件を手に入れられることを意味している。なお、高雄市における同数値は 3.3 であることから、台北市では不動産への投機が白熱している様を知ることができよう<sup>8</sup>。その一方で、台湾全国の空家率は 20%に達しているが、台北市では 15%となっている<sup>9</sup>。このことから、住宅価格は不動産市場における需給関係によってのみ決められるというよりは、投機によって大きく歪められていると考えられる。メディアの調査によると、住宅価格の高騰はすでに政府の施策に対する市民の不満のうち首位を占めており、多くの人々は政府が何らかの方法で住宅価格の高騰を抑制すべきだと考えている。また多くの学者は、課税による不動産への投機抑制のほか、政府による賃貸住宅市場の拡大が住宅価格の問題を解決する道であると指摘している。

## 5. 住宅運動の再現と新たな論点としての「社会住宅」

1989 年、住宅価格が急速に高騰する中、その被害を蒙り「無殼蝸牛」(宿無しカタツムリ)になったと自称する台北市民が集結し、学者や学生たちと共同で「無住屋團結組織」を結成して都市住民による住宅運動を発動した。政府に対して不動産市場への介入を要求して二万人近い市民を動員、当時地価のもつとも高かった忠孝東路で夜通し抗議を続けた。しかしな

<sup>8</sup> 「北市房價所得比、飆至 11.5 不吃不喝 11 年半才買得起屋，高市 3.3 倍相對幸福」(柯珮寧・蔡孟好／台北報導)、『蘋果日報』2010 年 8 月 24 日。

<sup>9</sup> 張金鏢「NO! 出租才能遏炒作」、『工商時報』2010 年 9 月 26 日。

がら、当時の政府の対応は住宅購入ローンへの補助を拡大する政策に始終しており、この運動によって提起された租税の公平性や土地利用の問題については一貫して黙殺された。最近二年来の台北都市圏の住宅危機により、1989年の「無殼蝸牛運動」が再現しつつある。当時の「無殼蝸牛運動」を組織した「崔媽媽基金會」や「都市改革組織」(OURs)などのNPO組織が住宅問題に対して積極路線を採り始め、2010年初頭に台湾の社会福祉団体を取り纏めて「社會住宅推動聯盟」を設立、共同で「社會住宅」(social housing)政策を推進している。加盟している福祉団体として、「臺灣少年權益與福利促進聯盟」、「伊甸社會福利基金會」、「老人福利推動聯盟」、「社區居住聯盟」、「勵馨社會福利事業基金會」等、身体障害者、家庭内暴力の被害者、老人、若年者など社会弱者の権利保護を主な訴えとする組織が名を連ねている。彼らは立法院(国会)に対して「住宅法」の早期制定を求める一方、台北市でも「住宅法自治條例」の制定を後押ししている。半年にわたる組織的動員や遊説の結果、2010年末の五大都市首長選挙では社会住宅が次第に重要な論点として取り上げられるようになったのである。

「社會住宅推動聯盟」は、社会住宅は社会福祉のための公共投資と考えられるべきであり、政府がその建設を主導及び促進する責任を負い、採算性や収支均衡、民間投資の可否を主たる判断基準にすべきではないと主張している。同時に、政府は市場外での救済を主な役割とし、住宅市場から排除された経済的・社会的弱者に対して具体的かつ直接の住宅補助を提供すべきだとも述べている。同聯盟はまた、現行の賃貸型国民住宅の対象者や居住期間延長に関する規定は合理性に欠いて

おり、社会弱者の居住する権利を保障することができていないと指摘している。したがって、同聯盟の主張する社会住宅では、居住対象者の認定、家賃水準、居住期間延長などについて合理的な標準を確立することに重点が置かれている。社会住宅の建設について、権限や業務の集中化を防ぎ、既存の社会福祉体系との連携を図るため、第三の団体を設立することで恒久的な運営方式を確立し、現状における高倍率の抽選と管理不備の問題の解決が期待されている。用地の確保について、同聯盟は国有地の売却を停止し、「公有非公用地」を優先して社会住宅建設のために運用することを全面的に検討するべきだと提言している。また、学校や市場など公共施設の用地の部分的な調整、或いは複合開発、再開発、土地用途変更など都市計画上の手法により生じたゆとりを社会住宅として還元することも考えられている<sup>10</sup>。

メディアや世論への呼びかけのほか、同聯盟の加盟者たちは積極的に議会や立法院での遊説を行ってきた。2010年9月までに、中央政府と地方政府が相次いで社会住宅に対する方針を表明している。中央政府が提示している「合宜住宅政策」は、台北県(新北市)に用地を確保した上で若年者への供給を目的とした住宅の建設を謳っている。しかしながら、この政策が発表されてから間もなく本来の用地面積では必要戸数を満たすことができないと明らかになり、政府は再度都心から離れた郊外の地を建設予定地として選択することになってしまった。同時に、財政部国有財産局の国有地売却の入札のうち、台北市の三つの物件

<sup>10</sup> 「社會住宅推動聯盟」ホームページの「社會住宅説帖」による。

(<http://socialhousingtw.blogspot.com/>)

計 3,265 坪の土地に対して初めて五十年の地上権を設定する方式を採用し、民間投資によって学生宿舎や高齢者住宅を建設した上で、その家賃を市価の八割に抑えることが中央政府により発表された。11 月末の五大都市首長選挙を三週間後に控えた時期、社会住宅のテーマに直面せざるを得なくなった馬英九総統と台北市長現職候補の郝龍斌によって変化球が放たれた。台北市政府は、市中心部に現在国防部が所有している俗称「小帝寶」（隣接する「帝寶」という高級マンションは台北市でもっとも高価な豪邸であるため、このように呼ばれている）の用地を将来的に社会住宅建築のために用いることを公表し、社会住宅の設置を促進し、社会住宅の「宝くじ」化に反対する姿勢を明確に示した<sup>11</sup>。選挙前一週間になると、台北市と台北県（新北市）の公用地のうち、将来的に二箇所の眷村を含めた五箇所で 1,600 戸から 1,800 戸の社会住宅を建築する計画が内政部より発表された。政府はまた、長期的な方策については協議中であるとしている<sup>12</sup>。

しかしながら、これらの政策は様々な問題を抱えている。まずは、住宅供給量が極めて少ないことが挙げられる。また、もっとも優先すべき対象は、一体どのような人々なのだろうか？ 市政府の言うように若年層と高齢者なのだろうか？ それに対して民間団体や学者たちは、目下、社会弱者や中・低所得者層のための社会住宅を優先すべきであると考えている。その

<sup>11</sup> 「小帝寶玩真的！ 郝龍斌：反對社會住宅『標籤化』」（林修卉／台北報導）、『今日新聞網』2010 年 10 月 26 日。

（<http://www.nownews.com/2010/10/26/11490-2658396.htm>）

<sup>12</sup> 「社會住宅擇定雙北市五處興建」（李順德・何醒邦／台北報導）、『聯合報』2010 年 11 月 15 日。

ほか、台北市中心の「小帝寶」や MRT（地下鉄）駅の複合開発プロジェクトなど地価高騰地区における社会住宅建設に対して、多くの人々は不動産価格と市場のメカニズムに基づいて疑問を呈し、このような方法は却って資源の浪費であると考え、むしろ市政府はこれらの高価な住宅を売却してしまい、その売却益を社会住宅基金として総合的に運用するべきであり、直接的に社会住宅を建設する土地の提供に関わるべきではないと主張している。その一方で、内政部により発表された五箇所の社会住宅建設予定地では一部の地元の里長（台湾でもっとも小さな行政単位である「里」の首長）による反発が起こり、自分たちのコミュニティの近くに社会住宅を建設するのは、土地柄のよい場所をあたかも「犬の糞のように扱う」ようだと批判している<sup>13</sup>。但し、このような批判に対しては「誰が都市に住むことができるのか」という問題が提起され、社会弱者の存在を核心とした都市空間の権利についての議論が沸き起こっている<sup>14</sup>。

社会住宅という論点は、概念の上では台湾政府と台湾社会に対して住宅への居住を社会的人権と認めることができるかどうかという挑戦を突き付けている。また制度の上では、政府内部ではすでに放棄されて久しい国民住宅関連機構の復活と再生を図る必要がある一方、政府と民間との間に新たな協力方式を確立することで公共住宅建設及び管理上起こりうる「政府の失敗」を防ぐ必要がある。政府や民間の関連団体にとって、これは一種の体質変革であると言える。すでに最初の一步は踏み出した。

<sup>13</sup> 「『黄金當狗屎用』空總居民反對小帝寶」（石文南／臺北報導）、『中時電子報』2010 年 10 月 25 日。

<sup>14</sup> 「國有地首標地上權」（蔡蕙芳／臺北報導）、『工商時報』2010 年 9 月 30 日。

だが、今しばらく議論と政策の試行錯誤を繰り返した上で、初めて具体的な成果を目にすることができるだろう。長年にわたり台湾社会に累積された公共住宅の赤字解消は、ここから始まることになるのである。

與住宅市場：臺灣國宅政策的演變』、『地理學報』第五十九期、pp.105-131。

陳東升(1995)『金權城市：地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析』。臺北：巨流。

### 参考文献

Castells, M., Goh, L. and Kwok, R. Y. W. (1990) *The Shek Kip Mei Syndrome: Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore*, London: Pion.

Gold, B. Thomas (1986) *Dependent Development in Taiwan*. Ann Arbor, Mich. : University Microfilms International.

王振寰(1996)『誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構』。臺北：巨流。

臺大土木研究所(1988)『台灣的住宅政策：「國民住宅計畫」之社會學分析』。臺北：國立台灣大學土木工程研究所都市計劃研究室。

林祖嘉(1996)『我國現有住宅資源補貼整合與運用之研究』。臺北：經建會都市及住宅發展處。

國土規劃及不動產資訊中心(2010)『臺北市青年出租住宅公司合作策略規劃案期中報告』。臺北：財團法人國土規劃及不動產資訊中心。

張世典(1981)『臺灣地區國民住宅規劃設計之研究』。臺北：行政院研考會。

張金鵬・陳明吉・楊智元(2010)『臺北市房價泡沫之再驗』。臺北：政治大學臺灣房地產研究中心。

許坤榮(1987)『臺北邊緣地區住宅市場之社會學分析』。臺北：國立臺灣大學建築與城鄉研究所修士論文。

陳怡伶・黎德星(2010)「新自由主義化、國家

## ホームレス自立支援を利用した 脱ホームレスの実践とユニークな インナーシティ再生の試み

水内俊雄  
(大阪市立都市研究プラザ)

### 1. 2000年代のホームレス支援施策の効果

90年代後半から大都市において、公園や高架道路下、河川敷などにテント生活者が急激に増えたことをきっかけに、2002年にホームレス自立支援法が制定された。就労復帰を支援するホームレス自立支援センターや、公園などでのテント生活者に対するシェルター設置などの施策を通じて、急速にこうした公共空間を占有するホームレスの姿は消えて行った。東京では、自立支援センターも設置されたが、ハウジングファースト政策ということで、公園などの野宿生活者に対して、家賃扶助をおこなうことによって、地域でのアパート生活を促す政策によっても、上記のホームレスの数は激減した。

ホームレス自立支援センターでは、退所者の3割ほどが就労復帰し、一般の労働市場に復帰した。そして65歳以上の高齢の元テント生活者は、生活保護を受給することで、地域での生活をとりもどした。首都圏では、生活保護を受給した人々の地域での生活の実例として、中間施設としての「宿泊所」を利用することが多く、関西圏ではアパートでの生活が中心となる、といった違いは生じた。もちろん、生活保護を受けた生活に失敗する人や、再びホームレス状態に陥る人もいた。

### 2. 新たなホームレスの人々の出現とリーマンショック

2000年代中ごろから、長期の野宿生活経験

はないが、一時的に住居喪失をした形で、ホームレス状態になる、若年のホームレスの人々が増え始めた。ネットカフェ難民がその最たるホームレス状態として新たにホームレスの一員に加わったのである。ここで、ホームレス自立支援法とは別枠で、相談窓口や就労・生活支援、住宅支援などの生活保護を使わない支援メニューが用意されることになった。これを第2のセーフティーネットとして政策的に位置づけられた。実際に整備されたのは、東京、大阪、名古屋市などの大都市が中心であり、部分的な成果をあげるにとどまっている。

しかし2008年秋のリーマンショックの影響はきわめて深刻であった。製造業への派遣労働者が一挙に失職し、退寮した住居喪失者がいっきょに都市に集まった。2008年暮れの民間団体主導の、「派遣村」という街頭での相談付きシェルター村の東京での出現は、社会の注目を集め、2009年以降、地方都市にも一挙にこうした街頭相談が広まった。そして多くの若年、中年の失職者は、街頭相談を受けて生活保護を受給し、ハウジングを確保するというルートを、法曹界の専門家の支援を中心に獲得するに至った。この支援においてもホームレス自立支援法はほとんど使われず、生活保護がこうした若年化するホームレスの人々に、大きく受給の門戸を開いたと言える。

リーマンショックの後、2009年以降、大都市のみならず地方都市でも、生活保護者は大きく増加し、余裕のある低家賃不動産市場はこうしたホームレスの人々を受け入れることになっ

た。ホームレス状況の人が、生活保護をつかって、地域のアパートに住み始める大きな流れが初めて生まれた。その過程で、敷金や家賃差額などで生活保護から適正でない利益を得る「貧困ビジネス」も社会の注目を浴びることになった。

### 3. 広義化するホームレスに対する新たな施策の必要性

もちろん、こうした流れはホームレス支援運動が存在するところで、ホームレスの人々の地域生活移行が可能になったのであり、存在しないところでは、依然脱ホームレスへの移行は、依然厳しい状況にある。また地域生活移行を勝ち取った人々も、障がいや依存症をかかえていたり、生活自立に困難をきたす事例が多いこともわかってきた。くわえて刑務所などを出所した行き場のない刑余者も、ホームレスとして認知され、法務省も、地域生活に定着できる支援のセンターを2009年から提供するに至った。まさしくホームレス状況は広義化してきたのである。

政策的には、ホームレス問題をカバーする唯一の法律であるホームレス自立支援法が2012年7月で10年の期限を迎える。当初の政策の対象者であった野宿生活者の数は半分以下となり、一方で住居喪失者が急増した、可視化されたといえる。しかし法律そのものは、前者を対象として考えられていたため、広義のホームレスをカバーする支援の政策体系を新たに構築する必要性が出てきた。政権の自民党から民主党への交代で、社会のセイフティネットへの対応への関心は高まったが、ホームレス自立支援法に関する国会議員の関心は、野宿生活者の自立支援への法律だったという

こともあり、高くないままである。むしろ、ホームレス自立支援を悪用した貧困ビジネスの規制に関心が高かったといえよう。

### 4. 全国組織のホームレス支援 NPO の登場

筆者らは、2006年に、民主党の国会議員の資金バックアップを受け、脱ホームレスの人々の地域でのアパート生活の実態調査を全国規模で行った。この調査をきっかけに、全国ホームレス支援団体をひとつの NPO として結成する動きが生まれ、2008年に NPO ホームレス全国支援ネットワークが設立された。筆者はこの NPO の理事をつとめるが、ポストホームレス自立支援法に対する政策提言が、この NPO のひとつの使命となった。こうした政策提言をおこなう活動をはじめるといった背景は、次のとおりである。

60 を超える構成団体の中心メンバーとなる団体は、1990年代から炊き出し活動や日雇労働者の集中する寄せ場で活動してきた、あるいはそうした活動に各地から参加してきた人々から成り立っていた。こうした団体の多くは、2000年代になって NPO になるとともに、生活保護を利用した地域でのアパート生活支援に取り組みはじめた。同時に地域での生活移行の前段階としての、支援付き住宅の運営＝中間施設の運営を始め、一部それが「宿泊所」としても運営されるに至った。生活保護を使いながらも、NPO 名義の住宅運営を始めるという、ホームレス支援における事業化の先駆者集団ともなった。また事業化が NPO 化を促していったともいえた。

この事業化の最大の欠陥は、大部分の利用者が生活保護費を利用料として NPO に支払う点にあった。この利用料から NPO は人件費や

支援費用を捻出することになったが、こうした支援に対し、本来であれば、他法・他施策に準拠した支援の対価が政策的に用意されてしかなるべきである。しかしながらそうした施策がないために、支援をおこなう対価として、本来であれば利用者の意志で自由に使える生活保護費の3分の2から4分の3ほどを、契約を通じてNPOが家賃や利用料として徴収せざるを得ないことになったのである。ポストホームレス自立支援法の政策提言の中心の柱に、支援住宅＝中間施設における利用者への支援の経費、退所後のアフターケアの経費の要求、および支援の人材を育成する仕組みづくりを据えることになったのは、当然の成り行きであった。

#### 5. 厚労省委託の全国調査を企画、実行

2010年の流行語ナンバーワンとして、「無縁社会」ということばが選ばれ、孤立や孤独、社会的包摂という現象が、社会ではじめて注目されるようになった。短期的な政策として、民主党政権は、内閣府や、厚労省、国土交通省などと連携しながら、絆再生事業、パーソナルサポート事業、新しい公共の創出や、求職者支援法にいたるまで、いろいろな政策メニューを提案しはじめた。

こうしたいくつかの流れに対し、事業系NPOであるという特質から、ケアとハウジングをセットにした、広義のホームレスの人々への体系的な政策メニューの提案が、ポストホームレス自立支援法の基盤づくりになると考えている。厚労省の担当部局は、社会・援護局の地域福祉課であり、広義のホームレス化はわかりつつも、実態や支援の現状について、可視化し、政策立案したいという要望があった。こうした要望と

本NPOの要求とが合致し、厚労省からの調査の委託を受けることになった。2010年度後半において、全国のNPO(本NPO構成団体以外も含め)が行っているさまざまな支援の実態を個別ケースから明らかにし、また支援を受けている人々が、どのような広義のホームレス状況を反映しているのかを明らかにする調査をおこなった。

#### 6. ポストホームレス支援法の仕組みづくり

この調査の大きな柱は、現場での支援の実態における先行事例を参照しながら、いかに今後の政策の仕組みづくり、事業施策として提案してゆくかにある。

(1)セーフティーネットからもれているあるいはアクセスできないホームレス状態への人々へのアウトリーチ機能を重視していることにある。対象者とのファーストコンタクトが、街頭相談や、巡回相談、炊き出しや、他機関から相談、依頼などで実現され、支援開始以降、対象となる人のアセスメントが機能しはじめることになる。

(2)その次に、受け皿としてのさまざまなタイプのハウジングの提供が不可欠であることが判明した。通所型の居場所、短期のシェルター、中期の宿泊所中間施設、中長期の社会福祉施設型中間施設、終の棲家的な中間施設などに分けられる。また一つの建物に収まる場合と、分散した住宅の連携する形も存在する。(1)の機能は、こうしたハウジングを利用して、発揮される場合もあるし、ワンストップ型の支援が構築しやすいので、とくに通所型の居場所や、短期のシェルターは、こうしたアセスメント機能を有すべきである。

(3)ケア／支援については、(a)就職支援や就労訓練支援、参加型就労支援、(b)医療、保健や介護に関する支援、(c)家政支援、(d)



生活スキルを育成する支援、などが基礎となる。主に(2)の段階においてこうしたケア／支援は提供されるが、(2)のハウジングを獲得する以前の、アウトリーチ型の街頭相談支援や、(2)のハウジングを通過後の、地域での一人住まいを支援する、アフターケア支援などがさらに加わる。

(4)就労での自立については、ホームレス自立支援法では、正規労働市場への復帰という制度設計がなされていた。しかし、働きたいという人々の希望が、正規労働市場での雇用ニーズとは合致せず、半福祉半就労的な、社会的就労の市場で、こうした希望を受け止める必要がある。民間の市場原理では必ずしもを運営できない、公的セクターによるサービス産業の開放が求められる。そしてこうした産業で就労継続が可能な、就労および生活支援も必要とされる。

(5)そしてこうした支援を実践する、プロフェッショナルな人材の育成プログラムも必要となってくる。既存の職業紹介や社会福祉、住宅提供サービスでもない、住宅査察でもない、ケースワーカーの仕事の枠を大きく飛び越えた、居住・福祉・就労のマネジメントと対象者のライフプランニングが、強く求められている。実験的に、パーソナルサポート制度が導入され、さまざまな専門職能を持った人が、それぞれにパーソナルサポートの試行実験を行っている。こうした職能を、広義のホームレス支援で制度化／資格化していく必要がある。

大都市のみならず多くの地方都市においても、こうした支援の体系が生まれてきた。基本はマンツーマンの支援となっているが、東京の墨田区、台東区、川崎の川崎区や、横浜の中区、名古屋の中村区、大阪の西成区などは、こうした脱ホームレスの人々が多く住むエリアでは、地域でのトータルな支援が広がりつつあ

る。

## 7. インナーシティ再生における新たなセイフティネットの役割

都市の空間構造との関係からすると、(2)のハウジングは、低家賃住宅の多いインナーシティ地帯に多く立地し、そうした住宅を利用する脱ホームレスの人々は、都市のインナーシティに多く住むことになる。寄せ場を有する大都市においては、寄せ場そのものがインナーシティの代表的な構成地域であり、その周辺も低家賃住宅地帯となる。古くから開発された旧市街地でもあるために、一定の都市基盤インフラや、社会資源の量は少なくはない。しかし居住環境も良好とはいえないために、民間不動産市場からは見放されがちであり、人口は減少し、空きの住宅ストックも多く抱えていることになる。

日本の都市で、こうしたインナーシティでの面的に広がった再開発の需要はほとんどなく、個別の家屋の更新に待つしかない状況である。たいへん新しい動きであるが、上記のエリアでは、相対的には多額の生活保護費、特にその中の住宅扶助費を利用して、脱ホームレスの人々を顧客とした不動産市場が生まれつつある。そして、ホームレス支援の実践がこうした不動産市場をバックアップすることにより、孤立しがちな居住者への居住支援が、人々の穏やかな生活を保障することになる。こうした実践が生まれつつあり、支援の人材、プロフェッショナルも育つ芽が見えてきた。インナーシティにおける特に社会的条件不利地域の更生を生み出す、もうひとつの地域の再生、都市の再生のユニークな試みとなっている。

## 8. 包摂型都市のあり方

都市の形、あり方を予測する議論ともつながってこよう。施設にそれほど依存せずに、生活保護法や、ポストホームレス自立支援法による新たなセイフティーネットの活用を前提とした、社会的条件不利な地域における日本型都市の再生と考えることもできる。その再生のカギは、社会的就労の導入と、ケア付きハウジングの供給、およびそれを支える人材と、その人材による継続的な寄り添い支援である。日本の特徴として、社会的ファンドがたいへん少ない反面、公的セクターが動かせる社会的ファンド

は比較的潤沢にある。したがって、そこから生まれる市場原理には乗らないような社会的就労を提供できること。また生活保護費が、低家賃であるが、住宅での一人住まいを可能とする額が支給されていること。しかし生活困難や就労困難な人々の寄り添い支援が可能であれば、そこそこのハウジングが供給され、低家賃住宅地域の、市街地更新が進むことが予想される。包摂型の都市再生の取り組みとして、大都市のいくつかの地域で試行実験をしてゆくことになる。

## 日本の低所得層に対する 住宅政策の貧困

全泓奎

大阪市立大学都市研究プラザ准教授

### 1. はじめに

2008 年末のリーマンショックによる国際的な金融危機の余波を受け、昨今も経済情勢の暗雲が続く。行政報告書ではホームレスの人々の数が減っているとされる中、生活保護を受けて畳の上に上がった高齢単身層が無縁仏として葬られるなど社会的孤立が目立つ。社会の受け皿が十分に機能していない中、たまゆら事件のように、社会の関心や人目の届かない所で不当に生を終えていく人々の問題も浮き彫りになっている。長い間経済情勢が改善されない中、雇用不安に喘ぐ若年層にしわ寄せがきてネットカフェ難民と化したり、悪徳な貧困ビジネスに追い込まれる問題も指摘される。これらは全て居住政策の貧困を語る指標なのである。

### 2. 経済政策に従属したフロー重視型住宅政策

戦後日本の住宅政策は、フロー重視の政策で一貫してきた。公庫・公営・公団の三層制による、はしご型住宅政策が成立したが、基本は持ち家支援を重視していた。そして、経済政策に従属され、最も住宅政策の恩恵を必要とする低所得層は残余的な扱いに留まった。現在も公営住宅の割合は 4.7%に過ぎず、その中には最低居住水準を満たさない「住宅貧困」も目立つ。風呂もなく寒い冬でも冷たい水しか使えない公営住宅は、「劣等処遇」の住宅政策の代名詞と言えよう。一般住宅ストックの中でも

最低居住水準未満世帯が、全世帯の 4.2%、約 195 万世帯いる。戦後のフロー型住宅政策を制度的に支えてきた住宅建設計画法は住生活基本法と様変わりしたが、住宅基本法には至らなかったのは、居住政策に社会政策、居住福祉政策という視点が欠落したためである。

### 3. 社会的排除を生み出す居住の貧困

昨今の全世界的な金融危機による雇用不安の下、居住不安と住まいの格差が広がっている。居住費負担は、持ち家(12.8%)に比べ民営借家が高負担(14.2%)で、しかも公営借家(9.3%)との不公平が際立つ。

一方第一のセイフティネット(生活保護)が家賃上昇を促す現象を起している。大阪では生活保護の住宅扶助費の上限額 2 万 4 千円に合わせて、生活保護者の流入が近年増えつつある西成区北西部の福祉住宅の家賃が上昇している。それを目当てに一軒家を軒割にした劣悪な住環境が拡散する。

厳しい経済情勢の中で「第二のセイフティネット」と称される新たな施策が登場し、雇用促進住宅の活用、6か月の家賃補助が打ち出された。限定的だが、これまでの供給者補助方式に一貫してきた住宅政策から一転したことは、今後居住福祉施策の多元化という意味で期待できるが、やはり就労誘導型住宅政策の性格が濃い。

東京都では、ホームレスの人々に対し新型自立支援システムを用意し、その中で「新型自立支援住宅」が打ち出されたが、同じく就労に従属され、しかも 6 ヶ月しか住めない。

一方、高齢化が進む中、バリアフリー化は依然として進まない。人口は 2005 年に減少に転じ、当面は世帯分離により世帯数は増え続け

るが、それも 2020 年を頂点に減少することが予想される。しかし、手すり、段差、車いす通行の全てに対応したストックは、持ち家で 7.3%、借家で 2.6%と、特に借家の住環境の問題が深刻である。

4. 希望はあるのか:居住福祉こそ、福祉の根幹である。

以上で取り上げた全ての問題に通底するのは、居住福祉こそ福祉の根幹であるという点である。国の財政基盤が危ぶまれ、依然として住宅政策は経済回生の処方箋としかみなされない中、自治体と民間の動きは目覚ましい。東京都では、いわゆるハウジングファーストといわれる、住宅を第一に考え、生活や就労サポートを兼ね備えた「ホームレス地域生活移行支援事業」が展開された。民間NPOのふるさとの会では、新しい「支援付き住宅」の事業化モデルに取り組み、既に都内に「ふるさと晃荘」を民間資本と合同で実現している。これは地域資本を活用することが、居住困窮層への居住支援はもちろん、地域への貢献にも繋がっている例である。大阪では、簡宿を活用した取り組みとして「サポータイドハウジング協議会」が注目されてきたが、昨今、西成発の新たな居住福祉資源として、「縁アパートメント」の取り組みも注目に値する。

『居住福祉研究』第 11 号「特集:東アジアの居住福祉政策」、日本居住福祉学会 掲載予定(2011 年 5 月刊行予定)

韓国の居住問題と居住福祉<sup>1</sup>政策

全泓奎(ジョン ホンギョ)

大阪市立大学都市研究プラザ准教授

南垣碩(ナム ウォンソク)

韓国土地住宅公社土地住宅研究院

主任研究員

1. はじめに

2003 年、おおよそ 30 年間に亘り韓国の住宅に関する基本法であった「住宅建設促進法」が全面改定され、居住福祉及び住宅管理に関する内容が加わり「住宅法」へと生まれ変わった。そのみならず、同年 7 月には政府組織が改編され、当時建設交通部(現在は国土海洋部)の中に「居住福祉課」が新設された。そのような変化は、住宅政策の主な目標が住宅の建設供給に留まらず、住宅と福祉との連携を通じた居住福祉の向上へと移り変わっていることを意味する象徴的な出来事と言えよう。本稿では、急速な経済社会的変化の中で、政

<sup>1</sup> 韓国語では「居住福祉」よりも「住居福祉」という言葉がよく使われる。しかし、住居福祉という言葉が居住福祉よりもはるかに狭い意味で用いられているということではない。同じ漢字圏ではありながらも漢字そのものに対するニュアンスの違いは多々あるように見られる。もちろん後述するように韓国においても居住問題のメインイシューは、住宅問題であり続けてきた。しかし、総世帯に対する住宅総数が 1.0 を超えるにつれ、居住問題への関心のベクトルは次第に住宅を超えた居住サービスにまで広がりつつある。そのような背景もあり、今になっては、住居福祉という言葉はそのすべてを含んだ広い概念として受け入れつつあるのが現状である。以上によりここでは、あえて住居福祉という表現を使わずに「居住福祉」という用語に統一することにしたい。

策対象としての居住貧困地域の形成と変容過程がどのような政策手法によって展開されてきたのかを論述する。その上で、現在でも居住問題の解決に向けた取り組みが必要とされている住宅困窮問題の一部を紹介し、政策としての居住福祉が本格化していく過程について述べることにする。居住福祉課が新設された当時に比べると、現在は政権も代わり政策の中心軸がさらに違う方向に動いているように見える。その中で、単に政策を補うだけではなく、独自の活動を繰り広げながら斬新な実践例を創り出している民間の居住福祉実践についても触れる。

2. 居住貧困地域の形成・変容と政策展開

一般的に途上国における居住貧困地域は、工業化・都市化による農村から都市への人口移入による都市貧困層の集住地域の形成がその背景にある。つまり、貧窮な農村からの「押し出し要因(push factor)」と都市の工業化による廉価な労働力の需要という「引っ張り要因(pull factor)」が相まって、都市へやってきた人々が市場からは適切な住宅を得られず、公有地や劣悪な居住地がインフォーマル居住地として形成されるのである(過剰都市化)。それは、先進工業国におけるスラム地域の形成とは異なり基本的な都市の基盤施設さえも整備されておらず、最も劣悪な状態で生活しているのである。それに比べアメリカなどで見られるスラムのような居住貧困地域は、以前は中・低所得層の人々が居住していたものの、次第に郊外地域へと移住し、そこに低所得層の住民や移民が住み着くこと(filtering)になった場合が多い。

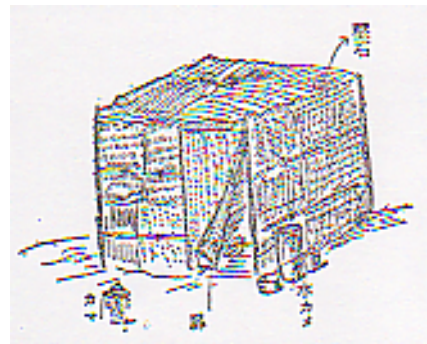
ソウルで初めて集団的な居住貧困地域の形

成が確認されたのは、日本の植民地時代に入ってからである。それ以前にも不法・低質住宅は存在していたものの、社会的な関心を集めるほどの集団的な形成を見たのは、1920年代からだと言われている。それは、「土幕村」<sup>2</sup>と呼ばれる集住形態で（<図1>参照）、都心周辺の山や鉄道脇、河原等で低質かつ過密な居住生活を送っていた（ソウル市政開発研究院、2001a）。

<図1> 土幕の類型



<sup>2</sup>植民地朝鮮時代の京城帝国大学衛生調査部が刊行している『土幕民の生活・衛生』（1942）では、土幕民に対し「朝鮮の他の都市細民と區別する唯一の相異點は、彼等土幕民が土地の不法占拠をなして居る事である。彼等は市内、郊外を問はず、堤防、河原、橋下、山林等遊閑地を、官有地、私有地の見境なく無斷に占居して、特有の極めて粗末な小屋を建て、日に月にその数を増し、遂には悲惨と混雑と不潔とを特色とする所謂土幕部落に迄發展するのを常とするのである。」と述べられている。また1940年末の京城府社会課の資料によると、公式的な土幕民の数は、16,344人、非公式的には36,000人と報告している。持続的な土幕民の増加で、京城府は郊外の弘濟町、敦岩町、阿峴町等に土幕収容地を設け、府内に散在する土幕民を収容したが、これは今日のダルドンネの原始的な形態となった（ソウル市政開発研究院・ソウル学研究所、2000：102-103）。



出所：京城帝国大学衛生調査部編（1942）

韓国における都市化は、1920年代から穏やかに展開し始め、今日的概念で「過剰都市化」、「都市インフォーマルセクター」のような状況が生まれていた（アジア経済研究所、1995；ソウル市政開発研究院、1996；2001a；ソウル市政開発研究院・ソウル学研究所：2000）。その後都市貧困層は、1950年代までの「板子村」（パンジャチョン、粗末な素材で建築された住居の集住地<写真1>参照）、60年代以降の「ダルドンネ」、「サンドンネ」とその存在形態が変わっていった。直訳すると「ダルドンネ」とは月のまち、「サンドンネ」とは、山のまちを意味する韓国語表現である。前者は月に最も近いということを、後者は高い丘陵地の斜面に林立して

いるということに喩えており、当時の代表的な都市貧困層の集住地を象徴している。ほとんどの場合は国公有地の割合が高く、それを不法占有していた。そのような都市貧困層の居住地は、1960年代に入り激増することになるが、その背景には経済成長を最高の目標として掲げた当時の共和党政権による工業化政策がある。特定の都市への集積利益を狙い、ソウル市を含めたいくつかの大都市に集中して行われた輸出志向型工業化政策の結果、都市と農村の格差はますます拡大し、逼迫した農村から都市へ大規模な人口流入をもたらした。その多くは「より良い生活に対する漠然とした期待と子供の教育のため、当てもなくソウルへと移住し、フォーマルな産業に編入することができず、インフォーマル部門の肉体労働に就業するか失業状態のままであった。そのため多くの人々は住宅を購入するほどの経済的能力を持たず、既存の低質住宅地か国公有地に不法建築物を建てて住み着くようになったのである」（「1970年市政概要」；ソウル市政開発研究院、1996より再引用）。不法建築物に対する当時の一切調査によると、1966年末現在、ソウルに136,650棟があり、1970年にはその間の持続的な除却にもかかわらず、187,554棟があったと集計されている（ソウル市政開発研究院、1996）。

<写真1>

1960年代の川沿いの不法居住地  
（＝板子（パンジャ）チップ（家）、清溪川、ソウル、1965年）



出所：ソウル市政開発研究院・ソウル学研究所  
（2000：205）

不法住宅の大きな形成を見た1960年代は、住宅政策が経済政策に従属していた時期でもあった。そのため住宅政策に大きな発展は見られず、住宅関連制度及び機関の設立という初期段階に留まっていた（河晟奎、2000）。その後、それらの不法住宅は、本格的な「都市再開発事業」の展開と共に、現在はほぼ全地域が高層マンションに入れ替わってしまった（<表1>参照）。その一方、都市再開発事業が本格的に推進された1980年代以降に形成され始めた、新規の不法住宅（通称「ビニルハウス村」）等新たな居住貧困地域が拡散しているのが現状である。それは、これまでの居住貧困地域に対する施策が、当該地域のハード面を中心とした商業的な再編を支援するような形で展開され、開発利益が居住者の手に届くようなものではなかったためである。またその頃から居住貧困地域は、既存の農村からの移入者ではなく、都市経済の再編及び社会構造的な問題によって生じた構造的な貧困者によって占められることになった（ベ・スンソク、2001）。

経済危機以前の居住貧困地域は、都市化による農村からの都市への移民者により形成された「原初的な形成期」を経て、「構造的な

形成期」へと展開してきたのである。

<表1> ソウルの人口、住宅及び経済成長(1935-2000)

年度	人口	世帯	住宅	無許可住宅	1人当り国民総所得(\$)
1935* <sup>1</sup>	636,955	131,239	101,767	3,576* <sup>2</sup>	—
1950	1,693,224	318,673	—	—	67
1960	2,445,402	446,874	275,436	40,000	79
1970	5,433,198	1,096,871	607,379	200,000	249
1980	8,364,379	1,849,324	968,133	—	1,598
1990	10,612,577	2,820,292	1,430,981	94,974	5,886
1995	10,595,943	3,448,124	1,688,111	73,500	10,823
2000	10,373,234	3,540,492	1,916,537	51,780	9,770

資料:ソウル統計年報(<http://www.metro.seoul.kr/kor2000/main/index.html>)、人口住宅総調査統計 DB(KOSIS、<http://kosis.nso.go.kr/>) (統計庁)より再構成

\*<sup>1</sup>:ソウル特別市史編纂委員会(1981:1177)

\*<sup>2</sup>:京城帝国大学衛生調査部編(1942:62)、土幕の戸数に関する集計である。

上記で概括した戦後50年間は、韓国における近代的な都市貧民や居住貧困地域が形成された時期であり、貧困当事者と国家権力・民間資本間の葛藤と妥協の過程でもあった。1987年の民主化運動に始まる社会の一大激変期の中では、居住の権利の実現に向けた貧困当事者の権利要求活動による市民的・政治的権利の向上も見られた。一方1989年に発表された住宅200万戸供給計画の中で、韓国初の社会住宅として永久賃貸住宅が供給された。その後、再開発事業(合同再開発事業)による立ち退きを迫られる居住者にも公共賃貸住宅が供給されるなど居住貧困層のための新たな社会的制度が導入されることになったことは画期的な出

来事として大いに評価すべきである。しかし、それにもかかわらず、住宅再開発事業による再居住率は低い水準に留まっており、その後実施された住環境改善事業においても実質的な低所得層の居住水準の向上は見られていない。それは、これまでの事業が住環境の整備というハード面に偏った対応に留まっており、当該地域に居住している居住貧困層の社会経済的なニーズには柔軟に対応してこなかったためである。

下表は、居住貧困層を取り巻く社会経済的な背景とそれに対する政策対応、そして居住貧困地域とその居住者の変容過程をまとめたものである。



＜表2＞ 居住貧困層(地域)の変容と政策対応

年代	社会経済的特徴	住宅政策	居住貧困の特徴
1950年代: 絶対的貧困状況の持続とスクォッター居住地の黙認・放置	・絶対貧困 ・低い都市化率		・都心にバラック
1960年代: スクォッター居住地に対する国家介入の本格化	・経済開発計画開始 ・本格的な離村向都	・大韓住宅公社設立(1962) ・「公営住宅法」(1963) ・大韓住宅銀行設立(1969)	・都心バラックの高密度化と拡散
1970年代: スクォッター居住地の高密度化と改良政策	・本格的な経済成長 ・急激な都市化(ソウル集中) ・権威主義的政府	・「住宅建設促進法」(1972) ・住宅供給に関する規則(1978)	・バラックの郊外への分散及び再配置 ・再配置された地域を中心に高密度化
1980年代: 商業主義的な再開発政策と公共賃貸住宅の供給	・安定的な経済成長 ・民主化要求の噴出 ・首都圏への集中化	・国民住宅基金(1981) ・分譲価額上限制限の再導入(1982) ・「賃貸住宅建設促進法」(1984) ・分譲価額連動制(1989) ・200万戸住宅建設計画及び首都圏における新都市建設(1989) ・「都市低所得住民の住居環境改善のための臨時措置法」(1989.4.1) ・合同再開発事業による公共賃貸住宅供給義務化(1989.5.1)	・合同再開発事業を通じた集住地区の解体 ・劣悪な地下住居の増加 ・公共賃貸住宅、住居環境改善事業の導入(89年)
1990年代: スクォッター居住地解体の持続	・経済成長と構造調整 ・消費欲求の拡大 ・首都圏への集中深化と内部拡散	・分譲価額規制緩和及び住宅景気扶養策(1998) ・永久賃貸住宅プログラムの終了(1993)	・貧困層集住地区解体の加速化 ・公共賃貸住宅政策の中断(1993年) ・ビニルハウスの増加
2000年代: スクォッター居住地解体の完了	・社会的二極化の深化	・庶民居住安定支援策(2000) ・国民賃貸住宅20万戸建設及び庶民・傳・月貰支援策(2001) ・国民賃貸住宅50万戸等長期賃貸住宅100万戸建設の発表(2002) -住宅法施行(2003) -長期公共賃貸住宅供給の拡大(2012年まで国民賃貸住宅100万戸を供給)	・隠蔽化・分散化 ・ホームレスの増加

出処: 建設交通部(2002:16); 金秀顯(1996、2000); 河晟奎(2000)を参考に再構成。

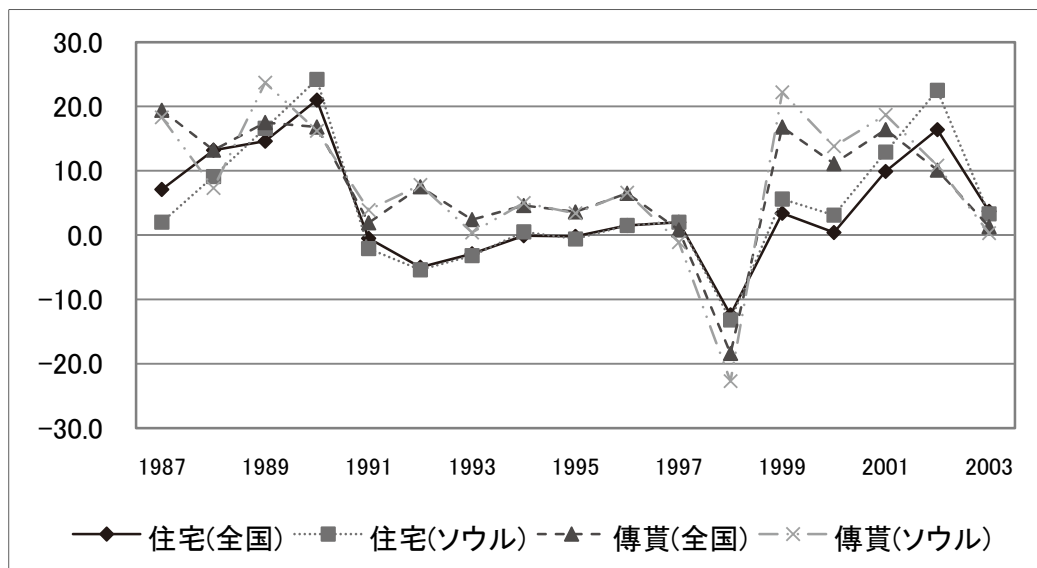
### 3. 経済危機以降の居住状況の変化と居住福祉政策の展開

1990年代末に引き起こされたアジア発の経済危機は、不安定な居住状態に置かれていた人々にしわ寄せがいき、さらなる居住貧困状態の拡散を招く背景となった。以下では具体的な居住貧困の実態を探ると共に、どのような形で居住貧困状態が拡散したのかについてその概要を紹介することにした。

<図2>は、住宅価額及び傳貰(チョンセ)<sup>3</sup> 価額変動率の推移を示したものである。それを見ると、経済危機直後に住宅価額及び傳貰

価額が暴騰し、低所得層の住居費負担を加重させ、居住貧困状態をより厳しくさせていたことが推測できる。とりわけ貧困層にとって所得減少による家計変化への対応は、ひとまず住居費の縮減を通じて所得補填に回すことが多いが、経済危機以降、所得減少だけではなく傳貰価額も急騰することとなり、家計の窮乏に回す住居費が捻出できず、さらに困窮を極めることになったのである。

<図2> 住宅価額及び傳貰価額変動率の推移



資料：建設交通部(2003)、『住宅業務便覧』より作成

<sup>3</sup>不動産賃貸の一形態で、不動産の持ち主が賃貸料として傳貰金を受け取り一定期間中相手に不動産を使用・収益させた後、不動産を返還する際に傳貰金を返す制度のことを言う。韓国特有の賃貸借制度である。

一方、ここ20年間に亘る住宅ストックの増減を住宅規模別に見ると(＜表3＞参照)、目立つのは9坪(約30㎡)未満の小型住宅の割合が次第に減少している点である。1980年は10.8%になったが2000年には2.2%まで大幅に減少している。9(約30㎡)～19坪(約63㎡)未満も減少傾向を見せており、1980年から2000年の間に51.0%から40.2%へと減少している。一方、19坪(63㎡)以上の中・大型住宅は増加傾向へと逆転している。

また、最も驚くべき事実は、1980年から2000年までに9坪未満の小型住宅が約5倍減少していたのに対し、69坪以上の超大型の住宅は3倍も増加した点である。ここから住宅ストックにおいても二極化が進行していることがうかがわれる。つまり、居住費負担能力の低い

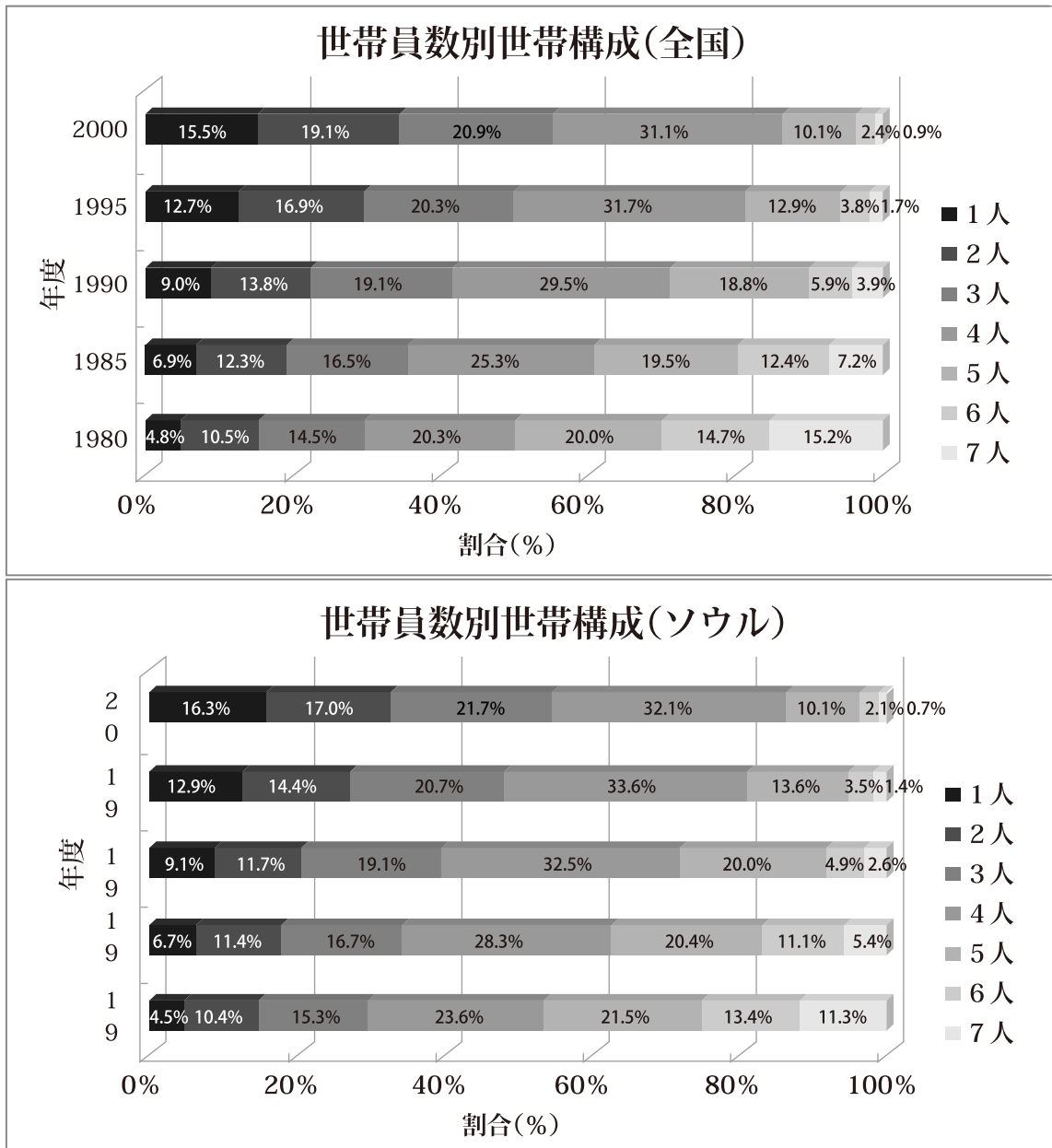
人々が入居できるような小型住宅のストックが減少し、低所得層の住居獲得がより困難になっているのである。このような小型住宅の減少は、近年増えつつある「単身世帯」の住宅へのアクセスをさらに厳しくさせる要因にもなっていることが想像できよう。1980年に全国で4.8%(ソウル4.5%)であった単身世帯は、2000年現在には全国で15.5%(ソウル16.3%)と3倍以上の増加を示している(＜図3＞参照)。住宅ストックの変化はそれらのニーズに合っておらず、単身世帯に対する居住へのアクセスを阻害する背景となっているのである。

＜表3＞ 住宅規模別住宅ストック現況

	1980		1985		1990		1995		2000		
	千戸	%	千戸	%	千戸	%	千戸	%	千戸	%	
住宅規模	9坪未満	573	10.8	388	6.4	254	3.5	261	2.8	247	2.2
	9～19坪未満	2,715	51.0	2,873	47.0	3,042	42.5	3,605	39.2	4,406	40.2
	19～29坪未満	1,351	25.4	1,786	29.2	2,254	31.5	3,333	36.2	3,970	36.2
	29～39坪未満	369	6.9	553	9.1	773	10.8	934	10.1	1,120	10.2
	39～69坪未満	265	5.0	432	7.1	673	9.4	858	9.3	953	8.7
	69坪以上	47	0.9	72	1.2	164	2.3	215	2.3	263	2.4

資料: 国土研究院(2003)より再引用

<図3> 世帯員数別世帯構成(全国/ソウル市)



資料：統計庁統計情報システム <http://kosis.nso.go.kr/>

もう少し詳しく所得階層別の居住実態について探してみると下記の<表4>の通りである。この表からもわかるように、所得分位別の「住宅類型」、「占有形態」、「住居設備」の各々に対しても低所得層がより不利を被っていることがうかがわれる。とりわけ住居設備においては、

所得分位最下位に位置する貧困層の場合、その不足及び整備不良の状態が約20～30%までに達しており、居住貧困層であるほど居住環境の劣悪さやそれによる社会的不利の状況におかれていることが予想される。

<表4> 所得階層別居住実態

	1分位 所得以下	2分位 所得以下	3分位 所得以下	4分位 所得以下	5分位 所得以下	7分位 所得以下	10分位 所得以下	計	
住居面積平均(坪)	15.7	16.8	18.0	18.7	19.5	21.6	24.8	21.2	
平均部屋数(室)	2.7	2.9	3.1	3.3	3.3	3.6	3.9	3.5	
住宅類型 (%)	一戸建て	28.7	23.6	19.5	18.0	17.3	14.6	17.7	17.8
	アパート	18.4	29.2	29.7	32.5	39.3	48.9	53.4	43.2
	連立住宅	3.4	5.6	7.1	7.7	6.5	5.5	4.7	5.7
	多世帯住宅	40.8	37.5	33.3	34.1	26.3	23.9	18.4	25.6
	多世帯住宅	5.2	4.2	6.5	6.1	7.9	5.5	4.0	5.5
	その他	3.4	0.0	4.0	1.6	2.7	1.8	1.8	2.2
占有形態 (%)	持ち家	33.9	25.0	35.0	34.7	45.7	50.9	67.2	50.7
	傳賃	25.3	38.9	35.0	40.2	33.0	35.9	24.6	31.6
	保証(金) 付け月賃	21.3	19.4	16.4	17.4	13.2	10.0	6.1	11.4
	月賃	12.6	8.3	5.1	3.9	4.0	0.9	0.7	2.8
	サグルセ	6.9	6.9	7.1	3.5	2.9	1.5	1.0	2.8
	その他	0.0	1.4	1.4	0.3	1.2	0.8	0.4	0.7
住居施設 (%)	新式キッチン	81.0	98.6	95.2	98.1	98.5	99.1	99.5	97.7
	水洗い式トイレ	73.0	93.1	91.2	96.8	96.9	98.2	98.9	95.9
	温水浴室	75.3	87.5	93.8	96.1	96.0	98.4	99.6	96.2
住宅経過年数(年)	16.5	13.1	11.6	11.6	11.5	10.7	10.3	11.2	

注1)保証金付月賃:保証金を払い、毎月家賃を支払う方式。家賃が期限内に払われない場合を想定し、あらかじめ月賃の10倍程度の金額を入居する時に保証金として払う。

注2)月賃:一般的な賃貸借関係で賃借者は通常契約移行に対する担保の意味で賃借保証金を先払いし、毎月決まった時期に家賃を支払い、賃貸期間満了後には賃借保証金を返還する賃貸借方式

注3)サグルセ:一定期間(主に1年間)に該当する家賃を先払いで支払い、契約期間終了後には賃貸人と賃借人との間に金銭的な借権、債務関係が残らない特殊な形態の賃貸借関係。

資料:国土研究院、2002、都市居住世帯住居実態調査(建設交通部、2004、住宅総合計画 2003~2012 より再引用)

下表はおおよそ 20 年間に亘る居住水準の変化を示したものである。全体的には改善されている様子が見て取れるが、先述したような低所得層の居住事情を詳しく捉えるための数値ではない。以下では、経済危機以降居住貧困地

域として特に注目されている地域をいくつか簡単に紹介するが、その詳しい居住事情については、他の論文を参照されたい(全・南、2005; 全・城所、2005))

<表5> 居住水準の変化(1980-2005)

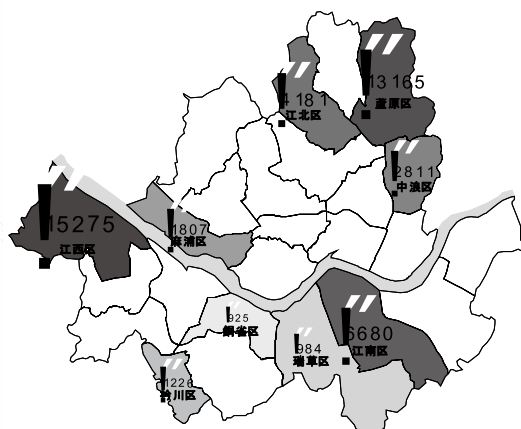
区分		1980	1985	1990	1995	2000	2005
住宅の量的指標	1000 人当たりストック数(戸)	142	151	179	207	249	280
	住宅普及率(%)	71.2	69.8	72.4	86.0	96.2	105.9
	1 住宅当たり部屋数(室)	3.3	3.5	4.0	4.3	4.4	4.8
世帯居住水準	1 世帯当たり平均面積(m <sup>2</sup> )	45.8	46.4	51.0	58.6	63.1	—
	1 人当たり住居面積(m <sup>2</sup> )	10.1	11.8	14.3	17.2	20.2	22.8
	1 人当たり部屋数(室)	0.47	0.51	0.71	0.90	1.09	1.25
設備水準	温水整備率(浴室(%))	10.0	20.0	34.1	74.8	87.4	95.8
	水洗トイレ整備率(%)	18.4	33.6	51.3	75.1	86.9	94.0
	洋式キッチン整備率(%)	18.2	35.1	52.4	84.1	93.9	97.9

出所:ホンインオク(2009)より再引用

(1) 永久賃貸住宅団地

住宅価額及び傳賃価額の暴騰が相次ぐ中、自殺者の増加など居住不安定が社会統合を阻害させるという危機感が広がった。永久賃貸住宅団地はそれに対応して当時の大統領であった盧泰愚氏によって打ち出された「200 万戸住宅建設計画(1988-1992)」の中に位置づけられるが 1993 年までに約 19 万戸が供給された。専用面積 40m<sup>2</sup> 以下で、入居対象は国民基礎生活保障法による保護受給者、母子世帯、国家功労者、その他となっている。しかし、敷地確保の困難により都市郊外に大規模団地型で供給され(<図 4> 参照)、日雇いなど住民の就労ニーズとの立地的ミスマッチや、貧困者の集中による社会サービスへのニーズの高まりによる自治体の財政負担等の問題を生み出した。その結果、社会からは貧困集中地域という烙印を押され、住民はさらなるはく奪感を覚えることになるなど大きな社会問題となった。

<図4> ソウル市永久賃貸住宅入居世帯の自治体別分布図



注: 韓国保健社会研究院・江西区(2002: 59)に基づいて作成(2001 年 10 月現在)

(2) ビニルハウス地域

通称、「ビニルハウス村」と呼ばれる地域は、行政用語では「新発生無許可不良住居地」と位置づけられている。ソウル市住宅局が 1997 年 7 月に作成した「無許可建築物取締り及び管理実務」によると、そのような住宅は「新発生無許可建築物」となっており、「既存の無許可建築物」に比べ法的権利を主張できない状態になっている。しかし、1980 年代後半頃から形成され始めた「新発生無許可住宅」は、80 年代後半にあった住居費の急騰による都市低所得層の居住不安と、住宅政策の失敗による社会的不満を吸収する空間として機能してきた点に注目すべきである。つまり、ビニルハウス地域は、80 年代後半の住宅難の深化や、70 年代の都市開発による影響をその背景として形成されたのである(ソウル市政開発研究院・韓国都市研究所、2002)。同報告書によると、ソウル市内 29 箇所、約 4,130 世帯があると報告されている。この数値は訪問調査を通して把握したものであるが、実際には把握しきれなかった部分もあり、居住地域と居住世帯はそれ以上あることが推測され、詳細な実態把握までには至っていないのが現状である。なお、同報告によれば、居住者の多くは高齢者の場合が多く、雨漏れや近隣環境の悪さによる健康及び衛生問題への悪影響の恐れが指摘されている(<写真2> 参照)。

<写真2> 瑞草区にある新発生無許可住居及びその内部



### (3) チョッパン地域

チョッパンとは、都心部に位置する日本の簡易宿泊所に近い機能を持った住居である。居住者のほとんどは日雇いの仕事を営む単身男性が多く、仕事へのアクセスのよさ故に居住している場合がほとんどである。地域の形成過程に関する資料はほとんどなく、新聞記事や居住者へのインタビュー調査等を通じて確認できた内容は以下のとおりである。

まずチョッパン居住者からよく聞くのは、昔「花街」として盛んであったという話である。その名残は今でも一部の地域(鍾路区「敦義洞」、永登浦区、龍山区東子洞)に残っている。花街の歴史は植民地期まで溯る。当時「公娼」地区であった地域が解放されると、米軍政により閉鎖され、その後は闇の「私娼街」として形を変えたが、朴正熙政権による取締りが厳しくなるにつれ、次第に現在の「無許可宿泊所」に変わってきたと言われている。その他にも植民地期に鉄道線路補修班の労働者たちのための「労働者合宿所」が背景となっていると言われている地域(永登浦)もある。先述のようにチョッパンは居住者のほとんどが日雇業を営む単身男性で、しかも高齢者と国民基礎生活保障受給者の割合が高く、それに伴う社会サービスへのニーズが非常に高いなどの特徴が指摘されている。

なお、他の貧困地域では見られない居住者同士の社会的関係の希薄さによる、関係性の貧困問題も指摘されている。

### 4. 居住福祉政策の本格化:

1990年代末の経済危機は、韓国社会におけるセーフティネットの脆弱さを如実に曝け出した契機となった。居住分野においても例外ではなく、1998年初めにソウル駅界隈に急増したホームレスの人々は、居住に関するセーフティネットの不在を物語る代表的な存在であった。のみならず貧困層の住まい及び居住地域は様々な形で都心内及び郊外に拡散しており、一部は既成市街地の住宅街にある戸建てや小型集合住宅の地下部分を居住用に転用している例(=「地下住居」)があるなど、居住類型も多様化している。またそこに居住している居住世帯も高齢世帯(単身や夫婦のみ世帯、孫との同居世帯)や母子世帯、障がい者のいる世帯、移住労働者世帯などへと多元化しており、今までとは異なる新たな居住ニーズへの対応が急がれる背景となっている。一方、住宅の量的な不足問題が解決されると共に、居住に関する国民的な関心も居住サービスの向上へと変容しつつある。その反面、上記のような都市低所得層の居住問題は、良質的な住宅へのアクセス問題から脱していないのも現状である。

以上のように現代の居住問題の多元化に対する複合的な対応が求められる中、経済危機の下で政権に就いた金大中政権がまず着手し、引き続き盧武鉉政府によって推し進められた公共賃貸住宅(「国民賃貸住宅」)100万戸供給政策は、低所得層への居住福祉政策の本格的な幕開けを知らせる引き金となった。実際に盧武鉉政府は居住福祉を社会政策の最も

重要な政策として設定し、低所得層・中流階層の居住安定のための居住福祉支援策を本格的に進めた。

当時政府は居住福祉政策のモットーを「低所得層・庶民の居住福祉向上を通じた社会的二極化の解消及び共に生きる均衡的発展社会の実現」に据え、低所得層への居住支援、公共賃貸住宅ストックの供給拡大及び庶民の持ち家支援を通じた居住安定に努めることを公約した。それを実現させるため、国民の所得水準に照らしたニーズ対応型居住福祉政策として「居住福祉ロードマップ(2003.5)」を発表した。また、2003年7月にはそれまで30年間住宅に関する基本法であった「住宅建設促進法」に、居住福祉及び住宅管理に関する内容を加え「住宅法」へと全面改定し、その中では「最低居住水準」を法制化させた。このような居住政策に関連した一大転換は、居住問題への関心が住宅の量的不足問題から質的問題へと移ったことを表している。さらにそのような居住問題への社会的・政策的関心の移り変わりを受け、施策を具現化させるための組織再編が行われ、2003年7月に政府の住宅・不動産政策の担当省庁である当時の建設交通部(現在は国土海洋部)の中に「居住福祉課」を新設した。さらに2005年9月には住宅、土地、ニュータウン開発等住宅・不動産関連の業務を担当する部局を「居住福祉本部」という新設組織へと統括した(現在は廃止)。以前は、住宅政策課と居住福祉課が住宅局の下で並列的に存在していたが、組織再編により、住宅政策の担当部局が居住福祉本部の主要な構成要素として機能することになったのである。このような変化は、住宅政策の主要な目標が住居と福祉との連携を通じた居住福祉の向上へと変化したことを意味するものである(キム・ヨンテ、

2006)

## 5. 政府の居住福祉事業紹介

では、以上のような居住を取り巻く環境の変化に対応し、居住福祉を前面に掲げた政府組織として有史以来初めて設置された居住福祉課が当時行っていた担当業務について簡単に紹介する。

### 1) 公共賃貸住宅供給拡大及び住環境改善

低所得層の居住安定のため長期住宅総合計画に基づき2012年まで国民賃貸住宅100万戸の供給を推進した(現政府の下では「ボグンジャリ住宅」へと制度変更)。ここには新規建設される住宅の他に、低所得層や基礎生活保障受給者を対象とする買い上げや借上げ住宅も含まれる。また老朽住宅地に対しては、自治体がインフラ供給を負担し、住民が住宅を整備する「現地改良方式」と、住宅公社(現在は土地住宅公社)が住宅や土地を収用し、共同住宅を建設供給する「共同住宅方式」に分かれ、住環境改善事業が実施された。

### 2) 低所得世帯への居住費資金支援

傳賃価額の70%の範囲内で資金を貸し出す制度(2年以内返済、2回延長可。最長が6年であるが、15年間の分割返済など返済方法及び年利は所得水準によって異なる)。

### 3) ハウジングバウチャー導入検討

公共賃貸住宅ストックが十分ではない中で低所得世帯の居住費負担問題を軽減させるため、とりわけ居住費負担の大きい居住貧困世帯を対象に制度導入を検討(制度設計に向けた検討が現在も続いている)。

### 4) チョップン・ビニルハウス居住世帯など居住貧困世帯支援

深刻な居住環境下で生活するチョップン・ビニルハウス居住世帯を対象に買い上げ住宅・借



上げ住宅・国民賃貸住宅等への入居を優先的に行う支援。

#### 5) 高齢者居住支援

高齢者専用国民賃貸住宅の供給(バリアフリー、高齢者向け施設基準や設備を備えた高齢者専用の住宅供給に向けたパイロット事業実施)及び高齢者に配慮した「高齢者専用国民賃貸住宅施設基準」、「高齢者向け共同住宅新築基準」、そして「高齢者住宅改修基準(基本基準・誘導基準)・マニュアル」の作成、高齢者居住実態調査実施(2007.7~2008.7)、高齢者居住支援中長期計画及び居住安定法(案)の作成

#### 6. 李明博政権下の居住福祉政策の後退と民間による居住福祉支援活動の本格化

以上、2008年までの居住福祉政策の展開について簡単に紹介したが、その最も大きな特徴は、居住福祉課の設置や、住宅法の改定等、初めて「居住福祉」という概念が政府政策の中心的なモットーとして掲げられたことを挙げることができよう。ただ政策内容を詳細にみると、依然として建設中心の供給政策に偏りがあるが、対象階層を高齢者や障がい者、その他居住福祉へのニーズを抱えている様々な階層まで広げたことは高く評価すべきである。なお、民間との協力を積極的に推し進め、買い上げ賃貸住宅の管理や運営を民間に任せたりした例は特記すべきことである。それらは次の李明博政府に代わってからも継続している。次に以下では李明博政権の住宅政策の特徴を簡単に紹介した後、居住福祉への民間支援活動の現状についても少し触れてみることにしたい。2009年以降、李明博政権による住宅政策の大きな特徴は、前政権と変わらぬ建設主導による供給政策である。名称が「ボグンジャリ住

宅」と変わり、賃貸住宅だけではなく分譲住宅の供給までも対象に入れていることは以前と異なる点であるが、基本的には供給主導の政策を前面に打ち出している。住宅改修支援やハッピーハウス事業という、住環境の改善支援や、個別相談事業など居住サービス支援施策も展開しているものの、政策の優先順位は「ボグンジャリ住宅」においている。その中には93年以降中止となった「永久賃貸住宅」を再度供給することになったなど低所得層への居住支援も盛り込まれているが、中心基調は持ち家支援がメインとなっている。またこれまで政権が変わるたびに新たに作られてきた賃貸住宅を「ボグンジャリ」という名の下で並列的に統合したが、各住宅類型による居住世帯や家賃体系の違いにより混乱をきたしている。永久賃貸住宅に関しては制度自体を復活させたことに一面意義があるかもしれないが、依然として貧困世帯の集中による社会的差別問題が指摘されている。

以上のような政策が展開される中、民間団体による居住福祉支援活動は、過去のような生存権保障獲得活動や政府に対する対立や要求活動から、次第に協力やオルタナティブを求める活動へと変わってきている。近年の変化をまとめると次のとおりである。

第一に、居住福祉センターの活動である。地域社会への居住ニーズに対応するには地域に根付いたセンター活動が必要ということ認識した民間団体が、共同募金会からの助成を受けて全国に「居住福祉センター」を設立することになった。2010年には全国に9箇所が設立され指定を受け活動している。その主な活動内容は、野宿者を始めとする居住貧困層に対する緊急居住費支援・家屋修理支援、その他の居住関連各種相談事業及び福祉資源へ

の連携支援、そしてセンタースタッフの教育事業及び他センターとのネットワークの構築などである。

第二に、買い上げ賃貸住宅管理への参画である。上記の居住福祉センターを始め、これまでホームレス支援や居住支援活動を展開してきた多くの民間団体が、政府の買い上げ賃貸住宅の運営機関として低所得層の居住支援に向けた住宅管理等の事業に参画している。現在 11 の民間団体(単身向け、チョッパン居住世帯対応は 36 の運営機関が活動中)が運営機関として活動しており、チョッパン・ビニルハウス・考試院などに居住する居住貧困層対象の支援事業では、2012 年までに 5,173 世帯を支援することを目標としており 2009 年末までに 1,018 世帯が支援を受けた。

#### 7. 居住福祉の輪を広げるために

以上韓国における居住貧困層の形成及び政府政策の展開を近年の政策変容まで含めて紹介した。その中でも特記すべきこととして、盧武鉉政府に入り「居住福祉」という概念が政策用語として取り入れられ、政府組織の再編を始め住宅政策の根幹をなす「住宅法」の改定など、これまでにない画期的な変化を成し遂げた点が指摘できる。ただ政策初期は用語の混乱もあり、具体的な「居住福祉」の政策手段が用意されておらず、低所得層に偏った、しかもハードの供給中心の政策に留まってしまったこ

とは事実である。しかし、居住福祉政策の対象階層の多元化に視野を広げ、これまでは政策対象として取り上げて来なかった高齢者や障がい者、単身者、母子・父子世帯、移住労働者世帯など様々な居住世帯のニーズへ対応するための政策手段の研究及び開発に取り組んだことは評価すべきである。また参与政府という政府基調からもわかるように、様々な形で民間とのパートナーシップモデルを生み出してきたことも特記すべきである。それは現在でも買い上げ賃貸住宅運営機関への参画という形で引き継がれている。現政府は政策の重点を「ボグンジャリ住宅」に置いているが、その中心は依然としてハード中心の供給政策に留まっており、政策目標は持ち家支援に充てられている(上記のボグンジャリ住宅プログラムの中には低所得層向けの賃貸住宅の供給目標は逆に半減している)。そこには低所得層への支援や民間とのパートナーシップ、居住福祉という関心は抜け落ちている。

居住福祉を社会政策の根幹におき積極的に「居住福祉」の未来像を模索していた試みが後退するのではという懸念が心をよぎる。建設供給だけではなく、既存住宅の活用や、自治体が積極的に居住福祉政策の中心軸となるよう権限を移譲したり、民間の力を活用し、住宅管理だけではなくより多くの分野において民間とのパートナーシップモデルを試みていくことが期待される。

## 参考文献

アジア経済研究所、1995、『発展途上国の都市化と貧困層』

韓国保健社会研究院・江西区、2002、『低所得層集中居住による問題点及び改善方案研究』(韓国語)

金秀顯、1996、「韓国公共賃貸住宅政策の展開過程と性格」、ソウル大学校環境大学院博士論文(韓国語)

金秀顯、2000、「低所得層住居の性格と対策」、河晟奎他、『住宅、都市、公共性』、ソウル:博英社(韓国語)

キムヨンテ、2006、「住居福祉に対する理論的概観及び政策課題」、『住居学会論文集』、pp.127-135(韓国語)

京城帝国大学衛生調査部編、1942、『土幕民の生活・衛生』、岩波書店

建設交通部、2002、『住宅白書:国民住居安定のための努力と足跡』(韓国語)

建設交通部、2003、『住宅業務便覧』(韓国語)

建設交通部、2004、「住宅総合計画(2003～2012)」(韓国語)

国土研究院、2003、『国民住居安定のための住宅政策改編方案』(韓国語)

全泓奎・城所哲夫、2005、「韓国・ソウル市居住者の居住貧困化プロセスにおける地域効果:社会的排除論からの観点を中心として」、日本都市計画学会、『都市計画論文集』、pp.511～516

全泓奎・南垣碩、2005、「社会的排除の観点からみた居住貧困化のプロセスとメカニズムに関する研究:ソウル市居住貧困層に対するライフ・ヒストリー調査を中心として」、日本福祉学会第5回日中韓居住問題国際会議論文集『安居楽業』、pp.228～234

ソウル市政開発研究院、1996、『ソウル市住宅改良再開発沿革研究』(韓国語)

ソウル市政開発研究院、2001、『ソウル20世紀空間変遷史』(韓国語)

ソウル市政開発研究院・ソウル学研究所、2000、『ソウル、20世紀100年の写真記録』(韓国語)

河晟奎、2000、「住宅政策の評価と省察」、河晟奎他、『住宅、都市、公共性』、ソウル:博英社(韓国語)

ホンインオク、2009「住居福祉の現況と課題」、『住居福祉カンファレンス』、韓国都市研究所、pp.19-29(韓国語)

ソウル特別市史編纂委員会、1981、『ソウル六百年史』(第四卷)、ソウル市(韓国語)

ベ・スンソク、2001、『老朽不良住居整備施策改善のための韓・英共同研究』、国土研究院(韓国語)