

ソウル市における居住福祉実践と都市社会政策に関する
調査研究報告

東アジア包摂型居住福祉実践研究グループ編

Edited by the East Asian
Inclusive Housing Welfare Action
Research Group

大阪市立大学都市研究プラザ

目次

刊行の辞	2
ソウル市における青年手当の現状とその背景	3
福祉政策をめぐる中央－地方関係	6
多文化な地域社会を展望した実践	8
多機能居住型福祉施設の先進性を求めて	11
ソウル市におけるホームレス対策	13
ソウル特別市におけるホームレス対策	16
女性ホームレスへの包括的な居住福祉実践の模索	27
地域における「開かれた女性センター」の機能と役割	30
ビジョン・トレーニング・センターと支援住宅	32
ソウル市による社会住宅の実験	36
社会住宅としての考試院	41
社会的連帯経済における社会的企業の役割	43

刊行の辞

研究グループを代表して 全 泓奎（大阪市立大学都市研究プラザ）

本研究グループは、類似した社会経済的な発展プロセスを経験し、いわゆる開発主義的な福祉制度や実践経験を共有してきた東アジア3か国を研究対象に、とりわけ居住福祉政策と実践にかかわる海外実地調査を中心に研究を進め、東アジアにおける居住福祉実践モデルの特徴を明らかにするために結成された。居住福祉実践にかんしては、これを先に経験してきた欧米社会では、福祉国家の縮小が進み、ターゲットを絞った支援が行われる中、民間部門による実践モデルが支援付き住宅もしくは住宅第一主義モデルの形で登場し、行政施策との関連での検討も課題となっている。本研究グループでは、既存の支援モデルにかんする先行研究から得た知見を基に実地調査を進め、東アジアにおける包摂型居住福祉実践モデルの構築に向けた課題を明らかにする。

本報告書は、2016年度中に進めた、韓国ソウル市における実地調査の報告にソウル市住宅政策担当者による報告内容を加え、まとめたものである。2016年度のソウル市を皮切りに、2017年度は台北市、2018年度は香港へと実地調査を進め、最終年度には東アジアの都市における居住福祉政策や実践モデルの比較から得た知見に基づき、東アジアにおける居住福祉実践の政策的・実践的課題の精緻化を図ることを目的としている。それらの機会を介して行政や現場の実務家間の経験交流の場を設けることも目的の一つであり、その意味で本研究は、国際共同によるアクションリサーチとしての性格も帯びている。

本研究における「居住福祉実践」とは、市場の消費対象として固定化されてしまった「住宅(house)」を、基本的な人間生活の営為である「住まう(dwelling)」という行為概念へと解き放つための全ての行為実践をいう。とりわけ現代都市生活における行為実践とのずれを問い直し、新たな「居住(housing)」福祉実践を、「住まい」を含む「地域」を射程に入れて捉え直すとともに、「公」(行政・政策・制度)・「共」(NPO・社会的企業)・「自」(住民・当事者)の三つのステークホルダーと共同で織り成していく全般的な活動として考えている。その対象となる領域は、次の通りである。

- 1) 住まいの供給・流通・管理・保存等にかんする制度・環境・運動にかかわる領域。
- 2) 団地など地域環境の運営・再生・更新等に関する制度・環境・運動にかかわる領域。
- 3) 地域居住の主体としての居住者の生活実態・居住力向上に向けたニーズや関連活動への参画にかかわる支援制度・運動にかかわる領域。
- 4) 地域居住の支援実践としての支援団体の活動現況・支援課題・支援制度等にかかわる領域。

ソウル市における青年手当の現状とその背景

志賀信夫（大谷大学）

1. はじめに

2017年2月15日、ソウル市の「参与連帯¹」を訪問し、ソウル市における「青年手当」制度に関する聞き取り調査を行った。本報告はその聞き取り調査の内容に加え、いくつかの考察について記述していく。

2. ソウル市における「青年手当」制度

ソウル市の「青年手当(チョンニョンスダン)」制度は、約3000名の青年を選抜し、月額50万ウォンを1年間給付しようというものである。同制度は、ベーシック・インカムというよりもA.B. Atkinson(1995)が提案した「参加所得(Participation Income)²」に近いものであるが、「参加所得」よりも雇用への促進という要素が相当程度強調されたものであるとみることができる。雇用促進のための社会手当制度といった方が適切であるかも知れない。

この数年、韓国では青年の貧困問題が社会問題化しているが、それは青年層の失業および半失業の問題だけでなくこれに伴う社会保険制度(特に雇用保険制度が着目されている)からの排除が原因となっている。

これに対し、参与連帯は2009年頃から「雇用保険の死角」を解決するために、雇用保険の加入対象から排除されている脆弱層のためのセーフティネット、すなわち求職活動・職業訓練を保障するための求職者手当を要求してきた。参与連帯等の市民団体からの影響もあり、朴元淳(パクウォンスン)市長就任後、ソウル市は「2020ソウル型青年保障」という青年を対象とした政策パッケージを発表した。この政策パッケージのなかには、青年の雇用創出、青年公共住宅の提供等が含まれている。ソウル市の青年手当はこの「2020ソウル型青年保障」の一環として提示されたものである。

ソウル市における「青年手当」制度は、上にも述べたように約3000人を選抜して一定額を給付しようとするものだが、この選別の過程には世帯所得、失業期間、扶養家族の照

¹ 「参与連帯(People's Solidarity for Participatory Democracy; PSPD)」は韓国の市民団体である(1994年に発足)。韓国では1980年代末に民主化がすすめられたが、社会福祉システムとの関係においては、参与連帯の貢献は非常に大きかったと指摘されている(鄭2006)。

² 「参加所得」とは、ベーシック・インカムにおける給付の無条件性を、以下のような条件性に代替する構想である。すなわち、①有償労働に従事していること、②年金受給年齢であること、③障害のため労働できないこと、④働けるが失業していること、⑤公認された形態の教育または訓練に従事していること、⑥年少・高齢・障害のために依存状態にある人をケアしていること、⑦公認された形態のボランティア・ワークに従事していること等である。

会が伴い、さらに給付金の使用履歴や活動報告書の提出義務が課せられている。このようなあまりにも厳しい選別主義を採用していることは革新派から批判を受けている。また稼働能力のある青年を対象にしているということについては保守派から批判を受けている。

「青年手当」の給付は、決してうまくいっているとはいえない。2016年8月に1回目の給付が行われたが、ソウル市保健福祉部の職権取り消しにより中断されている状況である。したがって、その効果についても議論の進捗はみられない。

3. ソウル市「青年手当」の背景、そしてその影響

「青年手当」は、その給付対象となっている青年層への影響よりも韓国社会に対する問題提起という影響の方が大きい。

例えば、参与連帯によれば韓国の社会福祉学者や社会福祉実践に携わっている団体は、ベーシック・インカムのような現金給付に大きく依拠した制度によって福祉制度を代替することに大きな懸念があるとのことである。韓国では公立の保育園や病院の比率が極めて低く、家族福祉への回帰と福祉の市場化が進展しており、普遍主義的政策は後手に回っている状況である。青年手当は、ソウル市において大きな支持を獲得するには至らなかったということだが、それは現金給付による生活保障はこうした福祉の市場化を迫認する可能性を孕むものとして考えられるという理由もあるだろう。

そうはいつても、青年手当を含む政策パッケージは困窮する青年層の問題を社会に対してさらに強く訴える契機にもなっている。青年をはじめ、失業者及び半失業者を労働市場に十分に包摂できないということ(十分な雇用がないということ)は、雇用を基礎とした福祉政策(抛出原則に基づいた社会保険制度を中心とする政策)の限界を認識し、視点の異なった政策アプローチが必要であるという議論の急速な展開を促している。雇用と所得の切り離しという性質を持つベーシック・インカムのような制度が議論され、給付の継続性は置くとしても、具体的な政策として実現しようという流れがあとをたたないのはこのような背景があるということである。

城南市ではソウル市の「青年手当」よりもベーシック・インカムに近い「青年配当(チョンニョンペダン)」が実施されているが、これもやはり青年層が抱える生活困窮の問題への対応である。「青年配当」は、城南市に3年以上居住している24歳(24歳に限定)の全ての青年に無条件で、年100万ウォン分の地域商品券を4半期に分けて給付するというものである。2016年1月に1回目の給付があり、現在(2017年2月)では5回目の給付が終了している。なお、中央政府からの批判を懸念し、実際の給付額は1期あたり半額の12万5000ウォンとしている。この「青年配当」は青年層に対する政策だけではなく、城南市の自営業者の疲弊への対応策という意味もあったことは付記しておきたい。

4. 研究の展望

青年層をはじめとした貧困問題は、韓国社会だけでなく日本社会においても同様に生じている。しかし、ソウル市や城南市のようなベーシック・インカム的な議論は日本においては既に終息してしまっている感がある。一方でヨーロッパや北欧に目を向けるとベーシック・インカム的な制度が盛り上がりを見せている。確かにヨーロッパ的政策の文脈であればベーシック・インカムは有効に働く可能性は高い。しかし、東アジアではそうではないと報告者は考えている。にもかかわらず、韓国でベーシック・インカムの議論が相対的に活発なのは何故なのか。これについては、介護等のケアに関する福祉政策の提供のあり方に原因があるのではないかとみている。この点については別稿において改めて整理していきたい。

参考文献

Atkinson,A.B.(1995) *Incomes and the welfare state, essays on Britain and Europe*,
New York: Cambridge University Press.

鄭武權(2006)「韓国の開発主義福祉レジーム—新しい東アジア福祉レジームを求めて」社会政策学会編『東アジアにおける社会政策学の展開』法律文化社、pp.113 - 136。

志賀信夫(2015)「『参加所得』構想の検討」社会政策学会編『社会政策』6(3)、pp.98 - 109。

福祉政策をめぐる中央－地方関係

－ソウル市「若者手当」を手がかりとして－

阿部 昌樹（大阪市立大学都市研究プラザ所長・大学院法学研究科）

1. 財政的合理性と政治的合理性

地方政府が、経済的困窮者を対象として、ナショナル・スタンダードよりも手厚い福祉政策を立案し、実施することは、財政的観点からは非合理的である。なぜならば、そうした政策は、その地方政府が管轄する地域に経済的困窮者を招き寄せる「福祉の磁石」として機能するとともに、自らが納める税金が、自らのためではなく、経済的困窮者のために使用されることを嫌悪する富裕層の地域外への流出を促し、福祉支出の増大と税収減とを帰結する可能性が高いからである。健全な財政運営を重視する限り、地方政府は、手厚い福祉政策を立案し、実施することに対して、抑制的にならざるを得ないのである。

しかしながら、政治的観点からは、手厚い福祉政策が、地方政府の首長や地方議会の議員にとって、政治家としての合理的な選択である場合がある。手厚い福祉政策が、首長や議員に対する経済的困窮者の支持を強化し、そのことが、首長や議員の再選可能性を高める可能性が高ければ、手厚い福祉政策を立案し、実施することは、首長や議員にとって、政治的に合理的な選択なのである。また、首長や議員が社会民主主義的もしくは福祉リベラリズム的な政治的イデオロギーに強くコミットしている場合には、自らの政治的理念を実現するという意味でも、手厚い福祉政策を立案し、実施することは、政治的には合理的な選択となる。

2. ソウル市「若者手当」

ソウル市は、同市に1年以上居住する、週の勤務時間が30時間に満たない19歳から29歳の市民のなかから、審査によって選ばれた3,000人に対して、就職活動に打ち込めるよう月額50万ウォンを最長6か月支給するという独自事業を立案し、実際に、審査によって選ばれた2,831人の若者に、2016年8月に最初の50万ウォンを支給した。しかしながら、ソウル市のこの独自の「若者手当」の実施に対して、韓国保健福祉部は、社会福祉基本法に基づいて職権でその取り消しを命じ、その結果、「若者手当」の支給は1か月だけで停止した。ソウル市は、韓国保健福祉部の取消命令を不服として、大法院に提訴した。その後、この案件は憲法裁判所に移送され、現在係争中である。

このソウル市の「若者手当」は、ナショナル・スタンダードよりも手厚い福祉政策の一例であり、財政的な観点からは、合理的なものであるとは見なし難い。ただし、審査によって選ばれた3,000人の若者に月額50万ウォンを最長6か月支給するという政策は、ソウル市内に居住する求職活動中の若者の数やソウル市の財政規模と比較するならば、きわ

めて控え目なものである。この政策が、定職がなく、経済的に困窮している若者の、ソウル市外からソウル市内への転入を加速させる「福祉の磁石」として機能する可能性は、それほど大きなものではないと考えられるし、この政策の実施に必要な資金も、ソウル市の財政規模と比較するならば、それほど高額ではない。

これに対して、政治的観点から見ると、この政策は、国政野党である共に民主党に所属する政治家である朴元淳ソウル市長の政治的立場を鮮明に打ち出すことによって、その支持者層にアピールするための方策として、ある程度まで有効なものであったのではないかと考えられる。また、この政策の立案および実施には、若者の貧困という現在の韓国が直面している大きな問題に対して、中央政府に先んじて政策的対応を試みることによって、国政与党である自由韓国党や朴槿恵大統領の政権運営を批判するという意味もあったと思われる。すなわち、政治的対立軸を明示し、その対立軸に照らして見た場合における自らの政策の優位性を有権者に対してアピールする手法としても、この政策は、政治的には合理的なものであったとすることができるのである。

そして、そうであるとしたならば、韓国保健福祉部がこの政策の実施を停止するよう命じたのは、この政策は社会福祉基本法に違反しているという法的な理由や、この政策はソウル市財政の健全性を損なうものであるという財政的な理由よりもむしろ、この政策が含意している自由韓国党や朴槿恵大統領の政権運営に対する批判を封じたいという、政治的な理由によってではなかったのではないかと推測される。もちろん、憲法裁判所では、韓国保健福祉部の停止命令の合法性や、その法的根拠である社会福祉基本法の規定の合憲性が争われることになるが、そうした法的争点は表面的もしくは仮想的なものであり、その背後にあるのは、中央政府とソウル市政府の、朴槿恵大統領と朴元淳ソウル市長の、そしてさらには、自由韓国党と共に民主党の、政治的対立なのである。

3. 日本への示唆

日本ではかつて、多くの都市において、日本社会党や日本共産党からの支持を受けて当選した、いわゆる革新市長が誕生した時代に、それらの革新市長の多くが、国政運営を担う自民党への対抗として、ナショナル・スタンダードよりも手厚い福祉政策を立案し、実施した。それらの福祉政策には、その後、自民党政権によって国政レベルの政策として採用されたものもあるが、その一方で、「バラマキ福祉」であるという批判が寄せられ、そのことが、革新自治体の退潮の一因となった。

現在の日本では、国政与党に逆らってまで、とりわけ金銭給付の形式で、ナショナル・スタンダードよりも手厚い福祉政策を立案し、実施しようとする自治体はないかもしれないが、そうした政策が中央－地方関係にどのようなコンフリクトをもたらすのかを知るうえで、また、革新自治体の時代の日本における経験の普遍性を知るうえで、ソウル市の「若者手当」は示唆的である。

多文化な地域社会を展望した実践

－ソウル市の事例から－

鄭 栄鎮（大阪市立大学都市研究プラザ）

1. はじめに

近年の韓国では外国人住民が増加している。結婚移民者（韓国人の配偶者として韓国で暮らす外国人及び韓国籍取得者）の増加、2004年の「外国人労働者の雇用等に関する法律」制定にもとづく「雇用許可制」の導入、少子高齢化、これらが韓国における外国人増加の要因といわれる。韓国では2005年に19歳以上の永住資格保有者に地方参政権（選挙権のみ）が付与され、2007年には「在韓外国人処遇基本法」が制定されるなど、外国人、移民に対する施策は日本よりも比較的進展していると思われる。地方自治では行政自治部（当時）により2006年10月に「居住外国人支援標準条例案」、2007年2月に「居住外国人地域社会定着支援業務便覧」が策定され、地方自治体による外国人支援が求められている。

2. ソウル市の現況について

ソウル市の住民登録人口1,029万7138人のうち外国人27万4,957人、比率2.7%となる（2015年末）。ソウル市HPは韓国語、英語、簡体中文、繁体中文、日本語、スペイン語、フランス語で作成されている。たとえば、「雇用情報」では就労できる在留資格の詳細や雇用までのフローチャートが各言語で掲載されているように、韓国語理解が不十分な者への配慮もなされている。外国人支援の政策では、「多文化家族支援事業」として「多文化家庭の増加に伴い、国際結婚移住者の自立性を育てるための韓国語教育・就職に関する専門教育・子育て支援などの政策を推進し、多文化家庭に対する福祉の死角地帯を解消し、多文化家庭が地域の主体として、また社会の新しい構成員として自立できる」ことを目的に「多幸福ソウルプラン」が策定され、4大目標と7大中核課題、36の詳細事業が実施されている。また、ソウル市の外国人住民が困難のない生活を可能にすることを目的としてソウルグローバルセンターが設置され、2008年よりソウル市により運営されている。

3. ソウルグローバルセンターについて

ソウルグローバルセンター（以下SGC）は外国人住民へのさまざまなサービスを提供する包括的サポートセンターである。また、ソウル市内の外国人が集住する計10エリアには「グローバルビレッジセンター」などが設置され、SGCはそれらの中央機関として各連携のもとで外国人住民を多角的に支援している。主なサービスは以下である。

1) 多言語相談

住居、交通、教育、医療、金融などの相談を 10 言語（韓国語・英語・中国語・日本語・ベトナム語・モンゴル語・タガログ語・ロシア語・ウズベク語・タイ語）で各常駐スタッフが対応する。法律、労務など専門知識が必要な分野は各専門家が対応し、結婚移民者・外国人労働者の悩み相談にも応じている。

2) SGC ボランティア

外国人、韓国人のボランティアを募集し、トレーニングを経てコミュニティなどの要望に応じて派遣している。ソウル市内の子ども施設での多文化体験活動の一環としても実施されている。

3) 韓国語講座

成人を対象に、基礎・初級・中級・TOPIK（韓国語能力試験）準備・ビジネス韓国語など、レベルや目的に合わせた授業を実施している。

4) ソウルタウンミーティング

年 2～3 回開催される。ソウル市での生活にかんするディスカッションが、市内居住の外国人労働者や多文化家族、行政からソウル市長、市政府関係者の出席により公開で行われる。言語は韓国語だが必要に応じて通訳が提供される。2000 年から 2015 年の間に 35 回開催されたが、過去 3 年間に開催された 7 つのタウンミーティングでの 95 の提案のうち、ソウル市管轄の 76 中 16 が施策に反映され、採用率は 80%になる。これはソウル市が外国人住民の意見をどの程度真摯に受け止めているかを示すとされる。

4. まとめ

SGC の支援プログラムには「金融」や「起業」が含まれており、ある程度「安定」した外国人住民もターゲットに含まれていると考えられ、もっとも底辺に居ざるをえないような外国人が SGC を利用しているのか、それらに対する SGC からのアプローチはどうなっているのかを検討する必要がある。韓国では外国人へ地方参政権が付与されているが、永住資格保有者のみである。それ以外の外国人住民の市政への要望をダイレクトに届けることができる場としてタウンミーティングは貴重であり、ある程度は施策に反映されており、一定の実効性があると考えられるが、そこへの参加経路や資格がどうなっているかがその妥当性を担保するのに重要であろう。なお、HP の限りでは、SGC の支援プログラムは外国人を「支援」する対象としてのみ捉えているようにも理解できる。互いの対等な関係性を構築し、多文化な地域社会を展望するためにも、「支援」「被支援」が固定化されないような支援のあり方とプログラム設計が望まれる。

【参考資料】

天野明子 安藤淑子、2011、「韓国における在住外国人施策の現状と課題」『山梨国際研究 山梨県立大学国際政策部紀要』6号

鄭雅英、2014、「韓国の「多文化政策」と多文化主義言説－移民政策の転換と展望－」『立命館経営学』4・5号
石坂浩一 福島みのり編、2014、『現代韓国を知るための60章』、明石書店
コネスト HP https://www.konest.com/contents/spot_mise_detail.html?id=1948 (2017.2.23 アクセス)
ソウルグローバルセンターHP http://global.seoul.go.kr/index.do?site_code=0101 (2017.2.23 アクセス)
ソウル市 HP <http://japanese.seoul.go.kr/> (2017.2.23 アクセス)

多機能居住型福祉施設の先進性を求めて

－認知症老人介護、子どもの養護、放課後ケア棟を併設した一事例－

弘田 洋二（大阪市立大学大学院創造都市研究科）

1. 研究目的

今回の調査対象は、路上生活者をはじめ安全な空間に暮らすことを阻まれた女性、そしてそのような状況の中でメンタルヘルスの失調につながる行動、生活習慣を形成した人々の矯正施設、さらに施設収容においては進みにくい生活自立を目的とした居住福祉の取り組みであった。そのような福祉実践を行う組織と社会政策の連携に日本と比較して先進性のあるソウル市の事例を分析的に理解する目的であり、そのなかに条件不利をもって生きる対象として高齢者や子どものケアの実態調査も今回含まれた。

本調査の目的は、1) 条件不利にある老人、子どもの福祉実践がどのような政策的な特徴と連動しながら発展してきたのか、2) その実践方法や現場のマネジメントの特徴が居住福祉、治療・福祉的な関係形成の観点からどのような意義をもつものか、以上二点だと理解された。

2. 研究の方法

日本の特別養護老人ホームにあたる東明老人福祉センター、日本の養護施設にあたる東明児童福祉センターおよび同じ建物の別棟にあつて地域の放課後デイケア機能をもつ冠岳地域児童福祉センターを訪問した。2月13日午前10時半より11時半という短時間ではあったが、見学と説明のほか配布された日本語版の説明資料をもとに特徴を探った。

3. 倫理的配慮

利用者に直接聞き取るなどの関係はもたなかったし、利用者個々の情報を聞き取るものでもないので特段の配慮は必要としない。

4. 研究結果

・施設の構成と歴史より

提供された文書資料によると、朝鮮戦争当時（1950年）に孤児保護の目的で養護施設が開設された。1961年に社会福祉法人として設立を認可され、2000年に現東明児童福祉センターと名称変更した。冠岳地域の保育所を開園し（1998年）、地域の被虐待児童の保護プログラム作成（2001年）、施設児童と地域社会の児童の双方の福利を視野に入れた企画事業などが認められ、冠岳地域児童福祉センターを開院した。これら一連の児童福祉事業は、遊戯療法など情緒障害児の心理療法の技法の積極的な推進ゆえに公的な認定および支

援を受けるところとなってきたようである。したがって、相談治療事業に関わる専門的なスタッフ、環境、プログラムが重視されている。養護施設は7つの小舎単位に分かれており小規模の家庭的なケアが謳われている。養護施設の部分において治療的なケアに使用する部屋が3室あったことから、個人対象の心理療法に力を注いでいることがうかがえた。日本の放課後デイケアにあたる部分は、母子家庭や貧窮家庭を優先して受け入れているという説明に見られるように、登録制をとって個々のアセスメントおよび希望に基づいて適用されるプログラム違う目標を明確にした関係形成が図られているようだった。

- ・日本の特殊養護老人ホームに該当すると紹介された「東明老人福祉センター」は、2004年に開院されており、認知症の高齢者の介護付き居住施設である。利用者の居住部分は2-4階で、認知症の進行程度ある介護度によって棲み分けが行われているとのことだった。部屋と部屋の間にはシャワー室が配置され、二室あたりにひとつのシャワールームがあるという構造で、日本のように共同浴場に介護されて入るといった特養に多い構造とは異なっていたが、入浴習慣の違いによるものかもしれない。ただし、各フロアのリクリエーションルーム、共同居住空間のそばにキッチンがあり、利用者は食堂までの移動を強いられないという点は優れた設計だと思えた。

- ・地域との交流、そして老人用のグループホームを含む4棟の関係について、世代や使える機能・能力の相違があるがゆえにこそ生まれる関係性の利点を意識した相互交流の試みがどの程度なされているのか、あるいは目指されているのか、その点を明確にすることはできなかった。

5. 考察

老人の介護施設として、あるいは子どもの福祉施設として、たしかに標準以上の水準を備えている施設群であった。他方で、今回のその他調査対象の活動を通底しているように思った **not for profit** セクターの独自性、つまりそれが行政や市民に新たな問題提起をするというインパクトを感じさせないところが物足りなさを残した。少なくとも今回目にしえた範囲では、施設運営としていかに上質と評価されるものであれ、それらは制度化された、あるいは専門領域でお墨付きを与えられてきた機能を備えているという点においてであったからではないだろうか。つまり、その運営や関係形成の基本は、閉じられた専門的な関係において治療機関では重視されてきたものであって、そこにある理解は一般社会へと開かれてより開花するという性質のものではないようだった。それが良いのかどうかは別に、筆者には包摂型福祉という大きなスケールで予感や可能性を与えるものではない、ごく日常的な体験だった。それは逆に、都市における包摂型福祉という概念のエッセンスについて考えさせる契機になったのだった。

ソウル市におけるホームレス対策

ータシソギ総合支援センターの実践からー

掛川 直之（大阪市立大学都市研究プラザ）

1 韓国のホームレス支援策

韓国のホームレス支援策は、1997年のアジア経済危機にともなう経済不況を契機に劇的な展開をみせる。財団法人ソウル特別市立タシソギ相談保護センターは、露宿人タシソギ支援センターとして、1998年に韓国ではじめて官民の協働のもと設置された代表的な拠点機関である。タシソギとは、立ち直りを意味する。

韓国におけるホームレスは、露宿人と浮浪者という2つの概念に区別される。前者は露に濡れながら宿る状態にある者を指す。後者は前者と同じ状態ではあるがその言葉自体に差別的な意味合いが込められた蔑称として用いられ、隔離・収容政策の対象とされてきた。

しかし、上記経済危機を契機に急増したホームレスは、経済政策の失敗による一時的な現象であると考えられ、失職野宿者として前者に位置づけられ、路上か施設か、収容か自立かという二項対立的な図式のもとに考えられた。

2012年の韓国ホームレス福祉法制定後は、それまでは食料の提供を中心とした根拠のない措置的なものであった支援を、居住・就労へと拡充し、医療支援を含む包括的なものへと変わっていった。また上記露宿人と浮浪者という概念区分が喪失し、ホームレスに対する総合的な支援がおこなわれるようになった。

なお、ホームレスにいたる経緯は、若者の場合には厳しい就労状況や依存症問題が、年配者の場合には成育歴や家族、教育の問題が影響している。ソウル駅周辺で、発見される外国籍のホームレスのほとんどは、中華系が多く、アルコール依存や精神疾患を抱えている場合が多い。外国人もホームレス施設を利用できるようになっている。出所者の問題については、刑務所出所後に路上生活にいたるより、路上生活を営むなかで、暴力事件（酩酊状態による暴行）や詐欺事件（名義貸し）に巻き込まれて刑務所に行くケースが多い。

2 タシソギ総合支援センターの設置趣旨

このセンターは、ソウル市からの委託を受けた大韓聖公会維持財団（キリスト教の教派）により運営され、ホームレスや居住の貧困をかかえる人びとに、さまざまな福祉サービスを提供することによって、かれらの自立と自活に寄与することを目的に設置された。同時にホームレスへの社会的認識の改善のために、シンポジウム等のイベントの運営もおこなわれている。スタッフは、運営支援、就業支援、現場支援、医療支援、精神保健支援の5つの部門にわかれる（すべてをあわせると80名程度）。施設は、タシソギ一時保護施設のほか、ソウル駅希望支援センター、ソウル駅無料診断所がある。

3 タシソギ総合支援センターの事業概要

（１）ホームレスの応急保護と対策

- ①ホームレスのアウトリーチ事業 野宿生活をおくるホームレスに対して、センターの職員が出向いて相談活動をおこない、ニーズにあったサービスを提供する。
- ②タシソギー一時保護施設の運営 1日約400名が利用し、約170名（冬期は約200名）が炊出しを利用する。3階から5階にそれぞれ70名程度が収容できる。洗面、理髪、トイレ、風呂など基本的な生活にかかわるサービスから、図書、コンピューターの貸出や、心理プログラムや演劇プログラムなどの提供もおこなっている。
- ③ソウル駅希望支援センターの運営 1日約100～150名が利用し、洗面、トイレ、風呂、衣類至急など基本的な生活にかかわるサービスを提供するとともに、福祉サービスの情報提供や相談をおこなっている。宿泊施設、就労支援の拠点としても利用される。
- ④ソウル駅応急待避所の運営 1日約150名が利用し、冬期と夏期のみ開設される応急寝床（定員は180名）。洗面、トイレ、風呂という基本的な生活にかかわるサービスを提供がおこなわれている。
- ⑤ソウル駅無料診断所の運営 1日約120名が診療、投薬、相談を受ける。血液検査、尿検査等の診断検査が可能で、公営民営の各医療施設との連携もなされている。

（２）就労支援事業

ソウル特別市の最低賃金を支給し、さまざまな自活事業に参加を誘導し、継続的な就労支援をおこなう。専門職業訓練や求職プログラムを実施することで、常用雇用へとつなげるように支援している。仕事は、コーレル掃除事業団「希望の友だち」による掃除活動である。2016年の運営実績は、766名で、462名が居住をえている。半年単位にて運営され、参加定員は20名である。ソウル市（住居支援）＋コーレル（事業費）＋タシソギ（事例管理）というかたちで民・官・公協力事業として運営されている。

（３）居住支援事業

高齢、障がい、慢性疾患などがかかえた者に生活必需品の支給と住居の斡旋によって、安定した生活を提供できるように働きかけるとともに、公的扶助を用いて、野宿生活→チョッパン→生活保護への段階的支援がおこなわれている。また、一時保護所や考試院などで不安定な生活する者には、一定期間民間から買い上げた低賃貸住宅の提供をおこない、その後、低家賃住宅と段階を踏むかたちで、地域社会への復帰を支援している。

（４）その他

セントフランシス大学人文学部による「人文学講座」の運営や、ホームレス自転車リサイクル事業団二輪希望の自転車事業、ホームレス自活サッカーチーム希望F.Cの運営、結核ホームレス管理施設ミソシムトの運営、ホームレス劇団ヨンフィルトングの運営などもおこなっている。また、ホームレスと地域とのつながりをつくることを目的としてつくられた文化スペース「ギル（道）」では、ホームレスがバリスタとして働くブックカフェや貸し会議室等を、社会的企業「二輪希望自転車」では、ホームレスの仕事づくりと同時に

自転車の修理、リサイクル事業をおこなっている。

ソウル特別市におけるホームレス対策

タシソギ総合支援センターの実践

林 徳栄（韓国・LH土地住宅研究院）

掛川 直之（大阪市立大学都市研究プラザ）

矢野 淳士（AKY インクルーシブコミュニティ研究所）

1 韓国のホームレス対策

韓国のホームレス対策は、1997年のアジア経済危機にともなう経済不況を契機に劇的な展開をみせる。財団法人ソウル特別市立タシソギ総合支援センターは、露宿人タシソギ支援センターとして、1998年に韓国ではじめて官民の協働のもと設置された代表的な拠点機関である。タシソギとは、立ち直りを意味する。

韓国におけるホームレスは、露宿人と浮浪者という2つの概念に区別される。前者は露に濡れながら宿る状態にある者を指す（本報告書における「ホームレス」は主にこの露宿人を示す）。後者は前者と同じ状態ではあるがその言葉自体に差別的な意味合いが込められた蔑称として用いられ、隔離・収容政策の対象とされてきた。

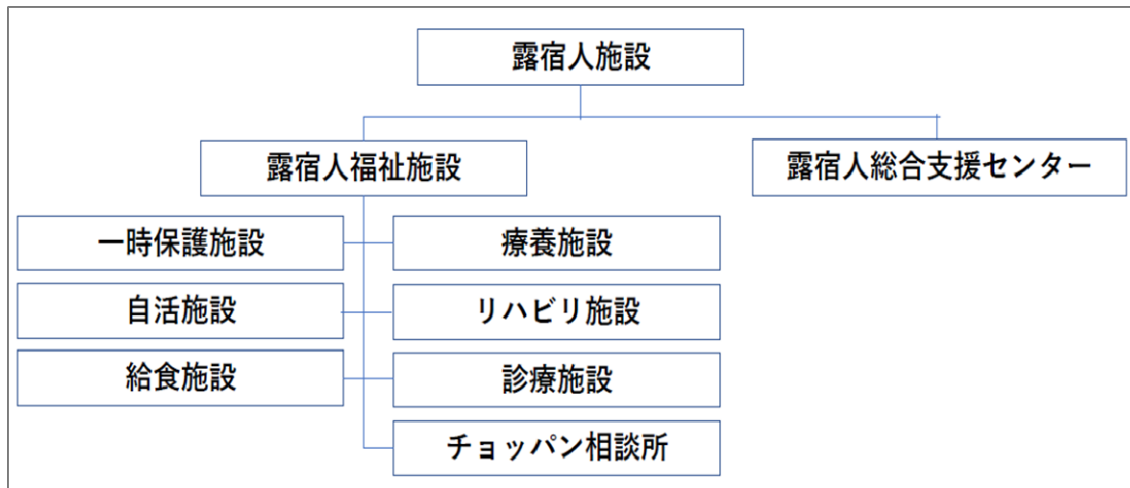
しかし、上記経済危機を契機に急増したホームレスは、経済政策の失敗による一時的な現象であると考えられ、失職野宿者として前者に位置づけられ、路上か施設か、収容か自立かという二項対立的な図式のもとに考えられた。

2012年の韓国ホームレス福祉法制定後は、それまでは食料の提供を中心とした根拠のない措置的なものであった支援を、居住・就労へと拡充し、医療支援を含む包括的なものへとなっていった。また上記露宿人と浮浪者という概念区分が喪失し、ホームレスに対する総合的な支援がおこなわれるようになった。

なお、ホームレスにいたる経緯は、若者の場合には厳しい就労状況や依存症問題が、年配者の場合には成育歴や家族、教育の問題が影響している。ソウル駅周辺で、発見される外国籍のホームレスのほとんどは、中華系が多く、アルコール依存や精神疾患を抱えている場合が多い。外国人もホームレス施設を利用できるようになっている。出所者の問題については、刑務所出所後に路上生活にいたるより、路上生活を営むなかで、暴力事件（酩酊状態による暴行）や詐欺事件（名義貸し）に巻き込まれて刑務所に行くケースが多い。

2 韓国におけるホームレス支援の枠組みとタシソギ支援センターの位置づけ

下の図は、韓国のホームレス施設の概要を表したものである（保健福祉部 2016『露宿人等福祉事業の案内』:21）。



全国に 10 ヶ所の「ホームレス総合支援センター」があり、タシソギ総合支援センターもそのひとつである（ソウル特別市には 2 ヶ所の「ホームレス総合支援センター」がある）。

タシソギ総合支援センターは、一時保護施設、診療施設の機能も有している。一部の資金を除きソウル市の補助のみを受けていることが、特徴のひとつとなっている。施設としては、タシソギ一時保護施設のほか、ソウル駅希望支援センター、ソウル駅無料診断所がある。

他方、従来「浮浪人施設」であった「療養施設」や「リハビリ施設」は国の補助を受け、そのほかの施設は自治体と中央政府のマッチング補助（自治体が事業をおこなう場合、中央政府が一部を補助する）によって運営されている。

3 タシソギ総合支援センターの事業概要

1998 年 9 月 21 日に設立されたタシソギ総合支援センターは、ソウル駅から徒歩約 20 分のソウル特別市竜山区葛月洞に位置する。ソウル市からの委託を受けた大韓聖公会維持財団（キリスト教の教派）により運営され、ホームレスや居住の貧困をかかえる人びとに、さまざまな福祉サービスを提供することによって、かれらの自立と自活に寄与するとともに、かれらに対する社会的な認識を改善することを目的に設置されたものである。

このセンターの事業は、ホームレスの応急保護と対策、就労支援、居住福祉、その他という 4 つに大別される。



(1) ホームレスの応急保護と対策

①ソウル特別市におけるホームレス数(ソウル市露宿人実態調査2016年12月16日現在)

総数：3,756名(路上生活者：577名、施設利用者：3,179名)

性別：男性3,053名(81.3%)、女性702名(18.7%)、不明1名(0.03%)

路上露宿人数：577名(男性544名、女性32名、不明1名)

路上生活者の数								
計	中区	瑞草区	鐘路区	永登浦区	龍山区	松坡区	中浪区	その他
577	212	71	67	60	44	22	21	80

近年、居住支援の成果もあり、路上生活者の数は減少傾向にある。居住支援の成果だと考えられる。以前は、ホームレス事業が就労支援に傾いていたが、買入住宅制度や臨時住居支援が活発のなり、優れた成果をあげている(臨時住居費支援：80%の定着率、買い入れ住宅：95%以上の定着率)。

①タシソギー時保護施設の運営

1日約400名が利用し、約170名が炊出しを利用する(冬期は約200名)。3階から5階にそれぞれ70名程度が収容できる。洗面、理髪、トイレ、風呂など基本的な生活にかかわるサービスのほか、他施設への入所斡旋、国民基礎生活保障法の受給、自活事業、就労、生活支援などの相談事業、住民登録の復元支援および無料写真撮影、図書の貸出や季節の祭り、健康教育など多様なプログラムの提供している。



②ソウル駅希望支援センターの運営

1日約100～150名が利用し、洗面、トイレ、風呂、衣類至急など基本的な生活にかかわるサービスを提供するとともに、福祉サービスの情報提供や相談をおこなっている。宿泊施設、就労支援の拠点としても利用される。



i) ホームレス危機対応コールの運営

365日24時間対応で、路上生活者の生活上の問題に対する相談（ホームレスの訪問相談や路上現場への派遣相談）に応じる。ソウル特別市を6つの地域に分け、迅速な対応ができるシステムの構築している。

2016年の運営実績としては、4,687件（情報提供2,480件、施設保護1,706件、現場出動492件）となっている。届け者の割合は、一般市民（34.2%）、警察（20.6%）、ホームレス当事者（19.5%）、地下鉄関係者（11.2%）、自治体（9.5%）である。

ii) ホームレスのアウトリーチ事業

野宿生活をおくるホームレスに対して、センターの職員が出向いて相談活動をおこない、ニーズにあったサービスを提供する。

区分	昼間アウトリーチ	夜間アウトリーチ	深夜アウトリーチ
活動時間（365日）	09：00	19：30～23：30	00：00～18：00
活動メンバー	実務者、中区庁の相談班、アウトリーチ相談員	実務者 アウトリーチ相談員	深夜アウトリーチ相談員

iii) 昼間相談

平日 9 時から 18 時までの昼間の活動。初期相談、施設入所・仕事・法律支援に関連する各種の情報提供をおこなう。2016 年の運営実績は、相談 6,725 件、サービス提供 45,357 件である。

iv) 応急救護班の運営

365 日 24 時間対応で、傷病人、女性といった要保護者を中心とし応急保護後の施設および病院へ連携を図る。男性部屋、女性部屋をそれぞれ有し、2016 年運営実績は、4,042 件保護（男性 3,644 件、女性 398 件）である。

③ソウル駅応急待避所の運営

冬期と夏期のみ開設される応急寝床。24 時間常時運営されており利用定員は 120 名（大部屋 80 名+小部屋 40 名）。洗面、トイレ、シャワーという基本的な生活にかかわるサービスを提供している。2016 年の運営実績は 35,233 件保護（昼間 11,170 件、夜間 24,063 件）である。昼間は封筒作り等の軽作業を行う共同作業所としても利用されている。



⑤ソウル駅無料診断所の運営

1 日約 120 名が診療、投薬、相談を受ける。血液検査、尿検査等の診断検査が可能で、

公営民営の各医療施設との連携もなされている。2 室の診療室、放射線室、薬剤室等を備えている。結核の治療やメガネの支援などもおこなっている。

⑥精神健康チームの設置

慢性化されたホームレスのうち、精神疾患やアルコール依存症などの問題をかかえている人が多いため、精神科的介入の必要性が高まり、2012 年以降、精神健康チームが設けられている。3 チーム 8 名（精神科専門医 1 名、精神保健専門要員 4 名、社会福祉士 3 名）で構成され、定期的アウトリーチを通して、危機にさらされているホームレスの早期発見とその後の措置にあたっている（なお、ここでいう精神保健専門要員とは、精神保健臨床心理士、精神保健看護師、精神保健社会福祉士を指すが、タシソギで働いている専門要員は、精神保健社会福祉士を指す。精神保健社会福祉士は 1 級・2 級があり、基本的に社会福祉士 1 級を保持することを前提とし、精神保健に関連する施設で 1 年以上の修練を終了して国家試験に合格したら 2 級になる。2 級をとって 3 年間の修練を終了したら、1 級を獲得できる資格が与えられ、国家試験を合格したら 1 級になる）。

精神疾患およびアルコール依存症のホームレスを探し、直接現場を訪問して精神科的相談を提供している。相談および症状観察で診断し、入院が必要であると判断された場合には警察官の協力のもとで病院入院措置をとる。精神健康専門要員は、精神疾患（自分や他人を害する恐れがあるもの）を発見した際に、警察官との協力を得、当事者を強制的に病院まで移送することができる。入院させるかどうかは、病院の医者が判断する。

C f) 精神保健法

第 25 条(市長・郡守・区庁長による入院)

精神疾患で自身または他人を害する恐れがあると疑われる者を発見した精神健康医学科専門医または精神保健専門要員は、市長・郡守・区庁長に当該人の診断および保護を申請することができる。

2 第 1 号の規定により申請を受けた市長・郡守・区庁長は直ちに精神健康医学科専門医に当該の精神疾患者と疑われる者に対する診断を依頼しなければならない。

3 精神健康医学科専門医が第 2 号の精神疾患者であると疑われるものに対して自分または他人を害する恐れがありその症状の正確な診断の必要性が認められた場合は市長・郡守・区庁長は当該者の診断および保護を申請することができる。

精神保健チーム活動の流れは、下記のとおりである。

① 早期介入

- ・ 自体的に実施するアウトリーチ
- ・ 路上相談班との連携
- ・ 危機対応コールとの連携
- ・ 路上生活者への訪問

- ・自治体など関連する機関への依頼

② 専門的査定

- ・精神科相談の提供
- ・症状観察および初期相談
- ・精神科専門医者による 2 次診断
- ・介入の方案模索（統合事例会議など）

③ 措置

- ・病院入院（自発・応急）
- ・施設入所
- ・住居支援
- ・帰宅など

④ 事後管理

- ・措置後のフォローアップ
- ・医療機関から退院した者に対する居住支援
- ・地域精神健康増進センターおよび地域社会との連携
- ・住民登録復元、公的扶助との連携など、行政支援

（2）就労支援事業

ソウル特別市の最低賃金を支給し、さまざまな自活事業に参加を誘導し、継続的な就労支援をおこなう。専門職業訓練や求職プログラムを実施することで、常用雇用へとつなげるように支援している。仕事は、コーレル掃除事業団「希望の友だち」による掃除活動である。2016年の運営実績は、766人で、462人が居住をえている。半年単位にて運営され、参加定員は20名である。ソウル市（住居支援）＋コーレル（事業費）＋タシソギ（事例管理）というかたちで民・官・公協力事業として運営されている。

（3）居住支援事業

高齢、障がい、慢性疾患などをおかした者に生活必需品の支給と住居の斡旋によって、安定した生活を提供できるように働きかけるとともに、公的扶助を用いて、野宿生活→チョッパン→生活保護への段階的支援がおこなわれている。

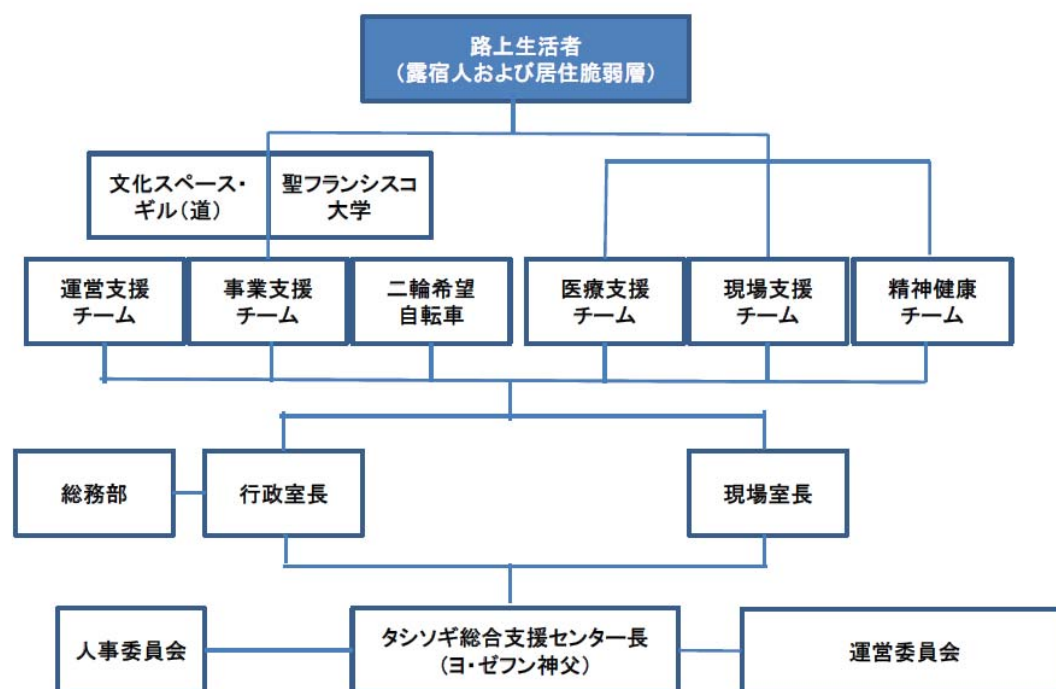
また、一時保護所や考試院などで不安定な生活する者には、一定期間民間から買い上げた低賃貸住宅の提供をおこない、その後、低家賃住宅と段階を踏むかたちで、地域社会への復帰を支援している。

（4）その他

セントフランシス大学人文学部による「人文学講座」の運営や、ホームレス自転車リサイクル事業団二輪希望の自転車事業、ホームレス自活サッカーチーム希望F.Cの運営、結核ホームレス管理施設ミソシムの運営、ホームレス劇団ヨンフィルトングの運営などもおこなっている。また、ホームレスと地域とのつながりをつくることを目的としてつく

られた文化スペース「ギル（道）」では、ホームレスがバリスタとして働くブックカフェの運営や講義室の貸与事業等を行っている。社会的企業「二輪希望自転車」では、放置自転車を収集・修理し、販売・移動修理・自転車部品販売する事業を通して、ホームレス、チョッパン住民等の生活困窮層に仕事を提供し、自立を図るとともに、地域の低所得層に対してリサイクルされた自転車を寄付する活動等もおこなっている。

組織の概要は、下記の表のとおりである。スタッフは、運営支援、就業支援、現場支援、医療支援、精神保健支援の5つの部門に分かれる（すべてをあわせると80名程度）。



区分	主な業務	構成	メンバーの主な業務
管理者	<ul style="list-style-type: none"> ・タシソギ総合支援センターの運営総括 ・ソウル駅希望支援センターの運営総括 	所長	タシソギ総合支援センター長
		行政室長	総務部、運営支援チーム、二輪希望自転車の運営総括
		現場室長	現場支援チーム、医療支援チーム、精神健康チームの運営総括
総務部	<ul style="list-style-type: none"> ・タシソギ総合支援センターの資産および会計管理 ・公文書および後援物品の管理 	総務 1	備品、車両、公文書及び各種の書類管理
		総務 2	CMS および物品後援の管理
運営支援	<ul style="list-style-type: none"> ・タシソギ総合支援センター・一時保護施設の昼夜間運営 	チーム長	運営支援チームの総括
		社会	365 日間の夜間応急宿所の提供

チーム	<ul style="list-style-type: none"> ・入所相談および連携 ・夜間の応急宿所 ・真夏シェルター運営 ・基礎便宜サービスの提供 ・無料給食事業 ・希望 FC サークル ・写真撮影および提供 ・住民登録復元事業 ・健康管理室の運営、メンタルケアプログラム ・ホームレス特別自活勤労事業 ・ホームレス臨時住居支援事業 ・買入賃貸住宅事業 	福祉士代理	露宿人一時保護サービス支援／入所相談、施設連携 施設管理／露宿人サッカーサークル「希望 FC」運営 一時保護施設の夜間運営／住民登録の復元 買入住宅事業の運営、ケースマネジメント		
		看護師	利用者の健康管理、メンタルケア・相談プログラムである「こころ立ち直り」の運営		
		栄養士	給食運営の総括／給食ボランティア募集、ボランティア活動認定書の発給		
		調理員 1 調理員 2	給食の調理および配食、食堂および配食所の物品(備品)管理		
		公益要員 (兵役)	電話および訪問者への対応、写真撮影および発給		
		*新たな希望雇用支援センター ・新たな希望雇用支援センター(雇用労働部から委託) ・コーレル(列車運営会社)掃除事業団の運営	職業相談師 1	ホームレスおよび居住脆弱階層の求職活動の支援	
			職業相談師 2	職業訓練およびあっせん、面接同行 就業後の事後管理、信用回復支援事業の運営	
				コーレル掃除事業団「希望の友たち」の運営	
		事業支援チーム	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の企画、教育、広報、実習、機関訪問への対応 ・運営委員会および行政事務監査、再受託 ・ボランティア、ホームページの管理、出版事業 ・ウェブ便り、内外部のイベント ・文化・芸術プログラムの運営 	チーム長	事業支援チームの業務総括
				代理	事業の企画及び提案、職員対象の教育プログラムの運営
社会福祉士	ボランティア、広報、ホームページ管理、ウェブ便りの発送、運営				
	ホームレス人演劇サークル「鉛筆・筒」／プンムルペ(韓国伝統音楽・踊り)運営				
	内外部イベントの支援				

	<ul style="list-style-type: none"> *文化スペース「ギル」 ・文化スペース「ギル」運営総括 	マネジャー	文化スペース「ギル(道)」(2階ブックカフェ、3階講義室)運営
			ホームレス人文化幻術支援事業の運営
			地域社会文化プログラムの運営
			コーヒー販売、スペースの貸与、ボランティア事業の運営
	<ul style="list-style-type: none"> *聖フランシスコ大学人文学課程 ・聖フランシスコ大学人文学課程の運営・総括 	学務局長	文学、歴史、作文、哲学、芸術史の講義
			大学の参加者に対する個別相談およびケース管理
			入学および卒業式、期数ごとの共同体活動
			遠足やレクリエーション活動プログラムなど
医療支援チーム	<ul style="list-style-type: none"> ・ソウル駅無料診療所の運営 ・結核および療養患者保護事業 ・眼鏡支援事業、歯科診療事業 ・路上生活者対象の結核検診事業 	チーム長	診療所の運営総括
		社会福祉士	医療支援チーム事業の運営
		公衆保健医(兵役)	診療
		看護師	医療サービスおよび相談、健康管理
		公益要員(兵役)	電話および訪問者への対応
現場支援チーム	<ul style="list-style-type: none"> ・希望支援センターおよび応急避難所の運営 ・昼夜間の路上相談活動(アウトリーチ) ・路上生活者に対する応急保護活動 ・施設への入所相談及び連携 ・古着を活用した衣服支援所の運営 ・路上特別自活勤労事業 ・コーレル掃除事業団「希望の友たち」運営 ・路上生活者の実態把握および調査など 	チーム長	希望支援センターの運営総括
		代理・社会福祉士	昼夜間アウトリーチ/コーレル掃除事業団
			路上自活勤労・臨時住居支援事業
			希望支援センター(相談所)の運営、公共勤労
			危機対応コール・センター運営、希望支援センターの会計
			応急避難所および共同作業所の運営 深夜運営(応急保護、深夜アウトリーチ)
精神健康	・精神健康相談、ケース管理	チーム長	精神健康チームの運営総括

チーム	<ul style="list-style-type: none"> ・統合ケース会議／精神健康教育・プログラム ・病院、施設入所(入院)相談及び連携 ・精神保健システムへの流入、地域資源との連携など 	精神保健	精神健康相談、病院入院及び施設への連携
		看護師(代理)、	専門家による統合ケース会議及びケース管理
		精神保健	集団相談プログラム、精神健康教育プログラムの運営
		社会福祉士、ケース管理者	現場出動相談、応急住居支援
		嘱託医者	精神科相談・診療
二輪希望自転車事業	<ul style="list-style-type: none"> ・二輪希望自転車事業の運営総括 	事務局長	露宿人自活および仕事プログラム運営／アップサイクリング
			自転車修理、塗色など専門技術教育事業
			共同体の集い、ワークショッププログラム／よりよい仕事への連携

以上

女性ホームレスへの包括的な居住福祉実践の模索

ーソウル特別市・開かれた女性センターの試みー

石川 久仁子（大阪人間科学大学）

1. 日本における女性の居住困窮への対応の現状

報告者は2012年から2016年にかけて概ね30カ所の全国各地の居住福祉実践の視察をおこなった（石川 2016）。各地の民間団体による支援付き住宅において女性支援に特化しなくとも、DVの被害をうけた女性やシングルマザー、精神疾患をもつ若年女性など女性の居住困窮と彼女たちへの支援実践がそこにはあった。

近年民間の立場で女性の居住困窮に対応した活動はシェルター運動ではなかっただろうか。民間シェルターによるDV被害者支援は1990年代ごろから活性化したといわれている。その一方、同じ1990年代からホームレスが増加、これにともない全国的にホームレス支援活動が広がっていったが、この中に含まれていた女性ホームレスの実態や支援については丸山里美による研究などがあるものの、あまり知られていない。圧倒的に男性が多いなか、女性のための居室確保が難しかったり、母子生活支援施設・婦人保護施設が活用されるものの諸状況に難点があったり、ホームレス状態におちいった女性の生活をよりトータルに、スムーズに、適切に再建するための課題は数多くある。多様な年代の女性の居住困窮への包括的な対応が必要だろうと考えていた矢先、女性ホームレスへの支援に特化した韓国の開かれた女性センターに訪問する機会に恵まれた。

2. 開かれた女性センターの概要

資料によると運営機関である社団法人開かれた福祉のミッションは「貧困、精神障害、家庭内暴力などによって路上にでた女性ホームレスと母子家庭の保護および、生活の再生、自立支援を通じて脱ホームレスをめざした社会復帰支援をおこなう」ことである。

代表者はホームレス支援団体タシソギにて活動していたが、2004年、母子家庭・単身女性のためのホームレスシェルター「開かれた女性センター」を龍山区に開所、政府の補助もうけて、社団法人開かれた福祉を設立、事業を展開した。活動をつづけながら利用者に必要な事業やサービスを広げてきた。就労する作業所の開設や、自活の家（賃貸支援）、臨時住居支援事業（コシウォン、チョッパンなどの家賃を最長3カ月支援）、心理的回復・文化プログラム、子ども教育支援・文化プログラムを展開してきた。いま最も重点的に取り組んでいるのは地域社会に安心して生活できるようにするための借上げ賃貸住宅や支援住宅である。

今回は、開かれた女性センター（安定した居宅に移行するための中間ハウジング：定員

30名)とシードハウス(ソウル市モデル事業として行っている支援つき住宅)の2か所を視察することができた。なお、開かれた女性センターは緊急保護というよりもその後地域に移行していくための施設であり、一時保護シェルターは別団体が運営しているとのことであった。

* 入口(自分で探してきた人 5名/路上の相談所 8名/タシソギなど 5名/
行政機関 2名/女性対象の一時保護シェルターから 27名/その他 1名)

* 出口(地域社会への移行:3割、精神病院などへの入院:1割は入院)

3. 住宅支援事業について

現在、事業のメインになっているのは住居弱者のための借上げ賃貸住宅事業である。具体的には、「最初5万円だけ預かり、安い家賃で入居できるように支援している」ということだが、中でも重要な仕事は「事例管理」とのことであった。事例管理しているのは44世帯73名である。

ケア付き住宅支援事業をはじめた背景には、支援対象者の就業支援や住宅だけでは、精神的に不安定になってしまう事例があいつぎ、密着して事例管理することが必要だと考えるようになった。

ソウル市のモデル事業としてやっているシードハウスはワンルームの部屋(17~18坪)が18室。ソウル市から予算を得ている。内訳としては人件費・共同空間の運営費、保証金や家賃が払えない入居者に対する支援として別の予算をうけている。ソウル市福祉共同募金に対して屋上農園や臨床心理相談の部屋の開設、料理教室などの事業を提案し、2000万ウォンの助成も受けている。

法的な位置づけであるが、支援付き住宅として整っているわけではなく、グループホームという形で処理されている。グループホームといっても福祉法の規定ではなく、国土交通部の基準によって適用している。個人に適用されるのでスプリンクラーなどの関係はないとのことであった。

居住環境、特にシードハウスは日本における1LDK並みの広さがあり、かつ清潔感と明るさのある良好な室内環境であった。建物も周辺の街並みに自然に溶け込んでいた。対応いただいた若い女性スタッフも闊達な様子で、新たな取り組みを楽しみにしている様子であり、明るく柔らかい雰囲気が印象的であった。

4. 考察

日本には居住支援をおこなう団体そのものが女性ホームレスに特化しているケースは少ない。ソウル市において、このような取り組みがあるのは代表のタシソギの支援の中での経験もあるであろうが、ソウル市の居住福祉政策の後ろ盾があることが大きいのではないかと。支援にあたっては、社会福祉士(精神保健福祉分野の経験のある者を含む)、医師が

大きく関与している。女性の住宅貧困と言っても、多様なケースがあるであろうし、一人ひとりに多様な生活課題があるであろう。住宅支援と精神疾患の管理を基盤しながら、職業支援、就労支援（職業訓練：バリスタ、療養保護士ケアワーカー、製パンの資格取得を支援、就職支援：公的機関の各種業務、清掃業など）もおこなっているということであった。多様な女性の生活困窮に、住宅支援をベースに、就労、メンタル、文化などその人に応じたニーズに包括的に対応しているといえるのではないか。これは、ソーシャルワークそのものともいえる。短時間の訪問であったため、一部の情報しかわからないが今後補足していきたい。



左上 開かれた女性センター（2階から4階） 右上 同法人が運営する HAHAHA CAFÉ

左下 シードハウスの個室 右下 シードハウスの入居者談話室（事務スペース兼）

<参考文献>

石川久仁子（2016）『福祉コミュニティの基盤としての住まい～居住支援型社会的企業による包摂型コミュニティ実践モデルの開発～』平成25～27年度 科学研究費補助金 基盤研究（C）研究成果報告書
丸山里美（2013）『女性ホームレスとして生きる－貧困と排除の社会学』世界思想社

地域における「開かれた女性センター」の機能と役割

野村 恭代（大阪市立大学大学院生活科学研究科）

○ 訪問日時：2017年2月14日 13:30～

1. 機関の概要

1) 基本属性

- ①所在地：西大門区弘済洞 334-70
- ②法人名：社団法人 開かれた福祉
- ③代表者：ソ・ジョンファ

2) 機関の機能

- ①生活困窮、障害（主に精神障害）、DVなどの背景により、住まいの確保が困難な状態にある女性（単身）と母子世帯の保護活動。
- ②自立のための支援を提供することにより、利用者の社会復帰を目指す。（脱ホームレスのための支援）

3) 運営の状況

- ①定員：30名、2015年の延べ利用者数は38名。
- ②利用者の年齢：10代2名、20代5名、30代7名、40代9名、50代5名、60代1名（2013年4月30日現在）。
- ③入所期間：1ヵ月未満2名、1ヵ月以上6名、3ヵ月以上5名、6ヵ月以上10名、1年以上6名、2年以上0名（2013年4月30日現在）。
- ④退所先：自立退所（帰宅・帰郷・就職・アパート等）、自主退所、社会福祉施設等への入所（主として精神障害者居住系施設）、入院、無断退所。

※無断退所の理由：無断退所となった8名（2012年度）は、すべて入所後1ヵ月以内の利用者である。理由としては、「施設入所する意思がない」「重度の精神障害を有する」「同室の利用者とのトラブル」などである。また、精神保健法が改正されたことにより、精神科病院からの退院が比較的容易となったことも背景にある。

2. 利用者像と支援の実際

1) 利用者像

精神疾患を有する利用者が最も多い。また、女性がホームレスの状態になる最も多い原因も精神疾患である。(ソウル市の状況) ホームレスの状態になった結果として精神疾患に罹患するというよりは、それまでの生活の結果として精神疾患を発症するケースが多い。利用者のなかには、債務を負う者も多くいるため、自立のためには債務整理等の支援も行う必要がある。

2) 支援の実際

主な支援内容は、精神疾患の管理(服薬等)と就業訓練である。訓練内容は、バリスタや介護福祉士、製パン資格の取得支援。民間での就職は狭き門であるため、できるだけ資格を取得することができるように支援を行っている。

また、力を入れているのが「住居支援事業」である。いわゆる「居住弱者」の人々のために借り上げ住居を提供するなどの居住支援を行っている。具体的には、保証金として最初に5万円を預かり、月々の家賃を安価に設定することで入居しやすい住まいを提供するなどである。一方、利用者の多くは精神疾患を有するため、借り上げ住宅では生活の継続が難しい場合も多くみられる。そのため、法的にはグループホームに分類される「支援住宅」(借り上げ住宅の基準に基づき運営)を整備している。この支援住宅は、2015年にモデル事業として始まり、2016年度からはソウル市の正式事業となっている。

3) 地域連携の状況

地域の他機関との連携として、月に1回事例会議を行っている。会議出席者は、医師、PSW、SWなどであり、利用者の個別ケースについて検討を行っている。また、ケース会議とは別にシェルター職員、住宅管理者などのネットワークを構築している人たちとの会議も実施している。(毎月最終木曜日の午後1時間程度)

3. 地域におけるセンターの役割

女性の「居住弱者」への支援を専門的に行う機関であり、ソウル市において重要な役割を担っているものと考えられる。また、今回の調査では、地域の他機関と連携して支援を展開しているケースはあまりみられなかったが、本センターにおいては積極的に他機関を巻き込み活動を行っている印象であった。

一方、専門機関である以上、いかに「地域を基盤として本人の生活を継続的に支えるか」という視点も必要であるものの、地域住民を巻き込んだ活動にはまだ時間がかかりそうな印象である。最終的には、本人の生活を地域に戻していくための取り組みが求められるため、生活課題を抱える本人を支援するとともに、本人を支援するための地域づくりも同時に行っていくことが必要であると考えられる。

ビジョン・トレーニング・センターと支援住宅

—「居る」と「住む」を重ね合わせる取り組み—

綱島 洋之 (大阪市立大学都市研究プラザ)

1. ソウル特別市立ビジョン・トレーニング・センターとは

「露宿人等の福祉および自立支援に関する法律（ホームレス支援法）」（2012 年制定，2013 年施行）におけるリハビリ施設と位置付けられている。韓国でも他に例を見ないくらいに大きい施設である。アルコール依存症や精神障害のホームレスが生活している。運営費の総額 28 億ウォンは全額ソウル市から支援を受けている。入所者の内訳は，アルコール依存症 105 名，精神障害 83 名。体調が悪いか孤独を感じている方がほとんどである。職員 40 名ほどで，精神保健福祉士 6 名，アルコール依存症専門教育修了者 5 名，看護師 1 名，歯科衛生士 4 名が含まれる。精神科医 1 名が週 4 日診療を行う。歯科は週 1 日診療が行われる。

ミッションは，「回復」のベースキャンプを人々とともにつくることと，親睦と脱ホームレスの道をつくる共同体のモデルになることである。「回復」とは，日常的な自己統制力や，時間空間的な感覚，お互いのケアの関係を回復させること，人間関係を喪失した人に日常を回復させることを意味する。入所者に「回復」してもらうための 4 個の戦略として，身体と精神の回復，社会的関係と役割の回復，仕事と住居の確保，人生の意味と希望の回復を掲げている。当事者に自尊心を回復してもらうことが大事だと考えている。施設の方針として，例えば施設の利用規則を作るときや職員を選抜するときなど，入所者が施設運営に主体的に参加している。回復した人が職員として採用されることもある。2016 年の活動成果を示す数値として，利用者の断酒日数が 2015 年平均 171 日から 2016 年平均 183 日に増加したこと，就職者も増えて 2016 年度は 141 名を数えたことがあげられる。

もともと施設の地域住民からの評判は良くなかった。そこでボランティアを組んで火災現場の跡片付けをするなど地域に出て地域住民と交流したところ，イメージが改善された。地域住民が図書館を利用したり，地域の食堂が正月や盆に食事を届けてくれたりという交流もある。

現在重点的に進めている事業は，利用者ごとのオーダーメイド型支援を強化することである。集団で行うプログラムはもちろんのこと，専門家を外部から呼び，プログラム利用者が主体的に参加できるような自助サークルを作ろうと考えている。これは，「リカバリー・パラダイム」というリハビリとは異なるアプローチであり，利用者が主体的に「回復」していく文化を醸成することを意図している。そのためには職員が水平的な関係を作れるようにしなければならない。「回復」を目指すプログラムの内容について職員と当事者に理解を深めてもらう教育も行う予定である。また，利用者がプログラム作りや予算策定に参加する機会を提供する。さらに，脱ホームレス支援のために住居と仕事の支援を強化する。

近くの病院でアルコール依存症の治療に補助員として関わる雇用を 10 名分確保した。

2. 支援住宅 (Supportive housing) とは

これまでの支援は自活シェルターという就労支援中心の施設が多かったので、ホームレスの長期化に対する支援は十分ではなかった。毎年路上生活者のうち 30~40 名がアルコール中毒と慢性疾患のために亡くなっている。発症して救急搬送されて治療を受けるとまた路上に戻るという「回転ドア現象」が日常茶飯事となり医療費も無駄になる。ビジョン・トレーニング・センターもアルコール依存症から抜け出すためには意味があったが、入所が長期化してしまうというマイナス面もあった。慢性ホームレス支援のパラダイムを変えなければならないという意見が出てきた。

脱ホームレス支援では住居支援が最も優先度が高いと考えられた。ソウル市でも年間 300 戸の支援住居を提供すると発表したが、箱物の部屋だけで中身のプログラムが欠けていた。それでアメリカをソウル市の職員とともに見学してきた。住居を無条件で支援すること、密着型のケース・マネジメントを提供すること、弊害を少なくするモデル (Harm reduction) を選ぶことが大切だと感じた。アメリカの場合、10 年間で 6 万人に支援住宅を提供し 2 万 5000 人以上ホームレスが減少し、その後の定着率は 90%以上だった。

ソウルでは「ホームレス支援法」のもとで「借り上げ賃貸住宅」が提供されてきた。市場価格 30%くらいの家賃で住居を提供するだけである。市全体で 1500 名、ビジョン・トレーニング・センターからも 40 名が入居した。しかし、アルコール依存症や精神障害などを抱え 1 人で生活するのが難しい人は移れなかった。サービス付き住宅が必要であると考えられた。ただし、施設から個別の住宅に移行する前の中間的なハウジングは制度設計がなかなかうまくいかないという理由から、まずは住宅を提供してみようという発想になったという経緯がある。

支援住宅の運営にあたり、ソウル市はサービス提供機関に予算を投入して、ソウル市住宅公社の物件に対する入居者募集業務を委託する。サービス提供機関は、ケース・マネジメントや住居支援サービス、地域社会の支援に従事する。入居の唯一の条件は週 1 回職員の訪問を受けること。断酒などの条件はつけていないので、基本的に希望者は全員受け入れられる。ビジョン・トレーニング・センターでは入所者以外に、アルコール依存症者や生活保護ラインより所得が多いボーダー層を対象に募集する。相談センターでアセスメントを経てリファールされることもある。ただしビジョン・トレーニング・センターの入所者全員が入りたいわけではない。施設に仲間がいるし仕事場が近くにあるからである。

当初、入所者は、一人で住むことになったらアルコール依存症が再発するのではないかと、施設でできた友達を失ってしまうのではないかと、自分は就職できるのだろうかという不安を持っていた人もいた。貯蓄などの準備も足りなかった。施設から 10 回くらい下見に行き慣れてもらい不安を取り除いた。開始後 2 か月経過した現在、ビジョン・トレーニング・

センター入所者から 14 名、路上から 5 名が当支援住宅に移行した（定員が 14 名で入所者から 9 名の誤り？）。うち半数は公共の雇用で働いている。全員アルコール依存症である。待機リストにも 5 名ほど並んでいる。冷蔵庫など備品は不足していたが、共同空間で共用できるようにしたり後援者から寄付を受けたりして解決した。保証金 300 万ウォンはイーランド福祉財団から借りて確保した。

「借り上げ賃貸住宅」との違いは、共同空間で交流するプログラムがあること。月 1 回の定例会議などのプログラムが実施されている。入居者に何が良かったかと聞いたところ、「自分の家ができたこと」「自分が守るものができたこと」「施設と異なりテレビで好きな番組が見られること」「日課が終わった後に自分だけで休む空間があること」。入居後の悩みとしては、賃貸料や食費の負担、再飲酒の可能性がある中で、この生活をどのように維持できるかという不安があること。他の入居者との摩擦をどう解決するか。具体的な希望を持ちづらい。仕事や負債、貯蓄計画の見通しが良くない（仕事は自力で探すのが原則とされているが、常駐の社会福祉士が履歴書作成や就職準備をサポートしている。上記の病院における雇用以外に建設現場で働いている人もいる）。職員の訪問による干渉があること。施設では、職員がアルコール問題が再発していないか監視するという干渉は当然かも知れないが、支援住宅では、なぜこんなに干渉されるのかと疑問に感じてしまう。職員としてもどこまで干渉していいのかという迷いがある。ビジョン・トレーニング・センターでは飲酒不可とされているが、支援住宅ではそうではないので飲み過ぎないように自分で折り合いを付けなければならない。両者の区別をどうつけるかは職員にとっても悩ましい課題である。

3. 考察

案内の労を取っていただいたヤン・ピョンジュ氏によれば、2016 年 6 月に釜ヶ崎など大阪市を訪問したときに感じたソウル市と大阪市における脱ホームレス支援の違いは次のとおりである。ソウル市の方がサービスは多様であると思う。大阪では問題は個人が解決するものと考えられているのではないか。生活保護受給者は一般賃貸業者から住居を借りている。ソウル氏では住宅公社をはさんで共同体を通じた支援を行う。ともに食事するなど職員や居住者どうしが助け合える環境を作ることを大切にしている。過去に個人で自立しようと頑張っていた人が孤独に耐えられずにビジョン・トレーニング・センターに戻ってきた事例がたくさんあるという。

日本でも野宿者の共同体を重視する活動が展開されてきた。「住む」と「居る」を不可分のものと考えていた点が、上述してきたビジョン・トレーニング・センターや支援住宅の取り組みと共通している。しかし、公園テント村が排除に遭うことにより拠点の縮小を余儀なくされてきた。これらの運動体の経験を、行政機関は例えば「西成特区構想」における「社会的つながりづくり事業」として部分的に継承しているが、最初から対象を 65

歳以上の単身生活保護受給者と限定しており、「住む」と「居る」を区別する縦割り行政的な発想から抜け出せていない。「住む」ことを保障された生活保護受給者になぜ「居る」ことまで行政が支援を行わなければならないのかというバッシングも存在する。また、日本では生活保護における住宅扶助の単給がなかなか行われれないという問題もある。これらの問題がソウルではなぜクリアできたのかについて今後は考察を進めたい。



写真1 ビジョン・トレーニング・センター外観



写真2 ビジョン・トレーニング・センターが運営する支援住宅の外観



写真3 支援住宅の居室の内部



写真4 支援住宅の共有スペースで入居者と懇談する一行

ソウル市による社会住宅の実験

住宅供給のオルタナティブを求めて

全 泓奎(大阪市立大学都市研究プラザ)

1. ソウル市における社会住宅政策の推進背景

近年、ソウル市をはじめ、地方政府を中心とした若年世帯への政策的なてこ入れが加速化している。そんな中、住宅政策においてもソウル市が先陣を切る形で本格的な住宅供給に乗り出した。とりわけソウル市では、これまで力を注いできた「社会的経済」と呼ばれる民間とのパートナーシップによる官民協力事業として、既存の公共賃貸住宅の枠組みにとられない、「社会住宅」という新たな住宅供給モデルを推し進めている。これは、公共用地の定期借地としての供給や、既存の非住宅(「多重利用施設」という名称で、住宅として供用されていなかった「考試院」等)を改修した準住宅、そして空き家の活用による供給方式の多様化等を指すものである。

ソウル市が、とりわけ若年世帯に政策的軸足を置いている理由は次のとおりである。まず、若年失業率が改善しない中、若年世帯の居住費負担が相対的に増加している点、都心住宅価格が高騰し、租税収入の中心となるべき新婚およびファミリー世帯が市外へ流出している点等、若年世帯を取り巻く居住困窮が深化することによってもたらされる、非自発的な居住移動への対応が急がれているためである。

例えば、ソウル市若年世帯の月所得対比家賃比率(RIR、Rent-to-Income Ratio)を見ると、30%以上が 69.9%、50%以上が 22.7%など、30%以上の居住困窮層が 7 割に達している(2015年ソウル市内部資料)¹。2005年から2013年までのソウル市の人口移動は以下の表1の通りである。表1をみると、とりわけ30代の移動率が高く、結婚や出産にともなう住宅確保の困難が推測される。

【表1】ソウル市の人口移動 (単位：人)

区分	2005年	2010年	2013年
ソウル市全体純移動(転入－転出)	-51,007	-115,023	-100,550
30歳代(30～39)純移動	-30,595	-48,257	-42,023
全体対比30歳代の比率	60%	42%	42%

出所：注1に同じ。

その他、ソウル市の賃貸住宅の家賃の上昇も深刻な問題となっており、2013年から2015

¹ 2017年2月13日ソウル市住宅政策局へのヒアリングの際の配布資料より再引用。

年までの2年間に^{ジョンセ}傳賃が12%上昇²した他、^{ウオルセ}月賃への移行が加速化し、市民にとって居住費の負担が重くのし掛かっていることがわかる。これらにより、特にしわ寄せを受ける若年世帯の居住困窮問題が先鋭化している。なお、それらの問題への対応策として、公共賃貸住宅の供給が挙げられるが、財源不足などの問題を抱えており、たとえば住宅供給の実施主体であるSH公社の賃貸事業では、毎年2千億won以上の赤字が推算されている。以上の背景を踏まえ、ソウル市は、官民協力により、居住安定性を向上させた「社会住宅」を、市民の居住安定の増進に向けたオルタナティブとして進めているのである。

2. 社会住宅政策の推移

◎関連法律の制定

- ・「社会的企業育成法」の制定(2012年8月改正)
- ・「協同組合基本法」の制定(2014年1月)

◎関連条例の制定

- ・「ソウル特別市協同組合活性化支援条例」の制定(2014年5月)
- ・ソウル市青年居住貧困問題の改善方案にかかわる研究委託(2014年8月)
- ・(市議会主催)社会住宅支援条例制定に向けた市民公聴会(2014年11月7日)
- ・「社会住宅活性化支援条例」の公布及び施行(2015年1月2日)
- ・社会賃貸住宅の導入のための民間賃貸特別法改正案が国会常任委員会で審議中

3. ソウル市が進める社会住宅の類型別事業概要

上記で述べた社会住宅の三つのタイプの事業概要をまとめてみると以下の【表2】の通りである。

【表2】ソウル市における社会住宅の類型別事業概要

区分	定期借地型社会住宅	リモデリング型社会住宅	空家プロジェクト
供給方式	新築又はリモデリング	非住宅リモデリング	空家リモデリング
対象物件	「多人口・多世帯住宅」、「多重住宅」、都市型生活住宅	考試院、モーテル、旅館等非住居施設(15年以上)	6ヶ月以上放置された空家(3R以上)
事業主体	社会的経済主体(中小企業含む)		
支援内容	事業主体が希望土地(100坪、16億won前後)を買上げ後に低利で長期賃貸(30~40年)	リモデリング費の補助(最大1.5~2億won)	リモデリング費補助(最大20~40百万won)
供給住宅	「多人口・多世帯住宅」、「多重住宅」	シェアハウス	シェアハウス

² ソウル市の平均傳賃価格は、マンションが3.26億won、小型集合住宅1.47億won等他都市に比して3倍以上の高い値となっている

	住宅」、都市型生活住宅		
供給対象	都市勤労者月平均所得が平均の70%以下(1人)、100%以下(2人以上) (青年及び新婚世帯)	単身世帯で都市勤労者月平均所得が平均の70%以下(青年)	単身世帯都市勤労者月平均所得が平均の70%以下(青年)
世帯毎の居住条件	最長10年、市場相場の80%以下	最長6年、市場相場の80%以下	最長6年、市場相場の80%以下
供給主体	6団体 (社会的企業4、協同組合1、中小企業1)	2団体(社会的企業1、協同組合1)	4団体(社会的企業1、協同組合3)
供給実績	9敷地118戸	3棟66戸	35棟232戸

出所：注1に同じ。

4. これまでの事業成果

1) 「ソウル特別市社会住宅活性化支援等に関する条例」制定(2015年1月、条例の概要は付録参照)をはじめ、社会住宅にかかわる制度的基盤の形成及びパイロット事業モデルを開発した(【表2参照】)。なお、2017年の推進計画は、下表3のとおりである。

この他に、「リモデリング型社会住宅(考試院)」には、別途予算として110億wonを計上している。

【表3】2017年度推進計画

(単位：千won)

事業推進手順	推進期間	予算執行金額	細部推進内容
計		9,945,621	
空家プロジェクト	2017.01~2017.12	780,000	空家33戸
定期借地型社会住宅	2017.01~2017.12	8,467,790	5敷地(敷地当たり100坪)買上げ
社会住宅総合支援センター	2017.01~2017.12	667,831	センター運営
社会住宅広報	2017.01~2017.12	30,000	オン・オフライン広報実施

出所：ソウル市役所内部資料

http://yesan.seoul.go.kr/wk/wkSelect.do?itemId=90040&tr_code=sweb(2017年2月23日閲覧)

2) 中間支援組織である「社会住宅総合支援センター設置・運営」(2016年4箇所設置)を通じて官民協力ネットワークを構築し、事業主体に対する支援を強化した。活動内容とし

ては、関連機関との定期懇談会の開催(23回)をはじめ、専門的な教育プログラムの運営(13回 325名参加)や、建築・会計等にかかわるコンサルティングを実施した(7事業者に対し17回実施)。

3) 公共賃貸住宅の代案的モデルとして社会的共感を得るための基盤助成に取り組んだ。まずは、事業主体によって構成される「社会住宅協会」を拡大(2015年12月現在30団体から、調査時点である2017年2月現在46団体によって構成)した他、社会住宅活性化のための民間賃貸特別法改定に関連する協議を行っている(ユン・カンソク国会議員、2016年12月26日)。

5. 社会住宅は、新たな住宅供給モデルになり得るのか(今後の補足調査のための覚え書き)

- 1) 住宅を必要としている多様な住宅弱者層の存在(高齢者・障がい者・一人親世帯等)に対し、政策が若年世帯に偏っているという不公平性の問題。＝真の住宅需要層のニーズにマッチングされているか？若年世帯以外の住宅弱者への供給計画はあるか？
- 2) ソウル市内の土地価格の高騰による、保証金や家賃負担の増加の問題(麻浦区ソンサン路「共にソンサンの森」の場合、保証金が1億 won 以上で家賃が25万 won)、居住選択階層の限定化(所得階層的には中堅階層)の問題。居住費支援との抱き合わせは？
- 3) 多重施設のような準住宅化で居住の質は保てるか？
- 4) 定期借地住宅の居住権はどのように保障されるか？

定義

- 社会経済的弱者を対象に居住関連社会的経済機関によって供給する賃貸住宅(第2条)

供給対象

- 社会的弱者(世帯月平均所得60%以下等)
- 居住弱者(障がい者、高齢者等)
- ソウル市長が定める基準に当てはまる若年単身世帯等

供給主体

- 居住関連事業を実施している非営利法人、公益法人、協同組合、社会的企業等

支援内容

- 建設/建て替え/リモデリング費用、賃貸保証金、管理費用等の資金融資又は補助
- 社会住宅建設宅地の提供
- 居住者に対する居住費の貸付又は補助、社会住宅管理・委託
- 資金・人材・現物出資等

社会的経済機関の支援、社会住宅活性化のための総合支援センターの設置

- 〈総合支援センターの機能〉
- 供給対象の居住実態調査、居住改善のための住宅在庫・宅地等の資源調査及び管理
- 供給主体の現況調査及び発見・育成
- 供給主体支援事業計画の作成・実行・評価支援
- 供給対象及び供給主体間のネットワーク構築事業等

社会住宅としての考試院

－考試院リモデリング事業の概念について－

コロナトウスキ ヒェラルド（大阪市立大学都市研究プラザ）

1. はじめに

ここ2年のソウル住宅市場では、家賃が約40%高騰しており、アフォーダブルハウジングの問題が深刻化している。高い保証金負担。公営住宅は住宅全戸数のわずか約5%にしか至っていないこともあるため、現在は「社会住宅」の可能性について大いに検討されるようになった。その結果、2015年～社会住宅の運営に関わる住宅協同組合や社会的企業や非営利法人を構成する社会住宅協会が立ち上げられた。

当協会では、社会住宅に対して3つのアプローチが用いられる。これは、①新築をベースにした「土地賃貸付き住宅」の開拓（例えば、SH 公社の運営モデル）；②既存住宅ストックを利用した「リモデリング型社会住宅」；③空家を活用した「空家型社会住宅」。

本校では、②「リモデリング型社会住宅」の一環である考試院の事例を取り上げる。考試院とは、そもそも考試試験を受ける受験生のための狭小部屋型宿泊施設であったが、近年、一般賃貸住宅より安価な住宅資源でもあるため、低所得者1人・2人世帯による利用件数が増えている。基本的に宿泊施設（多重利用業所）であるため、法律的に住宅に含まれなかったが、2010年に改正された住宅法により「準住宅 Quasi Housing」として住宅資源として認められた。具体的な特徴については、以下の表でまとめている。

専用面積	契約	家賃	居住者	設備	サービス
2.5～15 m ²	・1ヶ月 ・1ヶ月未満	・一泊 ¥15,000 -20,000 ・月¥300-600,000 (水道光熱費込み)	学生、単身者、低所得世帯など	キッチン、トイレ、洗濯室、シャワー、パソコン、テレビ、冷蔵庫	食事やインターネット

しかし、低所得者世帯入居者が増えているが、考試院の既存ストックの老朽化が進んでおり、空室も増加しているようである。こうした空室の増加は、ソウルでの地下高騰が理由として取り上げられることが多く、若い1人世帯などは次々京畿道へ移動している状況とも関係している。こうした課題に取り組むため、社会住宅の資源としての考試院が検討

されるようになり、以下その概念を述べる。

2. 研究方法

2017年2月15日社会住宅協会の事務局に訪問し、SUNLAB（株）より「リモデリング型社会住宅」の概念およびその実践についての説明を受けた（以下はその様子）。



3. 社会住宅としての考試院

社会住宅としての考試院は、こうした施設がそもそも短期滞在寮のような役割を果たしていたため、「共有空間」の仕組みが着目されており、いわゆるシェアハウスとして利用が中心となっている。部屋最小 6.5 m²以上の個人の住居空間を確保し、建物の一部を入居者や地域の方が交流できるコミュニティ空間にする。入居者に対しては、市場の70%（75%になる見込み）の家賃を設定し、最長10年間の居住権利を保護する。したがって、一時的な住宅として考えられている、リモデリング事業を進めるためには、ソウル市が費用の50%無償で支援し、事業者はソウル市社会投資基金低利（年2%）で融資を受けることができる。

また、考試院が集中的に集まっている地域（例えば、冠岳区新林地域）に関しては、地域再生の可能性も検討されている。リモデリング事業によって、建造環境の改善とつながる見込みがあり、地域コミュニティと入居者コミュニティの交流から新たなロカリティーがポイントとなる。

4. 今後の課題

共同生活に合わない世帯のための住宅確保と流動性の高いコミュニティを軸にした地域再生が今後の課題点として取り上げることができる。

社会的連帯経済における社会的企業の役割

－ソウル市の事例から－

水野 有香（名古屋経済大学）

1. はじめに

資本主義経済の弊害が大きくなるなかで、社会的セクターと呼ばれる「社会的連帯経済」¹の重要性が増している。アジアにおいては、韓国のソウル市が「市民参加型社会的経済」の推進のため、条例や支援体制の整備に力を入れている。本稿では、聞き取り調査²をもとに、同市の行っている先進的な社会的経済の取り組みと、その中核をなす社会的企業の実態について紹介する。

2. ソウル市における社会的経済の取り組み

韓国では、1997年の経済危機以降格差・貧困など社会の歪みが深刻化するなかで、雇用創出および社会サービス供給を目的とした社会的企業育成法（2007年）、市場経済の問題点の補完を目指す生活協同組合基本法（2012年）、地域共同体活性化のための都市再活性化および開発促進に関する特別法（2013年）などが次々に制定され、国の政策として社会的経済組織の整備が進められた。それにくわえ、2011年に就任したパク・ウォンスン市長のリーダーシップのもと改革が進められ、ソウル市では協同組合活性化支援条例（2013年）により急速に協同組合が増加し、ソウル市特別市社会的経済基本条例（2014年）により社会的経済政策がパラダイムシフトし、社会的経済の環境を造成する基盤ができた。

国レベルでは各省庁が、社会的企業（雇用労働部）、自活企業（保健福祉部）、マウル企業（安全行政部）、協同組合（企画財政部）等を縦割りで管轄しているが、自治体レベルでは、柔軟に運用されている。ソウル市では、社会的経済課が担当し、目的別支援に力を入れている。また、社会的経済組織のネットワークのハブとなり、総合的な環境づくりの役割を果たす社会的企業支援センターを設置している。

ソウル市の社会的経済組織（2014年時点）は、協同組合が967と最も多く、つぎに社会的企業の425、マウル企業の111と続いている。法や条例の制定により社会的協同組合が急増したが、登録のみで活動実態のない企業が55%と多く、日本のワーカーズ・コープのような組織を増やすことを想定していたが、実際には自営業者が80%を占めるという問題

¹ 社会的連帯経済は、非資本主義的な経済を目指す「社会的経済」と「連帯経済」の概念を組み合わせたものである。ソウル市の定義では、QOLの向上、貧困と疎外の克服など、社会的価値を実現するための協力と相互利益に基づき、社会的企業、協同組合、自活企業、村企業など、多様な主体により生産と消費が行われる経済システムである。

² 2017年2月13日にソウル市社会的経済課にて、同課課長カン・ソン・ソプ氏、社会的経済支援センターセンター長イ・ウネ氏から回答を得た。

が生じている。また、社会的企業に対する関心が薄れるという負の影響も出ている。

このように、数の上では協同組合が多いものの、実際に社会的連帯経済をけん引しているのは社会的企業である。

3. ソウル市における社会的企業の育成と役割の拡大

政府の社会的企業支援機関としては韓国社会的企業振興院（2010年設立）があり、ソウル市では社会的経済課と社会的企業支援センターが実務を担っている。

同市では年2回認定を行っており、現在のところ3年の支援が受けられる予備社会的企業が約200社、2年の支援が受けられる社会的企業が約250社となっており、予備社会的企業の1/4が社会的企業として認定されている。支援の方針が、人件費支援から自立して持続的に成長できる環境づくりへとシフトされており、約90%の社会的企業が持続している。また、認定が終了した後すぐに廃業した社会的企業は5%にすぎず、人件費の支援がなくなっても職員数を減らさなかった組織は61%と過半数を占めている。売上は2012年の6870億Wから2015年の1兆4600億Wへと、雇用者数も2012年の9300人から2015年の17,400人へとどちらも3年で倍増しており、着実に拡大している。

同市は地域社会を中心とした環境づくりを行っており、地域特化事業の発掘や体系的な中間支援システムの構築にも力を入れている。その結果、社会的企業は雇用創出にとどまらず都市再生やまちづくり等へと役割を拡げている。高齢者の配食や空き部屋等地域の抱える問題を掘り起し、解決策を模索・提案し、合意形成につなげる主体として社会的企業が重要な役割を担っている実態がある。居住福祉の分野においても、社会的企業の活躍の場が広がっている。空き家をリノベーションし一般市場価格の70%の賃貸料で貸し出す活動や、一級建築士等専門職の人々が社会的企業を作り、日雇い労働者の街にシェアハウスを建てる活動等はその一例である。

4. おわりに

ソウル市においては、コミュニティの問題を市民が参加した社会的企業等の社会的経済組織で解決していく環境が整備されてきている。今後は、政治的な変化があっても、この流れを継続し深化させていけるかに注目していく必要がある。

【参考文献・資料】

廣田裕之(2016)『社会的連帯経済入門：みんなが幸せに生活できる経済システムとは』集
広舎。

羅一慶(2015)『ソーシャルビジネスの政策と実践：韓国における社会的企業の挑戦』法律
文化社。

ソウル市 HP「政策紹介/社会的経済」<http://japanese.seoul.go.kr/>

I-SEOUL-U

ソウル市における庶民居住安定のための 居住福祉政策の試み

ソウル特別市庁・住宅建築局・住宅政策開発セン
ター 全昌美(じよん・ちゃんみ)

1960
1980
1990
2000
2010
2020
2030

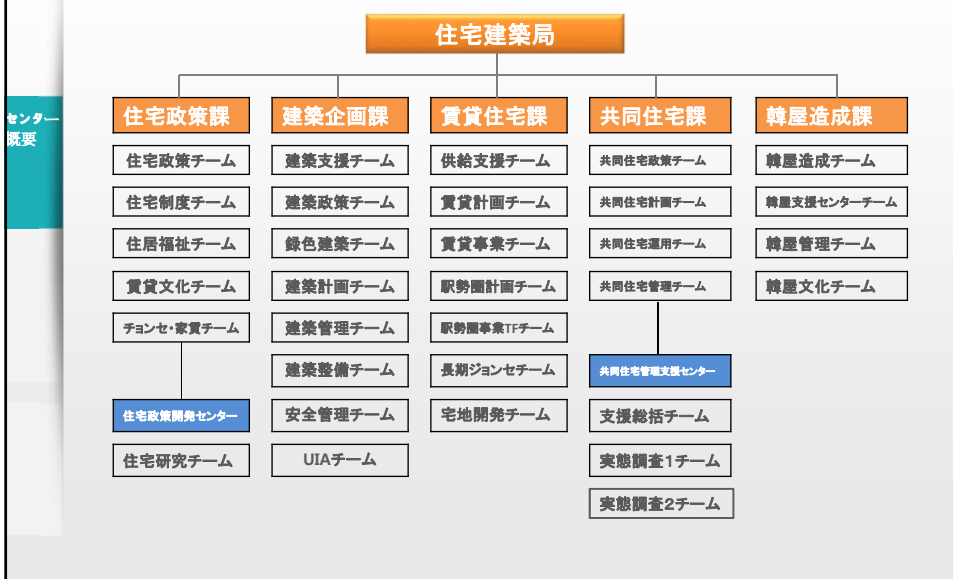
2017.3.5.

CONTENTS

- I. 住宅政策開発センター概要
— センターの必要と役割 —
- II. 推進実績
— 今までの研究実績と詳細な内容 —
- III. 今後計画
— 2017年度研究課題を中心に —

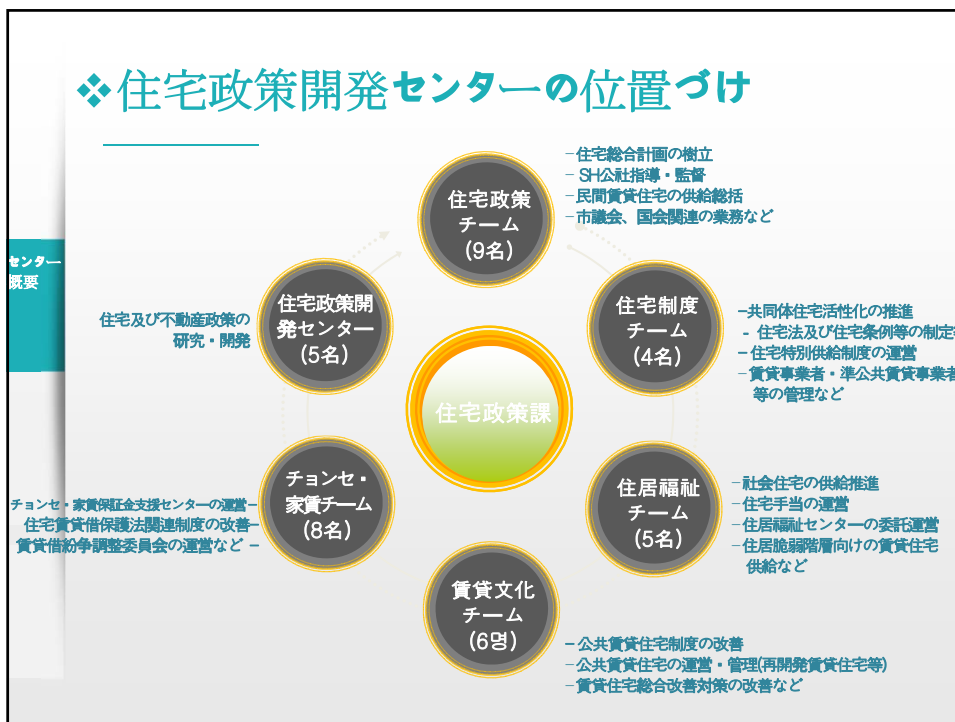
1. 住宅政策開発センターの概要

❖ 住宅政策開発センターの位置づけ



センター概要

❖住宅政策開発センターの位置づけ



❖組織人力と予算

住宅政策開発センター('09.3月)

住宅研究チーム

●人力：定員 8名 / 現員 5名('16.12.31)

区分	合計	一般職				任期制				機能職	時間制
		小計	6級	7級	8級	小計	5級	6級	7級		
定員	8	1		1		5	2	2	1	2	-
現員	5	-	-	-	-	5	1	-	1	-	3

●予算：2017年 90,862千ウォン

(単位:千ウォン、%)

区分	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2016対比増減	
						増減額	増減率(%)
計	124,000	98,302	112,950	112,950	90,862	- 22,088	- 19.6%

センター概要

◆住宅政策開発センターの担当業務

住宅研究チーム：住宅及び不動産政策研究・開発総括

センター
概要

- * 住宅政策及び住宅ニーズ研究の遂行
- * 不動産市場の分析とモニターリング
- * 不動産金融制度の分析と政策研究・開発
- * 住居実態調査及び住居指標の研究・開発
- * 住居福祉及び賃貸住宅政策の研究・開発
- * 民間賃貸住宅の活性化方案の研究
- * 低層住居地の住居環境改善方案の研究
- * 住宅専門管理業の育成方案の研究
- * 「ソウル住宅統計」総括(作成・発刊)
- * 住宅政策白書の作成
- * ソウル住宅フォーラムと住宅政策特別講義の運営
- * 市長団への報告資料の作成
- * 国会及び市議会、予算編成・執行・決算、BSCなどの関連業務
- * 他のチームに含まれてない住宅関連の研究業務

ソウル市における庶民居住安定のための 新たな住宅政策の開発・樹立

センター
概要

ソウル市
住宅政策分野
Think Tank の役割

過去・現在・未来の住宅政策流れに関する分析・まとめ

- ・ソウル市住宅政策についての政策意見交流場の必要
- ・庶民の住居安定と住居環境の質的な改善のための創意的な政策開発のシステム構築

ソウル市
住宅

ソウル型住宅統計シ
ステム構築・
住宅市場
モニターリング

庶民住居安定のための努力

- ・長・中期的な住宅政策業務の活用度向上
- ・不動産野、市民及び専門家など多様な意見の聞き取り

ソウル市
住宅市場団
運営

ソウル
住宅統計
発刊

住宅政策
研究課題遂行

現ソウル住宅政策の課題解決および未
来志向的な住宅政策の用意

- ・ソウル市住居脆弱階層及び外国人の実態調査('16年度)
- ・ソウル市公定賃貸の導入方案に関する研究('14-'16年度) など

課別
研究課題
意見調査

毎年
4件以上

II. 推進実績

❖ 各年度の研究テーマ

2009年

- * 長期チョンセ住宅の需給と維持管理方案に関する研究
- * 整備事業の推進資金の調達方案に関する研究
- * 公共管理制度のモニターリングと制度改善方案に関する研究

2012年

- * ソウル市における住宅手当制度の改善方案に関する研究
- * ソウル市における住宅ニーズ分析のための基礎研究
- * 公共賃貸住宅の委託管理の効率化のための管理業務評価指標の開発に関する研究など

2013年

- * ソウル市における住宅政策の未来バージョンのための樹立研究
- * ソウル市公共賃貸住宅の社会的な統合方案に関する研究
- * 長期チョンセ住宅の管理・運営及び賃貸保証金の策定に関する研究
- * 大規模の整備事業地区における居住者の移住実態調査
- * ソウル市都市型生活住宅の供給・管理改善方案に関する研究など

推進
実績

❖各年度の研究テーマ

2014年

- * 建築都市再生博物館の建立のための企画展示の基本方向に関する研究
- * 国内外における都市再生の先進事例調査
- * ドイツ・イギリス・フランスにおける住宅政策の事例調査研究
- * ソウル市における人口移動及び移動世帯の特徴に関する研究
- * 民間賃貸住宅の供給活性化方案に関する研究 など

2015年

- * 非営利団体の住居支援事業に関する海外事例調査
- * ソウル市における標準住宅価格算定のための先進国の事例調査
- * ソウル市における外国人の住居実態調査の企画研究
- * ソウル市賃借家口の居住費負担指標開発のための企画研究など

2016年

- * 「マンションづくり事業」のモニターリングのためのアンケート調査
- * ソウル市盤浦(バンポ)地区(高密度)の現況と開発事例の調査分析
- * 公共管理制度のモニターリングと制度改善方案に関する研究 など

I-SEOUL-U

Ⅲ. 今後計画

◆ 2017年度

今後計画

重点
推進
課題

- ソウル市住居実態調査
- ソウル市若者のニーズに合わせた住宅モデル開発
- ソウル市住居総合計画樹立など

基礎
研究
テーマ

- 少子・高齢化に対応するソウル市住宅政策の方向
- ソウル市人口減少に対する対策
- 若者のための住居費の支援(保証金支援、手当てなど)など

市民
기동

その他

- ソウル市住宅政策の沿革集の発刊
- 住宅統計集の発刊
- 住宅フォーラムと特別講義の開催など

I-SEOUL-U

ありがとうございます。

ソウル市における居住福祉実践と都市社会政策に関する調査
研究報告

2017年 3月 5日

大阪市立大学都市研究プラザ

〒558-8585 大阪市住吉区杉本 3-3-138

TEL:06-6605-2071 FAX:06-6605-2069

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

本企画は、科学研究費基盤研究(B) (海外学術調査)「東アジア都市における包摂型居住福祉実践に関する研究」(研究代表者:全泓奎)の助成を得て実施したものである。