

第 8 回東アジア包摂都市ネットワークの構築に向けた
国際ワークショップ報告書

大阪市立大学都市研究プラザ
先端的都市研究拠点編

Edited by Urban Research Plaza

大阪市立大学都市研究プラザ

第8回東アジア包摂都市ネットワークの構築に向けた国際ワークショップ 報告書の刊行に寄せて

「東アジア包摂都市ネットワークの構築に向けた国際ワークショップ」は、その第1回を2010年に台北で開催して以来、ソウル、大阪、香港、そしてまた台北と、4都市において持ち回りで開催し、今年で8回を数えるに至った。4都市を、2巡したことになる。本報告書は、その「第8回東アジア包摂都市ネットワークの構築に向けた国際ワークショップ」における報告のために各報告者が提出した、報告の梗概や資料等を収録したものである。

香港において開催されたこの第8回のワークショップには、「万人のための包摂型都市へ (Towards an Inclusive City for All)」というタイトルを付けた。このタイトルにおいて重要なのは、日本語タイトルの「へ」という助詞であり、英語タイトルの“towards”という前置詞である。

現在の都市は、香港も、台北も、ソウルも、大阪も、そしてそれ以外の都市も、けっして「万人のための包摂型都市」ではない。いずれの都市においても、かなりの数の人々が、労働市場から、あるいは住宅市場から排除され、厳しい生活を強いられている。貧困の連鎖に絡め取られ、学校教育から事実上排除されている子どもや、栄養のある食事を採る可能性から排除されている子どもも、決して少なくない。

しかしながら、いずれの都市にも、そうした社会的排除の現実を問題視し、少しでも社会的排除をなくそうと努力している人々や団体が存在している。そうした人々や団体の取り組みの一つひとつが、「万人のための包摂型都市」を目指した実践であると言えることができる。もちろん、「万人のための包摂型都市」を目指した実践は、もっぱら民間レベルにおいて行われているわけではない。都市自治体やそこで働く公務員もまた、それぞれの立場で、「万人のための包摂型都市」を目指した実践に関わっている。「万人のための包摂型都市」は、そうした多様な実践の蓄積をとおして、漸次的に接近していくべき目標なのである。「へ」という助詞や“towards”という前置詞を付したのは、そうした趣旨である。

ワークショップは3日間にわたって開催された。初日は、香港の各所に点在する条件不利地域に出向き、その現状と、そこで展開されている「万人のための包摂型都市」を目指した実践を見聞した。2日目と3日目には、香港バプティスト大学において、各参加者からの報告と、それを踏まえた討論が行われた。

今回もまた、昨年大阪において開催された第7回のワークショップと同様に、各国の研究機関に所属する研究者や、都市問題の解決に実践的に取り組む NGO・NPO のメンバーに加えて、都市自治体の職員にも報告をお願いした。日本からは、大阪市住之江区、堺市、八尾市、および箕面市の職員の方に報告していただいた。また、韓国からはソウル市および同市城東区の職員に、台湾からは台北市中正区忠勤里の里長に、香港からは香港立法会の議員に報告していただいた。そうした公職者の、その職務上の経験を踏まえた報告と、草の根の市民団体の実践についての報告とが、研究者の視点からの報告と撚り合わさることによ

って、都市における社会的排除の現状についての認識や、その解決策をめぐる議論が、多面的で豊かなものになったと自負している。

こうしたワークショップに参加することをおして、香港における包摂型都市を目指す取り組みを、大阪からの参加者が学び、それを大阪での実践に応用していく、あるいは、ソウルにおける包摂型都市を目指す取り組みを、台北からの参加者が学び、それを台北での実践に応用していくといった国際的な学習と応用が、繰り返し行われていくことをとおして、それぞれの都市が「万人のための包摂型都市」に一步一步近づいていくとしたならば、こうしたワークショップを毎年開催することには、ただ単に都市についての学術研究を推進するということを超えた、大きな価値があるはずである。

そうしたワークショップの様子を伝える本報告書が、都市問題に関心を寄せる多くの人々に読まれ、研究や実践の参考にしていただけることを期待している。

なお、今回のワークショップは、都市研究プラザ教授である全泓奎が代表を務めるトヨタ財団 2017 年度国際助成プログラム対象事業「東アジア包摂都市ネットワークの構築——引き裂かれた都市から包摂型都市へ」の一環として実施されたものであり、トヨタ財団より多額の助成を受けている。記して感謝の意を表したい。

大阪市立大学都市研究プラザ所長
阿部 昌樹

趣旨

やむことのないグローバルな競争が繰り広げられるなか、少子高齢化、都市インフラの老朽化や空き家等の遊休ストックの増加による、「都市のスポンジ化(脆弱化)」や「都市縮小」と称される都市問題への対応が急がれている。

その一方で、母子世帯や子どもの貧困、若者の生活困窮、増え続ける外国にルーツを持つ人々の定住支援にかかわる課題など、都市の脆弱化に関連した諸問題は、ハード面に限らず、人間生活のソフト面にまで深く及んでいるのが現状である。これらの新たな都市問題に対応し、より人間らしい暮らしを営める居住空間や、いきいきと活力にあふれた生活空間を創出することは、近年益々重要な課題として認識されるようになってきている。そして、都市が相互に終わりのない競争へと突き進むことを抑止し、全ての人々を包みいれ、全ての人々に生の機会を保証し、人権の保障や社会への包括的な参加が可能な場となるためには何が必要なのかを解明するための研究や、そうした都市の実現を目指した実践が、いっそう求められている。そのような研究や実践に取り組んできた都市自治体関係者をはじめ、実践家や研究者が一堂に介して始まった東アジアのインクルーシブな都市間ネットワークの形成に向けた取組みが、本年で第8回を迎えようとしている。これまでかかわった都市として、日本の大阪市、堺市、八尾市、箕面市、韓国のソウル市、城東区、京義道始興市、台湾の台北市、新北市、香港市などを挙げるができる。今回のワークショップは、そのネットワークのさらなる発展に向けた東アジアインクルーシブ都市ネットワークのプラットフォームの構築を目指すものであり、都市間の交流をいっそう進めることが期待される。



The 8th East-Asian Inclusive Cities Network (EA-ICN) Workshop Towards an Inclusive City for All

DATE : 11-13th July 2018 (Wednesday-Friday)
VENUE : Hong Kong Baptist University
Lam Woo International Conference Center,
and other places in Hong Kong

7/11 **WORKSHOP I**

Onsite Workshop

Understanding Urban Problems and Related Policies in Hong Kong
Exploring Private Cutting-Edge Approaches on the Ground

7/12 7/13 **WORKSHOP II**

Understanding the Reality of Urban Problems and Sharing Practical Experiences for an Inclusive City

Housing and Related Concerns for the Poor, the Youth and the Homelessness
Policy Forum I: On Social Welfare
The 'Co-' Experiments: Some Reflections
Reflections on Urban Regeneration
Policy Forum II: On Social Housing

ORGANIZER

Osaka City University Urban Research Plaza

LOCAL ORGANIZER

Hong Kong Baptist University Department of Geography

CO-ORGANIZERS

SH Seoul Housing & Communities Corporation, Seongdong District,
Tsuei Ma Ma Foundation for Housing and Community Services, OURs,
Hong Kong Baptist University Department of Sociology,
Chinese University of Hong Kong Center for Environmental Policy and Resource Management

COOPERATORS

Siheung City, Seoul Institute, KOCER,
St. James' Settlement, Society for Community Organization, Caritas

This workshop is conducted with support from the Toyota Foundation 2017 International Grant Program
"Establishing a Platform for the East-Asian Inclusive City Network: From divided to inclusive cities"
(headed by Jeon Hong-gyu)

Contents

1. Program Overview

2. Abstract of Presentations (in Chinese, Japanese and Korean)

2.1. Housing and Related Concerns for the Poor, the Youth and the Homelessness

- 2.1.1. Normalization of Inadequate Housing? Tongfong and Urban Involution in Hong Kong
LEUNG Hon Chu (Department of Sociology, Hong Kong Baptist University)
- 2.1.2. An Unconnected Housing Safety Network: Case Studies of the Disadvantaged
LU Ping-Yi and FENG Li-Fang (Tsuei Ma Ma Foundation for Housing and Community Service)
- 2.1.3. How Have the Homeless Gotten Their Homes? Focusing on the Housing First Practice in Tokyo
SUGINO Kinuyo (Ochanomizu University)
- 2.1.4. Social Threats and Solutions Deepings by the Housing Poverty of the Young Generation
LEE Han Sol (Minsnail Union) and YUN Sungno (Korea Union of Tenants)
- 2.1.5. A Case Study of Job Counselling for the Residents of the Public Rental Housing
HA Kyoung Suk (Jung-gu Housing Welfare Center in Seoul)

2.2. Policy Forum I: On Social Welfare

- 2.2.1. Taking Preventive Measures against House Vacancy from Local Welfare Viewpoints in Suminoe Ward of Osaka City
MATSUNAGA Takami (Osaka City Suminoe Ward Office)
- 2.2.2. Present Condition and Future Direction for the Realization of the Diverse Value Society in Seoul, Korea
JEON Chang Mi and JUNG Jong Dae (Seoul Metropolitan Government, Housing Policy Division, Center of Seoul City (Department of Housing Policy))
- 2.2.3. About the Multicultural Co-existence in Yao City: Considerations from the Point of View of Foreign Citizens Information Consultant
TOMITA Takayuki (Yao City)
- 2.2.4. Challenging Child Poverty in Minoh City
KONISHI Toshihiro (Minoh City)
- 2.2.5. From Community Meal Delivery to Food Sharing Network: Pioneer Practices in Nanjichang (South Airport Community)
FANG He Sheng (Chief of Zhongqin Village, Zhongzheng District, Taipei City)

2.3. The 'Co-' Experiments: Some Reflections

- 2.3.1. Housing for the Grassroots under the Hegemony of Real Estate Industry in Hong Kong
LEE Wai-ying Joanna (The Centre for Environmental Policy and Resources Management, The Chinese University of Hong Kong) and TANG Wing-Shing (Department of Geography, Hong Kong Baptist University)
- 2.3.2. An Introduction to the Community Housing Movement in Hong Kong
Charles C.K. Ho
(The Hong Kong Council of Social Sciences)
- 2.3.3. Bokumjari Community Organizing Movement and Housing Welfare
CHOI Jungeun (Social Welfare Corporation, Bokumjari)
- 2.3.4. 'Collective Town KITASHIBA' in Minoh-city, Osaka
IKEGAYA Keisuke (NPO Livelihood Development Network KITASHIBA)
- 2.3.5. Practices for Inclusive Cities: Alternative Planning for Gyeonguiseon Commons
HAN Yoonai and PARK Bae-Gyoon (Center for Asian Cities, Seoul National University)

2.4. Reflections on Urban Regeneration

- 2.4.1. Urban Regeneration Separating 'Staged Space' and 'Living Space': Suggesting Inclusion Policy of Humanistic Geography Perspective
IM Dong-uk (Hankuk University of Foreign Studies)

- 2.4.2. An Action Research on the Regeneration of Socially Disadvantaged Areas through Collaborative Community Building: An Activity Report of AKY Inclusive Community Institute
YANO Atsushi (AKY Inclusive Community Institute)
- 2.4.3. Urban Regeneration and Expulsion
JEONG Seong Cheol (Korean People's Solidarity Against Poverty)

2.5. Policy Forum II: On Social Housing

- 2.5.1. Revitalization and Planning Togetherness in Senboku Newtown
KOSHIMO Masayoshi (Sakai City)
- 2.5.2. Social Investment Fund in Seoul: Policy Issues for Social Housing Policy
NAM Won-Seok (The Seoul Institute)
- 2.5.3. Seongdong, Dreams of Smart Inclusion City
LEE Be Oh (Seongdong-gu)
- 2.5.4. The Predicaments and Possibilities of Cohousing in Taiwan
PENG Yang-Kae (OURs)

3. Free papers

- 3.1. Introducing Interculturalism to Overcome the Impact of Overtourism and Increase Urban Inclusiveness
Yeong-Ah LEE and Tchi-Wan PARK (Hankuk University of Foreign Studies)
- 3.2. Suggestion of Cultural Urban Regeneration Plan for Inclusive City: Case of Gunsan, Korea
Eunji OH and Jongoh LEE (Hankuk University of Foreign Studies)
- 3.3. The Role of Social Developmental Community Work for Livelihood Support in a Multi-Cultural Context: Focusing on Foreign Residents in Wongok-Dong, South Korea
JEON Hong Gyu (Osaka City University)
- 3.4. Survival Network Infrastructures for Foreign Workers in Singapore: A Contextual Focus on the Spatial Production Process of the Inner-city Service Hub
Geerhardt KORNATOWSKI (Kyushu University)
- 3.5. Social and Solidarity Economy in Japan
Yuka MIZUNO (Nagoya University of Economics)
- 3.6. Housing Support in "the Free Small Sum Lodging" in Japan: Case Study on the Residence Support Home Life Shift
NAKAYAMA Toru (Osaka City University)
- 3.7. A Study on Human Resources in Local Mental Health System Construction: With a Focus on the Trento Model
Yasuyo NOMURA Osaka City University
- 3.8. Lessons Learnt From Agriculture-related Job Opportunity Creation for Laborers Who Are Homeless or Welfare Clients
Hiroyuki TSUNASHIMA (Osaka City University)

4. Appendices

- 4.1. Writing and Submitting Instructions for EA-ICN
- 4.2. Proposal on EA-ICN Japan
- 4.3. Proposal on EA-ICN Korea

PROGRAMME

Tentative

11th July, 2018 Field Trip

Time	Site and activities				
09:20	Kowloon Tong Station, Exit D				
09:30-10:00	Travel on bus				
10:00-10:45	St. Barnabas Society and Home (SBSH) (responsibility: Betty, St. James') 21 Fung Mat Road, Sai Wan <ul style="list-style-type: none"> Briefing - the field trip rundown (5 minutes) Presentation by SBSH (30 minutes) 				
10:45-11:00	Travel on bus				
11:00-12:00	Sai Wan Estate (SWE) (Hung, Caritas) Kai Wa Man Road, Sai Wan <ul style="list-style-type: none"> Presentation by Caritas (20 minutes) Household visits (20 minutes) 				
12:00-13:30	Lunch (TBD by SJS)				
13:30-14:00	Travel on bus				
14:00-15:10 swap 40mins each	<table border="0"> <tr> <td>Stone Nullah Lane, Wan Chai Viva Blue House (VBH) (Suki)</td> <td>St. James' Settlement (Betty, SJS)</td> </tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> Presentation on co-housing Visit </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> Presentation Discussion </td> </tr> </table>	Stone Nullah Lane, Wan Chai Viva Blue House (VBH) (Suki)	St. James' Settlement (Betty, SJS)	<ul style="list-style-type: none"> Presentation on co-housing Visit 	<ul style="list-style-type: none"> Presentation Discussion
Stone Nullah Lane, Wan Chai Viva Blue House (VBH) (Suki)	St. James' Settlement (Betty, SJS)				
<ul style="list-style-type: none"> Presentation on co-housing Visit 	<ul style="list-style-type: none"> Presentation Discussion 				
15:10-15:45	Travel on bus				
15:45-16:45	To Kwa Wan (Community Housing Movement, SHM) <ul style="list-style-type: none"> Visiting the social housing (approx. 2-4 flats will be available) SOCO & SKH (liaising by SOCO & SJS) 				
16:45-17:15	Travel on bus				
17:15-17:45	Exhibition Center of Society for Community Organization (Gordon, SOCO) 269 Yu Chau Street, Sham Shui Po <ul style="list-style-type: none"> Presentation and discussion (30 minutes) 				
17:45-19:00	Tung Chau Street and sub-divided flat (Gordon, SOCO) <ul style="list-style-type: none"> Homelessness Household visits 				
19:00-20:30	Dinner (TBD)				

12th July, 2018 WLB109, Lam Woo Conference Centre, Shaw Campus, Hong Kong Baptist University

Time	Presentation
09:15-09:30	Registration
09:30-09:35	Welcoming Remarks ABE Masaki, Director, Urban Research Plaza, Osaka City University Housing and Related Concerns for the Poor, the Youth and the Homelessness
09:35-09:55	LEUNG Hon Chu (Department of Sociology, Hong Kong Baptist University) "Normalization of Inadequate Housing? Tongfong and Urban Involution in Hong Kong"
09:55-10:15	LU Ping-Yi and FENG Li-Fang (Tsuei Ma Ma Foundation for Housing and Community Service) "An Unconnected Housing Safety Network: Case Studies of the Disadvantaged"
10:15-10:35	SUGINO Kinuyo (Ochanomizu University) How Have the Homeless Gotten Their Homes? Focusing on the Housing First Practice in Tokyo
10:35-10:55	Tea Break
10:55-11:15	LEE Han Sol (Minsnail Union) and YUN Sungno (Korea Union of Tenants) "Social Threats and Solutions Deepings by the Housing Poverty of the Young Generation"
11:15-11:35	HA Kyoung Suk (Jung-gu Housing Welfare Center in Seoul) "A Case Study of Job Counselling for the Residents of the Public Rental Housing"
11:35-12:25	Discussion (50 minutes)
12:30-14:15	Lunch
Policy Forum I: On Social Welfare, facilitated by JEON Hong Gyu (Osaka City University)	
14:30-14:50	MATSUNAGA Takami (Osaka City Suminoe Ward Office) "Taking Preventive Measures against House Vacancy from Local Welfare Viewpoints in Suminoe Ward of Osaka City"
14:50-15:10	JEON Chang Mi and JUNG Jong Dae (Seoul Metropolitan Government, Housing Policy Division, Center of Seoul City (Department of Housing Policy) "Present Condition and Future Direction for the Realization of the Diverse Value Society in Seoul, Korea"
15:10-15:30	TOMITA Takayuki (Yao City) "About the Multicultural Co-existence in Yao City: Considerations from the Point of View of Foreign Citizens Information Consultant"
15:30-15:50	Tea Break
15:50-16:10	KONISHI Toshihiro (Challenging Child Poverty in Minoh City) "Challenging Child Poverty in Minoh City"
16:10-16:30	FANG He Sheng (Chief of Zhongqin Village, Zhongzheng District, Taipei City) "From Community Meal Delivery to Food Sharing Network: Pioneer Practices in Nanjichang (South Airport Community)"
16:30-17:30	Discussion (an hour)
18:00	Dinner Break

13th July, 2018

Time	Presentation
The 'Co-' Experiments : Some Reflections, facilitated by HUANG Li Ling (National Taiwan University)	
09:30-09:50	LEE Wai-ying Joanna (The Centre for Environmental Policy and Resources Management, The Chinese University of Hong Kong) and TANG Wing-Shing (Department of Geography, Hong Kong Baptist University) "Housing for the Grassroots under the Hegemony of Real Estate Industry in Hong Kong"
09:50-10:10	HO C.K. Charles (The Hong Kong Council of Social Service) "An Introduction to the Community Housing Movement in Hong Kong"
10:10-10:30	CHOI Jungeun (Social Welfare Corporation, Bokumjari) "Bokumjari Community Organizing Movement and Housing Welfare"
10:30-10:50	Tea Break
10:50-11:10	IKEGAYA Keisuke (NPO Livelihood Development Network KITASHIBA) "Collective Town KITASHIBA' in Minoh-city, Osaka"
11:10-11:30	HAN Yoonai and PARK Bae-Gyoon (Center for Asian Cities, Seoul National University) "Practices for Inclusive Cities: Alternative Planning for Gyeonguiseon Commons"
11:30-12:20	Discussion (50 minutes)
12:20-13:45	Lunch Break
Reflections on Urban Regeneration, facilitated by PARK Bae-Gyoon (Seoul National University)	
13:45-14:05	IM Dong-uk (Hankuk University of Foreign Studies) "Urban Regeneration Separating 'Staged Space' and 'Living Space': Suggesting Inclusion Policy of Humanistic Geography Perspective"
14:05-14:25	YANO Atsushi (AKY) "An Action Research on the Regeneration of Socially Disadvantaged Areas"
14:25-14:45	JEONG Seong Cheol (Korean People's Solidarity Against Poverty) "Urban Regeneration and Expulsion"
14:45-15:15	Discussion (30 minutes)
15:15-15:30	Tea Break
Policy Forum II : On Social Housing, facilitated by ABE Masaki (Osaka City University)	
15:30-15:50	KOSHIMO Masayoshi (Sakai City) "Revitalization and Planning Togetherness in Senboku Newtown"
15:50-16:10	NAM Won-Seok (The Seoul Institute) "Social Investment Fund in Seoul: Policy Issues for Social Housing Policy"
16:10-16:30	LEE Be Oh (Seongdong-gu) "Seongdong Dreams of Smart Inclusion City"
16:30-16:50	Tea Break
16:50-17:10	SHIU Ka-chun (Chair of the Panel on Welfare Services and Member of the Panel on Housing, The Legislative Council of Hong Kong) "Can Home Calm Our Mind? Rethinking Housing and Social Policy"
17:10-17:30	PENG Yang-Kae (OURs) "The Predicaments and Possibilities of Cohousing in Taiwan"
17:30-18:30	Discussion (an hour)
18:30-18:50	Roundup by the Organiser HUANG Li Ling (National Taiwan University)
19:00	Farewell Dinner

Abstract of Presentations (in Chinese, Japanese and Korean)

- 2.1. Housing and Related Concerns for the Poor, the Youth and the Homelessness
- 2.2. Policy Forum I: On Social Welfare
- 2.3. The 'Co-' Experiments: Some Reflections
- 2.4. Reflections on Urban Regeneration
- 2.5. Policy Forum II: On Social Housing

2



Chinese
中文

2

Normalization of Inadequate Housing? Tongfong and Urban Involution in Hong Kong

LEUNG Hon Chu

Department of Sociology, Hong Kong Baptist University

Abstract

Tongfong (劏房) · literally butchered room, can refer to both subdivided or otherwise minute-sized apartments, and has become the most visible symbol of the housing problem in Hong Kong. Unsafe and congested, tongfong are often seen as the kind of inadequate housing the poor in Hong Kong have to put up with when they are excluded from accommodation in public housing. More recently, however, middle-income groups are also moving into subdivided apartments, while tongfong has also been used, satirically, as a name for the super-small, “nano”-apartments increasingly common in market. The most noticeable official response to this decline in housing standard is support for legal and safer subdivided apartments managed by NGOs, while “co-living”, i.e. shared apartments, is being sold as a housing solution to young professionals. This apparent trend towards normalization of inadequate housing in Hong Kong demands explanation and the concept of urban involution will be examined in the presentation to show how it can be relevant for the understanding of declining housing standard in Hong Kong.

跨專業斷連的居住安全網絡： 各自為政的弱勢住宅政策——以崔媽媽居住扶助經驗為例

報告人：呂秉怡（崔媽媽基金會 執行長）、馮麗芳（崔媽媽基金會 居助扶助部 主任）

Mr. Ping-Yi Lu

(CEO, Tsuei Ma Ma Foundation for Housing and Community Service)

Ms. LI-FANG FENG

(Director, Department of Housing Aid, Tsuei Ma Ma Foundation for Housing and Community Service)

一位臺灣資深高階社政官員曾語重心長指出：「若能解決弱勢家庭的住屋問題，讓他們能夠住得安定，該案家的社福處遇工作將可成功一半」。

弱勢案家在居所穩定、無後顧之憂下，心理才能安定，才能投注心思於持家及面對職場。不少窮困家庭的搬遷出於非自願，她們被迫遷移到屋況品質更差、社區環境及治安惡劣的租所，往往造成該家庭的惡性循環。在失去穩定居所的壓力下，讓家長的心情憂鬱及身體病痛更加惡化，將嚴重衝擊在工作職場的績效，而被解雇的機率將大幅提高。對孩童而言，在遭迫遷後，其心情的飄泊不定，屈身於淒陋的屋況及不安全環境，不但影響身體健康，貶低自我價值及自尊心，亦將損及其學習能力，也無法專心於學業，且不好的社區環境更易結交到損友。所以居住穩定是弱勢處遇的重要環節。

但在台灣處遇家庭危機過程中，居住議題並未被視為社福域的核心專業。最近衛福部社會安全網的建置規劃中，居住協助並非重要一環。居住議題在社福的學院專業教育及職場的實務工作都被忽略，造成社工人員的陌生，也不被重視。就以作者去年底受邀出席一場政府社政部門針對專業社工舉辦的社會住宅與社會福利結合的大型研討會，在綜合座談時段，台下滿場的社工人員因對議題不熟悉而無人發問。

綜觀各國的住宅政策，多是弱勢協助為優先考量，目前台灣則被限縮為住宅及都市發展部門的業務，而與負責建構社會安全網絡的社 / 衛政單位嚴重脫勾，社福部門亦因自身業務沈重負荷，亦無心投入居住議題。

政府住宅部門的公務員都出身於工程技術或都市發展，組織內並無社福背景的專家，導致社會住宅政策僅聚焦在增加興建數量的技術性思考，及完工後建物之物業管理執行。租金補貼政策更是以發錢了事，行政簡便為其主要思考，而補助家戶數目當成政策成效的唯一指標。而新上路的包租代管政策受限於兌現選舉的政治支票，亦被扭曲只求衝高媒合案件數量，而忽略該政策應優先協助弱勢的初衷。

僅以住宅部門為主體的住宅政策將嚴重忽略社會住宅的弱勢扶助才是核心，應以租客為本，其福利、社會性的特質為重要考量。租金補貼與包租代管則應考量租屋過程與福利服務緊密連結，透過經營包租代管團隊做為資源連結的窗口，近身照顧弱勢案家，反應其問題。

舉例來說：除極少數打算蓄意欠租的房客外，發生「欠租」往往是弱勢家庭狀況改變的重要警訊，亦是家

庭境遇轉化的分水嶺。這也提醒承接社工應正視，認真評估是否開啟處遇配套及調度社福資源介入，而非被動坐視問題產生及惡化。

..源頭導因：象徵家庭經濟支柱（或其他家人）的身體健康、就業有了變化，或家庭產生重大變故，導致開銷增多。

..連帶衝擊：經濟資源的短缺將會排擠其他生活費用（飲食，醫療，教育，居住...），可能也意味著需有成員投入家人的照顧。

..後續影響：若社工未及時介入，將導致被房東驅趕，案家需重新找屋、流落街頭的壓力；以及將影響家庭經濟、生活、工作及就學的骨牌效應。

負責居住扶助人員因每月收房租及房務處理工作，與弱勢案家互動的頻繁度往往比主責社工還高，可第一時間掌握其家庭狀況的變化，極適扮演居住安全網的前哨。

其他東亞國家的居住安全網絡亦非像臺灣的斷連。從文獻顯示，日本的居住議題是整體社會及都市發展的重要一環，透過全盤思考及整體規劃，並由跨職種團隊的結合（都市、住宅、社福、生活支援、醫療、就業），一起研習培訓、一起工作，建構以「住宅(家)」及「社區」為核心的整體照顧服務。

同時我們也看到許多的香港社工在公屋屋邨與基層社區從事弱勢租客居住權益爭取、民眾教育、及組織工作，這類的居住扶助模式在臺灣極為罕見。

在臺灣以弱勢關注為主的住宅政策方興未艾，但社會住宅及租金補貼政策仍停留在蓋硬體、技術、行政操作的考量，且住宅部門與社（衛）政單位鮮少交流互動。

如何發展整合跨專業領域的弱勢居扶政策才是重點。如能像日本的高齡化議題，連結多職種的專業團隊在所居住社區一起訓練（以利進行溝通對話）、一起工作，並藉社區居民參與建構完整的居住安全網，將是臺灣弱勢居扶發展的關鍵突破。

露宿者如何得到住處？

著眼於東京的“住房優先”的實踐

How Have the Homeless Gotten Their Homes? Focusing on the Housing First Practice in Tokyo

杉野 衣代 (御茶水女子大学大学院博士後期課程)
Kinuyo Sugino (Graduate Student, Ochanomizu University)

Abstract

This report aims to clarify what are necessary to end homelessness and to get to live as residences again. I focus on the practice of Housing First (HF) in Tokyo. HF was originally developed in the United States in 1990s. Subsequently it has been spread worldwide. Although it is not a pervasive manner in Japan, therefore HF in Tokyo is the cutting edge practice in Japan. As a volunteer staff of a support group, I support people who ended homelessneses. And I did interviews to several past homeless people and some support staffs.

1. 背景和目的

平成29年4月公布的《促進住宅確保需要照顧群體的租住房屋供給的相關法律（住宅安全網法）》中，把“低收入者，受災者，高齡者，殘疾人，有兒童需要撫養的家庭，其他住宅需要特別照顧的人”定義為住宅確保需要照顧者（住宅弱者）。而且，住宅安全網法施行後，國土交通省正在，為了住宅弱者，靈活利用空屋，創設新的住宅安全網制度。

為了使住宅弱者過上安定的居住生活，有哪些是必要的呢？本報告中，把焦點放在住宅弱者中極度低收入狀態的露宿者的居住支援上。同時，著眼於近些年在日本開始實踐的“住房優先”（Housing first，以下簡稱HF）這一手段，探討幫助有露宿經歷的人們回歸到區域內的正常生活的支援方法。

2. 方法

首先，從HF是什麼開始。HF是，1990年代在美國開展的一種提供住處和關懷一體化的支援手段，無條件的提供安定的住處，同時以尊重受助者本人的意願為原則，進行關懷。其特色是，不把接受關懷作為提供住處的條件。

報告者2017年開始，在東京的某個實踐“HF型”支援的民間團體裡作為志願者進行居住支援活動。在東京的HF與美國的有所不同，美國是直接從露宿狀態到入住階段，而東京是先讓露宿者在避難所暫時停留數月，再入住到民間租住房屋。

本次報告中使用了當時參加支援活動時遇到的從露宿狀態到暫居避難所再到入住民間租住房屋的5名受助者，和2名工作人員的採訪調查資料。採用半結構化採訪方式。這些調查通過了報告者所屬大學的倫理審

查的承認。

3. 結果的概要

結果的一部分如下。報告者對6名有露宿經歷的受助者進行了採訪。其中1人在接受採訪後音訊不通，因此本報告使用了其他5名的採訪結果。這5人全是男性，都在領取生活保護金並居住在民間租住房。年齡構成方面，20代2名，30代1名，40代1名，50代1名。關於網咖或露宿經歷，20代和30代的3人未滿3年，40代和50代的2人都10年以上。避難所入住的時間長短方面，最短的約3個月，最長的約8個月。民間租住房屋的居住時期，截止2018年6月也就是到目前為止，最短的約1年，最長的約3年。關於避難所入住的契機，4人是通過生活窮困者及露宿者支援團體的工作人員的介紹，1人是通過辯護律師的介紹。5人居住的全都是單人間，滿意度很高。並且，5人在入住民間租住房屋之後，也繼續在接受支援工作人員的幫助。5人中的4人現在靠打零工來獲得收入。這5人都是接受了HF型支援而獲得了住處。音訊不通的1人接受的是非HF型支援團體的支援。

李韩松

(牛蛙联盟事务处长)

伊圣诺

(全国租房者协会居住生态队长)

居住在未满足最低居住标准的住房——如半地下、屋塔房、考试院一样的非正式的居处，并且租金超过整体收入占比 (Rent to Income Ratio; RIR) 百分之30以上的人群被视为居住贫穷人群。根据2016年韩国统计厅数据分析，在首尔地区19岁到35岁的单身青年住户中，有40.4%被认为居住贫穷人群。全国平均数据虽然比首尔稍微低一些，但也超过百分之30。一个人单独生活的单身青年人群的三分之一被视为居住贫穷阶层。对于青年的居住问题的说明不应该只看单纯的居住贫穷率为40%的统计数据。从首尔的整体住户和青年住户的居住贫穷率的演变上看，过去20年的期间，首尔整体住户的居住贫穷率正在从40%下降到20%以下。但是，首尔的青年住户的居住贫穷率一直显示30%左右，没有明显下降。的趋势。这两个数据导致的。单身住户，青年，残疾人士、性少数群体等居住弱势群体一直被排斥在住房政策的服务对象之外。因为公共租赁住房的比率只占不过5%，它对整个租赁住房市场的影响很小。用贷款买房的鼓励投机的政策加重了单身或两人青年住户的居住贫穷问题。现在青年的主要居住类型是地下、屋塔房和考试院，这如实反映了当今青年的恶劣居住条件。并且女生单身住户的安全问题也日益严重。现在韩国住房政策的当务之急是从长期视角看住房市场的发展。但是，在房产占了整个家庭部门资产的73.6 %的情况下，推行调整房产价格的长期政策很不容易为青年阶层提供廉租房和宿舍的言论，往往被房地产投机的言论给湮没了。在以经济周期复兴为目的房地产政策持续推行的情况下，难以实现缓解青年住户的居住问题。民间租赁市场租户的居住问题已经变成了威胁社会和平的问题，而非简单的经济成本问题。

把青年的范围更加细分地来看的话，因居住贫困而受到打击的人群越来越多。女生单身住户，没有得到财政支持的大学生，残疾人士等，这些因居住问题影响到正常生活的人群数量与日俱增。通过更具体的案例来分析的话，为了受高等教育或找工作，大多数青年不得不住在首尔。可是，学生宿舍或公租房的数量极其有限，大多数在民营租赁市场该租房子。他们在学校受教育的过程中，从来没有学习受过与居住权相关的课程，不知道怎么去签租房合同，往往面临不得不签不公正合同的情况。不被退还押金、承担了不该支付的维修费等等。要是他们对居住费用问题不太懂，问题会变得更严重。在就业难和高学费的情况下，对于RIR超过50%的90后的年轻人而言，确实是没有什么社会安全网和国家的支持。没有工作的1/4的90后年轻人在没有得到父母支持的情况下，多数的正处于进入到居住贫困阶层的危机。

在民营租赁市场，青年的地位肯定弱于其他年龄段的人。不仅如此，由于韩国特殊的大男子主义文化风俗，对于年轻的女生来讲，遇到被忽视的情况更多。但是，承担不起那么高租金的年轻人越来越聚集在很

窄的与棚户区相似的小港居住区内。虽然如此，勉强的满足最低居住标准的房子的租金也达到了押金1千万韩币，月租金50万韩币，物业费也5万韩币左右的水平。对女生来讲

在房子高度密集的区域，有些事情不好麻烦邻居或者房东。

她们甚至为了掩盖自己一个人住的事情把男生的鞋子都拿过来放在门口。牛蛙联合进行的居住安全实地问卷调查显示，67%的女生感觉到回家路上有威胁。即使在大路边也有环境不错的写字楼和专门的女生单身公寓，但对于收入不高的年轻的女性而言，实际上，她们承担不起居住费用。另外，最近也发生了拒绝残疾人入住的案例。甚至有的房东公开表示了拒绝跟残疾人签合同。房东都不避讳这种明显的歧视行为，那么现有的制度也遏止不了房东的这种行为。

现在韩国青年的生活如此不 定。他们的恶劣的居住环境阻碍了他们对未来的期待。即便如此，根据韩国政府的住房保障蓝图，还是坚持梯子形住房 (Housing Ladder) 的住房政策。政府当局还是期待回到过去那种

住房杠杆的买房子渠道。因此，还是忽视对私营租赁市场规则管制。连租金上限制、要求租赁更新合同制等等的最基础的保护租户的制度也仍然没取得

议会的同意。缓解青年居住问题的迫切性毕竟符合韩国社会住房政策转换的趋势，青年群体的声音和愿望的表达如果影响到韩国的住房给政策的话，就意味着多数单身租户的权益得到保障的可能性增加。“房子不是用来炒而是用来住”的概念也会变为人们的共识女性生、残疾人等需要保障住房政策的

对象也会得到扩大。我们都希望未来的某一天，我们的社会会变成有着更好的、以人为本的住房政策的社会。

以顾客为首尔市公共租赁住房 就业咨询**Job counseling for public rental housing residents :
A case of Seoul Housing and Communities Corporation****河敬淑**

首尔住房城市公司项目负责人

Ha Kyoung Suk (Manager)

公共租赁住房供不应求的特征使得公共租赁住房变成低收入阶层在城市聚集的孤岛。换言之，公共租赁住房社区逐渐变成了生活困难阶层、残疾人士、老年人等社会弱势群体的聚集区。尤其是，那些从1989年起，提供给市民的永久租赁住房社区现在公寓建筑的陈旧化现象格外严重，从而减少了空间活力，同时居民对精细化的社会公共服务开发的需求也空前增加了。

2014年，首尔住房城市公司在贫困化现象极其了的两所就业咨询中心：佳阳、城山。项目初期（2014年到2015年）作为公共租赁商的首尔住房城市公司面临着，在法律以及相关就业信息公开范围上，不适合直接参与咨询业务的困境。后来，通过构建与行政区内部的就业咨询结构相互合作的网络的方式，缓解了所面临的此局限。

从2015年起，给大学毕业生、年轻求职者、中断工作女性提供在公共机构工作机会的首尔‘NewDeal就业’政策项目的覆盖范围扩展到首尔市政府以及行政区和下属的事业单位。

首尔住房城市公司在2016年把‘倾向性为居民的就业咨询项目’计划提交给首尔市政府，并开始落实该项目。该项目给虽持有就业咨询师资格证，但没有而就业困难的人群提供了就业机会。与此同时，因为经验丰富的专业咨询师能给他们提供培养实际工作的培训和咨询服务，对没有经验的就业咨询师来讲，是一个能改善业务能力的机会。首尔住房城市公司不但能够提供就业咨询服务项目，他们的工作方式也有了一些改善。首尔住房城市公司给在其公司直属的首尔市行政区划范围内的33个社区，46,012户提供以12人就业咨询师组成的小组的咨询服务。他们的服务范围内容上看，包括就业支持、就业咨询、前途咨询、教育咨询等等。在此过程中，取得的成果为：咨询2,648人次、就业成功107名。成功就业的107名包括了33名的残疾人士和生活困难阶层等弱势群体人士。其结果表明就业困难阶层人群找工作的欲望极其强烈。随着项目规模的扩大，首尔住房城市公司遇到了招募咨询师、决定咨询服务提供的社区、确保在独立空间进行咨询等问题。但通过与社区管理单位不断的沟通和协调，克服了眼下的困难并取得了居民的信任。在2017年，就业咨询项目的对象扩展到70个社区和69,190户，咨询师也增加为34名。随着项目规模的扩大成果为：就业咨询12,353人次、中介3,163次、就业成功1,114名。从2017年起，就业咨询服务取得了重大的结构性改善。即，为迎接第二年的工作，其公司提供的服务不止简单的就业咨询，还扩展到就业教育、培训、模拟面试等更积极性的服务领域，结果，取得了更高的就业率。就业咨询服务提供的是2人1组的咨询师每礼拜在特定场所进行一次访问咨询的形式。此后，通过2到4次的电话咨询和介绍的方式给居民提供服务。

为了进行‘倾向性为居民的就业咨询项目’的成果分析，首尔住房城市公司进行了“倾向性为居民的就业咨询项目成果分析研究调查”，对2016年10月至2017年5月利用该服务的2,568名赁公寓租赁居民进行了问卷调查和采访调查。通过本次调查，我们进行了关于利用过该服务项目的各阶层别特点和服务满意度分析。具体内容如下。

-服务对象当中就业成功人士的特点

* 女性66.3%>男性33.7%；女性人士的就业成功率空前高

* 从分年龄上看，70岁以上人群为36.2%> 60岁以上人群为31.9%> 50岁以上人群为15.3%，60岁以上人群的就业成功率为68.1%,占了很大的比重。关于这一点，如果考虑到首尔住房城市公司提供的就业项目中‘希望照顾项目’内容对他们的影响的话，是比较容易理解的。

-服务对象现状与就业相关性。

* 就基础生活保护对象者（生活困难阶层）而言，该服务的利用率为14.1%，极其低。他们之所以参与率极其低，是因为他们随着收入的增加而被剥夺收受圈的概率变高，因此，他们很不积极参加那项项目。

* 就业成功人群的最终学历也影响到他们的就业与否。初中毕业以上的就业成功率为66.7%，但没有成功就业的人群中46.1%的人士最终学历为小学毕业以下。

-咨询服务提供后，尚未就业者现状与服务的局限性

* 对为跟踪失业路径的提问而言，86.4%的人士在1年内的短期工作。答应着的大部分走来走去短期的工作和失业状态的两个部分。

* 虽然想要工作，但，工作不了的原因，身体不健康为63.6%占据了第一位

- 这样而来，自发性的失业比重极其高，需要通过就业咨询激发他们的就业行动。按咨询服务提供以后就业状态居民活力对比

·随着有了工作的机会，这一点对他们的生活产生了正面的影响，其中64.4%回答说，得到了正面的效果。另外，月薪50万韩币以下的就业者占了42.2%，从经济一定上看，需要提供更

- 按咨询服务提供以后就业状态居民活力对比

•随着有了工作的机会，这一点对他们的生活产生了正面的影响，其中64.4%回答说，得到了正面的效果。另外，月薪50万韩币以下的就业者占了42.2%，从经济一定上看，需要提供更优质的就业机会。

在这里没必要把所有的通过就业咨询服务项目成功就业的案例一一列举。可是，分析结果显示，就业成功的人士认为取得经济自给能力能让他们过好日子，通过就业能够得到一定的生活以及心理上的安全感。并且，他们认为工作本身很有意思。‘倾向性为居民的就业咨询项目’推进结果表明，以与首尔市政府紧密合作的方式进行的该项目给首尔市公共租赁住房社区带来了正面的影响。另外，我们要认识到公共参与者在公共住房管理领域上担任的角色并强化政府在财政和法律上的支撑。

松永 貴美
大阪市住之江区役所

1.住之江的空屋課題

(1) 區民對空屋的認知

在住之江區，《空屋等對策推進特別措置法》實施之前，就有區域住民反映老房危房的通報和諮詢，其中也包含了關於空屋問題。平成28年，空屋法施行，通報和諮詢件數漲了一倍以上，然而這邊並不能說明區民對於空屋有較高的認知。在針對住之江居民的空屋問題關心度調查中顯示，45.7%的受訪者“完全不關心空屋問題”，37.2%“對周圍的空屋等建築並不感覺煩惱擔心或不安”。

(2) 所有者空出房屋的原因

国土交通省（2014）的調查顯示，回答今後五年左右“會空出房屋”的房主中，在對會空出房屋的原因(複數回答)的回答中，44.9%“需要作為倉庫”，39.9%“不想支付拆除費用”，37.7%“並不覺得有什麼不便”，36.4%“將來自己或親人也許會使用”。在這些被列舉出的原因中，現在有明確的使用意圖的只有“需要作為倉庫”，其他的回答中，對房屋利用并不关心，不怎么期待資產增值，以及經濟上的原因等。

从这个結果来看，房主对空屋的未來并没有具體的認知，很難有危機感，處理方式上也是一再拖延。

(3) 特定空屋出現的原因

在大阪市，基於建築基準法被通報的老房危房中，平成26年通報的管理不善的原因中，“房主在外地”，“沒有繼承人”，“繼承人多，意見不統一”比較多。另外，平成24~26年3年間，腐朽破損嚴重，需要大規模修繕的高危房屋中，“繼承人多，意見不統一”的最多，其次是“沒有繼承人”，“經濟原因”等比較多。從這些結果可以看出，沒有適當的持續管理的空屋放置不管的話，危險性會增高，因此，提前決定好繼承和管理方向是很有必要的。

2.從地域福利視點來看空屋預防對策

(1) 住之江区高齡者相關課題和地域福利的負責人

住之江区地域福利計畫“平凡幸福的生活的藍圖”中，根據國立社會保障・人口問題研究所的推測，到平成37年（2025年）住之江区的高齡人口38343人，高齡化率33.4%，後期高齡人口23327人，後期高齡化率20.3%，大阪市内高齡化會更加嚴重，而高齡化也將是住之江面臨的重大的課題。

關於這一課題，在住之江區，地域福利責任人平時與高齡者建立信賴關係的同時，支援他們的生活。同時，行政部門也實施了支援高齡者的事業。

(2) 地域福利負責人和空屋房主的接觸

住之江區的地域福利的負責人和福利從事人員，日常工作和活動中與高齡者有接觸，也了解到有些高齡者是空屋房主。下面展示一個事例。二重下劃線是“特定空屋出現的原因”。

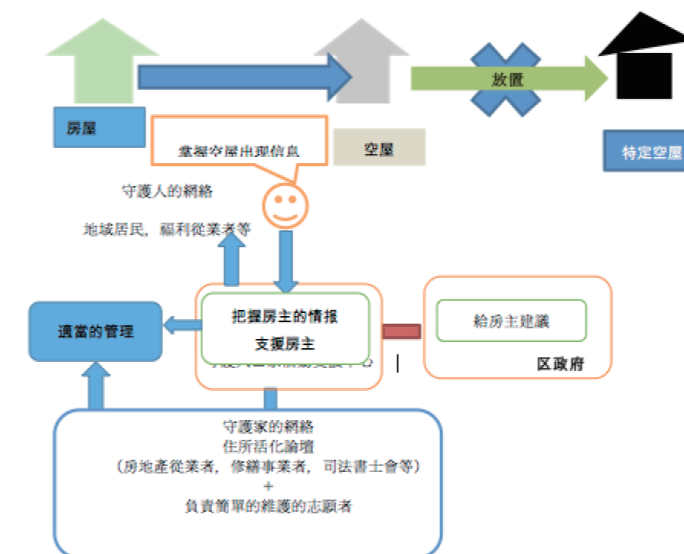
事例：母子二人家庭，周圍沒有親戚，母親有輕度認知障礙，自己很難做出判斷。某一天，孩子突然生病長期住院。孩子沒有恢復意識，無法做出任何判斷。母親一人生活困難所以考慮入住養老院。可以預見母子二人不會回到現在的住處。後來雖然可以確定他們是房主，但是，母親的護工也不知道該如何處理就不了了之了。

對於退休後的大多數高齡者來說，和社會的主要接觸就是親戚，鄰居和朋友熟人。單身高齡者，“閉門不出”的高齡者，認知障礙的高齡者等，對於這些人際關係薄弱的高齡者來說，地域福利負責人和從業人員是他們獲得信息的重要的社會資源。舉例來說，護理專業人士和護工等福利從事者，日常工作中有機會直接接觸高齡房主了解他們所面對的房屋問題，從而掌握“特定空屋發生原因”。

平成29年實施的對福利行業從事者的調查中顯示，像上述那種情況中支援高齡者的從事者，對於直接干預個人資產的房屋問題感到不安，在支援高齡者等時候，面對房屋管理問題，因為沒有協作方而感到著急，介紹相關事業者時產生的責任問題也令人不安。

3.地域守護人与家的活動支援事業

平成30年7月，住之江區將開設“守護人和家的活動支援中心”（以下簡稱支援中心），現在正在準備階段。如圖所示，居住者在搬離前後，支援中心對房主提供房主適當正確的管理流通諮詢，由專家等給予支援。支援中心靈活利用區內既存的“守護人網絡”，向高房主普及相關引導，積極把握居住者搬離信息=空屋產生信息的同時，把房屋管理等相關協作事業者等“守護家的網絡”與高齡住房相連結。讓“難以獲得信息”，“難以預見房屋的將來”，“拖延處理”這種持消極的態度的高齡房主安心，然後進入下一階段。支援中心希望可以培養這樣可以去直接的引導，推動發展的支援人員。



全昌美 (首尔市住房政策部门住房政策开发中心, 研究员)
JEON, Chang-mi (Researcher)

1. 首尔市外国籍居民居住现状

登记居住的外国人人数量每年都在快速增加到2009年为止，增速极快，而2014年以后，增速变慢。2015年11月份的统计普查显示，在韩国全国范围内，有总共171万多外国人，其中一半以上居住在首都圈地区。在首尔市行政区划范围内，总共有408,083名外国人居住，占了首尔市总人口的4.1%。因为韩国国内目前低生育率和老龄化的问题极其严重，并且估计跨国婚姻和跨境劳动者的流入将会持续增加。因为进入多元化社会的一个指标是外国籍人口超过本地总人口的10%，所以大家都在预测首尔离进入这个时期并没有多远了。就韩国而言，外国籍居民数量也正在增加，可是，因出身国家、入境资格类型、经济活动等各种结构性的多元化，导致了针对他们的政策要做出因人制宜的变化。

2. 针对外国籍居民的首尔市政策：多元价值首尔蓝图计划。

韩国政府一直以来，把流入国内的外国居民视为管理和监督的对象，在此角度此角度上，执行了针对外国人的相关政策。到2013年为止，首尔市外国籍居民政策的主要目标为‘作为一座全球性城市，加强首尔的竞争力’。在此背景下，首尔市政府积极推进提升外国籍居民生活质量的政策的执行。与此同时，他们在政策上优先针对OECD成员国的外国人。比如，首尔市政府加强了全球便利中心、全球商务中心、跨国结婚家庭支持中心、跨境劳动者服务中心等的便利性以及支持性基础设施的建设。自2013年以来，随着流入到韩国的外国人数量的持续增加，首尔市政府也开始把外国人当作与韩国人一起生活的邻居伙伴。为了在首尔居住的外国人能安居乐业。即，他们在政策方面进行了方向上的根本性转变。

即，把以引进投资和确保低成本劳动力为主的政策方向转变为以人为本的包容性政策。在此过程中，首尔市政府弥补了现有的外国人政策的漏洞，并推进作为一种蓝图或者更全面规划的，期限为14年至18年的‘多元化价值首尔蓝图计划’。

‘多元化价值首尔蓝图计划’在把‘与外国人居民共享的多元文化城市首尔’当作核心理念的基础上，为达成普及以人为本的价值观，促进文化多样性，共享增长利益，提升居民素质的目标，首尔市政府正在推进落实14项政策项目以及104项的具体项目。首尔市政府通过执行多元化价值首尔蓝图计划，这项计划包括了‘力求把首尔建设为先进的多元文化城市’‘支持外国人租赁住房项目’、‘制定或认定针对外国人的房地产中介方项目’等与住房有关的3个项目。

3. 首尔市外国人集聚区的居住现状。

在7-80年代，随着韩国政府开始和其他国家建立外交关系在驻韩外国使馆附近自然而然地形成了外国人集聚区。在首尔，按民族或种族表现出外国人分隔居住现象 (residential segregation)。在首尔最典型的外国人集聚区是瑞草区方背洞、龙山区梨泰院洞、麻浦区延南洞、东大门区光熙洞、龙山区汉南洞、九老区加里峰洞、永登浦区大林洞、广津区紫阳洞等地区。

从阶层上看，富人阶层集聚区为瑞草区方背洞和龙山区汉南洞、贫困阶层集聚区为九老区加里峰洞、永登浦区大林洞。在麻浦区延南洞和龙山区梨泰院洞中阶层和贫困阶层集聚在一起。尤其，九老区加里峰洞、永登浦区大林洞是首尔西南地区的有代表性的在中同胞集聚区。在此地区，跨境劳动者的比率高，因此，给普通的市民留下了负面的印象。之所以他们被如此看待。是因为在韩国国内的在中同胞的文化、习俗跟韩国当地人不同而产生了严重的异质性。对此，首尔市政府一直以来，发行并推进了‘首尔西南地区在中同胞聚集地区发展方案’。

4. 首尔市针对外国居民的住房政策的下一步任务。

住房作为影响到生活质量的决定性因素，可是说是外国人政策的核心要素。为了发行更为精细的住房政策，首尔市政府在2016年进行了外国人居住现状调查。由于预算制约016年只在在中同胞聚集的加里峰洞、大林洞进行了调查。结果显示、他们对居住环境和居住满意度还可以，却对刚抵达的移民初期的支持政策有较强需求。从短期视角上看，需要更加积极地推广首尔市对外国人支持的政策项目。从长期视角上看，需要认真考 把合适的公共租赁住房提供给处于恶劣的居住环境下的外国籍居民。目前，首尔市政府有关于覆盖住房的物理性条件、收入水平等测量住房需求的政策计划。就针对外国人的公共租赁住房供给、确保多种渠道的住房支持政策计划的发布和执行而言，需要事先综合国内政界及社会各界的意见因而长期视角下针对外国人的住房政策，还需要分阶段地进行制订推行。

富田貴之
八尾市 人權文化ふれあい部 文化国際課

■前言

八尾市位於大阪府中部，與擁有272萬人口的大阪市的東南部相鄰；截止2018年2月末，人口約26萬7080人；產業方面，以製造業為中心的中小企業聚集於此，工廠和住宅比較多。八尾市有很多外國人定居，或者說有很多有定居意向的人居住，其特色是，被稱為“船民問題”的政治難民越南人比其他地區要多，當然，有可接收的住宅，工廠可提供很多僱用機會也是其中原因之一。

■八尾市多文化共生推進計畫

八尾市2004年制定了《八尾市國際化施策推進計畫》，2014年制定了《八尾市多文化共生推進計畫》。根據“尊重基本人權”，“尊重各種文化，建設相互學習且能夠共生的社會”，“外國人的社群意識和社會參與”這三個視點，以“尊重國籍，民族，文化等差異，建設可以相互學習共同生活的區域社會”為基本原理，推進對外國人市民來說容易居住的社區建設。

■外國人市民信息提供事業的开始

作為外國人市民信息提供事業，多語言信息雜誌與2009年發行，距今9年了。當時，由於語言文化生活習慣等差異而感到困難的人增加，為了把握這種外國人市民的現狀和課題，“為外國人市民信息提供系統調查事業”，獲得了外國人市民社區等的協作，在翻譯人員的陪同下，對約100名外國人市民進行了直接的採訪。結果顯示，從八尾市政情報紙《八尾市政》和官網獲得信息的人只有19.4%，也就是說，對於外國人市民來說，政府部門並沒有做到充分傳達必要的信息。為了解決這一問題，第二年開始，八尾市開始了把市政信息翻譯成英中越三種語言的多語言信息雜誌事業。

■八尾市的外國人市民

2009年3月末，多語言信息雜誌開始發行的時候，八尾市人口有27萬2469人，其中外國人市民6951人。外國人市民中，韓國・朝鮮籍最多，4134人，其次是中國籍1449人，越南籍857人。現在，八尾市總人口26萬7080人，其中外國人市民7104人占總人口的2.6%。外國人市民中，韓國・朝鮮籍3044人，中國籍1938人，越南籍1444人。這兩組數據對比來看，9年間總人口減少了5000人以上，同時，外國人市民中，中國籍增加了500左右，越南籍增加了600人左右，這說明多語言信息雜誌發揮的作用變得更加重要了。

■外國人市民信息提供事業的實施方法

多語言信息雜誌的發行，是以委託業務給八尾市內的對外國人市民進行支援的NPO法人的形式進行的，現在，英語400部，越南語600部，中文600部左右，一個月發行一回。因為考慮到如果只擺放在公共設施的窗口的話，真正有需要的人不一定能夠拿得到，所以，在市內學校和保育園，外國人市民社區等的協作下，直接配送。

本事業的特色在於，除了向外國人市民配送雜誌以外，外國人市民也參與其中。多語言信息雜誌的報導內容，選自八尾市每個月發行的《八尾市政》。這些報導內容的選擇上，外國人市民也會參加編輯會議，參與翻譯。通過這樣的方式，不只是單方面的提供信息，也能從當事人角度對時事新聞進行理解，並且，也期待有提高外國人市民的參與意識和社群意識的效果。

■易懂的日本語

2016年4月開始，八尾市開始推進把選擇的報導轉換為易懂日本語，再翻譯成多語言這一流程的作業。“易懂日本語”最初是為了災害時能夠向外國人受災者迅速正確簡潔的傳達災害信息而設計的，現在，日常交流中也被使用。也是考慮到多語言情報雜誌只是當面支援。考慮到外國人市民通過刊登的易懂日本語，可以更好的理解日本語，今後在日本社會的生活範圍也會一點點滿滿的擴大。

■其他的解決措施

八尾市為了了解外國人市民的意見，設置了“八尾市外國人市民會議”。並且，開展了能夠使用中文，韓國・朝鮮語，越南語對應的外國人市民諮詢事業。從外國人市民會議獲得的關於多語言情報雜誌的意見和從諮詢事業中能夠把握到的外國人市民經常感到困擾的事情反映到情報雜誌的報導裡，這一系列措施之間都有緊密的連結。

■外國人市民信息提供事業的展望

這9年間互聯網環境有了很大的進步，以及智慧型手機的普及，有必要再次討論提供信息的途徑和手段。外國人市民信息提供事業，能夠影響到更多的外國人市民的同時，也希望能夠喚起他們對八尾市施策的關心。

■朝着所有人都適宜居住的社區建設發展

多語言信息雜誌的發行主要是面向外國人市民的事業，也是為了能影響到更多的市民。在公共設施等地方看到這些信息雜誌的市民，也可以因此而意識到八尾市的區域社會裡居住著有多種多樣的市民。同時，看到信息雜誌的市民，意識到少數群體的外國人市民的存在而去打招呼等，從而以達到市民可以自主的照顧到多文化共生社會的理想的狀態。

並且，多語言信息雜誌的報導時所使用的“易懂日本語”，實際上並不是只是針對外國人市民，對兒童，高齡者，殘障人士來說也容易理解便於交流，今後會努力推廣使用範圍。

這樣的多語言信息雜誌，不僅為外國人市民提供了一種獲得信息的渠道，也可被認為是對實現“區域共生社會”的一種啟發。今後，我們認為，在外國人市民信息提供事業中養成的視點，也可以運用到行政，企業和區域團體，以及市民活動中去，也可以結合到適宜居住的建設中去。

小西敏廣

箕面市教育委員會兒童未來創造局

1. 箕面市概要

箕面市面積47.9km²，人口約137000人（2018年3月末統計），算是作為臥城而發展起來的城市。在日本全國範圍內人口減少，少子高齡化的情況下，箕面市卻出現了人口以及兒童人數增長。這與箕面市以“日本輕鬆育兒第一”為目標，在育兒政策上有很大的投入有很大關係。

約137000的人口，0歲到18歲的有25000人。其中6到14歲，接受義務教育上小學和中小學的兒童約12000人。市內公立小學有14所，中學有8所。

2. 兒童貧困的解決

(1) 為了根絕“跨代貧窮”的必要事項

箕面市，對“兒童貧困”這一問題實施了行政上的解決。但遺憾的是，在貧困家庭長大的孩子在成人之後，會再次組成貧困家庭，就是“跨代貧窮”，並沒有被切斷，仍然是實際存在的。

為了切斷“跨代貧窮”，比如，只採取“至少能來學校上學”等這種最低限的手段是不足的。因貧窮而造成的“學習環境不足”，“衣食住不足”和因此而造成的“學習能力低下”，“自我肯定感低下”，為了打破這些障礙，或者說是在相對更高的水平，培養孩子的自信和能力，讓他們心懷希望步入社會，是很有必要的。

(2) 到目前為止的反思

回顧到目前為止有關“兒童貧困”的解決方案，“連課也不聽直接跑出教室”等，從兒童狀態明顯惡化，到開始採取手段來進行對應療法。但是，最終就停留在從“最低狀態”到“至少能在教室上課”這種最低限的階段。再加上，從小學升中學的時候，年級變化班主任更換，有很多支援無法持續進行下去而中斷。也就是說，有必要對最低限的對應，暫時的當場的對應中的問題點進行改革。

(3) 今後應採取的解決方案

應採取的解決方案之一是，不是等到問題明顯後再去對應，而是在生活貧困家庭中，今後會面臨各種問題，存在“環境因子”的所有孩子進行守護，面對惡化預兆時，盡早的開始給予支援是很重要的。第二，除了最低限的對應，實施“高水平”的對應。第三，除了一次性當場的對應，從出生到18歲持續連貫的守護，持續關注兒童信息，不中斷支援，完善監控機制。

(4) 數據庫系統和專門組織

為了實施以上三點，箕面市製作了“兒童個人”的名冊，建立收集各種信息的數據庫系統（2017年開始使

用）。所謂各種信息，是指比如比如，生活保障等經濟狀況，單親家庭的補助，和就學支援等的受取狀況，在學校內的學習能力，體力，生活狀況調查的結果，兒童虐待對應的有無等信息。

在數據庫裡，對低位狀況進行支援是必要的，把握低下徵兆進行早期的支援。另外，檢驗支援的效果，如果遇到無法改善的狀況，調整支援方案。

箕面市0到18歲約25000人中，著眼於經濟狀況，通過對低收入群體進行抽樣調查等，約4000人（約16%）作為數據庫的對象。

運用數據庫，把握有生活貧困的兒童的狀況，隨機應變組織進行早期對應，是有必要的。箕面市教育委員會設置了專門組織（2016）。

3. 成功解決問題的因素

整備“兒童貧困”對策解決體制方面，有以下三點：

1，組織體制。日本地方自治體，貧困等福利對策方面有首長佈局，學校等教育方面有教育委員會，各自施策，沒有辦法進行很好的協作的時候不在少數。但是箕面市的兒童相關政策，包括福利政策，教育委員會阻止了施策體制。

2，關於中小學生的學習能力，體力，生活狀況（非認知能力），對於全體中小學生，2012年開始，每年實施調查，追蹤兒童的學習能力的經年變化。

3，取得個人信息。經過有學識經驗者和律師參與的個人信息保護制度運營審議會的審議，改正了條例（2015年）。也就是說，“為了身心保護和生活支援，被認為有必要的情況下，聽取審議會的意見，可以將規則所規定的對象（生活貧困者，單親，被虐待兒童等）的個人信息進行目的外的利用以及向外提供”。基於此，來進行數據庫的構築和靈活的進行個別支援。

4. 今後的課題

雖然數據庫已經開始運用了，但是，與中小學的協作和學習支援等實施政策的充實還要從現在開始做起。構築有效的施策，使兒童不被生養環境所左右，建設可以實現讓所有的兒童都懷有夢想和希望將來可以展翅高飛的社會。

方荷生 (台北市中正區忠勤里里長), 口述
魏名妤 (OUR s 都市改革組織執行秘書), 紀錄

1. 南機場社區

南機場社區位於台北市中正區忠勤里，屬台北市較早開發的西區。1960年代，政府興建「整建住宅」安置受拆遷之違建戶，其中南機場社區為台北市的第一批，部分興建經費由美國援助並協助規劃設計，在當年是現代化社區的示範性案例，設有抽水馬桶、地下電纜、汙水回收、戶外樓梯、垃圾投送系統等，採用許多在當時非常先進的設計。

市府規劃南機場社區時，考量住戶財務負擔能力，室內坪數約僅26.4至40米平方，歷經數十年，居住人口增加，空間不敷住戶需求，違章建築普遍，缺乏管理維護，整體環境窳陋。南機場社區之屋主為求生活環境改善，有能力者多移居他處，將房屋出租。在目前台北高房價的狀況下，租屋市場需求大於供給，且社會住宅數量嚴重不足，南機場社區成為廉價住宅的替代選擇，也因此成為中低收入戶、身障人士、獨居人士和老人高度集中之區域，成為台北市最弱勢的社區之一。

2. 從送餐到定點共餐

方荷生里長出生在南機場第一期整建住宅的家庭，1998年看到長輩鄰居們缺乏照料，開始擔任里長的服務工作，協助關懷服務獨居老人及弱勢居民，常常親自陪伴有需要送醫的里民就醫。當時因發現獨居老人死亡率高，和平醫院建議里長為獨居長者提供送餐服務，提供老人家餐食同時也達到訪視目的。

從2001年起，忠勤里配合社會局試辦「餐飲照平安—社區老人送餐服務」計畫，與和平醫院合作，開始於社區內提供送餐服務。2006年結合社會局辦理「社區照顧關懷據點計畫」，送餐服務擴大至全中正區。2010年，里長看到社區中國防部所有的兩棟空屋閒置，成為社區髒亂根源與治安死角，決定與國防部洽談再利用計畫。在里民、志工的協助下，將大約330米平方大的空間改建為「南機場樂活園地」，設置廚房、餐廳、教室、借還書工作站等空間，自此有了「南機場樂活園地愛心廚房」及用餐空間，開放供餐、共餐服務。

目前送餐、供餐和共餐服務並行，結合市政府社會局、和平醫院、南機場社區發展協會愛心專戶等各方資源，以及長者自付部分金額，供應約220人午、晚餐。依服務對象健康虧損情形、個別需求，選擇不同的餐食服務，分別由和平醫院營養室及「南機場愛心廚房」供應餐食：北市中正區獨居、失能長者，以及低、中低收入長者，經評估失能且有送餐需求者，由和平醫院營養室負責煮食並請志工協助送餐至家中；其餘不合社會局標準、不符獨居條件但確有需求之長者及弱勢里民，則由「愛心廚房」按服務對象的健康

狀況提供送餐服務、或讓長者至愛心廚房取餐，或者也可選擇在「樂活園地」裡共餐，增進鄰里人際交流，建立社會連結。

3. 食物銀行與共享冰箱

在南機場樂活園地，里長與志工們看到弱勢家庭三餐無法溫飽。然而台灣每年遭到浪費的食物卻約有275萬噸。因而開始構思食物銀行計畫、尋覓合適地點及籌措經費，希望藉由建立續食系統，減少浪費，同時支援弱勢家庭，最後找到社區中一棟大門深鎖11年的舊屋（早期南機場郵局所在地），幾番協商溝通，由國產局核准，臺北市中正區公所委託忠勤里辦公處使用管理，規劃為南機場幸福食物銀行，提供食品及民生必需品。

目前食物銀行的物資來自家樂福、慈善協會、宮廟等。政府則每年補助40萬場地費及志工費。最早的食物募集是從2014年家樂福基金會的「食物募集、幸福傳愛」活動開始：在賣場結帳區外設置花車，讓買了多單位包裝的民眾，可以捐出部分商品。2016年時，食物銀行開始和家樂福合作，載回無法隔日再販賣但尚能食用的麵包及其他食物，並由家樂福基金會協助設立「書屋花甲」咖啡館及共享冰箱。利用醃蔬果、生鮮熟食、即期食品等提供花甲書屋所販賣之餐食，冰箱則放在書屋門外，由志工協助，每日將從各處取回之食物整理分為小包裝，供民眾取用。近年也漸漸有其他零售麵包店將當日未賣出的麵包提供給南機場社區放在共享冰箱，甚至幾間高中職合作，將學校每日備用的營養午餐取回社區，分裝米飯小袋放在共享冰箱，也分享予其他供應弱勢民眾餐食服務的團體。

食物銀行和共享冰箱都是以續食概念建立的弱勢協助系統。二者主要差別在於服務對象和品項。食物銀行採會員制，有兩類會員：一是失業及經濟弱勢者，二是志工。經濟弱勢會員每人每月500點數，半年期計；志工則依實際服務時數換取點數（20點/小時），主要提供品項為易保存之罐頭、乾糧等。而食享冰箱因主要建立概念是共享、減少浪費，因此所有人皆可取用，不限資格，食物品項為熟食、生鮮、麵包等不易保存之食物。

南機場社區食物銀行現有會員包括社區的低收入戶、政府轉介的急難救助戶等，人數已達400位。而食享冰箱每天分享的食物在上架後總是一掃而空。兩種不同類型的續食模式在南機場社區推展得非常成功，因而也常成為國內外相關團體的參訪對象。

4. 南機場模式的推廣與永續發展

原先只在忠勤里設置的食享冰箱，目前已推廣至全台北市。其他縣市也有不少團體複製南機場社區模式，建立愛心廚房、共享冰箱、食物銀行。然而，南機場社區的弱勢服務運作，長久以來仰賴方里長個人地奔波募款、募物資。在經費來源60~70%為募款的現狀下，我們亟須思考如何建立有效而永續的捐款機制？也須思考國家在制度上如何支持，讓南機場社區的弱勢服務及續食網絡推展能夠永續經營。

Housing for the Grassroots under the Hegemony of Real Estate Industry in Hong Kong

The 8th Workshop Towards the Establishment of the “East-Asian Inclusive Cities Network” (EA-ICN) 11 – 13 July, 2018 Hong Kong

Joanna Wai-Ying LEE

Department of Geography and Resource Management
Center for Environmental Policy and Resource Management
The Chinese University of Hong Kong

Wing-Shing Tang

Department of Geography
Hong Kong Baptist University

Skyrocketing housing prices in Hong Kong have attracted attention to the hegemony of real estate industry. According to the Demographia International Housing Affordability Survey, housing prices in Hong Kong have soared 430% since 2003. Hong Kong is one of the most expensive places in terms of home purchase in the world. Both scholars and policy makers have attempted to debunk the myth of spontaneous property boom. The predominant thinking is to increase land and housing supply so as to combat the escalation of housing price. It is argued here that the continuous property boom is deeply locked in the hegemonic construction of the land development regime in Hong Kong which is made possible through the work of the government, powerful developer conglomerates, professionals and the general public. The hegemony of real estate industry in Hong Kong has greatly affected the housing supply and housing choices of all walks of life. Grassroots communities, in particular, are greatly suffered from this capitalist hegemonic land development process.

All along, Hong Kong has adopted a dual system of housing supply --- either government-subsidized housing or private housing. Recently, some NGOs attempt to improve the housing conditions of the grassroots by offering different alternatives in housing provision, such as prefabricated modular units and empowerment housing etc. These bottom-up initiatives by NGO serve as alternative housing choices in Hong Kong. To what extent these initiatives can break the hegemonic influence of the real estate industry in Hong Kong? Some examples such as empowerment housing by Light Be will be used as illustration. Unlike the conventional subsidized housing provided by the government, empowerment housing is more than housing provision which focuses on the empowerment of tenants. Instead of mere provision of the hardware(i.e. a flat), the tenants need to demonstrate their efforts in self-improvement within the lease period of one to three years.

This paper will give an overview of the grassroots' housing conditions and choices in Hong Kong. Through the case study of empowerment housing by Light Be, the objective of this paper is to examine the extent to which big developers have influenced grassroots housing provision in Hong Kong. It is argued here that even these bottom-up initiatives for grassroots housing in Hong Kong cannot dodge the hegemony of real estate industry.

Charles C.K. Ho

(The Hong Kong Council of Social Sciences)

The Community Housing Movement, launched in September 2017, makes use of non-profit sector to solicit private rental housing at below market price and transform it into social housing to accommodate those in need. On top of housing affordability, it emphasizes more social service functions of housing provision by social service organizations and social enterprises in terms of overcoming social exclusion. This pilot project marks a decentralized way of housing provision with the support of different stakeholders, including the government. This article will compare similar policy initiatives from Hong Kong, and Belgium in terms of their housing policy background, the roles of the government, non-profit sector and profit-making sector, and the potential consequences in order to highlight the uniqueness of the Community Housing Movement. Finally, we will recommend the way forward in Hong Kong regarding the development of social housing by making reference to the policy designs of Belgium models.

崔貞銀 理事 (崔庭銀Choi Jeong Eun, 社會福祉法人Bokumjari)**1. 再思考Bokumjari community運動**

Bokumjari共同體運動是指韓國在1970年代產業化、都市化的過程中，透過貧民和實踐家的拌飯共同體所解決的韓國居民運動的原型，包括被奪走的都市貧民的住宅及生活、貧困問題。以Saul Alinsky的居民組織化方法論來試行的諸先生，他和愛爾蘭裔美國人耶穌會鄭神父開始在青溪川自發性貧困生活。這樣開始的村莊共同體運動延續下去，與都市貧民一同生活，在韓國居民運動及社會福祉實踐的過程中累積的歷史性意義和成果上，具有非常珍貴的意涵。為了都市貧民的集體移居村莊建設、韓國的社會住宅先端以及克服貧困，以及為了福音互助社的設立和Bokumjari 果醬生產等的生產共同體運動，以及為了子女一代，福音講學會等的活動成果等，直到今天成為韓國及亞洲的居民運動。我們就來瞭解一下42年前開始的Bokumjari 共同體運動是怎麼樣延續到現在，以及在過了40餘年的始興地區，民間為了克服居住貧困的問題而產生多樣化的活動吧。

2. Bokumjari 村莊共同體運動的出發及成長 (1975~1995)

1) Bokumjari 的開始 (1975) Bokumjari 是諸先生和鄭神父夫婦在楊平洞與居民一起生活的五坪大的客房之名，Bokumjari具有生活的根基，即同時具有安樂窩以及聖書裡面福音的意思。

2) 集團移居和住宅建設 (1977) 1977年收到撤除公告而茫然集體移居到楊平洞的170戶人家在這裡定居，這裡就是始興市新川里的福音村，在過了八個月的帳篷生活後，福音住宅完建，有著6坪、9坪、12坪、15坪的家共202戶，雖然是打通兩間成為一間的房子，房價每坪7000韓元，Bokumjari共同體運動是指Bokumjari、韓獨住宅、棉花村等三個村莊，居民們各自以力量克服並以共同體一起生活的活動。

3) 共同體運動的成長 (1977~1985) 對於建設了住宅並定居在這邊的居民而言，下一個必須要解決的課題就是克服貧困和自立自強，集體移居居民的住宅共同體，便是居民透過各自的力量，形成了經濟共同體、教育共同體、生活共同體，福音互助會 (1978)、福音獎學會 (1983)、福音幼兒園 (1979)、天使幼兒園 (1980)、福音端午祭 (1981) 活動等，福音村莊共同體運動，是貧困的居民各自透過共同體提昇自己生活的品質及奠定根基的居民運動。

4) 共同體所創造的位子-小小地方會館 (1985)，1985年建立了“小小的人們下定決心能夠舒適地來和穿梭的地方”的小小地方。小小地方會館首先是以村莊共同體運動的重點為中心，福音信用合作社、福音獎學會等居民所組織的運營空間，第二，能夠舉行包括村莊居民的花甲喜宴、結婚典禮、敬老會、周歲宴等

多樣化活動，第三，是青年運動和地區運動的搖籃，第四，有著在野民主團體及社會運動團體的聚會場所圈子的功能。

3. 社會福祉法人的設立和居民共同達到的成長 (1966~現在)

1) 法人的設立-在制度化社會福祉領域中新的出發 (1966)，在三個村莊中新的Bokumjari自立運動中更進一步，以地區住民整體的生活質量和福祉提升為目標的地區福祉運動，活動的局面必須擴大，不僅只是為了克服貧困的問題，需要結合地區居民生活上各式各樣的要求及問題，居民各自加強力度，為了解決問題，提高公共部門的責任和功能果然需要確認。1966年創立了社會福祉法人Bokumjari(第一代理事長：諸廷垢)，小小地方會館轉換成小小地方福祉館，對於貧困問題和居住問題，為了研究調查和政策開發、政策性領域的居住圈制度化基礎，在1994年設立了韓國都市研究所。

2) 社會福祉法人的Bokumjari活動領域的擴大及成長-透過社會福祉設施運營這樣的實踐背景，以下設立的法人以地區居民的多樣化福祉要求為基礎，兒童、青少年、低所得居民、女性、老人、移民勞動者和多元化家族等等擴大活動的範圍，小小地方綜合社會福祉館 (1966年)，小小地方地區自立中心 (2000年)，始興女性人力開發中心 (2002年)，正往綜合社會福祉館 (2003年)，始興市成人俱樂部 (2004年)，始興市多文化民族支援中心 (2010年)，鞍山全球青年中心 (2014年)，始興市健康家庭.多元化家族支援中心運營中。

3) 新展開的居住福祉運動-始興市居住福祉中心 (2010年~現在) Bokumjari重新正式在地區社會中展開居民運動，為了拯救居民居住圈，在2010年與三個地區團體創立了非營利組織始興市居住福祉中心，為了居民居住基本權利的確保，展開了多樣化的活動，尤其是政策開發制度改善等等。為了居住福祉基本條例制定，與始興市共同舉辦了討論會，在2013年10月基礎自治團體中非常迅速地制定出始興市居住福祉基本條例，始興市和韓國都市研究所共同以始興市民4000戶為對象實施居住福祉實況調查，並以此為基礎樹立居住福祉基本計畫，以其結果為根基，實行始興型的居住支援事業等，並且以始興獨特的居住福祉支援事業制度化為例子，擴大到富川市、城南市。居住福祉中心的權利完整地實現，這並不是房子財富累積的手段，而是以居民本身為主，聯合地方團體及機關。2018年3月轉換成社會性合作社，為了住宅環境改善事業 (房子維修、生活便利設施設置、居住衛生環境改善服務等)，居住安定支援事業 (小額保證金零利率支援事業“一起生活吧”)，兒童居住圈實現，聯合活動 (正往地區兒童居住環境改善聯合網路)，居住諮詢及情報提供 (居住弱勢階層 居住支援事業、居住相關權益諮詢、租賃保護法等)，居住福祉政策開發及制度改善等展開聯合活動。

4) 與“居民成為地區社會的主人”的Bokumjari社會福祉法人，為了將共同體運動前輩的貧困、共同體、生命的實踐志向中喚醒，持續不斷地努力著。為了向著更低的地方實踐，移居居民人權維護活動和海外居民運動及互相學習聯合運動，達成工作及生活共同體的自立共同體運動和同心共濟自救會活動，以居民的力量將村莊和地區社會救起來的村莊共同體救援活動和居住圈救援活動都持續地進行著。Bokumjari現在包含著和居民成為地區社會的主人一起，居民的地區社會是由居民自己去創造，協同與聯合融合，讓社會弱者好好活下去的地區共同體的使命，一直抱持著相信居民的可能性，居民是主動的主體權力者，並一起成長下去的哲學和態度，所謂的居民運動，就是居民自主覺醒，自主以組織的力量，確信能夠將地區社會變化，輔助貧困人民的關係網，擴張幫忙的事情，不僅僅是為了使居民們的共同體能夠生存下去所一起做的事，也可視為實踐的出發。

大阪府箕面市北芝地區集體住宅的實踐**Collective Town KITASHIBA” in MINOH-city, OSAKA****池谷啓介**

Keisuke IKEGAYA

(NPO Livelihood Development Network KITASHIBA/Osaka City UNIV URP Research Fellow)

北芝地區的概要

北芝地區位于大阪北部、箕面市中心，約200戶500人。1960年代末開始展開目標為“人人可以持續安心居住的地區”的以居民為主體的活動。作為被歧視部落的北芝，靈活運用國家的同和對策特別措置法(1969–2002)，從軟硬兩方面進行基礎設施，住宅，教育，福利，勞動等生活環境改善事業。對於現在仍殘留的對該地區避諱意識和歧視狀況，正在通過“社區建設”的方式解決。該地區內有8棟126戶的獨棟住宅，再加上鄰保館和老年中心等公共設施，以及NPO活動的廣場和社區餐廳等，確保了多樣的活動場所。

集體住宅區北芝

提到北芝，還有多種描述方式。比如“中間的社會空間”，“挑戰型的社區建設”，“住民參與型”等。從2010年東洋大學的內田雄造所描述的“集體住宅區”北芝的人文環境和相互支撐的狀況來看，這些詞語並沒有很好的描述北芝。“北芝地區的社區開發活動，是在試著追求在地區內外的交流社會模型和通過穩定的共同生活，可称为‘集體住宅區’”。

歷史背景

北芝地區作為被歧視部落，高齡者的文盲率很高，70歲以上的文盲率高達30%以上。日本的行政施策以申請主義為基礎，產生了很多的影響。比如，能夠理解護理保險相關文件和醫療相關文件等的意思，能夠填寫必要事項並回信，這在日常生活中是十分必要的。鄰保館和老年中心的工作人員，根據這些經驗，對該地區的居民進行支援，比如代筆，和陪同去市役所等。特別是，1990年代後半段開始，從同和對策中的環境改善，轉換為地區發信型社區建設活動。這個契機是，根據阪神・淡路大地震的支援活動經驗，周边的社區建設活動的展開，使社區變得更好，建設成人人能實際感受到無論是日常生活還是災害時都能安心生活的地區，有了這種質的轉變。

特色社區建設活動

从“低聲閒談”开始地域需求和课题解决的动向

在北芝，定期的在居民聚集談話場所和地域組對居民進行全數調查。在公營改良住宅的集會所內，以研討會的形式集會，在老年中心進行單獨聽取調查等，在各種情況下都有和地區內居民的“閒聊”聚集的機會。

把這個作為地區的需求，主動展開企劃實施。至今為止的送迎服務和社區農園建設，地區貨幣，地區共濟制度，守護活動，地區食堂，試營店等，從“低聲閒談”到參與型事業的社區建設活動像阿米巴原蟲增殖一樣的進行中。

地區貨幣“ma-bu”促進人与人的連結

1999年，从社區基金和相互支撐儲蓄活動的調查研究開始在北芝試行地區貨幣。地區貨幣“ma-bu”2015年得到了金融廳的認可，以資金結算相關的法律所規定的“第三方類型預付式支付方法”，作為沒有期限的紙幣型地區貨幣在“箕面市內發行。其理念是，“為了兒童們不被出生環境左右而步入人生道路”，“為了每個兒童都能獲得在社會中作為主體的生存能力”，“希望兒童們給地區帶來活力”。為了豐富玩，學習和生活，也為了培養孩子們的未來，“ma-bu”作為一種新的錢在箕面市約130間店鋪可以使用。兒童們的工作內容是，在地區內做一些幫手，參與購物中心的工作體驗，在各種地方幫忙。到現在為止，mu-bu發行額超過1000萬，截止到2018年6月的流通量約450萬。另外，目前為止，以競標的方式幾年實施一次的“兒童夢想比賽”，實現了很多“兒童的夢”。比如說，以想要乘坐熱氣球的小學生為中心，給他們真的熱氣球，租下購物中心實施“捉迷藏”活動等，從以地區的大人為主，變成以兒童為主，同時企業也能參與進來的活動。

總結

在北芝地區，這些舉措是由複數的團體構成的“社區建設機構”有機的相互扶持經營的。2017年，社區建設合同會社承擔著地區經營的一部分不動產事業等處理社區莊園事業。市民團體，NPO法人，合同會社，箕面市登錄NPO，社區建設協議會都在著手解決地區課題。

“平穩的共同生活”這種表述具體意味著什麼？因地而異。目前在北芝地區，推進地區共同社會的地區福利方面，正在促成包含認同多樣性“共同”行動的“協同”，同時也提出了建設安心生活的地區建設中“遇見，連結，元氣”的口號。

朴培均, 韓允愛

首爾大學亞洲都市中心

Seoul National University Center for Asian Cities snucac@gmail.com
08826 101-411, Gwanak-ro 1, Gwanak-gu, Seoul, Republic of Korea.

有這麼一塊被稱為“京義線公有地”的地方。“京義線公有地”就是坐落於與橫貫首爾，總長6.3公里的扇形公園及麻浦區的孔德站相交的小廣場。對於民間資本預劃將此空間做商業性的開發，反對的市民們佔據在此，並展開了公民計畫的試煉。首爾大學亞洲都市中心從2016年開始持續與當地活躍的活動發起者們交流，並在最近一起研討對於京義線公有地相關替代的運用方案。透過此發表，讓我們一起來了解在“京義線公有地”裡正在進行的共有(common)運動，它其中所蘊含的發展過程及意義。“京義線公有地”所在的麻浦區鹽里洞1647一帶正是4條鐵軌的交叉地帶。在開發壓力居高不下的首爾市中心裡，京義線公有地的存在是艱鉅地環繞在高樓大廈中的。

2005年時，韓國鐵路設施管理法人團體將京義線區間部分地下化，在那之後所形成的平面(地上)空間一部分，租借予首爾市建構為綠地。這塊綠地的功能就是將長久以來，鐵路與圍牆間所存在的社會性及生態性有所區別的地區，重新連結起來。進而這塊扇形綠地約3分之1，約2,700餘平方的空間，就是“京義線公有地”。“neulzhang合作社”自鐵路設施管理法人團體得到臨時土地使用許可後，就在此地持續舉辦跳蚤市場及相關的文化活動。但是這麼一塊在首爾市中央“出現的空地”，在開發壓力及因國有土地開發而負債累累的公共機關裡，鐵路設施管理法人團體亦無法倖免。

2011年時，鐵路設施管理法人團體決定租借予預劃將此處開發為旅館、購物中心的民間企業。在開發執行前，「能將合作社」的臨時土地使用許可可在2015年到期。但是對於類似的民間開發不斷地有異議的聲音傳出來，並且聚集了許多主張“commons”的活動者們佔據著廣場，進而開始宣稱“京義線公有地”的口號。“京義線公有地”市民活動在2016年正式展開，並在同一年末，有了首爾的“第26個自治區”的主張宣言。(首爾裡正式認證的自治區為25個。)

對於曾經或正在佔據此地的人們中，他們並不一定是廣場周遭一帶的居民。這些人們所心繫的並不只是居住地的住所，而是對於共有地被蠶食的狀況感到憂慮的同感。這些人大致上是因地方政府所主導強制遭受撤離的帳篷攤販、曾幾何時為韓國獨立音樂發源地，卻因租金調漲等原因而無法支撐事業的音樂家們、因都市再開發而遭到地方政府強制取消住民登錄的居住難民、因為租約矛盾而被驅趕的承租人、當時在清溪川遭到強制移居的商人們等所組成的。對於公有地的消失，這些人們最能以親身經歷來鏈結。

首爾大學亞洲都市中心指出泯滅共有制(common)概念的話，將會產生資本者不可遏止地追求空間運用利潤極大化及壟斷市場。其結果將會剝奪市民們以民主方式來規劃都市空間的權利。因此，在京義線公有地裡，恢復共有制運動就是在努力實踐避免被孤立、並且回顧過往發展主義中韓國及亞洲國家的都市化歷史，思考著如何研討出都市再造的對策。依上述內容，共有制(common)在共同基本價值裡所出現的2種運動中，分類為：一、對於都市開發執行劃分，其失去住所居民所發起的居住運動。二、懷抱著期盼律法權益對於領土區分趨向公正之核心價值(簡述即是屋主及租賃者)，進而挺身而出的承租人運動。京義線共有地的對策計畫，就是以京義線共有地市民行動、首爾大學亞洲都市中心、文化共同等為中心架構所形成的。尤其，對於空間私有化的基礎投資開發貢獻，意指不論任何人皆是需求亦是權益能使用的開放空間，以此為目標，正在努力創造對策性的都市再生樣板。努力建構更加具體性的“共有知識基礎型都市再生”方案。京義線鐵軌周邊所包含的不只是西江大學、淑民女子大學、延世大學、梨花女子大學、弘益大學等主要大學，對其他大學亦是屬於地緣非常便利的地段。首爾這類知識、文化及藝術的生產基地裡，所創造的多樣化產物，在這區域裡都可以得到聚集與共有化，並且可以預見蘊化市民的自發性力量、聯合演變而成的社會革新與都市再生等新興力量。想要實現這類對策計畫的話，確保其相關法律制度的正當性及自生能力，是最為重要的。但最終來說，如要以全般考量並落實實現京義線共有地中的共有(common)信念的話，我們必須以審慎的態度來檢視計畫的合法與否、經濟投資的效益。但除了律法及效益所言及的範圍外，亦必須傾聽其他化外之音。京義線共有地運動的界線中「到底是誰的共有地?」「權利的主體是誰?」「對於都市來說，如何摒除領土概念重新建構?」等類似議題會一一浮現。思考回覆這些問題的同時，對於持續不斷地展開半領土性的實踐中，都市共有的界線將會跨越領土性界線的範疇。

任東昱
韩国外国语大学

如果城市被视为一个人的身体，演出空间不失为人的脸，生活空间不失为人体的器官。可是，这两者区分开来的城市更新趋势导致了绅士化现象和过度旅游主义等副作用。

由于城市更新项目的过度实行，而使得城市的种族地貌图也变得单纯平坦。为了确保具有真正性的城市开发，我们都需要从人本地理学的视角来了解这些场所在本质上具有的一致性，以及推行针对居民的包容性政策。城市也会经历老化的过程。基于社会成员的需求而形成的城市也会经历人口减少、产业结构变化、欠考的城市扩张、居住环境老化等过程。由于这些原因，整个城市的运作功能也会衰退。结果，城市需要“更新”这剂急药。根据Peter Roberts的定义，城市更新指的是“为了缓解城市所面临的问题，不断地产生改善的综合性的目标和具体行动”。但是，在此过程中也导致了不少负面的影响。尤其是政策力量会导致产生更多视觉上的演出空间，而压缩居民的生活空间。“请说出你真实的身份！”我们遇到陌生人的时候，可以这么说。本质性一方面是感觉出来他人的本质，也是说明我的本质的工具。本质性就是我个人，也是跟别人一起共享的。跟每个个体一样，由各个不同人组成的集体也具有本质性。城市的本质性可分为两类：城市本身的本质性、作为整体组成要素的城市市民的本质性。

从人文地理学的视角看，占据了物理性位置一定范围，这指的就是“空间”。如果把不同人的视角或看法加进去的话，才能成为“场所”。但是，从人本地理学的视角看，“场所的本质性”也可以分为两类。第一，场所本身的本质性，第二，某人对场所的感想。前者是与其场所持有的一些历史性起源和文化背景。后者指的是某人对该场所的感觉或想法。如果说某个场所具有真正性的话，上述的两个本质性概念要达成一致。城市或特定场所所具有的历史性和目前在那里居住的人的感想不一致的话，就会导致产生一些矛盾了。今天的城市更新都集中于如何吸引旅客和如何给他们看到更美丽的风光。在韩国举行1988年奥林匹克运动会的时候，韩国政府进行了大规模的拆迁工程以消除弱势群体居住的地方。为了接待客人，却让真正的城市主人的生活空间被破坏掉了。KAUFMAN 基金会的KARLSCHURAM董事长曾经说过了“看起来很好看的城市资本主义结构其实对带动当地的就业方面不大有帮助。以微小企业为主的经济生态，看起来有点脏的城市资本主义结构对当地经济增长更大帮助。”为了提高城市应对变化的能力。城市的种族结构生态也要具有更多样化的样子。

城市不是单纯的建筑的总和。演出空间的本质是为了实现什么目的而创造出来的。不要过于重视它是被

人创造出来的这一点。必须要着眼于当地实际生活的居民的生活空间的本质性。在当地生活的居民对其演出空间的本质性有什么样的感受呢？没准他们会认为跟实际世界不一样的、有点人工的感觉这样的话与现实脱离的城市更新政策不一定是很好的。我们要多去思考。这些问题的解法不是在于排斥，而是在于包容。城市政府过于凸显演出空间并不是一个正确的办法。必须得考作为一个生活空间真正的、实际的价值。绅士化、过于旅游注意、主题公园化现象全都是一种负面的案例。

#1 韩国的圣水洞

就是由于绅士话现象而变得更热闹的地方。随着新开的咖啡店或美术馆的建成，媒体都高度关注那些地区，房东把租金涨高，结果，承担不起租金的租房人都被变相赶出。因此，如梨花女子大学一样，非常繁华的地区也会出现空洞化现象。对于首尔的梨花洞和统营市东匹浪(音)村而言，由于旅客的增加，妨碍了居民的正常隐私生活。首尔的北村韩屋村也是如此。君山的殖民地时代的城市更新也是如此。演出空间替代了居民的真实空间。

对于城市更新而言，最根本性的问题是不要破坏掉现有居民的生活空间的价值。在此基础上，把演出价值加进去的话，才能实现场所性和场所感结合的真正意义上的城市的本质性。

矢野淳士
AKY包容社區研究所

AKY Inclusive Community Institute is a corporation established in 2016 to solve problems in the community, which was jointly organized by the three discriminated districts, Asaka, Kashima, and Yata. The Institute is currently engaged in several projects to tackle with the community collapsing caused by the imbalanced community mix and the loss of community bases. One of their projects under way is an attempt to build a network for child support, developed through the collaboration with Osaka City University. There is another on-going projects to create a life support system for elderly people in the community, in cooperation with a youth volunteer group in Asaka.

1. AKY包容社區研究所的成立經過

2016年11月2日，大阪市內的被歧視部落淺香，加島，矢田三個地區，為了解決共同的區域課題，成立了“三地社區建設合同會社AKY包容社區研究所”（以下簡稱“AKY研究所”）。自2009年開始在上述三個地區展開活動的“三地共同社區建設研究會”是AKY研究所的前身。該研究會以把握區域實際狀況，探索區域共同的未來為目的，2011年為了掌握各地區現狀實施了共同調查。

這次調查與10年前的調查相比，可以看出，各地區普遍存在年輕人流向外地，區域內人口高齡化，貧困化加劇的問題。這些變化的背景是，1996年根據公營住房法的改正，導入了分級房租制度（根據收入能力調整房租），2002年同和對策相關法律終止，市營住房開始普通招募。也就是說，收入較高家庭或者有孩子的家庭，房租也相應的變高，因此而會選擇搬到其他地區，相反的，單身老年人，單親家庭等貧困家庭因為符合一般招募的條件而搬入，區域內的市營住房就漸漸的出現了這樣的社區組合。

另外，這10年裡，各地區的物理環境也又了很大的變化。到2012年區域內社區的完結為止，相互輔助進行社區建設的社區相關設施，因為大阪市財政困難而合併為一，廢棄設施被民間變賣損壞等，象徵區域運營的基礎被侵蝕。2016年3月，區域內唯一的市民交流中心被廢棄，區域內外的居民失去了交流的據點，交流也變少，孤立化問題更嚴重了。

了解了這一狀況後的本研究會，通過應徵公招事業，靈活利用市營住宅的空屋來開展社區茶話會事業化等活動，致力於區域環境的改善。另外，去韓國，台灣的社會弱勢地區進行觀摩學習，以及接受韓國，台灣的學生去這三地進行考察，積極的進行復興社會弱勢地區的經驗交流。

2. AKY研究所成立至今的舉措

這幾年在各個地區的進行的新的區域課題之一是“兒童貧困”的問題。因為兒童和居民們交流據點的社區設施失去了其作用，區域內兒童的實際情況變得難以掌握。因此，各區域內，2016年開始定期開展“兒童食堂”的活動，努力去掌握區域內兒童的實際狀況，創造大人和兒童交流的場所。在這些活動中，有深刻問題的兒童的存在浮現出來時，通過和中小學教職工信息共享，和當地學校展開合作。AKY研究所為了以這樣的形式加強擴大與區域的合作，嘗試構建兒童支援網絡，2017年開始和大阪市立大學合作，開展“兒童貧困對策研討會”，試圖形成一種跨越中小學教職工，研究者，社區工作者，行政部門人員等的界線的網絡，致力於構建區域內一體化兒童支援的平台。

還有一個，就是各地區嚴重的“居民孤立化”問題。上述共同調查中顯示，存在一定數量的和附近人沒有交往甚至連話都不講的居民，也從而浮現出孤獨死的問題。因此，AKY研究所把區域內市營住宅內居住的高齡者作為主要的調研對象，計畫進行讓區域內的年輕人定期去家訪和提供生活援助的事業。2018年4月開始接受民間團體的支援，開展了一系列活動來促進這項事業的進行，其中之一就是2018年5月13日淺香地區年輕人志願者團體的“挑戰大會”和共同實施的“紗窗替換活動”。這項活動，不僅僅是給不能自己替換紗窗的高齡者提供幫助，也是想通過活動來了解高齡者的需求和促使年輕人學習技能。今後將會策劃把區域被的高齡者集合起來開座談會，聽取更多居民的心聲，以此來達到區域全體共同參與事業計畫的目的。

郑圣哲 (贫穷与社会连带)

2017年5月刚组织的文在寅政府把以‘提升老城区和落后居住区居民的生活质量，并带动就业和经济增长’为目标的“城市更新NewDeal”政策当作核心任务之一。“城市更新NewDeal”指的是以居住型、商业型等5大类型化，来最核心的地方是与多方面的利益当事人之间的沟通和合作。在2018年，首尔市政府打算把项目区域扩张到100个左右。另外，对商铺和住房的租住者来说，城市更新NewDeal”可以被视为对现有的‘折旧建新式’的物理性改造规划的一种提案。但是，对居住在落后地区的贫穷的租房者来讲，“城市更新NewDeal”项目的实际意义不大。即使他们与当地居民进行协商，在此过程中，拥有主要发言权的人仍然是房东。对于他们的信息公开也不透明。实际上，他们根本没办法确保实际的发言权。而且，“城市更新NewDeal”项目不是由现任中央政府提出来的，而是由首尔市政府的。但是，在由首尔市政府执行其项目的过程中，很多弱势群体被排除出去了。

为实现开发，不得已消失的贫穷人士的家园 以首尔火车站附近的贫民窟为例

小屋子指的是成年人勉强地躺着睡觉的只不过3平米左右面积没有厨房和其他便利设施的环境恶劣的房子。但是，因为不仅不用要交押金，按日或按月算租金的方式签合同，成为了而生活贫困阶层人士集中选择的住房类型。不仅如此，就业中介商、免费食堂、免费医院、无家可归人士支持中心等各种各样的便利设施也都位于小屋子密集的地区附近，因此，这些条件加剧了无家可归的贫穷人士在小屋子地区集聚的现象。生活条件相似的人士聚集起来，容易形成共同体，这样居民互相之间的依赖感和信任与其他地区相比，是相当不错的。但是，伴随着疯狂地，追求干净、繁华的城市发展趋势，在城市开发的名义下，这些左右的贫民窟都消失了。在此过程中，有居民还没搬走的情况下，就直接进行拆除，造成部分人士受伤的案例。不仅如此，很多人更是未能得到赔偿。

随着“首尔火车站7017 高架公路公园项目”而成为折拆迁户的贫困人士。

2015年1月，首尔市政府发布了把首尔火车站高架公路改造为步行公园的“首尔路7017项目计划”。此后，2015年10月末，位于首尔路附近的首尔市中区南大门路5街洞的小屋子村的100名居民被强制搬迁了。当

时南大门路5街是被指定为“城市环境整備项目区域”的开发地区。于拆迁事宜，大多数居民是通过通知海报和房东的单方面拆迁通知得知的谁都没有告诉给他们准确的信息。他们没有足够的时间准备搬家，也没能被小屋子村附近或考试院等环境更加恶劣的地方，不得不在住房方面支付更多的费用，甚至发生了露宿街头的情况。心情很郁闷，感觉仿佛更难熬受的历练又来了。有‘身体都不健康的我到底要去哪儿住’的疑问。才50万韩元的补偿费，到哪里都找不到合适的房子，不是吗？在拆迁完毕的南大门路5街的小屋子村的那个场地，现在正在进行改造工程，这里将会被建造成一座地下8层、地上28层、层高124.69m 规模的集办公、销售、国际会议设施与一体的现代化大楼。

逐渐繁华的城市——通过被强制搬迁的人群。

首尔路7017高架步行公园开场以后，附近商铺每个平方米的单位价格。从1千万韩币到了2千4百万韩币，高涨了将近两倍，租金也高涨了百分之50左右。在此过程中，相对贫穷的租赁商铺商人不得不，停业离开那里。能直接连接到7017高架公园的南大门市场、明洞站前边的也反对强制执行拆迁。首尔路7017 利用以及管理条例’包括了不让无家可归的人士接近公园的内容。虽然使用“再生”的名义，实际上‘首尔路7017高架公园’通过各种办法强制排除了城市里的贫穷人群。南大门小屋子村对门的东子洞地区也在逐渐消失。2007年随着东子第4地区城市环境整備项目的开工，150多名的小屋子居民被迁走了。2013年在小屋子拆迁原址。建起了商住并行的复合建筑和公园。此后，东子洞周围的商业化进程加速了，为了追求得到更多利益，小屋子的房东把小屋子改造为接待客人的客栈。2013年6月，东子洞35-145号、9-3号的32名居民被要求进行了强制搬迁。2015年2月，40余名的小屋子村居民居住的东子洞9-20号也发布了即将进行拆迁的通知。虽然表面上提到了安全的问题，实际上，以重建方式追求利益是更重要的目的。通过8个月的抗议，居民争取到了不会被拆迁的决议其中一半已经离开了那个场地。

“拆迁的公告让我们很不开心、很焦。天气这么冷、连钱都没有，不知道该做些什么。人们的意志达成一致的时刻，我们要兴起起来，现在！”

务必需要保障贫困阶层日常生活的城市规划！

城市更新虽然跟以前那样的开发方式不一样，但是，住在城区的贫穷人群仍然被排斥的这一点变化不大。地方政府没有采取针对他们的更加积极的政策，就证明了这个当下的现实。并且，首尔市政府一直把2005年完工的“清溪川修复项目”当作一个成功的城市更新模范案例。可是，进行修复工程的时候，首尔市政府没有考虑到针对在那里做生意的商贩，要采取什么样的对策，所以现在被剥夺生存权的商人仍在对抗首尔市政府。首尔路2017高架公园项目虽然标榜以人为本的理念，实际上，只不过是把星级酒店和大规模商业设施引进过来的‘首尔火车站北部地区开发规划’内容之一而已。住在小屋子的居民都经历过由于经济上的原因而导致的被强制迁居以及由此而来的无家可归的生活。因此，对他们来讲，拆迁和迁居意味着对居住地丧失的不安和由此带来的巨大压力，能保障整个社会最贫困人口居住权的时候，才能实现建立保障居住权的社会。这就要求政府首先要考虑到进行开发时对该空间的弱势群体会有什么影响，开发完后，总结他们的再居住率有什么变化是包容性城市规划最核心的要素。

古下政義
堺市市長公室新區地域再生室

1. 泉北新區的开发

泉北新區和千里新區一樣，是為了解決高度經濟成長時期大阪府的嚴重的住宅不足問題，基於《新住宅市街地開發法》，1966年開始進行開發。完善鐵道，公路，公園等高水準的都市基礎建設，引導土地利用，使住宅用地和商業・業務設施等用途不再混亂，意在形成良好居住環境。關於開發，運用以近隣住區論為開始的近代都市計畫的想法，把小學校區作為一個社區，構成新區的基礎住宅區。在住宅區的中心部，配置滿足居民日常的商業・生活支援基礎基礎設施和社區設施“近隣中心”，配置公園，幼稚園・保育所和醫院集約型的“醫療中心”等。並且，在住宅區內，排除住宅區的交通道路，把步行者專用的綠地和這些設施及中小學校連接，同時連結其他的住宅區和最近車站。

从泉北新區住宅的构成来看，全體住戶的3/4是公共租住房屋和分期公寓等集體住宅，1/4是單戶建築和聯排別墅等底層住宅。並且，開發期間相對來說較長，有17年之久，試圖提供合作式公寓，二層公寓和根據競標方式設計的集體住宅等，提供能夠反映時代背景的多樣型住宅。

2. 泉北新區的課題

泉北新區的人口，1992年164587人達到頂峰，2016年12月末減少到126049人，減少了3萬8千人。而且，開發當初入住的居民，从入住開始經過了半個世紀已經進入了高齡期，再加上一定時期內大量的入住，泉北新區的居民一起迎來了高齡期。而且，他們的下一代，也移居到了其他地區，年輕人口的減少再加上少子化，新區整體的少子高齡化，人口減少問題更加嚴重。截止到2016年12月末，高齡化率，与堺市平均的27.1%相比，泉北新區高達33.0%。而且，以小學校區為單位，高齡化率超過40%的地方也存在。

加上新區開發，提供了大量的府營住宅，府公社，公團（現UR）這種住宅公共租住房屋，泉北新區的居民總戶數5萬8千戶中的3萬戶，占了半數以上。特別是，大阪府中，府營住宅主要集中在泉北新區，正在大量建設中。這些住宅，建設後經過了35-45年，老朽化，無障礙設施不足，設備和佈局等無法滿足居民的需求，因此空屋增加。公共租住住宅3萬戶中高齡者也可以容易居住的2層住宅，以及有電梯的住宅只有1萬8千戶，高齡者今後的生活還存在很大的課題。

另外，由於生活方式的變化，機動車成為主要交通工具，郊區大型購物中心的出現，以及消費者需求的多樣化，小超市的撤退和私人商店的醫療系服務等的轉換等，在各住宅區里商業設施等計畫聚集的聚“近隣中心”，對應居民的日用品，生鮮食品的購買和日常生活支援的商業機能低下。

3. 至今为止持續安心居住的社區建設

在泉北新區，除了急速的少子高齡化，人口減少問題，還有住宅和設施的老朽化和近隣中心的商業機能的低下等有很多課題。一方面公園很多，各種設施和步行者專用的綠地相連結。另外，坡道多，反而提供了適合適運動的環境。現在除了舉行“綠地踏青”和“青空瑜珈”等創造健康環境的活動之外，也在積極的舉行活躍社區的社區建設。

另外，長年的居民之間的地區活動所促成的地區社區，不止是節日等活動，靈活運用近隣中心的地區會館，在地區內展開的高齡者可以隨時聚集的“接觸茶話會”和獨自的文化教室等的地區比較多。雖然有地區差異，但構築了居民之間互幫互助的關係，有了地區全體來共同守護高齡者的基礎。

泉北新區，行政主導開發，支撐大阪發展的人們日常生活的基礎成熟了，从開發經過了50年，像日本社會的人口問題的縮圖，兒童的減少小學被撤除整合，高齡者獨居和只有高齡者家庭的持續增加。今後，購物難民，囤積病，老人看護老人，孤獨死等問題明顯化，可以預測到會爆發。

为了泉北新區下一个50年可以持續良好的居住，醫療，護理服務的充實和購物為首的生活支援機能強化合併，社區全體互幫互助相互支持的“地區包容關心系統”的構築是不可缺少的。地方居民和民間企業等的參與，對於開發擁有同樣大的能量的共生社區建設來說是有必要的。

南垣碩

Research Fellow, The Seoul Institute

The Seoul Metropolitan Government(SMG) enacted the social housing related ordinance in January 2015, and began implementing policies to promote social housing supply. As of November 11, 15 suppliers including social enterprises and housing cooperatives have participated, providing housing for a total of 566 households. The participation of the private sector in social housing projects was largely attributable to Social Investment Fund(SIF). The reason why social economic organizations were able to supply social housing in the absence of support by the central government is that it was possible to support funding through SIF. In this paper, we will discuss the outcomes and limits of SIF while examining the operation of SIF from 2015 to 2017. Based on this, we will draw out the operating direction of SIF and present the policy issues of SMG and the central government for that.

為了使首爾市低收入戶以低廉的住宿費能夠居住，持續性地增加公共租賃住宅的庫存，在2016年的結果，現在首爾內公共租賃住宅的庫存提升至25.86萬，整體家庭中有6.8%是住在公共租賃住宅，然而公共租賃住宅的供給條件越來越難，建設方式以大規模土地確保變得困難，城市住宅區裡面也出現有居民反對的現象，購入方式的情況，居住地整備事業的推動速度的遲緩，讓安定性的庫存確保變得困難，住宅價格也形成提高的現象，對於買進成品屋需要非常多的財政，租賃民間住宅供給的方式，中央政府資金流通額很少，對於確保優良的住宅確有限度，因為是民間所有的住宅，所以也潛在著承租人的居住不安可能性。

於是首爾市在2015年1月開始社會住宅條例制定，為了民間開始實行促進社會住宅供給的政策，透過這個讓供給本身多樣化，運用民間的支援，安定性地確保低廉的住宅庫存，以條例為基礎，在公共土地或支援財政的另一方面，設置社會投資基金，對於供給融資需要的資金，身為中間支援組織，營運社會住宅綜合支援中心。首爾市以這樣的支援體系為基礎，以事業類型設立土地租賃社會住宅、空房改建、改建型的社會住宅（準住宅），為了民間促進社會住宅的供給，2017年11月至今，社會性企業、住宅合作社等15個供給組織加入，總共為了566個家庭居住確保。

在首爾市可以促進民間的社會住宅供給背景中，社會投資基金的功能也越大，2013年開始營運的資金對於支援社會性經濟組織方面有著目標，是由首爾市捐款和民間的捐贈組成的。韓國社會投資者由委託機關

選定，資金營運項目中“社會住宅融資事業”開設一年間90億元的規模，以每年2%低利息，償還期為5年計算。到2016年為止，4年期間有35件（總397戶）收到196億元的支援，不過依據2016年<地方自治團體基金管理基本法>，民間委託越來越困難，從2017年開始，由首爾市負責直接管理資金營運，經過上下半期韓國社會投資、分享與未來、冰裂縫這三個社會性金融機關提供零利率的社會投資基金，他們要在年利率3%內從事融資事業，2017年上半年期對於韓國社會投資者4件融資了12億元（首爾市9億元+自我建設3億元），分享與未來在2016年由韓國輪胎分享集團捐贈支援5件（23億元），之後2017年又收到首爾市社會投資基金，支援5件，總共17.6億元（首爾市13億元+自我建設4.6億元）。

透過社會投資金融融資，回顧首爾市的社會住宅供給活性化努力的過程，依照民間能夠確定低廉住宅供給的可能性，中央政府的支援政策不足之中，社會投資基金執行了供給的槓桿功能，尤其是對於資金能力不足，或是追求社會性價值的民間供給組織有很大的幫助，以及在公共租賃住宅的政策中，容易被遺忘的青年，又或是為了一人家庭的住宅供給確保都能夠有貢獻，不過在現實上，期待確保可能性以上成果之外的事情並不是簡單的，基金規模有其限度，償還期最大為7年，對於社會住宅庫存提高以及培養民間供給者方面都有許多的限制，因此為了讓進行5年多首爾市的經驗在第一階段更成熟，需要重新再組織，中央政府所參與公家租賃住宅的金融支援體系之努力。

與此相關，依據中央政府在2017年11月發表的居住福祉開發說明會，對於社會住宅，開發住宅都市金融商品（20年，年利率2~2.8%，每戶平均1億元以下），也準備了民間資金籌備的支援保證制度，首爾市的過去3年間經驗，雖然中央政府的政策變化有助於推動，也因為如此，較薄弱的社會性經濟組織的資金籌備也變得比較容易，不過中央政府在制定支援政策時，首爾市的社會投資基金所具備的有用性並沒有消失不見，以後首爾市社會投資基金，透過中央政府的政策手段補足的功能，可以認作是因為本身的作用，兒促進民間的社會住宅供給，例如現在中央政府考慮非營利組織、社會性企業等等，對於不屬於這方面或是想要社會住宅供給的中小企業，增高支援比重或是儘管有中央政府的支援，但急須急用資金的情況，也會考慮提供短期融資等等的方式，並且為了誘導參與社會投資基金的配給機關，也必須要考慮到適當的營運費用提供，因為現在光只有再融資利息收益是很難完整的放配給機關實際營運的，而且為了以上這些課題，需要首爾市以擴大捐贈金方式，持續性地增加社會投資基金的規模。

另一方面，在制度性基礎確定的層面，也有中央政府必須要考慮的事項，第一，和公共租賃住宅一同的公家租賃住宅的子類型，也就是分流的公共支援民間租賃住宅和社會住宅的關係並沒有充分地解釋，對於住宅的類型必須要有體系化的必要，第二，在重新訂定住宅都市基金的營運原則中，社會住宅支援所需的基金規模需要最大化的確保，為此，對於民間租賃住宅，住宅都市金融融資以公共性旅行的條件營運，對於不符合營運項目再重新訂定，必須要增加可用的財政，最後一點，需要有法律依據的整頓，短期間修訂<民間租賃住宅相關特別法>，對於社會住宅的內容要懂得怎麼使用，長期間修訂<公共住宅特別法>，公家與民間對於全面供給的公家租賃住宅，必須要以有紀律的法律依據去使它發展。

城东区

1. 第四次工业革命与城市的未来

第四次工业革命、又叫数码转型第二机械时代。虽然它宜多个名字，所表述的结论却并不复。ICT技术的快速发展促进了人类社会的破坏性创新。城市也受到了它的影响。基于ICT技术的智慧城市逐渐被建造起来。城市生活可能会变得更便利。人们住起来更方便。可是，大家都能享受到这些优惠吗？能不能确保公平性？大家都很担忧ICT技术的发展会导致就业岗位减少、两极化的问题以及由此导致的排他现象。城市的未来会变得如何？ICT技术能不能帮助打造一个让大家都幸福的城市呢？

2. 包容性城市就是智慧性城市

智慧城市的技术应该和包容城市的价值结合起来。在不按经济、宗教、种族、性别来区分人群，没有排他现象和其实对待的包容性城市里，创新型城市人才通常会在此云集。并随时进行交流沟通，分享只是和技术。这些城市能够下歌手有技术创新带来的经济繁荣。历史的经验教训告诉我们。在任何时代现金繁荣的城市都是当代包容性最强的城市。如果我们想让城市取得发展和创新，务必要提前做得就是基于ICT技术打造包容城市的工作。自由在地沟通和协调、分享知识这些都很重要。分享技术和只是可使得技术革命加快推进，并且向社会传播智慧的风格。由此开发的创新性技术随时可被应用到创造社会性就业，扩大持续教育，对社会弱势群体的福利改善等社会问题的领域。包容等于创新，包容城市就等于智慧城市。

3. 智慧包容性城市城东——以技术实现包容

城东把技术作为包容的基础，最求基于包容创新衍生出来的智慧城市。为此，城东进行的第一个工作就是打舒适，让市民没有金钱、空间方面顾虑的学习环境。以便设立其第四次工业革命的中心，让儿童、青少年、家长一起学习尖端的ICT技术和只是。通过对公共设施生于空间进行装修，确保市民的学习空间，力图打造一个能让学习需求和供给相对接的平台。让创新执行hi和技术在城东市民之间能更之基地流通。由于大数据技术能够处理大量信息，在此基础上建立起来的智慧城事能够缓解因预算制约而难以有效把握社会瑞士群体福利状况的问题。城东区正在执行基于智慧CCTV的“更安全创新城市项目”，“通过地理信息大数据分析项目”、“e-分享福利城市统合管理系统”，“基于物联网的预防预沉洞系统”等各项政策。不仅如此，城东区政府将会扩大基于智慧技术的城市管理政策领域。

4. 为打造智慧包容性城市，可以采取生活实验室模式。

要是社会体制跟不上技术创新的取数，会出现文化呆滞的现象，这样技术创新会失败，社会会腿部。一次，技术创新要力求与社会创新同时进行。为了打造慧包容城市的社会创新体制，城东区政府将会积极采在世界各国十分活跃的生活试验室（Living Lab）模式。生活实验室模式指的是，把特定的建筑或村子指定为试验室，将赞新的技术或制度引进过来，在全面开放之前，跟居民一起商谈好后，尝试使用的以使用者为中心的开放性创新模型。如，德国产业城市路尔，为了提升能源消费效率和普及新再生能源，建造起了由22,000名市民参与的有太阳光、电动车、亲环境冷暖器系统的生活试验室，共同探讨该成果的效果和将来的创新计划。在智慧包容城市里生活实验室有以下三种意义。第一，城市基础设施的建设以普通市民为中心，这样能够避免多数群众的排斥现象。第二，市民参与ICT技术开发以及创新的过程能够保障创新技术和知识的社会层次共享。第三，社会层次的技术和知识的共享使得市民更加之基地被引导。

5. 城东型生活实验室使得城东发展为智慧包容性城市

到目前为止，城东区政府在官民合作的基础上推进了多项创新政策。这一点与生活试验室追求的开放型创新模式很接近。区政府修建了基于CCTV的智慧统合管治系统，在此过程中，组织了由17个洞的居民代表、外部专家、治安负责人组成的‘更安全创新推进团’，进行了监督，并讨论基于数据的下一步计划。城东区政府将会往向着现有的官民合作进行网络扩展的方向持续扩展。如，打造儿童步行安全地区、针对公寓社区共同体的减少微尘生活实验室、社会敬老组织与机器人开发企业合作的养老机器人开发项目等等。因为建设了智慧性基础设施不一定就意味着建立起了真正的智慧城市。而是能够让市民切实感受到生活智慧，才能说成真正的智慧城市。所以城东区将会建设成一个大家都一起参与、一起享受的基于ICT技术的智慧包容性城市。

彭揚凱

OURs都市改革組織秘書長、社會住宅推動聯盟召集人

台灣的合作住宅在1980年代前曾有所發展。早在日本殖民時期便有「建築信用購買利用組合」機制，戰後轉型為「建築信用合作社」與「住宅公用合作社」，後者即為台灣合作住宅的濫觴。

1948年，國民政府頒佈「台灣省住宅公用合作推辦法」，明訂可以合作方式興建住宅，供社員住用，至1970年末最高峰的時期，共計有68個住宅合作社。其後，因住宅政策朝向鼓勵房地產業售屋模式，且合作社於相關融資、獎勵相對受限，數量逐步縮減，至1980年中期已告完全停擺。

另一方面，前述住宅合作社之模式，多屬產權個別所有制的住宅合作社，也就是透過合作社興建住宅，將住宅所有權分配給社員個人後，合作社便解散，與市場上一般的產權住宅差異不大。合作住宅所強調的合作精神，僅出現在降低房屋取得成本，而少有發揮更較積極的共享、合作等社會功能。

台灣重啟合作住宅的時勢與意涵

此際，台灣社會思考重啟合作住宅，有以下的時勢與意涵：

就時勢面，首先，台灣面對的是高房價、高自有率、高空屋率的扭曲結構，然政府圍既得利益結構與政府財政拮据之現實，既不願意進行積極住宅市場改革（資訊透明、房產稅），亦無能投入足夠住宅補貼資源（社會住宅、租金補貼），故亟需思考市場與政府以外的第三種模式可能。

其次，如同諸多以發展國家，台灣面臨家庭解組、高齡少子化、青年低薪（所得分配惡化）等轉變，造就非著重血緣關係之多元居住型態也不斷湧現，如一人家庭、青年共住、社區居住、銀髮共老等，此非既有市場乃至國家可以提供，民間亦開始出現合作共住的新呼聲。

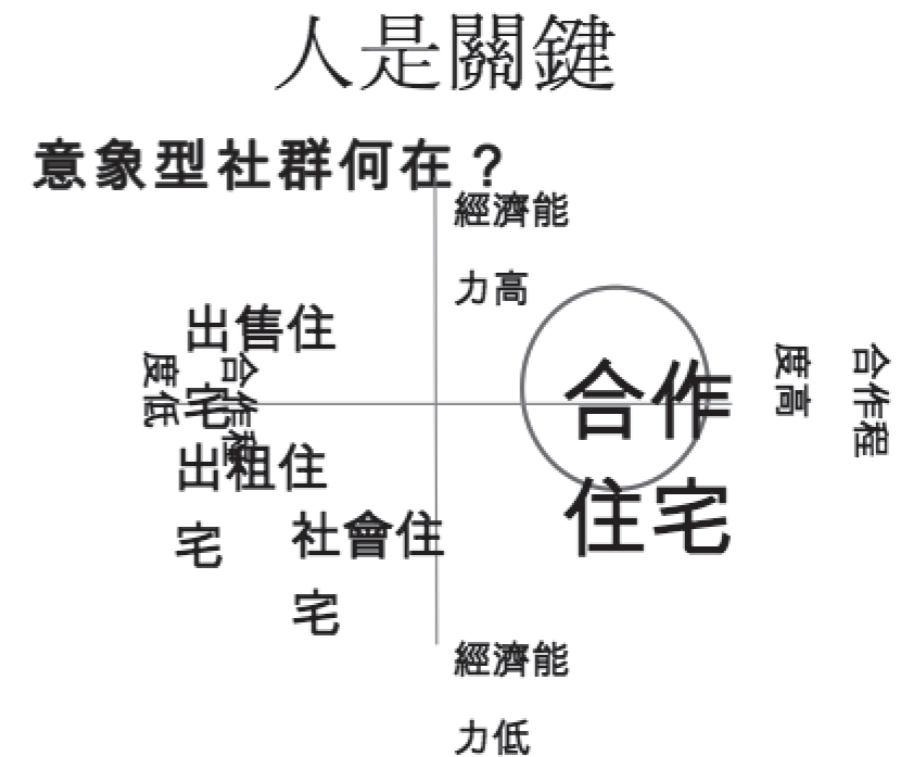
就意涵面，台灣的居住議題長期被「所有權」與「地租增值」的房產主流價值所綁架，除了房產市場購屋外（社宅極為有限），幾乎無其它有品質與保障的居住的選擇。合作住宅/住宅合作社，其強調的是合作、共享及民管理精神，藉由成員共同出資、參與興建、並營運管理，生產出符合成員需求的住宅與社區生活。放到台灣的現實脈絡，其最重要也深刻的意義是，省思「所有權」與「地租增值」的房產主流價值，並詰問，除了「向建商買房」外為何沒有其它住宅消費選擇？

當前倡議合作住宅的初步想法

延續我們自2011年起倡議住宅政策累積的經驗，如欲推展合作宅，首先必須面對台灣的真實房產市場結

構、住宅政策條件、以及社會主流價值。侷限在住宅補貼的類型、對象來界定合作住宅，是無法有效調動社會支持累積為制度變革。個人認為，當前倡議台灣合作住宅的定位，要緊扣「消費者運動」與「社會創新」兩組基調：

1. 訴諸「消費者運動」——強調合作住宅是種消費選擇/權利，不是住宅福利補貼爭取，要調動中產階級的支持；
2. 形塑合作住宅做為引領社會創新實驗平台，以利在僵化制度重圍中獲得較多的善意與彈性。Ex：土地、融資、租稅..



Japanese
日本語



2

Normalization of Inadequate Housing? Tongfong and Urban Involution in Hong Kong

LEUNG Hon Chu

Department of Sociology, Hong Kong Baptist University

Abstract

Tongfong (劏房) · literally butchered room, can refer to both subdivided or otherwise minute-sized apartments, and has become the most visible symbol of the housing problem in Hong Kong. Unsafe and congested, tongfong are often seen as the kind of inadequate housing the poor in Hong Kong have to put up with when they are excluded from accommodation in public housing. More recently, however, middle-income groups are also moving into subdivided apartments, while tongfong has also been used, satirically, as a name for the super-small, “nano”-apartments increasingly common in market. The most noticeable official response to this decline in housing standard is support for legal and safer subdivided apartments managed by NGOs, while “co-living”, i.e. shared apartments, is being sold as a housing solution to young professionals. This apparent trend towards normalization of inadequate housing in Hong Kong demands explanation and the concept of urban involution will be examined in the presentation to show how it can be relevant for the understanding of declining housing standard in Hong Kong.

居住セーフティネットにおける専門の断絶： 政治利用される社会的弱者住宅政策 - 崔媽媽の居住支援経験を例として -

An Unconnected Housing Safety Network : Case Studies of Disadvantaged Households

呂秉怡(崔媽媽基金会CEO), 馮麗芳(崔媽媽基金会 居住支援部主任)

Mr. Ping-Yi Lu

(CEO, Tsuei Ma Ma Foundation for Housing and Community Service)

Ms. LI-FANG FENG

(Director, Department of Housing Aid, Tsuei Ma Ma Foundation for Housing and Community Service)

台湾のある高い地位にある社会福祉担当ベテラン官僚が意味深長は、「もし社会的弱者世帯の住宅問題を解決できれば、彼らが落ち着いて住むことができれば、その家庭への福祉の処遇の仕事は半分成功したと言える」と指摘した。

社会的弱者世帯は住まいが安定し、後顧の憂いがなくなってはじめて、心理的に安定し、家事を取り仕切り仕事に立ち向かうことができるようになる。多くの貧困家庭の転居は非自発的なものであり、転居を迫られてさらに質の悪い、地域環境や治安の悪い借家へ移るのであり、往々にして家庭内の悪循環をもたらす。安定した住まいを失うというプレッシャーは、家長の気持ちを憂鬱にし、体調や病気もより悪化し、職場での成績に大きな影響をもたらし、解雇される確率も大幅に高まる。子どもにとっては、転居を迫られた後、気持ちは不安定になり、窮屈で粗悪かつ安全でない環境のもとで健康面への影響があるだけでなく、自己有用感や自尊心も低下してしまう。また、学習能力を損ない、学業への集中を妨げ、よくない地域環境によって悪い友人との付き合いが生じやすい。このため、居住の安定は社会的弱者への介入における重要なプロセスの一つである。

しかし、台湾では家庭の危機への介入プロセスにおいて、居住はこれまで社会福祉の核心的専門テーマだとは見なされてこなかった。最近の衛生福利部によるソーシャル・セーフティネット構築計画の中で、居住支援は決して重要なパーツとは見なされていない。居住というテーマは、社会福祉の専門教育においても、職場での実務においてもなおざりにされてきた。そのためにソーシャルワーカーの知識不足を招き、軽視されてきた。昨年末筆者はある政府の社会福祉部門が専門のソーシャルワーカーを対象に行った社会住宅と社会福祉の連携についての大きなシンポジウムに招待され出席した。総合討論の時、会場を埋めるソーシャルワーカー達はテーマに対する知識不足のために誰も質問しなかった。

各国の住宅政策を見渡すと、多くは社会的弱者への支援を優先的に考慮している。しかし、現在台湾では住宅及び都市開発部局の業務へと矮小化され、社会的セーフティネットの構築を担う社会福祉、保健行政の部門との連携が大きく欠けている。社会福祉部門もまた業務負担の重さから、居住というテーマに積極的に乗り出そうとしない。政府住宅部門の公務員はみな土木技術か都市開発の専門の出身であり、組織内には社会福祉のバックグラウンドを持つ専門家はいない。そのため社会住宅政策は建設戸数を増やすための技術的な思考と、完成後の不動産管理の実行ばかりに焦点が集まることになる。家賃補助政策はさらに金銭を与えれば終わることであり、主に考えることは

事務の簡素化だけであり、補助の受給世帯の数が、唯一の政策評価指標となっている。そして、新しく始まった「業者による借上げ（包租代管）」政策も、選挙の票稼ぎのための道具と化してしまい、マッチングの数を急激に増やすことだけが求められ、社会的弱者を優先的に支援するという当初の目的がおろそかにされている。

住宅部門のみを主体とする住宅政策は、社会的弱者支援こそが社会住宅の核であり、入居者中心でなければならず、その福祉的・社会的特性をしっかりと考えなければならないという点を深刻に見失っている。家賃補助と「業者による借上げ（包租代管）」においては、家を借りるプロセスと福祉的支援の密接な連携を考えるべきであり、リソース連携の窓口としての「業者による借上げ（包租代管）」チームを通して、社会的弱者である家庭を身近にケアし、対応するべきである。

例をあげれば：極少数の計画的な家賃滞納を除けば、「家賃滞納」の発生は、往々にして社会的弱者家庭の状況変化の重大な警鐘であり、また家庭の境遇が変化する分かれ道である。これは担当のソーシャルワーカーに対する、状況を直視し、各種の介入を行って社会福祉資源を手配するかどうか真剣に検討するべき時であり、受身に座視すれば問題はさらに悪化するという注意喚起である。

最初の誘因：一家の経済の大黒柱（或いは他の家族）の健康、仕事に変化が生じる。或いは家庭内で重大な非常事態が生じて支出が増える。

連鎖的な衝撃：経済資源の不足が他の生活費の切り詰めを招く（食事、医療、教育、居住・・・）、家族のだれかが誰かのケアをする必要が生じることを意味するかもしれない。

その後の影響：もしソーシャルワーカーが適切なタイミングで介入しなければ、家主によって追い出される事態を招き、当該家庭は新しく住まいを探さなければならず、路頭に迷うというプレッシャーを受ける。そしてその影響が家族の経済、生活、仕事、就学へと及ぶドミノ倒しとなる。

居住支援の担当者は毎月家賃の家賃徴収と業務対応を通じて、しばしば担当のソーシャルワーカーよりも頻繁に社会的弱者家庭とやりとりをしており、家庭状況の変化を真っ先に把握することができ、居住セーフティネットの最前線の役割を果たすのに非常に適している。

他の東アジア国家の居住セーフティネットは、台湾のように断絶してはいない。文献によれば、日本の居住問題は社会全体と都市開発の重要な一部分であり、包括的な思考と総合的計画を通じて、また職種横断的な連携（都市、住宅、社会福祉、生活支援、医療、就労）によって、ともに研修訓練を行い、ともに仕事をし「住宅」と「地域」を核とする包括的なケアサービスを構築している。

また我々は香港の多くのソーシャルワーカーが公営住宅団地やグラスルーツコミュニティで社会的弱者の入居者の居住権を勝ち取る取り組み、民衆教育、および組織的仕事に従事していることを見てきた。このような居住支援モデルは台湾ではめったに見られない。

台湾において社会的弱者への関心を中心に据える住宅政策はまさに発展段階にある。しかし社会住宅および家賃補助政策はハードの建設、技術、管理業務の思考にとどまり、しかも住宅部局と社会福祉衛生部局との交流、相互作用は少ない。

いかにして専門分野横断的で統合的な社会的弱者支援政策を発展させるかが焦点である。いかにして日本の高齢者のように、様々な職種の専門団体が連携して地域で共に研修を行い、共に仕事をし、地域住民の参加を得て包括的な居住セーフティネットを構築できるかが、台湾の社会的弱者への居住支援発展の鍵となるブレークスルーである。

ホームレスはどのように住まいを手に入れたか？ —東京におけるハウジングファーストの取組に着目して— How Have the Homeless Gotten Their Homes? Focusing on the Housing First Practice in Tokyo

杉野 衣代(お茶の水女子大学大学院博士後期課程)

Kinuyo Sugino
(Graduate Student, Ochanomizu University)

Abstract

This report aims to clarify what are necessary to end homelessness and to get to live as residences again. I focus on the practice of Housing First(HF) in Tokyo. HF was originally developed in the United States in 1990s. Subsequently it has been spread worldwide. Although it is not a pervasive manner in Japan, therefore HF in Tokyo is the cutting edge practice in Japan. As a volunteer staff of a support group, I support people who ended homelessneses. And I did interviews to several past homeless people and some support staffs.

1. 背景と目的

平成29年4月に公布された「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律(住宅セーフティネット法)」では、住宅確保要配慮者(住宅弱者)を「低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者」と定義している。また、住宅セーフティネット法の施行を受け、国土交通省では住宅弱者に対する空き家を活用した新たな住宅セーフティネット制度の創設を目指している。

では、住宅弱者が安定した住生活を送るためには何が必要だろうか。本報告では、住宅弱者の中でも極度に低所得の状態にあるホームレス状態にある人達への居住支援に焦点を当てる。さらに、その支援手法の中でも近年日本でも実践され始めたハウジングファースト(Housing first、以下HF)という手法に着目し、ホームレス状態を経験した人達が地域での暮らしを取り戻す支援の在り方を検討する。

2. 方法

まず、HFとは何かについて触れておく。HFとは、1990年代にアメリカで生まれた住まいとケアの一体的な提供手法であり、無条件に安定した住まいを提供し、住まいを提供する時に行うケアは本人の意思に基づくのを原則とし、ケアを受けることを住まいを提供する条件にしないのが特徴である。

報告者は、HF型支援を東京で実践する民間団体において、2017年からボランティアの支援スタッフとして居住支援活動を行っている。東京でのHFとアメリカでのHFでの実践手法の大きな違いは、アメリカではホームレス状態から直接住居へ入居するのに対して、HTFの場合はホームレス状態からまず一時的な住まい(シェルター)に数ヶ月間滞在し、その後に民間賃貸住宅へ転宅するという2ステップを経る点である。

本報告では支援活動への参加の中でお会いしたホームレス状態からシェルターを経て現在民間賃貸住宅に居住する方5名と支援スタッフ2名に行ったインタビュー調査を使用している。インタビューは半構造化インタビューの手法

を用いた。なお、この調査は報告者が所属する大学の倫理審査を受け承認されたものである。

3. 結果の概要

結果の一部は以下のとおりである。報告者は、6名のホームレス経験者へインタビューを行った。そのうち1名はインタビュー実施後音信不通となったため、本報告ではそれ以外の5名のインタビュー結果を使用している。5名は全員男性であり生活保護を受給しながら民間賃貸住宅で生活している。年齢構成は、20代が2名、30代が1名、40代が1名、50代が1名である。ネットカフェや路上で過ごした期間は、20代と30代の3名が3年未満であり、40代と50代の2名は10年以上出会った。シェルターへの入居期間は、最も期間が短い方で約3ヶ月であり最も長い方で約8ヶ月である。民間賃貸住宅での居住期間は2018年6月現在で、最も期間が短い方が約1年間であり、最も長い方で約3年間である。シェルターへの入居のきっかけは、4名が生活困窮者やホームレスの支援団体の紹介であり、1名は弁護士の紹介であった。5名全員が個室に居住できたことへの満足度が高い。また、5名全員が民間賃貸住宅へ転宅後も支援スタッフから何らかのサポートを受けている。5名のうち4名は現在アルバイト等で就労収入を得ている。なお、この5名全員がHF型支援を受けて住まいを得た方達であり、音信不通となった1名はHF型ではない支援団体から支援を受けていた方であった。

台湾において社会的弱者への関心を中心に据える住宅政策はまさに発展段階にある。しかし社会住宅および家賃補助政策はハードの建設、技術、管理業務の思考にとどまり、しかも住宅部局と社会福祉衛生部局との交流、相互作用は少ない。

いかにして専門分野横断的で統合的な社会的弱者支援政策を発展させるかが焦点である。いかにして日本の高齢者のように、様々な職種の専門団体が連携して地域で共に研修を行い、共に仕事をし、地域住民の参加を得て包括的な居住セーフティネットを構築できるかが、台湾の社会的弱者への居住支援発展の鍵となるブレイクスルーである。

李(イ)ハンソル(ミンタルペンイユニオン 事務局長)
尹成老(ユン・ソンノ)(全国借家人協会 住居生態系造成チーム長)

最低居住水準に満たない半地下(あるいは屋上)の住まいや考試院のような住宅ではない住まいに暮らし、所得の30%以上をその賃貸料(Rent to Income Ratio; 以下、RIR)に費やしている状態を「居住貧困」と呼ぶ。2016年の統計庁の資料を分析すると、ソウルに住む満19～34歳の若者ひとり世帯の40.4%は居住貧困である(チョン・ミオク、ペク・ジソン、キム・ヒョンシク、チェ・ウニョン『社会調査と人総標本調査の連携資料分析および活用』)。全国平均値も、ソウルより低いとはいえ、30%を超える。若者ひとり世帯の3分の1は居住貧困である。

それだけではない。ソウルの全世帯とソウルの若者世帯の居住貧困率の推移を比べると、この20年の間でソウルの総世帯の居住貧困率は40%から20%へと下がったが、ソウルの若者世帯の居住貧困率は30%台を維持している。(チェ・ウニョン『賃貸住宅政策と公共性の懇談会：若者低所得層に厳しい、公共性を失った賃貸住宅政策』)。このような違いがあらわれるのは、居住福祉政策が4人世帯を対象しているからである。ひとり世帯、若者、障害者、性的マイノリティーなど住宅困窮者となりやすい人々は政策対象から漏れてきた。公共賃貸住宅が全世帯の5%ほどしかカバーできていない。「金を借りて家を買え」という風潮と投機中心の不動産政策の中、ひとり世帯や二世帯の若年層は民間賃貸住宅市場に放置された。

若者の代表的な居住形態は「ジハ(地下)、オクタッパン(屋上部屋)、コシウォン(考試院)」の頭文字をとって「ジオクコ(韓国語で地獄苦と同じ発音)」と呼ばれている。これは若者の苦しみをよく表している。「ジオクコ」のような居住形態は、近年増加している未婚女性ひとり世帯には危険でさえある。しかし、韓国の家計資産に占める不動産資産の割合は73.6%(韓国銀行・統計庁『2016年国民国民貸借対照表』2017年6月14日)となっており、未だ韓国社会は投機心に煽られて動いている。若者のための賃貸住宅や寄宿舎の供給すら、不動産投機に狂った世論に阻まれている。景気浮揚のための不動産政策を放棄せぬ限り、青年の居住貧困を解決するのは難しい。

民間賃貸市場の問題は、借家人の経済的困窮の問題だけにあられるわけではない。すでに、社会的な脅威となっている。例えば、女性ひとり世帯、家族からの経済的支援を受けられない大学生、障害者などといった若者は、居住貧困のために社会活動を阻まれ、社会から淘汰されている。

高等教育や就職のためにソウルに住む若者は多いが、寄宿舎の数は限られている。そのため、こうした若者の多くは民間賃貸住宅に住むほかない。一般的な若者は、居住権についての教育を受けたことが無

いため、賃貸契約において不平等な契約を結ばされることが多い。契約金が返還されなかったり、家の修理費が不当に要求される場合もある。また、就職難と学費の高さに苦しむ20代の若者のRIRは50%に達するが、彼らを保護するセーフティーネットが無い。職場の無い20代の4分の1は親からの経済的支援を受けない。

民間賃貸住宅市場において若者の立場は弱い。特に、韓国社会は若い女性を無視する傾向がある。賃貸料が高いため、若者の多くは狭い裏道にぎっしりと並んだ住宅に住まいを求める。最低居住水準を満たす家の場合、保証金1000万ウォン(およそ100万円)で月50万ウォン(およそ5万円)と管理費5万ウォン(およそ5千円)ほどだ。女性の場合、覗きを心配して、窓を開けることすら覚束無い。夜遅くに泥酔した男性の声に息をひそめ、許可なく部屋に出入りする大家に抗議すらできない。女性の一人暮らしであるとばれないように、玄関の横に男性用の靴を置いておかなければならない。ミンタルペンイユニオンが実施した『住居安全実態調査』によれば、女性の67%は「帰り道で危険な目に遭うリスクを感じている」と回答している。大通り沿いのワンルームや女性専用のワンルームがあるが、一般的な2～30代女性ひとり世帯の所得では入居が難しい。

また、最近、障害者の入居を拒否するケースが注目を浴びた。大家が堂々と障害者の入居を拒否するケースも多い。大家が車椅子利用者への嫌がらせのため、車で通路を塞いだ事件もあった。大家は入居者に比べて強い立場にあるので、公然と差別をしている。賃貸借制度は賃借人に不利である。

若者は、賃貸料、住環境、生活の安全まで全ての面において、危険な綱渡りをしている状況である。それにもかかわらず、政府の住居福祉ロードマップは「住居はしご」政策を政策を固持している。やがて自分の家を購入できるだろうという無責任かつ楽観的な仮定の下、借家人の権利保障を蔑ろにしている。政府が少しでも民間賃貸住宅市場に規制をかけると、富裕層と保守的なマスコミは騒ぎ立てる。賃貸料の上限制や契約更新請求権といった借家人保護制度すらこの数年間実現できていない。

若者の住居の問題を解決する方法は、最終的には、韓国の社会住宅のパラダイム転換に託されている。若者の叫びが住宅政策に反映されれば、多くのひとり世帯あるいは二世帯の借家人の権利保障は実現するだろう。住宅が「投機的手段」ではなく「住まい」となるだろう。社会的弱者とされている女性、障害者、性的マイノリティーのための居住福祉政策が成長するだろう。ゆえに、若者の住まいの問題に政策の焦点を合わせることが急務である。住宅をめぐる発生する嫌悪と差別を克服する議論が必要である。若者の住まいの問題の解決と共に、住宅が、投機的手段でなく、人が安らかさを得る温かな巣として再認識される社会が来ることを切に願っている。

河敬淑(ハ・ギョンスク)

(ソウル住宅都市公社事業担当課長、ソウル市中区住居福祉センターチーム長)

国は安価な公共賃貸住宅を提供しているが、供給が需要に追いついていない。したがって、公的賃貸住宅の優先入居対象者は国民基礎生活保障制度(日本で言う生活保護制度)の受給者、障害者、高齢者などである。こうした貧困層が住む公共賃貸住宅が、大都市の中に孤島のように存在しているのである。特に1989年から供給されている永久賃貸住宅団地の場合、アパートの老朽化が酷く、団地に活力が無く、スラム化が進んでいる。入居者の満足度が低く、新しい社会サービスが求められている。

2014年にソウル住宅都市公社が保有する公共賃貸住宅のうち、貧困化とスラム化が進んだ永久賃貸住宅2カ所(加陽、城山)に就労相談センターを設置したところである。事業当初(2014~2015年)は、ソウル住宅都市公社(公共賃貸住宅の事業者)に相談事業(仕事の斡旋)を実施できる法的資格が無かっただけでなく、業務のためのデータにアクセスする権限も持っていなかったため、事業を本格的に実施できなかった。それゆえ、当初は、自治体の就業支援機関とのネットワークを通じて賃貸住宅の住民の仕事のニーズを該当機関に伝える、間接的な就労斡旋方式をとった。

2015年になると、大学の卒業予定者、就職活動中の者、キャリアが断絶した女性などの求職者を対象に、ソウル市が公共機関の仕事を与えて就労経験を与える「ソウル市ニューディール雇用」事業を実施した。これは、ソウル市から、区および投資出捐機関へと拡大した。2016年には、ソウル市に事業計画を提出して「アウトリーチ型賃貸住宅入居者職業相談士」事業を立ち上げ、職業相談士の資格を持ちながらも、職業相談のキャリアが無いために就職に困っている職業相談士にキャリアを提供する機会を開いた。これは、専門的な資格をもつ職業相談士が職業相談および斡旋を行う事業であり、それまでの間接的な事業方式を直接的な事業方式へと転換する契機ともなった。

仕事の斡旋ができるようになったことで、事業の運営方法は積極的なものへと転換していった。ソウル住宅都市公社が管理するソウル市内の33の団地、46012世帯に計12名の職業相談士が二人一組でアウトリーチをかけ、職業相談、就業支援、他支援紹介、進路および教育相談を提供しはじめたのである。これにより、相談2648件、就職107名という成果があらわれた。就職に成功した107名中33名は公的扶助の受給者、障害者、母子家庭などであり、生活困窮者の求職欲求の高さが確認された。事業規模の拡大に伴い、職業相談士の採用および管理、相談事業対象団地の選定、来談者のための相談室確保に苦労する場面も見られたが、賃貸住宅の団地を管理する管理事務所との協調によりこうした困難を乗り越えることができた。また、持続的かつ誠実な相談を通じて、入居者との信頼関係構築にも成功した。

2017年に入ると、事業対象を70の団地、69190世帯に拡大し、職業相談士34名を配置するようになった。事業規模の拡大につれて、事業成果も職業相談12353件、斡旋3163件、就職1114件へと拡大した。2017年度には、単純な職業斡旋にとどまらず、求職欲求があるが就業経験のない求職者を対象とした模擬面接プログラムやシニア集団相談プログラムを追加しただけでなく、職業相談士が面接に同行する同行面接を行い、就業率の向上に成功した。

職業相談サービスを提供する際には、まず、対象団地を選定する。次に、職業相談士の有資格者二人一組が、週一回ずつ決まった曜日に対象となる団地に訪問し、賃貸住宅の入居者から職業相談を受ける。そして、相談後、2~4回の電話相談と斡旋を通じて就職の斡旋を行うのである。

アウトリーチ型賃貸住宅職業相談事業の成果を分析するため、2016年10月から2017年5月まで本サービスを利用した計2568名の賃貸アパート入居者を対象としてアンケート調査及びインタビュー調査を実施し、「アウトリーチ型賃貸住宅職業相談サービス成果分析調査研究」を行った。その結果として確認された、相談事業の対象特性やサービス利用満足度は以下のとおりであった。

一つ目に、就職した者の内訳は以下の通りであった。まず、性別を見ると、男性(33.7%)よりも女性(66.3%)の比重が大きい。次に、年齢を見ると、70代(36.2%)、60代(31.9%)、50代(15.3%)と60代以上の比重が大きい。これは、ソウル住宅都市公社が公共賃貸住宅入居者を対象とする雇用創出事業として「希望トルポミ事業(訳者注:「トルポミ」とは「介護者」という意味)」を同時進行させているためであろう。

二つ目に、サービス利用者の特性と就職成功率の関係性を見ると、次のとおりであった。まず、公的扶助を受給している入居者の場合、職業相談サービス利用率が14.1%と低い。受給権が所得条件と結びついているため、サービス利用に消極的である。次に、就職に成功したグループと最終学歴の関係を見ると、中卒以上で就職成功率が66.7%であった。その反面、就職に失敗したグループの46.1%は学力が無いが、小卒であった。

三つ目に、職業相談を受けた後の様子およびサービスの限界については、以下のとおりであった。まず、失業した者の86.4%は、1年未満の短期間労働に就いた者であったことがわかる。つまり、ほとんどが1年未満の短期労働に就き、その後、再び失職したのである。次に、仕事をできない理由を見ると、「体調が悪い」が63.6%と最も多かった。相談サービスを通じて持続的にフォローする必要がある。

4つ目に、サービス提供後の就業状態別に入居者の「活力」を比較すると、次のようになる。まず、仕事を得たことで「活力」を得たと回答した者は64.4%であった。一方で、月50万ウォン(訳者注:およそ5万円)未満で働いているものが、全体の42.2%を占めており、仕事の質が高いとは言えない。

職業相談サービスを通じて就職したケースを全て列挙するわけにはいかないが、就職に対する満足度と満足感の要因についての分析結果を見ると、経済力の向上に最も満足していることがわかった。また、仕事を通じて社会での所属先ができ、社会的な関係が生まれたことに満足している。仕事自体を楽しみ、仕事を通じて「活力」を得たという意見も多かった。

アウトリーチ型賃貸住宅入居者職業相談」事業の実績や就職事例を振り返ると、この事業をソウル市との協力の下に持続的に推進した場合、ソウル市の公共賃貸住宅に「活力」を吹き込み、入居者に対する社会的排除のリスクを軽減する効果が期待できそうである。また、この事業を通じて、ソウル住宅都市公社のような公共賃貸住宅事業者がアパートの管理のみならず、入居者の生活の安定に寄与する生活サービスを提供する意義も確認された。国または自治体の予算、事業の法的根拠、そしてサービス提供に対する社会的支持を確保することが今後の課題である。

¹訳者注:最貧層の住居安定のため、50年以上または永久的な賃貸を目的として供給される公営住宅

地域福祉視点からの空家予防対策

Taking preventive measures against house vacancy from local welfare viewpoints in Suminoe Ward of Osaka City

松永 貴美 (大阪市住之江区役所)
MATSUNAGA Takami (Suminoe Ward Office)

1. 住之江区の空家に関する課題

(1) 空家に対する区民意識

住之江区では、「空家等対策の推進に関する特別措置法」が施行される前から、地域住民からの老朽危険家屋に関する通報や相談があり、その中には空家に関する通報・相談も含まれていた。空家法が施行された平成28年度には通報や相談件数は倍以上になっている。然しながら、空家問題に関する区民の意識はまだまだ高いとは言えない。住之江区内居住者に対し、空家問題への関心を尋ねた調査では、回答者のうち45.7%が「空家問題に全く関心がない」、37.2%が「周辺の空家などの建物に対して、悩み、心配、不安などを感じていない」という結果であった。^{1) 2)}

(2) 所有者が空家にしておく理由

国土交通省(2014)の調査によると、今後5年程度の利用意向について「空き家にしておく」と回答した所有者は、「空き家にしておく」理由(複数回答)として、「物置として必要だから」44.9%、「解体費用をかけたくないから」39.9%、「特に困っていないから」37.7%、「将来、自分や親族が使うかもしれないから」36.4%の順に回答している。回答として挙げられた理由のうち、現在具体的な活用意図がある理由は「物置として必要だから」のみであり、その他は活用自体に関心がない理由、資産価値への期待も含めた漠然とした活用意図からくる理由、経済的な理由などがある。³⁾

これらの結果からは、空家の将来像について具体的に認識できず、危機感を持ちにくい、決断を先延ばしにする所有者像が伺える。

(3) 特定空家の発生要因

大阪市に通報があり建築基準法に基づき所有者に指導をした老朽危険家屋のうち、平成26年度通報分の管理不全要因は「所有者が遠方」、「相続人が不存在」、「相続人が複数いるため、意思統一が出来ていない」が多い。また、平成24～26年度の3年間で、特に腐朽・破損が大きく、大規模な修理が必要な危険度の高い物件については、「相続人が複数いるため、意思統一が出来ていない」が最も多く、次いで「相続人が不存在」、「経済的理由」などが多くなっている。⁴⁾

これらの結果からは、管理が適切に引き継がれない空家ほど放置され危険度が高くなることが伺え、早

い段階での相続や管理の方向性の決定が必要であると言える。

2 地域福祉視点からの空家予防対策

(1) 住之江区の高齢者に関する課題と地域福祉の担い手

住之江区地域福祉計画「ふだんのくらししあわせプラン」において、国立社会保障・人口問題研究所の推計値から平成37(2025)年の住之江区の高齢者人口は38,343人、高齢化率33.4%、後期高齢者人口は23,327人、後期高齢化率20.3%となると想定されることから、大阪市内でもより高齢化が進展することが予想され、高齢化が住之江区における大きな課題として挙げられている。

これらの課題に対して、住之江区では、地域福祉の担い手が日々高齢者等に関わり、信頼関係を構築しながらその生活を見守り支えている。また、行政による高齢者等を見守る事業が実施されている。⁵⁾

(2) 地域福祉の担い手と空家所有者の接点

住之江区における地域福祉の担い手や福祉従事者は、日々の業務や活動において高齢者との接点があり、その高齢者が空家の所有者であることがある。次に事例を示す。二重下線が「特定空家の発生要因」に該当する。

事例：母子の二世帯である。近隣に親族はいない。母は軽度の認知症であり自身での判断は難しい。ある日、子が急病で長期入院をすることとなった。子は意識が戻らず判断できる状況ではない。母ひとりでの生活は難しいので施設への入居を考えているが、おそらく母も子も現在の住居に戻る見込みはない。後々住居が持ち家であることが判明したが、母を担当していたヘルパーもどうすべきかわからずそのままになっている。

リタイア後の多くの高齢者にとって、社会との主な接点は親族や近隣住民や友人知人である。単身世帯高齢者、「閉じこもり」となっている高齢者、認知症の高齢者等、人的資源を持ちにくい高齢の所有者にとっては、地域福祉の担い手や福祉従事者は重要な社会資源であり情報源となりうる。事例で挙げたように、ケアマネージャーやヘルパー等の福祉従事者は、日々の業務において高齢の所有者が抱える家屋の問題に直面する機会があり、これらの家屋には、既に「特定空家の発生要因」が見受けられる。

平成29年度に実施した福祉従事者を対象としたヒアリング調査では、事例のような場面に立ち会った高齢者支援の従事者が、個人の資産である家屋の問題に福祉従事者が直接的に関与することには不安を感じたり、高齢者等を支援するうえで住居の管理については連携先がなくもどかしさを感じたり、事業者等を紹介する際の責任問題について不安があったりするという意見があった。

3. 地域による人と家の見守り活動支援事業

住之江区では「人と家の見守り活動支援センター」(以下、支援センターという)の平成30年7月開設に向け準備を進めている。図のように、居住者が家を出る前後の機会に、支援センターが家屋の所有者に対して、家屋を適正に管理したり流通させたりするための相談対応をし、適切な専門家ならびに事業者等にとりつぐ支援をする。支援センターは、区内の既存の地域福祉にある「人の見守りネットワーク」を活用して、高齢の家屋所有者への啓発を行い、居住者が家を出る情報=空家発生情報を積極的に把握するとともに、家屋の管理等に関わる協力事業者等「家の見守りネットワーク」に高齢の家屋所有

者をつなげ寄り添うことで、「情報を持ちにくい」「具体的な家屋の将来像を認識しづらい」「決断を先延ばしにする」消極的な高齢の家屋所有者が安心して次の段階に進めるよう、直接的にアプローチし、その背中をひと押しする支援者になることを目指している。

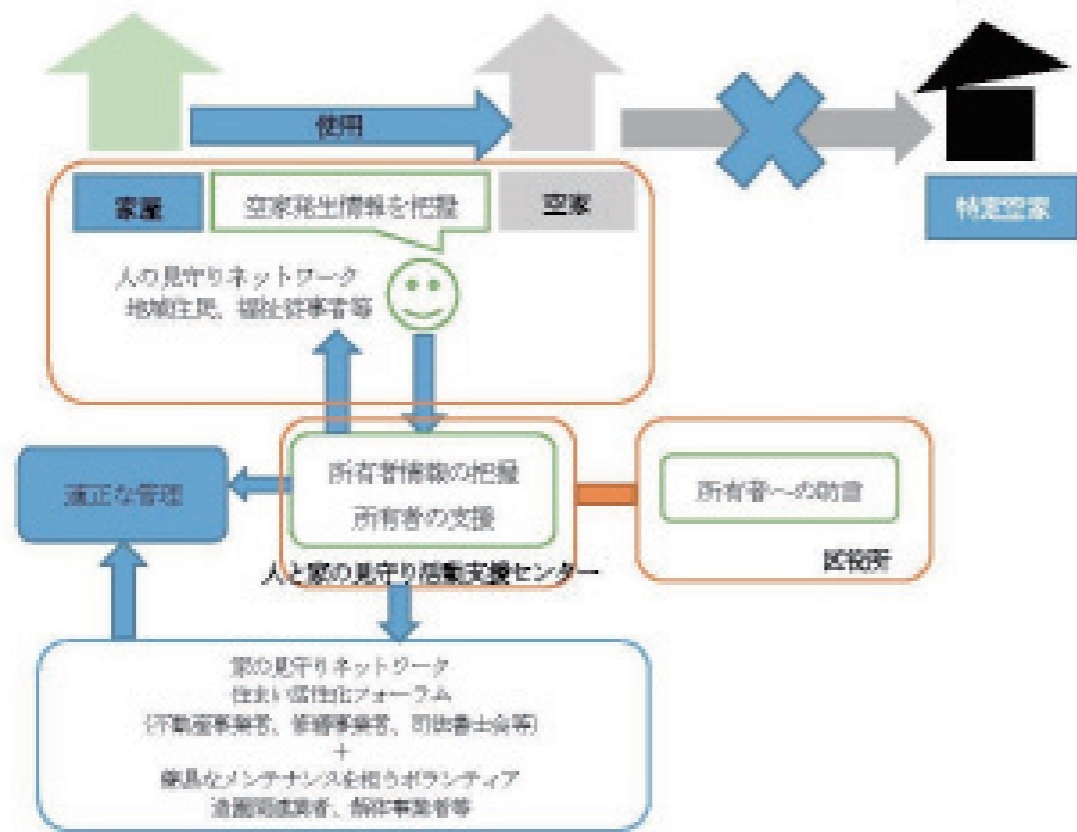


図 人と家の見守りネットワーク

引用文献

- 1) 大阪市住之江区 (2017) 大阪市住之江区空家等対策アクションプラン
- 2) 大阪市 (2017) 大阪市空家等対策計画の成果目標に関わる市民意識調査報告書
- 3) 国土交通 (2014) 平成26年空家実態調査
- 4) 大阪市 (2016) 大阪市空家等対策計画
- 5) 大阪市住之江区 (2017) ふだんのくらししあわせプラン～住之江区地域福祉計画(Ver.1.2)～

参考文献

長野県 (2014) 空き家の予防対策「予防啓発キャンペーン」の提言

多分化共生社会実現に向けたソウル市の居住政策の現況と課題

Present Condition and Future Direction for the Realization of the diverse value society in Seoul, Korea

全昌美(ジョン・チャンミ)

(ソウル市住宅政策課住宅政策開発センター研究委員)

1. ソウル市の外国人の居住状況

ソウル市に住民登録している外国人の数は毎年急増している。まず、全国規模で見ると、韓国に住民登録をしている外国人の数は2015年11月の時点でおおよそ171万名である。このうち、およそ5割は首都圏居住者である。ソウル市には40万8083名の外国人が居住しており、これはソウル市の人口の4.1%に当たる。今後も少子高齢化の中で、国際結婚や外国人労働者の流入は続くだろう。多文化社会の一つの指標となる外国人居住者数がソウル市の人口の1割を占める日も、それほど遠くはない。韓国の場合、単に外国人が増えているだけではない。外国人の入国目的、在留資格、経済活動の内容などが総じて多様化しており、これに関連した政策ニーズも多様化している。

2. 外国人のためのソウル市の政策：

多価値(「タカチ」は韓国語で「みんな一緒に」という意味も持つ)ソウルマスタープラン

韓国政府は1990年代の末から外国人居住者を管理・監督の対象としてのみ扱ってきた。2013年以前まで、ソウル市は「グローバル都市ソウルの競争力向上」をスローガンに外国人居住者対策を進めてきた。その内容は、外国人居住者に生活の便宜を図りつつ、都市の国際競争力を強化し、インフラの建設と確保に集中するものであった。同時に、OECD加盟国出身の外国人を優先対象として政策を立てる傾向があった。ソウル市は、グローバルセンター、グローバルビジネスセンター、多文化家族支援センター、外国人労働者センターなど、外国人住民のための支援施設建造に傾倒し、インフラ整備に邁進したのである。

ソウル市の政策方針が変わったのは、2013年頃であった。外国人居住者の増加に伴い、外国人を「ともに生活する住民」として認識しはじめたのである。ソウル市は、外国人居住者とソウル市民の相互理解を促しつつ、外国人居住者に安心して生活できる生活環境を提供する取組みを始めた。それまで、ソウル市は外国からの投資や安価な労働力を狙って社会経済的に余裕のあるOECD加盟国出身の外国人をターゲットとした経済志向の外国人政策を展開してきたが、この頃から、外国人40万名の多文化時代を考慮した5年計画(2014～2018年)として「多価値ソウルマスタープラン」を樹立・推進している。

「多価値ソウルマスタープラン」は、「外国人居住者と共生する多文化都市ソウル」というビジョンの下、人間の価値の拡散、文化の多様性、成長の共有、力量の強化といった4大目標をかかげ、これを達成するために14の政策課題に対応した104の事業を推進している。ソウル市は「多価値ソウルマスタープラン」を通じて外国人住民の生活の質を実質的に高め、文化の多様性に応じた多様な取り組みを進め、それまでのグローバル競争力強化型の政策を脱皮して「先進多文化都市」を目指している。この計画には「希望の家修理事業と連動した外国人支援」、「外国人住民向けの賃貸住宅支援検討」、「グローバル不動産取引の指定・運営」など居住支援と関連した3つの事業も含まれている。

3. ソウル市の外国人密集地域の居住実態

ソウル市の外国人の都市内居住分化(residential segregation)現象は、民族や人種と結びついている。ソウル市に外国人密集地域が生まれたのは、1970～80年代ごろである。この頃、各国との国交樹立に伴い、大使館の周辺に外国人の集住地域ができた。主な地域として、瑞草区の方背洞、龍山区の漢南洞、麻浦区の延南洞、東大門区の廣宣洞、龍山区の梨泰院洞、九老区の加里峰洞、永登浦区の大林洞、廣津区の紫陽洞などがある。瑞草区の方背洞や龍山区の漢南洞は上流階層の集住地域であり、麻浦区の延南洞や龍山区の梨泰院洞は中流階層と下流階層が混在する地域である。九老区の加里峰洞や永登浦区の大林洞は比較的下流階層の集住地域として知られている。特に、九老区の加里峰洞や永登浦区の大林洞は中国にルーツを持つ人々の密集地域である。この地域は、外国人労働者が多く、疎外されたイメージが強い。中国にルーツを持つ人々への差別、韓国人と外国人の間の軋轢が深刻である。ソウル市はこの地域を対象に「ソウル西南地域圏中国同胞密集地域の発展方案」を樹立し、別途対策を立てている。

4. ソウル市の外国人住民向け居住政策の課題

住まいは生活の基本であり、外国人居住政策の核心である。外国人の居住実態や社会的弱者の政策ニーズを把握して現実に即した外国人居住政策を打ち立てるため、ソウル市は2016年に外国人居住者についての実態調査を実施した。予算の制約上、2016年の実態調査は、ソウル市で最も多い韓国系中国人(朝鮮族)と中国人を対象とした調査となった。九老区の加里峰洞と永登浦区の大林洞を主な調査対象地域としつつ、居住実態と政策ニーズを調査した。調査結果、これらの地域の居住実態と住居満足度は概ね良好であったが、むしろ、初期の定着と生活の安定のため、ソウル市の外国人居住者支援政策を活用すべきであることが明らかになった。短期的には、ソウル市の政策を広報し、広報手段を多様化するなど、既存の政策にアクセスしやすい環境を整えることが重要課題として明らかになったのである。

また、中長期的には、劣悪な環境で暮らしているソウル市の外国人を公共賃貸住宅に誘導することも必要であろう。ソウル市では、劣悪な環境で暮らしている外国人をソウル市の住宅困窮者に含める取組を進めており、所得水準だけでなく住宅の物理的条件についての基準などを考慮して様々な国の外国人の生活、居住実態、政策ニーズなどを把握しつつ、政策を推進していく予定である。外国人に対する公共賃貸住宅供給や多様な居住支援方案(支援対象、支援規模、支援プログラムなど)の樹立および実行について、国内で十分な議論と合意を立てて進めたい。中長期的なロードマップを作成し、順次、検討していかなければならない。

八尾市の多文化共生について

- 外国人市民情報提供事業担当者の視点から考える -

富田貴之（八尾市 人権文化ふれあい部 文化国際課）

はじめに

八尾市は大阪府の中部に位置し、人口272万人の大阪市の東南部に隣接しているまちです。2018年3月末現在、人口は26万7080人で、産業では、製造業を中心とする中小企業が集積している地域が多く、工場と住宅が多いまちです。八尾市の外国人市民は定住している、あるいは定住に向けて暮らしている人が多く、特徴として、当時、いわゆる「ポートピープル」いった政治的避難民を起因とするベトナム人が他の地域に比べ多いことが挙げられますが、受け入れる住宅があり、また工場が多く雇用機会があったことが要因の1つとなっています。

八尾市多文化共生推進計画

八尾市では、2004年に「八尾市国際化施策推進計画」が、2014年には「八尾市多文化共生推進計画」が策定されています。「基本的人権の尊重」「個々の文化を尊重し、学びあいながら共生できる社会づくり」「外国人のエンパワメントと社会参加」の3つの視点を踏まえ、基本理念を「国籍、民族、文化などの違いを尊重し、互いから学びあいともに生活できる地域社会の創造」として、外国人市民にとって住みよいまちづくりを推進しています。

外国人市民情報提供事業のはじまり

外国人市民情報提供事業として、多言語情報誌が発行されたのは2009年、今から9年前です。当時、言語・文化・生活習慣などの違いで困難を抱える方が増加しており、そのような外国人市民の現状と課題を把握するため、「外国人市民情報提供システム調査事業」として、外国人市民コミュニティなどに協力いただき、約100名の外国人市民に直接、通訳が立ち会い同行して聞き取り調査を行いました。その結果、八尾市政情報誌「八尾市政だより」やホームページから情報を入手している人は19.4%と低く、外国人市民にとって必要な情報が十分に伝わっていないことがわかりました。また、地域への関心も低く、参画する気持ちを持ってもらえていない状況もわかりました。それらを解消するため翌年から、市政情報を英語、中国語、ベトナム語の3言語で届ける多言語情報誌発行事業を開始しました。

八尾市の外国人市民

多言語情報誌が発行された2009年3月末、八尾市人口は27万2,469人、うち外国人市民が6,951人でした。内訳としては韓国・朝鮮籍が1番多く4,134人、次いで中国籍が1,449人、ベトナム籍が857人でした。現在、全人口は26万7,080人、うち外国人市民は7,104人で全人口に占める割合は2.6%です。内訳は韓国・朝鮮籍3,044人、中国籍1,938人、ベトナム籍1,444人です。2つの数字を比べると、全人口は9年間で5,000人以上減少している一方、外国人市民は中国籍が500人程度、ベトナム籍が600人程度増加しており、この多言語情報誌の果たす役割がますます重要となってきています。

小西敏広（箕面市教育委員会子ども未来創造局）

外国人市民情報提供事業の実施方法

多言語情報誌発行は、八尾市内で外国人市民支援を行うNPO法人への業務委託という形で行っており、現在、英語400部、ベトナム語600部、中国語600部程度を月1回発行しています。配布方法は、公共施設の窓口に配架するだけでは必要とする人に届かないため、市内の学校や保育園、外国人市民コミュニティなどにも協力いただき、直接届けているものもあります。

また、当事者である外国人市民が配布以外にも携わっていることがこの事業の特徴です。多言語情報誌の記事については、八尾市が月1回発行している「八尾市政だより」から記事の内容を選択する形で実施していますが、その記事を選択する編集会議にも参加し、翻訳にも携わっています。それにより、一方的な情報提供ではなく、その時のニーズに応じた当事者の視点を取り入れることができ、かつ、外国人市民の参画意識を強める効果やエンパワーメントを期待しています。

やさしい日本語

2016年4月から、選択した記事をやさしい日本語に変換し、それを多言語に翻訳するという流れで発行作業を進めています。この「やさしい日本語」という考えは、災害時に外国人被災者に災害情報を迅速に、正確に、簡潔に届けるために考案されたもので、今では、日常のコミュニケーションにも使われているものです。これを取り入れた背景には、この多言語情報誌は当面のサポートでしかない、という思いがあります。やさしい日本語を掲載することで、より日本語になじみやすくなり、今後の日本社会での生活の幅が少しずつでも広がるようにとの思いが込められています。

その他の取り組み

八尾市では、外国人市民の意見を市政に反映させることを目的として、「八尾市外国人市民会議」を設置しています。また、中国語、韓国・朝鮮語、ベトナム語で対応できる外国人市民相談事業も行っています。外国人市民会議から多言語情報誌に関する意見をもらう、相談事業から把握できる外国人市民のよくある困りごとを情報誌の記事に反映させるなど、密接に関係しています。

外国人市民情報提供事業の今後

この9年間でインターネット環境が大きく進歩し、スマートフォンの普及で、情報提供のツールや手段は再検討する必要があります。しかし、外国人市民情報提供事業には、これからもより多くの外国人市民に関わってもらい、八尾市の施策に関心をもってもらいたいと考えています。

みんなが住みよいまちづくりに向けて

多言語情報誌発行は主に、外国人市民への事業ですが、多くの市民にも影響を与えています。公共施設などでこの情報誌を見た市民が、八尾市の地域社会が多様な市民で構成されていることに気づき、情報誌を見た市民がマイノリティである近隣の外国人市民を意識し、声を掛けるなど、自主的に配慮できることが多文化共生社会の理想的な姿だと考えています。

また、多言語情報誌の記事作成の際に説明した「やさしい日本語」も、実は外国人市民のためだけの手段ではありません。子どもや高齢者、障がい者にとっても理解しやすいコミュニケーションなので、今後広がっていくように取り組むべきだと考えます。

このように多言語情報誌は、外国人市民に情報を提供するツールと考えるだけでなく、「地域共生社会」の実現に向けたヒントだと考えることができます。今後、外国人市民情報提供事業で育んだ視点を、行政はもちろん、企業や地域団体、市民活動の中にも取り入れていくことで、みんなが住みよいまちづくりに繋がっていくと考えています。

1. 箕面市の概要

日本にある箕面市は、面積47.9km²のところには人口約137,000人（2018年3月末）が暮らす、いわゆるベッドタウンとして発展してきた市です。日本では全国的に人口減少、少子高齢化が進むなか、箕面市は、人口も子どもも増加してきています。箕面市が「子育てしやすさ日本一」をめざして、子育て施策に力を入れていることが背景にあります。人口約137,000人のうち、ゼロ歳から18歳までの子どもは、約25,000人です。そのうち6歳から14歳で、義務教育である小学校・中学校に通っている子どもは、約12,000人です。市内には公立の小学校14校、中学校8校があります。

2. 子どもの貧困の取り組み

（1）「貧困の連鎖」根絶のために必要なこと

箕面市では、これまでも「子どもの貧困」に対して行政的な取り組みは実施してきました。しかし残念ながら、生活困窮家庭に育った子どもが大人になったときに、再び生活困窮家庭を形成するという、いわゆる「貧困の連鎖」は断ち切れていない実情にあります。

この「貧困の連鎖」を断ち切るためには、たとえば、「せめて学校の授業についてこられるようにする」などといった最低限の手立てをするだけでは不十分です。貧困による「学習環境の不足」「不十分な衣食住」や、その反映としての「低学力」「低い自己肯定感」といったハンディを打ち破る強い力となるよう、むしろ、より高いレベルで、子どもの自信や能力を培い、希望を胸にして社会に送り出すことが必要と考えます。

（2）これまでの反省

「子どもの貧困」に関するこれまでの取り組みを振り返ると、「学校の授業すら聞かずに教室を飛び出す」など、子どもの状態が悪化して顕在化してから初めて手立てを講じるという対処療法になっていました。しかも、その「最低の状態」から「せめて教室で授業を聞くようになる」までといった最低限の手立てを講じることにとどまっていた。加えて、小学校から中学校に進学するときや、学年が進級して学級担任が替わることで、支援が引き継がれず途切れてしまうことも少なくありませんでした。つまり、対処療法的な対応、最低限の対応、一時的・場当たりのな対応という問題点を改革する必要があります。

（3）これからあるべき取り組み

あるべき取り組みのひとつめは、顕在化してからの対処療法的な対応ではなく、生活困窮家庭という、今後課題を抱えるリスクをはらむ、いわば「環境因子」のあるすべての子どもを見守り、少しでも悪化しそうな予兆があれば早期に支援を開始することが重要です。2つめは、最低限の対応ではなく、「高いレベル」に押し上げる施策を実施することです。3つめは、一時的・場当たりのな対応ではなく、生まれてから18歳まで一貫して見守り続け、その子どもの情報を引継ぎ、支援の切れ目を作らない、モニタリングの仕組みを整備することです。

（4）データベースシステムと専任組織

以上の3点を実施するために、箕面市では、「子ども個人」をキーに名寄せして、各種の情報を集積するデータベースシステムを構築しました（2017年運用開始）。各種の情報とは、例えば、生活保護などの経済状況、ひとり親家庭への手当や就学援助などの受給状況、学校での学力・体力・生活状況調査の結果、児童虐待の対応の有無などの情報

です。

データベースでは、低位な状況に対して支援を行うことはもちろん、低下の兆候を把握し早期に支援につなげます。

また、支援の効果を検証し、状況の改善がみられない場合は、支援方策の見直しを行います。

箕面市のゼロ歳から18歳の約25,000人のうち、経済状況に着目して低所得者層を抽出するなどして、約4,000人（約16%）をデータベースの対象としています。

データベースを運用し、生活困窮の背景を持つ子どもを把握して見守り、変化をつかみ早期対応につなげていくための組織が必要となります。箕面市では教育委員会に専任組織を設置しました（2016年）。

3. 取り組みを実現できた要因

「子どもの貧困」対策に取り組む体制を整備できたのは、次の3点があったためです。

ひとつは、組織体制です。日本の地方自治体では、貧困などの福祉施策は首長部局が、学校など教育は教育委員会が、それぞれ実施することが多く、縦割りとなって、連携がうまくできないことが少なくありません。しかし、箕面市では、既に、「子ども」に関わる施策は、福祉施策も含めてすべて教育委員会が実施する体制が組まれていました。

2つめは、小中学生の学力・体力・生活状況（非認知能力）について、全小中学生に対して、2012年から毎年継続的に調査を実施しており、子どもの学力などの経年変化を追跡できる状況にありました。

3つめは、個人情報の取り扱いについて、学識経験者や弁護士が参画している個人情報保護制度運営審議会での審議を経て、条例を改正したことです（2015年）。つまり、「心身の保護又は生活の支援のため必要と認められた場合に、審議会の意見を聴いて規則で定める対象者（生活困窮者、ひとり親、児童虐待など）の個人情報の目的外利用及び外部提供ができる」こととして、データベースの構築や個別の支援に活用できるようにしています。

4. 今後の課題

データベースの運用は開始しましたが、小中学校との連携や学習支援などの施策の充実はこれからです。有効な施策を構築し、生まれ育った環境に左右されず、すべての子どもが夢と希望を持って将来に羽ばたいていける社会の実現を進めて行きたいと考えています。

2-2 5

コミュニティ配食サービスからフードリサイクルネットワークの推進まで： 南機場の実践経験

方荷生 (台北市中正区忠勤里里長) 口述
魏名好 (OURs都市改革組織執行秘書) 記録

1. 南機場コミュニティ

南機場コミュニティは台北市中正区忠勤里にあり、台北市の中でも比較的早く発展した西部に位置する。1960年代に政府は「整建住宅」を建設し、スクオッター住宅の取り壊し後の移転先とした。その中で南機場コミュニティは台北市における第一期の整建住宅であり、建設費の一部と設計についてはアメリカの援助を受けた。当時は現代的コミュニティのモデルケースとされ、水洗トイレ、地下配線、排水リサイクル、外階段、ダストシュートなどの当時においては最先端の設計が取り入れられている。

台北市政府が南機場コミュニティを計画した時には、入居世帯の経済的負担能力を配慮し、室内の広さを26.4~40㎡とした。数十年を経た今、入居者は増え、入居者のニーズに対して空間が狭すぎ、違法建築（建て増し）は普通のこととなり、管理とメンテナンスの不足から環境は全体的に劣悪である。南機場コミュニティの各戸の所有者は生活環境改善のために、能力のある者は多くは他に転居し、住宅を貸し出している。現在の台北市の住宅価格高騰の中で、賃貸市場は需要に供給が追いつかず、かつ公共住宅の不足は深刻である。南機場コミュニティは廉価な住宅として代替的選択肢となっている。そのため、中低収入戸、障がい者、単身者、高齢者が高密度に集中する地域となり、台北市において社会的弱者が最も集中する地域の一つである。

2. 配食から皆での食事まで

方荷生里長は南機場第一期整建住宅の入居世帯の出身である。1998年に周田のお年寄りの世話をする人がいないことを見て取り、里長の仕事を始め、一人暮らし高齢者や社会的弱者の住民を支援し、必要な場合は頻繁に自ら病院へ同行した。当時、一人暮らし高齢者の死亡率が高いことに気づいた和平医院のから里長に一人暮らしの高齢者への配食サービスを行い、食事の提供と同時に見守りをしてはどうかとの提案があった。

2001年より、忠勤里では社会局と協力して「食事と見守りーコミュニティ高齢者配食サービス」計画を試験的に実施し、和平医院と協力し、コミュニティ内で配食サービスを始めた。2006年に社会局と共に「コミュニティ見守り・ケア拠点計画」を実施し、配食サービスの対象を中正区全体に広げた。2010年には、里長は地域内に国防部所有の2棟の空き家が放置され、散らかる原因となりまた治安の死角であることから、国防部とその再利用計画を話し合うことにした。里民、ボランティアの協力のもと約330㎡の空間を「南機場楽活園地」として改造した。キッチン、食堂、教室、書籍貸し出し所などが設けられた。これ以降、「南機場楽活園地愛心キッチン」と食堂での皆での食事および、食事の提供（対象者が食事を取りに来る）がスタートした。

現在、配色（送餐）食事の提供（供餐）と皆での食事（共餐）のサービスを平行して実施している。台北市社会局、和平医院、南機場コミュニティ発展協会の協力世帯などの資源と、高齢者の自費負担分も合わせて、合計で220人分の昼食と夕食を提供している。対象者の健康状態、個別のニーズに合わせて異なる食事サービスが利用でき、それぞれ和平医院栄養室および「南機場愛心キッチン」で食事を用意している。即ち、台北市中正区の一人ぐらしや体の不

自由な高齢者、及び低収入戸、中低収入戸の高齢者に対して、行政が身体不自由で配食サービスのニーズがあると判断すれば、和平医院栄養室が調理を担当した食事をボランティアの協力のもと配食する。その他の、社会局の一人ぐらし支援の基準には合致せず、しかし確かにニーズのある高齢者および社会的弱者の里民に対しては、「愛心キッチン」から対象者の健康状態に基づいた配食サービスを行い、或いは高齢者がキッチンまで食事を取りに来るか、一緒に食堂で食事をするか選べるようにしている。これを通して地域の中での交流を促進し、社会的なつながり作りを行っている。

3. フードバンクとフードシェア冷蔵庫

南機場楽活園地において、里長とボランティアは三食十分に食べられずにいる社会的弱者家庭があることに気づいた。しかし台湾では毎年無駄に廃棄される食べ物が275万トンもある。そこから、フードバンクの計画を構想し、適当な物件を探し資金を工面し、フードリサイクルのシステム作りによって無駄を減らし、同時に社会的弱者の家庭を支援しようと考えた。最終的にコミュニティ内の11年間放置されていた古い物件（かつての南機場郵便局の所在地）をみつけ、複数回の話し合いを経て、国有財産局の許可の下、台北市中正区区役所が忠勤里事務所に使用と管理を委託するという形で、南機場幸福フードバンクが計画され、食品および生活必需品を提供することになった。

現在のフードバンクの物資はカリフォルニア、慈善団体、寺廟などから提供されている。政府は毎年NT\$40万を地代家賃およびボランティア費用として提供している。最初の食べ物の募集は、2014年のカリフォルニア基金会の「愛を伝える、食べ物募集」の活動から始まった。それは、売り場のレジの外にコーナーを設置し、複数包装の食品を買った人にその一部を寄付するように呼びかけるものだった。2016年からは、フード銀行はカリフォルニアと協力し、翌日に販売できないがまだ食べられるパンや他の食べ物を回収し、カリフォルニア基金会の協力のもとでカフェの「書屋花甲」とフードシェア冷蔵庫を始めた。見た目の悪い野菜や果物、調理済み食品、期限の近づいた食品などを使ってカフェで販売する食事を用意した。また冷蔵庫をカフェの外に設置してボランティアの協力のもと、毎日各所から食べ物を回収し、小分けに包装して人々に提供している。最近では他にも当日売れ残ったパンを南機場のフードシェア冷蔵庫に提供するパン屋が出てきている。また高校や高職と協力し、学校で毎日準備されている予備の給食を地域に持ち帰り、ライスを小袋に分けてフードシェア冷蔵庫に入れている。また他の社会的弱者に食事を提供する団体にも分けている。

フードバンクとフードシェア冷蔵庫はどちらもフードリサイクルのコンセプトから設立された社会的弱者支援のシステムである。両者の違いは主に支援対象と品目にある。フードバンクは会員制であり、2種類の会員がいる。失業者および社会的弱者と、ボランティアである。経済的に困窮している会員には毎月500ポイントが与えられ、半年に1回集計を行う。ボランティアは実際のボランティア時間に応じてポイントを得られる（20ポイント/時間）。主な提供品目は、保存のきく缶詰、日持ちのする食料品である。一方、フードシェア冷蔵庫のコンセプトはシェアと無駄を減らすことであり、誰でも利用することができ資格は問わない。食品の種類は、調理済み食品、生鮮食品、パンなど保存の利かない品目である。

南機場フードバンクの現在の会員はコミュニティ内の低収入戸、行政によって紹介された救難救助世帯が含まれ、その人数は400人に達する。また、フードシェア冷蔵庫は、毎日シェアする食べ物を入れるとすぐに空になる。2つの異なるタイプのフードリサイクルモデルは南機場において非常に成功しており、国内外から関連団体が頻繁に視察に訪れている。

4. 南機場モデルの推進拡大と持続的発展

忠勤里ではじまったフードシェア冷蔵庫は、現在台北市全体に広がっている。また他の県や市においても多くの団体が南機場モデルを真似て、コミュニティキッチン、フードシェア冷蔵庫、フードバンクなどを実施している。しかし南機場コミュニティの社会的弱者支援の運営は、長年、方里長が募金や物資集めに奔走することによって維持されてきた。財源の60～70%を募金に頼る現状のもと、我々はいかにして効率的で持続性のある募金のしくみを作ること

ができるかを早急に考えなければならない。また国が制度面でどのように南機場コミュニティの社会的弱者支援やフードリサイクルネットワークの推進と持続的経営を支援できるか考える必要がある。

Housing for the Grassroots under the Hegemony of Real Estate Industry in Hong Kong

The 8th Workshop Towards the Establishment of the “East-Asian Inclusive Cities Network” (EA-ICN) 11 – 13 July, 2018 Hong Kong

Joanna Wai-Ying LEE

Department of Geography and Resource Management
Center for Environmental Policy and Resource Management
The Chinese University of Hong Kong

Wing-Shing Tang

Department of Geography
Hong Kong Baptist University

Skyrocketing housing prices in Hong Kong have attracted attention to the hegemony of real estate industry. According to the Demographia International Housing Affordability Survey, housing prices in Hong Kong have soared 430% since 2003. Hong Kong is one of the most expensive places in terms of home purchase in the world. Both scholars and policy makers have attempted to debunk the myth of spontaneous property boom. The predominant thinking is to increase land and housing supply so as to combat the escalation of housing price. It is argued here that the continuous property boom is deeply locked in the hegemonic construction of the land development regime in Hong Kong which is made possible through the work of the government, powerful developer conglomerates, professionals and the general public. The hegemony of real estate industry in Hong Kong has greatly affected the housing supply and housing choices of all walks of life. Grassroots communities, in particular, are greatly suffered from this capitalist hegemonic land development process.

All along, Hong Kong has adopted a dual system of housing supply --- either government-subsidized housing or private housing. Recently, some NGOs attempt to improve the housing conditions of the grassroots by offering different alternatives in housing provision, such as prefabricated modular units and empowerment housing etc. These bottom-up initiatives by NGO serve as alternative housing choices in Hong Kong. To what extent these initiatives can break the hegemonic influence of the real estate industry in Hong Kong? Some examples such as empowerment housing by Light Be will be used as illustration. Unlike the conventional subsidized housing provided by the government, empowerment housing is more than housing provision which focuses on the empowerment of tenants. Instead of mere provision of the hardware(i.e. a flat), the tenants need to demonstrate their efforts in self-improvement within the lease period of one to three years.

This paper will give an overview of the grassroots' housing conditions and choices in Hong Kong. Through the case study of empowerment housing by Light Be, the objective of this paper is to examine the extent to which big developers have influenced grassroots housing provision in Hong Kong. It is argued here that even these bottom-up initiatives for grassroots housing in Hong Kong cannot dodge the hegemony of real estate industry.

Charles C.K. Ho

(The Hong Kong Council of Social Sciences)

The Community Housing Movement, launched in September 2017, makes use of non-profit sector to solicit private rental housing at below market price and transform it into social housing to accommodate those in need. On top of housing affordability, it emphasizes more social service functions of housing provision by social service organizations and social enterprises in terms of overcoming social exclusion. This pilot project marks a decentralized way of housing provision with the support of different stakeholders, including the government. This article will compare similar policy initiatives from Hong Kong, and Belgium in terms of their housing policy background, the roles of the government, non-profit sector and profit-making sector, and the potential consequences in order to highlight the uniqueness of the Community Housing Movement. Finally, we will recommend the way forward in Hong Kong regarding the development of social housing by making reference to the policy designs of Belgium models.

崔庭銀(チェ・ジョンウン) (社会福祉法人ボグムジャリ常任理事)

1. ボグムジャリ共同体運動の省察

ボグムジャリ共同体運動は、1970年代の韓国の産業化と都市化の中で暮らしの拠り所を奪われた都市貧民の暮らしの拠り所を取り戻し、彼らの貧しさを克服する取り組みとして始まった。これらの取り組みを、都市貧民と活動家(オーガナイザー)の「ジーンとくるビビンバ共同体」³を通じて実践した、韓国の住民運動の原型(archetype)である。サウル・アリンスキー(Saul Alinsky)の住民組織化方法論をもとに訓練を受けたチェ・ジョング氏とアイルランド系アメリカ人でイエズス会のジョン・イルウ神父が清溪川(チョンゲチョン)で自ら貧困地域での生活に身を投じつつ作り上げた住民運動である。こうした都市貧民との同居および彼らとの伴走が、ボグムジャリのマウル共同体運動へと発展したのである。韓国の住民運動と社会福祉の実践過程で培われた経験は極めて多彩であった。都市貧民の集団移住によるマウル建設、韓国の社会住宅の萌芽、貧民のためのボグムジャリ信用協同組合の設立、ボグムジャリのジャム販売、次世代のためのボグムジャリ奨学会など、韓国およびアジアのその後の住民運動に受け継がれる様々な事業モデルが生まれた。42年前にはじまったボグムジャリ住民運動の足跡が現在までどのように今に受け継がれているかを概観したい。特に、ここでは始興(シフン)地域の居住貧困の問題を克服するための多様な活動に焦点を当てたい。

2. ボグムジャリのマウル共同体運動の始まりと成長(1975~1995年)

1) ボグムジャリの始まり(1975年)

「ボグムジャリ」とはチェ・ジョング氏とジョン・イルウ神父が住民と共に過ごしたソウル市永登浦区楊坪洞の5坪の居間の名前であった。「ボグムジャリ」は、「巢」という意味と「福音」という意味を合わせ持った言葉である。

2) 集団移住と住宅建設(1977年)

1977年に楊坪洞に撤去が予告された。行き場を失った楊坪洞の住民170世帯が集団移住先としたのが始興の新川里であった。8か月のテント生活を経てボグム住宅が完成し、6坪、9坪、12坪、15坪の家が202世帯、部屋二つに屋根裏一つの家で、坪当たり7000ウォンだった。ボグムジャリマウル共同体運動とは、ボグムジャリマウル、ハンドク住宅、モクファマウルなど、3つのマウルの住民が住民自らの力で貧しさを克服しつつ共同体として成し遂げた活動の総称である。

3) マウル共同体の成長(1977~1985年)

住民は、住宅を建設して定着して以降、貧しさの克服と自立を課題とした活動を展開した。集団移住住民の「居住共同体」は住民自らの力を通じて「経済共同体」、「教育共同体」、「生活共同体」として成長していった。「ボグム信用協同組合」(1978年)、「ボグム奨学会」(1983年)、「ボグム乳児院」(1979年)、「天使乳児院」(1980年)、「ボグム端午祭」(1981年)などの活動を立ち上げていったのである。ボグムジャリのマウル共同体は貧しい住民自らが共同体を通じて自らの生活の質を改善し、生活の基盤を構築した住民活動であるといえよう。

³貧しい人々と共に生活しつつこれを実践したジョン・イルウ神父は、自らの生涯の使命を「ジーンとくるビビンバ共同体」を作ることであったと語った。この共同体は「互いに混ぜる共同体」、「互いに混ざる共同体」であり、貧しい人々は共同体で暮らすことを覚えた。彼は「共同体となるためには、争いも必要であり、共に働かなければならない。貶したりすることもあるだろうし、互いに譲え合わなければならない。ジーンとくる共同体の核心は、互いに通じ合うことである。貧しい住民は、争いを通じて互いに受け容れ、混ざり合う共同体を覚えた。」と語った。

「大阪府箕面市北芝地区におけるコレクティブタウンの実践」 “Collective Town KITASHIBA” in MINOH-city, OSAKA

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

Keisuke Ikegaya

(keike) (NPO Livelihood Development Network KITASHIBA/Osaka City UNIV URP Research Fellow)

【北芝地区の概要】

北芝地区は大阪北部、箕面市の中心部に位置し約200世帯500人の地域である。1960年代末から「誰もが安心して暮らしつづけることできる地域」をめざし住民主体の活動を展開している。被差別部落である北芝は国の同和対策特別措置法（1969～2002）を活用しインフラ、住宅、教育、福祉、労働などの生活環境改善事業をハード・ソフトの両面から行ってきた。今なお残る、地区への忌避意識や差別の状況を「まちづくり」という手法を通して解決しようとする取り組みをしている。地区内には8棟126戸の公営改良住宅と約70戸の戸建て住宅がある。隣保館や老人センターなどの公共施設に加え、NPOが展開する広場やコミュニティレストランなど、多様な居場所が確保されている。

【コレクティブタウン北芝】

北芝を語る場合に多くの言葉が用いられる。「中間的社会的空間」「チャレンジ型のまちづくり」「住民参画型」など。その中でも2010年に東洋大学の内田雄造氏によって表現された「コレクティブタウン」が北芝の風土や住民のささえあいの状況からも、上手く表現されているのではないかと思う。それは『北芝地区のコミュニティデベロップメント活動は、開かれた福祉社会モデルを地区内外の交流と穏やかな共同生活を通じて追及する試みとして評価して「コレクティブタウン」と称したい』である。

【歴史背景】

被差別部落である北芝地区は、未だに高齢者の非識字率が高く70歳以上では30%以上とも言われる。それは、申請主義がベースにある日本の行政施策では、多くの影響が出ている。例えば、介護保険関係の書類や医療関係の書類などは、通達を理解して、必要事項を記入し返信することなどが日常的に必要な。意識的な排除ではないが、実態的には排除の原理がはたらく。それらの経験も踏まえ、隣保館や老人センターの職員は、地区住民の代筆や市役所・病院への同行支援も行う。特に同和対策での環境改善から、地域発信型のまちづくり活動に転換したのが1990年代後半である。そのきっかけは、阪神・淡路大震災の支援活動の経験から、周辺も含めたまちづくり活動を展開することでまちが良くなり、人と人とのつながりが日常的にも災害時にも安心して暮らすことのできる地域になると実感した事で「まちづくり活動」としての質的転換につながった。

【特徴的なまちづくり活動】

「つづやきひろい」から始まる地域ニーズと課題解決の動き

北芝では、定期的に住民が集まって話す場の創出や、地域ぐるみで住民への悉皆調査を行っている。公営改良住宅の集会所ではワークショップ形式の集会や、老人センターでの個別聞き取りなど、様々な場面で地域住民の“つづやき”を集める機会がある。それらを地域ニーズと捉え、自らが企画実施する取組へと展開される。これまで送迎サービスやコミュニティ農園づくり、地域通貨、地域共済制度、見守り活動、イベント、地域食堂、スタディーツアー、チャレンジショップなど、参画型の事業へと“つづやき”から始まるまちづくり活動は日々アメンバーのように増殖している。

地域通貨「まーぶ」が人と人をつなげる

1999年コミュニティファンドやささえあい貯蓄活動の調査研究から始まった北芝の地域通貨の試みは、2015年度に金融庁から認可された地域通貨「まーぶ」は資金決済に関する法律に位置づく「第三者型前払式支払手段」であり、期限なしの紙幣型地域通貨として箕面市内で展開されている。コンセプトは「こどもたちが生まれた環境に左右されない人生を歩めるように」「こどもたち一人ひとりが、社会の中で主体的に生きる力を獲得していくために」「こどもたちがまちを元気にしていくように」という基本的考えのもと、遊びと学びと生活を豊かにし、未来を育む新しいお金として箕面市内約130店舗で利用できる。子どもたちが稼ぐには、地域に役立つお手伝いをしたり、ショッピングモールでの仕事体験に参加したり、色々なところで手にすることがある。現在までの総発行額は1000万まーぶを超え、2018年6月時点の流通量は約450万まーぶである。数年に一度「こども夢コンテスト」がコンペ方式で実施され、これまで、たくさんの「こどもの夢」が現実になった。気球に乗りたいという小学生を中心に本当に気球をあげたり、ショッピングモールを借り切った「逃走中（おにごっこ）」の実施など、地域の大人からこどもが主体的に取り組み、企業をも巻き込んだイベントとなっている。

【まとめ】

北芝地区では、これらの取り組みを複数の団体が構成した「まちづくり機構」が有機的にささえあい、まちを運営している。2017年には、まちづくり合同会社が不動産事業なども手がけコミュニティエステート事業として地域経営の一部を担っている。市民団体、NPO法人、合同会社、箕面市登録NPO、まちづくり協議会が地域課題解決にむけ取り組んでいる。

「穏やかな共同生活」という表現が具体的に何を意味するかは、それぞれの地域で異なるであろう。地域共生社会を進める地域福祉分野では、多様性を認め合う「共同」あわせて共に動きつくりあげるプロセスを含めた「協同」が北芝地区では醸成され、安心して暮らすことのできる地域づくりを「であい・つながり・げんき」を合言葉に展開している。

**朴培均(パク・ベギョン)、呉根尚(オ・グンサン)、韓允愛(ハン・ユネ)
(ソウル大学アジア都市センター)**

「京義線公有地」と呼ばれる土地がある。「京義線公有地」は、ソウルを横切る長さ6.3kmの線形公園の孔徳駅側(麻浦区)にある小さな広場である。民間資本による商業開発に反対する活動家は、この土地を占有して市民計画の実験を試みている。ソウル大学アジア都市センターは、2016年からこれらの活動家と交流しつつ、「京義線公有地」の活用方法を模索しているところである。今回の報告では、「京義線公有地」で繰り広げられている「コモンズ運動」の経過を紹介したい。

「京義線公有地」では鉄道4線が交差している。開発圧力が高いソウル市の中心部にあって、「京義線公有地」は高層ビルに囲まれつつも、何とかその空間を守っている。韓国鉄道施設管理公団は2005年に京義線区間の一部を地下に潜らせ、ソウル市はその時にできた地上空間の一部に緑地を造った。緑地は鉄道と柵によって分断されていた地域を再び繋げる役割を果たした。そのようにしてできた線形緑地のおよそ3分の1ほどを占めるのが、約2,700平方メートルの広さの「京義線公有地」広場である。この広場では、ヌルジャン協同組合が鉄道施設管理公団から土地の使用許可を受け、フリーマーケットや文化活動を続けてきた。

ところが、ソウル市の中心に生じた「空き地」には、開発圧力と国の公有地開発を通じた公共機関の負債管理の圧力が詰め寄った。鉄道施設管理公団が保有する「京義線公有地」も、その例外ではなかった。2011年に鉄道施設管理公団はホテルやショッピングモールの建設をもくろむ民間企業にこの土地を長期賃貸する決定を下したのである。さらに、ヌルジャン協同組合の土地の使用許可期間は2015年に満了を迎えた。そこで、多数の活動家がこのような民間開発に反対して「コモンズ(common)」を主張したのである。彼らはこの地を「京義線公有地」と名付けて占拠し、2016年には「京義線公有地」をめぐる市民運動を組織化した。2016年末にはこの土地を「26番目の自治区」(ソウル市には25の自治区がある)と宣言するイメージ戦略を展開した。

この地を占有した人々は、この地域に住所を持つ人々だけではない。彼らは、「そこに住んでいるから」ではなく、「公有地が侵食されていく状況に憂慮したから」立ち上がったのである。例えば、自治体の強制退去命令に翻弄された屋台の主人、賃貸料の高騰により韓国のインディー音楽の発祥地を追われたミュージシャン、自治体の強制退去命令により都市再開発区域から締め出された住居難民、賃貸人との葛藤で住まいを追われた賃借人、清溪川(チョンゲチョン。ソウルの中心部を流れる川。)の復元事業に伴い強制退去命令を受けた商人などがこの地に結集した。彼らは、公有地の消滅によりその地域の集合的關係が損なわれることを身をもって知っていたのである。

ソウル大学アジア都市センターでは、資本家の利潤追求を目的とした空間利用および独占によってコモンズの消滅が進んでいると見ている。こうした資本家の活動ゆえに、都市空間の生産を民主的に計画・統制する都市住民の権利が損なわれるからである。したがって、「京義線公有地」にコモンズを再生させる運動は、韓国や東アジア各国の極めて圧縮的かつ発展主義的な都市化の歴史を持つ省察しつつ、都市づくりの対案を再考する実践的機会となる。これは、コモンズという共通価値を土台とした運動であり、都市(再)開発の対象となる行政区域に住所を置く住民による住居運動と、領土として定義された法的権利を持つ主体間(例えば、建物の所有者と賃借人の間の葛藤)の賃借人運動とに区分されよう。

現在、「京義線公有地」市民行動、ソウル大学アジア都市センター、文化連帯などが主体となり、「京義線公有地」の対案計画を作成している。空間の私有化に基づく投機的開発に対する抵抗、皆に開かれた空間づくり、皆が共有・利用できる空間づくりをテーマとして、対案となる都市再生計画づくりを進めている。具体的には「共有知識基盤型の都市再生」を実現するための案を検討している。京義線の沿線には西江大学、淑明女子大学、延世大学、梨花女子大学、弘益大学など、ソウルの主要大学が集まっている。それだけでなく、ソウルの他の大学への交通の便も良い。ソウルの知識、文化、芸術の拠点から発信された様々な生産物をここで共有し、市民の自発的な力を原動力とする形で社会革新と都市再生の新しい風を作り出したい。

対案の実現のためには、法制度面での正当性と自生力が伴わなければならない。「京義線公有地」を通じて私たちが「コモンズ」を内面化するためには、私たちはこの計画の合法性や投資対効果だけを検討するだけでなく、法と経済的効用の外部にある動きにも耳を傾けなければならぬ。「京義線公有地」運動は、そこで「誰の公有地なのか」、「権利の主体は誰か」、「いかに土地に対する権利を領土の概念を超えたものとして再構成しうるか」といった質問を投げかけている。これに応え、反領土的な実践を繰り広げたとき、都市の領土的境界を越える、「コモンズ」の境界を目にすることができるだろう。

演出空間と生活空間を分離する都市再生： 人本地理学観点の包容政策の提案

任東昱(イム・ドンウク)
(韓国外国語大学)

<抄録>

都市を一つのからだと考えるなら、「演出空間」は顔であり、「生活空間」は臓器である。しかし、都市再生はこれらを分離するため、ジェントリフィケーションとオーバーツーリズムなどの副作用が起きる。過度な整備事業により都市のエスニックの地形まで、平べったく、単純な物になっている。真の都市であるためには、人本地理学の観点から場所のアイデンティティーの一致、そして住民に対する包容政策を講じるべきである。

都市は年を取る。構成員のニーズと意志により生まれた都市さえも、時間の流れに伴い、人口減少、産業構造の変化、見境ない拡張、住環境の老朽化により、衰える。結局は、「都市再生」という処方箋が必要である。ピーター・ロバーツは、都市再生を「都市が直面した問題を解決するための持続的な改善を促す統合的なビジョンと行動」であるとした。しかし、この過程で、多くの副作用が生れる。特に、視覚的な「演出空間」を作ることに没頭していると、住民の「生活空間」を見失ってしまう。

「正体を明かせ！」所属や意図がはっきりしない人を見ると、我々はこう要求する。正体とは、相手が誰なのかを知る道具であり、同時に、自分が誰であるかを語る道具である。正体とは、私の物でもあり、他人と共有するものでもある。各自が正体を持つように、集団にも正体がある。

「都市の正体」という場合、二つの意味を持つだろう。都市自体が持つ正体、または、都市を構成する者たちの正体である。

人本地理学では、占有した一定の物理的範囲を「空間」と呼び、これに人が意味を与えたものを「場所」と呼ぶ。人本地理学は、ここからさらに進んで、「場所の正体」にも慎重に焦点を当てる。エドワード・ラルフは、場所の正体を2つに分けた。一つは、場所性である。つまり、場所自体の正体である。場所を開発する時のストーリー、または、その場所に絡んだ歴史的な事件などである。もう一つは、場所感である。つまり、場所から感じられる正体である。人々が、その場所を訪れた時に感じる感情である。

ある場所を「正しい」というためには、この二つの正体が似ているか、或いは、一致しなければならない。都市または都市の特定地域が持つ歴史と特徴が醸し出す人文学的な正体と、その地域に住む人々が感じる人本的な正体が一致しなければ、その年はただの舞台に過ぎない。

今日の都市再生は、観光客から見てどれだけはっきりした演出空間となっているか、競い合っているように見える。特に、外から観光客を誘致することで都市の競争力を強化しようという再生事業は、見栄えの良くない物を除去して隠蔽する「顔色うかがい」に没頭している。韓国も例外ではない。1988年にソウルオリンピックを開催した時、韓国政府は「都市整備」の名の下に都市の社会的弱者およびマイノリティーを区域を一掃した。問題は、観光客の入り込まない空間まで、強引に踏みつづいた点だ。「観光客誘致」の旗の下に都市のエスニックな地形をまっさらにしてしまおうとしたことだ。カウフマン財団のカール・シュラム理事長は「一見して整然として見える資本主義の構造は雇

用の創出に何の役にも立たない。中小企業の多い雑然とした資本主義の方が経済成長に有利である」と述べた。都市が変化に対応する力を伸ばすためには、エスニックな地形、または、多彩な姿の方が望ましいのではないだろうか。都市は、建物だけでできているのではない。演出空間の正体は意図的に作られたものであるが、それは、都市に実際に住んでいる者の「生活空間」を犠牲にしている。住民は、演出空間のどんな正体を見るだろうか。まっさらで単純なエスニック地形を持った都市の正体を「真の正体」と言えるだろうか。このように、分離した都市再生政策によって人為的に作られた正体を、一度、疑ってみる必要がある。

解決策は、排除でなく、包容である。行政機関は演出空間のみを過度に強調するのではなく、生活空間まで考慮した都市再生政策を選択すべきである。韓国のジェントリフィケーション、オーバーツーリズム、テーマパーク化の事例を見てみよう。

私が住む聖水洞をはじめとして、ソウルの多くの地域はジェントリフィケーションに晒されている。新しいカフェやギャラリーが軒を連ね、地域はマスコミの注目を受ける。建物の所有者は賃貸料を狂ったように引き上げ、賃借人を追い出す。結局は、梨花女子大学周辺や狎鳴亭洞のような華やかな繁華街も空洞化現象に陥る。一方で、ソウルの梨花洞や統營の東皮郎マウルは押し寄せる観光客によって苦情が絶えない。観光客がトイレの窓にまでカメラを押し当てて記念撮影に興じるため、住民たちは街の名物であった壁画を消しはじめた。富裕層が住んでいた街も例外ではない。美しい瓦屋根が見物の北村や、見ごたえのある住宅が立ち並ぶ平倉洞もオーバーツーリズムに疲弊している。植民地時代の建物が残る群山市は近代文化遺産をシンボルとして都市再生と観光事業に熱を上げる一方で、住民のための政策には冷めている。

根本的な問題は、都市が「生活空間」という臓器を痛めつけてまで、「演出空間」という顔を磨いていることである。都市の正体は、演出空間の正体だけでなく、生活空間の正体まで含めて判断されるべきである。包容都市が目指すべき目標は、都市に場所性と場所感を統合した、真の正体を持つことである。

地域共同のまちづくりによる社会的不利地域の再生に向けたアクションリサーチ

- AKYインクルーシブコミュニティ研究所の実践 -

An Action Research on the Regeneration of Socially Disadvantaged Areas
through Collaborative Community Building

-An Activity Report of AKY Inclusive Community Institute-

矢野淳士 (AKYインクルーシブコミュニティ研究所)

AKY Inclusive Community Institute is a corporation established in 2016 to solve problems in the community, which was jointly organized by the three discriminated districts, Asaka, Kashima, and Yata. The Institute is currently engaged in several projects to tackle with the community collapsing caused by the imbalanced community mix and the loss of community bases. One of their projects under way is an attempt to build a network for child support, developed through the collaboration with Osaka City University. There is another on-going projects to create a life support system for elderly people in the community, in cooperation with a youth volunteer group in Asaka.

1. AKYインクルーシブコミュニティ研究所設立の経緯

2016年11月2日に大阪市内の被差別部落である浅香、加島、矢田の3地区が共同で地域の課題を解決していくことを目的として「3地区まちづくり合同会社AKYインクルーシブコミュニティ研究所」（以下、「AKY研究所」）が設立された。AKY研究所は2009年より上述の3地区が自主的に開始した「3地区共同まちづくり研究会」が母体となっている。同研究会は地域の実態を把握し、地域共同の未来を模索していくことを目的として発足し、2011年に各地区の現状を捉えるための共同調査を実施した。

その調査からは、10年前の調査と比較すると、各地区とも共通して若年層の地域外への流出と地区内人口の高齢化、貧困化が急速に進んでいる現状が明らかとなった。こういった地域の変化の背景には、1996年の公営住宅法改正により導入された応能応益家賃制⁵と2002年の同和対策関連諸法の終了により開始された市営住宅の一般公募⁶がある。つまり、比較的世帯収入の高い子育て世帯等は収入に応じて家賃が跳ね上がったことで、地区外に転出し、逆に単身高齢者、ひとり親世帯等の困窮世帯が一般公募に当選して転入することで、地区内の市営住宅ではコミュニティミックスに偏りが生じてきたのである。

また、ここ10年では各地区の物理的な環境も大きく変化してきている。2010年にそれまで地区内のコミュニティの結束と、相互扶助によるまちづくりの結節となっていたコミュニティ関連施設が、大阪市の財政難によって一つにまとめられ⁷、廃止された施設は民間売却によって取り壊しが行われるなど、地域運営の象徴的な基盤が侵食されてきた⁸。2016年3月には地区内で唯一存続していた市民交流センターが廃館になり、地区内外の住民の交流拠点が失われ、コミュニケーションの希薄化、孤立化が進んできた。

こうした状況を受け、同研究会では、公募事業への応募を通じた市営住宅の空き住戸活用によるコミュニティカフェの事業化等を行い、地域の環境整備にも取り組んだ⁹。また、韓国、台湾の社会的不利地域における実践に学ぶ研修旅行の実施、及び韓国、台湾の学生による3地区視察の受け入れを通して、社会的不利地域の再生に向けた経験交流も積極的に行ってきた。

2. AKY研究所設立後から現在までの取り組み

ここ数年で各地区が新たに取り組んでいる地域課題の一つに、「子どもの貧困」問題がある。これまで子どもや住民交流の拠点として機能してきたコミュニティ施設が失われたことにより、地域では子どもの実態が見えにくい状況が生まれている。そこで、各地区では、2016年頃より定期的に「子ども食堂」を開催し、地域の子どもの実態把握、地域の大人と子どもの交流の場づくりに努めてきた。こうした活動のなかで、深刻な課題を抱えた子どもの存在も浮き彫りになってきており、小中学校の教職員と情報共有することで地域の学校との連携にも取り組みは始めている。AKY研究所では、こうした地域の連携をさらに強化、拡大し、子ども支援ネットワークの構築につなげていくための試みとして、2017年度より大阪市立大学と連携して「子どもの貧困対策セミナー」を開催し、小中学校の教職員、研究者、コミュニティワーカー、行政関係者等の垣根を越えたネットワーク形成を図り、地域が一体となって子どもを支えるプラットフォームを作ることを目指している。

もう一つ、各地区で深刻化している地域課題として「住民の孤立化」がある。先述の共同調査からは「おしゃべりをする」程度の近所付き合いもない住民が一定数存在することが明らかになっており、孤独死の問題も出てきている。そこで、AKY研究所では、地区内の市営住宅に居住する高齢者を主な対象として、地域の若者が定期的なアウトリーチによる安否確認と生活支援を提供する事業を計画している。2018年4月からは民間団体の助成を受け、事業の立ち上げに向けた活動を展開しており、そのうちのひとつが2018年5月13日に浅香地区の青年ボランティアグループ「チャレンジ会」と共同で実施した「網戸貼り替えイベント」である。このイベントは、単に自ら網戸を交換できない高齢者の手助けをすることが目的ではなく、イベントを通して高齢者のニーズ把握や若者の技能習得を促すことも狙っている。また、今後は地域の高齢者を集めての座談会も企画しており、より多くの住民の声を拾うことにより、地域全体で事業計画をつくることを目指している。

⁵ 公営住宅の家賃を家賃負担能力（応能）と住宅からの便益に応じて（応益）補正することで事業主体が定める制度。

⁶ 一般公募が開始されるまでは、地区内の市営住宅は同和向け公営住宅として、入居募集等は各地区の裁量に委ねられていた。

⁷ 地区内の施設として多くの地域住民に利用されてきた人権文化センター、老人福祉センター、青少年会館の3館が2010年4月より市民交流センターとなった。

⁸ 浅香地区、加島地区では、コミュニティの拠点としての役割を担ってきた共同浴場が利用者の減少を理由に2012年に閉鎖している。

⁹ 空き住戸の改装には、海外の民間ネットワークである「居住の権利のためのアジア連合（Asian Coalition for Housing Rights）」による助成を活用した。

鄭聖哲(ジョン・ソンチョル) (貧困社会連帯)

文在寅政権は2017年5月の執権当初から「旧都心および老朽化住宅住民の生活の質を高め、雇用創出および成長動力を確保」することを核心課題とする「都市再生ニューディール」事業を掲げている。住居型や商業型など5種の事業により、自治体、地域住民、専門家の協調の下に地域特性と需要に見合った都市再生を進める事業である。2018年の事業区域は約100カ所へと拡大する計画である。また、「都市再生ニューディール」事業は、老朽化した住宅を壊してアパートを建てる従来の全面撤去方式への対案でもある。

しかし、老朽化地域に住む住宅・商店街の貧しい賃借人にとっては、「都市ニューディール」事業も従来の方式とそれほど変わらない。地域住民との協調をベースにしているが、建物の所有者と賃借人の権力関係は何ら変わっていない。貧しい人々の要求を受け付ける窓口も無い。また、都市再生自体、現政府が新たに立ち上げた事業ではない。ソウル市で進めていた事業を国が引き継いだのである。これまで、ソウル市の都市再生事業は貧しい人々を追い出し、その暮らしの場を奪うものであった。

開発の前に消えた貧民の暮らしの場： ソウル近辺のチョッパン密集地域を中心に

チョッパンは大人1人がどうか横たわれる程度の、1坪あまりの住まいである。キッチンもシャワーもトイレも無い。しかし、保証金が必要ない上、月払いまたは日払いで契約できるため、貧民の拠り所となってきた。チョッパン地域の周辺には、職業紹介所、炊き出し、無料診療所、ホームレス支援センターなどがあり、貧民を対象とした福祉や雇用に関する情報も得やすい。また、貧民間の繋がりが生まれ、共同体の形成や支え合いの事例も豊かである。

こうしたチョッパン地域が、華やかで清潔な都市を目指す都市開発により危機に晒されている。2002年から2015年までの間に、1000あまりのチョッパンが消えた。チョッパン住民が移住に抵抗したまま、建物の撤去工事が強引に進められた。撤去に抵抗した住民は、補償も受けられぬまま、負傷し、そして追い出された。

ソウル駅7017高架公園プロジェクトの裏で締め出された貧民たち

2015年1月、ソウル市は老朽化により車道として利用できなくなったソウル駅前の高架道路を公園として再生する「ソウル路7017プロジェクト」を発表した。これを受け、2015年10月末に「ソウル路」予定地のソウル市中区南大門路5街のチョッパン住民100名余りが締め出された。当時、南大門路5街は「都市環境整備事業」の対象地域として指定された開発区域だった。住民の多数は退去を命ずる張り紙を通じて、あるいは、建物の所有者の一方的な退去通告を通じて、住まいを追い出された。移住のための補償はおろか、正確な説明すら無かった。引越しのための時間さえ十分に与えられなかった。締め出された人々の多くは、近隣地域に散らばり、チョッパンや考試院など安価で劣悪な住まいを探さなければならなかった。

「気が重かったよ。また、面倒なことが起きたなと思ったね。体も思うように動かないし、現金も50万ウォンほどしかない。部屋を探せるかどうか……。」

南大門路5街のチョッパン跡地では、現在、工事が進んでいる。地下8階、地上28階、高さ124.69メートルの業務・販売・国際会議を目的とするビルである。

華やかな都市の中、様々な手口で締め出される人々

ソウル路7017高架公園の建設以降、近隣の商店街の価格は坪あたり4,000万ウォンから7,000万ウォンへと倍に跳ね上がった。商店街の賃貸料もおよそ5割上昇した。このような中、貧しい賃借人は店を畳むほかなかった。7017高架公園に通ずる南大門市場や明洞駅前の露天商は、露天商を締め出そうとする自治体の強制執行に抵抗するため、商売どころではなかった。「ソウル路7017の利用および管理に関する条例」には、路上生活者の公園侵入を妨害する内容が含まれている。「ソウル路7017高架公園」は、「再生」という言葉の裏で貧民を巧みに排除したのである。

南大門のチョッパン地域の向かい側、東子洞のチョッパン地域も縮小している。2007年に東子洞の4区域で「都市環境整備事業」が始まり、150余名のチョッパン住民が締め出された。2013年にチョッパン跡地に住商複合施設と公園が造られた。以後、東子洞周辺の商業化に拍車がかかり、チョッパン所有者はより多くの利潤を求め、チョッパンをゲストハウスに転換し始めた。これにより、2013年6月、東子洞のチョッパンに住む32名の入居者が締め出された。2015年2月には、40名程が入居するチョッパンにも退去命令の張り紙がついた。安全診断に問題があるという説明だったが、実はリモデリングのためであった。住民の8か月間にわたる抗議を通じて、東子洞9-20の建物はチョッパンとして維持されたが、既に半数以上の入居者が転出した後だった。

「これ(退去命令の張り紙)があったから、心が穏やかじゃなかったし、どうすればいいかわからなかった。この寒い中、お金もないし…、これ(退去命令の張り紙)を見て目頭が熱くなった。今、立ち上がらなければ。」

貧しい人の暮らしまで考慮した都市計画が必要

今の都市再生は以前の開発方式と何か違うだろうか。残念ながら、再生後の都市のイメージに従来の住民を姿を溶かしきれていない。都市開発により締め出される貧民に向けて、自治体は何の対策も講じていない。これは最近のケースでも証明されている。さらに、ソウル市は都市再生の成功事例の1つとして2005年に完成した清溪川復元事業を挙げているが、清溪川復元事業はそこで暮らしていた商売人を追い出して強行した事業である。生存権を蔑ろにされた商売人たちは、10年以上も抗議を続けている。ソウル路7017高架公園事業も人間中心を謳っているが、その裏ではソウル駅一帯に高級ホテルと大規模商業施設を誘致する「ソウル駅北部開発計画」が進められているのである。

チョッパン住民の場合、住まいを追われた後に、心理的消耗と経済的困窮から路上生活に入るケースが多い。強制退去命令が、チョッパン住民に不安感とストレスを与えている。居住権の確保は、最も貧しい人々の居住権を確保することによって完結するはずである。その空間に住まいを持つ人々が開発によってどういう影響を受けるのかを何より先に考慮し、彼らがより良い定着先を得られるような計画を立てなければならない。

古下政義

(堺市市長公室ニュータウン地域再生室)

1. 泉北ニュータウンの開発

泉北ニュータウンは、千里ニュータウンとともに高度経済成長期における大阪府の深刻な住宅不足を解消すべく、新住宅市街地開発法に基づき1966年から開発がスタートした。鉄道、道路、公園等の高水準の都市基盤を整備し、住宅地と商業・業務施設などの用途が混在しない土地利用を誘導することで、良好な住環境の形成を図っている。開発においては、近隣住区論をはじめとした近代都市計画の考え方が用いられ、小学校区を一つのコミュニティとして捉えてニュータウンを構成する基礎的な住区としている。住区の中心部には、住民の日常を支える商業・生活支援施設やコミュニティ施設のある「近隣センター」が配置され、公園、幼稚園・保育所や医院が集約された「医療センター」などが隣接配置されている。また住区内は通過交通を排除し、歩行者専用の緑道がこれらの施設や小・中学校を結び、他の住区や最寄駅まで続いている。

泉北ニュータウンで供給された住宅の構成を見ると、全体戸数の3/4が公的賃貸住宅や分譲マンションなどの集合住宅、1/4が戸建住宅やタウンハウス等の低層住宅となっている。また、開発期間が17年と比較的長期にわたったため、コーポラティブ住宅、テラスハウスやコンペ方式によって設計された集合住宅など、時代背景を反映した多様な住宅供給が試みられている。

2. 泉北ニュータウンにおける課題

泉北ニュータウンの人口は、1992年の164,587人をピークにして、2016年12月末時点では126,049人と3万8千人も減少している。また開発当初に入居した世代が、入居開始から半世紀が経過して既に高齢期に入っており、加えて一定期間に大量の入居がなされたため、泉北ニュータウン居住者がいっせいに高齢期を迎えていると考えられる。また、これらの世代の子どもにあたる世代が、世帯分離によって地区外に転出しており、こうした若年世代の人口減少が更なる少子化につながり、ニュータウン全体として少子・高齢化、人口減少が急速に進展している。2016年12月末時点での高齢化率は、堺市平均が27.1%であるのに対して、泉北ニュータウンは33.0%となっている。また、小学校区単位では、高齢化率が40%を超えている地区が存在する。

ニュータウン開発に合わせて大量に供給された府営住宅、府公社、公団（現UR）による住宅公的賃貸住宅は、泉北ニュータウンの全住宅戸数5万8千戸のうち3万戸と過半数を占めている。特に府営住宅は大阪府域の中で泉北ニュータウンに偏在しており、大量に建設されている。これらの住宅は、建設後35～45年が経過し、老朽化が進み、バリアフリー対応の不足や、設備や間取りなどが居住者のニーズに対応できなくなってきたことから空き家が増加している。公的賃貸住宅3万戸のうち高齢者にも住みやすい2階建までの住宅及びエレベーターのある住宅は1万8千戸に止まり、高齢者は今後の暮らしに大きな課題を抱えると考えられる。

また、各住区に商業施設等を計画的に集積した「近隣センター」では、生活スタイルが自動車の利用を中心としたものに変化し郊外に大型ショッピングセンター等の進出が進んだことや、利用者ニーズが多様化したことに伴い、核店舗であったスーパーの撤退や個人商店の医療系サービスなどへの転換が進み、居住者の日用品・生鮮食品の

買い物や日々の生活支援に対応する商業機能が低下している。

3. いつまでも安心して住み続けられるまちづくり

このように泉北ニュータウンは、急速な少子・高齢化、人口減少に加え、住宅・施設の老朽化や、近隣センターの商業機能の低下など多くの課題を抱えているが、一方では公園が多く、様々な施設が歩行者専用の緑道で繋がっている。また坂道が多いことは逆に適度な運動に最適な環境がすぐ身近にたくさんあるともいえる。現在こうした環境を生かした「緑道ウォーク」や「青空ヨガ」などのイベントも行われており、健康づくりだけでなく、賑わいのあるまちづくりに向けた取り組みが行われている。

また、永年にわたる住民間での地域活動によって地域コミュニティが醸成され、まつりなどのイベントだけでなく、近隣センターにある地域会館を活用し、地域の高齢者が気軽にあつまれる「ふれあい喫茶」や独自の文化教室などを開催している地区も多い。このように地区によって差はあるものの、住民相互の助け合いの関係を構築し、地域全体として高齢者を見守ることのできる基盤を有している。

泉北ニュータウンは、行政が主導して開発し、大阪の発展を支えた人たちの生活基盤として成熟してきたが、まちびらきから50年が経過し、日本社会の人口問題の縮図のように、子どもが減って小学校の統廃合が行われ、高齢者の一人暮らしや高齢者のみの世帯が増加しつづけている。そして今後は、買い物難民、ごみ屋敷、老々介護、孤独死と言われる諸問題が顕在化し、噴出してくと予想される。

泉北ニュータウンが次の50年も住みよいまちであり続けるためには、医療・介護サービスの充実や買い物をはじめとした生活支援機能の強化と合わせて、まち全体で相互に助け合い支えあう「地域包括ケアシステム」の構築が不可欠となる。地元住民や民間企業なども巻き込んで、開発と同様に大きなエネルギーをもって共生のまちづくりを進める必要があると考える。

**南垣碩(ナム・ウォンソク)
(ソウル研究院研究委員)**

ソウル市は、低所得者向けの低額な公共賃貸住宅のストックを増やしてきた。その成果、ソウル市内の公共賃貸住宅のストックは25万8600戸(2016年現在)にまで増えた。ソウルの総世帯の6.8%が公共賃貸住宅に住んでいるわけである。しかし、公共賃貸住宅の新規建設は行き詰まっている。公共賃貸住宅を建設するには広い敷地が必要だが、もはや、まとまった敷地の確保が難しい。また、市街地では住民の反対が起きる。既成の民間住宅を買い上げて供給する方式もペースダウンしている。住宅価格の上昇により、既成の住宅を買い上げるコストが高まったためである。一方で、既成の民間住宅を借り上げて供給する方式も解決策とはならない。国の融資額が低調なため、質の良い住宅を確保できないのである。

そこで、ソウル市は2015年1月の社会住宅条例制定を機に、民間による社会住宅供給を促す戦略を進めている。これを通じて、供給主体を多様化して民間の資源を活用しつつ低額な住宅ストックを確保することにしたのである。条例に基づいて公共の土地や財政を確保するとともに、社会投資基金を設置して民間組織に資金を融資し、社会住宅総合支援センターという中間支援組織を設置して民間組織の取組みをバックアップしている。ソウル市は、このような支援体系をベースに、土地賃貸付き社会住宅、空き家のリモデリング、リモデリング型社会住宅(準住宅)、という複数の事業タイプを設けて民間による社会住宅の供給を促している。2017年11月現在、社会的企業や住宅協同組合などの認定を受けた15の供給組織が事業に参加しており、566世帯分の住宅を確保したところである。

ソウル市が民間による社会住宅供給を成功させた背景を見ると、社会投資基金の功績が大きかった。社会投資基金は、社会的経済組織の成長を促すという目的で2013年から運用されている基金である。この基金は、ソウル市の出資金と民間の寄付金により成り立っている。社会投資基金は(財)韓国社会投資家委託機関として選定されており、基金の運用項目のうち「社会住宅融資事業」は90億ウォン(およそ9億円)規模である。年利は約2%なので比較的低い。返還期間は5年である。助成実績は、2016年までの4年間で35件(397戸)に196億ウォン(およそ19.6億円)である。ちなみに、2016年の「地方自治体基金管理基本法」の改正により民間委託が困難になったため、2017年からはソウル市が基金の管理と運営を直接行っている。以後、社会投資基金は韓国社会投資、ナムムと未来、クレビスの3つの社会的金融機関に無利子で資金を提供し、韓国社会投資、ナムムと未来、クレビスの3機関が年利3%以下で資金を又貸しする形で事業を継続している。韓国社会投資の場合、2017年の上半期において4件に計12億ウォン(ソウル市の9億ウォンと独自助成の3億ウォン。およそ1億2千万円)を融資した。ナムムと未来の場合、韓国タイヤナムム財団の寄付金をもとに2016年度に5件、計23億ウォン(およそ2.3億ウォン)を融資していたが、2017年にはソウル市の社会投資基金を受け、5件に計17.6億ウォン(ソウル市の13億ウォンと独自助成の4.6億ウォン)を融資した。

社会投資基金の融資をもとにしたソウル市の社会住宅供給活性化戦略を見ると、民間を通じて低額な住宅を供給しうることがわかる。国による助成が低調な中、社会投資基金の融資をもとに民間が住宅を供給してきた。特に、社会投資資金の助成は、公益のために活動しているものの資金力の弱い民間組織にとって貴重な資源となっている。また、これまで公共賃貸住宅の政策において疎外されがちだった若者向け或いはひとり世帯向け住宅の確保においての成果は注目に値する。しかしながら、決して大きな成果であったとはいえない。基金の規模が依然として小さ

いからである。また、返還期間は最長7年であり、民間供給主体を育てるには期間が短い。これまで5年間のソウルの取り組みを一段上のレベルに押し上げるためには、やはり、国が本格的に公共賃貸住宅の金融支援に乗り出さなければならない。

これについて国は、2017年11月に発表した住居福祉ロードマップをもとに社会住宅に対する住宅都市基金融資商品(20年、年利2~2.8%、1戸あたり1億ウォン)を作り、民間資金調達のための保証制度を整えた。ソウル市のこれまで3年間の取り組みが国の変化を引き出したのである。零細な社会的経済組織(事業を通じて社会問題の改善を図ることを目的とする組織)にとって、資金調達は今よりも容易になる。もちろん、国の支援ができたからといって、ソウル市の社会投資基金の有用性は損なわれない。今後、ソウル市の社会投資資金は国の施策を補完する役割を担うことになるだろう。例えば、国は非営利組織や社会的企業のみを対象としているので、ソウル市の社会投資基金はこれに該当しない中小企業による社会住宅供給を補助してもよいだろう。また、国の融資を受けている組織が急な追加融資を必要とする場合に、ソウル市の社会投資基金が短期融資を提供してもよいだろう。また、社会投資基金に対する運営費用の補助も必要である。又貸しによる利子だけでは、社会投資基金の運営が行き詰まるからである。これらの課題のため、ソウル市は出資金を増額し、社会投資資金の規模を持続的に拡大していかなければならない。

一方で、制度を整備するためには、国のさらなる努力が欠かせない。一つ目に、公的賃貸住宅の下位類型となっている「公共支援に基づく民間賃貸住宅」と「社会住宅」の違いが依然として整理されていない。住宅類型の定義を整理する必要がある。二つ目に、住宅都市基金の運営原則を再定立しつつ、社会住宅支援に投ずる基金規模を最大化させなければならない。そのために、民間賃貸住宅に対する住宅都市基金の融資は公共性を基準として運用することとし、これにそぐわない運用項目は除外することで、財源を効率化させるべきである。三つ目に、根拠法の整備が急務である。短期的には「民間賃貸住宅に関する特別法」を改正して社会住宅関連の内容に対処しながら、長期的には「公共住宅特別法」を改正して公共または民間により供給される公共性を持つ賃貸住宅全般を規律する法律を定立することを考えるべきであろう。

城東(ソンドン)区

1. 第四次産業革命と都市の未来

第四次産業革命、デジタルトランスフォーメーション、第二の機械時代など様々な表現が飛び交うが、結論は一つだ。ICT技術の急速な発展が人間社会の破壊的な革新を進めているということだ。都市も同様である。ICT技術によるスマートシティが現実のものとなる。都市は大変便利になるだろう。しかし、その恵みを皆が平等に享受できるだろうか。ICT技術の発展が雇用を減少させ、深刻な二極化を招き、人々を都市から排除する、という悲観的な予想が世界的に広がっている。都市の未来は、どう変わるのか。皆が幸福な都市を創るために、ICT技術を活用できないだろうか。

2. 包容都市がスマートシティだ

スマートシティの技術を、包容都市の価値に融合せねばならない。経済、宗教、人種、ジェンダーの壁の無い都市、つまり、誰も排除されず差別されない包容都市にこそ、創意的な人材が集まる。自由に意見交換し、知識と技術を共有する。こうした都市こそ、技術革新に成功し、経済的繁栄を享受する。世界の歴史を振り返ってみても、技術の発達と経済の繁栄を謳歌した国々は全て当時最高の包容都市であった。都市の成長と革新のために我々が始めるべきことは、ICT技術を活用して包容都市を創ることである。自由な意見交換、協業、共有を妨げる社会経済文化的な壁を取り払わなければならない。知識と技術の共有は、技術革新の速度を上昇させ、社会全体をスマートにする。これを通じて開発された革新技術は、社会的雇用の創出、生涯学習の拡散、社会的弱者の福祉増進など、社会問題の効率的な解決に応用されよう。包容こそ、まさに核心である。包容都市がスマートシティである。

3. スマート包容都市・城東区、技術で以って包容する

城東区は、技術で以って包容し、包容から革新の動力が生れるスマート包容都市を夢見ている。そのために、一つ目に、誰もお金を心配せず、誰も空間を心配せずに、勉強できる環境を構築する。第四次産業革命センターで、子ども、青少年、父兄が最先端のICT知識および技術を体験しつつ習得・共有している。また、使われていない公共空間を市民の学習空間としてリモデリングしているところであり、ICTを基盤として教育者と学習者を繋げるシステムを構築し、メーカースペースの拡充なども検討している。これを通じ、城東区民が革新的な知識と技術を広く共有できるようにする。

都市のデータと資源を総合的に把握・管理するスマートシティを実現することで、予算と行政力の限界のために疎外されてきた社会的弱者の福祉・安全問題を効率に解決できるだろう。城東区は、スマート監視カメラをベースに安全革新都市事業を進めつつ、子どもの交通事故を予防するためにGPS情報のビックデータ分析を進めており、子ども、女性、お年寄りなどの社会的弱者の安全ニーズを把握しつつ危険要素を事前に除去する作業に取りかかっている。「e-ナナム福祉統合管理システム」を構築・運営し、社会的弱者のニーズをリアルタイムでモニタリングし、福祉提供にかかるコストの削減と福祉の死角解消に力を注いでいる。また、モノのインターネット(様々な物をインターネットに接続して制御する仕組み)を使って道路の陥没を予防するシステムを構築しており、こうしたシステムを交通、環境、都市再生分野など、都市問題の管理に普及させていく予定である。

4. リビング・ラボで作るスマート包容都市

社会システムが技術革新の流れについていけなければ、技術革新は失敗するし、社会は退化する。技術革新と社会革新とが同時進行しなければならない。城東区は、社会システムの革新のため、世界各国で見られている「リビング・ラボ(Living Lab)」という取組みを進める予定である。「リビング・ラボ」は特定の建物や街を実験室と仮想して新しい制度や技術のモデル事業を行う取組みである。この取組みの特徴は、制度や技術の開発および改良にあたって、積極的に利用者の意見を求める点である。開放型の革新モデルといえよう。ドイツの産業都市ルールは、エネルギー消費の効率化および新再生エネルギーの普及のために、22000名の市民が参加するリビング・ラボを計画し、太陽光装置、電気自動車、エコ冷暖房システムをモデル運営し、その成果をともに検証ながら技術および制度の革新を図っている。スマート包容都市においてリビング・ラボは三つの意味を持つ。第一に、スマートシティが特定階層および特定団体の利益を偏重せぬよう、そして市民が疎外されぬよう、ICT技術を基盤とした都市のインフラ構築過程に市民を参加させている。第二、ICT技術の開発および革新に市民が参加することで、革新的な知識や技術を市民と共有することができる。第三に、革新的な知識や技術を市民と共有することで、市民が技術革新に見合った社会革新を牽引できる。

5. 城東区型リビング・ラボ、城東区をスマート包容都市に

これまで城東区は、官民協働の下、様々な革新政策を推進してきた。これは、リビング・ラボの追求する開放型革新モデルに近い。スマート監視カメラをベースにした統合管制システムを構築しつつ、17の洞の住民自治代表、治安担当者、外部の専門家などで安全革新推進団を組み、スマート監視カメラの設置状況、地域別犯罪率、安全事故関連データなどを共有し、これに基づいた議論を交わし、スマート監視カメラの設置場所を増やした。我々は、このような従来の官民協働ネットワークを発展させる形で、城東型リビング・ラボを進める計画である。父兄、教師、専門家が、子どものセーフティーネット構築のためにリビング・ラボに参加し、城東区役所の子どもの安全事故のビックデータを共有し、官民が子どものセーフティーネットを構築・運営した後、城東区の全ての地域に子どものセーフティーネットを構築するのである。さらに、アパートのコミュニティーに基盤した微小粒子状物質(PM2.5)を減らすためのリビング・ラボ、老人介護ロボットの開発企業と共同で敬老堂(町のお年寄りが集まって交流する集会所)に介護ロボットを提供しつつお年寄りと共に製品改善を行う敬老堂リビング・ラボも可能であろう。インフラがスマートになったからといって、スマートシティになるわけではない。市民の生活がスマートになってこそ、スマートシティである。城東区はICT技術をベースにした都市の革新に全ての市民が参加するリビング・ラボを通じて、皆が参加して皆が享有するスマート包容都市を建設するつもりである。

彭揚凱

(OUR s 都市改革組織事務局長、社会住宅推動聯盟発起人)

1980年代より前、台湾のコーポラティブハウスにはいくらかの発展が見られた。早くは、日本の植民地時代に「建築信用購買利用組合」の仕組みがあり、戦後に「建築信用組合」と「住宅公用組合」へと変化した。後者は即ち台湾のコーポラティブハウスの起源である。

1948年に国民党政府は「台湾省住宅公用合作推進辦法」を制定し、協同組合方式による住宅建設と組合員の住まいとすることがはっきりと定められた。それから1970年代末のピーク時に至るまで合計で68の住宅協同組合が存在した。その後、住宅政策が不動産業者による分譲方式の奨励へと転換され、また協同組合が融資や奨励制度に関して比較的制限を受けたために、組合数ははだいに減少し、1980年半ばには完全に停止された。

また一方で、先述の住宅協同組合のモデルであるが、財産権の個別所有制を採る多くの協同組合は、協同組合によって住宅を建設し、住宅の所有権を各組合員に分けた後は即ち解散する。この意味では市場における一般的な財産権の住宅と大差はない。コーポラティブハウスが強調する共同の精神は、住宅取得コストを下げるために発揮されるだけで、より積極的なシェア、協力といった社会的機能が発揮されることは少なかった。

台湾におけるコーポラティブハウスをめぐる時代趨勢と意味

今、台湾社会がコーポラティブハウスを再び立ち上げようとするのは、以下の時代趨勢と意味がある。

時代趨勢について言えば、まず、台湾が直面しているのは高い住宅価格、高い持ち家率、高い空き家率というねじれた構造である。しかし、政府は既得権益構造と政府財政の逼迫という現実にとらわれ、積極的な住宅市場改革を進めようとしてもしない（情報の透明性、固定資産税）、住宅支援資源も十分に投入できずにいる（社会住宅、家賃補助）。このため市場と政府に代わる第3のモデルの可能性を急ぎ考える必要がある。

次に、他の多くの先進国と同様に、台湾もまた家族の分裂、少子高齢化、若者の低い給与水準（所得分配の悪化）などの変化に直面し、このことが血縁関係に重きを置かない多様な居住形態を生み出し続けている。例えば単身世帯、若者のシェアハウス、コミュニティ居住、シルバーシェアハウス（銀髪共老）などである。これは既存市場ないしは国家では提供できないものであり、民間において新しい協力共住の新しい呼び声が聴かれ始めている。

意味の面では、台湾における居住の議論は長い間「所有権」と「地代の増大」という不動産業界の本流の価値観によって乗っ取られてきた。不動産市場での住宅購入意外に（社宅は極めて少ない）、高品質で保障された住まいの選択肢というものはほぼ無い。コーポラティブハウス/住宅協同組合は、共同、シェア、そして民主的な管理の精神を強調し、メンバー共同での出資、建設への参与、運営管理によってそれぞれのニーズに合致した住宅と地域生活

を生み出すものである。台湾の現実の文脈では、その最重要かつ深い意義は、「所有権」と「地代の増大」という不動産をめぐる本流の価値観を反省し、「建設業者からの住宅購入」以外になぜ他の住宅消費の選択肢が無いのかを問いただすことにある。

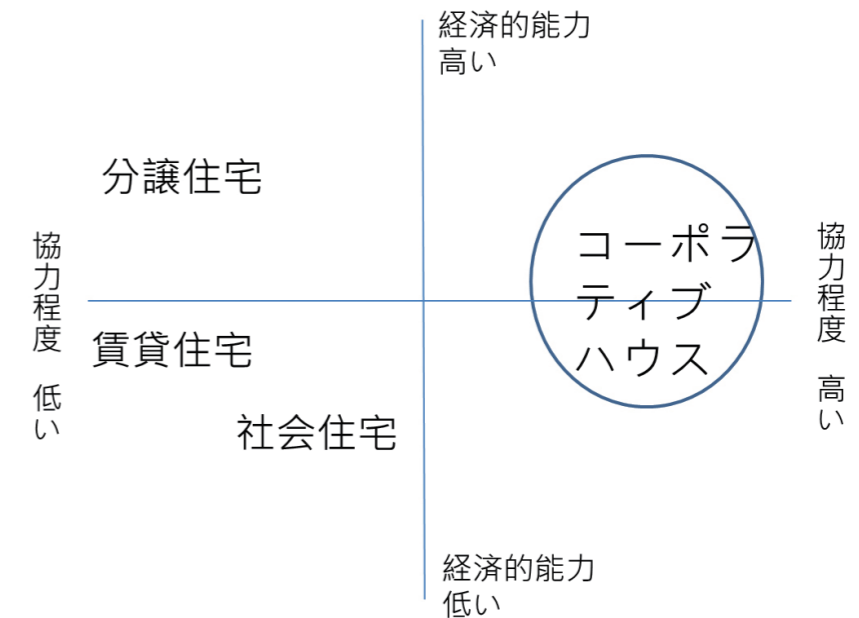
コーポラティブハウス提唱における当面の第一段階

2011年以來の我々の住宅政策提言経験における蓄積を敷衍するならば、コーポラティブハウスを推進するためには、まず台湾の実際の不動産市場構造、住宅政策上の条件、および社会の本流の価値観に対峙しなければならない。住宅補助のタイプ、対象によってコーポラティブハウスの定義を決めていたのでは、社会の支持を有効に動員、蓄積して制度を変革することはできない。個人的には、さしあたって台湾のコーポラティブハウスの定義を提唱するのであれば、「消費者運動」と「社会イノベーション」の2つの中心思想をしっかりと結び付けなければならない。

1. 「消費者運動」に訴えるーコーポラティブハウスが一種の消費の選択肢/権利であり、住宅福祉の獲得ではないことを示し、中産階級の支持を取り付けなければならない。
2. コーポラティブハウスを社会的イノベーションを牽引する新しい実験プラットフォームとし、硬直した制度的縛りの中からより多くの善意と柔軟性を獲得できるようにする。例) 土地、融資、税制・・・

カギは人

価値観と理念を共有するグループの位置づけは？



Korean
한국어

2

Normalization of Inadequate Housing? Tongfong and Urban Involution in Hong Kong

LEUNG Hon Chu

Department of Sociology, Hong Kong Baptist University

Abstract

Tongfong (劏房) · literally butchered room, can refer to both subdivided or otherwise minute-sized apartments, and has become the most visible symbol of the housing problem in Hong Kong. Unsafe and congested, tongfong are often seen as the kind of inadequate housing the poor in Hong Kong have to put up with when they are excluded from accommodation in public housing. More recently, however, middle-income groups are also moving into subdivided apartments, while tongfong has also been used, satirically, as a name for the super-small, “nano”-apartments increasingly common in market. The most noticeable official response to this decline in housing standard is support for legal and safer subdivided apartments managed by NGOs, while “co-living”, i.e. shared apartments, is being sold as a housing solution to young professionals. This apparent trend towards normalization of inadequate housing in Hong Kong demands explanation and the concept of urban involution will be examined in the presentation to show how it can be relevant for the understanding of declining housing standard in Hong Kong.

단절된 주거 안전 네트워크 : 취약계층을 위한 주택정책 최마마기금회의 주거지원 경험을 사례로

뤼 빙이(呂秉怡; 최마마기금회 대표)

퐁려방(馮麗芳; 최마마 기금회 주거지원부 주임주임)

An Unconnected Housing Safety Network: Case Studies of Disadvantaged Households

Mr. Ping-Yi Lu, CEO, Tsuei Ma Ma Foundation for Housing and Community Service;

Ms. LI-FANG FENG, Director, Department of Housing Aid, Tsuei Ma Ma Foundation for Housing and Community Service

취약계층가정은 거주지가 안정되고 근심걱정이 없어야 심리적 안정을 도모할 수 있고 비로소 집안 살림 및 직장에 전념할 수 있다. 적지 않은 가난한 가정의 이주가구들이 모여 주거 형편이 나빠졌고, 환경과 치안이 열악한 세입자들이 양산되는 악순환이 계속된다. 주거환경으로 인해 우울하게 되고, 신체적인 질병을 악화시켜 직장에서 일할 수 없어 실직확률이 크게 높아진다. 아이들은 거칠고 열악한 주거환경과 불안정한 환경에서 건강과 자기 가치, 자존심이 떨어져 학업에 전념할 수 없고, 나쁜 동네의 환경과 불우한 친구들을 만나게 된다. 따라서 주거 안정은 취약한 가정에서 더욱 중요한 환경 요소이다.

그러나 대만에서 위기를 겪는 가정 중에 주거의제는 복지사각지대로 중요하게 취급되지 않았다. 최근 보건복지부 사회안전망 구축 계획에 따르면 주거 지원은 중요한 의제가 아니다. 주거의제가 사회복지의 전문교육과 실무업무에 적용되지 않고, 사회복지사들의 비전문성을 양산했다. 지난해 말 정부기관에서 열린 사회주택 및 사회복지 결합 토론회에서는 사회복지사들이 주택의제에 관한 질문을 받지 못 할 정도로 비숙련된 상황을 연출했다.

각국의 주택정책을 종합적으로 살펴보면 취약계층을 위한 고려가 많은 반면, 현재 대만은 주택 및 도시발전 부문의 업무에서 사회 안전 네트워크를 구축하는 사회복지부서에서도 주거안정 문제에 신경을 쓰지 않는다.

정부의 주택부문 공무원들은 엔지니어링 기술자나 도시계획가로 사회복지 전문가가 없고, 사회적 주택정책은 기술적 고려와 건축물 관리에만 초점을 맞추고 있다. 임대료보조금 정책은 돈을 지출하고 행정 편의를 고려한 것으로, 보조 가구수 조절이 정책효과로 삼는 유일한 지표다. 그나마 새로 진행된 대리임대정책도 선거공약의 정치적 이행에 국한된 것으로서 수량 효과에 집착하여, 정책집행에서 취약계층의 어려움이 고려되지 않았다. 주택부문을 중심으로 한 주택정책이 사회주택의 취약계층을 지원하는 것이 핵심이고, 세입자를 중심으로 복지 사회적 특성이 중요하다는 점도 고려해야 한다. 임대료보조와 대리임대정책은 임대주택과 복지서비스가 밀접하게 연결돼 있고, 관리전담팀이 자원연계창구로서 문제점을 제기해야 한다.

예를 들어 극소수의 임대료를 노리는 세입자 외에도 임대료를 내지 못하는 경우가 발생하면 취약가정에 문제가 발생하는 경우가 있는데 이 경우는 주로 가정형편이 바뀌는 중대한 신호다. 이 때 사회복지사들이 판단하여

알맞은 복지를 제공하도록 하는 것이 취약가정의 환경을 더욱 악화시키지 않는다.

- 초기 발생 원인 : 가정경제의 기동(또는 기타가족) 역할을 하는 구성원이 신체건강에 이상이 생기거나 일자리에 변화가 생겼거나 가정에 중대한 문제가 생김.

- 연대 충격 : 경제자원 부족으로 기타 생활비(음식, 의료, 교육, 거주)를 배제할 수도 있다. 또는 다른 구성원이 가족을 부양해야 된다는 것을 의미한다.

- 후속변수 : 만약 사회복지사가 제때에 지원하지 못 할 경우 다른 주거지를 못 찾으면, 집에서 쫓겨나 길거리에서 생활을 할 수도 있고, 가정의경제, 생활, 직장, 학습에 미칠 효과가 크다.

주거지원 요원은 월임대료 및 주택처리업무를 담당하고 있기 때문에 취약가정의 실생활과 관련 된 일들은 일반 복지사보다 훨씬 가정 상황의 변화에 이해가 높아 주거안전망의 위험 경계 역할을 하기에 적합하다.

다른 동아시아국가들의 주거 안전 네트워크는 대만처럼 단절되어 있지 않다. 문헌에 의하면 일본의 주거의제는 전체적인 사회와 도시발전의 중요한 일환으로 전반적인 계획을 통해 다양한 직종(주택, 도시, 생활지원, 의료, 교육, 취업) 등과 결합하여 함께 참여하여 주택과 마을의 핵심적인 종합케어서비스를 제공한다.

이와 함께 홍콩 사회복지사들이 공공주택과 취약마을에서 거주하는 주민들의 권익 확보, 민중교육, 조직 활동 등 노력을 볼 수 있었지만 대만에선 이러한 주거지원방식은 찾아보기 힘든 일이다.

대만은 취약계층을 위한 주택정책에서 고심하고 있지만 사회주택 및 임대료보조금 정책은 여전히 정체되어 있고 기술, 행정적인 고려와 주택부문과 사회복지 부문의 교류가 거의 없다.

어떻게 전문분야의 취약계층 지원정책을 추진하는가가 중점이다. 일본의 고령화 의제를 한 예로 문제를 연결하는 전문 직종이 마을과 함께 훈련하고, 대화로 커뮤니티 소통을 하며 주민이 참여하는 지역사회 안전망을 구축하는 방안을 대만의 취약계층 지원에도 참고해야 한다.

노숙인은 어떻게 주거를 손에 넣었을까?**도쿄의 하우스링 퍼스트의 대처방안에 주목하여****How Have the Homeless Gotten Their Homes?
Focusing on the Housing First Practice in Tokyo****스기노 키누요**

오차노미즈여자대학대학원 박사 후기과정

Kinuyo Sugino

Graduate Student, Ochanomizu University

Abstract

This report aims to clarify what are necessary to end homelessness and to get to live as residences again. I focus on the practice of Housing First(HF)in Tokyo. HF was originally developed in the United States in 1990s. Subsequently it has been spread worldwide. Although it is not a pervasive manner in Japan, therefore HF in Tokyo is the cutting edge practice in Japan. As a volunteer staff of a support group, I support people who ended homelessneses. And I did interviews to several past homeless people and some support staffs.

1. 배경과 목적

2017년 4월에 공포된 '주택 확보 요점 배려자에 대한 임대 주택의 공급 촉진에 관한 법률(주택 세이프티 넷 법)」에서는, 주택 확보 요점 배려자(주택 약자)를 '저소득자, 이주민, 노인, 장애인, 아이를 키우는 가정, 기타 주택의 확보에 특히 배려가 필요한 자'로 정의하고 있다. 또한 주택 세이프티 넷 법의 시행을 받아 국토교통성에서는 주택 약자에 대한 빈집을 활용한 새로운 주택 세이프티 넷 제도의 창설을 목표로 하고 있다.

그러면 주택 약자가 안정된 주거 생활을 보내기 위해서는 무엇이 필요할까? 본 보고서에서는 주택 약자 중에서도 극도의 저소득층에 있는 노숙인들의 거주 지원에 초점을 맞추기로 한다. 또한 그 지원방법 중에서도 최근 일본에서도 실천되기 시작한 하우스링 퍼스트 (Housing first 이하 HF)라는 방법에 주목하여 노숙인 상태를 경험한 사람들이 지역에서의 삶을 되찾는 지원방식을 검토하기로 한다.

2. 방법

먼저 HF란 무엇인가에 대해 언급하기로 한다. HF는 1990 년대에 미국에서 생긴 주거와 간호의 일체적인 제공 방법이며, 조건 없이 안정된 주거를 제공하고, 주거 제공 시에 실시하는 간호는 본인 의사에 근거하는 것을 원칙으로 한다. 간호를 받는 것을 주거제공의 조건으로 하지 않는 것이 특징이다.

보고자는 HF형 지원을 도쿄에서 실천하는 민간단체에서 2017년부터 자원 봉사자의 지원 스태프로서 거주 지원활동을 실시하고 있다. 도쿄에서의 HF와 미국에서의 HF의 실천 방법은 큰 차이가 있다. 미국은 노숙인 상태에서 직접 주거에 입주하는 반면, HF는 노숙인 상태에서 먼저 임시 거주시설(쉼터)에 몇 개월간 머문 후, 민간 임대 주택으로 이사하는 2단계를 거치는 점이다.

본 보고에서는 지원활동 참여 중에 만난 노숙인 상태에서 쉼터를 거쳐, 현재 민간 임대 주택에 거주하는 분 5명과 지원스태프 2명에게 실시한 인터뷰 조사를 사용하였다. 인터뷰는 반 구조화 인터뷰 기법을 사용했다. 또한, 이 조사는 보고자가 소속된 대학의 윤리 심사를 받고 승인 된 것이다.

3. 결과의 개요

결과의 일부는 다음과 같다. 보고자는 6명의 노숙 경험자에게 인터뷰를 실시했다. 그 중 1명은 인터뷰 실시 후, 소식불통이 되어서 본 보고에서는 그 이외의 5명만의 인터뷰 결과를 사용하였다. 5명은 모두 남성이며, 생활보호를 수급하면서 민간 임대 주택에서 생활하고 있다. 연령 구성은 20대가 2명, 30대 1명, 40대가 1명, 50대가 1명이다. 인터넷 카페나 길거리에서 보낸 기간은 20 대와 30 대의 3 명이 3년 미만이었으며, 40대와 50대의 2명은 10년 이상이었다. 쉼터 입주 기간은 가장 짧은 기간이 약 3개월이며, 가장 긴 기간은 약 8개월이다. 민간 임대 주택에서의 거주 기간은 2018 년 6월 현재, 가장 짧은 기간이 약 1년, 가장 긴 기간이 약 3년이다. 쉼터 입주의 계기는 생활 곤궁자나 노숙인 지원 단체의 소개가 4명, 변호사의 소개가 1명 이었다. 5명 모두가 개인실에 입주하게 되어서 만족도가 높다. 또한 5명 모두가 민간 임대 주택에 이사한 후에도 지원 스태프로부터 어떠한 도움을 받고 있다. 5명 중 4명은 현재 아르바이트 등으로 수입이 있다. 또한, 5명 모두가 HF형 지원을 받아 거처를 얻은 분들이며, 소식 불통된 1명은 HF형이 아닌, 지원 단체로부터의 지원을 받고 있던 분이었다.

이한솔
(민달팽이유니온 사무처장)

윤성노
(전국세입자협회주거생태계조성 팀장)

최저 주거 기준 미달, 반지하와 옥탑·고시원 같은 주택 이외의 거처, 소득의 30% 이상을 주거비(Rent to Income Ratio; 이하 RIR)로 지출하는 월세임차인을 '주거 빈곤'으로 분류한다. 2016년 통계청 자료를 분석해 보았을 때, 서울의 경우만 19~34살 1인 청년가구의 40.4%가 주거 빈곤상태이다. 전국 평균 역시, 서울에 비해 조금 낮지만 30%를 넘는다. 혼자 사는 청년 세 명 중 한 명이 계층상 주거 빈곤으로 분류되고 있는 것이다.

청년주거의 문제의식은 단순히 주거빈곤율(RIR) 40%라는 현재의 통계 수치만으로 설명될 수 없다. 서울을 기준으로 서울 전체가구와 서울 청년가구 주거 빈곤율의 변화를 보면, 지난 20년간 서울 전체가구의 주거빈곤율은 40%대에서 20% 이하로 줄어들고 있는 반면에, 서울 청년가구는 30%를 유지하며 완화의 흐름을 보이지 못하고 있다. 이러한 흐름의 차이는 4인 가구 가족단위 중심의 주거복지정책 패러다임에서 비롯되었다. 1인 가구, 청년, 장애인, 성소수자 등 주거약자가 되기 쉬운 사람들이 정책적으로 배제되었다. 공공임대주택이 5% 남짓이다 보니 민간 임대시장에 전혀 영향을 줄 수 없었다. '빛내서 집사라'는 투기 중심의 부동산정책까지 겹치면서, 1~2인가구이면서 민간임대시장에서 살아야만 하는 청년층이 주거 빈곤 상황에 무방비하게 방치되었고 상황은 점차 악화되었다.

'지(하)/옥(탑방)/고(시원)'이라고 불리는 청년주거의 대표적인 형태는 이러한 주거절벽 앞에서 궁지로 몰린 청년들의 실태를 너무나 자명하게 보여준다. 더불어 지옥고 같은 취약한 주거형태는 비혼 등 사회적 흐름 속에 점차 늘어나고 있는 여성 1인 가구에 있어서는 심각한 안전의 위협까지 되고 있다. 장기간의 미래를 바라보고, 무엇보다 향후 주택시장의 주요한 주축이 될 이들의 현재 상황과 미래를 예측하는 정책이 필요하지만, 대한민국 가계자산 가운데 부동산자산이 차지하는 비중은 73.6%로 아직까지도 한국사회는 투기심에서 비롯된 부동산 신화의 환상이 깨지지 못하고 있다. 청년을 위한 임대주택 및 기숙사 공급은 이러한 부동산 투기여론에 의해 백지화 되는 사례가 늘어나고 있다. 경기부양을 위주로 한 부동산정책이 계속 유지되는 상황에서, 청년세입자 문제를 해결을 기대하기란 불가능한 상황이다.

민간임대시장의 세입자 주거문제는 이제 경제적 비용에서 사회적 위협의 차원으로 확장되고 있다. 청년의 범주를 세분화해서 접근하면, 주거 빈곤으로 인해 심각하게 사회적 위협을 받고 있는 대상들이 드러난다. 여성 1인 가구, 가족으로부터 주거비 지원을 받지 못하는 대학생, 장애인 등 주거 상황으로 인해 정상적인 사회적 활

동이 제약 받고, 불안과 압박 속에 사회에서 도태되는 대상이 늘어나고 있다.

사례를 통해 구체적으로 살펴보자면, 고등교육을 받거나 취직을 위해 청년들의 다수는 서울에 거주해야 하는 상황이다. 하지만 턱없이 적은 기숙사/임대주택 때문에 대부분은 민간임대시장으로 향해야 한다. 정규교육과정에서 주거권과 관련된 교육을 받은 적이 없었으니 청년들은 불공정 계약을 맺는 경우가 대부분이다. 계약금을 돌려받지 못하고, 억울하게 수리비를 부담하는 경우도 자주 발생한다. 주거비용의 문제를 구체적으로 보면 문제가 더욱 심각해진다. 취업난과 높은 학자금의 현실에서 RIR이 50%에 이르는 20대에게 사회는 어떠한 안전망도 제공하지 않고 있다. 직장이 없는 20대 중에 1/4의 청년들은 부모로부터 주거비지원을 받지 못하고 있는 상황을 보았을 때, 다수의 청년이 주거 사각지대로 몰리고 있는 상황이다.

민간임대시장에서 청년은 철저한 '을'이고, 특히 나이가 어린 여성의 경우 한국 사회문화로 인해 더 무시를 당하는 일이 많다. 높은 주거비로 인해 청년들의 경우 대부분 좁은 골목에 뽁뽁하게 들어서 있는 주택가로 몰린다. 그럼에도 최저 주거 기준을 겨우 충족하는 집이 보증금 1,000만 원에, 월세 50만 원, 관리비 5만 원에 이른다. 여성의 경우, 다닥다닥 붙어 있는 방 사이에서, 혹시 누가 쳐다보진 않을까 창문도 열지 못하고, 늦은 시간 술 취한 남성의 목소리에 숨을 죽이고, 동의 없이 문을 열고 들어오는 임대인에게 제대로 된 항의도 못하는 상황이다. 혹시나 혼자 사는 집이라는 게 노출될까봐 누가 봐도 영성한 남자 신발을 현관 앞에 두며 마음을 다독여야 한다. 민달팽이유니온에서 진행한 <주거 안전 실태조사>에 따르면 여성 중 67%는 "귀갓길, 물리적 위협을 당할까봐 위험하게 느껴진다."고 밝히고 있다. 대로변에 있는 좋은 오피스텔, 여성전용원룸이 있지만, 월평균 소득에서 차별이 만연한 2-30대 여성 1인 가구의 경우 여성전용 주택의 주거비를 부담하기란 불가능하다.

또한 최근 장애인 입주를 거부한다며 다세대주택 임대인이 월체어 이동 동선을 본인의 차로 막아 둔 사건이 있었다. 아예 장애인은 계약대상에서 제외한다고 공표한 임대업자들도 즐비하다. 임대인은 집값 문제를 이유로 차별과 갑(甲)질을 아무렇지 않게 진행하고 있다. 임차인에게 불리한 임대차제도는 임대인들에게 어떠한 제지도 하지 못하고 있다.

이렇게 청년들은 가격, 주거 환경, 삶의 안전 가운데에서 청년들은 아슬아슬하고 위험한 줄타기를 해야 한다. 열악한 주거현실은 청년들에게 미래를 기약할 여지를 차단한다. 그럼에도 정부의 주거 복지 로드맵을 보면, 생애 주기적인 '주거 사다리' 정책을 고수하고 있다. 적당히 시간을 보내면 예전처럼 자가 소유의 가정을 꾸릴 것으로 기대하고 세입자 권리보장과 관련된 정책마련을 소홀히 하고 있다. 민간임대시장에 대한 정부의 작은 규제조차 자유시장주의에 대한 심각한 위협이라고 규정하며 각종 기득권과 기성언론이 반대를 한다. 전월세상한제, 계약갱신청구권 등 기본적인 세입자보호제도조차 몇 십 년째 통과되고 있지 못하다.

청년 주거의 문제를 해결하는 방향은 결국 한국사회 주거정책 패러다임의 전환으로 이어질 수 있다고 생각한다. 청년의 외침과 바람이 주거정책으로 반영된다면, 그것은 곧 다수의 1-2인 가구 세입자의 권리 보장으로 이어지며, 투기재로 인식되는 집의 개념이 따뜻한 보금자리로 전환하는 방향과 일치하기 때문이다. 더불어 사회적 약자로 분류되는 여성, 장애인, 성소수자 등 주거복지정책이 절실한 대상의 권리를 보장하는 정책으로 확장

될 수 있다. 이러한 차원에서 청년주거문제에 정책적 초점을 맞추는 것은 매우 중요하다. 사회적으로 집을 두고 발생하는 혐오와 차별을 극복해 나가는 토론을 시작할 수 있기 때문이다. 언젠가는 청년주거 문제 해결과 함께 집이 돈벌이 수단이기 이전에 사람이 살아가는 따뜻한 보금자리로서 존중받는 사회가 되기를 희망한다.

서울주택도시공사사업 담당 하경숙 과장
(현 서울특별시 중구 주거복지센터 팀장)

국가가 시세보다 저렴하고 안정적인 주거를 제공하는 공공임대주택의 공급이 수요를 충족시키지 못하고, 이에 입주에 대한 우선 자격을 기초생활보장제도 수급자, 장애인, 고령자 등 사회적으로 가장 취약한 계층부터 부여함에 따라 공공임대주택은 빈곤층이 모이는 도시 속 고립된 섬이 되었다. 특히, 1989년부터 공급되기 시작한 영구임대주택 단지의 경우 아파트 노후화가 심화되어 공간의 활력이 떨어지고 슬럼화되어 입주자의 만족도가 현저히 저하되어 새로운 공공사회 서비스 개발이 필요하게 되었다.

2014년 서울주택도시공사가 보유하고 있는 임대주택 중 빈곤화와 슬럼화가 진행되고 있는 영구임대주택(가양, 성산)에 2개소 일자리상담센터를 설치하였다. 사업 초기(2014년~2015년)에는 서울주택도시공사(공공임대사업자)가 일자리 상담을 진행하는 것에 대한 일자리 상담의 법적지위한계(일자리알선불가) 및 일자리정보제공시스템 접근권한 불가 등으로 사업에 대한 적극 홍보에 어려움이 있었고, 이런 한계를 극복하기 위해 자치구 지역 일자리기관과의 네트워크를 통해 임대주택 입주민의 일자리 욕구를 해당기관에 전달하는 간접적 알선방식으로 사업을 진행하였다.

2015년 서울시에서 대학졸업예정자, 취업준비생, 경력단절여성 등 구직자에게 공공기관 일 경험을 제공하는 사업인 '서울시 뉴딜일자리' 일터가 서울시 및 자치구에서 투자출연기관까지 확대되었다. 2016년 서울시에 사업계획을 제출하여 "찾아가는 임대주택 입주민 일자리 상담사" 사업을 만들고 직업상담사자격증이 있으나 직업상담 경력 없이 취업이 어려운 상담사들에게 일자리상담 경력 기회를 주었다. 그와 동시에 전문 자격증이 있는 직업상담사가 일자리 상담 및 알선 서비스를 제공하기 때문에 초기사업의 간접적 사업 방식이 직접적인 서비스 전달 방식으로 개선될 수 있었다.

일자리 알선이 가능해짐에 따라 사업 운영방법을 적극적으로 전환하여 서울주택도시공사가 관리하는 서울시 내의 33개 단지 46,012세대에 총 12명의 일자리상담사가 2인1조로 직접 찾아가서 일자리상담, 취업지원, 자원연계, 진로 및 교육상담서비스를 제공하게 되었고, 상담 2,648건, 취업 성공 107명의 성과를 거두게 되었다. 취업에 성공한 107명 중에는 수급자, 장애인, 모부자가정 등이 33명이었고 이 결과는 취업취약계층의 구직 욕구가 강하다는 것을 알 수 있었다. 사업규모가 확대되면서 일자리상담사 채용 및 관리, 상담대상 단지 선정, 내담자와의 독립된 상담장소 확보 등의 어려움이 있었지만, 임대주택단지를 관리하고 있는 관리사무소와의 협조로 이를 극복할 수 있었으며, 지속적으로 성실한 상담을 통하여 입주민의 신뢰를 얻게 되었다.

2017년도에는 서비스 대상을 70개 단지 69,190세대로 확대하였으며 일자리상담사를 34명이 일자리상담서비스를 전달하게 되었다. 사업규모 확장에 따라 일자리상담 12,353건, 알선 3,163건, 취업 1,114건의 실적을 달성하였다. 적극적 상담을 시작한 2차 년도인 2017년도에는 단순일자리알선에 그치지 않고 구직에 대한 욕구는 있으나 취업 경험이 없는 구직자들을 대상으로 모의면접 등을 실시하였고, 시니어 집단 적극적인 구직활동을 위해 일자리상담사가 직접 면접에 동행하는 동행 면접을 실시하여 더 높은 취업률을 달성할 수 있었다.

일자리상담서비스를 제공하는 방법은 대상단지를 선정하고 자격을 갖춘 일자리상담사가 2인 1조로 대상단지를 매주 1회(일정한 요일) 방문하여 일정한 장소에서 임대주택 입주민 대상으로 일자리상담서비스를 제공하며, 상담 이후 2~4회 정도의 전화상담과 알선을 통해 취업을 연계하는 방식을 취하고 있다.

찾아가는 임대주택 일자리상담서비스 사업의 성과분석을 위해 「찾아가는 임대주택 일자리상담서비스 성과분석 조사 연구」를 실시하였고, 2016년 10월부터 2017년 5월까지 본 서비스를 이용한 총 2,568명의 임대아파트 입주민을 대상으로 설문조사 및 면접조사를 통해 찾아가는 일자리상담사업의 대상별 특성 및 서비스 이용 만족도 등을 다음과 같이 분석하였다.

- 서비스이용자중취업자의경향

- 여성 66.3% > 남성 33.7%; 여성의 취업 성공률이 월등히 높음
- 연령대별로는 70대 36.2% > 60대 31.9% > 50대 15.3%로 60대 이상 입주민의 취업성공률이 68.1%로 큰 비중을 차지하였음. 이는 서울주택도시공사가 임대주택 거주 입주민 대상 일자리 창출사업으로 추진 중인 「희망돌보미사업」 등의 노인일자리사업과 연계성이 준 영향으로 유추되는데 융합형 고용서비스의 필요성을 다시 한 번 확인할 수 있음

- 서비스 이용 입주민의 현황과 취업의 연관성

- 기초생활조호대상자(수급자)의 경우 입주민의 일자리상담서비스 이용 비율이 14.1%로 저조, 수급권 탈락 여부가 소득의 증가와 연관되어 있어서 비스 이용에 부정적 영향을 미친 것으로 확인됨
- 취업성공 그룹 최종학력은 취업여부에 영향을 미치는 것으로 확인. 중졸 이상은 취업성공률이 66.7%인데 반해 취업하지 못 하는 그룹은 46.1%가 학력이 없거나 초등학교 졸업 학력임

- 일자리상담서비스 제공 후 미취업자 현황 및 서비스의 한계성

- 실업경로를 추적하기 위한 질문에 86.4%가 1년 미만의 단기 근로기간 동안 일한 것으로 나타나 응답자의 대부분이 1년 미만의 단기일자리에 진입하게 됨에 따라 취업과 실직 상태를 반복하고 있음을 확인할 수 있었음
- 일하고 싶지만 일을 할 수 없는 이유로 '몸이 아파서'가 63.6%로 가장 높은 것으로 보아 자발적 실업상태 비중이 더욱 높으며, 상담서비스를 통한 지속적인 관심과 취업활동 동기형성이 필요함

- 서비스 제공 이후 취업상태에 따른 입주민 활력 비교

- 일자리가 생기므로 얻어지는 삶의 활력 측면에서 64.4%가 긍정적으로 평가, 반면 경제적 안정감 측면에서는 임금 수준이 50만 원 미만인 취업자가 42.2%의 큰 비중을 차지하기 때문에 양질의 일자리 제공이 필요함을 확인함

일자리상담서비스를 통해 취업에 성공한 사례를 전부 다 열거 할 수는 없으나 취업 만족도와 만족요인을 분석한 결과를 보면 경제력이 생겨서 가장 좋다고 하고, 일을 통해 자신의 삶에 여유와 사회적 소속이 생기고, 사회적 관계를 형성할 수 있는 중요한 수단으로 생각하고 있었다. 또한, 일 자체를 재미있게 생각하며 일을 통해 활력과 활기를 찾았다는 의견도 많았다.

찾아가는 임대주택 입주민 일자리상담사업 추진결과와 취업사례를 보면 이 사업이 서울시와의 협업으로 현재와 같은 방식으로 지속 운영된다면 서울시 임대주택지역사회에 활력을 유지하고 임대주택 입주민들의 사회적 배제위험을 완화하는 역할을 할 것이다. 또한 이 사업을 통해 서울주택도시공사와 같은 공공임대사업자의 역할이 아파트를 공급하고 관리하는 것에서 입주민의 안정적인 삶을 추구하는 생활서비스를 제공하는 것이 필요함을 인지하고, 국가 또는 지자체의 예산 및 사업의 법적근거 마련 및 전국적이고 안정적인 서비스를 제공하기 위해 사회적 공감대를 형성하고 정책화하는 과제를 향후 추진 할 예정이다.

지역 복지 관점에서의 빈집 예방 대책**Taking preventive measures against house vacancy from local welfare viewpoints in Suminoe Ward of Osaka City****마츠나가 타카미**

오사카시 스미노에 구청

MATSUNAGA Takami(Suminoe Ward Office)

1. 스미노에구의 빈집에 관한 과제**(1) 빈집에 대한 구민 인식**

스미노에구에서는 '빈집 등 대책 추진에 관한 특별조치법'이 시행되기 전부터 지역 주민의 노후 위험 가옥에 관한 신고나 상담이 있었고, 그 중에는 빈집에 관한 신고·상담도 포함되어 있었다. 빈집 법이 시행된 2016년도에는 신고나 상담 건수는 갑절 이상으로 늘었다. 그러나 빈집 문제에 대한 구민 인식은 아직 높다고는 말할 수 없다. 스미노에구 내 거주자를 대상으로 빈집 문제에 대한 관심을 묻는 조사에서는 응답자 중 45.7%가 '빈집 문제에 전혀 관심이 없다', 37.2%가 '주변의 빈집 등의 건물에 대해 고민, 걱정, 불안 등을 느끼고 있지 않다'라고 답한 결과였다. 10 ㉓

(2) 소유자가 빈집으로 두는 이유

국토 교통성(2014)의 조사에 따르면, 향후 5년 정도의 이용 의향에 대해 '빈집으로 둔다'라고 응답한 소유자는 그 이유(복수 응답)로 '창고로서 필요하기 때문에' 44.9%, '해체 비용을 들이고 싶지 않아서' 39.9%, '딱히 곤란하지 않아서' 37.7%, '향후 자신과 친척이 사용할 지도 모르니까' 36.4%의 순으로 응답했다. 응답한 이유 중에 현재 구체적인 활용 의도가 있는 이유는 '창고로서 필요하기 때문에'만 있었고, 나머지는 활용 자체에 관심이 없는 이유, 자산 가치에 대한 기대를 포함한 막연한 활용 의도에서 오는 이유, 경제적인 이유 등이 있었다. 30

이러한 결과에서 빈집의 미래상에 대해 구체적으로 인식하지 못하고, 위기감이 없고, 결단을 미루는 소유자상을 엿볼 수 있었다.

(3) 특정 빈집의 발생 요인

오사카시에 접수된 건을 보면, 건축 기준법에 의거하여 소유자에게 지도를 한 노후 위험 가옥 중에서 2014년도 신고분의 불완전한 관리 요인으로 '소유자가 먼 곳에 살고 있음', '상속인의 부존재', '복수의 상속인으로 인한 의견 불일치'가 많았다. 또한, 2012~2014년도의 3년간, 특히 노후·파손이 크고, 대규모 수리가 필요한 위험도가 높은 건물에 대해서는 '복수의 상속인으로 인한 의견 불일치'가 가장 많았고, 그 다음으로 '상속인의 부존재', '경제적 이유' 등이 많았다. 40

이러한 결과는 관리를 제대로 하지 않은 집일수록 방치될 위험도가 높아지는 것을 알 수 있었고, 조기 단계에서 상속이나 관리의 방향성 결정이 필요하다고 할 수 있다.

2. 지역 복지 관점에서의 빈집 예방 대책**(1) 스미노에구 고령자에 관한 과제와 지역 복지 담당자**

스미노에구 지역 복지 계획 '일상의 생활 행복 플랜'에서 국립 사회 보장·인구 문제 연구소의 추계치에서 2025년의 스미노에구 고령자 인구는 38,343명, 고령화율 33.4%, 후기 고령자 인구는 23,327명, 후기 고령화율 20.3%가 될 것으로 예상되는 가운데 오사카 시내에서 고령화가 더 많이 진전될 것으로 예상되어, 스미노에구에서 고령화가 큰 과제로 꼽히고 있다.

이러한 과제에 대해 스미노에구에서는 지역 복지 담당자가 날마다 고령자 등에 관여하여 신뢰 관계를 구축하면서, 그 생활을 지켜보며 지원하고 있다. 또한 행정에 의한 고령자 등 지킴이 사업을 실시하고 있다. 50

(2) 지역 복지 담당자와 빈집 소유자의 접점

스미노에구의 지역 복지 담당자나 복지 종사자는 일상 업무와 활동에서 고령자와의 접점이 있어, 고령자가 빈집의 소유자인 것을 알 수 있다. 다음 사례를 살펴보자. 이중 밑줄이 '특정 빈집의 발생 요인'에 해당한다.

사례 : 어머니와 아들 두 가구이다. 인근에는 친족이 없다. 어머니는 가벼운 치매를 갖고 있으며 스스로 판단하기가 어렵다. 어느 날 아들이 급환으로 장기 입원을 하게 되었다. 아들은 의식이 돌아오지 않아 판단할 수 있는 상황이 아니다. 어머니 혼자서의 생활은 어렵기 때문에 시설에 입소를 생각하고 있지만, 어머니도 아들도 현재의 거주지로 돌아갈 가망은 없다. 그 후 주거가 두 가구의 주택 소유임이 밝혀졌지만, 어머니를 담당하고 있는 도우미도 어떻게 해야 할지 몰라 그대로 방치되어 있는 상태다.

은퇴 후, 많은 고령자에게 사회와의 주요 접점은 친족이나 이웃 주민, 친구, 지인이다. 독거노인, 집에 틀어박혀 있는 노인, 치매 노인 등 인적 자원을 갖기 어려운 고령의 소유자에게 있어서 지역 복지 담당자나 복지 종사자는 중요한 사회 자원이고, 정보 제공자가 될 수 있다. 사례에서 언급한 바와 같이, 케어 매니저나 도우미 등의 복지 종사자는 일상 업무에서 고령의 소유자가 보유한 주택 문제에 직면할 기회가 있고, 이러한 주택은 이미 '특정 빈집의 발생 요인'으로 보고 있다.

2017년도에 실시한 복지 종사자를 대상으로 한 히어링 조사에서는 위의 사례와 같은 장면에 맞닥뜨린 고령자 지원의 종사자가 개인 자산인 주택 문제에 복지 종사자가 직접 관여하는 것에 불안을 느끼거나, 고령자 등을 지원하는 데 주거 관리에 대해서는 연계기관이 없어 답답함을 느끼고, 사업자 등을 소개 할 때의 책임 문제에 대해 불안함을 느낀다는 의견이 있었다.

3. 지역에서의 사람과 집 지킴이 활동 지원 사업

스미노에구에서는 2018년 7월에 '사람과 집 지킴이 활동 지원 센터'(이하, 지원 센터라 함)를 개설하기 위해 준비를 하고 있다. 아래 그림과 같이 거주자가 집을 나가기 전후의 기회에 지원 센터가 주택 소유자에게 주택을 적절하게 관리하거나 유통시키기 위한 상담 대응을 하고, 적절한 전문가 및 사업자 등에게 전하는 지원을 한다. 지원 센터는 구내 기존의 지역 복지에 있는 '사람 지킴이 네트워크'를 활용하여, 고령의 주택 소유자를 계발하여 거주자가 집을 비운 정보 = 빈집 발생 정보를 적극적으로 파악하고, 주택의 관리 등에 관한 협력 사업자 등 '집 지킴이 네트워크'에 고령의 주택 소유자를 연결함으로써 '정보를 갖기 어렵다', '구체적인 주택의 미래상을 인식하기 어렵다', '결단을 미룬다' 등의 소극적인 고령의 주택 소유자가 안심하고, 다음 단계로 진행하도록 직접적으로 접근하고, 밀어주는 지원자가 되는 것을 지향하고 있다.

인용문헌

- 1) 오사카시 스미노에구(2017) 오사카시 스미노에구 빈집 등 대책 액션플랜
- 2) 오사카시(2017) 오사카시 빈집 등 대책 계획의 성과 목표에 관한 시민 의식 조사 보고서
- 3) 국토 교통(2014) 2014년 빈집 실태조사
- 4) 오사카시(2016) 오사카시 빈집 등 대책 계획
- 5) 오사카시 스미노에구(2017) 일상의 생활 행복 플랜~스미노에구 지역 복지 계획(Ver. 1. 2)~

참고문헌

나가노현(2014) 빈집 예방대책 [예방 개발 캠페인]의 제언

다가치문화 사회실현을 위한 서울시 주거정책 현황과 과제

Present Condition and Future Direction for the Realization of the diverse value society in Seoul, Korea

多分化共生社会実現に向けたソウル市における居住政策の現況と課題

전창미 연구위원

서울시 주택정책과 주택정책개발센터

JEON, Chang-mi/Researcher

Seoul Metropolitan Government, Housing Policy Division, Center of Housing Policy Development

1. 서울시 외국인 거주 현황

서울시 거주 등록 외국인의 수는 매년 급증하여 2009년까지 가파르게 증가하다. 2014년 이전까지는 다소 둔화 된 증가 감소를 보이며, 2015년 11월 기준 전국적으로 171만여 명의 외국인이 거주하고 있으며, 이들 중 절반이상이 수도권 지역에 거주하고 있는 것으로 나타난다. 서울시에는 408,083명의 외국인이 거주 중이며, 이는 서울 전체인구의 4.1%를 나타내며, 저출산·고령화의 심화로 국제결혼과 외국인근로자의 유입이 지속적으로 증가할 것으로 예상하고 있다. 본격적인 다문화 사회의 기준점이 되는 외국인 거주수가 서울시 전체인구의 10%를 돌파할 시기도 그리 멀지 않을 것으로 추정하고 있다. 한국의 경우 외국인이 수적으로도 증가하고 있지만 출신국가, 입국 및 체류자격, 경제활동 등의 측면에서 전반적으로 다양화되고 있어 이들의 정책수요도 다양해지고 있는 실정이다.

2. 외국인을 위한 서울시 정책 : 다(多)가치 서울 마스터플랜

1990년대 말부터 국내로 유입되는 외국인 거주자들을 한국 정부는 관리 및 감독이 필요한 대상으로만 인식하여 외국인 관련 정책들을 실행해 왔다. 2013년 이전까지 서울시 외국인 주민 정책의 궁극적인 목표는 글로벌 도시로서의 서울의 경쟁력 강화로, 외국인주민 생활편의 증진을 통한 글로벌 도시 경쟁력 강화 및 인프라 건설 및 확보에 주력하며 동시에 OECD 국가 외국인주민을 중심으로 우선 지원을 하였다. 서울시는 외국인 주민 지원시설을 설립하는데 주력하여 글로벌 센터, 글로벌비즈니스 센터, 다문화가족지원 센터, 외국인근로자센터 등 외국인 주민을 위한 지원시설 인프라를 대대적으로 확충하였다.

2013년 이후부터 한국으로 유입되는 외국인의 수가 지속적으로 증가하면서 서울시 역시 외국인들을 우리와 함께 사는 주민으로 인식하기 시작하였다. 이에 서울시는 거주 외국인들이 서울 시민들과 직접적인 소통을 통해 상호 화합하여, 서울 주민으로서의 편안한 삶을 영위할 수 있도록 정책적 시각을 근본적으로 전환하였다. 서울시는 외국투자 유치 및 저비용 노동력 확보를 위한 경제적 시각 중심의 외국인 관련 정책 추진을 위하여 사회경제적 불편이 상대적으로 적은 OECD 출신 외국인 주민 위주의 참여와 소통을 중시하였던 기존의 정책적 한계를 보완하고 총 외국인 주민 40만인 다문화 시대를 맞아 5년('14~'18)간 외국인 주민정책의 청사진이 될 기본 계획인 '다(多)가치 서울 마스터플랜'을 수립하여 추진해오고 있다.

'다(多)가치 서울 마스터플랜'은 외국인주민과 함께 만들고 함께 누리는 다문화도시 서울이라는 비전아래 인간 가치 확산, 문화다양성, 성장의 공유, 역량강화 등의4대 목표를 달성하기 위하여 14개 정책과제, 104개 단위사업

을 추진하고 있다. 서울시는 '다(多)가치 서울 마스터플랜'을 통해 외국인 주민의 삶의 질을 실질적으로 높이고 문화 다양성을 증진시키려는 다양한 노력을 통해 그동안의 생활편익 및 글로벌 경쟁력 강화 위주의 정책을 넘어 '선진다문화 도시'를 추구하고 있다. 이 계획에는 '희망의 집수리사업과 연계한 외국인주민 지원', '외국인주민 임대주택 지원 검토', '글로벌 부동산중개사무소 지정·운영' 등 주거서비스 지원과 관련한 3개의 단위사업이 추진되고 있다.

3. 서울시 외국인 밀집지역의 주거현황 및 실태

서울시에서 외국인의 주거지 분리(residential segregation) 현상은 특정민족이나 인종별로 특성이 나타난다. 서울 지역에 외국인 밀집지역이 생겨난 것은 1970~80년대에 국교수립 이후, 대사관 주변에 외국인 거주지를 형성하면서이다. 대표적인 외국인 밀집지역으로는 서초구 방배동, 용산구 한남동, 마포구 연남동, 동대문구 광의동, 용산구 이태원동, 구로구 가리봉동, 영등포구 대림동, 광진구 자양동 등이 있다. 계층에 따라서 서초구 방배동, 용산구 한남동등은 상위계층이, 마포구 연남동, 용산구 이태원동 등은 중위층과 하위층이 섞여 있으며, 구로구 가리봉동, 영등포구 대림동 등은 상대적으로 하위층이 밀집해 있는 것으로 파악된다. 특히, 구로구 가리봉동과 영등포구 대림동 등 서울시 서남권 지역이 중국동포 밀집지역이다. 이 지역은 외국인근로자가 대거 밀집하고 있으며 소외된 지역으로서 부정적 이미지가 크고, 중국동포에 대한 상대적 차별문화가 존재, 내·외국인간 분쟁 및 갈등이 심하여 '서울 서남권 중국동포 밀집지역 발전방안'을 수립하여 별도로 추진하고 있다.

4. 서울시의 외국인 주민 대상 주거정책 과제

주거는 삶의 질을 결정하는 가장 중요한 요소로 외국인 주민정책의 핵심이라고 볼 수 있다. 외국인들의 주거에 대한 상세한 정보, 상대적 취약계층대상 정책 및 수요 발굴, 현실적이고 체계적인 외국인 주거정책 마련을 위한 실태조사의 중요성이 부각되어 2016년 서울시에서는 외국인 실태조사를 실시하였다. 예산의 한계로 2016년에는 서울시에 가장 많이 거주 중인 한국계 중국인(조선족)과 중국인을 대상으로 외국인 거주밀집 지역인 가리봉동과 대림동을 중심으로 현재 주거실태와 정책욕구를 조사하였다. 이 지역의 경우 주거실태와 주거만족도는 꽤 낮은 편이었고, 오히려 조사 분석결과 초기 정착과 안정적인 생활유지를 위해 서울시에서 시행 중인 외국인 대상 지원정책에 대한 홍보욕구가 가장 높게 나타났다. 단기적인 정책수립 측면에서 서울시 정책 및 사업에 대한 홍보강화, 정보채널의 다양화 등 접근의 용이성 향상 검토가 필요할 것으로 보인다.

또한 중장기적인 측면에서는 열악한 환경에 처해 거주하고 있는 서울시 거주 외국인에게 공공임대주택공급 등의 검토가 필요할 것으로 보인다. 현재, 서울시에서는 열악한 주거환경에 처해 있는 외국인을 서울시 주거취약 계층에 포함시켜 정책수립시 정책대상으로 접근하고 있으며, 소득 수준뿐만 아니라 주택의 물리적 상태에 대한 기준도 포함하여 다양한 국가의 외국인들의 생활 및 주거실태, 주택상태, 정책욕구 등을 파악하여 정책을 수립해 나갈 예정이다. 외국인을 위한 공공임대주택 공급, 다양한 주거지원 방안(지원대상, 지원규모, 지원프로그램 등) 수립 및 실행에 대해서는 국내적으로도 충분한 사회적 합의와 논의를 거쳐 합의를 이끌어내어야 하므로 중장기적 로드맵을 작성하여 순차적으로 검토해 가야 할 것으로 생각된다.

야오시의 다문화 공생에 대해 외국인 시민 정보제공 사업 담당자 관점에서의 고찰

도미타 타카유키
야오시 인권 문화 교류부 문화 국제과

■ 처음말

야오시는 오사카부 중부에 위치하고, 인구 272만 명의 오사카시 동남부에 인접한 지역입니다. 2018년 3월 말 현재 인구는 26만 7080명으로 산업에서는 제조업을 중심으로 하는 중소기업이 집중되어 있는 곳이 많아 공장 주택이 많은 지역입니다. 야오시 외국인 시민은 정주하고 있거나 혹은 정주를 위해 살고 있는 사람이 많이 있습니다. 그 특징으로 당시 이른바 '보트 피플'이라고 하는 정치적 피난민을 기인으로 한 베트남인이 타 지역에 비해 많은 것을 들 수 있습니다만, 거주 가능한 주택과 공장이 많아 고용 기회가 있었던 것이 하나의 요인이 됩니다.

■ 야오시 다문화 공생 추진 계획

야오시에서는 2004년에 '야오시 국제화 시책 추진 계획'이, 2014년에는 '야오시 다문화 공생 추진 계획'이 책정되어 있습니다. '기본적 인권의 존중' 각각의 문화를 존중하고 서로 배우면서 공생할 수 있는 사회 만들기, '외국인의 앰파워먼트와 사회 참여'의 3가지 관점에 입각하여 기본 이념을 '국적, 민족, 문화 등의 차이를 존중하고 서로에게서 배우고, 함께 생활할 수 있는 지역 사회의 창조'로 외국인 시민이 살기 좋은 마을 만들기를 추진하고 있습니다.

■ 외국인 시민 정보제공 사업의 시작

외국인 시민 정보제공 사업으로서 다언어 정보지가 발행 된 것은 2009년, 지금으로부터 9년 전입니다. 당시 언어·문화·생활 습관 등의 차이로 어려움을 겪고 있는 사람이 증가하여, 이러한 외국인 시민의 현황과 과제를 파악하기 위한 '외국인 시민 정보 제공 시스템 조사 사업'에 외국인 시민 커뮤니티 등이 협력해 주셔서 약 100명의 외국인 시민에게 통역사가 입회 동반하여 직접 청취 조사를 실시했습니다. 그 결과, 야오 시정 정보지 '야오 시정 소식'이나 홈페이지에서 정보를 입수하는 사람은 19.4%로 낮아 외국인 시민에게 필요한 정보가 충분히 전달되지 않는 것으로 확인되었습니다. 또한 지역에 대한 관심도 낮고, 참여하고 싶은 마음도 없는 상황을 알 수 있었습니다. 그 문제를 해소하기 위해 이듬해부터 시정 정보를 영어, 중국어, 베트남어의 3개 국어로 전달하는 다언어 정보지 발행 사업을 시작했습니다.

■ 야오시의 외국인 시민

다언어 정보지가 발행된 2009년 3월 말 야오시 인구는 27만 2,469명, 그 중 외국인 시민이 6,951명이었습니다. 내역으로는 한국·조선 국적이 가장 많은 4,134명, 이어서 중국 국적이 1,449명, 베트남 국적이 857명이었습니다. 현재 전체 인구는 26만 7,080명, 그 중 외국인 시민은 7,104명으로, 전체 인구에서 차지하는 비율이 2.6%입니다. 내역은 한국·조선 국적 3,044명, 중국 국적 1,938명, 베트남 국적 1,444명입니다. 두 개의 숫자를 비교하면, 전체 인구는 9년간 5,000명 이상 감소하고 있는 반면, 외국인 시민은 중국 국적이 500명 정도, 베트남 국적이 600명 정도로 증가하여, 다언어 정보지의 역할이 점점 더 중요시 되고 있습니다.

■ 외국인 시민 정보제공 사업의 실시 방법

다언어 정보지 발행은 외국인 시민을 지원하는 NPO 법인에게 야오시에서 업무 위탁의 형태로 하고 있으며, 현재 영어 400부, 베트남어 600부, 중국어 600부 정도를 월1회 발행하고 있습니다. 배포 방법은 공공시설 창구에 비치하는 것만으로는 필요로 하는 사람에게 전달되지 않기 때문에 시내의 학교나 어린이집, 외국인 시민 커뮤니티 등에도 협력하여 정보지를 직접 전달하기도 합니다.

또한 당사자인 외국인 시민이 배포 이외에도 사업에 관여하고 있는 것이 이 사업의 특징입니다. 다언어 정보지 기사에 대해서는 야오시가 월1회 발행하고 있는 '야오 시정 소식'에서 기사 내용을 선택하는 형태로 실시하고 있습니다만, 기사를 선택하는 편집 회의에 외국인 시민이 참가하여 번역 업무도 하고 있습니다. 이를 통해 일방적인 정보 제공이 아닌, 그때그때의 필요에 따라 당사자의 관점을 도입 할 수 있어서 외국인 시민의 참여 의식을 높이는 효과와 앰파워먼트를 기대하고 있습니다.

■ 쉬운 일본어

2016년 4월부터 선택한 기사를 쉬운 일본어로 변환하고, 그것을 다언어로 번역하는 절차로 발행 작업을 진행하고 있습니다. '쉬운 일본어'는 재해 발생 시, 외국인 이재민에게 재해 정보를 신속하고, 정확하고, 간결하게 전달하기 위해 고안된 것으로, 지금은 일상의 커뮤니케이션에서도 사용되고 있습니다. 이를 도입한 배경은 신속한 지원을 할 수 있는 것이 다언어 정보지라는 생각이 들어서입니다. 쉬운 일본어로 게재함으로써 보다 일본어가 친숙해지고, 향후 일본 사회생활의 폭이 조금씩 넓어 지기를 바라는 마음이 담겨 있습니다.

■ 기타 사업

야오시에서는 외국인 시민의 의견을 시정에 반영시키는 것을 목적으로 '야오시 외국인 시민 회의'를 설치하고 있습니다. 또한, 중국어, 한국·조선어, 베트남어로 대응할 수 있는 외국인 시민 상담 사업도 실시하고 있습니다. 외국인 시민 회의에서 다언어 정보지에 관한 의견을 받고, 상담 사업에서 파악할 수 있는 외국인 시민의 혼한 고충을 정보지 기사에 반영시키는 등 밀접하게 관계되어 있습니다.

■ 외국인 시민 정보제공 사업의 향후

최근 9년간 인터넷 환경이 크게 발전하고, 스마트 폰 보급으로 인하여 정보제공의 도구와 수단은 재검토할 필요가 있습니다. 그렇지만 외국인 시민 정보제공 사업에는 앞으로도 더 많은 외국인 시민이 참여하여, 야오시의 시책에 관심을 가졌으면 합니다.

■ 모두가 살기 좋은 마을 만들기를 향하여

다언어 정보지 발행은 주로 외국인 시민을 위한 사업이지만, 그 밖의 많은 시민에게도 영향을 주고 있습니다. 공공시설 등에서 이 정보지 통해 야오시 지역 사회가 다양한 시민으로 구성되어 있다는 것을 안 시민이 소수자인 인근의 외국인 시민을 의식하여 말을 거는 등 자주적으로 배려하는 모습이 다문화 공생 사회의 이상적인 모습이라고 생각합니다.

또한 다언어 정보지의 기사 작성 시에 설명했던 '쉬운 일본어'도 실은 외국인 시민만을 위한 수단이 아닙니다. 어린이와 노인, 장애인에게도 이해하기 쉬운 커뮤니케이션이므로 향후 확산되어 가도록 해야 한다고 생각합니다.

이렇게 다언어 정보지는 외국인 시민에게 정보를 제공하는 도구로서만이 아닌 '지역 공생 사회'의 실현을 위한 힌트로 생각할 수 있습니다. 향후 외국인 시민 정보제공 사업에서 육성한 관점을 행정은 물론, 기업이나 지역단체, 시민활동에도 도입함으로써 모두가 살기 좋은 마을 만들기로 이어질 것이라 생각합니다.

코니시 토시히로
미노오시교육위원회 아동미래창조국

1. 미노오시의 개요

일본의 미노오시는 면적 47.9km²에 약 137,000명(2018년 3월 말)이 살고 있으며 소위 베드타운으로써 발전해왔습니다. 현재 일본은 전국적으로 인구감소, 저출산 및 고령화가 진행되는 가운데 미노오시는 인구 및 아이의 수가 증가하고 있습니다. 그 배경에는 미노오시가「일본에서 최고로 아이를 키우기 편한 곳」을 목표로 양육과 관련한 정책에 힘을 실어온 것과 관련이 있습니다.

인구 약 137,000명 중 0세에서 18세까지의 아이는 약 25,000명입니다. 그 가운데 6세에서 14세, 즉 의무교육인 소학교(초등학교)와 중학교에 다니고 있는 아이는 약 12,000명입니다. 시내에는 공립소학교 14곳, 중학교 8곳이 있습니다.

2. 아동의 빈곤에 관한 대처

(1) 「빈곤의 연쇄」근절을 위해 필요한 것

미노오시에서는 지금껏 「아동 빈곤」에 대해 행정적인 대처를 실시하여 왔습니다. 그러나 아쉽게도 생활공공가정에서 자란 아이들이 성인이 되었을 때 다시금 생활공공가정을 형성하는 소위 「빈곤의 연쇄」는 끊어지지 못한 실정입니다. 「빈곤의 연쇄」를 끊기 위해서는 「하다못해 학교 수업에는 참석할 수 있도록 한다」 등 최저한의 방법만으로는 충분하지 않습니다. 빈곤에 의한 「학습 환경의 부족」, 「충분하지 못한 의식주」나 이에 따른 「저학력」, 「낮은 자기 긍정감」이라는 핸디캡을 뛰어넘을 수 있도록 더욱 높은 수준의 자신감 및 능력 배양, 희망을 가슴에 품게 한 후 사회로 진출하게 할 필요가 있습니다.

(2) 지금까지에 대한 반성

「아동 빈곤」에 관한 지금까지의 대처를 돌아보면 「학교수업마저 참석하지 않고 교실을 떠나는」 등 아이의 악화된 상태가 수면으로 드러나서야 겨우 방법을 강구하는 대처요법이 주류를 이루었습니다. 게다가 그 방법이란 「최저의 상태」에서 「하다못해 교실에서 수업은 듣게 되는」 상태로 만드는 최저한의 수준에 지나지 않았습니다. 이에 더해 소학교에서 중학교에 진학할 때나 1년이 지나 학급의 담임이 바뀌는 바람에 지원의 연속성이 손실되는 경우도 적지 않았습니다. 따라서 대처요법적인 대응, 최저한의 대응, 일시적이고 임기응변적인 대응이라는 한계를 극복할 필요가 있습니다.

(3) 앞으로의 올바른 대처

올바른 대처 중 첫 번째는 문제가 가시화된 이후의 대처요법적인 대응을 넘어서는 것입니다. 문제의 발생가능

성을 내포한 생활공공가정 등 「환경인자」를 지닌 모든 아이들을 돌보고 조금이라도 악화될 징조가 발견되면 조기에 지원을 시작하는 것이 중요합니다. 두 번째는 최저한의 대응이 아닌 「높은 차원」으로 밀어 올리는 정책을 실시하는 것입니다. 세 번째는 일시적이며 임기응변적인 대응이 아닌, 0세에서 18세에 이르기까지 일관된 돌봄을 이어가는 한편 아이의 정보를 계속해서 갱신하여 지원에 굽김이 없도록 모니터링 구조를 정비하는 것입니다.

(4) 데이터베이스 시스템과 전담조직

미노오시는 앞서 언급한 세 지점의 구현을 위해 「아동 개인」을 키워드로 한 색인을 통해 각종 정보를 집적하는 데이터베이스 시스템을 구축했습니다(2017년 운영개시). 각종 정보란 예컨대 생활보호 등의 경제상태, 한부모 가정에 대한 수당이나 취학원조 등의 수급상태, 학교에서의 학력·체력·생활기록, 아동학대 유무 등으로 구성되어 있습니다. 데이터베이스는 저위상태에 대한 지원은 물론 저하의 징후를 파악하여 조기지원을 가능하게 합니다. 또한 지원의 효과를 검증하여 개선이 가시적이지 않을 경우, 지원 대책을 새롭게 수립할 수 있도록 돕습니다.

미노오시의 0세에서 18세의 약 25,000명 중 경제 상태에 초점을 두어 저소득층을 추출하는 작업을 통해 약 4,000명(약 16%)을 데이터베이스 대상으로 두고 있습니다.

데이터베이스를 운용하며 생활공공을 배경으로 둔 아이들을 파악하여 돌보고 변화를 감지하여 조기에 대응하기 위해서는 조직이 필요합니다. 미노오시는 교육위원회에 전담조직을 설치했습니다(2016년).

3. 과업을 가능하게 한 요인

「아이의 빈곤」 대책을 위한 체제를 정비할 수 있었던 것은 다음과 같은 세 지점이 있었기 때문입니다. 첫 번째는 조직체제입니다. 일본의 지방자치단체에서는 빈곤 등의 복지정책은 시행부서, 학교 등 교육은 교육위원회가 제각기 실시하는 경우가 많으며 종적으로 나뉘어져 있어 연계가 원활하지 않은 경우가 적지 않습니다. 그러나 미노오시는 「아이」에 관한 정책에 있어서는 복지정책을 포함하여 전부 교육위원회가 실시하는 체제가 꾸려져 있습니다. 두 번째는 소·중학생의 학력, 체력, 생활기록(비인지능력)에 있어 모든 소·중학생에 대해 2012년 이래로 매 해 지속적인 조사를 실시하고 있다는 점입니다. 따라서 아이들의 학력 등의 경위변화를 추적할 수 있는 체제가 마련되어 있습니다. 세 번째는 개인정보의 취급에 있어 학적경험자나 변호사가 참여하는 개인정보보호제도 운영 심의회에서의 심의를 거쳐 조례를 개정한 점입니다(2015년). 개정을 통해 「심신의 보호 또는 생활의 지원을 위해 그 필요가 인정되는 경우 심의회의 의견을 듣고 규칙이 정하는 대상자(생활공공자, 한부모, 아동학대 등)」에 관한 개인정보의 목적외이용과 외부제공을 할 수 있다」고 두어 데이터베이스의 구축이나 개별지원에 활용할 수 있게 하고 있습니다.

4. 이후의 과제

데이터베이스 운영은 이루어지고 있지만 소·중학교와의 연계나 학습지원 등과 관련한 정책을 충실하게 하는 작업은 이제부터 시작입니다. 유효한 정책의 구축을 통해 나고 자란 환경에 좌우되지 않으며 모든 아이들이 꿈과 희망을 갖고 미래를 향해 날갯짓할 수 있는 사회의 실현을 위해 전진하고자 합니다.

마을 노인도시락 배달서비스에서 지속적인 식생활을 위한 네트워크의 추진: 난지창의 실천과 경험

타이베이시 중정구 충근리(台北市中正區忠勤里) 방허성(方荷生) 이장구슬
OURs 도시개혁조직 대표비서초우밍위(魏名好)기록

1. 난지창(南機場) 마을 소개

난지창 마을은 타이베이시 중정구 충근리에 속하며 타이베이시의 서쪽에 위치하고 있다. 정부는 1960년대 정권 주택을 지어 불법주거지 철거민들을 안착시켰고, 그 중 난지창 마을은 타이베이 시의 첫 번째 정권주택으로서 미국의 원조를 받아 계획 설계되었다. 현대화된 시범주택 사례로 수세식 화장실과 오수회수 지하 케이블화, 호외계단, 쓰레기투척설비(더스트슈트) 등을 갖춰 당시 선진적인 건축 디자인이 도입되었다.

타이베이시는 난지창 단지계획 시 주민의 재무부담 능력을 고려해 실내 평수를 약 26.4~40평방미터로 계획했으며 수십 년이 지나 주거인구가 증가하면서 공간이 부족한 원인으로 인한 불법 증개축을 관리하지 못하여 전체적인 주거환경이 부실해 졌다. 난지창 단지의 많은 소유주들은 생활환경 개선을 위해 다른 곳으로 이주하고 난지창의 집을 임대해 오고 있다. 현재 타이베이의 높은 임대료를 지불해야 하는 현실과 임대주택 수요가 공급보다 많고, 사회주택이 부족한 상황에서 난지창은 비교적 저렴한 주택으로 대체되면서 저소득층과 장애가구, 독거노인과 노인 수가 고도로 집중된 타이베이시의 가장 취약계층이 몰려 사는 마을이 되었다.

노인 도시락 배달서비스에서 고정된 장소에서의 식사

방허성 이장은 난지창 1기 정권주택에서 출생하였고 지내왔으며 1998년부터 마을 어르신들을 돌봐주는 봉사활동을 시작해 이장직을 맡아왔다. 주로 독거노인들과 소외계층 주민들을 돕고 응급한 일이 있을 때마다 병원 후송을 해왔다. 당시 독거노인의 사망률이 높아지자 그 지역의 담당병원인 화평병원에서 독거노인들에게 식사를 제공해줄 것을 부탁했고, 노인분들에게 식사를 제공하면서 동시에 상시 방문서비스를 제공했다.

2001년부터 충근리에서 화평병원과 사회국의 '식사평안-마을노인 도시락배달 서비스'로 노인분들에게 식사를 제공하기 시작했다. 2006년에는 사회국에서 '마을케어거점계획'을 마련하여 배달서비스를 전 중정구로 확대하였다. 2010년에는 마을 내 위치한 치안의 사각지대로 방치되어 있던 국방부기숙사 두 동을 임대받아 주민센터로 개조하기로 했다. 주민, 자원봉사자들의 도움으로 약 330m²의 공간을 마을주방, 식당, 교실, 도서대여 등을 공간으로 꾸며, '난지창 건강단지(南機場樂活園地)'로 명명했다. 이곳에는 난지창 사랑주방과 식사공간이 마련되어 있다.

현재 도시락 배달, 공동급식, 식사서비스를 병행하고 있으며, 시정부, 화평병원, 난지창 마을발전협회 등 각계 자원을 합쳐 약 220명의 점심·저녁 식사를 제공하고 있다. 서비스 대상자의 건강상태, 개별 수요에 따라 개별식사 서비스를 선별하여 제공한다. 화평병원 영양실이 제공하는 중정구 독거노인, 무능력 노인, 중저소득 노인들의

식사배달과 난지창 사랑주방에서는 독거조건에 부합되지 않는 노인들을 위한 배달과 건강 상황에 따라 주민센터 내에서 식사를 제공하며 주민들과 교류할 수 있도록 하고 있다.

푸드뱅크와 공유 냉장고

난지창 주민센터에서 이장과 자원봉사자들이 파악한 바에 의하면 이곳의 취약가정에서 세 끼를 배부르게 먹을 수 없다고 한다. 그러나 대만에서는 매년 약 275만t의 식량이 낭비되고 있다. 푸드뱅크는 지점을 정해놓고 남은 식량을 조달해 낭비를 줄이고, 소외계층을 지원하기 위한 방안이다. 마을 내 11년간 공실이었던 공간(기존 우체국)을 국가재산국과 협상, 임대하여 푸드뱅크를 운영하게 되었다.

현재 푸드뱅크의 물자는 까르푸, 자선협회, 종교단체 등이다. 정부는 매년 40만 원의 임대료와 인건비를 지원한다. 최초의 식품 조달은 2014년 까르푸재단의 '식품모집, 행복전도사캠페인'으로 매장 계산카운터 밖에 꽃차를 설치해 일부상품을 기부하여 마련되었다. 2016년에는 까르푸와 협력해 재판매될 수 없는 음식과 기타 식품류를 제공하고, 까르푸재단이 지원한 '書屋花甲'카페 및 냉장고를 공유하고 있다. 카페 밖에 있는 냉장고에는 야채, 생선, 조미료, 인스턴트식품 등을 자원봉사들이 제조날짜를 분류하여 제공한다. 그날 팔리지 않은 빵을 냉장고에 보관해 나눠주고 주변 고교의 남은 급식도 작은 포장으로 나누어 취약계층의 사람들에게 무료로 제공한다.

푸드뱅크와 공유 냉장고는 모두 지속적인 음식제공 개념으로 만든 시스템이다. 둘의 주요 차이점은 서비스 대상과 식품이다. 푸드뱅크는 회원제로 두 가지 종류의 회원이 있다. 실업 및 경제적 약자, 그리고 자원봉사이다. 경제적 약자들은 매월 500포인트, 반년씩 주어지며 자원봉사는 실제봉사 시간 당수(20포인트/시간)를 기준으로 한다. 주로 보관 중인 통조림, 건량 등 비교적 보존기간이 긴 식품과 일용품을 제공한다. 공유 냉장고는 비교적 신선한 음식물을 공유하고 낭비를 줄이기 위한 개념으로 자격이 제한되지 않으며 신선야채, 생선, 빵 등이 주로 보관되어 있다.

난지창의 푸드뱅크는 저소득층가구, 정부가 돌보는 긴급구호가구 등을 포함해 400여 명에 이른다. 공유 냉장고는 식품이 진열되면 늘 동이 난다. 두 가지 유형의 모델은 난지창마을에서 성공적인 케이스로 국내외 관련 단체의 방문대상이 되고 있다.

난지창 모델의 확산과 지속적인 발전

난지창의 공유 냉장고는 현재 타이베이시 전역에 확산되는 중이다. 다른 시에서도 난지창마을을 모델로 사랑주방, 푸드뱅크, 공유 냉장고 등을 모방하고 있다. 그러나 이러한 난지창의 취약계층을 위한 서비스는 오랜 동안 이장 개인의 모금활동으로 끌어 모아온 재원으로 진행되어 왔다. 경비의 60~70%가 모금으로 조달되는 현실에서 어떻게 효과적이고 지속적인 기부금을 마련할 수 있을지 고민해야 한다. 정부가 제도적으로 지원해야 하며, 난지창마을의 취약계층 서비스 및 지속적인 식생활 네트워크의 추진이 계속적으로 운영되도록 해야 한다.

Housing for the Grassroots under the Hegemony of Real Estate Industry in Hong Kong

The 8th Workshop Towards the Establishment of the “East-Asian Inclusive Cities Network” (EA-ICN) 11 – 13 July, 2018 Hong Kong

Joanna Wai-Ying LEE

Department of Geography and Resource Management
Center for Environmental Policy and Resource Management
The Chinese University of Hong Kong

Wing-Shing Tang

Department of Geography
Hong Kong Baptist University

Skyrocketing housing prices in Hong Kong have attracted attention to the hegemony of real estate industry. According to the Demographia International Housing Affordability Survey, housing prices in Hong Kong have soared 430% since 2003. Hong Kong is one of the most expensive places in terms of home purchase in the world. Both scholars and policy makers have attempted to debunk the myth of spontaneous property boom. The predominant thinking is to increase land and housing supply so as to combat the escalation of housing price. It is argued here that the continuous property boom is deeply locked in the hegemonic construction of the land development regime in Hong Kong which is made possible through the work of the government, powerful developer conglomerates, professionals and the general public. The hegemony of real estate industry in Hong Kong has greatly affected the housing supply and housing choices of all walks of life. Grassroots communities, in particular, are greatly suffered from this capitalist hegemonic land development process.

All along, Hong Kong has adopted a dual system of housing supply --- either government-subsidized housing or private housing. Recently, some NGOs attempt to improve the housing conditions of the grassroots by offering different alternatives in housing provision, such as prefabricated modular units and empowerment housing etc. These bottom-up initiatives by NGO serve as alternative housing choices in Hong Kong. To what extent these initiatives can break the hegemonic influence of the real estate industry in Hong Kong? Some examples such as empowerment housing by Light Be will be used as illustration. Unlike the conventional subsidized housing provided by the government, empowerment housing is more than housing provision which focuses on the empowerment of tenants. Instead of mere provision of the hardware(i.e. a flat), the tenants need to demonstrate their efforts in self-improvement within the lease period of one to three years.

This paper will give an overview of the grassroots' housing conditions and choices in Hong Kong. Through the case study of empowerment housing by Light Be, the objective of this paper is to examine the extent to which big developers have influenced grassroots housing provision in Hong Kong. It is argued here that even these bottom-up initiatives for grassroots housing in Hong Kong cannot dodge the hegemony of real estate industry.

Charles C.K. Ho

(The Hong Kong Council of Social Sciences)

The Community Housing Movement, launched in September 2017, makes use of non-profit sector to solicit private rental housing at below market price and transform it into social housing to accommodate those in need. On top of housing affordability, it emphasizes more social service functions of housing provision by social service organizations and social enterprises in terms of overcoming social exclusion. This pilot project marks a decentralized way of housing provision with the support of different stakeholders, including the government. This article will compare similar policy initiatives from Hong Kong, and Belgium in terms of their housing policy background, the roles of the government, non-profit sector and profit-making sector, and the potential consequences in order to highlight the uniqueness of the Community Housing Movement. Finally, we will recommend the way forward in Hong Kong regarding the development of social housing by making reference to the policy designs of Belgium models.

최정은 상임이사

(사회복지법인 복음자리)

1. 복음자리 공동체운동을 성찰하다

복음자리 공동체운동은 1970년대 한국의 산업화와 도시화 속에서 삶의 보금자리를 빼앗긴 도시빈민의 주거와 삶, 가난 극복의 문제를, 가난한 사람들과 함께 살면서 도시빈민과 실천가(조직가)의 '찐한 비빔밥 공동체'를 통하여 해결해나갔던 한국주민운동의 원형(archetype)이었다. 서울 알린스키(Saul Alinsky)의 주민조직화 방법론으로 훈련된 제정구와 아일랜드계 미국인 예수회 정일우 신부는 청계천에서 자발적인 가난살이를 시작했다. 이렇게 시작된 도시빈민들과의 동거, 동행은 복음자리 마을공동체운동으로 이어졌으며 한국 주민운동과 사회복지 실천의 과정에서 축적된 역사적 의미와 성과는 매우 크고 소중하다고 할 수 있다. 도시빈민의 집단이주 마을건설, 한국의 사회복지의 효시, 가난극복을 위한 복음신용협동조합의 설립과 복음자리 잼 생산 등 생산 공동체 활동, 자녀 세대를 위한 복음장학회 등의 활동성과는 오늘날까지 한국 및 아시아 주민운동의 살아 있는 교과서가 되고 있다. 42년 전 시작된 복음자리 공동체운동이 현재 어떻게 이어져오고 있는지와 40여 년이 지난 현재 시흥 지역의 주거 빈곤의 문제를 극복하기 위한 민간의 다양한 활동을 살펴보고자 한다.

2. 복음자리 마을공동체운동의 출발과 성장(1975 ~ 1995)**1) 복음자리의 시작(1975)**

'복음자리'는 제정구선생과 정일우신부가 주민들과 함께 살았던 양평동 마을의 5평짜리 사랑방 이름이었는데, 복음자리는 삶의 터전, 즉 보금자리라는 의미와 성서에 나오는 '기쁜 소리'라는 뜻을 모두 갖고 있었다.

2) 집단이주와 주택 건설(1977)

1977년 양평동에 철거계고장이 날아오고 갈 곳이 막막했던 양평동 주민 170세대가 집단이주하여 정착해 만든 마을이 시흥 신천리의 복음자리마을이었다. 천막생활 8개월 만에 복음주택이 완성되었고 6평, 9평, 12평, 15평짜리 집 202세대로 방 두 칸 다락 1개짜리 집이었는데 집값은 평당 7,000원이었다. 복음자리 마을공동체운동은 복음자리마을, 한독주택, 목화마을 등 3개 마을 주민들이 주민 스스로의 힘으로 가난을 이겨내고 공동체로 살아가면서 이루었던 모든 활동들이다.

3) 마을공동체의 성장(1977 ~ 1985)

주택을 건설하고 정착한 주민들에게 있어서 그 다음 해결해야할 과제는 가난극복과 자활하는 문제였고 집단이

주민의 '주거공동체'는 주민 스스로의 힘을 통해 '경제공동체', '교육공동체', '생활공동체'로 성장하게 된다. '복음 신용협동조합'(1978년), '복음장학회'(1983), '복음유아원'(1979), '천사유아원'(1980), '복음단오제'(1981) 활동... 복음 자리 마을공동체운동은 가난한 주민들 스스로가 공동체를 통하여 자신들의 삶의 질을 개선하고 삶의 터전을 가꾸어 나가고자 했던 주민운동이다.

4) 공동체가 만들어지는 자리 - 작은자리회관(1985)

1985년 "작은 사람들이 마음먹고 편하게 와서 드나들 수 있는 곳" 작은 자리가 건립된다. 작은자리회관은 첫째, 마을공동체 활동의 중심센터로서 복음신협, 복음장학회 등 주민조직의 운영공간이었고 둘째, 마을주민들의 환갑잔치, 결혼식, 경로잔치, 돌잔치 등 주민들의 다양한 행사 장소였고 셋째, 청년운동과 지역운동의 산실이었으며 넷째, 재야 민주단체 및 사회운동 단체의 모임 장소 및 율타리 역할을 하였다.

3. 사회복지법인의 설립과 주민과 함께 이룬 성장(1996~현재)

1) 법인의 설립-제도화된 사회복지영역에서의 새 출발(1996)

3개 마을 중심의 복음자리 운동에서 더 나아가 지역주민 전체의 삶의 질과 복지 향상을 목표로 하는 지역복지운동으로 활동의 지평을 확대해야 하며, 가난 극복의 문제만이 아닌 지역주민의 다양한 생활상의 욕구 및 문제와 결합한 활동이 필요하고 주민 스스로의 힘을 키우되 문제해결을 위한 공공부문의 책임과 역할을 높이는 활동 역시 필요함을 확인. 1996년 사회복지법인 복음자리(초대 이사장: 제정구)가 설립되고 작은자리회관이 작은자리복지관으로 전환되었으며, 빈곤문제와 주거문제에 대한 연구조사와 정책 개발, 정책적 영역에서의 주거권 제도화 기반 마련을 위하여 1994년 한국도시연구소가 설립됨.

2) 사회복지법인 복음자리 활동영역의 확대와 성장 - 사회복지시설 운영을 통한 실천

이러한 배경 아래 설립된 복음자리 법인은 지역주민의 다양한 복지 욕구를 기반으로 아동, 청소년, 저소득 주민, 여성, 노인, 이주노동자와 다문화가족 등으로 활동의 폭을 넓혀감. 작은자리종합사회복지관(1996년), 작은자리지역자활센터(2000년), 시흥여성인력개발센터(2002년), 정왕종합사회복지관(2003년), 시흥시니어클럽(2004년), 시흥시다문화가족지원센터(2010년), 안산글로벌청소년센터(2014), 시흥시건강가정·다문화가족지원센터(2017) 운영 중.

3) 새롭게 펼쳐나가는 주거복지운동 - 시흥시주거복지센터(2010~)

복음자리는 복음자리운동의 출발인 주거운동을 지역사회에서 다시 본격적으로 펼치고 주민의 주거권을 살리기 위해 2010년 3개의 지역단체와 함께 비영리민간단체 '시흥시주거복지센터'를 설립하고 주민의 주거기본권 확보를 위한 다양한 활동, 특히 정책개발과 제도개선활동을 전개하고 있다. 주거복지기본조례제정을 위한 토론회를 시흥시의회와 공동개최하여 2013년 10월 기초자치단체 중에서는 매우 빠르게 시흥시주거복지기본조례가 제정되었고 시흥시, 한국도시연구소와 공동으로 시흥시민 4,000가구를 대상으로 주거복지실태조사를 실시하고 이를 기초로 주거복지기본계획을 수립하였고, 그 결과를 토대로 시흥형 주거지원사업을 실시하는 등 시흥만의 독특한 주거복지지원사업을 제도화함으로써 부천시, 성남시 등 다른 지역으로 사례가 확대되도록 하였다. 주거복지센터는 주거의 권리가 온전히 실현되어 집이 부의 축적수단이 아닌 '삶의 자리'가 되도록 주민당사자

를 비롯한 지역의 단체 및 기관들과 연대하고 있다. 2018년 3월 사회적협동조합(국토교통부 인가)으로 전환하였고 주택환경개선사업(집수리, 생활편의시설설치, 주거위생환경개선 서비스 등), 주거안정지원사업(소액보증금 무이자지원사업 '함께살아요'), 아동주거권실현을 위한 연대활동(정왕지역 아동주거환경개선 네트워크), 주거상담 및 정보제공(주거취약계층 주거지원사업, 주거관련 권리상담, 임대차보호법 등), 주거복지 정책개발 및 제도개선을 위한 연대와 협력활동을 펼치고 있다.

4) '주민이 주인이 되는 주민의 지역사회'와 함께하는 복음자리

사회복지법인 복음자리는 복음자리공동체운동 선배들의 '가난' '공동체' '생명'의 실천 지향을 현장 속에서 녹여내기 위해 끊임없이 노력해오고 있다. 더 낮은 곳으로의 실천으로 '이주민 인권옹호활동'과 '해외주민운동과 서로 배우는 연대활동' 일과 삶의 '공동체'를 이루는 '자활공동체운동'과 '한마음자활공제회' 활동, 주민의 힘으로 마을과 지역사회를 살리는 '마을공동체 살리기 활동'과 '주거권 살리기 운동'을 이어가고 있다. 복음자리는 현재 "주민이 주인이 되는 주민의 지역사회와 함께 한다.

주민의 지역사회는 주민 스스로 만들어가고, 협동과 연대로 어우러지며, 사회적 약자가 살맛나게 살아가는 지역 공동체다"라는 사명을 가지고 주민과 함께 하고 있다. 주민의 가능성을 믿고 주민은 능동적 주체이며 권리자임을 늘 생각하며 함께 성장해나가는 철학과 태도를 가지고, 주민운동이란 주민 스스로 깨우치며 주민 스스로의 조직된 힘으로 지역사회를 변화시켜나가는 일이라는 확신으로, 가난한 사람의 관계망을 거들어주고 확장하도록 돕는 일, 주민들의 공동체가 살아날 수 있도록 함께 하는 일이야말로 우리 실천의 출발이 될 것이라고 생각한다.

오사카부 미노오시 키타시바 지역의 콜렉티브 타운의 실천 "Collective Town KITASHIBA" in MINOH-city, OSAKA

이케가야 케이스케

(NPO 법인 생활 만들기 네트워크 키타시바 · 오사카시립대학 도시연구플라자 특별연구원)
(NPO Livelihood Development Network KITASHIBA / Osaka City UNIV URP Research Fellow)

1. 키타시바 지역 개요

키타시바 지구는 오사카 북부, 미노오시 중심부에 위치한 약 200가구 500명이 살고 있는 지역이다. 1960년대 말부터 '모두가 안심하고 계속 살 수 있는 지역'을 목표로 주민 주체의 활동을 전개하고 있다. 피차별 부락인 키타시바는 일본의 동화대책 특별조치법(1969~2002)을 활용하여 인프라, 주택, 교육, 복지, 노동 등의 생활환경 개선 사업을 하드·소프트의 양면에서 실시하여 왔다. 아직도 남아있는 지역에 대한 기피 의식이나 차별 상황을 '마을 만들기'라는 방법을 통하여 해결하려고 하고 있다. 지역 내에는 8동 126호의 공영 개량 주택과 약 70채의 단독 주택이 있다. 인보관이나 노인 센터 등의 공공시설뿐만 아니라 NPO가 전개하는 광장이나 커뮤니티 레스토랑 등 다양한 곳이 확보되어 있다.

2. 콜렉티브 타운 키타시바

키타시바를 지칭하는 경우에 '중간적 사회 공간 "도전형 마을 만들기, "주민 참가형" 등 많은 단어가 사용된다. 그 중에서도 2010년에 도쿄대학의 우치다 유조 씨에 의해 표현된 '콜렉티브 타운'이 키타시바의 풍토와 주민의 협력 상황에서도 잘 표현되어 있다고 생각한다. 그것은 '키타시바 지역의 커뮤니티 개발 활동은 열린 복지 사회 모델을 지역 내외의 교류와 온화한 공동 생활을 통해 추궁하는 시도로 평가하여 '콜렉티브 타운'이라 칭하고 싶다는 부분이다.

3. 역사 배경

피차별 부락인 키타시바 지역은 아직도 고령자의 문맹률이 높고 70세 이상에서는 30%이상을 차지하고 있다. 이는 신청주의가 기반인 일본의 행정 시책에 많은 영향을 미치고 있다. 예를 들면, 개호 보험 관계 서류와 의료 관계 서류 등은 통지서를 이해하여 필요 사항을 기입하고 회신하는 것 등이 일상적으로 필요하다. 의식적인 배제가 아니지만 실상은 배제의 원리가 작동한다. 이와 같은 경험을 바탕으로 인보관이나 노인 센터의 직원은 지역 주민의 대필이나 시청·병원에 동행 지원도 실시하고 있다.

특히 동화 대책의 환경 개선에서 지역 발신형 마을 만들기 활동으로 전환한 것이 1990년대 후반이다. 그 계기로는 한신·아와지 대지진 지원 활동의 경험에서 주변을 포함한 마을 만들기 활동을 전개하여 거리가 좋아졌고, 사람과 사람과의 관계가 일상적으로나 재해 시에도 안심하고 살 수 있는 지역이 된다고 실감한 것이 '마을 만들기 활동'으로서의 질적 전환을 이끌었다.

4. 특징적인 마을 만들기 활동

- '츠부야키 히로이(중얼거림 줍기)'로 시작하는 지역 요구와 과제 해결의 움직임

키타시바에서는 정기적으로 주민이 모여 이야기하는 장소의 창출과 지역적으로 주민전체 조사를 실시하고 있다. 공영 개량 주택의 집회소에서는 워크숍 형식의 집회나 노인 센터에서의 개별 인터뷰 등 다양한 활동에서 지역 주민의 '중얼거림'을 수집할 기회가 있다. 이것을 지역 요구로 파악해 스스로가 기획 실시하는 방안으로 전개한다. 지금까지 픽업 서비스나 커뮤니티 농장 만들기, 지역 화폐, 지역 공제제도, 지켜보는 활동, 이벤트, 지역 식당, 스터디 투어, 챌린지 슝 등 참가형 사업으로 '중얼거림'에서 시작된 마을 만들기 활동은 날마다 아메바처럼 증식하고 있다.

- 지역 화폐 '마부'가 사람과 사람을 연결

1999년 커뮤니티 펀드와 협력 저축 활동의 조사연구에서 시작된 키타시바 지역 화폐의 시도는 기한 없이 지폐형 지역화폐로서 미노오시 내에서 전개되고 있고, 2015년도에 금융청에서 인가된 지역 화폐 '마부'는 자금 결제에 관한 법률에 의한 '제3자형 선불식 지불 수단'이다. 콘셉트는 '태어난 환경에 아이들이 좌우되지 않는 인생을 걸 수 있도록 "어린이 한 명 한 명이 사회에서 주체적으로 살아가는 힘을 획득하기 위해서" 아이들이 마을을 활기차게 할 수 있도록'이라는 기본적인 생각 아래에 놀이와 배움과 삶을 풍요롭게 하고, 미래를 키우는 새로운 돈으로 지역 화폐 '마부'는 미노오시 내 약 130점포에서 이용할 수 있다. 아이들은 지역에 도움이 되는 심부름을 하거나 쇼핑물에서 직업 체험에 참가하거나 다양한 곳에 참여하여 돈을 벌수가 있다. 현재까지의 총 발행액은 1,000만 마부를 넘어 2018년 6월 시점의 유통량은 약 450만 마부이다. 수년에 한 번 '어린이 꿈 콘테스트'에 공모하는 방식으로 실시하였으며, 지금까지 많은 '어린이의 꿈'이 현실로 되었다. 열기구 타고 싶다는 초등학생을 위해 실제로 열기구를 띄어 올리거나 쇼핑물을 빌려 '도주 중(술래잡기)'을 실시하는 등 지역의 어른에서 어린이까지 주체적으로 임하고, 기업도 참여하고 있는 행사이다.

5. 정리

키타시바 지역에서는 여러 단체가 구성된 '마을 만들기 기구'가 유기적으로 협력하여 마을을 경영하고 있다. 2017년에는 마을 만들기 합동 회사가 부동산 사업 등도 취급하는 커뮤니티 에스테이트 사업으로서 지역 경영의 일부를 맡았다. 시민단체, NPO 법인, 합동회사, 미노오시 등록 NPO, 마을 만들기 협의회가 지역 과제 해결을 위해 임하고 있다.

'온화한 공동생활'이라는 표현이 구체적으로 무엇을 의미하는지는 각각의 지역에 따라 다를 것이다. 지역 공생 사회를 추진하는 지역 복지 분야에서는 다양성을 인정하는 '공동', 아울러 함께 만들어가는 과정을 포함한 '협동'이 키타시바 지역에서 양성되어, 안심하고 살 수 있는 지역 만들기를 '만남·관계·활기'를 슬로건으로 전개하고 있다.

포용도시를 위한 경의선 공유지 대안계획**포용도시 네트워크 워크숍 2018****Practices for Inclusive Cities : Alternative Planning for Gyeonguiseon Commons****박배균, 오근상, 한운애**

(서울대학교 아시아도시센터)

Bae-GyoonPark, GeunsangOh, YoonaiHan
(Seoul National University Center for Asian Cities)

snucac@gmail.com

08826101-411, Gwanak-ro1, Gwanak-gu, Seoul, Republic of Korea.

‘경의선 공유지’라 불리는 땅이 있다. 서울을 가로지르는 길이 6.3km의 선형 공원이 마포의 공덕역과 만나는 지점에 위치한 작은 광장이 ‘경의선 공유지’이다. 민간 자본이 이 공간을 상업적으로 개발하는 것에 반대하는 활동가들이 광장을 점유한 채, 시민 계획의 실험을 벌이고 있다. 서울대학교 아시아도시센터는 2016년부터 이곳 활동가들과 교류해왔으며 최근에는 함께 경의선 공유지의 대안적 활용방안을 모색하고 있다. 이 발표를 통해 경의선 공유지에서 벌어지고 있는 커먼즈 운동의 경과와 의미를 소개하고자 한다.

경의선 공유지가 위치한 마포구 염리동 16-47일대는 철도노선 4개가 교차하는 곳이다. 개발 압력이 높은 서울의 중심부에서 경의선 공유지는 고층 빌딩에 둘러싸여 위태롭게 생존하고 있다. 2005년 한국철도시설관리공단이 경의선 구간을 부분적으로 지하화 하였고, 그 이후 생긴 지상 공간의 일부는 서울시가 임대받아 녹지로 조성했다. 녹지는 철길과 울타리를 사이에 두고 사회적, 생태적으로 분절되어 있었던 지역들을 다시 연결했다. 그렇게 만들어진 선형 녹지의 약 3분의 1지점에 있는 것이 2,700여 제곱미터 넓이의 경의선 공유지광장이다. 늘장 협동조합이 철도시설관리공단으로부터 임시 토지 사용 허가를 받아 이곳에서 벼룩시장, 문화 활동을 벌여온 바 있다.

하지만 서울 도시 한복판에 ‘생겨난 빈 땅’에 가해지는 개발 압력과 국공유지 개발을 통한 공공기관 부채 관리의 압박 속에서, 철도시설관리공단이 보유한 경의선 공유지도 예외가 아니었다. 2011년 철도시설관리공단은 호텔, 쇼핑몰을 개발하려는 한 민간 기업에 이곳을 장기 임대하기로 결정한 것이다. 개발이행을 앞두고 늘장 협동조합의 일시적 토지 사용 허가는 2015년에 만료되었다. 하지만 이 같은 민간 개발에 문제를 제기하며 ‘커먼즈 commons’를 주장하는 더 많은 활동가들이 모여들어 광장을 점유하고 이곳을 ‘경의선 공유지’라 부르기 시작했다. 2016년에는 경의선 공유지 시민행동이 조직되었으며, 같은 해 말에는 이곳을 서울의 ‘26번째 자치구’라고 주장하는 자치구 선언이 있었다(서울에는 공식적으로 25개의 자치구가 있다).

이곳을 점유하거나 점유했던 사람들이 반드시 광장 일대에 주민등록 주소지를 가진 시민들인 것은 아니다. 이들을 묶어주는 것은 거주지 주소가 아니라, 공유지가 침식되는 상황에 대한 공동의 우려이다. 이를테면 지방정부에 의해 강제퇴거 당한 포장마차, 한때 한국 인디 음악의 발상지였던 곳에서 임대료 상승 등의 원인으로 작업이 어려워진 뮤지션들, 도시재개발구역에서 지방정부에 의해 퇴거당하고 주민등록이 말소된 주거 난민, 임대차

갈등에 의해 쫓겨난 임차인, 청계천 복원 당시 강제이주를 당한 상인들이 이곳에 있다. 공유지의 소멸이 어떻게 집합적 관계의 소멸로 이어지는지 몸소 경험한 이들도 있다.

서울대학교 아시아도시센터는 커먼즈가 소멸되는 것은 자본의 이윤 추구적 공간 이용과 독점으로 인해 발생한다고 본다. 그 결과는 도시민들이 도시 공간의 생산을 민주적으로 계획하고 통제할 권리를 박탈당하는 것이다. 따라서 경의선 공유지에서 커먼즈를 복원하려는 운동은 고도로 압축적이고 발전 주의적이었던 도시화 역사를 공유하는 한국과 동아시아에서 지난 도시화 과정을 되돌아보고 대안적 도시 만들기를 고민하게 해주는 실천적 노력이다. 이는 커먼즈라는 공통의 가치에 기반을 둔 운동이라는 점에서, 도시(재)개발의 행정적 구획 안에 주소를 둔 주민들에 의한 주거운동, 영토적으로 정의된 법적 권리를 가진 주체들(이를테면 건물주와 세입자) 사이에서 일어나는 임차인 운동과 구분된다.

경의선 공유지 대안계획은 경의선공유지시민행동, 서울대학교 아시아도시센터, 문화연대 등이 중심이 되어 만들고 있다. 특히, 공간의 사유화에 기반한 투기적 개발을 거부하고, 누구에게나 필요한 열린 공간을 만들어 모두가 공유해 사용하기를 지향하는 대안적 도시재생 모델을 만들려고 노력 중이다. 더 구체적으로는 ‘공유지식 기반형 도시재생’ 방안을 구현하려 한다. 경의선 철길 주변에는 서강대, 숙명여대, 연세대, 이화여대, 홍익대 등 주요 대학들이 포진해 있을 뿐만 아니라 이곳으로 서울의 여타 대학들의 접근성도 매우 좋은 편이다. 서울의 이러한 지식과 문화, 예술의 생산거점들에서 만들어진 다양한 생산물들이 이곳에서 모이고 공유되며, 시민들의 자발적 힘과 결합되어 사회혁신과 도시재생의 새로운 에너지를 만들어 보려고 하는 것이다.

대안계획을 실현하려면 법제도적 정당성과 자생력을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 하지만 궁극적으로 경의선 공유지로부터 우리 몸과 감각의 원리로서 ‘커먼즈’라는 신호를 만들어내고자 한다면 우리는 조심스러운 태도로 이 계획이 합법인지, 불법인지, 투자 대비 경제적 효용이 있는지 만을 따져볼 것이 아니라, 법과 효용의 언어 범위 밖에 있는 움직임에도 귀기울여볼 필요가 있다. 경의선 공유지 운동은 그 경계에서 ‘누구의 공유지인가’, ‘권리의 주체는 누구인가’, ‘어떻게 도시에 대한 권리를 탈영토적인 것으로 재구성할 것인가’와 같은 질문들을 던진다. 이에 답하며 반영토적 실천을 끊임없이 벌일 때에 도시 커먼즈의 경계는 영토적 경계를 넘어 확장될 수 있을 것이다.

연출공간과 생활공간을 분리시키는 도시재생 : 인본지리학 관점의 포용 정책 제안

임동욱
(한국외대)

<초록>

도시를 하나의 몸으로 여긴다면 '연출 공간'은 얼굴이 되고 '생활공간'은 장기가 된다. 그러나 둘을 분리시키는 도시재생의 경향으로 인해 젠트리피케이션과 오버투어리즘 등 여러 부작용이 생기고 있다. 과도한 정비사업으로 인해 도시의 에스닉 지형도까지 평평하고 단순해지고 있다. 도시가 진정성을 가지기 위해서는 인본지리학 관점에서 장소 정체성의 일치 그리고 주민에 대한 포용 정책이 요구된다.

도시는 나이가 든다. 구성원들의 필요와 의지에 의해 새롭게 생겨난 도시마저 도시공간이 흐르면서 인구감소, 산업구조변화, 무분별한 확장, 주거 환경 노후화 등으로 인해 기능이 쇠퇴한다. 결국에는 '도시재생'이라는 처방을 받아들일 것을 요구받는다. 피터 로버츠는 도시재생을 "도시가 당면한 문제를 해결하기 위해 지속적인 개선을 유발하는 통합적인 비전과 행동"으로 규정한 바 있다. 그러나 이 과정에서 많은 부작용들이 생겨나고 있다. 특히 시각적 '연출 공간'을 만드는 데 집중하는 동안에 거주민들의 '생활공간'은 외면을 받는 것이다.

"정체를 밝히시오!" 소속이나 의도가 불분명한 사람을 만나면 우리는 이렇게 요구한다. 정체성은 남이 누구인지 알아내는 도구이면서, 한편으로 내가 누구인지를 말해주는 수단이다. 정체성은 나만의 것이기도 하고 남과 공유하는 것이기도 하다.

인간 각자가 정체성을 가지듯이 인간들이 모인 집단도 정체성을 가진다. '도시의 정체성'이라 하면 두 가지 의미를 가질 수 있다. 도시 자체가 가진 정체성 또는 도시를 구성한 사람들이 가진 정체성이다.

인문지리학에서는 물리적 위치를 점유한 일정한 범위를 '공간(空間)'이라 부르고, 여기에 사람이 의미를 부여해 색다르게 바라볼 때 '장소(場所)'가 된다고 여긴다. 인본지리학은 여기서 더 나아가 '장소의 정체성'도 세분화한다. 에드워드 렐프는 장소의 정체성을 2가지로 구분했다. 하나는 장소성(場所性) 즉 장소 자체가 가진 정체성이다. 장소를 개발할 때 주목이 되는 스토리 또는 그 장소에 얽힌 역사적 사건을 가리킨다. 다른 하나는 장소감(場所感) 즉 장소에 대해 느끼는 정체성이다. 장소를 방문했을 때 사람들이 마음속으로 떠올리는 느낌이나 감정을 가리킨다.

어떠한 장소가 진정성을 가지고 있다고 말하려면 이 두 가지의 정체성이 유사하거나 일치해야 한다. 도시 또는 도시의 특정 구역이 가진 역사와 특징에서 유발된 인문적 정체성과 그 지역에 거주하는 사람들이 느끼는 인본적 정체성이 일치하지 않는다면 도시는 고향이 될 수 없고 그저 낯선 무대에 불과할 뿐이다.

오늘날의 도시재생은 관광객의 시선에서 연출공간이 얼마나 깔끔한 모습을 보여주느냐를 경쟁하는데 집중하는 듯하다. 특히 외지의 관광객을 유치함으로써 도시에 경제적인 활력을 불어넣으려는 재생사업은 보기 흉한 것들을 없애고 감추는 이른바 '손님맞이'에 정성을 쏟는다. 한국에서도 이런 일이 잦았다. 1988년 서울올림픽을 개최할 때 한국 정부는 '도시 정비'라는 명목 하에 도시 내 취약계층 및 소수집단이 거주하는 구역을 했다. 문제는 손님이 들여다 볼 리 없는 공간까지 억지로 개입하려 한다는 데 있다. 손님맞이를 빙자해서 도시의 에스닉 지형도를 평평하고 단순하게 만들려는 의도다. 카우프만 재단의 칼 슈람 이사장은 "겉보기에 깔끔한 자본주의 구조는 일자리 창출에 도움이 되지 못한다. 중소기업이 많은 지저분한 자본주의가 오히려 경제성장에 유리하다"고 주장했다. 도시가 변화에 대응하는 힘을 기르려면 에스닉 지형도 또한 다채로운 모습을 갖추는 것이 바람직하지 않을까.

도시는 건물만으로 이루어지 않는다. 연출 공간이 가진 정체성은 의도적으로 새로 만들어져 주입된 것이든 '연출 공간'의 효과만을 강조하다보면, 도시에 실제로 거주하는 사람들이 만들어진 '생활공간'에 희생을 강요하기 쉽다. 거주민들은 이 연출공간에 대해 어떠한 정체성을 느낄 것인가. 평평하고 단순한 에스닉 지형도를 가진 도시의 정체성이 진정성을 가졌다고 할 수 있을까. 이렇듯 분리된 도시재생 정책에 의해 인위적으로 만들어진 정체성에 대해 고민할 필요가 있다.

해결책은 배제가 아닌 포용의 태도다. 행정기관은 연출 공간만을 과도하게 부각시키는 전략대신에 생활공간을 포함해서 고려 대상으로 삼는 도시재생 정책을 채택해야 한다. 한국의 젠트리피케이션, 오버투어리즘, 테마파크화 사례를 살펴보자.

제가 사는 성수동을 비롯해서 서울의 많은 지역이 젠트리피케이션으로 시끄럽다. 새로운 카페나 갤러리가 생기면서 동네는 매스컴의 주목을 받고 건물주는 임대료를 과도하게 올려서 결국 세입자들이 쫓겨난다. 결국에는 이화여대나 압구정동처럼 화려한 변화가도 공동화 현상을 겪게 된다. 한편으로 서울의 이화동과 통영의 동피랑 마을은 너무 많은 관광객이 몰려들어 주민들이 힘들어 한다. 관광객들이 화장실 창문예까지 사진기를 들이대는 바람에 주민들은 구경거리를 없애고 벽화를 지우기까지 한다. 잘 사는 동네도 예외가 아니다. 기와집이 많은 북촌이나 멋있는 주택이 즐비한 평창동도 오버투어리즘에 힘겨워 한다. 식민지 시대의 건물이 남아 있는 군산은 근대문화유산을 내세워 도시재생 및 관광 사업을 진행하면서 주민들을 위한 정책은 등한시하고 있다.

근본적인 문제는 도시가 '생활공간'이라는 장기를 망가뜨리면서까지 '연출 공간'이라는 얼굴만을 내세우려 하는데 있다. 도시가 가져야 하는 정체성은 연출 공간이 가진 정체성뿐만 아니라 생활공간에 존재하는 거주자들이 도시에 대해 느끼는 정체성까지 합쳐서 판단되어야 한다. 포용도시가 지향해야 하는 목표는 도시가 장소성과 장소감을 통합시킨 진정한 정체성을 가지게 하는 것이다.

지역공동 마을 만들기에 의한 사회적 불리지역 재생을 위한 액션 리서치**-AKY 인클루시브 커뮤니티 연구소의 실천-****An Action Research on the Regeneration of Socially Disadvantaged Areas through Collaborative Community Building****-An Activity Report of AKY Inclusive Community Institute-****야노 아츠시(矢野淳士)**
(AKY인클루시브커뮤니티연구소)**1. AKY인클루시브커뮤니티연구소의 설립 경위**

2016년 11월 2일, 오사카시내의 피차별부락인 아사카(浅香),카시마(加島), 야타(矢田) 세 지구가 공동으로 지역과제의 해결을 목표로 하여 「3지구 마을 만들기 합동회사 AKY인클루시브커뮤니티연구소」(이하 「AKY연구소」)가 설립되었다. AKY연구소는 앞서 기술한 3지구가 2009년에 자주적으로 꾸린 「3지구 공동마을만들기연구회」를 모체로 둔다. 동 연구회는 지역의 실태를 파악하여 지역공동의 미래를 모색하는 것을 목적으로 발족되었고 2011년에는 각 지구의 상태를 알기 위한 공동조사를 실시하였다.

이 조사를 통해 10년 전의 조사와 비교하면 각 지구 모두 청년층의 역외유출과 지구 내 인구의 고령화, 빈곤화가 급속도로 진행되고 있음을 알 수 있었다. 이러한 변화의 배경에는 1996년 공영주택법개정에 따라 도입된 응능응익가임제도(応能応益家賃制度)와 2002년의 동화대책관련법들의 종료에 의해 개시된 시영주택의 일반 공모가 있다. 즉, 비교적 세대수입이 높은 자녀양육세대는 수입에 따라 임대료가 치솟은 탓에 지구 바깥으로 전출하였고 거꾸로 단신고령자, 독거세대 등의 곤궁세대가 일반 공모에 당첨되어 전입함에 따라 지구내의 시영주택에 커뮤니티믹스의 편향성이 발생한 것이다.

또한 이 10년 사이 각 지구의 물리적 환경에도 큰 변화가 일어나고 있다. 2010년에 그때까지 지구 내 커뮤니티의 결속과 상호부조에 의한 마을 만들기의 결절이 된 커뮤니티관련 시설이 오사카시의 재정난에 의해 하나로 통합되었고 폐지된 시설은 민간 매각 후 철거되는 등 지역운영의 상징적인 기반이 침식되었다. 2016년 3월에는 지구 내 유일하게 존속한 시민교류센터가 폐관하여 지구내외로 주민의 교류거점이 상실되었고 커뮤니티의 희박화, 고립화가 진행되었다.

동 연구회는 이러한 상황에 대하여 공모사업 응모를 통해 시영주택의 빈집 활용에 의한 커뮤니티 카페의 사업화 등을 추진하였고 지역환경 정비에도 돌입했다. 또한 한국, 대만의 사회적 불리지역의 실천을 배우는 연수여행의 실시 및 한국, 대만의학생의 3지구 시찰을 통해 사회적 불리지역의 재생을 위한 경험교류를 적극적으로 추진하고 있다.

2. AKY연구소설립 이후 현재에 이르기까지의 활동

최근 몇 년 간 지역이 새롭게 마주하고 있는 지역과제 중 하나로 「아이의 빈곤」 문제가 있다. 여지껏 아이나 주민교류의 거점으로써 기능해온 커뮤니티 시설이 사라짐에 따라 지역 아이들의 실태파악에 있어 어려움이 늘고 있다. 따라서 각 지구에서는 2016년 무렵부터 정기적으로 「아이들 식당(子ども食堂)」을 열어 지역의 아이들의 실태파악, 지역 성인과 아이들의 교류의 장 만들기를 추진하고 있다. 이러한 활동 속에서 심각한 문제를 안은 아이들의 존재가 수면 위로 떠오르게 되어 소·중학교(초·중학교)교직원과의 정보공유를 통해 지역 학교와의 연계를 추진하고 있다. AKY연구소에서는 이러한 지역 연계를 더욱 강화, 확대하여 아이들에 대한 지원 네트워크의 구축으로 이어지게 하기 위한 시도로 2017년부터 오사카시립대학과 연계하여 「아이들의 빈곤대책 세미나」를 개최하고 있다. 이는 소·중학교 교직원, 연구자, 커뮤니티 워커, 행정관계자 등 영역을 초월한 네트워크 형성을 꾀하며 지역이 일체가 되어 아이들을 지원하는 플랫폼을 만드는 것을 목표로 하고 있다.

또 하나는 각 지구의 심각한 지역과제로써 「주민의 고립화」가 있다. 앞서 기술한 공동조사 결과, 「대화를 나누는」 정도의 교류조차 없는 주민이 일정하게 존재하고 있음을 밝혔고 고독사 문제도 대두되고 있다. 따라서 AKY연구소에서는 지구의 시영주택에 거주하는 고령자를 주된 대상으로 지역 청년이 정기적인 아웃리치를 벌여 안부확인하고 생활지원을 제공하는 사업을 계획하고 있다. 2018년 4월부터는 민간단체의 조성을 받아 사업 성사를 위한 활동을 전개하고 있으며 그 중 하나가 2018년 5월 13일에 아사카지구의 청년 봉사자그룹 「챌린지회(チャレンジ会)」와 공동으로 실시한 「방충망 교환」이다. 이 행사는 단순히 방충망을 교환하기 어려운 고령자를 보조하는 것이 목적이 아닌, 행사를 통해 고령자의 니즈 파악과 청년의 기능습득을 꾀하고 있다. 또한 지역 고령자를 모은 좌담회를 기획하고 있으며 더욱 많은 주민의 목소리를 모음으로써 지역 전체에서 사업계획을 세울 것을 목표로 두고 있다.

정성철
(빈곤사회연대)

2017년 5월 집권당시 문재인 정부는 핵심과제 중 하나로 '구도심과 노후주거지의 주민 삶의 질을 높이고 일자리 창출 및 성장 동력 확보'를 목표로 하는 '도시재생뉴딜'사업을 내걸었다. '도시재생뉴딜'사업은 주거형, 상업형 등 5가지 사업을 유형화하고 지자체와 지역주민, 전문가들의 협업을 통해 지역특성과 수요에 맞는 도시재생을 추진한다는 내용을 담고 있다. 2018년 사업구역을 100곳 내외로 확대할 계획이다. 또한 '도시재생뉴딜'사업은 기존 노후 주거지를 부수고 아파트를 올리는 전면철거 방식이 갖는 주거·상가 세입자들을 대책 없이 퇴거시키는 문제에 대한 대안이기도 하다.

하지만 노후지역에 거주하고 있는 주거·상가 세입자 특히나 가난한 사람들에게 '도시재생뉴딜'사업은 이름만 바뀌었을 뿐 사람을 대책 없이 쫓아내는 이전 개발방식과 다르지 않다. 지역주민과의 협업을 진행한다고 하지만 건물주와의 권력관계에서 자유로울 수 없고 정보접근권이 제대로 보장되지 않는 가난한 사람들의 요구를 반영할 수 있는 창구는 없다. 또한 도시재생은 현 정부에서 새롭게 만들어낸 사업이 아니라 서울시에서 진행해 오던 사업에 계획을 가져간 것이다. 하지만 서울시에서 도시재생 사업을 진행하는 과정에서 가난한 사람들은 계속해서 삶의 터를 빼앗기고 쫓겨났다.

개발 앞에 사라져간 가난한 사람들 삶의 터_ 서울역 인근 쪽방 밀집지역을 중심으로

쪽방은 성인 한 사람이 잠만 잘 수 있는 한 평 남짓 크기에 부엌과 편의시설이 미설치된 열악한 거처이다. 하지만 보증금 없이 월세 또는 일세로 계약할 수 있기 때문에 가난한 사람들이 상대적으로 쉽게 구할 수 있는 거처이다. 쪽방지역은 주변으로 인력사무소·무료급식소·무료진료소·홈리스복지지원센터 등이 위치해 있어서 가난한 사람들이 복지, 일자리 등에 대한 정보를 얻고 지원을 받기에도 용이하다. 더불어 처지가 비슷한 가난한 사람들이 모여 살다보니 공동체가 형성되고 주민 간 네트워크, 상호부조가 다른 지역에 비해 공고한 편이다.

이러한 쪽방지역, 가난한 사람들의 삶의 터는 화려하고 깔끔한 도시를 꿈꾸는 도시개발이라는 미명 하에 계속해서 사라지고 있다. 2002년부터 2015년까지 약 1,000여 곳의 쪽방이 사라졌다. 쪽방이 사라지는 과정에서 주민들은 이주하지 않은 상황에서 건물을 부수는 공사가 강행되어 다치기도 했고 이주에 대한 보상조차 받지 못하고 대책 없이 쫓겨났다.

서울역 7017 고가공원 프로젝트와 함께 쫓겨난 가난한 사람들

2015년 1월, 서울시는 노후로 인해 더 이상 차가 다닐 수 없는 서울역고가도로를 근린공원으로 재생하는 '서울로

7017 프로젝트'를 발표했다. 이후 2015년 10월말, 서울로 인근에 위치한 서울시 중구 남대문로5가동의 쪽방주민 약 100여 명이 쫓겨났다. 당시 남대문로5가는 '도시환경정비사업'으로 지정된 개발구역이었다. 주민들 대다수는 퇴거를 통보하는 벽보를 통해 혹은 집주인의 일방적인 퇴거통보에 의해 쫓겨났다. 정확한 정보가 없는 상태에서 이주비 등 세입자에 대한 권리는 보장되지 않았고 이주 준비를 위한 충분한 시간조차 없었다. 쫓겨난 사람들 대부분은 인근 지역쪽방 또는 고시원 등 또다시 열악한 거처로 이동하며 더 많은 주거비를 지출하는 상황에 놓였고 방을 찾는 중거리에서 잠을 청해야하는 상황도 발생했다.

"심정은 답답했지 답답하고... 또, 또 한 번의 시련이 다가오는 구나 싶고 몸, 이 아픈데 이런데 서 내가 여기서 돈 50만 원정도 들고 나오면 방구할 데가 없잖아."

남대문로5가 쪽방을 없애고 주민들을 쫓아낸 자리에는 현재 공사가 진행 중이며 지하 8층, 지상 28층, 높이 124.69m 규모의 업무·판매·국제회의시설 등을 갖춘 빌딩이 들어설 예정이다.

화려해지는 도시 속 다양한 방식으로 쫓겨나는 사람들

서울로7017고가공원개장 이후 인근 상가시세는 평당 약 4,000만 원에서 약 7,000만 원으로 두 배 가까이 올랐고 상가임대료도 50%가량 올랐다. 이러한 과정에서 상대적으로 가난한 임차상인들은 가게를 닫고 쫓겨나야 했다. 7017 고가공원과 연결되는 남대문시장, 명동역 앞 노점상인들은 노점을 없애려는 지자체의 강제집행에 맞서 장사를 포기한 채 싸워야했다. '서울로 7017 이용 및 관리에 관한 조례'에는 거리 홈리스가 사실상 공원에 접근하지 못하게 만드는 내용을 포함했다. 재생이라는 말을 붙였지만 '서울로 7017 고가공원'은 도시 속 가난한 사람들을 다양한 방식으로 쫓아내고 배제했다.

남대문 쪽방지역 맞은편 동자동 쪽방지역도 계속해서 사라지고 있다. 2007년 동자동 4구역 '도시환경정비사업'이 시작되면서 150여 명의 쪽방주민들이 쫓겨났다. 2013년 쪽방이 사라진 자리에는 주상복합 고층건물과 공원이 들어섰다. 이후 동자동 주변으로 상업화에 속도가 붙었고 쪽방 건물주들은 더 많은 이윤을 위해 쪽방을 게스트 하우스로 용도변경하기 시작했다. 2013년 6월, 동자동 35-145, 9-3 쪽방에 거주하던 32명의 주민들은 쪽방을 게스트 하우스로 리모델링한다는 이유로 쫓겨났다. 2015년 2월, 40여 명의 쪽방주민이 거주하고 있던 동자동 9-20에도 퇴거 벽보가 붙었다. 안전진단에 문제가 있다는 이유를 들었지만 리모델링을 통해 이윤을 늘리려는 목적이었다. 주민들의 8개월간의 싸움을 통해 동자동 9-20 건물을 쪽방으로 유지하기로 결정했지만 이미 절반 이상의 주민들이 떠나고 난 뒤였다.

"이게(퇴거벽보) 붙어져 있으니 더 심란하고 어떻게 해야 할 줄도 모르겠다. 이 추운날씨에 돈도 없고(...) 그거(퇴거벽보) 보고 눈물이 핑 돌았다. 사람들이 같이 움직여주고 있을 때 같이 있어 줄 것이다. 들고 일어나야 한다. 지금."

가난한 사람의 삶이 포함된 도시계획이 필요하다.

도시재생이 이전 개발방식들과 다르다곤 하지만 그곳에 살고 있는 가난한 사람들의 삶을 고려하지 않고 재생되는 도시에 살아갈 주민의 범주에서 배제하고 있다는 점은 분명하다. 도시개발에 의해 쫓겨나는 가난한 사람들에게 지자체 차원에서 어떠한 대책도 제시하고 있지 않은 상황은 이를 증명한다. 더욱이 서울시는 도시재생의 성공사례중 하나로 2005년 완공된 청계천 복원사업을 꼽았다. 청계천 복원사업은 당시 청계천에서 장사하던 상인들의 삶을 고려하지 않고 제대로 된 대책 없이 쫓아냈다. 생존권을 박탈당한 상인들은 10년이 넘는 기간 동안

싸우고 있다. 서울로 7017 고가공원 역시 사람중심을 표방했지만 서울역 일대에 특급호텔과 대규모 상업 시설을 유치하는 '서울역 북부 역세권 개발계획' 중 하나의 계획일 뿐이다.

쪽방 주민들의 경우 이전 주거지에서 경제적인 이유로 퇴거당한 경험과 그로 인해 거리 생활을 경험한 경우가 많다. 때문에 쪽방주민들에게 퇴거란 주거상실에 대한 불안감과 스트레스를 안겨줄 수밖에 없다. 주거권이 제대로 보장되는 사회는 가장 가난한 사람들의 주거권이 보장될 때 올 수 있다. 공간을 점유하고 있는 가난한 사람들이 개발로 인해 어떤 상황에 놓일지 우선적으로 고려하고 개발이 끝난 이후 재정착, 더 나은 주거환경에서 살아갈 수 있는 방안이 포함된 도시개발 계획을 세워야 한다.

코시모 마사요시(古下正義)
(사카이(堺)시시장공실 뉴타운 지역 재생실)

1. 센보쿠 뉴타운의 개발

센보쿠뉴타운은 센리뉴타운(千里ニュータウン)과 함께 고도경제성장기 오사카부의 심각한 주택부족을 해소하고자 신주택시가지개발법에 의거하여 1966년부터 개발을 시작했다. 철도, 도로, 공원 등 높은 수준의 도시기반을 정비하여 주택지와 상업, 업무시설 등의 용도 혼재를 피한 토지이용을 유도함으로써 양호한 거주환경의 형성을 꾀했다. 개발에 있어서는 근린주구론을 시작으로 한 근대도시계획의 관점에 기하여 소학교(초등학교) 구역을 하나의 커뮤니티로써 간주하며 뉴타운을 양성하는 기초적인 주구로 삼고 있다. 주구의 중심부는 주민의 일상을 지지하는 상업, 생활지원시설이나 커뮤니티시설이 있는 「근린센터」가 배치되고 공원, 유치원, 보육원이나 병원이 집약된 「의료센터」 등이 가까이 배치되어 있다. 또, 주구 내부는 통과교통을 배제하여 보행자전용도로가 이들 시설과 초·중학교를 연결하고 있고 이는 다른 주구나 인접한 공공교통시설로까지 이어진다. 센보쿠 뉴타운에 공급된 주택의 구성을 보면 전체 호수의4분의 3이 공적임대주택이나 분양맨션 등의 집합주택, 4분의 1이 단독주택이나 타운하우스 등의 저층주택으로 이루어져있다. 또, 개발기간이 17년으로 비교적 장기간에 이루어진 덕에 코포라티브 주택, 테라스하우스나 설계경쟁방식에 의해 설계된 집합주택 등 시대적 배경을 반영한 다양한 주택공급이 시도되었다.

2. 센보쿠뉴타운의 과제

센보쿠뉴타운의 인구는 1992년의 164,587명으로 정점에 달했다가 2016년 12월 말 시점에 126,049명으로 3만 8천 명이나 감소했다. 또, 개발 당초에 입주한 세대가 입주가 개시된 때로부터 반세기가 경과하여 고령기에 접어들었고 이에 더해 일정기간에 대량으로 입주가 이루어진 탓에 센보쿠뉴타운 거주자가 일제히 고령기를 맞이한 것으로 보여 지고 있다. 또한 이들 세대의 자녀에 해당하는 세대가 세대분리에 의해 지구 바깥으로 전출함으로써 젊은 인구의 감소와 저출산이 만나 저출산·고령화, 인구 감소가 급속도로 진전되고 있다. 2016년 12월 말 시점에서 고령화율은 사카ishi 평균이 27.1%인데 반해 센보쿠뉴타운은 33.0%이다. 소학교 구 단위(小学校区単位)에서는 고령화율이 40%를 넘는 지구도 있다.

뉴타운개발에 맞추어 대량으로 공급된 부영주택, 부공사, 공단(현UR)에 의한 공적 임대주택은 센보쿠뉴타운의 전체 주택호수 5만 8천호 중 3만호로 과반을 점하고 있다. 특히 부영주택은 오사카부 지역 안에서 센보쿠뉴타운에 편재되어 대량으로 건설되었다. 이들 주택은 건설 후 35~45년이 경과되어 노후화되었고 배리어프리 부족 및 설비와 방 배치 등이 거주자의 수요에 대응하지 못하게 되어 빈집이 늘어나고 있다. 공적 임대주택 3만호 중 고

령자의 편의에 맞는 2층 이하의 주택 및 엘리베이터가 있는 주택은 1만 8천호에 그쳐 이후 고령자의 삶에 있어 큰 과제를 안고 있는 것으로 판단된다.

또 각주 구의 상업시설 등을 계획적으로 집적한「근린센터」는 라이프스타일이 자동차의 이용을 중심으로 변화한 것과 맞물려 대형 쇼핑센터 등의 교외로의 이전, 이용자 수요의 다양화에 따라 핵점포 슈퍼의 철수 및 개인 상점의 의료계열 서비스 등으로의 전환이 벌어졌다. 따라서 거주자의 일용품, 신선식품의 구매기타 일상생활에 대응하는 상업기능이 저하되었다.

3. 언제까지나 안심하고 살 수 있는 마을 만들기

이처럼 센보쿠뉴타운은 저출산·고령화, 인구 감소에 더하여 주택·시설의 노후화나 근린센터의 상업기능 저하 등 많은 과제를 안고 있다. 그러나 한편으로는 공원이 많고 다양한 시설이 보행자전용도로와 연결되어 있다. 또, 언덕이 많은 것은 거꾸로 적절한 운동에 적합한 환경이 가까운 곳에 많다고도 볼 수 있다. 현재 이러한 환경을 살린「보행자전용도로 워크」나「푸른 하늘 요가」 등의 이벤트를 통해 건강 만들기 뿐 아니라 변화한 마을 만들기를 위해 노력하고 있다.

또, 다년간에 걸쳐 주민간의 지역 활동을 통해 지역 커뮤니티를 육성하여 축제 등의 이벤트 뿐 아니라 근린센터에 있는 지역회관을 활용하여 지역의 고령자가 가벼운 마음으로 모일 수 있는 「만남 찻집(ふれあい喫茶)」이나 독자적인 문화교실 등을 열고 있는 지구도 많다. 이러한 지구들 간에 정도의 차이는 있으나, 주민 서로가 상호부조관계를 구축하여 지역 전체가 고령자를 돌보는 것이 가능한 기반을 갖추고 있다.

센보쿠뉴타운은 행정주도로 개발되었으며 오사카의 발전을 지탱한 사람들의 생활기반으로써 커왔다. 그러나 마을이 생긴 지 50년이 지난 지금, 일본사회의 인구문제를 압축이라도 한 것처럼 아이들이 줄어들어 소학교 통폐합이 일어나고 고령자 1인 생활이나 고령자뿐인 세대가 증가하고 있다. 이후로는 장보기난민, 쓰레기집, 노노개호(老々介護), 고독사 등의 문제들이 수면 위로 떠오를 것으로 예상된다.

센보쿠뉴타운이 앞으로의 50년 또한 살기 좋은 마을로 남기 위해서는 의료·간호서비스의 충실과 장보기를 시작으로 한 생활지원 기능의 강화에 맞추어 마을 전체가 상호 부조하는 「지역포괄케어시스템」을 구축하는 것이 필수적이다. 지역주민이나 민간기업 등과 함께 과거의 개발과 같은 큰 에너지로 공생의 마을 만들기를 추진해야 할 것으로 사료된다.

서울시 사회 투자기금의 성과와 과제

Social Investment Fund in Seoul: policy issues for promoting social housing supply

남원석
(서울연구원 연구위원)

서울시는 저소득층이 저렴한 주거비로 거주할 수 있도록 공공임대 주택재고를 지속적으로 늘려왔다. 그 결과 2016년 현재 서울 내 공공임대주택재고는 258.6천호까지 늘어났으며, 전체 가구 중 6.8%가 공공임대주택에 거주하고 있다. 하지만 공공임대주택의 공급 여건은 더욱 어려워지고 있는 상황이다. 건설방식은 대규모 토지확보가 곤란해졌고 기성시까지 내에서는 주민 반대가 나타나고 있다. 매입 방식의 경우, 주거지 정비사업의 추진 속도둔화로 안정적인 재고 확보가 곤란하고, 주택가격이 높게 형성되어 기존주택의 매입에 많은 재정이 소요되고 있다. 민간주택을 임차하여 공급하는 방식은 중앙정부의 용자액이 적어 양질의 주택을 확보하는 데 한계가 있으며, 민간 소유의 주택이어서 임차인의 주거불안가능성이 잠재되었다.

이에 서울시는 2015년 1월 사회주택조례제정을 시작으로 민간에 의한 사회주택공급을 촉진하는 정책을 시행하기 시작했다. 이를 통해 공급주체를 다양화하고 민간의 자원을 활용함으로써 저렴한 주택재고를 안정적으로 확보하고자 했다. 조례를 토대로 공공 토지나 재정을 지원하는 한편, 사회투자기금을 설치하여 공급에 필요한 자금을 용자하였고, 중간 지원조직으로서 사회주택종합지원센터를 운영해 오고 있다. 서울시는 이러한 지원체계를 바탕으로 토지임대부 사회주택, 빈집리모델링, 리모델링형사회주택(준주택)을 사업유형으로 설정하여 민간에 의한 사회주택공급을 촉진했다. 2017년 11월 현재, 사회적기업, 주택협동조합 등 15개 공급 조직이 참여하여 총 566가구를 위한 주거를 확보하였다.

서울시에서 민간의 사회주택 공급이 추진될 수 있었던 배경에는 사회투자기금의 역할이 컸다고 할 수 있다. 2013년부터 운용하기 시작한 기금은 사회적 경제 조직의 성장을 지원하는 데 목적이 있었으며, 서울시 출연금과 민간의 기부금으로 조성되었다. (재)한국사회투자기금관리관으로 선정되었고, 기금운용 항목 중 '사회주택 용자사업'이 연간 90억 원 규모로 개설되었다. 연2%로 금리를 저렴하게 하고 상환기간은 5년으로 하였다. 2016년까지 4년 동안 35건(총 397호)에 대해 196억 원의 지원이 이루어졌다. 그런데 2016년 <지방자치단체기금관리기본법>개정에 의해 민간위탁이 어려워지면서 2017년부터는 서울시가 직접 기금의 관리와 운영을 담당하기 시작했다. 상·하반기에 걸쳐 한국사회투자, 나눔과 미래, 크레비스라는 3개 사회적금융 기관에 사회투자기금이 무이자로 제공되었고, 이들 기관이 연리3% 이내로 재용자 사업을 하도록 하였다. 2017년 상반기에 한국사회투자자는 4건에 대해 12억 원(서울시 9억 원+자체조성 3억 원)을 용자했으며, 나눔과 미래는 한국타이어나눔재단 기부금으로 2016년 5건(23억 원)을 지원한 이후 2017년에는 서울시사회투자기금을 제공받아 총 17.6억 원(서울시 13

억 원+자체조성 4.6억 원)으로 5건을 지원했다.

사회투자금융자를 통한 서울시의 사회주택 공급 활성화 노력을 돌아볼 때, 민간에 의한 저렴한 주택공급가능성을 확인할 수 있었다. 중앙정부의 지원 정책이 미흡한 가운데 사회투자기금은 민간공급의 지렛대 역할을 수행했다. 특히 자금력이 부족하나 사회적 가치를 추구하는 민간공급조직에게는 큰 도움이 되었다. 또한 공공임대주택 정책에서 소외되기 쉬운 청년 또는 1인 가구를 위한 주택재고 확보에도 기여했다고 할 수 있다. 하지만, 가능성을 확인하는 것 이상의 성과를 기대하기는 쉽지 않은 게 현실이다. 기금 규모가 제한적이며 상환기간도 최대 7년으로, 사회주택 재고를 늘리고 민간공급자를 육성하는데 여러모로 한계가 있다. 따라서 5년여 간 진행된 서울시의 경험을 한 단계 성숙시키기 위해서는 중앙정부가 관여하는 공적임대주택의 금융지원 체계로 재구성하는 노력이 필요하다.

이와 관련하여 중앙정부는 2017년 11월 발표한 주거복지로드맵에 따라 사회주택에 대한주택도시금융자상품(20년, 연리2~2.8%, 호당 1억 원 이하)이 개발되었고, 민간자금 조달을 지원하는 보증제도도 마련됐다. 서울시의 지난 3년간의 경험이 중앙정부의 정책변화를 추동했다고 할 수 있는데, 이로 인해 영세한 사회적 경제 조직의 자금조달이 보다 용이해 질 것이다. 그런데 중앙정부의 지원정책이 만들어졌다고 해서 서울시의사회투자기금이 갖는 유용성이 사라질 수는 없다. 앞으로의 서울시사회투자기금은 중앙정부의 정책수단을 보완하는 역할을 통해 민간의 사회주택공급을 촉진하는 것을 자신의 역할로 삼아야 할 것이다. 예를 들어, 현재 중앙정부는 비영리조직, 사회적 기업 등만을 고려하므로, 이에 속하지 않으나 사회주택공급을 원하는 중소기업 등에 대한 지원비중을 높이거나, 중앙정부의 지원에도 불구하고 급전이 필요한 경우에 대해 단기금융자를 제공하는 방식 등을 고려할 수 있다. 또한 사회투자기금의 배분기관 참여 유도를 위해 적절한 운영비용 제공도 고려해야 할 것이다. 현재의 채용자 이자수익만으로는 온전한 배분기관 운영이 사실상 어렵기 때문이다. 그리고 이상의 과제를 위해 서울시는 출연금 확대로 사회투자기금의 규모를 지속적으로 늘려나갈 필요가 있다.

한편, 제도적 기반을 확고히 하는 차원에서 중앙정부가 고려해야 할 사항도 있다. 첫째, 공공임대 주택과 더불어 공적임대주택의 하위 유형으로 분류되는 공공지원 민간임대주택과 사회주택의 관계가 충분히 해명되지 않고 있다. 주택 유형에 대한 체계화가 필요하다. 둘째, 주택도시기금의 운용원칙을 재정립하는 가운데 사회주택 지원에 소요되는 기금 규모를 최대한 확보해야 할 것이다. 이를 위해 민간 임대주택에 대한 주택도시 기금용자는 공공성 이행을 조건으로 운용하고, 이에 부합하지 않는 운용 항목은 정리함으로써 가용재원을 늘려야 한다. 마지막으로 근거 법률의 정비가 필요하다. 단기적으로는 <민간임대주택에관한특별법>을 개정하여 사회주택에 대한 내용을 다루도록 하고, 장기적으로는 <공공주택특별법>을 개정하여 공공과 민간이 공급하는 공적임대주택 전반을 규율하는 법률로 발전시키는 것을 구상해야 한다.

1. 4차 산업혁명과 도시의 미래

4차 산업혁명, 디지털트랜스포메이션, 제2의 기계시대, 다양한 이름으로 불리고 있지만 결론은 하나다. ICT 기술의 급진적 발전이 인간사회의 파괴적 혁신을 초래하고 있다. 도시도 마찬가지다. ICT 기술에 의한 스마트시티가 현실화 되고 있다. 도시는 무척 편리해 질 것이다. 그런데 이런 혜택이 모두에게 공평하게 돌아갈 수 있을까? ICT 기술의 발전이 일자리 소멸과 양극화 심화로 이어지며 많은 사람들을 도시로부터 배제하고 소외시킬 것인 걱정이 전 세계적으로 제기되고 있다. 도시의 미래는 어떻게 변화할 것인가? ICT 기술이 모두가 행복한 도시를 만드는 데 활용될 수는 없는 것일까?

2. 포용도시가 스마트시티다

스마트시티의 기술은 포용도시의 가치와 융합해야 한다. 경제·종교·인종·젠더의 장벽이 없는 도시, 어느 누구도 배제하고 차별하지 않는 포용도시에 창의적인 인재들이 구름처럼 모여든다. 자유롭게 소통하며 지식과 기술을 공유한다. 이런 도시가 기술혁신에 성공하며 경제적 번영을 누린다. 역사는 기술적 선진성과 경제적 풍요를 구가했던 도시들이 모두 당대 최고의 포용적인 도시였다는 사실을 우리에게 똑똑히 알려주고 있다. 도시의 성장과 혁신을 원한다면 우리가 제일먼저 할 일은 ICT기술을 활용해 포용도시를 만드는 것이다. 자유로운 소통과 협업, 공유를 가로막는 사회경제 문화적 장벽을 걷어내야 한다. 지식과 기술의 활발한 공유는 기술혁신의 속도를 배가시키며 온 사회를 스마트하게 바꾼다. 이렇게 개발된 혁신기술은 사회적 일자리 창출, 평생 학습 확산, 사회적 약자의 복지증진 같은 사회문제를 효율적으로 해결하는 데 응용될 것이다. 포용이 곧 혁신이다. 포용도시가 스마트시티다.

3. 스마트 포용도시 성동, 기술로써 포용하다

성동은 기술로써 포용하며, 포용에서 혁신의 동력이 창출되는 스마트 포용도시를 꿈꾸고 있다. 이를 위해 첫 번째로 추진한 일은 누구나 돈 걱정, 공간 걱정 없이 공부할 수 있는 도시환경을 구축하는 것이다. 4차 산업혁명센터를 설립해 어린이·청소년 과학 부모들이 첨단 ICT 지식 및 기술을 체험을 통해 습득·공유하게 하고 있다. 또한 공공시설 유휴공간을 시민들의 학습공간으로 리모델링하고 있고, ICT 기반으로 학습공급자와 수요자를 연결하는 시스템 구축과 메이커스 페이스 확충 등을 고민하고 있다. 이를 통해 혁신적 지식과 기술이 성동구민 사이에서 광범위하게 공유될 수 있게 할 것이다.

도시의 데이터와 자원을 통합적으로 파악·관리하는 스마트시티에서는 예산과 행정력의 한계로 그동안 소외되었던 사회적 약자의 복지·안전 문제를 효율적으로 해결할 수 있다. 성동구는 스마트 CCTV 기반 더 안전 혁신도시사업과 어린이교통사고 예방을 위한 지리정보 빅데이터 분석을 통해 어린이, 여성, 어르신 등 사회적 약자의 안전 수요를 미리 파악하고 위험요소를 사전에 제거하는 작업을 수행하고 있으며, 'e-나눔복지통합관리시스템'을 구축·운영하여 사회적 약자의 복지 수요를 실시간 모니터링하고 대응함으로써 복지전달비용 절감과 복지사각지대 해소에 힘쓰고 있다. 또한 사물인터넷기반 싱크홀 예방시스템을 구축하고 있는데, 관련기술을 교통, 환경, 도시재생분야 등 도시문제 관리전반으로 확대할 예정이다.

4. 리빙랩으로 만드는 스마트 포용 도시

사회 시스템이 기술혁신 추세를 따라가지 못하는 문화지체현상이 일어나면 기술혁신도 실패하고 사회도 퇴보한다. 기술혁신은 반드시 사회혁신과 병행되어야 한다. 성동구는 스마트 포용도시를 위한 사회시스템 혁신을 위해 세계 각국에서 활발하게 진행되고 있는 '리빙랩(Living Lab)'을 적극 도입할 것이다. 리빙랩은 특정한 건물이나 마을을 실험실로 상정해 새로운 제도나 기술을 시범적으로 도입해 공동 개발하고 개량하는 사용자 주도의 개방형 혁신모델이다. 독일의 산업도시 루르는 에너지 소비 효율화와 신재생에너지 확산을 위해 22,000명의 시민이 참여하는 리빙랩을 구성하여 태양광 장치, 전기자동차, 친환경냉난방시스템을 시범 운영하고, 그 성과를 함께 검증하며 기술 및 제도적 혁신안을 공동모색한 바 있다. 스마트포용도시에서 리빙랩은 세 가지 의미를 가진다.

첫째, ICT 기반도시 인프라 구축 과정에 시민이 직접 참여함으로써 스마트시티가 특정 계층 및 집단의 이익에 편중되고 다수의 시민이 소외되는 형태로 건설되는 것을 예방한다.

둘째, ICT 기술개발 및 혁신 과정에 시민이 동참함으로써 혁신적 지식과 기술이 사회적 차원에서 공유될 수 있다.

셋째, 혁신적 지식과 기술이 사회적 차원에서 공유됨으로써 기술혁신에 부합하는 사회 시스템혁신을 시민적 차원에서 견인할 수 있다.

5. 성동형 리빙랩, 성동을 스마트 포용 도시로

지금까지 성동구는 다양한 혁신정책을 민관협력이 기초해 추진했다. 이는 리빙랩이 추구하는 개방형혁신모델과 유사하다. 스마트 CCTV 기반 통합관제시스템을 구축하며 17개 동에 주민자치대표, 치안담당자, 외부전문가 등으로 안전혁신추진단을 구성하여 스마트CCTV 설치 현황, 지역별 범죄율, 안전 사고관련 데이터 등을 공유하고, 이에 기초한 토론을 거쳐 스마트CCTV 설치지점을 확정했다. 우리는 앞으로 이와 같은 기존의 민관협력 네트워크를 심화·발전시키는 방향으로 성동형 리빙랩 실험을 지역 사회 곳곳에서 실행할 계획이다. 학부모 및 교사, 전문가로 구성된 어린이 안전망 구축을 위한 리빙랩을 구성하여 성동구청이 보유하고 있는 어린이안전사고 빅데이터 분석결과를 공유하고, 공공과 민간이 함께 어린이안전망을 구축·운영한 다음, 그 성과에 기초하여 성동구 모든 지역에 어린이안전망을 구축하는 것이다. 더 나아가 아파트공동체에 기반한 생활형 미세먼지 저감 리빙랩, 노인돌봄 로봇개발기업과 협업체 경로당에 돌봄로봇을 공급하고 어르신들과 함께 제품 개선을 도모하는 경로당리빙랩 등도 생각해 볼 수 있다. 스마트시티는 인프라가 스마트해진다고 해서 만들어지는 것이 아니다. 시민의 삶이 스마트해져야 스마트시티다. 성동은 ICT 기반도시혁신에 모든 시민이 참여하는 리빙랩실험을 통해 모두가 참여하고 모두가 누리는 스마트포용도시를 건설할 것이다.

평양 카이(彭揚凱)
(OURs 도시개혁조직, 사회주택추진연맹 대표)

대만의합작주택(협동조합주택)은 1980년대 이전부터 발전해 왔다. 일본식민시기 '건축신용구매이용조합(建築信用購買利用組合)'이란 제도가 있었고, 이 제도가 2차 세계대전 후에는 '건축신용합작조합(建築信用合作社)' 및 '주택공용합작조합(住宅公用合作社)'이라는 제도로 전향 되었으며, 대만 합작주택의 기원이라고 할 수 있다.

1948년에는 국민당정부가 '대만 주택공용합작추진방안'을 발표하고, 협동조합 방식의 주택을 건설하고 주로 회사의 사원주택으로 추진하였다. 1970년대 말에는 68개의 합작주택조합이 합작주택을 공급하였다. 그러나 이 후 주택 정책이 부동산 분양을 장려하고, 합작주택방식은 관련용자와 인센티브가 상대적으로 부족해져서 1980년대 중반에 합작주택건설은 완전히 중단되었다.

다른 한편으로 협동조합의 방식은 개별소유권을 가진 소유주가 협동조합설립을 통해 주택소유주에게 소유권을 배분하여 조합원이 해체될 경우, 주택시장에서 일반적인 재산권을 가진 주택과 차이가 크지 않다. 그러나 합작주택의 작용은 주택건설의 원가를 낮추는데 그치지 않고 보다 적극적인 공유와 사회적 기능을 발휘하였다.

대만합작주택재개의 계기와 의미

최근 대만에서 사회적으로 합작주택을 고려하려는 움직임이 있으며, 아래와 같은 의미를 가지고 있다.

우선 대만은 높은 집값, 고자가율, 고공실률의 모순된 구조로 인해 정부재정이 어려워지는 현실에서 적극적인 주택시장개혁(정보투명화, 부동산세)을 기피하고 있는 현실이고, 주택보조금(사회주택, 임대보조금)을 투입할 자원이 충분치 않아 시장과 정부 이외의 제3주택 공급모델을 고민하고 있다.

또한 많은 발전 국가들이 대만이 직면한 문제와 같이 가족구성원의 분화, 고령화 및 소자화, 청년의 저임금(소득 분배악화)등의 변화에 따라 비혈연 관계를 가진 다원화된 가구들을 형성하고 있어 1인 가구, 청년공용가구, 마을 공동거주, 실버공동거주 등 주택시장이나 국가가 아닌 민간단위에서도 합작주택을 제공할 수 있다는 새로운 가능성이 나오고 있다.

대만의 주거에 대한 의제는 그동안 장기적으로 소유권과 토지 가치가 상승하는 부동산 개념으로 부동산시장에

서 주거품질과 보장을 받을 수밖에 없는 주거지가 대부분이었다. 그러나 합작주택/주택협동조합은 합작(협력), 공유, 민주적인 관리를 강조하여 조합원이 공동출자 참여하고 운영하며 조합원들의 수요에 맞는 주택과 커뮤니티 생활을 하는 것을 강조했다. 대만의 현실적인 상황에서 무엇보다도 중요한 의미는 소유권과 토지가치가 상승하는 부동산의 가치만을 고려하는 것이 아닌, 건설업자에게 주택구입을 하는 것 외에 다른 주택의 선택이 없는 가에 대한 의미일 것이다.

현재 합작주택 제안에 관한 초보적인 구상

우리가 2011년부터 주택정책을 제안한 경험으로 합작주택에 대하여 정책을 추진하려면 우선대만의 현실적인 부동산 시장구조와 주택정책, 그리고 사회적 가치를 직시해야 한다. 현 주택보조금제도에 국한된 대상으로 합작주택 정책추진 방식은 제도개혁을 위한 사회적 지지를 얻기 힘들다. 개인적으로는 현재 대만의 합작주택을 제안하려면 '소비자운동'과 '사회혁신'에 관한 두가지 기초가 있어야 한다고 생각한다(아래 참조).

1. 소비자운동에서합작주택의 제안은 소비 선택/권리이며, 주택복지 보조금이 아니라 중산층의지지를 함께 이끌어 내야 한다고 강조한다.
2. 합작주택 형식은 사회적 혁신 실험을 위한기반으로서 경직된 제도 속에서 더욱 많은 선의와 융통성을 얻을 수 있다. Ex:토지, 용자, 조세...

출처 : Hong Kong's home prices are the world's highest. Can the city fix it? South China Morning Post, 23 December 2017.

공영주택의 임대료를 임대부담능력(응능)과 주택으로 얻는 편익에 의거하여(응익) 보정하는 것으로 사업주체가 정하는 제도.

역자주 - 동화대책이란 피차별 부락에 대한 차별과 그에 따른 문제를 해결하기 위한 국가와 지방자치단체의 정책을 일컫는다. 피차별 부락 문제는 멀리 중세 신분제로부터 기원하며 근대 이후로도 특정 지역 출신 및 거주자와 그 후손에 대한 사회경제적 차별이 존속한다.

일반 공모가 개시되기 전에는 지구 내 시영주택은 동화를 위한 공영주택으로써 입주모집 등은 각 지구의 재량에 맡겨져 있었다.

지구 내의 시설로 많은 지역주민이 이용해온 인권문화센터, 노인복지센터, 청소년회관의 3관이 2010년 4월부터 시민교류센터로 일원화되었다.

아사카지구, 카시마지구에서는 커뮤니티 거점으로써의 역할을 맡아온 공동목욕탕이 이용자 감소를 이유로 2012년에 폐쇄되었다.

빈집의 개장은 해외의 민간네트워크인 「아시아주거권연합(Asian Coalition for Housing Rights)」을 통한 조성을 활용했다.

역자주 - 한국의 초·중등교육법 시행령에 따른 초등학교 통학구역에 상당.

역자주 - 장보기난민(買い物難民)이란 거주 지역 내 각종 상점의 폐점, 이전 또는 거주지역과 상점을 잇는 교통기관이나 노선의 축소, 폐선 등으로 인해 식품기타 생활용품 구입이 곤란한 상황 또는 그 상황에 처한 사람을 일컫는다. 또, 공공 및 의료서비스의 소비에 있어 상기와 같은 이유로 곤란함에 처했을 때 도본용어를 쓰기도 한다.

역자주 - 고령화로 인하여 고령자의 돌봄노동에 종사하는 노동자 또한 마찬가지로 고령인 경우를 일컫는다.

Free papers

- 3.1. **Introducing Interculturalism to Overcome the Impact of Overtourism and Increase Urban Inclusiveness**
Yeong-Ah LEE and Tchi-Wan PARK (Hankuk University of Foreign Studies)
- 3.2. **Suggestion of Cultural Urban Regeneration Plan for Inclusive City: Case of Gunsan, Korea**
Eunji OH and Jongoh LEE (Hankuk University of Foreign Studies)
- 3.3. **The Role of Social Developmental Community Work for Livelihood Support in a Multi-Cultural Context: Focusing on Foreign Residents in Wongok-Dong, South Korea**
JEON Hong Gyu (Osaka City University)
- 3.4. **Survival Network Infrastructures for Foreign Workers in Singapore: A Contextual Focus on the Spatial Production Process of the Inner-city Service Hub**
Geerhardt KORNATOWSKI (Kyushu University)
- 3.5. **Social and Solidarity Economy in Japan**
Yuka MIZUNO (Nagoya University of Economics)
- 3.6. **Housing Support in “the Free Small Sum Lodging” in Japan: Case Study on the Residence Support Home Life Shift**
NAKAYAMA Toru (Osaka City University)
- 3.7. **A Study on Human Resources in Local Mental Health System Construction: With a Focus on the Trento Model**
Yasuyo NOMURA Osaka City University
- 3.8. **Lessons Learnt From Agriculture-related Job Opportunity Creation for Laborers Who Are Homeless or Welfare Clients**
Hiroyuki TSUNASHIMA (Osaka City University)

Introducing interculturalism to overcome the impact of overtourism and increase urban inclusiveness

Yeong-Ah Lee, Tchi-Wan Park

ovelya@naver.com, chwpark001@hanmail.net
(Hankuk Univ. of Foreign Studies, Seoul, South Korea)

Abstract

Expansion of international tourism demand has a great influence on cultural exchange. However, the major tourist sites are so-called 'overtourism', which happens to be overcrowded. Overtourism are one of the social problems that degrade the quality of tourism and cause dissatisfaction of local residents. In order to overcome the overtourism that can lose cultural identity in the process of cultural hybridization, it is necessary to introduce 'interculturalism'. The fact that strong self-culture promotes interactions beyond intercultural acceptance can suggest the direction of 'inter-tourism'. The purpose of this study is not to be consumed as a simple product, but to lay the foundations for local cultural development centering on tourism resources from a cultural point of view.

Key words : Cultural Tourism, Overtourism, Cultural Hybridization, Interculturalism, Inter-Tourism

1. Introduction

Tourism is the "phenomenon of cultural exchange that is consistently carried out on a large scale,"[1] which is the most significant factor influencing cultural hybridity in modern society. The world consumes 'cultural goods' of each country, Through this, they are experiencing voluntary cultural exchange and hybridization. This means that tourists in cultural tourism, which is a context of tourism, consume a wide range of cultures such as popular culture, nature, and traditional cultural resources, and recognize them and their target tourist sites as 'subjects of cultural production'.

However, with the spectacular performance of cultural tourism, the growth of tourism market may lead to inflow of tourists indiscreetly. Overtourism is a multifaceted side effect caused by a surge in tourists. The proliferation of these side effects firstly leads to a decrease in satisfaction with the tourist destination. This is a case where a lot of visitors to a famous restaurant have a longer wait time and the taste and quality of the food is lowered. In addition, this phenomenon is also a factor to reduce the attractiveness of tourist attractions as well as expressing dissatisfaction due to the infringement of basic rights of indigenous people. Touristification, which is a phenomenon in which people living in tourist areas socially appeal or depart from the damage caused by influx of tourists, is also a

representative example of Overtourism.

When analyzed in the field of cultural tourism, there is a risk that tourists' indiscreet consumption of cultural resources will lead to loss of cultural charm and value, that is, cultural identity inherent in tourist attractions. There is a possibility that a tourist site that provides tangible-intangible culture based on local culture is violated by other cultures or that culture is transformed as needed. This occurs when Overtourism in cultural tourism is overlooked as a "intercultural phenomenon" in tourism.

The purpose of this study is to suggest the causes and solutions of Overtourism in cultural tourism. Cultural tourism that provides mutual exchange, rather than unilateral acceptance of culture, will provide a intercultural perspective for mutual development of diverse cultures. First, we will establish the relationship between tourist sites and tourists, which are the subjects of cultural production. We also propose inter-tourism as a way to embrace other cultures while maintaining cultural identity that can be lost due to Overtourism.

2. Cultural Hybridization and Overtourism

Cultural tourism is meaningful in that it exchanges lifestyle and values of a country and society. In other words, through cultural tourism, individuals experience diverse cultures and meet cultural needs. In this process, intercultural exchange of values is through contact with culture. Beyond the dichotomy between strong and weak, "capitalism's ideology, immigration, markets and consumer goods have become a common shared feeling that affects mankind as a whole." [2] This has been a mixed spontaneous mix of cultures in many parts of the world. Cultural tourism is a behavior that represents the change of the times.

However, since tourism activities promote regional revitalization and economic performance, 'culture', a consumer goods of tourism, is selected as a tourism product and promotes consumption. At this time, the local culture of tourist attractions is the basis for promoting tourist motivation and encouraging actual visits. The commercialization of this culture is the biggest cause of Overtourism. Especially, if the area of living culture is displayed as a sight for tourists as it is, the development of 'culture and tourism' may cause side effects such as destroying and altering the culture as a life style of living people.[3]

Indigenous people and tourists are the main players in the hybrid culture experience through cultural tourism. In other words, not only tourists who visit this culture and accept culture through experience, but also indigenous people of tourist sites that provide culture are also subject to cultural hybridity. This category includes all processes in which tourist areas are changed in trade or their lifestyle characteristics are changed. In the Overtourism case, tourists mentioned not only the side effects of tourists but also the abandonment of tourist attractions and indigenous people. This is to explain the characteristics of Overtourism. This is because it can not be evaluated only as a problem caused by the overcrowded population of the tourist sites. This approach is to prevent the mistake of analyzing the

social phenomenon by limiting the subject of cultural tourism to 'tourists' in advance and to prevent one side of the tourist entity from being excluded in constructing the solution plan.

Lee Seo-hyun analyzes and distinguishes the phenomenon of Overtourism defined by domestic and foreign press, and presents them as five phenomena. Overcrowding phenomenon, indigenous people's living rights infringement, touristification, tourist Povia, and McDonald's tourism.[4] Such distinctions include the explosion of the population exceeding the capacity of the tourist sites, the destruction of the daily life of the indigenous peoples due to tourism, the aggressive repulsion that expresses aversion, and the avoidance of tourist attractions. It is largely based on the phenomenon of crowded tourists in sightseeing spots, and distinguishes influences on tourists and indigenous people. However, this distinction distinguishes phenomena that appear on the surface due to social problems, but it is not based on the fundamental direction of tourism where cultural hybridization occurs.



[Figure1] Overtourism in Venice (source : google image search)



[Figure2] Captured image from documentary film 'Bye byebaselona' (source : google image search)

If we present cultural phenomena mixed in cultural tourism as Overtourism, we can refer to 'excessive expansion and transformation of local culture'. It is beyond the scope that culture as a tourism product can provide, and it is over-produced or transformed. It is not just one local culture that can be seen in famous tourist sites, but it can be a proof of Overtourism that the phenomenon that outside business for tourists is put into the market or cultural products that have lost their cultural identity. We can evaluate this standardization of the global tourism market, that is, from the perspective of globalization, but we can judge the negative expansion of local culture on the assumption that all cultures are local. This is a typical side effect of cultural hybridity. It is not about developing cultural identity and value through tourism, but by focusing on the play of individuals and aiming at economic performance enjoying culture. Thus, when local culture is overextended and transformed, the phenomenon of Overtourism comes to follow.

In order to overcome the Overtourism and prevent it in advance, we must first prevent population overcrowding. But this may be physically impossible in the age of free tourism. If Overtourism

continues, the tourism ecosystem is destroyed and the identity of the local culture is lost. Aboriginal people and tourists will be also increasingly facing away this. In order to overcome this, it is necessary to recognize the culture as a commodity and to modify the fundamental direction of tourism, which is expanded from the perspective of mass production and mass consumption. This should be based on a mutual understanding that prevents tourists and indigenous people from recognizing themselves as a simple consumer or victim. The purpose of this study is to propose the concept of 'Inter-tourism' in order to create a tourism ecosystem based on inter cultural exchanges. It is expected that the fundamental problem of Overtourism in cultural tourism market can be solved by introducing the viewpoint of interculturalism aiming at continuous cultural development through exchanges and communication and creating value of culture.

3. Introduction of interculturalism, Inter-Tourism

The most ideal form of cultural tourism is the subjective cultural prosperity of local culture and cultural acceptance and development of other cultures. To this end, local culture does not seek only a static cultural identity, but must encourage cultural tourism to repeat their growth and proliferation through mutual exchange of their culture. When culture is provided to other cultures through the medium of tourism, culture and objects (tourists) experience interaction and influence each other regardless of intent. In other words, inter-cultural communication occurs. However, unlike the inter-cultural communication that occurs in a situation where a person lives in a cross-cultural area or a long-term stay, a tourist who interacts with other cultures sporadically in a very short period has a great sense of heterogeneity and does not afford the time to solve it. Min Chang-ki said, "The short meeting between the foreigners can be avoided without actively solving various problems arising from cultural heterogeneity, and there is a possibility of misunderstanding rather than understanding, and this phenomenon is ultimately a factor that shrinks tourism." [5]

Cultural tourism, which lacks communication in the absence of mutual comprehension, has a side effect that is represented by Overtourism. The most important cause of Overtourism is the confrontation between local culture and tourists, and it can be defined as a dichotomy relationship with other cultures. I would like to acknowledge the acceptance and acceptance of other cultures and suggest the improvement of cultural tourism from the viewpoint of interculturalism aiming at growth and development of subjective local culture. In contrast to multiculturalism, which recognizes other cultures as 'positive discrimination' based on self-culture-centered ideology, interculturalism is meaningful in promoting dialogue and interaction with objects beyond simple acceptance of other cultures. Interculturalism, which develops in the form of ideology and policy to appreciate the value and possibility of cultural diversity, is very close to the essence of tourism as a fusion of culture and culture.

Inter-tourism means tourism in which local culture and other cultures interact with each other and

mutual promotion of heterogeneous culture is promoted. The characteristic of mutual tourism lies in recognizing both the local culture that provides their culture as tourism resources and the other culture that is represented by tourists as subjects. In addition, tourist sites play a role as a base for cultural hybridization. In tourism research, it is different from pursuing only economic profit such as attracting tourists or revitalizing the area.

Inter-tourism, which means creating a cultural ecosystem of interculturalism, does not end up in 'tourism attraction' or 'economic profit creation'. The success of tourism in the existing tourism industry is utilized as a tool for profit making local culture. Inter-tourism, on the other hand, aims at communicating with other cultures, centering on clear subjectivity, while making the characteristics of local culture resources. This means that the purpose of tourism is to go one step further from the point of view of existing tourist industry and to create value of culture hybridization.

Three conditions must be met in order to implement a inter-tourism. The first is tourism identity. Each subject of tourism should be the subject of cultural exchange based on understanding of self culture. This is to prevent the risk that the essence of local culture can be dismantled in the process of cultural hybridization. Park Min-soo said, "cultural Hybridity is bound to change the existing understanding of the subject. The identity of the subject can not be maintained in a culture that exists as a middle class process and process with the essence of hybridity." [6] If the subjective local culture is not maintained in the process of cultural hybridization, it will be transferred to a standardization tourism market. The second is interaction. It is not only the stage of simple acceptance of culture but also the recognition that tourism is the starting point of social phenomena such as social differences, adaptation and conflict, not individual communication. In addition, attracting tourists should be recognized as a process that is not a goal of tourism, and the diffusion and activation of tourist attractions should also be defined as steps for promoting culture. The last is value creation. As I mentioned several times before, the ultimate goal of inter-tourism and the result of cultural exchange is not to be absorbed into other cultures, or consumed from economical viewpoints, and not to be incorporated into uniformized tourism market. Since cultural communication can not be excluded from the occurrence of intercultural communication, it is the ultimate goal of inter-tourism to draw out the result of positive culture hybridization that is manifested in the process.

As such, inter-tourism must be accompanied by a methodology for maintaining the 'subjectivity' of local culture. At this time, tourists who are perceived as other cultures should also be able to recognize them as being capable of understanding and communicating with them from the point of view of simple acceptance to tourist sites. To this end, it will be necessary to improve cultural awareness throughout the society from the stage of tourism development.

4. Conclusion

As international tourism becomes popular, it has evolved in various ways. In addition, the space they

can reach is gradually expanding, and communication between cultures is becoming more active. At this time, local culture does not experience voluntary tourism resources. Some local cultures are selected for economic profitability in the tourism industry and are often lightly consumed as cultural products. In this process, the local culture is very dangerous to lose its cultural characteristics and can be transformed into a standardization tourism market. The main point of this study is that this loss of cultural identity leads to Overtourism which causes dissatisfaction to tourists and tourists.

The fact that the interculturalist perspective is reflected in the culture and tourism market means the way of strengthening the value of local culture in terms of localization and communicating with the world through tourism. To overcome Overtourism, it is necessary to reevaluate the preceding tourism development from a interculturalism perspective. It is to assess whether the local culture of the tourism destination where Overtourism is occurring maintains its identity, whether there is active communication and interaction between the tourists and the local area, and what the tourism market is aiming at. This will be a starting point for inter-tourism and an opportunity to overcome Overtourism in cultural tourism.

Inter-tourism should be considered at all stages, including reassessment to Overtourism, newly planned tourist sites, operate tourist sites, change and continuation of tourist sites. This is to avoid like the mistake of 'failure of multiculturalism' in Korean society. Failure of multiculturalism implies a negative result of 'positive discrimination'. If we can accept the value of mutual culturalism mentioned in various countries as an alternative and revision method of interculturalism in the tourism market, we can overcome Overtourism and make a unique tourism site that is not immune to globalization in international tourism market. The value will be appreciated.

References

- [1][5] Min, Chang-ki(2006), "The Concept of intercultural Communication Competence and Its Construct," *Journal of Tourism Sciences*, 30(6), pp.51-71.
- [2] Kim, Sungsu(2014), "Cultural hybrid, local Cultural Contents, and the Collaboration - Understanding of the importance of the collaboration between different cultural code," *Global Cultural Contents*, 16, pp.43-71.
- [3] Moon, Okpyo(2010), *Production and consumption of culture through tourism*, Namhan-Sanseong Historical Academy.
- [4] Lee, Seohyun(2018), "Pre-Overtourism Phenomena and Warning: Looking Back on the Lives of Jeju Residents as Reported by Local Media," *Korean Journal of Communication & Information*, 88, pp.77-109.
- [6] Park, Minsoo(2015), "A Theoretical Study on Cultural Hybridity - With Focus on Homi K. Bhabha," *The Journal of Humanities*, 39, pp.23-41.

Suggestion of Cultural Urban Regeneration Plan for Inclusive City: Case of Gunsan, Korea

Eunji Oh, Jongoh Lee

eunji.oh423@gmail.com, santon@hufs.ac.kr
(Hankuk Univ. of Foreign Studies, Seoul, South Korea)

Abstract

The purpose of this study is to examine the cultural urban regeneration plan for the inclusive city focused on Gunsan, Korea. Urban functions' change has resulted in separation of old and new downtown. Likewise, due to the relocation of major administrative agencies, the development of residential area and industrial complexes, the old downtown area in Gunsan has declined. It makes the quality of life for the residents here have lowered and space has been ruled out within the city. The cultural urban regeneration was attempted to solve this problem. However, the tangible cultural heritages and the landscape creation were mainly focused. In this process, residents and local identity are excluded. Through the case study of Gunsan, this study aims to analyze how cultural urban regeneration plan embraces residents and restores the city identity for inclusive city.

Key words : urban regeneration, cultural regeneration, inclusive city, Gunsan, Korea

1. Introduction

Due to industrialization and urbanization, the flow of Korean urban development plan for the past 50 years has progressed to the development of a new downtown centered on urban growth.[1] In this process, the city expanded and the functions required were diversified. There urban developments have caused the separation of the developed new downtown and the declining old downtown. The decline of the old downtown was caused by the loss of the function of the city, the outflow of population and so on. In the urban development, the old downtown and its residents were excluded and weakened accessibility.

'Spatial alienation' has led to 'social and cultural alienation', which has reduced the quality of life of urban residents. Cultural urban regeneration has begun as a reflection on the unreasonable development and physical urban regeneration. Cultural urban regeneration differs from traditional urban regeneration in that cultural regeneration emphasizes process products for the preservation and enhancement of the community, while traditional urban regeneration regards the physical environment as an end result.

Cultural urban regeneration aims at the integrated development of all of these, assuming that the city is composed not only of the city's buildings but also the inhabitants living in the cities and the city's history, culture, and place. Although the city aims to revitalize the city by utilizing the cultural resources of the city in Korea, mainly the tangible cultural resources are subject to urban regeneration. Such as the maintenance and restoration of historical and tangible cultural resources and creation of a cultural space centered on these resources.

Urban residents are excluded from this process, and the regeneration projects base on building are overpassed by spatial solutions. Unlike the goal of cultural urban regeneration, the aspect that appears mainly is the simple instrumentation of historical and cultural resources and tourism industrialization.[2]

Cultural urban regeneration should embrace the inhabitants of the city and embrace the intangible culture such as the history and identity of the city as well as the types of historical and cultural resources. As a result, the value of the cultural resources remaining in the city and the inhabitants of the city can be identified and the city can be sincerely regenerated.

Ultimately, cultural urban regeneration enables all constituents of the city to lead a sustainable life. This study examines the cultural urban regeneration plan for the inclusive city focused on Gunsan, Korea. Gunsan carried out an urban regeneration plan focusing on old downtown where many modern historical heritages remain. However, the development of the scenery creation and the tourism revitalization of the city have revealed the limitation of embracing the residents and local identity of the city. This study aims to analyze how cultural urban regeneration plan embraces residents and restores the city identity for inclusive city.

2. Cultural Urban Regeneration Plan for Old Downtown in Gunsan

In the late 1990s, due to the relocation of major administrative agencies, the development of residential area, industrial complexes and now ports, the Gunsan inner port area lost its function and became an old downtown. As a result, the accessibility of the city was weakened and as the population was reduced, the commercial sector declined and an empty place increased sharply. This area was a major urban center of Gunsan. However, it has fallen in to and old downtown and has been excluded from urban development. In particular, it has a historical identity as a base of colonial policy as exploitation, a port of rice exported to Japan after the opening of Gunsan in 1899 and a port of capitalist goods. Due to this historical background, the decline of space has alienated the history of exploitation which is still preserved here, although the modern cultural heritage built at that time is relatively well preserved. However, the urban regeneration plan was implemented in many cities in Korea as an old downtown regeneration, Gunsan was also selected as one of urban regeneration city during 4 years (in 2013-2017).

Gunsan has focused on the modern cultural heritage resources of this area and has put forward the motto of 'Gunsan, where implements a cultural city through creative win-win and community



[Figure 1] Comparisons before and after Gunsan Urban Regeneration through the 'Creating Modern History and Culture Landscape Project'

of communities and corporations together'. To achieve this, Gunsan established four business promotion strategies: 1) preservation of modern architecture, 2) establishment of commercial center, 3) establishment of regional corporate win-win cluster, 4) strengthening local community capacity. This area was regarded as a core cultural district and based on the identity of the city.

3. Cultural Urban Regeneration Plan for Inclusive City

Gunsan tried to connect the representative cultural identity of the city. This can be confirmed through the urban regeneration project of Gunsan and the city slogan as 'Time travel to Gunsan in 1930s'. So what is the cultural identity of this area?

Cultural identity through the urban regeneration of Gunsan city is defined through repair and restoration of only tangible historical resources. If Gunsan wanted to embody the sincere cultural identity of this area, it should take into consideration both the history of the area that remained here and the identity of the remaining tangible historical resources and intangible history and memory of course people as well.

The 1930s, which Gunsan is trying to say, is a historically dark period when we were captured by Japan. The cultural resources that Gunsan city currently utilizes for urban regeneration remain by the colonization policy that our nation had at the time. It is political intent that these cultural heritages are evaluated as 'negative heritage'.

Gunsan old downtown, which used to function as an urban center, is a dark part of our history and has retained traces of succumbing, but this is also the reason for the existence of this city. Excluding these intangible historical resources will lead to the development of landscapes creation and city for tourism that exclude the history and identity of the region.

The inhabitants of the city retain the history and identity of the area, and there is a discrepancy between the identity of the area inhabited by the local people living in the urban space and the identity of the selected, created and developed localities in the city. The intangible cultural resources and tangible cultural resources of the region are disagreeable by different subjects, who cannot capture the authenticity of the culture and the city becomes a drama set lacking authenticity.

Developing the landscape of modern times does not remain present some had presented new possibilities for local small-medium sized cities. However, such tourism - centered urban development is not significantly different from urban redevelopment, which was centered on the past physical approach. Eventually both directions were lacking in the inhabitants of the city and their inclusion in the history and identity of the area.

Cultural urban regeneration has a real meaning, when the city embraces the inhabitants of the city and moves into an embracing city that embraces all the subjects of the city without any alienated space. In the end, the cultural urban regeneration of Gunsan should embrace the residents, history and identity of the city as well as become inclusive city.

4. Conclusion

The decline of the downtown area due to the loss of the function of the old downtown was excluded together with the space, the inhabitants who are living in that space, the history and the identity. The cultural approach to regenerating this approach has been a paradigm of new urban planning to recognize the limitations of existing physical approaches.

In particular, urban regeneration, which has been actively utilizing the alienated space and the cultural resources that fill the space, has been proposed as a new possibility of the region. In addition, the slogan that represents the region and the 'image' that the region wanted to implement were newly created. However, government-led plans that rely on short-term government costs have had limitations in strengthening the self-sustaining power of local governments. The demonstration type development was a monumental type of cultural resources repair and restoration project, which created a space to accommodate outsiders and excluded local residents.

The living space for the inhabitants to live in is becoming a consumption space for tourism, and the achievement of urban regeneration is focused on how many tourists have visited, how many cafes and guesthouses are filled with public spaces. Most importantly, the city is organic, remembers traces of past history, and is a living space of humanity and a space of meaning formation.[3]

Therefore, spatial inclusion should always be aware of tourism development and landscape creation, and should always be centered on the inclusion of people who are real actors in space.

References

- [1] Korea Planning Association(2015),Urban Regeneration, Boseong-gak, p.14.
- [2] Jeong-Ran Yun, Ok-Kyung Yuh & Sung-Hwa Jang(2012), "Comparative Analysis on the Cultural Urban Regeneration Strategies: Focused on the Jeonju City and Gunsan City," The Geographical Journal of Korea, Vol.46No.3, p.324.
- [3] Hye-ryeon Sim (2008), "Cultural Memory, Urban Space and Aesthetic Experience Focusing on the Theory of Walter Benjamin," Korean Journal of Culture and Arts Educations Studies, Vol. 3No.1, p.69.

「社会開発型多文化コミュニティワーク」による外国籍住民の生活支援：韓国安山市元谷洞を中心に

The Role of Social Developmental Community Work for Livelihood Support
in a Multi-Cultural Context: Focusing on Foreign Residents in Wongok-Dong, South Korea

全泓奎(JEON Hong Gyu)
大阪市立大学(Osaka City University)

This paper summarizes the findings of my recent research about social developmental community work in a multi-cultural context, drawing on the example of an ethnic community in South Korea.

1. はじめに

資本や人のグローバルな移動が進む中、近年日本をはじめ東アジア各都市で外国籍住民が増えつつある。本稿では、外国籍住民の集住地域を対象に、当該地域や居住者に関わる生活課題を明らかにするとともに、「社会開発」という概念を切り口に、「社会開発型多文化コミュニティワーク」のモデル構築にかかわる地域実践事例の現地調査から得た知見を報告する。ここで言う「コミュニティワーク」とは、支援者による支援活動に限定せず、社会的ニーズを持つ当事者が当該ニーズに対応し、地域社会の中で自らが行動を起こしながら解決に向けた実践を図っていく諸活動を指す。なお、実践とは、当該外国籍住民に必要なサービスを支援することのみならず、自らの生活の営為に関わる経済的な活動にも関連したものであり、そのような意味でミジレイの言う「社会開発(Social Development)」という概念に最も近いと考えられる(Midgley, 1995: 23)。本稿でそのような概念を用いる理由は、新来外国籍住民の生活を支え、かつ日本での生活を成り立たせるようにしていくためには、単なる生活支援やサービス援助に留まらず、当該地域やコミュニティ、居住者自身がコミュニティワークに主体的に関わり、なおかつコミュニティの経済社会的な再生までも視野に入れた社会開発的なアプローチの可能性を模索していく必要があると考えるためである。本稿では、上記のような概念を切り口に、韓国の郊外都市である京義道安山市における取組みにかかわる現地調査を踏まえた知見を報告する。また、このような実践的な取組みや関連施策にかんしては、日本を始め東アジア各国・地域に共通した内容もみられることから、東アジアの外国籍住民における社会開発と多文化コミュニティワークの比較考察にかんしては、別の機会で改めて報告することにしたい。

2. 本稿にかかわる先行研究の動向

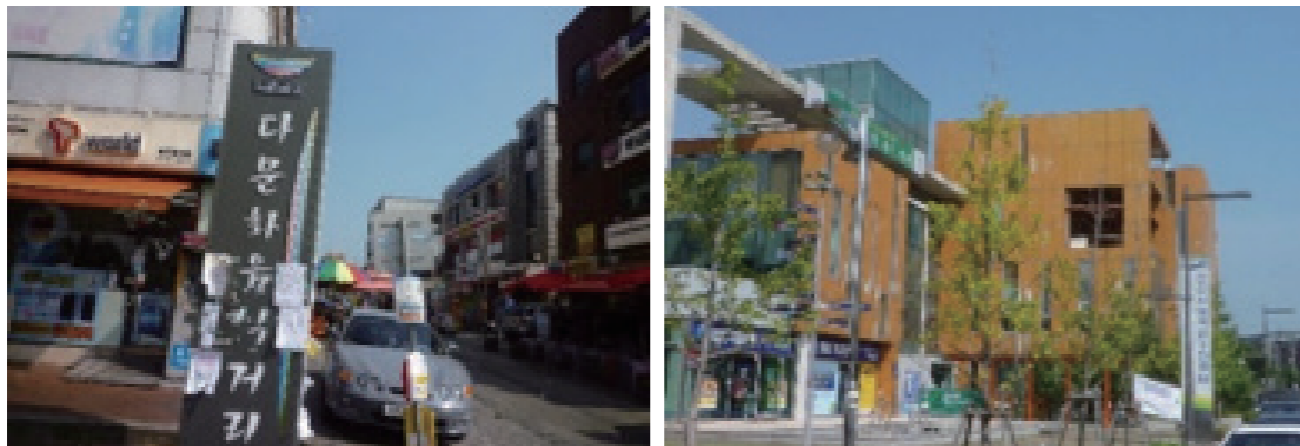
近年の外国人居住者の特徴として、定住を念頭においた中長期滞在者が増加している点があげられる。これまで、外国籍住民の集住地域(エスニックコミュニティ)にかんしては多くの先行研究がある。たとえば、移民のグローバル化にかんする研究、送り出し国や受け入れ国の関係等に関心を持つ移民システムや移住過程にかんする研究(梶田他編、2005)等である。具体的な研究対象としては、上記のマクロな研究の他にも、ミクロな視点から各々のエスニシティに着目した研究の蓄積も多い。一方、メゾの領域でも、当該コミュニティを媒介するシステム、あるいはホスト社会との関係や文化の継承にかんする研究が進んでいる。しか

し、定住化の中で当該コミュニティの内部の変容がさらに進み、とりわけ、若年層の地域外への流出と居住者の高齢化に伴う問題はほとんどのコミュニティが抱えており、それに向けた支援も喫緊の課題である。筆者が中心になって2010年に行った大阪市内の在日コリアン集住地域にかんする調査では、調査対象者の平均年齢が75歳で単身居住者が3割強を占め、世帯収入は1カ月10万円未満が4割弱、さらに深刻なのは日本語の「読み」・「書き」に不自由を感じる人が2割前後いることが明らかになり、生活関連情報など日本語以外の対応が必要である状況が浮き彫りとなった(全泓奎編、2011)。旧来定住者における生活困窮の課題は、比較的定住期間が短い新来定住者にも共通するものであろう。以上のような状況の中で「異文化間介護(川村・宣編、2007)」や「多文化ソーシャルワーク(石河、2012)」、「エスニック文化権(川本、2018)」のような新たな概念が登場し、それに関連した研究書籍や論文等も多く散見されるようになってきている。本稿では、それらの成果を先行研究とし、さらに研究の射程を生活が営まれる地域やコミュニティに当て、外国籍住民の生活現状を把握するとともに、エスニックコミュニティ全体を視野に入れた支援の課題について、「社会開発」という概念を取り入れた形で検討する。

3. 移住労働者の町、安山(アンサン)市元谷(ウォンゴク)洞(ドン)の形成と社会開発型多文化コミュニティワークの展開

安山市は、ソウル市の郊外に位置する人口76万人規模(2013年6月現在)の中小都市である。そのうち8%弱(58,100名)が74ヶ国からの外国人人口である(安山市外国人住民センター資料)。同市は、ソウル郊外の工業団地として開発され、1988年のオリンピックに次ぐ経済成長に伴い、労働力需要が急増した。しかし、きつい労働を伴う工場団地に対する国内労働力の確保が困難となるなか、外国からの移住労働者が不足する労働力の代替として地域への流入するようになった。移住労働者としての生活が安定していくにつれて定住化が進み、現地女性との結婚による移民2世(「コシアン(Korean+Asian)」)の出生が全国的に増え、その子ども達への支援への関心が高まるようになった。とりわけ、市内の元谷洞は、その中心地域で、週末になると、全国から集まってくる外国人で足を踏み入れる隙もないほど、多文化的な地域として知られるようになった。そんななかで、外国からの移住労働者の支援やホスト社会との交流を図ることを目的に、民間団体が「国境無きマウル運動」を始めた。その背景には、移住労働者の過酷な労働環境の問題や、移住労働者やその家族を、住民として、地域のもう一人の主体として見直すべきという認識があった。外国籍住民当事者からも、1995年2月に「我々も人間だ!」という、人権宣言を行う活動があった。このような背景の下、「国境無きマウル運動」が本格的に展開された。現在、元谷洞は、「多文化特区」としての指定を受け、文化体験地区等が形成されるなど、様々な活動が展開されている。それでは、これまでの国境無きマウル運動の展開について紹介してみよう。

活動の第1期(1996~2002)には、多文化との出会いの場として、インターナショナルカフェ、多文化通りカフェ、多文化公演等が行われた。それとともに、多文化社会の主体形成にかかわる、コシアン、移住労働者共同体形成支援にかかわる民間団体が設立された。



【写真(筆者撮影)】：左：ウォンゴク洞の多文化フードストリート

右：安山市外国人住民センター

1997年にはニューズレター「国境無きマウル」発行され、1999年に安山移住民センターが移転した。この頃当該区画の地名も、「多文化ギル(路)」とつけられるようになった。第2期(2003~2006)にあたる時期には、中央政府と地方自治団体への多文化政策にかかわる提言が行われ、多文化プログラムモデル事業の運営と多文化的制度改善運動が展開された。第3期(2006~2010)には、「国境無き村運動」の法人化と多文化学術活動が行われ、付設機構として、多文化社会教育院、多文化コンテンツ開発院、国境無きマウル研修所、地域法人が設立された。多文化プログラム活動としては、多文化祭り、インドネシア音楽祭り(2006.9)、アフリカ文化祭り(2006.10)、タイソン克蘭祭り(2007.4)、スリランカ正月祭り(2007.4)等が行われるなど、活発なプログラムが繰り広げられた。その他、結婚移住民への支援のためのスタッフ教育、小中高等を訪問しながら行う多文化教室等も実施された。こうした活動が認められ、行政による多文化特区としての指定が行われるようになったのだが、その影響を受け、地域の不動産価格の上昇等による移住民の流出等、新しい課題に直面することになった。

以上のような地域での様々な活動が蓄積されていくなか、新たなコミュニティ活動の組織が生まれた。中国同胞老人会、多文化青少年委員会、多文化家族協会、多文化ボランティア会、多文化市民団体連帯会議の他、各国の移住民コミュニティ、地域移住民委員会、朝鮮族老人会、多文化青少年委員会、多文化家族協会、多文化ボランティア会、多文化市民団体連合等で、同時期に設立され地域の主体としての活動を展開することになった。

4. おわりに

今回は、ウォンゴク洞という特定の地域実践の紹介に留まったが、外国籍住民への定住に伴う生活ニーズへの対応には、社会サービスに偏った人的支援のみならず、地域やコミュニティ再生を視野に入れた「社会開発」という視点に立ち、エスニック資源として当該コミュニティを捉えなおし、コミュニティワークを実施していくための支援モデルの開発を目指すことこそ、時代の社会変容に伴う新たな社会的課題やニーズに応えられるという点で、社会的な意義が高いと考える。今後このような視点に立ち、継続的な研究と東アジアの比較研究のなかから更なる知見の把握とモデル開発に努めたい。

参考文献

1. 石河久美子 (2012) 『多文化ソーシャルワークの理論と実践：外国人支援者に求められるスキルと役割』、明石書店
 2. 梶田孝道他編 (2005) 『顔の見えない定住化：日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』、名古屋大学出版会
 3. 川村千鶴子・宣元錫編 (2007) 『異文化間介護と多文化共生：誰が介護を担うのか』、明石書店
 4. 川本綾 (2018) 『移民と「エスニック文化権」の社会学：在日コリアン集住地と韓国チャイナタウンの比較分析』、明石書店
 5. 金勝一 (2011) 「多文化都市安山と国境なき村」、『コリアンコミュニティ研究』(vol.2)、8-12頁
 6. 全泓奎編 (2011) 『コリアンコミュニティにおける高齢居住者の生活と住まいからみた地域再生の課題：西成区在日コリアン多住地域を中心として』、URPレポートシリーズNo.21
 7. チョン・ビョンホ・ソン・ドヨン編 (2011) 『한국의 다문화공간: 우리 사회 다문화 이주민들의 삶의 공간을 찾아서(韓国の多文化空間：社会における多文化移住民の暮らしの空間を探して)』ヒョンナム社
 8. Midgley, J., 1995, Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare, London: SAGE.
- ※本研究の一部は、2018年度大阪市立大学戦略的研究経費(基盤研究)及びソウル大学校アジア都市センターによる支援を受けて行われたものです。

Survival network infrastructures for foreign workers in Singapore: A contextual focus on the spatial production process of the inner-city service hub

Geerhardt Kornatowski (Ph.D.)
(Kyushu University)

[The service hub bears the imprint of history, and its resilience, especially over the recent period, says something important about grammars of justice on the contemporary city (Evans 2017, 3).]

1. Introduction

In the last decade or so, civil society groups in Singapore have been actively contesting the various forms of exploitation that have made foreign workers desert their workplaces in search for help. This contestation has been proceeding in an interactive way with the public instances in charge. Crucial within this has been the bottom-up development of care/service networks that cater for the foreign workers. By using the concept of the 'service hub', this presentation will try to shed light on the spatial production process of these networks.

Originally coined by Dear and Wolch (1997), the 'service hub' is a concept to denote (often inner-city) neighborhoods that accommodate clusters of human services offering sanctuary and care to marginalized populations. Importantly, this siting denotes not only the physical structures used by potential clients, but also in-situ social and informal networks upon which clients depend for their day-to-day survival. In many cases, these sites are characterized by their (relatively) dilapidated built environment and the presence of peculiar, easy-accessible yet often decrepit, dwelling units. Terms as 'skid row' and service-dependent 'ghettoes' generally jump to mind. In the existing literature on service hub neighborhoods, their structural roots are often traced back to the era of the 'public city', when the (Western) urban social grid was organized around redistributive Keynesian politics. As such, its present form is considered as a "residual arrangement" for the disenfranchised, a spatial organization that bolsters the possibility and capacity as a substitute for the Keynesian welfare state (DeVerteuil 2014, 41). In this sense, the organization of these neighborhoods are made up by volunteer (or, non-governmental) actors which are engaged towards the delivery of care from a genuine desire to serve the service-dependent and vulnerable.

Albeit Singapore's spatiality of voluntary services and peculiar residential opportunities show similarities with those in cities that have been molded by Keynesian welfarism, its differing historical pathway pertaining to welfare and even democracy necessitates us to contextualize these differences and identify the relevant factors that shape the contours and content of Singapore's service hub neighborhoods. This presentation seeks to identify these factors and how they have shaped the current networking in these neighborhood

2. Service Hubs for Foreign Workers in Geylang and Little India

Singapore is (in)famous for its highly authoritarian regime and extreme approach to residual welfare. This has resulted in a landscape of limited civil society activities, and a highly controlled and directly managed geography for welfare facilities for Singaporean citizens. Voluntary services for foreign workers has been fairly absent until recently. Geylang's service developed after the initial influx of foreign workers in the 1980s, while Little India's developed in the late 2000s. Both areas are situated outside the historical boundaries of the colonial city (the current city center) and have originally functioned as inner-city arrival points for migration. After Singapore's modernization in the late 1960s and large urban redevelopment scheme of the 1980s, Geylang became known as an area of poverty and (tolerated) prostitution. Along with the rise of Christian social movements in the Malaysian peninsula, it quickly became a base for voluntary care services for marginalized populations. However, due to the thin line with political interference, the state abruptly suppressed these movements as what is commonly known as "the Marxist Conspiracy". This event put the service hub in arrested development until the early 2000s, right after Singapore society was shaken up by the brutal murder of an Indonesian domestic helper at the hands of her employer. Care and shelter services for domestic helpers was resumed, yet this time through initiative by a local church, which eventually reorganized in a secular movement to avoid exceeding the line between religion and politics. Due to the presence of (especially) Chinese foreign workers who are accommodated in shop house dormitories, services mostly evolved to their needs. Geylang now bolsters a network of helpdesks, medical care services and shelters.

Little India on the other hand has been a popular destination for South Asian workers on their day off. Due to the rising number of especially Bangladeshi workers, various social networks have taken shape over time. Like Geylang, there is a conspicuous concentration of shop house dormitories, and these are only used by the foreign workers, especially those who are seeking refuge from their workplace (which includes their official accommodation, located in the city fringes). This influx of deserted workers who rely on personal social networks for survival, has attracted attention from civil society organizations that have set up care facilities and helpdesks. Much of the care is ethnic-sensitive (such as food) and place-based, yet professional service networks extend to surrounding facilities (such as hospitals) and institutions (courts, government departments, etc.). Due to advocacy and policy suggestions, in response, the state recently has set up GONGO's (governmental organized non-governmental organization) in both Little India and Geylang. Their approach to and impact on the the existing structures of both service hubs still requires examination.

3. Conclusion

Singapore's service hub neighborhoods for foreign workers are a result of 1) insufficient public protection for foreign workers (= demand); 2) their personal, ethnic networks (=reciprocity), 3) peculiar housing (=supply) and 4) civil activism within bounds (care services), all set within the 5) relatively 'unruly' inner-city context (=space) of Singapore. Most importantly, these neighborhoods are not residual but taken spaces within Singapore's tract of authoritarianism.

日本における社会的連帯経済の現状 Social and Solidarity Economy in Japan

水野有香(名古屋経済大学)

Yuka Mizuno (Nagoya University of Economics)

This paper introduces the present state of policy about housing for life and well-being and social and solidarity economy in the field of housing for life and well-being.

In Japan, nonprofit organizations and cooperatives have been growing due to the tide of various social movements such as handicapped people, homeless people, cooperative movements, etc. since 1970s. However, because of the lack of the laws and judicial personality that cover social and solidarity economy organizations, they have not been accurately grasped quantitatively or qualitatively. In order to make good use of sufficient resources, it is necessary in Japan to regard social and solidarity economy organizations which belong to the third sector as one set and activate cooperation inside and cooperation with the government, private companies, and communities.

In Japan's postwar housing policy, political interest in the security of housing service as the basis of life, an essential necessity, as well as that in housing standards has been low, and housing policy has been insufficient as social policy. However, social policy that links housing policy and welfare policy such as "the Assistance Act for Self-Support of Needy Persons" and "the new Housing Safety Net System" is beginning to bud. Social and solidarity economy organizations are expected to play a role in this policy.

はじめに

資本主義経済におけるグローバル化、行き過ぎた個人主義と市場主義の弊害として、貧困、不平等、社会的排除、環境問題、地方経済の衰退などの問題が世界各国で起こっている。こうした現状に抗し、問題解決に向けた別の経済の枠組みを模索する動きが国際的に進んでいる。政府・市場の失敗を補い、コミュニティの限界を超えるものとしての「社会的・連帯経済」およびその担い手の「社会的・連帯経済組織」である。

社会的・連帯経済組織とは、社会的企業、協同組合、共済組合、NPOなど様々な民間の非営利組織を含む概念であり、日本では「非営利・協同の組織」とも呼ばれる。これらの組織は、基本的目的が営利追求ではなく社会問題の解決であるという意味で「非営利」組織であり、活動は組織内外の「協同」を重視するという意味で「協同」組織である。また、社会的問題の解決をめざす開放的、自律的、民主的な組織でもある(富沢 2017:23)。

日本においては、社会的企業や社会的・連帯経済に関する法律はないものの、社会的・連帯経済組織に含

まれる組織がそれぞれ運動や活動を積み重ねてきた歴史があり、国際ネットワークに一部の組織や研究者、地方自治体関わっている状況である。

本稿では、日本の居住福祉政策と居住福祉分野の社会的連帯経済の現状を紹介したい。

1. 日本における社会的連帯経済の位置付け

日本では、1970年代以降多様な社会運動の潮流から非営利組織や協同組合が育ってきた。障害者共同作業所運動を行ってきた共同連やきょうされん、戦後の失業対策事業が縮小するなか自分たちで雇用を創出したワーカーズコープ、女性を中心とした生協運動から始まったワーカーズコレクティブ、ホームレス支援を行ってきた組織、不登校・引きこもりの若者支援を行ってきた組織などが例として挙げられる。

協同組合は、協同組合部門全体を包括する法律はなく、農協、漁協、消費者生協、商店街、信用金庫や労働金庫といった分野別の法律に準拠する形となっている。非営利組織も、NPO法人、公益法人や社会福祉法人などの様々な法人格で活動している。また、新しく使われるようになった概念の社会的企業やコミュニティー・ビジネスも対応する法人格がないため、NPO法人、株式会社、一般社団法人、社会福祉法人、企業組合、LLP、任意団体など様々な法人格で活動している。

このように、日本においては社会的連帯経済組織を包括する法律や法人格がないため、それらを数量的にも質的にも正確に把握できていない。ここではその一部として、NPO法人と各種協同組合の件数のみ記しておきたい。2018年3月31日現在、認証NPO法人数は51,872件で、所轄庁認定・特例認定NPO法人は996件となっている(内閣府NPOホームページ)。また、(協同)組合組織は全国で約33,000件、6500万人が関わっている(全国農業協同組合連合 2017:7)。

現代の資本主義経済では、企業が強い力を持ち市場主義が過度に進んでおり、セーフティネットの役割を持つ家族を含むコミュニティの力は弱まっている。また、政府の再分配機能は十分とは言えない。それらを補完するものとして、「サードセクター」の意義が大きくなってきている。日本では非営利組織と協同組合に属する諸制度・諸組織がかなりの規模で存在しているにもかかわらず、主務官庁制の下できわめて多岐に分断され、一つのセクターとしての認知が、関係者自身の間でも、社会全体でも、まったくと言ってよいほど成立していない(後・坂本 2017:5)。

制度による分断が大きく、これらの組織は横のつながりが希薄で、同じ課題に対して活動していても連携・連帯ができていないケースも多くみられる。くわえて財政規模は二極化しており、有益な活動をしていても財政基盤が弱く持続可能性の問題を抱える組織も多数存在する。したがって、十分あるリソースを上手く活かすためには、サードセクターに属する社会的・連帯経済組織を一つの集合体と捉え、内部での連携、政府・私企業・コミュニティとの連携を活発化させることが日本においては必要であろう。そして、そうすることにより建設的な活動となり、社会的・連帯経済の拡大のみならず、ソーシャル・イノベーションや資本主義経済市場の改善にも結びつくことが期待される。

2. 日本の居住福祉政策と社会的連帯経済組織

日本の戦後住宅政策においては、生活の基礎、必需財としての住居サービスの保障や居住水準への政策的関心は低く、「社会政策」としての住宅政策が不十分であった。少子高齢化や貧困問題が深刻化するなか

で、ケアも含む再生産に配慮した住宅政策への転換が迫られている。2015年4月から施行された生活困窮者自立支援法では、「住居確保給付金」や「一時生活支援事業」が含まれ、最低限の住居保障が行えるようになっている。各事業は自治体直営のほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託が行われている。

また、2017年に施行された新たな住宅セーフティネット制度では、住宅確保要配慮者 向け賃貸住宅の登録制度、登録住宅の改修・入居への経済的支援、そして住宅確保要配慮者のマッチング・入居支援が導入された。入居支援等に関しては、不動産関係団体、居住支援団体（居住支援法人、社会福祉法人、NPO等）、そして地方公共団体（住宅部局・福祉部局）がタッグを組んだ居住支援協議会が設置された。

これらは、住宅政策と福祉政策がリンクした社会政策の萌芽といえよう。そして、その担い手の一つとしてNPOなどの社会的連帯経済組織が明記されていることも重要である。

NPO法人の活動分野（複数回答、2018年3月31日現在）は、保健、医療又は福祉の増進を図る活動（第1号）が30,530件と最も多く、社会教育の推進を図る活動（第2号）が25,175件、前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡・助言又は援助の活動（第19号）が24,599件、子どもの健全育成を図る活動（第13号）が24,246件、まちづくりの推進を図る活動（第3号）が23,108件と特に多くなっている。これは複数回答であり、1分野の法人は1割しかなく、多くは2～5分野行っている（内閣府NPOホームページ）。このように、NPO法人の活動は多くが居住福祉分野で行われていると言える。

なお、これらの分野では、コミュニティへの密着性、需給と供給の双方向性、個人の多様なニーズへの対応などが求められるため、NPO法人（社会的連帯経済組織）の活動が有効であり、今後も主要な供給主体として発展することが期待される。しかしながら、社会的連帯経済組織内のネットワークは不十分であり、財政基盤が弱い組織も多いことを考えれば、国として同組織の包括的な育成支援を行うことが必要であろう。また、社会的連帯経済組織だけでできることには限りがあることから、適度な距離を保ちながらも政府・私企業・コミュニティと連携し、それぞれの強みを活かし共に活動していくことが重要である。

おわりに

個人にとって住宅は、生活の基盤であるとともに大切な居場所であり、時に生死にも関わる切実な問題にもつながる。また、コミュニティにとっては、人々がつながり、安心・安全・快適に暮らせる地域をつくるうえで不可欠な要素であり、政府・行政にとっては生存権の保障において重要性が高まっている。

その媒介となる社会的連帯経済組織は、住民に寄り添ったきめ細かい事業を展開する（サービス供給機能）ことにくわえ、コミュニティ形成、社会運動やアドボカシーといった活動も大切にすることにより、社会問題の改善に結びつけていくことが求められる。

3国際的には、政府・行政組織が担う「第1セクター（国家セクター）」、私企業など営利組織が担う「第2セクター（市場セクター）」、社会的連帯組織（日本では非営利・協同組織とも言われる）が担う「第3セクター（社会的セクター）」と分けられることが多い。しかし、日本では「第3セクター」が、地域開発・都市づくりなどのため、国または地方公共団体と民間企業との共同出資によって設立された事業体という意味で使われることもあることから、社会的セクターに関しては「サードセクター」という表現が用いられる。

4高齢者世帯、障害者世帯、子育て世帯、被災者世帯、低額所得世帯（収入分位25%以下）、その他外国人世帯等が対象である。

引用文献

1. 後房雄・坂本治也（2017）「日本におけるサードセクター組織の現状と課題：平成29年度第4回サードセクター調査による検討」『RIETI Discussion Paper Series』17-J-063、pp.1-69。
2. 全国農業協同組合連合会（2017）『全農レポート2017』。
3. 富沢賢治（2017）「社会的・連帯経済と非営利・協同運動」『経済科学通信』第142号、pp.21-27。

労働者協同組合運動の中から1990年代に生まれた用語である。

2サードセクターを脱主務官庁制の非営利法人・主務官庁制下の非営利法人・各種協同組合の三つに分けて分析している後・坂本（2017）によれば、「三重構造」化している。

無料低額宿泊所における居住支援—「居宅生活移行支援事業」を事例に— Housing support in “the free small sum lodging” in Japan Case study on the residence support home life shift support project in the free small sum lodging

中山徹 (大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員)

A purpose of this report is to consider the fact of “the home life shift support project” by an example of the NPO running “a free small sum lodging”. The example to take up in this report is support activity and support contents of NPO “B” in support project “A” City starting it than January, 2011.

はじめに

日本における国の定義による「ホームレス数」は、2003年25,296人から2017年5,534人と減少している。そして、ホームレスの高齢化、野宿期間の長期化が進んでいる。このような状況の中で、2017年6月「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下、「ホームレス特措法」）は法の期限の10年間延長が決まった。また、2015年施行の「生活困窮者自立法」（以下、「新法」）は、2018年6月に改正された（施行2018年10月）。

本稿で取り上げる「無料低額宿泊所」は、ホームレス状態から脱却するための「居住施設」（「中間居住施設」）として、一定の役割を果たしてきた。ただ、NPO等の運営事業者の中には、様々な「生活支援」を行っている事業者がある一方、「貧困ビジネス」と言われる業者が存在している。改正「新法」（2018年6月成立）では、「悪質な業者に対する規制」を強化する一方で、様々な「生活支援」を行っているNPO等の事業者に対する「日常生活上の支援を提供する仕組みの創設」が盛り込まれた。これは、2020年4月1日施行予定であり、詳細は、これから検討されるものと考えられる。本稿の目的は、大都市に集中している「無料低額宿泊所」において2010年以降が実施してきた入居者に対する「居宅支援」（アウトリーチ・居宅確保、生活・就労支援、居宅生活支援のアフターフォロー等からなる）「居宅生活移行支援事業」の実際をA市等で展開しているNPO「B」を事例に考察することである。

2. 「無料低額宿泊所」と「居宅生活移行支援事業」

「無料低額宿泊所」とは社会福祉法第2条第3項に定める第2種社会福祉事業の第8号の「生計困難者のために、無料又は低額な料金で簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他施設を利用させる事業」に基づき設置されている施設である。その施設は、「一時的な宿泊させる場所」とされている。実際には、いわゆる「貧困ビジネス」と言われる施設から「居宅支援」（アウトリーチ、居宅確保と生活・就労（自立）支援、アフターケア）を実施している施設まで幅がある。ホームレスを含む

2015年（平成27年）『無料低額宿泊所を行う施設に関する調査』（厚生労働省）によれば、施設数は、全国で537施設、うち運営主体NPO法人が413施設（76.9%）となっている。入所者数（定員数18201人）

は、15,600人で、うち生活保護受給者は、14,143人（90.7%）と9割を占めている。都道府県別届出数では、東京都（165）、神奈川県（131）、千葉県・埼玉県（53）、愛知県（34）、宮城県（25）、大阪府（13）、兵庫県（9）等大都市に集中しているとなっている。本稿と関連する提供サービスについては、全537施設のうち「自立支援のための職員配置」468施設（87.2%）「居宅移行支援の実施」375施設（69.8%）が、「支援計画の作成」が353施設（65.7%）、「服薬サポート」181施設（33.7%）等である。本稿で、紹介する「居宅生活移行支援事業」と関連したサービス「支援計画作成」や「居宅移行支援の実施」は、約7割弱と高い割合となっている。

実施自治体数は、2010年（平成22年）6自治体、2011（平成23）年15自治体、2012（平成24年）17自治体、2013年は19自治体とされている（1）。

同事業の内容は、東京都中野区「居宅生活移行等支援事業実施要綱」（2）によれば、「生活指導、就労支援、居宅生活移行支援等の支援事業」である。対象者は、生活保護受給している入居者である。「居宅生活に向けての支援計画の作成」、「生活指導及び就労支援」等、自立に向けての必要な支援、施設を退所後の半年程度のアフターフォローの実施を行うとされている。同事業の実施自治体により、退所後アフターフォロー期間等、独自に規定されている。

3. 「居宅生活移行支援事業」の実際—大都市近郊A市NPO「B」の居住支援を事例に—

NPO「B」は、4市で「無料低額宿泊所」事業（11施設）、入居者定員は約400人である。そして、系列一般社団法人で「有料老人ホーム」（1施設）を運営している大手NPOの1つである。同NPOの「居住支援」実践（アウトリーチ・居宅確保支援、入居者に対する生活支援・就労支援、居宅生活移行後のアフターフォロー）に関して、ある学術団体から「賞」を受賞するなど、高い評価を受けているNPOである。主な支援活動内容は、「ホームレス」を対象とし、①アウトリーチ生活自立相談、②週2回の炊き出し（年間90回以上）による安否確認、生活状況把握、③入居者の個別就労活動相談など、④通院・入院相談及びフォローである（3）。ホームレス数が少なくなっている現在でも週2回の炊き出し（おにぎり配付等）・アウトリーチを継続的に実施している点は注目に値する。

2市は、この支援事業創設の2011年1月から「居宅生活移行支援事業」を実施している。この支援事業の対象者数は2市それぞれ20人、委託経費は2市それぞれ360万円程度である。ここでは、2市のうちA市における「居宅生活移行支援事業」をとりあげる。当該NPO A市に、2つの無低額宿泊所を運営している。

なお、同市の場合、「ホームレス特措法」に基づく自立支援施策は年1回の巡回相談を除き実施していない。また2015年施行の「新法」の「任意事業」の1つである「一時生活支援事業」も実施していない。同市の周辺自治体もまた、「一時生活支援事業」等は実施していない。その中で、このNPOの施設の1つは、生活保護又は住む家はないが、独自の資力（利用料を払い）で施設を短期的に活用し、居宅へ移行する形で周辺市における「一時生活支援事業」の「受け皿」居住施設の役割を果たしていることに留意しておく必要がある。

これまでのA市における居宅生活移行の実績（2011年1月1日～2018年5月末）は、「転居者」（居宅生活へ移行した者）総数211人、うち（A）「自立転居者」（就労等による退所者）43人（20.3%）、（B）「同事業対象者以外の転居者数」は56人（26.5%）である。総数211人から（A）+（B）109人の差102人

(48.3%)は、「居宅保護」等に移行した者と捉えられよう。その他に支援事業の「保留者」35人、失踪等様々な理由による「中止・廃止者数」が38人存在する。この居宅生活への移行者は、この支援事業開始時を除き、毎年20人を超えており、その目標は達成されていると考えられる。

では、どのような支援がなされているのか、A氏(男性51歳)の「支援記録」の項目を通してみておこう。同氏の「支援計画」はH25年に作成、4年間の様々な生活支援を経て、H29年居宅生活へ移行している。この支援記録は、3つのパーツからなっており、極めて詳細である。第1は、基本属性等項目で、①支援計画書作成日時、②債務処理(年月日)、③きずな・人間関係(有り)、④住民登録・住基カード手続き(済)、⑤銀行口座(済)、⑥年金照会(済)、⑥年金減免手続き(済)、等19項目からなっている。第2は、①健康管理(○)、②日常生活管理(家事・安全・身だしなみ)(記載なし)、③対人関係(○)、④金銭管理(×)、⑤就労の可否(記載なし)、⑦服薬管理(○)、⑧コミュニケーション能力(○)、⑨生活習慣(○)、⑩自己制御(△)等、19項目あり、それぞれに、「出来る」(○)、「要観察」(△)、「要指導」(×)、「該当無し」と「生活支援」における「見立て」・アセスメント・シートである。第3は、この「見立て」を基礎として、このA氏の抱える生活・就労等課題をクリアする「支援内容」(当該ケースの場合16頁)である。ここでは紹介できないが、金銭、健康、就労支援等多様な支援を経て、「居宅生活」へ移行していることがわかる。ここで注意しておく必要があるのは、当該者に対する福祉事務所とのケースカンファレンスがなされている点であり、この支援事業の性格の一端をみてとれる。

以上、2010年以降の「居宅生活移行支援事業」の実際をA市のNPO「B」を事例に、「居住支援」の一端をみてきたが、この紹介事例は、自治体との連携をカンファレンスなどで図る等により、効果的に機能しているケースであるが、自立した居宅生活を送るには、手厚い支援を要する人々も含まれている。今回の「新法等」の改定の中で、今後どのように推移するか注視することと、既存データの分析を進めることが求められている。

注

- (1) 山田壮志郎「無料低額宿泊者の居宅移行に向けた支援課題」第63回社会福祉学会秋季大会報告レジュメ、2015年) 参照。
- (2) 他に、公表されている自治体としては、京都市、八王子市、墨田区、A市等があるが、公表自治体は一部であり、支援期間等相違がみられる。
- (3) NPO「B」『2017年度事業報告書』2017年、参照。

参考文献

1. 山田壮志郎『無料低額宿泊所の研究』明石書店、2016年。
2. 厚生労働省『生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案の概要』2018年。
3. 厚生労働省『無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム』2009年10月～2010年3月、各開催時の資料。
4. 厚生労働省『生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理』2017年3月27日
5. 厚生労働省『社会保障審議会生困窮者自立支援及び生活保護部会報告書』2017年12月15日。

A Study on Human Resources in Local Mental Health System Construction

With a Focus on the Trento Model

Yasuyo Nomura
(Osaka city university)

Abstract

This study clarifies the methods by which mental health services are provided without a psychiatric hospital, with a focus on mental health services in Trento, Italy. Specifically, this study clarifies the state and framework of the mental health services provided locally by focusing on the human resources involved in their development and investigates the potential for development in Japan.

1. Purpose and Methodology

This study examines Trento (in the province of Trentino–Alto Adige). Trento's mental health budget is not especially high and accounts for approximately 3% of the city's overall health budget. In terms numbers, there are 95 of what in Japan would be considered "professionals" (e.g. physicians, nurses, educators, social workers) providing for approximately 150,000 residents.

This study clarifies through literature review and fieldwork the methods by which mental health services are provided without a psychiatric hospital, among examples of local mental health services in Italy with a particular focus on mental health services in Trento.

2. The Structure of Trento's Mental Health Services

Mental health services in Trento were established in their current form in 1999. As previously mentioned, 95 professionals are involved in the promotion of local mental health, and mental health services in Trento exist within Italy's regional mental health framework. Moreover, Trento accommodates approximately 1,800 people with mental disorders (hereinafter "service users"), approximately 40% of which have severe mental disorders.

In addition, locally-based mental health services in Trento are promoted mainly through the Mental Health Center. The area is dotted with social resources such as residence services, daycares, day hospitals, psychiatric wards at general hospitals, etc. However, one particularly striking characteristic of the structure of mental health services in Trento is that "teams" are considered social resources. The necessity of taking a team-based approach and using networking as functions of locally-based social work has been pointed out in Japan as well, so the necessity of teams as a prerequisite when providing support is recognized. However, teams are merely a support function and are not recognized as social resources. Perceiving and utilizing teams as resources is a characteristic of Trento.

3. Mental Health Service Principles

Mental health services in Trento are executed under to an extremely important philosophy - "Doing Together." This philosophy is accompanied by four principles: 1) Believe that all people involved in mental health services are knowledgeable, 2) Believe that all people are able to fulfill their personal responsibilities, 3) Believe that change is always possible and 4) Believe that all people possess strengths and are able to discover those strengths.

In general, the knowledge possessed by mental health experts is a result of academic research and their experiences to date as a professional. Knowledge from the point of view of service users and their families, on the other hand, is a result of their actual day-to-day experiences in dealing with the difficulties of life with mental illnesses and mental disabilities. In Trento, mental health services are promoted under the philosophy of improving the quality of mental health services by mutually acknowledging and effectively applying these two types of knowledge.

4. UFE

"UFE (Expert Users and Family members)" refers to the fact that service users and their families are also experts. In other words, UFEs are experts due to their experiences with mental illnesses and disorders. In Trento, they are officially recognized as experts and are guaranteed work (salary). UFEs are now widely acknowledged as experts, but it was through their own hard work that they became able to serve as professionals. They did not study mental health as an academic subject. They learned through their own personal experiences with mental illnesses and disorders, and they learned methods for conveying these experiences to others systematically.

There are currently 45 UFEs employed at Trento's Mental Health Center, and the number has been increasing year by year. Women make up 64% and men 36%. Roughly 70% are patients, and they have an average age of 52.

Of course, not all service users and family members are able to become UFE. Working as a UFE requires meeting the following four conditions: 1) The ability to properly comprehend how to apply experience-based knowledge, 2) Interest in the occupation of UFE, 3) Mastery of the fundamental techniques of building interrelationships (techniques for naturally and confidently eliciting interaction with mental health service users and their families), 4) The ability to consult with the psychiatrist at the Mental Health Bureau as a service user if their condition worsens even though they may be working at the Mental Health Bureau as a UFE; and the ability to effortlessly switch gears and become a patient during consultation.

Among these, item number 4 is particularly important. If a UFE is suspected of failing to clear number 4, a meeting is held by the Crisis Control Group, which is made up personally by UFEs. And depending on the results, the member concerned may be asked to abstain from working as a UFE. In this way UFEs are able to regulate themselves. They have a Crisis Control Group (a group composed of the core-most members) personally made up of UFEs, a Quality Improvement Committee and an Inspection Committee (formerly held twice annually, but not held recently due to lack of demand). While working as a UFE, members also engage in mutually caring for other UFE members as patients.

UFEs are also required to undergo regular training. The contents of training are not structured. Training is more like a monthly meeting between UFEs and other professions working in different areas. At these meetings, frank and balanced discussions are possible under the recognition that both UFEs and the professionals are 'experts.'

Moreover, the reason that manuals are not created to train peer staff members in England and America is due to the strong belief that service users and their families possess immeasurable knowledge and experience gained through their actual experiences and their experiences of caring for relatives and that no manual would surpass these.

5. Discussion and Conclusions

The Role of Experience-Based Experts

UFEs serve a variety of roles, but the most important is the role of connecting people together as an aspect of Trento's mental health services. UFEs connect patients, families and professionals, but they also connect various social resources with each other, professionals with each other and patients and their families with other patients and families.

In Trento, a roughly 30-min meeting is held every morning at the Mental Health Center. In the meeting, Mental Health Center staff members and individuals related to mental health services get together, share information and check the current status of all mental health service users within the Mental Health Center's jurisdiction. In addition, they discuss how to handle users who require urgent care, and UFEs also naturally participate in this meeting held every morning and provide opinions based on their experience-based expertise. The perspectives of UFEs in these cases are not focused on how to link the individual concerned with treatment but rather on which resource or professional they should be put in contact with. And their opinions are focused on which agencies and which professionals should be put in contact with each other in order to support the concerned individual's life in the local community. UFEs do not supersede the roles of other professionals, and other professionals do not steal the positions of UFEs. They serve the role of a bridge linking everything together.

In addition to their role as an aspect of mental health services, UFEs have another important role. They serve as positive role models for other service users and families. UFEs can be found all throughout Trento's mental health sector, and they are "within reach" of service users and their families. Service users and their families who are currently suffering due to mental illnesses and disorders are given hope that they too can become like the UFEs in the future. UFEs provide courage as familiar role models.

UFEs also play a major role regarding the general population. They dispel feelings of discrimination and prejudices held by the general population toward mentally disabled individuals. As UFEs work in various public locations in the community, average citizens have a great many opportunities to see them – in other words, they are able to see professionals who are able to work even though they have mental disabilities. They are able to see with their own eyes that it is possible to work in spite of having mental disabilities. This contributes to removing the negative reputation and prejudice suffered by those with mental disabilities.

The Possibility of Incorporating the Trento Model

Trento's mental health services are characterized by the application of experience-based experts through the philosophy of "Doing Together," which is in turn founded on the idea of not having psychiatric hospitals. The biggest obstacle to incorporating a system like this in Japan would likely be decommissioning the psychiatric hospitals that are needed in providing local mental health services. In addition, acceptance in Japan of peer staff

members as being professionals on par with currently existing professionals, as they are in Italy, is expected to create confusion. Furthermore, there are likely to be professionals who are worried about a drop in quality in mental health services due to patients themselves being involved in the creation of treatment processes and about hindrances to implementation. To establish peer staff members in Japan, it would first be necessary for professions to trust service users as experience-based experts and believe in their expertise.

In addition, the goal of local mental health services should not be to abolish psychiatric hospitals but rather to provide a system that enables people to live locally without relying on psychiatric hospitals. This would be the quickest way to develop local mental health services in Japan. Italy, where psychiatric hospitals have been abolished, and Japan, which boasts the highest number of psychiatric wards per capita in the world, largely differ in whether psychiatric hospitals are established publicly or by the private sector. And as there are differences, Japan cannot simply imitate Italy. Japan must instead strive to develop local mental health services that befit Japan. Local mental health services would not develop as a result of abolishing psychiatric hospitals, and one purpose of this study is to point out that Japan's system for mental health services will proceed unchanged unless the goal is to escape dependency on psychiatric hospitals through improvement of local mental health services.

Works cited

1. OECD (2010) Health Data: Statistics and Indicators.
2. Renzo De Stefani, Marco Depaoli 2010 UFE: Utenti Familiari Espertinella Salute Mentale di Trento, Litotipografia Alcione, Lavis.
3. Renzo De Stefani, Emanuele Torri, Kathleen Bertotti 2011 The active involvement of users and family members in the Mental Health Service of Trento. The "doing together approach and the Expert Users and Family members (UFE), SALUTE E SOCIETÀ, 2En, 196-209.

Lessons Learnt From Agriculture-related Job Opportunity Creation for Laborers Who Are Homeless or Welfare Clients

Hiroyuki TSUNASHIMA
(Osaka city university)

Introduction

Deriving from the context of the poverty observed in urban areas of what has so far been called “developed countries”, the idea of “social inclusion” is premised on the assumption that people need money for living necessities, and moreover, the welfare policy in Japan has been taking workfare-oriented approach rather than enriching public assistance. Consequently, the fear that employment is the only way to live compels the people vulnerable in the existing labor market to a choice of being excluded from the market or accepting undesirable working conditions. If so, how people can be confident that they are able to live even without employment? In order to answer this question, we should elucidate how to recover the ability to extract living necessities from the natural environment, tracing back the process called “primitive accumulation”, in which rural communities have continuously supplied urban areas with a labor force, in other words, marginalized people have been uprooted from the land, hand in hand with the advancement of the capitalist economy.

Aiming at job opportunity creation in an alternative way, I started an action research project which attempted recovering uncultivated farmland with the participation of homeless elderly laborers and young trainees receiving employment support. Initially, I thought, as many people did, that sustainable inject of public funds required some contribution toward a solution of a social problem. Accordingly I set my eyes on the fact that people had come to consider farmland recovery to be the task, which the general public, as well as farmers, should cope with (Tsunashima, 2015).

2. Action research from the fiscal year 2011 to 2016

The action research commenced with farm work twice or three days per week in Karindo-obata, Kashiwara City, Osaka Prefecture, in July 2011. Having recovered 30 are-farmland, the laborers and trainees gave no specific suggestion on the further use of the land despite my aspiration for participatory approach; we came to grow vegetables, nearly 20 species at all times, and periodically sell the harvest at some places in Osaka City. Partly because only I had an experience of cultivation, I happened to act the director who gave instructions to the participants. From the fiscal year 2014, “The Organization to Support the Homeless in Kamagasaki” took charge of recruiting laborers, who were homeless or welfare recipients living in Nishinari Ward, Osaka City. The total amount of work was 3,655 man-days. Wages, ¥5,700 per man-day, were covered with government grants-in-aid

and the sales of the harvest.

The result of the first half of the project illustrated antinomic advantages of introducing farm work into employment assistance for the young trainees; it helped the trainees adapt themselves to the present employment environment, while it could offer an alternative to the conventional employment assistance methodology that tended to focus on individual adaptation. Thus, if they became able to earn some money or reduce consumption expenditure being engaged in this alternative form of labor, farming, a new question would arise as to what differentiated the agricultural labor from the other forms which we would often observe in urban settings. However, the result also indicated that, during the project period, the laborers and the trainees mostly kept considering farm work as ordinary temporal employment or as a part of common employment assistance. Those participants were mostly waiting for a director’s instruction and just following it passively.

3. Recent trends in Japan and past research worldwide

In the meantime, a movement has gained ground toward what is called in Japan “cooperation between agriculture and social welfare”, based on an idea that the shorthanded agricultural sector offers job opportunities to the people excluded from the existing labor market, especially, disabled people (cf. Ushino et al. 2007; Yasunaka et al. 2009). However, there are still a lot of farmers who are reluctant to be involved in the cooperation with social welfare, and even quite a few of those who have discontinued. According to a survey that covered all the ‘designated farmers’ in the whole Japan, two of the three major reasons were: “farmers can let their laborers only unskilled work” and “giving instruction to the laborers turned out to be a heavy burden to the person in charge” (Kotani et al., 2016). Obviously, many practitioners are facing the difficulty in raising the level of laborers’ skill, which can lead to autonomous labor. Once laborers have achieved autonomy, the burden will be reduced and then labor productivity be improved.

Past research on the alliance between the agriculture and welfare sectors, including what is now called “social farming” or “care farming” in Europe, have mostly been paying attention to the multifunctional characteristic of agriculture, which enabled it to be connected with the other sector (cf. Hassink et al., 2016; Hassink et al. 2018). These pieces of research showed little inclination to enhance skill and autonomy of laborers as welfare clients. Exceptionally, Cabannes and Raposo (2013) and Opitz et al. (2016) reported that some urban citizens have acquired the skill of gardening by experimentation and experience without receiving any formal agricultural education. However, what actualized these autonomous farming activities is not mentioned.

4. Analysis of events that happened during the action research

In order to find the key to autonomy of laborers, I thought, before everything, it was necessary to gain an overall perspective of the tasks the laborers would face when learning the skill. When I gave instructions to the participants, I found that the less experience a participant had, the more detailed instructions they needed. For example, telling a participant to “sow this ridge with radish” was rarely enough to get them to do so, especially if they were a beginner; the director often had to add that they had to make the hole with a certain depth to put each seed at a certain interval at first. It was so time consuming that I needed to raise the degree of their autonomy for a timesaving purpose, thus I tried to shorten instructions gradually as participants became more experienced.

In so doing, however, sometimes they misconstrued my words; I would realize in hindsight that those 'happenings' occurred after I had given them an excessively shortened instruction. The possible complement in every case seemed to represent what to be learned at a certain stage of skill acquisition.

Taking "the modified grounded theory approach" to examine 232 cases, analysis generated 35 concepts and classified them into six categories to depict a series of things to be learned during the increase in autonomy. Here, "operation" means a component of a cropping system, defined in accordance with the physiological necessities of crop plants, while "motion" corresponds to a part of the former, fractionized from the viewpoint of human physical action. Meta cognition of "cognitive characteristics" and supplementary "prerequisite knowledge" are helpful in forming the mental foundation of "motion". "Observation" and "decision making" are also mental activities but precede "operation". The former is to obtain information regarding crops and environment that is prerequisite for the latter (Fig. 1).

Many participants successfully cleared the hurdle of "operation", however, they became flinch from challenging the next ones. They always hesitated to observe various changes in the field to judge whether or not to execute every 'operation'. The series of hurdles is a two-step transformation of the tripartite association among participants, director and crops; the participants become independent from, or see ahead of, the director's instructions based on their memories, in the first phase, and later on, they become able to read some signs in what the crops show, or "take directions from the crops" in the second one (Fig. 2). From this viewpoint, what remains unsettled at present is how to enter the second phase with a qualitative change in spontaneity. Needless to say, participants always wield absolute power over crops; this tells the essence of farming, which has been often compared to parenting. In order to address this new problem, some progressive cases were examined in search for a clue.

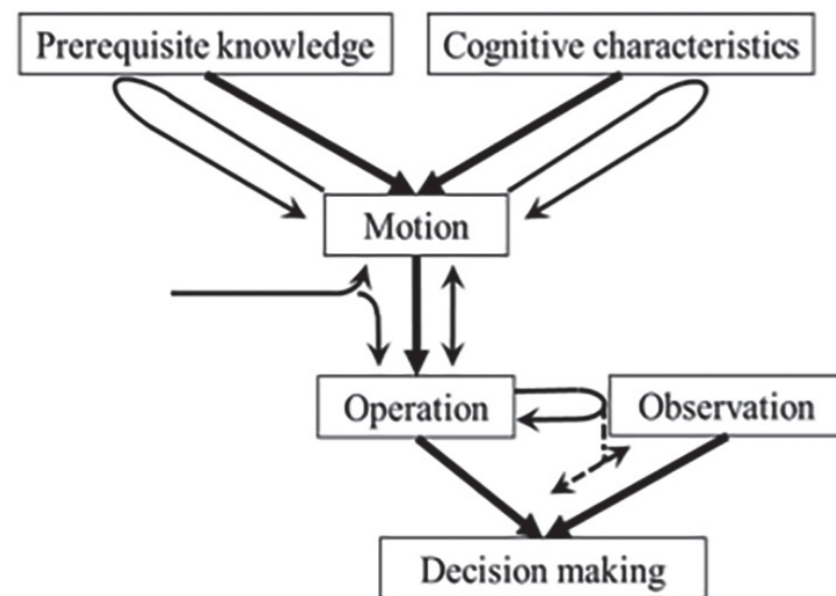


Figure 1. Things to be learned during the increase in autonomy. Bold arrows indicate the direction to which the autonomy enhanced, while the thin and broken ones the routes actually observed and those yet to be actualized, respectively.
Source: Tsunashima (2018).

5. Another case shares the same problem

A retired and 89-year-old farmer in Kyotango City of Kyoto Prefecture has also been giving guidance on farming to ex-homeless people and welfare clients for almost 30 years. Some homeless-support organizations in Kyoto and Osaka used to take some homeless people to his farm, and he extended his house to allow them to live in. He admitted nearly 10 people maximum at once. For a start, he would see if they endured staying in that remote area for a month, and then, if they did, he helped their resident registration at his house, so that they could obtain a proof of identity and go out for job hunting with their fixed address and telephone number. Most of them stayed there no longer than a year.

Around 2015, the trainees following his guidance for years had themselves registered as producers with a local direct sales store opened by Kyoto Prefecture. The money from the sales were shared out among them. "Each time they heard that their products were sold, they looked happy. But later on, they went downhill," he told me in an interview conducted in May 2018. And he continued, "A year later, I proposed them to save money earned from selling and allocate it for the next year's production costs. But they repeatedly failed to do that, so I gave up this attempt. Now I have no idea how frequently I may interfere with the way they spend money. Even though I had an infinite fund, I'd be at a loss what to do." Besides that, he agreed that he has been facing the same problem with the aforementioned action research.

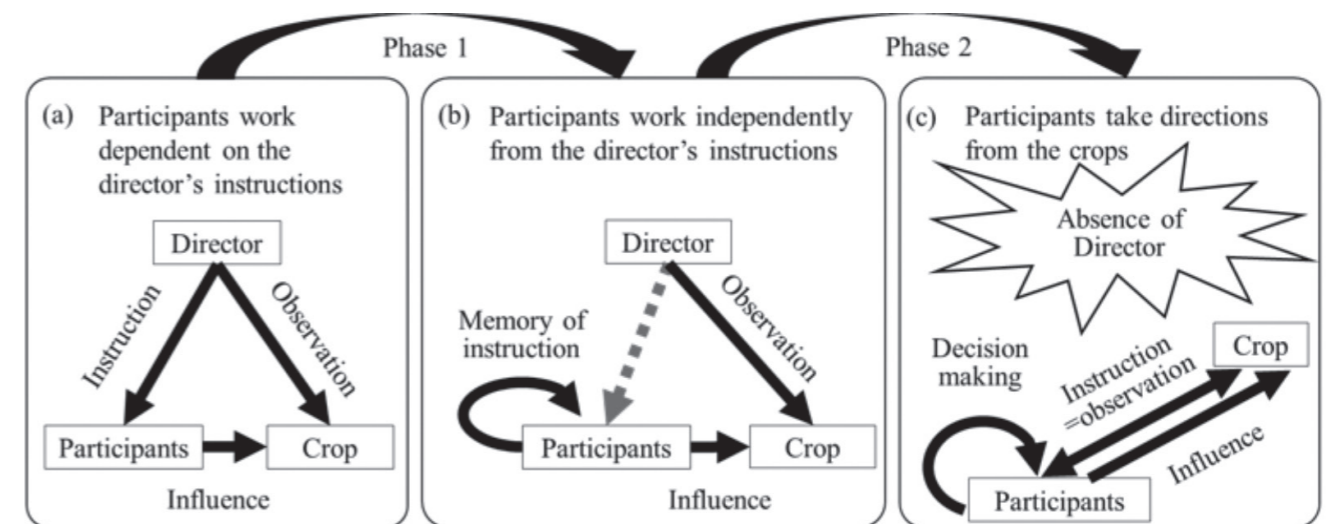


Figure 2. The transformation of the tripartite association among participants, director and crops, accompanied by changes in things to be learned during the increase in autonomy.
Source: Tsunashima (2018), partly modified.

6. A case of autonomous gardening by a day laborer

A 65-year-old day laborer has been enjoying gardening by his own for these 10 years on his own land located in the suburbs of Osaka. Working as carpenter in Kamagasaki, he had saved his income (but he has been unable to afford the house with a lifeline). When I asked him what would be essential for gardening, he unexpectedly mentioned the importance of 'observation'. Visiting his home four times in 2017, I found that he was growing various vegetables, fruit trees, floricultural plants and chickens. Moreover, he was so skillful that he propagated several trees by grafting as well as layering. He says, "Since no literature have shown me how to protect trees,

so I have to devise some methods by trial and error. But now I'm too old to grasp everything by observation.” He sometimes borrows a smart phone from his friends to retrieve information on the Internet and visit botanical gardens or urban parks to observe as many plants as possible. He has a voracious appetite for knowledge. Although I tried to invite him to take part in the action research, he seems to prefer working alone.

The previous sections demonstrated how it was difficult to enhance laborers' autonomy in a sustainable manner; on the contrary, the present case illustrates that it is possible. However, even this gardener cannot tell what has differentiated his attitude toward gardening from that of participants or trainees mentioned above. In conclusion, our future task is to elucidate what it is to 'observe' the things people can neglect as long as they are leading urban lives.

Acknowledgements

This work was supported by The Japan Health Foundation, JSPS KAKENHI Grant Numbers JP23730519 and JP25705015.

Literatures Cited

Cabannes, Y. and I. Raposo (2013) Peri-urban agriculture, social inclusion of migrant population and Right to the City, *City*, 17 (2): 235-250.

Hassink, J., W. Hulsink and J. Grin (2016) Entrepreneurship in agriculture and healthcare: different entry strategies of care farmers, *Journal of Rural Studies*, 43: 27-39.

Hassink, J., J. Grin and W. Hulsink (2018) Enriching the multi-level perspective by better understanding agency and challenges associated with interactions across system boundaries. The case of care farming in the Netherlands: multifunctional agriculture meets health care, *Journal of Rural Studies*, 57: 186-196.

Kotani, K., Y. Naito, M. Shimada, H. Kojima and K. Sasada (2016) Current situations and issues of the employment of disabled people by agricultural corporation, *Journal of the Japanese Society of People-Plant Relationship*, 16 (1): 23-28.*

Opitz I., R. Berges, A. Piore and T. Krikser (2016) Contributing to food security in urban areas: differences between urban agriculture and peri-urban agriculture in the Global North, *Agric. Hum. Values*, 33: 341-358.

Tsunashima, H. (2015) Significance of job opportunity creation through a farmland recovery project for people with difficulty in obtaining employment, *Food Agriculture Environment*, 16: 99-114.*

Tsunashima, H. (2018) What is necessary to enhance autonomy of laborers in activities toward cooperation between agriculture and human welfare? *Japan. J. Agric. Educ.* 49 (1): 1-13.*

Ushino, T., Y. Nakano and K. Hayashi (2007) A study about the handicapped person employment in agriculture, *Journal of Rural Planning Association*, 25 (4): 556-563.*

Yasunaka S., M. Yamashita, C. Katayama and K. Ishida (2009) Identifying problems in and suggesting solutions for the provision of support by classifying work style of persons with disabilities in agriculture, *National Agriculture and Food Research Organization Technical Report*, 210: 49-59.*

*: In Japanese with English summary

Appendices

- 4.1. Writing and Submitting Instructions for EA-ICN
- 4.2. Proposal on EA-ICN Japan
- 4.3. Proposal on EA-ICN Korea

A) Abstract for Presentations

In every country and area presentations are preselected and the presenters notified. Those who have been selected as presenters, are required to write an abstract according to following outlines:

1. Write the abstract, which cannot exceed two A4 pages, in a word processing program like Microsoft Word.
2. One page has 30 lines that can contain a maximum of 40 characters if written in Chinese, Korean or Japanese and a maximum of 90 characters if written in English.
3. For an English text use the font "Times New Roman", for texts in other languages use MS Mincho or Century or Batang or Sim Sun, and set the size to 10.5pt.
4. Add an English version of the title and the name(s) and affiliation(s) of the Author(s). In the case the abstract is written in English use Chinese, Korean or Japanese.
5. Next to the local language, send the text with translations into Chinese, Korean or Japanese to the EA-ICN office of the host country. In the case the abstract is in English no translations are required.
6. The abstract will be published in the proceedings distributed during the workshop.
7. After the workshop the abstract together with the presentation slides will be published online as URP Report Series. Please inform the URP office in advance if an online publication is not desired.

B) Paper

In every country and area papers are preselected and the presenters notified. Those who have been selected as authors, are required to write a free paper according to following outlines:

1. Write the paper, which cannot exceed two A4 pages, in a word processing program like Microsoft Word.
2. One page has 30 lines that can contain a maximum of 40 characters if written in Chinese, Korean or Japanese and a maximum of 90 characters if written in English.
3. For an English text use the font "Times New Roman", for texts in other languages use MS Mincho or Century or Batang or Sim Sun, and set the size to 10.5pt.
4. Add an English version of the title and the name(s) and affiliation(s) of the Author(s). In the case the abstract is written in English use Chinese, Korean or Japanese.
5. In the case the paper is written in English, add a 200 character long abstract in Chinese, Korean or Japanese.
6. The paper will be published in the proceedings distributed during the workshop.
7. After the workshop the paper will be published online as URP Report Series. Please inform the URP office in advance if an online publication is not desired.

C) Poster Presentation

Poster presentations are not preselected. Those who want to do a poster presentation are required to prepare and present according to following outline:

1. There is no particular poster presentation session, and the presenters can explain their posters during the breaks.
2. The poster size can be chosen freely. But for the submission a version of one A4 side is required.
3. Add an English version of the title, the name(s) and affiliation(s) of the Author(s), and an English abstract of 50-100 words. In the case the poster is in English, use Chinese, Korean or Japanese.
4. Use photos and graphs to make the content easy to understand.
5. Bring an enlarged printed version of the poster to the workshop, and paste it at the designated area in the venue.
6. After the workshop the poster will be published online as URP Report Series. Please inform in advance the URP office if an online publication is not desired.

1. 趣旨

やむことのないグローバルな競争が繰り広げられるなか、少子高齢化、都市インフラの老朽化や住宅ストック等の遊休ストックの増加による、いわゆる「都市のスポンジ化」や「都市縮小」とも言われる都市問題への対応が急がれている。その一方、母子世帯や子どもの貧困、若者の生活支援、増え続ける外国にルーツを持つ人々の定住支援への課題など、都市の脆弱化にまつわる実態は、ハード面に限らず、人間生活のソフト面にまで深く及んでいるのが現状である。これらの新たな都市問題に対応し、より人間らしい暮らしを営める居住空間や、生き生きと活力にあふれた生活空間、そして居場所の確保に向けた対応は、近年益々重要な課題として認識されるようになった。都市間が競争体制へと突き進むばかりではなく、全ての人々を包みいれ、全ての人に生の機会を保証し、人権の保障や社会への包括的な参加が可能になるための研究や実践が、いっそう求められている。それらにかかわる研究や実践に取り組んできた都市行政はじめ、実践家や研究者が一堂に介して始まった東アジアのインクルーシブな都市間ネットワークの形成に向けた取組みが、本年度第8回を迎えようとしている。これまでかかわった都市は、大阪市、堺市、八尾市、箕面市をはじめ、韓国のソウル市、城東区、京義道始興市、台湾の台北市、新北市、香港市など、多くの都市に広がっており、今後のさらなる拡大が期待されている。そこで、これまで7回に及んだ包摂都市ネットワークワークショップ、そして今回のような国際実践セミナーの成果を、さらに安定した形で実践していくための仕組みを提案したい。

2. 構成

当面は、大阪市立大学都市研究プラザに事務局をおき、各都市、各市民団体等から、本ネットワークの趣旨に個人として賛同し参加するものを中心に実行委員会を構成する。

事務局長：任期は2年とし、参加する自治体職員が持ち回りで担当する。ただし、再任を妨げない。

※都市研究プラザは、事務及び事業支援等を担う。

3. 事業内容

各々「実行委員会」形式で構成し、事務局で調整のうえ実施

1. 都市行政ネットワークセミナーの開催：都市行政の先進的な施策の紹介
2. 先端都市学講座の開催：都市行政をはじめ、政治、経済、社会等、幅広い観点から都市論にかかわる講座を開催する。
3. 東アジアインクルーシブ都市ネットワークワークショップの開催：都市問題の解決に向けた関連研究、実践や政策にかかわる交流を図るとともに、新たな都市メンバーの拡大に努める。
4. 国際実践セミナーの実施：都市行政や現場の支援団体のスタッフやワーカー等のニーズに合わせ、オンラインの講座と並行する形で、海外の都市で開催及び受け入れを実施。
5. ニュースレターの刊行：活動内容や会員、団体紹介等を兼ねて、当面は年間2回刊行。

4. 事業予算等

- 1) 当面は参加有志の年会費を募る。
- 2) 上記で取り上げた各事業等にかんしては、民間財団や中央省庁による公募事業等への応募を進める。

1. 제안의 취지

우리사회에서 주거에 대한 권리를 선도적으로 주창해온 이들은 재개발지역의 세입자였음. 이들은 강제철거에 강력히 저항하고, 한편으로는 스스로 대안적 주거공동체를 형성함으로써 우리사회에서 주거권에 대한 공감대를 넓히는 데 큰 기여를 했음. 그 결과 재개발사업 시 공공임대주택 공급이 의무화되는 등의 성과도 있었음.

재개발지역 세입자들의 주거권 운동은 지역별 주민운동조직의 활동으로 이어졌음. 지역 사회에 뿌리내리면서 주거문제를 포함하여 지역의 복지, 환경 등 여러 문제를 아우르는 활동이 전개되었음. 주거문제에 대한 대응 역시 지자체와의 협력, 민간자원의 동원, 복지 등 타 분야와의 연계 등을 통해 한층 발전되었음.

한편, 이와 별도로 청년을 중심으로 그동안 도시정책에서 배제된 새로운 집단의 목소리가 조직화되었고, 당사자나 연구자, 또는 이들 간의 연대를 바탕으로 도시문제를 둘러싼 다양한 접근이 나타나기 시작했음. 마을공동체, 사회적경제라는 이름으로 지역주민 참여가 활발해졌으며, 이에 더하여 공공주도의 혁신적인 정책을 추진하는 지자체도 등장함.

그럼에도 현재는 지역에서 전개되는 다양한 활동이 다소 산발적이고, 각각의 활동이 충분히 연계되지 못하고 있음도 인정할 필요가 있음. 당사자들의 참여를 바탕으로 이들을 활동의 주체로 세우고자 하는 노력도 많이 희박해졌음. 재개발지역 세입자 운동이 활발했을 때는 아시아주거권연합(ACHR) 한국지부라는 틀로 여러 활동이 연계·조직됐고 당사자조직에 의해 사회적 이슈들이 제기돼왔음. 지금은 과거보다 도시문제가 복잡다기해지고 있어 이러한 방식의 활동이 더 필요할 수 있지만 현재로서는 기대하기 어려움.

이상과 같은 배경에서 '동아시아 포용도시 네트워크 한국지부'는 도시문제 해결을 위한 행정, 시민단체, 연구자 등의 여러 활동을 연계·조직하고, 당사자의 참여 및 조직화를 촉진시키는 구심 역할을 할 수 있을 것으로 기대됨. 포용도시 논의에 있어서 현장성을 강화하는 계기가 될 수 있으며, 포용도시를 위해 동아시아 곳곳에서 전개되는 활동의 성과를 공유하는 교류의 창구로서도 기능할 수 있을 것임.

2. 논의사항

동아시아 포용도시 네트워크 한국지부의 필요성

조직체계: 사무국, 운영위원회 등

참여범위: 개인 or 조직 / 행정, 시민단체, 학계, 연구소 등 / 참여 홍보 및 확대

사업내용: (예) 정보 교류, 공동조사, 공동캠페인, 정기 세미나, EA-ICN 워크숍 참여 등

사업예산: (예) 회비, 공모사업 등

写真集









報告内容

1. Workshop 1: Onsite Workshop (11th July)

1.1. Love in the Service of Hope

Caritas

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S1-1_1.pdf

1.2. James' House

St. James

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S1-1_2.pdf

1.3. Viva Blue House: Conservation First Community Always

St. James

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S1-1_3.pdf

2. Workshop 2: Understanding the Reality of Urban Problems and Sharing Practical Experiences for an Inclusive City (12-13th July)

2.1. *Housing and Related Concerns for the Poor, the Youth and the Homelessness*

2.1.1. Normalization of Inadequate Housing? *Tongfong* and Urban Involution in Hong Kong

LEUNG Hon Chu (Department of Sociology, Hong Kong Baptist University)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-1_1.pdf

2.1.2. An Unconnected Housing Safety Network: Case Studies of the Disadvantaged

LU Ping-Yi and FENG Li-Fang (Tsuei Ma Ma Foundation for Housing and Community Service)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-1_2.pdf

2.1.3. How Have the Homeless Gotten Their Homes? Focusing on the Housing First Practice in Tokyo

SUGINO Kinuyo (Ochanomizu University)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-1_3.pdf

2.1.4. Social Threats and Solutions Deepings by the Housing Poverty of the Young Generation

LEE Han Sol (Minsnail Union) and YUN Sungno (Korea Union of Tenants)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-1_4.pdf

2.1.5. A Case Study of Job Counselling for the Residents of the Public Rental Housing
HA Kyoung Suk (Jung-gu Housing Welfare Center in Seoul)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-1_5.pdf

2.2. Policy Forum I: On Social Welfare

2.2.1. Taking Preventive Measures against House Vacancy from Local Welfare Viewpoints in Suminoe Ward of Osaka City

MATSUNAGA Takami (Osaka City Suminoe Ward Office)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-2_1.pdf

2.2.2. Present Condition and Future Direction for the Realization of the Diverse Value Society in Seoul, Korea

JEON Chang Mi and JUNG Jong Dae (Seoul Metropolitan Government, Housing Policy Division, Center of Seoul City (Department of Housing Policy))

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-2_2.pdf

2.2.3. About the Multicultural Co-existence in Yao City: Considerations from the Point of View of Foreign Citizens Information Consultant

TOMITA Takayuki (Yao City)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-2_3.pdf

2.2.4. Challenging Child Poverty in Minoh City

KONISHI Takayuki (Challenging Child Poverty in Minoh City)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-2_4.pdf

2.2.5. From Community Meal Delivery to Food Sharing Network: Pioneer Practices in Nanjichang (South Airport Community)

FAN He-Sheng (Chief of Zhongqin Village, Zhongzheng District, Taipei City)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-2_5.pdf

2.3. The ‘Co-‘ Experiments: Some Reflections

2.3.1. Empowerment Housing under the Hegemony of Real Estate Industry in Hong Kong

LEE Wai-ying Joanna (The Centre for Environmental Policy and Resources Management, The Chinese University of Hong Kong) and TANG Wing-Shing (Department of Geography, Hong Kong Baptist University)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-3_1.pdf

2.3.2. An Introduction to the Community Housing Movement in Hong Kong

HO C.K. Charles (The Hong Kong Council of Social Service)

2.3.3. Bokumjari Community Organizing Movement & Housing Welfare

CHOI Jungeun (Social Welfare Corporation, Bokumjari)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-3_3.pdf

2.3.4. ‘Collective Town KITASHIBA’ in Minoh-city

IKEGAYA Keisuke (NPO Livelihood Development Network KITASHIBA)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-3_4.pdf

2.3.5. Practices for Inclusive Cities: Alternative Planning for Gyeonguiseon Commons

HAN Yoonai and PARK Bae-Gyoon (Center for Asian Cities, Seoul National University)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-3_5.pdf

2.4. Reflections on Urban Regeneration

2.4.1. Urban Regeneration Separating ‘Staged Space’ and ‘Living Space’: Suggesting Inclusion Policy of Humanistic Geography Perspective

IM Dong-uk (Hankuk University of Foreign Studies)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-4_1.pdf

2.4.2. An Action Research on the Regeneration of Socially Disadvantaged Areas through Collaborative Community Building: An Activity Report of AKY Inclusive Community Institute

YANO Atsushi (AKY Inclusive Community Institute)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-4_2.pdf

2.4.3. Urban Regeneration and Expulsion

JEONG Seong Chol (Korean People's Solidarity Against Poverty)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-4_3.pdf

2.5. *Policy Forum II: On Social Housing*

2.5.1. Revitalization and Planning Togetherness in Senboku Newtown

KOSHIMO Masayoshi (Sakai City)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-5_1.pdf

2.5.2. Social Investment Fund in Seoul: Policy Issues for Social Housing Policy

NAM Won-Seok (The Seoul Institute)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-5_2.pdf

2.5.3. Seongdong-gu, Dreaming of a Smart Inclusive City

LEE Be Oh (Seongdong-gu)

https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/wp1/wp-content/uploads/2018/07/S2-5_3.pdf

第8回東アジア包摂都市ネットワークの構築に向けた国際ワークショップ
報告書

2018年9月1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/index.html>