

東アジア包摂都市ネットワーク国際シンポジウム  
発表資料集

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



## 刊行の辞

本レポートは、2020年12月12日にウェビナーの形式で開催された「東アジア包摂都市ネットワーク国際シンポジウム」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。

都市研究プラザは、東アジアの諸都市の研究機関、市民活動団体、都市自治体等と連携し、2019年までに計9回の「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」を開催してきた。第1回のワークショップを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、2019年までに計9回を数えるに至ったわけである。そして、2020年には、ソウルにおいて「第10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」を開催することを予定し、現地の研究機関、市民活動団体、そして都市自治体等と連携して準備を進めてきた。

ところが、新型コロナウイルス感染症の世界的流行により、日本、韓国、台湾のいずれの国でも、そして香港でも、2020年3月頃からは、海外への渡航がほとんど不可能になってしまった。そのみならず、いずれの国もしくは地域においても、多人数が集まって共通の関心に基づいて議論することすら、大幅に制限されるという事態となった。そうした状況の変化ゆえに、ソウルでの「第10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」の開催は、残念ながら延期せざるを得なくなってしまった。

その一方で、各国の大学は、コロナ禍においても学生への教育を継続するために、ICTとりわけオンライン・ミーティングの仕組みを、これまでになく大胆に授業に活用するようになった。その結果、大学教員は、好むと好まざるとにかかわらず、急速にオンライン・ミーティングに習熟していった。また、市民活動団体や都市自治体でも、従来は対面で行ってきた活動の一部を、オンラインで実施する試みが進展し始めた。オンライン・ミーティングが、「新しい日常」の一部として、「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」の関係諸機関のいずれにおいても、急速に定着していったのである。

もちろん、これまで各国の研究者や市民活動家が一同に会して行ってきたワークショップを、そのままオンラインに移行することは不可能である。また、これまでの「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」では、開催地において、都市の包摂性を高めることを目指した実践が行われている現場を訪問し、それぞれの現場の雰囲気や状況を直接に感じ取ることを重視してきたが、そうした取り組みは、そもそもオンラインでは行うことができない性質のものである。

しかしながら、ようやく慣れ始めたオンライン・ミーティングの仕組みを活用することによって、対面でのワークショップの一部を再現することは、可能であるように思われた。また、時差がほとんどないアジアの4都市間であれば、各自が自らの居住地からインターネットを介してオンライン・ミーティングに参加するという形式を採っても、一部の参加者は深夜や早朝に参加しなければならないといったことにはならない。そこで企画されたのが、本国際シンポジウムである。

ただ単にウェビナーの形式で開催するのではなく、一部の報告に関しては、日本語、英語、韓国語、中国語の4か国語同時通訳も試みた。その結果、オンライン・ミーティングであっても、工夫次第でかなりの成果があげられることを、改めて実感することとなった。ほぼ丸

1日かけたシンポジウムが終了したときには、参加者の多くが、これまで対面で開催されてきた「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」の全日程が終了したときと同様に、これから参加者みんなで「夜の街」に繰り出し、ビールでも飲みながら議論を続けたいと感じていたはずである。そうした感想を参加者に抱かせるようなシンポジウムであったということである。

そうした国際シンポジウムの模様を伝える本報告書が、今日の都市の現実や都市が抱える諸問題に関心を抱いてい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、この国際シンポジウムの開催のために、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」へのトヨタ財団からの助成金の一部を活用させていただいた。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



URP レポートシリーズ 51

目次

刊行の辞	1
한국 사회주택 정책의 전개와 향후 과제 韓国の社会住宅政策の展開と今後の課題	7
台灣社會弱勢居住地區的社區營造－以臺北市中正區南機場社區為例 台湾における社会的不利地域のまちづくり	19
東アジアインクルーシブ都市ネットワークの構築に向けた都市間の経験交流	23
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	31
被災地芸能の文化的脈絡の拡張 －虎舞（岩手県）を事例として	38
現代日本における矯正教育の批判的検討 －都市を生きるその後の人生－	45
サービスハブにおける危機とイノベーションのダイナミックスに関する国際比較研究	50
感染症パンデミック危機状況下における外国人の共有と経済活動の現状と課題	56
創造的都市再生の試みにおける学生の包摂手法の研究： 京都における芸術文化の創造性を活かした市民主導のまちづくりプロジェクトを題材に	68
Struggling in an unequal city －Housing problem in Hong Kong	70
台灣的住宅運動、住宅法修法以及社會福利的發展 台湾における住宅運動、住宅法および社会福祉の進展	81
한국은 일본 부동산 시장을 따라갈 것인가?: 동아시아 주택체제로서 한국과 일본 韓国の住宅市場は日本住宅市場の轍を辿るのか－東アジア住宅システムにおける韓国と日本－	95
ネオリベリズム都市の誕生 －東京への一極集中と都市分断－	108
討論	118



主催：大阪市立大学都市研究プラザ・包摂都市ネットワークジャパン・AKYインクルーシブコミュニティ研究所

本シンポジウムは、都市研究プラザ創設 15 周年、文部科学省「共同利用・共同研究拠点」2 期目（7 年目）、そして包摂型都市形成に向けた東アジア都市間交流の 10 周年を記念する場として企画しました。世界は、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）による影響でさらに格差や不平等が広がっています。これまでに本拠点は、都市大阪から発信するアジア諸都市間の国際共同研究を媒介し、社会的包摂を実現しうる、政策研究に特化した実践的アジア都市論の創生を目指してきました。本シンポジウムは、本拠点が重点的に取り組んできた諸事業の成果を共有するとともに、新たに羽ばたいていくために本拠点とアジアの諸都市間ネットワークの機能強化を模索する場として開催します。

# 東アジア包摂都市ネットワーク 国際シンポジウム

# 2020.12.12 (sat)

オンライン開催

# 10:00 ~ 16:00

**お申込み** 右記の QR コードから申込フォームにアクセスしていただき、名前、所属、メールアドレスを記入し、送信ください。

**お問合せ** 大阪市立大学都市研究プラザ先端的都市研究拠点事務局  
joint.office@ur-plaza.osaka-cu.ac.jp



(申込締切：12/4(金))

## 第 1 セッション

### 先端的都市研究拠点共同研究成果報告会

使用言語：日本語

コーディネーター：綱島洋之〔大阪市立大学〕

【海外研究報告（逐次通訳）】 11：30 まで

10：00 開催の挨拶 阿部昌樹〔大阪市立大学〕

10：10 「韓国の社会住宅政策の展開と今後の課題」 南垣碩〔ソウル研究院〕

10：50 「台湾における社会的不利地域のまちづくり：台北市中正区南機場コミュニティを例として」 劉恩英〔国立台湾大学〕

11：30 休憩（10分）

【共同研究報告（各報告 10 分、通訳なし）】 12：50 まで

- 11：40 1. 東アジアインクルーシブ都市ネットワークの構築に向けた都市間の経験交流
- 2. 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
- 3. 被災地芸能の文化的脈絡の拡張 — 虎舞（岩手県）を事例として
- 4. 現代日本における矯正教育の批判的検討：都市を生きるその後の人生
- 5. 感染症パンデミック危機状況下における外国人の居住と経済活動の現状と課題
- 6. サービスハブにおける危機とイノベーションのダイナミクスに関する国際比較研究
- 7. 創造的都市再生の試みにおける学生の包摂手法の研究：京都における芸術文化の創造性を活かした市民主導のまちづくりプロジェクトを題材に

12：50 第 1 セッション終了予定

## 第 2 セッション（同時通訳）

### 東アジア包摂都市ネットワークの形成に向けて

使用言語：日本語・英語・中国語・韓国語

コーディネーター：全泓奎〔大阪市立大学〕

14：00 不平等都市における苦闘：香港の住宅問題

Ngai Ming Yip〔香港城市大学〕

14：25 台湾における住宅運動、住宅法及び社会福祉の進展

黄麗玲〔国立台湾大学〕

14：50 韓国の住宅市場は日本住宅市場の轍を辿るのか

金秀顯〔世宗大学〕

15：15 ネオリベリズム都市の誕生

～東京への一極集中と都市の分断～

城所哲夫〔東京大学〕

15：40 討論 阿部昌樹・水内俊雄（大阪市立大学）

15：50 質疑応答（10分）

16：00 第 2 セッション 終了予定

※本国際シンポジウムは、2020 年度大阪市立大学共同利用・共同研究拠点「先端的都市研究拠点」およびトヨタ財団国際助成プログラム「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」、国際共同研究強化（B）「東アジア型社会開発モデルの構築に関する国際比較研究」（ともに研究代表：全泓奎）による助成を得て実施するものです。



# On line International Symposium on the East-Asian Inclusive City Network

Hosts : Osaka City University Urban Research Plaza, Inclusive City Network Japan, AKY Inclusive Community Institute

This symposium commemorates the 15th anniversary of Osaka City University Urban Research Plaza (URP), the 7th year of the National Joint Research Center designated by the Ministry of Education, and the 10th anniversary of the inter-city exchange in East Asia for the formation of 'inclusive cities' .

The current world has witnessed more inequality because of COVID-19. URP has been aiming to create practical international collaborative research among East Asian cities from the perspective of policy research on social inclusion.

This symposium takes place to share the outcomes of URP' s projects and reinforce the functions of URP' s activities and our East Asian city network.

# December 12th, 2020

Online

# 10:00-16:00 (JST)

## Registration

Please scan the QR code indicated below and you can get a registration form. Type your name, affiliation and e-mail address in the form and send it to us.



## Inquiry

Osaka City University Urban Research Plaza  
joint\_office@ur-plaza.osaka-cu.ac.jp

(Registration is due on 4 December)

## SESSION 1

### Outcomes of URP Collaborative Research Projects

Language: Japanese

Coordinator: Tsunashima Hiroyuki (Osaka City University)

【Reports on Overseas Studies (by consecutive interpretation)】

Opening Address: Abe Masaki (Osaka City University)

Development of Social Housing Policy in Korea and Its Future:

Nam Won-seok (Seoul Institute)

Community Development in a Socially Disadvantaged Area in Taiwan:

A Case Study of Nanjichang Zhongzheng District in Taipei:

Yu Eun-young (National Taiwan University)

Break ( 11.30—11.40)

【Reports on Joint Studies (Japanese only)】

1. Inter-City Exchange of Practices for the Building of East Asian Inclusive City Network

2. Action Research on Collaborative Community Development in Socially Disadvantaged Areas

3. Critical Review on Correction Education in Current Japan: Urban Lives after Release

4. Current Situation and Problems of Foreigners' Housing and Economic Activities under the Influences of the Pandemic

5. International Comparison on Crisis in a Service Hub and the Dynamics of Innovation

6. A Study on an Approach to Include College Students in a Project to Rebuild a Creative City: Focusing on a Citizen-initiated Community Development through Artistic-Cultural Activities in Kyoto

7. Extension of Cultural Contexts in Performing Art in a disaster area: A case Study of Toramai Dance in Iwate Prefecture

Session 1 will end

10 : 00

10 : 10

10 : 50

11 : 30

11 : 40

12 : 50

## SESSION 2 (Simultaneous Translation)

### Toward the Building of East Asian Inclusive City Network

Language: Japanese, English, Chinese, Korean

Coordinator: Jeon Hong-gyu (Osaka City University)

14 : 00

Struggle in an Unequal City: Housing Problem in Hong Kong: Yip Ngai Ming (City University of Hong Kong)

14 : 25

Development of Housing Movement, Housing Law, and Social Welfare in Taiwan: Huang Liling (National Taiwan University)

14 : 50

Will Housing Market in Korea Follow the Track of Japanese Housing Market? : Kim, Soo-hyun (Sejong University)

15 : 15

Birth of a Neoliberal City: Polarization of Tokyo and Division of Cities: Kidokoro Tetsuo (University of Tokyo)

15 : 40

Comments

Abe Masaki, Mizuuchi Toshio (Osaka City University)

15 : 50

Discussion

16 : 00

Session 2 will end

This symposium is sponsored by the Osaka City University ( "Platform for Leading Edge Urban Studies" ), the Toyota Foundation 2017 International Grant Program ( "Establishing a platform for the East-Asian Inclusive City Network: From divided to inclusive cities" ), and the Japan Society for the Promotion of Science ( "Fostering Joint International Research (B)" and "International Comparative Research on Building an East Asian Model of Social Development" ).  
PI: Jeon Hong-gyu

2010년대 중반 이후, 과도한 영리성을 추구하지 않으면서, 기존 공공임대주택 정책의 사각지대였던 청년 등에게 시세보다 저렴한 임대주택을 공급하는 민간공급조직이 등장하였다. 이들은 스스로 해당 주택을 사회주택이라 명명하고, 지방정부와 중앙정부의 정책변화를 요구해왔다.

이러한 사회주택 관련 공공부문의 정책은 서울시에서 처음으로 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」를 제정하면서 시작되었다. 이 조례에 의하면, 사회주택은 '사회경제적 약자를 대상으로 주거 관련 사회적 경제 주체에 의해 공급되는 임대주택'으로 정의되며, 주거 관련 사회적 경제 주체는 비영리법인, 공익법인, 협동조합, 사회적 기업 등이 포함된다. 서울시는 공공임대주택 공급정책을 추진하면서도 민간조직에 의한 사회주택 공급정책을 함께 시행하였는데, 2015~2016년에 걸쳐 세 종류의 사회주택 공급방식이 개발되었다. 2015년 2월에는 빈집을 임차하여 공급하는 사업, 같은 해 6월에는 시유지를 활용한 토지임대부 사회주택 사업, 2016년 3월에는 고시원 등 열악한 거처를 매입 또는 임차하여 리모델링 후 사회주택으로 공급하는 사업이 시작되었다. 또한 서울시는 사회주택 공급 활성화를 위해, 2012년 설치된 사회투자기금을 통한 저리 용자, 2016년 설치된 중간조직으로서 사회주택종합지원센터 운영 등의 지원체계를 갖추었다. 특히 사회투자기금의 용자사업은 중앙정부의 재정적 지원이 부재한 상황에서 사업자들에게 요긴한 재원으로 활용되었다.

한편, 서울시에서 시작된 사회주택 정책은 2018년으로 넘어오면서 중앙정부 정책으로 확장되기 시작했다. 이는 2017년 11월 정부가 발표한 <사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵>에서 구체화됐다. 이에 따르면, 사회주택을 "사회적 경제주체가 공급하거나 운영·관리하는 임대주택"으로 정의하고, 사회주택 공급 활성화를 위해 법적 근거 마련, 저리의 기금 용자 도입, 사회주택 관련 리츠(REITs) 설립, 민간금융에 대한 보증상품 개발, 사회주택 지원센터 설치 및 시범사업 추진 등이 제시되었다. 또한 2019년 2월에는 주거복지 로드맵 후속조치의 일환으로, 2022년까지 매년 2천 호 이상 공급하는 계획을 발표하였고, 입주자 공동체 활성화, 사업자 역량강화 지원, 민관협업체 운영 등도 추진계획에 포함하였다.

사회주택 공급 활성화를 위한 중앙정부의 정책이 모습을 갖추어나가면서 중앙정부 산하 공기업의 역할도 두드러졌다. 2018년 10월 중앙정부와 서울시가 참여하는 토지지원리츠가 설립되었고, 주택도시보증공사(HUG)가 민간금융기관 용자에 대한 보증을 제공하기 시작했다. 공공임대주택 공급재원으로 활용해온 중앙정부의 주택도시기금에서는 사회주택 건설·매입자금을 저리로 용자했으며, 한국토지주택공사(LH)는 보유 토지를 토지임대부 방식으로 사회주택 공급자에게 제공하기도 했다.

2015년 이후 지금까지 5년이라는 짧은 기간이었지만 사회주택 정책은 큰 변화가 있었다. 2019년까지의 공급량은 1,419호로 많은 양이라고 할 수는 없지만, 서울시에서 시작한 정책이 중앙정부에 의해 전국적인 정책으로 확산되는 가운데, 토지제공과 용자, 보증 관련 공기업 업무가 신설되고 사회주택 공급을 위해 리츠가 설립된 것은 의미있는 변화였다. 또한 서울시를 시발점으로 하여 6개 지방정부가 사회주택 정책을 채택하고 조례를 제정하면서 지역적 기반이 넓어졌다. 더불어 그동안 한국에서 부담가능한 주택의 공급은 LH공사나 지방공사의 역할이라고 간주되어 왔지만, 사회적 가치를 실현하고자 하는 민간사업자들이 존재하며, 이들을 통해서 중저소득층이 입주할 수 있는 저렴한 임대주택 공급이 가능하다는 사실도 확인할 수도 있었다.

하지만, 사회주택 정책이 뿌리를 내리기 위해서는 여전히 추가적인 검토가 필요한 사항도 있다. 첫째, 사회주택의 개념, 사업자의 범위 등에 대한 정책적 합의가 조속히 이뤄질 필요가 있다. 기존의 공공임대주택까지 고려하면서 주택유형간 위계와 개념을 어떻게 정리할 것인가는 향후 정책의 체계를 확립하는 데 있어서 가장 기본이 되는 사항이 될 것이다.

둘째, 현재의 정부지원이 충분한 수준인지에 대한 검토가 필요하다. 정부의 지원이 과거보다 늘어난 것은 맞지만, 사회주택 사업자들은 영세한 조직들이 대다수이기 때문에 지원의 조건 및 방식의 개선을 계속 요청하고 있다. 지속가능한 공급조직이 되기 위해서는 공공임대주택 수준의 공공성 구현을 전제로 주택도시기금에 의한 용자규모를 늘리고 정부의 재정이 투입되는 구조도 고려할 필요가 있다.

셋째, 사회주택 정책의 지속가능성을 위한 법적 기반을 어떻게 마련할 것인지도 중요한 쟁점이다. 지난 2017년 중앙정부가 주거복지 로드맵을 발표하면서 사회주택의 법적 근거를 마련하겠다고 공언했지만 현재까지 실현되고 있지 않다. 어려운 시도일 수 있겠지만, 공공임대주택 정책과의 통합적 접근이 가능할 수 있도록 기존의 「공공주택 특별법」을 사회주택까지 아우르는 법률로 개정하는 방안을 고려할 필요가 있다.

마지막으로, 주택정책의 지방화를 추진할 필요가 있다. 현재와 같이 중앙정부가 직접 공급목표를 설정하고 이 목표의 효율적인 달성을 위해 산하 공기업을 활용하는 상황에서는 민간에 의한 사회주택 공급이 확산되기 어렵다. 주택정책의 지방화는 호수주의(戶數主義) 정책에서 벗어나 민간공급조직의 사회주택 공급이 확산되고 지역별 주거소요를 실질적으로 충족시킬 수 있는 전제조건이 된다. 중앙정부는 재원을 배분하고 가이드라인을 제시하며, 지방정부가 부담가능 주택의 공급에 있어서 실질적인 역할을 담당하게 된다면, 지방정부는 관할지역의 주거소요 특성을 고려하면서 LH공사, 지방공사, 민간공급조직 간의 시너지를 창출할 수 있는 공급계획 운용이 가능해질 것이다.

## 韓国の社会住宅政策の展開と今後の課題

南垣碩(ソウル研究院)

2010年代中盤以降、公営住宅政策の死角となっている若者に安価な賃貸住宅を供給する民間供給組織が登場しはじめた。こうした民間供給組織は、自ら「社会住宅」と名乗り、自治体と国に政策修正を要求してきた。

「社会住宅」関連政策の始まりは、ソウル市の「ソウル特別市社会住宅活性化支援等に関する条例」である。この条例は「社会住宅」を「社会経済的弱者を対象に住宅関連の社会的経済主体が供給する賃貸住宅」と定義している。住宅関連の社会的経済主体とは、非営利法人、公益法人、協同組合、社会的企業などである。ソウル市は、公営住宅の供給を推進しつつ、こうした民間組織による「社会住宅」の供給を推進しており、2015～2016年にかけて三種類の「社会住宅」供給方式を開発したところである。2015年2月に空き家を賃借して「社会住宅」を供給するモデル、同年6月に市有地を活用して「社会住宅」を供給する土地賃貸付き社会住宅事業、2016年3月に考試院などの劣悪な住居を購入または賃借・改修して「社会住宅」として供給する事業を始めた。また、ソウル市は、「社会住宅」供給を拡大するため、社会投資基金(2012年設立)を通じた低利融資、社会住宅総合支援センター(2016年設立)という中間組織による運営サポートを行っている。特に、国による財政支援が無い中、社会投資基金の融資事業は事業者に重宝されている。

ソウル市で始まった「社会住宅」政策は、2018年から国の政策としても拡大した。2017年11月に国が発表した「社会統合型住宅双六構築のための住居福祉ロードマップ」で取り入れられたわけである。国は「社会住宅」を「社会的経済主体が供給または運営管理する賃貸住宅」と定義し、「社会住宅」の供給を活性化するための法的根拠を整備し、基金を通じた低利融資の導入、社会住宅関連リート(REITs)の設立、民間金融機関に対する信用保証の提供、社会住宅支援センターの設置、モデル事業の推進などを掲げた。また、2019年2月には、住居福祉ロードマップのフォローアップとして、2022年まで毎年2千戸以上の供給計画を発表し、入居者コミュニティの活性化、事業者の能力強化、官民協議体の運営なども推進計画に含めた。

「社会住宅」の供給を支える国の政策が整備されたため、政府傘下の公企業の活動も始まった。2018年10月に国とソウル市が参加する土地支援リートを設立し、住宅都市保証公社(HUG)が民間金融機関の融資に信用保証を提供し始めた。国の住宅都市基金は、「社会住宅」の建設・買取資金を低利で融資しており、韓国土地住宅公社(LH)は、保有する土地を土地賃貸付き方式で「社会住宅」供給主体に提供した。

2015年以降の5年間でも、「社会住宅」政策には大きな変化があった。2019年までの供給量は1,419戸であり、「大量供給」とは言い難い。しかし、ソウル市の政策が国の政策へと拡大したことで、土地の提供、融資の新設、信用保証の提供、社会住宅供給のためのリート設立など、多様な支援ができた。また、ソウル市を起点にして6つの自治体で「社会住宅」の条例が制定され、法的基盤が強化された。以前の韓国では安価な賃貸住宅の供給は、LH公社や地方公社の役割と考えられてきたが、社会的価値を実現しようとする民間事業者を活用して中低所得層に安価な賃貸住宅を供給できるという認識が広がった。

ただし、「社会住宅」政策を定着させるためには、追加の支援が必要である。一つ目に、「社会住宅」の概念や事業者の範囲などを修正する必要がある。既存の公営住宅の位置づけを考慮しつつ、「社会住宅」の位置づけを整理する必要がある。全体的な政策体系を確立するうえで最も基本となる事項である。

二つ目に、現在の政府による支援が十分なレベルなのかを検討する必要がある。政府の支援が以前よりも増えたことは確かである。しかし、「社会住宅」の事業者には、零細な事業者が多い。支援の条件および支援の方法に工夫が必要である。「社会住宅」を持続的に供給する主体を育てるためには、公営住宅レベルの公共性実現を前提に、住宅都市基金による融資規模を増やし、政府の財源を投入することも検討せねばならない。

三つ目に、「社会住宅」政策の持続可能性のための法的基盤をいかに整備するかである。国は2017年の住居福祉ロードマップで「社会住宅」の法的根拠を整備すると公言したが、未だに実現していない。複雑な事情があるにせよ、公営住宅政策まで考慮した包括的アプローチを実現できるよう、既存の「公共住宅特別法」を「社会住宅」まで網羅する法律として改正する必要がある。

最後に、住宅政策の地方分権を推進する必要がある。現在のような、国が直接供給目標を設定して目標達成のために公企業を活用するような状況では、民間による「社会住宅」供給が拡散しにくい。住宅政策の地方分権化は、「戸数主義」政策からの脱皮、民間供給組織による「社会住宅」供給の拡散、地域ニーズの充足の前提条件となる。国が財源の配分とガイドライの提示を請け負い、自治体が安価な賃貸住宅の供給の実質的な役割を担うようになれば、自治体は管轄地域の住宅需要を考慮しつつLH公社、地方公社、民間供給組織間の相乗効果を踏まえた供給計画を策定・運用できるだろう。



Online International Symposium  
on the East-Asian Inclusive City Network

# Development of Social Housing Policy in Korea

2020. 12. 12

Nam Won-seok (Seoul Institute)



1

## Contents

1. Introduction
2. Development of Social Housing policy: 2015~present
3. Achievements and Issues
4. Conclusions



2

## 01 Introduction



- Public Housing (from 1989)
    - Central Government + Central Corporation(LH)  
+ (local governments, local housing corporations)
  - Social Housing (from 2015)
    - Non-profit(or limited profit) private provider
- Can social housing policy develop in Korea?

3

3

## 02 Development of Social Housing Policy



- Phase 1 : beginning(2015~2017)
  - Started as a policy of Seoul Metropolitan Government(SMG)
- Phase 2 : expansion(2018~present)
  - Introduction of REITs
  - Expanded to central government policy

4

4

## 02 Development of Social Housing Policy



- Phase 1 : beginning(2015~2017)
  - Ordinance on support for revitalization of social housing in SMG(2015)
  - Making up for the weak points of public housing
    - shortage of available land
    - difficulty in purchasing housing (ex-high cost)
    - exclusion of young people

5

5

## 02 Development of Social Housing Policy



- Phase 1 : beginning(2015~2017)
  - Three Supply Model
    - using vacant housing, land lease housing, and remodeling 1-person dwelling
  - Social Housing Support Center
  - Social Investment Fund (loan)

6

6

## 02 Development of Social Housing Policy



- Phase 1 : beginning(2015~2017)



7

7

## 02 Development of Social Housing Policy



- Phase 2 : expansion(2018~present)

- Seoul Social Housing REITs(Jan, 2018)
  - 5 billion won (SMG, SH corporation)
- Land Support REITs(Oct, 2018)
  - 120 billion won (Central govern't, SMG)
- Housing Welfare Road Map(Nov, 2017)

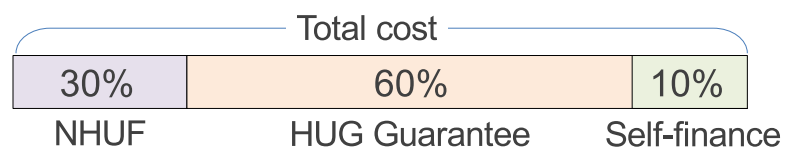
8

8

## 02 Development of Social Housing Policy



- Phase 2 : expansion(2018~present)
  - HUG Corporation: Guarantee for bank loan
  - National Housing & Urban Fund: supplying loan



- LH Corporation: providing land

9

9

## 03 Achievements and Issues



- Achievements
  - Supply : 1,419 unit (2015~2019)
  - Policy system : central govern't, land supply, loan, guarantee, REITs, etc.
  - 6 local governments have ordinance
  - Discovering private providers for social value

10

10

### 03 Achievements and Issues



- Achievements
  - Potential of social housing
    - using small site
    - less opposition & stigmatization
    - reducing cost
    - social inclusion (young people, the disabled, etc.)

11

11

### 03 Achievements and Issues



- Issues
  - Consensus on concept of social housing
    - public housing vs. social housing
    - scope of social housing providers
  - Sufficiency of government support
    - public loan↑, government finance↑

12

12

### 03 Achievements and Issues



- Issues
  - Institutional framework
    - private rental housing vs. public rental housing
    - revision of law :
      - <Special Act on Private Rental Housing> or
      - <Special Act on Public Housing>

13

13

### 04 Conclusions



- Integrated approach
  - Affordable housing = public housing+social housing
  - One law, equal support → high level of publicity
- Decentralization of housing policy
  - Breaking away from central govern't-led policy & stock-centric policy
  - Planning for supply by local governments

14

14



15



台灣社會弱勢居住地區的社區營造－以臺北市中正區南機場社區為例

劉恩英 國立台灣大學 博士候選人

台湾における社会的不利地域のまちづくり

劉ウンヨン 国立台湾大学

現今臺北都會區超高的房價所得比，已成民怨之首，不僅使年輕人難以成家、對已購屋者形成沈重的房貸負擔，更影響低所得者的基本居住條件。一般環境窳陋的老舊社區在談認同，多半是面臨外來危機或者內在的再發展壓力，南機場公寓目前則面臨都市更新的議題。據忠勤里南機場里長與當地居民說之前都市更新的意願不到半數，除了居民看不到實際規劃成果，而無法想像社區願景如何被落實之外，社區中老人佔相當比例也是一個原因。

臺北市中正區忠勤里南機場是臺北市最弱勢的社區，一萬一千多位里民中，65歲以上老人超過1800位，其中獨居老人近120位，遠高於全市平均值。此外這裡低收入戶多，還有500多名身心障礙者、400人以上的新移民外籍及大陸新娘也多，是住在臺北市最繁榮的所謂「貧民窟」。南機場的居民組成有多數是老年人，且老人獨居的問題嚴重。社區里長為中心自立開始發展出老人送餐、健康活力站等照護老年人的福利。這些社區的貼心的服務改善老人福利、多元，但若可以增加老人間的互動，將可以為老人的生活注入新的互動與活力。為了打造社區空間在臺灣大學建築與城鄉所的設計課程，2010年進行南機場社區活動空間改善與社區參與設計計畫。在方荷生里長的邀請下，設計實習課由學生以參與式設計規劃，改造兩棟閒置的國防部公有房舍。社區空間‘樂活園地’落成開幕，空間利用包括作為圖書館、課輔教室、高齡者的運動與健診室，甚至還包括一座社區鳥園與咖啡屋，它成為社區居民交流與自我培力的基地。里長辦公室，20坪大的空間彷彿是復健中心，有腳踏車、重力滑輪組、肩輪、手搖車、釘式手拉架、電熱敷毯、冰敷毯等20項器材，連辦公室的雜誌也幾乎與保健有關。

今年疫情很快延燒到全世界，台灣仍然能確實掌控疫情。回溯以往，17年前爆發SARS，為台灣帶來深刻又沉重的記憶，特別南機場夜市所在地，是SARS死亡人數最多的地區，被封院的和平醫院就在附近。因此，住民在進來樂活園地的入口處先量體溫，洗手，大家一定都不會忘，因為旁邊總有其他長者會好意提醒。這樣的衛生習慣在2011年樂活園地成立時就已經養成。行之有年的衛生習慣，在今年防疫期間發揮奏效，大家照常洗手、使用漂白水，因為這已經是長年的生活習慣了。長者們除了一起運動及共餐，樂活園地今年初也啟用了電子化健康小站，由護理師志工幫長者量血壓、測心跳及肌耐力，再利用手機應用程式將數據傳給家屬，讓他們可以掌握長輩們的健

康。在疫情期間，健康小站也成為長者們的健康守護中心，加上每天早上一個半小時的運動，可提升免疫力，讓在外工作的家人們很是放心。

台灣各地的食物銀行及社福團體長期以來持續的照顧著社區的單親學童、老人以及突發狀況造成生計困難的，分享的食物除了乾糧、生鮮等食材做為短期支援，然而對於沒有廚房或是無法烹煮的獨居戶、住宿學生、下課後學童又或是街友等，這些暖食是社福團體較無法長期穩定提供的食物。2013年忠勤里也成立的食物銀行，也在防疫期間發揮了支援社區居家檢疫者生活物資的功能。台灣人逢年過節喜歡拜拜，每次拜拜都有人捐大量白米，拜完之後被拿去賣掉換酒喝。成立食物銀行，將這些大家吃不完的米、市場上賣相不好的蔬菜、或者即將過期但仍可食用的食物調理成餐點，不僅為長者、低收入戶與單親家庭送餐，也讓食物銀行具有「備災」功能，當社區有急難時，包括各種日用品及食物等，都有足夠的物資可以支援。

雖然，老舊國宅衍生的環境問題依舊惱人，社區更新至今仍然無解，但社會底層特有的「樂天知命」及「扶持互助」卻不曾停滯。這是一個弱勢社區以自助方式取代充沛的社會資源，照顧弱勢族群的故事。南機場的案例是一個擁有多元福利政策的社區，其中有許多創舉已被許多政府人員拜訪與媒體採訪，並在社會上流傳，已經小有名氣。但實際詢問居民卻發現有許多人對於自己社區的制度不甚了解。社區營造是建立在當地居民也熟悉該制度，並認同它對於社區會帶來好的改變，而不是讓外來的人比當地居民擁有更多的認知。

台湾における社会的不利地域のまちづくり  
—台北市中正区南機場コミュニティを例として—

劉恩英  
国立台湾大学

現在の台北市都市部における異常に高い住宅価格の年収倍率は、すでに人々の不満の最上位に位置づけられている。これは若者が居を構えることを困難にしているだけではなく、すでに住宅を購入した者にとっては重いローン負担がのしかかり、そして何より低所得者の基本的な居住条件に影響を及ぼしている。一般に老朽化したコミュニティの多くは、外からの危機や内からの再開発のプレッシャーにさらされている。南機場は都市更新という課題に直面しているが、里長によると地域住民のうち、都市更新を望む者は半数未満である。その背景として、計画の成果を実際に目で確かめることはできないため、コミュニティのビジョンがどう実現されるかを想像できないことと、高齢者の割合が高いことが挙げられる。

台北市中正区忠勤里南機場は台北市においてもっとも不利な地域である。約 11,000 人の里住民のうち、65 歳以上の高齢者は 1,800 人以上、そのうち一人暮らし高齢者は 120 人近くで、台北市の平均を大きく上回っている。それに加えて、生活保護受給世帯が多く、約 500 人の障がい者、400 人超えの外国籍住民および大陸出身妻といった人々が台北市最大のいわゆる「スラム」に居住している。南機場には高齢者が多く、また一人暮らし高齢者の問題は非常に深刻である。そのため、里長を中心とした高齢者への配食や健康活力ステーションといった高齢者を支える仕組みが発展してきた。このような多様な支援が整備されている中、高齢者間の交流を増やすことができれば、高齢者の生活に新たな助け合いと活力を注入することができるだろう。

コミュニティベースを作り出すために、台湾大学建築与城郷研究所の設計課程は、2010 年に南機場のコミュニティ活動空間の改善と住民参加のデザインプロジェクトに参加した。方荷生里長の依頼を受け、設計実習クラスにおいて学生による設計を行い、空き家となっていた 2 棟の国防部の公有宿舎の改造を行い、コミュニティベース“楽活園地”が完成した。その空間は、図書館、補習教室、高齢者の運動と健診の場として活用されており、さらに鳥小屋スペースとカフェもあり、地域住民の交流とセルフエンパワーメントの拠点となっている。そして、里長の 20 坪ほどの事務所は、バイク、プーリー等の 20 種類の機材があり、まるでリハビリの施設のようなものである。

今年、コロナが世界中に蔓延しているが、台湾はコロナ感染を確実にコントロールできている。台湾は、17 年前に爆発的に広がった SARS により大きな打撃を受けた。中でも、閉鎖された平和病院の近くにある南機場の夜市の所在地は、死者がもっとも多かった地域である。そのため、住民は楽活園地が完成した 2011 年以降、入口で体温の測定や手洗いを忘れずに行ってきた。それは今年のコロナの防疫に役に立っている。そして、高齢者は運動と食事を共にしている以外に、電子化健康ステーションを利用している。高齢者の家族は、アプリを通して看護師のボランティアが測った高齢者の血圧や心拍数を把握することができる。コロナ時期、そのステーションは高齢者の健康を守るセンタ

一になっている。あわせて、毎朝の1時間半の運動は高齢者の免疫力を高め、外で働く家族を安心させるという役割を果たしている。

台湾各地のフードバンクや社会福祉団体が長期にわたってコミュニティの一人親世帯の児童、高齢者および突発的な状況によって生活が困難になった者に、乾物や生鮮等の食材を提供するという短期的な支援を行っている。しかし、台所のないまたは調理できないひとり暮らしの者、下宿の学生、放課後児童や野宿者には、長期にわたって安定した食事の支援を提供することができない。2013年に忠勤里に設立されたフードバンクは、防疫期間にステイホームの住民に生活物資を提供する役割を果たした。また、フードバンクは食べきれない白米や売れ行きが悪い野菜、賞味期限が近いがまだ食べられる食品を調理し、高齢者や低所得者およびひとり親世帯に配食している。したがって、フードバンクは「防災」の役割をもち、緊急事態が発生する際、コミュニティに各種の日用品や食品等の物資の支援を行うことができる。

老朽化した社会住宅の環境問題は依然として深刻であり、都市更新は今でも正解がない。しかし、社会的弱者特有の「楽天知命」や「互助」は常に存在している。それによって、社会的不利地域が豊かな社会資源を自助に置き換えて、弱者を支援する物語が生まれた。南機場は多様な福祉的取り組みが実施されている地域の事例として有名である。その多くの創設的な取り組みが多く政府関係者に視察され、メディアに取り上げられているがゆえに、社会で広く知られている。しかし実際のところ、住民に聞いてみると、地域の取り組みについてよく知らない人は少なくない。まちづくりは住民にその取り組みをよく理解されて、地域に役立つと認められることが目的であり、地域外の人々に評価されるためのものではない。

## 東アジアインクルーシブ都市ネットワークの構築に向けた都市間の経験交流

湯山篤(大阪市立大学都市研究プラザ)

### 1. 包摂都市ネットワーク・ジャパン(ICN Japan)

包摂都市ネットワーク・ジャパン(以下、ICN Japan)は、誰もが参加しやすい「包摂型都市(inclusive city)」の実現を目的として、東アジアの都市と交流および協力を図りながら新たなモデルの確立に取り組んできた。都市間競争に流されない、新たなグローバル・ガバナンスの形成に向け、市民知の構築を目指してきた。都市のソフトあるいはハードを研究する研究者、社会問題の解決に向けて活動する実践家、政策形成を担う行政担当者が知識と資源を共有できる「万人のための都市(City for ALL)」づくりを進めてきた。

ICN Japanは、発足3年目の団体である。ただし、この母体となった研究者、自治体関係者、民間活動家は、それ以前から共同研究を続けてきた。活動の主要メンバーだった日本の大阪市立大学都市研究プラザの研究者、韓国のソウル研究院(ソウル市の市政研究所)やソウル大学アジア研究所の研究者、台湾の国立台湾大学やホームレス支援団体、香港の香港城市大学や香港浸会大学の研究者が中心となり、2011年の第1回台北大会から台北、ソウル、大阪、香港の持ち回りで毎年国際ワークショップを開催してきた。東アジアの都市では、都市への人口集中、地方からの人口流出、グローバル化による都市間競争の激化、少子化高齢化、人口減少など、共通の課題が取り沙汰されてきたためである。現在は、日本、韓国、台湾、香港に各地域のプラットフォームを構築しつつ、都市間の水平的な交流機会も提供しているところである。

### 2. 活動内容

ICN Japanの主な活動は、国内における「都市行政ネットワークセミナー兼先端都市学講座」、海外との「東アジアインクルーシブ都市ネットワーク」構築、そして、その社会発信である。

一つ目に、「都市行政ネットワークセミナー兼先端都市学講座」は、日本国内の都市で発生している問題を取り上げ、都市行政をはじめ、政治、経済、社会など幅広い観点から先端都市論の形成を図る講座である。今年度は、感染症拡大の影響もあり、原則としてウェブ開催で実施しているが、大阪市立大学都市研究プラザの研究者を媒介として、堺市役所、八尾市役所、住之江区役所などの行政機関や様々な民間団体と研究成果や実践成果の共有を行った。

二つ目に、「東アジアインクルーシブ都市ネットワーク」は、日本、韓国、台湾、香港の都市実践事例を共有する国際シンポジウムを開催して、東アジアの都市間ネットワークの

構築を図る取り組みである。現在も新たな加盟都市メンバーの拡大に努めつつ、都市問題の解決に向けた研究、実践、政策立案の更なる発展を目指しているところである。実は、今回の国際シンポジウムもこの一環である。毎年、対面で国際シンポジウムを開催してきたが、今年は感染症拡大の影響もあることから、ウェブ上でのシンポジウム開催となった。

三つ目に、社会発信を続けている。具体的には、ホームページ開設、SNSの運用、ニューズレター発行を通じて、活動目的、活動内容、会員や団体の紹介を続けている。上記の「都市行政ネットワークセミナー兼先端都市学講座」や「東アジアインクルーシブ都市ネットワーク」の活動についても、講座やシンポジウムで都市の課題に対する解決策を共同で模索しつつ、その成果をHPやFacebookなどで発信している。これに加え、最近も、2019年6月出版の『東アジア都市の居住と生活』（全泓奎編著/東信堂）や2020年12月出版の『分断都市から包摂都市へ：東アジアの福祉システム』（全泓奎編著/東信堂）など、活動成果を研究書にまとめている。

# 東アジアインクルーシブ都市ネットワーク の構築に向けた都市間の経験交流

湯山篤(大阪市立大学)

1

## 1. 包摂都市ネットワーク・ジャパン(ICN Japan)

- 誰もが参加しやすい「**包摂型都市 (inclusive city)**」の実現
  - **東アジア**の都市と交流および協力を図りつつモデル確立
  - 都市間競争に流されない、新たなグローバル・ガバナンスの形成、**市民知の構築**
    - 都市のソフトあるいはハードを研究する**研究者**
    - 社会問題の解決に向けて活動する**実践家**
    - 政策形成を担う**行政担当者**
- 知識と資源を共有できる「**万人のための都市(City for ALL)**」づくり

2

## 1. 包摂都市ネットワーク・ジャパン(ICN Japan)

- **発足3年目：それ以前から共同研究**
  - 日本：大阪市立大学都市研究プラザの研究者など
  - 韓国：ソウル研究院(ソウル市の市政研究所)やソウル大学アジア研究所など
  - 台湾の国立台湾大学やホームレス支援団体など
  - 香港の香港城市大学や香港浸会大学など
- **東アジア共通の課題**：都市への人口集中、地方からの人口流出、グローバル化による都市間競争の激化、少子化高齢化、人口減少など
- 日本、韓国、台湾、香港に**各地域のプラットフォーム**を構築しつつ都市間で連携
- ①国内における「**都市行政ネットワークセミナー兼先端都市学講座**」、②海外との「**東アジアインクルーシブ都市ネットワーク**」構築、③**社会発信**

3

## 2. 活動内容①「都市行政ネットワークセミナー兼先端都市学講座」

- **日本国内の都市で発生している問題**
- 都市行政をはじめ、**政治、経済、社会など幅広い観点**から先端都市論を構築
- 今年度は、感染症拡大の影響もあり、原則としてウェブ開催
- 日本では、**大阪市立大学都市研究プラザ**の研究者を媒介として、**堺市、八尾市、箕面市、住之江区**などの行政機関や様々な民間団体と研究成果や実践成果の共有
  - **さらなるネットワーク拡大**も推進中

4



## 2. 活動内容② 「東アジアインクルーシブ都市ネットワーク」

- 日本、韓国、台湾、香港の都市実践事例を共有する**国際シンポジウム**を開催
- 東アジアの**都市間ネットワーク**の構築
- 現在も新たな加盟都市メンバーの拡大に努力中
- **研究、実践、政策立案の共有と革新**
- **毎年**、国際シンポジウムを開催  
→今年は感染症拡大の影響もあり、ウェブ上でのシンポジウム開催

5

## 2. 活動内容② 「東アジアインクルーシブ都市ネットワーク」

2011年から台北、ソウル、大阪、香港の持ち回りで毎年国際ワークショップ

2011: National Taiwan University (**Taipei**), March 8-12

2012: Hi Seoul Youth Hostel and others (**Seoul**), February 23-25

2013: Urban Research Plaza, Osaka City University and others (**Osaka**), February 20-22

2014: Hong Kong Baptist University (**Hong Kong**), January 6-9

2015: Bopiliao Theater Hall (**Taipei**), September 23-25

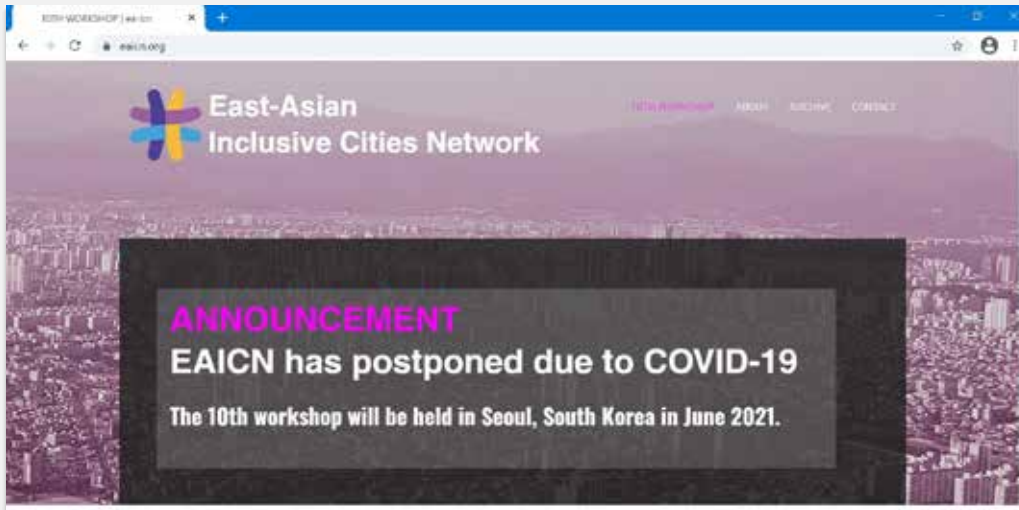
2016: Seoul City Hall (**Seoul**), August 8-10

2017: Urban Research Plaza , Osaka City University (**Osaka**), August 21-24

2018: Hong Kong Baptist University(**Hong Kong**), July 11-13

2019: GIS Convention Center (**Taipei**), September 5-6

## 2. 活動内容② 「東アジアインクルーシブ都市ネットワーク」



7

## 2. 活動内容② 「東アジアインクルーシブ都市ネットワーク」



8

## 2. 活動内容③ 社会発信

- 活動目的、会員や団体の紹介
- 「都市行政ネットワークセミナー兼先端都市学講座」や「東アジアインクルーシブ都市ネットワーク」の活動成果の発信

9

## 2. 活動内容③ 社会発信

### SNS運用



10

## 2. 活動内容③ 社会発信

### ホームページ・レポート



11

## 2. 活動内容③ 社会発信

### 書籍発刊

- 2019年6月の『東アジア都市の居住と生活』(全泓奎編著/東信堂)
- 2020年12月の『分断都市から包摂都市へ：東アジアの福祉システム』(全泓奎編著/東信堂)



12

## 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

武庫川女子大学

矢野 裕俊

本研究は、大阪市内にある3つの被差別部落(浅香・加島・矢田)の地域共同による研究会を母体として2016年11月に設立された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」)が主体となって実施する、アクションリサーチによって構成される。同地域は、2009年に、地域の実態を改善し、地域共同の未来を模索していくための取り組みとして「3地区共同まちづくり研究会」を発足させ、各地域の現状を捉えるための共同調査を2011年に実施した。同調査によると、各地域に共通して若年層の地域外への流出と地域内部での高齢化、そして困窮化が進んでいる現状が明らかになった。この背景には、1996年の公営住宅法の改正によって導入された応能応益家賃制度と2002年の同和対策関連諸施策の終焉後に開始された市営住宅の一般公募という二つの住宅政策に加え、多種多様な住宅の供給が行われていないことの影響が推察される。さらには、2010年には大阪市によりコミュニティ施設の統廃合が進められ、2016年3月には地域内唯一のコミュニティ施設が廃館となり、住民交流の拠点を失ったことによるコミュニティの脆弱化や社会的孤立の深化が危惧されている。

このように地域内のハード(公共施設や住宅)やソフト(住民構成や住民同士のつながり)が急速に変化しているなかで、ここ数年で各地域が新たに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。地域内ではひとり親世帯を含む生活困窮世帯が増加していることが先述の調査から明らかになっているが、これまで子どもを含む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、各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、各地域では、2016年頃より定期的に「子ども食堂」を自主開催し、地域の子どもの実態把握、地域の大人と子どもとの交流の場づくりに努めてきた。こうした活動のなかで、困難事例ともいえる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、そうした情報を小中学校の教職員(同和主担教諭や養護教諭など)と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。また、浅香地区では2019年5月からは従来の子どもの食堂に加え、放課後の学習支援を開始しており、そこでは地域に隣接する大阪市立大学の学生ボランティアの協力も得ながら新たな子どもの居場所作りを進めている。

本研究では、AKY研究所が中心となり、こうした地域における実践や連携をさらに強化、拡大し、地域における子ども支援ネットワークを構築することを目的として2017年度より都市研究プラザとの連携の下、全8回にわたる「子どもの貧困対策連続セミナー」を開催してきた。2017年度は全3回の連続セミナーを実施し、互いに立場の異なる延べ94名の参加者とともに「子どもの貧困」という問題について様々な角度から検討した。2018年度は、近年3地区周辺で外国にルーツをもつ子どもが増加してきている現状を踏まえ、「外国にル

ーツをもつ子どもの支援」というテーマに絞り、先進事例の視察を行うとともに、より実践的かつ参加型のセミナーを開催し、延べ75名の参加者とともに今後の地域実践に活かしていくための議論を深めた。また、外国にルーツを持つ子どもやその家庭を取り巻く状況を把握するため、浅香地区周辺の小中学校2校を対象として「外国にルーツを持つ親子の実態調査」を実施し、外国にルーツを持つ子どもやその家庭が、日本語教育に加え、親の出身国の言語や文化の教育に対するニーズや、子どもの学力に対する不安、保護者向けの文書等の多言語化というニーズを持っていることを把握した。

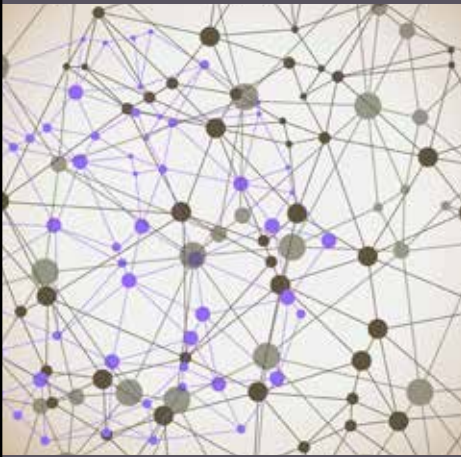
2019年度は前年度の調査結果を受け、外国にルーツを持つ子どもを取り巻く状況をより詳細かつ広範囲に把握することを目的として、住吉区東部14校の小中学校に在籍する当該児童・生徒の保護者を対象に「外国にルーツを持つ親子の実態とニーズに関する調査」を実施した。合計103家庭に学校を通じて調査票を配布し、30家庭から回答を得たアンケート結果からは、当事者は①子どもが自身の母文化や母国語を学んだり、発信する機会、②学校から保護者への連絡の多言語化、③学校における日本語教育や教科教育の強化、④地域住民と気軽に交流できる場所や機会等に対するニーズを持っていることが明らかになった。また、浅香地区周辺の小学校1校と中学校1校の人権教育担当、外国人教育担当、学級担任等の教員を対象としたフォーカスグループインタビュー(FGI)調査からは、学校側が①日本語指導を担う教員や教科指導を補助する教員の加配、②トラブルの際の助言や通訳派遣といったサポート体制、③子どもの学習を助けるアプリの開発や通訳機の導入等のニーズを持っていることが分かった。

今年度は、子どもの貧困対策セミナーの第9回を「当事者の体験から考える支援のあり方」というテーマで2020年10月2日にオンラインで開催した。当日は、フィリピンから来日されたネルダ・ルチャベスさんとネルダさんの日本での生活をサポートしてきたカトリック大阪大司教区社会活動センター・シナピスのビスカルド篤子さんに登壇していただき、来日に至る経緯と日本で暮らす上で直面してきた困難やそれをどのように克服してきたかを当事者と支援者それぞれの目線から語っていただいた。オンライン開催ということもあり、全国各地から外国人支援に携わる団体職員や研究者総勢35名が参加し、当事者の話に熱心に耳を傾けた。今年度はさらに、2021年1月頃に第10回と第11回セミナーを開催し、外国にルーツを持つ子どもの支援に関わる団体の事例報告に基づき問題理解を深める予定である。また、2021年1月頃にいくつかの団体へのヒアリング調査も予定している。昨年度の調査で把握した当事者と学校教員が抱える課題やニーズに加え、支援団体が認識している課題や支援団体が抱える課題を把握することにより、外国にルーツを持つ子どもを取り巻く状況の全体像を捉え、今後それぞれのセクターが取り組むべき課題を明らかにすることを目指す。

**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**

**武庫川女子大学 矢野裕俊**

1



**外国にルーツを持つ子ども  
に対する教育と支援**

—大阪市住吉区東部の小中学校での調査結  
果から—

矢野裕俊

2



## 1. 外国にルーツを持つ子どもの就学状況 —全国と大阪—

### 2019年文部科学省全国調査の概要

<全国>

- ・日本に住民登録している外国籍の学齢期の子どものうち、**21,701人が就学不明**（外国籍の子どもの**17.5%**）
- ・他方、静岡県浜松市や岐阜県可児市では、「不就学ゼロ」取り組みが行われ、成果を上げている

<大阪市>

- ・1,000人超の就学不明者（全国第2位）

3

## 2.1 「日本語指導が必要な児童生徒」の状況

「日本語指導が必要な児童生徒」とは？

日本語で日常会話が十分にできない児童生徒

**(生活言語の指導が必要)**

日本語で日常会話ができて、学年相当の学習言語が不足し、学習活動への参加に支障が生じており、日本語指導が必要な児童生徒

**(学習言語の指導が必要)**

4



## 2.2 日本語指導が必要な児童生徒数

表1 日本語指導が必要な児童生徒数

調査年次	外国籍	日本国籍	計
2008年	27,080	4,665	31,745
2018年	36,305	9,643	45,948

表2 日本語が必要な外国籍児童生徒の母語別在籍状況  
(小中高 2018年)

母語	ポルトガル語	中国語	フィリピン語	スペイン語	ベトナム語	その他	合計
人数	10,404	9,600	7,893	3,786	1,836	6,966	40,485

5

## 3.1 大阪市の学校における状況と取り組み

2019年現在

大阪市の外国人住民数 145,857人 (5.3%)

**政令指定都市で最多**

日本語指導の必要な児童生徒数

818人 (小学生572人 中学生246人)

「外国につながる児童生徒」のための「**多文化共生指針**」(2020)

4つの共生支援拠点 コーディネーター、指導員の配置、「ブレクラス」の実施

6

## 3.2 大阪市の学校 における状況と取 り組み —A中学校の例—

### インタビューの実施

対象：A中学校教員5名 調査日：2020年1月22日

### 調査結果：

#### 1. 子どもの状況

- ・多様な外国ルーツ（フィリピン、韓国・朝鮮、タイ、モンゴル、中国、ロシア、ブラジル）
- ・不登校傾向、日本語理解不十分で部活動での友人とのトラブル

#### 2. 学校の指導

- ・人権学習（周りの生徒が多様性を受け入れる）

#### 3. 教員の要望など

- ・教育委員会による情報機器（通訳機、iPad等）の貸出や提供
- ・当該生徒と保護者への対応で現場の努力に頼りすぎている

7

## 3.3 大阪市の学校 における状況と取 り組み —B小学校の例—

### インタビューの実施

対象：B小学校教員4名 調査日：2020年1月28日

### 調査結果：

#### 1. 子どもの状況

- ・在日韓国・朝鮮人児童を対象とした民族学級（週1回）
- ほかにブラジル、中国、エジプト、フィリピン、アメリカをルーツとする児童がいるが、親の一人が日本人である場合が多く、日本語が話せ、学習にもついていけている
- ・不登校傾向、日本語理解不十分で部活動での友人とのトラブル

#### 2. 学校の指導

- ・日本語指導のための教員加配はなく、「取り出し授業」（特別的教育課程）は実施していない（学級担任ご人権教育担当、特別支援教育担当の連携で指導）

#### 3. 教員の要望など

- ・学級担任を受け持ちつつ日本語指導をするのが難しい
- ・保護者への対応などで学校任せにされている（教育委員会のサポートがほしい）
- ・日本語指導、通訳のためのボランティアをお願いできる人材バンクがあるとよい

8

## 4. 考察

- ・調査した2校では、これまでの**人権教育の成果**や**教員の努力**に支えられて、外国にルーツを持つ子どもの学校生活と学習がある程度安定的に成り立っている
- ・しかし、教員は十分な日本語指導ができないことへの**もどかしさ**を感じている
- ・日本語指導の担当教員、教科学習のための授業補助者の配置などの**人員配置の充実**や、教育機器の積極的活用のための**行政施策**が切実に求められている
- ・対症療法的な施策を超えた指導と支援の体制構築が必要

## 被災地芸能の文化的脈絡の拡張 - 虎舞（岩手県）を事例として

**研究チーム：**日高真吾（代表：国立民族学博物館）、関典子（神戸大学大学院人間発達環境学研究科）、文（<sup>あや</sup>法人ダンスブック）、中川眞（大阪市立大学都市研究プラザ）、橋本裕之（大阪市立大学都市研究プラザ）

### 研究の趣旨

東日本大震災を契機としてコンテンポラリーダンスが被災地の芸能と遭遇する機会が増えている。2018年より神戸のダンス系 NPO の拠点で、ダンサーが岩手県大槌町に伝承される虎舞の担い手から直接学ぶ機会が定期的に設けられてきた。修得した神戸のグループは半ば自立し、地域の祭礼やイベントに請われて舞う機会が増加している。本研究では、このグループの誕生と成立を、震災が引き起こした新たな文化の生成過程と捉え、東北と関西という文化的脈絡、修得のプロセス、レパトリーの拡張、上演機会などに焦点を当て、その経緯の詳細な分析を行うことを目的とする。そこでは被災、身体性、実践共同体などがキーワードとして機能するであろう。研究手法としては参与観察的に本グループのあらゆる活動に寄り添い、映像と聞き取りに基づくデータを蓄積し、分析の対象とする。また神社や商店街など受け手の側へのアンケート調査を実施し、社会的インパクトの考察も行う。民俗芸能の衰退が全国的に危惧されるなか、本研究はその地域的密着性を相対化する視点を提起するものとして、全国の芸能の今後の継承のあり方に大きな示唆を与えるものと期待される。

### 学術的背景

本研究は、被災地芸能を遠隔地においてコンテンポラリーダンサーが動態保存するという特異な状況を対象とするものであり、複数の学術的背景が想定される。社会包摂論、実践共同体論、コミュニティアート論、二次創作論などが交差する領域である。

社会包摂論は「被災」という事象と関わる。大規模な被災は家屋の損壊、多数の死傷者、公共インフラの破壊とともに文化をも損壊する。被災社会は通常の社会的サービスを受けられず孤立化は免れない。その復興の過程において郷土芸能がコミュニティ再生の強力なメディアになる例が、特に東日本大震災において多数見られた。結果、被災地芸能に焦点を当てた研究はその後、急増した。高倉浩樹・滝澤克彦（編）『無形文化財が被災すること』、橋本裕之『震災と芸能』の民俗学的観点からのアプローチは、ともすれば有形文化財の損壊のみに注意が奪われがちな文化財被災に大きな一石を投じた。また芸能が被災者を包摂してゆくというプロセスは、「社会によって支えられている文化」ではなく「文化によって支えられる社会」という視点を研究者にもたらしつつある。

上記の視点はレイブとウェンガーによる実践共同体（community of practice）論の拡張を示唆する。従来の職場や学校、サークルを前提とする彼らの理論では、本研究の実践様態は正確には捉えられない。そこでパットナムの社会関係資本の2つの類型、すなわち結束型と橋渡し型という分類を本研究の対象に当てはめ、橋渡し型つまり外部に開いた実践共同体と考えることが可能なのではないかという立論から出発する。そこを突き詰めると、実践共同体論の拡張につながる道筋が見えてくるであろう。

芸能は社会と密接な関わりをもつゆえに、神戸のグループ（阪神虎舞と略）はコミュニティアート論で論じられる必要がある。イギリスに端を発するコミュニティアートの概念は20世紀末から日本でも急速に受容され、やがて地域アートフェスティバルへと拡張してゆくとともに、地域アート研究が増えてきた。

ともすれば「まちづくり」に奉仕するアートの状況を批判的に捉える藤田直哉（編）の『地域アート』が本研究での重要な論点となる。

阪神虎舞は、伝統芸能の技法を学びながらも伝統にとらわれず、新たな作品を開拓しつつある。その現象は二次創作論の観点から考察する必要がある。活動射程の幅は広く、観光イベントなどのフォークロリズム的文脈のみに回収されることなく、神聖な奉納芸、実験的なダンス作品など多様な表現形態の間を揺れ動く。その越境性が二次創作の概念の拡張につながる材料を提供する。

## 研究の現状

2011年の震災直後から関西などの遠隔地による支援の可能性を考えていた中川と橋本は義援金や支援を活性化させるために、被災地の芸能団体（虎舞や神楽など）を招聘し、関西公演を延べ10回以上開催した。その過程で、被災地芸能は遠隔地の人々の中に忍び寄る「震災の風化」に抗うためのメディアになり得ることに気づいた。だが、継続的に被災地から招聘するのは経済的に限界があった。そこで、いっそのこと関西で東北の芸能を担う団体を作ればいいのかという突飛な発想のもと、科研（挑戦的研究）「被災地芸能の二次創作に関する実践研究」（代表：橋本裕之）に取り組み、虎舞の関西移転作業を2018年に始めた。実践は研究と一体的に始まったのである。この移転作業とともに日高と文が加わり、2019年から関のアドバイスをを受けてチーム力は強化された。2018年には阪神虎舞が誕生し、2019年の大槌祭りにおいては地区巡行に際して披露するに至った。そして岩手県で継承されている3種の舞の他、コンテンポラリーダンサーである特質をいかして創作虎舞を披露するといった大きな展開を示し始めた時にコロナ禍が始まったのである。

全く先が見通せない中で、本チームは調査の計画を立てていたのであるが、阪神虎舞の実践的な部分が全く途絶えてしまったため（稽古も行えなくなった）、メンバーへのインタビューを中心に据えて、これまでの経緯を振り返ること、コンテンポラリーダンサーが民俗芸能を修得することの意味を探る作業に入っていた。ダンサーたちは7月末頃から徐々に活動を再開し、虎舞がステージに復帰したのは9月末である。しかし年内の上演はそれだけで、次回は2021年3月に民博での研究公演が予定されているのみである。聞き取りから判明したのは、意外にもダンサーたちは創作に対しては慎重だということである。つまり、虎舞の身体というものはまだはっきりとは掴めていないというのである。また9月の出演はコンテンポラリーダンスの文脈の中で行われたにも関わらず、多くの聴衆がスマホを取り出して写真を撮ったという。これはコンテンポラリーの文脈ではあり得ない事態であり、ダンサーたちは驚いたという。虎舞は別物、色物と見られたことに衝撃を受けた。

僅かな事例から推測するのは危険ではあるが、たとえコンテンポラリーダンスのダンサーが担ったとしても、コンテンポラリーダンスと虎舞は大きく異なる文化的文脈の中に置かれていることは確かである一方、阪神虎舞はそれを架橋するメEDIUMとして存在し得る可能性もまた示されているように思われる。

コロナ禍は研究にとってマイナス面ばかりではない。4月以降、多くの祭礼が中止や大幅な縮小を余儀なくされた。感染が危惧されたためである。しかし思い起こすなら、芸能や祭礼は悪疫退散などの祈願を本旨とするものであり、こういう時にこそ存在感を増してしかるべきである。ところが芸能には音楽や演劇などと同様に自粛が求められたのである。神事としての芸能のリアリティが希薄になっていることが露わになったといっても良いであろう。そういう意味では、芸能の意味や意義をいま一度再考する機会である。その考察の成果を、おそらく阪神虎舞は身をもって演じていってくれるものと期待している。



## 被災地芸能の文化的脈絡の拡張 — 虎舞（岩手県）を事例として

東アジア包摂都市ネットワーク国際シンポジウム  
2020年12月12日

日高真吾（代表：国立民族学博物館）  
関典子（神戸大学大学院）文（法人ダンスブック）  
中川真（大阪市立大学）橋本裕之（大阪市立大学）

1



## 研究の趣旨

東日本大震災を契機としてコンテンポラリーダンスが被災地の芸能と遭遇する機会が増えている。2018年より神戸のダンス系NPOの拠点で、ダンサーが岩手県大槌町に伝承される虎舞の担い手から直接学ぶ機会が定期的に設けられてきた。修得した神戸のグループは半ば自立し、地域の祭礼やイベントに請われて舞う機会が増加している。本研究では、このグループの誕生と成立を、震災が引き起こした新たな文化の生成過程と捉え、東北と関西という文化的脈絡、修得のプロセス、レパートリーの拡張、上演機会などに焦点を当て、その経緯の詳細な分析を行うことを目的とする。そこでは被災、身体性、実践共同体などがキーワードとして機能するであろう。研究手法としては参与観察的に本グループのあらゆる活動に寄り添い、映像と聞き取りに基づくデータを蓄積し、分析の対象とする。また神社や商店街など受け手の側へのアンケート調査を実施し、社会的インパクトの考察も行う。民俗芸能の衰退が全国的に危惧されるなか、本研究はその地域的密着性を相対化する視点を提起するものとして、全国の芸能の今後の継承のあり方に大きな示唆を与えるものと期待される。

2



3



4





5

## research based practice

- 東日本大震災での復興支援の手伝いがきっかけ
- 支援→協働
- 震災の記憶の風化に抗うプロジェクトの開始（科研）
- 芸能移転のアイデア
  - \* 経済的側面 → 持続化
  - \* 創造的な文化刺激
  - \* 将来の芸能衰退への布石
  - \* そのほか

6



## 移転の現場では

- 岩手県大槌町の城山虎舞のレパートリーを忠実に継承（神社への奉納という部分も）
- 独創的部分
  - \* 女性の舞い手 → ジェンダー
  - \* 伝統様式に則った新たなレパートリー
  - \* コンテンポラリーダンスとして

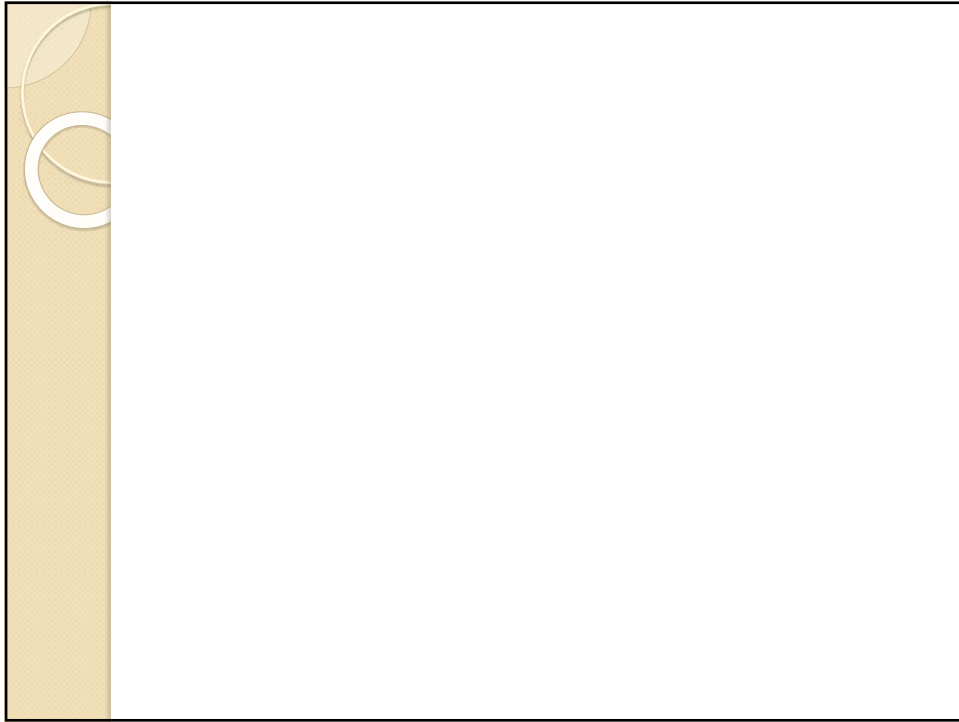
7

## 研究の方向性

- 社会包摂論
- 実践共同体論
- コミュニティアート論
- 二次創作論

現在は、ダンサー（関西）、舞い手（岩手）への聞き取り調査を中心に

8



9



10

## 現代日本における矯正教育の批判的検討 ——都市を生きるその後の人生——

2020.12.12

掛川 直之 (立命館大学)

### 1 本研究の背景

本研究プロジェクトを発足するにいたった背景には、ひとつの悲しい別れがあった。本年5月3日に、ひとりの男性Aがこの世から旅立たれた。

この男性Aは、とある有名演歌歌手の付き人を皮切りに波乱万丈の人生を送ってきた。それまで、犯罪とは無縁の生活を送ってきたAは、事業の失敗を機に、借金を重ね、強盗という行為にいたってしまう。初犯にして5年5月という決して短くない期間を刑務所という檻のなかで、過ごしたAは、人生の大きな転換点を迎えることになる。

Aが服役した刑務所では、試験的に、TC (Therapeutic Community) と呼ばれる回復プログラムが導入されていたのである。刑務所のなかで受刑者が輪になって、自らが犯した罪や幼少期の辛い体験について真剣に語りあい、お互いの言葉を尊重して耳を傾けあい、対話を重ねながら自分自身の苦い過去と向きあおうするなかで、生き直しが試みられる。未だ、全国的な広がりを見せてはいないが、これまでの日本の矯正教育とは一線を画すこのとりくみは、Aの生き方そのものを変えていった。服役中から大病を患っていたにもかかわらず、出所後、彼は、「他人様に迷惑をかけた自分なんか……」と自らを檻のなかに閉じ込めながらも、不完全寛解状態が続くなかで、「社会の役に立ちたい」という熱い思いをもって出所者支援の任意団体を立ち上げ、日々活動していた。

そんなAは、獄中において、高さにして4cmほどある手記をしたためていた。そこには、Aの心の変化が克明に書き残されている。その手記は、現在、Aの出所後の生活を支援した支援団体に未整理のままに残されている。そこで、わたしたちは、その手記を、今後の出所者支援に活かす術を模索すべく、本研究プロジェクトを立ち上げるにいたった。

### 2 本研究の方法

本研究は、Aの手記の分析および、Aの妻へのインタビュー調査（獄中、Aと交信していた手紙の分析も含む）、TCを受講した元受刑者2名、および一般の刑務所を出所した元受刑者3名とのその手記をもとに回想法を用いながらともに検証をおこないつつ、計5名に対するインタビュー調査をおこなうことによって遂行する。

本研究の第一段階は、Aの手記をまとめたことから始める。この後に、彼と同じTCを経験した2名の元受刑者ととともに、彼の手記に書き残された心の変化を検証していく。同

じところ、違うところを確認しながら、TCを受講することによって生じた心情の移り変わりを批判的に記述していく。そのうえで、TCが実施していない一般的な刑務所を出所した3名の元受刑者とともに、Aの手記に書き残された心の変化を検証していく。同様に、同じところ、違うところを確認しながら、現代日本において支配的におこなわれている矯正教育について批判的に検証をおこなう。

現時点では、Aの手記の分析および、TCを受講した元受刑者2名の聴きとりを終えている状態にある。

### 3 本研究の意義

本研究は、刑務所における教育が、出所後、都市生活を送る出所者たちの人生にどのような影響を与えるのか、ということについて明らかにしようと試みるものである。刑務所に服役中に受刑者が受ける矯正教育が、出所後の都市生活に、いかに作用するのか、ということをもTCプログラムの受講者と非受講者との比較のなかで明らかにしようと試みる研究はこれまでなく、今後の矯正教育のあり方や、出所者支援のあり方を考えるうえで、非常に意義のある研究になると考えられる。

### 4 小 括

時事通信社は、法制審議会は本年10月29日、懲役刑と禁錮刑を一本化した「新自由刑」の創設を求める答申を上川陽子法相に提出した、との報道をおこなった(2020年10月29日)。

日本の自由刑は、刑務作業が義務づけられる懲役刑、刑務作業が課されない禁錮刑と1日以上30日未満刑事施設に拘置される拘留刑にわけられる。とりわけ懲役刑は刑務作業にほとんどの時間が費やされ、改善指導に十分な時間を確保できない。

今回の答申では、新自由刑について「必要な作業を行わせ、または必要な指導を行うことができる」と定義し、作業と指導を個々の受刑者の特性に合わせて柔軟に組み合わせることが可能になるとしている。こうした流れのなかでも、今後ますます、TCと呼ばれる回復プログラムのあり方は議論の対象になるものと考えられる。

本研究においては、このような経緯も踏まえて、本研究の経過を、刊行予定のブックレットにまとめる予定である。

以上

2020年12月12日

# 現代日本における矯正教育の批判 的検討 ——都市を生きるその後の人生

立命館大学衣笠総合研究機構専門研究員 掛川 直之  
kkgwnyk@gmail.com



## 1 本研究の背景

本研究プロジェクトを発足するにいたった背景には、ひとつの悲しい別れがあった。本年5月3日に、ひとりの男性Aがこの世から旅立たれた。

この男性Aは、とある有名演歌歌手の付き人を皮切りに波乱万丈の人生を送ってきた。それまで、犯罪とは無縁の生活を送ってきたAは、事業の失敗を機に、借金を重ね、**強盗**という行為にいたってしまう。初犯にして**5年5月**という決して短くない期間を刑務所という檻のなかで、過ごしたAは、人生の大きな転換点を迎えることになる。

Aが服役した刑務所では、試験的に、**TC**(Therapeutic Community)と呼ばれる**回復プログラム**が導入されていたのである。刑務所のなかで受刑者が輪になって、自らが犯した罪や幼少期の辛い体験について真剣に語りあい、お互いの言葉を尊重して耳を傾けあい、対話を重ねながら自分自身の苦い過去と向きあおうするなかで、生き直しが試みられる。未だ、全国的な拡がりを見せてはいないが、**これまでの日本の矯正教育とは一線を画すこのとりくみ**は、Aの生き方そのものを変えていった。服役中から大病を患っていたにもかかわらず、出所後、彼は、「他人様に迷惑をかけた自分なんかが……」と自らを檻のなかに閉じ込めながらも、不完全寛解状態が続くなかで、「社会の役に立ちたい」という熱い思いをもって出所者支援の任意団体を立ち上げ、日々活動していた。

そんなAは、獄中において、高さにして4cmほどある**手記**をしたためていた。そこには、Aの心の変化が克明に書き残されている。その手記は、現在、Aの出所後の生活を支援した支援団体に未整理のままに残されている。そこで、わたしたちは、その手記を、今後の出所者支援に活かす術を模索すべく、本研究プロジェクトを立ち上げるにいたった。

## 2 本研究の方法

本研究は、Aの①手記の分析、および生前に徴取したAの②生活史、Aの③息子へのインタビュー調査、④⑤TCを受講した元受刑者2名、および⑥⑦⑧一般の刑務所を出所した元受刑者3名のそれぞれの生活史を聴きとったうえで、Aの手記を手がかりに⑨TCおよび従来の矯正教育が**出所後の生活に与える影響**についての分析をおこなうものである。

本研究の第一段階は、Aの手記をまとめることから始める。この後に、彼と同じTCを経験した2名の元受刑者ととともに、彼の手記から読みとれる変化を検証していく。同じところ、違うところを確認しながら、TCを受講することによって生じた心情の移り変わりを批判的に記述していく。そのうえで、TCが実施していない一般的な刑務所を出所した3名の元受刑者ととともに、Aの手記に書き残された変化を検証していく。同様に、同じところ、違うところを確認しながら、現代日本において支配的におこなわれている**矯正教育について批判的に検証**をおこなう。

現時点では、Aの手記の分析および、TCを受講した元受刑者2名の聴きとりを終えている状態にある。

3

## 3 本研究の意義

本研究は、刑務所における教育が、**出所後、都市生活を送る出所者たちの人生にどのような影響を与えるのか／与えないのか、**ということについて明らかにしようと試みるものである。**刑務所に服役中に受刑者が受ける矯正教育が、出所後の都市生活に、いかに作用するのか、**ということとTCプログラムの受講者と非受講者との比較のなかで明らかにしようと試みる研究はこれまでなく、今後の矯正教育のあり方や、出所者支援のあり方を考えるうえで、非常に意義のある研究になると考えられる。

4

## 4 小 括

時事通信社は、法制審議会は本年10月29日、**懲役刑と禁錮刑を一本化した「新自由刑」の創設を求める答申**を上川陽子法相に提出した、との報道をおこなった(2020年10月29日)。

日本の自由刑は、刑務作業が義務づけられる懲役刑、刑務作業が課されない禁錮刑と1日以上30日未満刑事施設に拘置される拘留刑にわけられる。とりわけ懲役刑は刑務作業にほとんどの時間が費やされ、改善指導に十分な時間を確保できない。

今回の答申では、新自由刑について「必要な作業を行わせ、または必要な指導を行うことができる」と定義し、作業と指導を個々の受刑者の特性に合わせて柔軟に組み合わせることが可能になるとしている(ここでいう指導は義務と解され、拒否すれば懲罰の対象となる)。こうした流れのなかでも、今後ますます、TCと呼ばれる回復プログラムのあり方は議論の対象になるものと考えられる(TCは本人の申し出によって受講の可否が判断される)。

本研究においては、このような経緯も踏まえて、本研究の経過(おそらくは2-①②③④⑤まで)を、刊行予定のブックレットにまとめる予定である。

5

## ご清聴ありがとうございました



6



# サービスハブにおける危機とイノベーションのダイナミクスに関する国際比較研究 International Comparison about the Dynamics of Crisis and Innovations in Service Hubs

九州大学大学院地球社会統合科学府

ヒェラルド・コルナトウスキ

## 1. 本研究の趣旨

本研究で特に注目するのは、サービスハブにおいて、ボランティアセクター（NPO 団体）がソーシャルイノベーションを通じていかにパンデミックやジェントリフィケーションのような危機に対処しうるかという点である。そのため、同様の状況に関わる諸事例の国際比較研究に取り組み、必要な理論的なフレームワークの開発を目指すことを目的としている。

※サービスハブ：大都市に様々な生活困窮者のサバイバルを可能にし、ホームレス、失業者、薬物中毒者、エスニックマイノリティなどのために支援を行っているボランティアセクターの拠点である。

※ソーシャルイノベーション：（国家・自治体関係組織以外のアクターが）ケーパビリティや必要資源へのアクセスを向上させる、社会的関係の再編成を通じた、対象グループの基本的な社会的ニーズを満たすイニシアティブや行動や施策。

## 2. 方法論

- ① サービスハブが地域としてイノベーションを生み出す経緯とその効用の解明。すなわち、危機のもたらす負の帰結に対処するため、NPO 団体がボランティアセクターを越え、地域に関わる政治家やコミュニティ・経済団体と接続し、生活困窮者支援を中心としたネットワークを形成する過程。
- ② 福祉レジームの国ごとの差異は上記のネットワーク形成過程を促進／阻害する経緯
- ③ フレームワーク（以下の図を参照）として、変動が激しい(1)市場と(4)インフォーマルな経済がもたらす社会的危機に対し、各対象地域の(3)ボランティアセクターが(2)福祉レジームの下でソーシャルイノベーションを生産む過程の中におけるサービスハブの位置づけ。
- ④ 各メンバーの個別の調査から得た研究成果を突き合わせ、理論構築のためのプラットフォームの形成を目指す。

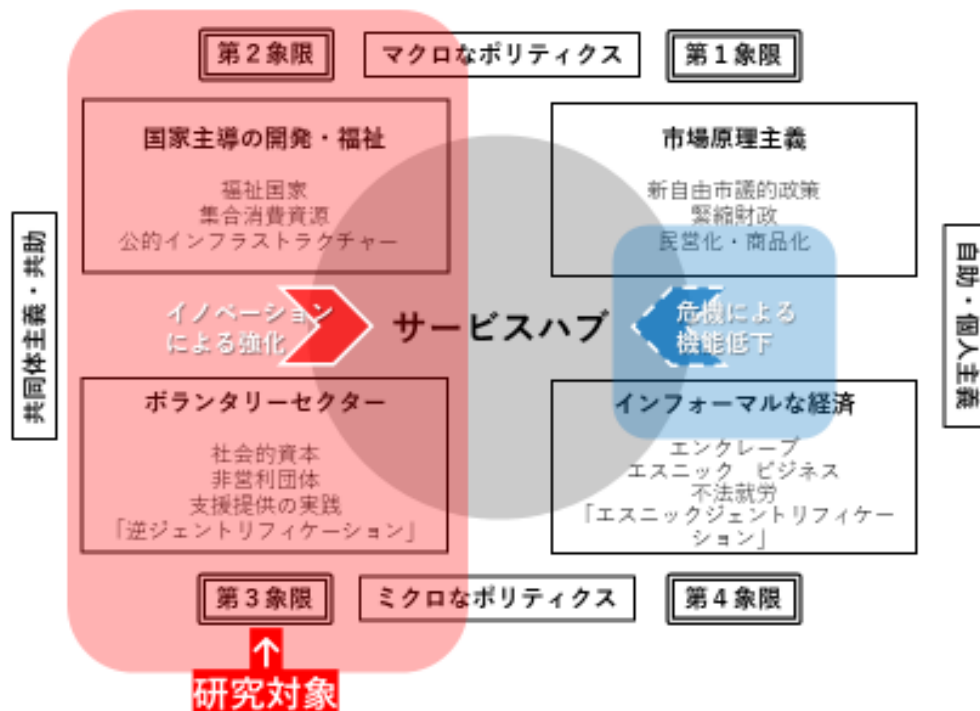


図1：本研究のフレームワーク（サービスハブの位置づけ）

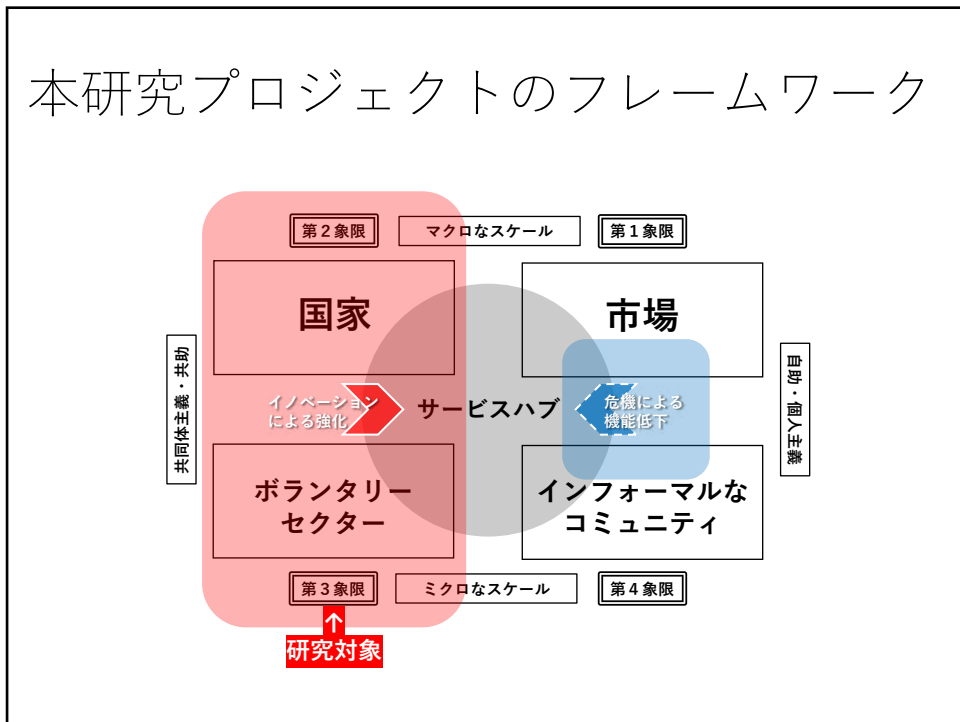


### 3. 進捗状況

- ① 『空間・社会・地理思想』(2020年、第22号)の特集。本特集は、上述したフレームワークを採用し、釜ヶ崎を事例に、サービスハブにおける新自由主義およびジェントリフィケーションによる影響の実態を検討したものである  
<http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/geo/Space,%20Society%20and%20Geographical%20Thought.htm>
- ② 『Urban Geography』国際学術雑誌での連名論文。本稿は、サービスハブを、(大)資本(=(1)市場経済)が回避する社会的脆弱者のためのソーシャルインフラストラクチャーとして捉えなおし、民営化や、ジェントリフィケーション・新自由主義的統治などが主な特徴としてされる現在のアーバニズムと異なる都市論の必要性を主張しているものである。さらに、今までのサービスハブ論の中で、初めて東アジア大都市の事例が取り上げられ、(ケインズ主義的)福祉国家の背景を持たないサービスハブの発展過程を明らかにしたのものである。  
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02723638.2020.1826751?scroll=top&needAccess=true&journalCode=rurb20>
- ③ 『Diversities of urban inclusivity: Perspectives beyond gentrification in developed city-regions』(2021年、Springer出版)の書籍。本書は、上述したフレームワークを採用し、(1)ジェントリフィケーションに対抗する都市の包容力、(2)公的政策と都市の包容力、(3)サービスハブ地域による包容力、(4)インナーシティのエンクレーヴ地域による包容力、という各象限のコンテキストを意識したテーマから都市の包容力に関する多様性を明らかにし、「包容力ある都市論」を示唆する。
- ④ 『Materiality, People's Experience and Making Geographical Knowledge (2020年、大阪府立大学出版)「Development of Social Inclusion in Japan」(69-103頁)英語論文。国際比較のための制度的相違や相似性を明らかにしたものである。  
<https://dlistv03.media.osaka-cu.ac.jp/contents/osakacu/journal/9784910252001-12.pdf>
- ⑤ ウェビナー「包容力ある都市論」Webinar: Perspectives on Urban Inclusivity。本連続ウェビナーのねらいは、生活困窮者支援の集積であるサービスハブに注目し、ボランティアセクターがソーシャルイノベーションを通じてパンデミックなどの危機がもたらした諸問題に対処する様相を描出することにある。国際比較を行ない、危機に対応する地域現場のありようについて、分析・考察のための理論的フレームワークの開発するため、関連分野の国内外の研究者・実践者を招く。  
↓現時点でのスケジュール↓
  - (1) 12月4日(金) 13時30分~15時 発表者:小関隆志先生(明治大学経営学部)  
発表タイトル:生活困窮と金融排除
  - (2) 1月20日(水) 21~23時 発表者: Bernd Rohrauer (neunerimmo 社会的不動産業者)  
発表テーマ:ウィーンにおけるハウジング・ファーストの実践と課題
  - (3) 2月第2週目 発表者: Yvonne Franz (ウィーン大学)  
発表テーマ:ジェントリフィケーションとソーシャルイノベーションの視点から見たウィーンの住宅市場
  - (4) 2月第3週目 発表者: Yuri Kazepov (ウィーン大学)  
発表タイトル:公民権から市民権へーヨーロッパの都市から見たソーシャルイノベーション
  - (5) 3月中旬 発表者: Constance Ching (マレーシアサイエンス大学)  
発表テーマ:香港サービスハブにおけるソーシャルイノベーションー新居住支援事業を事例に



1



2

## ① 『空間・社会・地理思想』 (2020年、第22号)の特集

**空間・社会・地理思想**  
Space, Society and Geographical Thought

特集 新自由主義/ジェントリフィケーションに向き合って

特集 新自由主義/ジェントリフィケーションに向き合って —序言—	水内 優雄
新自由主義・ジェントリフィケーション概念の過剰さを問う —サービスピッチを中心に—	コルナトウスキ・ヒェラルド
ジェントリフィケーションにおけるアート活動 —創造性、文化政策、そして美術館の公共空間について—	デイビッド・ノヴァック (松井 豊実 訳)
場所のわりきれなきと、(あまり) 場所にいない言葉たくみは人 —大版・並分館で喫茶店のふりをするアートNPOコラムを研究者はどのように語るか—	上田 朝康代
大きな力と対峙するアーダマネジメント	中川 真
ジェントリフィケーションの過程における年齢、ライフコース、世代 マルク—ゼを超えて	コーディ・ホフステンバハ、ヴィレム・ボータマン (若林 萌 訳)
—ジェントリフィケーション、立ち退き、アンホーミングの暴力性—	アダム・エリオットクーパー、フィル・ノバード、ロレッタ・リーズ (松尾 幸嗣 訳)

<http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/geo/Space,%20Society%20and%20Geographical%20Thought.htm>

3

## ② 『Urban Geography』 国際学術雑誌

Research Article

### The service hub as bypassed social infrastructure: evidence from inner-city Osaka

Geoff DeVerteuil, J Kiener & T Mizuuchi  
Received 18 Feb 2020, Accepted 17 Sep 2020, Published online: 09 Oct 2020

Download citation | <https://doi.org/10.1080/02723638.2020.1826751> | Check for updates

Urban Geography  
Latest Articles

Submit an article | Journal homepage

#### ABSTRACT

We shed light on understudied social infrastructure by focusing on the service hub, those conspicuous clusters of voluntary sector organizations designed to help the most vulnerable urban populations. Using Kamagasaki, Osaka as an exploratory case study, we find that the service hub acts as a distinctly inner-city social infrastructure marked by very close proximity of clients and services, as well as high accessibility, mutuality, and provisionality, and clear motivations to ensure day-to-day survival. But the conversation between service hub and social infrastructure indicates that our case study must be understood as a *bypassed infrastructure*, unsung and out-of-sync with the market (but increasingly less so with the state). Kamagasaki suggested a social infrastructure of castoffs, standing apart and increasingly incompatible with current urbanism and its emphasis on privatization, gentrification, and neoliberal co-optation, or even with the older "infrastructural ideal" of the Fordist era, with its emphasis on large-scale universality.

KEYWORDS: infrastructure, social infrastructure, urban, service hub, voluntary sector, poverty

4

### ③ 『Diversities of urban inclusivity: Perspectives beyond gentrification in developed city-regions』

- (1)ジェントリフィケーションに対抗する都市の包容力
- (2)公的政策と都市の包容力
- (3)サービスハブ地域による包容力
- (4)インナーシティのエンクレーヴ地域による包容力

→各象限のコンテキストを意識したテーマから都市の包容力に関する多様性を明らかにし、「包容力ある都市論」を示唆する。

**Preface:** Introduction (Geertardi Komarowski, Toshio Mizanichi)  
Acknowledgements

**I. Gentrification and adversarial inner-city neighborhoods**

Ch. 1 Why is "Gentrification as a Dirty Word" Irrelevant in Japan: A Brief History of Recent Residential Rights (Taka Sugano)

Ch. 2 A Neighborhood's Common Proposition Based on a Comparison of the Gentrification Processes in the Global North, South and Japan (Merie Karman)

Ch. 3 Jjok-bang as Symbols of Poverty: The Creation and Eradication of Seoul's Last Residential Safety-Net (Deok Young Lim)

Ch. 4 Always on the Move: Commercial Gentrification and Urban Change in Turin Italy (Magis Bolzoni)

**II. The inclusive properties of service hub neighborhoods**

Ch. 5 Service Hubs: Stuck in Time, Stuck in Place (Geoffrey DeVerteal)

Ch. 6 Spatial Dynamics and Strengths of Service Hubs: Addressing Homelessness in Global Miami (Matthew Marr, Rebecca Young, Jacquelyn Johnston, Karen Mahar)

Ch. 7 The Impact of Increasing Welfare Needs and Exclusion of Homeless People in Urban Underclass Communities: The Case of Kotohiki, Yokohama (Katsuko Yamamoto)

Ch. 8 Resilience of Homeless People in Hong Kong: A Structural Perspective (Constance Chang)

Ch. 9 Voluntary services in Disordered Space: The Inner-city Service Hub for Foreign Workers in Singapore (Geertardi Komarowski)

**III. Consolidation of inner-city social relations**

Ch. 10 Transition or Consolidation? The Role of Inner-City Neighbourhoods in the Integration of Immigrants in Brussels (Christin Kesteloot)

Ch. 11 The Historical Transformation of Korean Resident Areas in Osaka: Its Dynamics in the Absence of Urban Policy (Taka Fukumoto)

Ch. 12 Community Creation and Transformation in Higashikajyo, Kyoto (Kazuko Ishikawa)

Ch. 13 Uncovering the Inclusivity of Bristox: A Historical Analysis of Diversity and Its Relation to Gentrification in London's Inner City (Taizuma Matsuo)

**IV. Urban policies for social inclusivity**

Ch. 14 Housing Policy and the Role of Housing Associations: The Case of Amsterdam and Urban Renewal in the Bijlmermeer (Jeroen van der Veer)

Ch. 15 From "Politique de la Ville" to "Reconnaissance Urbaine": Paradigm Shifts of Urbanism in the Banlieue of Paris (Naoki Koyoguchi)

Ch. 16 From Condocondo to Dispersion: The Changing Geographies of Tokyo's Homeless Policies and Last Housing Safety Net (Toshio Mizanichi, Tohru Nakayama)

Ch. 17 Housing Policies and the (Re-)Shaping of the Inner City: The Case of Osaka City's Nishinari Ward (Johannes Kretzer)

Ch. 18 From Stigma to Pride: New Practices of Housing-based Welfare for Regenerating Disadvantaged Communities in Taipei (Hongwei Hsiao)

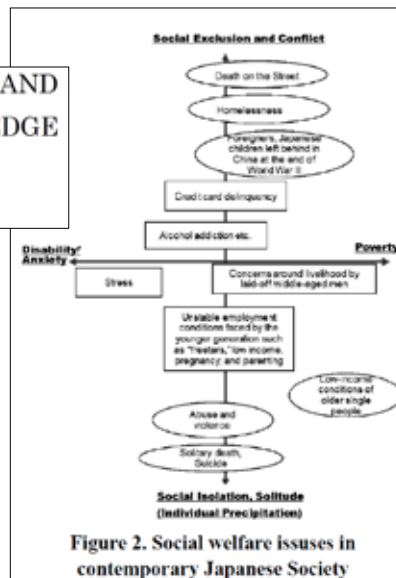
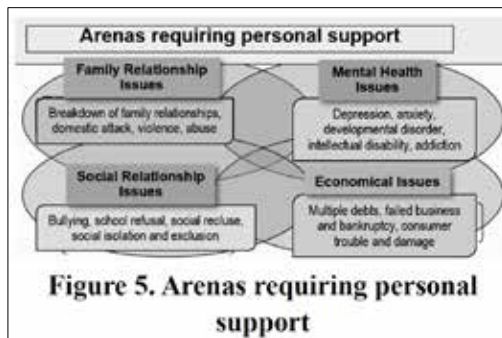
**Summary and Reflection**

5

### ④ 「Development of Social Inclusion in Japan」

#### MATERIALITY, PEOPLE'S EXPERIENCE AND MAKING GEOGRAPHICAL KNOWLEDGE

Edited by FUKUDA Tamami



6

## ⑤ウェビナー「包容力ある都市論」 Webinar: Perspectives on Urban Inclusivity

- (1) 12月4日（金）13時30分～15時 発表者：小関隆志先生（明治大学経営学部）  
発表タイトル：**生活困窮と金融排除**
- (2) 1月20日（水）21～23時 発表者：Bernd Rohrauer（neunerimmo社会的不動産業者）  
発表テーマ：**ウィーンにおけるハウジング・ファーストの実践と課題**
- (3) 2月第2週目 発表者：Yvonne Franz（ウィーン大学）  
発表テーマ：**ジェントリフィケーションとソーシャルイノベーションの視点から見たウィーンの住宅市場**
- (4) 2月第15日（月） 発表者：Yuri Kazepov（ウィーン大学）  
発表タイトル：**公民権から市民権へーヨーロッパの都市から見たソーシャルイノベーション**
- (5) 3月中旬 発表者：Constance Ching（マレーシアサインズ大学）  
発表テーマ：**香港サービスハブにおけるソーシャルイノベーションー新居住支援事業を事例に**

7

ご清聴ありがとうございました



8



2020年12月12日

# 東アジア包摂都市ネットワーク国際シンポジウム

2020年度共同利用・共同研究課題

感染症パンデミック危機状況下における外国人の経済活動と居住の現状と課題

陸麗君(福岡県立大学)

- 本報告の主な内容

1. 目的

2. 資料収集の方法

3. 調査地について

4. 新華僑たちのビジネス活動とコロナ禍の影響

- 調査地(1)での調査結果を中心に

5. コロナ禍のなかの中国系住民の生活実態と問題

- 調査地(2)での調査結果を中心に

6. まとめ

## 1. 目的

- 新型コロナウイルスの発生と蔓延は、人々の生活、居住、就労及びビジネスの形態にまで大きな変化をもたらした。そのなか、日本人に限らず日本に在住する外国人への影響も看過できない。

- 実際、長い自粛時期とその後の経済活動の停滞で、外国人の滞在・就労、ないしビジネスの現状といった現実的な課題や、ポストコロナに向けた日本での外国人労働と経済システムの再構築に関する研究の蓄積は、日本において皆無に等しい。このような問題の解明は、パンデミック下の日本における外国人の社会包摂や、多文化共生社会の実現に関する政策提案、ひいては社会と経済包摂を網羅した先端的都市論の構築に向けた重要な手がかりとしての意義が予想される。

- 今回の報告は、パンデミック状況下の、西成区の華僑・華人の経済活動及び浪速区芦原橋周辺に集住している中国系住民の居住状況に対する調査結果を中心に発表したい。

## 2. 資料収集の方法

- 主に聞き取り調査にて資料収集をした。

なお、本報告の内容は大阪市立大学博士課程の朱澤川さん、学部4回生の管新寧さん、水内俊雄教授の共同調査成果の一部である。

### 3.調査地

- (1)JR新今宮駅南東地域に位置するアーケード商店街及びその周辺
- (2)JR環状線芦原橋周辺

### 4. 新華僑たちのビジネス活動とコロナ禍の影響

#### 一調査地(1)での調査結果を中心に

#### 4-1.調査地(1)の紹介

- 日本の高度経済成長を支えてきた労働者の街として発展してきた。
- 交通便利。土地代が比較的安い。
- 20世紀90年代以降、店主の高齢化、後継者不足で商店街が衰退
- 2010年頃から新華僑がこの地にビジネスで進出
- 訪日観光客の増加にともない、地域内でホテルが急増
- 華僑たちがインバウンドを対象とする民泊関連の経営を盛んに行っている。
- 2015年頃から華僑たちがカラオケ居酒屋を経営し始める。現在もカラオケ居酒屋が多く存在している(陸 2018)。





図1. アーケード商店街の分布図

#### 4-2. コロナ禍とカラオケ居酒屋経営

- コロナ発生後、短縮営業を要請され、華僑たちが経営するカラオケ居酒屋に大きな影響を与えた。
- カラオケ居酒屋の経営者たちは、物件所有の華僑不動産会社に賃料の延期納入を許可してもらったこと、またその後、国や市のコロナ対策の支援金・補償金を得たことによって、この経営危機を乗り越えてきた／乗り越えようとしている。

#### 4-3.コロナ禍と民泊経営

- この地域では、2017年前後に華人・華僑たちがカラオケ居酒屋の経営から民泊経営へと転換した傾向がみられる(陸 2019)。
- コロナ禍が民泊経営の関係者には大きなダメージを与えた。
- 華僑経営者たちは国と市の無利子の貸付、無担保融資などコロナ関連の支援を受けたり、華僑間の資金の調達などでこの難局を凌いでいる。
- コロナ関連の支援金や融資など具体的な申請手続きに関して、華僑の間に情報交流や申請のサポートがなされている。

#### 事例:民泊経営への影響(不動産経営会社の社長LC氏の場合)

- LC氏は1990年代に来日。2005年頃からカラオケ居酒屋を経営。2013年に不動産事業を展開。
- LC氏は調査地域に主に民泊を三か所を所有。現在は収入がほぼゼロ。損失が一月約300万円。
  - (1)三階建て28部屋 他の業者に委託運営
  - (2)新築の6階建て、計15室、自社運営
  - (3)3階建ての1軒屋をリフォーム。2019年末に改装済み。
    - 1階は店舗。中国系の経営者が借りっている。
    - 2階と3階が計6部屋が民泊。
- 「現在は耐えるしかない」(LC氏)

#### 4-4.不動産経営への影響

- 華僑不動産の買い手が主に華人である。  
なかには香港、マカオ資本も含まれ、一部の取引相手が外国にいる。  
パンデミックの影響によって日本に入国できないため、取引に影響が出ている。
- 資金繰りが苦しい。  
手広く民泊に投資した人が損失を被る人も出ている。
- 国の無利子・無担保の貸付などを利用している。  
「ありがたい措置」
- 華僑経営者たちはWeChatなどSNSを利用した情報交流

#### 4-5: コロナ禍に対する華人不動産業者たちの対策

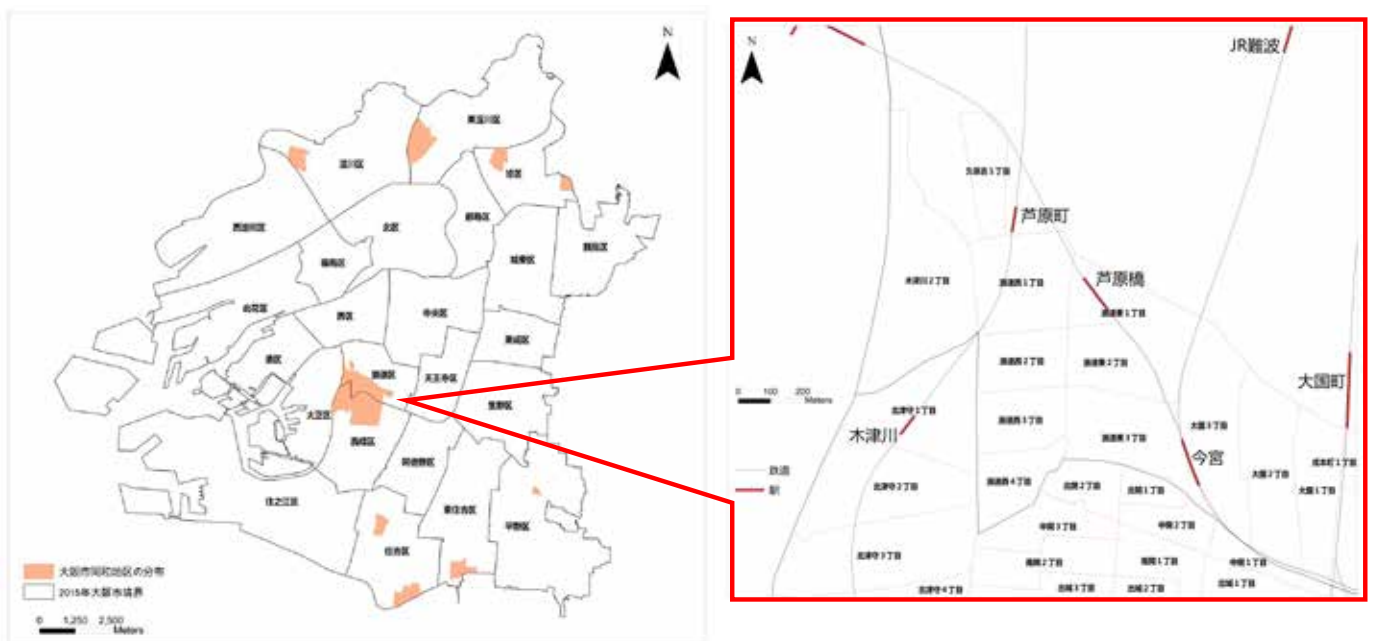
- 民泊を一般賃貸に変える。
- インターネットを活用し、引き続き世界中の華人を対象に販売戦略を展開。
- 入国できない中国系の顧客に対して、不動産物件を動画などで紹介。
- 条件の良い不動産をゲットできるチャンスでもある。

## 5.コロナ禍のなかの中国系住民の生活実態と問題 —調査地(2)での調査結果を中心に

### 5-1.調査地(2)の芦原橋と今回の聞き取り調査

- 市営住宅が多く存在し、かつてはいわゆる「同和地区」であった地域。
- 2015年頃からJR芦原橋駅の北と南西部において、大規模な一戸建て住宅の開発が行われてきた。
- 地域によってばらつきがあるが、総じてこれらの一戸建て住宅を購入し、居住している者の60%から80%が中国系住民である。
- 今回はこの地域において初めて16軒ほどの中国系住民に対する聞き取り調査を行い、彼らの居住状況を明らかにした。

図2 浪速区芦原橋駅周辺地域



『50年のあゆみ』より 朱澤川作成

## 5-2 中国系住民の居住経緯

ほとんどの人が4-5年前に購入

### A. 日本で生活するために住居を購入

- ほとんどが10年以上の滞日歴。
- 留学や仕事ビザで来日し、日本の生活基盤を固め、日本で生活することを決めてから家を購入する

### B. 投資とビジネスでの購入

## 5-3. 家族構成

- 30-40代の住民が多い。
- ほとんどは夫婦と子供。祖父母が中国にいて、時々来日するというパターンが一般的である。
- 保育園、幼稚園、小学校、中学生の子供がほとんど。
- 一部の人は教育にかなり熱心。中学受験で有名進学校に進学するケースもある。
- 子供が大きくなり、教育のことを考慮して、引っ越し(売却)する人が出ているようである。

#### 5-4. 仕事

- 自営業

物流、民泊、美容関係、飲食・バー経営

- 会社勤務

営業、貿易、中国関連の業務、製造業

中国人の購買代理

#### 5-5. コロナの影響

- 生活面

親(祖父母)や親せきが来られなくなった。

子供の面倒を見てもらう人がいない。

- ビジネスへの影響

民泊経営に一番影響が大きい

貿易関連及び代理購買などにも影響

## 6.まとめ

### 6-1.華人・華僑のビジネス活動について

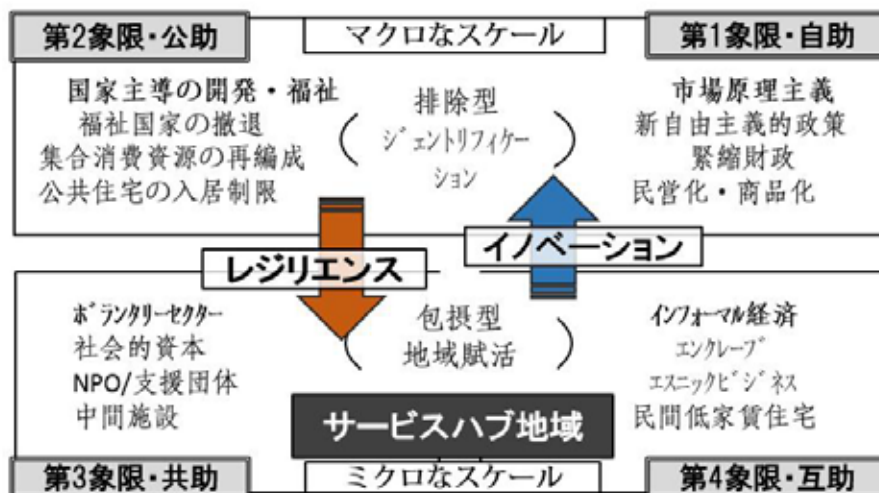
- パンデミック状況において、不動産経営をする華僑たちが基本的に「自助」によってこの困難な局面を乗り越えようとしている。
- 資金面において、国と地方政府の支援を受け、「他助」の力も大きな役割を果たしている。
- 華僑同士の資金調達や情報交流など華僑華人の社会関係資源の活用による「共助」の側面も見られた。
- しかし、もう一つ指摘しておかなければならないのは、華僑不動産経営者の多くが中国系の人を主な客層とする経営形態の単一性による脆弱性である。

### 6-2.中国系住民の集住と地域との関わり

- 自治会がない。  
緊急時の住民同士の助け合い、行政と住民との連携が困難になる。
- 地域において、いかに「共助」、「他助」の「枠組み」を作るのかが今後の重要な課題となるのである。
- 今後一部が頻繁に売り買いの可能性もある。  
民泊物件の売り買い  
子供の教育のために売却し、近隣区へ転居の事例

## 今後の課題と取り組み

- コロナウイルスの蔓延という危機状態を外国人の経済活動・居住と連動して捉える。
- パンデミックがもたらした経済不況を「市場原理主義」、パンデミックに対する国・自治体の政策を「国家主義の開発・福祉」と位置づけた上で、そのマクロなスケールとの相互作用で、危機を乗り越え、社会包摂や多文化共生社会の構築において、社会的資本、NPO、支援団体などによる共助、「インフォーマル経済」部門における外国人同士、外国人とホスト社会の人々の互助をさらに解明したい。





## ・参考文献

陸麗君 2018 「5.インナーシティにおけるニューカマーと都市空間の再形成」pp.54～60 『先端的都市研究拠点2017年度公募型共同研究によるアクションリサーチ』 大阪市立大学都市研究プラザ編 URP先端的都市研究シリーズ13

陸麗君 2019「第4章 新華僑のビジネス動向と地域コミュニティへの波及効果ーカラオケ居酒屋、民泊、福祉アパート経営の実態からー」pp.69-81  
水内俊雄・福本拓・コルナトウスキ ヒェラルド編 『グローバル都市大阪の分極化の新たな位相ー日本型ジェントリフィケーションの多様性』URP先端的都市研究シリーズ17

# 創造的都市再生の試みにおける学生の包摂手法の研究：京都における芸術文化の創造性を活かした市民主導のまちづくりプロジェクトを題材に

川崎修良（長崎県立大学）, 越智郁乃（東北大学）, 全泓奎（大阪市立大学）

## （1）研究目的

本研究は創造都市を生み出すための重要な要素である芸術文化の創造性を活かした都市再生に向けて、その取り組みに学生を包摂させる手法を京都の事例をもとに検証することを目的としている。

創造都市は文化芸術と産業経済との創造性に富んだ都市の総称であり、その実現に向けて都市の利害関係者の活動方法に創造性の文化を組み込むことが重視される。創造都市を実現するには各自治体において「文化芸術振興分野」「産業振興分野」「まちづくり・都市デザイン分野」など複数の分野にまたがる都市政策が必要であり、そこに市民の考え方、すなわち彼らが機会と問題にどのように取り組むかが重要となる。こうした創造的な都市再生を担う市民社会の成熟に向けて、我々は市民主導のまちづくりプロジェクトを通して新たな職能が発生し、その職能者が育つ視点に注目した。

例えばフランス西部ナント市は 1980 年代後半からの政策によって衰退した造船工業都市から文化芸術都市へのイメージ転換に成功した都市であり、創造都市の好例として取り上げられることも多い。そこであまり言及されないのは、公共空間を創造的空間として再生させるストリートシアターの視点と並行して、舞台美術の技術を都市空間に展開させる都市のセノグラフィ (scénographie urbaine) である。またセノグラフィはナントにある国立建築大学 (ENSAN) において公教育として成立している (ENSAN にはセノグラフィ分野の教育が 1999 年に導入される)。政策と教育が相互に影響することは想像に難くない。加えて、2012 年から同市で開催されている芸術祭 *Le voyage à Nantes* は中心市街地の多様な場所に地元文化や場所の特性に因んだ現代アートが展示される。そこでは国内外から招聘される作家のプロジェクトの他に ENSAN や地元で拠点を置くアソシエーションが参加するプロジェクトが実施されている。さらに、芸術祭のプログラムを通してアソシエーションが技法を確立し、公的な都市計画に関わる文化プロジェクトを自ら提案し請け負うなど、都市政策と市民の成熟の相互作用の好例が見て取れる。

他方日本では、都市に関わる市民活動の成熟については「まちづくり」の分野が当てられることが一般的である。まちづくりの用語が政策化する過程とその対象となる意味内容の変遷には注意する必要があるが、少なくとも現時点において「文化芸術振興」と「まちづくり」の政策分野横断が十分に行われているとは言い難い。例えば国土交通省が 2016 年から 2017 年にかけて実施した「まちづくりの担い手のあり方検討会」の取りまとめ (2017 年 10 月作成) においては、民間まちづくり活動を推進する上で「人材」が最も重要と位置付け、「経営、広報、建築・不動産、財務会計、法務、税務等の幅広い職能が必要とされる」とするが、これらの職能から創造性を読み取ることは難しい。むしろこれまで行政職が担ってきた職能のアウトソーシング的な捉え方があると思われる。このように国主導で既存の都市を前提としたまちづくりの定形化の議論が進む中、個別都市や市民主導の街づくりの事例から創造都市の担い手を育む取り組みを見出し、政策と市民双方が刺激を受けながら都市

像を描けるような都市再生の手法を提起することが本研究の意義である。

## （2）京都のまちづくりプロジェクトにおける学生の包摂

本研究では、現時点において京都における市民主導のまちづくりプロジェクト、特に芸術文化の創造性をその活動趣旨に含むものについて、そこに学生が組み込まれた経緯とマネジメントについて、3つのプロジェクトで聞き取りを行った。

### ①三条あかり景色

三条通は 16 世紀より東海道の京都側の起点となった京都の主要街道であり、明治期には近代建築が集積した。京都でも景観評価の高いエリアで、1985 年から行政の景観保全の対象区域 (「歴史的界わい景観地区」) に指定されたが、このエリアの夜の賑わいに乏しいという市民の課題意識から実施されたのが「三条あかり景色」である。

三条あかり景色 (2004-2006 年実施) は、三条通の景観を映像でライトアップする催しで、主催は任意団体「楽洛まちぶら会」(2003 年 6 月発足) である。同団体は、当初京都の都心部でまちづくり活動を行ってきた 6 人のメンバーで結成された。多様な職種 of 20~40 代の若手が主要メンバーに、新風館のマネジメントする企業が人脈を持つボランティア学生が参加し、裾野が広がった。

三条あかり組織の構成は意思決定機関としての楽洛まちぶら会と、会のメンバーがリーダーを務める「コンテンツ」「技術・演出」「ネットワーク」「コラボレーション」「渉外」「広報」「事務局」の 7 つのチームによるネットワーク組織の二層構成に整えられ、2006 年にはチームごとにボランティアをマネジメントする体制になった。しかし、会は任意団体であり、2006 年の時点で組織の基本的なルールを明文化した定款等もなく、「メンバーの情熱とモチベーションに支えられて可能となっている」ことが課題として会に認識されていた (「三条あかり景色 2006 報告書」)。

2004 年はあかりのコンテンツが 28、ボランティアスタッフ 180 名。ボランティアスタッフには、京都学生祭典や京都学生映画祭など、他の学生活動団体との連携企画として参加したメンバーも含む。2006 年度にはコンテンツ 66、コアメンバー 66 名、ボランティアスタッフのべ 400 名となり、多様な連携企画が生まれた。道路や水面など公共空間の使用にあたり行政の許可をとり、2006 年には京都市の外郭団体である「景観・まちづくりセンター」と協働した社会実験として「ネットワーク型まちづくり組織によるまちづくり」の課題検証が進められ、行政との連携も進んだ。しかし、2007 年、行政の一方的な事業規模縮小により中断を余儀なくされる。以降、三条あかり景色は実施されていないが、2011 年より開始された京都市主催の芸術祭「ニュー・ブランシュ京都」にて、かつてのメンバーが関わる京都の近代建築プロジェクト「マチデコ・インターナショナル」が実施され、2018 年まで続いた。

### ②白川あかり茶の湯

白川は古来より東山から鴨川に流路を持つ河川だったが、琵琶湖疏水が開通すると一旦疏水と合流し、平安神宮へと続く神宮道の西で琵琶湖疏水と分かれて鴨川に流入する。

戦後流路周辺では水利を用いた精麦業や染色業が営まれた。また川に降りる階段があちこちに設けられ、炊事洗濯や児童プールとして利用されるなど、親水性の高い空間だった。こうした生業や生活と河川との関わりが、2015年の「京都岡崎の重要文化的景観」指定に先駆けた調査で再発見され、白川と周辺地域が重要文化的景観エリアに追加された。

白川あかり茶の湯は、親水性の高い河川空間の景観再評価を目的として2014年から実施される。川の中に設けられた茶席が主となる文化プログラムで、これには水上空間でかつての生活景を回想する意図がある。建築の専門学校生による茶室づくり、大学茶道部の学生による茶の湯のもてなし、まちづくりを学ぶ大学生による新たな企画など、興味のある学びと関連づけた学生の活動が組み込まれている。

白川あかり茶の湯は、下流の栗田学区で地域住民と協働で河川空間を活用した交流づくりのプログラムを行っていた学生グループが、重要文化的景観エリア指定に向けて調査によって景観づくり意識が高まった岡崎エリアの白川沿道の住民と協働を探る中で実施された。景観づくりを目的とした「水車の竹中みち実行委員会」（2018年に解散）と、文化プログラムの実施を目的とした「白川あかり茶の湯の会」（継続中）の2つの組織が存在し、メンバーの一部が双方に参加していたことが運営上の特徴である。

川で茶の湯を行う発想は、2012年度に行われた京都大学院生と栗田学区の住民が協働した地域づくりワークショップの中で提案され、2013年度に試行された。そこに参加した大学茶道部の学生を中心に、翌年2014年に地域の茶席の意義を考えるワークショップを建築の専門学校生と実施した。現在まで毎年茶席が設営され、2018年度からは来訪者に場の景観の再解釈を促すプログラムとして、琵琶湖疎水沿道や岡崎公園などの公共空地での催しを展開する。まちづくりを学ぶ大学生によるMAPづくりや中国の茶文化を用いたまちあるきのプログラムなども実施され、2019年からはニュー・ブランシュ京都の企画としても実施された。このように、学生と地域住民が協働するまちづくり活動の実践を通して、意義の明確化と、意義に沿った新たなプログラムの構築が進んだことが、白川あかり茶の湯の特徴である。

### ③崇仁新町

①②と比較すると崇仁新町は民間企業が主導したプロジェクトである。2014年、京都市は京都立芸術大学（以下「芸大」）の京都駅東部エリア（崇仁学区）への移転を決定し、同地区では「創造・交流・賑わい」促進を目的にエリアマネジメント団体が創設された。そこでコミュニティスペースとしての夜市の事業を考えていた民間事業者が、エリアマネジメント団体の賑わい創出の部門と連携して、一般社団法人「渉成楽市浴座」を設立する。同団体が崇仁新町プロジェクトの運営団体である。

同プロジェクトでは芸大の移転予定地である京都市保有の遊休地で、2018年の2月から2年半、30店舗の屋台村が設置された。崇仁学区は元々同和地区で、住民が新規参入者に抵抗感があることが一つの課題であった。京都市は土地を無償で提供する代わりに、事業として地域と芸術が交わる文化交流の拠点として運営することを条件とし、地域、大学・行政・民間の4者の連携が行われた。

芸大の移転とこれに伴う芸大生の活動のイメージを地域に認知してもらうことを趣旨に、芸大生がプロジェクトに組み込んだ。プロジェクトを推進するための業務領域をアート、デザイン、ビジネス、サポーター、コミュニティ、ソ

ーシャルの6分野に分け、それぞれの領域のスペシャリストが雇用されて学生のマネジメントが行われた。芸大生が企画段階から加わり、スペシャリストが企画の事業化を図る体制で、芸大生の意欲の維持と事業としての実現を担保したことが崇仁新町の特徴である。このような「市民・民間の取り組みと並行して、行政も芸大移転地の南の東九条エリアを「新たな文化ゾーン」と位置づけ、文化芸術用途を含む建物の建築に容積率緩和を行う（2020年7月）など、都市計画として文化政策に資する取り組みがなされている。

### （3）シンポジウムによる日仏の対話

以上の京都のプロジェクトの知見と、ナントの取り組みの対話の場として、2020年9月25日にアンスティチュ・フランセ関西-京都にてオンラインシンポジウムを実施した。

ナントでは市政の文化政策によって、公共空間をアーティストに馴染みのある場所に転換させ、芸術祭などのプログラムを通して公共空間での一時的な表現活動を促し、その成果を都市再開発に反映させる取り組みを行ってきた。再開発の過程の文化プログラムの中で多様な参加者の包摂が図られ、そこで実験的に行われる創造的な取り組みをもとに、恒久的な都市や建築のあり方を模索する視点がそこに込められている。このような一時的な文化プログラムを通して未利用地の再開発の方針を展望し、都市再生につながる手法「過渡期の都市計画（urbanism transitoire）」が、一般に受け入れられつつある。フランスの「過渡期の都市計画」の起源としては、1960年代からのスクワット運動の影響が指摘されている。未利用施設を居住困難者の居住地に転ずる社会運動から、1980年代には芸術家による未利用空間の転用を提案する意図を持ったスクワットが発生し、2000年代にそれを合法化する政治的な動きが発生する。「過渡期の都市計画」はいわば「官製スクワット」とも捉えることができる。

対して京都では、上記3事例に見られるように、市民主導の文化プロジェクトを通してこれまでとは異なる都市空間の解釈を提案する動きがあり、その中で学生を含む新たな活動者を地域に包摂させる取り組みが行われている。行政側はこれに対し、土地の利用許可、まちづくりの趣旨にあった助成の交付、都市計画の変更など、各セクターの裁量の範囲で支援や推進を行なっている。このような動きは「国や自治体主導の地域づくりに対し、市民や地域住民の視点や意見を反映させるための地域づくりの取り組み」という点において、日本の「まちづくり」の系譜にあると考えられる。

以上、京都とフランスの事例を通じた対話を通し、未利用地や有効活用されていない公共空地の再解釈について、市民と行政セクターの関わり合いの違いが見えてきたことがシンポジウムの一つの成果である。

### （4）今後の研究の展望

シンポジウムを通して、創造都市の担い手を育成するには担い手を文化プロジェクトに包摂する技法と合わせて、行政的に実現、あるいは支援するための課題について、その国の都市計画や文化政策の制度的背景を踏まえて検討する必要性が見えてきた。残りの研究期間において住民主導のエリアマネジメントとの関係も踏まえて京都の各プロジェクトの個別の学生マネジメントの手法の詳細を検証し、さらなる創造都市の議論につなげたい。

## **Struggling in an unequal city – Housing problem in Hong Kong**

Ngai Ming Yip  
Urban Research Group  
Department of Public Policy  
City University of Hong Kong

### Abstract

Hong Kong is renewed as a global financial centre and one of the richest city in the world. This pushes the cost of living in the city to amongst the priciest in the world. Whilst there are a large number of inhabitants in the city who are able to afford such high cost of living, Hong Kong is also a city with a high income disparity which put the city at the rank of cities in the developing world in Latin America and Africa. Despite Hong Kong has developed its social security system as early as in the 1970s and the level of protection is one of the highest in Asia, there is still a relatively high proportion of the population who are in poverty.

At the same time, housing unaffordability is an equally burning problem in Hong Kong. On the one hand, Hong Kong's housing price is the highest in the world. This makes households in the city in devoting a high proportion of their income on housing cost. Median price of housing as a multiple of median income surpasses other major cities in the world by a very big margin. In fact, a high proportion of households in Hong Kong on modest income are being kept out of the homeownership market. Many of such households have to rely on the help of government to solve their housing problem via the provision of public housing. As the city received millions of refugees fleeing the civic war in Mainland China after the Second World War, housing is in big shortage. This drove Hong Kong to develop a large public housing programme since the mid-1950s. Now, nearly one third of the population is residing in rental housing developed by the government which makes the Hong Kong government the biggest social landlord in the world. Public housing in Hong Kong is not restricted to the very poor as other cities do, but covered households whose income are around of below the median level of the city. Public rental housing is also highly subsidised to allow public tenants able to enjoy affordable rents as well as a high level of tenancy security. This puts the poorer half of the population in a safety net against housing unaffordability. Yet, owing to the high demand of public rental housing which outstrips the supply, waiting queue of public rental housing has been continuously long.

Yet for households who are marginally excluded from public rental housing, they would have to reduce their spatial consumption in order to fit their buying capacity. It makes the average space consumption in residential homes the lowest in the developed world. This tiggered the government to develop public housing for sale to enhance the homeownership desire of these “marginal” middle class households. The assisted homeownership scheme, which began in late 1970s, now houses one in seven of the households in Hong Kong. The assisted homeownership scheme, called the Homeownership Scheme in Hong Kong, runs on a shared equity basis in which buyers who received government help have to shared their profit if they sell their property in the open market. There is also a provision that such subsidised properties can be sold to eligible buyers so as to maintain the stock the assisted homeownership scheme.

However, there are still a large number of households who are either in the waiting list of public rental housing or are being excluded from public housing altogether (e.g. young single

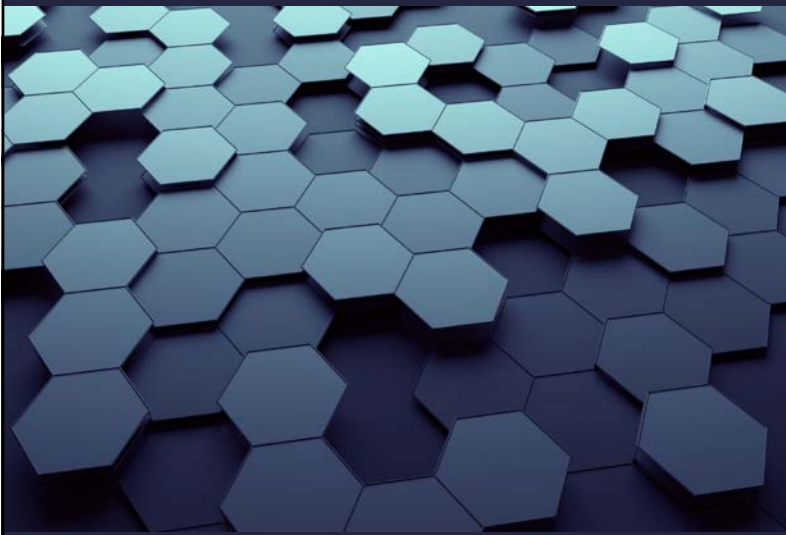
people). Most of them rely on the private rental sector to satisfy their housing need. However, the thriving economy and the expanding higher education sector attract a large number of professional workers from overseas as well as students from Mainland China. This results in a high demand in the private rental sector and leads to high rents in the sector. To increase the supply of private rental housing and to fit the paying capacity of poorer renters, subdivision of the private rental units begins to proliferate. Flats that are partitioned into en-suite units of 8 to 10 square metres big are becoming popular. It is estimated that 200,000 people are residing in such “sub-divided units” some of them are in extremely poor conditions as many of such flats are partitioned in unsafe ways without official authorisation. Yet they command rents that are comparable to the unit rent of luxurious apartments. This provokes outcry from the community and exerts political pressure to the government. A small number of people who are unable to afford even the worst sub-divided units have to stay in the street. The number of homeless people has been on the increase in the past few years which includes growing number of homeless people who stay in 24 hours fast food outlets.

Chronic housing problem since the early 1950s makes housing a politically sensitive issue for over half a century. Developing public housing at a sheer scale has not been able to satisfy the increasing and changing needs for housing. Not only is the waiting queues for housing remain long over the years, housing is the only policy area Hong Kong has explicit long term strategies. Despite several rounds of high profile policy debates which resulted in series of lengthy reports, recommendations and policy initiatives since the late 1980s, not only are there any consistent long term policies are able to sustain (apart from the consensus that the government has to step up its intervention on housing), instead, waiting lists for public housing has got longer. The latest policy consultation conducted by the Hong Kong Government was the “Great Land Debate” in which 18 recommendations for medium and long term strategies in increasing land supply has been put forwards. Yet it is disappointing that the government only chooses to promote one of the most controversial initiative which the Task Force on the Land Debate only recommends as a long term move in land reclamation. The Lantau Tomorrow Vision, as it is packaged by the government, plans to reclaim 1700 hectare of land from the sea. Not only is such a mega-scale reclamation threatens the environment, it would also cost tax payers a fortune, at an estimation of USD80b, only for the first phase. Hence, whether such a project is financially and environmental viable remains an open question. Even if the project is able to bring benefits to the city, it would take a very long time to realise. In contrary, civil society groups advocate for the conversion of brown field, which are agricultural lands that have been converted (many of them illegally) to industrial activities (many of which are polluting). It is estimated that such conversion is already enough to satisfy most of the lands Hong Kong needs for the coming decades.

Hong Kong is one of the richest city in the world but is also a city of contradiction. Amidst the vibrant and glamorous economy are problems of housing unaffordability and poverty. At the same time, despite the city is dense and congested, it is one of the greenest cities in Asia and extremely rich in wild habitat. The chronic housing problem has compelled successive governments of Hong Kong to sustain a large and highly subsidised public housing programme. Yet despite the great effort the city has put in solving its housing and land problem, shortage of decent housing, worsening housing quality as well as problem of unaffordability still pose formidable challenge to the government and people of the city.

**Online International Symposium  
East-Asian Inclusive City Network**

**12 December 2020**



**Struggling In An  
Unequal City –  
Housing Problem  
In Hong Kong**

Professor Ngai Ming YIP,  
Urban Research Group,  
Department of Public Policy,  
City University of Hong Kong

1

**Outline**

- Context
- Housing affordability
- Polarised city and poverty
- Public Housing Programmes
- Poor housing and homelessness
- Controversies policies
- Conclusion

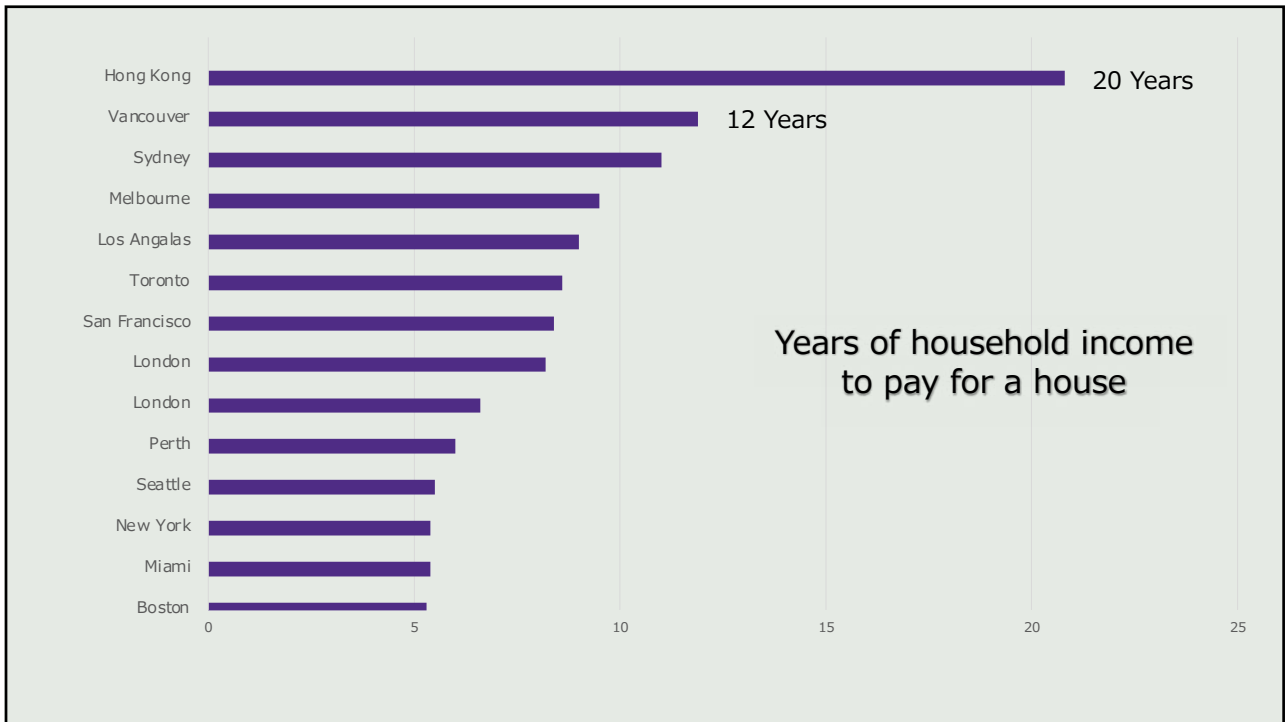
2

<p><b>Context</b></p> <p>Housing affordability</p> <p>Polarised city &amp; poverty</p> <p>Public Housing</p> <p>Poor housing and homelessness</p> <p>Controversies policies</p> <p>Conclusion</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A description of the contradictions and its recent policy controversies</li> <li>• Dense and compact city – 7m people on 1000 sq km area</li> <li>• Yet 10% of land holds 90% of the population</li> <li>• A very well-preserved natural habitat</li> <li>• The 36<sup>th</sup> richest city</li> <li>• Public housing accommodates nearly half of the population</li> </ul>
---	---

3

<p>Context</p> <p><b>Housing affordability</b></p> <p>Polarised city &amp; poverty</p> <p>Public Housing</p> <p>Poor housing and homelessness</p> <p>Controversies policies</p> <p>Conclusion</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Most expensive housing in the world</li> <li>• Hypothetically, An average households need to save 21 years of all their wages to pay for a flat of 60m<sup>2</sup></li> <li>• Need to save for 40% of house value as downpayment and 60% of monthly income on mortgage repayment</li> <li>• In real life, half of households own their flats and over half mortgage free</li> <li>• Others only pay 19% of their income on mortgage repayment</li> <li>• Very inequitable – big difference between homeowners and non-owners</li> </ul>
---	--

4

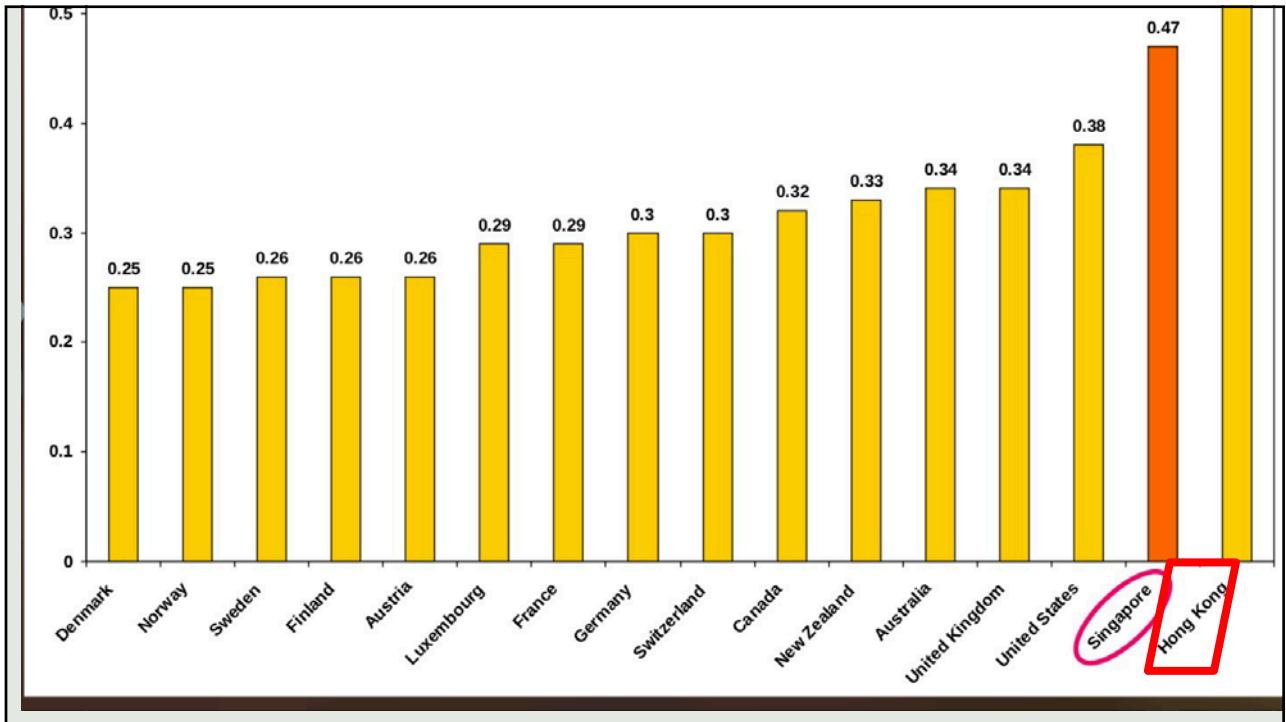


5

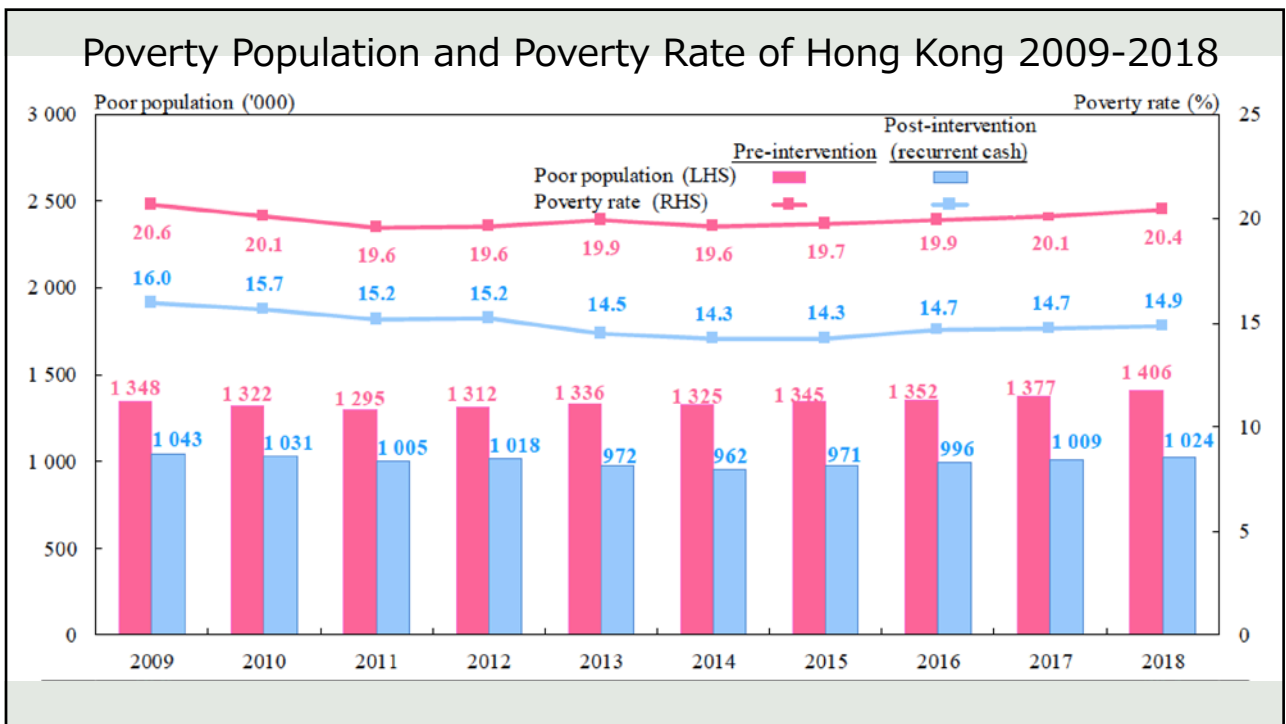
<p>Context</p> <p>Housing affordability</p> <p><b>Polarised city &amp; poverty</b></p> <p>Public Housing</p> <p>Poor housing and homelessness</p> <p>Controversies policies</p> <p>Conclusion</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richest 15<sup>th</sup> jurisdiction by GDP/capita</li> <li>• World financial centre</li> <li>• Support demand for luxurious housing</li> <li>• Very unequal city – Gini coefficient 0.53</li> <li>• Income of Richest 10% = 24 times of poorest 10%</li> <li>• 20% of households in poverty</li> <li>• Social security benefits from 1970s but welfare level stringent for families</li> <li>• Benefit recipients only a very modest living - also enjoy subsidies on housing</li> <li>• Miserable if marginally not eligible for benefits</li> </ul>
---	---

6





7



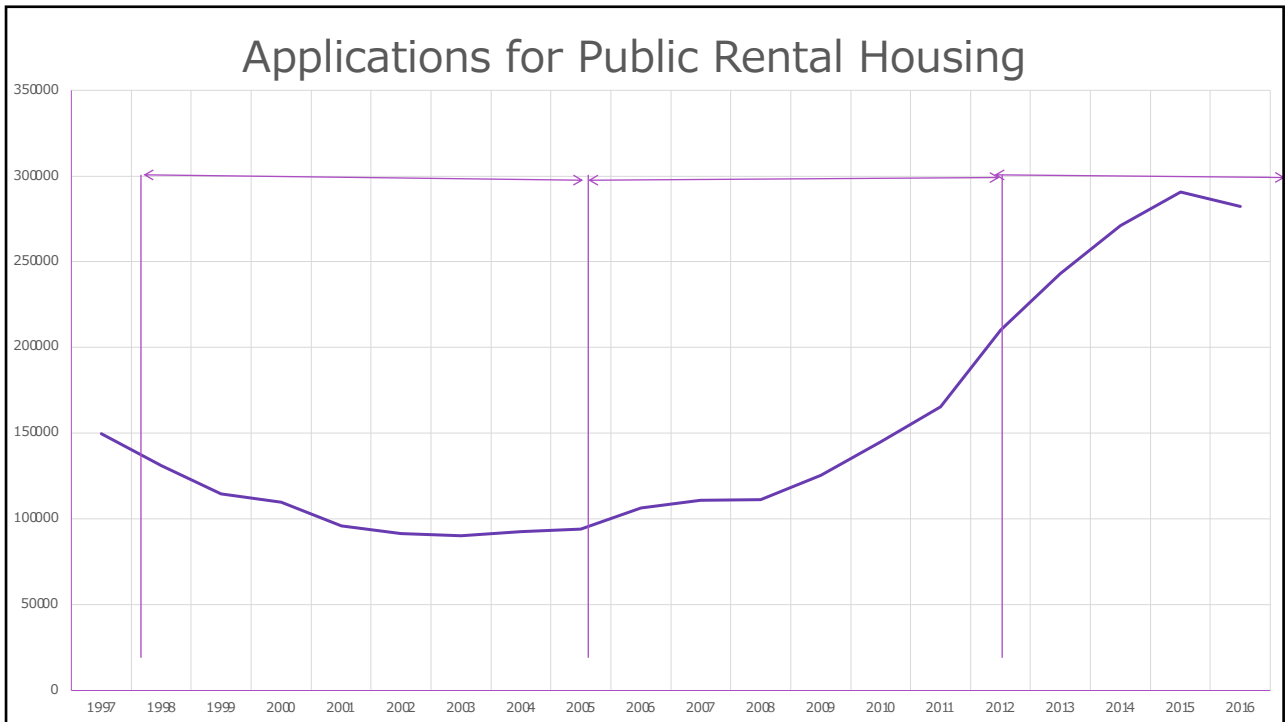
8

<p>Context</p> <p>Housing affordability</p> <p>Polarised city &amp; poverty</p> <p><b>Public Housing</b></p> <p>Poor housing and homelessness</p> <p>Controversies policies</p> <p>Conclusion</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Started in 1954. Now the biggest public rental housing in the world</li> <li>• Rental 832,000 (30% of population)</li> <li>• Homeownership 414,000 (16%)</li> <li>• Not just for the poor</li> <li>• Rental - cover bottom 40% (17% below city's median income)</li> <li>• Assisted Homeownership - bottom 70% (25% higher than city's median income)</li> <li>• Half of poor household in public rental</li> <li>• Almost half of social security recipients in public rental housing</li> </ul>
---	--

9

<p>Context</p> <p>Housing affordability</p> <p>Polarised city &amp; poverty</p> <p><b>Public Housing</b></p> <p>Poor housing and homelessness</p> <p>Controversies policies</p> <p>Conclusion</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Public rental heavy subsidised</li> <li>• Public rental Only 20%-25% market rent. Poor tenants can have rent assistance</li> <li>• High demand and long waiting queue</li> <li>• First in first out system of waiting</li> <li>• Now need to wait for at least 5.5 years</li> <li>• Young single very low priority</li> <li>• New immigrants being excluded</li> </ul>
---	---

10



11

<p>Context</p> <p>Housing affordability</p> <p>Polarised city &amp; poverty</p> <p>Public Housing</p> <p><b>Poor housing and homelessness</b></p> <p>Controversies policies</p> <p>Conclusion</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Private rental sector a polarized sector – both the richest and the poorest</li> <li>• Worse housing in the private sector is “sub-divided” flats</li> <li>• Small en-suite rooms in converted flats.</li> <li>• Most believed unauthorized conversion</li> <li>• Health and fire risks</li> <li>• ~100,000 households ~200,000 people</li> <li>• Average size 10m<sup>2</sup></li> <li>• 10% shared toilets</li> </ul>
---	--

12

Context  
Housing affordability  
Polarised city &  
poverty  
Public Housing  
**Poor housing and  
homelessness**  
Controversies policies  
Conclusion

- High rent – USD600 average rent
- unit rent at par with luxurious flats.
- Need to spend >30% income on rents
- No security of tenure and high electricity and water charge
- Homeless on the increase
- Over 1000 homeless people in 2018
- Even more in 24 hours fast food outlets
- Most homeless people eligible for social security and some applying public housing
- NGO provide services to them

13

**Sub-divided Units**



**Homeless people in  
fast food outlets**



14

<p>Context</p> <p>Housing affordability</p> <p>Polarised city &amp; poverty</p> <p>Public Housing</p> <p>Poor housing and homelessness</p> <p><b>Controversies policies</b></p> <p><b>Conclusion</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urgent need for land for housing</li> <li>• Used to rely on reclamation</li> <li>• Restricted by environmental concerns</li> <li>• Did propose to develop country parks – being seriously opposed</li> <li>• Housing supply affected by market fluctuations</li> <li>• Big Debate on Land Supply</li> <li>• Make 18 recommendations of short to long term measures</li> </ul>
--	--

15

<p>Context</p> <p>Housing affordability</p> <p>Polarised city &amp; poverty</p> <p>Public Housing</p> <p>Poor housing and homelessness</p> <p><b>Controversies policies</b></p> <p><b>Conclusion</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yet the government advocate a mega reclamation project – Lantau tomorrow vision to reclaim 1700 hectors</li> <li>• Very controversial</li> <li>• Environmentally sensitive</li> <li>• A big financial burden - USD80b only the first phase</li> <li>• Civic society groups counter propose to resume brownfield land 1500 hectors</li> <li>• These lands are owned by indigenous “New Territories” landowners – politically sensitive</li> </ul>
--	---

16



17

## Summary

- Hong Kong always struggling to cope with the chronic housing problems
- Within the context of a rich but extremely unequal city
- Wide coverage of social welfare and public housing
- Policy biased towards the business sector often makes land and housing policy controversial

Thank you for listening

Welcome questions and comments

## **Struggling In An Unequal City – Housing Problem In Hong Kong**

18

台灣的住宅運動、住宅法修法以及社會福利的發展  
國立台灣大學與城鄉研究所副教授 黃麗玲

摘要

在台灣，2010 年年初由於住宅問題嚴重，住宅運動與社福團體共同成立了社會住宅推動聯盟，以街頭運動、立法遊說等方式進行社會改革。由於當時的政治情勢，執政的國民黨為勝選而迅速在 2011 年底通過住宅法立法，以初步回應運動團體的要求。然而，其立法內容主要仍強調住宅市場的經濟、寄望於獎勵私人投資興建社會住宅。一直到 2014 年台灣的六都選舉、2016 年總統選舉期間，運動的推展使社會住宅議題在大都會地區獲得選民重視，影響了政策，也陸續有案例興建。蔡英文總統在她 2016 年選舉期間，應允推動八年二十萬戶的社會住宅，也促成了 2016 年住宅法的修法。

2011 到 2016 年間完成的住宅法立法與修法，呈現了過去民間團體的結盟與立法遊說的成果。它也反映了中央與地方政府，尤其是與台北市政府之間的競合關係，以及不同政黨對於住宅政策的態度。本研究首先檢視住宅法兩個版本內容的差異。接著以資料整理與訪談了解政策演變與運動團體推動立法、修法的過程與策略。接著我們分析從社會福利的角度獲得的進展，以及目前尚待突破之處。

台湾では2010年の初め、深刻な住宅問題から住宅運動と社会福祉団体が共同で社会住宅推動聯盟を設立し、街頭活動や議会への働きかけ等によって社会変革を促してきた。2011年末、当時の政治情勢から与党にあった国民党は選挙戦を有利にするため、急いで住宅法を通過させ、初めて運動団体の要求に応えた。しかしながら、その法律の内容は主に住宅市場の経済を強調するもので、民間の投資による社会住宅建設に期待するものであった。その後、2014年の台湾六都市選挙と2016年総選挙では、運動の進展によって社会住宅をめぐる議論が都市部の有権者の注目を集め、政策に影響を与え、そして社会住宅の建設が続々と進められた。さらに、蔡英文総統は2016年の選挙期間中に、8年間で20万戸の社会住宅を用意することを約束し、2016年に住宅法改正を行った。

2011年から2016年にかけての住宅法の成立と改正は、これまでの民間団体の協調と立法院への働きかけの成果である。それに加えて、中央と地方政府、特に台北市政府との間の競合関係、そして各政党の住宅政策に対する態度を反映している。それらを踏まえて、本報告では、まずは住宅法の2つのバージョンにおける違いを検討する。次に、資料とインタビューから政策の変遷と運動団体の立法推進、改定推進のプロセスとその戦略を明確にする。最後に、社会福祉の視点から得られた進展やブレークスルーが必要などころについて考察する。



# 台灣的住宅運動、住宅法與 社會福利之分析

黃麗玲 (國立台灣大學建築與城鄉研究所副教授)



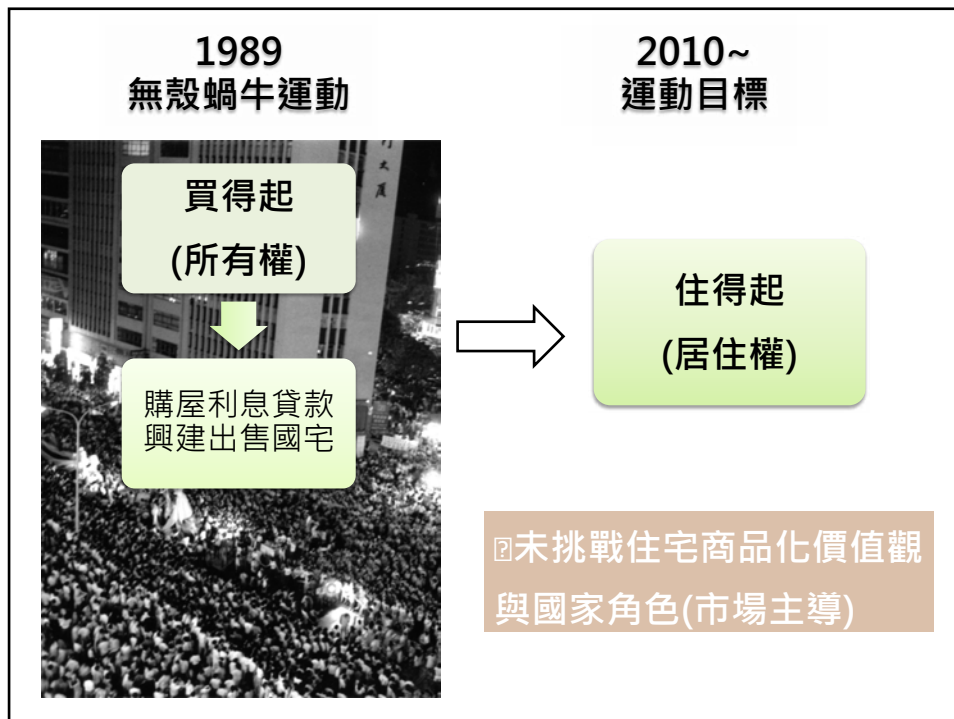
1

## 住宅法立法

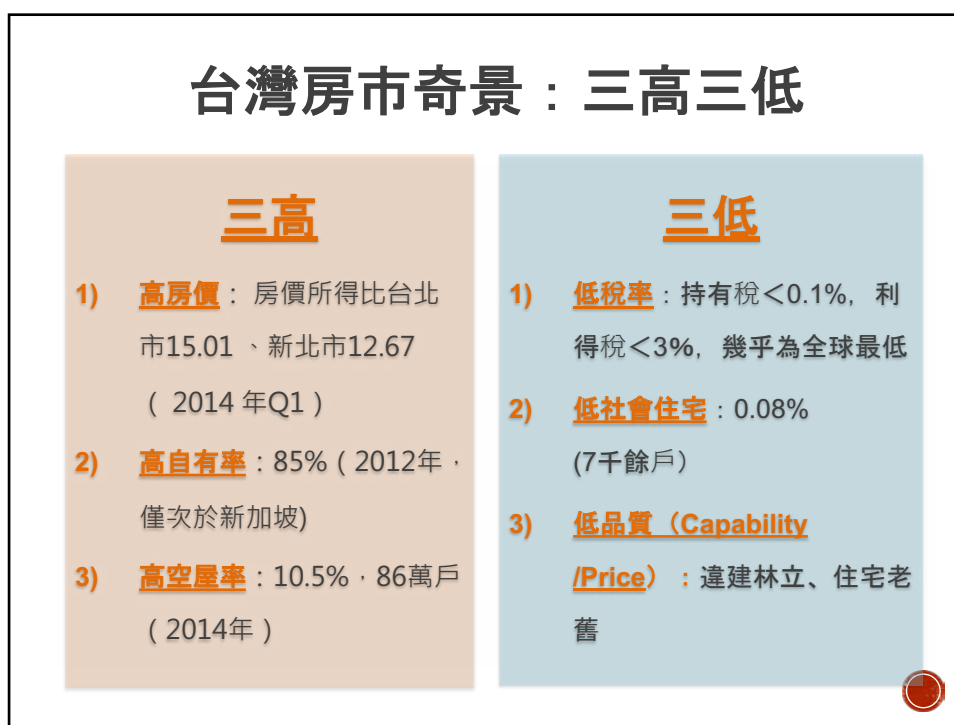
- 荷蘭: 住宅法 (1901), 規範了社會住宅協會的角色、社會住宅的資金、土地的長期儲備與持續評估等
- 韓國: 「租賃住宅建設促進法」 (1984)
- 台灣: 2011年住宅法立法通過, 2016年修法
- 本研究檢視2011-2016修法過程, 分析其原因、內容以及影響。並評估在過程中政府與民間團體的合夥關係(Public-Private Partnership)的轉變, 特別是對於社福政策的影響。



2



3



4

## 社福團體加入住宅運動



5

## 2011年住宅法內容

- 以“健全房地產市場”為主要目標
- 社會住宅以獎勵私人興建為主要模式
- 若由政府興建社會住宅，則主管單位為地方政府，中央政府幾乎無角色
- 社會住宅中的弱勢比例規定為10%，亦即開發商達到此一目標則可減稅或享有補助



6

## 2011-2016議題倡議與政治動員



7



8

## 階段性成果

1. **住宅問題「公共化」**：住宅政策成為政府與政治人物必須要積極回應的政治議程。
2. **政策與制度建立**
  - a. **社會住宅**
    - ☐ 中央政府：蔡總統承諾，八年興建二十萬戶(約總住宅存量2%)
    - ☐ 地方政府：台北市(五萬戶)、新北市(七千戶)、桃園市(兩萬戶)、台中市(一萬戶)等首長承諾
  - b. **住宅法 (2010年立法，2016年修法)**
  - c. **實價登錄**
  - d. **房地合一稅**



9

## 2016年住宅法修法重點

- **主要修訂社會住宅專章**
  - **土地**: 地方政府可長期租用公有非公用土地辦理社會住宅
  - **經費**: 明訂中央及地方住宅基金來源、成立社會住宅融資服務平台、給予長期低利資金
  - **人力組織**: 明定主管機關得設立、指定或委託專責法人或機構辦理社會住宅，以因應社會住宅興建營運的專業性及人力需求



10

## 居住權概念入法

- **住宅法之定位:** 第一條內容, 保障國民居住權益, 健全住宅市場, 提升居住品質, 使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境。
- **中央政府之責任:** 第五條中規範中央主管機關應對住宅負擔能力、住宅發展課題及原住民族文化需求等, 研擬住宅政策, 報行政院核定。
- **與相關國際法之連結:** 住宅法第五十三條揭櫫居住為基本人權, 其內涵應參照經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約, 及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋。



11

## 社會住宅之稅賦措施、弱勢比例

- **稅賦減免:** 社會住宅興辦期間的地價稅及房屋稅得予適當減免, 並免徵營業稅, 以減輕地方政府或民間興辦社會住宅的稅賦負擔; 為鼓勵屋主將房屋出租予符合租金補貼申請資格者, 新增綜合所得稅及地價稅租稅優惠規定(公益出租人)。
- 社會住宅**弱勢群體比例提升**(從10%增加為30%)。



12



## 社會福利、文化上之進展

- 社會住宅應保留一定空間供**社會福利服務等必要附屬設施**之用；增訂非營利私法人得承租公有社會住宅之規定。
- 增訂承租民間住宅並轉租及代為管理，或媒合承、出租雙方及代為管理者，得給予入住者租金補助**(包租代管)**。
- 直轄市、縣（市）主管機關得補助或獎勵新建、增建、改建、修建或修繕**具地方或民族特色或歷史原貌之住宅**。



13

## 2016年住宅法修法的意義

- **地方先行、影響中央**: 地方政府試行經驗，反映在2016修法。尤其對土地供給、財務、開發模式等機制有很大調整。
- **選舉帶動的民意競爭**: 台北市2014-2018之間的政策轉型與加速。
- **公私合夥關係的轉型**: 從獎勵民間興建到政府興辦，以及與NGOs等團體合作
- **居住福祉議題的出現**: 社福議題與居住議題的互動、整合與政策創新。長照政策所需社福空間獲致大幅進展。

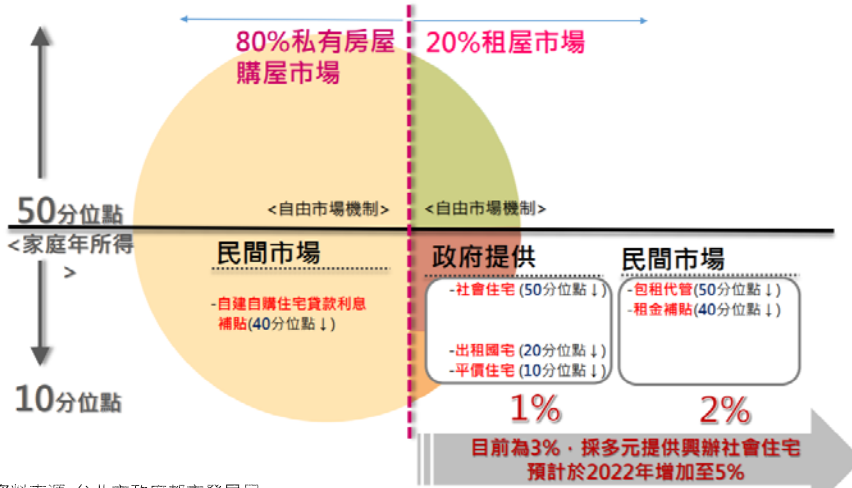


14

# 臺北市社會住宅政策及推動情形說明

8

案一：可負擔住宅資源協助面向—5%存量目標



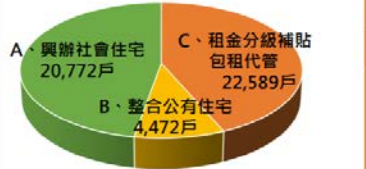
資料來源: 台北市政府都市發展局

15

# 臺北市社會住宅政策及推動情形說明

9

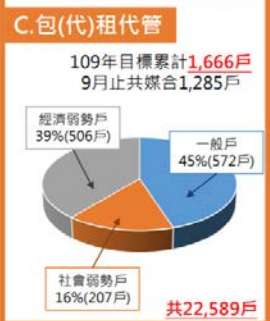
案一：多元提供興辦社會住宅



### B. 整合公有住宅

類型	出租國宅	平價住宅	老人住宅	中繼住宅
戶數	3,599	180	328	365

共4,472戶



資料來源: 台北市政府都市發展局

16



## 社會住宅公共服務設施參建原則

11

社會住宅基地應視區位特性及地區需求，依下列優先順序設置服務設施：

- (一) 社福單位布點需求:配合人口政策設置之托育或托老設施。
- (二) 回應地方需求:鄰近地區居民建議設置之社區活動空間。
- (三) 市府政策:其他因應區位特性及地區需求之服務設施。

東區門戶計畫住宅公益服務分布圖



17

## 長照2.0 ABC社區整體照顧模式



18

# 健康社會住宅



19



20

## 訪談中的發現

- 從社會運動進展到立法、修法，借重了各種類型的政治結盟與不同強度的政治動員。包括稅法、房地產等學界與專家，民間團體，以及跨黨派合作等。
- 社福團體在立院的影響力
  - 住宅歧視議題
  - 社福團體營運社宅
  - 社福設施
- 迫遷與違建戶的問題仍然未受到住宅法的保障



21

## 法令 VS. 政策

- 法令對社會住宅政策的推進，提供了助力。但不管是運動團體、立法委員或行政官員都在訪談中表達了，沒有2016年的修法，中央的社會住宅政策也是會往前動。因此政治意願(political will)是關鍵。
- 目前，中央政府對社會住宅興建逐漸減速。在有關社會重分配的關鍵議題上，與住宅運動團體的衝突漸增。
- 但是社會住宅政策在社福政策上，有效地回應了社福團體對於居住福祉的訴求，也協助地方政府大幅布建相關社福設施。



22

## 社會住宅與台灣的福利體制

- 有限的改革: 2016年住宅法修法雖代表政府在住宅議題上的公共干預, 但是又不願影響住宅市場以及住宅所有權的概念。
- 社會住宅中的社福設施有利於社福社區化的趨勢, 成為新的公共財。但社會住宅的數量與價格卻使它無法有此特性。



23

- Ian Holliday (2000)以「生產性福利資本主義」(Productivist Welfare Capitalism, PWC) 定義東亞國家社福之特性。但Manson M.S. Kim(2019)認為東亞各國經驗有所分歧。台灣則是因政治民主化而大幅擴張包容性社會福利政策的最佳說明。本研究則以社會住宅對政府如何回應社會福利提供了進一步的描繪。



24

# 한국은 일본 부동산 시장을 따라갈 것인가?

: 동아시아 주택체제로서 한국과 일본

김수현(세종대학교 교수)

## 1. 최근 다시 대두되는 부동산 버블의 위험

전 세계 대부분의 선진국들은 2010년경부터 집값이 오르고 있고, 최근 코로나19 사태에도 불구하고 그 추세는 계속되고 있다. 2008년 세계금융위기를 전후한 부동산값 상승과 하락이 100년 만의 버블이었다고 했지만, 불과 10년 만에 전 세계가 다시 버블의 위험에 직면했다.

이런 일이 벌어진 직접적인 이유는 경제위기를 극복하기 위해 각국이 풀어놓은 엄청난 양의 유동자금 때문이다. 사상 초유의 저금리와 과잉유동성이 부동산 가격을 끌어올린 것이다. 특히 코로나19 사태로 세계경제가 타격을 받았지만, 역설적으로 그 때문에 부동산 가격은 더 내려가지 않고 있다. 그러나 금융 문제만이 아니라, 21세기 들어 더욱 늘어난 초고소득자들의 존재도 중요한 원인이다. 소득양극화가 자산양극화로 이어진 것이다. 이와 함께 각국에서 부동산 경기 부양을 위한 규제완화를 추진하면서 이 역시 영향을 끼쳤다.

또 하나의 배경은 각국의 복지정책 후퇴이다. 그 동안 동아시아 국가의 특징으로 불렸던 자산기반복지 시스템(property-based welfare system)이 서구 국가들에게까지 광범위하게 확산되면서, 복지의 빈자리를 자산, 즉 부동산이 차지하는 현상이 보편화되게 된 것이다.

## 2. 변화하는 동아시아 주택시스템

1960년대부터 세계 경제 무대에 등장한 동아시아 개발도상 국가들은 당시 서방 선진국 입장에서는 특별한 사례였다. 싱가포르, 홍콩, 대만, 한국은 발전국가 내지 발전주의 복지체제라 불릴 수 있는 공통점들을 가지고 있다. 국가주도 자원배분과 경제성장, 가족책임이 강한 복지제도, 높은 사회적 규율이 그런 것들이다. 유럽 등 서구 국가와 비교한다면 인구밀도도 높고 도시화 속도도 빨랐던 만큼 만성적인 주택부족을 겪기도 했다. 그만큼 집값도 많이 올랐기 때문에 이들 국가에서 주택문제는 가장 중요한 경제, 사회, 정치 의제 중의 하나였다.

이들 국가들은 모두 신규 주택공급과 물리적인 환경개선이라는 점에서 빠른 시간 안에

성과를 거두었다. 주택은 경제성장과 사회통합을 촉진하는 매개체이자 경기부양 수단이었으며, 동시에 가장 중요한 가계자산이자 복지자원 역할도 해 왔다. 이른바 자산기반 복지시스템으로서, 동아시아의 발전주의 국가모델에 조응하는 주택정책 모델의 특징이라고 할 수 있다.

그러나 이들 국가는 1997년 아시아 경제위기를 경험하면서 빠른 사회, 경제적 변화를 겪었다. 경제위기 극복 차원에서 이른바 신자유주의적 개혁을 도입했으며, 지체된 사회안정 전망을 강화하려는 노력이 본격화된 바 있다. 이와 함께 인구 고령화와 저출산 문제도 다양한 영향을 끼치고 있다. 복지수요가 변하는 것은 물론이고 경제활력이나 주택수요에서도 다양한 영향이 나타나는 중이다. 무엇보다 주택가격 불안정이 심화되면서 기존에 구축된 동아시아 주택정책 모델의 유효성에 의문이 제기되었다. 특히 최근에는 집값이 다시 오르거나 불안정해지면서, 주택이 사회불안 요소가 되기에 이르렀다. 홍콩이 대표적이며 한국, 대만 역시 정도의 차이는 있지만 심각한 상황이다.

일본 역시 이 같은 동아시아 주택시스템의 원형이라고 할 수 있다. 일본은 2차 대전 종전과 함께 이른바 '전후 주택체제'를 구축하는데, 정부는 주택의 대량공급과 함께 자가소유를 촉진하고, 가족은 주택자산을 매개로 그 결속력을 더 강화시키는 시스템이었다. 그러나 1990년을 전후한 부동산 버블의 형성과 붕괴는 일본 전후 주택체제를 근본적으로 바꾸어 놓았다. 이전까지 작동하던 주거사다리는 기능을 멈추고, 부동산은 짐이 되는 자산(負動産)이 되기까지 했다. 그럼에도 최근에는 주택시장의 차별화, 양극화가 본격적으로 나타나서, 한편에는 공가가 사상 최대로 누적되는데도 다른 쪽에서는 주택이 여전히 공급되는 '주택과잉 사회'가 도래했다.

### 3. 한국은 일본을 따라갈 것인가?

한국은 인구, 경제 단계가 시차를 두고 일본을 닮아가고 있어서, 오래 전부터 일본의 주택시장 경험을 따라갈 것이라는 논의가 많았다. 특히 2008년 금융위기 직전 주택가격이 급등하자 일본이 1990년 무렵에 경험한 버블 붕괴를 떠올리는 사람들이 많았다. 또한 최근 다시 가격이 오르면서, 여기에 대한 관심이 커지고 있다.

그러나 인구, 경제, 산업, 주택의 양과 질, 금융시스템 등을 종합적으로 살펴보면, 일본 주택시장과 한국은 유사점도 있지만 차별성이 더 크다. 한국 주택시장은 아직 일본에 비해 양적, 질적으로 충분치 않다. 한국은 여전히 정부가 주택 대량공급에 나서고 있으며 특히 공공임대주택 정책이 더 강화되고 있는 점은 서구나 여타 동아시아 국가들과는 차이가 있다. 여기에는 높은 수도권 인구집중, 다른 국가들보다 상대적으로 늦게 대량공급에 착수했던 점, 전세제도를 매개로 한 강한 가족유대 시스템 등이 영향을 끼치고 있다. 다시 말해서 한국은 일본에 비해 미성숙한 주택시장 환경 아래서 '더 강한' 국가역할, '더 강한' 가족 관계를 유지하고 있으며, 이러한 특징이 양국의 주택시장 및 주택정책 차이를



설명해주고 있다.

그러나 한국 입장에서는 장기적으로 인구, 산업, 주택재고 등이 일본과 유사한 단계로 수렴될 때를 대비하여, '공가', '지역 소멸'과 같은 현재의 일본 주택시장 현안을 의식하고 대응책을 마련해 둘 필요가 있다. 특히 일본의 맨션 선호를 볼 때, 한국도 양질의 주택을 지속적으로 공급하는 과제는 상당기간 지속될 것이다. 그런 점에서 재고주택 관리와 도심 내 우량재고 확보를 위해 효과적인 도시재생사업 정착이 중요하다.

이와 함께 일본의 버블형성과 붕괴 과정에 대한 복기는 중요하다. 거품이 너무 크게 형성되고 난 뒤의 '뒤늦은' 고강도 대책, 이후에도 계속된 과잉공급 과정에 대한 깊이 있는 검토가 필요한 것이다. 특히 건설업이 다른 나라들에 비해 과잉성장한 공통점이 있기 때문에, 이에 대한 주의 깊은 고민이 필요하다. 더 나아가 일본의 주택 과잉생산과 공가 발생과정에서 '국가'를 '시장'이 대체한 가운데, '가족'은 양극화되었던 상황에 대해서도 성찰할 필요가 있다. 동아시아 주택시스템의 미래에 대해 고민할 필요가 있는 것이다.

韓国の住宅市場は日本住宅市場の轍を辿るのか

—東アジア住宅システムにおける韓国と日本—

金秀顯(世宗大学)

## 1. 最近の不動産バブルのリスク

世界のほとんどの先進国では、2010年頃から住宅価格が上昇している。感染症拡大の影響にもかかわらず、この傾向は最近も続いている。2008年の金融危機における不動産価格の上昇と下落は「100年ぶりのバブル」と言われていたが、それからわずか10年で、全世界が再びバブルの危機に直面しているわけである。

何がこのような事態を引き起こしたのか。まず、各国が経済危機を克服するために放出した膨大な量の流動資金である。史上類の無い低金利政策と過剰流動性が不動産価格を引き上げた。また、最近の感染症拡大は世界経済に大きな打撃を与えているが、逆説的に言えば、それゆえ不動産価格が下がらない。ただし、金融の問題だけではない。21世紀に入って、超高所得者が増えたため、所得の二極化が資産の二極化につながっているのである。これと共に、各国が不動産景気浮揚のために規制緩和を推進していることも原因の一つに数えられよう。

これらを背景に、各国の福祉政策が後退している。「東アジア諸国の特徴」とされてきた「資産ベースの福祉システム (property-based welfare system)」が西欧諸国にまで広がっている。福祉の空席を資産すなわち不動産が占める現象が広がっている。

## 2. 変貌する東アジアの住宅システム

東アジアの国々が世界経済の表舞台に登場しはじめたのは1960年代頃からである。当時は西側先進国の「例外」に過ぎなかったが、シンガポール、香港、台湾、韓国は「発展主義型福祉システム」と呼ばれる共通点を見せていた。国家主導の資源配分および経済成長、家族に責任を求める福祉制度、高い社会的規律などが、その特徴であった。西欧諸国と比較すると、東アジアの都市の人口密度は高く、東アジアの都市化のスピードは速かった。それゆえ、慢性的な住宅不足が問題となり、住宅価格の上昇幅も大きかった。したがって、東アジアでは、住宅問題が、最も重要な経済・社会・政治の課題の一つとなった。

一方、東アジアの国々は、新築住宅の供給と物理的な環境の改善を短い期間で達成した国々でもある。住宅が経済成長と社会統合を促進する媒介となり、景気浮揚の手段にもなった。同時に、最も重要な家計資産となり、福祉資源にもなった。いわゆる「資産ベースの福祉システム」となったわけである。これは、東アジアの発展主義国家モデルに対応する住宅政策モデルの特徴である。

しかし、1997年のアジア経済危機を機に、東アジアの国々の多くは急速な社会経済的变化を経験した。経済危機を克服する過程で、一方では新自由主義的改革が導入され、もう一方では社会セーフティネットの強化が進んだ。少子高齢化の進展もあり、福祉需要はもちろん、経済



の活力や住宅の需要にもさまざまな影響が現れている。住宅市場と関連しては、住宅価格が不安定になり、これまでの東アジア住宅政策モデルの有効性が疑われるようになった。このところ住宅価格が不安定な動きを見せており、社会不安要素の一つになっている。象徴的なケースは香港のケースであるが、韓国や台湾でも深刻な問題となっている。

日本はこのような東アジア型住宅システムの元祖と言えよう。日本では、第2次大戦終戦とともに戦後住宅政策が構築され、政府が住宅の大量供給と持ち家を促進し、家族が住宅資産を媒介に結束を強めた。しかし、1990年を前後する時期の不動産バブルの形成および崩壊によって、日本の戦後住宅政策は根本的な改革を迫られた。それまでの「住宅双六」が立ち行かなくなり、不動産が「負債産」になった。最近では、住宅市場の二極化が本格化し、空き家の拡大の中で住宅の新規供給が続く「住宅過剰社会」を迎えている。

### 3. 韓国は日本の轍を辿るのか

人口や経済の推移を見ると、韓国は日本と似たような変化を見せてきた。それゆえ、韓国では、住宅市場の変化についても日本の事例を参考にする議論が多い。特に、2008年の金融危機の直前に住宅価格が急騰した際には、多くの専門家が日本の1990年初頭のバブル崩壊を想起した。韓国ではこのところ再び住宅が上昇しており、日本の事例への関心が高まっている。

ただし、人口、経済、産業、住宅の量と質、金融システムなどを総合的に比較すると、日本の住宅市場と韓国の住宅市場には違いも多い。日本と比べると、韓国の住宅市場は量・質ともに未だ低水準である。また、韓国政府は現在も公営住宅の拡大を大きく掲げており、これは西欧諸国や他の東アジア諸国とも異なる。首都圏への驚異的な人口集中、公営住宅供給の立ち遅れ、傳賃制度など、韓国には独特な事情があるわけである（訳者注：傳賃制度とは、家を借りる際に高額を保証金を賃貸人に預けて、月々の家賃ゼロまたは低額で家を借りる制度である）。つまり、日本と比べると、韓国は「より強い」国家の役割と「より強い」家族関係をベースに、住宅市場が形成されているわけである。それゆえ、日本と韓国の住宅市場および住宅政策が同じ轍を辿るとは言い切れない。

しかし、長期的には、韓国の人口、産業、住宅ストックも日本の段階に近づいていくだろう。韓国でも「空き家」や「地方消滅」に備えた対応策を準備していかなければならない。特に、日本のマンション事情を見ると、今後、韓国でも良質な住宅の供給が課題となっていくだろう。これに関しては、住宅ストックの管理と優良ストックの確保に向けた効果的な都市再生事業が求められる。

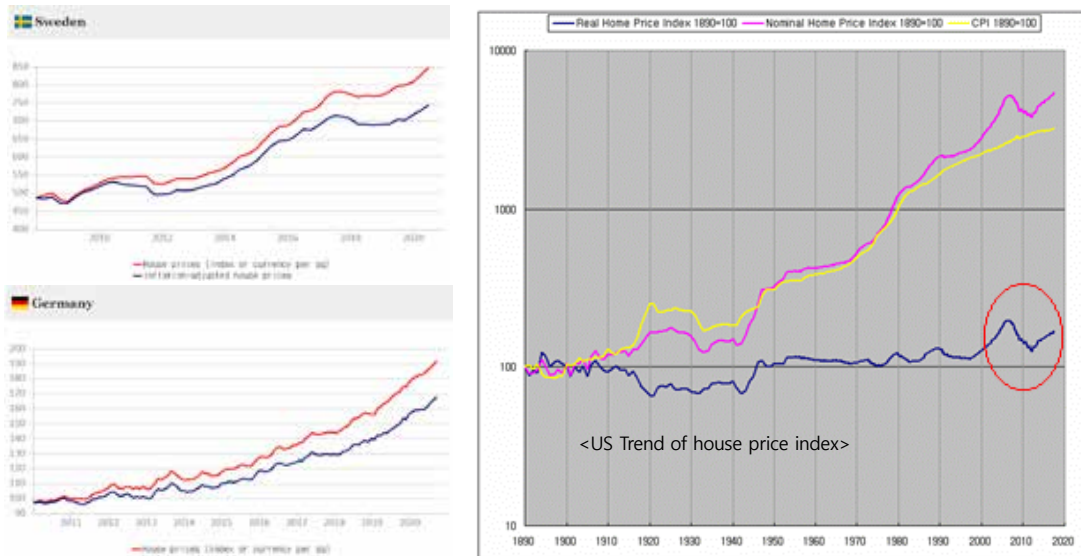
なお、日本のバブル形成および崩壊のプロセスを振り返ることは重要である。バブルが大きくなり過ぎた後の強硬策やバブル以降も続く住宅の過剰供給など、立ち上がった議論が必要な点が多い。特に、日本と韓国では、建設業の膨張が過剰である。これについては、注意が必要である。さらに、日本で住宅の過剰供給と空き家の発生が同時に進む中、「国家」を「市場」が代替し、「家族」が二極化したことも省察する必要がある。東アジアの住宅システムの将来をともに憂慮する必要がある。

# Will Housing Market in Korea Follow the Track of Japanese Housing Market?

Kim Soo-hyun(金秀顯)  
(Sejong Univ. Korea)

1

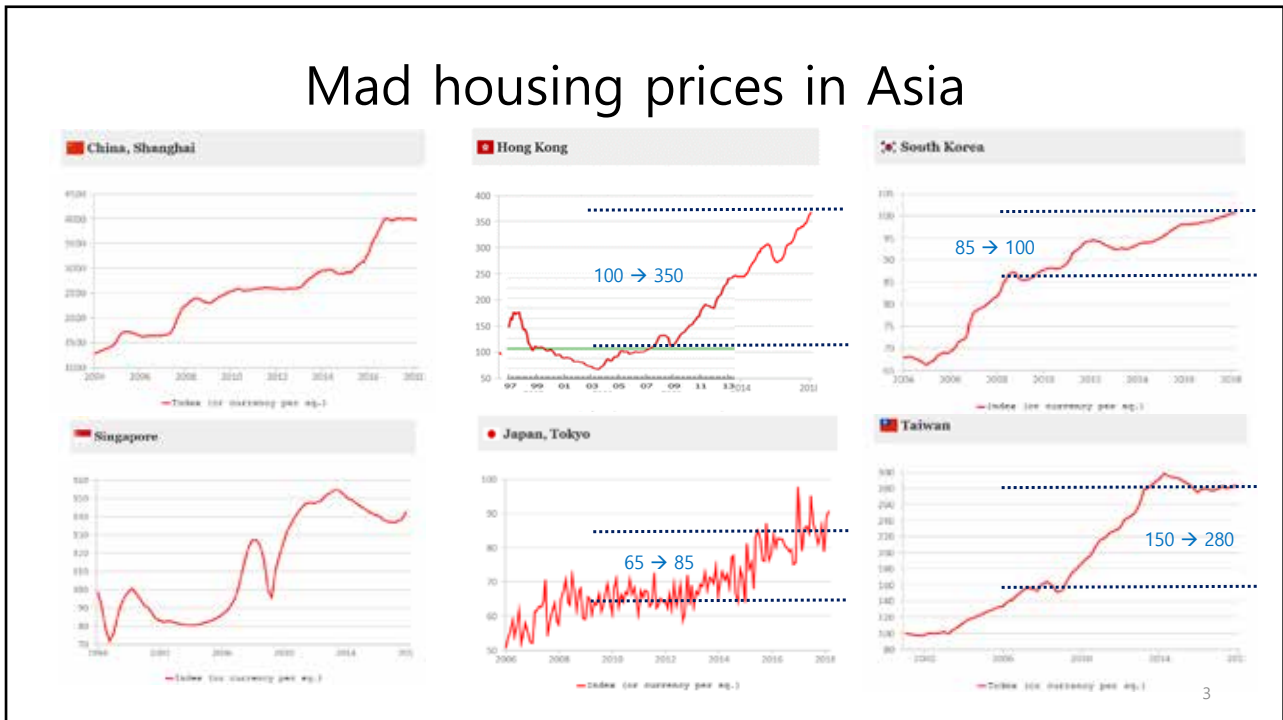
## Mad housing prices all over the world



2

2

## Mad housing prices in Asia



3

## What happens after 2008 bubble

- Continuing **Financialization of housing**(住宅の金融化)
  - **Excess liquidity**(過剰流動性) due to Quantitative easing  
+ **Corona19** requires more money!!!
  - Increase of **Super Riches**
  - Retreat of the welfare state with reinforcing of Property based welfare system(資産基盤福祉) → *Real property replaced welfare*
- ➔ Deepening dependence on real property(不動産 人質社會)

4

4

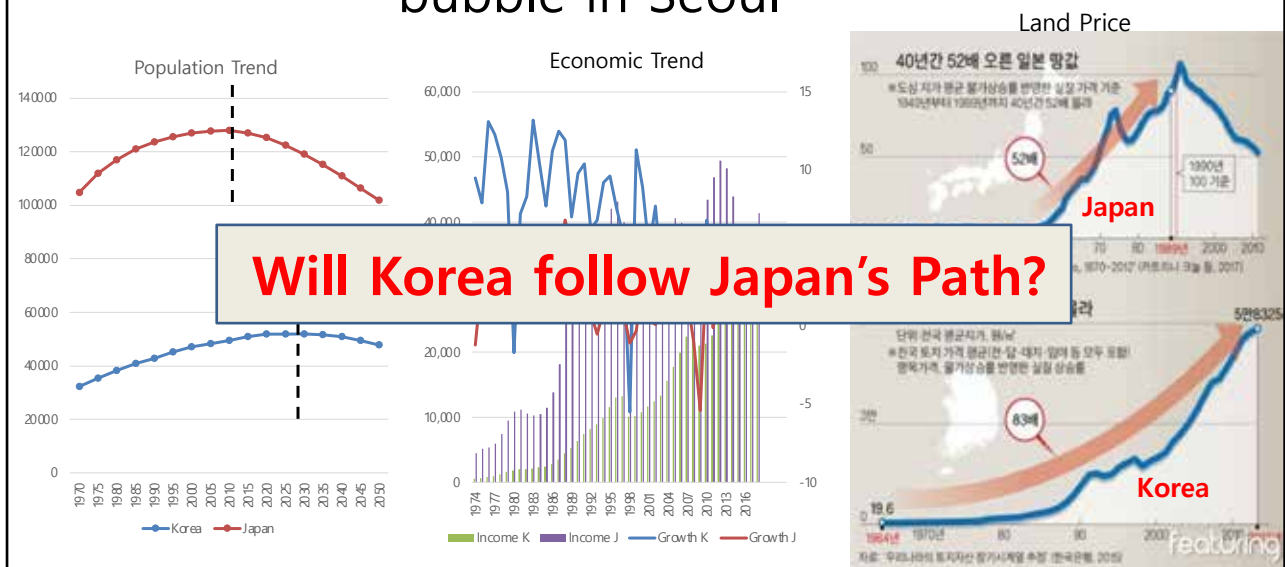
## Social and economic impact of rocketed property prices

- Worsening housing situations of young people and others
  - Expansion of asset gap → Widening **Socioeconomic polarization**
  - **Prolonged economic downturn**
  - Concerns on **Bubble collapse** rising
- ➔ Socioeconomic instability deepens.  
Hong Kong, Taipei, **Seoul**

5

5

## Worries about the property bubble in Seoul



6

## Japan's Path - **Post war** housing system

- Severe housing shortage after WW2 + Rapid economic development → Demand Surged
  - **GOV'T** arranged **mass housing provision** : 住宅公團, 金融公庫, 公營住宅 3 pillar → facilitate Homeownership + Company housing
  - **FAMILY** adhere to homeownership → **Housing ladder**
- Property owning Democracy vs. **Property owning Familyism**
- **Prototype** of East Asian property based welfare system

7

7

## Japan's Path – **Post growth** housing system

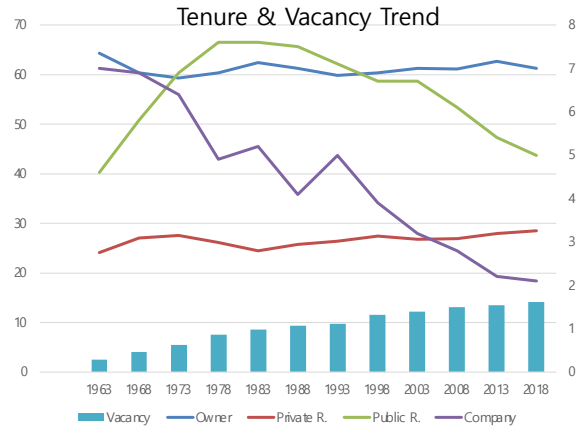
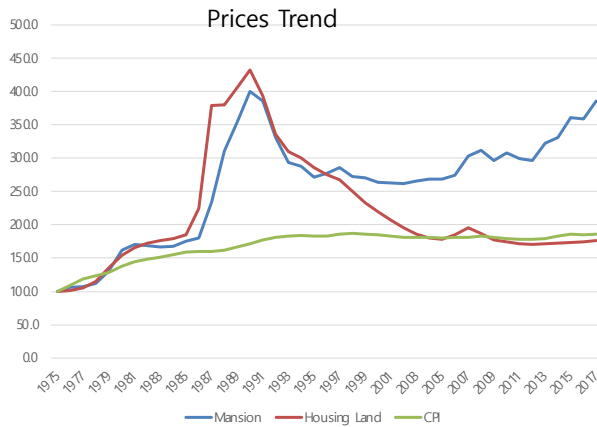
- **Bubble burst** just after 1990 → Since then price has been dropping for around 25 yrs
  - **GOV'T** retreat : Public rental housing supply ↓, Public housing finance ↓, Company housing ↓, **Deregulation** in housing market
  - **FAMILY** in charge : Take the damage of price drop, housing condition worsen, Youth & poor older suffering → **Housing ladder no longer working**
- **Differentiation** according to income level, region, housing type, family structure

*Housing is over supplied, but benefits only go to middle and high incomes*

8

8

## Characteristics of Japanese housing market



Market differentiated and Housing surplus society  
(市場差別化) (住宅過剰社会)

9

9

## Korea's housing Path

- Hyper speed urbanization & population increase + economic development → But housing investment delayed. Squatter and informal supply substituted
- Housing demand exploded in late 1980s + price rocketed → Moved to mass supply system relatively late

- Most Asian countries have liberalized housing market since the Asian financial crisis, but Korea has strengthened its intervention
- public land supply, building new towns, vigorously supply public rental housing, public finance for housing
  - Strengthening in Taxation, Finance, Development profit recovery

10

10

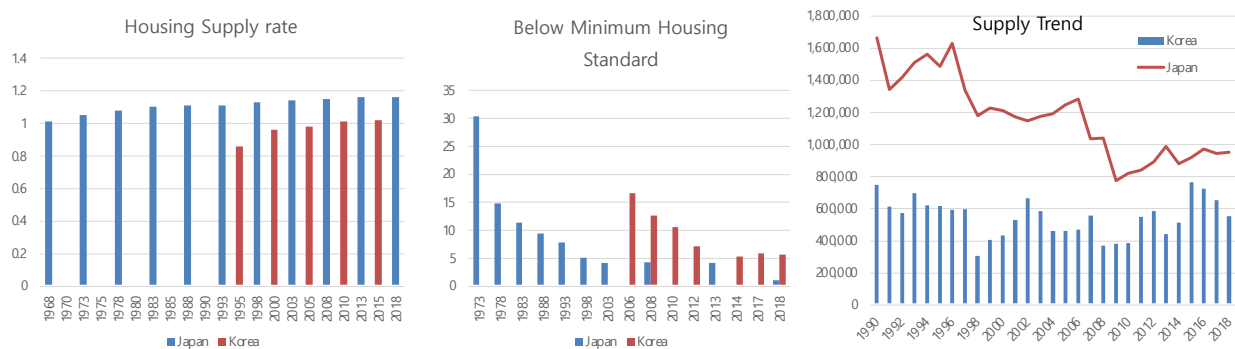
## Korea and Japan – commonness

- **East Asian Housing System** : Strong role of **GOV'T** & **FAMILY** in housing supply and consumption
  - It could be the 4<sup>th</sup> model of housing system
  - Closely related to **Developmental state**
  - Housing does the role of **welfare resource**
  - Housing keeps family values and ties
- **Population, Household structure and Economic stage converge**
- Heavily dependent on **construction industry (土建社會)**

11

11

## Korea and Japan – difference (1)



- Larger gaps in **housing quantity and quality** than **population and economy** : **30-40yrs** vs. **20yrs** gap.

12

12

## Korea and Japan – difference (2)

- **Housing financing system**
  - from bank loan : 30%(Japan, 60-70%)
  - from *jeonse deposit*(傳賃)\* : 40-50%
    - \* Lump sum rent deposit equivalent to 40-70% of housing price
  - Initial formation of *jeonse deposit* mostly from parents and family :  
**Stronger FAMILY network**
- Overall housing market is **less mature** than Japan
- **Stronger government intervention and family role**

13

13

## Will Korea follow Japan's path?

- On the surface, it seems **possible**, but **not the same way**
  - Korea shows more early stage East Asian housing system characteristics
  - However, if the Korean housing market matures, it might follow the contradictory situation facing Japan  
(housing surplus society, differentiation, polarization)
- Therefore, it is important for Korea to **prepare for the changed housing situation**

14

14



## Further Concerns

- **What will happen** in the housing market in East Asia and the world?
  - Risks posed by the speculative nature of capitalism ↑
  - Similar to the crisis situation **100 years ago**
- Why is the government's efforts to stabilize the market **not effective?**
  - Real estate becomes capitalism itself : Development alliance
  - Disguised as supply and demand + purchasing power logic
  - Concealing the transfer between generations and classes

→ **What can we do?**

15

15



THANK YOU  
FOR LISTENING  
TO  
MY  
PRESENTATION

16

# ネオリベリズム都市の誕生 — 東京への一極集中と都市分断 —

## Birth of the Neoliberalism City — Polarization of Tokyo and Urban Divide —

城所哲夫 東京大学教授

Tetsuo Kidokoro, Ph.D, Professor, University of Tokyo

東アジア包摂都市ネットワーク国際シンポジウム  
2020年12月12日（土）

International Symposium on the East Asian Inclusive City  
Network

Dec. 12 (Sat.) 2020

1

1

## 目次

### Table of Contents

1. 巨大都市一極集中のパラドックス  
Paradox of the Polarization to Mega-cities
2. ネオリベリズム都市政策の展開と都市分断  
Neoliberalism Urban Policies and the Urban Divide
3. インフォーマル市街地の包摂力  
Inclusiveness of ¥Informal Settlements
4. 巨大都市への一極集中と都市分断に対して都市計画  
は何かができるか？  
What can urban planning do as regards polarization to  
megacities and the urban divide?

2

2

1. 巨大都市一極集中のパラドックス  
Paradox to the the Polarization to Mega-cities

- 一極集中の結果、現在の状況は、
  - 「集積の利益」 < 「集中の不利益」

Benefits of Accumulation < Costs of  
Concentration

– Traffic congestion, long-distance commuting,  
housing, pollution, etc.

3

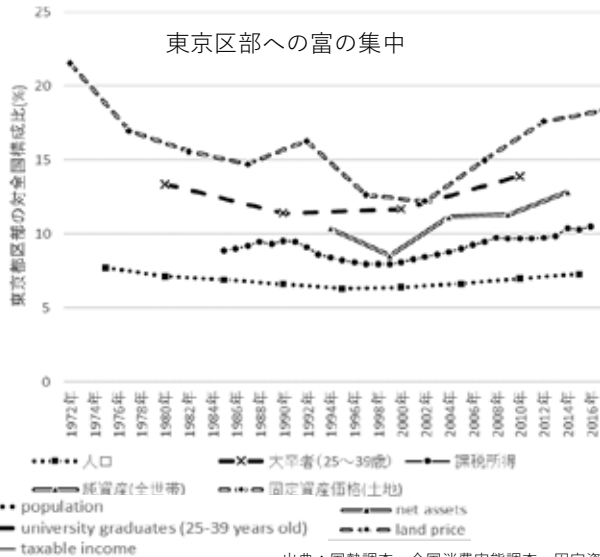
3

- では、なぜ、巨大都市への集中が続くのか？  
= 都市分断のゆえ
  - 富裕層にとっては、「集積の利益」 > 「集中の不利益」
    - 企業や都心部で不動産資産を有する富裕層が得られる集積の利益は大きい。
    - 所得が大きいので都心部の良好な住宅地に居住することができるので集中の不利益は相対的に小さい。
- 企業立地の決定は富裕層によって行われる。
- Then, Why does Excdssive Concentration to Mega-Cities continue?
- The possible answer is the Urban Divide.
  - For the Wealthy people:
    - Benefits of Accumulation > Costs of Concentration
    - Location of firms are decided by the Wealthy people
    - Thus, firms continues to concentrate to the Mega-City despite that costs of concentration is bigger than the benefits of accumulation for the rest of people.

4

4

## 2000年以降に東京への富の集中 Concentration of wealth to Tokyo after 2000s

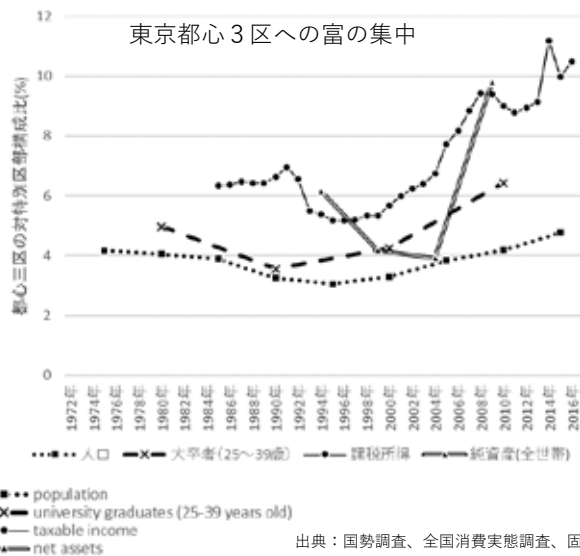


出典：国勢調査、全国消費実態調査、固定資産の価格等の概要調書

作成：福田峻（株式会社帝国データバンク データソリューション企画部総合研究所研究員、東京大学大学院 特任助教）<sup>5</sup>

5

## 東京都心部への富の集中の加速 Increasing Urban Divide in Tokyo

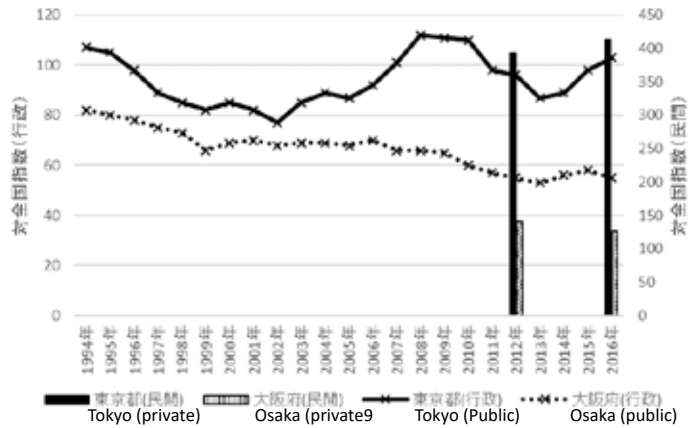


出典：国勢調査、全国消費実態調査、固定資産の価格等の概要調書

作成：福田峻（株式会社帝国データバンク データソリューション企画部総合研究所研究員、東京大学大学院 特任助教）<sup>6</sup>

6

## 2000年代以降、東京に集中する公共・民間投資 Polarization of Public and Private Investment to Tokyo since 2000s



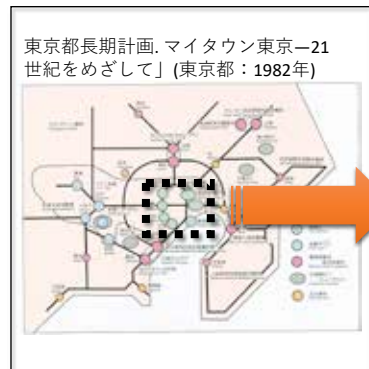
出典：総務省：都道府県別行政投資実績報告書, 1994-2016)、  
総務省：経済センサス活動調査, 2012, 2016)

作成：福田峻（株式会社帝国データバンク データソリューション企画部総合研究所研究員、東京大学大学院 特任助教）<sup>7</sup>

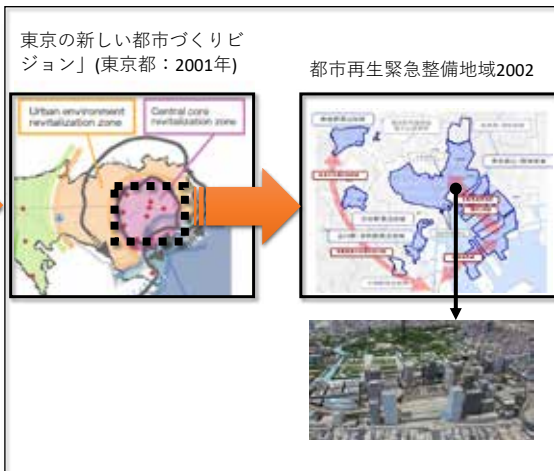
7

## 2. ネオリベリズム都市政策の展開と都市分断 Neoliberalism Urban Policies and the Urban Divide

2000年以前: 分散政策  
before 2000: Decentralization Policy



2000年以降: 都心およびその周辺への集中政策  
after 2000: Reconcentration Policy



8

## Urban Regeneration in Tokyo



国家主導ジェントリフィケーション（汐留）  
State-led Gentrification  
Shio Site (Former National Railway Yard)



1990年代以降の積極的な容積率緩和政策のもとでのジェントリフィケーションの進展（清澄白河）

Advancement of Gentrification due to aggressive deregulation of urban planning (Kiyosumi Shirakawa)

9

## 都市分断 Urban Divide

- グローバル化とネオリベラル的政策の進展
  - 所得格差の進行
  - 都市整備（ジェントリフィケーション）が進む富裕層・中間層上層居住地域と、都市整備の停滞する中間層下層・貧困層の居住地域の間で都市分断（都市内地域格差）が進行する。
- Impact of Globalization and Neoliberal Urban Policies
  - Increasing social inequality
  - Spatial inequality
    - Increasing investment (Gentrification) in the residential areas for the wealthy and upper middle income
    - Stagnation of investment in the residential areas for the lower middle income and the poor

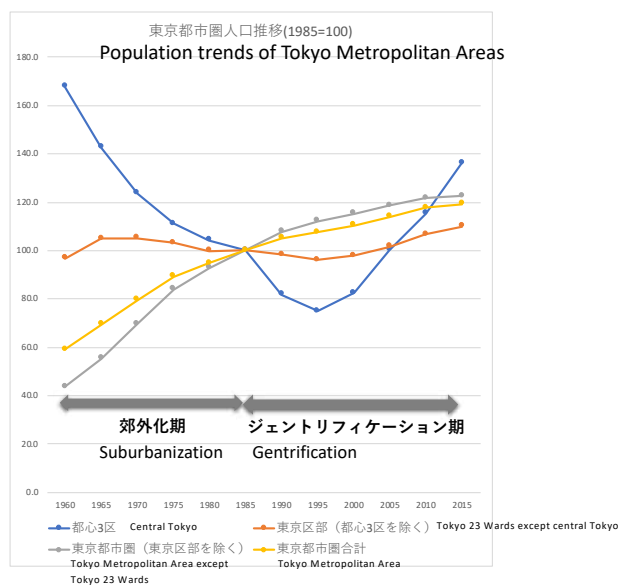
10

10



11

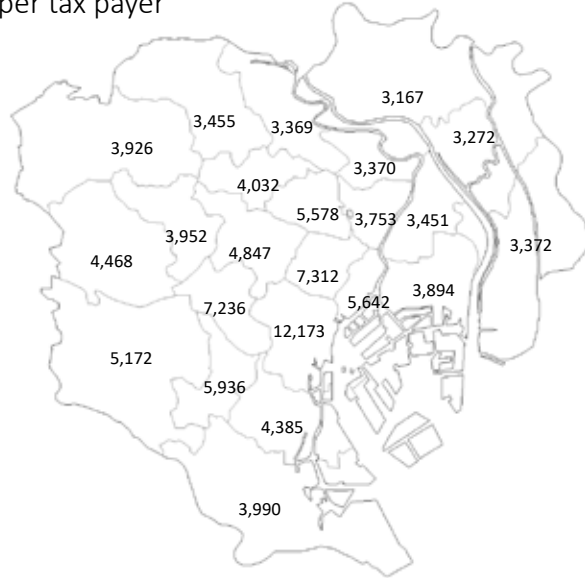
## 東京都心部のジェントリフィケーション Gentrification in the central Tokyo



12

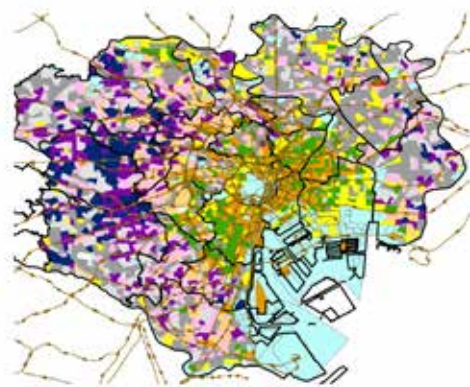
12

東京23区納税者あたり課税所得（千円/年）（2014）  
 Average Income by ward in Tokyo 23 Wards Area (2014) 1,000  
 yen/year per tax payer



13

ジェントリフィケーションの進展と空間分断（東京）  
 Gentrification and Urban Divide in Tokyo



都市分断：ゲイテッド・コミュニティ化  
 Urban Divide: Gated Community

- |                   |                   |
|-------------------|-------------------|
| 1. 単人口密集型         | 6. ファミリー増加型（賃貸多い） |
| 2. 結合・DNKS型       | 7. 郊外ファミリー型       |
| 3. ファミリー密集型（賃貸多い） | 8. 賃貸マンション型       |
| 4. 郊外高齢化型         | 9. 密集市街地型         |
| 5. ファミリー単体型（分譲多い） | 10. 市街地の再開発型      |

出典：国勢調査（2010、2015）より作成

作成：福田峻（株式会社帝国データバンク データソリューション企画部総合研究所研究員、東京大学大学院 特任助教）<sup>14</sup>

14



### 3. インフォーマル市街地の包摂力 Inclusiveness of ¥Informal Settlements

- 貧困層の居住
  - 移住者（国内・国際）の受け皿
  - 多様性の具現化
  - 都市文化、創造産業の揺籃地
- 
- Settlements for the Urban Poor
  - Settlements for both domestic and international immigrants
  - Embodiment of Diversity
  - Incubation for urban culture and creative industry

15

15



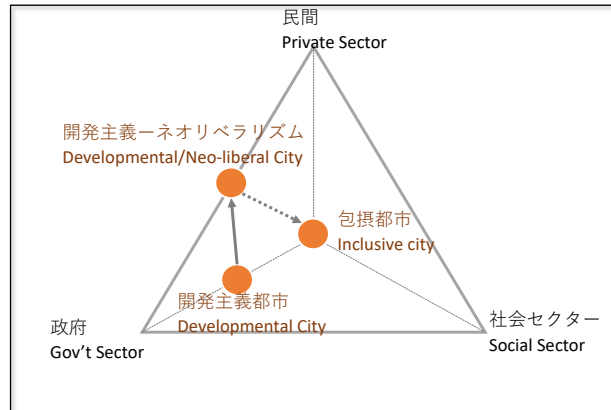
16

#### 4. 巨大都市への一極集中と都市分断に対して都市計画は何かできるか？

What can urban planning do as regards polarization to megacities and the urban divide?

- 政策全般の転換が必要

##### Necessity of the overall change of urban policies



17

17

#### 都市計画は、何かできるか？ What can urban planning do?

- 国土レベル

巨大都市：「集積の利益」の合計 < 「集中の不利益」の合計

中小都市：「集積の利益」 = 「集中の不利益」  $\approx \pm 0$

⇒ 中小都市の集積の利益をわずかでもプラス方向に振ることができれば、東京vs地方のバランスは大きく変わる可能性がある。

⇒ 地方都市の中心市街地の再生が鍵

- 都市レベル

1. 規制緩和の是正による東京都心一極集中の是正
2. 密集市街地の漸進的更新によるアフォーダブルな住宅供給の維持
3. 公的補助のもとでの社会住宅の重要性

- National Scale

- Regeneration of town center of small and medium cities will possibly change the balance between Tokyo and other regions

- Urban Scale:

1. Correction of deregulation of urban planning in Tokyo and correction of polarization to central Tokyo
2. Incremental development of high density informal settlements
3. Importance of social housing

18

18

## 参考文献 Reference

- 城所哲夫、全 泓奎ほか（2021年3月刊行予定）  
『ネオリベラリズム都市と社会格差－インクルーシブ都市への転換をめざして』東信堂
- 福川裕一・城所哲夫(2018)  
『〈まちなか〉から始まる地方創生－クリエイティブ・タウンの理論と実践』岩波書店
- Kidokoro T., Hsiao, H and Fukuda, R. (2020)  
'Study on the polarization to megacity regions and the urban divide: Focusing on the case of Nishinari Ward, Osaka City, Japan', Japan Architectural Review  
Early View: <https://doi.org/10.1002/2475-8876.12189>

19

19

ご清聴どうもありがとうございました！

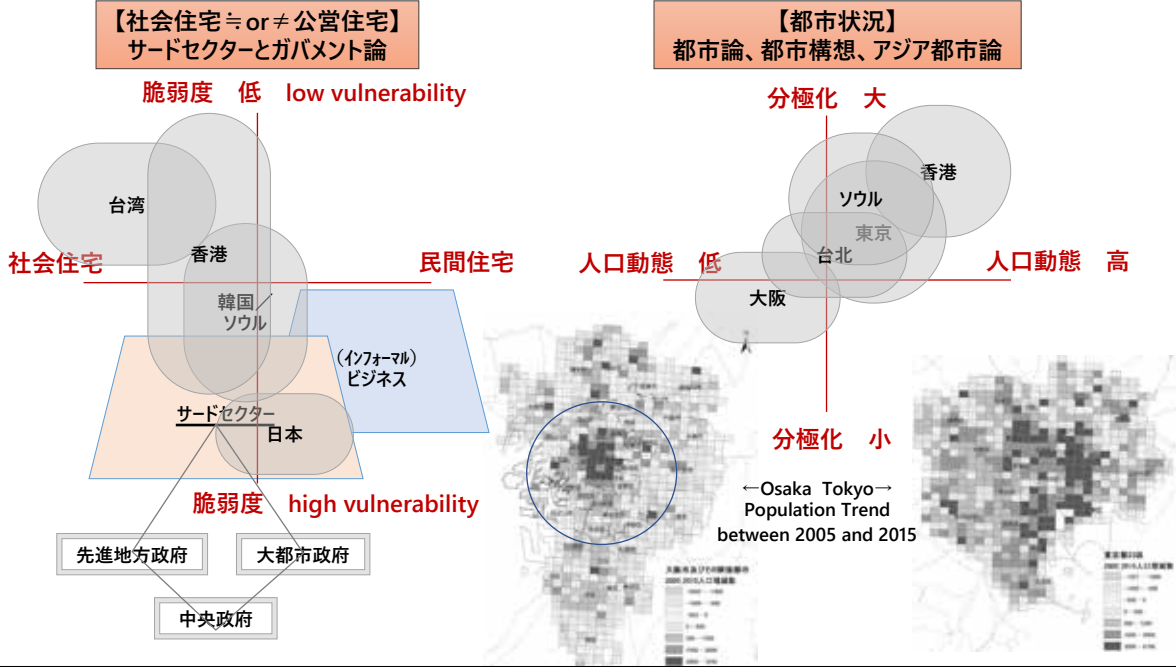
*Thank you very much for your attention!*

20

20



この20年間の、社会住宅、都市状況をめぐる日本、韓国、台湾、香港の状況の推移



東アジア包摂都市ネットワーク国際シンポジウム  
発表資料集

2021年3月15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

<https://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/index.html>