

URP 先端的都市研究シリーズ 27

**分極化する都市におけるサービスハブの
変容とイノベーションの力学
ウィーン・大阪から学ぶ**

キーナー ヨハネス・水内 俊雄 編

先端的都市研究ブックレットシリーズの刊行に寄せて

本シリーズは、大阪市立大学都市研究プラザを拠点として取り組まれてきた先端的都市研究の成果や、それを踏まえた教育実践の成果を、多くの人々に共有していただくことを目的として刊行するものである。

都市研究プラザは、大阪市立大学が創設以来蓄積してきた「都市研究」の実績をもとに、2006年4月に開設された。「プラザ」という名称を付したのは、研究者だけではなく、都市において様々なまちづくりの実践に取り組む人々もそこに集い、相互に刺激を与え合い、新たなアイデアを産み出すことができるような「広場」としての役割を果たしていきたいと考えてのことであった。

その後、2007年度には、文部科学省が、我が国の大学の教育研究機能の一層の充実・強化を図り、世界最高水準の研究基盤の下で世界をリードする創造的な人材育成を図るため、国際的に卓越した教育研究拠点の形成を重点的に支援し、もって、国際競争力ある大学づくりを推進することを目的として創設した、グローバル COE プログラムの拠点のひとつに選ばれた。そして、2007年度から2011年度までの5年間、文部科学省の財政的支援の下に、「文化創造と社会的包摂に向けた都市の再構築」をテーマとする研究拠点形成推進事業に取り組んだ。その成果を受け継いでさらに、2014年度には、文部科学大臣より「共同利用・共同研究拠点」としての認定を受けた。現在は、この認定を踏まえて、「先端的都市研究拠点」という名称を掲げ、全国の関連研究者のコミュニティが都市研究プラザを拠点として、大阪市立大学がこれまで蓄積してきた都市研究の知的リソースや人的・組織的ネットワークを活用し、最先端の都市研究に取り組んでいただけるよう、そのための基盤整備に努めているところである。

その一方で、研究者とまちづくりの実践に取り組む人々がともに集うことができる「広場」でありたいという都市研究プラザ創設の理念もまた、この間一貫して維持されてきた。この理念に基づく研究者とまちづくりの実践者との協働は、大阪市立大学のキャンパスにおいてのみならず、「現場プラザ」と名付けられたサテライト施設においても多彩に展開され、様々な成果を挙げている。また、ソウル、台北、香港、バンコク、ジョクジャカルタ等の海外の諸都市に設

立した海外センターや海外オフィスを拠点として、それらの諸都市を基盤として活動する研究者やNPO等との協働にも取り組んでいる。

社会に開かれた「広場」において、まちづくりの実践から学び、その成果をまちづくりの実践へと還元していくような研究を継続していくことこそが、大阪市立大学都市研究プラザが目指すところである。本シリーズの刊行も、そうした目的を実現するための取り組みのひとつである。本シリーズが、大阪のみならず全国各地において、まちづくりの実践に活かしていただけたならば、これに優る喜びはない。

大阪市立大学都市研究プラザ所長

阿部 昌樹

目次

第1章	ホームレス・アサイラムからハウジング・ファースト ウィーン市におけるホームレス政策の発展 キーナー ヨハネス	1
第2章	ウィーンという居住ワンダーランドの裏面と居住包摂の処方としての 「ハウジング・ファースト」 ローアアウアー ベルント	17
第3章	ジェントリフィケーションはウィーンに存在するか？ ローカルな住宅市場政策の役割 フランツ イヴォンヌ	45
第4章	市民権から「市」民権へ ヨーロッパの都市から見たソーシャルイノベーション カゼポフ ユリ	75
第5章	生活保護施設／あいりん体制を大阪市北部のサービスハブ地域から見る —1970年代前半から2010年代までを回顧して— 奥村 健・岡本友晴・水内俊雄	105
第6章	コロナ禍における生活困窮者自立支援現場の激変 —「基底のセーフティネット」としての役割の変化を予見する— 水内俊雄・寺谷裕紀	137

第1章

ホームレス・アサイラムからハウジング・ファースト

ウィーン市におけるホームレス政策の発展

キーナー ヨハネス

はじめに

本章では、1980年代から現在までの、ウィーン市におけるホームレス政策の発展を議論することを目的とする。その中で、ホームレス政策の2つの側面に焦点を当てた分析を行う。第1の側面はホームレス政策の総合的なアプローチである。ホームレス・アサイラム、段階的な社会統合、ハウジング・ファーストという3つの主な分類（表1-1を参照）を用いるが、このアプローチは段階的に開発してきたため、時間的な重なり合いもある。第2の側面はウィーン市におけるホームレス政策の体制的な変化である。ホームレス政策に関わる行政機関や民間団体などと、それらの関係性が時間の経過とともにどのように変化してきたのかを明らかにする。

1 オーストリアの首都ウィーン

ホームレス政策の詳細な説明に入る前に、この節では、ウィーン市の福祉レジームの特徴について述べることにする。その中で特にホームレス問題に関連する法的措置に焦点を当てて説明する。

ウィーン市はオーストリアの首都であるため、政治・行政は連邦州（Bundesland）と自治体（Gemeinde）の機能を兼ね備えた特殊なものである。これは、市議会（Gemeinderat）、市上院（Stadtsenat）、市長（Bürgermeister）、当局（Magistrat）に反映されている（Gluns, 2018）。社会政策に関する多くの責任を自治体が国から引き受けている、オーストリアにおいて典型的である高度な

地方自治は、これらの束ねられた権限によって、ウィーン市ではさらに強化されている (Kazepov et al., 2020)。1948 年の財政憲法 (Finanz-Verfassungsgesetz) は、行政の各レベルが、割り当てられた任務のために必要な税収を集めるという原則を前提とした。しかし、実際にはレベル間での再分配が必要になるため、連邦州と自治体には税収の再分配が認められている。これには自治を制限する効果もある。

福祉レジームの類型からすると、オーストリアは典型的な保守的福祉レジームであり、労働組合や企業団体が労働規制の交渉や社会政策の立案に参加している。近年、市場と競争による雇用強化をもたらしたいくつかの再編が行われたにもかかわらず、その中核的な特徴は維持されている。社会保障制度は主に所得に基づいた社会負担によって賄われているが、一般の税金からの拠出割合が年々増加している傾向がある。連邦行政の義務的な保険を基にした制度は、失業保険、退職年金、障害年金で構成されており、給付金と資格基準は、前職の雇用状況と所得に応じて、連邦法によって規定されている (Gluns, 2018)。

失業保険には、受給者の年齢や訓練・教育によって受給期間が最大 4 年まで延長される失業給付 (Arbeitslosengeld) があり、支給額は前職の所得の 55% である。失業給付の資格がなくなった人のためには、失業保険の一環である緊急事態援護 (Notstandshilfe) があるが、失業給付と違って、無期限で受給できるものである (BAK, 2021)。失業保険の対象外の人に対する社会給付は、各連邦州の社会福祉法 (Sozialhilfegesetz) によって規定されている。ウィーン市の場合には、労働市場への包摂を目的とした、資力調査に基づいた最低限保障 (Mindestsicherung) という金銭的な給付と就職相談を組み合わせた社会給付がある。それに加えて、ウィーン市には独立した住宅扶助も存在している (Gluns, 2018)。

連邦州による多様な福祉給付の提供方法を統一するために、2010 年に全連邦州間の協定が締結され、中核的な福祉サービスの基準が導入された。その一環として、個人や家族の資産が枯渇した場合のみ利用可能となる資力調査に基づいた最低限保障 (Bedarfsgeprüfte Mindestsicherung) が導入された。これは、低所得世帯に対して一時金を支給することにより、最低限の社会参加に必要な費用を提供するものである。しかし、この協定は 2016 年に失効し、最低限保

障も盛り込んだ新しい社会福祉原則法（Sozialhilfe-Grundsatzgesetz）が 2019 年に施行されたが、執筆時点ではまだ完全に運用されていない（BSGPuK, 2021）。

この福祉レジームの文脈で、ウィーン市におけるホームレス政策の発展について、次節では、総合的なアプローチ、体制的な変化、という順で考察していく。表 1-1 は 1980 年から現在までのウィーン市におけるホームレス政策の発展において重要な出来事を整理したものである。

表 1-1 ウィーン市におけるホームレス政策の概要

年	総合的なアプローチ			体制的な変化	
	ホームレス・アサ イラム	段階的な社会統合	ハウジング・ ファースト		
19 世紀	Städtische Herbergen				
1971	Bahnhofsozialdienst (Caritas)				
1979					
1980	Sozialreferat für Nichtsesshafte	Substandardwohnungen		Herbergen → Wohnungsamt	
1981					
1982					
1983					
1984					
1985					
1986					
1987					Tageszentrum Winternotquartier
1988					
1989					Sozialtherapeutisches Wohnheim
1990					
1991					
1992					
1993					LOUISE Bus Gruppe für soziale Notwendigkeit
1994					
1995					
				ARGE Wohnplätze für Bürger in Not	

1996		Fachstelle für Wohnungssicherung		
1997		Sozial Betreutes Wohnhaus		
1998				
1999				Abteilung für Obdachlosenhilfe → Sozialamt
2000				Herbergen → Sozialamt
2001				
2002				
2003		Zielgruppenwohnen		
2004				Wohnungslosenhilfe → Fonds Soziales Wien
2005				
2006				wohnbasis wieder wohnen
2007		P7		Mutter-Kind Einrichtungen → Wohnungslosenhilfe
2008				Gender Manifes (wieder wohnen)
2009				
2010			Europe 2020 European Consensus Conference on Homelessness	
2011				
2012			Housing First	
2013				
2014				
2015			Wohnplattform	Service für Flüchtlinge (wieder wohnen)
2016				
2017				
2018		Chancenhaus		Obdach Wien
2019				
2020				

2 ホームレス・アサイラム

1980年代後半までのウィーン市におけるホームレス政策は、住宅問題に対処するため、ウィーン市によって19世紀の終わりから建設されてきたホームレス・アサイラム (Obdachlosen Herberge) という大規模な収容施設によって特徴づけられていた。1960年代末には、ウィーン市の周辺部に3つのホームレス・アサイラムが存在しており、その収容能力は家族用700床、女性用100床、男性用540床であった (Oberhuber, 1999)。暖房設備、衛生設備、電灯などを備えていたため、開館した当初、ホームレス・アサイラムの施設水準は比較的高かったが、これらの水準はその後の70~80年の間に改善されることはあまりなかった。さらに、ホームレス・アサイラムは「非社会的な」態度を取っている、社会の主流から取り残された人を収容する」機能を果たすと想定され (Oberhuber 1999:96)、その機能も20世紀の終わりまであまり変わらなかった。

利用者を一般住宅市場に転居させるための支援は存在せず、スタッフの主な役割は利用者の監視のみであった。一方、ソーシャルワーカーは派遣されたが、支援に必要な資源は不十分であり、ホームレス・アサイラムは住宅局 (Wohnungsamt) の管轄下にあったため、計画的な支援も困難であった。そのため、ホームレス・アサイラムは、多くの利用者にとっての終の棲家となっていた。1980年代の後半まで、このようなウィーン市におけるホームレス政策はほとんど変化しなかった。1つの例外は、1971年にカリタス (Caritas) という民間団体によって導入された鉄道駅ソーシャルサービス (Bahnhofsozialdienst) であった。鉄道駅ソーシャルサービスは主要な鉄道駅に設置され、昼間にホームレスなどに相談や支援を提供していた (FSW, 2009)。

この取り組みは1980年代後半から徐々に変化し始めた。1980年代には、特に冬場にホームレスの増加が顕著になり、既存の政策の限界が明白になった (FSW, 2009)。この状況の下で、ホームレス・アサイラムは厳しい批判を受け、相談支援やケアなどの社会的サービスの強化と、外来サービスへのシフトが求められた (Oberhuber, 1999)。しかし、当時の批判からホームレス政策の新しい動きが生まれたにもかかわらず、ホームレス・アサイラムはその変化からあまり影響を受けなかった。

1997年に綿密な調査が行われたことにより、自立した生活の可能性が高いにもかかわらず、多くの利用者はホームレス・アサイラムで長期間に渡って生活していることが明らかになった。その時からホームレス・アサイラムが、改革の焦点となり、そして2000年にホームレス・アサイラムの管轄がウィーン市の社会福祉局 (Sozialamt) に移管されたことによって、その改革はさらに促進された。しかし、利用者の密度が高く施設水準が低いため、大規模な施設は不適切だと判断された結果、結局は全てのホームレス・アサイラムが閉館されることとなった。350床の規模と100年間に近い歴史を有する最後のホームレス・アサイラムであるハウス・メルデマンシュトラッセ (Haus Meldemannstraße) の2003年の閉館は、ホームレス政策の転換期のシンボルとなった。元利用者は、新しいホームレス政策の基準に沿って社会統合を促進するという目的で、マンションや小規模の施設に転居させられた (FSW, 2009)。

3 段階的な社会統合

1980年代のホームレス増加は、いくつかの即興的な緊急対策を生み出した。その中には、1983年に若者自治団が運営していた文化情報センター・ガッサーガッセ (Kultur- und Kommunikationszentrum Gassergasse) が閉所された後に薬物中毒の若者を収容するために借り上げられたマンションや、1987年に開所したデイセンター (Tageszentrum) や冬期緊急避難所 (Winternotquartier) などがある。

やがて、これらの試みは「ホームレスの統合に向けたウィーン市の段階的な計画 (Stufenplan der Stadt Wien zur Integration von Obdachlosen)」の段階的な導入によって、より体系化された。この計画は、すでに住居を失った人を住宅市場や労働市場に統合し、住宅に住む生活困窮者の住居喪失を防止することを目的とした総合的な支援体制となった。

その成立に決定的な出来事は、ホームレス問題に関わる戦略を開発する基盤となる生活困窮市民住宅共同事業 (ARGE Wohnplätze für Bürger in Not) が1989年に創出されたことである。共同事業には、ウィーン市のいくつかの局だけではなく、ホームレス問題に関わる民間団体も参加し (FSW, 2009)、その担当分

野は民間団体の調整、ホームレス政策の新しい基準の開発、サービスの質管理とそれに伴う研究などであった（Oberhuber, 1999）。さらに同年には、新しいホームレス対策のモデルとなった最初の社会治療寮（Sozialtherapeutisches Wohnheim）も開寮された（FSW, 2009）。

この支援体制の入口は、いくつかのアウトリーチ機能を有する誰でも利用できる事業によって形成されている。これらは、シャワー・洗濯・調理などの機会、情報、医療サービス等を提供するデイセンター（Tageszentrum）と短期間利用できる夜間避難所（Nachtquartier）である。デイセンターや夜間避難所に相談窓口を設置し、積極的に助けを求めない人に声をかけるストリートワーカーを配置することで、ホームレスを支援体制へと繋ぐ機会が作られた。

当初、そのアウトリーチ事業は主にウィーン市が運営していたが、同様のアウトリーチ機能を有する民間団体との協力もみられた。さらに、移動する医療センター（Oberhuber, 1999）としてカリタスによって 1993 年に導入されたルイーゼバス（Louisebus）も同様のアウトリーチ機能を有している。2007 年には、カリタスがペー・ズィーベン（P7）を鉄道駅ソーシャルサービスに代わるものとして創設した。ペー・ズィーベンは、ホームレス向けの全サービスを紹介し、誰でも利用できる支援拠点として機能している（FSW, 2009）。

最後に、2018 年にはホームレス状態の長期化対策としてチャンスハウス（Chancenhaus）というアウトリーチ機能を有する新しい施設が導入された。この入居施設は、一人部屋または二人部屋の提供とともに、専門家による相談支援を行う。最大 3 ヶ月間の利用は無条件で可能であるため、福祉サービスへの法的権利を持たない人も利用できる。入居期間には利用者に、新たな考え方を育む機会や適切な福祉サービスとつながる機会を提供することを目的としている（FSW, 2021）。2018 年、夜間宿泊所やチャンスハウスなどを含む全てのアウトリーチ機能を有するシェルターの全床数は 500 床で、利用者数は 4,260 人であった（図 1-1 を参照）。

さらに、支援を必要とするホームレス向けの中間的な居住を可能とする中間施設（Übergangswohn Einrichtung）体制も構築された。1989 年に開所された社会治療寮が最初の中間施設であったが、ホームレスを対象としたサービスを提供する同様の施設が、その後、徐々にできてきた。中間施設は入居施設であるが、

ソーシャルワーカーは自立生活を目標として、居住者を支援する (FSW, 2009)。また、精神障がい者、アルコール依存症者、若者、子供を持つ母親など、ターゲットグループ毎の中間施設も創られた。中間施設には、最大 2 年間の入居が可能である (FSW, 2021)。当初、この居住と心理社会的支援の組み合わせは、ホームレス・アサイラムのように住宅局ではなく、社会福祉局の管轄下の中間施設において実現された (FSW, 2009)。2018 年には、ウィーン市の中間施設の全床数が 1,630 床で、居住者数は 3,040 人であった (図 1-1 を参照)。

この社会統合を目指す支援体制の中核をなすのは、ホームレスを「単に」収容するのではなく、自立生活に向けた支援を目的とした住宅である。そういった目的から、スティグマや社会の主流から取り残された集団によって形成されるスラムによる負の効果を避けるため、支援付き住宅はウィーン市全域に分散したマンションを利用している。

また、支援付き住宅は、生活、仕事、健康、管理、レジャー活動などを含む総合的なアプローチを採用する。ウィーン市の補助金により、15 人の居住者に 1 人のソーシャルワーカーを配置することが可能となり、ホームレス・アサイラムでは不可能であったレベルの支援が実現された。ウィーン市は、マンションの部屋を調達し、その改修、家具、運営等に必要な費用を負担し、民間団体は居住者の支援と住居の維持管理に必要な人材を提供するという役割分担となっている。当初の目的では、1998 年までに 580 床の支援付き住宅を設置することであった (FSW, 2009 年) が、その後も新しい支援付き住宅の設置が進み、2018 年時点には 2,280 床が確保され、3,560 人が居住している (図 1-1 を参照)。

支援付き住宅に約 2 年間入居してから、自立生活が可能と判断された人は、一般の住宅に移住することになるが、多くの場合は市営住宅に入居することとなる (Oberhuber, 1999)。民間住宅と比べ、市営住宅には市場価格以下の家賃、無期限の賃貸借契約、賃貸権法による強力な保護という利点があり、ホームレス政策の貴重な資源である。

支援付き住宅の退居者に適切な住宅を確保することを目的として、1993 年にウィーン市はホームレスや住居を喪失しそうな人のために、市営住宅の社会的割り当て (Soziale Wohnungsvergabe) を設置した。当初、1 年間で一般市民に

開いた市営住宅の入居募集数は約 7,000 戸であるが、社会的割り当てにはその 10%が必要であると推定された。しかし、社会的割り当ての 700 戸の市営住宅は実際のニーズに不十分であることが明らかになり、現在まで適切な数に関する議論が続く (FSW, 2009)。

また、自立生活が困難な人のために、社会的ケア付き住宅 (Sozial Betreutes Wohnhaus) と呼ばれる恒久住宅も導入された。最初の社会的ケア付き住宅は 1997 年に設置され、自立生活に支障をきたす問題を抱えた高齢のホームレスが入居した。2000 年代に入ると、2004 年のホームレス政策の構造改革の後押しを受け、民間団体による社会的ケア付き住宅が次々に設置された。これらの恒久住宅は小規模であり、ウィーン市全域に分散している (FSW, 2009)。2018 年時点には、恒久住宅の全床数は 1,150 床であり、1,290 人が居住している (図 1-1 を参照)。

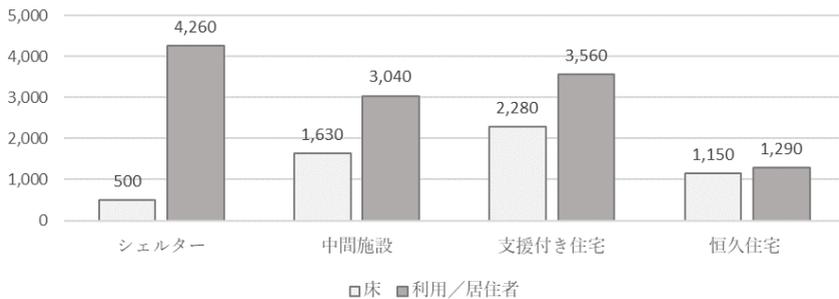


図 1-1 ウィーン市のホームレス政策別の床数・利用/居住者数 (2018 年)

出典：MdSW, 2020

注記：シェルター = Nachtquartiere, Notaufnahmen, Notbetten, Chancenhäuser, 中間施設 = Allgemeines Übergangswohnen, Zielgruppenwohnen, „Mutter-Kind“-Einrichtungen, 支援付き住宅 = Betreutes Wohnen in Wohnungen, 恒久住宅 = Dauerwohnen

この社会統合を目指す支援体制の最終的かつ最初の支援として、1990 年代後半に強制退居を防止する措置が導入された。強制退居寸前の人を登録し、積

極的に支援を行うことで、強制退居を防止することを目的としている。その支援には、賃貸権法や社会福祉への権利に関する情報提供、家主との交渉支援、資金援助などが含まれている。市営住宅の場合には、社会福祉局と住宅局の協力により、この強制退居の防止措置が実現された。民間住宅のためには、1996年に住宅保証部（Fachstelle für Wohnungssichererung）が設置された。当初は1つの地域（第20区、次に第2区も）に限定されたモデル事業であったが、1998年にはウィーン市全域に拡大された（Oberhuber, 1999）。

4 欧州連合とハウジング・ファースト

1995年、欧州連合への加盟により、オーストリアの多くの政策が国や連邦州のレベルで欧州連合による規制の影響を受けるようになった。しかし、行政の新たなレベルが加えられたにもかかわらず、ウィーン市のホームレス政策は間接的な影響のみを受けている。住宅に関しては、市場競争を歪めるような公的援助が禁止されるようになり、住宅補助金は低所得世帯を対象にするという規則がウィーン市の市営住宅にも及んでいる。さらに、1990年代後半に制定された安定成長協定（Stability and Growth Pact）は、新自由主義的なパラダイムに沿い、政府の各レベルで赤字や債務融資を制限している（Gluns, 2018）。

また、欧州連合の政策推進も、ウィーン市のホームレス政策に一定の影響を与えていると考えられる。特に、2010年に制定された「欧州2020年（Europe 2020）」戦略は、福祉改革を目指し、ソーシャルイノベーションをますます加速させるものであった。ソーシャルイノベーションの発展のために、ネットワーク、情報交換、先端的な事例の紹介などの機会と、適切な資金確保の措置が提供されていた（Verschraeger et al., 2020）。

ホームレス政策の場合、特にハウジング・ファーストという、中間施設を利用せずにホームレスを直接適切な居住に住ませる取り組みが欧州レベルで推進されている。この政策方針の出発点は、2010年に欧州委員会と FEANTSA（Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri）が共催した「ホームレスに関する欧州コンセンサス会議（European Consensus Conference on Homelessness）」の報告書であった。また、本会議により、実務家、

研究者、擁護団体、政策立案者の相互学習のための国際的なネットワークが形成された。このネットワークは、理論や実践的な知識と根拠に基づいた政策立案を結びつけることで、ホームレス問題の解決を目指し、ハウジング・ファーストを推進している (Novy et al., 2020)。

ウィーン市におけるホームレス政策のより根本的な変化は、ほぼ 1 世紀にわたってウィーン市を統治してきた社会民主党 (Sozialdemokratische Partei) が緑の党 (Die Grünen) と連立を組むようになった 2010 年に起こった。緑の党からの要請を受け、市政はハウジング・ファーストを導入することを決定した。その頃には、段階的な社会統合を目指すホームレス政策の限界もより明確になっていた。ウィーン市のホームレス政策に協力している民間団体は、多重問題を抱えた人の施設で生活する能力が不足していること、施設の共同生活で育まれる能力は自立生活の準備にならないこと、絶えず変化する社会環境が利用者をさらに不安定化させてしまうことなどを批判した。

このような背景から、2012 年のパイロットプロジェクトを皮切りに、ハウジング・ファーストが導入された。ウィーン市のホームレス政策を管轄するウィーン社会ファンド (Fonds Soziales Wien) とパイロットプロジェクトを担当したノイナーハウス (Neunerhaus) という民間団体の主導のもと、ウィーン市におけるハウジング・ファーストの原則が開発された。恒久的な住宅への直接入居、住宅運営と個人支援の組織的な分離、社会包摂の促進、自律と参加、個々のニーズに応じた柔軟な支援の 5 つが主な原則になった (Weinzierl et al., 2015)。

ハウジング・ファーストに必要な支援は、ウィーン社会ファンドの協力者として登録された民間団体によって行われている。2019 年時点、3 つの民間団体がその支援に取り組んでいる (FSW, 2021)。ハウジング・ファーストに必要な住宅の確保に関しては、それらの団体は民間住宅市場に頼っているが、多くの場合にはウィーン市が補助金を支給した住宅を活用している。さらに手頃な住宅の供給を促進するために、2015 年にウィーン社会ファンドは、低家賃住宅の開発業者との関係を強化する目的で居住拠点 (Wohnplattform) を設置した (Gluns, 2018)。ウィーン市のハウジング・ファーストの目的はホームレス政策の脱施設化を促進することであったが (Halbertschlager & Hammer, 2017)、2019 年時点でウィーン社会ファンドは 30 の民間団体と協力しながら、多くの施設

を含む約 100 のホームレス支援事業を提供している (FSW, 2019a)。

5 体制的な発展

ウィーン市のホームレス政策の進展とともに、体制的な発展もみられた。ホームレス・アサイラムについての記述ですでに触れたように、1982年から、ホームレス政策はウィーン市の住宅局が担当していたため、計画的なソーシャルワークは困難であった。この問題は、1989年に設立された生活困窮市民住宅共同事業で初めて取り上げられた。この共同事業はウィーン市の複数の局と民間団体を結びつけ、ホームレス問題に対する新しいアプローチを開発するためのネットワークを生み出した。また、新たに創設された社会治療寮などの施設は、住宅局ではなく、社会福祉局によって運営されるようになった。

1998年には、生活困窮市民住宅共同事業が廃止され、民間団体の調整は連邦ホームレス支援共同事業 (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe) に統合された。翌年には、社会福祉局内にホームレス支援部 (Abteilung für Obdachlosenhilfe) が設立され、公的機関と民間団体の調整と資金調達を担当するようになった。また、2000年にはウィーン市のホームレス・アサイラムも社会福祉局に移管された。

この改革は2004年になるとさらに加速し、ホームレス政策がウィーン社会ファンドに移管された。「ウィーン社会ファンド」という民間団体は、公共の社会福祉支援を調整する目的で、2001年にウィーン市によって設立された。当初は中毒予防とその関連支援を担当していたが、その後、介護観護局 (Amt für Pflege und Betreuung) と社会福祉局の一部と統合された。ウィーン社会ファンドは、政策方針に沿って社会サービスやその規模を計画し、民間団体を公式協力者として認定し、社会サービスの質を管理している。さらに、2008年からは、社会サービスに関する情報提供や相談にも取り組んでいる。

2006年にウィーン社会ファンドの関連組織として「ウィーダー・ウォーネン (wieder wohnen)」という公共有限会社が設立され、2018年に「オブダチュ・ウィーン (Obdach Wien)」と改名された。社会福祉局から引き継いだホームレス支援の運営を担っている (FSW, 2009)。支援の規模をさらに拡大した後、25

の施設を運営し (OW, 2021)、2019 年時点で 7,580 人を支援しており、ウィーンにおける最大のホームレス支援団体となっている (FSW, 2019b)。

このホームレス政策体制には、徐々に他の関連する課題も受け入れられてきた。その 1 つは、福祉施設で生活している家族の住宅確保である。自立生活を促進するという目的で、その家族に適切な住宅を提供する居住ベース (wohnbasis) が 2006 年に設立された。さらに 2007 年には、ウィーン市が補助する民間の母子施設 (Mutter-Kind-Einrichtungen) もウィーン社会ファンドのホームレス支援に移管された。また、2000 年代にはいくつかの女性専用施設が設立されたことを背景として、2008 年にウィーダー・ウォーネンはジェンダーマニフェストを発表し、各事業にジェンダーに特化した支援策を導入した (FSW, 2009)。最後に、オーストリアへの難民が急増したため、2015 年、ウィーダー・ウォーネンは、難民の住宅提供と居住支援を開始した。

官民連携が始まった 1989 年には 8 つの民間団体が生活困窮市民住宅共同事業を通じてウィーン市と協力していた。その中には、カリタスや救世軍 (Heilsarmee) などの従来のホームレス支援団体に加え、ホームレス支援経験のない団体もあった (FSW, 2009)。その数は年を追うごとに増加し、2019 年には 30 団体となった (FSW, 2019a)。これらの一部のホームレス支援団体は、協力関係を強化するために、2008 年にウィーン・ホームレス支援協会 (Verband Wiener Wohnungslosenhilfe) を設立した。同協会は毎年、ウィーン市のホームレスの現状を把握し、支援現場における新たな問題点をまとめ、報告書を発行している (VWW, 2021)。

まとめ

本稿では、ウィーン市におけるホームレス政策の発展について、2 つの側面に焦点を当てて考察した。下記では、ホームレス政策の総合的なアプローチと、その体制的な発展という 2 つの側面をまとめ、これらの関係性を検討していく。

最初のホームレス政策へのアプローチでは、ホームレス・アサイラムが中心的な政策であったが、その発展はあまり見られなかった。ホームレス・アサイ

ラムがウィーン市の住宅局によって担当されていたことが、その原因として挙げることができる。1980年代のホームレスの増加と変化に対して、従来の支援体制では適切な対応が困難であったため、その限界が明らかになった。

その結果、ホームレスに対して段階的な社会統合を行うという支援へのパラダイムシフトだけではなく、支援体制の改革も同時に起こった。生活困窮市民住宅共同事業の設立、ホームレス支援の社会福祉局への移管、またその後のウィーン社会ファンドの設立により、支援体制は根本的に改革された。民間団体の積極的な参加が可能となってからは、従来のホームレスに対する支援アプローチがしだいに改革されてきただけでなく、女性や難民などの居住問題に対する新しい支援も取り入れられ、次々にイノベーションが起きた。ホームレス・アサイラムはしだいに廃止され、段階的な社会統合は、ウィーン市におけるホームレス政策の主流になった。

一方、ハウジング・ファーストの導入は、既存の支援体制の中で実現され、ホームレス政策の全体的な改革を伴うものではなかった。欧州連合レベルで推進されているハウジング・ファーストは、これまでの段階的な社会統合とは異なるアプローチであるが、ウィーン市の場合には補足的な存在となった。ハウジング・ファーストは既存のホームレス政策を代替するものではなく、他のホームレス政策と並行する新たな選択肢となった。

〔参考文献〕

BAK [Bundesarbeitskammer] (2021) Portal der Arbeiterkammer.

<https://www.arbeiterkammer.at/> (2021.3.13).

BSGPuK [Bundesministerium Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz] (2021)

Bundesministerium Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz.

<https://www.sozialministerium.at> (2021.3.13).

FSW [Fonds Soziales Wien] (2009) Schritt für Schritt: 20 Jahre integrative Wiener Wohnungslosenhilfe. Vienna: Fonds Soziales Wien.

<https://www.fsw.at/downloads/broschueren/wohnungslos/festschrift-wiener-wohnungslosenhilfe.pdf> (2021.2.13).

FSW [Fonds Soziales Wien] (2019a) Wiener Wohnungslosenhilfe: Die Angebote. Vienna:

- Fonds Soziales Wien. <https://www.fsw.at/downloads/broschueren/wohnungslos/wiener-wohnungslosenhilfe-angebote.pdf> (2021.01.04).
- FSW [Fonds Soziales Wien] (2019b) Zahlen, Daten, Fakten 2019 des Fonds Soziales Wien und seiner Tochterunternehmen. Vienna: Fonds Soziales Wien.
https://2019.fsw.at/uploads/downloads/FSW_Zahlen_Daten_Fakten_2019.pdf (2021.3.8).
- FSW [Fonds Soziales Wien] (2021) Fonds Soziales Wien. <https://www.fsw.at> (2021.2.24).
- Gluns, Danielle (2018) From Plans to Policies: Local Housing Governance for the Growing Cities Vienna and Washington D.C. Wiesbaden: Springer VS.
- Halbertschlager, Claudia & Elisabeth Hammer (2017) Housing First in Wien: Eigenständiges Wohnen und Selbstbestimmung. Stadler Wolfgang (ed.) Stadt - Land - Fluss Soziales Wohnen in der Zukunft. Weinheim & Basel: Beltz Juventa, pp. 61-71.
- Kazepov, Yuri, Tatiana Sarius & Fabio Colombo (2020) "Consolidating social innovation", Stijn Oosterlynck, Andreas Novy & Yuri Kazepov (eds.) Local social innovation to combat poverty and exclusion: A critical appraisal. Bristol & Chicago: Policy Press, pp. 189-216.
- MdSW [Magistrat der Stadt Wien] (2020) Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2020. Vienna: Magistrat der Stadt Wien. <https://www.wien.gv.at/statistik/pdf/jahrbuch-2020.pdf> (2021.3.10).
- Novy, Andreas, Pieter Cools, Gert Verschraegen & Carla Weinzierl (2020) "Knowledge for social innovation", Stijn Oosterlynck, Andreas Novy & Yuri Kazepov (eds.) Local social innovation to combat poverty and exclusion: A critical appraisal. Bristol & Chicago: Policy Press, pp. 161-188.
- Oberhuber, Florian (1999) Die Erfindung des Obdachlosen: Eine Geschichte der Macht zwischen Fürsorge und Verführung. Vienna: Turika und Kant.
- OW [Obdach Wien gemeinnützige GmbH] (2021) Obdach Wien. <https://www.obdach.wien> (2021.3.11).
- Verschraeger, Gert, Stijn Oosterlynck, Sebastian Sabato & Andreas Novy (2020) „The historical trajectory of social innovation in the European Union“, Stijn Oosterlynck, Andreas Novy & Yuri Kazepov (eds.) Local social innovation to combat poverty and exclusion: A critical appraisal. Bristol & Chicago: Policy Press, pp. 19-42.
- VWW [Verband Wiener Wohnungslosenhilfe] (2021) Verband Wiener Wohnungslosenhilfe.

www.verband-wwh.at/index.html (2021.2.24).

Weinzierler, Carla, Florian Wukovitsch & Andreas Novy (2016) "Housing First in Vienna: a socially innovative initiative to foster social cohesion", *Journal of Housing and the Built Environment* 31(3): pp. 409-422.

第2章

ウィーンという居住ワンダーランドの裏面と居住包摂の処方と

しての「ハウジング・ファースト」*

ローアアウアー ベルント

The downside of the residential wonderland Vienna, and
“Housing First” as a recipe for housing inclusion

Bernd Rohrauer

はじめに

ローアアウアー：みなさま歓迎申し上げます。ウィーンというローカルな分脈におきましてホームレス問題に対応するための一つの方策としてのハウジング・ファーストということについて今日はお話することができ、皆様と意見交換ができることを嬉しく思います。

今日のお話は7つの分野に分かれておりますが、まず最初にホームレスネスに関連する用語を見ていきます。で、その次にウィーンの住宅事情を見ます。そしてこのホームレスに関連するところの盲点、ブラインドスポットを見ていきたいと思ひますし、それをウィーンというローカルな分脈で見ていきたいと思ひます。4番目にはウィーンにおけますホームレスの支援制度について概要説明します。次にハウジング・ファーストというアプローチについて説明します。次にハウジング・ファーストというアプローチをウィーンで実践しております組織であるノイナーハウスについてご紹介します。そしてノイナーハウスの成果といたしまして、ハウジング・ファーストアプローチを実施してきたこ

* 本章は2021年1月20日に行われた連続ウェビナー第2回「包容力ある都市研究会」(Webinar Series No. 2 “Perspectives on Urban Inclusivity”)の和訳から作成した文字起こしである。

との成果といたしましてノイナーイッコについてご紹介したいと思います。またこのノイナーイッコが今不動産業界とホームレス支援のちょうど仲介役、橋渡し役をしているうえで直面しているチャレンジ、課題についてご紹介したいと思います。

1 用語と定義

このプレゼンテーションで使いますホームレス関連の用語はETHOSの定義に基づいています。このETHOSというのは、ヨーロッパ・タイポロジー・オン・ホームレスネス・アンド・ハウジング・イクスクルージョンの略なんですけれども、これの分類、類型化の目的というのはホームレスの状況について、よりよく測定、計測をするということと、国際比較を可能にするということです。

まず、最初にルーフレスネスという状態があります。これがホームレスの状態の中で、最も目に見える明らかな状態なんですけれども、主には路上生活者あるいは宿泊設備のない公共の場で寝ている人、緊急避難的なシェルターなどに夜だけきてそこで寝るといような人を指しています。で次にホームレスネスですけれども、定住するところの持っていない人たちが施設を利用するわけですが、その施設というのは、アサイラムであったり、中間施設、あるいは女性向けシェルターだったりします。次にインセキュアハウジング、不安定なハウジングですけれども、これは法的な所有権がない宿泊施設に住んでいる人たちで、また、他の人々の善意に依存をして生活して、居住をしている人です。最後にイナデクエットハウジングという言葉で不十分な不適切なハウジングという状態があります。これは標準的な生活のために作られたわけではない住居・施設に住んでいて、たとえばトレーラーハウスとかテントというようなところ、それに加えて、過密した部屋とかアパートに住んでいる状態もイナデクエットハウジングといいます。

このETHOSの分類・定義というのは、我々特に欧州諸国にとっては非常に有益なものであります。というのは、色々なプロジェクトとかその分脈においてその出てくる数字を測り、そして比較することができるからです。

2 ウィーンの住宅事情

それではウィーンの住宅事情というそのローカルな分脈を見ていきたいと思います。ウィーンの住宅を話すときには、主に賃貸市場の話になります。というのは、ウィーンにおけます持ち家率は非常に低くって、20%ぐらいだからです。このウィーンにおけます賃貸住宅市場というのは、ほぼ同じ規模の3つの部門から成り立っています。1つは市営住宅のセクター、そして次に非営利のセクター、そして3番目に民間の賃貸市場です。この3つのセグメントに関連する3つの歴史的な発展というのがあって、それが、今日のウィーンの住宅事情に反映されています。

最も影響力があり、一番よく知られているものは、いわゆるコミューナルハウジング、社会的住宅ということでこれがいわゆるゆレッドヴィエナ、赤いウィーンという言葉に関連しています。ウィーンの市営住宅というのは、急進的な所得再分配政策によってまかなわれてきました。その背景といたしましては、20世紀初頭のウィーンの社会的な事情というのは、非常に壊滅的な状況でした。人口が急増いたしておりまして、19世紀半ばには70万人ぐらいだったのが20世紀初頭には200万人を超えるところまで急増しました。その結果、民間の投資家からの投機、あるいは搾取などが増えてきました。このような成長によって、影響を受けているその地域というものが非常に過密に集中していて、その頃の影響というのが、今でも地図を鳥瞰的に上から見ると、目に見えるような状況です。

そこに影響を及ぼす様な介入がありました。それが1917年の借地人保護法です。その法律によりまして、1914年の第一次世界大戦前の賃料に、賃料が凍結されました。それによりまして、民間の住宅プロジェクトというものが全く利益が上がらなくなってしまった土地、地価に関しても、また、建設コストに関しましてはかなり下がりました。それによりまして社会民主党にとりましては、この住宅というのが、非常に影響力を持ちうる政治問題化してきました。そこで市営住宅プロジェクトというのが1923年から1934年にわたって行われたんですけども、その間に建設された市営アパートが約65,000戸ありました。まさにこの期間というのが、いわゆる赤いウィーンと呼ばれている期間

です。そして、その賃料というのは、非常に信じがたいほど低く抑えられておりまして、労働者世帯の収入の約4%ほどでした。

ちょうど同じころまた同じ分脈におきまして、もう一つのその展開というのがあって、それがセツラー運動と呼ばれています。必ずしもこれが直接的に非営利の住宅であったということは言えないわけですが、相対的に見て、そういう状況でした。特にその所得量及び住宅事情が劣悪で壊滅的な状況でありましたので、その状況に対応するためのボトムアップ的な取り組みでした。運動でした。そういった状況であったがために、人々は否応なしに違法に森林に入って食べ物を採取したり、密猟をしたり、あるいは土地を占拠したり違法に建設をしたりということに走りました。

それに対する市当局の方の反応はどうであったかという、まず無策ということであったんですけども、この運動を見て、ますます寛容な対応をするようになってきた、そしてその運動に必要なインフラを作っていくための支援をしていくということでした。市営住宅プロジェクトというものが始まりましたので、その結果、この運動というのは、だんだんその妥当性を失っていくことになりました。そして、それが制度化されていくことになって、非営利の住宅というものになってきました。

次に開発という話になるわけですが、これが民間の賃貸市場ということになります。いわゆるソフトな都市再生という取り組みです。背景といたしましては、政治が公営住宅を重視していたということによって、民間の集合住宅への投資の欠如を招きました。その結果 1970 年を迎える頃には、かなり大量のサブスタンダードな、基準以下の住宅が出てきておりました。

他の都市ではこういったものを解体して建て直すわけですが、ウィーンの場合にはそういうことをするのではなく、むしろいわゆるソフトな再生という道を選びました。その目的というのは、レジリアントで多様な地区を作っていくということと、手ごろな住宅の確保、そして生活の質の向上を包摂的に行っていくということでした。このようなソフトな都市再生の結果として、サブスタンダードな住宅が 42%から 3%に減少しました。図 2-1 でお示ししてお

りますのは、手ごろなアパートの提供が非常に潤沢にあるということで、社会的な賃貸住宅というのが、ほぼ 40%以上の部分を占めております。また、手ご

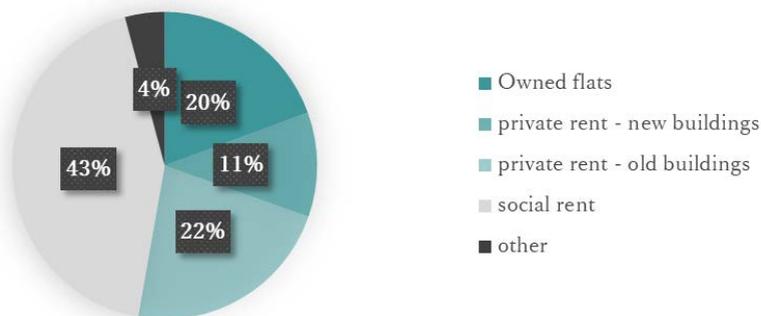


図 2-1 ウィーンの住宅事情 (2018 年)

出典：Bundesanstalt Statistik Österreich

ろなというのは賃料が安いということですが、だいたい平米あたり 8 ユーロぐらいの賃料です。このように非常に供給能力が高いその背景にあるのは、革新的なその取り組みと 20 世紀の初頭に合った非常に急進的な所得再分配政策があります。

したがって、ウィーンはこの手ごろな住宅ということでは、しばしばモデルシティという風に言われています。しかし現在の政策やまた開発データを見ても、同時に消えゆくワンダーランドとも言えるかもしれません。この盲点、ブラインドスポットの話をする前に、ここで民間と社会住宅のその賃貸、賃料の比較をしておきたいと思います。

3 居住ワンダーランドの裏面と盲点

それでは次に消えゆくワンダーランドあるいはこの盲点という話に入っていきたいと思いますが、ウィーンもやはりホームレスの問題をこれまでも今も抱えております。直近の数字が 2018 年のものなんですけれども、それ

によりますと、オーストリア全体でホームレスの人たちの数が 22,741 人となっています。その大層 57%はウィーンに住んでいます。全体として 2008 年以降 35%増加しました。そこで疑問となるのが、これほどまでに社会住宅が多い街において、なぜホームレスネスという状況が発生するのかということです。

まずウィーンにもホームレスの問題が存在するというこの事実自体から分かるのは、ホームレスネスというのは単に住宅ストックだけの問題ではないということです。手ごろな住宅へのアクセスを阻む敷居とかバリアという問題でもあるということで、さらにこれは個人のニーズや問題にも関わる問題であり、これらは専門的な、心理社会的なサポートを必要としています(図 2-2 を参照)。

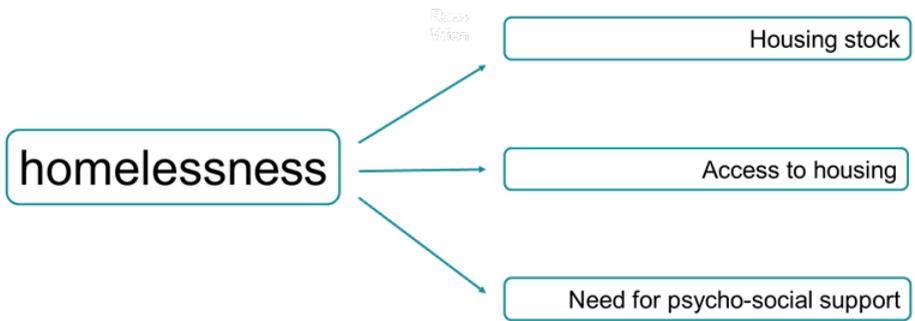


図 2-2 ホームレスネスの制度的な側面 (筆者作成)

ウィーンにおきましては、非常に大規模な社会住宅セクターがありますけれども、ますます住宅供給が不足してきております。というのは、そのコミューナル、社会住宅とか非営利の住宅もありますけれども、最近では民間セクターへの投資の方が上回ってきています。

次に経済的なレジリアンスに関する問題ですが、所得の状況に支障がきたされて、それによって立ち退きがこれまでよりも早く発生するようになったと。また、これは立ち退きとかホームレスという状況がますます中間層の人に対しても影響を及ぼしているという事実からも明らかです。その一つの現象として使われている言葉がワーキングプアという言葉ですけれども、それだけではなくて、銀行とか利害関係者、金融機関などの考え方にも変化があらわれて

います。

最後の点ですけれども、最も脆弱なグループを社会的賃貸住宅から排除するという問題があります。逆説的に聞こえるかもしれませんが、これは社会的混合、ソーシャルミクスシングによって居住棲み分け、分離を回避するという問題と関係しています。これはウィーンの住宅政策の中核的概念であります。そしてウィーンを世界的に知らしめ、ウィーンが誇りを持っている主な側面というのは、ジェントリフィケーションとか分離がないということでした。

果たしてそれが本当かどうかという議論はありますけれども、それとは別にこの問題はソーシャルアキュラシーとソーシャルミクスチャーの間の緊張を浮き彫りにしています。住宅に対するプレッシャーの増大と共に、ますます中間層の人々にも影響を及ぼすようになる、それで、閾値がより高く設定されてしまうので、社会の底辺の人々が一層排除されるようになりました。その結果として、最も貧困で最も脆弱なグループの人たちが排除をされて、再び民間の住宅市場に放り出されてしまっている。そのように再び民間市場に放り出されてしまったということの結果、なんとか民間のアパートに入るか、そこで法外な賃料を払って不安定な生活を送るか、そうでなければ、住宅市場から放り出されて、住宅支援制度のお世話になるかという選択になります(図2-3を参照)。

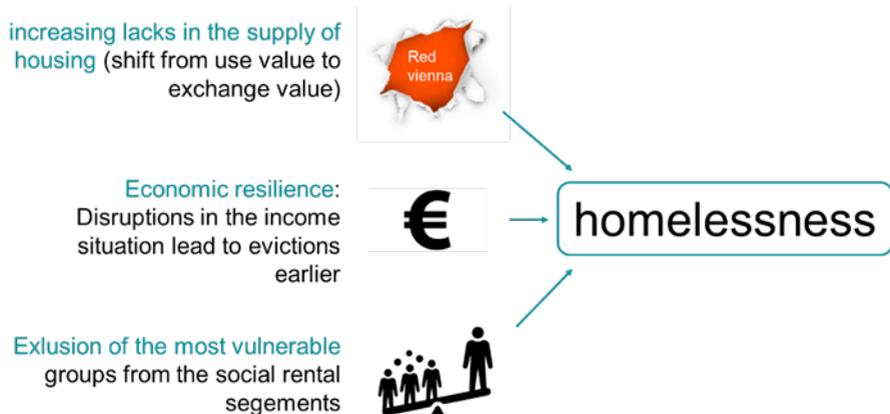


図 2-3 現在のホームレスネスに関わる問題点 (筆者作成)

4 ウィーンのホームレス支援制度

それではここからウィーンにおけますホームレス支援制度についてお話します。ここで興味深いのは、ウィーンにおけますホームレス支援制度の構成というのは、ホームレスに対応するための色々なアプローチを反映しているということです。

まずその貧困層への福祉という伝統、たとえばシェルターという形での緊急時対応から始まります。そもそもこのシェルターなどの手段は、ホームレス問題そのものを解決するために導入されたわけではなく、対症療法として、症状に対応する、例えば凍えるのを防ぐというような症状に対応するところからはじまりました。

次にやっと第二段階になってより効果的で持続的な方法で対処しようということになりますが、それはホームレスに対処するアプローチがトリートメントファーストアプローチいわゆるまず治療を提供する、というアプローチを通じて制度化されていきました。その目指すところは、自己管理と常態化を促すような介入によって社会への再包摂を支援し、住宅の見通しをつけるということです。これらのアプローチはホームレス問題をカバーするために取りうる手

段としても、利用することができます。というのは、公共の場からホームレスの人を施設に連れてくるということは、安心感という人々の主観的な感情に対処する手段として、誤って使われうることもあるし、かつ、そういったことが最近ではよく議論される人気を得ているトピックとなっています。

このウィーンのホームレス支援の制度面では、いわゆるトリートメントファーストのアプローチというのは、図 2-4 の段階モデルということで知られております。いくつかの段階の向こうには自立生活という長期的な目標が存在します。これドイツ語で書かれたままで申し訳ないんですけども、別の出典から取ってきたので、こういうことになっております。ここでは原則を示しております。まずはシェルターから始まります。その簡易宿泊所とか一時的なハウジングに行って、そして、自らの自分のアパートなどに住む、つまり病院とか施設、脱制度後の施設外のところで居住をするという段階にいきます。

このハウジング・ファーストのアプローチの場合には、この第三段階というのは、根本的なパラダイムシフトが起こるところです。というのは、ハウジング・ファーストというのは、規範的なトリートメントファーストアプローチの周りにあって、そこでは、住宅というのはホームレスネスを終わらせるための出発点であって、そこが到着点、目的地ではないということ、そんな考え方があります。

またそこで主張されているのは、ハウジングコンピテンス、住宅を持つという能力は、学んだり再び学びなおしたり、あるいは証明しなければならないようなものではなく、もう当然の権利である、当然のものであるという考え方をしています。主にこのハウジングというのが、社会包摂の前提条件としてみなされておまして、かつそれが再び社会参加するための出発点、あるいはアンカーポイントになると考えられています。

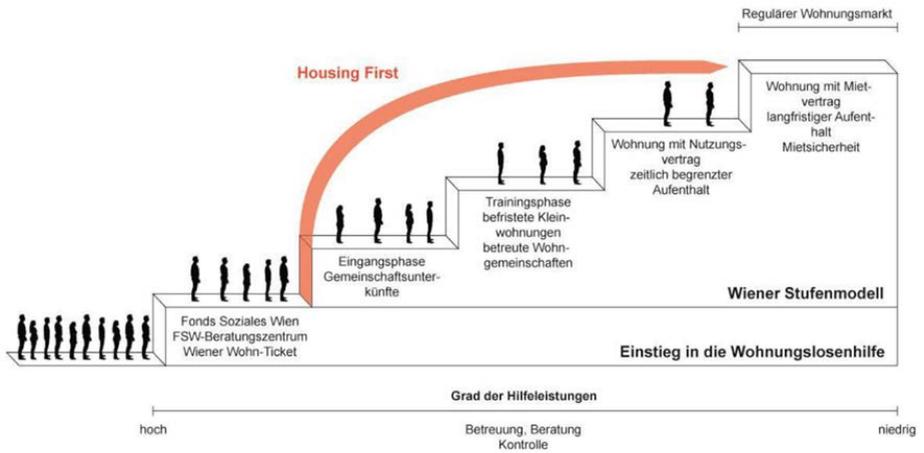


図 2-4 ウィーンの段階モデル

出典：Bernhardt et. al. 2019

5 ハウジング・ファーストとは何か？

すでにハウジング・ファーストのトピックに入りつつあるんですけども、ここからもっと掘り下げたいと思います。まず、その原則、プリンシプルを見てみたいと思います。

まず最初に最も重要なアプローチというのが、図 2-5 の左上にあります、通常の賃貸セグメントにおいて自らの定住できるアパートに対し、直接的なアクセスを持つということ。

2 番目の原則はアパートの管理・運営と専門的な支援の分離。そこで意味しているのは、居住権というのは、その場合必要な法的な契約というのは、その人が頼っているその住宅サービスのプロバイダーとかに依存するものではないということです。これは心理社会的なサポートにも関連しておりますけれども、ハウジング・ファーストにおきましては、その利用者というのは、自らがどのぐらいの量のどのぐらいの支援を必要としているかというのを自らが定義します。

それはその次の原則であるところの自立及び参加とも関わっています。前提としては一方にはこの通常の民間の賃貸市場というものがある、制度とかインシテューションに入るものではない、施設に頼らないということ、そしてユーザー自身が参加をして自立をするということで社会的な包摂性を目指していくという、そのような原則となります。

このハウジング・ファーストという今申しあげましたような原則に基づきまして、ハウジング・ファーストは図 2-5 の右端にあるような、その包摂性、インクルージョンという状況を見たいと、それを理想としております。



図 2-5 ハウジング・ファーストの原則（筆者作成）

6 ノイナーハウス

これまでハウジング・ファーストの話をしてきましたが、ここでちょっとギアチェンジをいたしまして、組織としてのノイナーハウスについて説明していきます。比較的この組織はまだ若くて、1999年に設立されました。ボトムアップの取り組みとして作られました。これがボトムアップの取り組みであったその理由なんですけれども、その当時ウィーンにおきまして、政治がホームレスネスを社会問題として否定した、そのことに対する反応として出てきました。

したがってノイナーハウスというのは、貧困のリスクにある人々が、人間として、また自律的に自己判断ができるような形の生活を営めるように助ける組織です。その背景にあるその支援策というのが色々なサービスがあります。例えばその住宅の提供、ハウジング、そして医療センター特にその健康保険を持っていない人に対するヘルスセンターや、また可動式の医療サポート、獣医療、さらに包摂的なカフェ、こういった色々なサービスを提供しています。

まず住宅の分野ですけれども、可動式の居住、モバイルハウジング、それとハウジング・ファーストもなされているし、加えて3つの集合住宅もあります（図 2-6 と図 2-7 を参照）。というのはモバイルハウジングやハウジング・ファーストというのは、すべての問題に対する解決策にはならないわけで、ほかのサービスを必要とするような対象グループ、ターゲットグループも存在するからです。

このホームレスネスというのは住宅の問題だけではなく、社会の色々な分野にも関わっておりまして、そういう意味でノイナーハウスというのはその他のサービス分野においても積極的にサービスを提供しています。重要な一つの側面がやはり健康ということなんですけれども、診療所とか歯科（図 2-8 と図 2-9 を参照）、あるいはモバイルドクター、往診してくれるドクターなどもおります。これはその閾値を下げて、できるだけ保険を健康保険を持ってない人々にも利用できるようにしているサービスです。

また社会に参加をするための色々な他のサービスも提供しています。1つは自分たちの住んでいるところ、近隣に見つけることができるようなノイナーハウスカフェがあります（図 2-10 を参照）。また1つの重要なケアというのが獣医、動物医療のケアであります（図 2-11 を参照）。というのは、このような影響を受けている人たちというのは、ペットが非常に人生にとって重要であって、こういった動物医療も非常に重要です。最近導入したもので比較的新しいんですけれども、この証明書を提供するようなコースがあります。これはかつてホームレスであった人たちが、経験を使って、専門家としてお金をもらう形で社会的組織で働くことができるようにするためのコースです。最後にFCと書いておりますけど、これはフットボールクラブ、サッカークラブのことです。



図 2-6 ノイナーハウスの住宅 (neunerhaus 提供)



図 2-7 ノイナーハウスの入居者 (neunerhaus 提供)



図 2-8 ノイナーハウスのヘルスセンター（neunerhaus 提供）

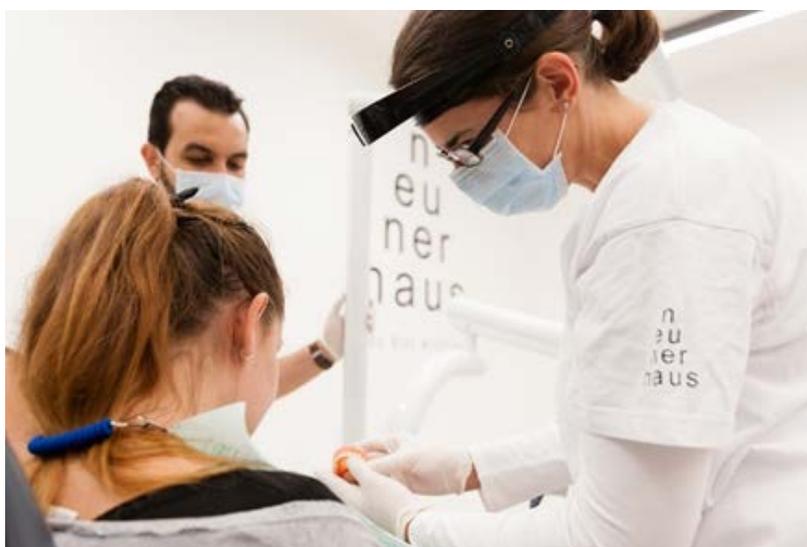


図 2-9 ノイナーハウスにおける歯科診療（neunerhaus 提供）



図 2-10 ノイナーハウスカフェ (neunerhaus 提供)



図 2-11 ノイナーハウスにおける獣医ケア (neunerhaus 提供)

それではここでまたハウジング・ファーストの話に戻ってウィーンにおけるその実施について話をしていきたいと思います。2010年のことなんですけれども、次の立法機関にわたって市の当局がハウジング・ファーストを導入すると実施をするということに合意をしました。それがきっかけとなってノイナーハウスが国際的な分脈において色々なハウジング・ファーストのプロジェクトを色々綿密にリサーチすることを始めました。その目的というのはその専門的なその基準というのをウィーンのリサーブプロバイダーと協力して策定することによってハウジング・ファーストというのをウィーンにおいて実行せしめるためのものことです。

2012年にやっと最初のハウジング・ファーストのパイロットプロジェクトが公式に始まりました。そして、外部の研究機関によって評価をされました。そして2015年にはウィーンにおいてそれが通常的一般サービスとなりました。2016年のことですが、それまでの経験からわかったことは、色々なその能力が必要であるということがわかり、チームがこれまで以上に分野横断的になってきました。そこで心理社会的な専門家も統合されました。

次に評価についてですが、その時に指標というのがいくつかあります。その指標というのは、そのコスト効果、そして実効性、フィージビリティ、そして移管できるかどうか、トランスファーラビリティです。

その実効性に関連する1つの指標というのは賃料の安定性です。伝統的なサービスとハウジング・ファーストのサービスを比較した、長期的な比較研究というかなりよく知られた研究、比較研究にツェンヴェリスがやったものがあります。彼の調査結果によりますと、賃料の安定性ということでは、ハウジング・ファーストは78%、伝統的な普通のサービスの方は30%という結果でした。私たちのプロジェクトの賃料の安定性は94%でした。しかしながら、それぞれのプロジェクトによって使われている方法が違うので、そのプロジェクト同士を一概に比較をするということは困難であったり、あるいは問題であったりもします。

もう1つの指標はその住宅を利用している人の満足度ということですが、それについてはF S Wというウィーンのリサーブプロバイダーが結果を提供しています。彼らの定量的な結果、調査結果によりますと、その生活の満足度とか、クオリティオ

ブライフというのは、非常に前向きなものであったということです。

次に構造レベルにおける、そのインパクトです。2013年以降ハウジング・ファーストのウィーンにおけますパイロットプロジェクトは非常に成功を収めました。この脱施設化というディインスティショナルライゼーションというその目標に、続きましてこのハウジング・ファーストというのはほんとにその地位を得たと。そしてインパクトがあったということです。それはウィーンにおけますその他のモバイルサービス、ホームレス支援制度のモバイルサービスの場合においても同じです（図 2-12 を参照）。

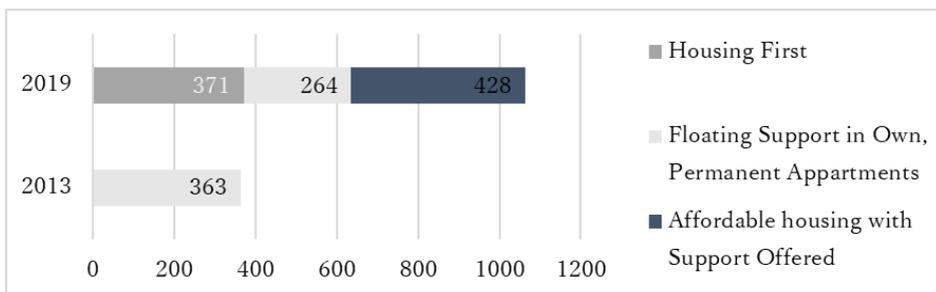


図 2-12 ウィーンホームレス支援制度のモバイルサービス

出典：Vienna Social Fund 2013/19

しかしながらハウジング・ファーストのプロジェクトの実施にともなって、同時に新しい課題も見えてきました。最も重要な課題というのが、新しい手ごろな長期的な住居を常に必要としている、そういったニーズが常にあるということです。というのは、アパートというのは、もはやホームレス支援制度に直接リンクしているわけではないからです。すべての人が、それぞれのケースが違って、それぞれのニーズがあって、常に新しいアパートを必要としています。

またハウジングフォーオール、すべての人のための住宅というアプローチと相まって、この住宅市場のすべてが関わってきます。つまり非営利からはじまって、民間市場に至るまでです。次にその社会のレベルにおきましては、一方で利用者に対するソーシャルワークを提供するというその命題と、他方で物件

経営、物件管理の責任があるという難しさです。ということで、ハウジング・ファーストというのはソーシャルワークのプロが持っているその力を超えたあらゆる能力、コンピテンスというものを持ち込んでくることになります。

7 ノイナーイットモ：不動産業界とホームレス支援の仲介役

このようなノイナーハウスのプロジェクトの経験とか課題に基づいて 2017 年にノイナーイットモというものが設立されました。これのビジョンというのは、ウィーンにおけるホームレスネスを撲滅をすることなんです、それをやるにあたって、社会的な組織や非営利及び民間の不動産デベロッパー、そして不動産業界のあらゆるアクター、そして乗数効果を提供する、してくれるようなアクター達との連携をしていきます。私たちの考えでは、そのホームレスネスという状態は、単にこう対処をしなくちゃいけないという問題ではなく、きちんと解決ができる問題だと思っています。

しかしながら、その解決というのは1人や1つの組織のみでできることではなくて、関係組織や関係のステイクホルダーたちがチームを組んで解決すべき問題です。そして解決をするためには、十分な手ごろな住宅が必要です。当初の段階ではソーシャルワーカーの支援が必要で、そして社会的な事業と不動産業界の間の仲介が必要です。300 という数字は大きな数字ではないように見えますが、これはウィーンにおいて長期的にホームレスの問題を解決するために必要な数字であるという風に中央当局が言っております。

それではノイナーイットモが行っているそのサービス分野です。まず最初にこれはハウジング・ファーストに関連することでありまして、直接的な賃貸契約を持った恒久的な手ごろな賃料の住宅をアレンジするという。次にプロジェクト開発におきまして積極的な協力を推進する。ハウジング・ファーストでは対処することができないようなプロパティマネジメントというのが3番目の分野です。

まずこのハウジング・ファーストにおいてアパートをアレンジをするというためには、そのアパートを確保、取得しなければなりません。その取得をするために不動産業界の30の企業パートナーと現在協力を進めています。

2番目に全体的な目標として言えることですけれども、ハウジング・ファーストに関するその認識を高める、もっと広く知ってもらおうということで、そしてこのプロジェクト、ハウジング・ファーストに対しての不動産業界やそのパートナーたちの恐怖心などを削減していくということが重要です。またその安心感を提供するための手段というものも私たちノイナーイッモの方から提供をすると、協力してくれる組織に対して、オープンマインドになってもらうために、そういった支援の手段も提供しています。

1つの例としてはそのオーナーに対しても、クライアントに対しても安心感を提供することができるような我々が開発した、賃料モニタリングツールというのがあって、それを提供しています。その背景としては我々がデータを取ってわかってきたことがありまして、その立ち退きというのは当初の段階ではあんまり高くなって、3年目4年目ぐらいにピークを迎えます。でもその3年目4年目の頃というのは、通常の支援というものがもうなくなっているという時期なんです。そこで私たちが提供しているその賃料モニタリングツールを使いますと、それが一種のアラームとなって、警告を発してくれると。それによってソーシャルワークのサポートが必要としているような状況だということがわかって、問題があるのならば、またアレンジメントをして、そういったサービスを提供するということができるようになります。

その3番目の行動分野というのがプロジェクト開発なんですけど、我々のチームの中に、その建築家が2人おられます。その人たちの力を使って、社会ニーズというものを空間計画に置き換えていくことができます。私たちはプロジェクトデベロッパーとも手を組んで、例えばその開発のためのコンペを行ったり、あるいは都市開発のための協力をしたりします。例えばその住宅に使うことができるような空き地がないとか、ベーケンシーがないとか、潜在的な空間の余地がないとかそういうことを知ることができます。

次の分野が先ほど申し上げたハウジング・ファーストで対応できない分野というのがあります。その理由なんですけど、まだまだ数多くのオーナーとか組織というのが、その住民と、住人と直接契約を結びたくないと思っている人が多いので、その場合には私たちが代わりに賃貸人となって契約を結びます。この場合にはプロパティマネージメントのような役割を果たすわけです。しか

しそのプロパティマネジメントプラスの意味するところが、社会的な側面ということです。言い換えるならば私たちはたくさんのリソースを投入いたします。

そして色々なその資料とか方法に対して投資を行うことによって、我々の得た知識とか情報というのがその住民自らが理解できるような形にして、そういったデータなどを提供するということです。例えばその共存とか共存というリビングトゥギャザーというようなことに関しては参加型プロセスに対してたくさんのリソースを使っています。

これが最後になるんですけども、たくさんメリット、私たちの主張というものがありますけれども、ほんとは図 2-13 に書いているものよりももっとたくさんあります。これをいちいち読み上げることをしないで、ここで私のプレゼンテーションは終わりにいたしまして、ぜひみなさまからのご意見、フィードバック、そしてディスカッションをさせていただきたいと思えます。

neunerimmo...

- ... helps to ensure the basic right to housing for all
- ... creates and conveys living space - for neunerhaus and the homeless Services in Vienna.
- ... connects the two worlds of social care and real estate economies
- ... acts as a partner in real estate and draws attention to needs and concerns
- ... develops real estate - at eye level
- ... translates topics related to housing into different lifeworlds of tenants and people in need
- ... helps property developers to fulfill their mission or to comply with legal framework conditions
- ... acts as an early warning system for eviction prevention
- ... provides more security for stable tenancies to the real estate industry
- ... supports real estate companies and property managers to understand and handle issues related to their divers target group
- ... creates and shares experience based knowledge to support innovation in the fields of homeless care and affordable living

図 2-13 ノイナーイットモの主張

このスライドは皆さんと共有されるものだという風に思っておりますけれども、さらに関心がある方にはここにリンク (<https://housingfirsteurope.eu>) を書いてありますので、ヨーロッパのハウジング・ファーストに関するプロジェクトをもっと知ることができるようなサイトがありますので、ぜひそういった

ところにアクセスしてみてください。ご清聴ありがとうございました。

キーナー：どうも素晴らしいプレゼンテーションありがとうございました。お陰様でたくさんのごことを学ぶことができましたし、ウィーンの住宅事情や、またウィーンのローカルな分脈において、またハウジング・ファーストの位置づけとか直面している課題などについて非常にうまくまとめてくださったというように思います。今時計を見てみますと 35 分ほど議論の時間が残っております。まず、その聴衆の参加していらっしゃるみなさまからの質問をお受けしたいと思います。マイクをオンにして直接口頭で聞いていただいてもいいですし、チャットボックスを使って記入していただいても結構です。

今のところご質問が聴衆の方々から無いようですので、わたくしの方からその間まず一つ質問させていただきたいと思います。特に日本のその聴衆の方にとってもう少し説明が必要であろうと思われるのは、ホームレスの人数の数字がかなり高かったように思います。22,741 人という数字を出されたと思うんですけれども、オーストリアの人口が 900 万人ぐらいでありますので、この数字は結構高いと思いますが、もちろんその定義も違うし、この E T O H S の分類も使われましたけれども、その分類によって違うと思いますが、もう少し説明していただきたいのは、この数字がどこからきているのか、どんなデータを基にして作られているのか、この数字の背景について説明してください。

ローアアウアー：どうもありがとうございます。2つの側面があると思います。詳細にわたって立ち入るところができないところもあるんですけれども、まず、第1のデータの側面としては、オーストリアにおきましては、ホームレスであると、自らつまり居住地がないと住居がないということで、ホームレスであると登録をすることができます。で、それが1つの統計のソースであります。

もう1つはホームレス支援サービスを提供している組織のリストからあがってくる数字でありますけれども、そこでダブルカウントをしないようにするために、どういうことをやっているかということについては、詳しくは私も話すことができないんですけれども、主にはこの2つのデータのソースがあり、この公式の数字が積みあがっているということだという風に思います。

しかし、かなりこの5年前ぐらいにその統計の取り方、その方法が変わったので、なかなか数字を比較することはできないかもしれません。一方かなり数字が高いというご指摘だったんですけども、それはなぜかという、ホームレスの分類に関して、ただ単に明らかに公共の場で寝泊まりしているような、いわゆるルーフレスネスという状態の人たちだけではなく、その他の定義のホームレスの人たちも加えて計算しているので、高くなっているんだと思います。

キーナー：数字お持ちかどうかわからないんですけども、オーストリアの場合にはいわゆるその路上生活者ということで、いわゆるルーフレスネスという状態にある人の数字、データはお持ちですか？

ローアアウアー：わかりません。持ってないです。

キーナー：次の質問にいきたいと思います。オーストリアにおいてホームレスに関しまして、いわゆる心理社会的なそのサポートサービスというお話が出てきたんですけども、日本のホームレスというのは、典型的には高齢者の人がホームレスになるということが、典型的な社会的なパターンとして見受けられるんですけども、オーストリアの場合には社会的なパターンとして、どんな人がだいたいホームレスになるのでしょうか。つまりノイナーイッモの利用者になる人はどんなタイプの人なのでしょうか。

ローアアウアー：傾向として非常に注目しないといけない警鐘を鳴らすべき傾向というのは、多様化してきているということだという風に思います。ますます中間層にまでその傾向が及んでいるということ、特にこの2年間わたりまして、オーストリア全域をカバーしてプロパティマネージメント、立ち退きなどについての研究プロジェクトを共同で進めてきたんですけども、例えば非常に若い人が最近ではホームレスになる傾向も出てきているし、20歳ぐらいの人たち、そして若い家族、世帯などがますます影響を受けている、ホームレスになっているという傾向があります。

追加して言うならば、このルーフレスネスという問題なんですけれども、ウィーン及びオーストリア全体で、私たちはその社会サービスというものが非常

に進んでいるということで定評のある国であるにも関わらず問題が起こります。というのは、そのソーシャルケアのシステムに入っていない人たち、そのようなサービスに対するアクセスを持っていない人たち、つまり難民が非常に増えてきたという問題があります。したがって、難民のこういった人たちが、ソーシャルシステム、ソーシャルサービスを受けることができないのでルーフレスネスの状態になっている人が増えてきています。

キーナー：今チャットの方からたくさんの質問をいただいておりますので、まず最初の質問を読み上げたいと思います。バンドウミチコさんからの質問なんですけれども、ウィーンにおきまして、家賃補助のシステムがあればそれを教えてほしいということ、家賃補助や公的扶助のシステムがあれば教えてほしい。非常に大きな質問なので、概要を教えていただきたいと思います。

ローアアウアー：この家賃補助とか公的扶助ということなんですけれども、今の新型コロナ関連に関して言うならば、立ち退きをさせることは禁止することになっております。でも、立ち退きは禁止であったとしても、家賃の支払いをストップしていいということにはなっていないので、それは非常に大きなトピックとして議論はされております。私自身は今この問題に対して、どんな解決策があるか、解決策はないんじゃないかと思うんですけれども、私の情報も限られております。で、そういうことぐらいしかわかりません。

キーナー：すでにコロナの危機についてはおっしゃってございましたけれども、オーストリアにおいてコロナの危機によって、ホームレスが増えて、それに対して政府の対応というのはどのようなものが取られているのでしょうか。すでに立ち退きは禁止をするということについてはお話があったんですけれども、それ以外にウィーン市において政府の対応として、ホームレスの人たちを助けるための対策というのは取られているのでしょうか。

ローアアウアー：政府に関して言うと、今の政府が直面している主な問題というのは、労働市場であります。そちらの方にはかなりたくさんの投資をして、

雇用創出をしていく、雇用を提供する努力をしております。その解決策に関するいろんなアイデアを考えた場合、私たち自身も色んな協力をしておりまして、1つ具体的なプロジェクトとしては、先ほど申し上げた非営利の住宅についてのプロジェクトがあります。この非営利の住宅というのは、たしかに賃料レベルで見ると、手ごろな賃料ではあるんですけども、そこに入るための入居のためのハードルが非常に高く設定されております。いわゆる建設コストコントリビューション、建設コストのための寄与というものを支払わなければならないと。で、そこから引っ越しして出た場合には、年間マイナス1%でお金は戻ってくるんですけども、最初に払わなければならないハードルが高くて1万ユーロにのぼることもあると。賃料が手ごろでも、最初のハードルが非常に高いという問題があります。

また、その他の分野でも経験がありまして、民間、たとえば銀行などとも私たちも協力を進めております。できるだけ、その貧しい人たちなどもアクセスすることができるように、解決策を見つけようと、銀行とも協力をしながら進めております。あと、現在は先ほど言ったように立ち退きはなされていないんですけども、このコロナが終わって収束をした後に、1年たって2年たった後ぐらいに、どのような状況が、今の状況が原因で1、2年後がどうなっているかというのが、今後問題になってくると思います。

キーナー：次の質問は京都経済短期大学の菅野拓先生からきている質問で、これはコロナに特化した質問ではなく、一般的な質問となっております。オーストリアにおきまして、ホームレスの人を雇用のマーケットに包摂していくための何か対策というのはあるのか。で、そうであるならば、ノイナーイッモがどのような形で関係をしているのかということをお教えてください。

ローアアウアー：これは答えはノーなんですけれども、もう一つの盲点であるという風に思います。ホームレスの人とか、あるいは社会の問題が発生しているこういった理由というのは、単に住宅に関わる、住宅が原因であるというだけではなくて、その他の労働市場とかいろいろな問題にも関連をしているという風に思います。この全体的な福祉システムというものが労働市場に必ずしもきちんとリンクをしております。今はそのどのくらいの求人が出て、どのぐ

らしいの求職があつてというように、必ずしもホームレスに限った形ではなく、全体的に雇用を提供しなくちゃいけないというような状況であるので、ホームレスを対象にしたようなそのような取り組みはもうほとんどないという風に思います。

ノイナーイッモにおきまして、ほんとにミクロの規模でありますけれども、先ほどプレゼンで説明したように、この証明書を発給するようなコース、サーティフィケートコースを提供していて、ホームレスだった人がそのコースに参加することによって、後にソーシャルオーガナイゼーションで給料をもらう形で、仕事をするというようなことを進めておりますけれども、ほんとにそれはミクロなスケールだという風に思います。追加して言うならば、このハウジング・ファーストというのがここでもやはり関連してくるという風に思います。というのは、色々な形の社会参加をするために、やはりその住居というのが前提条件になってくるという風に思います。

ホームレスの人、あるいはループレスネスの人というのは、労働市場へのアクセスもなかなか持ちえない、他の社会参加というものがなかなかできない、雇用も手にすることができないという状況でありますので、まずはその住居を提供して、できるだけ安定的な基盤というものを作って、そこの出発点として、その他の形態の社会参加へのアクセスを持っていくということなので、必ずここにまあリンクがあるんですけども、なかなか、まずは住宅から出発をして、色々な形の社会参加へのアクセスを持つということだという風に思います。

キーナー：次の質問を読み上げます。これは九州大学のヒェラルド・コルナトウスキ先生からきている質問なんですけれども、英語でチャットボックスに書かれておりますので、英語でチェックしていただいてもいいかという風に思います。ちょっと読み上げますと、その市営住宅というのはウィーンで非常に目立つものであるけれども、ノイナーハウスのその焦点というのは、むしろ民間市場において、ホームレスの人に住居を再び提供するということだという風に思われます。そのようにしている特定のなにか理由はあるんでしょうか。

それに加えて、このようなソーシャルケアというものを、不動産経済と結びつけるということは、非常に素晴らしいという風に思いますけれども、不動産

業界の方にとって、そういうことをする金銭的なインセンティブというのはどういふものがあるんでしょうか。ホームレスの人たちを要するに受け入れるということに対しての金銭的なインセンティブってどのようなものがあるんでしょうか。

ローアアウアー：質問どうもありがとうございます。おっしゃる通りだと思いますが、私たちは市営住宅の方に焦点を当てているというわけではありません。その理由は非常に現実的なものであります。というのは市営住宅というのは非常に大きな組織で運営されていて、官僚的であるという問題があります。

一方私たちは民間市場の方に焦点をあてておりますけれども、民間といっても80%ぐらいが非営利の分野でありますので、必ずしも民間とも言えないんですけれども、その色んな小さな組織がたくさんあって、そこが非営利の分野を動かしているということで、そこで一緒に作業することによって、信頼醸成をしたり、いい経験をつんでいくことができる、そしてそこでネットワークも作ることができるということで、この非営利の分野から私たちも非常に得るものがたくさんあります。で、口コミで協力も広がっていて、ネットワークがだんだん大きくなっていくと、そうすると、私たちが与えるそのインパクトというものも大きくなっていく。

またこの分野というのは、市営住宅よりもアクセスがしやすいという特徴があります。市営住宅の方はやはり官僚的であります。例えばそのハウジング・ファーストを例にとってみても、ハウジング・ファーストと言いながら、必ずしも常にハウジングファーストではないんです。先ほど原則というものを5つあげてみましたけれども、実際にハウジング・ファーストを行おうとすると、色々な妥協が必要になってきて、中にはかつてホームレスだった人と直接賃貸契約を結びたくないというような組織も出てきたりしてしまいます。したがって私たちはその民間の市場の方に焦点を当てている。

その方がアクセスもしやすいし、私たちはその民間の分野というのは、あらゆるセグメントがあって、そのセグメントすべてに民間というのは、プレゼンスを持っているので、我々にとっても、関連性があって仕事しやすいということがあります。でも民間でそのように仕事を一緒にしていくためには、両方にとってWIN=WINが作れるような状況も作らなくてはいけないし、また

サステイナブルな形で仕事をしていく必要がある。また共有できるところ、そしてどのような条件ならば協力ができるのかと、どんなところで協力ができるのかということもきちんと探る必要があります。

〔参考文献〕

- Bernhard, Helena; Holzer, Jakob; Leiner, Christoph; Leitner, Julia; Lippert, Helene; Osojnik, Hannah; Singelmann, Christoph; Wolfgring, Constanze (2019): *Das Recht auf Wohnen. Wege aus der Wohnungslosigkeit in Wien*. Vienna: TU.
- Bundesanstalt Statistik Österreich (Statistik Austria) (2019): *Wohnen 2018. Mikrozensus-Wohnungserhebung und EU-SILC*. Vienna. Online:
http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILEundRevisionSelectionMethod=LatestReleasedundDocName=120940 [13.01.2021]
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales Gesundheit und Konsumentenschutz (2019): *Eingliederungsindikatoren 2018*. Vienna. Online:
file:///C:/Users/541215/AppData/Local/Temp/323/Eingliederungsindikatoren_2018.pdf [17.01.2021]
- Fons Soziales Wien (2019): *Zahlen, Daten, Fakten 2019*. Vienna. Online:
https://2019.fsw.at/uploads/downloads/FSW_Zahlen_Daten_Fakten_2019.pdf [19.01.2021]
- L&R Sozialforschung (2015): *Housing First – Pilotprojekt. Begleitende Evaluierung der Umsetzung*. Endbericht. Wien.
- Wirtschaftskammer Österreich (2020): *Immobilienpreisspiegel 2020*. Vienna.
- Wukovitsch, Florian / Novy, Andreas / Weinzierl, Carla (2015): *Housing First Vienna, ImPRovE Case Study N°5*. Ant-werp: Herman Deleeck Centre for Social Policy –University of Antwerp. online: <http://improve-research.eu/?wpdmact=process&did=ODEuaG90bGluaw==> [17.01.2021]
- Fonds Soziales Wien (FSW) (2016): *Wiener Wohnungslosenhilfe. KundInnenbefragung Frühjahr 2016*. Wien. Online:
https://www.fsw.at/downloads/kundinnenbefragung/KundInnenbefragung_Wohnungslosenhilfe_2016.pdf. [14.01.2021]

第3章

ジェントリフィケーションはウィーンに存在するか？

ローカルな住宅市場政策の役割*

フランツ イヴォンヌ

Gentrification in Vienna? The role of local housing market policies Yvonne Franz

フランツ:過分なるご紹介をいただきまして、また、このセミナーにご招待いただきましてありがとうございます。ウィーンからは、おはようございます、とご挨拶申し上げますが、既に日本は夕方になっているかというふうに思います。本日は、このセミナーに参加していただき感謝しますとともに、とても光栄に存じております。

それでは本日は皆様をウィーンにお連れしたいと思います。その中で、このウィーンと言う都市におきまして、ジェントリフィケーションがどのように分析され、観察され、評価できるかと言うお話をしていきたいと思います。また、このウィーンを住宅市場政策と言う観点から見て説明していきたいと思いますが、いかにその「住宅」と言うものが組織建てて提供されているのか、またこのジェントリフィケーションと言うものを防ぐ、あるいは少なくとも抑えていくと言うことについて、具体的なツールとしてどのようなものがあるかと言うお話をしていきたいと思います。

皆様もご存知のように、そしてまた先程ご紹介していただきましたように、

* 本章は2021年2月8日に行われた連続ウェビナー第3回「包容力ある都市論研究会」(Webinar Series No. 3 “Perspectives on Urban Inclusivity”)の和訳から作成した文字起こしである。

ウィーンはかなり特殊だと思います。ウィーンと言うのは、社会福祉国家的なことで知られている都市だと思います。ボトムアップ的な都市ではなく、むしろきちんと組織立ってオーガナイズされたところで、非常に素敵なところでありまして、これから何枚かの写真をお見せして、是非ウィーンのツアーに誘いたいと思います。私は今日、ウィーンを述べるにあたりまして、このローカルなウィーンの住宅市場政策と言う観点から見ていきたいと思います。

その中でも、図 3-1 で皆さんお気づきかと思いますが、特に人気を博している政策と言うのは、当時の「赤いウィーン」に象徴されるような政策でした。この写真の絵はカール・マルクス・ホーフと言うことで、当時の「赤いウィーン」の政策を代表するような、アイコン的な存在です。

従いまして、今お見せしていたのは市営住宅、「カウンシルハウジング」とかカール・マルクス・ホーフと言うことなんですけれども、その次に2番目に



図 3-1 カール・マルクス・ホーフという市営住宅（筆者撮影 2018 年）

これもまた重要な、ローカルの住宅政策である、図 3-2 をお見せしたいと思います。2 番目のこの重要な住宅政策と言うのは、営利、あるいは非営利型の住宅協会による新築社会住宅の供給と言うことになります。この写真にありますように、ウィーンの再開発地区におきまして、今いろいろな住宅提供者達が一緒になって、新規の住宅を建設し提供しています。

今、1 番最初にお見せしたのが市営住宅、そしてその後に営利、あるいは非営利型の住宅協会による新築社会住宅の供給の役割というのが 2 番目でした。

そして次に、3 番目に、これまた同様に重要な政策なんですけれども、家賃の規制、「レントレギュレーション」と言うものの役割があるので、それについてご紹介したいと思います。この「レントレギュレーション」、家賃規制ですけど、これは別にウィーンに限られたことではなく、これは国レベルの法律による規制と言うことになっております。しかし、図 3-3 からわかりますよ



図 3-2 新築社会住宅が開発された地域の一例（筆者撮影 2021 年）

うに、ウィーンに関しましてはその創設期に作られた時代の古い家屋がたくさんストックとしてまだ残っておりまして、これらの古い家屋がこの家賃規制の対象となっています。



図 3-3 レントレギュレーションが適用された古い住宅（筆者撮影 2013 年）

ご存知のように、そして先ほどの紹介の中にもありましたように、ウィーンには国際的にも住宅供給が非常に上手くいっていると言うことで有名な都市だと思いますが、では、「うまくいっている」と言うことは何を意味しているのか、と言うことをお話ししたいと思います。

1 つの見方といたしましては、マーサコンサルティングが提供しているような国際的なランキングに、ウィーンがどこに位置づけられているのかということです。マーサによりますと、これはクオリティーオブリビングと言うことで、「生活の質」と言う観点から見たランキングです。ウィーンが 1 位になって、その次がスイスのチューリヒ、そしてカナダのバンクーバーが 3 位と言うことになっております。このような国際的なランキングでも何度も 1 位を取っ

てきているということに関しましてウィーンは誇りを持っておりますが、もっと詳細なところに注目していきたいと思っておりますので、詳細をご説明します。

このようにウィーンが非常にランキングが良いと言うその理由なんですけれども、その1つには住宅コストの安さというのがあります。こちらはまたマーサの調査ですけれども、「コストオブリビング」、その生活費がどのぐらいかかるかということで見えておりますけれども、家賃を含めても非常に安く住むことができます。皆様もよくご存知の都市がこのランキングに入っておりますけれども、このランキングにウィーンは入っておりません。と言うのは、これは生活費で見ているので、そういう高いところにウィーンは入ってこないのので、ウィーンはこの表には入っていません。

このように、ジェントリフィケーションというのがもし住宅に関連付けられたことであるとするならば、ウィーンはこの住宅のコスト、生活コストなどに関しまして、非常に世界的にも上手くいっていると考えれば、ではなぜジェントリフィケーションがウィーンに存在するのかと言う議論をそもそもしなくてはいけないのかということを考えてみたいと思っております。

ウィーンと言う街を見るとときに、やはりジェントリフィケーションと言うレンズから見るとするのは、良い機会だというふうに思います。と言うのは、この10年間ぐらいに渡りまして、非常に大きな変化が起こってきたからです。ウィーンと言う街は変化しつつある街だというふうに思います。そのビジュアルアイデンティティーも変わってきている。図3-4が古い建物で、今や空き家となっていて使われていないですけれども。



図 3-4 古い建物が取り壊しを待つ風景（筆者撮影 2018 年）

では次の疑問は、こういった地域において今後何が起こるんだろうかと言うことです。それでは、ここにジェントリフィケーションが起こるだろうと言うふうに言う前に、まず「ジェントリフィケーション」と言うのは一体何なのかと言うその説明から始めていきたいと思います。

ルース・グラスは社会学者で、ロンドンを観察して見ました。そして、後に「ジェントリフィケーション」と呼ばれるプロセスとなった、そのプロセスについて彼女は研究しました。それでは、そのジェントリフィケーションの中核的な要素を説明するために、以下を引用したいと思います。「一度、このジェントリフィケーションと言うプロセスがある地区で始めると、そのプロセスは急速に進行し、もともとの労働者階級の住民の全て、もしくはほとんどが立ち退き、その地区の社会的な特徴が変化するまで続く」と言っています。もう 60

年以上前に、グラスがジェントリフィケーションをこう言う言葉で説明したわけですが、その時に既に、この説明の中に例えばスピード、ダイナミックであること、あるいは長期の居住者とか、新しく入ってくる「ニューカマー」という概念とか、立ち退きとか、その街の特徴とかアイデンティティーが変化すると言うことを既に言っていました。

この定義を見ても、ここ 10 年 20 年ぐらいにあたりまして、他の都市、我々の住むような都市において観察されてきたようなことが、すでに 1960 年代にグラスが説明していたことだったわけです。

しかしながら、私は地理学者ですので、強調したい点があります。と言うのは、どの場所も、どの街も、それぞれに同じではない、違うと言うことです。従って、それぞれの街のローカルの文脈と言うものを配慮しなければならないということを強調しておきたいと思います。従いまして、ジェントリフィケーションの話をするときに忘れてはならないのは、その中核的な要素を話す時にも時間が経つにつれて色々なパターンの、いろいろな種類のジェントリフィケーションと言うものが起こってきたんだと言うことです。今回のプレゼンにおきまして、この中核的な要素としてジェントリフィケーションの中核的な要素として、私が使いたいのは以下のような要素です。

まず、このジェントリフィケーションの理解をするのにあたりまして私が使いたい概念と言うのは、ジェントリフィケーションと言うのは、都市再開発や都市再生のプロセスと関連していると言うことです。これがまさに今起きていることで、例えば、「アーバン・ルネサンス」とか「リ・アーバナイゼーション」、再都市化と言うようなプロセスが、現に起きていることです。

その都市が再び住むところとして、また仕事をすると、余暇を過ごすところとして魅力的になってきましたが、それと同時に起こったことは、新たな住民が流れるようになってきたと言うことです。その結果、この 2 番目のポイントにあるように、社会空間的な変化も起こり、また時間的な変化、つまり時間的な力学、ダイナミクスが働いていると言うことです。

先程のルース・グラスの説明にも、ディスプレイメント、「立ち退き」と言うことが言われておりましたが、この労働者階級について変化が生まれてきます。つまり、この街に新しい入居者、居住者というのが入ってくると

いうことになって、その結果、「立ち退き」が発生しました。この「立ち退き」の話をするときに、やはりそれぞれのローカルな文脈を配慮しなければなりません。そのそれぞれの街によって、このディスプレイメント「立ち退き」という内容が異なります。この立ち退きは直接的な立ち退きにもなり得るし、また排他的な、排除性のある立ち退きにもなり得えます。

従って、ジェントリフィケーションを分析しようと思うと、これほどにいろいろな基準、クライテリアを考慮しなければならないと言うことに既にお気づきかと思います。だからこそ、これまで1970年代初頭から今日に至るまで、この図3-5に書いているように、いろいろなジェントリフィケーションに対する文献が出たり、研究がなされています。70年代から今日に至るまで、このような様々な形態のジェントリフィケーションの研究、あるいはコンセプトと言うものが生まれてきました。

このジェントリフィケーションの研究が始まった初期の段階においては、生産ベースの理論とか、消費ベースの理論というのが使われておりました。そして今では、いろいろな形態のジェントリフィケーションのコンセプト、概念があるので、それで都市が変化していく上でどのようなジェントリフィケーションの役割があったのかということを説明することができます。

ここに書いてありますような、すべてのジェントリフィケーションのコンセプトについて詳細、縷々述べるつもりはないですけれども、特に注目したいのが、社会包摂性に関わるジェントリフィケーションについて説明していきたいと思います。したがって、「社会的な包摂」と言うことをまずそのためには説明しなければならないですけれども、以下のような事例を挙げながらその説明をしたいと思います。

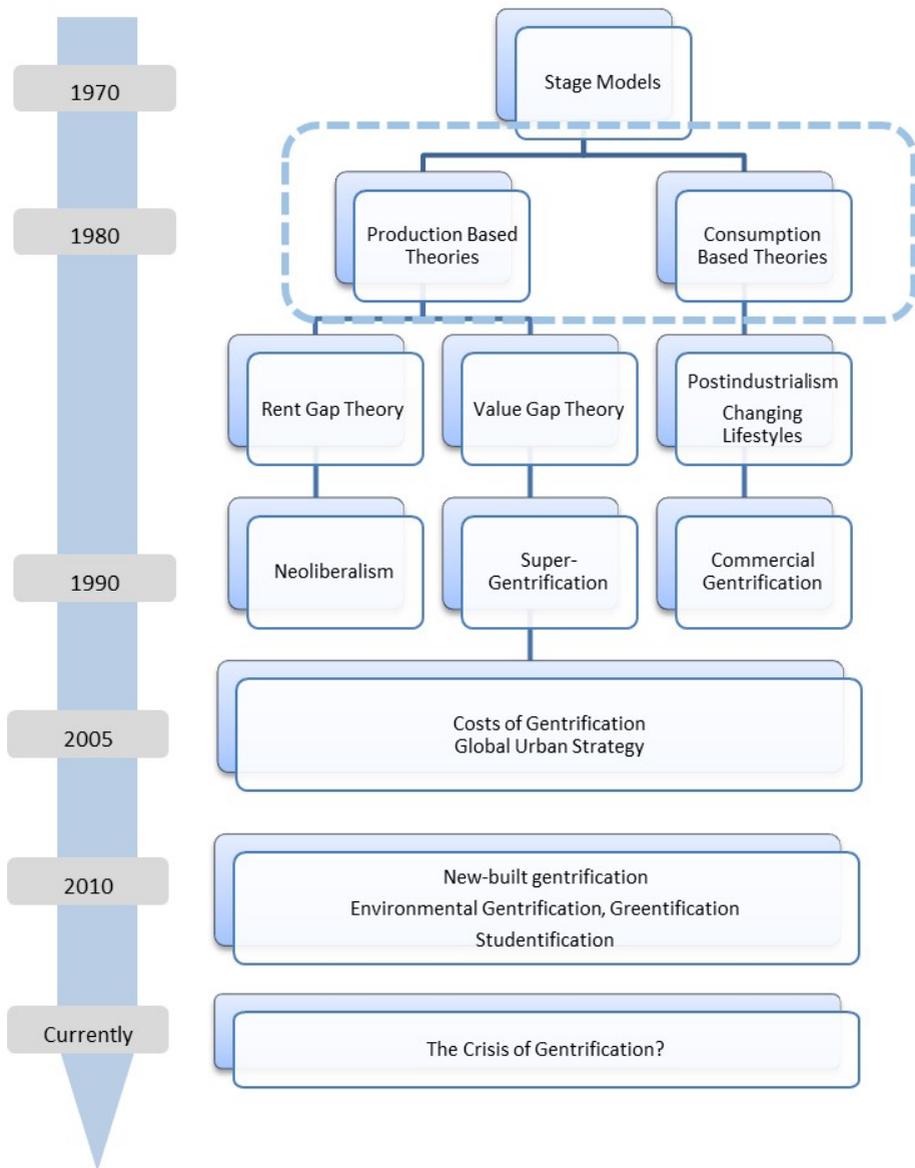


図 3-5 ジェントリフィケーションの様々な種類

出典 : Franz (2013) : p. 81

ジェントリフィケーションについて話をするとき、社会包摂性と言うことを考えると、まず最初の1番上のポチに書いてありますように、スーパージェントリフィケーションと言うものも上げることができます。これは労働市場がこれまで以上に知識ベースのセクター、第3セクター、サービスセクターに移行しつつあると言うことが原因となって、社会の包摂性がリスクにさらされていると言う状況です。

次に注目したいのは、新築によるジェントリフィケーションでウィーンの事例もそれに当たるとは思いますけれども、社会包摂性がリスクにさらされている原因の1つとしては、この新築によるジェントリフィケーションの場合には、この都市構造の中に大規模な新しい住宅地区が作られたと言うことになります。

その次に、ジェントリフィケーションのコンセプトとしてご紹介したいのが、ウィーンでも見られますけれども、商業ジェントリフィケーション、「コマースジェントリフィケーション」と言うことです。これはそのプロセスにおきまして、商業景観が変化してきて社会排除的なプロセスが発生しているジェントリフィケーションです。

最後のコンセプトとしては、グリーンジェントリフィケーションと言うものを紹介したいと思います。これもウィーンでも見られているものですが、このグリーンジェントリフィケーションによって社会的な排除が起こっている。なぜならば、公共空間の提供の仕方に変化が現れた、公共空間の用途に変化があったと言うことが原因です。

このようにいろいろな形態の「ジェントリフィケーション」に関しまして、研究とか文献が出ておりますけれども、やはりローカルの文脈を考えなければならぬので、ウィーンの例を考えてみてもこれらの中からいくつか当てはまるコンセプトと言うものがあり、それが今の都市の中で見られています。

このようにローカルな文脈と言うものが、もちろん重要なんですけれども、それとは別にまた新たなスケールと言うものがあります。それが昨今とても重要になってきておきまして、それは「グローバルスケール」と言う話です。このグローバルスケールと言うのは、グローバルな金融フローということなんですけれども、昨今は新しい言葉で「フィナンシャルイゼーション」と言う言葉

を使って、この現象を議論しています。このフィナンシャライゼーションと言うのはどういうことかといいますと、住宅に対する投資を行うという行為が、住宅と言うものを金融資産とみなして投資を行うようになってきたということを表しています。

従いまして、ジェントリフィケーションにはいろいろな基準がありますけれども、それだけではなく先ほど説明しましたように、いろいろなスケール、ローカルなスケールか、グローバルなスケールかというようなことも考える必要があります。重要なのは、そのローカルとグローバルをそれぞれ関連させて考えると言うことだというふうに思います。ジェントリフィケーションを考えるとときにその関連性と言うことを忘れないで検討することが重要だと思います。

ここに書いておりますけれども、「www.Beyondgentrification.com」と言うウェブサイトに行ってくださいますと、私と同僚が行った、かなり大規模な研究プロジェクトが載っております、今でもこのサイトありますので、先程申し上げたような関連づけて考える「リレーショナルシンキング」と言うものを使って行った、その研究を見ていただきたいと思います。この研究におきまして、ジェントリフィケーションと言う観点から、いろんな都市を比較してみるという事は、非常に良い洞察を与えてくれるということがわかりました。

それではここからジェントリフィケーションの定義と言うところから、表3-1のように、ウィーンのローカルなコンテキストにそれを結びつけ、それに対して市当局がどのような対応をしてきたかということに入っていきたいと思えます。先程のルース・グラスの定義に戻りますと、ジェントリフィケーションというのは社会空間的な変化、そして時間的な力学と言う話がありました。また、その都市変化と言う側面としては、人口の増加と社会人口動態的な多様性と言う一般的な表現を使うことができます。そしてその横に、今出したいのがウィーンと言うローカルな文脈、そして当局がとったその政策をここに対比してあげていきたいと思えます。

ウィーンというのは成長している都市、つまり人口が増えている都市でもあります。さらに、社会人口動態的な多様性も変わってきております。新しく入ってくる住民も多くて、彼らが異なったライフスタイルとか住宅に対する異

なった様々なニーズを持っている人が増えてきたと言うことで、数十年前に見られたようなダイバーシティーとはまた別の種類の新たなダイバーシティーが見られています。

表 3-1 ジェントリフィケーションの特徴・都市変化の側面・ウィーンにおけるローカルな文脈（筆者作成）

Characteristic of gentrification	Dimension of urban change	Local (policy) context in Vienna
Socio-spatial change & temporal dynamics	Population growth and socio-demographic diversity	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Growing population ▪ Increasing diversity ▪ New-built (social) housing ▪ Newcomers and long-term residents
Relation to urban renewal and urban regeneration processes	Built environment	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soft urban renewal programme ▪ New-built (social) housing ▪ (new) zoning code
Inherent element of „displacement“ <ul style="list-style-type: none"> ▪ direct ▪ Exclusionary 	Built environment Public spaces socio-demographic diversity	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Residential mobility in social housing segments ▪ „smart apartments“ in council housing and (new-built) social housing
Political topic as „housing is a basic need“	Democratic participation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Under-developed activism ▪ Alternative practices of housing co-creation in community-led housing (e.g. self-build groups)

それに対する市の方の政策対応ですけれども、まずウィーンにおきまして、この新築の社会住宅をどんどん建設していくと言うことと、もう一つは、新たに入ってくる移住者と既にいる長期の居住者をもっと一体化させる、ミックスすると言う政策を取り入れました。

この点に関しまして、ウィーンが日本の都市とはまた違う、特徴的であると言う側面なんですけれども、ウィーンは依然として賃貸住宅中心の都市です。ウィーンの場合、賃貸に入居している人が人口の78%です。オーストリア国全体では48%ですので、ウィーンは必ずしも国を代表していると言うわけではありません。この賃貸の入居と言う部分をもっと深く掘り下げてみていくと、今度は社会住宅のセクターというのがあります。ウィーンの場合には、住宅の中で社会住宅セクターが43%を占める。オーストリア全体では28%で、この点でもウィーンはちょっと国全体とは変わっています。

これでお分かりかと思えますけれども、ニューカマーの人たちはこの賃貸マーケットに依存して、そこで住宅を見つける。そしてその賃貸セクターにおいて顕著なのが、ウィーンの場合には社会住宅と言うことです。この社会住宅セクターというがあるので、市の当局としては、ウィーンはジェントリフィケーションと言うことでは、あまり有名な都市ではないんだという事の説明にこの社会住宅を使っています。しかしながら批判的な考察も必要でありまして、社会住宅に入居する可能性について見ていく必要があります。

表 3-2 ウィーンの住宅のタイプ別評価

出典： Franz & Gruber (2018): p.102 を基に作成

	ACCESSIBILITY & PRE-REQUISITES	AFFORDABILITY	HOUSING QUALITY	TARGET GROUP
PUBLIC / COUNCIL HOUSING PROVIDED BY CITY OF VIENNA	Via „housing ticket“ in case of fulfilling the prerequisites: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Necessity („housing need“) ▪ Citizenship, residence status (EU/EWR) ▪ Income ▪ Proof of residency at one address in Vienna for 2 years 	Subsidized rent: 7,64€ / m ² gross	Very different depending on construction age, renovation status Mostly spacious open space In new-build apartments: e.g. private open space (balcony) and community rooms	Socially disadvantaged renters, young families, families also middle-class households (via generous income limits)
SOCIAL HOUSING PROVIDED BY (NON-FOR-PROFIT) HOUSING DEVELOPERS	Waiting list of city (Wohnservice Wien) or building contractor / housing cooperation Fulfillment of prerequisites: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Income ▪ Citizenship / residence status 	Subsidized rent: 7,73€ / m ² gross Contribution to finance costs: average 200 € / m ²	See above + current state-of-the-art in terms of technology & material + community rooms (see theme architecture, e.g. swimming pool, community kitchen etc.)	Families, young renter also middle-class households (via generous income limits)
PRIVATE RENT AND OWNERSHIP MARKET a) REGULATED b) UNREGULATED	Landlord is in charge for choosing the renter	11,07€ / m ² gross Average rent in unregulated sector (buildings after 1945) Benchmark rent with location fees (in buildings built before 1945) Deposit Brokerage commission	Very different depending on construction age, renovation status In founders period stock only few private open space; after renovation mostly more private open space (balcony, terrasse) Only few community rooms	Theoretically no limitations Practically, requirements of the landlord apply Newcomers

それを検討していくにあたりまして、こちらの色々な住宅に関する表3-2をお見せしております。それをこのように分けております。まず最初のところが、公共住宅・公営住宅・市営住宅などです。真ん中のところが社会住宅で、営利・非営利のデベロッパーが提供している社会住宅。そして3番目に、民間の賃貸のマーケットも入れておりますけれども、民間の賃貸マーケットと言うのを2つに分けております。1つは規制対象になっている。これは国の「ナショナル・テナント・ロー」というのがあるので、その対象となっている、規制されたマーケット。もう一つは規制対象外のアンレギュレイトなマーケットです。

同僚のエリザベス・グルーバーとともに、いくつかの基準を使って、この入居アクセスの容易性などについて見ていきました。そこで例えば、入居条件とか手頃さ、住宅の質、それと対象グループと言う観点から見ていきました。全てを説明することは避けましても、手短かに申し上げますと、最も手ごろな住宅と言うのはまず第一がこの市営住宅です。そしてその次に、2番目に書いている営利・非営利が提供している社会住宅であります。

この手頃さと言うところから見ると、今申し上げた2つのセグメントの魅力度が1番高いんですけども、しかし、こういうところに入居するためには条件があります。つまり、ある特定の社会グループを排除する条件というのがあるわけです。まず市営住宅から見ていきたいと思っておりますけれども、まず入居するためには本当に住宅を必要としていると言うそのニーズを証明しなければなりません。そして、ウィーンの市民であることの証明、所得も示して、そしてウィーンをメインの居住地として2年間過ごしているという、2年間居住していると言うことを証明しないとイケません。従って、そのニューカマーの人と言うのは既にこの条件を満たせておりません。つまり最後の条件であるところの、1つの住所に2年間ウィーンを主要な居住地として、2年間1つの住所に住んでいたと言うことをニューカマーの人は言えないので排除されます。

同じような状況が営利・非営利のソーシャルプロバイダーが提供する社会住宅にもあります。こちらの方が入りやすいかもしれませんが、それでもまだウェイティングリストがあったり、あるいは登録をしなければならない。したがって、この家賃補助付きの社会住宅に入居できるまでは時間がかかります。

ここから福祉、社会福祉国家的な話が入ってくるわけですが、これはウィーンに限らず一般論としてですが、社会住宅と言うのはこの社会福祉国家に関連付いているわけです。したがって、その家賃補助がある手ごろな社会住宅に、誰がそもそも入居できるべきなのか。そもそも当初の段階からどんなグループは排除するべきなのかと言う議論になります。

この社会住宅の市場にあるこういったメカニズムによると、一方においてはこれによって手が届かないような家賃になるようなジェントリフィケーションを防ぐことはできるけれども、他方において、例えばニューカマーは最初から排除してしまうというような排除メカニズムも他方であるということです。

ご理解いただけるかもしれませんが、このジェントリフィケーションの定義の中に、直接的な立ち退きと排他的な排除的な立ち退きというのがありましたけれども、特にウィーンと言うコンテキストでは後者の排除的な立ち退きと言うことに注意して見ていかなければなりません。このメカニズムを民間の賃貸市場と比較する必要があります。民間の賃貸市場と言うのは、いわゆる経済的な市場のメカニズムが働いて、その家賃というのが人が入居できるかどうかの制御をしているということになります。

この大きな表 3-2 を見て説明できた事はそのニューカマー、ウィーンに新しく引っ越してきた人たちが、どこですぐに住居を見つけることができるのか、どこでできないのかと言うことを考えた場合に、社会住宅と言うのはほとんどアクセスができない、排除的であるということ。一方、民間の賃貸市場ならば、引っ越ししてきて最初の住宅はより早く見つけられるであろうと、それが民間セクターだと思えます。

これが私たちの研究の中で「アライバルスペース」というふうに呼んでいるわけですけれども、このように新しくウィーンにやってきた人たちが、到着してすぐ住むことができる住宅の事です、それは大体、古い既存の住宅ストックと言うことになります。しかしながら、このような古い住宅ストックでさえも、今ウィーンに置いて都市再生とか、都市再開発、都市の活性化と言うことが進んで、成長しつつある都市の中では、このような古い建物でさえもなかなかすぐには手に入らない。競争は激しいと思えます。

それではルース・グラスの言っている2つ目の特徴に入っていきたいと思いますが、それが都市再生や都市再開発の関係と言うことで、これは明らかに建造環境と言う側面を持っています。その既存の建造環境を活性化するというニーズが一方にあり、もう一方では到着した人たちのアライバルの空間も維持をすると言うそのバランスをとっていくために、市の対応としては、いわゆるソフトな都市再生プログラムというものを導入しました。それでは、そのように市の補助金を使つての都市の再生プログラムはどういうところを対象とするべきかと言うことで写真をお見せしております。

ウィーンの街を歩いていただくと、図 3-6 のような社会再生が行われているところが見られると言うふうに思います。古い住宅が今、再生されているわけですが、この写真にあるようなポスターが建物には貼られていて、何が書かれているかと言うと、「ウィーン市はこれだけの金額で以て、この建物に補助金を与えて、再生しています」ということが書かれています。

このソフトな都市再生と言うのは、「ウォーン・フォンド・ビエナ (wohnfonds_Vienna)」という公共のファンドと協力して進められておりまして、そこでの目的は既存の住宅ストックを若返らせるということです。それは単に物理的な見かけだけではなくて、エコロジカルな建物に変えていく。つまり、例えば建物の断熱性を高めるといふようなこともします。

この「ソフトアーバンリニューアル」というローカルな政策の目的ですが、これは民間の建物のオーナーに対して、改修をするための補助金を出す。しかし、既存の、すでに入居しているテナントに対しては賃料を引き上げないという条件で行っています。このように高い賃料を貸すということをしなないので、既存の居住者を立ち退かせるということを防いでいます。しかしながら他方で、将来的に新しいアパートに住みたいと思う人たちにとっては、手ごろな賃料契約の損失ということにもこの改修はつながります。

ここでまた、フィナンシェライゼーションという言葉に言及したいんですが、これも、このソフトな都市再生というこの規制は非常に厳しいものがあります。例えばその賃料を上げてはいけなとか、既に入居している人を立ち退かせてはいけなとか、いろいろな厳しい条件があるので、ほとんどの改修プログラムと言うのは、ソフトな都市再生プログラムではないところで起こってい

ます。

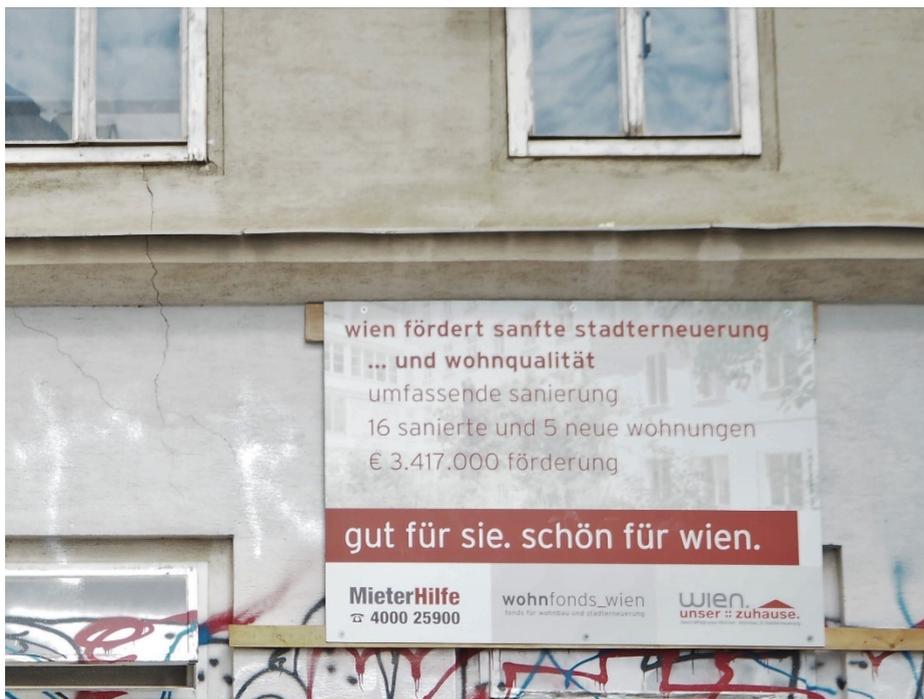


図 3-6 ソフトな都市再生の事例（筆者撮影 2019 年）

このソフトな都市再生と言うのは、良い意図を持った公共政策であるという事は理解できます。この改修を通じて、ジェントリフィケーションが起こるのを防ごうとしているわけですが、現実で今、助成されていないリノベーションによる、起こっている事は、それとはかなり違ったことです。今はその民間の金融、民間の資金がたくさん入ってきておりまして、その新築とか改修とかに使われているわけですが、だからこそ、ウィーンにとりましてはもう一つのパワフルな政策手段というものが必要なわけです。

よりパワフルで実効性がある政策手段は何かというと、新築の社会住宅と

言うことになります。新築の社会住宅はかなりの量が提供されてくるということで、これまで話したような政策よりも非常に効果が高い、量的には効果が高い政策手段です。この新築のアパートという話をするとき、インナーシティのあたりでもないし、またかつての労働者階級が住んでいたところでもないし、むしろもう少し外に近いところに新築の社会住宅が建っているというのがわかります。

これらの地域と言うのは、いわゆるかつての更地とかブラウンフィールド、廃棄された場所とか、あるいは駅舎があったところとか、日本のコンテキストでも言われていると思いますけれども、トランジットエリアとして開発されるようなところなんです。このようなトランジットと言うところから考えると、そのウィーンにおきましてもそうですが、こういう場所は大体、公共交通機関に近いところ、地下鉄に近いところ、あるいは郊外への鉄道に近いところなどが主です。

2つの事例を挙げました。1つはソフトなアーバンリニューアル、都市再生と言うことで、既存の住宅ストックの改修をするということ。もう一つは、都市再開発の一環としてこの新築の社会住宅を提供するという、この2つの事例を見てきましたが、ここからわかるように、直接的あるいは間接的な立ち退きのメカニズムというのがそれぞれに異なります。

それでは、ルース・グラスのいった3番目の特徴であるところの立ち退きを伴うという特徴についてみていきたいと思います。その立ち退きは、先程言ったように狭義の直接的な立ち退き、そして広義の排他的な・排他的な立ち退きというのがあります。このジェントリフィケーションの特徴に関しましては、また異なる都市の変化と言うものに着目します。先程言ったような建造環境の変化だけでなく、この場合には公共スペースにおける変化、またその利用者の変化、それによって社会人口動態的な多様性が生まれてきます。

この場合にはやはりウィーンというローカルなコンテキストを見ていく必要があります。1つはその居住モビリティなんですけれども、非常に多くのニューカマーが入ってくる。つまり既存の住宅がなかったところに新規に移住してくる人たちがいるわけです。このような新しい住居が大量に提供されることによって緊張も高まっています。この近隣の地域に長い間居住している地元

の人たちとニューカマーの間での緊張です。このような緊張関係というのが目に見えてくるところというのがあります。つまり公共スペースにおいてなんですが、その公共スペースの用途が変わってきたり、また公共スペースの提供の仕方というのが変わってきたりということで緊張が見えます。

このジェントリフィケーションの定義について、私は1つ要素を追加したいというふうに思います。と言うのは、ジェントリフィケーションを見るにあたりまして、忘れてはならない重要なコンセプトがもう1つあり、それを明確化する必要があると思ったからです。つまり、「住宅市場の変化」のみならず「社会の変化」も見なければならないということです。

もし住宅は基本的なニーズであると言うふうに合意をするならば、そういった住居に対するアクセスは確保すべきものとなります。でも、その住宅に対するアクセスというのがこのジェントリフィケーションというプレッシャー、ジェントリフィケーションということによって難しくなっている、プレッシャーにさらされている。あるいは、この社会住宅というような手ごろな住宅に入るためには、入居のための条件をつけなければならない、つまり社会福祉国家的な条件をそこに付けることによって、住宅アクセスが今やプレッシャーにさらされているということを忘れてはなりません。

したがって、私の議論としてはその都市における住宅と言うのは、社会の立ち位置、またこの民主的な参加という問題にも関係しているというふうに言いたいと思います。これはまたウィーンのローカルなコンテキストで見てもみると、国際比較的に言うならば、ウィーンにおいてはアクティビズムがまだ未成熟だというふうに思います。つまり、公にこういった住宅というのは基本的なニーズだと主張したり、あるいは住宅へのアクセスというのは、特に脆弱なグループにとっては必要性があるんだという、つまり社会住宅が必要なんだということを声を大にしてあげるようなアクティビズムがまだ十分発達していないように思います。

なぜアクティビズムが未発達かと考えると、まず一つにはその入居者の権利のために戦うために、エージェンシーがあって、そういったエージェンシーが仲介しているというのが一つ言えます。もう一つは住宅のコ・クリエーション、共同して住宅を作るとか、コミュニティレッドハウジングということで、

コミュニティー主導型のハウジングというような、代替的な実践というのが最近見られるようになりました。このコミュニティー主導型のハウジングはまだ小規模でニッチな存在でありますけれども、こういったグループが新たな議論を展開しています。例えば、ジャストハウジング、「正義のある住宅」とか、イーコールハウジング、「平等な・対等なハウジング」、あるいは「質が高いハウジング」と言うような言葉で新たな議論を展開しています。

国際比較などのジェントリフィケーションの議論を見ていると、公共メディアとかローカルなアクティビズムとか、アクターとか、あるいはローカルなコミュニティーのアソシエーションとかそういうところに目が行きがちなんですけれども、少なくともウィーンに関して言うならば、代替的な戦略として、小規模なニッチというのが今説明したようにありますので、そういったところを見ないと社会で起こっているイノベーションとか、新しい議論というものが見えなくなってくると思います。

このように、ウィーンの場合にはニッチなところ、あるいは細部にわたって十分な注意を向けなければならない理由というのは、ウィーンにおけます主要な住宅政策と言うのは、手ごろな住宅提供と言うところに今まで注意が向けられていたからです。

まとめになりますけれども、本日のプレゼンテーションで話してきたことは、もちろんローカルにおけますすべての政策手段をカバーしているわけではありませんが、主にその主要な政策プログラムとして今日お話したのが、ソフトな都市再生と新築の社会住宅と市営住宅について話をしてきました。規制の能力としてジェントリフィケーションと戦ったり、ジェントリフィケーションを防止する、そういった規制能力と言うのはオーナーシップと深く関わっています。そのオーナーシップ、所有者というところを見てみると、それぞれにその政策手段によって違います。ソフトな都市再生においては、民間のアクターである。そして新築の社会住宅の場合には、公的なアクターと営利・非営利のハウジングディベロッパーの組み合わせ。そして市営住宅の場合には、公的アクターということになります。

このオーナーシップを見て分かることは、ジェントリフィケーションの特徴として出てきた、時間的なダイナミクスという話がありましたけれども、そ

れもこれで理解することができます。つまり、どこで最も早い変化が起こり得るのか、あるいは起こらないのかということを見れます。この市営住宅というのは、やはり一番早い社会人口動態的な変化というものは起こらないであろうということが想定できます。そして新築の社会住宅については、一部規制されておりまして、やはり最も早い変化が建造環境とか、ローカルな住宅環境に変化が起こるとするならば、それは民間のアクター中心のところだと思います。この新築の社会住宅というのは、上下の2つのちょうど中間に位置づけられるというふうに自分たちも思っているけれども、しかしながら、目に見える形で効果と言うことでは、かなり効果があるのではないかといえます。

「見通し」と言う所にきました。これが最後になるんですけども、ウィーンというローカルなコンテキストから、一般的なジェントリフィケーションと言うことに広げて考えていきたいと思いますが、この見通しと言うことでは、「住宅を超えたジェントリフィケーション」というふうに名前をつけてみました。まずジェントリフィケーションというのは、そのルース・グラスのロンドンの地域における研究から始まったわけです。ローカルな現象から今ではグローバルな現実に発展しました。今日の私の説明からクリアになったことを期待いたしますけれども、ジェントリフィケーションというのは、その都市における住宅取得能力にのみ影響するだけではなく、社会的な包摂性というところにも影響するということです。

次にその住みやすさですけども、今日、国際的な住みやすさランキングというものをとお見せしましたが、この住みやすさというのは、十分かつ手ごろな住宅へのアクセス、そして社会包摂性に非常に結びついていると思います。この社会的な包摂性というのは、ただ単に住宅ではありません。例えば社会インフラに対するアクセスも必要になってきます。教育とか、ケア施設や医療に対するアクセス、またその地域の経済に対するアクセス。例えばその公共財に対して、あるいはサービスに対して、手ごろな価格でアクセスができる。また、地元の食料品にもアクセスができるというようなことも含みます。また社会的包摂性というのは、高速の公共交通、できることならば手ごろな料金でということですが、それへのアクセスも含んでいるし、また近くにオープンスペース、公共のスペースが存在する、公共スペースの機能が提供されている。

また文化的な施設がある。そういったものにアクセスできるということも含まれます。

その都市が排他的な方向に進んでいるのか、あるいはジェントリフィケーションの方向に進んでいるのかということを理解するためには、平等と社会空間格差の批判的な評価が必要になってきます。今日のプレゼンテーションで、ウィーンの複雑な状況について説明してきましたけれども、ウィーンは異なる都市であると。都市自身もそのように標榜しておりますけれども、それは言うだけでなく、やはり現実なんだということが分かったというふうに思います。また、このジェントリフィケーションの研究と言うのは、社会学の中でも非常に面白い研究であるということも伝えられれば良かったというふうに思います。ローカルなコンテキストが重要だということは本日も言い続けてきました。だからこそ、これから東京とか日本の文脈についても学ばせていただきたいということで、ディスカッションを楽しみにしております。ありがとうございました。

キーナー：どうもイヴォンヌ・フランツ先生、ありがとうございました。とても素晴らしいプレゼンテーションでありました。我々の多くにとって、全く新しい世界のドアを開いてくださったというふうに思いますし、少なくとも私自身については、そういうことが言えるプレゼンテーションでした。たくさんのお話を学ぶことができました。おっしゃる通り、ローカルなコンテキストが非常に重要であるということもわかりますけれども、それ以外にもプレゼンテーションの中でたくさん触れられたいろんな側面が、日本の都市について考えるときにとっても重要になってくるなというふうに思ったところです。

例えば「新しい多様性」というところをおっしゃいましたけれども、日本の都市においても、最近では新たに入ってくる人たちが多く、新しく入居する人がいて社会的な構造が大きく変わってきているという状況があります。また、「アライバルスペース」、人々がそういう意味で到着する場所ということで、それも今後、研究するときの重要なトピックになるだろうというふうに思いました。

それではこれからディスカッションの時間に入っていきたいと思うんです

けれども、ご質問のある方はどうぞご質問してください。2つの方法がありまして、1つはマイクのミュートを解除していただくと。もう1つは、チャットボックスに質問を記入していただいても結構です。今、質問のある方いらっしゃいますか？

クルムズ：どうもありがとうございます。3つ質問がありますけれども、時間が限られておりますので手短に行きたいと思えます。素晴らしいプレゼンテーションをありがとうございました。お会いすることができて嬉しく思います、フランツ先生。

まず、最初の質問ですけれども、これは「排除的な立ち退き」、ディスプレイスメントについてなんですけれども、新しく入ってくるニューカマーに対するエクスクルージョンなりディスプレイスメントだというふうにおっしゃいました。ちょっとそこでこんがらがったんですけれども、かつてウィーンのことを勉強していたときに、私は別の解釈を持っておりまして、排除的な立ち退きというのは、長期の居住者に対する立ち退きだというふうに理解をしておりましたので、そこでちょっとこんがらがってきたわけです。また、私はそのニューカマーというのがジェントリファイヤーだというふうに解釈をしておりました。それが最初の質問。

2番目の質問はソフトな社会再生、都市再生についてなんですけれども、なぜそれでもって、フィナンシャライゼーションを防ぐことができないのでしょうか。非常に良い手段であるというふうに思ったんですけれども、なぜフィナンシャライゼーションを防げないのかというところが理解できなかったのを教えてください。3番目はウィーンにおける商業ジェントリフィケーションの事例については今日説明していなかったんですけれどもいかがでしょうか。

フランツ：すばらしい質問をどうもありがとうございました。2番目の質問から取り組みたいと思えます。手短に答えることができますので。ソフトな都市再生についてなんですけれども、これ自体は非常に素晴らしい手段でありまして、上手く機能しておりました。金融危機までは、という事なんです。2008

年まではこれは上手くいっていたんです。しかしながら、その後、なぜ変化があったのかということなのですが、その後住宅ローンが安く手に入るようになった。民間の金融市場で安くお金を手にすることができるようになったので、わざわざその補助金をつけて厳しい規制がかけられたところに身をおく必要もないんじゃないかと。金利が安いならば、民間市場のお金を借りてくればいいんじゃないかということになってきたわけです。これはまさにローカルとグローバルのインタープレイというものが見て取ることができる、恰好の例だというふうに思います。ローカルにおいては非常に強い政策手段がとられていたけれども、グローバルな力が働いて、あまりレバントではなくなったということです。

質問の1番目と3番目の質問を組み合わせでお答えしたいと思います。それは排除的なメカニズムと商業ジェントリフィケーションとの組み合わせということになります。おっしゃる通り、その排除的な立ち退きの議論というのは長期的な居住者に対する議論としてこれまで展開されてきました。と言うのは、彼ら自身が環境の変化とか、またそこに住めなくなるんじゃないかというようなことで、非常に排除されているような気分にならなっているからであります。しかし、今日、特にこの住宅の分野で排除的な立ち退きについて強調したいと思ったのは、ウィーンのコンテキストにおいてはこの部分があまり十分議論されているというふうに思えないからです。

長期の居住者がこういった変化をどのように見ているのかということ为例に挙げて見てみたいと思います。我々の研究から分かったんですが、このように長期そこに住んでいる人たちというのは、そのスピードに、開発のスピードにびっくりしているわけです。新規の住宅が自分たちのすぐそばにできてきて、家の隣にどんどん大きな新規の開発ができてしまうということで、スピードにびっくりしています。

もう1つの事例といたしましては、既存の古い住宅ストックにおける急速な変化というものがあります。そういった古い住宅ストックが取り壊されていって新規の住宅が建てられていくわけですけれども、過去に行われたインタビューを聞いてみると、そういったところにこれまで30年、40年、50年住んでいた人たちが、もはやそこでは自分の家だと思ってくつろぐことができないと。

アットホームに感じる事ができないということでもあります。したがって、このような建造環境というのが非常に急速に変化をしてきて、またすぐ側に新しい全く異なる種類の世帯がどんどん引っ越しをしていくという状況を目の当たりにしています。

このように高密度化していくという状況があります。より多くの人たちが住むようになる、より多くのビルがそこに建つ、住居が建つということで、非常に高密度化していています。その結果、公共スペースが過度に利用されるようになってきました。公共スペースが混雑をしていくとか、あるいは公共スペースの機能が変化してきました。公共スペースの使われ方が違ってきたので、これまでインフォーマルな形で使われていたものが、いわゆるディスプレイされる。そこから立ち退かされてしまう、というような形で公共スペースにも変化があります。

あと一言、商業ジェントリフィケーションの排除性の効果ということですが、ウィーンにもそれは見て取ることができます。例えば、シャロン・ブーキンのABCが進出をすると。ジェントリフィケーションによって。するとそこにあった小さなブティックとかがなくなっていくということがあります。そうすると街の景観そのものも変わってくるし、またいわゆる、コミュニティーエフェクトというものにも影響を及ぼします。

一つ具体的な道がありまして、そこが商業ジェントリフィケーションになっているということでメディアが取り上げていたんですけども、我々が分析したところによると、そこには新しいカフェ、バーとかファッションショップなどができてきて、その結果、これまでにないような新しいコミュニティー感というものが発生しております。つまり、これまで空き地だったところに、そのようなお店ができたことによって、若い人たちがそこに集まって、これまではない違った空間の使い方もしているというところを高齢者が見て、喜ばしいと思うことで、排除性のある立ち退きだけではなく、むしろ包摂性が高まるということがここでは見られているわけです。人々がそこに集まり、知識を交換したり、共に暮らすことができるという。これは良い方の事例だと思います。

キーナー：1つ質問がチャットボックスの方から届いております、中京大学

の岡本祥浩先生からの質問です。「今日は住宅政策についてはたくさんお話を伺ったんですけども、都市計画についてはあまり話を聞けませんでした。このジェントリフィケーションに対する都市計画の効果というものはあるのでしょうか。例えば、ゾーニングについての話はあまりなかったのですが、ウィーンではゾーニングもイシューになっているのか。それが、ジェントリフィケーションを減らすことができるというような関係性があるのでしょうか。」

フランツ：質問どうもありがとうございます。もちろんこのゾーニングというのはウィーンにおきましても重要な役割を果たしておりまして、特に新規の建築の再開発の分野においてはとても重要です。一つの例を挙げますと、これまで駅として使われていたところが複合利用ということで住宅もそこに含まれるようになった。これはいわゆる「アップゾーニング」の例です。

しかしながら、ウィーンの場合には社会住宅とこれが関連をしていて、非常に大きな新しい都市開発の地区にあります。そこで、非営利の住宅供給者がこの新しい住宅を提供するという手ごろな、アフォーダビリティの基準を満たして提供します。このような大型の再開発の地域におきましては、全体的な都市計画と理解することもできます。つまり、それを開発するときに、詳細な調査が行われなければなりません。その新しい場所において、例えば新しい公共スペースが提供されるか、公園が提供されるか、グリーンなスペースはあるか、あるいは公共交通へのアクセスはどうか、地元の財やサービスが提供できるか、社会的なインフラ、例えば幼稚園とか小学校も提供できるか、ということが綿密に調査をされるので、これはホーリスティックな都市計画とも理解できます。

しかしながら、問題が起こる、チャレンジが起こるのは、もっと周辺のところでも発生いたします。つまり、新しいものと古いものが共存しなければならないので、いくつかの開発されている地区においては、そういった組み合わせというのがまだうまくいっていないところがあります。例えば、既存のインフラと新しいインフラがきちんと共存をすとか、あるいは、古いアイデンティティと新しいアイデンティティが上手く共存をすとか、そういったところに課題が残ります。

古い街におけます既存の住宅ストックに関しましては、最近、ウィーンの都市開発部門というのが新しいゾーニング政策を導入しています。「社会住宅」といわれるゾーニングなんですけれども、それはいわゆるフィナンシェライゼーションと闘うために導入された政策でありまして、特にファウンダーズピリオドから存在しているような既存の住宅のアップゾーニングを行ったり、あるいはそのデベロッパーの方は開発をするときに、少なくともこれだけの社会住宅は提供しなければならないといったことを義務付けるとか、建設をする場合にそういった社会住宅の義務化というのがなされています。

キーナー：もう一つ、チャットの方への質問を取り上げたいと思います。これは京都経済短期大学の菅野拓先生からの質問で、英語と日本語で併記されていますので、チャットで見れるかと思いますが、書いてあることを読み上げます。「日本の賃貸住宅は借地借家法によって借家人の権利保護が強く、家主であっても簡単には立ち退きを迫ったり、賃料の値上げができないことになっています。そのため土地の利用転換は比較的緩慢なように思われます。オーストリアや比較検討された国では借家人の権利保護はどうなっていますか？各国で何か違いはありますか？」

フランツ：ローカルにおけます規制と言うのは、国によっても、また都市間でも非常に違っております。オーストリアというのは非常に強い、おそらくは最も強い借家人保護の法律があるというふうにあります。ウィーンに置かしましては、たくさんの機関があって、それが借家人の権利を非常に守っているわけなんですけれども、私自身はドイツ人なんですけれども、ドイツにおいても言われているのは、家主よりも借家人の方が強い権利を持っているというふうによく言われておりますが、そのドイツと比べてもオーストリアの方がもっと借家人保護はされているというふうにあります。

今は民間のマーケットというのは、この賃料規制というプレッシャーはかかっておりませんが、いろいろな手段を使って、写真でもお見せいたしましたけれども、その建物が空っぽになって、じっと待って、それを取り壊して新しい家を作るというような戦略をとっています。つまり、その改修をする

よりも新規の建物を建てた方がより利益が回ると言うことで、待つて空っぽにして建て直すということを行います。その方がいろいろな規模とか高さとか、いろいろ柔軟に対応できるからです。

理論としては、確かにオーストリアには非常に強い借家人保護法があるけれども、それと同時に世界的な基準に比べるとオーストリア、そしてウィーンの場合には住宅のモビリティが非常に低いというふうに思います。例えばウィーンにおけますアパートというのは、世界的に見るとより手頃ではありますけれども、ニューカマーとしてオーストリアに入ってくるニューカマーというのは、ドイツ人が非常に多いわけですが、彼らにとっては給料もいいので、高い賃料でも払う余裕がある。

だから問題はないということで、民間のマーケットにおいては、結構競争も激しい良いアパートに関しては賃料は高くても入る人もおります。だから結局は資本がものを言うわけですけども、これが市場の競争ということです。でも、他方において脆弱な人々もおります。東欧からの移民とか、若いファミリーとか、また学生が親の元を離れて初めて自活をしようと思った時に入りたいと思うようなアパートを探さなくてはいけない。このようなヴァルナラブルな人たちも存在いたします。

また現在はコロナが拡がっておりまして、賃料規制というのは大体、公共セクターで行われておりますが、例えばコロナの時代において、今は非常に収入がないのでなかなか賃料が払えないという人がいるかもしれないけれども、例えば民間のマーケットにおいては賃料が払えないということになると、たとえコロナであったとしても家を失ってしまうということで、これは問題になるわけです。

〔参考文献〕

- Aigner, A. (2020): What's wrong with investment apartments? On the construction of a 'financialized' rental investment product in Vienna, *Housing Studies*, DOI: 10.1080/02673037.2020.1806992.
- Aigner, A. (2018): Housing entry pathways of refugees in Vienna, a city of social housing. *Housing Studies*. 34(5). 779 - 803. Open Access.

- Franz, Y. (2013): *Between urban decay and rejuvenation: deliberate employment of gentrification in neighbourhood development - case studies from New York City, Berlin and Vienna*. Dissertation at University of Vienna.
- Franz, Y. & E. Gruber (2018): Wohnen „für alle“ in Zeiten der Wohnungsmarktkrise? Der soziale Wohnungsbau in Wien zwischen Anspruch und Wirklichkeit. *Standort*, 42(2), 98 - 104. Open Access: <http://link.springer.com/article/10.1007/s00548-018-0533-1>.
- Gruber, E. & Franz, Y. (2019): What Can the Housing Market Teach Us? University Fieldtrips Identify Current Transitions in Vienna's Urban Development and Housing Market Policies. *Annals of the Austrian Geographical Society*, Vol. 161, pp. 379–394. Open Access: https://austriaca.at/0xc1aa5576_0x003b6146.pdf.
- Kadi, J. (2015): Re-commodifying Housing in Formerly “Red” Vienna? *Housing, Theory and Society*, 32(3), 247 - 265.
- Legendijk, A.; Van Melik, R., De Haan, F., Ernste, H., Ploegmakers, H., Kayasu, S. (2014): Comparative Approaches to Gentrification: A Research Framework. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 105/3, pp. 358–365.
- Lees, L., T. Slater, E. Wylie (2008): *Gentrification*. Routledge, New York.
- Pamer, V. (2019): Urban planning in the most liveable city: Vienna, *Urban Research & Practice*, 12:3, 285 - 295, DOI: 10.1080/17535069.2019.1635728.
- Statistics Vienna (2020): *Vienna in Figures 2020*. Download: <https://www.wien.gv.at/statistik/publikationen/wien-in-zahlen.html> [03 - 02 - 2021].

第4章

市民権から「市」民権へ

ヨーロッパの都市から見たソーシャルイノベーション*

カゼポフ ユリ

From citizenship to cit(y)zenship Social innovation in urban contexts in Europe Yuri Kazepov

はじめに

カゼポフ：どうも本日はご招待いただきましてありがとうございます。とても嬉しく思っております。ヨーロッパでの研究につきまして、皆様と本日共有できることを嬉しく思っております。

私のプレゼンテーションの今日の演題ですけれども、ご覧のように「市民権から「市」民権へ(From citizenship to cit(y)zenship)」と書いておりますけれども、1つだけ「y」言う字を赤く記しております。その意味は、この社会政策とか包摂性の政策の方向というのが現在、都市のほうに向かっているということを示すために city の「y」を括弧に書いております。このような移行期にありまして本日お話をしたいのは、ヨーロッパの都市から見たソーシャルイノベーションと言うことで、都市の文脈におけるソーシャルイノベーションを考えて、すべての都市が課題に対応する能力を持っているのかということをお聞きしたいと思います。

私のその質問に対する短い答えと言うのは、もちろん「イエス」と言うこと

* 本章は 2021 年 2 月 15 日に行われた連続ウェビナー第 4 回「包容力ある都市論研究会」(Webinar Series No. 4 “Perspectives on Urban Inclusivity”の和訳から作成した文字起こしである。

で、でもカッコして「潜在的には」と書いております。それとまたその「状況次第(it depends)」と書いております。このことが本日のプレゼンテーション全体に関係するとても重要な点でありまして、それでは、その状況次第と言っても、何次第なのか、何に依存しているのかというのが最初の質問です。

まず2つの要素にそれは依存していると言うことであります。まずその変化のプロセス、私たちの社会を特徴づけている変化のプロセスで、そのシティズンシップ、市民権の境界線を引き直すそのプロセスの起こり方にまず依存しています。つまり、その具体的な便益に対して、そこに誰が包摂されていて、誰が排除されているのかと言うことです。2番目のその依拠している要素と言うのは、コンテクスチュアル・ダイメンションと言うことで、文脈的な側面・次元と言うことです。これも非常に重要で、そういった一般的なトレンドが変化のプロセスをフィルターにかけて、そしてローカルなレベルで構築する際のコンテクスト、その文脈と言うことです。

この両方の側面に置いて都市というのがますます重要性を増してきていると言う事なんです、それが本日のプレゼンテーションで最も伝えたい点です。しかし先ほども申し上げましたように、このプレゼンテーションでは「but」と、それは状況次第「it depends」と言うことなんですけれども、それは今日お話しするその現象と言うのが、すべて関係性を持っている、リレーショナルであると言うことです。

それでは今、申し上げたようなことがソーシャルイノベーションにも当てはまります。じゃあその「ソーシャルイノベーション」と言うのはどう定義されるのかと言うことですが、実際にはたくさんの定義が存在します。問題は非常にこのようにたくさんの定義が存在するわけですけども、それぞれの定義がお互いに異なっているものであったり、あるいは非常に定義が一般的なおおまかなものであったり、またそのソーシャルイノベーションについてエンピリカルに、経験上の研究をしようとするならば、あまり助けにならないような定義もたくさんあります。

最も共通性がある、よく言われているソーシャルイノベーションの定義は以下のようなものになります。ソーシャルイノベーションと言うのは、十分に満たされていない社会のニーズを満たすことと、その社会的関係の変容・変化を

目指す取り組みを特徴づけているのがソーシャルイノベーションであり、またそれは同時に人々にエンパワーを与える、力を与えるものでもあるということです。

特に重要になってくるのはそのコンテキストに対する感度と言うことで、言い換えるならば社会のニーズがどのように満たされて、また社会的関係がどう変わるのかと言うことは、実際ではそこに置かれているコンテキスト次第である、コンテキストの影響を受けると言うことです。言い換えるならば社会のニーズがどう満たされて、社会的関係がどう変わるかということを考える時には、いつも具体的にそれが起こっている「場所」を念頭に置かなければならない。日本であったりヨーロッパ、インドであったり中国であったりと言うようなことを忘れてはいけないと言うことです。したがって念頭に置いておくべきことは、どの他の現象、社会現象がそうであるのと同じように、ソーシャルイノベーションもリレーショナル、その相関性を持っていると言うことです。これについてはまた事例を挙げていきます。

これまでのところはまだ導入部分だったんですけれども、ここから本論に入っていきたいと思います。この講演は4部構成になっています。第一部におきましては、何がどんな方向に変化しているのか。第二部においては、その変化の機会とチャレンジ。3番目は変化が起こっている文脈の重要性。そして4番目に、その都市がソーシャルイノベーションの実験室としてのその都市が抱えているチャレンジということです。

1 何がどんな方向に変化しているのか

それでは第1部で「何がどんな方向に変化しているのか」、と言うところに入っていきたいと思います。いろいろな変化が存在します。例えばダイバーシティー、多様性が非常に大きくなっていると言う変化。2番目にはそのスケールが増えている。つまりテリトリーのレベルが増えてきていると言うことで、例えば、国、地方、県、市町村といったようなそういうレベルが増えてきているということ。3番目にはアクターの数が増えている。ただ単に公的アクターだけではなく、NGOとか民間のアクターも入ってきました。

まず最初にこのダイバーシティーのところから見ていきたいと思います。常にそのダイバーシティーというのが都市を特徴づけてきたわけですが、今日ではそれがますます顕著になってきております。その変化と言うのは、例えば移民の流入が増えたと言うことによる量的な変化だけではなく、定性的な、質的な変化と言うものもあります。その移民の数が増えてきておりますけれども、欧州のすべての国において、ここ 10 年ぐらいで移民の数は 4 割増ぐらいであります。でも、ただ単にそれは移民に関係しているだけではなく、ライフスタイルとか、人々の姿勢とか態度と言うものもますます多元化している、多様化していると言う側面もあります。

例えば事例を挙げてみますと、50 年前だったらコーヒーを買おうと思うと 1 種類のコーヒーしかなかったわけですが、今ではコーヒーを買おうと思うと、どんなコーヒーかと言うものを特定しなければなりません。マキアートとかカプチーノとか言わなければならないわけで、このように人々のライフスタイルやアティチュードと言うものが多様化していると言うのが、まさに日々の生活の特徴づけています。もう一つの事例は車なんですけれども、オンライン上で車を注文して、しかもその構成とかコンフィギュレーションも注文することができ、自分だけの、1 台だけの車を注文することもできます。

これこれによって、都市もますます複雑化しているわけですが、図 4-1 が示すように、ウィーンにおいては 180 の国籍を持った人々が住んでいるというふうに言われていて、ウィーンの住民の数は 190 万人です。例えば大阪を事例にあげてみますと、900 万人の人口があって、国籍で見ると 162 というふうに聞いています。このように国籍が様々であると言うだけではなく、こういった住民は法的地位も違っております。中には EU の人もいれば、EU 域外からの人もいます。あるいは難民の人もいます。これによって非常に複雑性とか多様性が増します。

この多様性と言うものがほんとに多様化してきていると言うことで、つまり人々がある特定のサービスにアクセスしようとする場合のそのアクセス基準を考えただけでも、掛け金を払っている人もいれば、あるいはそのジェンダーとか年齢とか様々で、その自分の立場によってアクセスのクライテリアも違ってきます。これは人口動態学的に見ても非常にダイバーシティーがあるという

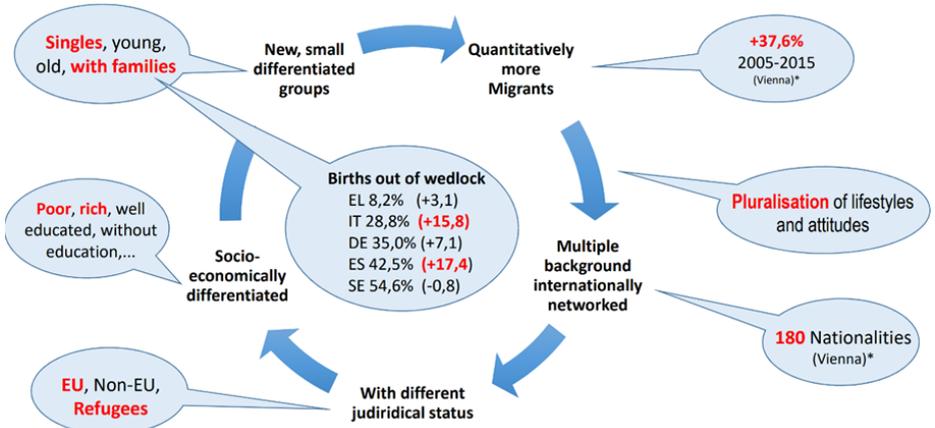


図 4-1 ダイバーシティー：多様な次元の相互作用

出典：Wiener Bevölkerungsregister (1. 10. 2015)により筆者作成

ことがわかるんですけども、1つの例としては、非嫡出子のいるファミリーについてです。図 4-1 のちょうど真ん中の風船のところに書いてあるんですけども、例えばギリシャの場合には非嫡出子の割合は 8%、一方スウェーデンは 54% と言うことで EU の中でもそれだけの多様性があります。

ウィーンを例に取ってみたいと思いますけれども、移民のバックグラウンドを持っているウィーン人というのが 50% を若干上回っております。またウィーンには中華料理屋さんが 500 軒以上ある、日本料理屋は 100 軒ぐらいあります。またウィーン人の 4 人に 1 人が、パートナーが移民のバックグラウンドを持っている人である。そしてもう一つ、興味深くかつ重要な点は何かと言うと、このソーシャル・セクターで働く人のほぼ 3 分の 2 が移民のバックグラウンドを持った人たちであるということです。

このような多様性の増加と言うものが他の 2 つの変化のプロセスに並行する形で、あるいはそれとの複雑な関係の中で表れています。その 2 つの変化のプロセスと言うのはさきほどお話しをしたように、まず 1 つがテリトリアルな次元と言うこと。もう一つがアクターの数の増大です。

それではまずテリトリー的な次元がどのように変化してきたのかと言うことをお話しします。まず、図 4-2 が示すように、その都市は、この過去 300 年

間におきましてそのレレバンス、その時代的な意味合いと言うものを失ってきました。17世紀から1970年代ぐらいの間に失ってしまいました。それ以降、国民国家が主要なアクターとなりました。これは特に第二次世界大戦以降、景気が上向いて経済のブームがあって、そして信じがたいほどの資源を手にするようになってから特に言えることです。

70年代以降、いくつかの深刻な経済危機が発生して、それによって非常に深い変化と言うものが起こってきました。その結果、都市の重要性が再び増してきました。そしてそのプロセスはこの様に見えます。都市は再びこの重要性を増してきたわけですが、特に重要なのはその都市の重要性、都市の役割が増えてきたと言うことは都市政策の重要性の増大に反映されています。

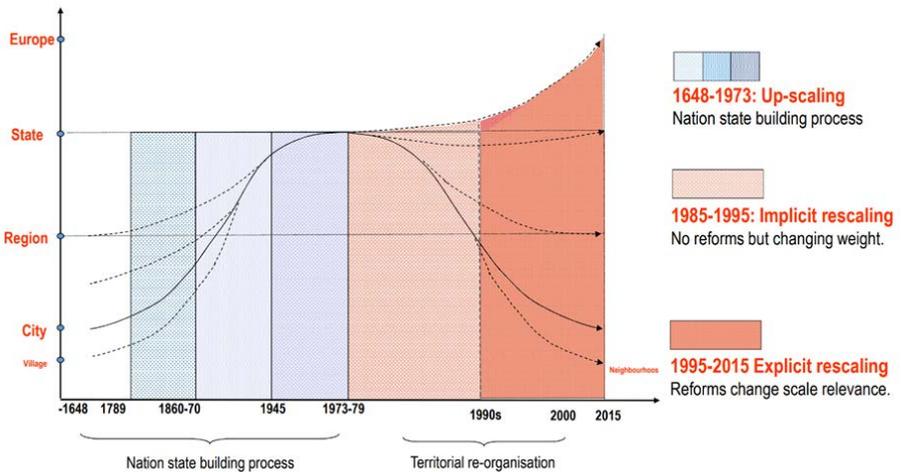


図 4-2 テリトリ的な次元のリスケージング：都市の重要性が再び高まる
(筆者作成)

しかし、ここでも重要な「but」をつけなければなりません。冒頭にも申し上げました「but」なんですけれども、この「but」は何に関係しているかというと、都市政策と言うのはその複雑なコンテキストの中で理解されなければならないということです。つまり言い換えるならば、都市政策と言うのは、これま

で以上に県のレベルとか国のレベルの関係で考えていかなければならないし、ヨーロッパの場合にはEUというレベルもあります。

国民国家の重要性というものが減ってきたと言うのは、公的機関に対する批判があったのと並行して起こってきました。国家と言うものが、我々の生活を全て支配しようとする「独裁者」のように見られました。これは、トーマス・ホブズが書いた有名な本にも反映されています。

このように公的機関に対する批判と言うのは、国家と言うのが生来、保守的であると言うふうに見られていて、また国家と言うのは自己増殖しがちである、またコストがかかる、ゆっくりとしている、そして非常に消極的であるという受身的であるということです。例えば、私はこの補助金を出しているんだからあなたは何もしなくていいとか。

政策はますます非同期化されて、また細分化されて、実効性がない、また非効率的になってきました。その1つの事例というのが、結局貧困は撲滅されていないということです。これがもちろん批判として言われていたわけなんですけれども、この批判の結果は曖昧な結果しかもたらしめていません。一方で、その結果として新しい政策パターンとか新しいアクターが出てきました。つまり、民営化とか、あるいはニューパブリックマネジメントというのが出てきました。批判の結果として出てきたのが先ほど申し上げた点。そしてその他方、別の結果としてサービスを個別ニーズに合わせて、個別化をしていくとか、あるいは参画型になってくると言う結果もありました。

このような過程から重要なアクターが現れました。それは市民社会なんですけれども、その市民社会というのがすべての問題を解決してくれる。そして公的制度の欠陥を克服してくれる、いわゆるデウス・エクス・マキナ(*deus ex machina*)とみなされています。

しかしながら私はここで「but」と唱えたいと言うことはもう想像に難くないと思うんですけれども、また「but」と申し上げて、これを批判的にフレーミングする、捉える必要があると言うふうには私は思っております。というのは、市民社会と言うのは実は非常に複雑であるからです。このアクターがいるそのランドスケープと言うものが、この変化のプロセスの結果、より複雑になって、また非常に細分化してくるようになりました。例えば国だけではない、公務員

だけではなくてアクターとして市民社会とか NGO、営利の団体とか、またファミリー、家族も浮上してきました。

我々が理解すべき重要な点と言うのは、例えば具体的なサービスに関するアクセス基準は誰が決めるのか、誰がコーディネートしていき、また誰が実施に移すのか、そして誰がコストを負担するのかという問題です。この3つの変化のプロセス、つまり多様性やまたテリトリアルナリ・オーガナイゼーション、そしてアクターの数が増えたと言う3つの変化のプロセスが相まって、全体としてEUではいわゆる「補完性原則」、「サブシディアリティ」と言うもので表されています。

ヨーロッパにおいて、特に欧州のその憲法においてはこの補完性原則と言うものは非常に重要です。おそらく皆様もこの補完性原則についてはこれまで耳にしたことがあると思うんですが、これはEUの組織的なアーキテクチャー、構造を作る上で非常に重要な原則です。例えばこの原則によりますと、問題は市民に近いところ、ローカルなレベルで解決されるべきだと言うことを謳っています。後で、議論の時にこの問題にまた立ち返ることができます。

2 その変化の機会とチャレンジ

それではこれから第二部に入っていきわけですけども、この様な変化のプロセスの結果はどうだったのかと言うことです。この変化のプロセスの結果と言うのは機会とチャレンジです。

もちろんこのような機会とかチャレンジと言うものがその国々のレベルでどう配分されているかと言うことは、そのコンテキストによって変わってきます。図4-3が示すように、様々な福祉レジーム、福祉制度というのがあって、それが異なる具体的なガバナンスの体制を生み出す。それがまた、具体的な様々な社会イノベーションの実践を生み出します。それらがお互いどのように相互作用するかによって様々なオポチュニティーとかガバナンスの問題を発生させます。私の申し上げたいことをより明確化していくために、ここからはたくさんの例を引いていきたいと思います。まず、最初に機会の構造から話をしたいと思います。

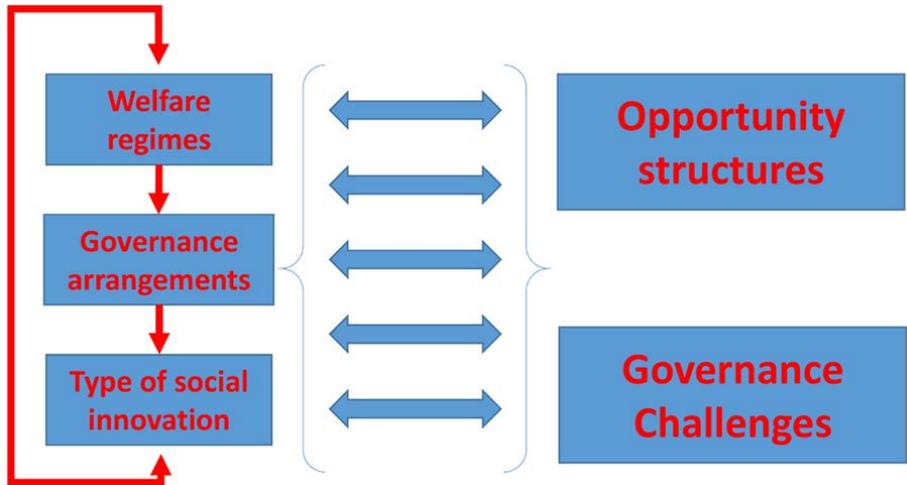


図 4-3 福祉レジーム・ガバナンス・ソーシャルイノベーション（筆者作成）

この変化がもたらす機会の構造によりまして、様々な実験のオプション、ローカルレベルで行う実験のオプションが増えていきます。そのオプションが広がっていきます。そのローカルな実験をすることによって様々なアクターとテリトリーが参画をして、解決策を見出していきます。アクターの数が増えるということと、またレベルが増える、特にローカルなレベルが入ってくることによって、様々な能力や視点を組み合わせることで、よりよくニーズを理解することが可能になります。変化の影響を受ける人々そのものが関与をしていくので、それで決定された政策的な選択肢と言うのは、正当化しやすくなります。

一言で言うならば、この結果としてサブシディアリティーが生まれます。つまり、市民の近くにおいて、市民の関与を求めて、参画をしてもらおうということです。でもまた「but」なのですが、果たしてサブシディアリティーと言うのは常に良いものなのでしょうか。また答えも想像に難くないと思いますが、やはりここでも、場合によりけり、「it depends」と言うことになります。では、何に依存しているのかと言う話ですが。

それでは今度、変化のチャレンジの側についてお話をしていきたいと思います。申し訳ないですが、チャレンジの方がより多いです。このような変化によって、その地域格差と言うものが固定化される。それによって地域間、テリトリアル間の連帯を損ないます。例えば、より豊かな県とか地方と言うのは、貧しい県や地方に対して支払いをしたくない、負担をしたくない。さらにアクターの数が増え、またテリトリアルなレベルの数が増えていくことによって、その対立の可能性が増加していきます。アクターやレベルの数が増えていくと、政策決定過程と言うのはより不透明になってきて、アカウンタビリティーの問題が発生します。つまり、誰が、何に対しての責任を持つのかということがわかりにくくなってきます。問題のこの変化、あるいは地方分権の有無、大きな問題の1つは、消極的なサブシディアリティーが助長されると言うことです。

それでは、この消極的なサブシディアリティーというのは一体何を意味するのかというと、例えば国がある政策について地方に分権化をしていくと。例えば市民社会とかローカルなレベルに権限を委譲していく。しかしながら、その権限を遂行するに必要なリソースを十分伴わない形で権限委譲すると言うことです。例えば、ある政策について地方にそれを委譲する、分権をする。しかしながら、国はその政策をローカルレベルで実施していく上で必要となってくるリソースを十分に提供しない。そこでローカルレベルで、自分たちで独自でそのリソースを見つけて行かなくてはならないと言う問題です。これが最大の問題の1つです。

2番目の問題は代表制と言う誤謬、誤った考え方です。つまりそこで前提としているのは、市民社会というのがいつも貧困者の代表であり、いつも公共の利益を志向していると言う誤った考え方です。この問題についてですけれども、じゃあ市民社会と言うのは貧困者を常に代表しているのか、そして公共の利益を志向しているのかということに関しまして、これから4つの事例を挙げたいと思います。その後に皆さんにちょっと質問したいと思います。今、4つの写真を見せているんですけれども、皆さんちょっとご覧になれるかと思うんですが、この4つの写真と言うのは4種類の市民社会を表しています。それでは、ヨーロッパにおけます最もよく見られる市民社会組織は何なのか。言い換えても良いんですけれども、この市民社会組織で最も日本でよく見られる市民社会

組織は何なのか。



図 4-4 市民社会組織の例

写真見えるかと思いますが、まず左上の写真はスポーツ同好会でボーリングです。左下にある写真が非常に極右のデモの人たちで、特に難民庇護を求めている人たちに対する反対をしている人たちです。右上の写真ですけれども、これは民兵の写真でありまして、これはポーランドとの国境をパトロールしていて、不法にバルカンルートを使って流入してくる移民を取り締まろうという人たちです。右上の人たちは軍隊に所属しているわけでもないし、国家を代表しているわけでもありません。民間の人間がこのように銃を持って国境地域に行って、人を殺すとまでは言わないけれども、不法流入してくる人たちを捕らえようとしているわけです。右下の写真ですけれどもこれは気候変動、環境の持続可能性などについて訴えているデモをしている人たちです。言っているのは、気候変動は貧しい人たちにより打撃を与えるということを訴えています。

そこで、質問すると申し上げましたけれども、では、市民社会組織たちは誰を代表しているのか。貧しい人たちを代表して、そして公共の利益への志向性を常に持っているのかと言う質問です。この4つの写真の中で最も頻繁に見ら

れる組織と言うのは、左上のスポーツ同好会だと思います。

しかしながら、この左上の人たちですけれども、別に貧しい人々を代表しているわけでもないし、でも、もちろんそのコミュニティの一体感とかって言うことを醸し出すと言う重要な貢献をしているかもしれないけれども、しかしこの貧しい人々あるいは社会の排除に関するような問題を提起しているわけではありません。右上と左下の場合は、逆に貧しい人や移民とか難民に対して抗議をするような人たちです。そういうことで、この市民社会のアクターたちというのは今や非常に多様化しているので、市民社会組織というのを必ずしも理想的なアクターだとみなすことはできません。

最後のチャレンジのリストにある最後の項目なんですけれども、その革新的なソーシャルイノベーションのプラクティスと言うのは、非常に不安定である、心もとないと言うことです。つまり、十分な組織化がされていなかったり、スケールが小さい場合には短期間で消えてしまうものもあります。

このように複雑であるので、このプラスの側面もマイナスの側面も、機会もチャレンジも両方が共存していると言うことです。その結果この共存のアンバランス、両面性と言うものが存在します。そこで、このテリトリアルな変化のプロセスとアクターが増加するというプロセスがいろいろなガバナンスのアレンジメントの中で交錯していると言うことです。その様々なアクターが絡み合う上で、あらゆる組み合わせ、たくさんの組み合わせが存在します。

まず、アクターですけれども、図 4-5 の縦軸のほうにあります、国家、市場、コミュニティ、家族など。そして今度スケールの方は、ローカルであったり、地方、国、超国家と言うふうにあって、また、ガバナンスのアーキテクチャーは、資金とか、管理、実施、規制と言うようなものがあります。このルービックキューブを皆さんご存知だと思っただけなんですけれども、それを使って遊んだり、あるいは人生のうちどこかの時点でかつてそういうことをされたこともあるかもしれませんけども、ここからわかるように、きちんとしたシステムなくしては解決策を見つけるのは非常に複雑であると言うことです。

どのぐらいの組み合わせがあり得るか。本当にたくさんあります。あまりにも組み合わせの数が多すぎですが。これによりまして、そのテリトリアリーに多様化された機会の構造が生み出されます。重要なのはこの変化のプロセスを

理解する上で、ここに書かれている方程式（Changes+context=Outcome）を理解するということです。つまり「変化+文脈」がある特定のアウトカムを生み出すという方程式です。

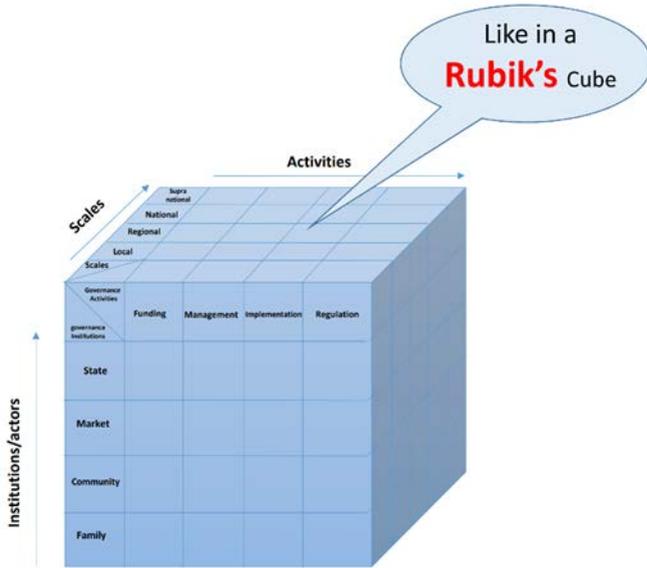


図 4-5 ルービックキューブ（筆者作成）

3 文脈の重要性

ここからまた第3部に入っていきたいと思いますが、文脈の重要性に話を移したいと思います。この文脈が重要だと言うのは非常に陳腐な、平凡なステートメントであるかもしれないけれども、その結果は全く平凡ではありません。それではいくつかの例を挙げてみたいと思います。

例えば、ヨーロッパにおけます移民のプレッシャー。この移民のプレッシャーと言うのは国によって状況が全く違います。図 4-6 のグラフは 1000 人あたりの移民の数を示しておりますけれども、グラフの左の方は非常に小さな国であるところの、ルクセンブルクとかマルタ、そしてその次にオーストリアがあ

って、ドイツとかアイルランドとかデンマークがあります。しかし、オーストリアの場合には、その移民の約 50%が他の EU 加盟国からの流入です。EU の加盟国の中ではスウェーデンとオーストリアが 2010 年から 2015 年に関しましては移民の増大が最大でした。こういった増加というのは特に、難民の増加に特徴づけられています。

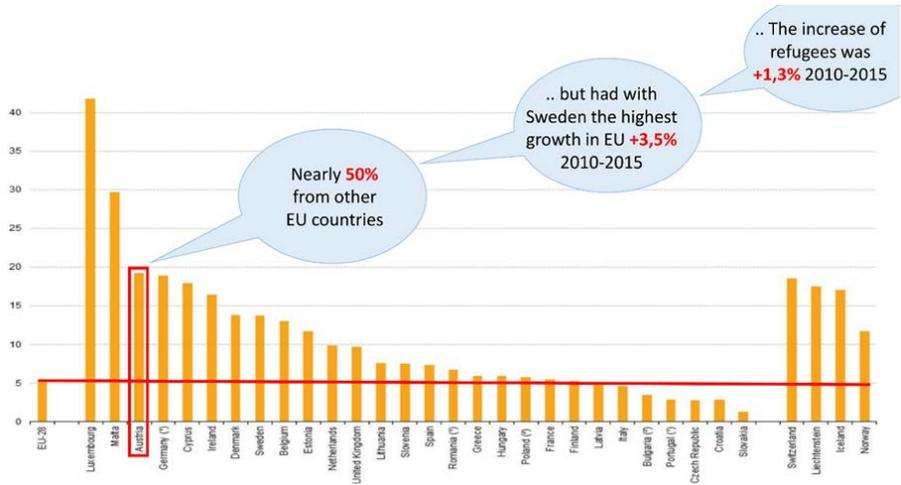


図 4-6 住民 1000 人の移民人数 (2015 年)

出典 : Eurostat (online data codes: migr_imm1ctz and migr_pop1ctz, 2018)

また、ヨーロッパの諸国と言うのは、政策を遂行する上での様々なテリトリアルオーガナイズーションで特徴づけられます。図 4-7 のグラフでは 4 カ国を取り上げておりまして、イタリア、フィンランド、フランス、ポーランドです。それぞれの国に 3 本のグラフがありますけれども、青い線が国家、赤が地方、そして緑がローカルです。これら全ての国々においてローカルの次元がますます重要になってきています。このグラフにおいて取り上げているのは 3 つの政策分野を合成してグラフで表しておりますけれども、まず社会支援の政策、そして労働市場の活性化政策、そして高齢者ケアと言う 3 つの政策分野です。

このグラフを見ていただきますと、フランスにおいては国家のレベルが依然として高く推移をしている。イタリアでは国家はかなり下がってきていて、フ

インランドはいったん下がった後また上昇しておりますし、ポーランドはかなり国のレベルが落ちてきました。2008年の経済危機、そして現在ではパンデミックですけれども、それによって再度、中央集権化が進んでいます。

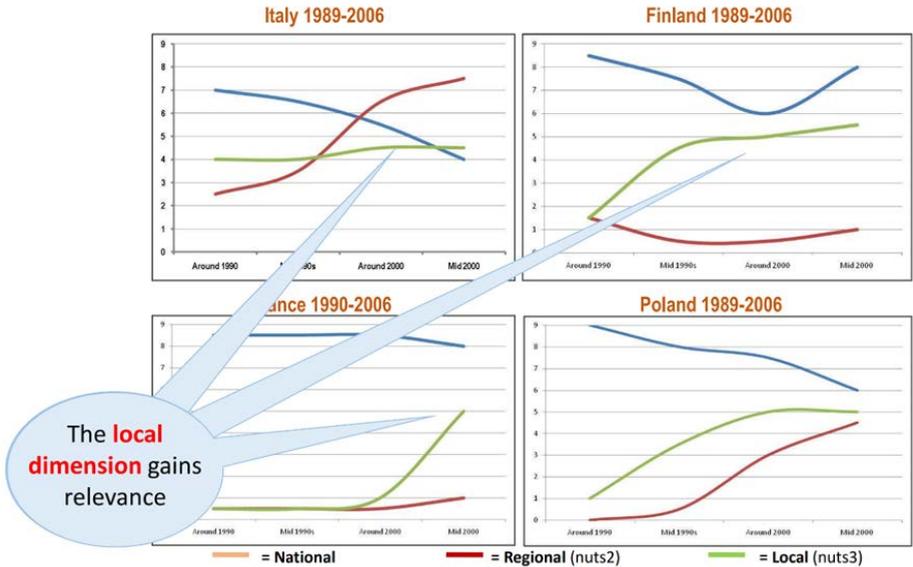


図 4-7 ローカルな次元の重要性が高まる（筆者作成）

また、その別の文脈的に重要なポイントと言うのは、社会政策と言うのはその再分配の効果、力と言うものがそれぞれ異なるということです。図 4-8 のグラフの説明をいたしますと、まず横軸の方ですが、これは移転が行われた前の低所得者世帯を表しています。縦軸、Y 軸の方ですけれども、福祉移転が行われた後の低所得世帯について、縦軸はとっています。

注意深くこのグラフを見ていただきたいのですが、小さなドットですけれども「DK」と書いている、デンマークを見て下さい。国が介入をする前に低所得世帯はこのデンマークの場合は、X 軸で見ると 30%以上でした。この後、国の政策介入があつて、失業手当、あるいは家族手当など様々な公共政策が講じられました。そうすると今度は Y 軸の方で見ると、デンマークの低所得世

帯というのは 15%をきっています。つまりデンマークの場合には、国が介入したことによって再分配効果があった。51%の再分配効果がありました。言い換えるならば、デンマークの低所得世帯は、国の介入によって 50%ぐらい減ったと言うことです。

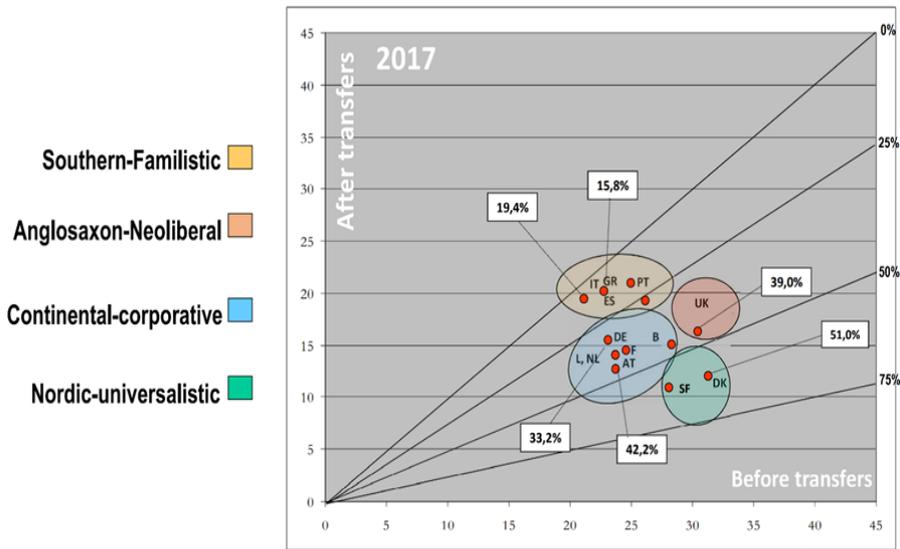


図 4-8 国の介入前と後の低所得者世帯

出典：Eurostat (2019)により筆者作成

逆にギリシャをみると、ここに 15%ぐらいと言うふうにかかれております。それぐらいの再分配効果しかなかったと言うことで、この移転前が 25%ぐらいで、移転後が 21%ぐらい。ほとんど状況は同じであると言うことです。国家の保護と言うことを考えると、もし私が貧しければギリシャに行くよりはデンマークに行って住みたいと思います。

今まで申し上げてきたことは政策の再分配効果についてなんですけれども、次はその国のテリトリアルな均質性と言うことです。図 4-9 ですが、これは労働市場に関する指標のディスパージョンレイト、ばらつきの比率を見ているわけですが、上から 3 番目の女性の活動比率というところを見てみると、

スウェーデンは大きな国ですけれども国内の北の方に行こうが、南の方に行こうがほとんどその女性の活動レベルというのは変わらない。一方、同じように大国であるイタリアの場合には数字が非常に高いので、これは北の方と南の方ではかなり状況が違っていると言うことを表しています。例えば日本の場合においても、沖縄か北海道か大阪か、いろんなところに行くと、この女性の活動率という数字がかなり違っているかもしれませんが、イタリアの数字ほどは高くないんじゃないかというふうに思います。

	SE	DE	AT	UK	IT	ES	PL
Labor market							
Total activity rate	1,84	3,08	2,56	3,57	13,39	3,81	3,69
Women activity rate	2,33	4,46	2,24	4,24	21,28	5,14	4,70
Unemployment rate	13,0	39,4	38,2	25,4	43,0	24,0	15,80
NEET rate	9,46	27,74	22,67	7,86	28,73	21,77	19,04
Poverty and income							
At-risk-of-poverty rate	18,73	n.a.		n.a.	59,48	34,61	n.a.
Income of households	8,52	9,72	2,50	15,75	19,84	17,32	17,02

IT/SE **9,13**

図 4-9 労働市場と収入に関する指標のディスパージョンレイト(2013年)(筆者作成)

またもう一つ重要な側面なんですけれども、コンテキストが違えばアクターも違うということです。これまでテリトリアルな次元とかあるいは国の役割を見てきましたけれども、図 4-10 ではアクターの役割を見ていきます。4つのコラムがありますけれども、まず左から見ていきたいと思います。ここに書かれているのは国です。最初の列がデンマーク、ノルウェー、フィンランド、スウェーデン、2列目がフランス、3列目がドイツ、オーストリア、スイス、ベルギー、イタリア、スペイン、そして最後がハンガリーとかポーランド、そしてポスト社会主義の国々です。

まず、このすべてのセルを詳細に説明することはいたしませんけれども、2

番目のコラムで第3セクターの役割と書かれております。NGOとか、非公的セクター、アクターが含まれますけれども、どの国をとってみてもこれらの人たちの役割が増えています。重要性が高まっています。すべての国々におきまして、この第3セクターの役割は増加はしているんですけども、ではどこからこのように増加してきたかというそもそものベースが国によって違います。スウェーデンの場合にはすべての政策というのは公的セクターが担っていて、20年前は99%が公的セクターでした。

Territorial organization	Role of the third sector	Level of Funding	Main private actors
DK, NO, FI, SE	Less important	High	Profit
FR	Important	High	Profit Non-for profit
DE, AT, CH, BE, IT, ES	Very Important	Varying (from very low to very high)	Non-for Profit
Post-Socialist hybrids	Very important	Low	Non for profit

図 4-10 違うコンテキストには違うアクター

出典：Kazepov and Barberis (2013: 238)

NGO はスウェーデンにおいては重要性がより低いわけですがけれども、今や第3セクターが増えてきて85%ぐらいになっているので、増えてきたとは言ってもまだ役割は低いです。一方、ドイツ、オーストリア、イタリア、スペインなどの場合には、非政府アクターの役割はより重要です。例えばいくつかのセクターにおける政策と言うのは、70%ぐらいまでが非政府アクターによって提供されています。ホームケアとか高齢者のケアなどがそうです。

もう一つの次元として重要なのが、こういったアクターたちの持っているそのファンディングのレベルです。つまり、彼らが自分たちの活動に対してどのぐらいの資金を手に行しているかと言うこと。例えば、スウェーデンですけれど

も、スウェーデンの場合には第3セクターの方が15%ぐらいなので、官が85%ぐらいで、活動は少ないんですけども、活動は少なくとも、一旦やるとなったらその分野においての資金は潤沢に持っています。一方、ドイツ、オーストリア、イタリア、スペインなどにおけるそのファンディングのレベルは非常に様々です。イタリアとスペインは非常に低くて、一方ドイツとかオーストリアの場合は比較的高いです。

もちろんこれは大きな問題であります。先ほどお話ししたのを覚えてらっしゃるといいと思うんですけども、パッシブサブシディアリティーと言うことで、「消極的な補完性原則」というお話をしましたけれども、まさにイタリアとスペインがその事例だと思います。事例を挙げたいと思いますけれども、イタリアとかスペインでNGOで働いている人たちというのは、安定的な契約を持っていないので、非常に不安定な仕事となっておりますし、また、報酬も公的部門に比べると非常に少なくなっています。同じことをしていても、その報酬はより低いし、また雇用としても非常に不安定な状況です。ドイツやオーストリア、スウェーデン、ノルウェーなどに関しては、その報酬も同じレベルで、雇用契約についても公的セクターと同じような契約になっています。

1番右のコラムに行きますけれども、その主要なアクターは誰かと言うことです。北欧諸国に関しては、非政府アクターは営利の団体となっています。例えば、その長期失業者が再訓練、再教育を受けるために、ITの分野で何とか研修を受けるとします。そうした場合にそのコースを運営しているのが営利の団体、民間の組織と言うことになります。このような研修を行っている実施団体に対しては、市の方がマーケットプライスに見合った支払いをします。これはドイツ、オーストリア、イタリア、スペインの状況とは全く違っております。今申し上げたような国々では非営利の団体が中心に行っています。もちろんその価格、料金ももっと低いです。

これまでのところ、その変化のプロセスについては、様々な国々で似通っているという話をし、その次にこの変化のプロセスがもたらす機会とか、チャレンジとかリスクについてお話をし、第三部においては、こういった変化が様々な異なる文脈で起こっているという事例をたくさん差し上げました。

4 ソーシャルイノベーションの実験室としての都市が抱えているチャレンジ

それでは、いよいよ最後のところに入って行きますけれども、これまでの3つの部分を組み合わせると第4部といたします。ソーシャルイノベーションの実験室としての都市と言うことなんですが、都市によっては社会的により革新的である、その都市によってそのソーシャルイノベーションのレベルが違うのか、また都市の市民権のシステムというのが都市によって包摂性のレベルに差があるのかという疑問です。この質問に対する答えと言うのは「悪魔は細部に宿る」と言うことで、一般論的には申し上げることはできない。この答えを知ろうとするならば、詳細に掘り下げてみなければわからないと言うことです。しかし、その一般論として何点かは都市のソーシャルイノベーションについて総論的なお話をすることができます。

図4-11の表も1番左端のコラムは先ほどと同じ国々で分類しております。2番目のコラムは都市のポテンシャルなソーシャルイノベーションの力です。朗報としては、どの都市もソーシャルイノベーションのポテンシャルは非常に高いものを持っているということです。しかしながら、プレゼンテーションの初めから見えてきたように、ソーシャルイノベーションというのは関係性があるということを示しました。と言うのは、そのソーシャルイノベーションと言うのはこれまでお話ししてきましたいろいろな文脈、コンテキストと相互作用をしているということ。つまり、すべての都市はイノバティブになり得ると。そのような力を持っている。しかしながら、それぞれの都市が異なる都市のシティズンシップシステムと相互作用をしているので、それによって、都市によってその包摂性に違いが出てくる。その都市のシティズンシップシステムが包摂性があるかどうかと言うのは、複雑な複数のスケール間の関係性に依存をしています。

つまり、その都市に置いてソーシャルイノベーションがどのぐらい起こるかと言うのは、そのソーシャルイノベーションがどのぐらい制度化され、あるいはアップスケールされるかにかかっています。つまり、アップスケリングというのはどういう意味しているかと言うと、1つのソーシャルイノベーションの取り組みがあった場合にそれを組織として、あるいは制度として学習する力

を持っているかと言うことです。1つのソーシャルイノベーションの取り組みをより高いスケールに高めていって、制度化して実践することができるかどうかということ。

Contexts	Cities' social innovation		
Welfare regimes	Potential of developing social innovation	Capacity of up-scaling social innovation	Types of social innovation
DK, SE, NO, FI	Relatively high	High capacity of up-scaling	(State) Supported social innovation
DE, AT, FR,	Relatively high overcoming frozen landscapes	Slow but high up-scaling capacity	Negotiated social innovation
UK, IR	High capacity but frail innovation (subject to market logic)	Potentially high but tendency to replace the state (big society rhetoric)	Self-sustained social innovation
IT, ES	High capacity, but very fragmented	Very limited, not picked up by welfare state	Fragmented social innovation
PL, HU, CZ,...	Highly diversified (from low to high)	Highly diversified –building new institutional arrangements	Regime social innovation

図 4-11 都市コンテキストから見たソーシャルイノベーション

出典：Oosterlynck, Kazepov et al. (2013)から筆者作成

つまり、アップスケーリングと言うのは日本に当てはめて考えてみると、大阪府のある1つの市が素晴らしいイノベーションの取り組みをしたと。そうした場合に、その1つのイノベーションから大阪府が学んで、それを大阪府にあるすべての市に使うことができるかどうか。そして次に日本と言う国が、この大阪で行われたこのイノベーション、イノバティブな取り組みを国内の他の県にそれを適用することができるかどうか。それがアップスケーリングと言うことです。

次のコラムを見てみますと、北欧の例えばデンマーク、スウェーデン、ノルウェー、フィンランドと言うのはこのアップスケーリングの非常に高いキャパシティーを持っています。例えば、「ハウジング・ファースト」というストックホルムで行われた取り組みが、このスウェーデンの他の多くの都市に導入さ

れていったということ。これをイタリアやスペインと比べてみるとすぐわかることは、こういった国々においては、ソーシャルイノベーションをアップスケーリングする能力というのは非常に限定的であるということです。

そして最後のコラムに行きたいと思えますけれども、いろいろな国で開発されてきたソーシャルイノベーションの種類です。まず、北欧諸国、デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、フィンランドなんですけれども、1番右のコラムに書かれているように国家が支援をするソーシャルイノベーションということで、言い換えるならば国がリソースも提供し、またソーシャルイノベーションを確立させ、アップスケーリングすることができるような法律を制定しています。同じような事例をイタリア、スペインに当てはめて考えてみると、ここに書かれているように、そういった国のソーシャルイノベーションというのは非常に細分化されており、イノベーションは起こっているし、しかもイノベーションを産む能力もある。しかしながら、それをアップスケーリングしている力は非常に低い。その結果、スペインとかイタリアのすべての都市において細分化された状況になっています。

都市は非常に重要であって、都市と言うのは非常に恵まれたエントリーポイントになっています。と言うのは、その都市においてはローカルなレベルで全てのレベルが融合、合成しているからです。しかし、「but」とまた申し上げますが、これは非常に重要です。と言うのは、確かに都市は重要であるけれども、例えばヨーロッパにおいて失業した場合に失業手当を出すのは「都市」ではなく「国」が支払います。したがって、このソーシャルイノベーションというのをローカルなレベルで起こるボトムアップ的なものだというふうにして捉えていると、この複雑な状況を見逃してしまうことになります。したがって、その複雑なプロセスをあまりにも単純化しすぎてしまうことになります。

図 4-12 が示すように、ソーシャルイノベーションというのは非常に複雑であって、複数の階層を持ったガバナンス体制の中に組み込まれています。まずその都市と言うのが1番下のミクロなレベルなんですけれども、そこでこのローカルなレベルで相互作用があるけれども、都市はその横のレベルだけでなく、また他のレベルとも相互作用があります。

このプレゼンテーションの最初に問うた質問なんですけれども、それぞれの

都市が課題に対応するような力を持っているかどうかということですが、答えは「YES」、潜在的にはそうである。「しかし」、ということになります。つまり理解すべき重要な点は、ソーシャルイノベーションと言うのは複雑な、複数のスケールを持った文脈の中に組み込まれていて、それがアウトカムに影響を及ぼします。つまり、非常に潤沢な、寛容な都市にいるか、あるいはあまりリソースを提供してくれないような都市にいるかによってアウトカムが違います。

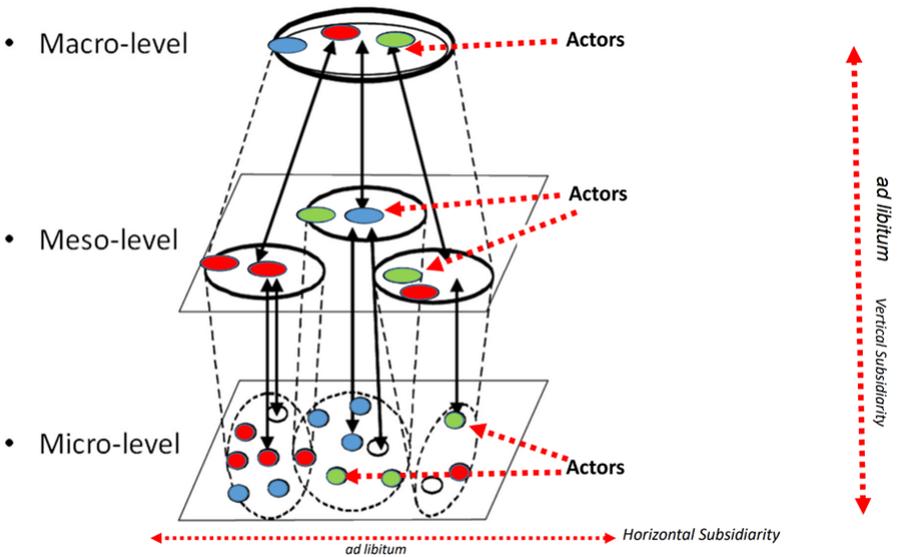


図 4-12 複雑な複層ガバナンス配置 (筆者作成)

これによって非常に重要なポイントにつながっていくわけなんですけれども、ソーシャルイノベーション、あるいはそういったイニシアティブな取り組み、その実践と言うのは、みんな異論なく「それは素晴らしいことだ」と言うと思います。しかしながら、もしそのソーシャルイノベーションに対して十分な、積極的なサブシディアリティの措置が伴っていなければ、つまり十分なリソースとか組織力というものでバックアップされていなければ、ソーシャルイノベーションはネオリベラル的な傾向を持って、市民社会、組織とか個人に

対して責任を転嫁するような結果になってしまうかもしれません。

今後、調査しなければならぬ重要なポイントと言うのは、今日私がお話したような「チャレンジ」がいろいろな都市とか国々にどのように配分されているのかということです。つまり、誰が支払うのか、負担をするのか、またスケールキーパーと言うことで、どのスケールにおいて決定がなされるのか。そして誰がそのスケールをジャンプする、つまりローカルなレベルからあるいは欧州レベルにまで行ってファンディングを得ようとするのかとか、あるいはそういうこと全体があって、どんなアウトカムになるのかということです。

私たちの研究によりまして出た結果と言うのが、このウェブ上のリンク (<http://improve-research.eu/>) で見ることができますのでぜひご覧いただきたいと思います。たくさん事例を紹介しておりますし、5カ国に置いてハウジング・ファーストについて調査をいたしまして、非常に面白い結果となっておりますので、ぜひ見ていただきたいと思います。そして、このようなフレームワークが日本にどう適応され得るかという研究については、皆様にお任せしたいと思います。以上をもちまして講演を終えたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

キーナー：先生、どうもありがとうございました。非常に興味深い、素晴らしい講演をしていただいたというふうに思います。EU全体に渡ってカバーしてくださいまして、非常に広範な地域でありますけれども、また非常に多様な国、そして文脈のある地域をカバーしてくださいまして、また政策の様々な、複雑なスケールについても説明していただきました。しかし非常にコンパクトな形でわかりやすく説明してくださいました。

質問の仕方は2つあります。まず1つは皆さんがマイクをオンにさせていただいて、直接先生に質問を投げかけていただくとのこと。もう一つはチャットに質問を書いていただいてもいいんですけども、私自身としては皆さんが直接先生に質問をしていただく方が良いと思うふうに思っております。まず冒頭はそういった直接の質問を取り上げていきたいと思っております。今のところ聴衆の方々の質問は無いようなんですが。

カゼポフ：すべての質問にお答えして、そしてちょっと分かりにくいところがあったならば、全てクラリファイしていきたいと思います。

キーナー：それでは皆さんが質問を考えている間に、私の方から1つ質問をしたいというふうに思います。今のプレゼンテーションの中で鍵となる言葉として、「サブシディアリゼーション」と言う言葉を使ったと思うんですけども、これはEUが政策を運営して行くときの原則であると思います。これについて具体的な事例を1つ取り上げていただいて、詳細に説明していただければ幸いです。

カゼポフ：どうもありがとうございます。質問、とても重要な質問だというふうに思います。なぜ重要かというと、これが理解できないと他の部分でいろいろな理由付けをしているところがわからなくなってしまうのでとても重要です。

まず短く、そして簡単な答えと言うのは、特にここ15年、ないし20年の間にEUに新規加盟した国々を見ていただくと言うことが簡単だと思います。これらの国々は加盟するためにEUと交渉しなければなりません。その中で、このサブシディアリティの原則、補完性原則に合意をしなければなりません。これらの国々は主に旧ソ連の東欧の諸国です。つまりこういった国々というのは、非常に中央集権的な国々であったので、国があらゆることを決定していました。この補完性原則に賛同するというによりまして、こういった新規加盟国は地方とか地域、ローカルのレベルを重要なアクターとすることによって、国の構造改革をしなければなりません。具体的に言い換えるならば、この権力、権限を共有すると言うことで、地方とか市町村が、ある特定の問題については発言権を持ったり、また決定権を持つと言うことです。

もう一つの事例といたしましては、国の政策があってもそれをローカルな文脈に適応させなければならないということ。例えばヨーロッパにおいては、すべての失業給付と言うのは国レベルで規制されています。しかし一方で、労働市場の活性化政策に関しましては、ほとんどローカルのレベルで決められる。少なくともローカルなレベルに自由度が与えられていて、どのような活性化政

策を導入するかというのは、ローカルなレベルで決定することができます。このように、ローカルなレベルに自由度を与えるというロジックですけれども、それはまさにローカルな状況とかローカルのニーズに応えるために、政策をローカルで適応すべきであるからです。これこそが補完性原則の中核の部分です。

最後の事例として、補完性原則のもっと具体的な事例として申し上げるならば、社会政策に関しましては、ほとんどサービスの内容がローカルなレベルで運営されております。例えば、高齢者向けのケアなどがその例に当てはまりますけれども、単にキャッシュトランスファーだけではなく、人間の介入を要求するような政策の場合、そういった社会政策はほぼローカルでやっています。

キーナー：京都経済短期大学の菅野拓先生からの質問で、チャットに日本語で書かれておりますのでご覧ください。「政府が積極的な補完性の原理を採用するためには、どのような取り組みが必要だと考えられますか。また、どんな条件がこの原理を政府に採用させると考えますか。」という質問です。

カゼポフ：いい質問であるし、また非常に難しい質問でもあると言うふうに思いますけれども、ご質問どうもありがとうございます。積極的な補完性を進めていく上で何が必要になってくるかと言うことですが、まずはその責任を委譲すると言うことと一緒にリソースも委譲しなければならないと言うことです。例えばその一般的なレベルで言うと、子どもがいるということは非常に個人的な問題ではあるけれども、同時に社会的な問題にもなります。

この積極的な補完性の事例といたしましては、子どもがいる世帯を支援するときに、キャッシュトランスファーとサービスの両方を提供するという。例えば子どものケアということで、0歳児から3歳児の子どもに対してケアを提供する。そして家族給付というのを子どもの数が増えるに従って増額をしていく。円に換算するとちょっとわからないんですけど、ヨーロッパの場合、特にオーストリアを見てみると、子ども一人当たり、月額でキャッシュトランスファーが約250ユーロあります。いくつかの国々、特に北欧で顕著ですが、0歳から3歳の子どもに関しては全員このチャイルドケアにアクセスす

ることができます。さきほどの家族給付ですけれども、ユーロを円に今ちょっと換算してみたんですけれども、1人3万円と言うことです。

これによって、国によって非常に大きな差が生まれております。例えば国によっては家族給付が非常に低いところがあります。イタリアの場合には消極的な補完性と言うことを申し上げましたけれども、そのリソースを与えることなく、家族が責任を持たなければならないと言う状況なので、例えばチャイルドケアについても、0歳から3歳児という同じ年齢で見ると、多分子どもの5%から10%ぐらいしかチャイルドケアにはアクセスができていないと思います。

キーナー：次は中京大学の岡本祥浩先生のご質問で、チャットに次のように書かれております。「大変興味深い話をありがとうございます。一つご意見を伺いたいと思います。エスピン＝アンデルセンの福祉レジームの類型というよく知られた見方がありますが、今日のお話との関係について見解を聞かせていただければありがたいです。」

カゼポフ：どうもご質問ありがとうございました。このエスピン＝アンデルセンのタイポロジーが私たちの分類についても影響与えたと言うことは確かなんですけれども、それと同時にこの20年ぐらいでエスピン＝アンデルセンのこの類型に対して与えられたその批判、批評も検討して行ってきました。その批判の一つというのが、彼はドイツとイタリアを同じ類型に当てはめていたけれども、ドイツとイタリアには大きな違いがあるということ。まさにその違いと言うのは、さきほどのサブシディアリティによって生まれています。この両方の国において、もちろんサブシディアリティというのは重要です。またファミリーというのも両方の国で重要なんですが、ドイツの場合には積極的、イタリアの場合には消極的な補完性となっています。つまり、家族給付に関しても、ドイツの場合には非常に贅沢に出ているんですけども、イタリアの場合には非常に乏しい金額です。これでお答えになっていればと思います。

キーナー：今のところメッセージがチャットボックスに入っていますけれども

質問では無いようです。マイクを使ってのご質問をされたい方はいらっしゃるでしょうか。

カゼボフ：それでは私の方から、もし日本をこの図柄の中に当てはめて考えると、日本はどこにあるだろうかと言うことをちょっとご説明したいと思います。まず、私の印象としては、このイノベーションの持つ政策をアップスケールする力は日本は持っています。

「しかし」と言うことで、そこにまた大きな問題があるわけですが。もちろん私の知る限りにおいてはと言うことなんですけれども、そんなに十分に知っているとは思いませんが、何回かは日本にも行ったことがあります。例えば、失業給付などを考えた場合、労働市場に対する活性化政策に対するアクセスを考えた場合には、日本の場合にはちょっと細分化されているのではないかということ。それとまた金額もそれほどジェネラスではない、十分な金額は与えられていないし、また県レベルに大きな役割が与えられているので、かなり分権化している結果、全体としてみると、かなり細分化された状況になっているのではないかと思います。

私の知る限りにおいては、大阪府というのがこういう分野において非常にイノバティブであると、革新的であると。私はそのように、少なくとも大阪府を訪問した時にうかがいました。

キーナー：さきほどの先生のご発言の後なんですけれども、大阪については今日は話しませんが、7月に RC21 の会議があるので、先生のセッションで私が大阪のホームレスについて発表することになっておりますので、その時にぜひ聞いていただきたいと思います。

今のところ他に質問が来ておりませんので、私の方から1つ質問をしたいと思いますが、先生のご講演の中で、4つの国々のグラフをリスケーリングについて見させていただいたかと思いますが、イタリアとフィンランドとフランスとポーランドだったというふうに思います。すべての国々において、ローカルな次元というのが非常に重要性を持ってきているけれども、一時的にそのギャップ、違いがあるようなのですが、そのような一時的なギャップというのは EU

においてどんなことが起こったので、そのような結果になっていったのかということをお教えください。

カゼポフ：非常に重要な質問だというふうに思います。このグラフで特にポーランドを見ていただきますと明確に読み取れると思うんですけども、このサブシディアリティが導入された時から変わってきています。つまり国家の役割が減ってきて、リージョナルとローカルの次元が上昇してきているのは、まさにポーランドが EU に加盟した頃からです。

他の重要な点というのはフィンランドを見ていただきたいと思います。フィンランドは 90 年代初めまでは地方分権を進めていて、その後にもた再度、中央集権化していきました。それは北欧諸国において輸出の問題とかがあって、大きな経済危機が発生した頃でした。数年間のうちに失業率が 20% ぐらい上昇してしまっただけですけども、そのような失業の問題に対応するために、また国の方に権力を集中させるというリセントラライゼーションが起こりました。

最後の事例ですけども、フィンランドに関してこのように再び集権化が起こったということですが、その理由は地方分権をあまりにも追求しすぎたことによって、格差が増大いたしました。その結果再び集権化したわけですけども、これも非常に興味深いことだと思います。以上です。いくつかの事例を差し上げました。

〔参考文献〕

Hobbes, Thomas (1996) *Leviathan*. Oxford & New York: Oxford University Press.

Kazepov, Yuri and Barberis Eduardo (eds.) (2013) *Il welfare frammentato: Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*. Rome: Carocci editore.

Oosterlynck, Stijn, Kazepov, Yuri, Novy, Andreas, Cools, Pieter, Wukovitsch, Florian, Saruis, Tatiana, Barberis Eduardo and Leubolt, Bernhard (2013) “Exploring the multi-level governance of welfare provision and social innovation: welfare mix, welfare models and rescaling”, *ImPROvE Working Paper* No. 13/12, http://improve-research.eu/?page_id=37 (2.3.2021).

Oosterlynck, Stijn, Novy, Andreas and Kazepov, Yuri (eds.) (2020) *Local social innovation to*

combat poverty and exclusion: A critical appraisal. Bristol and Chicago: Policy Press.

第5章

生活保護施設／あいりん体制を大阪市北部の

サービスハブ地域から見る

—1970年代前半から2010年代までを回顧して—

奥村 健・岡本友晴・水内俊雄

1 本回顧のねらい

本章は、日本で最大のサービスハブを支えてきた大阪市のあいりん地域／釜ヶ崎で作動したいわゆる「あいりん体制」の実態を、体制が本格的に機能し始めていた1970年代前半に振り返ってその後の系譜の一端を、関係者との座談会から再現したものである。このあいりん体制の特質のひとつは、利用者の傷病やリハビリに生活保護施設、大阪市では救護施設と一時保護所を含む更生施設をフル活用したことにある（一部行路病院もあるが、そのシステムは別稿で論じるべきところである）。

そしてあまり語られていないことであるが、稼働年齢層の主に日雇い労働者が傷病などで一時的に働けなくなったとき、一定期間生活保護の措置を受け救護施設や更生施設で体を休めリハビリをする。このような施設は、必ずしも寄せ場／簡易宿所街に近接していない場合も数多くあったことである。四大寄せ場の保護施設とのかかわりはそれぞれであったが、双方が地理的に近接しているのとしていないのが併存していたことがほとんどで、大阪市は府外施設の利用も含め、あいりん施策は、支える福祉施設があいりん地域内や近辺にもありながら同時に地理的に分散していたことをその特徴としている。現に滋賀県や兵庫県の救護施設を、大阪市負担で措置された利用者が一定期間府外で生活するという体制が今でも継続している。

今回の座談会は、あいりん体制を支えた市立更生相談所条例（以下、市更相

と略記) という耳慣れない名を冠した条例の地理的構成を振り返るべく、その一つの中心的サービスハブをなしていた北区長柄西にあった一連の生活保護施設などの運営の長であった奥村健氏にまず当時を振り返ってもらった。

北区長柄西とは、大阪市民であれば天六の名で親しまれる天神橋筋 6 丁目駅にほど近い地域である。もともとは西成郡長柄村であったが(明治期、西成郡は広がった)、街道筋であり、大正中期に新京阪、戦後は阪急のターミナルとなった。市電と接続し、そのまま市電は南に堺筋に通じ、新世界の南西角天王寺車庫からあべの橋まで通じていた。この天王寺車庫電停から環状線・関西線のガードをくぐると釜ヶ崎であった。現在は地下鉄堺筋線の動物園前駅とこの天六駅は南北に直結して結ばれている。

実はこの北の天六は、大阪の生活困窮者の北のサービスハブ地域であったのである。詳しくは、次頁の「萩まちだより」26号(2020年10月号を、発行者の「萩ノ茶屋周辺地域まちづくり合同会社」より許可を得て転載、図5-1)を見ていただきたい。またもうひとつご出席の岡本友晴氏より表5-1のような年表と補足を作成いただいた。この資料を見ながら、戦前からのキタの天六、南の釜ヶ崎という地理的配置の歴史・地理的系譜を押さえていただきたい。すなわち市立更生相談所は、もともこのキタの天六/長柄西にあり、その前は、戦後復興における駅前や路頭にさまよう多くの生活困難者が一時的に寝泊りできる梅田厚生館をその発端とした。市立中央更生相談所として天六に移り、そして名を変えて、1971年にあいりん地域に移ってきたのである。この経緯は次々頁に萩まちだよりの中面として掲載しているので、参照してほしい。しかしながらあいりん地域で新出発した市立更生相談所の入り口機能となる一時保護所は長柄西に配置され、退所後の受け皿の一つとなる更生施設大淀寮も隣接して設置されたのである。さらに2000年にはホームレス自立支援センターおおよども創設された。生活困窮者の居住福祉を担う施設コンプレックスであり、市更相条例の管轄のもと公設民営のサービスハブとしての、あいりん体制を支える一大拠点であった。

2020



vol. 26

このまちのヒト・コト・モノをみんなにお知らせ!

萩まちだより

発行：萩之茶屋地域周辺まちづくり合同会社



大都市大阪の もう一つの「キタとミナミ」

天六界わいと新今宮界わい ～実は双子のような歴史地理～



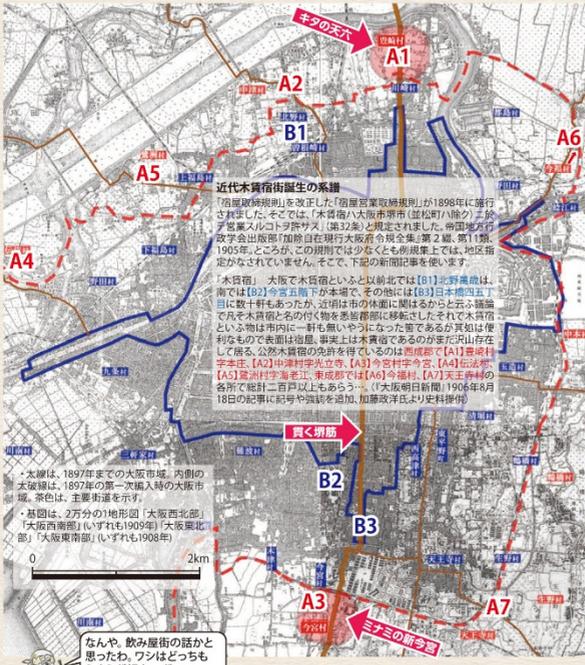
かも



大正時代後期の北の天六、本庄、長柄付近の水賃宿(緑色)と工場(赤色)の分布。
〔大阪市立市史館「水賃宿の一考」、1925年、所収地図に内容が着色〕



まずは木賃宿街の
歴史で、それを見て
みようか～



In 1897

太い赤破線は、この年の第1次大阪市拡張の境界線を示します。青太線は江戸末期の大阪城下町と1897年までの大阪市の範囲です。青地に白抜きの村は1897年に(全To一部)編入されました。東と南では鉄道(現 環状線)が人工的な境界となりました。赤破線の外側の赤地の村名は、1925年に大大阪市成立までの接続町村を示します。

Before 1897

木賃宿の集中する場所は、南は江戸期からの系譜をひく【B3】長町/日本橋筋と明治期に生まれた【B2】、そして北の【B1】でした。

After 1897

左図に書き込んだように、赤破線内の市域では木賃宿は立地を禁止されたため、赤破線外側の茶色で示した街道沿いの市境のすぐ外に限定的に設置が許可されました。【A1】～【A7】になります。この中で、真ん中を貫く南北の堺筋が南は紀州街道、北は亀岡街道に連なり、極めて往来の多い、大阪のまちの主軸をなしていました。この堺筋の南北、市の境域の外に、市域と接続するそれぞれ赤く囲った、北の【A1】豊崎村本庄と南の【A3】今宮村今宮は、木賃宿の最も集積する場所として開発、成長し、その後の簡易宿所街になっています。

なんや、飲み屋街の話かと思っただ、フツはどっちもミナミが好き カハハ

〒557-0002 大阪市西成区太子1-4-2 太子中央ビル 203号 06-6630-6383

図 5-1 萩まちだより 26号 (次頁、次々頁に続く)

旧大阪市立更生相談所の変遷

⇒①キタ(天六界わい)との相似構造の中でミナミ(②あいりん総合センター跡地の「ワンストップ相談



貧困対策の重点地区から次の重点地区への旅カラスだったのか～

地域住民に行政が加わって、ボトムアップ型の粘り強い議論が続いている「あいりん地域まちづくり会議」。最新の会議では、あいりん総合センターの跡地にまずは労働施設(就労支援機能)や地域住民の福利機能などを整備することが合意されています。さらに追加が予想される幾つかの機能の中に、仕事や生活支援を求めて新今宮駅へたどり着く人々への「ワンストップ相談窓口」があります。この相談機能の源流の一つである旧大阪市立更生相談所(現・西成区役所健康福祉センター分館)はもとも大阪駅にあった相談窓口が天六(大淀区長柄)を経て西成・あいりん地区へと集約(移動)がされた経緯があります。まさに官製サービスハブ地域の北と南の歴史的動きと言えます。1面の続きとして、これをふり返ります。大阪都構想のもとで「大阪広域圏」が意識される中、市役所の民生局(現・福祉局)の直轄であったこの機能は、オール大阪としての自治体がどう扱うのか?そもそもそのあり方は?などの議論に役立てれば幸いです(編集部、見出しも。本文はおもに吉村研究員)。



梅田の小深町時代:大阪駅東口から阪急方面の国鉄高架ガード下北側に梅田厚生館が立地していた。(地図は1961年)

長柄地区と中央更生相談所

西成区太子1丁目15番地に建つ建物は、いま現在、西成区保健福祉センター分館と保健所分室となっているが、かつて、大阪市が直轄する大阪市立更生相談所(市更相)と称していた。統合された名称変更されるまでは「大阪市立愛隣会館」(1962年8月8日開設、後の西成市民館が立地する甲岸町21番地に既存の西成愛隣会館との関係で「第2愛隣会館」とも通称)と称しており、相談事業、貯蓄斡旋事業(「あいりん銀行」)、生活一時保護事業などをおこなっていた。また、開設直後の62年から71年までは、あいりん学園(あいりん小中学校)が3～5階と屋上(校庭)で開校していた(くわしくは『新今宮駅周辺の歴史・地理探訪』〜ここまで掘り下げた!〜第1弾』30～31ページ)。

では、なぜ釜ヶ崎に市立を冠する更生相談所があったのか。その歴史をさかのぼると、大阪市の南西部と真直の角方、つまり北東部に位置する長柄地区(天神橋筋6丁目の北側あたり)と深い関係があった。大阪大空襲で地区の半分ほどを焼失した長柄地区には、敗戦後も大正末期に整備された困窮住民の福祉拠点となる施設がたくさん存在していた。弘済会と梅田厚生館もそのうちに数えられる。

弘済会は、1912(大正1)年に「北の大火」後の義捐金と市費により財団法人として北区で発足したもので、1941(昭和16)年財団法人大阪市弘済会と改称(さらに1944年、全施設が大阪市に移管され市立弘済院と改称)し、長柄地区には一時期その分院が置かれ、養老、育児、授産、病院、救護の総合施設(敗戦後、梅田厚生館から送致の人の受け入れ機関)となっていた。

一方、梅田厚生館は、1945(昭和20)年8月15日「罹災者、復員者、外地引揚者の世話」を目的に設置された大阪市民案内所がその前身であった。そもそもこの市民案内所は、罹災者、疎開者の世話を目的として3月13日深夜～14日未明にかけての第1次大空襲直後に設置された大阪市立戦時相談所がはじまりで、8月15日の敗戦と同時に市民相談所と名称変更していた。そしてこの市民相談所をもとにして、生活保護法(旧法)施行に伴い46(昭和21)年11月1日北区の大阪駅東側高架下「孤児・浮浪児、行旅病人、無宿者等の収容及び施設送致」するために再編・運用した施設が梅田厚生館であった。梅田厚生館はその後、1956(昭和31)年5月に大阪駅東側高架基礎補強工事のため近隣の北区小深町11番地(現・北区芝田2丁目)に移転し、さらに、1966(昭和41)年3月に機能拡張によって手狭となったため大淀区長柄中通2丁目(現・北区長柄西1丁目)へ移転され統合される。



北区小深町時代の梅田厚生館

完成直後の市

敗戦後の長柄地区の生活実態

当該期の長柄地区に「不良住宅」居住者以外にも多様な人びとが生活を営み糊口を凌いでいた。『朝日新聞』1952年8月3日付によれば、長柄地区を含む大阪市域各地で多くの「浮浪者」が概ね3つもの形態で居住(生活)していた。その1つである「仮小屋」には、6,007人(うち、4,284人が世帯形成)が暮らし、竹柱を四本立て、ムシコぶらさげた程度のものから、古トタンで屋根をふき、よせ集めながらガラス窓もそなえ風雨は一応よけられる程度のものであるとする。浪速区(関西線・南海線のガードなど)で1,944人、港区で678人、西成区(今宮、釜ヶ崎など)で562人、大淀区(長柄橋下、淀川線など)で1,247人となる。長柄地区は市内全域の20.8%に相当する。もう1つ「木賃宿」には、2,023人(うち、家族連れが322世帯)が止宿し、西成区で1,280人(多数の港湾労働者)で304人、大淀区(長柄・吉山町のスラム街など)で254人を数える。長柄地区は市内全域の12.6%となる。そして「野宿」を強いられるのは、1,274人(うち、家族連れが45世帯)で、天王寺区(四天王寺や天王寺公園など)で562人、西成区が322人、天満署管内(中之島公園など)で107人、曽根崎署管内(大阪駅など)で77人となる。長柄地区は記録されていない。

仮小屋居住者や木賃宿止宿者が記録される長柄地区では、「不良住宅」を含めた住宅密集状態が続いていたことになる。その後、改正不良住宅地区改良法(1951年)を根拠にして、1955～59年度の4ヶ年にわたって、市営住宅(耐火構造)が、「不良住宅地区」として要改良街区と認識されていた長柄中通と長柄東通に計184戸建設され、住環境が大きく変化し始める。一連の变化に最も影響を及ぼしたのは、1955(昭和30)年から65(昭和40)年まで三次に亘っておこなわれる被災復興土地区画整理事業であった(大阪市都市整備協会編「見えるが街―戦災復興土地区画整理事業(大淀地区)」大阪市建設局、1985)。

表 5-1 大淀寮周辺施設の変遷

西 暦	元 号	月 日	更生施設大淀寮	救護施設大淀寮	おおよど	旧豊崎東会館
			長柄西1-1-28	長柄西1-1-34	長柄西1-1-37	長柄西1-1-39
1925年	大正14年	4月1日			「豊崎勤労学校」として開設。 開設当初は木造校舎。	
1926年	大正15年	2月25日	宿泊施設「長柄共同宿泊所」として開設。			
1926年	大正15年	5月			鉄筋3階建て校舎が完成。現在の建物に。	
1926年	大正15年	6月				現在の建物が「大阪市立心華(しんけ)婦人会館」として建てられた。
1940年	昭和15年	9月			大阪市は「豊崎勤労学校」を「豊崎女子高等小学校」に改組することを決定する。	
1941年	昭和16年	4月1日			豊崎勤労学校は、「心華女子高等小学校」となる。	
1942年	昭和17年	3月			「豊崎勤労国民学校」を最後に廃校となる。	
1945年	昭和20年	3月			「弘濟院長柄分院」となる。	
1946年	昭和21年	3月				「心華女子高等小学校」は廃校となる。
1956年	昭和31年	5月1日	「長柄共同宿泊所」の3階に宿所提供施設「長柄寮」開設。			
1965年	昭和40年	3月			医療保護施設「弘濟院長柄分院」廃止。	
1966年	昭和41年	3月9日		旧「梅田厚生館」、更生施設「豊崎寮」、医療保護施設「弘濟院長柄分院」を統合して「市立中央更生相談所」を開設。「弘濟院長柄分院」であった建物が「本館」、後に「救護施設大淀寮」となる建物が「新館」、「心華婦人会館」跡の建物が「別館」となる。「別館」は「豊崎東会館」として、豊崎東地域の集会所として提供。		
1971年	昭和46年	8月		「愛隣会館」と「中央更生相談所」を統合し、「大阪市立更生相談所」の発足に伴い、「新館」が「市更相一時保護所」に。		
1972年	昭和47年	4月1日	「長柄宿泊所」が「中央更生相談所」本館跡に移転。		「長柄宿泊所」が移転。	
1976年	昭和51年	2月1日	「長柄寮」の2階部分を改装して「更生施設大淀寮」を併設。			
1979年	昭和54年	9月30日			「長柄宿泊所」を閉鎖。	
1979年	昭和54年	10月1日	「長柄寮」が「長柄宿泊所」跡に移転。3階部分に「長柄寮分室」。		「長柄寮」が移転。	
1982年	昭和57年	12月19日	「長柄寮分室」を閉鎖し、建物全体が「更生施設大淀寮」となる。			
2000年	平成12年	10月1日			内部を改装して「自立支援センターおおよど」を開設。	
2012年	平成24年	4月1日	「市更相一時保護所」機能を「更生施設大淀寮」が吸収し190名定員になり、「センターおおよど」の建物以外の指定管理を受託する。			「更生施設大淀寮」の管理になる。
2013年	平成25年	7月1日		「救護施設大淀寮」開設。更生施設が定員124名になる。		
2014年	平成26年	3月31日	「大阪市立更生相談所」が廃止。			
2015年	平成27年	3月31日			「自立支援センター大淀」閉鎖。	
2016年	平成28年	4月1日	「更生施設大淀寮」「救護施設大淀寮」「豊崎東会館」が「大淀寮」として、社会福祉法人みおつくし福祉会が平成30年3月31日まで指定管理を受託。「豊崎東会館」は別館として、3つの建物を管理することとなる。「更生施設大淀寮」の定員が90名に変更される。			
2018年	平成30年	3月31日	更生施設大淀寮・救護施設大淀寮廃止。		旧「豊崎東会館」の代用として地域に貸し出される。	建物が耐震基準に達していないと理由で使用が出来なくなる。

【表 5-1 補足】

この周辺の敷地一帯は、大正 14 年 4 月 1 日付の大阪毎日新聞社発行の「大阪市街図」では、「弘済会」とだけ表示されている。なお「弘済会」とは、「大阪市立弘済院」の前身となった「財団法人大阪弘済会」と思われる。

なお、「弘済会」前史として、1912 年 12 月に「小林授産所」を買収し、入所者約 100 名を継承したとされている。その際に、当時の南長柄に授産所を建て、「一時保護所」と「勤労学校」を合わせた敷地だった。1913 年に 5 月に「財団法人大阪慈恵病院」を吸収して「弘済会救護部大阪慈恵病院」とし手狭になったため、昭和 9 年に現在の吹田市山田に山田事業所を開設し本部とし、大阪市生野にあった元の病院を分院とした。

「おおよど」の建物が勤労学校としてコンクリートの建物になる前は、もともと木造の授産所があり新築された「勤労学校」の裏手に木造の作業所があったらしい。昭和 17 年に「豊崎勤労国民学校」が廃校になり、「弘済院長柄分院」となるまで建物がどういう使い方をされていたかは不明。地域の長老の話では、両親が「勤労学校」に通っていた話や「弘済院分院」に通院していた話を語ってくれた人もいた。

このあいりん体制の生活保護施設の機能についてユニークなところは、稼働年齢の単身日雇労働者を中心に、傷病で働けなくなったときに生活保護を措置するいわゆる施設保護を中心に動かしたことにある。居宅保護といわれるアパートでの生活保護を想定していなかったところに特徴がある。この前提には中高年であってもまた仕事に戻れるという循環があった。

本座談会ではこの循環でどのような役割を保護施設は果たしていたのか、バブル経済までの動きを知りたかったことが第一点である。第 2 点にバブル崩壊後、野宿生活者が急激に増えたことに伴うこの施設保護の在り方の変化について、当時の現場の認識を知りたかったことにある。生活保護とは別途にホームレス自立支援法にもとづく施設利用が複線的に走り出したのが 2000 年からである。奥村氏は前任の山本憲一氏と同様に更生施設の寮長もしつつホームレス自立支援センター長も兼ねていたため、この辺の経緯を伺うことができるのではないかと、ということにあった。なぜあいりん体制が徐々に効かなくなったのかはここでは深入りしないが、最終的には市更相条例も 2014 年 3 月に廃止され、あいりん地域の福祉局による直轄体制＝25 番目の福祉事務所がなくなり、

各区（24区）福祉事務所による居宅保護中心の生活保護と、ホームレス自立支援法を発展的に継承した生活困窮者自立支援法体制、これも大阪市では24区に導入、という体制へと移っていった。2000年代に入っていからの施設保護からの居宅保護への移行期には、もちろん施設保護を糾弾した佐藤訴訟での大阪市の敗北や、「居宅生活移行支援事業」が大きな役割を担った。そこには、施設が必要不可欠だったし、同時に、居宅保護への流れも太くする必要があった。

この辺の経緯について、もうひと方の岡本氏に登場いただいた。ホームレス自立支援センターから大淀寮のアフターケア担当と、施設退所後の地域での居宅保護でのアパート生活という新しい流れを創出、支えてこられ、また廃寮後は、大阪希望館で民間資金によるシェルター運営、そして今は生活困窮者自立支援法に基づく一時生活支援事業にも携わっている。岡本氏からは、2000年代、2010年代の施設保護から居宅保護、生活困窮者自立支援のシェルター事業への推移などについて、現場からの意見や見方をお聞きすることにした。

奥村氏は公設民営で動かすこうした施設の民側の社会福祉法人みおつくし福祉会の理事長も務められ、いわゆるサードセクターで基底のセーフティネットを現場で動かす最前線にずっとおられた。こうしたサードセクターによる官民連携の実情と今後の見通しについてもお聞きするという目的で、座談会を設定した。

なお、この座談会は、コロナ禍における大学の遠隔授業化のなかで、座談会自体を授業として開放するプログラムの一環と位置づけた（2021年1月28日実施、図5-2）。このお二人の座談会の前に、遠隔での巡検を施設まわりで行っている（2021年1月21日実施、<https://bit.ly/3t2WUgM> で視聴可能となっている、図5-3）その場面の写真を以下に掲載しておくが、すべて廃寮となり、取り壊しあるいは、暫定使用の状況となっている。また奥村氏、岡本氏から仮名処理の必要はないとのことで、ほぼ座談会での語りとおりに再現させていただいている。以下、座談会のやりとりとなる。（ここまでは水内）



図 5-2 (2021 年 1 月 28 日撮影)

左上は元ホームレス自立支援センターの食堂、ここで座談会を開催。右上は右が奥村氏、左が岡本氏。左下は、玄関から内部をみている。左側に相談室や倉庫、廊下にはハローワークからの情報がボードやパネルに掲載、右側は食堂や厨房、手前に事務室、右下は居室で、2段ベッドが対面で12あった。



図 5-3 (2021 年 1 月 21 日撮影)

左上は手前から豊崎東会館、向こうがもとホームレス自立支援センターおおよど、その向こうが関西大学天六校舎の跡地に建った高層の民間マンション。もともと市営墓地の敷地内であり、その西半分を廃止し大正末期に市営事業などに移行させ、東半分は真ん中のような長柄墓地が残っている。右上は長柄墓地から元ホームレス自立支援センターを臨んでいる。その奥に下段写真の二つの建物が並ぶ。左下はその奥側に入り、一時保衛所、そして右下は、更生施設大淀寮である。一時保衛所の建物をのぞいて、いずれも大正末期から昭和初期に建築された。大阪市の社会事業の実力を感じる雰囲気であったが、取り壊される予定である。各建物の系譜は、前掲図 5-1 の「萩まちだより 26 号」を見ていただきたい。

2 1970年代後半から1980年代にかけて

水内俊雄：まず前回の巡検でこの一連の建物群を見てもらったんですけど、その建物群を運営していた「社会福祉法人みおつくし福祉会」に就職されたところから始めさせてください。

奥村 健：そうですね。昭和50年です。

水内：昭和50年以降に、このへんの生活困窮者、所謂ホームレスの人たちを受け入れる機能がどのように変遷していったかについてお話いただければと思います。まずは「施設保護」について手短にお願いします。

奥村：私が最初にこの法人に就職したのが1975年（昭和50年）です。私の前にこの大淀寮の施設長だった山本憲一さんも同じ昭和50年ですけど、私より少し前に入られました。翌年に大淀寮が、当時は「長柄宿泊所」と生活保護法の宿所提供施設長柄寮の運営をおこなっていましたが、一部宿所提供事業を変更して更生施設に変えようという流れになりました。更生施設になると職員配置ががらっと変わりました。指導員や看護師、事務員、調理員、嘱託医師などか。更生に向けた支援指導ができる立場の職員を置くことができるということで、職員がグッと増えるということも含めて。

当時は「みおつくし福祉会」ではなく「大阪市民援護事業団」という名称だったんですけども、たて続けに若い職員になるのが何名か入職しました。当時は大阪の生活困窮者対策って言うのは大きくはやっぱりあいりん対策に等しい状況でした。もちろん母子支援や障がい者の支援だとかということもありますけれども、まあ貧困問題ってということでのボリュームの大きな意味では釜ヶ崎あいりん対策が中心でした。

私は12月1日に入職しましたが、本格的な仕事は越年事業の利用者を施設に迎えに行くということから始まりまして。越年事業は1970年に始まったくらいだと思うんですね。

水内：「越年事業」は正月を越すっていう。僕も1999年に南港でお手伝いしたことがあります。3000人は越えてました。「越冬」は冬を越すけど、越年の方が短く、「越冬」は東京にはあったが大阪にはなかったか。

岡本友晴：釜の「越冬闘争」的なものは、私の記憶では1969年が最初だった

ような気がする。私は 70 年の暮れに参加しました。このへんは水野阿修羅さんが詳しい。

奥村：当時はまだ南港の越年施設はなかったと思うんですよね。みんな施設入所で、かつ本来の入所定員の枠外のところで大部屋を使って大勢入れてと。500 人～600 人行かなかったかな。相談が約 600 人でそのうち 7 割前後が施設入所で受け入れて、年が明けてあいらん更生相談所の方に面談に言ったという流れかな。そのお迎えに行ったのが最初の仕事でした。

当時私は、大淀寮と別に大阪市民援護事業団が更生施設として運営していた淀川寮にいました。大きなところでは自彊館やみなと寮さんが 100 名以上 250 名規模とか。今だから言うけど、当時はどこのあいらん対策の施設も、定員以上に入れるのが当たり前の状態で、大淀寮も当初立ち上げて最初は 70 名定員だったところ、その後最大 140 名くらいの利用者を受け入れていましたし、淀川寮も南港で使っていた越年対策のプレハブを移築して、115 名定員で 170 名くらい受け入れざるを得なかった。自彊館さんは 250 人の定員に普段から 500 人受け入れていました。越年時はさらに、その上プラスアルファで受け入れる状態でした。

まあ、色んな意味でのあいらん対策、年間を通しての仕事の量だとか、あるいは、それぞれの日雇い労働者の方が生活できる範囲というのは波があるので、落ち込んだときには施設は対応をする。それともう一つ、更生施設は当時は、A 館＝自立就労に向けた取り組み／B 館＝医療に特化した、長期的に健康状態を見守っていく必要がある人向け。当時は救護施設だけでなく更生施設でも精神的な疾患を持つ人たちを受け入れていた。高齢者も増えてきた時代で 5 年 10 年ほどすると平均年齢が 70 歳を越えて、最高だと 90 歳の人が更生施設に入ってきたりした。淀川寮では救護施設を増設したりだとか、社会福祉法人みなと寮さんのところの千里寮ができたり、大阪府の方もみなと寮を建て替えたり、りんくうの救護施設ができたり、自彊館さんも救護施設へと足場を移していった。

当時私が入職したとき、利用者さんをあいらんまで迎えに行くんですけど、市更相が開いてる期間は市更相で対応するんですけど、年末は市更相が閉まっているので、自彊寮さんで対応するのでそちらへ迎えに行く。自

彊寮の当時理事長をしていた吉村鞆生さんにいろいろ教えていただいた。写真を撮って業者に渡して入館カードを作ったり。あとは、吉村さんも自彊寮を廃止して更生施設ではなく救護施設へと転換していった。私が入職したときは第2次石油ショックの少し後くらい。やや持ち直しつつあったが日雇い労働者には景気は厳しい時代であった。特に大阪は全国からやってくるので、あいりん対策は非常に重要であった。

当時は色んな団体の主立った人たちがいて我々も勉強させてもらいました。キリスト教協会さんや、越年の団体の方々が毛布を配ったりして。「子どもの里」で主催して地域を回る夜回りやったりしたのにうちの子どもと参加したりした記憶があります。その頃から子どもの里を本格的にやり始めたんじゃないかな。色んな意味でのあいりん対策としての形が整っていった時期でもあるけど、同時に民間の色んな支援活動も組織化されていった時代である。一方ではもう少し後ですが稲垣さんみたいに、釜ヶ崎地域合同労組の活動を始めたり。

岡本：70年万博で、全国の元気な日雇い労働者が釜ヶ崎に集められて、学生運動もあったから、活動家が釜ヶ崎にいっぱい入ってきて。70年の当時から残っておられるのは水野阿修羅さんくらいかな。学生運動系で入ってきた人のなかでいまでもいるのは阿修羅さん。あとは釜ヶ崎合同労組の稲垣さんかな？

水内：奥村さんが入ったのが75年だから、釜共、正式には暴力手配師追放釜ヶ崎共闘会議ですけど、それができてそして解体し釜ヶ崎は少し落ち着いてくる時期。あいりん体制が一時保護所など含めて成立して、シェルターやチェック機能があり、そのようなあいりん体制のいくつかの拠点の中で淀川寮に就かれた。

奥村：その時宿泊所じゃなく、更生施設としてケアの機能を高めて、更生施設大淀寮が1976年2月に開設。2月にできてその頃の方々がAとかBに入っていく。大淀はA、淀川はB。

水内：80年代、釜ヶ崎が元気だった頃に更生施設に入っただけかたはどのような人か？

奥村：基本的にやっぱりあの日雇労働に従事していた方ですけれども、日雇労働

働の仕事に入る流れというのは、炭鉱労働など産業変換の流れからはじき出されたり、その仕事が続けられなくなった人が多い。中には万博がらみで土地がたくさん売れて思わぬ大金を掴んで、生活が乱れて家族から追い出された地主も居たり。色んな方がいたが、ほとんどは日雇い労働者。当時は日雇い労働者は釜ヶ崎に来るとというのが大阪の場合ありましたからね。

水内：当時はオール大阪での対応というか。基本的に窓口は市更相を通さないと無理だったんですね。

奥村：はい、当時はないですね。当時はそこを厳密にしていましてあいいん対策は市更相であると言うことで、各区の福祉に来てそういうタイプの方は市更相に廻された。福祉も対応の仕方がなかったというのはある。自彊館の方は違うと思います。条例で縛られるところとそうでないところはありますし、みなと寮のように府管轄の場合も、日雇い労働者やホームレスのように住居地のない人、簡易宿所の利用者などは、居宅での生活保護の対象にならなかった時代なので、生活困窮者対策というあいいん・市更相には全国から片道切符を渡されてくるという時代でしたから。

水内：当時は年齢層は40代くらいですか？

奥村：Aは40代よりはもう少し年齢層が高かった。若い人はほとんど当時は来なかった。若い人は早く就労支援に乗りたいので、Bには来ないでAに来るというのがあった。平均すると50代位でした。日雇労働手帳に貼る日々働いたらもらえる証明のシールの売り買いが結構あって正確なところはわからないが。

水内：80年代を通してあまり大きな変化はなかった？それとも少しずつ年齢は上がっていった？

奥村：80年代はバブルだったので、高齢での仕事はあった。1日働いたら10,000円とか、とび職で一時間20,000円とか。80年代半ば以降は別かもしれないが、普通の経済状況の時には、普通の仕事の中身自体も変わっていった。とび職のように技術が要るだとか、配筋ができる人は重宝されるが、そうでない人はちょっとした景気の波で仕事をなくしてしまう。そうすると日々の生活でやっている人なので、ちょっと施設を利用してとなる。人によっては5年とか場合によっては10年など長く施設に滞在する人もいる。

そうした人をどう社会生活に乗っけていくかが我々の仕事の大切な部分でした。

水内：当時の出口は、元気な人は景気が回復すれば元に戻っていくという理解でよろしいのか。

奥村：そうですね。更生施設だけでは、なかなかそこから違う道筋をつくれな
い。救護に行くと障がい者の方の居宅訪問もできるようになった。

水内：長年更生施設におられる方の出口となると、なかなか出口がない？

奥村：そうですね。

3 激動の 1990 年代に入って

水内：当時 80 年代に横浜でホームレスという言葉がはじめてつかわれた殺人
事件がありましたが、そうしたホームレス現象と行政の施設の利用者との
関係はあまり見えなかったという理解でよろしいですか？

奥村：はい。全国的に施設でホームレスの人を受け止めるという流れができて
いなかったし、施設側もその覚悟がなかった。大淀寮や我々のところ（淀
川寮）は公立で委託されている事業だったので、これはマズいねという話
は上がりました。大阪市のホームレス巡回相談事業を始めたのが 1999 年
ですから相当遅い。バブルがはじけて以降、大阪で本格的にホームレスが
増えだしたのは 1995 年阪神淡路大震災以降。それまではホームレスが多
かったのはむしろ東京新宿であり、大阪ではまだそこまで顕在化していな
かった。阪神淡路大震災でむしろ日雇労働の需要が高まっていたが、震災
が一段落した 3 年くらい後からは大阪でも増えだした。

岡本：東京とちがって、大阪では吸収するところがまだあった。東京は吸収の
余地がなかったから一気に巷にあふれ出たのではないかな？

水内：要するに、かつて更生施設を利用していたような人がテントを張ると言
うことが多分にあったんでしょうね。どうして働いてるときは施設を利用
できて、テントを張ると施設を利用できないか？説明をうかがいたいので
すが、90 年代後半の激動の中で更生施設の利用がどうなっていたか教えて
いただきたい。

奥村：ホームレスのなかで日雇い労働者だった方が、バブルがはじけた後ですので、そこからあふれ出したのははじめだと思います。もう1つは産業の構造転換で、日本の産業の空洞化で日雇労働から一般の労働者の中でも産業の中で閉め出されていくのが広まっていった時代だと思います。我々の施設としては、受け入れの閘口は広がったと思います。

当時の感覚としては、やっぱり機能するのに仕組みというか制度化されないと動きづらいという部分がある。更生相談所はあくまであいりん対策なので、我々は勝手に受け入れられない。あくまで更生相談所が唯一窓口であり、一時保護所を通してしか受け入れられなかったので、具体的にそういう対象の方が措置されないと勝手に受け入れることはできなかった。制度的にどこかで詰まってしまう要素を持っている。

同様の問題を「婦人相談」も抱えており、詰まりが発生していると思う。各地は女性相談センターになっているけど、国はいまだに売春防止法でやっています。法改正も制度改正もことばの改正もなかなか進まない。

岡本：90年代にホームレスが急増したのは、釜ヶ崎が吸収しきれなかったからである。それまでは、仕事を失ったら釜ヶ崎に行けば住むところも仕事もあるという形で吸収されていた。それが90年代には吸収できなくなったからホームレスがあふれたというのがあると思う。

水内：素人感覚で言うと、80年代に仕事があふれたからと市更相に相談に行ったら措置されて寮に入る場合でも、90年代後半だと、市更相に行けば相談や施設につないでくれるはずなのに、その前にテントを張ってしまうという。市更相に行かなかったのか市更相に断られたのか。

岡本：おそらく市更相に行かなかった。そういう制度・仕組みがあるということを知らないから相談に行けなかった。

水内：知っていれば、利用は可能だったんですかね？

奥村：そのへんは、名井さんあたりに聞くといい。彼は、しんどい時の更生相談所の所長をされていたし、大阪城公園シェルター、一時仮設避難所ですね。それとか自立支援センター舞洲1（アセスメント）の長をしてられたし、市更相に一般のホームレスを受け止めるということは無かったんじゃないですか？あくまであいりん対策なので。

岡本：釜のドヤに 1 泊か 2 泊するか野宿してから行けばひよっとしたらいけたかもね。支援者の側もそういうずるさがなかったということかもしれない。

水内：市更相に行っていれば措置されてたと思うんですけど、90 年代後半は満杯やったんですか？

奥村：生活保護施設は満床以上の状態が続いてました。全部を市更相が対応することは捌ききれず不可能だったと思う。

4 ホームレス対策の本格的始動

水内：ホームレス巡回相談員制度が導入され、自立支援センターができた、90 年代から 2000 年代では変わりましたか？

奥村：まず何から手を付けるかという状態ではじめて巡回相談事業の話が生活保護施設連盟の保護施設に依頼が来て、すぐに飛びついて、加えて自立支援センターも作るという話だったので、その流れの中で巡回相談事業をやるという話だったので、絶対にやる必要があるという返事をした。

水内：職員は 90 年代までは一定の部署に長く勤められた？それとも人事異動で動くことは多かった？

奥村：あまり大きな人事異動はなかったが、みおつくしは母子だとか児童養護だとかの施設と交流をして、勉強してから主任になって戻ってくるというようなことをしていたので、ちょこちょこ交流はあった。

水内：巡回相談員や自立支援センターの正職員じゃない形で募集をはじめて、雰囲気が変わることはあったか？

奥村：巡回相談でももちろん出向で別の部門をやってもらうことはあった。本来はいろいろところで勉強する、違った立場の仕事もできるというのを 1 つの糧にしてもらいたいという部分はある。実際には居心地のいい生活保護施設に戻りたいというのはあっただろう。

その頃は就職氷河期だったが、自立支援センターには結構いい人材が来てくれて、その人を正職員に上げたりする流れでは、巡回相談や自立支援センターの仕事に価値を見出していた職員もいたにはいた。正規職員にな

っっちゃうとセンターに留め置くとセンターの経費を圧迫してしまう。それだけの経費をもらえないので、施設長も兼務して浮かせてとすることをしなないといけなかった。

水内：まともに法人の給与を払ってはいは首が廻らないので、兼職兼務させたり、嘱託職員で雇うという形を取ったり？

奥村：特に、みおつくしは、早くから大阪市社会福祉施設職員民間給与改善の制度を導入して、組合で要求をしていた。

水内：純公務員ではなかった？市の職員との連動はあったか？

奥村：市からの退職者が会長、後に理事長と変更になったが、あと事務局長を務めたり、大阪市からの出向の人がいたり、それまであったような事業団というか、市の管理の中での仕事をしていた。市にかなり近い。出向は今はないです。

水内：2000年10月にホームレス自立支援センターができたときの期待というのは？

奥村：ホームレス対策は本来我々がやらないといけない範疇であったがそれができないというもどかしさがあったので、なんとかできるというのはよかった。その一方で制約も大きく、職員採用も厳しいし、建物の中で二段ベッドを入れれないといけないといけなかったり。50名程度が適度な狭い建物に100名定員でやれって言われて、「絶対無理だ」と。国にはどうしても100名でやると言わざるを得ないから、100名を通して実際の運営の中で60名、70名にしてくれといわれたので、だったら仕方ないと受け入れたが、その後市の職員が異動して「絶対に100名入れてください」と言われて、当時の大阪市職員は信用できないなど。

ですが、そうやって少なくとも巡回相談で廻ったりしたが、現地でホームレスの話を聞いて、何が必要か求められているかを考えた。しかし現実問題として3施設（大淀、淀川が100名、西成が80名の定員）で1万人近くいるホームレスの対応を、3ヶ月で回転させろという話だった。しかしそれはどう考えても無理。何らかの支援金があるなら別だが、本人が一生懸命働いてお金を貯めて出て行くというのは3ヶ月では到底不可能。自立して施設を出て行くには最低でも半年は必要なので、3ヶ月+3ヶ月の実質

6ヶ月で運用できるようにした。それでも実際には知的や発達障がいなどの本来自立支援だけでは難しい人が大勢いて、自立支援センターから更生や救護への移動が必要なのに、ずいぶん長い間出来なかった。みおつくしの生活保護施設に関する大阪市条例の縛りで更生相談所の受け皿としてしか入所できなかった。ホームレスとして各区の扱いで受け入れていた人の移動が出来ないという矛盾があつて。その矛盾の解消には何度も訴えずいぶん解消に時間かかりました。これなんか、当事者の視点に立たない行政側の都合の端的なものですよ。

水内：その頃は主任さんだけが正職員ですね。職員さんとおつきあいで苦労された点はありますか？

奥村：もともと社会福祉法人に入職して仕事しようと思っている人たちだけではなかった。

岡本：社会福祉士の教育を受けて入った人は3人程度だった。彼らは正職員を目指していた。それ以外はヤンチャな転職組（笑）。

水内：山本寮長の判断は大きかった？

奥村：彼は自立支援センターの就労支援で何を盛り込むだとかセンターとしての事業のあり方、彼はアフターケアが大事であるとした。大淀寮時代から生活保護施設が必要なことは地域とつながることだが、センターはそれよりは期間が短いし、私は就労した後それぞれの就職先・事業所での生活が待っているので、アフターケアにはなじまないのじゃないかと考えていたんですけども、彼はアフターケアが必要であるということを唱えていた。淀川寮では簡単に就労自立の見込みの立たない人は生活保護施設に移っての長期スパンの支援という段階的な使い方を考えていた。そこは山本さんの方は積極的にアフターケアをセンターでやられた。

奥村：生活保護が必要な人をいつまでも施設が抱え込むのはおかしいし、施設から出るときに自閉症や発達障害の方は地域で生きていくために生活保護や障がい者支援しかない。救護施設から地域へ出て行くとき「無理だよ」といっても本人が頑張る自分でアパートを見つけてきたりして、むしろこちらが目を覚まされることもあった。そうした人は通いできてもらったりこちらが訪問したり。

岡本：淀川寮は通所事業が手厚かった。特に訪問活動。

水内：通所という言い方は面白いですけど、もちろん訪問もあるんですよね？

利用者に来てもらうのと、働いてる方が訪問していくと。

岡本：生活保護の制度の中で、施設を退所した人のアフターケアをするのに、国から補助金が出る。その制度を利用している。大淀寮もそれに倣い通所事業を始めた。

奥村：淀川は、更生と救護と3セクターあったのでね。元々通所事業は救護施設に導入する話から始まった。淀川は救護施設だったのでその話を聞いていたが、むしろ更生の方に使えるなど。同時に厚労省と話して同じ制度をできるようにと持ちかけた。

5 さまざまな創意工夫

水内：そういう流れの中で、自立支援センターの就労自立という方針に対して、どのような内部努力がされたか？

奥村：もともと就労自立という方針は、自立支援センターが出来る前から大淀寮の施設としての目標の1つだったので、例えば、就労から始まった保証人制度。全国でも大阪がはじめて。大阪には生活保護施設連盟があり、巡回も主立った施設に依頼が来る。今だと考えられないがバブル期当時は大阪市の財政が潤沢で、余って仕方ないので各団体に配分のような形で大量の供託金が預けられた。生活保護施設連盟も大金を預かっていて、ふくらんだ利息をどう使うかを当時の連盟の会長は考えていた。淀川寮の指導員から「保証人制度をつくりたい」という意見が上がったのがきっかけで、1990年代半ばくらいに就職時の保証人制度が始まった。

水内：保証人制度の利用というのはかなり大きいと思うが、どういう働きが主に出てくるわけですか？

奥村：日雇労働の場合は保証人は必要ないが、工務店などで正規職員やそれに近く長期的に就労するには、保証人は必要であった。施設長が個人的に保証人になる場合もあったが、物騒なので……

水内：保証人制度はどういう仕組みで？

奥村：期限は1年更新で、30万円を上限に何か被害があれば保障をする。実際には保障が必要な場面はほとんどなかったが、何かあったときの連絡先がほしいというのがある。

岡本：センターから就職する場合も保証人制度があるから、なんとかあった。

奥村：就職に関する保証人制度はあまりお金も使わないので、何かほかに行うことはないかとその後1年半後くらいに、住宅保証を開始した。就労の保証人制度よりもむしろ住宅保証の方が利用件数が多かった。金銭的な保障ではなく、人的保証。

岡本：民間の賃貸保証が広まってくる前の話です。

奥村：我々の施設がやっているなかで、不動産屋と親しくなった。不動産屋によると保証人必要な物件があるが、保証人制度が使えるかどうか。大体は使えた。民間でそうした保証ができるようになってきたので最近は何かが減ってはいる。

水内：お金の流れはどのようになっている？

奥村：生活保護連盟が管理しています。会計を持っているところ。例えば、勝手に住居を出ていく人がいたら、滞納家賃があれば、期限を決めて何ヶ月分かを申請して、生活保護連盟内の委員に申し出て、被害申請をする。保証人は生活保護連盟の会長である。

奥本：そういう保証人制度が一般社会で増えてくると、我々がやる必要性は薄れてくるが、今度は逆に賃貸保証会社が保証しない人がいるのでそのフォローが必要。

水内：就労自立について、就職開拓室についてお聞きしたい。

奥村：淀川寮は立地的に不便で、自立支援センターの業務として各企業を廻って就職先を開拓することが必要だった。就職先を探すために職員を配置して拠点を設けることが必要、そもそも政府が自立支援センターに求めている大きな要素でもあったので、おおよど・よどがわ二つの自立支援センターの予算で大淀寮の近所に物件を借りて事業所を開設した。

岡本：積極的にホームレス雇用をする制度を大阪市が設けた。

奥村：だからセンターにいるうちは7割くらいがなんとか就労した。しかしセンターを出てから継続するのは難しく4割くらいに減ってしまう。

6 ホームレス自立支援センター利用者の変化

水内：2006年に「自立支援センター舞洲」ができてホームレスが変わってきたのは2000年代の後半？日雇い経験者が再チャレンジしていったのは？

奥村：2000年代後半からは若い人が増えた。若い人の中でも層が分かれていて、なかなか就職が難しそうな本来であれば自立支援センターではなく長期間での障がい支援が必要な人もいたりした。いろんな意味で世の中からはじき出されて他に行き場がなくセンターに来るような人もいる。

岡本：野宿暦がない人がセンターに入るケースが増えた。

奥村：世の中全体が安定就労の時代ではなくなった。

岡本：利用者側の意識の問題で、就労意識が低く、はじめから生活保護を狙ってくる人も出てきた。お金が出る技能講習をとっかえひっかえしてお金をもらう人が出たり。講習に行っている間は仕事を探せとうるさくは言われないから、講習を多く受けて長くセンターに居座るケースも。

奥村：センター利用で就労自立に乗っかりきれない人。もともとは対象じゃない方、意識的にできない人たちがいるので、各センターが困っている部分である。舞洲の方で第一段階として一時療法的なアセスメントをする制度を作った。

水内：直で大淀寮に入ってくる時代と、舞洲を経て大淀寮に入ってくる時代では変わりましたか？舞洲2の方は障がいとか、舞洲1の方は就労自立の方は。

奥村：施設長によって変わる部分大きい。同じみおつくしの中ではあるが、方針の違いで論争になったこともある。

岡本：本来はアセスメントセンターで全員を受け入れて振り分けるべきだが、全員を受け入れることはしなかった。

奥村：定着事業の必要性は、社会に適応しきれない人への窓口としての機能にある。

岡本：最近相談窓口系がものすごく増えて、逆に過多になっているのではないかと？すべてワンストップにはなっていないから利用者の側が色んな窓口使い分ける知恵を身につけている可能性がある。職員の方が教えてもらう

事もある。

水内：サテライト住宅では、センターのような2段ベッドではなく一人個室だが？

奥村：あれは我々が自立支援をするのに、生活保護施設を出てからいきなり一般のアパートでひとり暮らしをするのは難しいので、いったん施設が持っているアパートで生活をしてみるという仕組みを作った。最初に二段ベッドで集団生活でとなったときに集団生活に合わない人もいる。また最初からすぐにセンターを出てしまってアパートマンションで一人暮らしよりもワンクッション置いてね。そのあと自立支援センターの方にも予算をつけてもらった。

7 居宅保護への転換と出口創出の工夫

水内：再び保護施設のほうに戻りますが、2点お聞きしたいことがあります。ひとつは居宅保護への動きを決定づけた佐藤訴訟の影響です。現場からみてこの経緯について回顧をお願いします。

奥村：過去には当時の生活保護基準額が、憲法上の健康的で文化的な最低限度の生活を保障していると言えるのかという「朝日訴訟」という、その後の生存権をめぐる生活保護の在り方に影響を与えた有名な裁判がありました。現在、各地で裁判が行われている2013年の生活保護費の引き下げに伴う訴訟など、生活保護をめぐる裁判は多数ありますが。

そんな中で、この佐藤訴訟というのは、施設保護（収容保護）か、居宅での生活保護（居宅保護）の選択をめぐる、1998年～2002年まで争われた裁判なんです。釜ヶ崎の居所のない佐藤邦夫さんの（住宅による）保護申請の意に反して、一般住宅での保護はうたなかつた。居宅保護のハードルが非常に高かった時代ですね。釜ヶ崎ですから更生相談所になりますが、当時は施設収容が基本でした。

更生施設での収容保護を決定して、更生施設の淀川寮に入所させた。集団生活が合わなくて、いったん希望退所をするんですが、再度更生相談所に保護申請をしたところ、やはり施設保護を決定し、そこで訴訟を起こし、裁判になって、原告が勝訴した。一審二審とも。大阪市と更生相談所が被告にな

って、国も応援に来てましたっけ。裁判には淀川寮の指導員も駆り出されましたけど、最初から大阪市の負けやろなと思ってましたし。原告が勝つべきだろうとも思っていました。

ここから、全国でも寄せ場や飯場から居宅への保護が一応進みだしたんです。ただ、最初は65歳以上の年齢限定であったり、何らかの障がいがあるなど、大きく制約はありましたね。

水内：次に宿泊所との関係ですが、東京では宿泊所で相部屋から個室まであります。大阪で大東ネットワークさんが出てきて、最初怪しいところかなと思ったけど、自立支援センターにとってライバルであると思うが、そのときの印象はどうか？かたや個室かたや2段ベッドだが。

奥村：むしろその印象は強まっています。山谷「ふるさと」が最初ですよ。現実問題、社会福祉法人でそれをするのは無理なのでね。東京だとSSSなしではやっていけない。SSSの成功は何なのが水内先生に取り上げてほしいですが。

岡本：これからの人口減少、空き家が増えている時代に空き家をどう活用していくかと考えると……人をどう付けるのかという問題はありますが。

水内：一時期、センターがどんどん統合されて施設がなくなっていったが、その流れはどのように捉えていますか？

奥村：ひとつは、年越し派遣村があったり居宅保護が徐々に緩められくるなかで、居宅保護を活用した地域生活支援の担い手が（ある意味では貧困ビジネスであるとも言えるが、）あらゆる形で一般の事業として現れた。簡易宿所の営業はこれがないとつぶれていたと思う。インバウンドだけでやっているわけではなく、一般のアパートもやっていることがある。居宅での生活保護も進んだ流れの中で、それを利用して上手に利用者のニーズに合わせてます。なんとか生活支援をしようという形作りが民間の中で確実に。

先ほど、徐々にと言いましたけど過去の流れから言えば、相当急激に生活保護へのシフトが進んだと言えるんじゃないか。それぐらい年越し派遣村（2008年）はインパクトがあって、国としても大きく舵を切ったと思うんですね。ただ、各地は、その対応ができる状態には全くなっていなかった。福祉事務所に行っても、居所の定まっていない人には、生活保護

を進めるための要件がまずない状態で、さらに認定までの待機期間が最低でも当時は2週間かかっていた。認定会議の開催都合で申請時期によっては、ひと月以上かかることもあった。

そんな中で、悪徳不動産屋や一部簡易宿泊所などの中に、いわゆる貧困ビジネスや囲い込みが発生して、社会的にも大問題になってしまった。2009年か2010年かに、ゼロゼロ物件には敷金は出さないとか、敷金支給額の上限の減額がされたんだっと思ったと思います。確か、それまで上限30万を超えだったのが10万円代くらいになったのかな。あまり影響があったとは記憶にはないんですが。確かにそういう制度を悪用しての悪徳業者もそれまであったと思います。何かにつけ、制度の悪用をする業者はありましたね。ただ我々は、極端なケースはすでにオミットしてましたし。

こうした状況を何とか解決を図ろうとして大阪市が考え出したものが、「居宅生活移行支援事業」なんです。これは、たぶん大阪だけがやった。大阪の生活保護施設がもともと施設から地域での自立生活支援をするのに、持っていたノウハウで。協力的な不動産屋さんや保証人制度の活用、アフターケアなど、住居の提供と後のフォローが整っていたのに目をつけて。さらに施設での待機期間に、生活保護で地域生活が問題なく維持継続できるか、施設で生活をさせて、その間に施設職員によって判断をつけられた。

確かに覚せい剤の後遺症で苦しんでいたり、アルコール依存の問題、発達障害や精神的な問題を抱えていたりなど、正直、施設での待機期間中の判断は難しかったですね。治療も必要な人もあって、待機時間が長引くこともあった。私も直接ケースを持ちましたけど、個室でなければだめだったり、地域移行がなかなか進められない問題を抱えた人たちもずいぶんいました。あくまで一時的な待機期間の確保で、その間は生活保護を打っているわけでも、正式の施設入所でもなくて、大阪市の推進事業で、一時預かり状態。長引くとなんでやということになったりして、単価のわりに対応は厳しかった。それでも、足掛け3年くらいかな。本格的にこの事業が継続されたのは。相当の件数を大阪の施設全体ではこなしたと思う。

福祉事務所の相談窓口はこのポスターが張ってあって、野宿もしくはそれに近い人やなる恐れのある人が生活保護の申請に来て、窓口で説明を受けて、

「これで！」でその場で施設入居が決まる。待つ余裕のない人には、時間外でも受け入れがあるし。東京や横浜、名古屋その他の都市でも、それぞれ独自の資源を活用したり、新たな担い手が出てきたりしていますね。

水内：これで出口に地域生活という大きな流れを、派遣村の状況を利用して作り出したといってもいいですね。簡易宿所転換の福祉アパート側もこのあたりで量的にはピークに達したのではないのでしょうか？

岡本：簡易宿所の需要が減っているなかで、簡易宿所転換型のシェアハウスが増えている。

水内：団塊の世代の層が厚く、そこがドーンと減っているのですね。そこにかわりインバウンドの外国人が入ったので上手くいっていたが。団塊の世代の大波をうまくセンターが受けていたという印象。

岡本：その後の仮設をいっぱいつくって派遣村など、主力が去った後にバラエティに富む年齢層が入ってきた。釜ヶ崎の寄せ場という機能がしぼんで、派遣業が大きくなった。日雇いのために釜ヶ崎に行かなくなった。

奥村：大阪なら釜ヶ崎、横浜も簡易宿所が集積していた場所を活用しながら今やっている。東京はSSSやふるさとの会さんなどの存在がかなり大きいと思う。ワンストップ型の総合支援で女性もたくさん入っている。そうした意味で合う言う形は東京だから可能なのかもしれないが。

岡本：SSSさんは一時期、障がい者に向けて違う法人格を立ててやりましたね。

8 北の拠点の縮小と閉鎖

水内：東京は5箇所のセンターはシェルター部分の緊急一時保護を一体化して5箇所のままやっているんですけど、大阪はほとんど閉めちゃったんですよ。

奥村：巡回とセットで各福祉事務所との連携で。福祉事務所で依頼が来てなんともならない人は巡回に回して。

水内：縮小したときに現場から反発はあったのか、それともしょうがないという形だったのか。

岡本：職員に反発する元気はない。何かやるためには拠点が必要である。例えば、みなと寮が京都に施設を作るときに地域から排除された。今は上手くいっているが。大阪市が児童相談所を作る際も、周辺のタワーマンション住民が反対したり。

水内：奥村さんは、救護施設があるときに退職された？

奥村：救護施設はまだありましたが、閉鎖になることはすでに決まっていた。

水内：閉鎖は仕方ないという印象？

奥村：関西大学の敷地がマンションになったので、大阪市が敷地をそのまま救護施設にするはずはないという気はしていた。

水内：救護施設の跡地はマンションに？

奥村：まだ跡地利用は決まっていない。適当な売り時を見計らっているでしょう。

水内：大淀寮が閉まったのはいつでしたか？

岡本：大淀寮の廃止は2018年です。センターが閉まったのはその前。

水内：岡本さんは、大淀寮で勤められてる間、ずっとアフターケアが専門で？

岡本：2008年に自立支援センターおおよどにアフターケアの職員として雇われた。センター内での職員とのトラブルがあり、更生施設大淀寮の相談員として転勤になった。トラブルの時はもう辞めてもいいと思っていたが、通所に引っ張っていただいて、その当時聞いていたのは、山本寮長から奥村寮長に変わったとき、山本寮長は外に出る人で、施設にいないことの方が多かった。奥村さんは淀川寮の施設の運営や職員の管理をしっかりとやってらしたと聞いていたので、(それまでは)センターの職員としては好き勝手やっていたので、(寮長が変わることでこれまでのやりかたでは)やっていけないのではないかという心配はあった。

実際に寮に移ってやり始めたときに、いろんなアイデアを奥村さんは受け入れてくれた。以前からやっていた喫茶を拡充したり、通所事業を本来は施設の退所者しか扱えないが、区役所の生活支援から斡旋を受けて地域の人を受け入れたり。そういったことを受けて、通所事業に本来は2名ほどしか受け入れられない制約があるが、大淀寮入寮経験のない人を地域から5名受け入れていたこともあった。

奥村：大淀寮・淀川寮は市の条例に基づいて運営される施設であるため、本来は大阪市の更生相談所からの受け入れしかできなかった。それをなんとかホームレス問題なんかも広がってきたので、条例を改正して市内の各福祉からも受け入れられるようになった。その広まる流れの中で、今度は市の福祉からでは入所者をまかないきれず、府の福祉からも生活保護施設に受け入れられるようになり、大阪府下の人がいっぱい入ってきた。ただし自立支援センターはあくまで大阪市の制度なので府下の人はいれない。それを受けて舞洲も作った。生活保護施設の方はどんどん枠が広がった。一時保護者の入所は減って、これまでのあいりん対策の各生活保護施設は「こんなん廻られへんやないか」と府の入所がどんどん増えた。大阪市はそれが不満だったみたいで、「大阪市としては生活保護施設の入所者は対象者がいないので、人員を削減する」と。本来は制度が変わって国としては1部屋に4人までしか入れられないとなっていた。我々としては賛成で、それまで大淀寮は5人部屋だったが4人で運用するようにしようと。淀川も6人部屋が多かったが4人に。定員を減らすのを大阪市は嫌がったが、国の指導も入り、定員を削減する中で、大阪市の利用者が減っていることをいつも指摘された。

岡本：大阪市が居宅移行支援事業をはじめたときは、定員が140を越えていた。

奥村：最終的には、一時保護所がなくなり更生相談所がなくなり、大阪市としての対象者が減っているということで、自彊館の建替の際もどれだけ定員が減らされるかというのがあると思いますけれども。

岡本：東京では数年前から、個室でないで建て替えしないようになっている。

9 大阪希望館に関わって

水内：ここで岡本さんがかかわっている大阪希望館について説明をお願いします。

岡本：もともと、リーマンショック後に派遣村とかが出てきて、いわゆるネットカフェ難民の調査事業をホームレス就業支援センターが受けて、釜ヶ崎支援機構に再委託して、その当時私は支援機構に出入りしてたから調査に

参加したことがきっかけで。その後にチャレンジネットを作るというのが、釜ヶ崎支援機構に話がたって、自彊館さんから職員を出してもらって。大阪労働者福祉協議会が受けて、チャレンジネットができた。チャレンジネットができたけどその繋ぎ先がない。受け皿を作るために動き出した。寄付を集めて基金を作り、連合大阪や部落解放同盟や我々のような福祉施設で働いていた人びとが集まって運営協議会を作った。

水内：面白いのは大阪市の動きとは流れや性格が違う。ホームレス自立支援センターだけでないルートを作るという発想。

岡本：ホームレス自立支援センターのように、既にホームレスになった人を対象にするのではなく、希望館はホームレス予備軍の受け皿である。

水内：生活困窮者支援の新たな流れの走りではないか。

岡本：支援居室・シェルターを作り、そこで受け入れる。2009年から開始。

水内：連合の基金ですね。自立支援センターとの利用者の違いは見えませんか？

岡本：制度を利用したことのない人が多い。年齢層は30代～50代くらい。

水内：印象としては複線ルートができていると考えていい？

岡本：大阪希望館では、大阪市北区でシェルター、豊中市に新しく造ったシェアハウスこうじゅ、そして、就労支援センター。シェルターを利用するのは障がい者ではなく一時生活支援。大阪府と契約しているので、東大阪市や守口市など大阪市以外から利用者が入ってくる。無一文で入ってくるので、福祉作業所での内職賃金を就労資金にする。一時生活支援では少しお金が出る。障がい者に限らないので「就労支援センター」になっている。

水内：生活困窮のためのお金を使おうと思ったら就労準備？

岡本：施設ではないからね。住居施設として現在はシェルターとシェアハウスを実施。

水内：シェアハウスの入口は？

岡本：居住支援法人に登録されているので、その関連からの依頼もあるが、基本的には豊中市の福祉事務所と社会福祉協議会が主な窓口。豊中市は福祉に手厚く、就労支援をしていたり。天六のシェルターにいる人も、退所していくためには部屋を借りるにしても、共同生活ができる人にはシェアハ

ウス。シェアハウス入居後に生活保護を申請する場合もある。

水内：シェアハウスに入る人は生活保護がほとんど？

岡本：そうではない。居住者の内訳は生活保護とそれ以外が半々。年金ではいる人もそれなりにいる。食事は出ない。基本は自立した人が入居。

水内：どういうルートで紹介された物件か

岡本：ホームレスを支援する支援者の関係から、立正佼成会の研修施設が 15 年前からあったが利用者が少ないため閉めていた。介護系や障がい者系に声をかけていたがバリアフリーではないため使いにくく利用者がつかなかった。大阪希望館としては 40 室もあるので冒険ではあった。

岡本：元々宗教施設だった建物の 2 階より上を共同住宅とした。宗教施設だった時の名残で 1 階に祭壇が残している。今のところは基本的に豊中市からの紹介での入居者がほとんどである。

水内：入居の際には住民票を豊中市に移す？

岡本：全員住民票を移しています。自立支援センターをもっと自由にしたようなイメージで、門限はない。共同住宅。家賃だけの負担、光熱費はタダ。冷暖房費は別途必要。日曜日以外は事務所に誰かスタッフが必ずいる状態。

水内：大阪希望館の職員としてサービスを提供？

岡本：関西光謝館の運営協議会（任意団体）をつくり、そこが管理運営を大阪希望館に委託しているという形を取っている。

水内：大阪府からの一時税金などは誰が払う？

岡本：建物を一般社団法人が借りているサブリースで大阪希望館運営協議会の下に一般社団法人大阪希望館を設けている。これが事業の受け皿や福祉サービスの事業を行う法人格を持った団体。

水内：大阪府からの一時生活の費用以外はどのような収入が？

岡本：家賃。

水内：家賃はペイします？

岡本：かろうじて。できるだけ家賃を確保できるようにしたい。

水内：豊中市のシェルターとしてアパートは使っていない？

岡本：使っていない。

水内：一時生活のお金から自立支援の件費は出るか？

岡本：出ていない。ギリギリ状態。30名弱が入居している。家賃は4万円。

30人以上入れると管理が大変。

水内：一般に沢山ある一時生活事業の一環として見るができるが、そうしたイメージの方々が入居してくる？

岡本：それよりは少ししんどい人が入っている。受け皿がない人。救護施設から逃げ出した人だったり。基本は男性だが女性も短期で入ることはある。

水内：最後に、各活動の拠点は？

岡本：大阪市北区天神橋7丁目の就労支援センター「ホープ・エッグ」と支援ハウス「ホープ」、そして豊中市南部の「シェアハウスこうじゅ」。

岡本：大きいのは大騒ぎされたくないから、きちっとやっていきたいから、豊中市から頼まれたら受けるがあまり見学とかは受けたくない。

水内：場所は？

岡本：宝塚線と名神の交差点付近。有名になった森友学園の近く。地域的に言うと豊中の南部は貧困層が多い。北部だと富裕層が多いが。

水内：コロナの影響はあるか？

岡本：コロナで失業した入居者がいる。

水内：バリアは普通のシェアハウスより低い？

岡本：住宅確保給付金が出るからそれを使っている入居者がいる。

水内：どう言う経緯で入居がきまった？社協からの紹介か？

岡本：社協の紹介や、生活困窮者の窓口からの相談で入所が決まった。そのほかに年金生活者。年金を多くもらっている人は現役時代に所得が多かった人なので、金銭管理がきちんとできずに羽振りのいい生活を続けてしまう人がいる。当然破綻が起こり、家賃滞納などで家を追い出される。経済的な困窮ではなく、生活の困窮。

奥村：安定した年金収入があるが管理できずに困窮しているので、公的な支援は見込めない。本人なりの個別の問題であるので、そこにどう対処していくかを考える必要がある。

岡本：大淀寮の晩年では、地域包括支援センターや民生委員から頼まれたら、全く生活保護と関係ない人を受け入れるケースもあった。

奥村：その時代で支援を必要とする人は変化しており、コロナ後はこれまでの

ホームレス支援・困窮者支援の枠を取っ払わないといけない。

奥村：施設入所なんかもそうだが、それまでの制度でまかなえない状況が生まれている。何らかの新しい制度が求められる。

岡本：従来は家族、地域、職場のどれかでカバーできていたが、現在は3つともが崩壊しつつありカバーできない状況にある。外国人研修生やニューカマーの問題も出てきているし、ひとり親家庭の問題もある。居酒屋などサービス産業でカバーできていたが、ダメになってしまい、今後どうしていくかは怖い部分である。

奥村：センターの頃は現役の大学生が来ていた。親との折り合いが悪く家から逃げてきた人とか。

水内：ちょっとした発見ですが、年金を持っていることで逆に生活が安定しなくなるケースが見られる。年金怖いなあ。

奥村：年金だけでは賄いきれない。貯金の切り崩しや小遣い稼ぎが必要。

岡本：年金の額も多くはないし、全般的に高齢者をケアするシステムが脆弱。地域・家庭・職場でカバーできない。

水内：どうも長時間にわたり、貴重なお話ありがとうございました。

第6章

コロナ禍における生活困窮者自立支援現場の激変

—「基底のセーフティネット」としての役割の変化を予見する—

水内俊雄・寺谷裕紀

1 はじめに

本章は、科研挑戦的萌芽研究「仕事・住まい・福祉が連携するサービスハブによるハウジングセーフティネットの構想」（代表：水内俊雄、2019年～2021年度）に基づいて行った全国調査から得られた、少々粗雑ではあるが生活困窮者自立支援事業にもたらしたコロナ禍の影響を、現時点で概観するものである。もともとホームレス自立支援のシェルターや自立支援センターを追求する調査の系譜の中で、生活困窮自立支援制度ができてから一時生活支援事業に発展的に継承され、不安定居住層を対象とする一時生活支援事業に特に着目して設計してきた。こうした支援のシステムを、最初は「最後のセーフティネット」と呼んだが、国際比較も視野に入れ前望的な意味合いを込め、最近では「基底のセーフティネット」と呼び変えた。生活保護と生活困窮の両システムが、上下問わずうまくコンビネーションしながら、セーフティネットからの漏れを少なくする機能として、2015年から働き始めたと認識している。厚労省の図式では、生活保護が下で、その上に生活困窮のセーフティネットが挟まる形で描かれているが、生活保護で受けきれず、あるいは間尺に合わず、生活困窮で対応するといった実情も反映するために、我々は生活保護1本のセーフティネットの上下入り混じった混交2層化と考えている。

基本的関心は、この混交2層化における生活困窮のセーフティネットの役割が、特にホームレス化や不安定居住から居所を失うという、最も厳しい部分にどれだけ働くか、この「基底のセーフティネット」は、広い意味でのホームレス問題に処するものとして図式化している。ただ施策は自治体別にバラエティ

がありすぎてトータルに理解しづらく、社会の注目度からするとそれほど高いものではなかった。ところが予期せぬコロナ禍に見舞われ、就労基盤を直ちに失われた人々の行く先に、家を失う恐れを抱く不安が一挙に高まった。したがって一時生活支援事業の現場では、不安定居住を避けたい正規雇用の単身の就労者や自営業者、あるいはサービス、飲食業のアルバイト者などが殺到すると考えていた。いうなれば、「基底のセーフティネット」がたいへん重要な役割を果たし、ある意味で出番として十全に機能する戦場になるのではと予測した。現状において、一時生活支援というより、生活困窮者の SOS を受け入れる全体の自立相談機能が、能力の限界をはるかに超える形で、生活困窮自立支援が奮闘しているということがわかってきた。

不安定居住の多様化が、広範な生活困窮全般との様々なつながりを有する中で進行しているのだから、我々もコロナ禍に関係なく、昨年の 2019 年度では、「拡大入り口調査」と称して、不安定居住層を対象とする一時生活支援だけではなく、自立相談窓口にもヒアリングをかけていた。今回はそれをさらに被支援者層を不安定居住に限らず広げることで、コロナ禍の影響について実態を明らかにすることに務めた。

以下の節では、生活困窮自立支援の窓口において我々の調査及び同僚らのまとめたレポートをデータとして、今回のコロナ禍において基底のセーフティネットをはじめとする生活困窮自立支援法にもとづく生活困窮のセーフティネットがどのように機能したのかを、生活困窮の自立相談窓口、生活困窮の一時生活支援、民間の独自資金による支援窓口を事例に、どのような事態が起きたのかを明らかにする。また後述するが、これらを「福祉による包摂」とみなすが、もう一方で我々の調査チームが着目する「就労による包摂」について、これは派遣労働に代表される社員寮において、包摂の機能がコロナ禍においてどのように働いているのかについても紹介する。

2 分析のフレームワーク

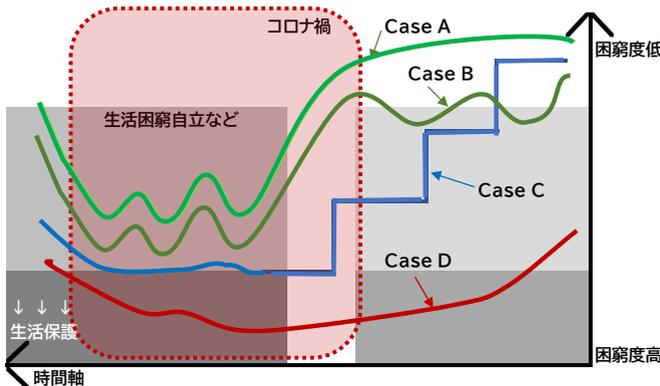
図 6-1 は、今回のコロナ禍の影響で困窮に陥った、あるいは困窮の経験のある、またいま困窮の状況にある人々の、コロナ禍をはさんでの困窮度の進行と

この影響の度合いについては、Case A、Case Bとして、図 6-2 で説明する。相談件数の著増は各地で報告されているが、この図 6-1 の右側で広範囲に生活困窮自立支援システムが、働いたのである。

図 6-2 は、対象層を識別する形で、4つのケースに類型化して今回のコロナ禍の影響とセーフティネットの作動にともなうリカバリーの状況と合わせて時系列的に描いたものである。Case A は、困窮とは無縁であったが、コロナ禍をきっかけに困窮リスクが増加した層であり、Case B は、困窮の経験はあったが、コロナ禍をきっかけに困窮リスクが一挙に増加した層である。両層の識別は、主に社会保険で離職にともなう企業による給付の有無というセーフティネットの存在にかかわってくるところがある。打撃の大きい業種のなかでも、中小の観光業や、飲食、サービス業において、個人経営に近いところや自営業、あるいは外国人労働者などにおいては、公的なセーフティネットが唯一のよりどころとなる場合が多い。この後者の層を Case B と位置付け、Case A よりも生活の安定度に脆弱性を有している層としている。後の紹介にもあるように、コロナ禍を一番まともに受けている。

Case C については、災害やライフイベントをきっかけに困窮リスクが徐々に増加し、コロナ

禍でさらに悪化という層であり、すでに困窮度が高まっていたので、部分的にセーフティネットのカバー領域にすでに入っていた層とみなされる。そして、Case D は、所与の環境・障害により継続的に困窮リスクが高い層であり、従前の



- Case A: 困窮とは無縁であったが、コロナ禍をきっかけに困窮リスク増加
- Case B: 困窮の経験はあったが、コロナ禍をきっかけに困窮リスクが一挙に増加
- Case C: 災害やライフイベントをきっかけに困窮リスクが徐々に増加し、コロナ禍でさらに悪化
- Case D: 所与の環境・障害により継続的に困窮リスクが高い

図 6-2 被支援層の類型化とコロナ禍前後の状況

我々の調査、および支援の対象層である、不安定居住層、ホームレスの人々もこの範疇に含まれる。

図 6-2 では、コロナ禍の枠に入ってから、上下の振幅をいくつか書き込んでいるが、これは給付金や貸付金の制度が利用できたことによる状況の一時的改善を現わしており、実質いまのところ第 3 波まで来ているが、その後の改善において、生活保護というセーフティネットが本格的に作動し始めるのかどうかは、執筆時点（2021 年 3 月）ではまだわからない。なお、Case D においては、現金給付ではなく、シェルターや食事などの無料での利用も可能となっている、一時生活支援事業の対象層、生活保護の利用層ともなっていることを付記しておく。Case C、Case D とも振幅が小さいのは、それほど制度利用のないことを示している。

では以下で、この図式に基づいて、現場の状況をいくつか紹介する。なお事例は 2020 年 11 月から 2021 年 3 月にかけて行った我々の独自の調査によるものと（垣田裕介氏と四井恵介氏）、雑誌「貧困研究」25 号、2020 年 12 月、「座談会：生活困窮者支援の現場から」（司会：岩永理恵、垣田裕介）での座談会（2020 年 8 月実施）より抜き出したものと合わせている。座談会では仮名措置はされておられないが、調査のほうにあわせて、すべて仮名化している。座談会をみていただければ、具体の都市名は判明する。また相談件数の増大に関しては多くの情報を数値とともにいただいたが、動きは大変流動的である。ここでは各 Case を構成する人の実像に迫るため、代表的なものとして、近畿地方のある指定都市の各区別の動向や、若干の比較が可能な事例のみで示しておくにとどめておく。

3 生活困窮者自立相談窓口ヒアリングより

まず、数字の確認を行っておきたい。確定値ではないが、表 6-1 はある指定都市の区別の新規相談件数の推移、表 6-2 は同じく、住居確保給付金決定数の推移をみたものである。新規相談件数については、2019 年度比で半年分を 1 年分に換算して、2.7 倍となっている。太字は都心区を現わしているが、両極に分かれている。明確な地域差は指摘しにくいところがあるが、前年比の 5 倍

前後に達している区もある。推移的には、下の計の欄から見ると、4月がいきなりピークで、5月、そして6月となり、7月から9月までは比較的落ち着いている。

一方、表6-2の住居確保給付金の決定数を見ると、前年からの増加が激しく、計の欄の増加比率を見る。これは前年の2019年度の1ヶ月あたりの値との比較となっているが、全体として千倍を超えている。太字の都心区は総じて上位に来ており、飲食、サービス業の失職者で住居を失う危険性の高い層が殺到したことがうかがえる。時期別では6月がピークとなり、7月、5月の順で、8月、9月は若干落ち着いてきた。

では以下で個別にヒアリング結果をみていく。

表 6-1 ある指定都市の区別の
新規相談件数の推移

区名	2019 年度	2020年度							人口千人 当たり
		4月	5月	6月	7月	8月	9月	計	
P	557	5.2	3.3	2.7	1.8	6.4	5.4	4.1	12.72
J	300	6.2	9.7	11.4	0.9	0.4	0.6	4.9	10.38
M	593	6.6	6.6	4.7	2.4	2.4	1.8	4.1	7.00
G	344	5.9	5.7	3.3	1.3	1.2	1.3	3.1	6.66
I	172	7.6	8.1	8.4	2.9	2.4	2.0	5.2	5.65
X	289	7.1	3.6	3.2	3.4	2.6	2.4	3.7	5.20
F	794	4.6	1.5	0.6	0.6	0.5	0.7	1.4	5.30
W	646	4.7	5.7	4.9	0.8	0.8	1.0	3.0	4.94
B	302	7.4	4.5	3.8	1.5	1.8	1.1	3.3	4.77
U	387	5.4	5.9	5.4	1.3	1.1	1.4	3.4	4.33
H	280	3.0	3.2	2.7	1.1	1.3	1.1	2.1	4.48
Q	461	5.2	4.7	2.8	1.2	2.4	2.0	3.0	4.10
S	228	6.8	7.1	3.6	1.7	1.5	1.4	3.7	3.78
T	267	3.0	5.5	2.1	1.5	0.8	1.4	3.2	3.56
D	245	3.9	3.5	1.9	0.4	0.7	1.1	1.9	3.53
V	369	3.4	3.2	2.4	1.2	1.3	1.4	2.2	3.03
K	341	4.9	1.8	1.2	1.0	0.7	0.7	1.7	2.99
O	510	3.2	1.8	1.0	0.7	0.7	0.8	1.3	2.70
E	260	7.2	1.1	1.2	1.2	1.0	1.3	2.2	2.67
N	258	6.6	1.3	0.6	0.6	0.5	0.8	1.7	2.64
L	504	4.5	1.0	1.0	1.0	0.8	0.7	1.5	2.06
R	247	3.2	1.8	1.1	1.1	1.1	1.1	1.6	1.69
C	226	2.9	0.9	0.7	0.4	0.4	0.8	1.0	1.48
A	276	3.8	0.5	0.5	0.7	0.7	1.1	1.2	1.25
計	8,856	5.2	3.7	2.8	1.2	1.5	1.5	2.7	4.29

この上の数値は、2019年度の月あたりの新規相談件数に対する2020年当該年の件数倍率である。1.5倍から5.2倍となっていることがわかる。半年全体で2.7倍となっている。

2020年
12月末日
準民基本
台帳人口
当たり

表 6-2 ある指定都市の区別の
住居確保給付金の決定数の推移

区名	2019 年度	2020年度							人口千人 当たり
		4月	5月	6月	7月	8月	9月	計	
J	0	1	13	236	276	73	53	652	9.30
E	0	1	146	225	86	25	48	531	5.02
F	10	5	29	68	77	71	49	299	2.90
X	3	0	77	105	59	15	28	284	2.69
O	2	1	70	125	90	23	28	337	2.65
D	5	0	11	80	56	8	10	165	2.50
A	0	0	24	186	62	34	19	325	2.44
M	9	6	94	59	82	27	36	404	2.34
I	0	3	9	62	56	36	18	184	2.31
N	3	5	39	71	50	14	7	186	2.20
L	7	5	41	64	117	39	20	386	2.14
W	3	0	74	68	73	27	28	370	1.90
U	2	0	23	47	125	50	40	285	1.86
K	4	0	58	61	19	23	6	167	1.71
B	0	0	12	52	67	15	8	154	1.46
G	2	11	29	53	20	1	2	116	1.44
C	0	1	19	50	20	15	5	110	1.41
P	1	0	10	35	41	10	7	103	1.14
V	0	1	7	44	58	23	15	148	1.12
H	1	0	8	46	9	3	5	71	1.11
T	1	1	60	30	20	10	3	124	1.03
Q	3	0	36	72	19	14	4	145	0.85
R	1	3	32	26	8	8	15	92	0.81
S	1	1	19	42	13	7	1	83	0.75
計	58	45	940	2,207	1,503	571	455	5,721	2.09

この上の数値は、2019年度の件数に対する2020年度各月の件数の比で、9.3倍から456.6倍までに達している。年全体では197.3倍にまでなっている。

3-1 Case A、Case B（外国人を除く）を中心に

- ・近畿地方の指定都市内のある区の自立相談窓口（区社協が受託）

一時生活支援は別ルートで捌かれて、また自立相談窓口を少数に集約するのではなく各区で開いている市の一つの区である。各種貸付金、給付金申請・相談に訪れる人が激増した。これまでだと、「相談に訪れることがなかった層」の人たちである。特に目につくのが、一般の世帯や、飲食業、服飾の自営業の人たちで、自営業者に関しては、コロナがきっかけとなっただけで、元々経営が厳しいところだったのではないかと推察される。コロナ禍で「家庭内の問題」というのが取り沙汰されたが、離婚にまつわる相談や家計に関する相談も寄せられた。外国人に関しては後掲する。

- ・九州地方の小都市の生活困窮者自立相談窓口（NPO 受託）

ホームレス支援の老舗が、その本部所在地の隣接都市で、生活困窮者自立支援事業を5事業すべて受託している。そのためにニーズの掘り起こしができており活動実績ももともと高いところである。数値については比較が可能なのであげておくと、2019年度ひと月あたり平均の新規の相談者13件であり、厚労省の目安値の倍であったことに活動度の高さがうかがえる。コロナ以降の相談者の推移について、今年度4～8月の5ヶ月間で158件の新規の相談でひと月平均で31件の相談となっている。昨年度比の2.3倍、目安値の4.5倍になり、うちコロナ関連の相談は108件であった。住居確保給付金では昨年度まで件しか決定者がなかったのが、今年度、コロナ以降は11人が申請して8人が決定になっている。

コロナ関連の相談108件について、年齢も様々、世帯の人数も、単身の方はいずれかという印象。無職の方もいれば、自営業、タクシーの運転手、飲食店勤務、知人の紹介で事務や伝票処理の仕事など。相談者の借金がある割合が70%、税金や家賃の滞納がある割合が49%いるということで、コロナ前から生活も厳しい状態にあったということが窺え、図式ではCase Cにも相当する事例があると思われる。自営業の方の相談が非常に多く、支援者も慣れていないので非常に苦勞をしている。

- ・中部地方の中核市（市社協受託）

就労機会が豊富な地にある窓口で、社協が受託している事例である。相談件数が過半数となる外国人のことは後掲するが、日本人相談者は単身の男性が圧倒的。50～60代が多いが、比較的若い世代からの相談も増加した。自動車工業で有名な地であり全国から「本市に行けば仕事がある」というイメージを持った人が集まってくる。

- ・首都圏のある指定都市の自立相談窓口（企業組合が受託）

指定都市で一か所で集中的に相談業務や、ほかの生活困窮に関わる支援事業を扱っており、活動実績の高い団体が受託している。一時生活支援に限っては尋ねていないが、別項に記す外国人への対応も含め、さまざまな困窮に対するSOSに対応している。Case Bとして、自営業の相談者も激増し、特に、飲食業、タクシー運転手、音楽・芸能関係、エステティシャン、スポーツ関係の方と関わる機会が多かったというところに特徴を有している。

- ・北海道のある都市の自立相談窓口（社協が受託）

8年ほど前より、本州や他地域から、2社の寮付き派遣会社を通じて来稚・就労する流れができた。コロナの影響を受け、派遣会社を通じて就労している人も一定数いると推測される。来稚後、何らかのトラブルがあり、相談に訪れる事例が散見され、これらの人々は本州や前住地への帰還、札幌での自立・生活再建を希望する者が多く、支援の上での課題であり、本市を支える産業を派遣労働者が担っている事は確かであり、派遣会社、労働者、自治体の関係性を見直してゆく必要がある。

- ・23区を構成するある区社協

生活困窮の自立相談窓口は別途設置され、貸付などを担当する区社協の本来業務に関する事例である。Case Aなども多い特徴を有する。

職種は本当に様々で、個人事業、自分でご商売を営まれている層への影響が大きい。サービス業従事者、タクシーの運転手、飲食、ホテルのベッドメイクとか、そういったサービス業の層に今回思いきり影響がきている。個別の事例

では、本来は雇用契約でないといけないはずの人が業務委託契約を結ばされて社会保険もない事例、年金が少なく、シルバー人材センターの数万円のお仕事をセッティングしてなんとか食いつないでいたという高齢者が、感染のリスクが高いからということでお仕事を失って生活が困窮してしまっている事例などがある。

他に芸能関係、アーティスト、ミュージシャン、演芸関係の方などが最初の波で、情報を取りに行く力のある層が最初に来ていた。緊急事態宣言が出てちょっと経たあとぐらいからは、会社員で休業補償によって6割は出るが残りの4割どうしたらよいか、ダブルワークで夜の飲食業のほうなくなった層とか。あとは、風俗関係の女性に関して、支援団体が丁寧な周知をした結果、つながってきたという事例もある。外国人は後掲するが、全体的に単身世帯のほうの割合が多い。

3-2 外国人 (Case B) について

- ・近畿地方の指定都市内のある区の自立相談窓口（区社協が受託）

再掲となるが、調理師専門学校留学生や学生の相談も多く、特に留学生はドラッグストアや飲食業でのアルバイトがなくなり、留学生が唯一利用可能な金銭的援助としての緊急小口資金特例貸付の利用が急増した。就労ビザを有する出稼ぎも含めた外国人に関しては、就労できる職種に制限がある為、就労支援の際の障壁となっていること。ベトナム人等は日本語・英語を話せない人も多く、対応に苦慮した。外国人については、近隣の都心諸区で対応に追われている（表 6-1 参照）。

- ・中部地方の中核市（市社協受託）

再掲となるが、生活困窮窓口においてコロナ禍で顕在化したのが、市内に多く暮らす外国人労働者の相談の増加を契機にしていた。自動車関連会社で働く、ブラジル系住民からの相談や、ベトナム人も増加している。言語対応や、家計指導等に多くの課題を抱えているが、特にブラジル系の相談者で問題となるのが、祖国の家族への「仕送り」である。

特に5～6月で外国人の相談が増加した。出稼ぎ・実習生ではフィリピンや

ベトナムが多く、本人が直接相談窓口を訪れることが多い。ただし、日本語・英語ともに話せないことも多く、支援の壁となっている。外国人は外国人コミュニティ内での相互扶助によって、ギリギリのところで生活をしている。絆創膏の上から絆創膏を貼るような状況で、いつ困窮者が溢れ出してしまってもおかしくないところまで来ている。

職業斡旋も行っているが、自動車関連の会社で高給をもらっていた関係で、収入水準の低いところへの就労に難色を示す人も少なくない。求人状況では、期間工が6か月契約、その他派遣業でも通常半年～1年契約のところ、1～2か月契約と、短期化している。求職者が増加している一方で、派遣側も労働者を選択できる状況にあり、年齢や言語能力による選別が行われている。就労の繋ぎ先は社協で7～8社あり、声掛けをしてくれるところと、社協から働きかけが必要などところがある。Case Bの事例が多いと思われる。

・首都圏のある指定都市の自立相談窓口

再掲であるが、手続きに不慣れな層やその他生活課題の多い方に対面申請が優先されたが、そこで気づいたのは、外国籍の相談者の大幅な増加であった。土地柄、中国、韓国、フィリピンにルーツのある方は以前から多かったが、今年は、ベトナム、ブラジル、インド、ネパール、バングラデシュ……、南米や東南アジアの方が多くなった。様々な言語が飛び交い、通訳が用意できないときはお互いに身振り手振りを交えた関わりで、「生活を立て直したいけど、いろんな制度の書類の書き方がわからない」という相談が多く見られた。とにかく状況としては非常に深刻である。外国籍で永住権がない場合には生活保護制度が利用できないので、生活困窮者支援が最後のセーフティネットになるかもしれない。

・23区を構成するある区社協

再掲であるが、特筆すべきは、小口の約1450件のうち、外国人の申請が約400件で、もう3分の1近くが実は外国人の世帯であった。日本人は結構裕福な方が住んでいる率が高いという土地柄だが、外国人はワンルームの8万円のアパートに3人でルームシェアして住んでいるみたいなケースが多く、

実は住んでいる人が多いことがこのコロナによってつかめた。外国人は、国ごとのコミュニティに情報が入ってから、6月の終わりから7月ぐらいにかけて相談・申請の波がきた感じであった。利用者の年代は、最近、外国人の留学生が、お金がなくなって借りに来るというのが増えたことに伴って、20代以下のところが増えている。国籍別では、ミャンマーがネパールより多く、技能実習生の社員寮が本区にあり、そこに100人以上住み、1週間で数十名が予約なしで申請に来て窓口対応が大変だったこともある。在留資格は留学が多く、大学ではなくて専門学校や日本語学校が多く、本国への送金するためのアルバイトというケースが多く、アルバイトがなくなったことによるSOSであった。

4 生活困窮の一時生活支援窓口と民間支援団体窓口の事例

この節では、ホームレス支援の系譜をひく一時生活支援の窓口、および民間のホームレス支援団体からのヒアリングを紹介する。「基底のセーフティネット」の働きを確認するところとなる。

4-1 Case C、Case D の場合

・近畿地方の指定都市の一時生活支援事業管轄部署(社会福祉法人やNPOが受託)

一時生活支援の短期のシェルターでは、2019年度で一日平均88人が2020年度で58人に減少。路上生活者の減少や往還利用者の高齢化による保護施設入所や居宅保護、亡くなられたり、という要因が考えられる。アウトリーチでの市内での新規面談数は、2020年の4月から6月頃の第1次緊急事態宣言の時に少し増え、コロナの影響で離職し野宿になったケースが一例あったが、それ以降は前年とあまり変化がない。

一泊シェルターの新型コロナウイルス感染防止対策については、2020年4月から、生活保護受給中の方や住まいのある方の利用を断り、入所許可証を導入し、シェルター内の密集を緩和している。また利用ベッドも1か月単位で固定化して誰が利用しているかを把握することで、濃厚接触者の特定をできるようにした。その他検温や消毒を実施、発熱があれば、医療機関への診察に誘導。高性能な空気洗浄機設置や、2段ベッドへの仕切りに医療用カーテンの設置を

おこなった。利用者のソーシャルディスタンスを確保するため、2段ベッドを1人で使えるようするため、簡易宿所35室を確保し、70歳以上の利用者を利用してらい、シェルター利用者を減らしている。なお、利用者数については、越年対策利用者の継続利用も含め、簡易宿所利用者を除いて毎日200人前後となっており、コロナ禍の影響で増えているという状況ではない。

- ・近畿地方の指定都市内のある区の自立相談窓口（区社協が受託）

再掲であり、自立相談窓口であるが、実質的に就労支援という枠で、不安定居住層に社員寮を紹介、つないでいくという支援をおこなっていたので、ここでもとりあげる。このCase C、Case Dの両ケースについて、「どこに行った？」というくらい不安定居住状態の人たちが相談に来なくなった。以前ではホームレス的な状況がうかがえる相談者が多く、また直ちに家と金がという駆け込み層に派遣の社員寮を紹介したり、シェルターにつなぐ紹介もしていたが、そういう人がまったく来なくなった。

- ・中部地方の中核市の一時生活支援窓口（直営）

一時生活支援を直営で行っている。近くにシェルターがあり、今までは、その多くの相談者に関して、シェルターを挟むか直ちにという形で派遣の社員寮につないでいた。コロナ禍をはさんで、一部の派遣寮からの追い出しで来られた事例があった。派遣会社によって役所への取り次ぎ方は様々であり、役所の前に捨て置かれるケースもあった。また、例年と比べ、比較的若い世代の相談者が多い。昨年から、40代の相談者が多くなっている。製造業の工場労働者の年齢的制約として、「40歳」という壁があり、これは各地で散見される。

- ・北海道地方の指定都市の一時生活支援窓口（NPO受託）

この窓口は、自立相談支援とは別に一時生活支援に特化しており、基本的には不安定居住やホームレス状態にある層、Case Dを中心とした対応窓口である。自立相談窓口は別機関、別場所で行われているが、それとのアクセスの間違いがみられた。コロナ禍の影響では、前年度の1週間あたりの相談件数が10.9件で、今年度はピークの6月初旬で31件、8月時点で4件と今では落ち着いて

いる状況である。

相談の内容としては、必ずしも住居がなくなってしまった人の相談ではなく、住居確保給付金、社協の貸付、あるいは全般的に生活に困って、というような相談がかなり含まれ、本機関では住居確保給付金の受付はやっていないため、間違い電話に近いものも多かった。当該の窓口の電話が繋がらないので、回ってきた可能性もある。

「コロナ」という言葉を含む相談の件数のうち住居喪失を伴った相談は4月にピークとなったが、緊急事態宣言があって住み込みの派遣労働者の人がその住居から追い出されてしまったとか、稼ぎがなくなったので居候先を追い出されてしまったとか。あとは、ちょうど転職するときで、新しい会社に内定をもらって、もともと勤めたところを辞めてホテルに泊まっていたら、緊急事態宣言になって内定を取り消されて次の行き場もなくなってしまったとか。もともと住居が不安定だった人たちが緊急事態宣言のあおりを受けて相談に来るといった事例が目立ったのが4月であった。

4-2 民間の独自資金による支援窓口

・首都圏の無料低額宿泊所運営団体（NPO）

全国最大規模の無料低額宿泊所を運営する本団体では相談コーナーを有している。基本的には、その多くはCase Dに相当し、生活保護につながるケースが大部分である。相談自体は4月～5月に急増、昨年比6倍のこともあった。今のところ年末までの推移から昨年度の倍の月平均40件程度になる見通しである。

コロナシェルターのスペースを設ける構想もある。利用希望者に対して体調不良、発熱があると、医療機関への繋ぎで支援が終わることもあったので、それを避けるため。アパートタイプの数部屋や、閉鎖予定施設をコロナ対応で、応急措置として運用したりするなどして、試行錯誤している。行政からの依頼、ではなく独自の対応であった。

・近畿地方の無料低額宿泊所運営団体（NPO）

関西地方では最大手の無料低額宿泊所である本団体は、利用者は宿泊所利用

において生活保護で受けることが多い。生活困窮も少し利用はある。ベースは Case D となる。コロナ単体で、という事例はアパートの方では見られたが、施設の方では、やはり、コロナ単体が要因、という方は少なく、いくつかの要因が重なり合って、最後の引き金がコロナだった、というパターンである。Case C のような事例である。入り口の状況等を見ても、あまり変化は無く、あくまで隙間隙間の人が行きつく先となっている。住居確保、貸付は増えた一方で、生活困窮は顕著に増加、ということはないと聞いている。アウトリーチ活動を通して、ホームレスは減ったとのことである。人が出歩かないと、缶収集ひとつとっても、難しくなっているようである。

5 社員寮による「就労による包摂」の実状とコロナ禍の影響

今まではいわゆる「福祉による包摂」機能がコロナ禍においてどう働いたかを、少ない事例であるが紹介してきた。この包摂の現場で、家付き就労の紹介というところで、支援現場と社員寮運営組織とのつながりが結構あることがわかった。支援現場からの紹介でいくつかのヒアリングを昨年の 2019 年度から始めている。当初は「経済包摂」と呼んでいたが、ここでは「就労による包摂」と名付けることにした。この「福祉による包摂」とのつながりは往還的であり、SOS を受けた支援現場が社員寮を紹介すると同時に、その当該の利用者、あるいは社員寮にて仕事がうまく続かなくなったケースを、支援現場が引き取るという関係が結ばれつつある。また社員寮運営組織自体、先進的などころを訪問していることもあるが、日常生活サポートも含む形で、支援の必要性というのを多かれ少なかれ意識していることがわかった。

昨年度の調査では、約半数のアンケート回答者がこの社員寮を利用しての居住状況を、不安定とは見なしていないと答え、逆に言えば半数が不安定だとみなしているということも判明した(厚労省調査)。従ってこの不安定居住層を、図 6-1 において Case D および Case C とし、安定居住層を Case A、Case B とみなすことができると考え、図 6-3 のような、「就労による包摂」の領域を新たに設定することにした。

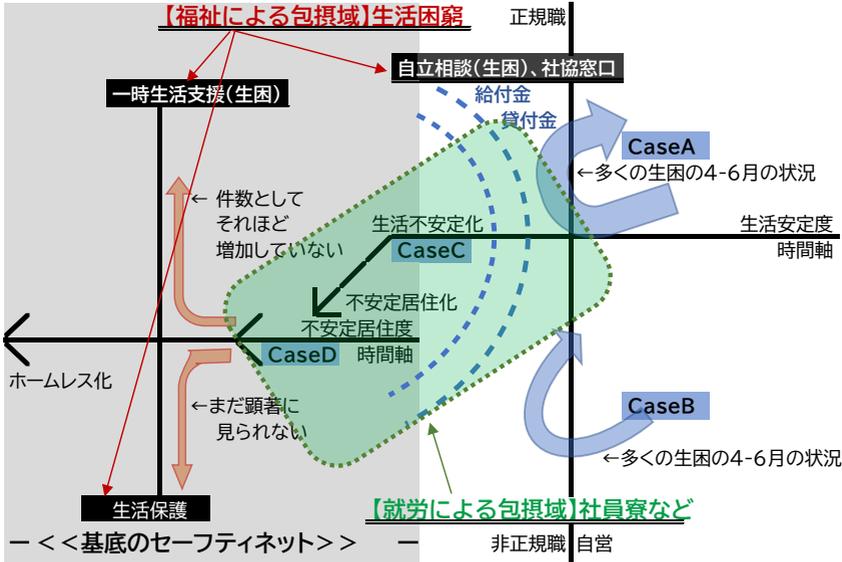


図 6-3 「就労による包摂」と「福祉による包摂」の付置

この包摂の役割は、それぞれの組織の経済原理であくまで動いているものであり、政策的に促進したり介入できる筋合いのものではない。ただ公的資金を投下せずに包摂の原理が就労を通じて果たされていることの重要性を指摘したい。同時に二つの包摂領域の往還は必至であり、実際よく起こっており、この間の連携をスムーズに進めていく環境づくりが求められよう。今回はコロナ禍の影響のみをとりあげている。詳しくは別稿を用意している。

- ・近畿地方で社員寮付きの人材派遣を行う組織（株式会社）

地域の名士がはじめられた経緯があり、今では近畿地方で手広く人材派遣を行っている株式会社である。

コロナ禍で、仕事が激減した影響を受け、同じように困窮者受け入れの動きを見せていた同業他社も影響を受けた。開発・建設、同業他社、大手取引先の一時停止で解雇、受け皿が無くなっていった。相談の連絡が減ったことから、そのような状況の中で、役所はダイレクトに保護にまわっていったのではない

か、と感じている。

5～7月は仕事がなく、受け入れができなかった。8月以降、戻りをみせ、役所にも受け入れ可能とのお知らせはした。年末年始の手当切れ(延長になったが)の時期になって、人が労働市場に戻ってくるか、そのまま生活保護に流れるか、というところである。リーマンショック時に比べて、手厚い補助手当、情報が行き届いており、3～5月のような状況は長期化しなかった。状況の割に相談が少なく、行政やハローワークへの相談からスムーズな保護への移行や手当への繋がりができるようになり、以前に比べて失業者・求職者がフットワーク軽く動く、というような状況にはなっていない、とも感じている。「あわよくば保護」という層が存在するのもまた事実であろう、とのことであった。

住まいの面では、家賃補助、住居移動手当のようなものが社協窓口で利用できるという話で、以前に比べて、容易に住居が確保でき、生活保護申請もできるところもある。手当をもらえてしまうと、働こうとは思えなくなってしまうというところも課題である。

・主に首都圏、中部地方で社員寮付きの人材派遣を行う組織（株式会社）

インドアスポーツを主力とする会社でありつつ、人材派遣も全国的に手掛け、特に首都圏と中部地方では、セルフサポートチームを立ち上げ、生活困窮層の支援を行っている。

2020年のゴールデンウィーク以降、仕事が減った一方で、求職者は増加した。瓶などの需要が減った首都圏某市にあるガラス瓶工場の請負が代表的。一方で、スマートフォン部品関連工場で人手が必要になったりした。首都圏の倉庫・物流関連の仕事を社内プロジェクトの一つの柱に設定し、2020年10月から始まっている。ピッキング等、誰が来ても1日でできるような仕事を多く取りたい、という方針であるが、いわゆる3K労働が多く、求めている仕事には辿り着けていない。

受け入れている人は、圧倒的に男性が多く、最近では若い人、20代も多い。スマートフォンの求人情報から直接連絡、下記職業紹介組織からの紹介、または首都圏各所の役所からの紹介が主なルートである。うち、役所から紹介される方は生活保護一歩手前、という方が多いという印象がある。また、家はあるが

仕事が無い、という方には、現状、通勤・通いの仕事が少ないために、仕事の紹介はできても就労に繋がりにくい、という問題もある。

・首都圏にて不安定居住層の有料職業紹介を行う組織（株式会社）

不安定居住層を中心に職業紹介を行っており、紹介先は寮付きの会社に限定している。時々、飯場への紹介もする。紹介料で収入を得る関係にある10社ほどと「血が通った」状態の関係を保ち、複数名を送ることで、「就職先でのスタッフ同士の繋がりづくり」も実現している。借金関連や障害、寮生活が難しい方については首都圏の各自治体窓口への取り次ぎ・案内を行っている。

インターネット広告、Web ページを通じての相談が全国から寄せられる。基本的に本人からの相談となるが、同居人や支援団体からの相談もある。相談者とはSNSのDM等を通じてやり取りをしたりもする。平均、月200件弱の相談を受ける。コロナ禍で、300件前後に増加し、月平均100件ほど相談件数が増加した。また、家はあるが仕事が無い、家賃が払えない、というケースもあり、家のみ支援、「個室に固執する」事業や、家賃保証会社との業務提携という、現行の支援をバージョンアップすることを構想している。

・主に首都圏で社員寮付きの人材派遣を行う組織1（株式会社）

関西圏を本拠にする老舗の人材派遣組織である。首都圏で別会社をたて事業展開中である。

3~4月は仕事が減った。夏場の第2波では仕事は減らず、厳しかったのは6月まで。解雇とはならず、給料は減るが、待機、という形。どうしてもお金が足りない、となった場合、貸したりもしていた。通勤での仕事を求めている人が他社ではあったようだが、ここではあまりなかった。したがって出入りもあまりなかった。10万円の給付金も、住民票を移している人だったら、個人で申請すれば、もらえた。

・主に近畿地方で社員寮付きの請負派遣を行う組織2（株式会社）

上記の組織1ほどの歴史はないが、精力的に社員寮を立地展開し、人材派遣を行っている。コロナ禍で民間受注が減少。社会保険を必須化したことで、現

場は減らずに済んでいる。ただ、4～6月は業界全体で仕事が少なく、7月の海の日後くらいから始まる。少し厳しかった程度。行政からの繋ぎはあるが、コロナで保障があるのでそこまで増加はしていない。コロナの休業補償、給付金も受け取った人はいる。若い人で、家との関係性が悪く、もらえない、もらいにくい場合もやはりあるとのことであった。

ただ、今後も資格なし、社会保険未加入、という人が民間の現場に流れて、そこが受け皿になっていく一方で、仕事は少ない為、社会保険加入して、溜まってたもの払って、仕事をする、という人も多くなっていくのではないかと見込んでいる。また、大手ゼネコンがこれまで取らなかったような小中規模の案件を取るようになった。デフレ、労働力・下請けの買い叩き、となってくると、やはり厳しくなる。依然として不安定層が多いところではあるが、その人たちは社会保険や、社会的手続きというものが、将来を考えるきっかけになりつつある。

・北海道、中部地方、沖縄にて社員寮付きの人材派遣を行う組織（株式会社）

北海道の一時生活支援利用者を中部地方で受け、研修を経たのち、沖縄にて空港の離着陸支援業務に携わる。いずれの社員寮やシェルターが付随している。コロナ禍となり国際線が飛ばず、欠航も多くなったため、打撃を受けた。中部地方での研修も一時停止し、その研修施設も一時閉鎖した。現在、空港ではサーモグラフィー、手荷物検査場、機内清掃に人材を送っている。他の空港での研修にも参加している。また、離島から買い物支援業務を開始予定。増加傾向にある自殺者へのアウトリーチの手段として占いの活用、沖縄に新しい拠点を作ることも検討している。

・首都圏で社員寮や無料低額宿泊所を使って人材派遣を行う組織（NPO）

もともとは無料低額宿泊所を中心に運営されつつ創業者の意向で、就労のための通勤寮的な仕組みを創出し、新たに社員寮を設け請負派遣的に事業を展開している。

コロナ禍で、イベント警備の大きな案件が春と秋の2件あるが、春のものが中止となってしまったが、売り上げだけを見ると昨年を超えている。2020年8

月頃より、上記の有料職業紹介会社との提携がスタートし、30名ほどが紹介から就労した。一方で定着率は良いとは言えないような状況である。コロナがどこかで発生すると、人・仕事のやりくりをしなければならず、その点では少し不安がある。また、高齢層のカラオケ清掃の職が、時間短縮によって、深夜の枠が無くなった。日中～夕方は学生等のアルバイトが入っており、押し出された形となっている。

6 小括

執筆の2021年3月段階で、コロナ禍の終息の兆しは見えていない。給付や貸付の延長が打たれる中、この措置が切れたときに生活保護に殺到するという事態は今のところ避けられている。あるいは先延ばしとなっているのかもしれない。ある意味で近年整備された生活困窮の自立支援システムと、既存の社協による給付や貸付制度が、緊急時対応できたとみなすこともできる。

我々は図6-1や図6-3で示した左側の「基底のセーフティネット」にずっと着目してきたが、総じてこのセーフティネットに甚大な影響がみられないことが今回のヒアリングの範囲において明らかとなった。生活保護への影響もまだ見られていない。また社員寮が果たす「就労による包摂」領域においても、これもヒアリングだけでの結果であるが、大きな影響を蒙っていないこともわかった。対照的に右側の領域において、生活困窮者自立支援のシステム、あるいは社協の貸付や給付のシステムはフル回転した。多くの緊急措置において、垣根は取り払われ、制度へのアクセスの閾値は大幅に緩和された形になっている。これをニューノーマルの導入なのか、一時的措置なのか、先は読めない。公的支出とのバランスも平常時にもどれば必ずや議論されるであろう。

ヒアリングからうかがえるように、見えなかった困窮へのトラップはいくつか可視化され、困窮と無縁であったここでいうCase Aや、ある程度安定していたCase Bの層が、「福祉による包摂」領域になだれ込んで来た。そのまま回復すれば別であるが、コロナ禍の影響が長引くことにより、多くのアフターケアの生じる可能性もある。また「基底のセーフティネット」の領域でカバーしなければいけないような事態も想定しておく必要があろう。

アカデミズムとしては、まずは現状の数値に基づく観察でもって近い将来のセーフティネット在り方を予見する必要があると思われるし、ぶれのない財政的にも合意にとれる施策形成に資するいわゆる **EBPM** 的アプローチを常に意識しておく必要がある。また「就労による包摂」の役割は、公的支出の膨張をみるにつけ、ますます重要になってくるとされる。直接介入ではない、経済論理による包摂機能を、福祉の包摂との連携をたえず意識しながら、伸ばしていく必要があるろう。

先端的都市研究拠点「共同利用・共同研究拠点」事業について

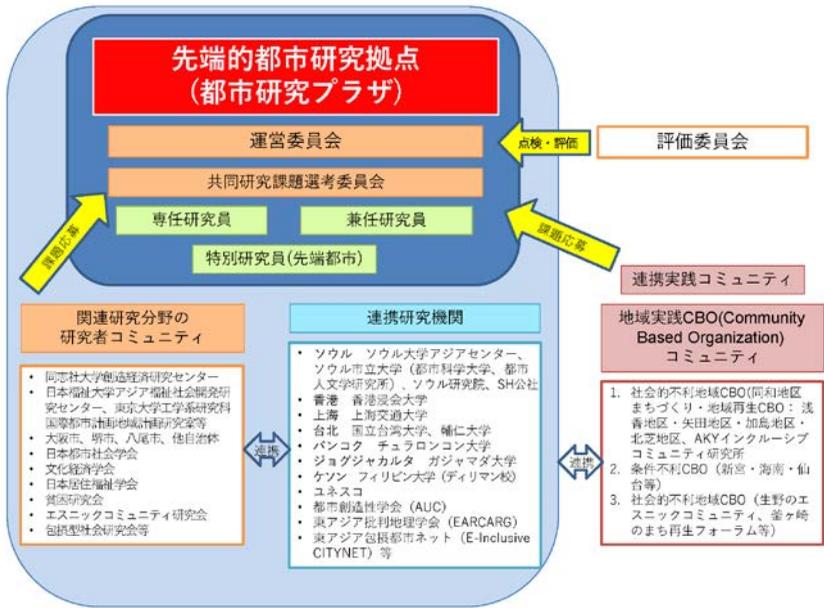
共同利用・共同研究拠点事業は、大学等から研究者が集まり、共同利用・共同研究を行う「全国共同利用」のシステムです。2020年度に文部科学省に拠点として認定されていた研究機関は、国立大学67、公立大学9、私立大学18、ネットワーク6の合計100箇所に及びます。

大阪市立大学は、建学の精神「大学は都市とともにあり、都市は大学とともにある」を受け継ぎ、「都市を学問創造の場としてとらえ、都市の諸問題に英知を結集して正面から取り組み、教育及び研究の成果を都市と市民に還元し、地域社会及び国際社会の発展に寄与してきました。市民のみなさんとともに、都市の文化、経済、産業、医療などの諸機能の向上を図り、真の豊かさの実現をめざす」ことを理念に掲げ、都市や地域の研究に対する総合的かつ学際的な都市研究の領域を領導してきました。教育の基本方針も「都市・大阪を背景とした市民の大学という理念に立脚」するとしています。

本学の建学精神を基礎とする都市研究プラザ（以下、URP）は、グローバルCOE「文化創造と社会的包摂に向けた都市の再構築」（2007年度～2011年度）を推進し、独自に築いた海外センター・海外オフィスを始めとする国際的な研究者コミュニティのネットワークとの協力の下、文化創造と社会的包摂、アートによる災害復興等、学際的かつ広範囲の分野に渡る研究実績を重ねてきました。これまでの国際的な地域連携型学知と実践知のプラットフォームによる研究活動の蓄積によって育まれた、国内外の包摂型現場ネットワーク、幅広い域外・越境ネットワークの活用による共同研究活動を最大限活かすべく、2014年度により「共同利用・共同研究拠点」として認定されています。

本事業では、これまで蓄積してきた研究や学術資源を、さらに地域や一般社会、かつ連携研究機関と共有・協力していくプロセスを重視し、各連携研究機関が積み上げてきた都市研究における先端的取り組みをスケールアップしていくための連携型拠点として整備を図っていきます。これらの取り組みを通じ、世界及びアジアの都市をフィールドに据え、文化創造と社会包摂に資する先端的都市論を構築する共同研究と研究拠点の形成を行う中で、

「21世紀型のレジリエント（復元力に富んだ）都市」のあるべき理念モデルと実践モデルを彫琢していくことが期待されています。



2020 年度公募型共同研究採択課題

代表者	研究テーマ
網中 孝幸 (EAICN/ジャパン)	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
森口 由佳子 (関西福祉科学大学)	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
日高 真吾 (国立民族学博物館)	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
川崎 修良 (長崎県立大学)	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
山北 輝裕 (日本大学)	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
陸 麗君 (福岡県立大学)	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
ヨハネス キーナー (埼玉大学)	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

■著者紹介（執筆順）

キーナー ヨハネス
埼玉大学 人文社会科学研究所

ローアアウアー ベルント (Bernd Rohrauer)
ノイナーイッモ (neunerimmo)

フランツ イヴォンヌ (Yvonne Franz)
ウィーン大学 地理地域学研究所 (University of Vienna, Department of
Geography and Regional Research)

カゼポヴ ユリ (Yuri Kazepov)
ウィーン大学 社会学研究所 (University of Vienna, Faculty for Social
Sciences)

奥村 健
(社福) みおつくし福社会 (前理事長)

岡本 友晴
(一社) 大阪希望館

水内 俊雄
大阪市立大学 都市研究プラザ

寺谷 裕紀
大阪市立大学 文学研究科 (院)

URP 先端的都市研究シリーズ 27

分極化する都市におけるサービスハブの変容と
イノベーションの力学
—ウィーン・大阪から学ぶ

2021年3月15日 初版第1刷発行

編者 キーナー ヨハネス・水内 俊雄

発行者 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

電話 06(6605)2071 FAX 06(6605)2069

ISBN 978-4-904010-42-6

©2021 Johannes Kiener & Toshio Mizuuchi

Printed in Japan