

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

Title	(第2章)連続企画ウェビナー：「引き裂かれた都市から包摂型都市へ：東アジア都市の福祉システム」：開催報告
Author	綱島 洋之, コルナトウスキ ヒェラルド, 閻 和平, 楊 慧敏, 山田 理絵子, 湯山 篤, 松下 茉那, 川本 綾, 志賀 信夫, 阿部 昌樹, 古下 政義, 網中 孝幸, 矢野 淳士, 鄭 榮鎮, 水内 俊雄, 寺谷 裕紀, 掛川 直之, 全 泓奎, 杉野 衣代
Citation	URP「先端的都市研究」シリーズ. 25巻, p.11-30.
Published	2021-03-15
ISBN	978-4-904010-40-2
Type	Book Part
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学都市研究プラザ
Description	感染症と都市のたたかい：分断都市から包摂都市へとつなぐ実践
DOI	10.24544/ocu.20210429-008

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

第2章

連続企画ウェビナー

「引き裂かれた都市から包摂型都市へ—東アジア都市の福祉システム」

開催報告

綱島洋之・コロナトウスキ ヒェラルド・閻和平・楊慧敏・山田理絵子・湯山篤・松下茉那・川本綾・志賀信夫・阿部昌樹・古下政義・網中孝幸・矢野淳士・鄭榮鎮・水内俊雄・寺谷裕紀・掛川直之・全泓奎・杉野衣代

はじめに

本章では、2020年7月から2か月にわたり全8回開催された連続企画ウェビナー「引き裂かれた都市から包摂型都市へ—東アジア諸都市の福祉システム」の開催報告として、各回の報告の概要をまとめている。それぞれの報告の詳しい内容については、前章で紹介した書籍『分断都市から包摂都市へ：東アジアの福祉システム』（全泓奎編）の中の各執筆者の論述を参照されたい。

1 第1回ウェビナー:2020年7月8日(水)開催

1-1 香港の屋上農園に学ぶ意義

綱島洋之

日本で広く認知されるようになりつつある「農福連携」であるが、「農」と「福」はそれぞれ何を指しているのか。前者が自然からの収穫により財を生産する営みである以上、もし後者が社会的弱者を援助することにより消費活動を充足しようとする狭義の社会福祉を指すのであれば、両者の間には直視すべき緊張関係があるはずである。これを直視して初めて、両者の根

源的な連携が可能になると考えられる。

一方で、広義の社会福祉を追求するのであれば、援助が対象外としてきた「いかにして良く生産するのか」という問いに向き合う必要がある。困難を自覚しながらも自身の生産活動が善であること、言い換えれば自他の共生につながることを願う情動を昇華する「農」の潜在力を社会の随所で発現させることができれば、狭義の社会福祉の限界が打破されるであろう。

それぞれ労働力と就労機会を求める「農」と「福」の間に win-win の関係が成り立つという利点は多くの関係者が強調している。しかし、香港における都市農業の動きを踏まえれば、それはあまり本質的でない。なぜなら、農業が労働力不足に陥るところか、政府主導の都市計画により農民が土地を奪われる事態が相次いでいるからである。

1-2 香港の社会住宅体制—土地制度の隙間を活かす住宅運動として

コルナトウスキ ヒェラルド

「社会住宅」というのは、総称であり、幅広くサードセクターが運営している一時的な住宅を意味している。その目的は、劣悪な民間賃貸住宅住まいの公営賃貸住宅入居待機世帯のために住環境が整った一時的な低家賃（シェア）アパートを提供することである。つまり、新しい中間ハウジングのような仕組みである。

本体制が本格化したのは、2010 年頃であり、民家住宅でもない、公営住宅でもない、香港では唯一にサードセクターが住宅を提供する初めての試みとされている。その設立の背景に関しては、主に 5 つの相互に関連する理由が考えられる：

①公共セクターの弱化による公営住宅供給の不足。2002 年、IMF 危機の余波もあり、当時は、不況に巻き込まれていたデベロッパー業界が団結して力を誇示し、政府に、公営分譲住宅の「助成販売プログラム」の中止並びに公営賃貸住宅の供給制御を要求した。その結果、有用な公営住宅という「住まいの梯子」が崩れ、既存の公営賃貸住宅へのプレッシャーが増し、2010 年頃は入居待機期間が約 2 年から 4 年以上に延長し、現在（2019 年）6 年弱となっている。

②民間住宅価格の高騰。香港政府は、当時の経済不況から抜け出すため「地価高騰方針」を採用し、中国への返還に伴い、本土からの投資資本が大勢に流入し、2007年～2017年に民間住宅平均価格が3倍増加した。

③民間住宅の空室問題。家主の中では、投機の理由から遊休アパートを活用しない考え方が広がり、2019年の時点で空室数が20万戸であった。結局、このストックがサードセクターから注目を集めていた。

④間仕切り部屋アパート(subdivided flat)問題の出現。公営住宅供給の不足と民間住宅の高騰に対し、民間賃貸住宅市場が独特な動きを示し、一つのアパートをいくつかの独立式ユニットに間仕切りするという新たな住宅様式が誕生した。しかし、不備が多く、安全面では非常に劣悪な住環境でもある。入居世帯は、住宅困窮者とみなされている。

⑤住宅貧困問題を改善するために、サードセクターは家賃統制と借地借家権の復活を要求していたが、香港政府はこの要求を却下した。その影響で、サードセクターが実用主義的なアプローチを採用し、新たな住宅供給方法を検討し始め、それが「社会住宅」への試みを生み出した。

2017年、社会的企業・団体の支援組織である香港社会事業協会が社会住宅事業の立ち上げに乗り出し、香港共同募金会の参与によってインナーシティに集中している遊休物件の借上げを図り、体制を本格化させた。現在、2024年までに総戸数を15,000戸まで増やす計画を打ち出している。

2 第2回ウェビナー：2020年7月15日(水)開催

2-1 デジタル産業集積と居住貧困の新局面

閻和平

いま、第4次産業革命が進行中である。第4次産業革命をリードしているのはアメリカのGAF Aと中国のBAT Hである。これらの企業がシリコンバレーと呼ばれる地域に大規模に集積している。北京中関村科技园は、政府の主導のもとで形成された中国版シリコンバレーの一つである。

巨大な産業集積は雇用と税金の面で立地地域に大きく貢献している一方、居住をめぐって深刻な問題をもたらしている一面を見過ごしてはならない。

居住貧困を考えると、伝統的に住宅需要サイトに立った分析が主流であるが、居住貧困は住宅供給サイトに起因する側面もある。つまり、アフォーダブル住宅の供給不足である。住宅は土地に付着することにより消費地と供給地が一致しなければならないので、巨大産業が集積すれば、その地に集積規模に見合う住宅供給しなければ、地域の住宅価格が高騰する。第4次産業革命を背景に、デジタル産業集積が進んだ地域では、優れたオフィス環境と裏腹に、アフォーダブル住宅不足が深刻化している。

本発表は、第4次産業革命を牽引し、デジタル産業集積地となっているアメリカシリコンバレーと中国北京市中関村科技园について、デジタル産業の集積が如何にして居住貧困をもたらし、その実態はどのようなものなのか、そして現在、居住貧困問題の解決にどのような取組を試みているかを検証し、第4次産業革命の最先端に働いている中国の若者の居住貧困問題を考察したものである。

中国のデジタル企業が世界的に活躍するようになったのは若いプログラマーの存在が大きい。10年前に、同じ中関村科技园周辺で、高学歴であるが、低収入のために城中村と呼ばれる劣悪な居住環境下で生活していた若者が蟻族・高学歴ワーキングプアと名付けられ、その居住貧困の様子が社会に大きな衝撃を与えた。

第4次産業革命が進行したいま、中国のデジタル産業が大きく成長し、高収益企業も増え、プログラマーは羨望的になって収入が大きく増えた。一方、住宅価格、家賃も大きく上昇して相変わらず若者の生活を圧迫している。10年前に高学歴ワーキングプア蟻族の象徴は唐家嶺だった。いま、西二旗は碼農（プログラマー）の代名詞となっている。

北京中関村科技园において、政府主導で公共賃貸住宅の提供が行われ、居住貧困の解決に努めているが、供給された住宅数が限定的である上、その分配対象は政策志向的でエリートばかりが優先されている問題がある。

2-2 中国における介護保険制度の模索—介護保険パイロット事業の展開から

楊慧敏

中国では高齢化問題が深刻化しており、これまで前提とされてきた家族介護の限界がみえてきた。その中で、中国政府は、2016年6月から15の指定地域での介護保険パイロット事業の実施およびそれを通して中国の介護問題に応じた介護保険制度の構築を図ろうとしている。2017年末までに、全15地域は介護保険制度の制定や改革および運営の取り組みを開始した。

本報告は、まずは中国が直面している介護問題を明確にする。次に、2016年6月に打ち出された「介護保険パイロット事業の展開に関する指導意見」、とりわけ介護保険のシナリオを整理しておく。さらに、15の指定地域の介護保険制度の制度設計（被保険者範囲、介護財政、給付対象者、要介護認定、介護給付）の内容に基づいて特徴ないし地域間の相違点を概観する。最後に、15地域の介護保険を取り上げた先行研究の限界および課題を指摘し、中国の介護保険制度の構築に向けて議論をするまたは深めていく必要のある論点を提示した。

2-3 台北市における脱ホームレス支援と公的扶助制度—元ホームレスへの聞き取り調査から

山田理絵子

2015年に、台北市の元ホームレス6名（全て男性）に聞き取り調査を行った。台北市社会局萬華社会福利センターの支援を受けて路上生活を脱した人々である。

Aさん（70代後半、台湾北部出身）とBさん（60代後半、台北市出身）は高齢であるが、社会救助法では子どもに扶養義務があるため公的扶助を受給できない。台北市社会局の独自事業の「遊民職業生活再建事業」の清掃の仕事で生活している。Cさん（60代後半、南京出身）とDさん（70代前半、台北市出身）は公的扶助により路上生活を脱した。Eさん（60代前半、台北市出身）とFさん（40代後半、台北市出身）は就労自立である。年齢的に公的扶助も、独自事業の社会的就労も対象外である場合、中途の家にまず入居し、就労先を見つけることが唯一の脱路上ルートとなる。

公的扶助は年齢、子の扶養義務、戸籍要件等の制限があり、救貧制度としての機能は不十分である。台北市の「遊民職業生活再建事業」がそれを補う

一定の役割を果たしている。また支援資源が限られる中で現場のSWの果たす役割は非常に大きい。

3 第3回ウェビナー：2020年7月22日(水)開催

3-1 韓国の二枚の公的扶助：国の公的扶助と自治体独自の公的扶助

湯山篤

韓国の社会保障が全国民を対象とするものへと拡大したのは、1990年代後半である。この時期になって、国民年金が全国民を対象としたものとなり、雇用保険などの主要社会保険制度が出揃い、誰もが申請できる公的扶助ができた。ただし、社会保障制度の発展にも関わらず、韓国では2017年時点でも未だに高齢者の約4割が中位所得の50%を下回る所得で暮らしている。

それゆえ、韓国では福祉の政治公約に国民の関心が高い。政治家も福祉の拡充を掲げて有権者の関心を喚起している。2011年には呉世勲ソウル市長が福祉政策の住民投票に自身の進退を賭けたし、保守と言われる朴槿恵政権も2012年の大統領選挙で福祉の推進を約束するマニフェストを掲げた。こうした福祉をめぐる議論の白熱化は、韓国の福祉制度の拡大を後押ししてきた。

韓国の貧困対策の最近の進展としては、2014年に推進されたのが国民基礎生活保障制度の「単給化」を挙げられよう。つまり、最低生活費に代わる基準として中位所得の概念を援用し、国民基礎生活保障制度の4つの主要な給付(生計給付、医療給付、住居給付、教育給付)について、中位所得の30%を下回った場合に生計給付の受給権を付与し、中位所得の40%を下回った場合に医療給付の受給権を付与し、中位所得の43%を下回った場合に住宅給付の受給権を付与し、中位所得の50%を下回った場合に教育給付の受給権を付与するなど、選定基準を分けたわけである。言い換えれば、生計給付の受給権を得られない場合でも、最低生活基準をわずかに上回るような貧困層が医療給付や住宅給付や教育給付などの受給権を得られるように、給付を分離したわけである。

一方、国の国民基礎生活保障制度では、未だに扶養義務がきつい。一定の

所得および財産を保有する扶養義務者がいるだけで、原則的に受給できない。また、国の国民基礎生活保障制度には、ソウルの生活水準と地域特性が反映されていない。例えば、ソウルの生活のコストは他の地域よりも高いが、所得・財産基準でこれを考慮していない。

そこで、ソウル市は、国の基準とは別に、2012年にソウル市民の最低限の生活を保障するために「ソウル市民福祉基準」を設定し、2013年7月から国の国民基礎生活保障制度から漏れた貧困層を支援するため、ソウル型基礎生活保障制度を運営している。韓国でもこの30年間で地方自治が進展し、自治体による意欲的な取り組みが見られているわけである。

韓国社会では不平等に対する不満が高まっている。こうした国民の不平等に対する不満が、財政に困難を抱える時局にあっても、今後の韓国の包摂政策をさらに後押しする原動力となるのかどうか、今後の動向が気になるところである。

3-2 韓国・敦義洞（ドニドン）チョッパン地域の実験と挑戦

松下茉那

韓国には、チョッパンと呼ばれる簡易宿泊所が密集している地域が全国に点在している。チョッパンは劣悪な居住環境であり、居住者の多くは、日本の生活保護に該当する国民基礎生活保障の受給者や高齢者、障がい者である。こういった事情から、チョッパン密集地域は、社会的脆弱階層地域ともいえる。

ソウルにあるチョッパン密集地域の1つである敦義洞地域では、敦義洞住民協同会という住民組織がある。この組織は、会員であるチョッパン住民自身が、地域やほかの住民のために何ができるかを考え、実行し、持続可能な地域づくりを目的としている。主に、共済会活動とボランティア活動を行っている。共済会活動は、会員から出資金を集め、協同会の活動資金としたり、個人に少額の貸し付けを行ったりしている。ボランティア活動は、主に炊き出し(昼食の提供)である。ほかにも、石鹸を手作りし販売する活動も行っている。

協同会での活動を通して、それまで周りに無関心であった住民たちが、

隣近所に困っている人がいないか気にかけるようになり、協同会として何ができるかを考え実践している。つまり、協同会は、物質的、経済的な役割だけにとどまらず、住民同士の助け合いの輪を構築するための役割も担っている。

4 第4回ウェビナー：2020年7月29日(水)開催

4-1 感染しなくてもいのちを脅かされる人々—社会的弱者とコロナ

川本綾

一昨年より全世界を混乱と不安に陥らせている新型コロナウイルス感染症の拡大が、利用できる資源が乏しく構造的な不平等の状態にある「社会的弱者」に、より多く負の影響を及ぼしていることが明らかになりつつある。今回はその中でも、在留資格を持たない「仮放免」の難民移住者を対象に、コロナ禍が当事者に与えた影響と課題について検討する。

筆者が勤務するカトリック大阪大司教区社会活動センターシナピス（以降シナピス）は、カトリック教会内で行われている人権や正義にかかわる活動を支えるネットワーク組織である。その活動の一つに難民移住者支援があり、主に生活相談や自立支援などを行っている。資金源はすべて信徒や支援者からの寄付である。「仮放免」とは、有効な在留資格を持っていないため退去強制令書が出され、強制送還の対象となっているものの、一時的に入管への収容が停止されている状態の人々である。出入国管理統計によると、2018年現在、全国におよそ2500名がいると言われている。この人々は難民申請中であつたり日本で生まれ育った子どもがいたり、故郷に帰ることができない事情がある。しかし在留資格がないため就労が一切認められず、生活保護や社会保険など行政的な支援も受けられない。

昨春の緊急事態宣言の発出に伴い、2か月にわたってシナピス事務所が閉鎖し、支援活動が一時停止した。難民移住者たちは、コロナ感染への恐怖はもとより、頼みの綱の支援が停止されたことによって日に日に困窮を極めていった。それに加え、活動停止中に難民申請者の一人がコロナの疑いをかけられ、何とか支援に出向くことが出来ていたスタッフも濃厚接触

者となったため自宅待機を余儀なくされた。この間の当事者たちの落ち込みは深刻なものであった。しばらくして、京都の福祉団体より医療用使い捨てガウンの製作の提案を受け、難民移住者がこれを製作し、病院や介護施設に自らが作ったガウンを寄付する機会を得た。実際に作業を進めると、当事者たちが心身ともに活力を取り戻していき、かれらがコロナ禍の中でも、生活の糧を得るだけでなく、自らも何らかの形で社会に貢献したいという強い願いを抱いていることがわかった。

コロナ禍により、次の課題が明らかになった。一つは、民間の支援任せの仮放免者の命や健康が、有事の際にはより深刻な形で脅かされるという点である。ただ、当事者にとって、生活の安定とともに社会貢献等、社会に参加しているという実感が重要であることも再確認した。そして何より、コロナ禍を通して当事者と支援者が共倒れにならない方法の模索が大きな課題として残った。

4-2 インクルーシブな地域づくりの理論的課題と意義

志賀信夫

1.はじめに—本報告の主旨—

近年の日本では、生活問題をめぐる地域における自発的な取組みが増加している。その代表的な事例が「子ども食堂」である。これらの取組みは単に食事等の提供にとどまらず、つながりづくりや居場所の提供という機能も併せ持っていることが多い。つまり、人びとの排除や周縁化に対する一定の対策機能を果たしていると肯定的にみることもできる。しかし、これらの取組みの大部分に決定的に欠けているものがある。それは、「資本 - 賃労働関係」の視点である。本報告は、この「資本 - 賃労働関係」の視点の欠如によって懸念されることについて指摘する。

2.「資本 - 賃労働関係」の視点とは

「資本 - 賃労働関係」の視点とはなにか。それは、生産手段をめぐる社会関係の総体（すなわち構造化された社会関係）が展開するなかで、生活問題および人びとの生活実践にかかわる価値観が生産されているという認

識に基づいた物事の見方のことである。

3.なぜそのような視点が必要なのか

「資本 - 賃労働関係」の視点がない場合、様々な取組みが「資本の論理」に回収されてしまいかねないという可能性に対して対抗的な姿勢をとることが不可能となる。ここでいう「資本の論理」とは、資本の自己増殖という構造の原理である。様々な取組みがそこに回収されるというのは、どのような動機から出発したものであったとしても、その取組みの過程と結果が資本の自己増殖にとって有利なものとなるということである。ここでの問題は、それらの取組みが単に資本の自己増殖欲求に沿うものとなるだけでなく、社会福祉の充実と対抗的な価値観と現実を生起させるということである。

「資本 - 賃労働関係」の視点を持たず、「資本の論理」に回収されてしまうというのは、「子どもの貧困問題」に対する取組みのなかに非常にわかりやすく表現されている。まず、「子どもの貧困」という問題設定に内在する価値観のなかには、「子どもの貧困は自己責任ではないが、大人の貧困はそうではない」というものが含まれていることがあるが、この価値観を相対化できない場合、貧困の自己責任論を固定化・助長する可能性が大いにある。あるいは、「子どもの貧困対策」は「投資」であるという、一見すると説得的で妥当性を持っているとみられるような言説に対しても批判的であることができない。

4.地域における自発的な取組みの意義

地方都市の取組みの圧倒的多数は、非常にささいなものである。それは、マンパワーの不足や資源の不足が原因として考えられる。しかし、そうであるからと言ってそれらのささいな取組みに意味や意義を見出せないということではない。こうしたささいな取組みの社会的意義とは、「貧困の発見」機能にある。つまり、保障すべき権利が保障されていない人びとがいるということを明らかにしているのである。近年の子ども食堂の爆発的な増加は、多くの子どもたちの保障されるべき権利が実質的に保障されていなかった

ことの証左である。

だが、「ささいな」取り組みであるというただそれだけでこれを過小評価し（され）、上述したような社会的意義を認識できない場合がある。その理由は、「資本の論理」にそくした取り組みの効果測定が流布されているからである。こうした論理への対抗言説も少ないのが現状である。「資本の論理」への回収を拒否する姿勢を堅持し、包摂型社会を目標とするならば（はじめから「資本の論理」に基づく取り組みも少なくないので、これは除外する）、「資本 - 賃労働関係」の視点に依拠して生活問題を理解し、各々の取り組みの再定位を図ることが必要である。

5 第5回ウェビナー：2020年8月5日(水)開催

5-1 SDGs 達成のための自治体の役割

阿部昌樹

「持続的な開発目標（SDGs）」は、開発途上国だけではなく、先進国を含むすべての国が、自国内において達成すべき目標である。日本を含む先進国には、開発途上国がそれぞれの国内で SDGs を実現することを援助する役割とともに、自国内で SDGs を実現することも求められている。

日本における SDGs の国内実施に向けての取り組みは、内閣総理大臣を本部長、官房長官と外務大臣を副本部長、他のすべての国務大臣を構成員とする「持続可能な開発目標（SDGs）推進本部」を司令塔として進められているが、この SDGs 推進本部が 2016 年 12 月 12 日に決定した「持続可能な開発目標（SDGs）実施指針」において、NPO、NGO、民間セクター、国際機関、科学者コミュニティなどとともに、地方自治体も、SDGs の達成に向けて緊密な連携を図るべきステークホルダーとして位置づけられた。

そのことを踏まえて 2017 年 12 月 22 日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略 2017 改訂版」によって「SDGs 未来都市」と「自治体 SDGs モデル事業」とが制度化された。前者は、自治体による SDGs の達成に向けた取り組みで、地方創生にも資するものを公募し、優れた取り組みを提案した都市・地域を「SDGs 未来都市」として選定するというものであり、

後者は、経済・社会・環境の3側面における新しい価値の創出を通して持続可能な開発を実現するポテンシャルが高い先導的な提案を、モデル事業として選定し、資金的に支援するというものである。「SDGs 未来都市」には、2018年度に29自治体、2019年度に31自治体、2020年度に33自治体が、「自治体 SDGs モデル事業」には、2018年度に10事業、2019年度に10事業、2020年度に10事業が選定されている。

これまでに「SDGs 未来都市」に選定された自治体が、応募に際しての申請書に、SDGsの17の目標と169のターゲットのうちで優先的に取り上げるものとして掲げている目標やターゲットを見ると、産業振興、経済発展、雇用創出、インフラ整備等の、地域をより豊かにするような施策に関連した目標やターゲットが好んで選択されており、貧困や不平等の解消に関連した目標やターゲットが選択される頻度は低い。

こうした傾向は、人や企業の区域外から区域内への転入や区域内から区域外への転出を実効的に規制することができない自治体は、再分配政策には消極的になりがちであることや、「SDGs 未来都市」が、地方創生政策の一環として制度化されていることの結果であると考えられるが、それは、望ましい傾向であるとは見なし難い。SDGsの17の目標と169のターゲットは「統合され不可分のもの (integrated and indivisible)」であるとするならば、自治体は、すべての目標とターゲットがバランスよく実現されることを目指すべきであるし、そのためには、実現の度合いが低い目標やターゲットに、とりわけ注力すべきである。そして、国にもまた、そうした自治体の取り組みを支援することが求められる。

5-2 泉北ニュータウンにおけるインクルーシブな地域づくり

古下政義

堺市南部の丘陵地を開発した泉北ニュータウンは、1966年から開発に着手した計画人口18万人の西日本最大規模のニュータウンである。しかしまちびらきから半世紀を経て人口減少と少子高齢化が急速に進行している。一方で高低差が大きく、自動車の運転ができない人が増えると、日々の買い物が困難になる住民の増加が予想される。また2019年に駅前に新たな商業

施設がオープンして以降、駅から遠い近隣センターにある 3 つのスーパーが相次いで閉店した。こうした状況に関して、地域住民の方々から今後の生活に対する漠然とした不安を聴く機会が増えたと感じている。

泉北ニュータウンのある地域は、丘陵部分(ニュータウン)と谷の部分(開発前からの集落)があり、田園風景の向こうに大規模団地や戸建住宅群が見えるという特別な環境を形成し、それが泉北ニュータウンの魅力のひとつともなっている。これまでもニュータウンの小学生たちが旧村の田植えを手伝うイベントなど、地域全体の交流を図る施策を行ってきた。こうした施策の継続と合わせて、今後は便利になる駅前と対照的に、駅から離れた住宅地が住みにくさを感じることがないように、有効な施策を展開していく必要がある。このため、地域に新たな活力や機能を導入し、外部から若年層人口の誘導を行うことに加えて、そこに住み続ける多くの人たちの声にも耳を傾け、幅広い施策を実施していくことが求められる。

5-3 包摂型都市に向けた八尾市の外国人市民施策

網中孝幸

大阪府東部に位置する八尾市は、少子高齢化が進む中であるが、外国人市民は増加する傾向が見られる。そのような中、八尾市では外国人市民支援を行う N P O や市民、地域の協力を得ながら外国人市民施策を進めており、今後、外国人労働者の増加に伴い、ますますニーズの多様化や相談の複雑化が見込まれる外国人相談窓口について、国の外国人受入環境整備交付金を活用して再整備を行うなど、施策・事業のさらなる充実に努めている。

八尾市では、外国人市民への施策事業の充実は、誰一人取り残さない、S D G s の取り組みにも見られるような世界的な潮流の中にあり、市民、大学、N P O、企業など多様な主体やプレイヤーがそれぞれの強みを持ち寄るまちづくり、今後の包摂型都市づくりに向けての重要なアプローチの一つであると捉えている。新型コロナウイルス感染症をはじめとした新たな対応が求められる中、引き続き基礎自治体として外国人市民を含むすべての市民が、日常生活に必要な行政サービスを受け、まちづくりに関わることができるよう行政サービスのさらなる充実を進め、ちがいを豊かさにした、活力

あふれるまち「八尾」へと、めざしてまいりたい。

6 第6回ウェビナー：2020年8月12日開催

6-1 浅香・加島・矢田地区におけるまちづくりの新たな展開

矢野淳士

大阪市内の被差別部落である浅香・加島・矢田地区（以下、3地区）では、1969年の同和対策事業特別措置法の制定後、各地区で地区総合計画が策定され、住環境にとどまらず、就労・教育・医療・福祉等の幅広い領域における改善が図られた。しかし、2002年「地域改善対策特定事業に係わる国の財政上の特別措置に関する法律」（以下、特措法）の失効を以って同和対策関連諸施策が終焉し、一般施策によるまちづくりへ移行したことにより、3地区のまちづくりは新たな局面を迎えている。現在3地区に共通する課題としては、以下の3点が挙げられる。

①市営住宅における住民構成の変化

3地区ともに同和対策事業により建てられた市営住宅が地域内の住宅の多くを占めており（市営住宅入居率：浅香71.5%、加島69.3%、矢田81.5%）、特措法失効以降、中堅層の転出と生活困窮層の転入により、生活状況が苦しい世帯が集住する傾向がみられる。

②地域交流拠点の喪失によるコミュニティの弱体化

2010年の3館（人権文化センター・老人福祉センター・青少年会館）統合、2016年の市民交流センター廃止により、地域福祉と住民交流の拠点が喪失し、住民の孤立化やコミュニケーションの希薄化が進んでいる。

③同和対策関連施設の廃止による未利用地の増加と民間開発

3館をはじめとした同和対策関連施設の廃止により地区内には未利用地が散在し、それらの一部は大阪市によりすでに民間業者に売却され、浅香、加島地区では建売の戸建住宅地が開発されている。戸建住宅には子育て世帯や外国籍の家族が転入してくるケースが多く、今後は新規転入層をいかに地域活動に巻き込みコミュニティを形成するかが課題となっている。一方、矢田地区では南部エリアに3館の跡地をはじめとした約3haの未利用

地が集積していることから、東住吉区は当該エリアにおいて民間活力を生かした一体的な開発を行うことを目的として 2018 年 6 月にまちづくりビジョンを策定し、2019 年 7 月に開発事業者の公募を行ったが、2020 年 8 月現在事業者の選定には至っていない。

これらの課題に対して、3 地区では地域が自前で地域拠点を創出し、新たな地域コミュニティの形成に向けた多様な試みが行われている。浅香地区では、2013 年に市営住宅の 1 階空き住戸に高齢者の居場所や見守りの拠点として「ふれあいカフェコスモス」をオープンした他、2019 年 5 月には民設民営のコミュニティ施設である浅香会館別館「ゆいま〜るの家」がオープンし、子ども食堂、学習支援、百歳体操、各種サークル活動などの地域活動の受け皿となっている。加島地区では、既存の地域資源である寺院や市営住宅集会所を地域拠点として子ども食堂や季節のイベント等の地域活動を展開している。矢田地区では築 100 年以上の古民家を住民参加型で再生し、新たな地域拠点を立ち上げるプロジェクトが進行中である。

6-2 八尾市におけるルーツ語教室の実践

鄭栄鎮

ルーツ語教室とは、八尾市に拠点を置く NPO 法人トッカビが、ベトナムにルーツを持つ子どもを対象に 2004 年より実施しているベトナム語教室である。毎週 1 回土曜日に実施されている。

教室開始のきっかけは、渡日一世のベトナム人保護者からの「子どもがベトナム語を忘れてしまうので、どこか学べるところはないか」という相談である。教室は、次の 3 つのねらいのもと、はじめられた。

1. ルーツ語を学ぶことで、恥ずかしい言葉という考えを少しでもよい言葉と思え、あわせて、自分たちのルーツがゆたかなものと肯定的に受容する。
2. ルーツを継承するためだけではなく、肯定的にルーツをとらえるひとつの大きなよりどころにつながる。
3. 親子間のコミュニケーションの一助になり、ルーツ語を学ぶことを通じて、さまざまな可能性を拓ける。

教室開始以降 10 年以上が経過し、教室は言語を学ぶ場であるとともに、

以下の機能をも有する場であることも明らかになった。

1. 学校でもない家庭でもない「第三のスペース」であり、子どもたちにとってピアグループが存在し、かつ、自分たちのルーツを肯定的に理解する大人が存在する場。
2. ピアグループの子ども、大人だけでなく、そこに集う日本人とともにみずからの民族的アイデンティティがけっして否定されないものとして確認できる場。
3. 育った子どもたちが講師などで戻ってくる、あるいは、学校ではふれあう機会のない世代とも関係を育むことができる、世代間の継承と連帯を育む場。

教室は、「ことば」というツールを介して創造された、マイノリティが中心となった、マイノリティが安心できる、マイノリティのための「コミュニティ」だといえる。

7 第7回ウェビナー：2020年8月19日(水)

7-1 大阪・東京大都市圏の分極化の動態と脆弱層に向けたサービスハブ地域の変容

水内俊雄・寺谷裕紀

社会的脆弱層が集中し、またそうした人々への支援サービスも集中するエリアをサービスハブ地域と定義されたのは、1990年代初頭のアメリカのホームレス問題が大変深刻化したときであり、ロサンゼルスでの経験から学術的に編み出されたといえる (Wolch and Dear, 1994)。この概念は、東アジア先進諸地域における脱ホームレス支援の調査を2001年から始めたが、のちに気づいたことであったが、その対象地域によく当てはまるものであった。特にサービスハブ地域の局地性という観点において、対象4地域は社会的脆弱層を受け入れる特定の空間セッティングを有していたことが、東アジアの大きな特色であったのである。

簡易宿所 (日本)、チョッパン、考試院 (ソウル)、雅房ミャオハン、套房タオハン (台北)、ベッドスペース、ケージハウス、コフィンハウス (香港)

がその空間セッティングである。ハウジングセーフティネットが特定の空間セッティングを有し、場所的に集中し、労働市場的には剰余労働、不安定労働という形で、日雇い労働者の集住、あるいは福祉の深度にもよるが、公的扶助（高齢単身）層の集中が共通して見られたのである。

そこでは、福祉包摂、トランポリンのようにはねていく人もいれば、停滞する人もいる、新たな剰余労働力の受け皿にもなる、新陳代謝、広い意味での包容力のある（木造）賃貸アパート、2000年代以降、ワンルームマンション（バラエティに富む受け皿、柔軟性、生保も受ければ、学生受け入れる、単身の働く若者） 2様のハウジングセーフティネットが存在して、後者のほうが今風の受け皿、空間的に凝縮してしまうよりは、拡散気味となる。

サービスハブ地域の空間は、ロスのスキッドロー、アメリカの貧困エンクレーブを前提にして作り込まれたものである、confinementのフィット感高い、釜ヶ崎などの日本の寄せ場でもよくあてはまる古典的なサービスハブ地域である。私の関心は、こうしたサービスハブ地域の今後の展開を展望したい。すなわち福祉による包摂だけにとどまらない、仕事による包摂である。サービスハブ地域研究を現在牽引する *Deverteuille* は、コモンズで想定しようとしているが、成功しているとは言い難い。

前者の行き詰まり感を後者の仕事による包摂でどう解放するか、というのが課題になる。外国人になるし、新しい働き方の追究がありかな、と思うが、空間の役割はどうなるの、というところが課題。そういう空間をどう抜き取るのか、欧州大陸流の *arrival city* を用いて表現するのか？ 今後の展開として、サービスハブ 福祉包摂と、アライバルシティのような仕事による包摂、二つの流れを反映する場所、新しいサービスハブ地域を見つけていく必要がある。そのための試金石として、大阪とは貧困や困窮のあり方の異なる東京の空間構造を解明しつつ、その可能性を探究する。

7-2 地域生活定着促進事業運営上の課題：大阪を中心に

掛川直之

刑務所等に服役する受刑者は、多様な課題を抱えている。高齢・障害・児童・生活困窮といった従来の社会福祉のすべての支援領域にかかわる幅広

い対象者が想定され、帰住先等の調整の際にも、そのすべての支援領域におけるネットワークを要求される。

それに加えて、地域生活定着支援センターの相談員は、刑事司法についても一定の知識を有していることが求められ、高度の専門性を要求されることになる。したがって、新卒の新人には勤まりにくく、相談員の育成には大きな課題がある。

大阪特有の課題を探れば、受託母体に他の収入源がなく、府独自の予算措置もないままに事業展開がおこなわれている。その一方で、コーディネーター等の件数は全国でもトップレベル、かつ他府県からの依頼も多いため、慢性的な資金不足に陥っている。予算がなければ十分な人材を雇用することもできないため、人材不足にも陥っている。

他府県に比べると少なくはないが、それでも受け手は不足しており、引受けてくれる頼れる機関の顔ぶれが似通ってしまっており、資源の不足も指摘できる。特別調整から漏れる支援対象者をカバーできる専門機関がほとんどないため、まだまだ基盤の整備をおこなっていくことが不可欠な状況にあるといわざるを得ない。

8 第8回ウェビナー：2020年8月26日(水)

8-1 地域共生の仕組みを創り出す災害福祉の可能性

全泓奎

今、世界は、2019年末に中国湖北省武漢から始まり世界をパンデミックに追いやった新型コロナウイルス(COVID-19)による感染症の影響下にある。

コロナウイルスによる影響は、甚大な経済社会的な被害をもたらしており、さらにその影響は、人種や経済格差による階層間の不平等が加重され、地域的にも不公平に振り分けられていることがアメリカの例から報告されている。日本では、コロナ禍における政府の肝いり施策の一つとして実施した定額給付金においても、一部の移住者には手が届かないという障壁が報告された(「10万円給付、こぼれる人たちは 外国人、申請に言葉の壁」、朝日新聞、2020年6月8日付)。その他鳥居一平(2020)(『国家と移民：外国

人労働者と日本の未来』)によると、一時帰国した中国人技能実習生の一方的な「解雇」事案や、就職(技術・人文知識・国際業務ビザ)が決まり日本にやってきたところ、受け入れ企業から入管に「コロナで採用を取り消す」という連絡があったため入国を拒否され、やむなく空港で一夜を過ごし、自費で帰国してしまったベトナム人の事案等が紹介されている。一方、その他にも日系人の派遣切りや留学生の労働問題も深刻な状況にある。特に後者は、留学生であるがゆえに傷病手当(作業補償)も受けられず生活困窮状態に置かれている場合が多い。

現在国内では定住外国人が増加(293万人)するなか、コロナ禍の影響を受け、先行きが見えない状況になっている。しかし、「特定技能」資格による外国人労働者の増加が進められていることを鑑みると、日本はもはや「移民国家」に近い。そして、コロナ禍をはじめとする大規模災害が相次ぐなか、移住者支援に向けた災害対応の先進的な取り組みが各地で動き出している。たとえば、函館市の通訳消防団や、総社市の防災リーダーの育成事業、そして東北三県の日本語教室を活用したコミュニティ防災と技能実習生を巻き込んだ村おこしと防災の取り組み等が挙げられる。

「災害福祉」とは、災害を契機とした生活困難に直面する被災者、とくに災害時要援護者の生命、尊厳を守るため、災害時要援護者のニーズをあらかじめ的確に把握し、災害からの救援・生活支援・生活再建に対し、効果的な援助を組織化する公私の援助活動(西尾、2010)である言われている。つまり、防災から災害復興、まちづくりに至るすべてのプロセスを福祉の課題として捉え、移住者をはじめとする災害弱者との地域共生の仕組みを創り出すための新たなシステムとして、今後「災害福祉」のさらなる強化が求められる。

8-2 コロナ禍の東京における居住困窮層への生活支援の現状

杉野衣代

本発表では、コロナ禍の被害を大きく被った東京において、母子世帯とホームレスの人たちへの居住支援に携わる民間団体のキーパーソンへ、それぞれの支援現場の現状を聞き取りした結果を提示した。

まず、特定非営利活動法人全国ひとり親世帯居住支援機構代表理事の秋山怜史さんには、コロナ禍の母子世帯の居住問題について伺った。同機構は、住まいに育児・家事支援などを付加したシングルマザー向けシェアハウスの運営事業者によって構成されている。秋山さんによると、機構ではシングルマザー向けシェアハウスに住む困窮した母子世帯を対象とした家賃補助を開始した。この家賃補助の効果を検証して行政に働きかけ政策提言していきたいと考えているそうである。

次に、ハウジングファーストという手法でホームレス状態にある人たちの支援を行っている一般社団法人つくろい東京ファンド代表理事の稲葉剛さんにコロナ禍の東京の状況をお伺いした。稲葉さんによると、緊急事態宣言を受けたネットカフェの休業に合わせて、ウェブ上で相談フォームを開設したところ、5月末までに170件の相談があった。コロナ禍で行き場を失った人は、路上生活経験もなく住まいさえあれば生活再建可能な人たちも多いのが特徴であるということである。

各支援現場では、コロナ禍を受けて現場のニーズをキャッチしながら新たな支援を素早く実行している状況にある。筆者は、こうした支援現場から社会のセーフティネットの在り方が変わる可能性があるかと確信している。