제6회 동아시아 통합적 도시 네트워크 워크숍

The 6th East Asia Inclusive CITYNet Workshop

진행순서

8월 8일(월)

서울시청 신청사 8층 다목적홀

시간	프로그램
09:30~10:00	▶ 등록
10:00~10:30	▶ 개회 및 기조연설 진행 : 최은영 | 한국도시연구소 연구위원 환영사 : 변창흠 | SH공사 사장 기조 연설 : 최병두 교수 | 한국도시연구소 이사장
10:30~13:00	▶ 1부. 저성장 시대의 부담가능한 양질의 주택 부족 문제 해결 (공공주택과 사회주택 공급) 진행 : Tang Wing Shing | 홍콩침례대학 교수 발표 : 김준희 | 성공회대학교 노동사연구소 연구원 "청년 노동자의 불안정 노동과 주거 : 안산-시흥 스마트허브 제조업 노동자를 중심으로" 최은희 | 토지주택연구원 수석연구원 "대도시지역 재고주택 활용 방안" 남원석 | 서울연구원 연구위원 "서울시 사회주택 정책의 평가와 과제" Chen Han Kuang | 최마마기금회, 사회주택추진연맹 거주보도원 "거주 자립에의 도전: 안캉핑자이(安康平宅)의 싱롱공공주택(興隆公共住宅) 재건축 사례" Lui Yi Shan Angela | SoCO "새장에서 좁게 구분된 공간으로, 문제는 개선되었는가, 악화되었는가? : 홍콩의 부담 가능한 주택이라는 어려운 문제에 관한 연구"

Program

8th Aug.(MON)

Conference Room (8F), Seoul Metropolitan Government

Time	Program
09:30~10:00	▶ Registration
10:00~10:30	▶ Plenary Session *facilitated by* Eunyoung Choi | Senior Research Fellow, KOCER Welcoming Speech : Changheum Byeon | President of SH Corporation Keynote Speech : Byung-doo Choi | Chairman of the Board, KOCER
10:30~13:00	▶ Session 1. Alleviating the Shortage of Affordable Housing in the Era of Low Growth (Providing public housing and social housing) *facilitated by* Tang Wing Shing | Professor of Hong Kong Baptist University *presented by* Joonhee Kim | Researcher, Institute of Labor History, Sungkong Hoe University "Precarious Work and Inadequate Housing Conditions of Young Workers: Case Study on Ansan-Siheung Smart Hub Manufacture Plant Workers" Eunhee Choi | Research fellow, Korea Land and Housing Institute "Study on the Potential of Existing Housing as Affordable Housing in the Metropolitan Area" Wonseok Nam | Senior Research fellow, the Seoul Institute "Reassessing Social Housing Policy in Seoul" Han Kuang Chen | Rental housing counselor, Social Housing Advocacy Consortium "The Challenge of Habitant Independency: Remodeling An Kang Low-Income Housing to Xing Long Public Housing" Yi Shan Angela Lui | Community Organizer, Society for Community Organization "From Cages to Subdivided Units, is the Problem Getting Better or Worse?: Study on Hong Kong's Affordable Housing Conundrum"

13:00~14:00	▶ 오찬
14:00~16:30	▶ 2부. 빈곤층 집수리 지원 (저소득 가정을 위한 빈집 수리) 진행 : 박신영 | 한국도시연구소 소장 발표 : 문영록 | 한국사회투자 서울시 사회주택 종합지원센터 센터장 "한국의 저소득층을 위한 주택개량 사업의 역사" Feng Li-Fung | 최마마기금회 주택임대서비스부 부장 "이제 첫 발걸음: 취약계층의 임대주택 물색의 과제와 대책" Osaki Hajime | TAKUMIYA Architect "「연결되어 사는 집과 마을」하우징 퍼스트를 위한 거주지원의 연결형태" 조준배 | SH공사 "SH형 저층주거지 재생모델"
16:30~16:45	▶ 휴식
16:45~18:45	▶ 3부. 젠트리피케이션으로 인한 문제 해결 (집단 강제이주 예방과 원주민 세입자 보호) 진행 : Huang Li-ling | 국립 타이완 대학교 부교수 발표 : Tang Wing-Shing | 홍콩침례대학교 교수 and Yeung Ha Chi | Liber Research Community 연구원 "홍콩의 젠트리피케이션의 진실: 헤게모니적 도시재개발의 관점과 문제점" 박은선 | Listen to the City 디렉터, 연세대학교 도시공학과 지속가능한 도시전환연구실 "서울시 재개발 거버넌스 분석과 지속가능한 재개발 거버넌스 구축 제안"

13:00~14:00	▶ Lunch
14:00~16:30	▶ Session 2. Providing Housing Repairs for the Disadvantaged (i.e. fixing up vacant houses for low-income families) *facilitated by* Shinyoung Park | Director, KOCER *presented by* Young Rock Moon | Head of Center for Seoul Social Housing, Korea Social Investment "The History of Housing Improvement for the Poor in Korea" Li-Fung Feng | Tsuei Ma Ma Foundation, For Housing And Community Services, Director of House Rental Services Department "Toddling Try: Vulnerable Persons' Situation and Solution in Rental Housing Market" Hajime Osaki | TAKUMIYA Architects "On the Practice of Renovated Transitional Housing Support Facilities for the Housing First Program" Junbae Cho | Director of Regeneration Business Planning Department, SH Corporation "Regeneration Model of SH Type: Low-Rise Residences"
16:30~16:45	▶ Break
16:45~18:45	▶ Session 3. Resolving Issues Caused by Gentrification (Preventing mass relocation and protecting original residents and tenants) *facilitated by* Liling Huang | Associate Professor of National Taiwan University *presented by* Wing Shing Tang | Hong Kong Baptist University, Professor and Ha Chi Yeung | Liber Research Community, Researcher "Gentrification in Hong Kong, Really? Problems and Prospects of 'Hegemonic' Urban Redevelopment" Eunseon Park | Director of Listen to the City, Researcher Urban Sustainability Transitions Lab, Yonsei University "Redevelopment Governance Sustainability Analysis: Case study of Okbaraji Alley (Prisoner Support Alley) in Seoul"

	Guo Meng-Fei	중화민국 전문가 도시개혁조직(Ours) 팀장 "도시재개발 과정 중 비정식 주거지역의 이전 문제: 샤오싱 마을과 찬추산 취락 사례" Nishigami Yoshio	NPO법인 스마일 센터 대표이사 "장애인과 더불어 자라나는 지역만들기 - 센보쿠 뉴타운 상점 부활의 시스템"
19:00	▶ 만찬 주최 : 한국도시연구소(KOCER)

	Meng-Fei Guo	Project Manager, The Organization of Urban Re-s "Informal Housing Resettlement Approaches in Urban Renewal: The Case of Shaoxing Community and Toad Village" Yoshio Nishigami	Chief Director of NPO Sumairu Center "Fostering Communities Together with the Disabled: The Shop Regeneration Project in Semboku New Town"
19:00	▶ Dinner *hosted by* KOCER

8월 9일(화)

시간	프로그램
09:30	▶ 집합 - 필드 트립
10:30~12:00	▶ 목화마을(목동주택개발정책으로 인해 퇴거당한 사람들이 시흥시에 세운 마을) 방문 ▶ 제정구 생명마당 방문
12:00~13:00	▶ 오찬 주최 : 시흥시
14:30~16:00	▶ 성동구 언더스탠드 에비뉴(창조적 공익문화공간) 방문 ▶ 성동구 사회적 경제조직
16:30~18:00	▶ SH공사의 예술인을 위한 협동주택(만리동) 방문 ▶ 주민과의 만남
19:00	▶ 만찬 주최 : SH공사

9th Aug.(TUE)

Time	Program
09:30	▶ Gathering - Field Trip
10:30~12:00	▶ Visiting Mokwa Village in Siheung by the people who were expelled by the Mokdong housing development plan ▶ Visiting Memorial of the late Jeonggu Je
12:00~13:00	▶ Lunch *hosted by* Siheung City Government
14:30~16:00	▶ Visiting a social economy promotion team organized by Seongdong-gu ▶ Meeting with social entrepreneurs in the community (Meeting with Seongdong-gu District Leader)
16:30~18:00	▶ Visiting public housing for low income elderly households by Seoul Housing Corporation(SH)and 'safe housing' for the elderly ▶ Meeting with a management agency and residents
19:00	▶ Dinner *hosted by* Seoul Housing Corporation

8월 10일(수)

시간	프로그램
09:00~09:30	▶ 기조 연설 : Nishijima Yoshichika | 오사카시 사회복지협의회 전무이사 Mizuuchi Toshio | 오사카 시립대학교 교수 "빈곤을 대하는 대도시의 사회 복지와 기성 NGO사회 복지 협의회의 역할"
09:30~12:00	▶ 4부. 통합적 도시 네트워크를 향해 진행 : 김수현 | 서울연구원 원장 발표 : 김윤식 | 시흥시장 "포용도시를 위한 시흥시의 노력: 전국 최초의 주거복지계획 수립 및 실행" Aminaka Takayuki | 야오시 인권문화 접촉부 부부장 "야오시의 다문화 시책: 차이를 풍부함으로, 활력이 넘치는 거리 만들기" Chien She-Fang | 타이베이시 도시발전국 주택기획과 과장 "타이베이시 주택정책과정과 당면 과제" Koshita Masayoshi | 사카이시 건강복지국 장수사회부 고령시책 추진과 참사 "주민들이 서로 협력하는 지역을 추진하기 위한 시스템의 구축" 정원오 | 성동구청장 "젠트리피케이션: 과거, 현재 그리고 대안"
12:00~13:30	▶ 오찬
13:30~16:00	▶ 5부. 홈리스 보조 지원

10th Aug.(WED)

Time	Program
09:00~09:30	▶ Keynote Speech : Yoshichika Nishijima | Chief Director of Social Welfare Council of Osaka City Toshio Mizuuchi | Professor, Osaka City University "Assisting Needy People by Means of Metropolitan Welfare Policy and the New Role of Established NGOs such as the Social Welfare Council of Osaka"
09:30~12:00	▶ Session 4. Towards an Inclusive City Network *facilitated by* Soohyun Kim | President of The Seoul Institute *presented by* Yoonsik Kim | Mayor, Siheung city "Siheung City's Efforts Becoming an Inclusive City: Proposition and Implementation of First Local Housing Welfare Plan in Korea" Takayuki Aminaka | Yao City, Department of Human Rights Cultural Exchange, Vice Department Head "Multicultural Policy in Yao City: Turning Differences into Richness, Creating a Place with Lots of Energy" She-Fang Chien | Division Chief, Division of Housing Planning, Department of Urban Development, Taipei City Government "Housing Policy History and Current Challenge in Taipei" Masayoshi Koshita | Sakai City, Health Welfare Department, Policy Promotion for the Elderly Section, Adviser "Towards a Promotion Framework for Residents-based Community Building" Won O Chong | District Chie, Seongdong-gu "Gentrification: The past, present and alternatives"
12:00~13:30	▶ Lunch
13:30~16:00	▶ Session 5. Providing Assistance for the Homeless

	진행 : Mizuuch Toshio | 오사카 시립대학교 교수 발표 : 황성철 | 홈리스 행동 "쫓겨나는 홈리스: 개발로 인한 최거주민, 쪽방멸실 & 텐트촌 홈리스의 위기" Che Wei Hsu | 프로젝트 매니저, KIGE Studio "KIGE Studio: 도시 취약계층에 의한 주택수리서비스" Wong Chung Yin | Social Worker, Integrated Services for Street Sleepers, St. James' Settlement "홍콩 국제 공항의 노숙자들" Tsunashima Hiroyuki | 오사카 시립대학교 특임교수 "홈리스를 위한 외부인 참여와 연계한 농업계열 일자리 창출" Yamada Minoru | NPO카마가사키 지원기구 이사장(카마가사키 일용 노동조합 전 위원장) "노숙자 자립지원 연장과 다양한 취업지원사업의 창출"
16:00~16:15	▶ 휴식
16:15~17:45	▶최종 토론 진행 : Abe Masaki | 오사카 시립대학교 교수, 도시연구플라자 소장
18:00	▶ 만찬 주최 : 서울연구원

	facilitated by Toshio Mizuuchi | Professor, Osaka City University *presented by* Seongcheol Hwang | Homeless Action "The Evicted Homeless and Jjokbang (Single-Room Occupancy Hotels) Losses Due to Redevelopment)" Che Wei Hsu | Project Manager, KIGE Studio "KIGE Studio: Housing Repair Services by the Urban Vulnerable" Chung Yin Wong | Social Worker, Integrated Services for Street Sleepers, St. James' Settlement "Homeless at Hong Kong International Airport" Hiroyuki Tsunashima | Appointed Assistant Professor, Osaka City University "Agriculture-related Job Opportunity Creation for the Homeless with Outsider Participation" Minoru Yamada | Chief Director of the Organization to Support the Homeless in Kamagasaki "Advocating for the Extension of the Homeless Self-Dependency Assistance Law and the Creation of Various Job Support Programs"
16:00~16:15	▶ Break
16:15~17:45	▶ Conclusive Discussion *facilitated by* Masaki Abe | Professor of Osaka City University and Director of Urban Research Plaza
19:00	▶ Dinner *hosted by* Seoul Institute

목차 | Contents

	한국어(Korean)	にほんご(Japanese)	中文(Chinese)
Keynote Speech(MON)	3p	149p	287p
Session 1	23p	157p	295p
Session 2	49p	185p	321p
Session 3	73p	209p	343p
Keynote Speech(WED)	95p	229p	361p
Session 4	99p	233p	365p
Session5	127p	265p	395p

제6회 동아시아 통합적 도시 네트워크 워크숍

한국어

Korean

The 6th East Asia Inclusive CITYNet Workshop

기조연설
Keynote Speech

최병두 교수, 한국도시연구소 이사장
"도시 서민의 부채위기와 도시권"

2016.7.22. 동아시아 통합적 도시네트워크 워크숍 기조발제문

도시 서민의 부채위기와 도시권

최병두(대구대 지리학, bdchoi@daegu.ac.kr)

1. 현재 한국 사회는 어떤 위기에 처해 있는가?

현재 한국 사회가 위기에 처해 있다는 점을 부정할 사람은 아마 거의 없을 것이다. 물론 이 위기는 이를 경험하거나 이해하는 입장 또는 관점에 따라 다르게 인식될 수 있다. 우선 사회적 관점에서, 위기를 감지할 수 있는 사건들이 도시의 일상생활 공간에서 연이어 발생하고 있다. 예로, 지난 5월 중순 서울에서 가장 부유한 지역인 강남역 인근 건물 화장실에서 20대 여성이 전혀 알지 못하는 남성에 의 살해된 사건이 있었고, 6월 초순에는 서울 지하철 2호선 구의역에서 스크린도어를 정비하던 19세의 젊은이가 사망한 사건이 발생하기도 했다. 과거에도 이런 사건들이 있었겠지만, 이 사건들이 도시 사회에 미치는 파장은 상당히 다른 양상을 보였다. 즉 이 사건들은 과거처럼 단순히 개인적 사건으로 치부되어 묻혀버리지 아니하고, '나를 두렵게' 하거나 '비정규직 하청회사의 청년 노동자'에게 '책임을 전가하는' 사회구조적 문제로 인식되면서 이를 안타까워하는 많은 사람들의 추모 열기를 만들어내었다. 이 사건들은 오늘날 도시 공간에서 도시 서민들은 물론 대다수 시민들이 울분을 터뜨리는 사회공간적 위기가 고조되고 있음을 나타내는 전형적 사례라고 할 수 있다.

다른 한편, 한국의 재벌 대기업들과 전문가들도 한국 경제가 현재 심각한 위기 상황에 처해 있다는 점을 공감한다. 한 언론사(한국일보, 2016.1.1.)가 2016년 1월 1일 한국의 최상위 재벌 그룹 및 주요 대기업 CEO 45명과 국내 경제·경영학자 20명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, "[한국] 경제가 처한 운명의 시간을 '밤 11시 이후'로 답한 응답자가 64.4%"에 달했고, "'밤 11시 50분 이후', 즉 한국 경제가 극한의 위기를 맞을 수 있는 시간이 채 10분도 남지 않은 상황이라고 본 응답자도 26.7%"나 되었다. 응답자들은 이러한 "한국 경제 위기의 가장 큰 요인(복수응답)으로 '글로벌 경기 침체'(60.4%), '기업의 수출 경쟁력 상실'(54.7%), '중국의 경기 둔화'(39.6%), '가계부채'(30.2%) 등을 꼽았다." 응답자들은 한국 경제의 위기가 점점 더 심각하게 노정되는 세계경제의 위기와 관련된 요인들에 주목하고, 이어서 한국 내 사회경제적 위기의 도화선으로 부상하고 있는 '가계부채'를 매우 심각한 요인으로 간주했다.

그러나 한국 경제가 처한 위기와 이에 대한 대응 전략의 모색에서 한국 정부가 보여준 인식은 재벌 기업들과는 차이를 보인다. 지난 연말 한국 정부는 당면한 경제위기를 극복하기 위해 노동개혁의 필요성을 역설하면서 이의 입법화를 강력하게 추진했지만, '비효율적 노동시장'을 경제위기 요인으로 꼽은 CEO는 13.9%에 불과했다. 뿐만 아니라 경제위기를 유발하는 국내 요인으로 지적된 '가계부채'는 사실 한국 정부가 지난 2년여 동안 추진했던 부동산 경기부양책에 기인한 것이라고 볼 수 있다. 주택담보인정비율(LTV)과 총부채상환비율(DTI) 등 부동산 대출 규제를 완화하여 부동산 경기를 부양하고자 했지만, 실제 이로 인해 오히려 가계부채는 급증했고, 소비는 위축되었으며, 결국 경제위기를 초래할 심각한 요인으로 지적되었다. 이와 같이 한국 정부는 도시 서민들이 겪고 있는 사회적 위기에 대해 무관심할 뿐만 아니라 지구경제의 위기와 더불어 한국 경제가 겪고 있는 위기에 대해 단지 자신의 관점에서만 이해하고, 정치적 통치 전략에 필요한 정책만 선택적으로 시행하고 있음을 보여준다.

이러한 사례들은 오늘날 한국의 도시인들이 생존과 죽음의 위험이 교차하는 공간 속에서 살아가고 있음을 보여준다. 이들은 대도시가 단순히 각종 재난사고들이 발생하는 장소라는 의미를 넘어서 억압과 소외에 의한 적개심이나 비정규직 하청 노동에 의해 내몰리는 위험에 의해 언제든지 '죽음의 현장'이 될 수 있음을 확인시켜 준다. 한국의 대도시는 타자에 대한 무작위적인 혐오가 표출되거나 또는 비정규직 노동자의 희생이 강제되는 사회공간적 위기에 처해 있다. 특히 도시 서민들에게 집중되는 이러한 위기는 도시 공간(그리고 이에 따른 잉여)의 생산과 배분과정에서 소외될 뿐만 아니라 오히려 급증하는 부채로 인해 미래 삶에 대한 불안에 상당 정도 기인하다고 하겠다. 다른 한편, 한국의 재벌 기업인들과 경제·

경영전문가들은 한국 경제가 극한적 위기 상황에 처해 있으며 그 위기의 핵심 요인으로 세계 경제의 침체와 국내 가계 부채의 급증을 꼽고 있지만, 이들은 기본적으로 자신들의 입장에서 이를 인식하고 그 대응 전략을 모색할 뿐이다. 이러한 위기에 대한 최근 한국 정부의 대응책 역시 전면적이고 합리적인 정책이라기보다 정치적 지배 권력의 이해관계에 바탕을 둔 선택적 전략적 정책들에 불과했다. 특히 노동시장 개혁이나 부동산 규제완화 정책은 침체된 경제의 활성화와는 거리가 멀 뿐 아니라 오히려 도시에서 발생하는 사회공간적 위기를 더욱 심화시키고 있다.

이들은 2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태에서 촉발된 세계적 금융위기에서 드러난 바와 같이, 오늘날 금융위기와 이에 따른 만성적 경제침체는 신자유주의적 도시 정책과 이에 따른 부채위기에 기인하며, 이러한 점에서 하비(Harvey, 2009)가 주장한 바와 같이[1] 오늘날 경제위기란 '도시의 위기'라는 사실을 이해하지 못한다. 이러한 점은 자신의 관점 또는 이해 관계에 빠져 있는 기업과 정부뿐만 아니라 도시에 살아가는 일반 도시인들도 그러하다. 오늘날 자본 축적과 권력 유지를 위한 정치경제적 힘이 지배하는 도시 공간에서, 도시인들은 자신이 처한 사회공간적 질서가 어떻게 위기에 처하게 되었는가를 체계적으로 인식하지 못한 채, 점점 더 심각하게 다가오는 위험을 막연하게 느끼고 있을 뿐이다. 도시 서민들은 자본주의적 경제·정치 논리에 의해 체계적으로 소외된 채, 당면한 도시의 위기를 제대로 인식하지 못하면서 살아간다. 그러나 도시 위기의 심화와 기업 및 국가 전략의 한계는 이로 인한 피해와 희생을 강요당하는 도시 서민들에게 위기에 대한 각성과 대안적 실천을 요구한다. 우리는 위기의 도시에서 벗어나기 위한 전제로서, 당면한 도시 위기의 정치경제적 배경과 이에 따른 도시 서민들의 사회적 위기, 특히 부채위기의 발생과정을 살펴보고, 이에 대처하기 위한 진정한 방안이 무엇인가를 '도시에 대한 권리'를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 즉 "1970년대 이후 세계적으로 397건의 금융위기가 있었으며, 이러한 금융위기들 가운데 많은 것들이 도시화에 기반을 두고 있었다. 미국에서 이 위기의 기원은 서브프라임 모기지 위기에 의해 초래되었다. 그러나 이는 서브프라임 모기지의 위기가 아니라 도시 위기이다"라고 주장한다(Harvey, 2009).

2. 경제 위기와 잉여의 누적

자본주의 경제의 위기는 단순히 공급과 수요의 불일치 또는 경기순환 과정에서 반복되는 불황이나 침체 국면이 아니라 자본축적과정에 내재된 구조적 모순의 표출로 설명되어야 한다. 이러한 경제 위기는 우선 직접 생산영역에서 창출된 잉여가치가 실현되지 못하는 과잉축적의 위기로 나타나지만 이를 해소하기 위한 자본과 국가의 전략으로 일시적으로 해소될 수 있다. 즉 실물생산에서 과잉축적의 위기는 신용체계의 발달과 더불어 과잉축적된 자본의 흐름을 다른 부문으로 전환시킴으로써 어느 정도 완화되지만, 또 다른 위기들, 특히 금융위기, 부동산 위기를 유발하게 된다. 실물생산 영역에서 과잉생산과 이로 인한 시장의 포화가 발생하게 되면, 과잉축적의 위기가 발생한다. 과잉축적의 위기는 상품 재고의 누적, 생산설비의 불완전한 가동, 과잉 화폐자본, 노동력의 유휴화 등으로 나타나고, 실질이윤율 저하를 초래한다.

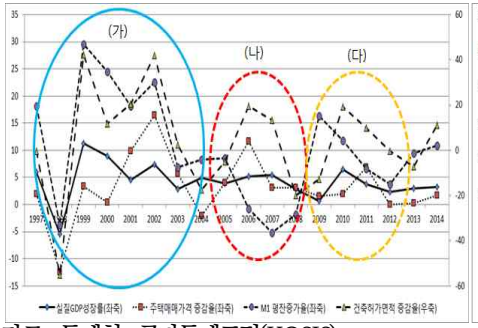
그러면 이러한 과잉축적의 위기를 해소하기 위해, 즉 소비를 촉진하여 (잉여)가치를 실현하기 위해 신용체계가 발달하게 된다. 신용체계는 미래에 발생할 수입을 앞당겨 지출하기 위한 수단으로 '의제적 자본'(fictitious capital)을 작동시키는 과정이다(Harvey, 1982). 이러한 신용체계의 구축과 발달은 노동시간, 상품의 생산 및 유통 기간, 자본의 회전기간 등을 결정하며, 자본축적에 필수적인 계기가 된다. 신용체계에 기반을 둔 금융자본의 발달은 실물생산 부문에서 자본축적을 지원하고 과잉축적의 위기 상황에서 완충역할을 담당한다. 금융자본은 생산자본의 기능을 활성화시키는 주요한 역할을 할 수 있지만, 필연적으로 의제적 성격을 띤 자본(신용카드, 국가와 기업의 채권, 주택담보대출 등)이며 일정한 투자기회를 확보하지 못한 순전히 과잉 또는 유휴화된 자본의 성격을 가진다(Harvey, 2014). 특히 금융자본의 자기 증식과정은 결국 생산자본과 괴리되어 부동산 및 금융 시장에서 투기적 성향을 보이게 되며, 특히 미래의 생산이 불확실한 상황(즉 경제침체 또는 저성장)에서 외부 충격에 매우 취약해져서 결국 금융시장 및/또는 부동산시장이 붕괴하는 금융·부동산위기를 맞게 된다.

이와 같이 과잉축적으로 유휴화된 자본은 신용체계의 발달에 의존하여 부분적으로 일반상품의 생산을 위한 자본순환 과정에 재투입되지만, 또한 다른 영역

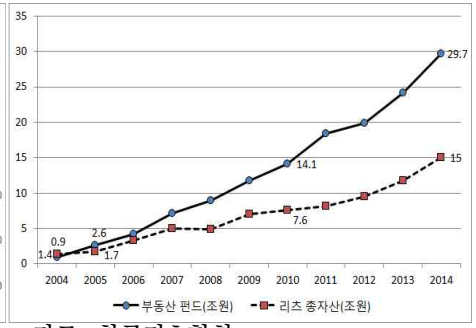
으로 흐름의 경로를 바꾸기도 한다. 유휴자본이 흘러가는 2차 순환경로는 도시의 건조환경 영역, 즉 물질적 고정자본과 내구성 소비재 영역이다. 도시 건조환경 부문에의 투자는 물론 경제성장 과정 전반에서 진행되지만, 특히 실물경제의 위기와 밀접한 관계를 가진다. 또한 고정자본(공단과 공장, 기계 등과 같은 설비투자와 물리적 인프라 등 건설투자)과 내구성 소비재(주택, 자동차, 여타 가전제품 등)에의 투자는 장기적으로 생산 및 소비에 바탕이 되지만, 자본의 투자 규모가 크고, 회전기간이 길기 때문에, 금융자본과 국가 정책의 지원에 의해 뒷받침되어야 한다. 금융자본은 도시의 건조환경(건축물과 대규모 인프라와 같은 고정자본과 주택과 같은 내구성 소비재)을 통한 자본순환 과정에 결정적으로 중요한 역할을 한다. 도시의 부동산 자본은 미래의 지대에서 파생되는 의제적 자본으로, 이를 뒷받침하는 신용체계의 발달과 금융자본의 기능을 통해 팽창한다. 또한 금융자본은 내적으로 부동산 증권화(부동산펀드, 리츠, 프로젝트 파이낸싱 등)를 통해 미래에 발생할 수입(개발)을 전제로 투기적 자본과 모험적 건설자본 간 연결고리를 만들어 낸다. 그러나 부동산시장에서 실질적인 개발과 수요가 뒷받침되지 못하면, 결국 부동산자본과 금융자본은 더 큰 위기에 처하게 된다. 즉 실물경제에서 과잉축적의 위기는 신용체계의 발달과 도시 건조환경 부문으로 자본 흐름의 이행으로 일시적으로 완화되지만, 결국 도시 부동산·금융의 위기로 확대된다.

물론 오늘날 자본주의 경제의 지구화과정에서 한 국가의 경제적 위기는 단지 국가 내적으로 진행되는 자본축적 과정과 이에 내재된 모순의 발현에 한정되지 않는다. 특히 한국은 동아시아의 다른 여러 국가들과 더불어 1997년 국제 금융자본의 투기적 작동으로 이른바 IMF(외환) 위기를 맞았으며, 이로 인해 실물경제 시장이 붕괴되었을 뿐만 아니라 경제의 확대재생산을 위한 고정자본에의 투자가 크게 둔화되었다. 이러한 점에서 한국은 위기를 극복하기 위하여 신용체계의 구축과 통화량의 증대 및 여타 금융자본의 확충을 통해 유동성을 강화시키는 한편, 경기활성화를 위해 다양한 부동산정책을 시행하고 또한 정보통신기술 부문에 대한 투자를 촉진하여, 자본의 순환 경로를 전반적으로 활성화시키고자 했다. 자본의 유동성 증가를 위한 신용체계의 활성화는 건설부문의 투자 증대와 더불어 부동산가격의 상승을 유도했다.

〈그림 1〉에서 확인할 수 있는 바와 같이, IMF 위기에 따라 1998년 경제지표들이 급락한 후, 1999년 다시 전반적인 반등 양상을 보였으며, 특히 통화량(M1 기존)이 대폭 확대되고,[2] 건축허가면적도 급증하면서 서로 비슷한 변동성을 보였다(그림 1-가). 그 후에도 통화량의 증감은 건축허가면적 증감율을 1~2년 정도 시차를 두고 선도하는 것을 볼 수 있다(그림 1-나). 2008년 세계 금융위기의 충격 이후에도 비슷한 양상을 보였지만, 이 시기에는 특히 이명박 정부의 4대강 토목사업 등으로 건축허가면적은 증대하지만 실제 주택매매가격의 큰 상승은 없었고, 오히려 2013~14년 통화량의 증가와 더불어 건축허가면적이 다시 증가하는 양상을 보이게 되었다(그림 1-다). 신용체계의 정비, 특히 금융자본의 발달이 부동산 시장 및 가격에 미치는 영향에 대해서는 물론 좀 더 정밀한 분석이 필요하지만, 부동산시장에 투입되는 금융자본으로 부동산펀드와 리츠(부동산투자회사)자산의 급증 추세에서 그 일면을 확인해 볼 수 있다. 즉 우리나라의 리츠 총자산은 2004년 1.4조원에서 2014년에는 15조원으로, 부동산 펀드는 0.9조원에서 29.7조원으로 각각 15배에서 30배정도 급증했다는 사실(그림 2)은 이 시기 부동산 관련 금융과 투자가 급속히 제도화, 체계화, 그리고 민영화되었음을 말해준다.



자료: 통계청, 국가통계포털(KOSIS)
그림 1. IMF위기 후 통화량과 건축관련 지표 변화

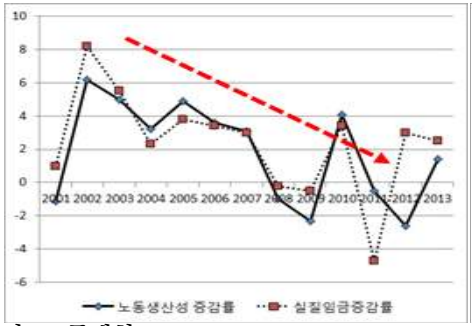


자료: 한국리츠협회
그림 2. 부동산펀드, 리츠 추이

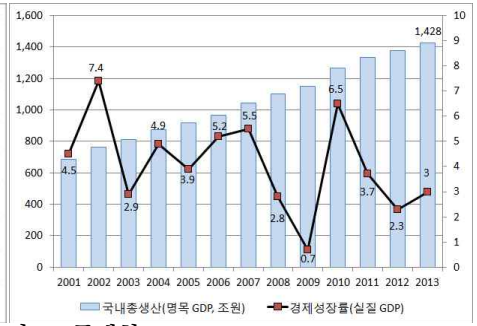
2) 여기서 통화량은 '협의의 통화량'(M1, 즉 현금통화량과 요구불예금 및 수시입출식 저축성 예금을 합한 것에서 이 금융상품의 예금취급 기관 간 상호거래분을 제외한 통화량)을 자료로 사용한 것이며, '광의의 통화량'(M2) 자료를 사용할 경우 그래프는 다소 다른 양상을 보인다.

도시의 주택·토지시장은 흔히 수요의 변동성과 공급의 비탄력성으로 인해 상대적으로 불안정하고 불균형한 상태에 있는 것으로 이해된다. 이러한 상황에서 정부는 여러 수단을 동원하여 부동산 수요를 자극하고 공급을 확대시키기 위해 부동산시장에 개입한다. 특히 부동산시장은 수요자인 가계와 공급자인 (건설)기업 양자에 대한 금융대출과 여타 방식으로 투입된 금융자본에 의해 수요와 공급이 동시에 통제(또는 조작)된다. 그러나 이러한 과정을 통해 부동산시장이 활성화되고 가격이 상승한다고 할지라도, 실제 부동산 개발과 실수요의 한계로 부동산시장 및 이와 연계된 금융시장은 붕괴를 맞을 수 있다.

이런 상황에서 국가와 자본은 부동산·금융 시장의 붕괴 또는 국제 금융자본의 공격 등으로 초래되는 금융 위기에 대처하기 위해, 한편으로 잉여를 재투자하지 않고 내부에 누적시키면서(외환보유고, 잉여금 사내 보유 등), 다른 한편으로 부채(즉 의제적 자본)를 동원하여 자본순환을 촉진시키는 전략을 강구할 수 있다. 그러나 이로 인해 국가 및 기업의 부채는 점점 더 누적되고, 실물경제를 촉진하기 위해 가계 대출 규제의 완화로 가계 부채도 급속히 증가하게 되어, 결국 모든 경제주체들이 부채의 덫에 빠지는 위기를 맞게 된다. 이와 같이 한편으로 사회적 (국가 및 기업) 잉여의 누적, 다른 한편으로 부채의 누적적 증대 간 모순은 자본축적의 한계와 이로 인한 다양한 위기, 특히 오늘날 도시 위기를 유발하는 핵심적 요인이 된다.

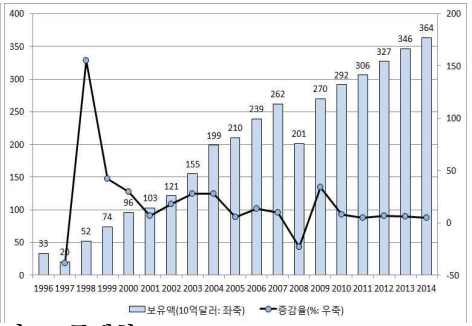


자료: 통계청, KOSIS
그림 3. 노동생산성 및 실질임금 증감 추이



자료: 통계청, KOSIS
그림 4. 국내총생산 및 경제성장률 추이

자료: 한국은행 (2015).
그림 5. 기업의 이익잉여금과 사내 유보율



자료: 통계청, KOSIS
그림 6. 국가의 외환보유액 증감 추이

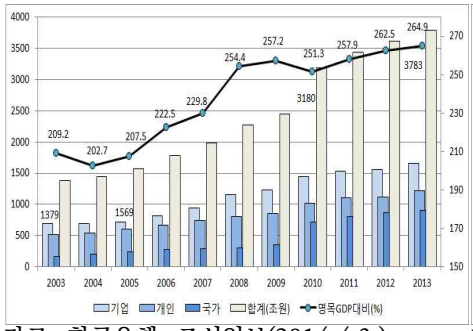
한국 경제의 경우, 2000년대 이후 노동생산성과 실질임금의 증가율은 심각하게 둔화되었고, 이에 따라 실물경제는 크게 위축되었다(그림 3, 그림 4). 반면 이러한 상황에서도 수출을 주도했던 재벌 대기업들을 중심으로 기업의 총이익잉여금은 2001년 48.4조원에서 2010년 674조원으로 약 14배 증가했고, 이 가운데 기업 내 유보율은 2001년 4.6%에서 2007년 26.7%로 급증했으며, 2008년 금융위기로 다소 줄었지만 다시 증가하는 추세를 보이고 있다(그림 5). 기업들이 막대한 이익잉여금을 올리면서 사내에 누적시키는 것은 한편으로 일정한 이윤율을 확보할 수 있는 투자 영역을 찾지 못했고, 다른 한편으로 앞으로 언제든지 찾아 올 금융위기(특히 유동성의 위기)에 대처하기 위한 것이라고 할지라도, 사실 임금 인상을 통해 노동자에게 돌아가야 할 몫을 사내에 유보함으로써 가계소득 증가를 어렵게 할 뿐만 아니라 투자를 기피함으로써 실물경제에서 자본 순환을 더욱 위축시키게 된다.[3] 더구나 대기업뿐만 아니라 국가도 사회적 잉여를 내적으로 누적시켜 왔다. 예로, IMF 경제위기 이후 국제수지의 흑자 등에 힘입

3) 이러한 점에서 2014년 당시 부총리 겸 기재부장관은 “대기업의 사내유보금이 과도하게 늘어남에 따라 상대적으로 가계부문의 소득 증가세가 둔화되고 있다”고 지적하고 근로소득 및 배당 촉진 등을 유도할 정책 방안을 강구하고자 했다. 그러나 이러한 정부 정책 방안은 재벌 대기업들의 강력한 반발에 부딪혀 무산되었다. 그러나 이러한 측면에서 사내유보금에 대한 과세 논의는 그 이전부터 있었고(예로, 국회예산정책처, 2011), 또한 실제 2001년 이전에는 이에 대한 과세제도가 있었으나 그 후 이제도가 폐지됨에 따라 보유율이 급증하게 되었다.

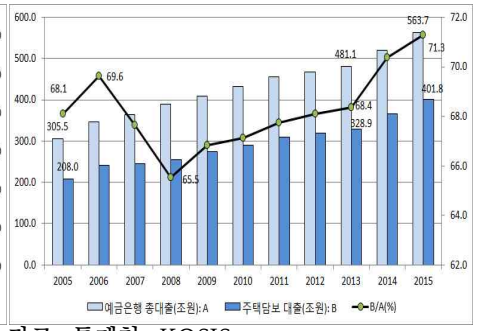
어 국가의 외환보유액은 1997년 89억 달러에 불과했으나 2007년 2622억 달러로 증가했고 2008년 2012억 달러로 줄었으나 그 이후 계속 증가하여 2013년 3465억 달러에 이르렀다(그림 6). 이러한 국가의 외환보유액은 국제금융시장이나 실물경제의 위기에 의한 충격을 완화시켜주는 역할을 한다고 할지라도, 결국 사회적 잉여가 배분되지 않고 국가에 의해 보유된 대표적 유휴자본이라고 할 수 있다.

3. 부채 경제와 도시 위기

이와 같이 기업과 국가는 막대한 잉여금을 누적시키고 있음에도 불구하고, 동시에 엄청난 부채를 급속히 확대시켜 왔다. 2000년대 이후 노동생산성 및 실질임금이 저하되는 한편, 국가와 기업은 막대한 잉여를 누적시키면서도 노동자들의 임금 인상을 억제하거나 심지어 해고 또는 비정규직으로의 전환 등을 자행했을 뿐만 아니라 확대 재생산을 위한 투자를 제대로 하지 않음에 따라 자본 순환의 전반적 정체가 초래되었다. 그러나 다른 한편, 이러한 국면에서 각 경제주체들은 부채를 통해 자신들의 경제활동을 촉진시키려는 성향을 보이게 되었다. 즉 자본축적의 규정력에 따라, 가계는 소비를, 기업은 생산을, 정부는 재정 지출을 원활하게 하기 위해 부채에 의존했다. 이로 인해, 2003년에서 2013년 10년 사이 정부(중앙 및 지방정부, 공기업) 부채는 276조원에서 908조원(3.3배)로, 민간기업 부채는 860조원에서 1,652조원(1.9배)로, 가계 부채는 559조원에서 1,223조원(2.2배)로 급증했다. 국가의 총부채는 1,379조원에서 3,783조원으로 엄청나게 증가했고, 각 시기 GDP와 대비하면 209%에서 265%로 늘어났다. 2013년 경제주체별 부채를 GDP 대비로 보면, 정부는 40.1%, 가계는 91.6%, 기업은 158%로, OECD 국가들의 수준과 비교하면 정부 부채를 제외하고 가계 및 기업의 부채는 이미 임계치를 능가한 것으로 평가된다.[4] 이 처럼 부채 수준이 임계치를 초과한 것도 문제지만, 더욱 심각한 점은 그 증가 속도가 매우 빠르고, 회복되기 어려운 여건을 안고 있다는 점이다.



자료: 한국은행; 조선일보(2014.4.3.).
그림 7. 경제주체별 부채 증감 추이



자료: 통계청, KOSIS
그림 8. 가계부채와 주택담보대출 현황

이러한 각 경제주체들의 부채 증가는 도시 위기를 가중시킨다. 정부의 부채는 금융안정화(외환매입기금 등)에서 이자 및 원금 상환에 이르기까지 다양하지만 주요 원인들 중 하나는 대규모 공공사업(도시 뉴타운, 고속철도 건설, 4대강 사업 등)이었다. 기업의 부채는 은행 대출금, 장단기 기업채 등으로 구성되며 이미 2000년대 초에 임계치를 초과했지만, 특히 건설업체들의 자산 대비 부채 비율은 가장 높고 빠르게 증가하여 2007년 14.7%에서 2012년 205%에 달했다. 가계부채의 경우 예금은행 대출은 2005년 305.5조원에서 2015년 563.7조원으로 10년 사이 84.5% 증가했는데, 이 가운데 주택담보대출은 2005년 68.1%를 차지했고, 2008년 다소 줄었지만 2013년 이후 다시 크게 증가하여 2015년에는 71.3%를 차지하게 되었다. 이러한 가계대출의 증가, 특히 주택담보대출의 급증은 도시의 서민들에게 주택 구입을 유도함으로써 건설업체들이 자금 대출을 받아 건설·공급한 주택들의 수요를 확보하기 위한 것이었다.[5]

한국 경제에서 이미 임계치를 능가하여 부채위기, 나아가 경제적, 도시적 위

4) Cechett et al.(2011)가 OECD 18개국에 대해 1980~2010년 자료를 이용하여 분석한 결과, GDP 대비 부채수준이 가계 85%, 기업 90%, 정부 85%를 초과하면 GDP 성장에 부정적 영향을 미치기 시작하는 것으로 추정된다.

5) 물론 주택담보대출이라고 할지라도 주택 구입용도가 아닌 생활자금 목적으로 지출될 수도 있는데, 특히 2013년 이후 주택시장 금융규제 완화 이후 이 비중이 증가했는데, 2013년9월 전환대출의 19.7%, 추가대출의 17.8%에서 2014년 9월에는 각각 25.3%, 26.3%에 달했다(한국일보, 2014.12.1.). 이는 도시 서민들이 실질임금의 위축으로 인해 주택담보대출로 생활자금을 마련해야 할 정도로 생계가 어려워졌음을 보여준다.

기를 초래하고 있는 기업 및 가계 부채를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 한국 기업의 총부채(은행대출+비은행대출+회사채+기타 채무)는 2015년 1분기 말 기준으로 2,347조원으로, 전년 동기에 비해 103조원 증가한 액수다. 이러한 한국 기업부채는 GDP 대비 비율은 약 150%수준이며 신흥국가들(중국, 인도, 브라질 등) 중 가장 높은 것으로 추정된다(예산정책처, 2015). 특히 부채비율이 200%를 상회하는 한계기업의 비중(2015년 6월말 기준)은 12.9%이며, 대기업이 15.5%로 중소기업의 비율 9.7%에 비해 훨씬 높다(한국은행, 2015). 업종별로 보면, 조선 및 해운업이 기업 부채비율이 가장 심각하여 구조조정이 시급하고(2016년 6월말, 조선 246.0%, 해운 266.6%), 그 다음으로 건설업의 기업 부채비율이 약 200%에 달하고 있다. 조선 및 해운업은 현재 심각한 구조조정 중에 있지만, 건설업의 경우 아직 구조조정에 관한 논의가 제대로 이뤄지지 않고 있다. 특히 건설업의 경우 국가가 의도적으로 규제완화를 통해 지원하고 있지만, 저성장 기조에서 금리 인상이 현실화될 경우, 건설업 분야의 한계기업들이 줄도산하면서, 도시의 각종 개발이 불가능한 위기를 초래할 수도 있을 것이다.

다른 한편 가계 부채 역시 급속히 증가하고 있다. 2016년 3월말 기준 가계부채는 1,223.6조원으로 3개월만에 20.6조원 증가하는 추세이다. 전체적으로 금리인상과 산업구조 조정이 본격화되면 파산 가계가 속출할 것으로 우려된다. 특히 한계가구(즉 금융순자산(금융자산-금융부채)이 마이너스이고 처분가능소득 대비 원리금상환 비율(DSR) 비중이 40%를 넘는 가구)가 계속 증가추세를 보인다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 한국의 전체 가구 중 부채를 안고 있는 가구는 2010년(3월 기준) 59.8%에서 2014년 65.9%로 증가했고 2015년에는 약간 떨어져 64.3%를 기록했으며, 부채보유가구의 중앙값은 2015년 4,470만원으로 2014년에 비해 11.6% 증가했다(통계청, 2015). 이 가운데 한계가구는 158만가구로 금융부채가 있는 전체 1천72만가구의 14.7%에 해당하며, 이들이 보유하고 있는 금융부채는 총 279조원으로 가구당 1억7천만원을 상회하는 것으로 추산되었다. 한계가구의 금융부채 현황은 부동산관련 대출규제가 크게 완화되었던 2014년에 비해 8만 가구, 27조원이 증가한 것으로, 한계가구는 이자율의 인하로 가구의 처분가능소득에 비해 금융부채의 비율이 다소 개선되고 있다고 할지라도 여전히 5배가 넘는다는 점에서 심각한 우려를 자아낸다(표 1).

표 1. 한계가구의 금융부채 변동 추이

		2012	2013	2014	2015
한계가구	가구수(만가구)	136(12.7)	152(13.8)	150(13.8)	158(14.7)
	보유금융부채(조원)	247(37.7)	270(37.3)	252(33.3)	279(34.7)
평균 금융부채	전체가구 (만원)	3,669	3,996	4,118	4,321
	한계가구 (만원)	18,164	17,773	16,826	17,706
	비한계가구 (만원)	2,474	2,735	2,991	3,085
처분가능 소득대비 금융부채	전체가구 (%)	106.2	110.3	107.8	110.1
	한계가구 (%)	686.4	614.8	518.8	507.8
	비한계가구 (%)	70.3	7.4.1	77.3	77.8

주: 해당연도 3월 기준, ( ) 내는 금융부채 보유가구 대비 한계가구 비중(%)
자료: 통계청(2015)

물론 한계가구수의 증가 자체가 가계부채의 악화로 바로 이어지는 것은 아니며, 한계가구가 도시의 빈곤가구를 의미하는 것도 아니다. 원리금 분할 상환이 증가할 경우 한계가구의 규모도 늘어날 수 있으며, 또한 한계가구는 소득 수준이나 자산소유 규모로 보면 모든 분위에 걸쳐서 나타난다. 실제 순자산 규모의 분위에 따른 한계가구를 보면, 각 분위에서 한계가구의 절대수 및 금융부채가구 대비 한계가구의 비중도 다소 비슷하게 나타난다(표 2). 또한 고소득·고자산 가구 계층은 저소득·저자산 가구 계층에 비해 가구당 부채 보유액이 절대적으로 많고 이에 따라 점유율도 상대적으로 훨씬 높다.[6] 그러나 비록 고소득·고자산 가구 계층에 속한다고 할지라도 한계가구는 경기 둔화와 소득 감소, 부동산 가격 하락이나 금리 인상 등으로 경제 상황이 악화되면 자신의 처분가능소득이나 실물자산 처분을 통해 금융부채를 갚기 어렵게 된다는 점에서 잠재적 위험군이라고 할 수 있다. 특히 전형적인 위험군으로 이른바 '하우스 푸어'를 들 수 있다. 이들은

6) 〈부표 1〉 참조. 가계부채에는 금융부채뿐만 아니라 임대보증금도 포함되며, 2015년 총 가계부채에서 이들은 각각 69.9%, 30.1%를 차지했다. 계층별 가구당 부채 보유액에서 임대보증금 부채가 차지하는 비율을 분위별로 보면 가구 순자산 규모별로 보면 1분위에서 5분위로 갈수록 구성비는 증가하지만, 가구소득 수준별로 보면 1분위에서 가장 높고 다른 분위에서도 큰 차이를 보이지 않는다(부표 1 참조). 특히 금융부채도 상대적으로 많은 소득수준 1분위 가구가 임대보증금 부채 구성비도 높다는 점은 저소득층의 임대보증금 상환이 어려울 것임을 추정할 수 있도록 한다.

집을 소유하고 있지만 무리한 대출에 따른 이자 및 원리금 상환 압박으로 빈곤하게 사는 가구로, 2015년 자가 소유가구 중에서 한계가구의 비중(16.4%, 111만 가구)이 월세가구(12.8%, 18만7천가구)나 전세거주(11.1%, 23만4천 가구)보다 높게 나타난다는 점은 이러한 '하우스 푸어'의 심각성을 보여준다.

표 2. 계층별 한계가구의 변화 (단위: 만가구, %)

	전체	가구소득 수준별					가구 순자산 규모별				
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
2012	136 (12.7)	18.7 (19.4)	32.1 (15.9)	29.0 (11.5)	27.3 (10.4)	25.3 (9.7)	23.9 (13.5)	28.8 (13.3)	25.0 (11.0)	25.4 (10.8)	29.4 (13.5)
2015	158 (14.7)	23.6 (22.9)	36.9 (18.5)	36.8 (15.1)	33.4 (12.8)	27.6 (10.5)	31.4 (17.9)	33.3 (15.9)	36.6 (15.1)	28.8 (12.1)	28.2 (13.7)

주: ( )는 금융부채가구 대비 한계가구의 비중
자료: 현대경제연구원, 2016, 4

하지만 이러한 한계가구의 증가추세에서 가장 심각한 문제는 저소득·저자산 계층의 가계부채이다. 왜냐하면 이들은 저소득(저자산)으로 부채 상환 능력이 낮을 뿐만 아니라 오히려 부채 상환을 위해 더 많은 부채에 의존하게 되기 때문이다. 사실 2012년에서 2015년 사이, 1분위 계층의 한계가구 수와 비중으로 보면 가장 크게 증가했다고 할 수 있다. 이와 같이 저소득계층의 한계가구는 소득이 낮은 상태에서 과도하게 빚을 내 생계비용으로 사용하거나 부동산을 마련했지만, 사실 이러한 가계부채를 갚을 수 있는 능력은 점점 더 악화되고 있다. 즉 이들은 처분가능소득 대비 원리금상환액의 비율(DSR)은 소득수준 1분위 가구에서 월등히 높게 나타난다. 한계가구 전체는 연평균 처분가능소득이 3,973만원인 반면, 원리금 상환금이 4,160만원에 달해 DSR이 104.7%에 달한다. 이는 소득만으로 부채를 갚을 수 없는 상태로 부채를 상환하기 위해 또 다른 부채를 대출하거나 자산 처분을 통해 원리금을 상환해야 함을 의미한다. 특히 소득수준별로 보면, 소득1분위 저소득층 가구의 DSR은 125.2%(년처분가능소득 879만원, 원리금 1,101만원)으로 다른 분위의 소득계층가구에 비해 상당히 더 높게 나타난다(소득 2~5분위의 경우 78.9%, 88.5%, 109.8%, 109.0%).

저소득층의 부채상한 능력이 한계에 달했다는 점은 설문조사에서도 나타난다. 한국은행이 통계청과 함께 조사·발표한 바에 의하면(통계청, 2015), 한계가구의 44.1%는 대출기한 내 상환이 불가능(31.6%)하거나 아예 상환 자체가 불가능(11.5%)하다고 응답한 점에서, 연체율이 상승할 위험은 항상 존재한다. 이러한 점에서 한국은행 총재는 이미 2014년 11월 한 강연에서 "내년에 금리가 오르면 한계가구 중 일부는 디폴트(채무불이행 상태)를 맞을 수 있다"고 밝힌바 있다(세계일보, 2014.11.24.). 이러한 상황에서도 우리나라의 금융대출은 대부분 주택담보대출이기 때문에 한계가구의 채무불이행이 금융기관의 부실로 확대되지는 않을 것으로 추정하고 있다. 하지만, 금리 인상과 주택가격 하락이 동시에 진행될 경우 부동산시장의 위기뿐만 아니라 금융위기가 초래될 가능성은 높다고 하겠다. 뿐만 아니라 이자 및 원리금 상환부담에 따른 소비 축소는 경제성장(또는 자본축적) 과정에 전반적으로 부정적 영향을 미칠 것이 확실하다. 이렇게 급증하는 가계부채와 이에 따른 부정적 영향은 한계가구 또는 도시 저소득층가구의 개별적 문제라기보다 결국 자본축적 과정에서 부채의 악순환이라는 구조적 덫에 빠졌기 때문이라고 할 수 있다.

요컨대 최근 가계, 기업, 국가라는 각 경제주체들의 부채 위기는 도시의 건조환경과 공간 재편을 통한 자본축적 과정에 내재된 모순의 발로라고 할 수 있다. 즉 도시 공간은 유휴자본의 흡수에서 결정적인 역할을 담당하면서, 자본축적을 지속시키는데 주요한 수단이 된다. 이러한 과정은 그 동안 도시 공간을 재구조화

부표 1. 계층별 가구당 부채 보유액 및 점유율, 2015년 (단위: 만원, %)

		전체	가구소득 수준별					가구 순자산 규모별				
			1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
부채	보유액	6,181	1,278	3,413	4,642	7,287	14,283	2,212	2,918	4,621	6,727	14,427
	점유율	100.0	4.1	11.0	15.0	23.6	46.2	7.2	9.4	15.0	21.8	46.7
금융부채	총액	4,321	797	2,341	3,373	5,241	9,850	2,016	2,633	3,866	4,895	8,193
	담보대출	3,540	596	1,846	2,690	4,303	8,264	1,126	2,048	3,241	4,129	7,157
임대보증	보유액	1,860	481	1,072	1,269	2,046	4,433	196	285	754	1,832	6,234
	구성비	30.1	37.6	31.4	27.3	28.1	31.0	8.9	9.8	16.3	27.2	43.2

자료: 통계청, 2015. 2015년 가계금융·복지조사 결과 (보도자료)

하기 위한 다양한 정책들(1970~80년대의 도시재개발이나 도시정비사업에서부터 2000년대 이후 도시재생, 뉴타운과 도시르네상스, 경제자유구역 건설이나 특구개발에 이르기까지 다양한 이름으로 추진되어 왔다. 이에 따라 거대한 아파트단지들의 재개발뿐만 아니라 초국적 기업의 연구개발센터, 유통자본의 쇼핑몰, 재벌기업의 오피스빌딩, 그리고 거대한 경기장이나 전시관 등이 조성되었다. 그러나 이러한 대규모 건조환경 조성을 통한 도시화 과정은 외형적으로 부동산 붐을 일으키는 것처럼 보이지만, 실제 이에 대한 수요가 뒷받침되지 않거나 또는 이에 대한 우려로 개발과정에서 자본 동원이 한계에 봉착하는 부동산·금융위기를 맞을 수 있다.

다른 한편 이러한 새로운 도시화 과정은 공익사업을 명분으로 공유 토지의 민영화 또는 개인 토지의 강제 매수를 통한 토지소유 관계의 변화 그리고 도시 서민들의 주거지와 생계형 가게들의 철거 등을 동반한다. 즉 도시공간의 재편과정은 항상 사회적 약자의 배제와 공적 공간의 탈취를 전제로 했다. 이러한 도시 재개발은 도시 공간이 자본의 지속적 축적과 자본주의의 재생산을 위해 필수적이며, 특히 과잉축적으로 인한 경제적 위기를 해결하는 핵심적 수단임을 알 수 있도록 한다. 그러나 이러한 도시 재개발을 통한 자본 흡수의 또 다른 측면은 이른바 '창조적 파괴', 도시 젠트리피케이션, 도시 인클로저 등을 동반하면서, 한편으로 도시 공간의 독점적 사유화 증대와 이를 통한 자산 이득의 배타적 전유, 다른 한편으로 공동체적 도시 장소의 해체와 도시 서민들의 사회공간적 배제를 초래하는 경향이 있다. 이와 같이, 자본축적과정에서 발생한 경제적 위기는 도시 공간에서 집중적으로 드러날 뿐만 아니라 도시 건조환경을 통한 자본축적의 위기 그리고 이로 인해 피해와 희생을 강요받는 도시 서민들의 사회적 위기, 즉 도시의 위기라고 할 수 있다.

4. 도시 위기 대응 전략과 도시권

1) 도시 위기의 대응 전략과 한계

오늘날 도시의 위기는 기본적으로 도시의 건조환경이 자본의 축적 과정에 형식적 또는 실질적으로 포섭되고 이에 따라 도시공간이 재편됨에 따라 발생한 것이다. 특히 도시 공간은 실물생산자본의 집중뿐만 아니라 새롭게 부각된 부동산 자본과 금융자본이 작동하는 무대이며 수단이 되었다. 이에 따라 도시 공간은 자본축적과정에서 잉여가치를 생산하고 또 이를 재흡수해야 할 주요한 기능을 담당하고 있다. 오늘날 도시공간의 생산은 자본에 의해 점점 더 장악되게 되었고, 국가는 공익사업을 명분으로 다양한 정책들을 통해 이를 뒷받침하고 있다. 도시 공간은 다양한 전략에 의해 실제 개발되기도 하지만, 대부분 부동산 가격 폭등에 따른 이익(즉 미래의 개발을 전제로 한 지대 수취)을 노리는 투기의 장이 되었다. 이 과정에서 새로운 투자를 위해 기존의 건조환경과 공적 경관은 새로운 건설과 공간 조성을 위한 창조적 파괴로 사라졌고, 새로운 도시 경관들은 자본과 국가 권력의 상징적 이미지들을 재현하는 스펙터클로 변모하고 있다. 이와 같이 도시 건조환경은 잉여가치 창출의 주요 수단이고, 유휴화된 자본과 노동이 재투입될 수 있는 기회를 제공하며, 지배 권력의 스펙터클로 전환하게 되었다. 오늘날 이러한 과정은 가속적으로 촉진되고, 놀라울 정도로 규모를 확대시켰으며, 선진국들뿐 아니라 제3세계 국가들에서도 웅장한 건조환경을 자랑하는 메가시티들이 속속 등장하게 되었다.

이러한 도시 건조환경을 통한 자본축적과 도시 공간의 재편과정은 처음에는 실물경제에서 발생한 과잉자본을 흡수하여 위기를 해소하는데 기여할 수 있었다. 그러나 과잉자본을 흡수하기 위해 다양한 방식의 도시 재개발을 통해 추진된 도시 공간의 재편과 더불어 이러한 도시 건조환경의 재구축을 위해 촉진된 규제완화 전략은 결국 도시 부동산시장의 만성적 위기를 초래하고 있다. 도시 재개발로 경관은 외형적으로 확대되고 정비된 것처럼 보이지만, 도시 내부 공간의 고밀화·고층화와 도시 주변의 난개발이 촉진되었고, 여타 도시 지역이나 주변지역은 노후화·황폐화되면서 개발로부터 소외되게 되었다. 도시 인프라를 확충하기 위한

사업들은 국가의 재정 부족과 운영의 비효율성 등을 명분으로 민영화되면서, 공적 공간에 대한 민간자본의 사적 통제와 운영이 당연시되고 있다. 또한 이러한 도시 재개발을 촉진하기 위한 국가와 기업의 금융 운영과 가계에 대한 부동산 금융대출의 확대는 모든 경제주체들을 부채위기에 빠지도록 했다.

이러한 점에서 오늘날 도시는 과잉축적의 위기로 발생한 사회적 잉여가 이윤율의 저하 및 금융위기에 대처하기 위한 명분으로 국가 및 대기업 내부에 누적되는 한편, 잉여의 실현과 재창출을 위한 자본축적을 촉진하기 위하여 금융대출이 확대되면서 모든 경제주체들이 엄청난 부채를 누적시키게 되었다. 이로 인해 한계에 달한 기업들에 대한 산업구조 조정이 불가피하게 되었고, 이러한 산업구조 조정은 결국 실업자를 양산하면서 경제 침체를 가속화시킬 것으로 우려된다. 뿐만 아니라 급속히 증가하고 있는 한계가구들은 소비지출을 불가피하게 줄여야 할 뿐만 아니라 원리금 상환이 불가능한 상황에 처해 있다. 도시 서민들은 실물생산 영역에서 실업이나 비정규직으로 저임금과 사회경제적 주변화로 고통을 받고 있을 뿐만 아니라 급속히 증가하는 부채로 인해 미래의 삶이 불안정하고, 특히 천정부지로 치솟는 전,월세로 인해 사회에 대한 소외감과 적대감을 점점 더 증폭시키게 되었다. 이로 인해 매우 다양한 방법들(즉 개인의 통제되지 않은 일탈적 방법에서부터 노동조합, 시민단체들의 연대적이고 공감적인 방법에 이르기까지)로 사회에 대한 저항적 행동이 나타나고 있다. 이에 따라 도시는 한편으로 잉여의 누적과 다른 한편으로 부채의 급증 간 모순이 심화되는 장이지만, 또한 동시에 이를 둘러싼 저항의 장소가 되고 있다.

물론 이와 같이 과잉축적의 위기가 도시 공간에 잉여와 부채가 동시에 누적되는 모순을 유발하고, 이러한 모순으로 경제위기가 도시위기로 전환 또는 중첩되면서 심화되고 있다고 할지라도 자본축적 과정 자체가 바로 중단되는 것은 아니다. 국가와 기업은 경제의 저성장(즉 이윤율의 하락) 경향과 도시의 공간적, 사회적 위기 노정에 대응하고 조정하기 위하여, 우선 현재 정부가 추진하고자 하는 것처럼 '노동 개혁'과 '산업구조 조정'을 명분으로 해고와 실업을 더욱 유연화하고, 이를 통해 임금 압박과 비정규직 확대 등을 강화시킬 수 있을 것이다. 그러나 이러한 방법은 실물생산부문에서 과잉축적과 이로 인한 이윤율 하락에 직면한 기업들에게 임금과 고용의 유연화를 통해 일시적으로 위기를 해소할 수 있도록 하겠지만, 이는 결국 구매력 감소를 촉진하고, 가계의 부채를 증폭시키는 결과를 초래할 것이다.

또한 정부와 기업은 그 동안 위기 국면에 직면하여 흔히 그렇게 해 온 것처럼, 도시 건조환경의 추가 개발을 지속·확대시키고, 이를 뒷받침하기 위한 부동산자본의 금융화, 민영화 전략을 강화하고, 또한 부동산시장을 관리·조작하기 위한 다양한 정책들을 계속 시행할 수도 있을 것이다. 오늘날 금융자본과 이를 뒷받침하는 복잡한 제도들(금융기관, 금융적 관행, 금융 메커니즘 등)이 자본축적을 지속하기 위하여 경제적 지배력을 증대시키고 있으며, 특히 자본주의 경제발전과 도시화 과정의 핵심적 논제가 되고 있다(French et al., 2011; 강내희, 2013). 그러나 이 방법(즉 도시 공간의 금융화)은 앞서 논의한 바와 같이 기업과 가계에 부채를 누적시키면서 소비 전반의 위축을 초래하면서, 특히 도시 건조환경의 실질적 수요에 대한 한계에 봉착하여 부동산 거품의 붕괴(또는 의제적 자본의 가치실현 불능)로 인한 부동산·금융위기를 심화시키게 된다.

또 다른 방법으로, 정부와 기업은 과잉자본을 과학기술 및 사회문화 영역으로 투입하여, 비물질적 생산 부문을 확대하고 상품화를 촉진할 수 있다. 이른바 탈산업사회로의 전환 이후, 기업들은 기술, 지식, 정보, 디자인, 문화(방송과 영상 이미지에서부터 지역 축제에 이르기까지 다양한 방식으로) 등 비물질적 생산을 통해 새로운 자본축적의 계기들을 마련하게 되었고, 국가는 지식경제, 문화경제, 창조경제 등의 이름으로 이를 촉진하고자 했다. 사실 오늘날 대도시들에서 생산의 기초가 되는 것은 자연으로부터 얻은 토지나 다양한 천연자원 등 물질적 요소라기보다는 인공적으로 만들어진 언어, 이미지, 지식, 코드, 습관, 관행 등 비물질적인 것들이다. 이에 따라 대도시들은 이러한 비물질적 요소들의 생산과 소비를 위해 화려한 스펙터클을 만들어내면서, 도시의 건조환경에 새로운 상징적 의미와 가치를 부여하고 있다(Negri and Hardt, 2009; 조정환, 2011). 그러나 이러한 비물질적 생산 영역을 통한 자본축적 역시 실수요를 전제로 하지만 실물생산이 위축된 상황에서 생산된 잉여가치가 실현되기 어렵고, 또한 그 자체적으로도 인간의 창의성, 언어와 기호, 지식과 문화까지 상품화시킴으로써 인간 사회의 황폐화를 초래하게 된다.

이러한 3가지 대응 방법들은 사실 자본 순환의 3가지 경로와 관련된다. 만약

정부와 기업이 진실로 경제위기와 도시위기를 해소하고 지속가능한 경제와 사회를 유지·발전시켜 나가고자 한다면, 이 방법들을 재검토하여 실질적인 효과를 가질 수 있도록 시행할 수도 있을 것이다. 즉 첫째 정부와 기업은 실질임금의 인상을 통해 생산성을 증대시키는 한편 구매력을 향상시켜서 국내 내수시장을 활성화시키고, 비록 세계경제가 침체 국면에 봉착했다고 할지라도 실물경제의 성장을 촉진할 수 있을 것이다. 또한 둘째 과잉축적된 자본의 일부를 도시 건조환경의 개발에 투입하여 미래의 생산(인프라)과 도시인들의 생활(주택)에 필요한 물적 토대를 구축할 수 있을 것이다. 물론 이 경우, 실질적 수요에 조응할 수 있도록 개발을 통제해야 할 것이며, 도시 건조환경으로 유입되는 투기적 자본을 차단하고, 부동산자본의 과다한 금융화를 억제함으로써 부동산·금융위기가 초래되지 않도록 철저히 관리해야 한다. 그리고 셋째 과학기술 및 사회문화 영역으로 과잉자본을 투입함으로써 비물질적 생산과 소비를 촉진할 수 있지만, 이 부문의 생산방식의 특성(지적재산권에 근거한 정보재의 초과이윤 또는 독점지대)을 고려하여 사용료 인하 또는 무료 개방 등을 접근성을 증대시켜 나가야 한다.

이와 같이 당면한 경제위기 및 도시위기를 해소하기 위한 개선된 방안으로, 3가지 정책 즉 실질임금 인상과 이를 통한 내수시장의 실물경제 활성화, 실수요에 조응하는 도시 건조환경의 개발과 공적 운영, 그리고 비물질적 재화와 서비스의 탈상품화와 접근성 증대 정책 등이 제안될 수 있을 것이다. 이러한 방안은 자본축적의 메커니즘에 역행하는 것처럼 보이지만, 실제 경제적 위기와 도시의 사회공간적 위기를 해소하면서 자본축적으로 지속시킬 수 있는 방안이 될 수도 있다. 하지만 바로 이러한 점, 즉 이 방안들이 자본축적의 메커니즘에 단기적으로 역행하는 것처럼 보일 뿐만 아니라 실제 그러하다는 점에서, 정부와 기업에 의해 기피되게 된다. 또한 보다 근본적인 관점에서 보면, 이러한 방안들은 자본축적의 기본 논리, 즉 '축적을 위한 축적'을 무시한 채 자본주의 경제의 지속성에 기여하게 되는 개량주의적 대안이라고 비판될 수도 있을 것이다.

2) 도시 잉여의 공유와 도시권

보다 근본적인 대안은 보다 근본적인 의문을 필요로 한다. 도시 건조환경을 통한 잉여가치의 창출과 이의 재투자 과정은 결국 도시 부동산시장의 만성적 위기를 초래하게 되었고, 도시 서민들의 사회적 위기를 고조시키고 있다. 이러한 경제 위기 나아가 도시 위기가 도시 공간의 형성과 재편을 통해 잉여가치를 생산하고 재투자하기 위한 자본의 순환과정에 내재된 모순에서 발생한 것이라면, 달리 말해, 도시가 자본주의 경제에서 잉여가치를 생산하고 재흡수하기 위한 가장 핵심적 수단이라면, 대체 이 잉여가치는 누가 통제하고 관리해야 하는가? 흔히 자본주의 사회에서 사회적 잉여의 처분권은 국가나 기업이 가지는 것으로 간주된다. 특히 시장경제의 복귀를 강조하는 신자유주의는 잉여의 관리를 민영화하는 경향이 있으며, 이로 인해 오늘날 도시공간은 민간자본의 이윤 추구, 나아가 자본의 확대 재생산(잉여가치의 생산과 재투자)의 지속을 위해 재편되고 있다. 이 과정에서 기존의 도시 공간에 산재해 있던 공적 공간은 파괴되고 공유재들은 사유화되며, 이와 더불어 도시 서민들이 소유하던 소규모 주택들과 영세 가게들은 철거되고 그 토지는 민간자본에 의해 탈취된다. 그리고 이러한 과정을 통해 재창출된 도시의 잉여는 자본과 도시 상위계급에게 편향적으로 배분되고 관리되며, 이로 인해 소득과 자산의 양극화는 점점 더 심화된다.

고대 사회에서뿐만 아니라 현대 사회에서도 사회적 잉여의 존재, 도시공간에 잉여의 누적 그 자체는 부정되기보다 오히려 생활의 질 향상과 도시 발전에 필수적인 것으로 간주될 수 있다. 그러나 누가 이 잉여를 관리·운영할 것인가의 문제는 도시 공간에서 발생하는 계급투쟁의 핵심적 과제였다. 오늘날 잉여가치는 자본축적 과정에서, 특히 자본주의적 도시화 과정에서 발생·누적된 것이며 또한 경제적, 도시적 위기를 심화시키고 있다. 이러한 도시의 잉여는 분명 도시 서민, 정확히 말해 도시 노동자들에 의해 생산된 것이고, 따라서 이들에 의해 관리되어야 한다. 달리 말해 도시의 건조환경에 물질적으로 체현될 뿐만 아니라 그 경관에 부여된 문화적 상징자본을 포함하여 도시의 잉여가치는 사회적으로 생산된 것이고, 따라서 도시의 잉여는 공유재로 인식되고 관리되어야 한다. 그 동안 도시 공간을 통해 사회적 잉여가 지속적으로 생산되고 재투자되면서 확대되어 왔

고, 또한 도시 공간에 누적되어 왔음에도 불구하고, 도시의 공유재는 확대되기보다는 오히려 축소되어 왔다. 왜냐하면, 오랜 역사를 통해 누적적으로 증가한 도시 공유재가 오늘날 자본주의적 (신자유주의적) 도시화 과정에서 파괴·소멸되면서 사적으로 전유되고 있기 때문이다. 반면 도시인들은 이러한 도시 잉여의 배분과 운영에서 배제되었을 뿐만 아니라 오히려 부채를 가속적으로 확대시키면서 노동과정과 일상생활에서 심각한 압박을 받고 있다.

이러한 점에서 도시 위기를 극복하기 위하여 도시 공유재에 대한 대안적 관리가 필요하다는 주장이 강조되고 있다.[7] 예로, 지난 30여 년 간 기승을 부린 신자유주의적 프로젝트는 잉여관리를 민영화하는 방향으로 촉진했으며, 국가 이익과 기업 이익을 통합하는 새로운 거버넌스 시스템을 창출하여 이를 정당화시켰다. 이들은 화폐 권력(금융자본)과 국가기구를 동원하여, 도시화 과정에서 창출된 잉여가치의 관리권을 점차 사적 또는 준사적 이익집단에 의해 장악되도록 했다. 그러나 하비에 따르면, 도시의 잉여는 도시인들이 생산한 공유재이기 때문, 도시의 "공유재를 사용할 권리는 공유재를 생산한 모든 사람들에게 주어져야 한다"고 주장된다. 유사한 맥락에서, 네그리와 하트(Negri and Hardt, 2009)는 과거 공장에서 이루어졌던 잉여가치의 생산이 오늘날에는 도시 전체로 확장되었다고 주장하며, 특히 기술가 정보, 지식의 생산에서부터 도시경관의 스펙터클과 이미지의 생산에 이르는 다양한 유형의 비물질적 생산과 소비는 오늘날 메트로폴리스가 거대한 공통재의 생산과 소비의 공간이 되도록 했다고 서술한다. 그리고 이들은 이러한 도시의 문화 공유재는 "노동의 산물임과 동시에 미래를 생산하는 수단"이며, 이러한 "공유재는 오랜 시간을 거치면서 구축된 것으로 원칙적으로 누구에게나 개방되어야 한다"고 주장한다.

이러한 주장들과 관련하여 이른바 '공유지의 비극'에 관한 해결 방안, 나아가 공유재 관리를 둘러싼 광범위한 논의가 이루어지고 있다. 하딘(Hardin)이 1968년 제안했던 '공유지의 비극'에 관한 논의는 한정된 규모의 공동목장에 가축을 과잉 방목함으로써 결국 공동목장 전체가 황폐화될 것임을 전제로 해결 방안을 모색하고자 했다. 자본주의(신자유주의)적 방안은 공유지를 사유화하여 독점적으로 통제하는 것으로, 도시 공유재의 소멸을 전제로 한다. 반면 자유주의(제도주의)적 방안은 공유지를 사용규칙에 따라 분권적 자치를 통해 관리하는 것으로, 공유지 사용자들 간 사용규칙 제정과 합의 준수를 전제로 한다. 근본주의(사회주의)적 방법은 가축(생산물 또는 잉여가치)을 공유화하고 공유지(생산수단)을 공동으로 관리하는 것으로, 사적 소유제의 부정을 전제로 한다. 좀 더 체계적이고 학술적인 논의에서, 2009년 노벨 경제학상을 수상한 오스트롬(Ostrom, 1990)은 공유재의 관리를 위한 일반원칙으로 분권적 제도와 다중심적 거버넌스를 제안하며, 사회생태주의자 북친(Bookchin, 1992)은 직접 민주주의 방식으로 운영되는 자치제의 연합네트워크를 제시한다. 하비(Harvey, 2012)는 오스트롬의 제안을 일부 인정하고(공유재 관리를 위한 다양한 수단들의 조합과 국가 인정 부분), 또한 북친의 도시 네트워크를 통한 사회운동을 인정하면서, 도시 공유재의 비상품적 재생산과 질의 확대를 위한 전유와 이용 보완이 필요하다고 주장한다.

최근 진보적 학계 및 사회운동 전반에서 새롭게 부각되고 있는 '도시에 대한 권리'의 개념은 바로 이러한 도시 공유재(또는 잉여)의 생산과 이용의 민주적 관리를 실천적 방안으로 제시된 것이다(Mitchell, 2005). 하비(Harvey, 2012/2014, 148)에 의하면, 도시화는 "도시 공유재...를 끊임없이 생산하는 과정이며, 동시에 사적 이익집단이 도시 공유재를 끊임없이 전유하고 파괴하는 과정"이지만, 이로 인해 발생한 도시 위기를 극복하기 위하여 "도시를 생산한 집단적 노동자가 도시권을 요구할 근거"를 가진다. 하비가 강조하는 도시권의 개념은 사실 1968년 르페브르(Lefebvre, 1996)가 처음 제시한 것으로, 당시 프랑스를 휩쓸었던 사회·학생운동에 지대한 영향을 미쳤다. 물론 도시권 개념은 아직 체계적 의미를 갖추지 못했으며, 또한 자본과 상위계급이 일반 도시 서민들보다 더 강하게 도시권을 요구할 수도 있다. 그러나 도시권 개념을 채우기 위해 반드시 르페브르나 하비에게 의존할 필요는 없다. 왜냐하면, 하비 자신이 주장한 바와 같이, "도시권 사상은 [도시의] 거리에서, 지역사회에서 형성된 것"이며, 억압과 소외로 "절망하는 사람들의 도와달라는 절규"에서 나온 것이기 때문이다(Harvey, 2012/2014, 12). 이러한 의미에서 도시권에 바탕을 둔 도시운동은 도시의 공적 공간이 더 이상 사적으로 전유되지 않도록 실천적으로 점거하고자 하며, 바로 이러한 개념에 근거하여 2008년 금융위기 이후 미국의 '월스트리트 점령'운동과

7) 이러한 점에서, 재벌기업들의 사내유보금을 사회화하자는 주장이 최근 노조운동의 주요한 목소리로 제기되고 있다(재벌사내유보금 환수운동본부, 2015).

그 후 서구 도시들로 도시 공적 공간 점유운동이 전개되었다.

도시권의 개념과 이에 기반을 둔 도시운동은 도시 서민들이 도시의 잉여를 생산하는 조건(즉 노동조건)과 더불어 생산된 잉여의 이용과 재투자에 대한 민주적 관리를 주장한다. 도시 서민들은 도시 공유재에 대한 권리를 요구함으로써 자신이 생산한 잉여의 생산과 분재를 사회화하고 누구나 이용가능한 공동의 부를 확립할 수 있게 된다. 이러한 점에서, 시민들은 도시의 잉여가 자신들의 노동의 결과물이며, 따라서 이에 대한 정당한 분배를 요구할 수 있을 뿐만 아니라 이를 도시공간에 재투입하는 과정에 대한 민주적 참여, 즉 자신의 희망에 따라 도시를 재창조할 권리를 가지고 있음을 깨닫는 것이 중요하다. 이러한 점에서 도시권은 도시에 산재한 공적 자원에 대한 접근 권리 또는 단순한 도시 자원의 '분배적 정의'에 대한 요구와 실현을 넘어선다. 즉 도시권은 자신이 창출한 도시로부터 소외된 시민들이 자신의 희망에 따라 도시를 재창출하려는 '생산적 정의'의 실현을 함의한다.

5. 맺음말

도시는 인간 생존의 장소이며, 잉여의 저장고이다. 인간의 역사는 이러한 도시 공간을 중심으로 문명을 발전시켜 왔다. 현대 도시도 여전히 이런 역할을 담당한다. 그러나 자본주의 도시에서 잉여가치가 생산되고 재투자되는 과정은 과거와는 전혀 다른 특성을 가진다. 자본주의 도시공간은 단지 잉여물이 유통하거나 집중·저장되는 장소라기보다 잉여가치의 생산과 실현을 위한 핵심적 수단이 된다. 이로 인해 자본축적에 내재된 경제 위기는 도시 위기로 전환된다. 경제적 위기는 도시 건조환경에의 투자를 통해 일시적, 부분적으로 조정되지만, 부동산·금융자본의 작동의 한계로 도시 위기를 초래한다. 국가와 기업들은 이런 도시 위기 속에서도 추가적인 도시화가 필연적인 것처럼 받아들이고, 신자유주의적 전략들(상품화, 민영화, 금융화 등)을 계속 추진하고자 한다. 자본축적에 내재된 모순들이 얼마나 강하게 작동하고 있는가를 느낄 수 있도록 한다.

도시 위기는 도시인들의 생활 속에서 사회공간적 위기를 초래한다. 도시인들이 직면한 사회공간적 위기양상들은 소득 감소와 부채 증가, 고용 불안, 불평등과 양극화의 심화, 육아·교육·보건의료부문과 고령사회화에 대비하는 복지 부족 등과 같이 물질적 결핍뿐만 아니라 소외와 배제, 정체성과 노동 동기의 상실, 억압감과 적대감 등과 이로 인한 정신분열적 증상(예로, 분노조절장애와 왜곡된 여성혐오) 등 정신적 병리 현상들이 도시 공간에 만연해 있다. 이러한 도시인들의 정신적 위기는 물질적 위기와 마찬가지로 정부의 이데올로기 전략에 의해 조정·은폐되어 왔다. 도시인들은 이러한 위기에 항상적으로 노출되어 있지만, 자본축적의 둔감한 규정력으로 인해 일상생활 속에서 쉽게 잊고 살아간다. 이러한 점에서 박영균(2009, 154)은 "현대 도시의 위기는 일상생활에서 끊임없이 망각되며 조정된다는 점에서 진정한 위험이자 공포라고 할 수 있다"고 주장한다.

하지만 최근 도시공간에서 목격하는 여러 위기적 증후군들과 이에 대한 시민들의 대응을 보면, 도시의 위기에 대한 인내는 이제 거의 한계에 달한 것처럼 보인다. 오늘날 도시는 자본축적의 메커니즘에 의해 완전히 포섭되고 신자유주의적 국가 전략이 철저히 관철되는 공간이 되었지만, 또한 동시에 이러한 과정에 저항하고, 새로운 도시를 만들어가고자 하는 연대와 실천의 희망이 발아할 수 있는 공간이기도 하다. 인간은 장구한 역사 속에서 희망을 잃지 않고 자신의 삶과 그 삶이 영위되는 도시를 바꾸어 왔다. 물론 인간의 역사는 단지 희망의 역사가 아니라 생산양식들 속에 함의된 모순의 역사이기도 하다. 그러나 독일 극작가 브레히트가 말하고 하비가 공감한 것처럼, "희망은 모순 속에 숨어 있"다(하비, 2014, 384). 우리는 동아시아 지역에 산재한 비판적 도시 역량들 간 네트워크를 통해 모순과 위기로 가득 찬 도시를 탈소외된 정의로운 도시로 바꾸어 나갈 수 있는 계기를 만들어 나가길 희망한다.

참고문헌

강내희, 2014, 신자유주의 금융화와 문화정치경제, 문화과학사.

강현수, 2010, 도시에 대한 권리, 책세상.

국회예산정책처, 2011, 법인의 사내유보금에 대한 과세방안 연구. 경제동향 & 이슈, 통권 40호, 13-30.

국회예산정책처, 2016, 2016년 한국경제 리스크요인 점검,

박영균, 2009, 욕망의 정치경제학과 현대 도시의 위기, 마르크스주의 연구, 6(2), 152-186.

재벌사내유보금 환수운동본부, 2015, 재벌의 사내유보금, '네' 것이 아니야!

조정환, 2011, 인지자본주의, 갈무리.

최병두, 2012, 자본의 도시: 신자유주의적 도시화와 도시정책, 한울.

통계청, 2015. 2015년 가계금융·복지조사 결과 (보도자료)

한국은행, 2015, 금융안정보고서

현대경제연구원, 2016, 가계부채 한계가구의 특징과 시사점, 경제주평, 116-11(통권 684).

Bookchin, M., 1992, *Urbanization without Cities: The Rise and Decline of Citizenship*, Black Rose, Montreal.

Cecchetti et al., 2011, "The Real Effect of Debt", BIS Working Paper.

French, S., Leyshon, A., Wainwright, T., 2011, Financializing space, spacing financialization, *Progress in Human Geography*, 35(6), 798-819.

Negri, A. and Hardt, M., 2009, *Commonwealth*, Harvard Univ.; 정남영·윤영광 역, 2014, 공통체, 사월의 책.

Harvey, D., 1982, *The Limits to Capital*; 최병두 역, 1995, 자본의 한계, 한울.

Harvey, D., 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford Univ. Press; 하비, 최병두 역, 2007, 신자유주의: 간략한 역사, 한울.

Harvey, D., 2012, *Rebel Cities: From the Rights to the Citty to the Urban Revolution*, Verso, London: 한상연 역, 2014, 반란의 도시: 도시에 대한 권리에서 점령운동까지, 에이도스.

Harvey, D., 2009, The right to the city and alternatives to neoliberalism, http://wsf2009.wordpress.com/2009/01/30/the-right-to-the-city-and-alternatives-to-neoliberalism/

Lees, L., Shin, H-B., Lopez-Morales, E., 2016, *Planetary Gentrification*, Polity, London,

Lefebvre, H., 1996, The right to the city, in H. Lefebvre(ed), *Writings on Cities*, Blackwell, Oxford, 63-184.

Merrifield, A., 2013, The urban question under planetary urbanization, *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 909-922.

Mitchell, D., 2005, *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*, Guilford Press.

Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, CUP., Cambridge; 윤홍근 옮김, 2010, 공유의 비극을 넘어, 랜덤하우스 코리아.

도시 서민의 부채위기와 도시권

동아시아 통합적 도시 네트워크 워크숍
기조발제문
2016.8.8. 서울 시청 다목적홀

최병두 (대구대 지리교육과)
bdchoi@daegu.ac.kr

1. 현재 한국 사회는 어떤 위기에 처해 있는가

- 경제위기에 대한 자본과 국가의 인식

"위기의 한국경제, 운명의 시계는 밤 11시"
출처: 한국일보(2016.1.1.): 재벌기업과 전문가(65명)

"국회 종반, 노동개혁 입법전쟁 불 붙다"
출처: 아이뉴스 24.2015.11.20

경제위기는 자본과 국가의 입장에서도 심각하다. 그러나 다르다.
(좌) 세계적 경제 침체와 가계 부채를 위기의 가장 큰 요인으로 꼽았다.
(우) 비효율적 노동시장(?) 개혁 입법을 위한 행정부의 요구로 불 붙은 입법전쟁
→ 가계부채에 대책은 없고, 부동산담보대출은 계속 증가하고 있다 .

1. 현재 한국 사회는 어떤 위기에 처해 있는가

- 일상생활 공간에서 서민들이 겪고 있는 위기

오늘날 도시공간은 공포의 장소, 죽음의 현장이 되고 있다
(좌) 5월 중순 강남역 인근 건물 화장실에서 전혀 모르는 남성에게 여성이 살해되었다
(우) 6월 초순 서울 지하철 구의역에서 스크린도어 정비공 19세 젊은이가 사망했다
→ 이를 안타까워하는 많은 일반 시민들의 추모 열기를 만들어 내었다.

1. 현재 우리는 어떤 위기에 처해 있는가

- 도시의 일상공간: 단순 사고의 장소를 넘어 압박과 소외의 공간
  적개심 억제 불능, 비정규직 하청노동자가 죽음으로 내몰리는 위험한 공간
  도시인들의 공포와 울분, 또한 이겨내기 위한 실천의 가능성이 잠재
  소외와 위험의 발생 원인에 대한 이해, 해결하기 위한 실천의 조직화 필요

- 재벌 기업인들과 전문가들의 위기 인식, 그러나 원인과 해결 방안은?
  세계경제의 침체, 기업의 수출경쟁력 둔화, 가계 부채의 누적,
  왜 이러한 요인들이 발생했는가, 어떻게 해결할 것인가에 대한 인식은 ?

- 정부 정책: 위기에 대한 전면적, 합리적 대책 없이, 선택적 전략적 대응
  점점 더 비소통적 권위주의, 가시적 시장활성화 대책: 예, 주택대출규제 완화
  → 주택시장의 위기의 해소보다 심화, 새로운 위기 가계부채 급증.

- 위기의 발생 과정에 관한 분석과 위기 극복을 위한 대안의 모색
  자본축적 과정에서 한편으로 잉여의 누적, 다른 한편으로 부채의 증가
  도시 잉여의 공유화로 부채 위기 해소와 대안 모색을 위한 도시권 운동 필요

2. 경제 위기와 잉여의 누적

- 과잉축적의 위기와 신용체계 및 금융자본의 발달
  - 실물생산에서 내적으로 유발된 과잉축적의 위기(잉여가치 실현의 위기), 상품재고, 생산설비 가동 중단, 유휴자본과 유휴노동력 초래
  또는 IMF 위기 당시 외적으로 초래된 유동성의 위기: 자본순환의 정체
  → 잉여가치 실현 및 자본순환 촉진을 위하여 신용체계의 구축
  신용체계에 의한 자본 회전, 미래 수입을 앞당겨 지출: 외제적 자본
  - 신용체계에 기반을 둔 금융자본, 생산자본과 괴리, 자기 증식 → 금융위기

- 금융자본 + 부동산자본의 결합과 부동산.금융위기
  - 유휴화된 자본의 2차 순환경로 유입, 도시건조환경을 통한 자본 순환 상시적인 자본 유입, 그러나 경제적 위기 국면에서 유입 급증
  - 도시 건조환경: 공적 이용, 대규모, 장기 투자(긴 회전기간): 국가 역할
  자본의 규모 증대, 신용체계의 발달, 금융자본 기능 팽창(펀드, 리츠, PF 등)
  → 금융자본과 부동산 자본의 결합으로 도시 건조환경에 투입됨.
  - 부동산 개발과 수요 부족, 부동산,금융위기 초래(서브프라임모기지 사태)

2. 경제 위기와 잉여의 누적

- IMF 위기 이후 신용체계의 발달과 부동산자본의 형성
  - IMF 위기: 국내 과잉축적(단기부채에 의한 생산과잉) 위기와 금융자본 공격
  위기 직후, 생산설비의 감가와 헐값 해외 매각에 의한 자본 이전
  또한 신용체계의 구축을 통한 유동성 강화, 통화량 증대, 금융자본 확충
  → 잉여가치 실현 및 자본순환 촉진을 위하여 신용체계의 구축
  유동성 증가를 위한 신용체계 활성화 → 건설투자 증대, 부동산 가격 상승
  - 부동산 시장 투입된 금융자본 급증: 부동산펀드, 리츠 자본의 증가 추세

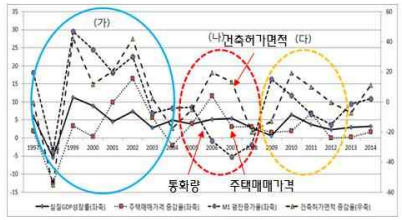


그림: IMF 위기 후 통화량과 건축관련 지표 변화
자료: 통계청, KOSIS

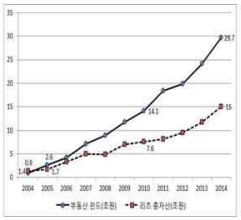


그림: 한국의 부동산자본 형성 추이
자료: 한국 리츠 협회

2. 경제 위기와 잉여의 누적

- 도시 부동산시장의 특성과 금융자본의 한계
  - 부동산 시장, 수요의 변동성, 공급의 비탄력성→ 불안정, 불균형 일반화
  - 금융자본, 은행대출을 통한 공급과 수요 촉진, 실수요의 한계, 금융위기

- 국가 및 기업에 의한 유휴자본의 누적
  - 경기침체와 이윤율 저하(그리고 금리 인하)로 유휴자본의 누적
  - 또한 (해외) 투기적 금융자본의 공격에 대비하여 유동성 확보
  → 잉여의 누적: 국가의 외환보유고, 기업의 잉여금 사내 보유

- 2000년대 이후 경제침체와 자본축적의 둔화
  - 노동생산성: 2002년 6.2% → 2013년 1.4%
  실질임금증가율: 2002년 9.2% → 2013년 2.5%
  경제성장률: 2002년 7.4% → 2013년 3.0%

그림: 노동생산성,실질임금 증감 추이
자료: 통계청 KOSIS

2. 경제 위기와 잉여의 누적

- 2000년대 이후 기업의 이익잉여금과 사내 유보율
  - 이익잉여금 2001년 48.4조원 → 2010년 674조원
  기업 내 유보율 2001년 4.6% → 2010년 24.1%

- 한국 정부의 외환보유액
  - 1997년 200억달러, 2002년 1210억달러 2013년 3460억달러

그림: 기업 이익잉여금과 사내유보율
자료: 한국은행(2015)

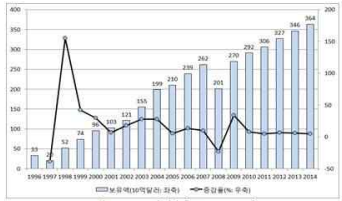


그림: 한국의 외환보유액 증감 추이
자료: 통계청 KOSIS

2. 경제 위기와 잉여의 누적

- 한국 10대 기업의 이익잉여금(2014년 6월말: 395.5조원)은 한국 정부의 1년 예산(2015년 376조원)보다 더 많다.
- 한국 기업들은 막대한 이익잉여금을 누적하면서, 법인세 인하와 저임금을 통한 원가경쟁력에 더 많이 의존한다.

(단위 : 조원)

	`11년	`12년	`13년	`14반기
삼성(금융업제외)	102.819	123.919	140.651	148.083
현대자동차	59.493	69.808	82.295	86.712
SK	28.990	30.041	32.438	34.575
LG	26.704	27.145	28.510	28.952
롯데	18.247	19.741	21.047	21.618
포스코	39.357	41.400	42.406	42.503
GS	8.346	8.550	8.001	8.097
현대중공업	16.043	16.998	17.157	16.109
한진	2.173	1.438	0.532	0.268
케이비	10.191	10.379	9.630	8.583
계	312.363	349.41	382.667	395.5

표: 한국 10대 기업 이익잉여금 누적 추이
자료: 이데일리(2014.10.18)

그림: 한국 기업과 해외 기업의 이익잉여금 비교(2014)
자료: 박범계 국회의원 홈페이지

3. 부채 경제와 도시 위기

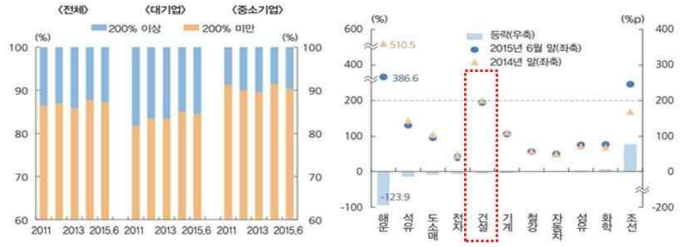
- 자본 순환을 촉진하기 위한 부채 경제
  - 한편으로 막대한 잉여금 누적, 다른 한편으로 자본순환 정체 해소를 위한 부채
  - 2003~2013년, 정부 3.3배(908조), 기업 1.9배(1652조), 가계 2.2배(1223조원)
- 부채경제와 도시 건조환경 투자
  - 국가부채: 대규모 토목건축사업(뉴타운, 4대강),
  - 기업부채: 건설기업 매우 심각 (구조조정 중인 해운,조선업 다음 순)
  - 가계부채: 은행대출(2015년, 563.7조)에서 주택담보대출이 71.3% 차지

표: 한국 경제 주체들의 부채 증가 추이

	2003년 (조원)	2013년 (조원)	증가율 (배)	GDP 대비 (2013)(%)
국가 총계	1,379	3,783	2.7	265.0
정부 부채	276	908	3.3	40.1
기업 부채	860	1,652	1.9	91.6
가계 부채	559	1,223	2.2	158.0

3. 부채 경제와 도시 위기

- 기업의 부채
  - 계속 증가 추세: 2015년 1분기 말 2,347조원 (전년 동기 103조원 증가)
  - GDP 대비 150% (신흥국가들 가운데 가장 높음)
  - 부채비율이 200%를 상회하는 한계기업: 12.9%(2015년 6월말)
    대기업: 15.5%, 중소기업: 9.7%
  - 업종별: 조선(246%),해운업(267%), 구조조정 중: 다음으로 건설업
  - → 건설업: 그 동안 국가의 규제완화 등 지원 정책에 의존, 그러나 금리 인상, 규제 강화로 구조조정 불가피, 기업 도산과 각종 도시 개발사업 붕괴



3. 부채 경제와 도시 위기

- 가계 부채
  - 계속 증가 추세: 2016년 3월말 기준 1,223.6조원(3개월만에 20.6조원 증가)
    부채 가구(2015년): 1072만 가구, 전체 가구 중 64.3%, 중앙값: 4,470만원
  - → 전체적으로 금리 인상과 산업구조조정이 본격화되면 파산 가계 속출 우려
    특히 주택담보대출(가계부채의 71.3%), 부동산가격 하락 시 심각한 타격
- 한계 가구의 문제
  (금융자산보다 금융부채가 더 많고, 처분가능소득 대비 원리금 상환 비율이 40%를 넘는 가구)
  - 2015년 158만 가구(부채가구 중 14.7%), 부채총액 279조원(가구당 1.7억원)

그림: 가계부채와 주택담보대출 증감 추이
자료: 통계청, KOSIS

그림: 한계가구의 금융부채 변동 추이
자료: 통계청(2015)

3. 부채 경제와 도시 위기

- 한계가구의 문제 (계속)
  - 한계 가구가 모두 도시 빈곤가구는 아님(소득 수준의 모든 분위에서 나타남. 경기 둔화, 소득 감소, 부동산가격 하락, 금리 인상 시 잠재적 위험군
  - 특히 하우스 푸어(house poor) 문제
    집을 소유하고 있지만, 무리한 대출에 따른 부채 상환 압박으로 빈곤한 가구
    자가소유가구 중 한계가구(111만가구, 16.4%)가 월세 및 전세가구보다 많음
  - 저소득,저자산 계층의 가계부채가 가장 심각
    1분위 계층에서 한계가구 수와 비중의 큰 증가
    가계부채 상환 능력 상실(DSR이 125.2%로 다른 분위에 비해 훨씬 높음)

	전체	소득 분위별 한계가구(만가구, %)				
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
2012	136 (12.7)	18.7 (19.4)	32.1 (15.9)	29.0 (11.5)	27.3 (10.4)	25.3 (9.7)
2015	158 (14.7)	23.6 (22.9)	36.9 (18.5)	36.8 (15.1)	33.4 (12.8)	27.6 (10.5)

그림: 계층별 한계가구의 증감 추이

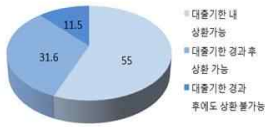


그림: 한계가구의 부채상환 가능성 (%)

3. 부채 경제와 도시 위기

- 부채경제에 의존하는 도시 건조환경
  - 경제 주체들의 부채 위기: 잉여가치 실현의 악순환
    건조환경(잉여가치의 창출,흡수를 위한 도시 재편)을 통한 부채 경제 메커니즘:
    부채로 도시 건조환경 개발 → 부동산 가격 상승 유도 → 부채 해소
    현실에서 부채 급증: 부채의 덫, 경제위기에서 도시위기로 다시 경제위기로

- 경제성장과 도시화: 의제자본의 실현 또는 부채 악순환
  - 1970년대 이후 신도시 건설, 도시정비사업, 도시재생, 뉴타운, 도시 르네상스 뿐만 아니라 경제자유구역 건설, 4대강사업, 거대한 경기장, 전시관 조성 등
  - 높은 경제성장과 계획적 개발 → 미래 개발수입 보장 → 의제 자본 실현
    그러나 경제침체 또는 저성장 → 미래 불확실, 의제자본 실현 불가 → 부채 증가

- 도시 재개발과정에서 창조적 파괴
  - 창조의 국면: 도시공간의 독점적 사유화, 건조환경 창출, 자산이득 전유
  - 파괴의 국면: 사회적 약자의 배제, 소유권 상실, 공적 공간 축소와 환경파괴

4. 도시 위기 대응 전략과 도시권

1) 도시 위기의 대응 전략과 한계

- 도시 공간(건조환경)의 특성
  - 도시 공간은 집단적(공적)으로 생산(공유재), 그러나 그 이익(소유)은 사유화
  - 도시 토지는 미래 개발을 전제로 지대 창출(의제적 자본), 공간의 금융화
  - 새로운 투자를 위해 기존 가치 파괴(감가), 창조적 파괴, 공간적 조정

- 도시 위기의 발생 메커니즘
  - 도시 발달을 위해 잉여가치 생산, 생산된 잉여가치의 재흡수를 위한 도시화
  - 실물경제에서 과잉축적의 위기(경제 침체) → 도시 건조환경으로 유휴자본 유입
  - 부동산자본과 금융자본의 결합, 의제적 자본에 의한 부동산시장 작동, 부채경제

- 도시 위기의 주요 양상들
  - 저성장, 저임금, 노동조건 악화와 고용불안, 양극화, 소비 위축, 부채 증가
  - 과잉(난) 개발, 개발에서 서민 배제, 실수요 부족, 전,월세 상승, 주택담보대출
  - 도시의 일상생활: 복지 저하, 저출산과 노인빈곤, 소외와 압박감
  → 한편으로 다양한 위기 양상의 표출, 다른 한편 개인주의화로 연대 의식 해체
  새로운 대응 전략이 필요

4. 도시 위기 대응 전략과 도시권

1) 도시 위기의 대응 전략과 한계 (계속)

- 국가와 기업의 대응 전략
  잉여가치 실현의 한계를 완화하고, 창출된 잉여가치를 재투자하기 위한 전략,
  또한 금융 부채의 악순환 메커니즘 해소를 위해 지속적 성장(도시 재개발)이 필요.
  그러나 자본축적의 한계 상황으로 위기 심화
  (1) 임금 압박(해고와 실업, 비정규직 증대) → 구매력 감소, 부채 증대
  (2) 지속적 도시 건조환경 개발 → 수요의 한계와 자연환경의 파괴
  (3) 과학기술 및 사회문화 영역의 상품화 → 인간 창조성의 황폐화
  → 자본순환 경로(1,2,3차 순환) 조정의 한계

- 악순환의 고리를 어떻게 끊을 것인가 ?
  1) 실질임금 인상을 통한 구매력 증대와 실물경제 성장 촉진: 실물경제 촉진 전략
  2) 도시 건조환경 개발 수준 낮춤, 부동산,금융위기 예방,완화: 저성장 전략
  3) 과학기술 및 사회문화 영역 개방, 사용료 인하, 접근성 증대: 사회문화복지 전략
  → 3가지 전략 결합, 그러나 자본주의 경제의 지속성 전제, 내재된 모순 관리 가능?

4. 도시 위기 대응 전략과 도시권

2) 공유재로서 도시 잉여의 관리

- 잉여가치(도시의 잉여)는 누구의 것인가 ?
  자본축적 과정에서 발생,누적, 그러나 위기를 심화시키는 잉여가치
  자본주의 사회에서 사회적 잉여 처분권은 국가나 기업이 가지는 것으로 간주
  특히 신자유주의는 잉여관리를 민영화 경향, 신자유주의화를 통한 도시공간 재편
  → 재창출된 잉여는 자본과 상층계급에게 유리하게 분배되도록 관리됨

- 공유재로서 도시 잉여
  도시에서 잉여생산물의 존재 자체는 필수적, 생활의 질 향상과 사회 발전
  잉여가치 또는 도시의 잉여생산물은 누구의 것인가, 어떻게 관리되어야 하는가?
  도시의 잉여물(건조환경과 경관)은 사회적으로 생산 → 공유재로 인식하고 관리,
  도시 공유재의 지속적 생산, 그러나 자본과 상위계층에 의해 사적 전유, 파괴

"공유재를 사용할 권리는 공유재를 생산한 모든 사람들에게 주어져야 한다" (하비)

"[문화공유재]는 노동의 산물임과 동시에 미래를 생산하는 수단… 이들 공유재는 오랜 시간을 거치면서 구축된 것으로 원칙적으로 누구에게나 개방되어야 한다" (하트&네그리)

4. 도시 위기 대응 전략과 도시권

2) 공유재로서 도시 잉여의 관리

- '공유지의 비극' 해결 방안
  1) 자본주의(신자유주의)적 방법: 공유지 사유화와 독점적 통제, 도시 공유성 상실
  2) 자유주의(제도주의)적 방법: 공유지의 사용규칙에 따른 분권적 자치 관리
  3) 근본주의(사회주의)적 방법: 소의 공유화와 공유지의 공동 관리

- 공유재 관리를 둘러싼 논의들
  - 오스트롬: 분권적 제도(일반 원칙)와 다중심적 거버넌스(온건한 개량주의)
  - 북친: 직접 민주주의 방식로 운영되는 자치체 연합 네트워크(급진적 연합주의)
  - 하비: 오스트롬 일부(다양한 수단의 조합, 국가 인정), 북친의 도시 네트워크를 통한 사회운동 인정, 공유재의 비상품적 재생산, 질의 확대를 위한 전유,이용 보완

- 도시에 대한 권리 운동: '잉여의 생산과 이용의 민주적 관리'
  도시권이란 도시화 과정에서 발생한 잉여의 배분을 민주적으로 관리하는 것

도시 사회운동은 "잉여를 생산하는 조건은 물론 생산된 잉여의 이용을 민주적으로 관리해야 한다는 단일 목표"로 나아갈 필요가 있다.

5. 맺음말

❖ 공유와 정의의 도시를 향하여

- 도시 위기에 대한 인내의 한계
  - 도시 공간에서 다양한 위기 양상들의 표출, 흔히 망각하고 살아감
  → 최근 가계부채의 위기와 이에 따른 도시(건조환경)의 위기에서 기인함.
  - 자본과 국가는 이러한 위기의 표출을 완화 또는 억제하기 위한 전략
- 위기에 대한 저항, 절망을 극복하기 위한 연대와 실천의 필요성 절실

- 공유와 정의의 도시
  - 과잉축적의 위기 이후 한편으로 잉여의 누적, 다른 한편으로 부채의 급증
  - 도시 잉여에 대한 공유, 도시 부채의 해소를 위한 정의로운 배분
  → 나아가 도시권 운동에 함의된 생산적 정의의 추구
  - 도시의 잉여는 도시인들이 생산한 것, 생산과정에서 발생하는 소외의 극복 필요

- 도시권 운동
  - 도시권: 도시 공유재의 생산과 관리에 대한 민주적 의사결정에 참여, 실천
  → 위기의 도시 속에서도 새로운 도시공간이 가능하다는 의지와 실천

"희망은 모순 속에 숨어 있다" (Harvey, 2012)

1부 Session 1

저성장 시대의 부담가능한 양질의 주택 부족 문제 해결

Alleviating the Shortage of Affordable Housing in the Era of Low Growth

1. **"청년 노동자의 불안정 노동과 주거: 안산-시흥 스마트허브 제조업 노동자를 중심으로"**
   "Precarious Work and Inadequate Housing Conditions of Young Workers : Case Study on Ansan-Siheung Smart Hub Manufacture Plant Workers"
2. **"대도시지역 재고주택 활용방안"**
   "Study on the Potential of Existing Housing as Affordable Housing in the Metropolitan Area"
3. **"서울시 사회주택 정책의 평가와 과제"**
   "Reassessing Social Housing Policy in Seoul"
4. **"거주 자립에의 도전: 안캉핑자이의 싱롱공공주택 재건축 사례"**
   "The Challenge of Habitant Independency : Remodeling An Kang Low-Income Housing to Xing Long Public Housing"
5. **"From Cages to Subdivided Units, is the Problem Getting Better or Worse? : Study on Hong Kong's Affordable Housing Conundrum"**

청년 노동자의 불안정 노동과 주거 : 반월시화공단 제조업 노동자를 중심으로

성공회대학교 노동사연구소 김준희

1. 들어가며

청년 실업 및 불안정 노동문제가 오늘날 한국사회에서 심각한 사회문제로 제기되고 있다. 대학 진학률은 70%를 상회하고 있지만 청년 실업률 또한 10%를 상회하며, 1997년 외환위기 이후 가장 높은 수치를 기록하고 있다. 청년들의 불안정성에 빗대어 이들을 연애, 결혼, 출산을 포기한 소위 '3포 세대'라고 지칭하기도 하는데, 이는 개인의 경제적 빈곤을 넘어서 생활세계 전반이 와해되는 것을 의미한다. 한편 이러한 청년의 불안정성에 대한 대부분의 관심은 대학에 진학해 대기업 취업을 희망하거나 각종 고시준비를 하고 있는 청년층에 국한되어 있다. 비교적 입직은 쉬우나 더욱 열악한 노동조건과 노동환경을 선택할 수밖에 없는 전문대나 고등학교 졸업 이하의 저학력 청년들에 대한 사회적, 학문적 관심은 미진한 것이 사실이다.

이들은 주로 비정규직 형태의 서비스직이나 생산직에 종사하는 경우가 많은데, 이러한 노동의 불안정성은 불안정한 생활로 이어지기 때문에, 열악한 주거환경에서 고립된 생활을 하면서 미래에 대한 전망을 갖지 못하는 더 큰 문제로 이어지고 있다. 또한 위기 상황에 대응할 수 있는 경제적 여건이나 사회적 관계망을 구축하지 못하고 있는 경우가 대부분이기 때문에 이들을 잠재적 빈곤층으로 분류할 수 있을 것이다.

본 글에서는 국내 최대의 영세제조업 밀집지역인 반월시화공단(경기도 안산-시흥에 위치)의 청년 노동자에 주목하고자 한다. 반월시화공단은 열악한 노동조건과 노동환경 등으로 노동문제가 집약되어 있는 곳이다. 현재 이곳은 많은 사람들이 '외국인만 있는 곳', '청년은 없는 곳'이라고 이야기한다. 그러나 사실상 사회에서 주목하지 않는 많은 내국인 노동자들, 그리고 청년들이 최저시급을 받는 장시간노동을 하며 생계를 이어가는 곳이다.

2. 반월시화공단과 배후 주거지

1) 반월시화공단의 조성과정과 현황

1960년대 이후 급속히 이루어진 국가주도형 자본주의화 과정에서 초래된 수도권의 인구집중과 과밀화 현상을 해소하기 위한 방안으로 정부는 반월공업단지(반월공단)를 구상하였다. 그리고 1977년에 공단 조성을 추진하여 10년 만인 1987년에 완공하였다(안산시사, 2011). 한편, 반월공단의 조성 이후에도 서울의 공업분산정책을 지속적으로 추진하기 위한 추가적인 산업용지가 요청되었고, 따라서 1986년 9월 시화공단과 방조제 건설계획을 내용으로 하는 시화지구개발 기본계획이 고시되고, 이듬해인 1987년 4월 공단 건설의 첫 삽을 뜨게 되면서 오늘날의 시화공단의 조성이 시작되었다(김철식·김준희, 2016).

반월시화공단은 경기도에 위치한 유일한 국가공단이자 수도권 최대 규모의 공단이다. 또한 공단조성 이후 서울과 경기도 각지에 산재한 주요 제조업체들이 이전하면서 반월시화공단은 수도권의 최대 제조업 지역이 되었다. 2016년 4월 기준으로 반월시화공단은 기계, 전기전자 업종을 중심으로 총 19,043(반월 6,982/ 시화 12,061)개 업체가 입주해 있고, 18,667개 업체가 가동 중이며, 286,977(반월 152,804/ 시화 134,173)명의 노동자가 고용되어 있다. 반월시화공단은 소규모 제조업 중심 공단으로 50인 미만 사업장이 96.3%를 차지한다. 업종은 다양하지만 기계(38.1%)와 전기전자(35.4%)가 전체의 73.5%를 차지하고 있다. 성별 고용현황을 보면 남성 74.0%, 여성26.0%로 남성 중심이다.

표 1. 반월·시화공단 입주 및 가동업체 현황

(단위 : 개, %)

구분	반월			시화		
	입주	가동		입주	가동	
음식료	96	93	1.4	65	65	0.5
섬유의복	341	335	5.0	175	173	1.5
목재종이	258	251	3.7	307	306	2.6
석유화학	564	545	8.1	852	847	7.1
비금속	27	26	0.4	54	49	0.4
철강	203	196	2.9	797	784	6.6
기계	2,652	2,575	38.1	7,096	7,010	58.9
전기전자	2,480	2,395	35.4	1,845	1,810	15.2
운송장비	266	265	3.9	499	493	4.1
기타	57	50	0.7	171	167	1.4
비제조	38	32	0.5	200	200	1.7
계	6,982	6,763	100.0	12,061	11,904	100.0

자료 : 한국산업단지공단, 산업단지통계, 2016년 4월 기준

표 2. 반월·시화공단 규모별 업체 현황

(단위 : 개, %)

구분	50인 미만		300인 미만		300인 이상		계	
반월	6,286	93.4	417	6.2	28	0.4	6,731	100.0
시화	11,464	97.9	233	2.0	7	0.1	11,704	100.0
계	17,750	96.3	650	3.5	35	0.2	18,435	100.0

자료 : 한국산업단지공단, 산업단지통계, 2016년 4월 기준

표 3. 반월·시화공단 성별 고용 현황

(단위 : 명, %)

구분	남		여		계	
반월	108,801	71.2	44,003	28.8	152,804	100.0
시화	103,577	77.2	30,596	22.8	134,173	100.0
계	212,378	74.0	74,599	26.0	286,977	100.0

자료 : 한국산업단지공단, 산업단지통계, 2016년 4월 기준

2) 반월시화공단의 배후 주거지의 형성과정과 현황

안산의 반월공단과 배후 주거 지역은 호주 캔버라시를 모델로 한 계획도시이지만 시화공단의 주거지역은 충분한 사전검토가 이루어지지 않은 채 건설이 추진되었다. 그러나 이러한 차이와 별개로 두 지역 모두 노동자에게 적절한 생활공간을 제공하지는 못했다. 먼저 공단 내의 문제점을 살펴보면, 도시계획에서 주거·상업지역과 공단을 완전히 분리시켰기 때문에 공단 내의 휴게시설, 매점 등 노동자 복지시설이 미비하다. 주거지를 보면 반월시화공단은 염색단지, 화학단지 등 공해문제를 야기하는 업체들이 밀집해 있는데 이에 대한 고려 없이 주거단지를 조성해 심각한 대기오염 문제를 유발했다. 지역의 환경문제와 함께 주거지의 동별 분절도 반월시화공단 배후 주거지의 특징이다.

안산의 경우 중앙동을 중심으로 한 고급 아파트 단지에 거주하는 대부분의 사람들은 서울에 생활근거지를 두고 있거나 공단의 중간급 이상의 고급 관리들이 살게 되었고, 시청을 중심으로 한 초지동, 원곡동, 군자동 일대는 노동자 밀집지역이 되었다(안산시사, 2011). 시흥시의 경우 정왕동에 대규모 아파트단지가 건설되면서 안산을 비롯한 인근 지역에서 내 집 마련을 위해 상대적으로 저렴한 정왕동 아파트단지로 이주한 사람들이 상당수였던 것으로 추정된다. 한편, 시화공단에 근무하면서 정왕동에 거주하려고 했지만, 경제적 조건 등의 이유로 아파트단지에 입주할 수 없었던 노동자들이 상당수 존재했다. 아파트단지 위주로 건설된 정왕동 신도시에서 이들이 거주할 수 있는 공간은 매우 제한적일 수밖에 없었다. 이와 같은 조건에서 아파트가 별로 건설되지 않았던 정왕본동과 정왕1동에 공단 노동자들을 위한 유흥가와 함께 원룸과 다세대주택이 급속하게 생겨나게 되었다. 소위 공단 배후 '비 아파트' 주거지역이 형성된 것이다. 그 결과 정왕동 신도시는 대규모 아파트단지로 구성된 정왕2~4동과 유흥가와 원룸, 다세대주택을 중심으로 구성된 정왕본동 및 정왕1동으로 구분되기 시작한다. 공단 배후 주거지역의 분절이 진행된 것이다(김철식·김준희, 2016).

3. 청년 노동자의 불안정 노동과 주거

1) 노동

반월시화공단의 주요 제조업체들이 이윤을 확보하는 방식은 절대적 노동시간을 증가시키는 것이다. 기본급보다는 초과근무에 대한 보상을 통해 노동자들의 경제적인 필요를 충족시킬 수 있도록 임금구조를 구성함으로써 노동시간 연장을 구조적으로 강요하고 노동자들의 '자발적' 참여를 확보하고 있다. 그러나 이러한 장시간 연장노동에도 불구하고 다른 업종이나 대기업노동자들과 비교해 볼 때 안산시의 노동자들은 저임금에 노출되어 있다(안산시사, 2011). 반월시화공단 노동자들은 1일 12시간 이상의 장시간 노동을 하고, 주말에도 특근을 하는 경우가 많은데, 앞서 서술했듯이 최저 시급으로 임금이 계산되기 때문에 불가피하게 자발적으로 장시간 노동을 하는 경우도 많은 것이다.

또한 반월시화공단의 고용문제가 심각한데, 대부분 2차, 3차 하청업체이고 계약직, 파견직 등의 비중이 높다. 또한 정규직으로 입직이 가능하기도 하지만 이들 업체는 더욱 영세하고 노동조건과 노동환경이 열악한 경우가 대부분이다. 이러한 노동조건과 노동환경으로 반월시화공단의 정규직 노동자는 비정규직 노동자와 거의 차이가 없다. 임금만 보더라도 비정규직과 정규직 모두 최저시급인 경우가 대부분이며 상여금에서 차이가 나는 정도이다.

〈표4〉와 〈표5〉를 살펴보면 법정 근로시간인 52시간을 초과하는 초장시간 노동자의 비율이 전체 노동자보다 청년층에서 높게 나타난다. 하지만 월 평균 임금은 청년층이 더 낮은 것을 확인할 수 있다. 청년 노동자의 경우 지방에서 경제적 어려움을 겪다가 일자리를 찾아 공단으로 유입되는 경우가 많은데, 이들은 "어차피 돈을 벌러 왔다"는 인식이 강하기 때문에 주야교대, 잔업, 특근을 마다하지 않고 장시간 노동을 한다. 그러나 조사결과에서도 나타나듯이 근속기간이 짧은 청년들이 초장시간 노동을 하더라도 높은 임금을 받기는 어려운 현실이다.

표 4. 주당 노동시간

(단위 : 명, %)

구분	반월시화전체		35세 미만 청년	
	빈도	비율	빈도	비율
40시간 이하	138	27.9	38	28.1
40시간 초과 52시간 이하	173	35.0	38	28.1
52시간 초과 60시간 이하	118	23.9	37	27.4
60시간 초과 70시간 이하	45	9.1	15	11.1
70시간 초과	20	4.0	7	5.2
합계	494	100.0	135	100.0

자료 : 안산시흥 노동자 실태조사자료

표 5. 월 평균 임금

(단위 : 명, %)

구분	반월시화전체		35세 미만 청년	
	빈도	비율	빈도	비율
99만원 이하	3	0.6	2	1.4
100만원 ~ 149만원	62	12.2	24	17.3
150만원 ~ 199만원	114	22.4	49	35.3
200만원 ~ 249만원	131	25.7	45	32.4
250만원 ~ 299만원	101	19.8	13	9.4
300만원 이상	98	19.3	6	4.3
합계	509	100.0	135	100.0

자료 : 안산시흥 노동자 실태조사자료

2) 주거

홀로 공단에 오게 된 청년 노동자들은 일정한 주거이동 패턴을 보인다. 처음 공단으로 이주한 후에는 친인척이나 지인들과의 더부살이 형태를 취하거나 기숙사 혹은 고시원에 거주하는 경향이 있다. 기숙사의 경우 지방에서 올라와 예치금 정도를 마련할 수 있는 짧은 기간 동안만 단기간 이용하는 주거지로 기능하고 있으며, 저렴하다는 장점 이외에는 2인 이상이 함께 거주하는 것, 이용규칙, 생활의 불편함 등으로 인해 그다지 선호하지 않는다. 고시원 또한 열악한 주거환경으로 인해 기숙

사와 마찬가지로 이주 초기의 임시적 거처로 주로 활용되고 있다. 기숙사 혹은 고시원이라는 가장 열악한 거주지를 거치고 나면 대체로 무보증 혹은 보증부 월세로 원룸, 다세대주택에 거주한다. 일정기간이 지나 보증금이 마련되거나 결혼을 하게 된다면 부담 가능한 전세로 옮겨가고자 희망하고 있다(김철식·김준희, 2016).

반월시화공단의 청년 노동자의 주거점유 형태를 보면 전월세가 47.9%로 가장 높고, 전체 노동자보다 회사에서 제공하는 기숙사에 거주하는 경우가 12.1%로 높다. 자가의 비율이 40%이지만 이중 30%는 부모와 함께 거주하는 경우이고, 10%는 기혼자이다.

청년 노동자 심층면접조사를 참고해보면 월세의 경우 보증금은 예치금 명목으로 50만원 내외부터 200만원 이하인 경우가 대부분이고, 월세는 26만원에서 45만원까지 분포하고 있다.

표 6. 주거점유 형태

(단위 : 가구, %)

구분	반월시화전체		35세 미만 청년	
	빈도	비율	빈도	비율
자가	564	52.1	56	40.0
임대(전월세)	216	42.6	67	47.9
회사제공	27	5.3	17	12.1
합계	507	100.0	140	100.0

자료 : 안산시흥 노동자 실태조사자료

* 청년층의 자가 비율 40% 중 부모와 같이 거주하는 경우의 자가 비율은 30%, 10%는 기혼자

주거공간이 동별로 분절된 안산시흥 지역에서 원룸과 다세대주택 중심의 안산의 원곡동, 와동, 선부동과 시흥의 정왕본동과 정왕1동은 타지에서 공단으로 유입된 노동자들이 거주할 수 있는 저렴한 주거공간을 제공하고 있다.

이 지역의 원룸과 다세대주택은 대체로 4~5층의 건물로, 1개 층에 여러 개의 방이 있는 구조이다. 화장실 달린 방안에 주방이 함께 있는데, 건물이 다닥다닥 붙어 있다 보니 햇빛이 들지 않는 경우가 다반사이다. 주거와 관련하여 불편한 점으로 쓰레기, 벌레, 채광, 소음 문제 등 주로 열악하고 낡은 주거시설에서 오는 어려움들을 많이 호소하고 있다. 정왕본동과 정왕1동에는 다세대 주택을 불법 분할하여 원룸으로 운영하고 있는 경우가 많다. 임대차계약서를 작성하지 않고, 임대인은 무보증 월세를 선호하고 있다. 따라서 계약은 임대차보호법에 따르지 않고 최초 3개월 단위로 체결한 후 1개월 단위로 연장하고 있다. 계약직이나 파견직 노동자의 경우 고용상태에 따라 장기간의 임대 계약이 손해일 수 있다고 판단하는데, 실직시 언제든지 예치금을 돌려받고 다른 곳으로 이주하기 용이한 무보증 월세가 더 합리적이라고 생각하고 있다. 또한 이들은 지방에서 유입되었고, 어려운 경제적 여건으로 보증금을 마련할 수 없는 경우가 많기 때문에 무보증이나 적은 액수의 예치금 정도를 부담할 수밖에 없다(김철식·김준희, 2016). 안산의 경우 이러한 무보증 월세로 불안정한 주거를 유지하는 문제 이외에 높은 임대료 문제가 있다. 노동자들이 주로 거주하고 있는 지역의 전월세가 최근 급격하게 상승하면서 교통 접근성이 안 좋은 외곽으로 이주하거나 더욱 열악한 주거환경으로 이주하는 경우가 발생하고 있다. 〈표7〉을 보면 현재의 생활에서 가장 개선이 필요한 영역을 전체노동자와 청년노동자 모두 주거로 지목하고 있다.

표 7. 생활개선 필요 영역

(단위 : 명, %)

구분	반월시화전체		35세 미만 청년	
	빈도	비율	빈도	비율
주거	227	45.0	54	38.8
의료	39	7.7	7	5.0
고용	103	20.4	27	19.4
보육 및 교육	50	9.9	10	7.2
문화활동	24	4.8	9	6.5
교통	28	5.5	17	12.2
환경	29	5.7	11	7.9
기타	5	1.0	4	2.9
합계	505	100.0	139	100.0

자료 : 안산시흥 노동자 실태조사자료

4. 나가며

현재 반월시화공단은 청년 노동자에 대한 수요가 높다. 그리고 청년들도 일자리를 원한다. 그러나 공단이 처한 열악한 환경은 구직을 원하는 청년들을 유인하는데 한계가 있다. 노동자들은 반월시화공단 업체들의 영세함으로 인한 작업장 환경의 열악함뿐만 아니라 불안정한 고용형태, 최저시급을 벗어나지 않는 임금, 장시간 노동을 감내해야 한다. 또한 이들은 부담 가능한 적절한 주거를 확보하지 못한 채 불안정한 주거를 유지하고 있다. 최초에 반월시화공단으로 유입된 청년 노동자들은 초기 정착에 필요한 최소한의 자본도 가지고 있지 않기 때문에 안정적인 거처를 확보하기 어렵다. 따라서 이들은 고시원이나 친인척 집을 전전할 수밖에 없고, 취업이 된 후에는 기숙사를 이용하기도 한다. 그러나 기숙사의 열악한 환경으로 이들은 무보증 월세 등 적절하지 않은 주거에 높은 임대료를 지불하며 거주할 수밖에 없는 것이다.

현재 안산과 시흥의 공공임대주택의 전체 현황을 보면 시흥시는 2.8%, 안산시는 4.4%이다.

표 8. 시흥시·안산시·경기도의 공공임대주택 현황(2014년)

(단위 : 호, %)

구분	전체주택	공공임대주택	영구임대	50년공공임대	국민임대	다가구매입임대	전세임대
시흥시	141,631	4,007	-	-	2,953	42	1,012
	100.0	2.8	-	-	2.1	-	0.7
안산시	258,965	11,317	588	489	4,495	3,338	2,407
	100.0	4.4	0.2	0.2	1.7	1.3	0.9
경기도	4,163,040	242,387	20,094	5,640	174,824	14,533	27,296
	100.0	5.8	0.5	0.1	4.2	0.3	0.7

* 출처 : 박신영 외, 2015

안산시흥 지역에서 확보하고 있는 공공임대주택의 수도 적지만 노동자를 위한 임대주택은 더욱 적게 공급되고 있다. 현재 노동자 임대주택은 공단의 여성노동자를 중심으로 극소수만 이용하고 있는 실정인데, 절대적인 공급량의 부족뿐만 아니라 임대주택의 위치, 높은 임대료 등이 문제로 제기되고 있다. 따라서 전체적인 노동자 임대주택 공급을 확대하는 것과 더불어 청년 노동자들이 초기에 정착할 수 있는 임대주택 공급할 필요가 있다. 그리고 현재 제공되고 있는 기숙사의 환경 개선을 위한 지원책을 마련해야 한다. 더 나아가 월세에 거주하는 경우, 적절한 주거환경에서 부담가능 한 임대료를 지불할 수 있도록 대안을 마련하는 것이 필요하다.

〈참고문헌〉

김철식·김준희, 2016, 부유하는 노동자 : 시흥시 정왕동 1인 가구 노동자들의 노동과 생활세계, 제22권 1호, 한국산업노동학회

박신영 외, 2015, 2024 시흥시 주택종합계획, 시흥시

성공회대학교 노동사연구소, 2016, 반월시화공단 노동자 실태조사 원자료

안산시사편찬위원회, 2011, 안산시사 〈제6권 현대 안산의 변화와 발전〉

정건화 외, 2005, 근대 안산의 형성과 발전, 한울아카데미

한국산업단지공단, 산업단지통계, 2016년 4월 기준

Session 1. Alleviation the Shortage of affordable housing in the era of low growth

The 6th East Asia Inclusive CITYNet Workshop

대도시지역 재고주택 활용방안 - 수도권 사례

LH 토지주택연구원 수석연구원 최은희
LHI Research Fellow Choi, Eunhee

목 차

1. 수도권 주거 현황
1-1 절대적 주택 부족
1-2 저렴주택 감소
1-3 도시 내 저렴주택 확보 방안 필요

2. 재고주택을 활용한 저렴주택 공급제도
2-1 공공임대주택으로의 활용 : 기존주택 매입임대주택
2-2 민간임대주택의 활용 : 전세임대주택
2-3 제도 평가와 한계

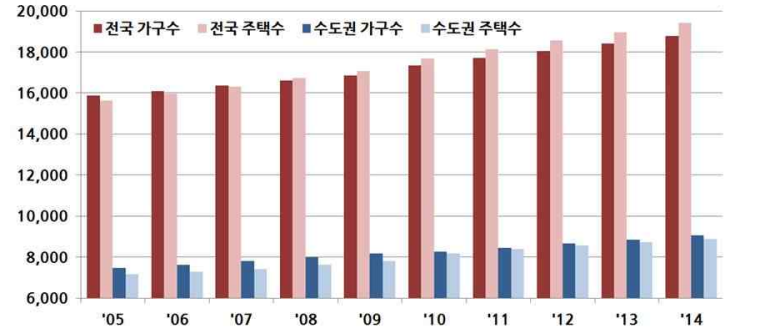
3. 대도시 저렴주택 확보 방안
3-1 빈집을 활용한 임대주택 재고 확대
3-2 수요자 맞춤형 임대주택 개발
3-3 노후주택 재건축으로 재고주택 확대
3-4 대도시 서민 주거안정을 위한 제언

1. 수도권 주거현황

1. 수도권 주거 현황

1-1 절대적 주택 부족

- 인구 정체 추세에도 가구 수는 증가
  * 인구 25,144천 명 / 가구 9,049천 가구 (2014년 기준)
- 가구 수에 비해 주택 수가 더 적음
  * 주택 수 8,887천호 (2014년 기준) (전국 : 18,773천 가구 / 19,429호)



출처 : 국토교통부 / 국가통계포털 (http://kosis.kr)

1-1

1. 수도권 주거 현황

1-2 저렴주택 감소

- 주택 수요가 큰 만큼 주택 건설 비중도 높음
  * 지난 25년간(1990~2015) 주택 인허가에 있어서도 수도권은 50% 내외의 비중을 차지

〈 주택건설 추이(준공 실적) 〉 (단위 : 호)

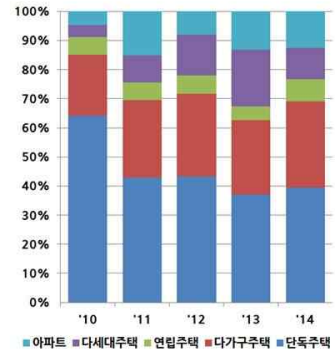
구 분	2010 (8~12월)	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (1~5월)
수도권 소계	100,075	207,629	221,425	197,141	208,407	226,759	100,788
서울	21,090	68,248	68,302	70,495	77,981	68,067	35,230
인천	19,325	31,421	31,552	11,827	16,558	17,789	3,861
경기	59,660	107,960	121,571	114,819	113,868	140,903	61,697
수도권 비중(%)	45.5	45.4	44.5	39.3	38.3	39.7	43.5
전국 총계	220,031	457,631	497,043	501,636	543,782	571,591	231,451

출처 : 국토교통부 / 국가통계포털 (http://kosis.kr)

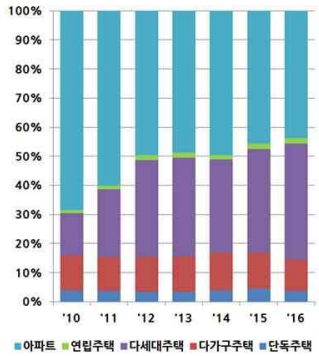
1. 수도권 주거 현황

1-2 저렴주택 감소

- 주거비가 저렴한 주택의 멸실비율이 높음
  * '10년도 23,762호 / '14년도 40,710호



- 신규 주택 중 아파트 비율이 높음
  * '10년 8~12월, '16년 1~5월 준공 누계

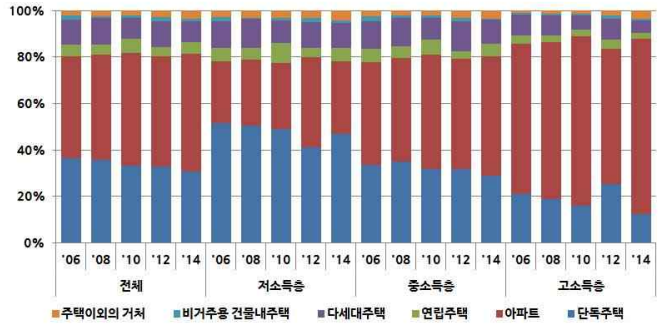


출처 : 국토교통부 / 국가통계포털 (http://kosis.kr)

1. 수도권 주거 현황

1-2 저렴주택 감소

- 실제로 주거실태조사에 따르면 다세대, 다가구주택에 저소득층이 거주하는 비율이 높음
  * 주거실태조사에서는 단독주택에 다가구주택이 포함(2년마다 2만~3.3만 일반가구 대상 조사)
  * 저소득층(소득1~4분위) / 중소득층(소득5~8분위) / 고소득층(소득9~10분위)



출처 : 국토교통부 주거실태조사 / 국가통계포털 (http://kosis.kr)

1. 수도권 주거 현황

1-3 지속적 저렴주택 확보 필요

- 최저소득층에 해당하는 국민기초생활수급자 가구가 전국 대비 35.9%임 (시설 수급자 제외)
  * 2014년 기준 전국 81만 4천 가구 / 수도권 29만 2천가구 43만 8천명
- 공공임대주택 은 56만여 호로 대부분 민간주택시장에 거주하고 있음
  * 중간소득층 이하 대상의 저렴한 임대료를 부과하는 30년 이상 공공임대주택은 48만 여 호
- 신규 건설을 위한 택지개발도 규모도 2010년 이후 감소
  * 실적이 높은 시기는 국민임대주택('06년 전후), 보금자리주택('09년 전후) 정책 때문이었으며 수도권 주변 개발제한구역의 개발로 가능

〈 택지개발실적 〉

(단위 : 천㎡)

출처 : 국토교통부 / 국가통계포털 (http://kosis.kr)

2. 재고주택을 활용한 저렴주택 공급제도

2. 재고주택을 활용한 저렴주택 공급제도

2-1 공공임대주택으로의 활용 : 기존주택 매입임대주택

- 다세대, 다가구 등 재고주택을 공공이 매입, 개보수 후 저소득층에게 시세의 30% 수준으로 임대
- 최초 임대기간은 2년이며, 9회까지 재계약 가능(20년)
  * 수급자, 한부모가정(1순위), 월소득이 전년도 도시근로자가구 월평균 소득 50% 이하 가구(2순위)
  * 일반 가구 뿐 아니라 공동생활가정 운영희망기관도 신청
- 재원구성 : 정부재정 45%, 기금 50%(이율 1% 30년 거치 15년 상환), 입주자 부담 5%
  * 호당 지원단가 9, 500만원 : 재정 4,275만원, 기금 4,750만원, 입주자 475만원

출처 : 국토교통부 공공주택 검색 사이트(myhome.go.kr)

〈 매입임대주택 공급 추이 〉 (단위 : 호)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
서울	8,269	11,127	11,477	12,803	15,773	17,567
인천	2,728	3,366	4,018	4,376	4,995	5,500
경기	7,969	9,204	10,219	11,108	12,526	14,533
계	18,966	23,697	25,714	28,287	33,294	37,600

〈 임대절차 〉

출처 : 국토교통부 / 국가통계포털 (http://kosis.kr)

출처 : LH 온라인 홈페이지(www.lh.or.kr)

2. 재고주택을 활용한 저렴주택 공급제도

2-2 민간임대주택의 활용 : 전세임대주택

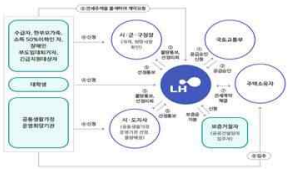
- LH 또는 지자체가 기존주택에 대해 전세계약을 체결한 후 저소득층에게 재임대
- 최초 임대기간은 2년이며, 9회까지 재계약 가능, 소년소녀가정은 만 20 세 이후 3회까지 재계약
  * 기존주택 전세임대, 신혼부부 전세임대, 소년소녀가정 등 전세임대으로 구분하여 공급
- 지원한도액(수도권) : 일반가구 8,500 / 공동생활가정 10,500 / 쪽방 6천만원 / 대학생 8,000
  * 부담액 : 전세지원금의 5%(보증금), 지원금 중 보증금 제외한 금액의 연 1~2% 해당액(임대료)
  * 소년소녀가정 등은 만 20세까지 무상지원하고 20세 이후에는 연 1~2% 해당액의 임대료 부과

출처 : 국토교통부 공공주택 검색 사이트(myhome.go.kr)

〈 전세임대주택 공급 추이 〉 (단위 : 호)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
서울	81,888	92,158	10,808	16,786	25,343	28,170
인천	17,333	19,748	5,935	7,503	9,779	10,006
경기	83,750	86,483	15,764	18,464	25,885	27,296
계	182,971	198,389	32,507	42,753	61,007	65,472

〈 임대절차 〉



출처 : 국토교통부 / 국가통계포털 (http://kosis.kr)

출처 : LH 온라인 홈페이지(www.lh.or.kr)

2. 재고주택을 활용한 저렴주택 공급제도

2-3 제도 평가와 한계

- 직주근접(기존 생활권 내 주거지 확보), 사회적 배제 최소화(소규모 점적 공급)
  (⇔ 시 외부 대규모 택지개발을 통한 대규모 아파트 개발, 저소득층 집단화)
- 관리의 어려움, 임대주택 재고 물량 확대 시 집단화 우려
  (⇔ 점적인 입지에 따른 관리 범위 광역화, 물량 확대 시 지역 내 민원 발생, 사업 반대 등)
- 양질의 주택 매입 한계, 개보수 비용 부담
  (⇔ 대도시의 경우 실거래가와 격차, 적정 주택 매입의 어려움, 매입주택의 품질보증 문제,
- 저렴한 주거비, 다양한 주거취약계층의 접근성 증가(노숙인, 쪽방 거주자 등)
  (⇔ 아파트 관리비 부담, 기존 공공임대주택은 입주자가 일반가구 중심)
- 노후 매입임대주택 지속적 활용 문제, 입주가구를 위한 생활지원 서비스 필요
  (⇔ 노후화에 따른 선호도 하락(리모델링 및 재건축 필요), 최저소득층의 자활 등 지원이 미흡)

⬇

- 수요맞춤형 공급계획 수립 / 차상위계층 등 대상계층 확대 등 / 리모델링, 신축 등 공급방식 다변화 / 복지서비스와의 연계(주거복지전달체계) / 체계적인 운영관리 시스템 구축

참고문헌 : 최은영 외(2015), 조승연 외(2016)

3. 대도시 저렴주택 확보 방안

3. 대도시 저렴주택 확보 방안

3-1 빈집을 활용한 임대주택 재고 확대

- 빈집 살리기 프로젝트(서울시, '15~) : 6개월 이상 방치된 빈집 대상,
  * 리모델링 비용의 50% 최대 2천만원 무상 지원, 저소득 가구에게 시세 80% 수준(6년 거주)
- 햇살둥지 사업(부산시, * 집주인 리모델링 임대사업 :
  * 리모델링 비용의 50% 최대 1,800만원 지원, 지방학생, 저소득층에게 시세의 반값 (3년 거주)
- (가칭) 빈집 등 소규모 주택정비 특례법 마련 중(빈집 정비사업, 집주인 리모델링 임대사업 등)

〈 서울시 사업 개념도 〉

〈 전국 지역별 빈집현황 〉

〈 부산시 사례 〉

출처 : 서울시(http://mediahub.seoul.go.kr)

출처 : 2016 국토교통부 업무계획 참고자료(1.26 보도자료)

3. 대도시 저렴주택 확보 방안

3-2 수요자 맞춤형 임대주택 개발

- 보린주택(홀몸어르신 주택) : 서울시와 자치구 공동협력 사업으로 추진
  * 수급자 독거 고령가구 대상이며 사회적 기업이 참여하여 설계 및 시공을 담당
  * 건축은 서울시 사회투자기금의 소셜하우징 융자사업(사업비의 70%까지 융자)으로 진행
- 정릉 도전숙(원룸형 임대주택) : 무주택 1인 창조기업인 대상(전년도 월평균 소득 50% 이하)
  * 당첨주택을 사업장으로 사업자등록토록 하고 창업을 위한 입주자 지원 프로그램 운영

〈 보린주택 개발계획 및 외관 〉

〈 도전숙 현황 〉

출처 : 서울잡스(https://seouljobs.net)

출처 : 서울신문(www.seoul.co.kr)

3. 대도시 저렴주택 확보 방안

3-3 노후주택 재건축으로 재고주택 확대

- 노후 매입임대주택 재건축 : 3층 6개동 30호의 매입임대주택을 6층 1동 50호로 재건축
  * 주택 외에 입주민을 위한 스터디룸, 주민까페, 청소년 문화센터 등을 설치하여 소통공간으로 조성
- (가칭) 빈집 등 소규모 주택정비 특례법 마련 중 : 가로주택 정비사업도 포함
  * 노후·불량건축물이 밀집한 가로구역을 소규모로 주거환경을 개선토록 하는 사업
  * 소규모 주택정비 활성화로 도시 내 노후주택을 리모델링하거나 재건축하여 공공주택으로 활용
  * 단순히 도심 내 임대주택 공급만이 아니라 노후 주거지의 주거환경 개선 효과도 기대

〈 노후 매입임대주택 재건축 사례(삼전동) 〉

〈 가로주택 정비사업 〉

출처 : 한국경제신문(http:// land.hankyung.com)

출처 : 서울시 중랑구(2015)

3. 대도시 저렴주택 확보 방안

3-4 대도시 서민 주거안정을 위한 제언

- 정책수립에 선행된 정확한 실태 파악
  * 주택 및 거주자 특성에 맞는 주택정책 수립(대도시 vs 중소도시vs 농촌)
  * 주거소요, 주택수요에 대응한 주택형태 발굴
  (⇔ 현 전국 대상의 주거실태조사 한계 - 지역 자체 실태(가구 및 주택 상태) 파악)
- 지자체의 관심과 역할 제고
  * 지역적 현실에 맞게 중앙정부와 지방정부 간 상호협력 모색
  * 비영리기관, 민간 등 다양한 주체의 참여를 독려
  (⇔ 서울 이외 대부분 지역에서 중앙정부, 중앙공기업 중심 공공주택정책 수행)
- 커뮤니티 및 서비스와 연계한 주거환경 구축
  * 주거 문제는 단순히 주택 내부의 물리적 상태에 국한된 것이 아니므로 종합적 접근 필요
  * 최저소득층을 포함한 저소득층의 경우 자활 및 생활지원 서비스가 필요
- 주거급여를 통한 노후주택의 질적 제고 및 저렴주택으로서의 역할 기대
  * 신청가구의 주택조사로 저소득층의 주거현황 파악이 가능
  * 자가 수급자의 경우 주택노후도에 따라 대보수도 가능

※ 참고문헌

4. 참고자료

- 조승연 외, 2016, 기존주택 매입임대사업의 성과분석 및 발전방안 연구, 토지주택연구원
- 최은영 외, 2015, 매입 및 전세금 지원형 임대주택의 공급 개선 방안, SH공사
- 국토교통부, 2016 국토교통부 업무계획 참고자료(2016.1.26일 보도자료)
- 서울시 중랑구, 2015, 가로주택 정비사업 설명회 자료(2015.3.24)
- 서울시 온라인 홈페이지(http://mediahub.seoul.go.kr)
- 서울잡스(https://seouljobs.net)
- 서울 신문 온라인 홈페이지(www.seoul.co.kr)
- 통계청 국가통계포털(http://kosis.kr)
- 한국경제신문 온라인 홈페이지(http://land.hankyung.com)
- 한국주택공사(LH) 온라인 홈페이지(www.lh.or.kr)

감사합니다.

서울시 사회주택 정책의 평가와 과제
Reassessing Social Housing Policy in Seoul : focusing on supply

2016. 8. 8

Nam, Wonseok
(Research Fellow, The Seoul Institute)

CONTENTS

01 문제제기
02 사회주택의 범위
03 공공임대주택 공급현황
04 주택유형별 평가
05 사회주택 정책의 향후 과제

01 문제제기

최근 서울시는 저렴주택 공급에 있어서 민간부문의 활용을 모색

- 공공부문 위주의 공급에서 공급주체를 다양화하는 방향으로 전개

[시기별 정책 성격의 변화]

기반조성기 (1988년 이전)	대량공급기 (1988~1992)	공급위축기 (1993~2000)	공급회복기 (2001~2010)	수요맞춤형 전환기 (2011~현재)

공공임대주택 중심 ----------→ 사회주택 모색

- ✓ 공공임대주택 8만호 공급계획(2010~2014)
- ✓ 공공임대주택 6만호 공급계획(2014~2018)
- ✓ 공공토지 임대(2015~), 주택 리모델링 지원(2012~)
- ✓ 사회주택 활성화 조례 제정(2015)

사회주택 정책의 체계화 및 활성화를 위한 과제 도출 필요

02 사회주택의 범위

사회주택은 소요(needs)에 따라 배분되는 저렴주택의 총칭으로 이해

- 주택을 누가 소유하는지와 무관하게 공공부문과 민간부문의 저렴주택을 종합
  * 현행 서울시 조례는 민간부문의 저렴주택만 사회주택으로 규정(협의)
- 광의의 개념에 근거할 때, 사회주택은 공공의 역할에 따라 건설형, 매입형, 임차형, 협약형으로 구분할 수 있음

구분	토지 소유		건물 소유		사업방식 (*공공의 역할을 기준으로 구분)	
	공공	민간	공공	민간		
건설형	●		●		✓ 공공이 공공소유 토지에 건설하여 공급	현행 <공공주택 특별법>에 의한 공공임대주택
매입형	●		●		✓ 공공이 기존 주택을 매입하여 공급	
임차형		●		●	✓ 공공이 민간주택 또는 민간토지를 임차하여 공급	
		●	●			
협약형	●			●	✓ 공공 지원을 조건으로 민간이 일정기간 저렴주택으로 공급	
		●		●		

03 공공임대주택 공급현황

2015년 기준 서울시 공공임대주택 재고는 24.6만 호

- 공급방식별로는 건설형 50%, 매입형 34%, 임차형 16%
- 공급주체별로는 SH공사가 71%의 재고를 공급, LH공사는 29% 공급
- 전체 가구수 대비 6.3%, 임차가구의 10.7% 차지(2014년 기준)

[서울시 공공임대주택 유형별 재고량(호)]

구분	SH공사	LH공사	계
건설형	89,832	32,738	122,570 (50%)
매입형	71,640	10,837	82,477 (34%)
임차형	12,927	28,124	41,051 (16%)
계	174,399 (71%)	71,699 (29%)	246,098 (100%)

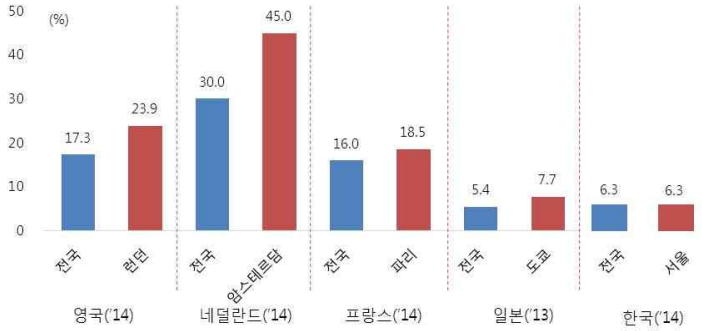
[서울시 공공임대주택 재고 추이]

03 공공임대주택 공급현황

서울은 해외 주요 대도시에 비해 사회주택 공급 수준이 낮은 편

- 영국, 네덜란드, 프랑스, 일본은 전국 평균보다 대도시의 사회주택 거주 비중이 더 높음

[해외 주요 국가 및 대도시의 사회주택 거주가구 비율]



03 공공임대주택 공급현황

2010~2015년간 임차형, 매입형, 건설형 순으로 증가폭이 큼

- 민간부동산을 활용한 공급(매입형+임차형)이 늘어나고 있으며, 사실상 공공의 독자적인 자원과 역량만으로 공급하기 어려운 상황이 도래

(단위 : 천 호, %)

공급유형	2010	2011	2012	2013	2014	2015	증가량 ('10~'15')
건설형	96.9 (58.7)	101.4 (56.4)	104.8 (54.2)	114.9 (53.3)	117.0 (50.5)	122.5 (49.8)	**25.6 (31.7)**
매입형	64.0 (38.7)	67.6 (37.6)	70.5 (36.5)	74.6 (34.6)	80.3 (34.6)	82.5 (33.5)	**18.5 (22.9)**
임차형	4.3 (2.6)	10.8 (6.0)	18.1 (9.3)	26.0 (12.1)	34.6 (14.9)	41.1 (16.7)	**36.8 (45.5)**
합계	**165.2 (100)**	**179.8 (100)**	**193.4 (100)**	**215.5 (100)**	**231.9 (100)**	**246.1 (100)**	**80.9 (100)**

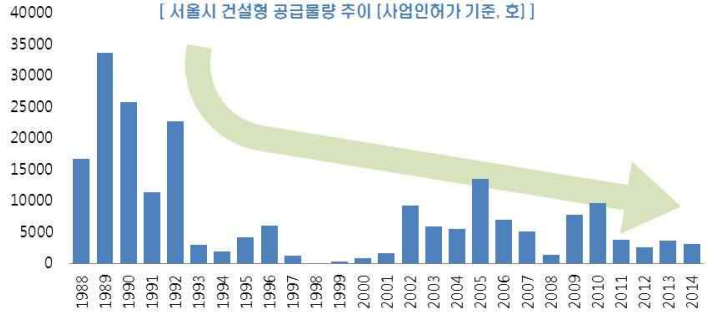
주: 5년간 증가량은 2015년 재고에서 2010년 재고를 뺀 수치임
자료 : 서울시 내부자료

04 주택 유형별 평가 - 건설형

건설형은 공공주도의 택지개발사업을 토대로 대량공급에 기여

- 건설형 물량은 감소하는 추세이며, 현재 신규 택지지정 계획이 없는 상황
- 대규모 공급지의 고갈로 인해 사회주택의 대량공급 가능성 감소

[서울시 건설형 공급물량 추이 (사업인허가 기준, 호)]



04 주택 유형별 평가 - 건설형

향후 건설형이 사회주택 공급을 주도하기에는 한계

- 시유지 및 공공시설 활용, 노후 공공주택단지 재정비 등을 생각해볼 수 있으나 과거와 같은 대량공급은 어려운 상황

기성시가지 내 시유지 활용	나대지 신축 노후 공공시설 재정비 시 복합개발	✓ 인근 주민들의 반대 ✓ 시유지 관리 부서와의 협력 제약
노후 공공주택단지 재정비 검토 (리모델링, 재건축)	현행 용적률과 건설 당시 용적률의 차이를 활용하여 신규공급	✓ 재정비 기간 동안 입주가구의 대체주택 마련의 어려움 ✓ 재원부족

9

04 주택 유형별 평가 - 매입형

기성시가지 내 공급이 용이하여 건설형 공급의 한계를 보완하는 역할 기대

- 매입형은 재개발/재건축사업 등 민간개발사업을 활용하는 방식과 기존주택을 매입하는 방식으로 구분할 수 있음
- 기존주택을 매입하는 방식은 1인 가구의 증가 추세에 발맞춰 원룸주택도 매입 대상에 포함

민간 개발사업 활용	✓ 민간이 재개발/재건축/역세권 개발사업 등을 수행할 때, 일정 물량을 공공에 저렴하게 판매(공공기여물량)	- 직주근접 향상 - 입주가구가 집단화되지 않아 사회적 낙인 미미 - 입주자 선정 후 입주까지 시간이 짧게 소요
기존주택 매입	✓ 기존 주거지 내 단독주택, 다세대 주택 등을 공공이 매입하여 수선 후 사회주택으로 운영	

10

04 주택 유형별 평가 - 매입형

부동산시장 안정세 지속, 매입비용에 대한 부담 등이 주요 영향요인

민간개발 사업 활용	✓ 부동산시장 안정세로 주거지정비사업 추진 속도 둔화 → 민간개발사업을 통한 사회주택 재고 확보 곤란
기존주택 매입	✓ 건설형에 비해 매입 비용이 더 많음 ✓ 매도자와의 가격협상, 매입물량 확보의 어려움 등으로 공급량이 크게 늘어나기에 한계 ✓ 매입가격이 저렴한 지역 위주로 공급(지역편중 우려) ✓ 자치구, 구의회 등의 공급 반대 증가

11

04 주택 유형별 평가 - 임차형

임차형은 입주자의 유연한 주거선택, 서울시 예산 절감 등의 장점 보유

- 매입형은 건설형과 마찬가지로 공급자가 입지를 결정하고, 서울시의 예산이 투여된다는 점에서 임차형과 디소 상이

* 임차형은 지원대상가구가 직접 주택을 찾아와야 함(주거비 지원 성격과 유사)

기존주택 전세임대주택	✓ 공공이 민간주택 소유자로부터 주택을 임차하여 정책대상가구에게 재임대 (중앙정부가 융자 지원, SH공사는 중개자 역할만 수행)
보증금 지원형 장기안심주택	✓ 임대보증금의 30%를 서울시가 무이자 융자 (서울시의 독자사업)

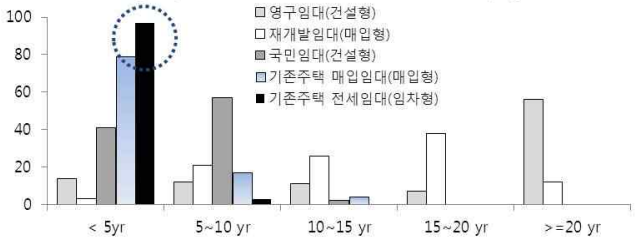
12

04 주택 유형별 평가 - 임차형

임차형은 입주자의 주거안정성 보장이 미흡하다는 한계가 있음

- 공공이 소유하는 주택이 아니고 2년마다 재계약되므로, 주택소유자에 의한 재계약 거부 또는 임대료 인상 가능성 존재
- SH공사의 전세임대 입주가구 중 97%가 동일주택에서 5년 이하 거주
- 현재 기존주택 매입임대보다 더 많은 공급이 이루어지고 있어 주거안정성을 높일 수 있는 보완책 마련 필요 (민선6기 6만 호 계획 중 2.8만 호가 임차형)

[SH공사 관리 사회주택 입주가구의 거주기간 분포(%)]

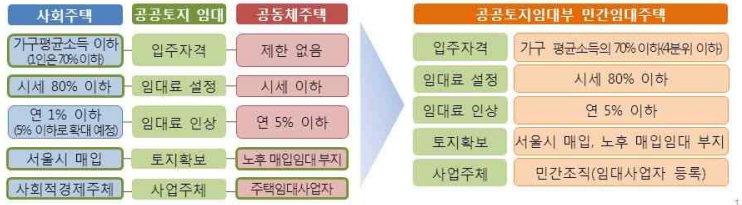


04 주택 유형별 평가 - 협약형

공공토지 임대사업은 기존 사업들을 일원화하고 공공성 강화 추진

- 유사한 정책임에도 운영조건이 상이하며, 공적 자원이 투여됨에도 공공성 미흡
- 민간사업주체의 사업성 보장을 통해 사업참여 유도('16년 8월 현재 2건 18호 입주)

공공토지 임대정책 일원화	토지임대료 인하	장기 저리융자제도 마련
✓ 민관공동출자형 사회주택 + 토지임대부 공동체주택 - 입주자격, 임대료 기준 정비 및 공공성 제고	✓ SH공사가 사업주체에 부과하는 토지임대료 인하 - 정기예금금리보다 낮은 1% 수준을 적용하여 사업성 제고	✓ 서울시 사회투자기금 융자 정비(5년 만기→10년 이상) ✓ 중앙정부의 주택도시기금 활용 추진



04 주택 유형별 평가 - 협약형

민간주택 리모델링 지원사업을 정비하여 집주인의 참여 활성화 유도

- 빈집 살리기 사업, 리모델링 지원형 장기안심주택 등의 프로그램 통합
- 임대인의 임대료 인상을 제한적으로 허용하고, 지원규모를 확대하여 집주인 참여 유도

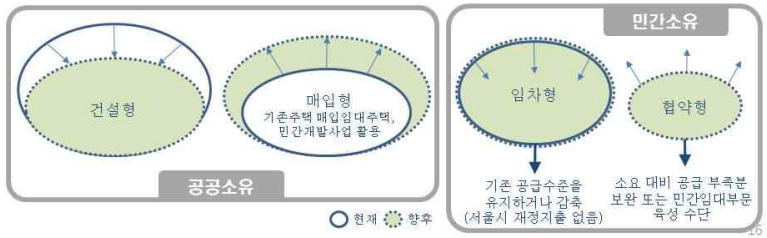
빈집 살리기 사업	리모델링 지원형 장기안심주택
✓ 민간조직이 빈집 소유자로부터 임차하고 서울시로부터 리모델링 비용 지원받아 6년 이상 임대주택 운영(16.3월 44가구) → 굳이 빈집에 한정할 필요는 없음	✓ 집주인이 서울시로부터 리모델링 비용을 지원받는 대신 6년 이상 임대료 동결 (16.4월 6호 지원) → 집주인의 참여 유도 방안 마련 필요

대상주택	입지	신청주체	임차인 자격	임대기간	임대운영	지원
노후 저층주택 (15년 이상 경과)	제한 없음	집주인, 민간조직 (사회적 기업 등)	소득4분위 이하 (가구 평균소득의 70% 이하)	6년 이상	·집주인의 임대료 인상 허용 (물가상승률 수준 이하) ·시세보다 낮은 임대료 부과 ·민간조직 위탁운영 가능	리모델링 비용 및 임대료 수입 보조

05 사회주택 정책의 향후 과제

향후 사회주택 정책은 저렴주택 소요를 기준으로 <건설형 위축-매입형 확대 -임차형 유지/축소-협약형 확대>로 접근

- 공공소유 물량과 민간소유 물량의 혼합을 통해 저렴주택 소요에 대응
- **공공소유 물량** : 건설형 위축 시 매입형을 확대하는 방향으로 대응함으로써 공공소유 물량을 일정 수준 유지(장기간 활용가능한 재고 확보)
- **민간소유 물량** : 서울시 예산절감을 주요하게 고려하면 임차형을 유지하되, 민간임대부문을 육성하고자 하면 임차형 축소 및 협약형 강화



05 사회주택 정책의 향후 과제

정책 인프라 정비와 유형별 과제로 구분하여 사회주택 활성화 추진

정책 인프라 정비 과제	
정책 대상	✓ 한정된 공공자원을 감안하여 저소득층으로 제한 (소득4분위 이하) ✓ 노숙인, 비주택 거주가구, 청년 등 정책소외가구에 대한 고려
근거 제도	✓ 현행 공공주택 조례, 사회주택 조례 등의 개정 ✓ 법령의 개정
행정 체계	✓ 공공소유, 민간소유 관련 업무의 통합 및 부서 개편

유형별 과제	
건설형	✓ 노후 공공주택단지 재정비 관련 실행방안 마련 ✓ 주민반대에 대한 효과적 대응
매입형	✓ 매입비용의 현실화 ✓ 지역별 소요에 근거한 공급 ✓ 주민반대에 대한 효과적 대응
임차형	✓ 입주가구의 주거안정성 제고
협약형	✓ 공공토지 임대/리모델링 지원 정책 정비 및 신규 정책수단 개발 ✓ 장기융자수단 개발 및 중앙정부의 지원정책 시행 유도

17

거주 자립에의 도전: 안캉핑자이(安康平宅)의 싱롱공공주택 (興隆公共住宅) 재건축 사례

The Challenge of Habitant Independ: Remodeling An Kang Low-Income Housing to Xing Long Public Housing

진함광 陳涵光 Chen Han-Guang
최마마기금회(崔媽媽基金會), 사회주택추진연맹(社會住宅推動聯盟)／거주보도원

타이베이시 저렴주택 (음역 핑자이) 의 재건축계획은 1990년대 2차례에 걸쳐 논의 된 바 있으나 실행되지 못하였고, 2011년 타이베이시의 주택 가격압력에 따른 공공주택 정책의 일환으로 마침내 안캉핑자이의 3,336세대 재건축 계획이 추진되었다. 2012년 정식 계획수립 이후 순차개발로 2015년 10월 싱롱공공주택 1기 272세대가 완공되었고 그 중 90세대는 저소득 가구인 원주민이 입주하고, 182세대는 대외 공고를 통해 모집하였다.

1. 안캉저렴주택 재건축계획

(1) 안캉핑자이 재건축의 의의

안캉 저렴주택은 1975년 1024세대가 거주하는 타이베이시에서 가장 규모가 큰 핑자이로 40년 이상된 노후한 건물구조와 비위생적인 환경, 저소득가구가 집중된 단지등 요인으로 인한 낙인효과로 재건축이 시급한 상황이다. 또한 주택 관리면에서 타이베이시 사회국의 복지 서비스와 혼선되어 집중적인 서비스 제공에도 어려움을 겪고 있는 실정이다.

시정부의 입장에서도 안캉핑자이의 단지 면적을 고려하면 비교적 다른 신축 공공임대주택 건설보다 효과가 클 것으로 예측하여 사회주택 추진에 박차를 가하게 되었다.

약세 거주계층의 권익을 주장하는 민간단체들은 1)원주민의 안치계획과 2)저소득가구의 임대료부담, 3)노후 공공주택 재건축의 시범사례로 삼을 것 등을 정부에 요구하였다.

(2) 싱롱 공공주택 1기1구역 완공

안캉핑자이의 재건축은 원주민 우선배분을 전제로 순차적인 단계로 재건축이 되었으며1기 272세대가 완공되었고 그 중 90세대는 저소득 가구(시가의 40%)인 원주민이 입주하고, 182세대(시가의 85%)는 타이베이시의 청년가구를 대상으로 대외 공고를 통해 모집하였다.

나중에 정책상 원주민에게 차등적인 임대료를 산정하였으며 시가의 10-30%로 지불하다가 10년후 40%로 최장 12년간 임대하는 조건으로 변경되었다.

표1. 안캉핑자이, 싱롱공공주택 임대료 차이

안캉핑자이	싱롱공공주택 1기					
	가구	원주민우대 임대료				일반가구
	임대료 / 유형	10%	20%	30%	40%	85%
-방2 46.34m² -관리비: US$7~US$35	원룸 42.98m²	US$50	US$72	US$93	US$115	US$214
	방1 52.89m²	US$62	US$87	US$115	US$143	US$266
	방2 79.34m²	US$93	US$133	US$174	US$214	US$399
	방2 82.65m²	US$96	US$140	US$180	US$223	US$415
	방3 99.17m²	US$115	US$167	US$217	US$270	US$498

2. 싱롱공공주택 저소득가구의 거주자립방안 서비스 현황

안캉핑자이의 저소득가구가 싱롱공공주택에 입주한 현황은 거주조건(임대료, 임대기간), 관리규범, 주민과의 관계등을 개선하기 위하여 최마마기금회에서는 2016년 1월부터 타이베이시 사회국의「싱롱공공주택 저소득가구 거주자립방안」서비스를 제공하고 있다.

(1) 방안 내용

- 서비스 대상 : 90가구 저소득 가구와 싱롱공공주택 2기에 입주할 원주민 가구
- 서비스 내용 :

1. 거주안내서비스 : 임대료징수와 거주생활안내로 입주민에게 공공주택 생활규칙에 대해 안내하는 서비스.
2. 마을활동주관 : 마을활동을 주최하고 주민들이 참여할 수 있도록 함.
3. 저축방안 : 매월 고정적인 수입을 저축하도록 안내하고 사회국의 금융서비스를 이용하여 거주자립금을 마련하도록 협조한다. 그러나 거주자립금의 사용한도는 퇴거하려는 가구의 보증금 및 임대료 납부 등으로 한정되어 있다.

(2) 핑자이 주민입주 및 서비스 현황

최마마기금회는 입주가구의 가정방문을 실시하여 입주가구의 경제적인상황과 서비스방향에 대해 파악하고, 입주자 생활규범에 대해 설명하였다. 현재 규범을 어겨 점수가 감점된 상황은 없는 상태이다.

- 거주상황 :

1. 거주품질제고 : 다수의 입주민은 싱롱주택 이전 후 치안개선, 환경정리, 공간확보, 엘리베이터, 조명개선 등 거주품질이 향상되었다고 함.
2. 마을 주민 간 교류 : 부분적인 주민은 이전 후 이웃과의 단절 등 마을주민과의 관계가 소원해진 경우도 있다고 함.
3. 방3개인 주택 부족 : 싱롱공공주택은 방이 2개인 유형이 가장 많으므로 가족구성원이 많은 가구의 배정이 부족한 실정임.
4. 무장애주택의 부족 : 무장애주택은 총 6가구로 심신장애자 수를 충분히 고려하지 않아 일반형주택을 배정받아 수리하는 경우가 있다고 함.

- 경제적인 상황 :

1. 입주시 보증금 대출(저소득가구US$219~743원 납부) : 3개원 보증금과 보증료 납부비용이 발생되며 대다수 저소득가구 주민들은 현금이 부족하여 지인이 대납해주는 경우가 많았다고 함.
2. 현금납부 : 대다수 주민은 임대료를 현금으로 납부하고 자동이체하는 경우가 거의 없고, 신용문제가 있어 금융문의가 많았으며 편의점납부를 선호함.
3. 임대료 부담증가 : 임대료납부로 인해 생활지출비용이 증가하여 임대료 미납상황이 발생하였으며 현재 올 1월부터 3개월 이상 미납가구는 4가구이다.

- 저축방안 진행상황 :

1. 현재 실롱공공주택 2기에 입주하는 가구 대상으로 저축방안을 운영중이나 임대료 부담으로 거주자립금 저축이 쉽지 않은 상황이다. 또한 12년 이후에 퇴거해야하는 상황이어서 가입동기가 적다.
2. 저소득 가구의 경제능력은 수입을 저축할 만한 능력이 있는 가구가 많지 않으므로 생활비용에서 여유가 있는 가정만 참여한다.

3. 의제토론

(1) 복지서비스와 주택관리의 역할분담

안캉핑자이의 경우 사회국에서 주택관리와 사회복지 서비스를 함께 담당하고 있었으나, 공공주택으로 재건축 과정에서 주택관리에 대한 부분은 도시발전국에서 담당하게 되었다. 싱롱공공주택은 30%가 저소득 가구로서 일반 거주관리서비스와는 다르기 때문에 거주서비스에 대한 분명한 역할분담이 있어야 할 것이다.

(2) 공공주택의 임대료와 저소득 가구의 분담능력

싱롱공공주택의 임대료표준은 저소득가구의 경우 사회국의 주택바우처를 이용하여 시가의40%에 해당하는 금액으로 하고 있다. 그러나 시장가격과 거주자의 부담능력과는 별개의 문제이며, 생활비 지출의 증가가 예상되므로 취업서비스 제공 등 정부의 구체적인 대응 서비스계획이 수립되어야 한다.

(3) 공공주택 임대기한과 실상

공공주택은 한정된 자원으로 제공되는 서비스로 임대기간의 제한을 둘 수밖에 없으나, 약세환경이 더 이상 개선될 수 없는 노인가정과 심신장애자등은 최장거주기간 12년 이후 거주계획에 대해 토론해야한다.

(4) 「거주자립」은 일종의 서비스방안이 아니다.

「거주자립 서비스방안」은 인력이나 자원제공서비스로 저소득가구에게 거주기간 이후에 단계적인 서비스를 제공하는 방안이다. 「자립」의 중문의미는 자신의 힘으로 노력해서 생존하는 것을 말한다. 그러나 저소득가정의 사회적인 조건(취업, 수입원 등) 등을 고려하여 개별 케이스 지원뿐만 아니라 정부의 제도상의 지원이 필요하다.

안캉핑자이는 저소득가구뿐만아니라 화교, 재난피해자, 공공시설건설에 의한 철거자 등이 포함되어 있다. 따라서 1기 재건축 사례를 고려하여 나머지 주택의 건설배분과정에서 거주수요에 대한 정책적인 반영이 있어야 한다.

평가주택 또는 저렴주택(Low-Income Housing)은 무주택 저소득가구를 위해 타이베이시 사회국에서 건설 및 관리와 함께 사회복지서비스를 제공하고 있는 주택이다. 임대료가 거의 없고 관리비를 매월 약 US$7~35원 이하로 받고 있으며, 한정된 저소득 분위를 유지할 경우 영구거주가 가능하다.

안캉핑자이 이전의 사례인 2010년 복덕핑자이 재건축사례는 임대료보조 등 원주민의 거주권익이 보장되지 않아 원주민 회귀비율이 상당히 낮았다.

2016년 5월 마을 이장이 추진한 지붕녹화 및 1층 회의실을 사용한 마을활동으로 마을주민과의 교류가 이루어졌다.

Title: “From Cages to Subdivided units, is the problem getting better or worse? - Study on Hong Kong’s affordable housing conundrum”

Presenter: Angela LUI,
Community Organizer from Society for Community Organization

Theme: 1.Alleviate the shortage of affordable housing in the era of low growth (Providing public and social housing)

Cage homes had been the Hong Kong housing shame in past few decades. A trend of decline of this inhuman housing had been shown in recent researches. But it is too early to say that the housing problem in this prosperous city was solved. Subdivided unit (SDU), a new housing with high rent and poor living environment, has been developed in a supervising fast rate in the past few years. The rapid growth in this population even adds fuel to the situation.

According to the latest official statistics, nearly 200, 000 living in sub-divided units (SDU) in Hong Kong. The figure is thought to be even higher as the illegal homes in industrial and commercial buildings were not included in the study. Living standard of those who are living in these cramped little homes is getting worse. Tenants are being squeezed in terms of living space- the average area of SDUs per capita is decreasing from 67.6 sq. ft in 2013 to 62.4 sq. ft in 2015. This size level is even below the minimum standard of 70 sq. ft in public rental housing. While the size of SDUs is dropping, the rent level keeps raising in verse. The median monthly rent payment reaches HKD 4200. And most of the tenants spend one third of their monthly income for the rent. Wage level of the grassroots cannot catch with the rent. Tenants therefore had to downsize even further to find affordable housing.

In Hong Kong, public rental housing is the only choice of affordable housing fro the grassroots. However, the insufficient supply of units makes the applicants to wait for a very long time. During the waiting, they have no alternative but squeezing into those small SDU.

In the presentation, following items will be included:

1) **History of the development of inadequate housing in Hong Kong**
2) **Study on profile of SDUs population**
3) **Analysis of current housing problem**
4) **How current government policies fail to alleviate housing problem**
5) **New approaches our organization applied to advocate for affordable housing**

2부 Session 2

빈곤층 집수리 지원
Providing Housing Repairs for the Disadvantaged

1. **"한국의 저소득층을 위한 주택개량 사업의 역사"**
   "The History of Housing Improvement for the Poor in Korea"

2. **"이제 첫 발걸음: 취약계층의 임대주택 물색의 과제와 대책"**
   "Toddling Try
   : Vulnerable Persons' Situation and Solution in Rental Housing Market"

3. **"「연결되어 사는 집과 마을」 하우징 퍼스트를 위한 거주지원의 연결형태"**
   "On the Practice of Renovated Transitional Housing Support Facilities for the Housing First Program"

4. **"SH형 저층주거지 재생모델"**
   "Regeneration Model of SH Type: Low-Rise Residences"

한국의 저소득층을 위한 주택개량 사업의 역사

서울시 사회주택종합지원센터
문 영 록

- 농어촌 주택개량 자금지원(1976)
- 주거환경개선사업 주택개량자금 지원(1989)
- 주거현물급여사업(2002) → 수선유지급여사업(2015)
- 농어촌 장애인주택개조사업(2006)
- 저소득층 에너지효율화사업(2007)
- 취약계층 주택 개·보수사업(2009~2012)
- 저소득층 옥내급수관 개량지원사업(2009)
- 슬레이트 철거지원사업(2012)

농어촌 주택을 중심으로 한 주택개량

농어촌 주택개량 자금지원

- 도입시기 : 1976년
- 도입목적 : 새마을 운동의 일환으로 농어촌의 낡고 불량한 주택을 고칠 수 있도록 지원
- 법적근거 : 1994년 농어촌정비법, 1995년 농어촌주택개량촉진법
- 지원방식 : 자금지원
- 소관부처 : 행정자치부 → 1998년 농림축산식품부

농어촌 주택을 중심으로 한 주택개량

"농어촌 주택개량 자금지원"의 의미

① 우리나라 주택개량 정책의 시작

② 농어촌주택의 열악한 주거환경 개선에서 도시민 유치 촉진 및 농어촌 활성화 도모로 목적의 확대

③ 농어촌지역 주택만을 대상으로 한 한계

④ 자금지원(융자)사업으로 저소득층 이용에 한계

도시지역으로의 확대

주거환경개선사업 주택개량자금 지원

- 도입시기 : 1989년
- 도입목적 : 전면철거 방식의 재개발이 초래한 문제를 개선하기 위해 주거환경개선사업 도입
- 법적근거
  - 1989년 10년 한시법으로 도시저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법(주거환경개선사업지구로 지정된 지역에 한정)
  - 2001년 노후불량주택 개량융자금지원 제도 도입
  - 2004년 주거환경개선사업과 노후불량주택개량사업 주거환경개선사업으로 통합
- 지원방식 : 자금지원
- 소관부처 : 국토교통부

도시지역으로의 확대

"주거환경개선사업 주택개량자금 지원"의 의미

① 주택개량사업의 도시지역으로의 확대

② 도시주택의 개량사업 시도

③ 전면 재개발 방식의 변화

④ 주택개량에 대한 인식 부족

⑤ 자금지원(융자)사업으로 저소득층 이용에 한계

⑥ 저조한 실적(2010년 100억원 중 15억 대출, 15%)

주택개량의 직접지원 방식 도입

주거현물급여사업

- 도입시기 : 2002년
- 도입목적 : 저소득층 주거환경개선 및 일자리 창출
- 법적근거 : 국민기초생활보장법
- 지원방식 : 서비스지원
- 소관부처 : 보건복지부

농어촌 장애인주택개조사업

- 도입시기 : 2006년
- 도입목적 : 농어촌 장애인의 편의시설 설치확대
- 법적근거 : 장애복지법
- 지원방식 : 서비스지원
- 소관부처 : 보건복지부

주택개량의 직접지원 방식 도입

저소득층 에너지효율화사업

- 도입시기 : 2007년
- 도입목적 : 주택에너지 효율 개선을 통한 저소득층의 에너지 비용 저감
- 법적근거 : 에너지기본법
- 지원방식 : 서비스지원
- 소관부처 : 산업통상자원부

1. 주택개량의 역사

주택개량의 직접지원 방식 도입

취약계층 주택 개·보수사업

- 도입시기 : 2010년(시범사업 2009년)~2012년
- 도입목적 : 사회취약계층이 소유하고 있는 노후화된 주택 개·보수 사업을 통한 저소득층의 주거안정과 경제활성화 도모
- 지원방식 : 서비스지원
- 소관부처 : 국토교통부

1. 주택개량의 역사

주택개량의 직접지원 방식 도입

저소득층 옥내급수관 개량지원사업

- 도입시기 : 2009년
- 도입목적 : 수돗물 불신 해소 및 서민들의 위생환경 개선
- 법적근거 : 수도법
- 지원방식 : 서비스지원
- 소관부처 : 환경부

슬레이트 철거지원사업

- 도입시기 : 2012년(시범사업 2011년)
- 도입목적 : 슬레이트 노후화에 따른 석면비산에 의한 시민 건강 피해 예방
- 법적근거 : 석면안전관리법
- 지원방식 : 서비스지원
- 소관부처 : 환경부

1. 주택개량의 역사

주택개량의 직접지원 방식 도입

"직접 서비스 지원 방식"의 의미

① 저소득층 주택을 대상으로 한 직접 서비스 지원으로 즉각적인 주택개선 효과

② 다양한 목적의 주택개량사업

③ 중복 지원의 문제 발생

④ 낮은 지원금으로 인한 주택개량 범위의 한계

2. 정부 주택개량 사업

수선유지급여사업

배경

- 국민기초생활보장법 개정으로 인한 **개별급여** 실시 (2015. 7)
- 2002년부터 보건복지부에서 진행되었던 주거현물급여 사업이 2015년 7월부터 국토교통부로 이관
- 자력으로 주택개량이 곤란한 저소득층 자가가구의 주택상태를 개선함으로써 수급자의 주거보장 장화, 양질의 주택재고 확보

지원대상

- 중위소득 43% 이내의 자가가구
- 미등기 또는 무허가 주택에 거주하는 수급자 가능

수선유지급여사업

지원기준

- 주택노후도 : 대, 중, 경보수로 구분
- 소득수준 구분
  - 중위소득 28%
  - 28%~35% 이하
  - 35%~43%

주택노후도 기준

- **구조안전(3개 항목)**
  - 기초/지반 침하, 지붕 누수, 벽체 균열
- **설비상태(11개 항목)**
  - 부엌, 욕실, 창호, 단열, 급수, 오수, 난방, 내선, 조명 등
- **마감상태(4개 항목)**
  - 벽, 천장, 바닥, 문틀 및 문짝 마감

수선유지급여사업

지원금액 및 주기

소득지원액 (주기)	중위소득 28% 이하	28%~35% 이하	35%~43% 이하
경보수 350만 원(3년)	100% 지원	90% 지원	80% 지원
중보수 650만 원(5년)			
대보수 950만 원(7년)			

수선유지급여사업

전달체계 및 역할

구분		역할
시·도		▪ 시·군·구별 사업수요 파악 ▪ 시·군·구별 물량 배분 및 조정
시·군·구		▪ 기본적인 사업 시행주체 역할, 사업 의뢰 ▪ 수급자 기본 관리 및 대상자 선정
LH공사		▪ 지역별 개·보수 계획 수립 ▪ 주택상태조사 실시 및 판정 ▪ 시공업체 선정 및 계약 ▪ 개·보수 적합도 판단 및 견적산출 ▪ 시공관리 및 평가 ▪ 만족도 등 사업성과 분석
시공업체	일반업체	▪ 중보수 이상 개·보수 시공
	자활단체	▪ 경보수 개·보수 시공

농어촌 장애인 주택개조사업

배경

- 일상생활 편의 증진
- 주거용 편의시설 정비를 통한 장애인의 삶의 질 향상

지원대상

- 기초생활수급자 및 차상위계층(120%) 중 1~6등급 등록장애인
- 자가 소유자 및 임대주택 거주자

* 기초생활수급자 중 자가가구 지원은 국토교통부 이관으로 중복되지 않도록 주의

농어촌 장애인 주택개조사업

지원내용

- 화장실 개조, 보조손잡이 설치, 문턱 낮추기, 싱크대 높이 조절, 주출입구 접근로(마당포장), 경사로 설치 및 주택 개조 시 파손된 도배, 장판 등
- 주택 내 편의시설 및 안전장치 설치, 이동편의를 위한 시설의 설치 및 제거
- 지원금액 380만 원(예산 범위 내에서 기준금액의 50%~150% 범위에서 지원 가능

저소득층 에너지효율개선사업

배경

- 에너지복지에 대한 사회적 관심 제고
- 저소득 가구의 에너지 구입비용 증대 및 역진적 구조

지원대상

- 국민기초생활 수급자 및 차상위계층
- 에너지복지 사각지대의 일반저소득층 가구

지원기준

- 단열, 창호교체 등 저소득층의 난방효율을 제고하기 위한 공사
- 저소득층의 에너지 구입비용 절감을 위한 난방물품(보일러 등) 설치 및 교체
- 지원금액 가구당 평균 150만원

저소득층 에너지효율개선사업

사업주체

주체	역할
산업통상자원부	▪ 에너지복지 정책 수립 및 관리, 감독
한국에너지재단	▪ 사업시행, 자재 및 물품선정(입찰), 시행기관 및 시공업체 선정
시행기관	▪ 사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관, 지역자활센터 등 ▪ 대상가구 발굴 및 현황조사, 계약체결 및 정산, 시공업체 관리 감독
시공업체	▪ 대상가구 현장조사, 시공 및 진단

저소득층 옥내급수관 개량지원사업(2016년 서울시 기준)

배경

- 수돗물에 대한 국민의 불신 해소
- 1994년 4월부터 아연도강관 사용 전면 금지
- 아연도강관의 경우 부식으로 인한 녹 발생으로 수돗물의 수질을 떨어뜨리는 결정적 요인

지원대상

- 사회복지시설 등 소외계층 이용건물
- 연면적 165㎡ 이하의 주거용 건물(단, 공동주택은 전용면적 85㎡ 이하)
- 1순위 : 국민기초생활보장 수급대상자 및 소외계층 이용건물
- 2순위 : 전용면적 60㎡ 미만의 공동주택, 100㎡ 미만의 단독주택
- 3순위 : 접수순

지원기준

- 기존 급수관 교체 및 갱생(세척 및 코팅)
- 단독주택 최대 건물당 150만원, 다가구 주택 최대 건물당 200만원, 공동주택 가구당 최대 80만원
- 국민기초생활보장 수급대상자 및 소외계층 이용 건물 전액 지원

2. 정부 주택개량 사업

슬레이트 철거지원사업

배경

- 석면의 유해성 문제가 사회적으로 제기되면서 2009년 석면관리 종합대책 마련
- 석면은 1급 발암물질
- 석면대책의 중요 부문으로 노후 슬레이트에서 비산되는 석면 문제(슬레이트는 석면을 10~15% 함유)

지원대상

- 슬레이트로 된 주택 지붕 및 벽체 건물 소유자

지원기준

- 슬레이트 철거, 운반, 처리에 드는 비용
- 지원금액: 국고 가구당 168만 원 정액지원 / 지방비는 국고이상 편성하여 자부담 최소화

3. 민간 주택개량 사업

사업주체

- 공기업 사회공헌 프로그램
- 민간기업 사회공헌 프로그램

지원대상

- 저소득층, 경로당, 취약 사회복지 시설 등

지원기준

- 주거환경개선
- 에너지 효율 개선

3. 민간 주택개량 사업

| 특징

1. 지원 기업의 사업에 따른 사업 내용
   - 예 한국수자원공사의 경우 수도배관 교체 등 관련 공사 내용 지원
2. 지원 기업의 사업장 소재지 중심의 사업 진행
3. 임직원 자원봉사 참여
4. 일자리 창출 지원
5. 에너지효율화 사업 확대

이제 첫 발걸음: 취약계층의 임대 주택 물색의 과제와 대책

최마마기금회 펑리팡(崔媽媽基金會 馮麗芳)

타이완의 약세자의 거주환경문제는 중요시되지 못해왔으며 타이완의 사회주택은 0.08%(약 7천가구)의 미미한 수준으로 제공되고 있다. 정부통계에 따르면 사회주택이 필요한 약세가구는 32만명으로 추정된다.「걸음마 체험 : 대만사회주택정책의 발전과 문제」(2013년)에서 정부는 사회주택수요량을 인지하고 있으며 2012년 주택법에 따라 각 시현정부에 사회주택을 건설할 것을 요청했다고 한다. 이는 약세자의 임대환경을 고려한 첫걸음이라고 볼 수 있다.

1. 약세자의 임대주택

최마마의 약세자를 위한 거주서비스의 실무경험상 「노(老)、병(病)、장애(殘)、가난(窮)」의 종류로 약세계층이 구별될 수 있으며, 사실상 서비스대상에게 적절한 임대주택을 찾아주기가 매우 어려운 실정이다.

- **주택소유자의 임대증록 기피 :** 약세자의 대부분은 아이들의 입학 등을 위해 호적을 이전해야하는 경우가 많으나 타이완의 대부분의 주택소유자는 임대수입의 기록으로 세금등 증가를 우려하여 호적입적을 기피한다.
- 임차인은 약세계층의 임대인들의 월세미납, 병약한 노인의 응급처리, 청결한 생활환경의 유지 등을 이유로 임대를 거부하는 경우가 많다. 이러한 임차인들의 부담을 덜면서 약세자들이 임대할 수 있는 방법은 어떤것들이 있을까?

2. 정부의 서비스 제공

- 「저렴주택」、「임대국민주택」、「중도의 집」、「노인아파트」、「경로원」 등이 있으며 수량이 부족하여 대기자가 많아 대기시간이 오래 걸린다.
- 「합이주택」、「공공주택」、「공영주택」 : 주택법 실시 후 거주문제가 가장 심각한 타이베이에서 공공주택이 제공되고 있으나 (1).공공주택부족 (2).고가의 임대료 (3).연령제한(20세-45세의 청년주택이 대부분임)등으로 약세자에게 실질적으로 도움이 되지 않고 있다.
- 2015년 사회국에서 제공하고 있던 안캉저렴주택이 싱롱공공주택으로 재건축되어 제공되고 있으나 수량이 적어 약세자의 입주가 어려운 실정이다.
- 대리임대서비스 : 공공주택제공이 어려운 상황에서 정부는 민간에서 공가 등을 임대받아 약세자들에게 대리로 임대해주는 서비스를 시행하였다.

3. 대리임대, 대리관리서비스

- 최마마의 대리임대서비스 : 대리임대가 가능한 주택을 찾고 약세자에게 공증 후 임대하는 서비스를 시행하고 있다. 그러나 대리임대가 가능한 주택이 매우 적다. 주로 노인들이 이용하기에 적합한 서비스이다.

(2) 거주자의 상황평가 : 사회복지사가 임대자의 거주상황을 평가하고 적절한 공간을 제공할 수 있다.

(3) 자원적인 한계 임대보조금 등 사회서비스 문제

(4) 대리의 한계 권익보전의 어려움 : 실제적으로 임차인에게 이익이 되지않아 처음 신청한 임차인이 150가구였으나 실질적으로 참여한 임차인은 89가구밖에 되지 않았다. 세금 혜택 외에도 다양한 방식의 장려가 필요하다.

4. 걸음마 후의 진행사항 :

정부의 정책실시가 현재 잘 진행되고 있지는 않지만 첫걸음마의 과정으로 보고 약세자를 위한 정책의 개정을 기대하고 있다. 또한 실무경험상 약세자들의 희망과 생활의 개선을 경험했고, 「사회주택」의 추진목표로서 이들의 거주환경 개선이 이루어질 수 있다는 확신을 갖게 되었다. 아직 걸음마단계지만, 앞으로 걸을 수 있다는 미래가 있다.

On the Practice of Renovated Transitional Housing Support Facilities for the Housing First Program

「연결되어 사는 집과 마을」 하우징 퍼스트를 위한 거주지원의 연결형태

大崎 元 (建築工房匠屋)
Hajime Osaki (TAKUMIYA Architects)

1. 들어가며

이하 보고하는 것은 동경도 다이토구와 아라카와 구(東京都台東区荒川区)에 걸쳐 있는 요세바(寄せ場)[8] 지역 "산야(山谷)"에서 행해진 활동의 보고이다. 이 활동은 홈리스 문제의 해법으로 (아직 과제는 많지만) 일정한 성과를 거둔 민간 아파트 입주 지원 등의 거주 보장 활동과는 조금 위상이 다르다. 주거라고 하는 '점(点)'만을 지원하는 것이 아니라 거주 지원과 생활지원 및 의료지원까지 작은 공간에 포함하여 지원하는 점에서 점이 아니라 작은 '면(面)'으로의 해법이라고 할 수 있다

8) 요세바(寄せ場)란 일일노동을 찾는 구직자와 구인자가 모여드는 장소로 인력시장을 의미한다. 요세바라는 용어는 야구샤(폭력배)들이 사용하는 은어로 교도소를 의미하며 산야는 대표적인 장소이다(역자 주: https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%AF%84%E3%81%9B%E5%A0%B4참고).

2. 일본의 도쿄에서 행해지는 주택우선(Housing First)

2000년 이후 NPO 등 비영리활동조직은 미국 등의 지원주택(Supportive Housing)을 선진적인 사례로 다루면서 주택우선(Housing First)의 실천으로서 다양한 지원을 포함하는 거주방안을 추진해오고 있다. 그 상당수는 대상자(노숙인)가 공동거주의 경험 이후에 자립(민간임대 아파트로 이주를 통한 지역생활로의 이행 등)을 목표로 하고 있다. 그렇지만 실제로는 지원이 많으면 많을수록 건강 등 상태가 나쁜 노숙인을 입주시키도록 하고 있어 장기체류나 터미널(사망시까지 거주)의 비중이 높아지고 있다. 비영리단체에 의한 지원 활동은 생활 보호와 의료 부조(급여)등의 공공 복지 시책에 크게 의존하게 됨에 따라 대상자에게 제공되는 것은 건축의 프로토타입으로 말하자면 「주택」은 아니고 「시설」로 예를 들면, 제 2 종 사회복지 사업의 숙박소(無料低額宿泊所)가 되어버리는 경우가 많으며, 빈곤비즈니스[9]와의 경계도 모호해지고 있다.

한편 동경도에서는 2004년부터 6년간 민간 임대아파트를 임대후 재임대하는 「동경도 홈리스 지역생활이행지원사업」으로 1945명에게 거주지원을 행했다. 3.11동일본대지진 이후 센타디 센다이시(仙台市) 등에서의 임대후 재임대가설주택도 어떤 의미에서 거주보장을 민간주택시장에 의뢰한 것이라고 할 수 있다. 그러나 지원을 담고 있는 주택이라는 개념은 아직은 주택정책의 범주에 포함되지 않는다. 홈리스 문제의 해법을 보는 시선으로 「시설」로부터 「주거」로의 전환은 중요한 과제라고 할 수 있다. 그리고 그 한 가지로 여기에서 생각하고 싶은 것이 「연결되어 있는 형태」인 것이다.

빈곤을 사회적 여건으로 간주해야 하는 것처럼 주거빈곤 양상이 다양한 계층에서 나타나고 있다. 이 때문에 현장에서는 다양한 주체가 여러 가지

9) 빈곤비즈니스란 빈곤층을 대상으로 하는 빈곤으로부터의 탈피에 기여하는 것이 아니라 빈곤을 고착화하는 비즈니스로 해석된다. 대표적인 것이 인력시장의 저임금 일자리 알선, 노숙자를 입주대상으로 하는 숙박시설이다.(역자 주).

형태로 독창적인 지원을 만들어내고 다양다층한 주거의 형태를 실현해보려고 하고 있다.

3. 거주지원을 매개로 하는 연결의 형성

홈리스나 주거를 상실한 사람을 위한 중간거주지원시설로는 하나의 건물에서 공유 공간을 충실하게 하여 각각의 개인은 공유공간을 매개로 공동으로 생활하는 형태가 개인이 공유 공간을 통해 공동으로 생활하는 형태가 많다. 그러나 그곳에서는 주민의 공동생활에 대한 참가나 참여는 주목적이 되지 않는다. 공동 커뮤니티에 참가 또는 참여하는 수준은 입주자의 상황에 따라 차이가 크며 전혀 관계하지 않는 경우도 많다. 한편, 지원하는 측과 지원받는 측과의 관계는 대체로 강하며 또한 건물 내에서 끝나는 것이 아니라 지역에서 이루어지는 지원제공자 전체와 독자적인 관계를 개개인이 형성하고 있다. 그러나 지역사회에서 홈리스지원시설은 ＮＩＭＢＹ 시설로 실제로 몇 개의 프로젝트가 해당지역 거주자들의 반대로 좌절된 바 있다. 지원하는 측도 지원받는 측도 거주지원에 대한 소극적인 참가·참여성, 지역에 대한 소극적인 참가·참여성을 허용하는 정도가 거주지원에의 지평을 여는 요점일지도 모른다.

동경도 산야지구에서는 ＮＰＯ법인 자립지원센터 후루사토(고향이라는 의미)회가 운영하는 24시간 케어를 기본으로 하는 고령자 중심의 자립원조홈이나 ＮＰＯ법인 방문간호스테인션 코스모스에 의한 터미널 케어를 염두에 둔 거주지원이 이루어지고 있다. 후루사토회는 산야지역을 출발점으로 도내각지에서 거주지원의 사업화를 도모하면서 '돌봄(케어)이 제공되는 주택'의 실현을 추진하고 있다. 반면 코스모스는 산야지역에 뿌리를 내리는 것으로 해서 농밀하게 거주지원에 의료+개호(돌봄)지원을 결합하여 제공하고 있다. 두 곳 모두 산야지역을 기점으로 그 지역자원과 활동+사업성에 부합되는 거주를 보장함으로써 대상자 각자의 자립과 자율에 부합되는 지원을 제공하고 있다.

4. 지역의 방문간호스테이션의 전문성을 통해서 형성된 중간거주지원시설군(中間居住支援施設群)

코스모스는 산야가 임금노동자문제에서 홈리스문제로 구조가 변용되기 시작한 2000년 산야 지역에서 활동하기 시작한 조직체로 간호 실천과 의료 네트워크라고 하는 높은 전문성을 보유한 사회관계자원을 구사하여 행정·지원단체·숙박시설(사창가 포함)의 주인이라고 하는 산야 독자의 지역형성 주체가 형성한 삼각형의 중심에 위치하게 되었다.

코스모스하우스「꽃」(2009年) 은 소속 간호사들의 강한 요망에 따라 호스피스시설이 될 수 있는 터미널케어(종말케어)의 장으로서의 가능성을 지향했으며, 전문성이 높은 간호케어를 24시간 실시하였다.

그 후 「꽃」에 입주 대기가 많아지면서 아파트 주택에 더 가까운 형태인 중간 거주 지원 시설로서 「하늘」(2010년), 기본적으로 아파트인 '유이'(2010 년). 2011년에는 거의 시설이라고 할 수 있는「그늘」이 잇따라 제공되었다. 모든 곳이 방문 간호 스테이션의 사무소를 중심으로 도보 1,2분이면 갈 수 있다. 스테이션에 인접해 있기 때문에 가능한 임기응변의 유연한 지원 체계에 의해 거주의 다양성이 이루어질 수 있다. 이 때문에 거주자들의 다양성과 변화(대부분이 고령화에 의한 활동저하와 곤란의 중대)에 대응할 수 있다. 거주자들의 상당수는 이전부터 코스모스의 의료 네트워크에 접하고 있었고 더욱이 거주하고 있는 산야의 숙박시설 소유자와의 관계, 여러 지원단체와의 관계가 많던 적던 이어지고 있어, '함께 산다'는 형태를 창조하는 것이다. 그렇점 문에 그 대부분이 임종시까지의 거처가 되고 있다. 상호간 소극적인 참여성이 서서히 성숙하면서 안정적인 지역거주의 실현을 확보해 가고 있는 것이다.

5. 코스모스 프로젝트의 연결형태

방문간호스테이션 · 코스모스의 프로젝트는 스테이션에 매우 근접하고 있기 때문에 가능한 임기응변유연한 지원체제에 의해 거주의 다양성을 가능하게 하고 있다. 그것이 입주하는 사람들의 다양성과 개인의 변화(대부분이 고령화에 의한 활동저하와 곤란의 증대)에 대응할 수 있게 한 것이다. 입주자들의 상당수거 이전부터 코스모스 의료네트워크에 접하고 있었고 또한 산야의 소유자관리자와의 관계, 여러단제와의 관계가 적던 많던 이어지고 있어 '함께 산다'는 형태가 만들어지는 것이다. 그런 점 때문에 코스모스가 제공하는 공간들은 임종시까지 거주할 수 있는 거처가 되고 있다. 재기를 지향하는 것이 아니라 장기적으로 안심하고 살 수 있도록 하는 것이 가능성의 중심이 되고 있다. 서로 소극적인 참가 참여성을 서서히 천천히 구축하면서 조금씩 안정적인 지역거주지원의 리얼리티를 확보하고 있는 것이다.

지원측과의 관계를 통해서 입주자가 참가 · 참여하는 프로세스에 편승하게 되는 것이다. 물론 '공동의 장소'에 참가·참여를 거부하고 지원자와의 관계에만 의존하는 경우도 있으며, 공동거주를 경험하지 않고 자립을 지향하는 경우도 있으며 드랍 아우트(drop out) 도 결코 적지 않다. '함께 산다'는 것 그 자체가 '공동'에로 연결되는 것은 아니며, 그렇다고 '자립'을 전제로 하는 것도 아닌 거주형태가 등장하는 것이다. 이것이 아니면 안된다와 같은 보편적 개념을 생각할 수 없으며, 그렇게 해서도 안된다. 또한 산야이기 때문에 바로 인근에 지원하는 사람들이 있기 때문이라고 하는 말도 더 이상 해서는 안된다. 그 경우 경우의 문맥은 있어도 과제의 보편성은 강하다. 지원이 있는 것으로 최초의 거주가 이루어지는 사람들이 확실히 늘어나고 있다. 보편성도 문맥 도 그것을 고집하고 있는 것만으로 가능성을 없애는 것이다. 그러나 거주를 지원하는 것으로 가능성을 열수 있는 것은 사실이며 거주지원의 현장에서는 '약한 보편주의'로서 '약한 문맥의존성'을 가지면서 시행착오에 의미를 부여할 수 있다.

지역에 인연을 맺으면서 살 수 있도록 하는 것을 포함하여 지원하는 측과 지원받는 측이 함께 하는 '일상'만들기가 필요하다. 그러한 일상이 혈연을 상실하고 사는 장소에 지연을 확보하지 못하면서 살아 왔던 사람들에게도 거주지원활동을 통해서 '住縁', 거주를 축으로 지원측과의 관계(縁) 을 만들고, 그 관계(縁) 을 통해서 지역에 거주할 장소를 만들어내고, 그 사람의 능력(Capability) 에 따라 사회에의 "연"을 만들어낼 수 있다. 그렇게 되면 중간거주지원시설은 지속적인 주택이 될 수 있다.

SH 서울특별시 에스에이치공사

SH형 저층주거지 재생모델

도시재생본부 재생사업기획처

SH형 주거재생사업

Contents

Ⅰ. SH 주거재생모델 필요성

Ⅱ. SH 주거재생모델

Ⅲ. 정비사업 대안 활성화(신축)

Ⅳ. 지역관리

SH형 주거재생사업

Ⅰ

SH 주거재생모델 필요성

01 SH주거재생모델 필요성

기존 정비사업의 문제점과 한계

4

주거지 정책 변화 요구 증대

01 SH주거재생모델 필요성 — 서울시 주거종합관리계획 수정 (2015)

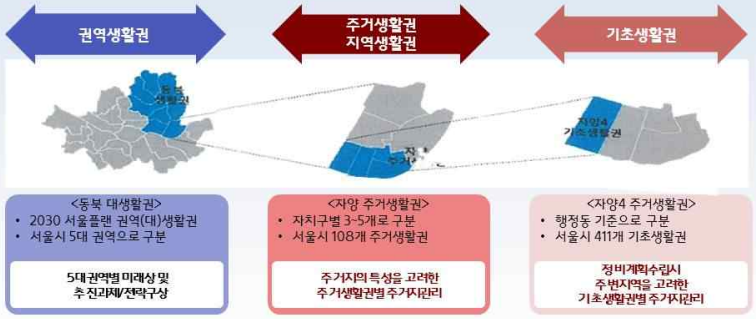
주거재생정책의 스펙트럼 확대		정책적 핵심 KEY	주거재생 정책 목표
양적 주택공급 (공급자 중심)	질적 주택공급 (소비자 중심)	✓ 주거지 종합관리	미래의 삶의 가치가 증대되는 주거지 재생
개발단지의 정비	생활권단위 정비, 보전, 관리	✓ 노후주거지 환경 개선	
물리적 환경정비	물리적, 사회적, 경제적 통합재생	✓ 다양한 주거수요 대응	사람과 장소중심의 주거지 재생
규격화된 획일적 정비	지역 장소성과 거주민 중심재생	✓ 사람과 장소 존중	
		✓ 사회적 약자배려	더불어 함께 만들어가는 주거지재생
		✓ 마을 공동체 활성화	

2020 서울특별시 도시주거환경정비 기본계획 : 2015.7

01 SH주거재생모델 필요성 — 주거지 관리와 재생을 위한 새로운 비전 제시

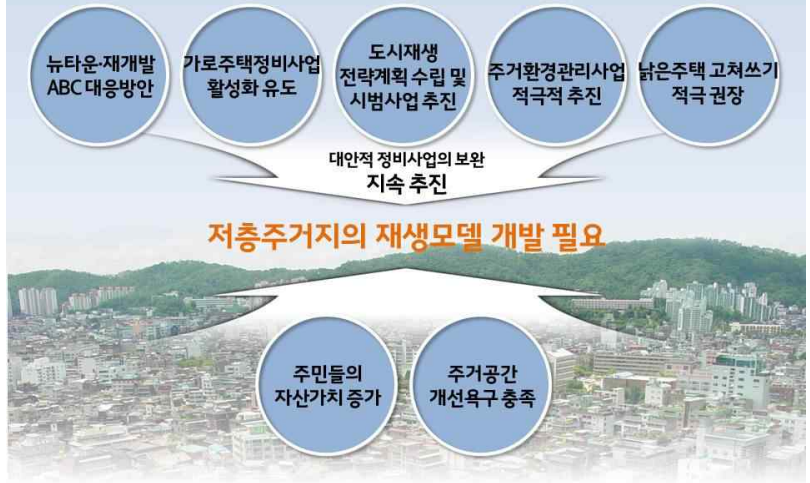
✓ 생활권 계획 - 서울시 주거지를 종합적, 체계적으로 관리할 수 있도록 생활과 계획이 고려된 주거지 재생정책의 비전 제시

- 생활권계획은 주거지의 종합적 관리를 위한 생활권 정비·보전·관리방향제시
  - 권역 생활권/주거생활권, 지역생활권/기초 생활권
- 생활권 계획과 SH형 주거재생 모델과 연계하여 추진
  - SH형 주거재생 모델의 "10분 동네" 개념으로 기초생활권계획의 ½ 면적에 해당되며 서울시 새로운 패러다임과 연계하여 추진



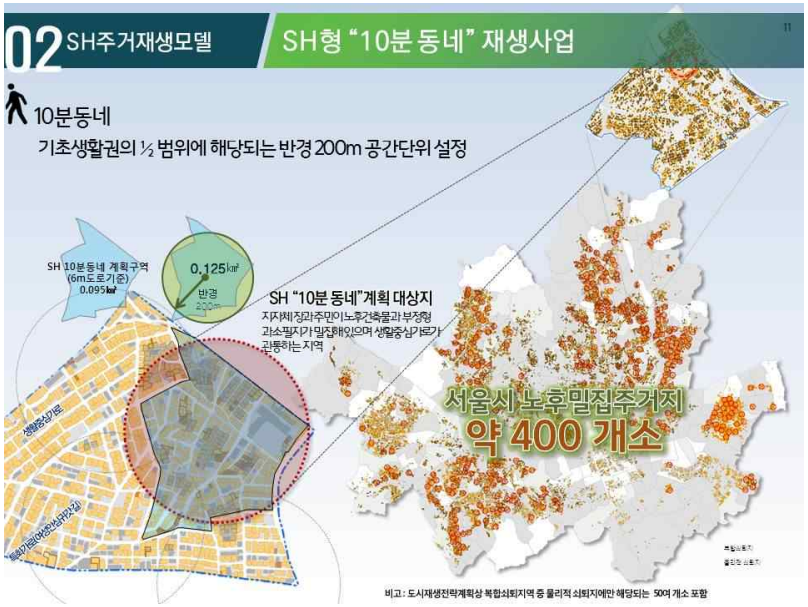
01 SH주거재생모델 — 저층주거지/뉴타운 해제 지역 대안사업의 한계

01 SH주거재생모델 — 저층주거지의 재생모델 필요성



SH 주거재생사업
II
SH 주거재생모델

02 SH주거재생모델
SH형 저층주거지 재생모델의 개념
10
10분 동네 기반의 개방형 단지 조성
• 개방형 단지(계획단위)의 범위를 10분 동네 구현을 목표로 반경200~400m 이내로 설정
• 단지 내 아파트와 동일한 수준의 각종 편의시설 집중 배치
실효성을 제고하여, 장기적인 비전을 여러 주체가 참여하여 계획 수립
• 주민주도형 (서울시, 자치구, SH공사 참여) 단지별 비전 및 마스터플랜 수립
• 비전을 도면화, 가시화하여 주민의 호응도 제고
개방형 단지에 SH형 주거재생모델 집중 실행을 통한 실효성 제공
• 국·공립 어린이집, 작은도서관, 기타 주민공동시설 등을 우선 건립
• 매입임대주택, 사회주택, 공동체주택 등 기존 정책사업 우선 적용으로 기존 예산 활용
장기적인 지역관리 지원
• SH공사는 시설관리, 하자보수 및 유지관리, 지역단위 개발이익의 재투자 역할 담당
• 지역관리조직을 통해 장기적으로 단지 전체를 통합 관리하고, 공동체 활성화


02 SH주거재생모델
SH형 "10분 동네" 재생사업
11
10분동네
기초생활권의 ½ 범위에 해당되는 반경 200m 공간단위 설정
SH 10분동네 계획구역
(6m도로기준)
0.095㎢
0.125㎢
반경
200m
SH "10분 동네"계획 대상지
지자체 장과 주민이 노후건축물과 부정형 과소필지가 밀집해있으며 생활중심가로가 관통하는 지역
서울시 노후밀집주거지
약 400 개소
비고 : 도시재생전략계획상 복합쇠퇴지역 중 물리적 쇠퇴지에만 해당되는 50여 개소 포함

02 SH주거재생모델
SH형 "10분 동네" 재생사업메뉴
12
4개 유형
10개 사업모델
1 마을자산 활용
공유재산 및 유휴자산을 활용해 주택 및 공공시설 공급으로 기반시설 확충
1 |공공시설 공급형 공공토지 활용사업
2 |공공시설 공급형 저이용 공공시설 복합화사업
3 |공공시설 공급형 주차장 복합사업
2 공동체주택공급
지역 내 취약계층을 위한 맞춤형 공동체 주택 공급
4 |토지임대부 준공공임대주택 (민간임대/사회주택)
5 |맞춤형 임대주택 (여성안심/도전숙/희망하우징/협동조합주택 등)
3 정비사업 대안 활성화(신축)
SH가 주도하여 대안사업의 활성화 유도를 통한 주거지 정비
6 |SH형 건축협정사업
7 |SH형 가로주택정비사업
8 |세대 융합형 소규모 정비사업
4 지역관리
개별적인 주택개량 지원사업 참여로 장기적인 지역관리
9 |집수리 지원센터
10|지역재생회사(CDCs)지원

02 SH주거재생모델 | 마을자산 활용 주거재생 모델

13

·공유재산 및 유휴 자산을 활용해 주택및 공공시설 공급으로 기반시설 확충

토지특성,재생지표에 따라 유형별 활용모델 수립

공유지(시·구유지) 및 SH보유자산

자투리 토지	저활용 공공시설	시유지 주차장
· 소규모커뮤니티 · 무인택배시설 · 자전거보관소 · 텃밭	· 위탁개발로 신·증축 검토 · 지역수요에 맞는 공공공간 확충	· 공간적 범위결정을 통한 복합시설 신축 · 주차장+도시재생 지원센터

02 마을자산활용 | 공공토지활용 공공시설 공급형

14

· 시유지 또는 구유지를 활용해 주민이용시설 설치

SH공사 역할

- 시유지 또는 구유지 정보 수집
- 서울시 또는 자치구에 자투리 토지 활용방안 제안
- 일부 시설설치 비용 사업모델 제안

02 마을자산활용 | 자투리 토지 활용-사례1

15

· 대상지는 70㎡의 **자투리토지로 쌈지공원**으로 이용
· 생활가로변, 도시재생활성화지역내에 위치하고 있는 입지 특성 고려, 도새재생 지원시설로 활용

02 마을자산 활용 | 저이용공공시설 복합화 사업

16

노후 저이용 공공시설 복합화 사업은 **도심지 내 기존 노후·저이용 되는 공공시설 등의 신축**을 통해 **기존 시설의 기능향상 및 행복주택으로 활용**

서울시 · 구청

정책 이행 예산 절감
- 노후 공공시설 신축 시 사업비 절감
- 정책사업 이행 가능(어린이집 확충 등)
- 지역 맞춤형 주민 편의시설 반영

SH공사

재생지역 선도 임대주택 확보
- 지역수요를 반영한 재생사업 선도
- 행복주택 등 사업 부지 확보
- 사업성 2% 확보(최소 사업추진 기준)

서울시민

주거안정 삶의 질 향상
- 직주 근접 저렴한 주택 거주가능
- 문화, 보육시설 등 편의시설 이용에 따른 삶의 질 향상

一石三鳥 지역재생

공공시설 노후화에 따라 지속적으로 사업 추진이 가능한 근린재생형 도시재생 모델

02 마을자산활용 | 오류 1동 주민센터 복합화 – 추진중

17

· 오류1동 **주민센터 복합화 MOU 체결**

구유지를 활용한 최초 지자체 협업사업
행복주택 중 준주택(오피스텔)을 반영한 최초 시범사업

구로구청 - SH공사 MOU체결(2016.5.11)

- 저이용 공공시설 사업모델 개발 및 시범사업 추진
  : 사업모델 ☞ 공공시설 + 주민편의시설 + 행복주택 복합화
- 시범사업 추진 : 오류1동 주민센터 복합화사업

02 마을자산 활용 | 주차장복합화사업

18

공공시설 공급형 주차장 복합화사업

주차장 부지 복합화로 지역 주차난 해소 및 주민공동이용시설 등 확보
복합화로 지자체가 원하는 시설 확보

| 부족한 주차공간을 개선할 수 있는 주차장과 주변경관 조망이 가능한 공공장소로서의 지속 활용

서울시 : 시유지를 활용하여 재정 투입 없이 공공시설을 확충하는 사업방식
수탁사 : 독점적으로 부지 매입 없이 장기적으로 투자비를 상환 받는 사업방식

02 마을자산 활용 | 주자창 복합화 위탁개발방식 사례–추진중

19

· 대상지는 **구유지**로 현재 **공영주차장**으로 활용

02 공공체주택 공급 | 공동체주택 공급의 필요성 등

· 공동체성을 보유하는 다양한 수요자 맞춤형 임대주택의 공급이 필요

가족의 해체 및 1인 가구 증가 | 청년(취업), 대학생(기숙사) 문제 | 여성문제 (안전, 육아) | 노인문제 (의료, 소외) | 기타 다양한 주거취약계층 문제

다양한 유형의 가구 등장 | 라이프스타일의 변화 | 수요의 다양화

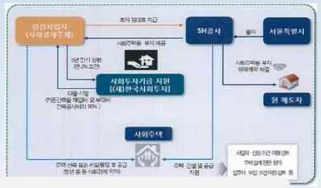
구분	개념	건립방식	관리주체 및 관리방식	추진성과 (실적)
사회주택	사회적 경제주체 또는 민간사업자 등을 통해 토지임대부 방식 등의 공동체주택 공급	공공이 토지를 제공하고 민간이 건축비를 제공하여 건설·운영	민간이 주체가 되어 관리운영	○토지임대차 계약 완료 -성산동 외1 22세대
토지임대부 준공공 임대주택	공공의 토지를 민간에게 저렴하게 공급하여 공동체주택 공급	공공이 토지를 제공하고 민간이 건축비를 제공하여 건설·운영	민간이 주체가 되어 관리운영	○입주완료 -서교동(재건축)등 18세대 ○공모준비 중 -서교동(재건축) 등53세대
맞춤형 공공주택	수요자 맞춤형 공공임대 주택을 공급	국민임대 방식과 동일	SH가 관리운영	○건설공사 중 -맞춤형 임대주택 2603호 공급(2016이전)

02 공공체주택 공급 — 사회주택 공급

21

- 서울시가 토지를 매입하여 제공하고 민간이 건축비를 제공하여 임대주택 건설 운영

SH공사 역할	• 사업제안부지 매매계약 후 부지임대 • 사회적 경제주체 등의 입주대상자 선정 지원
추진의의	• 주거문제 심화에 따라 서울시 및 우리공사와 주거관련 사회경제주체 등이 협력하여 주거문제 해결방안 제시.



기대효과	• 공공이 토지를 매입하여 저리로 임대하고, 사회적경제주체가 주택 신축(또는 리모델링) 후 운영·관리함으로써 - 공공의 공공주택 공급재원 부족 등에 따른 문제 및 민간의 수익성 확보 문제를 해결 - 주거사각지대에 놓인 청년층을 포함한 중산층 이하의 주거약자의 주거부담 해결
추진성과	• 마포구 성산동 59-12 외 매매계약 체결(22세대)

02 공동체주택 공급 — 토지임대부 준공공임대주택

22

노후 다가구 부지를 민간에게 임대공급 하고 민간이 임대주택을 건설운영

SH공사 역할	• 노후다가구 부지 민간에게 임대
추진의의	• 토지임대부 준공공임대주택을 추진하여 서울시 공동체주택 보급 및 확산의 중추 역할 수행
기대효과	• 지역재생사업의 거점이 되어 지역재생 활성화 역할 수행 • 지역의 새로운 문화활력소로서 장소성을 갖고 지역주민과 소통의 공간마련 • 미래지향적 마을공동체 문화 창출
추진성과	• 서교동 동체주택(8호)공급(15.10.27) • 삼선동공동체주택(10호)공급(2015.12.25) • 서교동외 1개지구 53세대 공모중

<서교동주택 전경사진> <삼선동주택 전경사진> <신월동주택 조감도>

02 공동체주택 공급 — 맞춤형 공공주택공급

23

SH공사 역할	• 공동체성을 보유하는 다양한 맞춤형 공공주택 공급(설계,시공,유지관리 코디네이터 파견 등)
추진의의	• 주거환경이 열악한 저소득층 맞춤형임대주택을 공급 주거안정에 기여
기대효과	• 수요자 중심의 맞춤형 설계로 입주민 만족도 향상 및 주거 취약계층에 맞춤형임대 제공
추진성과	• 맞춤형임대주택 2,603호 공급(2016년 이전) 대학생 : 648호, 청년: 212호, 기업인: 62호, 신혼부부및 육아협동조합 : 257호, 예술인 : 29호, 여성 : 96호, 외국인 : 9호, 노인및 의료약자 : 238, 자율적공동체: 40호, 대규모공동체: 1,012호

정릉 유스하우징

문정동 공공원룸

도전숙 1호 (성북구)

우먼2 도시형 생활주택

만리동 예술인협동조합주택

천왕 여성안심주택

홀몸 어르신주택1호 (금천구)

III 정비사업 대안 활성화 (신축)

03 정비사업 대안 활성화 / SH 건축 협정 사업

25

· 민간 자력갱신이 불가능한 이형필지, 맹지를 대상으로 건축협정을 통해 임대주택 공급

SH공사 역할

- 단독·다가구주택 밀집지역 등에서, 사업지를 기획·발굴을 통한 주민의 자율적인 주택개량과 환경관리 촉진 유도

기대효과

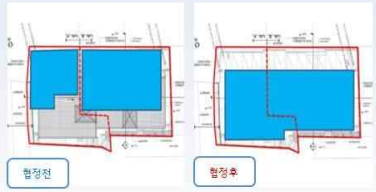
- 용적률 등 규제완화가 원활히 추진될 경우 사업성 확보 등 통한 뉴타운·재개발 해제지역 등 저층주거지에서 건축협정사업 활성화 기대

추진의의

- 서울시 저층주거지 전역으로 확산되어 주민들의 자율적인 주택개량을 활성화

추진성과

- 성북구 장위동 2개 필지 시행후 SH공사 임대주택으로 매입 (2016.09.30 준공 예정)



<장위동 건축협정시범사업>

03 정비사업 대안 활성화 / 가로주택 정비사업

26

가로주택정비사업이란?

- 기존 저층주거지의 도시 조직 및 가로망은 유지하면서 노후 불량 주거지에 공동주택 신축할 수 있는 소규모 정비사업

기대효과

- 사업절차 간소화로 기간 및 비용 절감
- SH공사가 공동시행으로 참여함으로써 사업리스크 완화 및 원활한 사업추진 가능

추진성과

- 서울시 가로주택정비사업 활성화를 위한 자문회의(3회)
- 업무지원 : 사업자문(3건), 주민설명회(9건)
- 기획설계 자동화 및 사업성 분석 툴 구축

▶ 사업추진 예정 [풍납동 성도빌라]

사업개요

- 위치 : 송파구 풍납동 406번지 일원
- 면적 : 1,215.8㎡
- 도시계획사항 : 제2종일반주거지역
- 대상지 현황
  - 7개동 3층 42세대

<위치도>

<조감도(안)>

03 정비사업 대안 활성화 / 세대융합형 재생정비사업 모델

27

- **계획세대수 30~40세대 규모** (부지면적 1,200~1,500㎡)**의 BLOCK 모듈로 계획추진**
- **체계적인 커뮤니티시설 설치를 위한 적정 세대수는 300세대 이상** (3.0㎡/세대) **필요**

현 황

·생계형 임대사업자
다가구·다세대주택등 노후 주거를 소유하고 여부 공간을 임대하여 임대 수입으로 생활하는거주자

· 자녀출가로 여유공간이 발생한 단독주택 소유자

· 분리된 공간에서 자녀와 함께 거주를 원하는 노부부

Needs

· 주택정비 후 생계형 임대사업 지속 필요

· 여유공간을 활용한 임대사업 필요

· 자녀와 독립된 공간에서 거주 희망

· 자녀에서 주거 상속 (자녀별 분리 상속)

재생사업부지내 다수 상존

"세대융합형 재생모델 개발" 필요

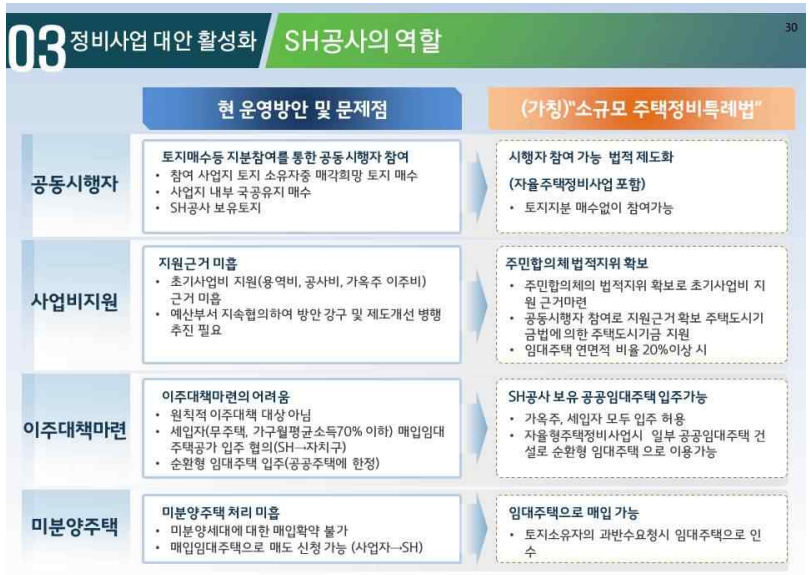
03 정비사업 대안 활성화 / SH형 저층주거지 재생모델의 계획 및 실행체계 개념

28

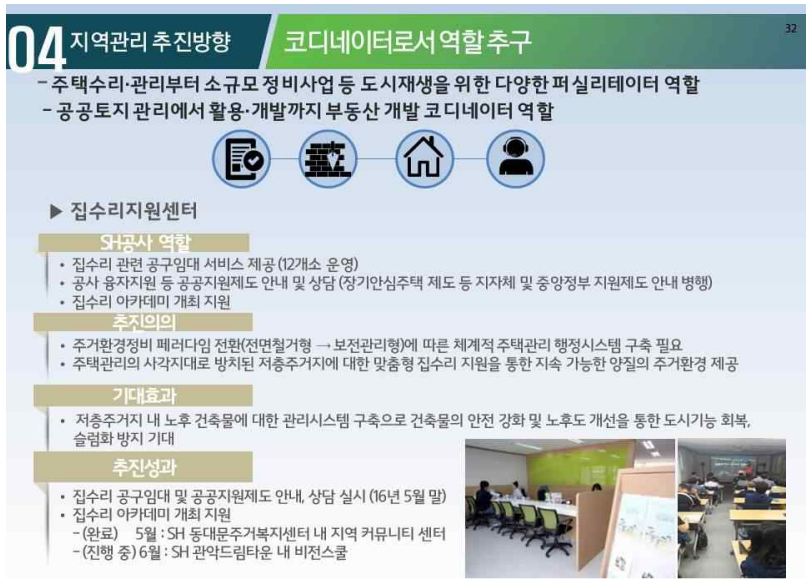
개발모듈	개발단지	10분동네
10필지 내외 30세대	10개 모듈 내외 300세대	10개 개발단위 3,000세대
단위커뮤니티 설치	단위공공시설 설치	커뮤니티, 공공시설의 완성
1,200㎡	12,000㎡	120,000㎡
- 소규모 정비사업의 적정규모 - 300세대 개발 단지계획의 주민편익시설과 기반시설 반영한 실행계획 - SH공사 사업실행계획	- 개발단지 개념/비전 제시 - 10분동네 단위 공공시설과 주민편익시설 배분 및 위치, 면적 등 반영한 공간계획 - 개별필지나 결합필지 등 사업 방식은 주민자율 결정	- 최소 자립적 계획단위로서 10분 동네 - 개념/비전 등 방향성 제시 - 3000세대 공공시설과 주민편익시설 배분기준 마련 - 10분동네 실현을 위한 지자체 관리지침 마련 및 활용

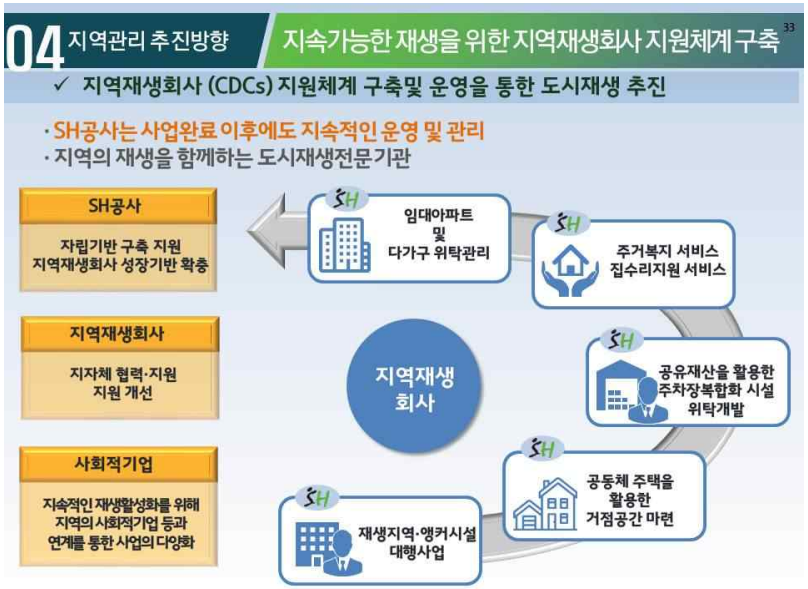
10개 모듈 → 10개 개발단지

03 정비사업 대안 활성화
"30세대개발모듈"과 "300세대개발단지"의 관계
29
30세대 모듈
30세대 개발모듈
부설주차장
작은도서관
주민공동시설
노인시설
어린이집
주민공동시설
사업지구
사업단위
단위모델
"300세대 개발 단지"


03 정비사업 대안 활성화
SH공사의 역할
30
현 운영방안 및 문제점
(가칭)"소규모 주택정비특례법"
공동시행자
토지매수등 지분참여를 통한 공동시행자 참여
• 참여 사업지 토지 소유자중 매각희망 토지 매수
• 사업지 내부 국공유지 매수
• SH공사 보유토지
시행자 참여 가능 법적 제도화
(자율주택정비사업 포함)
• 토지지분 매수없이 참여가능
사업비지원
지원근거 미흡
• 초기사업비 지원(용역비, 공사비, 가옥주 이주비) 근거 미흡
• 예산부서 지속협의하여 방안 강구 및 제도개선 병행 추진 필요
주민합의체 법적지위 확보
• 주민합의체의 법적지위 확보로 초기사업비 지원 근거마련
• 공동시행자 참여로 지원근거 확보 주택도시기금법에 의한 주택도시기금 지원
• 임대주택 연면적 비율 20%이상 시
이주대책마련
이주대책마련의 어려움
• 원칙적 이주대책 대상 아님
• 세입자(무주택, 가구월평균소득70% 이하) 매입임대주택공가 입주 협의(SH→자치구)
• 순환형 임대주택 입주(공공주택에 한정)
SH공사 보유 공공임대주택 입주가능
• 가옥주, 세입자 모두 입주 허용
• 자율형주택정비사업시 일부 공공임대주택 건설로 순환형 임대주택 으로 이용가능
미분양주택
미분양주택 처리 미흡
• 미분양세대에 대한 매입확약 불가
• 매입임대주택으로 매도 신청 가능 (사업자→SH)
임대주택으로 매입 가능
• 토지소유자의 과반수요청시 임대주택으로 인수

형 주거재생사업
IV
지역관리
(향후 추진방향)


04 지역관리 추진방향
코디네이터로서 역할 추구
32
- 주택수리·관리부터 소규모 정비사업 등 도시재생을 위한 다양한 퍼실리테이터 역할
- 공공토지 관리에서 활용·개발까지 부동산 개발 코디네이터 역할
▶ 집수리지원센터
SH공사 역할
• 집수리 관련 공구임대 서비스 제공 (12개소 운영)
• 공사 융자지원 등 공공지원제도 안내 및 상담 (장기안심주택 제도 등 지자체 및 중앙정부 지원제도 안내 병행)
• 집수리 아카데미 개최 지원
추진의의
• 주거환경정비 페러다임 전환(전면철거형 → 보전관리형)에 따른 체계적 주택관리 행정시스템 구축 필요
• 주택관리의 사각지대로 방치된 저층주거지에 대한 맞춤형 집수리 지원을 통한 지속 가능한 양질의 주거환경 제공
기대효과
• 저층주거지 내 노후 건축물에 대한 관리시스템 구축으로 건축물의 안전 강화 및 노후도 개선을 통한 도시기능 회복, 슬럼화 방지 기대
추진성과
• 집수리 공구임대 및 공공지원제도 안내, 상담 실시 (16년 5월 말)
• 집수리 아카데미 개최 지원
- (완료) 5월 : SH 동대문주거복지센터 내 지역 커뮤니티 센터
- (진행 중) 6월 : SH 관악드림타운 내 비전스쿨


04 지역관리 추진방향
지속가능한 재생을 위한 지역재생회사 지원체계 구축
33
✓ 지역재생회사 (CDCs) 지원체계 구축및 운영을 통한 도시재생 추진
· SH공사는 사업완료 이후에도 지속적인 운영 및 관리
· 지역의 재생을 함께하는 도시재생전문기관
SH공사
자립기반 구축 지원
지역재생회사 성장기반 확충
지역재생회사
지자체 협력·지원
지원 개선
사회적기업
지속적인 재생활성화를 위해
지역의 사회적기업 등과
연계를 통한 사업의 다양화
지역재생 회사
임대아파트 및 다가구 위탁관리
주거복지 서비스 집수리지원 서비스
공유재산을 활용한 주차장복합화 시설 위탁개발
공동체 주택을 활용한 거점공간 마련
재생지역·앵커시설 대행사업

04 지역관리 추진방향
주민중심의 종합적인 주거재생 체계 구축
34
· 주거복지·도시재생을 결합한 주민중심의 종합적인 주거재생 체계 구축
주거복지 서비스
장소중심 · 지역관리
주거복지 서비스 제공
주거복지 서비스 내용
찾아가는상담 서비스
간단 집수리 서비스
주거비 보조관련 조사사업
집수리지원센터 지원내용
집수리 관련 공구임대 서비스제공
공사 융자지원 등 공공지원제도 안내
집수리 아카데미 개최 지원
11개 주거복지센터
집수리 지원센터로 지역관리
도시재생 활성화 지역
도시재생사업
지역관리자로서
지역활성화를 위한
도시재생 단위 사업 실행
저층주거지 4가지 유형
마을자산 활용
공동체 주택 공급
정비사업 대안 활성화 (신축)
주택개량 지원 및 지원 관리

3부 Session 3

젠트리피케이션으로 인한 문제 해결
Resolving Issues Caused by Gentrification

1. **"홍콩의 젠트리피케이션의 진실: 헤게모니적 도시재개발의 관점과 문제점"**
   "Gentrification in Hong Kong, Really?
   : Problems and Prospects of 'Hegemonic' Urban Redevelopment"

2. **"서울시 재개발 거버넌스 분석과 지속가능한 재개발 거버넌스 구축 제안"**
   "Redevelopment Governance Sustainability Analysis
   : Case study of Okbaraji Alley (Prisoner Support Alley) in Seoul"

3. **"도시재개발 과정 중 비정식 주거지역의 이전 문제: 샤오싱 마을과 찬추산 취락 사례"**
   "Informal Housing Resettlement Approaches in Urban Renewal
   : The Case of Shaoxing Community and Toad Village"

4. **"장애인과 더불어 자라나는 지역만들기 – 센보쿠 뉴타운 상점 부활의 시스템"**
   "Fostering Communities Together with the Disabled
   : The Shop Regeneration Project in Semboku New Town"

Gentrification in Hong Kong, Really? Problems and Prospects of 'Hegemonic' Urban Redevelopment

Wing-Shing Tang
Department of Geography
Hong Kong Baptist University
and
Ha Chi Yeung
Liber Research Community
Hong Kong

Recently, it is widespread to employ the concept of gentrification to understand and analyse the urban regeneration issues in East Asian cities. There are discussions and debates interrogating the diffusion of this Anglo-American concept, which initially identified the urban process in post-industrial London (Glass, 1964), to the global South, East Asia, in particular (Ley and Teo, 2014; López-Morales, 2015; Shin et al., 2016; Yip and Tran, 2016). Our objective is to critically examine and problematise the simple, random conceptual indigenisation and appropriation of gentrification in East Asian cities, with special reference to Hong Kong (Tang, 2014a, 2016; Tang and Wong, 2016).

There is a tendency to employ the concept of gentrification to understand urban (re) development regardless of the diverse urbanities, generalising the distinctive and complex urban processes in different areas and periods. At the same time, its connotation has been expanding to adapt with the contextual diversity. Some signifiers have been inserted in and supplemented to it in the usage of this concept, including "new-build" (brownfield or greenfield without population displacement), "state-led", "slash and build", "slum", "rural" and "tower block / skyscraper" gentrification. The spatial and temporal over-stretching of this concept beyond the original meaning has according to Maloutas (2011), reduced the analytical rigour of this concept.

The concept of gentrification is seldom used in describing Hong Kong's urban redevelopment process in both the academic literatures and print newspapers (La Grange and Pretorius, 2014; Ley and Teo, 2014). However, this term is more commonly found in activists' speeches and propaganda in the past anti-redevelopment campaigns and articles in online media and new media such as "Hong Kong 01".

The transferability of the concept of gentrification is challenged for the specific historical geography and urban setting of different cities. For example, Hong Kong's high-density (re)development is a product of the spatio-temporality of British colonialism. The latter rolled on a space regulated by the Chinese spatial administrative hierarchy

of town-within-country and customary land practices, in stages. Thus, right from the beginning, development took place on the mutually embedded town-country relations, on the one hand, and colonial leaseholdship and the Chinese customary freehold landownership and practices, on the other, and reproduced them. British spatial colonialism also means that development had concentrated in the so-called urban area for almost a hundred year, leaving the countryside as town-within-country (Tang, 2014b). Thus, there has been no significant de-investment in Hong Kong's inner urban area, an urban process different from the one delineated in Glass (1964). And this historical geography has subsequently produced the land (re)development regime in the city that relies on property development, under the nexus between the colonial government and land, real estate developers, causing spatial and social inequality (Tang, 2009).

The last decade has focused on the redevelopment of the urban area, by means of bulldozing and building new structures, into an ever-increasing – world renowned – high density. As time proceeds, the physical high density (more floor space with higher plot-ratio) has been complicated with population high density (more people per square meter of floor space), with the proliferation of Tong Fong ('sub-divided flats' – subdividing a whole flat into a number of small units). In 2016, there was, according to Census and Statistics Department (2016), around 200,000 people living in these sub-divided flats – a figure most probably under-estimated by all standars. It has become obvious that the quality of living has declined over time.

The urban redevelopment in Hong Kong is highly facilitated by the state which is less usual than in the West. The current as well as the colonial government, under the public ownership and management of land, favours redevelopment because it provides the redevelopable land supply and substantial fiscal revenue (La Grange and Pretorius, 2014; Tang, 2008). Most of the urban redevelopment projects in past decade (over 40 projects) (URA, 2011, 2015) have been initiated by Urban Renewal Authority (URA), a quasi-governmental, profit-making body and supported by various institutional and statutory arrangements and cooperated with other developers in the type of public-private partnership. URA has been criticised for having adopted the bulldozer mode – only builds "luxury" flats while displacing the disadvantaged without reasonable and respectable treatment (Livng in Kwun Tung, 2008; The Professional Commons, 2010).

The redevelopment of the Lee Tung Street is the best testimony to this malpractice of URA. Lee Tung Street, renowned for having accommodated many, small greeting cards printing workshops and retails outlets related to wedding, thereby the nickname "Wedding Card Street". URA announced the redevelopment project of transforming Lee Tung Street into

high-rise residential buildings in 2003. Part of the residents and shoppers rejected this project and triggered off a series of resistance movements. The H-15 Concerned Group had offered an alternative plan, enriched by some scholars and professionals, and modelled on the principle of “people’s planning”. However, URA did not adopt this alternative plan, and inhabitants were finally displaced. In response to these oppositional sentiment, URA had put forward the rhetoric that the local character would be preserved and shoppers could return rendering their services in Lee Tung Street. What has actually happened was that Lee Tung Street has become "The Avenue", which consists of expensive flats and themed retail spaces, welcoming only “first-class” shops with strict lease conditions (Ming Pao, 2016). URA broke its promise as no original shop could return. However, this news only attracted one-day spotlight and triggered off one rarely known protest without any media coverage.

Why this flagrant conduct does not lead to widely public discontent and resultantly convert into any significant resistance or movement? This question can be explained by the overwhelming of the hegemony to Hong Kong society, which dissolves the oppositions derived from spatial contradictions under (re)development (Tang, 2009, 2016; Tang et al., 2012). To perpetuate the functioning of the hegemony, the government has invented the illusion of limited land supply and concomitantly housing supply by hiding or fragmenting the information, propaganda, schooling, biased researches done by the civil servants and pro-government think tanks. Also, the government and URA have systematically twisted ideas and proposals of the society over time in response to the constantly emerging counter-views by introducing “heritage preservation”, “public engagement”, “district urban renewal forum”, “community revitalisation”, and “neighbourhood planning unit”. Obviously, as the system has not been challenged, the hegemony is perpetuated. This is a peculiar feature of Hong Kong, which could not be found in other cities in East Asia.

That being said, nevertheless, with the recent re-politicisation of politics in the city, it is not impossible to propose counter-hegemonic measures to return the social production of space to the people. We should not too pessimistic about the possibility of counter-hegemony by backing Gramsci’s insight. The strategy for the activists and victims under this regime is to snatch the position step by step in civil society, getting engaged in the “war of position” rather than merely asking for a complete change. We should also rethink the Gramscian use of language (Peter, 2005) as how to transform “popular mentality” (Gramsci, 1971) or “common sense” which how people make sense of themselves and their place in the world.

Besides, it is important to explore alternative vocabularies

and conceptualisation of the spatialities within the local context (Tang and Wong, 2016). For example, French scholars have preferred "embourgeoisement" over "gentrification" (Preteceille, 2007), while German academics adopted "klasse" (Lee, 2012; Garica, 2001) to decipher quite differently the element of "class" in gentrification. A new concept or term which theorises Hong Kong's urban redevelopment process and outcome and enables to mobilise the resistance action is needed.

Reference

Census and Statistics Department (2016) *Thematic Household Survey Report - Report No. 60 - Housing conditions of sub-divided units in Hong Kong*. Hong Kong Government Publication, Hong Kong.

Garcia, L. (2001) Elitizacio´n: Proposal in Spanish for the term gentrificacio´n. Biblio 3W: Revista Bibliogra´- fica de Geograf ı´a y Ciencias Sociales VI (332).

Glass, R. (1964) *London: Aspects of Change*. Centre for Urban Studies, London.

Gramsci, A. (1971) *Selections from the Prison Notebooks*. ed Q. Hoare and G. Nowell-Smith. London

Kylie, S. (2010) Gramsci at the margins: subjectivity and subalternity in a theory of hegemony. *International Gramsci Journal* 2, 39–50.

La Grange, A. and Pretorius, F. (2014) State-led gentrification in Hong Kong. *Urban Studies* 53, 506-523.

Lees, L. (2012) The geography of gentrification: thinking through comparative urbanism. *Progress in Human Geography* 36, 155-171.

Ley, D. and Teo, S.Y. (2014) Gentrification in Hong Kong? Epistemology vs. ontology. *International Journal of Urban and Regional Research* 38(4): 1286–1303.

Livng in Kwun Tung (2008) The four sins of Urban Renewal Authority (in Chinese)
https://kwuntong.wordpress.com/2008/07/19/crimes/

López-Morales, E. (2015) Gentrification in the global South. *City* 19, 564–573.

Maloutas, T. (2011) Contextual diversity in gentrification research. *Critical Sociology* 38, 33–48.

Ming Pao (1/2/2016) The Small Wedding Shops Cannot Back to The Avenue and Chained Shops Enter (in Chinese).

Peter, I. (2005) Language, Agency and Hegemony: A Gramscian Response to Post-Marxism. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 8.

Shin, H.B., Lees, L. and López-Morales, E. (2016) Introduction: Locating gentrification in the Global East. *Urban Studies* 53, 455-470.

Tang, W-S. (2008) Hong Kong under Chinese sovereignty: social development and a land (re)development regime. Eurasian Geography and Economics 49, 341-61.

Tang, W-S. (2009) A review of Urban Redevelopment Strategy Review. *Occasional Paper 99,* The Centre for China Urban and Regional Studies, Hong Kong Baptist University, Hong Kong (in Chinese).

Tang, W-S. (2014a) Governing by the state: A study of the literatura of governing Chinese mega-cities. In P.O. Berg and E. Bjöner (eds.), *Branding Chinese Mega-Cities: Strategies, Practices and Challenges*. Edward Elgar, Cheltenham. 42-63.

Tang, W-S. (2014b) Where Lefebvre meets the East: Urbanisation in Hong Kong. In L. Stanek, C. Schmid and Á. Moravánzky (eds.), *Urban Revolution Now: Henri Lefebvre in Social Research and Architecture*. Ashgate, Surrey, 71-91.

Tang, W-S. (2016) Creative industries, public engagement and urban redevelopment in Hong Kong: cultural regeneration as another dose of isotopia? *Cities* 56, 156-164.

Tang, W-S., J.W.Y. Lee and M.K. Ng (2012) Public Engagement as a Tool of hegemony: the case of Designing the New Central Harbourfront in Hong Kong. *Critical Sociology* 38, 83-100.

Tang, W-S. and C.K. Wong (2016) Beyond planetary urbanisation: A Chinese 'dialectical' analysis of urban (re)development in Hong Kong. Paper presented in International Conference "From Contested_Cities to Global Urban Justice", Madrid, 4-7 July.

The Professional Commons (2010) *Old problems Remained Intact: Responses on "Urban Renewal Strategy"*. Hong Kong.

Urban Renewal Authority (2011) *Preface: Towards Urban Renewal 3.0*. Hong Kong.

Urban Renewal Authority (2015) 2014-15 *Annual Report: Embracing Change for Sustainable Urban Renewal*.

Yip, N.M. and Tran, H.A. (2016) Is 'gentrification' an analytically useful concept for Vietnam? A case study of Hanoi. *Urban Studies* 53, 490-505.

서울시 재개발 거버넌스 분석과 지속가능한 재개발 거버넌스 구축 제안 : 옥바라지 골목 사례를 중심으로

박은선,
리슨투더시티 디렉터,
연세대학교 도시공학과 지속가능한 도시전환 연구실 연구원
Eunseon Park,
Researcher, Urban Sustainability Transitions Lab,
Yonsei University

Abstract

이 연구는 재개발 갈등의 원인을 재개발 거버넌스의 불안정에서 기인한다는 가설 하에, '옥바라지 골목'으로 알려진 무악2구역의 도시정비사업 과정과 현재 재개발 거버넌스를 분석하고 그 한계를 극복하고자 이에 대한 몇 가지 제언을 하고자 한다. 한국 재개발은 빠른 속도와 큰 규모로 인해 많은 사회적문제가 발생했다. 대규모 개발에 대한 문제점을 인식한 도시재생 사업이 국가 차원에서 시행되고 있음에도 불구하고 여전히 재개발이 추진 될 지역은 서울에만 1200여 곳이 넘는다(서울시, 2015). 서울시에서 뉴타운출구 전략을 발표, 2015년 26곳이 직권해제 되었지만, 여전히 수많은 지역이 재개발 재건축을 기다리고 있다.

도시정비사업은 공공사업으로 분류되지만 공공인 국가나 지자체에서는 갈등관리에 대하여 거의 아무런 역할을 하고 있지 않으며, 민간 사업체에 불과한 재개발 조합과 건설사에 지나치게 큰 권한을 부여하였다. 이에 문제를 느낀 서울시는 2012년 재개발 출구전략, 2013년 강제철거 없는 재개발 매뉴얼을 만들며 제도와 거버넌스의 혁신을 꾀하였으나 잘 실행되지 않았다. 도시 재개발은 지속가능성의 반대어처럼 인식이 되고 있는데, 이를 전환하기 위해서는 거버넌스의 혁신이 필요하다. 행정 측면에서는 이미 만들어진 매뉴얼들을 조례화 하고, 시민사회에서는 주거권 전반에 대한 논의를 확장시켜 재개발 사업으로 주거 이전의 권리를 침해 당하지 않고, 재개발 사업을 도시재생 등의 사업으로 전환할 수 있도록 도움을 줄 수 있는 중간지원 조직이 필요하다. 이 글은 2명의 무악2구역 가옥주 철거민, 2명의 행당동 세입자 철거민과 23명의 무악2구역 중심의 강제퇴거 반대 운동 현장활동가들과의 인터뷰와 6명의 서울시청, 종로구청 공무원과의 면담을 토대로 현 재개발 거버넌스의 문제점을 분석 하였고 랑게[Lnage et al.]등의 지속가능한 거버넌스 분석틀을 통해 서울시 재개발 거버넌스의 모델을 제안하려 한다.

1. 서론

1.1 연구 배경 및 목적

한국의 재개발은 그 과정이 폭력적이고 비합리적인 것으로 알려져 있다(Havrvey, 2015). 재개발은 현재 부동산 경기 악화로 큰 이윤을 남기지 못하고, 원도심의 쇠퇴를 불러오는 등의 경제적 문제를 야기 시키고, 또한 재개발 과정에서 폭력적 강제퇴거, 임대주택 건설 책무 불이행, 환경파괴 등의 사회적 문제를 낳고 있다. 엘킹턴의 지속가능한 발전의 세가지 기본조건인 '경제성장(economic development)','사회적 책임감(societal responsibility)','환경적 책임(environmental stewardship)'(Elkington,1994) 중에 어느 하나도 제대로 충족 시키고 있지 못한 실정이다.

재개발 출구 전략도 중요하지만, 모든 재개발 사업을 막을 수 있는 것이 아니라면 재개발의 전환적 거버넌스 모델의 구축이 필요하다. 재개발은 그 규모가 크고, 수많은 이주민들을 만드는데 그에 비해 철거지역의 세입자나, 재개발을 반대하는 주민들에 대한 사회적 합의 방안이나, 강제 퇴거 절차에 관한 대책은 여전히 거의 전혀 없는 수준이다. 또한 가장 큰 문제 중 하나는 재개발 시행의 거버넌스에서 재개발을 반대하는 주민들과 주거세입자, 상가세입자 등은 배제되어 왔다는 점이다. 이 연구는 한국 재개발 문제가 끊임 없는 폭력과, 소송 등의 사회적 비용을 유발하는 가장 주요한 이유를 재개발 거버넌스의 실패로 보고, 지속가능한 재개발 거버넌스의 전환 모드에 대한 제안을 하려한다.

1.2 연구범위 및 방법

본 연구에서 살펴보고자 하는 연구대상은 다음과 같다. 첫째, 지속가능성과 거버넌스, 둘째 재개발과 거버넌스, 셋째, 무악2구역의 재개발 진행과정 분석, 넷째, 무악2구역의 재개발의 거버넌스 분석, 마지막으로, 지속가능한 재개발 거버넌스 제언이다. 지속가능성과 거버넌스의 논의는 제임스 메도우크로프포트(James Meadowcroft, 2011)의 지속가능한 개발의 개념과 랑게(Lange, 2015)의 지속가능한 개발과 거버넌스를 기반으로 가장 적합한 거버넌스 모드의 이론 개념을 탐구하고자 한다. 무악2구역의 재개발 진행과정 및 갈등 양상은 2명의 무악2지구 가옥주 철거민, 2명의 행당동 세입자 철거민과 23명의 현장활동가 인터뷰와 6명의 서울시청, 종로구청 공무원과의 면담을 바탕으로 분석하였다.

2. 이론 및 선행 연구 고찰

2.1 지속가능한 개발과 거버넌스

지속가능성과 거버넌스에 대한 연구는 국내에서 정규호(2002),조명래(2003),이강준(2014)등이 있다. 메도크로포트는 지속가능한 개발(sustainable development)을 직접적으로 이해할 수 있는 개념들로 현재와 미래세대를 위한 복지, 빈곤에 대한 배려, 자연환경에 대한 보호 그리고 환경과 자연환경에 대한 공공의 참여(Lafferty, 1996; Meadowcroft, 2007 a)로 보고있다. 그는 특히 “지속가능한 개발은 정말 거버넌스 문제” 라고 강조한다. “사회적 개발의 방향을 지속가능하게 만드려면 반드시 의식적 집단 개입이 필요하며, 결함이 있는 거버넌스는 지속불가능한 발전을 양산하기 때문에 거버넌스를 바로잡는 일은 지속가능성을 향상시키기 위한 근본적인 요구사항이다(Meadowcroft, 2011)." 즉 의식적 집단의 개입으로써 균형이 깨진 개발의 궤적을 바로 잡을 수 있다고 보는 것이다.

정규호(2002)는 지속가능성한 거버넌스 구축 문제에 대해 ‘합의 형성적 접근(consensus building approach)’이 중요하다고 보는데, 다양한 주체들간의 공동 의사결정을 통해 작동하는 거버넌스 체제가 지속가능성 문제를 효과적으로 해결할 수 있도록 하기 위해서는 합의 형성이 중요한 원리로 자리잡아야 하기 때문이다.

2.2 재개발과 거버넌스

한국에서 재개발이 상당히 심각한 사회적 갈등을 초래하고 있음에도 불구하고 재개발의 거버넌스에 대한 연구는 매우 드물다. 재개발, 도시재생 거버넌스에 대하여 연구된 논문은 최지남(2015),이희정 외(2014),여혜진(2014),강재중(2012) , 박재욱(2006)등이 있다.

강재중(2012)은 “복합용도개발을 할 때 단순히 독립적 건축물 또는 단지라는 관점으로 접근하기 보다는 도시 구성의 주요요소인 커뮤니티(Community)로 인식하고 복합용도 개발이 가질 수 있는 공공성 증진을 통한 도심지 활성화를 위해 정부·자치단체 당국의 주도 아래 시민·주민, 민간사업·개발신청자의 적극적인 협력·참여가 이루어지는 파트너쉽 (Partnership)이 중시되는 ‘도시 거버넌스(Urban Governance)’ 체계가 마련되어져야 할 것”이라고 주장한다. 박재욱은 ' 일본 오사카 대도시권의 도시혁신과 거버넌스'에서 "단순 시민참여보다 급진적이고 적극적인 개념으로 행정기관, 기업, 시민집단간의 관계에 근거하여 공사간 구분 없이 협력과 참여라는 파트너쉽을 통하여 도시의 공공문제를 해결해나가는 방식을 지칭한다."고 도시 거버넌스 개념을 소개한다.

3. 지속가능한 거버넌스 분석틀

지속가능한 개발과 가장 잘 맞는 거버넌스 모드(governance modes)는 무엇일까? 탈론(Tallon,2009)이 제시한 도시재생 거버넌스의 네 가지 방식인 관주도(topdow), 주민주도(bottom-up), 시장주도(market-led), 지주주도재생(property-led)의 구분은 이해당사자 주체에 따른 분석으로 재개발 거버넌스를 분석하는데 유의미 하다 할 수 있다.재개발 사업의 이해관계자들의 가치관을 분석하기 위해, 지속가능성을 기반으로한 이해당사자 가치 지향도 평가도 수행하려 한다. 거버넌스 모드는 하나일 필요는 없고 지속가능성을 위해서는 복수의 혹은 혼합된 형태의 거버넌스 모드를 유연하게 적용하는 것이 중요하다(Lange et al. 2014). 또한 랑게는 지속가능성에 가장 적합한 거버넌스 모드를 파악하기 위해 우선 거버넌스란 집단의 목표를 위한 집단의 행동(Toker, 1998)이라고 보고 복잡한 거버넌스 관계를 개념화 하기 위하여 정책(Policy), 정치적 과정(Politics),

법 체계(Polity)로 분석한다. 랑게는 이를 주축으로 지속가능한 발전을 위한 거버넌스 모드를 제시하였는데 그가 소개한 거버넌스 분석 중, 드리센(Driessen)의 이상적 거버넌스 모델 (Ideal-typical governance modes, Driessen et al. (2012))을 바탕으로 무악동 재개발의 거버넌스 모델을 분석하려한다.

4. 무악2구역, 옥바라지 골목 재개발 추진 과정 및 거버넌스 분석

4.1 무악2구역 옥바라지 골목

무악2구역 옥바라지 골목은 도시정비법에 의한 재개발 사업 지역이다. 서울시 종로구 무악동에 위치하며 관리처분계획인가가 2015년 6월에 났으며 인구185세대, 447명 건립세대수 계획세대수 195세대의 작은 재개발 지역이다. 시행사는 롯데건설로 롯데 캐슬 4동을 지을 예정이다. 이곳은 서대문형무소 바로 앞 마을로, '옥바라지 골목'으로 알려져 있으며 일제강점기에 독립투사들과 일반수감자들의 옥바라지를 하기위해 1920년대 중 후반 자연스럽게 형성된 마을이다. 당시 감옥의 상태가 몹시 열악하고 난방도 되지 않았기 때문에 수감자들을 밖에서 보조하는 연대 활동을 하지 않고는 수감자들이 생존하기란 여간 어려운 일이 아니었다. 뿐만 아니라 당시 옥바라지 마을의 여관에서 수감자 자신이나 동료들이 출옥자들을 기다렸던 공간으로 작용했을 가능성이 높다. 영천 여관은 ML 공산당 사건으로 수감되었으며 만주를 중심으로 활동하던 양봉호, 이시영, 김성호, 이병훈이 묵었던 곳이기도 하다. 60-70년대에도 대표적 국가폭력 사건으로 알려진 인혁당 가족들도 옥바라지 골목에서 기거하며 사형수들을 옥바라지 했다.

4.2 무악2구역 재개발과정에서 드러난 거버넌스 실패

“일단 재개발이란게 게 어떤 식으로 진행하는 건지 재개발지역 해당 주민들이 너무 모르고 있었어요. 그리고 구청에 가든 시청에 가든 조합이든 책임을 아무도 지지 않고, 뭐랄까 너무 어이가 없다고 해야할까요. 분명 문제는 있는데 아무도 책임지지도 않고 어찌되는지도 아무도 파악도 못하있고, 조합이든지 공무원들이든지 재개발을 반대하는 주민이나 세입자하고 대화할 의지가 없고, 이들과 소통하는 게 법적의무도 아니다보니 아무것도 결국 하지 않았어요. 억울해도 아무것도 할 수 없는 주민들을 보면 너무 안타깝다는 생각이 들었고, 계속 연대하고 싶다는 생각을 했어요(옥바라지 보존 대책위 활동가, 우에타 지로, 2016).”

무악2구역 재개발 사업과정을 지켜 본 결과, 도시정비사업의 주체라 할 수 있는 재개발 조합, 시행사, 구청과 전면 재개발 대신 도시재생 사업을 원하는 주민들과의 갈등은 컸다. 그러나 서울시도 이러한 갈등을 조정할 수 있는 법적 권한이 없다고 하며 민원을 무시하거나, 이곳이 역사적 가치가 없다는 것을 강조하였다. 실질적으로 재개발 이행 과정 중 이해 당사자간의 어떠한 대화 창구도 없었으며, 시 차원의 조례도 없었다. 서울시 재생협력과에서 2013년 만든 '강제철거 없는 재개발 지침'을 근거로 주민과 재개발 조합, 구청 직원들이 만나 협의 하는 '사전 협의체'를 구성하라고 요청했으나 구청에서는 요구를 받아 들이지 않았다. '강제철거 없는 재개발 지침'을 이행 하지 않는 이유에 대해 한 종로구청 주무관은 "이건 지침이예요. 이게 조례예요 법이예요? 지침 따위가 대통령령 도시정비법 위에 있나요?(종로구 주택과 H 주무관, 2016)"라고 반박하였다.

'옥바라지골목 보존 대책위원회'에서는 이 마을의 역사가 연구 보존가치가 있고, 소설가 박완서 선생의 작품의 배경이 되는 마을인 만큼 생활사, 마을의 역사조사 등 문헌조사를 수행해달라, 조사를 하는 동안만이라도 공사를 멈추어 달라고 서울시에 수차례 건의 하였다. 그리하여 2016년 3월 서울시 역사문화재 과에서 관할 지자체인 종로구에 ‘문화재 지표조사 권고’를 했으나 종로구는 불복했다. 언론에 지속적으로 옥바라지 골목 보존에 대한 이야기가 방송되자 서울시는 종로구청에 공사 중지 요청을 내렸고 공사가 멈추었으나 재개발 조합은 요청을 무시하고 4월 1일 철거를 시작하여 옥바라지 골목의 80%가 파괴 되었다.

또한 주민들과 대책위에서 서울시와 정세균 국회의원, 박원순 시장에게 전면 철거 재개발 방식 말고 도시재생으로 전환해달라 요청했으나 관철 되지 않았다. 결국 마지막 남은 두 가족 중 한 사람인 이길자의 구본장 여관이 명도소송으로 인해 폭력적 강제 집행을 당하였다. 그런데 강제 집행을 당한 날 박원순 시장이 현장을 방문하면서 공사가 극적으로 중단되어 현재는 시 차원에서 대책을 만들고 이해당사자간 협의를 시작하고 있다.

〈표1. 무악2구역 재개발 과정〉

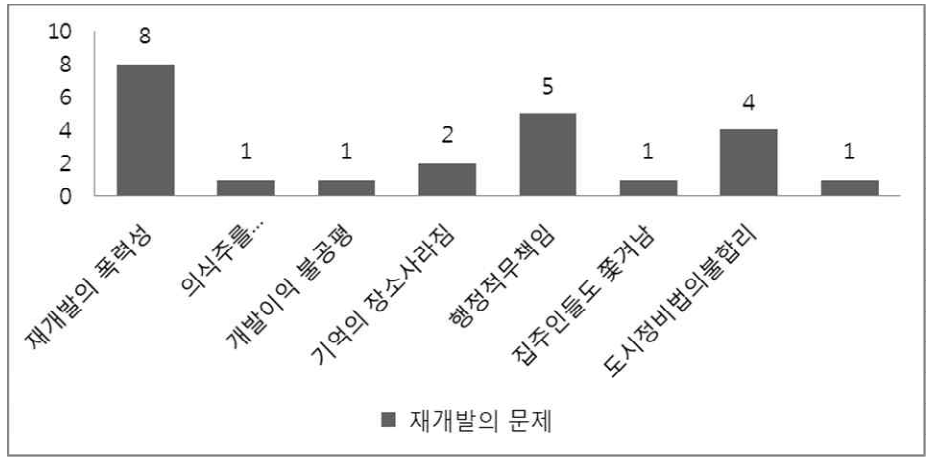
*비대위: 무악2구역 재개발 반대 주민 비상 대책위

**예비철거: 재개발지역의 주민이 모두 이주하기 이전, 공가나 사람 사는 집을 창문을 부수고 벽을 부숴 험악한 분위기를 조성하는 행위

4.3 무악2구역 재개발 과정 문제

옥바라지 골목에 연대했던 시민들과 당사자들 25명과 재개발의 문제점 인식 인터뷰 결과 '재개발이 헌법이 보장하는 주거이전의 권리, 재산권 등을 침해하는데도 합법인 점, 용역깡패를 동원한 강제 집행도 합법인 점, 또한 엄청난 이권과 생존권이 달린 공공사업인데도 주무관청이 아무런 책임을 지지 않는다는 점, 도시의 역사와 기억이 무시 되는 것이 가장 큰 문제라고 공통적으로 대답하였다.

만약 강제집행 당한 날 박원순 시장이 직접 그 자리에 오지 않았더라면 공사를 멈출 방법은 없었다. 현재의 재개발 거버넌스에서는 아무리 과정이 잘못되었다 하더라도 공사를 멈출 방법도 대화로 문제를 해결할 방법도 없다는 뜻이다. 거버넌스가 제대로 구축되었더라면 재개발조합은 이웃에게 용역깡패를 보내는 대신 대화를 시도했을 것이다. 우리나라 재개발의 역사가 40년이 되어가지만 재개발을 체계적으로 지원하는 중간 지원센터도, 철거민들의 주거권과 인권을 보장해주는 제도나 지원책도 아직 없다. 즉 도시정비법의 재개발 사업은 분명 공공 사업이지만 거의 모든 권한은 재개발조합이 가지고 있으며, 재개발 조합은 공공의 대표적 자산인 역사와 문화에 대한 고려를 전혀 하지 않는 한계를 여전히 가지고 있다.

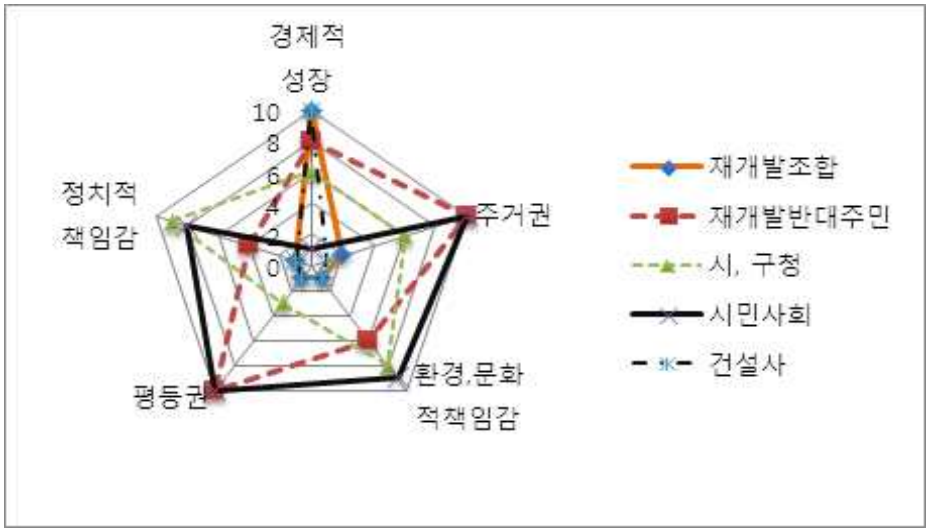


〈표3, 활동가와 철거민당사자 본 현 재개발 문제점, 2016〉

4.4 무악2구역 재개발사업 거버넌스 주체 지속가능성 가치 평가

현재 도시정비법 하에 이루어지는 재개발 방식은 1983년 이후 일반화된 '합동재개발' 방식으로 볼 수 있다. 재개발조합은 토지를 제공하고 건설업체는 건설기술과 자본을 제공함으로써 이들 양자의 결합으로 이루어진 것이 합동 재개발이다. 이것은 이른바 소유 개인주의에 바탕한 '사영화 (privatization)'의 방법이다. 합동재개발은 출발부터 재개발 자체의 목적보다는 사업시행주체의 이윤동기에 따라 수익성을 추구하게끔 되어 있었다. 재개발 거버넌스 이해당사자는 재개발조합, 재개발반대주민(세입자, 가옥주),시,구청, 건설사, 시민사회로 볼 수 있다. 엘킹튼(Elkington(1994))의 지속가능한 개발의 충족요건인 '경제성장(economic development)', '사회적 책임감(societal responsibility)', '환경적 책임(environmental stewardship)'을 기초로 인터뷰와 필드리서치, 신문 자료

등을 통해 이해당사자 가치평가를 분석하였다. 그 결과 재개발 조합과 건설사는 경제적 이윤에 가장 큰 비중을 두었고, 그 외에 주거권, 환경 문화적 책임감, 정치적 책임감, 평등권에 대하여 낮은 관심을 보였으며 시민 사회는 경제적 성장에 상대적으로 낮은 관심을 나타냈다.



〈표4, 무악2구역 재개발 이해당사자 지속가능한 개발 가치평가도, (Elkington,1994) 〉

4.2.2 재개발 메타 거버넌스 분석, Lange et al

이해관계가 복잡한 재개발 거버넌스를 개념화 하기 위해 서울 재개발의 적법성, 정책, 정치를 랑게(Lange et al.2014)의 모델로 분석해 보았다.

법제 Polity	도시정비법(2003); 75%가 재개발에 찬성하면 그 외 25%에 대한 강제수용권이 사기업과 재개발조합에 주어짐, 서울시 조례개정(2004)으로 200호 미만은 임대주택이 의무가 아님, 3만 제곱미터 미만 문화재지표조사 생략 가능
정책 Policy	강제철거없는 뉴타운 사업(2013)매뉴얼-사전협의체 실시, 도시분쟁위원회 행정대집행 매뉴얼(2013), 뉴타운 출구전략(2011), 도시재생 등
정치 Politics	시정, 국가, 시민사회, 재개발 조합, 여론과의 관계 국제협약(UN인권권고), 선거 등

〈표2, 메타 거버넌스 Frame work을 통한 재개발 거버넌스 분석 (Lange et al. 2014)〉

위의 표에서 보듯이 재개발의 법제적 측면에서 도시정비법은 다수의 논리로써 강제수용여부를 정하는 문제가 있고, 민간 조합과 사기업에 강제수용권을 주는 문제가 있었다. 또한 정책적으로 서울시에서 마련한 강제철거없는 뉴타운 사업(2013)매뉴얼-사전협의체 실시는 무악2구역에서는 제대로 시행되지 않았다. 반면 무악2구역에서 현재 공사가 중단되고 도시재생모델을 고민하게 된 계기는 시민사회의 요구에 부응한 서울시의 정치적인 결단으로써 가능했다.

4.2.3 이상적-유형적 거버넌스 모델 Driessen et al. (2012)- 표 별첨

현재 재개발 거버넌스는 드리센(Driessen, 2012)의 모델에 따르면 공공-민간 거버넌스(Public–private governance)에 가장 가깝다. 왜냐하면 초기 조건이 국가의 기본정책을 기반으로 하고, 사기업이 이윤을 위해 스스로 사업을 운영하며, 기본적으로 이윤과 경쟁을 기반으로 하기 때문이다. 그러나 이 모델은 시민사회와 협력, 평등성을 중요시 하지는 않는다. 만약 지속가능한 재개발 거버넌스 모델을 제시한다 하면 상호작용 거버넌스(Interactive governance)가 가장 가까운 모델이라 볼 수 있다. 현 재개발 거버넌스는 재개발 조합, 기업, 국가나 지자체 이 세 주체만이 주축이 되어있는 닫힌 구조이다. 그렇기 때문에 수평적이고 열린 회의 구조를 가졌으며, 세입자들과 시민사회도 함께 참여할 수 있는 열린 참여적 거버넌스가 필요하다. 현 재개발 거버넌스의 가장 큰 문제점을 상호 배타성이라고 보았을 때 재개발로 인한 다양한 갈등 구조를 중재해 줄 수 있는 중간 지원 센터나 전문가가 거버넌스 모델에 참여해야 한다. 또한 재개발 역사 40년

동안 도시빈민이 투쟁하여 얻은 도시의 권리도 잘 공유되고 있지 못하고 있기때문에 시민사회에서도 상호작용 거버넌스의 주체로써 적극적으로 참여하여 경험을 공유해야한다.

결과적으로 상호 작용 거버넌스에서는 기존의 주체가 함께 참여하여 여러가지 대화의 기법을 통해 지속적인 합의를 끌어내는 것도 중요하지만, 기존에 존재 하지 않는 재개발 갈등관리 제도와, 중간 지원 조직, 시민사회를 그 거버넌스에 포함 시키는 것이 중요한 과제라고 할 수 있다.

5. 결론 및 제안

도시재생 종합정보체계에 게시된 내용에 따르면 1976~2010년 사이 주택재개발, 재건축 사업으로 약 215만호의 신규주택공급 했으나, 사업 후 주택가격 상승 및 주거비 부담 가중으로 기존 저소득층 원주민들의 재정착이 현실적으로 어려워 사실상 재개발 사업의 공공성에 대한 문제제기가 끊임없이 되어왔다. 원주민 재정착률(서울시)의 경우 재개발은 10%, 뉴타운 8~15%('08년, 시정연)밖에 되지 않으며, 평균지가상승률('04~'08년)은 서울시 평균 7.6%에 비해 뉴타운 지구 48~258% 으로 뉴타운 재개발이 수익성 투기 방식으로 발전해 왔음을 보여준다. 전면철거방식으로 주민 간 갈등이 발생하고 공동체 붕괴로 인한 각종 사회문제가 발생하였으며, 주민과 지자체간 진행 중인 행정소송 총 331건('10년 10월)이고, 주민간 민사소송이 2,200여건('08년, 법무법인 추정자료)에 달한다.

인터뷰를 통한 재개발 지속가능성 인식 분석 결과 대부분의 시민 활동가들이나 당사자들은 재개발을 폭력적이고 사회정의에 크게 어긋난다고 인식하고 있었다. 또 재개발 관련 공무원들은 공감 능력이 떨어지고, 재개발 조합의 편익만 봐주며, 재개발로 인한 이익이 기업과 소수 조합원에만 집중된다고 인식하고 있었다. 현행 재개발이 공정한 방향으로 이루어지고 있는가하는 질문에 그렇다고 대답한 사람은 23명중 한 명도 없었다. 재개발을 근본적으로 금지하려면 사실상 도시정비법을 없애고 공영사업으로 전환해야겠지만 현실적으로 당장 그런 전환은 일어나지 않을 것이다. 그렇기에 현행 재개발 출구전략과 함께, 거버넌스 전환의 노력을 해야한다. 그리하여 몇가지 제언을 하려 한다.

첫째, 무엇보다 현행의 권위적이고 이윤중심적인 공공-사기업 거버넌스 모델에서 이해 당사자 뿐만 아니라 시민사회, 세입자등도 참여 가능한 지속가능한 거버넌스 모델인 상호적 거버넌스 모드로 전환 해야한다.

둘째, 효과적인 중간지원센터나 중간지원 활동가의 양성이 시급하다. 재개발은 이익과 생존권이 달려있는 문제로써 이해 당사자들이 모든 대화와 협력을 끌어내기란 무척 힘들며, 해당 공무원들도 대화의 기술과 전문적 지식, 문화 생태적 감수성이 부족한 경우가 많다. 도시재생센터와 같은 위상의 도시재개발센터가 운영되어 현장에서 중간지원을 해줄 수 있는 새로운 주체들을 발굴 하고 양성해야만 한다.

셋째, 재개발 사업 수익성 평가와 함께 '지속가능성 평가'가 병행 되어야 한다. 〈재개발 과정을 그 마을의 사람들이 모두 명확하게 알 수 있었는가?, 지역에서 재개발에 관한 사전 논의 과정이 있었는가? 세입자 대책은 이루어졌는가? 문화와 생태를 해치지 않는가?〉 등의 평가 등이 개발 편익 계산과 함께 이루어져야 하고, 반드시 재개발 사후의 사회적 영향평가도 이루어져야 한다.

넷째, 국가와 지자체는 임대주택 건설 의무화, 사전협의체 의무화, 재개발 폐해에 대한 주민 교육, 강제퇴거 금지 등을 조례화 해야 한다.

다섯째, 시민사회도 주거권의제를 종합적이고 체계적으로 논의할 수 있는 단위를 안정적으로 운영하여 국가와 지자체의 행정을 감시하고 불합리한 법제도를 개선하도록하며 강제퇴거에 놓이거나 부당한 사업으로 사회권과 인권이 침해되는 시민들과 연대하고 지원할 수 있는 기반을 만들어야 한다.

정규호 Jeong Gyu-Ho, 2002, 지속가능성을 위한 거버넌스에서 합의형성 실패 문제 - 녹색서울시민위원회의 경험 The Consensus Building Problem of the Governance System for Sustainability -A Case Study of the Citizen's Committee for Green Seoul
조명래, *Joh Myungrae*, 2003, 녹색거버넌스기구로서 녹색서울시민위원회에 관한 연구 Evaluation of Green Seoul Citizen Committee as Green Governance
이강준*Lee, Kangjun*, 2015, 박원순 서울시장의 에너지정치와 시민참여 거버넌스 Energy Politics and Civil Governance of Mayor Park Wonsoon in Metropolitan Seoul
Lafferty, 1996; *Meadowcroft*, 2007 a, “Perhaps the most straightforward way to understand sustainable development is as a political concept that denotes a basket of normative concerns, including the welfare of present and future generations, attention to the basic needs of the poor, protection of the natural environment, and public participation in environment and development decisionmaking “
Meadowcroft, 2011, Sustainable Development, DILEMMAS OF GOVERNANCE, 536p
Meadowcroft, 2011
정규호*Jeong Gyu-Ho*, 2002, 위의 논문
최지남(2015), 도시정비과정에서의 거버넌스 주체에 관한 연구
이희정외, *Lee, Hee-Chung, Choi, Sung-Eun*(2014), 역사문화환경 정비에서의 갈등해소를 위한 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구-서촌지역 내 주택재개발 구역을 중심으로A Study on Collaborative Governance for Conflict Resolution of Management of Historic and Cultural Environment : Focused on Housing Redevelopment Area in Seo-Chon
여혜진, *Yeo, Hae-Jin*(2014) 공공주도 근린재생사업의 로컬 거버넌스 특징 연구A Study on the Local Governance in the Case of Government-led Neighborhood Regeneration Projects
강재중, *Kang Jae-Joong,* 2012, 복합용도개발에 의한 도심지 활성화를 위한 도시 거버넌스 체계에 관한 연구 - 보스턴 재개발 공사 중심으로 A Study on the Urban Governance for Urban Revitalization with Mixed-Use Development : focusing on Boston Redevelopement Authority
박재욱 *Park Jae-Wook*, 2006, 일본 오사카 대도시권의 도시혁신과 거버넌스 - 도시재생전략을 중심으로 The Urban Innovation and Governance in Osaka Metropolitan Area
정재희 *Chung Jae-Hee*, 2012, 도시재생 거버넌스의 유형에 따른 도시주거재생방식에 관한 연구- 상하이 신티엔디(新天地, Xintiandi)와 티엔지팡(田子防, Tianzifang)사례를 중심으로
*Philipp Lange , Peter P.J. Driessen, Alexandra Sauer, Basil Bornemann & Paul Burge*r, 2014, Governing Towards Sustainability—Conceptualizing Modes of Governance
이덕복, 1993, 불량주거지역 재개발사업의 정당성 문제
Ideal-typical governance modes according to Driessen et al. (2012);

	Centralized governance	Decentralized governance	Public-private governance e	Interactive governance	Self-governance
Actor features Initiating actors	Central gov't agencies (or supra national bodies	Gov't at its various levels of aggregation (subsidiarity)	Central gov't agencies; private sector is granted a preconditioned role also	Multiple actors: gov't, private sector and civil society	Private sector and/or civil society
Stakeholder position	Stakeholder autonomy determined by principal agency	High likelihood of stakeholder involvement	Autonomy of market stakeholders within predetermined boundaries	Equal roles for all network partners	Self-governing entities determine the involvement of other stakeholders
Policy level	(Supra) national level	Lower levels of gov't	Local to international level	Multiple levels	Local to international level
Power base	Coercion, authority and legitimacy (democratic representation at the national level)	Coercion, authority and legitimacy (democratic representation at lower levels)	Competitiveness (prices), contracts and legal recourse, legitimacy (agreement on relations and procedures)	Legitimacy (agreement on roles, positions, procedures and process), trust, knowledge	Autonomy, leadership, group size, social capital and legitimacy (agreement on relations and procedures)
Institutional features Model of representation	Pluralist (popular (supra) national election and lobbying	Pluralist (popular local election and lobbying)	Corporatist (formalized public-private governing arrangements)	Partnership (Participatory public-private governing arrangements)	Partnership (Participatory private-private governing arrangements)
Rules of interaction	Formal rules (rule of law, fixed and clear procedures)	Formal rules (rule of law, fixed and clear procedures)	Formal and informal exchange rules	Institutions in its broadest form (Formal and informal rules)	Informal rules (norms, culture), Self-crafted (non-imposed) formal rules

도시재개발 과정 중 비정식 주거지역의 이전 의제 : 샤오싱 마을과 찬추산 취락 사례

GUO Meng-Fei
Project Manager, The Organization of Urban Re-s
궈멍페이 郭孟斐
중화민국 전문가 도시개혁조직(Ours), 팀장

전 대만지역에1963년 통계자료에 의하면 도시 원주민을 포함한 39,531호의 비정식 거주가구가 생성되었으며 6562가구는 아직까지 남아있다.

1. 도시 중 비정식 주거지의 정치적 역사

타이완의 비정식 거주지는 1949년부터 국민당이 타이완으로 넘어오면서 생성되기 시작하였으며 60년대 도시화가 일어나면서 급속하게 증가되었다. 주택공급이 부족하여 미개발된 공유지에 대량으로 생성되었고, 정부대책은 철거 후 임대주택제공, 보상, 기소 등 세가지 방법으로 주로 대응하였다.

1. 철거 후 임대주택 제공 :

1960-70년대 도시기반시설, 도로, 제방 등에 대량으로 생성된 불법건축에 「정건주택」을 제공하여 약 1만 1천 가구가 수용되었다.

2. 철거 후 보상 :

1970년대의 도시 공공시설의 개발과 함께 철거 후 보상처리 원칙에 따라 처리된 지역으로 타이베이시의 7호 공원 14,15호 공원 철거 사례를 들 수 있다.

3. 기소 :

2000년 이후 기본적으로 공공시설용지 위에 지어진 비공식거주지의 경우 정부의 부동산 개발처리원칙에 따라, 정부의 역할이 아니라 재산권을 행사하여 법적으로 기소하는 형태로 주민들에 대응하였다.

1. 샤오싱마을 사례 :

샤오싱마을은 타이베이시 중정구 중심부분에 위치하고 있으며 국립대만대학 소유의 국유지 1.3ha에 약 100여가구가 거주하고 있다. 1949년부터 정치적인 이민에 의해 형성되었으며, 1960부터는 도시화로 인한 이민인구가 유입되었다. 현재 1/3이상이 65세 이상 노인인구이며 그 외 1/3 정도가 수급가구이다.

대만대학교는 부설병원의 증축 수요로 2010년 샤오싱마을 주민들을 기소하였으나 해당 대학생들의 항의와 국립대학의 사회적인 책임 등의 요인으로 2012년부터 거주권 협상방안에 참여하게 되었다.

2. 찬추산취락:

타이베이시의 분지 남쪽에 위치한 공군기숙사와 주변서비스를 위해 거주하는 주민의 거주지로 형성되었으며, 서쪽부분의 토지는 국유재산관리원칙에 따라 토지임대 방식으로 거주하고 있다. 동쪽부분의 토지는 약 2.1ha로 국립 대만과학대학 소유의 토지이며 1999년 도시개발용지로 지정되어 이전 후 개발방식으로 진행되어야 한다. 약 120가구가 살고 있으며 그 중 60가구는 과학대학 토지위에 거주하고 있다.

이전 후 개발방식은 이후에 변경되었으며 2013년 과학대학의 경우 학교증축 및 개발을 위한 목적으로 주민을 기소하였고 민간단체에서는 이 곳 환경의 특수함을 보호하기 위한 문화보존 방식으로 대응하고 있는 상황이다.

3. 비정식 거주지에 대한 대응방식

1. 샤오싱마을 :

샤오싱마을은 시 중심지에 위치하여 지리적인 여건상 개발압력에 따라 개발이 불가피한 입장이며, 2015년 대만대학과 타이베이 시정부는 「대만대 샤오싱 기지 재생계획 합작동의서(MOU) 」를 체결하고 용적율을 이용하여 주민들에게 임대주택을 제공한다는 원칙으로 도시계획이 진행되고 있는 상황이다.

2. 찬추산 취락

문화경관 지정 후 국립과학대학은 문화경관 보존지역에 대한 개발을 저층 저밀도로 개발하는 개발변경안을 내놓은 상황이다.

4. 제도적 문제

타이완의 비정식 거주지는 대부분 강제 철거 후 이전방식으로 시행되었으며 아직까지 국가의 제도적인 정책의 정비가 되어있지 않다. 샤오싱마을과 찬추산취락의 경우 해당 국립대학의 학생과 민간단체의 참여로 강제적인 철거는 이루어지지 않았으나 국가적인 인식과 제도변화는 이루어지지 않았다. 개발 시 이해관계와 정치적인 상황이 다르므로 좀 더 다양한 이전 방식이 제공되어야 하며, 민간과의 충분한 소통이 필요할 것이다.

	샤오싱마을	찬추산
토지관제	국립대만대학	대만과학대학
면적	1.3ha	2.1ha
비정식가구수	약100가구	약60가구
기소	2010년	2013년
정식협상	2012년	협상 무。
문화자원	없음	문화경관
개발방식	공공도시개발방식	저밀도 저층개발
이전	사회주택 제공	문화경관보존 방식

장애인과 더불어 자라나는 지역만들기
- 센보쿠 뉴타운 상점 부활의 시스템

NPO법인 스마일 센터 대표이사 니시카미 요시오(西上孔雄)

***지역과제**

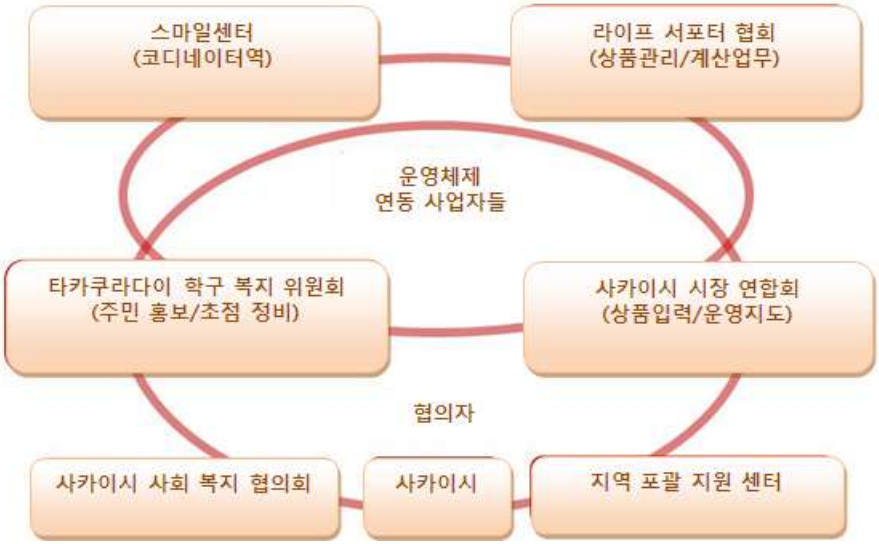
센보쿠 뉴타운은 오사카부 사카이시 남부의 구릉 지대에 위치해 있으며 1965년부터 개발이 이루어져 1557ha의 계획 인구 18만명의 대규모 외곽형 뉴타운이다. 개발 시기부터 48년이 지나 향후 급속한 저출산 형상과 고령화가 진행되어 10년 후에는 인구 11만명으로 감소하고 고령화는 40%를 넘을 것으로 측정되고 있다. 특히 센보쿠 뉴타운 내의 센터에서는 슈퍼 등 여러 점포의 철수와 함께 교외에 대형 쇼핑 센터의 개점이 늘어가면서 서점, 약국, 쌀 가게 등 생활에 필요한 소매 점포가 폐점 되는 상황이 발생하고 있다. 또한 이러한 현상으로 상업 기능의 저하가 진행되어 차를 타지 못하는 고령자 등이 필요한 물건을 구입하는 일이 점점 어려워 지고 있다. 또 개발 당초에 입주한 거주자 중 가장 많은 수를 차지하는 베이비 붐 세대가일제히고령기를맞이하면서젊은세대의인구감소가진행되어급속한저출산및고령화가진행되고있다. 또한 일부 구에서는 고령화율이 이미 40%를 넘는 지역도 있다. (2014년 6월, 센보쿠 뉴타운 내의 고령화율은 29.6%, 사카이시 전체의 고령화율이 25.3%, 타카쿠라다이(高倉台) 에서는 42.3%를 차지) 더군다나 저출산과 고령화 현상 속에서 지역 활동의 담당자가 고령화 현상과 함께 부족해 지고 있어 지역 커뮤니티의 기능이 저하되었고 현재 이루어지고 있는 지역 활동의 유지가 매우 어려워 졌다.

***배경**

그런 가운데 센보쿠 뉴타운 내 타카쿠라다이 센터의 대응 활동을 소개한다. 타카쿠라다이 센터는 1972년에 개점하여 기간형 슈퍼로서 "다이마루 스토어"가 개점하였으나 저출산/고령화의 영향으로 가까이에 위치해 생활에 필요한 소매 점포 중 약 절반의 점포가 문을 닫았으며 1999년 다이마루 스토어도 폐점되었다. 그 후 또 다른 "슈퍼 애채관(愛菜館)"이 개점 되었지만 2004년에 또다시 문을 닫았으며 그 후 슈퍼가 있었던 자리에는 민간 사업자에게 팔리게 되었다. 그 민간 사업자가 유료 양로원의 건설 계획을 세우지만 센터에 슈퍼가 없으면 차를 타지 못하는 노인들이 물건을 사는데 어려움을 겪게 되므로 지역 주민이나 자치회가 행정(정부) 등에 강하게 요청하여 유료 양로원의 1층에 미니 슈퍼를 개점하게 되었다. 그러나 재건축 기간 중 3년간은 인접해 있는 다른 센터의 슈퍼로 쇼핑 지원 버스를 주 1회 운행시켰으며 2008년에는 사카이시 시장 연합회가 운영하는 "슈퍼 all one"가 개점하였다. 그러나 2013년에 "슈퍼 all one"이 또다시 문을 닫게 되었으며 이 일로 쇼핑의 어려움이 과제가 되었다. 유료 양로원의 민간 사업자나 행정에 지역 주민과 자치회가 슈퍼의 재개를 요청했지만 마땅한 해결책 없이 어려움을 겪었다.

***해결책의 모색**

"슈퍼 all one "을 운영하던 사카이시 시장 연합회와 행정의 접점이 있었던 NPO법인 스마일 센터에는 상담 지원이 있었다. 별도의 모델 사업 일로 장애인 지원 취업의 장소로서 슈퍼 마켓을 운영하기 위해 NPO법인 스마일 센터와 사회복지 법인 라이프 서포트 협회가 사업 상담을 개시했던 시기가 있었다. 바로 2014년 이러한 모델 사업을 실현 시키기 위해 타카쿠라다이 인근 센터에서 회의가 개최 되었다. 그 회의에서 이제껏 각자 운영되어 왔던 슈퍼 운영자, 지역 자치회, 행정에서 협력을 받아 NPO법인과 장애인 단체와 함께 관련 단체가 협동으로 운영해 나가는 스터디 교실을 출범시켰다. 그 운영 모델은 아래와 같다.



***협동의 의한 사업 분담**

각 단체의 역할 분담은 NPO법인 스마일 센터가 운영 주체가 되어 코디네이터 역할을 맡고 있으며 라이프 서포트 협회가 장애인 고용과 취업 지원의 장소로서 슈퍼의 상품 관리 및 계산 업무를 담당한다. 타카쿠라다이 학구 복지 위원회는 고령자가 물건을 구매함에 있어 겪는 어려움의 해결 지원과 슈퍼에 지역 주민의 커뮤니티 기능 역할을 맡았다. 사카이시 시장 연합회는 상품의 구입이나 슈퍼 마켓 운영의 조언을 담당하며 행정 관련 단체는 단순 영리 목적의 슈퍼 마켓뿐만 아니라 지역의 수많은 상담 기능에 충실하며 지역 포괄 관리 시스템의 거점으로서의 지원을 실시한다. 이러한 지원으로 민간 단체만으로는 지속이 어려웠던 슈퍼의 운영이 가능해졌다. 또 사카이시 시장 연합회는 상품을 가지고 오는 일만 담당하게 되므로 상품 관리 및 계산 업무의 인건비 등의 비용 부담이 절감되며 라이프 서포트 협회는 장애인의 취업 지원 기회를 제공할 수 있게 되었다. 또한 학구 복지 위원회가 인근의 노인 커뮤니티를 거점으로 홍보 활동(유치)를 실시할 수 있게 되었다.

***협동의 효과**

단순한 영리 목적의 슈퍼 기능만으로는 물건 구입의 어려움을 해결 하지 못하지만 협동에 의한 효과로 복수의 지역 과제를 해결할 수 있었다. ① 단순한 슈퍼 기능뿐 아니라 일용품 배달이나 고령자용의 배식 서비스 ② 슈퍼 내의 주방 공간을 활용하여 지역의 신선한 야채를 활용한 반찬의 제조 판매, ③ 푸드 뱅크와 연계하여 육아 지원으로서의 어린이 식당을 개설 ④ 슈퍼 안에 살롱 기능을 가진 지역 전체 상담소를 개설 ⑤ 지역의 지재(知材, 의료 관계자나 영양 관리사의 OB)를 활용한 세미나 개최 ⑥ 육아 세대/고령자 등 서로 다른 세대가 교류할 수 있는 장소 설치 ⑦ 자치회와 인근 센터의 타 점포와 제휴하여 이벤트 개최 ⑧ 장애인이나 생활 보호자의 취업 지원의 장소 개설. 이러한 효과는 센터의 과제인 저출산/고령화, 치매노인의 보살핌, 커뮤니티의 쇠퇴, 장애인 및 생활보호자의 취업의 과제 등 다수의 지역 과제의 해결로 연결된다.

***사회적 약자가 지역과제해결을 이끌어가는 사람이 되는…**

센보쿠 뉴타운은 베드 타운으로 개발된 적이 있어 장애인 단체가 입점할 수 있는 경우가 매우 적기 때문에, 장애인 단체가 취업 지원 시설을 내는 경우에는 지역 자치회와 인근 상인 및 주민에게 부탁하여 입점 허가를 받아야 하는 필요가 있었다. 때로는 안타깝게도 지역의 동의를 얻지 못하고 출점을 포기해야만 하는 경우도 있었다. 그러나 본 시스템의 특징은 지역 슈퍼 마켓을 부활 시키는 일이 장애인 단체나 지역 쇼핑의 어려움에 대한 과제 해결의 주역이 되는 경우가 있다.

저출산/고령화가 진행되고 있는 일본에서는 이러한 사회적 약자가 지역 과제를 해결하는 사례로부터 다양한 가능성을 안고 있는 것을 알 수 있다. 또 지역의 다양한 단체가 협동함으로써 민간 기업으로는 해결하기 힘든 지역 과제를 해결할 수 있는 소셜 비즈니스 모델로써의 가능성도 가지고 있다. 수학 문제는 아니지만 마이너스라고 보여지는 사회적 약자와 마이너스 요소의 지역 과제를 잘 곱하여 풀어내면 플러스로 바뀌는 흥미로운 법칙의 실현이 가능하다.

마이너스 * 마이너스 = 플러스

장애인 * 물건 구입의 곤란함을 겪는 사회적 약자 = 슈퍼마켓의 재생

그리고 다양한 세대(아이~고령자~장애인~생활 보호자 등) 를 문제를 해결하는 담당자로 정함으로써 위의 공식은 다양한 곱셈에 의한 소셜 통합에 따른 마을 조성의 가능성을 가지고 있다.

베이비 분 세대는 제 1차 베이비 붐이 일어난 시대에 태어난 세대로 제 2차 세계 대전 직후인 1947년~1949년에 태어난 세대이다.

기조연설
Keynote Speech

Nishijima Yoshichika, 오사카시 사회복지협의회 전무이사
Mizuuchi Toshio, 오사카 시립대학교 교수

"빈곤을 대하는 대도시의 사회 복지와 기성 NGO사회 복지 협의회의 역할"

빈곤을 대하는 대도시의 사회 복지와 기성 NGO사회 복지 협의회의 역할

오사카시 사회 복지 협의회 전무 이사
니시지마 요시치카(西嶋善親)

오사카시립대학 교수
미즈우치 토시오(水内俊雄)

당일 발표(※ 마지막 페이지에 발표의 대략적인 주제를 항목별로 표기하였음)는 상기의 주제로 진행 할 예정이지만 대략적으로는 니시지마가 "오사카시 사회 복지 연구"(38号、2015年12月、1-2頁、大阪市社会福祉協議会が運営)에 기고한 "머리말 - 개개인이 풍요롭게 지내기 위해서는" 을 오늘의 발표 내용으로 하였다. 이것은 오사카시청 복지 국장으로서의 입장에서 쓴 것이며 오사카시의 복지 시책, 특히 지역 복지에 대한 견해를 밝힌 것으로 참고해 주었으면 한다. 또한 니시지마는 2015년 3월 오사카시 관공서를 정년으로 퇴직 후, 그 해 6월부터 오사카시 사회 복지 협의회의 전무 이사로써 공모를 통해서 채용되었으며 현재 업무를 총괄하고 있다.

이 사회 복지 협의회는 1951년 당시 GHQ의 지도하에 사회 복지 사업 시행과 함께 설립된 행정과 지역을 연결 시키면서도 공적인 시책을 민간의 입장에서 실시하는 주체로서의 NGO 단체이다. 특히 본 협의회는 지역 복지 영역에서의 일본 특유의 제도이기도 하다.

또한 1979년, 시청에 입사하여 오랫동안 복지 관련 부서에서 근무 한 후, 2005년엔 시민국 부장, 2008년에는 어린이/청소년국 부장을 거쳐 2011년에 오사카시 니시나리구장(2012년엔 부국장으로 근무, 니시나리구는 전국에서 가장 어려운 복지 과제를 안고 있는 구이기도 함), 그리고 2013년~2015년 복지 국장을 지냈다.

개개인이 풍요롭게 지내기 위해서는

오사카시 복지국장 니시지마 요시치카

〈 생활 보호대상자 자립 지원 법의 시행 〉

2015년 4월부터 생활 보호에 해당되기 직전의 대상자에 대한 조기 자립을 위한 대처를 진행하기 위해 생활 보호대상자 자립 지원 법이 시행되고 있으며 전국에서 생활 보호대상자를 위한 상담 창구가 설치되었다. 오사카시에서도 과거 2년에 걸친 모델 사업의 과제 정리로부터 생활 보호대상자가 가까운 곳에서 상담이 가능하도록 각 구에서 (24구 - 오사카시 인구 총 268만명, 2015년 국세조사)상담 창구를 설치하였다.

개설 직후 수 개월의 상황을 본 결과 생활상의 복지 과제에 놓인 사람들이 특히 시내에 많이 있는 경우도 있지만 타 도시에 비해서 상담 창구를 찾은 사람들 중 상당수의 상담자가 취업 등 많은 문제들에서 효과를 거두었다. 이 제도는 경제적으로 곤란한 사람들을 최우선의 대상으로 하고 있다. 각 상담 사례를 살펴보면 한 가정에서 부모님의 간병과 자식의 히키코모리 증상 등의 과제가 놓인 가정이 많으며, 또 생활빈곤, 고령, 장애, 육아와 같은 문제를 중복적으로 안고 있는 경우도 보인다. 향후 당장 일반 취업이 힘든 사람들의 취업 준비와 연습 등, 각 가정에 맞춤형으로, 또 포괄적인 지원이 필요하다고 생각된다.

〈 보살핌의 네트워크 강화 사업 〉

사업 개시의 당시엔 상담 창구에 관계 기관을 통해서 방문한 사람들뿐만 아니라 스스로 찾아 온 사람들도 많이 있었다. 또한 아직 생활상의 각종 어려움을 가지고 있으면서 지역이나 사회와의 연결고리를 잃고 고립되어 지역 사회에서 살고 있는 사람도 다수 있다고 보여진다.

오사카시에서는 비슷한 시기에 2015년 4월부터 지역과 행정이 하나가 되어 평소 보살핌(보호) 활동이나 유대 강화를 도모하는 것을 목적으로 한 "지역에서의

보호가 필요한 사람을 보살펴 주는 네트워크 강화 사업"을 개설 하였다. 각 구의 사회 복지 협의회에 "보살핌(보호) 상담실"을 설치하고 구 내의 지역 포괄권 별로 담당 사회 복지사를 배치하였다. "고령", "장애", "육아"라는 분야에 상관 없이, " 보호가 필요한 대상자의 정보 정비와 관리", "고립 가정 등에 대한 전문적 대응", "치매 노인 등 행방불명 시의 조기 발견" 등 폭넓은 세대를 대상으로 하여 지역의 보살핌 네트워크 실현을 목표로 하고 있다.

이러한 시스템으로부터 다양한 복지 과제를 안고 있는 보호 대상자를 한 사람이라도 더 구할 수 있다고 생각하고 있다. 또 평소 이러한 보호 활동 등의 지역 복지 활동이 축적 되어 본 시스템이 한층 더 발전 되도록 도와주고 있으며 또한 더 많은 사람들의 조력과 보탬이 필요할 것으로 보인다.

〈 종합적인 상담 지원 체제의 충실 〉

또 오사카시 사회 복지 심의회로부터 "오사카시의 종합적인 상담 지원 체제의 충실을 향해"의 제안을 받아, 2014년도에는 구의 관계자, 오사카시의 사회 복지 협의회도 참여하여 시청내에서 프로젝트 팀을 꾸렸다. 지역에서 복합적인 복지 문제를 가지고 있으나 지원으로 이어지지 않고 있는 생활 보호자를 대상으로 원스톱 상담을 받아 적절한 지원으로 연결 시켜서 해결 하기 위한 상담 지원 체제의 충실을 목표로 검토를 추진 중에 있다. 그 일환으로서 시내의 고령자나 장애 등 여러 분야에 전문적인 상담 기관의 협력을 받아 앙케이트를 실시하였다.

그 결과, 상담 기관 간 연계의 필요성은 있지만 다른 시책 분야의 역할과 기능에 대한 지식 부족과 분야 간 조정 기능 및 개인 정보 공유 문제 등 다양한 과제도 많이 보여지고 있다. 시내에는 각 분야별 전문 상담 기관이 다수 있으며 다양한 사회 자원을 활용하여 원활한 제휴를 도모함으로써 오사카시의 특성을 살린 종합적인 상담 지원 체제의 충실키로 검토를 진행하였다.

〈 복잡해지는 지역의 복지 과제에 대한 포괄적 상담/지원의 강화 〉

지역 사회가 안고 있는 복지 과제는 저출산/고령화의 진행뿐만이 아니라 가족 형태의 변화, 지역 사회에서의 유대 약화 등, 한층 더 복잡화, 다양화, 심각화로 진행되고 있어 지역 복지에 요구되는 "행정과 지역의 서로의 강점을 살려 협동하고 문제점을 해결해 나가는" 역할이 점점 더 커지고 있다.

당국의 목표는 "누구나 익숙한 지역에서 건강하고 안심하고 살 수 있는 사회의 실현"을 내걸고 있다. 복합적인 복지 문제를 가지고 있는 사람이 일상적인 생활권에 있어 문제를 해결하기 위해서는 지역 주민의 협력을 받아 다양한 분야의 전문 상담과 서비스의 제공을 실시하는 복지, 의료 등의 단체 기관 및 사회 복지 협의회와 행정의 제휴 하에 포괄적인 상담과 지원을 만들어 나가는 것이 필수이다. 또한 고령자의 지역 포괄 관리 시스템의 구축과 이제껏 진행해 왔던 시책 등을 종합적으로 착수해 나가는 것이 향후 큰 과제라고 할 수 있다.

4부 Session 4

통합적 도시 네트워크를 향해
Towards an Inclusive City Network

1. **"포용도시를 위한 시흥시의 노력: 전국 최초의 주거복지계획 수립 및 실행"**
   "Siheung City`s Efforts Becoming an Inclusive City
   : Proposition and Implementation of First Local Housing Welfare Plan in Korea"

2. **"야오시의 다문화 시책: 차이를 풍부함으로, 활력이 넘치는 거리 만들기"**
   "Multicultural Policy in Yao City
   : Turning Differences into Richness, Creating a Place with Lots of Energy"

3. **"타이베이시 주택정책과정과 당면 과제"**
   "Housing Policy History and Current Challenge in Taipei"

4. **"주민들이 서로 협력하는 지역을 추진하기 위한 시스템의 구축"**
   "Towards a Promotion Framework for Residents-based Community Building"

5. **"젠트리피케이션: 과거, 현재 그리고 대안"**
   "Gentrification: The past, present and alternatives"

포용도시를 향한 시흥시의 노력
전국 최초의 주거복지계획 수립 및 실행

목차

1. 시흥시 소개
2. 주거복지계획 수립과 비전
   - 주거실태조사를 중심으로 -
3. 주거복지계획 추진현황
4. 향후 계획

시흥시 소개

지하철이 닿는 수도권 서민들의 서쪽 끝 보금자리 시흥시

일반현황

- 인구 : 429,365명
- 면적 : 134 km²
- 행정구역 : 17개 동
- 재정 : 1조 6,225억원

서울에 인접해 있으면서도 상대적으로 주거비가 저렴해서 서민들의 보금자리 역할 담당

지리적 특성

- 서울시 반경 10 km에 인접
- 수도권 서남부 중심에 위치
- 서해 인접(18 km 해안선)

4

주거복지기본계획 수립과 비전

주거복지계획의 정책 방향과 비전

미래를 키우는 생명도시 시흥

비전

집 걱정 없는 살기 좋은 시흥

목표

- 양질의 부담 가능한 주택의 지속공급
- 안전하고 건강한 주거환경 추구
- 주거취약계층 주거복지 강화

● **시흥시 주거복지계획 의의**

- 전국 **최초**의 주거복지계획
- 전국 자치단체 **최초**의 통계청 승인 주거실태조사(승인번호 : 62502)
- 전국 기초 자치단체 **최초**의 주택종합계획

9

● 계획수립 목적

- 시민의 주거안정과 주거취약계층의 주거복지 실현을 위한 기본방향과 실행방안 제시

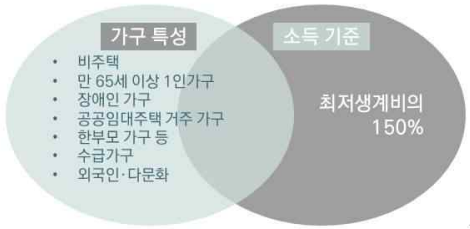
● 계획수립 배경

- 기초자치단체 중에서 선도적으로 「시흥시 주거복지 기본 조례 (2013. 11. 8)*」를 제정하여 주거복지계획 수립을 의무화함

* 2015년 지방자치 100대 좋은 조례로 선정(2015.11.9)

● 정책대상 : 주거취약계층
(전체가구의 36.4%, 51,829가구)

시흥시 주거취약계층의 구성



10

집 걱정 없는 살기 좋은 시흥

정책 방향	정책 목표	단기 추진 (2016~2019)	중·장기 추진 (2020~2024)
1. 양질의 부담 가능한 주택의 지속공급	1-1. 수요 특성에 맞는 주택 공급	• 사회주택 공급	• 소형주택 공급 활성화 • 기숙사 공급
2. 안전하고 건강한 주거환경추구	2-1. 주거환경 및 주택관리 개선	• 주택개량 활성화 및 주거환경개선 • 동네관리사무소설치	
	2-2. 주거안전(범죄, 유해환경) 확보	• 범죄예방 디자인(CPTED) 확대 적용	• 공장과혼재된 주거지역 정비
3. 주거취약계층 주거복지 강화	3-1. 임대료 부담 경감 및주거의질향상	• 주거비 보조 • 집수리(저소득 임차가구, 자가가구, 간단 집수리) • 청소 및 방역	
	3-2. 주거 안전망 구축	• 공동생활주택(그룹홈)공급 • 매입임대주택 공급 활성화	• 지원주택 (supportive housing) 공급 • 주거복지기금 마련
	3-3. 주거복지 전달체계 강화	• 주거복지 전달체계 구축 • 주거복지 관련 민간단체지원	

11

주거실태조사 결과

-주거취약계층을 중심으로

조사기간 : '14.12.4 ~ 12.14
조사가구수 : 4,007세대

조사기관 : 한국도시연구소

주거실태조사 결과(주거취약계층 중심)

시흥시가 강화해야 할 주거복지프로그램

구분	저렴 임대 주택	에너지 비용 지원	주택 구입 자금 대출	집수리 지원	월세 보증금 대출	월세 보조	전세 자금 대출	기숙사
전체가구	50.0	31.9	19.7	10.8	2.9	8.6	9.8	3.0
주거취약	49.1	32.4	12.5	9.3	3.9	14.3	9.5	4.1

주 : 복수응답임

- 삶의 질 향상을 위해 필요한 서비스로 공공임대 · 집수리 등 주거지원이 가장 필요하다는 응답결과 반영

주거복지계획 추진현황

1 양질의 부담가능한 주택의 지속공급 : 수요 특성에 맞는 주택 공급

사회주택 공급

추진목표	수요 특성에 맞는 맞춤형 공공임대주택 공급
대상	청년 및 주거 취약계층
추진방향	– 시흥시 소유 토지에 사회적 경제주체(사회적 기업, 협동조합 등)가 임대주택을 건축 – 청년 및 주거취약계층은 **저렴한 임대료** 납부
추진일정	• '16. 5월 1일 시흥시 사회주택지원에 관한 조례 제정 • '16. 7월 26일 ~ 9월 5일 사업자 모집 공고 • '16. 9월 사업자 선정 · 심사 및 토지 매입 및 계약체결 건축허가 • '16. 9월 ~ 12월 착공 · 입주자 모집, 준공 · 입주
기대효과	사회주택 공급을 통해 사회경제적 약자의 주거안정에 기여

2 안전하고 건강한 주거환경 추구 : 주거환경 및 주택 관리 개선

동네관리소 설치 · 운영

- 목　　표 : 일반주택지역의 주거지 활력증진 및 마을 공동체 활성화
- 운영장소 : 주택밀집지역의 유휴공간 및 폐 · 공가
- 운영내용 : 간단 집수리, 공구대여, 무인 택배서비스, 돌봄 지원 및 환경정비 추진 등
- 설치현황

명칭	신천동네관리소 (신천동)	다다마을 (대야동)	㈜보드미 (매화동)	한마음길회 (목감동)
개소일	'16.5.19	'16.3.25	'16.5.11	'16.4.29
관련 사진				
인력	3명	3명	4명	6명

- 2016년 하반기 동네관리소 1개소 : 정왕1동

3 주거취약계층 주거복지 강화 : 임대료 부담 경감

저소득가구 임차가구 주거비 보조

■ **지원 배경 : 에너지 비용 지원에 대한 시민의 욕구를 반영**

- 지원 대상 : 정부의 주거급여 지원을 받지 못하는 복지사각지대 중위소득 50% 이하 가구

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
중위소득 50%	812,415	1,383,302	1,789,509	2,195,717	2,601,925	3,008,132

- 지원 방법 : 임차료 보조(현금 지급)
- 지원 내용 : 가구원수 별 차등지원
- 사 업 량 : 135,000,000원(7만2천원*310가구*6월)

4 - 1 주거취약계층 주거복지 강화: 주거의 질 향상

저소득가구 자가 집수리

■ **지원배경 : 20년이상 노후주택 밀집지역에 거주하는 저소득 가구의 주거환경이 열악**

- 지원 대상 : 중위소득 50% 이하의 주택경과 년수 15년 이상 자가 거주가구

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
중위소득 50%	812,415	1,383,302	1,789,509	2,195,717	2,601,925	3,008,132

- 대상 주택
  - 단독주택 및 연립 · 다세대주택 / 경과년수 15년 이상 / 전용면적 60㎡ 이하인 주택
- 지원 내용 : 도배, 장판, 창호, 단열, 씽크대, 화장실 교체, 보일러교체, 편의시설 설치 등
- 지원 기준

구 분		경보수		중보수		대보수	
수선비용	수선주기	350만원	3년	650만원	5년	950만원	7년

4 - 2 주거취약계층 주거복지 강화: 주거의 질 향상

저소득가구 임차가구 집수리

■ **지원배경 : 임대인의 임차인 거주 보장 및 임대료 상승 5%이내 제한을 통한 거주기본권 보장 필요**

- 지원 대상 : 중위소득 50% 이하의 민간 임차가구

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
중위소득 50%	812,415	1,383,302	1,789,509	2,195,717	2,601,925	3,008,132

- 대상 주택 : 단독주택 및 연립 · 다세대주택 / 주택 경과년수 15년 이상 / 전용면적 60㎡ 이하 주택
- 지원 내용 : 도배, 장판, 창호, 단열, 씽크대, 화장실 교체, 보일러교체, 편의시설 설치 등
- 지원 기준

구 분		경보수		중보수		대보수	
수선비용	수선주기	350만원	3년	650만원	5년	950만원	7년

시흥형 주거지원사업 추진활동

21

5 주거취약계층 주거복지 강화: 주거복지 민간단체 지원

주거복지 비영리 민간단체 지원

- 주거복지 민간단체 육성 및 지원 필요성
  - 정부의 힘만으로 취약계층의 주거복지 실현은 역부족으로 민관의 협조 불가피
  - 특히 현물급여에 의한 집수리 사업이 강화되는 점에서도 민간네트워크 활용 필요
- 주거복지 민간단체 지원 실적
  - 시흥시 주거복지센터(비영리단체 등록, '11. 12. 23) 사업 지원
  - 2013년부터 공모사업으로 주거취약계층 긴급, 간단, 청소방역 사업 실시

년도	2016			2015			2014			2013		
사업명	집수리		청소방역	집수리		청소방역	집수리		청소방역	집수리		청소방역
	긴급	간단		긴급	간단		긴급	간단		긴급	간단	
지원실적	15	10	20	14	7	20	10	20	10	10	6	10
지원금액	20,000천원			20,000천원			14,000천원			14,300천원		

22

주거복지 비영리 민간단체 활동

주거취약계층
주거 개선을
통한 쾌적한
주거환경 제공

23

향후 계획

추진과제 향후 계획

추 진 목 표	2016년	2017년	2018년
1. 사회주택 공급	• 사회주택공급 - 16세대 1인 · 청년가구	• 사회주택 공급 - 16세대	• 사회주택 공급 - 16세대 - 총 48세대 확대운영
2. 동네관리사무소 설치	• 동네관리소 설치 - '16년도 5개소	• 동네관리소 설치 - 10개소 확대 운영	• 지속 추진
3. 주거비 보조	• 주거비보조 - 310가구	• 주거비보조 - 320가구	• 주거비보조 - 350가구
3. 집수리 사업	• 집수리지원 - 10가구	• 집수리지원 - 15가구	• 집수리지원 - 20가구
4. 주거복지 전달체계 강화	• 주거복지 민간단체 지원	• 주거복지 민관 협업 네트워크 구성	• 주거복지 민간단체 육성

25

시민이 웃는 행복한
주거복지 공동체 시흥

야오시(八尾市)의 다문화 시책
-차이를 풍부함으로, 활력이 넘치는 거리 만들기-

야오시 인권문화 접촉부 아미나카 타카유키(網中 孝幸)

다문화공생시책의 추진

근래에는 글로벌 화의 진전에 따라 경제 분야를 비롯한 다양한 분야에서 지구 규모의 교류가 활발히 이루어 지면서 일본에서도 해외에서의 인구 유입과 외국인의 정착화 및 영주화가 진행되고 있다.

야오시에서는 국적이나 민족이 다른 다양한 문화적 배경을 가진 외국인인 시민들이 살고 있다. 활력 넘치는 마을을 만들기 위해서는 외국인 시민을 포함한 지역주민들의 힘을 모아 "다문화 공생 사회" 의 구축을 목표로 삼을 필요가 있다.

야오시에서는 현재, 사회의 상황이나 국가 방침을 바탕으로 본 시의 도시 정비를 진행 함에 중요한 지침인 "야오시 제5차 종합 계획 -종합 계획 2020-"에 근거하여 추진시키고 있다. 본 시가 추진하는 시책의 방향을 제시한 "야오시 다문화 공생 추진 계획"은 국적, 민족, 문화 등의 차이를 존중하여 서로에게서 배우며 함께 생활할 수 있는 지역 사회를 목표로 하녀 다문화 시책을 진행 시키고 있다.

외국인 시민의 현황

야오시에서 외국 국적을 가진 시민은 2016년 3월 말까지 6,767명으로 전체 인구에서 차지하는 비중은 2.52%이다. 오사카부 내에서는 오사카시, 히가시오사카시, 사카이시에 이어 4번째로 많은 수치이며 그 국적의 수는 49개국에 이르고 있다. 오사카와 나라를 비교해 보면 야오시에서는 한국/조선 구적, 베트남 국적의 시민 비중이 높아지고 있다.

"야오시 다문화 공생 추진 계획" 책정의 기본 이념

야오시의 외국국적의 시민에게는 정착하고 있는 혹은 정착을 목표로 살고 있는 사람이 많으며 외국 시민도 다른 일반 시민과 마찬가지로 지역 사회를 구성하는 시민이라는 것을 기본으로 하여 마치츠쿠리를[10] 추진할 필요가 있다. 한편 외국 시민들은 언어, 문화, 생활 습관 등의 차이에다가 고령화 등의 새로운 과제가 더해짐으로써 일상 생활에서의 과제도 복잡해지기 쉬우며 이러한 과제를 해결하기 위한 배려가 필요하다.

이 계획은 2003년에 책정한 "야오시 국제화 시책 추진 기본 지침"의 기본 이념인 "국적, 민족, 문화 등의 차이를 존중하고 서로 배우며 함께 생활하는 지역 사회의 창조" 및 3가지의 기본 시점인 "기본적인 인권의 존중", "각각의 문화를 존중하고 공생할 수 있는 사회 만들기", "외국인에의 권한부여 및 사회 참여" 를 현재의 사회 상황이나 국가 방침 등을 바탕으로 기본 목표와 기본 시책을 설정하여 외국국적의 시민을 포함한 지역 주민들이 다같이 지역의 도시 조성에 참가하는 것을 목표로 하고 있다. 또한, 이러한 목표를 통해 이룬 다문화로의 연결을 지역의 강점 및 지역의 기둥으로 삼아 활기가 넘치는 야오시를 만들어 나가는 것을 목표로 삼고 있다.

주요 사례

◇외국인 시민회의

야오시에서는 외국인 시민이 살기 좋은 마을 추진하기 위해 외국인 시민의 의견을 시정에 반영시키는 것을 목적으로 "야오시 외국인 시민 회의"를 2011년도부터 개최하고 있다. 본 회의 위원은 10명으로 학식 경험자 2명, 공모 시민 4명, 야오시 국제 교류 센터, 야오시 외국인 문제 연구회(교육 관계), 지원 단체 소속 등의 인원으로 구성되어 있다.

회의에서는 방재, 육아, 마을 조성 참가 등, 테마에 따른 의견 교환과 다문화 공생 추진 계획에 대한 의견과 다문화 공생 추진 계획의 진척 상황 확인, 그리고 외국인 시민이 거주하고 있는 지역에서의 다문화 공생 시책을 검토하여 의견

10) 일본어로 まちづくり라고 하며, 도시건설 또는 도시 계획을 뜻함.

서 제출 및 상담 창구 안내서 작성 등이 검토 되고 있다.

◇외국인 시민상담 사업

2008년부터 외국인 시민 상담을 실시하였다. 상담 내역은 베트남어 수업을 주 4일, 중국어, 한국어 수업을 일주일에 1일로 외국인 시민의 주거지 부근의 커뮤니티 센터(공공 시설)에서 실시하고 있다. 또 야오시에서는 이러한 외국인 지원을 NPO업무 위탁에 의하여 실시하고 있다. 또 해마다 상담 건수는 증가하고 있어 한 사람의 상담원이 다수의 상담을 받는 일이 많으며 상담 내용으로서는 의료 및 보건 관련이 많고 또 행정 수속이나 취업, 교육관련 등이 있다.

◇시청 종합 안내에서의 다국어대응

2006년부터 야오시청 종합 안내에서는 시청 창구에서의 행정 절차의 서포트나 외국인 시민의 생활 상담에 관련하여 베트남어와 중국어 서비스를 실시하고 있다. 또 이러한 통역 상담 등에 대해 야오시에서는 특히 요구가 높은 중국어와 베트남어에 대해서 시청 청사 내를 중심으로 행정 절차 등을 지원하고 있으며 개호 보험이나 보육원(어린이집, 유치원)관련 등의 업무별로 필요한 통역에 부서에 통역원을 배치하고 있다.

◇상담창구 안내서

다국어 대응이 가능한 상담 창구에서는 시가 개설하고 있는 창구 이외에도 여러 가지의 업무별창구가 있다. 상담 받는 사람이 이해하기 힘든 부분에 대해 각 기관에서 안내서를 만들고 있기 때문에 절차 등에 어려움을 겪는 일을 대비해 시의 상담 창구를 비롯한 각 대응이 가능한 창구에서 일본어, 베트남어, 한국어, 중국어, 영어 등 언어별로 상담 창구 안내서를 만들고 있다.

◇다국어 정보지 발행

2008년, "외국인 시민 정보 제공 시스템 조사 사업" 으로서 외국인 시민의 현황과 과제 파악을 목적으로 약 100명가까운 사람들의 인터뷰 조사를 통역원들을 대동하여 실시하였다. 이 조사 결과로부터 외국인 시민들에게 필요한 정보가 제대로 전달되지 않았던 점을 깨달아, 2009년도부터 시정 정보를 영어, 중국어, 베트남어로 전달 정보지 발행 사업을 시작하여 현재 영어 400부, 베트남어 600부, 중국어 600부를 연 12회 발행하고 있다. 그리고 배부처로는 시내의 학교나 보육원, 출장소, 외국인 시민 커뮤니티 등에 배포하고 있다.

◇다문화 공생 모델 지역 사업

외국인 시민을 포함한 지역 주민들과 함께 다문화 공생을 위한 도시 조성의 구체적 방안에 있어 시내 전역의 전개에 앞장 서고 외국인 집중 주거 지역의 한 곳을 모델 지역으로 설정하여 지역 주민들의 협력을 얻으면서 이 사업을 추진함과 동시에 또 사업 효과의 검증을 목적으로 다문화 시범 지역 사업을 하게 되었다.

사업 실시에 있어서 어드바이저로서는 다문화 공생과 관련된 NPO의 협력을 받으면서 지역 단체와 외국인 커뮤니티 임원들과 함께 사업 방향을 조정하고 실시 첫 년도인 2015년에는 "방재"로 테마를 좁히고 의견 교환을 추진하여 지역의 방재 훈련 실시를 하기로 결정하였다. 또한 방재 훈련의 실시에 대해서는 사전에 지역 주민(외국국적 시민)을 대상으로 설문 조사를 실시하였다. 응답으로는 "지역의 피난소의 인지도가 높다"(74%), 방재 훈련에서는 "대피 방법에 대해서 자세히 알고 싶다"(44%)등이 있었다. 정보취득 경로로서는 "친구, 이웃, 직장"(39%), "다국어 정보지"(37%), "외국인 시민 상담 창구"(21%) 순 이였으며 일본인과 트러블이 일어나는 이유에 대한 질문에 대해서는 "생활 습관이 다르기 때문"(52%), "말이 통하지 않기 때문"(39%)등의 응답이 있었으며 이러한 설문 조사 결과를 지역의 방재 훈련을 주제로 열리는 지역 회의에 제시하여 의견 교환을 실시했다.

그리고 2016년 3월에 실시한 방재 훈련에서는 80명의 참가인원 중 외국인 시민이 19명 참여하였으며 시의 방재 담당으로부터 방재에 대한 설명과 휠체어 체험, 방재 용품 전시, 베트남 요리 "쌀국수" 를 포함한 배식 훈련을 실시하였다.

향후 모델 지역에서는 실시 결과를 바탕으로 효과 검증을 실시하고, 다른 지역에의 전개를 검토하기로 하였다.

◇야오시 국제 교류 센터 운영 지원

야오시 국제 교류 센터는 1990년에 발족하여 외국어 대응력, 상담 대응력과

같은 스탭의 전문 능력을 살리면서 기업, 행정, 국제 교류 단체 등과도 연계하여 국제 교류 추진과 다문화 공생 사회 실현을 향한 대처에 힘쓰고 있으며 수많은 외국인 시민들이 야오시의 지역 특성을 배려한 공익성 높은 사업 전개를 도모하고 있다.

향후의 야오시 국제 교류 센터는 시민의 국제 이해와 국제 교류에 대한 시민의 관심을 더욱 높이 사는 일이나 국제 사회에 공헌할 수 있는 인재 육성과 시에서 살고 있는 외국인들의 지원 등을 위해 행정이나 NPO을 비롯한 각종 단체 등과 교섭하려 노력하고 있다.

"야오시 다문화 공생 추진 계획"의 추진에 대하여

본 계획의 추진에 있어서는 외국인 시민의 시점에서 지역의 다문화 공생 사회의 실현을 향해 행정, 시민, 지역 단체 등이 더불어 제휴하며 협동에 의한 도시를 만들어 나가는 것이 중요하다.

향후의 도시 조성에서는 야오시의 각 초등 학교를 단위로 한 도시 조성 사업과 지역 단체, NPO등의 지원 단체, 시민 봉사, 그리고 지역 반상회 및 외국인 시민 커뮤니티 등의 지역 커뮤니티가 교류, 연계하여 활동을 전개함으로써 지역 활성화에 연결함과 동시에 외국인 시민과 일반 시민들이 지역에서 친밀한 관계를 쌓고 모든 시민들이 서로의 차이를 존중하며 함께 배우며 생활할 수 있는 다문화 공생 사회의 실현이 기대되고 있다.

야오시는 시민 생활에 필요한 서비스를 제공하는 기초 자치체로서 외국인 시민을 포함한 모든 시민들이 교육, 보건, 의료, 복지, 방재 등 일상 생활에 필요한 행정 서비스를 받을 수 있도록 이제껏 행해져 온 다국어 정보 제공이나 상담 지원 등과 함께 새로운 요구에 대응하는 행정 서비스의 실행하도록 노력할 것이며, 또한 "차이를 풍부함으로, 활력이 넘치는 야오시" 를 목표로 하여 새로운 시스템을 만들어 나갈 것이다.

타이베이시 주택정책과정과 당면 과제

타이베이시정부 도시발전국 주택기획과
과장 젠서팡 簡瑟芳

■ 서론

타이베이시는 타이완의 정치, 금융, 경제, 무역 및 아시아지역의 주요도시이다. 다원복잡한 도시문제와 거주문제를 안고 있어 타이베이 시정부는 창의적인 수단으로 도시문제와 글로벌 변화에 대응해야 한다.

타이베이 시는 1974년 국민주택처를 성립하였고 당시의 사회 경제적인 배경에 따라 정부가 직접 대량의 국민주택을 건설하고 분양, 임대하여 급속한 도시화 문제를 해결하고자 하였다.

자가소유의 개념에 따라 시민들에게 저렴한 가격으로 주택을 보유하는 것과 민간투자를 장려하는 정책으로 1989년부터 분양주택으로 전환하게 되었고 30년간 10만여 가구에게 단계적인 서비스를 제공하였다. 자가율이 높아짐에 따라 1992년 타이베이시의 종합발전 계획 중 자가소유(住者適其屋)를 목표로 타이베이시의 주택정책이 재논의 되었다. 현재 타이베이는 인구 262만명으로 급속한 성장도시로서 소자화 고령화문제를 가지고 있으며, 자가율이 1976년 50.35%에서 2014년 81.46%인 상황에서 또 다른 주택문제(양적문제)와 거주품질문제와 약세계층의 거주복지(질적문제)에 직면하게 되었다.

■ 타이베이시 주택문제

종합적인 관점으로 본 타이베이 주택시장문제는 다음과 같다.

● 고가의 주택가격, 구매 부담

타이베이시의 부동산가격은 소득비 가격지수(PI) 2003sus 6.31에서 2015년 14배로 서울의 7.2배, 동경의 13.13배 오사카의 7.13배, 홍콩의 19배로 자가개념이 높고 중간소득의 일반가정에서 소득의 반정도를 주택대출비용으로 감당하고 있다.

● 고령화 소자화, 외래인구 유입으로 인한 거주수요변화

출생률이 낮아져 가구구성원 수가 적어지고(2016년 2.59인/가구), 소자화 고령화가 진행되어 2015년말 65세 이상 인구는 14.76%로 2021년 20%를 넘을 것으로 보인다. 또한 취업 등 원인으로 외래유입인구는 52.8만 명에 이른다.

● 주택 바우처제도와 약세계층 거주문제

약세계층문제는 국민주택 건설 중단 이후 1989년부터 9천여 경제약세 가정에게 주택보조금을 지급하는 바우처제도를 시행해오고 있다. 그러나 일반적인 대만 민간부동산은 세를 절감하기 위하여 임대 신고를 하지 않고 있어 바우처 신청에 어려움이 있다.

● 사회주택 공급량 부족

타이베이시가 보유하고 있는 약세계층을 위한 사회주택량은 상당히 부족하다 (네델란드34%、영국18%、스웨덴18%、프랑스17%、독일4.6%、미국6.2%、일본6.1%、홍콩30%、한국6.1%、싱가폴3%、타이베이시0.6%) . 본 시는 자행적으로 시 부담으로 토지취득, 지방정부와 중앙정부 토지취득(300억, 시공 900여억) 등으로 4년간 2만호 사회주택을 계획하고 있다.

● 사회주택의 낙인화

초기에 공급된 사회주택은 주로 약세계층을 대상으로 관리에 있어 강제성이 적었고 1960년대 건설되어 노후화된 주거지로 거주품질에 문제가 있어 일반 시민에게 이미지가 좋지 않고 부동산가격에 영향을 줄 수 있을 것이라는 생각에 강력하게 반대하는 입장이다. 더욱이 공민투표를 통해 당지역주민에게 사회주택의 수렴을 정하자는 의견이 나오고 있는 실정이다.

● 임대시장의 자하화로 경영의 어려움

대만의 임대시장은 사유화 되어있어 등록되지 않는 지하경제체계로 운영되고 있다. 본 시는 공부문에서 주동적으로 소유주와 연계하여 부동산거래문제를 해결

하는 노력을 하였으나 세금문제로 오히려 임대가격의 상승을 유발할 우려가 있어 강제적인 실행을 하지 않고 있다.

● 저이용주택의 임대시장공급

민간시장의 공실률은6.87%(약6만4천가구)로 세금이 낮고 임대환경이 복잡하여, 임대를 원하지 않고, 매매를 위해 보유한 경우가 많으며 임대시장의 지하경제화로 관리가 어렵다.

● 노후 주택수량 증가, 거주품질의 제고 기대

타이베이시의 30년 이상 노후주택은 45.02%로 4~5층 건물이 많다. 노후한 주택환경의 거주환경은 매우 열악하며 공공안전과 장애인시설이 갖춰지지 않았다.

● 주택임대시장 자료의 투명화

부동산거래의 자료가 일반 주민에게 공평하게 공개되지 않아 주택거래에 있어 문제발생이 용이하다.

● 사회주택추진 및 주택바우처 운영의 경제적인 부담

본 시의 주택부문인력부족과 재원한계로 사회주택 추진과 바우처 운영에 어려움을 겪고 있으며 현행 주택법상 민간이 건설할 수 없어 민간자본을 이용하여 추진하기 어렵다.

■ 현 단계 정책 집행의 주요문제

공공주택 및 민간임대시장의 관리를 위해 :

- 중앙정부 8년 20만호 사회주택걸설계획 ; 타이베이시 4년 2만호, 8년 5만호 사회주택 건설 예정
- 건전한 주택시장의 건설, 자료의 투명화, 민간 공실의 이용
- 주택부문의 장기적인 정책과 재원마련(재원 및 집행기구 설립)

주민들이 서로 협력하는 지역을 추진하기 위한 시스템의 구축

사카이시 건강복지국 장수사회부 고령시책 추진과
참사 古下 政義 (코시타 마사요시)

배경

일본은 2025년이 되면 베이비 붐 세대가 75세 이상의 고령자가 되고 간병을 필요로 하는 사람이 크게 늘어날 것으로 예상된다. 이 때문에 고령자가 중증의 간병 상태가 되어도 이미 익숙한 지역에서 계속 살아가기 위해서는 "지역 포괄 관리 시스템"의 구축이 요구되고 있다.

“지역 포괄 관리 시스템”은 심신 상태나 생활 환경의 변화에 따르며 "의료", "간병", "간병 예방", "주거", "생활 지원"이 일체적으로 제공되는 시스템이다. 또한 이는 주민들이 일상 생활을 보내는 지리적 범위로서 생각 되는 "일상 생활 영역"에서 구축될 필요가 있다. 또 여러 도시에서 베이비붐 세대가 일자리를 찾아 유입되어 온 경위를 미루어 보았을 때, 앞으로 고령자의 급속한 증가가 예상된다. 그리고 독거노인이나 노부부만 사는 세대의 증가도 예상되어 이러한 가구의 생활 지원의 요구는 급속히 높아질 것으로 예상된다.

앞으로 고령자가 증가하는 한편, 15세에서 64세까지의 생산 연령 인구는 지속적으로 감소하고 그 격차는 확대될 것으로 보인다. 재택 간병의 수요가 증가하는 가운데 그것을 뒷받침하는 생산 연령 인구는 감소하고 있기 때문에 수요 증가에 따른 의료와 간병 전문직의 확보는 더욱 더 어려워 질 것으로 예상된다. 이렇듯 “지역 포괄 관리 시스템”의 구축은 증가하는 요구사항에 대한 대응과 생산 연령 인구의 감소라는 두 가지의 어려운 조건하에 진행되어야만 한다.

간병을 필요로 하는 고령자에게는 건강 보험 제도나 개호(간호) 보험 제도를 활용하고, 의료나 개호의 전문직들이 서비스를 제공하여 요양과 생활이 지속되도록 해야 한다. 그러나 전문직의 서비스가 접목된 간호 서비스가 제공됨으로써 그동안의 지역 생활로부터 분리 되고 있는 것이 지적되고 있어 익숙한 주거 환경에서도 항상 자립된 생활이 지속 되어야 하는 이상적인 시스템의 구축이 필요하다. 이 때문에, 지역 포괄 관리 시스템을 구축함에 있어서 전문직에 의한 제공뿐만 아니라 고령자의 주변지역에서, 그 지역 주민들에 의한 서비스 제공 및 주민끼리의 "공조"나 "협력"에 의한 제공도 적극적으로 이루어져야 한다. 이러한 과제에 대응하기 위하여 2015년 4월, 개호보험법의 개정으로 간호 예방과 일상 생활 지원에 대한 "새로운 종합 사업"의 구축을 시, 읍, 면에서 추진하는 것을 명기하였다. "새로운 종합 사업" 은 피보험자 본인의 접근뿐 아니라, 피보험자를 둘러싸고 있는 환경의 접근에도 주안점이 놓여져 있다.

과제 해결을 위한 대책과 의의

"새로운 종합 사업" 은 개호 예방을 강화하여 되도록 오래도록 건강하고 자립된 생활을 익숙한 환경에서 지속시키는 것을 목표로 하며 또한 생활 지원을 다양화하고 전문직을 보다 전문적인 영역에 특화 시켜 개호나 의료 인력 부족의 대비에 큰 목적으로 두고 있다.

개호(간호)의 예방에 대해서는 운동 기능 훈련과 생활 기능 훈련을 중심으로 이루어 지지만 본인이 자발적으로 지속하지 않으면 효과가 없기 때문에 본인이 하고 싶은 활동이나 일상 생활의 지속이 결과적으로는 개호 예방이 된다는 방향으로 시점을 바꾸고 사업을 전개하는 것이 중요하다. 지역에서의 활동을 개호 예방에 연계되도록 하기 위해서는 본인의 "동기"가 필요로 하며 자신이 하고 싶거나 흥미를 가지고 활동에 참가하는 기회를 활동 지역 속에서 찾는 것이 중요하다. 이러한 대응이 결과적으로 "히키코모리 예방", "고립 예방", "지역의 보호"로 이어짐과 동시에 결과적으로는 지역에서 "상부상조", "협력"의 기반이 되며 또한 자발성에 의한 활동은 본인의 지역에서의 역할 만들기 등의 사회적 참여로 이어지는 것이 가능하다.

생활 지원은 단순히 "할 수 없는 일을 대신 하라" 란 뜻의 지원이 아닌 가능한 자기가 할 수 있는 것은 본인이 하며 "할 수 없는 일"을 가능한 한 "할 수 있도록 지원"을 제공하는 관점이 중요하며, 이를 위해서는 본인의 자립에 대한 의욕과 함께 전문직에 의한 자립의 케어 매니지먼트가 요구된다. 본인의 참여 의욕과 생활 스타일에 맞춘 지원을 하려면 표준화된 서비스뿐만 아니라 다양한 지원과 서비스,

그리고 지역의 협력 등 다양한 지원 체제가 마련되어 있는 것을 필요로 한다. 그런 의미에서 자립 지원형 케어 매니지먼트를 추진하기 위해서는 기존의 개호 보험에 의한 서비스에 새로운 종합 사업에 의한 다양한 생활 지원 서비스가 필요하다.

그리고 간병 전문직 부족에 대한 대응으로서 생활 지원 서비스의 다양화는 중요하다. 신체에 대한 직접적인 간호의 필요성이 비교적 낮은 지원자에게는 기능 훈련과 함께 생활 지원이 서비스의 중심이 되는 경우가 많으며 많은 고령자에 대한 간병이나 독거노인의 세대가 증가, 또한 인구 감소에 따른 상업 시설의 감소 등으로 인한 생활 지원의 요구는 더욱 더 커질 것으로 예상된다. 그러나 간병직의 직원 수는 지역의 요구에 대응하기에 충분한 수준이라고는 볼 수 없다. 방문 간병에 있어서의 생활 원조에 대해서는 반드시 전문직원이 아니어도 제공이 가능한 부분이 많이 보이며 이를 지역의 다양한 담당자들에게 지원을 받게끔 함으로서 간병 전문직들은 보다 고도의 기술과 지식을 필요로 하는 업무에 집중할 수 있는 환경이 마련된다.

사카이시(堺市)가 생각하는 ”새로운 종합 사업”

사카이시에서는 2015년 4월, 개호 보험 법 개정에 대응하여 2017년 4월부터 새로운 종합 사업을 실시하기로 하였으며 이를 위한 제도 구축을 추진하고 있다. 이 제도의 목적을 지역 포괄 관리 시스템의 구축에 두고 향후 증가할 "간병 예방"과 "생활 지원"의 요구에 대한 고령자의 자립과 지역의 "상부상조"가 촉진되는 다양한 서비스 제공의 제도 정비를 목표로 하고 있다.

구체적으로는 현행의 개호 사업자에 의한 서비스에 해당하는 것은 그대로 지속하여 원활한 사업 이행을 도모함과 동시에 지역에 거주하는 고령자가 그 지역에 오랫동안 거주했던 담당자, 예를 들면 지역을 주체로 한 NPO단체가 고령자를 대상으로 다양한 서비스를 제공하는 것을 뜻한다. 또한 지역의 인재가 시가 지정하는 연수를 받음으로써 서비스의 제공에 참가하기 쉬운 제도를 정립하고 간병 인력의 영역을 넓힘으로써 새로운 간병 담당자를 확보할 것이다. 특히 건강한 고령자가 간병의 주체가 아닌 새로운 담당자가 됨으로써 고령자 본인의 사회적 참가가 추진되어 간병 예방에 이어지도록 하는 등 이런 것을 방침으로 내걸고 본시(사카이시)의 실정에 있던 제도의 구축을 위해 관계자와 많은 검토를 실시했다.

제도의 내용으로서는 개호 예방, 생활 지원 서비스 사업으로서 방문형 서비스와 통원형 서비스에 "현행 해당 서비스"를 설정케 하고, 해당 연수를 받은 지역의 인재나 건강한 고령자가 시가 지정한 NPO를 통해서 서비스를 제공 할 수 있도록 "담당자 등록 서비스"를 개설했다. 더불어 통원형 서비스에 "단기 집중 서비스"를 설정하여 3개월을 기본으로 한 기간 중, 고령자의 운동 기능을 향상케 하고, 또한 운동 습관을 익혀 자립된 생활을 지속적으로 하는 것을 목표로 삼기로 하였다.

또한 일반 개호 예방 사업으로서는 수집한 정보 활용으로 히키코모리등의 지원을 필요로 하는 자를 파악하고 개호 예방 활동에 연결시키는 "간병 예방 파악 사업"과 개호 예방 활동의 보급·계발을 실시하는 "개호 예방 보급 및 계발 사업", 주민 주체의 개호 예방 활동의 육성을 지원하는 "지역 간호 예방 활동 지원 사업", 그리고 개호 예방의 시스템을 강화하기 위해 통원, 방문, 케어 플랜 검토회의, 주민 주체의 왕래의 장소 등, 재활 전문직 등을 파견하는 조언과 지원을 실시하는 "지역 재활 활동 지원 사업"등 총 4개의 사업을 추진하고 있다.

대표적인 예로의 "모두의 마켓 프로젝트"

사카이시 타카쿠라다이(지명:高倉台) 에서 미니 슈퍼의 부활 제도는 장애우가 취업 훈련을 하는 장소로 쓰이는데 거기다 방범 및 도시락 배달 등 그 지역에서 거주하는 고령자의 생활 지원 서비스의 거점으로서 기능이 기대되고 있다. 또 노인이나 어린이를 비롯한 누구나 부담 없이 들릴 수 있고 그 곳에 모이는 사람들과 이야기를 나눌 수 있으며 고립되지 않고 사회와 소통할 수 있는 기회를 만들려는 대책이기도 하다.

이렇듯 다양한 주체에 의한 가지각색의 생활 지원 서비스 제공과 고령자의 사회 참가 촉진에 의한 개호 예방은 사카이시가 생각하는 새로운 종합 사업의 구체적인 시범 예로 주목 받고 있어 한층 더 확대가 기대되고 있다.

참고 문헌

三菱ＵＦＪリサーチ&コンサルティング 「新しい総合事業の移行戦略～地域づくりに向けたロードマップ～」

성동구

지속가능한 도시재생을 위한 방안

젠트리피케이션

과거, 현재 그리고 대안

성동구청장 정원오

Gentrification

젠트리피케이션이란?

구도심이 번성해 중산층 이상의 사람들이 몰리면서,
임대료가 오르고 원주민이 내몰리는 현상을 이르는 용어

[1964년, 영국의 사회학자 Ruth Glass]

- 홍대 — 댄스클럽, 주점 등 주류 소비문화 공간 형성
- 가로수길 — LG, 롯데, CJ등 대기업 프랜차이즈 상점가 형성
- 성수동 — 소셜벤처 입주, 외지인 건물 매입 진행 타 지역보다 급격한 변화

3

젠트리피케이션은 왜 일어나는가?

사회문화적 접근 (수요 측면)	경제적 접근 (공급 측면)	공공정책적 접근 (공급 측면)
문화적 다양성과 개성있는 라이프 스타일을 추구하는 신흥 중산층의 도심 복귀 - 데이비드 레이(캐나다UBC 지리학교수)	낙후한 구도심의 부동산 현재 가치와 미래가치의 격차에서 발생하는 높은 수익률 - 닐 스미스(진보주의 지리학자)	도시의 성장잠재력 및 조세기반 확충 위해 중상류층 진입 촉진 - 핵 윈스(토론토대학교 지리학교수)

4

젠트리피케이션은 어떻게 진행되는가?

Ⅰ. 촉발되는 지점

주거 젠트리피케이션	상업 젠트리피케이션	문화 젠트리피케이션
주거지 고급화로 인한 해당 지역의 주민 구성 및 사회적 성격 변화	영세상권이 중·상류층을 대상으로 한 고급상권으로 대체	문화 예술인들에 의한 지역재생이 주거 및 상업 젠트리피케이션 유발 ex) 브루클린, 홍대, 합정, 성수동

5

젠트리피케이션은 어떻게 진행되는가?

Ⅱ. 젠트리파이어

개척자	개발자	슈퍼
문화예술인, 젊고 창의적인 상인 등에 의해 자연발생적으로 유발	도시재생의 경제적 외부효과에 주목한 건설자본에 의해 추진	정부나 지방정부의 광범위한 지역에 걸친 재개발 사업 시행 ex) 한국, 중국, 일본 등 동아시아국가

6

젠트리피케이션은 어떻게 진행되는가?

스테파니 브라운 (하버드대학교 주거연구센터 **도시디자이너**) Beyond Gentrification, **2014**
※ **하버드대학교 주거연구센터**: 1959년 MIT공대와 하버드대가 공동으로 설립, 학자·민간·공공부분 전문가 및 정책 지원

Ⅲ. 유형별 발전단계

	점진적 유형 (Organic Model)	급진적 유형 (Accelerated Model)	포용적 유형 (Inclusionary Model)
1단계	• 예술가들의 공간으로점진적 변화 • 뚜렷한 징후포착 어려움	• 개발 이전 단계 징후 포착 • 공공기관 참여, 사업 성격에 따른 관심증가	• 지역의 변화에 대한 모니터링 • 지역공동체 장기적 안정화 방안 논의
공공정책의 관여 시점			
2단계	• 신규유입자, 신유형 사업과 상가 등장 • 자연스런 구전홍보로 인지도 확대	• 부동산개발, 공공기관투자, 외부자본 유입 • 시세차익을 기대한 전입자 발생	• 지역변화 데이터 분석, 주민의 입장 수렴 • 민관·정주민 참여 협의기구 구성
3단계	• 주류방송·언론 노출빈도 급증 • 유휴부지·건축물 급감, 임대료 상승	• 개발사업 완료로 전입자, 방문형 유동인구 급증 • 대형프랜차이즈 등 대규모 투자 확대	• 지역공동체의 공동 비전 확보 • 도시계획 정책 협의·실행 플랫폼 확보
4단계	• 프랜차이즈 등장, 부동산가격 급등 • 주민의 권익보호 움직임 조직화	• 급격한 지역변화의 속도 지속 • 주거비, 상가임대료 급등 • 지역내 양극화 현상 심화	• 부정적 파급효과 최소화 관리 • 지역공동체와 지자체의 협력과 신뢰강화

7

세계주요도시는 어떻게 대처하고 있는가?

Ⅰ. 임대차 보호법을 통한 세입자 보호 - 임차권 존속 보장제도

Ⅱ. 도시계획을 통한 규제

Ⅲ. 민관협치에 의한 규제

Ⅳ. 자산화 전략

8

세계 주요 도시들의 정책과 조치

Ⅰ. 임대차 보호법을 통한 세입자 보호 – 임차권 존속 보장제도

영국
건물주의 정당한 사유 없이는 임차권 존속
※ 정당한 사유: 임차인의 건물수선 의무 위반, 임대료 미지불, 전대비용이 임대료보다 높은 상황 등을 임대인이 입증할 경우

프랑스
임대차기간 9년 보장, 상가임대차조정위원회의 조정과 현장검증을 통해서만 임대료 인상 가능

일본
세금, 주변 토지 및 건물 가격의 변동 시에만 임대료 인상 가능

9

세계 주요 도시들의 정책과 조치

Ⅱ. 도시계획을 통한 규제

프랑스
파리시내 소규모 상점의 감소에 따른 '보호상업가로' 지정

2006년 소매업과 수공업 보호를 위한 '파리도시계획' 수립
- 대기업의 골목상권 침해로 상업 젠트리피케이션 발생
- 건물 1층 기존 소매상업과 수공업 점포, 용도 전환불가
- 파리시 도로 길이의 16% 포함, 3만 여개의 상업시설 포함

10

세계 주요 도시들의 정책과 조치

Ⅲ. 민관협치에 의한 규제

미국
뉴욕시 59개 '커뮤니티 보드' 운영

구성	일반주민, 뉴욕시 공무원 등 50명
내용	토지 이용 및 도시계획, 건축물 인,허가, 공공서비스 등 지역 전체나 부분에 영향을 미치는 문제 심의
결정사항	뉴욕시 도시계획위원회 권고안으로 전달 → 뉴욕시 도시정책 대부분 반영

11

세계 주요 도시들의 정책과 조치

Ⅳ. 자산화 전략

정부 · 지방자치단체 · 사회적기업이 상가건물 직접 매입, 가격 안정화

영국
'코인스트리트 지역 공동체' 사회적기업 설립
- 시 정부로부터 해당 지역의 토지와 건물을 저렴하게 구입, 도시재생 사업 추진

프랑스
파리市 '비탈 카르티에' 사업(2004~2012)
- 시 정부 주도로 건물 직접 매입(1,327억 원)
- 골목상인, 예술가들에 저렴한 가격으로 임대

12

성동구

젠트리피케이션에 맞선 성동구의 실험

"지역상생, 가능합니다"

BE PLATFORM

Gentrification

성동구 젠트리피케이션 - 「성수동 中心」

낙후된 준공업지역

1970년대부터 밀집한 소규모 공장들과
20년 이상 노후된 다세대주택들이 혼재

우수한 입지

도심·강남지역과 연결, 사통팔달 교통환경
서울숲 등 우수한 자연환경 보유
상대적으로 임대료가 저렴

15

성동구 젠트리피케이션 - 「성수동 中心」

2012년부터 사회혁신단체, 사회적기업, 예술가, 청년 창업가 들이 입주 시작
- 서울숲길 사회적기업, 비영리단체, 공방 등 50여 개 입주
  - 2개(2011) → 5개(2012) → 9개(2013) → 21개(2014) → 25개(2015) → 52개(2016)

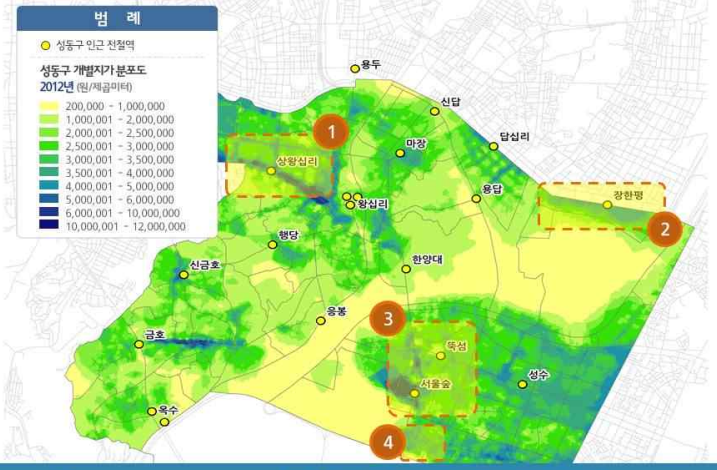
SNS, 방송매체 등을 통해 사람들에게 주목 받기 시작

2014년 말 성수동 도시재생 시범지구 선정으로 지역활성화 기대감 고조

건물주가 임대차 계약기간을 1년으로 요구하거나,
월세를 두배로 올리는 등 임대료 상승 조짐이 보임

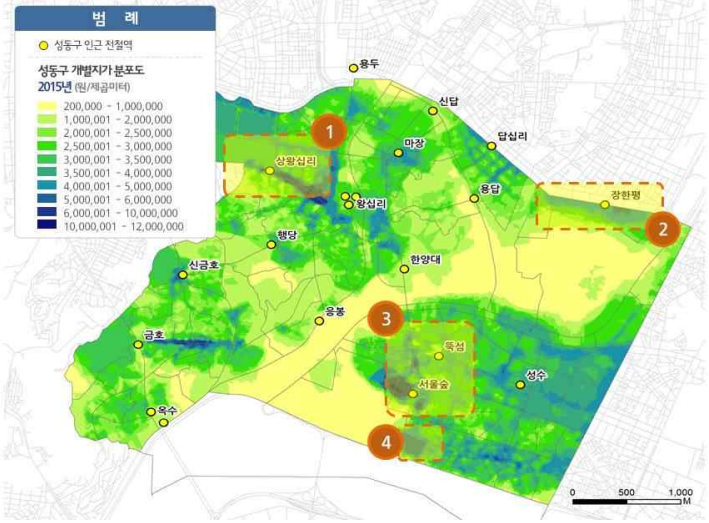
16

2013년 성동구 개별 공시지가 분포도 [GIS+DATA]

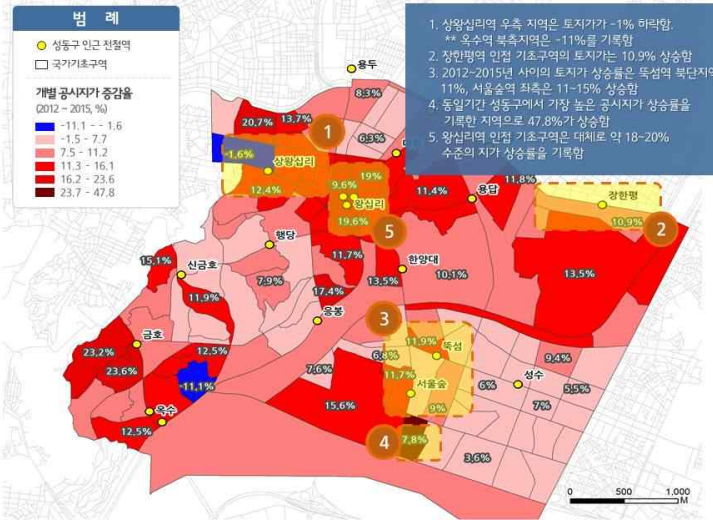


개별 공시지가란? | 매년 1월1일 기준, 자치단체장이 결정하여 공시하는 개별토지의 단위면적당 가격을 의미함.

2015년 성동구 개별 공시지가 분포도 [GIS+DATA]



2012~15년 성동구 개별 공시지가 증감률 [GIS+DATA]



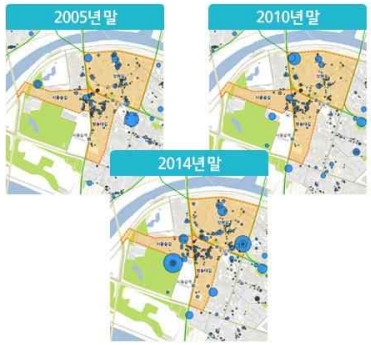
대상지별 공시지가 변동

- 2005~2015년 성동구 지역(서울숲길 109%, 방송대길 132%, 상원길 76%, 서울숲역 251%) 표준지 공시지가의 상승률은 서울시 평균의 2.3배, 성동구 평균의 2.1배 높은 167%를 기록함
- 이는 서울시 소재 대표적인 젠트리피케이션 관심지역인 이태원 경리단길(109%), 삼청동(131%), 상수동(116%), 해방촌(114), 홍대앞(114%) 등 비교지역 중에서 가장 높은 상승률을 기록함

구분	평균가(원/㎡) 2005	평균가(원/㎡) 2010	평균가(원/㎡) 2015	증가율(05-10)	증가율(10-15)	증가율(05-15)
서울시	2,607,736	3,870,720	4,489,502	48.4%	16.0%	72.2%
성동구	2,097,361	3,281,186	3,754,781	56.4%	14.4%	79.0%
방송대길	2,403,333	5,000,000	5,587,778	108%	11.8%	132.5%
상원길	2,030,000	3,163,333	3,590,417	55.8%	13.5%	76.9%
서울숲길	1,959,091	3,681,818	4,100,909	87.9%	11.4%	109.3%
서울숲역	4,500,000	13,500,000	15,800,000	200%	17%	251.1%
성수동 지역	2,723,106	6,336,288	7,269,776	132.7%	14.7%	167%
왕십리역	2,374,667	3,407,333	4,186,667	43.5%	22.9%	76.3%
가로수길	4,879,268	7,175,854	8,800,976	47.1%	22.6%	80.4%
경리단길	2,082,105	3,203,421	4,350,789	53.9%	35.8%	109%
대학로	4,055,645	5,889,677	6,956,613	45.2%	18.1%	71.5%
문래동 예술촌	2,425,000	3,382,500	4,055,000	39.5%	19.9%	67.2%
방배 카페골목	3,296,429	4,990,000	5,685,000	51.4%	13.9%	72.5%
북촌마을	2,206,415	3,384,528	4,188,113	53.4%	23.7%	89.8%
삼청동	2,309,851	4,147,761	5,349,851	79.6%	29%	131.6%
서교 상수	2,903,000	4,543,500	6,289,000	56.5%	38.4%	116.6%
서래마을	2,893,478	4,286,087	4,958,696	48.1%	15.7%	71.4%
서촌	2,869,091	3,898,182	4,798,182	35.9%	23.1%	67.2%
성미산마을	2,185,625	3,183,125	3,804,375	45.6%	19.5%	74.1%
신촌 연대	6,45,538	9,036,000	9,950,154	40%	10.1%	54.1%
압구정 로데오	7,679,259	12,368,148	14,903,704	61.1%	20.5%	94.1%
연남동	2,295,926	3,483,333	4,101,296	51.7%	17.7%	78.6%
이태원	7,898,293	10,600,732	11,302,683	34.2%	6.6%	43.1%
인사동	9,650,882	13,539,265	14,890,147	40.3%	10%	54.3%
종로3가	8,920,316	12,787,158	13,949,053	43.3%	9.1%	56.4%
해방촌	1,634,783	2,644,783	3,510,435	61.8%	32.7%	114.7%
홍대앞	3,197,541	5,031,475	6,853,115	57.4%	36.2%	114.3%
연구대상지	3,766,385	5,997,903	7,037,981	59.2%	17.3%	86.9%

성수동 연도별 식음업종 변화 (2005~2014)

성수 젠트리 지역, **총 점포수는 14.3% 증가** (210 → 240)
점포면적 24.4% 증가 (10,919㎡ → 13,580㎡)



식음업종이란? | 한중일양식, 분식, 뷔페, 패스트푸드, 치킨, 횟집, 카페, 베이커리, 술집, 유흥, 기타음식을 의미함.

21

식음업 관련 상권 변화 지표 비교(2012~2014)

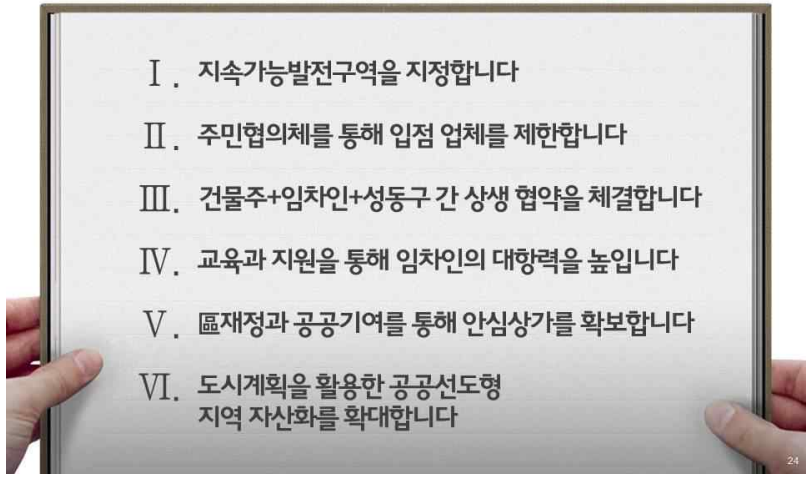
최근 3년(2012~2014년) 간,
성수동 연구지역은 지속적으로 성장하고 있음

구분	연도	점포수			총점포 10개당 창폐업 점포수		지표		요약 (서울시 대비)
		창업	폐업	운영중	창업	폐업	진출입 폭	변화 방향	
성수젠트리	2012	21	10	195	1.08	0.51	1.19	0.63	↑ / ↑
	2013	38	15	218	1.74	0.69	1.87	0.73	
	2014	48	26	240	2.00	1.08	2.27	0.55	
홍대앞	2012	167	102	1365	1.22	0.75	1.43	0.46	↑ / ↑
	2013	169	199	1335	1.27	1.49	1.96	- 0.16	
	2014	232	147	1420	1.63	1.04	1.93	0.43	
서교_상수	2012	108	43	661	1.63	0.65	1.76	0.73	↑ / ↑
	2013	124	74	711	1.74	1.04	2.03	0.47	
	2014	162	60	813	1.99	0.74	2.12	0.76	
연남동	2012	72	33	402	1.79	0.82	1.97	0.65	↑ / ↑
	2013	84	58	428	1.96	1.36	2.39	0.35	
	2014	141	40	529	2.67	0.76	2.77	0.85	
신촌_연대	2012	46	60	1017	0.45	0.59	0.74	- 0.26	↓ / —
	2013	85	65	1037	0.82	0.63	1.03	0.26	
	2014	46	51	1032	0.45	0.49	0.67	- 0.10	
이대앞	2012	38	46	380	1.00	1.21	1.57	- 0.19	— / —
	2013	36	28	388	0.93	0.72	1.18	0.25	
	2014	36	38	386	0.93	0.98	1.36	- 0.05	
서울시	2012	12,784	10,976	127,930	1.00	0.86	1.32	0.15	-
	2013	12,938	12,057	128,811	1.00	0.94	1.37	0.07	
	2014	15,036	11,297	132,550	1.13	0.85	1.42	0.28	

22

23

젠트리피케이션 방지 조례에 근거한 성동구 정책



24

Ⅰ. 지속가능발전구역을 지정합니다

서울숲 길 | 방송대 길 | 상원 길

건물주 255명 | 임차상가 554개소

(성동구청 자체조사 결과)

성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례

제6조(지속가능발전구역 지정 및 변경)

1. 구청장은 지역공동체 생태계 및 지역상권보호를 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 경우에는 지속가능발전구역을 지정하거나 변경할 수 있다.
2. 구청장은 지속가능발전구역 지정 및 상호협력에 필요하다고 인정하는 경우에는 예산의 범위에서 행정적 · 재정적 지원을 할 수 있다.

25

Ⅱ. 주민협의체를 통해 입점 업체를 제한합니다

정책 배경
- ① 홍 대 댄스클럽, 주점 등 주류 소비문화 공간 형성
- ② 가로수길 LG, 롯데, CJ 등 대기업 프랜차이즈 상점가 형성

구성 기능
- 이해당사자, 직능단체대표, 지역활동가 등으로 구성
- 신규 업체·업소 입주에 대한 입점 허용 등에 관한 및 지속가능발전구역 추진사업과 관련한 각종 계획에 관한 사항

입점 제한
- 지역공동체와 지역상권 파괴가우려되는 업체의 경우, "주민협의체"의 사전 동의를 거쳐 입점 여부 결정
- (예) 대형 프랜차이즈, 유흥주점 등

조례를 이행하지 않았을 경우 → 강력조치

허가 신청	사전동의 "거부"	절차 불이행	벌금 및 징역 부과
입점 희망업체	주민협의체	입점 희망업체	업종에 따라

26

Ⅲ. 건물주+임차인+성동구 간 상생 협약을 체결합니다

협약 추진
- 팀장급 이상 간부공무원(48명)과 건물주(127명) 간 매칭
- (현황분석, 건물주 면담 및 애로사항 청취 등 공감대 형성 노력)

인센티브
- 임대인에게 용적률 인센티브 및 세금 감면 혜택 부여
- 리모델링시 연면적의 30%이내 완화 검토

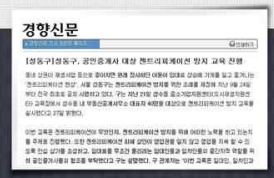
추진 성과

구분	건물주	입점업체	상생협약 추진	상생협약 추진
관내	127명	258개소	91/127명	142/255명 (55%)
관외	128명	296개소	50/128명	

27

Ⅳ. 교육과 지원을 통해 임차인의 대항력을 높입니다

법률지원단 운영	부동산중개업자 교육	임차인권리인식 교육
마을변호사+전담세무사 8명 주 1~2회 상설 운영	젠트리피케이션 발생지역 및 성동구 방지정책 숙지교육	상가건물임대차보호법 및 성동구 조례, 대응방안 교육



28

Ⅴ. 區재정과 공공기여를 통해 안심상가를 확보합니다

재정을 통한 조성

위치 젠트리피케이션 발생 지역

계획 컨테이너숍 시범설치 ⇨ 상가건물 매입

공공기여를 통한 조성

위치 성수지역 일대 건축 예정 지식산업센터
(건축물 높이 제한 완화를 통한 기부채납)

계획 4개소 242평 확보 ⇨ 매년 500평 확보 예정

29

Ⅵ. 도시계획을 활용한 공공선도형 지역 자산화를 확대합니다

대상

뚝섬지구단위계획구역 내 특별계획구역호텔 신축

내용

증가된 용적률의 45% 이상 공공기여
(서울시 도시건축공동위원회 심의결과)

계획

안심상가 확보
(건물 또는 토지)

30

국민적 공감대가 형성되어 대책이 수립되고 있습니다

서울시

성동구와 서울시가 함께 문제를 해결하기 위한 대책수립

타 지자체

지방자치 좋은 조례 경진대회
젠트리피케이션 방지조례
모바일투표 선호도조사1위

31

실질적인 해결을 위해서는 법 제정이 필요합니다

쟁점 건물주의 재산권 제한 | 영업의 자유 제한 | 기본권 침해

과정 법적 분쟁 ⇨ 국민적 공감대 형성 ⇨ 법 제·개정

『젠트리피케이션 방지특별법』제정
『상가건물임대차보호법』개정

전주시 조례를 통해, 유통산업발전법 개정

전주시 첫 대형마트 의무휴업 조례제정
↓
소상인 보호 및 상생 모델로 전국민적 지지
↓
"유통산업발전법" 개정

대형마트 영업시간제한등 처분취소 소송

원고	롯데쇼핑 주식회사 외 5개사
피고	성동구청, 동대문구청
내용	영업시간 제한(0시~8시) 및 의무휴업일(매월 2,4째 일) 관련
최종판결	승소(대법원 전원합의체)

* 골목상권 보호를 위한 지방자치단체의 대형마트 영업규제는 정당

32

성동구

5부 Session 5

홈리스 보조 지원
Providing Assistance for the Homeless

1. **"쫓겨나는 홈리스: 개발로 인한 퇴거주민, 쪽방멸실 & 텐트촌 홈리스의 위기"**
   "The Evicted Homeless and Jjokbang (Single-Room Occupancy Hotels) Losses Due to Redevelopment"
2. **"KIGE Studio: 도시 취약계층에 의한 주택수리서비스"**
   "KIGE Studio: Housing Repair Services by the Urban Vulnerable"
3. **"홍콩 국제 공항의 노숙자들"**
   "Homeless at Hong Kong International Airport"
4. **"홈리스를 위한 외부인 참여와 연계한 농업계열 일자리 창출"**
   "Agriculture-related Job Opportunity Creation for the Homeless with Outsider Participation"
5. **"노숙자 자립지원 연장과 다양한 취업지원사업의 창출"**
   "Advocating for the Extension of the Homeless Self-Dependency Assistance Law and the Creation of Various Job Support Programs"

1 서울시 주요 변화 – 서울역북부 역세권 개발사업

1 서울시 주요 변화 – 서울역북부 역세권 개발사업

◎ 2008년 : 코레일은 방치된 서울역 북부를 개발하기 위해 대규모 컨벤션 센터를 짓고 호텔, 공원 등의 시설을 확충하겠다는 구상

◎ 2015년 : 고가공원 사업에 대한 반발이 일자 서울시는 공공시설인 MICE시설 비율은 낮추고, 오피스텔과 호텔 비율에 혜택을 줘서 사업성을 높이겠다는 구상

◎ 2016년 : 서울시는 2016년 하반기 중으로 민간사업자 모집을 재실시 예정. 공원화된 기존 서울역 고가도로 옆으로 왕복 4차선 고가를 신설하는 내용이 포함.
- 서울역 일대를 종합적으로 개발하는 '역세권 개발 종합 패키지'를 2016년 말 발표할 예정.
- 젠트리피케이션을 대비하기 위한 준비 중.

1 서울시 주요 변화 – 서울역7017프로젝트

서울역7017프로젝트

◎ 70년대 만들어져 노후한 고가도로를 공원으로 교체

◎사람이 다니는 17개의 보행길, 2017년 완공예정

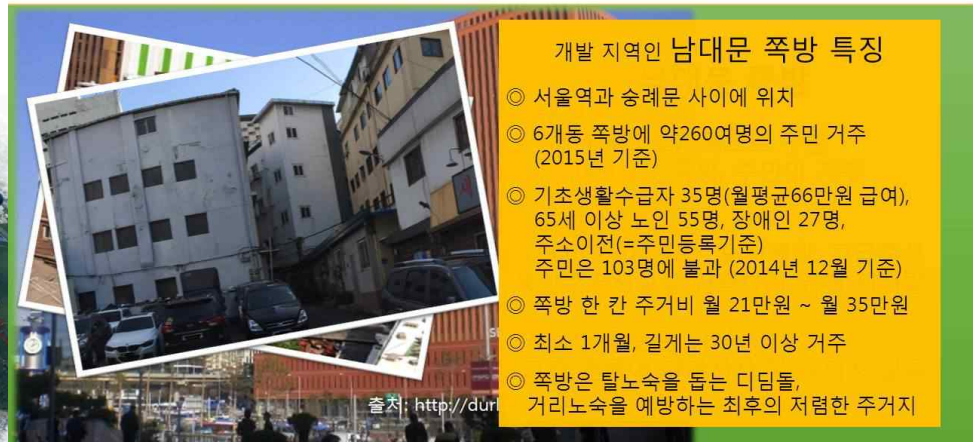
기대 효과

◎도시 녹지 확충
◎단절된 지역 연결을 통한 상권 활성화
◎관광 인프라 확충과 서울역 가치 상승

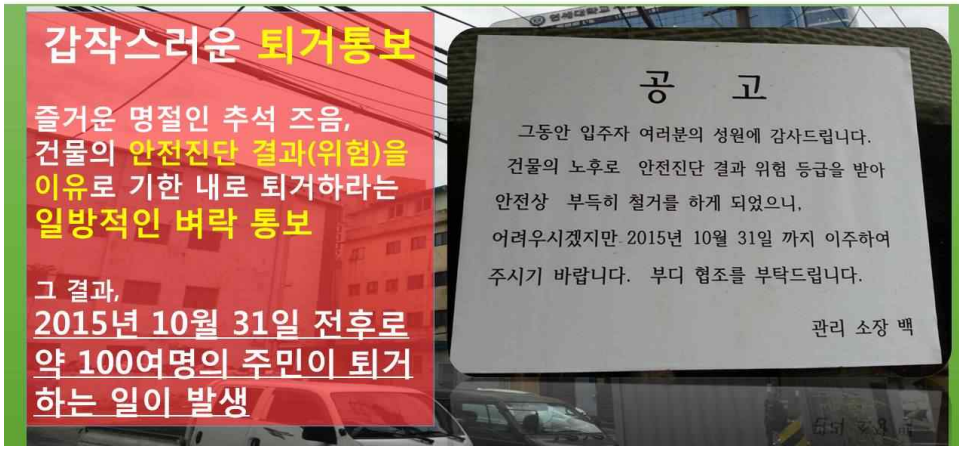
박원순 서울시장은 지난 2015년 7017프로젝트에 대해 미국의 **서부**지역 **대개발**에 비유하며 지역재생을 통해 도심의 신경계통을 복원해야 한다고 함.
낙후된 주변지역을 위해 지역 맞춤형 재개발, 보행환경 개선사업 등 함께 추진, 진행할 것이라고 밝힘.

서울역 일대 종합발전계획 기본방향

2 쪽방 개발 : 남대문로5가 253번지 일대 도시환경정비사업에 따른 주민퇴거



1 쪽방 개발 : 남대문로5가 253번지 일대 도시환경정비사업에 따른 주민퇴거



1 쪽방 개발 : 남대문로5가 253번지 일대 도시환경정비사업에 따른 주민퇴거

1 쪽방 개발 : 남대문로5가 253번지 일대 도시환경정비사업에 따른 주민퇴거

1 쪽방 개발 : 남대문로5가 253번지 일대 도시환경정비사업에 따른 주민퇴거

퇴거 당시 일부 주민	주거 옮긴 퇴거 주민	약 80여명 남은 주민	중구청 무책임한 변명
● 몇몇 주민은 상황이 불합리하다 여겨 단전 단수를 각오하고 보상을 요구 ● 관리인 통해 한 달치 월세를 받기 않고, 이사비 명목으로 약간을 돈을 받을 수 있었음. ● 이들은 다행히 보증금 있는 방에 들어갈 수 있었음.	● 90세 전후 노인여성들은 기존 21만원보다 14만원 더 비싼 주거비(공과금포함)를 부담하고 타 쪽방지하로 이전 ● 근처 쪽방의 부족현상 ● 타지역은 대부분 보증금을 필요로 하여 더 낮은 수준의 주거환경, 높은 주거비 부담 &복지지원 제외, 외로움 ↑	● 현재 2개 동 쪽방 건물에 약80명 거주 중 ● 작년 바로 옆 쪽방 퇴거로 불안한 상황 -언제 쫓겨날지,갈 곳은 있을지,보증금은 어떻게 할지,보상을 받을 수 있을지 등 걱정 ● 개발에 대한 구체적인 내용을 알지 못함	● 임대주택 신청을 받겠다. -몇 명은 개발보상에 따른 임대주택 신청가능. 하지만 보증금1천~2천만원 필요하여 대다수 신청불가 -쪽방거주자 신청할 수 있는 임대주택(보증금50만원)은 멀리 떨어진 서울주변부 위치. 이는 대인관계 및 복지서비스(쪽방상담소) 단절, 외로움 ↑ ● 도의적 책임은 가지지만, 모두에게 보상할 수 없다. 대신 이사비 수준(약50여만원)으로 보상할 수 있도록 시행사에 얘기하겠다.

1 쪽방 개발 : 남대문로5가 253번지 일대 도시환경정비사업에 따른 주민퇴거

+
남5가 개발 지역 외 근접한 쪽방건물들도 현재 리모델링 등에 따른 건물주의 용도변경이 진행 중
→ 쪽방소멸, 젠트리피케이션

+
아직 개발지역 내 매매를 거부하는 건물들(쪽방 포함)로 인해 올 6월에 예정된 착공이 2017년 1월(계획)로 연기된 상황

퇴거 당시 일부 주민	주거 옮긴 퇴거 주민	약 80여명 남은 주민	중구청 무책임한 변명
● 몇몇 주민은 상황이 불합리하다 여겨 단전 단수를 각오하고 보상을 요구 ● 관리인 통해 한 달치 월세를 받기 않고, 이사비 명목으로 약간을 돈을 받을 수 있었음. ● 이들은 다행히 보증금 있는 방에 들어갈 수 있었음.	● 90세 전후 노인여성들은 기존 21만원보다 14만원 더 비싼 주거비(공과금포함)를 부담하고 타 쪽방지하로 이전 ● 근처 쪽방의 부족현상 ● 타지역은 대부분 보증금을 필요로 하여 더 낮은 수준의 주거환경, 높은 주거비 부담 &복지지원 제외, 외로움 ↑	● 현재 2개 동 쪽방 건물에 약80명 거주 중 ● 작년 바로 옆 쪽방 퇴거로 불안한 상황 -언제 쫓겨날지,갈 곳은 있을지,보증금은 어떻게 할지,보상을 받을 수 있을지 등 걱정 ● 개발에 대한 구체적인 내용을 알지 못함	● 임대주택 신청을 받겠다. -몇 명은 개발보상에 따른 임대주택 신청가능. 하지만 보증금1천~2천만원 필요하여 대다수 신청불가 -쪽방거주자 신청할 수 있는 임대주택(보증금50만원)은 멀리 떨어진 서울주변부 위치. 이는 대인관계 및 복지서비스(쪽방상담소) 단절, 외로움 ↑ ● 도의적 책임은 가지지만, 모두에게 보상할 수 없다. 대신 이사비 수준(약50여만원)으로 보상할 수 있도록 시행사에 얘기하겠다.

1 대안 모색

공유주택형 공공임대주택	공공쪽방정책	주민권리 위한 매뉴얼 수립	멸실 쪽방 장기대책 마련
화장실, 주방을 공유하고 개별실을 보장하는 공유주택을 지원할 방안을 마련해야 한다.	해당 건물 내지 동일 쪽방 생활권 내 토지 또는 건물을 매입하여 공공 쪽방을 공급해야 한다.	지자체는 쪽방지역의 재개발이 발생할 시, 주민에 대한 권리안내 및 신속지원을 위한 대책 필요. 무권리 상태로 퇴거, 주거단절, 공동체 해체 방지를 위해 구체적인 방지계획을 수립/지원해야 한다.	도시가 고급화, 상업화 될수록 건물주들에게 쪽방 사업 전략은 매력이 떨어질 수밖에 없다. 용도 변경으로 멸실되는 쪽방들에 대한 대책 마련이 시급하다.

무엇보다 업무지구 중심의 쪽방지역 개발 계획을 수정 도심 내 빈곤층의 주거지와 공존하도록 전환하는 장기대책이 마련하라.

2

용산 홈리스 텐트촌은 어디에 있을까? 누가 살고 있을까?

2

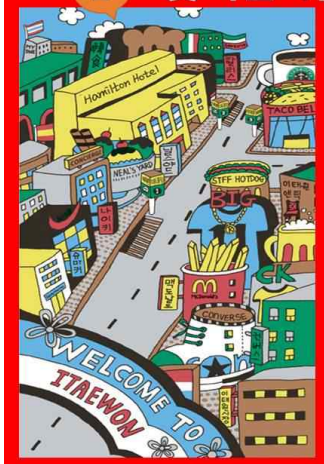
2

어떻게 10년 동안 유지될 수 있었을까?

2

그런데 지금은?

2 쫓겨날 위기에 놓인 텐트촌 주민들



THE SHILLA duty free

HOTEL

HOTEL

용산
전자상가

2 왜 위기로 보는가?

Build-Transfer-Operate
투자금 회수=수익의 극대화
소비할 능력이 없는 사람 즉 홈리스는?

2 왜 위기로 보는가?

2 앞으로 무엇을 할 것인가?

감사합니다!

5부 | Session 5

홈리스 보조 지원

Providing Assistance for the Homeless

2. Che Wei Hsu Project Manager, KIGE Studio

“KIGE Studio : Housing Repair Services by the Urban Vulnerable”

홍콩 국제 공항의 노숙자들

WONG Chung Yin

홍콩 국제 공항은 공항을 이용하는 여행객 수 등, 수많은 장점으로 세계에서 1, 2위를 다투는 최고 수준의 공항이다. 이러한 수준 높은 레벨의 공항에는 여행객들의 체류나 휴식을 위해 다양한 시설이 있다. 이러한 시설은 여행객 전용의 것이 아니라 다른 사람들도 사용할 수 있다. 그 중에 노숙자의 일부가 공항을 생활의 장으로 사용하고 있음을 발견했다.

밖에서의 노숙 시설에 비해서 공항은 다양한 이점이 있다. 먼저 날씨에 대한 우려가 없으며 음식 외에도 화장실 등의 기본적인 생활 시설이 있고 위생 면에서도 좋다. 또 모기와 같은 벌레나 쥐에 대한 걱정도 없다. 그리고 공항에는 상점이 많이 모여있어 무료 인터넷에 사용 할 수도 있고 충전 설비도 있어 노숙자들은 밖에서보다 더 쉽게 정보를 얻을 수 있다. 마지막으로 노숙자임을 알리고 싶지 않은 사람들은 공항에서 여행객인척 하기도 하므로 다른 사람들이 볼 땐 노숙자임을 알 수 있는 기회가 적다.

그러나 보통 공항은 시내에서 아주 먼 거리에 위치해 있으므로 노숙자들은 지역 네트워크에서는 멀어질 수 밖에 없다. 또 공항 직원은 아침이면 그들을 깨우며, 항상 방송이 나오고 불빛이 24시간 들어오고 있는 환경이기 때문에 수면의 질은 밖에서의 노숙보다도 좋지는 않다. 공항의 설비는 완비되어는 있지만 그만큼 지출도 크다. 그 예로 이동이나 식사에 드는 금액도 노상생활 할 때 보다 훨씬 더 비싸다. 일반적으로 사회 약자층에 속해 있는 노숙자에게는 공항에서의 생활이 더 부담 될 것으로 보인다.

공항의 노숙자는 현실적인 문제에 대응해야 하는 과제와 더불어 여러 사람들의 좋지 않은 시선을 받고 있는 문제도 가지고 있다. 우리가 진행한 관찰에 따르면 그들이 여행객들에게 피해를 끼칠 일은 거의 없었고 그들이 있다고 해도 사람들에게 문제가 생기는 것은 아니다. 미디어는 노숙자들의 마이너스 이미지를 만들고 있다. 예를 들면 공항이 노숙자의 집으로 표현 된 점, 노숙자가 공항을 점거하고 있다는 것 등, 사람들이 노숙자에 대해서 좋지 않은 인식을 가지도록 유도하고 있다. 이러한 노숙자에 대한 보도가 이뤄졌기 때문에 우리는 공항 관리국으로부터 노숙의 현상에 대해서 협상하고 또 협력하여 대응할 수 있는 방법을 찾아달라는 요청을 받았다. 우선 아웃리치를 통해서 우리는 그들에 대해서 이해하고 또 관계를 만들어 그들의 어려움을 해결하고 지원할 수 있었다. 공항의 노숙자는 일반 사람들과 분간하기가 어려웠고 알아차리기 위해서는 일정 시간과 경험이 필요했다. 또 우리는 공항에서 자고 있는 사람들에게 연락처를 쓴 종이를 남기고 노숙자가 우리에게 연락을 취할 수 있도록 하였다.

우리의 이해한 바에 따르면 공항 노숙을 선택한 노숙자들도 노숙을 시작하게 된 이유는 일반 노숙자들과 비슷했다. 저소득 가정 문제, 정신 질환 등이 있었으며 우리는 일반적인 방법으로 그들과 접촉하는 지원을 실시하였다. 한편 다른 이유로 공항에 체류하는 외국인 노숙자들도 있었다. 그들의 상황은 공항 관리국, 조국 영사관, 정치적 보호의 청구를 지원하는 단체 등을 비롯한 다른 조직의 지원이 필요할 것으로 보인다.

그러나 일부의 노숙자들은 조금 특수한 상황을 가지고 있다. 그들은 시내에 방을 빌려 공항에서 일을 하고 있는 사람들이다. 공항은 일반 주택가에서 멀리 떨어져 있어 공항에서 시내로 가는 교통비도 매우 비싸다. 교통비와 통근 시간을 절약하기 위해 이들은 공항 안에서 노숙을 택한 것이다. 공항에서의 노숙 생활에 익숙해지면 공항을 집으로 선택하고 공항 밖에 빌렸던 빌라에서 나와 버리는 경우도 있다. 그들은 가까운 거리에 방을 얻어 사는 것을 희망하고 있지만 공항 근처에는 신축의 민간주택이 많아 일반 노동자들은 집세가 너무 비싸서 살 수가 없는 현실이다.

우리는 정부와 상업 시설이 공항에서 일하는 사람들을 위한 시설을 예의주시하여 그런 시설을 노숙자에게 제공함으로써 일 때문에 공항에서 노숙 생활을 하는 사람들의 어려움을 완화할 수 있도록 하기를 바라고 있다. 현재 정부는 취업 지원을 위한 교통비 보조를 지급하고 있다. 저소득의 임금을 받으며 일하고 있는 사람들의 출/퇴근비 부담을 경감하기 위해서이다. 시내에 살면서 공항에서 일하고 있는 사람들에게는 출/퇴근비 보조에 의해서 경제적인 부분이 절약 될 지도 모르지만 그들이 출/퇴근에 소요하는 시간에 대해서는 보조해 줄 수는 없다. 이러한 조사를 통해서 알 수 있었던 또 다른 것은, 공항에서 노숙하는 공항 노동자의 대부분은 운반 및 요식업 등 체력을 필요로하는 일을 하고 있으며 노동 시간이 대부분 길었으며(10~12시간/일)교대제 시스템으로 일하고 있었다. 그렇게 때문에 2, 3시간을 걸려 왕복하기에는 현실적으론 힘든 상황에 놓여져 있다.

정부가 상업 시설과 협력하여 종업원 휴게실을 만드는 것을 제안하고 싶다. 더불어 공항 종업원의 휴식 시간도 개선될 수 있다고 생각한다. 또한 수도의 도시 확대에 따라 정부는 이러한 지역 중 단기 호스텔을 만들어 필요로 하는 사람들에게 제공하여 거주 문제를 해결할 수 있는 선택지를 제공해야 한다. 장기적으로 정부는 장시간 노동이 미치는 영향을 검토하고 종업원의 일과 휴식의 균형을 보장할 만한 정책을 제정해야 할 것이다. 동시에 우리와는 다른 입장을 가진 스테이크 홀더와 함께 커뮤니티 교육을 추진하여 여러 사람이 노숙자와 조화되어 살 수 있기를 희망한다.

한 공항의 매니저는 노숙자가 더럽고 공항의 이미지에 안 좋은 영향을 주고 있다고 비판했다. 공항의 면적은 넓으며 우리가 파악하고 있는 노숙자는 20명 정도로 그들만으로 공항을 점거할 수는 없다. 병이나 경제적 이유로 위생 상태가 좋지 않은 노숙자는 있으나 그것도 단 몇 명으로 공항 전체의 인상이 좌우되는 정도로는 볼 수 없다. 우리는 관계 당국과 사람들이 공항은 공공의 공간이며 국적도, 계층에도 구애 받지 않으며 모든 사람들이 공항 시설을 사용할 권리가 있음을 이해하길 바라고 있다. 하이 클래스인 이미지를 중시한다면, 너그러운 태도로 다양한 사람들에게 대응함으로써 홍콩의 문명적인 면을 높일 필요가 있다고 생각한다.

Agriculture-related Job Opportunity Creation for the Homeless with Outsider Participation

Hiroyuki Tsunashima (Osaka City University)

1. Introduction

Participation by outsiders has been an issue to be discussed in the area of participatory development in Japan. The term "participation" has been standing for that of the local people in the place set by an outsider, however, some researchers and practitioners have pointed out that the manner of participation by the outsider should be rather questioned (Sato, 2003). According to Nakamura (2003), the discrimination against people living in particular districts is attributed to socioeconomic avtivities by outsiders living outside the districts, and thus, not only a liberation movement by the sufferer themselves, but "participation by outsiders" on an equal footing is also necessary to eliminate the discrimination. This is a mere example; residents do not have to solve the local problem by their own through an internal coordination of interests adopting "participatory method", rather, they may throw the problem to the outside so that the outsiders also get involved in the solution (Tsunashima 2016).

I have been conducting an action-research with homeless laborers and employment support entrepreneurs, aiming at job opportunity creation or employment support through cultivation of a so-far-uncultivated farmland. Simultaneously, there is a recent tendency toward "link between agriculture and welfare" based on an idea that agricultural sector offers job opportunities to the people excluded from the existing labor market, especially, disabled people. Two factors on a different order lay behind this tendency: firstly, while sustainable inject of public funds into job creation requires some contribution toward a solution of a social problem, more and more people have recently come to consider farmland recovery to be a task the general public, as well as farmers, should cope with Tsunashima, 2015). Secondly, the merit of farm work consists in the process of establishing a symbiont relationship between humankind and crop plant or domestic animal (Tsuno, 2005; Toyohara *et al.*, 2007).

In this report, based on the record of the action-research, the manner in which agriculture-related job opportunity creation for the homeless have involved outsiders is outlined. And then, contrasting with "outsider effect" (Shikita 2009), frequently cited in literature on community development, the significance of the participation by outsiders is clarified.

2. Outline of the action research

The action research commenced with farm work twice or 3 days per week in Karindo-obata, Kashiwara City, Osaka Prefecture, in July 2011. Recovering 30 are-farmland, we have been growing nearly 20 species of vegetable continually and selling the harvest in Osaka City. Not only homeless laborers, young unemployed laborers using employment assistance entrepreneurs and elderly welfare recipients joined the farm work in 2013 and 2014, respectively. "The

Organization to Support the Homeless in Kamagasaki" has been taking charge of recruiting laborers from 2014. In 2015, the total amount of work was 805 man-days. Most laborers were homeless and living in Nishinari Ward, Osaka City. Wages, \5,700 per man-day, were covered with Scientific Research Expenses and the sales of the harvest. One weekly and three monthly direct sales stores have been opened.

3. Process of outsider participation

(1) Landowner

Before the action research started, regarding the spread of uncultivated land as problematic, the municipal agricultural administration had implemented several schemes around the study site, for example, from 2009 to 2011, hired laborers to repeatedly mow a part of the land with public funds for the then employ measures. In October 2010, an event named "Action for conservation of terrace paddy fields of home" offered urban people experience of sowing Chinese milk vetch the mowed land, which had been once plowed in advance. Few days later, one of the landowner offered me to discuss how to use the land, saying "Once mowed, but if not cultivated continuously, the land changes back". Hence the action research was envisaged.

(2) Encounter of the youth using employment assistance entrepreneurs with elder homeless labors

Many young people have never met with homeless people but have a preconception that homeless people are dangerous for example. However, having conversations while working together, the both build a human relationship with each other. A young trainee using employment assistance said that "At first I felt uneasy about working with homeless people, a friend of mine asked me if it would be dangerous to do so, but it became clear that they are nice fellows as a matter of course" (Yoshida *et al.*, 2013).

Many homeless elderly people are familiar with various farm implements, as grown up near their parents working in rural area, and can guess how to use even unfamiliar ones. And besides, they are so confident of their life experience. Thus, they can tell the young trainees how to use several implements and how to collaborate with partners. Other young trainees expressed their gratitude and regard for the homeless people as well as a feeling of intimacy.

On the other hand, those homeless laborers were doubting if they can instruct the young trainees how to work because the homelessness has resulted from some failure in their career experiences. They seemed to deal with young trainees in a modest manner, which all the more implies their aptitudes in leading the young trainees (Tsunashima, 2015).

(3) Consumers offered some direct sales spots and gave feedback on products

The more frequently sell the product, the more opportunities to get feedback from consumers, and to be questioned about the products, which motivates the laborers to sell more and learn for more knowledge. Especially, whereas the most frequent feedback were affirmative evaluations, which indicates which crops or varieties to be grown, the most common question relates to methods of cooking.

It has already become obvious that the rampant idea among laborers that labor is to do whatever told, which seem to put laborers off from the active learning required for farm work

(unpublished). However, viewing from a different angle, this idea is considered to be an expression of aspiration toward making contribution to the people familiar to the laborers themselves. That is why continuous relationships with particular consumers provoke into learning.

(4) More job opportunities around the study site

A cultivator of another land near from the study site requested us to maintain the land parcel. We offered manpower accordingly for wages. Few months later, the same cultivator requested again a similar work, but that time he cannot afford to pay as much as the first time. We undertook the job, compensating the loss with another fund.

4. Significance of participation of each outsider

According to the municipal administration of Nishinari Ward is trying to improve the image of Kamagasaki, where homeless people live in a concentrated community, the local problems can be turned into job opportunity (Suzuki, 2013). However, from a wider viewpoint, as other districts also suffer from various problems, several districts can exchange their problems, and then people outside Kamagasaki can take part in activities of job creation for homeless people.

Acknowledgements

This work was supported by JSPS KAKENHI Grant Numbers 25705015.

Literature Cited (in the same order with the text)

佐藤寛2003「参加型開発の『再検討』」佐藤寛（編著）2003『参加型開発の再検討』アジア経済研究所．

中村尚志2003「参加型学問としての民際学と開発・差別」佐藤寛（編著）『参加型開発の再検討』アジア経済研究所．pp. 185-209．

綱島洋之2016「『西成特区構想』に参加型開発の理念は生かされているか」『寄せ場』28：11-33．

綱島洋之2015「農地再生事業による就職困難層の就労機会づくりの意義と課題」『食農と環境』16：99-114．

津野幸人2005「再生紙ならびに不織布のマルチングによる雑草抑制技術の開発とその背景（2）」『雑草研究』50(4)：300-309．

豊原憲子・石神洋一・宮上佳江2007『福祉のための農園芸活動―無理せずできる実践マニュアル』農文協．

敷田麻実2009「よそ者と地域づくりにおけるその役割にかんする研究」『国際広報メディア・観光学ジャーナル』9：79-100．

吉田彩希子・綱島洋之・塚原東吾2013「農地再生事業による社会的包摂の試みに学生ボランティアが参加することの教育的意義」『都市安全研究センター研究報告』17：137-152．

鈴木亘2013『脱・貧困のまちづくり「西成特区構想」の挑戦』明石書店．

노숙자 자립지원연장과 다양한 취업지원사업의 창출

NPO카마가사키 지원기구 이사장
(카마가사키 일용 노동조합 전 위원장)
야마다 미노루(山田 實)

당일 발표에서는 **말미※에 테마를 항목별로 써, 흐름을 나타내고 있으므로** 그것을 참조해주셨으면 좋겠습니다. 밑의 내용은 제가 이사장을 맡은 오사카시의 니시나리구에 있는 NPO 카마가사키 지원 기구의 사업 소개서 일부를 발췌한 것입니다. 일용직 근로자가 주거하고 있는 일본 최대의 간이 숙박처들을 카마가사키라고 부르며 행정 용어로는 아이린 지역으로 불립니다. 카마가사키에서 1999년 출범한 지원의 NGO 사업 소개입니다. 자세한 사항은 http://www.npokama.org 을 참고하기 바랍니다.

카마가사키지원기구의 사업소개

* 카마가사키 지원 기구는 카마가사키의 현실을 감안하여 노숙자들과 노숙의 우려가 있는 사람들의 사회적 처우 개선과 자립 지원이 도모되는 지역의 형성에 관한 사업을 실시함으로써 사회 복지의 향상을 목적으로 활동하는 단체이다.
*우리는 취업 기회의 확대와 거주, 생활 안정으로부터 노숙 생활을 하지 않아도 되는 사회의 형성을 목표로 하고 있다.

•노숙자 예방
•노숙생활로부터의 탈피
•재 노숙자 생활의 방지

⇒ 를 유지하기 위해 제도의 틈새를 채울 수 있는 다양한 지원 사업을 전개

*취업 지원과 복지 지원의 벽을 넘어 종합 지원을 목표로 하고 있다.
*민관 협동의 세이프 네트워크에서의 소셜 통합의 실현을 목표로 하고 있다.
이사장 야마다 미노루(山田 實) - 복리사장 본NPO취업 사업부 관리자
이사(理事)1 -니시나리구의 대표적인 사회적기업의 대표이사
이사(理事)2 - 카톨릭 교회 신부, 거주지역에서 임시 거처소 운영
이사(理事)3 - 대표적인 노동 조합의 오사카시 지역협의회 사무국장
이사(理事)4 - 지역 마을조성 NPO 이사장
이사(理事)5 - 오사카시 사회복지협의회 외장, 니시나리구 회장
이사(理事)6 - 오사카시립대학 교수
이사(理事)7 - NGO 사무국장
감사 - 지역회의 사회복지 협의회 회장 (법인 인증 년월: 1999년 9월29일)

카마가사키지원기구의 시스템

1) 기본적인 지원가원의 분야

1-1 아이린지역내/외의 청소, 제초, 보수 작업 등

카마가사키의 55세 이상의 일용직 노동자를 고용하여 오사카부 및 시내의 시설과 도로 등의 청소, 제초와 어린이 집의 놀이 기구의 도색 등, 작업을 실시하고 있다. 그 결과 근로 의욕의 지속, 건강 유지, 그리고 사회 참여 의식의 조성 등이 자립의 도움이 되므로 어쩔 수 없이 노숙생활을 하고 있는 고령의 일용직 노동자들에게 취업의 기회를 제공하고 있다. 1994년부터 시작된 오사카부와 오사카시의 사업에서 부케기 지원 기구는 1999년 11월부터 위탁을 받고 있다. 2016년에는 1일당 평일 176명, 휴일 187명 (이 중 20사람은 타업자)의 취업 기회를 제공하고 있다.
▽ 카마가사키의 55세 이상인 고령의 일용직 노동자를 대상으로 한 윤번 등록제에 따른 취업 제도이다. 2016년 4월 기준의 등록 인원은 1,181명이다.
▽ 아침 8시반부터 니시나리 노동 복지 센터에서 등록 번호순으로 소개를 받는다. 1일 5,700엔의 수입으로 현재는 1인당 월 5~6번 번호가 돌고 있다.

1-2 아이린 노동복지센터 취업 알선 기능 향상 사업

고령자 특별 청소의 등록자를 한사람 3일간의 채용에서 하루에 26명 고용으로 확대하고 또 아이린 종합 센터에서 구인 차량 유도 등의 작업을 실시하고 있다.

2) 거처 지원 사업

2-1 야간숙박고 운영 사업(셸터)

2000년부터 오사카 시로부터 수탁하여 셸터의 관리, 운영을 해왔다. 2016년 1월부터는 신축된 아이린 쉘터에서 최대 532명분의 잠자리를 제공하고 있다.
▽ 이용은 1일 단위로 저녁 5시 반에 이용권을 배부하고 다음날 아침 5시까지 이용되고 있다.

2-2 쉼터 제공의 사업

낮 시간대의 휴식이나 교류의 장소로서 또 취업, 생활 지원을 위해 "금주관(禁酒館)"이라는 명칭으로 식사를 포함한 상담회, 카페, 도서실, 무료 샤워실/세탁실의 이용을 제공하고 있다.

3) 훈련/취업 준비 분야

3-1 지역 밀착형 취업 자립 지원 사업

2013년 4월부터 55세 이하의 일용직 근로자가 적절한 분야에 취직이 가능하게끔 원예, 자전거,건물 청소원, 판매/접객 등의 훈련과 지역에의 공헌 활동을 포함하여 자립에 대한 지원과 지역 밀착형 취업 자립 지원 사업을 오사카시로부터 수탁하여 실시하고 있다.

3-2 내근직 작업 제공 사업

오사카 노숙자 취업 지원 센터의 1층을 빌려 민간 기업으로부터 수주한 내근직 작업을 제공하고 있다. 품삯은 소액이지만 취업 리듬을 다듬어 취업 활동에 이어지는 것을 목표로 하고 있다. 또 이러한 것들은 생활 보호 수급자의 취업, 복지 등의 혼합형 자립에도 도움이 되고 있다.

4) 사회적 기업 분야

4-1 공원 관리 공동 사업

2006년도부터 민간 기업과 JV(공동 기업체)를 합쳐 오사카부의 스미요시 공원과 스미노에 공원의 지정 관리자의 일원으로서 직장 체험과 함께 훈련의 장으로 활용하고 있다.

4-2 자전거 리사이클 시스템 구축 사업

리사이클 중고 자전거의 정비, 판매로 일자리 만들기를 목표로 하고 있다.

4-3 그 외의 취업 제공 사업

고령자 특별 청소 사업과 비슷한 청소, 제초, 보수 등을 중심으로 다양한 작업을 민간 기업이나 사회 복지 법인, 오사카 노숙자 취업 지원 센터 등으로부터 청부나 위탁을 받아 행정으로부터의 수탁에 그치지 않는 취업 기회의 제공에 힘쓰고 있다.

5) 상담, 서포트 사업 분야

5-1 상담 지원 사업

노숙 생활자들의 상담을 받아 노숙 생활로부터의 전환이 가능하게끔 당사자의 주체성을 존중하는 한 발 다가서서 지원을 하고 있다. 의료, 채무, 연금, 생활 보호, 의존증부터 회복 지원, 장애 수발의 취득 등 활동은 여러 가지가 있다.

5-2 생활 개선, 건강 상담 사업

2008년부터 야간 숙소와 금주관에서 생활 상담을 실시하고 취업, 의료, 복지에 연결되는 창구를 좀 더 확대 하였다. 또 특별 청소 사무소에 혈압계를 설치함과 동시에 의료 관계자의 협력를 받아 건강 상담을 실시 하고 있다.

5-3 취업상담, 취직 지원 사업

2006년 1월 무료 직업 소개 사업 허가를 받았다. 아이린 직업소의 건물을 빌려 "일자리 지원부"를 개설하고 오사카 노숙자 취업 지원 센터의 위탁을 받아 구

인 개척이나 구인 소개, 취업 상담, 이력서 쓰는 법의 조언, 면접 시 필요한 휴대 전화나 자전거 대여 등의 취업 활동을 지원하고 있다. 2층은 인터넷에서 구인검색이 가능하게끔 설비가 되어 있으며 또한 취업 지원의 세미나 등의 회장으로도 사용되고 있다.

5-4 니시나리구 독거노인 생활 보호 수급자의 사회적 고리 만들기 사업

고령의 생활 보호 수급자에게 사회 참여 및 생활 지원(금전관련 보관, 복약의 관찰)프로그램을 제공함으로써 고립을 방지하는 생활 자립 및 사회 자립을 도우며 그것을 지역 활성화에 연결 시키는 사업으로(통칭: 히토화(人花) 프로젝트) 2013년 7월에 시작했다. 농사 지역의 청소나 행사 참여, 아트 등 다양한 프로그램을 실시하고 있다. 지역에서 활동하는 NPO법인과 연합체제를 결성하여 니시나리구로부터 사업을 수탁하여 진행하고 있다.

***당일 발표 테마 구성**

<u>1 현재의 카마가사키와 노숙자 문제에 대하여</u>

1-1 빈곤도가 높은 젊은 사람들의 유입
1-2 안심하고 살 수 있는 카마가사키 도시 정비의 모색
1-3 아베노믹스에서는 잘 되지 않았던 것
1-4 기업의 근로자 선별과 새로운 근로 방식의 창조
1-5 사회적으로 일을 만드는 것이 중요
1-6 기업 사회에 환상을 가져서는 안 된다
1-7 정치나 기업의 동향에 좌우되지 않는 새롭게 일하는 방법
1-8 카마가사키의 힘들었던 상황을 바탕으로 새로운 시스템 구축을 시험.
1-9 고령의 일용직 노동자 취업 대책의 예산 감축 계획에 대해서
1-10 노숙자 문제는 주택 문제과의 관계도 중요하지만 사회적 취업을 어떻게 만들어 내는가의 관점에서 대처해야만 한다.

<u>2 노숙자 자립 지원 법의 평가/연장의 필요성과 생활 빈곤자의 자립 지원 법에 근거한 실질적 시책의 확대 필요성와 유의 할 점은 무엇인가?</u>

2-1 노숙인 자립 지원법의 성과
2-2 파견 사업법 자유화에 따른 노숙자 문제의 전국화
2-3 그것에 대처하기 위해 생긴 생활 빈곤자의 자립 지원법에 노숙인 자립 지원법의 성과를 구체화할 필요가 있다
2-4 노숙자 자립 지원 법은 아직 필요하다
2-5 노숙자 문제를 과거의 것으로 대해서는 안 된다

<u>3 향후 5년간 사회의 사명</u>

3-1 지역 사회적 NGO 관점에서의 시스템 운영의 재확인
3-2 생활 보호를 이용하지 않는 사람들에 대한 지원 메뉴의 풍부화
3-3 현황의 취업 지원을 지속하면서도 새로운 민간레벨의 일을 개발
3-4 지역 정부에 의존하고 있는 NGO재정의 관민(官民) 비율을 검토할 필요 있다

제6회 동아시아 통합적 도시 네트워크 워크숍

にほんご

Japanese

The 6th East Asia Inclusive CITYNet Workshop

基調演説
Keynote Speech

Byung-doo Choi, Chairman of the Board, KOCER

"都市一般市民の負債危機と都市権"

都市一般市民の負債危機と都市権

東アジアの統合的都市ネットワーク
ワークショップ
基調発題文
2016.8.8. ソウル市役所 多目的ホール

チェビョンド (大邱大学 地理教育科)
bdchoi@daegu.ac.kr

1. 現在韓国社会はどのような危機に陥っているのか

● 経済危機に対する資本と国家の認識

"危機の韓国経済、 運命の 時計は夜11時"
出典: 韓国日報(2016.1.1.):
財閥企業と専門家(65人)

"国会終盤、労働改革立法戦争に火がつく"
出典: アイニュース24.2015.11.20

経済危機は、資本と国家の立場から見ても深刻だ。 しかし、違う。
(左) 世界的な経済の鈍化と家計負債を危機の一番大きい原因であるとした。
(右) 非効率的な労働市場(?) 改革立法のための行政府の要求で火がついた立法戦争
→ 家計負債に対策はなく、不動産の担保ローンは、ずっと増加している。

1. 現在韓国社会はどのような危機に陥っているか

● 日常生活の空間で一般の市民たちが陥っている危機

今日、都市空間は恐怖の場所、 死の場所となっている。
(左) 5月中旬江南駅近隣にある建物のトイレで、 見ず知らずの人の男性に若い女性が殺害された。
(右) 6月初旬 ソウル地下鉄のグイ駅でスクリーンドア
の整備工である19歳の若者が、 事故で死亡した。
→ これを残念に思った多くの一般市民が、 追慕の念を持った。

1.現在私たちは、どのような危機に陥っているのか

● 都市の日常空間: 単純な事故の現場を乗り越えてプレッシャーと疎外の空間
敵愾心 抑制不能、非正規職員、派遣労働者が死に追い込まれる危険な労働空間
都市の人たちの恐怖と鬱憤、 また、 克服するための実践の可能性が潜在
疎外と危険の発生の原因に対する理解、解決するための実践の組織化が必要
● 財閥企業たちと専門家たちの危機認識、 しかし原因と解決の方法は?
世界経済の沈滞、 企業の輸出力強化、 会計負債の累積
なぜ、 このような要因が発生したのか、 どう、 解決するのかに対する認識は?
● 政府 政策: 危機に対する全面的、 合理的な対策なしに、 選択的な政略的対応
段々、 非疎通的権威主義の、 可視的市場活性化対策: 例、 住宅ローン規制緩和
→ 住宅市場の危機の解消より深化、 新しい危機 家計負債急増

● 危機の発生過程に関する分析と、 危機の克服のための代案の模索
資本蓄積の過程の一方で、 剰余の累積、 また一方では負債の増加
都市剰余の共有化で負債危機の解消と、 代案の模索のための都市権運動が必要

2. 経済危機と剰余の累積

● 過剰蓄積の危機と信用システムおよび金融資本の発達
- 実物生産で内的に誘発された過剰蓄積の危機(剰余価値実現の危機)、
  商品在庫、 生産設備稼働の中断、 遊休資本と遊休労働力の招来
  また、 IMF危機当時、外的にもたらされた 誘導性の危機: 資本循環の停滞
→
剰余価値実現および、資本循環の促進のために、信用システムの構築の促進のために信用システムの構築
  信用システムによる資本の回転、未来収入をあらかじめ支出: 外国製資本
- 信用システムにおける金融資本、 清算資本との乖離、 自己増殖→ 金融危機

● 金融資本 + 不動産資本の結合と不動産.金融危機
- 遊休化された資本の2次循環経路流入、 都市建造環境を通した資本循環
  常時的な資本流入、 しかし、 経済的危機局面で流入急増
- 都市 建造環境: 公的利用、大規模、長期投資(長い回転期間): 国家の役割
  資本の規模 増大、信用システムの発達、金融資本機能の膨張(ファンド、 リッツ、 PFなど)
→ 金融資本と不動産資本の結合で、都市建造環境に投入される.
- 不動産開発と需要不足、不動産、金融危機招来(サブプライム モーゲージ一事態)

2. 経済危機と剰余の累積

IMF危機以後信用システムの発達と不動産資本形成
- IMF危機: 国内の過剰蓄積(短期の負債による生産過剰) 危機と 金融資本攻撃
  危機直後、 生産設備の減価と 安値での海外売却による資本移転
  また、 信用システムの構築を通した流動性の強化、 通貨量の増大、金融資本拡充
→ 剰余価値実現 および資本循環促進のための信用システムの構築
  流動性増加のための信用システム活性化→建設投資の増大、不動産価格上昇
- 不動産市場に投入された市場金融資本の急増: 不動産ファンド、 リッツ資本の増加の流れ

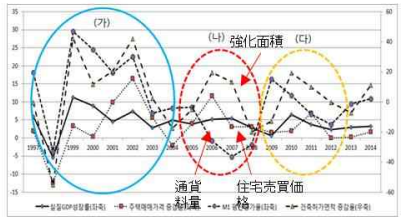


図: IMF 危機
後通貨量と建築関連の指標の変化
資料: 統計庁、 KOSIS

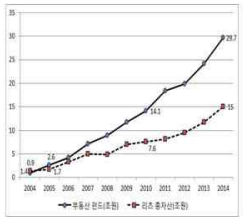


図: 韓国の不動産資本の形成推移
資料: 韓国リッツ協会

2. 経済危機と剰余の累積

● 都市不動産市場の特性と金融資本の限界
- 不動産市場、 需要の変動性、供給の非弾力性→ 不安定、 不均衡が一般化
- 金融資本、 銀行ローンを通した供給と需要の促進、 実需要の限界、金融危機

● 国家および企業による遊休資本の累積
- 経済沈滞と利潤率の低下(そして金利の値下げ)で遊休資本の累積
- また、 (海外) 投機的 金融資本の攻撃に備えて流動性の確保
→ 剰余の累積: 国家の外換保有高保有高、企業の剰余金社内保有

● 2000年代以後経済沈滞と資本蓄積の鈍化
- 労働生産性: 2002年 6.2% → 2013年 1.4%
  実質賃金増加率: 2002年 9.2% → 2013年 2.5%
  経済成長率: 2002年 7.4% → 2013年 3.0%

図:
労働生産性、 実質賃金増減の推移
資料: 統計庁KOSIS

2. 経済危機と剰余の累積

● 2000年代以後の企業の利益剰余金と社内留保率
- 利益剰余金 2001年 48.4兆ウォン → 2010年 674兆ウォン
  企業内留保率 2001年 4.6% → 2010年 24.1%

● 韓国 政府の外換保有額
- 1997年200億ドル、 2002年 1210億ドル 2013年 3460億ドル

図:企業利益剰余金と社内留保率
資料: 韓国銀行(2015)

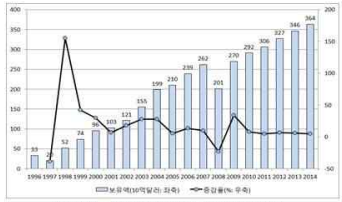


図: 韓国の外換保有額増減の推移
資料: 統計庁KOSIS

2. 経済危機と剰余の累積

● 韓国10大企業の利益剰余金(2014年6月末395.5兆ウォン)は韓国政府の1年予算(2015年376兆ウォン)よりも多い。

(단위 : 조원)

	`11년	`12년	`13년	`14반기
삼성(금융업제외)	102.819	123.919	140.651	148.083
현대자동차	59.493	69.808	82.295	86.712
SK	28.990	30.041	32.438	34.575
LG	26.704	27.145	28.510	28.952
롯데	18.247	19.741	21.047	21.618
포스코	39.357	41.400	42.406	42.503
GS	8.346	8.550	8.001	8.097
현대중공업	16.043	16.998	17.157	16.109
한진	2.173	1.438	0.532	0.268
케이티	10.191	10.370	9.630	8.583
계	312.363	349.41	382.667	395.5

表: 韓国10大企業利益剰余金累積推移
資料: eデイリー(2014.10.18)

● 韓国企業たちは莫大な利益剰余金累積しながら、法人税の値下げと低賃金を通した原価競争力にさらに多く依存する

図: 韓国企業と海外企業の利益剰余金比較(2014)
資料: パク・ボンゲ国家議員ホームページ

3. 負債経済と都市危機

● 資本循環を促進するため負債経済
- 一方では莫大な剰余金累積、他方は資本循環の停滞の解消のための負債
- 2003~2013年、政府 3.3倍(908兆)、企業1.9倍(1652兆)、会計2.2倍(1223兆ウォン)

● 負債経済と都市建造環境投資
- 国家負債: 大規模土木建築事業(ニュータウン、 4河川)、
- 企業負債: 建設企業かなり深刻 (構造調整中の海運、製造業 次の順)
- 家計負債: 銀行ローン(2015年、 563.7兆)に住宅担保ローンが71.3%

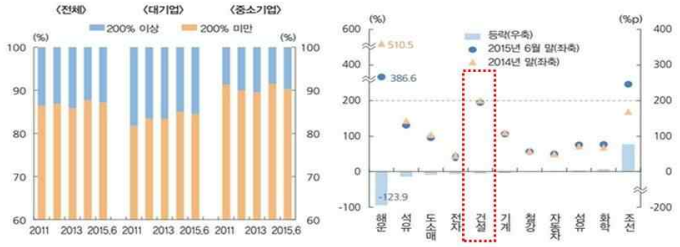
표: 韓国経済主体の負債増加推移

	2003年(兆ウォン)	2013年(兆ウォン)	率増加(倍)	GDP 対比(2013)(%)
国家 総計	1、379	3、783	2.7	265.0
政府 負債	276	908	3.3	40.1
企業 負債	860	1、652	1.9	91.6
会計負債	559	1、223	2.2	158.0

3. 負債経済と都市危機

● 企業の 負債
- 継続して増加の流れ: 2015年 1半期末 2、347兆ウォン(前年同期103兆ウォン増加)
- GDP 対比 150% (新興国家の中で一番高い)
- 負債比率が200%を上回る限界企業:12.9%(2015年 6月末)
  大企業: 15.5%、 中小企業: 9.7%
- 業種別: 造船(246%)、海運業(267%)、構造調整中: 次は建設業へ

→ 建設業: その間国家の規制緩和など 支援政策に依存、 しかし
金利の引き上げ、 規制強化で構造調整不可避、 企業倒産や各種都市開発事業の崩壊



3. 負債経済と都市危機

● 会計負債
- 継続して増加の流れ: 2016年 3月末基準1、223.6兆ウォン (3か月ぶりに20.6兆ウォン 増加)
  負債世帯(2015年): 1072万世帯、 全世帯中 64.3%、 中央値: 4、470万ウォン
→ 全体的に 金利 引き上げと 産業構造調整が本格化すれば、破産会計統出の懸念
  特に住宅担保ローン(家計負債の71.3%)、 不動産価格下落時に深刻な打撃

● 限界世帯の問題
(金融資産より、金融負債がさらに多く、 可処分所得 対比 元利金返済比率が 40%を超える世帯)
- 2015年 158万世帯(負債世帯中14.7%)、 負債総額 279兆ウォン (世帯単 1.7億ウォン)

図: 家計負債と住宅担保ローン増減推移
資料: 統計庁、 KOSIS

図: 限界世帯の金融負債変動推移
資料: 統計庁(2015)

3. 負債経済と都市危機

限界世帯の問題(継続)

- 限界世帯がすべての都市貧困世帯ではない(所得水準のすべての階層で現れる.
  景気減速、所得減少、不動産価格下落、金利引き上げ市潜在的危険群
- 特にhouse poor 問題
  家を所有しているが、 無理なローンによって負債 返済によって貧困な世帯
  自家所有世帯中限界世帯(111万世帯、16.4%)が家賃およびチョンセ世帯より多い
- 低所得、低資産階層の家計負債が最も深刻

1階層で限界世帯数と割合の大きな増加
家計負債の返済能力喪失(DSRが125.2%で、他の階層に比べてはるかに高い)

	全体	所得階層別限界世帯(万世帯、 %)				
		1階層	2階層	3階層	4階層	5階層
2012	136 (12.7)	18.7 (19.4)	32.1 (15.9)	29.0 (11.5)	27.3 (10.4)	25.3 (9.7)
2015	158 (14.7)	23.6 (22.9)	36.9 (18.5)	36.8 (15.1)	33.4 (12.8)	27.6 (10.5)

図: 階層別 限界世帯の増減 推移

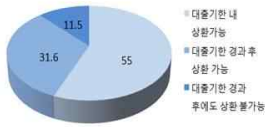


図: 限界가구의 負債상환 가능성 (%)

3. 負債経済と都市危機

● 負債経済に依存する都市建造環境

- 経済 主体の負債 危機: 剰余価値 実現の悪循環

建造環境(剰余価値の創出、九州のための都市再編)を通した負債経済メカニズム:
負債で都市建造環境開発 → 不動産価格上昇誘導 → 負債解消
現実で負債急増: 負債のわな、経済危機で都市危機に再び経済危機に

● 経済成長と都市化: 擬制資本の実現と負債悪循環

- 1970年代以後新都市建設、都市整備事業、都市再生、ニュータウン、都市ルネッサンスだけでなく、経済自由区域建設、 4河川事業、 巨大な競技場、展示館の造成など
- 高い経済成長と計画的開発 → 未来開発収入保障 → 擬制資本 実現
  しかし経済低迷また低成長 → 未来の不確実、擬制資本実現不可 → 負債増加

● 都市再開発過程での創造的破壊

- 創造の局面: 都市空間の独占的な私有化、建造環境創出、 資産利益専有
- 破壊の局面: 社会的弱者の排除、所有権喪失、公的空間縮小と環境破壊

4. 都市危機対応戦略と都市権

1) 都市 危機の対応戦略と限界

● 都市 空間(建造環境)の特性

- 都市 空間は集団的 (公的) に生産(共有財)、しかしその利益(所有)は私有化
- 都市土地は未来開発を前提に地帯の創出(擬制的資本)、空間の金融化
- 新しい投資のために既存価値破壊(減価)、創造的破壊、空間的調整

● 都市危機の 発生 メカニズム

- 都市 発達のための剰余価値生産、 生産される剰余価値の再吸収のための都市化
- 実物経済で過剰蓄積の危機(経済低迷) → 都市建造環境で遊休資本流入
- 不動産資本と金融資本の結合、擬制的資本による不動産市場作動、負債経済

● 都市 危機の主要 様相

- 低成長、低賃金、 労働条件の悪化と雇用不安、 二極化、消費萎縮、負債 増加
- 過剰(難) 開発、 開発で 一般市民排除、実需要不足、チョンセ、家賃上昇、住宅担保ローン
- 都市の日常生活: 福祉の低下、少子化と老人貧困、疎外と圧迫感

→ 一方で 多様な危機 様相の表出、 他方、個人主義化で連帯意識の解体
新たな対応戦略が必要

4. 都市危機対応戦略と都市権

1) 都市 危機の対応戦略と限界 (継続)

● 国家と企業の対応戦略

剰余価値 実現の限界를 緩和し、創出された剰余価値を再投資するための戦略.
また、 金融 負債の悪循環 メカニズム 解消に向けて継続的成長(都市再開発)が必要.
しかし、資本蓄積の限界 状況に危機 深刻化

(1)賃金圧迫(解雇と失業、非正規職の増大)→購買力減少、負債増大
(2)持続的都市建造環境開発→需要の限界と自然環境の破壊
(3)科学技術および社会文化領域の商品化→人間創造性の荒廃化
→ 資本循環 経路(1、2、3次 循環) 調整の限界

● 悪循環をどのように絶つのか?

1) 実質賃金 引き上げを通じた購買力の増大と 実物経済 成長 促進: 実物経済促進戦略
2) 都市 建造環境 開発水準引き下げること、 不動産、金融危機 予防、緩和: 低成長戦略
3) 科学技術および社会文化領域解放、使用料の引き下げ、接近性の増大: 社会文化戦略
→ 3つの戦略結合、しかし資本主義経済の持続性前提、内在された矛盾管理 可能?

4. 都市危機対応戦略と都市権

2) 共有財として都市 剰余の管理

● 剰余価値(都市の剰余)はだれのものか ？
資本蓄積過程で発生、累積、しかし危機を深くさせる剰余価値
資本主義社会で社会的剰余処分権は国家や企業が持つものとみなされている
特に新自由主義は剰余管理を民営化傾向、新自由主義化を通じた都市空間再編
→継続された剰余は資本と上層階級に有利に分配されるように管理なる
● 共有財として都市剰余
都市で剰余生産物の存在自体は必須、生活の質向上と社会発展
剰余価値また都市の剰余生産物はだれのものか、どう管理しなければならないか?
都市の剰余物(建造環境と景観)は、社会的に生産→共有財として認識して管理、
都市共有財の持続的生産、しかし資本と上位階層によって、私的専有、破壊
"共有財を使用する権利は、共有財を生産するたすべての人たちに与えられなければならない"(ハービー)

"[文化共有財]は産物であると同時に未来を生産する手段…これら共有財は長い時間をかけて構築されたので原則的に誰にでも開放されなければならない"((ハート&ネグリ)

4. 都市危機対応戦略と都市権

2) 共有財として都市 剰余の管理

● '共有地の悲劇'解決方策だ
1) 資本主義(新自由主義)的方法:共有地の私有化と独占的統制、都市共有制喪失
2) 自由主義(制度主義)的方法:共有地の使用規則による分権的自治管理
3) 根本主義(社会主義)的方法:牛の共有化や共有地の共同管理

● 共有財 管理をめぐる論議
- オストロム:分権的制度(一般原則)と、多中心的なガバナンス(穏健な改良主義)
- プクジン: 直接民主主義方式で運営される自治体連合ネットワーク(急進的連合主義)
- ハービー:オストロムの一部(多様な手段の組合、国家を認める)、プクチンの都市ネットワークを通じた社会運動認め、共有財の非商品的再生産、質疑の拡大のための専有、利用の補完
● 都市に対する権利運動:'剰余の生産と利用の民主的管理'
都市権とは、都市化過程で発生一剰余の配分を民主的に管理すること

都市社会運動は"剰余を生産する条件はもちろん、生産された剰余の利用を民主的に管理しなければならないという単一目標"へ進む必要がある。

5. 終わりに

❖ 共有と正義の都市に向けて

● 都市危機に対する忍耐の限界
- 都市空間で多様な危機様相の表出、多くを忘れて生きていく
→ 最近家計負債の危機とこれによる都市(建造環境)の危機に起因する
- 資本と国家は、このような危機の表出を緩和また抑制するための戦略
- 危機に対する抵抗、絶望を克服するための連帯と実践の必要性が求められる

● 共有と正義の都市
- 過剰蓄積の危機以後一方は剰余の累積、他方は負債の急増
- 都市剰余に対する共有、都市負債の解消を向けた正義の配分
→ さらに、都市権運動で合意された生産的正義の追求
- 都市の剰余は、都市の人たちが生産したもの、生産過程で発生する疎外の克服が必要

● 都市権運動
- 都市権: 都市共有財の生産と管理に対する民主的意思決定に参加、実践
→ 危機の都市の中でも新しい都市空間が可能という意志と実践
"希望は矛盾の中に隠れている"(Harvey、 2012)

1부 Session 1

Alleviating the Shortage of Affordable Housing in the Era of Low Growth

1. “青年労働者の不安定、労働と住居: 半月始華工団 製造業 労働者を中心に”
   “Precarious Work and Inadequate Housing Conditions of Young Workers : Case Study on Ansan-Siheung Smart Hub Manufacture Plant Workers”
2. “大都市地域 住宅在庫 活用方法 – 首都圏 事例”
   “Study on the Potential of Existing Housing as Affordable Housing in the Metropolitan Area”
3. “ソウル市 社会住宅政策の評価と課題”
   “Reassessing Social Housing Policy in Seoul”
4. “居住自立への挑戦：安康平宅から興隆公共住宅への建替え”
   “The Challenge of Habitant Independency : Remodeling An Kang Low-Income Housing to Xing Long Public Housing”
5. “From Cages to Subdivided Units, is the Problem Getting Better or Worse? : Study on Hong Kong’s Affordable Housing Conundrum”

"青年労働者の不安定、労働と住居: 半月始華工団 製造業 労働者を中心に"

聖公会大学・労働事情研究所研究所 キム・ジュンヒ

1。 はじめに

青年失業および不安定な労働問題が、今日、韓国社会での深刻な社会問題と提起されている。大学進学率は、70%を上回っているが、青年失業率もまた10%を上回っており、1997年の通貨危機以後、最も高い数値を記録している。青年たちの不安定性に沿って、彼らを恋愛、結婚、出産を諦めた、いわゆる、‘3放世代’と呼び、彼らの個人の経済的貧困を越えて生活世界全般が、崩れ落ちることを意味する。一方で、このような青年の不安定性に対して大部分の関心は、大学へ進学し、大企業への就職を希望したり、各種の国家試験準備をしたりしている青年に限られている。比較的、職を得やすく、さらに、かなり劣悪な労働条件と労働環境を選択するしかない専門大学や高卒以下の低学歴の青年たちに対しての社会的、学問的関心が、不十分なのが事実である。

彼らは、主に非正規職の形のサービス業や生産職に従事する場合が多いが、このような労働の不安定性は、不安定な生活へつなげるため、劣悪な住居環境に孤立した生活をしながら、未来に対しての見通しを持てず、さらに、大きな問題へとつながっている。また、危機状況に対応できる経済的環境や、社会的ネットワークを構築していない場合が大部分であるため、彼らを潜在的貧困層に分類できるだろう。

本稿では、国内最大の零細製造業密集地域である、半月始華工団(京畿道安山-始興に位置する)の青年労働者に注目する。半月始華工団は、劣悪な労働条件と労働環境とする労働問題が、集約されている所である。現在、ここは、多くの人たちが ‘外国人だけいる所’、‘青年はいない所’と言っている。しかし、事実上、社会で注目されない多くの韓国人労働者たち、そして青年たちが、最低時給で長時間労働をしながら、生計を立てている所である。

2。 半月始華工団と背後住居地

1) 半月始華工団の造成過程と現況

1960年代以後、急速に行われた国主導型資本主義化の過程でもたらされた首都圏の人工集中と過密化現象を解消するための方策として、政府は半月工業団地(半月工団) を構想した。そして　　1977年に工団造成を推進して、10年後の1987年に完工した。(安山時事、2011) 一方で、半月工団の造成以後にも、ソウルの工業分散政策を持続的に推進するための追加的な産業用地が要請され、したがって、1986年9月に始華工団と防潮堤建設計画を内容とする始華地区開発基本計画が、告示されて、翌年の1987年4月に工団建設の最初の作業が開始され、今日の始華工団の造成が、始まった。(キム・チョルシク·キム・ジュニ、2016)。

半月始華工団は、京畿道に位置する唯一の国家工団で首都圏最大規模の工団である。また、工団造成以後、ソウルと京畿道各地に散財した主要な製造会社たちが移転し、半月始華工団は、首都圏最大の製造業地域となった。2016年4月を基準とし、半月始華工団は、機械、電気電子業種を中心として、計19、043(半月 6、982/ 始華 12、061)の会社が入居しており、18、667の 会社が稼働中で、286、977(半月 152、804/ 始華 134、173)名の労働者が雇用されている。半月始華工団は、小規模製造業中心の工団として、50人未満の事業者が96。3%を占める。業種は、多様だが、機械(38。1%)と電気電子(35。4%)が全体の73。5%を占めている。性別雇用現況を見ると、男性74。0%、女性26。0%と、男性中心である。

表 1。 半月·始華工団入居および稼働企業の現況

(単位 : 社、 %)

区分	半月			始華		
	入居	稼働		入居	稼働	
飲食料	96	93	1。4	65	65	0。5
繊維衣服	341	335	5。0	175	173	1。5
木材紙	258	251	3。7	307	306	2。6
石油化学	564	545	8。1	852	847	7。1
非金属	27	26	0。4	54	49	0。4
鉄鋼	203	196	2。9	797	784	6。6
機械	2、652	2、575	38。1	7、096	7、010	58。9
電気電子	2、480	2、395	35。4	1、845	1、810	15。2
運送装備	266	265	3。9	499	493	4。1
その他	57	50	0。7	171	167	1。4
非製造	38	32	0。5	200	200	1。7
計	6、982	6、763	100。0	12、061	11、904	100。0

資料 : 韓国産業団地工団、 産業団地統計、 2016年 4月 基準

表 2。 半月·始華工団 規模別企業現況

(単位 : 社、 %)

区分	50人 未満		300人 未満		300人 以上		計	
半月	6、286	93。4	417	6。2	28	0。4	6、731	100。0
始華	11、464	97。9	233	2。0	7	0。1	11、704	100。0
計	17、750	96。3	650	3。5	35	0。2	18、435	100。0

資料 : 韓国産業団地工団、 産業団地統計、 2016年 4月 基準

表 3。 半月·始華工団性別雇用現況

(単位 : 人、 %)

区分	男		女		計	
半月	108、801	71。2	44、003	28。8	152、804	100。0
始華	103、577	77。2	30、596	22。8	134、173	100。0
計	212、378	74。0	74、599	26。0	286、977	100。0

資料 : 韓国産業団地工団、 産業団地統計、 2016年 4月 基準

2) 半月始華工団の背後住居者の形成過程と現況

安山の半月工団と後ろにある住居地域は、オーストラリアのキャンベラ市をモデルとした計画都市だが、始華工団の住居地域は十分な事前検討が行われないまま、建設が推進された。しかし、それとは別に、二つの地域すべての労働者に適切な生活空間を提供することはできなかった。まず、工団内の問題点を見ると、都市計画に住居·商業地域と工団を、完全に分離させたために工団内の休憩施設、売店など労働者の福祉施設が不十分である。住居地を見ると、半月始華工団は、染色団地、化学団地など公害問題を引き起こす会社たちが密集しているが、これに対しての考慮はなく、住居団地を造成する深刻な大気汚染問題を誘発した。地域の環境問題と一緒に住居地の棟別分節も半月始華工団後ろの住居地の特徴だ。

安山の場合、中央洞を中心として、高級マンション団地に居住する大部分の人たちは、ソウルに生活拠点をおいていたり、工団の中間級以上高級官吏たちが住んでおり、市役所を中心として チョジ洞、ウォンゴック洞、グンジャ洞一帯は労働者の密集地域になった。(安山時事、 2011)。 始興市の場合、 ジョンワン洞に大規模マンション団地が建設され、安山をはじめ近隣地域でマイホーム作りのため、相対的に安いジョンワン洞マンション団地に移住した人たちが相当数だったと推定される。 一方で、 始華工団で働きながら、ジョンワン洞に居住しようとしたが、 経済的条件などの理由によりマンション団地へ入居できなかった労働者たちが相当数存在した。マンション団地中心に建設したジョンワン洞新都市にこの人たちが、居住できる空間は、非常に制限的なものでしかない。これと同じ条件でマンションがあまり建設されなかったジョンワン本洞とジョンワン1洞に工団の労働者たちのための歓楽街と一緒にワンルームと多所帯住宅が、急速に作られるようになった。いわゆる、工団後ろの ‘非マンション’ 住居地域が形成されたのだ。その結果、ジョンワン洞新都市は、大規模マンション団地として構成されたジョンワン2~4洞と歓楽街とワンルーム、多所帯住宅を中心として構想されたジョンワン本洞およびジョンワン1洞として、区分されはじめた。 工団後ろの住居地域の分節が進んだのだ。(キム·チョルシク·キム·ジュニ、 2016)。

3。 青年労働者の不安定労働と住居

1) 労働

半月始華工団の主な製造業会社たちが利潤を確保する方式は絶対的労働時間を増加させることだ。

基本給よりは超過勤務対しての補償を通して労働者たちの経済的な必要を充足できるように、賃金構造を構成することにより、労働時間の延長を構造的に強要して、労働者たちの‘自発的’参加を確保している。しかし、このような長時間延長労働にも関わらず、ほかの業種や大企業の労働者たちと比べてみると、安山市の労働者たちは、低賃金にさらされている。(安山時事、 2011)。 半月始華工団の労働者たちは、1日12時間以上の長時間労働をして、週末にも特別勤務をする場合が多いが、前述したように、最低時給賃金で計算されるため避けられず、自発的に長時間労働をする場合も多いのだ。

また、半月始華工団の雇用問題が深刻だが、大部分 2次、3次の下請会社であり、契約職、派遣社員などの比重が高い。また、正規職で就職することも可能だが、この会社たちは、かなり零細で労働条件と労働環境が、劣悪な場合が大部分である。このような労働条件と労働環境に、半月始華工団の正規職労働者は非正規職労働者とほとんど差がない。賃金だけを見ても、非正規職と正規職いずれも最低時給の場合が大部分であり、ボーナスで差が出るほどだ。

<表4>と<表5>を見ると、法定労働時間の52時間を超過する超長時間労働者の割合が全体労働者より青年層で高い。しかし、月平均賃金は青年層がさらに低いことを確認することができる。 青年労働者の場合、地方で経済的困難に直面し、仕事を探して、工団に流入する場合が多いが、彼らは “どうせ、お金を稼ぎにきた”という認識が強いため、昼夜交代、残業、特別勤務を嫌がらず、長時間労働をする。しかし、調査結果からも分かるように、勤続期間が短い青年たちが、超長時間労働をしても、高い賃金をもらうことは難しいのが現実だ。

表 4。 一週間労働時間

(単位 : 人、 %)

区分	半月始華全体		35歳未満 青年	
	頻度	比率	頻度	比率
40時間以下	138	27。9	38	28。1
40時間超過 52時間以下	173	35。0	38	28。1
52時間超過 60時間以下	118	23。9	37	27。4
60時間超過 70時間以下	45	9。1	15	11。1
70時間超過	20	4。0	7	5。2
合計	494	100。0	135	100。0

資料 : 安山始興 労働者実態調査資料

表 5。 月平均賃金

(単位 : 人、 %)

区分	半月始華全体		35세 未満 青年	
	頻度	比率	頻度	比率
99万ウォン 以下	3	0。6	2	1。4
100万ウォン ~ 149万ウォン	62	12。2	24	17。3
150万ウォン ~ 199万ウォン	114	22。4	49	35。3
200万ウォン ~ 249万ウォン	131	25。7	45	32。4
250万ウォン ~ 299万ウォン	101	19。8	13	9。4
300万ウォン 이상	98	19。3	6	4。3
합計	509	100。0	135	100。0

資料 : 安山始興 労働者実態調査資料

2) 住居

流れで工団へ来ることになった青年労働者たちは、一定の住居移動パターンが見える。はじめ、工団へ移住した後は、親類縁者や知人たちとの住み込み形態を取るか、寄宿舎、あるいは、ユシウォンへ居住する傾向がある。寄宿舎の場合、地

方から来て、保証金程度を用意できる短い期間だけ、短期間利用する住居地として可能だが、安価であるという長所以外には2人以上が一緒に居住すること、利用規則、生活の不便さなどによってあまり好まない。ユシウォン、また劣悪な住居環境により寄宿舎と同様に移住初期の臨時的住居として主に活用されている。寄宿舎あるいは、ユシウォンという最も劣悪な居住地を経たら、概ね無保証、あるいは、保証付き家賃でワンルーム、　　多所帯住宅に居住する。一定期間が過ぎ、保証金が設けられたり、結婚をするようになると、負担可能なチョンセにしていきたいと望んでいる。(キム・チョルシク·キム・ジュニ、 2016)。

半月始華工団の青年労働者の住居占有形態を見ると賃貸が7。9%と最も高く、全体の労働者より会社で提供する寄宿舎に居住する場合が12。1%と高い。自家の比率が、40%だが、この中の30%は、親と一緒に居住している場合で、10%は既婚者である。

青年労働者の深層面接調査を参考にすると、賃貸の場合、保証金は預り金名目で50万ウォン前後から200万ウォン以下の場合が大部分で、家賃は、26万ウォンから45万ウォンまで分布している。

表 6。 住居占有 形態

(単位 : 世帯、 %)

区分	半月始華全体		35세 未満 青年	
	頻度	比率	頻度	比率
自家	564	52。1	56	40。0
賃貸(家賃)	216	42。6	67	47。9
会社が提供	27	5。3	17	12。1
合計	507	100。0	140	100。0

資料 : 安山始興 労働者 実態調査資料

* 青年のなかで自家比率40%うち、親と一緒に居住する場合の自家比率は、30%、10%は既婚者

住居空間が、洞ごとに分節された安山始興地域でのワンルームと多所帯住宅中心の安山のウォンゴック洞、ワ洞、ソンブ洞と始興のチョンワン本洞とチョンワン1洞は、ほかの所から工団似流入した労働者たちが居住できる安い住居空間を提供している。

この地域のワンルームと多所帯住宅は、 概ね4~5階の建物に、一つの階に複数の部屋がある構造だ。トイレのついた部屋の中にキッチンが一緒にあるが、建物がびっしりくっついており、日差しが入ってこない場合が日常茶飯事だ。住居と関連して不便な点としてごみ、虫、明かり、騒音 問題など主に劣悪で古い住居施設から来ている問題が訴えられている。チョンワン本洞とチョンワン1洞には、多世代住宅を不法に分割してワンルームとして運営している場合が多い。賃貸借契約書を作成せず、賃貸人は無保証家賃を好んでいる。したがって、契約は、賃貸借保護法に従わず、はじめの3ヶ月単位で締結した後、1ヶ月単位で延長している。 契約社員か派遣社員の労働者の場合、雇用状態によって長期間の賃貸契約が損になると判断するが、失業時いつでも預け金を返してもらい、ほかの所へ移住することが容易な無保証家賃がさらに合理的だと考えている。また、彼らは 地方から流入し、厳しい経済的環境で、保証金を出せない場合が、多いため、無保証や少ない金額の預け金程度で、負担するしかない。(キム・チョルシク·キム・ジュニ、 2016)。 安山の場合、このような無保証家賃で不安定な住居を維持する問題以外に高い賃貸料問題がある。 労働者たちが、主に居住している地域の家賃が近年急激に上昇し、交通の利便性が良くない郊外へ移住したり、さらに劣悪な住居環境に移住する場合が、怒っている。<表7>を見ると、現在の生活で最も改善が必要な領域を、全体労働者と青年労働者、すべてが住居だとしている。

表 7。 生活改善が必要な領域

(単位 : 人、 %)

区分	半月始華全体		35세 未満 青年	
	頻度	比率	頻度	比率
住居	227	45。0	54	38。8
医療	39	7。7	7	5。0
雇用	103	20。4	27	19。4
保育および教育	50	9。9	10	7。2
文化活動	24	4。8	9	6。5
文化活動	28	5。5	17	12。2
環境	29	5。7	11	7。9
その他	5	1。0	4	2。9
合計	505	100。0	139	100。0

資料 : 安山始興 労働者 実態調査資料

4. 終わりに

現在、半月始華工団は青年労働者に対する需要が高い。そして青年たちも雇用を望んでいる。しかし、工団が直面した劣悪な環境は、求職を希望する青年たちを誘引するのに限界がある。労働者たちは半月始華団地の業者らの零細による作業場の環境の劣悪さだけでなく、不安定な雇用形態、最低時給の賃金、長時間労働を耐えなければならない。また、これらは負担可能な適切な住居を確保できないまま、不安定な住居を維持している。最初に半月始華団地に流入した青年労働者たちは、初期定着に必要な最小限の資本も持っていないため、安定的な居所を確保しにくい。したがって、彼らはユシウォンや親戚の家を転々とするしかなく、就職後には寮を利用することもある。しかし、寮の劣悪な環境で彼らは無保証の家賃など適切でない住居に高い賃貸料を支払って居住するしかないのだ。現在、道安山と始興市の公共賃貸住宅の全体の現状を見ると、始興市は2.8%、安山市は4.4%だ。

表 8。 始興市·安山市·京畿道の公共賃貸住宅 현황(2014年)

(単位 : 号、 %)

区分	全体住宅	公共賃貸住宅					
			永久賃貸	50年公共賃貸	国民賃貸	多世帯買い入れ賃貸	チョンセ賃貸
始興市	141、631	4、007	-	-	2、953	42	1、012
	100。0	2。8	-	-	2。1	-	0。7
安山市	258、965	11、317	588	489	4、495	3、338	2、407
	100。0	4。4	0。2	0。2	1。7	1。3	0。9
京畿道	4、163、040	242、387	20、094	5、640	174、824	14、533	27、296
	100。0	5。8	0。5	0。1	4。2	0。3	0。7

* 出典 : パク・ション ぼか、 2015

安山始興地域で確保している公共賃貸住宅は少ないが、労働者のための賃貸住宅は、さらに供給が少ない。現在、労働者の賃貸住宅は、工団の女性労働者を中心として、極めて少数だけが利用している実情だが、絶対的な供給量の不足だけでなく、賃貸住宅の位置、高い賃貸料などが、問題と提起されている。したがって、全体的な労働者へ賃貸住宅供給を拡大させることと、ともに、青年労働者たちが初期に定着できる賃貸住宅供給をする必要がある。そして、現在、提供されている寄宿舎の環境の改善に向けた支援策を講じなければならない。さらに、家賃で居住する 場合、適切な住居環境で負担可能な賃貸料を支払うように代案を設けることが必要である。

参考文献

キム・チョルシク·キム・ジュニ、 2016、 浮遊する労働者 : 始興市チョワン1人世帯の労働者たちの労働と生活世界、第22刊 1호、 韓国産業労働학회
박신영 외、 2015、 2024 始興市 주택종합計画、 始興市
성공회大学교 労働사연구소、 2016、 半月始華工団 労働자 실태조사 원資料
安山시사편찬위원회、 2011、 安山시사 <제6권 현대 安山の 변화와 발전>
정건화 외、 2005、 근대 安山の 형성과 발전、 한울아카데미
韓国産業団地工団、 産業団地統計、 2016年 4月 基準

Session 1. Alleviation the Shortage of affordable housing in the era of low growth

The 6th East Asia Inclusive CITYNet Workshop

大都市地域 住宅在庫 活用方法

- 首都圏 事例

LH 土地住宅研究院 首席研究員 チェ・ウンヒ LHI Research Fellow Choi, Eunhee

目次

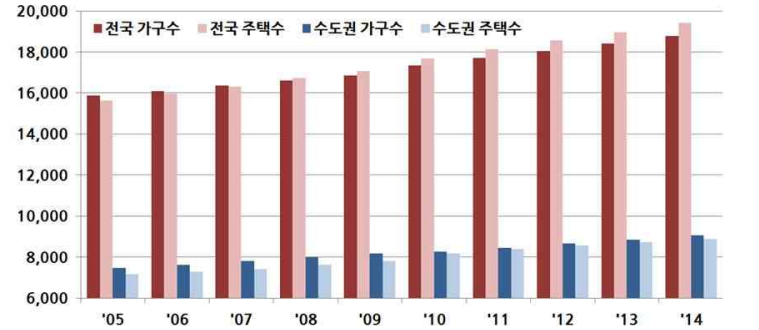
- 1. 首都圏住居現況
  - 1-1 絶対的住宅不足
  - 1-2 低価格住宅 減少
  - 1-3 都市内低価格住宅 確保の方案必要
- 2. 住宅在庫を活用した低価格住宅の供給制度
  - 2-1 供給賃貸住宅としての活用：既存住宅 購入賃貸住宅
  - 2-2 民間賃貸住宅の活用：チョンセ賃貸住宅
  - 2-3 制度評価と限界
- 3. 大都市の低価格住宅確保方案
  - 3-1 空き家を活用した賃貸住宅在庫拡大
  - 3-2 需要者適合型賃貸住宅 開発
  - 3-3 老後住宅再建築で住宅在庫 拡大
  - 3-4 大都市の一般市民の住居安全のための提言

1. 首都圏 住居現況

1. 首都圏 住居 現況

1-1 絶対的住宅不足

- 人口停滞の流れの中で世帯数は、 増加
  - * 人口 25,144千人 / 世帯 9,049千世帯 (2014年 基準)
- 世帯数へ対比して、住宅 数がもっと少ない
  - * 住宅数 8,887千号 (2014年 基準) (全国：18,773千世帯 / 19,429号)



出典：国土交通部 / 国家統計ポータル (http://kosis.kr)

1. 首都圏 住居 現況

1-2 低価格住宅 減少

- 住宅需要が高いほど住宅建設比重も高い

  * これまでの25年間(1990~2015) 住宅許認可にあっても、首都圏は、50% 内外の比重を占める

〈住宅建設 推移(竣工の実績)〉 (単位：号)

区分	2010 (8~12月)	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (1~5月)
首都圏 小計	100,075	207,629	221,425	197,141	208,407	226,759	100,788
ソウル	21,090	68,248	68,302	70,495	77,981	68,067	35,230
インチョン	19,325	31,421	31,552	11,827	16,558	17,789	3,861
キョンギ	59,660	107,960	121,571	114,819	113,868	140,903	61,697
首都圏 比重(%)	45.5	45.4	44.5	39.3	38.3	39.7	43.5
全国総計	220,031	457,631	497,043	501,636	543,782	571,591	231,451

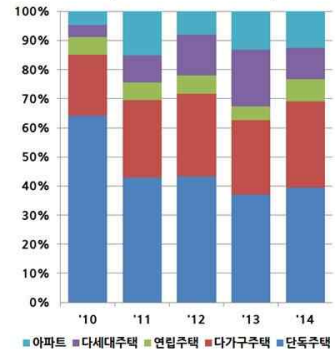
出典：国土交通部 / 国家統計ポータル (http://kosis.kr)

1. 首都圏 住居 現況

1-2 低価格住宅 減少

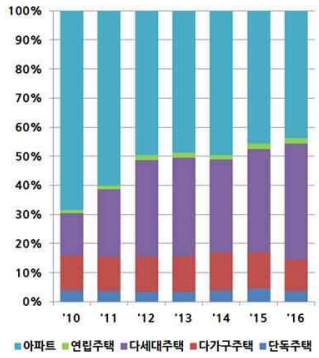
- 住居費が低価格した住宅減失の割合が高い

  * '10年度 23,762号 / '14年度 40,710号



- 新規住宅中、マンション比率が高い

  * '10年 8~12月, '16年 1~5月完工累計



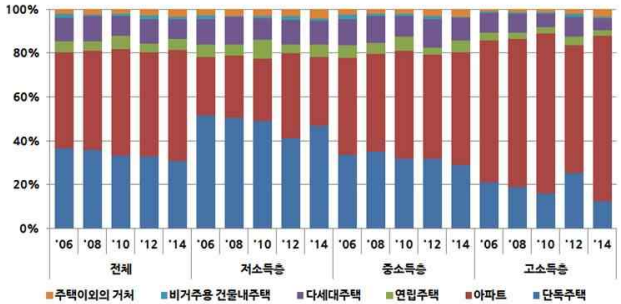
출典：国土交通部 / 国家統計ポータル (http://kosis.kr)

1. 首都圏 住居 現況

1-2 低価格住宅 減少

- 実際に、 住居実態調査によると、 多所帯住宅, 多世帯住宅に低所得層が 居住する比率が高い。

  * 住居実態調査では、単独住宅に多世帯住宅が含まれる。(2年毎 2万~3.3万一般世帯対象調査)
  * 低所得層(所得1~4階層) / 中所得層(所得5~8階層) / 高所得層(所得9~10階層)



出典：国土交通部 住居実態調査 / 国家統計ポータル (http://kosis.kr)

1. 首都圏 住居 現況

1-3 持続的低価格住宅確保必要

- 最低所得層に該当する国民基礎生活受給者 世帯が、全国対比35.9% (施設の受給者を除く)

  * 2014年基準全国 81万4千世帯 / 首都圏 29万 2千世帯43万 8千名

- 供給賃貸住宅 は、56万号として大部分民間住宅市場へ居住している。

  * 中間所得層以下の対象の低価格な賃貸料を賦課する 30年以上の供給賃貸住宅は、48万号

- 新規建設のための宅地開発として規模も2010年以後減少

  * 実績が高い時期は、国民賃貸住宅('06年 前後), ボグムチャリ住宅('09年前後) 政策のため、首都圏周辺開発制限区域の開発で可能

〈宅地開発実績〉 (単位：千㎡)

出典：国土交通部 / 国家統計ポータル (http://kosis.kr)

2. 住宅在庫を活用する低価格住宅供給制度

2. 住宅在庫を活用する低価格住宅 供給制度

2-1 供給賃貸住宅としての活用：既存住宅 購入賃貸住宅

- 多所帯住宅, 多世帯など住宅在庫を公共が購入, 改修·補修後、低所得層へ 時価の30%水準で賃貸
  - 最初賃貸期間は2年で, 9回まで 再契約可能(20年)
    * 受給者, 一人親家庭(1位),月所得が昨年の都市勤労者世帯月平均所得 50%以下世帯(2位)
    * 一般世帯だけでなく、共同生活家庭運営希望機関も申請
  - 財源構成：政府財政 45%, 基金 50%(利率 1% 30年据え置き15年 償還), 入居者 負担 5%
    * 一戸当たり 支援団が 9, 500万ウォン：財政 4,275万ウォン, 基金 4,750万ウォン, 入居者 475万ウォン

出典：国土交通部 公共住宅 検索サイト(myhome.go.kr)

〈購入賃貸住宅 供給 推移〉 (単位：号)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ソウル	8,269	11,127	11,477	12,803	15,773	17,567
インチョン	2,728	3,366	4,018	4,376	4,995	5,500
キョンギ	7,969	9,204	10,219	11,108	12,526	14,533
계	18,966	23,697	25,714	28,287	33,294	37,600

〈賃貸手続き〉

출典：国土交通部 / 国家統計ポータル (http://kosis.kr)

出典： LH オンラインホームページ(www.lh.or.kr)

2. 住宅在庫を活用する低価格住宅 供給制度

2-2 民間賃貸住宅の活用：チョンセ賃貸住宅

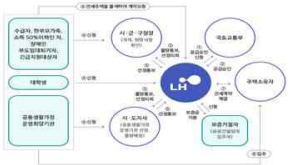
- LH または 自治体が既存住宅に対してチョンセ契約を締結した後低所得層に再賃貸
- 最初賃貸期間は 2年で, 9回まで再契約 可能, 少年少女家庭は満 20歳 以後 3回まで再契約
  * 既存住宅 チョンセ賃貸, 新婚夫婦 チョンセ賃貸, 少年少女家庭などチョンセ賃貸で区分し供給
- 支援限度額 (首都圏)：一般世帯 8,500 / 共同生活世帯 10,500 / 長屋6千万ウォン / 大学生 8,000
  * 負担額：チョンセ支援金の 5%(保証金), 支援金中保証金以外の金額の約1~2% 該当金(賃貸料)
  * 少年少女家庭 などは満20歳まで無償支援をし20歳以後には、約 1~2%該当金の 賃貸料賦課

出典：国土交通部 公共住宅 検索サイト(myhome.go.kr)

〈チョンセ賃貸住宅 供給 推移〉 (単位：号)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ソウル	81,888	92,158	10,808	16,786	25,343	28,170
インチョン	17,333	19,748	5,935	7,503	9,779	10,006
キョンギ	83,750	86,483	15,764	18,464	25,885	27,296
계	182,971	198,389	32,507	42,753	61,007	65,472

〈賃貸手続き〉



出典：国土交通部 / 国家統計ポータル (http://kosis.kr)

出典： LH オンラインホームページ(www.lh.or.kr)

2. 住宅在庫を活用する低価格住宅 供給制度

2-3 制度評価と限界

- ジクジュグンジョブ(既存生活圏内に住居地確保), 社会的 排除 最小化(小規模供給)
  (⇔ 市外部大規模 宅地開発を通する大規模 アパート 開発, 低所得層 集団化)
- 管理の難しさ, 賃貸住宅 在庫物量拡大時、集団化のおそれ
  (⇔ 立地による管理 範囲の広域化, 物量 拡大時、地域内苦情発生, 事業 反対など)
- 良質の住宅 購入 限界, 改修·補修 費用 負担
  (⇔ 大都市の場合、 実際の取引価格との格差、住宅 購入の難しさ, 購入住宅の 品質保証問題
- 低価格な住居費, 多様な住居脆弱階層の接近性 増加(ホームレス,狭い家居住者など)
  (⇔ アパート 管理費 負担, 既存 供給賃貸住宅は、入居者が一般世帯中心)
- 老後 購入賃貸住宅 持続的 活用 問題, 入居世帯のための生活支援サービス が必要
  (⇔ 老朽化に伴う選好度の下落 (リモデリング および 再建築 必要), 最低所得層の 自活など 支援が不十分)

⬇

- 需要適合型供給計画樹立 / 次上位階層など対象者層拡大など / リモデリング, 新築など 供給方式 多変化
  / 福祉サービスとの連携(住居福祉伝達体系) / 体系的な運営管理システム構築

参考文献：チェ·ウニョン ほか(2015), ジョ·スンヨン ほか(2016)

3. 大都市 低価格住宅 確保 方案

3. 大都市 低価格住宅 確保 方案

3-1 空き家を活用する賃貸住宅 在庫 拡大

- 空き家 活用プロジェクト(ソウル市, '15~) : 6か月以上 放置された 空き家 対象,
  * リモデリング 費用の 50% 最大2千万ウォン 無償支援, 低所得世帯に時価 80% 水準(6年居住)

- 日差しの巣事業(プサン市, * 大家リモデリング 賃貸事業 :
* リモデリング 費用の 50% 最大1,800万ウォン 支援, 地方学生, 低所得層に時価の半額 (3年居住)

- (仮称) 空き家 など小規模住宅特例法の制定している (空き家 整備事業, 大家 リモデリング 賃貸事業など)

〈ソウル市 事業概念図〉 〈全国地域別空き家現況〉 〈プサン市事例〉

出典 : ソウル市(http://mediahub.seoul.go.kr)

出典 : 2016 国土交通部業務計画参考資料(1.26 報道資料)

3. 大都市 低価格住宅 確保 方案

3-2 需要者 適合型賃貸住宅 開発

- 隣保住宅(独居高齢者住宅) : ソウル市と 自治区が共同で協力し事業で推進
  * 受給者 独居高齢世帯対象に社会的企業が、 参加して設計および田舎担当
  * 建築は、ソウル市 社会投資基金の ソーシャル·ハウジングローン事業(事業費の 70%までローン)で進行
- 貞陵ドチョンスク (ワンルーム型賃貸住宅) : 無住宅 1人中小企業対象(昨年度月平均 所得 50%以下)
  * 当選住宅を事業場として事業者登録するようにして 創業に向けた入居者 支援 プログラム 運用

〈隣保住宅 開発計画 および外管〉 〈ドチョンスク現況〉

出典 : ソウルジョブズ(https://seouljobs.net)

出典 : ソウル新聞(www.seoul.co.kr)

3. 大都市 低価格住宅 確保 方案

3-3 老後住宅 再建築で住宅在庫 拡大

- 老後 購入賃貸住宅 再建築 : 3階6棟30号の購入賃貸住宅を6階1洞50号に再建築
  * 住宅外で入居民のためのスタディルーム, 住民カフェ, 青少年文化センターなどを設置し、 疎通の場として造成
- (仮称) 空き家 など小規模住宅の整備特別法 を用意 : 街路住宅 整備事業も含む
  * 老後·物量建築物が、密集した横区域を小規模で住居環境を改善するように事業
  * 小規模住宅整備 活性化に都市内老後住宅を、リモデリングするか再建築し、公共住宅として活用
  * 単純に都心内での賃貸住宅 供給だけでなく老後住居者の住居環境改善効果も期待

〈老後 購入賃貸住宅 再建築 事例(サムチョンドン)〉 〈街路住宅 整備事業〉

出典 : 環境経済新聞(http://land.hankyung.com)

出典 : ソウル市チュンラング(2015)

3. 大都市 低価格住宅 確保 方案

3-4 大都市 一般市民 住居安全のための提言

- 政策樹立へ 先行された正確な実態把握
  * 住宅 および居住者の特徴へ合わせた住宅政策 樹立(大都市 vs 中小都市vs 農村)
  * 住居需要, 住宅需要に対応する住宅形の発掘
  (⇔ 現全国対象の住居実態調査 限界 - 地域自体の実態 (世帯 および 住宅 状態) 把握)
- 自治体の関心と役割 向上
  * 地域的現実に合うように、中央政府と地方政府間の相互協力を模索
  * 非営利機関, 民間など多様な主体の参加を督励
  (⇔ ソウル 以外大部分の地域で 中央政府, 中央公企業中心の公共住宅政策随行)
- コミュニティーおよび サービスとつながる住居環境を構築
  * 住居 問題は単純な住宅内部の物理的状態で局限されたことではなく、総合的接近が必要
  * 最低所得層を含む低所得層の場合、自活 および 生活支援 サービスが、必要
- 住居給与を通した老後住宅の質的向上 および 低価格住宅としての役割を期待
  * 申請世帯の住宅調査として低所得層の住居現況把握が可能
  * 自家受給者の場合、住宅老朽度に応じで大補修も可能

※ 参考文献

4. 参考文献

- チョ·スンヨン ほか, 2016, 既存住宅 購入賃貸事業の成果分析および 発展方案研究, 土地住宅研究院
- チェ·ウンヨン ほか, 2015, 購入 および チョンセ金支援型賃貸住宅の供給改善方案, SH公社
- 国土交通部, 2016 国土交通部 業務計画 参考資料(2016.1.26日報道資料)
- ソウル市 チュンラング, 2015, 街路住宅 整備事業 説明会資料(2015.3.24)
- ソウル市 オンラインホームページ(http://mediahub.seoul.go.kr)
- ソウルジョブズ(https://seouljobs.net)
- ソウル 新聞オンラインホームページ(www.seoul.co.kr)
- 統計庁国家統計ポータル(http://kosis.kr)
- 韓国経済新聞 オンラインホームページ(http://land.hankyung.com)
- 韓国住宅公社(LH) オンラインホームページ(www.lh.or.kr)

ありがとございました。

서울연구원 The Seoul Institute

ソウル市 社会住宅政策の評価と課題
Reassessing Social Housing Policy in Seoul : focusing on supply

2016. 8. 8

Nam, Wonseok
(Research Fellow, The Seoul Institute)

CONTENTS

01 問題提起
02 社会住宅の範囲
03 公共賃貸住宅 供給現況
04 住宅類型別評価
05 社会住宅 政策の今後の課題

01 問題提起

近年のソウル市は低価住宅供給にあり民間部門の活用を模索

- 公共部門中心の供給で供給主体を多様化する方向へ転換

[時期別政策性格の変化]

基盤造成期 (1988年 以前) | 大量供給期 (1988~1992) | 供給萎縮期 (1993~2000) | 供給回復期 (2001~2010) | 需要オーダーメイド型 転換期 (2011~現在)

公共賃貸住宅中心 ----------→ 社会住宅 模索

✓ 公共賃貸住宅 8万号 供給計画(2010~2014)
✓ 公共賃貸住宅 6万号 供給計画(2014~2018)
✓ 公共土地 賃貸(2015~), 住宅リモデリング 支援(2012~)
✓ 社会住宅 活性化条例制定(2015)

社会住宅政策の体系化および活性化のための課題導出必要

02 社会住宅の範囲

社会住宅の需要[needs]によって配分される低価住宅の総称として理解

- 住宅を誰が所有するのかと、無関係に公共部門と民間部門の低価住宅を総合
  * 現行ソウル市条例は民間部門の低価住宅だけ社会住宅として規定(協議)
- 広義の概念に根拠するとき, 社会住宅は公共の役割によって建設型, 購入型, 賃貸型, 協約型と区分することができる

区分	土地 所有		建物 所有		事業方式 (*公共の役割を基準として区分)	
	公共	民間	公共	民間		
建設型	●		●		✓ 公共が公共所有土地に建設し供給	現行 <公共住宅特別法>による公共賃貸住宅
購入型	●		●		✓ 公共が既存住宅を購入し供給	
賃貸型		●		●	✓ 公共が民間住宅 または 民間土地を賃貸し供給	
		●	●			
協約型	●			●	✓ 公共支援を条件とし、民間が一定期間低価住宅とし供給	
		●		●		

03 公共賃貸住宅 供給現況

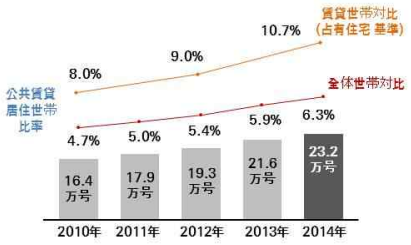
2015年基準ソウル市公共賃貸住宅在庫は24.6万号

- 供給方式別としては 建設型 50%, 購入型 34%, 賃貸型 16%
- 供給主体別としては SH公社が 71%の在庫を供給, LH公社は29% 供給
- 全体世帯数対比 6.3%, 賃貸世帯の10.7% 借地(2014年 基準)

[ソウル市 公共賃貸住宅 類型別在庫量[号]]

区分	SH公社	LH公社	計
建設型	89,832	32,738	122,570 (50%)
購入型	71,640	10,837	82,477 (34%)
賃貸型	12,927	28,124	41,051 (16%)
計	174,399 (71%)	71,699 (29%)	246,098 (100%)

[ソウル市 公共賃貸住宅 在庫 推移]

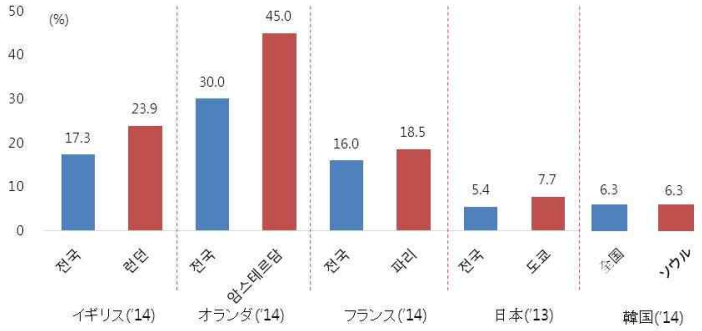


03 公共賃貸住宅 供給現況

ソウルは海外主要大都市に対して社会住宅供給水準が低い方

- イギリス, オランダ, フランス, 日本は全国平均より大都市の社会住宅居住批准がさらに高い

[海外主要国家および大都市の社会住宅 居住世帯比率]



03 公共賃貸住宅 供給現況

2010~2015年の間の賃貸型, 購入型, 建設型順で増加幅が大きい

・民間不動産を活用する供給(購入型+賃貸型)が増え,事実上公共の独自の資源と量だけでは、供給するのが難しい状況が到来

(単位 : 千号, %)

供給類型	2010	2011	2012	2013	2014	2015	増加量 ('10~'15')
建設型	96.9 (58.7)	101.4 (56.4)	104.8 (54.2)	114.9 (53.3)	117.0 (50.5)	122.5 (49.8)	**25.6 (31.7)**
購入型	64.0 (38.7)	67.6 (37.6)	70.5 (36.5)	74.6 (34.6)	80.3 (34.6)	82.5 (33.5)	**18.5 (22.9)**
賃貸型	4.3 (2.6)	10.8 (6.0)	18.1 (9.3)	26.0 (12.1)	34.6 (14.9)	41.1 (16.7)	**36.8 (45.5)**
合計	**165.2 (100)**	**179.8 (100)**	**193.4 (100)**	**215.5 (100)**	**231.9 (100)**	**246.1 (100)**	**80.9 (100)**

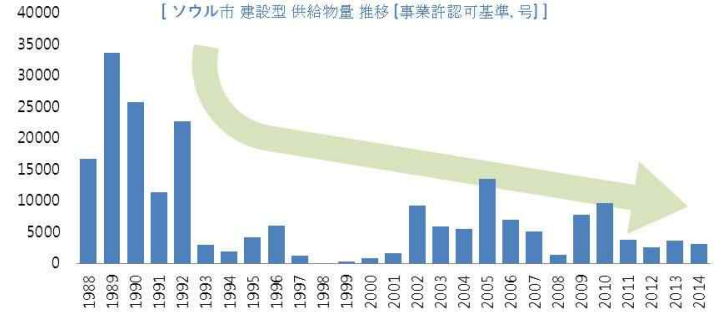
注: 5年の間の増加量は 2015年の在庫から2010年の在庫を引いた数値
資料 : ソウル市内部資料

04 住宅類型別評価 - 建設型

建設型は公共主導の宅地開発事業を土台とした大量供給に寄与

- 建設型 物量は減少する流れで, 現在 新規宅地指定計画がない状況
- 大規模供給地の枯渇により、社会住宅の大量供給 可能性減少

[ソウル市 建設型 供給物量 推移 [事業許認可基準, 号]]



04 住宅 類型別評価 - 建設型

今後建設型が、社会住宅供給を主導するための限界

- 私有地および公共施設活用, 老後公共住宅団地の再整備などを考えられるか、過去と同じ大量供給は難しい状況

既成市街地内の私有地活用	空き地の新築 老後公共施設 再整備時複合開発	✓ 近隣住民の反対 ✓私有地管理部署との協力制約
老後公共住宅団地 再整備検討 【リモデリング, 再建築】	現行容積率と建設当時の容積率の違いを活用し新規供給	✓ 再整備期間の入居世帯の代替住宅づくりの難しさ ✓ 財源不足

04 住宅 類型別評価 - 購入型

既成市街地内供給が容易で建設型供給の限界を補完する役割を期待

- 購入型は再開発/再建築事業など、民間開発事業を活用する方式と既存住宅を購入する方式として区分できる
- 既存住宅を購入する方式は、1人世帯の増加の流れに合わせてワンルーム住宅も購入対象に含む

民間開発事業活用	✓ 民間が再開発/再建築/駅勢圏 開発事業などを随行するとき, 一定物量を公共へ低価販売【公共寄与物量】	- 支柱根家向上 - 入居世帯が集団化しない社会的な象徴性の不足 - 入居者選定後入居までの所要時間が短い
既存住宅購入	✓ 既存 住居地内単独住宅, 多世代住宅などを公共が購入し、修繕後社会住宅として運用	

04 住宅 類型別評価 - 購入型

不動産市場安定に持続, 購入費用に対する負担などが主要影響要因

民間開発事業活用	✓ 不動産市場安定として住居地整備事業 推進速度の鈍化 → 民間開発事業を通した社会住宅 在庫 確保困難
既存住宅購入	✓ 建設型へ対して購入 費用がさらに大きい ✓ 売り手との価格交渉, 購入物量確保難しいなどで供給量が大幅に増やすことへ限界 ✓ 購入価格が、低価な地域 中心に供給【地域偏重懸念】 ✓ 自治区、区議会などの供給 反対増加

04 住宅 類型別評価 - 賃貸型

賃貸型は入居者の柔軟な住居選択, ソウル市予算節減などのメリット保有

- 購入型は建設型と同じく、供給者が立地を決定して, ソウル市の予算が、投与されるという点で賃貸型と多少の違い

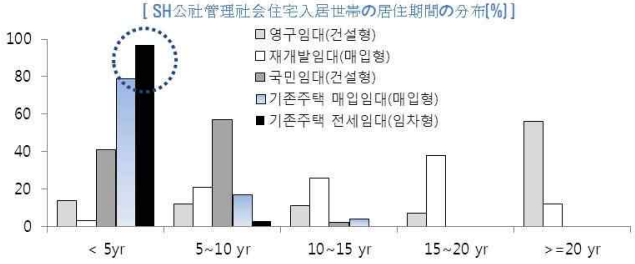
* 賃貸型は、支援対象世帯が直接住宅を探しに来なければならない。(住居費支援 性格と類似)

既存住宅 チョンセ賃貸住宅	✓ 公共が民間住宅所有者として住宅を賃貸し政策対象世帯に再賃貸 【中央政府が融資支援, SH公社は仲介者の役割だけを随行】
保証金支援型 長期安心住宅	✓ 賃貸保証金の30%をソウル市が無利子融資 【ソウル市の独自事業】

04 住宅 類型別評価 - 賃貸型

賃貸型は、入居者の住居安全性保障が不十分だという限界がある

- 公共が所有している住宅ではなく、2年ごとに再契約になり, 住宅所有者による再契約拒否 または賃貸料引き上げ可能性存在
- SH公社のチョンセ賃貸入居世帯中97%が同一住宅に5年以下居住
- 現在既存住宅購入賃貸よりさらに多い供給でなっている住居安全性を高められる補完策準備が必要 (民選6期6万号計画中2.8万号が賃貸型)

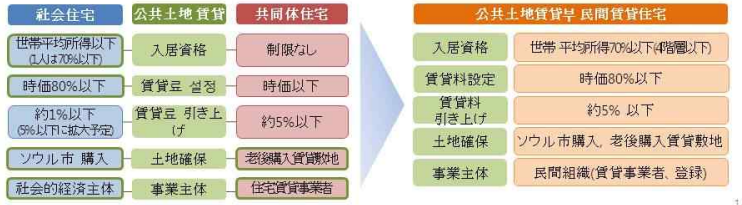


04 住宅 類型別評価 - 協約型

公共土地賃貸事業は、既存 事業を一元化と公共性強化推進

- 類似な政策にも、運用条件が異なり, 公的資源が投与されるにも公共性不十分
- 民間事業主体の事業性保障を通し事業参加誘導('16年 8月 現在 2件18号入居)

公共土地 賃貸政策 一元化	土地賃貸料引き下げ	長期低利融資制度準備
✓ 官民共同出資型社会住宅＋土地賃貸部共同体住宅 - 入居資格, 賃貸料基準整備 および公共性向上	✓ SH公社が事業主体に負わせる土地賃貸料引き下げ - 定期預金金利より低い1%水準を適用し事業性向上	✓ ソウル市社会投資基金融資整備(5年満期→10年以上) ✓ 中央政府の住宅都市基金活用推進



04 住宅類型別評価 - 協約型

民間住宅リモデリング支援事業を整備し、大家の参加活性化誘導

- 空き家を生かす事業, リモデリング支援型長期安心住宅などのプログラム統合
- 賃貸人の賃貸料引き上げを制限的に許容して, 支援規模を拡大し、参加誘導

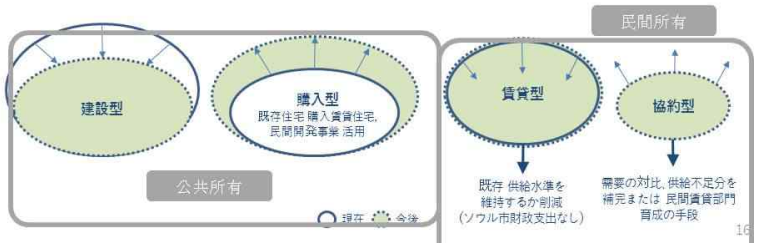
空き家生かす事業	リモデリング 支援型長期安心住宅
✓ 民間組織が、空き家所有者から賃貸し、ソウル市からリモデリング費用支援受ける 6年以上賃貸住宅運用(16.3月44世帯) → あえて空き家に限定する必要はない	✓ 大家がソウル市からリモデリング費用を支援受ける代わりに6年以上賃貸料凍結 (16.4月6号 支援) → 大家の参加誘導方案準備必要

対象住宅	立地	申請主体	賃貸人資格	賃貸期間	賃貸運営	支援
老後 低層住宅 (15年 以上 経過)	制限 なし	大家, 民間組織 (社会的 企業など)	所得4階層 以下 (世帯 平均所得の 70% 以下)	6年以上	·大家の賃貸料引き上げ 許可 (物価上昇率水準 以下) ·時価より低い賃貸料賦課 ·民間組織 委託運営可能	リモデリング 費用 および 賃貸料 収入補助

05 社会住宅 政策の今後の課題

今後 社会住宅 政策は低価住宅 需要を基準とし <建設型 萎縮-購入型 拡大-賃貸型 維持/縮小-協約型 拡大>で 接近

- 公共所有物量と民間所有物量の混合を通し低価住宅需要に対応
- 公共所有物量: 建設型 萎縮時購入型を拡大する方向へ 対応することで 公共所有物量を一定水準維持(長期間の活用可能な在庫確保)
- 民間所有 物量: ソウル市予算節減を主要に考慮すれば賃貸型を維持し, 民間賃貸部門を育成しようとすれば賃貸型縮小および協約型強化



05 社会住宅 政策の今後の課題

政策インフラ整備と類型別課題で区分し、社会住宅 活性化推進

政策インフラ整備課題	
政策対象	✓ 限定された公共資源を考慮して低所得層に制限 ✓ 【所得4階層以下】 ✓ ホームレス, 非住宅居住世帯, 青年など政策疎外世帯に対する考慮
根拠制度	✓ 現行 公共住宅条例, 社会住宅条例 などの改定 ✓ 法令の改正
행정체계	✓ 公共所有, 民間所有関連する業務の統合および 部署改編

類型別課題	
建設型	✓ 老後公共住宅団地再整備に関連する住民反対に対する 実行案作り
購入型	✓ 購入費用の現実化 ✓ 地域別需要に根拠する供給 ✓ 住民反対に対する効果的な対応
賃貸型	✓ 入居世帯の住居安全性向上
協約型	✓ 公共土地 賃貸/リモデリング 支援 政策 整備および新規策手段開発 ✓ 長期融資手段開発および中央政府の支援政策施行誘導

17

《居住自立への挑戦：安康平宅から興隆公共住宅への建替え》
The Challenge of Habitant Independ: Remodeling An Kang Low-Income Housing to Xing Long Public Housing

陳涵光 Chen Han-Kuang
崔媽媽基金会、社会住宅推進連盟／居住サポーター

台北市平価住宅[11]（平宅と称す）の建替えは、1990年から2度も計画されていたが実質的な進捗がなく、2011年にようやく、台北市が市民の不動産相場の高騰への怒りに対するけじめとして、公共住宅政策を打ち出し、供給戸数を増やそうと、安康平宅を公共住宅として建て替えることに決め、段階的に整備を進め、3,336戸の供給を目標として挙げた。2012年に建替え計画が正式に動き出し、2015年10月「興隆公共住宅第1期第1ゾーン」が竣工、計272戸が提供された。その内90戸は現住民の低所得世帯[12]の優先入居戸で、残り182戸については入居公募を行っている。

11）平価住宅(Low-Income Housing)とは住宅を所有しない低所得世帯のための公営住宅であり、台北市社会局が整備、管理及び福祉サービスを提供。平宅は無償貸与で家賃ではなく、共益費のみの徴収であり、月約US$7～35ドル程度、入居期間も制限されておらず、低所得世帯でいる限りは住み続けられる。そもそも平宅政策は居住問題の解決から、低所得者のため負担軽減を図り資産形成させるのが目的だったが、入居期間の長期化に伴い逆に脱貧困の効果は限定的。

12）low-income family：低所得世帯とは、世帯総収入を世帯員あたりに計算し1人当たり毎月最低生活費が基準(台北市2016年度はUS$458ドル)を下回っている世帯を指す、かつその財産(動産、不動産)は国、自治体が定める年度金額の基準を超えていないことが条件である。

一、安康平価住宅の建替え計画

(一)安康平宅の建替えとその意義

安康平宅は1975年に竣工し、計1024戸ある台北市内で最も戸数が多く敷地面積が大きい平価住宅である。築年数が40年を越えていたため老朽化や環境衛生の管理が問題となり、その上低所得の住民ばかりでスティグマ化され、建替えを迫られる状況となった。主務官庁である社会局は、住宅管理と住民の相談の両方を兼担することが難しく責任の所在が曖昧等の課題もあった。社会局としても建替えをすることによって、福祉相談と住宅管理を切り離し、相談業務一本に絞って行く方針である。

市は社会住宅を始めた当初から、市民からの疑問や反対も多々あったため、市議からは、不安解消の材料としてまずモデル事業として安康平宅の建替えから着手すべきだと提言した。市は、新規整備より既存公的住宅の改築のほうがより受け入れられやすいことや、敷地面積が広いだけ効果的だと目論んで、建替え計画を速やかに承認し、社会住宅推進の重要な第一歩となった。

弱者の居住問題へ関心を示す民間団体からは、建替え計画について：

1.現住民の権利を重視し不適切な立ち退きをしないこと[13]、2.

13）安康平宅の前に、福徳平宅は2010年に建替えを計画していたが、現住民の権利より地域全体の発展より設備計画を重視しており、手当保障、その他平宅への移行等支援は行われていたが、現住民間のネットワークの維持のための、現住民に対する優先入居は保証されなかった。

現住民の低所得世帯でも負担可能な家賃制度の策定3.将来の賃貸公共住宅のモデル事例とすること。を政府に求めた。

(二) 興隆公共住宅第1期第1ゾーンの竣工

安康平宅の建替えは、現住民の優先入居を前提とし、段階的に建替えを進めて行くものである。第1期第1ゾーンの計272戸は、混住形態で、2/3の戸数(182戸)は台北市の若い子育て世帯に提供し、家賃は市場価額の1.5割引き、契約期間は3年、最長6年までである。1/3の戸数(90戸)は安康平宅の低所得世帯に提供し、それぞれの低所得レベルに応じ家賃は市場価額の6割引から9割引であるが、第10年目からは均一水準の6割引にまで引き上げる。契約期間は3年、最大12年までである。家賃の詳細は表1の通りである：

表1安康平宅、興隆公宅の家賃について

安康平宅	興隆公共住宅第1期第1ゾーン					
	住戸	安康平宅への入居優遇家賃				一般世帯
	家賃 / タイプ	9割引	8割 引	7割引	6割引	1.5割引
タイプ：2DK 46.34 m2 共益費等約 US$7～US$35	1R 42.98m2	US$50	US$72	US$93	US$115	US$214
	1DK 52.89m2	US$62	US$87	US$115	US$143	US$266
	2DK 79.34m2	US$93	US$133	US$174	US$214	US$399
	2DK 82.65m2	US$96	US$140	US$180	US$223	US$415
	3DK 99.17m2	US$115	US$167	US$217	US$270	US$498

二、興隆公共住宅低所得世帯居住自立プログラムとサービス現状

安康平宅住民の興隆公共住宅への入居に向け、居住条件(家賃、契約期間)の変化に応じ、入居規定や近隣関係の変化もあり、その適応のため、崔媽媽基金会(社会住宅推進連盟も参加)は2016年1月から台北市社会局の「興隆公共住宅低所得世帯居住自立プログラム」を請け負いサービスを行っている。

(一)プログラムの内容

- サービス対象：90世帯の元安康平宅住民、並びに平宅在住で興隆公宅第1期第2ゾーンへの入居を希望する世帯。

- サービスの内容：
  1. 入居支援サービス：家賃の納付や生活実態を把握し、規定の説明等。
  2. ユミュニティ教室：サービス対象のみならず、一般住民も一緒に交流、参加できるような教室を行っている。
  3. 貯金キャンペーン：毎月の貯金することによって、社会局から居住自立金という名目でボーナス金利が出る。通常の金利より高いが、この居住金自立は、平宅/公宅転出後、かつ居住目的(家賃、敷金、家具購入)にしか使えないことになっている。更に将来の独立した経済力の養成に向け、住民に対し金銭管理に関するセミナーの参加を義務付ける。

(二)平宅への入居及びサービスの現状

崔媽媽は今後のサービスのために、元安康住民を訪問し、入居後の経済状況や新しい住居への適応について調査を行い、更に違反を未然に防ぐため彼らに対し興隆公宅の関連入居規定も説明した。今のところ一部の家賃滞納以外は、違反によって減点を受けた事案はない。

- 住民の入居状況：
  1.住居の質の向上：多くの住民は、居住空間の質や治安の顕著な向上を感じているという。興隆公宅は新しく綺麗で広い、エレベーターもベランダもあり通気性も良い、更に管理人もいて安心で居心地が良い。
  2. 近隣関係の低下：一部の住民によれば[14]、過去の平宅からエレベーター付きの現在の住居に入ってから、近隣関係が薄くなった気がするという、丈夫な扉は常に閉じたままで、オートロックとかもあり近隣の交流が難しく、隣人同士の付き合いも殆どない。
  3. 3DKタイプ戸数の不足：興隆公宅は2DKタイプの戸数が多く、元安康住民のうち6世帯は、所帯員数が多いため部屋が足りずリビングで寝泊りするケースもある。
  4. バリアフリータイプの不足：興隆公宅では障害者対応のバリアフリータイプはわずか6戸であり、しかも障害者が優先入居とされず、一般世帯がバリアフリータイプに入居したり、障害者世帯が一般住戸に入居し後から自分で手すり等を付けたりするケースがある。

- 住民の経済状況：
  1.入居時、敷金(低所得レベルに応じUS$219～743ドル)、更に3カ月分の家賃、契約公証費等の支払いのため、親戚、知人に借金をするケースが多かった。
  2.家賃の現金払いが定着：多くの住民が現金払いになれており、自動払い込み等慣れておらず、そのほうが収支状況を把握でき、残高不足による滞納も防げるという考えもあり、更に信用問題で口座作れないケースや、ユンビニで現金取引したほうが便利というケースもある。
  3．家賃による負担の増大：公宅には家賃がいるため、生活支出の増加になり負担が大きくなる。多くの入居者は不安をあらわにし、現金の資金繰りが苦しいとの声が多い。家賃の滞納状況について、1月の入居から現在まで、計4戸(世帯)、最大3カ月分の滞納が発生している。

- 貯金キャンペーンの実態：
  1.参加者は、興隆公宅住民より、現在の平宅在住者が多いため、現在は居住ユストが低いが、2017年興隆公宅第1期第1ゾーンの竣工に伴い、居住自立金の運用を開始する人が多くなると推測できる。また、公宅住民の参加率が低い

14）
2016年5月からは、地元の里長が始めた観葉植物セミナーや、1回会議室にて開催するコミュニティ教室もあるが、住民の参加状況はまだ把握していない。

原因として、家賃が高く貯蓄が難しいことや、契約期間は最大12年で運用できる時期はだいぶ先などが考えられる。

2.低所得世帯間の経済力の差があり、毎月ほぼプラマイゼロの住民には参加する余裕がなく、収入に余裕のある世帯だけ参加可能である。

三、討論

(一)福祉サービスと住宅管理の分業と連携

今まで社会局は住宅ハードウェアの維持管理に不慣れだったが、平宅が公共住宅として生まれ変わった後の業務は都市発展局に移管することになる。しかし興隆公共住宅には30%の低所得世帯が住んであり、住宅管理上通常の住宅との違いや、どのようなサービスが必要かはまだ明確でないが、予想できるのは、居住自立プログラムを通して、福祉部局と住宅管理部局間の連携とコミュニケーションが展開されるのであろう。

(二)公共住宅家賃と低所得世帯の負担能力

興隆公宅における低所得世帯の家賃水準は、社会局が考える低所得世帯なら負担可能であろう市場価額の4割引きである。しかしこの水準と、実際の住民の負担能力とは等しいものかどうかは定かでない。低所得世帯の生活には不安定要素が多く、身体能力の低下、家庭状況の変化等により収入の断絶、支出の激増等可能性が高く、その場合のための対応策、あるいはどのように積極的に彼らが必要とするサービス(例：個別対応型就労支援)を行うことによって、家賃滞納を未然に防ぐかが問われる。

平宅は建替えによって消えてなくなるが、低所得世帯が最も低廉な住宅供給を失った場合の受け皿として公共住宅は如何にその役割を果たせばよいか、また家賃設定や関連支援策の策定はこれからの肝心な課題とされる。

(三)公共住宅契約期間の制限と現実

公共住宅は資源の流動性を図るため契約期間の上限を設けており、期間満了後はその他公共住宅への入居申請も制限されているが、弱者である高齢者、障害者の場合、契約期間12年満了後、いかに負担可能で、住みやすい家を確保することが課題となる。このような課題を社会局側も予想していたが、未だにまだ具体的な議論をしていない。

(四)「居住自立」はただのサービスに留まらない

「居住自立プログラム」のユンセプトは、過渡期間における低所得世帯が新しい環境に適応できるように寄り添いや資源の提供をするという、一過性のサービスである。「自立」の言葉の意味は：自分の力で立ち上がり努力をして生存していくこと。しかし低所得世帯の家族機能や社会条件(例：就労安定性)は遥かに低く、政府の制度的な支援は必要になり、個別の世帯に対する個別のサービスだけでは問題解決に繋がらない。

安康平宅は、戸数が多いため、入居者は低所得世帯以外にも、被災した華僑、被災者世帯、公共建設事業によって立ち退かれた世

帯の受入もあった。平宅そのものは台湾若しくは台北の歴史の縮図と言え、住居のセーフティネットとしての強い性格を持つ。安康平宅はまだ第一期の段階ではあるが、最終的な住宅整備の成果ではなく、その過程においての一つ一つの問題、需要を見つめ考えて行かなければならない。

Title: “From Cages to Subdivided units, is the problem getting better or worse? - Study on Hong Kong’s affordable housing conundrum”

Presenter: Angela LUI,
Community Organizer from Society for Community Organization

Theme: 1.Alleviate the shortage of affordable housing in the era of low growth (Providing public and social housing)

Cage homes had been the Hong Kong housing shame in past few decades. A trend of decline of this inhuman housing had been shown in recent researches. But it is too early to say that the housing problem in this prosperous city was solved. Subdivided unit (SDU), a new housing with high rent and poor living environment, has been developed in a supervising fast rate in the past few years. The rapid growth in this population even adds fuel to the situation.

According to the latest official statistics, nearly 200, 000 living in sub-divided units (SDU) in Hong Kong. The figure is thought to be even higher as the illegal homes in industrial and commercial buildings were not included in the study. Living standard of those who are living in these cramped little homes is getting worse. Tenants are being squeezed in terms of living space- the average area of SDUs per capita is decreasing from 67.6 sq. ft in 2013 to 62.4 sq. ft in 2015. This size level is even below the minimum standard of 70 sq. ft in public rental housing. While the size of SDUs is dropping, the rent level keeps raising in verse. The median monthly rent payment reaches HKD 4200. And most of the tenants spend one third of their monthly income for the rent. Wage level of the grassroots cannot catch with the rent. Tenants therefore had to downsize even further to find affordable housing.

In Hong Kong, public rental housing is the only choice of affordable housing fro the grassroots. However, the insufficient supply of units makes the applicants to wait for a very long time. During the waiting, they have no alternative but squeezing into those small SDU.

In the presentation, following items will be included:

6) **History of the development of inadequate housing in Hong Kong**
7) **Study on profile of SDUs population**
8) **Analysis of current housing problem**
9) **How current government policies fail to alleviate housing problem**
10) **New approaches our organization applied to advocate for affordable housing**

2부 Session 2

Providing Housing Repairs for the Disadvantaged

1. “韓国の低所得層のための住宅改良事業の歴史”
   “The History of Housing Improvement for the Poor in Korea”
2. “よちよち歩きの後の試み―弱者の賃貸探しの課題と対策”
   “Toddling Try
   : Vulnerable Persons' Situation and Solution in Rental Housing Market”
3. “「つながって住む家とまち」
   ハウジングファーストに向けた地域居住支援のつながりのかたち”
   “On the Practice of Renovated Transitional Housing Support Facilities
   for the Housing First Program”
4. “SH型 低層住居地 再生モデル”
   “Regeneration Model of SH Type: Low-Rise Residences”

韓国の低所得層のための住宅改良事業の歴史

ソウル市 社会住宅総合支援センター
문 영 록

1. 住宅改良の歴史

1. 住宅改良の歴史

農村・漁村の住宅を中心とした住宅改良

農村・漁村の住宅改良資金支援

- 導入時期: 1976年
- 導入目的: セマウル運動の一環として農村・漁村の古く劣化した住宅を改善できるように支援
- 法的根拠: 1994年 農漁村整備法、1995年 農漁村住宅改良促進法
- 支援方式: 資金支援
- 所管省庁: 行政自治部→1998年 農林畜産食品部

1. 住宅改良の歴史

農漁村の住宅を中心とする住宅改良

"農漁村 住宅改良 資金支援"の 意味

① 韓国の住宅改良政策の始まり

② 農漁村の住宅の 劣悪な住居環境改善で都市民の誘致促進及び、農漁村の 活性化を図る目的の拡大

③ 農漁村地域の 住宅だけを対象とした限界

④ 資金支援(融資)事業として低所得層の利用の限界

1. 住宅改良の歴史

都市地域への拡大

住居環境改善事業 住宅改良資金の支援

- 導入時期: 1989年
- 導入目的: 全面撤去方式の再開発がもたらした問題を改善するため、住居環境改善事業導入
- 法的根拠
  - 1989年 10年 限時法として都市低所得の住民の住居環境改善のために、臨時措置法(住居環境改善事業地区に指定された地域に限定)
  - 2001年 老朽不良住宅 改良融資金支援制度を導入
  - 2004年 住居環境改善事業と老朽不良住宅改良事業 住居環境改善事業に統合
- 支援方式: 資金支援
- 所管省庁: 国土交通部

1. 住宅改良の歴史

都市地域への拡大

"住居環境改善事業 住宅改良資金の支援"の意味

① 住宅改良事業の都市地域への拡大

② 都市住宅の改良事業指導

③ 全面再開発方式の変化

④ 住宅改良に対する認識不足

⑤ 資金支援(融資)事業に低所得層の利用に限界

⑥ 低調な実績(2010年 100億ウォン のうち15億の融資, 15%)

1. 住宅改良の歴史

住宅改良の直接支援方式の導入

住居の現物給与事業

- 導入時期: 2002年
- 導入目的: 低所得層住居環境改善と雇用創出
- 法的根拠: 国民基礎生活保障法
- 支援方式: サービス支援
- 所管省庁: 保健福祉部

農漁村 障害者住宅改造事業

- 導入時期: 2006年
- 導入目的: 農漁村における障害者の便宜施設の設置拡大
- 法的根拠: 障害福祉法
- 支援方式: サービス支援
- 所管省庁: 保健福祉部

1. 住宅改良の歴史

住宅改良の直接支援方式の導入

低所得層エネルギー効率化事業

- 導入時期: 2007年
- 導入目的: 住宅エネルギー効率の改善を通じた低所得層の
- エネルギー費用の低減
- 法的根拠: エネルギー基本法
- 支援方式: サービス支援
- 所管省庁: 産業通商資源部

1. 住宅改良の歴史

住宅改良の直接支援方式の導入

脆弱階層の改修・補修事業

- 導入時期: 2010年(モデル事業2009年)~2012年
- 導入目的: 社会脆弱階層が所有している老朽化した住宅改修・補修事業を通じた低所得層の住居安定と経済活性化図る
- 支援方式: サービス支援
- 所管省庁: 国土交通部

1. 住宅改良の歴史

住宅改良の直接支援方式の導入

低所得層屋内給水管改良支援事業

- 導入時期: 2009年
- 導入目的: 水道水の不信の解消及び庶民の衛生環境改善
- 法的根拠: 水道法
- 支援方式: サービス支援
- 所管省庁: 環境部

スレート撤去支援事業

- 導入時期: 2012年(モデル事業2011年)
- 導入目的: スレートの老朽化によるアスベスト飛散による市民健康被害予防
- 法的根拠: アスベストの安全管理法
- 支援方式: サービス支援
- 所管省庁: 環境部

1. 住宅改良の歴史

住宅改良の直接支援方式の導入

"直接サービス支援方式"の意味

① 低所得層住宅を対象にした直接サービス支援で即刻的な住宅改善効果

② 多様な目的の住宅改良事業

③ 重複支援問題の発生

④ 低い支援金による住宅改良の範囲の限界

2. 政府住宅改良事業

修繕維持給与事業

背景

- 国民基礎生活保障法改正による**個別給与**実施(2015. 7)
- 2002年から保健福祉部で進行されていた住居の現物給与事業が、2015年7月から国土交通部へ移管
- 自力で住宅改良が困難な低所得層者が世帯の住宅状態を改善することで、受給者の住居保障強化良質の住宅在庫の確保

支援対象

- 中位所得43%以内の持家世帯
- 未登記又は無許可住宅に居住する受給者可能

2. 政府住宅改良事業

修繕維持給与事業

支援基準

- 住宅老朽度:大,中,軽度で区分
- 所得水準基準
  - 中位所得 28%
  - 28%~35% 以下
  - 35%~43%

住宅老朽度基準

- **構造安全(3項目)**
  - 基礎/地盤沈下、屋根の漏水、壁の亀裂
- **設備状態(11項目)**
  - 台所、浴室、窓、断熱、給水、汚水、暖房、内線、照明など
- **仕切り状態(4項目)**
  - 壁、天井、床、ドア枠および扉　仕切り

2. 政府住宅改良事業

修繕維持給与事業

支援金額及び周期

所得支援額(周期)	中位所得 28% 以下	28%~35% 以下	35%~43% 以下
軽補修 350万ウォン(3年)	100% 支援	90% 支援	80% 支援
中補修 650万ウォン(5年)			
大補修 950万ウォン(7年)			

2. 政府住宅改良事業

修繕維持給与事業

伝達体系及び役割

区分		役割
市・道		▪ 市·郡·区別事業需要把握 ▪ 市·郡·区別物量配分及び調整
市·郡·区		▪ 基本的な事業の施行主体の役割,事業依頼 ▪ 受給者の基本管理及び対象者の選定
LH公社		▪ 地域別改修・補修計画樹立 ▪ 住宅状態調査実施及び判定 ▪ 施行事業者の選定及び契約 ▪ 改修・補修適合度判断及び見積もり産出 ▪ 施行管理及び評価 ▪ 満足度など事業成果分析
施行事業者	一般事業者	▪ 中補修以上改修・補修施行
	自治団体	▪ 軽補修改修・補修施行

2. 政府住宅改良事業

農漁村の障害者の住宅改造事業

背景

- 日常生活の便宜増進
- 住居用便宜施設の整備を通した障害者の暮らしの質の向上

支援対象

- 基礎生活受給者及び 次上位階層(120%)のうち 1~6等級登録障害人
- 自家所有者および賃貸住宅居住者

* 基礎生活受給者のうち自家補修支援は国土交通部移管で重複されないよう注意

農漁村 障害者住宅改造事業

支援内容

- トイレの改装、補助ハンドルの設置、垣根を低くする、流し台の高さの調節、主出入口の方(庭舗装)、傾斜路設置や住宅改造時、破損された上張りや床など
- 住宅内の便宜施設及び安全装置の設置、移動の便宜のための施設の設置及び除去
- 支援金額380万ウォン(予算の範囲内で基準金額の50%~150%範囲で支援可能)

低所得層エネルギー効率改善事業

背景

- エネルギー福祉に対する社会的関心向上
- 低所得世帯のエネルギーの購入コストの増大や、逆進的構造

支援対象

- 国民基礎生活受給者および次上位階層
- エネルギー福祉死角地帯の一般低所得層世帯

支援基準

- 断熱、障子交換など、低所得層の暖房効率を向上するための工事
- 低所得層のエネルギーの購入費用の削減のための暖房物品(ボイラーなど)の設置および入れ替え
- 支援金額の世帯当りの平均150万ウォン

低所得層エネルギー効率改善事業

事業主体

主体	役割
産業通商資源部	▪ エネルギー福祉政策樹立及び管理、監督
韓国エネルギー財団	▪ 事業施行、資材や物品の選定(入札)、施行機関及び施工会社選定
施行機関	▪ 社会福祉館、老人福祉館、障害者福祉館、地域自活センターなど ▪ 対象世帯の発掘及び現況調査、契約締結及び清算、施行会社管理監督
施行事業者	▪ 対象世帯の現場調査、施工および診断

低所得層屋内給水管改良支援事業(2016年 ソウル市基準)

背景

- 水道水に対する国民の不信解消
- 1994年4月から 亜鉛めっき鋼管使用全面禁止
- 亜鉛めっき鋼管の場合、腐食による錆の発生で、水道水の水質を落とす決定的要因

支援対象

- 社会福祉など疎外階層利用建物
- 延べ面積165平方メートル以下の住居用の建物(ただし、共同住宅は専用面積85㎡以下)
- 順位1：国民基礎生活保障受給対象者国民基礎生活保障受給対象者及び疎外階層利用の建物
- 順位2：専用面積60㎡未満の共同住宅、100平方メートル未満の一戸建て住宅
- 順位3：受け付け順

支援基準

- 従来の給水管を交換したり甦生](洗浄およびコーティング)
- 戸建て住宅の最大の建物当たり150万ウォン、多世帯住宅最大建物当たり200万ウォン、共同住宅世帯当たり最大80万ウォン
- 国民基礎生活保障受給対象者および疎外階層利用の建物全額支援

2. 政府住宅改良事業

スレート撤去支援事業

背景
- 石綿の有害性問題が社会的に提起され、2009年石綿総合管理対策作り
- 石綿は1級発ガン性物質
- 石綿対策の重要部門で老後、スレートで飛散なる石綿問題(スレートは、石綿を10~15%含有)

支援対象
- スレートになった住宅の屋根や壁の建物所有者

支援基準
- スレートの撤去、運搬、処理にかかる費用
- 支援金額：国庫世帯当たり168万ウォン定額支援/地方費は国庫以上編成して自己負担の最小化

3. 民間住宅改良事業

事業主体
- 公企業の社会貢献プログラム
- 民間企業の社会貢献プログラム

支援対象
- 低所得層、敬老堂、脆弱社会福祉施設など

支援基準
- 住居環境改善
- エネルギー効率改善

3民間住宅改良事業

特徴

1. 支援企業の事業による事業内容
   - 例 韓国水資源公社の場合、水道配管の入れ替えなど関連工事内容支援
2. 支援企業の事業場の所在地中心の事業を進行
3. 役職員ボランティア参加
4. 雇用創出支援
5. エネルギー効率化事業拡大

よちよち歩きの後の試みー弱者の賃貸探しの課題と対策

崔媽媽基金会 馮麗芳

台湾における弱者の居住問題は長い間重視されておらず、全体の社会住宅0.08%(7千戸程度)で、しかし行政の統計によれば、弱者の居住ニーズは約32万人、その需給のミスマッチははなはだしい。2013江尚書さんは、同シンポジウムにおいて「よちよち歩く：台湾における最近の社会住宅政策の展開と課題」という論文の中でも述べたように、社会住宅の供給不足を意識し始めた政府は、2012年に住宅法を制定し、自治体に対し社会住宅整備への協力の要請した。乳児がよちよち歩きを始めたように、台湾の弱者の居住課題への解決の糸口がやっと見え始めた。本論は実務的な経験から、現状の社会住宅ストック不足の問題解決のための政策を検討する。その前に、まず台湾の弱者向けの賃貸住宅の環境や状況を見てみよう。

1. なぜ弱者は賃貸への入居が難しい？

崔媽媽が行う弱者への居住支援では、「老、病、障、貧」のうちのどれか一つでも該当し、そのうえ経済的能力の欠乏が認められれば、支援対象となる。もちろん、彼らは最も市場によってはじき出されがちな人たちである。

なぜ大家さんは彼らに部屋を貸さないのか？

·税金支出の増加：弱者の場合は補助金や教育のために住民票を移し戸籍設定を行わなければならないが、台湾の場合約90%程度の大家さんは申告しておらず家賃収入分の税金を納めていないため、戸籍設定によって賃貸委の事実が公になれば、税金支出増加の恐れもあるからである。

·面倒が増える：入居者の滞納、家庭環境の複雑や、病弱で高齢の方が部屋内での孤独死等様々な状況を危惧しているからである。

大家さんは慈善家ではないので、家賃収入分以上の責任を背負うのは御免だ。確かに我々支援者が大家さんの代わりにできることも限られているため、彼らの難しい立場も理解でき、「同情心がない」とかいう言葉で責めるのも適切ではない。が、住む場所のない弱者はどうすればいいの？

2. 政府はどんな対策を取ったか？

·「平価住宅」、「賃貸国宅」、「中途の家」、「老人マンション」、「敬老院」等いろいろあるが、供給量の少なさから、順番待ちが果てしなく続いており、中の一部は家賃が高くて弱者にはどうしても負担できない物件もある。

·「合宜住宅」、「公共住宅」、「公営住宅」：住宅法施行後、住居問題が一番深刻とされる台北においては、さまざまな名前で公的住宅の供給を始めたが、　(1)ストックが少ない(2)家賃が高い　(3)年齢制限あり(20-45歳)によって、経済的能力が弱い高齢な弱者は入居できず、効果はいまいちである。

2015年台北市社会局は本来の「安康平宅」を、逐次「興隆公宅」に建て替えを進めていったが、それでも供給は不足である。

·物件プラットホーム：ハードウェアの整備が追い付かない現状では、既存の民間遊休物件を活用しようと、大家さんに賃貸住宅として提供するように呼び掛けて、管理代行という形で大家さんの警戒や憂慮の解消を図ったが、果たしてその成果やいかに？これからは実務上の感想を述べる。

3. 賃貸管理代行

·賃貸管理代行とは：簡単に言えば、大家さんも入居者もそれぞれ代理者がおり、プラットホーム運営者は大家さんの代理人となり、崔媽媽基金会が入居者の代理人となる。このプログラムに加入するメリットは、マッチングサービス、契約公証、契約後の入居者への支援、ユーディネート、福祉相談等が利用できる。

(1)物件が先決条件：管理代行物件の導入のよって、内見とかも大家さんの顔色を窺うことなく簡単にできるようになり、入居希望者である弱者の尊厳も傷つかれずに済むし、マッチング率が大幅に高くなった。

(2)実態を考慮しながら物件紹介：入居希望者である弱者は、一般市場の一般入居者と競争する必要もなく、それぞれの状況を支援者が考量したうえで、適切な物件を紹介することができる。

(3)入居から心身状態の安定：戸籍、住民票の設定、家賃補助の申請も必要であるが、入居者の生活の安定を図るためにはその他福祉資源(手すりの取り付け、在宅サービス、生活保護申請等)の導入も必要である。例として一年までに入居した元ホームレスの方は、もともと短気で怒りっぽい性格だったが、入居した後に、生活の質の改善に伴い、情緒も安定し、隣人ともうまくいくようになり、笑顔あふれる方に生まれ変わった。

このケースからわかるように、管理代行のコンセプトとして、弱者の居住支援を行うことによって大家さんの不安の解消、入居者の生活の安定化、社会コストの増大を未然に防ぐことが目的である。

(4)代理人としての限界：代理人のすべての権限を持つわけでもなく、多くの場合は大家さんの意思を仰ぐことになる。例えば修繕、手すりなどの取り付け、入居者の決定、契約更新等、大家さんの不安を完全に解消できない場合とかは、お互いの信頼や権利義務がぎくしゃくする恐れもある

·不安の解消が困難、事は進まず：賃貸管理代行の運用開始後、大家さんの参加は予想ほどに積極的でなく、1.大家さんの弱者への不安もあり、2.税金の増額への不満もあり、また、3.政府からのインセンティブの不足が原因とされる。2年目の目標として150戸を設定しているが、今のどころまだ89戸である。税金の無駄使いとの批判もある。崔媽媽としては、量的供給は確かに予想ほどに効果的ではないが、入居者の心身状態の改善は著しく、今後はインセンティブの強化から着手したり、遊休物件の借り上げを行うことによって、さらなる成長が見込める。

4. よちよち歩きは未来へと闊歩する：

政府政策は決して効果的とは言えないが、このような試みには大きな意義があり、管理代行においては政府の努力が認められ、これは今後も「社会住宅」と同時並行で推進していくが、最終的には弱者の居住問題の解決を目指し、よちよちながらも、いつか未来へと闊歩できることを期待している。

The 6th East Asia Inclusive CITY Net Workshop
第6回東アジア包摂型都市ネットワークショップ

On the Practice of Renovated Transitional Housing Support Facilities for the Housing First Program

「つながって住む家とまち」ハウジングファーストに向けた地域居住支援のつながりのかたち

大崎 元（建築工房匠屋）
Hajime Osaki (TAKUMIYA Architects)

1. はじめに

以下の報告するのは、東京都台東区荒川区にまたがる寄せ場地域「山谷」のなかで生まれてきた実践の報告である。それは、ホームレス問題の解法として（まだまだ課題は多いものの）一定の成果を上げてきたアパート入居支援などの居住保障活動とは少し位相が異なる。住居という「点」ではなく居住支援と生活支援、そして医療支援をきわめて小さな領域の中に埋め込んだ、小さな「面」としての解法である。

2. 日本の、東京のHousing First

2000年以降、ＮＰＯなど非営利活動の組織体が米国などのSupportive Housingを先導例としつつ、Housing First の実践として多様な支援を組み込みこんだ居住装置を展開してきた。その多くは共同居住経験を経由して自立（アパート自立による地域生活への移行など）に向かうことを目指してきた。だが実際には、支援が豊かであればあるほど処遇困難な入居層が行政から斡旋され、長期滞在やターミナルの比重が高くなっている。非営利による支援活動は生活保護や医療扶助などの公的福祉施策に大きく依存し、それゆえ建築のプロトタイプで言えば「住宅」ではなく「施設」、たとえば第２種社会福祉事業の宿泊所（いわゆる無料低額宿泊所）になっている場合も多く、貧困ビジネスとの境界線もあいまいになっている。一方、東京都では2004年からの６年間、市場アパートを借り上げての「東京都ホームレス地域生活移行支援事業」で1945名の居住支援を行った。3.11東日本大震災後の仙台市などでの「借り上げ仮設住宅」もある意味で居住保障を民間住宅市場に依頼したものだ。しかし、支援を内包した「住宅」という概念はいまだに住宅政策の範疇に入っていない。ホームレス問題の解法をみる視線として、「施設」から「住居」への転換は重要な課題といえる。そしてもう一つ、ここで考えたいのが「つながりのかたち」である。

貧困を社会的与件とするかのように居住貧困という様相が多様な層に表出した現実に対して、現場では多様な主体が様々なかたちで独自の支援を創発し、多様多層な居住のあり方にリアリティを付与しつつ高めてきた。

3. 居住支援を介してのつながりの形成

ホームレスの人たちや住まいを失った人たちへの中間居住支援施設では、一つの建物の中で共有空間を充実させて、個々が共有スペースを介して共同で生活するかたちが多い。しかしそこでは居住者の共同生活への参加・参与は主目的にならない。共同コミュニティに参加・参与するレベルは入居者の状況で大きく異なり、まったく関係しない場合も多い。一方、支援する側と支援される側との関係は概して強く、しかも建物内で完結せずに地域で展開する支援提供者全体との独自の関係を個々人が形成している。しかし、地域社会にとってホームレス支援施設はＮＩＭＢＹ施設であり、実際にいくつものプロジェクトが地元の反対で頓挫している。支援する側もされる側も、居住支援への弱い参加・参与性、地域への弱い参加・参与性を許す関わり方こそが居住支援の地平

を大きく開く（拓く）要点なのかも知れない。

東京都山谷地域では、ＮＰＯ法人自立支援センターふるさとの会にみられる24時間ケアを基本にした高齢者中心の自立援助ホームや、ＮＰＯ法人訪問看護ステーション・コスモスによるターミナルケアを念頭においた居住支援がある。ふるさとの会は山谷地域を出発点に都内各地に展開し、居住支援の事業化を図りながら「ケア付き住宅」の実現を問いかけている。コスモスは逆に、山谷地域の日常的に顔を合わせられる場所に限定し、濃密に居住支援を医療＋介護支援に結び付けている。どちらも山谷地域を基点に、その地域資源と活動＋事業性にあわせて居住を保障することでその人独自の「自立 / 自律」にあわせた支援を提起している。

4. 地域の訪問看護ステーションが専門性を通じて形成した中間居住支援施設群

コスモスは、山谷が日雇い労働者問題からホームレス問題へ構造変容しはじめた2000年、山谷地域に参与した組織体で、看護の実践と医療ネットワークという高い専門性に裏打ちされた社会関係資源を駆使し、行政・支援団体・ドヤ主という山谷独自の地域形成主体の三角形の中心に位置するようになった。

コスモスハウス「おはな」（2009年）は、所属する看護士たちの強い要望から「終の棲家」になりうるターミナルケア（終末ケア）の場としての可能性を目指したもので、専門性の高い看護ケアを24時間配置することが目指された。その後「おはな」への入居待ちが多くなり、よりアパート住宅に近いかたちでの中間居住支援施設として「そら」（2010年）、基本的にアパートである「ゆい」（2010年）。2011年には施設やや近い「こかげ」が相次いで提供された。どれもが訪問看護ステーションの事務所を中心に徒歩1、２分で行き来できる。ステーションに近接していることから可能となった臨機応変な柔らかい支援体系によって居住の多様性を可能にしている。それは入居する人の多様性と変化（多くは高齢化による心身ＡＤＬの低下と困難さの増大）への対応を可能にしている。そうした人たちの多くは以前からコスモスやその医療ネットワークに接しており、さらに住んでいた山谷のドヤ所有者管理者とのつながり、さまざまな支援団体とのつながりを多かれ少なかれ引き連れつつ、「一緒に住む」かたちを生み出してきた。だからこそ、そのほとんどが「終の棲家」になっている。相互に弱い参与性を、徐々にゆっくりと熟成しながら、安定した地域居住のリアリティを確保しつつある。

5. コスモスプロジェクトのつながりのかたち

訪問看護ステーション・コスモスのプロジェクトでは、ステーションに極めて近接していることから可能となった臨機応変な柔らかい支援体系によって居住の多様性を可能にしている。それは入居する人の多様性、その人の変化（多くは高齢化による心身ＡＤＬの低下と困難さの増大）への対応を可能にしている。さらに、そうした人たちの多くは以前からコスモスやその医療ネットワークに接しており、さらには住んでいた山谷のドヤ所有者管理者とのつながり、さまざまな支援団体とのつながりを多かれ少なかれ引き連れつつ、「一緒に住む」かたちを生み出してきた。だからこそ、そのほとんどが「終の棲家」になっている。再起を目指すだけでなく最期を安心して迎えてもらえることが可能性の中心になっている。相互に弱い参加・参与性を、徐々にゆっくりと構築しながら少しずつ安定した地域居住支援のリアリティを確保しつつある。

支援側との関係を通じて入居者が自己の外に参加・参与するプロセスに乗れるようにすること。もちろん、「共同の場所」に参加・参与する場合もあれば、それを拒絶し支援者との関係だけに依存するもの、「共同」を経ずに自立に向かう場合もあれば、ドロップアウトも決して少なくない。「一緒に住む」ことがそのまま「共同」につながるのではなく、さりとて「自立」を前提にするわけでもない住むかたちが求められる。こうであらねばならないというような普遍的概念は想定できないし、すべきでもない。また、山谷だから、すぐ近くに支援する人たちがいるからというだけで話を終えるわけにはいかない。その場その場の文脈はあっても課題の普遍性は強い。支援があることで初めて居住が成立する住人は確実に増えている。普遍性も文脈もそれに固執しているだけでは可能性を閉じてしまう。しかし、居住を支援することで可能性を開くことができるのも事実であり、居住支援の現場では「弱い普遍主義」そして「弱

い文脈依存性」を保持しつつ、試行錯誤が意味を持つ。

地域を含めて支援する側とされる側の相補的な「日常」づくりが必要なのかも知れない。そうした「日常」が、血縁を失い、住む場所に地縁を確保できずにきた人たちにも、居住支援活動を通じての「住縁」、居住を軸にしての支援側との関係（縁）をつくり、その縁を通じて地域に居場所を見出し、その人のCapabilityに沿って社会への“縁”の付け方を見出していく。そうなれば、中間居住支援施設は持続的な居住支援「住宅」になり得る。

SH 서울특별시 에스에이치공사

SH型
低層住居地 再生モデル

都市再生本部 再生事業企画所

SH 공기재생사업

Contents

Ⅰ. SH住居再生モデルの必要性

Ⅱ. SH住居再生モデル

Ⅲ. 整備事業代案の活性化(新築)

Ⅳ. 地域管理

SH 공기재생사업

Ⅰ

SH住居再生モデルの必要性

01 SH住居再生モデルの必要性

既存整備事業の問題点と限界

収益性メインで開発利益の私有化、乱開発、公共性の欠如

社会的弱者への配慮がおろそか

住居地政策の変化に対する要求の増大

01 SH住居再生モデルの必要性 / ソウル市住居総合管理計画の修正 (2015)

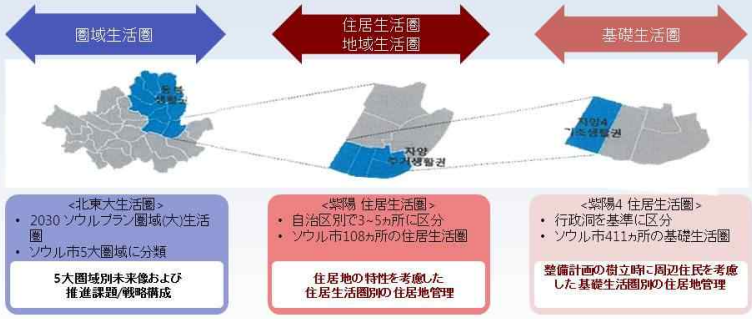
住居再生政策のスペクトラム拡大		政策上の核心 KEY	住居再生政策の目標
量的な住宅供給 (供給者中心)	質的な住宅供給型 (消費者中心)	✓ 住居地総合管理	未来の生活価値が増大する住居地再生
開発団地の整備	生活圏単位の整備、保全、管理	✓ 老朽化した住居環境の改善	
物理的環境の整備	物理的、社会的、経済的統合再生	✓ 多様な住居需要に対応	人と場所が中心の住居地再生
規格化された画一的な整備	地域の特性と居住者中心の再生	✓ 人と場所に対する尊重	
		✓ 社会的弱者に対する配慮	共に作り上げる住居地再生
		✓ 共同体の活性化	

2020 서울특별시 도시주거환경정비 기본계획 : 2015.7

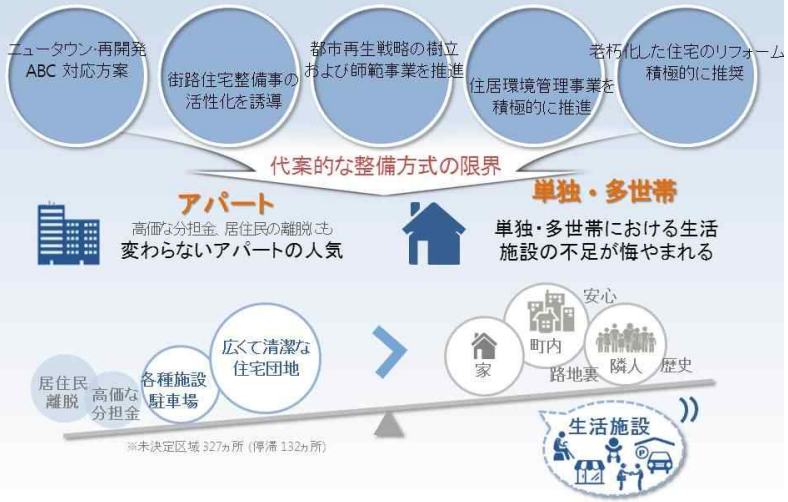
01 SH住居再生モデルの必要性 / 住居地管理と再生のための新しいビジョンの提示

✓ 生活圏計画 - ソウル市住居地を総合的、体系的に管理できるように生活と計画の考慮された住居地再生政策のビジョンを提示

· 生活圏政策は住居地の総合的な管理のための生活圏整備、保全、管理方針を提示
-圏域生活圏/住居生活圏、地域生活圏/基礎生活圏
· 生活圏計画とSH型住居再生モデルを連携し推進
- SH型住居再生モデルの「10分町内」の概念で、基礎生活圏計画の½の面積に該当し、ソウル市の新しいパラダイムと連携し推進



01 SH주거재생모델 / 低層住居地/ニュータウン解除地域 代案事業の限界



01 SH住居再生モデル / 低層住居地再生モデルの必要性

02 SH住居再生モデル　SH型低層住居地再生モデルの概念

10

10分町内基盤の開放型団地の造成
- 開放型団地(計画単位)の範囲を10分町内の具現化を目標に半径200~400m以内に設定
- 団地内のアパートと同一水準の各種施設を集中的に配置

実効性を向上させ、長期的なビジョンを複数の主体が参加し計画を樹立
- 住民主導型 (ソウル市、自治区、SH公社 参加) 団地別のビジョンおよびマスタープランの樹立
- ビジョンを図面化、可視化し住民の好感度向上

開放型団地にSH型住居再生モデルの集中的な実行を通じ実効性向上
- 国･公立保育園、図書館、その他住民共同施設などを優先的に建立
- 賃貸住宅、社会住宅、共同体住宅など既存の政策事業を優先的に適用し既存の予算を活用

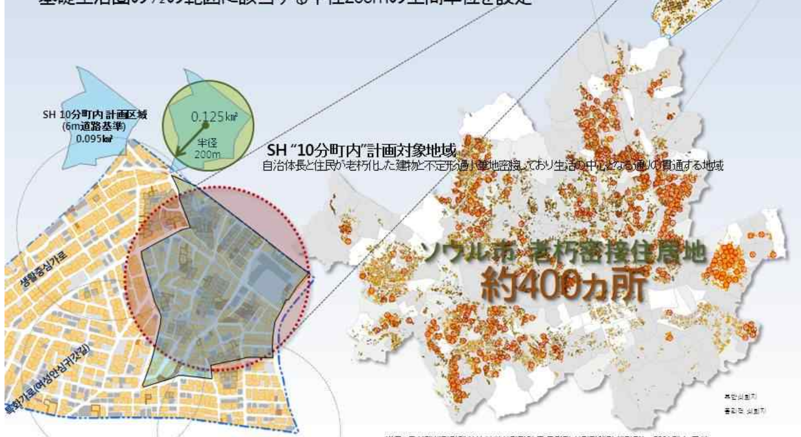
長期的な地域管理の支援
- SH公社は施設管理、補修、維持、管理および地域単位の開発利益における再投資役を担当
- 地域管理組織を通じ長期的に団地全体を統合管理し共同体を活性化

02 SH住居再生モデル　SH型「10分町内」再生事業

11

10分町内

基礎生活圏の½の範囲に該当する半径200mの空間単位を設定



비고 : 도시재생전략계획상 복합쇠퇴지역 중 물리적 쇠퇴지에만 해당되는 50여 개소 포함

02 SH住居再生モデル　SH型「10分町内」再生事業メニュー

12

4つのタイプ		10の事業モデル
1 共同体資産の活用	共有財産および遊休資産を活用し住宅および公共施設の供給により基盤施設の拡充	1 公共施設供給型の公共土地活用事業 2 公共施設供給型の低利用公共施設複合化事業 3 公共施設供給型の駐車場複合化事業
2 共同体住宅の供給	地域内の弱者のためにオーダー形式で共同体住宅を供給	4 土地賃貸附準公共賃貸住宅 (民間賃貸/社会住宅) 5 オーダーメイド型賃貸住宅 (女性安心/挑戦宿/希望ハウジング/合同組合住宅など)
3 整備事業の代案活性化 (新築)	SHが主導し代案事業の活性化を誘導することで住居地を整備	6 SH型 建築協定事業 7 SH型 街路住宅整備事業 8 世代融合型小規模整備事業
4 地域管理	個別の住宅改良支援事業への参加で長期的な地域管理	9 修復支援センター 10 地域再生会社(CDCs)の支援

02 SH住居再生モデル　共同体資産を活用した住居再生モデル

13

·共有財産および遊休資産を活用し住宅および公共施設を供給することで基盤施設の拡充

土地の特性、再生指標に従ってタイプ別に活用モデルを構立

共有地(市・区有地)および SH保有資産

余分な土地	活用度の低い公共施設	私有駐車場
· 小規模コミュニティー · 無人宅配施設 · 自転車保管所 · 菜園	· 委託開発による新・増築の検討 · 地域の需要に合った公共施設の拡充	· 空間上の範囲を決めることで複合施設を新築 · 駐車場+都市再生支援センター

02 共同体資産の活用　公共と地を活用した公共施設供給型

14

· 市有地または区有地を活用し住民施設を設置

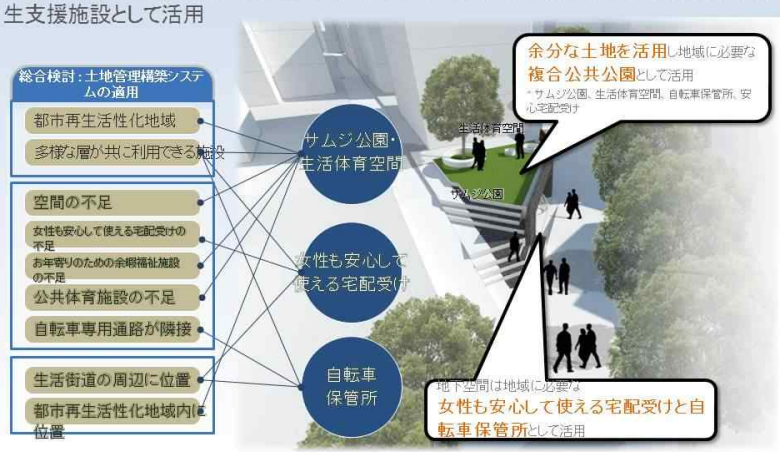
SH公社の役割

- 市有地または区有地の情報収集
- ソウル市または自治体にある余分な土地の活用方案の提案
- 一部の施設設置費用に関わる事業モデルの提案

02 共同体資産の活用　余分な土地の活用-事例1

15

· 対象となる70㎡の余分な土地をサムジ公園として活用
· 生活街道周辺、都市再生活性化地域内に位置するという立地の特性を考慮し、都市再生支援施設として活用



02 共同体資産の活用　活用度の低い公共施設の複合化事業

16

老朽化した活用度の低い公共施設の複合化事業は、都心内に残る既存の老朽・低利用の公共施設などを新築することで、既存施設の機能向上および幸せ住宅として活用

ソウル市・区役所

政策移行 予算節減
- 老朽化した公共施設を新築時、事業費節減
- 政策事業の移行可能(保育園の拡充など)
- 地域の特性を住民用施設に反映

SH公社

再生地域リード 賃貸住宅確保
- 地域の需要を反映した再生事業をリード
- 幸せ住宅など事業用敷地の確保
- 事業性2%確保(最小事業推進基準)

ソウル住民

住居安定 生活の質向上
- 職住近接の安価な住宅に入居可能
- 文化、保育施設など施設の利用に伴う生活の質向上

一石三鳥 地域再生

公共施設の老朽化に伴い自足的に事業の推進が可能な近隣再生型都市再生モデル

02 共同体資産の活用 / 梧柳1洞 住民センター複合化 - 推進中

17

· 梧柳1洞 住民センター複合化 MOU締結

区有地を活用した初の自治体共同事業구유지를 활용한 최초 지자체 협업사업
幸せ住宅のうち準住宅(オフィステル)を反映した初の示範事業

九老区役所 – SH公社 MOU締結(2016.5.11)

- 低利用公共施設の事業モデル開発および示範事業の推進
  : 事業モデル ☞ 公共施設 + 住民用施設 + 幸せ住宅複合化
- 示範事業の推進 : 梧柳1洞 住民センター 複合化事業

幸せ住宅 (10階)
公共施設 (4階 1階ピロティ)
地下駐車場

02 共同体資産の活用 / 駐車場複合化事業

18

公共施設供給型駐車場複合化事業

駐車上の敷地を複合化することで地域の駐車難解消および住民共同利用施設などを確保

不足している駐車空間を改善できる駐車場と周辺の景観を見渡せる公共の場としての持続的な活用

ソウル市：市有地を活用することで財源を投入することなく公共施設を拡充する事業方式
受託社：独占的に敷地を買い取ることなく長期的に投資費が償還される事業方式

02 共同体資産の活用 / 駐車場複合化委託開発方式 事例-推進中

19

· 対象地は区有地として現在は公営駐車場として活用

02 共同体住宅の供給 / 共同体住宅を供給する必要性など

· 共同体性を持つ多様な受容者に合わせた賃貸住宅の供給が必要

가족의 해체 및 1인 가구 증가	청년(취업), 대학생(기숙사) 문제	여성문제 (안전, 육아)	노인문제 (의료, 소외)	기타 다양한 주거취약계층 문제

다양한 유형의 가구 등장 / 라이프스타일의 변화 / 수요의 다양화

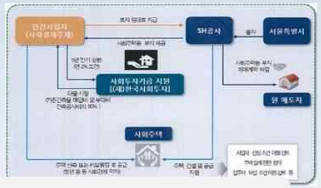
区分	概念	建立方式	管理主体 管理方式	推進成果 (実績)
社会住宅	社会的経済主体または民間業者などを通じ土地賃貸附方式などの共同体住宅を供給	公共が土地を提供し民間が建築費を提供することで建設・運営	民間が主体となり管理・運営	○土地賃貸借契約完了 -城山洞ほか1 22世帯
土地賃貸附準公共賃貸住宅	公共の土地を民間に安価に供給し共同体住宅を供給	公共が土地を提供し民間が建築費を提供することで建設・運営	民間が主体となり管理・運営	○入居完了 -西橋洞(再建築)など18世帯 ○公募準備中 -西橋洞(再建築)など53世帯
オーダーメイド型公共住宅	受容者オーダーメイド型公共賃貸住宅を供給	国民賃貸方式と同一	SHが管理・運営	○建設工事中 -オーダーメイド型賃貸住宅 2603戸供給(2016以前)

02 共同体住宅の供給 社会住宅の供給

21

· ソウル市が土地を買い取り・提供し、民間が建築費を提供することで賃貸住宅を建設・運営

SH公社の役割	• 事業の提案から売買契約後の敷地の賃貸 • 社会的経済主体などの入居対象者の選定を支援
推進の意義	•住居問題の深刻化に伴い、ソウル市および弊社と住居関連の社会的経済主体などが協力し、住居問題の解決法案を提示
期待される効果	• 公共が土地を買い取り・低利で賃貸し、社会的経済主体が住宅を新築(またはリモデリング)後、運営・管理することで - 公共の公共住宅供給財源の不足などに伴う問題および民間の収益性の確保の問題を解決 - 住居死角地帯に位置する青年層を含む中産層以下の住居弱者の住居負担を解決
推進成果	• 麻浦区城山洞59-12ほか売買契約締結(22世帯)



02 共同体住宅の供給 土地賃貸附準公共賃貸住宅

22

老朽化した多世帯向けの敷地を民間に賃貸・供給し民間が賃貸住宅を建設・運営

SH公社の役割	• 老朽化した多世帯向けの敷地を民間に賃貸
推進の意義	• 土地賃貸附準公共賃貸住宅を推進ソウル市共同体住宅の普及および拡散の中枢としての役割
期待される効果	• 地域再生事業の拠点となり地域再生活性化の役割を遂行 • 地域の新たな文化エネルギーとして場所としての象徴性を持ち地域住民との疎通の空間を造成 • 未来志向の共同体文化を創出
推進成果	• 西橋洞共同体住宅(8戸)供給(15.10.27) •三仙洞共同体住宅(10戸)供給(2015.12.29) •西橋洞ほか1地区53世帯 公募中

<西橋洞住宅 全景写真> <三仙洞住宅 全景写真><新月洞住宅 俯瞰図>

02 共同体住宅の供給 オーダーメイド型公共住宅供給

23

SH公社の役割	• 共同体性を持つ多様なオーダーメイド型公共住宅を供給(設計、施工、維持管理、コーディネーターの派遣など)
推進の意義	• 住居環境が劣悪な低所得層にオーダーメイド型賃貸住宅を供給し住居安定に寄与
期待される効果	• 受容者中心のオーダーメイド型の設計で入居者の満足度向上および住居弱者にオーダーメイド型賃貸住宅を提供
推進成果	• オーダーメイド型賃貸住宅2,603戸供給(2016年以前) 大学生：648戸, 青年：212戸, 企業家：62戸, 新婚夫婦および育児協同組合：257戸, 芸術家：29戸, 女性：96戸, 外国人：9戸, 老人および医療弱者：238戸, 自律的共同体：40戸, 大規模共同体：1,012戸

貞陵 ユースハウジング

文井洞 公共ワンルーム

挑戦塾 1戸 (城北区)

ウーマン2 都市型生活住宅

万里洞 芸術家協同組合住宅

天旺 女性安心住宅

ひとり身 お年寄り住宅1戸 (狎川区)

Ⅲ

整備事業代案活性化 (新築)

03 整備事業代案活性化 SH建築協定事業

25

· 民間自力更新が不可能な異形筆地·盲地を対象に建築協定を通じて賃貸住宅を供給

SH公社の役割

- 単独·多世帯住宅密接地域などで事業地を企画·発掘することで住民の自律的な住宅改良と環境管理の促進を誘導

期待できる効果

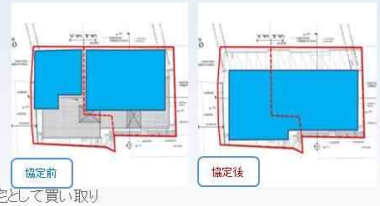
- 容積率など規制緩和が円滑に推進される場合、
事業性の確保などを通じたニュータウン·再開発解除地域など低層住居地から建築協定事業の活性化が期待

推進の意義

- ソウル市の低層住居地全域に拡散、
住民の自律的な住宅改良を活性化

推進成果

- 城北区長位洞2ヵ所の筆地で施行後、SH公社の賃貸住宅として買い取り
(2016.09.30 竣工予定)



<長位洞 建築協定示範事業>

03 整備事業代案活性化 街路住宅整備事業

26

街路住宅整備事業とは?

·既存の低層住居地の都市組織および街路網は維持しつつ、老朽化した不良住居地に共同住宅を新築できる小規模整備事業

期待される効果

- 事業手続きの簡素化で期間及び費用の削減
- SH公社が共同施行として参加することで
事業リスクの緩和および円滑な事業の推進が可能

推進成果

- ソウル市街路住宅整備事業活性化のための自問会議(3回)
- 業務支援 : 事業自問(3件)、住民説明会(9件)
- 企画設計の自動化および事業性分析ツールの構築

▶ 事業推進予定 [風納洞 ソンドビラ]

事業概要

- 位置 : 松坡区 風納洞 406番地 一帯
- 面積 : 1,215.8㎡
- 都市計画事項 : 第2種一般住居地域
- 対象地 現況
  - 7つの棟 3階 42世帯

<位置図>

<俯瞰図(案)>

03 整備事業代案活性化 世帯融合型再生整備事業モデル

27

- 計画世帯数30~40世帯規模(敷地面積 1,200~1,500 ㎡)のBLOCKモデュール計画推進
- 体系的なコミュニティー施設のための適正世帯数は300世帯以上(3.0㎡/세대)必要

現 況

·生計型賃貸事業者
多世帯住宅などの老朽化した住居を所有し余分な空間を賃貸
収入で生活する居住者

· 子どもの独立で余分な空間ができた単独住宅の所有者

· 離れた空間で子どもと一緒に居住することを求める老夫婦

Needs

· 住宅整備後、生計型賃貸事業の持続が必要

· 余分な空間を活用した賃貸事業が必要

· 子どもと独立した空間で居住することを希望

· 子どもに住居を相続 (各自に分離相続)

再生事業敷地内にまだ多く残る

"世代融合型再生モデルの開発"が必要

03 整備事業代案活性化 SH型低層住居地再生モデルの計画および実行体系の概念

28

開発モデュール	開発団地	10分町内
10筆地前後 30世帯	10モデュール 前後 300世帯	10の 開発単位 3,000世帯
単位コミュニティー 設置	単位公共施設 設置	コミュニティー、 公共施設の 完成
1,200㎡	12,000㎡	120,000㎡
- 勝機美整備事業の適正規模 - 300世帯の開発団地計画 住民用施設と基盤施設を反映した実行計画 - SH公社 事業実行計画	- 開発団地の概念/ビジョン提示 - 10分町内 単位公共施設と住民用施設の配分および位置、面積などを反映した空間計画 - 開発筆地や欠乏筆地など事業方式は住民が自律的に決定	- 最小の自律的計画単位としての10分町内 - 概念/ビジョンなど方向性の提示 - 3000世帯の公共施設と住民用施設の配分基準を定める - 10分町内の実現のために自治体の管理指針を定め活用

03 整備事業代案活性化 "30世帯開発モデュール"と"300世帯開発団地"の関係

03 整備事業代案活性化 SH公社の役割

	現運営方案および問題点	(仮称)「小規模住宅整備特例法」
共同施行者	**土地買収など持分参与を通じた共同施行者参加** • 参加する事業地の土地所有者のうち売却希望の土地を買収 • 事業地内部の国共有地を買収 • SH公社の保有土地	**施行者が参与可能な法的制度化** **(自立住宅整備事業を含む)** • 土地持分を売り渡すことなく参与可能
事業費支援	**資源の根拠が不足** • 初期事業費支援(サービス費、工事費、家主移住費)の根拠が不足 • 予算部にて持続的に協議し方案を練り制度改善を並行し推進する必要	**住民合意体の法的地位確保** • 住民合意体の法的地位確保で初期事業費支援の根拠を獲得 • 共同施行者の参与で支援根拠を確保 住宅都市基金法による住宅都市基金支援 • 賃貸住宅の延面積比率が20%以上の場合
移住対策の設定	**移住対策設定の困難** • 原則的に移住対策の対象ではない • 入居者(無住宅、世帯(月)平均所得70%以下)の買い取り賃貸住宅の空き部屋への入居を協議(SH→自治区) • 循環型賃貸住宅入居(公共住宅に限る)	**SH公社所有の公共賃貸住宅への入居可能** • 家主、入居者すべて入居を許可 • 自立型住宅整備事業の場合、一部公共賃貸住宅の建設で循環型賃貸住宅として利用可能
未分譲住宅	**未分譲住宅の処理おろそか** • 未分譲住宅に対する買い取りの確約不可 • 買い取り賃貸住宅の売り渡し申請可能 (事業者→SH)	**賃貸住宅として買い取り可能** • 土地所有者の過半数から需要の要請があった場合、賃貸住宅として買収

IV 地域管理
(これからの推進方向)

04 地域管理 推進方向 コーディネーターとしての役割を追求

- 住宅修理・管理から小規模な整備事業など都市再生のための様々なファシリテーターとしての役割
- 公共の土地を管理から活用・開発まで不動産開発のコーディネーターとしての役割

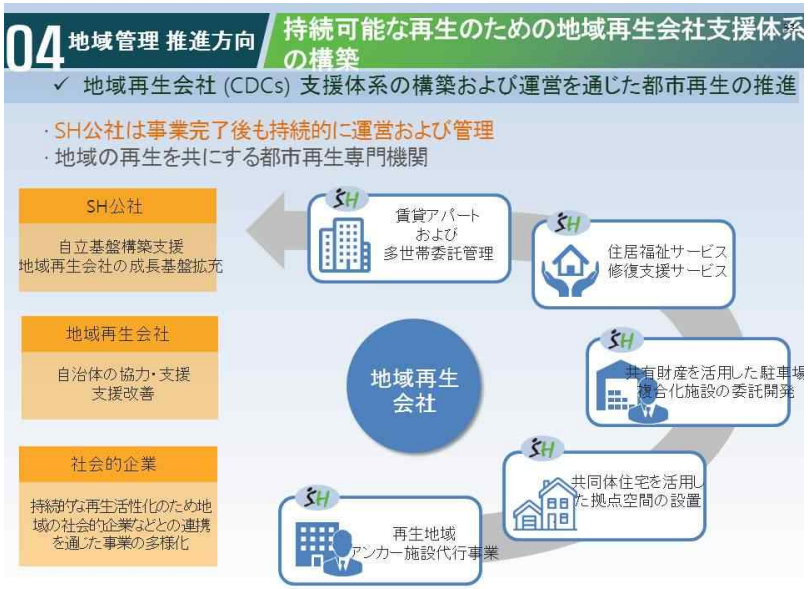
▶ 修復支援センター

SH公社の役割
- 家の修理に関する工具の貸し出しサービスを提供 (12ヵ所運営)
- 工事の融資支援など公共支援制度の案内および相談 (長期安心住宅制度など自治体および中央政府の支援制度の案内も並行)
- 修復アカデミー開催の支援

推進の意義
- 住居環境整備のパラダイム転換(全面撤去型 → 保全管理型)に伴う体系的な住宅管理行政システムの構築が必要
- 受託管理の死角地帯に放置されてきた低層住居地へのオーダーメイド型修復支援を通じ持続可能な良質の住居環境を提供

期待される効果
- 低層住居地内の老朽化した建築物に対する管理システムの構築で建築物の安全強化および老朽度改善を通じた都市機能の回復、スラム化の防止などが期待

推進成果
- 修復工具の貸し出しおよび公共支援制度の案内、相談の実施 (16年 5月~)
- 修復アカデミー開催の支援
  - (完了) 5月：SH 東大門住居福祉センター内の地域コミュ
  - (進行中) 6月：SH 冠岳ドリームタウン内のビジョンスクール


04 地域管理 推進方向
持続可能な再生のための地域再生会社支援体系の構築
✓ 地域再生会社 (CDCs) 支援体系の構築および運営を通じた都市再生の推進
· SH公社は事業完了後も持続的に運営および管理
· 地域の再生を共にする都市再生専門機関
SH公社
自立基盤構築支援
地域再生会社の成長基盤拡充
地域再生会社
自治体の協力・支援
支援改善
社会的企業
持続的な再生活性化のため地域の社会的企業などとの連携を通じた事業の多様化
地域再生会社
賃貸アパートおよび多世帯委託管理
住居福祉サービス
修復支援サービス
共有財産を活用した駐車場複合化施設の委託開発
共同体住宅を活用した拠点空間の設置
再生地域アンカー施設代行事業

04 地域管理 推進方向
住民中心の総合的な住居再生体系の構築
34
· 住居福祉・都市再生を結び付けた住民中心の総合的な住居再生体系の構築
住居福祉サービス
場所中心・地域管理
住居福祉サービス提供
住居福祉サービスの内容
訪問相談サービス
簡単修復サービス
住居費補助に関する調査事業
修復支援センターの支援内容
工具の貸し出しサービス
工事融資支援など公共支援制度の紹介
修復アカデミー開催の支援
11の住居福祉センター
修復支援センターで地域管理
都市再生活性化地域
都市再生事業
地域管理者として
地域の活性化のための
都市再生単位事業を実行
低層住居地4つのタイプ
共同体資産の活用
共同体住宅の供給
整備事業(代案の活性化(新築)
住宅改良の支援および支援管理

3부 Session 3

Resolving Issues Caused by Gentrification

1. “香港におけるジェントリフィケーションは本当か？
   覇権による都市再開発の問題と展望”
   “Gentrification in Hong Kong, Really?
   : Problems and Prospects of ‘Hegemonic’ Urban Redevelopment”
2. “ソウル市 再開発 ガバナンス 分析と 持続可能な再開発ガバナンス構築 提案
   ：オクパラジコルモクの事例を中心に”
   “Redevelopment Governance Sustainability Analysis
   : Case study of Okbaraji Alley (Prisoner Support Alley) in Seoul”
3. “都市再開発の過程におけるスクォッターコミュニティの再定住問題
   ：紹興コミュニティとヒキガエル山集落を事例に”
   “Informal Housing Resettlement Approaches in Urban Renewal
   : The Case of Shaoxing Community and Toad Village”
4. “障がい者とともに育む地域づくり：泉北ニュータウン商店復活の取り組み”
   “Fostering Communities Together with the Disabled
   : The Shop Regeneration Project in Semboku New Town”

Gentrification in Hong Kong, Really? Problems and Prospects of 'Hegemonic' Urban Redevelopment

香港におけるジェントリフィケーションは本当か？ 覇権による都市再開発の問題と展望

Wing-Shing Tang
(Department of Geography, Hong Kong Baptist University)
and
Ha Chi Yeung
(Liber Research Community, Hong Kong)

近年, 東アジアの都市再生に関する課題を理解し分析する際に，ジェントリフィケーションという概念が用いられることは普通である。この最初にロンドンの脱工業化過程を特定したアングロアメリカの概念の(Glass,1964)，とりわけ東南アジアまで拡散されてきたことが議論されている(Ley and Teo, 2014; López-Morales, 2015; Shin et al., 2016;Yip and Tran, 2016)。

私たちの目的は，ジェントリフィケーションの流用と概念の単純で無秩序な消化を問題化し批判的に吟味することである(Tang,2014a, 2016; Tang and Wong, 2016)。

地域や時期により固有で複雑な都市の動きを一般化して，都市の多様性に関係なく都市の（再）開発を理解するために，ジェントリフィケーションの概念が用いられることが多い。また，それぞれの文脈に合わせて意味が広げられてきた。この概念の用法にいくつかの記号表現が挿入あるいは補充されてきた。例えば，（移住を伴わない裸地や緑地に）「新築の…」，「国家主導の…」，「刈り取り建てる…」（訳注：slash and build, slash and burn 焼畑のもじり），「スラム…」「村落…」「高層建築ジェントリフィケーション」などのように。元来の意味を超えて時間的にも空間的にも過剰に拡大された概念は，Maloutas(2011)によれば，この概念の分析的な厳格さを減じてきた。

香港の都市の再開発プロセスを記述したものにおいては，学術的文献だろうが新聞だろうが，ジェントリフィケーションの概念は滅多に使われない(La Grange and Pretorius, 2014; Ley and Teo, 2014)。しかし，これまでの再開発反対キャンペーンやオンラインメディア，「香港 01」のような新型の媒体の記事では，ごく普通に見受けられる。

ジェントリフィケーションという概念の転用可能性は，いくつかの都市の状況や歴史的地理情勢から試されている。例えば，香港の人口稠密地における（再）開発は英国植民地期における時空性の産物である。「郷中有城」という中国の空間行政的階層性と土地に関する慣習のもとで後者は段階的に運用された。ゆえに当初から，一方では，町と郷の相互に入り組んだ関係性の，また他方では，植民地主導と自由保有不動産権の行使のもとで開発が始められ，それらは再生産された。英国の空間的な植民地主義は，ほぼ 100 年間いわゆる都市に開発が集中し，郊外は「郷中有城」として取り残されたことを意味する。ゆえに，香港の都市の内側において，Glass(1964)が素描したような都市的過程と異なるような意味ある投資はなされていない。このような地理的歴史性の結果，すなわち植民地政府と土地や空間的社会的不平等をもたらした不動産開発業者の統合のもと(Tang,2009)，都市における土地（再）開発体制は所有権開発に左右された。

この 10 年間は，更地化して新築して，世界的に有名な人口密度を高め続ける，都市的地域の再開発に焦点が当てられてきた。時間の経過に伴い，物理的高密度（より大きい床面積と建蔽率）は，人的高密度（より多くの単位床面積あたり人数）や多数のトンフォン（複数の小単位に細分化されたフラット）と

複雑に関係してきた。調査統計局 (Census and Statistics Department,2016)によれば，これらの細分化されたフラットに2016年の時点で，誰が見ても過小評価だが，約20万人が暮らしている。時間とともに生活の質が落ちていることは既に明らかである。

香港の都市再開発は，西洋においてよりも普通ではない国家により大いに促進されている。植民地政府と同様，土地の個人による所有と管理のもと，現状は再開発に好意的である。なぜなら再開発可能な土地供給と相当の財政収入につながるからである(La Grange and Pretorius, 2014; Tang, 2008)。過去10年間の都市再開発プロジェクト（40件以上）(URA, 2011, 2015)の多くは，半官半民でさまざまな制度的法的配慮に支えられ他のデベロッパーと官民連携の形で共同する営利団体の都市再生当局（URA）により始められる。URAは合理的で正当な扱いを受けていない社会的弱者を移住させている間に「贅沢な」フラットだけを立てる更地化方式を採用してきたことで批判されている(Livng in Kwun Tung, 2008; The Professional Commons, 2010)。

リータン通りの再開発はこのようなURAの悪弊の最高の証左である。リータン通りは，小さな挨拶状を印刷する町工場と結婚式に関連する小売店の多くに便宜を提供してきて「結婚カード通り」という愛称もあることで知られていた。URAは通りを構想住宅に改変する再開発計画を2003年に発表した。住民と店主はこの計画を拒絶し抵抗運動を続けた。H-15当事者グループは「人民による計画」の原則に従い学者と専門家たちに肉付けされた代替案を提示した。しかし，URAはこの代替案を採用せず，居住者は最終的に立ち退かされた。かれらの反感に，URAは地域の性格は変わらないだろうし店主は再び通りで商売できるだろうという美辞麗句で応答した。果たしてリータン通りは，厳格な条件で賃貸されるファーストクラスの店だけを歓迎する小売専門店スペースと高価なフラットからなる，文字通り「通り」になった(Ming Pao, 2016)。もともとの店で復帰したものはなく，URAは約束を反故にしたことになる。しかし，このニュースは束の間の脚光を浴びただけで，メディアにも拾われずほとんど知られない抵抗運動をひとつ触発しただけだった。

なぜこのようなひどい行為が幅広い公共の不満と何らかの有意義な抵抗や運動に結果しないのか。この問いは，再開発下の空間的矛盾から来る反対を消し去るくらいの香港政府の圧倒的な優位性で説明できる(Tang, 2009, 2016; Tang et al., 2012)。優位性を長らく機能させるためには，政府は情報を隠匿あるいは細分化したり，宣伝，調教，公務員や政府寄りのシンクタンクによる偏向した研究により，土地と住宅の供給が同時に制限されているという幻想を編み出した。さらに，政府とURAは，「遺産保全」「公共の関与」「都市再生地区フォーラム」「コミュニティ再生」「近隣計画単位」を導入して，社会の発想と提案を長いこと歪めることで，常に生じる反対の見方に対応してきた。体制が問われなければ明らかに優位性は保たれる。これは他の東南アジア都市にみられない香港特有のものである。

にもかかわらず，最近の都市における政治の再政治化とともに，優位性に対抗して空間の社会的生産を人民に取り戻す手段を提起することは不可能ではないという。グラムシの洞察に遡り対抗権力の可能性を悲観すべきではない。活動家と現体制の犠牲者のための戦略は，ただ完璧な変革を求めることよりも，むしろ，「地位をめぐる闘争」に取り組んで社会における地位を一歩ずつ奪取することである。また私たちはグラムシの語法を再考すべきである(Peter, 2005)。つまり，いかにして「大衆心理」(Gramsci, 1971)あるいは「良識」を変えるか，すなわち，いかにして人民が自己を知覚し世界に位置付けるかということである。

加えて，地域の文脈において新しい空間性の語彙と概念を探索することも重要である(Tang and Wong,

2016)。例えば，フランスの学者は「ジェントリフィケーション」よりも「embourgeoisement」を好んできた（Preteceille，2007)。ドイツではジェントリフィケーションにおける「階級」の要素を独自に解読するために「klasse」という語を採用した(Lee, 2012; Garica, 2001)。香港における都市再開発の過程と結果を理論化し抵抗運動を動員可能にする新しい概念あるいは用語が必要とされている。

Reference

Census and Statistics Department (2016) *Thematic Household Survey Report - Report No. 60 - Housing conditions of sub-divided units in Hong Kong*. Hong Kong Government Publication, Hong Kong.

Garcia, L. (2001) Elitizacio´n: Proposal in Spanish for the term gentrificacio´n. Biblio 3W: Revista Bibliogra´- fica de Geografı´a y Ciencias Sociales VI (332).

Glass, R. (1964) *London: Aspects of Change*. Centre for Urban Studies, London.

Gramsci, A. (1971) *Selections from the Prison Notebooks*. ed Q. Hoare and G. Nowell-Smith. London

Kylie, S. (2010) Gramsci at the margins: subjectivity and subalternity in a theory of hegemony. *International Gramsci Journal* 2, 39–50.

La Grange, A. and Pretorius, F. (2014) State-led gentrification in Hong Kong. *Urban Studies* 53, 506-523.

Lees, L. (2012) The geography of gentrification: thinking through comparative urbanism. *Progress in Human Geography* 36, 155-171.

Ley, D. and Teo, S.Y. (2014) Gentrification in Hong Kong? Epistemology vs. ontology. *International Journal of Urban and Regional Research* 38(4): 1286–1303.

Livng in Kwun Tung (2008) The four sins of Urban Renewal Authority (in Chinese)
https://kwuntong.wordpress.com/2008/07/19/crimes/

López-Morales, E. (2015) Gentrification in the global South. *City* 19, 564–573.

Maloutas, T. (2011) Contextual diversity in gentrification research. *Critical Sociology* 38, 33–48.

Ming Pao (1/2/2016) The Small Wedding Shops Cannot Back to The Avenue and Chained Shops Enter (in Chinese).

Peter, I. (2005) Language, Agency and Hegemony: A Gramscian Response to Post-Marxism. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 8.

Shin, H.B., Lees, L. and López-Morales, E. (2016) Introduction: Locating gentrification in the Global East. *Urban Studies* 53, 455-470.

Tang, W-S. (2008) Hong Kong under Chinese sovereignty: social development and a land (re)development regime. Eurasian Geography and

Economics 49, 341-61.

Tang, W-S. (2009) A review of Urban Redevelopment Strategy Review. *Occasional Paper 99,* The Centre for China Urban and Regional Studies, Hong Kong Baptist University, Hong Kong (in Chinese).

Tang, W-S. (2014a) Governing by the state: A study of the literatura of governing Chinese mega-cities. In P.O. Berg and E. Bjöner (eds.), *Branding Chinese Mega-Cities: Strategies, Practices and Challenges*. Edward Elgar, Cheltenham. 42-63.

Tang, W-S. (2014b) Where Lefebvre meets the East: Urbanisation in Hong Kong. In L. Stanek, C. Schmid and Á. Moravánzky (eds.), *Urban Revolution Now: Henri Lefebvre in Social Research and Architecture*. Ashgate, Surrey, 71-91.

Tang, W-S. (2016) Creative industries, public engagement and urban redevelopment in Hong Kong: cultural regeneration as another dose of isotopia? *Cities* 56, 156-164.

Tang, W-S., J.W.Y. Lee and M.K. Ng (2012) Public Engagement as a Tool of hegemony: the case of Designing the New Central Harbourfront in Hong Kong. *Critical Sociology* 38, 83-100.

Tang, W-S. and C.K. Wong (2016) Beyond planetary urbanisation: A Chinese 'dialectical' analysis of urban (re)development in Hong Kong. Paper presented in International Conference "From Contested_Cities to Global Urban Justice", Madrid, 4-7 July.

The Professional Commons (2010) *Old problems Remained Intact: Responses on "Urban Renewal Strategy"*. Hong Kong.

Urban Renewal Authority (2011) *Preface: Towards Urban Renewal 3.0*. Hong Kong.

Urban Renewal Authority (2015) 2014-15 *Annual Report: Embracing Change for Sustainable Urban Renewal*.

Yip, N.M. and Tran, H.A. (2016) Is 'gentrification' an analytically useful concept for Vietnam? A case study of Hanoi. *Urban Studies* 53, 490-505.

ソウル市 再開発 ガバナンス 分析と 持続可能な再開発ガバナンス構築 提案：オクパラジコルモクの事例を中心に

パクウンソン，
リッスントゥザシティー ディレクター，延世大学校 都市工学科 持続可能な 都市転換研究室研究員
Eunseon Park,
Researcher, Urban Sustainability Transitions Lab, Yonsei University

Abstract

この研究は再開発葛藤の原因である再開発ガバナンスの不安定に起因するという仮定下で、'内助路地 ' として知られているムアク２区域の都市整備事業 過程と現在再開発 ガバナンスを分析してその一つを克服しようとこれに対するいくつかの提案をしようとする。韓国再開発は速い速度と大きな規模により、多くの社会的問題が発生した。大規模開発に対する問題点を認識した都市再生事業が国家次元で施行されているにも関わらず、未だに再開発が推進されている地域はソウルだけで1200余りを越える。（ソウル市2015）ソウル市でニュータウン出口戦略を発表、2015年26個所が職権解除されたが、今も数多くの地域が再開発、再建築を待っている。

都市整備事業は公共事業として分類されるが公共である国家や自治体では対立管理についてほとんど何の役割もしておらず、民間事業体に足りない再開発組合と建設会社に過度に大きな権限を付与した。これに問題を感じたソウル市は2012年再開発の出口戦略、2013年の強制撤去のない再開発のマニュアルを作成し、制度とガバナンスの革新を図ったがうまく実行されなかった。都市再開発は持続可能性の反対語のような認識となっているが、これを転換するためには、ガヴァナンスの革新が必要だ。行政面ではすでに作られたマニュアルを条例化して、市民社会では住居権の全般についての論議を拡張させ、再開発事業に住居移転の権利を侵害されず、再開発事業を都市再生などの事業に転換できるよう、支援を与えることができる中間支援組織が必要である。この文は2人のムアク2区域家屋撤去民、2人の杏堂洞テナント撤去民と23人のムアク2区域中心の強制立ち退き反対運動の現場活動家たちとのインタビューと6人のソウル市庁、鍾路区役所の公務員との面談を土台として現在の再開発ガバナンスの問題点を分析し、ランゲ[Lnage et al.]などの持続可能なガバナンス分析を通じてソウル市再開発ガバナンスのモデルを提案しようとしている。

1．序論

1.1 研究背景と目的

韓国の再開発はその過程が暴力的で非合理的なこととして知られている(Havrvey，2015)。再開発は現在の不動産の景気悪化で大きな利潤を残せないまま、旧都市の衰退を招くなどの経済的問題を惹起させて、また再開発過程で暴力的な強制退去、賃貸住宅建設の責務の不履行、環境破壊などの社会的問題を生んでいる。エルキントンの持続可能な発展の三つの基本条件である'経済成長(economic development)','社会的責任感(societal responsibility)','環境的責任(environmental stewardship)'(Elkington,1994) のなかで どれ一つまともに満たせていないのが実情だ。再開発出口戦略も重要だがすべての再開発事業を賄えるものでなければ、再開発の転換的ガバナンスモデルの構築が必要だ。再開発はその規模が大きく、数多くの居住民たちを作るのにそれに比べて、退去地域の賃借人や再開発に反対する住民たちに対する社会的合意法案や強制退去手続きに関する対策は今もほとんど全くない水準だ。

さらに最も大きな問題の一つは再開発施行のガバナンスで再開発を反対する住民たちと住居賃借人、商店街の賃借者などは排除されてきたという点だ。この研究は韓国再開発の問題が絶えることのない暴力と訴訟などの社会的費用を誘発する最も重要な理由を再開発ガバナンスの失敗として見て、持続可能な再開発ガバナンスの転換モードに対する提案をしようとする。

1.2 研究範囲と方法

本研究で見てみようとする研究対象はつぎの通りだ。１持続可能性とガバナンス、２再開発とガバナンス、３ムアク2区域の再開発進行過程分析、４ムアク２区域の再開発のガバナンス分析、５持続可能な再開発ガバナンス提案だ。持続可能性とガバナンスの論議はジェームスメドウクロフ(James Meadowcroft, 2011)の持続可能な開発の概念とランゲ(Lange, 2015)の持続可能な開発とガバナンスを基盤として最も適合するガバナンスモードの理論概念を探求しようとする。ムアク２区域の再開発進行過程と対立様相は2名のムアク２地区家屋主撤去民、2名の杏堂洞テナント撤去民と23人のムアク2区域中心の強制立ち退き反対運動の現場活動家たちとのインタビューと6人のソウル市庁、鍾路区役所の公務員の面談を元に分析した。

2．理論及び先行研究考察

2.1 持続可能な開発とガバナンス

持続可能性とガバナンスに対する研究は国内でチョン＝ギュホ(2002)[i]， チョン＝ミョンレ(2003)[ii],イ＝カンジュン(2014)[iii]などがある。メトクロフトは持続可能な開発(sustainable development)を直接的に理解することができる概念として現在と未来世代のための奉仕、貧困に対する配慮、自然環境に対する保護、そして環境と自然環境に対する公共の参与(Lafferty，1996; Meadowcroft, 2007 a)[iv] として見ている。彼は特に " 持続可能な開発は本当にガバナンスの問題 " だと強調する。"社会的開発の方向を持続可能にするためには、必ず意識的集団介入が必要であり、欠陥があるガバナンスは持続不可能な発展を量産するためにガバナンスを正すことは、持続可能性を向上させるための根本的な要求事項である(Meadowcroft2011)。"つまり意識的集団の介入で、バランスが崩れた開発の軌跡をつかむことができると見込んでいるのである。

チョン＝ギュホ(2002)は持続可能なガバナンスの構築問題について'合意形成的なアプローチ(consensus building approach)'が重要とみなしているが、多様な主体間の共同意思決定を通じて作動するガバナンス体制が持続可能性問題を効果的に解決できるようにするためには合意形成が重要な原理に定着しなければならないためだ。

2.2 再開発とガバナンス

韓国で再開発がかなり深刻な社会的対立を招いているにもかかわらず、再開発のガバナンスに関する研究は非常に珍しい。再開発、都市再生のガバナンスについて研究された論文はチェ＝ジナム(2015)、イ＝フィジョン他(2014)、ヨ＝ヒェジン(2014)、カン＝ジェジュン(2012)、パク·ジェウク(2006)などがある。

カン＝ジェジュン(2012)は"複合用途開発をする時に、単に独立的建築物、または団地という観点でアプローチするよりは都市構成の主要要素であるコミュニティ(Community)として認識して複合用途開発が持つことのできる公共性の増進を通じて都心活性化に向けて政府·自治体当局の主導の下、市民·住民、民間事業·開発申請者の積極的な協力·参加が行われるパートナーシップ(Partnership)が重視される'都市ガバナンス(Urban Governance)'体系が設けられて負わなければならない"と主張する。

パク·ジェウクは'日本の大阪大都市圏の都市や革新とガバナンス'で"単純市民参加より急進的で積極的な概念で行政機関、企業、市民集団間の関係に基づいて公私の区分なく協力と参加とはパートナーシップを通じて、都市の公共問題を解決していく方式を指す。"と都市ガバナンスの概念を紹介する。

3. 持続可能なガバナンス分析

持続可能な開発と最もよく合うガバナンスモード(governance modes)は何だろうか。タルロン(Tallon、2009)が提示した都市再生ガバナンスの四つの方式である官主導(topdow)、住民主導(bottom-up)、市場主導(market-led)、持株主導再生(property-led)の区分は、利害当事者主体による分析で再開発ガバナンスを分析するのに、意味があるとすることができる。再開発事業の利害関係者たちの価値観を分析するため、持続可能性を基盤にした利害当事者価値志向も評価も遂行しようとする。ガバナンスモードは一つである必要はなく持続可能性のためには複数のあるいは混合された形のガバナンスモードを柔軟に適用することが重要だ(Lange et al.2014)。また、ランゲは持続可能性に最も適合したガバナンスモードを把握するため、まずガバナンスとは集団の目標のための集団の行動(Toker、1998)とみて複雑なガバナンスの関係を概念化するために政策(Policy)、政治的過程(Politics)、法体系(Polity)で分析する。ランゲはこれを主軸に持続可能な発展のためのガバナンスモードを提示したが、彼が紹介したガバナンス分析の内、ドゥリセン(Driessen)の理想的ガバナンスモデル(Ideal-typical governance modes、Driessen et al.(2012))をもとに、毋岳洞再開発のガバナンスモデルを分析しようとしている。

4. ムアク２区域，オクパラジコルモク 再開発推進過程及びガバナンス分析

4.1 ムアク２区域，オクパラジコルモク

ムアク２区域路地内助は都市警備法による再開発事業地域だ。ソウル市鍾路区毋岳洞に位置し、管理処分計画の認可が2015

年6月に出ており、人口185世代、447人の建設戸数等計画世帯数195世帯の小さな再開発地域だ。 施行会社は、ロッテ建設でロッテキャッスル4棟を建てる予定だ。

ここは、西大門刑務所のすぐ前の村として、'オクパラジコルモク' という名で知られており、日帝強占期には独立闘士たちと一般随行ジャガイモの世話をするため、1920年代の半ばから後半に自然に形成された村である。 当時、刑務所の状態がひどく悪化して暖房も出来なかったのに、収監者たちを外で補助する連帯活動をしないでは収監者たちが生存することはなかなか難しかった。それだけでなく、当時世話村の旅館で収監者自身や仲間たちが出獄者らを待っていた空間に作用した可能性が高い。永川旅館はML共産党事件で収監されており、満州を中心に活動していたヤン＝ボンホ、イ＝シヨン、キム＝ソンホ、イ＝ビョンフンが泊まった所でもある。 60-70年代にも代表的な国家暴力事件で知られた人革党の家族もオクパラジコルモクで住みながら、死刑囚たちを世話した。

4.2 ムアク２区域 再開発過程で明らかになったガバナンスの失敗

"いったん再開発というのがどのように進行するのか再開発地域の該当住民たちがあまりにも知らずにいました。そして区役所に行っても市庁に行っても組織も責任を誰も負わず、何というかあっけないというべきでしょうか。 確かに問題はあるが、誰も責任を負わず、どうなるかも誰も把握もできないでおり、組合でも公務員でも再開発を反対する住民やテナントと対話する意志がなく、彼らと疎通するのが法的義務もないので結局何もしませんでした。 悔しくても何もできない住民たちを見ると、とても残念だという思い、ずっと連帯したいと思いました(オクパラジ保存対策委活動家、植田次郎、2016)。"

ムアク2区域再開発事業の過程を見守った結果、都市整備事業の主体であると言える再開発組合、施工会社や区役所と全面再開発の代わりに都市再生事業を希望する住民らとの葛藤は大きかった。 しかし、ソウル市もこのような葛藤を調整し得る法的権限がないとして苦情を無視したり、この場所に歴史的価値がないということを強調した。 実質的に再開発の履行過程で利害当事者間のいかなる対話の窓口もなく、市レベルの条例もなかった。 ソウル市再生協力課で2013年に作った'強制撤去のない再開発指針'を根拠に、住民と再開発組合、区役所の職員たちが会って協議する'事前協議体'を構成するよう要請したが、区役所では要求を受け入れなかった。'強制撤去のない再開発指針'を履行しない理由について、鍾路区庁主務官は"これは指針です。これが条例ですか？法ですか？ 指針などが大統領令·都市整備法の上にありますか。(鍾路区、住宅家H主務官、2016)"と反論した。

'オクパラジコルモク保存対策委員会'ではこの村の歴史が研究保存価値があり、小説家パク＝ワンソ先生の作品の背景になる村であるだけに、生活史、村の歴史調査など文献調査を遂行してほしいと、調査をしている間だけでも工事を止めてほしいとソウル市に数回に渡って建議した。 そして、2016年3月、ソウル市歴史文化財とで管轄の地方自治体である鍾路区に'文化財指標調査勧告'をしたが、鐘路区は不服とした。 マスコミに持続的に世話路地の保存についての話が放送されると、ソウル市は鐘路

区庁に工事中止要請を下し、工事が止まったが、再開発組合は要請を無視して4月1日に撤去を開始してオクバラジコルモクの80%が破壊された。

また、住民たちと対策委で、ソウル市とチョン＝セギュン国会議員、パク＝ウォンスン市長に全面撤去再開発の方式は、都市再生に転換してほしいと求めたが、貫徹できなかった。結局、最後に残った両家族の一人であるイ＝ギルジャのクボンジャン旅館が明け渡し訴訟によって暴力的強制執行を受けた。ところが強制執行を受けた日、朴市長が現場を訪問し、工事は劇的に中断され、現在は市レベルで対策づくりをして利害当事者間の協議を開始している。

*非対委:ムアク2区域の再開発反対住民非常対策委員会**予備撤去:再開発地域の住民がすべて移住する以前、共同利用や人の住む家を窓を壊して壁を壊して険悪な雰囲気を助成する行為

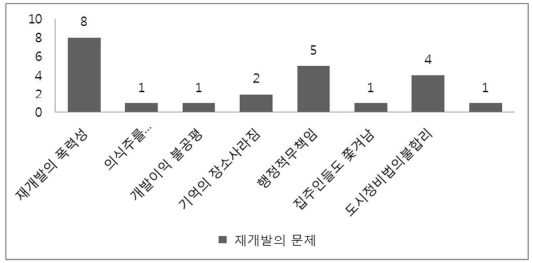
〈表1.毋岳山2区域の再開発過程〉

4.3 ムアク２区域再開発過程問題

オクバラジコルモクに連帯していた市民たちと、当事者ら25人と再開発の問題点の認識のインタビュー―の結果'再開発が憲法が保障する居住移転の権利、財産権などを侵害するのにも合法であること、用役やくざを動員した強制執行も合法であること、また、莫大な利権と生存権がかかった公共事業にもかかわらず、主務官庁が何の責任を負わないという点、都市の歴史と記憶が無視になることが最も大きな問題と共通的に答えた。

もし強制執行された日、朴市長が直接その場に来なかったら、工事を中止する方法はなかった。　現在の再開発ガバナンスではいくら過程が間違っているとしても工事をやめるすべも対話で問題を解決する手立てもないという意味だ。　ガバナンスが十分に構築されていたなら、再開発組合は、隣人に用役やくざを送る代わりに、対話を試みたのだ。

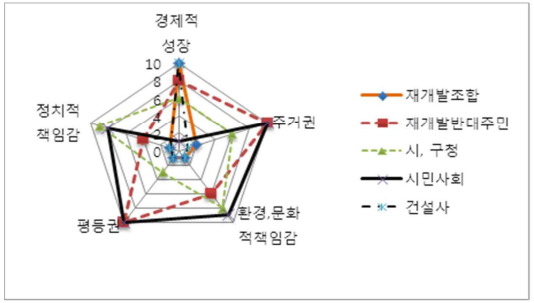
韓国再開発の歴史が40年になるが、再開発を体系的に支援する中間支援センター―も、撤去民たちの居住権と人権を保障する制度や支援策もまだない。　つまり都市整備法の再開発事業はきっと公共事業だが、ほとんど全ての権限は再開発組合が持っており、再開発組合は、公共の代表的資産である歴史と文化に対する考慮を全くしてない限界を依然として持っている。



〈表3、活動家と撤去民の当事者本県再開発問題点、2016〉

4.4ムアク2区域の再開発事業ガバナンス主体持続可能性の価値評価

現在、都市整備法のもとに行われる再開発の方式は1983年以降一般化した'合同再開発'方式で見ることができる。　再開発組合は土地を提供して建設会社は建設技術と資本を提供することにより、これら両者の結合で行われたのが合同再開発だ。これはいわゆる所有の個人主義に基づいた'私営化(privatization)'の方法だ。　合同の再開発は、出発から再開発の目的そのものよりも事業施行主体の利潤動機によって収益性を追求するようになっていた。　再開発ガバナンス利害当事者は再開発組合、再開発反対住民(テナント、カオクジュ)、市、区役所、建設会社、市民社会と見ることができる。　エルキントン(Elkington(1994)の持続可能な開発の充足要件である'経済成長(economic development)'、'社会的責任感(societal responsibility)'、'環境的責任(environmental stewardship)'をもとにインタビュ―とフィールド･リサーチ、新聞資料などを通じて、利害当事者価値評価を分析した。　その結果、再開発組合と建設会社は、経済的利潤に最も大きな比重を置いており、その他に住居権、環境、文化的責任感、政治的責任感、平等権について低い関心を示し、市民社会は経済的成長に相対的に低い関心を示した。



〈表4、舞楽2区域の再開発の利害当事者の持続可能な開発の価値評価も、(Elkington、1994)〉

4.2.2再開発メタガバナンス分析、Lange et al

利害関係が複雑な再開発ガバナンスを概念化するため、ソウル再開発の適法性、政策、政治をランゲ(Lange et al.2014)のモデルで分析してみた。

法制 Polity	都市整備法(2003);75%が、再開発に賛成すれば、その他25%に対する強制収用権が私企業との再開発組合に与えられることに、ソウル市の条例改正(2004)で200号未満は賃貸住宅が義務がないこと、三万平方メートル未満の文化財指標調査省略可能
政策 Policy	強制撤去のないニュータウン事業(2013)マニュアル-事前協議体の実施、都市紛争委員会 行政代執行マニュアル(2013)、ニュータウン出口戦略(2011)、都市再生など
政治 Politics	是正、国家、市民社会、再開発組合、世論との関係の国際協約(UN人権勧告)、選挙など

〈表2、メタガバナンスFrame workを通じた再開発のガバナンス分析(Lange et al.2014)〉

上の表で見られるように、再開発の法制的側面で都市整備法は多数の論理で強制収容するかどうかを決める問題があり、民間組合と私企業に強制収用権を与える問題があった。また、政策的にソウル市が主催した強制撤去のないニュータウン事業(2013)マニュアル-事前協議体の実施はムアク2区域ではまともに施行されなかった。　一方、ムアク2区域で現在、工事が中断され、都市再生モデルを悩むようになったきっかけは、市民社会のニーズに応えたソウル市の政治的な決断として、可能になった。

4.2.3理想的-類型的ガバナンスモデルDriessen et al.(2012)-表別添

現在、再開発地域のガバナンスはドゥリセン(Driessen、2012)のモデルによると、公共と民間ガバナンス(Public-private

governance)に最も近い。なぜなら初期条件が国家の基本政策を基盤として、私企業が利潤のために自ら事業を運営しており、基本的に利潤と競争を基盤にしているためだ。 しかし、このモデルは、市民社会と協力、平等性を重要視してはいない。

もし、持続可能な再開発ガバナンスモデルを提示するすれば相互作用ガバナンス(Interactive governance)が最も近いモデルとみることができる。現在の再開発のガバナンスは再開発組合、企業、国家や地方自治体、この三人三様だけが主軸になっている閉ざされた構造だ。そのために水平的かつ開かれた会議構造を持っており、テナントと市民社会も共に参加することのできる参加的ガバナンスが必要である.現在の再開発ガバナンスの最も大きな問題点を相互排他性と見たとき再開発による多様な葛藤構造を仲裁してくれることができる中間支援センターや専門家がガバナンスモデルに参加しなければならない。　また、再開発歴史40年間、都市貧民が闘争して得た都市の権利もよく共有されていないために市民社会でも相互作用ガバナンスの主体として積極的に参加して経験を共有しなければならない。結果的に相互作用ガバナンスでは、従来の主体がともに参加してさまざまな対話の技法を通じて持続的な合意を引き出すことも重要だが、既存に存在しない再開発の対立管理制度と、中間支援組織、市民社会をそのガバナンスに含めることが重要な課題といえる。

5. 結論及び提案

都市再生総合情報システムに掲示された内容によると、1976~2010年の間の住宅再開発、再建築事業に約215万号の新規住宅供給したが、事業後、住宅価格の上昇や住居費負担の加重に従来の低所得層住民の定着が現実的に難しく、事実上、再開発事業の公共性に対する問題提起が絶えなくなってきた。

原住民の定着率(ソウル市)の場合、再開発は10%、ニュータウン8~15%('08年、市政研)にしかならず,平均地価上昇率('04~'08年)はソウル市の平均7.6%に比べてニュータウン地区48~258%で、ニュータウン再開発が収益性投機方式に発展していたことを示す。全面的に撤去方式で、住民間の葛藤が発生して共同体の崩壊による各種社会問題が発生し、住民と自治体間の進行中の行政訴訟、計331件('10年10月)で、住民間の民事訴訟が2,200環境('08年、法務法人の推定資料)に達する。

インタビューを通じた再開発の持続可能性の認識の分析結果、多くの市民活動家や当事者たちは再開発を暴力的で社会正義に大きく反すると認識していた。　また、再開発関連公務員たちは、共感能力が落ちて、再開発組合の便益だけ大目に見ながら、再開発による利益が企業と少数組合員だけに集中されると認識していた。

現行の再開発が公正な方向に行われているかという質問にそうだと答えた人は23人のうち1人もいなかった。　再開発を根本的に禁止するためには、事実上都市整備法を無くして公営事業に転換しなければならないが、現実的にすぐにそのような転換は起こらない。そのため、現行の再開発の出口戦略とともに、ガバナンス転換の努力をしなければならない。そうして、いくつか提

言をしようとする。

第一に、何より現行の権威的で利潤中心的な公共-私企業ガバナンスモデルで利害当事者だけでなく、市民社会、借家人なども参加可能な持続可能なガバナンスモデルの相互的ガバナンスモードに転換しなければならない。
第二に、効果的な中間支援センターや中間支援活動家の養成が急がれる。　再開発は利益と生存権がかかっている問題として利害当事者たちがすべての対話と協力を引き出すことはとても困難であり、該当公務員たちも、対話の技術と専門的知識、文化生態的感受性が不足した場合が多い。　都市再生センターのような位相の都市再開発センターが運営され、現場で中間支援をしてできる新しい主体を発掘して養成しなければならない。

第三に、再開発事業収益性評価とともに'持続可能性評価'が並行しなければならない。〈再開発過程をその村の人たちがいずれも明確に知ることができたのか、地域で再開発に関する事前協議過程があったのか？ テナント対策は行われたのか？ 文化と生態を害することはないか?〉 等の評価などが開発便益計算とともに行われなければならず、必ず再開発事後の社会的影響評価もなされねばならない。

第四に、国と自治体は、賃貸住宅建設義務化、事前協議体の義務化、再開発の弊害に対する住民教育、強制退去の禁止などを条例化しなければならない。

第五に、市民社会も住居権の議題を総合的かつ体系的に議論することができる単位を安定的に運営して、国家と地方自治体の行政を監視して不合理な法制度を改善するようにし、強制退去に置かれたり、不当な事業に社会権と人権が侵害される市民たちと連帯して志願することができる基盤を作らなければならない。

---

[i]チョン＝ギュホ　Jeong Gyu-Ho, 2002, 持続可能性のためのガバナンスでの合意形成の失敗の問題　-緑のソウル市民委員会の経験　The Consensus Building Problem of the Governance System for Sustainability -A Case Study of the Citizen's Committee for Green Seoul
[ii]チョ＝ミョンレ, *Joh Myungrae*, 2003, グリーンガバナンス機構として緑のソウル市民委員会に関する研究　Evaluation of Green Seoul Citizen Committee as Green Governance
[iii]イ＝カンジュン　*Lee, Kangjun*, 2015, パク＝ウォンスン　ソウル市長のエネルギー政治と市民参加ガバナンスEnergy Politics and Civil Governance of Mayor Park Wonsoon in Metropolitan Seoul
[iv]*Lafferty*, 1996; *Meadowcroft*, 2007 a, "Perhaps the most straightforward way to understand sustainable development is as a political concept that denotes a basket of normative concerns, including the welfare of present and future generations, attention to the basic needs of the poor, protection of the natural environment, and public participation in environment and development decisionmaking "

都市再開発の過程におけるスクォッターコミュニティの再定住問題：紹興コミュニティとヒキガエル山集落を事例に

GUO Meng-Fei
Project Manager, The Organization of Urban Re-s
郭孟斐
プロジェクトマネージャー、中華民国専業者都市改革組織

1963年までに台湾各地で形成されたスクォッターコミュニティには約39,531世帯が居住しており、この中には都市原住民集落は含まれておらず、また、台北市の場合は今でも少なくとも6,562世帯が存在する。

1、都市におけるスクォッターコミュニティの政策的経緯

台湾では、はじめてのスクォッターコミュニティの出現は1949年とされ、当時国民政府は大量の政治難民を連れ中国から引き揚げ台湾にやってきたが、その後60年代からは都市化に伴い大量の移住者が流入し、住宅供給の不足により、未開発の公有地に大量のスクォッターコミュニティが発生した。それらに対する政府の扱いも、政策の変遷と共に変わってきている。大きく分けて三つの大きな段階があげられる：立ち退きに伴う移転、立ち退きに伴う補償、訴訟と排除。

1. 立ち退きに伴う移転：

1960-70年代、都市のインフラ整備、例えば道路、堤防など事業のために、大量に違法建築物の取り壊し、立ち退きを行い、と同時にその受け皿として「整建住宅」を整備し、この段階においては約1万1千戸のストックが整備された。

2. 立ち退きに伴う補償：

1970年代末からは、同じく都市計画における公共施設の整備ではあるが、この段階では立ち退きと同時に補償金を支払うことを原則としていた、七号公園や、14、15号公園の立ち退きが最も有名な事例である。

3. 訴訟と排除：

2000年以降は、基本的に公共施設用地に存在するスクォッターコミュニティの殆どは撤去済みで、この段階においては公有地に残存するスクォッターコミュニティについては、不動産開発の財務性を優先に考え、政府としての立場よりも一地主として、民事訴訟を起こし、住民に対し追い出しや賠償を求めることが多くなってきている。

2、紹興、ヒキガエル山の概説と開発課題

紹興コミュニティ及びヒキガエル山集落は、台北市に存在するスクォッターコミュニティ、それぞれ台湾大学、台湾科技大学が所有するキャンパス用地に位置するため、キャンパス開発計画の推進によって立ち退きの危機にさらされている。（表 1参照）。

1．紹興コミュニティ：

コミュニティは台北市中正区のど真ん中に位置し、台北市の一等地であり、国立台湾大学が管理する公有地で、土地面積約1.3haで、コミュニティ内には約100軒程度の民家があり、住民構造から、過去二度に及ぶ移民ブームがあったと伺える。1949は政治移民と難民、さらには1960年代の都市化に伴う

地方からの移住者である。今現在、およそ1/3以上の住民は65歳以上の高齢者で、さらに1/3程度は低収入(生活保護)など福祉資源の受給世帯である。

台湾大学は医学部の発展計画のニーズのため、紹興コミュニティが所在するキャンパス用地の開発に踏み切った、2010年台湾大学は紹興コミュニティ住民に対し民事訴訟を提訴し、法的手段によって住民を排除することを目論んだが、結果として台湾大学の学生が積極的に住民に協力し反対活動を起こし、国立大学がなすべき社会的責任を台湾大学に求めた。最終的に、2012年から正式の交渉を始め、キャンパス開発と住民の居住権両方共が保障された代案の策定を始めることに至った。

2．ヒキガエル山集落:

台北盆地の南側に位置し、政府機関の官舎とスクォッターコミュニティが共存する集落である。西側の土地は財政部国有財産署が管理する土地で、住民全世帯はすでに国と借地契約を結んでいるが、東側の土地計2.1haについては、国立台湾科技大学が1999年に取得したキャンパス用地で、都市計画審議において「住民の移転先が決まるまで開発は先延ばし」と結論付けられている。現在では、ヒキガエル山集落内にはおよそ120世帯で、そのうちの60世帯は台湾科技大学のキャンパス用地に居住している。

しかし移転プランについては、政府政策に変更に伴いキャンパス用地は国によって取り上げられ、開発も大幅に遅れているが、台湾大学と同様に、2013年に台湾科技大学はヒキガエル山集落の住民に提訴し、それもやはりキャンパス開発が最終目的であった。一方で、ヒキガエル山には特殊な地理条件と歴史的文脈を持っているため、文化団体の努力により、2014年に文化的景観として指定されることになった。そのため、将来の開発には文化的景観の保全と、地域の歴史保存を原則にしなければならない。現在では、集落の文化保存団体などが台湾科技大学の学生と連携し、大学側と正式な交渉をできるように取り組んでいる。

3、スクォッターコミュニティ安置方案

スクォッターコミュニティの移転、再定住は居住権の保障を原則とし、キャンパス開発と関連ステークホルダーの県営が守られた状況下で適切なプランを考えなければならない。現在における主なプランを説明する：

1．紹興コミュニティ：

紹興コミュニティは台北市の一等地にあり、土地面積は1.2haで、土地の市場価値は極めて高く、大学側には明確な開発計画もある。紹興コミュニティはどうしてもキャンパス開発による圧迫を避けられず、現状の保存も難しいのである。そのため、度重なる交渉の末、台湾大学は住民との和解に同意し、開発計画の中に住民の移転先として中間住宅の確保を約束した。それに従い2015年台湾大学は台北市政府と「台湾大学紹興南街再生計画覚書(MOU)」を調印し、行政主導再開発方式による開発を決め、それによりボーナス床の獲得と共に、一定割合のボーナス床を賃貸方式の社会住宅として住民に提供することが約束された。現在当該計画は都市計画の法的手続きに従って、徐々に推進されており、台湾における行政主導再開発の代表的な事例として期待さえている。

2．ヒキガエル山集落:

文化的景観指定後、台湾科技大学の本来の開発計画の見直しをし、地形上の条件は大規模開発に適さないという現実について考え直し、文化的景観と歴史保存もきちんと盛り込んでいかなければならない。それらを考慮した上では、今後定大学側にとって望ましい計画の方向性としては、低度の開発や、既存集落の活性化という方向性が考えられる。集落住民や文化保存団体にとって

は、これが新たなきっかけとなり、訴訟を和解へ持ち込み、さらに移転先の保障を約束させ、できれば現地再定住(集落の保存を前提、国有地を借地)を通じて、文化的景観の保全との両立を図る。

4、制度に関する反省

台湾では、スクォッターコミュニティの発生は国の住宅政策の不在がその原因とされ、立ち退きや再定住について、政府は責任を負い解決策を取ろうとせずにいるため、スクォッターコミュニティ問題は未解決のままである。さらに、国土有効活用という主流価値観のもとで、政府は民間デベロッパーと同様に訴訟を起こし市民に賠償を求めるようになり、1960年代の立ち退きよりさらに成り下がったように思える。

最後に、反省すべき点は二つある。まず、紹興コミュニティ及ヒキガエル山集落の事例は、責任を負わない政府に対する市民がとった自力救済策であり、さらに学生や民間団体の介入、世論や道徳の圧力という特殊な状況下において国立大学が決断した結果に過ぎず、国のスクォッターコミュニティに対する基本的姿勢は変わっていない。また、両事例からは、違うスクォッターコミュニティの客観的条件によっては、開発に臨み利害関係や政治情勢の違いも生まれ、それに伴って移転、再定住のプランにもある程度の弾力性が求められる。これは伝統的なプランニング思想を逸脱した、民主主義に基づく交渉プロセスとメカニズムが必要である。

表 1 紹興コミュニティ及びヒキガエル山集落の比較

	紹興コミュニティ	ヒキガエル山集落
土地管理機関	国立台湾大学	国立台湾科技大学
土地面積	1.3ha	2.1 ha
スクォッターコミュニティ世帯数	約100世帯	約60世帯
管理機関による提訴	2010年	2013年
正式な交渉	2012年	未定
文化財指定	なし	文化的景観
キャンパス開発方式	行政主導による再開発	低密度、低階数開発。
移転プラン	条件的用途地域変更に伴う社会住宅整備による提供	文化的景観の保存を条件に、土地の賃借方式による現地再定住

「障がい者とともに育む地域づくり：泉北ニュータウン商店復活の取り組み」

ＮＰＯ法人すまいるセンター　代表理事　西上孔雄

○地域課題

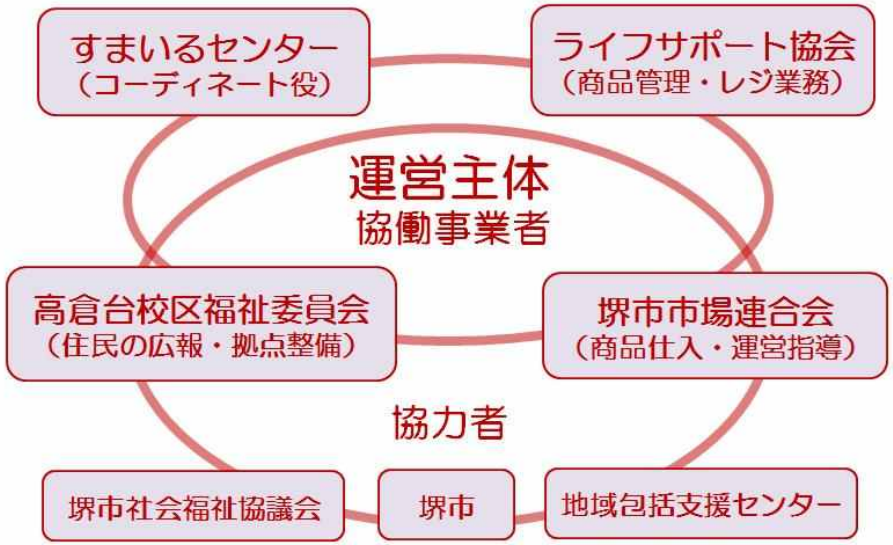
泉北ニュータウンは、大阪府堺市の南部丘陵地帯に１９６５年から開発が行われ１５５７ｈａ・計画人口１８万人の大規模な郊外型ニュータウンである。開発時期から４８年が経ち今後急速に少子高齢化が進み、１０年後には人口１１万人に減少、高齢化率は４０％を超えるとも推計されている。特に、泉北ニュータウン内の近隣センターにおいて、スーパーなどの核店舗の撤退や郊外型の大型ショッピングセンターの出店の影響もあり、本屋・薬局・米屋などの生活に必要な小売店舗がほとんど空き店舗となり商業機能の低下が進み、車に乗れない高齢者等の買い物難民が増えている。また、開発当初に入居した居住者のうち最も多い団塊の世代（注釈１）が一斉に高齢期を迎え、若年世代の人口減少が進み、急速な少子高齢化が進んでおり、一部の住区では高齢化率が既に４０％を超えている地域もある。（平成２６年６月現在での泉北ニュータウン内の高齢化率２９．６％、堺市全体の高齢化率２５．３％、高倉台３丁では４２．３％）さらに、少子高齢化の中で地域活動の担い手が高齢化と共に不足してきており、地域ユミュニティが希薄化し現在行われている地域活動の維持継続が非常に困難になってきている。

○背景経緯

そんな中で、泉北ニュータウン内の高倉台近隣センターでの我々の取組活動を紹介する。高倉台近隣センターは１９７２年に街びらきをし、基幹型のスーパーとして「丸高ストアー」が開店していたが、少子高齢化の影響で隣接する生活に必要な小売店舗のうち約半分の店舗が次々と閉店となり１９９９年に丸高ストアーも閉店された。そのあと別の「スーパー愛菜館」が引き継ぐが２００４年に再度閉店され、その後スーパー跡地は民間の事業者に転売され、その民間事業者が有料老人ホームの建設計画をたてるが、近隣センターにスーパーが無くなると、車に乗れない高齢者が買い物難民となるので、地域住民や自治会が行政などに働き掛け、地域の強い要望で有料老人ホームの１Ｆにミニスーパーを併設することとなった。また、建替え期間中の３年間は隣接する他の近隣センターのスーパーまで買い物支援バスを週１回運航させ、２００８年に堺市市場連合会が運営する「スーパーオールワン」を開設した。しかしながら、２０１３年に「スーパーオールワン」も閉店となり再び買い物難民の課題となり、有料老人ホームの民間事業者や行政に、再び地域住民や自治会がスーパーの再開を要望するが、解決策がなく難航していた。

○解決策の模索

そこに、「スーパーオールワン」を運営していた堺市市場連合会と行政とも接点があった、ＮＰＯ法人すまいるセンターに相談があり、たまたま別のモデル事業で障害者支援の就労の場として、スーパーを運営させようとＮＰＯ法人すまいるセンターと社会福祉法人ライフサポート協会が事業相談を開始していた時期で、このモデル事業を高倉台近隣センターでなんとか実現出来ないかという、会議が２０１４年にスタートした。そこで、いままでバラバラで動いていた、スーパーの運営者・地元自治会・行政にもご協力を頂き、ＮＰＯ法人と障害者団体とともに、関連する団体が協働で運営して行く勉強会をスタートさせた。その運営モデルが下記となる。



○協働による事業分担

各団体の役割分担は、ＮＰＯ法人すまいるセンターが運営主体となり、全体のユーディネーター役を担い、ライフサポート協会が障害者雇用と就労支援の場としてスーパーの商品管理やレジ業務を担う、高倉台校区福祉委員会は高齢者の買い物難民の解決支援とスーパーに地域住民のコミュニティ機能充実を担う、堺市市場連合会は商品の仕入れやスーパー運営のアドバイスを担う、行政関連団体は単なる営利目的のスーパーだけでなく地域のよろず相談機能を充実させ、地域包括ケアシステムの拠点としての支援をおこなう。これにより、単一の民間団体だけでは運営継続出来なかったスーパーの運営が可能となる。堺市市場連合会は商品の降ろしをおこなうだけなので商品管理やレジ業務の人権費等の費用負担が軽減され、ライフサポート協会は障害者の仕事づくりと就労支援の場を開設出来、校区福祉委員会が近隣の高齢者へコミュニティ拠点としての広報活動（集客）を行うことが出来る。

○協働による効果

単なる営利目的のスーパー機能だけでは買い物難民の課題だけしか解決できないが、協働による効果で複数の地域課題を解決することが可能となる。①単なるスーパー機能だけでなく日曜品の配達や高齢者向けの配食サービス、②スーパー内の厨房スペースを活用して地域の新鮮野菜を活用した地産地消の惣菜の製造販売、③フードバンクと連携して子育て支援のこども食堂を開設、④スーパー内にサロン機能を持った地域のよろず相談所を開設、⑤地域の知材（医療関係者や管理栄養士のＯＢ）を活用したセミナーを開催、⑥子育て世帯や高齢者など異世代が交流できる場を設置、⑦自治会や近隣センターの他店舗と連携したマルシェ（イベント）を開催。⑧障害者や生活困窮者の就労支援の場の開設。これらの複数にまたがる事業効果により、近隣センターの衰退の課題・少子高齢化の課題・認知症の見守りの課題・コミュニティの衰退の課題・障害者や生活困窮者の就労の課題などの複数の地域課題解決につながる。

○社会的弱者が地域課題解決の担い手となる

泉北ニュータウンはベッドタウンとして開発された経緯があり、障害者団体が出店出来る場所が非常に少ないので、障害者団体が就労支援の施設を出店する場合には地域の自治会や近隣の商店や住民に嘆願をして出店をなんとか許可してもらう必要があり、時には残念ながら地域の同意を得られずに出店を断念するケースもある。しかし、今回のケースの特徴は地域のスーパーを復活させることが出来るのが、唯一障害者団体であり地域の買い物難民の課題解決の担い手として存在していることである。少子高齢化が進む日本において、このような社会的弱者が地域課題を解決する事例は様々な可能性を秘めている。また、地域の多種多様な団体が協働することで単一の民間企業ではとうてい出来ない地域課題を解決出来るソーシャルビジネスモデルとしての可能性も秘めている。数学の問題ではないが、マイナスにとられがちな社会的弱者とマイナス要素の地域課題を上手く掛け合わせるとプラスに転じるという面白い法則が実現出来る。

マイナス　x マイナス　＝プラス

障害者x買い物弱者＝スーパーの再生

また、多様な世代（子ども～高齢者～障害者～生活困窮者など）を担い手に据えることで、この公式は様々な掛け算によるソーシャルインクルージョンによるまちづくりの可能性も秘めている。

注釈１：団塊の世代とは、第一次ベビーブームが起きた時代に生まれた世代で第二次世界大戦直後の1947年～1949年に生まれた世代。

基調演説
Keynote Speech

Nishijima Yoshichika, Chief Director of Social Welfare Council of Osaka City
Mizuuchi Toshio, Professor, Osaka City University
“困窮に向き合う大都市の社会福祉と既成NGO社会福祉協議会の役割”

困窮に向き合う大都市の社会福祉と既成NGO社会福祉協議会の役割

大阪市社会福祉協議会 専務理事 西嶋善親
大阪市立大学 教授 水内俊雄

当日の発表（※末尾に発表の大まかなテーマを箇条書きしている）は、上記のテーマにて行うが、梗概集として、西嶋が「大阪市社会福祉研究」（38号、2015年12月、1-2頁、大阪市社会福祉協議会が運営）に寄稿した、「巻頭言　一人ひとりが心豊かにいきいきと過ごせるために」をここでは掲載する。大阪市役所福祉局長としての立場で書いたものであり、大阪市の福祉施策において、特に地域福祉に対するスタンスを述べたものとして、参考にしていただきたい（原文から若干の加除を行っている）。なお奇しくも西嶋は、2015年3月、大阪市役所を定年で退職後、同年6月より、大阪市社会福祉協議会の専務理事に公募を通じて採用され、業務の統括にあたっている。

この社会福祉協議会は、1951年に当時のGHQの指導もあって社会福祉事業の施行とともに設立された、行政と地域を結びながら、公的な施策を民間として実施してゆく主体としてのNGOである。地域福祉の領域における日本独特の制度となっている。

なお、1979年に市役所に入庁後、長らく福祉関係の部署の勤務後、2005年に市民局部長、2008年にこども青少年局の部長をつとめ、2011年に大阪市の西成区長（2012年に副区長、西成区は全国で最も重い福祉課題を抱えた区である）、そして2013年~2015年に福祉局長をつとめた。

一人ひとりが心豊かにいきいきと過ごせるために

大阪市福祉局長 西嶋善親

＜生活困窮者自立支援法の施行＞

2015年4月から、生活保護に至る前の段階の生活困窮者に対し早期自立に向けた取り組みを進めるため、生活困窮者自立支援法が施行され、全国で生活困窮者への相談窓口が設置されました。大阪市においても、過去2年に亘るモデル事業での課題整理を経て、生活困窮者が身近なところで相談が出来るように、各区毎（24区、大阪市人口は268万人、2015年国勢調査）に相談窓口を設置するなど、きめ細やかな展開を図ってきました。

開始直後の数ヵ月の状況を見ても、生活上の福祉課題のある方が市内には多いこともありますが、他都市に比して多くの方が相談窓口を訪れ、かなり多くの相談者が就労等に結び付くなどの効果を挙げています。この制度では経済的に困窮されている方を第一の対象としています。個々の相談事例を見てみると、一つの家庭で親の介護と子の引きこもりなどの課題が輻輳するなど、生活困窮、高齢、障がい、子育てといった課題を重複して抱えている状況がみられます。今後は一般就労にすぐには結びつかない方への就労準備や訓練等、それぞれの家庭に寄り添った伴走的な、また包括的な支援が必要とされています。

＜見守りネットワーク強化事業＞

事業開始当初は、相談窓口に関係機関を通じて訪れた方だけでなく、自ら相談に来られた方も多くおられました。そしてまだまだ生活上の様々な困難を抱え、地域や社会との接点を失くし、孤立して地域社会で暮らされている方も多数おられると思います。

本市では、時期を同じくして、2015年4月より、地域と行政が一体となり日頃からの見守り活動やつながりの強化を図ることを目的とした「地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業」を開始しました。各区の社会福祉協議会に「見守り相談室」を設置して、概ね区内の地域包括圏域毎に担当する福祉専門

職のユミュニティソーシャルワーカーを配置しました。「高齢」、「障がい」、「子育て」といった分野にかかわらず、「要援護者情報の整備と管理」、「孤立世帯等への専門的対応」、「認知症高齢者等の行方不明時の早期発見」など、幅広い世帯を対象としながら、地域におけるきめ細やかな見守りネットワークの実現を目指すものです。

こうした取り組みにより、様々な福祉課題を抱える要援護者の方々を、一人でも多く救うことができるものと考えています。常日頃から見守り活動等の地域福祉活動の積み重ねがあってこそ、これらの取り組みの更なる充実につながるものであり、一層のお力添えをお願いいたします。

＜総合的な相談支援体制の充実＞

また、大阪市社会福祉審議会から「大阪市における総合的な相談支援体制の充実に向けて」のご提言を頂き、平成26年度には、区・関係局、さらに市社会福祉協議会にも参画頂いて、庁内でプロジェクトチームを設置しました。地域で複合的な福祉課題を有し、支援につながらず地域にも埋もれている要援護者に対して、ワンストップで相談を受け止め、適切な支援につなげその解決を図っていくための相談支援体制の充実を目指して、その検討を進めているところであります。その一環として、市内の高齢や障がいなどの様々な分野の、専門的な相談機関にご協力を頂きながら、ヒアリングを実施しました。その結果、相談機関間での連携の必要性はあるものの、他施策分野の役割や機能についての知識不足や分野間の調整機能、また個人情報の共有の問題など種々の課題も多く見えてきました。市内には、各分野別の専門的な相談機関が多数あり、この豊富な社会資源を活用し、円滑な連携を図ることにより、大阪市の特性を活かした総合的な相談支援体制の充実を図っていくこととして、引き続き検討を進めています。

＜複雑化する地域福祉課題に対する包括的相談・支援の強化＞

地域社会が抱える福祉課題は、少子高齢化の進行だけではなく、家族形態の変化、地域社会におけるつながりの希薄化などにより、一層の複雑化・多様化・深刻化が進んでおり、地域福祉に求められる「行政と地域の双方が、それぞれの強みを活かして協働して課題の解決を図っていく」という役割はますます大きなものとなっています。

当局の目標として、「誰もが住み慣れた地域において、自分らしく健康で安心して暮らし続けることができる社会の実現」を掲げています。複合的な福祉課題を抱えておられる方に、その日常的な生活圏域において、その解決を図っていくには、地域住民の皆様のご協力を頂きながら、様々な分野での専門的な相談やサービスの提供を行う福祉・医療等の団体・機関や社会福祉協議会と行政の連携の下で包括的な相談と支援を図っていくことが必須であり、高齢者の地域包括ケアシステムの構築やこの間取り組みを進めている施策等を総合的に取り組んでいく事が今後の大きな課題であると思っております。

4부 Session 4

Towards an Inclusive City Network

1. “包囲都市を目指す始興市の努力 全国最初の住居福祉計画樹立と実行”
   “Siheung City`s Efforts Becoming an Inclusive City
   : Proposition and Implementation of First Local Housing Welfare Plan in Korea”
2. “八尾市における多文化共生施策　~ ちがいを豊かさに、活力あふれるまちをめざして ~ ”
   “Multicultural Policy in Yao City
   : Turning Differences into Richness, Creating a Place with Lots of Energy”
3. “台北市における住宅政策の歩みと今臨む挑戦”
   “Housing Policy History and Current Challenge in Taipei”
4. “住民が支え合う地域づくりを推進するための仕組みの構築”
   “Towards a Promotion Framework for Residents-based Community Building”
5. “ジェントリフィケーション：過去、現在　そして対案”
   “Gentrification: The past, present and alternatives”

包囲都市を目指す始興市の努力
全国最初の住居福祉計画樹立と実行

京畿道 始興市長　キム＝ユンシク

목차

1. 시흥시 紹介
2. 住居福祉計画樹立とビジョン
   －住居実態調査を中心に－
3. 住居福祉計画　推進現況
4. 今後の計画

시흥시 紹介

地下鉄を利用する首都圏の市民たちの西の果ての巣
始興市

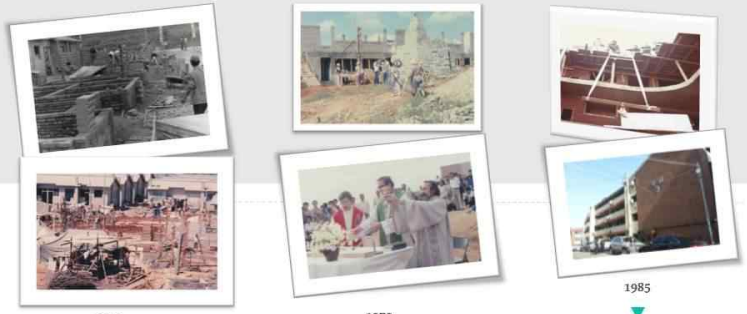
一般現況
- 人口: 429,365名
- 面積：134 km²
- 行政区域：17洞
- 財政：1兆 6,225億ウォン

서울에 인접해 있으면서도
상대적으로 주거비가 저렴해서
서민들의 보금자리 역할 담당

地理的特性
- ソウル市半径 10 kmに隣接
- 首都圏南西部中心に位置
- 西海隣接(18 km 海岸線)

4

和睦と和合の物語が込められた、始興市(シフンシ)の住居福祉



1977

▼

福音座村

楊平(ヤンピョン)立ち退き住民集団移住

1979

▼

韓独住宅

1985

▼

木洞(モクドン)撤去民集団の移住によって、住民が直接、木洞(モクドン)立ち退き住民105世代の居住地や地下36世代の居住空間作り

和睦と和合の物語が込められた、始興市(シフンシ)の住居福祉

背景

▼

住居地保障集団闘争（木洞）

総 10,000余世帯 居住都市貧民居住地の住居保障対策のない公営開発によって

入植者らの住居地保障のための集団闘争

1980

▼

木洞撤去民集団移住

木洞公営開発として強制撤去された行き場のない撤去民たちが始興市へ集団移住

1985

▼

綿花村完工

住民たちが直接 住民が直接、木洞(モクドン)立ち退き住民105世代の居住地や地下36世代の居住空間作り

~今日

▼

共同体的生活志向

建物の形自体が非常に独特な'ㄱ'形の建設で庭を向かってドアが位置

村の和合志向

住居福祉基本計画樹立とビジョン

住居福祉計画の政策方向とビジョン

未来を育てる生命都市　始興

ビジョン

住居の心配のない暮らしやすい　始興

目標

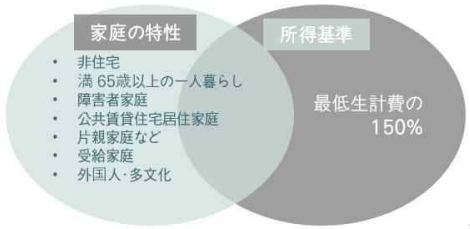
- 良質の負担可能な住宅の持続供給
- 安全で健康な住居環境追求
- 住居脆弱階層住居福祉強化

- **始興市　住居福祉計画意義**
  - 全国最初の住居福祉計画
  - 全国自治団体最初の 統計庁の承認住居　実態調査(承認番号:62502)
  - 全国基礎自治団体　最初の住宅総合計画

- 計画樹立目的
  - 市民の住居安定と住居脆弱階層の住居福祉実現のための基本方向と実行方案提示
- 計画樹立背景
  - 基礎自治団体の中で先導的に「始興市住居福祉基本条例(2013.11.8)*」を制定し、住居福祉計画樹立を義務化

  * 2015年 地方自治 100大 条例選定(2015.11.9)
- 政策対象: 住居脆弱階層
  (全体家庭の36.4%, 51,829家庭)

始興市住居脆弱階層の構成



住居の心配のない暮らしやすい始興

政策方向	政策目標	短期推進 (2016~2019)	中·長期 推進 (2020~2024)
1.良質の負担可能な住宅の持続供給	1-1. 需要特性に合った住宅供給	・社会住宅供給	・小型住宅供給活性化 ・寮の供給
2．安全で健康な住居環境追求	2-1. 住居環境及び住宅管理改善	・住宅改良活性化及び住居環境改善 ・市内管理事務所設置	
	2-2.住居安全(犯罪, 有害環境) 確保	・犯罪予防デザイン (CPTED) 拡大作用	・工場と混在された住居地域整備
3. 住居脆弱階層住居福祉強化	3-1. 賃貸料の負担軽減の質向上	・住居費補助 ・家の修理(低所得家庭, 持ち家家庭, 簡単な家の修理) ・清掃及び防疫	
	3-2. 住居安全網構築	・共同生活住宅(グループホーム)供給 ・買い入れ賃貸住宅供給活性化	・支援住宅 (supportive housing) 供給 ・住居福祉基金の準備
	3-3. 住居福祉伝達体系強化	・住居福祉伝達体系構築 ・住居福祉関連民間団体支援	

住居実態調査結果

-住居脆弱階層を中心に

住居実態調査結果(住居脆弱階層中心)

始興市が最も強化しなくてはならない住居福祉プログラム

区分	低価格の賃貸住宅	エネルギー費用支援	住宅購入資金支援融資	家の修理支援	家賃保証金融資	家賃補助	傳貰資金融資	寮
全体家庭	50.0	31.9	19.7	10.8	2.9	8.6	9.8	3.0
住居脆弱	49.1	32.4	12.5	9.3	3.9	14.3	9.5	4.1

主：複数応答

- 生活の質向上のために必要なサービスとして公共賃貸・家の修理など住居支援が最も必要だという応答結果反映

住居福祉計画推進現況

1 負担可能な住宅の持続供給:需要特性にあった住宅供給

社会住宅供給

推進目標	需要特性にあった住宅供給
対象	青年及び住居脆弱階層
推進方向	- 始興市所有土地に社会的経済主体(社会的企業, 共同組織など)が賃貸住宅を建築 - 青年及び住居脆弱階層は低価格の賃貸料納付
推進日程	• '16. 5月 1日　始興市社会住宅支援に関する条例制定 • '16. 7月 26日 ~ 9月 5日　事業者募集公告 • '16. 9月　事業選定・審査及び土地買い入れ及び契約締結建築許可 '16. 9月 ~ 12月　着工・入居者募集、竣工・入居
期待効果	社会住宅供給を通じて社会経済的弱者の住居安定に貢献

2 安全で健康な住居環境追求: 住居環境及び住宅管理

市内管理所設置·運営

- 目標：一般住宅地域の住居地活力増進及び村共同体活性化
- 運営場所：住宅密室地域の有効空間及び廃·空き家
- 運営内容：簡易な家の修理, 工具貸与, 無人宅配サービス, ケア支援 及び 環境整備推進など
- 設置現況

名称	新川市内管理所 (新川洞)	ダダ村 (大也洞)	㈱ボドゥミ (梅花洞)	ハンマウル道会 (牧甘洞)
開所日	'16.5.19	'16.3.25	'16.5.11	'16.4.29
関連写真				
●2016				
人力	3名	3名	4名	6名

3 住居脆弱階層住居福祉強化: 賃貸料負担軽減

低所得家庭 賃貸家庭 住居費保障

■ **支援背景:エネルギー費用支援についての市民の欲求反映**

- 支援対象: 政府の住居給与支援を受けられない福祉者各地帯中位所得50%以下の世帯

家族の数	1人	2人	3人	4人	5人	6人
中位所得 50%	812,415	1,383,302	1,789,509	2,195,717	2,601,925	3,008,132

- 支援方法:賃貸料保障 (現金支給)
- 支援内容: 家族数別 等差支援
- 事業量 ：135,000,000ウォン(7万2千ウォン*310家庭*6月)

4 - 1 住居脆弱階層住居福祉強化: 住居の質向上

低所得家庭 自宅修理

■ **支援背景：20年以上の老朽住宅密集地域に居住する低所得家庭の住居環境が劣悪**

- 支援対象: 中位所得50%以下の住宅経過年数15年以上の自宅に居住する家庭

家族の数	1人	2人	3人	4人	5人	6人
中位所得50%	812,415	1,383,302	1,789,509	2,195,717	2,601,925	3,008,132

- 対象住宅

– 単独住宅及び連立・大世帯住宅/ 経過年数15年以上 / 専用面積 60㎡ 以下の住宅

- 支援内容： 上張りや床、窓、断熱、流し台、化粧室の交代、ボイラー交代、便宜施設の設置などの支援基準

区分		軽補修		中補修		大補修	
修繕費用	修繕周期	350万ウォン	3年	650万ウォン	5年	950万ウォン	7年

4 - 2 住居脆弱階層住居福祉強化: 住居の質向上

低所得家庭 自宅修理

■ **支援背景：賃借人の居住保障や賃貸料上昇5%以内の制限を通じた居住の基本権保障が必要**

- 支援対象: 中位所得50%以下の民間居住家庭민간 임차가구

家族の数	1人	2人	3人	4人	5人	6人
中位所得 50%	812,415	1,383,302	1,789,509	2,195,717	2,601,925	3,008,132

- 対象住宅： 単独住宅及び連立・大世帯住宅/ 経過年数15年以上 / 専用面積 60㎡ 以下の住宅
- 支援内容： 上張りや床、窓、断熱、流し台、化粧室の交代、ボイラー交代、便宜施設の設置などの支援基準

区分		軽保障		中保障		大保障	
修繕費用	修繕周期	350万ウォン	3年	650万ウォン	5年	950万ウォン	7年

始興市型住居支援事業推進活動

21

5 住居脆弱階層住居福祉強化:住居福祉民間団体支援

住居福祉非営利民間団体支援

● 住居福祉民間団体育成及び支援必要性

– 政府の力だけで脆弱階層の住居福祉実現は役不足として官民の協調不可避 – 特に現物給与による家の修理事業が強化される家にも民間ネットワーク活用の必要

住居福祉民間団体支援実績

– 始興市住居福祉センター(非営利団体登録, '11. 12. 23) 事業支援

– 2013年から 公募事業として住居脆弱階層 緊急、簡単、掃除防疫事業実施

年度	2016			2015			2014			2013		
事業名	家の修理		掃除防疫	家の修理		掃除防疫	家修理		掃除防疫	家の修理		掃除防疫
	緊急	簡単		緊急	簡単		緊急	簡単		緊急	簡単	
支援実績	15	10	20	14	7	20	10	20	10	10	6	10
支援金額	20,000千ウォン			20,000千ウォン			14,000千ウォン			14,300千ウォン		

22

住居福祉非営利民間団体活動

住居脆弱階層住居の改善を通じた快適な住居環境の提供

23

今後の計画

推進課題　今後の計画

推進目標	2016年	2017年	2018年
1.社会住宅供給	・社会住宅供給 －16世帯 1人・青年家庭	・社会住宅供給 －16世帯	・社会住宅供給 －16世帯 －総48世帯拡大運営
2. 市内管理事務所設置	・市内管理事務所設置 －'16年度 5箇所	・市内管理事務所設置 ・－10箇所拡大運営	・持続推進
3. 住居費保障	・住居費保障 －310家庭	・住居費保障 －320家庭	・住居費保障 －350家庭
3. 家の修理事業	・家の修理事業 －10家庭	・家の修理事業 －15家庭	・家の修理事業 －20家庭
4.住居福祉 伝達体系強化	・住居福祉民間団体支援	・住居福祉官民協業ネットワーク構成	・住居福祉民間団体育成

25

市民が笑顔で幸せな住居福祉共同体　始興

八尾市における多文化共生施策 ～ちがいを豊かさに、活力あふれるまちをめざして～

八尾市人権文化ふれあい部　網中　孝幸

多文化共生施策の推進

近年では、グローバル化の進展により、経済分野をはじめとして様々な分野で地球規模での交流が活発になっており、日本でも国外からの人口流入や外国人の定住化・永住化が進んでいます。

八尾市には、国籍や民族が異なる、多様な文化的背景をもった外国人市民が暮らしています。活力あるまちづくりに向けては、外国人市民を含めた地域の住民が力を合わせて“多文化共生社会”の構築をめざしていく必要があります。

八尾市では、現在の社会状況や国の方針などを踏まえつつ、本市のまちづくりを進める重要な指針である「八尾市第5次総合計画～やお総合計画2020～」に基づき、本市が推進していく施策の方向性を示した「八尾市多文化共生推進計画」を策定し、国籍、民族、文化などの違いを尊重し、互いから学びあい、ともに生活できる地域社会をめざして、多文化共生施策を推進しています。

外国人市民の現状

八尾市における外国籍を有する市民は、2016年3月末現在、6,767人で、全人口に占める割合は2.52%です。大阪府内では、大阪市、東大阪市、堺市に次いで４番目に多くなっています。

八尾市における外国籍を有する市民の国籍の数は、2016年3月末現在で、49か国に及んでいます。大阪府や国と比較すると、八尾市においては、韓国・朝鮮籍、ベトナム籍の市民の割合が高くなっています。

「八尾市多文化共生推進計画」策定の基本理念

八尾市の外国人市民には、定住しているあるいは定住に向けて暮らしている人が多く、外国人市民も他の市民と同様、地域社会を構成する市民であるということを基本に、まちづくりを進めていく必要があります。一方で、外国人市民は、言語・文化・生活習慣などの違いに、高齢化などの新たな課題が加わることで、日常生活における課題も複雑化しやすく、課題の解決に向けた配慮も必要です。

この計画では、2003年に策定した「八尾市国際化施策推進基本指針」における基本理念「国籍、民族、文化などの違いを尊重し、互いから学びあいともに生活できる地域社会の創造」及び３つの基本視点「基本的人権の尊重」、「個々の文化を尊重し、学びあいながら共生できる社会づくり」、「外国人のエンパワーメントと社会参加」を引継ぎつつ、現在の社会状況や国の方針などを踏まえ、基本目標と基本施策を設定し、外国人市民を含めた地域住民が共に地域のまちづくりに参画することで、多文化のつながりを地域の強み・地域の元気の源として、いきいきとした八尾のまちづくりをめざしています。

主な取り組み事例

◇外国人市民会議

八尾市では、外国人市民にとって住みよいまちづくりを進めるために、外国人市民の意見を市政に反映させることを目的として「八尾市外国人市民会議」を2011年度から設置しています。会議の委員は10名で、内訳は、学識経験者2名、公募市民4名、八尾市国際交流センター、八尾市外国人問題研究会（教育関係）、支援団体等で構成されています。

会議では、防災、子育て、まちづくりへの参画などのテーマに沿った意見交換や多文化共生推進計画への意見、多文化共生推進計画の進捗状況の確認、外国人市民の集住地域における多文化共生施策の検討を行い、意見書の提出や相談窓口案内リーフレットの作成などにつながっています。

◇外国人市民相談事業

2008年度から外国人市民相談を行っており、ベトナム語週4日、中国語、韓国・朝鮮語を週1日で外国人市民の集住地域近辺のコミュニティセンター（公共施設）におきまして対応しています。また、実施形態は、八尾市内で外国人市民支援を行うＮＰＯへの業務委託により実施しています。

また、年々相談件数は増加しており、1人で複数回の相談を受けることも多く、相談内容としては、医療・保健関係が多く、行政手続きや就労、教育相談などがあります。

◇市役所総合案内での多言語対応

2006年度から八尾市役所総合案内で、市役所窓口においての行政手続きのサポートや外国人市民の生活相談について、ベトナム語、中国語での対応を行っています。

また、これら通訳相談等については、本市では、特にニーズの高い中国語とベトナム語について市役所庁舎内を中心に行政手続き等を支援しており、一方、業務ごとに必要な通訳については、例えば、介護保険や保育所の各担当課において通訳を配置しています。

◇相談窓口案内リーフレット

多言語で対応する相談窓口には、市が開設している窓口の他に様々な機関が開設している窓口があり、相談者にとって分かりにくかったことや、それぞれの機関で案内チラシを作っているため、手続きなどでの案内に困っていたことから、市の相談窓口をはじめ、対応可能な窓口を、日本語、ベトナム語、韓国・朝鮮語、中国語、英語と言語ごとに一覧化した相談窓口案内リーフレットを作成しています。

◇多言語情報誌の発行

2008年度に「外国人市民情報提供システム調査事業」として、外国人市民の現状と課題把握のために、通訳が立会い同行して、直接、聞き取り調査等を約100人に対して実施した。

この調査結果から外国人市民に必要な情報が十分に伝わっておらず、2009年度より市政情報を英語、中国語、ベトナム語の3言語で届ける情報誌発行事業を開始し、現在、英語400部、ベトナム語600部、中国語600部を年12回発行しています。また、配布先としては、市内の学校や保育園、出張所、外国人市民コミュニティなどに配布しています。

◇多文化共生モデル地域事業

外国人市民を含めた地域住民がともに多文化共生に向けたまちづくりの具体的方策の市内全域への展開に先立ち、外国人集住地域の1地区をモデル地域として設定し、地域住民の協力を得ながら、事業を進めるとともに効果の検証を行うことを目的に多文化共生モデル地域事業を実施することになりました。

事業実施にあたり、アドバイザーとして多文化共生に関わるＮＰＯの協力を得ながら、地域団体、外国人コミュニティの役員の方々と事業の方向性の調整を積み重ね、初年度の2015年度は、「防災」にテーマを絞って意見交換を進め、地域での防災訓練の実施をゴールと設定しました。

また、防災訓練の実施に向け、事前に地域住民（外国人・市民）を対象にアンケート調査を行い、回答からは、「地域の避難所の認知度は高い」（74%）、防災訓練では「避難方法について詳しく知りたい」（44%）、情報の入手先では、「友人・近所・職場」（39%）、「多言語情報誌」（37%）、「外国人市民相談窓口」（21%）、日本人との間にトラブルが起こる要因についての質問では、「生活習慣が異なるため」（52%）、「言葉が通じないため」（39%）などの回答があり、これらのアンケート結果を地域防災訓練に向けた話し合いを行う地域会議において示し、意見交換を実施しました。

そして、2016年3月に実施した防災訓練では、80人の参加のうち外国人市民が19人参加し、市の防災担当から防災についての説明や車椅子体験、防災グッズの展示、ベトナム料理「フォー」を含む炊き出し訓練を行いました。

今後は、モデル地域での実施結果を踏まえて、効果検証を行い、他地域への展開を検討していきます。

◇八尾市国際交流センター運営支援

八尾市国際交流センターは、1990年に発足し、外国語対応力や相談対応力といったスタッフの専門能力を活かしつつ、企業・行政・国際交流団体等とも連携し、国際交流の推進や多文化共生社会の実現に向けた取り組みに努めており、多くの外国人市民が住み暮らす本市の地域特性に配慮した、公益性の高い事業の展開を図っています。

今後の八尾市国際交流センターは、市民の国際理解と国際交流についての市民の関心をさらに高めることや国際社会に貢献できる人材を育成すること、市内に在住、滞在する外国人への支援などに向け、行政やＮＰＯを含む各種団体等との橋渡しを行っていきます。

「八尾市多文化共生推進計画」の推進に向けて

本計画の推進にあたっては、外国人市民の視点に立ちながら、地域での多文化共生社会の実現に向けて、行政、市民、地域団体などがともに連携しながら協働によるまちづくりを進めていくことが大切です。

これからのまちづくりでは、本市が進める各小学校区を単位としたまちづくりの取り組みや地域などの地域団体、ＮＰＯなどの支援団体、市民ボランティア、また地域の町会や外国人市民コミュニティなどの地域コミュニティが、交流、連携し、活動を展開していくことで、地域の活性化につなげるとともに、外国人市民と日本人市民が地域において身近な関係を築き、すべての市民が違いを尊重し、互いに学びあいともに生活できる多文化共生社会の実現が期待されています。

八尾市は、市民の生活に必要なサービスを提供する基礎自治体として、外国人市民を含むすべての市民が教育、保健、医療、福祉、防災など日常生活に必要な行政サービスを受けることができるよう、これまで取り組んできた多言語による情報提供や相談支援などとともに、時代のニーズに対応した新たな行政サービスの充実に努め、「ちがいを豊かさに、活力あふれる八尾」をめざして、さらなる取り組みを進めます。

【台北市における住宅政策の歩みと今臨む挑戦】

台北市政府 都市発展局 住宅企画課

課長 簡瑟芳

■ 始めに

台北市はアジア太平洋地域における台湾政治、金融、貿易、流行等の分野における重要な都市のひとつである。多元化、複雑化する都市問題と住居の需要に臨み、都市の発展やグローバル化の影響に対応するために台北市の施策にはビジョン性、創造性が問われている。台北市の住宅建設は60年代の経済バブル期を経て、当時の急速な都市化に伴う大量な住宅需要という課題に対する初歩的な解決はすでに為されている。

「住む者がその家を有する(住者有其屋)」という理念のもとで、台北市は1974年に国民住宅処を設立し、当時の社会的情勢に鑑みて、政府が直接整備した国民住宅を市民が購入、賃借するのが殆どであった。また、民間によるリーズナブルな住宅供給を図ろうと、民間投資による国民住宅の整備に関する奨励策を打ち出し、更に1989年に市民のマイホーム購入のための低金利住宅ローンも始めた。過去30年間で比較的収入の低い市民計約10万世帯を対象に、住宅購入、賃借の支援を行い、当市国民住宅政策の当面のミッションを果たしたのである。

住宅保有率の上昇に伴い、1992年台北市総合発展計画の中で初めて「住む者がその家に適する(住者適其屋)」を住宅部門の目標として掲げ、これを持って台北市の住宅政策の策定に取り掛かり始めた。台北市では最近10年間で、人口は262万に向け安定的に成長しているが、人口構造は少子高齢化の傾向が見える。と同時に、台北市の住宅保有率は1976年の50.35%から2014年の81.46%にまで上がり、言いかえれば社会構造の変化に伴い、住宅の課題は60年代の供給不足(量的問題)から、住宅の質への追及や経済的弱者に対する適切な住環境整備(質的問題)に変わってきている。

■ 台北市の住宅問題

台北市の住宅市場を概観すると、以下の問題に直面している：

● 住宅価額高騰、住宅購入の負担が増大

台北市の不動産価額と所得の比率は、2003年の6.31倍から2015年の14倍へ暴騰し、香港の19倍を除き、ソウルの7.2倍や東京の13.13倍、大阪の7.13倍よりも大幅に高い。華人(中華系の総称)の文化では、自分の家を持つべきという意識が強く定着しているため、一般世帯が不動産購入に積極的であり、中間所得層の場合、年間世帯収入の5割程度はローン返済につぎ込んでいる。

● 少子高齢化、満たされぬ外来人口の居住ニーズ

出生率の減少に伴い、当市の世帯構造は変化を見せており、世帯員数は減少気味で
(2016年は2.59人/世帯)、人口の高齢と少子化が著しくなっている。2015年末の65歳以上高齢者人口比率は14.76%に達しており、2021年には20%を越えると予想されている。また、当市は台湾における社会、経済の中心であるため、就学、就業のための転入人口が多く、約52.8万人との予想であるが、その居住ニーズへの対応も急がれている。

● 住宅手当だけでは弱者の居住問題は解決不能

弱者の居住問題に対し、台湾では国民住宅の整備を打ち切って

以来、弱者のための居住問題対策として1989年からは家賃手当方式を始めた。調査によれば、当市における経済的、社会的弱者世帯の社会住宅ニーズは4.2万戸だが、実際年間家賃手当の申請者はわずか9千戸程度である。その原因として、家主は賃貸契約が公になることによる税金の増額を危惧し、入居者による家賃手当申請を制限していることである。また、申請要件に適合しない非合法住宅居住者が多いこともその一因として考えられる。

● **社会住宅供給量の不足**

当市では現在公営の賃貸住宅は、そのニーズに遥か及ばず、欧米諸国の社会住宅供給率（オランダ34%、イギリス18%、スウェーデン18%、フランス17%、ドイツ4.6%、アメリカ6.2%、日本6.1%、香港30%、韓国6.1%、シンガポール3%、当市0.6%）の水準と比べても遥かに低い。当市は、社会住宅整備に関する土地取得、建設費は全て当市の独自予算により賄われ、国有地の場合でも自治体による有償取得が求められているため、当市が現在掲げる4年2万戸の社会住宅計画で試算すると、土地コスト(全て公有地と仮定)だけで300億で、工事費が900億台湾元であり、自治体にとっては非常に重い負担である。

● **社会住宅のスティグマ問題による周辺反対の高揚**

過去に整備した平価住宅や賃貸国民住宅はいずれも弱者を対象としたもので、その上行政による消極的管理や、入居者の生活習慣や設備の老朽化(1960年代)等が問題視され、行政による住宅整備は質が低いという印象が定着している。また、台北市の住宅保有率は80%以上に及んでおり、ホワイトカラー層としては公共住宅によって移入した人口は公共施設等のサービス水準の低下や道路の渋滞等につながると危惧し、更に弱者の移入は不動産相場にも悪影響を及ぼすと考えているため、当市が進める公共住宅計画周辺では多くの反対が起きており、更市民投票によって公共住宅の可否を決めるべきだと主張する市議会議員もおり、論戦が白熱化している。

● **賃貸市場の地下経済的性格により産業化経営は難航**

台湾における賃貸物件の多くは個人経営で、長い間地下経済のままで、現在では実価登録制度を通し、不動産の家賃価額や売買価額の政府のデータベースへの登録、公開が義務付けられており、賃貸住宅のマッチングぷら―とホームもあり更には民間の物件を公的補助金で運営するという試みもあるが、家主としてはこのような公開、登録をした途端余計な税金が発生すると見て、控えているケースがある。また、賃貸住宅の管理ノウハウ、産業自体は成熟しておらず、家賃収入は売買に比べ収益率が低いため、専門業者の参入も少ない。

● **遊休物件は賃貸市場へと供給されず**

当市における民間住宅の遊休(未利用)率は6.87%(約6万4千戸程度)に及び、遊休物件の多さと住宅資源活用の非効率を物語っているが、市民としては賃貸経営の業務は煩雑であって、一方で住宅保有コスト(税金)が低いから、賃貸に出さずに投機的な保有が多い。また、賃貸市場は不透明な地下経済で管理も無効率であるため、将来の売買の際に価額、相場に悪影響が出ることを危惧している家主も多い。

● **老朽化が深刻、居住の質の向上が必要**

当市における過半数の住宅は築年数が30年以上で、45.02%の住宅は4～5階建てのアパートである。老朽化した住宅は環境衛生、景観面や、防災上の課題にもあり、更に法に適合するバリアフリー、省エネ等機能もないため居住の質への影響は顕著である。

● **賃貸市場における情報の非対称性問題**

一部の業者による住宅への過大な宣伝等により、市民は住宅の

取引に関する正確な情報の把握が困難になり、購入/賃貸の際の問題に成りやすい。

● **社会住宅、住宅手当の予算が膨大、当市の資源に際限あり**

当市は住宅部署の人員、財源共に限りがあり、社会住宅整備に適する公有地も限られているため、社会住宅や住宅手当の推進にはエネルギーが不足しており、現行の住宅においては民間による整備に対する奨励策はインセンティブも限定的で、そのため民間資源の投入も現段階では見込めない。

■ **現段階における政策の重心**

公共住宅の整備及び民間賃貸住宅の利用拡大の両面から着手し、解決策を探る。

● 国からは、8年間20万戸の社会住宅計画、台北市からは4年間2万戸、8年間5万戸の社会住宅整備計画を策定済み。

● 住宅市場、関連情報の健全化を図ることにより、民間の遊休物件の賃貸市場への参入を誘導する。

● 住宅部署の長期的政策資源を確保(財源、専門的機関の確立)

住民が支え合う地域づくりを推進するための仕組みの構築

堺市健康福祉局長寿社会部高齢施策推進課

参事　古下　政義

背景

我が国では、2025年に団塊の世代が75歳以上の後期高齢者となり、介護を要する方が大幅に増加すると予想されている。このため高齢者が重度な要介護状態になっても住み慣れた地域で、自分らしく暮らし続けることを実現するため、「地域包括ケアシステム」の構築が求められている。

地域包括ケアシステムは、心身の状態や生活環境の変化に応じて、「医療」・「介護」・「介護予防」・「住まい」・「生活支援」が一体的に提供される仕組みであり、これは住民が日常生活を送る地理的な範囲として考えられる「日常生活圏域」の中で構築する必要がある。また都市部では、団塊の世代が職を求めて流入してきた経緯から、後期高齢者の急速な増加が予想されている。合わせて、高齢者のひとり暮らし世帯や高齢者のみ世帯の増加も予想され、こうした世帯の生活支援のニーズは、急速に高まってくることが考えられる。

後期高齢者が増加する一方で、15歳から64歳までの生産年齢人口は継続的に減少し、そのギャップは拡大しつづけると予想されている。在宅介護のニーズが増加する中で、それを支える生産年齢人口は減少していくため、需要の増加に応じた医療や介護の専門職の確保はますます困難になっていくと考えられている。このように地域包括ケアシステムの構築は、増加するニーズへの対応と生産年齢人口の減少という、二つの困難な条件のもとに進められなければならない。

状態の低下した要介護者に対しては、健康保険制度や介護保険制度を活用して、医療や介護の専門職がサービスを提供し、療養と生活を継続させていくことになる。しかし、専門職のサービスが入り、介護サービスが提供されることで、これまでの地域生活から切り離されてしまうことが指摘されており、住み慣れた環境でいつまでも自立した暮らしを続けるという望ましい状況になっていくような仕組みづくりが必要である。このため、地域包括ケアシステムを構築するに当たっては、専門職による提供に限らず、高齢者の身近な地域で、身近な主体によるサービスの提供や、住民どうしの「助け合い」や「支え合い」による提供も積極的に行われるべきである。こうした課題に対応するため、平成27年4月の介護保険法の改正により、介護予防と日常生活支援に関する「新しい総合事業」の構築を市町村において進めていくことが明記された。「新しい総合事業」は、被保険者本人へのアプローチだけでなく、被保険者を取り巻く環境へのアプローチにも主眼が置かれている。

課題解決に向けた取組みと意義

「新しい総合事業」は、介護予防を強化しできるだけ長く健康で自立した生活を、住み慣れた環境で続けることをめざすとともに、生活支援を多様化し、専門職をより専門的な領域に特化して介護や医療の人材不足に備えることを大きな目的としている。

介護予防については、運動機能訓練や生活機能訓練が中心となるが、本人が自発的に継続しないと、効果が得られにくいことが分かっており、自分のしたい活動や普通の生活の継続が、結果的に介護予防になるという方向へ視点を変え、事業を展開していくことが重要になる。地域での活動を介護予防につながるようにしていくためには、本人に対する「動機付け」が必要であり、自分自身がやってみたい、興味がもてる活動への参加の機会を地域の中で見つけだすことが重要である。こうした取組が、結果的に「閉じこもり予防」「孤立予防」「地域の見守り」につながり、将来的には地域での「助け合い」「支え合い

」への基盤になるとともに、自発性に基づく活動は、本人の地域における役割づくりなどの社会参加につながっていくことが考えられる。

生活支援については、単に「できないことを、代わりにやる」という意味での支援ではなく、可能な限り自分でできることは自分で対応し、「できないこと」を可能な限り「できるようにするための支援」を提供するという観点が重要であり、そのためには、本人の自立に対する意欲と合わせて、専門職による自立に向けたケアマネジメントが求められる。本人の参加意欲や生活のスタイルにあわせた支援をしようとすれば、標準化されたサービスだけではなく、多様性のある支援やサービス、地域の支え合いなど、多様な支援体制が用意されていることが必要となる。そうした意味で、自立支援型のケアマネジメントを進めるためには、従来の介護保険によるサービスに加え、新しい総合事業による多様な生活支援サービスが不可欠である。

また、介護専門職の不足への対応としても生活支援サービスの多様化は重要である。身体への直接介助の必要性が比較的低い要支援者においては、機能訓練と並び、生活支援がサービスの中心になることも多く、今後、老々介護や単身世帯が増加することや、人口減少に伴う商業施設の減少などにより、生活支援ニーズはさらに増加することが予想される。しかし、一方で、介護職員数は、必ずしも地域ニーズに対応するのに十分な水準にあるとはいえない。訪問介護における生活援助については、必ずしも専門職でなくても提供可能な部分が多くみられ、これらを地域の多様な担い手に支えてもらうことで、介護の専門職はより高度な技術や知識を必要とする業務に集中することが可能となる。

堺市の考える「新しい総合事業」

堺市では、平成27年4月の介護保険法の改正に対応し、平成29年4月から新しい総合事業を実施することとし、制度構築を進めている。制度の目的を地域包括ケアシステムの構築に置き、今後増加する「介護予防」と「生活支援」のニーズに対し、高齢者の自立と、地域での「互助・共助」が促進されるような、多様なサービス提供を可能とする制度の整備をめざした。

具体的には、現行の介護事業者によるサービスに相当するものはそのまま継続し、円滑な事業移行を図るとともに、地域で暮らす高齢者が、その地域に根差した担い手、例えば地域の方々を主体としたＮＰＯなどが、多様なサービスを提供できるようにすること。また、地域の人材が、市の指定する研修を受けることでサービス提供に参加できるような、参加しやすい制度構築を行い、介護人材のすそ野を広げることによって新たな介護の担い手を確保すること。さらに、元気な高齢者が介護の新たな担い手となることにより、高齢者自身の社会参加が進み、介護予防につながるようにすること。こうしたことを方針に掲げて、本市の実情にあった制度の構築に向けて関係者との検討を数多く実施した。

制度の内容としては、介護予防・生活支援サービス事業として、訪問型サービスと通所型サービスの両方に、「現行相当サービス」を設定するとともに、研修を受けた地域の人材や、元気な高齢者などが市の指定事業者となったＮＰＯなどを通じて、サービス提供を行える「担い手登録型サービス」を設定した。加えて、通所型サービスに、「短期集中サービス」を設定し、3か月を基本とした期間の中で、高齢者が運動機能の向上や運動習慣を身につけ、自立した生活の継続をめざすこととした。

また一般介護予防事業として、収集した情報の活用により、閉じこもりなど何らかの支援を要する者を把握し、介護予防活動へつなげる「介護予防把握事業」、介護予防活動の普及・啓発を行う「介護予防普及啓発事業」、住民主体の介護予防活動の育成・支援を行う「地域介護予防活動支援事業」、介護予防の取組みを強化するため、通所、訪問、ケアプラン検討会議、住民主体の通いの場等へリハビリ専門職等を派遣し助言や支援を実施する「地域リハビリテーション活動支援事業」の4つの事業を設定し、介護予防の推進を図ることとしている。

モデルケースとしての「みんなのマーケットプロジェクト」

堺市高倉台でミニスーパーを復活させる取り組みは、障害者が就労訓練をする場を創設することに加え、見守りやお弁当の宅配など、地域で暮らす高齢者の生活支援サービスの拠点としての機能が期待されている。また高齢者や子どもをはじめ、だれもが気軽に立ち寄り、そこに集う人々と語らうことができ、孤立することなく社会とのつながりを実感できる場をつくろうとする取組みでもある。

こうした多様な主体による多様な生活支援サービスの提供と、高齢者の社会参加の促進による介護予防は、堺市の考える新しい総合事業の具体的なモデルケースとしても注目されており、更なる広がりが期待されている。

参考文献

三菱ＵＦＪリサーチ&コンサルティング「新しい総合事業の移行戦略～地域づくりに向けたロードマップ～」

성동구

持続可能な都市再生のための方案

ニントリフィケーション

過去、現在　そして対案

城東区(ソンドング)庁長　チョン＝ウォノ

Gentrification

ジェントリフィケーションとは？

旧都心が繁盛して、中産層以上の人々が集まって、
賃貸料が上がり、原住民が追い込まれる現象を表す用語

[1964年 イギリスの社会学者 Ruth Glass]

弘大	カロスキル	聖水洞
ダンスクラブ、酒屋など主流消費文化交換形成	LG, ロッテ, CJ等 大企業フランチャイズ商店形成	ソーシャルベンチャー入手、外地人ビルの買い入れを進行 他地域より急激な変化

3

ジェントリフィケーションはなぜおこるのか？

社会文化的接近 (主要側面)	経済力的接近 (供給側面)	公共政策的接近 (供給側面)
文化的多様性と個性のあるライフスタイルを追求する新興中産層の都心復帰 -デイビットケイ(カナダUBC地理学教授)	立ち遅れ旧都市の不動産の現在価値と未来価値の格差で発生する高い収益率 -ニールスミス(進歩主義地理学者)	都市の成長潜在力および租税基盤の拡充に向けて中·上流層の参入促進 -ヘックマウィス(トロント大学地理学教授)

4

ジェントリフィケーションはどのように進行するのか？

Ⅰ. 触発される時点

住居ジェントリフィケーション	商業ジェントリフィケーション	文化ジェントリフィケーション
住居地高級化による該当地域の住民構成及び社会的性格の変化	零細商圏が中·上流層を対象にした高級商圏に代替	文化芸術人たちによる地域再生が住居と商業ジェントリフィケーション誘発 ex)ブルックリン, 弘大ハプチョン,聖水洞

5

ジェントリフィケーションはどのように進行されるのか？

Ⅱ. ジェントリファイア

開拓者	開発者	スーパー
文化芸術人、若くて創意的な商人などによって自然発生的に誘発	都市再生の経済的外部効果に注目した建設資本によって推進	政府や地方政府の広範囲な地域にわたる再開発事業の施工 ex) 韓国、中国、日本など東アジア国家

6

ジェントリフィケーションはどのように進行さ

ステファニーブラウン(ハーバード大学住居研究センター都市デザイナー) Beyond Gentrification, **2014**
※ ハーバード大学住居研究センター: 1959年 MIT工業大学と ハーバードが 共同で設立、学者·民間·公共部分専門家 及び政策支援

Ⅲ. タイプ別発展段階

	漸進的タイプ (Organic Model)	急進的タイプ (Accelerated Model)	包容的タイプ (Inclusionary Model)
1段階	• 芸術家らの空間に漸進的変化 • 明確な兆候をとらえる難しさ	• 開発以前の段階兆候があった公共機関の参加 • 事業の性格による関心の増加	• 地域の変化に対するモニタリング • 地域共同体、長期的安定化案の論議
公共政策の関与時点			
2段階	• 新規流入者、新類型事業と商店街登場 • 自然な口コミの広報で認知度拡大	• 不動産開発、公共機関の投資、外部資本の流入 • 相場差益を期待した転入者発生	• 地域の変化データ分析、住民の立場の収集 • 民·官·庁·住民参加の協議機構の構成
3段階	• 主流の放送·メディア露出の頻度の急増 • 遊休敷地·建築物の急減、賃貸料上昇	• 開発事業完了に転入者、訪問活動人口の急増 • 大手フランチャイズなどの大規模な投資拡大	• 地域共同体の共同ビジョンの確保 • 都市計画政策協議·実行プラットフォーム確保
4段階	• フランチャイズ登場、不動産価格の急騰など • 住民の権益保護の動き組織化	• 急激な地域の変化の速度持続 • 住居費や商店街の賃貸料高騰 • 地域内の二極化現象の深刻化	• 否定的波及効果最小化管理 • 地域共同体と地方自治体の協力と信頼の強化

7

世界主要都市はどのように対処してるのか？

Ⅰ. 賃貸借保護法を通じた賃貸者保護-賃借権存続保障制度

Ⅱ. 都市計画を通じた規制

Ⅲ. 官民協力政治による規制

Ⅳ. 資産化戦略

8

世界主要都市の政策と処置

Ⅰ. 賃貸借保護法を通じた賃貸者保護-賃借権存続保障制度

イギリス
家主の正当な事由なしには賃借権存続
※正当な事由:賃借人の建物の修繕の義務違反、賃貸料未払い、全室大会費用が賃貸料より高い状況などを賃貸人が立証する場合

フランス
賃貸借期間9年保障、商店街賃貸借調整委員会の調整と現場検証を通じて賃貸料の引き上げ可能

日本
税金、周辺の土地及び建物価格の変動時にだけ賃貸料の引き上げ可能

9

世界主要都市の政策と処置

Ⅱ. 都市計画を通じた規制

フランス
パリ市内の小規模商店の減少による'保護商店街'指定

2006年、小売業や手工業保護のための'パリ都市計画'樹立
・大手企業の横丁商圏侵害に商業ジェントリフィケーション発生
-建物1階、既存の小売商や手工業店舗、用途転換不可
-パリ市の道路の長さの16%を含む、3万余りの商業施設を含む

10

世界主要都市の政策と処置

Ⅲ. 官民協力政治による規制

アメリカ
ニューヨーク市　59個の'コミュニティボード'運営

構成	一般住民、ニューヨーク市公務員など50人
内容	土地利用及び都市計画、建築物の認許可、公共サービスなど地域全体や部分に影響を及ぼす問題審議
決定事項	ニューヨーク市都市計画委員会の勧告案で伝達 → ニューヨーク市都市政策の大部分反映

11

世界主要都市の政策と処置

Ⅳ. 資産化戦略

政府・地方自治体・社会的企業が商店街建物の直接買い付けや価格の安定化

イギリス
'コインストリート地域共同体'社会的企業設立
-市政府から当該地域の土地と建物を安く購入、都市再生事業推進

フランス
パリ市'ビタルカルティエ'の事業(2004~2012)
- 市政府主導で建物の直接買い付け(1,327億ウォン)
-小路商人、芸術家たちに安い価格で賃貸

12

성동구

ェントリフィケーションに対抗した城東区の実

“地域共生、可能です”

BE PLATFORM

Gentrification

城東区ジェントリフィケーション-「聖水洞中心」

聖水洞

ソウルの森

交通条件

立ち後れた準工業地域

1970年代から密集した小規模工場と
20年以上の老朽化した多世帯住宅が混在

優秀な立地

都心·江南(カンナム)地域と連結、四通八達交通環境
ソウル森など優秀な自然環境保有
相対的に賃貸料が格安

15

城東区ジェントリフィケーション-「聖水洞中心」

2012年から社会革新団体、社会的企業、芸術家、青年起業家たちが入居開始
-ソウルの森道社会的企業、非営利団体、工房など50余りの入居

- 2개(2011)→5개(2012)→9개(2013)→21개(2014)→25개(2015)→52개(2016)

社会革新家

文化芸術家

非営利団体

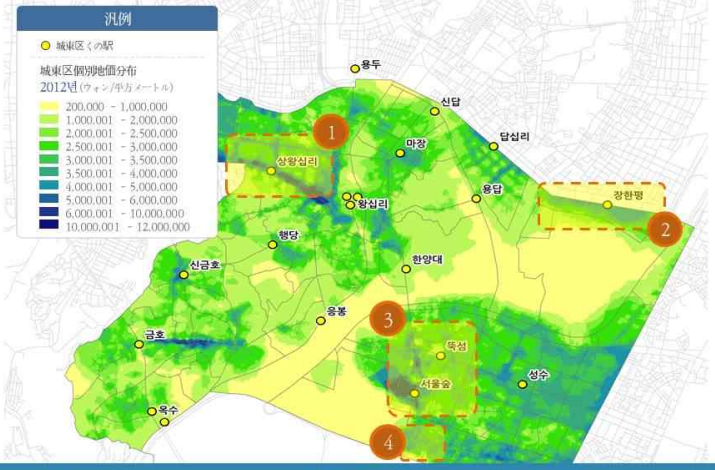
SNS, 放送媒体 などを通じて人々の注目を集め始める

2014年末 聖水洞　都市再生 モデル地区の選定により、地域活性化の期待感の高まり

建物主が賃貸借契約期間を1年に要求したり、
家賃を二倍に引き上げるなど、賃貸料上昇の兆しが見られる

16

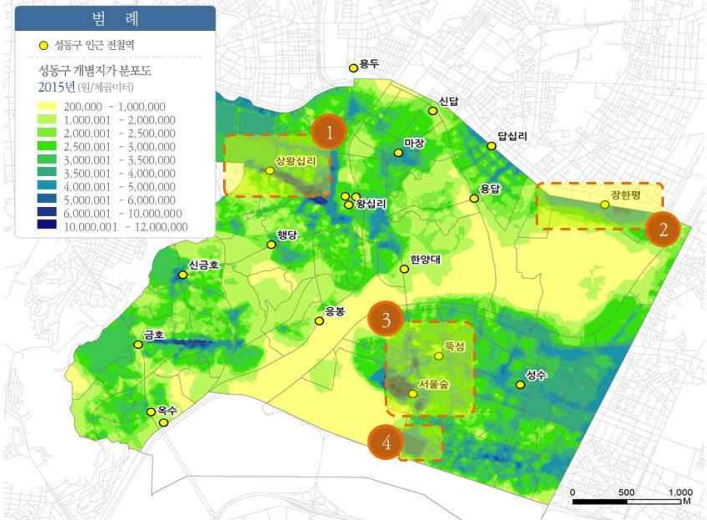
2013年 城東区　開発公示地価の分布図[GIS+DATA]



個別公示地価とは？　毎年1月1日基準、自治団体長が決定して公示する、個別用地の単位面積当たりの価格を意味する。

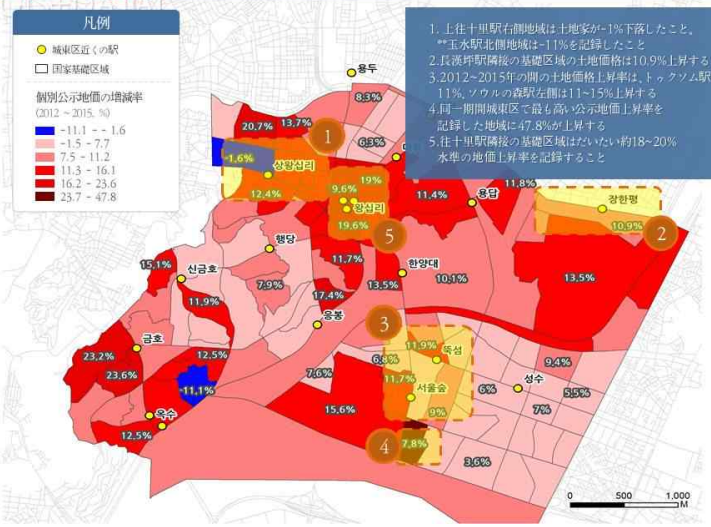
17

2015년 성동구 개별 공시지가 분포도 [GIS+DATA]



18

2012~15年 城東区の個別公示地価の変化率 [GIS+DATA]



19

対象地別公地地下変動

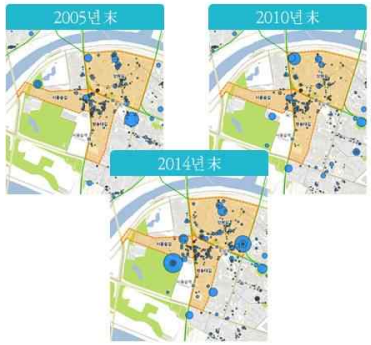
- 2005~2015年 城東区地域(ソウルの森道109%、放送大通り132%、サンウォンギル76%、ソウルの森駅251%)標の公示地価の上昇率はソウル市平均の2.3倍、城東区平均の2.1倍高い167%を記録したこと
- これは、ソウル市所在の代表的なジェントリフィケーション関心地域である梨泰院経理団の道(109%)、三清洞(131%)、上水洞(116%)、解放村(114)、弘大前(114%)など、比較地域の中で最も高い上昇率を記録する

区分	平均価格(ウォン/㎡)2005	平均価格(ウォン/㎡)2010	平均価格(ウォン/㎡)2015	増加率(05~10)	増加率(10~15)	増加率(05~15)
ソウル市	2,607,736	3,870,720	4,489,502	48.4%	16.0%	72.2%
城東区	2,097,361	3,281,186	3,754,781	56.4%	14.4%	79.0%
放送大通り	2,405,333	5,000,000	5,587,778	108%	11.8%	132.5%
サンウォンギル	2,030,000	3,163,333	3,590,417	55.8%	13.5%	76.9%
ソウルの森の道	1,959,091	3,681,818	4,100,909	87.9%	11.4%	109.3%
ソウルの森駅	4,500,000	13,500,000	15,800,000	200%	17%	251.1%
聖水洞地域	2,723,106	6,336,288	7,269,776	132.7%	14.7%	167%
往十里駅	2,374,667	3,407,333	4,186,667	43.5%	22.9%	76.3%
カロスキル	4,879,268	7,175,854	8,800,976	47.1%	22.6%	80.4%
経理団の道	2,082,105	3,203,421	4,350,789	53.9%	35.8%	109%
大学路	4,055,645	5,889,677	6,956,613	45.2%	18.1%	71.5%
文来洞_芸術村	2,425,000	3,382,500	4,055,000	39.5%	19.9%	67.2%
方背_カフェ通り	3,296,429	4,990,000	5,685,000	51.4%	13.9%	72.5%
北村	2,206,415	3,384,528	4,188,113	53.4%	23.7%	89.8%
三清洞(サムチョンドン)	2,309,851	4,147,761	5,349,851	79.6%	29%	131.6%
ソギョーサンス	2,903,000	4,543,500	6,289,000	56.5%	38.4%	116.6%
ソレ村	2,893,478	4,286,087	4,958,696	48.1%	15.7%	71.4%
西村	2,869,091	3,898,182	4,798,182	35.9%	23.1%	67.2%
ソンミサン村	2,185,625	3,183,125	3,804,375	45.6%	19.5%	74.1%
新村一並大	6.45,538	9,036,000	9,950,154	40%	10.1%	54.1%
押鴎亭_ロデオ	7,679,259	12,368,148	14,903,704	61.1%	20.5%	94.1%
延南洞	2,295,926	3,483,333	4,101,286	51.7%	17.7%	78.6%
梨花女子大学前	7,898,293	10,600,732	11,302,683	34.2%	6.6%	43.1%
仁寺洞	9,650,882	13,539,265	14,890,147	40.3%	10%	54.3%
鍋路3街	8,920,316	12,787,158	13,949,053	43.3%	9.1%	56.4%
解放村	1,634,783	2,644,783	3,510,435	61.8%	32.7%	114.7%
弘大前	3,197,541	5,031,475	6,853,115	57.4%	36.2%	114.3%
研究対象地	3,766,385	5,997,903	7,037,981	59.2%	17.3%	86.9%

20

聖水洞の年度別の飲食業種の変化(2005~2014)

聖水ジェントリー地域、総店舗数は14.3%増加(210→240)
店舗面積24.4%増加(10,919㎡→13,580平方メートル)



飲食業種とは? | 韓中日洋食、粉食、ビュッフェ、ファーストフード、チキン、刺身屋、カフェ、ペ
飲み屋、遊興、その他飲食を意味する。

21

飲食関連商店街の変化の指標の比較

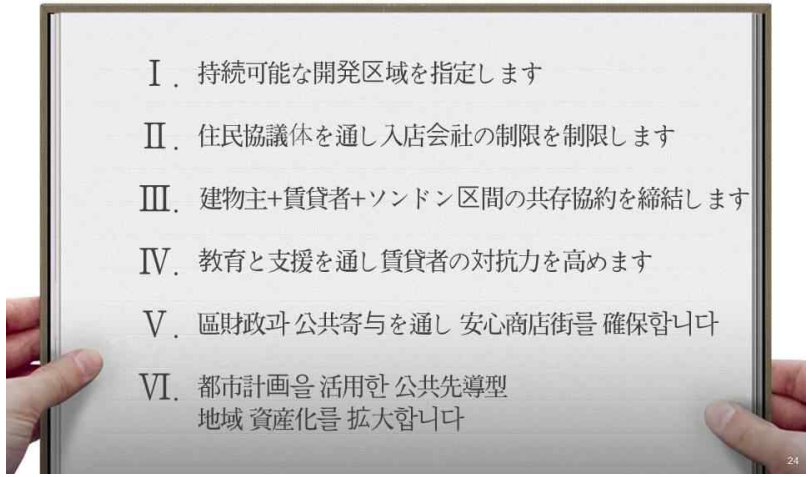
ソンス洞研究地域は、持続的で成長している

区分	年度	店舗数			総店舗10個あた開・閉店舗数		指標		要約 (ソウル市対比)
		開店	閉店	運営中	創業	閉業	出入り	変化方向	
ソンスジェントリー	2012	21	10	195	1.08	0.51	1.19	0.63	↑ / ↑
	2013	38	15	218	1.74	0.69	1.87	0.73	
	2014	48	26	240	2.00	1.08	2.27	0.55	
ホンデ前	2012	167	102	1365	1.22	0.75	1.43	0.46	↑ / ↑
	2013	169	199	1335	1.27	1.49	1.96	- 0.16	
	2014	232	147	1420	1.63	1.04	1.93	0.43	
西橋高齢者	2012	108	43	661	1.63	0.65	1.76	0.73	↑ / ↑
	2013	124	74	711	1.74	1.04	2.03	0.47	
	2014	162	60	813	1.99	0.74	2.12	0.76	
延南洞	2012	72	33	402	1.79	0.82	1.97	0.65	↑ / ↑
	2013	84	58	428	1.96	1.36	2.39	0.35	
	2014	141	40	529	2.67	0.76	2.77	0.85	
シンチョン・ヨンデ	2012	46	60	1017	0.45	0.59	0.74	- 0.26	↓ / —
	2013	85	65	1037	0.82	0.63	1.03	0.26	
	2014	46	51	1032	0.45	0.49	0.67	- 0.10	
イデ前	2012	38	46	380	1.00	1.21	1.57	- 0.19	— / —
	2013	36	28	388	0.93	0.72	1.18	0.25	
	2014	36	38	386	0.93	0.98	1.36	- 0.05	
ソウル市	2012	12.784	10.976	127.930	1.00	0.86	1.32	0.15	-
	2013	12.938	12.057	128.811	1.00	0.94	1.37	0.07	
	2014	15.036	11.297	132.550	1.13	0.85	1.42	0.28	

1

23

ジェントリフィケーション防止条例に根拠したソンドン区政策



24

Ⅰ. 時速可能な発展区域を指定します

ソウル森道　放送大学道
サンウォン道

建物主 255名　賃借商店街 554ヶ所
(城東区庁の調査結果)

ソンドン区地域共同体相互協力
およびの持続可能発展区域指定に関する条例

第6条(持続可能発展区域指定および変更
1. 区長は地域共同体の生態系および地域商店街の保護のために特別必要と認める場合には、持続可能な開発区域を指定したり、変更することができる。
2. 区長は、持続可能発展指定および相互協力に必要と認める場合には、予算の範囲で行政的・財政的支援ができる。

ソウル숲길
방송대길

25

Ⅱ. 住民協議体を通し入店業者を制限します。

政策背景
① ホンデ ダンスクラブや飲み屋など酒類の消費文化空間形成
② カロスキル LG, ロッテ, CJなど 大企業 フランチャイズ 商店街形成

構成機能
利害当事者、職能団体代表地域活動がなどで構成
新規会社、店の入居に対する入店許容などに関わる、および
持続可能発展区域推進事業と、関連する各種計画に関する事項

入店制限
地域共同体と地域商権破壊が懸念される会社の場合、,
"住民協議体"の事前同意を経て、入店するかどうか決定
(例) 大手フランチャイズの、風俗店など

条例を履行しなかった場合

許可申請 (入店 希望業者) → 事前の同意"拒否" (住民協議体) → 手続きの不履行 (入店 希望業者) → 強力措置: 罰金および懲役賦課 (業種によって)

26

Ⅲ. 建物主+賃貸者+ソンドン区間共存協約を締結します

協約推進
チーム長級以上幹部公務員(48名)と建物主(127名)間マッチング
(現況分析, 建物主 面談、および 隘路事項の聴取など、共感形成へ)

インセンティブ
賃貸人に容積率インセンティブおよび税金減免の恩恵付与
リモデリング時、延べ面積の30%以内緩和検討

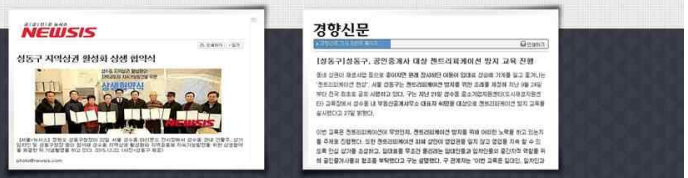
推進成果

区分	建物主	入店業者	共存協約 推進	共存協約推進
管内	127名	258ヶ所	91/127名	142/255名 (55%)
管外	128名	296ヶ所	50/128名	

27

Ⅳ. 教育と支援による賃貸者の対抗力を高める。

法律支援団運営	不動産仲介業者教育	賃貸者権利認識教育
まちの弁護士+担当税務士8人 週1~2回 常設運営	ジェントリフィケーション 発生地域および ソンドン区防止政策 熟知教育	商店街建物賃貸車保護法 および ソンドン区条例, 対応策 教育



28

Ⅴ. 區財政と公共寄与を通し安心商店街を確保します

財政を通する造成			公共寄与を通する造成		
位置	ジェントリフィケーション発生地域		位置	ソンス地域一帯建築予定 知識産業センター (建築物高さ制限の緩和を通じた寄付採納)	
計画	コンテナショップ示範設置	商店街建物購入	計画	4ヶ所 242坪 確保	毎年500坪 確保 予定

29

Ⅵ. 都市計画を活用する公共先導型地域 資産化を拡大します

対象	内容	計画
トゥクソム地区単位計画区域 内 特別計画区域ホテル新築	増加された容積率の45%以上 公共寄与 (ソウル시都市建築共同委員会審議結果)	安心商店街 確保 (建物または土地)

9

国民的共感が形成されて対策がなされています

ソウル市

ソンドン区とソウル市が一緒に問題を解決するための対策樹立

乗ろう、自治体

地方自治良い条例競進大会

ジェントリフィケーション防止条例
モバイル投票
選好度調査1位

10

実質的な解決に向けては法の制定が必要です

争点	建物主義 財産権制限	営業の自由制限	基本権侵害	
過程	法的紛争	国民的 共感帯形成	法 再·改定	『ジェントリフィケーション』再訂 『商店ビル賃貸借保護法』改定

全州市条例を通じた流通産業発展法改正

全州市初の大型マート義務休業条例制定

商人保護や相生モデルで、全国民的支持

"流通産業発展法"改正

大型マート営業時間制限など処分取り消し訴訟

原告	ロッテショッピング株式会社のほか5社
被告	ソンドン区役所、東大門区役所
内容	営業時間除外(0時~8時)および 義務休業日(毎月2、4日に関連
最終判決	勝訴(最高裁判所全員合議体)

＊住宅街商圏の保護のための地方自治団体の大型マートへの営業規制は政党

32

성동구

5부 Session 5

Providing Assistance for the Homeless

1. “追い出されるホームレス
   ：開発による立ち退き住民とドヤ滅失&テント村ホームレスの危機”
   “The Evicted Homeless and Jjokbang (Single-Room Occupancy Hotels) Losses Due to Redevelopment”
2. “KIGE Studio: Housing Repair Services by the Urban Vulnerable”
3. “香港国際空港のホームレス”
   “Homeless at Hong Kong International Airport”
4. “外部者参加によるホームレスの農的就労機会づくり”
   “Agriculture-related Job Opportunity Creation for the Homeless with Outsider Participation”
5. “ホームレス自立支援法の延長と多様な就労支援事業の創出を”
   “Advocating for the Extension of the Homeless Self-Dependency Assistance Law and the Creation of Various Job Support Programs”

追い出されるホームレス

開発による立ち退き住民とドヤ滅失
&テント村ホームレスの危機
-ホームレス行動-

1 ソウル市主要変化 – ソウル駅北部 駅勢圏 開発事業

1 ソウル市主要変化– ソウル駅北部 駅勢圏 開発事業

◎ 2008年：KR(コーレイル)は 放置されたソウル駅北部を開発するため大規模コンベンションセンターを建て ホテル, 公園などの 施設を拡充するという構想

◎ 2015年：高架公園開発に対する 反発が起こるとソウル市は MICE施設の比率は下げ, オフィステルと ホテルの比率に恩恵を与えて事業性を高めるという構想

◎ 2016年：ソウル市は2016年下半期中に民間事業者募集を再実施予定。公園化された既存のソウル駅高架道路の横に往復4車線の高架を新設する内容を含む。
- ソウル駅一帯を総合的に開発する'駅勢圏開発総合パッケージ' を 2016年末 発表予定。
- ジェントリフィケーションを対比するための準備中

1 서울시 주요 변화 – 서울역7017프로젝트

ソウル駅7017プロジェクト

◎ 70年代 作られて만들어져 老朽化した高架道路を公園に交代

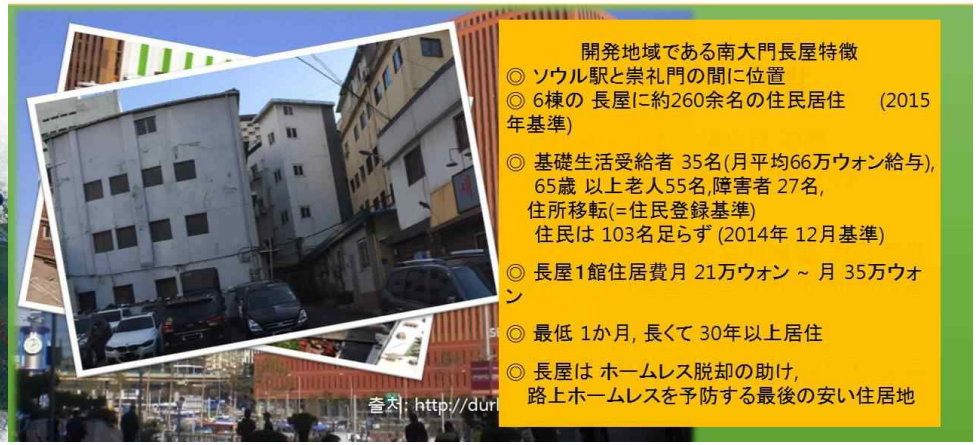
◎人が通う 17個の 歩道, 2017年 完了予定

期待効果

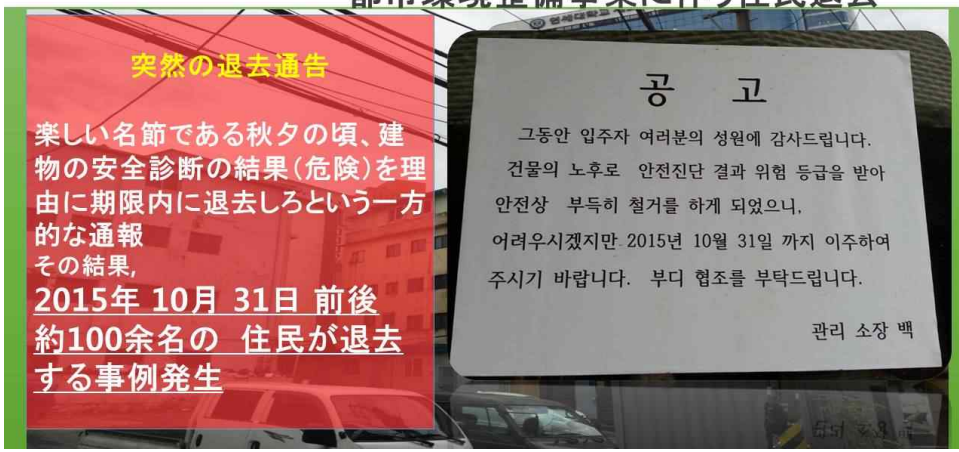
◎都市緑地拡充
◎断絶された地域連結を通した商圏活性化
◎観光インフラ拡充とソウル駅の価値上昇

1 ソウル市主要変化 – ソウル駅7017プロジェクト

2 長屋開発：南大門路5街253番地一体都市環境整備事業に伴う住民退去



1 長屋開発：南大門路5街253番地一帯都市環境整備事業に伴う住民退去



1 長屋開発：南大門路5街253番地一帯都市環境整備事業に伴う住民退去

1 長屋開発: 南大門路5街253番地一帯 都市環境整備事業に伴う住民退去

1 長屋開発：南大門路5街253番地一帯 都市環境整備事業に伴う住民退去

退去当時 一部の住民	住居を移した 退去住民	約80余名 残った住民	中区庁 無責任な弁明
● 住民の何人かは状況が不合理だとし、断電断水を覚悟し、補償を要求 ● 管理人を通じ一か月分の家賃を受け取らず引っ越し費用を名目に多少の金額を受け取ることができた ● これらは運よく補償金付きの部屋に入居することができた	● 90歳前後の老人女性らは既存の21万ウォンより高い住居費(公共料金を含む)を負担し別の長屋の地下に移転 ● 近くに長屋の不足 ● 他地域のほとんどは補償金を必要とし、より低い水準の居住環境、高い住居費を負担&福祉支援除外、孤独感↑	● 現在2棟の長屋に約80名居住中 ● 昨年隣接する長屋の退去により不安な状況 -いつ追い出されるか、行くところはあるか、補償金はどうするか、補償は受けられるかなどの心配 ● 開発についての具体的な内容は知らされていない	● 賃貸住宅の申請を受け付け -開発補償に伴う賃貸住宅申請可能。しかし補償金1千～2千万ウォン必要なため大多数は申請不 -長屋居住者の申請できる賃貸住宅(補償金50万ウォン)は遠く離れたソウル周辺部に位置。これは対人関係及び福祉サービス(長屋相談所)断絶、孤独感↑ ● 道義的責任は負うが、全員に補償することはできない。ただし、引っ越し費用並み(約50余万ウォン)の補償をできるように施行会社に話すつもり

1 長屋開発：南大門路5街253番地一帯 都市環境整備事業に伴う住民退去

退去当時 一部の住民	住居を移した 退去住民	約80余名 残った住民	中区庁 無責任な弁明
● 住民の何人かは状況が不合理だとし、断電断水を覚悟し、補償を要求 ● 管理人を通じ一か月分の家賃を受け取らず引っ越し費用を名目に多少の金額を受け取ることができた ● これらは運よく補償金付きの部屋に入居することができた	● 90歳前後の老人女性らは既存の21万ウォンより高い住居費(公共料金を含む)を負担し別の長屋の地下に移転 ● 近くに長屋の不足 ● 他地域のほとんどは補償金を必要とし、より低い水準の居住環境、高い住居費を負担&福祉支援除外、孤独感↑	● 現在2棟の長屋に約80名居住中 ● 昨年隣接する長屋の退去により不安な状況 -いつ追い出されるか、行くところはあるか、補償金はどうするか、補償は受けられるかなどの心配 ● 開発についての具体的な内容は知らされていない	● 賃貸住宅の申請を受け付け -開発補償に伴う賃貸住宅申請可能。しかし補償金1千～2千万ウォン必要なため大多数は申請不 -長屋居住者の申請できる賃貸住宅(補償金50万ウォン)は遠く離れたソウル周辺部に位置。これは対人関係及び福祉サービス(長屋相談所)断絶、孤独感↑ ● 道義的責任は負うが、全員に補償することはできない。ただし、引っ越し費用並み(約50余万ウォン)の補償をできるように施行会社に話すつもり

+

南5街開発地域を除く近隣長屋住宅も現在リモデリングなどに伴い、管理人の用途変更が進行中
→ 長屋消滅、ジェントリフィケーション

+

まだ開発地域内における売買を拒否する建物(長屋を含む)により、今年6月に予定されていた着工が2017年1月(計画)に延期された状況

1 代案の模索

共有住宅型 公共賃貸住宅	公共長屋政策	住民の権利の為の マニュアル樹立	失われる長屋長期 対策の整備
トイレ、キッチンを共有し個別の部屋を保障する共有住宅を支援する方案を設けるべき	該当物件もしくは同物件生活圏内の土地または建物を買い取り、公共長屋を供給すべき	自治体は長屋地域の再開発が発生した場合、住民に対し、権利の案内及び迅速な支援を行うための対策が必要。のための具体的な防止計画を樹立権利のない状態での退去、住居断絶、共同体解体防止計画の樹立/支援すべき	都市が高級化、商業化するにつれて、管理人らに長屋事業戦略は魅力が劣らざるを得ない。用途変更によって失われる長屋に対する対策の整備が急がれる

何より業務地区中心の長屋地域の開発計画を修正、都心内における貧困層の住居地と共存可能なように転換する長期対策設けろ

2

龍山ホームレステント村はどこにあるのか？ だれが住んでいるのか？

2

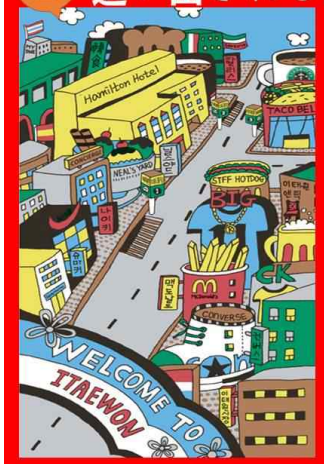
2

どのように10年間維持できたのか？

2

그런데 지금은?

2 追い出される危機に立たされたテント村の住民たち



THE SHILLA duty free

HOTEL

HOTEL

용산
전자상가

2 どうして危機と考えるのか？

Build-Transfer-Operate

投資金回収=収益の極大化

消費能力のない者すなわちホームレスは？

2 どうして危機と考えるのか？

2 これからどうするのか？

ありがとうございました！

5부 | Session 5

홈리스 보조 지원

Providing Assistance for the Homeless

2. Che Wei Hsu Project Manager, KIGE Studio

“KIGE Studio : Housing Repair Services by the Urban Vulnerable”

香港国際空港のホームレス
Homeless at Hong Kong International Airport

WONG Chung Yin

Social Worker, Integrated Services for Street Sleepers, St. James' Settlement

香港国際空港は、多くの空港、ウェイポイント、フライトを繋ぎ、旅客量でも世界で一、二を争う世界トップレベルの空港である。このトップレベルの空港には、旅行客の滞在や休憩に便利な様々な施設がある。これら施設は旅行客専用のものでなく、他の人々も使用することができる。そのなかで、我々はホームレスの一部が空港を生活の場にしていることを発見した。

他の屋外の野宿場所に比べて、空港には様々なメリットがある。雨や、酷暑、極寒の心配がない。飲食のほかに、トイレなどの基本的な生活設備があり、衛生面でも良好である。蚊や虫やネズミの心配もない。空港には商店が多く、無料でネットにつながり、充電設備もあり、ホームレスはより簡単に情報や娯楽をみつけることができる。また、ホームレスであることを知られたくない人々にとっては、空港では旅行客に紛れ込むことができ、ホームレスだと気づかれる機会は少なくてすむ。

しかし、空港は市内から非常に遠く、ホームレスたちは地域のネットワークからは隔絶されている。また空港の職員は朝になれば彼らを起こし、常に放送が流れ、明かりが24時間ついている環境であるため、睡眠の質は路上生活よりも悪い。空港の設備は整っているが、出費も大きくなる。例えば移動や食事にかかる金額も街中よりかなり高い。一般に社会の底辺にいるホームレスにとっては、生活の負担はより重いものとなる。

空港のホームレスは、実質的な問題に対応しなければならないということに加えて、人々の軽蔑の目にさらされている。我々の観察によれば、彼らが旅行客に迷惑をかけることはほとんどなく、彼らがいるからといって人々にとって問題が生じるわけではない。メディアはホームレスのマイナスのイメージを作り出している。例えば空港がホームレスの家になったであるとか、ホームレスが空港を占拠しているなどと言って、人々がホームレスに対して恐れたり、腹を立てたりするようにしむけている。

ホームレスについての報道がなされたため、我々は空港の管理局より野宿の現象について、交渉し、また協力して対応するように依頼された。アウトリーチを通じて我々は彼らについて理解し、また関係を作り、彼らの困難の解決を支援することができる。空港のホームレスは見分けることが難しく、判別できるようになるには、一定の時間と経験が必要であった。我々はまた空港で寝ている人たちに連絡先を書いた紙を残して、ホームレスが我々に連絡をとることができるようにした。

我々の理解したところによると、空港のホームレスも、その原因は一般のホームレスと似ている。低所得、家庭問題、精神疾患などであり、我々は一般的な方法で彼らと接触し支援を行う。またある種の人々は異なる理由で空港に滞在している外国のホームレスである。彼らの状況は、空港の管理局、彼らの祖国の領事館、政治的保護の請求を支援する団体などを含む他の組織からの支援が必要となるだろう。

しかし、一部のホームレスの状況はやや特殊である。彼らは市内に部屋を借りていて、空港で働く人々である。空港は一般の街中や住宅地から離れていて、空港から市内への交通費もとても高い。交通費と通勤時間を節約するため、彼らは空港の中での野宿を選んでいるのである。空港での野宿生活に慣れてしまえば、空港を家にすることを選び、他に部屋を借りることをやめてしま

う場合もある。彼らは近くで部屋を借りて住むことを求めているが、空港の近くは新築の民間の住宅が多く、一般の労働階層にとっては家賃が高すぎて払うことができない。

我々は政府と商業施設が空港で働く人々のための施設について重視し、それらを提供し、仕事のために空港で野宿生活を送る人々の困難を緩和できるようにと望む。現在政府は就労支援のための交通費補助を支給している。低所得の働く人々の、職場への交通費の負担を軽減するためである。空港で働き市内で暮らす人々にとって、経済的には補助によって助かるかもしれないが、しかし彼らが通勤に費やす時間について補助することはできない。我々の見たところ、空港で野宿する空港労働者の多くは、運搬や飲食業など体力を使う仕事に就いており、労働時間が長く（10～12時間／日）またシフト制である。2－3時間をかけて往復することは困難であり、実際的でない。

我々は政府が商業施設との協力のもと、従業員休憩室を作ることを提案する。それによって空港の従業員の休憩時間を改善することができると考える。また都都市部の拡大に伴い、政府はこれらの地域に中短期のホステルを作りニーズのある人々に提供し、居住問題を解決する選択肢を提供するべきである。長期的には、政府は長時間労働がもたらす影響を検討し、従業員の仕事と休みのバランスを保障するような政策を制定するべきである。

同時に、我々は立場の異なるステークホルダーとともにコミュニティ教育を推進し、様々な人々がホームレスと調和し共存できるようになることを希望する。ある空港のマネージャーはホームレスが汚くて空港のイメージに影響を与えていると批判した。空港の面積は広く、我々が把握しているホームレスは20名ほどであり、彼らで空港を占拠することはできない。病気や経済的な理由で衛生状況の悪いホームレスはいるが、たった数人で空港全体の印象が左右されるものだろうか？我々は関係当局と人々が、空港は公共の空間であり、全ての人々、国籍にも階層にもかかわらず、その施設を使用する権利があることを理解するように望む。ハイクラスなイメージを重視するのであれば、寛容な態度で様々な人々に対応することで、香港の文明的な面を高めるべきであると考える。

The 6th East Asia Inclusive CITY Net Workshop
第6回東アジア包摂型都市ネットワークショップ

Agriculture-related Job Opportunity Creation for the Homeless with Outsider Participation
外部者参加によるホームレスの農的就労機会づくり

綱島洋之（大阪市立大学）
Hiroyuki Tsunashima (Osaka City University)

1. はじめに

参加型開発について日本国内で重ねられてきた議論のひとつに外部者参加というテーマがある。参加型開発における「参加」は，外部者が設定した機会に地域住民が参加することを指しているが，むしろ問われるべきは外部者の参加の在り方であると指摘されている（佐藤2003）。例えば，中村（2003）によれば，部落差別は主として部落外の人間が作り出した社会経済的な行為の産物である。それゆえ，部落差別をなくすには部落民による解放運動だけでなく，対等なパートナーとしての「よそ者参加」が不可欠であるという。部落差別はひとつの例に過ぎない。特定地域を悩ませている問題を当該地域内部に閉じ込めて住民「参加型」の利害調整により解決するのではなく，問題を地域外に開き外部者が関与する回路を開く必要がある（綱島2016）。

報告者は，就労支援事業体やホームレス労働者とともに，遊休農地を耕作して雇用創出や就労支援を試みるアクションリサーチを実施してきた。労働市場から排除された労働者，特に障害者の就労機会を農業分野で生み出そうとする「農福連携」の取り組みが盛んになりつつある。背景には次元を異にする要因がふたつある。第一に，社会的就労に持続可能な形で公的資金を投入するためには既存の社会問題の解決に寄与しなければならないが，その一方で，耕作放棄地の増大は農業者のみならず市民一般が解決すべき問題と考えられるようになりつつある（綱島2015）。第二に，人間が作物や家畜と共生関係を構築するという労働形態そのものに，農業分野固有の魅力が内在すると考えられている（津野2005，豊原ほか2007など参照）。

本報告では，これまでの本アクションリサーチの経緯を振り返り，どのようにしてホームレスの農的就労機会づくりが外部者参加を獲得してきたかを素描する。また，まちづくり論などで取り上げられることが多い「よそ者効果」（敷田2009）と対比することにより，ホームレス集住地域における外部者参加の意義を明らかにする。

2. アクションリサーチの概要

大阪府柏原市雁多尾畑（かりんどおばた）地区にて2011年7月よりアクションリサーチを開始した。耕作面積は30　aほどで，週2～3日の作業日を設け，常時20種類近くの野菜を栽培し，収穫物は大阪市内などで販売している。ホームレス労働者に加えて，2013年度までは若者就労支援団体の，2014年度は高齢生活保護受給者の参加が得られた。2014年度以降は釜ヶ崎支援機構を通して労働者を募集している。2015年度は延べ805人•日が作業した。そのうちの大半は大阪市西成区のホームレス労働者で，日額5,700円を報酬とした。人件費は，科研費や収穫物の売り上げなどで賄われている。直売できる場所として，週1回および月1回直売できる場所が，それぞれ1か所および3か所確保できている。

3. 外部者参加の獲得過程

（1）地主

実施地一帯に耕作放棄地が広がることを農政は問題視し，さまざまな事業を展開してきた。2009年から2011年まで「遊休農地保全管理事業」が「緊急雇用創出基金事業」に採択され，約3　haを対象に草刈りが繰り返された。2010年10月，草刈りがなされた土地をトラクターで耕起した後，農空間保全委員会は「棚田ふるさと保全活動」なるイベントを開催し，一般市民がレンゲの種まき

などを体験した。ほぼ同時期に，ひとりの地主から相談を受けた。「いくら草刈りしても耕す人がいなければ，すぐに山返りしてしまう。何かに使えないものか」。そして本アクションリサーチが開始された。

(2) 就労支援事業を利用する若者と高齢ホームレス労働者の出会い

日常的な場面でホームレス労働者と話す機会は少ないせいか「怖い」などの先入観を持っている若者は少なくない。就労訓練を受けている若者も例外ではない。しかし，作業を通じて会話をすることで，一人ひとりの人間どうしとしての関係を築くことができる。ある若者は「最初は西成のホームレスの人と作業をすることに少し驚きもあり，友人からは危ないのではないか，と言われたが，話してみれば当たり前にいい人だった」と述べた（吉田ほか2013）。

ホームレス高齢者の多くは農漁村出身であり，親の仕事ぶりを見ていたので，さまざまな農工具の使い方が分かる。初めて見た道具でも，使い方を類推することができるという。また，高齢者ゆえ人生経験が豊富であるという自信もある。だから，若者たちに道具の使い方や組仕事の機微を教えることができる。ある若者就労支援利用者は「最初は抵抗があったが，初対面のときに気楽に話しかけてくれた。怒られないのが意外だった。柵の運び方や杭の打ち方教えてくれるなど，助けてくれた。」と言い，就労に向けて動き出した原動力のひとつとして考えられることを示唆している。他の若者も「ホームレスの人など年上の人と作業する方が楽だ。注意されて落ち込んでいるときに励ましてくれるなど，優しい。」「休憩時間に，どんな生活かを聞くことができて，たくましさや魅力を感じた。」などと親近感や敬意を表した。

一方で当時参加していたホームレス高齢者は，「自分のような人生で失敗をしたことがある人間が指導していいのか」という迷いを抱えていた。また，一部の若者が「やる気がなさそうに見える」ことに不満をこぼし，かれらに発達障害があることについて就労支援の指導員から説明を受けると，前言を撤回しながらも「感受性が強い子の接し方が分からない」「若者たちの指導を要求するのであれば，対処法を教えて欲しい」と訴えた。これらの発言から若者たちに謙虚に接しようとする姿勢がうかがえる。作業内容次第では就労支援事業体の利用者を指導することに適性があると考えられる（綱島2015）。

(3) 直売する場所の提供と消費者からのフィードバック

当初から，西成区内の商店街で週1回直売所を開設していたが，釜ヶ崎支援機構や社会福祉協議会の伝手を通じて直売の機会を提供いただき，月1回直売できる場所が新たに3か所確保できた。すると，消費者から販売物について質問や評価を受ける機会も増えることになる。これらは労働者の知識の獲得や学習意欲の向上につながると考えられる。

多くの作目について「これはどう料理したらいいのか」としばしば質問された。消費者の質問は，簡易宿泊所やシェルターに寝泊まりしていて自炊することが少ない労働者には，どのような観点から消費者が購入すべき品種を選択しているか，だからどのように消費者に当該品種を説明すべきかを学習する好機となる。何人かの労働者は「自ら料理方法を試してみないと客に説明できない」と考え，作業の合間に調理して試食したことがある。次いで，「前回購入したものがおいしかったので，また購入したい」という要望が頻繁になされた。特定の作目や品種が高い評価を受けることは，栽培する作目や品種の選択に大いに参考になる。また，消費者から商品について肯定的な評価を得ることにより，また販売に行きたいという意欲が喚起され，さらに消費者の声を聞くことにより学習意欲につながる。

労働者には「賃金がもらえるならば言われたことは何でもやる」というような能動的とも受動的とも言える労働観が見受けられる。このような労働観は，詳細は別の機会に譲るが，農業労働に必要な技能や知識の主体的な習得を阻害していると考えられる（未発表）。ただし，裏を返せば「とにかく賃金がもらえなければ生活が立ち行かない」という抜き差しならない状況下における発言であると同時に，「顔が見える身近な存在である誰かに貢献したい」というような自己肯定感を希求する感情の発露と解釈することもできる。そうであるならば，特定の消費者と継続的な関係性を築くことが学習意欲を喚起すると考えられる。ひとりの労働者が「地域の奥様方との触れ合いがあるから販売の機会は楽しみにしている」と冗談めかして話していた。

（4）実施地周辺における受託作業

実施地周辺では，地元の住民が山間の狭小な農地を維持している。これまでにも，地主の紹介で，別の住民が所有している竹林の管理を依頼されたことがある。2015年7月ころに，また別の住民から有償で畑の周囲のササの抜根をして欲しいと依頼を受けた。夏は作物の世話だけで手一杯なので，作業量が少ない冬季に引き受けることにした。労働者に仕事を出せるという意味で，農閑期に有償で作業を受託できることは好都合のはずである。2016年1月に作業を行い，報酬30,000円が支払われた。しかし，実際に費やしたのは46.5人•時間だから，時給わずか645円という計算になる。実際に同事業から労働者に支払われている報酬は時給に換算すると1,060円である。不足分は通常の人件費から補填された。

1か月ほどしてから再び，今度は畑を囲む垣根を修理してほしいという依頼を受けた。しかも「金がない」から時給600円を基準として3,600円で委託したいとのことである。確かに，山間の段々畑で明らかに労働生産性が低く，報酬を収穫物の販売などで回収できるとは考えられない。このような依頼を毎度引き受けていては，こちらの農園の経費が膨らむ一方であるが，断ることは釜ヶ崎支援機構と地域社会の関係を維持するうえで悪影響をもたらすかも知れない。そこで別の研究助成事業の一環として受託した。

4. それぞれの外部者参加の意義

(1)では，耕作放棄地を継続的に耕す人がいないという地域の課題が，地域外に開かれた。ふたつの地域で課題が交換されたところから資金獲得の動機が生まれ，ホームレスの仕事づくりに結び付けられた。さらに，(2)では，「若者の就労支援」や「耕作放棄地の再生」という社会的課題に取り組むことを通して，ホームレス労働者が若者の就労支援を先導するという新たな可能性を発見することができた。さらに，労働の対象物を媒介することにより人間的交流の契機が生まれると考えられる。(3)では，外部者が場所の提供や販売物の購入を通じて，労働者の学習機会を新たに生み出したり，学習意欲を喚起したりすることに貢献している。(4)では，労働者の仕事ぶりを見聞きした実施地周辺の住民が，新たに仕事を作り出そうとした。

釜ヶ崎（大阪市西成区内のホームレス集住地域）のイメージアップを図る「西成特区構想」の概略によれば，「地域を悩ませる諸問題自体が実は就労機会」であるという（鈴木2013）。しかし，さらに見方を広げれば，釜ヶ崎に限らず，どこの地域でも課題を抱えているのだから，地域内の課題を地域内だけで解決しようと考える必要はない。むしろ地域内外で課題を交換することにより，ホームレスの就労機会づくりに外部者の参加が得られる。いわゆる「よそ者効果」では，ひとつの地域のみが想定され外部者が当該地域に貢献することが想定されているが，本アクションリサーチでは，複数の地域や個人がネットワークを形成するような参加の在り方が提唱される。そして，外部者が労働者と協働する回路が形成されることにより，仕事づくりが量的に拡大するともに質的向上の可能性も生じている。また，西成区におけるさまざまな取り組みの阻害要因とも言われている「差別意識」や「マイナスイメージ」は少しずつ瓦解しているように見える。

謝辞

本研究は2013年度科研費「農地再生事業による社会的包摂の試み―アクションリサーチによるリーダー的人材育成」（課題番号25705015）および2015年度済生会調査研究事業「釜ヶ崎における日雇労働者・野宿者・生活保護受給者等の協働場所づくりのためのアクションリサーチ」による助成を受けた。

引用文献

佐藤寛2003「参加型開発の『再検討』」佐藤寛（編著）2003『参加型開発の再検討』アジア経済研究所.

中村尚志2003「参加型学問としての民際学と開発・差別」佐藤寛（編著）『参加型開発の再検討』アジア経済研究所．pp. 185-209.

綱島洋之2016「『西成特区構想』に参加型開発の理念は生かされているか」『寄せ場』28：11-33.

綱島洋之2015「農地再生事業による就職困難層の就労機会づくりの意義と課題」『食農と環境』16：99-114.
津野幸人2005「再生紙ならびに不織布のマルチングによる雑草抑制技術の開発とその背景（2）」『雑草研究』50(4)：300-309.
豊原憲子・石神洋一・宮上佳江2007『福祉のための農園芸活動―無理せずできる実践マニュアル』農文協.
敷田麻実2009「よそ者と地域づくりにおけるその役割にかんする研究」『国際広報メディア・観光学ジャーナル』9：79-100.
吉田彩希子・綱島洋之・塚原東吾2013「農地再生事業による社会的包摂の試みに学生ボランティアが参加することの教育的意義」『都市安全研究センター研究報告』17：137-152.
鈴木亘2013『脱・貧困のまちづくり「西成特区構想」の挑戦』明石書店.

ホームレス自立支援法の延長と多様な就労支援事業の創出を

NPO釜ヶ崎支援機構 理事長
（釜ヶ崎日雇労働組合 前委員長）
山田 實

当日の発表では、末尾※にテーマを箇条書きにして、流れを示しているので、そちらを参考にしていただきたい、下記は、わたしが理事長をつとめる、大阪市西成区にある、NPO釜ヶ崎支援機構の事業紹介リーフレットの一部を抜粋したものである。日雇い労働者が集住する日本最大の簡易宿所街を、釜ヶ崎と呼び、行政用語ではあいりん地域と呼ばれる。その釜ヶ崎で1999年に発足した支援のNGOの事業紹介である。HP ： http://www.npokama.orgを参考にしてほしい。

＊＊＊釜ヶ崎支援機構の事業紹介＊＊＊

- 釜ヶ崎支援機構は、釜ヶ崎の現状を踏まえ、 野宿生活者と野宿に至るおそれのある人々の、社会的処遇の改善や、その自立支援が図られるような地域の 形成に関する事業を行うことにより、社会福祉の向上 を図ることを目的に活動する団体である。
- 私たちは、就労機会拡大と居住･生活の安定により、野宿生活をしなくてもよい社会の形成を目指しています。

・ホームレス化の予防
・ホームレス状態からの脱却
・再ホームレス化の防止
⇒ を支えるために、制度の隙間を埋める多彩な支援事業を展開

- 就労支援と福祉援護の垣根を越える、総合支援を目指している。
- 官民協働のセーフティネットワークで、ソーシャルインクルージョンの実現を目指している。

理事長 山田 實（常勤理事） 副理事長 本NGO就労事業部 元管理者
理事① 西成区の代表的な社会的企業の代表取締役、
理事② カトリック教会神父、地元で居場所の運営
理事③ 代表的な労働組合の大阪市地域協議会事務局長
理事④ 地元のまちづくりNPOの理事長
理事⑤ 大阪市社会福祉協議会会長、西成区会長
理事⑥ 大阪市立大学 元教授
理事⑦ NGO事務局長
監事 地元町会の社会福祉協議会 会長 法人認証年月日1999 年9 月29 日

■ 釜ヶ崎支援機構の取り組み

1：基礎的支援事業分野

✧ 1-1 あいりん地域内/ 地域外清掃・除草・補修等作業

釜ヶ崎の55 歳以上の日雇労働者を雇用して、大阪府下および市内の施設や道路などの清掃・除草や、保育所の遊具のペンキ塗りなどの作業を実施している。勤労意欲の継続・健康の維持・社会参加意識の醸成・自立の一助とするため、野宿を余儀なくされる高齢日雇労働者に、就労機会の提供を行っている。1994 年からはじまった大阪府および大阪市の事業で、釜ヶ崎支援機構は1999年11 月より委託を受けている。2016 年度は1 日あたり平日176 人、休日明け187 人（うち20 人は他業者）の就労機会の提供を行っている。

▽ 55歳以上の釜ヶ崎の高齢日雇労働者を対象とした輪番登録制による就労制度です。2016年度4月の登録人数は1,181人。

▽ 朝8 時半から西成労働福祉センターで登録番号順に紹介を受ける。1 日5,700円の収入で、現在は一人当たり月に5～6回番号が回っている。

✧ **1-2　あいりん労働福祉センター就労斡旋機能向上事業**

高齢者特別清掃の登録者をひとり3日間就労で1日あたり26人雇用し、あいりん総合センターで求人車両の誘導などの作業を実施している。

2：居場所支援事業

✧ **2-1　夜間宿泊所運営事業（シェルター）**

2000年より大阪市から受託して、シェルターの管理・運営を行ってきた。2016年1月からは、新築されたあいりんシェルターにて最大532人分の寝場所を提供している。

▽　利用は1　日単位で、夕方5時半に利用券を配布し、翌朝5時までの利用となっている。

✧ **2-2　憩いの場提供事業**

昼間の休憩や交流の場所として、また就労・生活支援のために、「禁酒の館」の名称で、食事つき相談会・喫茶室・図書室・無料のシャワー・洗濯機の利用を提供している。

3：訓練・就労準備分野

✧ **3-1　地域密着型就労自立支援事業**

2013年4月より55歳以下の日雇労働者が適職分野での就労に結び付くよう、園芸・自転車・ビルクリーニング・販売接客などの訓練と地域への貢献活動を組み合わせて自立に向けた支援を行う、地域密着型就労自立支援事業を、大阪市から受託して実施している。

✧ **3-2　内職作業提供事業**

大阪ホームレス就業支援センターの1階を借りて、民間企業から受注した内職作業を提供しています。工賃は少額ですが、就労リズムを整えて就職活動につなげていくことを目指している。また、生活保護受給者の就労・福祉混合型自立にも役立っている。

4：社会的企業分野

✧ **4-1　公園管理共同事業**

2006年度より、民間企業とJV(共同企業体)を組み、大阪府営住吉公園と住之江公園の指定管理者の一員としてかかわり、職場体験や訓練の場として活用している。

✧ **4-2　自転車リサイクルシステム構築事業**

リサイクル中古自転車の整備・販売を行うことで、仕事づくりを目指している。

✧ **4-3　その他就労提供事業**

高齢者特別清掃事業と同じような清掃・除草・補修等を中心に、よろず作業を民間企業や社会福祉法人、大阪ホームレス就業支援センターなどから請負や委託を受け、行政からの受託に限らない就労機会の提供に努めている。

5：相談・サポート事業分野

✧ **5-1　相談支援事業**

野宿生活者からの相談を受けて、野宿生活からの転換を図れるよう当事者の主体性を尊重した寄りそい型の支援を行っている。医療・債務・年金・生活保護・依存症からの回復支援・障がい手帳の取得など、活動は多岐にわたる。

✧ **5-2　生活改善・健康相談事業**

2008年度より、夜間宿所と禁酒の館で生活相談を開始し、就労・医療・福祉につなげる窓口を拡げた。また、特別清掃事務所に血圧計を設置するとともに、医療関係者の協力を得て健康相談を行っている。

✧ **5-3　就労相談・就職支援事業**

2006年1月、無料職業紹介事業の許可を受けた。あいりん職安南分室跡の建

物を借りて「お仕事支援部」を開設し、大阪ホームレス就業支援センターからの委託を受けて、求人開拓や求人紹介、就職相談、履歴書の書き方のアドバイス、面接時の携帯電話や自転車の貸出などの就職活動支援を行っている。2階ではインターネットで求人検索できるようになっており、就職支援セミナー等の会場にも使用している。

✧ 5-4　西成区単身高齢生活保護受給者の社会的つながりづくり事業

高齢の生活保護受給者に社会参加および生活支援（金銭の預り・服薬の見守り）のプログラムを提供することで、孤立を防ぎ生活自立・社会自立を助け、地域の活性化につなげる事業で（通称：ひと花プロジェクト）、2013 年7 月にスタートした。農作業、地域の清掃やイベントへの参加、アートなど多様なプログラムを実施している。地域で活動するNPO 法人と連合体を結成して西成区より事業受託している。

※ 当日発表のテーマ構成

1 現在の釜ヶ崎とホームレス問題について

1－1 困窮の難度の高い若い人たちの流入
1－2 安心して住める釜ヶ崎のまちづくりの模索
1－3 アベノミクスではうまく行かない
1－4 企業による労働者の選別と新しい働き方の創造
1－5 社会的に仕事を作ることが大事
1－6 企業社会に幻想を持ってはいけない
1－7 政治や企業の動向に左右されない新しい働き方を
1－8 釜ヶ崎の困難状況をバネに新しい仕組みづくりを実験してゆく
1－9 高齢日雇い労働者への就労対策予算削減計画に対して
1－10　ホームレス問題は住宅問題という関わりも重要であるが、社会的就労をどう作り出すかという観点で対処すべき

2　ホームレス自立支援法の評価・延長の必要性と、生活困窮者自立支援法に基づく実効的な施策拡充の必要、留意すべきことは何か？

2－1 ホームレス自立支援法の成果
2－2 派遣業法自由化に伴うホームレス問題の全国化
2－3 それに対処にするためにできた生活困窮者自立支援法にホームレス自立支援法の成果を肉付けする必要
2－4 ホームレス自立支援法はまだ必要
2－5 ホームレス問題を過去のものとしてはいけない

3 今後5年間の社会における使命

3－1 地域の社会的NGOという観点に立った取り組みを進めることの再確認
3－2 生活保護を利用しない人々への支援メニューの豊富化を
3－3 現状の就労支援を維持しながら新しい民間ベレルの仕事を開発
3－4 官に依存しているNGO財政の官民割合を逆転する必要あり

제6회 동아시아 통합적 도시 네트워크 워크숍

中文

Chinese

The 6th East Asia Inclusive CITYNet Workshop

基調演說
Keynote Speech

Byung-doo Choi, Chairman of the Board, KOCER

"城市平民的 債務危機與城市權"

城市平民的
債務危機與城市權

2016.8.8. 首爾市聽

崔炳斗（大邱大學校 地理教育科 教授）
bdchoi@daegu.ac.kr

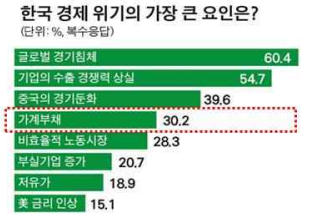
1. 現在韓國社會處於什麼樣的危機之下

- 在日常生活空間裡平民所面臨的危機

當前，城市空間在變成為恐懼的場合、死亡的現場
(左) 5月中旬，在首爾江南地鐵站附近的廁所，一名女性被一個陌生的男性殺死
(右) 6月初旬，在首爾九宜地鐵站，一名19歲的乘車安全門修理工在工作中死亡
→ 這些事件/事故讓許多韓國民眾人心惶惶，有許多人自主發起追悼活動

1. 現在韓國社會處於什麼樣的危機之下

- 對經濟危機的資本和國家的認識



"위기의 한국경제, 운명의 시계는 밤 11시"
출처: 한국일보(2016.1.1.): 재벌기업과 전문가(65명)

"국회 종반, 노동개혁 입법전쟁 불 붙다"
출처: 아이뉴스 24.2015.11.20

經濟危機，對資本與國家而言也是非常嚴重的問題，但是不同。
(左) [韓國經濟危機的最主要的原因？] 應答者：世界經濟停滯(60.4%)
(右) 行政部要求針對無效率的勞動市場(?)的改革立法，導致了立法戰爭
→ 在對家庭債務並沒有應對方案的情況下，房地產抵押貸款持續增加

1. 現在韓國社會處於什麼樣的危機之下

- 城市的日常空間：不只是發生事故的場合，而且是壓迫與異化的空間
  很多人不能控制怨恨，臨時承包工被趕上死路的危險空間
  城市人的恐懼和憤怒，但同時潛在著克服及實踐的可能性
  需要了解造成異化和危險的原因，並需要實踐的組織化

- 財閥企業人和專家們也認識危機，但原因和解決方案呢？
  世界經濟的停滯，企業出口競爭力的弱化，家庭債務的累積
  關於"為什麼發生這些因素？怎麼去解決？"的認識？

- 政府政策：沒有針對危機的有全面性、合理性方案，只採用選擇性、戰略性措施
  沒有溝通的權威主義，只看重'可視的'市場活化措施 (如：放寬住宅貸款限制)
  → 而住宅市場危機深化，並導致新的危機(家庭債務)

- 關於危機發生過程的分析 / 摸索克服危機的方案
  在資本積累過程中，一方面有剩餘的累積，另一方面有債務的增加現象
  需要城市權運動：透過城市剩餘的公有化，解決債務危機並摸索對策

2. 經濟危機與剩餘的積累

- 過剩積累的危機與信用體系及金融資本的發達
  - 自從實物生產造成的過剩積累的危機(實現剩餘價值的危機)
    商品庫存，生產設備停止，閑置資本和閑置勞動力
  或者說，IMF危機時造成的失去清償能力的危機：資本循環的停滯
  → 為了實現剩餘價值並促進資本循環，打造出了信用體系
  以信用體系為中心的資本循環，支出未來收入：外在的資本
  - 基於信用體系的金融資本，與生產資本背離，自己增漲 → 金融危機

- 金融資本+房地產資本的結合與房地產/金融危機
  - 閑置資本的第二次流入，以城市建造環境為中心的資本循環
    正常的資本流入，但在經濟危機的局面流入速度增加
  - 城市建造環境：公共利用，大規模長期投資(長期的循環)：國家的角色
    資本的國模擴大，信用體系的發達，金融資本膨脹(基金、房地產、PF等)
  → 金融資本+房地產資本 ：投入到城市建造環境
  - 房地產開發，需求不足，房地產/金融危機(次貸危機)

2. 經濟危機與剩餘的積累

- IMF危機以來的信用體系的發達與房地產資本的形成
  - IMF危機：國內過剩積累危機(短期債務→過剩生產)與金融資本的攻擊
    危機後，以生產設備的折算，資產的海外拋售的方式進行資本移動
    透過信用體系的打造，實現清償能力的強化、貨幣存量的增加、金融資本的擴充
  → 為了實現剩餘價值並促進資本循環，打造出了信用體系
    為清償能力增大的信用體系活化 → 建設投資擴大，房地產價格上升
  - 投入房地產市場的金融資本激增：房地產基金等增加趨勢

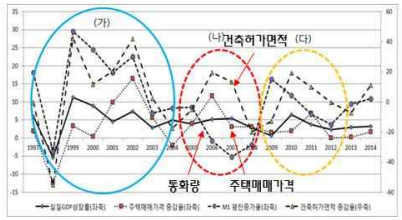


그림: IMF 위기 후 통화량과 건축관련 지표 변화
자료: 통계청, KOSIS

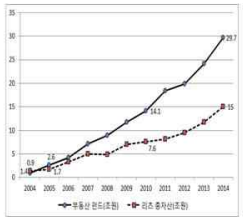


그림: 한국의 부동산자본 형성 추이
자료: 한국 리스 협회

2. 經濟危機與剩餘的積累

- 城市房地產市場的特徵與金融資本的局限
  - 房地產市場，需求的變動性，非彈性供給 → 不穩定、不均衡的一般化
  - 透過金融資本和銀行貸款的供給/需求促進，實際需求的局限，金融危機

- 國家/企業造成的閑置資本積累
  - 經濟停滯，利潤率下降(降息) →閑置資本的積累
  - 為了防備(海外)投機性資本的攻擊，確保清償能力
  → 剩餘的積累：國家的外匯儲備，企業的內部流程資金

- 2000年代以來，經濟停滯與資本積累的遲鈍化
  - 勞動生產率: 2002年 6.2% → 2013年 1.4%
    實際工資增長率: 2002年 9.2% → 2013年 2.5%
    經濟增長率: 2002年 7.4% → 2013年 3.0%

그림: 노동생산성,실질임금 증감 추이
자료: 통계청 KOSIS

2. 經濟危機與剩餘的積累

- 2000年代以來，企業剩餘收益及內部流程
  - 剩餘收益 2001年 48.4兆元 → 2010年 674兆元
    公司內部流程 2001년 4.6% → 2010년 24.1%

- 韓國政府的外匯儲備
  - 1997年 200億美元, 2002年 1210億美元 2013年 3460億美元

그림: 기업 이익잉여금과 사내유보율
자료: 한국은행(2015)

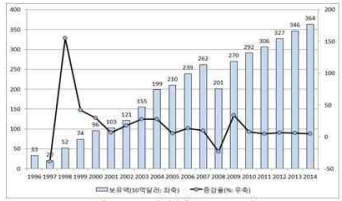


그림: 한국의 외환보유액 증감 추이
자료: 통계청 KOSIS

2. 經濟危機與剩餘的積累

- 韓國10大企業集團的剩餘收益(395.5兆元/2014年6月)大於韓國政府的預算總的(376兆元/2015年)
- 韓國許多企業，一方面積累大規模剩餘收益，另一方面依賴企業所得稅率的減輕與以低工資來實現的出口競爭力強化

(단위 : 조원)

	`11년	`12년	`13년	`14반기
삼성(금융업제외)	102.819	123.919	140.651	148.083
현대자동차	59.493	69.808	82.295	86.712
SK	28.990	30.041	32.438	34.575
LG	26.704	27.145	28.510	28.952
롯데	18.247	19.741	21.047	21.618
포스코	39.357	41.400	42.406	42.503
GS	8.346	8.550	8.001	8.097
현대중공업	16.043	16.998	17.157	16.109
한진	2.173	1.438	0.532	0.268
케이티	10.191	10.370	9.630	8.583
계	312.363	349.41	382.667	395.5

표: 한국 10대 기업 이익잉여금 누적 추이
자료: 이데일리(2014.10.18)

그림: 한국 기업과 해외 기업의 이익잉여금 비교(2014)
자료: 박범계 국회의원 홈페이지

3. 債務經濟與城市危機

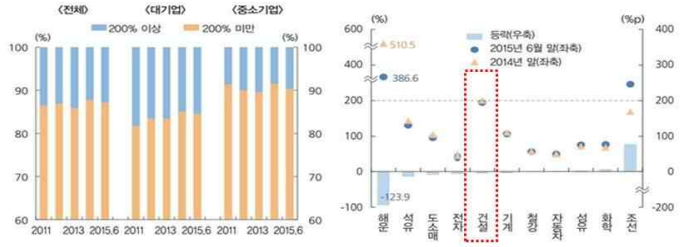
- 為了促進資本循環的債務經濟
  - 一方面有積累剩餘收益，另一方面有債務解決資本循環停滯問題
  - 2003~2013年, 政府3.3倍(908兆元), 企業1.9倍(1652兆元), 家庭2.2倍(1223兆元)
- 債務經濟與對城市建造環境的投資
  - 國家債務: 大規模的土木工程(NewTown開發、四大江工程)
  - 企業債務: 建設企業的問題分廠嚴重
  - 家庭債務: 在銀行貸款(2015年 563.7兆元)裡，住房抵押貸款佔71.3%

韓國經濟各主體的債務增加趨勢

	2003年 (兆元)	2013年 (兆元)	增長率 (倍)	GDP 대비 (2013)(%)
國家總量	1,379	3,783	2.7	265.0
政府債務	276	908	3.3	40.1
企業債務	860	1,652	1.9	91.6
家庭債務	559	1,223	2.2	158.0

3. 債務經濟與城市危機

- 企業債務
  - 呈現持續增加趨勢(2015年第一季度 2347兆元(同比增加103兆元)
  - GDP的150% (新興國家之首)
  - 債務比例高於200%的限界企業(2015年6月底)
    大企業: 15.5%, 中小企業: 9.7%
  - 行業: 造船(246%),海運(267%), 都是重組過程中: 下一個是建設
  - → 建設業: 意向依賴國家的支持政策，但由於加息、政策上限制強化等原因遇到產業重組局面企業破產，城市開發工程的崩潰



3. 債務經濟與城市危機

- 家庭債務
  - 增加趨勢：2016年3月底，1223.6兆元(3個月之間增加了20.6兆元)
    債務家庭(2015年): 1072萬戶, 總人口的64.3%, 中位數: 4,470萬元
  - → 總體來說，加息和產業重組可能會導致許多家庭破產
- 限界家庭的問題
  (即金融債務大於金融資產，還本付息/可支配收入比例超過40%的家庭)
  - 2015年 158萬戶(債務家庭的14.7%), 債務總額279兆元(1.7億元/戶)

그림: 가계부채와 주택담보대출 증감 추이
자료: 통계청, KOSIS

그림: 한계가구의 금융부채 변동 추이
자료: 통계청(2015)

3. 債務經濟與城市危機

- 限界家庭的問題
  - 限界家庭不都是城市貧困家庭，但潛在的危險群(經濟停滯、收入減少、加息等)
  - 尤其是“house poor”問題
    還是有自家住宅，但負債務負擔過於嚴重的家庭
  - 低收入/低資產階層的問題最為嚴重

	總量	收入分位(萬戶，%)				
		1分位	2分位	3分位	4分位	5分位
2012	136 (12.7)	18.7 (19.4)	32.1 (15.9)	29.0 (11.5)	27.3 (10.4)	25.3 (9.7)
2015	158 (14.7)	23.6 (22.9)	36.9 (18.5)	36.8 (15.1)	33.4 (12.8)	27.6 (10.5)

그림: 계층별 한계가구의 증감 추이

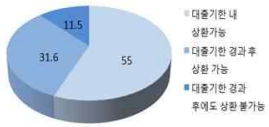


그림: 한계가구의 부채상환 가능성 (%)

3. 債務經濟與城市危機

- 依賴債務經濟的城市建造環境
  - 各經濟主體的債務危機：實現剩餘價值的惡性循環
    以建造環境(產生並吸收剩餘價值)為中心的債務經濟機制
    以債務開發城市建造環境 → 刺激房地產價格上升 → 解決債務
    現實中的債務激增：債務陷阱，從經濟危機到城市危機，從城市危機到經濟危機

- 經濟增長與城市化：虛擬資本的實現或債務的惡性循環
  - 1970年代以來的新城市建設，城市再生，New Town，城市振興(Renaissance)
  - 經濟高速增長/計劃開發 → 保障未來的開發收入 → 實現虛擬資本
    但是，經濟停滯或低增長 → 風險擴大，不可以實現虛擬資本 → 債務增加

- 城市再開發過程中的創造性破壞
  - 創造局面: 城市空間的壟斷性私有化，創出建造環境，專有資產收入
  - 破壞局面: 破壞社會弱勢群體，喪失所有權，公共空間縮小，環境破壞

4. 應對城市危機的戰略與城市權

1) 應對城市危機的戰略與其局限

- 城市空間(建造環境)的特徵
  - 集體(公共)生產，但其利益的私有化
  - 城市土地以未來的開發為前提地租，空間的金融化
  - 為了新的投資破壞現有價值，創造性破壞，空間的調整

- 發生城市危機的機制
  - 為城市發達的剩餘價值生產，為剩餘價值再吸收的城市化
  - 在實物經濟上的過剩積累危機(經濟停滯) → 把閒置資本投入到城市建造環境裡
  - 房地產資本與金融資本的結合，虛擬資本→房地產市場，債務經濟

- 城市危機的主要傾向
  - 低增長，低工資，惡劣的勞動條件，就業不穩定，兩極化，消費萎縮，債務增加
  - 過剩開發，排斥平民，實際需求不足，租金上升，住房抵押貸款
  - 城市的日常生活：福利惡化，低生育率，老人貧困，異化與壓迫

  → 多種危機傾向的出現，個人主義化→共同意識↓
  需要新的應對戰略

4. 應對城市危機的戰略與城市權

1)應對城市危機的戰略與其局限

- 國家/企業的戰略

  基本內容：減輕實現剩餘價值的負擔，並進行剩餘價值的再投資，為了解決金融債務惡性循環機制需要持續增長(城市再開發)，但由於資本積累的局限，危機日益嚴重

  (1) 工資負擔(解僱與失業，臨時工的增加) → 購買力↓，債務↑
  (2) 城市建造環境的持續開發 → 需求的局限，自然環境的破壞
  (3) 科學技術及社會文化領域的商品化 → 人間創造性的破壞
  → 資本循環調整的局限

- 怎麼能切斷惡性循環?

  1) 實際工資增大 → 購買力增大 → 促進食物經濟增長 (實物經濟活化戰略)
  2) 降低城市建造環境開發的水平，預防房地產/金融危機 (低增長戰略)
  3) 開放科學技術及社會文化領域，接近性強化 (社會文化福利戰略)
  → 把三個戰略相結合，但這必需要求資本主義經濟的持續性，能不能管理內在矛盾?

4. 應對城市危機的戰略與城市權

2) 作為共有財的城市剩餘之管理

- 剩餘價值(城市的剩餘)是誰的 ？
  在資本主義社會，社會的剩餘的處分權一般被視為歸於國家和企業
  尤其，新自由主義有剩餘管理權的私有化傾向
  → 創出的剩餘歸於資本與上層階級

- 作為共有財的城市剩餘
  在城市，剩餘生產物的存在時必須的，這決定生活質量和社會發展
  剩餘價值或城市的剩餘生產物是誰的？要怎麼管理？
  社會的生產 → 應該把它認識為共有財

“利用共有財的權利應該歸於生產共有財的每一個人”(David Harvey)

“[文化共有財是]勞動的產物，同時是生產未來的手段… 這些共有財是經過很長的事件打造的，所以原理上開放給所有的人” (Antonio Negri and Michael Hardt)

4. 應對城市危機的戰略與城市權

2)作為的共有財的城市剩餘之管理

- 解決‘公地悲劇’的方案
  1) 資本主義(新自由主義)的方式：公地私有化，壟斷 → 城市共有性的消滅
  2) 自由主義(制度主義)的方式：按照利用公地的規則，實行分權式自治管理
  3) fundamentalism(社會主義)的方式：公地的共同管理

- 城市權利運動：剩餘的生產與利用之民主管理

城市社會運動必須向往“對於生產剩餘的條件與剩餘的利用加以民主管理的目標”

5. 結語

❖ 向往共有和正義的城市

- 對城市危機的耐心有限
  - 城市空間的危機，日常生活中很容易忘記
  - 資本/國家採用抑制這些危機的多種戰略
  - 需要對危機的抵抗，為了克服絕望的連帶與實踐

- 共有和正義的城市
  - 過剩積累的危機以後：剩餘的積累-債務的激增
  - 城市剩餘的共有，為了解決城市債務的正義分配
  - 城市的剩餘是由城市人產生的，必須克服在生產過程中的異化

- 城市權運動
  - 城市權：參與對於產生/管理城市共有財的民主的決定過程
  → 意志與實踐：在危機的城市裡面，也可以創造新的城市空間

“希望在矛盾裡隱藏著”(Harvey, 2012)

1부 Session 1

Alleviating the Shortage of Affordable Housing in the Era of Low Growth

1. “青年勞動者的不穩定勞動和居住: 以半月始華工業園製造業勞動者為中心”
   “Precarious Work and Inadequate Housing Conditions of Young Workers : Case Study on Ansan-Siheung Smart Hub Manufacture Plant Workers”
2. “大城市地區 庫存住宅利用方案”
   “Study on the Potential of Existing Housing as Affordable Housing in the Metropolitan Area”
3. “對於首爾市社會住宅政策的評價與課題”
   “Reassessing Social Housing Policy in Seoul”
4. “居住自立的挑戰：從安康平宅改建為興隆公共住宅”
   “The Challenge of Habitant Independency : Remodeling An Kang Low-Income Housing to Xing Long Public Housing”
5. “From Cages to Subdivided Units, is the Problem Getting Better or Worse? : Study on Hong Kong’s Affordable Housing Conundrum”

青年勞動者的不穩定勞動和居住：
以半月始華工業園製造業勞動者為中心

聖公會大學勞動史研究所 Kim Junhee

1. 概要

在當今韓國社會，青年失業及不穩定勞動問題逐漸成為嚴重的社會問題。雖然大學升學率超過了 70%，但青年失業率也同樣超過了 10%，自 1997 年金融危機以後達到最高數值。雖然影射的是青年們的不穩定性，將他們稱為放棄戀愛、結婚、生子的所謂“3 棄一代”，但實際上這意味著超越了個人的經濟貧困瓦解了他們的整個生活世界。另一方面對青年不穩定性的大部分關注局限在升入大學希望就職於大企業或者正準備各種考試的青年階層。事實上針對就業相對容易或只能選擇更加嚴酷的勞動條件和勞動環境的專科技校或高中學歷以下的低學歷青年們的社會性、學歷性關注不足。

他們大多數主要從事非正式的服務行業或生產行業，這種勞動的不穩定性會帶來不穩定的生活，而在惡劣的居住環境中孤立生活、看不到對未來的希望繼而引發更大的問題。同時由於大部分人無法擁有應對危機情況的經濟條件或構建社會關係網，因此可以把他們歸類為潛在的貧困層。

本文關注的是韓國國內最大的零售製造業密集地區——半月始華工業園（位於京畿道安山-始興）的青年勞動者。半月始華工業園是一個因惡劣的勞動條件和勞動環境等導致勞動問題集中的地方。現在這個地方被很多人稱作“只有外國人的地方”、“沒有青年的地方”。但事實上對於不受社會關注的諸多國內勞動者和青年們來說，這也是一個通過獲取最低時薪的長時間勞動維持生計的地方。

2. 半月始華工業園和背後的居住地

1）半月始華工業園的組建過程與現狀

為緩解 1960 年以後急速形成的國家主導型資本主義化過程中引起的首都圈的人口集中和過密化現象，政府構想了半月工業園方案。並於 1977 年推進工業園建設，經過 10 年時間於 1987 年完工。（安山時事，2011）。另一方面在半月工業園建成以後，為持續推進首爾的工業分散政策追加申請了產業用地，因此 1986 年 9 月公示了以始華工業園和防潮堤建設計畫為內容的始華地區開發基本計畫，並與次年 1987 年 4 月開始進行工業園建設，逐漸形成今天的始華工業園（Kim Chulsik·Kim Junhee，2016）。

半月始華工業園是位於京畿道的唯一一個國家工業園，也是首都圈最大規模的工業園。同時工業園建成以後，隨著分散於首爾和京畿道各地的主要製造企業的搬遷，半月始華工業園成為首都圈的最大製造業地區。以 2016 年 4 月統計為准，半月始華工業園共入駐了以機械、電器電子為中心的 19,043（半月 6,982/始華 12,061）家企業，其中 18,667 家企業處於運轉狀態，雇傭了 286,977（半月 152,804/始華 134,173）名勞動者。半月始華工業園作為以小規模製造業為中心的工業園，其中規模在 50 人以下的企業占了 96.3%。雖然行業多樣，但機械（38.1%）和電器電子（35.4%）類占到整體的 73.5%。性別雇傭現狀顯示以男性為中心，其中男性占 74.0%、女性占 26.0%。

表1. 半月·始華工業園入駐及運轉企業現狀

(單位：家， %)

劃分	半月			始華		
	入駐	運轉		入駐	運轉	
飲食類	96	93	1.4	65	65	0.5
纖維衣服	341	335	5.0	175	173	1.5
木材紙張	258	251	3.7	307	306	2.6
石油化學	564	545	8.1	852	847	7.1
非金屬	27	26	0.4	54	49	0.4
鋼鐵	203	196	2.9	797	784	6.6
機械	2,652	2,575	38.1	7,096	7,010	58.9
電器電子	2,480	2,395	35.4	1,845	1,810	15.2
運輸設備	266	265	3.9	499	493	4.1
其他	57	50	0.7	171	167	1.4
非製造	38	32	0.5	200	200	1.7
總計	6,982	6,763	100.0	12,061	11,904	100.0

資料：韓國產業園區公團、產業園區統計，以 2016 年 4 月為標準

表2. 半月·始華工業園各類規模企業現狀

(單位：家， %)

劃分	50 人以下		300 人以下		300 人以上		總計	
半月	6,286	93.4	417	6.2	28	0.4	6,731	100.0
始華	11,464	97.9	233	2.0	7	0.1	11,704	100.0
總計	17,750	96.3	650	3.5	35	0.2	18,435	100.0

資料：韓國產業園區公團、產業園區統計，以 2016 年 4 月為標準

表3. 半月·始華工業園性別雇傭現狀

(單位：名， %)

劃分	男		女		總計	
半月	108,801	71.2	44,003	28.8	152,804	100.0
始華	103,577	77.2	30,596	22.8	134,173	100.0
總計	212,378	74.0	74,599	26.0	286,977	100.0

資料：韓國產業園區公團、產業園區統計，以 2016 年 4 月為標準

2) 半月始華工業園的背後居住地形成過程和現狀

雖然安山的半月工業園及其背後居住地區是以澳洲坎培拉市為模型建設的計畫城市，但始華工業園的居住地區未經充分的事前討論便推進建設。但是即便存在此種差異，兩個地區均未能向勞動者提供合適的生活空間。首先來看一下工業園記憶體在的問題，由於在城市計畫中，居住·商業地區和工業園完全分離，導致工業園內的休息設施、小賣部等勞動者福利設施不完善。由於半月始華工業園內密集分佈了染色園區、化學園區等引起公害問題的企業，對此未經考慮便建成了居住園區從而誘發了嚴重的大氣污染問題。與地區的環境問題一樣，居住地以洞為區域劃分也是半月始華工業園背後居住地的一大特徵。

安山的情況顯示，居住於以中央洞為中心的高級公寓園區的大部分人在首爾有生活居所或者是工業園中層以上的高級管理者，以市政府為中心的草芝洞、元谷洞、君子洞一帶成為勞動者密集地區（安山時事，2011）。始興市的情況顯示，隨著正往洞大規模公寓區的建設，為了在以安山為代表的臨近地區擁有自己的住房，預計相當一部分人將移居至相對較為低廉的正往洞公寓區。另外，相當一部分的勞動者雖然在工業園工作想居住在正往洞，但由於經濟條件等原因而無法入住公寓區。在以公寓區為主建設而成的正往洞新城市中，他們能夠居住的空間非常有限。在這樣的條件下，還沒怎麼建設公寓住宅的正往本洞和正往 1 洞快速出現了針對工業園勞動者的娛樂一條街及單間和多戶型住房。形成了所謂工業園背後的“非公寓”居住區。結果，正往洞新城市開始逐漸分為由大規模公寓區構成的正往 2~4 洞和以娛樂一條街及單間、多戶型住房為中心構成的正往本洞及正往 1 洞。工業園居住區的分節正在形成（Kim Chulsik·Kim Junhee，2016）。

3. 青年勞動者的不穩定勞動和居住

1) 勞動

半月始華工業園的主要製造企業們確保利潤的方式就是增加絕對勞動時間。在基本工資的基礎上，通過構建對超出基本工作時間的加班時間進行補償以滿足勞動

者經濟需求的工資結構強制要求延長勞動時間並確保勞動者的“自主”參與。但是，先拋開這種長時間的延長勞動不說，與其他行業或大企業勞動者相比，安山市的勞動者被暴露出低工資（安山時事，2011）。半月始華工業園勞動者每天進行 12 小時以上的長時間勞動，週末也經常加班，如前面所講的那樣，由於按照最低時薪計算工資，因此不可避免地很多情況下只能自主進行長時間勞動。

同時，半月始華工業園的雇傭問題嚴重，大部分是二包、三包企業且合同工、派遣工等的比重較高。雖然可以按照正式工入職，但是這樣的企業大部分更加零散且勞動條件和勞動環境較為惡劣。在這樣的勞動條件和勞動環境下，半月始華工業園的正式工勞動者和非正式勞動者之間幾乎沒有差別。大部分企業的非正式工和正式工均採用最低時薪，僅僅是獎金存在一定差異。

《表 4》和《表 5》顯示與整體勞動者相比超出法定勞動時間 52 個小時的超長時間勞動者的比率在青年層較高。但可以確認，青年層的月平均工資更低。青年勞動者很多是在經濟上遇到困難為找工作而進入工業園，由於他們“反正是為掙錢而來的”想法較為強烈，因此不會計較黑白兩班倒、加班、特勤願意進行長時間勞動。但如調查結果顯示的那樣，連續工作時間較短的青年們即使超長時間勞動也難以拿到高工資。

表4. 每週工作時間

(單位：名， %)

劃分	半月始華整體		35 歲以下的青年	
	頻率	比率	頻率	比率
40 小時以下	138	27.9	38	28.1
40 小時~52 小時	173	35.0	38	28.1
52 小時~60 小時	118	23.9	37	27.4
60 小時~70 小時	45	9.1	15	11.1
70 小時以上	20	4.0	7	5.2
合計	494	100.0	135	100.0

資料：安山始興勞動者實際狀況調查資料

表5. 月平均工資

(單位：名， %)

劃分	半月始華整體		35 歲以下的青年	
	頻率	比率	頻率	比率
99 萬韓元以下	3	0.6	2	1.4
100 萬韓元~149 萬韓元	62	12.2	24	17.3
150 萬韓元~199 萬韓元	114	22.4	49	35.3
200 萬韓元~249 萬韓元	131	25.7	45	32.4
250 萬韓元~299 萬韓元	101	19.8	13	9.4
300 萬韓元以上	98	19.3	6	4.3
合計	509	100.0	135	100.0

資料：安山始興勞動者實際狀況調查資料

2) 居住

獨自來到工業園的青年勞動者們呈現出一定的居住移動模式。最初來到工業園時選擇寄居在親戚或熟人家的方式或者居住在宿舍或考試院內。宿舍只是作為他們從地方來到工業園在準備押金的短時間內利用的短期住所，除了較為低廉的優點以外，由於是 2 人以上合住，所以因存在使用規定、生活不便等原因並不受歡迎。考試院也和宿舍一樣，由於居住環境惡劣，主要被用作搬家初期的臨時住處。經歷過宿舍或考試院此類最為惡劣的居住地後，大部分會選擇採用無保證或附有保證的月租，居住於多戶型住房。經過一定時間攢下保證金或要結婚的話，會希望搬到有能力負擔的全租房（Kim Chulsik·Kim Junhee，2016）。

半月始華工業園青年勞動者的居住佔有形態顯示全租月租最高占到 47.9%，與整體勞動者相比居住在公司所提供宿舍的比率較高，為 12.1%。雖然自有住宅的比率占到 40%，但其中 30%為與父母同住，10%為已婚者。

參考與青年勞動者的深層面談調查顯示，月租保證金大部分為 50 萬韓元~200 萬韓元，月租為 26 萬韓元~45 萬韓元不等。

表6. 居住佔有形態

(單位：戶， %)

劃分	半月始華整體		35 歲以下的青年	
	頻率	比率	頻率	比率
自有住宅	564	52.1	56	40.0
租賃（全月租）	216	42.6	67	47.9
公司提供	27	5.3	17	12.1
合計	507	100.0	140	100.0

資料：安山始興勞動者實際狀況調查資料

* 青年層的自有住宅比率 40%中與父母同住的自有住宅比率為 30%，10%為已婚者

在居住空間以洞劃分的安山始興，以單間和多戶型住房為中心的安山元穀洞、瓦洞、仙府洞和始興正往本洞和正往 1 洞為從其他地方流入工業園的勞動者提供可以居住的低廉居住空間。

該地區的單間和多戶型住房主要為 4~5 層的建築，1 層中有多個房間的結構。擁有衛生間的房間中同時設有廚房，建築緊密相連陽光都照射不進來的情況是家常便飯。經常有人控訴居住的不便，主要是垃圾、蟲子、採光、噪音問題等源自惡劣和陳舊的居住設施的問題。正往本洞和正往 1 洞違法隔離多戶型住宅以單間形式進行經營的情況較多。不製作租賃合同，租賃人比較偏愛無保證月租。因此合同不依據租賃保護法，租期至少為 3 個月簽訂合同後以月為單位延長。根據合同工或派遣工的雇傭形態來判斷長期的租賃合同可能會遭受損失，實質上任何時候都可拿回押金容易搬到其他地方的無保證月租更加合理。同時由於這些人來自地方，經濟條件困難，很多情況下難以籌備保證金，因此只能選擇無擔保或負擔數額較少的押金（Kim Chulsik·Kim Junhee，2016）。安山除了這種無擔保月租帶來的不穩定居住問題外，還存在較高的租金問題。隨著最近勞動者主要居住地區的全月租金額急劇上升，一些人搬到了交通不便的外環或居住環境更加惡劣的地區。《表 7》顯示，整體勞動者和青年勞動者均指出當前生活中最需要改善的部分就是居住。

表7. 生活改善所需領域

(單位：名， %)

劃分	半月始華整體		35 歲以下的青年	
	頻率	比率	頻率	比率
居住	227	45.0	54	38.8
醫療	39	7.7	7	5.0
雇傭	103	20.4	27	19.4
保育及教育	50	9.9	10	7.2
文化活動	24	4.8	9	6.5
交通	28	5.5	17	12.2
環境	29	5.7	11	7.9
其他	5	1.0	4	2.9
合計	505	100.0	139	100.0

資料：安山始興勞動者實際狀況調查資料

4. 小結

當前半月始華工業園對青年勞動者的需求較大，同時青年們也希望獲取工作機會。但是工業園所處的惡劣環境成為吸引求職青年們的限制因素。除了半月始華工業園企業的零散狀態帶來的惡劣工作環境之外，勞動者還需忍受不穩定的雇傭形態、無法擺脫最低時薪的工資、長時間勞動。同時他們難以確保找到有能力負擔的合適居所，居住地不穩定。由於最初來到半月始華工業園的青年勞動者連初期定居所需的最少資本都不具備，因此難以確保穩定的住處。所以他們只能輾轉於考試院或親戚家，待就業後搬到宿舍。但是由於宿舍環境惡劣他們只能找到無擔保月租等不合適的居所並支付較高的租金。

當前安山和始興的公共租賃住宅的整體現狀顯示始興市為 2.8%、安山市為 4.4%。

表8. 始興市·安山市·京畿道的公共租賃住宅現狀（2014 年）

(單位：戶， %)

劃分	整體住宅	公共租賃住宅					
			永久租賃	50 年公共租賃	國民租賃	多戶購買租賃	包租
始興市	141,631	4,007	-	-	2,953	42	1,012
	100.0	2.8	-	-	2.1	-	0.7
安山市	258,965	11,317	588	489	4,495	3,338	2,407
	100.0	4.4	0.2	0.2	1.7	1.3	0.9
京畿道	4,163,040	242,387	20,094	5,640	174,824	14,533	27,296
	100.0	5.8	0.5	0.1	4.2	0.3	0.7

* 出處：Park Sinyoung 等，2015

在安山始興地區雖然確定的公共租賃住宅的數量較少，但針對勞動者的租賃住宅供給更少。當前勞動者租賃住宅以工業園的女性勞動者為中心，只有極少數可使用，不僅供給量絕對不足，同時租賃住宅的位置、較高的租賃費用等問題也經常被提起。因此在擴大整體勞動者租賃住宅供給的同時，有必要供給青年勞動者初期可定居的租賃住宅。同時為改善當前所提供宿舍的環境應制定支援方案。此外，針對租房的情況，需制定應對方案以保證在合適的居住環境下能夠支付可負擔的租金。

參考文獻

Kim Chulsik·Kim Junhee ， 2016， 富有的勞動者：始興市正往洞獨身勞動者的勞動和生活世界， 第 22 卷 1 號， 韓國產業勞動協會

Park Sinyoung 等，2015,2024 始興市住宅綜合計畫，始興市

聖公會大學勞動史研究所，2016，半月始華工業園勞動者實際狀況調查原始資料

安山時事編撰委員會，2011，安山時事《第 6 卷現代安山的變化和發展》

Jung Gunhwa 等，2005，近代安山的形成和發展，Hanul 學術研究院

韓國產業園區公團，產業園區統計，以 2014 年 4 月為標準

Session 1. Alleviation the Shortage of affordable housing in the era of low growth

The 6th East Asia Inclusive CITYNet Workshop

大城市地區
庫存住宅利用方案

- 以首都圈為例

LH 土地住宅研究院首席研究員 崔恩僖
LHI Research Fellow Choi, Eunhee

目錄

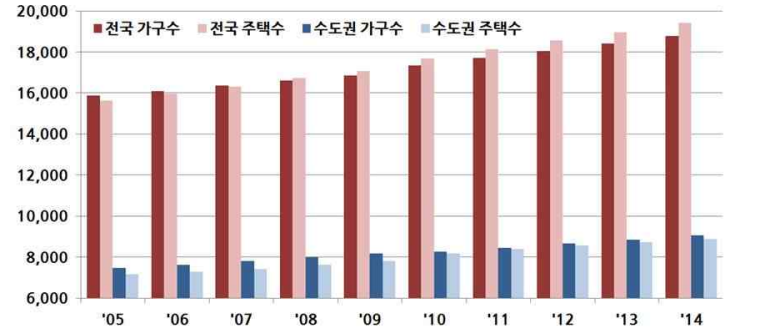
1. 首都圈居住現況
1-1 住宅的絕對不足
1-2 廉價住宅的減少
1-3 需要確保城市內的廉價住宅
2. 利用庫存住宅的供給廉價住宅制度
2-1 利用為公共出租住宅：買進現有住宅/出租住宅
2-2 利用民間出租住宅：傳貰出租住宅
2-3 制度的意義及局限
3. 在大城市確保廉價住宅的方案
3-1 利用空屋，擴大出租住宅庫存
3-2 開發隨需應變的出租住宅
3-3 以老舊住宅的再開發，擴大住宅庫存
3-4 為大城市平民的居住穩定的建議

1. 首都圈居住現況

1. 首都圈的居住現況

1-1住宅的絕對不足

- 人口增長停滯，但家戶總數增加
  * 人口 25,144千名 / 家戶 9,049千戶 (2014年)
- 與家戶數相比，住宅數量絕對不足
  * 住宅 8,887千戶 (2014年) (全國：18,773千戶 / 19,429戶)



출처 : 국토교통부 / 국가통계포털 (http://kosis.kr)

1-1

1. 首都圈的居住現況

1-2 廉價住宅的減少

- 住宅需求比較多，住宅建設率也高
  * 過去25年(1990~2015)，在住宅建設的批准，首都圈一向佔50%左右

〈住宅建設趨勢(竣工)〉 (單位：戶)

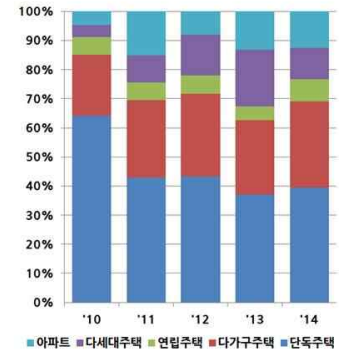
	2010 (8~12月)	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (1~5月)
首都圈合計	100,075	207,629	221,425	197,141	208,407	226,759	100,788
首爾	21,090	68,248	68,302	70,495	77,981	68,067	35,230
仁川	19,325	31,421	31,552	11,827	16,558	17,789	3,861
京畿道	59,660	107,960	121,571	114,819	113,868	140,903	61,697
首都圈比例(%)	45.5	45.4	44.5	39.3	38.3	39.7	43.5
全國合計	220,031	457,631	497,043	501,636	543,782	571,591	231,451

출처 : 국토교통부 / 국가통계포털 (http://kosis.kr)

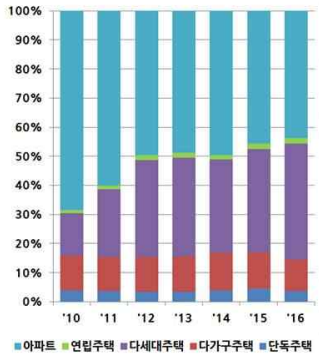
1. 首都圈的居住現況

1-2 廉價住宅的減少

- 廉價住宅的減失比例高
  * 2010年 23,762戶 / 2014年 40,710戶



- 新建住宅中，公寓的比例高
  * 2010年 8~12月, 2016年 1~5月竣工的累計

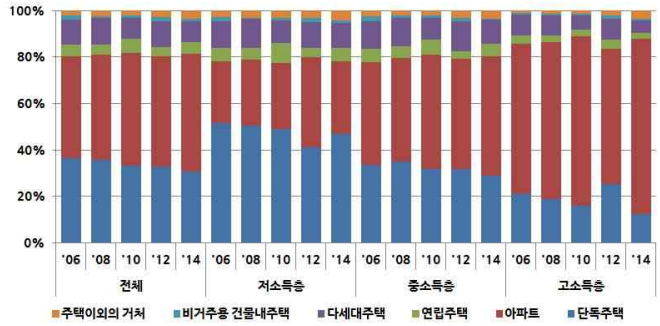


출처 : 국토교통부 / 국가통계포털 (http://kosis.kr)

1. 首都圈的居住現況

1-2 廉價住宅的減少

- 根據居住現況調查，低收入階層在多戶住宅居住的比例高
  * 低收入層(收入1～4分位) / 中收入層(收入5～8分位) / 高收入層(收入9～10分位)



출처 : 국토교통부 주거실태조사 / 국가통계포털 (http://kosis.kr)

1. 首都圈的居住現況

1-3 需要確保城市內的廉價住宅

- 在首都圈，相當於最低收入層的國民基礎生活受給家戶佔全國總數的35.9%
  * 2014年 全國 81萬 4千戶 / 首都圈 29萬2千戶 43萬8千名
- 公共出租住宅總共有56萬餘戶，所以低收入層一半在民間住宅市場裡
  * 對中間收入以下階層的公共出租住宅(30年以上)有48萬戶
- 2010年以來，為新建的住宅用地開發規模也減少
  * 成果比較大的時期，是因為那時國民出租住宅(2006年前後)/安樂窩住宅(2009年前後)政策出台

〈住宅用地開發〉

(單位：前㎡)

출처 : 국토교통부 / 국가통계포털 (http://kosis.kr)

2. 利用庫存住宅的供給廉價住宅制度

2. 利用庫存住宅的供給廉價住宅制度

2-1 利用為公共出租住宅：買進現有住宅/出租住宅

- 公共買進庫存住宅(包括多戶住宅)，修理後給低收入層出租(租金是市場價格的30%)
- 第一次出租期間為2年，可以簽訂10次出租合同(總共20年)
  * 基礎生活受給者、單親家庭(第一位)，月收入不超過城市工人家戶平均收入的50%的家戶(第2位)
  * 共同生活家庭也可以申請
- 財源結構：政府財政 45%，基金 50%(年利率1%寬限期30年)，居住者負擔 5%
  * 支援單位 9, 500萬元/戶 (財政 4,275萬元，激進 4,750萬元，居住者 475萬元)

출처 : 국토교통부 공공주택 검색 사이트(myhome.go.kr)

〈買進型出租住宅供給趨勢〉 (單位：戶)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
首爾	8,269	11,127	11,477	12,803	15,773	17,567
仁川	2,728	3,366	4,018	4,376	4,995	5,500
經濟	7,969	9,204	10,219	11,108	12,526	14,533
合計	18,966	23,697	25,714	28,287	33,294	37,600

〈出租程序〉

출처 : 국토교통부 / 국가통계포털 (http://kosis.kr)

출처 : LH 온라인 홈페이지(www.lh.or.kr)

2. 利用庫存住宅的供給廉價住宅制度

2-2 利用民間出租住宅：傳貰出租住宅

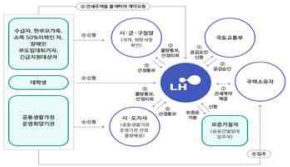
- LH或地方自治團體先對現有住宅簽訂合同後，給低收入層出租
- 第一次出租期間為2年，可以簽訂10次出租合同，少年少女家庭在20歲以後也可以簽訂3次出租合同
  * 分離供給：現有住宅傳貰出租/新婚夫妻傳貰出租/少年少女家庭傳貰出租
- 支援上限(首都圈)：一般戶 8500萬元 / 共同生活家庭 1億500萬元 / 蝸居 6千萬元 / 大學生 8千萬元
  * 負擔：出租支援額的5%(押金)，支援額的1~2%(租金/年)
  * 少年少女家庭：20歲以下(無償支援)，20歲以上(支援額的1～2%的租金)

출처 : 국토교통부 공공주택 검색 사이트(myhome.go.kr)

〈傳貰出租的供給趨勢〉 (單位：戶)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
首爾	81,888	92,158	10,808	16,786	25,343	28,170
仁川	17,333	19,748	5,935	7,503	9,779	10,006
經濟	83,750	86,483	15,764	18,464	25,885	27,296
合計	182,971	198,389	32,507	42,753	61,007	65,472

〈出租程序〉



출처 : 국토교통부 / 국가통계포털 (http://kosis.kr)

출처 : LH 온라인 홈페이지(www.lh.or.kr)

2. 利用庫存住宅的供給廉價住宅制度

2-3 制度的意義及局限

- 職住接近 (在現有生活圈內確保居住地)，最小化社會排斥 (小規模的點滴供給)
  (⇔ 在市區外進行的大規模公寓開發，低收入層的集團化)
- 難以管理，在增加出租住宅庫存量的情況下會出現集團化現象
  (⇔ 居住地區分散使得管理範圍廣域化，而且在試圖開發時會遇到地區內部分居民的反對)
- 難以買進質量良好的住宅，也要考慮修理費用
  (⇔ 在大城市，與實際成交價格有相當差異，難以買進合適住宅，並且有保障品質的問題)
- 居住費用比較低，增大居住弱勢群體的接近性(露宿人、蝸居居住人等)
  (⇔ 但尚有公寓管理費的負擔，以前的公共出租住宅是以一般戶為主的)
- 老舊出租住宅的持續性問題，需要為居民的生活支援服務
  (⇔ 喜好度下降(需要房屋改造及再建立)，缺乏促進最低收入層自救的支援)

⬇

- 樹立隨需應變的供給規劃 / 擴大對象階層 / 供給方式的多樣化(房屋改造、新建等)
  / 與福利服務掛鉤(居住福利傳達體系) / 打造有系統性的運營管理體系

참고문헌 : 최은영 외(2015), 조승연 외(2016)

3. 在大城市確保廉價住宅的方案

3. 在大城市確保廉價住宅的方案

3-1 利用空屋，擴大出租住宅庫存

- 空屋再生規劃(首爾市, 2015~)：以荒置6個月以上的房屋為對象
  * 支援房屋改造費用的50%，最多2千萬元(無償), 對低收入家庭提供優惠(行情的80%、6年居住)
- 陽光窩巢事業(釜山市)
  * 改造費用的50%，1,800萬元上限, 對其他地方的學生/低收入層提供優惠 (行情的50%、3年居住)
- (暫定)《空屋等小規模住宅修理特別法》(修理空屋事業等)

〈首爾市事業概念圖〉

〈全國空屋現況〉

〈釜山市案例〉

출처： 서울시(http://mediahub.seoul.go.kr)

출처： 2016 국토교통부 업무계획 참고자료(1.26 보도자료)

3. 在大城市確保廉價住宅的方案

3-2 開發隨需應變的出租住宅

- 保鄰住宅(單身老人住宅)：首爾市-自治區的共同合作事業
  * 以基礎生活受給的老年戶為對象，社會的企業扮演設計及施工的角色
  * 建設以首爾市社會投資基金的SocialHousing融資(事業費的70%)事業來進行
- 貞陵挑戰宿(單間型出租住宅)：以無住宅/單人的、創造企業人為對象(月平均收入的50%以下)
  * 讓居住民把住宅登記為事業單位，運營為創業的支援項目

〈保鄰住宅開發規劃與外觀〉

〈挑戰宿〉

출처 : 서울잡스(https://seouljobs.net)

출처 : 서울신문(www.seoul.co.kr)

3. 在大城市確保廉價住宅的方案

3-3 以老舊住宅的再建設，擴大住宅庫存

- 老舊出租住宅的再建設(案例)：3層/6棟/30戶的買進住宅 → 6層/1棟/50戶
  * 包括為居民的學習空間、居民咖啡廳、青少年文化中心等
- (暫定)《空屋等小規模住宅修理特別法》：包括街邊住宅修理事業
  * 改善老舊、不良住宅密集的街邊地區的事業
  * 小規模住宅修理：在城市內，通過老舊住宅的改造或再建設，創出公共住宅
  * 也可以實現老舊居住地取得環境的改善

〈老舊買進住宅再建設案例(三田洞)〉

〈街邊住宅修理事業〉

출처 : 한국경제신문(http:// land.hankyung.com)

출처 : 서울시 중랑구(2015)

3. 在大城市確保廉價住宅的方案

3-4 為大城市平民的居住穩定的建議

- 在樹立政策之前需要了解實際情況
  * 樹立適合住宅與居住者特性的住宅政策 （大城市 vs. 中小城市 vs. 農村）
  * 研製按照居住需求的住宅類型
- 提高地方自治團體角色的重要性
  * 因地制宜，中央政府與地方政府的合作
  * 鼓勵非營利機構、民間的參與，實現主體的多樣化
- 建立與社區和服務掛鉤的居住環境
  * 居住問題不只是住宅內部的物理問題，而需要綜合考慮
  * 需要為低收入層的自救及生活支援服務
- 以"住宅工資"提高老舊住宅的質量，廉價住宅的角色
  * 通過對申請家戶的調查，可以了解低收入層的居住現況
  * 老舊化的程度嚴重的話，也可以進行大修理(自家戶)

謝謝！

※ 參考資料

4. 참고자료

- 조승연 외, 2016, 기존주택 매입임대사업의 성과분석 및 발전방안 연구, 토지주택연구원
- 최은영 외, 2015, 매입 및 전세금 지원형 임대주택의 공급 개선 방안, SH공사
- 국토교통부, 2016 국토교통부 업무계획 참고자료(2016.1.26일 보도자료)
- 서울시 중랑구, 2015, 가로주택 정비사업 설명회 자료(2015.3.24)
- 서울시 온라인 홈페이지(http://mediahub.seoul.go.kr)
- 서울잡스(https://seouljobs.net)
- 서울 신문 온라인 홈페이지(www.seoul.co.kr)
- 통계청 국가통계포털(http://kosis.kr)
- 한국경제신문 온라인 홈페이지(http://land.hankyung.com)
- 한국주택공사(LH) 온라인 홈페이지(www.lh.or.kr)

對於首爾市社會住宅政策的評價與課題
Reassessing Social Housing Policy in Seoul : focusing on supply

2016. 8. 8

南垣碩
(首爾研究院 研究委員)

CONTENTS

01 問題意識
02 社會住宅的範圍
03 公共出租住宅的供給現況
04 按類型分類的住宅評價
05 社會住宅政策的今後的課題

01 問題意識

最近首爾市摸索在廉價住宅供給上利用民間部門的力量

- 方向：從以公共部門為主的供給到供給主體的多元化

[政策特色的變化]

打造基礎的時期 (1988년 이전)	大量供給期 (1988~1992)	供給縮小期 (1993~2000)	供給恢復期 (2001~2010)	隨需應變型轉型期 (2011~현재)

以公共出租住宅為中心 ----------→ 摸索社會住宅

- ✓ 供給公共出租住宅8萬戶計劃 (2010~2014)
- ✓ 供給公共出租住宅6萬戶計劃 (2014~2018)
- ✓ 出租公共土地 (2015~), 支援房屋改造 (2012~)
- ✓ 制定搞活社會住宅條例 (2015)

需要掏出搞活社會住宅的政策及其政策的體系化之課題

02 社會住宅的範圍

社會住宅可以被視為按照需求(needs)而分配的廉價住宅的總稱

- 與由誰所有無關，綜合公共部門和民間部門
  * 在現在首爾市條例上，社會住宅的規定只包括民間部門的廉價住宅(狹義)
- 根據廣義的概念, 社會住宅按照公共部門扮演的角色，可以分為建設型、買進型、租賃型及協約型

	土地所有		樓房所有		事業方式（公共部門的角色）	
	公共	民間	公共	民間		
建設型	●		●		✓ 公共在公共所有土地上建設後供給	根據現行《公共住宅特別法》的公共出租住宅
買進型	●		●		✓ 公共買進現有住宅後供給	
租賃型		●		●	✓ 公共租賃民間住宅或民間土地後供給	
		●	●			
協約型	●			●	✓ 以公共的支援為條件，民間在一定的期間內供給廉價住宅	
		●		●		

03 公共出租住宅的供給現況

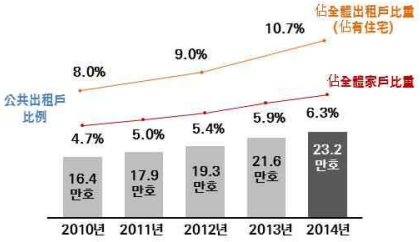
首爾市公共出租住宅庫存量是24.6萬戶(2015年)

- 供給方式上，建設型50% / 買進型34% / 租賃型16%
- 供給主體上，SH公司供給71%的存庫，LH公司供給29%
- 佔全體家戶的6. 3%，出租戶的10. 7%(2014年)

【首爾市公共出租住宅存庫量(戶)】

	SH公司	LH公司	合計
建設型	89,832	32,738	122,570 (50%)
買進型	71,640	10,837	82,477 (34%)
租賃型	12,927	28,124	41,051 (16%)
合計	174,399 (71%)	71,699 (29%)	246,098 (100%)

【首爾市公共出租住宅存庫趨勢】

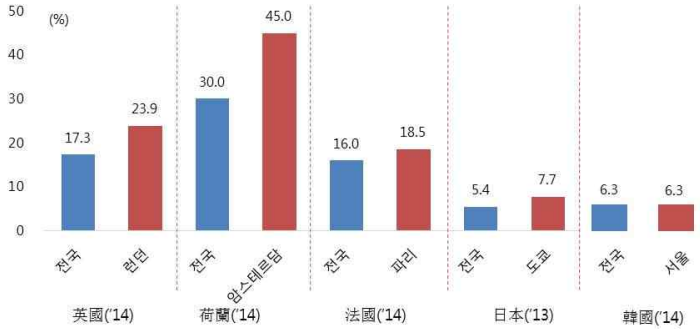


03 公共出租住宅的供給現況

與國外主要城市相比，首爾的社會住宅供給水平比較低

- 英國、荷蘭、法國、日本都大城市的社會住宅居住比例比全國平均高

【國外主要國家級大城市的社會住宅居住比例】



03 公共出租住宅的供給現況

2010~2015年，租賃型的增幅最大，買進型增幅次之，建設型增幅最小

- 利用民間房地產的供給(買進型+租賃型)在增加，實際上難以實現以公共部門單獨力量的供給

(千戶, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	增加 ('10~'15)
建設型	96.9 (58.7)	101.4 (56.4)	104.8 (54.2)	114.9 (53.3)	117.0 (50.5)	122.5 (49.8)	**25.6 (31.7)**
買進型	64.0 (38.7)	67.6 (37.6)	70.5 (36.5)	74.6 (34.6)	80.3 (34.6)	82.5 (33.5)	**18.5 (22.9)**
租賃型	4.3 (2.6)	10.8 (6.0)	18.1 (9.3)	26.0 (12.1)	34.6 (14.9)	41.1 (16.7)	**36.8 (45.5)**
合計	**165.2 (100)**	**179.8 (100)**	**193.4 (100)**	**215.5 (100)**	**231.9 (100)**	**246.1 (100)**	**80.9 (100)**

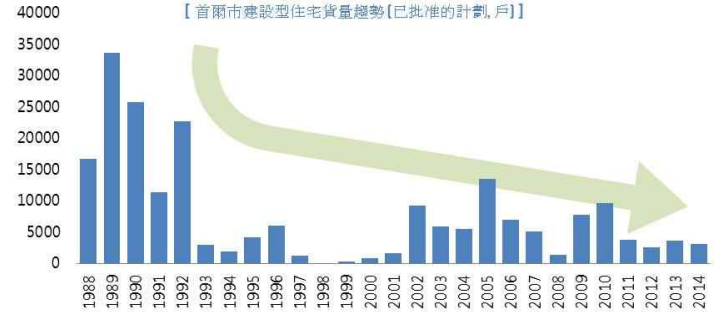
注:5년간 증가량은 2015년 재고에서 2010년 재고를 뺀 수치임
자료 : 서울시 내부자료

04 按類型分類的住宅評價 – 建設型

建設型：以公共主導的住宅地開發工程為基礎起大量供給的作用

- 建設型住宅量呈現減少的趨勢，現在沒有制定新的住宅地計劃
- 因為大規模供給地的緊張，而減少供給大量的社會住宅的可能性

【首爾市建設型住宅貨量趨勢(已批准的計劃, 戶)】



04 按類型分類的住宅評價 – 建設型

建設型：主導社會住宅供給的力量有限

- 可以想像利用市有地和公共設施以及調整公共住宅區，但明明難以實現像從前那樣的大量供給

利用現有市有地	更新老舊閒置地區 老舊公共設施調整時複合式開發	✓ 居民反對 ✓ 與市有地管理部門的合作有限
驗收老舊公共住宅區調整【房屋改造/改建】	利用建設時的容積率與現行容積率之間的差異進行新的供給	✓ 在調整期間，不容易安排替代住宅 ✓ 財源匱乏

04 按類型分類的住宅評價 – 買進型

在現有居住地區內供給比較容易，買進型能起到對建設型補充措施的作用

- 買進型可以分為利用民間開發工程(再開發、改建等)的方式和買進現有住宅的方式
- 隨著單人戶的增加，買進現有住宅的方式把買進範圍擴大到了單間住宅

利用民間開發工程	✓ 民間部門進行再開發/改建/地鐵站附近開發的時候，把一定的貨量廉價賣給公共【貢獻公共的貨量】	– 職住近接度↑ – 沒有居住戶集團化 → 社會污名現象↓ – 選為居住戶以後所需時間段
買進現有住宅	✓ 公共部門先把現有居住地區內的獨立型住房和多戶型住房買進並修理後，運用社會住宅	

04 按類型分類的住宅評價 – 買進型

主要原因是房地產市場的持續穩定和買進費用的負擔過重等

利用民間開發工程	✓ 因為房地產市場持續穩定，推進調整居住地工程的速度放慢 → 透過民間開發工程難以確保社會住宅庫存
買進現有住宅	✓ 與建設型相比，買進費用更高 ✓ 因為在進行買進價談判和確保買進貨量的方面有困難，增大供給量也有限制 ✓ 供給以買進價比較低的地區為中心【可能發生地區不均衡現象】 ✓ 反對供給的意見增加【自治區/區議會等】

04 按類型分類的住宅評價 – 租賃型

租賃型：有利於居住者的比較自由的選擇，也使得政府可以節約預算

- 買進型是與建設型相同，供給者決定入地，然後首爾市投入預算的方式(與租賃型不同)

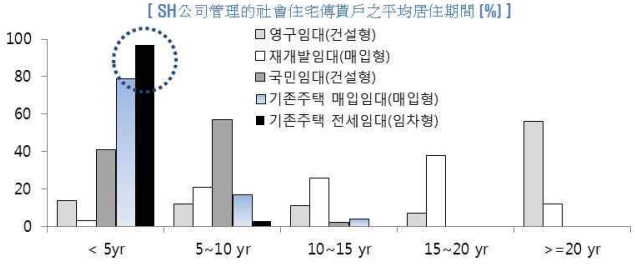
* 租賃型的基本條件是支援對象需要親自找住房(類似於居住費用支援)

現有住宅傳貰出租住宅	✓ 公共先承租民間住宅後，再出租給政策對象 【中央政府：支援融資, SH公司：中介】
押金支持型長期安心住宅	✓ 首爾市補助免息貸款【押金的30%/首爾市的單獨工作】

04 按類型分類的住宅評價 – 租賃型

租賃型在保障居住穩定性的方面有缺陷

- 租賃型不是公共所有，必須隔年進行合同，所以有拒絕合同或提高押金額的可能性
- 97%的SH公司的傳貰戶居住在一間房子的期間不超過5年
- 現在，租賃型的供給量比買進型更多，需要研製提高居住穩定性的方案

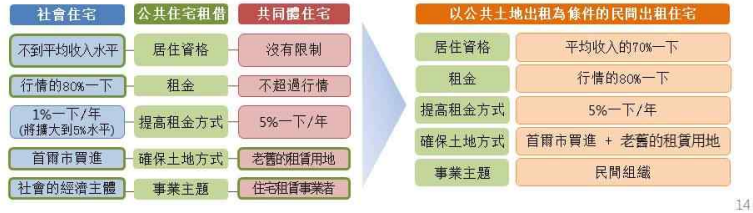


04 按類型分類的住宅評價 – 協約型

公共土地出租工作的目標：現有工作的一元化及公共性強化

- 許多類似政策因運營條件不同而公共性不足
- 透過保障民間主體的效益性鼓勵政策參與 (18家戶/2016年8月)

公共土地出租政策一元化	降低土地租金	長期低息貸款制度
✓ 民官共同出資型社會住宅 + 以土地出租為條件的共同體住宅 - 調整居住資格、租金標準並提高公共性	✓ 降低SH公司徵收的土地租金 - 1%利息 (低於存款利息) - 提高效益性	✓ 調整首爾市社會投資基金融資 (期滿5年→10年以上) ✓ 推進利用中央政府的住宅都市基金



04 按類型分類的住宅評價 – 協約型

完善民間住宅房屋改造支持工作，鼓勵房東參與政策

- 工作統合：《給空屋賦予生命》工作、房屋改造支持型長期安心住宅等
- 有限地允許出租人提高租金，擴大支援規模，鼓勵房東參與政策

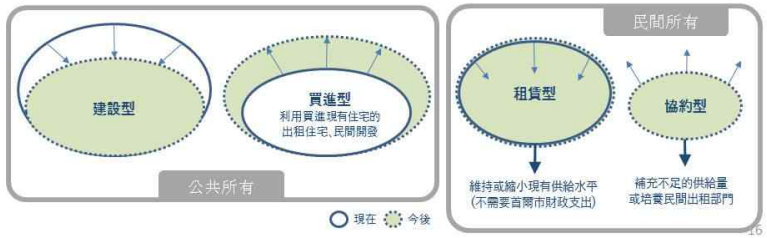
給空屋賦予生命工作	房屋改造支持型長期安心住宅
✓ 民間組織先從空屋所有者出租，利用首爾市的房屋改造支持金，運營6年出租住宅 [44家戶/2016年3月] → 不用限制為空屋	✓ 首爾市給房東房屋改造費用支持，房東必須凍結6年租金 [2016年4月6家戶] → 需要鼓勵方案

對象住宅	位置	申請人	租賃人資格	出租期間	運營方式	支持
老舊的低層住宅 (15年以上)	沒有限制	房東 民間組織 (社會企業)	家戶平均收入的70%一下	6年以上	· 有限地允許出租人提高租金 (不超過物價上漲率) · 可以委託給民間組織	房屋改造費用及出租收入

05 社會住宅政策的今後的課題

今後的社會住宅政策，需以廉價住宅需求為標準，沿著《縮小建設型 – 擴大買進型 – 維持/縮小租賃型 – 擴大協約型》的方向推進

- 透過公共所有貨量和民間所有貨量的混合，應對對廉價住宅的需求
- **公共所有貨量**：建設型萎縮的時候，以擴大買進型的方式應對，保持公共所有貨量 (確保可以長期利用的庫存)
- **民間所有貨量**：要節約首爾市預算的話，應該維持租賃型，但要培養民間出租部門的話，應該縮小租賃型並支持協約型



05 社會住宅政策的今後的課題

以調整政策基礎並劃分類型課題，推進活化社會住宅

調整政策基礎的課題	
政策對象	✓ 鑑於公共資源有限，限定為貧困者 ✓ 考慮政策弱勢群體[露宿人/非住宅居住戶/青年等]
制度根據	✓ 修改現行公共住宅條例/社會住宅條例 ✓ 修改法令
行政體系	✓ 與公共所有/民間所有有關的工作統合以及行政重組

類型課題	
建設型	✓ 針對老舊公共住宅區，準備實行調整方案 ✓ 對居民反對的有效應對
買進型	✓ 買進價的合理化 ✓ 隨需應變的供給 ✓ 對居民反對的有效對應
租賃型	✓ 提高居住穩定性
協約型	✓ 支持公共土地出租/房屋改造 ✓ 研製長期融資手段，並引導中央政府推進支持政策

17

《居住自立的挑戰：從安康平宅改建為興隆公共住宅》

The Challenge of Habitant Independ: Remodeling An Kang Low-Income Housing to Xing Long Public Housing

陳涵光 Chen Han-Kuang
崔媽媽基金會、社會住宅推動聯盟／居住輔導員

臺北市平價住宅[15]（以下簡稱平宅）的改建計畫，從1990年起進行2次規劃研究便無進展，直至2011年臺北市政府在高房價民怨壓力下，為推動公共住宅政策、增加公宅戶數，便計畫將安康平宅改建為公共住宅，採分期、分區改建，預計興建3,336戶。2012年政府正式啟動改建計畫，2015年10月「興隆公共住宅一期一區」完工，共272戶；其中90戶保留給原安康平宅低收入戶[16]，其餘182戶則對外公告招租。

一、安康平價住宅更新改建計畫

(一)安康平宅更新改建及其意義

安康平宅於1975年完工，計1024戶，是臺北市戶數與基地規模最大的平宅。因興建超過40年，建物老舊、環境衛生維持不易，加上大量低收入戶集居被標籤污名化，面臨更新改建的需求；而主管單位社會局，難以同時兼顧住宅管理與住戶輔導，產生服務混淆的難題。社會局期盼透過改建，能夠將輔導、住宅管理的業務分開，能專注提供社會福利服務。

在當市府開始興建社會住宅，民間多有疑慮與反對時，民意代表便不斷呼籲政府應優先將安康平宅進行更新改建。市府考量舊有公共住宅改建，比新建公共住宅相對容易被接受，且安康平宅基地面積大改建效果明顯，於是安康改建計畫很快得到市政府通過，做為推動社會住宅的重要一步。

對於關注弱勢居住權益的民間團體，則期盼安康平宅改建計畫：1.重視原住戶居住權益不隨意遷出安置[17]。2.擬定低收入戶可負擔租金租期制度，讓原安康的低收住戶可以適應，甚至成為日後公共住宅低收入戶入住制度的參考。3.成為其它老舊公共出租住宅改建的示範案例。

(二)興隆公共住宅一期一區落成

安康平宅改建以優先安置原住戶為前提，透過分期分區逐步達成改建。第一期「興隆公共住宅一區」共272戶，採混居制度。2/3戶數(182戶)提供給臺北市青年家戶，租金為市價8.5折，租期3年一約，最多6年；1/3戶數(90戶)提供原安康平宅低收入戶，低收入戶租金為市價4折，因政策改建提供原安康戶租金優惠，依低收資格等級收取市價1-3折，至第10年租金皆調漲為市價4折；租期3年一約，至多12年。原安康平宅維護費與興隆公宅租金比較詳參表1：

15）平價住宅(Low-Income Housing)提供無自有住宅的低收入戶入住，由臺北市社會局興建、管理及提供社會福利服務。平宅採借住的概念而非出租，不需租金，僅需付管理維護費，每月約US$7～35元以下，無租期限制，有低收入戶資格者可續約居住。平宅政策為政府解決都市低收入戶居住問題，期盼透過減輕居住負擔，逐漸累積資產，脫貧遷出，然而低收入戶居住時間長、遷出率低，脫貧效果有限。

16）low-income family：指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費不能超過標準(臺北市2016年是US$458元)，且家庭財產(動產、不動產)未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。

17）在安康平宅前有一處福德平宅於2010年進行更新規劃，已將全數住戶輔導遷出，過程僅重視設施規劃及區域發展，忽視原住戶居住權益。針對原住戶提供租金補貼、協助租屋、機構安置，或搬至其他平宅，未關注原住戶彼此的人際網絡被切斷，或讓其能於更新後返回入住。

表1安康平宅、興隆公宅租金差異

安康平宅	興隆公共住宅一期一區					
	住戶	安康平宅住戶入住興隆公宅優惠				一般戶
	租金(市價) / 房型	1折	2折	3折	4折	8.5折
-房型：兩房 46.34 m^2 -費用：管理維護費約 US$7～US$35	套房42.98m^2	US$50	US$72	US$93	US$115	US$214
	一房52.89m^2	US$62	US$87	US$115	US$143	US$266
	二房79.34m^2	US$93	US$133	US$174	US$214	US$399
	二房82.65m^2	US$96	US$140	US$180	US$223	US$415
	三房99.17m^2	US$115	US$167	US$217	US$270	US$498

二、興隆公共住宅低收入戶居住自立試辦方案與服務現況

因應安康平宅住戶轉換入住到興隆公共住宅，面對居住條件(租金、租期)、管理規範、鄰里關係改變的過程中，有良好的銜接與適應，故崔媽媽基金會(社會住宅推動聯盟共同參與)於2016年1月底開始承接臺北市政府社會局「興隆公共住宅低收入戶居住自立試辦方案」，提供居住輔導服務。

(一)方案內容

- 服務對象：90戶原安康平宅住戶，以及目前住在平宅有意願申請興隆公宅第一期二區的住戶。

- 服務內容：
  1.提供居住輔導服務：關心住戶租金繳交情形與其居住生活情況，並使住戶清楚了解公宅制度規則。
  2.辦理社區課程：辦理社區課程，除服務對象外，亦邀請一般公宅住戶參與，增進住戶交流互動。
  3.辦理儲蓄專案：參與者透過每月固定儲蓄，可獲得社會局提供的存款利息補助，稱為居住自立金，較一般儲蓄利息高。但存款與居住自立金會限制僅能用在居住用途(繳納租金、押金、購買傢俱)，且居住自立金必須要遷出平宅/公宅後才可使用。儲蓄專案除協助住戶透過儲蓄累積資產，也要求住戶必須參加一定時數的課程，培養未來遷出的能力。

(二)平宅居民入住與服務現況

崔媽媽於服務初期執行原安康住戶的家訪，進一步了解住戶經濟與居住適應情形作為後續服務方向，並向住戶說明興隆公宅相關居住規則，避免住戶誤犯規定。目前住戶除遲繳租金需繳滯納金，未發生違規扣分的情況。

- 住戶居住情形：
  1.居住品質提升：多數住戶認為搬遷後興隆公宅，居住空間品質顯著提升，且社區治安改善。興隆公宅新穎乾淨、空間變大、有電梯、陽台、通風採光好，及環境安靜、有保全管理，較過去平宅舒適與安全。
  2. 社區鄰里感疏離：[18]部分住戶認為，從平宅樓房搬進電梯大樓，感受鄰里關係改變，有門禁管理鄰居不易交流、公宅門戶緊閉互不認識。
  3. 三房型戶數不足：興隆公宅兩房型較多，有6戶住戶，因家庭成員多或是性別不同無法同住，使其家庭成員只能睡客廳，無房間可使用。
  4. 無障礙住宅不足：興隆公宅無障礙房型僅6戶，且未能保留該房型給與身心障礙者，而發生一般戶入住無障礙房型，身心障礙住戶入住一般房型，再自行加裝無障礙設施。

- 住戶經濟情形：

18）2016年5月起由在地里長推動開放頂樓種植植物及利用1樓會議室舉辦社區課程，尚未對此詢問居民關於鄰里互動的觀感。

1.入住時，多以借貸支付保證金(依住戶低收等級需繳US$219～743元)：住戶入住時需繳交3個月的租金含保證金及公證費用，多數住戶無足夠現金，而向親友借錢支付，僅少數住戶有現金存款不需借貸。

2.習慣以現金支付租金：多數住戶習慣用現金付租，而少使用自動轉帳，認為較能掌握支出情形、擔心帳戶無錢可轉帳、有信用問題無法開戶、或至超商繳費方便不用花時間辦理等。

3 . 租金負擔壓力增加：由於公宅需支付租金，生活支出的成本增加，因此多數住戶表達對於繳付租金的擔憂，認為現金運用較吃緊。住戶繳租情形，從1月入住至今，共有4戶，曾欠租累計達3個月。

- 儲蓄方案辦理情形：

1.目前參與儲蓄方案住戶為平宅多於興隆公宅，推測平宅住戶因居住成本低，且因2017年興隆公宅二區落成，遷出轉住二區公宅可立即動用居住自立金；而公宅租金成本高不易存錢，且至多12年才會遷出，缺乏參與動機。

2.低收入戶間的經濟能力差異大，對收支幾乎相抵的住戶，難以參與儲蓄方案，而對支出生活成本後仍有餘裕的家戶，較能參加儲蓄方案。

三、思考議題

(一)福利服務與住宅管理的分工與合作

過去社會局不擅長執行平宅住宅硬體維護與居住管理的業務，當平宅更新為公共住宅後，此業務會由都市發展局負責。而興隆公共住宅有30%低收入戶，住宅管理與一般社區有何不同，是否需提供特別服務，尚未清楚。但可預期的是，透過本居住服務方案，可促使社會福利部門與住宅管理部門開始彼此溝通合作。

(二)公共住宅租金與低收入戶的可負擔能力

興隆公宅低收入戶的租金標準，為社會局認為低收入戶的補助收入可負擔市價4折的租金。但上述設定仍是以市價租金為依據，與住戶負擔能力之間的關係並不清楚，僅是約略計算。低收入戶生活有許多不穩定因素，因自身能力條件或家庭情況，易導致收入中斷或生活劇變使支出增加，對此政府應有具體配套服務，如何主動提供相關服務資源(如：積極個別化的就業輔導)以避免發生欠租。

而當平宅逐漸因改建更新消失，低收入戶少了最廉價的住宅資源時，公共住宅如何承擔起這樣的角色，在租金訂定與提供相關配套措施是政府必須重視的關鍵課題。

(三)公共住宅租期的限制與現實

公共住宅為使資源有效流動，設有租期限制，且無法在租期屆滿後再次申請其他公共住宅，但對弱勢狀況尚未改善或無法改善的老人、身心障礙者等，租滿12年後，如何找到可負擔、適居的租屋環境。社會局雖已預見此現象，卻未有任何想法，討論解決將會發生的議題。

(四)「居住自立」不能只是一種服務方案而已

「居住自立服務方案」在於陪伴或提供資源，協助低收入戶適應居住轉換的過渡期，是階段性的服務。「自立」中文解釋是：靠自己的力量站起來努力生存。但低收入戶家庭功能、社會條件(如：就業穩定性)是不足的，需要政府從政策制度上給予支援，而非只透過個別的服務，解決個別住戶的問題。

安康平宅，因戶數多，入住對象除低收入戶，也曾收容遇難華僑、重大受災戶、公共工程拆遷戶，可謂臺灣或臺北的歷史縮影，在居住安全上佔有一席之地。安康改建才開始第一期，只走了一小步，政策絕不只僅為要達成最終的更新改建，應在過程中省思改進，面對每一個問題，及照顧每一個需求。

Title: “From Cages to Subdivided units, is the problem getting better or worse? - Study on Hong Kong’s affordable housing conundrum”

Presenter: Angela LUI,
Community Organizer from Society for Community Organization

Theme: 1.Alleviate the shortage of affordable housing in the era of low growth (Providing public and social housing)

Cage homes had been the Hong Kong housing shame in past few decades. A trend of decline of this inhuman housing had been shown in recent researches. But it is too early to say that the housing problem in this prosperous city was solved. Subdivided unit (SDU), a new housing with high rent and poor living environment, has been developed in a supervising fast rate in the past few years. The rapid growth in this population even adds fuel to the situation.

According to the latest official statistics, nearly 200, 000 living in sub-divided units (SDU) in Hong Kong. The figure is thought to be even higher as the illegal homes in industrial and commercial buildings were not included in the study. Living standard of those who are living in these cramped little homes is getting worse. Tenants are being squeezed in terms of living space- the average area of SDUs per capita is decreasing from 67.6 sq. ft in 2013 to 62.4 sq. ft in 2015. This size level is even below the minimum standard of 70 sq. ft in public rental housing. While the size of SDUs is dropping, the rent level keeps raising in verse. The median monthly rent payment reaches HKD 4200. And most of the tenants spend one third of their monthly income for the rent. Wage level of the grassroots cannot catch with the rent. Tenants therefore had to downsize even further to find affordable housing.

In Hong Kong, public rental housing is the only choice of affordable housing fro the grassroots. However, the insufficient supply of units makes the applicants to wait for a very long time. During the waiting, they have no alternative but squeezing into those small SDU.

In the presentation, following items will be included:

11) **History of the development of inadequate housing in Hong Kong**
12) **Study on profile of SDUs population**
13) **Analysis of current housing problem**
14) **How current government policies fail to alleviate housing problem**
15) **New approaches our organization applied to advocate for affordable housing**

2부 Session 2

Providing Housing Repairs for the Disadvantaged

1. **"為低收入層的 韓國房屋改善事業的歷史"**
   "The History of Housing Improvement for the Poor in Korea"
2. **"蹣跚學步後的嚐試—談弱勢者的租屋困境與因應"**
   "Toddling Try
   : Vulnerable Persons' Situation and Solution in Rental Housing Market"
3. **"On the Practice of Renovated Transitional Housing Support Facilities for the Housing First Program"**
4. **"SH型 底層居住地再生模式"**
   "Regeneration Model of SH Type: Low-Rise Residences"

為低收入層的
韓國房屋改善事業的歷史

首爾市社會住宅綜合支援中心
文 永 錄

1. 房屋改善的歷史

1. 房屋改善的歷史

以農漁村為中心的房屋改善

農漁村房屋改善資金支援

- 採用時期: 1976年
- 採用目的: 作為"新村運動"的一環，支援修理農漁村老舊房屋
- 法律根據: 1994年 農漁村整頓法, 1995年 農漁村房屋改善促進法
- 支援方式: 資金支援
- 相關部門: 行政自治部→1998年 農林畜產食品部

1. 房屋改善的歷史

以農漁村為中心的房屋改善

"農漁村房屋改善資金支援"的意義

① 韓國房屋改善政策的起點

② 政策目標自從改善農漁村的落後居住環境，擴大到促進吸引城市民並謀求農漁村活化

③ 局限：對象限定為農漁村房屋

④ 主要是資金支援(融資)事業，低收入層難以利用

1. 房屋改善的歷史

擴大到城市地區

居住環境改善事業 房屋改善資金支援

- 採用時期: 1989年
- 採用目的: 為了避免全面拆遷型再開發所造成的問題，採用改善居住環境事業
- 法律根據
  - 1989年，改善城市低收入居民的居住環境的臨時措施法(10年限時)
  - 2001年，採用支援老舊不良房屋改善的融資制度
  - 2004年，統合為改善居住環境事業
- 支援方式: 資金支援
- 相關部門: 國土交通部

1. 房屋改善的歷史

擴大到城市地區

“居住環境改善事業 房屋改善資金支援”的意義

① 房屋改善事業擴大到了城市地區

② 試圖實施城市房屋改善事業

③ 全面再開發方式的變化

④ 對房屋改善的認識局限

⑤ 主要是資金支援(融資)事業，低收入層難以利用

⑥ 成果不大：15%(15億元/100億元，2010年)

1. 房屋改善的歷史

在房屋改善上採用直接支援方式

居住實物給予事業

- 採用時期: 2002年
- 採用目的: 改善低收入層的居住環境並產生就業機會
- 法律根據: 國民基礎生活保障法
- 支援方式: 服務支援
- 相關部門: 保健福祉部

農漁村殘疾人房屋改造事業

- 採用時期: 2006年
- 採用目的: 擴大設置為農漁村殘疾人的便利設施
- 法律根據: 殘疾福利法
- 支援方式: 服務支援
- 相關部門: 保健福祉部

1. 房屋改善的歷史

在房屋改善上採用直接支援方式

低收入層能源效率化事業

- 採用時期: 2007年
- 採用目的: 透過提高住宅能源效率，減輕低收入層的能源費用負擔
- 法律根據: 能源基本法
- 支援方式: 服務支援
- 相關部門: 產業通商資源部

1. 房屋改善的歷史

在房屋改善上採用直接支援方式

社會弱勢群體房屋修理事業

- 採用時期: 2010年(試點事業 2009年)~2012年
- 採用目的: 透過社會弱勢群體所有的老舊房屋修理事業，謀求低收入層的居住穩定及經濟活化
- 支援方式: 服務支援
- 相關部門: 國土交通部

1. 房屋改善的歷史

在房屋改善上採用直接支援方式

支援低收入層水管改善事業

- 採用時期: 2009年
- 採用目的: 解決對自來水的不信問題，改善平民衛生環境
- 法律根據: 水道法
- 支援方式: 服務支援
- 相關部門: 環境部

支援拆除石板瓦事業

- 採用時期: 2012年(試點事業 2011年)
- 採用目的: 石板瓦老舊化，預防石棉會造成的健康問題
- 法律根據: 石棉安全管理法
- 支援方式: 服務支援
- 相關部門: 環境部

1. 房屋改善的歷史

在房屋改善上採用直接支援方式

"直接服務支援方式"的意義

① 針對低收入層房屋的直接服務支援，取得及時的改善成果

② 有多樣目的的房屋改善事業

③ 支援重疊的問題

④ 支援金比較低，在房屋改善的範圍尚有局限

1. 房屋改善的歷史

修理維持給予事業

背景

- 根據國民基礎生活保障法的修改，實施**個別給予**(2015. 7)
- 2002年以來由保健福祉部實施的居住實物給予事業，從2015年7月開始移交給國土交通部
- 以改善低收入層自家戶的居住條件，強化受給者的居住保障並且確保質量良好的住宅庫存

支援對象

- 中位收入43%以下的自家戶
- 居住在無登記/無認可房屋的受給者也可以申請

修理維持給予事業

支援標準

- 樓房老舊度：分為大修理、中修理、輕修理
- 收入水平
  - 中位收入 28%
  - 28%~35% 以下
  - 35%~43%

房屋老舊度標準

- **結構安全(3個條目)**
  - 基礎/底層壓縮、漏水、裂縫
- **設備狀態(11個條目)**
  - 廚房、浴室、窗戶、隔熱、給水、污水、暖房等
- **外觀狀態(4個條目)**
  - 牆面、天花板、地板、門框

修理維持給予事業

支援金與支援週期

	中位收入 28%以下	28%~35% 以下	35%~43% 以下
輕修理 350萬元(3年)	100% 支援	90% 支援	80% 支援
中修理 650萬元(5年)			
大修理 950萬元(7年)			

修理維持給予事業

傳達體係與角色

		角色
市/道		▪ 把握市/郡/區的需求 ▪ 事業的分配及調整
市/郡/區		▪ 事業施行的基本主體，建議事業項目 ▪ 管理受給者並選定對象
LH公司		▪ 樹立修理規劃 ▪ 實施房屋狀態調查並判斷 ▪ 選擇施工公司，簽訂合同 ▪ 核算修理的適合度及費用 ▪ 施工管理及評價 ▪ 分析事業成果
施工公司	一般公司	▪ 中修理 ~ 大修理
	自救團體	▪ 輕修理

農漁村殘疾人房屋改造事業

背景

- 增大日常生活便利
- 以修理居住用便利設施提高殘疾人的生活質量

支援對像

- 在基礎生活受給人及潛在貧困層(收入低於最低生活費的120%) 中的殘疾人(1~6級)
- 自家戶及租賃戶

2. 政府房屋改善事業

農漁村殘疾人房屋改造事業

支援內容

- 改造廁所、安裝扶手、改善門檻、調整洗滌槽高度、在入口設置斜坡、修理牆紙與地板等
- 房屋內設置便利設施與安全設備
- 提高移動便利性
- 支援金380萬元 (可以在利用預算範圍內，利用標準金額的50%~150%)

2. 政府房屋改善事業

農漁村殘疾人房屋改造事業

背景

- 提高對能源福利的社會的關心
- 低收入等的能源費用負擔上升

支援對象

- 基礎生活受給人及潛在貧困層(收入低於最低生活費的120%)
- 被排斥在能源福利圈的低收入層家庭

支援標準

- 隔熱、窗戶等，為提高取暖效率的改造
- 安裝節約型取暖設備
- 支援金 平均150萬元

2. 政府房屋改善事業

改善低收入層能源效率事業

事業主體

	角色
產業通商資源部	▪ 樹立能源福利政策，管理/監督
韓國能源財團	▪ 施行事業，選擇施行機構及施工公司
施行機構	▪ 社會福利中心、老人福利中心、殘疾人福利中心、地區自救中心等 ▪ 挖掘對象家庭，調查，定簽合同，支出，管理施工公司
施工公司	▪ 實地調查，施工

2. 政府房屋改善事業

支援低收入層水管改善事業 (2016年，以首爾市為例)

背景

- 解決對自來水的國民的不信
- 從1994年4月開始，全面禁止使用鍍鋅管

支援對象

- 弱勢群體利用的空間(社會福利設施等)
- 面積165㎡以下的樓房

【支援順序】

- 第1位：國民基礎生活保障受給者及社火弱勢群體利用的空間
- 第2位：面積60㎡以下的多戶型房屋, 100㎡以下的單獨房屋
- 第3位：先後次序

支援標準

- 交替水管
- 單獨房屋150萬元/房屋, 多戶型房屋 200萬元/房屋, 共同房屋 80萬元/戶
- 國民基礎生活保障受給者及社火弱勢群體利用的空間，支援100%費用

2. 政府房屋改善事業

支援拆除石板瓦事業

背景
- 2009年 管理石棉的綜合措施出台
- 石棉是一級致癌物質
- 老舊的石板瓦含有石棉

支援對象
- 包含石板瓦的房屋所有者

支援標準
- 拆除、運送、處理的費用
- 支援金：168萬元(中央政府財政)+地方政府財政負擔的最小化

3. 民間主導的房屋改善事業

事業主體
- 公共企業的社會貢獻項目
- 民間企業的社會貢獻項目

支援對象
- 低收入層、老人福利設施、社會福利設施

支援標準
- 改善居住環境
- 提高能源效率

3. 民間主導的房屋改善事業

| 特徵

1. 與支援的企業的工作有關
   - 例 **韓國水資源公司進行替代水管等項目的支援**
2. 在企業周邊進行事業
3. 員工以志願的方式參與
4. 支援擴大就業機會
5. 擴大能源效率化事業

蹣跚學步後的嚐試－談弱勢者的租屋困境與因應

崔媽媽基金會 馮麗芳

台灣弱勢居住問題一直未受到重視，整體社會住宅僅只0.08%(7千多戶)，而根據政府統計，弱勢戶對社會住宅需求人數約有32萬人，供需差異頗大。在2013江尚書先生曾於會中發表「蹣跚學步：台灣近期社會住宅政策的進展與問題」一文時提出，政府知道社會住宅量太低，開始有了社會住宅的規劃，2012年推出住宅法，要求各地方政府能協助興辦社會住宅。對於弱勢者居住問題的解決，終於有了如嬰兒學步般的開始，本文即是以實務工作經驗，看政府為解決社會住宅存量不足，所推出的方案。在開始之前，先來看台灣的弱勢者租屋環境與狀況。

1. 弱勢者租屋為什麼難？

在崔媽媽的弱勢居住服務工作中，只要符合「老、病、殘、窮」再加上能力、資源欠缺，即是我們服務的對象，當然，這也是最易被市場排斥的一群人。

為什麼房東不願將房屋出租給他們？

·增加稅金支出：弱勢者大多需要入戶籍以便申請補助或孩子必須入學，在台灣，房東租賃房屋約有90%的房東是不申報收入的，因此房東擔心房客申請補助或入了戶籍，讓租賃收入曝光，造成稅金增加。

·增加麻煩事：房東擔心房客經濟不佳造成欠租、不會維持環境、背景複雜、年紀大的長輩容易生病，若在家過世，會造成房子難以出租或買賣。

房東不是慈善家，出租了房子又要承擔比別人多的責任、承受更大的壓力，確實，有些問題是我們無法代位處理，因此，我們能同理房東的為難，不能以「沒有愛心」來苛責他們，但...弱勢者沒地方住，該怎麼辦？

2. 政府提供了哪些配套？

在四處碰壁下，當然期望政府有所作為，政府應也看到了這些問題，開始有了些因應方式，但方向的偏頗，並未解決現實的租屋問題。

·「平價住宅」、「出租國宅」、「中途之家」、「老人公寓」、「敬老院」等，數量過少、等候人數過多，某些住宅租金頗高，讓弱勢者只能望屋興嘆。

·「合宜住宅」、「公共住宅」、「公營住宅」：住宅法的施行後，居住問題最嚴重的台北地區，推出了這些不同名目的住宅，因(1).住宅量過少(2).租金過高(3).有年齡限制(20歲-45歲)，讓經濟能力欠佳、稍年長的弱勢者，根本無法申請入住，實質幫助弱勢的功能不大。

2015年社會局利用原「安康平宅」基地，漸次改建成「興隆公宅」，終於讓弱勢者有較多的機會能承租，可惜仍是數量過少，許多弱勢戶仍在等待當中。

·租屋平臺與代租代管：在硬體無法提供下，政府開始想利用在民間閒置或在等待都更的空屋，給予房東一些鼓勵，讓房東能釋放出空餘屋，給弱勢者居住，也希望透過代理人的方式，消除房東對弱勢者的擔心，成效如何呢？接下來，即是以實務工作者的經驗來談參與「代租代管」方案的感想。

3. 代租代管

·何謂代租代管：簡單來說房東和弱勢房客各有代理人，開發端負責代理房東，代理房客則由崔媽媽基金會負責。加入計畫提供的服務有：住宅招租及媒合、公證簽約、房客承租後的關懷訪視、雙方事務的溝通協調、協助房客社福資源申請等等。以下即是略作經驗上之分享：

(1).有屋源等於有資源：長期以來如大海撈針似的找屋方式，一直讓人很挫折，自有了代租代管的物件後，終於有了標的可直接和案主討論，尤其是對長者更為有利，只要他們願意，幾可帶看所有房屋，不必面對房東為難的臉色，不但維護了案主尊嚴，媒合機率也因而增加不少。

(2).評估狀況，選擇適合居住者：案主找屋較不用擔心與眾多一般房客做競爭與比較，條件的落差可代為溝通協調，社工能評估案家能力，建議房東代理人優先選擇適合或極需協助者入住。

(3).資源到位，身心安頓：申請戶籍及租金補貼是必備條件，而生活中欠缺資源，社工會評估狀況，引進其他福利資源(如輔具安裝、居家服務、低收入戶補助等等)，補足案主生活之必需，讓弱勢者能安心的居住，減少不便，繼而穩定生活，身心才能安頓。舉一曾服務的案例，一年前曾媒合一位年長殘障街友承租代租代管的房子，初期這位長者，易怒、偏激，動不動就罵人，但在穩定居所後，社福資源漸漸到位，生活穫得改善，情緒漸漸穩定，鄰里相處和諧，現在的案主臉上時時充滿笑容，平易近人，不復以往神色。

由這個例子很清楚的點出代租代管的精神，即是減少房東疑慮，安心出租；穩定案主生活，安心居住；弱勢者居住問題減少，社會支付成本相對減少。

(4).代理有限，權益難全：代理人無法全權代理所有事項，因無強制力，許多問題仍需詢問房東意願，如修繕、加裝物品、決定房客、續租等等，當代理人無法消除房東顧慮或房東不願承擔責任時，即會出現各方對權利義務的拉扯及情緒等問題。

·疑慮難消，方案難推：代租代管推出後，房東願意參與的程度未如政府預估般樂觀，一是房東對於出租予弱勢的疑慮仍在；二是稅金增加不能接受；三是政府所給予的獎勵過少；故參與意願一直無法提高，推出二年預訂目標為150戶，實質僅開發出89戶。外界批評是成效不彰，政府又花了寃枉錢。但在崔媽媽執行後認為實非如此，服務量雖不如預期，但案主所得到的照顧與身心穩定的狀況，是大於開發量，因此若能再調整方案執行方式，例如，增加獎勵方式、空閒房屋由政府承包或委外第三部門承包，並能取得真正代理權等，應是一種可行性的解套方式。

4. 蹣跚學步是為日後闊步而行：

雖然，看到政府規劃各式政策都未盡如意，但願意嚐試就是一個好的開始，願意改變就會有更好的未來，從代租代管我們看到政府的努力，也看到弱勢者的希望與改變，不管方案再如何改變與推動，「社會住宅」仍會是我們推動的目標，樂見的是目前的所有努力都在朝著解決弱勢居住問題而行，雖然蹣跚，但相信最後未來終有穩健、闊步而行的時候。

The 6th East Asia Inclusive CITY Net Workshop

On the Practice of Renovated Transitional Housing Support Facilities for the Housing First Program

Hajime Osaki (TAKUMIYA Architects)

1. Introduction

As a solution to the homelessness, housing guaranteeing activities like the help homeless people to rent an apartment have produced imperfect but several certain results. However, a different approach has been taken in “San-ya”, a day labor market area that extends over two Wards in Tokyo, namely, Taito and Arakawa. There have been created small consortiums that support the residents from the viewpoint of not only residence, but daily lives and medical services also.

2. “Housing First” in Tokyo

After the year 2000, taking “Supportive Housing” in the USA for a model, non-profit organizations (NPO) have envisaged some residential devices, in which several supports are incorporated, to realize the idea of “Housing First”. Most of them tried to give homeless people to experience of community living before living independently in an apartment. However, in fact, the more hospitable services the NPO offer, the more difficult residents the municipal administration brings along. As a result, long-term and terminal stay have become common. Non-profit support activities depend on the public welfare measures such as the livelihood protection system and medical assistance, and thus, the residences are considered as not “house” but “facility” including the type-II social welfare scheme accommodation (so-called free or inexpensive lodgings), which lacks clear distinction from the business that exploits the poor.

On the other hand, in Tokyo Prefecture, for 6 years from 2004, “Tokyo homeless community life transition support scheme” gave residential support to 1945 homeless people leasing private apartments. “Requisitioning of private temporal housing” in Sendai after the Great East Japan Earthquake also attempted housing guaranteeing with the help of the private housing market. However, the housing policy has not yet introduced the idea of the housing that contains support. In order to resolve the problem of homelessness, switching policies from “facilities” to “housing” is an important issue. In addition, the form of “human social ties” should be elaborated. Whereas poor housing has become the reality in different positions in society as if poverty is a given condition, a variety of actors has invented their own ways of support and actualized diverse ways of housing.

3. Harnessing social ties through residential support

Intermediate housing support facilities mostly provide the homeless and houseless people with enriched common space where residents lead community lives, although residents’ participation to the community does not take any precedence. The degree of commitment to participation heavily depends on the circumstances that face each resident. On the contrary, there are strong relationships between the residents and the supporters, and the former have developed their own connections to the latter, who are involved as a whole in the community. However, as the local non-homeless communities around the facilities, because of an instinctive dislike, want the facilities for homeless people to be NIMBY (not in my backyard), many projects have been forced into standstill by local opposition. The residents and supporters may both need

to allow weak relationships with, and participation to housing support and local communities.

In San-ya, self-reliance support homes for the elderly with 24-hour care, e.g. NPO Self-reliance support center “Hurusato-no-kai”, and a terminal-care-oriented housing support, e.g. “NPO Home-visit care station “Cosmos”, are available. The former extends their services to the entire Tokyo, trying to commercialize it and pursuing the idea of “residence with care”, while the latter concentrates on daily activities in San-ya and intensively links housing support with medial services and caregiving. Being based in San-ya, the both make use of local resources, balance profitability with publicness, and secure the housing of the former and present homeless people to support their self-reliance in their own way.

4. Local home-visit care station’s specialists established a group of intermediate housing support facilities

Cosmos began intervention into San-ya in the year 2000, when the main issue had changed from day labor to homelessness. This organization made full use of social resources with highly specialized care and medical network, and has hold the center position of the community organizer triangle of the municipal administration, support organizations and owners of accommodations, which is unique to San-ya. Nurses working in “Cosmos House Ohana” (founded in 2009) has been trying to offer the residents at the terminal stages highly specialized 24-hour care. Later on, with increase in the number of applicant on the waiting list, intermediate housing support facilities more similar to apartments “Sora”, genuine apartments “Yui” and another facility “Kokage” were opened successively from 2009 to 2011. Those are few-minute walk from the nurse station office, which enabled the nurses to take proper measures according to the circumstances and residents to choose from the diverse ways of housing, corresponding the variety and change mainly due to aging, namely, a decline in physical and mental ADL and an increased difficulty. Those residents had been connected to the Cosmos, its medical network, owners or managers of accommodations and various support organizations since before; that is why they have figured out their ways to live together with those in the same circumstances until their terminal stages. This movement is gradually realizing and enriching the idea of weak social ties and stable housing in the local community.

5. Cosmos Project forms “human social ties”

The most important thing in the Cosmos Project, residents can peacefully wait for the moment of death as well as dream of recover, to put in other words, are concerned with someone else, which includes participation in the community they belong, dependence on supporters only, becoming self-reliant without experiencing community life, and dropping out from the residence, which is not rarely the case. “Association” does not consists in neither cohabitation nor self-reliance; another form of housing must be proposed, although we cannot and must not share any single concept.

Supports enable more and more people to have a stable resident; this seems to be a universal rule in spite of the diverse range of contexts. That is why the cases in San-ya, where supporters available in the walking distances should not be restricted to a site-specific anecdote, but tested in a wider context by trial and error. It has become obvious that Housing support is potential if the “weak universalism” and “weak context dependency” are preserved in the practice.

What is more important might be a daily interaction between the residents and the supporters. Hitherto so called “daily lives” have cut blood relationships and deprive the resident of opportunities to build regional ties, but from now on, housing support activities should build relationships among residents and with supporters, and then find and propose methods of participation in to the society in accordance with capability of each. In so doing, the intermediate housing facility may be a sustainable and supportive “house”.

SH 서울특별시 에스에이치공사

SH型
底層居住地再生模式

SH 再生事業企劃處
曺準培

SH 주거재생사업

Contents

Ⅰ. SH居住再生模式的必要性

Ⅱ. SH居住再生模式

Ⅲ. 修理事業的代案

Ⅳ. 地區管理

SH 주거재생사업

Ⅰ
SH居住再生模式的必要性

01 SH居住再生模式的必要性

現有修理事業的問題與局限

4

效益性中心
開發利益的私有化
缺乏公共性

排斥社會弱勢群體

對改善居住地政策的要求增大

01 SH居住再生模式的必要性 — 首爾市居住綜合管理計劃修訂 (2015)

5

擴大居住再生政策的範圍		政策關鍵 KEY	居住再生政策目標
數量上的住宅供給 (供給者中心)	質量上的住宅供給 (消費者中心)	✓ 居住地綜合管理	增大未來生活價值的居住地再生
開發區的整頓	按照生活圈進行修理、維持、管理	✓ 改善老舊居住地 ✓ 應對多樣的居住需求	以人和場合為中心的居住地再生
物理環境的調整	物理/社會/經濟的統合再生	✓ 尊重人和場合 ✓ 照顧社會弱勢群體	共同創造的居住地再生
右上而下的調整	地區的場合性與居住民中心的再生	✓ 社區共同體的活化	

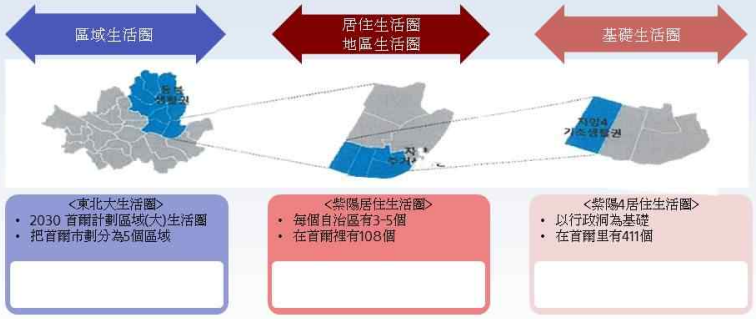
2020 서울특별시 도시주거환경정비 기본계획 : 2015.7

01 SH居住再生模式的必要性 — 為居住地管理和再生的新視野

6

✓ 生活圈計劃：為了綜合/體系管理首爾市居住地，
提出基於生活與計劃的居住地再生政策的新視野

- 生活圈計劃：生活圈修理/維持/管理方向
- 生活圈計劃的進行，與居住再生模式掛鉤



01 SH居住再生模式 — 在底層居住地/解除NewTown地區的事業的局限

01 SH居住再生模式 — 저층주거지의 재생모델 필요성

8

02 SH居住再生模式 SH型底層居住地再生模式的概念

10

打造以10分鐘社區為基礎的開放型居住區

- 把開放型居住區(計劃單位)的範圍設定為半徑200~400米以內（10分鐘社區）
- 各種便利設施的集中設置

提高時效性；讓每個主體都能夠參與樹立長期計劃

- 居民主導型計劃(首爾市、自治區、SH參與)
- 把計劃圖面化/可視化→提高居民反映

在開放性居住區裡，透過SH型居住再生模式的集中推進提高實效性

- 首先建立公立幼兒園、小圖書館以及其他居民共同設施
- 以推進現有政策事業(買進的出租住宅、社會住宅、共同體住宅等)，利用現有預算

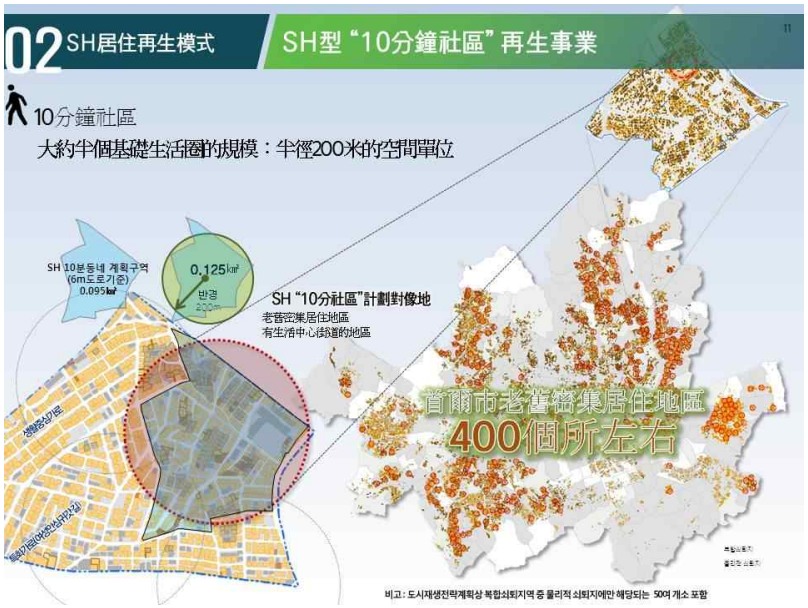
支持長期地區管理

- SH扮演設施管理、修理、開發利益的在投資的角色
- 通過地區管理組織，綜合/長期管理整個居住區，推進共同體活化

02 SH居住再生模式 SH型“10分鐘社區”再生事業

11

10分鐘社區
大約半個基礎生活圈的規模：半徑200米的空間單位



비고: 도시재생전략계획상 복합쇠퇴지역 중 물리적 쇠퇴지역만 해당되는 50여 개소 포함

02 SH居住再生模式 SH型“10分鐘社區”再生事業目錄

12

	4個類型		10個事業模式
1	利用社區資產	利用公有資產及閒置資產 供給住宅及公共設施	1 |公共設施供給型 公共土地利用事業 2 |公共設施供給型 改善利用率低的公共設施 3 |公共設施供給型 改善停車場
2	供給共同體住宅	為地區內弱勢群體的 隨需應變型共同體住宅	4 |土地租賃式 公共出租住宅(民間出租/社會住宅) 5 |隨需應變型出租住宅
3	推進修理事業代案(新建)	SH主導對岸事業的活化 而修理居住地	6 |SH型建築協議事業 7 |SH型街路住宅修理事業 8 |融合型 小型修理事業
4	地區管理	支持住宅修理事業 長期性地區管理	9 |住宅修理中心 10|支持地區再生公司(CDCs)

02 SH居住再生模式 利用社區資產的居住再生模式

13

・利用公有資產與閒置資產，供給住宅及公共設施

按照土地的特性、再生指標樹立利用模式

公地(市/區有地)及SH資產

零星土地
- 小俱樂部
- 無人快遞設施
- 自行車庫
- 小菜園

利用率低的公共設施
- 委託開發
- 隨需應變的公共空間供給

市有地停車場
- 通過空間範圍的決定，新建綜合設施
- 停車場+城市再生支持中心

02 利用社區資產 公共設施供給型 公共土地利用事業

14

・利用市有地/區有地，設置居民設施

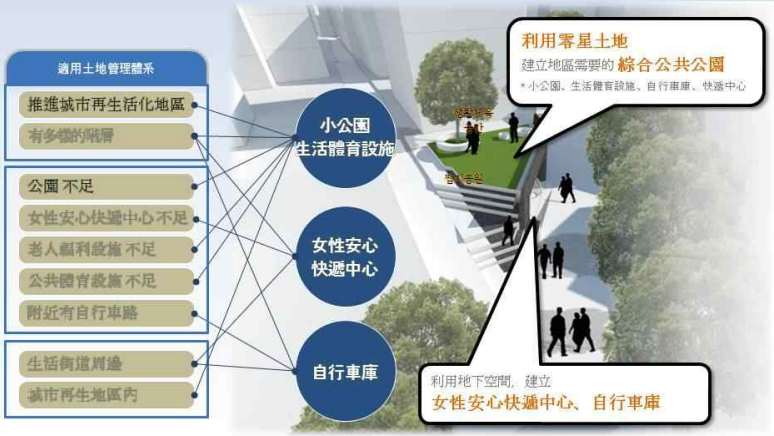
SH公司的角色

- 確保市有地/區有地信息
- 對首爾市或自治區建議利用零星土地
- 負擔部分設置費用建議事業模式

02 利用社區資產 利用零星土地的案例1

15

・利用面積70㎡的零星土地建立小公園
・考慮地區特性(在生活街道周邊、城市活化地區內)，利用為城市再生支持中心



02 利用社區資產 改善利用率低的公共設施

16

通過現有老舊、利用率低的公共設施的新建，實現現有設施的技能提高

02 利用社區資產 梧柳1洞居民中心綜合化事業：推進中

17

・梧柳1洞居民中心綜合化MOU

第一項利用區有地的地方自治團體合作事業
第一項反映幸福住宅計劃(寫字樓)的試點事業

九老區廳 - SH公司達成MOU (2016.5.11)

- 研製改善利用率低的公共設施事業模式，並推進試點事業
- 試點事業：梧柳1洞居民中心綜合化事業

02 利用社區資產 停車場綜合化事業

18

公共設施供給型 停車場綜合化事業

解決地區停車問題，確保居民公共設施
以綜合化確保地方自治團體需要的設施

首爾市：利用市有地，擴充公共設施(不用投入預算)
受託方：不需要買進土地，能夠期待長期投資收入

02 利用社區資產 停車場綜合化委託開發方式案例：推進中

19

・對像地：區有地，現在是公共停車場

02 共同體住宅的供給 供給共同體住宅的必要性

가족의 해체 및 1인 가구 증가 | 청년(취업), 대학생(기숙사) 문제 | 여성문제 (안전, 육아) | 노인문제 (의료, 소외) | 기타 다양한 주거취약계층 문제

다양한 유형의 가구 등장 → 라이프스타일의 변화 → 수요의 다양화

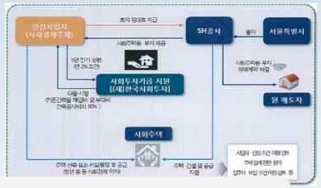
	概念	建立方式	管理主體及管理方式	成果
社會住宅	以社會的經濟主體或民間事業者為中心，供給共同體住宅	公共部門提供土地，民間部門提供建設費用	民間主體	○土地租賃合同 -包括城山洞，有122戶
土地租賃型公共出租住宅	把公共土地給民間廉價供給，民間部門推進建設共同體住宅	公共部門提供土地，民間部門提供建設費用	民間主體	○完畢 -包括西橋洞(重建)，有18戶 ○準備中 -包括西橋洞(重建)，有53戶
隨需應變型公共住宅	供給以需求者為中心的住宅	與國民出租方式相同	SH	○ 建設中 - 到2015年，供給了2603戶

02 共同體住宅的供給 供給社會住宅

21

・首爾市買進土地而提供給民間，民間部門提供建築費用

SH公司的角色	• 買進建議事業的用地後出租 • 幫助選擇居住對象
推進的意義	• 應對嚴重的居住問題，首爾市、SH公司及有關社會的經濟主體共同提出方案
期待效果	• 公共部門買進土地後廉價出租，社會的經濟主體新建(或房屋改造)住宅後管理 - 能夠結決供給不足、民間的效益性問題 - 減輕居住弱勢階層的負擔
成果	• 麻浦區城山洞 59-12等買賣合同(22戶)



02 共同體住宅的供給 土地租賃型公共出租住宅

22

老舊的多戶住宅用地出租給民間，民間部門興建並運營出租住宅

SH公司的角色	• 老舊多戶住宅用地，出租給民間部門
推進的意義	• 推進土地租賃型公共出租住宅,
期待效果	• 지역재생사업의 거점이 되어 지역재생 활성화 역할 수행 • 지역의 새로운 문화활력소로서 장소성을 갖고 지역주민과 소통의 공간마련 • 미래지향적 마을공동체 문화 창출
成果	• 서교동 동체주택(8호)공급(15.10.27) • 삼선동공동체주택(10호)공급(2015.12.25) • 서교동외 1개지구 53세대 공모중

<서교동주택 전경사진> <삼선동주택 전경사진> <신월동주택 조감도>

02 共同體住宅的供給 隨需應變的公共住宅子供給

23

SH公司	• 帶有共同體型的多種多樣的公共住宅供給(設計、施工、修理管理等)
推進意義	• 貢獻居住穩定
期待效果	• 隨需應變的設計，提高居民滿足度，並給居住弱勢群體提供出租住宅
成果	• 隨需應變的公共住宅 2,603戶(2016年以前) 大學生：648戶, 青年：212戶, 企業人：62戶, 新婚夫妻與生育合作社：257戶, 藝術人：29戶, 女性：96戶, 外國人：9戶, 老人及社會弱勢群體：238戶, 自發共同體：40戶, 大規模共同體：1,012戶

III

修理事業的代案
(新建)

03 修理事業的代案 — SH建築協議事業

25

・以不可以民間自力更新的土地(如：盲地)為對象，痛過建築協議供給出租住宅

SH公司的角色

- 在單獨、多戶住宅密集的地區，通過計劃/挖掘事業第，促進居民自發的房屋改善與環境管理

期待效果

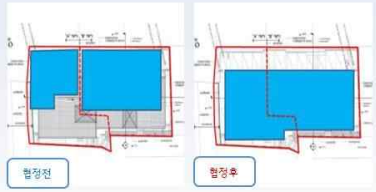
- 容積率等在一些政策限制上加以放寬的話，通過確保效益性，在NewTown/再開發取消地區可能會有建築協議事業活化的機會

推進意義

- 擴大到每個首爾市低層居住地區，促進居民自發的房屋改善

成果

- 在城北區長位洞的事業→SH公司把它收買為出租住宅 (2016.09.30 竣工)



<장위동 건축협정시범사업>

03 修理事業的代案 — 街路住宅修理事業

26

街路住宅修理事業?

- 維持現有底層居住地區的城市組織及街路網，在老舊不良居住地區，能夠新建共同住宅的小規模的修理事業

期待效果

- 以事業程序的簡化，節省時間與費用
- SH公司參與共同施行，降低事業風險

成果

- 首爾市關於街路住宅修理事業活化的會議(3次)
- 事業諮詢 3次, 居民說明會 9次
- 打造規劃設計自動化及分析效益性的體系

▶ 事業推進(規劃)

事業簡介

- 地點：松坡區 風納洞 406番地 一帶
- 面積：1,215.8㎡
- 城市規劃：第2種一般居住地區
- 對像地現況
  -7棟 3層 42戶

<위치도>

<조감도(안)>

03 修理事業的代案 — 家戶融合型再生修理事業模式

27

- 規劃上30-40戶的規模(用地面積1,200-1,500㎡)，推進BLOCK模塊
- 為了設置有系統性的社區設施，需要300戶(3.0㎡/戶)

現況

・規模小的房東(生計型)

・由於子女的獨立生活而樓房裡產生空間了的單獨戶

・在獨立的空間裡，希望與子女一起生活的老父母

Needs

・住宅修理以後也需要小規模的出租事業

・需要利用限制空間的出租事業

・希望與子女分離的空間居住

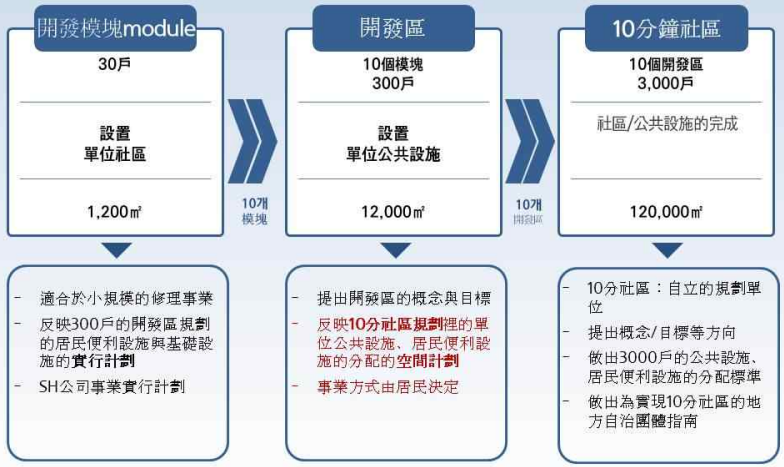
・子女繼承居住 (需要分離繼承)

多種情況在再生事業地區內並存

需要開發"家戶融合型再生模式"

03 修理事業的代案 — SH型底層居住地再生模式國畫與實行體系的概念

28

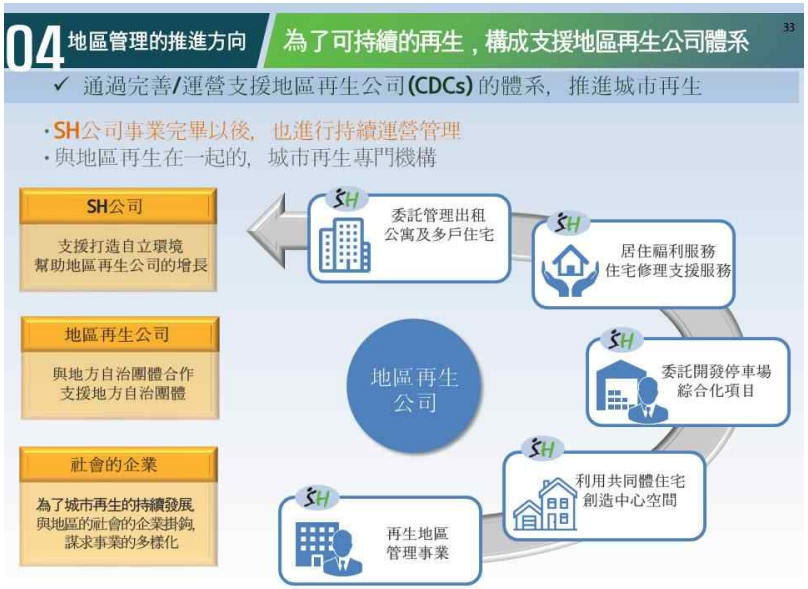


03 修理事業的代案
"30戶開發模塊"與"300戶開發居住區"的關係
29
30戶模塊
30戶開發模塊
停車場
小圖書館
居民共同設施
老人設施
幼兒園
居民共同設施
事業去
"300戶開發居住區"

03 修理事業的代案
SH公司的角色
30
現行運營方案與問題
(暫定)"小規模住宅修理特別法"
共同施行
收買土地，以參股的方式參與事業
• 在參與事業的土地所有者希望出售土地的話，收買其土地
• 收買事業地內部的國有地、共有地
• SH公司自己保有土地
施行者可以參與，法律制度化
(包括自發修理住宅事業)
• 不收買土地股份，也可以參與
事業費支援
缺乏根據
• 初期事業費(勞務費、施工費、房東遷移費)的根據薄弱
• 需要預算部門作出方案並且推進改善制度
確保居民協議體的法律地位
• 居民協議體有法律上的地位，初期事業費支援也有根據
• 以共同施行的方式參與，確保支援根據，根據住宅城市基金法的基金支援
遷移對策
難以做粗遷移對策
• 原理上，不是遷移對策的對象
• 租賃人(不超過家戶月平均收入的70%)，在買進型出租住宅的空屋的入住 (SH→自治區)
• 在循環型出租住宅入住(公共住宅)
可以在SH公司所有的公共住宅入住
• 租借人、租賃人都可以入住
• 進行自發修路住宅事業的過程中，建立公共除諸住宅(→ 可以利用為循環型出租住宅)
未出售住宅
處理未出售住宅的問題
• 現在不可以保障收買
• 可以申請為買進型除諸住宅 (事業者→SH)
可以收買為除諸住宅
• 在半數以上的土地所有者要求時，收買為除諸住宅

IV
地區管理
(今後的推進方向)

04 地區管理的推進方向
追求調整者的角色
32
- 從住宅修理/管理到小規模整頓事業，為城市再生的多種促進者facilitator的角色
- 從公共土地管理到利用/開發，房地產開發的調整者coordinator的角色
▶ 房屋修理支援中心
SH公司的角色
• 出借修理工具的服務 (12個服務站)
• 公司融資支援、公共支援制度資訊
• 教育活動
推進意義
• 隨著居住環境調整的方式變化(全面拆遷→維持管理)，需要有系統性的住宅管理體系
• 對沒有管理的低層居住地區，進行支持修理活動，提供可持續的居住環境
期待效果
• 對低層居住地區內老舊房屋的管理體系，使得房屋的安全強化以及老舊度改善等效果，而且會有恢復城市技能的成果
成果
• 出借工具，公共支援制度資訊 (16年 5月底)
• 房屋修理教育
-(完了) 5月：SH 東大門居住福利中心
-(進行) 6月：SH 冠岳DreamTown


04 地區管理的推進方向
為了可持續的再生，構成支援地區再生公司體系
33
✓ 通過完善/運營支援地區再生公司(CDCs)的體系，推進城市再生
·SH公司事業完畢以後，也進行持續運營管理
·與地區再生在一起的，城市再生專門機構
SH公司
支援打造自立環境
幫助地區再生公司的增長
地區再生公司
與地方自治團體合作
支援地方自治團體
社會的企業
為了城市再生的持續發展
與地區的社會的企業掛鉤，
謀求事業的多樣化
地區再生公司
委託管理出租
公寓及多戶住宅
居住福利服務
住宅修理支援服務
委託開發停車場
綜合化項目
利用共同體住宅
創造中心空間
再生地區
管理事業

04 地區管理的推進方向
以居民為中心的綜合居住在生體系
34
· 居住福利-城市再生相結合，構成以居民為中心的綜合居住再生體系
居住福利服務
提供低於管理/
居住福利服務
居住福利服務
移動式
資訊
修理服務
居住費用調查
住宅修理支援中心
租借工具
融資資源
教育活動
以11個居住福利中心、
住宅修理支援中心來進行地區管理
도시재생
활성화
지역
城市再生事業
為了促進地區活化，
實行城市再生單位事業
低層居住地區再生
利用社區資產
供給共同體住宅
修理事業的代案
研製/活化
支援房屋改善並
進行支援管理

3부 Session 3

Resolving Issues Caused by Gentrification

1. "Gentrification in Hong Kong, Really?
   : Problems and Prospects of 'Hegemonic' Urban Redevelopment"

2. "首爾市再開發管理分析和建構永續性再開發管理提案：以探監巷案例為中心"
   "Redevelopment Governance Sustainability Analysis
   : Case study of Okbaraji Alley (Prisoner Support Alley) in Seoul"

3. "都市再開發過程中非正式住區的安置議題：以紹興社區和蟾蜍山聚落為例"
   "Informal Housing Resettlement Approaches in Urban Renewal
   : The Case of Shaoxing Community and Toad Village"

4. "與殘疾人共同進行地區建設：泉北New Town使商店復活的措施"
   "Fostering Communities Together with the Disabled
   : The Shop Regeneration Project in Semboku New Town"

Gentrification in Hong Kong, Really? Problems and Prospects of 'Hegemonic' Urban Redevelopment

Wing-Shing Tang
Department of Geography
Hong Kong Baptist University
and
Ha Chi Yeung
Liber Research Community
Hong Kong

Recently, it is widespread to employ the concept of gentrification to understand and analyse the urban regeneration issues in East Asian cities. There are discussions and debates interrogating the diffusion of this Anglo-American concept, which initially identified the urban process in post-industrial London (Glass, 1964), to the global South, East Asia, in particular (Ley and Teo, 2014; López-Morales, 2015; Shin et al., 2016; Yip and Tran, 2016). Our objective is to critically examine and problematise the simple, random conceptual indigenisation and appropriation of gentrification in East Asian cities, with special reference to Hong Kong (Tang, 2014a, 2016; Tang and Wong, 2016).

There is a tendency to employ the concept of gentrification to understand urban (re) development regardless of the diverse urbanities, generalising the distinctive and complex urban processes in different areas and periods. At the same time, its connotation has been expanding to adapt with the contextual diversity. Some signifiers have been inserted in and supplemented to it in the usage of this concept, including "new-build" (brownfield or greenfield without population displacement), "state-led", "slash and build", "slum", "rural" and "tower block / skyscraper" gentrification. The spatial and temporal over-stretching of this concept beyond the original meaning has according to Maloutas (2011), reduced the analytical rigour of this concept.

The concept of gentrification is seldom used in describing Hong Kong's urban redevelopment process in both the academic literatures and print newspapers (La Grange and Pretorius, 2014; Ley and Teo, 2014). However, this term is more commonly found in activists' speeches and propaganda in the past anti-redevelopment campaigns and articles in online media and new media such as "Hong Kong 01".

The transferability of the concept of gentrification is challenged for the specific historical geography and urban setting of different cities. For example, Hong Kong's high-density (re)development is a product of the spatio-temporality of British colonialism. The latter rolled on a space regulated by the Chinese spatial administrative hierarchy of town-within-country and customary land practices, in stages. Thus, right from the beginning, development took place on the mutually embedded town-country relations, on the one hand, and colonial leaseholdship and the Chinese customary freehold landownership and practices, on the other, and reproduced them. British spatial colonialism also means that development had concentrated in the so-called urban area for almost a hundred year, leaving the countryside as town-within-country (Tang, 2014b). Thus, there has been no significant de-investment in Hong Kong's inner urban area, an urban process different from the one delineated in Glass (1964). And this historical geography has subsequently produced the land (re)development regime in the city that relies on property development, under the nexus between the colonial government and land, real estate developers, causing spatial and social inequality (Tang, 2009).

The last decade has focused on the redevelopment of the urban area, by means of bulldozing and building new structures, into an ever-increasing – world renowned – high density. As time proceeds, the physical high density (more floor space with higher plot-ratio) has been complicated with population high density (more people per square meter of floor space), with the proliferation of Tong Fong ('sub-divided flats' – subdividing a whole flat into a number of small units). In 2016, there was, according to Census and Statistics Department (2016), around 200,000 people living in these sub-divided flats – a figure most probably under-estimated by all standars. It has become obvious that the quality of living has declined over time.

The urban redevelopment in Hong Kong is highly facilitated by the state which is less usual than in the West. The current as well as the colonial government, under the public ownership and management of land, favours redevelopment because it provides the redevelopable land supply and substantial fiscal revenue (La Grange and Pretorius, 2014; Tang, 2008). Most of the urban redevelopment projects in past decade (over 40 projects) (URA, 2011, 2015) have been initiated by Urban Renewal Authority (URA), a quasi-governmental, profit-making body and supported by various institutional and statutory arrangements and cooperated with other developers in the type of public-private partnership. URA has been criticised for having adopted the bulldozer mode – only builds "luxury" flats while displacing the disadvantaged without reasonable and respectable treatment (Livng in Kwun Tung, 2008; The Professional Commons, 2010).

The redevelopment of the Lee Tung Street is the best testimony to this malpractice of URA. Lee Tung Street, renowned for having accommodated many, small greeting cards printing workshops and retails outlets related to wedding, thereby the nickname "Wedding Card Street". URA announced the redevelopment project of transforming Lee Tung Street into high-rise residential buildings in 2003. Part of the residents and shoppers rejected this project and triggered off a series of resistance movements. The H-15 Concerned Group had offered an alternative plan, enriched by some scholars and professionals, and modelled on the principle of "people's planning". However, URA did not adopt this alternative plan, and inhabitants were finally displaced. In response to these oppositional sentiment, URA had put forward the rhetoric that the local character would be preserved and shoppers could return rendering their services in Lee Tung Street. What has actually happened was that Lee Tung Street has become "The Avenue", which consists of expensive flats and themed retail spaces, welcoming only "first-class" shops with strict lease conditions (Ming Pao, 2016). URA broke its promise as no original shop could return. However, this news only attracted one-day spotlight and triggered off one rarely known protest without any media coverage.

Why this flagrant conduct does not lead to widely public discontent and resultantly convert into any significant resistance or movement? This question can be explained by the overwhelming of the hegemony to Hong Kong society, which dissolves the oppositions derived from spatial contradictions under (re)development (Tang, 2009, 2016; Tang et al., 2012). To perpetuate the functioning of the hegemony, the government has invented the illusion of limited land supply and concomitantly housing supply by hiding or fragmenting the information, propaganda, schooling, biased researches done by the civil servants and pro-government think tanks. Also, the government and URA have systematically twisted ideas and proposals of the society over time in response to the constantly emerging counter-views by introducing "heritage preservation", "public engagement", "district urban renewal forum", "community revitalisation", and "neighbourhood planning unit". Obviously, as the system has not been challenged, the hegemony is perpetuated. This is a peculiar feature of Hong Kong, which could not be found in other cities in East Asia.

That being said, nevertheless, with the recent re-politicisation of politics in the city, it is not impossible to propose counter-hegemonic measures to return the social production of space to the people. We should not too pessimistic about the possibility of counter-hegemony by backing Gramsci's insight. The strategy for the activists and victims under this regime is to snatch the position step by step in civil society, getting engaged in the "war of position" rather than merely asking for a complete change. We should also rethink the Gramscian use of language (Peter, 2005) as how to transform "popular mentality" (Gramsci, 1971) or "common sense" which how people make sense of themselves and their place in the world.

Besides, it is important to explore alternative vocabularies and conceptualisation of the spatialities within the local context (Tang and Wong, 2016). For example, French scholars have preferred "embourgeoisement" over "gentrification" (Preteceille, 2007), while German academics adopted "klasse" (Lee, 2012; Garica, 2001) to decipher quite differently the element of "class" in gentrification. A new concept or term which theorises Hong Kong's urban redevelopment process and outcome and enables to mobilise the resistance action is needed.

Reference

Census and Statistics Department (2016) *Thematic Household Survey Report - Report No. 60 - Housing conditions of sub-divided units in Hong Kong*. Hong Kong Government Publication, Hong Kong.

Garcia, L. (2001) Elitizacio´n: Proposal in Spanish for the term gentrificacio´n. Biblio 3W: Revista Bibliogra´- fica de Geograf ı´a y Ciencias Sociales VI (332).

Glass, R. (1964) *London: Aspects of Change*. Centre for Urban Studies, London.

Gramsci, A. (1971) *Selections from the Prison Notebooks*. ed Q. Hoare and G. Nowell-Smith. London

Kylie, S. (2010) Gramsci at the margins: subjectivity and subalternity in a theory of hegemony. *International Gramsci Journal* 2, 39–50.

La Grange, A. and Pretorius, F. (2014) State-led gentrification in Hong Kong. *Urban Studies* 53, 506-523.

Lees, L. (2012) The geography of gentrification: thinking through comparative urbanism. *Progress in Human Geography* 36, 155-171.

Ley, D. and Teo, S.Y. (2014) Gentrification in Hong Kong? Epistemology vs. ontology. *International Journal of Urban and Regional Research* 38(4): 1286–1303.

Livng in Kwun Tung (2008) The four sins of Urban Renewal Authority (in Chinese)
https://kwuntong.wordpress.com/2008/07/19/crimes/

López-Morales, E. (2015) Gentrification in the global South. *City* 19, 564–573.

Maloutas, T. (2011) Contextual diversity in gentrification research. *Critical Sociology* 38, 33–48.

Ming Pao (1/2/2016) The Small Wedding Shops Cannot Back to The Avenue and Chained Shops Enter (in Chinese).

Peter, I. (2005) Language, Agency and Hegemony: A Gramscian Response to Post-Marxism. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 8.

Shin, H.B., Lees, L. and López-Morales, E. (2016) Introduction: Locating gentrification in the Global East. *Urban Studies* 53, 455-470.

Tang, W-S. (2008) Hong Kong under Chinese sovereignty: social development and a land (re)development regime. Eurasian Geography and Economics 49, 341-61.

Tang, W-S. (2009) A review of Urban Redevelopment Strategy Review. *Occasional Paper 99,* The Centre for China Urban and Regional Studies, Hong Kong Baptist University, Hong Kong (in Chinese).

Tang, W-S. (2014a) Governing by the state: A study of the literatura of governing Chinese mega-cities. In P.O. Berg and E. Bjöner (eds.), *Branding Chinese Mega-Cities: Strategies, Practices and Challenges*. Edward Elgar, Cheltenham. 42-63.

Tang, W-S. (2014b) Where Lefebvre meets the East: Urbanisation in Hong Kong. In L. Stanek, C. Schmid and Á. Moravánzky (eds.), *Urban Revolution Now: Henri Lefebvre in Social Research and Architecture*. Ashgate, Surrey, 71-91.

Tang, W-S. (2016) Creative industries, public engagement and urban redevelopment in Hong Kong: cultural regeneration as another dose of isotopia? *Cities* 56, 156-164.

Tang, W-S., J.W.Y. Lee and M.K. Ng (2012) Public Engagement as a Tool of hegemony: the case of Designing the New Central Harbourfront in Hong Kong. *Critical Sociology* 38, 83-100.

Tang, W-S. and C.K. Wong (2016) Beyond planetary urbanisation: A Chinese 'dialectical' analysis of urban (re)development in Hong Kong. Paper presented in International Conference "From Contested_Cities to Global Urban Justice", Madrid, 4-7 July.

The Professional Commons (2010) *Old problems Remained Intact: Responses on "Urban Renewal Strategy"*. Hong Kong.

Urban Renewal Authority (2011) *Preface: Towards Urban Renewal 3.0*. Hong Kong.

Urban Renewal Authority (2015) 2014-15 *Annual Report: Embracing Change for Sustainable Urban Renewal*.

Yip, N.M. and Tran, H.A. (2016) Is 'gentrification' an analytically useful concept for Vietnam? A case study of Hanoi. *Urban Studies* 53, 490-505.

首爾市再開發管理分析和建構永續性再開發管理提案：以探監巷案例為中心

Park Eunsun,
Listen to the City董事、延世大學城市工學和城市永續發展研究室研究院
Eunseon Park,
Researcher, Urban Sustainability Transitions Lab, Yonsei University

Abstract

本研究基於再開發糾紛的背景及再開發管理的不穩定之假設下，分析“探監巷”而聞名的毋岳2區之城市整頓專案，為了克服其局限性，對此提出幾項建議。韓國再開發因速度快、規模大而導致社會問題產生。儘管國家實施城市再生計畫，但是依然需要推展再開發的地區，僅首爾就有1200餘處(首爾市,2015)。首爾市發表新城市出口戰略後，於2015年解除了26處的職權，但仍有很多地區等著再開發及建設。

城市整頓專案雖被分類為公共事業，但國家或地方自治團體對糾紛管理幾乎未發揮任何作用，然而民間企業作為再開發工會和建築公司被授予了極大的許可權。意識到此問題的首爾市於2012年發表再開發出口戰略，並於2013年製作不得強制拆遷的再開發指南，籌畫制度和創新管理，但是並未付諸完善的執行。城市再開發已被認為是永續性的反義詞，為了轉變此認知則需要創新管理。在行政方面，將已製作的指南變為條例，在市民生活中擴大居住權的討論，使其不因再開發導致居住權利的侵害，而被迫搬遷，為保障再開發專案轉變為城市再生等專案則需要中間支援組織。本文以對2名毋岳2區屋主拆遷戶、2名杏堂洞租客拆遷戶以及23名毋岳2區中心的強制拆遷反對運動的現場活動家們進行採訪和與6名首爾市政府、鐘路區政府公務員的訪談為基礎，對再開發管理的問題和對Lnage [Lnage et al.]等的永續性管理進行分析，並提議計畫首爾市再開發管理的模式。

1. 緒論

1.1 研究背景及目的

韓國的再開發，其過程以暴力和不合理而聞名(Havrvey, 2015)。再開發因現今房地產情況惡化無法產生極大利潤，從而導致原城市中心的衰退等經濟問題，此外在再開發過程中，還導致暴力強制拆遷、不履行建設租賃住宅責任、破壞環境等社會問題。而實情是無法充分滿足艾爾金頓的永續性發展的三個基本條件“經濟增長(economic development)”、“社會責任感(societal responsibility)”、“環境責任(environmental stewardship)”(Elkington,1994)中的任何一個條件。

再開發出口戰略雖然也很重要，但並不能阻止所有的再開發專案，所以需要建構轉換性的管理模式。再開發規模較大，會導致無數的搬遷戶，但目前針對拆遷地區的租戶或者反對再開發的居民的社會協議方案或針對強制拆遷的對策仍寥寥無幾。此外最大的問題之一是在再開發執行的管理中排除了對反對的居民、住宅租戶、商鋪租戶等的管理。本研究將再開發管理的失敗視為韓國再開發問題而引發的暴力以及訴訟等社會性費用的最主要的原因，計畫針對永續性再開發管理的轉換模式進行提案。

1.2 研究範圍及方法

本研究所計畫觀察的研究物件如下。第一是永續性和管理，第二是再開發和管理，第三是分析毋岳2區的再開發進展過程，第四是分析毋岳2區的再開發管理，最後是針對永續性再開發管理的提案。永續性和管理論述是以詹姆斯·米德克羅夫特(James Meadowcroft, 2011)和Lange(Lange, 2015)的永續性開發和管理為理論基礎探索最合適的管理模式。毋岳2區的再開發進行過程及糾紛局面是針對2名毋岳2區屋主拆遷戶、2名杏堂洞租客拆遷戶以及23名現場活動家們進行採訪並與6名首爾市政府、鐘路區公務員的訪談為基礎分析。

2. 理論及事先研究考察

2.1 永續性開發和管理

針對永續性和管理進行相關研究的包括韓國國內的Jung Kyuho(2002)[i]、Cho Myungrae(2003)[ii]、Lee Kangjun(2014)[iii]等。米德克羅夫特將永續性開發(sustainable development)作轉換是為了更直接理解其概念，認為它是創造現在和未來後代的福利、照顧貧困、保護自然環境及相關的公共參與(Lafferty, 1996; Meadowcroft, 2007 a)[iv]。他特別強調“永續性開發真正的管理問題”。“如果要將社會性開發的方向轉變成永續性，一定需要有相關意識的集團的加入。因為有缺陷的管理將導致無法永續發展，而糾正管理是提高永續性的根本要求(Meadowcroft, 2011)。”，[v]即通過相關意識的集團的加入，便可以糾正失衡的開發模式。

Jung Kyuho(2002)針對建構可持續性管理問題，提出“達成共識的辦法(consensus building approach)”極為重要，因為需要通過多樣的集體決策以保障管理體系能有效解決永續性問題，所以達成共識非常重要。[vii]

2.2 再開發和管理

雖然韓國再開發引起了相當嚴重的社會問題，但針對再開發管理的相關研究依然寥寥無幾。針對再開發、城市再生管理進行研究論文創作的有Choi Jinam(2015)[viii]、Lee Heejung等(2014)[ix]、Yeo Hyejin(2014)[x]、Kang Jaejoong(2012)[xi]、Park Jaewook(2006)[xii]等。

Kang Jaejoong(2012)主張“進行多用途開發時，相比單純的獨立性建築或園區，應瞭解社區(Community)是城市組成的主要因素，為了增加多用途開發所具備的公共性以刺激城市中心活力，應在政府·自治團體當局的主導下，實現市民、住民、民間企業、開發申請者的積極協助及參與，建構合作 (Partnership)的‘城市管理(Urban Governance)’體系”。Park Jaewook在“日本大阪大城市圈的城市創新和管理”中介紹了城市管理概念，是指“相比單純的市民參與，應以行政機關、企業、市民團體的相互關係為依據，通過無公司之分的協助和參與共同合作，是積極解決城市公共問題的方式。”

3. 永續性管理分析框架

永續性開發和最合適的管理模式(governance modes)到底是什麼？塔倫(Tallon,2009)提出的城市再生管理的四種方式分為政府主導(topdow)、居民主導(bottom-up)、市場主導(market-led)、地主主導再生(property-led)方式，是通過分析當事人主體對再開發管理進行分析，具備一定意義。[xiii]為了分析再開發專案的利害關係人的價值觀，需同時對以永續性為基礎的利害關係人的價值指向進行評估。管理模式不可是單一形態，為了永續性，可以靈活使用複數或綜合形態的管理模式，這一點極為重要(Lange et al. 2014)。此外Lange為了瞭解最適合永續性的管理模式，首先參考了管理集團的目標行動，為了定義複雜化的管理關係，按照政策(Policy)、政治過程(Politics)、法律體系(Polity)進行分類。Lange以此為中心提出了永續性發展的管理模式，在他所介紹的管理分析中，以德瑞森(Driessen)的理想型管理模式 (Ideal-typical governance modes, Driessen et al. (2012))[xiv]為基礎，對毋岳洞再開發的管理模式進行分析。

4. 毋岳2區, 探監巷再開發促進過程及管理分析

4.1 毋岳2區探監巷

毋岳2區探監巷是按照城市整頓法進行再開發項目的地區。是位於首爾市鐘路區毋岳洞，於2015年6月獲得管理處理計畫許可，住戶185家、447名人口建設戶數、計畫建設數量195戶的小型再開發地區。開發商是樂天建設，計畫建立4棟樂天castle。此處是位於西大門刑務所正前方的村莊，以“探監巷”而聞名，日本帝國主義強佔時期，為了探監獨立鬥士們和普通囚犯，是20世紀20年代中後期自然形成的村莊。當時監獄不提供暖氣的狀態極其惡劣，囚犯無法在外面進行活動，生存非常困難。當時探監村莊的旅館作為囚犯或同事等待出獄者的空間的可能性極高。永川旅館便是因ML共產黨事件被捕的所在地，是以滿洲為中心活動的楊逢浩、李始榮、金成灝、李秉勳住宿的地方。60-70年代因具代表性的國家暴力事件聞名的人民革命党的家人便居住在探監巷以探監死囚。

4.2 毋岳2區再開發過程中暴露的失敗管理

“首先再開發通過何種方式進行，再開發地區的相關居民根本不瞭解，無論是去市政府、區政府還是工會，沒有人負責，是太荒唐的。雖然明顯存在問題，但卻沒有人負責，誰也不知道怎麼回事，無論是工會還是公務員們，根本不想與反對再開發的居民或租戶對話，因為沒有和居民或住戶溝通的義務，所以他們什麼都沒做。看到受到委屈卻做不了任何事的居民感覺真的很遺憾，所以想繼續聯合行動(探監保存對策委員會活動家Ueta Jiro, 2016)。”

毋岳2區再開發專案的實行結果,作為城市整頓專案主體的再開發工會、開發商、區政府和希望用城市再生專案代替全面再開發的居民之間的糾紛很大。但是首爾市不具備調整這樣糾紛的法律許可權，只能無視民願或強調此處是沒有歷史價值的地方。實際上在執行再開發過程中，沒有任何與利益當事人的對話視窗，也沒有市層面上的條例。雖然居民以首爾市再生合作科於2013年指定的“無強制拆遷的再開發指南”為依據，提出了和再開發工會、區政府支持見面協商的“事先協議制”申請，但是區政府沒有接收該申請。對於不履行“無強制拆遷的再開發指南”的理由，鐘路區的一個政府主管如此反駁“這個只是指南。難道這個是條例還是法律嗎？指南能在總統法城市整頓法之上嗎?(鐘路區住宅科H主管、 2016)”。

“探監巷保存對策委員會”認為這個村子具有歷史研究保存價值，曾多次建議這個村莊作為小說家朴婉緒先生作品背景的村莊，希望對其進行生活史、村莊的歷史調查等文獻調查，並希望在調查期間能停止施工。因此于2016年3月向受首爾市歷史文物科管轄的自治團體鐘路區提出‘文化遺產地標調查建議’，但鐘路區並未聽從。因媒體持續對探監巷保存進行相關報導，首爾市向鐘路區政府下達了停止施工的要求，並讓其停止施工。再開發工會無視該要求並於4月1日開始拆遷，探監巷 80%已被破壞。

此外，居民和對策委員會向首爾市、丁世均國會議員以及朴元順市長提出了用城市再生專案替換全面拆遷再開發，卻未得到貫徹執行。結果剩兩家中的一人李吉子的舊本長旅館囚轉讓訴訟遭到暴力強制執行拆遷。但是遭到強制執行的當天，朴元順市長訪問現場，施工便戲劇性停止，現在市層面正指定對策，開始與利益當事人進行協商。

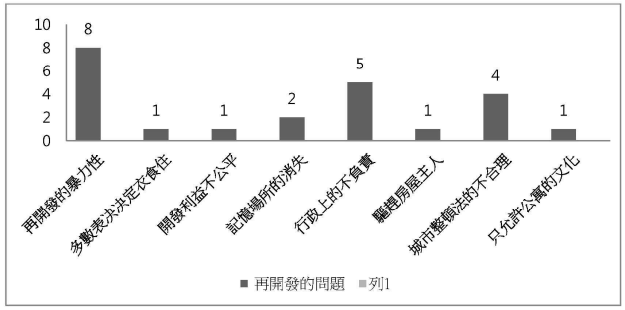
*非常對策委員會: 反對毋岳2區再開發的居民非常對策委員會**準備拆遷:在再開發地區的居民全部搬遷之前，將空屋和還有人居住的房屋的門窗和牆壁砸碎，營造險惡氣氛的行為。

<表1. 毋岳2区再开发过程>

4.3 毋岳2区再开发过程问题

聯合在探監巷的市民和當事人共計25名和再開發問題的採訪結果' 均認為即使再開發侵害憲法所保障的居住搬遷的權利、財產權等，雇傭黑社會強制執行是合法的，涉及巨大利益和生存權的公共事業，主管當局並未負起責任，而且無視城市的歷史和記憶，這是最大的問題。

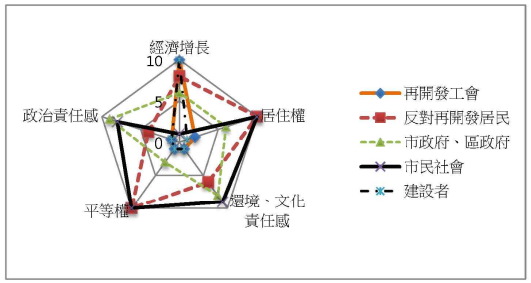
如果強制執行日當天朴元順市長沒有出現在現場，則沒有停止施工的方法。這就意味著現在的再開發管理過程即使錯的離譜，停止施工的方法也未能通過對話解決問題。如果管理完全建構，再開發工會將嘗試用對話代替向鄰里派遣雇傭黑社會。韓國再開發的歷史已經有40年，但還沒有系統性的援助再開發的中間援助中心、保障拆遷戶的居住權和人權的制度或援助政策。即城市整頓法的再開發專案確實是公共專案，但幾乎所有的權利都由再開發工會所有，再開發工會還存在根本不考慮公共的代表性資產之歷史和文化特性。



<表3、活動家和拆遷當事人發現的再開發問題、 2016>

4.4 毋岳2區再開發專案管理主體永續性價值評估

在現有城市整頓法下，實現再開發可視為1983之後普及的“聯合再開發”方式。由再開發工會提供土地，由建設企業提供建設技術和資本從而形成雙邊結合，這就是聯合再開發。而這就是以所謂的所屬個人業主為基礎的“私營化 (privatization)”方式。聯合再開發從一開始，相比再開發本身的目的，更注重遵循專案主體的利潤動機，追求收益。[7]再開發管理利益當事人是指再開發工會、反對再開發居民(租戶、屋主)、市政府、區政府、建築公司、市民社會。以艾爾金頓(Elkington(1994))的永續性開發的滿足條件“經濟增長(economic development)”、“社會責任感(societal responsibility)”、“環境責任(environmental stewardship)”為基礎，透過採訪和現場調查、報紙資料等，對利益當事人價值評估及分析。 其結果是再開發工會和建築公司的經濟利潤佔據最大的比重，對於居住權、環境文化的責任感、政治責任感、平等權的關注較少，市而民社會對於經濟成長關注較少。



<表4、毋岳2區再開發利益當事人永續性開發價值評價圖、 (Elkington,1994) >

4.2.2 再開發meta管理分析, Lange et al

為了將利益關係複雜的再開發管理概念化，按照Lange(Langeetal.2014)的模式對首爾再開發的合法性、政策和政治進行分析。

法制Polity	城市整頓法(2003)； 75%贊成再開發，除此之外25%的強制徵用權被賦予給私營企業和再開發工會，首爾市條例修訂(2004)未滿200戶，租賃住宅則不是義務，未滿3萬平方公尺可省略文化財產製錶調查。
政策Policy	無強制拆遷的新城專案(2013)指南-實施事先協商制、城市紛爭委員會 行政執行指南(2013)、新城出口戰略(2011)、城市再生等
政治Politics	市政、國家、市民社會、再開發工會、媒體相關的國際協議(UN人權建議)、選舉等

<表2、通過meta管理Frame work的再開發管理分析 (Lange et al. 2014)>

如上面的表格所示，在再開發的法制方面，城市整頓法存在多數邏輯決定是否接收強制拆遷的問題，還存在賦予民間工會和私營企業強制徵用權的問題。此外從政策上，在首爾市所準備的無強制拆遷的新城專案(2013)指南-在應該實施事先協議的毋岳2區並未真正實施。但是，目前毋岳2區施工已中止，考慮城市再生模式的契機可以作為符合市民社會要求的首爾市的政策決策。.

4.2.3 理想型-有形的管理模式 Driessen et al. (2012)-另附表格[8]

現在再開發管理如果按照德瑞森(Driessen, 2012)的模式，公共-民間管理(Public–private governance)是最接近的 。因為以國家的基本政策為基礎，私營企業為了利潤自然營運計畫，基本是以利潤和競爭為基礎。但是這種模式並不重視與市民社會的合作以及平等性。如果提出永續性再開發管理模式，相互作用管理(Interactive governance)可視為最接近的模式。但現再開發管理主要是由再開發工會、企業、國家或自治團體三個主體構成的封閉結構。因此如需橫向的開放的會議結構，則需要租戶們和市民社會共同參與的開放性管理。現在再開發管理的最大問題是相互的排他性，因此可以仲裁因再開發導致的各種糾紛結構的中間援助中心和專家需要參與至管理模式中。此外在再開發40年的歷史中，城市貧民對鬥爭獲得的城市權利並未進行有效的經驗分享，因此市

民社會作為相互作用管理的主體也應積極參與其中並分享經驗。

結論為在相互作用管理中，雖然現有的主體共同參與並通過多種對話方法實現永續性的協議很重要，但將現在還不存在的再開發糾紛管理制度和中間援助組織以及市民社會都包含在管理中才是極為重要的課題。

5. 結論及提案

如果按照城市再生綜合資訊體系所公示的內容，1976~2010年期間，住宅再開發、再建設專案提供新增住宅約215萬戶，專案結束後，因住宅價格上漲和居住負擔加重，現有低收入階層原住民難實現再居住，事實上再開發專案公共性的相關問題一直在不斷被提出。原住民再居住率（以首爾市為例）不足再開發的10%、新城的8～15%(2008年、市政演說)，平均地價上升率(2004～2008年)首爾市是平均7.6%，新城地區是48～258%，顯然新城再開發的收益是以投機方式發展的。因全面拆遷方式導致居民間的糾紛和共同體的崩潰，從而引發各種社會問題。居民和自治團體間正在進行的行政訴訟達331件(2010年10月)，居民間的民事訴訟達2,200餘件(2008年、法務法人推定數據)。

經採訪再開發永續性，分析結果是大部分的市民活動家或當事人認為再開發很暴力且違背社會正義。另外，再開發相關的公務員共鳴降低，認為只看到再開發工會的便利並且再開發所帶來的利益只集中在企業和少數工會成員。對於現行再開發是否實現公正的的提問，回答的23名無一人認為是公正的。如果要從根本上禁止再開發，事實上只能消除城市整頓法並轉換為公營項目，但實際上無法馬上實現該轉換。因此應該與現行再開發出口戰略同時努力進行管理轉換。對此提出以下幾點建議。

第一、最重要的是將現行權威性的、利潤中心性的公共-私人企業管理模式轉換為不僅利益當事人還有市民社會、租戶等都可以參與的永續性管理模式即相互管理模式。

第二、急需培養有效的中間援助中心或中間援助活動。再開發是涉及利益和生存權的問題，很難實現與所有利益當事人的對話和合作，且相關公務員的對話技巧和專業知識以及文化形態感受不足。需營運類似城市再生中心地位的城市再開發中心，並發掘和培養在現場可以提供中間援助的新主體。

第三、“永續性評估”需與再開發專案收益性評估同時進行。<該村居民是否都清楚地瞭解再開發過程?是否有在該地區進行再開發相關的事先討論過程？是否實現租戶對策？是否破壞文化和生態?>等評估等應與開發便利計算同時實現，還需進行再開發事後的社會影響評估。

第四、必須制定條例使國家和自治團體義務進行租賃房住宅建設、義務進行事前協議，制定與再開發弊端相關的教育、禁止強制拆遷等有關的條例。

第五、市民社會需穩定的營運且能綜合系統性地討論居住權議題的單位，以監督國家和自治團體的行政，為了改善不合理的法律制度，共同打造和支持因強制拆遷和不合理專案而導致社會權和人權被侵害的管理基礎。

---

i정규호 Jeong Gyu-Ho, 2002, 지속가능성을위한거버넌스에서합의형성실패문제 - 녹색서울시민위원회의경험 The Consensus Building Problem of the Governance System for Sustainability -A Case Study of the Citizen's Committee for Green Seoul

ii조명래, *Joh Myungrae*, 2003, 녹색거버넌스기구로서 녹색서울시민위원회에 관한 연구 Evaluation of Green Seoul Citizen Committee as Green Governance

iii이강준 *Lee, Kangjun*, 2015, 박원순 서울시장의 에너지정치와 시민참여 거버넌스 Energy Politics and Civil Governance of Mayor Park Wonsoon in Metropolitan Seoul

iv*Lafferty*, 1996; *Meadowcroft*, 2007 a, “Perhaps the most straightforward way to understand sustainable development is as a political concept that denotes a basket of normative concerns, including the welfare of present and future generations, attention to the basic needs of the poor, protection of the natural environment, and public participation in environment and development decisionmaking“

v*Meadowcroft*, 2011, Sustainable Development, DILEMMAS OF GOVERNANCE, 536p

vi*Meadowcroft*, 2011

vii정규호 *Jeong Gyu-Ho*, 2002, 위의 논문

viii최지남(2015), 도시정비과정에서의거버넌스주체에관한연구

ix이희정 외, *Lee, Hee-Chung, Choi, Sung-Eun*(2014), 역사문화환경정비에서의갈등해소를위한협력적거버넌스구축에관한연구-서촌지역내주택재개발구역을중심으로A Study on Collaborative Governance for Conflict Resolution of Management of Historic and Cultural Environment : Focused on Housing Redevelopment Area in Seo-Chon

x여혜진, *Yeo, Hae-Jin*(2014) 공공주도근린재생사업의로컬거버넌스특징연구A Study on the Local Governance in the Case of Government-led Neighborhood Regeneration Projects

xi강재중, *Kang Jae-Joong*,2012, 복합용도개발에 의한 도심지 활성화를 위한 도시 거버넌스 체계에 관한 연구 - 보스턴 재개발공사 중심으로 A Study on the Urban Governance for Urban Revitalization with Mixed-Use Development : focusing on Boston Redevelopement Authority

xii박새욱*Park Jae-Wook*, 2006, 일본오사카내도시권의도시혁신과거버넌스- 도시새생전략을중심으로 The Urban Innovation and Governance in Osaka Metropolitan Area

xiii정재희*Chung Jae-Hee*, 2012, 도시재생 거버넌스의 유형에 따른 도시주거 재생방식에 관한 연구- 상하이 신티엔디(新天地, Xintiandi)와 티엔지팡(田子防, Tianzifang)사례를 중심으로

xiv *Philipp Lange , Peter P.J. Driessen, Alexandra Sauer, Basil Bornemann& Paul Burge*r,2014, Governing Towards Sustainability—Conceptualizing Modes of Governance

xv이덕북, 1993, 불량주거지역 재개발사업의 정당성 문제

xviIdeal-typical governance modes according to Driessen et al. (2012);

	Centralized governance	**Decentralized governance**	**Public–private governance e**	**Interactive governance**	**Self-governance**
Actor features Initiating actors	Central gov't agencies (or supra national bodies	Gov't at its various levels of aggregation (subsidiarity)	Central gov't agencies; private sector is granted a preconditionedrole also	Multiple actors: gov't, private sector and civil society	Private sector and/or civil society
Stakeholder position	Stakeholder autonomy determined by principal agency	High likelihood of stakeholder involvement	Autonomy of market stakeholders within predetermined boundaries	Equal roles for all network partners	Self-governing entities determine the involvement of other stakeholders
Policy level	(Supra) national level	Lower levels of gov't	Local to international level	Multiple levels	Local to international level
Power base	Coercion, authority and legitimacy (democratic representatio n at the national level)	Coercion, authority and legitimacy (democratic representation at lower levels)	Competitiveness (prices), contracts and legal recourse, legitimacy (agreement on relations and procedures)	Legitimacy (agreement on roles, positions, procedures and process),trust, knowledge	Autonomy, leadership, group size, social capital and legitimacy (agreement on relations and procedures)
Institutional features Model of represent ation	Pluralist (popular (supra) national election and lobbying	Pluralist (popular local election and lobbying)	Corporatist (formalized public-private governing arrangements)	Partnership (Participatory public–private governing arrangements)	Partnership (Participatory private– private governing arrangements)
Rules of interactio n	Formal rules (rule of law, fixed and clear procedures)	Formal rules (rule of law, fixed and clear procedures)	Formal and informal exchange rules	Institutions in its broadest form (Formal and informal rules)	Informal rules (norms, culture), Self-crafted (non-imposed) formal rules

都市再開發過程中非正式住區的安置議題：以紹興社區和蟾蜍山聚落為例

GUO Meng-Fei
Project Manager, The Organization of Urban Re-s
郭孟斐
專案執行，中華民國專業者都市改革組織

至今全台至少仍有39,531間於1963年前即形成的非正規聚落，該數據不包含都市原住民部落，在台北市至少仍有6,562間。

1、 都市中非正式住區的政策歷史脈絡

在台灣，非正式住區的形成源於1949年，當時國民政府遷至台灣並帶來大批政治移民，其後於60年代起都市化城鄉移民湧入，因住宅供給不足，導致大量非正式住區的出現在未開發之國公有土地上。政府的處理原則也隨著政策意識的位移而不同的變化，以台北為例大致上分為三個階段：拆遷安置、拆遷補償、訴訟排佔。

1. **拆遷安置**：

1960-70年代，為興闢相關都市基礎建設，如道路、堤防等，開始大量拆除違建，並配合興建「整建住宅」以供安置，此階段共計興建了1萬1千餘戶整建住宅。

2. **拆遷補償：**

1970年代末起，同樣是基於都市計畫公共設施興闢，但改採發放拆遷補償方式做為處理原則，最有名的案例是七號公園跟14、15號公園拆遷。

3. **訴訟排佔：**

2000年後，基本上位於公共設施用地上之非正式住居多已拆除興闢，此時對於仍存在非正式住居的國公有土地上，轉向為房產開發財務考量邏輯。政府的角色與責任退場，變身為維護財產權利益的地主，開始以提起民事訴訟要求賠償的方式迫遷非正式住區居民。

2、 紹興、蟾蜍山的概況與開發爭議

紹興社區和蟾蜍山聚落皆為台北市非正式住區，分別位於台灣大學及台灣科技大學的校地上，面臨著校地開發所造成的迫遷議題（詳見表 1）。

1. **紹興社區：**

社區位於台北市中正區的中心位置，處於市區的精華地段，國立台灣大學管理的公有地上，土地面積約為1.3公頃，社區內約有100間左右的建築，居民的組成反映台北兩波重大的移民潮：1949的政治移民與難民，和1960年代左右的城鄉移民。目前，有1/3以上的住民是65歲以上的年長者，也有1/3左右的住戶是具社會福利身份的家戶。

台灣大學基於醫學院發展需求，決定開發紹興社區校地，於2010年台灣大學對紹興社區居民提起民事訴訟，期以法律途徑排除佔用。然此舉引發台大學生積極協助居民組織抗爭，要求國立大學應扮演社會責任與教育示範。幾經折衝，於2012年開啟正式協商機制，尋求兼顧校地開發與居住權照顧的替代性方案。

2. **蟾蜍山聚落:**

為於臺北市盆地南緣，由公家宿舍與非正式住居共同構成。聚落西側土地為國有財產署管理，住戶皆已簽訂土地租約就地居住，而聚落東側土地約2.1公頃，國立台灣科技大學於1999年正式取得劃設為校地，並經都市計劃決議「本案須待安置妥當後才能進行開發」。目前，蟾蜍山聚落內約有120戶家戶，其中60戶居住在台灣科技大學的校地上。

然原本之安置方案，後因政府政策轉向用地被收回，致使開發延宕。故緊隨台灣大學的作法，於2013年台灣科技大學對蟾蜍山聚落上的居民提起訴訟，同樣是希望藉此達成開發校地目的。另一方面，由於蟾蜍山基地特殊的地理條件與歷史脈絡，在文化保存團體的努力下，2014年被劃定為文化景觀，規範未來開發須兼顧文化景觀的保存內涵及保存原則。目前，聚落保存團體與台灣科技大學學生，正積極與校方溝通，期建立可行方案的正式協商機制。

3、 非正式住區安置方案

非正式住區的安置方案應以保障居住權為原則，在互利的情境下平衡校地開發及相關利害關係人的權益，尋求適切的安置方案。以下說明截至目前為止方案的概況：

1. **紹興社區：**

紹興社區位於台北市區的精華地段上，土地面積為1.2公頃，土地市場價值甚高，台大亦有明確使用需求壓力。在高度的開發壓力下，紹興社區無法避免校地開發所帶來的擾動，更難以原址現地的現狀保存，因此在多次的協商下，台灣大學與居民就訴訟達成和解，承諾於開發計畫中納入居民安置，並於開發過程中協助中繼。據此，在2015年台灣大學與台北市政府共同簽署「臺大紹興南街基地再生計畫合作意向書(MOU) 」，決定以公辦都更的方式來推動基地開發，透過都市更新市增額容積獎勵之利得，提供一定數量、期限的可負擔出租住宅做為居民安置之用，以兼顧校地開發與弱勢居住權照顧。目前該更新計畫已完成都市計劃程序，現正進行招商籌備工作，如能順利推展，將是台灣首宗示範性案例。

2. **蟾蜍山聚落:**

在劃定為文化景觀後，台灣科技大學必須改變原先校地的規劃方案，除面對地形條件不利於大面積開發現實外，更要並兼顧文化景觀保存內涵及保存原則。至此，校方只能思考後續開發朝低度開發或是既有聚落空間活化利用方向處理。對於聚落居民與在地保存團體來說，將是另一新契機的可能，除要求校方就訴訟和解外，並兌現當年安置承諾，以就地安置的訴求，期望能藉由文化景觀保存以租用土地方式原狀安置。

4、 制度面反思

於台灣，非正式住區產生源於國家住宅政策的缺席，但對其迫遷與安置需求，國家卻不認為是其責任來提擬制度性解決對策，此乃非正式住區問題的關鍵。甚者，如今在國土活化開發的價值下，政府竟退化為與民間私地主同樣的採訴訟賠償主張，相較於1960年代的拆遷安置作為，更顯諷斥！

最後，有兩點並需反思。首先，紹興社區及蟾蜍山聚落的案例，是在國家卸責這種缺乏制度對策下的個案自力救濟，係基於國立大學道

德壓力、學生與民間團體介入的特殊情境脈絡下產物，其並未根本翻轉國家對非正式住居的認知與政策。其次，由此兩案例可對照出，基於不同非正式住居的主客觀條件，在面臨開發時利害關係與政治情勢的不同，安置方案的多樣化與彈性是必要的，這便需要過程中更多的民主溝通協商機制，跳脫現有僵化的規劃思維體制。

表 1 紹興社區與蟾蜍山聚落對照表

	紹興社區	蟾蜍山聚落
土地主管機關	國立台灣大學	國立台灣科技大學
土地面積	1.3公頃	2.1公頃
非正式住區家戶數	約100戶	約60戶
主管機關提起訴訟	2010年	2013年
正式協商	2012年	尚未開始協商。
文化資產身分	無	文化景觀
校地開發方式	公辦都更模式進行校地開發。	低密度、低樓層開發。
可行的安置模式	都市計劃回饋取得社會住宅提供安置	藉由文化景觀保存以租用土地方式原狀安置。

「與殘疾人共同進行地區建設：泉北New Town使商店復活的措施」

ＮＰＯ法人Smile Center　代表理事　西上孔雄

○地區課題

泉北New Town位於大阪府堺市南部的丘陵地帶，從1965年開始開發，是一個1557ha、計劃人口為18萬人的大規模郊外型新城。從開始開發到現在已經過去了48年，今後少子老齡化的速度會更快，預計10年后人口將減少到11萬人，高齡化率將超過40％。特別是在泉北new　town內的近鄰中心裡面，受到超市等核心店鋪撤退，以及在郊外開設大型購物中心的影響，書店、藥店、米店等生活必需品的零售店大多數也都關門了，商業功能不斷降低。沒辦法開車出門的高齡者等"購物難民"正在不斷增多。

另外，地區剛被開發時，搬到這裡的最多的就是團塊世代的人們，這些人同時步入了高齡期，年輕人口在不斷減少，少子老齡化的速度非常快，一部分地區的高齡化率已經超過了40％。

（2014年年６月，泉北new　town高齡化率為２９．６％、堺市整體的高齡化率為２５．３％、高倉台３丁則是４２．３％）雪上加霜的是，伴隨著少子老齡化，負責地區活動的人也開始人手不夠，地區內部的交流也越來越少，想要維持原有的一些地區活動是非常困難的。

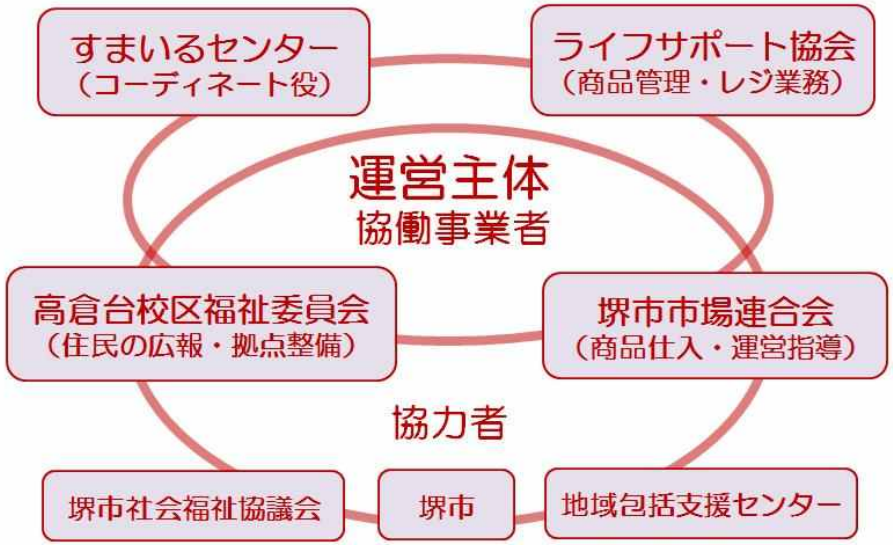
○背景介紹

介紹一下我們在泉北new town的高倉台近鄰中心的活動和措施。高倉台近鄰中心從1972年開始開放，「丸高store」作為最重要的超市在這裡開設了店鋪，但是由於少子老齡化的影響，周邊生活必需品的零售店中近一半都相繼關閉，1999年丸高Store也關門了。之後，有另一家「超市愛菜館」繼續在這裡營業，但是也在2004年關店了。在那之後，原來超市的所在地就被轉賣給了民間的企業家。買下超市用地的企業家原本打算造一家收費的老人院，但是一旦近鄰中心沒有的超市，不能開車的老年人們就很難買到東西，因此地區的居民和自治會向政府等地方反映情況，在地區的強烈要求下，在老人院的1樓開了一個迷你的小超市。在建造老人院的三年間，則是每週安排一次擺渡車，幫助高齡者們去其他鄰近地區近鄰中心的超市買東西。

2008年堺市的市場聯合會在這裡開設了「超市ALL ONE」。然而，「超市ALL ONE」在2013的時候也關店了，於是又出現了之前一樣的「購物難民」。於是，地區居民和自治會再次向老人院的企業家和政府提意見，要求再次開放超市，但是一直沒有找到好的辦法，很難得到解決。

○解決對策的摸索

正好這時，有人向NPO法人Smile Center咨詢，該團體正好與當時運營「超市ALL ONE」的堺市市場聯合會和行政方面都有接觸，碰巧當時NPO法人Smile開始和社會福祉法人Life Support進行事業商談，Smile打算開展一項實驗性事業，通過運營超市為殘疾人提供就業支援。隨後，圍繞著在高倉台近鄰中心有沒有可能使這個項目成功這一問題，從2014年開始了討論會議。之後，目前為止都只是各自活動的超市運營商、當地自治會與行政方面，都願意協助。於是在NPO法人、殘疾人團體與各個相關團體的協作下，開始了關於運營方面的研討會。運營模式如下圖所示。



○通過共同協作實現事業分擔

關於各個團體的分工，NPO法人Smile Center是運營的主體，擔任總負責總協調的角色；Life Support協會負責殘疾人僱用以及作為就業支援的超市的商品管理和收銀業務；高倉台的福祉委員會主要負責解決出門買東西有困難的高齡者的問題，還負責充實超市在地區交流中發揮的作用；行政相關團體不僅僅把這裡看作是普通的超市，而是將其作為地區統籌醫護體制的一個據點，充分發揮全面咨詢的功能，在這裡提供支援。

這樣一來，原本僅僅依靠一個民間團體是難以成功的超市運營也變成了可能。堺市的市場聯合會只用負責商品的進出貨，這樣一來也減少了管理商品、收銀業務方面的支出；而Life Support協會也成功為殘疾人創造了就業機會，并成功開設了進行就業支援的地方；福祉委員會也可以將這裡作為附近的高齡者們交流的據點，可以吸引更多人前來。

○協作帶來的效果

如果超市的功能只在於達到盈利的目的，那就只能解決「購物難民」的問題。但是在共同努力協作的影響下，實現了多個課題的解決。①不僅僅是超市的功能，每週日進行商品的配送，還有面向高齡者的送餐服務、②充分利用超市內的廚房空間和地區的新鮮蔬菜，實現了自產自銷的生產販賣模式、 ③與食物銀行合作，開辦了兒童食堂提供育兒支援、④在超市裡面開辦了帶有沙龍功能的地區綜合咨詢處⑤邀請地區內知識豐富的人才（曾是醫療相關工作者，營養管理師等的人）舉行學習會、⑥設置了有小孩的家庭、高齡者等不同年齡層的人能進行交流的場所、⑦自治會和近鄰中心的其他店鋪一起開跳蚤市場、⑧為殘疾人以及生活窮困的人提供就業支援。通過這樣多樣的事業效果，為解決近鄰中心衰落的問題，少子老齡化的問題、老年癡呆症患者的看護問題、地區交流稀薄化問題、殘疾人和生活窮困群體的就業問題等多個問題做出了貢獻。

○社會弱勢群體也可以為解決地區問題作出貢獻

泉北New town原本作為住宅城被開發起來，殘疾人團體可以開店的地方也很少，因此，如果殘疾人團體想到開設就業支援的設施，就必須要去懇求地區的自治會、附近的商業街以及當地居民，以得到他們的許可。有時候實在很難得到地區的批准，最終只能放棄的案例也存在。但是，這次案例的特別之處在於，讓地區的超市重新復活的，正是唯一的這個殘疾人團體，他們幫助解決了這個地區高齡者購物困難的問題。在少子老齡化情況事宜嚴重的日本，像這樣由弱勢群體來幫忙解決地區課題的例子還有很多種可能性。另外，通過地區多個團體的共同合作，將單一的民間企業沒有辦法解決的地區課題，通過社會商業模式得到解決的可能性很值得發掘。雖然這算不上是數學問題，但是容易被視為是負面因素的弱勢群體，和同樣是負面因素的地區課題，將兩者巧妙相乘反而會得到正面的結果，這樣有趣的法則在現實生活中得到了驗證。

另外，讓多種多樣的不同人群（兒童、高齡者、殘疾人、生活窮困者等等）來負責不同的地方、這個公式說不定可以通過各種不同的乘法發掘出更大的地區建設的可能性。

注釋１：團塊世代是指，第一次出現嬰兒潮3出生的人們，具體是指第二次世界大戰后到1947年～1949年之間出生的世代。

基調演說
Keynote Speech

Nishijima Yoshichika, Chief Director of Social Welfare Council of Osaka City
Mizuuchi Toshio, Professor, Osaka City University

"直面貧困問題的大城市的社會福祉與現有的 NGO社會福祉協議會的作用"

直面貧困問題的大城市的社會福利與現有的NGO社會福利協議會的作用

大阪市社會福利協議會 專務理事 西嶋善親
大阪市立大学 教授 水内俊雄

當天的報告（※在末尾處寫有報告的大綱內容）圍繞上述主題進行，本文的原文出處，是西嶋投稿在「大阪市社會福利研究」（38號、2015年12月、1-2頁、大阪市社會福利協議會所運営）上的文章，題為「巻首文　為了讓每一個人都內內心充實、充滿活力的生活下去」。這篇文章是當時西嶋站在大阪市市政廳福利局長的立場上寫下的，記述了關於大阪市的福利政策，尤其是針對社區福利的立場。敬請參考（對原文進行了刪減）。另外，西嶋自從2015年3月從大阪市政廳退休後，同年6月通過了大阪市社會福利協議會專務理事的公開選拔，現在總體負責各項業務。

我們的這個社會福利協議會，於1951年受到當時GHQ的指導，在福利事業的開始的同時一起被設立。將政府與社區相連接，是致力於將政府的政策在民間推廣實施的NGO團體。在社區福利的領域，這是日本獨特的一項制度。

另外，西嶋自1979年進入市政廳，之後長期從事福利相關部門的工作，2005年任市民局部長，2008年任兒童青少年局的部長，2011年任大阪市西成區的區長（2012年任副區長，西成區是日本全國福利問題最嚴重的區），然後從2013年到2015年任社會局長。

為了讓每一個人都能內心充實、充滿活力的生活下去

大阪市福利局長 西嶋善親

＜生活窮困者自立支援法的施行＞

為了推動幫助暫時沒有必要申請國家低收入的生活窮困者實現早期自立，從2015年4月開始實行「生活窮困者自立支援法」，並在全國範圍內設置了面向生活窮困者的諮詢窗口。大阪市也在過去2年間通過開展樣本事業，整理出問題，為了方便生活窮困者能在自己周圍進行諮詢，在每個區（2015年國家調查結果，大阪市總人口為268萬人，一共有24個區）設置了諮詢窗口等等，採取了一些很細緻的舉措。

從剛開始後前幾個月的情況來看，市內生活方面有福利難題的人確實很多，但是與其他城市相比，許多人來到窗口，非常多的來訪者提到了就業問題方面的效果。這個制度將經濟上比較窮困的人作為第一目標。從諮詢的個例來看，有一個家庭中大人需要介護，而孩子有自閉問題，具有復合式的福利問題。能看到不少像這樣，生活窮困、高齡、身心障礙、育兒等問題重複集中於一處的狀況。今後，有必要幫助那些一時難以找到一般的工作的人進行就業準備和就業訓練，需要靠近各個的家庭，採用一種陪伴式的，同時也更全面的支援方法。

＜守護人際網強化事業＞

剛開始這項事業時，除了透過相關機構的介紹前來諮詢的人，自己直接前來的人也不在少數。他們之中，生活上依然存在著各種各樣的困難，失去了與社區、社會接觸的機會，孤零零在社區內生活的人也有不少。

本市在差不多同一時期，從2015年4月開始，開始了「社區內需要支援人群的守護人際網強化事業」，目的在於將社區與政府聯合為一體，共同開展守護活動並且加強相互之間的聯繫。在各個區的社會福利協議會設置了「守護諮詢室」，大體

上在區內以社區統籌區域為單位，每個區配置了一名福利方面專業的社會工作者。不論是「高齡」、「身心障礙」、「育兒」還是哪個領域，目標是，廣泛的將各種人考慮在內，進行「需要支援的人的信息整合與管理」、「針對孤立人口的專業應對」、「盡早發現老年癡呆的高齡者失蹤情況」等十分細緻的「人際守護網絡」。

通過這樣一些舉措，可以更多的拯救到那些有各種各樣福利問題的需要幫助的人們。正因為這樣的社區守護活動在平常的生活中日積月累，為今後充實政策提供了好的基礎，今後還請大家與我們協力。

＜綜合的諮詢支援體制的充實＞

另外，從大阪市社會福利審議會收到了「在大阪市充實綜合性諮詢支援體制」的提案，在2014年度，區、相關的局甚至市社會福利協議會也參與進來，在市政廳內開設了企劃小組。針對那些具有多重福利課題卻沒有接觸到任何支援，默默生活下去的需要支援的人，一點點聽取他們的諮詢內容，為了能充實諮詢支援體制，為他們提供合適的支援從而解決他們的問題，目前也在持續討論這方面的事宜。作為這項服務的其中一環，我們得到了市內高齡者、身心障礙人等不同領域專業諮詢機構的協助，進行了意見聽取會。結果發現，不同諮詢機構間的協作很有必要，但是卻存在很多課題，比如，對其他政策領域的作用和機能沒有足夠的了解，另外不同領域間的相互協調和被支援方的信息共有等方面也都存在問題。

在大阪市內，在不同領域都有不少專業的諮詢機構，如何更好的利用這樣豐富的社會資源，通過相互之間的協作，使得發揮大阪市特性的同時能進一步充實綜合的諮詢支援體制，針對這一問題還需要進一步討論。

＜針對日益複雜的社區福利課題進行全面的商談・支援の強化＞

社區社會所具有的福利課題不僅僅是少子老齡化，受到家族形態變化、社區社會相互的聯繫薄弱化等的影響，福利課題在不斷複雜化、多樣化、深刻化。社區福利所追求的「政府與社區雙方能發揮各自的強項共同解決難題」這一作用將越來越重要。

本局的目標在於，「實現創造，任何人都能習慣居住的社區，能按照自己喜歡的方式，健康、安心的生活下去，這樣的一個社會」。關於那些具有多重福利問題的人們，為了能在他們的日常圈內解決他們的難題，有必要聯合當地居民的力量，並且由各領域提供專業諮詢與服務的福利、醫療等團體、機構，與社會福利協議會、政府進行聯合與綜合性的全面諮詢支援。高齡者的社區統籌醫護體制的構建，以及綜合全面的推行相關政策等將是今後需要的重大課題。

面臨貧困議題下大都市的社會福利與既有的NGO社會福利協議會的角色

大阪市福利局長 西嶋善親

- 大阪市的都市課題與社會福利
- 大阪市福利局長所觀察到的大阪市三大福利課題

① 對於生活保護(低收入戶)增加的相關因應及妥適的對策閔

② 對於照護保險增加的相關因應、妥適的服務開展與財政的調整

③ 對於社區福利期待的高漲及角色、機能的整理與充實

- 日本邁入高福利高負擔的階段
- 大阪市的現有預算結構下相同的社福安全網的負擔正持續加重
- ①生活保護(低收入戶)的現況理解與政策的方向性
- ①醫療扶助的合理化與、就業支援對策的重點性因應
- ②照護保險的現況理解與政策的方向性
- ③社區福利政策的方向性
- 生活窮困者自立支援法與其實際成效
- 生活窮困者自立支援法與社會福利協議會－統籌各區社協的市社協的今後營運－
- 社會福利協議會的角色
- 補充１：生活窮困者自立支援中有關遊民自立支援相關事業現況與今後
- 補充２：從大數據來看公共資訊分析與大學的角色

4부 Session 4

Towards an Inclusive City Network

1. **"走向包容城市的 始興市之努力 全國率先樹立並實行居住福利規劃"**
   "Siheung City`s Efforts Becoming an Inclusive City
   : Proposition and Implementation of First Local Housing Welfare Plan in Korea"

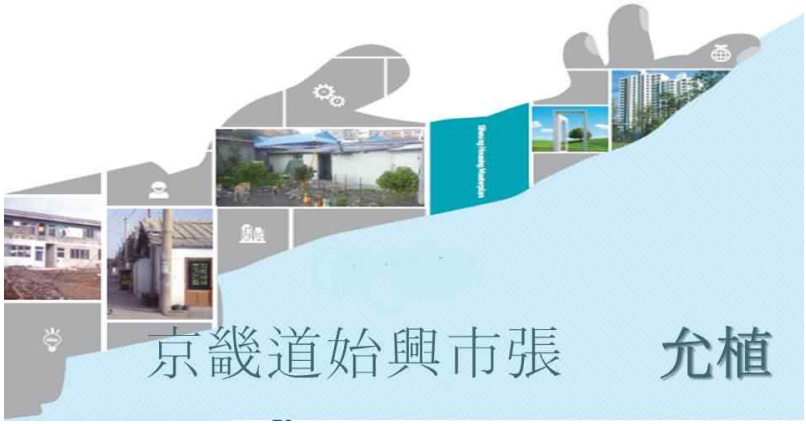
2. **"八尾市所實行的多文化共生政策 ~以充滿活力的城市為目標，將'差異'變成'豐富多樣'"**
   "Multicultural Policy in Yao City
   : Turning Differences into Richness, Creating a Place with Lots of Energy"

3. **"臺北市住宅政策歷程及當今面臨的挑戰"**
   "Housing Policy History and Current Challenge in Taipei"

4. **"為建設'居民互幫互助地區'所需的體制的構建"**
   "Towards a Promotion Framework for Residents-based Community Building"

5. **"紳士化：過去、現在及代案"**
   "Gentrification: The past, present and alternatives"

走向包容城市的 始興市之努力
全國率先樹立並實行居住福利規劃



목차

1. 始興市簡介
2. 居住福利規劃的樹立與目標
   - 以居住狀態調查為中心 -
3. 推進居住福利規劃的現況
4. 今後的計劃

始興市簡介

有地鐵的、首都圈平民的西部安樂窩，始興市

一般現況

- 人口：429,365名
- 面積：134 km²
- 行政區：17個洞
- 財政：1兆6,225億元

離首爾非常近,
居住費比較低,
平民的安樂窩

地理特徵

- 首爾附近(半徑10km)
- 位於首都圈西南部的中心
- 西海(海岸線達18km)

4

始興市的居住福利

1977
福音村
楊平郡的拆遷民轉移

1979
韓獨村

1985
棉花村
首爾木洞拆遷民的轉移
居民主動蓋房，
完成了地上105戶、地下36戶

배경
주거지 보장
집단 투쟁(목동)
총 10,000여세대 거주 도시빈민 거주지의 주거보장대책 없는 공영개발로 인해
정착민들의주거지 보장을 위한 집단 투쟁

1980
목동 철거민
집단이주
목동 공영개발로 강제철거 당한 갈 곳 없는
철거민들이 시흥시로 집단 이주

1985
목화마을
완공
주민들이 직접 건물을 지어 목동 철거민
105세대의 거주지와 지하 36세대의 거주공간 마련

~ 오늘날
공동체적 삶
지향
건물형태 자체가 매우 독특한 'ㄷ' 모양건물으로 마당을 향해 문이 위치
마을화합 지향

居住福利規劃的樹立與目標

居住福利規劃的政策方向與目標

培養未來的生命城市，始興市

不用為居住發愁的始興市

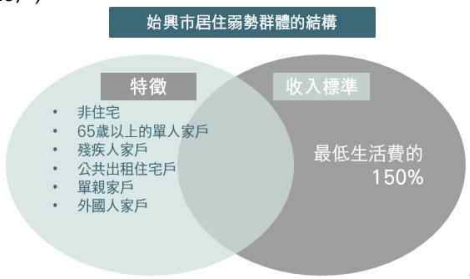
目標

- 持續供給質量好的、住得起的住宅
- 追求安全而健康的居住環境
- 針對居住弱勢群體的舉止福利強化

- **始興市居住福利規劃的意義**
  - **全國率先的居住福利規劃**
  - **全國率先的(自治團體)，得到統計聽批准的居住狀態調查(批准號碼：62502)**
  - **全國率先(基礎自治團體)的居住綜合規劃**

9

- 樹立規劃的目的
  - 為了市民的穩定居住居住及居住弱勢階層的居住福利的實現而提出的基本方向
- 樹立規劃的背景
  - 全國率先(基礎自治團體)制定《始興市居住福利基本條例》(2013.11.8)*，迫使地方政府樹立居住福利規劃　* 2015年，其條例被選為地方自治100大號條例(2015.11.9)
- 政策對象：居住弱勢群體
  (全體家戶的36.4%， 51829戶)



10

不用為居住發愁的始興市

政策方向	政策目標	短期規劃 (2016~2019)	中長期規劃 (2020~2024)
1. 持續供給質量好的, 住得起的住宅	1-1. 按照需求特徵供給住宅	• 社會住宅的供給	• 促進小型住宅的供給 • 宿舍的供給
2. 追求安全而健康的居住環境	2-1. 改善居住環境及住宅管理	• 促進住宅改良 並改善居住環境 • 建立社區管理中心	
	2-2. 確保居住安全 (犯罪、不良環境)	• 環境規劃預防犯罪(CPTED)的推廣	• 與工廠混合的居住地區調整
3. 針對居住弱勢群體的舉止福利強化	3-1. 減輕租金負擔 並提高居住質量	• 居住費用補助 • 住宅修理 • 打掃, 防疫	
	3-2. 打造居住安全網	• 供給共同生活住宅 (group home) • 促進買進型出租住宅的供給	• 供給支援住宅 (supportive housing) • 居住福利基金的籌措
	3-3. 強化居住福利體系	• 構成居住福利傳達體系 • 支持有關民間團體	

11

居住狀態調查結果

- 以居住弱勢群體為中心

居住狀態調查結果

始興市必須強化的居住福利項目

	廉價的出租住宅	能源費用補助	住宅貸款	支持修理房屋	租金貸款	租金補助	傳貰資金貸款	宿舍
全體家戶	50.0	31.9	19.7	10.8	2.9	8.6	9.8	3.0
居住弱勢群體	49.1	32.4	12.5	9.3	3.9	14.3	9.5	4.1

주 : 복수응답임

- 調查結果顯示，為了提高生活質量，需要的是居住支援(公共出租或修理房屋等)

推進居住福利規劃的現況

1 持續供給質量好的、住得起的住宅

供給社會住宅

目標	按照需求特徵的公共出租住宅的供給
對象	青年及居住弱勢群體
推進方向	- 在始興市的市有地上，由社會的經濟主體(社會的企業、合作社)進行出租住宅的簡歷 - 青年與居住弱勢群體：租金優惠
推進日程	• '16. 5月1日 始興市制定關於支持社會住宅的條例 • '16. 7月26日~9月5日 招募事業者 • '16. 9月 選定事業者、審查、買進土地、批准工程 • '16. 9月 ~ 12月 開工、招募居住戶、竣工
期待效應	提高社會經濟上的弱者的居住穩定性

2 追求安全而健康的居住環境

建立/運營社區管理中心

- 目標：促進居住地/社區共同體的活化
- 地點：居住密集地區的限制空間
- 內容：修理、無人快遞服務、生育支援、環境整理等
- 現況

	新川社區管理中心 (新川洞)	大大村	BODMI公司 (梅花洞)	一心路會 (牧甘洞)
建所	'16.5.19	'16.3.25	'16.5.11	'16.4.29
照片				
人力	3	3	4	6

3 針對居住弱勢群體的舉止福利強化

對低收入出租家戶的居住費用補助

■ **背景：反映對能源費用補助的市民需求**

- 對象：被排斥在政府居住支援範圍的家戶(中位收入50%以下)

家戶人數	1	2	3	4	5	6
中位收入 50%	812,415	1,383,302	1,789,509	2,195,717	2,601,925	3,008,132

- 方式：租賃接不住(現金)
- 規模：135,000,000元(7萬2千元*310戶*6月)

4 – 1 強化針對居住弱勢群體的居住福利：提高居住質量

低收入家戶 自宅 修理

■ **背景：居住在老舊住宅密集地區的低收入家戶，居住環境非常惡劣**

- 對象：中位收入50%以下的、老舊的住宅(15年以上)

家戶人數	1	2	3	4	5	6
中位收入 50%	812,415	1,383,302	1,789,509	2,195,717	2,601,925	3,008,132

- 對象住宅
  - 單獨及多戶 / 15年以上 / 60㎡以下的住宅
- 內容：裱糊、地板革、窗框、隔熱、厠所、暖氣等
- 支援標準

		輕修理		中修理		大修理	
修理費用	修理週期	350萬元	3年	650萬元	5年	950萬元	7年

4 – 2 強化針對居住弱勢群體的居住福利：提高居住質量

低收入家戶 出租住宅 修理

■ **背景：保障租賃人的居住權(限制租金上升率5%以內)**

- 對象：中位收入50%以下的民間出租家戶

家戶人數	1	2	3	4	5	6
中位收入50%	812,415	1,383,302	1,789,509	2,195,717	2,601,925	3,008,132

- 對象住宅
  - 單獨及多戶 / 15年以上 / 60㎡以下的住宅
- 內容：裱糊、地板革、窗框、隔熱、厠所、暖氣等
- 支援標準

		輕修理		中修理		大修理	
修理費用	修理週期	350萬元	3年	650萬元	5年	950萬元	7年

推進始興市型居住支援事業

5 주거취약계층 주거복지 강화: 주거복지 민간단체 지원

주거복지 비영리 민간단체 지원

- 주거복지 민간단체 육성 및 지원 필요성
  - 정부의 힘만으로 취약계층의 주거복지 실현은 역부족으로 민관의 협조 불가피
  - 특히 현물급여에 의한 집수리 사업이 강화되는 점에서도 민간네트워크 활용 필요
- 주거복지 민간단체 지원 실적
  - 시흥시 주거복지센터(비영리단체 등록, '11. 12. 23) 사업 지원
  - 2013년부터 공모사업으로 주거취약계층 긴급, 간단, 청소방역 사업 실시

년도	2016			2015			2014			2013		
사업명	집수리		청소방역	집수리		청소방역	집수리		청소방역	집수리		청소방역
	긴급	간단		긴급	간단		긴급	간단		긴급	간단	
지원실적	15	10	20	14	7	20	10	20	10	10	6	10
지원금액	20,000천원			20,000천원			14,000천원			14,300천원		

居住福利民間團體的活動

今後的課題

今後的課題

目標	2016년	2017년	2018년
1. 供給社會住宅	• 社會住宅 －16戶 單人．青年家戶	• 社會住宅 －16戶	• 社會住宅 －16戶 －總共48戶
2. 建立社區管理中心	• 建立社區管理中心 －2016年 5個	•建立社區管理中心 －擴大到10個	• 繼續推進
3. 居住費用補助	• 居住費用補助 －310戶	• 居住費用補助 －320戶	• 居住費用補助 －350戶
3. 修理事業	• 支持修理家務 －10戶	•支持修理家務 －15戶	•支持修理家務 －20戶
4. 強化居住福利傳達體系	• 支持居住福利民間團體	• 構成民官合作體系	• 培養居住福利民間團體

25

시민이 웃는 행복한
주거복지 공동체 시흥

八尾市所實行的多文化共生政策　～以充滿活力的城市為目標，將“差異”變成“豐富多樣”

八尾市人權文化交流部　網中　孝幸

多文化共生措施的推行

近年來，伴隨著全球化的發展，以經濟領域為首的各個領域中，世界範圍內的交流越來越頻繁。日本也是一樣，外國人口不斷流入日本，并在日本長期居住或者定居下來。

在八尾市，居住著不同國籍，不同民族，具有著不同文化背景的外國人市民。為了建設更加充滿活力的城市，需要集合包括外國人市民在內的地區全體居民的力量，由大家共同來實現"多文化共生社會"的創建。

八尾市扎根于目前的社會現狀，同時參考國家的各項方針，以推進地區建設的重要方針——《八尾市第5次綜合計劃～八尾綜合計劃2020～》為基礎，策劃制定了《八尾市多文化共生推進計劃》，該計劃明確了今後計劃推行的政策的大致方向。尊重不同國籍，民族和文化，大家相互學習，以建設大家都能愉快生活的地區社會為目標，共同推進多文化共生的措施。

外國人市民的現狀

參照2016年3月末的統計數據，在八尾市市民中，具有外國國籍的共有6767名，佔到了總人口的2.52%。外國居民人口數繼大阪市，東大阪市和堺市之後，在大阪府各個城市中排第四位。

從國籍上來看，2016年3月末的時間點上，居住在八尾市的外國居民來自國外49個不同的國家。與大阪府和日本全國等相比，八尾市市民中，韓國・朝鮮籍，以及越南籍的市民佔據很高的比例。

《八尾市多文化共生推進計劃》制定的基本理念

八尾市的外國人市民中，定居在日本或是打算定居的人居多，外國人市民和其他市民一樣，是構成地區社會的重要成員，我們認為有必要以這一事實為基礎，來推進我們的地區建設。

然而，外國人市民除了語言，文化，生活習慣不同的問題，還伴隨著老齡化等其他新的課題，因此他們在日常生活中所面臨的問題容易變得複雜多樣，在為他們解決問題時有必要做好充分的考量。

八尾市曾在2003年制定了《八尾市國際化政策推進基本方針》，該方針的基本理念為"尊重國籍，民族，文化的不同，創建相互學習共同生活的社會"。另外還有三個基本觀點，分別為"尊重基本人權"，"尊重各自的文化，相互學習創建共生社會"和"外國人的自主權利（Empowerment）與社會參與"。這次制定的推進計劃繼承了這些理念與觀點，同時在掌握社會現狀和國家方針的前提下，設定了基本的目標與措施。希望通過包括外國人市民在內的全體地區居民對地區建設的參與，將多種文化之間的鏈接變成地區的優勢和地區活力的來源，共同創建充滿活力的八尾市。

主要措施的相關實例

◇外國人市民會議

八尾市為了將城市變得更適合外國人居住，從2011年度開始設置了「八尾市外國人市民會議」，通過這個會議將外國人市民的意見反饋給市政府。

會議的委員有10名，具體由學識淵博且生活閱歷豐富的人2名，公開招募的市民4名，八尾市國際交流中心，八尾市外國人問題研究會（教育相關），志願團體等構成。

在會議上，大家圍繞災害防禦，育兒，參與地區建設等各個主題相互交換意見，也會給多文化共生推進計劃提出意見，還會確認目前多文化共生推進計劃的進展情況，探討外國市民聚居地區的多文化共生相關措施。會議的討論內容反映到向政府提交的意見書，也會體現在咨詢窗口的指南手冊上。

◇外國人市民咨詢服務

從2008年度開始展開外國市民咨詢服務，在外國市民聚居地附近的交流中心

（公共設施）提供外語服務，越南語每週4天，中文、韓語、朝鮮語每週1天。該服務委託在八尾市內進行外國市民支援活動的NPO團體進行。

前來咨詢的人次每年不斷增加，同一個人多次來咨詢的情況很多。咨詢內容方面，主要是與醫療、保健相關的，還有行政手續相關內容，工作、孩子教育方面的咨詢也有。

◇市政廳綜合服務提供多语言服务

從2006年度開始，八尾市市政府的綜合服務方面，在市政廳窗口辦理行政相關手續或是外國市民的生活咨詢時，提供越南語和中文的服務。

另外，針對這些翻譯咨詢，在本市中文和越南語服務的需求特別高，針對這一現象以市政廳廳內為中心提供手續辦理方面的支援。同時，其他一些需要翻譯的業務，例如介護保險、保育院等，也在各自的辦公室配備了翻譯。

◇咨詢窗口介紹手冊

可以用多種語言進行接待的咨詢窗口除了市政府設立的，還有是由許多不同機構自行設立的。因為各個機構都有製作各自的宣傳手冊，有時候來咨詢的人可能難以理解。因此為了解決外國居民辦手續時不知道該去哪個窗口的難題，我們製作了全體咨詢窗口的介紹手冊，以市政廳的窗口為首，包含了各個可以接待外國人的窗口，分別用日語、越南語、韓語、朝鮮語、中文和英語製作了一覽表。

◇發行多語言信息雜誌

2008 年進行了"向外國人市民提供信息的信息系統相關調查"，為了能掌握外國人市民的現狀和問題點，在翻譯的陪同向，面向 100 人直接進行了詢問調查。

調查結果顯示，一些重要信息並沒有準確傳達給外國人市民，因此從 2009 年度開始將市政信息的雜誌分為英語、中文、越南語這三種語言進行發送，現在每年分 12 次發行英語版 400 份，越南語 600 份，中文 600 份。主要在市內的學校、保育院和外國人市民交流中心等地進行發放。

◇多文化共生模範地區建設事業

為了今後在全市範圍內推行地區全體居民參與的多文化共生建設的具體措施，先將一個外國人聚居地設為模範地區，在得到地區居民的支持后推行地區建設事業。在進行多文化共生地區建設事業的同時來檢驗目前制定的一些政策方針的效果

在開展建設事業時，得到多文化共生相關NPO團體的支持，聽取他們的意見，並且聯合地方團體與外國人交流處的工作人員，不斷的調整建設事業的方向性。首年度2015年度時將主題縮小為"災害防治"，相互交換意見，把在地區內進行防災訓練定為最終目標。

另外，為了順利舉行防災訓練，我們事先向地區居民（外國人、本國市民）進行了問卷調查，從問卷調查結果來看，"對所在地區避難所的位置的認知度很高"（74%），關於防災訓練44%的人回答"想知道更詳細的避難方法"，關於信息來源主要回答有："來自朋友、住處附近的人、工作的地方"（39%），"來自多語言信息雜誌"（37%）、"來自外國人市民咨詢窗口"（21%）。另外，針對"因為什麼原因與日本人發成摩擦"這一提問，52%的人回答原因是"因為生活習慣不同"，39%則是"因為語言不通"。這些結果都提交到了地區防災訓練的討論會議上，讓大家來交換意見。

之後，在2016年3月展開了防災訓練，共有80人參加，其中19名是外國人市民。當天，我們邀請到市防災方面的負責人，進行了災害防治的解釋說明，讓參加者體驗輪椅，展示了災害防治用品，還準備了越南的特色料理

今後，我們會參考模範地區的進展情況檢驗政策措施的效果，然後探討如何向別的地區進行推廣。

◇支援八尾市國際交流中心的運營

八尾市國際交流中心最早開始於1990年，充分發揮工作人員在外語和咨詢服務方面的專業能力，與一般企業、行政、國際交流團體聯合，共同推進國際交流和多文化共生社會的實現。考慮到大量外國人在住這一城市特性，致力於開展能讓更多人受益的活動。

今後，八尾市國際交流中心將繼續致力於提高市民的對國際化社會的理解，進

一步提高他們對國際交流的興趣；培養可以為國際社會做出貢獻的人才；連接政府及包括NPO組織在內的各種團體，共同為定居或是短期停留的外國人提供援助。

為了推進《八尾市多文化推進計劃》

在推行本計劃時，我們認為有必要從外國人市民的角度出發，聯合行政、一般市民和地方團體等等，通過各方協作共同推進地區建設，一同實現多文化共生社會的創建。

今後在進行地區建設時，以每個小學的學區為單位實行地區建設的各項措施，並且通過地區團體、NPO等志願團體、市民中的志願者還有各個地區的自治組織、外國市民聯合組織等的交流、協作，來開展活動，使地區充滿活力。同時，讓外國人市民和日本人市民可以在地區內形成相互親近的關係，尊重所有市民的不同，相互學習共同生活。我們期待可以成功創建出這樣的多文化共生的社會。

八尾市作為一個希望能為市民的生活提供各項必要服務的基礎自治體，為了能讓包括外國人在內的全體居民，都能很好的接受教育、保健、醫療、福祉、災害防治等日常生活中必要的行政服務，迄今為止已經採取了多語言傳遞信息、咨詢援助等服務，今後會緊跟時代腳步發現新的需求并努力充實行政方面的服務，以建設"變差異為豐富，充滿活力的八尾"為目標，更進一步推進不同的措施。

【臺北市住宅政策歷程及當今面臨的挑戰】

台北市政府 都市發展局 住宅企劃科

科長 簡瑟芳

■ 前言

臺北市是臺灣政治、金融、經貿、流行及亞太地區重要的城市之一。面臨多元而複雜的都市問題與居住需求，臺北市施政策略必須更具前瞻化與創新性，來面對都市發展與全球變遷。臺北市之住宅建設經過60年代以來的蓬勃發展，已初步解決當時快速都市化後所產生的大量住宅需求課題。

以「住者有其屋」為主要理念，臺北市於1974年成立國民住宅處，因應當時社經背景，主要以政府直接興建國宅提供市民承購、承租為主；另為鼓勵民間提供價格較低住宅供市民選購，辦理獎勵民間投資興建國宅，並於1989年起開辦輔助人民貸款自購住宅。總計於過去30年間協助10萬餘戶較低收入市民購置或租用住宅，完成本市國民住宅政策之階段性任務。

惟隨著住宅自有率的提高，1992年臺北市綜合發展計畫中首度提出「住者適其屋」為住宅發展部門之總目標，自此開始研議臺北市住宅政策。臺北市近10年來，人口總數已趨向約262萬穩定成長，惟人口結構朝向少子化與高齡化發展。同時臺北市住宅自有率亦從1976年50.35%提升至2014年81.46%；換言之，社會結構變遷下所衍生的住宅課題已不再是60年代住宅需求不足的問題（量的問題），而轉變成對於住宅居住品質的要求及如何協助經濟弱勢者有較佳的居住環境（質的問題）。

■ 臺北市住宅問題

綜觀目前臺北市住宅市場，面臨如下問題：

- **住宅價格偏高，購屋負擔沉重**

  台北市房價所得比，自2003年6.31倍飆升至2015年的14倍，高於首爾的7.2倍、東京的13.13倍、大阪的7.13倍，僅低於香港的19倍；華人傳統上認為必須要自己擁有房產的概念，也讓一般家庭積極投入購屋市場，以至於中所得家庭年收入有近5成必須用來負擔貸款費用。

- **高齡少子化，外來人口居住需求亟待滿足**

  伴隨著生育率下降，臺北市本市戶數結構轉變，戶量逐年減少(2016年為2.59人/戶)、人口年齡結構呈現

少子化及高齡化趨勢。2015年底65歲以上老人人口比例已達14.76%，預估2021年將超過20%。此外，臺北市是台灣社會經濟重鎮，外來就學就業人口眾多，估計約52.8萬人，居住需求也亟待解決。

- **住宅補貼機制無法完全解決弱勢居住問題**

針對弱勢居住問題，臺灣自停止興建國民住宅之後，1989年開始採取取租金補貼方式想要解決弱市居住問題。依據調查，臺北市經濟及社會弱勢家庭之社會住宅需求家戶約4.2萬戶，然而每年僅有近9千戶申請並領得租金補貼。究其因，房東擔心租屋行為曝光導致稅負增加，而不同意讓房客申請政府租金補貼為最主要因素；其次為租住在不合法房屋(違章建築)致不符合政府申請規定也是原因之一。

- **社會住宅供給量不足**

目前本市公有出租（借）住宅存量遠低於社會住宅需求量，且遠低於歐美國家社會住宅比例（荷蘭34%、英國18%、瑞典18%、法國17%、德國4.6%、美國6.2%、日本6.1%、香港30%、南韓6.1%、新加坡3%、本市0.6%）。惟由本府自行興辦，社會住宅之土地取得、經費投入均由市府自籌，甚至國有土地也要地方政府有償取得，以目前台北市提出4年興建2萬戶社會住宅計畫，預估土地取得成本(只取得公有土地，未徵收私人土地)即需300億、工程經費需900多億，造成地方政府龐大的財政負擔。

- **社會住宅被標籤化，引起週邊居民排斥**

因早期興建之平價住宅及出租國宅以弱勢為入住對象，加上由公部門自行管理維護，管理強度低，造成居民生活習慣不佳，加上屋齡老舊(1960年代興建)，居住品質較差，使民眾對於政府興辦住宅有品質低落之刻板印象；加上臺北市住宅持有率高達80%以上，這些有產階級認為公共住宅引入新的居住人口，恐使得公共設施服務品質下降，造成交通阻塞，甚至認為經濟弱勢進駐將影響房價，造成現階段政府欲興建公共住宅引起基地周邊居民強烈反彈，甚至有民意代表倡議必須用公民投票決定政府能不能在當地興建公共住宅，引發居住正義之論戰。

- **租屋市場多為地下經濟，未能朝向產業化經營**

台灣的租屋市場多為個人經營，長期以來都是地下

經濟，雖然已有建立實價登錄機制，要求交易價格必須於政府的平台登錄公開，也已經建立租屋服務平台協助媒合房東與房客，甚至由公部門出錢協助房東代租代管房屋，但屋主一旦（租金）實價登錄或參與政府租屋平台，就面臨資訊曝光被政府課稅問題，導致屋主多規避稅賦。又租賃產業欠缺專業之運作機制，租金投報率偏低，專業介入獲利空間有限，影響業者投入意願。

- **低度利用住宅未能轉換為租屋市場供給**

本市民間空閒住宅率高達6.87%(約6萬4千多戶)，顯示住宅市場空餘屋仍多，形成住宅資源閒置浪費，又民眾多認為租屋事務繁雜，且住宅持有成本(稅賦)低，且持有房地產的目的多為期待將來出售獲利，釋出作為出租住宅意願較低，而租屋市場的不透明多為地下經濟、缺乏有效管理。屋主擔心管理問題及影響房價，空餘屋不願投入出租市場，出租房屋曝光將增加稅賦負擔等因素，形成住宅資源閒置浪費。

- **老舊住宅數量龐大，居住品質待提升**

臺北市有超過半數之住宅屋齡超過30年，45.02%之住宅為4～5層公寓。老舊住宅除環境窳陋、妨害公共安全，且無法符合新的無障礙及節能標準，影響居住品質。

- **住宅租售市場資訊不對稱**

部分業者過度渲染住宅產品資訊，民眾對於住宅交易相關資訊掌握不足，易產生購/租屋交易糾紛。

- **推動社會住宅及住宅補貼經費龐大，本府資源有限**

本府住宅部門人力、財源有限，適宜興辦之公有土地有限，導致興辦社會住宅及辦理住宅補貼之能量不足，且住宅法現行獎勵民間興辦社會住宅誘因不足，獲利不符致引入民間資源困難。

■ 現階段政策執行重點

針對公共住宅及擴大民間租屋市場雙管齊下，提出解決藥方：

- 中央提出8年20萬戶社會住宅計畫；臺北市提出4年2萬戶、8年5萬戶社會住宅興建計畫
- 建構健全的住宅市場、健全租屋產業與資訊，引導民間空屋投入出租市場
- 建構住宅部門長期政策推動資源(財源與執行專責機構)

為建設“居民互帮互助地區”所需的體制的構建

堺市健康福祉局長寿社会部高齢政策推進課
参事 古下政義

背景

預計到2025年時，在我國，"團塊世代"的人將成為75歲以上的後期高齡者，需要介護服務的人也將大幅度增加。因此，為了能讓高齡者們即使到了需要介護的重度階段也能繼續留在自己長期居住的地方，能按照自己的意願生活下去，需要構建"地區統籌醫護體系"。

地區統籌醫療體系是指，能根據高齡者身心狀態以及生活環境的變化，全方位提供「医療」・「介護」・「介護預防」・「居住」・「生活支援」一體化服務的機制。這一機制的構建需要在"日常生活圈"，也就是居民日常生活中經常活動的地理性區域之內。

另外，在城市地區，為了就業有不少"團塊世代"的人從外面流入進來，可以預想到之後，後期高齡者將快速增加。同時，高齡者獨居，或是家庭內只有高齡者一個人的情況會增加。可以想象，這樣狀態下的高齡者生活支援的需求會迅速增多。

後期高齡者在不斷增加，然而15歲~64歲勞動人口的數量卻在不斷減少，而且兩者之間的差距還將不斷拉大。居家介護的需求在增加，能為這種需求提供服務的勞動人口卻在減少，因此，為了滿足這些需求必須得有充足的醫療、介護方面的專業人員，但是目前專職人員的人數越來越難以保障。因此，在構建地區統籌醫護體系時必然要面臨兩大難題，一是需求量不斷增多，二是勞動人口的不斷減少。

身體狀況每況愈下的需要介護的人，通過利用健康保險制度和介護保險制度，由醫療和介護的專職人員為其提供服務，使得療養與生活得以繼續下去。但是，專業人員進入高齡者的生活，為他們提供介護服務，有人指出這樣一來會使高齡者脫離原本的地區生活。有必要構建一種新的機制，讓高齡者能夠在已經習慣了的居住環境下，繼續自立的生活下去。因此在構建地區統籌醫護體系時，不應局限於由專業人員提供服務，還可以在高齡者身邊的地區內，就近由身邊的一些主體來提供服務，或是居民之間積極的相互幫助、相互扶持。為了解決這一問題，2015年4月國家修正了介護保險法的，修正后的法律中寫明，要圍繞介護預防和日常生活支援，在市町村推進"新的綜合事業"。"新的綜合事業"指的是，不僅僅著眼于靠近被保險人本人，也要關注被保險人所處的周邊環境。

為解決問題採取的措施及其意義

"新的綜合事業"目標是加強介護預防，盡可能讓高齡者繼續在已經習慣了的環境下，長期、健康並且自立的生活下去。同時使生活支援更加多樣化，將專業性強的職務特化為專業的領域來為醫護人員的短缺做準備。

介護預防方面，主要以運動機能訓練和生活機能訓練為中心，但是如果不是當事者本人自發想持續進行的話，通常很難產生效果。只有本人自己想參與的活動，想繼續原本普通的生活才能達到預防的效果，將視角換到這個方向上來開展我們的活動是十分重要的。為了將高齡者在地區內的活動與介護預防連接起來，需要幫他們找到"動機"，需要讓他們發自內心想嘗試，在地區內發掘能讓他們興致勃勃來參加活動的機會。這樣的舉措可以與"預防自我封閉"、"預防孤立"和"地區內守護"相鏈接，可以為將來地區內的相互幫助、相助扶持奠定基礎，另外高齡者自發參加活動可以讓他們參與到社會中，發揮他們在地區內的作用。

生活支援方面，不單單是"你做不了的事情，由我代替你來做"這種形態的支援，而是讓他們盡自己所能處理自己的事情，難以做到的事情則是盡可能"協助他們一起做到"，這樣一種支援的理念十分重要。想要實現這種支援，需要整合本人對自立生活的意願，由專職人員協助以自立為目標進行介護管理。如果想要整合本人的參加慾望和生活方式，需要的不僅僅是常規的標準化服務，還需要多樣化的支援服務、來自地區的相互扶持等豐富多樣的支援體制。這意味著，為了推進"自立支援型介護管理"，必須在原有的介護保險的基礎上，加上其餘多種多樣的生活支援服務。

另外，在應對介護專業人員人手不足這一難題時，生活支援服務的多樣化也可以發揮重要作用。對於不是很有必要對身體進行直接護理的高齡者來說，以機能訓練以及生活支援為服務中心的情況比較多。而且，今後高齡者相互照顧或是單

身的高齡者會增加，人口減少又會造成商業設施減少，這樣一來，我們可以預想到，今後生活支援方面的需求會進一步增加。但是，介護支援的人數未必能夠充分的應對地區內大量的需求。從另一方面來看，去高齡者家中提供生活支援的"訪問介護"的話，部分服務即使不是專業職員也是可以做到的，讓這些非專業的人也加入進來，由他們參與部分服務，這樣一來，介護方面的專家可以將他們高超的技術和知識集中發揮在更重要的服務上。

堺市在考慮的「新綜合事業」

堺市在2015年4月介護保險法訂正之後，決定從2017年4月開始實行新的綜合事業，推進新制度的構建。新制度的目的在於構建地區統籌醫護體系，針對今後將增加的「介護預防」和「生活支援」兩種需求，通過完善制度來提供多種多樣的服務，從而促進高齡者的自立和地區內的「互助、共助」。

具體來說，現有的由介護事業者提供的服務仍然保持不變，適當的進行事業轉移，讓扎根于當地的人，比如說有當地人參與的NPO團體等，也變的能為高齡者們提供多種多樣的服務。另外還需要構建新的制度，讓地區的人才能夠通過參加市內指定的研修課程變成可以提供服務的一方，能讓更多人參與進來。通過擴大介護人才的基數，使將來能擔當介護工作的人口增加。除此之外，讓那些身體好、有活力的老人也變成介護工作人員，這樣可以促進高齡者自身的社會參與，也能起到介護預防的效果。我們提出了這些方針，為了構建符合我市實際情況的制度，與相關人員已經進行了多次討論。

關於制度的內容，在介護預防、生活支援服務方面，在「上門服務」與「介護設施服務」兩個方面都是先規定好現有的一些好的服務內容，同時通過地區內經過研修課程的人才、有活力的老年人以及被市政府指定的NPO團體，來提供服務，這種服務命名為「註冊人員服務」。除此以外，在「介乎設施服務」系統中加入一種「短期集中服務」，以3個月為一個基本週期，目標是在這段時間內
幫高齡者提高身體的運動機能，讓他們養成運動的習慣，有助於他們繼續自立的生活下去。

另外在介護預防這一項目方面，為了推進介護預防，設定了4項事業：1、「介護預防現狀的把握」：充分利用收集到的信息，掌握需要某種支援的人（例如自我封閉的人群），使他們也能接觸到介護預防的活動；2、「介護預防的普及活動」：開展介護預防的普及活動；3、「地區介護預防活動支援事業」：培養並且支援以居民為主體的介護預防活動；4、「地區復健活動支援事業」：為了強化介護預防的各項措施，派遣復健方面的專家前往介護專門的設施、利用上門服務的高齡者家中，或是讓專家參加介護計劃討論會議，以居民為主體的服務提供方聚集的地方等等，讓復健的專家提出意見，給予支援。

模範案例「“大家的市場”計劃」

在堺市的高倉臺開展了復活迷你超市的活動，創造了一個給殘疾人提供就業訓練的地方，同時也期待著這裡可以成為地區高齡者生活支援服務的一個據點，發揮配送便當，守護老人等功能。另外，以高齡者和小孩子為首，任何人都可以來這邊，可以和聚在這裡的人們溝通交流，可以真實感受到自己與社會相關聯，而不是孤立的一個人。

像這樣由不同的主體來提供多樣的生活支援，通過促進高齡者的社會參與實現介護的預防。這就是堺市所考慮的新型綜合事業的具體案例，目前受到了關注，我們也期待它今後的推廣。

参考文献
三菱ＵＦＪリサーチ＆コンサルティング「新しい総合事業の移行戦略～地域づくりに向けたロードマップ～」

성동구

為可持續性城市再生的方案

紳士化

過去、現在及代案

城東區聽張 鄭愿伍

Gentrification

紳士化是什麼?

指一個舊區從原本聚集低收入人士，
到重建後地價及租金上升，
引致較高收入人士遷入，並取代原有低收入者

[1964年 英國社會學者 Ruth Glass]

弘益大學	林蔭道	聖水洞
舞廳、酒吧等 酒類消費文化形成	LG, 樂天, CJ等 財閥連鎖商店街形成	社會的風險企業進入, 外地人進行樓房買進 與其他地區相比變化速度更快

3

為什麼發生紳士化？

社會文化的接近 (需求方面)	經濟的接近 (供給方面)	公共政策的接近 (供給方面)
追求文化多樣性、 有個性的生活的 新興中產階級之市中心回歸 - David Ley (地理學家)	自從落後的老舊市中心的 現在價值與未來價值之間的 差異而發生的高收入率 - Neil Smith (進步的地理學家)	為了擴大城市增長潛力與 課稅基礎，促進中上流階層的進入 - 헤 워스(地理學家)

4

紳士化是怎麼進行的?

Ⅰ. 觸發地點

居住紳士化	商業紳士化	文化紳士化
因居住地高級化而造成的 居民結構及社會性格上的變化	小商圈被替代為 一種上流階層為中心的 高級商圈	基於文化藝術人們的 貢獻的地區再生 卻造成居住及商業紳士化

5

紳士化是怎麼進行的?

Ⅱ. gentrifier

由文化藝術人、創意商人 自然進行	因為城市再生有經濟效益, 建設資本主動推進	由中央/地方政府積極推進的 大規模的再開發事業 ex) 韓中日等東亞國家

6

紳士化是怎麼進行的?

스테파니 브라운 (하버드대학교 주거연구센터 도시디자이너) Beyond Gentrification, **2014**
※ **하버드대학교 주거연구센터**: 1959년 MIT공대와 하버드대가 공동으로 설립, 학자 ·민간·공공부분 전문가 및 정책 지원

Ⅲ. 發展階段的類型

	逐漸型 (Organic Model)	激進型 (Accelerated Model)	包容型 (Inclusionary Model)
第1階段	• 藝術家的空間 • 沒有明顯的苗頭	• 有比較明顯的苗頭 • 公共機構參與、對事業性格的關心	• 對地區變化的監督 • 關於地區共同體的長期穩定方案的討論
公共政策的介入			
第2階段	• 新的流入、新的事業與商業出現 • 以口傳型推廣擴大知名度	• 房地產開發、公共投資、外來資本流入 • 出現衝著房地產利潤而進入的居民	• 分析地區變化數據、聽取居民意見 • 建立民/官/政/居民參與的協議機構
第3階段	• 在主流媒體的露出增加 • 閒置用地、樓房減少、租金上升	• 開發完畢、流入人口激增 • 大型加盟連鎖擴大投資	• 確保地區共同體的長期目標 • 確保協議/實行城市計劃政策的平台
第4階段	• 加盟連鎖出現、房地產價格上升 • 居民維權活動組織化	• 地區持續/快速地變化 • 居住費用/租金上升 • 地區內的兩極化現象	• 管理負效應 • 增強地區共同體與地方自治團體的合作

7

世界主要城市怎麼應對?

Ⅰ. 住宅租賃保護法：租賃權保障制度

Ⅱ. 以城市規劃實施限制政策

Ⅲ. 以民官協治實施限制政策

Ⅳ. 資產化戰略

8

世界主要城市的政策與措施

Ⅰ. 住宅租賃保護法：租賃權保障制度

영국 — 沒有正當的緣故的話，租賃權持續有效

※정당한 사유: 임차인의 건물수선 의무 위반, 임대로 미지불, 전대비용이 임대료보다 높은 상황 등을 임대인이 입증할 경우

프랑스 — 保障9年的租賃期間，通過租賃調整委員會的調整與驗證，房東才能夠調整租金

일본 — 只有在稅金、土地/樓房價格的變化，房東才能夠調整租金

9

世界主要城市的政策與措施

Ⅱ. 以城市規劃實施限制政策

프랑스 — 面臨巴黎市內的小商人減少的情況，政府制定'保護商業街道'

2006年，巴黎樹立為保護零售業與手工業的《巴黎城市規劃》
- 大企業集團的事業拓展造成紳士化
- 如果零售業或手工業商店位於樓房一樓，房東不能給其他行業出租
- 規劃的範圍包括巴黎公道的16%、3萬多家的商店

10

世界主要城市的政策與措施

Ⅲ. 以民官協治實施限制政策

미국 — 紐約運用59個'Community Board'

構成	包括居民、公務員，總共50名
內容	土地利用、城市規劃、工程批准、公共服務等
決定	成為'紐約市城市規劃委員會的勸告案' → 反映在紐約市城市政策

11

世界主要城市的政策與措施

Ⅳ. 資產化戰略

由政府·地方自治團體·社會的企業買進商業樓房，實現價格穩定

영국 — 倫敦，'Coin Street Community Builders'建立社會的企業
- 地區內土地和樓房的買進 → 推進城市再生事業

프랑스 — 巴黎，'Vital Quartier' (2004~2012)
- 樓房的買進 → 廉價出租給零售商人、藝術家

12

성동구

面對紳士化，城東區進行實驗

“地區裡共生, 可以”

BE PLATFORM

Gentrification

城東區的紳士化 -「聖水洞中心」

落後的工業地區

1970年代以來形成的小規模工廠
與老舊的多戶住宅並存

良好的條件

與市中心、江南地區連接
交通/自然環境條件良好
租金比較低

15

城東區的紳士化 -「聖水洞中心」

從2012年開始，許多社會創新團體、社會的企業、藝術家、青年創業人進入

- 2個(2011)→5個(2012)→9個(2013)→21個(2014)→25個(2015)→52個(2016)

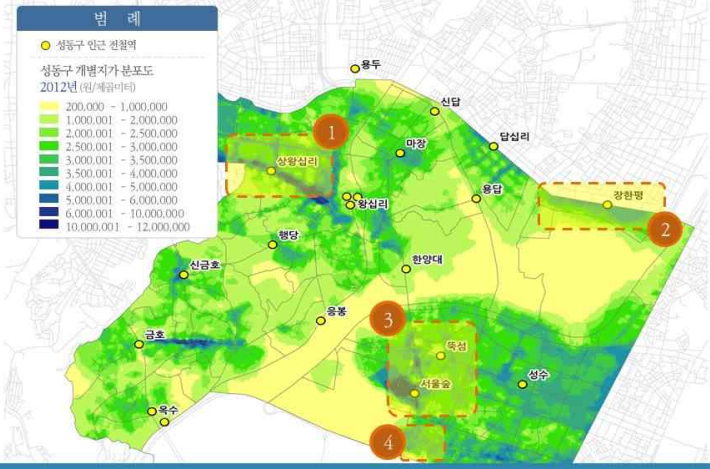
通過社交網路服務、媒體逐漸開始受到矚目

2014年末，聖水洞被選為城市再生試點區，使得提高期待感

房東要求1年的租賃期間，或者要求兩倍的租金
出現租金全班上升的苗頭

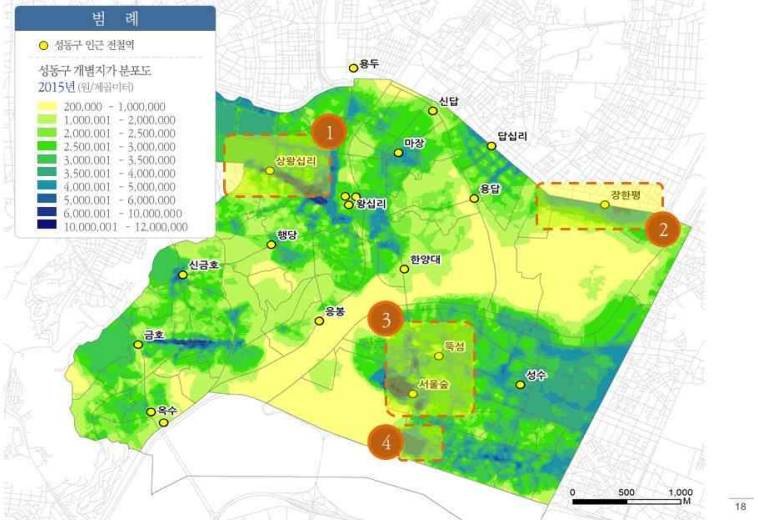
16

2013年城東區的個別公該低價 [GIS+DATA]



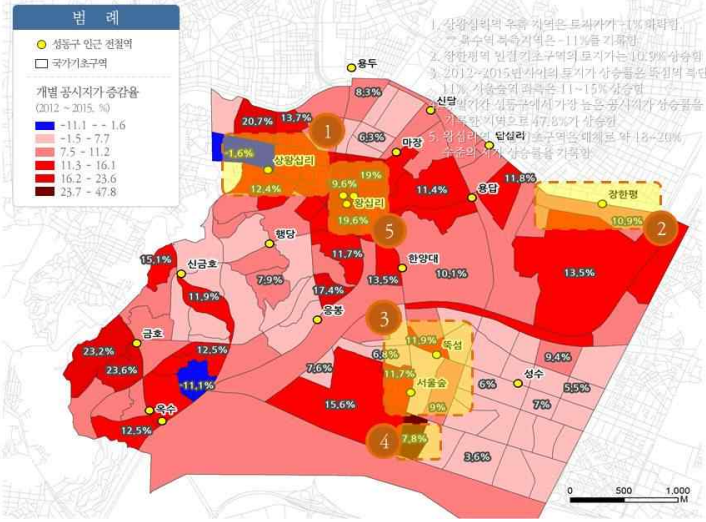
17

2013年城東區的個別公該低價 [GIS+DATA]



18

2012~15年城東區的個別公告低價增減率 [GIS+DATA]



19

公告低價上的變動

- 2005~2015年，在城東區(首爾森林路109%, 電視大學路132%, 上元路76%, 首爾森林地鐵站251%)的公告低價上升率為167%(首爾平均的2.3倍，城東區平均的2.1倍)
- 這是在首爾的紳士化地區中最高的上升率

구분	평균가(만원/㎡) 2005	평균가(만원/㎡) 2010	평균가(만원/㎡) 2015	증가율(05~10)	증가율(10~15)	증가율(05~15)
서울시	2,607,736	3,870,720	4,489,502	48.4%	16.0%	72.2%
성동구	2,097,361	3,281,186	3,754,781	56.4%	14.4%	79.0%
방송대길	2,405,333	5,000,000	5,587,778	108%	11.8%	132.5%
상원길	2,030,000	3,163,333	3,590,417	55.8%	13.5%	76.9%
서울숲길	1,959,091	3,681,818	4,100,909	87.9%	11.4%	109.3%
서울숲역	4,500,000	13,500,000	15,800,000	200%	17%	251.1%
성수동 지역	2,723,106	6,336,288	7,269,776	132.7%	14.7%	167%
왕십리역	2,374,667	3,407,333	4,186,667	43.5%	22.9%	76.3%
가보수길	4,879,268	7,175,854	8,800,976	47.1%	22.6%	80.4%
갤러단길	2,082,105	3,203,421	4,350,789	53.9%	35.8%	109%
대학로	4,055,645	5,889,677	6,956,613	45.2%	18.1%	71.5%
문래동 예술촌	2,425,000	3,382,500	4,055,000	39.5%	19.9%	67.2%
방배_카페골목	3,296,429	4,990,000	5,685,000	51.4%	13.9%	72.5%
북촌마을	2,206,415	3,384,528	4,188,113	53.4%	23.7%	89.8%
삼청동	2,309,851	4,147,761	5,349,851	79.6%	29%	131.6%
서교_성수	2,903,000	4,543,500	6,289,000	56.5%	38.4%	116.6%
서래마을	2,893,478	4,286,087	4,958,696	48.1%	15.7%	71.4%
서촌	2,869,091	3,898,182	4,798,182	35.9%	23.1%	67.2%
성미산마을	2,185,625	3,183,125	3,804,375	45.6%	19.5%	74.1%
신촌_연대	6,45,538	9,036,000	9,950,154	40%	10.1%	54.1%
압구정_로데오	7,679,259	12,368,148	14,903,704	61.1%	20.5%	94.1%
연남동	2,295,926	3,483,333	4,101,296	51.7%	17.7%	78.6%
이태원	7,898,293	10,600,732	11,302,683	34.2%	6.6%	43.1%
인사동	9,650,882	13,539,265	14,890,147	40.3%	10%	54.3%
종로3가	8,920,316	12,787,158	13,949,053	43.3%	9.1%	56.4%
해방촌	1,634,783	2,644,783	3,510,435	61.8%	32.7%	114.7%
홍대앞	3,197,541	5,031,475	6,853,115	57.4%	36.2%	114.3%
연구대상지	3,766,385	5,997,903	7,037,981	59.2%	17.3%	86.9%

20

聖水洞餐飲業的變遷 (2005~2014)

在聖水紳士化地區, 商店總數增加14.3% (210 → 240)
商店面積增加24.4% (10,919㎡ → 13,580㎡)

21

有關餐飲業的商圈變化指標之比較 (2012~2014)

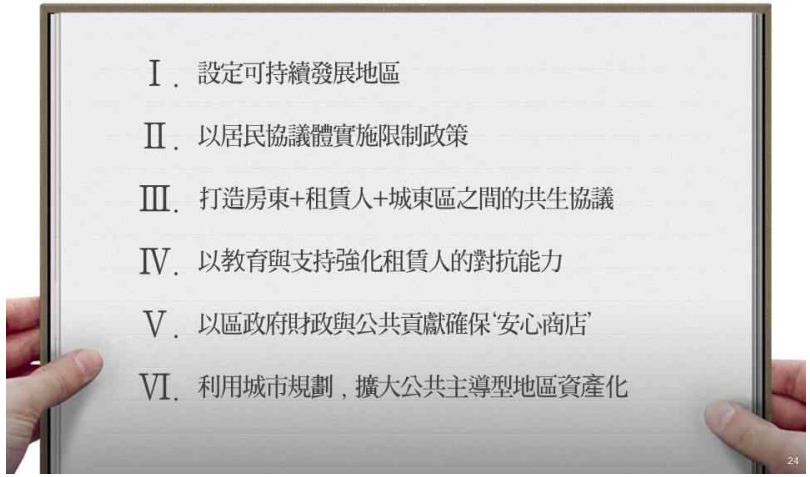
最近3年(2012~2014年),
聖水洞(研究地區)持續增長

구분	연도	점포수			총점포 10개 당 창폐업 점포수		지표		요약 (서울시 대비)
		창업	폐업	운영중	창업	폐업	진출입 폭	변화 방향	
聖水紳士化地區	2012	21	10	195	1.08	0.51	1.19	0.63	↑ / ↑
	2013	38	15	218	1.74	0.69	1.87	0.73	
	2014	48	26	240	2.00	1.08	2.27	0.55	
弘益大學前	2012	167	102	1365	1.22	0.75	1.43	0.46	↑ / ↑
	2013	169	199	1335	1.27	1.49	1.96	- 0.16	
	2014	232	147	1420	1.63	1.04	1.93	0.43	
西橋/上水	2012	108	43	661	1.63	0.65	1.76	0.73	↑ / ↑
	2013	124	74	711	1.74	1.04	2.03	0.47	
	2014	162	60	813	1.99	0.74	2.12	0.76	
延南洞	2012	72	33	402	1.79	0.82	1.97	0.65	↑ / ↑
	2013	84	58	428	1.96	1.36	2.39	0.35	
	2014	141	40	529	2.67	0.76	2.77	0.85	
新村/延世大學	2012	46	60	1017	0.45	0.59	0.74	- 0.26	↓ / —
	2013	85	65	1037	0.82	0.63	1.03	0.26	
	2014	46	51	1032	0.45	0.49	0.67	- 0.10	
梨花女大前	2012	38	46	380	1.00	1.21	1.57	- 0.19	— / —
	2013	36	28	388	0.93	0.72	1.18	0.25	
	2014	36	38	386	0.93	0.98	1.36	- 0.05	
首爾市	2012	12.784	10.976	127.930	1.00	0.86	1.32	0.15	-
	2013	12.938	12.057	128.811	1.00	0.94	1.37	0.07	
	2014	15.036	11.297	132.550	1.13	0.85	1.42	0.28	

22

23

根據防止紳士化條例的城東區政策



24

Ⅰ. 設定可持續發展地區

首爾森林路　電視大學路
上元路

房東 255名　租賃商店 554家
(區廳調查結果)

關於城東區地區共同體相互協力及可持續發展區域設定的條例

第6條(可持續發展地區的設定與變更)

1. 為了保護地區共同體生態與地區商圈，在區廳長認可特別需要的時候，可以設定或變更可持續發展地區。

2. 在區廳長認可必須的時候，在預算的範圍內可以採用行政/財政支持政策。

25

Ⅱ. 以居民協議體實施限制政策

政策背景
1. 弘益大學 Dance Club，酒吧等酒類消費文化空間
2. 林蔭道 LG, 樂天, CJ等財閥連鎖商店街

技能構成
由利益相關者、職能團體、地區活動家構成
關於批准新的公司、商店的進入的問題
關於可持續發展地區事業及其他規劃的問題

限制進入
可能會破壞地區共同體和地區商圈的商店，
必須提前得到居民協議體的批准
(例如) 大型連鎖商店

不履行條例的話

申請批准	"拒絕"	不履行程序	罰金或徒刑
希望進入的商店	居民協議體	希望進入的商店	按行業處理

強硬應對

26

Ⅲ. 打造房東+租賃人+城東區之間的共生協議

推進協約
組長級以上的公務員(48名)+房東(127名)
(分析現狀、聽取意見)

獎勵
給租借人容積率上的獎勵及稅制優惠

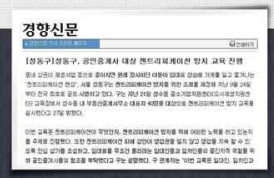
推進成果

	房東	商店	推進共生協約	推進共生協約
區內	127名	258家	91/127	142/255 (55%)
區外	128名	296家	50/128	

27

Ⅳ. 以教育與支持強化租賃人的對抗能力

運用法律支持團	對房地產中介人的教育	對租賃人的權利教育
社區律師+稅務師8名	發生紳士化的地區 城東區的政策	法律、條例、應對方案



28

V. 以區政府財政與公共貢獻確保'安心商店'

利用財政的建立

地點　發生紳士化的地區

計劃　設置集裝箱商店 → 買進樓房

利用公共貢獻的建立

地點　將在聖水洞一帶建立的知識產業中心

計劃　4個地點 800平方米 → 每年確保1650平方米

성동구 '쫓겨난 가게 대안상가' 조성

29

VI. 利用城市規劃，擴大公共主導型地區資產化

성수구-부영, 사회공헌 MOU 체결

사회공헌 MOU 체결식

성수동에 '세입자 안심상가' 조성

對象

在蠶岛地區單位規劃區內新建特別規劃區的賓館

內容

公共貢獻：
增加的容積率的45%以上

規劃

確保安心商店

30

在國民的共識下，正樹立著應對方案

首爾市

경향신문

2015년 11월 24일 화요일 014면 사회

성수동·해방촌 등 6곳 '젠트리피케이션' 막는다

서울시, 건물 매입 거점시설 조성… 내년 199억 투입

城東區和首爾市的合作

其它城市

지방자치 좋은 조례 경진대회 젠트리피케이션방지조례 모바일투표 선호도조사1위

젠트리피케이션 방지 조례

31

為實際解決需要制定法律

爭議　房東的財產權　商業的自由　基本權利

過程　法律糾紛 → 國民共事的形成 → 法律

全州市的案例

全州市出台《大型超級市場義務休業》條例

↓

保護小商人的模式，形成國民的共識

↓

修改"流通產業發展發"

對大型超級市場的營業時間限制撤銷訴訟

원고	樂天等5家公司
피고	城東區聽、東大門區聽
내용	對營業時間的限制及義務修業日
최종판결	勝訴(大法院)

＊為保護小商人而進行的地方自治團體的正當的保護活動

32

성동구

5부 Session 5

Providing Assistance for the Homeless

1. **"被驅逐的無家者：因開發而被驅逐的居民, 蝸居的消失 & 帳篷村無家者的危機"**
   "The Evicted Homeless and Jjokbang (Single-Room Occupancy Hotels) Losses Due to Redevelopment"
2. **"KIGE Studio: Housing Repair Services by the Urban Vulnerable"**
3. **"露宿於香港國際機場"**
   "Homeless at Hong Kong International Airport"
4. **"Agriculture-related Job Opportunity Creation for the Homeless with Outsider Participation"**
5. **"遊民自立支援法的延伸與多種就業支援事業的創建"**
   "Advocating for the Extension of the Homeless Self-Dependency Assistance Law and the Creation of Various Job Support Programs"

1 首爾市的主要變化 – 開發首爾站北部地鐵站附近基礎構圖

1 首爾市的主要變化 – 開發首爾站北部地鐵站附近基礎構圖

◎ 2008年
- 韓國鐵道公司(KORAIL)為了開發首爾站北部的閑置地區而提出建設大型國際會議中心、賓館、公園的構想。

◎ 2015年
- 對於建設高架公園工程的市民社會的強烈反應，首爾市提出了新的構想：以降低MICE設施的比例，同時提供寫字樓、賓館比例上的優惠方式來提高效益性。

◎ 2016年
- 首爾市計劃在2016年下半年中在公開招募民間投資者。這裡面包括在公園化的首爾站高架路旁邊，新設高架路(四車道)。
- 首爾市在2016年末將發表《開發首爾站附近綜合開發計劃》。
- 我們現在準備應對“紳士化”問題。

1 首爾市的主要變化 – 首爾站7017工程

首爾站7017工程

在70年代建設的陳舊的高架路 → 公園

17條人行道
(預計2017年完工)

預期效果

◎ 擴大城市綠地面積
◎ 透過連接各地區，給商業帶來活力
◎ 擴充旅遊基礎設施，實現首爾站的價值上升

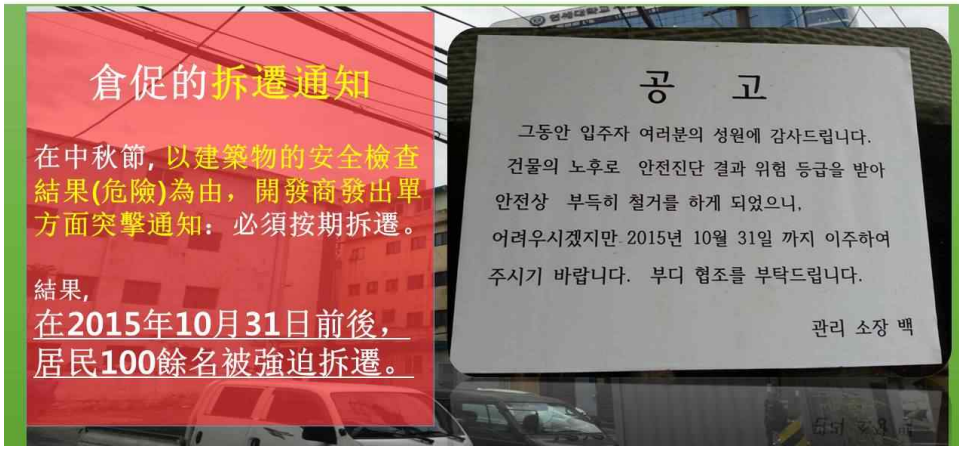
2015年，首爾市張朴元淳把《7017工程》比喻為美國的西部大開發，強調需要透過地區再生，恢復城市中心的神經系統。
而且他說，今後為落後的邊遠地區而推進因地制宜型再開發、改善步行環境工作等。

2 蝸居開發：南大門路5街 253番地一帶
根據城市環境治理工程的居民拆遷

(開發地區) 南大門蝸居的特色

◎ 位於首爾站和南大門之間
◎ 6棟蝸居 / 居民260餘名(2015年)
◎ 低保階層 35名(月均基礎補貼：66萬元(韓))
65歲以上的老人 55名，殘疾人 27名
登記地址的居民 103名(2014年12月)
◎ 一間蝸居的居住費用：21~35萬元(韓)/月
◎ 居住期間：至少1個月，甚至長達10年
◎ 蝸居是幫助擺脫露宿的一種階段，
也是預防露宿的最後的防線、低廉的居住地。

1 蝸居開發：南大門路5街 253番地一帶
根據城市環境治理工程的居民拆遷



1 蝸居開發：南大門路5街 253番地一帶
根據城市環境治理工程的居民拆遷

在南大門路5街253番地一帶的蝸居地區，到2018年將興建雙胞胎大樓(工程費為6500億元，地下8層/地上28層， 裡面包括辦公設施、商業設施、國際會議設施等)。2015年，投資者得到政府批准之前，拆遷居民的事件非常頻繁(2016年1月27日批准)。

1 蝸居開發：南大門路5街 253番地一帶
根據城市環境治理工程的居民拆遷

1 蝸居開發：南大門路5街 253番地一帶
根據城市環境治理工程的居民拆遷

被拆遷時部分居民	拆遷以後	留在蝸居的居民(80名)	中區聽不負責任的解釋
● 部分居民感到不合理，冒著斷水斷電，要求補償。 ● 通過管理人，他們能夠得到若干的搬家費。 ● 幸虧他們能夠去有押金的房間。	● 90歲前後的老人們(女性)到居住費用更高的蝸居(原21萬元→35萬元/月)搬家。 ● 附近蝸居的不足現象 ● 其他地區都要押金，不得不去更落後的、負擔更重的地方。他們以被後喪失福利補貼，伶仃孤苦。	● 現在80多個居民在2個棟蝸居里居住。 ● 去年，旁邊的蝸居遇到拆遷，他們也在不穩定的狀態。 - 擔心拆遷、居住地、押金、不暢等問題。 ● 他們不知道關於開發的具體內容。	● 將接受出租住宅的申請 - 因為需要1000-2000萬元的押金，大部分的居民不能申請 - 蝸居據住民能負擔居住費用的出租住宅(押金：50萬元)都位於首爾的邊遠地區。這會導致人際關係以及福利服務的喪失。 ● 不能給所有的人補償 - 關於搬家費(50萬元)，將對開發商要求

1 蝸居開發：南大門路5街 253番地一帶
根據城市環境治理工程的居民拆遷

+
除了南5街開發地區之外，附近的樓房也在進行建築登記變更。

→ 蝸居消滅, 紳士化

+

在開發地區內，因為尚有拒絕買賣的樓房(包括蝸居)，原本計劃為今年6月開工，推遲到了2017年1月(計劃)。

被拆遷時部分居民	拆遷以後	留在蝸居的居民(80名)	中區聽不負責任的解釋
● 幸虧他們能夠去有押金的房間。	補貼，伶仃孤苦。	● 現在80多個居民在2個棟蝸居里居住。 ● 去年，旁邊的蝸居遇到拆遷，他們也在不穩定的狀態。 - 擔心拆遷、居住地、押金、不暢等問題。 ● 他們不知道關於開發的具體內容。	● 將接受出租住宅的申請 - 因為需要1000-2000萬元的押金，大部分的居民不能申請 - 蝸居據住民能負擔居住費用的出租住宅(押金：50萬元)都位於首爾的邊遠地區。這會導致人際關係以及福利服務的喪失。 ● 不能給所有的人補償 - 關於搬家費(50萬元)，將對開發商要求

1 尋找對策

公有住宅型公共出租住宅
須有公有住宅支持政策
- 共同利用廁所與廚房
- 保障個人空間

公共蝸居政策
透過買進現有的樓房或者元蝸居生活圈內的土地(樓房)，供給公共蝸居。

樹立保障居民權利的指南
在發生蝸居地區的再開發時，地方政府應該有應對方案，包括給居民說明自己的權利並且進行迅速支援。再者，為了避免居民被處在無權利、居住斷絕、共同體喪失的狀態，地方政府必須樹立具體防止計劃。

樹立針對滅失蝸居的對策
城市的高級化、商業化使得房東覺得蝸居事業沒有效益性。這會導致用途變更以及現有蝸居的滅失。我們需要應對方案。

最重要的是，修改以業務地區為中心的開發規劃，打造能夠與市中心的貧困階層共存的長期方案。

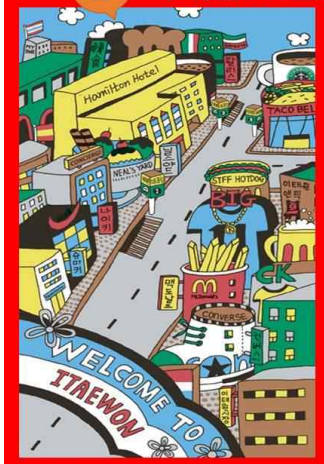
2 龍山無家者帳篷村在哪兒？誰在居住？

2

2 怎麼能持續10年了？

2 但是，現在？

2 面臨拆遷危機的帳篷村居民



THE SHILLA duty free

HOTEL

HOTEL

용산
전자상가

2 這為何是危機?

Build-Transfer-Operate

收回投資金=收益最大化

沒有消費力的人，無家者呢?

2 這為何是危機?

2 將來，怎麼辦?

謝謝大家!

5부 | Session 5

홈리스 보조 지원

Providing Assistance for the Homeless

2. Che Wei Hsu Project Manager, KIGE Studio

“KIGE Studio: Housing Repair Services by the Urban Vulnerable”

露宿於香港國際機場
Homeless at Hong Kong International Airport

WONG Chung Yin

Social Worker, Integrated Services for Street Sleepers, St. James' Settlement

香港國際機場為一個全球頂級的機場，連接多個航點，航班及客運量亦是全球數一數二。一個頂級機場當然安排不同設施，方便遊客逗留及休息。這些設施不單是遊客專用，不同人士也能夠享用。其中，我們觀察到一些露宿者選擇到機場作棲身之所。

相比其他室外的露宿地方，機場環境有不少優點，例如不用擔憂下雨、酷熱或嚴寒的天氣；除了食水、洗手間這些基本生活設備，衛生情況亦較好，不會出現蚊蟲、老鼠；機場商店林立，更有免費無線網絡、充電設備，讓露宿者更容易獲得資訊及娛樂。另外，對於一些不願被其他人知道自己露宿情況的人，在機場露宿也較容易混進遊客當中，減少被識別的機會。

另一方面，機場遠離市區甚遠，露宿者幾乎與熟悉的社區網絡隔絕。而機場職員亦會於清晨叫醒露宿者，加上不時會發出廣播，燈光亦24小時開著，睡眠質素隨時比街上更差。雖然機場設施齊備，但開支亦更高，例如交通、膳食等，價錢會比市區更昂貴。對於普遍屬基層的露宿者來說，生活負擔更是百上加斤。

機場露宿者除了要處理實質的問題，更要承受別人輕蔑的目光。以我們觀察，機場露宿者甚少對遊客作出滋擾，故此他們的出現，對於公眾並不構成問題。傳媒報道卻為他們製造負面標籤，如指機場變露宿者之家、露宿者佔領機場等，讓公眾對這群人存有恐懼或憤怒。

因為有關報道，機場管理局邀請與我們交涉及協調處理此露宿現象。透過外展工作，我們能夠去認識他們，並且建立工作關係，協助他們解決困難。由於機場露宿者較難以識別，我們需一定的時間及經驗，才能辨識他們。我們亦會留下單張給在機場睡覺的人，讓露宿者可以有方法聯絡我們。

以我們了解，機場露宿者的露宿原因與一般露宿者相似，例如低收入、家庭問題、精神病患等，我們會以一般手法去接觸及協助他們。另外，有一批是因不同原因而滯留在機場的外國露宿者。他們的情況很可能需要其他機構協助，包括機場管理局、他們所屬國家的領事館、援助尋求政治庇護的團體等。

然而，有一部份機場露宿者的情況較為特別。此類露宿者居於市區的房屋，在機場周邊從事勞動工作，因為機場位置偏離一般市區及住宅區，來往機場與市區的車費亦昂貴，為了節省昂貴車資及長途車程，他們會選擇在機場露宿。若習慣了機場露宿的生活，他們甚至不再租住任何地方，選擇以機場以家。即使他們願意物色附近地方租住，機場附近的地區卻主要為新落成的私人住宅，租金高昂，是一般勞動階層難以負擔。

我們期望政府及商業機構能夠重視及提供機場就業的配套設施，舒緩這類因工作緣故而於機場露宿的人士的需要(困難)。現時政府實行(實施)鼓勵就業交通津貼計劃，旨在減輕低收入在職人士往返工作地點的交通費(車資)負擔。對一群在機場工作但在市區居住的人，或許能夠補貼經濟上的不足，但他們所花費的乘車時間卻不能補貼。我們了解到這群在機場工作的露宿者大多從事勞動工作，例如搬運、飲食業等，一般工時長（每天10-12小時）及需輪班的工作，工作已令他們疲於奔命，工作班節之間可能只得數個小時的休息時間，花2-3小時來回住所是十分困難且不切實際的。

我們建議，政府可以協調商營機構安排員工休息室，相信能有效改善一眾機場員工的休息時間。另外隨著市區不斷擴展，政府亦應考慮於這些地區安排中短期宿舍予有需要人士，讓他們能夠有更多選擇去解決住宿問題。長遠而言，政府更應檢視工時長帶來的影響，制訂政策去保障僱員能夠於工作及休息之間，得到平衡。

同時，我們希望能與不同持份者，一同推動社區教育，讓不同人士能夠與露宿者和諧共處。曾有一名機場當值經理向我們批評露宿者很醜陋，影響機場形象。其實機場佔地甚廣，以我們了解機場露宿者大概20位，實在難以去佔領機場。即使有幾位露宿者因病或經濟原因而衛生情況較差，也難以單憑幾個人就能影響整個機場的形象吧？我們希望公眾及有關當局明白，機場是一個公共空間，任何人也有權使用那裡的設施，無分國藉、階層。與其著眼於高級的形象，我們認為應該抱持寬容的心態去對待不同人士，去展現香港文明的一面。

Agriculture-related Job Opportunity Creation for the Homeless with Outsider Participation

Hiroyuki Tsunashima (Osaka City University)

1. Introduction

Participation by outsiders has been an issue to be discussed in the area of participatory development in Japan. The term "participation" has been standing for that of the local people in the place set by an outsider, however, some researchers and practitioners have pointed out that the manner of participation by the outsider should be rather questioned (Sato, 2003). According to Nakamura (2003), the discrimination against people living in particular districts is attributed to socioeconomic avtivities by outsiders living outside the districts, and thus, not only a liberation movement by the sufferer themselves, but "participation by outsiders" on an equal footing is also necessary to eliminate the discrimination. This is a mere example; residents do not have to solve the local problem by their own through an internal coordination of interests adopting "participatory method", rather, they may throw the problem to the outside so that the outsiders also get involved in the solution (Tsunashima 2016).

I have been conducting an action-research with homeless laborers and employment support entrepreneurs, aiming at job opportunity creation or employment support through cultivation of a so-far-uncultivated farmland. Simultaneously, there is a recent tendency toward "link between agriculture and welfare" based on an idea that agricultural sector offers job opportunities to the people excluded from the existing labor market, especially, disabled people. Two factors on a different order lay behind this tendency: firstly, while sustainable inject of public funds into job creation requires some contribution toward a solution of a social problem, more and more people have recently come to consider farmland recovery to be a task the general public, as well as farmers, should cope with Tsunashima, 2015). Secondly, the merit of farm work consists in the process of establishing a symbiont relationship between humankind and crop plant or domestic animal (Tsuno, 2005; Toyohara *et al.*, 2007).

In this report, based on the record of the action-research, the manner in which agriculture-related job opportunity creation for the homeless have involved outsiders is outlined. And then, contrasting with "outsider effect" (Shikita 2009), frequently cited in literature on community development, the significance of the participation by outsiders is clarified.

2. Outline of the action research

The action research commenced with farm work twice or 3 days per week in Karindo-obata, Kashiwara City, Osaka Prefecture, in July 2011. Recovering 30 are-farmland, we have been growing nearly 20 species of vegetable continually and selling the harvest in Osaka City. Not only homeless laborers, young unemployed laborers using employment assistance entrepreneurs and elderly welfare recipients joined the farm work in 2013 and 2014, respectively. "The

Organization to Support the Homeless in Kamagasaki" has been taking charge of recruiting laborers from 2014. In 2015, the total amount of work was 805 man-days. Most laborers were homeless and living in Nishinari Ward, Osaka City. Wages, \5,700 per man-day, were covered with Scientific Research Expenses and the sales of the harvest. One weekly and three monthly direct sales stores have been opened.

3. Process of outsider participation

(1) Landowner

Before the action research started, regarding the spread of uncultivated land as problematic, the municipal agricultural administration had implemented several schemes around the study site, for example, from 2009 to 2011, hired laborers to repeatedly mow a part of the land with public funds for the then employ measures. In October 2010, an event named "Action for conservation of terrace paddy fields of home" offered urban people experience of sowing Chinese milk vetch the mowed land, which had been once plowed in advance. Few days later, one of the landowner offered me to discuss how to use the land, saying "Once mowed, but if not cultivated continuously, the land changes back". Hence the action research was envisaged.

(2) Encounter of the youth using employment assistance entrepreneurs with elder homeless labors

Many young people have never met with homeless people but have a preconception that homeless people are dangerous for example. However, having conversations while working together, the both build a human relationship with each other. A young trainee using employment assistance said that "At first I felt uneasy about working with homeless people, a friend of mine asked me if it would be dangerous to do so, but it became clear that they are nice fellows as a matter of course" (Yoshida *et al.*, 2013).

Many homeless elderly people are familiar with various farm implements, as grown up near their parents working in rural area, and can guess how to use even unfamiliar ones. And besides, they are so confident of their life experience. Thus, they can tell the young trainees how to use several implements and how to collaborate with partners. Other young trainees expressed their gratitude and regard for the homeless people as well as a feeling of intimacy.

On the other hand, those homeless laborers were doubting if they can instruct the young trainees how to work because the homelessness has resulted from some failure in their career experiences. They seemed to deal with young trainees in a modest manner, which all the more implies their aptitudes in leading the young trainees (Tsunashima, 2015).

(3) Consumers offered some direct sales spots and gave feedback on products

The more frequently sell the product, the more opportunities to get feedback from consumers, and to be questioned about the products, which motivates the laborers to sell more and learn for more knowledge. Especially, whereas the most frequent feedback were affirmative evaluations, which indicates which crops or varieties to be grown, the most common question relates to methods of cooking.

It has already become obvious that the rampant idea among laborers that labor is to do whatever told, which seem to put laborers off from the active learning required for farm work

(unpublished). However, viewing from a different angle, this idea is considered to be an expression of aspiration toward making contribution to the people familiar to the laborers themselves. That is why continuous relationships with particular consumers provoke into learning.

(4) More job opportunities around the study site

A cultivator of another land near from the study site requested us to maintain the land parcel. We offered manpower accordingly for wages. Few months later, the same cultivator requested again a similar work, but that time he cannot afford to pay as much as the first time. We undertook the job, compensating the loss with another fund.

4. Significance of participation of each outsider

According to the municipal administration of Nishinari Ward is trying to improve the image of Kamagasaki, where homeless people live in a concentrated community, the local problems can be turned into job opportunity (Suzuki, 2013). However, from a wider viewpoint, as other districts also suffer from various problems, several districts can exchange their problems, and then people outside Kamagasaki can take part in activities of job creation for homeless people.

Acknowledgements

This work was supported by JSPS KAKENHI Grant Numbers 25705015.

Literature Cited (in the same order with the text)

佐藤寛2003「参加型開発の『再検討』」佐藤寛（編著）2003『参加型開発の再検討』アジア経済研究所．

中村尚志2003「参加型学問としての民際学と開発・差別」佐藤寛（編著）『参加型開発の再検討』アジア経済研究所．pp. 185-209．

綱島洋之2016「『西成特区構想』に参加型開発の理念は生かされているか」『寄せ場』28：11-33．

綱島洋之2015「農地再生事業による就職困難層の就労機会づくりの意義と課題」『食農と環境』16：99-114．

津野幸人2005「再生紙ならびに不織布のマルチングによる雑草抑制技術の開発とその背景（2）」『雑草研究』50(4)：300-309．

豊原憲子・石神洋一・宮上佳江2007『福祉のための農園芸活動―無理せずできる実践マニュアル』農文協．

敷田麻実2009「よそ者と地域づくりにおけるその役割にかんする研究」『国際広報メディア・観光学ジャーナル』9：79-100．

吉田彩希子・綱島洋之・塚原東吾2013「農地再生事業による社会的包摂の試みに学生ボランティアが参加することの教育的意義」『都市安全研究センター研究報告』17：137-152．

鈴木亘2013『脱・貧困のまちづくり「西成特区構想」の挑戦』明石書店．

遊民自立支援法的延伸與多種就業支援事業的創建

NPO釜ヶ崎支援機構 理事長
（釜崎日工勞動工會 前委員長）
山田 實

由我擔任理事長一職的NPO團體釜崎支援機構位於大阪市西城區，以下內容是我從介紹該NPO團體事業內容的宣傳手冊上所挑選摘錄的內容。日工、臨時工聚居的地方，也是全日本最大的簡易住宿所的集散地，這裡被稱為釜崎，政府稱這裡為愛鄰地區。在這裡想介紹一下1999年在釜崎起步的支援型NPO團體的事務內容。請參考HP：http://www.npokama.org

＊＊＊釜崎支援機構的事業介紹＊＊＊

- 釜崎支援機構是，在掌握釜崎現狀的基礎上，幫助露宿街頭的遊民或是有可能成為遊民的人群改善其社會待遇，展開地區建設以使遊民能實現生活自立，並提高其社會福利為主要活動目標的團體。

- 我們的目標是，透過就業機會的增加與居住、生活的安定，來創造一個不需要露宿街頭的社會

  - 預防遊民的產生
  - 脫離遊民的狀態
  - 防止再次回到遊民的狀態

  ⇒為了提供這些支持，展開既有政府制度中所沒有的各項支援活動

- 超越就業支援與福利救濟之間的間隔，以綜合性的全面支援為目標
- 利用公私共同協力形成的社會安全網絡，實現社會包容

理事長 山田 實（常任理事） 副理事長 原NGO就業事業部 前管理者
理事① 西成區具有代表性的社會企業董事長
理事② 天主教教會神父
理事③ 具代表性工會的大阪市地區協議會事務局長
理事④ 在地社區營造NPO團體的理事長
理事⑤ 大阪市社會福利協議會會長、西成區會長
理事⑥ 原大阪市立大學教授
理事⑦ NGO事務局長
監察 在地社區町內會的社會福利協議會 會長 法人認證年月日1999年9月29日

■ 釜崎支援機構的各項舉措

1：基本支援項目

✧ 1-1 愛鄰地區內/ 地區外 清掃・除草・維修等工作

僱用釜崎地區55歲以上的日工勞動者，主要進行大阪府府內以及大阪市市內設施、道路的清掃，除草工作，以及保育園內遊樂用具的油漆粉刷工程。為了讓他們保持想工作的心態和身體健康，培養他們社會參與的意識，作為自立生活的一環，為那些走投無路而露宿街頭的高齡日工勞動者提供就業機會。大阪府和大阪市從1994年開始推動這個計畫，釜崎支援機構從1999年11月開始接受政府委辦此計畫。2016年度，平均每天給176人（工作日），187人（休息日）（其中20人是其他行業的人），提供了就業的機會。

▽ 以釜崎地區55歲以上高齡日工勞動者為對象，採用輪流登錄制的就業制度。2016年4月的登錄人數為1,181人。

▽ 早上8點半開始，在西成勞動福利中心按照登錄的號碼順序進行介紹。 1天可以有5700日元的收入，目前每個人一個月大約可以輪到5~6次。

✧ **1-2　提高愛鄰勞動福利中心的就業介紹功能**

僱用高齡者特別清掃項目的登錄者，每個人工作3天，每天僱用26人。負責在愛鄰綜合中心指揮前來招募短工的車輛

2：幫助安排住處、逗留地

✧ **2-1　夜間簡易住宿所的運營（Shelter）**

從2000年開始受到大阪市的委託，運營和管理庇護所。2016年1月開始，新建造的愛鄰庇護所最多可提供532床的空間。

▽　庇護所的使用以天為單位、傍晚5點半開始發放使用券，可以待到第二天早上的5點。

✧ **2-2　提供休息的場所**

作為午間休息和交流的場所，同時也為了提供就業和生活方面的支援，使用「禁酒的小館」此一名稱、展開附有伙食的交流會、泡茶會，提供圖書室，免費淋浴，洗衣機的使用等服務

3：訓練・就業準備方面

✧ **3-1　在地深根型就業自立支援事業**

2013 年 4 月開始為了幫助 55 歲以下的日工勞動者在適合自己的領域就業，為他們進行園藝，自行車，大樓清掃，販賣物品，接待客人等方面的職業訓練，並與對在地社區的社會貢獻加以結合，幫助他們實現生活自立。此項在的深根型就業自立支援事業也是大阪市的委辦計畫。

✧ **3-2　提供簡單工作的機會**

借用大阪遊民就業支援中心的1樓，從民間企業接受訂單，提供給遊民進行簡單勞作。工資比較少，但是目標是幫助他們調整好就業的狀態，方便之後進行就業活動。另外可以對接受低收入戶補助者而言，可以發揮「就業與福利混合型」的自立成效。

4：社會企業方面

✧ **4-1　公園共同管理**

從2006年度開始，與民間企業組成共同企業形態，成為了大阪府營住吉公園和住之江公園的指定管理者之一，現在將兩處公園活用為職場體驗與就業訓練的地方。

✧ **4-2　構建自行車回收循環利用系統**

收舊自行車，修理並重新販賣，創造就業機會

✧ **4-3　提供其他就業機會**

與高齡者特別清掃事業相似，同樣以清掃、除草、修理等為中心，接受來自民間企業、社會福利法人。大阪遊民就業支援中心等的眾多委託，努力提供行政委託以外的各種就業機會。

5：諮詢 協助方面

✧ **5-1　諮詢支援事業**

接受來自遊民的諮詢，在尊重他們個人想法的基礎上通過「慢慢接近」的支援方式引導他們脫離露宿街頭的生活。主要活動有多個分枝，例如醫療、債務、年金、生活最低保障、幫助脫離酗酒吸毒等依賴症問題、協助申請殘疾證等等。

✧ **5-2　生活改善・健康諮詢事業**

從2008年度開始，在庇護所與「禁酒的小館」開始接受生活諮詢，並擴張了能夠與就業、醫療、福利相連接的窗口

✧ **5-3　就業諮詢・就職支援事業**

2006 年 1 月，受到核准展開了免費的職業介紹。借用了原來愛鄰職業介紹所的建築物，開設了「就業支援」部門，接受來自大阪遊民就業支援中心的委託，進行包括開拓職缺、職缺介紹、就業諮詢、履歷書寫法的指導、借出

面試時使用的手機、自行車等等在內的就業活動支援。在 2 樓還可以通過網路檢索職缺訊息，2 樓還可作為就業支援學習會的會場來使用。

✧ **5-4　讓西成區領取低收入戶補助的單身高齡者與社會建立連接**

促進領取國家低保的高齡者的社會參與，還提供生活支援（保管他們的財務・督促他們服藥）。透過此種支援防止他們被社會孤立，幫助他們實現生活與社會的自立，同時也是一種協助恢復社區活力的社區營造（俗稱：營造一朵花），開始於2013年7月。開展各種各樣的活動，例如農活、地區清掃等活動農作業、還有與藝術相關的其他多種多樣的企劃。與在地區內活動的NPO法人結合為聯合體，接受來自西成區的業務委託。

※ 當日報告的主題構成

1　關於目前釜崎與遊民的問題

1－1　極度貧困的年輕人口的流入
1－2　探索能讓人安心居住的釜崎社區營造
1－3　安倍經濟學的進展並不順利
1－4　由企業來挑選勞動者以及新的勞動方法的創造
1－5　在社會上創造工作是很重要的
1－6　不要對企業社會抱有幻想
1－7　尋找不受政治和企業形象所左右的工作方式
1－8　以釜崎困難的狀況為契機，實踐檢驗新的措施
1－9　針對高齡日工勞動者就業支援方面預算的刪減
1－10　遊民問題與住宅問題息息相關，但亦應從社會如何創造就業的觀點出發考量

2　對「遊民自立支援法」的評價　・延伸的必要性與、以「生活窮困者自立支援法」為基礎擴充更實際的政策的必要性、需要留意哪些事情？

2－1　遊民自立支援法的成果
2－2　伴隨著派遣業法的自由化出現的遊民問題的全國化
2－3　為了解決這一問題制定了「生活窮困者自立支援法」，並用「遊民自立支援法」的成果來加以充實
2－4　遊民自立支援法仍然是必要的
2－5　不應將遊民問題看作是過去的問題

3　今後5年內社會的使命

3－1　再次確認，從地區的社會NGO組織的角度出發所推動的各項措施
3－2　充實對於未領取低收入戶補助者的支援項目
3－3　在維持現有的就業支援的同時，開發新的民間的工作機會
3－4　依賴政府補助的NGO組織有必要逆轉其財政上公私資本所佔的比例