

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 6 日現在

機関番号：22604

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03851

研究課題名(和文) 現代都市下層地域の福祉化にともなう社会的包摂・社会的排除

研究課題名(英文) Social Inclusion and Exclusion in Urban Underclass Area for those Experiencing Welfare Dependency

研究代表者

山本 薫子 (Yamamoto, Kahoruko)

首都大学東京・都市環境科学研究科・准教授

研究者番号：70335777

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,900,000円

研究成果の概要(和文)：日本の横浜寿町、カナダ・バンクーバーのDTES地区における社会的排除、社会的包摂の実態とその背景構造を明らかにした。両地域はともに大都市インナーエリアに位置する低所得者居住地域であるが、横浜では高齢化や障がい者の増加、バンクーバーでは薬物依存と障がい者の増加が顕著であり、いずれも福祉ニーズが増大している。代表者は、両地域において質的社会調査を実施し、地域での福祉的支援の状況やそれを支える制度的な背景、住民への社会サービス、居場所づくりの実態を確認した。一方で、地域全体が福祉サービスに依存した状況では経済活性が図られず、福祉対象ではない低所得者が十分な収入を得られず生活困窮に直面している。

研究成果の概要(英文)：The researcher has clarified the pictures of social inclusion and exclusion in Kotobuki, Yokohama, Japan and Downtown Eastside, Vancouver, Canada and their structural background. The both areas have been known as low-income neighborhoods located in urban inner areas. Aging of population and increasing numbers of disabled are obvious in the Yokohama case, and drug abuse and increasing numbers of disabled are obvious in the Vancouver case. The both areas are experiencing welfare dependency. Through the qualitative social research in the both areas, the researcher has clarified the state of welfare support and its institutional background and social service and community work for the residents. However, low-income residents without welfare have been facing poverty as the neighborhoods have depended welfare money and have difficulty at local economic development.

研究分野：都市社会学

キーワード：都市下層地域 社会的排除 社会的包摂 福祉化 横浜寿町 バンクーバー ジェントリフィケーション ホームレス

1. 研究開始当初の背景

代表者は本課題の以前に、文部科学省科学研究費 2012 年度～2014 年度若手研究(B)補助金「現代都市下層地域の社会構造再編過程分析のための国際比較研究」(課題番号 24730423)を受け、本課題と同じ横浜・寿町、カナダ・バンクーバーの Downtown Eastside (DTES)地区での社会調査を実施し、福祉化の進展とそれとともなう地域課題について明らかにした。

今日、日本をはじめとする先進諸国の大都市インナーエリア、とりわけ都市下層地域、低所得地域では高齢化などを背景とした福祉ニーズの増大が見られ、そのことによって生活保護受給者数が増加するなど「福祉化」(福祉への依存)の状況にある。そうした地域の多くでは、ホームレスや低所得者などの生活困窮者、社会的に周縁に置かれ排除された人々に対して行政機関、非営利団体などによる福祉的な支援施策や取り組みが進められることによって、個々人の生活環境改善等が目指されている。近年、北米の諸都市では居住に重点を置いた生活困窮者支援(ハウジングファースト施策)が積極的に進められ、この結果、地域全体がそうした人々の受け皿となっているところも少なくない。このことについては、社会的に周縁に置かれ、排除された人々による「居場所」の獲得、社会的包摂として評価できる。DTES 地区は、バンクーバー市の中でも古くから生活困窮者支援が進められてきた地域であり、また近年はホームレス支援施策、ハウジングファースト施策の拠点的な役割を担い、多くの支援組織が活動を行なっている場所でもある。

一方で、都市全体の視点でとらえた場合、こうした施策に対する経済活性、地域活性の観点からの懸念も指摘されてきた。つまり、行政や非営利団体からの福祉的支援で生活を維持する人々が特定の空間へ集中し、定着することは、新たな雇用や産業の育成、創出には寄与せず、消費も拡大しない、このことが地域の経済停滞、ひいては地域社会のさらなる停滞を招くのではないかという懸念である。

以上の状況は日本の都市、地域社会でも指摘されている事項だが、これに対して、特に今日の欧米および北米の大都市においてその影響が指摘、懸念されているのが、ジェントリフィケーション(Gentrification)の進展である。とりわけ、低所得者居住地域、都市下層地域について家賃高騰にともなう立ち退き、排除などが都市問題、社会問題として指摘されてきた。

現在、人口増加が続き、都市全体での家賃高騰が社会問題となっているバンクーバーでは中流層を対象としたコンドミニウム(分譲集合住宅)や飲食店の新たに建設、進出が続いているが、その一部は低所得者居住地域やその周辺でも起きている。DTES 地区では、低家賃住宅の取り壊し、家賃値上げ等にとも

なう居住者追い出しがなされ、人権侵害に関わる深刻な問題が多く指摘されてきた。その意味で、バンクーバーにおけるジェントリフィケーションの最前線と呼ぶことができる。一方で、同じ DTES 地区において、地域活性に関する行政施策を背景に、新たな産業創出、雇用創出を目指す取り組みも積極的に進められている。

2. 研究の目的

本研究は、高齢化や障がい者の増加など福祉ニーズの高まり(「福祉化」、福祉への依存)にともなう現代先進諸国の都市下層地域の社会変容について、特に社会的包摂・社会的排除の観点から明らかにする。具体的には、すでに調査データの蓄積がある横浜・寿町地区、カナダ・バンクーバー市の DTES 地区を事例とする。そして、低所得者・ホームレスを対象とした社会福祉政策、とりわけ居住支援策が結果的に福祉ニーズの高い人々の都市下層地域での集住、福祉施設・支援団体等の集中をもたらしている状況に着目し、地域の「社会的シェルター」化およびジェントリフィケーションの展開について、現地調査によって実態を把握した上で社会的包摂・社会的排除の双方の観点から分析し、都市下層地域の構造再編過程の把握を行う。

3. 研究の方法

低所得者・ホームレスを対象とした社会福祉政策、とりわけ居住支援策のうち、寿町地区・DTES 地区に関わるものについて社会的包摂・社会的排除の観点から分析を行う。

寿町地区については、横浜市に加え、東京、大阪を含めた都市下層地域(「寄せ場」)や無料定額宿泊所、ネットカフェなど低所得層、ホームレスの居住に関連する対象地域・施設について統計データ、施策内容等を含めた全体状況の把握に努めると同時に、低所得者層・ホームレスの居住に関わるこれまでの議論、論点の整理を行う。また、生活保護施策およびホームレス自立支援施策について統計データを含めた全体状況を把握し、特に都市下層地域での居住に関わるものについてこれまでの議論、論点の整理を行う。

DTES 地区については、「At Home」施策(カナダ全国で実施されている精神・知的障がい者を対象とした支援施策)および「ハウジングファースト」施策(カナダを含む北米で実施されているホームレスの居住支援施策)について統計データを含めた全体状況を把握し、特にブリティッシュコロンビア州およびバンクーバー市での施策展開に関するこれまでの議論を整理し、論点の抽出を行う。DTES 地区で住民に対して生活支援等を実施している関係機関、団体等に対し、居住の様子、居住環境、介護・看護、コミュニケーション、生活自立等の観点での課題や関連施策の評価について計 5 回の現地調査を実施し、ヒヤリング、参与観察を中心としたデータ収

集を行った。時期は、2015年7月25日～8月7日、2016年2月19日～3月2日、同年9月15日～9月27日、2017年2月16日～2月28日、同年7月23日～8月6日である。

4. 研究成果

4-1. 横浜・寿町

横浜・寿町では、住民生活の現況、地域活動団体の取り組み、行政施策のそれぞれの展開およびそこの課題を把握した。さらに、地域内の労働福祉センターの建て替え工事に伴う地域の住民生活、地域活動、主に福祉系の事業所を巡る変化とそれに対する対応についても現況を把握した。横浜では、毎年、地域の夏祭り期間、年末年始の「越冬活動」期間に集中的に現地調査を行った(ヒヤリング、参与観察等)。また、2016年度には大阪・釜ヶ崎、東京・山谷においても現地視察と資料収集を行なった。釜ヶ崎ではまちづくりの展開過程とそこの地域組織の活動内容に関する知見を深めた。山谷では、地域支援団体の活動とその変遷を中心に状況を把握した。

4-2. バンクーバー・DTES 地区

バンクーバー・DTES 地区では、都市下層地域でのジェントリフィケーション進展とそれに伴う地域課題の現況を把握し、さらに低所得者を巡る居住不安定の問題とそれに対する住民運動の取り組みについても資料収集を行なった。さらに、行政や地域経済団体を中心とした地域経済活性化の施策についても資料収集を行い、社会企業を中心とした地域での新たなビジネス展開に関してもヒヤリング等を実施することで現況を把握した。

4-2-1. 居住をめぐる問題

バンクーバー冬季オリンピックが行われた2010年以降、DTES 地区と周辺地域(中華街など)でコンドミニウム建設が次々に行われ、特にDTES 地区内では、現在に到るまでSRO(簡易宿泊所)の取り壊しとコンドミニウムへの建て替え、SROの家賃上昇が続いている。建物も老朽化しており、衛生状態、管理状態がよくないものも多い。

DTES 地区と周辺地域(中華街など)では、生活保護受給者の増加が進む一方で、コンテンツ産業(映画産業など)関連施設の進出、起業家を対象にしたオフィスの整備、中流層向けの住宅建設・商業店舗進出も目立つ。改装(リノベーション)され家賃が上がったSROでは、従来の低所得者(生活保護受給層、現業労働者、その他の都市雑業層等)に代わり、低家賃を求める大学生、若手アーティスト、若手起業家、その他の長期滞在者たちが新たな居住者となりつつある。さらに、低所得者を対象とした小売店が閉店し、中流層を対象とした飲食店の新たな開業も進んでいる。

4-2-2. 地域経済活性化の進展

バンクーバー市は、2014年に策定された

まちづくり計画に基づき、2016年3月にDTES地区の地域経済活性化戦略(Community Economic Development Strategy)の策定計画を打ち出し、同年秋に市議会に提出して承認された。その後、市議会議員が経済活性化施策を担う民間組織の設立を提唱し、地域経済発展戦略実施会議(CEDSAC: The Community Economic Development Strategic Action Committee)が立ち上げられた。

市、BIA等は、地価高騰にともなって中心市街地での活動が困難な若手事業者や社会企業等を対象に、市内中心部の中ではまだ家賃が安価なDTES地区でオフィススペースの確保を図ることで起業拠点をつくる計画を持ち、それが小売店をはじめとする地元の小規模ビジネス支援にも発展することに期待する。

DTES地区で「地域経済活性化」といっても、実際には中流層向けの飲食店進出からホームレスを含む低所得者による販売活動の促進まで幅広い。「この地域で暮らし続けていけるための仕事づくりが必要」と多くの住民、地域関係者が口にするが、それをどのような形態で実施することが望ましいか、地域における総意があるわけではない。

また、地域経済活性化、雇用創出の施策は、まちづくり計画策定を根拠とするものであり、それゆえに立場を超えた地区内の団体、機関が集まり、ネットワーク形成も進められている。表面的には行政施策に沿って進んでいるように見られるが、いずれも住民自身や支援団体、社会企業が長年にわたって築き上げてきた収入確保、生活改善の取り組みの蓄積に基づいて成り立っている。

4-2-3. 「福祉化」にともなう地域の変化

DTES地区の社会企業や非営利団体の大半は行政からの委託、もしくは助成を受けて支援事業を実施しており、こうした支援事業はもはや一種の産業となって半ば確立している。被支援者の増加や予算拡大は支援組織の業務拡大、規模拡大につながっており、一部にはより行政からの支援が受けやすい事業内容への転換や効率化を目指すところもあり、そのため、行政が定めた支援対象の枠組みから外れた人々は支援を受けにくい実態も生じている。

4-2-4. ジェントリフィケーションへの対抗としての土地・空間への権利の主張

DTES地区での人権、居住権保障をめぐる運動において、歴史的背景と結びつけてその空間への積極的意味づけを語る、主張することで、現在の社会状況の改善や新たな機会、資源の獲得を目指そうとする動きが見られる。この背景には、もともと先住民の割合が高く、先住民の権利や人権問題に関して意識の高い住民、活動家等が多いという、DTES地区の地域特性がある。同時に、第二次大戦中の日系人排斥、かつての中国移民等への差別的待遇や排除等についても折に触れて取

り上げられる。空間からの排除、排斥にまつわる土地の歴史が今日の住民が抱える問題、処遇の不平等と関連づけて説明される機会も多い。これは、単に空間としての土地の回復だけではなく、そこで本来は持っていた人間らしく生きる生活を奪われている現状への批判と、そのように生きる権利回復（人間の回復）の主張だといえよう。

今日の DTES 地区および周辺地域では、被害や排除の歴史と、現在および今後の自分たちの地区への関わり、権利を関連づけ、正当化する論が、先住民以外のグループからも行われている。その背景には、政府による賠償や謝罪など、制度的に規定された被害の認定に基づく社会運動がある。代表的な例として、第二次対戦中に財産を没収され、強制収容・抑留された日系人による権利回復、補償要求の運動が挙げられる。

DTES 地区内における社会運動団体によるジェントリフィケーション反対運動では、「先住民」や特定の民族や出身に限定せず、「低所得者」の居住や生活が中流層の進出によって脅かされる、という文脈に沿って抗議がなされてきた。しかし、都市全体の共感を得にくく、また時に反発や批判もあった。

土地へ関わりの歴史や公的な謝罪の枠組みを用いることを権利の正当性の論拠とする動きは、中国系、黒人など、DTES 地区に関わるその他の社会的マイノリティにも波及している。先住民の主張と同様に、「我々の場所」をく取り戻すことがジェントリフィケーションにともなう居住、生活圏への圧迫への対抗の手法として、他のグループ（黒人グループなど）にも転用され、再生産されつつある。

4-3. まとめ

まとめると、日本の横浜寿町、カナダ・バンクーバーの DTES 地区はともに大都市インナーエリアに位置する低所得者居住地域であるが、横浜では高齢化や障がい者の増加、バンクーバーでは薬物依存と障がい者の増加が顕著であり、いずれも福祉ニーズが増大している。両地域では、地域コミュニティでの福祉的支援とそれを支える制度的な基盤、住民への社会サービス、居場所づくりの取り組みが進んでいる。一方で、地域全体が福祉サービスに依存した状況では経済活性が図られず、福祉対象ではない低所得者が十分な収入を得られず生活困窮に直面している。

DTES 地区では依然として低価格で安全な住宅の不足が問題としてあり続けている。多くの低所得の住民にとって、DTES 地区は単に SRO があるというだけでなく、生活に必要な資源(食事や物資の提供、コミュニティセンターの利用、各種情報へのアクセスなど)や仲間とのコミュニケーションの場でもあるが、その慣れ親しんだ地域で健康的で安全、安定的な居住を確保できないことが長年の問題となっている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 2 件)

(1) 山本薫子, 2016, 「ジェントリフィケーションに抗する都市下層地域—居住保障と地域経済活性化の取り組みを中心に—」『日本都市社会学会年報』34: 74-92. 査読あり.

(2) 山本薫子, 2016, 「外国人住民の居住をめぐる問題の諸相 集住地域・分散地域それぞれの課題」『日本不動産学会誌』117: 61-65. 査読なし.

[学会発表] (計 4 件)

(1) 山本薫子, 2017, 「都市インナーエリアにおける「ジェントリフィケーション」への対抗と経済活性化推進の行方—カナダ・バンクーバーを事例に—」(地域社会学会第 42 回大会自由報告部会/ 秋田県立大学/ 2017 年 5 月 13 日)

(2) 山本薫子, 2016, 「都市下層地域における福祉化進展の行方——包摂か、排除か——」(日本都市社会学会第 34 回大会自由報告部会/ 佛教大学/ 2016 年 9 月 3 日)

(3) 山本薫子, 2015, 「ジェントリフィケーションに抗する都市下層地域: カナダ・バンクーバーの事例から」(第 33 回日本都市社会学会大会/ テーマ部会「都市空間の再編とジェントリフィケーション」/ 静岡県立大学/ 2015 年 9 月 13 日)

(4) Kahoruko YAMAMOTO, 2015, 'Social Inclusion and Exclusion of Urban Underclass Areas as Welfare Dependent Communities: The Case of Yokohama, Japan', in 2015 Korea-China-Japan Joint International Seminar (ソウル市立大学、韓国: 2015年10月23日)

〔図書〕（計 0 件）

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山本薫子 (YAMAMOTO, Kahoruko)

首都大学東京・都市環境科学研究科・准教授

研究者番号：70335777