

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和元年6月27日現在

機関番号：24402

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2016～2018

課題番号：16K12821

研究課題名（和文）自治体・NPOと協働する都市困窮地域の再成と居住福祉ビジネスの社会化

研究課題名（英文）Socialization of Housing Welfare Businesses through the Collaboration of Local Governments and NPOs in Revitalization Processes of Deprived Inner-City Areas

研究代表者

水内 俊雄（Mizuuchi, Toshio）

大阪市立大学・都市研究プラザ・教授

研究者番号：60181880

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,800,000円

研究成果の概要（和文）：厚労省において俄然注目されているハウジングセーフティネットと居住支援のシステム構築において、自治体をNPOが協働する先進事例を抽出し、類型化と通じてその実態と課題について、政策提案も含めて、さまざまな知見を提示したことにある。特に公的な関与だけでは実現しない、また地域ビジネスの賦活にも関わる、福祉依存ではないハウジング供給や、それがもたらす地域再成へのインパクトも明らかにした。またこうした取り組みの重要性の社会的認知を向上させるために、定住ではない暫住、暫居、滞在という切り口を導入して、仕事付き社員寮の役割にも着目し、ハウジングセーフティネットの再編や充実に貢献する役割を明示化した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

二つの意義を指摘しておきたい。まず自治体とNPOが協働するという側面に対して、多様なそれぞれの地域の居住支援に実態を明らかにし、類型化したことにある。一時生活支援事業、無料低額宿泊所、ホームレス自立支援センター、そしてケア付き支援住宅のありかたに関する、EBPMの最適例を実践したことにある。二つめに、とかく福祉依存にありがちなハウジングのセーフティネットに対して、福祉アパートだけでない就労付き社員寮などの仕事支援の拠点として、中間ハウジングを位置づけ直したこと、それを暫居、暫住という新たな概念で説明したことにある。民泊に関しては滞在という見方を導入し、定住だけではない地域施策の見方を提案した。

研究成果の概要（英文）：These days the creation of a housing safety net and housing welfare support systems is heatedly debated in the Ministry of Health, Labor and Welfare. With the aim to contribute to this discussion, this study investigates established collaborations between local governments and NPOs. Through a typology their actual conditions and pressing issues were revealed, and concrete policy proposals formulated. We also shed light on the supply of non-welfare dependent housing, which is not realized solely by public investments, its impact on inner city regeneration and its role as an activator for local business. Further, in order to increase the social recognition of the importance of these enterprises, we introduced the notion of “temporary residence”, “temporary living” and “short term stay”, focused also on company dormitories, and pointed out the role they play in the housing safety net and in its restructuring process.

研究分野：都市社会地理学

キーワード：セーフティネット 居住支援 インナーシティ 地域再成 生活保護 社会ビジネス 不動産業 居住福祉

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

本研究チームが何度も触れてきたことであるが、2000年代から本格化したホームレス支援は、日本の最後のセーフティネットの再編に大きなインパクトを与えた。その大きな成果が2015年から施行された生活困窮者自立支援法と、連動する形で生活保護法の改訂が行われ、新しいセーフティネットの追加と、既存のセーフティネットの見直しが地域に大きな影響を及ぼすことになった。本研究チームは、最も厳しい生活困窮状態にあるホームレス、ハウスレス研究を基盤に、その現象が深刻な大阪や東京において生活支援の改善につながる実践的研究を行っていた。こうした流れを、研究の深化というより、いかに迅速にポジティブに状況を把握し、課題やプロモーションすべきところの抽出と、そのメカニズムの意義や社会的広報に努めることを、この挑戦的萌芽研究にふさわしい研究課題として推進してゆく必要があった。

学術的に現場から求められている新たな課題は2点に集約できる。第1点は、生活保護受給者の集住の受け皿となる地域の居住環境が水準以下でしか提供できず、脱法や黙認という中で現実に住宅資源や生活サービスを提供せざるを得ない状況にある。これに対して、このような居住福祉サービスにどのような社会性の担保を与え、かつ都市の再成にもつながる回路を有していることを学術的に明らかにすることが求められている。第2点は、厚労省及び生活保護の実施機関の自治体において、生活保護が住宅環境とのバランスや日常生活の維持、医療との関わりでどれほど適正に運用され、有効な施策になっているのかどうかを検証する情報構築や分析を担う役割を学術的に強く期待されていることにある。

このような意識と課題を背景に、本研究は企画された。

2. 研究の目的

本研究は生活保護の増大や少子高齢化で社会経済的バランスの崩れてきた困窮する大都市インナーシティに焦点をあて、福祉の磁石がもたらす増大する公的扶助費が、地域経済に還流し地域再成に繋がることを見える化し社会化する新たな地域再成の試みである。地域側には、既成市街地の多くの遊休化する住宅や事業所の未活用資源を、こうした資金で再活する不動産業や福祉経営、NPO等のアクターの社会ビジネスの型を明らかに、社会に公開しつつ認知の仕組みづくりを提案する。自治体側には、逸法的なグレーな部分を地理情報の収集により、貧困ビジネスとならない具体の線引き基準を設定でき、適切な政策を打てる分析可能な情報基盤づくりを推進する。同時に福祉の磁石に吸い寄せられがちな人々の貧困の往還の実態を明らかにし、そうした状況を社会がどのように受容できるのかの合意形成の仕組みも提案する。居住福祉に関する政策支援の地理学の唱道でもある。

3. 研究の方法

研究フィールドは初年度、2つに分かれて進められた。ひとつは生活困窮者の居住福祉の支援におけるNPOや、関連する生活困窮者自立支援事業のもとに進められる一時生活支援事業への関りに関する調査である。この調査は全国自治体アンケート調査とNPO調査において、重点的に、札幌、東京、大阪、阪神間都市、岡山において進められた。

また厚労省が主宰する二つの委員会、「生活保護受給者の宿泊施設及び生活支援の在り方に関する意見交換会」「ホームレスの実態に関する全国調査に係る意見交換会」などのメンバーとして、厚労省が今後居住福祉施策の在り方を構想するバックアップデータを、上述の実績などを踏まえて数値をもとに提供した。またNPOの当該分野における社会ビジネス化において、生活困窮者自立支援の現場で関わる人々の研修・交流の場として、「住居確保や維持が困難な人々への支援のあり方を考える 一時生活支援事業の今後と継続的な居住支援」を企画し、ネットワークの構築と、先進事例の共有や、その政策的位置づけを議論できるプラットフォーム作りを行った。

二つ目は、大阪市西成区及び浪速区における近年激増してきた民泊、ゲストハウスの実態調査を深化させたことにある。生活困窮者が居住するいわゆる「福祉アパート」経営を、包容力ある都市の居住福祉の力を借りた再成と位置付けてきたが、この民泊の需要はこうした福祉アパートそのものの用途転換を引き起こすとともに、福祉物件としても動きにくかった遊休資源も活用しはじめた実態を調査した。

2年度目は、3つの調査を行った。支援の迅速さや就労につなぐ効果の高い一時生活支援を、相談と中間ハウジング提供を同一法人で一体的に行っている団体のヒアリング調査を全国先進地域で行った。大阪においては、次の2種類の調査を新規に取り組んでゆくことになった。中国人不動産業によるカラオケ居酒屋への転業の実態と、付随する住宅経営、店舗経営のリアルな動態を、ヒアリング調査において明らかにする作業に入ったことである。そして新たなテーマとして浮上したのが、2016年度刊行の『都市の包容力』のブックレットにおいて、欧州の事例を意識しつつ4象限の都市構想を打ち出したが、特に仕事を生み出すマイクロでインフォーマルな経済の生み出す新たな地域ビジネスの解明である。予察的に西成区で事例調査に手掛けることになった。かつてでいう人夫出し飯場、現在でいうところの日雇い契約の社員寮というハウジングを伴うビジネス状況に初めて接することになった。

最終年度において大きく調査は全国的に展開した。居住支援に対する国の大きな3つの動きに対応した。ひとつはホームレス自立支援法の延長にともない、新たな立て付けとして、ホームレス・生活困窮者自立支援センターが導入されることになったこと。二つ目には、脱ホーム

レス支援を支えてきた生活保護を利用した中間ハウジングの運営、すなわち無料低額宿泊所を社会福祉住居施設に衣替えし、その中の良質な部分を日常生活支援住居施設として別建ての支援をつける制度の導入が決められたこと。そして三つ目に、国交省が主導する住宅セーフティネット法と連携した、居住支援法人の認定とそれをまとめる居住支援協議会の強化への取り組みが始まったことにある。

この展開については、本研究は織り込み済みで3つのテーマ編成してきた。まず居住福祉のセーフティネットの充実に関する調査では、ホームレス自立支援センターとセンターを持たない一時生活支援事業の支援の流れの特徴を全国的比較のもとに明らかにした。

2点目の都市内脆弱地域におけるミクロでインフォーマルなスモールビジネスの展開については、特に中国人不動産業における新たな地域ビジネスが社会的な脆弱地域に与えた影響を明らかにした。

3点目の日雇い派遣労働者の社員寮調査については、まだアウトプットはブックレットに部分的に、関東の事例について紹介したが、尼崎と西成において、現地調査を始めたところである。

4. 研究成果

当初予定していたことより進展したことは、厚労省の関連する検討委員会のメンバーとして、この研究のアウトカムが政策形成のバックアップ資料となる、そうした研究応用の回路が登場したことにある。またこうした委員会にNPOも出席し、福祉業界における社会ビジネスとなる認識の環境づくりに資したといえる。

具体的には、生活困窮者の居住福祉を支える空間的資源としての中間ハウジングを介した支援の実態と、そこには7つの類型が存在し、それぞれの生活支援のトラックの存在することを明らかにしたことは、初見のファクトファインディングスであると自負している。またこの生活支援にはかなり大きな地域差のあることも明らかにできたことも強調しておきたい。その成果は、厚労省への一時生活支援の拡大の要望に関する社会保障審議会への提案文書として反映された。厚労省が今後居住福祉施策の在り方を構想するバックアップデータを、上述の実績などを踏まえて数値をもとに提供することができたことは、EBPM的な政策支援研究として意義あるものとなった。支援の中身やその効果および、財政的なお金の動きの解明については、今後の課題としたい。

またNPOとのネットワークの強化という意味で、生活困窮者自立支援での先進的な居住福祉の取り組みに関する蓄積されてきたその調査結果を公表した。ニーズとそれに対するサプライ、そしてそれをコントロールするそれぞれの自治体のガバナンスの地域差が大きいだけに、あるべきモデル像について、複数のトラックの存在のもとに提示する土台をつくったと考えている。また当該支援の老舗的な位置を占めるホームレス自立支援センターの支援体系においても、新たな知見を得ることができた。生活困窮者の定義と支援のカバレッジがそれぞれに異なり、福祉事務所や生活困窮者の相談窓口との連携の違いや他の社会資源の利用の強弱といった、ローカルカラーが大変強いことが判明した。ホームレス・生活困窮者自立支援システムは、センター単体では構築し得ないという暫定的な知見を提示した。

もうひとつのテーマとなった福祉アパートと民泊の同一都市空間内での競合状況について、動きが激しいだけに、不動産業界への密着調査により、実態の一部が解明されたといえる。民泊運営会社や中国人不動産業との関係が作りえたことは、今後の展開に大きく資するものと期待できる。

EBPMを念頭とした政策支援において、厚労省の社会保障審議会において、一時生活支援事業の効果の類型化を行い、一体型支援の効果の高いことを証明し得たことは、意義あることと自己評価している。また一体型実施の先進事例をほぼヒアリングできたことは、別調査での生活困窮者を扱う不動産業者への聞き取り結果も踏まえた、次年度の調査設計に役立つことになり、その観点からも次年度につながる調査成果を得たとみなしている。

一方、新たな関心となった都市内脆弱地域での福祉依存ではない、ミクロでインフォーマルな経済活動が、仕事を生み出し、社会的チャンスを与えている賦活の地域となる可能性をつかみとったことも重要な進展であった。その一つが中国人資本のこうした地域への進出であった。華人資本の柔軟なヒト、モノ、カネの動かし方を、脆弱地域に落とした場合の課題や問題点の指摘のみならず、今後の地元での信頼関係を有する中での展開にもっていける関係性を持ったことができた。最終年度調査の円滑な進展も生み出し、これも大きな成果となったことを指摘しておきたい。そしてそうした現象の分析概念として、暫住、暫居という捉え方を提案できたことの意義も大きい。ヒト、モノ、カネを實に見事に福建省出身の華人資本のネットワークで結び付けたそのダイナミズムは、よきにつけ悪しきにつけ地域に大きな影響を与えており、そのビジネスの見える化や社会化を、ブックレット等で公刊することで図った。

もうひとつは、旧来型の人夫出し飯場の現代的展開である日雇い請負業の調査のとば口を得たことも重要な成果となった。ネガティブに見られがちなこうした組織の存在を、脆弱地域の賦活を牽引するひとつの組織としてみなすという観点の導入により、福祉依存に傾きすぎた地域の経営に新たなビジネス提案となったのである。定住ではない暫住、暫居を前提にした地域社会の新たな建付けの必要性和、それらもサービスハブと位置付けることを提案した。この仕

事と居住のセーフティネットの充実につなげるというも生み出す志向は、縮小社会の中での分断化されたいびつな都市化を抑制するひとつの要素として、重要視することになった。暫定的な調査結果は、ブックレットにおいて明らかにしたが、福祉依存にとどまらない生き残りの地理から、都市内脆弱地域の中での新たなサービスハブとして位置づけなおし、暫住、暫居という新たな概念提起を基礎にした、賦活の地理として位置付ける新たな研究フィールドを生み出した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計3件)

水内俊雄, 包摂からレジリエンスへ: 公正な都市 just city のための魔法の用語 アラン・ミュッセ著 翻訳, 空間・社会・地理思想 21 巻 52-62 頁, 2018, 査読なし, DOI www.lit.osaka-cu.ac.jp/geo/pdf/space21/21_53mizuuchi.pdf, オープンアクセスとしている。

水内俊雄, 脱ホームレス支援が生み出す居住支援のかたちとユニークな地域再成の実践, 月刊 地域ケアリング 20 巻 56-59 頁, 2018, 査読なし, DOI なし, オープンアクセスではない。

水内俊雄, 地域福祉を底支えする「一時生活支援事業」の新たな可能性, 日本の地域福祉 30 巻 30-59 頁, 2017, 査読なし, DOI なし, オープンアクセスではない。

〔学会発表〕(計21件)

水内俊雄, まちの新しい動きと次期西成特区構想の発進, 西成全港湾西成分会 大阪市教育委員会主催の研修(招待講演), 2019年。

水内俊雄, 地理情報を利用して地域の現状を検証し今後を構想する 大阪市西区での EBPM の実践, 西区区政会議勉強会(招待講演), 2018年。

水内俊雄, 都市大阪のハウジングセーフティネットを支えて60年 その評価と今後の展望, 大阪市生活保護施設連盟 60周年記念講演, 2018年。

Toshio Mizuuchi, The housing safety as bulwark against gentrification in Japan's vulnerable inner cities, 9th East Asian Regional Conference in Alternative Geography (国際学会), 2018年。

Johannes Kiener, Geerhardt Kornatowski, Toshio Mizuuchi, "Inplacement" / "Redensification"; Alternative Forms of Land Revalorization in the Inner City of Osaka, Postgentrification or Urban Redevelopment on 'X' Continents WORKSHOP (国際学会), 2018年。

水内俊雄, 仕事とハウジングのセーフティネットから 包容力ある都市を構想する, 自治フォーラムおおさか(招待講演), 2018年。

水内俊雄, 垣田裕介, 社会的不動産による居住支援の最前線, 居住支援人材育成講座(招待講演), 2018年。

水内俊雄, 分極化する大阪市における生活保護の地理的効果と 地域再成の独自の方向性, 大阪市総合福祉データ分析に関する研究報告会(招待講演), 2017年。

水内俊雄, 大阪における生活困窮の系譜と独特な地域再成の実態と課題, 全国社会福祉協議会 第22回 日本・韓国・台湾 民間社会福祉代表者会議(招待講演)(国際学会), 2017年。

Toshio Mizuuchi, Flexible Transition of tenement use for singletons in Osaka's Hanazonocho Area, The 7th East Asia Inclusive City Network Workshop From Divided Cities to Inclusive Cities (国際学会), 2017年。

水内俊雄, 生活困窮者自立支援法施行下のホームレス自立支援法事業の実績と効果, NPO ホームレス支援全国ネットワーク ホームレス自立支援法延長を求める院内集会(招待講演), 2017年。

奥田知志, 水内俊雄, 垣田裕介, 一時生活支援事業の現状から見た「3つの提言」, 厚生労働省 社会保障審議会, 2017年。

水内俊雄, にしなりの「知りたい・伝えたい」をつなぐ, 地域連携事例発表会, 2017年3月4日, 大阪市立大学。

水内俊雄, 「地域における居住・福祉の支援と「刑余者」 都市の最後のセーフティネット」, 全港湾西成分会 人権研修(大阪市教育委員会), 2017年1月17日, 西成市民会館。

水内俊雄, 「最終年度を迎える西成特区構想と近隣不動産事情」, 全港湾への人権研修, 2017年2月3日, 大阪国際交流センター。

水内俊雄, 「住居確保や維持が困難な人々への支援のあり方を考える 一時生活支援事業の今後と継続的な居住支援」, 第3回生活困窮者自立支援全国研究交流大会, 2016年11月12日~2016年11月13日, 慶応大学日吉キャンパス。

水内俊雄, ホームレス問題を中心にした、日本の居住問題とセーフティネットの現状と課題, 講演, 2016年11月02日, 自彊館。

水内俊雄, ホームレス支援を中心にした、日本の生活困窮者への居住福祉セーフティネットの現状と課題, 韓国 タシソギ支援センター職員研修(ホームレス支援), 2016年10月03日, NPO 釜ヶ崎支援機構。

水内俊雄, Tentative consideration to the cities future under the ongoing demographic polarization of Osaka City, URP International Colloquium, 2016年9月28日, Osaka City University。

水内俊雄, “Community Scale Housing/Welfare Assistance for Ex-Offenders: The Final Frontier of Welfare Provision in the City”, プラザ国際学会刑余者, 2016年9月24日, Osaka City University。

⑭水内俊雄, ケア付き支援住宅の現状と課題 生活困窮者自立支援法下の一時生活支援事業との関連から, 居住福祉入門講座 居住福祉学会, 2016年4月17日, 大阪府立大学 I-site なんば。

〔図書〕(計9件)

水内俊雄、福本拓、コルナトウスキ ヒェラルト, グローバル都市大阪の分極化の新たな位相 日本型ジェントリフィケーションの多様性, 大阪市立大学都市研究プラザ, 158頁, 2019年。

水内俊雄、福本拓、コルナトウスキ ヒェラルト, 『グローバル都市大阪の分極化の新たな位相』水内俊雄「地力と磁力を活かしたまちづくりとサービスハブ 大阪市西成区北東部を例にして」, 25-49頁, 大阪市立大学都市研究プラザ, 158頁, 2019年。

ホームレス支援全国ネットワーク, ホームレス自立支援センター等による一体型総合支援の効果と多機能化体制構築に向けた調査、及び一時生活支援事業・居住支援人材育成に関する研究事業 報告書, ホームレス支援全国ネットワーク(調査委員長 水内俊雄), 148頁, 2019年。

都市研究プラザ, 先端都市研究ブックレット「先端的都市研究拠点」シリーズ第13弾、2017年度公募型共同研究によるアクションリサーチの集大成』, 福本拓、水内俊雄ほか共著、包容力ある都市論の構築; 「ジェントリフィケーション」への新たなアプローチを中心に -, 29-69頁, 都市研究プラザ, 94頁, 2018年。

Carole Zufferey, Nilan Yu, *Faces of Homelessness in the Asia Pacific*, Johannes Kiener, Toshio Mizuuchi, Homelessness and homeless policies in the context of the residual Japanese welfare state, pp.9-27, Routledge, 160頁, 2018年。

公共データ解析プロジェクトチーム, 大阪市の地域福祉等の向上のための有効性実証検証報告, 大阪市立大学地域連携センター(調査代表 水内俊雄), 170頁, 2017年。

水内俊雄・福本拓編, 『都市の包容力 セーフティネットシティを構想する』水内俊雄「「跳ねるベッド」から「安楽ベッド」への変身」, pp.1-11, 法律文化社, 2017年, 76頁。

大阪市立大学都市研究プラザ編, 『包摂都市のレジリエンス 理念モデルと実践モデルの構築』水内俊雄「包容力ある都市論を構想するー 東アジア包摂都市論のさらなる転回を通じて」, pp.44 - 57, 水曜社, 2017年, 250頁。

苅谷剛彦編，『岩波講座 ひとびとの精神史第8巻 バブル崩壊 1990年代』、水内俊雄「山田實 運動の聖地／寄せ場釜ヶ崎から」、pp.343-370，岩波書店，2016年，370頁。

〔産業財産権〕

出願状況（計0件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年：
国内外の別：

取得状況（計0件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年：
国内外の別：

〔その他〕

科研費を使用して開催した国際研究集会
The 7th East Asia Inclusive City Network Workshop From Divided Cities to Inclusive City ,
2017年。

ホームページ等

水内俊雄のホームページ，<https://toshiozuchi.jimdo.com/>

6．研究組織

(1)研究分担者

なし

(2)研究協力者

研究協力者氏名：コルナトウスキ ヒェラルド

ローマ字氏名：Kornatowski Geerhardt

研究協力者氏名：五石 敬路

ローマ字氏名：Goishi Norimichi

研究協力者氏名：陸 麗君

ローマ字氏名：Lu Lijun

研究協力者氏名：キーナー ヨハネス

ローマ字氏名：Kiener Johannes

研究協力者氏名：垣田 裕介

ローマ字氏名：Kakita Yusuke

研究協力者氏名：岡田 眞太郎

ローマ字氏名：Okada Shintaro

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。