

◆ 研究ノート ◆

西成特区構想の展開と課題

－あいらん地域の新たなセーフティネットづくりを中心に－

白波瀬 達也*

はじめに

大阪市西成区の北東部に位置するあいらん地域は全国有数の寄せ場（日雇労働力の売買がおこなわれる地域）として知られる。高度経済成長期からバブル期まで、この地域は日本経済にとって欠かせない日雇労働力の供給拠点だった。しかし、バブル崩壊後は求人が激減し、「労働者のまち」としての性格は年々薄まっている。近年は高齢化が著しく、失業や無年金・低年金などの理由から生活保護を利用する人々の割合も高い。かくして、あいらん地域は「福祉のまち」と形容されることも少なくない。こうした状況を受け、抜本的な改善策として「西成特区構想」が2013年度から5ヵ年計画で本格実施されるようになった。

西成特区構想においては行政職員、学識者、町会、福祉施設、支援団体などから多様な出自のメンバーが集められ、町の望ましい将来像が模索されてきた。2014年におこなわれた「あいらん地域のまちづくりの検討会議」では6回にわたって地域住民から広く意見を聴取することも進めてきた。その結果、「地域の活性化に向けた取り組みを積極的に進めながら、従来の対策を基本的に踏襲していく」方向性が定められ、2016年には耐震上問題があるとされていた「あいらん総合センター」（日雇労働者が利用する労働施設などが入る地域のシンボリック建造物）の現地建て替えが決定した。

西成特区構想の本格的な始動に伴い、あいらん地域内の不法投棄や放置自転車が減少し、暴力団による違法活動の取り締まりも強まった。西成特区構想前から、あいらん地域にはインバウンドが押し寄せていたが、こうした傾向は西成特区構想以降、さらに促進され、旅行者・ビジネス客を見込んだホテルの建設が急ピッチで進んでいる。このようにあいらん地域に付与されてきた「不衛生」「治安が悪い」といった従来のイメージは、この5年間で大きく変わってきた。一方で積み残しになっている課題も多い（白波瀬2017a）。筆者の関心に沿うならば、以下の3点にまとめることができる。一つ、衛生環境や治安が向上しても、いまだ数百人規模の野宿生活者がこの地域で極限的な暮らしを余儀なくされていること。二つ、野宿生活から脱却して安定した居所を得たとしても、社会的孤立の問題が解消していないこと。三つ、地域の活性化を図ることが結果的にジェントリフィケーションを引き起こし、あいらん地域に暮らし続けてきた人々の生活に負の影響を及ぼしかねないこと。

筆者は2003年から一貫してあいらん地域のフィールドワークを実施してきたが、政策とは直接

*桃山学院大学社会学部准教授／先端社会研究所研究員

関わらずに研究を進めてきた（白波瀬 2017b）。西成特区構想の最初の5年間（2013年度～2017年度）も、筆者はもっぱらその取り組みを外側から調査する立場だったが（例外的に先述した「あいりん地域のまちづくりの検討会議」のみファシリテーターとして参加した）、新たな5ヵ年計画が進められるようになった2018年度から筆者は「有識者委員」の一人として西成特区構想に関与するようになった。その目的は上述した3つの課題を主題化し、地域政策に明確に盛り込むことにある。より端的に述べるならば、地域活性化を目指す西成特区構想に福祉政策の重みを付けることを意図したのだ。以下では、西成特区構想の新たな5ヵ年計画の骨子を紹介し、そのなかで主に筆者が関与するプロジェクトの内容を説明する。

1. 西成特区構想まちづくりビジョン 2018～2022 有識者提言

2013年度から本格実施した西成特区構想は、冒頭で述べたとおり、様々な成果を生み出してきた。新たな5ヵ年計画が始まる2018年度以降は、筆者を含む西成特区構想の「有識者委員」は、あいりん地域に関わる日雇労働者、生活保護利用者、ソーシャルワーカー、子どもなどを対象にした調査や各種ワークショップなどから得られた知見をもとに、「西成特区構想 まちづくりビジョン 2018～2022 有識者提言」をまとめた。この提言では、「子どもの声が聞こえるまち」、「再チャレンジ可能なまち」をキー・コンセプトに柱となる6つの提言と5つの事業提案をしている。

[6つの提言]

- (1) 「サービスハブ」で仕事・住まい・福祉を結びつけて他分野が横断した再チャレンジ可能なまちを推進する
- (2) 居場所づくりを通じてまちをシェアする「コレクティブタウン」を目指す（レジリエントなまちづくり）
- (3) 地域に子どもの声が広がる子育て・子育てしやすいミックスコミュニティを推進する
- (4) 優しい！ おもしろい！ 大阪らしいまちでイメージアップを図る（まちの歴史文化・教育が連動するアーカイブ）
- (5) 連動する地域ポトムアップと具現化のための行政局間連携（横串化）による協働システムを構築する
- (6) ジェントリフィケーションの弊害が起きないように、外部力をしなやかに活かしたまちづくりへ

[5つの事業提案]

- (1) 仕事・福祉・医療と住宅施策の連携モデル
- (2) 居場所×ハウジングをテーマとするエリアリノベーションによる減災まちづくりモデル
- (3) 子どもの夢実現・まちの担い手育成モデル
- (4) にぎわい創出・地域交流モデル
- (5) 西成イメージアップ・プロジェクト

西成特区構想の有識者委員が中心になって進めてきた調査やワークショップにおいて、あいりん地域に関わる人々は、一方で「子育て世帯の呼び込み」や「地域活力の向上」を求めつつ、他方で「弱い立場の人々を排除しないこと」が明らかになった。また、あいりん地域内には利害を異にする様々なアクターが混在するが、「安全で住みよい住環境向上」や「仕事と役割づくり」については立場を超えて重視されていることも見えてきた。したがって、労働者のまちとして培われた豊かな社会資源や地域ストックを活用した「社会的包摂力」を維持・発展しつつ、関西でも屈指の交通至便性を有する「地の利」を活かしたまちづくりを提言するに至った。

2. あいりん地域の社会的包摂力と社会資源ネットワークの今後

前節で示した提言のなかでも、筆者はあいりん地域のセーフティネットに関わる部分に積極的に関与している（6つの提言の1番目、5つの事業提案の1番目に相当）。したがって以下では、筆者の領域に引きつけ、あいりん地域の福祉課題を示し、課題解決のための対応策を提示する。なお、以下に示す内容は、筆者が2018年の7月から筆者が座長を務める西成特区構想の「エリアマネジメント協議会 就労・福祉・健康専門部会」で得られた知見も多く取り入れている。

(1) 生活保護をめぐる課題

バブル経済崩壊以降、日雇労働の求人低迷に伴い、あいりん地域に暮らす日雇労働者の数が大幅に減り、ホームレス問題が深刻化した。しかし、この20年ほどの間、官民の取り組みが進むなかで野宿者数は減少傾向にある。

脱野宿の手段として最も一般的なのは「生活保護へのつなぎ」である。その結果、あいりん地域では2000年代に入り、生活保護受給者の数が急上昇した。リーマンショックによる失業者を生活保護で対応することが全国的に増える状況になると、あいりん地域でも稼働年齢層の生活保護申請が進み、2000年頃に2,000人ほどだった生活保護受給者は、2010年頃には1万人近くまで増大した。ここ数年は死亡による保護廃止などが進んだこともあって、緩やかにあいりん地域内の生活保護受給者の数は減少し、9,000人を下回っている。ただし、先述したとおり受給率は約40%と顕著に高く、高止まりしている（2017年度の全国平均1.7%、大阪市平均5.3%、西成区平均23.9%）。

安定した住居を持たない人々が生活保護を受給することで、衣食住が整えられ、生活再建に向けた基盤が整えられる。その意味で生活困窮者の生活を包括的に支える生活保護制度はきわめて大きな役割を果たしている。しかし、現実には稼働年齢層が一度、生活保護を受給すると、その状態からの脱却が困難となるケースが目立っている。彼らの多くは就労による自立を求めつつ、希望の仕事に就くことが難しい。また、仮に就労できたとしても継続が容易ではない。したがって、稼働年齢層の生活保護受給者の就労自立を阻害している要因を取り除き、地域の実情を考慮した求人開拓や仕事づくりが求められる。

たとえば従来の生活保護のケースワークにおいては、常雇いの仕事に就くことを強く推奨してきたが、さまざまな理由により、それが困難な層が一定数存在する。あいりん地域には長期間の引きこもりによって就労経験をほとんど持たないケース、刑務所などの矯正施設の退所者で不就労期間

が長期にわたるケース、軽度の知的・精神・発達障がいがあるために労働市場から排除されやすいケースなど、何かしらの生きづらさを抱えている場合が多く、一般的就労を前提にした支援が通用しにくい。

このようなミスマッチを減らすためにも、今後は中間的就労をはじめ、個々の能力や状況に見合った就労支援のメニューを増やすことが不可欠である。その際、西成労働福祉センター（あいりん地域内の労働施策の中核を担う機関）が取り扱う日雇求人や技能講習など、あいりん地域内の社会資源を最大限活用することが求められる。また、足りない社会資源に関しては地域内外で開発し、対処していくことも同時に必要である。

一方、高齢者や障がい者など一般的就労が容易ではない層に対しては、日常生活での自立や社会参加が可能となるような機会を拡充し、社会的孤立を防ぐ手立てをおこなっていく必要がある。生活保護を受給することで、衣食住が整うと考えられがちだが、社会関係面では、問題が解消するとは限らず、むしろ定住性が高まることで近隣とのトラブルに巻き込まれやすくなり、結果的に孤立を深めることもある。この負の帰結が「孤立死」であり、その数の甚大さは西成署が管轄する異状死者の取り扱い状況からも伺える（この数年、年間約600ケースとなっており、大阪府下では最大規模となっている）。

こうした課題を解決するために、西成特区構想では2013年度から、あいりん地域に「ひと花センター」という拠点を作って、単身高齢生活保護受給者の社会関係構築に取り組んできた。同センターの事業は、あいりん地域に新たな地縁を生み出すものになっているが、「顔の見える持続的關係」には適正規模があり、それを超えて参加者をどんどん増やせるわけではない。このようなことを考慮するならば、社会参加の場、居場所となる場をあいりん地域内外でさらに拡充することが求められる。

(2) 野宿をめぐる課題

1998年における大阪市の野宿者数は8,660人を数えたが、その後の官民のホームレス対策・ホームレス支援が進行したことにより、年々減少した。その結果、2018年の時点で1,023人となった。このように大阪市全体で見ればホームレス問題は解消に向かっているが、西成区にはおよそ、市全体の半数の野宿者が暮らしていると推定されている。なかでもあいりん地域への集中が顕著なものとなっている。

ピーク時（2000年頃）に比べるとあいりん地域の野宿者数は半数以下に減少したものの、現在でも約400人が暮らしている（シェルター利用者は2018年7月の時点で約270人）。なかでも深刻化しているのが高齢化と野宿生活の長期化である。これまで、あいりん地域の諸団体は野宿者の自己決定を重視してきたため、踏み込んだ対応は避ける傾向にあったが、今後は入念に実態を把握し、基本的には生活保護につなぎ、最低限度の生活を保障することが求められる。ただし、野宿を続けている人々のなかには生活保護制度に対する抵抗感をもつケースが少なくない。また、生活保護制度に対する誤った認識をもつケースも一定数存在する（例えば生活保護は高齢にならないと受給できないという誤解など）。このような事情を十分に考慮した上で、生活安定化に向けたソーシャルワークを模索する必要がある。

なお、2018年度末に閉鎖予定のあいりん総合センターは、野宿者が日中を過ごす場所になっている（2018年7月の時点で50～60人が利用している）。そのため2019年度と同センターの仮移転後には居場所をめぐる問題が深刻化する可能性がある。そのためにも早い段階で野宿者にアウトリーチすることで彼らの意向を確認し、生活の安定化に向けた支援を官民の協力体制のもとで進めていくことが期待される。

(3) 求められる支援の仕組み

あいりん地域では、公的セクターによるセーフティネット（フォーマル福祉）と民間セクターによるセーフティネット（インフォーマル福祉）が数多く存在する。このような分厚い社会資源（多層的セーフティネット）は様々な背景をもった生活困窮者を支えるものになっているが、各々の独立性が高く、必ずしも連携が進んでいるわけではない。こうした課題を受け、西成特区構想では2013年度に「あいりん地域モデルケース会議」を発足させた。同会議では月に一度、地域住民の生活を支える実務者が集まり連携を進めている。今後はさらに住宅、医療、福祉、労働など多分野横断型の包括的なサービスハブを作ることで、制度の隙間を埋め、利用者に寄り添う伴走型のソーシャルワークの展開が期待される。そのためにも縦割りになりがちな行政施策を改めつつ、地域内外で活動する民間組織の連携を一層強化させるシステムづくりが欠かせない。

ただし、支援者による強い介入は、利用者の自己決定を妨げるだけでなく、ときに本人を生きづらくさせる可能性を孕む。そのためサービスハブにおける伴走型支援は、閉鎖的な関係性に陥ることを避け、一定程度の開放性を保つことに留意しなければならない。このように地域特性を考慮した取り組みを通じて、社会的孤立や困窮状態の長期化を防ぎ、働きやすく、暮らしやすい町を目指す必要がある。

おわりに

西成特区構想が本格始動してから6年が経過し、長年積み残っていた課題が着実に解消に向かっている。それでもやはり今後、キー・コンセプトである「子どもの声が聞こえるまち」を実現していく過程で、数年後に新設される「あいりん総合センター」（これは現在の名称であり、新設される際の名称については未定）にどのような機能を付加させるかが課題になってくるだろう。すなわち、従来の住民に向けた機能を重視するのか、これから新たにこの町に住んだり関わったりする人々に向けた機能を重視するのか、という論点が具体的な計画を進めるなかで浮上してくるだろう。また、現在、あいりん地域にある複数の公園は非正規に小屋が設置され、そこが荷物置き場になっていたり、一部の人の住居になっている。こうした地域特有の公園利用のあり方も、今後、子育て世帯の呼び込みを進めていくうえで、重要な検討課題になると考えられる。いずれも「誰のためのまちづくりなのか」という根本的な問いが投げかけられることになるだろうが、どちらかを排除するのではない方向で持続可能な地域政策を舵取りしていくことが不可欠である。そのなかで求められるのは言うまでもなく「共生の知恵」である。

筆者は2016年度から2018年度に関西学院大学先端社会研究所の「ソーシャル・ディスアドバン

テージ班」の一員として特定の人々を周縁化するメカニズムや支援実践が生み出すコンフリクトやディスコミュニケーションを多方面から学ぶ機会に恵まれてきた。「西成特区構想 まちづくりビジョン 2018～2022 有識者提言」は、その知見を具体的な地域政策に援用するアクションリサーチとしての側面が大きい。現在は政策介入の初期段階だが、数年後、どのような効果が生まれるのか仔細に調査することも今後果たすべき大きな役割だと認識している。

参考文献

白波瀬達也, 2017 a, 『貧困と地域 あいりん地区から見る高齢化と孤立死』中央公論新社.

白波瀬達也, 2017 b, 「あいりん地域における支援のフィールドワーク –単身高齢男性の生きづらさに向き合って」白石壮一郎・椎野若菜『100万人のフィールドワーカーシリーズ第7巻・社会問題と出会う』古今書院.