

## 研究ノート

# あいりん地区の再生と生活困窮者の高齢化 —西成特区構想を踏まえて—

福島 義和

はじめに—ばらまきは無策、地域に集中—

あいりん地区に隣接した JR 環状線の新今宮駅前に、星野リゾートが現在都市型の観光ホテルを建設中である。2022 年度中の開業を予定している。将来的なインバウンド（訪日外国人）の回復を見据えたものであろう。一方日本三大ドヤ街の一つであるあいりん地区（面積 0.62 km<sup>2</sup> の人口密集地域）の住民は、生活困窮から抜け出せず、相変わらず厳しい年の瀬を迎えつつある。残りの二つのドヤ街（山谷と寿町）は比較的地価が安く、一般住宅やマンションが整然と並んでいる光景もみられる。

今回のコロナ禍で明瞭になったことがひとつある。それは脆弱な労働者や低所得者への的確な政策が、ほとんど取られていないことである。ホームレスへの対応はほとんど皆無とっていいだろう。一律に配る給付金政策は、効果が薄く、財政赤字が膨らむばかりである。ここで重要なのは「生活困窮者」をそもそもどのように定義し、困窮の現状を常日頃から把握できているのだろうか、ということである。憲法 25 条の「生存権」や「社会権」を政治を行なう人達はどのように把握しているのだろうか。

最近貧困対策の一つとして、いかなるライフスタイルにも対応して生活保障を実現しうる柔軟性をもつベーシックインカム（普遍的基礎所得、保証所得）<sup>1)</sup> が注目されている。

筆者は基本的には日本においてベーシックインカムのような個人単位で無条件にすべての人に給付する政策はあまりうまくいかないと考えている。かなりの割合で消費より貯蓄に回す人は多いだろうし、生活困窮者がたとえ数回の給付金を受けてもどの程度、「貧困状態」から脱出できるのか、極めて疑問だからである。もう少し息の長い政策を展開する必要がある。貧困の危機は長期化するため、一時的な応急処置では貧困層は支えきれない。

本稿の目的は、貧困地域（場所）を住民サイドの視点から認識したうえで、地域性を考慮した総合的な地域政策の構築の可能性を探ることである。

---

<sup>1)</sup> 「世界（2020年9月号）」の特集で世界のベーシックインカムの動向を取り扱っているが、さらに日本においては稲葉剛が「福祉政策における居住軽視」を指摘している。ハウジングファーストの支援の重要性である。BIに関しては制度設計の仕方や連帯経済との関係を含め、さらなる慎重な検討が必要である。

筆者は約 10 年前に上海市都心部におけるリーロンの再開発事業で発生した旧住民の立ち退き動向を分析したことがある。旧住民たちは郊外への移転を行政側から強要され、一部の住民は生活基盤を失う事態を招いている。立ち退き反対の動きも少しは垣間見られた。

本稿の研究対象地域はあいりん地区（1966 年に釜ヶ崎から改名）という、かつてのスラム街で、そして高度成長期には「日雇労働者の街」として日本の労働者の供給場所として繁栄した地区である。最近この地区も少しづつ変貌を重ねている。オリンピック、万博、バブル経済、大震災、リーマン・ショックと大きく時代に翻弄されながらも、あいりん地区では住民の移動があり、かつての日雇労働者も高齢者になり、今や生活保護受給者の街として有名になっている<sup>2)</sup>。他地域から片道切符だけをもって西成区へ流入してくる高齢者も後を絶たない。大阪市の財政をひっ迫化させている一因でもある<sup>3)</sup>。

さらに大阪市は 1956 年に政令指定都市に指定されたが、市域面積が狭く、高額な納税者は市街の郊外に居住し、特に都心部の南部（西成区を含む）に高齢の生活保護受給者が数多く居住する状況を招いている<sup>4)</sup>。

## I 戦後のあいりん地区の歴史の変貌から見えるもの—社会的孤立と社会的排除—

まもなく東京オリンピック開催年<sup>5)</sup>の師走を迎える。恒例の炊き出しの光景がテレビで放映されるだろう。我々はその瞬間冬の厳しさ、生活困窮者の厳しさに気付くが、すぐに彼らの存在を忘却の彼方に置いてしまう。

年表（表 1）を参考にすると、2008 年のリーマンショック以降、建築関係の仕事が減少し「派遣切り」が生まれ、「年越し派遣村」が報道されていた（貧困問題の可視化に成功）。山谷でもあいりん地区でも厳冬の年の瀬を迎えており、2010 年のあいりん地区では、すでに住民の 3 分の 1 に該当する約 9000 人が生活保護受給者の厳しい状況であった<sup>6)</sup>。

<sup>2)</sup> 拙稿（2018）「釜ヶ崎の街は本当に福祉の街なのか？」専修大学社会科学研究所月報 No.661・662、pp167～182

<sup>3)</sup> 生活保護費支給に伴う財政赤字に関しては、国や地方交付金からの支援があり、意外に大阪市には大きな負担になっていないといった見解（原昌平）もある。生活保護費の負担割合が、国が 75%、地方自治体が 25%であり、その地方自治体の 25%のうちの約 20%は地方交付税が占めている。

<sup>4)</sup> 拙稿（2020）「再否決された「大阪都構想」と大都市制度改革の課題」専修大学社会科学研究所月報 No.690、pp12～21

<sup>5)</sup> リオのオリンピックでは、ファベラらの貧困層対策が優先されるべきではないかといった意見や運動があったし、東京五輪・パラリンピックでもコロナ対策に一層の努力をといった意見もあった。最近になって、持続可能性を配慮した大会にも拘わらず、オランウータンが息息するボルネオの熱帯林の木材が有明アリーナの建設に使用されたと指摘されている（レインフォレスト・アクション・ネットワーク RAN）（日本経済新聞 2021.11.27）。

<sup>6)</sup> 日雇労働被保険者手帳（白手帳）所持者数をみると、1986 年にピークを迎え、24,458 人が存在したが、バブル経済崩壊以降の 1993 年には 12,300 人まで減少し、2017 年 12 月には 952 人までになっている。なお、日雇求人数のピークは 1989 年～1990 年のバブル期である。

表1 戦後のあいりん地区に関連する年表（筆者作成）

	<b>【戦後復興期（1945～1960年）】</b> ㊦男女人口比が同じスラム
1945年	大阪大空襲（萩之茶谷地区は焼失）
1950年	生活保護法全面改正；生活困窮する全国民に対し、困窮程度に応じ、必要な保護を行い、最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長する
1956年	大阪市、政令指定制度導入
1959年	大阪社会学研究会『西成区釜ヶ崎実態調査』㊦解体地域に社会病理現象（失業・犯罪・売春等）が出現
	<b>【高度経済成長期（1960～70年）】</b> ㊦日雇労働者のドヤ（簡易宿泊所）が200軒以上の集中
1960年1月1日	山谷暴動事件
1961年8月	第1次暴動（～2008年までに24回の暴動）㊦交通事故の人権無視の取り扱いに抗議 ・『実態調査報告』ソシオロジー 第8巻第3号
1962年	（財）西成労働福祉センター（官民一体で、地区労働者の就労正常化と生活安定➡労働福祉）㊦求職登録制の導入 ・総合社会福祉機関として市立愛隣会館開設（授産場や託児室） ・第2・第3次暴動
1964年	東京オリンピック開催
1966年	「釜ヶ崎」➡「あいりん地区」行政指定㊦府・市・府警本部の三者連絡会議【悪いイメージの追放と地域確定】【縦割り行政残存】 ① 大阪府：労働行政（就労） ② 大阪市：民政行政（医療・福祉・保健） ③ 大阪府警：治安対策 ・第4次～第7次暴動 ・「愛隣地区総合対策計画」（大阪府・市）㊦②が実現していれば？ ①簡易宿泊所の建設禁止区域の設定 ②単身労働者用宿泊施設（1500人）世帯用宿泊施設（2000戸）などの福祉住宅の建設を国に要望 ③愛隣会館内に内職作業所の設置と改装 ④公園予定地区内の不法占拠建築物の早期撤去の促進 ⑤労働者約15000人のうち約70%は社会保健に未加入、特別無料施療を要望
1967年	第8次暴動
	<b>【大阪万博からパブル期まで（1970～1990年）】</b> ㊦日雇労働者の街に陰り
1970年3月	大阪万博（半年間）㊦全国から労働者の流入（労働者＝流れ者） 【木造のドヤ➡鉄筋コンクリートの大衆ホテル】㊦80年代後半まで
10月	あいりん総合センター（医療・住宅・労働）；あいりん公共職業安定所、西成労働福祉センター、大阪社会医療センター、市営萩之茶屋住宅㊦労働福祉行政完成
12月	万博後の大不況➡「万博棄民」➡第9次暴動
1971年	市立更生相談所開設（愛隣会館＋中央更生相談所。更生施設「一時保護所」、地区隣保館「西成市民館」、家族を有する低所得者宿泊「今池生活館」「馬淵生活館」を所管） ・第10～12次暴動
1972年	第13～19次暴動
1972年9月	「釜共闘（暴力手配師追放釜ヶ崎共闘会議）㊦「カマキョウ」
1973年	第20・第21次暴動
1975年	「釜ヶ崎炊き出しの会」が毎日炊き出しを実施
1986年	第二次釜ヶ崎実態調査

- ・「派遣法」成立⇨この以前から「寄せ場」では「日雇い労働」が存在
  - ・「日雇労働被保険者手帳（白手帳）」所持者が 24,458 人のピーク、それ以降 1993 年（12,300 人）、2017 年（952 人）まで減少。
- 1990 年 17 年ぶりに第 22 次暴動発生⇨西成署員と暴力団員の癒着発覚  
【日雇求人数が頭打ち】【全国規模の参与者】【釜ヶ崎から社会全体へ】

**【バブル崩壊以降のホームレス対策（1991～2011）】⇨生活保護の街（失業）**

- 1991 年 バブル崩壊⇨あいりん地区は各地の失業者を、労働市場に再参入させる役割を担ってきたが、高齢化した生活困窮者の集中が続く構造に《経済格差が拡大、ホームレスの数は減少気味》
- 1992 年 10 月 市立更生相談所に投石⇨応急援護金の窓口閉鎖に抗議  
・第 23 次暴動
- 1995 年 阪神大震災特需
- 1999 年 NPO 法人釜ヶ崎支援機構発足  
・「釜ヶ崎のまち再生フォーラム」発足（ありむら潜事務所長）  
①定例まちづくり広場で、地域課題の共有化⇨西成特区構想に反映  
②簡易宿泊所を転用した新しいサポータティブハウスの仕組みを考案（社会的孤立に対処、限定的な効果）
- 2000 年 「臨時夜間緊急避難所（シェルター）」開設⇨地区内の無料宿泊  
・「ホームレス自立支援センター」⇨就労支援（西成区や北区等）  
・厚生労働省が社会福祉のあり方の中で「社会的排除」を指摘  
《簡易宿泊所（ドヤ）を生活保護受給者用の福祉アパートに転用》
- 2001 年 日本政府のホームレス問題への取り組みに懸念を表明（国連社会権規約委員会）
- 2002 年 ホームレス自立支援法⇨ホームレス対策の理念（目的、方向性、国の責務）を掲示、ホームレスの全国調査とアクションプログラム
- 2003 年 『ホームレスの実態に関する全国調査報告書』（厚生労働省）
- 2004 年 NPO サポータティブハウス連絡協議会発足（簡宿転用型）
- 2005 年 「萩之茶屋小学校・今宮中学校周辺まちづくり研究会」（連合振興町会と地区社会福祉協議会が中核）⇨被差別部落の地域再生など  
・「大阪国際ゲストハウス地域創出委員会」（通称 OIG）
- 2006 年 『大阪市西成区の生活保護受給の現状』大阪就労福祉居住問題調査研究会⇨野宿経験の生活保護受給者（あいりん地区）の 23%が親しい仲間が存在しない（社会的孤立）。
- 2007 年 西成署員による住民への暴力に対する抗議
- 2008 年 地域包括型のプラットフォーム「（仮称）萩之茶屋まちづくり拡大会議」⇨2005 年のまちづくり研究会が土台、商店や簡宿の組合等多様な団体が参加→野犬・屋台撤去・覚せい剤売買・公園解放の成果  
・第 24 次暴動（労働者と飲食店のトラブル）  
・「年越し派遣村」⇨リーマンショック後の派遣切り（非正規雇用）
- 2009 年 30 年以上市道を占拠してきた 50 軒近くの屋台が撤去
- 2010 年 あいりん地区の住民の三分の一（約 9000 人）が生活保護受給者（生活保護費の負担は、国（75%）、地方自治体（25%））
- 2011 年 30 年以上封鎖された萩之茶屋北公園が「こどもスポーツひろば」に改名、一般開放⇨あいりん地区内の一部の公園での野宿禁止（管理）  
3 月 東日本大震災特需、生活保護受給世帯が過去最高  
12 月 橋下徹市政スタート

**【西成特区構想（2012～2022 年）】⇨橋下市政（2015 年までの 4 年間）の戦略**

- 2012 年 10 月 「西成特区構想」⇨高齢化率、生活保護受給率の高い西成区の活性化プロジェクト（あ

	いりん地区→西成区→大阪市と波及効果)
12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・トップダウン型ではなく、住民・商店主・ソーシャルワーカー等によるボトムアップ型のまちづくりを志向</li> <li>・『有識者座談会報告書』☞特区構想において取組むべき具体的な施策提言</li> <li>・「西成特区構想プロジェクトチーム」☞区長中心の横断的組織</li> <li>・「西成特区構想有識者座談会」☞アドバイザー的役割</li> </ul> <p>《中国人経営のカラオケ居酒屋、特に空き店舗が目立つ商店街で増加傾向。なお、二階部分は民泊利用（外国人観光客）》</p>
2013年	<p>住民・団体・有識者・行政で構成するエリアマネジメント協議会の提言をボトムアップ方式で議論（西成特区構想の実践）</p> <p>《「脱法ハウス」☞ワーキングプア層が居住する法令違反物件、生活保護基準より少し収入が高い為、受給不可》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「生活困窮者自立支援法」制定☞生活保護に陥らないために自立支援の強化☞就労自立の支援のみ、ホームレス対策事業の空白化</li> <li>1) 自立相談支援事業（就労相談等）や家計相談事業の実施</li> <li>2) 住居確保給付金の支給。住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の「住居確保給付金」（有期）を支給</li> <li>3) 就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施（就労準備支援事業）☞一般就労に至るステップとしての中間的就労を実施する事業体を、都道府県が認定する仕組み</li> <li>4) 生活困窮家庭の子どもへの「学習支援事業」</li> </ul> <p>以上の事業に対し、国は二分の一から四分の三の財政負担</p>
2014年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「萩之茶屋地域周辺まちづくり合同会社」設立☞あいらん地区内の環境美化活動（住民側）</li> <li>・「あいらん地域のまちづくり検討会議」☞象徴的な存在、あいらん総合センターの今後のあり方（36名の委員によるワークショップ形式）</li> <li>・「あいらん地域を中心とする環境整備の取組み【5か年計画の成果・今後の取組みの方向性】」大阪府・大阪府警本部・大阪市</li> </ul>
2015年	<p>「あいらん地域のまちづくりにかかる市の今後の方向性」</p> <p>1) 市営住宅 2) 医療施設 3) 駅前活性化 4) 労働施設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「生活困窮者自立支援法」施行</li> </ul>
2017年	<p>全国のホームレスは5140人（厚生労働省『ホームレスの実態に関する全体調査』）☞60代が46.0%、60代以上が65.7%☞9割が年金なし</p>
2018年	<p>「西成特区構想 まちづくりビジョン 2018～2022 有識者提言」におけるゾーニングイメージを、市長に提言（将来ビジョン）</p>
2020年	<p>新型コロナウイルス拡大（2月～）☞脆弱な労働者や低所得者に悪影響</p>
2021年	<p>東京オリンピック特需は際立っては生まれていない</p>
2022年	<p>新今宮駅前に、星野リゾートが都市型の観光ホテルを開業予定</p>
2024年	<p>あいらん総合センター完成予定</p>
2025年	<p>大阪・関西万博開催予定</p>

あいらん地区の人口は1955年以降、2010年までは2万人を維持していたが、その内容は1991年のバブル崩壊以降は日雇い求人数が一貫して減少を続け、2010年にはバブル期の約5分の1の求人数まで落ち込んでいる。1991年以降かつての日雇労働者が徐々に定職に就けなくなり、高齢化した生活保護受給者に組み込まれていったといえる。

このように見てくると、あいりん地区の宿泊施設も時代と共に変貌（転用）を迫られることになる<sup>7)</sup>。1990年の簡易宿泊所の建て替えラッシュはその代表である。特に1999年に発足したNPO「釜ヶ崎のまち再生フォーラム」<sup>8)</sup>（ありむら潜事務局長）が考案したサポーターハウスは簡易宿泊所からの転用型で、新たな居住資源（居宅自立型）として注目されたが、社会的孤立の対処としては限定的な効果しか見られなかった。

1990年代後半から2000年代に入ると非正規雇用で低賃金の若者（ワーキングプア）が増え、大都市のネットカフェや脱法シェアハウス（貸し部屋）が注目されるようになった。あいりん地区にも臨時夜間緊急避難所（シェルター）が無料宿泊所として設置された。西成区や北区等には「ホームレス自立支援センター」がホームレスの就労支援を目的に設置された。図1は西成区（西成寮）と北区（大淀寮）の自立支援センターの活動を参考に再整理したものである。図から次の3点が指摘できる。

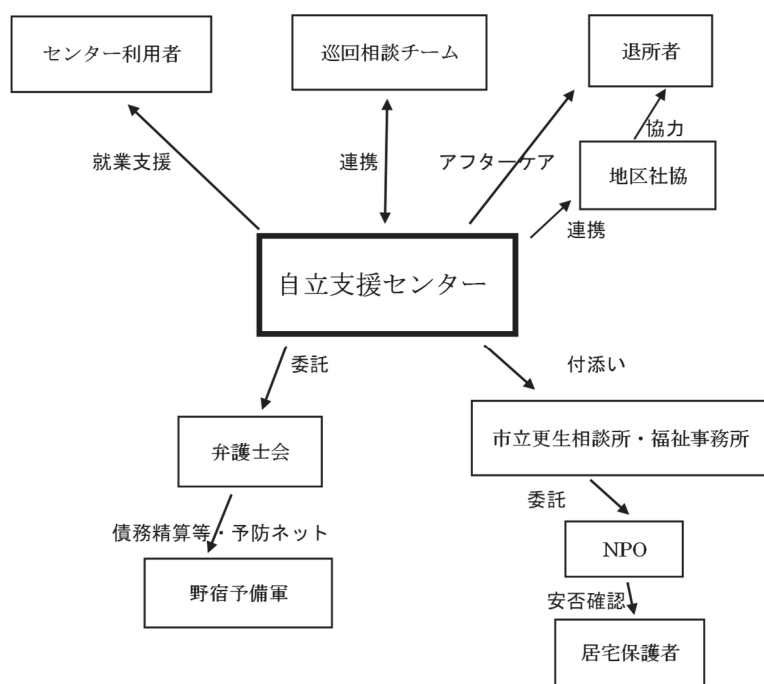


図1 ホームレス自立支援センターの活動内容（筆者作成）

<sup>7)</sup> ありむら潜（2008）が提示する「居住の階段」とは以下の通りである。野宿者（ホームレス）が住む場所を時間と共に階段を昇るごとく、住み替えていくプロセスを図化したものである。野宿→シェルター→自立支援センター→救護施設→更生施設→簡易宿泊所→福祉アパート→サポーターハウス→マンション・アパート。但し簡易宿泊所までを「施設利用型」で、それ以降を「居宅利用型」に分類している。

<sup>8)</sup> ありむら潜（2014）によれば、「釜ヶ崎まち再生フォーラム」は個人参加型で、「（仮称）萩之茶屋まちづくり拡大会議」は団体参加型でものごとを決定し、両者は相互補完関係にある」と指摘している。

第一点はホームレスを巡回するチームが彼らへの面接を通して自立支援センターへの入所が実現したとしても、多くのホームレスが再度野宿に約2割程度舞い戻り、なかなか悪循環を断ち切れない。いわゆる「再野宿化」の問題である。

第二点は2000年に入り急増する若者のホームレス問題である。自立支援センターは委託した弁護士会（予防ネット、債務清算等）を通して若者や多重債務者の再出発を支援している。野宿予備軍の段階で止めておきたい。

第三点は高齢化するホームレスの分布があいりん地区の周辺に拡大していることである。その背景にはホームレス自身が高齢や疾病、低熟練度等の原因で失業を余儀なくされおり、まずは就労の支援より生活の支援が僅々の要求になっている。

以上のことから、高齢化するホームレスの支援が就労と生活の両者の、バランスの良いきめ細かい支援が必要になってくる。

図2は非正規雇用のワーキングプア層を核にした日本社会の雇用構造を描いている。日本ではすでに2007年に正規雇用者数の半数近くが非正規雇用（1,732万人）で、2015年以降には2,000万人を超過した非正規雇用が生まれている。

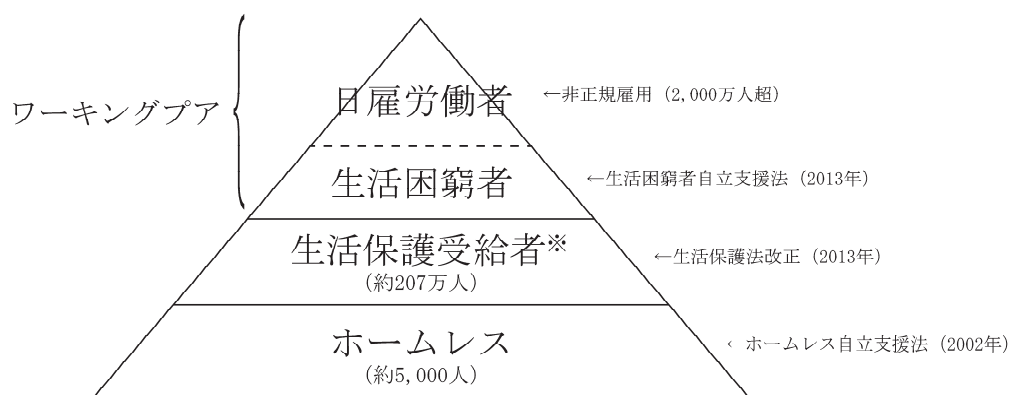


図2 日本社会のワーキングプア層のピラミッド（筆者作成）

※安倍政権は政権復帰後の2013年、生活保護基準額を3年かけて平均6.5%に減額決定。戦後最大の減額。2018年から2020年にかけても1.8%下げた（朝日新聞2021.9.17）。

課題は自然災害、経済的不況、コロナ禍のようなパンデミック等の外生的要因や、疾病、低熟練度、孤立感や疎外感等の内生的（個人的）要因によって突然「失業状態」に陥り、恒常的な生活困窮者になる危険性が常に付きまとうことである。

貧困の地域集中がみられるあいりん地区に当てはめれば、高度成長期に地方から流入してきた単身日雇労働者がバブル崩壊を経験し、高齢者になった現在、失業や家族を持たない等の理

由で社会的孤立感を味わい<sup>9)</sup>、最後に福祉アパート（マンション）を終の棲家にせざるを得ない現実には厳しい。正確な実態は把握困難だが、生活保護受給者<sup>10)</sup>が貧困ビジネスの犠牲になるケースもあるようだ（表面上、ホームレスの数は減少）。

前述（図 1）の就業中心のホームレス自立支援センターの活動や、扶養紹介・資産用件等の見直し課題をもつ生活保護制度が生活困窮者の最後のセーフティネットになっているか、少々疑問である<sup>11)</sup>。

2013 年になると、生活困窮者の増加に対し「生活困窮者自立支援法」<sup>12)</sup>が制定された。将来生活保護制度の世話にならないように生活困窮者への就労自立が中心の支援であり（表 1 参照）、ホームレスそのものへの対策ではなかった。この支援法は福祉事務所が設置された地方自治体に、生活困窮者の自立支援事業の実施を要求している（本来生活保護を適用すべきところを自立支援法の窓口で止めているといった批判がある）。より具体的には就労相談や家計相談、子供への学習支援等、多岐に亘っている。その中で次の二点が指摘できる。

第 1 点は、住宅を失った生活困窮者に対し、地方自治体には家賃相当の「住居確保給付金」の支援があるが、原則は 3 か月間の限定である。明らかに再就職までの一時的な支給となっている。

課題は期限制限をなくし、長引く生活困窮者に対し、一般向けの住宅手当を制度化する必要がある。本来充実した住宅手当の支援が、最低限の暮らしが保障できる住居を提供できるセーフティネットとなるべきだろう。

第 2 点は「中間的就労（就業訓練）」と呼ばれるもので、一般就労に至るステップとして実施できるように、都道府県が認定する仕組み（就労準備支援事業）である。稲葉（2013）が指摘するように、最低賃金で劣悪な労働へシフトされる危険性はある。ワーキングプア問題も含め、

---

<sup>9)</sup> 社会的孤立の指標として、一人暮らし高齢者の出現率（65 歳以上の高齢者世帯に占める単身高齢者の割合）を西成区で見ると、1995 年（43.3%）、2000 年（49.6%）、2005 年（60.7%）、2010 年（66.1%）と推移している。イギリスで 2018 年に孤独担当相を設置した理由が、孤独が高齢者の認知症や若年層のメンタルヘルスを悪化させ、医療費を増やすことへの危機感が強くあったからである。

<sup>10)</sup> 少し古いが 2017 年 11 月、西成区の生活保護世帯数（24,129 世帯）、生活保護数（26,219 人）から、単身生活保護世帯が多いと判断できる。生活保護世帯の構成比は高齢世帯が 67.5%と高く、残りは母子（1.3%）、障がい（9.6%）、傷病（10.3%）、その他（1.2%）となっている。つまり生活保護世帯は単身高齢者がほとんどを占めている。

また西成区の保護世帯数の約 34%（8,157 世帯）を占めるあいりん地区では、単身高齢者の割合はもっと高いと推測される。

<sup>11)</sup> 大阪市の HP（2021.8.20）によれば「平成 20 年秋のリーマンショックを契機に生活保護受給者は急増しました。その後、高齢化社会の進展等に伴って「高齢者世帯」は増加を続けていますが、この間の就労支援や適正化の取組み等により、稼働世帯が中心の「その他世帯」は減少し、大阪市の生活保護受給世帯については減少傾向となっています」とある。なお、生活保護率（2020.3）は大阪市の 4.95%、全国が 1.64%である。

<sup>12)</sup> 厚労省の「生活支援」の中間まとめ（2012.7.5）で「経済的困窮者・社会的孤立者を早期に把握し、必要な支援につなぐ」と強調されたが、その後の資料で「社会的孤立者」という言葉はいっさい使われなくなった」（稲葉剛，2013）。「生活困窮者自立支援法」では「社会的孤立者」は完全に除外されている。



多様な生活困窮者の働き方そのものを丁寧に検討する必要がある。安易な導入は慎むべきである。むしろ、積極的に社会的企業の育成に努めるべきである。

小括すると、「生活困窮者自立支援法」を通して「住まいは人権」とした住宅手当が有効に適切に給付される環境を整えることである。しかし住宅困窮者とはだれか。どのように民主主義的手続きで決定するのか、課題は多い。

災害過多の現在、地域によって個人の住宅や住み方は多種多様であり、国家や地方自治体がどのように関わっていくのか、あるいは責任を果たすのか。ラディカルに公助の在り方が問われている。住宅に関しては、自助や共助よりも公助の比重が高い。

## II 「西成特区構想」と西成あいりん地区―橋下市政と草の根運動―

1 章でも言及したように高齢化率と生活保護受給率が高い西成区を改革し、活性化の波及効果を意図した大規模再開発プロジェクトが2012年1月に「西成特区構想（2012～2022年）」として産声をあげた。年表にもあるように、橋下市政はすでに前年の2011年12月の慌ただしい時期<sup>13)</sup>にスタートしており、「西成をえこひいきする」「西成が変われば大阪が変わる」と唱えた西成区を対象地域に改革実行を着々と展開していった（後述）。

この特区構想の検討に入る前に、西成区の高齢化と生活保護受給の実態を入手可能な資料から追跡する。

図3は大阪市の24区を対象に、生活保護受給率（2019）と高齢化率（2020）の相関関係を表している。高齢化率が高くなればなるほど、生活保護受給率も高くなる。特に西成区の突出度（高齢化率；36.8%、生活保護受給率 23.0%）は際立っている。生活保護受給率の上位にある区（生野区、平野区、東住吉区等）は、市の南部に位置し、高齢者の多い区である。

さらに時系列で西成区をみると（図4）、老年人口（65歳以上）<sup>14)</sup>は1950年以降確実に増加傾向（1950；4,490人→2010年；41,285人と約9倍）であったが、最近（2015年頃以降）少し人口が停滞気味である。逆に西成区の総人口は、1960年に214,652人と最大値を示したが、2020年には半数近くの106,111人に激減している。その結果、高齢化率は飛躍的に伸びている（1950；3.0%→2020；39.2%と約13倍）。

<sup>13)</sup> 橋下市政がスタートした2011年12月末から翌年2月末にかけて、「越冬」活動が民間団体（越冬闘争実行委・釜ヶ崎キリスト教協友会）によって取組まれた。新今宮駅付近や三角公園で凍死者が出ている（生田武志、2012）

<sup>14)</sup> 西成区（2015）の年少人口（0～14歳）は7,730人（7.3%）、生産年齢人口（15～64歳）は57,633人（54.1%）である。老年人口は41,187人（38.7%）で、確実に西成区は少子高齢化の社会である。

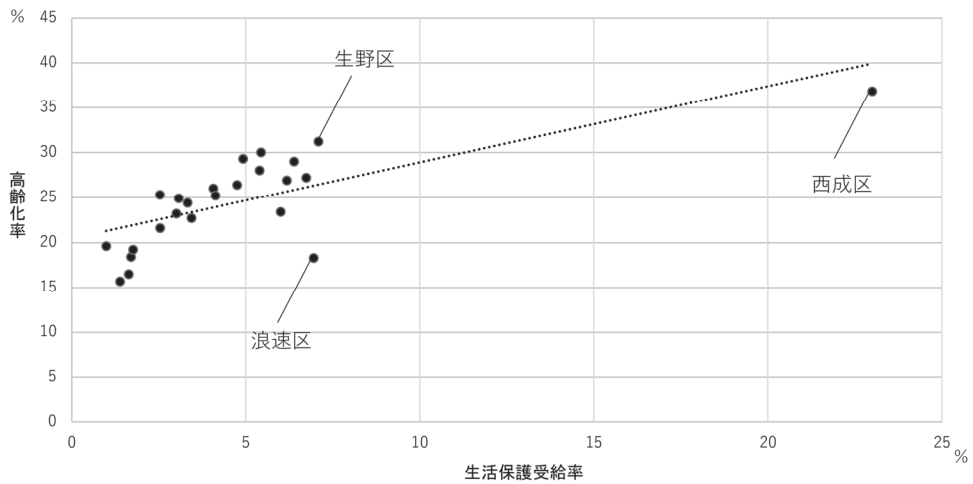


図3 大阪市区別生活保護受給率（2019年）と高齢化率（2020年）の関係

(注) 生活保護受給率と高齢化率の数値は大阪市のHPより。作図は菅野佳亨氏にお願いした。

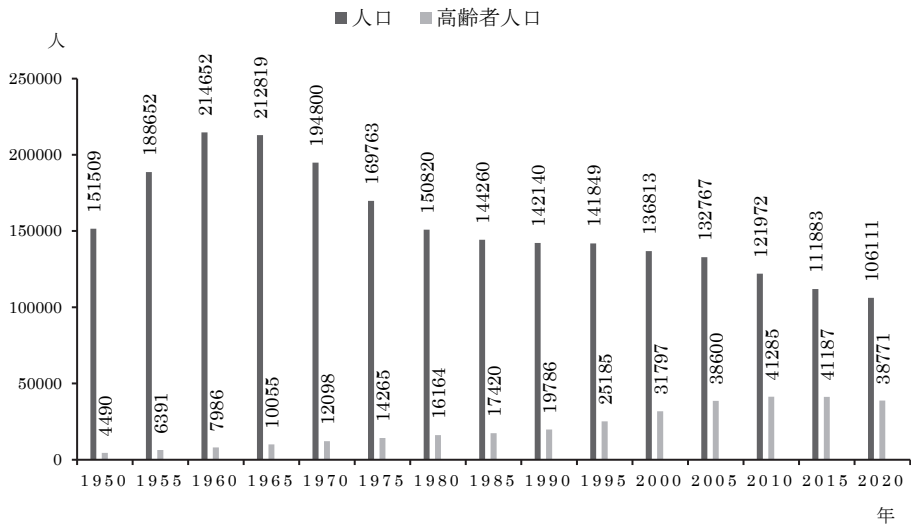


図4 西成区の人口及び老年人口の推移（筆者作成）

次に生活保護受給者数の推移（図5）をみると、1999年から2011年の13年間、大阪市の受給者は約2.5倍と拡大しているが、西成区の受給者は微増を繰り返し、2011年には3万人近くに達している。年表に記載されていて繰り返しになるが、2010年時点であいりん地区の住民の約3分の1（約9000人）が生活保護受給者と確認されている。あいりん地区の人口は減少傾向にあるため、単純にはあいりん地区の生活保護受給者数も減少をたどることになる。

最近の大阪市の生活保護受給者数をみると、2019年以降13万台の後半を示し、5%前後の生

活保護受給率になっている。この状況は、大阪市（HP）が説明する「就労支援」や「適正化の取組み」の効果が効いていると一応解釈できるが、生活保護受給者が貧困ビジネスの犠牲になっていることも減少要因の一つと考えられる。数字上、生活保護受給者に強制変更させられたたホームレスはその数（図6）を減少することになる。

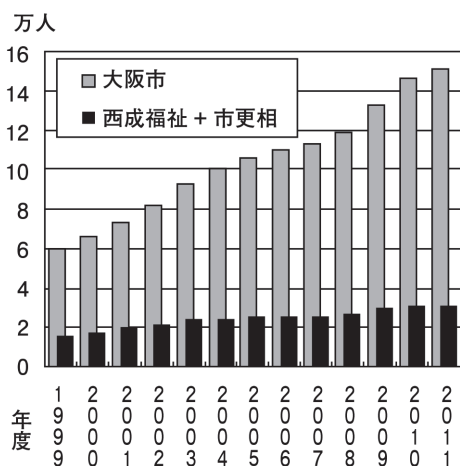


図5 生活保護受給者数の推移  
(原昌平作成)

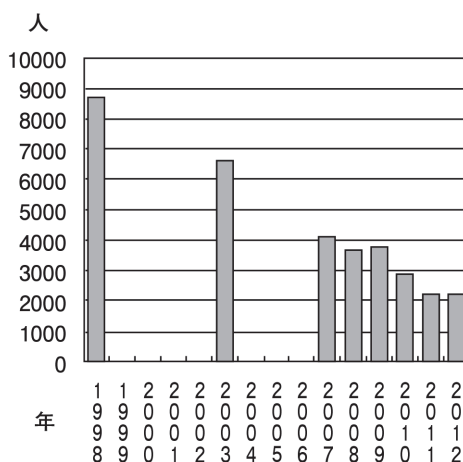


図6 大阪市の野宿生活者数の推移  
(原昌平作成)

西成区のあいりん地区が多分に「日本の未来社会」を投影していることもあって、多くの知的関心を集めている。

野宿者ネットワークの生田武志（2012）は、「長期にわたってマスコミの多くに無視され続けてきたあいりん地区が、橋下市政で脚光を浴びたことは評価できる」と述べているが、その一方で「不安定雇用と野宿」の根本問題に取り組みず、安易に「企業誘致の手法を使い、子育て世帯を呼び込む」（橋下市長の発言）といった戦略は好ましくない、と警鐘を鳴らしている。

そもそも「西成特区構想」といっても、実質的には人口密集の狭い地域（萩之茶屋1～3丁目、太子1・2丁目、天下茶屋北1丁目）の活性化計画（都市再生プロジェクト）である。その計画の成功が西成区全体へ、さらに大阪市へと波及効果をもたらすことを期待したものである。ここで指摘すべき重要な点がある。

すでに表1の年表からも明らかのように、特区以前からあいりん地区では草の根の運動が盛んで、代表的なものに1999年のNPO法人「釜ヶ崎支援機構」や「釜ヶ崎のまち再生フォーラム（ありむら潜事務局長）」、そして2008年の「(仮称) 萩之茶屋まちづくり拡大会議」等があげられる。

このような住民の活発な草の根の活動やボランティア活動の累積された経験と橋下市政の思惑が一つのプラットフォームに乗り、動き出したのである。つまり従来みられた一方的な行政からのアップダウン型ではなく、住民・商店主・ソーシャルワーカー等立場の異なる多数のアクター（エリアマネジメント協議会）がボトムアップ型のまちづくりを志向したのである（文献12、参考）。

大阪市による具体的な取組みを、特区構想の前半5年間（2014～2018年）の事業の進捗状況から見てみよう（表2）。

取組むべき施策の項目は『西成区特区構想有識者座談会（8分野56項目）』（2012年10月）が示している。各対策の取組み別の詳細な報告は省略するが、前述した住民を巻き込んだエリアマネジメント協議会からの提案内容が、行政の具体的な対策に反映されている。その対策は「短期集中期」「中長期」「将来」の三つの分類である（表2）。

少子高齢化が進む西成区にとって、「まちの活性化・イメージアップ」「若者や子育て世帯の流入促進」は僅僅の地域課題である。見落としてならないのは、特区構想とほぼ同時期（集中取組み期間2014～2018年）に構想に呼応して、大阪府・大阪府警・大阪市の三者が相互連携を密にしながら、「あいりん地域を中心とする環境整備の取組み【5か年計画】」をそれぞれの資源を投入して強力に実施していることである（取組み期間は2022年度で終了）。

本稿ではこれらの事業活動を、主に「5か年計画」（2019年12月）の報告書を中心に「取組み」と「概要・成果」別に検討する。

表2 西成特区構想5年間の主な取組み

分類	取組み	概要・成果
短期集中期	<ul style="list-style-type: none"> <li>・不法投棄－警察と連携</li> <li>・落書き－15か所（2015）、56か所（2016）</li> <li>・迷惑駐輪－置場整備と撤去</li> <li>・防犯－防犯カメラ、LED照明灯、覚醒剤の路上販売・違法露店の取り締まり</li> <li>・結核－健診拡充、長期服用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・街路ゴミ減少、公園ゴミ減らず</li> <li>・落書きほぼ消滅</li> <li>・駐輪数大幅減少</li> <li>・街頭犯罪減少</li> <li>・覚醒剤ほぼ解消</li> <li>・患者数減少</li> </ul>
中長期	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プレーパーク－子供の生きる力を育む居場所（遊び場、学び場、たまり場）</li> <li>・簡易宿泊所の設備改善に助成事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・区外来者約3割</li> <li>・課題を抱える子供の生きる力向上</li> <li>・外国人観光客等受入環境の整備に助成→地域の賑わい</li> </ul>
将来への投資・大規模事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・あいりん総合センターの建替（国・府・市）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・萩之茶屋市営住宅及び社会医療センターの移転・労働施設の仮移転</li> </ul>

（注）表作成の資料は主に以下の3点である。

- ①鈴木亘編の文献10
- ②「あいりん地域を中心とする環境整備の取組み」（府・府警・市）2019.12
- ③「西成特区構想」関連の市のHP

あいりん地区の環境整備は大幅に改善が進んでいる。まず短期集中的な対策が必要な不法投棄ごみ（図7）や迷惑駐輪（図8）、薬物（図9）、結核（図10）の経年推移をみると、確かに4項目とも減少傾向である。特に薬物事犯検挙人員数は約69%の減少（2013～2018年）を示しており、安全な街に近づいている。かつては覚醒剤の密売が日常的で、府内及び他府県から覚醒剤の購入のため、あいりん地区にやって来る者が後を絶たなかった（府内の薬物犯検挙人員（1713人）のうち約21%があいりん地区での検挙）。

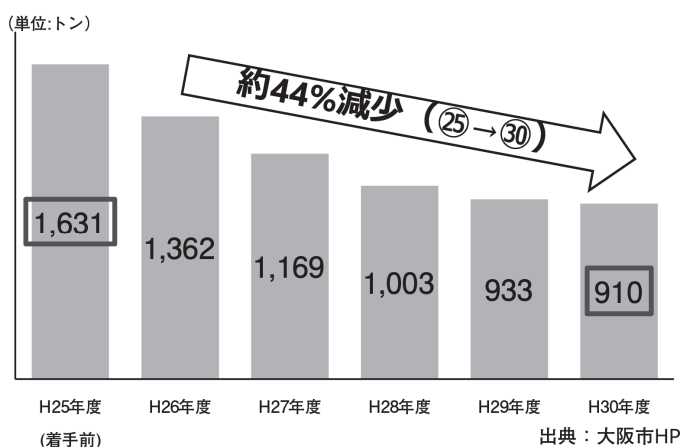


図7 あいりん地区の不法投棄ごみ収集量

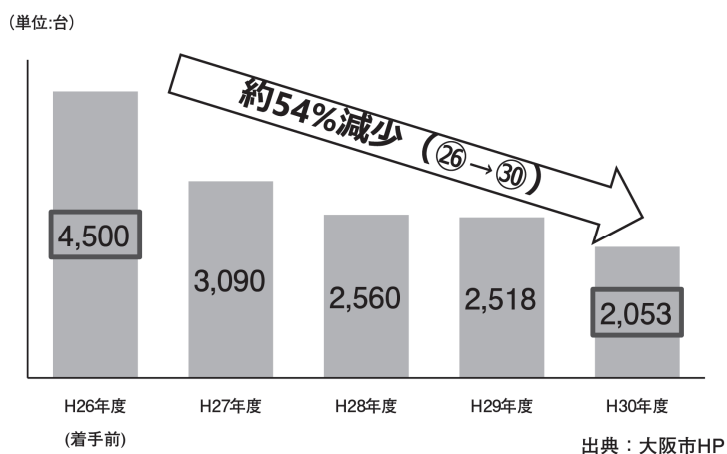


図8 あいりん地区の迷惑駐輪台数

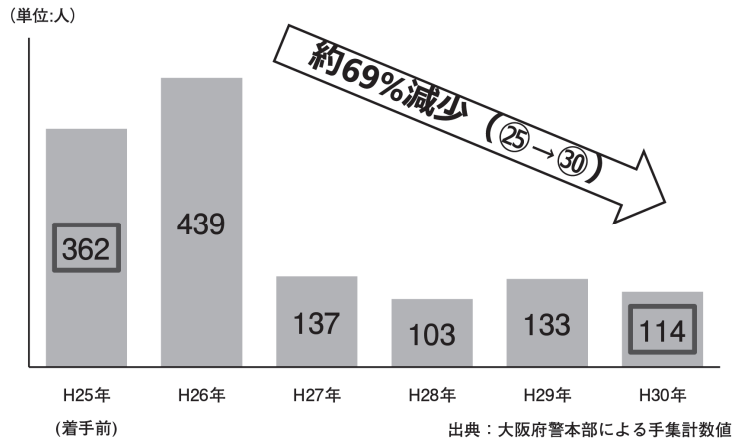
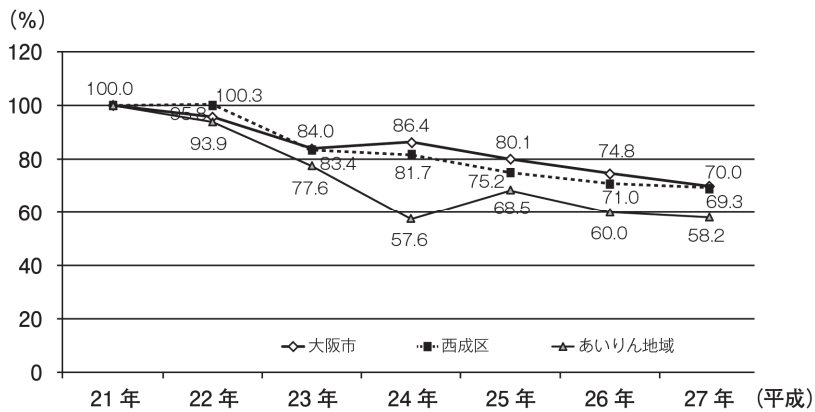


図9 あいりん地区の薬物事犯検挙人員数



(出所) 西成区 (2018) 「西成特区構想について」

図10 あいりん地区の新登録患者（結核）の推移  
(平成21年度新登録患者数を100とする)

新登録患者数（結核）の図10は、2009～2015年であるが、あいりん地区、西成区、大阪市別に集計されている。2009年を100として作図されている。2015年のあいりん地区の数値（58.2%）が西成区（69.3%）や大阪市（70.3%）と比較し、新登録患者（結核）の数値が低い、これは7年間のあいりん地区内での結核対策（結核健診の拡充による患者の早期発見・早期治療の推進、長期間にわたる服薬に対する支援の充実）に効果があった証拠である。確かに現在でもあいりん地区内を歩いていると、結核健診の奨励ポスターを煩雑に見かける。

総じて薬物対策（取締徹底、薬物乱用防止の啓発、薬物依存症者やその家族の治療・ケア等

の取組み) や結核対策が、三者連携で強力に推進されてきた成果である。

不法投棄や迷惑駐輪、路上での露店営業等の「不法行為」の減少は、行政と地域住民の協力で巡回や取締等を実施した成果である。特にホームレス向けの特別清掃事業の成果は大きい。

このように見てくると、あいりん地区の物理的環境は良くなっている。歩いてみると、市長が「街がきれいになったでしょう」と自慢されることも理解できる。しかし住民たちでありかつて元気に働いていた日雇労働者も高齢が進み、かなりの割合で失業や疾病等が原因で生活保護受給者になっている。彼らの多くは単身高齢者のために、社会的孤立を味わったり社会的排除の状態に置かれている<sup>15)</sup>。彼らのなかにはあえて生活保護の申請を行わない人もいるし、前述したように貧困ビジネスの犠牲になる人もいる。要するに、完全に支援のネットワークから漏れ落ちている。ちょうど東日本震災で半壊の自宅にあえて残った被災者が、多くの公的な支援サービスから漏れ落ちていった事実と重なっている。

### Ⅲ 単身高齢者の住宅のゆくえーあいりん地区の事例からー

一人暮らしの高齢者が増えるのは、世界の流れである。フィンランドでは単身世帯が夫婦と子供の核家族の2倍を占め、最も標準的な世帯となっている。かつての労働力の供給場所であったあいりん地区でも、高度経済成長期に多くの単身労働者が地方から流入し簡易宿泊所（三畳一間で風呂・トイレ共用）で寝泊まりをした。1990年代後半以降になると高齢化とともに生活保護受給者として簡宿転用型の福祉アパートや福祉マンションあるいはサポートティブハウス等で生活するようになった。そして2008年のリーマンショック以降は、生活保護受給者のなかには市内の各区に流出するケースも見られた。

一方で高度経済成長期の1960年にはあいりん地区の人口は3万人を超えていたが、2010年には18,149人、2015年には半減して14,084人になっている。このようにみえてくると、あいりん地区は高齢化率が約46%（2015）を示す「単身超高齢社会」に現在突入している。確かに、日本の未来社会を先取りしている。

高齢者の公的就業事業が必要なのか、快適な老後生活のための医療や生活環境の整備が必要なのか、生活困窮者の支援なのか、今回のコロナ禍がより一層「単身超高齢社会」への対策、より具体的には「住まいの支援」への緊急の必要性を改めて浮き彫りにしている。様々な理由で社会的弱者に陥り、排除された（されそうな）人々の救済や支援に対して、政府も政策の先

---

<sup>15)</sup> 単身高齢者が福祉アパートを終の棲家として、社会的孤立感や社会的疎外感を強く味わい、存在的安心感が弱くなってしまう危険性は高いと考えられる。存在的安心感の脅威について、マー・マシュー（2018）がジェントリフィケーションとの関係性のなかで鋭く分析している。今後の再開発研究や立ち退き研究に新しい視点を提供している（文献20）。

送りはできないはずである。本稿の最初に触れたように、一時的な政策では生活困窮者の持つ多くの問題の解決にはならない。

図 11 は以上の流れを模式図的に表現してみた。1991 年のバブル経済崩壊以降、経済格差が拡大する中、貧困層が拡大傾向を示している。一方、ホームレスの数は 1990 年後半に向けて増加していったが、21 世紀に入るとホームレス自立支援センターの設置（2000 年）や、ホームレス自立支援法（2002 年）の施行が課題を含みながらも、大阪市のホームレスは減少傾向に向かっている。

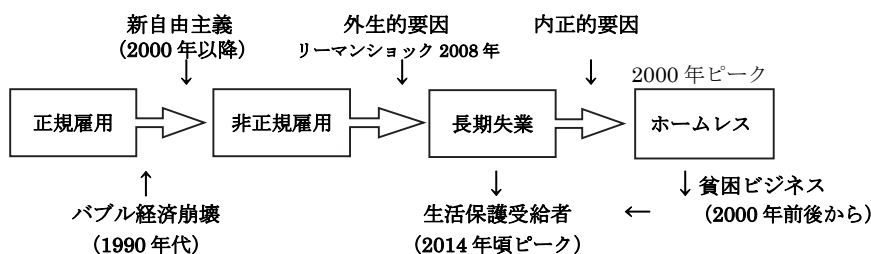


図 11 日本型雇用の崩壊プロセス（筆者作成）

「社会保障の岩盤」といわれる生活保護法<sup>16)</sup>や「暮らしのセーフティネットを整備する目的」をもつ生活困窮自立支援法等の公的支援ネットワークが生活のセーフティネットになっているのか、我々の生存権や社会権をどのように守ってくれるのか、自助や共助の働きも重要である

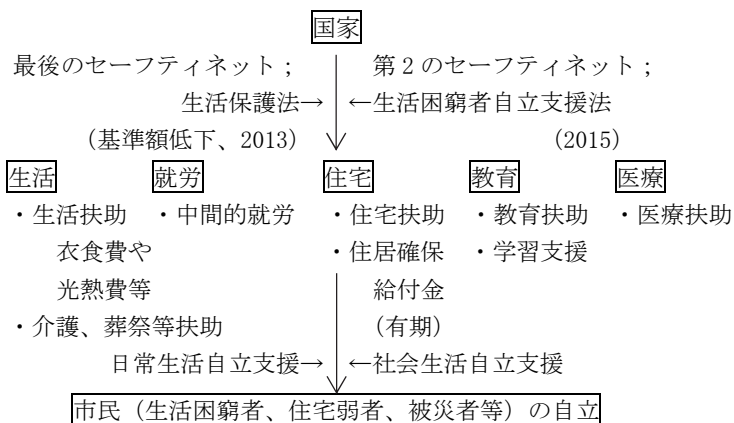


図 12 生活困窮者等の自立への国家の役割（筆者作成）

<sup>16)</sup> 生活保護制度は8つのメニューからなっている。

①生活扶助 ②住宅扶助 ③教育扶助 ④医療扶助 ⑤介護扶助 ⑥出産扶助 ⑦生業扶助 ⑧葬祭扶助  
但し、生活扶助費は世帯員の年齢・世帯人数・居住地域の地域差によって金額が異なる。



が、まずは国家が、そして地方自治体が果たすべき役割があるだろう。図 12 はその回答の参考となるものである。

「食」や「衣」の支援では、かなりの部分 NPO やボランティアの活躍の場も最近ではよく見かける。しかし、住宅は自然災害や経済的不況などで「住宅問題」が発生すると、個人レベルや私的レベルの活動では太刀打ちできない場合が多々ある。

本稿の最終的な課題は、良質な住宅の充実、住宅の支援である。住宅を喪失した人や住む場所がない人、劣悪な住環境の人、借家住まいで家賃支払いが困難になった人等、住宅関連の困窮者は多い。コロナ禍の現在、高齢者層ばかりでなく、若年層にまで住まいの困窮が拡大している。

「住」は「衣」「食」と比較して、「健康で文化的な最低限度の生活」を営むのにより必要不可欠な部分である。「衣・食」の部分は 3 R や循環型経済の普及等で比較的小規模の活動<sup>17)</sup>でもある程度まで救済や支援（自助や共助）は可能であるが、「住」は国家や地方自治体の果たす役割が大きい。

例えば、生活のセーフティネットを担うべき公営賃貸住宅の割合をみれば、日本の約 4 % は、イギリスの 20% 近い数字と比べるとかなり見劣りがする。しかし、低家賃住宅の供給の必要性は、すでに 60 年近く前に指摘されていた<sup>18)</sup>。残念なことに日本政府が政治レベルで本格的に公営住宅政策に取り組んでこなかった経緯がある。その結果一般世帯において、支出に占める住居費の割合が 3 分の 1 以上という状況は厳しい。それ以上に、生活困窮者や社会的弱者にとっては「火の車」の状態である。すでに 1998 年に日本で家賃滞納者が最大の約 61 万人に及んでいる。

まさに 2000 年前後の時期が、大阪市のホームレスの実態が一番厳しく、市内にある公園のホームレスのテント数は 2593 人のピークで、道路のホームレスのテント数は 1502 人のピークを迎えている（図 13）。図 11 で示したように、2000 年代に入って荒れ狂う新自由経済が、その恩恵を受けにくい生活困窮者に対し住宅喪失を筆頭に多様な弊害を産み出している。

II 章で言及した「西成特区構想（2012～2022 年）」も最後の一年を残すのみとなった。生田や白波瀬、マー・マッシュー等が指摘しているように、再開発やジェントリフィケーション等の動きの背景にある疎外されつつある「旧住民の現実」をしっかりとフォローしなければならない。やはりあいりん地区の旧住民の姿が見えなくてはならない。「構想」が単身高齢者を排除せず、

<sup>17)</sup> 例えば、萩の茶屋南公園（通称三角公園）で 1982 年から継続されている冬物衣類の無料配布を実施する「あいりんクリーン推進協議会（地元町内会や商店街で構成）」の活動。

<sup>18)</sup> 「国の住宅政策は比較的收入の多い人の住宅に力を入れている・・・。（今後の）住宅建設は公営住宅を中心とし、負担能力の乏しい所得階層のための低家賃住宅に重点をおくよう改めるべきである」（総理府社会保障制度審議会、1962 年）

包摂するプロジェクトであってほしい。

本章の最後に、コロナ禍寸前に撮影したホームレスの写真を掲載する。撮影場所は現在建て替え工事中のあいりん総合センター（1970年建設）の脇である。撮影から2年近く経過した現在、彼らホームレスの人たちがどこに移動されたのか、あるいは現在も同じような光景が続いているのかは不明である。

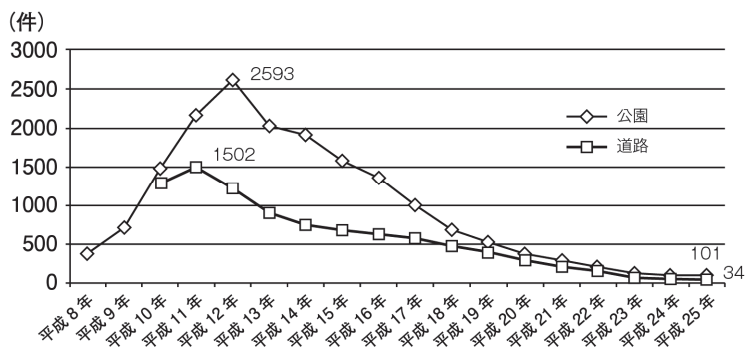


図13 大阪市内の公園、道路のテント数の推移

(出所) 大阪市 (2014) 「大阪市ホームレスの自律の支援等に関する実施計画」(素案)



左側に高架された南海本線、奥にはJRの新今宮駅

あいりん総合センターの傍で生活しているホームレス (撮影日 ; 2020.1.5)

#### IV 研究上の反省と課題—むすびにかえて—

生活困窮者への適切な支援が、今回のコロナ禍でいかに難しいかを、改めて気づかされた。国会では国民への給付の仕方では現金かクーポンかと貴重な時間を使って議論している段階である。そしていまだに行政の縦割りの仕組みが障害になり、住宅政策と福祉政策の一体化が遠い

存在である。住居は人権で、福祉の基盤である。「居住福祉」(早川、1997)が本格的に実践されない。

世界中に生活困窮者は数多くいる。様々な理由から、「生活困窮」「貧困」「疎外」「孤立」の実態がなかなか可視化されにくく、「貧困の可視化」には抵抗感のある人達もおられることは承知している。多くの諸事情があるだろう。しかしその理由だけで、ばらまき政策しかないとは、あまりにも無策であると言わざるを得ない。毎日、生活困窮者や生活保護受給者は、安い賃貸住宅を必死に求めている。その結果、明らかに貧しい地区(場所)は我々の周りにも存在している。前章で述べた公営賃貸住宅(日本ではマイホームの前の一時的住宅と考えられている)の大幅な普及が、生活困窮者や生活保護受給者の自立への近道である、と筆者は考える。

フィールドにほとんど出かけられず、くすぶっている筆者にとって来年はコロナ禍から抜け出せると願い、本稿を終わりたい。

脱稿 ; 2021.12.19

付記 ; 本稿は専修大学研究助成「あいりん地域における簡易宿泊所の現状分析」(平成30年度)の交付を受けている。

付記 ; 本稿作成にあたり、以下の先生方にお世話になった。小池隆生(口頭発表)、ありむら潜(釜ヶ崎スタディツアー)、高山正樹(原稿への貴重なコメント)の3氏に深く感謝致します。

#### 【参考文献】

1. 釜ヶ崎資料センター編(1993)『釜ヶ崎—歴史と現在』三 一書房
2. 早川和夫(1997)『居住福祉』岩波新書
3. 大熊由紀子編(1996)『福祉が変わる 医療が変わる』ぶどう社
4. 坂本環(2003)「大阪市における野宿生活者(ホームレス)支援の取組みについて」都市問題研究 55-3 pp90-108
5. 水内俊雄(2004)「都市インナーリングをめぐる社会地理」(水内俊雄編『空間の社会地理』朝倉書店 pp23-58)
6. デイヴィッド・K.シプラー(2007)『ワーキング・プア—アメリカの下層社会』森岡孝二・川人博・肥田美佐子訳、岩波書店
7. 稲葉剛(2009)『ハウジングプア「住まいの貧困」と向き合う』山吹書店
8. NHK取材班(2012)『生活保護3兆円の衝撃』宝島社
9. 現代思想5月号「特集 大阪」40-6、2012年 青土社
10. 鈴木亘編(2013)『脱・貧困のまちづくり 「西成特区構想」の挑戦』明石書店

11. 稲葉剛 (2013) 『生活保護から考える』 岩波新書
12. ありむら潜 (2014) 「成るか、釜ヶ崎型ボトルアップのまちづくり」 部落解放 691 号 3 月号
13. 白波瀬達也 (2014) 「あいりん地域における単身高齢生活と死一吊いの実践を中心に」 現代宗教 pp92-114
14. ニール・スミス (2014) 『ジェントリフィケーションと報復都市—新たなる都市のフロンティア』 原口剛 (訳)、ミネルヴァ書房
15. 鈴木亘 (2016) 『経済学者 日本の最貧困地域に挑む—あいりん改革 3 年 8 か月の全記録』 東洋経済
16. 白波瀬達也 (2017) 『貧困と地域—あいりん地区から見る高齢化と孤立死』 中公新書
17. 白波瀬達也 (2017) 「貧困地域の再開発をめぐるジレンマ—あいりん地区の事例から—」 人間福祉学研究 10-1 pp79-90
18. 阿部彩・鈴木大介 (2018) 『貧困を救えない国 日本』 PHP 新書
19. 稲葉剛・小川芳範・森川すいめい編 (2018) 『ハウジングファースト—住まいからはじまる支援の可能性』 山吹書店
20. マー・マシュー (2018) 「ジェントリフィケーションと住まいの状況と不安—西成特区構想と地域変化に関する釜ヶ崎住民の「叫び」」 空間・社会・地理思想 21 号、pp3-14
21. 國友公司 (2018) 『ルポ西成—78 日間トヤ街生活』 彩図社
22. 鈴木傾城 (2020) 『ボトム・オブ・ジャパン—日本のどん底』 集広社
23. 花田庚彦 (2021) 『西成で生きる—この街に生きる 14 人の素顔』 彩図社
24. 橋下恭子 (2021) 『私がホームレスだったころ—台湾のソーシャルワーカーが支える未来への一歩』 白水社
25. 岩田正美 (2021) 『生活保護解体論—セーフティネットを編みなおす—』 岩波書店
26. 丸山里美 (2021) 『女性ホームレスとして生きる』 世界思想社