

## 現代大都市のホームレス問題とインナーシティにおけるまちづくり

—寄せ場、同和地区、在日外国人集住地区を例にして—

主査 水内 俊雄\*1

委員 橋爪 紳也\*1, 福原 宏幸\*2, 小玉 徹\*2, 野口 道彦\*2, 中山 徹\*3

大阪市西成区は、あいりん地域、釜ヶ崎と呼ばれる日雇労働者街、日本最大の同和地区、在日コリアンや沖縄県出身者の集住、高齢単身者、障害者、野宿生活者の多住、そして零細商工業混在の木造住宅密集地区という、都市問題、社会問題の極めて厳しい側面を複雑に有したインナーシティである。本研究の目的はこうしたインナーシティでの新たなまちづくりの特徴を以下の3つの素材から考察することにある。①現代に転回するまちづくりの基礎となる西成区の戦後のまちづくりのプロセスとその系譜、②全市的な野宿生活者問題の認知がうながしたあいりん地域での新たなまちづくりの運動の系譜、そして③新しいまちづくりの動きの実態分析および評価から構成される。

キーワード：1)野宿生活者、2)ホームレス、3)まちづくり、4)インナーシティ、5)大阪市西成区、6)あいりん地域、7)釜ヶ崎、8)同和地区

### ARISING HOMELESS ISSUES AND URBAN REJUVENATION PROJECT IN INNER-CITY OF THE CONTEMPORARY METROPOLIS

—In The Case of Yoseba, Buraku and Japanese -Foreigners in Osaka City—

Ch. Toshio Mizuuchi

mem. Shinya Hashizume, Hiroyuki Fukuhara, Toru Kodama, Michihiko Noguchi and Toru Nakayama

Nishinari ward in Osaka city intricately fills with, as an inner-city, the very severe side of an urban social problem, that is, day laborers district of Airin (Kamagasaki), Dowa District, Korean and Okinawan origin people, single aged, handicapped, disabled and homeless people under the mixed land used, low standard residential conditions. In this research, there are three purposes. Firstly, demonstrating the historical characteristics of urban rejuvenation of Nishinari ward in terms of software and hardware aspect. Secondly, tackling the pioneering rejuvenation practice in Airin area, and illustrating our practice up-to-dated under common recognition that the homeless issues are becoming the real urban problem among the Osaka-wide affairs in the changing urban scenes of the prevailing homeless people residence not exclusively in Airin but also in the ordinary urban area. Thirdly, assessing the on-going rejuvenation works in terms of its outcome with trial and error.

#### 1. はじめに

1995年に鳥取県米子市のある市民が、娘の結婚相手が西成区に住んでいるという理由で、西成区役所に身元調査を依頼する「結婚身元調査依頼差別事件」が起こった。また1996年3月、大阪市西成区の中学生たちが、愛読していた少女向け漫画雑誌「別冊フレンド」の大阪を舞台設定とした連載で、あるページのコマ外に西成に対して地域差別を助長すると思われるコメントを見つけ、教師に訴える出来事があった。特にこの後者の事件は、その後西成区民全体を立ち上げる契機となる。結局は西成区民全体が見逃すことのできない問題として、雑誌社への謝罪などを訴える大きな動きへとつながっていった。

1996年におこったこの事件は、後述するが、あいりん地域<sup>注1)</sup>、同和地区の問題、在日外国人問題、そして増大し始めていた野宿生活者の問題とも重層し、区全体のまちづくり運動を盛り上げるひとつのきっかけとなった。

もともと非戦災木造密集住居の多い地区でもあるため、物理的な住環境の劣悪さに加え、西成区が抱える人権問題、社会問題の実態を見事に露呈する一連の事件は、大阪インナーシティの中で、問題解決の緊急度の最も高い地区との認識をますます新たにした。とともに、野宿生活者の問題の噴出も契機として、3つの新しいスタイルのインナーシティにおけるまちづくり運動を近年急速に進展させることになる。①1998年3月、同和対策特別措置法以降続いた、30年間にわたる特別措置法切れ後の、部落解放運動体の新たなまちづくり運動が展開しはじめたこと、②あいりん地域における、旧来からの労働組合や宗教団体中心の運動が、1999年6月のNPO釜ヶ崎支援機構の設立を契機に、行政と連携した体制が初めて確立し、公的政策が曲がりなりにもスタートし始めたこと、③あいりん地域でのまちづくりといった、従来想定もされなかったような新しい試みが、様々なボランティアや

\*1 大阪市立大学 助教授

\*2 大阪市立大学 教授

\*3 大阪府立大学 教授

NPOの運動体から育ち始めたことである。もともとさまざまな人的、物的な社会資源が存在しながら、全体としてみれば十全に機能していなかった仕組みが、著しく改善されつつある。そのきっかけは野宿生活者問題に対する運動の盛り上がりであり、結実は2002年7月に成立したホームレスの自立の支援等に関する特別措置法である。この機において、全市的な問題として野宿生活者問題を認知させながら、同時にあいりん地域や西成でのまちづくりを実践してゆくこと、またその実践を広く伝えてゆくことが、今大阪市にとって極めて重要な課題となった。

本研究では、いずれの運動にも実践的に関わっている筆者らの体験も踏まえ、西成というインナーシティのまちづくりが今までどのような歴史や特徴を有したかの系譜を踏まえ、現在ホームレス問題を受けて新たなステージにまちづくりを展開させている現状の分析、政策評価をおこない、ホームレスに関する特別措置法のもと、こうした運動をどう実り豊かに実践してゆくかを考察する。

## 2. 西成区を中心としたインナーシティの経済社会的現況

### 2.1 町丁別分布地図からみた西成区の状況

図2-1は、いくつかの経済社会的指標による、1995年センサス・データの大阪市の町丁別分布を図示した。西成区を中心に見てゆくと、まず人口密度が高く、特にあいりん地域を抱える区内北東部のそれは市内でもトップクラスの密集居住であることがわかる。高齢単身世帯率について、生野区、阿倍野区、西成区が高い中、やはり西成区内北東部は市内で最も高い地区となり、その範囲もかなり広がっているといえよう。失業者率に至っては、西成区に接する浪速区南部と西成区全域は、市内の中でも突出して高くなっている状況がはっきりと見て取れる。

大阪市人口全体に占める外国人比率は3.9%であり、とくに外国人比率が高い区は、生野区23.5%、東成区10.1%そして西成区5.1%の順である。2000年3月値では、西成区で、在日韓国・朝鮮人が6,751人、中国人が580人で、この外国人率は西成区の中でも北西部に偏っていると同時に、数は正確にはつかめないが、区内中部には、沖縄出身者の集住もまたみられる。このように西成区は、こうした人々の集住地区の一つとなっている。

住宅面でみると、一人当たりの居住面積が西成区全域において、市内で最も狭小であることが図2-1で如実に示されている。建物構造的にも、もっとも老朽化が進んでいると思われる民間アパート、いわゆる木質アパートの集積が特に西成区に高く見られ、また民営借家長屋率も生野区や東成区、東住吉区などと並んで、西成区でも高い地区が存在することがわかる。また、1970年以前建設された家屋が西成区では55%であるのに対し大阪市平均の38%と、西成区の住宅の老朽化は歴然としている。このように、西成区の住宅は、平均的には狭小性と老朽

性を特徴とする。

職業的には、これは大阪インナーシティの全般の特徴にもなるが、技能・労務・運輸業などのいわゆるブルーカラー層が、同心円状に都心部を囲む形で、ただ阿倍野区、住吉区や東住吉区の上町台地部の扇形を除いて、取り巻いていることが見事にうかがえる。西成区は仔細に見れば、南西部では、この率は低いが、その他の地区では市内でも有数の、ブルーカラー就労の高い地区であることが判明する。一方で事務職への就業率は非常に低く、専門・技術職の分布は、ブルーカラー就業率分布の裏返しになるが、その就業は著しく低いことが読み取れる。

図化はしていないが、たとえば、所得分布を見てみると、西成区の年間収入200万円未満の層は33.5%と、大阪市全体20.3%の1.6倍に達している。年間年収300万円以下水準の普通世帯の割合を区別に比較すると、西成区が際だって高く、人口の半数以上の52.2%を占めている。それに次ぐのが、生野区39.8%、東淀川区38.4%、平野区37.9%などであった。このように、西成区は、大阪市の中で際だって低所得階層が多い区となっている。

このように、西成区の経済社会的現況は、区内にも相違は抱えつつも全体として非常に厳しい状況に置かれていることが判明するが、次節で述べるように、ここに新たに野宿生活者、あるいは脱野宿生活者が区内でますます増加してくることにより、この厳しい状況は激化する。とともに、まちづくりという観点からも新たな局面を迎えざるを得ない事態に立ち至っていた。

### 2.2 野宿生活者の増加と関連した近年の西成区の状況

図2-1の最下図は、1998年8月現在の野宿生活者の区別、町丁別を表したものである。後述するが、2000年より始動し出した脱野宿のためのいろいろな施策は、基本的には図2-1の野宿生活者の地理的分布に対応しながら進められてきた。なかでも西成区は、そうした施策の最大の対象地区となる。

いわゆる貧困問題の現状を把握するには生活保護受給率を比較する以外にない。一般に生活保護受給の資格審査はきわめて厳しく、法律に照らせば野宿生活者のほとんどが受給できるはずであるにもかかわらず適用されていないのが現状である。こうした留保を念頭に置きつつ、西成区的生活保護の現状を見ていこう。

人員数でみた生活保護率は、全国的には10%弱で推移し、大阪市全体でも1998年までは20%の水準であった。しかし、大阪市の場合1999年以降緩やかに上昇し始め、2002年には29.7%にも達した。この大阪市の数値の上昇は、明らかに西成区や浪速区での数値の上昇に影響されている。西成区では、1993年以降生活保護の被保護が急増しており、とりわけ1999年以降の上昇傾向は著しい。被保護人員の保護率の推移で見ると、80年代後半から

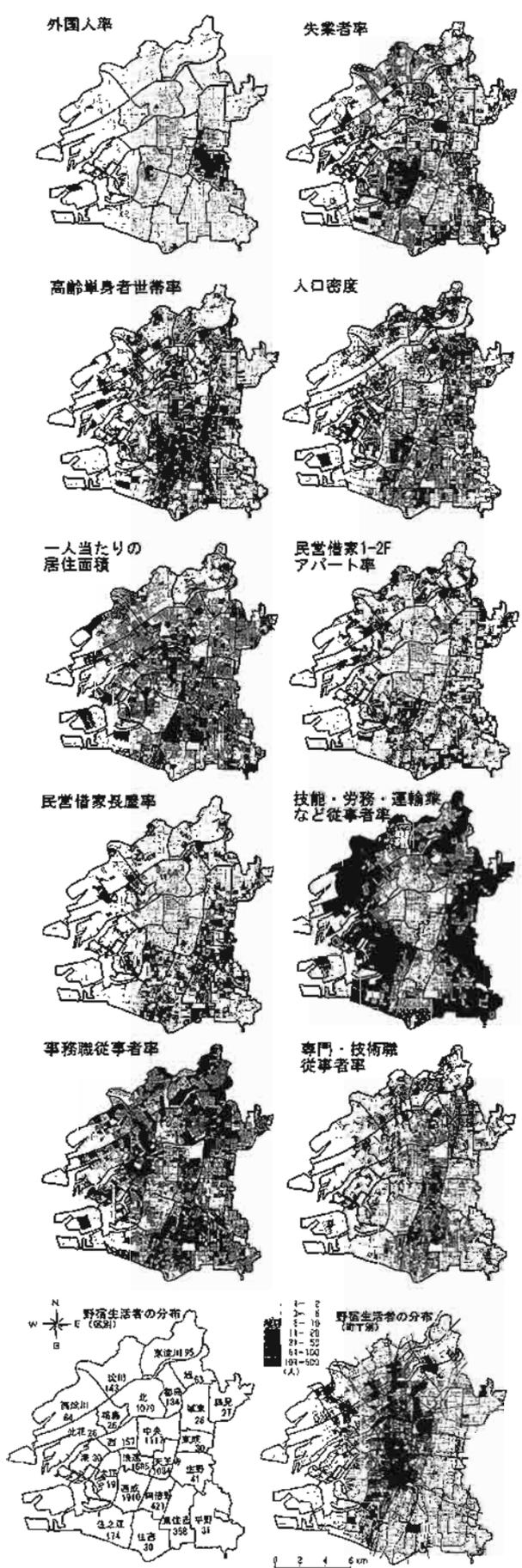


図 2-1 町丁別経済社会変数の分布  
(1996年センサス、1998年野宿生活者調査)

1992年頃までは50%であったのが、その後上昇に転じて1999年には約86%へと上昇し、2002年には128.8%にまで達した。

2002年4月の大阪市生活保護の現状を示したのが表2-1である。西成区の被保護世帯数は、大阪市立更生相談所(以後、市更相)分を含めて18,268世帯で、これは実に大阪市全体の被保護世帯の30.9%に相当する。また、被保護人員数は、同じく市更相分を含めて20,362人で、大阪市全体の26.2%を占めた。人員の保護率では、西成区の128.8%で、大阪市平均29.7%の4.3倍となっている。また、2位の浪速区62.0%と比べても2倍以上もの大きな差がある。

表2-2は、西成区の生活保護受給世帯の構成であるが、被保護世帯に占める65歳以上の高齢者世帯の比率も高く、2002年には64.1%にまで達した。5年前の1996年12月当時の52.6%に比べ11.5%も増加した。

次に区内の被保護率をみると、表2-3のように北東部の今宮、山王、萩之茶屋、天下茶屋、北西部の長橋、松之宮、中部の弘治などでは、被保護率が著しく高くなっている。この区内の地域別相違の要因は、一つは北東部にあいりん地域が存在するためであり、日雇労働者の高齢化が進み、またバブル経済崩壊以降の不況の中で日雇労働市場での雇用が減少し、中には野宿生活に陥る者も多く、また生活保護の対象となる者も多いからである。加えて同和地区をはじめとしていくつかの地域で低家賃住宅が密集して存在するため、様々な生活困窮要因を抱えた世帯が流入し生活保護の受給に至る傾向が強いためである。

このように西成区は、同和地区住人、外国人、沖縄出身者など社会的特徴を持った人々に加え、日雇労働者、野宿生活者、生活保護受給者、福祉の課題を持つ高齢者など社会的援護を必要とする多くの人々が暮らしている(表2-4、2-5)。数字の上で、深刻な問題を抱えている西成区において、最近の脱野宿生活者の生保受給が可能になったことで、特に保護率の著増という地域の激変も体験している。このように問題が深刻なだけに、問題にアタックする様々なまちづくり、人、金、プログラムが仕掛けられてきたことも事実である。次の第3章では、1990年代前半までの同和地区を中心とするまちづくり、およびあいりん地域のまちづくりを、ハード面重視の整備期と特徴づけながら歴史的にその系譜と特徴を考察し、第4章では、1990年代後半の野宿生活者をターゲットにした支援事業の急速な展開が、ソフト面を重視した今までに例を見ないようなまちづくりを生み出すに至った経緯を明らかにする。

### 3. 西成区のまちづくりの系譜と特徴

#### 3.1 戦災復興事業からあいりん体制、同対法時代まで

ハードなまちづくりの観点からは、戦災復興事業の果たした役割が非常に大きかった。1945年3月14日、第1回目の大阪大空襲により、写真3-1のように釜ヶ崎地区はほぼ焼

表 2-1 大阪市内区別生活保護実施状況(ゴチは上位各 5 位)  
2002 年 4 月現在

	被保護世帯		保護率(%)	
	世帯数	人数	世帯	人員
西成区	15,488	17,582	202.9	128.8
浪速区	2,519	3,198	81.3	62.0
住吉区	3,639	5,365	50.0	39.4
東淀川区	3,587	5,797	40.1	31.7
平野区	4,021	6,420	48.8	31.7
生野区	2,982	3,957	49.2	28.2
24 区計	56,297	74,785	47.2	28.7
更生相談所(西成区)	2,780	2,780		
総計	59,077	77,565	49.6	29.7

以下いずれも大阪市よりの資料提供

表 2-2 西成区生活保護の近況

	2000 年 4 月	2002 年 4 月	2 年変動率
世帯数	11,635	15,488	1.33
人数	13,408	17,582	1.31
保護率	96.9%	128.3%	1.32
世帯別構成	11,635(100.0%)	15,488(100.0%)	
高齢世帯	6,950 (59.8%)	9,928 (64.1%)	1.43
障害疾病世帯	3,895 (33.5%)	4,419 (28.6%)	1.13
母子世帯	273 (2.3%)	855 (5.5%)	1.30
その他の世帯	517 (4.4%)	778 (5.0%)	1.50

表 2-3 西成区地区別保護率の状況の変化 (%)

2001 年 4 月(左欄)から 2002 年 6 月(右欄)

地区名	保護率(%)		地区名	保護率(%)	
今宮	188.6	165.5	北津守	61.1	78.1
山王	165.5	191.9	梅南	95.0	116.2
飛田	75.2	108.0	橋	86.2	98.4
萩之茶屋	139.0	193.1	岸里	73.5	88.9
弘治	182.1	157.8	千本	68.5	75.3
天下茶屋	119.0	135.9	玉出	53.3	66.9
長橋	121.1	137.6	津守	32.9	39.5
松之宮	123.6	135.6	南津守	46.1	59.3
			区全体	109.5	131.4

表 2-4 西成区における行旅病人・死亡人数の推移

	行旅病人			行旅死亡人
	あいりん地域	その他の地域	合計	
1989 年度	5,764 (87.9%)	792	6,556	89
1992 年度	6,551 (87.5%)	939	7,490	102
1995 年度	7,483 (87.9%)	1,034	8,517	58
1998 年度	8,046 (85.3%)	1,392	9,438	34
1999 年度	6,633 (85.5%)	1,151	7,784	36
2000 年度	7,140 (84.0%)	978	8,500	16
2001 年度	6,035 (75.3%)	1,980	8,015	7

表 2-5 身体障害者手帳保有者数

2002 年 4 月現在

	大阪市(人)		西成区(人)		対市比率(%)
	人数	割合	人数	割合	
視覚	9,875	8.6	849	9.0	8.6
聴覚	9,540	9.0	861	9.0	9.0
言語障害	1,664	6.6	109	6.6	6.6
肢体不自由	55,104	7.7	4,245	7.7	7.7
内 部	22,310	6.9	1,533	6.9	6.9
合計	98,493	7.7	7,597	7.7	7.7
常住人口 2001 年 10 月	2,609,289		136,975		5.2
合計の全人口に占める割合	3.77%		5.55%		

失する。あいりん地域という範域では、その西半分が焼失した。西成区全体では、北部がほぼ全域と中南部が部分的に焼失する。区域のほぼ 20%強が被害を受けたが、戦災復興事業は北部の萩之茶屋、元木津と南部の天下茶屋、玉出の 4 工区に分かれた。ほぼ全焼した浪速区とその南辺で区境を接する西成区北部が連担して焼けてしまうが、浪速区、西成区北部といった戦前の大阪市の名だたる「スラム」は焼失したのである。

戦災復興事業は、釜ヶ崎方面では萩之茶屋工区、同和地区方面は元木津工区として、前者は 1949 年、後者は

1950 年に設計認可が下り、工事着工される。事業そのものの進捗度は、前者工区に 20%ほどの遅れが生じていた。1960 年代初頭での建物の復興については、写真 3-1 の 1948 年の事業施工以前と、1960 年の事業途上の状況を比較してみよう。両地区とも、区画整理が入り、ほぼ現況の道路、街区や公園等の完成が見て取れる。ただ萩之茶屋工区では建物の移転が順調に進んでいないときであった。それは現あいりん総合センターの立地する街区の整備とも深く関係しているが、この時期、両工区の間で、ある点では同じ政策系統でありながら、運動論、政策のあり方では決定的に異なる対処が見られたのである。

同じ政策系統という観点からすると、1960 年代初頭は、60 年の住宅地区改良法の施行と関連して、スラムクリアランス、住宅改良事業への関心が一気に高まり、同時に同和地区の住環境改善がこの改良法により、大きく進みだすという時期にあたった。そしてスラムへの注視が、こうした都市計画行政と、社会福祉行政で大きく接点を持ち、西成区の同和地区では、同和事業が一挙に進展し始めた。一方、釜ヶ崎では、社会福祉と労働行政、治安対策という色合いが濃く出され、ドヤスラムの改善という形で、都市計画行政の視野にも入るようになったのである。そしてちょうどこうしたスラムへの注視が高揚し始めたときに、1961 年 8 月の暴動が釜ヶ崎で発生することになる。

表 3-1 にあるように、暴動発生の 1 年前より民生局主導で、戦後はじめての行政施策が、西成愛隣会の結成など通じて着手され、それは暴動翌年の愛隣会館、愛隣寮の開設などにつながる。同時に暴動により、多くの一連の施策が一挙に動き始めた。

ここで注目すべきことは、1960 年ごろに、スラムという表現が急に現実味を帯びて着目され始め、急速に釜ヶ崎およびその周辺に政策として集中したことである。その過程で、同和地区事業が別系統に明確に切り離され、スラムクリアランスという事業のターゲット地区は、釜ヶ崎およびその周辺に収斂してしまう。そして当時の最終局面が、表 3-1 にあるように 1970 年のあいりん総合センターと、翌年の市更相の登場にあった。ここにあいりん体制が完成し、あいりん地域が登場する。

一方、運動論的には、同和地区の住環境改善事業は、西成の同和地区が先陣を切る。戦後の同和事業については、大阪市は全国的に最も早い立ちあがりを見せたが、特に大阪の同和事業の礎を西成を中心にして築いた松田喜一を先頭に、その運動拠点として西成地区に文化温泉を 1955 年に作り、収益はまちづくりに廻すと言う、全国の同和地区のモデル浴場として名を知らしめる。そして多くの運動がここを根城に発展していったのである。

この運動は 57 年に住宅要求期成同盟が発足につながり、住宅要求運動による住環境改善運動が本格化してゆく。もともとは 1950 年くらいから西成区内の不法占拠

のバラックが、55年に都市計画による退去命令を受けた時点で、ここから住宅要求闘争 56 年秋に起こり、結果として58年度80戸、59年度に72戸獲得、住民の立ち上がりになかったら、住宅は建設されなかっただろうし、単なる立退きで終わったかもしれないものであった。この手法が市内各地の同和地区で踏襲され、目に見える成果を得るようになる。そして1960年の住宅地区改良法、1969年の同和对策事業特別措置法の制定を契機にはずみのついた住環境の大々的改変期において、まちづくりとは、施設づくり一色で塗り固められていくことが主流になる。西成での施設建設の推移については表3-1を、公営住宅建設推移については、図3-1を見ればわかるように、1960年代に住宅建設は続々と進展し、1969年の同対法以降の70年代前半までは着実に建設され、施設設備も表3-1のように70年代を通じて一貫して進められた。

では一方の釜ヶ崎、あいりん地域のほうはどうであったろうか。住環境改善に対する行政の介入という点では、表3-1のように、1970年のあいりん総合センターとともに建設された萩之茶屋市営住宅の342戸のみで終了し、一方西成区の同和地区ではほぼ2,000戸以上建設の公営住宅に比べると大きな差が生まれた。逆に政策的には、当時の釜ヶ崎分散論、あるいは単身男性労働者の街とする釜ヶ崎「純化」論、即ち、家族持ち労働者の釜ヶ崎外へ



写真3-1 西成区北部の戦災復興事業2地区の変容  
(戦災直後(上:1948年)と、戦後復興期(下:1960年)の比較)



写真3-1 西成区北部の戦災復興事業2地区の変容  
(戦災直後(上:1948年)と、戦後復興期(下:1960年)の比較)

表3-1 あいりん地域、西成(同和地区)地区への施策の推移

年	釜ヶ崎、あいりん地域	西成(同和地区)地区 (住宅関係は図3-1を参照)
1953		文化会館
1954		
1955	西成市民館	文化温泉
1956		
1957		
1958		
1959		
1960	府労働部西成分室	
1961	愛隣会館、愛隣寮、西成労働福祉センター、あいりん学園、(みなと宿泊所)、(馬淵生活館)	
1962		
1963	あいりん小中学校	市立老人福祉センター
1964		長橋市民館
1965	今池生活館	
1966		
1967		文化温泉大増改築
1968		長橋第一保育所
1969		長橋市民館
1970	あいりん総合センター(あいりん労働公共職業安定所、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)	長橋第二保育所、西成解放会館
1971	市立更生相談所(一時保護所、西成保健所分室、あいりん銀行など)	津守東保育所、長橋第三保育所
1972		長橋第四保育所、梅南中学校開校
1973		解放会館、津守西保育所
1974		松之宮集会所、第2児童館、津守児童館、青少年プール、青少年グラウンド、長橋診療所、解放会館津守分館、延寿荘、三島温泉、北津守温泉
1975		
1976		長橋老人憩いの家、平和湯、松之宮保育所
1977		北津守診療所
1978		松之宮北保育所、津守第三児童館
1979		
1980		
1981		青少年会館、長橋第五保育所
1982		出城老人憩いの家
1983		
1986		
1987		青少年会館児童ホール、長橋老人憩いの家
1988		
1989	三徳寮(1990)	
1993		西成障害者会館(1993)
1994		
1995		
1996		高齢者在宅生活支援センター
1997		障害者就労支援センター、西成生きがい学習センター
1998	大デント、ケアセンター	西成まちづくりプラザ
1999	特別養護老人センター	
2000	あいりん臨時緊急肉店避難所	北津守保育所、西成自立支援センター
2001		総合就労支援福祉施設にしなりWing

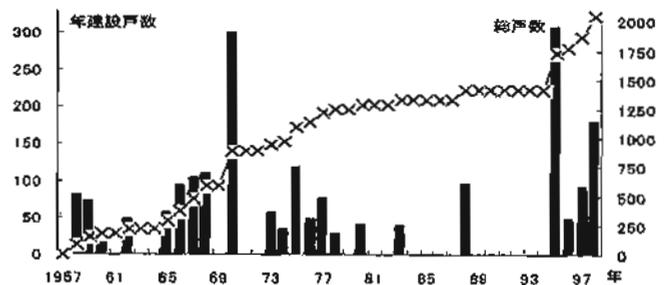


図3-1 西成(同和地区)における公営住宅建設の推移

の居住の誘導により、そもそも低家賃住宅としての公営住宅という形での住環境整備は、萩之茶屋住宅の建設があいりん総合センターという目玉事業に付随しただけであった。それ以降のあいりん体制の視野にはなかった。

単身男性日雇労働者の居住という、既成の住宅政策の体系ではなじまない問題は、釜ヶ崎、あいりん地域の場合、民間活力による簡易宿所の増強と言う形で、「解決」されてゆく。

表3-2の下欄は、1992年当時のあいりん地域における、簡易宿舎の建設年度を示したものである。注目せねばならないのは、1965年から74年の10年間に最初の建設のピークがある。こうした建設のピークの前期にあたる1968年の状況は、そのほとんどが木造2階建てであったが、この当時すでに鉄筋3階建以上が、46棟登場している。1970年の万博前の建設需要による大量の労働者の釜ヶ崎への流入は、いままでのドヤの追い込み式につめこみではもはや対処できず、いわゆるマンモスドヤでの狭小個室供給という形での中層化が開始される。

表3-2 あいりん地域の簡易宿所の建設年別階数推移

	1~3階	4~5階	6~8階	9~10階	合計
1968年 <sup>a)</sup>	225 <sup>a)</sup>	9	3		237
1992年 <sup>b)</sup>	50	47	87	13	197
1998年 <sup>c)</sup>	45	50	76	19	190
建設年度 <sup>d)</sup>	戦前	1946~64年	65~74年	75~84年	85~90年
	2	41	49	33	84

\*1 内鉄筋3階が34 \*2 西成警察署『あいりん地区内各種業者名簿』1968年 \*3 阪東美智子「都市貧困地区における住環境の変容に関する研究—あいりん地区を事例として」神戸大学大学院工学研究科修士論文、1992年 \*4 筆者らの調査による

1985年からわずかに5年の間に、再び簡易宿所の建築、建替えラッシュが見られる。関西国際空港の建設などの大型プロジェクトを背景にしたドヤの高級化、ジェントリフィケーションが大々的に進行することになる。それは当地域の景観を一変させた。1992年の階数の分布からも、一挙に高層化したことが見て取れる。「万国博で建設ブームになったころ『たたみ一畳でもいいから、どどん部屋を作ってほしい』とたきつけた市のおえらがたもいた」(読売新聞1980年11月15日)という簡宿経営者の述懐からも、少なくとも住環境整備という建造環境の生産、維持に関しては見事なまでの民間活力に委任状態だった。景観という観点から見る限り、旺盛な民間資本により生産されたのが、釜ヶ崎、あいりん地域の実態である。政策的に山谷を弱体化するようにつとめてきた東京との選択とは対照的な空間的結果を生み出したのである。

### 3.2 同和地区でのまちづくりの転回

このように、国道26号線をはさんで、あいりん地域と西成の同和地区は、少なくとも、居住から見た建造環境の生産という点では、対照的なプロセスを歩んだ。インナーシティにおける、かたや公的セクターによる住宅供給を受け、かたや民間セクターにおける労働者用の居住空間が、簡易宿所のジェントリフィケーションという形で行われたと言える。しかしながら、その成果は、西成差別の根強い働きにより、そして行政側もこれを同和行政として、あるいは簡宿経営者に委任という形で、特殊化してしまい、

一般的なまちづくりの回路から積極的に評価されない結果を招いてしまっていた。

しかしながら同時に、両地区とも、それまでのまちづくりを根本的に見直さなければならない事態に1990年代に直面する。西成の同和地区では、1978年に大規模な面的改造は困難であるという委員会報告を受け、実際に図3-1にもあるように、70年代までとは対照的に、80年代にはいり、住宅、施設供給ともほぼストップしてしまう。既存のクリアランス方式では対応できない中、こうした事態を打破するために、1992年、市の同和対策推進協議会は、早急な検討方策を市に求める。ここで大きな発想の転換が生まれる。すなわちインブルーヴメント型への事業手法の変更であった。これは、96年になって、大阪市老朽密集市街地開発事業、インナーシティの住環境改善の切り札として、この西成の同和地区および、生野区南部に導入されることになる。78年に開発手法が見当たらないという委員会報告で動きが鈍っていた西成のまちづくりが、これで大きく転回することになる。

以後、矢継ぎ早に手が打たれ出す。表3-1では福祉関連施設が、そして図3-1では公営住宅の建設が再び着手されていることがわかる。1994年に結成された「西成地区街づくり委員会」が中心となって、97年3月の同対法以来の同和時限立法が終了することを視野に入れながら、抵抗闘争・既得権益擁護から、条件闘争・具体的提案をもつての介入、画一的マニュアル通りのまちづくりから、多様性を逆手にとって豊かさに転換をはかり、まちづくりは西成という西成ブランド化をめざし、それがはっきりと西成で打ち出されることになる。

それ以降、西成街づくり委員会を中心とする、研究集会などの開催や、まちづくりの支援など通じて、ハードなまちづくりに関しては、ようやく公営住宅だけではなく、多様な住宅供給の選択、たとえばコーポラティブハウス、一戸建て住宅の実現、老朽住宅の共同建替えなどが着手され、さまざまなアイデアが盛り込まれながら、インナーシティの今後のまちづくりのあり方をさぐる先頭を走り出す。

確かに、既述したように失業率も生活保護率も図抜けて高く、高齢単身者、障害者、住宅困窮者が極めて多いという現状の中で、西成のまちづくりは、福祉の面でも先進的に進まざるを得ない状況にあった。高齢者、障害者の自立、就労支援、食事サービス、デイサービス、訪問看護やショートステイなどの様々な介護サービスを発見し先取りし、公的サービスこそが魅力的であるような仕組みを作り上げ、かつボランティアバンクなどで市民を草の根的に養成してゆくという回路を生み出しはじめた。

### 3.3 あいりん地域での転回

一方、あいりん地域での転回は、西接する同和地区の

動きから大きく遅れることになる。表 3-1 では、70 年代以降ずっと、あいりん地域での政府部門からのハードな政策的反映が欠落してが、実は表 4-1 のように、運動面やソフトな政策面に着目すれば 1990 年代後半に大きな転換期を怒涛のごとく迎える。この表 4-1 は、1993 年以降の野宿生活者支援関連の出来事を、経年別、組織体などの系列別に分けて整理している。この野宿生活者への運動や施策の急進展が、あいりん地域の既存の運動や施策のあり方に大きな影響を及ぼしたのである。

野宿生活者の激増を受けて、大阪市が本格的に当該問題に取り組み始めたのが、表 4-1 に記した 1998 年 5 月に設置の「大阪市野宿生活者問題検討連絡会」であった。同年 8 月に大阪市全域全数調査という前代未聞の大規模調査の結果、発表された 8,660 人という数は衝撃的で、拠点地域を中心に調査された同時期の東京都 23 区内の 4,300 人をはるかに超え、またその分布も図 2-1 に図示したように、全市的に広がるものであった。その後の小淵首相への磯村市長直訴などを通じて、国の方もやっと動き出すことになる。翌 1999 年 2 月には第 1 回の「ホームレス問題連絡会議」が開催され、関係自治体と国が同じテーブルで対策について協議をはじめ。同年 5 月には「ホームレス問題に対する当面の対応策について」が出され、その後のホームレス支援事業は、問題含みながらこの対応策にそって進められる。財政的には同年 11 月の「緊急地域雇用特別交付金」を充当、そして翌 2000 年 6 月、野宿生活者の自立を支援するために「ホームレス自立支援事業実施要綱」として正式に政策化される。

1999 年 5 月に大阪市は「大阪市野宿生活者対策推進本部」を設置し、早速 8 月には巡回相談事業を大阪市生活保護施設連盟に委託して、市内全域の野宿生活者へのアウトリーチをかけ始める。また同年 11 月からは、大阪府全体に 142 億円出された緊急地域雇用特別交付金を利用して 22 億円の大阪市分に関しては、あいりん地域内の生活道路清掃や大阪市内各区の清掃やペンキの塗り替えなどの就労提供事業を、1999 年 6 月に設立された NPO 釜ヶ崎支援機構に委託して行うことになった。

仮設一時避難所の設置については、いずれも大阪市単独事業であるが、2000 年 4 月に、後述するあいりん総合センターの夜間開放、臨時生活ケアセンター開設、大テント獲得「闘争」の最終到達点としても位置づけられるあいりん臨時夜間緊急避難所が、通称三角公園横の南海線跡地の市有地に 600 床レベルで開設された。2000 年 7 月に大阪市は、450 以上の野宿生活者のテントが存在する長居公園に開設することを表明、12 月の開所の前後にあたって、周辺住民や支援運動体、当事者の間で、開設の是非をめぐる多くの運動、意見が巻き起こる。恒久的な施設とすることへの周辺住民の反対の強さもあり、過渡的な 3 年間限りの施設としてスタートした。翌 2001

年 12 月にも、250 強の野宿生活者のテントがあった西成公園において、西成仮設一時避難所が開設される。

目玉の自立支援センターの開設については、大阪市が事業主体となり、運営は社会福祉法人に委託して、2000 年度に 3 ヶ所の自立支援センター、おおよど、西成、淀川と年内にあいついで開設された。また同時に大阪府によって、3 ヶ所の自立支援センター入所者を対象とした「野宿生活者常用雇用促進事業」も、上記の特別交付金を用いて始められた。後述するが、これらの就労事業は、地区内の運動体が、高齢者就労を主眼として、1994 年に行政要求して獲得した「高齢者特別清掃事業」の就労枠の拡大でもあった。そして、昨年度に民主党から提案された「ホームレスの自立の支援策等に関する臨時措置法案」に続き、2002 年 7 月 31 日には、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が成立する。

以上が政策系列の近年の流れであるが、画期点はやはり旧厚生省が出した 1999 年 5 月の「ホームレス問題に対する当面の対応策」であり、それ以降は大阪市でまさしく急展開していったといえよう。こうした政策的な流れを押さえた上で、次章では運動系列の流れを、野宿生活者支援という観点から整理してみよう。

#### 4. 野宿生活者の自立支援活動とまちづくり運動の新展開

##### 4.1 既往の支援運動体の系譜

野宿生活者の問題は、特にあいりん地域が固有に抱える問題として長らく存在してきた。同時に、当該地区の問題が深刻なだけに、逆に多くの社会的人的資源が、この問題の地域に入り込み取り組んできた。あいりん地域、釜ヶ崎の場合には、あいりん体制という特殊な地域コントロールのもと、図 4-1 のように、あいりん地域、釜ヶ崎を拠点に、労働組合、宗教団体、福祉施設、ボランティア、NPO、市民運動家たちが、実に多くの活動を展開してきた。

しかしあいりん体制は、施設収容保護を基本に、高齢、障害をもつ労働者の福祉を進めてきたし、生活保護も、簡易宿所を居宅と認めていなかったために、せっかくの居住空間も労働者が稼働能力を失えば、退居せざるを得ない状況にあった。釜ヶ崎生まれ、育ちもないし、あいりん地域で亡くなるのが、行路病人として、病院か施設での収容保護で転々とするか、あるいは行き倒れて死亡してしまうことが、多くの事例であったことを考えると、一般的なまちづくりの手法を適用することなど、想定もされていなかった。皮肉にも市内にあふれ出る野宿生活者問題が、あいりん地域だけの問題ではなく、大阪市全体の深刻な都市社会問題であるという認識を生みだし、今までのまちづくりの閉塞状況に一定程度打開できる兆しが見えてきたのである。

日雇労働者のみならず、野宿生活者への支援というサービスは、長らく炊き出しや夜回り、越冬闘争、街頭相

表4-1 大阪府における野宿生活者問題をめぐる系列ごとの出来事の流れ

年	ソノ系		ハート系	
	事件系列	運動系列	救済系列	シェルター系列
1983	△ 阪神・東武 系列	△ NPO系列	△ 救済系列	△ 自立支援センター系
1984			△ 84.11あいらん地区	
1985	▽ 85.10阪神さん殺害事件	▽ 85.10府民と後援者連帯の人間を守る会		
1986	▽ 86.2 京福フレンド事件	▽ 86.6あいらん地区の住居プロジェクト		
1987	▽ 86.8 京福フレンド事件	▽ 86.10あいらん地区の住居プロジェクト		
1988	▽ 87.4 府民と後援者連帯の人間を守る会	▽ 87.4 府民と後援者連帯の人間を守る会		
1989	▽ 87.10 京福フレンド事件	▽ 87.10 京福フレンド事件		
1990	▽ 88.2 京福フレンド事件	▽ 88.2 京福フレンド事件		
1991	▽ 88.11 京福フレンド事件	▽ 88.11 京福フレンド事件		
1992	▽ 88.11 京福フレンド事件	▽ 88.11 京福フレンド事件		
1993	▽ 88.11 京福フレンド事件	▽ 88.11 京福フレンド事件		
1994	▽ 88.11 京福フレンド事件	▽ 88.11 京福フレンド事件		
1995	▽ 88.11 京福フレンド事件	▽ 88.11 京福フレンド事件		
1996	▽ 88.11 京福フレンド事件	▽ 88.11 京福フレンド事件		
1997	▽ 88.11 京福フレンド事件	▽ 88.11 京福フレンド事件		
1998	▽ 88.11 京福フレンド事件	▽ 88.11 京福フレンド事件		
1999	▽ 88.11 京福フレンド事件	▽ 88.11 京福フレンド事件		
2000	▽ 88.11 京福フレンド事件	▽ 88.11 京福フレンド事件		
2001	▽ 88.11 京福フレンド事件	▽ 88.11 京福フレンド事件		
2002	▽ 88.11 京福フレンド事件	▽ 88.11 京福フレンド事件		



- 公共セクター
  - 1 あいらん労働公共職業安定所
  - 2 西成労働福祉センター
  - 3 大南社会福祉センター
  - 4 市営(救済)の家賃住宅
  - 5 西成市民館
  - 6 西成警察署
  - 7 市立更生相談所
  - 8 (相談所、一時保護所、診療所)
  - 9 あいらん銀行
  - 10 西成保健所あいらん分室
  - 11 生活相談室
- サポート・ハウス関係
  - A アプリシエイト
  - I 藤たけ
  - J 美はな
  - K コスモ
  - N イノセンス
  - n 泉荘
  - p フレンド
  - q 大阪府労働者相談所
  - r 環境衛生同業組合
- NPO関係
  - A 釜ヶ崎区救済府会
  - B NPO釜ヶ崎支援機構
  - C 大アクト(シェルター)
  - D NPO元東百信ネット
  - E あいらん臨時夜間緊急避難所
- 宗教団体関係
  - F 救済の里
  - G 新築の家
  - H いいの家
  - J かるさの家
- 福祉施設関係
  - L わかまる保育園
  - M 三栄堂
  - N 新今宮文庫
  - P あいらん相談室
  - Q 今池子どもの家
  - R 今池子どもの家
  - S あいらん家
- 労働組合関係
  - T 釜ヶ崎解放会館
  - U 釜ヶ崎地盤合同労働組合
  - V 釜ヶ崎日雇労働者組合
  - W 全地労組
  - X 釜ヶ崎日雇労働者の会
  - Y 釜ヶ崎日雇労働者の会
- その他
  - a (三角公園)炊き出し
  - b (船場公園)炊き出し

図4-1 あいらん地域(釜ヶ崎)内の諸施設・組織の分布

談、生活相談など多くの活動が、労働運動団体や宗教団体を通じて行われてきた。炊き出しについては、1975年12月から「釜ヶ崎炊き出しの会」が毎日四角公園で行っている。また「釜ヶ崎日雇労働者の仕事と生活を勝ち取る会」は、三角公園で週2回の炊き出しを続けている。また野宿生活者への夜間のアウトリーチとも言える夜回りは、1987年頃からキリスト教イエズス会の旅路の里を拠点とし「木曜夜まわり」として定着し現在に至っている。ここでキリスト系団体が一同に集った釜ヶ崎キリスト教協友会の存在は大きかったと言える。

またこの炊き出し、夜回りなどは、年末年始において「越冬闘争期間」として集中して行われている。1970～1971年の「仲間による仲間の為の越冬対策」として始まり、以後毎年継続され、主催は釜ヶ崎越冬闘争実行委員会、南港の臨時宿泊所に入らずあいらん地域に残る野宿生活者たちを中心に、炊き出しや夜回り、越冬まつりなどが企画されている。またこうした団体による生活相談、街頭相談も行われるようになり、旅路の里での週2回の生活相談日の設定や、同様のサービスは、聖フランシスコ会のふるさとの家においても行われている。またあいらん地域を基盤とする労働組合の本部のある釜ヶ崎解放会館は、住所を持たない野宿生活者などの設定地として開放されていたことも、選挙権や居宅保護との関係もあって特筆すべきことであった。

一方で、こうした危急の状況にある日雇労働者や野宿生活者に対する支援サービスを提供する義務を有していたのが市更相である。あいらん体制を維持している中枢機関であるが、ここ数年来の野宿生活者の急増により、その機能に十全に働かなくなっていることは事実であった。なぜ、市更相が存在しながら、炊き出しや夜回り、生活相談など、ボランティアや宗教団体、労働組合により、代替的に献身的に長年行われてきたのであろうか。そもそも市更相の任務自体が、日雇労働力の再生産にあり、野宿生活に移行した人、あるいは自動的に野宿生活を継続する人にとってふさわしい業務を提供するには仕組みがなかった。その意味で、野宿生活者は、公共セクターが提供するこうした社会資源をうまく利用できなかったし、そうした野宿生活者に対するセイフティ・ネットは、それこそ最悪行路死亡という形でしか処理されないような、まったく脆弱なものでしかなかったのである。その穴埋めを民間のボランティアや労働組合、宗教団体が、30年近く行ってきたのである。

4.2 あいらん体制と大阪市立更生相談所

市更相は、大阪市立更生相談所条例により「あいらん住民の福祉の向上を図るため、労働者を対象とした各種の相談・保護事業と、環境改善の事業を行う機関」であると定められている。「あいらんで住居がないか、また明

らかでない、単身の要保護者」に対する施設入所や入院などの相談や保護の決定・実施のために、このあいりん地域にのみ、西成区福祉事務所とは別に「大阪市立更生相談所」が設置されているのである。福祉事務所は、地域内の居住者を対象とした実施機関、居宅保護、収容保護のどちらでも行うが、更生相談所は収容保護のみの片肺しかない。こうした生活保護の実施機関は他都市に例をみない、あきらかにこの地域独自の施設である。

戦後混乱期からつい最近までその独自さが維持され続けていたのは、高度経済成長やバブル経済の存在にあったことは事実である。それはたとえ日雇労働者がけがや病気などで施設入所をしても、その状況が回復すれば、また現場復帰できるという好循環がたえず働き続け、簡易宿所や飯場がそうした循環を強く支えてきた。

あいりん地域のまちづくりといった観点から、今までの状況を振り返ってみると、労働者は、生活に必要なことを必要なとき必要なだけ、このあいりんという空間を利用することで納得する傾向が強かった。またこうした労働者を支え再生産してゆくさまざまなあいりんの社会資源そのものが、労働者の生き方を支えたり、効率さ、簡便さにかたよった性格を、物理的にも社会的にも有していた。野宿に至り、あるいは病気・けがにあう困窮者に対しても、市更相を通じた収容保護体制は、受け皿の施設を大増加させフル稼働させ、多くの人を保護し生活を支えることで、対処してきた。そして施設で稼働能力をなくし、幸いに退所でなくても生活困難に陥った場合には、あいりんの空間は、彼らの最後の防波堤にはなりえても、姿を消してゆくことになら手を差し伸べないという過酷な空間であり、それがあいりんに封じ込まれてきた限り、もっとも有効な対処方法であったのである。

### 4.3 運動の大転換

しかし状況は1990年代中ごろから厳しくなり、激増する野宿生活者に対するセイフティ・ネットがまったくない中、あいりん地域内でも以前に増して野宿生活者があふれかえる。そしてそこで動き出したのが、表4-1にまとめた1994年ごろからの様々な、日雇労働者、野宿生活者への支援活動であった。運動系列別に整理をしているが、1990年代半ばに注目してみると、1993年に発足した「釜ヶ崎就労・生活保障制度実現をめざす連絡会」（反失連）の活動は後に大きな影響を与えることになる。

あいりん対策としては、実質的に、1970年事業開始の年末の臨時宿泊所提供という越年対策事業、同年の大阪社会医療センターの開設、翌1971年の夏期・冬期一時金支給以降、ながらく新規には打ち出されていなかった。その中で1990年、新今宮小・中学校跡地に利用に関連した自強館の救護施設三徳寮に敷設された生活ケアセンターの運営（巡回相談と14日以内の短期宿泊）補助が、久

方ぶりの事業であった。上記反失連の要求行動に対して最初の行政の反応は、表4-1にもあるように、1994年末からのいわゆる特掃、大部分が野宿生活者あるいは経験者用の高齢労働者ための就労事業としての、あいりん総合センターフロアとあいりん地域内生活道路の清掃事業の獲得であった。公的にも私的にも就労確保の事業は、この後もこの事業の量的拡大でしか実現されていないが、行政側から具体的な事業を引き出す大きな一歩であった。

府庁、市役所への反失連の野営闘争をバックにした要求行動を積み重ねながら、1998年6月のあいりん総合センターの夜間開放の獲得、2ヵ月後にはいわゆるシェルターに当たる三徳寮に臨時のケアセンター開設などと、寢床の確保、最低限のシェルターが獲得されることになる。

就労、シェルターに関する反失連の目立った動きの一方、あいりん地域に加え、市内各地の公園に居住する野宿生活者に対する、釜ヶ崎医療連をはじめとするボランティア組織のアウトリーチが活発となり、街頭相談、医療・健康相談、そして居宅保護へとつなげる、大阪市の野宿生活者にとっては生活保護受給の権利が、こうした街頭でのボランティア活動により獲得されることになる。その中で佐藤訴訟などの市更相の収容保護政策に異議を唱えた裁判闘争も支援された。

また簡易宿所の経営者も、1997年ごろからの空室増加に危機感を抱き、高齢で稼働能力を失ってゆく人々に居宅保護で生活の継続を保障するために、居宅保護が認められていなかった簡易宿所から、アパート、マンションへの転換をはかり、そうした高齢者を受け入れてゆくことになる。また1999年6月には、「空き室2000室活用プラン」を簡宿組合が市に提案する。大阪市がこの2000室を借り上げて、野宿生活者の一時避難のシェルター、あるいは救護施設的な、または就労支援の準備のための自立支援センターのような役割を持たせて活用してほしいという提案であった。この提案は大阪市の受け入れるところにはならなかったが、この芽は後述する、ひとつはサポータティブ・ハウスの登場へとつながってゆく。

このように、1994年から99年にかけて、多くの運動が多彩に繰り広げられる。こうした草の根的な運動の盛り上がり背景には、歴史的には、1995年10月、道頓堀に投げ込まれて亡くなった野宿生活者の藤本さんの事件を通して、野宿生活者の人権が支援運動体やマスコミを通じてクローズアップされたこと。また冒頭に記した1996年2月の別冊フレンド事件を通じて、部落解放運動と、日雇労働者・野宿生活者の支援運動体との本格的な結びつきが生まれ出されたことであろう。もちろん、この流れは、1983年横浜・寿で野宿者が少年たちに襲撃され殺されたことを契機に、「釜ヶ崎差別と闘う連絡会」が結成されたことに素地を有し、一時途絶えかけていたが、1996年11月に、「野宿者と釜ヶ崎労働者の人権を守る

会」が新発足することに直接関連する。部落解放同盟の地域共闘という側面も含みつつ、釜ヶ崎の主要な運動団体や大学関係者や地元の教員などを巻き込んだ。ほぼ全く交流のなかった、あいりん地域の西隣の西成地区でのまちづくりの運動や経験と接点をもちはじめようになり、あいりん地域、釜ヶ崎のまちづくりといったアイデアが芽吹いてきたことも重要であった。3回開催された釜ヶ崎フォーラムでは、釜ヶ崎、日雇、野宿、人権、まちづくりという回路をはじめて明示した。

ほぼ同時期の1997年9月に設立された釜ヶ崎居住態は、1996年のトルコでのハピタット会議に触発されたものであるが、98年12月に「緊急アピール：野宿をなくし、人間居住を実現するための緊急策と抜本策」を打ち出す。地域まるごとの再生をめざすまちづくり運動であり、あいりん地域において、フォーラムやワークショップを実施し、構成する住民層の暮らしを再建する方向でのまちづくりビジョンをさぐり、あわせて事業化を促進する、という目的でもって、1999年10月に「釜ヶ崎のまち再生フォーラム」を結成する。そして最大の画期は、1999年6月のNPO釜ヶ崎支援機構の設立であった。

前者は、伝統的に労働運動への偏重、前面に出がちな簡易宿舎の営利主義、行政機関の官僚的閉鎖主義という、あいりん地域の三つ巴構造を解放した組織として、まちづくり運動の観点からは先頭を走ることになる。後者は、今まで敵対関係でしかなかった行政をあいりん地域でバックアップ（時には要求示威行動も）する最初のNPOとして、前例をみない組織となる。今までは、寄せ場という狭い共同空間であるにもかかわらず、労働者団体やボランティアたちと、簡宿などの業者団体や町内会組織との距離は地球の裏側と同じくらい遠かったのである。また、釜ヶ崎反失業連絡会の代表に加えて、あいりん地域に関わりの深い福祉団体の長や町会の代表、野宿生活者の人権問題に関心を寄せる研究者が、NPOという一つの組織に名を連ねたこと自体、一年前には誰も想像し得なかったというような、まさに激動の1999年であった。

## 5. 野宿生活者自立支援事業の実態とまちづくり

### 5.1 支援事業の実態とまちづくりの第一歩

表4-1からは、1990年代後半、1996年から98年に運動が先んじて、1999年に政策が後追いをし、不十分ではあるがその政策の結実が2000年以降に具体的な形になって続々と誕生してゆく、左上から右下への進行プロセスが見てとれる。あいりん地域だけをみても、図4-1のように、近年登場の新たな施設やサービスが集中立地している。特に自立支援センターや、民間主導のサポーター・ハウスでの実践は、今後の野宿生活者の自立支援の事業の根幹をなすだけでなく、それらが立地する地域の今後のまちづくりにも大きな影響を与えることになる。

図5-1は、現時点におけるあいりん地域を中心としたまちづくりのシステムと生じる課題について図示したものである。「旧来のシステム」として囲った部分は、最近までのあいりん地域の状況であった。就労を失うと、セイフティ・ネットは、市更相を通じて、病院や施設入所の施設収容保護しかなかった状況を描いている。さもなくば野宿、最悪行路死亡というような苛酷な条件で、この地域で天寿をまっとうできるようなまちづくりの足場は見出せなかったのである。ところが、「最近のシステム」の範囲では、旧来のシステムも含みこみながら、野宿生活者をアウトリーチにより脱野宿させる機構が出現し、そしてそうした脱野宿を受け入れるさまざまな施設の登場、自立支援センターやケアセンター、シェルターや、居宅保護を許可する福祉事務所の機能がようやく働きはじめ、サポーター・ハウスや、民間アパートへの居住が進み始めた状況が見て取れる。

またこうした活動を支える大部分は、NPOや多くのボランティアに負っている。NPO釜ヶ崎支援機構は、公的就労事業の請負のほか、図5-1の範囲で見れば、大テント、シェルターの管理・運営、相談事業、居宅保護へのつなぎの役割を果たしている。アウトリーチ、相談、居宅保護へのつなぎは釜ヶ崎医療連をはじめとしていくつかのボランティア団体も行っている。NPO元気百倍ネットは、要介護の日雇労働者を、ヘルパー資格を取った日雇労働者が介護するといういわゆる釜釜介護をあいりん地域で試行した。また自立支援センターの就労退所アパート自立者にアフターフォローの訪問事業も実施している。またあいりん地域に基盤を置くつきみそうの会では、居宅保護を受けた単身高齢者自身たちがお互いの支え合いを育む活動を行っており、あいりん地域に程近いところで事務所を構えるさつきつつじの会も、ほぼ同様の活動内容を有している。作業所も立ちあげ、2度と野宿に戻らないよう当事者のエンパワーもめざしている。釜ヶ崎地域の高齢者をささえる会では、サポーター・ハウスの経営者などを核に、福祉医療関係やボランティアが中心となって、地域の高齢者、障害者の生活課題を検討している。そしてこうした種々な活動のネットワークの結節点として、月一度のオープンな定例会を持つ釜ヶ崎のまち再生フォーラムが担っている。

いくつかのNPOやボランティア団体がようやくまちづくりに参画できる段階を迎えたが、まちづくり自体はまだ緒についたばかりである。図5-1に当面の課題を列挙したが、課題①のように、あいりん地域を今まで支えてきた男性単身日雇労働建設労働者の新規流入の減少と高齢化により、日雇建設労働者を中心とするまちそのものが今後再生産されるのかどうか、あるいは雇用形態の変化、外国人労働者の流入、現代的不安定雇用層の増大などを背景にした、そうした受け皿へ変身するのか、ある

いはグローバルな旅人のための空間とかストリート・マーケットのような消費空間としての色合いを濃くしてゆくの、あるいは福祉のまちとして貧困者を受け入れ、そして生きがいを与え、この地でトランポリンのごとく貧困者に活力を与えるような貧しい人に優しい空間へとするのか、まちづくりの中期的な見通しを立てることは、あいりん地域の今後を考える上でも根幹となろう。

現実のあいりん地域では、図5-1のように7つのサポーターティブ・ハウス、30棟を越えると言われる看板替えマンション、居宅保護者の住む民間アパートの急増と、そこに見られる課題④、⑤、⑥から、この「最近のシステム」では、福祉へのドライブが大きく働いている。前2施設だけで4,000室近い生活保護者用の居住空間が提供され、生活保護というセイフティ・ネットにより、元野宿生活者を中心にして、住民として地域に根づき、生活と居住安定の基礎を得ている。この生活保護者の増加が、表2-1~2-3に見られる西成区の近年の生活保護率の異常な急増につながり、そして受給者の高齢化と、地区的にも上記の住宅資源が集中する、萩之茶屋、山王、弘治、今宮校区での日本平均の15~19倍という生活保護率の急騰がある。西成区だけの実数で、広島市や北九州市を上回り、川崎市や名古屋市に匹敵するような、尋常ならざる数の生活保護者を抱え、200人近い福祉事務所のスタッフで、ひとり400ものケース数を抱えていることも事実なのである。今後も生活保護者が増加することがシステマ的にも明らかになった現在において、市更相や福祉事務所だけでなく、NPOなどとの相互連携をベースにした施策以外に道のないことも明白である。

## 5.2 まちづくりの課題と展望

行政との相互連携という観点から、サポーターティブ・ハウスや、居特保護のかかった高齢者の集まりやケアを行うつきみそうの会やさつきつじの会では、生活保護の高齢者に既に関わっており、ケアスタッフを有するその体制は、福祉事務所の業務の一部肩代わりでもある。まちづくりという観点からこのサポーターティブ・ハウスの現状を紹介しておきたい。

入居者の半数以上が、生活に満足しており（半数以上は野宿経験者）、簡宿時代と同じ広さの部屋の構造や設備についても、広さは狭いと言うより普通であるという評価が圧倒的で、相対的に満足している。部屋でごろごろしたり、時々散歩に出る程度 of 生活スタイルからは、あまり多くのことをのぞんでいないが、老後に健康に不安をもちながら、永住したいというのが3分の2に達している。ボランティア活動や、サポーターティブ・ハウス内や地域の行事に積極的に参加する人も少なからず存在し、何かボランティアして、世話になったことを返したいというような意向が、地元の町内会でも認識されはじめ、サポーターティブ・ハウスを基盤とした町内会が誕生するという画期的な出来事もまもなく実現する。初めてそういう空間と時間を得た、生活保護をもらってもプライドをもって生きてゆけるまち、自尊というものがある程度保証される、こうした空間の保証が、まちづくりにはきわめて大きな力となるはずである。同様なことは、単身高齢者の当事者組織であるつきみそうの会やさつきつじの会の活動にうかがえよう。こうした動きに西成の同和地区で多く育ってきた、半福祉半就労型のさまざまな組

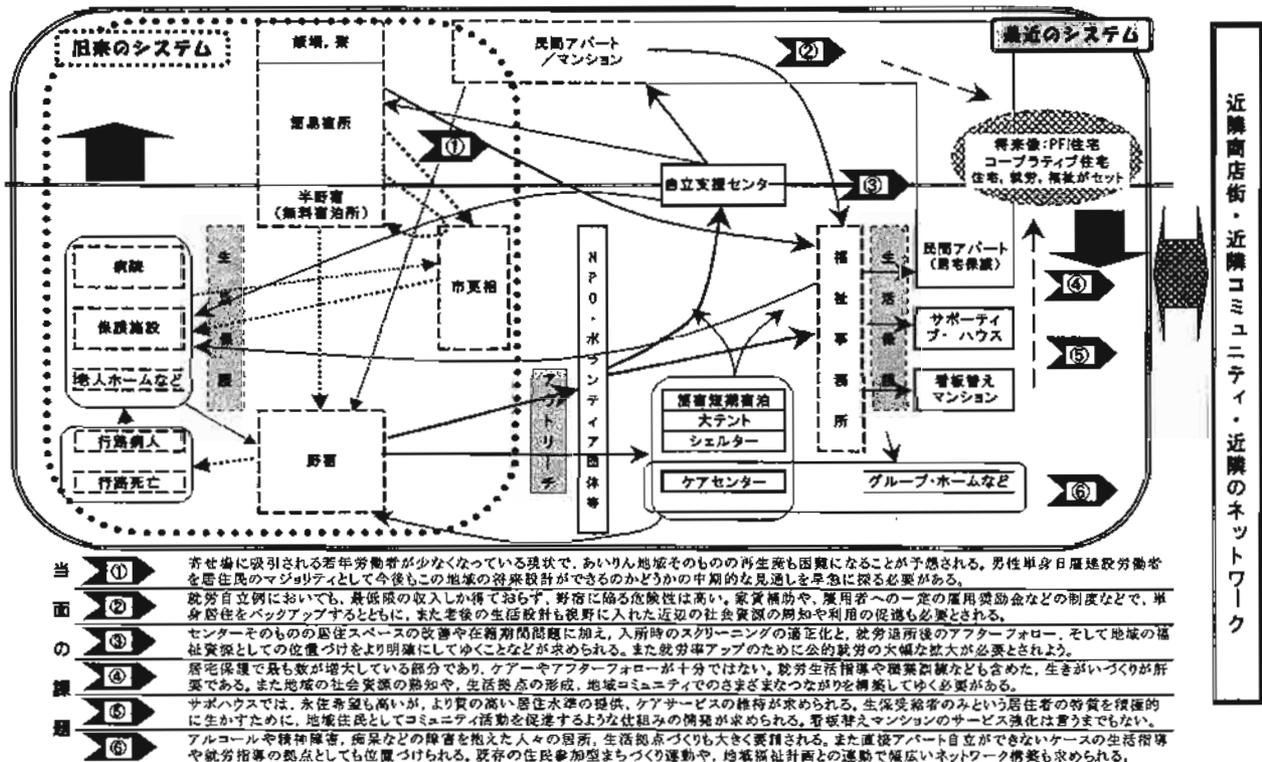


図5-1 あいりん地域をモデルにした野宿生活者自立支援事業(ハード面を中心とした)の全体像と、今後のまちづくりの課題

織や仕掛けとも連携してゆくことが強く望まれる。

一方、もうひとつのまちづくり基礎となる要の施設は、自立支援センターである。西成区外に立地するセンター分のデータであるが、図 5-1 にもあるように、就労自立で民間アパート・マンション居住を脱野宿生活者のゴールとする重要な役割を担っている。就労退所アパート自立（その多くが木賃アパートであるが）した事例において、就労継続が 6 割弱、居宅保護や施設に移行した事例が 1 割弱で、その他の 3 割強は不明か再野宿という状況である。アフターフォローの重要性は、この値に端的にうかがえよう。就労退所時には、アパートへの敷金など支払後の所持金の平均が 23 万円強、10 万円に満たない事例は 4 割存在する。職種は、野宿直前職から大転換が起こり（就労形態のミスマッチ）、警備員、清掃員の 2 職種で全体の 4 割弱となり、製造業、調理と続き、建設業は 1 割に満たなくなる。農業への就労も 1 割弱みられる。平均月収は 15 万円強である。住む場所については、センター徒歩圏内に 2 割、自転車圏内で 1 割弱、守口市も含めた大阪市居住が半分強に下がる。かなりの退所者が府内や他府県居住をすることになる。大阪市内で野宿生活していた人の入所施設であることから、就労退所後に大きな居住地移動が起こっていることも判明する。

住居条件の厳しいインナーシティでの脱野宿後生活において、グループホーム的にセンターの近辺で居住し就労している事例に、よい結果が多く現れている。センター通所といったドロップ・イン・センターのような安心拠点とするまちづくりが少しずつできつつある。しかし少なくとも住居面の環境はきびしい。しかも、3 年時限施設であり、今後の存続のためにも、地元の了解がぜひとも必要である。また、2 万円以下の木造アパート独居の現実に対して、家賃補助といった住宅賃貸に関するインセンティブを高めるような、あるいは就労をなんとか果たした人の継続的雇用を可能にするような、経営者への失業者雇用のインセンティブを増す仕組みが必要である。

野宿生活者支援をベースにしたインナーシティのまちづくりは、この大阪と東京の山谷で始まったばかりであり、また広範な NPO やボランティアを巻き込んだ、日本では新しいまちづくりであることに間違いない。このまちづくりにあたって、成功の鍵は NPO やボランティアの力量と事業蓄積、そして行政のイニシアティブと柔軟性、そして資金である。前 2 者は、日本では決定的に未成熟である。アメリカでは、住宅都市開発省がイニシアティブをとり、アウトリーチ、中間的支援住宅を NPO・民間委託として、生活保護を「切り売り」しながら、野宿生活者の経済的自活をはかる方式を取っている。警察、カウンセラー、行政、NPO など、地域の人々がみんなよってたかってアウトリーチをしている、地域を社会が引き受け、かつ地域が支えてあなたがアパートに住ん

でもお付き合いするのはわれわれですよ、というシステムが貫徹している。多くのチャンネルからの資金調達をし、市民が持てる多様性を最大限に駆使して、実践しながら社会的公正を正しく問いただしてゆく、こうした取り組みの姿勢は、断然アメリカで豊かである。そして老朽ホテルを次から次へと買収して、小洒落た野宿生活者用の宿泊施設に改造し、荒廃気味のインナーシティをジェントリフィケーションするような、サンフランシスコやニューヨークのまちづくりのダイナミズムには勢いがある。

アジア先進資本主義国で、野宿生活者支援の拠点が、まちづくりの拠点ともなっているのが、香港の事例であろう。1960 年代からの公営住宅政策とスコッター政策の長い伝統のもと、野宿生活者を含めた住宅困窮者への、さまざまな中間的支援住宅が、NPO や NGO の経営のもとに運営されている。特に 2001 年 4 月より開始された、「路上生活者を支援するための 3 カ年の行動計画」では、アウトリーチから、ホステルの提供、就労支援のプログラムが、ハード、ソフト面できっちりセットされ、高齢者や精神障害者の問題とも合体させて、そして都市再生のプログラムのなかにも一部連動し、その政策効果の検証まで行われている。これらの NPO、NGO の大部分がキリスト教をバックにし、香港政庁時代のある程度の民間への福祉サービスの委任の伝統が、こうした活発で迅速な支援行動を生み出す素地となっている。

同様のことは、韓国でもいえる。もともとキリスト教系団体や NGO が、市民の住宅運動を支えてきている。立ち退き反対運動キャンペーンをはったり、貧困者サイドの政策遂行のための政府への圧力団体として活動している団体もいくつかある中で、1997 年の IMF 危機で誘発された野宿生活者の激増による危急の事態を、自治体などと合同で、「希望の家」や「自由の家」を設置し、公的就労や就業紹介の実施などにより、翌年にはその数を大幅に減少させることに成功した。必ずしもまちづくりと直結した事業ではなかったが、いずれにしても、これらの先例は、野宿生活者の支援という厳しい現実に向き、自ら取り組み実践し、そして学ぶことそのものが、エンパワーメントに結びついている。あいりん地域のまちづくりは、その意味でも、多くの素材をわれわれに与えてくれるし、そこから新たなまちづくりを、人づくりを実践してゆかねばならない。

注 1) 固有名詞以外の、あいりん地域、釜ヶ崎の呼称について 1971 年のあいりん体制の完成以後をあいりん地域と称し、それ以前を釜ヶ崎と称して、原則として使い分けている。ただ歴史的に微妙な時期は両地名を併記した。

#### <研究協力者>

花野孝史 Ktfactory(元大阪市立大学大学院文学研究科院生)

木村義成 ESRI ジャパン(元大阪市立大学大学院文学研究科院生)