

あいりん地域の現状と今後

あいりん施策のあり方検討報告書

Present Conditions and Future of Airin
District in Nishinari ward of Osaka City;

Policy Recommendation for Airin District

大阪市立大学都市研究プラザ 編 (調査代表 水内俊雄)

Edited by Urban Research Plaza, Osaka City University
(Research chief; Toshio Mizuuchi)

注

本レポートの発行期日は2012年3月となっているが、報告書自体は2011年3月発行である。あいりん地域をめぐる微妙な政治、社会環境のもとにつくられたため、依頼元の大阪市役所のほうからweb公開をしばらく控えてほしいという時期を経て、公開許可を得たので、1年遅れとなるが、レポートシリーズ23号としてお届けする次第である。引用にあたっては、2011年3月刊行、2012年3月公開 と形にしていただければ幸いである。

あいりん地域の現状と今後

—あいりん施策のあり方検討報告書—

大阪市立大学都市研究プラザ編

2011年3月

あいりん地域の現状と今後

—あいりん施策のあり方検討報告書—

大阪市立大学都市研究プラザ編

2011年3月

はじめに

2010年7月に大阪市（健康福祉局）より公立大学法人大阪市立大学（都市研究プラザ）に、あいりん施策の現状の調査と今後の施策のあり方の検討が依頼された。調査執筆チームは都市研究プラザを中心に構成し、調査執筆委員は全員が2010年度都市研究プラザ特別研究員であり、外部協力者も交えての調査執筆チームとした。また種々のデータ提供や聞き取り、分析作業に協力員を得て、報告書作成にあたった。

1998年に、「あいりん地域の中長期的あり方」がまとめられたが、その後の12年の間に、あいりん地域を取り巻く状況に大きな変化が生じた。元日雇労働者の多くが加齢と就労機会を失うことにより、生活保護受給者となり、地域に根ざした生活を送るようになった。日雇労働者向けに設計されたあいりん施策が、効果的な機能を発揮し得なくなってきたことも事実である。あいりん施策に大きな変化が求められている。特にリーマンショックが引き金となり、雇用状況はますます激変した。あいりん施策のみならず、あいりん地域全体の今後のありようを検討することは、喫緊の課題となってきた。

今回は、大阪市立大学都市研究プラザによる、13回にわたる調査検討会議を通じて、報告書としてまとめたものである。報告書の構成は、大阪市の施策の部分だけでなく、大阪府あるいは、民間セクターの今までの動きや、現状評価も加味している。なお、報告書の内容は、関係機関等の意見を踏まえたものではなく、また、大阪市の考え（方針）でないことを断っておく。

検討の最終段階で未曾有の大震災に遭遇した。前提としたことが大きく変化することも予想されるが、本報告書では予測しがたいこともあり、言及は行っていないこと、お断りしておきたい。

【調査検討チームメンバー】

[大阪市立大学都市研究プラザ調査執筆者]

水内 俊雄 (代表)	大阪市立大学 都市研究プラザ教授	(第 1、2、3 章担当)
福原 宏幸	大阪市立大学大学院 経済学研究科教授	(第 6 章担当)
中山 徹	大阪府立大学 人間社会学部教授	(第 1 章担当)
川野 英二	大阪市立大学 大学院文学研究科准教授	(第 7 章担当)
松村 嘉久	阪南大学 国際コミュニケーション学部教授	(第 8 章担当)
田淵 貴大	大阪大学 大学院医学系研究科院生	(第 4 章担当)
平川 隆啓	大阪市立大学 大学院文学研究科院生	(第 7 章担当)

[外部協力調査執筆者]

松繁 逸夫	釜ヶ崎資料センター 事務局長	(第 2、4 章担当)
ありむら 潜	釜ヶ崎のまち再生フォーラム 事務局長	(第 5、8 章担当)

[調査協力員]

全 泓奎	大阪市立大学 都市研究プラザ准教授
木村 義成	大阪市立大学 大学院文学研究科専任講師
白波瀬 達也	大阪市立大学 都市研究プラザ特別研究員
熊谷 美香	大阪市立大学 都市研究プラザ特別研究員
富永 哲雄	東洋大学大学院 福祉社会デザイン研究科院生
宮久保 宣司	大阪府立大学 人間社会学部学生

なお、会議は、下記の日程で、13 回開催された。

- ① 8 月 17 日：大阪市役所
- ② 8 月 24 日：西成プラザ
- ③ 9 月 24 日：西成プラザ
- ④ 10 月 29 日：西成プラザ
- ⑤ 11 月 22 日：西成プラザ
- ⑥ 12 月 6 日：西成プラザ
- ⑦ 1 月 7 日：西成プラザ
- ⑧ 2 月 2 日：西成プラザ
- ⑨ 2 月 14 日：西成プラザ
- ⑩ 3 月 7 日：西成プラザ
- ⑪ 3 月 14 日：西成プラザ
- ⑫ 3 月 17 日：西成プラザ
- ⑬ 3 月 25 日：大阪市役所

目次

第1章 大阪都市圏の現況下におけるあいりん地域とあいりん施策	――010
1. あいりん地域をとりまく地勢的状况	――010
1) 大阪都市圏の社会経済的状况の厳しさ	――010
2) さらに厳しい西成区及びあいりん地域の社会経済的状况	――014
3) 2010年の国勢調査速報値では、激しい人口減少が見られる	――016
4) 人口予測から考えられる今後の見通し	――016
2. あいりん施策及び関連する施策の推移	――020
1) あいりん施策の特徴	――020
2) 大阪市のあいりん施策予算の推移	――021
3) 大阪市のあいりん施策予算の現状	――023
第2章 生活保護の推移と現状	――026
1. 大阪市及び西成区的生活保護の現状の理解	――026
1) 大阪市及び西成区的生活保護の推移	――026
2) 全国ランキングから見た西成区的生活保護の現実	――032
2. 大阪市立更生相談所と西成区保健福祉センターに関する状況	――036
1) 大阪市立更生相談所の政策的位置づけの経過	――036
2) 数字で見る大阪市立更生相談所の機能の推移	――036
3) 近年の大阪市立更生相談所の機能の大きな変化	――038
4) 大阪市立更生相談所における居宅保護の増加	――042
3. 今後の見通しと提言	――045
1) 大阪都市圏の構造的な経済的落ち込みの中でのあいりん施策	――045
2) あいりん地域の福祉ニーズの今後	――046
3) 大阪市立更生相談所の役割について	――046
4) 西成区内の関連諸施設やサービスの役割について	――047

第3章 福祉・生活支援施設の機能の推移	048
1. 関連施設の機能の推移と現状	048
1) 生活保護施設の機能の推移と現状	048
2) ホームレス自立支援センターの機能の推移と現状	054
3) 短期利用の関連施設の機能の推移と現状	054
4) 西成市民館の機能の推移と現状	056
2. 今後の見通しと提言	057
1) 生活保護施設の役割の明確化	057
2) 施設か居宅かではなく、多様な選択肢として	057
3) 関連諸施設、諸制度の今後	057
第4章 医療・保健状況の推移	060
1. 医療機関の機能の推移と現状	060
1) 大阪社会医療センターの利用者	060
2) 大阪社会医療センターの運営	062
3) 生活保護患者における地域医療機関利用や訪問医療・看護	062
2. あいりん地域の代表的医療課題としての結核	066
3. 行旅病人等の推移	066
4. 介護保険等の実状	069
5. 今後の見通しと提言	072
1) 医療体制の整備もしくは整理及び健康問題対策	072
2) 緊急入院保護業務センター	072
3) 地域での医療、介護などのあり方	072

第5章 生活環境の推移	——074
1. 主に公園、道路における環境改善について	——074
2. 耐震化の問題	——075
3. 残された課題	——075
4. 今後の見通しと提言	——076
1) 環境改善	——076
2) 防災等	——077
第6章 就労・雇用状況の推移	——078
1. 日雇労働市場の推移と労働者の高齢化	——078
1) 日雇労働市場の推移	——078
2) 職種別求人 / 紹介の変化	——080
3) 賃金水準の変化	——081
4) あいりん地域の日雇労働者像	——084
2. 西成労働福祉センターの事業の現状	——084
1) 西成労働福祉センターの職業紹介事業	——085
2) 西成労働福祉センターの労働者福祉事業と施設管理運営事業	——086
3) まとめ	——087
3. 社会的就労の推移	——088
1) 民間団体による就労支援事業のはじまり	——088
2) 大阪市の新たな事業——パーソナル・サポート・モデル推進事業	——089
4. 今後の見通しをめぐる様々な意見	——089
1) あいりん総合センターという 日雇労働寄場の将来像をめぐる想定される意見	——090
2) あいりん地域での新しい就労支援のイメージ	——091

第7章 居住・住宅状況の推移	094
1. 簡易宿所及び簡易宿所転用アパートの実態	094
1) 簡易宿所や簡易宿所転用アパートの全体的推移	094
2) 簡易宿所利用者、転用アパート入居者やサービス内容の現状	096
3) 簡易宿所利用者、簡易宿所転用アパートの居住者	098
2. あいりん地域の周辺の住宅市場	099
1) あいりん地域外の西成区の状況	099
2) 年金受給者やひとり親世帯、外国人などの居住と住宅設備	100
3) 住宅設備の更新が進むなかで	101
3. 今後の見通しと提言	102
1) 簡易宿所／転用アパート	102
2) 低廉賃貸アパート	103
第8章 地域活動及び地域産業の推移	104
1. 伝統的社会運動、既存の地域組織、NPO や関連諸団体による様々な取り組み	104
2. 新しいタイプのまちづくり運動や、子育て、保育に関する取り組み	105
3. 簡易宿所経営の改編とその効果、国際集客と地域商業	109
4. 今後の見通しと提言	110
1) 新しい取り組みへの脱皮	110
2) 今後のまちづくりに向けての期待	111
3) 地域における新しい産業の芽	112

第1章 大阪都市圏の現況下におけるあいりん地域とあいりん施策

1. あいりん地域をとりまく地勢的状况

1) 大阪都市圏の社会経済的状况の厳しさ

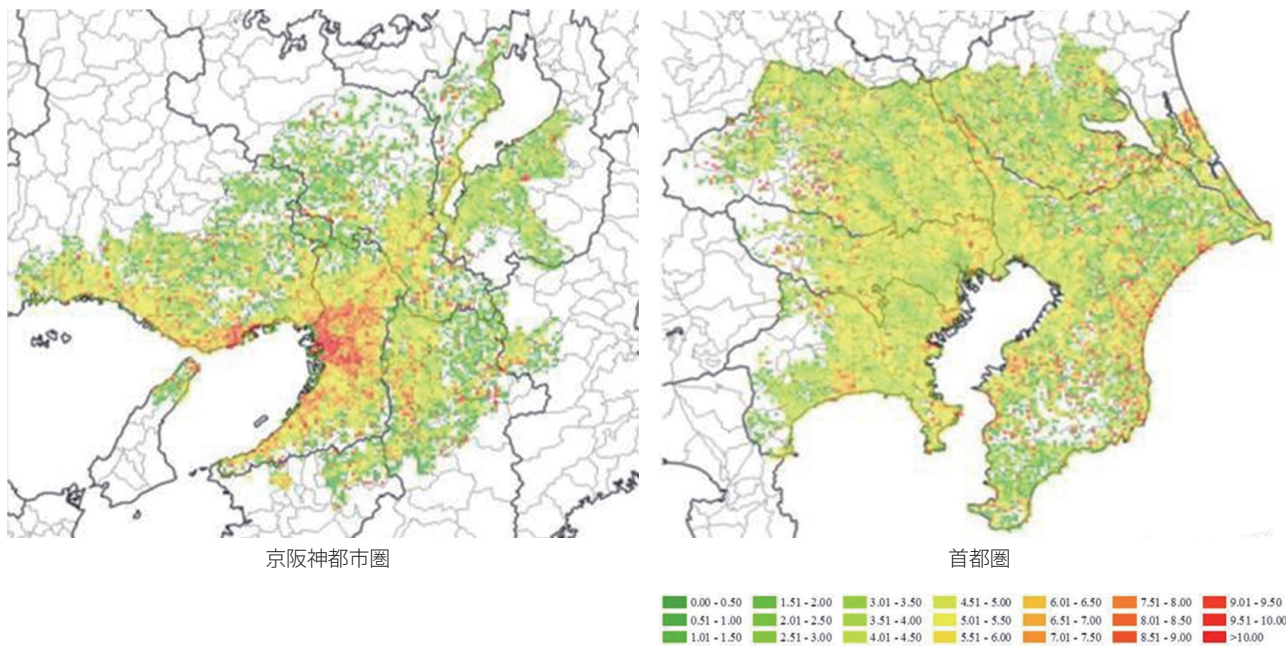
(a) 関西経済の相対的な落ち込みは、特に大阪市及びその周辺の都市に現れているなかで、生活困窮者の増加は、京阪神大都市圏のなかでも厳しくみられる。表1-1-1のように、2010年の失業率は、沖縄県の7.6%に次いで、大阪府は6.9%と2位である。数字は古いですが、図1-1-2aに見られる2000年の失業率の首都圏との比較において、京阪神都市圏のなかでも特に大阪市の高い失業率の分布が目立っている。図1-1-2bでは、大阪府における2005年の失業率の分布を描いているが、大阪市域に見られる失業率の高さは際立って見える。この傾向は変わっていない。

(b) また、図1-1-3a,b,cは大阪、東京、名古屋の各都市圏の居住者一人当たりの所得の分布である。大阪市は都心西部と上町台地上に比較的高所得者の分布が見られるが、都心部を取り巻くインナーシティや、市域を超えて周辺都市での低い所得状况の分布が極めて強く現れる。高い所得状况は阪神間や千里、北摂方面に局所的に強くみられる形となっている。

表 1-1-1 完全失業率（%）の都道府県別順位の推移

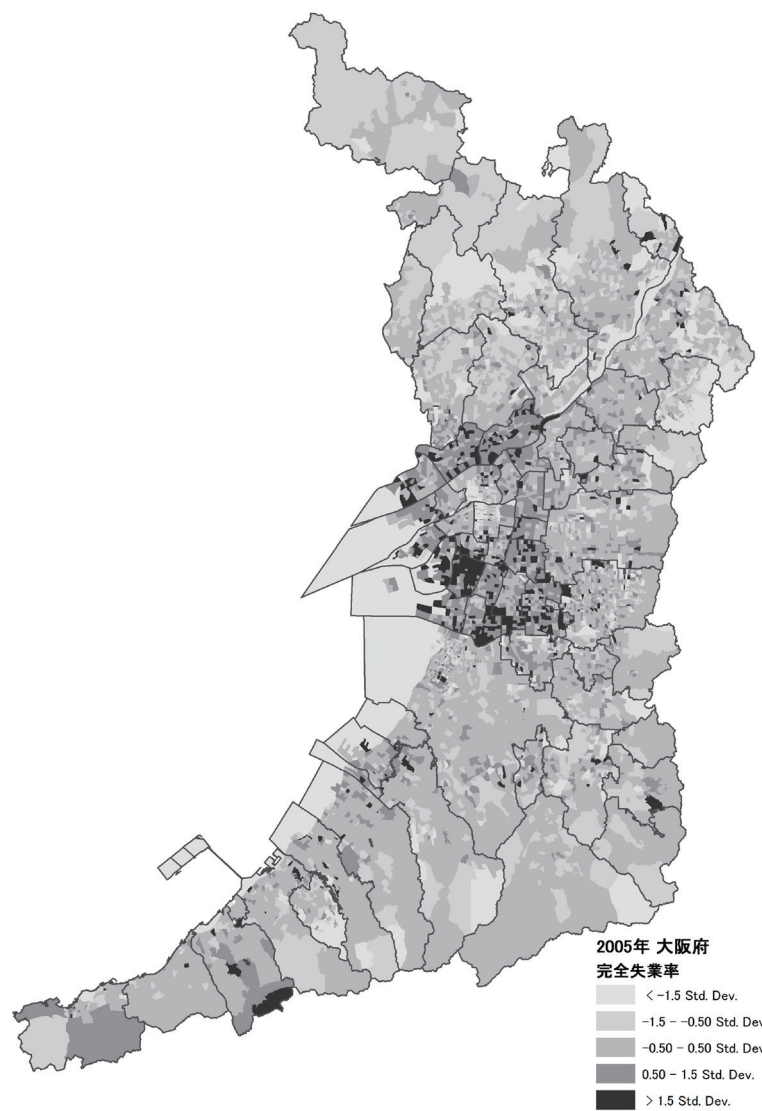
順位	1997年		2000年		2003年		2006年		2009年		2010年	
1	沖縄県	6.0	沖縄県	7.9	沖縄県	7.8	沖縄県	7.7	沖縄県	7.5	沖縄県	7.6
2	大阪府	4.7	大阪府	6.7	大阪府	7.6	青森県	5.8	青森県	6.8	大阪府	6.9
3	福岡県	4.4	福岡県	6.2	福岡県	6.8	大阪府	5.7	大阪府	6.6	青森県	6.5
4	京都府	4.1	兵庫県	5.9	青森県	6.5	福岡県	5.6	宮城県	6.4	福岡県	6.0
5	東京都	4.1	北海道	5.5	北海道	6.5	北海道	5.4	高知県	5.9	宮城県	5.8
6	埼玉県	4.0	青森県	5.3	兵庫県	6.4	秋田県	5.0	福岡県	5.8	京都府	5.6
7	高知県	4.0	京都府	5.3	宮城県	6.2	宮城県	4.9	秋田県	5.7	東京都	5.5
8	青森県	3.9	宮城県	5.0	京都府	6.0	兵庫県	4.6	北海道	5.5	兵庫県	5.4
9	兵庫県	3.8	埼玉県	5.0	宮崎県	5.6	京都府	4.5	福島県	5.5	埼玉県	5.4
10	北海道	3.7	東京都	5.0	埼玉県	5.4	高知県	4.5	岩手県	5.5	秋田県	5.3
	全 国	3.4		4.7		5.3		4.1		5.1		5.1

資料：総務省統計局 モデル推計による労働力調査都道府県別推計より作成



資料：2000年国勢調査地域メッシュ統計（3次メッシュ）より作成

図 1-1-2a 完全失業率の分布（京阪神都市圏・首都圏） 2000年



資料：2005年国勢調査地域メッシュ統計（3次メッシュ）より作成

図 1-1-2b 完全失業率の分布（大阪府） 2005年

3 都市圏（東京・名古屋・大阪）における居住者の所得分布図

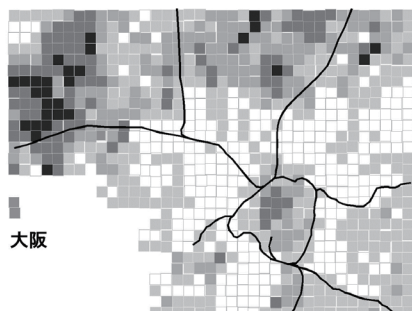


図 1-1-3a 大阪都市圏

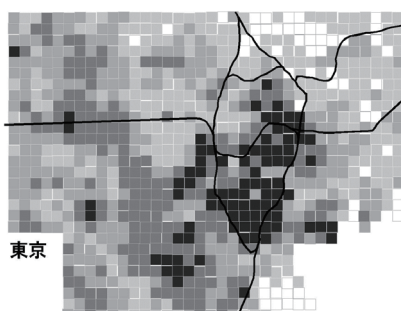


図 1-1-3b 首都圏

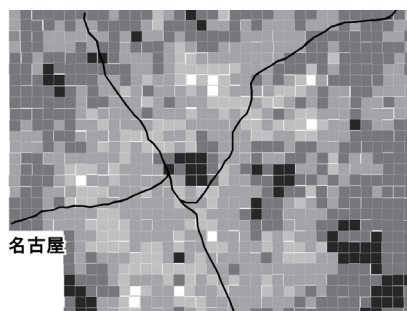


図 1-1-3c 名古屋都市圏

注：高所得は黒色、低所得は白色で描写
資料：伊藤慶史「リッチマンの住む街、プアマンの住む街【1】」、プレジデント 2009 年 6.29 号

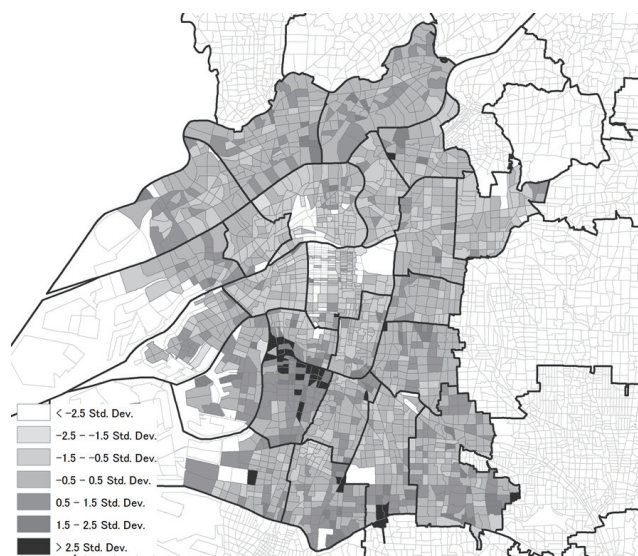


図 1-1-4a 大阪市域における失業率の分布

2005 年

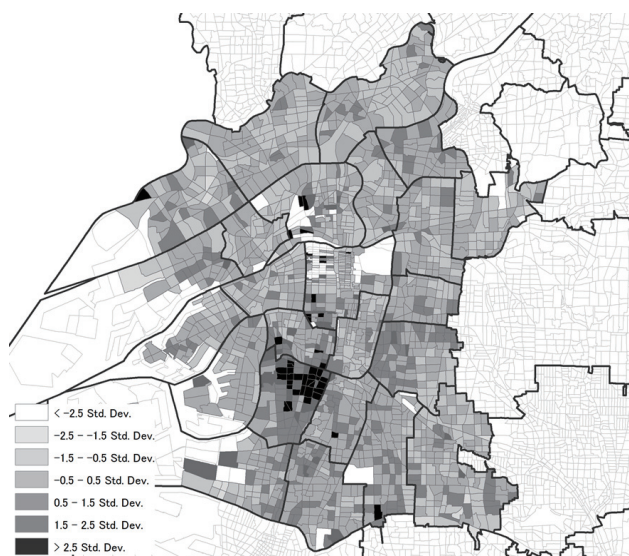


図 1-1-4b 大阪市域における高齢単身世帯の分布

2005 年

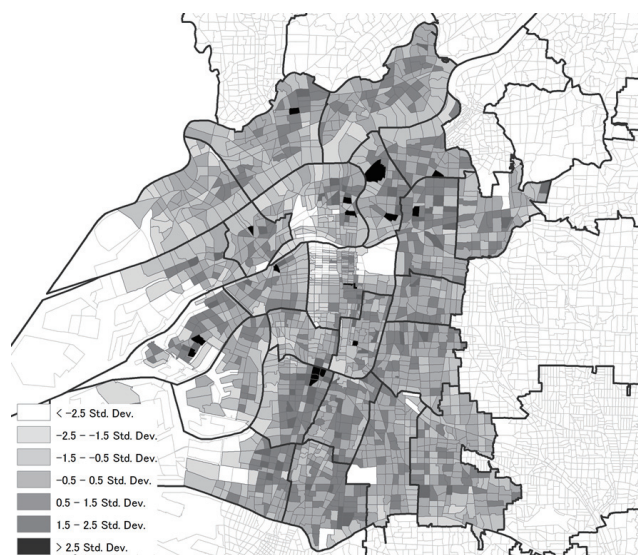


図 1-1-4c 大阪市域における人口密度の分布

2005 年

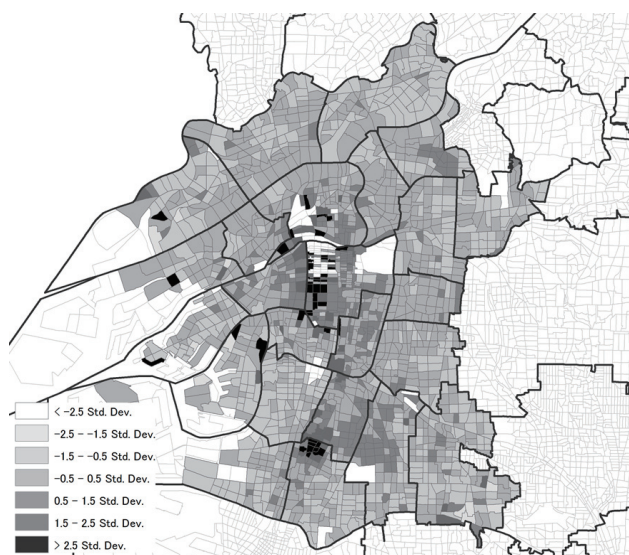


図 1-1-4d 大阪市域における住宅に住む一般世帯 1 人あたりの居住面積 2005 年

資料：2005 年国勢調査町丁目集計より作成

※ 各種状況の分布を相対的に表現するため、0 を平均として、その偏差を濃淡で表現した。

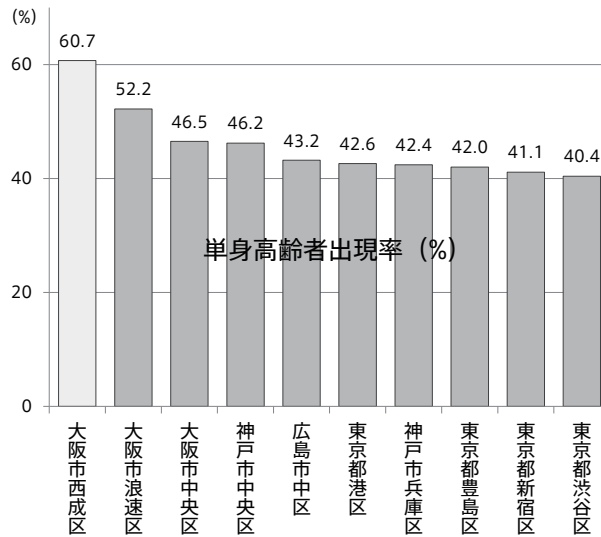


図 1-1-5 単身高齢者出現率
全国市区町村別のランキング 2005 年

注：65 歳以上の高齢者を分母として、
単身高齢者の比率を出現率としている。
資料：2005 年国勢調査より作成

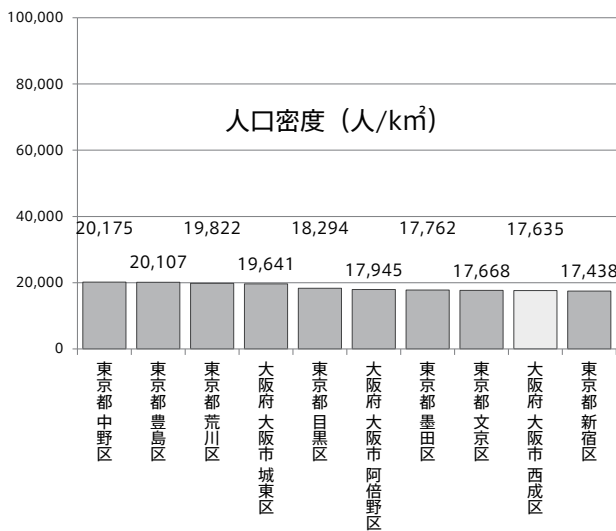


図 1-1-6a 人口密度
全国市区町村別のランキング 2005 年

資料：人口密度ランキングより作成
<http://rnk.uub.jp/rnk/rnk.cgi?T=k&S=m>

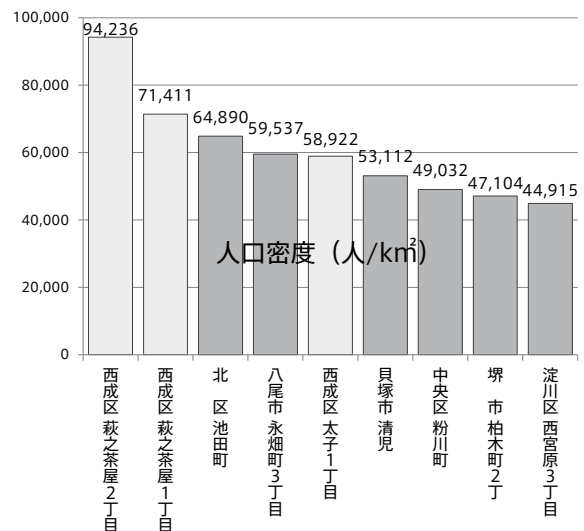


図 1-1-6b 人口密度
大阪府内市区町村別のランキング 2005 年

資料：2005 年国勢調査町丁目データより作成

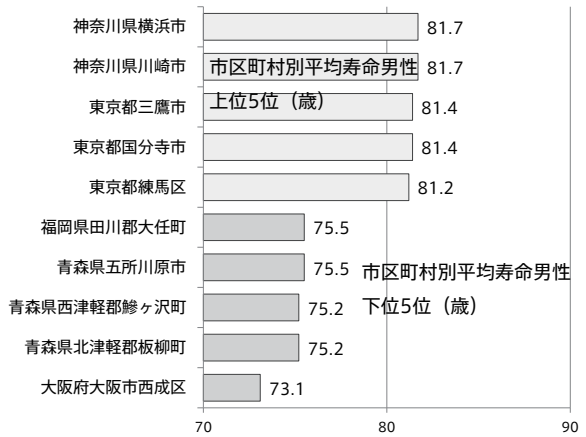


図 1-1-8a 平均寿命 (男性)
全国市区町村別のランキング 2005 年

資料：人口密度ランキングより作成 <http://rnk.uub.jp/rnk/rnk.cgi?T=k&S=m>
※ 全国平均は 79.2 歳

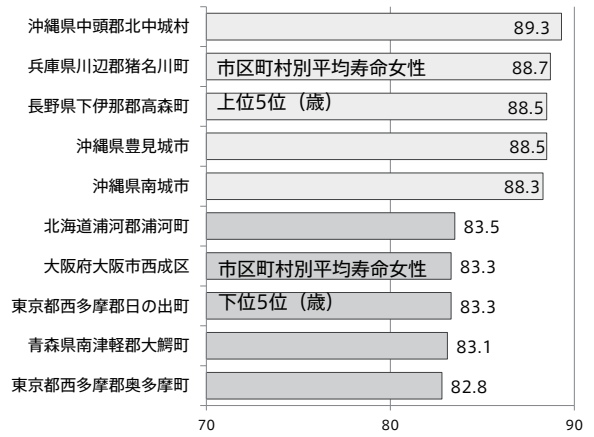


図 1-1-8b 平均寿命 (女性)
全国市区町村別のランキング 2005 年

資料：人口密度ランキングより作成 <http://rnk.uub.jp/rnk/rnk.cgi?T=k&S=m>
※ 全国平均は 86.0 歳

- (c) 首都圏では、大阪都市圏とは対照的に、山手線内の都心部、そして西部から南西部に高所得な居住者の分布が広範かつ強くみられ、北西部、北部から隅田川より東部方面には対照的に広範なやや低い所得状況がみられるが、程度は大阪ほど低くはなっていない。名古屋都市圏では都心部と南西部方面を軸に郊外地域に相対的に広く拡がり、低い所得状況もそれほど激しくはない、比較的中位にミックスした状況が見て取れる。

2) さらに厳しい西成区及びあいりん地域の社会経済的状況

- (d) 西成区のおかれた現実はいよいよ厳しい。生活保護の現状は第2章で述べるとして、図1-1-4a,b,c,dにみられる4つの指標、失業率、単身高齢世帯数、人口密度、1人あたりの居住面積においても、西成区は高い、あるいは低いかで突出した分布を示していることが判明する。
- (e) 図1-1-5からも、単身高齢者の出現率、つまり高齢者人口に占める単身高齢者の割合も、全国自治体のなかで西成区が日本一となっている。また上位3位は大阪市の区で占められている。
- (f) あいりん地域の人口的に際立つ特色は、まず人口密度である。図1-1-6aから、西成区は全国9位であるが、図1-1-6bから、大阪府内町丁別にみると、萩之茶屋2丁目は実に9万人超の府内一の人口密度となり、同1丁目においても、2位の7万人強となっている。太子1丁目も5位、萩之茶屋3丁目は19位と、いずれもあいりん地域を構成する各町丁の人口密度が驚異的な高さを示している。
- (g) あいりん地域の年齢別人口推移を表した図1-1-7も、1970年代から1980年代はじめにかけて14歳以下人口が急速に減少し、2005年には高齢の男性が多い、偏った構成をした人口ピラミッドとなっている。
- (h) 平均寿命は、図1-1-8a,bのように、西成区の男性で、全国平均79.2歳より6.1歳短い、73.1歳で、短いほうで全国第一である。女性は日本平均の86.0歳より2.7歳短い、第4位の83.3歳である（2005年）。

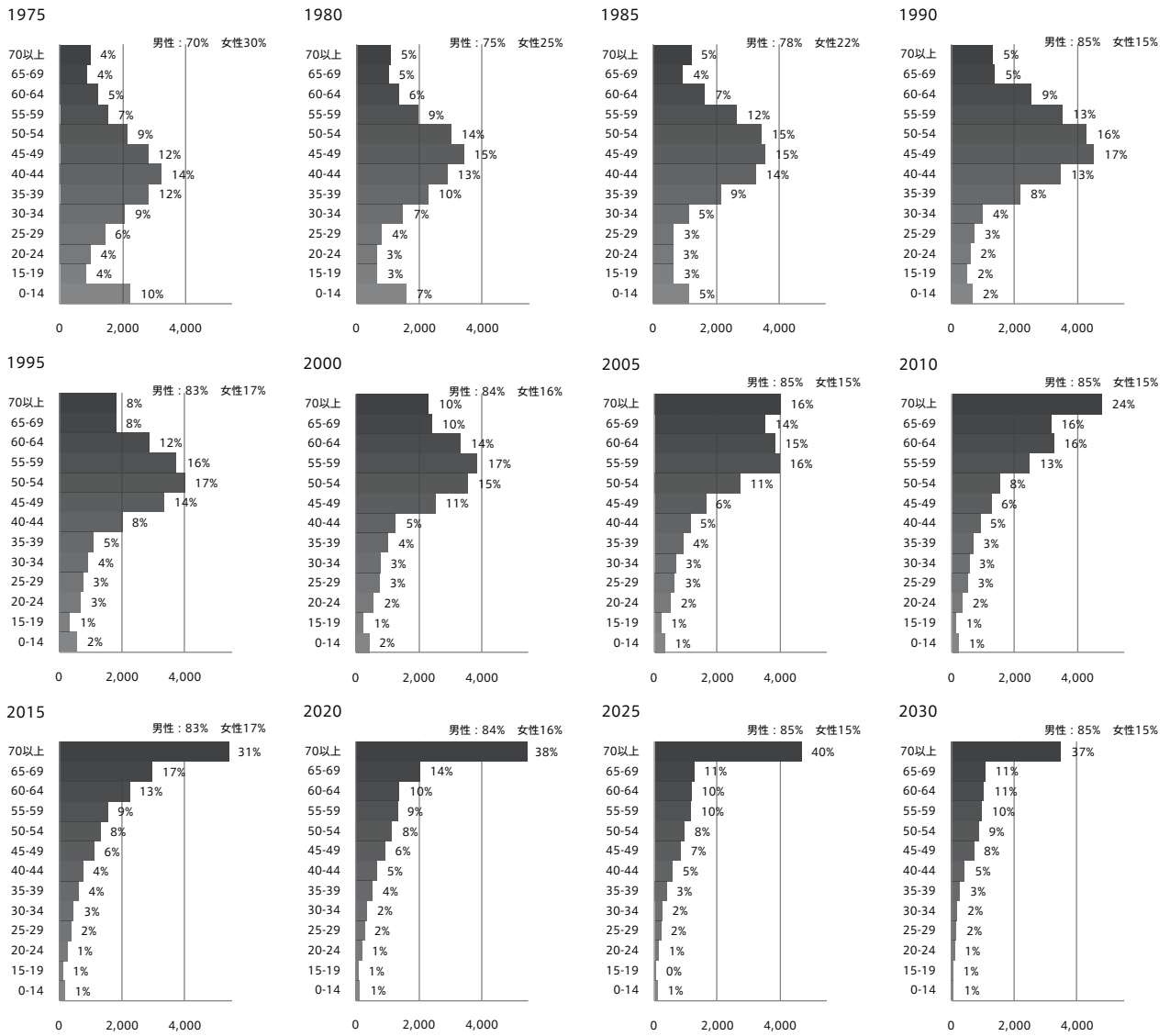


図 1-1-7 あいりん地域 年齢構成別人口推移 1975-2030 年

資料：2005 年までは、大阪市の web サイト http://www.city.osaka.lg.jp/shisei_top/category/1756-4-1-0-0.html 及び「大阪市統計書」より作成
2010 年から 2030 年までは、学習院大学経済学部 鈴木亘教授の推計より作成

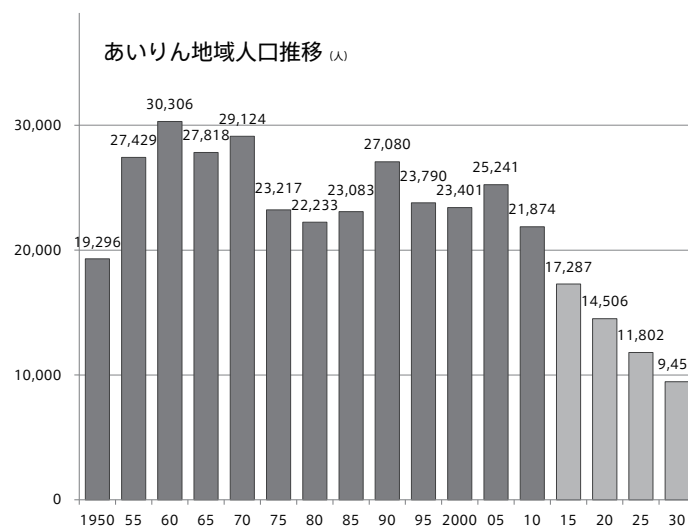


図 1-1-9 あいりん地域の人口推移 1950-2030 年

資料：2005 年までは、大阪市の web サイト http://www.city.osaka.lg.jp/shisei_top/category/1756-4-1-0-0.html 及び「大阪市統計書」より作成
2010 年から 2030 年までは、学習院大学経済学部 鈴木亘教授の推計より作成

3) 2010年の国勢調査速報値では、激しい人口減少が見られる

- (i) 2010年の国勢調査速報値では、大阪市全体で37,560人(1.4%)増、72,184世帯(5.8%)増となっているにもかかわらず、西成区は、122,020人で10,747人(8.1%)減、74,693世帯で、4,302世帯(5.4%)減と、10区ある減少区の中なかでも減少数、減少率ともにたいへん大きい状況となった。2005年の西成区の世帯一人当たりの1.75人が、2010年では1.63人となっていることから、世帯規模もさらに小さくなっている。表1-1-10aの国立社会保障・人口問題研究所の2010年推計値で示された、125,482人よりさらに3,000人以上も減少数が増えている。
- (j) あいりん地域の、1975年からの人口変化をみても、図1-1-9のように、2005年から5年間で3,367人減少し、2010年には過去35年間で最低の21,874人となる。減少率では、西成区北西地域のいくつかの町丁では25%以上の激しい人口減をみているが、あいりん地域では、13.3%の人口減少率である。
- (k) 西成区のような特徴ある人口構成や社会経済的状況を生み出したのは、建設業界の中なかの特異な産業構造や労働慣習と、国、府、市などによる、あいりん地域への施策や活動が複雑に交わった影響であると考えられる。

4) 人口予測から考えられる今後の見通し

- (l) 国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、2010年から2035年にかけて、大阪市の人口減は約36万人、2010年の86%の人口規模(約225万人)の都市となる。西成区は、約44,000人減少し、2010年の64%の人口規模(約8万人)の区となる。
- (m) 表1-1-10aのように、西成区の2035年人口推計予測となると、2005年の13万人台の人口が、3分の2以下の8万人にまで減少する。年少人口の減少は著しく、生産年齢人口も2035年には50%をきる。老年人口比率の上昇も著しく、早くも2015年には40%を超え、2035年には、46.5%という高い高齢化率となる。2025年には、75歳以上人口が4分の1となる推計値も見られる。比較のために大阪市の推計も載せている。表1-1-10bのような大阪市の推計値となっているが、人口減少状況や、老年人口割合から見て、大阪市も厳しい状況が見て取れるが、それにも増して西成区のおかれた現状が大変深刻なことがうかがえる。

表 1-1-10a 西成区の人口推計値の年齢集団別と年齢別シェアの推移 2005-2035 年

西成区	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
推計人口	132,767	125,482	117,233	107,986	98,413	89,285	80,884
総人口指数	100.0	94.5	88.3	81.3	74.1	67.2	60.9
年少人口割合 (%)	7.7%	6.9%	6.1%	5.5%	5.0%	4.9%	4.7%
生産年齢人口割合 (%)	62.9%	58.3%	53.0%	50.9%	51.0%	50.4%	48.8%
老年人口割合 (%)	29.4%	34.9%	40.9%	43.7%	44.0%	44.7%	46.5%
75歳以上人口割合 (%)	10.3%	13.8%	17.6%	21.4%	25.5%	26.7%	26.0%

資料：国立社会保障・人口問題研究所の下記サイトより作成
http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson08/gaiyo_sanko.pdf

表 1-1-10b 大阪市の人口推計値の年齢集団別と年齢別シェアの推移 2005-2035 年

大阪市	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
推計人口	2,628,811	2,614,324	2,572,321	2,512,084	2,437,148	2,350,039	2,252,217
総人口指数	100.0	99.4	97.9	95.6	92.7	89.4	85.7
年少人口割合 (%)	12.2%	11.6%	10.6%	9.6%	8.9%	8.7%	8.6%
生産年齢人口割合 (%)	67.4%	64.9%	62.4%	62.0%	62.3%	61.3%	59.2%
老年人口割合 (%)	20.4%	23.5%	27.0%	28.4%	28.8%	30.1%	32.2%
75歳以上人口割合 (%)	8.4%	10.8%	13.0%	15.3%	17.7%	18.4%	18.2%

資料：国立社会保障・人口問題研究所の下記サイトより作成
http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson08/gaiyo_sanko.pdf

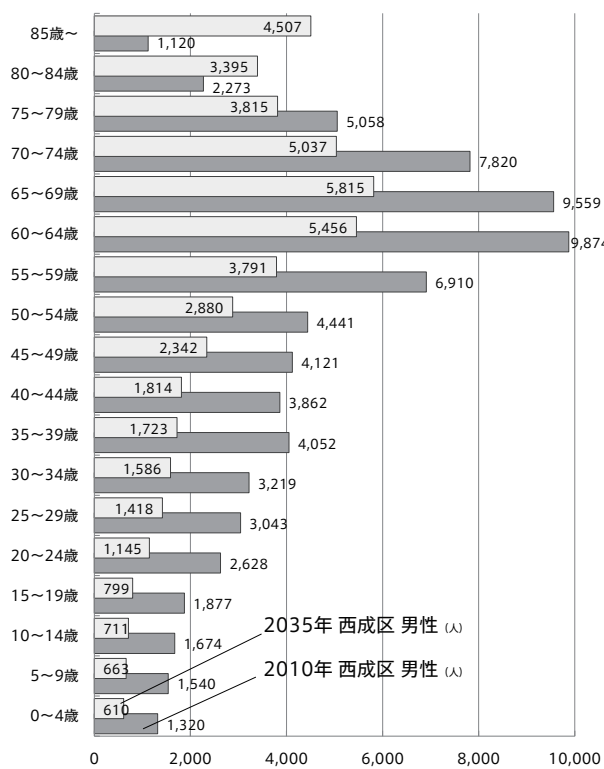


図 1-1-12a 人口予測 西成区 (男性) 2005-2035 年

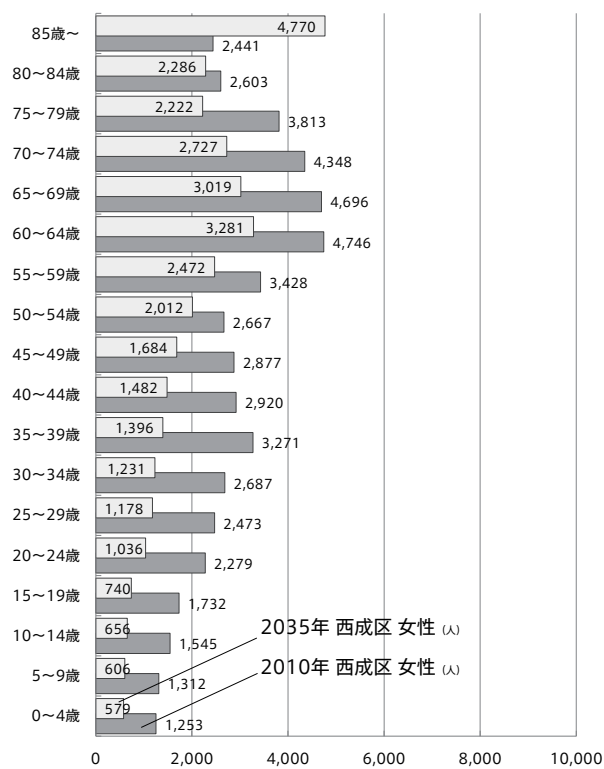


図 1-1-12b 人口予測 西成区 (女性) 2005-2035 年

資料：国立社会保障・人口問題研究所の下記サイトより作成
http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson08/gaiyo_sanko.pdf

(n) 図 1-1-11a,b,c のように、西成区の各年齢群別の推計値の推移を見ると、64 歳までの年齢集団は一様に 2010 年以降減少していくが、65-74 歳においては、2015 年にピーク、それ以降は減少、また 75 歳以上では、2025 年にピークを迎え、その実数は、2005 年の 2 倍以上に達する。男女別に見てもその傾向は変わらない。図 1-1-12a,b のように、2010 年と 2035 年の比較の人口ピラミッドでは、高齢者に極めて偏った形となり、かつ 60 歳代、70 歳代もほぼ半減するといったことが予測されている。

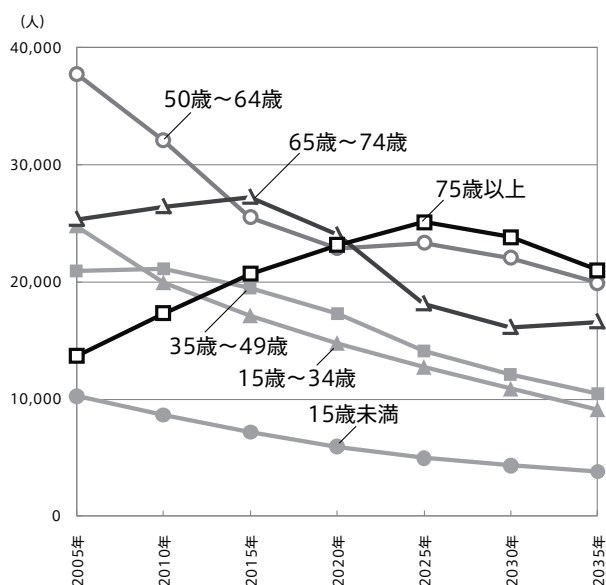


図 1-1-11a 西成区（全体）年齢構成別人口推移と年齢別シェアの推移推計 2005-2035 年

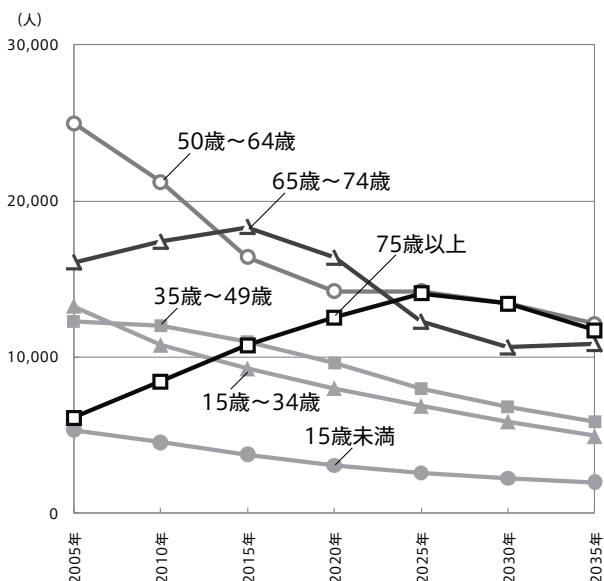


図 1-1-11b 西成区（男性）年齢構成別人口推移と年齢別シェア推移の推計 2005-2035 年

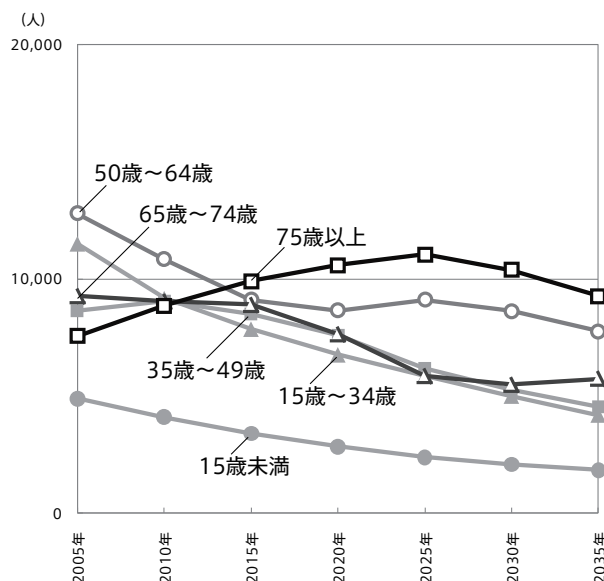


図 1-1-11c 西成区（女性）年齢構成別人口推移と年齢別シェア推移の推計 2005-2035 年

資料：国立社会保障・人口問題研究所の下記サイトより作成
http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson08/gaiyo_sanko.pdf

(o) あいりん地域は、表 1-1-13 のように、2035 年には 3 分の 1 の 7000 人台の人口に大激減する。男性比は 80% 半ばを推移し、高齢化率は、2020 年には、50% を超える。男性では、図 1-1-14a のように、推計に従えば、50-64 歳における年齢集団の激減が続き、65-74 歳は 2015 年から減少が始まる。唯一、75 歳以上の年齢集団が、2025 年にピークを迎えるという状況である。女性では、図 1-1-14b のように、しばらく増加するのは 75 歳以上の年齢集団のみとなる。

表 1-1-13 あいりん地域 年齢構成別人口推移と年齢別シェアの推移 推計 2015-2030 年

あいりん地域全体	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
人数（不詳除く）	24212	19847	17287	14506	11802	9452	7573
男性比	85%	85%	85%	85%	85%	85%	86%
高齢化率	31%	40%	48%	52%	50%	48%	48%

あいりん地域全体	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
15歳未満	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
15歳～34歳	9%	8%	7%	6%	5%	5%	5%
35歳～49歳	15%	14%	14%	15%	15%	15%	14%
50歳～64歳	44%	37%	29%	27%	28%	30%	33%
65歳～74歳	24%	29%	32%	31%	25%	22%	24%
75歳以上	7%	11%	16%	21%	26%	26%	24%
高齢化率	31%	40%	48%	52%	50%	48%	48%

資料：学習院大学経済学部 鈴木亘教授の推計より作成

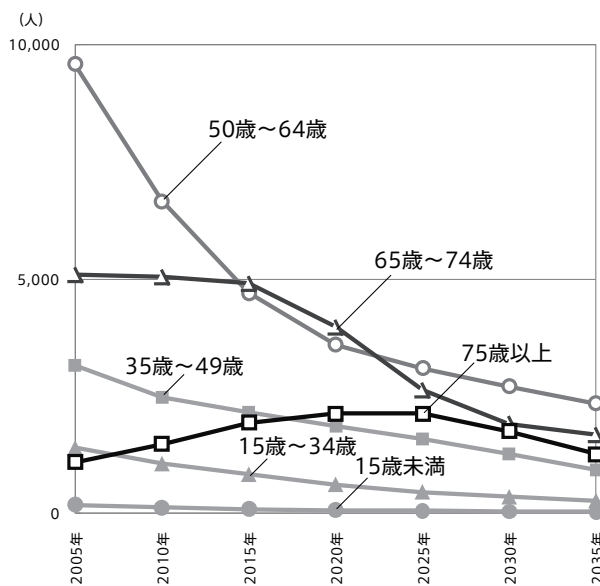


図 1-1-14a あいりん地域（男性）
年齢構成別人口推移と年齢別シェア推移の推計
2005-2035 年

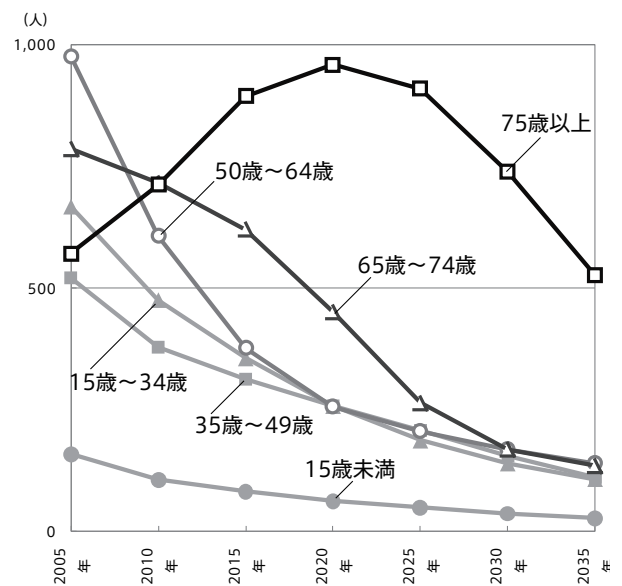


図 1-1-14b あいりん地域（女性）
年齢構成別人口推移と年齢別シェア推移の推計
2005-2035 年

資料：国立社会保障・人口問題研究所の下記サイトより作成
http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson08/gaiyo_sanko.pdf

- (p) 人口流入が新たに生じない限り、高齢者も激減するまちとなり、男性比も高いまま残るといった特徴的な人口構成が継続する。
- (q) こうした人口予測に対して、どのような将来を描くかが、この報告書に問われている。そもそも日本一の稠密な人口密度の緩和をめざすべきなのか。それともこの密集居住を他にないあいりん地域の有利点とすべきであるのか。次章からいくつかの選択肢を提示する形で、議論を進めたい。

2. あいりん施策及び関連する施策の推移

1) あいりん施策の特徴

- (a) あいりん施策は、1960年代に日雇労働者の特徴的な労働生活を補完的に支援する役割を担って展開されてきた。日雇労働市場の縮小と野宿生活者の増加するなかで、90年代以降、あいりん施策とホームレス対策が重なりあって展開することになった。
- (b) あいりん施策は、基本的に、国は労働・福祉に関する基本的な法整備など、大阪府は労働施策、大阪市は医療・福祉的援助（生活保護での対応、生活保護法以外の援護（法外援護）、地域の環境改善）を担当している。
- (c) 現在のあいりん施策の特徴は、第1に、日雇労働市場の季節変動と日雇労働者の就労の不安定性に対応した事業である。仕事の紹介（西成労働福祉センター）のほか、越年対策、医療サービス、生活保護の実施機関であり生活相談（法外援護）等の拠点である大阪市立更生相談所と関連した事業に示されている。
- (d) 第2の特徴は、日雇労働市場の縮小に伴って発生した問題への対応策である。日雇労働市場の縮小に伴って発生した仕事不足や野宿生活者など、居住が確保できない人々に対する一時的宿泊施策が該当しよう。90年代以降に設けられた「三徳生活ケアセンター（短期入所施設）」や「あいりん臨時夜間緊急避難所」、「生活道路環境美化事業」や「高齢日雇労働者等除草等事業」の「特別就労事業」などがそれである。これらの対策は「ホームレス対策」としての側面も持っている。
- (e) あいりん地域居住者は多様化し、現役日雇労働者、野宿生活に至る恐れのある人、野宿生活者、生活保護受給者などが、相互流動しながら存在している。

- (f) あいりん地域における生活保護の状況をみると、90年代後半から居宅保護が増加し、特に平成21年に居宅保護が急増した。生活保護の実施機関で生活上の支援の中核である大阪市立更生相談所の役割も変容してきている。
- (g) あいりん施策を支えてきた制度・施設などの社会資源は、あいりん地域の変容に即したものとなっているかが問われている。1970年代以降の対策と90年代後半以降の対策の予算面での構成や、各制度・施設の活用とそれぞれとの連携の仕組みは、検討すべき段階にきている。

2) 大阪市のあいりん施策予算の推移

- (h) 大阪市の健康福祉局で実施しているあいりん施策事業費の2010年度予算額は、図1-2-1a、表1-2-1bにみられるように、臨時的な調査費と生活保護施設整備（建設、施設整備・修繕等）を加えた場合、17億277万円である。臨時的調査費と生活保護施設整備費等を除いた予算額は、16億9,434万円である。
- (i) 1997年度の生活保護施設整備費等を除いた予算額は12億3,178万、2001年度以降約20億円を超え、2004年度には21億1,693万円となった。2006年度以降、17～18億円で推移している。
- (j) 図1-2-2a、表1-2-2bにみられるように、大阪市のあいりん施策事業費の予算総額は2004年以降、年々減少している。セイフティーネット関連の国からの補助金などが活用されたことにより、この図表には反映されていないが、あいりん地域の市費の直接支出は減少傾向にある。
- (k) 健康福祉局で実施しているあいりん施策事業費は、臨時的調査費と生活保護施設整備費等を除くと、1「生活援助事業」、2「就労事業」、3「医療関係事業」、4「施設の運営」、5「貯蓄奨励」、6「その他」で構成されている。
- (l) 「生活援助事業」は、1998年度2億5,523万円であったが、それ以降は年々増加し、2003年度には7億円を超え、2004年度には7億3,470万円となった。そして、2005～2006年度は約6億円台で、2007～2008年度は約5億円台で推移し、2009年度は再び約7億円台となるが、2010年度は「越年対策事業」の減少により約5億8,554万円となっている。
- (m) 「生活援助事業」を構成している予算項目の推移をみると、あいりん地域の変

化に対応してきたことがわかる。1997年度では「越年対策事業」が生活援助事業予算額の75.5% (2億6,046万円のうち1億9,672万円) を占め、「三徳生活ケアセンター運営委託」は1,760万円で6.8%であった。ピーク時である2004年度には「越年対策事業」は42.3% (3億1,047万円)、「三徳生活ケアセンター運営委託」が30.8% (2億2,642万円)、「あいりん臨時夜間緊急避難所の管理・運営」(2001年度より) が20.8% (1億5,284万円) となっている。

(n) 「就労事業」では、1997年度で6,845万円であったものが、2003年度には5億1,169万円となり、その後、約3億6,000万円で推移してきたが、2010年度には、2009年度「日雇労働者等環境美化事業」が開始されたこともあって、4億3,165万円となっている。

(o) 「医療関係事業」は、1997年度で7億6,708万円、1998年度には7億7,153万円でピークとなり、2003年度(7億6,228万円)以降、減じながらも約7億円台で推移してきた。そして2009年度には6億5,077万円となり、2010年度では、大阪社会医療センターへの補助金・貸付金の減少により、ピーク時より約1億7千万円減となっている。「あいりん精神保健福祉対策事業」(市費)や国費による「あいりんDOTS」、「あいりん越年時検診(南港)検診車運行業務」といったあいりん地域の医療ニーズに対応した予算項目が設けられてきている。

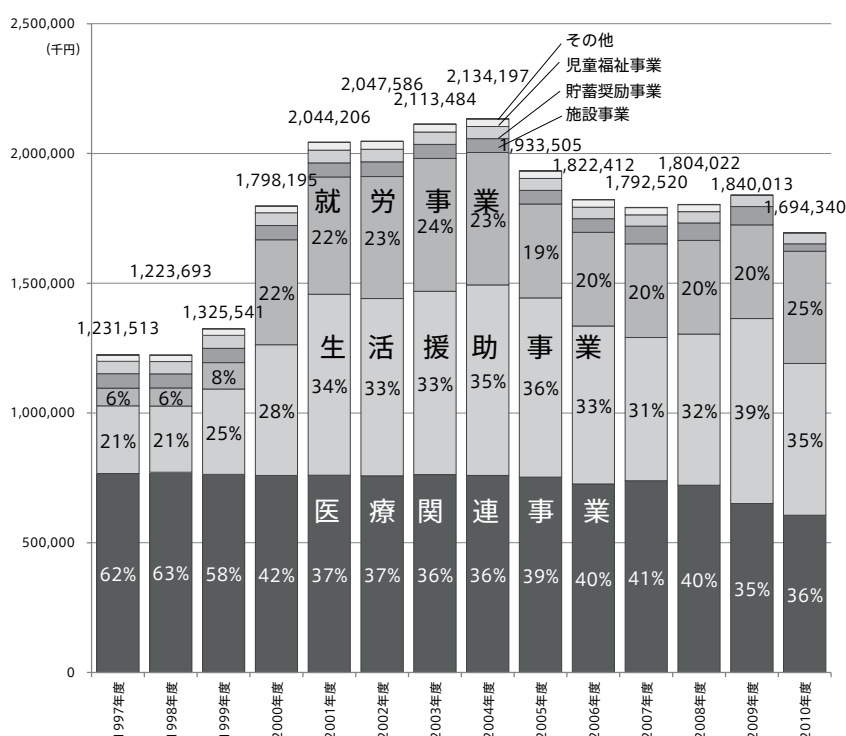


図 1-2-1a あいりん施設予算費目別内訳の推移

※生活保護施設整備費等を除いてグラフ化
資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

3) 大阪市のあいりん施策予算の現状

(p) 再び、図 1-2-1a、表 1-2-1b にみられるように、大阪市の健康福祉局で実施しているあいりん施策の主要事業を、2010 年度の予算総額 (16 億 9,434 万円、生活保護施設整備費 (建設・施設整備・修繕等) を除く) に占める割合の高い予算項目でみると、「生活援助事業」(5 億 8,554 万円) で、「三徳生活ケアセンター運営委託」(10.5%)、「あいりん臨時夜間緊急避難所の管理・運営」(9.7%)、「越年対策事業」(9.2%) である。「大阪婦人ホーム生活ケアセンター運営委託」

表 1-2-1b あいりん施策予算費目別内訳の推移

単位：千円

年度	生活援助事業		児童福祉事業		就労事業		医療関係運営		施設事業 ※1997年 馬淵生活館整備除く	
1997	260,461	21%	23,802	2%	68,452	6%	767,084	62%	55,635	5%
1998	255,232	21%	23,928	2%	69,680	6%	771,539	63%	54,581	4%
1999	328,972	25%	25,011	2%	101,588	8%	763,539	58%	54,870	4%
2000	503,401	28%	25,141	1%	404,370	22%	759,623	42%	54,762	3%
2001	696,809	34%	29,703	1%	452,338	22%	760,289	37%	54,451	3%
2002	683,779	33%	30,457	1%	469,435	23%	757,553	37%	56,612	3%
2003	706,890	33%	29,468	1%	511,690	24%	762,288	36%	54,236	3%
2004	734,703	35%	29,010	1%	509,937	24%	759,183	36%	53,546	3%
2005	690,901	36%	28,841	1%	361,382	19%	752,860	39%	52,403	3%
2006	609,077	33%	28,841	2%	360,909	20%	726,456	40%	52,034	3%
2007	552,258	31%	27,749	2%	360,909	20%	739,090	41%	68,127	4%
2008	582,533	32%	27,394	2%	360,909	20%	721,738	40%	66,985	4%
2009	713,377	39%	0	0%	360,809	20%	650,772	35%	70,800	4%
2010	585,545	35%	0	0%	431,652	25%	605,622	36%	29,262	2%

年度	貯蓄奨励		その他		総計A ※生活保護施設整備費等 を除いた合計		生活保護 施設整備費等		総計B ※生活保護施設整備費等 を含む合計	
1997	47,170	4%	1,909	0%	1,231,513	102,653	1,334,166			
1998	47,170	4%	1,563	0%	1,223,693	17,000	1,240,693			
1999	49,796	4%	1,765	0%	1,325,541	607,372	1,932,913			
2000	49,217	3%	1,681	0%	1,798,195	528,172	2,326,367			
2001	48,757	2%	1,859	0%	2,044,206	2,015,237	4,059,443			
2002	48,479	2%	1,271	0%	2,047,586	693,826	2,741,412			
2003	47,652	2%	1,260	0%	2,113,484	1,146,132	3,259,616			
2004	46,620	2%	1,198	0%	2,134,197	273,235	2,407,432			
2005	46,028	2%	1,090	0%	1,933,505	197,727	2,131,232			
2006	44,178	2%	917	0%	1,822,412	22,874	1,845,286			
2007	43,489	2%	898	0%	1,792,520	10,476	1,802,996			
2008	43,466	2%	997	0%	1,804,022	9,091	1,813,113			
2009	43,314	2%	941	0%	1,840,013	8,984	1,848,997			
2010	41,310	2%	949	0%	1,694,340	6,430	1,700,770			

※ただし%は総計Aを母数とする。

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

(2.7%)、「生活相談事業（生活相談・応急援護）」(1.3%)、「日雇労働者等生活改善事業」(1.2%)の割合は低い。

- (q) 「就労事業」(4億3,165万円)では、「高齢日雇労働者等除草等事業」(10.5%)、「生活道路環境美化事業」(9.8%)である。これら以外の「高齢日雇労働者等環境美化事業」(4.2%)と「高齢日雇労働者就労支援事業」(1.0%)の割合は低い。
- (r) 「医療関係事業」(6億562万円)では、「大阪社会医療センター運営整備助成」(5億8571万円、34.6%)と大きな割合を占めている。「あいりんDOTS」(0.8%)、「あいりん精神保健福祉対策事業」(0.3%)、「あいりん越年時検診（南港）検診車運行業務」(0.01%)の割合は低い。
- (s) また「施設の運営」(2,926万円)では、「大阪市立更生相談所」(0.6%)、「西成市民館」(1.1%)があげられる。ただし、大阪市立更生相談所は事業予算では、人件費が含まれていないためその役割は浮き彫りにされていない。「貯蓄奨励」(あいりん銀行運営費)は2.4%、「その他」(環境改善事業事務費)は0.1%とその割合は低い。なお、子育て支援事業(あいりん特別保育事業、あいりん児童健全育成事業)については、2007年度よりこども青少年局において継続実施されている。
- (t) このように、健康福祉局が実施しているあいりん施策は、予算面からみると、①生活援助事業、②就労事業、③医療関係事業を柱として展開しているが、それぞれの事業を構成している予算額の変化を通して、あいりん施策の変化、つまり生活援助事業と就労事業の相対的高まりをみてとることができる。
- (u) 日雇労働者に対する居住の支援である「生活援助事業」、仕事づくりとしての「就労事業」、「医療支援」が特定の地域において展開されてきたが、その内容は予算面でみても、重点の変容が読み取ることができた。
- (v) これら3本の主要施策をあいりん居住者の変化とニーズに対応した形で、重点をこれまでと同様に变化させていくと同時に、新たな機能を付与していく必要がある。その際、3本柱が地域に揃っているというメリットを生かすことは重要である。
- (w) しかし、いわゆるリーマンショック以降に登場した地域外で展開している各種相談窓口など、施策との連携の強化を図る仕組みづくりと、それらとの役割分担の明確化を図ることもまた必要であろう。そして、あいりん施策は、短期的

対応策だけでなく、中・長期的変化への対応を視野にいたったものであることが求められる。その際、民間事業者との協働もまた重要なファクターとなろう。

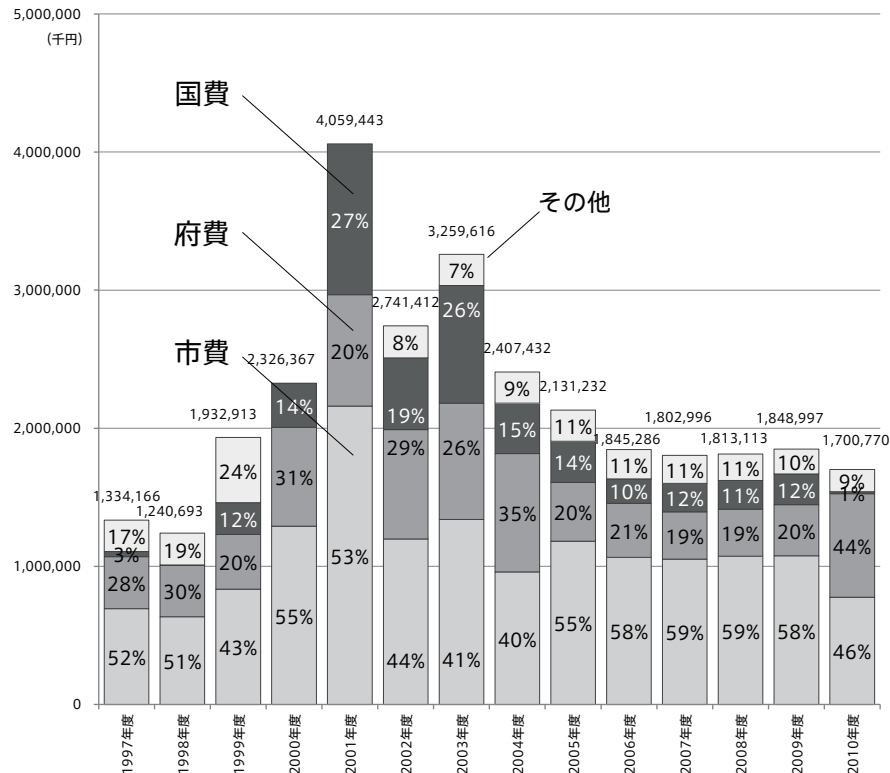


図 1-2-2a あいりん施策予算財源内訳の推移

※生活保護施設整備費等を含む
資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

表 1-2-2b あいりん施策予算財源内訳の推移

単位：千円

年度	市費	府費	国費	その他	合計
1997	693,883 52%	376,902 52%	37,500 3%	225,881 17%	1,334,166
1998	635,255 51%	373,807 51%	500 0%	231,131 19%	1,240,693
1999	835,409 43%	395,663 43%	229,578 12%	472,263 24%	1,932,913
2000	1,290,433 55%	715,440 55%	320,494 14%	0 0%	2,326,367
2001	2,161,131 53%	805,770 53%	1,092,542 27%	0 0%	4,059,443
2002	1,198,720 44%	790,907 44%	520,654 19%	231,131 8%	2,741,412
2003	1,340,399 41%	840,765 41%	852,571 26%	225,881 7%	3,259,616
2004	960,000 40%	857,263 40%	364,288 15%	225,881 9%	2,407,432
2005	1,181,803 55%	426,199 55%	297,618 14%	225,612 11%	2,131,232
2006	1,066,126 58%	390,513 58%	176,867 10%	211,780 11%	1,845,286
2007	1,052,691 59%	342,175 59%	206,528 12%	201,602 11%	1,802,996
2008	1,074,280 59%	339,873 59%	208,164 11%	190,796 11%	1,813,113
2009	1,076,219 58%	371,025 58%	221,732 12%	180,021 10%	1,848,997
2010	776,883 46%	749,738 46%	13,989 1%	160,160 9%	1,700,770

第2章 生活保護の推移と現状

1. 大阪市及び西成区の生活保護の現状

1) 大阪市及び西成区の生活保護の推移

(a) 2010年10月現在、大阪市では、被保護世帯数113,818世帯、被保護人員147,210人、保護率5.5%（全国2010年6月1.5%）という、都市自治体のなかでの最高水準の生活保護率となった。表2-1-1のように、政令指定都市や中核市をあわせても、2009年度のいずれも全国トップとなっている。何がそうした事態を招いたのか、それに対して西成区、あいりん地域は、こうした事態にどのような影響を与えてきたのか、まず数値でもって確認したい。

(b) 図2-1-2は、都道府県別の生活保護の推移であるが、大阪府の生活保護率はもともと全国平均以下の全国20位台から、1970年代以降、少々増加し10位台で推移していたものが、1995年以降は一桁台となり、2008年度現在では日本一の生活保護率である。

(c) 1995年以降、生活保護受給者の急激な増加は、図2-1-3a,bのように、全国、大阪府、大阪市の保護率の上昇と機を一にしている。同時に図2-1-4のように、生活保護受給者の平均年齢の上昇傾向は著しく、特に西成区の平均年齢のアップは著しい。

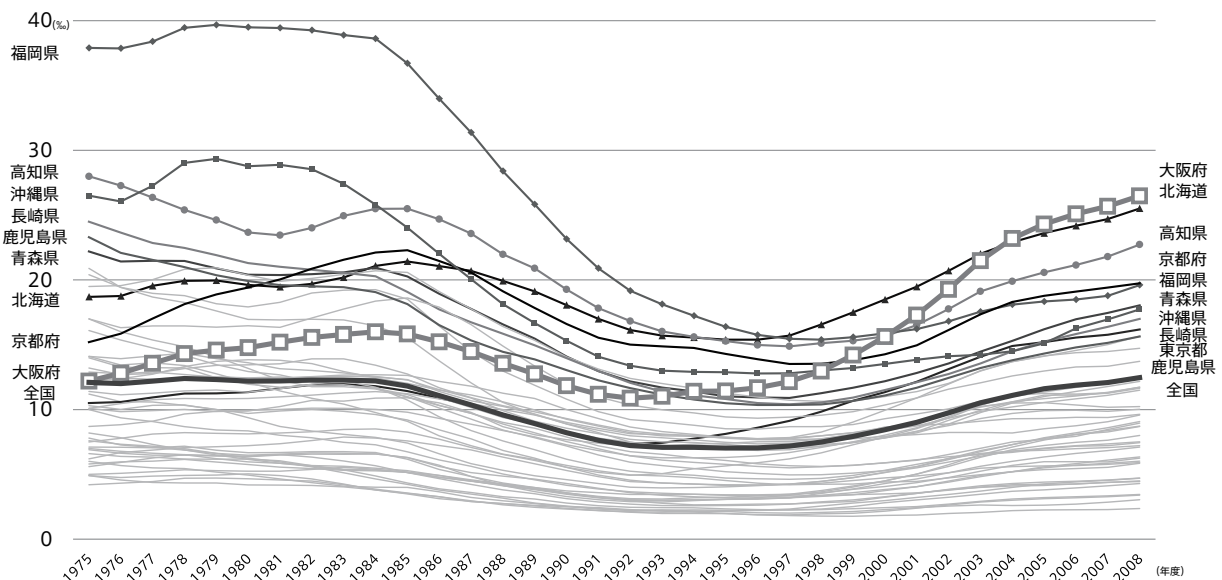


図2-1-2 都道府県別の生活保護率の推移 1975-2008年

資料：厚生労働省「社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）」より作成

表 2-1-1 都市別生活保護率順位 2009 年

	政令指定都市 +中核市	生活保護率 (%)		政令指定都市	生活保護率 (%)
1	大阪市	49.9	1	大阪市	49.9
2	函館市	41.8	2	札幌市	31.3
3	東大阪市	35.5	3	京都市	28.6
4	旭川市	34.9	4	神戸市	27.9
5	尼崎市	32.0	5	堺市	26.2
6	高知市	31.9	6	福岡市	22.7
7	札幌市	31.3	7	川崎市	19.2
8	京都市	28.6	8	広島市	18.9
9	神戸市	27.9	9	北九州市	18.7
10	堺市	26.2	10	名古屋市	16.0
11	青森市	25.2	11	横浜市	15.6
12	長崎市	25.2	12	千葉市	15.1
13	福岡市	22.7	13	岡山市	14.9
14	鹿児島市	21.7	14	仙台市	13.4
15	和歌山市	19.8	15	新潟市	11.3
16	松山市	19.6	16	さいたま市	11.2
17	川崎市	19.2	17	静岡市	8.7
18	広島市	18.9	18	浜松市	6.6
19	北九州市	18.7			
20	奈良市	18.4			

資料：厚生労働省「社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）」より作成

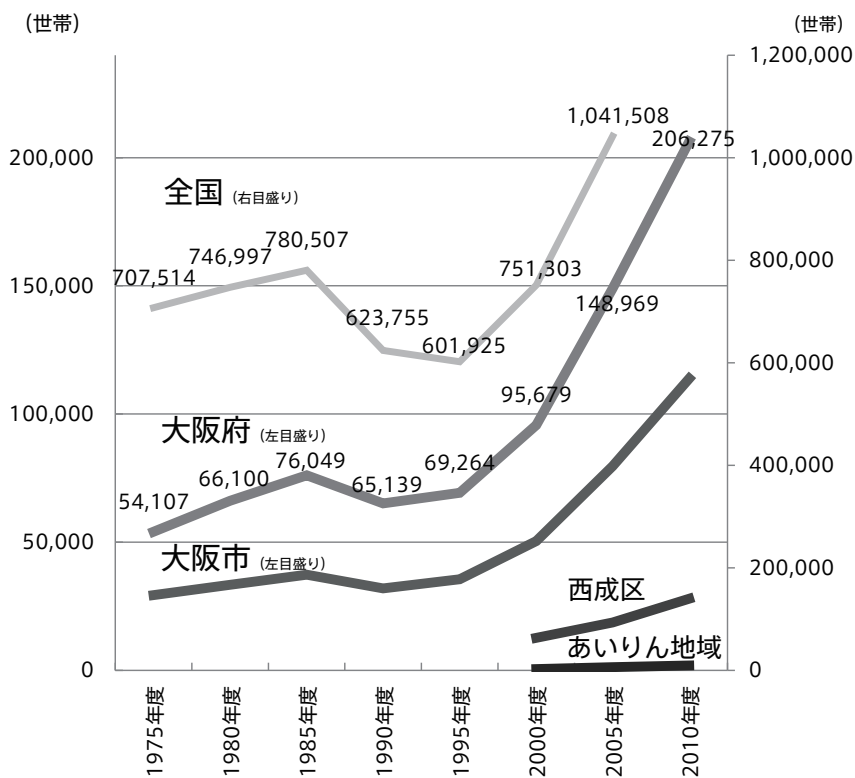


図 2-1-3a 生活保護受給世帯の推移

※ 2010年度は10月までのデータの月平均の値
資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

(d) 近年の特徴として、図 2-1-5a,b,c より、生活保護の世帯類型に大きな変化が大
阪市で現れ、それが西成区にも現れている。あいりん地域においても急激に生
活保護世帯が増加した。2002 年度の月平均は 2,500 世帯であったのが、2010
年度（10 月まで）のそれは約 9,500 世帯となっている。特に、世帯類型で高
齢世帯、傷病世帯、母子世帯、障害者世帯以外の「その他」世帯が 2009 年度
は急激に増えている。

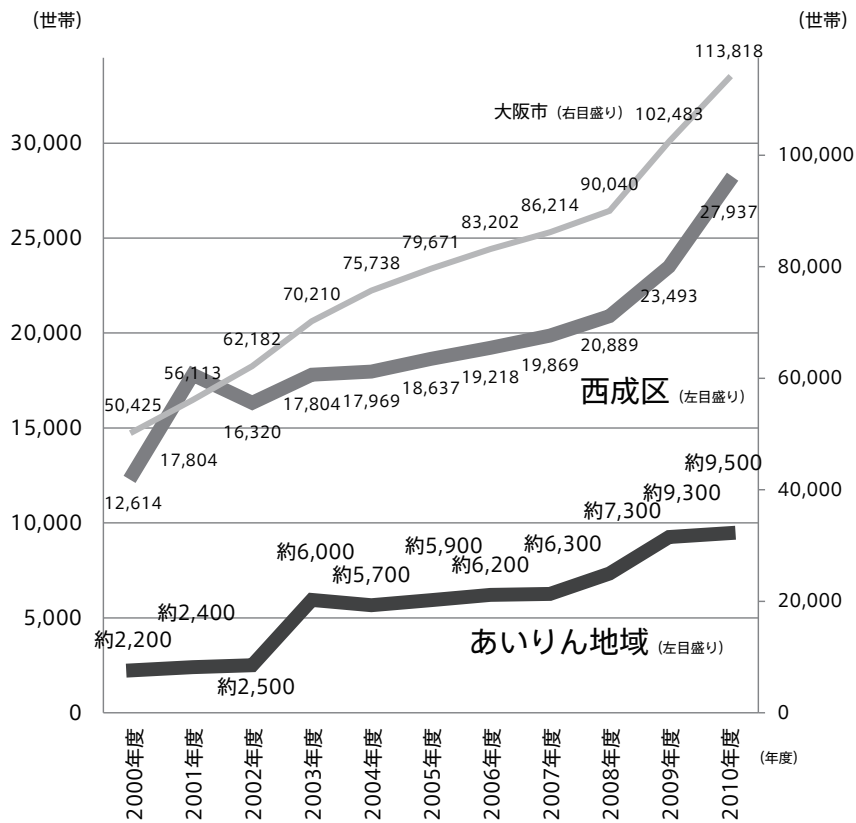


図 2-1-3b 生活保護受給世帯の推移

※ 2010 年度は 10 月までのデータの月平均の値
資料：大阪市健康福祉局および西成区提供資料より作成

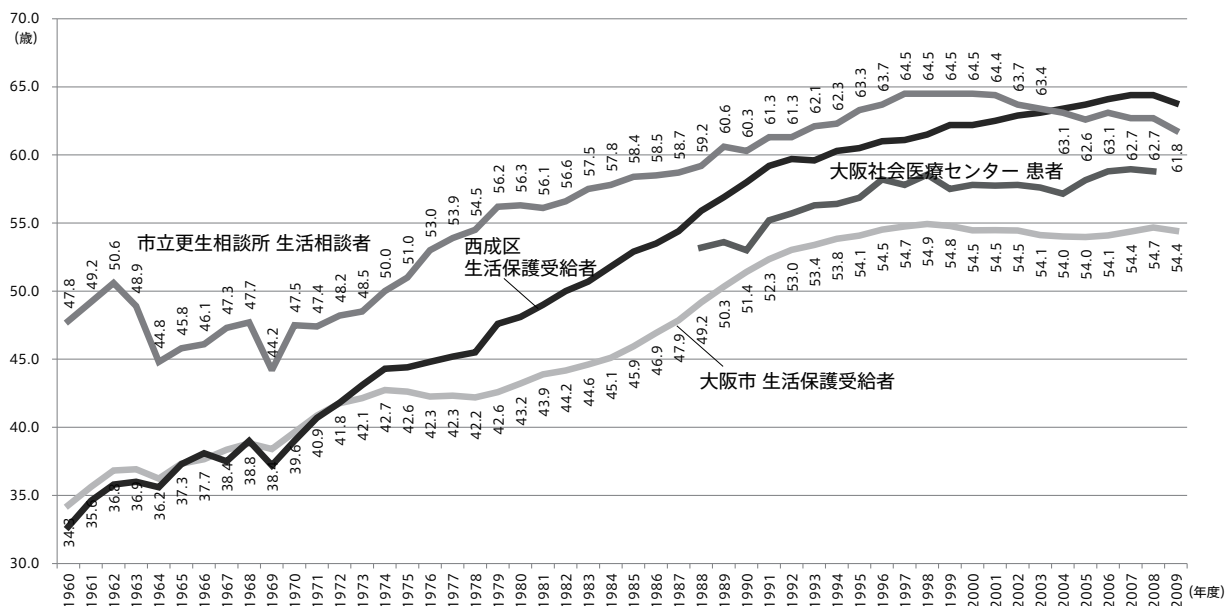


図 2-1-4 あいりん地域 各種平均年齢の推移

資料：大阪市健康福祉局および西成区提供資料より作成

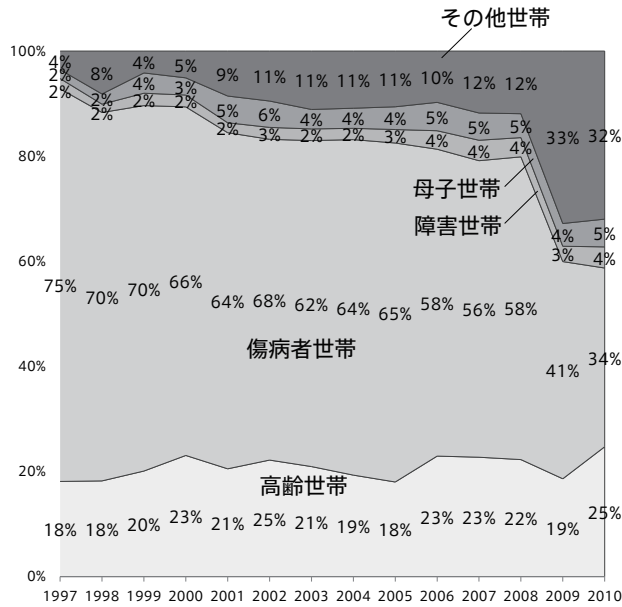


図 2-1-5a 生活保護の世帯類型の推移 大阪市

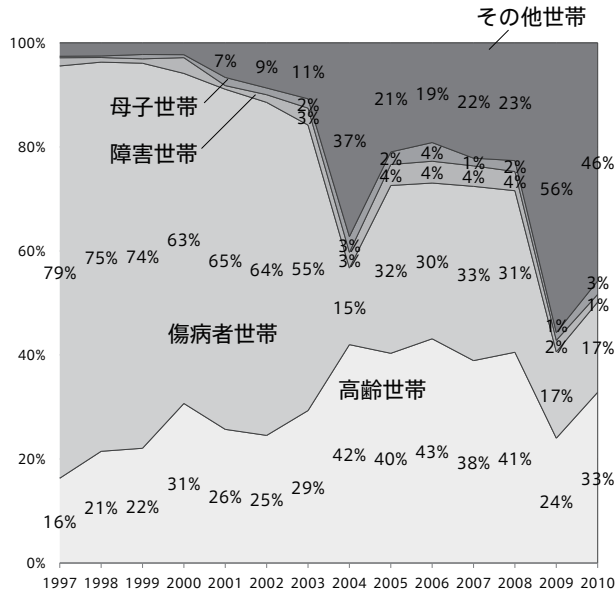


図 2-1-5b 生活保護の世帯類型の推移 西成区

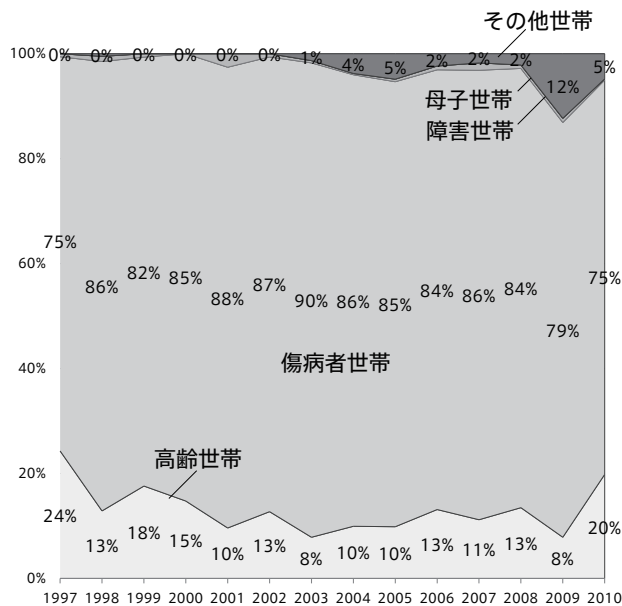


図 2-1-5c 生活保護の世帯類型の推移 大阪市立更生相談所

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

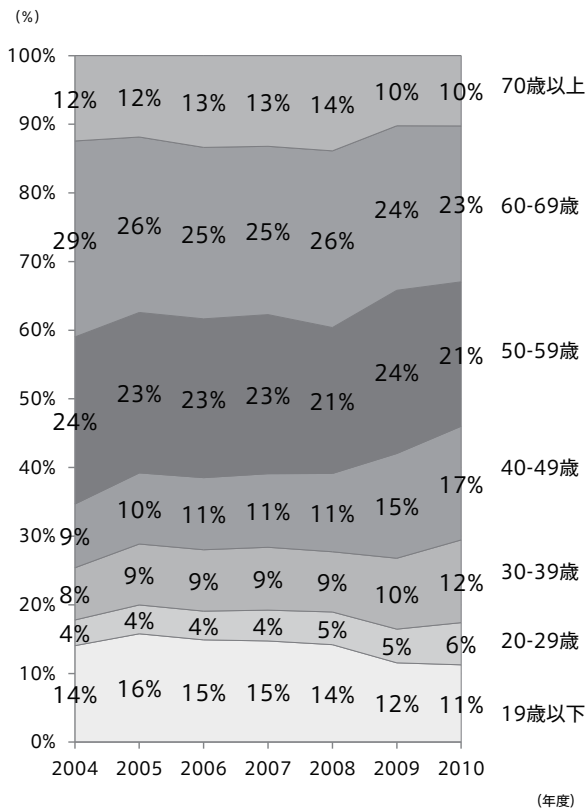


図 2-1-6a 大阪市 生活保護開始時年齢別推移

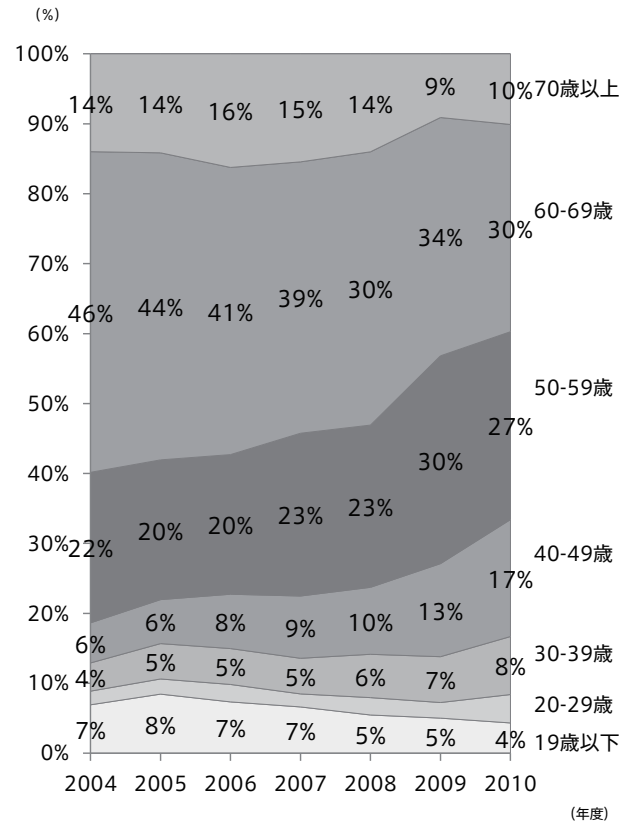


図 2-1-6b 西成区 生活保護開始時年齢別推移



図 2-1-6c あいりん地域 生活保護開始時年齢別推移

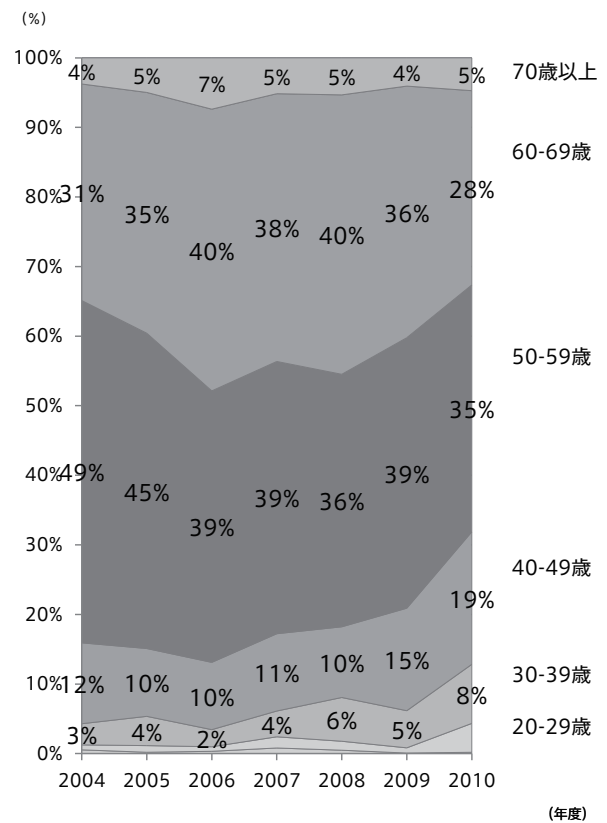


図 2-1-6d 大阪市立更生相談所 生活保護開始時年齢別推移

資料：大阪市健康福祉局資料より作成

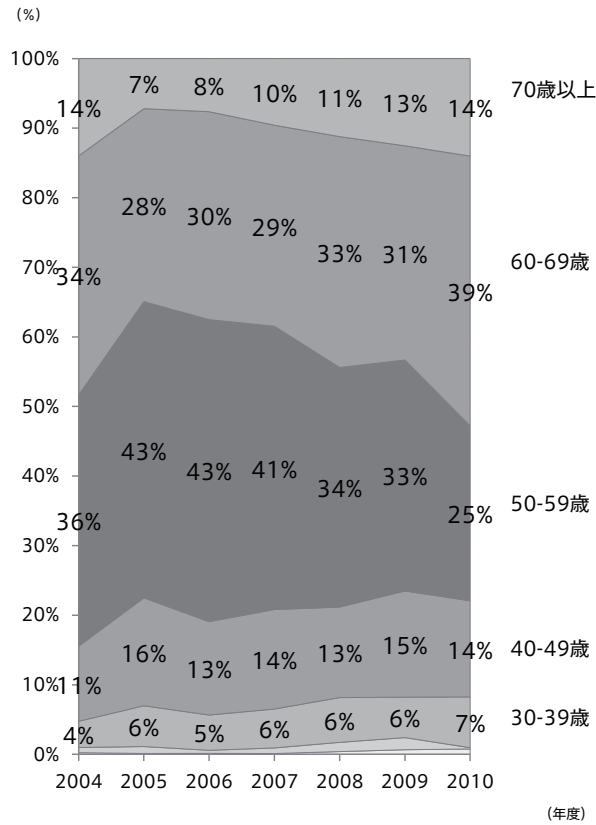


図 2-1-6e 緊急入院保護業務センター 生活保護開始時年齢別推移

資料：大阪市健康福祉局資料より作成

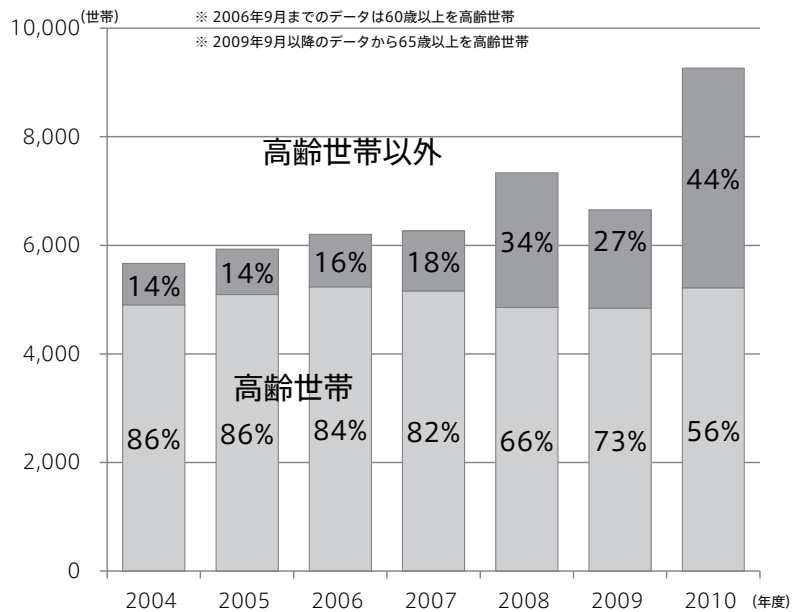


図 2-1-7 あいりん地域 生活保護受給者内訳の推移

資料：西成区提供資料より作成

- (e) 図 2-1-6a,b,c,d,e より、大阪市における年次別生活保護開始年齢の推移をみると、2004 年から 2010 年の間、最も多い生活保護開始年齢層は一貫して 60～69 歳であった。特に生活保護が増加した 2009 年について前年 2008 年に対して増加率が著明に高かったのは、40～49 歳であった。やはり生活保護開始年齢の若年齢化が進行していることが分かった。同様のことは西成区、あいりん地域、大阪市立更生相談所、緊急入院保護業務センターのそれぞれにおいて顕著であった。
- (f) 図 2-1-7 より、あいりん地域での生活保護世帯の激増は、高齢世帯ではなく、高齢世帯以外の激増であることがよくわかる。
- (g) いずれにしても、この最近年の激変が、今までの生活保護のあり方の根本を覆すような事態を招来しているといえる。この激変の今後いかににより、あいりん地域の既存のセイフティーネットの根底を考え直すことになるのか、注視せねばならない。

2) 全国ランキングから見た西成区的生活保護の現実

- (h) 西成区における生活保護率の様々な指標については、際立った結果となる。図 2-1-8a,b,c で描いたように、全国の福祉事務所別に生活保護に関連するランキングを行ってみた。保護率、世帯数、人員数は、2 位以下を引き離しての日本一の状況が見て取れる。さらに図 2-1-9a,b,c,d では、高齢生活保護受給者と入院外生活保護受給者についても、2 位以下をはるかに引き離して日本一の状況であり、障害をもった生活保護者、入院した生活保護者も 1 位となっている。
- (i) どうしてこのような突出した西成区的生活保護の事態が生じたのであろうか。2006 年に 65 歳以上の高齢生活保護者 1.3 万人に対して、無作為に 10% 抽出した調査である「西成区生活保護実態調査」（西成保健福祉センター・大阪就労福祉居住問題調査研究会）によれば、過去に、野宿経験＋日雇経験の双方あったものが 32%、日雇経験のみが 32%、野宿経験のみが 5%、どちらも経験なしが 31% となった。後述するように、日雇経験、日雇・野宿経験というものが、あいりん地域での居住経験を物語る代表的な指標に近いことからして、西成区的生活保護の 3 分の 2 は、あいりん地域に由来するものであることが推測できる。

(j) 西成区の生活保護の全国的な突出状況は、もし3分の2のあいりん地域の存在の影響を除けば、最下位でなくなる。突出状況は、あいりん地域における今までの施策や動きに大きく影響を受けていることが推測できる。

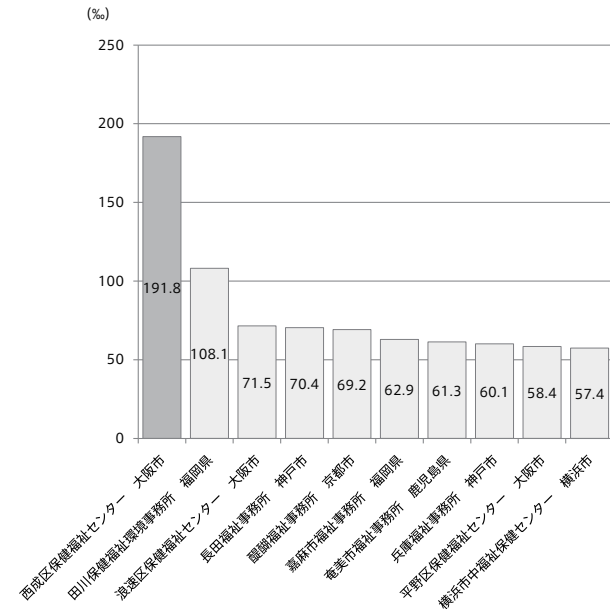


図 2-1-8a 全国福祉事務所のランキング
生活保護世帯率 2009年

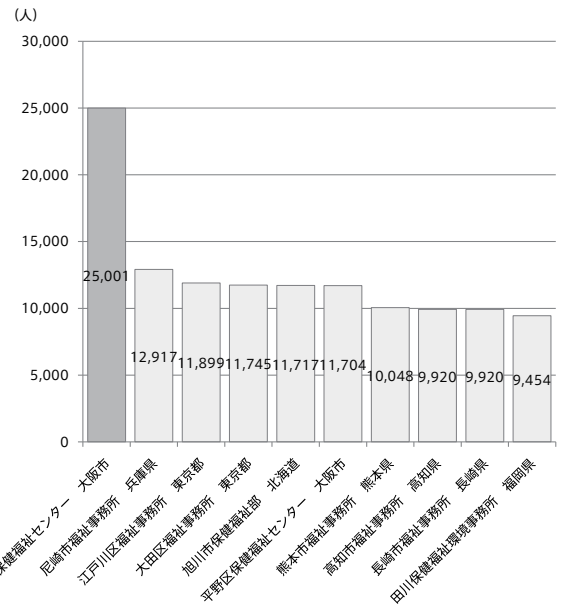


図 2-1-8b 全国福祉事務所のランキング
生活保護世帯数 2009年

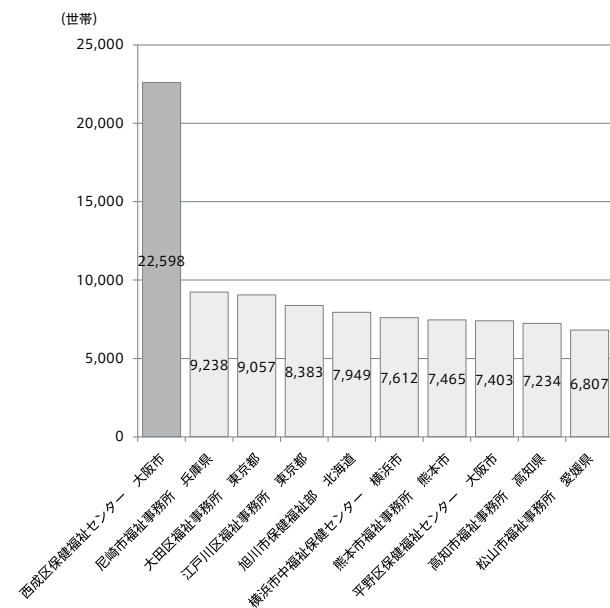


図 2-1-8c 全国福祉事務所のランキング
生活保護人員数 2009年

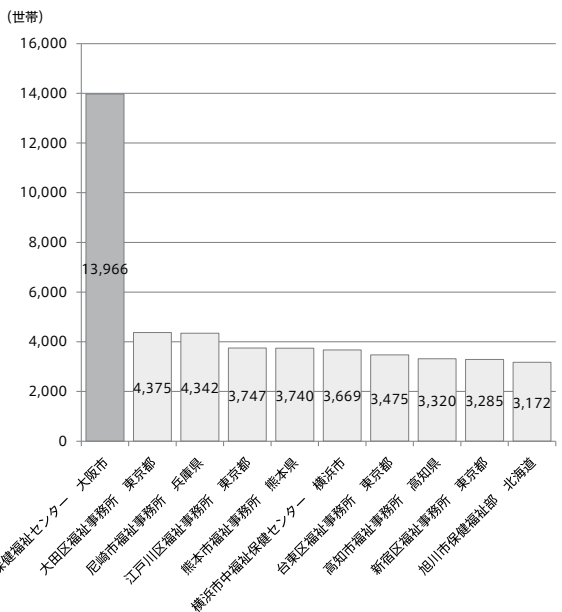


図 2-1-9a 全国福祉事務所のランキング
高齢生活保護世帯数 2009年

資料：厚生労働省「社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）」より作成

(k) さらに連合町会別に見れば、図 2-1-10 のように、この近年の激増ぶりが、あいらん地域、及びその周辺に見られることがわかる。一部の地域では、生活保護世帯人員率は 50% 台に達し、あいらん地域の近辺で 30% 近くにも上っている。逆に西成区の南部や北西部端では 10% 台とかなり低くなるが、それでも大阪市の 4.99% (表 2-1-1) の 3 倍以上となっている。

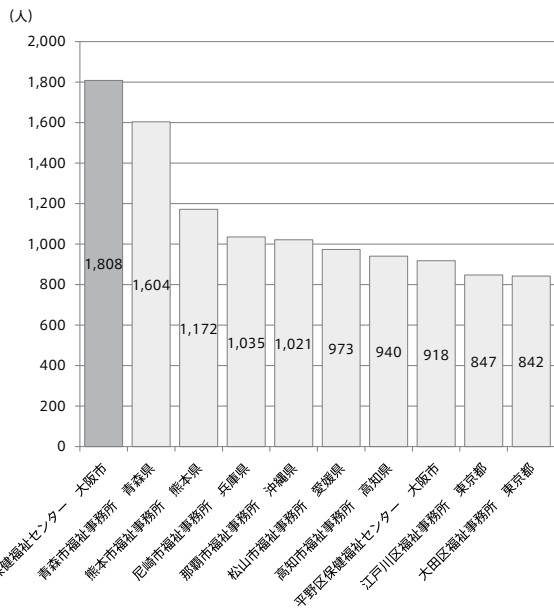


図 2-1-9b 全国福祉事務所のランキング
障害者生活保護世帯数 2009年

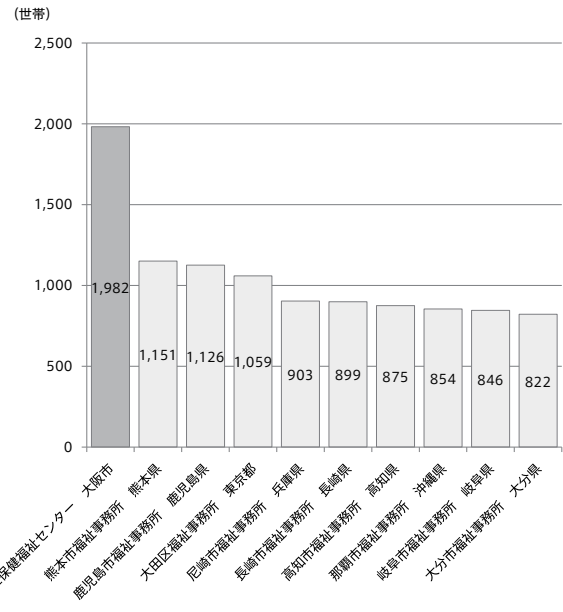


図 2-1-9c 全国福祉事務所のランキング
生活保護 入院総数 2009年

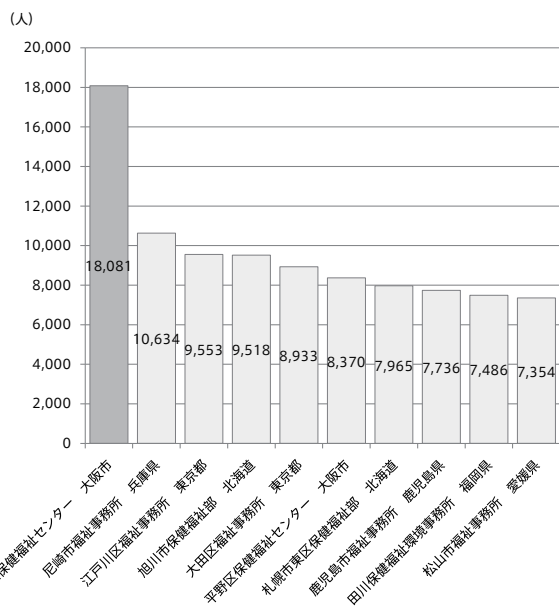


図 2-1-9d 全国福祉事務所のランキング
生活保護 入院外総数 2009年

資料：厚生労働省「社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）」より作成

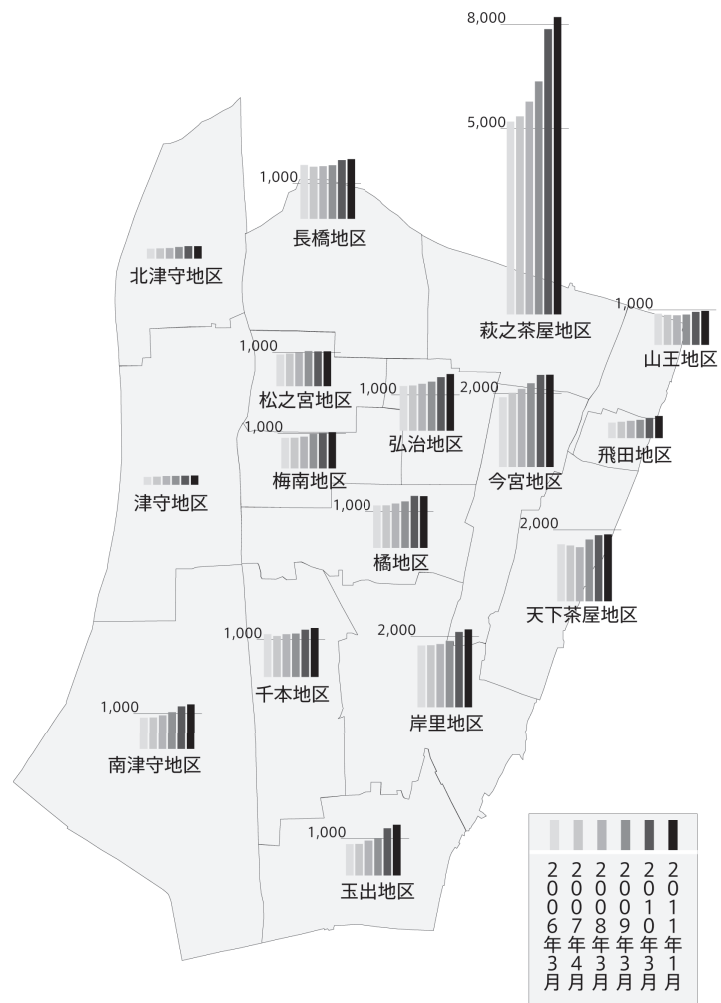


図 2-1-10 西成区連合町会別 2010 年の生活保護率と生活保護受給者推移

資料：西成区提供資料より作成

2. 大阪市立更生相談所に関する状況

1) 大阪市立更生相談所の政策的位置づけの経過

- (a) 1960年代のあいりん地域には、総合相談窓口として「愛隣会館」があったが、生活保護の措置権はなかった。1971（昭和46）年8月16日に大淀区の中央更生相談所を現在地に移し、「愛隣地区内における単身の病弱者を対象とする生活保護の実施機関」として発足したのが、現在の大阪市立更生相談所の成り立ちである。
- (b) 1971年8月から、中央更生相談所で行っていた面接相談・保護又は措置の決定を、大阪市立更生相談所で行うこととなった。更生相談所生活相談室は、1973年7月から、生活保護の措置に至らない生活困窮者を対象に、各種の生活相談に応じている。なお、大阪市立更生相談所の「事業概要」（平成8年10月発行）には『大阪市西成区では、生活保護法や老人福祉法など福祉法令に基づく措置に関する事務は、基本的には西成区福祉事務所が行なっているが、「あいりんに住居がないか、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「大阪市立更生相談所」が設置されている。』と書かれており、西成区福祉事務所（現西成区保健福祉センター）との区別が、措置対象者と措置内容の限定であることが明らかにされていた。
- (c) 大阪市立更生相談所設置にあたって、日雇労働者の就労の不安定さから生じる福祉課題に、施設入所や入院で対応するという考え方は、仕事はいつか増加するものであり、施設入所者は日雇労働者として現役復帰するというものであったといえよう。日雇労働者が高齢化して地域に定着するという状況は、想定されていなかったといえる。

2) 数字で見る大阪市立更生相談所の機能の推移

- (d) 図2-2-1より大阪市立更生相談所の相談件数は、本来、西成労働福祉センター把握の求人数と仕事が増えれば相談が減るという負の相関関係にあるものと考えられる。1981年の求人の谷と相談件数の山、1995年の求人の山と相談件数の谷のようになっていた。
- (e) 相談件数は、2001年を最高に2006年まで減少している。仕事も低い水準で

あるとはいえ増減の少ない状態にあったので、仕事と量との関係であることを伺わせるが、相談件数の減少幅と仕事量を考えた時、仕事量以外の要因が相談件数の減少に貢献しているといえそうである。この時期が、簡易宿所のアパートへの転用の増加と、65歳以上入居者の生活保護適用の増大期であった。

(f) 図 2-2-2 は、大阪市立更生相談所における生活保護相談結果の内訳に、三徳生活ケアセンターの利用者数を加えたものである。相談件数が急増しているが、保護決定はほぼ一定割合で推移している。

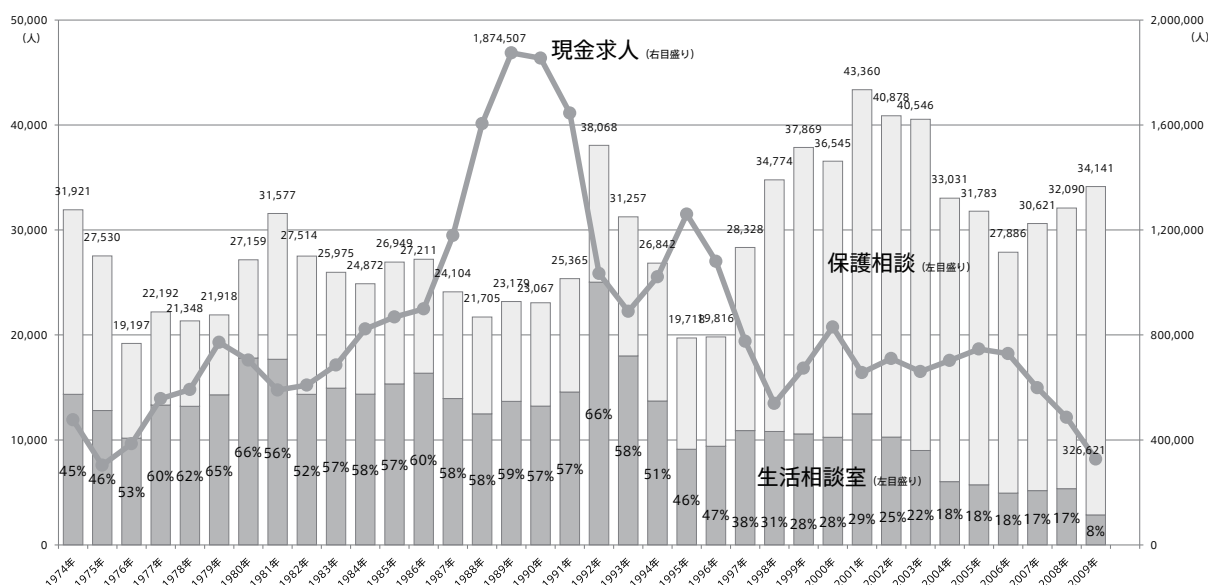


図 2-2-1 大阪市立更生相談所 相談件数の推移

資料：大阪市立更生相談所事業統計書および西成労働福祉センター各年度「事業の報告」より作成

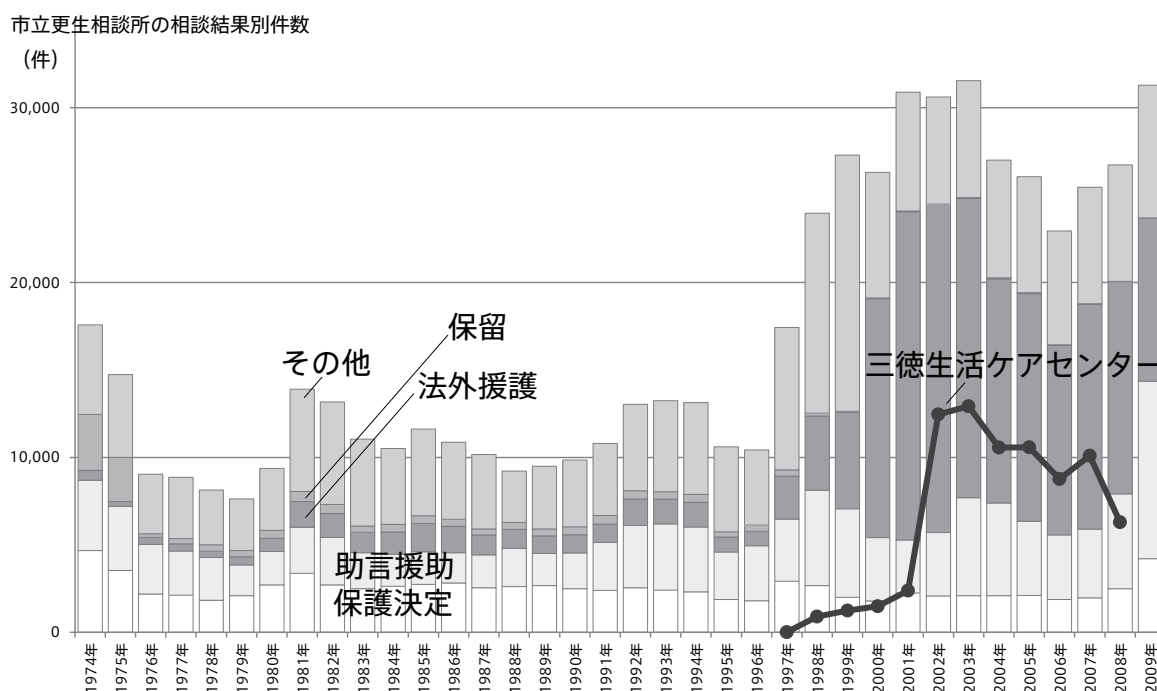


図 2-2-2 大阪市立更生相談所生活保護相談結果内訳の推移

資料：大阪市立更生相談所事業統計書より作成

(g) 1997年からの野宿生活者などからの相談の増加に対応すべく拡大されたのが、法外援護としての三徳生活ケアセンターであったことが見て取れる。この三徳生活ケアセンター利用者数は大阪市立更生相談所以外の各区分も含んでいるが、大阪市立更生相談所の新しい対応資源としての果たした役割の大きさがわかる。しかし、三徳生活ケアセンターの利用も、2007年以降減少に転じている。

3) 近年の大阪市立更生相談所の機能の大きな変化

(h) 図2-2-3より、大阪市立更生相談所の生活保護相談措置内訳の推移を見ると、2009年度に極めて大きな変化が生じている。生活保護の相談件数の中身にも大きな変化が見られるが、施設入所の割合が30%台後半から40%台前半を推移していたものが、2009年度には一挙に27%に下がった。変化が激しいのは、医療機関措置である。2002年度には50%以上であったのが徐々に減少をし始め、2009年度には8%となっている。一方、窓口敷金支給の急増は目を見張る変化としか他に形容のしようがないものとなっている。

(i) 図2-2-4より、大阪市立更生相談所事業統計書「扶助内訳」によれば、2004年から年間住宅扶助件数が1,000を超え、2009年には4,000に迫るものとなっている。

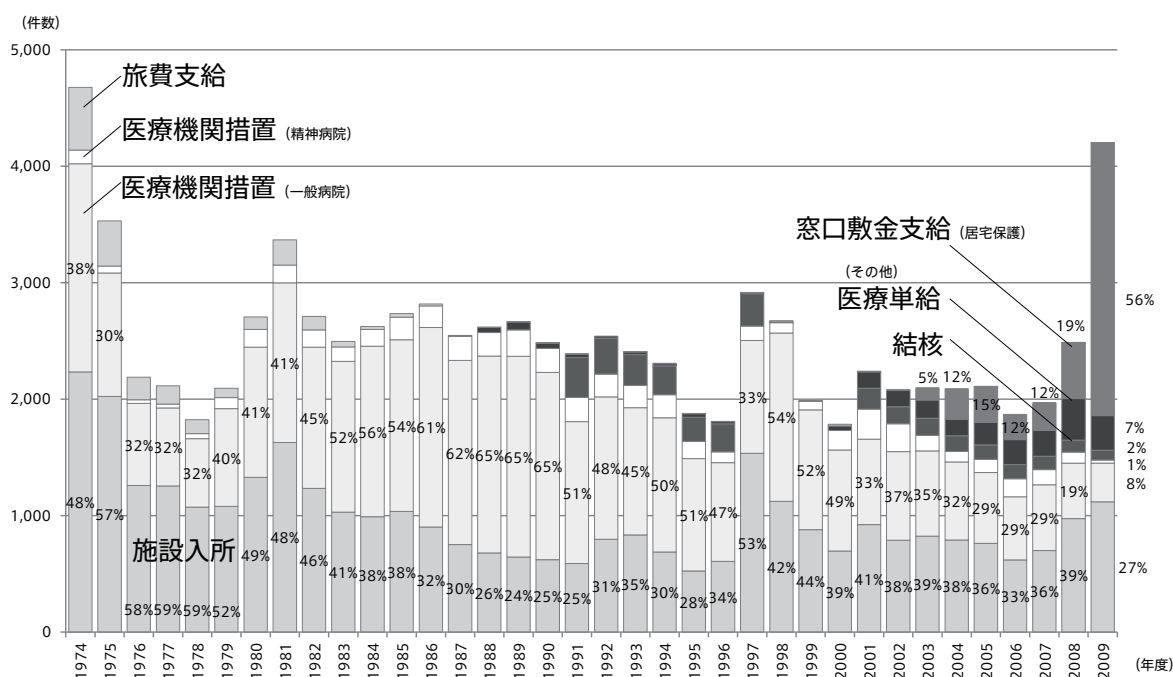


図2-2-3 大阪市立更生相談所の生活保護相談措置内訳の推移

資料：大阪市立更生相談所事業統計書より作成

(j) この大阪市立更生相談所における住宅扶助増加の背景は、大阪市内の野宿生活者の増加に対応するために特例的に始められたものが、2002年7月に「ホームレスの自立支援等に関する特別措置法」が成立し、「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」が策定されたことを受けて出された厚生労働省の社会援護局保護課長通知（「ホームレスに対する生活保護の適用について」2003年）が、あらためて居所確保に必要な経費支給を確認したことによって急増するにいたったものと考えられる。

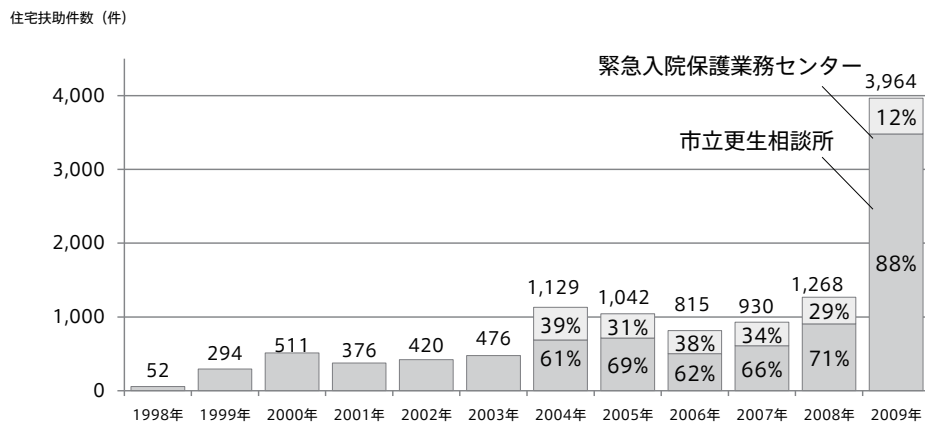


図 2-2-4 大阪市立更生相談所における住宅扶助の推移

資料：大阪市立更生相談所事業統計書より作成

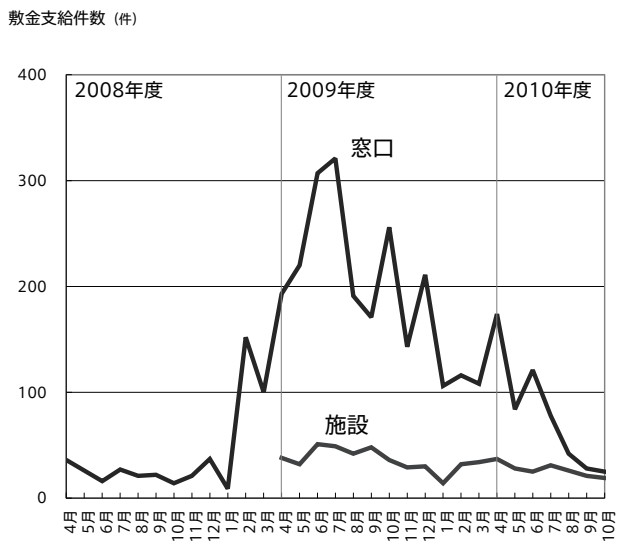


図 2-2-5 最近の大阪市立更生相談所の敷金支給状況の月別推移

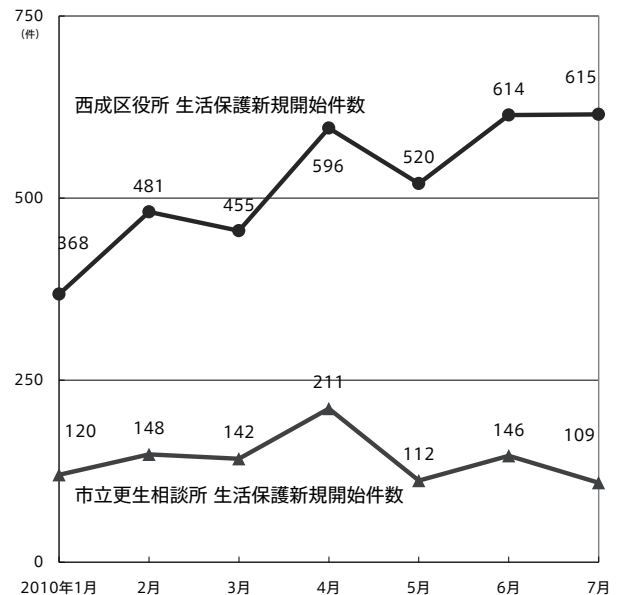


図 2-2-6 現在の生活保護新規開始の
大阪市立更生相談所と西成区との関係

資料：大阪市立更生相談所事業統計書より作成

- (k) 2009年3月には、「職や住まいを失った方々への支援の徹底について」と題した社会援護局保護課長通知が出され、現在地保護の徹底、住居がないことを理由に保護申請を却下できない、稼働能力がある事を持って保護の要件を欠くものではないことなどが、再度確認されている。
- (l) 図2-2-5の不完全なグラフではあるが、大阪市立更生相談所の敷金支給状況の月別推移を見ると、リーマンショックの影響などが、大阪市立更生相談所では2009年2月から現れたと考えられる。しかし、2010年8月以降は減少傾向にあり、大阪市立更生相談所経由の居宅保護移行はピークを過ぎたとも考えられる。図2-2-6から明らかなように、大阪市による「居宅生活移行支援事業」開始後の4月以降は、大阪市立更生相談所の生活保護新規開始件数は減少傾向だが、西成区の新規開始件数は増加傾向にある。
- (m) 西成区の新規相談件数の増加には、図2-2-7のように、あいりん地域において、簡易宿所のアパートへの転用がとまらず、部分転用の増加とともに、敷金を必要としない住居数が増え続けていることも影響していると考えられる。入居にあたって経費を要せず、賃貸契約書があり、居所が明らかであれば、生活保護申請は大阪市立更生相談所でなく西成区保健福祉センターとなることも、この増加の一因となっている。

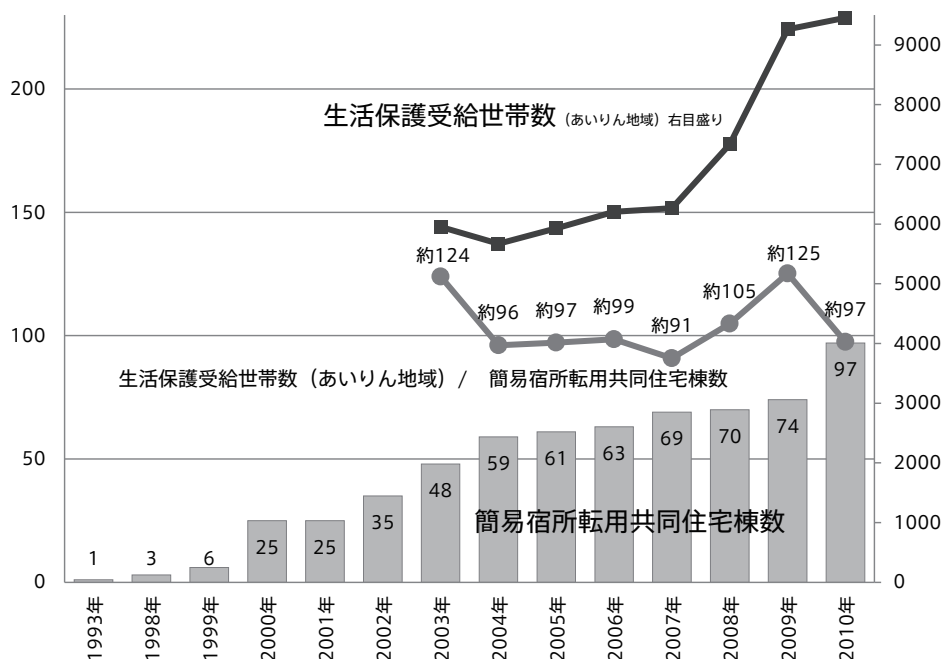


図2-2-7 あいりん地域の生活保護世帯数の推移と簡易宿所転業との関係

資料：大阪市立更生相談所事業統計書より作成



図 2-2-8 大阪市立更生相談所の月別相談件数の推移

資料：大阪市立更生相談所事業統計書より作成

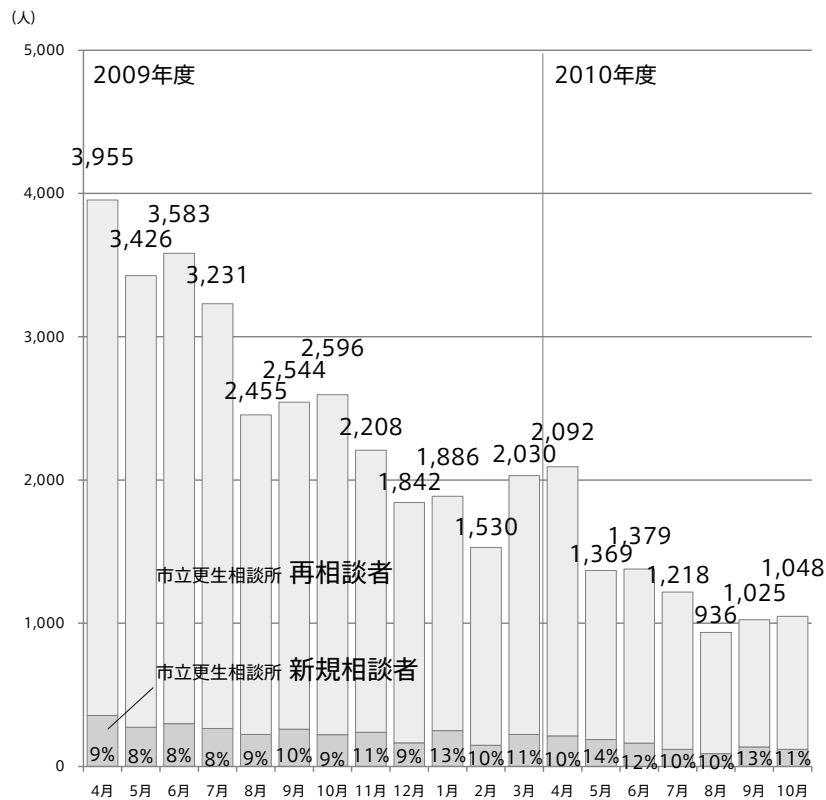


図 2-2-9 大阪市立更生相談所の月別相談件数を新規と再ケースの関係の推移

資料：大阪市立更生相談所事業統計書より作成

(n) 図 2-2-8 のように、大阪市立更生相談所の月別相談件数の推移を見ると 2010 年には、仕事量の増加が見られないのに、大阪市立更生相談所相談件数（推計値）が大きく減少する傾向が見られる。このことは、「あいりんに住居がないか、また明らかでない単身の要保護者」が減少した一因と考えられる。

4) 大阪市立更生相談所における居宅保護の増加

(o) 図 2-2-9 のように、大阪市立更生相談所の月別相談件数を新規相談と再相談で見ると、相談・再相談ともに減少傾向にあるが、なお年間 1 万件を超える再相談の滞留と、1 千件を超える新規相談が存在する状況にあることが見て取れる。相談件数の減少は再相談の減少が大きく寄与しているが、それは大阪市立更生相談所における窓口敷金支給の急増によるものであることは疑い得ないところであろう。

(p) 図 2-2-10 のように、大阪市立更生相談所の生活保護相談者の年齢構成を見ると、2005 年と 2009 年の比較では、50 歳代の占める割合が減少し 40 歳代以下の占める割合が増加している。相談件数は 2005 年の 26,057 件から 2009 年の 31,286 件と 1.6 倍であるが、30 歳未満は 3.6 倍、30～39 歳は 2.4 倍、40～49 歳は 1.9 倍となっている。ただ、この平均年齢構成は実人数によるものでなく、延べ件数によっていることには注意を払っておかねばならない。

(q) 図 2-2-11 より、あいりん地域からの相談が 8 割を超えていたのが、2010 年のピーク時には、その割合は半分をきり、府内、他府県が 3 割を超えるような事態も起こった。図 2-2-14 より、2010 年に入り、相談者は、あいりん地域での 3 ヶ月未満の短期の人が倍増し、40% を超える事態となったことも、特徴的である。

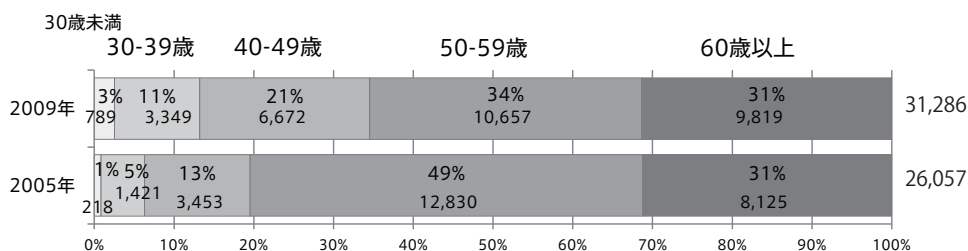


図 2-2-10 大阪市立更生相談所生活保護相談者の年齢構成

資料：大阪市立更生相談所事業統計書より作成

(r) 図 2-2-13 より、生活形態と見比べ、敷金支給状況と考え合わせれば、敷金支給の多かった月は、40 歳代以下の割合が高く、簡易宿所・野宿の割合が低い傾向にあったことが読み取れる。このことから、リーマンショック等の影響としての、不動産仲介業者による要保護者の大阪市立更生相談所への誘導は、収まったものと見られるが、今後も、中高年を中心とした相談者の来訪は途切れることはないものと思われる。

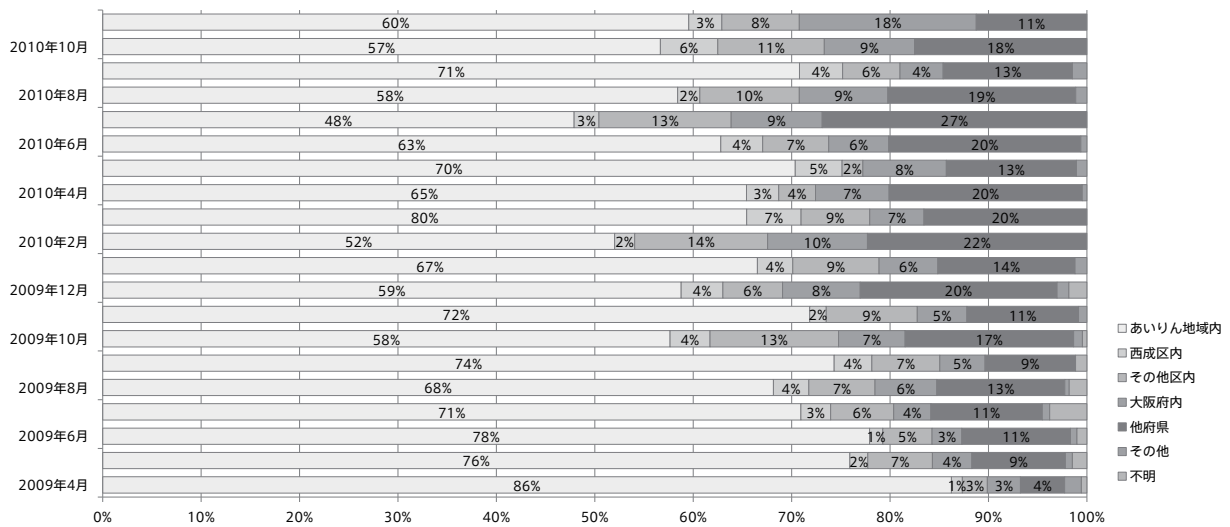


図 2-2-11 最近の大阪市立更生相談所の新規相談者の直近生活地の推移

資料：大阪市立更生相談所事業統計書より作成

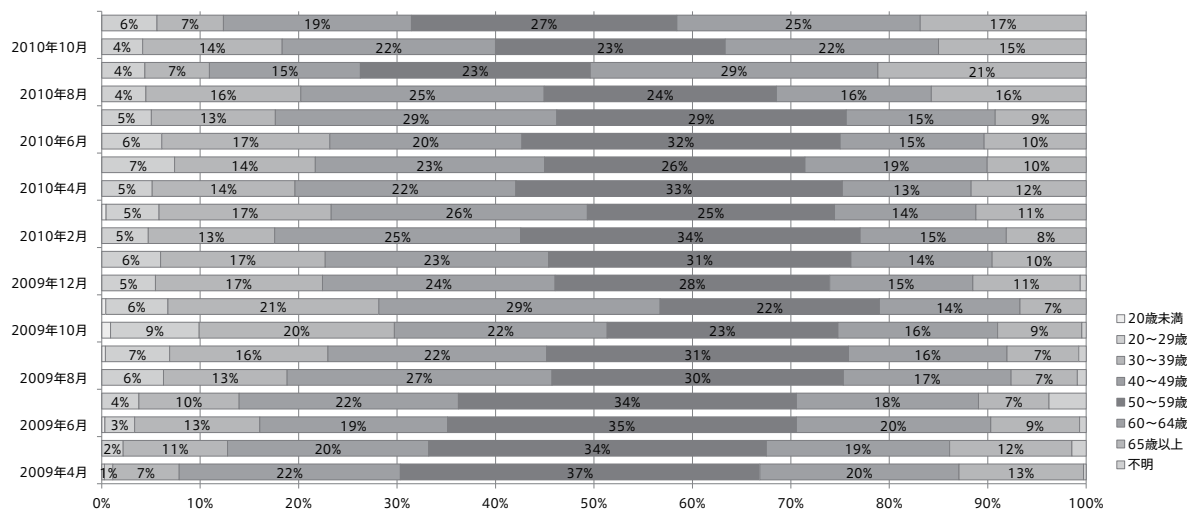


図 2-2-12 最近の大阪市立更生相談所の新規相談者の年齢構成の推移

資料：大阪市立更生相談所事業統計書より作成

(s) 最盛期の10分の1以下に縮小したとはいえ、なお存在する日雇労働市場と新たに増加している入居費用負担の少ない住宅資源（簡易宿所転用アパート等）が、今後も他地域から職と生活場所を求める人々のあいりん地域への吸引要因として機能していくものと考えられる。国立社会保障・人口問題研究所の推計に見られる未来の男女構成比のあいりん地域の特色（男性が極端に多く、女性が少ない）は、現在居住する世代を超えて次世代にも引き継がれつつあるといえよう。

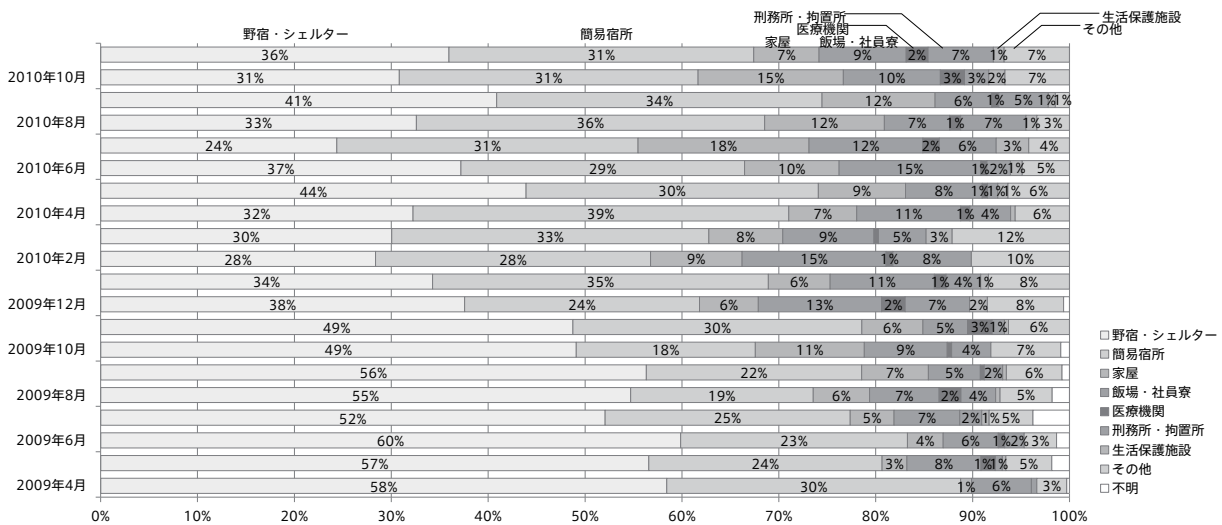


図 2-2-13 最近の大阪市立更生相談所の新規相談者生活形態の推移

資料：大阪市立更生相談所事業統計書より作成

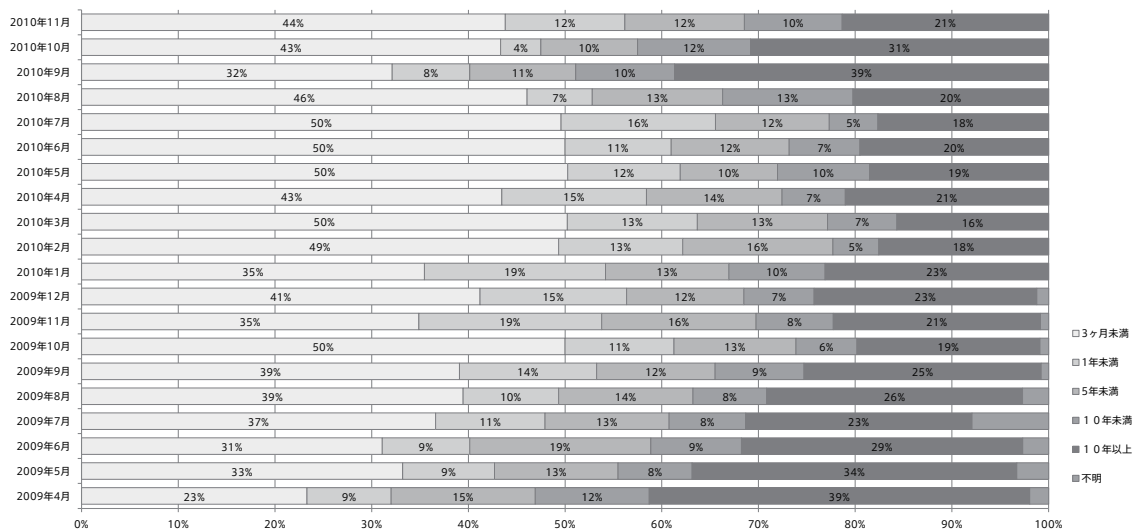


図 2-2-14 最近の大阪市立更生相談所の新規相談者のあいりん地域滞在期間の推移

資料：大阪市立更生相談所事業統計書より作成

3. 今後の見通しと提言

1) 大阪都市圏の構造的な経済的落ち込みのなかでのあいりん施策

- (a) 1990年代から急速に進んだ大阪都市圏における生活保護率の急増は、失業率の増大とともに、大阪都市圏が抱える構造的な経済の後退を反映していることがわかった。なかでも、西成区はその影響を深刻に被っているという前提のもとに、今後の見通しを語らねばならない。
- (b) 西成区は、全国ランキングで、既に紹介した指標において、日本一の厳しい現状のなか、2008年度後半からのリーマンショックに代表されるような経済動向の影響もあって、生活保護率の増加を生み出したと思われる。この動きが一時的なものなのか、しばらく継続するのか、予断を許さない。
- (c) しかし単身の高齢者が、住民の大きな割合を占めてゆくことが間違いない状況で、日本で他地域に例をみない試みとして、生活保護を受給している人々も地域社会にとけ込んで暮らしてゆく基盤づくりを進めてゆく必要があることは論を待たない。
- (d) あいりん地域の福祉や居住の問題は、「法外援護」などと称されながら、地域限定であいりん施策が機能してきたといえる。しかし既に述べたように、施策の受給者が、生活保護費を受給しながら地域生活を送る人々が多数を占める現状となった。あいりん地域という線引きが今後も必要なのか、一般施策へと解消するのか、新たな生活困窮者へのサービス提供を、あいりん地域で行うメリットはあるのかないのか、あるいは、セイフティーネットの要として、あいりん地域を、次世代に向けて作り直していくというような選択肢を取るのかどうか、今まさしく議論しなくてはならない。
- (e) 基本的には、40年前に構築されたあいりん体制の、現代的な再編成であり、中央政府や社会の関心と理解を得るようなメッセージを発することが求められる。
- (f) ただし、官民協働の流れのなかで、行政があまりに背負いすぎない、やわらかな施策とサービスの雰囲気づくりが一方で求められる。あいりん施策のいくつかの具体的な今後の見通しを以下に記す。

2) あいりん地域の福祉ニーズの今後

- (g) あいりん地域の福祉ニーズの必要性を判断する目安は、長らく日雇労働市場の求人動向であった。しかし、現在では、求人動向が地域に及ぼす影響は少なくなっている。人の移動量は、少なくなっており、地域の福祉ニーズは限りなく高齢者の多い他地域に近似してきている。にもかかわらず、地域の基本的な性質を把握する統計資料や地域内諸活動団体が担っている役割について、把握されておらず、何を目安として施策を立てるべきであるかが、明確になっていない。今回のとりまとめを契機に、新たな目安の確立に向けて、継続的に取り組まれるべきである。
- (h) あいりん地域には、今なお地域内公園やあいりん総合センター周辺に野宿生活者が見られる。あいりん地域における野宿生活者の状況を踏まえた対応が必要であるといえよう。若年・中年の新規流入者が、飯場求人等に吸収されるかもしれないという期待から放置することは、これまでの経緯を考えれば、仕事の端境期には施設、高齢期には生活保護であいりん地域に戻るといった構造を残すことであり、将来に禍根を残す元であると認識されるべきである。
- (i) あいりん臨時夜間緊急避難所（今宮・萩之茶屋）・特別就労事業は、利用者の実態が精査され、適正規模についてよく検討されるべきであろう。同時に、事業本来の意義や目的を再度確認する必要がある。

3) 大阪市立更生相談所の役割について

- (j) 大阪市立更生相談所は、今後も相談件数が減少するものと考えられるが、施設入所・入院・居宅保護の初回受付の機能だけでなく、他法他施策にも熟知した「ワンストップ」窓口的な機能を有した相談所として、新規相談者が再び要保護状態となることを防止する必要がある。
- (k) 大阪市立更生相談所の生活相談室は、認知症や障害者や地域内不案内者の地域内移動（大阪社会医療センターや三徳生活ケアセンターなどへの）を介助するとともに、他法他施策活用のために他機関窓口におもむくものに同伴し、解決にいたるまで見届ける役割を連携して担うことが期待される。また、あいりん地域の生活保護受給者などの日常相談に幅広く応じるための機能を充実させることも求められる。

- (l) 大阪市立更生相談所内にある保健所分室において、「精神保健福祉相談事業」が実施されているが、対象者は、「更生相談所の窓口において、面接相談の結果、精神障害もしくはその疑いのあるもので医師による相談を必要とするもの」とされている。あいりん総合センター構内及びその周辺に日中滞留するもの、臨時夜間緊急避難所利用者、特別就労事業登録者が、「精神保健福祉相談事業」を利用できる方策が検討されるべきである。

4) 西成区内の関連諸施設やサービスの役割について

- (m) 自立援助（社会生活・日常生活）のために必要な介入の仕方・手法が新たに開発される必要がある。せめて、地域援助（助言）者につなぐ手法が確立されるべきである。
- (m) 市内全域での地域包括支援センターが拡充されるなかで、平成 23 年度から一部、あいりん地域を含む西成区東部地域を担当する包括支援センターが設置される。そのケアマネジメントにおいてあいりん地域で生活する人々について配慮することも必要である。
- (o) 西成区社会福祉協議会のあんしんさぽーと（日常生活自立支援事業）の拡充策が求められるとともに、民間の当該機能代行について実態把握がなされ、適切な運用となるよう指針を策定し、指導対象とする必要がある。特定のアパート経営者やそのグループと結びつきの強い介護事業者・医療機関について実態把握がなされ、利用者のサービス選択の自由が確保されているかどうか、恒常的に点検する必要もある。

第3章 福祉・生活支援施設の機能の推移

1. 関連施設の機能の推移と現状

1) 生活保護施設の機能の推移と現状

- (a) あいりん地域の日雇労働者の福祉的援護を支えてきた生活保護施設の役割の推移を確認する。図 3-1a,b のように、地域での居住者の障害、傷病のリハビリに対して、民設民営、公設民営、公設公営の生活保護施設を多く用意し、認可してきたことは、全国でも稀有な特色である。大阪市では、公設の生活保護施設の大部分は、大阪市立更生相談所からの入所になる、すなわちあいりん地域の人を入所対象とする取扱いが、2005年3月まで維持されていた。
- (b) 生活保護施設は、図 3-1a,b のように、更生施設の入所定員の減少と、救護施設の入所定員の維持という傾向で推移した。このように更生施設の入所定員は減少したが、図 3-2a,b,c で見られるように、大阪市内のホームレス急増に対応して、ホームレス自立支援センターが設置・増設されたので、形の上では、生活保護施設とホームレス自立支援施設のダブルトラック体制が出来上がったことになる。また、この10年は、図 3-2b,c からみられるとおり、アセスメント型自立支援センターや三徳生活ケアセンターの増強と、公園の仮設一時避難所、あいりん地域の臨時夜間緊急避難所の定員の増減が見られる。全体として、図 3-3 のように、施設のキャパシティとして、日本一の分厚い体制を有している。
- (c) 生活保護施設の利用者の利用開始決定場所の推移をみると、図 3-4a,b のように、ここ5年で、大阪市立更生相談所からの入所者数は、救護施設では半数以上から、4割弱に減り、更生施設でも9割から6割弱となっており、市内の24区保健福祉センターの割合が増えている。
- (d) 入所者の施設別特徴としては、図 3-5a,b のように救護施設、更生施設とも若年化が若干進んでいる。しかしながら図 3-6a,b のように、なんらかの身体障害・精神障害及び疾患を持つ入所者の割合は救護施設においては半数前後であり、更生施設においては、この5年間において倍増していることがわかる。
- (e) 入所期間については、図 3-7a,b のように救護施設においては若干短期化していることがわかる。更生施設については、基調としては短期化がみられるといえ

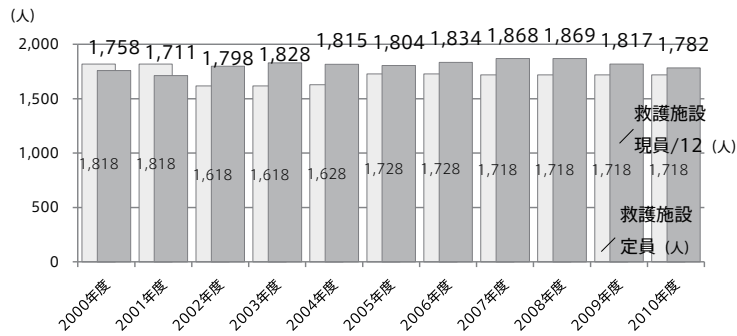


図 3-1a 救護施設 定員と現員の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

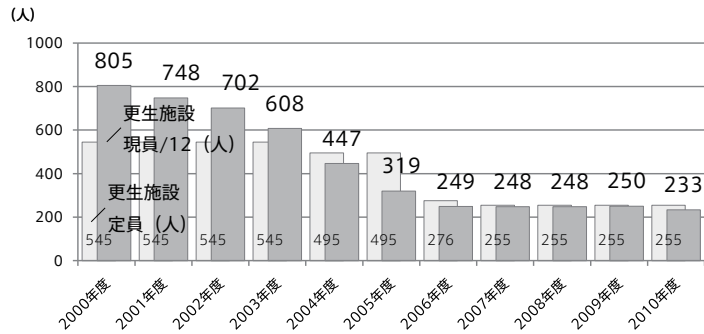


図 3-1b 更生施設 定員と現員の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

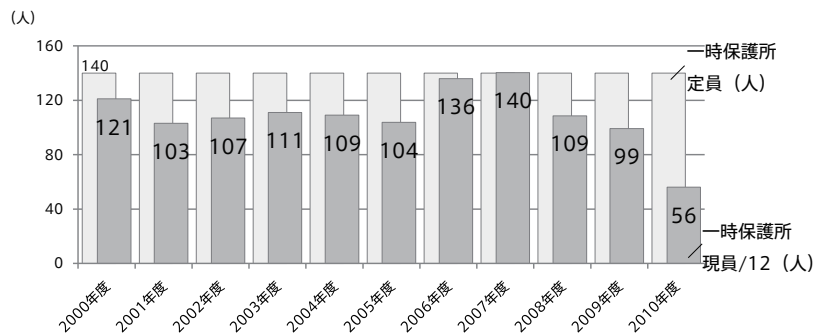


図 3-1c 一時保護所 定員と現員の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

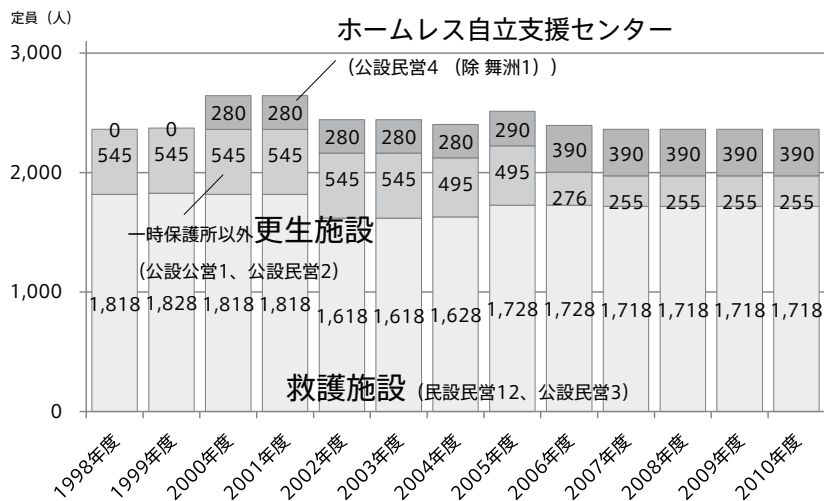


図 3-2a 各種施設の定員の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

よう。これも自立支援センターへの入所動向や居宅保護の増減とも関係してくることに注意を払っておかねばならない。

- (f) また生活保護施設からの退所者について、図 3-8a,b のように救護施設においては、退所後に賃貸住宅に入居する際の敷金費用にあてる敷金扶助を使った、いわゆる敷金退所がこの5年で1割ほど増加の4割近くに達した。更生施設においては、1割未満であったのが、半数近くが敷金退所となる激変が起こった。野宿生活者にとどまらない住居喪失者を含めた広義のホームレス状況の人々の入所が進んだともいえよう。

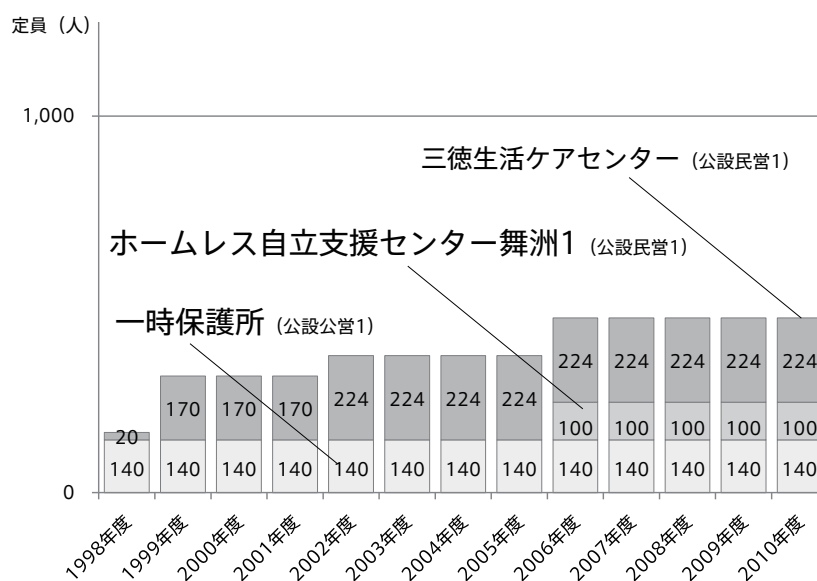


図 3-2b 各種施設の定員の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

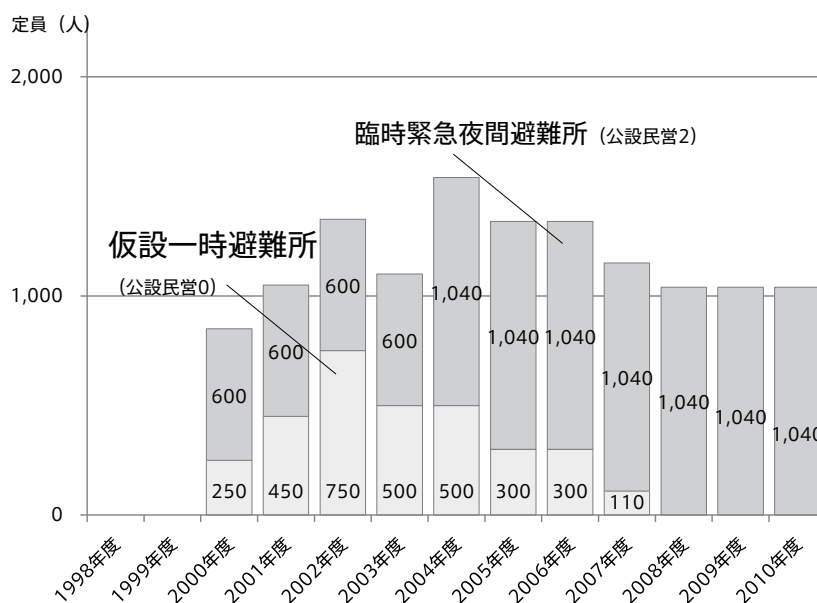


図 3-2c 各種施設の定員の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

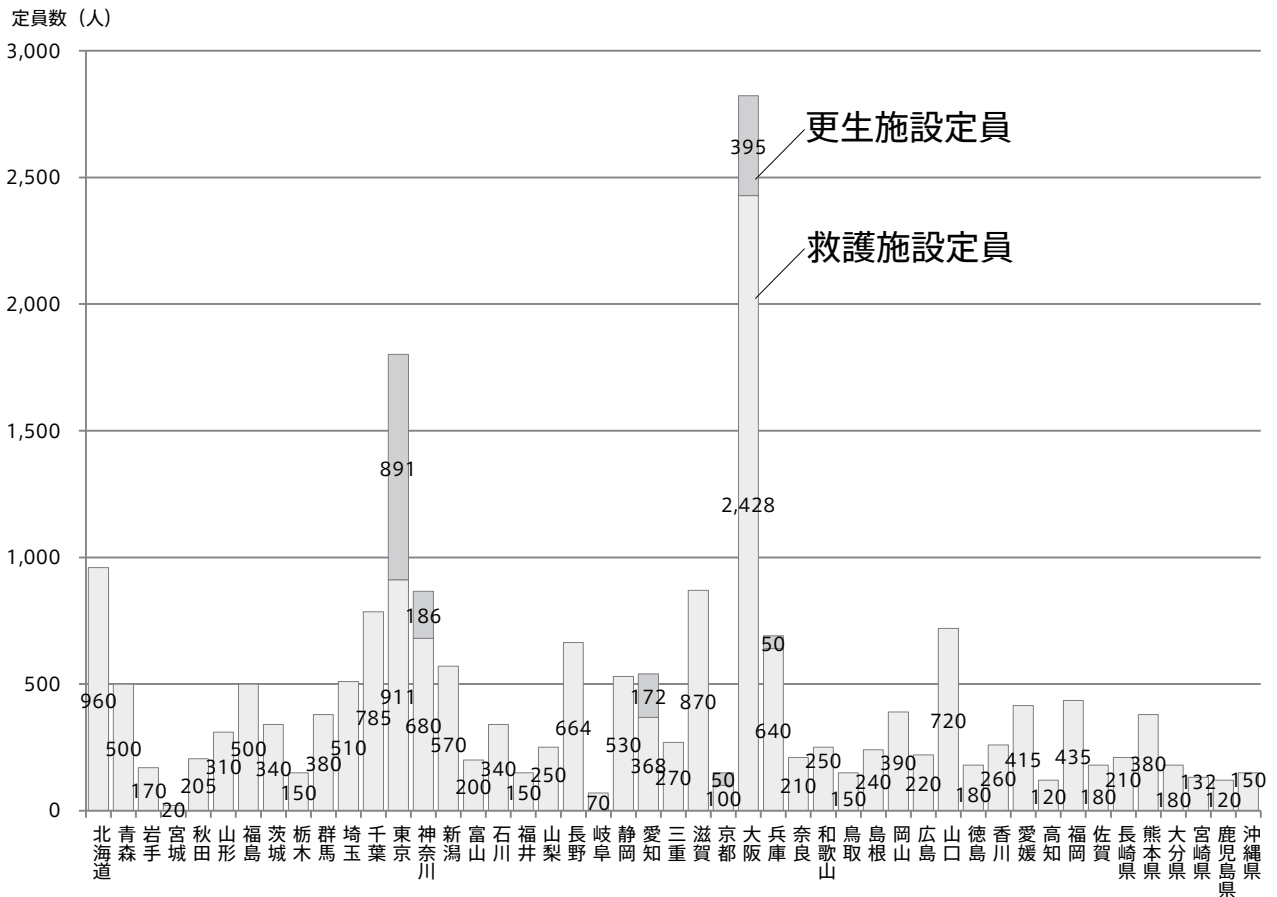


図 3-3 救護施設・更生施設の定員の分布 2009年

資料：厚生労働省「社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）」より作成

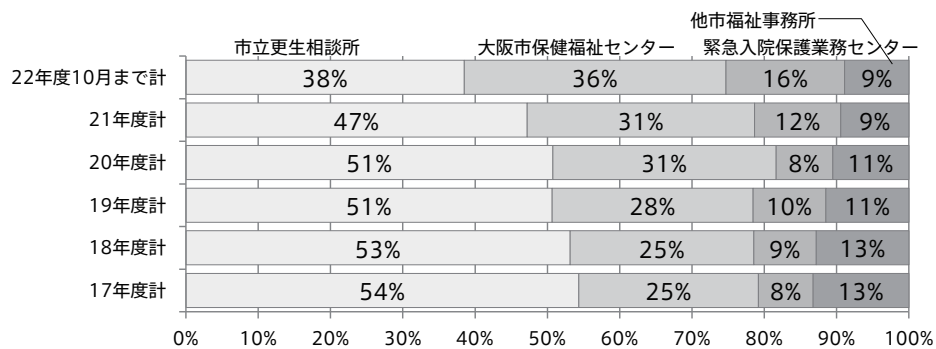


図 3-4a 救護施設入所 生活保護実施機関

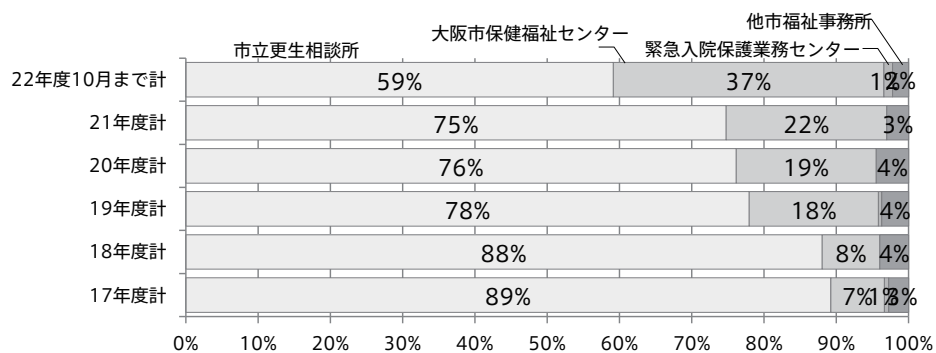


図 3-4b 更生施設入所 生活保護実施機関

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

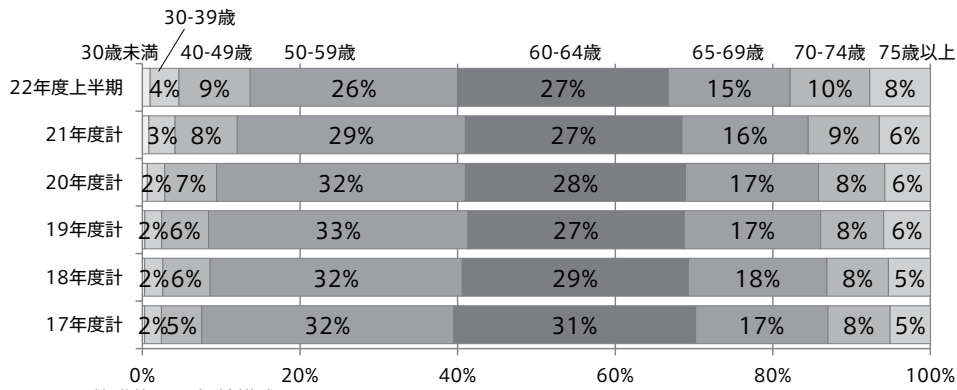


図 3-5a 介護施設 年齢構成

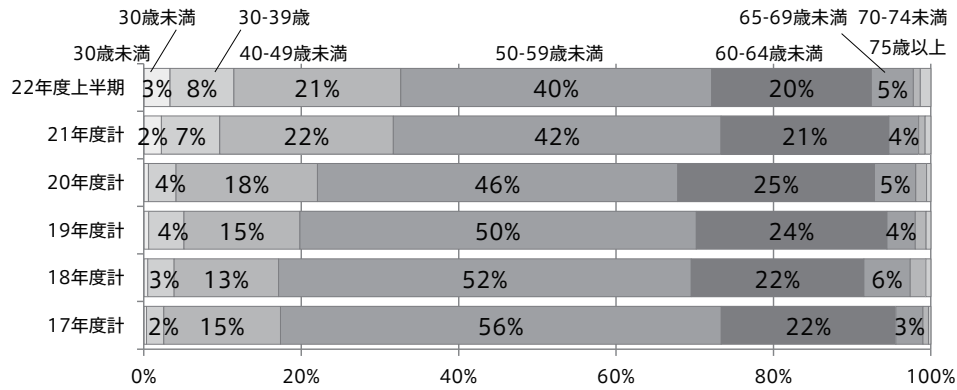


図 3-5b 更生施設 年齢構成

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

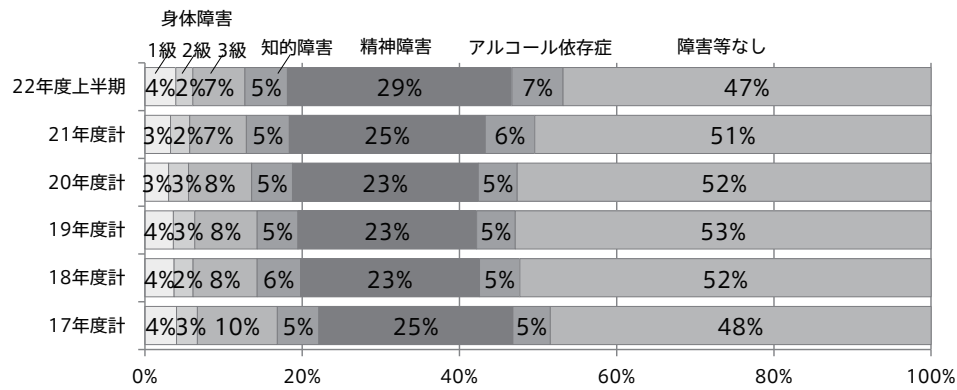


図 3-6a 介護施設 障害等

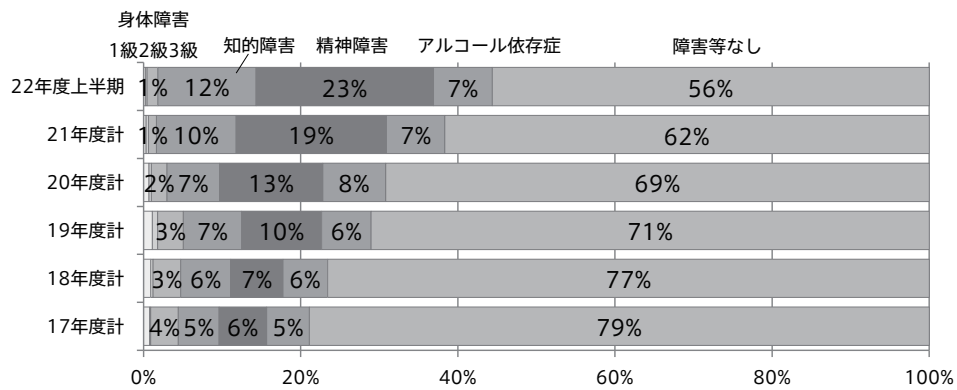


図 3-6b 更生施設 障害等

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

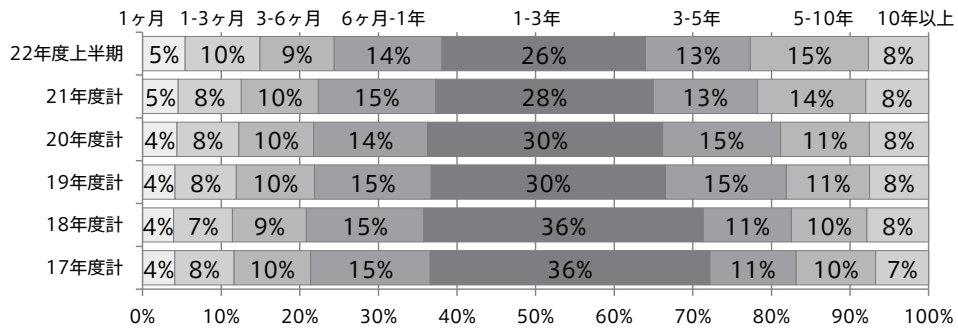


図 3-7a 救護施設 入所期間

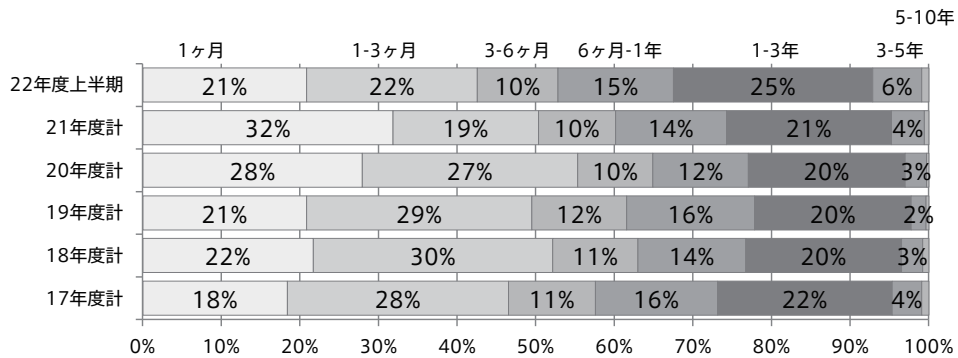


図 3-7b 更生施設 入所期間

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

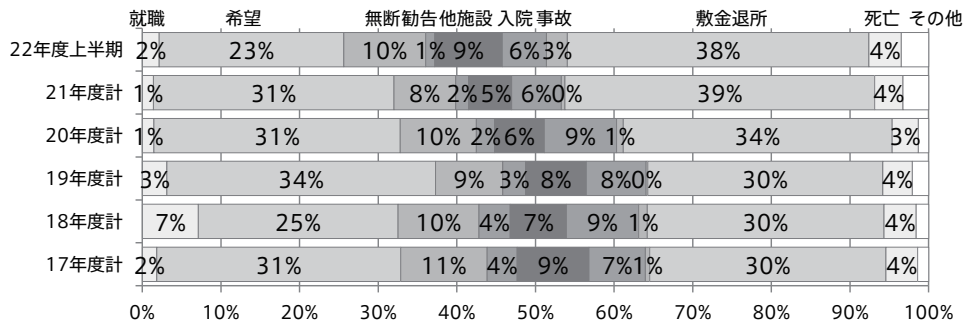


図 3-8a 救護施設 退所理由

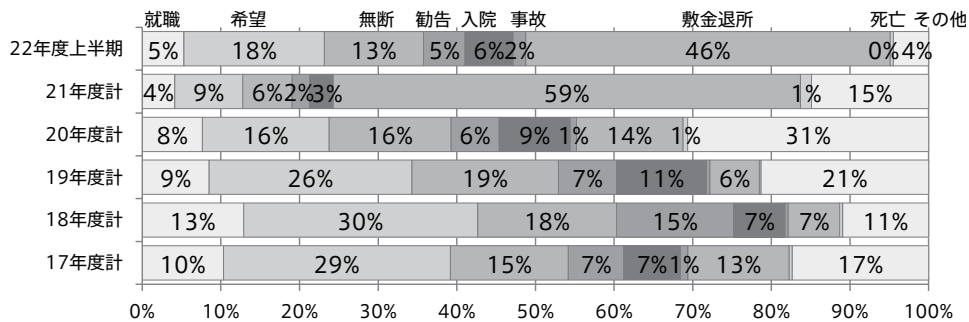


図 3-8b 更生施設 退所理由

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

2) ホームレス自立支援センターの機能の推移と現状

(g) 生活保護施設と並んで、セイフティーネットのダブルトラックとして機能してきた、ホームレス自立支援センターの利用実態について、その動向を、あいりん施策と関係する点において述べておきたい。あいりん地域からの入所者は、2004年のある自立支援センターでは38.5%であり、全体では約半数弱であった。図3-9のように、4分の1程度にあいりん地域からの入所者は減少している。

(h) ホームレス自立支援センターからの退所者について、図3-10のように就労による退所者の数はそれほど減少していないが、雇用状況の悪化もあり、就労退所率は、下がり気味ではある。その一方で直近年において、自主退所率が若干減少するという傾向が見られた。

3) 短期利用の関連施設の機能の推移と現状

(i) 短期の各施設利用の推移について、大阪市立更生相談所の一時保護所については、図3-1cのように近年の利用が著しく減っている。また三徳生活ケアセンター、臨時夜間緊急避難所、越年対策では、図3-11a.b.のように2008年までは、両施設の利用者の変動は比較的小さかったが、越年対策は減少基調にあった。ところが2009年、2010年については、三徳生活ケアセンターは振幅が激しく、臨時夜間緊急避難所が大幅減少、越年対策はさらに大きな減少をみた。

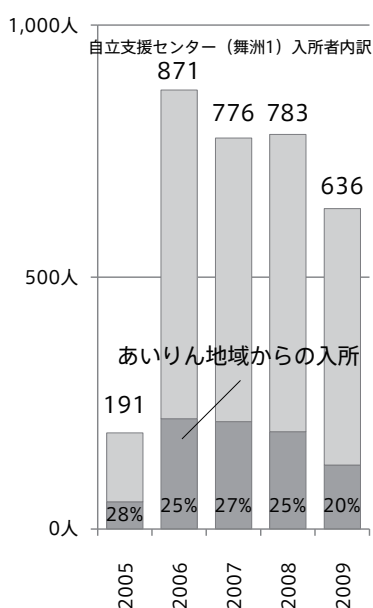


図3-9 大阪市のホームレス自立支援センター
入所者のあいりん地域からの入所者比率の推移

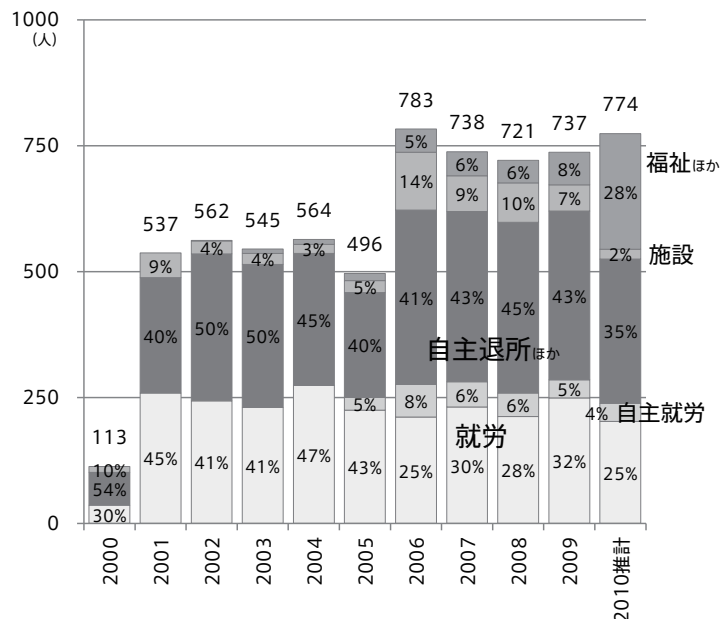


図3-10 大阪市のホームレス自立支援センター
退所状況実数

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

(j) 三徳生活ケアセンター利用者の実態についてであるが、図3-12のように、市内の道路・公園などで寝起きする住居のない人で、本人が一時的な援護を求め、福祉事務所や大阪市立更生相談所及び巡回相談室などから短期間の施設入所が必要と認められた人、大阪社会医療センターをはじめ、警察や地域内の支援団体からも緊急に依頼があった援護を要する人など、そうした需要への一時通過施設として224床の規模でいかななくその機能を発揮してきた。しかし近年の居宅保護の急増のなかで、その利用者が減少している。

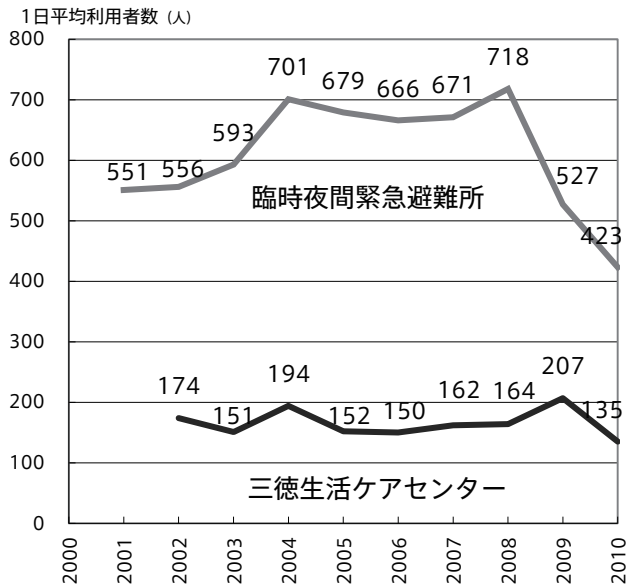


図3-11a 生活ケアセンター及び臨時夜間緊急避難所入所者の推移

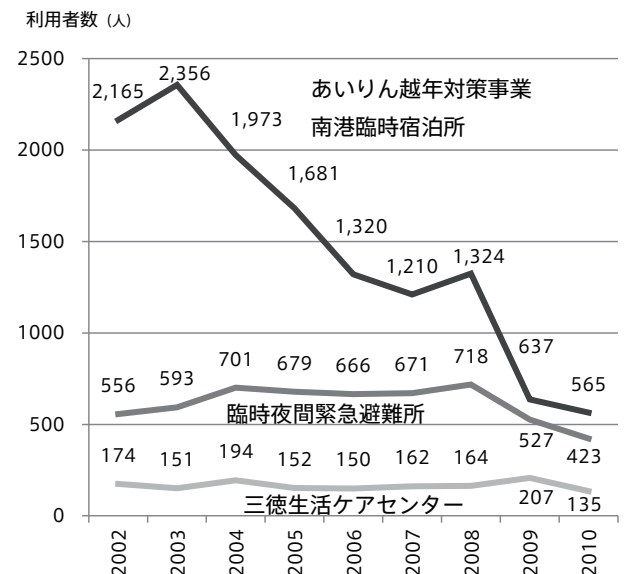


図3-11b 越年対策施設の入所者推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

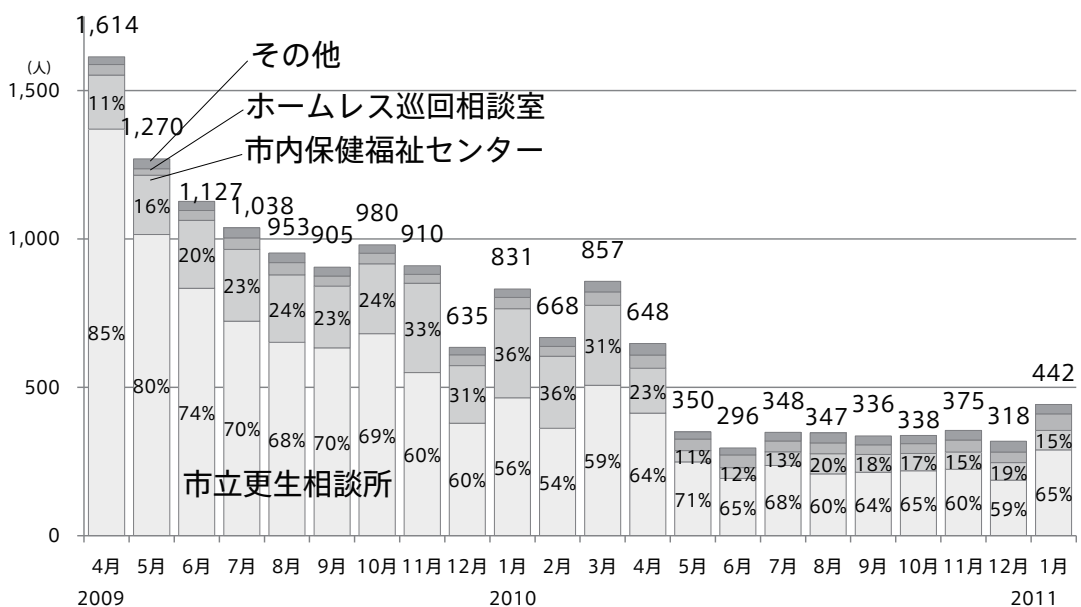


図3-12 三徳生活ケアセンター入所窓口の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

(k) 臨時夜間緊急避難所については、野宿生活、簡易宿所、特別清掃の往還が主となり、臨時夜間緊急避難所が利用されている傾向が強い。また、臨時夜間緊急避難所から居宅保護の流れも生まれつつある。

(l) 以上のように上記の諸施設の利用者においては、あいりん地域の日雇労働者だけではなく、大阪市内各区や、市外からの利用が徐々に進んできたといえる。日雇労働者、野宿生活者から住居喪失者、生活困窮者、社会的困窮者が利用する施設として変容してきたともいえよう。

4) 西成市民館の機能の推移と現状

(m) 隣保館として西成市民館への期待は大きくなっている。図 3-13a,b のように、貸館の利用率は確実にあがっている。自主事業は、レクリエーション活動や相談事業として復活し、地域住民の居場所づくりに積極的に取り組み、そのなかで知的障害者、精神障害者の利用も多くなってきた。レクリエーション事業と相談事業が有機的に融合しているところが西成市民館の特徴といえよう。

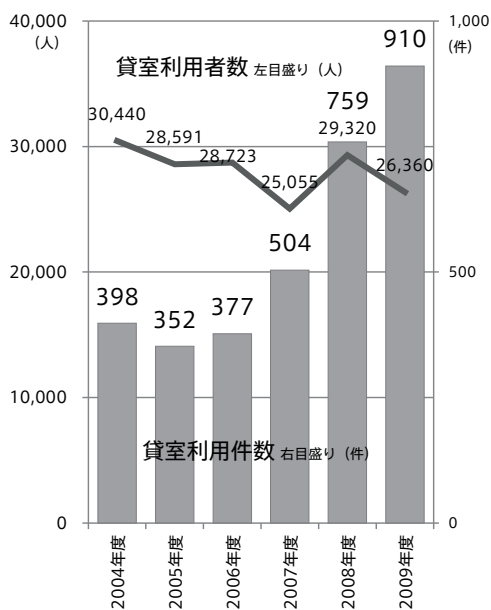


図 3-13a 西成市民館の貸室利用の推移

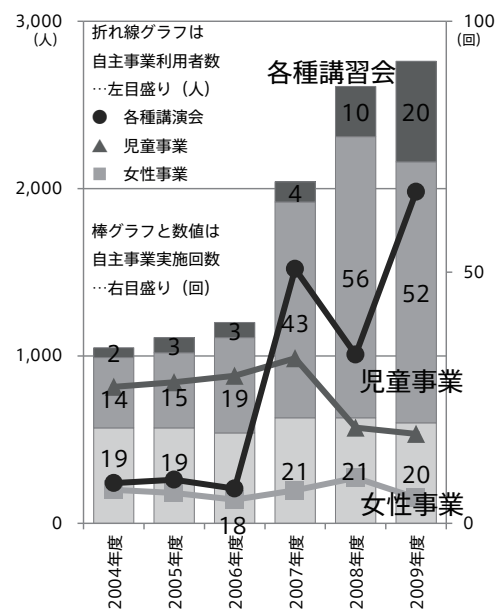


図 3-13b 西成市民館の各事業利用の推移

資料：西成市民館提供資料より作成

2. 今後の見通しと提言

1) 生活保護施設の役割の明確化

- (a) 全国水準からすると大阪市の生活保護施設は本来の求められるべき機能や役割を遂行していることは明らかとなったが、その成果や実態が十分には伝えられていないきらいがある。
- (b) 実態からも明らかになったように、居宅保護の強い流れのなかで、生活保護施設利用者の動態は変動が激しい。適正な定員というのが定めにくい状況である。数的充実度では日本一であるゆえに、これ以上の増強は必要ないと思われるが、狭い居所スペースの改善や見直しも必要である。あいりん地域の壮年期の労働者を対象に設計された生活保護施設について、現在の状態に即したあり方を明確化する必要がある。

2) 施設か居宅かではなく、多様な選択肢として

- (c) 生活保護施設から一般アパートへという流れは、即居宅保護という流れとともに、施設保護か居宅保護ではなく、適正な選択肢として提示される必要がある。それは社会資源を通過することにより、一般アパート生活での孤立・無縁状態を回避できるからである。そのためにも、生活保護施設の通所事業や居宅生活移行支援事業、ホームレス自立支援センターのアフターケアや賃貸住宅型自立支援センター事業を代表とした地域社会での自立生活支援や、退所後のアフターケアの推進が肝要である。そのための人材をNPOなどから求めることと連動すべきであろう。それはひいては広いアフターケアの人材育成にもつながることになる。

3) 関連諸施設、諸制度の今後

- (d) 臨時夜間緊急避難所の今後に関して、施設と野宿や簡易宿所と野宿の往還にとどまるような事例も少なくないことから、居住状態の移行と、そこからの再野宿を防止する仕組みづくりが要請される。
- (e) 入所時のインテイクにおいて、更生相談所一時保護所やアセスメント型ホーム

レス自立支援センターという入口のダブルトラックであることの調整が必要である。特に更生相談所一時保護所については、その役割の見直しが求められよう。

- (f) 国が推進しようとしているパーソナルサポート事業や絆の再生事業などの方向性を確認しながら、豊富な人的資源を、様々な新しい諸制度にのせていくような、大きなセイフティーネットづくりの施策や運動と連携する必要がある。志をもった人材の育成が肝要であり、行政と市民の協働という新たなシステムづくりの先頭を目指すべきである。
- (g) 西成市民館は、上記のような様々な事業が進んでいくなかで、コミュニティの再生における一つの社会資源として活用を図っていく必要がある。

第4章 医療・保健状況の推移

1. 医療機関の機能の推移と現状

- (a) 日本には国民皆保険制度があるが、経済不況や保険料負担・自己負担率の増加に伴って、経済的理由で医療にアクセスできない者がいる。そのなかで、あいりん地域には大阪社会医療センターという無料低額診療施設が設立され、40年以上の長い伝統を有し、機能を果たしてきた。しかし、日雇労働者が高齢化し、医療ニーズが大きく変わってきている。

1) 大阪社会医療センターの利用者

- (b) 無料低額診療事業を行う大阪社会医療センターでは、その自己負担分の医療費は借用書を徴して原則「貸し付け」のかたちをとる「ある時払い」制度で運用され、患者はお金がなくても受診できる。

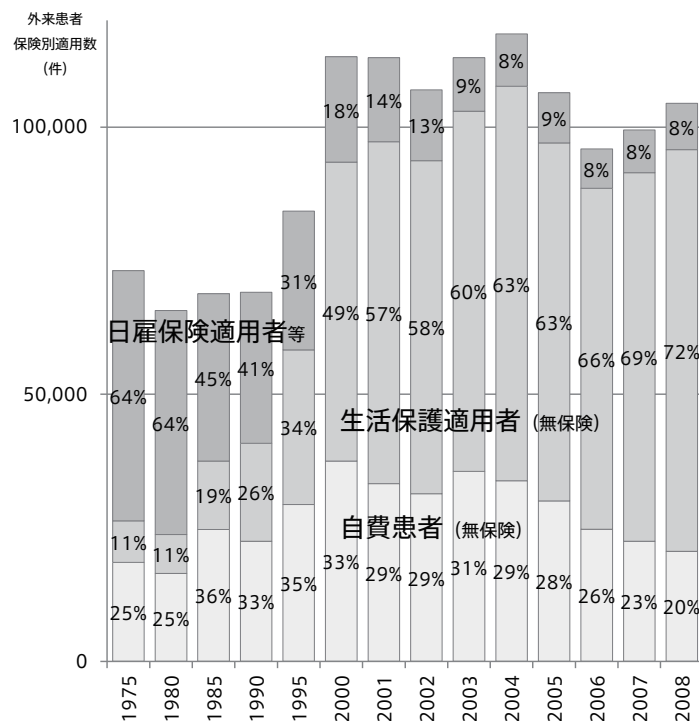


図 4-1-1 大阪社会医療センター 外来患者 保険別割合 (%)

資料：大阪社会医療センター事業報告書

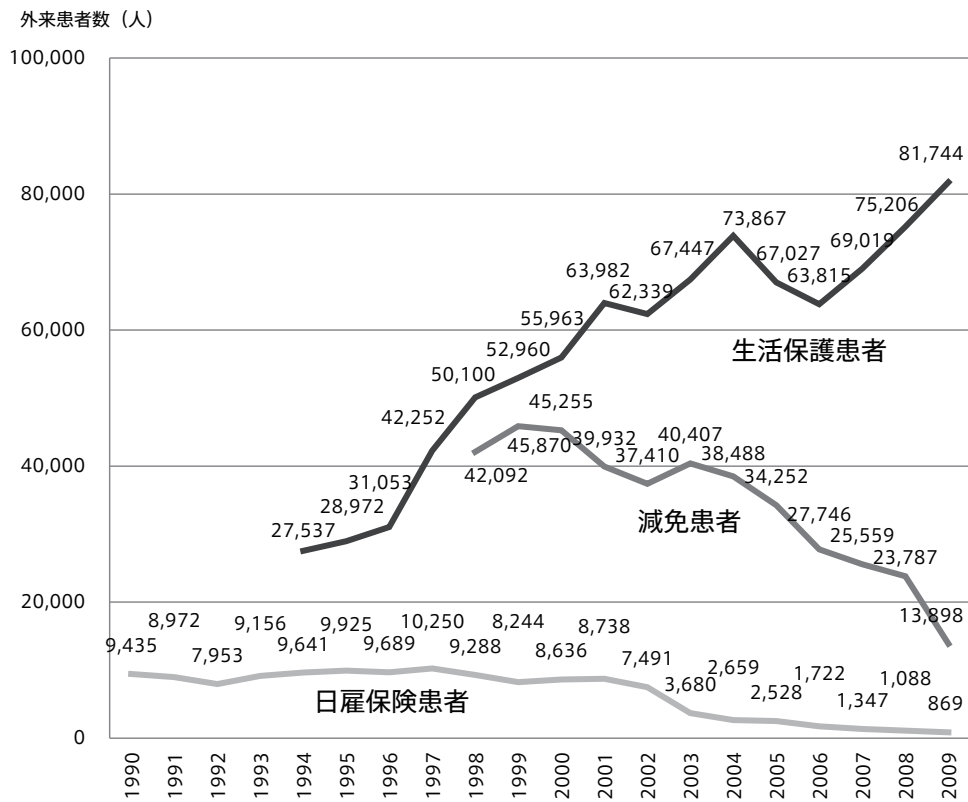


図 4-1-2 大阪社会医療センター 外来患者推移

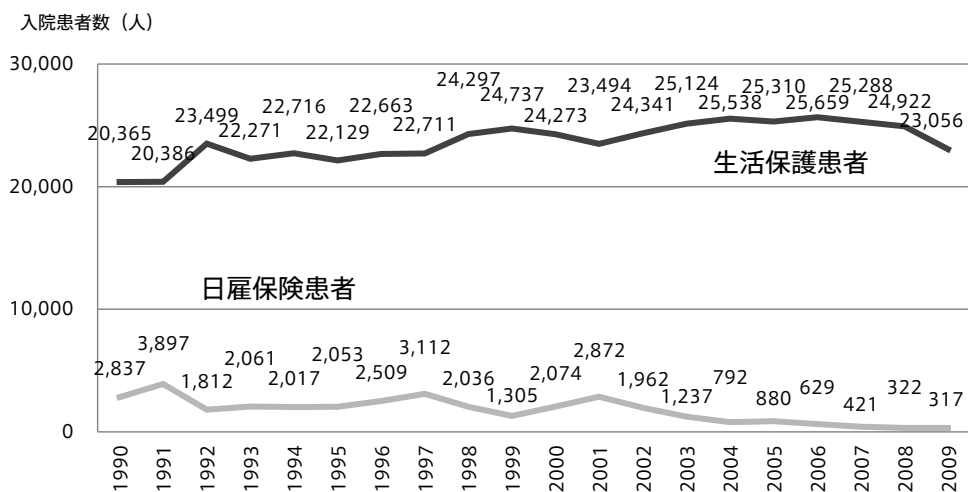


図 4-1-3 大阪社会医療センター 入院患者推移

資料：大阪社会医療センター事業報告書

- (c) かつては、主に日雇健康保険・国民健康保険など医療保険を所持した労働者も受診したが、図 4-1-1、図 4-1-2 のように近年、医療保険を持つ受診者は大幅に減少している。外来患者の医療扶助割合が急激に増加し、2008 年には 72% に達している。
- (d) 図 4-1-3 のように入院患者の医療扶助割合は 10 年前からほぼ毎年 90% を超えており、2009 年に 96.1% となっている。
- (e) 診療科別に外来患者数の推移をみると、ここ 10 年間で精神科の患者が増加、内科は横ばい、整形外科、外科は減少している。
- (f) あいりん地域住民の疾病構造が変化した。労働災害・怪我などの外科系疾病から精神疾患や生活習慣病・老年病などへのシフトが起きている。
- (g) 医療扶助受給者は医療機関に無料で受診できるため、他の病院の利用の増加によって、大阪社会医療センターの存在意義を低める状況となっている。

2) 大阪社会医療センターの運営

- (h) 大阪社会医療センターの外来の 9 割、入院のほぼすべてが医療扶助であり、貸し付け額は大きく減少している。地域のニーズに対応して、結核外来を運営したり、ケースワーカーを雇うなど、赤字になりやすい要因を抱えている。
- (i) 無保険者の受診者延べ数は少なくなったとはいえ、11,286 人（2009 年）と無視できるレベルではない。無保険者の医療を担うためには院内薬局の維持も必要である。
- (j) 精神疾患や結核の診療は、他の医療機関で忌避されやすいため、公的側面を持った大阪社会医療センターの役割も大きい。

3) 生活保護患者における地域医療機関利用や訪問医療・看護

- (k) あいりん地域人口の 40% を超える生活保護受給者の医療扶助費の問題は避けて通れない課題である。

表 4-1-4a 大阪市における生活保護受給者の地域医療機関（上位 20 位）の利用状況の推移
2004 年 5 月、2007 年 5 月、2010 年 5 月

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

2004年5月 大阪市 外来

病院	住所	レセプト数	請求 医療費(千円)	請求診療日 数
総計		102,712	2,528,595	387,993
大阪社会医療センター付属病院	大阪市/西成区	1,668	37,537	5,362
〇〇病院	大阪市/西区	349	34,037	1,431
〇〇附属病院	大阪市/阿倍野区	1,704	24,745	2,575
〇〇病院	大阪市/大正区	1,072	23,722	1,971
〇〇病院	大阪市/天王寺区	1,027	20,214	1,636
大阪府立総合医療センター	大阪市/都島区	868	18,152	1,196
〇〇病院	大阪市/北区	1,424	17,879	3,564
〇〇診療所	大阪市/東住吉区	49	16,110	529
〇〇病院	大阪市/浪速区	867	15,761	2,959
〇〇クリニック	大阪市/西成区	635	15,760	6,327
〇〇病院	大阪市/西成区	614	15,516	2,898
〇〇病院	大阪市/住之江区	1,330	15,352	2,878
大阪府立急性期・総合医療センター	大阪市/住吉区	1,072	15,018	1,541
〇〇病院	大阪市/北区	575	14,670	934
〇〇病院	大阪市/西成区	48	14,303	455
〇〇診療所	八尾市	137	14,190	991
〇〇病院	大阪市/西成区	738	13,943	2,877
〇〇病院	大阪市/浪速区	1,343	13,602	3,946
〇〇病院	大阪市/天王寺区	983	13,445	1,428
〇〇クリニック本院	大阪市/天王寺区	243	12,926	2,270

2007年5月 大阪市 外来

病院	住所	レセプト数	請求 医療費(千円)	診療 日数
総計		125,394	2,762,852	448,529
大阪社会医療センター付属病院	大阪市/西成区	1,927	44,540	5,300
〇〇病院	大阪市/天王寺区	1,184	29,335	1,802
〇〇附属病院	大阪市/阿倍野区	1,696	25,980	2,610
〇〇病院	大阪市/城東区	1,052	23,353	1,539
〇〇病院	大阪市/大正区	1,208	23,291	1,850
〇〇クリニック	大阪市/西成区	608	21,109	5,894
大阪府立急性期・総合医療センター	大阪市/住吉区	1,187	20,749	1,717
〇〇病院	大阪市/天王寺区	1,153	20,673	1,675
〇〇病院	大阪市/北区	714	19,187	1,021
〇〇病院	大阪市/阿倍野区	993	18,348	1,448
〇〇病院	大阪市/西成区	673	18,260	3,258
〇〇診療所	八尾市/	167	18,008	1,197
〇〇クリニック	大阪市/西成区	747	17,694	6,348
〇〇病院	大阪市/浪速区	502	16,760	643
〇〇病院	大阪市/東淀川区	827	16,252	1,910
大阪府立総合医療センター	大阪市/都島区	1,034	16,144	1,513
〇〇病院	大阪市/北区	1,202	15,822	2,626
〇〇病院	大阪市/東淀川区	953	14,915	1,427
〇〇病院	大阪市/住之江区	1,288	14,656	2,440
〇〇クリニック	大阪市/西成区	555	14,205	5,943

2010年5月 大阪市 外来

病院	住所	レセプト数	請求 医療費(千円)	診療 日数
総計		134,305	2,772,918	425,027
大阪社会医療センター付属病院	大阪市/西成区	1,553	30,421	3,330
〇〇附属病院	大阪市/阿倍野区	1,063	29,609	1,741
〇〇病院	大阪市/天王寺区	659	26,173	1,080
〇〇病院	大阪市/大正区	692	23,622	1,344
〇〇病院	大阪市/天王寺区	935	22,215	1,490
大阪府立急性期・総合医療センター	大阪市/住吉区	880	21,617	1,437
大阪府立総合医療センター	大阪市/都島区	877	18,681	1,356
〇〇病院	大阪市/東淀川区	901	18,065	1,467
〇〇病院	大阪市/城東区	474	17,662	779
〇〇クリニック	大阪市/西成区	721	16,989	4,784
〇〇診療所	大阪市/西成区	132	16,461	703
〇〇クリニック	大阪市/西成区	732	15,128	5,220
〇〇病院	大阪市/浪速区	491	14,995	584
〇〇クリニック	大阪市/西成区	736	14,380	4,883
〇〇病院	大阪市/西成区	768	14,347	2,634
〇〇病院	大阪市/北区	327	13,874	615
〇〇病院	大阪市/阿倍野区	636	13,501	968
〇〇病院	大阪市/住之江区	756	13,343	1,834
〇〇病院	大阪市/福島区	505	13,239	835
〇〇病院	大阪市/住吉区	744	12,907	1,294

表 4-1-4b 西成区における生活保護受給者の地域医療機関（上位 20 位）の利用状況の推移
2004年5月、2007年5月、2010年5月

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

2004年5月 西成区 外来

病院	住所	レセプト数	請求 医療費(千円)	診療 日数
総計		21,810	574,424	97,800
大阪社会医療センター付属病院	大阪市/西成区	1,070	25,261	3,586
〇〇病院	大阪市/西成区	588	15,028	2,785
〇〇クリニック	大阪市/西成区	570	14,182	5,638
〇〇診療所	八尾市	136	14,070	981
〇〇病院	大阪市/西区	136	13,631	538
〇〇附属病院	大阪市/阿倍野区	743	11,463	1,137
〇〇診療所	大阪市/西成区	454	11,166	1,595
〇〇病院	大阪市/西成区	560	10,731	2,375
〇〇病院	大阪市/西成区	38	10,703	348
〇〇診療所	大阪市/西成区	250	10,364	1,796
〇〇病院	大阪市/西成区	315	9,836	2,746
〇〇病院	大阪市/西成区	567	9,301	1,929
〇〇外科病院	大阪市/西成区	440	8,846	2,414
〇〇病院	大阪市/浪速区	431	8,491	1,485
〇〇クリニック	大阪市/西成区	383	8,345	3,358
〇〇外科	大阪市/西成区	150	8,231	1,222
〇〇診療所	大阪市/阿倍野区	22	7,808	248
〇〇病院	大阪市/住之江区	538	7,124	1,136
〇〇病院	大阪市/西成区	384	7,087	1,141
〇〇病院	大阪市/浪速区	215	6,656	497

2007年5月 西成区 外来

病院	住所	レセプト数	請求 医療費(千円)	診療 日数
総計		25,680	626,827	110,491
大阪社会医療センター付属病院	大阪市/西成区	1,243	28,997	3,563
〇〇クリニック	大阪市/西成区	516	17,717	4,909
〇〇診療所	八尾市/	163	17,710	1,177
〇〇病院	大阪市/西成区	641	17,332	3,127
〇〇クリニック	大阪市/西成区	663	15,812	5,648
〇〇診療所	大阪市/西成区	290	12,911	2,420
〇〇クリニック	大阪市/西成区	483	12,601	5,235
〇〇附属病院	大阪市/阿倍野区	762	12,078	1,178
〇〇病院	大阪市/西成区	603	10,857	1,516
〇〇外科病院	大阪市/西成区	467	9,311	2,329
〇〇病院	大阪市/西成区	737	9,281	1,772
〇〇病院	大阪市/浪速区	253	9,022	314
〇〇外科	大阪市/西成区	203	8,928	1,314
〇〇医院	大阪市/西成区	173	7,731	597
〇〇診療所	大阪市/西成区	106	7,622	908
〇〇病院	大阪市/阿倍野区	282	7,446	910
〇〇整形外科	大阪市/西成区	321	6,954	2,507
〇〇病院	大阪市/西成区	285	6,894	1,948
〇〇医院	大阪市/西成区	168	6,793	1,200
〇〇病院	大阪市/西区	181	6,613	590

2010年5月 西成区 外来

病院	住所	レセプト数	請求 医療費(千円)	診療 日数
総計		27,996	617,822	103,943
大阪社会医療センター付属病院	大阪市/西成区	1,094	21,826	2,443
〇〇クリニック	大阪市/西成区	639	14,736	4,242
〇〇病院	大阪市/西成区	120	14,434	597
〇〇クリニック	大阪市/西成区	699	14,280	4,947
〇〇病院	大阪市/西成区	741	13,819	2,549
〇〇クリニック	大阪市/西成区	667	13,166	4,486
〇〇診療所	大阪市/西成区	305	11,705	2,423
〇〇診療所	大阪市/西成区	167	10,027	985
〇〇附属病院	大阪市/阿倍野区	432	9,868	763
〇〇病院	大阪市/西成区	574	9,812	1,569
〇〇病院	大阪市/西成区	271	9,014	1,527
〇〇クリニック	大阪市/西成区	454	8,992	3,963
〇〇クリニック	大阪市/西成区	279	8,471	1,236
〇〇外科	大阪市/西成区	203	8,288	1,088
〇〇外科病院	大阪市/西成区	488	8,044	1,932
〇〇病院	大阪市/浪速区	245	7,844	280
〇〇整形外科	大阪市/西成区	400	7,570	2,641
〇〇病院	大阪市/西成区	698	7,503	1,293
〇〇クリニック	大阪市/浪速区	63	6,804	469
〇〇クリニック	大阪市/西成区	252	6,635	861

- (l) 生活保護患者は外来でどの医療機関を利用しているのかを明らかにするために、2004年～2010年における大阪市全体及び西成区在住の生活保護患者が利用した医療機関ランキング（外来医療費順、ただし院外薬局部を除く）を、大阪市提供資料（5月分データを使用）より作成した。図表4-1-4a,bのように、大阪市全体では、公的病院を中心とした急性期病院が上位にランクする傾向がみられたが、西成区では、従来から行旅病人の受入も行ってきた病院群が上位にランクする一方、近年では特に、あいりん地域及び周辺の一部のクリニックが急速に順位をあげてきていることが分かった。
- (m) 大阪社会医療センターは、2006年を除くすべての年で、最も多く生活保護患者が利用している医療機関であったが、大阪社会医療センターの担うべき役割と病院の規模を考慮すると、西成区の生活保護患者全体の医療費に占める大阪社会医療センターの割合は小さい。（今回の計算では院外薬局からの医療費は除外されているが、院内処方を実施している大阪社会医療センターのデータには薬剤費も含まれている。よってこのランキングにおける院外処方としている医療機関は過小評価されている。この点を考慮すると大阪社会医療センターの占める割合はさらに小さいものと考えられる。）
- (n) 生活保護患者の医療における課題として、他に医療機関に関するだけでなく、患者個別の問題（過剰診療など）や介護保険事業所の偏在、訪問診療や訪問看護の問題が指摘されてきている。今後、詳細に分析・検討し、適正化を図る必要があるだろう。

2. あいりん地域の代表的医療課題としての結核

- (a) 結核は古くから貧困との関連が強く指摘されてきた疾病であり、貧困、社会動乱、都会のスラム化など社会環境の悪化、HIV 感染あるいは高齢化などに伴う免疫力の低下などが、結核の蔓延を促進する要因である。
- (b) 図 4-2-1 に示すように、2000 年代に入ってからあいりん地域の結核罹患率は半減した。結核が減少した要因として DOTS 実施も含めた大阪市全体の結核対策の取り組みの効果であるとも捉えられる。しかし近年、罹患率の減少は鈍化しており、2009 年の結核罹患率は人口 10 万人当たり 550 人であり、全国の約 30 倍の高率である。
- (c) 図 4-2-2 のようにあいりん地域では地域独自の結核対策が強化され、様々に結核検診が実施されてきた。あいりん検診（CR）は月 3 回大阪社会医療センター周辺の 3 ヶ所で実施されている。全体として、あいりん地域における結核検診や保健所分室、あるいは大阪社会医療センターの結核外来などの、相互の連携がさらに図られるべきである。

3. 行旅病人等の推移

- (a) 市内の行旅病人に対する一元的な対応のために、平成 16 年度に緊急入院保護業務センターが設置された。
- (b) 「行旅病人」として扱っている者のなかには、病院と野宿生活の往還を繰り返す者が存在している。
- (c) 大阪市内の野宿生活者の減少(平成 15 年 2 月 6,603 人から平成 23 年 1 月 2,171 人一概数調査)に伴い、図 4-3-1 のように、取り扱いが減少している傾向が読み取れる。また、緊急入院保護業務センターの住宅扶助件数の推移から、病院から居宅への移行が、野宿生活・病院の繰り返しの防止に貢献しているものと考えられる。
- (d) 厚生労働省による平成 19 年度医療施設（動態）調査・病院報告によれば、平均在院日数の全国平均は、一般病床で 19.0 日であるが、図 4-3-2 のように、大阪社会医療センターの平均在院日数は、年々下がり続けているものの、2009 年度で 27.4 日である。全国平均より長めなのは、「住所が不定のために

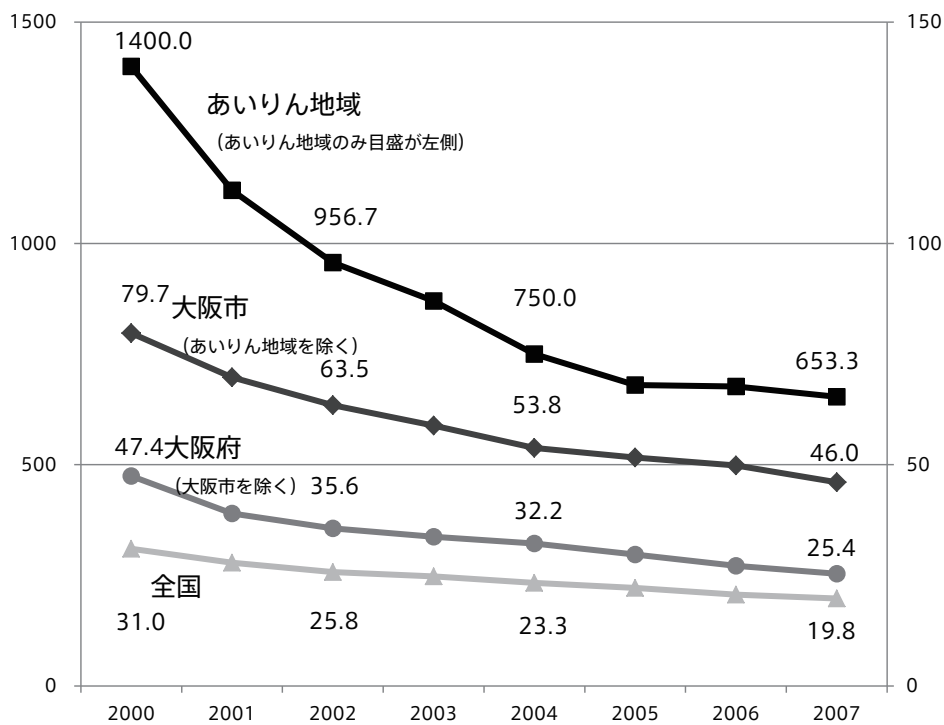
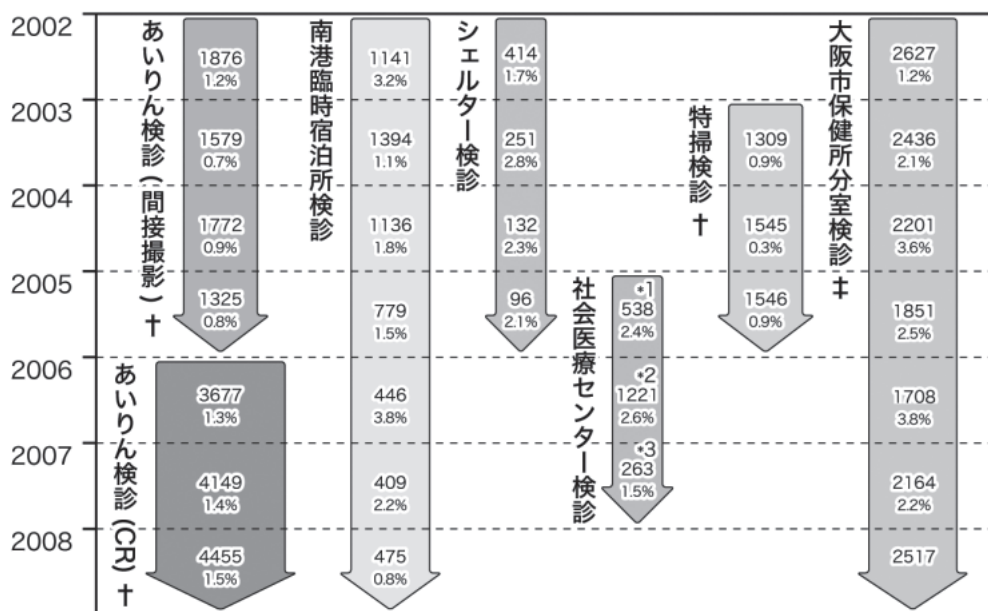


図 4-2-1 結核罹患率の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成



※数字は受診者のべ数 %は患者発見率
† 要入院率 ‡ 要医療率

図 4-2-2 あいらん地域における結核検診

資料：田淵貴大、市政研究 2009 より転載

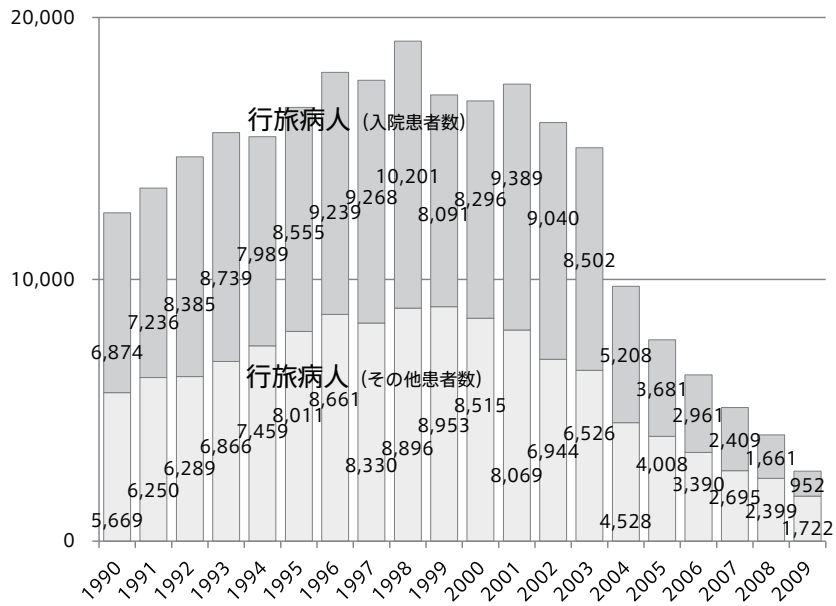


図 4-3-1 行旅病人適用件数の推移
(大阪市立更生相談所、緊急入院保護業務センター)

資料：行路病人の「適用件数」は、「大阪市民生事業統計集」による。
「緊急入院保護業務センター」は、大阪市立更生相談所業務統計集による（月平均）。

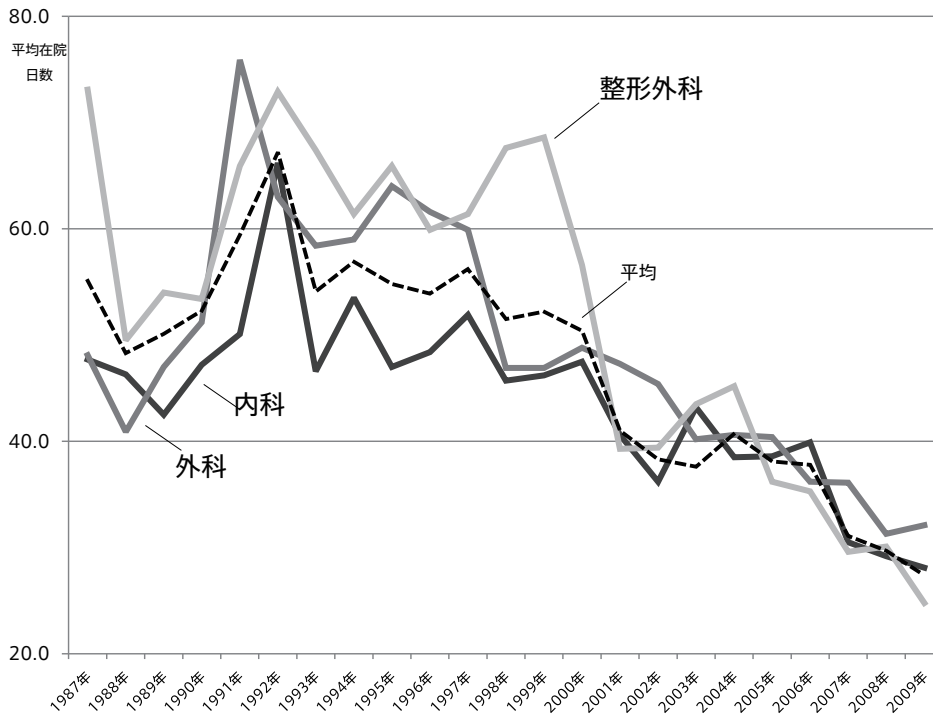


図 4-3-2 大阪社会医療センターの科別平均在院日数の推移

資料：大阪社会医療センター事業報告書より作成

軽快退院後の療養場所の確保が困難な状況にある。」ことも影響している。全国平均にする努力は、退院後のサポート体制の構築と同時並行でなければならない。

- (e) このことは、大阪社会医療センターだけではなく、多くの病院についていえることであるが、病院からの居宅生活移行も進んでいるとはいえ、退院後の行き先がないため、治療の必要性がなくなった入院を続ける「社会的入院」や、精神科病棟が、高齢化による認知症患者の増大の影響も受けて、高齢者施設の代用となっていないかについて検討される必要がある。

4. 介護保険等の実状

- (a) 厚生労働省の「平成 21 年度介護給付費実態調査結果の概況（平成 22 年 7 月 29 日）」によれば、「平成 21 年 5 月審査分から平成 22 年 4 月審査分（以下、1 年間）における介護予防サービス及び介護サービスの年間累計受給者数をみると 47,183 千人となっており、そのうち介護予防サービス受給者数は 9,973 千人、介護サービス受給者数は 37,229 千人となっている」。大阪市においても、2010 年 6 月現在において 124 千人の認定者がおり、2006 年 6 月現在より、12 千人増加している。

- (b) 西成区の状況を見るに、表 4-4-1 のように、大阪市全体の 65 歳以上人口の内、西成区の 65 歳以上人口が占める割合は 6.6%であるのに対して、大阪市全体の要介護・要支援認定数に占める西成区の割合は 7.7%となっており、大阪市全体と比べて要介護（支援）の存在割合が高いといえる。また、西成区の要介護・要支援認定者総数の 50.6%が生活保護受給者である。

- (c) 図 2-1-10 で既に示したように、西成区の生活保護受給者の居住場所には、あ

表 4-4-1 大阪市と西成区における介護の実態と生活保護

	要支援1	要支援2	要介護1	要介護2	要介護3	要介護4	要介護5	計	65歳以上人口	
大阪市	22,803	18,677	19,071	20,649	15,333	15,165	12,693	124,391	591,612	21.0%
西成区	1,762	1,538	1,564	1,751	1,119	1,109	775	9,618	38,967	24.7%
生保受給	884	831	843	943	548	510	311	4,870	—	—
西成区 / 大阪市	7.7%	8.2%	8.2%	8.5%	7.3%	7.3%	6.1%	7.7%	6.6%	—
内 生活保護受給者 / 西成区 介護サービス受給者	50.2%	54.0%	53.9%	53.9%	49.0%	46.0%	40.1%	50.6%	—	—

資料：厚生労働省の「平成 21 年度介護給付費実態調査結果の概況（22 年 7 月 29 日）」より作成

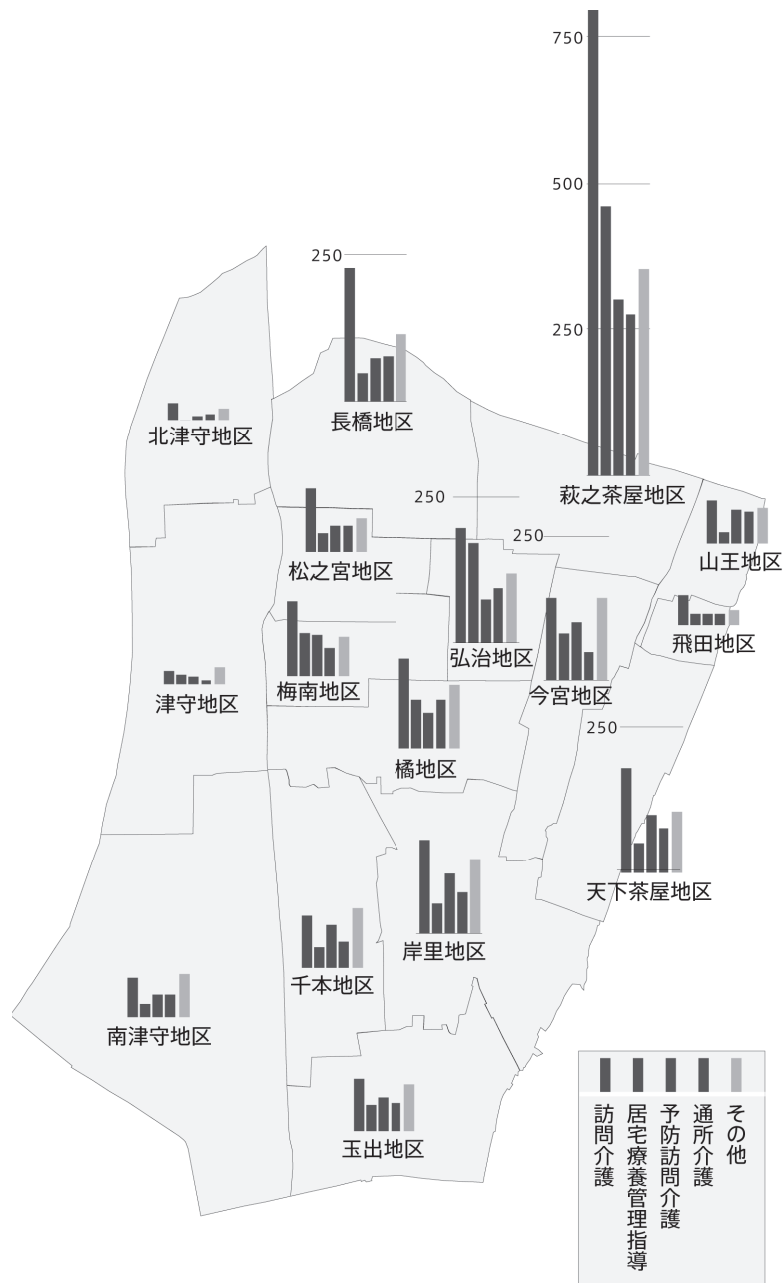


図 4-4-2 西成区における介護サービス受給者の介護サービス内容の分布
100 ケース以上を表示 (2009 年 4 月)

資料：大阪府の介護事業者検索システムより作成

表 4-4-3 西成区における介護サービス事業所の分布 (2009 年 4 月)

	総計	介護サービス事業所									
		訪問予介護	居宅介護支援	通所介護	介護所予介護	訪問看護	介護予看護	共同生活介護	介護予防認知症対応型	認知症生活対応型介護	認知症生活対応型介護
あいりん	95	27	24	19	7	5	2	2	2	2	2
あいりん隣接	82	22	22	14	7	7	1	1	2	2	2
北西部	103	27	25	17	3	2	5	4	3	3	3
中部	178	45	43	32	10	9	8	7	3	3	3
南部	75	14	14	13	5	5	2	1	2	2	2
合計	533	135	128	95	32	28	18	15	12	12	12

	総計	介護サービス事業所									
		訪問予介護	居宅介護支援	通所介護	介護所予介護	訪問看護	介護予看護	共同生活介護	介護予防認知症対応型	認知症生活対応型介護	認知症生活対応型介護
あいりん	18%	20%	19%	20%	22%	18%	11%	13%	17%	17%	17%
あいりん隣接	15%	16%	17%	15%	22%	25%	6%	7%	17%	17%	17%
北西部	19%	20%	20%	18%	9%	7%	28%	27%	25%	25%	25%
中部	33%	33%	34%	34%	31%	32%	44%	47%	25%	25%	25%
南部	14%	10%	11%	14%	16%	18%	11%	7%	17%	17%	17%
合計	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

資料：大阪府の介護事業者検索システムより作成

いりん地域やその周辺にかたよりが認められる。同時に、図 4-4-2 で示したように、大阪府の介護事業者検索システムから得た西成区の要介護・要支援認定件数にも地域的偏在が認められる。また生活保護受給者がどのようなサービスを受けているかを見ると、訪問介護など訪問系が多いことがわかる。地域別で見ると表 4-4-3 からは、あいらん地域やその隣接地域で、33% となり、利用者に比べるとその集中度は低くなっている。

- (d) 以上でわかることは、あいらん地域が、稼働能力を保持した日雇労働者の街から生活保護受給者の街へと変化したことであると共に、要介護・要支援認定者が密度高く住む街となっていることである。
- (e) あいらん地域では、三畳一間を中心とした簡易宿所転用アパートが密集している。その転用アパートにどの程度、要介護・要支援認定者が入居しているかについての数字は今のところ存在しないが、今後アパート経営者と介護業者の結びつきが利用者の不利益に結びつく可能性もある。

5. 今後の見通しと提言

1) 医療体制の整備もしくは整理及び健康問題対策

- (a) あいりん地域の労働者には、定まった住居を持たない生活保護水準以下の貧困状態で生活する者が多く存在しており、社会政策により社会環境や生活水準を向上させることが根本的で効果的な健康問題対策になる。
- (b) あいりん地域の実状に沿って、精神科診療機能が整備される必要がある。また、あいりん地域でこそ早期発見、早期治療するために、結核診療体制の強化が求められている。
- (c) 一方で、医療扶助の患者がほとんどを占めているなかで、無料低額診療事業を行う大阪社会医療センターへの意義は相対的に小さくなってきている。病院経営面からみても、機能の見直しが検討されるべきである。

2) 緊急入院保護業務センター

- (d) 入退院を繰り返す者について、緊急入院保護業務センターでケースワーカー、巡回相談員他、関係機関などの職員、医師などによる検討を行って、入退院を繰り返すことになる要因を探るとともに、さらなる減少が目指されるべきである。
- (e) また長期入院患者についても、その要因を分析して、その要因の除去に向けて検討される必要がある。

3) 地域での医療、介護などのあり方

- (f) 人口の高齢化とともに、要医療及び要介護（支援）対象が増えることは当然であるが、できるだけ予防することが重要である。あいりん地域においても、特段の予防対策（適切な運動量の確保、生活習慣改善の手助け、定期的な健康診断の受診勧奨、生活を送る上での適切な刺激など）が有効である。
- (g) あいりん地域においては、救急に頼らないよう健康の自己管理の普及を図るために、自己の病気についての認識と対応策について知識が得られる個別健康相

談会あるいは健康教室が開催される必要がある。

- (h) あいりん地域において、大阪社会医療センターは公的医療機関の役割（精神疾患、結核などの診療）を明確にするとともに、地域における医療センターとしての比重のあり方を検討する必要がある。
- (i) あいりん地域においては、生活空間の狭小なアパートが密集する地域であることから、介護状態に応じた介助器具が、居室の状況から利用できない要介護者が増えることも想定される。少なくとも生活保護行政においては、要介護状態と適切な居住環境の課題について引き続き検討される必要がある。
- (j) 西成区、とりわけあいりん地域においては、認知症による失踪者の問題も見逃すことはできない。野宿生活者・臨時緊急夜間避難所利用者・特別就労事業登録者などを認知症検診の対象とすることが望まれる。
- (k) 介護状態は改善されるより深刻化する方が多く、偏在地域の居住環境を考える時、将来を見越した住宅・施設対策が求められている。

第5章 生活環境の推移

1. 主に公園、道路における環境改善について

- (a) あいりん地域内には、萩之茶屋北公園、萩之茶屋中公園、萩之茶屋南公園、花園公園がある。1960年代は地域内公園で日雇労働者も町会住民も子どもたちも自由に利用できていたが、1970年代に入ると、炊き出しなどの拠点となったり（花園公園など）、金網フェンスでの閉鎖などが生じた。1990年代にはバブル崩壊後の経済不振により大阪市内全域に野宿生活者のテントや小屋掛けが急増する状況が生じた。あいりん地域においても同じであった。その後、2000年頃をピークに市内の野宿生活者数は減少し、あいりん地域内の公園においても増えてはいないが、固定化された状況が続いてきた。
- (b) 一方、萩之茶屋小学校北側及び東側道路を中心として、あいりん地域内には約50件の道路不法占拠屋台などが存在していた。なかには30年近く営業を続けてきたものもあったが、環境改善のためこれらの撤去を望む地元住民の要請を受け、2009年12月に撤去が完了された。撤去後の道路整備については、地元住民と大阪市とで検討が進められ、2011年中の工事が予定されている。
- (c) 2010年1月に「大阪市があいりん地域内の公園テント撤去計画」の新聞報道がきっかけとなり、労働者支援団体などによる新たな団体が結成された。このことは公園の野宿生活者テント問題がいまだに敏感な問題であることを示している。
- (d) 2008年のリーマンショック後の当該地域をめぐる新しい状況、とりわけ居宅保護への移行が大きく進んでいるなかで、公園テントの利用実態もかなり変化していることがうかがわれる。しかし、あいりん地域内の公園における実態については、ようやく聞き取り調査が始まったところである。
- (e) 2010年6月に、あいりん地域内の3つの子ども施設のグループが「公園でせめてボール蹴りがしたい」と声をあげて、公園にかける希望や夢を出し合うワークショップを実施した。これに、連合町会、地域社協、労働者支援団体（施設）などによって形成された「(仮称)萩之茶屋まちづくり拡大会議」(以下、まちづくり拡大会議、2008年～)も加わって、2010年10月に萩之茶屋北公園（通称：仏現寺公園）の草刈りが実施されたことは大きな変化である。

- (f) 不法占拠屋台と同様、道路上の違法物件である露天商については、2010年から警察が道路交通法による指導を始め、最大300件近くあったものが2011年2月には解消された。

2. 耐震化の問題

- (a) 2005年に正式に策定された大阪市地域防災計画に合わせて、当該地域においても連合振興町会では地域防災リーダーや訓練なども毎年実施している。しかし、日雇労働者や生活保護受給者と日頃接する支援団体の間では、日常課題に追われ、防災の問題はほとんど取り組まれてこなかった。
- (b) 高齢の単身世帯が住民の多数を占めるという構成比のなかでは、要援護の人々が相対的に多いだけに、地震などへの備えは大きな課題である。
- (c) 2008年に先述の「まちづくり拡大会議」が形成され、防災問題についても議題にのぼり始めた。2010年には地域の防災について、関係機関に要望が出された。地域内の多数の団体が連携するなど、防災への意識は高まってきている。

3. 残された課題

- (a) 前記の他に、薬物、不法ごみ投棄、放置自転車（自動車）、ノミ行為などの問題が存在してきた。薬物売買問題はマス・メディアの報道などを通して、あいりん地域の否定的なイメージを広げる要因ともなっている。また、これらの課題は、まちづくりに対する阻害要因となりかねない。

4. 今後の見通しと提言

1) 環境改善

- (a) リーマンショック後の地域内の各公園テントの利用実態の全貌をまず把握すべきである。
- (b) まだテント生活が続ける・続けざるを得ない理由は何なのか。一人ひとりの根本ニーズをつかむ聴き取りと対話の姿勢が、問題の抜本解決への大道であろう。
- (c) 小学校統合問題、まちづくり拡大会議、子ども施設グループなどの動きが重なって、「子どもの声が聞こえる街に」「せめてボール蹴りができる公園に」「誰でもが安心して使える公園に」という新しい動きが始まっている。こうした住民自身による自主的でトータルなまちづくりの動きを支援し協働するなかで、公園の野宿生活者テントの問題も抜本的解決の道が見えてくると思われる。
- (d) そうした『あいりんまちづくり総合プラン』の策定に、大阪市は全庁的連携をもって着手する必要がある。府や国との連携もそこにつなげていく。地元住民団体・労働者支援団体なども総合プランの必要性については、最近の地元の各種議論のなかで共有している。今後もその要望は強まると思われる。
- (e) 総合プランづくりでは、まちづくり拡大会議や労働者支援団体など地元の各種議論のなかで、「ルールは守りつつ」「日雇労働者時代の独特のきずなど包摂力の深さを遺産として生かしたまちづくり」という点では多くの人々が賛同している。孤立を防ぎ、つながりづくりにもなる多種多様な「居場所」「共用空間」づくりを重視する街のイメージである（コレクティブ・タウンと呼ばれる）。たとえば、あいりん総合センターは「寄場機能」だけでなく、「ひろば」「居場所」としても使われている。
- (f) 「あいりん地域版コレクティブタウン」とは、単身高齢者たちが簡易宿所やアパートなどの狭小な個室群に密集して住んでいる現状に着目して、地域全体を「グループホーム」としてイメージし、あいりん総合センター等なじみのあるコレクティブな（直訳は「共同の、共有の」）空間を「談話室」的に活用して、弱点をカバーする、あるいは長所に変える考え方と言ってもよい。
- (g) 日雇労働経験の高齢者たちにはこうした仕掛けづくりを工夫すべきである。

2) 防災等

- (h) 第1章でも述べたように府内一の人口密集地であり、この問題は喫緊の課題である。
- (i) それを考えると、水や食糧の備蓄のある収容避難場所は萩之茶屋小学校、今宮中学校のみであることは、約2万人の校下人口のすべての住民への対応力が懸念される。大地震発生後、初めの72時間は、備蓄された食糧・水などを求めて人々が集中することも想定される。
- (j) まちづくり拡大会議の形成により、町会や労働者支援団体が協働で防災問題に取り組む可能性が出てきたことは明るい材料である。
- (k) 防災は結局「人と人のつながり」である。数多く存在する労働者などの支援団体を地域の底力として活用する。そのためにも、住民団体・支援団体の変化に依拠し、まずは「あいりん地域防災サミット」の開催を検討する必要がある。
- (l) 薬物などの供給側の取り締まりの強化と継続は言うまでもない。同時に、アルコールやギャンブルなどの各種依存症も含めた幅広い依存症への取り組みへの発展が求められる。地元からもそうした声があがっており、地域ぐるみの取り組みへの支援が必要である。

第6章 就労・雇用状況の推移

1. 日雇労働市場の推移と労働者の高齢化

1) 日雇労働市場の推移

- (a) あいりん地域は、戦後日雇仕事を求める労働者たちの寄せ場として機能してきた。まず、この「寄せ場」の使い方について述べておく。一般に日雇労働の求人業者と求職者が多数集まる場所を意味する。このため、あいりん地域で「寄せ場」と言えば、あいりん総合センター1階の日雇労働をめぐる求人・求職の斡旋の場を指すことになるが、日雇労働者の宿泊場所である簡易宿所、そして日雇労働と簡易宿所生活によって形成された生活文化をも含めたものとして使われており、そのような「あいりん地域」全体を意味している。
- (b) 他方、これに似た言葉として「^{よりば}寄せ場」があるが、これは一般に労働者が日雇仕事を求めて集まる空間としての「場」を意味する。あいりん地域では日雇仕事をめぐる求人・求職の斡旋の場所であるあいりん総合センター1階をもっぱら意味している。
- (c) 日雇労働者の求人には一般に「現金求人」と「契約求人」があるが、図6-1-1のように、現金求人数の推移を見ると、1960年代から70年代中頃までのあいりん地域の日雇労働には、建設業以外に、運輸業（港湾運送業を含む）や製造業の仕事もあったが、1970年代後半以降は、ほぼ9割が建設業の仕事に特化してきた。
- (d) 現金求人の総数は、オイルショック後の1975年に大きく減少したが、その後順調に増加し、花博開催・バブル経済頂点の1989年には1,874千件とピークを迎えた。1995年の阪神淡路大震災の時には、復興需要により現金求人数が一時的に増えたが、バブル経済崩壊の1990年以降の20年間は全体的に減少基調であった。かくして、リーマンショック翌年の2009年の現金求人数は326千件まで減少した。
- (e) 図6-1-2は、全国の非農林業全体と建設業における雇用者数について、1960年を起点とした推移を示したものである。非農林業全体では、2000年頃まで安定的に雇用者が増え、それ以降は横ばいとなっている。これに対して、建設

業では、1995年ころをピークとして、それ以降大きく減少している。90年代後半以降は公共事業の大幅な減少により、建設業の事業規模が縮小した。とはいえ、この図を図6-1-1と重ね合わせてみたとき、建設日雇労働者への需要減少は、既に5年前の1990年頃から始まっていたことがわかる。これには、建設業の事業規模の縮小のほかに、建設業における建設工法の近代化と技術の高度化などの要因が作用していた。

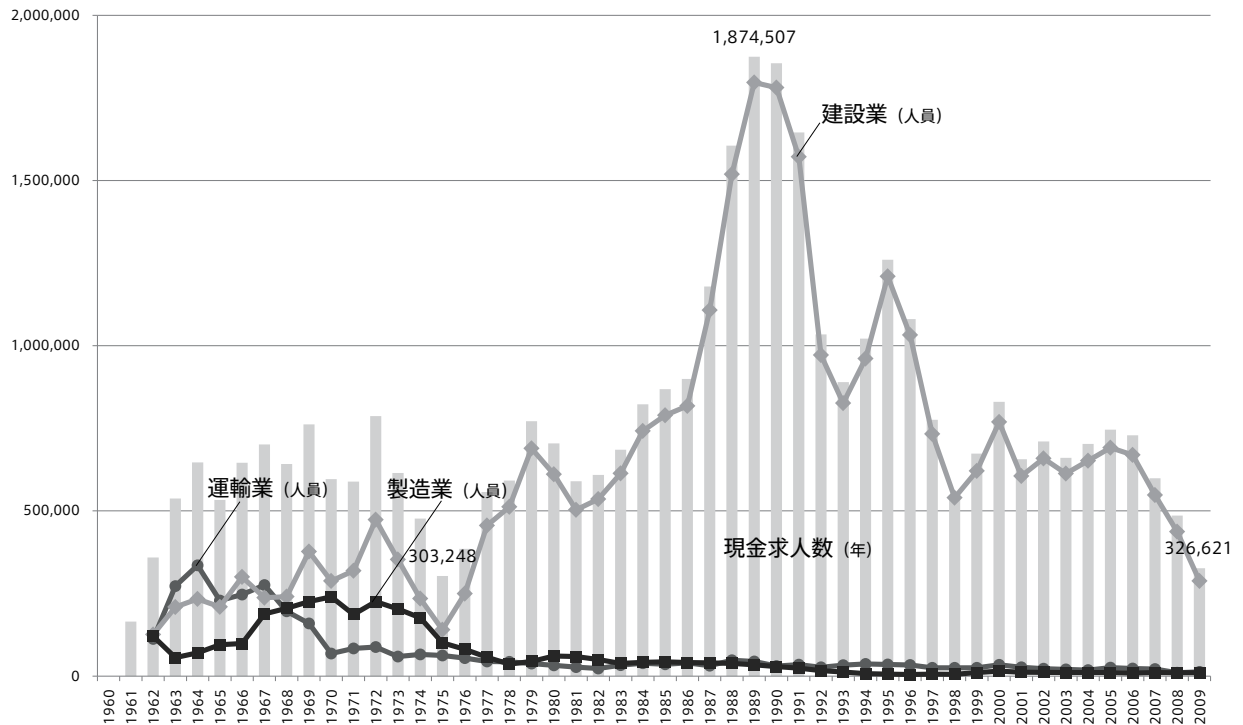


図 6-1-1 日雇労働 現金求人推移

資料：西成労働福祉センター、各年度の『事業の報告』より作成

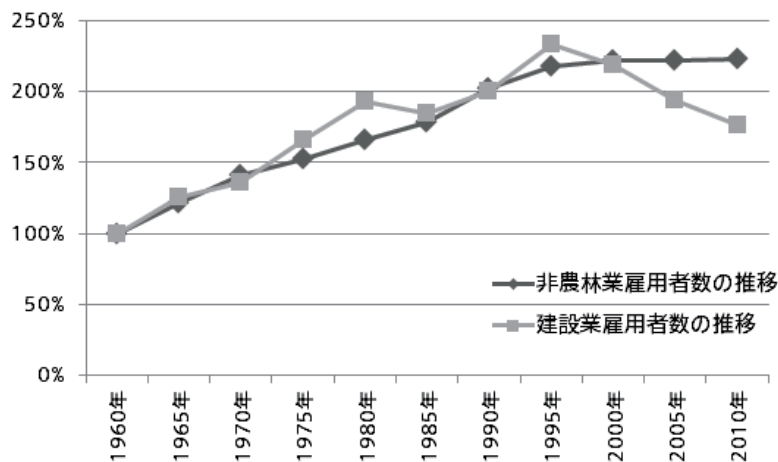


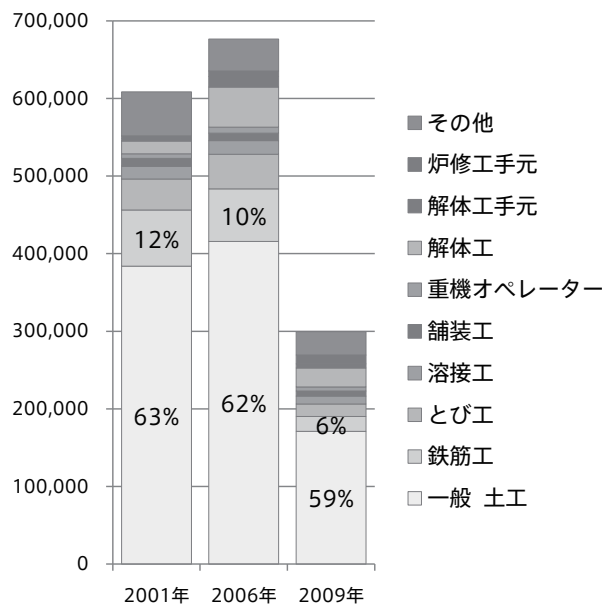
図 6-1-2 非農林業と建設業の雇用者数の推移（1960年を100%とした値の変化）

資料：総務省『労働力調査』より作成

2) 職種別求人 / 紹介の変化

(f) 建設業における建設工法の近代化と技術の高度化に伴って、建設工事それ自体が労働集約的なものから、次第に技術集約的なものへと変化し、建設日雇労働者の多くを占める一般土工、また熟練工（特に鉄筋工と、とび工）に対する需要が減少してきた。図表 6-1-3 は、このことを示している。他方、実数は多くないが、重機オペレーターに対する求人が相対的に安定していることがわかる（なお、2000 年代前半は耐震ビルへの改築が進んだこともあって、解体工への求人が比較的安定していた）。職種別にはこうした変化があったとはいえ、全体的には、あいりん日雇労働市場は、建設業全体の事業規模の縮小と雇用者総数の減少の度合いを上回る勢いで縮小していったとみてよいだろう。

(g) 図表 6-1-3 の、2009 年の建設業の現金求人 / 紹介数をみると、最も多い職種は「一般土工」171,001 件（59.4%）、ついで「解体工」24,360 件（8.5%）、「鉄筋工」19,138 件（6.6%）であった。運輸業では、その 97.3%（12,557 件）が「冷凍倉庫入出庫」であった。製造業では、「会社雑役」4,294 件（42.6%）、「職人」



年	一般 土工	鉄筋工	とび工	溶接工	舗装工	重機オペレーター	解体工	解体工手元	炉修工手元	その他	合計
2001年	383,774	72,432	40,065	16,355	10,295	5,879	16,248	3,414	3,435	56,723	605,185
	63.3%	12.0%	6.6%	2.7%	1.7%	1.0%	2.7%	0.6%	0.6%	9.4%	100.0%
2006年	415,768	67,598	44,564	17,652	9,653	7,807	51,769	13,437	7,301	41,154	669,402
	62.1%	10.1%	6.7%	2.6%	1.4%	1.2%	7.7%	2.0%	1.1%	6.1%	100.0%
2009年	171,001	19,138	16,132	10,182	6,494	5,265	24,360	5,349	11,518	29,951	287,872
	59.4%	6.6%	5.6%	3.5%	2.3%	1.8%	8.5%	1.9%	4.0%	10.4%	100.0%

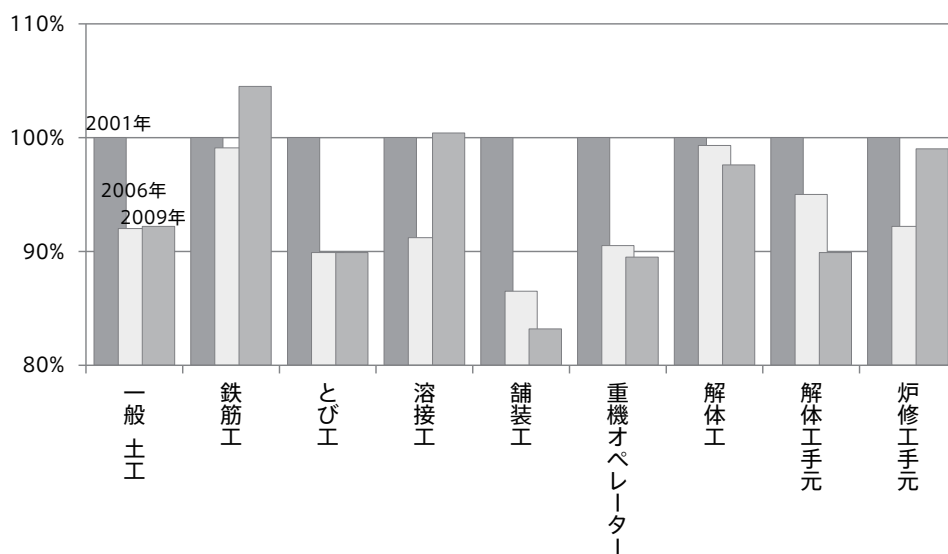
図表 6-1-3 西成労働福祉センターにおける建設業における日雇（現金）職種別求人数の変化

資料：西成労働福祉センター、各年度の『事業の報告』より作成

2,907 件 (28.9%)、「職人手元」2,393 件 (23.8%) であった。いずれにしろ、未熟練・低熟練職種での求人が多くを占めた。

3) 賃金水準の変化

- (h) 図表 6-1-4 は、西成労働福祉センター経由の日雇（現金）仕事の職種別の 1 日賃金額の推移を示している。一般土工が、この 8 年間に 7.8% の賃金低下が生じたが、とび工、舗装工、重機オペレーター、解体工手元などでは、それを上回る低下率である。これに対し、鉄筋工、溶接工、解体工は、ほぼ現状を維持している。
- (i) 西成労働福祉センター経由の日雇仕事は、相対的に安定した賃金水準を維持し、また労働条件も比較的安定しているものが多い。しかし、これだけでもってあいりん地域の日雇労働市場の全体を把握したことはない。近年のこの地域の日雇労働市場の変化は、西成労働福祉センターの利用の減少にある。



	一般土工	鉄筋工	とび工	溶接工	舗装工	重機オペレーター	解体工	解体工手元	炉修工手元
2001年	11,236	12,472	15,626	13,738	14,643	13,406	13,229	12,000	13,000
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
2006年	10,342	12,354	14,053	12,530	12,672	12,131	13,132	11,400	11,991
	92.0%	99.1%	89.9%	91.2%	86.5%	90.5%	99.3%	95.0%	92.2%
2009年	10,354	13,039	14,049	13,796	12,190	12,003	12,907	10,791	12,864
	92.2%	104.5%	89.9%	100.4%	83.2%	89.5%	97.6%	89.9%	99.0%
変化率 2009年/2001年	-7.8%	4.5%	-10.1%	0.4%	-16.8%	-10.5%	-2.4%	-10.1%	-1.0%

図表 6-1-4 西成労働福祉センターにおける建設業における日雇（現金）職種別賃金の変化（各年 8 月の 1 日あたり賃金）

資料：西成労働福祉センター、各年度の『事業の報告』より作成

- (j) この点に関しては、携帯電話やインターネットを介した日雇仕事の取引が増えており、こうした実態の全体像の解明は極めて困難であるが、確実に進んでいる。この実態により、あいりん総合センターの寄場の規模は相対的に縮小していると推測される。最近では、求人件数を下回る求職者数しか集まらない日も時にはあるといわれている。
- (k) 表 6-1-5 は、全国とあいりん職安の日雇雇用保険の被保険者数の推移を示している。全国では、1975 年以降一貫して被保険者数は減少しているが、あいりん職安では、1980 年代中ごろまで増加し 1986 年にその数値が 24,458 人とピークとなり、全国のおよそ 15% を占めた。2000 年には、31.2% を占めたが、2006 年においてはこの割合は 16.8% となっている。あいりん職安に限れば、図 6-1-6 に見られるように、2000 年代に入ってから減少は著しく、最新の 2009 年度の値では、2,025 人までに落ちている。そのことは図 6-1-7 に見られる新規交付数の推移からもうかがえる。
- (l) しかし、いずれの数値も 1985 年以降急激に減少している。全国の日雇労働市場の規模が急激に縮小するなかで、あいりん地域の日雇労働市場も同様に縮小していったことがうかがえる。これは、あいりん地域を拠点に仕事をする日雇労働者の多くにとっては、日雇労働者被保険者手帳（いわゆる、白手帳）の日雇労働求職者給付金（いわゆる、あぶれ手当）を活用できるほどの仕事日数ともはや確保できなくなっていることを意味している。

表 6-1-5 日雇雇用保険被保険者数の推移（人）

	全国	あいりん職安
1975年	194,000	16,297
1980年	167,000	15,426
1985年	153,000	22,485
1990年	85,000	14,330
1995年	55,000	14,530
2000年	45,000	14,062
2005年	28,000	5,695
2006年	25,000	4,203

※ピーク値は、1986 年の 24,458 である。
 資料：厚生労働省職業安定局雇用保険課「雇用保険事業月報」及び
 西成労働福祉センター、各年度の『事業の報告』より作成

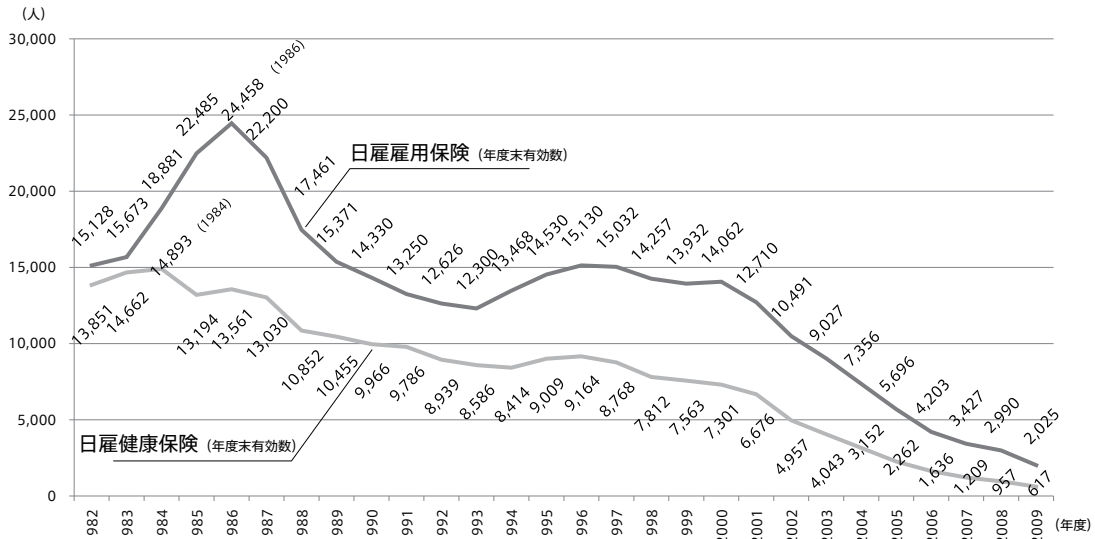


図 6-1-6 日雇労働 雇用保険日雇労働被保険者手帳（白手帳）の推移

資料：あいりん労働公共職業安定所、各年度の『事業概況』より作成

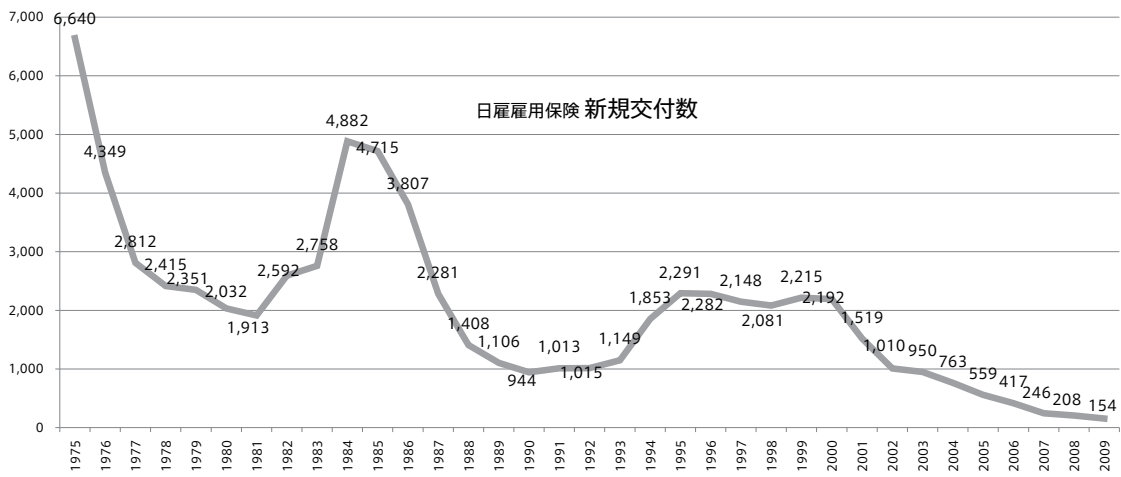


図 6-1-7 日雇労働 雇用保険日雇労働被保険者手帳（白手帳）新規交付数の推移

資料：あいりん労働公共職業安定所、各年度の『事業概況』より作成

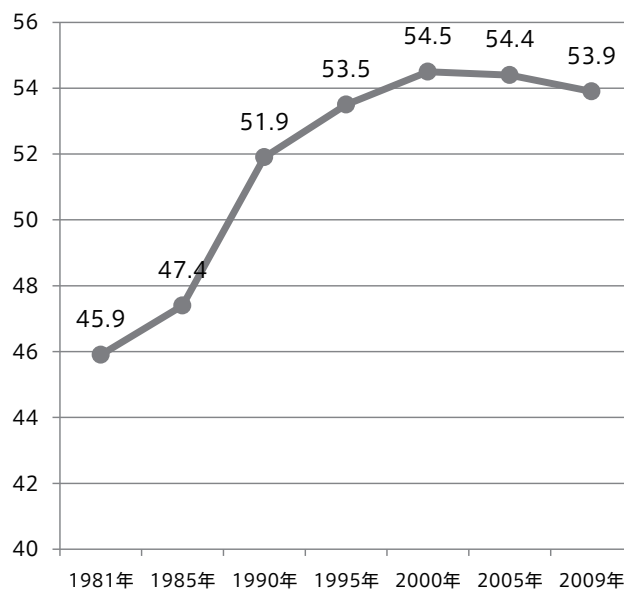


図 6-1-8 あいりん労働公共職業安定所の日雇労働雇用保険日雇労働被保険者手帳（白手帳）所有者の平均年齢の推移

資料：あいりん労働公共職業安定所、各年度の『事業概況』より作成

4) あいりん地域の日雇労働者像

- (m) 日雇仕事が全体的に減少し、求人方法に新たな個別方式が浸透してきた。この方式は、若い日雇労働者にとっては、利便性の高いものとして利用が広まり、その分あいりん総合センターの寄場利用のニーズは低下していった。他方、長年この寄場を利用してきた中高齢の労働者にはこの個別方式はなじみがなく利用しづらく、その結果あいりん地域に失業者として滞留していくことになる。
- (n) 図 6-1-8 は、あいりん職安の白手帳所有者の平均年齢の推移である。平均年齢は 1981 年の 45.9 歳から 2009 年には 53.9 歳と 8 歳高くなった。このことはまた、この地域全体の住民の平均年齢の高さに反映されることになる。
- (o) 2008 年に西成労働福祉センターは 9 種類のアンケート調査からなるあいりん地域の日雇労働者の実態調査を行った（西成労働福祉センター『あいりん日雇労働調査報告書』2009）。それらの分析結果を総合すると、次のような日雇労働者像が浮かび上がる。
- (p) 一般に、50 歳代の年齢層が相対的に多い。寝泊まりする場所では、5～6 割が簡易宿所、2 割がアパート、あとの 2 割が臨時夜間緊急避難所である。あいりん地域で仕事をするようになった時期は 10 年以内という者が 5～6 割で、比較的高齢になってこの地の日雇仕事に従事するようになった者が多い。日雇労働に従事できている者の 6 割前後は、月 11 万円以上の収入を得ている。しかし、50 歳代後半～60 歳代前半の者においては、簡易宿所ではなく臨時夜間緊急避難所を利用する者の割合が増えて約 35%程度となり、高齢者特別清掃事業の利用者が多く含まれる。彼らは、おおむね 1 ヶ月に 3～4 回の特別清掃の仕事に就くことができ、7 割の者が 1～5 万円の収入を得ていた。なかには、アルミ缶回収などで生計を立てている者もいる。

2. 西成労働福祉センターの事業の現状

この西成労働福祉センターの事業は、大きく 3 つの事業、(1) 職業紹介事業、(2) 労働者福祉事業、そして (3) 施設管理運営事業からなる。

1) 西成労働福祉センターの職業紹介事業

- (a) 西成労働福祉センターの職業紹介事業は、通常の職業紹介事業と、55歳以上高齢者への求人紹介事業などをおこなっている。内、高齢者への求人紹介事業は、建設業以外の領域での求人開拓による高齢者可の求人紹介と、高齢者に限定した求人紹介があり、これら2つの紹介事業による紹介件数の推移は、図6-1-9のとおりである。また、地域の高齢日雇労働者を対象にした特別清掃事業への輪番紹介による紹介件数は、図6-1-10のとおりである。
- (b) 建設業以外の領域での求人開拓による高齢者可による2009年度の紹介は、472人、延べ7,842人で、前年度に比べ44.6%の減少と、厳しさが増した。高齢者に限定した求人紹介は、おもに東大阪市環境事業所からの「家庭ごみ収集」作業の求人で、833人、延べ7,781人の紹介が行われた。特別清掃事業での紹介は、2009年度に2,236人が登録を行っている。
- (c) 高齢者特別清掃事業では、1ヶ月に3～4回の特別清掃の仕事に就き、7割の者が1～5万円の収入を得ている。それが彼らの主な収入源となっている。また、2007年度に実施された当事者へのアンケート調査(重複回答)によると(沖野充彦「就労支援における課題と釜ヶ崎支援機構の役割」『市政研究』164号)、「就労意欲を持続できる」30.7%、「仲間と一緒に働くことができる」26.8%、「社会に参加しているという感覚を持てる」17.5%など、就労意欲や社会参加という点でも評価が高いことがわかる。
- (d) さらに、職業相談としては、比較的若い労働者も含めた様々な支援と、高年齢者職業相談を実施している。
- (e) 次に、事業所指導、求人開拓などがある。事業所指導は、毎早朝時の就労あっせんでの業者によるプラカード掲示への指導、無届求人業者への指導、日雇雇用保険の加入などがある。求人開拓では、安定雇用を確保するために事業所へのアンケート調査や事業所訪問を行っている。
- (f) また、技能資格取得促進事業がある。2001年から厚生労働省が始めた「日雇労働者(等)技能講習事業」を受託し、特に2007年からは常用就職・職種転換につながる講習として「建設機械習熟講習」「造園・林業職種転換講習」「ビルメンテナンス職種転換講習」「自動車運転免許講習」「介護業務職種転換講習」

などを実施している。特に、この講習事業は、利用者から役立つ講座として比較的高い評価を得ている。

2) 西成労働福祉センターの労働者福祉事業と施設管理運営事業

(g) 労働者福祉事業のなかには、①労働災害に関する相談と休業補償給付の立替貸

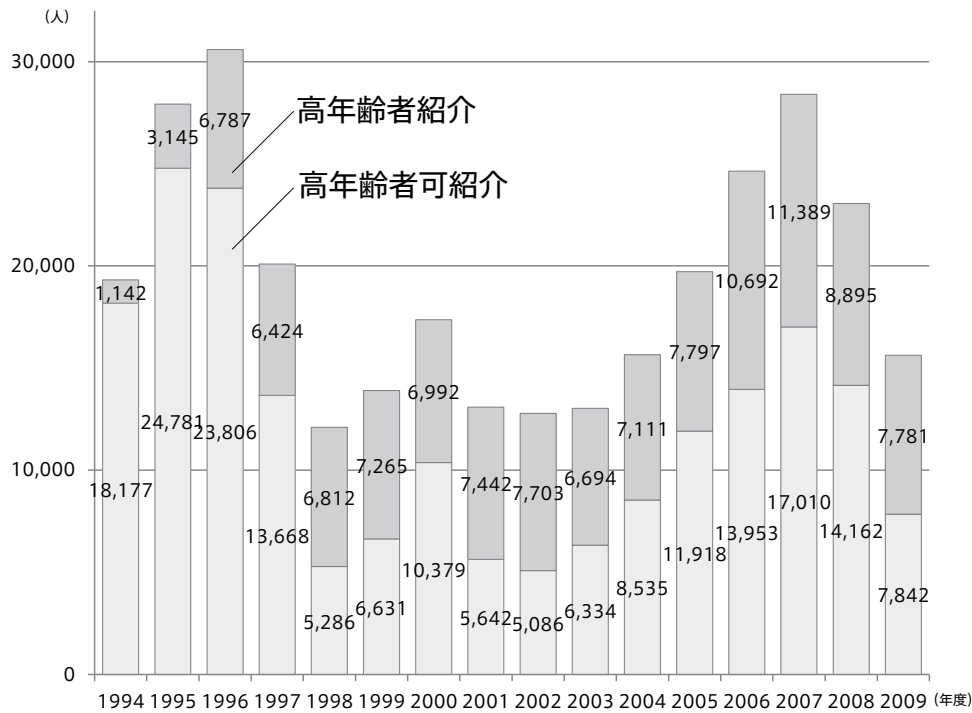


図 6-1-9 高年齢者紹介数・高年齢者可紹介数の推移

資料：西成労働福祉センター、各年度の『事業の報告』より作成

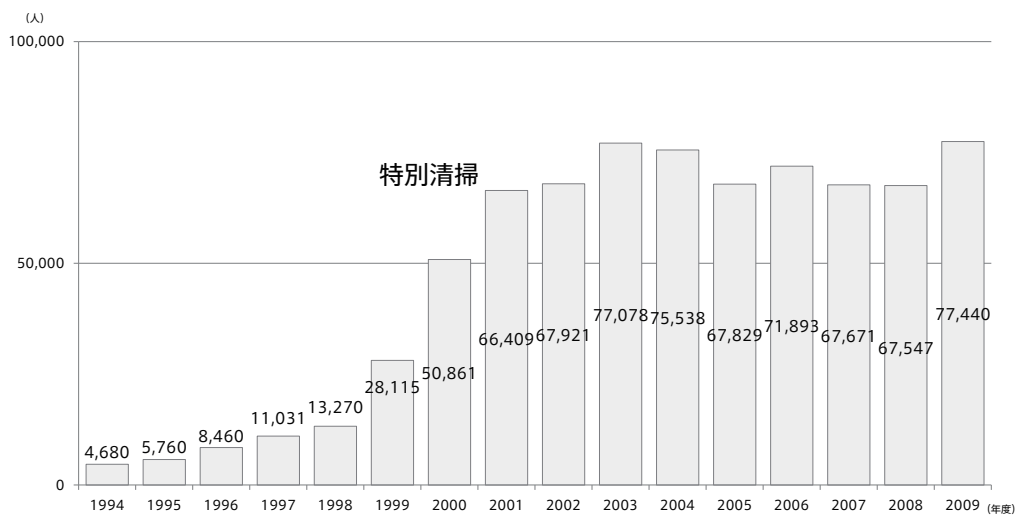


図 6-1-10 高年齢者特別清掃事業紹介数の推移

資料：西成労働福祉センター、各年度の『事業の報告』より作成

付、②労働安全啓発の推進、総合支援、③労働相談、④医療相談、⑤労働者援助、⑥労働者福利厚生、⑦広報啓発活動がある。

- (h) 特に、ここでは、労働相談を取り上げよう。建設業などの日雇労働者は、事業主とのトラブルや場合によっては賃金未払いといった事例が多く発生してきた。こうした問題について気軽に相談できる場を確保しておくことは重要と思われる。
- (i) また労働者援助では、労働力の維持と就労支援という位置づけで短期宿泊援助と、資格証明などによる住民登録の相談なども行っている。
- (j) 施設管理運営事業は、大阪府から受託している西成労働福祉センターの管理運営、すなわち就労支援施設の機能維持と、福利施設の管理運営である。

3) まとめ

- (k) あいりん総合センターの持つ寄場の規模が縮小してきた。日によっては、求人数に対して、日雇仕事を求める求職者数のほうが少ないといった状況も生まれている。とはいえ、依然としてこの寄場は日雇労働の需給マッチングの機能を果たし続けていることに違いはない。また、分散型方式の紹介が広がっているとはいえ、このセンター寄場は、賃金や労働諸条件などについて一定の「相場形成力」をもっていると判断してよいのではないだろうか。さらに、この寄せ場を頼って、仕事をなくした中高年労働者が広範囲の地域からこの地を訪れる構造は変わっていない。
- (l) また、労働者福祉事業は、潜在的に多くの日雇労働者の安全を確保する機能をもっている。そして、2000年以降の新たな大きな役割として注目しておきたいのが、特別清掃事業による高齢者雇用の維持と、技能講習の実施である。今日、あいりん地域で求職活動する就職困難な人たちが、技能講習を利用するケースが増えている。
- (m) これらのことからみて、西成労働福祉センターはあいりん総合センター寄場に対する管理機能を維持しているし、それは今後も求められているといえよう。また、高齢者雇用の維持や技能講習の実施などに見られるように、その機能を多角化しつつある。

3. 社会的就労の推移

仕事をなくした中高齢者また若者も、仕事を求めてあいりん地域にやってくるケースが依然として一定数存在している。しかし、現実には、建設日雇労働市場の縮小、あいりん総合センター寄場の規模の縮小に伴って、仕事に就けない人々がこの地域に滞留する傾向が強まっている。こうした事態に対する新たな支援が、民間団体によって始まっている。

1) 民間団体による就労支援事業のはじまり

- (a) 西成労働福祉センター以外に、日雇労働者そして広く就職困難者に対する就労支援活動を行っている民間団体がこの地域にはある。NPO 釜ヶ崎支援機構と大阪ホームレス就業支援センター（大阪府・大阪市も参画している）である。
- (b) NPO 釜ヶ崎支援機構は 2005 年からお仕事支援部を開設し、大阪ホームレス就業支援センターなどからの受託事業として就職支援事業をはじめた。支援内容は、求人情報の提供をはじめ、履歴書の書き方、面接の受け方、面接時の背広・携帯電話の貸与、就職してから最初の給料支給までの生活費の援助など、多岐にわたる。
- (c) 大阪ホームレス就業支援センターは、2005 年にあいりん地域に開設された。このセンターは、ホームレス就労自立支援の厚生労働省の施策の受け皿としてつくられ、大阪府・大阪市も運営協議会に参画している。支援の対象者は、府内の複数の自立支援センター入所者、あいりん地域の労働者で大阪ホームレス就業支援センターに登録している者などである。事業として、①事業所訪問による啓発、求人・仕事情報提供の呼びかけ及び求人開拓、②求人・仕事情報の関係組織との共有化、③就労支援がある。
- (d) このように、仕事になかなか就けないでいる日雇労働者をはじめ、多くの就職困難者への就労に向けた支援活動が近年行われるようになった。
- (e) これ以外にも、NPO 釜ヶ崎支援機構は、2009 年から大阪府・大阪市の受託事業である自転車リサイクル事業と園芸・除草等作業を開始し、新たに就労機会の創出に取り組んでいる。いずれも、新たな技能形成をともないながら、個々人にあった就労自立を果たせる道として活用されている。

2) 大阪市の新たな事業——パーソナル・サポート・モデル推進事業

- (f) 大阪市は、内閣府が募集したパーソナル・サポート・モデル推進事業に応募し、2011年度からあいりん地域を含む大阪市内においてホームレスの内、様々な就労阻害要因を抱える人々への支援を開始する。特に、この地域には、アルコールなどの依存症、精神疾患、知的障害の疑いのある人、長期にわたり就労自立していなかった人、社会から孤立している人などが多いことから、彼らの日常生活自立、社会的孤立からの脱却、そして就労自立への一貫した支援を、民間団体と協力しながら推進することとなった。
- (g) この事業は、野宿生活者などにとって必要な施策であるというだけでなく、この地域において育まれてきた社会資源の活用という観点から考えても、効果が期待される。今後、このあいりん地域での事業に対しても、全国のモデルとなる事業の構築が望まれている。すなわち、このあいりん地域の労働者対策は、これまでの日雇労働の寄せ場機能に加えて、福祉的な観点も加味した多様な支援機能を用意することが求められている。

4. 今後の見通しをめぐる様々な意見

- (a) こうした現状のなかにあって、あいりん総合センターの寄場の労働市場規模は、1990年代以降大きく縮小してきている。このことからいくつかの課題が、今日、問われるようになってきた。
- (b) その第1は、今後もこの寄場規模の縮小は続くと予測されるのかどうかという点である。
- (c) 第2に、この規模の縮小にともなって、あいりん総合センターの寄場は不要ではないかという考え方もあり、このことについて議論を深める必要があるだろう。
- (d) 第3に、このあいりん総合センターにある西成労働福祉センターがもつ寄場管理機能、それ以外の様々な機能を存続させるべきかどうかという点もまた検討が必要である。同時に、この西成労働福祉センターが持つ高齢労働者のニーズに応じて実施されている特別清掃事業をどうするのかといった点についても議論が必要となる可能性がある。

(e) しかし、これらの点を検討するにあたっては、あいりん総合センター寄場の機能や規模だけでなく、自治体が持つ諸々の機能、そしてこの地域にある日雇労働者に向けられた民間団体の役割にも目を向けておく必要があるだろう。

1) あいりん総合センターという日雇労働寄場の将来像をめぐって想定される意見

(f) 今日、あいりん総合センターの寄場規模の縮小にともなって、この日雇寄場は不要であるといった考え方もあろう。私見ではあるが、あえてこれらの考え方を4点に整理すると、第1は、あいりん総合センターの寄場機能を現状のまま存続させるべきという意見だろう。第2は、このセンター寄場の縮小を追認し、いずれは西成労働福祉センターやあいりん職安も廃止するという意見もありうる。第3は、このセンターの寄場の縮小を追認しつつも、あいりん地域全体の持つ寄せ場さらに日雇労働市場全体に対する監視機能だけは存続させようという意見も出るかもしれない。最後に、第3の意見に加えて、西成労働福祉センターの機能や地域で培われた社会資源の持つノウハウを積極的に生かす道を探るべきだとする意見もありえる。

(g) 第1の意見は、あいりん地域の日雇労働市場において生じている今日の動向に対して楽観的に評価しすぎているのかもしれない。この意見に対しては、今日の寄場の規模縮小の背後で進んでいる建設業の労働力調達システムの変化などを等閑視しているという批判が起こるかもしれない。

(h) 第2、第3、第4の意見はいずれも、現在進行しつつある事態をありのままに受け止めたものである。そのうえで、今後のあいりん総合センターの寄場機能、西成労働福祉センターの持つ監視機能と新たな事業展開の方向性、ひいてはあいりん地域のまちづくりの今後については、大きく意見が分かれることが想定される。

(i) 第2の意見に立てば、それは、究極のところ、このあいりん地域がもつ建設業日雇労働の需給機能そのものを完全に撤去させようというものになるだろう。しかし、この意見においては、その後のこのあいりん総合センターの建物や跡地の利用について、さらに具体的な見取り図を描くことが求められるだろう。同時に、あいりん地域周辺や大阪全体における日雇労働市場に対する管理機能が失われることに対する代案を提示することも求められるかもしれない。

- (j) 第3の意見に立てば、求人分散方式の拡大に伴う弊害に対して積極的に関与することが重要であるとの観点から、日雇労働市場に対する「監視」機能を維持することを主張することになるだろう。日本社会に日雇という雇用形態が残るかぎり、そこでは常に賃金や労働諸条件の切り下げ、様々な労使間のトラブルの可能性がある。こうした問題解決の手段が必要であることから、労働相談窓口、さらに労働者福祉事業が今後も求められるだろう。その意味で、西成労働福祉センターの役割の重要性は今後も変わらないと考える意見であると思われる。
- (k) しかも、この意見は、西成労働福祉センターの職業紹介機能が日雇労働の賃金や労働諸条件の目安として（いわば相場形成機構として）機能していることの重要性を考慮して、あいりん総合センターの寄場はどれほど縮小しても西成労働福祉センターの「監視」機能はそのまま存続させるべきとの意見にもつながるかもしれない。
- (l) 第4の意見に立つと、これは、あいりん地域で育まれてきた職業紹介機能や労働条件の監視機能だけでなく、新たに始まった技能講習などの職業訓練につなげる機能を生かすことを主張するものとなるだろう。また、この地域の社会資源やこれから実施が予定されている大阪市のパーソナル・サポート・サービスモデル事業の取り組みの成果を見極めた上で、将来的には都市社会が抱える就職困難者の問題に対する新たに取り組みを提起することが求められるかもしれない。

2) あいりん地域での新しい就労支援のイメージ

- (m) 現代社会では、一方で地域密着型の生活・就労支援が求められるとともに、他方では特に就労自立等に困難を抱える人々への集中的な寄り添い型の支援や様々な技能訓練の実施では集約された場での支援活動が必要となっている。特に後者の課題に関連して言えば、あいりん地域には地域の社会資源による就職困難者支援が既に存在し、西成労働福祉センターも技能講習への道を開いている。交通便利の地でもあり、これらの機能をさらに拡充することは可能かもしれない。
- (n) すなわち、あいりん地域の労働市場機能を、日雇労働の寄せ場機能から、①多くの就職困難者の社会的・職業的支援、②職業訓練機能（たとえばアメリカのコミュニティ・カレッジのような多様な職業訓練を可能にする機関の設置）、

③様々な労働者層に開かれた職業紹介機能など、これら3つから構成された多様な労働市場機能へと拡充することの可能性を追究できないか、という考え方もありえるだろう。

- (o) この意見が想定するあいりん地域の将来像は、あいりん地域を現代の大阪が抱える雇用問題の解決の拠点にするということに加えて、この地域を従来とは異なる多様な人びとが行き交う場へと変え、その結果、あいりん地域がもつマイナス・イメージをプラス・イメージへと転換をはかるということにある。それがまた、あいりん地域の新たなまちづくりの基盤になるとも考えられる。

第7章 居住・住宅状況の推移

1. 簡易宿所及び簡易宿所転用アパートの実態

- (a) あいりん地域では日雇労働者の宿泊という生活空間として簡易宿所が高密度に建ち並んでいる。昨今では、日雇労働者の減少、高齢化、あるいは生活保護受給者の増加などに伴い、簡易宿所を共同住宅（アパート）へと転用する傾向が加速している。
- (b) この地域を宿泊あるいは居住の観点から捉えると、高密度（※第1章参照）で、多様な社会資源を利用できる環境（※第8章参照）、という特性あるいは課題があらわれてくる。

1) 簡易宿所や簡易宿所転用アパートの全体的推移

- (c) 今般、実施した地域内の簡易宿所・転用アパートに対する実態調査の結果によれば、図7-1-1のように簡易宿所は2000年以降、日雇労働者の減少などを受けて、軒数は減少基調が続き、この10年で4割減の102軒となった。図7-1-2のように宿泊者については、1990年代後半に3分の2に大減少し、1万人台になった。2000年代に入って前半期はしばらく宿泊数を1.0万人台をキープしていたが、2005年以降再び激減が始まり、2010年で5,000人と、最盛期の1.6万人台から7割減となっている。
- (d) 図7-1-2のように稼働率はバブル期には、90%近い値を上げていたが、バブル経済崩壊後、一気に60%台に落ちた。阪神淡路大震災後の復興で、いったん80%になったが、1999年は50%に落ちる。その後、簡易宿所の減少で、稼働率は70%前後を維持していた。しかしリーマンショック後、大激減し、50%となってしまった。
- (e) 一方、対照的に図7-1-1のように、簡易宿所転用アパートは2000年に本格的に登場しはじめ、増加基調のなかで、2003年、2009年と大幅に増加しており、特に2009年の増加は著しく、簡易宿所とアパートの併用の開始により、リーマンショック後の宿泊者の激減を補う形で、アパート化がさらに進んだといえる。

(f) その結果、図 7-1-3 のように、現在は簡易宿所転用アパートをはじめ、生活保護受給者を主に受け入れる共同住宅が多くなり、萩之茶屋 1～3 丁目・太子 1～2 丁目エリアを中心に 100 軒以上分布している。逆に簡易宿所専業の数は著しく減ってしまったことが、この図からも読み取れる。

(g) 一方で、あいりん地域内の山王・北天下茶屋・花園エリアは、低廉な木造賃貸住宅が多く分布しており、そこにも労働者や生活保護受給者、年金生活者などが暮らしている。

(h) 簡易宿所の料金帯は 800 円 / 日から 1,500 円 / 日、簡易宿所転用アパートは 33,000 円 / 月から 42,000 円 / 月の幅で設定されている。簡易宿所転用アパートに関しては、大阪市の住宅扶助の上限額である家賃 42,000 円以下のものでは、生活保護受給者のみでなく、年金受給者や日雇労働者、その他の労働者（非正規雇用等）の入居も見られる。

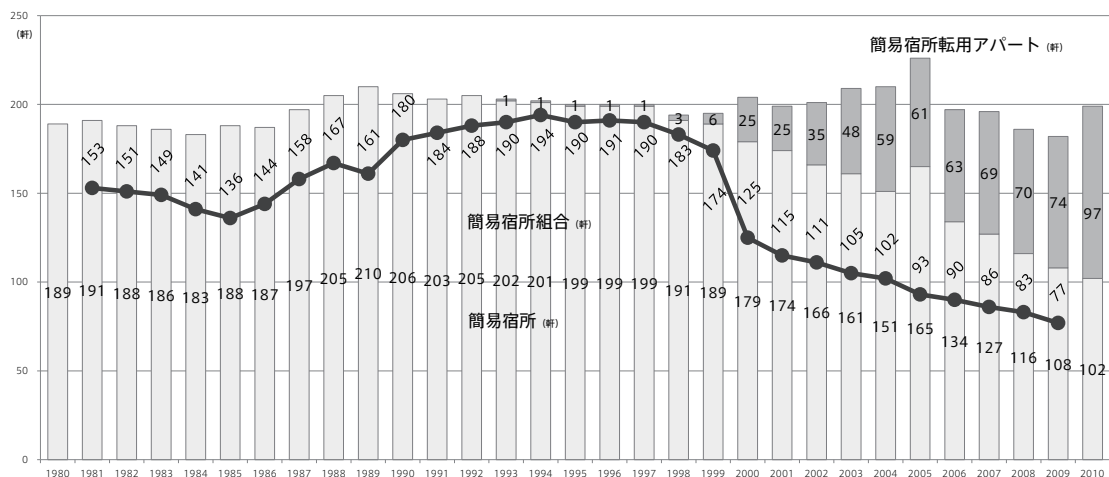


図 7-1-1 簡易宿所、簡易宿所転用アパートなどの推移

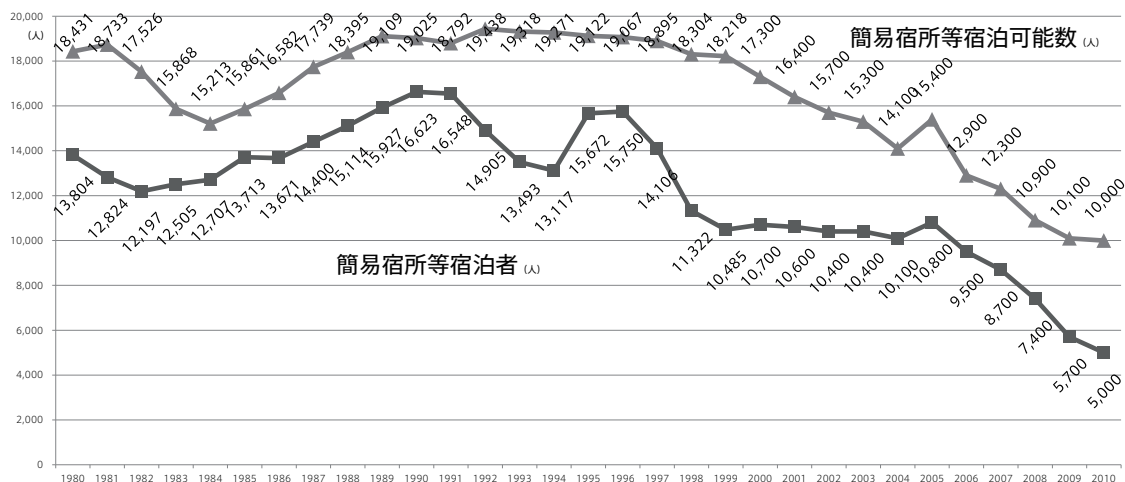


図 7-1-2 簡易宿所の宿泊可能数、宿泊者の推移

※簡易宿所転用アパートには、簡易宿所と共同住宅を同一建物内で併せ持つアパート併用簡易宿所のも含む。
資料：大阪府簡易宿所生活衛生同業組合資料より作成

2) 簡易宿所利用者、転用アパート入居者やサービス内容の現状

- (i) 簡易宿所利用者・転用アパート居住者の多様化・複雑化が進行している。日雇労働者中心から、生活保護受給者だけでなく、年金生活者、生活保護・年金併用者、旅行者、新しいタイプの非正規雇用労働者など多様な利用者が存在する。2010年8月から9月にかけて実施した帳場でのヒアリング調査で、宿泊者あるいは利用者の大体の割合は、表7-1-4の通りである。

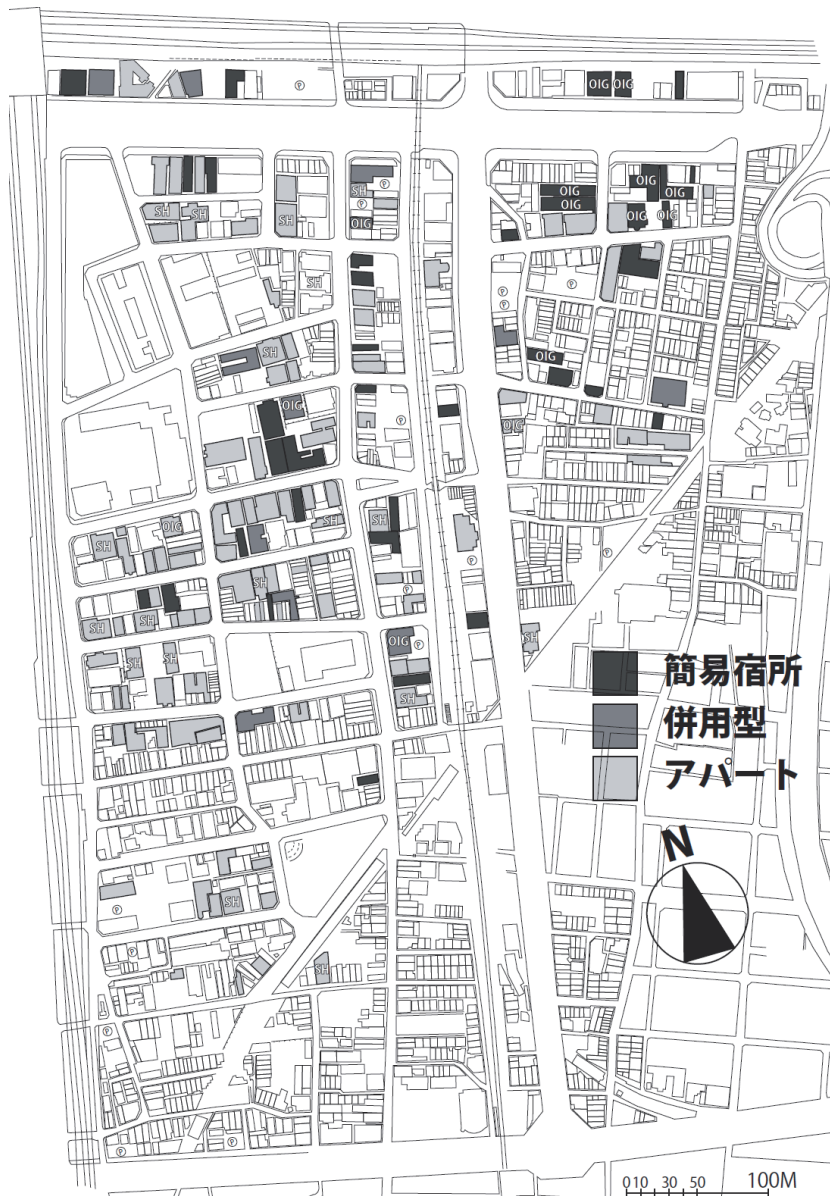


図 7-1-3 簡易宿所、簡易宿所・アパート併用、および簡易宿所転用アパートの分布

資料：調査検討チームの2010年夏の現地調査より作成

- (j) 建物形態や付加機能のバリエーションは意外と豊富である。最小で1畳から3畳、そして4.5畳の居室のほか、居室や店舗（元喫茶店）等を利用した談話室（共用多目的スペース）、帳場における日常的なコミュニケーションや見守りなどの対面サービスが機能している。代表的な転用アパートの1階の見取り図は図7-1-5の通りで、複数部屋を1部屋に改修した談話室などが用意されている。
- (k) 高齢者だけでなく、手帳もなく支援を受けにくい障害者や、刑務所等を出所してきたいわゆる刑余者など、社会的困窮者の幅広い利用も見られる。それらは簡易宿所・転用アパートの性格にもよるが、上記の低廉な利用費、利用のしやすさと、様々な利用層への対応、柔軟な帳場機能などがあることによる。

表7-1-4 簡易宿所、アパート併用簡易宿所、簡易宿所転用アパートの割合
2010年調査より推計

	労働者	生保	年金	旅行者 その他	合計	実員
簡易宿所	68%	0%	7%	24%	100%	1,337
併用	45%	33%	10%	11%	100%	541
アパート	13%	73%	14%	0%	100%	2,370
合計	34%	45%	11%	9%	100%	4,248

	労働者	生保	年金	旅行者 その他	合計
実員	1,457	1,921	483	387	4,248
簡易宿所	22%	0%	2%	8%	32%
併用	6%	4%	1%	1%	12%
アパート	7%	41%	8%	0%	56%
合計	34%	45%	11%	9%	100%

資料：調査検討チームの2010年夏の現地調査より作成



図7-1-5 ある簡易宿転用アパートの間取り

資料：調査検討チームの2010年夏の現地調査より作成

- (l) 簡易宿所を転用したアパートでは、入居・退去におけるきめこまやかな対応が行われ、支援付き福祉住宅としての役割も担っている。
- (m) ある簡易宿所転用のアパート入居者の入口出口調査を行ったところ、多様な生活困窮を抱えたり社会的な生活自立が困難な高齢単身者を受け入れており、終の棲家とする人や、さらに広い居室を求めての転居する人も見られる。
- (n) あいりん地域全体が、簡易宿所転用アパートをはじめアパート併用の簡易宿所や、木賃アパートなどの住宅ストックと、地域に点在する生活支援を提供するNPOや民間組織などの社会資源が組み合わせられ、地域全体として支援付きの住宅の集中する街へと変容しつつある。

3) 簡易宿所利用者、簡易宿所転用アパートの居住者

- (o) 2010年後半期において本調査執筆者が、簡易宿所・転用アパート利用者の留置調査、さらに回収票をもとにインタビュー調査を行った。留置調査では155票（有効回収率25.5%）の回答が得られ、そのうち37ケースから約一時間半に及ぶ生活史の聞き取りを行った。調査で得られたデータから、下記のような利用者・居住者の類型化を行った。
- (p) 簡易宿所や転用アパート等の利用者としては一定の収入を有する層であり、日雇労働者あるいは生活保護受給者だけではなく、年金生活者や新しいタイプの労働者など、様々なタイプが見受けられる。それら利用者像として、独立型、生活向上型、離脱志向型、断絶型、定着型などに分けることができよう。
- (q) 「独立型」：年齢が若く学歴が高い。あいりん地域居住歴が1年未満と短く、簡易宿所に住みながら、日雇や派遣などで働いている。将来は自分で店を営みたいなど、独立志向が高く前向きである。あいりん地域は自由だが治安が悪いと感じている。
- (r) 「生活向上型」：「独立型」よりも年齢が高く、結婚や旅行、ボランティアなど生活面での豊かさを求めるタイプ。あいりん地域居住歴は比較的短い。家族とも連絡をとっており、比較的前向きなタイプ。あいりん地域のような社会的弱者のまちは必要だと感じている。
- (s) 「離脱志向型」：現状に不満をもち、あいりん地域からの離脱を志向しているタ

イプ。自立や引っ越し、元いた地域に戻りたい、生保を切りたい（生活保護から自立したい）などの言葉が現れる。働いている場合は非熟練で、学歴は比較的低い。あいりん地域居住歴が1年以上から3年未満、5年以上10年未満の層にこのタイプがみられる。家族とのつながりは弱く、あいりん地域の印象は「あまり良くない」という印象を持っている。

- (t) 「断絶型」：あいりん地域居住歴が3年以上と居住の長期化が進み始め、人間関係に課題を抱えているタイプ。あいりん地域では「友だちはいない」と地域で人間関係をつくることを拒絶したり、「人間関係が難しい」と感じている。比較的学歴は高く、結婚歴があり子どももいるが、家族とのつながりは弱い。
- (u) 「定着型」：福祉アパートに住み生活保護を受給しているタイプで、あいりん地域居住歴が他のタイプと比べて長い。学歴が低く、長く日雇で熟練職として暮らしていたが、働けなくなり健康も悪化しているため生活保護を受給している。結婚歴がなく子どもはおらず、家族とのつながりも途切れている。あいりん地域は特殊な環境だが、気楽に過ごせており、まちは今後も変わらないだろうと思っている。

2. あいりん地域の周辺の住宅市場

- (a) 萩之茶屋・太子に広がる簡易宿所及び転用アパートの密集エリアと、山王、北天下茶屋、花園エリア、さらにその周辺に建ち並ぶ木賃アパート、文化住宅などの木造低層住宅密集エリアが、あいりん地域を取り巻いている。
- (b) あいりん地域から居宅保護を受ける場合、簡易宿所転用アパートを選択するパターンのほか、これら周辺（西成区外も含む）の木賃アパートやワンルームマンションなどを選択するパターンがある。また、簡易宿所転用アパートから周辺の木賃アパートや福祉アパートに転居するケースも見られる。これら、あいりん地域内の住宅分布やそこでの移動だけでなく、周辺エリアも含んだ、居宅保護における住宅の選択や、そこでの住宅市場の動向を捉える必要性は高い。

1) あいりん地域外の西成区の状況

- (c) 木賃アパートや文化住宅やワンルームマンションなどの低廉な住宅が分布し、簡易宿所密集エリア外における生活保護受給者や年金受給者の住まいの選択肢

となっている。住宅の狭小さは、図 1-1-4 で既に紹介した通り、西成区全体が狭小な一人当たりの住宅面積となっている。

- (d) 一方で、一般アパートの福祉マンション化（木賃アパートや文化住宅等の生活保護受給者向けへの改修や看板の掛け替え）や戸建住宅の共同住宅化（一般的な戸建住宅を2～4戸（室）に分けるなどの改修を施し、生活保護受給者向けに賃貸）なども加速している。
- (e) 2006年調査（「大阪市西成区における生活保護受給者の現状」）で、生活保護世帯が10世帯以上有するアパートの分布は、図 7-2-1 のとおりで、西成区内に広範に立地している。また家賃の設定の分布については、上限額（4.2万円と4.25万円）に設定されている事例が48%と約半数をしめ、上限額以上はごく少数の1%以下である。上限額以下4万円以上が16%、3万円台が22%、3万円未満が14%となっている。
- (f) そうした区内のアパートに居住する生活保護受給者について、あいりん地域の影響がどう現れているかについても、上記調査は明らかにしている。野宿+日雇経験32%、日雇経験のみ32%、野宿経験のみ5%、どちらも経験なし31%となった。西成区の高齢生活保護受給者の3分の2は、なんらかの形で、日雇や野宿の経験を有していることがわかる。どちらも経験していないタイプは3分の1であることがわかる。

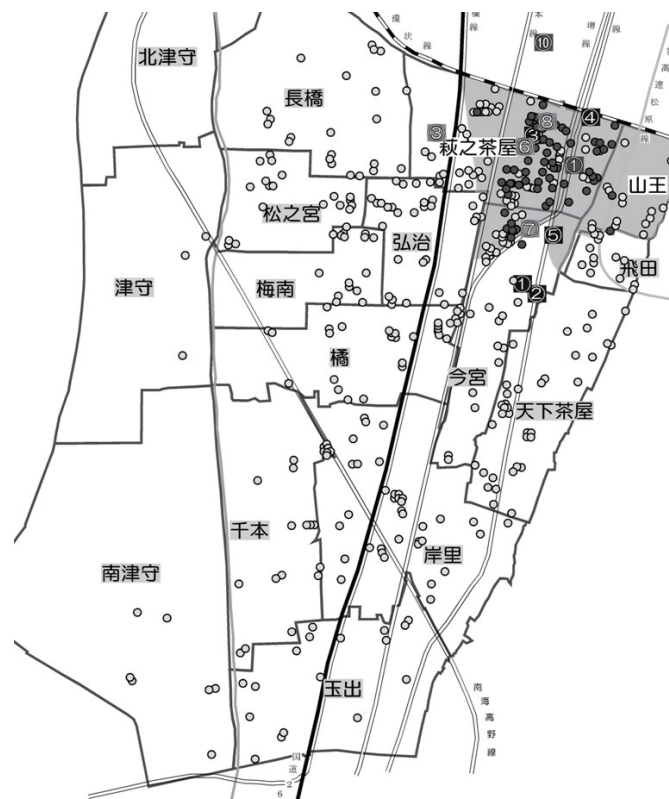
2) 年金受給者やひとり親世帯、外国人などの居住と住宅設備

- (g) あいりん地域あるいは周辺の住宅において、単身者、高齢者、母子（父子）家庭、ニューカマー外国人なども集住している。このような、年金やわずかな収入で暮らす人たちの家賃は、数千円台と低廉で、狭小で低質な居住環境となっている。
- (h) その一方で、こうした狭小で低質な住宅で暮らす人々を排除しない地域として、不動産業界も変化せざるを得なくなっていることも事実である。あいりん地域に分布する生活支援のNPOや民間組織及び、あいりん施策にもとづくサービスといった地域の社会資源の豊富さもさることながら、周辺エリアにおいても一部だが不動産業者や大家などによる、見守り、生活全般にわたる相談、入院時のサポート、葬送時のサポートなど、個別の支援が広まりつつある。

- (i) 生活保護の住宅扶助上限に応じた家賃の一律設定が見られるものの、都心部に近く、低廉な家賃で暮らせる地域であることには変わりなく、こうした様々な生活困窮や社会的自立の困難な人々が利用しやすい開かれた包摂型の住宅市場の形成と維持の傾向は、当面続くものと思われる。

3) 住宅設備の更新が進むなかで

- (j) 住宅の広さ、居住性能（耐震性、避難容易性、日照、通風、騒音、省エネ、バリアフリー等）などに加え、中高齢単身者の住宅の最低居住水準として定められている 25㎡に満たない福祉アパート／木賃アパートが多数あるといえる。
- (k) その一方で、生活保護受給者の急増と、住宅扶助上限額での家賃収入を望む業者・大家の意向により、住宅市場の動向は激変しており、バリアフリーを意識した改修、階下の騒音対策として2階建てを1階建てに減築など、ハード面での動向や、引っ越しのサービスや、入居時の物品（テレビ、冷蔵庫、ふとん等）貸出など、ソフト面でのサービスも行われている。居住者の複雑化する生活課題に対して対応を迫られる形となっている。



○福祉住宅 ●簡易宿泊所転用共同住宅 ■あいらん地域
 〓私鉄・地下鉄 〓JR線 〓阪神高速道路
 ①旧あいらん条例下保護施設 ②一般保護施設 ③ホームレス施策関連施設
 図 7-2-1 福祉アパート分布 生活保護 10 世帯以上の
 アパートの分布 2006 年

資料：「西成区生活保護実態調査」
 (西成保健福祉センター・大阪就労福祉居住問題調査研究会)、2006 年

3. 今後の見通しと提言

1) 簡易宿所／転用アパート

- (a) 第1章で推計したあいりん地域の人口推移では、短期宿泊者や、短期滞在の新しい労働者の利用が予測に組み込めないために、高齢者のアパート住まいを前提としたアパートの経営も今後5年ほど需要は維持されるが、その後は激減が予測される。このままでは、転用アパートの先行きはたいへん厳しいと言わざるを得ない。
- (b) 簡易宿所の主だった経営者や、まちづくりに関わる関係者に聞き取りを行った。そのなかでいくつかの今後の見通しが語られた。まず、要援護の高齢者をさらに居住促進する、という選択肢があげられた。3畳という狭小さを有利点とした、居住促進の策を練るか、より良質な居住環境に更新することにより、活路を見出すしかないであろう。ある程度の廃業を見込みつつ、ケア／支援が付帯するハウジングのあいりん地域的な受容の仕方を考えていく必要がある。
- (c) また、生活困窮を抱えがちな子ども世帯の政策的流入を図るような施策と連動した、ハウジングの提供という選択肢も提案された。
- (d) 加えて、簡易宿所として、就労が困難で、社会的適応がなかなか難しい若年中年労働者の受け皿として、低廉な宿泊施設の提供という方向性も考えられている。
- (e) ここ5年がそうした決断をすべき期間となろう。実際、家族と縁の切れた生活困難者や、セイフティーネットや制度からもれた人々の貴重なハウジングの受け皿として、簡易宿所・転用アパートの利用者像は多様化しており、共用空間や帳場機能などバリエーションも見られる。
- (f) 一方で、1畳～3畳といった狭小さは良し悪しがあり、居住実態の把握と、日雇労働者あるいは生活保護受給者という紋切型だけではなく、多様化する利用者像に応じた支援策を、英知を結集して考えるべきである。
- (g) ソフトの支援として、ボランティアなどの社会参加支援、就労支援やパーソナルサポート、社会的孤立に関するメンタル面支援、安心して暮らし死を迎えられるターミナルケアなどが、自然発生的に独自で展開され始めてきている芽を、

制度的にも展開してゆく必要がある。

- (h) ハードとしては、居室空間のバリエーションとして家族での利用を想定したもの（居室空間の多様化）、重度を含む要介護者での利用を想定したもの（建物の個性に合わせたバリアフリー化）、空きスペースを活用した居場所づくり（共用空間の開拓）などを検討・推進する必要がある。

2) 低廉賃貸アパート

- (i) あいりん地域外に、あいりん地域での生活を経験した人が多く居住することが明らかになった。そして生活保護受給者をベースにすると、あいりん地域の経験者が過半数を占めることもわかり、量的にも大変な数となっているために、生活保護に影響された住宅市場の展開が今後ともしばらくは続くものと予想される。
- (j) このように、生活保護受給者を対象とする市場が存在するなか、提供者としての大家、不動産業者や管理会社などに対して、各種支援サービスの提供についての責務を明確化する必要がある。その前提として、賃貸住宅に関する情報提供と競争の適正化に向けて、貧困ビジネス対策とあわせて、国において規制と同時に適切なインセンティブの提供が必要と思われる。
- (k) 入居させるだけの大家ではなく、地域生活のアドバイザーとしての大家が実質的に現れつつあるし、現れざるを得ない状況となっている。大家主体の居住サポートの仕組みづくりとともに、それらを支える相談窓口や情報提供の体制づくりも進める必要がある。
- (l) 大家・入居者・専門家などがネットワークし、住宅管理の共同化や、居住者の管理への参加・協働の仕組みづくりを模索せねばならない。
- (m) いずれにしても、生活保護受給者を対象とした住宅市場展開の脆弱性は、間違いなく組み込まれている。ケアとハウジングが地域コミュニティのセーフティネットの根本であるという観点から、こうしたアパートという住宅資源の質の底上げを図り、生活保護に依存しない市場展開が必要である。

第8章 地域活動及び地域産業の推移

1. 伝統的社会運動、既存の地域組織、NPO や関連諸団体による様々な取り組み

- (a) 壮年期のあいりん地域では、地域住民、日雇労働者（多くが簡易宿所利用者）のうち、後者を主な顧客とする様々な諸産業で成り立っていた。この10年間に日雇労働者の集住地域から生活保護受給者の集住地域へと激変したなか、簡易宿所利用者が地域住民としてのアパート居住者へと大きく移行した。
- (b) そのようなこの10年の歴史的な激動のなか、日雇労働者の利益代弁・擁護団体としての労働組合諸団体は、依拠する集団の規模縮小に伴い、当該地域における影響力が縮小する傾向にある。
- (c) 地域振興町会のほうでは、長らく労働者や支援団体との間に深い溝があったが、かつての労働者もアパート住まいの住民となり、それを基盤に支援団体との意見交換や協働が少しずつ進むことによってお互いの間の分断が小さくなってきた。そうしたなかで、まちづくりが実行可能になった状況がある。
- (d) 町会加入率が1割に満たないという問題も抱えつつ、地域の連合町会や社会福祉協議会においては、区のイベントへの積極的な参画をはじめ、まちづくり協議会活動における環境美化や地域住民の交流機会の創出、そしてネットワーク委員会や老人会などを含め、多様な地域活動が展開されている。具体的には、清掃活動への参加呼びかけ、生活保護受給者の老人会への加入、菜園づくり、文化・生きがい・つながりづくり活動、識字学級などの活動がなされている。ただ、約1万人近くにもなる対象人数の大きさの前には活動の拡大は、少々伸び悩み状態にあるとも言える。
- (e) またNPO等ボランティア系の団体は、より困難な課題を抱える人々への対応に追われ、現状維持に悪戦苦闘しているのが実状ではある。
- (f) このように、新たに多数となってきた生活保護受給者を視野に入れた「まちづくり」の動きは模索段階だが、最近になって、既存の地域組織と、その他の支援や運動等に関わる組織との相互交流の機会が増えており、彼らが問題の要因ではなく、問題を解決する主体として協働を目指すべきであるという認識も高まりつつある。

- (g) 具体的な各テーマにおける地域と行政との協働の機会については、昨今の対応として、各局が横断的に対応する「萩之茶屋地域環境改善特別チーム」が設置され、具体的な事業が進みつつあることに対する地域の期待が高まりつつある。

2. 新しいタイプのまちづくり運動や、子育て、保育に関する取り組み

- (a) 流動性の高い日雇労働者の集住地域という性格から地域におけるまちづくりの主体が形成されるには困難が多かった。まちづくりにはなじみにくいとされてきた元日雇労働を経験した住民一人ひとりのレベルで、どうすれば住民参加やインクルージョンという実体をつくっていけるのか、創意工夫がまさしく必要となっている。すなわちこの10年間の変化を基盤にして、この地域にどのようなまちづくり主体（組織）が生まれ活動し、どのような可能性と課題があるのか。あらためてそれを丁寧に把握する必要がある。
- (b) 1999年にNPO釜ヶ崎支援機構、「わいがや会」（大阪自彊館の前理事長吉村鞆生氏が呼び掛けた、地域主要団体の長の集まり）、釜ヶ崎のまち再生フォーラムが形成され、それぞれ独自に取り組んできた。「定住者のまち」の側面にはじめて軸足が置かれる流れができた。
- (c) 2004年に萩之茶屋連合振興町会等も、まちづくり団体として「萩之茶屋小学校・今宮中学校まちづくり研究会」をスタートさせた。その成果を土台に、2008年に「（仮称）萩之茶屋まちづくり拡大会議」（以下、まちづくり拡大会議）開催を呼びかけ、町会・地域社協、学校関係、簡易宿所組合、社会福祉法人、まちづくり市民団体、労働者支援団体・施設などが向き合う、あいりん地域初の円卓会議として登場した。今ではあいりん地域のまちづくりの実質的な核としての役割を果たしつつある。
- (d) 2010年1月の、あいりん地域内公園の野宿生活者テント撤去を計画するのではないかとの新聞報道を契機に、同年3月の「まちづくりひろば」（釜ヶ崎のまち再生フォーラム主催）等を活用して、まちづくり拡大会議や労働者支援団体メンバーが、萩之茶屋北公園区域の再生ビジョンづくりのテーマと併せて、「みんなが安心して使える公園」についても率直な討論を行なった。その結果、各団体の「『違い』を乗り越えて、『共有』できる地域課題に対して意見交換する」場の必要性、「あいりん総合まちづくりプラン」策定の必要性などが共有された。

- (e) 「まちづくり拡大会議」は「子どもの声が聞こえるまちにしたい」という願いを共有して活動している。ここでの議論を起点に、2010年10月には当該地域内の3施設の子どもグループと支援団体の大人たちによる萩之茶屋北公園の草刈り作業が、大阪市の協力のもと、自主的に実施された。
- (f) こうした流れを引き出したものには釜ヶ崎のまち再生フォーラムによる1999年からの継続的な活動がある。まちづくりという概念がはじめて、あいりん地域でも語られる基盤をつくったが、簡易宿所を、24時間見守りサポートと共用空間を利用した余暇サービスなどを付帯したサポータィブハウスや外国人個人旅行者向けホテル化していく着想も、この活動から事業化されていった。なお、サポータィブハウスとは「簡易宿所転用型の生活支援付き高齢者共同住宅で、保証金・保証人は不要。基本的には見守りサポートや生活訓練を経てアパート居住や地域生活へ移行（ステップアップ）するための通過型住居。あいりん地域独特の住環境のなかで工夫されたもの」と理解されている。
- (g) 本来なら子どもたちをどう育てるかも、まちづくりに関連してくる主題であるが、当該地域では子どもは「超少数派」となっていた。持続可能な地域として再生するにはこれまでの経過を見直し、子どもたちの役割も考えていく必要がある。

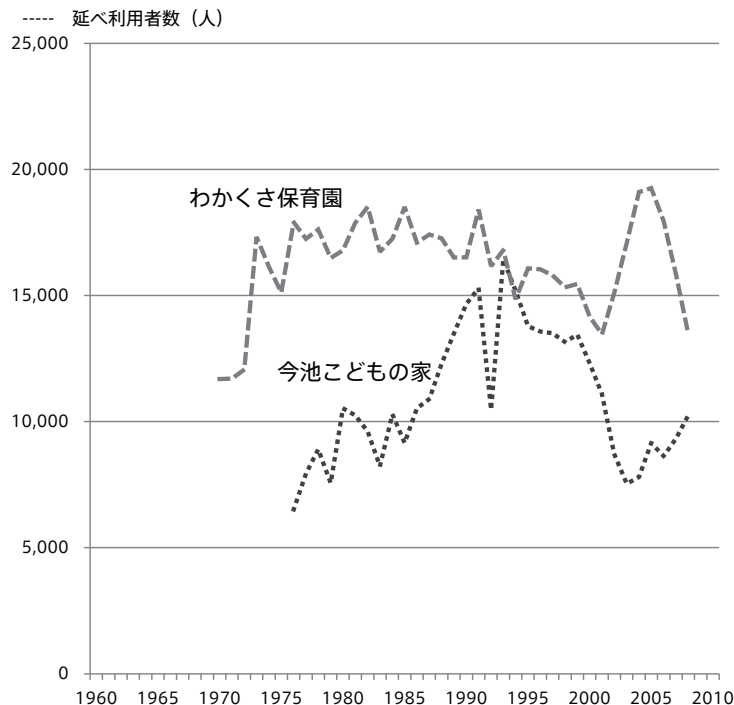


図 8-2-1-a 保育関連施設利用者数の推移

資料：社会福祉法人井記念愛染園資料より作成

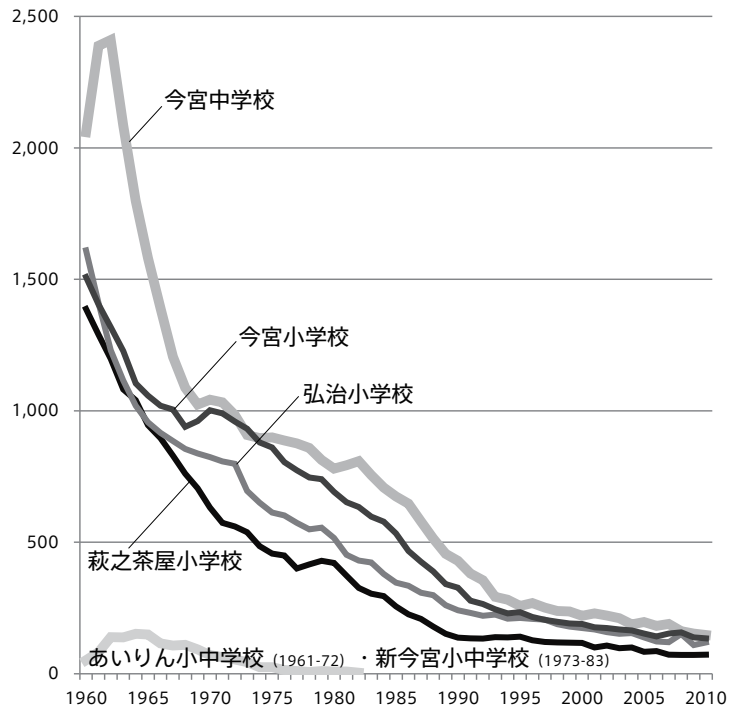


図 8-2-1-b 萩之茶屋小学校・今宮中学校・今宮小学校・弘治小学校
 における児童数の推移 (1960-2010)
 資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

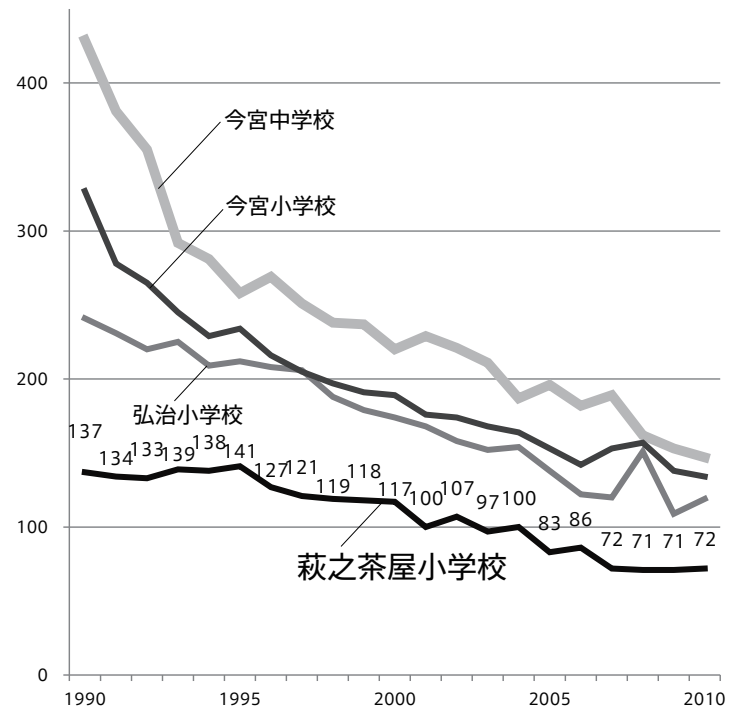


図 8-2-1-c 萩之茶屋小学校・今宮中学校・今宮小学校・弘治小学校
 における児童数の推移 (1990-2010)
 資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

(h) 図 8-2-1d のように萩之茶屋小学校は全学年でわずか児童数 72 人となっている (2010 年度)。学校や PTA などを中心に統合問題協議会も設けられている。

(i) 図 8-2-1a によれば、わかくさ保育園の利用者や今池こどもの家の延利用者に顕著な減少は見られず、あいりん地域に所在する子ども関連の施設利用の需要はある。

表 8-2-1-d 今宮中学校下の中学校・小学校の生徒・児童数等の変遷

単位：生徒数・児童数・教員数（人）
学級数（学級）

年	今宮中学校			あいりん中学校 ／新今宮中学校※			あいりん小学校 ／新今宮小学校※		
	生徒数	学級数	教員数	生徒数	学級数	教員数	児童数	学級数	教員数
5月1日現在									
1961	2,388	49	70	51	4				
1965	1,581	38	58	40	3	5	112	6	10
1970	1,042	27	45	34	3	6	58	6	12
1975	899	24	44	11	3	9	14	6	12
1980	780	23	42	7	3	9	3		4
1985	674	20	38						
1990	429	13	28						
1995	258	9	23						
2000	220	7	18						
2005	196	8	19						
2010	147	8	20						

年	萩之茶屋小			弘治小学校			今宮小学校		
	児童数	学級数	教員数	児童数	学級数	教員数	児童数	学級数	教員数
5月1日現在									
1961	1,290	28	31	1,410	30	33	1,405	30	32
1965	945	26	33	956	23	27	1,058	26	32
1970	632	19	25	824	21	25	1,002	25	32
1975	457	14	23	613	18	23	860	25	35
1980	421	14	22	516	15	21	691	19	28
1985	256	10	21	346	13	17	533	17	26
1990	137	6	13	241	9	15	327	12	21
1995	141	7	14	212	7	13	234	10	16
2000	117	7	14	174	7	12	189	7	13
2005	83	8	17	138	7	12	153	7	14
2010	72	7	15	119	7	13	134	7	14

【注】

(1) 学級数には、特別支援学級を含む。

(2) ※ 1973 年 (昭和 48 年) 以降は、新今宮小・中学校の生徒数等を記載。

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

3. 簡易宿所経営の改編とその効果、国際集客と地域商業

- (a) 地域の産業としては、日雇労働者等の個人消費とそれに向き合う地域商業、サービス業が主であった。ところが、生活保護受給者をはじめとした単身高齢者向けの福祉サービス関連産業が急成長する。一方で、既存の地域商業、サービス業は衰退傾向が強まっている。また、あいりん地域の簡易宿所の一部には、外国人旅行者の受入れに踏み切り成功しているところもあり、この分野をどう育成するのかという今までにない観光産業育成の課題が生まれつつある。
- (b) 主に太子1丁目に立地する簡易宿所の数軒は、サッカーの2002年ワールドカップ開催以降、宿泊費の安さと簡易宿所が集積する強みを武器に外国人バックパッカー向けのゲストハウス経営へと転換を図り、図8-3-1のように外国人宿泊者を大幅に増やし、日本人利用者の受け入れにも成功し、経営状態が改善している。その分布は図7-1-3を参照のこと。
- (c) 「大阪市旅館業の施設の構造設備の基準に関する条例」(平成15年2月21日条例第2号)が、平成20年5月23日付けで「改正」され、第5条のうち「定員1名の客室を設ける場合には、その客室の延べ面積は総客室の延べ面積の2分の1未満であること」という項が付け加えられた。この条項が、今後の簡易宿所の新たな展開や進出に影響を及ぼす可能性は否定できない。

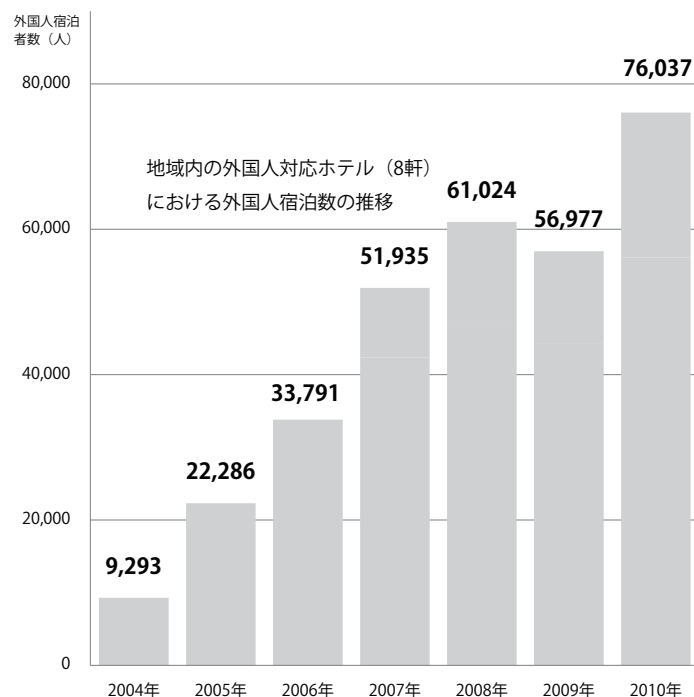


図8-3-1 あいりん地域 外国人宿泊数推移 某ホテル8軒計

資料：調査検討チームの聞き取りにより作成

- (d) 地域居住者の多くが日雇労働者から生活保護受給者へと変わり、国内外からの観光滞在者が増えるなかで、既存の地域商業、サービス業は新たな需要への対応に戸惑っているのが現状である。

4. 今後の見通しと提言

1) 新しい取り組みへの脱皮

- (a) 1961年に大阪府労働部西成分室が開設、翌年（財）西成労働福祉センターが設立、そして同年1962年の愛隣会館の建設が、あいりん施策の萌芽となり、1966年に正式に「あいりん地区」と改称した経緯からして、あいりん地域の歴史は50年近くになろうとしている。そのなかで様々な制度疲労を起こしてきたことが明らかになったが、逆に地域社会からのまちづくり、という観点でいえば、最近の10年間の歴史しかない。人口の激減の予測のなか、あいりん地域の特性を生かし、少しでも活力のある街に引っ張っていく人材や資源は、まちづくりから生まれるという視点が必要であろう。
- (b) そもそも、生活保護受給者の行政対応は、個々のケースワークを主とし、固定した集団として把握しての対応は考えられてこなかった。それは、生活保護制度の活用は一時的利用にとどめるものであり、個々人のケースワークによって、生活保護制度から自立していくとの考えに基づくものと考えられる。では、個々のケースワークからさらに踏み出て、地域での新たな支援活動は誰が担うのであろうか。
- (c) 地域の連合町会や社会福祉協議会においては、これまでの活動を継続しながらより効果的な連携の機会を創出しつつ、一方で自治会組織以外を含めたあいりん地域内外が一体となった地域活動を図る必要があり、そのためには、共有しうるテーマにおける漸進的な相互交流の機会（関係づくり）が必要である。
- (d) そのためにも今後は、より各主体間の認知度を高め、交流の機会を増やす仕組みづくりと「新たな住民像」の再構築が必要である。特に、子ども、環境（ごみ問題）、薬物問題、防災というテーマは、協働の機会を創出する可能性が高いテーマである。たとえば、地縁組織としての老人会に、高齢の生活保護受給者がなかなか入りづらいという状況もあるので、地域の老人会との融合を徐々に図っていく試みや、生活保護受給者が入りやすくなるような町会組織の育成

など、生活保護受給者を地域社会にインクルージョンする仕組みづくりが求められる。

- (e) 市民と行政の協働がうまく進んだなかでつくられた西成区地域福祉アクションプラン推進の理念の浸透と、理念への共感者の具体的な活動の育成も望まれる。
- (f) 地域のつながりづくりを意識しながら、地域と共に協働しうる、形式的ではない庁内横断型連携による施策や事業実施の調整機能が不可欠である。
- (g) 地域側においては、NPO 等も関わってくるまちづくり主体の動向がポイントとなる。行政がまちづくりを住民と協働で推進する時のパートナーとの信頼関係づくりが大変重要となってくる。その点で、「まちづくり拡大会議」をはじめ、各地域住民団体等がまちづくりの主体となるよう、相互の信頼関係の醸成と協力が必要である。

2) 今後のまちづくりに向けての期待

- (h) まちづくりの主体は、団体だけではない。単身高齢の生活保護受給者をはじめ住民一人ひとりのレベルで、どうすれば住民参加やインクルージョンという実体をつくれるのか、創造的なしなかけづくりが期待される。
- (i) 数少なくなった子どもたち、今後まちづくりの構成員となろう子どもを取り巻く問題も大きいだけに、子どもが暮らし育つまちづくりのあり方を探ることも、取り組むべき課題である。
- (j) まちづくりの位置づけを格段に引き上げ、「まちづくり総合プラン」を、住民と行政が協力しあって作成していくこと。そのなかで各個別課題の解決を考えていく必要がある。
- (k) そのためには、信頼関係醸成のための実現可能な個別問題での協働対応と、総合ビジョンづくりを並行的に、両輪となって進めていくことが望まれる。
- (l) 課題によっては国・府も加える必要があることは論をまたない。1960年代末にできた国・府・市・警察の四者による「あいりん対策連絡協議会」に代わって、住民組織等の参画を加えた新しい形が見えてくることが期待される。
- (m) 子どもをサポートする地域内民間施設で聴き取りをすると、母親などの状態が

ネグレクトや精神不安など、子どもに悪影響を及ぼす傾向が強まっている。これはあいりん地域だけに特別な事象ではないが、子どもたちが集まる場所に子どもの心のケアをする専門家の配置も望まれる。

3) 地域における新しい産業の芽

- (n) 近い将来、簡易宿所転用アパートや一部併用型も次の展開を考えなければならぬ時が来るであろう。外国人旅行者の積極的な受入れは、簡易宿所再生の選択肢の一つである。多様な訪日旅行者、なかでも外国人個人旅行者の受け皿が不可欠である。あいりん地域では一部の簡易宿所が既に外国人個人旅行者の受け皿となっており、簡易宿所が集積する利点を生かしたまちとして存続できる道筋の検討も必要であろう。
- (o) あいりん地域では太子1丁目を中心に、国内外からの新しい旅行客が集うまちへと生まれ変わりつつあるが、地域により長く滞在しより快適に過ごす環境を生み出す必要に迫られている。
- (p) あいりん施策をより広義で多義的な地域対策へと転換していくためには、簡易宿所のハード、ソフトの改善や、集客力のある魅力的な商店街に向けた取り組みも必要である。

