

特集論文：貧困問題

貧困地域の再開発をめぐるジレンマ

——あいらん地区の事例から——

白波瀬 達也

関西学院大学社会学部准教授

● 要約 ●

あいらん地区は全国有数の貧困地区として知られる。高度経済成長期からバブル期まで、同地区は日本経済にとって欠かせない日雇労働力の供給拠点であった。しかし、バブル崩壊後は求人が激減し、野宿者が町中に溢れた。貧困があいらん地区に集中したことによって、官民のさまざまなセーフティネットが形成された。地縁・血縁が乏しい単身高齢者は、多層的なセーフティネットに包摂されることで、暮らしを成り立たせてきた。近年は地区内の高い高齢化率と生活保護受給率が問題視され、再開発の動きが進められるようになった。2012年から始まった西成特区構想は、あいらん地区の活性化に向けたさまざまな取り組みを進めており、この町に付与されてきたネガティブなイメージが薄まってきている。一方、このプロジェクトは地価上昇を引き起こし、将来的には社会的弱者の居場所を奪いかねない。したがって、社会的排除を生まない地域活性が求められる。

● Key words : 貧困, 社会的排除, 再開発, ジェントリフィケーション

人間福祉学研究, 10 (1) : 79-90, 2017

1. はじめに

日本では、バブル経済崩壊以降、「失われた20年」と呼ばれる景気低迷を背景に相対的貧困率、生活保護受給率の上昇を経験している。こうしたなかで近年、貧困に対する官民のセーフティネットが拡充しつつある。法律面においても新たな動きが進んでいる。2014年には深刻化する子どもの貧困を受けて、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が施行され、学習支援、就労支援、スクールソーシャルワーカーの増員などの対策が講じられるようになった。また、2015年には生活保護に至る前の自立支援策として生活困窮者自立支援法が施行され、全国の福祉事務所設置自治体で生活困窮者向けの相談窓口ができた。

一方、昨今の貧困対策や貧困研究で「貧困と地域」の関係を真正面から捉えたものは多くない。既存の地域福祉論は、コミュニティ・ソーシャルワークや地域トータルケアシステム、住民参加、利用者主体に関する理念や手法を形成してきたが、これらを貧困解決に応用するための議論はほとんどない(野田, 2012)。

確かに貧困は個人が経験するものだが、それは地域が抱える課題と無関係ではない。特に先進国の貧困問題は都市空間と切り離すことができない。たとえばアメリカ合衆国ではゲットーと呼ばれるインナーシティ、フランスでは郊外、イギリスでは産業空洞化が著しい工業地帯における貧困の集中に注目が集まっている(Wilson, 1987; 森, 2016; Jones, 2011)。また、都市部における貧困

層の集住地域は、昨今の都心回帰現象を受けて再開発の対象となることが少なくなく、知識産業や高度なサービス労働などに従事する新たな中間層の住空間へと変容するケースが散見される。旧住民の立ち退きや追い出しを伴う都市空間の作り替えはジェントリフィケーションと呼ばれ、深刻な社会問題となっている (Smith, 1996)。

このように貧困を地域レベルで考えていくことは、社会福祉の研究としても非常に重要なものとなっている。本稿は、筆者が長年調査で関与してきた大阪市西成区あいりん地区を事例に、以下の2つのことを明らかにすることを目的とする。ひとつは、なぜ「あいりん地区」¹⁾に貧困が集中してきたのか、そのメカニズムを把握することである。もうひとつが、貧困の地域集中を避けるために進められている再開発プロジェクトの功罪を分析することである。

2. 労働者の町としての歩み

2.1. 解体地域とみなされた釜ヶ崎

1966年に行政によって「あいりん地区」という地名が設定されるまで、この町は釜ヶ崎と呼ばれており、20世紀に入るまでは田畑が広がる農地であった。しかし、20世紀になると急激な都市化・工業化に伴って人口が急増し、一帯は貧困層が集住する木賃宿街となった²⁾。太平洋戦争下の1945年、複数回にわたる大阪大空襲でこの町は焦土と化した。しかし、急激な復興を背景に1950年代には全国有数のドヤ街³⁾として広く知られるようになった。安定した住居を持たない不安定就労層が集住する釜ヶ崎は、歴史的に貧困が極端に集中する傾向があり、ジャーナリズムの関心の的であり続けた。

そして高度経済成長期には実態解明のために大規模な学術調査がおこなわれた。その嚆矢は、1958年度に文部省の援助を得ておこなわれた「大阪市内における社会的解体地域の総合的研究」だ⁴⁾。1959年度に同調査の一環として「西成区釜ヶ崎

実態調査」⁵⁾(以下、1959年度調査)が実施された。この調査に従事した研究者たちは急速な都市化・工業化によって解体地域の発生と拡大を生み、そこに多くの社会病理現象(失業・非行・犯罪・売春・家族崩壊など)が出現すると考えていた。釜ヶ崎は全国の大都市に複数存在する主要なスラムとみなされ、「社会問題の解決」を目的に大規模な調査が実施されたのだ(大阪社会学研究会1961a;大阪社会学研究会1961b)⁶⁾。

1959年度調査では、狭小な住環境での生活を余儀なくされる人々が多かったこと⁷⁾、低賃金の不安定就労層が多かったこと、大阪市の平均と比べて単独世帯率が著しく高かったこと⁸⁾、ひとり親世帯の割合が高率であったこと⁹⁾、不就学児童が著しく多かったこと、暴力団の活動が活発であったこと¹⁰⁾などが明らかになった。

2.2. スラムから寄せ場への変容

前項で見てきたように1950年代から釜ヶ崎は解体地域とみなされており、抜本的な対策が検討されていたが、それを促進したのが、1961年8月1日に生じた第一次釜ヶ崎暴動(以下、第一次暴動)だ。この暴動は、交通事故で死亡した日雇労働者に対する警察の取り扱いへの不満に端を発し、3日間続いた。第一次暴動は500人以上の負傷者を生む大惨事となったが、これがきっかけとなり釜ヶ崎対策(後のあいりん対策)が進められるようになった。第一次暴動に先立つ1961年3月7日の大阪市会において、戦後はじめてとなる釜ヶ崎対策が発表された。その内容は西成区の有力者たちで「西成愛隣会」を結成し、同年4月に開設する「西成愛隣会館」を拠点に生活指導、学習指導、内職斡旋などをおこない、住民の生活向上を図るものであった(原口, 2003)。そして第一次暴動の後には、大阪市、大阪府、大阪府警による「釜ヶ崎対策連絡協議会」が発足した。それによって釜ヶ崎の対策のあり方が議論され、大阪市は民生(福祉)対策¹¹⁾を、大阪府は労働対策¹²⁾を担うことが決定した。

しかし、行政による釜ヶ崎対策が講じられるようになって、暴動は繰り返し発生し、1966年5月28日には、火事をめぐる消防対応への不満が原因で「第五次暴動」が発生した。日雇労働者たちの抗議をきっかけに騒ぎは大きくなり、約2,000人がパチンコ店や交番に放火したり、投石したりした。この暴動をきっかけに大阪市・大阪府・大阪府警から構成された「愛隣対策三者連絡協議会」が発足し、1966年6月15日に従来「釜ヶ崎」と呼ばれてきた地域を「愛隣地区」（後にあいりん地区と表記）と改称し、明確にエリア設定をしたうえで対策を講じることが正式に決定した¹³⁾。

あいりん地区指定以前は、大阪市・大阪府・大阪府警が個別に福祉、労働、治安などの対策を担っており、地域全体にかかわる総合的な方針はなかった。しかし、あいりん地区指定後は日雇労働力の供給地として整備していく方向性が決定的なものとなった¹⁴⁾。こうした対策の背景には、1970年の大阪万博の開催地建設に向けた労働力不足の解消という大きな目的があり、日雇労働者の有効活用が目指されていた。結果、この町には単身の日雇労働者が激増し、親族世帯が地区外へ分散していった。かくして、かつてスラムと呼ばれたあいりん地区は、単身男性が集住するドヤ街へと段階的に移行していった。

1970年代中頃になると、男性の占める割合が約70%に高まり、年少人口は10%まで低下した。さらにバブル期の1990年頃になると男性割合が約85%となり、年少人口はたった2%となった（大阪市立大学都市研究プラザ、2011）。

2.3. 日雇労働市場の栄枯盛衰

高度経済成長期のあいりん地区には建設業のみならず、港湾運輸業、製造業などさまざまな職種の求人が集まっていたが、オイルショック以降は建設業にはほぼ一元化されていった。建設業は公共事業の受注状況や天候に左右されやすく、一年を通じて安定的な収入が見込むことが難しい。このような条件によって、あいりん地区の労働環境

は、従来以上に流動性が高まった。

一方、1980年代に入ると、あいりん地区は好景気に沸き、日雇労働者が急増した¹⁵⁾。特に1980年代後半から1990年代初頭にかけて生じたバブル経済期には、関西文化学術研究都市、関西国際空港、明石海峡大橋など、関西圏の巨大プロジェクトが次々に着工したほか、ビルやマンションなどの民間工事も増加したため、同地区は空前の活況を呈した。

しかしバブル経済の崩壊とその後の長期不況は、あいりん地区に深刻な影を落とした。労働現場を転々とする同地区の日雇労働者たちの多くは、根城としていた簡易宿泊所の代金を工面できず、路上で夜を過ごす日雇労働者が激増したのである。なかでも圧倒的に弱い立場に置かれたのが、中高年の日雇労働者であった。彼らは好景気には貴重な労働力として重用されてきたが、バブル崩壊後の不景気のなか、雇用主から避けられるようになったのだ。

このように高齢日雇労働者の失業問題が深刻化するなか、あいりん地区で住所不定者の生活相談を担う大阪市立更生相談所（以下、更生相談所）は、病気などで就労が困難な日雇労働者を対象にした応急援護金の申請を健康な失業者にも拡大運用した。その結果、想定以上の依頼者が殺到してしまい、対処しきれなくなった更生相談所は拡大運用となった制度を元に戻した。これに日雇労働者たちが猛反発し、大規模な暴動へと発展した（第二三次暴動）。

この暴動をきっかけに、あいりん地区の日雇労働者の支援を担ってきた労働組合は、賃上げや労働条件の向上を求める従来の労働運動から、高齢日雇労働者の就労保障や野宿者の権利擁護に力点を置くようになった。かくしてあいりん地区は「労働者の町」から「福祉の町」へと徐々に様相が変わっていった。

3. 「福祉の町」のセーフティネット

3.1. ホームレス問題の深刻化

バブル崩壊以降、あいりん地区の日雇労働者の多くは慢性的な失業状態に陥ったが、大阪市をはじめとする公的セクターの対応は鈍かった。あいりん地区では路上生活を余儀なくされた日雇労働者が溢れ出て、1990年代後半にはその数が千人を超えた。同地区の玄関口に位置する新今宮駅の付近はブルーシートで作られた野宿者の小屋がびっしりと立ち並んだ。また、地区内の中学校の前にもテント村が作られた。さらに地区内の公園はもちろんのこと、地区外の公園にもテントや小屋が立ち並ぶ状況となった。当時は、重たい病気や障がい等を有するなど、ごく限られた条件の野宿者にしか生活保護が適用されず、社会福祉制度の機能不全がホームレス問題の深刻化に拍車をかけた。その後、ホームレス問題が寄せ場を超えた都市全域の社会問題として認識されるようになると、行政はようやく重い腰を上げて、ホームレス対策に着手するようになった。

2000年には無料宿泊を目的にした「臨時夜間緊急避難所」があいりん地区内に、就労支援を目的にした「ホームレス自立支援センター」があいりん地区外にそれぞれ開設された。加えて、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」が出た2003年以降、あいりん地区に暮らす住所不定者への生活保護の適用が進み、月払いの賃貸住宅に居住する者が増えた。これらの対応によって野宿者数は劇的に減少した。

3.2. 社会福祉制度に包摂された後の課題

—深刻な社会的孤立—

2002年度に約2,500世帯であったあいりん地区の生活保護世帯は、2003年度に約6,000世帯にまで増加。リーマンショックと「派遣切り」が社会問題化した2008年末以降は、生活保護申請が再び急増した。その背景となったのが2009年3月

の社会援護局保護課長通知「職や住まいを失った方々への支援の徹底について」だ。この通知によって、現在地保護が徹底され、住居がないことを理由に保護申請を却下することが減った。こうして、あいりん地区ではさらに野宿者が減少し、生活保護受給者が増加した。2010年には地区住民の3分の1に相当する約9,000人が生活保護受給者となった。

先述したとおり、あいりん地区指定前、そこは女性や子どもが多く暮らす定住型の貧困地域＝スラムであった。一方、あいりん地区指定後の1960年代後半から1990年代にかけて、单身男性を中心とする非定住型の貧困地域＝労働者の町へと変容した。そして2000年代に入ると生活保護受給者が急増し、单身男性を中心とする定住型の貧困地域＝福祉の町となった。

あいりん地区は再び定住空間へと回帰したが、1950年代頃の定住生活と、今日におけるそれとの間の質的な差異は大きい。かつては親族世帯が多く、地域社会のなかで比較的緊密な人間関係を形成していたと想定されるが、再び定住化が進んだあいりん地区は、匿名性の高い高齢者の単独世帯が多く、住民間の相互扶助があまり期待できない。

今日、あいりん地区に暮らす人々の大半は、地縁・血縁が希薄な单身の高齢男性である。彼らの多くは長年、日雇労働者として職場を転々としてきたために、一カ所に長く留まり定住生活を維持するライフスタイルに馴染みが薄い。こうして生活保護受給を契機に特定の住居に定住することで、あいりん地区のホームレス問題は大きく改善に向かったが、新たな課題として社会的孤立（そして、その後には生じる孤立死）が顕在化するようになった。

河合克義は、社会的孤立が全国の各地域で一律に起こっているわけではないとし、問題の地域的集中、そしてその地域的な特徴に注目しなければならないと指摘している（河合、2013）。こうした観点から国勢調査のデータに基づき、社会的孤

立が顕在化しやすいひとり暮らし高齢者の出現率(65歳以上の高齢者のいる世帯に占める単身高齢世帯の割合)を自治体ごとに再集計し、出現率の高い自治体上位30位を①島嶼部、②過疎地、③大都市に類型化した。そして、1995年から2010年にかけて、大都市にひとり暮らし高齢者が急増していることを明らかにした(河合, 2013)。なかでも突出して高い出現率を示しているのが大阪市西成区だ。同区におけるひとり暮らし高齢者出現率は右肩上がりにより上昇し、1995年に43.3%、2000年に49.6%、2005年に60.7%、2010年に66.1%となった。単身者が住民の大半を占めるあいりん地区では、ひとり暮らし高齢者出現率が西成区の平均を大きく上回ると推察される。

かくして近年のあいりん地区は社会的孤立のリスクがきわめて大きい地域となっている。藤森克彦は東京都港区社会福祉協議会による社会的孤立に関する調査を参照し、「緊急時に支援者がいない」と回答する単身高齢者は、前期高齢者、男性、未婚者、低所得者、賃貸住宅居住者であると指摘しているが、これらの特徴はすべてあいりん地区の近況に該当する(藤森, 2010)。あいりん地区で暮らす人々の多くはこれまで住まいを転々としてきており、地域に十分な社会関係がない。大阪就労福祉居住問題調査研究会が2006年に刊行した調査報告書『大阪市西成区の生活保護受給者の現状』によれば、野宿経験を持つあいりん地区の生活保護受給者の23%が近隣関係、友人関係、相談相手のいずれも持っていない。また、同報告書によれば、大半の生活保護受給者がグループ活動・社会活動に参加していない。彼らは生活保護の適用等で、ようやく社会福祉制度に包摂されるようになったが、社会関係からは依然、排除される傾向があるのだ。

通常、生活保護を受給するとケースワーカーのサポートを受けることになる。しかし、これをもって社会的孤立が回避できるわけではない。なぜなら他の自治体に比べ生活保護受給者が極端に多い西成区はケースワーカーの担当世帯数が多く、き

め細かいサポートが困難だからだ¹⁶⁾。

通常、生活保護受給は、住居の確保と最低限度の生活の維持を可能にすることから、社会関係の安定化に寄与しそうなものだ。だが、流動性の高い日雇労働者が集住するあいりん地区には「互いの過去に踏み込まない」という不関与規範が強く働いている(青木, 1989; 西澤, 1995)。したがって定住してもなお、社会的孤立を余儀なくされる場合が少なくない。

あいりん地区の社会的孤立が深刻化するなかで、民生委員や社会福祉協議会など、地域福祉の推進者の積極的関与が期待されるが、現状では、新たにあいりん地区に定住するようになった住民との関係が十分に構築できていない。他の自治体では町内会や集合住宅の自治会などを基盤に社会的孤立の課題に取り組んでいるが、あいりん地区に居住する大半の人々がこうした住民組織に加入していないため、標準的なアプローチでの対応が見込めないのだ。

3.3. 多発する孤立死

前項で論じたように、あいりん地区における社会的孤立の広がり、孤立死の頻発を招いている。あいりん地区の孤立死件数を示す公式のデータが存在しないため、西成区の生活保護受給者の火葬件数と西成警察署が扱う異状死体数から推測してみよう。

2014年度の大阪市の生活保護受給者の火葬件数は3,833件。そのうち西成区は1,151件。全体の約30%を占めており他区を圧倒している。あいりん地区の生活保護受給者は西成区の3分の1程度を占めるため、単純計算すると1年間に約400人が死亡することになる。もちろん、彼らが皆、在宅死するわけではないので、孤立死の発生件数はもう少し低く見積もる必要がある。

より孤立死の発生件数に近いデータとみなしうるのが、警察署が取り扱う異状死体数である。異状死体とは亡くなった時点で死因が不明なものを指し、在宅死が多数を占めると考えられている。

著者が大阪府警に請求して入手した統計データによると、あいりん地区を管轄する西成警察署が取り扱う異状死体数は2002年から2014年にかけて年間600人前後で推移している。近年、路上死するケースが激減していることから、異状死体の大半は在宅での孤立死だと考えられる¹⁷⁾。

西成警察署が取り扱う異状死体で注目すべきは、そのなかに占める高齢者割合である。2002年に49.0%だったものが、2006年には63.8%、2010年には67.1%、2014年には69.0%に上昇している。このデータからあいりん地区における高齢者の孤立死の急増が推察される。

深刻化する社会的孤立・孤立死の対応として2015年には西成区社会福祉協議会が「地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業」を発足させ、孤立死のリスクの高い世帯の情報収集と緊急時対応の仕組みを設けた。また、あいりん地区では2013年に5つのNPOと西成区役所の協働による「ひと花プロジェクト」が発足した。同プロジェクトは、あいりん地区内の単身高齢生活保護受給者の社会的孤立を防ぐことを目的としており、「ひと花センター」を主たる活動拠点に、表現活動、体験学習、農作業、ボランティア活動などをおこなっている¹⁸⁾。

このようにあいりん地区では、社会的孤立・孤立死を防ぐための取り組みが近年になって進められるようになったが、それらは緒についたばかりであり、現時点では十分なセーフティネットとはなっていない。何より潜在的な支援対象者が多すぎるために、限られた資源で対応することがそもそも困難な状況にあることは否めない。

4. まちづくりと再開発

4.1. まちづくりの系譜

河合克義は社会的孤立への対応として、地域づくり、まちづくりを伴った孤立問題解決の取り組みが必須だと述べているが、あいりん地区ではどのようになっているだろうか（河合、2013）。

同地区ではホームレス問題が深刻化した1990年代後半からまちづくりの取り組みが進められてきた。その代表的な存在が1999年に発足した「釜ヶ崎のまち再生フォーラム」である。同フォーラムは日雇労働者に仕事を紹介する西成労働福祉センターの職員で漫画家でもある、ありむら潜在が事務局長として中核的な役割を果たしてきた。同フォーラムが主催する集まり「定例まちづくりひろば」では、あいりん地区が抱えるさまざまな課題について討議が重ねられてきた。同地区の従来の社会運動は、強い政治的信念に基づき日雇労働者や野宿者の権利擁護を推進する傾向があったのに対し、釜ヶ崎のまち再生フォーラムは、思想や職業上の立場を超えて議論することで、地域課題の共有化を図ってきた。このような方法をとることで、時に対立関係になることもあった団体や個人をゆるやかに結びつけてきた。

一方、2005年には大阪市まちづくり活動支援制度を活用した「萩之茶屋小学校・今宮中学校周辺まちづくり研究会」が萩之茶屋連合振興町会と萩之茶屋地区社会福祉協議会を中心に発足した¹⁹⁾。同研究会には、被差別部落の地域再生など、数々のまちづくりを推進してきた建築家の寺川政司（近畿大学建築学部准教授）がアドバイザー兼コンサルタントとして関与し、①小学校周辺環境改善、②地域の諸団体との連携、③まちづくり構想の策定、を目標に据えた活動を展開してきた。

2008年には、地域の諸団体との連携を具体化させるため、「萩之茶屋小学校・今宮中学校周辺まちづくり研究会」を土台にした地域包括型のプラットフォーム「(仮称)萩之茶屋まちづくり拡大会議」が設置された（ありむら・寺川、2014）。「萩之茶屋小学校・今宮中学校周辺まちづくり研究会」は萩之茶屋連合振興町会と萩之茶屋地区社会福祉協議会に加入する地域住民が主たるメンバーであったのに対し、「(仮称)萩之茶屋まちづくり拡大会議」²⁰⁾は彼らを含みつつ、福祉施設、支援団体、教育機関、商店会の組合、簡易宿泊所の組合など、これまで交流が不活発だった諸

組織が一堂に会する場へと発展した。

(仮称)萩之茶屋まちづくり拡大会議は、発足以来、あいりん地区に大きな変化をもたらしてきた。それまで、町内会や社会福祉協議会が環境改善を求めても、行政は「暴動が起こるかもしれない」という常套句を盾に、消極的にしか対応してこなかった。しかし、(仮称)萩之茶屋まちづくり拡大会議は、あいりん地区に関わる多くの団体が名を連ねているため、そこで提示された意見は、多様なステイクホルダーの総意として大きな力を持つこととなり、行政を動かす原動力となった。その結果、長年放置されてきた野犬、道路を違法に占拠して営業している屋台、覚醒剤の売買などの問題への対応が大幅に進んだ。

4.2. 西成特区構想の展開

前項で見てきたように、2000年代以降にあいりん地区は民間主導で地域再生が図られてきた。この土台に基づき、2010年代に入ると、行政による地域対策も本格化する。それを促進したのが西成特区構想だ。以下にその概要を見てみよう。

2011年12月に大阪市長に就任した橋下徹は、衛生、環境、治安、経済、福祉、教育など、さまざまな領域で課題が山積しているあいりん地区のあり方を捉え直すことに並々ならぬ関心を注いだ。彼は2012年の1月に西成区を改革するための「西成特区構想」計画を提示した。翌月には西成区長を中心とする「西成特区構想プロジェクトチーム」とプロジェクトを推進するための「西成特区構想有識者座談会」が組織され、これまで、各部署が個別に対応してきたものを全市的な立場で対応し、西成区全体を活性化させる構想が示されたのだ。

では、西成特区構想において、あいりん地区はどのような位置付けになっているだろうか。「西成特区構想有識者座談会」の座長で当時の大阪市特別顧問であった学習院大学経済学部教授の鈴木亘は、西成特区を問題解決における「ボーリングのセンターピン」に喩えた。そして西成特区の成

功が大阪市全体への波及効果を持つと述べた。鈴木はあいりん地区を「センターピンの中のセンターピン」と表現し、同地区への政策的介入を明確に示した(鈴木, 2016)。

西成特区構想は橋下徹の提案で始まったものだが、行政のトップダウンではなく、先述した(仮称)萩之茶屋まちづくり拡大会議や釜ヶ崎のまち再生フォーラムといったまちづくりの担い手との協働に力点を置いた。

『西成特区構想有識者座談会報告書』では、「目前にある困難な課題に対する短期集中的な対策」、「将来に向けた中長期的な対策」、「将来のための投資プロジェクトや大規模事業」の三段階に分けられており、その内容は8分野56項目にもおよぶ²¹⁾。

2013年7月以降は、西成特区構想の具体化に向け、行政と住民の協働による「エリアマネジメント協議会」が設置され、テーマ別に活動が展開され始めている。エリアマネジメント協議会は、①区内の未利用地活用、②新今宮駅周辺の集客や観光推進、③生活環境・福祉、④子育て・子育て、⑤あいりん総合センター建て替えと周辺整備、の計5つの専門部会から構成されており、行政職員、有識者委員、町内会、福祉施設、支援団体などからメンバーが集められている。また、2014年度には西成特区構想に関連する事業の受け皿として「萩之茶屋地域周辺まちづくり合同会社」が設立され、主にあいりん地区内の環境美化に向けた活動が進められている(ありむら・寺川, 2014)。

2014年の9月から12月にかけては、1970年に開設された「あいりん総合センター」²²⁾の今後のあり方を検討するために「あいりん地域のまちづくり検討会議」(以下、まちづくり検討会議)がおこなわれた。かつては、同センターが拠点となって日雇労働力の売買が盛んにおこなわれていたが、近年は日雇労働者の減少に伴う機能不全が問題となっていた。さらに老朽化によって耐震性に難があることも明らかとなり、早期の対応が求

められるようになった。このような経緯のなか、「労働者の町」を象徴するあいりん総合センターの将来を検討することが、西成特区構想の最重要事項となっていった。

まちづくり検討会議では、建て替えと改修のいずれにするのか、そして建て替える場合は現地に建て替えるのか、それとも別の場所に移すのが論点となった。また、あいりん総合センターはJR環状線と南海線が乗り入れる「新今宮駅」に隣接しているため、大阪市や地権者は建て替え後の駅前開発に並々ならぬ関心を示した。

計6回のまちづくり検討会議では、多様な民意が示され、意見の相違・対立も多く見られた。しかし、最終的には「地域の活性化に向けた取り組みを積極的に進めながら、従来の対策を基本的に踏襲していく」方向性が定められ、2016年7月27日には、あいりん総合センターの現地建て替えが正式決定した²³⁾。

4.3. ジェントリフィケーションの懸念

西成特区構想の本格始動によって、あいりん地区の不法投棄は大幅に減り、大量の放置自転車も整理された。公園には花が植えられ、落書きだらけの町の壁は白く塗り替えられた。白昼堂々とおこなわれていた暴力団による違法賭博がなくなり、路上での覚醒剤の売買も目立たなくなった。また、新今宮駅付近は外国人旅行者で溢れ、簡易宿泊所の稼働率が上がった²⁴⁾。日雇労働者向けの飲食店などは英語でのメニューを出すようになり、外国人旅行者を当て込んだ小洒落たパブなども新たに開業した。2017年3月にはあいりん地区に隣接するエリアに高級ホテル事業で知られる「星野リゾート」が大規模な宿泊施設を建設すると発表した。この動きに連動するように、地区内は旅行者・ビジネス客を見込んだホテルの建設ラッシュとなっている。このようにあいりん地区に付与されてきた「不衛生」「治安が悪い」といった従来のイメージは、ここ数年で大きく変わりつつある。

西成特区構想では、今後も日雇労働力の供給地としての役割を残していくことが検討されているが、同時に衰退した駅前の賑わいづくりも模索されている。また、子育て世帯の呼び込みを促進するために、一部の公園ではこれまで例外的に認めてきた野宿が禁止されるなど、目に見える変化が次々に起こっている。現在のところ、再開発の動きのなかで、生活保護受給者や野宿者たちを強権的に排除するような動きは目立っていない。しかし、今後は観光客や子育て世帯を呼び込む過程で地価の上昇が見込まれ、地区内の低廉なアパートの供給量が大幅に減少する可能性は否めない。

まちづくり検討会議の結果を受けて、橋下徹が2015年1月26日に公表した「あいりん地域のまちづくりにかかる市の今後の方向性」では、「野宿者等の社会的弱者が地域から『排除』されることのないように、細心の注意を払って検討を行う」との文言が添えられた。しかし、西成特区構想の取り組みと相まって、町のイメージが変わりつつあるなか、この「約束」が堅固に守られる保証はなく、ジェントリフィケーションが進行するリスクは高い。

5. おわりに

地縁・血縁が希薄なあいりん地区では、官民さまざまな組織が単身で暮らす人々の生存を支える取り組みをしてきた。それは貧困が集中しているからこそ実現しえたものだ。一方、極端な貧困の集中は、大規模な再開発を招くことになった。西成特区構想は端的に言って、貧困の地域集中を是正するプロジェクトである。高い高齢化率・生活保護受給率を示すあいりん地区を放置している限り、さらなる地域衰退は避けられない。一方、あいりん地区の再開発はジェントリフィケーションを引き起こし、この町に堆積してきた多層的なセーフティネットを破壊しかねない。いま、あいりん地区では「社会的弱者を排除しない地域活性」が何よりも求められている。それを可能にするた

めの現実的な方策のひとつは、あいりん地区の再生ビジョンを地域福祉計画に明確に盛り込むことだろう。

横浜の寄せ場として知られる寿町²⁵⁾も、あいりん地区と同様、バブル経済崩壊以降、極端に高い高齢化率と生活保護受給率を示してきた。こうしたなか、あいりん地区と同様、まちづくりの機運が高まっているが、寿町の場合は町の将来像を地域福祉計画に明確に示している(山本, 2013)。無論、地域活性化は寿町でもキーワードになっているが、社会的弱者の権利擁護に力点が置かれている。あくまでも「福祉のまちづくり」が基本線であり、行政も貧困の分散を強く企図してはいない。

一方、あいりん地区の将来像は、地域福祉計画に明記されておらず、一連のまちづくりや行政による対策は、社会福祉の価値・理念を最重視しているわけではない。商業地区としての活性化、観光客の増大、子育て世帯の呼び込みなど、さまざまな方向性が探られるなかで、社会的弱者の生存をめぐる諸課題への対応は後回しにされがちだ。今後、あいりん地区は貧困の集中を避ける方向でさまざまな対策が講じられる可能性が高く、寿町と比べてもジェントリフィケーションのリスクが大きい。

『西成特区構想有識者座談会報告書』では、地域の将来展望に大きく関わる事業については、単に、地元住民や関係者の意向・要望を聞いて調整するだけではなく、その政策決定や実行に当事者として参加してもらうことも重要だと記されている。ただし、簡易宿泊所を起居の場とする日雇労働者、シェルターなどを拠点に暮らす野宿者、福祉アパートなどに入居している単身の生活保護受給者は地元住民として十分に考慮されているかは疑問が残る。彼らは、数の上ではあいりん地区における圧倒的な多数派だが、大半が町内会などの地域組織に加入しておらず政治的な力は乏しい。こうした課題を踏まえ、西成特区構想では2017年度に日雇労働者、野宿者、生活保護受給者も対

象に含めた大規模な聞き取り調査を実施予定だが、そこで聞き取った声をどれだけ施策に反映できるのか注視する必要がある。

西成特区構想の進展は、あいりん地区に暮らす日雇労働者・野宿者・生活保護受給者の生活に変化をもたらすと予想される。このことはどのような問題を引き起こすだろうか。生活保護受給者の場合は、仮に現在の住居に住み続けることができなくなったとしても、新たな転居先を確保できるだろう。その場合、「一般居住地」で、従来よりも好条件の賃貸住宅に転居できるかもしれない。しかし、彼らは、多層的なセーフティネットとの関わりの中で生活しており、転居先での生活に支障をきたす可能性が少なくない。このことを考慮すると、西成特区構想は社会的弱者たちの拡散と不可視化をもたらしかねない。つまり、貧困の地域集中の解消を目指す西成特区構想の取り組みは、別の場所で新たな問題を引き起こす可能性をはらんでいるのだ。

50年以上にわたって貧困を地域に集中させてきたメカニズムを急に改革することは難しい。あいりん地区では公園にテントを張って暮らすことや、炊き出しすることが黙認されてきたため、「お上に頼らず野宿をしながら生きる」というライフスタイルを貫く人々も数多くいる。しかし、再開発を進めていくなかでは、こうした例外を放置するわけにもいなくなっている。

このようなジレンマを抱えるなかで、西成特区構想はあいりん地区に暮らしている人々、とりわけ社会的弱者に大きな負担を強くないようにソフトランディングすることが求められる。

西成特区構想は、衰退著しいあいりん地区に大きな変化をもたらす起爆剤となった。その際、再開発のメリットの部分に焦点が定められ、どんどん計画が進行している。一方、住民の大多数を占める生活困窮者が被るデメリットについてはまだまだ検討が足りていない。西成特区構想は、もはや後戻りできない段階まで進んでいるが、あいりん地区に暮らす「サイレント・マジョリティ」が

被るリスクについて一層敏感である必要があると筆者は考えている。そのためにも、あいりん地区の将来像を地域福祉計画のなかに適切に位置付けることは、今後不可欠の作業だといえよう。

注

- 1) あいりん地区は「釜ヶ崎」と呼ばれることも多い。一般的に行政は「あいりん地区」を、民間団体は「釜ヶ崎」を用いる。これまでの研究においては、釜ヶ崎という地名が用いられることが多かったが、本稿ではあいりん地区の呼称を用いる。その理由は、あいりん地区のほうが釜ヶ崎より明確に空間設定されている点にある。釜ヶ崎は、西成区北東部の簡易宿泊所が集中する空間を漠然と指す通称で、人口や生活保護受給者の変動などを具体的な数字で示す場合に不向きだと筆者は考えている。
- 2) 地理学者の加藤政洋によると、1903年に第5回内国勸業博覧会がおこなわれた後、市電敷設工事や貧民窟の掃討などの複合的要因によって名護町（現在の大阪市浪速区の日本橋界限）から強制的に移住させられた者たちが増加した。こうした人々を収容するために釜ヶ崎に木賃宿が形成されたという（加藤、2002）。
- 3) 簡易宿泊所が集積する町のことをドヤ街という。大阪のあいりん地区のほか、東京の山谷、横浜の寿町などが日本を代表するドヤ街として知られる。
- 4) この研究は関西圏の大学に勤務する十数人の社会学者が中心となり、1958年度に大阪市内の3つの「解体地域」で実態調査が実施された。なお具体的な地名は明らかにされていない。
- 5) 釜ヶ崎という地名は1922年の町名変更によって公的には存在しなくなっていたが、西成区北東部のドヤ街一帯を漠然と指す通称として人々に用いられてきた。1959年度調査では釜ヶ崎の具体的な範囲を設定するために「旧釜ヶ崎地区と飛田地区を含む十四カ町」に設定された。
- 6) 1959年度調査に従事した研究者たちは、釜ヶ崎を社会病理の集積地とみなし、改良すべき対象として捉えてきた。また、貧困の原因を個人個人の性格や行動に見出す傾向があった。1980年代に入ると、こうした研究者の視点は、貧困地域に対するステレオタイプを強く反映したものであるとして、後続の研究者たちから強く批判されてきた。
- 7) 簡易宿泊所（183軒）や、実質的には簡易宿泊所と変わらない簡易アパート（150軒）を拠点に生活する者が釜ヶ崎の人口の半数を超えており、住まいの流動性が著しく高かった。
- 8) 釜ヶ崎の単独世帯比率は36.4%で、1955年時点の大阪市平均の7.2%に比べ著しく高かった。
- 9) 母子世帯の割合が22%、父子世帯の割合が8%であった。
- 10) 1960年度の大阪府警の調査によると、西成署管内の暴力団は91組、11,485人となっており大阪府下で最多であった。
- 11) 民生対策は2つのアプローチに大別される。ひとつは地域福祉施設（隣保館）を拠点とした住民の福祉向上である。そこでは、就労、教育、医療などのサービスが提供された。もうひとつのアプローチは、劣悪な住居に住む低所得の親族世帯（家族世帯）を対象に公営住宅（大阪市営住宅・大阪府営住宅）への入居斡旋である。
- 12) 労働対策を担当する大阪府は1961年9月に大阪府労働部西成分室を設置し、日雇労働者の就労と生活相談を実施した。1962年10月には大阪府労働部西成分室を受け継ぐかたちで財団法人西成労働福祉センターが開設されている。同センターは事業主に労働条件を明示させることで日雇労働者の就労環境の整備に努めた。
- 13) 釜ヶ崎という地名が実在しないこと、この地名が一般に悪いイメージを、また同地区住民には差別的な感じを与える、といった点から愛隣地区と改めることにしたようだ。
- 14) 1970年には医療・住宅・労働の三機能を併せ持つ「あいりん総合センター」が設立され、1971年には、あいりん地区の住所不定者に対する施設入所・入院などの相談や生活保護の決定・実施機関として「市立更生相談所」が設置された。
- 15) 1980年前後に1.5万人ほどで推移していた日雇労働者数は、バブル経済が始まった1986年には2.5万人ほどに膨れ上がった。
- 16) 厚生労働省が定めた生活保護ケースワーカー配置の標準数は80:1だが、大阪市は独自の配置基準を設けており、2015年度において一般世帯（60歳未満）は70:1、準高齢世帯（60歳以上65歳未満）は140:1、高齢世帯（65歳以上）は380:1となっている。なお、西成区では生活保護受給世帯に占める高齢世帯の割合が約60%と高い。
- 17) 大阪府には65の警察署があるが、この十数年のデータを見る限り、一貫して西成警察署の取り扱う異状死体数が最多となっており、その数は

- 他署を圧倒している。
- 18) 65歳以上の単身高齢生活保護受給者がひと花プロジェクトに関わっており、2016年3月の時点で登録者の合計は134人（男性126人、女性8人）である。発足当初は対象が「あいりん地区に在住する65歳以上の生活保護受給者」に限定されていたが、現在では西成区全域から利用できるようになっている。
- 19) 萩之茶屋とはあいりん地区の中心部に位置する町名である。
- 20) この会議体は多様な団体が集まり、柔軟な取り組みができるよう、敢えて（仮称）の語を残し続けている。（仮称）の語には、地域の対立や分断を乗り越えようとする強い意図が込められている。
- 21) 西成区の人口一人当たりの税収は大阪市24区のなかでワーストだが、歳出は他区を圧倒する高さとなっている。西成特区構想はこのアンバランスの解消を目指していると考えられる。
- 22) あいりん総合センターは労働、医療、住宅（市営住宅）の3部門から成る巨大な建造物（地上13階・地下1階）で、あいりん地区の象徴的な存在である。
- 23) これによって、現在のあいりん総合センターに入っていた職業安定所などの施設は隣接する南海線の高架下に仮移転することになった。また、あいりん総合センターの一部を構成していた大阪社会医療センターと市営萩之茶屋第一住宅は、2014年度で廃校となった萩之茶屋小学校跡地に移転が決定した。新センターは2023年度の完成に向けて動き始めた。
- 24) あいりん地区の簡易宿泊所は2000年頃から外国人旅行客の受け入れを積極化させているが、近年のインバウンドの増加はそれに拍車をかけている。これに目をつけた西成区は日雇労働者向けの簡易宿泊所に補助金を出し、外国人旅行客の受け入れに向けた設備改善を促している。
- 25) 寿町は横浜市中区に位置する0.06km²のエリアで、かつては港湾運輸業に従事する日雇労働者の集住地域であった。バブル経済崩壊以降、住民の多くが生活保護受給者となっている。
- 11-20.
- 藤森克彦（2010）『单身急増社会の衝撃』日本経済新聞出版社。
- 原口剛（2003）「『寄せ場』の生産過程における場所の構築と制度的実践」『人文地理』55(2), 121-143.
- Jones, Owen (2011) *Chavs: The Demonization of the Working Class*. Verso Books (依田卓巳訳 (2017) 『チャヴー弱者を敵視する社会』海と月社)。
- 加藤政洋（2002）『大阪のスラムと盛り場—近代都市と場所の系譜学』創元社。
- 河合克義（2013）「社会的孤立問題とは何か」河合克義・菅野道生・板倉香子編『社会的孤立問題への挑戦—分析の視座と福祉実践』法律文化社。
- 森千香子（2016）『排除と抵抗の郊外—フランス〈移民〉集住地域の形成と変容』東京大学出版会。
- 西澤晃彦（1995）『隠蔽された外部—都市下層のエスノグラフィー』彩流社。
- 野田博也（2012）「貧困解決を目指す公的扶助と地域福祉の関係—反代替性と相補性に着目して」『社会福祉研究』14, 11-21.
- 大阪社会学研究会（1961a）「釜ヶ崎の実態（上）」『都市問題研究』13（5）, 73-91.
- 大阪社会学研究会（1961b）「釜ヶ崎の実態（下）」『都市問題研究』13（6）, 104-122.
- 大阪市立大学都市研究プラザ編（2011）『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。
- Smith, Neil (1996) *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Routledge (原口剛訳 (2014) 『ジェントリフィケーションと報復都市—新たなる都市のフロンティア』ミネルヴァ書房)。
- 鈴木亘（2016）『経済学者日本の最貧困地域に挑む—あいりん改革3年8カ月の全記録』東洋経済。
- Wilson, Julius W. (1987) *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. The University of Chicago (青木秀男監訳・平川茂・牛草英晴訳 (1999) 『アメリカのアンダークラス—本当に不利な立場に置かれた人々』明石書店)。
- 山本薫子（2013）「現代日本の都市下層地域における福祉ニーズ増大と地域課題の再編—横浜・寿町地区の事例から」『日本都市社会学年報』31, 95-110.

参考文献

- 青木秀男（1989）『寄せ場労働者の生と死』明石書店。
- ありむら潜・寺川政司（2014）「ねじれた『緑』をつむぎ直すまちづくり—大阪釜ヶ崎／暴動の街からコレクティブなまちへ」『建築雑誌』129,

Dilemma over the redevelopment of poor areas: A case study of Airin District

Tatsuya Shirahase

School of Sociology, Kwansei Gakuin University

Airin District in Nishinari Ward, Osaka City is known as one of the poorest areas in Japan. From the 1960s to the early 1990s, the district was a supply base of day labor indispensable to the Japanese economy. However, after the collapse of the bubble economy in the early 1990s, job offers have drastically decreased, and homeless people have become a conspicuous presence. Due to the concentration of poverty in the Airin District, various public and private sector safety nets were created. In many cases, unmarried persons of advanced age in Airin District are excluded from social relations such as kinship and territorial relationships. However, by using multilayered safety nets, they managed to live their lives. Meanwhile, in recent years, high aging rate and welfare acceptance rate within the district were regarded as problematic, and a redevelopment plan named "Nishinari Special Zone Project" has been promoted since 2012. The plan has gradually changed the negative image rooted in this town, raised land prices, and as a result socially vulnerable people may be driven out of the Airin District in the near future. The Airin District is a community where elderly people rely on multilayered safety nets. Therefore, revitalization that does not generate gentrification is required.

Key words: poverty, social exclusion, redevelopment, gentrification