

第1章 西成特区構想に対する諸提言の要約

1. なぜ今、西成特区構想なのか？－現状認識と問題意識

(1) 西成特区は大阪市政改革のセンターピン

- ・西成区、とりわけ、あいりん地域が現在抱えている諸問題は、言うまでもなく深刻な状況にある。覚せい剤密売や暴力団の存在等の治安問題、高い結核罹患率の問題、ゴミの不法投棄や立ち小便などにみられるモラルの問題、生活保護受給者の急増とそれに伴う不正受給や不適切な消費の問題、生活保護受給者の健康・医療問題や孤立化、野宿生活者や高齢の日雇労働者等の貧困な不安定居住層の存在、野宿生活者のテントや小屋掛けがあって住民が利用できない公園、減少の一途をたどる児童数、子供の貧困問題、商店街の空き店舗増加・シャッター通り化、日雇労働市場の縮小とそれに伴う地域経済の低迷、簡易宿泊所や商店の廃業、貧困ビジネスの存在等、まさに問題山積と言える。
- ・西成特区構想がまず第一に目指すものは、今までこうした諸課題の解決が遅々として進まなかった現状を、「特区」として打開し、一気に呵成に問題解決を進めることである。そのために、資源や人材を思い切って投入し、短期集中型の問題解決を目指す。
- ・こうした西成区、特にあいりん地域への「えこひいき」を行う理由は、この地域の貧困化や少子高齢化、人々の孤立・無縁化等の諸問題は、多かれ少なかれ大阪市の各区に共通したものであり、ある意味で、この地域が大阪市各区の未来を先取りしているからである。したがって、この地域で問題解決が進めば、それを「成功モデル」として各区の施策に生かすことができる。その意味で、西成特区は問題解決の「ボーリングのセンターピン」（センターピンが倒れると他のピンも次々に倒れる様から、最初に手を付けるべき波及効果の大きい政策を指す）と考えることができる。そして、西成特区で今後進むであろう成功体験は、直ちに他の区の施策に生かすべきである。そのことによって、西成特区内の様々な問題解決・状況改善が、他区・他市からのさらなる困難層を西成区に引きつけるといったパラドキシカルな問題を防ぐことにもつながる¹。
- ・ところで、「センターピンの中のセンターピン」は、言うまでもなく、あいりん地域が抱える諸課題である。したがって、西成特区構想の施策の中心は、どうしても、あいりん地域に対するものとなる。ただ、あいりん地域以外の西成区全体にとっても、特区構想によってあいりん地域の問題が解決することは、イメージを改善させたり、西成区全体の経済活性化につながったり、若者や子育て世帯が流入するなど、様々な意味でのメリ

¹ こうした問題は、発展途上国の貧困地域施策で多くみられる。もっとも、例え困難層の流入がさらに進んだとしても、様々な支援によって問題が解決してしまえば、必ずしもこの地域の負担になるとは限らない。困難を抱える若者や子育て世代を支援し、問題が解決した後に、その人々がこの地域に定住化すれば、地域を活性化することにもつながる。

ットがある。また、特区構想の中には、例えば、もはや西成区全体に広がっている生活保護受給者の課題解決や教育の充実等、あいりん地域だけではなく、西成区全体に及ぶものも数多く含まれている²。

(2)この先10年、20年の間に急速に進むさらなる危機

・しかし、こうした「今、目の前にある困難な問題」に加えて、ある意味でより深刻なことは、この先10年、20年の間に、この地域が急激な人口減少と超高齢化、それに伴う経済規模の急激な縮小に晒されることである。現在、約2万5千人のあいりん地域の人口は、2030年には1万人を下回り、高齢化率も2010年度の約42.0%から2015年度には50%を上回り、2030年には57.3%に達するものと見込まれる(図表1-1)。西成区全体についても、現在、約12万人の人口が、2030年には3万人以上減少して、9万人以下になると予測されている。高齢化率も2010年度の33.8%から10%ポイント以上も上昇して44.7%となると予測される(図表1-1)。

図表1-1 あいりん地域と西成区の人口予測

あいりん地域

	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
人数	25,241	21,988	18,425	15,610	12,632	9,926	7,757
男性比	84.8%	85.1%	84.2%	82.9%	81.1%	79.2%	77.8%
高齢化率	31.2%	42.0%	53.6%	59.1%	59.2%	57.3%	57.1%

注)人口予測は、平成12年度(2000年度)から平成22年度(2010年度)までの国勢調査を使って、コホート要因法で推計した(学習院大学の鈴木亘教授による試算)。2005年度、2010年度の数字は国勢調査による。住民の人数は年齢不詳者を含むベース。高齢化率は年齢不詳者を含まないベースで計算。

西成区

	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
人数	132,767	121,972	117,233	107,986	98,413	89,285	80,884
男性比	58.8%	58.9%	59.3%	59.1%	58.9%	58.7%	58.7%
高齢化率	29.1%	33.8%	40.9%	43.7%	44.0%	44.7%	46.5%

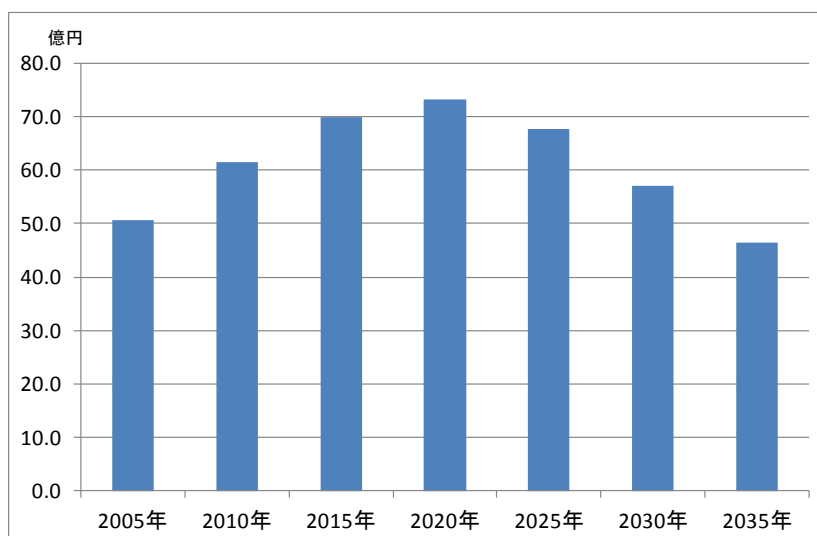
注)2005年度、2010年度の数字は国勢調査による。2015年以降の人口予測は、国立社会保障・人口問題研究所『日本の市区町村別将来推計人口』(平成20年12月推計)による。人数は年齢不詳者を含むベース。高齢化率は年齢不詳者を含まないベースで計算。

² 「西成特区構想の西成とはどの地域を指すのか?」という地域住民からの質問が多い。その答えは、改革のテーマによると言える。子育て世帯の流入や経済活性化、教育の充実、生活保護受給者の課題解決といったテーマは、西成区全体で展開すべき施策である。一方で、治安問題や環境・衛生問題、結核対策、野宿生活者の支援といった対策は、あいりん地域が中心となる。困難な課題を一気に解決するという特区の趣旨から言って、どうしても困難な課題の多いあいりん地域の対策が中心となることに、ご理解をいただきたい。それは、結局は、西成区全体の利益にもつながるのである。

・平成不況入り後、あいりん地域の日雇労働市場の規模が急速に縮小する中で、それに代わってあいりん地域の経済を下支えしてきたものは、今や住民の4割にも上る生活保護受給者の生活扶助費や住宅扶助費や、特別清掃事業等の公費支出であった。また、高齢の生活保護受給者が利用している介護扶助費や医療扶助費、あるいは生活保護受給者以外の高齢者が利用する介護費や医療費も、この地域の経済の下支えに大きく貢献していると言える。

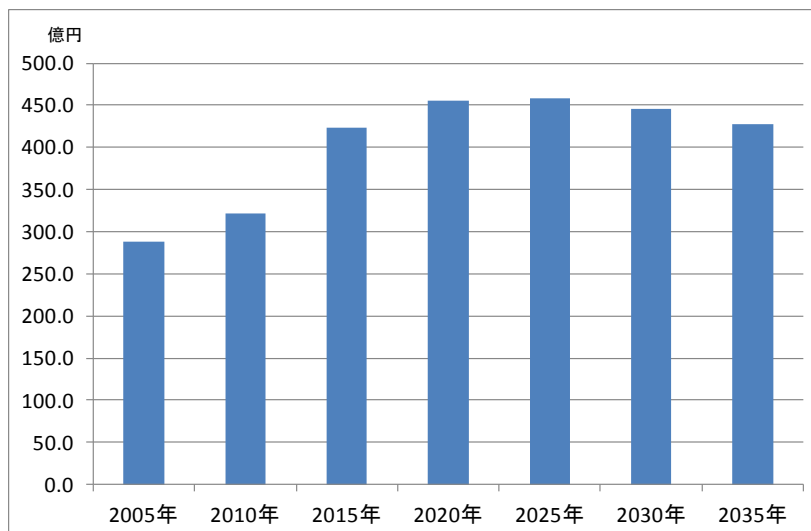
・しかし、生活保護や特別清掃事業の対象者の高齢化や死亡者増に伴って、今後、こうした公費支出が急速に減少することは確実である。医療扶助費や介護扶助費、あるいは生活保護受給者以外の医療費・介護費については、高齢者内の人口構成の変化の関係で2020年頃までは需要が増えると思われるが、その後はやはり、高齢者の人口減によって急速に落ち込むことになる(図表1-2)。また、もはや生活保護受給者は西成区全体に広がっていることから、西成区全体としても公費支出減は深刻である。もっとも、医療扶助費や介護扶助費、あるいは生活保護受給者以外の医療費・介護費については、あいりん地域ほどの人口減少が起きないために、2025年頃までは需要が増え、その後の落ち込みもやや緩やかである(図表1-3)。

図表1-2 あいりん地域の高齢者医療費・介護費(理論値)の予測



注) 高齢者の定義は65歳以上である。図表1-1の人口構成に、年齢階層別の一人当たり医療費・介護費(2009年度ベース)を乗じたもの。年齢階層別の一人当たり医療費・介護費は、岩本康志・福井 唯嗣「医療・介護保険の積立方式への移行に関する確率シミュレーション分析」会計検査研究第46号(2012年9月発行)による。2009年の実質価格ベースである。

図表 1-3 西成区の高齢者医療費・介護費（理論値）の予測



注) 図表 1-2 と同じ。

・一方で、日雇労働市場の規模は今後もトレンドとして縮小傾向にあるとみられるし、大阪市・大阪府の財政状況を考えると、さらなる公費投入増という選択肢はもはや期待できない³。人口急減と高齢化の急進によって、一度はこの地域を下支えた公費支出の急減に直面し、この 10 年、20 年の間に、急速にあいりん地域が衰退化する状況を想定するべきである。また、西成区全体においてもその影響は大きいものと思われる。

・もともと日雇労働者の生み出す大きな消費支出を必要とする経済構造（簡易宿泊所や商店街、飲食店が数多く立地する）を、あいりん地域は持っている。この外部依存というべき構造が大きく変わらないままに、これまで公費支出で何とか耐えて忍んできたことを考えれば、この先にある人口急減、公費急減というショックには、さすがに耐えきれずに一気に廃業・倒産が加速してゆく可能性が高い。地価下落もさらに深刻となるであろう。今後の急速な衰退・地価下落が予想される中では、将来に向けての投資はますます減少し、せつかく現在存在するまちの人的・物的資源も大きく失われることになりかねない。こうしたショックは、あいりん地域だけの問題ではなく、西成区全体にも波及する問題と考えられる。また、こうした状況を放置しては、ますます少子高齢化や貧困化が進み、現在ある地域の諸課題も、ますます深刻の度を深め、解決困難となる可能性が高い。

³ ちなみに、生活保護費が減少したからと言って大阪市の財政が好転して、別の公費支出増を図れるという理屈にはならない点に注意が必要である。生活保護費の 4 分の 3 はそもそも国からの補助金であり、残りの 4 分の 1 についても大半は、翌年の地方交付税によって補てん（交付税措置）されている（大阪市の持ち出し分は、平成 23 年度で 105 億円、過去 3 年間合計で 536 億円程度は発生しているもので、100% 完全な地方交付税措置が行われているわけではない）。したがって、現在、この地域で生活保護を受けている高齢者が亡くなり、生活扶助費、住宅扶助費、介護扶助費、医療扶助費等が減少したとしても、それはいわゆるひも付きの国の補助金とその分減少するだけの話であり、大阪市単独の予算が増える余地はほとんどない。これは、国費の投入規模が大きい生活保護以外の医療費や介護費にも多かれ少なかれ当てはまることである。

・現実問題として、東京都の「山谷地域」の実情をみると、このまま、あいりん地域が何の対策も行わずにいた場合にどうなるかという、少し先の姿を想像することができる。山谷地域は、あいりん地域と同様、日雇労働市場が存在する地域であり、日雇労働市場の急速な衰退と野宿生活者の急増→生活保護受給者の増加に伴う公費による経済下支え→生活保護者の高齢化による医療・介護需要の増加と言った具合に、あいりん地域と似たようなプロセスをたどってきた。ただ、あいりん地域よりも規模が小さく、さらに人口の高齢化がより進んでいる地域であるため、もはや経済の急速な衰退が明白となりつつある。

・高齢の生活保護受給者も、死亡による人口減少がより進んでいる。「ドヤ保護」として生活保護受給者が流入していた簡易宿泊所街も、すでに立ち枯れが進んだり、地価下落が進んで底値になったところで、外国資本など、街づくりと無縁の資本が無計画に流入している。商店街や飲食店街の衰退もより深刻であると言えよう。山谷のNPO 自立支援センターふるさとの会など、まちづくりや街の問題解決を懸命に行っている民間団体もあるが、あいりん地域に比べればその人的・物的資源の不足は否めない。やはり、あいりん地域全体に人的・物的・資金的な余力があり、地域資源の衰退がこれ以上深刻化しない今のうちに、特区構想を素早く進めなくてはならないのである⁴。

⁴ もっとも、長期的には、高齢の生活保護受給者層が全て亡くなり、日雇労働市場も衰退しきったところで、様々な問題が自然解決するという見方もある。あいりん対策においても、一部でこうした見方が存在することは事実である。この点、山谷地域についてみると、南千住の再開発に伴い、簡易宿泊所街の一部が、都心に通勤する単身者向けのマンション等に置き換わるような動きも確かにみられる。しかし、仮にこうした先送り・放置で、問題が自然解消するとしても、あいりん地域の場合には山谷地域よりもはるかに長い時間がかかり、その間にますます問題が深刻化する状況をどうするかという課題がある。また、経済衰退や貧困化が進んだ後に、無計画に外部から資本流入する形の経済底打ちが、本当の意味で地域住民のためになるかどうかは不明である。やはり、あいりん地域においては、まだその内部において人的資源・地域資源が豊富にある現段階において、目の前にある諸課題を一気に解決し、官民共同で、将来に向けての新しい展開を行うことが望ましい選択であると考えられる。

2. 西成特区構想の方法論序説

(1) 目の前の問題解決と将来への戦略的投資という「車の両輪」

・その意味で、現在のあいりん地域、あるいは西成区の「今、目の前にある困難な問題」を解決したからと言って、直ちに、この地域の将来展望が開けるわけではない。もちろん、野宿生活者や高齢の日雇労働者の生活安定や、生活保護受給者の諸課題、治安問題、結核対策、不法投棄といった目の前にある諸課題を特区として短期集中的に解決することは重要であり、第一優先で進めるべきテーマである。しかし、この10年、20年の間に訪れる急速な人口減と経済衰退をどう防ぎ、この地域の経済をどのように再び活性化させ、将来も維持可能なコミュニティにするのかといった「中長期的な対策」は、「短期的な対策」と同時に特区として考えてゆくべきである。現在の延長線上にこの地域の未来があるとは限らず、むしろ、「現状からの非連続な変化」、「将来への戦略的な投資」こそが、将来のためには必要である。その意味で、短期的な対策と中長期的な対策は、特区構想の「車の両輪」として、どちらも重要なものなのである。

・実は、「短期的な対策」と「中長期的な対策」は相互に矛盾するものではない。野宿生活者の問題や、治安・結核・不法投棄といった目の前にある諸課題の解決がない限り、この地域の深刻なイメージはなかなか払しょくできず、子育て世帯の流入や様々な産業への投資が進むとは考えられない。一方で、将来に向けての経済活性化策や戦略的投資を行っていないと、急速に経済が衰退して、目の前にある諸課題の解決が困難になる。つまり、目の前にある多くの諸課題の共通の原因は、「貧困」にあるのであるから、貧困から抜け出すための将来への経済活性化策を同時に進めることこそが、多くの問題を解決しやすくする前提条件となる。また、もう一つの原因である少子高齢化についても、人口流入を進めるために、経済を活性化してその雇用の受け皿を用意することが必要である。

(2) 「マイナスをプラスに」という発想転換

・世の中、マイナスの負の遺産だと思っていたものが、実は、見方を変えればプラスの資産であったということがしばしばある。例えば、あいりん地域に数多くいる野宿生活者や、今や西成区全体に広がっている単身高齢の生活保護受給者（もともとは日雇労働者や野宿生活者が多い）については、特別清掃事業や生活保護費といった公費（税金）に依存する人々として、現在、マイナスのイメージが強くもたれている。しかも、生活保護受給者は、西成区内で約2万8千人（約4人に1人）、あいりん地域で約9千5百人（約3人に1人）という驚くべき密集ぶりと人数規模である。彼らの一部に対しては、時間をもてあまし、飲酒やギャンブルに生活保護費を使っているという批判の目も向けられている。しかしながら、実は、世代的に勤勉で、仕事が好きな彼らは、見方を変えれば、貴重な労働力である。もちろん、フルタイムで働ける状況ではないが、パートタイム等のちょっとした中間的就労であれば十分に可能である。そこで、後述のように特別清掃事業のメニューを広げたり、ソーシャル・ビジネスを活用したり、生活保護の自立支援

プログラムを活用することによって、この地域が抱える治安や環境、衛生の問題を彼ら自身の労働力を借りて解決することが効率的な対策となる。

- ・具体的に、不法投棄の見回り、ゴミの分別回収・リサイクル、通学路の見守り、学校の警備、高齢単身者の生活保護受給者の見守り、公園の美化、コミュニティ菜園などの仕事に貢献してもらえれば、まさに「一石二鳥」の施策となり、マイナスをプラスに転換できる。地域を悩ませる諸問題自体が実は「就労機会」なのである。また、こうした生活保護受給者の居場所づくり、生きがいづくりで、生活保護の不適正な支出が少なくなり、就労によって生活保護費も節約できれば一石三鳥、さらに健康状態の悪化を防いで無駄な医療扶助や介護扶助が減少すれば、一石四鳥の施策となる。
- ・この地域にこれまで問題が山積していたために、貧困、労働、医療、介護、こども、若者就労など様々な分野において、数多くの民間支援団体や支援者がこの地域に集中しており、驚くべき有能な人材が安価な公費投入で活躍している。それに対する（実はわずかな）公費支出だけに着目すれば、確かに一見マイナスであるが、実は、そうした支援がなければ起きていたであろう事態（貧困ビジネスや逸脱した医療機関や介護事業者による生活保護受給者の囲い込みと過剰な公費の浪費、子どもや若者の貧困再生産、未成年や生活保護受給者の犯罪への関与）を考えれば、膨大な公費が節約されていると言える。また、こうした民間支援は、ケースワーカー等、本来は行政が行うサービスを代替している面が多く、公務員の人件費に比べて、その対費用効果は高いことは明らかである。その支援ネットワークをさらに強化して、こうした支援を強化することは、犯罪件数を減らしたり、貧困再生産を防いだり、行路病院等に回る医療扶助費や、その他の生活保護費を節約させる意味で、実にプラス効果が大きい施策なのである。
- ・その他、「大きく時代に遅れていたと思ったら周回遅れでトップを走っている」という面は、昭和レトロの街並み（リアル昭和レトロ）や、エンターテインメント等の観光資源、アーティストを惹きつけるまちの諸資源等、様々なものがある。こうした一見マイナスに見えるものを再価値化、再資源化、積極評価して一石何鳥もの効果に結びつける発想が重要である。

(3)過度に公費に依存しない民間主体の改革

- ・約5兆円もの借金（全会計ベースの市債残高）を抱え、投資的経費が一般会計の2割程度に過ぎない大阪市の財政状況を考えると、いくら西成特区構想とは言え、大阪市から多額の公費を振り向けることは難しいと言わざるを得ない。公費を振り向けるにせよ、最重要分野に集中すべきで、全ての分野の予算増額は期待薄である。このため、多額の公費を必要とする改革を西成特区構想として計画したところで、そのフィージビリティ（実現可能性）は低く、計画だけの絵に描いた餅になってしまう可能性が高い。また、公費の割合が高い改革をスタートさせては、今後、ますます厳しさが増す財政状況の下で、サステナビリティ（持続可能性）がなくなり、途中で改革が潰える可能性も高い。したがって、一定の公費投入が不可欠であるにせよ、なるべく民間の資本や資金も

合わせる形の民間主体のプロジェクトにして、1の公費が何倍もの経済的な効果をもたらす施策を考えるべきである。

- そのような民間主体の施策の例としては、後述のように、野宿生活者や生活保護受給者に対する就労支援に、一定の公費とともに民間の力を活用したソーシャル・ビジネスを拡充することや、新たな公費投入の必要がない「総合評価一般入札方式の見直し」による就労拡大等が挙げられる。また、新今宮駅の再開発や大学の誘致、大規模留学生会館の設置についても、行政がハコモノを作る発想ではなく、一定の公費投入や未利用地の提供を呼び水にして、民間の資金を導入し、民間主体のプロジェクトにする発想が重要である。さらに、子育て世帯向けの住宅供給や住宅改修に対する補助や国際ゲストハウスに転換する簡易宿泊所に対する改装費補助等は、それ自体の金額は大きくはなくても、行政が強い方針で支援する姿勢を見せ、民間の投資を呼び込む意味がある。一方、南港の越年対策事業を廃止して、あいりん地域の資源を活用した越年対策を行うなど、民間の協力によって、そもそもの公費（事業費）を節約できる余地もある。
- 苦しい一般会計から公費を投入する施策のほかに、西成区に豊富に存在する未利用地を活用することも、特区推進のための重要な手段である。第18章で説明されるように、現在、西成区の未利用地は必ずしも計画的な売却が行われておらず、計画的なまちづくりにプラスになっているとは言いがたい。また、その未利用地の売却が周辺の民有地の地価を押し下げ、さらに計画的な街づくりを難しくしている面がある。子育て世帯向けの住宅供給に用途を限定した売却を行ったり、モデル街区を設置しその開発計画にそった未利用地の売却をするなど、せっきくの資産は戦略的に活用すべきである。未利用地の上にはまだ比較的新しい建物がある場合もあり、そうしたものは活用して教育機関を誘致したり、芸術振興に必要なアートをスペースを提供するといった使い道も検討すべきである。また、後述の西成版補習夜スぺの実施は、校舎・校庭の活用であり、これも新たな公費投入を必要としない施策の一例である。
- また、同じ公費でも、施策の目的に合った国の補助金を積極的に活用することが考えられる。例えば、高齢単身の生活保護受給者の居場所作り、生きがい作りには、社会生活自立・日常生活自立を目指すための自立支援プログラムとして、国のセーフティーネット対策補助金が活用できる可能性が高い。医療扶助による入院患者への退院支援・権利擁護事業にも、セーフティーネット対策補助金の活用が考えられる。また、現在、国が進めている生活支援戦略で計画される「総合相談支援センター事業」は、実現すれば、後述のワンストップ型「あいりん地域トータルケア・システム」に活用可能であると期待される。さらに、義務教育終了後15歳から20歳までの家庭がない児童や、家庭にいないことができない児童が入所して、自立を目指すための施設である「自立援助ホーム」事業についても、国費が投入できる。既存の第二のセーフティーネットもまだまだ活用可能である（第4章）。もちろん、国費と言えども、国民の税金であるから、一国全体の観点からは公費という意味で同じであるが、大阪市あるいは西成区から見た場合には、一般会計の予算を投入せずに、必要な改革が行える原資であり、その積極的な活用を考

えるべきである。

(4)行政の押し付けではなく、住民参加型の政策立案プロセスを

・あいりん対策など、この地域に関するこれまでの大阪市の行政は、地域住民や支援団体にとって天下りの印象をもたれている施策が少なくない。このため、行政に対する不信感は根強く、地域住民や地域関係者、諸団体が行政に施策を要求する際には、しばしば非常に強硬な姿勢になったり、過度に批判的なものになることが多かった。逆に、批判的で強硬な態度の要求を受ける行政の立場からすると、言質を与えないようにするため、しばしば説明不足に陥りがちである。また、行政の言うことをすべて「約束」と捉えられかねない関係であるため、やはり言質を与えないために、施策立案の途中経過・プロセスに住民や関係者を参加させることが困難になり、いきなり最終的に決定された施策を公表、実施することもやむを得なくなる。これが行政の押し付けと受け止められ、さらに地元の不信感を広げることになる。こうした長年の関係は、地元住民・関係者、行政の双方にとって不幸なことであり、非建設的・非効率である。ちなみに、こうしたこの地域と行政の関係は、大阪市政だけではなく、司法当局や大阪府政との間にもしばしば見受けられる。

・しかしながら、特区構想による街づくりの受益や影響を受ける人々は現在および将来の地域住民であり、その負担をするという意味では大阪市民全体の意向も重要となる。要求だけして行政の施策にまかせきりにしたり、あるいは批判して拒否・反対運動をするのではなく、政策立案のプロセス自体に地域住民や関係者が携わり、官民協働で施策を作り上げてゆくことが、今後は必要となると思われる。特に、建替などのあいりん総合センターの今後のあり方、新今宮駅前の再開発、市の未利用地の活用、ハウジングやまちづくりの計画づくりといったこの地域の将来展望に大きく関わる大きな事業系の諸施策については、単に、地元住民や関係者の意向や要望を聞いて「調整する」ということではなく、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である。最終的に行政の長のリーダーシップ、決断力が問われるとしても、地域住民や関係者の中で十分な議論がなされて、自分たちの将来のために、当事者意識や責任感を持っていることが、今後の大きな変革を支える原動力となるだろう。

・そのために、今後、この地域でも用いるべき手法は、第 19 章で詳しく述べる「エリアマネジメント協議会」である。これは、地域住民や地域関係者、諸団体が「違い」を超えて集まって、行政とともに政策を立案していくための会議体であり、よくありがちな「言いつばなし」のガス抜きの協議会ではない。「自分たちの意見が反映された特区構想」を実現し、「行政お任せ」ではなく、当事者として施策立案やその実行に関わるための官民協働の組織体である。すでにあいりん地域では、「仮称菽之茶屋まちづくり拡大会議」が設置されているが、さらにそれを大きく発展させた協議会が一つのイメージとなる。行政の役割は、まず、エリアマネジメント協議会設立の支援やコーディネートをすることと、事業推進のための本格調査・研究を実施（委託）して、エリアマネジメント協議会が施策を検討するための様々な選択肢を用意することである。エリアマネジメン

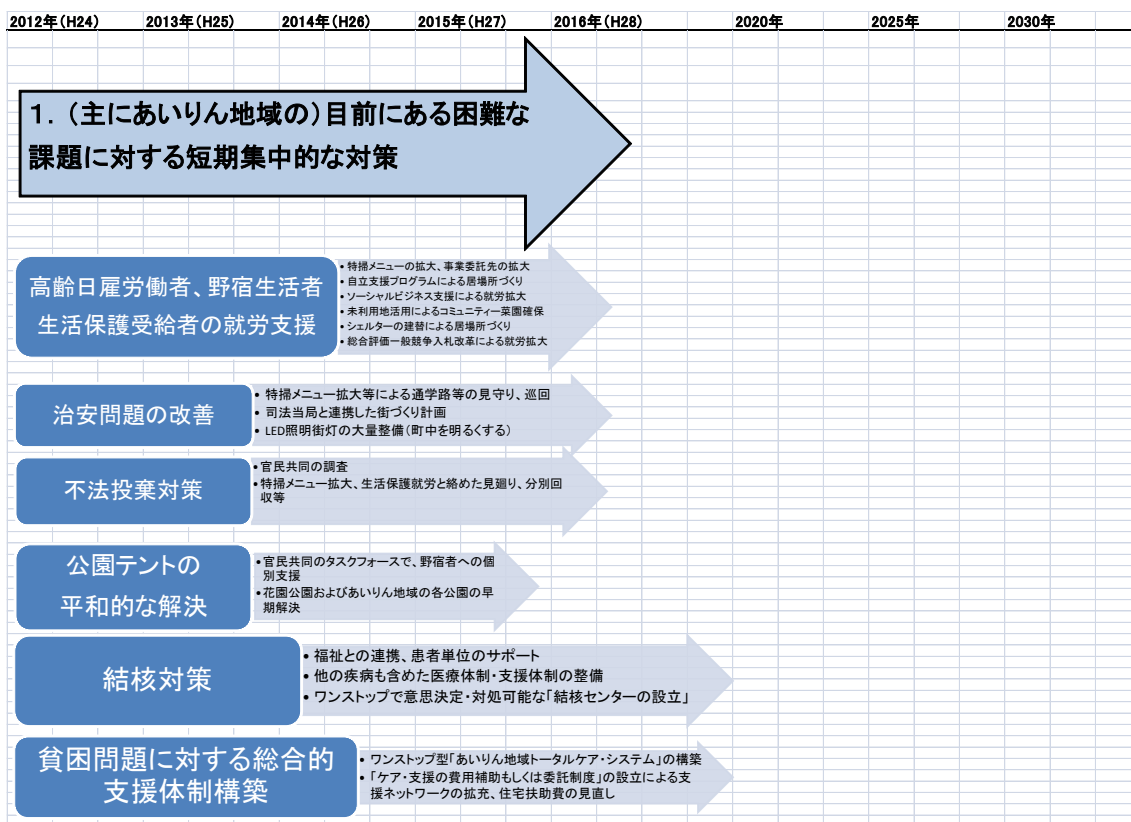
ト協議会や専門家による検討会での議論を受けた上で、行政の長が判断・意志決定をし、エリアマネジメント協議会を構成する地域の人々と共に施策を実施する形が理想的である。後述の屋台村構想の実現のためにも、こうした官民協働の組織は必要であり、将来的に、まちづくり会社（または公社）への移行・発展も考えられる。

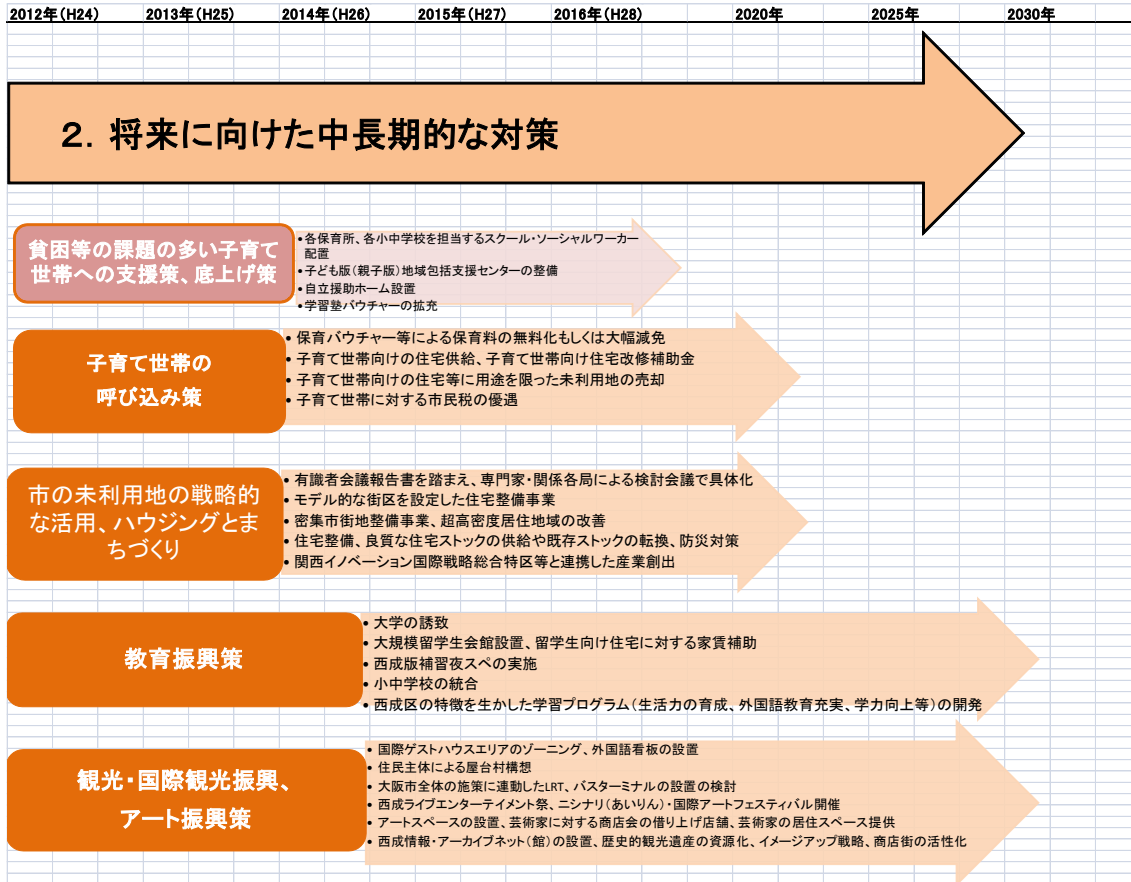
- ・さらに、こうした官民協働の協議会やタスクフォースは、小中学校統合に伴う通学路の確保や、ゴミの不法投棄の調査やその対策、治安問題の解決、公園テントや小屋掛けの平和的な解決のためにも重要であり、大小さまざまな形で、こうした官民協働の取り組みを広げてゆくべきである。その中には、テーマに応じて、司法当局や府など、市以外の行政組織も必要に応じて加わる必要がある。行政と地域の双方が特区構想を通じて、こうした主体的なまちづくりの「成功体験」を積み上げてゆくことが、特区構想実現のためには不可欠であると思われる。

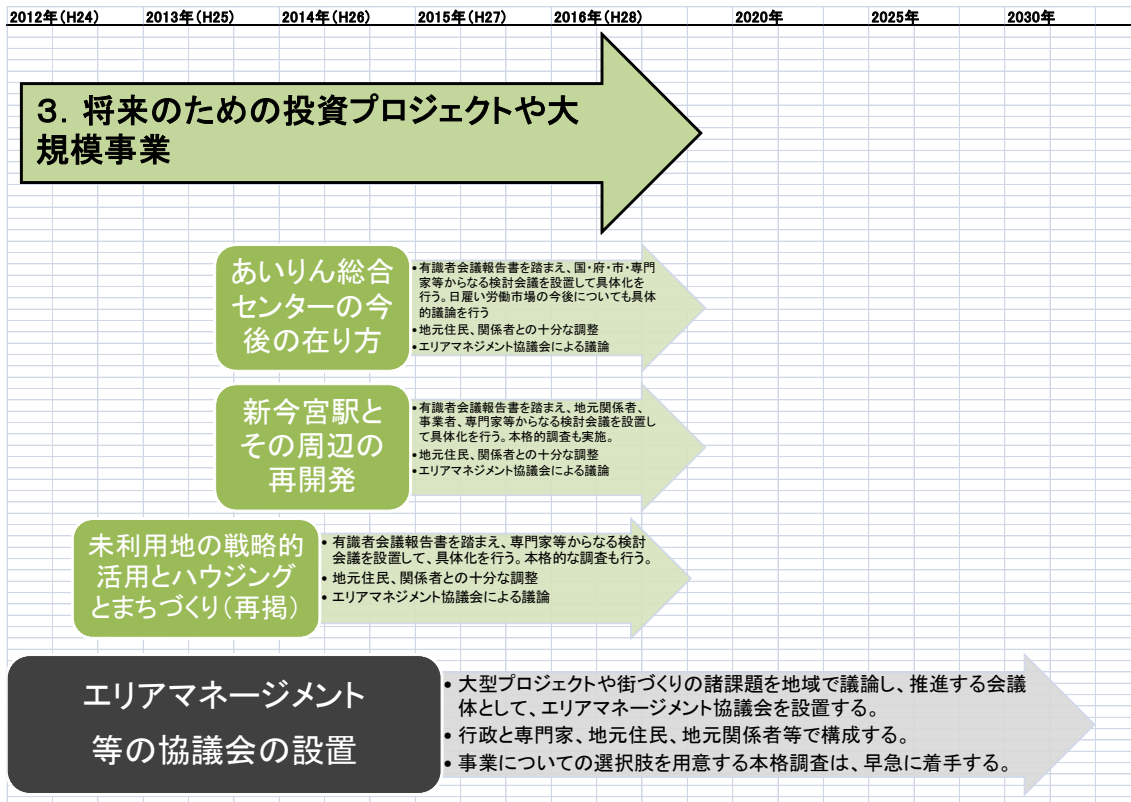
(5)各対策の時間的視野のイメージ

- ・さて、本章の下記の節では、有識者座談会で議論された様々な提言の要約を説明する。これまでの議論を元に、「1. 目前にある困難な課題に対する短期集中的な対策」、「2. 将来に向けた中長期的な対策」、「3. 将来のための投資プロジェクトや大規模事業」に分けて説明をしてゆくことにする。それぞれの対策項目の時間的視野のイメージは、図1-4に示す通りである。各矢印は色の濃い項目名とその細目の薄い色の部分に分かれているが、その両方をあわせた長さが、対策の時間的視野の長さを表している（矢印のスタートは薄い色の部分だけではなく、色の濃い部分からである）。年限を定めた各提言とその具体的な工程表については、第2章に記載しているので参照されたい。

図表 1-4 各対策の時間的な視野について







3. 目前にある困難な課題に対する短期集中的な対策

(1) 野宿生活者、高齢日雇労働者、生活保護受給者の自立・就労支援

【提言内容】

(1-1)特掃事業のメニュー拡大・事業委託先の拡大

(1-2)自立支援プログラムを活用した高齢単身生活保護受給者の居場所づくり事業

(1-3)ソーシャル・ビジネスを活用した野宿生活者・高齢日雇労働者・生活保護受給者の就労拡大

(1-4) 未利用地を活用したコミュニティ菜園の提供

(1-5)総合評価一般競争入札の見直しによる就労拡大

○提言の背景と考え方

・短期集中的に行うべき対策のうち、もっとも重要度が高く、かつ波及効果が大きい対策が、「野宿生活者や高齢日雇労働者の生活安定のための対策」である。彼らの居住環境が改善し、居場所ができ、生活が安定することは、①彼ら自身にとって望ましいことであることはもちろん、②捕捉の難しい結核のハイリスク群へ対処ができる、③生活習慣病等が悪化して最終的に急迫保護で行路病院等に回り、高額の医療扶助費がかかることを防ぐことができる、④あいりん地域を中心とする公園のテント・小屋掛けを平和的に解決するための条件づくりとなる、⑤彼らの日中の居場所となっているあいりん総合センターの寄場の状況を改善することが、建替等のあいりん総合センターの今後を考える上での前提条件となる、⑥同じく日中の居場所となっている公園等の環境・衛生面の改善につながる、⑦地域への偏見を解消し、イメージを改善する等の様々な波及効果が期待できる。

(特掃事業の現状とメニュー拡大の必要性)

・そのためにはまず、現在ある特別清掃事業を安易に削減することを考えるべきではなく、むしろ積極活用を目指すべきである。現在、特別清掃事業の登録者として把握されている人数は約1500人であり、平均年齢は64歳、8割が60代、70代の高齢者層である。彼らの特徴は、申請すれば生活保護が認められる人々が多いにも関わらず、「生活保護を申請せずに仕事で得た収入で生活したい」と考えていることにある⁵。1日5,700円の特別清掃事業を月4～5回受け、それ以外はアルミ缶回収やわずかな年金等で生活を成り立

⁵ 詳細については、第6回・西成特区有識者座談会資料「あいりん地域における高齢者特別清掃事業の役割と効果」（特定非営利活動法人 釜ヶ崎支援機構 沖野充彦）

(<http://www.city.osaka.lg.jp/nishinari/cmsfiles/contents/0000179/179951/01.pdf>)を参照されたい。

たせている。彼らが全て生活保護受給者になった場合に比べて、およそ5分の1程度の公費支出（公費は市だけではなく、府の予算も含まれる）で抑えられているのであり、対費用効果の面で極めて効率的な「生活安定事業」と言える。

- ・この点、市政改革 PT では、特別清掃事業を単なる清掃事業と認識した議論も行われたようであるが、これは大きな誤解と言わざるを得ない。もちろん、清掃事業としては、従事者が高齢化していたり、仕事の範囲や地域が極めて限定されていることもあり、必ずしも効率性が高いとは言えず、事業内容の改善が望まれる。しかしながら、極めて効率的な生活安定事業として、少なくとも現在の事業規模は維持されるべきものと考えられる。今後、対象者の高齢化がさらに進み、死亡や生活保護への移行が進むことを考えれば、こうした公費支出は決して長く続くものではない。現在は、むしろこの地域の様々な課題を解決する形で、特別清掃事業の就労メニューを拡大して、活用してゆくことが望ましい。
- ・また、特別清掃事業のメニュー拡大以外にも、ソーシャル・ビジネスによる就労拡大や、大阪市の公的施設が発注する事業について、総合評価一般競争入札の中に、野宿生活者や生活保護受給者の雇用者数に高い点数を付す制度にして就労拡大を図ることが考えられる。ソーシャル・ビジネスへの支援は、民間の資金も活用されることから、1の公費支出の効果が何倍にもなるレバレッジ効果がある。

（西成区の生活保護改革は単身高齢者対策を中心とすべき）

- ・一方、西成特区としての生活保護改革は、高齢単身者の仕事づくり、居場所づくり、生きがいづくりを中心に考えるべきである（野宿生活者のとりあえずの居場所づくりについては、次の（2）地域内の福祉の課題、社会的資源の活用）でも触れる）。第3章で詳しく説明されているように、西成区の生活保護受給者の約6割は高齢者であり、特に高齢単身者の割合が高い。これは、あいりん地域を中心に、高齢になった日雇労働者から野宿生活を経るなどして生活保護受給者となったケースが多いからである。こうした単身高齢の生活保護受給者の一部に対しては、現在、①日中からの飲酒をする、②パチンコや違法賭博などの不適正な支出が目立つ、③貧困ビジネスや薬物売買⁶などの犯罪に係るケースがある等として、一般市民やマスコミからの厳しい目が注がれている。こうした状況に対して、ケースワーカーを増員して指導體制を強化したり、現物支給化をするといった「北風の」な対策も考えられるが、予算的にも、時間的にも（特区申請や認可に膨大な時間がかかる）、実効性の面からも（イタチゴッコになる）、現実性は乏しいと言える。
- ・それよりも、なぜ、彼らの一部が不適正な支出に走ってしまうのか、その原因に目を向けた「太陽的」対策を考えるべきである。彼らは、それまで日雇労働や野宿生活をしながら就労をしていた人々が多く、生活保護を受給した途端、仕事等のやるべきことを失

⁶ 第11章を参照されたい。

って、時間を持て余してしまうのである。居場所や生きがいも失い、狭いアパートや福祉マンション等に孤立して引きこもる生活は実にさびしい。そのはけ口として、上記のような不適正な支出があると考えられる。そうであれば、彼らに仕事や生きがいを提供することによって、不適正な支出を防いだり、人と人とのつながりができれば、犯罪に巻き込まれる可能性を断つことができる。

- ・地域の課題解決に貢献することによって誇りを取り戻すこともできるし、ちょっとした就労でも行えれば、その分、生活保護費の節約にもつながる。さらに、健康的に時間を使って、病状悪化や要介護状態になることを防ぐことができれば、医療扶助費、介護扶助費の節約にもつながる。こうした一石何鳥にもなる施策として、国のセーフティーネット対策補助金を利用した「自立支援プログラムを活用した高齢単身生活保護受給者の居場所づくり事業」や、「区内の未利用地を活用したコミュニティ菜園による中間的就労プログラム」が考えられる。また、生活保護受給者の就労拡大策としても、ソーシャル・ビジネスや総合評価一般競争入札による就労拡大は機能する。また、ソーシャル・ビジネスに対する支援策は、高齢者ではない比較的若い「稼働層」の生活保護受給者の就労拡大にもつながる。

- ・ちなみに、全国的に問題となっている「その他世帯」に分類される比較的若く、傷病も持たない稼働層の生活保護受給であるが、こうした稼働層への就労支援については、現在、大阪市ジョブアタック事業、職場チャレンジ学習事業、総合就職サポート事業、被保護者就業体験事業、被保護者自立意欲喚起事業、様々な技能講習など、すでに様々な事業が開始されている。それらで十分とは必ずしも言えないが、まずはその事業の成果をきちんと評価し、改善を図ってゆくことが重要であり、西成特区として、新たに特別な就労支援事業を直ぐに作る必要性は低いものと思われる。西成特区としては、むしろソーシャル・ビジネスを支援して、実際に就労機会を作り出す方に注力すべきと考えられる。また、稼働層の就労対策は、現在進められている厚生労働省の「生活支援戦略」の中で、「就労積立制度」やアウトソーシングによる伴走型の支援策など、かなりの対策が図られる模様である。したがって、わざわざ同じものを特区申請する必要性は乏しく、国の生活支援戦略の動向を踏まえて、国の施策を直ちに利用する用意をしておく観点が重要である。

- ・西成特区における生活保護改革に関連して、住宅扶助の改革、医療扶助の改革については、それぞれ次の(2)地域内の福祉の課題、社会的資源の活用、(3)医療問題・結核対策で触れることにする。

○各提言についての追加説明

(1-1)特掃事業のメニュー拡大・事業委託先の拡大

- ・あいりん地域が抱える治安や環境等の様々な問題点を解決するために、この特別清掃事業のメニューを拡大し、①不法投棄の見回り、②ゴミの分別回収・リサイクル、③通学路の見守り、④学校の警備、⑤高齢単身者の生活保護受給者の見守り等に活用する。そ

の他にも様々なメニューが考えられることから、プロポーザル型の公募入札にすることが考えられる。また、西成区・大阪市関連の外部委託業務や職員が担当している超過勤務を伴う業務で、西成区での雇用に役立つ団体に委託できるものをリストアップして活用することも考えられる。仕事のメニュー拡大にともなって、対象年齢の若干の引き下げも検討すべきである。さらに、こうした仕事は、高齢の生活保護受給者の就労機会としても活用可能であり、特別清掃事業とは別の事業にするにせよ、生活保護受給者にも活用できるようにする。

(1-2)自立支援プログラムを活用した高齢単身生活保護受給者の居場所づくり事業

・高齢単身の生活保護受給者に対して、自立支援プログラムを用意し、居場所づくりを主な目的とした社会貢献、芸術、環境美化等の活動を行う。これまで生活保護の「自立支援プログラム」としては、主に稼働層を対象とした「就労自立」に関するものが多かった。しかしながら、自立支援プログラム自体は本来、日常生活自立、社会生活自立にも用いることができ、高齢者用のプログラムを作っても良いのである。自立支援プログラムであれば、国のセーフティーネット対策補助金を用いることができる。釧路のボランティアや中間就労の取り組み等、全国には様々な先行事例があるので、西成区でもそうした先行事例を学んでプログラムを作ったり、あるいはプロポーザル型の公募で、支援団体などの民間に委託することによって事業化を進める。

(1-3)ソーシャル・ビジネスを活用した野宿生活者・高齢日雇労働者・生活保護受給者の就労拡大

・農業、飲食店、食料加工・宅配、建設、修理・リサイクル等のソーシャル・ビジネス、ソーシャル・ファームに対して、野宿生活者や生活保護受給者を一定割合、短時間でも雇用することを条件に、土地や建物（区内の未利用地）の提供や補助金等の支援を行う。ソーシャル・ビジネスについては、すでに若者向けの事業は数多く存在するが、西成区に多い野宿生活者・生活保護受給者の雇用を行う事業を支援する。西成区の若者・壮年の生活保護受給者、困窮者向けの事業として活用するだけでなく、高齢や障害の生活保護受給者も対象とするところがポイントである。

・ソーシャル・ビジネスに対する公的支援の方法については、一般に、①土地や建物を提供する、②最初の何年かの運転資金を補助する、③製造物の一部を買い上げる、④一定割合の補助金を長期にわたって提供する、⑤資金の貸し付けをするといった方法が取られているが、どのような方法が望ましいのか、まずは、専門家による検討会を立ち上げ、この地域に即した支援の方法を調査・研究した上で、予算規模を決め、西成区独自の支援事業を開始するものとする。

・また、ソーシャル・ビジネスを実施する起業家に対して、個別の野宿生活者・高齢日雇労働者・生活保護受給者にどの程度の職業能力・技能があり、どのような個性、生活習慣を持っているのかといった情報提供は不可欠である。その方法として、技能講習や職