

提言にあたって 有識者論考

地域の社会的包摂力と社会資源ネットワークの今後

白波瀬 達也（桃山学院大学 准教授／社会学・社会福祉学）

公園・広場の利用・管理・運営や居場所づくりのための検討プロセスとその成果の展望

—小さいことから始めて協働の輪を広げ大きなアクションへと移行する漸進的プロセス—

永橋 爲介（立命館大学 教授／環境デザイン学）

「再チャレンジ」という物語が持つ意義と展望

ありむら 潜（釜ヶ崎のまち再生フォーラム 事務局長）

地力と磁力を活かしたまちづくりとサービスハブ

水内 俊雄（大阪市立大学 教授／地理学）

あいりん地域における労働力構成の変容と新たな支援の模索

福原 宏幸（大阪市立大学 教授／労働経済・社会経済学）

特区構想有識者提言・まちづくりビジョン提案の主要ポイントと提言に至る経緯

寺川 政司（近畿大学准教授／建築・都市計画学）

）

地域の社会的包摂力と社会資源ネットワークの今後

白波瀬 達也（桃山学院大学 准教授／社会学・社会福祉学）

1. 生活保護をめぐる課題

バブル経済崩壊以降、日雇労働の求人低迷に伴い、あいりん地域に暮らす日雇労働者の数が大幅に減り、ホームレス問題が深刻化した。しかし、この20年ほどの間、官民の取り組みが進むなかで野宿者数は減少傾向にある。

脱野宿の手段として最も一般的なのは「生活保護へのつなぎ」である。その結果、あいりん地域では2000年代に入り、生活保護受給者の数が急上昇した。リーマンショックによる失業者を生活保護で対応することが全国的に増える状況になると、あいりん地域でも稼働年齢層の生活保護申請が進み、2000年頃に2,000人ほどだった生活保護受給者は、2010年頃には1万人近くまで増大した。ここ数年は死亡による保護廃止などが進んだこともあって、緩やかにあいりん地域内の生活保護受給者の数は減少し、9,000人を下回っている。ただし、受給率は約40%と顕著に高く、高止まりしている（2017年度の全国平均1.7%、大阪市平均5.3%、西成区平均23.9%）。

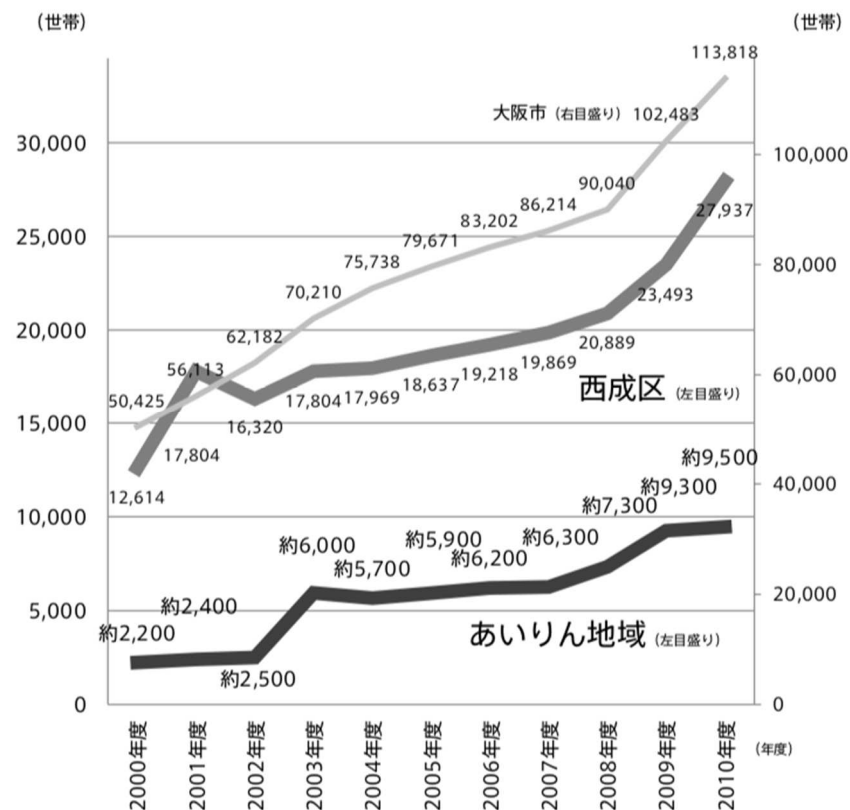


図1 あいりん地域における生活保護受給世帯の推移

出典：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報告書 資料集―』

安定した住居を持たない人々が生活保護を受給することで、衣食住が整えられ、生活再建に向けた基盤が整えられる。その意味で生活困窮者の生活を包括的に支える生活保護制度はきわめて大きな役割を果たしている。しかし、現実には稼働年齢層が一度、生活保護を受給すると、その状態からの脱却が困難となるケースが目立っている（他区に比べて稼働年齢の生活保護受給者の割合が高いわけではない）。彼らの多くは就労による自立を希望するものの、実際に希望の仕事に就くことが難しい。また、仮に仕事に就くことができたとしても、それを継続することが容易ではない。したがって、稼働年齢層の生活保護受給者の就労自立を阻害している要因を取り除き、地域の実情を考慮した求人開拓や仕事づくりが求められる。

たとえば従来の生活保護のケースワークにおいては、常雇いの仕事に就くことを強く推奨してきたが、さまざまな理由により、それが困難な層が一定数存在するのが現実である。あいりん地域には長期間の引きこもりによって就労経験をほとんど持たないケース、刑務所などの矯正施設の退所者で不就労期間が長期にわたるケース、軽度の知的・精神・発達障がいがあるために労働市場から排除されやすいケースなど、多くの場合は何かしらの生きづらさを抱えており、一般的就労を前提にした支援が通用しにくい。

このようなミスマッチを減らすためにも、今後は中間的就労をはじめ、個々の能力や状況に見合った就労支援のメニューを増やすことが不可欠である。その際、西成労働福祉センターが取り扱う日雇求人や技能講習など、あいりん地域内の社会資源を最大限活用することが求められる。また、足りない社会資源に関しては地域内外で開発し、対処していくことも同時に必要である。

一方、高齢者や障がい者など一般的就労が容易ではない層に対しては、日常生活での自立や社会参加が可能となるような機会を拡充し、社会的孤立を防ぐ手立てをおこなっていく必要がある。生活保護を受給することで、衣食住が整うと考えられがちだが、社会関係面では、問題が解消するとは限らず、むしろ定住性が高まることで近隣とのトラブルに巻き込まれやすくなり、結果的に孤立を深めることもある。この負の帰結が「孤立死」であり、その数の甚大さは西成署が管轄する異状死者の取り扱い状況からも伺える。

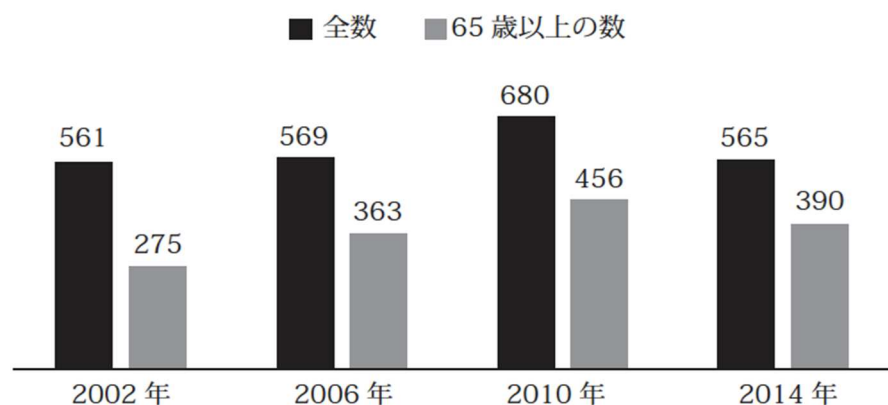


図2 西成署が取り扱う異状死の件数

＜出典：白波瀬達也，2017、『貧困と地域 ―あいりん地区から見る高齢化と孤立死―』中公新書＞

こうした課題を解決するために、西成特区構想では2013年度から、あいりん地域に「ひと花センター」という拠点を作って、単身高齢生活保護受給者の社会関係構築に取り組んできた。同センターの事業は、あいりん地域に新たな地縁を生み出すものになっているが、「顔の見える持続的

関係」には適正規模があり、それを超えて参加者をどんどん増やせるわけではない。このようなことを考慮するならば、社会参加の場、居場所となる場をあいりん地域内外でさらに拡充することが求められる。

2. 野宿をめぐる課題

1998年における大阪市の野宿者数は8,660を数えたが、その後の官民のホームレス対策・ホームレス支援が進行したことにより、年々減少した。その結果、2018年の時点で1,023人となった。このようにホームレス問題は解消に向かっているが、西成区には大阪市が把握する野宿者のおよそ半数が暮らしていると推定されている。なかでもあいりん地域への集中が顕著なものとなっている。

ピーク時（2000年頃）に比べるとあいりん地域の野宿者数は半数以下に減少したものの、現在でも約400人が暮らしている（シェルター利用者は2018年7月の時点で約270人）。なかでも深刻化しているのが高齢化と野宿生活の長期化である。これまで、あいりん地域の諸団体は野宿者の自己決定を重視してきたため、踏み込んだ対応は避ける傾向にあったが、今後は入念に実態を把握し、基本的には生活保護につなぎ、最低限度の生活を保障することが求められる。ただし、野宿を続けている人々のなかには生活保護制度に対する抵抗感をもつケースが少なくない。また、生活保護制度に対する誤った認識をもつケースも一定数存在する（例えば生活保護は高齢にならないと受給できないという誤解）。このような事情を十分に考慮した上で、生活安定化に向けたソーシャルワークを模索する必要がある。

なお、2018年度末に閉鎖予定のあいりん総合センターは、野宿者が日中を過ごす場所になっている（2018年7月の時点で50～60人）。そのため2019年度の同センターの仮移転後には居場所をめぐる問題が深刻化する可能性がある。そのためにも早い段階で野宿者にアウトリートすることで彼らの意向を確認し、生活の安定化に向けた支援を官民の協力体制のもとで進めていくことが期待される。

3. 求められる支援の仕組み

あいりん地域では、公的セクターによるセーフティネット（フォーマル福祉）と民間セクターによるセーフティネット（インフォーマル福祉）が数多く存在する。このような分厚い社会資源（多層的セーフティネット）は様々な背景をもった生活困窮者を支えるものになっているが、各々の独立性が高く、必ずしも連携が進んでいるわけではない。こうした課題を受け、西成特区構想では2013年度に「あいりん地域モデルケース会議」を発足させた。同会議では月に一度、地域住民の生活を支える実務者が集まり連携を進めてきた。今後はさらに住宅、医療、福祉、労働など多分野横断型の包括的なサービスハブを作ることで、制度の隙間を埋め、利用者に寄り添う伴走型のソーシャルワークの展開が期待される。そのためにも縦割りになりがちな行政施策を改めつつ、地域内外で活動する民間組織の連携を一層強化させるシステムづくりが欠かせない。

ただし、支援者による強い介入は、利用者の自己決定を妨げるだけでなく、ときに本人を生きづらくする可能性を孕む。そのためサービスハブにおける伴走型支援は、閉鎖的な関係性に陥ることを避け、一定程度の開放性を保つことに留意する必要がある。このように地域特性を考慮した取り組みを通じて、社会的孤立や困窮状態の長期化を防ぎ、働きやすく、暮らしやすい町を目指す。