

1. 総論

- ・西成区の人口は、今までが多すぎた¹こともあるが、1960年代のピーク人口からして半減と、減少基調が続いている。
- ・しかし、近年、特に2015年から2020年にかけて一部年代において人口増加の傾向が見受けられるとともに、外国人も1万人を超え、人口減少の傾向も鈍化しつつある。
- ・今後、こうした増加しやすい年代の流入を加速するとともに、その加速が生み出す弊害に対する対応や、減少を少しでも鈍らせる抑速効果を政策的に反映させることが必要となる。そのために、ハウジング施策と就労・福祉施策とをクロスした、ソーシャルミックス、ハウジングミックス：年代や社会階層をミックスさせるという意味でのシステムの実現を目指し、このような人口動態に迅速に対応する必要がある。
- ・具体的には、もともと豊富にあるソフト面での資源を、こうしたミックスに貢献させるべきである。つまり、これまでに特に北東部で培ってきた大規模なサービスハブに加えて、区内の小規模なサービスハブを地域的につなぎ合わせ、新たにコミュニティハブをクロスさせていくこととなる。
- ・こうした多重なハブ機能をもって、外国人も含みこんだ包容力のある多文化共生的なまちの雰囲気さがさらに人を呼び込むような、相乗のサイクルを構築する。

2. あいりん地域の人口密度

- ・かつて、あいりん地域における簡易宿所街を中心に、局所的には7万人を超えるような人口密度を有していたが、現在、萩之茶屋地域で3万人台を切るところまで下がっている。
- ・このような人口密度の減少は、高密度で動かしてきたまちの活力の低下につながる。とは言え、かつてのような住民の密集地域を再生産することは妥当ではなく、中密度を維持しつつも、暫住や滞在といった定住人口以外で補っていくことが望ましい。
- ・1つには、この地域に顕著な、多様な暫住・暫居型ハウジング資源²を生かす方法が考えられる。その入り口として外国人も含めたワンストップ窓口が機能することが望まれる。その他には、簡易宿所、民泊等における滞在人口で補うという方法も考えられる。

3. 20歳代（主に単身）

- ・近年、とみに増加傾向にある。今までは男性がこの年齢層群を牽引してきたが、外国人は男女とも増えてきている。また、日本人の職業では少ない部類であったが、グレイカラーだけでなくホワイトカラーの流入もこうした外国人に見られる。
- ・利便性を重視した日本人の男性単身や外国人の男女の転入は、以前の高密度を支えた同世代のボリュームを回復するまでには至っていない。しかし人口の再増加の観点からは主要な貢献を果たすと思われる、中密度を維持しこれまでの傾向を変える新たな主役として、西成区での居住経験を積んでもらうことが重要である。

¹ 令和2年国勢調査（速報）における西成区の人口密度は14,412人/㎢（12位）であり、大阪市平均の12,226人/㎢を上回っている。西区が城東区を抜きトップに躍り出て、密集市街地の2万人/㎢にほぼ達しつつある。

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000546/546089/01-03zinkounosuiinarabiniseitaisuuoyobizinnkoumitudo.pdf>

² この地域には、簡易宿所を転用した、様々な暫住・暫居（定住までいかないが、滞在よりは長期間にわたる居住）に対応した物件が見受けられる。

- ・外国人の場合は就労を中心に、日本人の場合は就労に加えて、多様な困窮を抱えた層も入っていることが予想される。もともとハウジングの多様性に長けたエリアであるが、就労層には居室の水準の向上を図り、困窮を抱えた層には、近年導入された日常生活支援住居施設や居住支援団体を巻き込んだ実験的な社会的ハウジング³などが必要になるだろう。

4. 子育て世代、子ども世代

- ・30 歳代後半から 40 歳代と 15 歳代以下の年齢層群の減少傾向が続く中、ボリュームも小さくなっている。ただ部分的に最近、減少傾向に若干の歯止めがかかっているエリアが区内にはある。3 階一戸建ての新築がそれに貢献しているものと思われる。特に外国人の一戸建てへの入居の勢いは大きい。
- ・こうした新築物件に子育て世代も入居する中、外国人も含めて、すぐに区外に転出しないような環境づくりが求められる。また今後区内での住み替えを考える世帯にも、そうした転居が可能になるような仕組みづくりの検討を進めていくべきである。
- ・また、子育て世帯向けの社会的ハウジング（市営住宅＋簡易宿所改造の実験住宅）などを用いて世帯向けの入居を進める（5 年間で数十人規模）。これはこの年代の母数が少ないだけに人口の減少を食い止めることにつながり、数値的に状況は改善するものと思われる。

5. 中壮年世代

- ・ボリュームはかつてよりは少なくなっているが、同年生まれ世代でみれば人口を維持できている。しかし、困窮を抱えて出入りしている層と、子世代が転出した後に残って定住している層とが合わさっており、要因分析を通じて、それぞれに応じた施策展開を図る必要がある。
- ・前者に関しては、日住や社住といったセーフティネットハウジング⁴の必要性が高く、就労や生活維持を通じた居住福祉の支援の必要性が高いと思われる。首都圏の事例に鑑みると、居住福祉のセーフティネットという観点でこの年齢層が今後のボリュームゾーンとなる。
- ・後者に関しては、この世代に住み続けていただくという重要な政策課題になる。新築の 3 階一戸建てなど、子育て世代向けのハウジングが増加した場合、そのような子育て世代との共居や近居という視点において、職住近接や自営層の就労環境の維持を前提とした、世代継承的に安定したコミュニティの維持に向けた施策等が必要である。

6. 高齢世代

- ・この世代の人口の動きの特質は、あいりん地域における単身層が多く、かつ、地域外への転出と、自然減の勢いが大きく、人口減少率がかなり高くなっていることである。
- ・このうち、地域外への転出は、主として居宅の面積を中心とした居住環境の改善を目的としたものであってやむを得ないが、地域内のハウジングについても人口（密度）の減少に見合った中密度の状態において、居住環境を向上させていく努力が必要である。その 1 つとして、イニシャルコストをさまざまなファンドレイジングを通じて軽減し、公的支援も組み合わせた社会的ハウジングの実験的導入をはかる必要がある。
- ・そして、後者は、避けがたいものではあるが、高い自然減の要因を探り、ある程度は抑制する必要がある。かなり改善されたとは言え、まだまだ低い平均寿命⁵からくる急激な自然減への対策は、健康維持に関する啓発活動など、地道な努力が求められることとなる。

³ 困窮層に対する、特に過渡的な支援を行うためのハウジングをイメージしている。

⁴ 詳細は、垣田提言を参照のこと。

⁵ 特に男性において顕著であり、2015 年における平均寿命は、大阪市：78.8 歳、西成区：73.5 歳と、5 歳以上短くなっている。

1. あいりん地域のセーフティネットの現状

- 1960年代に進められた「あいりん対策」の過程で、あいりん地域には日雇労働力の再生産と日雇労働者の保護を主な目的とした固有のセーフティネットが形成されてきた。また公的なセーフティネットの不足を補う形で民間のセーフティネットが重層化してきた。1990年代初頭のバブル崩壊以降は日雇労働者対策に加え、ホームレス対策が拡充し、現在に至っている。
- あいりん臨時夜間緊急避難所（通称：あいりんシェルター）、三徳生活ケアセンター、炊き出しなど、無料で利用できるセーフティネットが多層化しているため、ホームレス状態に陥っても「なんとかなる」状況がある。緊急的支援に関わるセーフティネットは他地域にないものであり、あいりん地域の強みとなっている。一方、こうした特徴は全国から困窮者を招き寄せる効果を持っている。

2. 抱えている課題と対策案

課題A：寄せ場の縮小と就労の困難

- 1990年代初頭のバブル崩壊までは様々な事情であいりん地域に流入した人々に日雇労働（主に建設関係）の機会を提供することができたが、バブル崩壊以降は求人数の減少や求人方法の変容などに伴い、就労のハードルが高くなった。市場における就労が困難な層に対応しては「高齢者特別清掃事業」（通称：特掃）が存在するが、原則55歳未満は従事できない。かつて、あいりん地域の失業は体力が減退した中高年の日雇労働者の課題と考えられてきたが、近年は年齢に関係なく就労に困難を抱える人々が顕在化している。つまり55歳未満の就労困難層に対する就労機会がニーズに対して少ない。また55歳以上の就労困難層に関しても特掃以外の就労メニューが乏しい状況となっている（仕事の選択肢が少ない）。西成特区構想が始まって約10年が経過するが、就労不安定層に向けた就労支援は不足している。

課題Aの対策案：地域活性化と就労機会増進の連動

- 寄せ場は今後緩やかに衰退することが想定されるため、日雇労働だけでなく様々な職種・雇用形態に対応できる支援体制が不可欠である。
- 新たな職種・雇用を生み出していくためには地域に対するスティグマの軽減も欠かせない。
- 地域に対するスティグマが軽減されると、新たなビジネスが生まれる可能性が高いが、そのことが生活困窮者の就労機会の増進につながるとは限らない⁶。したがって新たに生まれるビジネスと生活困窮者の就労を結びつける仕組みが必要である。また、丁寧な職業訓練、就労先の開拓、仕事の創出などによって働く機会を拡充し、再チャレンジしやすい環境を整えていくことが期待される。そのためには一般就労だけでなく中間的就労や短時間雇用⁷など、求職者の能力に合わせた仕事をマッチングしていくことが重要である。

⁶ 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

⁷ 神戸市では超短時間雇用に向けた取り組みを積極的に進めている。

<https://www.city.kobe.lg.jp/a97737/kenko/handicap/syakaikatdudou/shurou/chotanjakan.html>

課題 B：生活困窮者のニーズとズレのある緊急的支援

- あいりん地域には失業した日雇労働者のホームレス化防止を目的とした「あいりんシェルター」が、心身のリフレッシュを目的とする「三徳生活ケアセンター」が存在するが、これらの緊急的支援の取り組みは利用者が男性に限定されている。また相部屋であるため、感染症対策の観点、プライバシーの観点から課題がある。特に若年の生活困窮者は相部屋に強い抵抗感を感じる者が多い。そのため、これらの社会資源は必ずしも利用しやすいものにはなっていない⁸。

課題 B の対策案①：単身男性に対する支援からユニバーサルな支援への転換

- 男性の日雇労働者向けに構築されてきたあいりん地域のセーフティネットをユニバーサルなもの（個室化・バリアフリー化等）へ再編することが求められる。また緊急的な宿泊支援においては多様なジェンダーに対応できる支援体制が求められる。あいりん地域及びその周辺には、ひとり親世帯、障がい者、外国人なども多いことから、様々なマイノリティに対応できる専門性（適切なアセスメントと専門機関へのつなぎ）が必要となる。

課題 B の対策案②：ワンストップ支援と多機関連携の構築

- あいりん地域の強みである「緊急的支援」を活かしつつ、ホームレス状態を固定化・長期化させない取り組みが必要である。そのために官民協働による多機関連携の一層の強化が求められる。困りごとを抱えながらあいりん地域に流入する層にとって、幅広い相談に対応できる窓口（ワンストップ支援）の利便性はきわめて大きい。したがって利用者にとってわかりやすいインテーク窓口、課題解決を可能にするための適切なアセスメント、そして就労・福祉・医療、住宅等の多機関連携の仕組みの構築が求められる。
- あいりん総合センターの跡地南側に建設予定の労働施設では、就労と福祉の間にある課題を幅広く受け止めるためのワンストップ支援が展開される予定だ。各地で取り組まれているハローワークと地方公共団体のワンストップ支援事業（一体的実施事業）をあいりん地域のニーズに即した形で実装することが特に重要である。
- また、あいりん地域の諸団体がもつネットワークをフォーマルな仕組みとして活用していくことも必要である。すでに西成特区構想の一環で「あいりん地域モデルケース会議」が月に一度の頻度で開催されており、実務者同士の連携が進んでいる。この連携が土台になって複雑なケース対応は担当者レベルで随時進められている。今後は各機関の支援力を底上げするための研修や、さらに効果的な多機関連携を可能にする仕組みの拡充が期待される。
- あいりん地域ではホームレス状態の人々を対象にした緊急的支援のネットワークと、居住が一定程度安定した人々を対象にしたネットワークが併存している。この2つのセーフティネットを連動させ、生活困窮者の長期的なサポートを可能にする伴走型支援の仕組みが求められる⁹。とりわけ緊急的支援のネットワークに関しては多くの団体が関与しているため、誰がどこまで伴走するのか、その制度設計が重要になってくる。緊急的支援の段階と安定的な支援の段階を峻別し、極端な貧困状態を長期化させない工夫が求められる。このような取り組みが奏功すると周辺地域との融和は徐々に進むと考えられる（＝セグリゲーションの緩和）。

課題 C：生活保護受給後の QOL の低さ

- 2000 年代以降は生活保護受給が進み、ホームレス問題は解消に向かった。しかし、生活保護を受けた後も極端

⁸ 笠井亜美・白波瀬達也、2019、「ホームレス状態を生み出さない社会をめざして：ホームレス支援の実践」『月刊福祉』102（7）：31-35。

⁹ 奥田知志・原田正樹編、2021、『伴走型支援：新しい支援と社会のカタチ』有斐閣

に狭小な住宅、社会的孤立が新たな課題として浮かび上がっている。また他地域に比べ極端に寿命が短く健康格差が深刻となっている¹⁰。誰にも気付かれることなく亡くなる孤立死も他地域に比べ顕著に多い¹¹。

- 2000 年代以降、生活保護の適用によってホームレス問題が解消に向かったことは好ましい変化だが、きめ細かいケースワークが困難になっている。その主な理由として、①他地域に比べ生活保護受給者が極端に多いこと、②深刻な社会的孤立によりケースワーカーとの関係構築が容易ではないことの 2 点が挙げられる。最低限度の生活は保証されるようになって、QOL の面からは課題が目立つ。なかでも健康状態の悪さ、社会的つながりの乏しさは深刻である。西成特区構想の一環で社会的孤立の解消を目的とした「ひと花センター」が 2013 年に開所した。同センターで様々なプログラムが設けられている。一方で定期的に利用する人々は数十人であり、より広い層への関わりが求められる。
- 生活保護受給者の場合、稼働能力の活用が求められるが、就労に結びつきにくいケースが多い。当人が持っている能力と求人のミスマッチや、就労に至る前段階の日常生活・社会生活が安定していないことが主な要因だと考えられる。こうした課題に対応するために西成特区構想の一環で 2019 年に「西成版サービスハブ構築・運営事業」が始まった。この事業は社会的つながりの機会向上やソーシャルスキルの獲得の場としては一定の効果を発揮している。しかし、就労に結びつく割合は必ずしも高くない。

課題 C の対策案①：ひと花センターのアップデート（アウトリーチの強化）

- ひと花センターの取り組みは自らの意思で継続的に通所できる人々に対しては効果的なプログラムを提供できているが、深刻な孤立状態にある人々への関与は困難になっている。したがって従来の通所を前提にした取り組みに加え、アウトリーチの機能を付加していくことが求められる。
- 一般的な地域福祉のモデルでは民生委員・児童委員や地域ネットワーク委員などの地縁組織のキーパーソンが社会的孤立の防止に向けて一定の役割を果たすことが想定されている。しかし、あいりん地域の場合は住民の流動性が激しいため、地縁組織による相互扶助が機能しにくい。そのため NPO 等による専門的な支援を拡充していく必要がある。

課題 C の対策案②：西成版サービスハブ構築・運営事業のアップデート（利用者の特性に応じた就労支援体制の強化）

- 西成版サービスハブ構築・運営事業は利用者を就労につなげていくためのメニューを豊富化させていくことが求められる。同事業の主な対象者は総合就職サポート事業で就労に結びつかなかった生活保護受給者である。このことを考慮するならば、中間的就労、短時間就労の積極的な開拓・創出が不可欠である。なお、過度な就労自立の強調は利用者を抑圧することにもなるので、西成版サービスハブ構築・運営事業における就労支援では経済的自立に偏ることなく、社会的役割の獲得や自尊感情の向上を重視していくことが不可欠である。
- また、就労がきわめて困難な層に関しては、孤立を予防し、社会参加を促進する支援を拡充することが望ましい。その意味で、同事業は利用者の社会的なつながりを構築する場として大きな意義をもっている。
- そして、この双方ともに、事業適用の必要性の有無が明確に判別できるわけではないので、集中的に支援する期間が終了した後も、細く長く繋がることのできる仕組みを構築することが求められる。

¹⁰ 田原遠、2020、「あいりん地域に生活の拠点を置く者の栄養学的特性」『栄養学雑誌』78(1):13-23.

¹¹ 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』中央公論新社.

課題 D : ジェントリフィケーションのリスク

- 新今宮駅周辺の開発に伴い、安価な賃貸住宅の供給数が減ったり、家賃が上昇したりする可能性がある。このようにジェントリフィケーション（衰退地域の再生に伴う地価上昇）は都市の活力を高める効果を持つが、社会的弱者の追い出しを伴うリスクもはらむ¹²。

課題 D の対策案 : ソーシャルミックスの促進

- 貧困層の過度な集中は地域住民の相互扶助が機能しにくくなると考えられている¹³。また、こうした状況は地域に対するスティグマ（ネガティブなイメージの固定化）の要因となる¹⁴。とりわけあいりん地域は困窮層の単身男性の過度な集中がスティグマの要因となってきた。高度成長期からバブル期にかけては巨大な日雇労働市場が存在していたため、偏った人口構成になる必然性があったが、現在は状況が異なっている。地域に対するスティグマを低減させるためには、イメージ向上の取り組みだけでなく、住宅政策や教育政策などを通じてソーシャルミックス（様々な社会階層の混住）を促進していく必要もあるだろう。ただし、ソーシャルミックスを目指した取り組みが必ずしも奏功するわけではない。社会・経済的に弱い立場の人々の生活の質の向上に資するものになるよう、「地の利」と「社会的包摂性」が連動するように最大限配慮することが求められる。

¹² 矢作弘、2020、『都市危機のアメリカ：凋落と再生の現場を歩く』岩波書店

¹³ ロバート・D・バットナム、2017、『われらの子ども：米国における機会格差の拡大』創元社

¹⁴ アラン・マラック、2020、『分断された都市：再生するアメリカ都市の光と影』学芸出版社

第3期西成特区構想に向けた検討課題の洗い出し—居住支援に焦点を当てて—

垣田裕介（大阪公立大学 生活科学研究科 准教授）

1. コロナ禍が浮き彫りにした居住支援のニーズ

- コロナ感染拡大の影響を受けて、生活困窮者自立支援法にもとづいて総合的な相談支援を行うために全国各地に設けられた自立相談支援機関では新規相談受付件数が急増。あわせて、感染拡大前後で、相談者が抱える課題・特性に変化がみられ、感染拡大の前後で増加幅が大きいのは「経済的困窮」の 3.2 倍、次いで「住まい不安定」が 2.2 倍、「ホームレス」が 1.6 倍、「ひとり親」が 1.5 倍となっており、居住支援のニーズが浮き彫りとなっている（厚生労働省「新型コロナウイルス感染症流行下での生活困窮者自立支援について」生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会（第1回）、2021年10月25日）。
- コロナ感染拡大後、国が家賃を補助する住居確保給付金の申請・支給決定件数が著増し、支給の新規決定件数は2020年度で約13万5千件にのぼり、実に前年度の約34倍となっている。

2. 居住支援を検討する際の観点

- ハウジング（住んで暮らすための住居や施設等。住まい）は、生活の要（かなめ）。そのため、安定的な住まいや居住環境の確保は、生活困窮者支援の要といえる。
- 誰もがハウジングを確保し、入居後の生活を安定したものにするために、多様な支援策が求められる。それをここでは居住支援と呼ぶ。居住支援の内容は例えば、安定的な住居を持たない者やそのおそれのある者に対して提供される緊急一時宿泊施設（シェルター）の提供、安定的な住居を確保するために提供される相談支援（不動産業者への同行、賃貸借契約に必要な手続き等の支援など）、住居確保給付金などの家賃補助の現金給付、入居後の安定的な日常生活を下支えするための見守りや相談支援の提供、などである。
- 居住支援の内容は、裏を返すと居住支援のニーズや利用者像を示すものである。例えば、いま住むところがない、安定的に住み続けられるところがない、自身で住居探しができない、賃貸借契約に必要な保証人等を確保することができない、家賃を賄うことができない、入居後に自身だけでは食事や入浴、家計遣り繰り、ごみ出しや掃除などの日常生活を安定的に送ることができない、などである。

3. 現行の主な居住支援策の見取り図と検討課題

- 【ホームレス対策】大阪市内で運営されている自立支援センターやシェルターは個室でなく、居住環境やプライバシーなどのほか、コロナ感染予防との関わりにおいても検討課題。直近の2021年実施の厚生労働省「ホームレス生活実態調査」において、自立支援センターやシェルターを利用したくない理由として、個室でない点を選択肢に新たに追加。
- 【生活困窮者支援策】大阪市内では、一時生活支援事業を利用する場合に、西成区のケアセンターに入所することになる。全国の他の自治体のように、多様なハウジングの形態（アパートやビジネスホテルの借り上げ、その他の施設等）を用意することが検討課題。
- 【住宅セーフティネット】西成区における登録住宅の数の十分さ、居住支援法人や居住支援協議会の取り組みの活発さについて検証することが課題。
- 【日常生活支援住居施設】入居者に対する日常生活支援の費用が事業者に交付される仕組みを、いかに西成区内の生活困窮者や事業者のニーズに対応させられるかが検討課題。

生活困窮者に対する居住支援策の見取り図

	ホームレス対策 (2002年～)	生活困窮者支援策 (2015年～)	住宅セーフティネット (2017年～)	日常生活支援住居施設 (2020年～)
法律	・ホームレス自立支援法（2027年期限） ・生活困窮者自立支援法（2018年改正）	・生活困窮者自立支援法（2018年改正）	・改正住宅セーフティネット法（2017年10月施行）	・社会福祉法および生活保護法（2018年改正）
資源等	・自立支援センター、シェルター、巡回相談、居宅移行後のアフターフォロー等	・一時生活支援事業で用いられる借り上げ住居、ホテル等 ・住居確保給付金	・登録住宅 ・改修費用の補助 ・家賃や保証料の低廉化の補助	・基準認定を受けた無料低額宿泊所等 ・日常生活支援の費用を事業者に交付
対象	・ホームレス（野宿生活者）等	・一定の住居を持たない生活困窮者等 ※生活保護受給者を除く	・住宅確保要配慮者 ※家賃等低廉化の補助は生活保護受給者等を除く	・単独での居住が困難な生活保護受給者
運営主体	・地方自治体から委託を受けた団体等	・地方自治体 ・地方自治体から委託を受けた団体等	・居住支援法人（民間非営利・営利等） ・居住支援協議会	・福祉事務所が認めた受給者が入居する日常生活支援住居施設の事業者

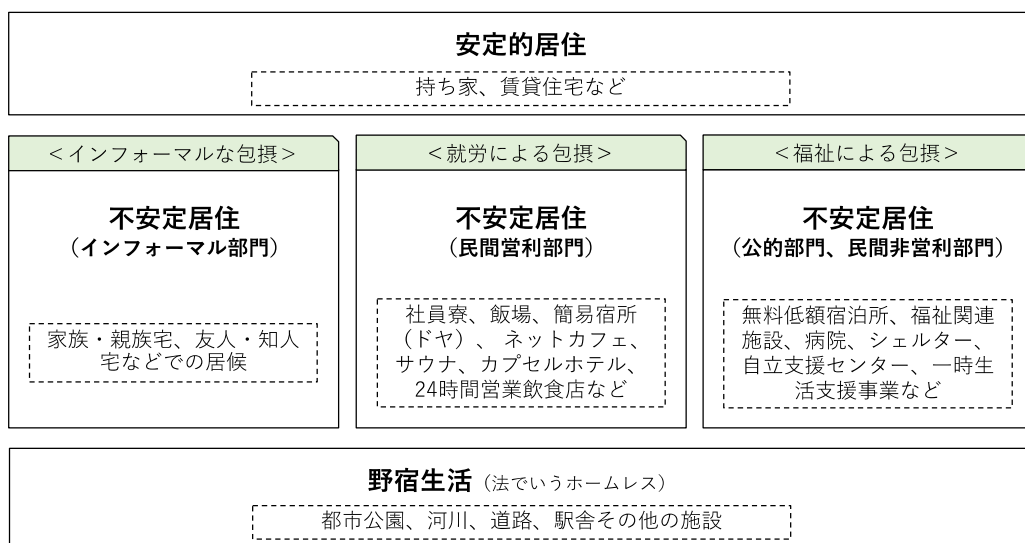
資料）垣田（2019：13）掲載図を一部修正。

4. 居住支援のニーズを把握することも重要な検討課題

- 居住支援のニーズは、例えば厚生労働省「ホームレス概数調査」の結果では十分に捉えることができない。概数調査でカウントできないホームレス（野宿生活者）が存在するほか、ホームレス状態にはないもののネットカフェや友人・知人宅などで寝泊まりする不安定居住者が多く存在するためである。
- 居住支援のニーズは見えづらい。居住支援ニーズの把握に向けた具体的な作業課題の一つとして、生活保護制度や生活困窮者自立支援制度の相談支援実績などからホームレス・不安定居住者の実態やニーズについてあらためて検証することが挙げられる。自治体によっては、ホームレス・不安定居住者による生活保護申請の件数などが記録されている。そのことによって、ホームレス・不安定居住者の実態やニーズを把握するうえで貴重な資料となるとともに、必要に応じて居住支援策の拡充を後押しするエビデンスにもなりうる。

5. 日本のホームレス・不安定居住の分類と全体像

日本のホームレス・不安定居住の分類と全体像
特につかみづらいのは、インフォーマル部門と民間営利部門



資料）垣田（2022）を転載。

6. 居住支援の今後に向けた論点

- ホームレス・不安定居住者の住居確保や各種支援にあたって単身男性ホームレスに対する施設提供という現行の枠組みについて、あらためて検討すること。
- ホームレス・不安定居住者やその他の生活困窮者に対する居住支援のあり方として、緊急一時宿泊施設や住居確保支援、多様な住居や施設の提供、家賃補助、入居後の日常生活支援の提供とその費用の調達などについて、具体的な枠組みやアクター、制度改正を検討すること。
- 支援資源（支援団体や各種宿泊施設等）が集中するあいりん地域以外の西成区内における居住支援のあり方として、ハード面の住居等とソフト面の給付（現金給付、サービス給付）の両面で検討すること。ソフト面の給付について、家賃補助の現金給付である住居確保給付金の拡充（例えば現在の最長 12 か月間の利用期限撤廃）や、日常生活支援を提供する枠組みとして生活困窮者支援策や住宅セーフティネット、日常生活支援住居施設などを区内のニーズに対応させる方策を検討すること。その際、あいりん地域内についても、既存の支援資源の機能をふまえつつ、現行の生活困窮者支援策や住宅セーフティネット、日常生活支援住居施設などの居住支援策を活用する観点であらためて検討すること。
- その際、住居確保給付金や生活保護制度との連携などの観点から、生活困窮者自立支援法にもとづく自立相談支援機関の役割を中核に据えた枠組みを検討することが考えられる。あわせて、西成区が先駆的に運営している生活保護受給者へのサービスハブ事業のように、サービス給付部分の提供を委託して機動的に実施するような取り組みについて、第 3 期においてパイロット的に手がけて居住支援のあり方を開拓することも検討してよいのではないか。
- 日常生活支援住居施設については、入居者に対する日常生活支援の費用が事業者に交付されることから、この仕組みをいかに活用するかを積極的に検討してよいのではないか。

【各有識者レポート】

公園・広場の利用・管理・運営や居場所づくりのこの 3 年の成果と課題ならびに今後の展望 ～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 産業社会学部 教授）

はじめに

本稿では『2018～2022 西成特区構想の推進に向けた有識者提言書』（以下「2018 提言書」）以降、あいりん地域における都市公園や広場の利用・管理・運営における成果と課題を確認し、同地域における今後の活動と予見されるその成果が、西成区全体の地域づくりにどう展開し、寄与し得るかについての考察を試みる。

1. 「2018 提言書」以降のあいりん地域における都市公園と広場に関する成果と課題

あいりん地域や西成区における公園の利用・管理・運営については、野宿生活者の起居を巡ってさまざまな対立や衝突が繰り返され、その都度、葛藤に満ちた様々な試みと尽力が行政公園管理者、地域住民、支援団体によって鋭意なされてきた。そうした苦難や葛藤の歴史と経験を踏まえ、公園検討部会では「地域のみんなが使える公園や広場にしたい」という共通認識の下、検討を行い、2018 年 10 月の提言書提出以降 3 年半を経た成果として「萩小の森」の暫定整備と供用開始、そして萩之茶屋中公園のリニューアル案の策定に至っている。

「萩小の森」に関しては「あいりん総合センター」の閉鎖にともなう「居場所」の代替地として緊急暫定整備が行われ平成 31 年 4 月より供用開始となった。西成区役所、公園検討部会「萩小の森ワーキンググループ」、萩之茶屋地域周辺まちづくり合同会社によって協議が行われ、その利用についてのルール策定や管理運営が行われてきた。現在、囲碁将棋を楽しむ人々が集い、月 1 回は子ども向けプレーパーク事業が実施され浪速区や阿倍野区からも親子が参加する。最近ではカフェ事業などを実施できるコンテナが運び込まれ、さらに幅 2 m×全長 50m の部分に球根やサツマイモを植え植栽空間にする企画も検討されている。コンテナの活用方法や植栽空間の活かし方についてのアイデアを忌憚なく出し合い、単発的なイベントを無理なく実施していくことで、「居場所」としての機能向上、人と人が交流しつながり合う場としての魅力向上が期待できる。

萩之茶屋中公園については公園検討部会ワーキンググループとして令和 2 年 7 月、9 月、10 月、令和 3 年 6 月に計 4 回の協議が行われ、基本計画案のイメージが令和 4 年 2 月の第 15 回まちづくり会議で披露された。大阪市建設局による測量も令和 3 年 10 月に実施され、公園検討部会での基本計画案の了承ならびに詳細図面の協議と了承がなされれば、改修工事に入る準備が整うことになる。わかくさ保育園側に新たな入り口と子ども親子スペースを設け、東側の大木が林立するスペースは間伐と新たな植栽を施し小学校中高学年向けの冒険スペースとなる。南側の藤棚周辺にはゆったりと座れるベンチやテーブルを設置する。と同時に各スペースを柵等で囲うことはせず、公園全体でイベント（炊き出し含む）や緊急避難時の対応が可能となる設えとなっている。たくさんの要望が出ている既存トイレの改修については大阪市環境局との協議が必要な段階ではあるが、よりたくさんの人に公園を使ってもらうための設えとして「安心して気持ちよく使えるトイレ」の検討は不可欠である。

2. 今後 5 年間のあいりん地域における都市公園と広場に関する課題と展望

あいりん地域の都市公園と広場に関して今後 5 年間に取り組む課題としては大きく 3 つある。第 1 にセンター後に設置予定の多目的広場の基本計画案の策定、第 2 に「萩小の森」の本格整備、第 3 に萩之茶屋南公園（以下、南公園）をはじめとする地域内都市公園への対応である。

まず 3 点目について大阪市建設局によれば安全管理の観点から萩之茶屋南公園ならびに花園公園の施設改修は時期尚早とのことだ。ただし、その利用や管理のあり方については今後も検討が必要だ。南公園に関しては公園検討部

会ワーキンググループを設置し「どのような使い方ができるか？どのようなイベントができるか？」に関するアイデアを出し合い、様々な関係者によって PDCA サイクルを意識した単発イベントの実施を試みたい。

これは現「萩小の森」においても同様である。公園や広場を「愛される空間」として持続的に活用していくには、単に施設整備をすれば良いというものではなく、いかに多様で楽しい使い方や関わり方を発生し得るかに依存する。また、さまざまな利用者による多様で楽しい使い方や関わり方を生み出すためには、そうした行為や動機を生み出す施設整備が必要となる。「萩小の森」は、労働者や生活保護受給者、隣接する市営住宅住民、労働支援団体、子ども関係団体などさまざまな人、団体によって活用されるポテンシャルに満ちている。と同時に利用や管理をめぐる意見の対立等も容易に想起される。であれば、楽しく無理なく実施できる単発イベントのアイデア出しや企画立案とその実施を多様な関係者の中で行うことが必須となる。逆説的ではあるが「小さな意見の対立や利用をめぐる衝突」を多く発生させ、その解消に知恵を絞りながら「整備はしたものの誰にも見向きされず荒れ放題になる公園や広場」という大失敗を避けるトレーニングが必要だ¹⁵。

公園や広場の利用や管理をめぐるいろいろなトラブルや衝突が発生するということを前提に「では問題が起きたときに、どのようにその問題に向き合えるのか？乗り越えられるのか？」という問題対応能力や解決能力の醸成と信頼関係の構築が期待できる。こうした動きの延長線上で多目的広場の基本計画案の策定議論や「萩小の森」本格整備に関する議論を展開していく必要があるだろう。市民参加型の計画策定プロセスによって生まれた公園や広場ならびにその管理運営を参加型で行なっている先進事例に関する学習会や実際のフィールドワークなども実施し、「小さい失敗を繰り返し、そこから学びながら大きな失敗を避ける」漸進的なプロセスが今後 5 年間にも必須となる。

おわりに

公園や広場の利用や管理をめぐる関係者の相互理解や信頼関係を構築していく漸進的なプロセスは、あいりん地域に止まらず西成区全体の公園や広場ならびにオープンスペースの利用や管理のあり方を向上させる知見が得られる。また、この漸進的なプロセスが軌道に乗った暁には、西成区の各地域で公園や広場で活動したり管理に関わっている人や団体も招き、それぞれの悩みを吐露しあったり、相互の経験交流を図ったりする機会を設ければ、西成区全体の風景をさらに魅力的にする一助となり得る。

¹⁵ このように書くとはやたら艱難辛苦のプロセスに見えるが、例えば植栽空間の土入れや球根植え、サツマイモの苗育てや植え付けをイベントとして実施したり、はたまたサツマイモの収穫祭を行ったり、焼き芋大会を実施したり、単発で楽しいイベントを実施していくことが想定される。

1. はじめに

- 建設産業を中心として日雇労働者数が大きく減少していることは、以前の提言でも触れたところであるが、コロナ禍によって、この傾向はますます加速している。
- また、産業構造の変化による日雇建設労働需要の減少や、日雇労働者の高齢化も進んでおり、従前のような日雇労働市場を維持していくことは、もはや困難と言わざるを得ない。
- 一方で、就労を求めて来訪する比較的若い求職者は増加している。これらの求職者の多くは日雇建設労働の経験の有しておらず、また、その少なからずが、何らかの課題を抱え、その解決を求めて地域に流入しているという実態がある。
- 本提言では、これらの求職者に対する就労や福祉支援のあり方といった点について、現状を踏まえて言及することとする。

2. あいりん地域に流入する者の多様化

- 就労における「地域の玄関口」である西成労働福祉センターによると、「新たに地域に流入し、相談に来る者の8割、9割の方が求職相談を主訴としているが、その日に仕事に就ける者は、ほんの一握りしかいない。」とのことである。
- そして、「緊急的な福祉支援を受けながら、1週間程度求職活動を行っても、仕事に就ける者は6割足らずであり、残りは、福祉施策を中心とした支援に流れていく。」とのことである。
- このような状況になる原因として、雇用情勢の悪化や求職者が抱える課題の多様化などが考えられるが、少しでも状況を好転させるためには、以前に提言を行った「仕事支援、住まいと福祉がつながる横断型サービスハブ」を構築していくことが有効であると考ええる。

3. 第二期西成特区構想における動き

- この「サービスハブ」を実現するためには、縦割りの行政施策を脱却し、また地域の内外に活動する民間組織を連携させて、制度の「間（あわい）」を埋めるシステムづくりが急務であろう。
- 近年、過酷な野宿生活の課題にさらされてきた地域の話題は、どうしても福祉支援に関することに集中しているが、今後、新たな層に対応するためのセーフティネットを構築するにあたっては、就労に関する取組みを充実させることが非常に重要である。
- 大阪市では、西成区独自の取組みとして、2019年度から「西成版サービスハブ構築・運営事業」を開始した。この事業では、従来は焦点が当たらなかった就労困難層に対して、生活支援と一体となった就労支援を実施している。
- また、大阪府は、2018年度から「あいりん地域不安定労働者就労支援事業」を実施している。こういった事業間での連携などによって、就労希望者のニーズや状況に応じた地域内外の多様な就労機会の紹介ならびに確保を実現していくことが必要であろう。
- そして、あいりん総合センター跡地等の利活用に向けた検討において「ワンストップ相談窓口」の設置が地域から強く求められており、現在、国・大阪府・大阪市の3者において検討が進められている。
- このような取組みが功を奏したとすれば、居場所と寄り添い支援から始まり、ボランティア活動、中間的就労などを幅広く活用して、最終的には一般就労への道筋を付けることが可能となる。3者による検討が功を奏することに大いに期待したい。

4. 支援者に求められる意識

- あいりん地域の支援関係者の一部には、「まちの活性化＝困窮者排除」と見る向きがある。しかし「まちの活性化と困窮者支援とは表裏一体」であり、このような考え方は一面的なものと言わざるを得ない。
- すなわち、困窮者支援に出口を求めるとすれば、①就労可能な層＝就労による自立、②就労が不可能又は部分的な層＝福祉制度等の活用による生活の安定の2つに大別されることとなるが、就労による自立という出口を充実させていくためには、雇用が創出されることが必要であり、雇用が創出されるためには、まちの活性化が必須となるのである。
- したがって、今後、地域の支援者としては、まちの活性化を前提とした上で、「いかに、そこから生み出される雇用を、地域の困窮者の支援へと還元していくのか」という視点に立って、支援に取り組んでいくべきである。
- なお、この際には、「困窮者に適した雇用を生み出させる」という視点と、「支援を行っている困窮者を、いかにして生み出された雇用に近づけていくか」という視点の双方を持つことが重要である。

5. まとめ

- 今後のあいりん地域のあり方の1つとして、やはり、多様で多層な仕事づくりと地域雇用を創出し、様々な人生においてチャレンジの機会があり、再チャレンジが可能な懐の深いまちをアイデンティティとするまちづくりが重要だろう。
- 現在、大阪府では、ソーシャルビジネス育成の観点から、現在、その手法等を議論している。また、国では「生保と生困の一体的な支援」というものが議論されている。
- 雇用創出の手法として、活性化すなわち外部の力による創出が第一に考えられるが、一方で、ソーシャルビジネスなど、地域で生み出される就労、とりわけ中間的な就労というものは、「就労のグラデーション」を描く上で非常に重要である。
- この点、中間的な就労の開拓は、生活困窮者自立支援制度のもと、各地で勧められているものの、一朝一夕に実現できるものではなく、いずれの取組みも道半ばという状況である。しかし、このまちには、公費を原資とした潤沢な就労の機会が存在する。
- このうち、あいりん地域環境整備事業は、令和4年度から、委託先事業者からの提案を受けて、西成版サービスハブ構築・運営事業と連携し、明確に、「就労困難層への就労の機会の提供」という要素を加味している。
- 残るは、特掃事業である。「西成特区構想有識者座談会報告書」では「特掃のメニュー多様化」という提言を行った。この提言の趣旨を踏まえて、特掃事業においても、同様に、中間的な就労の創出に向けた取組みを期待したい。
- また、地域では話題になることが少ないが、「一定の余裕を持って生活ができる就労」というものも肝要である。このような雇用も紡いでいくことができれば、若者が夢を持ち、将来を見据えて生きていくことにつながるのではないかと考える。
- これは、必ずしも地域で確保すべきということではなく、SDGsの観点も踏まえて、大企業などにも協力を求めたいところである。
- あいりん地域が培ってきた資源を活かしながら、足りない要素を外部の資源で埋めていく。そのような努力を続けることで、「居場所と寄り添い支援」から「一定の余裕を持って生活ができる就労」まで、それぞれの間（あわい）を埋めて、グラデーションを描く理想的な支援につながるものと考ええる。

0. 序論

＜現在抱えている課題＞

- ・若い世帯・子育て層が定着しないこと
- ・不登校の多さ、学習の課題が顕著であること

＜概況＞

- 2020 年の統計によると、20 代の人口は増えている。しかし、30 代及び 10 代以下の人口は減少しており、これは結婚・出産・就学などを機に区外に転出する傾向があるのではないかと推測される。
- すなわち、「西成区は子育てのための魅力が薄い」と、若年層に感じられている可能性がある。
- それゆえ、若年層に対して、「子育てのまちとしての西成の魅力」を伝える施策を打ち出す必要がある
- また、「西成区の魅力が薄い」原因の一つとしては学力が挙げられる。学校選択制の導入以降、入学予定者に配布される学校案内や、学校 HP などにおいて、学年で 2 学級以上ある学校の「全国学力・学習状況調査（以下「学テ」）」の点数が公表されていることから、西成区内の小中学校の学力が、本市平均や全国平均と比較することができるようになり、学力や進学に関心の高い世帯が就学を期に学テの成績の高い他区や他都市へ引っ越すケースも多いと考えられる。
- なお、地域別に見ると、子どもが少ないのは、長橋小や北津守小、鶴見橋中の区の北西部で、子どもが多いのは南津守小、岸里小、成南中、玉出中など、区の南部である。とくに過去十年間で玉出中学の生徒数は減少していない。

＜対策＞

- ・子育てに世代から見て魅力的と思えるような施策や施設等の充実が求められる。

1. 子育て支援・虐待予防

＜居場所の充実＞

（前提）

- 西成区は貧困世帯が多く、要保護児童対策地域協議会（以下「要対協」）で取り上げられる案件では障がいを抱える親子が少なくない。また虐待相談件数は、増加していないものの、他地域に比べると人口当たりの相談率が高い。
- 虐待、不登校など問題が山積している中、区として迅速な対応が求められる状況であること、また令和 4 年度で終了する「障がいのある子どもや親の孤立防止支援事業」を西成特区事業で継続することも考慮すると、区役所子育て支援担当の人員増も含めた機能強化が求められる。
- 家庭（親）や学校（教員）だけではなく、地域住民をはじめとする様々な方々が子育てに関わっていただくことが望ましい。
- そのために、すべての子どもが安心して楽しく利用できる居場所（サードプレイス）を紡ぎ、その場所を活用して、様々な SOS をキャッチするなど「皆で子育てを行う」ことが重要である。

（具体的な方法例）

- 現在こども食堂が南津守と千本にはないので、設置に向けた取組みを進める。
- 各地域の老人憩の家などを子ども用（多世代用）に居場所・ショートステイ先・親子滞在型支援先として活用する。地域の NPO などに委託して運営する。

- 居場所を起点として、学校や要対協、放課後等デイサービス、アウトリーチなどをつなぎ地域の子ども支援事業のハブになるようにネットワークづくりをする。（大阪市こどもサポートネットの一環として）
- プレーパーク事業のさらなる充実（常設化も見こんで、開催日時の充実、子どもたちのみの参加では校区を超えた長距離の移動が困難であることから、開催場所の分散、その中で常設した拠点づくりの検討など）をはかる。子どもが自由に遊ぶ場所と機会が不足している。

<アウトリーチの充実>

（前提）

- 子どもの貧困・不登校・ヤングケアラーといった課題に対応するためには親への支援が不可欠である。生活支援や送迎支援、同行支援といったアウトリーチでの生活支援は、子どもの生活を守り学習環境を守るための助けとなる。

（具体的な方法例）

- 乳幼児世帯の支援：わが町にしなり子育てネットの事業ぴよちゃんバンクなど、困難を抱える乳幼児世帯へのアウトリーチサポートを制度化（民間事業への補助・委託も含め）
- 不登校・ヤングケアラーなど、課題を抱える世帯用の支援（次項）
- アウトリーチ事業と居場所事業の連携を密にする。（居場所事業を担う団体がアウトリーチも担うというような委託を考慮する）

2. 学習支援

<不登校生徒支援>

（前提）

- 西成区は不登校が他区に比べると多く、学業成績も平均を下回る。

（具体的な方法例）

- アウトリーチ：西成区こども生活・まなびサポート事業（まなびサポーターの派遣）は非常に好評であり、拡充が望まれる。こどもサポート推進員も含めて、充実させ、要対協とも連携を取れるように整備する。
- ヤングケアラー・虐待リスクについて相談・支援の窓口・支援施策の一体的整備：ヤングケアラー、虐待リスクなど、子どもの側で困難が発見されたときに、親も含めて支援に入ることができる仕組みづくり。
- 不登校生徒の居場所支援：複数のサードプレイスの設置（地域の居場所に不登校サードプレイスの機能ももたせる、センター跡地の図書スペース等での日中の活用、etc.）
- 小中学校での朝食の提供：モデル事業として不登校が深刻な学校での試行。

<学習支援>

（前提）

- 西成ジャガピースクールや塾代バウチャー、西成まなび塾など利用率が伸びず、真に基礎学力の向上が必要な児童生徒に十分に届いていない。
- 成績困難層は家庭が教育や進学に熱心でなく区の施策にも無関心であり、基礎学力向上の事業にはそもそも参加していない。
- 子育て世代が定着しないのは、比較的経済的に余裕がある層にとって魅力的な学習環境が存在しないことも原因として考えられる。

（具体的な方法例）

- 日常的に利用する場所であれば通いやすい。居場所事業と連動させることで利用率・効果を上げる。そのためには、支援者への働きかけや、児童生徒に対するキャリア形成の観点からの動機づけ（後述）も必要となる。また、困難層は学習支援と生活支援を連動させた支援策を検討する必要がある。
- 利便性が高い駅前等に大手学習塾を誘致する。

- 今宮小中一貫校は他地域からの流入が多く、子育て世帯から魅力的に受け止められているので、他地域でも小中一貫校の設置によって新たな価値を生み出す（例：北津守小と長橋小と鶴中を統合）

<二方向の学習支援の必要性>

（前提）

- 子育て世帯から見た西成区の魅力を高めるためには、学力の向上、対外的に公表する数字としては学テの点数を高めることが急務である。従来の西成特区構想で実施してきた基礎学力向上関連事業は、基本的には成績困難層をターゲットにした重要な学力向上策と言えるが、全体の底上げのためには不十分であると言える。

（具体的な方法例）

- 第三期では、従来行ってきた、成績困難層（大部分において貧困層とオーバーラップしていると思われる。）への「基礎学力の向上」施策のさらなる充実に加え、いわゆる中～高偏差値層（大部分において経済的に余裕がある層とオーバーラップしていると思われる。）の学習環境を充実させる施策の二方向が必要である。また、二方向に学習支援策を実施することにより、一つの層への施策が成功すれば、学校における学習意欲の向上の機運が高まり、他の層への伝播も期待できる。

①：成績困難層の学習支援のさらなる充実

ジャガピースクールの強化（時間数増、参加児童枠の増（ただし、近年参加者が減少中であるため地域の居場所と連動させるなどの対策）、講師 1 人当たりの児童数の減等）

現役大学生のボランティアを区として組織化する（居場所機能、子どもたちのロールモデルにもなる。）

②：中～高偏差値層の学習環境の充実

利便性の高い駅前等に大手学習塾を誘致するとともに、特待生制度を設けるなど、成績優秀者への勉強への動機づけ、モチベーション向上を図る施策を構築する。

ジャガピースクールやまなび塾に、アドバンスクラス（進学クラス）などを設ける。

<キャリア形成>

（前提）

- 特に、生活困難層において、「将来の自分を考えるにあたってのモデルとなる大人」が、親を含めて周囲にいないことが、勉強ひいては進学への意欲や、その他、就業などの自立した生活を支える基盤（キャリア）形成に向き合う機会の欠如につながっている。
- そして、そのような環境で若年期を過ごし、進学も職業訓練等も受けずに社会に出る結果、就業の選択肢が狭く、就業に対する意欲を持ってないこととなる。
- さらに、その結果として、安易な離職等にもつながり、貧困が連鎖することとなる。
- 子どもの頃から、しっかりと将来を見据えた動機づけを行う環境が必要である。具体的には、区による大学生学習ボランティアの組織化、小中学校時におけるキャリアカウンセリングなどを通じて、将来の自立した生活に向けて、自己と真摯に向き合うための支援を実施する。

<センター跡地での子ども事業>

- センター跡地での子育て支援機能については現在検討中であり、今後周辺の施設との関係や他地域との連携も視野に入れながら議論を進める必要がある。

3. 重点項目

特区構想の目玉として、次の項目について重点的に取り組むべきである。

- ① 各地域に居場所を整備し、アウトリーチなど多職種連携のハブとする。
- ② プレーパークの事業の充実（常設化）
- ③ 学習支援の充実