

釜ヶ崎の街は本当に福祉の街なのか？

福島 義和

はじめに

大阪文化を語る際、「いちびり（逸ぶる、市ぶる）」に少し言及したことがある（社研月報、No637/638、2016）。それは大阪の日常生活の「笑い」に通じる。つまり、笑ったり、笑われたりそして笑い飛ばしたりするこの行為が、移民問題や部落問題などに対しても時間をかけて大阪の庶民（下町）文化に包摂させていくエネルギーになっているように思える。

大阪の空間は、もともと西日本、特に沖縄などを含めた九州からの人々の流入が多く、海外では済州島を含めた朝鮮半島からの労働者の流入が顕著である。

都心に近いが交通の便があまり良くない大正区には沖縄出身者が多く、在日コリアで有名な鶴橋は日本最大のコリアンタウン猪飼野（行政上の番地表示は存在しない）の玄関口である。JR 鶴橋駅近くの「朝鮮町」に最初に居住したのが 1920 年頃である。本格的には 1936 年以来、大阪国際空港（伊丹市）の建設に従事し、出身地は慶尚南道が多い。また現在でも太鼓の販売店がみかけられる芦原橋の駅周辺は被差別部落の街がある。そして本研究の研究対象地域である「日雇い労働者の街」であるあいりん地域（旧地名は「釜ヶ崎」）は現在人口が減少している。水内俊雄の指摘にもあるように、これらの歴史が大阪の街を「移民性のつぼ」にしている。

上記の諸地域は環状線の駅の周辺に比較的集中立地して見られる。日本的インナーエリア（インナーシティ問題を抱える地域）であり、極めて大阪の庶民性が匂う地域である。アジアの国際色の豊かな場所でもある。確かに大阪の街を歩くと、アジア的と感じる景観に頻繁に遭遇する。要するに、アジアが大阪の日常空間の隣に存在するのである。

I 章 あいりん地区の歴史的推移と空間的展開—木賃宿からの出発—

俗称「釜ヶ崎」と呼ばれるあいりん地区の形成は、1903 年に今宮（現在の天王寺公園や新世界）付近を会場に内国勸業博覧会が開催されるので、名護町の長町スラムのクリアランス（南区日本橋筋 4・5 丁目）で追い出された貧民層が入船町（西成区）に大量に流入してきたことが原因であると通常説明されている。しかし、異論もあって、1897 年の「宿屋営業取締規制」が釜ヶ崎に木賃宿を立地させる制度的な基盤になっていたことを重視する見解もある（加藤政洋、2001）。

以下にあいりん地区に関連する年表を作成した（表1）。

表1 あいりん地区の関連年表（筆者作成）

【木賃宿の釜ヶ崎から戦前の安宿へ—停滞的スラム—】

- 1888；鈴木梅四郎『大阪名護町貧民窟視察記』
- 1897；宿屋営業取締規制
- 1902；名護町のスラムクリアランス（貧民部落の処置）
- 1903；第5回内国勸業博覧会（今宮付近を会場）
- 1918；米騒動（米価の引き下げを要求する暴動）釜ヶ崎から大阪一円に拡大
《20万人の参加者に、3000人の検挙者（多くが生活困窮者）》
- 1922；「釜ヶ崎」の行政地名が消滅
- 1925；普通選挙制度（貧民にも政治的権利）
- 1927；不良住宅地区改良法

【日雇労働者の街—寄せ場の労働カー—】❶「複合スラム」（倉田，1970）

- 1960年代；高度経済成長期、単身の男性日雇労働者が集中（男性が85%）
子育て世代はあいりん地区外の公営住宅に転出
《1961～2008；24回の暴動⇔劣悪な労働条件や警察による不当行為等への不満》
- 1962；(財)西成労働福祉センター（官民一体で、地区労働者の就労正常化と
（大阪府）生活安定→労働福祉）⇔求職登録制導入
総合社会福祉機関として市立愛隣会館設立（ベビーセンターやあいりん銀行等の設置）
- 1964；JR新今宮駅開業
- 1966；愛隣（あいりん）地区指定（大阪市・大阪府・府警の三者協議会）
- 1970；大阪万博❷労働力需要の高まり（国）
あいりん総合センター（医療・住宅・労働）⇔労働公共職業安定所等
わかくさ保育園開設（大阪市の委託）
- 1971；西成市民館の立て直し
- 1972；「あおぞら保育」開始
- 1971；「大阪市立更生相談所」開設❸生活保護の決定・実施機関
- 1980年代後半；好景気を背景に、簡易宿泊所の建て替え（中高層建築物）
- 1990年代；バブル崩壊後、野宿者であふれる⇔寄せ場機能が低下
《アブれる日、アブれる人々も激増⇔高齢化、構造不況、工場現場の機械化》
（ありむら潜，2014）
- 1993；南海天王寺線の廃止
- 1994；関西国際空港開港（着工1987年）
- 1998；大阪市における野宿者概数・概況調査実施（大阪市8660人）

【生活保護の街—自治体の負担増—】

- 2000年代；「生活保護の街」⇔生活保護行政の転換により、受給が容易に、
特にホームレスや失業中の若年層が対象に
- 2000；「臨時夜間緊急避難所」開設❹あいりん地区内に無料宿泊
「ホームレス自立支援センター」開設❺就労支援
- 2002；ホームレス自立支援法❻ホームレス対策の理念（目的、方向性、国の
（時限立法）責務）を掲示、ホームレスの全国調査実施と、それ
を踏まえたアクションプログラム（国の基本方針、
自治体の実施計画）の策定
《調査（事業対象の可視化→計画→事業実施→調査（効果検証））
日本全体のホームレス総数
《25,000人越え(2003年)→13,000人強(2009年)→約5,500人(2017年)》

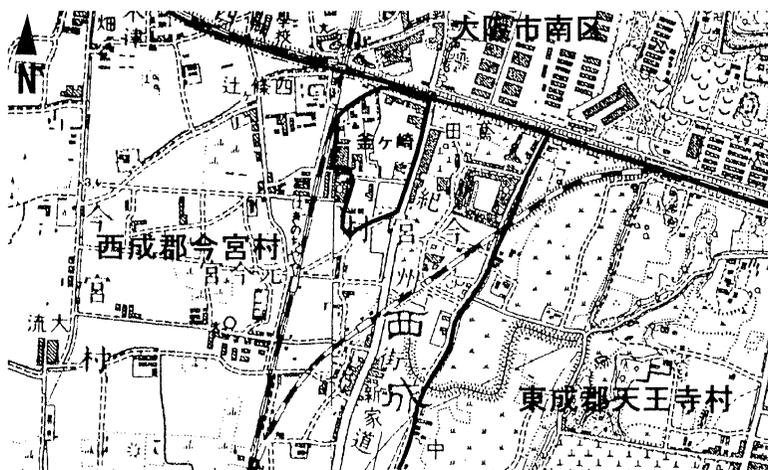
表1 あいりん地区の関連年表（筆者作成）続き

- 2003；厚労省「ホームレスの実態に関する全国調査」（大阪市 6603 人）
厚労省「ホームレスに対する生活保護の適用について」
《住所不定者への月払いの賃貸住宅→野宿者の激減》
- 2010；あいりん地区の住民の 3 分の 1（約 9000 人）が生活保護受給者
《生活保護費の負担は国（75%）、地方自治体(25%)》
- 2015；生活困窮者自立支援法●全国的に推進されてきたホームレス対策事業
の実施は実際には困難。ホームレス対策事業の空白化
- 【ボトムアップ型の街づくりを目指して】
- 2010；あいりん地区の人口減のための「消滅の危機」（2035 年には約 7700 人）
《約 3 万人(1960 年代) →約 1.8 万人(2015 年) ㊦図 7 参照》
- 2012；西成特区構想（西成特区構想有識者座談会）
- 2013；エリアマネジメント協議会（西成区役所と地域住民でボトムアップ）
- 2015；あいりん地域街づくり会議（街全体を再生し、人を呼び込む策を）
- 2016；西成区の外国人観光客の宿泊者数は年間延べ 30 万人を超える（推定値）
- 2018；大阪府知事への要望書「釜ヶ崎の就労対策を大幅に拡充」㊦
高齢化、野宿の長期化に対し、自立支援センターと生活保護制度では不十分
《釜ヶ崎越冬闘争実行委員会、釜ヶ崎就労・生活保障制度実現を目指す連絡会》
《大阪府が 2018 年度の特別清掃の事業費を削減》
《特掃等の軽作業→就労意欲の低下を防ぐ→就職活動、年金・生活保護》
- 2022；新今宮駅前に、星野リゾートが都市型の観光ホテルを建設予定

この年表から、あいりん地区の大きな流れとしては木賃宿から日雇労働者の街へ、さらに生活保護の街からバックパッカーの街へと急激に変容していることが理解できる。既に多くの研究者が指摘しているように、現在のあいりん地区は「生活保護の街」「福祉の街」などと呼ばれており、日本の近き将来つまり日本の課題の極端な縮図であるといえる。

I-1 木賃宿の釜ヶ崎から戦前の安宿へ

最初にあいりん地区の空間的変遷を把握しよう。加藤政洋(2001)の論文の付図を参考にすると、1909 年頃の釜ヶ崎近辺の様子が伺える（図 1）。南北に走る紀州街道の西側に釜ヶ崎の地名がある。西成郡今宮村に属する（余談であるが、東に隣接する天王寺村は当時東成郡に属していた）。この明治の末期には家ができて始めている。やがて、昭和に入ると(1929 年)、図 2 から石鹼工場や写真台紙・防水布の工場が南海鉄道と関西鉄道の交差する場所（現在の、新今宮駅の南側）に集中立地している。



(2万分の1「大阪西南部」1910年、「大阪東南部」1909年に加藤政洋加筆)

図1 釜ヶ崎近辺の状況(1909年頃)

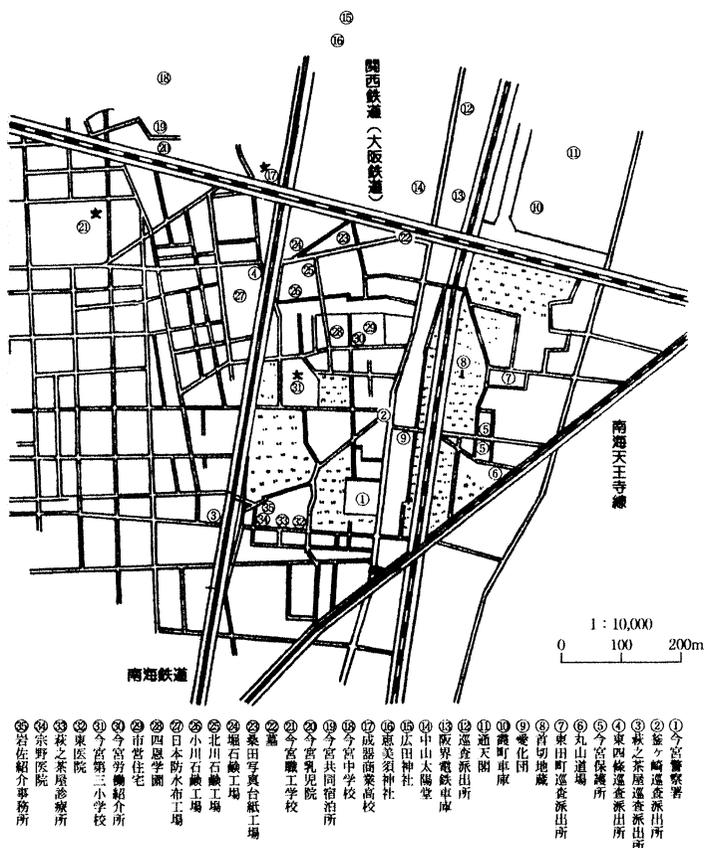
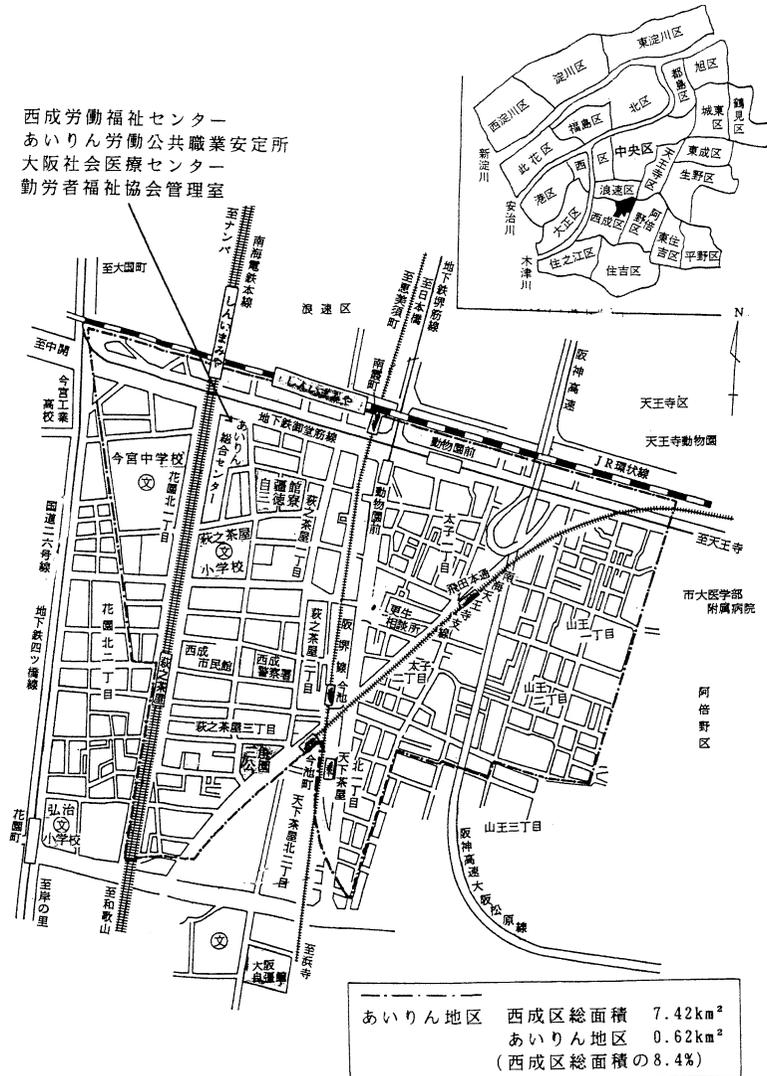


図2 1929(昭和4)年の釜ヶ崎(郡、1969年に丹羽純生加筆)

I-2 日雇労働者の街—寄せ場の労働力—

図5は1990(平成2)年のあいりん地区周辺図((財) 西成労働福祉センターの事業報告書、第29号)である。東側を南海天王寺支線(1993年、廃線)で囲まれた0.62km²(西成区総面積の8.4%)の地区に、1970年代にあいりん総合センター、西成警察署に隣接した西成市民館、大阪市立更生相談所等が次々と建設されていった。日雇労働者の確保のためである。



(出所) (財) 西成労働福祉センター (1991) 『西成地域 日雇労働者の就労と福祉のために』
 1990年度事業の報告、第29号

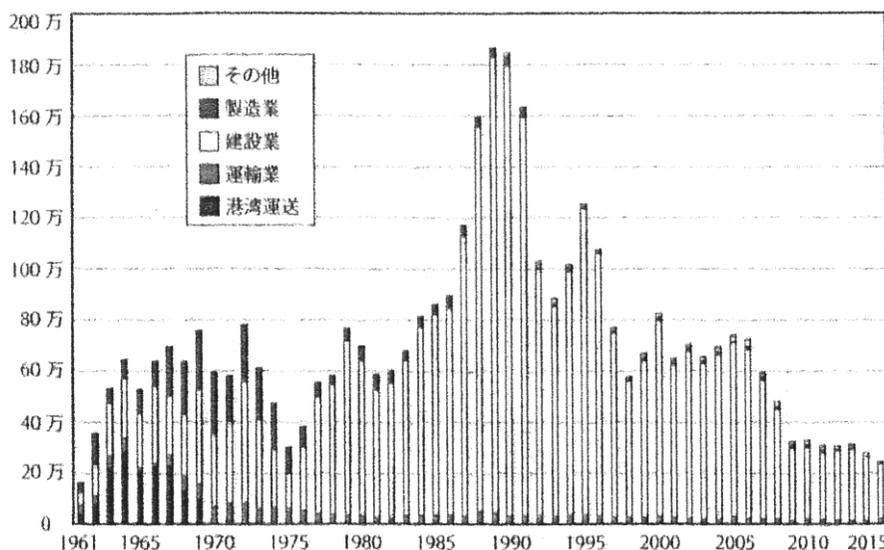
図5 あいりん地区周辺図(1990年)

1990年当時の労働者を取り巻く状況を、伏見康介（西成労働福祉センターの理事長）は以下の様に述べている。

「雇用情勢は、建設部門の景気の好調を反映して前年度と殆んど変わりなく、活況を呈しました。また、簡易宿泊所（いわゆる「ドヤ」）の新改築が進み、個室化や冷暖房化、建設飯場の「個室化」の推進など生活環境は著しく変化してきております。しかし、一方で地区日雇労働者の高齢化がさらに進んでいます。

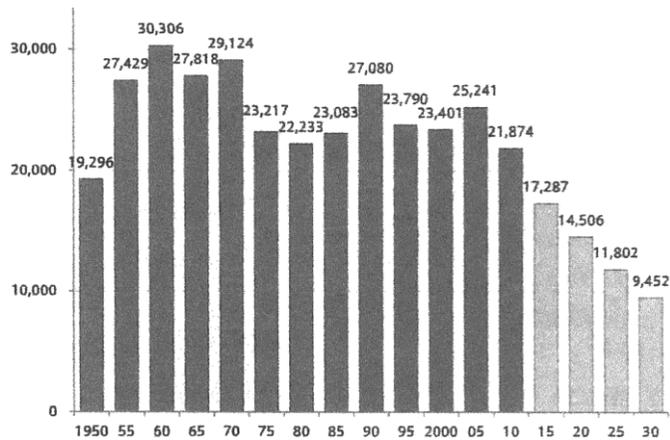
また人手不足の中、外国人労働問題もクローズアップされているところであります（西成労働福祉センター『西成地域 日雇労働者の就労と福祉のために』1991）。

1990年は簡易宿所の建て替えラッシュの時期である。バブル崩壊の直前(1989年)には、西成区の日雇求人の推移（1年間の総就労数）は建設業を中心に最大の190万人近くを示している（図6）。一日平均就労者数は5220人で、前年度より約25%の増加である。なお、あいりん地区の人口の推移（図7）も、バブル崩壊前には3万人近くを擁しており、それが2015年度にはわずか1.8万人（図7の推定値では、17,287人）にまで減少している。



（出所）西成労働福祉センターが扱った産業別日雇（現金）求人の推移。西成労働福祉センター『平成27（2015）年度事業の報告』をもとに白波瀬達也作成。

図6 西成区の日雇求人の推移(1961～2015)



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」より都市研究プラザ作成。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都市研究プラザ作成。
 (出所) 大阪市立大学都市研究プラザ編『あいらん地域の現状と今後—あいらん施策のあり方検討報告書資料集』2011年

図7 あいらん地区の人口推移(1990~2025)

あいらん地区の就労状況をもう少し別の資料からみてみよう。1970年4月1日に設置されたあいらん労働公共職業安定所(表1の年表、参照)の「日雇登録者の状況」(表2)をみると、28年間で就業登録者数(年度末)は93.7%減の1542人である。1日平均給付人数も同時期に96.5%減の262人と激減している。つまり、かつての寄せ場の機能は完全に衰退化している。一つ注目すべき点は2002年あたりをピークに就労者の高齢化はわずかであるが止まっているようである。見方を変えると、高齢者でない、新しい労働者があいらん地区に流入している可能性は考えられる。

外国人の流入も想定できる。今後の検討課題である。と同時に、働かない、働けない高齢の労働者が、生活保護受給者の対象として浮かび上がってくる。年表にもあるように、2010年にはあいらん地区の住民の3分の1にあたる約9000人が生活保護受給者といった報告もある(図7の数字とは少し齟齬がある)。

表 2 あいりん地区の日雇登録者の状況(1986～2014 年度)

	1986 (S61)	2002 (H14)	2013 (H25)	2014 (H26) 米
登録者数(年度末)	24,458 人	10,491	1,577	1,542
新規登録者	3,807 人	1,010	205	?
1日平均給付人数	7,394 人	2,621	217	262
平均年齢	48 歳	55	53	53 米米

米：2014 年度の数字は 8 月末の状況です。

米米：50 歳以上の構成率は 62.3% である。

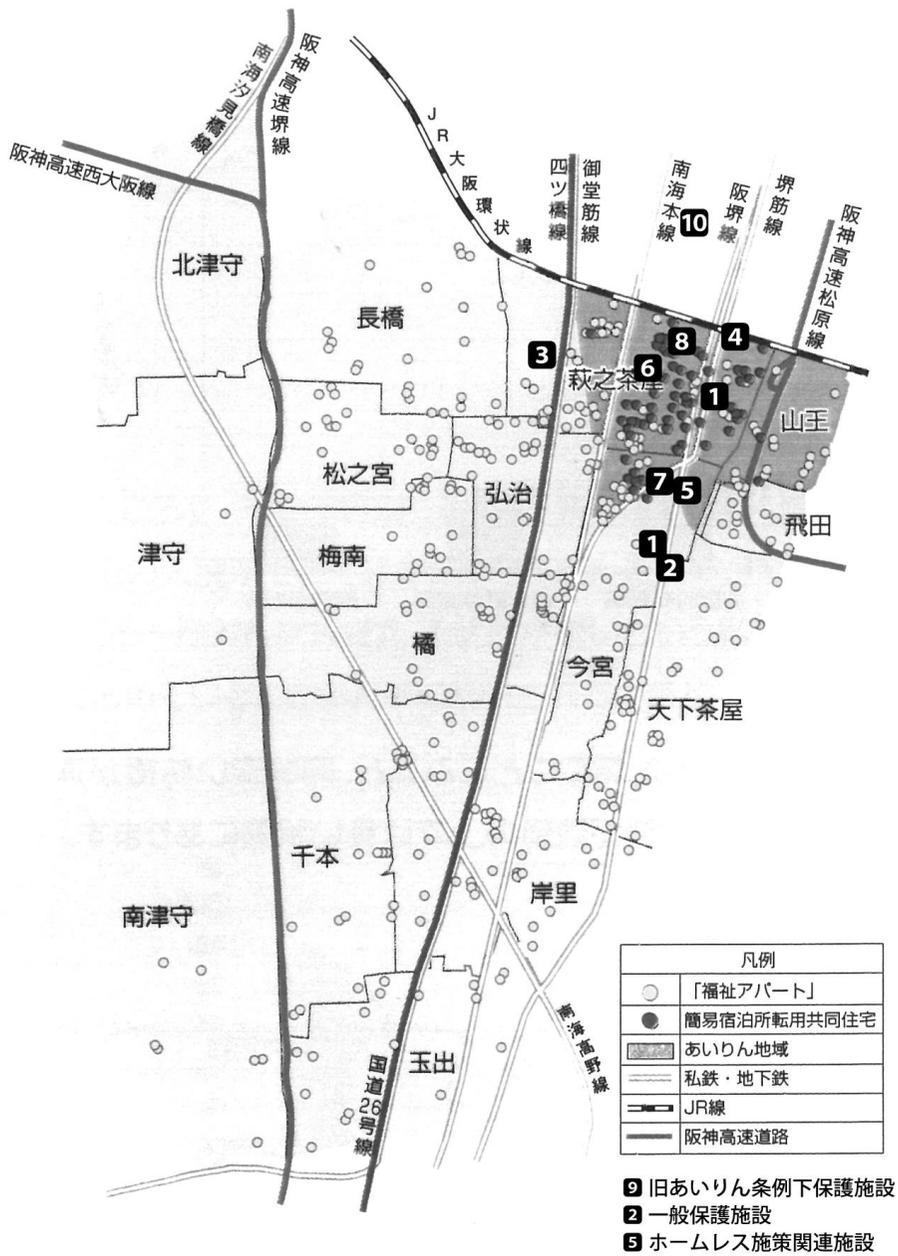
(出所はあいりん労働公共職業安定所作成の印刷物)

このことを踏まえると、あいりん地区の簡易宿所の存在理由も変化してくる。つまり、年表にもあるように、1980 年代後半以降の好景気には、簡易宿所の中高層化が進み、1991 年のバブル崩壊以降は日雇労働者が生活保護受給者に代わり、安宿としての簡易宿所は経営者たちによって福祉アパートに建て替えられることになる。

それを裏付ける 2 枚の地図を提示する。図 8 は大阪就労福祉居住問題調査研究会（代表水内俊雄、事務局が大阪市立大学都市研究プラザ）が 2005 年 11～12 月の調査で得られた結果である（『大阪市西成区の生活保護受給の現状』2006 年）。あいりん地区内の黒マル●印は簡易宿所を業態変更し建物をそのまま転用して共同住宅（福祉アパート）にしたものである。明らかにあいりん地区独特の景観変化である

I-3 ボトムアップ型の街づくりを目指して

あいりん地区をゆっくり歩くと、ご飯の硬さが明示されているお惣菜や、福祉アパートであることを明確に示した共同住宅を頻繁に見かける。図 9 は図 8 と同様、大阪市立大学都市研究プラザ編『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 資料集、2011 年』の 2010 年夏の調査結果からの引用である。調査対象数 4242 戸数のうち、営業形態別には約 57% がアパート、約 32% が簡易宿所、そして併用住宅が約 13% である。圧倒的に多いアパートの居住者の 73.2% が生活保護受給者であり、また年金受給者も 14.1% と比較的高い。一方簡易宿所の居住者はその 68.7% が純粋な労働者で、生活保護受給者は 0% である。併用住宅の居住者の場合は、純粋な労働者は 45.2% で、生活保護受給者は 33.4% となっている。つまり、高齢化や疾病等の理由で働けなくなってくると、簡易宿所から福祉アパートに移動することになるが、その時生活保護や年金を受給できることが移動の大きな前提になってくる。



資料：大阪就労福祉居住問題調査研究会（2006）『西成区生活保護実態調査』
 （注）資料を修正せず掲載（なお、図中に**①**のダブリと凡例**③**の位置が地図上になし）

図8 福祉アパート分布(2005年11~12月)



資料：調査検討チームの2010年夏の現地調査より作成。出所は図7と同じ。

図9 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（2010年夏）

II章 ハウジングファーストと逃れの街—まとめにかえて—

現代社会の貧困は経済の貧困と社会的関係の貧困が合わさり出来上がっている、と指摘されることが多い。大別するとホームレスの問題は前者であり、引きこもりや孤独死などが後者に該当する。前章で触れたように、あいりん地区はもともとは木賃宿（長屋）から出発しており、最貧困地域から現在のような「福祉の街」と呼ばれるようになったのは社会的・政治的背景が強く影響しているといっても過言ではない。今でも一部の有識者の中には大阪市に代表される行政の政策が、内国勧業博覧会がらみの貧困層による南への強制移動が西成区内にあいりん地区を作り上げたと言及し、あいりん地区の再生に大阪市は責任をもって積極的に取りくむべきであると主張している。

あいりん地区に話を戻そう。現在でもあいりん地区を歩くと、公園などに多くのホームレス（住宅困窮の極限状態）の人々を見かける。2000年（平成12）年をピークに公園のホームレスの数は減少したとはいえ、失業手当といった行政サービスを受けられない住民は依然として多い。ほかに行くところがない人を受け入れる『逃れの街』（憲法学者で弁護士の遠藤比呂道）と呼んでいるあいりん地区は、最近世界のバックパッカーたちの宿泊地として脚光をあびており、年表にも記載したように西成区全体で年間約30万人近くの外国人観光客が宿泊している。横関稔西成区長もゴミが少なくなったクリーンなあいりん地区を頻繁に紹介されている。確かにあいりん地区は天王寺や難波に近く、交通至便な場所でもある。しかし、世界の若者が宿泊している施設はかつて日本の高度経済成長を支えた日雇労働者たちの宿泊地であったケースが多い。かれら高齢化した旧日雇労働者の生活はどのように保証されているのか。インバウンド観光をインナーエリアの再生と100%喜んでいいのかどうか、難しい判断である。空き室の有効利用であることも理解できるし、街の姿を一部では変容させているのも事実であろう。

今年の2018（平成30）年度は橋下徹前市長が提案した西成特区構想（平成25～30年度）の最終年度であり、その評価がまもなく問われる。1999年以降、釜ヶ崎のまち再生フォーラム、萩之茶屋まちづくり拡大会議（仮称）、エリアマネジメント協議会、まちづくり合同会社など継続してボトムアップ型に近いまちづくりが展開されてきた（ありむら潜作成の資料、2018年）やはり筆者も安定した居住場所を持たない人々の存在を見聞するたびに、住居保障の政策がなかなか具体化しない日本のホームレス政策や住宅政策（さきほど北海道で大きな地震が発生したようですが、災害時の住宅政策）の根本的な発想の転換が必要なのかもしれない。その転換になるかもしれない「ハウジングファースト（HF）」の思想はアフォードブル住宅の普及と同様に真剣に日本で検討する時期がきているようである。

「まずは住まいを無条件で提供する。健康、依存症、教育、就労等の支援サービスは住居提

供の後から包括的に提供する」。つまりこのアメリカで生まれた支援モデルの思想は「住まいは基本的人権である」とし、支援サービスを明瞭に「住まい」と「住まい以外」に分けることの重要性を主張している（稲葉剛、小川芳範、森川すいめい編、2018）。「仮設」という言葉を耳にするたび、住宅困窮者や被災者の「元気や希望」が消滅していく様子を目に浮かべてしまう。日本で空き家、空き地が多数存在するなか、「安心して健康的に住むこと」の重要性を住宅政策上、再確認すべきであろう。

- 本研究は2016年度の国内留学（大阪市立大学都市研究プラザ）の成果の一部である。
水内俊雄教授、キナー ヨハネス氏と専修大学に深く感謝致します。

【参考文献】

1. 水内俊雄（1984）：戦前大都市における貧困階層の過密居住地区とその居住環境改善事業－昭和2年の不良住宅地区改良法をめぐって、人文地理、36：299-321.
2. 杉浦薫・玉井金吾編（1986）：『大正/大阪/スラム－もうひとつの日本近代史－』新評論.
3. (財)大阪都市協会（1989）『まちに住まう－大阪都市住宅史－』平凡社.
4. 釜ヶ崎資料センター編（1993）：『釜ヶ崎 歴史と現在』三一書房.
5. 加藤政洋（2001）木賃宿街「釜ヶ崎」の成立とその背景、空間・社会・地理思想6：51-58.
6. 水内俊雄、福原宏幸、花野孝史、若松司、原口剛（2002）西成差別の実態とインナーシティにおけるまちづくり、空間・社会・地理思想、7：17-37.
7. 加藤政洋（2004）『大阪のスラムと盛り場－近代都市と場所の系譜学－』創元社.
8. 水内俊雄（2003）近代大阪の空間構造と居住分化、都市文化研究、2：114-133.
9. 加藤政洋（2004）大阪最初のスラムクリアランスとその帰結－「木賃宿的長屋」の形成をめぐって－、立命館大学人文科学研究紀要、83：1-22.
10. 水内俊雄（2004）スラムの形成とクリアランスからみた大阪市の戦前・戦後、立命館大学人文科学研究紀要、83：23-69.
11. 水内俊雄（2004）都市インナーリングをめぐる社会地理（水内俊雄編『空間の社会地理』23-58、朝倉書店所収）.
12. 丹羽純生（2004）寄せ場という空間（文献11と同じ、120-143）.
13. 井上宏（2010）大阪が時代を変える－「笑い」と「お笑い」－、大阪市公文書館研究紀要、22：3-18.
14. 原口剛、稲田七海、白波瀬達也、平川隆啓編著（2011）『釜ヶ崎のススメ』洛北出版.
15. 砂原康介（2012）『大阪－大都市は国家を超えるか－』中公新書.
16. 太田順一（2013）『写真家 井上青龍の時代』ブレーンセンター.

17. 鈴木亘 (2013) 『脱・貧困のまちづくりー西成特区構想の挑戦ー』 明石書店.
18. 水内俊雄、コルナトウスキ ヒェラルド、キーナー ヨハネス共編 (2015) 『都市大阪の磁場ー変貌するまちの今を読み解くー』 大阪公立大学共同出版会.
19. 原口剛 (2016) 『叫びの都市ー寄せ場、釜ヶ崎、流動的下層労働者ー』 洛北出版.
20. 鈴木亘 (2016) 『経済学者日本の最貧困地域に挑むーあいりん改革3年8ヶ月の全記録ー』 東洋経済新報社.
21. 水内俊雄、福本拓編 (2017) 『都市の包容カーセーフティネットシティを構想するー』 法律文化社.
22. 渡辺拓也 (2017) 『飯場ー暮らしと仕事を記録するー』 洛北出版.
23. 白波瀬達也 (2017) 『貧困と地域ーあいりん地区から見る高齢化と孤立死ー』 岩波新書.
24. 大槻敏雄 (2017) 『町を住みこなすー超高齢社会の居場所づくりー』 岩波新書.
25. 駒村康平編著 (2018) 『貧困』 ミネルヴァ書房.
26. 稲葉剛、小川芳範、森川すいめい編 (2018) 『ハウジングファーストー住まいからはじまる支援の可能性ー』 山吹書店.

【あいりん地区の代表的な報告書類〈未完〉】

1. 大藪壽一 (1981) 『孤独と絶望ーあいりん人生追跡調査誌 (あいりん日雇生活者)』 幻想社.
2. 社会構造研究会 (1997) 『あいりん日雇労働者調査』
3. 西成労働福祉センター (1997) 『寄宿舎在籍人員調査報告書』
4. 西成労働福祉センター (1988) 『寄宿舎状況調査報告書』
5. あいりん総合対策検討委員会 (1988) 『あいりん地域にける中長期的なあり方』
6. 大阪府商工労働部雇用推進室 (2005) 『あいりん地区日雇労働者の就労実態に関する調査報告書』 ☞緊急地域雇用創出特別基金事業 (平成16年度)
7. 大阪市立大学都市研究プラザ (2006) 『大阪市西成区の生活保護受給者の現状ー西成区生活保護受給者聞き取り調査の概要ー』 ☞大阪市健康福祉局保護課の委託を受けた大阪就労福祉居住問題調査研究会 (代表 水内俊雄) が調査.
8. 大阪市健康福祉局生活福祉部ホームレス自立支援担当 (2008) 『大阪市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画 (平成21~25年度)ーパブリックコメントに寄せられたご意見と本市の考え方ー』
9. エスアイ協会 (2010) 『西成区北西部における居住環境の実態調査報告書』
10. 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ーあいりん地域のあり方検討報告書 (資料集)』
11. 大阪市立大学都市研究プラザ (2011) 『大阪府簡易宿泊所生活衛生同業組合50年誌』