

目 次

研究ノート

社会構造変革の新潮流を取り込んだ地域経済振興方策

—長野県上伊那郡辰野町における取組みを事例として—	河藤 佳彦	1
はじめに		1
1. 社会構造変革の新潮流		2
2. 辰野町の概要		7
3. 辰野町役場の取組み		7
4. 民間団体の自立的取組み		10
5. 公民連携のあり方について		17
おわりに		20

研究ノート

あいりん地区の再生と生活困窮者の高齢化

—西成特区構想を踏まえて—	福島 義和	24
はじめに—ばらまきは無策、地域に集中—		24
I 戦後のあいりん地区の歴史的変貌から見えるもの		
—社会的孤立と社会的排除—		25
II 「西成特区構想」と西成あいりん地区—橋下市政と草の根運動—		32
III 単身高齢者の住宅のゆくえ—あいりん地区の事例から—		38
IV 研究上の反省と課題—むすびにかえて—		41

編集後記		44
------	--	----



# 社会構造変革の新潮流を取り込んだ地域経済振興方策 —長野県上伊那郡辰野町における取組みを事例として—

河藤 佳彦

## はじめに

我が国では近年、人口が減少段階に入ると共に（表1）、東京圏をはじめとする三大都市圏（以下、「大都市圏」とする）への人口集中が顕著である（表2）。大都市圏における人口集中による過密化の生活環境や経済活動への悪影響も懸念されるが、過疎化の進む大都市圏以外の地域（以下、「地方圏」とする）の維持発展を支える持続可能な経済産業活動の創出が喫緊の課題である。

(表1) 総人口の推移

年	人口（人）	人口増減（人）	人口増減率（%）
2000年	126,925,843	—	—
2005年	127,767,994	842,151	0.663
2010年	128,057,352	289,358	0.226
2015年	127,094,745	— 962,607	— 0.752
2020年	126,146,099	— 948,646	— 0.746

注：各年の人口は、当該年の10月1日現在の人口：総務省統計局『国勢調査』（2000年、2005年、2010年、2015年、2020年）より筆者作成。

(表2) 三大都市圏および東京圏の人口が総人口に占める割合

圏域	1955年	2015年	2050年（推計値）
三大都市圏	37.2%	51.8%	56.7%
（うち東京圏）	17.3%	28.4%	32.5%
三大都市圏以外の地域	62.8%	48.2%	43.3%

注：〔東京圏〕東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、〔名古屋圏〕愛知県、岐阜県、三重県、〔大阪圏〕大阪府、兵庫県、京都府、奈良県。

出典：総務省「都市部への人口集中、大都市等の増加について」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000452793.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000452793.pdf)、2021年8月12日取得）より筆者作成。出所：総務省統計局『国勢調査』及び国土交通省『国土の長期展望』中間取りまとめを元に、総務省市町村課にて作成。

地域圏別の人口集中度の1955年から2050年（推計値）の推移を見ると（表2）、大都市圏、取り分け東京圏の総人口に占める割合が上昇を続けている。このことは同時に、地方圏の人口割合が縮小していることを意味している。総人口減少の進行と合わせて考えると、地方圏の人口減少は急速に進むものと懸念される。本論では、大都市圏より厳しい状況下にある地方圏の地域経済活性化への要請に応える方策について検討する。

地方圏が、直面する厳しい状況に対処するためには、社会構造変革の新潮流を地域の産業政策に取り込む必要がある。新潮流としては、概ね次の3つのことを挙げるができる。①人々の価値観の多様化・個性化を背景としたライフスタイルの多様化・個性化、②働き方改革、③IT技術やAI技術の進歩に伴うデジタルトランスフォーメーション（DX）の普及。

これらの新潮流は、新型コロナウイルス感染拡大に伴う生活・経済活動の制約強化の結果として人々の行動変容が加速したことにより、顕在化した側面があると考えられる。すなわち、感染拡大の抑制対策として、企業においてはオンラインでの会議や営業、教育現場においてはオンラインでの授業などの対応を余儀なくされたことがある。その結果、オンライン方式での活動ノウハウの蓄積やIT技術の発展が促進された。そして、テレワークの普及は、人々がワークーションや職場がある大都市圏から離れた地方圏に居住地を移すことを可能にし、さらには企業においてサテライトオフィスの設置やIT技術・AI技術を活用したイノベーションの加速化が期待されるようになった。

地方圏には、利用されない歴史的建造物、衰退した地場産業、豊かな自然環境など、有効活用されないまま埋もれた多くの地域資源が存在する。一般のコロナ禍を契機として社会構造変革の新潮流が加速したことにより、埋もれた地域資源の活用可能性も拡大し、従来の不利条件が障害ではなくなり新たな優位性に繋がる可能性が生まれた。この潮流を地域経済活性化のチャンスとして活かせるか否かは、将に地域の人々の知恵にかかっているとと言える。

## 1. 社会構造変革の新潮流

予測される急速な人口減少の進展に伴う地域経済の縮小への懸念という厳しい状況に対処するため、地方圏の地域が喫緊に取り込むべき3つの社会構造変革の新潮流について、先行研究を踏まえつつ改めて確認する。

### （1）ライフスタイルの多様化・個性化

植野（1999）は、国土計画が提唱する「多自然居住地域」（国土の大半を占める大都市圏の後背地において域内外の交流と連携によって都市サービスと自然環境に恵まれた地域）に着目し、

その形成に重要な役割を担う兵庫県内の5つの小都市（人口5万人前後の都市）の住民を対象とし、アンケート調査を実施した。植野はその調査の前提として、「居住型志向」と「利便型志向」の2つのライフスタイルを設定し、期待する居住条件と現実の居住条件の兼ね合いから居住環境の評価や住みよさへの評価が形成されると考えた。その調査結果から、小都市の居住環境を論じるうえでライフスタイル志向を考慮した議論が重要であること、住みよい都市づくりでは利便型志向の満足水準を高める対策が有効であることを指摘している。またその際、相対的に満足水準の低い「住環境」、「コミュニティ環境」、「利便性」の改善が重要になるとしている。小都市の住民は、良好な住環境やコミュニティ環境といった居住環境を重視した上で、交通や買い物などの利便性を求めていると言える。このことは、人々が地方に居住する場合の汎用性のあるニーズとして捉えることもでき、移住定住促進政策においても重視すべき基本的な方針を示唆してくれる。

金森・田崎（2014）は、世帯構成の変化とライフスタイルに影響を与えるリスク、多様な価値観に基づく主義・志向を考慮し、2030年における16種類の主要なライフスタイル変化を提示している。そのなかで、経済産業活動との関係において、次の2つの項目の変化が注目される。①〔これまで〕会社や地域などにおける慣習にとらわれた生活を送り、それらに根付く慣習の見直しや新しいスタイルの導入を検討する人は少なかった。〔これから〕特定の地域や会社に依存しないために発生するさまざまなリスクに、自分の知識やネットワークで対処し、独立して主体的に仕事の場所と内容を選択していくという生き方が受け入れられるであろう。②〔これまで〕農山漁村の第一次産業を営む家庭では、子供が農林漁業を継がなくなり、農林漁業に依存してきた地域が活力を失っていくばかりだった。〔これから〕都会で農林漁業を指向してIターンする若者たちと地元の若者が手を組んで魅力あるコミュニティ作りに取り組み、地域が活性化するようになるだろう。これらのことから、地方圏における地域活性化の重要ポイントとして次のようなことが見えてくる。一つは、独立して主体的に仕事の場所と内容を選択していくという生き方が受け入れられることである。インターネットを活用して広いネットワークを自ら開拓しつつ、地方において自分らしい生活を自立して構築していくことが求められる。もう一つは、都会で農林漁業を指向してIターンする若者たちが地元の若者と手を組んで魅力あるコミュニティ作りに取り組み、地域が活性化するようになるということである。その担い手となるのは都会育ちの人であり、地域の暮らしに溶け込んで積極的に地域づくりに取り組むことが求められる。

田崎ら（2021）は、消費生産形態のこれまでの変化と専門家による予見結果をもとに、持続可能な消費と生産（SCP：Sustainable Consumption and Production）形態の今後の課題と政策展開を論じている。その中で、新型コロナウイルスの感染拡大によって生じた消費生産形態の変

化と今後の未来洞察の結果を示している。田崎らは分析結果を踏まえ、次のように言及している。「新型コロナウイルスの感染拡大によって必需品の重要性を認識した人々が、それらの供給が脆弱である大都市部での居住を再考したり、食や食料品需給のあり方を見直したりするといった根本的なライフスタイルの変化が起こる可能性も予見された。社会全体に影響を与えるほどスケールアップするかは不明であるが、多様な試行錯誤が試みられるという点までは概ね妥当するだろう」、「ポスト・モダンの社会における充足性の追求は、多様な価値観やライフスタイルの存在を前提にすると、結果的に多様性を希求する社会への移行を意味し、多様な多くの消費生産形態が創出されることになる」。田崎らが論じているように、時代の大きな潮流として、ポスト・モダンの社会における充足性の追求により多様な多くの消費生産形態が創出されるのであり、新型コロナウイルスの感染拡大は、この潮流を短期間に大きく加速する役割を果たしていると言える。

## (2) 働き方改革

亀井・大澤(2017)は、「政府主導の「働き方改革」の号令で、企業担当者はテレワークを含めたさまざまな打ち手を検討しているが、本質は生産性の向上にあり、やるかやらないかではなく、どうやるかということになる」と述べており、生産性の向上という目的のためにテレワークを活用することは当然のことと捉えている。その具体的な方法として亀井・大澤は、「一番の問題は働き手一人一人がいかに働き方を変えようと思えるかという意識改革にあり、それにはトップの強い意思と、成功体験の蓄積が不可欠である。加えて、テレワークの普及に向けては、社会インフラとしてのサテライトオフィスの整備が有効である。人口減少トレンドの中で、住環境からアクセスのよい場所にある小規模な遊休スペースは今後増加すると思われ、その活用は社会的にも大きな意義がある」としている。これらのことは、移住定住促進政策において重視すべき基本的な方針を示唆してくれる。

包・服部(2017)は、首都圏在住の移住希望者を対象にして、年齢(若者とそれ以外)と移住意向(意向の強弱)による移住希望者の移住要件の差異を分析することを通じて移住希望者の移住要件を把握するために、調査会社に依頼して Web 上でのアンケート調査を実施した。その結果について、次のように述べている。「移住要件の取捨選択においては、医療環境や自然環境の良さなどを要件としている移住希望者が多いことから、生活環境を重視する傾向にあることがわかった。しかし、移住要件の順位においては、仕事や住宅を1位と選択した回答者が多く、医療環境や自然環境の良さなどを3位や4位と選択した回答者が多い。移住に至るには仕事・住宅という生活を支える基礎条件をクリアする必要があり、さらに、医療や自然環境が良好であれば、移住地として選択される可能性が高まる。年齢において、移住希望者が増加傾

向にあると報告されている若い世代について、彼らは仕事に対する要求が大きい。また、やりがいのある仕事や地域づくり活動などに繋がる要素も重要である」。このことから、移住定住を促進するためには、まずは働く場と住む場を十分に確保する必要があると言える。その上で生活環境の充実が求められる。若い世代についても働く場の確保は重要であるが、この世代は社会貢献や地域貢献などにやりがいを求めている点も注目される。

### (3) デジタルトランスフォーメーション (DX) の普及

今井 (2020) は、デジタルテクノロジー (以下、「DT」とする) とデジタルトランスフォーメーション (以下、「DX」とする) に関して論じる中で、企業が取り組む DX について、次のように述べている。「第一に DX とは近年の複合的な複数の DT の特徴によって可能となった、新しいビジネスモデルを活用した全社変革であること。第二に DT とは近年の複数のデジタル技術であり、接続性を特徴とすること。第三に新しいデジタルビジネスでは、これまでとは異なるロジックに基づいたプラットフォームを中心とするエコシステムでの価値創造が行われていること。第四に DX のプロセスには複数のパターンがあり、状況に応じて取り組む項目や優先順位を決定して段階的に取り組むことで成功率を高められる可能性があることである」。DX は、DT を有効活用し企業や経済に価値創造を促進する総合的で創造的な変革であると言える。DX を有効活用することにより、地方圏と都市圏が緊密なネットワークで結び付き、新たな商品やサービス、新たな市場 (需要) の創出、テレワークやサテライトオフィスによる企業機能の立地可能性の拡大などに繋がり、地方圏と都市圏の双方に新たな価値創造のチャンス拡大が期待できるようになる。

網川 (2020) は、「現代の ICT 社会を支えているコア技術は、クラウド、IoT、ビッグデータ、AI 関連であり、ニューノーマル時にもそれは大方変わらないはずである」とした上で、「諸々の新技術が成熟しつつある現況下では、新たな収益モデルの再構築や法・制度等の見直しが必要であり、一部では急務でさえある。だが日本の企業は、総じて基礎体力が堅牢であり、先端的なサービスの展開や製品の開発もきめ細かいことから、DX による変革でデータの資源化、その効用アップ、可視化も実現し、デジタルエコノミーを、各々固有に対応しながら牽引していくことが期待される」、「進展した AI の適用の広がりには、種々の技術的成果の活用を探る中、現在多くが指摘している社会的課題解決のツールとしての期待も大きい。世界 1 位の超高齢社会であることや、少子化の影響で労働力人口の減少が殊更課題として指摘されていることに対し、AI には業務の効率化やコストの最適化、顧客満足度の向上、サービスレベルのアップ等の問題解決実現ツールとしての期待がある」と前向きな展望を示している。しかし同時に、「テレワークが広がり定着するニューノーマルの入り口で、既にセキュリティ問題、サイバー

テロまでが脅威となっていることが特記される」、「今般のDXの進展、展開は、事情が異なる。生産性が向上し、産業の高度化が図られたとして、高いスキルや専門知識を有す層に富は流入し偏在することとなり、格差の拡大、ひいては消費需要の減退といった社会状況悪化の可能性が懸念されている」といった懸念事項も提示している。そして、「総じて科学技術は、細分化し複雑化する傾向にあるが、イノベーションや国際競争力の重要性に鑑み、DX、ディスラプションの潮流、従来枠を超えた複数分野の融合を巧みに制し、対処していくことが益々肝要となっている時代であることが特記される」と総括している。ICT やより幅広い役割を包含するDXは、地域経済の発展に新たな可能性を提供してくれる。その可能性は多様である。課題を多く内包していることも踏まえつつ、有効活用していくことが望まれる。

市川（2021）は、DXの基本要件を「ビジネスモデル」の変革と位置づけ、また、ビジネスモデルの改革を引き起こすような「ビジネスプロセス全体」の変革もDXの対象として捉えている。そして、「これらのデジタル技術を活用して、顧客に新たな付加価値を提供していくことは、社会全体から見た場合、社会が抱える課題への解決を提供するということの表裏の関係にあり、したがって、企業としては、社会課題の解決に寄与するという観点からも、積極的にDXに取り組む意義があると言える」と積極的に捉えている。

#### （４）事例考察への展開

本章で概観した社会構造変革の3つの潮流は、密接に関係しつつ地方圏の地域経済活性化に貢献している。すなわち、ライフスタイルの多様化・個性化を基調として、働き方改革やDXの普及が都市圏に住む人々の地方圏への移動のインセンティブを高めている。それは、地域間交流から移住定住に至るまで多様なステージにわたる。

こうした潮流を取り込み地域経済活性化に活かしていこうとする試みは、国の事業<sup>1)</sup>だけでなく地方圏においても始まっている。本稿では、この観点から積極的な事業展開を行っている地域として、長野県上伊那郡辰野町（以下、「辰野町」とする）を採り上げる。辰野町では行政である辰野町役場が積極的な事業展開を図ると共に民間ベースの自立的な取組みも展開されており、両者の連携も効果的に図られている。辰野町には、地域経済活性化のための潜在的なポテンシャルを生み出す、空き家・空き店舗、歴史的に形成された街並み、豊かな自然、人材、公共施設などの地域資源を戦略的に活用してその価値を顕在化させ、新たな活用方策によって付加価値を生み出すことが期待される。この取組みは、辰野町の地域経済活性化に貢献することは勿論であるが、我が国の地方圏の活性化方策のひな型としての役割が期待される。以下、辰野町の取組みを、主として筆者が実施したヒアリング調査やその際に取得した関係資料に基づいて概観し、その意義や効果などについて考察したい。

## 2. 辰野町の概要

辰野町は伊那盆地の最北端に位置する（図1）。天竜川が中央を南流し、北・西は塩尻市、北東は岡谷市、東は諏訪市、南は箕輪町・南箕輪村に接している。また、南部を除き三方を山に囲まれている<sup>2)</sup>人口は18,555人、面積は約169km<sup>2</sup>である（総務省『国勢調査』2020年）。（写真1）。

辰野町は、豊かな自然に恵まれ、なかでも「げんじ螢」を町の特別シンボルとしており、次のように紹介している。「辰野町は、自然に恵まれ、古くより螢の名所があった。自然環境の悪化が進むなかで、いまなお螢の群舞がみられるのは、美しい自然を守ろうとする町民の優しさの表れである。2003（平成15）年4月1日に制定した「辰野町ホタル保護条例」には全町挙げての螢保護育成を謳い、この螢の光を町のシンボルとして伝えていきたい<sup>3)</sup>。

## 3. 辰野町役場の取組み

辰野町役場による地域経済活性化への取組みについて、辰野町役場担当者へのヒアリング調査（2021年3月19日実施）と辰野町役場の行政資料により俯瞰する。

辰野町役場は、「経済的価値」を創造する企業活動と「社会的価値」を創造する企業（または団体）活動との両面が重要と捉え、その振興のために多様な施策を展開している<sup>4)</sup>。経済的価値を創造する企業活動に関しては、事業取組みへの動機付けより収益を高める方が重要と考え、中小企業に対する金融支援を積極的に進めてきた。新型コロナウイルス感染拡大に伴う厳しい状況に対処するためにも金融支援の拡充を図っている<sup>5)</sup>。また、受発注のマッチングを促進するため、コーディネーターの設置なども実施している。さらに、近隣自治体と連携してビジネスマッチングセンターの設立を目指して取組みを進めている。

本稿は、こうした辰野町役場の地域経済活性化のための施策のうち社会的価値創造のための新たな施策に着目する。この観点から注目される施策が、「たつのWORK TRIP」である。以下、この施策の目的や内容について見ていく。



（図1）辰野町の位置図

出典：公益財団法人八十二文化財団  
（<https://www.82bunka.or.jp/bunkashisetsu/map.php>、2019年5月12日取得）を基に筆者作成。



（写真1）辰野町遠景  
（大城山山頂より）

出典：2019年8月21日に筆者撮影。

辰野町役場は、コロナ禍が社会構造変革の新潮流を加速したことをチャンスとして捉え、その潮流を地域経済活性化に取り込むため、リモートワークやサテライトオフィスの誘致に取り組み始めた。誘致には段階的に取り組む必要があるという。まず、首都圏にある企業に機能の一部を移転してもらう。最初から事務所を構えることは困難だと考えられるので、まずは体験宿泊型のワーケーション（宿泊体験型ワーク）の誘致から始める。方法としては、町内の宿泊施設（農家民宿、ゲストハウス、ビジネスホテル、旅館など）に宿泊しながら仕事をしていただく。コワーキングは、辰野町の交流施設である信州フューチャーセンターの会員になり行っただく。豊かな里山に恵まれた辰野町であれば、開発合宿やアイデアソンなど創造的な仕事に集中して取り組み確実に成果を出すことができる。

辰野町役場は、町内の宿泊や仕事場となる施設運営者のコンセンサスを取り付けるなどコーディネーター役を務める。また、スクリーン、プロジェクター、テーブル、Web環境など働ける環境を整えたり当該事業のホームページの制作を行ったりする。次に2地域居住型（モバイル型ワーク）を目指す。「宿泊体験型ワーク」よりもう少し長期に滞在してもらうと共に頻度を高めてもらう形態であり、関係人口を創出するための取組みである。空き家バンクの物件なども活用する。最終的には、企業の部署の一部を辰野に移転してもらう。すなわち、機能移転型サテライトオフィス誘致という形態まで結びつける。このような構想に基づき辰野町役場は、2021年度には以下の事業を展開している<sup>6)</sup>。

#### ◆辰野町地方創生テレワーク補助金（辰野町サテライトオフィス等開設支援事業補助金）

##### 1) 事業概要

新型コロナウイルス感染症の拡大を契機に国民の意識・行動の変容が見られることを踏まえ、町でのサテライトオフィスの開設やテレワークを活用した移住・滞在の取組み等を支援することにより、町への新しい人や事業者の流れを創出、サテライトオフィスを段階的に誘致し、さらに企業誘致や移住定住の推進を図ることを目的に、予算の定めるところによりサテライトオフィス等の開設を行う企業に対し、地方創生テレワーク補助金を交付する。

##### 2) 補助額及び補助限度額

補助対象経費の6分の5以内の額、上限7,500千円とする。

##### 3) 補助対象経費

施設整備費、通信環境整備費、什器・機器導入費、施設運営・管理費、施設整備・運営以外のソフト経費（プロジェクト推進に要する経費）。

##### 4) 補助要件

次の「交付決定又は交付要件」を全て満たす事業であること。①町外企業等が地方創生テレ

ワークにより働く環境又は機能を有する施設として、サテライトオフィス等を商業地域内で新たに開設する事業であること。／②令和4(2022)年1月末日までにサテライトオフィス等の開設事業を完了できること。／③サテライトオフィス等の整備及び運営が一体となった事業計画を有すること。／④施設開設後、すみやかにサテライトオフィス等の開設事業を開始し、10年以上継続した施設運営を営めること。／⑤施設利用者・入居者は利用登録又は入居契約が必要であること。／⑥施設入居企業のセキュリティを確保すること。／⑦複数企業が共用可能な次の条件をすべて満たす執務スペースを設置すること。ア 複数の利用者が一度に利用できる席数(5席以上)を確保していること。イ ビジネスを行う上で必要な机、椅子等の備品や打ち合わせスペース、入居企業の住所設定サービス等が整備されていること。ウ 情報セキュリティの確保されたWi-Fiなどのインターネット環境が整備されていること。

#### ◆辰野町地方創生テレワーク補助金(辰野町サテライトオフィス等進出支援事業補助金)

##### 1) 事業概要

新型コロナウイルス感染症の拡大を契機に国民の意識・行動の変容が見られることを踏まえ、町でのサテライトオフィスの開設やテレワークを活用した移住・滞在の取組等を支援することにより、町への新しい人や事業者の流れを創出、サテライトオフィスを段階的に誘致し、さらに企業誘致や移住定住の推進を図ることを目的に、予算の定めるところにより当該施設へ入居する町外企業に対し、地方創生テレワーク補助金を交付する。

##### 2) 支援金額

1社あたり100万円の補助金を交付する。

##### 3) 交付要件

- ① 開設支援事業補助金の交付を受け、整備された施設へ入居する町外企業であること。
- ② 町内に事務所を設置し、町内で5年以上継続して事業を行う企業であること。
- ③ 町内に進出後の目標として、令和6(2024)年度末までに町内従業員の町外からの移住者割合を50%以上とすること。

これらの施策は、社会構造変革の新潮流を取り込むために、辰野町をテレワークの拠点とする事業を推進する取組みとして捉えることができる。辰野町役場によるこの施策の推進を可能にする要因としては、次のような背景を具体的に挙げることができる。

ライフスタイルにおいて、良好な住環境やコミュニティ環境、主体的に仕事の場所と内容を選択する生き方が重視されるようになった。そのなかで、インターネットを活用した広いネットワークを自ら開拓することにより、このライフスタイルを地方圏で実現することが可能に

なった。また、働き方改革において、生産性向上の方策としてテレワークの活用が重視されるようになったことから、地方圏ではテレワークの誘致が移住定住促進の重要な政策手段になった。さらに、DXの普及が、DTを有効活用することで地方圏と都市圏を緊密なネットワークで結び付け、新たな商品やサービス、市場（需要）を創出し、テレワークやサテライトオフィスといった企業機能の立地可能性を拡大したことにより、地方圏と都市圏の双方において新たな価値創造のチャンスの拡大が期待できるようになった。企業にとっても、地域課題の解決への貢献とそれによる収益拡大という観点からDXに取り組む積極的な意義があると言える。

実際に、テレワークにより働く環境又は機能を有する施設としてサテライトオフィス等を新たに開設する事業を、民間団体の「一般社団法人〇と編集社」（後述）が「辰野町サテライトオフィス等開設支援事業補助金」を活用して進めている。辰野町役場では、アーバンデザインセンター（UDC）の地方版の拠点整備も目指しているという。拠点整備だけでなく、地域の空き店舗を紹介したり空き家バンクを活用したりするなどして事業者相互をマッチングするといった取組みも行っている。この取組みを活用すれば、ドローンによるサービスや農業への応用など地域課題をビジネス化して全国展開していくことを目指す企業のサテライトオフィスを誘致することにより、新事業創出にも繋がるという。

#### 4. 民間団体の自立的取組み

辰野町には、辰野町役場や地域諸団体と連携し、積極的に自立的なまちづくりや地域経済の活性化に取り組んでいる2つの団体：株式会社TUG BOAT（以下、「TUG BOAT」とする）、一般社団法人〇と編集社（以下、「〇と編集社」とする）がある<sup>7)</sup>。地域経済の自立的で継続的な活性化のためには、民間団体を主体とした地域連携が重要となる。

本章では、地域連携による自立的なまちづくりに積極的な取組みが行われている辰野町における近年の状況について、前記2団体の代表者（TUG BOATについては、その活動母体である新聞販売業K社の代表者も含む）に実施したヒアリング調査（2021年3月19日～20日実施）と2団体から提供を受けた資料により俯瞰する。

##### （1）TUG BOATの活動

TUG BOATの設立の由来と主な事業の概要を確認した上で、地域経済活性化方策への知見を得るため、同社へのヒアリング調査（2021年3月19日実施）の結果に基づいて現在（調査実施時点）の特徴的な取組みを整理する。

## 1) 設立の由来と主な事業の概要

TUG BOAT の設立の由来と主な事業の概要は、次のとおりである（河藤、2021）。設立の由来は、創業 90 年を超える老舗の新聞販売業 K 社（辰野町内に所在）にあり長い歴史を有する。新聞販売業 K 社は地域イベントも実施する地域密着型企業として活動してきたが、当該企業を母体に地域活性化の活動主体として新たに TUG BOAT が設立された。当初は社団法人であったが（2016 年 1 月設立）、事業範囲の拡大のため株式会社に変更された（2019 年 1 月）。



（写真 2）グリーンビレッジ横川 かやぶきの館  
出典：2021 年 3 月 19 日に筆者撮影。

TUG BOAT がこれまで実施してきた主な事業は、辰野町役場からの受託事業と、設立母体である新聞販売業 K 社が実施してきた地域イベント支援活動を引き継いだ事業である。近年では、新聞販売業 K 社と連携・分担して地域課題支援業に取り組んでいる。2 つの団体は、具体的に次のような事業に取り組んでいる。TUG BOAT は、辰野町所有の公共の宿「かやぶきの館」（写真 2）を中心に、厳しいコロナ禍の状況からウイズコロナ、アフターコロナの時代を展望した新たな旅館業の開拓、さらにかやぶきの館が立地する川島区（経ヶ岳を水源とする横川上流の地域）の全体をフィールドとして捉えた旅づくりの事業を展開している。一方、TUG BOAT の設立母体である新聞販売業 K 社は、これまで TUG BOAT が取り組んできた次のような地域課題支援業に取り組んでいる。地域活性化拠点「信州フューチャーセンター」<sup>8)</sup> の運営（2020 年 4 月に新聞販売業 K 社に移管）、インターンシップ事業（辰野町役場からの受託事業）（2021 年 4 月に新聞販売業 K 社に移管）。後述の新規事業「ごほうび食堂」、また「ほたるの里おしごとチャレンジ」も 2021 年度以降は信州フューチャーセンターを運営する新聞販売業 K 社が企画・運営する。このように新聞販売業 K 社は、本業と合わせて地域活性化事業を強化し、将来的には地域の顧客との強い信頼関係という新聞販売業の強みを活かした地域包括支援事業の確立を目指して取り組んでいる。

## 2) 事業形態の転換と経営状況

事業形態を完全な営利団体である株式会社にしたことにより、大規模施設であるかやぶきの館を中心とするグリーンビレッジ横川の運営が取引面から容易になった。指定管理料は受けているが、補助金だけに依存すると会社として危機感を持ってなくなる。株式会社に変更したことによる最も大きな効果は、スタッフが危機感を共有できるようになり、全ての部署の運営意識

が一つに纏まったことである。職員は23名、8名が正規職員でその他は日々雇用である。オンシーズンの忙しいときには30名程度に増やす。事業は行政によって始まったことにより、経営努力の意識が希薄であったが、スタッフの皆が協力し徹底した経費削減に取り組むことができるようになった。

経営収支は、初年度は概ね収支均衡の状況であった。自らが担当する以前の運営会社は赤字が多くあったが、その経営状況を見込んだ指定管理料が設定されていた。自分達も、事業開始当初は自己負担を極力しない計画を提案した。2020年2月中旬頃から、コロナ禍の影響で予約客のキャンセルが入り始めた。4月以降はコロナ禍への対応の1年であった。コロナ禍の時期には、徹底した清掃と人材育成、再度の経費見直し、商品開発などで足固めをした上で売り上げ・収入を伸ばすという方針をとった。2020年度は基本を徹底して実施した。その人材育成が功を奏してスタッフの各々が年度計画を立て、個人レベルで取り組むべきことを明確にすることができたことにより各々が成長している。

### 3) 川島区のブランド化と情報発信

TUG BOATは、川島区の魅力を発信する事業に取り組んでいる。辰野町川島区は、伊那谷の北に位置し、経ヶ岳を水源とする横川上流に広がる大自然が魅力の集落である<sup>9)</sup>。人、風景、地域の特産物など日常的な魅力を提供していきたい。さらに、地域の人と触れ合い関係性を作ってもらい繰り返し来訪してもらうことを目指す。

その実現のためには、歴史も含めて川島区の本物の姿をさらに知る必要がある。川島区には約300戸の世帯があり、1軒1軒を廻って聞き取りや提案を受けていきたい。また、川島区の魅力について年間を通じた映像にし、日本の現風景として魅力を発信し、他の地域との差別化を図っていきたい。食材についても、収穫後1週間程度しか美味しく食べられない甘みのある松本一本ねぎ、ふきのとう、春の七草など、地域の魅力が肌で感じられるものを提案していきたい。それには地域の人たちの協力が必要不可欠だ。

かやぶきの館があるグリーンビレッジ横川では、使用する炭の炭焼きを経験が豊かな地元の方々に依頼して行っている。来訪者の薪割り体験も企画として考えられる。田舎の人にとっては他愛のないことであっても、都会の人にとっては価値があることが多いことから、様々な体験を通して地域の暮らしに触れてもらえる企画を強化していきたい。飛来する多くの鳥を見るだけでも癒しになる。全フィールドを使って、様々な楽しみ方を提案していきたい。さらに、蕎麦の先生、田んぼの先生、しめ縄の先生、染色の先生など地元の方々が講師になる取組みをしたい。川島区はコミュニティの結びつきが強いため、こうした取組みは実現可能である。地域のネットワークを強めることによって、地域全体の価値を高めていく取組みだと言える。

#### 4) 経営の工夫

利用料金は比較的安く設定している。厨房の料理長は 30 歳代の若手を起用しており、20 歳代のスタッフが補助を務めている。これはメリットだと考えている。様々なことにチャレンジしてくれる。また、客や経営者の要望にも柔軟に対処できており成長の余地が大きい。現在、外部の講師からもプロデュースを受けている。様々な人の力を借りて、客に満足してもらえ施設に変容していく必要がある。地域の人々に語り部になっていただくと共に、若いインターンシップの学生達に情報を整理してもらい、地域の魅力を物語や映像で伝えていけるようにしていきたい。

その他にも、キャンピングカーや RV 車の専用パーキングの全国登録を行い、電気自動車充電スタンドも設けた。それによりコロナ禍の期間に利用者が増加した。その人達は自転車を積んで来て周辺をそれで廻っていることから、自転車にも需要があると考えられる。川島区の谷は地域の多様な魅力がコンパクトに集約されており、田舎暮らしのアミューズメントパークのようになっている。歴史を含めて地域のことを沢山知ると面白くなるだろう。

#### 5) 「たつの ごほうび食堂」の開催

「たつの ごほうび食堂」(以下、「ごほうび食堂」とする)は、信州フューチャーセンターえんがわ(辰野駅横)において、テイクアウトメニューを予約販売することを基本とする事業で、「ごほうび食堂実行委員会」の主催により 2021 年 3 月 27 日に開催される。今後も継続的に実施していくことを検討している。この事業は、自分達が最初にきっかけづくりをするが、飲食店の方々に自発的に実施してもらえたいことを希望していた。各々の事業者が持つ個性や得意な事を持ち寄り連携するという考え方である。多くの事業者で取り組むと衛生管理などの課題も生じるが、事業には自店舗だけの取組みでは困難な顧客誘致に広がりが見られる。メンバーから取り纏め役も誕生する。メンバーの人数が増えることで、例えば仕入れも価格交渉により有利になる。単独では困難であったことが実現できたことに、メンバー自身も驚いていた。

事業立ち上げ時に 11 名が集まるまでは喧々諤々であった。しかし、皆が実際に集まり各々が少し自己主張を抑え合って協力したところ成功した。それにより、コロナ禍の厳しい時だからこそ連携して取り組むことが成功に繋がることを理解した。例えば複数のラーメン店が競い合うのではなく連携すれば、辰野町のラーメン店の存在を強くアピールできる。

会合は次第に和やかな雰囲気になった。準備から片付けまでの本来業務は事業者達で取り組むように働きかけると同時に、複雑な事務は自分達が担当する。互いに依存するのではなく、共同で事業を進めるという態勢である。行政や商工会には、自分達のような進め方は難しいと考えられる。事業者はどうしても行政や商工会に依存するが、それでは良い発想が生まれず成功しない旨をメンバーに伝えた。取組みは事業者が自立的に実施した上で、行政や商工会がバツ

クアップする形が最も良いと言える。

ごほうび食堂での弁当販売には多くの儲けはない。ごほうび食堂で知名度を上げて自身の店舗に誘導することに意義がある。ごほうび食堂では新たな客と出合いが多くできる。自分達はそのための「場」を作ることが役割となる。事業者の方々の意識が高まり、市場を広げるための主体的な取組みが普及すれば、地域経済は活性化すると考えられる。

## 6) 「ほたるの里おしごとチャレンジ」の開催

「ほたるの里おしごとチャレンジ」は、辰野町役場と「おしごとチャレンジ実行委員会」が中心となり、辰野町内の中学生・高校生・短大生が地元の事業者の方々に直接話を聞いて「働く」ということについて考えるイベントである<sup>10)</sup>。中学生と高校生を対象として2020年度も「ほたるの里おしごとチャレンジ3rd」を実施した。自分達のライフワークとして取り組んでいく行事であり、中学校と高等学校で共に年間計画に入っている。オンライン方式で実施することを検討したが、学校側の要望も踏まえ対面方式で実施した。実施に当たっては、部屋を分割して実施するなど新型コロナウイルス感染予防対策には配慮した。参加企業は従前の3分の2程度だった。

高等学校では、文部科学省の方針として「総合的な探求の時間」という授業を実施することになっておりこの企画がマッチした。企業側にも子供たちのために役立ちたいという方が多い。同時に参加企業の側にもかなりの実益がある。自社のことを纏めて発表する機会が少ない中で、自社が取り組んできたこと、取り組もうとしていることが明確になることが良いと言う。子供達も一生懸命である。企画を立ち上げた当初は自分達が運営していたが、今は子供達が企画・運営している。司会から討論まで毎年進歩が見られる。

## (2) ○と編集社の活動

○と編集社の設立の由来と主な事業の概要を確認した上で、地域経済活性化方策への知見を得るため、同団体へのヒアリング調査(2021年3月20日実施)の結果に基づいて現在(調査実施時点)の特徴的な取組みを整理する。

### 1) 設立の由来と主な事業の概要

○と編集社の設立の由来と主な事業の概要は、次のとおりである(河藤、2021)。設立の由来は、辰野町の集落支援員として移住定住促進に取り組んだ設立者の活動にある。2018年10月に設立されたものであり、比較的新しい。事業の理念は「ディレクションや企画、建築、デザインという方法を使って、その人、その企業、その地域の今を再編集(re ; vision)する。そして○の未来にワクワクする人を増やすこと」としている。

○と編集社の主な事業は、設立者が建築士であることを活かし、ハード施設の活用とソフト

事業の実施の両面からまちづくりに取り組む事業である。具体的には次のような事業が挙げられる。地元工務店：設計・建築、不動産管理、不動産仲介。つなぐ編集室：コンセプトワーク、デザイン、ブランディング、ディレクション。ちょっと未来の研究所：空き家バンク関係事業、シェアオフィス運営、二地域シェアハウス、古道具事業。

## 2) トビチマーケット

○と編集社が2019年12月7日に実施した「トビチマーケット」の事業名は、以前に提唱した「トビチ商店街」という構想に基づいている。○と編集社は、次のように説明している。「飛び飛びの商店街をつないで、新たな価値観で商店街をつくる。商店街をショッピングストリートとしてではなく、場所を拡張しながらそのまちのコミュニティ空間として再定義していく。それを僕は「トビチ商店街」と名付ける」(奥田、2020、p.2)、「コミュニティも含めた自転車で廻れるくらいの新たな経済圏としている。考え方は「拡張商店街」である。全部が開店してなくてよい、疎らに開店している店舗に意欲のある人が魅力的な店舗を出店すれば楽しいという発想である。廃業した店と新しく出店した店のコントラストが新しい魅力を生み出す。面白いし、新しくできた店を素敵に見せる」(ヒアリング調査結果より)。そして、「トビチマーケット」について奥田(2020)は、次のように説明している。「トビチ market は、「トビチ商店街の10年後の1日をちょっと貸してよ」というのがコンセプトのマーケットだ」(p.4)、「一箇所にたくさんの人が集まるのではなく、まちのいろんなところに人が歩いている。そんな風景を作ろう」(p.4)、「商店街のシャッターをこじ開けることが目的ではない。閉じたままのシャッターがあってもいい。昔から続く商店もこのまちの宝物だ。このまちに生まれる新しい何か、次のまちを形作っていく。多様性とか、多様な文化への寛容性」(p.5)。

2021年3月19日には、トビチ商店街(下辰野商店街内)に新店舗がオープンし(実店舗1



(写真3) トビチ商店街 新店舗  
出典：2021年3月20日に筆者撮影。



(写真4) 「トビチ商店街 新店舗 Open !  
記念イベント」キッチンカー  
出典：2021年3月20日に筆者撮影。

店と4店舗による空き店舗のコラボ運営)、同3月20~21日に「トビチ商店街 新店舗 Open! 記念イベント」が開催された。オープンに伴って、周辺店舗の臨時開店や空き店舗内での Popup スタイベント、キッチンカーの出店が行われた(写真3・4)<sup>11)</sup>。

### 3) 電動自転車貸出事業

〇と編集社は、下辰野商店街のリノベーション店舗において、電動自転車貸出事業を実施している(グラバイステーション: grav bicycle station)。ここには、クロスバイクから、特殊自転車のファットバイクやロングテールバイク、e バイクまで幅広く取り揃えられている<sup>12)</sup>。自転車は重要なツールになる。例えば下辰野商店街を例にとっても800mあるので、両端に自分の気に入りの店があるときに歩くと15分を要するが、自転車では2分ほどで行ける。むしろ自転車で行くことの方が楽しい。電動自転車貸出事業において現在の営業に使っている自転車の価格は1台約30万円である。約30万円という金額は自転車として高価だが性能は格段に良い。移動の間がアクティビティになり、借りている1日が丸々遊びの時間になる。その便益に2,500円~5,000円程度を払うことは理に適っている。その代わり、適切な情報と「繋ぐ」ということを提供する。その場がステーションということになる。

### 4) 一般社団法人としての事業と課題

スタッフは現在、理事4名、幹事1名という構成になっている。各々職能が違う。自分は建築士、1名はデザイン・ライター・フォトグラファー、1名はコミュニティ系、1名は自転車の担当になっている。基本的に属人的に事業が発生する。自転車貸出事業については〇〇氏が代表、建築系の空き家関係や店舗の関係などは〇〇氏が代表というように、事業ごとにリーダーは権限も含めて替わる。

事業の課題は人的リソース不足である。必要な事業に手が廻っていない。その理由は、夫々が個人事業主であったり別の会社の役員をしながらこの団体の事業に取り組んでいることにある。当団体の勤務形態はスーパーフレックスタイムになっており、全く管理していない。プロジェクトベースで事業を進めているので、自分が関わっていない事業については打ち合わせに行かないこともある。皆がどこで仕事をしているのか、この団体の仕事をしているのか本来業務の仕事をしているのかも分からない状況だ。

### 5) ファイナンスマネジメント

当団体は、理事会を設置するタイプの一般社団法人である。理事3名、幹事1名の最低4名がいないと理事会は成立しない。理事会の承認を得た場合に限り、役員に対して再委託ができる。当団体は、役員報酬と給料が共にゼロである。委託費の一部を会社に残し、残りの資金を報酬も含めて役員に再委託する。その事業に関して代表者は報酬ゼロになる。仕事があるという状態で働くので、働かない人に報酬は発生しない。

この方式では、団体に資金はなくても仕事があればプロジェクトは進む。そのために、4名からの事業スタートにした。プロジェクトベースで融資、委託、補助金を受ける仕組みである。団体全体で資金を受けると言うより、プロジェクトベースで資金調達をしていく。

## 5. 公民連携のあり方について

辰野町における2つの民間団体を中心とする取組みは、行政、民間諸主体、市民の連携による地域経済活性化の先進事例と言える。その成功要因として、活動の背景にある実効性の高い連携を生み出すための理念とそれに基づく連携フレームの存在が考えられる。本章では、辰野町役場、TUG BOAT、〇と編集社へのヒアリング調査の結果に基づき、三者各々の見地から辰野町における公民連携の成功要因について考えたい。

### (1) 辰野町役場担当者の視点

辰野町役場担当者へのヒアリング調査（2021年3月19日実施）の結果に基づき、行政の視点から連携の基本的なあり方について考える。調査結果の趣旨は次のとおりである。

公民連携のあり方について、基本は役割分担にある。各々の単独実施が効率的で望ましい分野もあるし、民間の諸主体と共創（本稿では、「連携」の語句を統一して用いる）することが望ましい場合もある。公民で趣旨目的の一致した事業について部分的に連携していく方が、全ての事業について連携するより相乗効果を生みやすい。観光や商業の振興事業では、行政が主導して始めた事業は立上げ段階では成功する場合もあるが、地域の人々が自立的に取り組む継続的な事業には繋がらない。最初に行政が主導して立ち上げた後に民間主体に参画してもらおうと、「義務付けられた」という意識になる。事業を立ち上げ段階から創り出せる人が貴重である。民間主体が立ち上げた事業について、その趣旨目的が公共目的と合致すれば行政はそれを支援することが望ましい。

民間事業を支援する場合でも、委託事業や補助金を無期限に継続するのではなく、自立への合意形成を当初に図った上で、厳しい事業立ち上げ時に補助金や消耗品、広告宣伝費、原材料費の提供などにより支援を行うことや連携することが重要となる。また行政には、自発的に取り組む意思のある人々の活動環境を整えることが求められる。さらに、地域の様々な事業への取組みを、プラットフォームとして繋ぎ合わせ連携して情報発信を行う仕組みづくりが求められる。ただし、行政でなければ完結できない事業もある。その場合でも、事業運営は民間主体に任せられた方が費用対効果において優れていれば、実施主体は行政が担いつつ、行政が費用を負担して民間主体に事業運営を任せることもある。

## (2) TUG BOAT の視点

TUG BOAT とその設立母体の新聞販売業 K 社へのヒアリング調査（2021 年 3 月 19 日実施）の結果に基づき、民間事業主体の視点から、地域住民や移住者との連携の基本的なあり方について考える。調査結果の趣旨は次のとおりである。

TUG BOAT の設立母体である新聞販売業 K 社は創設から 90 年を超える。創設以来ずっと地域の人々から恩顧を受けてきたことから、地域に投資し地域の人々の自立的な取組みを支援することを重視している。こうした取組みは、新聞販売業 K 社の業績向上にも結び付いている。業績向上のために地域支援の事業を進めてきたとも言える。新聞販売業では、顧客は辰野町内に限定される。そのため、地域の人達と交流・連携を図っていくことは重要だと考えている。地域間交流や移住定住の促進など、地域外部から新しい風を呼び込むことを得意とする人々が辰野町にいることも重要である。TUG BOAT は、地域外部からの来訪者の受入れ環境を整える地域担当でもある。この取組みは、日本全国の新聞販売業（約 2 万 4 千社）にノウハウを自分達が伝え広めることで全国に拡げることができる。

移住者に関しては、地域活性化に対する意識の高い方々が移住してきており、地域のことに率先して関わっている。例えば、移住者で区長を務めている方もおられる。移住定住者は、辰野町全体で約 120 名になっている（2021 年 3 月時点）。移住を希望する人達にしっかりと寄り添うサポートの積み重ねがこの数字になっている。辰野町の人口規模は 2 万人未満と小さく、過疎化への危機感が地域の人々にもある。そのため、行政だけでなく地域の人々も外部の人々に何とか地域に来てほしいという意識が強い。

## (3) ○と編集社の視点

○と編集社へのヒアリング調査（2021 年 3 月 20 日実施）の結果に基づき、民間主体の視点から、公益事業と収益事業のバランスの基本的なあり方について考える。調査結果の趣旨は次のとおりである。

○と編集社において、行政からの委託事業（公益事業）と民間事業（収益事業）のバランスについては、委託事業であっても最終的には民間事業にできるよう事業設計をしている。そのための期間は最低限 3 年から 5 年を要する。行政からの委託の場合、委託期間は 3 年間である場合が多いので、その 3 年間のうちに民間事業に重点投資を進めて事業の自立化を図る。その期間は、委託事業を民間事業に移行するために必要な期間と考えている。

当団体の性質から収益の得られる事業と得られない事業を合わせて実施しているが、全体を合わせてマイナスにならないければ事業は継続できる。継続するための資金を捻出することが絶対条件となる。儲かる事業も儲からない事業も、全ての事業が繋がっている。それらをトータ

ルで実施することにより、儲かる事業にも儲からない事業にも深みが出る。そういう循環性を生んでいるので、両方の事業を実施することが大事だ。3年程度をかけて、公益事業と民間事業の収支のクロスポイントを作ろうとしている。公益事業の委託を受けている間に民間事業に集中的に投資を行い、行政からの委託事業の割合が下がったときに民間事業がそれを追い抜いて同じだけの総売り上げが出るようにする。クロスポイントを見ていきながら、ある一定以上の事業売り上げになった段階で、役員報酬・給料制に切り替え、福利厚生も整備した方が、逆に会社に資金が残っていく。事業計画は予定どおりに推移している。

本質的に収益を生まない行政からの委託事業については、行政が委託事業として継続を望むのであれば受託するという考え方である。基本として、20年～30年続けても収益を生まない事業は行っていない。移住定住業務は現在も行政から受託しているが、受託している間に委託費を原資にしながら融資を受けて収益事業にする。そのために不動産業の許可を取り不動産業を立ち上げているので、移住定住の受託事業が縮小しても民間事業である不動産仲介や売買で収益を上げることができ、その収益構造で全体の事業が成り立っている。

行政から要請が無くても必要と判断した事業は自主的に実施するし、委託事業として受託すれば委託事業として実施する。例えば、自転車事業は特にこれに該当する。サイクルツーリズムは人気があり、コロナ禍や地球環境の重要性も高まっているので、自転車が見直されてブームになっている。どこの市町村も注目しているが、自分達は行政の仕事を請けるというより、自分達が実施したい自転車事業を実施する中で、行政が連携を希望するのであれば連携すれば良いと考えている。自分達と同じことを行政が実施する必要はないので、部分的な連携が良い。自転車事業のブランディングというコンサルティング事業も実施しているので、クライアントとしての行政の要望を聴いて提案を行うこともある。

#### (4) まとめ

これまで、公民連携のあり方について3者の視点を確認してきた。ここから得られる知見では、TUG BOAT（および設立母体の新聞販売業K社の共同体）と〇と編集社は共に、自立的で主体的な事業実施の必要性と地域貢献への強い意志を持ち行政と連携して活動していること、行政は自立性と主体性、地域貢献を基本理念とする民間主体と目的を同じくする事業について、その民間主体と連携し相乗効果を創出することの重要性を認識している点が注目される。

3者は各々、自らの目的を明確に持ちつつ地域貢献の重要性に対する意識を共有し連携している。ただし、各々の地域貢献への取組みは自らの犠牲において行われるのではなく、自らの核心的な目的にも合致しているため、持続性の高い取組みとして期待される。行政の役割としては、民間事業が自立するまでの立ち上げ段階において、資金や活動環境（活動場所や必要資

材など)の面で側面的な支援を行うことも重要である。

地域活性化に取り組む民間主体が活動資金を確保する方策として考えられるのは、①地域課題の解決を本来ビジネスとする方法、②地域活動により地域の人々との連携や信頼を高め、それを本来ビジネスの収益に繋げる方法、③収益が期待できない地域活性化事業の財源確保のため別途に収益事業を実施する、といった選択肢である。どの方法を選択するのか、あるいは組み合わせるのかは当該団体の目的や実施事業によって異なる。

## おわりに

今般のコロナ禍により、社会構造変革の新潮流が顕在化し進展の速度が速まった。人口の減少と大都市圏への集中により急速な過疎化が懸念される地方圏の地域活性化には、社会構造変革の新潮流を積極的に取り込む知恵が強く求められる。また、それを実現するための方策として行政を含む地域の諸主体による連携が注目される。この2つの要件を満たす取組みが地方圏の地域には求められる。

事例として採り上げた辰野町においては、これまでも2つの自立した民間団体の先導的な取組みが中心となり、辰野町役場、地域の事業者、町民、さらには地域外部の人々と連携することにより地域経済の活性化が進められてきた。本研究では、辰野町役場および地域経済の活性化の中核を担う2つの主体に対してヒアリング調査を実施し、社会構造変革の新潮流を取り込むための地域経済活性化事業への取組みの現状、課題、将来展望などを知ることができた。

辰野町役場の産業政策では、経済的価値を創造する企業活動と社会的価値を創造する企業(または団体)活動の両面が重要と捉えられ施策が展開されている。本稿では辰野町役場による新たな施策のうち「社会的価値創造のための施策」に着目し、「社会構造変革の新潮流を取り込む取組み」と「民間事業者との連携」の2つの観点に的を絞り、事業展開の実態を公共主体と民間主体の双方の視点から確認した。

地域経済の自立と継続のためには、公民の連携が重要となる。民間主体が自立的に取り組める事業は民間主体に任せ、公共主体(行政)はその立ち上げ支援や活動環境の整備、諸主体(民間主体、NPOや経済団体などの中間団体など)相互の連携関係を創出するためのプラットフォーム構築の役割を担う。ただし、公共主体でなければ完結できない事業やサービスの実施については公共主体が自ら実施する。その場合の事業主体は公共主体になるが、事業運営は民間主体に委ねた方が効率的な場合には、事業運営の部分のみ民間主体に委ねる。すなわち、地域の諸主体がその属性や活動特性を活かせる領域で自立して活動することを基本とし、目的を共有できる領域においては連携する。

地域経済活性化の実現は、公共主体である行政の本来目的であると同時に、それによって地域の民間主体も利益を享受できることから、地域経済活性化を目的として共有し連携することができる。その基本になるのは自立した民間主体の活動である。行政には、施設整備など地域の諸主体の活動の場を整えると共に、役割分担のあり方を見極め、各主体がその役割を適切に果たしつつ連携できるようコーディネートしていく役割が求められる。

## 注

- 1) 国の事業：例えば、内閣府による「地方創生テレワーク交付金」（2020年度補正予算）がある。これは、新たな交付金を創設し、地方創生テレワークを推進する地方公共団体の取組み（サテライトオフィスの整備等）を支援するものである。出典：内閣府地方創生推進室『令和2年度補正予算（第3号）地方創生テレワーク交付金について：地方への新しい人の流れの創出、魅力的な働く環境の創出に向けて』（2021年5月10日）、出所：地方創生（内閣府）（[https://www.chisou.go.jp/sousei/about/mirai/pdf/teleworkkouhukin\\_gaiyou210510.pdf](https://www.chisou.go.jp/sousei/about/mirai/pdf/teleworkkouhukin_gaiyou210510.pdf)、2021年9月8日取得）
- 2) 辰野町の概要：辰野町『2021年 町勢要覧』2021年3月による。
- 3) 上掲2)
- 4) 「経済的価値」と「社会的価値」の用語は、ポーターら（2011）が共通価値（Shared Value）のベースとなる概念として提唱している。すなわち共通価値という概念は、企業が「社会のニーズや問題に取り組むことで社会的価値を創造し、その結果、経済的価値が創造されるというアプローチ」としている。企業活動が社会のニーズに応え地域社会の発展に寄与するものになれば、企業活動の持続性と発展性も高まる。この理論は、創造する経済的価値の大小に関わりなく適用される。しかし本稿においては基本的に、大規模な付加価値や雇用を創造する企業を「経済的価値創造企業」、創造する経済的価値は小さいが地域課題の解決により社会的価値を創造する小規模な企業（または団体）を「社会的価値創造企業」として捉える。この類型を基本として多様な地域企業の特徴を把握することは、自治体産業政策の実践に即している。
- 5) 辰野町商工業振興資金「特別経営安定対策資金」に新たな融資枠を設けるなど、新型コロナウイルス感染症により大きな影響を受けている町内中小企業者に対する支援策が講じられた。  
出典：辰野町（<http://www.town.tatsuno.nagano.jp/tokubetsukeieiantei.html>、2021年8月14日取得）
- 6) 辰野町（<http://www.town.tatsuno.nagano.jp/jigyoushien.html>、2021年8月12日取得）、地方創生テレワーク交付金について（内閣官房・内閣府総合サイト）（[https://www.chisou.go.jp/sousei/about/mirai/pdf/teleworkkouhukin\\_gaiyou210510.pdf](https://www.chisou.go.jp/sousei/about/mirai/pdf/teleworkkouhukin_gaiyou210510.pdf)、2021年8月12日取得）、辰野町地方創生テレワーク補助金（開設支援事業補助金）公募要領（[http://www.town.tatsuno.nagano.jp/asset/00032/site\\_shared/division/0500\\_sangyo/0504\\_shokosinko/telework/teleworkyouryou.pdf](http://www.town.tatsuno.nagano.jp/asset/00032/site_shared/division/0500_sangyo/0504_shokosinko/telework/teleworkyouryou.pdf)、2021年8月12日取得）
- 7) 筆者は河藤（2021）で、2つの団体を「コミュニティビジネス」として捉え、コミュニティビジネスが地域経済をはじめ、幅広い地域活動の活性化を図ることができる理由と、その振興方策について考察した。コミュニティビジネスには、安定したソーシャル・キャピタルに依拠しつつ公益性と収益性が両立できる共通価値を創造し、その共通価値のもとで諸主体との連携を強化することにより、地域経済の活性化を推進していくことが期待される。
- 8) 「信州フューチャーセンター」の詳細は次のとおりである。フューチャーセンターは施設を指し、中で行われるセッションはフューチャーセッション（future session）と呼ばれている。フューチャーセッションでは現場の多様なステークホルダーに加え、想像力を働かせて「未来のステークホルダー」も招き入れることで創造的な関係性を生み出す。互いが尊敬の念をもって傾聴し合い、未来に向けての「新たな関係性」と「新たなアイデア」を生み出す。その結果として、それぞれのステークホルダーが認識と行動を変化させ、協力してアクションを起こせる状況を生み出す。（出典：「信州フューチャーセンター」が

「株式会社フューチャーセッションズ」のホームページを引用、<https://www.futuresessions.com>、2018年2月6日に筆者も閲覧した。)「信州フューチャーセンター」は、辰野町が設置運営する「駅前バル TIS 観光情報センター」を、みらいの「ひと」と「しごと」を創ることを目的とした「信州フューチャーセンター事業」(広域連携事業、代表:長野県)として、地方創生加速化交付金事業(観光情報センターを拠点に雇用、創業、経営支援などの地域経済の課題解決への取組み支援)による地域活性化センターと位置付けたもので、2017年にオープンした。(出典:辰野町議会『たつのまち議会だより』No.64(2017年2月1日)、辰野町資料「地方創生加速化交付金事業」[平成27年度(繰越)事業] <http://www.town.tastuno.nagano.jp>、2019年7月20日閲覧)

- 9) 幅広で東西に開けた地形により、太陽が一日中里山の緑を照らす。多くの名所があり、特に国天然記念物である蛇石のほか、原生林の中で50mの高さを三段に折れ曲がりながら流れ落ちる三級の滝も人気のスポットである。夏のどろん田バレーボール日本大会、いろどり美しい秋の紅葉まつりといったイベントなど、地域活動も活発に行われている。近年、辰野町は宝島社が発行する人気雑誌「田舎暮らしの本」(2018年2号)において、“シニアが住みたい田舎部門”で全国第1位を獲得するなど、都会からの注目が高まっているが、中でも川島区は人気の移住先となっている。出典:長野県移住モデル地区の紹介④「上伊那郡辰野町川島区」(<https://www.pref.nagano.lg.jp/iju/documents/kawashima.pdf>、2021年9月1日取得)
- 10) おしごとチャレンジ実行委員会は、辰野町、辰野町教育委員会、辰野中学校、辰野高等学校の生徒で構成されており、事務局は信州フューチャーセンターが担当する。地元の事業者と話をすることによって生徒全員が各々の意思をもち、働くことへの不安・疑問の解決、今後の人生の道標を見つけることが本イベントの趣旨である。  
出典:辰野町「ほたるの里おしごとチャレンジ3rd」(<http://www.town.tatsuno.nagano.jp/untitled1151451.html>、2021年9月16日取得)
- 11) トビチ商店街 (<https://tobichi.jp/hito.to.open>、2021年9月11日取得)
- 12) grav bicycle station (グラバイステーション) (<https://gravbicycle.com/station/>、2021年9月11日取得)

## 参考文献

- 市川類「イノベーション論からみたデジタルトランスフォーメーション(DX)」、一橋大学イノベーション研究センター『IIR Working paper WP#21-02』、2021年2月
- 今井紀夫「デジタルトランスフォーメーションとその背景の理解」、『マーケティングジャーナル』第40巻第2号、2020年、pp.65-73
- 植野和文「ライフスタイルの志向に注目した居住環境評価の構造分析」、『都市計画論文集』第34号、1999年、pp.631-636
- 奥田悠史「トビチ商店街」、一般社団法人〇と編集社『トビチ market 2019.12.7.SAT アーカイブブック』辰野町、2020年3月
- 金森有子・田崎智宏「日本における2030年の世帯構成と発想法に基づくライフスタイル変化の抽出」、『環境科学学会誌』第27巻第5号、2014年、pp.302-312
- 亀井卓也・大澤遼一「テレワークによる働き方改革の課題と処方箋:働き方改革のためのテレワークはなぜ浸透しないのか」、野村総合研究所『知的資産創造』2017年7月号、pp.36-49
- 河藤佳彦「共通価値創造の観点からみたコミュニティビジネスの可能性:長野県上伊那郡辰野

町における2つの取組みを事例として」、『日本都市学会年報』第54号、2021年5月、pp.87-96

田崎智宏・天沢逸里・河野真貴子・木下裕介・高木 超・堀田康彦・平尾雅彦「新型コロナウイルスによる持続可能な消費生産形態の変化と課題ならびに政策展開」、『環境経済・政策研究』第14巻第1号、2021年3月、pp.20-24

網川菊美「デジタルトランスフォーメーションの進展：日本の実情と課題」、『鹿児島国際大学福祉社会学部論叢』第39巻第1・2合併号、2020年10月、pp.14-21

包 薩日娜・服部 俊宏「首都圏在住移住希望者へのwebアンケートによる地方移住要件と意向に関する研究」、環境情報科学センター『環境情報科学 学術研究論文集』第31号、2017年、pp.231-236

ポーター・クラマー (Michael E. Porter and Mark R. Kramer) 「経済的価値と社会的価値を同時実現する共通価値の戦略」、『DIAMOND ハーバード・ビジネス・レビュー』第36巻第6号、ダイヤモンド社、2011年6月、pp.8-31

## 研究ノート

あいらん地区の再生と生活困窮者の高齢化  
—西成特区構想を踏まえて—

福島 義和

はじめに—ばらまきは無策、地域に集中—

あいらん地区に隣接した JR 環状線の新今宮駅前に、星野リゾートが現在都市型の観光ホテルを建設中である。2022 年度中の開業を予定している。将来的なインバウンド（訪日外国人）の回復を見据えたものであろう。一方日本三大ドヤ街の一つであるあいらん地区（面積 0.62 km<sup>2</sup> の人口密集地域）の住民は、生活困窮から抜け出せず、相変わらず厳しい年の瀬を迎えつつある。残りの二つのドヤ街（山谷と寿町）は比較的地価が安く、一般住宅やマンションが整然と並んでいる光景もみられる。

今回のコロナ禍で明瞭になったことがひとつある。それは脆弱な労働者や低所得者への的確な政策が、ほとんど取られていないことである。ホームレスへの対応はほとんど皆無とっていいだろう。一律に配る給付金政策は、効果が薄く、財政赤字が膨らむばかりである。ここで重要なのは「生活困窮者」をそもそもどのように定義し、困窮の現状を常日頃から把握できているのだろうか、ということである。憲法 25 条の「生存権」や「社会権」を政治を行なう人達はどのように把握しているのだろうか。

最近貧困対策の一つとして、いかなるライフスタイルにも対応して生活保障を実現しうる柔軟性をもつベーシックインカム（普遍的基礎所得、保証所得）<sup>1)</sup> が注目されている。

筆者は基本的には日本においてベーシックインカムのような個人単位で無条件にすべての人に給付する政策はあまりうまくいかないと考えている。かなりの割合で消費より貯蓄に回す人は多いだろうし、生活困窮者がたとえ数回の給付金を受けてもどの程度、「貧困状態」から脱出できるのか、極めて疑問だからである。もう少し息の長い政策を展開する必要がある。貧困の危機は長期化するため、一時的な応急処置では貧困層は支えきれない。

本稿の目的は、貧困地域（場所）を住民サイドの視点から認識したうえで、地域性を考慮した総合的な地域政策の構築の可能性を探ることである。

<sup>1)</sup> 「世界（2020年9月号）」の特集で世界のベーシックインカムの動向を取り扱っているが、さらに日本においては稲葉剛が「福祉政策における居住軽視」を指摘している。ハウジングファーストの支援の重要性である。BIに関しては制度設計の仕方や連帯経済との関係を含め、さらなる慎重な検討が必要である。

筆者は約 10 年前に上海市都心部におけるリーロンの再開発事業で発生した旧住民の立ち退き動向を分析したことがある。旧住民たちは郊外への移転を行政側から強要され、一部の住民は生活基盤を失う事態を招いている。立ち退き反対の動きも少しは垣間見られた。

本稿の研究対象地域はあいりん地区（1966 年に釜ヶ崎から改名）という、かつてのスラム街で、そして高度成長期には「日雇労働者の街」として日本の労働者の供給場所として繁栄した地区である。最近この地区も少しづつ変貌を重ねている。オリンピック、万博、バブル経済、大震災、リーマン・ショックと大きく時代に翻弄されながらも、あいりん地区では住民の移動があり、かつての日雇労働者も高齢者になり、今や生活保護受給者の街として有名になっている<sup>2)</sup>。他地域から片道切符だけをもって西成区へ流入してくる高齢者も後を絶たない。大阪市の財政をひっ迫化させている一因でもある<sup>3)</sup>。

さらに大阪市は 1956 年に政令指定都市に指定されたが、市域面積が狭く、高額な納税者は市街の郊外に居住し、特に都心部の南部（西成区を含む）に高齢の生活保護受給者が数多く居住する状況を招いている<sup>4)</sup>。

## I 戦後のあいりん地区の歴史の変貌から見えるもの—社会的孤立と社会的排除—

まもなく東京オリンピック開催年<sup>5)</sup>の師走を迎える。恒例の炊き出しの光景がテレビで放映されるだろう。我々はその瞬間冬の厳しさ、生活困窮者の厳しさに気付くが、すぐに彼らの存在を忘却の彼方に置いてしまう。

年表（表 1）を参考にすると、2008 年のリーマンショック以降、建築関係の仕事が減少し「派遣切り」が生まれ、「年越し派遣村」が報道されていた（貧困問題の可視化に成功）。山谷でもあいりん地区でも厳冬の年の瀬を迎えており、2010 年のあいりん地区では、すでに住民の 3 分の 1 に該当する約 9000 人が生活保護受給者の厳しい状況であった<sup>6)</sup>。

<sup>2)</sup> 拙稿（2018）「釜ヶ崎の街は本当に福祉の街なのか？」専修大学社会科学研究所月報 No.661・662、pp167～182

<sup>3)</sup> 生活保護費支給に伴う財政赤字に関しては、国や地方交付金からの支援があり、意外に大阪市には大きな負担になっていないといった見解（原昌平）もある。生活保護費の負担割合が、国が 75%、地方自治体が 25%であり、その地方自治体の 25%のうちの約 20%は地方交付税が占めている。

<sup>4)</sup> 拙稿（2020）「再否決された「大阪都構想」と大都市制度改革の課題」専修大学社会科学研究所月報 No.690、pp12～21

<sup>5)</sup> リオのオリンピックでは、ファベラらの貧困層対策が優先されるべきではないかといった意見や運動があったし、東京五輪・パラリンピックでもコロナ対策に一層の努力をといった意見もあった。最近になって、持続可能性を配慮した大会にも拘わらず、オランウータンが息息するボルネオの熱帯林の木材が有明アリーナの建設に使用されたと指摘されている（レインフォレスト・アクション・ネットワーク RAN）（日本経済新聞 2021.11.27）。

<sup>6)</sup> 日雇労働被保険者手帳（白手帳）所持者数をみると、1986 年にピークを迎え、24,458 人が存在したが、バブル経済崩壊以降の 1993 年には 12,300 人まで減少し、2017 年 12 月には 952 人までになっている。なお、日雇求人数のピークは 1989 年～1990 年のバブル期である。

表1 戦後のあいりん地区に関連する年表（筆者作成）

	<b>【戦後復興期（1945～1960年）】</b> ㊦男女人口比が同じスラム
1945年	大阪大空襲（萩之茶谷地区は焼失）
1950年	生活保護法全面改正；生活困窮する全国民に対し、困窮程度に応じ、必要な保護を行い、最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長する
1956年	大阪市、政令指定制度導入
1959年	大阪社会学研究会『西成区釜ヶ崎実態調査』㊦解体地域に社会病理現象（失業・犯罪・売春等）が出現
	<b>【高度経済成長期（1960～70年）】</b> ㊦日雇労働者のドヤ（簡易宿泊所）が200軒以上の集中
1960年1月1日	山谷暴動事件
1961年8月	第1次暴動（～2008年までに24回の暴動）㊦交通事故の人権無視の取り扱いに抗議 ・『実態調査報告』ソシオロジー 第8巻第3号
1962年	（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生活安定➡労働福祉）㊦求職登録制の導入 ・総合社会福祉機関として市立愛隣会館開設（授産場や託児室） ・第2・第3次暴動
1964年	東京オリンピック開催
1966年	「釜ヶ崎」➡「あいりん地区」行政指定㊦府・市・府警本部の三者連絡会議【悪いイメージの追放と地域確定】【縦割り行政残存】 ① 大阪府：労働行政（就労） ② 大阪市：民政行政（医療・福祉・保健） ③ 大阪府警：治安対策 ・第4次～第7次暴動 ・「愛隣地区総合対策計画」（大阪府・市）㊦②が実現していれば？ ①簡易宿泊所の建設禁止区域の設定 ②単身労働者用宿泊施設（1500人）世帯用宿泊施設（2000戸）などの福祉住宅の建設を国に要望 ③愛隣会館内に内職作業所の設置と改装 ④公園予定地区内の不法占拠建築物の早期撤去の促進 ⑤労働者約15000人のうち約70%は社会保健に未加入、特別無料施療を要望
1967年	第8次暴動
	<b>【大阪万博からパブル期まで（1970～1990年）】</b> ㊦日雇労働者の街に陰り
1970年3月	大阪万博（半年間）㊦全国から労働者の流入（労働者＝流れ者） 【木造のドヤ➡鉄筋コンクリートの大衆ホテル】㊦80年代後半まで
10月	あいりん総合センター（医療・住宅・労働）；あいりん公共職業安定所、西成労働福祉センター、大阪社会医療センター、市営萩之茶屋住宅㊦労働福祉行政完成
12月	万博後の大不況➡「万博棄民」➡第9次暴動
1971年	市立更生相談所開設（愛隣会館＋中央更生相談所。更生施設「一時保護所」、地区隣保館「西成市民館」、家族を有する低所得者宿泊「今池生活館」「馬淵生活館」を所管） ・第10～12次暴動
1972年	第13～19次暴動
1972年9月	「釜共闘（暴力手配師追放釜ヶ崎共闘会議）㊦「カマキョウ」
1973年	第20・第21次暴動
1975年	「釜ヶ崎炊き出しの会」が毎日炊き出しを実施
1986年	第二次釜ヶ崎実態調査

- ・「派遣法」成立⇨この以前から「寄せ場」では「日雇い労働」が存在
  - ・「日雇労働被保険者手帳（白手帳）」所持者が 24,458 人のピーク、それ以降 1993 年（12,300 人）、2017 年（952 人）まで減少。
- 1990 年 17 年ぶりに第 22 次暴動発生⇨西成署員と暴力団員の癒着発覚  
【日雇求人数が頭打ち】【全国規模の参与者】【釜ヶ崎から社会全体へ】

**【バブル崩壊以降のホームレス対策（1991～2011）】⇨生活保護の街（失業）**

- 1991 年 バブル崩壊⇨あいりん地区は各地の失業者を、労働市場に再参入させる役割を担ってきたが、高齢化した生活困窮者の集中が続く構造に《経済格差が拡大、ホームレスの数は減少気味》
- 1992 年 10 月 市立更生相談所に投石⇨応急援護金の窓口閉鎖に抗議  
・第 23 次暴動
- 1995 年 阪神大震災特需
- 1999 年 NPO 法人釜ヶ崎支援機構発足  
・「釜ヶ崎のまち再生フォーラム」発足（ありむら潜事務所長）  
①定例まちづくり広場で、地域課題の共有化⇨西成特区構想に反映  
②簡易宿泊所を転用した新しいサポータティブハウスの仕組みを考案（社会的孤立に対処、限定的な効果）
- 2000 年 「臨時夜間緊急避難所（シェルター）」開設⇨地区内の無料宿泊  
・「ホームレス自立支援センター」⇨就労支援（西成区や北区等）  
・厚生労働省が社会福祉のあり方の中で「社会的排除」を指摘  
《簡易宿泊所（ドヤ）を生活保護受給者用の福祉アパートに転用》
- 2001 年 日本政府のホームレス問題への取り組みに懸念を表明（国連社会権規約委員会）
- 2002 年 ホームレス自立支援法⇨ホームレス対策の理念（目的、方向性、国の責務）を掲示、ホームレスの全国調査とアクションプログラム
- 2003 年 『ホームレスの実態に関する全国調査報告書』（厚生労働省）
- 2004 年 NPO サポータティブハウス連絡協議会発足（簡宿転用型）
- 2005 年 「萩之茶屋小学校・今宮中学校周辺まちづくり研究会」（連合振興町会と地区社会福祉協議会が中核）⇨被差別部落の地域再生など  
・「大阪国際ゲストハウス地域創出委員会」（通称 OIG）
- 2006 年 『大阪市西成区の生活保護受給の現状』大阪就労福祉居住問題調査研究会⇨野宿経験の生活保護受給者（あいりん地区）の 23%が親しい仲間が存在しない（社会的孤立）。
- 2007 年 西成署員による住民への暴力に対する抗議
- 2008 年 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」⇨2005 年のまちづくり研究会が土台、商店や簡宿の組合等多様な団体が参加→野犬・屋台撤去・覚せい剤売買・公園解放の成果  
・第 24 次暴動（労働者と飲食店のトラブル）  
・「年越し派遣村」⇨リーマンショック後の派遣切り（非正規雇用）
- 2009 年 30 年以上市道を占拠してきた 50 軒近くの屋台が撤去
- 2010 年 あいりん地区の住民の三分の一（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%））
- 2011 年 30 年以上封鎖された萩之茶屋北公園が「こどもスポーツひろば」に改名、一般開放⇨あいりん地区内の一部の公園での野宿禁止（管理）  
3 月 東日本大震災特需、生活保護受給世帯が過去最高  
12 月 橋下徹市政スタート

**【西成特区構想（2012～2022 年）】⇨橋下市政（2015 年までの 4 年間）の戦略**

- 2012 年 10 月 「西成特区構想」⇨高齢化率、生活保護受給率の高い西成区の活性化プロジェクト（あ

	いりん地区→西成区→大阪市と波及効果)
12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・トップダウン型ではなく、住民・商店主・ソーシャルワーカー等によるボトムアップ型のまちづくりを志向</li> <li>・『有識者座談会報告書』☞特区構想において取組むべき具体的な施策提言</li> <li>・「西成特区構想プロジェクトチーム」☞区長中心の横断的組織</li> <li>・「西成特区構想有識者座談会」☞アドバイザー的役割</li> </ul> <p>《中国人経営のカラオケ居酒屋、特に空き店舗が目立つ商店街で増加傾向。なお、二階部分は民泊利用（外国人観光客）》</p>
2013年	<p>住民・団体・有識者・行政で構成するエリアマネジメント協議会の提言をボトムアップ方式で議論（西成特区構想の実践）</p> <p>《「脱法ハウス」☞ワーキングプア層が居住する法令違反物件、生活保護基準より少し収入が高い為、受給不可》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「生活困窮者自立支援法」制定☞生活保護に陥らないために自立支援の強化☞就労自立の支援のみ、ホームレス対策事業の空白化</li> <li>1) 自立相談支援事業（就労相談等）や家計相談事業の実施</li> <li>2) 住居確保給付金の支給。住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の「住居確保給付金」（有期）を支給</li> <li>3) 就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施（就労準備支援事業）☞一般就労に至るステップとしての中間的就労を実施する事業体を、都道府県が認定する仕組み</li> <li>4) 生活困窮家庭の子どもへの「学習支援事業」</li> </ul> <p>以上の事業に対し、国は二分の一から四分の三の財政負担</p>
2014年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「萩之茶屋地域周辺まちづくり合同会社」設立☞あいらん地区内の環境美化活動（住民側）</li> <li>・「あいらん地域のまちづくり検討会議」☞象徴的な存在、あいらん総合センターの今後のあり方（36名の委員によるワークショップ形式）</li> <li>・「あいらん地域を中心とする環境整備の取組み【5か年計画の成果・今後の取組みの方向性】」大阪府・大阪府警本部・大阪市</li> </ul>
2015年	<p>「あいらん地域のまちづくりにかかる市の今後の方向性」</p> <p>1) 市営住宅 2) 医療施設 3) 駅前活性化 4) 労働施設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「生活困窮者自立支援法」施行</li> </ul>
2017年	<p>全国のホームレスは5140人（厚生労働省『ホームレスの実態に関する全体調査』）☞60代が46.0%、60代以上が65.7%☞9割が年金なし</p>
2018年	<p>「西成特区構想 まちづくりビジョン 2018～2022 有識者提言」におけるゾーニングイメージを、市長に提言（将来ビジョン）</p>
2020年	<p>新型コロナウイルス拡大（2月～）☞脆弱な労働者や低所得者に悪影響</p>
2021年	<p>東京オリンピック特需は際立っては生まれていない</p>
2022年	<p>新今宮駅前に、星野リゾートが都市型の観光ホテルを開業予定</p>
2024年	<p>あいらん総合センター完成予定</p>
2025年	<p>大阪・関西万博開催予定</p>

あいらん地区の人口は1955年以降、2010年までは2万人を維持していたが、その内容は1991年のバブル崩壊以降は日雇い求人数が一貫して減少を続け、2010年にはバブル期の約5分の1の求人数まで落ち込んでいる。1991年以降かつての日雇労働者が徐々に定職に就けなくなり、高齢化した生活保護受給者に組み込まれていったといえる。

このように見てくると、あいりん地区の宿泊施設も時代と共に変貌（転用）を迫られることになる<sup>7)</sup>。1990年の簡易宿泊所の建て替えラッシュはその代表である。特に1999年に発足したNPO「釜ヶ崎のまち再生フォーラム」<sup>8)</sup>（ありむら潜事務局長）が考案したサポータティブハウスは簡易宿泊所からの転用型で、新たな居住資源（居宅自立型）として注目されたが、社会的孤立の対処としては限定的な効果しか見られなかった。

1990年代後半から2000年代に入ると非正規雇用で低賃金の若者（ワーキングプア）が増え、大都市のネットカフェや脱法シェアハウス（貸し部屋）が注目されるようになった。あいりん地区にも臨時夜間緊急避難所（シェルター）が無料宿泊所として設置された。西成区や北区等には「ホームレス自立支援センター」がホームレスの就労支援を目的に設置された。図1は西成区（西成寮）と北区（大淀寮）の自立支援センターの活動を参考に再整理したものである。図から次の3点が指摘できる。

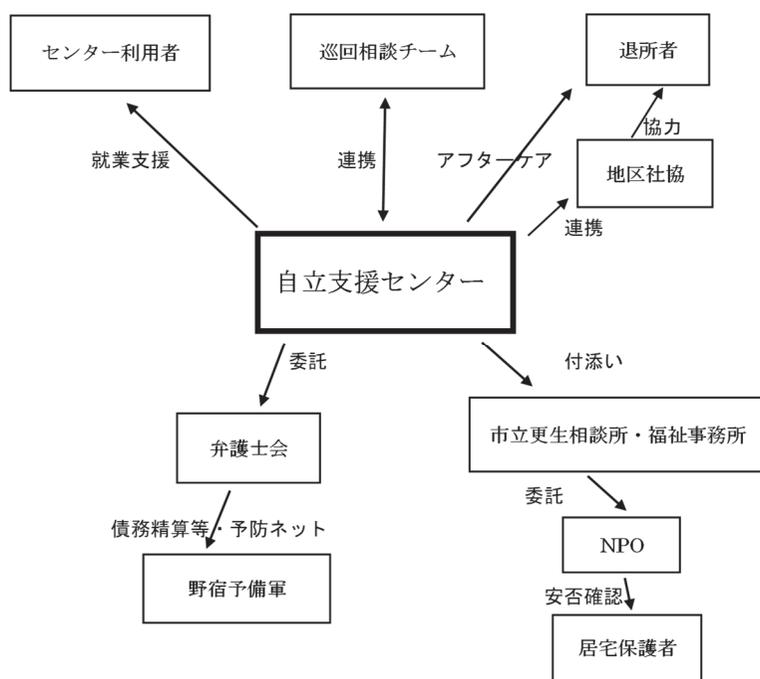


図1 ホームレス自立支援センターの活動内容（筆者作成）

<sup>7)</sup> ありむら潜（2008）が提示する「居住の階段」とは以下の通りである。野宿者（ホームレス）が住む場所を時間と共に階段を昇るごとく、住み替えていくプロセスを図化したものである。野宿→シェルター→自立支援センター→救護施設→更生施設→簡易宿泊所→福祉アパート→サポータティブハウス→マンション・アパート。但し簡易宿泊所までを「施設利用型」で、それ以降を「居宅利用型」に分類している。

<sup>8)</sup> ありむら潜（2014）によれば、「釜ヶ崎まち再生フォーラム」は個人参加型で、「（仮称）萩之茶屋まちづくり拡大会議」は団体参加型でものごとを決定し、両者は相互補完関係にある」と指摘している。

第一点はホームレスを巡回するチームが彼らへの面接を通して自立支援センターへの入所が実現したとしても、多くのホームレスが再度野宿に約2割程度舞い戻り、なかなか悪循環を断ち切れない。いわゆる「再野宿化」の問題である。

第二点は2000年に入り急増する若者のホームレス問題である。自立支援センターは委託した弁護士会（予防ネット、債務清算等）を通して若者や多重債務者の再出発を支援している。野宿予備軍の段階で止めておきたい。

第三点は高齢化するホームレスの分布があいりん地区の周辺に拡大していることである。その背景にはホームレス自身が高齢や疾病、低熟練度等の原因で失業を余儀なくされおり、まずは就労の支援より生活の支援が僅々の要求になっている。

以上のことから、高齢化するホームレスの支援が就労と生活の両者の、バランスの良いきめ細かい支援が必要になってくる。

図2は非正規雇用のワーキングプア層を核にした日本社会の雇用構造を描いている。日本ではすでに2007年に正規雇用者数の半数近くが非正規雇用（1,732万人）で、2015年以降には2,000万人を超過した非正規雇用が生まれている。

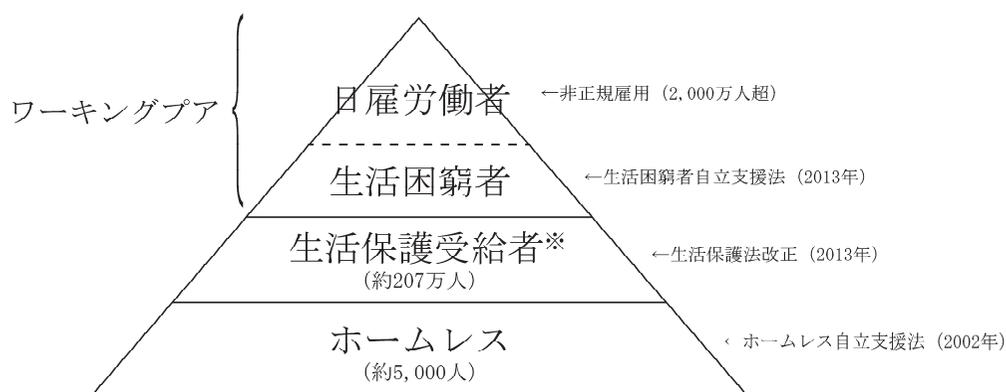


図2 日本社会のワーキングプア層のピラミッド（筆者作成）

※安倍政権は政権復帰後の2013年、生活保護基準額を3年かけて平均6.5%に減額決定。戦後最大の減額。2018年から2020年にかけても1.8%下げた（朝日新聞2021.9.17）。

課題は自然災害、経済的不況、コロナ禍のようなパンデミック等の外生的要因や、疾病、低熟練度、孤立感や疎外感等の内生的（個人的）要因によって突然「失業状態」に陥り、恒常的な生活困窮者になる危険性が常に付きまとうことである。

貧困の地域集中がみられるあいりん地区に当てはめれば、高度成長期に地方から流入してきた単身日雇労働者がバブル崩壊を経験し、高齢者になった現在、失業や家族を持たない等の理

由で社会的孤立感を味わい<sup>9)</sup>、最後に福祉アパート（マンション）を終の棲家にせざるを得ない現実には厳しい。正確な実態は把握困難だが、生活保護受給者<sup>10)</sup>が貧困ビジネスの犠牲になるケースもあるようだ（表面上、ホームレスの数は減少）。

前述（図 1）の就業中心のホームレス自立支援センターの活動や、扶養紹介・資産用件等の見直し課題をもつ生活保護制度が生活困窮者の最後のセーフティネットになっているか、少々疑問である<sup>11)</sup>。

2013 年になると、生活困窮者の増加に対し「生活困窮者自立支援法」<sup>12)</sup>が制定された。将来生活保護制度の世話にならないように生活困窮者への就労自立が中心の支援であり（表 1 参照）、ホームレスそのものへの対策ではなかった。この支援法は福祉事務所が設置された地方自治体に、生活困窮者の自立支援事業の実施を要求している（本来生活保護を適用すべきところを自立支援法の窓口で止めているといった批判がある）。より具体的には就労相談や家計相談、子供への学習支援等、多岐に亘っている。その中で次の二点が指摘できる。

第 1 点は、住宅を失った生活困窮者に対し、地方自治体には家賃相当の「住居確保給付金」の支援があるが、原則は 3 か月間の限定である。明らかに再就職までの一時的な支給となっている。

課題は期限制限をなくし、長引く生活困窮者に対し、一般向けの住宅手当を制度化する必要がある。本来充実した住宅手当の支援が、最低限の暮らしが保障できる住居を提供できるセーフティネットとなるべきだろう。

第 2 点は「中間的就労（就業訓練）」と呼ばれるもので、一般就労に至るステップとして実施できるように、都道府県が認定する仕組み（就労準備支援事業）である。稲葉（2013）が指摘するように、最低賃金で劣悪な労働へシフトされる危険性はある。ワーキングプア問題も含め、

---

<sup>9)</sup> 社会的孤立の指標として、一人暮らし高齢者の出現率（65 歳以上の高齢者世帯に占める単身高齢者の割合）を西成区で見ると、1995 年（43.3%）、2000 年（49.6%）、2005 年（60.7%）、2010 年（66.1%）と推移している。イギリスで 2018 年に孤独担当相を設置した理由が、孤独が高齢者の認知症や若年層のメンタルヘルスを悪化させ、医療費を増やすことへの危機感が強くあったからである。

<sup>10)</sup> 少し古いが 2017 年 11 月、西成区の生活保護世帯数（24,129 世帯）、生活保護数（26,219 人）から、単身生活保護世帯が多いと判断できる。生活保護世帯の構成比は高齢世帯が 67.5%と高く、残りは母子（1.3%）、障がい（9.6%）、傷病（10.3%）、その他（1.2%）となっている。つまり生活保護世帯は単身高齢者がほとんどを占めている。

また西成区の保護世帯数の約 34%（8,157 世帯）を占めるあいりん地区では、単身高齢者の割合はもっと高いと推測される。

<sup>11)</sup> 大阪市の HP（2021.8.20）によれば「平成 20 年秋のリーマンショックを契機に生活保護受給者は急増しました。その後、高齢化社会の進展等に伴って「高齢者世帯」は増加を続けていますが、この間の就労支援や適正化の取組み等により、稼働世帯が中心の「その他世帯」は減少し、大阪市の生活保護受給世帯については減少傾向となっています」とある。なお、生活保護率（2020.3）は大阪市の 4.95%、全国が 1.64%である。

<sup>12)</sup> 厚労省の「生活支援」の中間まとめ（2012.7.5）で「経済的困窮者・社会的孤立者を早期に把握し、必要な支援につなぐ」と強調されたが、その後の資料で「社会的孤立者」という言葉はいっさい使われなくなった」（稲葉剛，2013）。「生活困窮者自立支援法」では「社会的孤立者」は完全に除外されている。

多様な生活困窮者の働き方そのものを丁寧に検討する必要がある。安易な導入は慎むべきである。むしろ、積極的に社会的企業の育成に努めるべきである。

小括すると、「生活困窮者自立支援法」を通して「住まいは人権」とした住宅手当が有効に適切に給付される環境を整えることである。しかし住宅困窮者とはだれか。どのように民主主義的手続きで決定するのか、課題は多い。

災害過多の現在、地域によって個人の住宅や住み方は多種多様であり、国家や地方自治体がどのように関わっていくのか、あるいは責任を果たすのか。ラディカルに公助の在り方が問われている。住宅に関しては、自助や共助よりも公助の比重が高い。

## II 「西成特区構想」と西成あいりん地区―橋下市政と草の根運動―

1 章でも言及したように高齢化率と生活保護受給率が高い西成区を改革し、活性化の波及効果を意図した大規模再開発プロジェクトが2012年1月に「西成特区構想（2012～2022年）」として産声をあげた。年表にもあるように、橋下市政はすでに前年の2011年12月の慌ただしい時期<sup>13)</sup>にスタートしており、「西成をえこひいきする」「西成が変われば大阪が変わる」と唱えた西成区を対象地域に改革実行を着々と展開していった（後述）。

この特区構想の検討に入る前に、西成区の高齢化と生活保護受給の実態を入手可能な資料から追跡する。

図3は大阪市の24区を対象に、生活保護受給率（2019）と高齢化率（2020）の相関関係を表している。高齢化率が高くなればなるほど、生活保護受給率も高くなる。特に西成区の突出度（高齢化率；36.8%、生活保護受給率 23.0%）は際立っている。生活保護受給率の上位にある区（生野区、平野区、東住吉区等）は、市の南部に位置し、高齢者の多い区である。

さらに時系列で西成区をみると（図4）、老年人口（65歳以上）<sup>14)</sup>は1950年以降確実に増加傾向（1950；4,490人→2010年；41,285人と約9倍）であったが、最近（2015年頃以降）少し人口が停滞気味である。逆に西成区の総人口は、1960年に214,652人と最大値を示したが、2020年には半数近くの106,111人に激減している。その結果、高齢化率は飛躍的に伸びている（1950；3.0%→2020；39.2%と約13倍）。

<sup>13)</sup> 橋下市政がスタートした2011年12月末から翌年2月末にかけて、「越冬」活動が民間団体（越冬闘争実行委・釜ヶ崎キリスト教協友会）によって取組まれた。新今宮駅付近や三角公園で凍死者が出ている（生田武志、2012）

<sup>14)</sup> 西成区（2015）の年少人口（0～14歳）は7,730人（7.3%）、生産年齢人口（15～64歳）は57,633人（54.1%）である。老年人口は41,187人（38.7%）で、確実に西成区は少子高齢化の社会である。

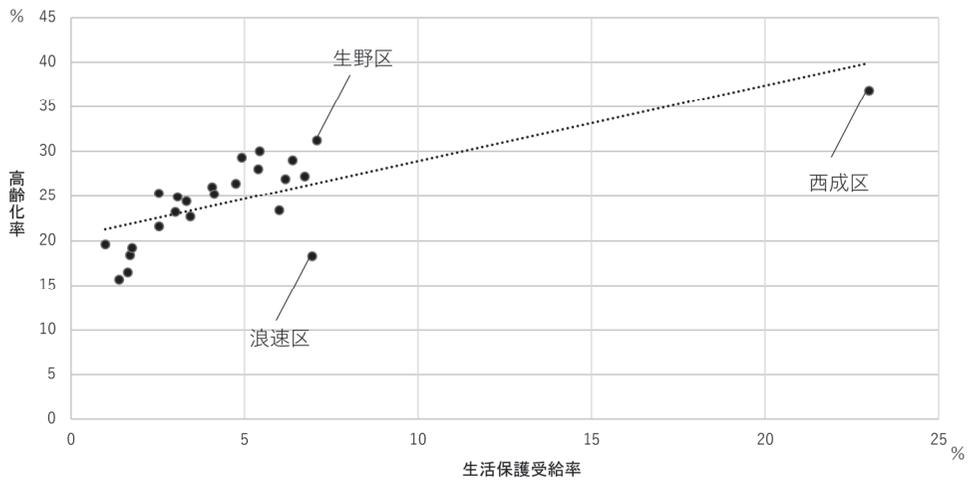


図3 大阪市区別生活保護受給率（2019年）と高齢化率（2020年）の関係

(注) 生活保護受給率と高齢化率の数値は大阪市のHPより。作図は菅野佳亨氏にお願いした。

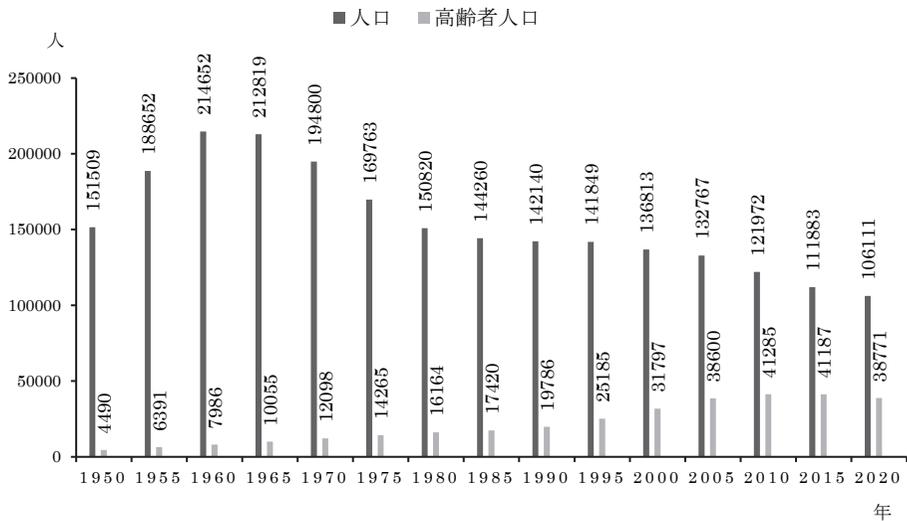


図4 西成区の人口及び老年人口の推移（筆者作成）

次に生活保護受給者数の推移（図5）をみると、1999年から2011年の13年間、大阪市の受給者は約2.5倍と拡大しているが、西成区の受給者は微増を繰り返し、2011年には3万人近くに達している。年表に記載されていて繰り返しになるが、2010年時点であいりん地区の住民の約3分の1（約9000人）が生活保護受給者と確認されている。あいりん地区の人口は減少傾向にあるため、単純にはあいりん地区の生活保護受給者数も減少をたどることになる。

最近の大阪市の生活保護受給者数をみると、2019年以降13万台の後半を示し、5%前後の生

活保護受給率になっている。この状況は、大阪市（HP）が説明する「就労支援」や「適正化の取組み」の効果が効いていると一応解釈できるが、生活保護受給者が貧困ビジネスの犠牲になっていることも減少要因の一つと考えられる。数字上、生活保護受給者に強制変更させられたたホームレスはその数（図6）を減少することになる。

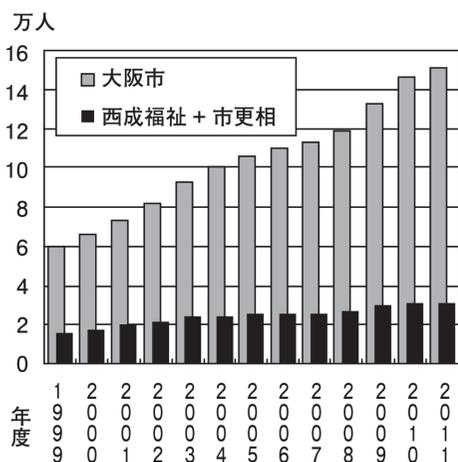


図5 生活保護受給者数の推移  
(原昌平作成)

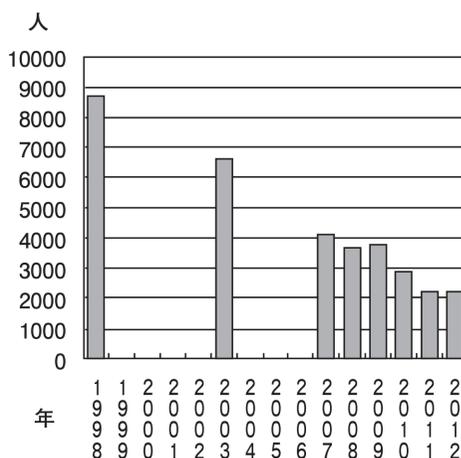


図6 大阪市の野宿生活者数の推移  
(原昌平作成)

西成区のあいりん地区が多分に「日本の未来社会」を投影していることもあって、多くの知的関心を集めている。

野宿者ネットワークの生田武志（2012）は、「長期にわたってマスコミの多くに無視され続けてきたあいりん地区が、橋下市政で脚光を浴びたことは評価できる」と述べているが、その一方で「不安定雇用と野宿」の根本問題に取り組みず、安易に「企業誘致の手法を使い、子育て世帯を呼び込む」（橋下市長の発言）といった戦略は好ましくない、と警鐘を鳴らしている。

そもそも「西成特区構想」といっても、実質的には人口密集の狭い地域（萩之茶屋1～3丁目、太子1・2丁目、天下茶屋北1丁目）の活性化計画（都市再生プロジェクト）である。その計画の成功が西成区全体へ、さらに大阪市へと波及効果をもたらすことを期待したものである。ここで指摘すべき重要な点がある。

すでに表1の年表からも明らかのように、特区以前からあいりん地区では草の根の運動が盛んで、代表的なものに1999年のNPO法人「釜ヶ崎支援機構」や「釜ヶ崎のまち再生フォーラム（ありむら潜事務局長）」、そして2008年の「(仮称) 萩之茶屋まちづくり拡大会議」等があげられる。

このような住民の活発な草の根の活動やボランティア活動の累積された経験と橋下市政の思惑が一つのプラットフォームに乗り、動き出したのである。つまり従来みられた一方的な行政からのアップダウン型ではなく、住民・商店主・ソーシャルワーカー等立場の異なる多数のアクター（エリアマネジメント協議会）がボトムアップ型のまちづくりを志向したのである（文献12、参考）。

大阪市による具体的な取組みを、特区構想の前半5年間（2014～2018年）の事業の進捗状況から見てみよう（表2）。

取組むべき施策の項目は『西成区特区構想有識者座談会（8分野56項目）』（2012年10月）が示している。各対策の取組み別の詳細な報告は省略するが、前述した住民を巻き込んだエリアマネジメント協議会からの提案内容が、行政の具体的な対策に反映されている。その対策は「短期集中期」「中長期」「将来」の三つの分類である（表2）。

少子高齢化が進む西成区にとって、「まちの活性化・イメージアップ」「若者や子育て世帯の流入促進」は僅僅の地域課題である。見落としてならないのは、特区構想とほぼ同時期（集中取組み期間2014～2018年）に構想に呼応して、大阪府・大阪府警・大阪市の三者が相互連携を密にしながら、「あいりん地域を中心とする環境整備の取組み【5か年計画】」をそれぞれの資源を投入して強力に実施していることである（取組み期間は2022年度で終了）。

本稿ではこれらの事業活動を、主に「5か年計画」（2019年12月）の報告書を中心に「取組み」と「概要・成果」別に検討する。

表2 西成特区構想5年間の主な取組み

分類	取組み	概要・成果
短期集中期	<ul style="list-style-type: none"> <li>・不法投棄－警察と連携</li> <li>・落書き－15か所（2015）、56か所（2016）</li> <li>・迷惑駐輪－置場整備と撤去</li> <li>・防犯－防犯カメラ、LED照明灯、覚醒剤の路上販売・違法露店の取り締まり</li> <li>・結核－健診拡充、長期服用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・街路ゴミ減少、公園ゴミ減らず</li> <li>・落書きほぼ消滅</li> <li>・駐輪数大幅減少</li> <li>・街頭犯罪減少</li> <li>・覚醒剤ほぼ解消</li> <li>・患者数減少</li> </ul>
中長期	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プレーパーク－子供の生きる力を育む居場所（遊び場、学び場、たまり場）</li> <li>・簡易宿泊所の設備改善に助成事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・区外来者約3割</li> <li>・課題を抱える子供の生きる力向上</li> <li>・外国人観光客等受入環境の整備に助成→地域の賑わい</li> </ul>
将来への投資・大規模事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・あいりん総合センターの建替（国・府・市）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・萩之茶屋市営住宅及び社会医療センターの移転・労働施設の仮移転</li> </ul>

（注）表作成の資料は主に以下の3点である。

- ①鈴木亘編の文献10
- ②「あいりん地域を中心とする環境整備の取組み」（府・府警・市）2019.12
- ③「西成特区構想」関連の市のHP

あいりん地区の環境整備は大幅に改善が進んでいる。まず短期集中的な対策が必要な不法投棄ごみ（図7）や迷惑駐輪（図8）、薬物（図9）、結核（図10）の経年推移をみると、確かに4項目とも減少傾向である。特に薬物事犯検挙人員数は約69%の減少（2013～2018年）を示しており、安全な街に近づいている。かつては覚醒剤の密売が日常的で、府内及び他府県から覚醒剤の購入のため、あいりん地区にやって来る者が後を絶たなかった（府内の薬物犯検挙人員（1713人）のうち約21%があいりん地区での検挙）。

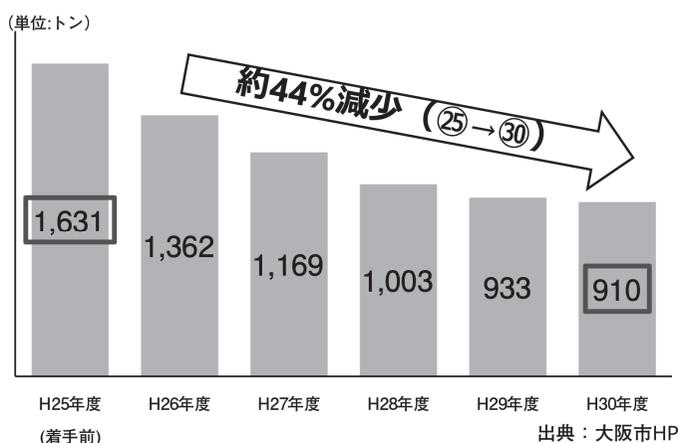


図7 あいりん地区の不法投棄ごみ収集量

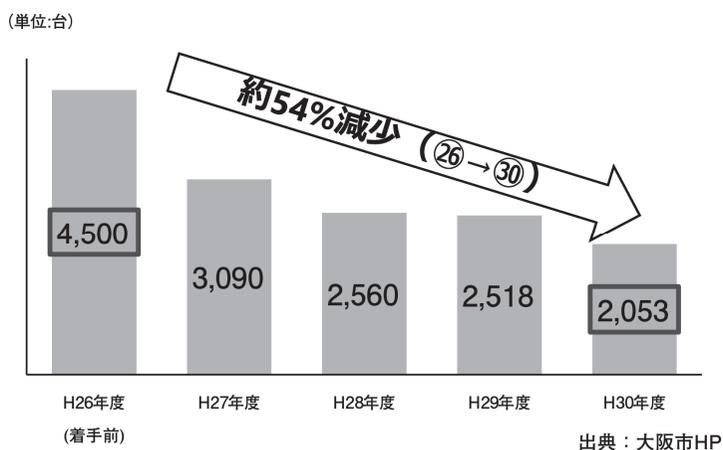


図8 あいりん地区の迷惑駐輪台数

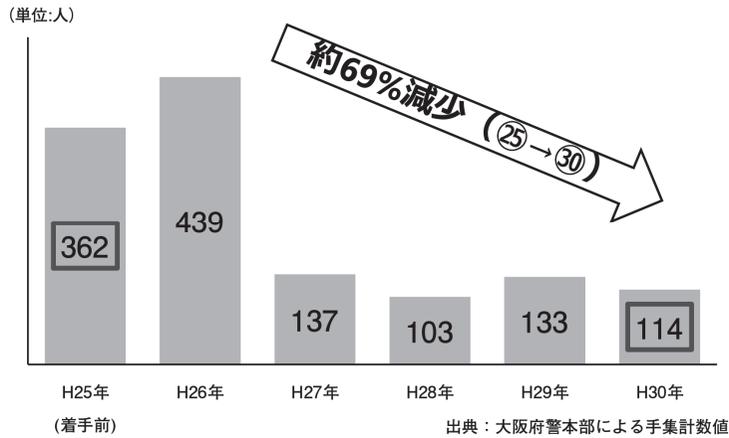
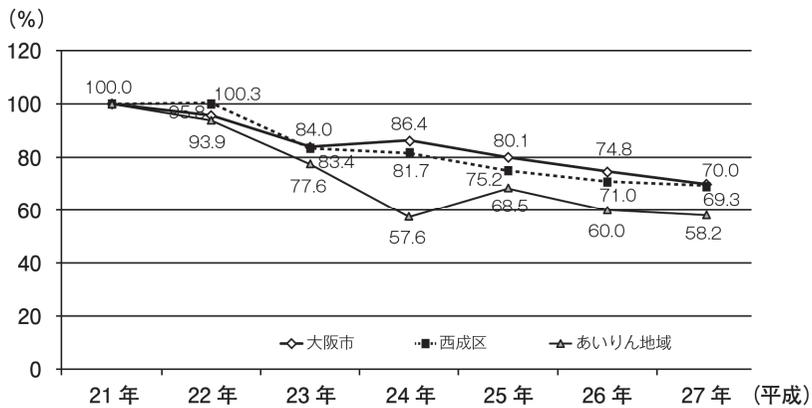


図9 あいりん地区の薬物事犯検挙人員数



(出所) 西成区 (2018) 「西成特区構想について」

図10 あいりん地区の新登録患者（結核）の推移  
(平成21年度新登録患者数を100とする)

新登録患者数（結核）の図10は、2009～2015年であるが、あいりん地区、西成区、大阪市別に集計されている。2009年を100として作図されている。2015年のあいりん地区の数値（58.2%）が西成区（69.3%）や大阪市（70.3%）と比較し、新登録患者（結核）の数値が低い、これは7年間のあいりん地区内での結核対策（結核健診の拡充による患者の早期発見・早期治療の推進、長期間にわたる服薬に対する支援の充実）に効果があった証拠である。確かに現在でもあいりん地区内を歩いていると、結核健診の奨励ポスターを煩雑に見かける。

総じて薬物対策（取締徹底、薬物乱用防止の啓発、薬物依存症者やその家族の治療・ケア等

の取組み)や結核対策が、三者連携で強力に推進されてきた成果である。

不法投棄や迷惑駐輪、路上での露店営業等の「不法行為」の減少は、行政と地域住民の協力で巡回や取締等を実施した成果である。特にホームレス向けの特別清掃事業の成果は大きい。

このように見てくると、あいりん地区の物理的環境は良くなっている。歩いてみると、市長が「街がきれいになったでしょう」と自慢されることも理解できる。しかし住民たちでありかつて元気に働いていた日雇労働者も高齢が進み、かなりの割合で失業や疾病等が原因で生活保護受給者になっている。彼らの多くは単身高齢者のために、社会的孤立を味わったり社会的排除の状態に置かれている<sup>15)</sup>。彼らのなかにはあえて生活保護の申請を行わない人もいるし、前述したように貧困ビジネスの犠牲になる人もいる。要するに、完全に支援のネットワークから漏れ落ちている。ちょうど東日本震災で半壊の自宅にあえて残った被災者が、多くの公的な支援サービスから漏れ落ちていった事実と重なっている。

### Ⅲ 単身高齢者の住宅のゆくえーあいりん地区の事例からー

一人暮らしの高齢者が増えるのは、世界の流れである。フィンランドでは単身世帯が夫婦と子供の核家族の2倍を占め、最も標準的な世帯となっている。かつての労働力の供給場所であったあいりん地区でも、高度経済成長期に多くの単身労働者が地方から流入し簡易宿泊所（三畳一間で風呂・トイレ共用）で寝泊まりをした。1990年代後半以降になると高齢化とともに生活保護受給者として簡宿転用型の福祉アパートや福祉マンションあるいはサポートティブハウス等で生活するようになった。そして2008年のリーマンショック以降は、生活保護受給者のなかには市内の各区に流出するケースも見られた。

一方で高度経済成長期の1960年にはあいりん地区の人口は3万人を超えていたが、2010年には18,149人、2015年には半減して14,084人になっている。このようにみえてくると、あいりん地区は高齢化率が約46%（2015）を示す「単身超高齢社会」に現在突入している。確かに、日本の未来社会を先取りしている。

高齢者の公的就業事業が必要なのか、快適な老後生活のための医療や生活環境の整備が必要なのか、生活困窮者の支援なのか、今回のコロナ禍がより一層「単身超高齢社会」への対策、より具体的には「住まいの支援」への緊急の必要性を改めて浮き彫りにしている。様々な理由で社会的弱者に陥り、排除された（されそうな）人々の救済や支援に対して、政府も政策の先

---

<sup>15)</sup> 単身高齢者が福祉アパートを終の棲家として、社会的孤立感や社会的疎外感を強く味わい、存在的安心感が弱くなってしまう危険性は高いと考えられる。存在的安心感の脅威について、マー・マシュー（2018）がジェントリフィケーションとの関係性のなかで鋭く分析している。今後の再開発研究や立ち退き研究に新しい視点を提供している（文献20）。

送りはできないはずである。本稿の最初に触れたように、一時的な政策では生活困窮者の持つ多くの問題の解決にはならない。

図 11 は以上の流れを模式図的に表現してみた。1991 年のバブル経済崩壊以降、経済格差が拡大する中、貧困層が拡大傾向を示している。一方、ホームレスの数は 1990 年後半に向けて増加していったが、21 世紀に入るとホームレス自立支援センターの設置（2000 年）や、ホームレス自立支援法（2002 年）の施行が課題を含みながらも、大阪市のホームレスは減少傾向に向かっている。

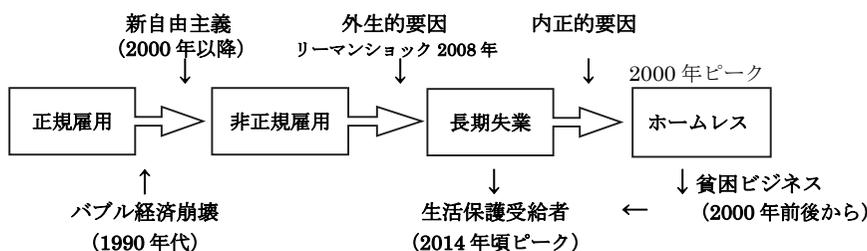


図 11 日本型雇用の崩壊プロセス（筆者作成）

「社会保障の岩盤」といわれる生活保護法<sup>16)</sup>や「暮らしのセーフティネットを整備する目的」をもつ生活困窮自立支援法等の公的支援ネットワークが生活のセーフティネットになっているのか、我々の生存権や社会権をどのように守ってくれるのか、自助や共助の働きも重要である

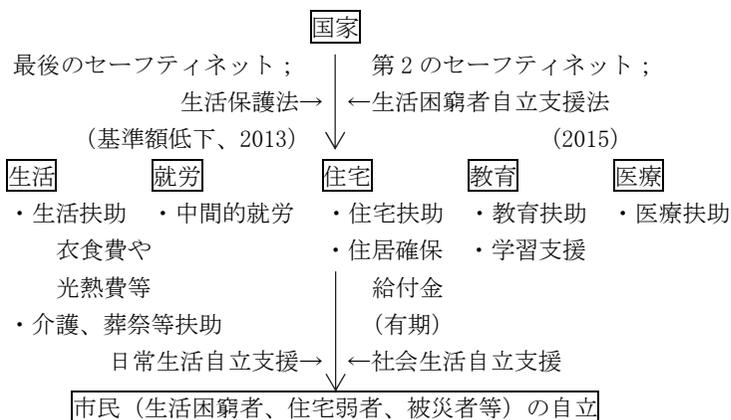


図 12 生活困窮者等の自立への国家の役割（筆者作成）

<sup>16)</sup> 生活保護制度は8つのメニューからなっている。

①生活扶助 ②住宅扶助 ③教育扶助 ④医療扶助 ⑤介護扶助 ⑥出産扶助 ⑦生業扶助 ⑧葬祭扶助  
但し、生活扶助費は世帯員の年齢・世帯人数・居住地域の地域差によって金額が異なる。

が、まずは国家が、そして地方自治体が果たすべき役割があるだろう。図 12 はその回答の参考となるものである。

「食」や「衣」の支援では、かなりの部分 NPO やボランティアの活躍の場も最近ではよく見かける。しかし、住宅は自然災害や経済的不況などで「住宅問題」が発生すると、個人レベルや私的レベルの活動では太刀打ちできない場合が多々ある。

本稿の最終的な課題は、良質な住宅の充実、住宅の支援である。住宅を喪失した人や住む場所がない人、劣悪な住環境の人、借家住まいで家賃支払いが困難になった人等、住宅関連の困窮者は多い。コロナ禍の現在、高齢者層ばかりでなく、若年層にまで住まいの困窮が拡大している。

「住」は「衣」「食」と比較して、「健康で文化的な最低限度の生活」を営むのにより必要不可欠な部分である。「衣・食」の部分は 3 R や循環型経済の普及等で比較的小規模の活動<sup>17)</sup>でもある程度まで救済や支援（自助や共助）は可能であるが、「住」は国家や地方自治体の果たす役割が大きい。

例えば、生活のセーフティネットを担うべき公営賃貸住宅の割合をみれば、日本の約 4 % は、イギリスの 20% 近い数字と比べるとかなり見劣りがする。しかし、低家賃住宅の供給の必要性は、すでに 60 年近く前に指摘されていた<sup>18)</sup>。残念なことに日本政府が政治レベルで本格的に公営住宅政策に取り組んでこなかった経緯がある。その結果一般世帯において、支出に占める住居費の割合が 3 分の 1 以上という状況は厳しい。それ以上に、生活困窮者や社会的弱者にとっては「火の車」の状態である。すでに 1998 年に日本で家賃滞納者が最大の約 61 万人に及んでいる。

まさに 2000 年前後の時期が、大阪市のホームレスの実態が一番厳しく、市内にある公園のホームレスのテント数は 2593 人のピークで、道路のホームレスのテント数は 1502 人のピークを迎えている（図 13）。図 11 で示したように、2000 年代に入って荒れ狂う新自由経済が、その恩恵を受けにくい生活困窮者に対し住宅喪失を筆頭に多様な弊害を産み出している。

II 章で言及した「西成特区構想（2012～2022 年）」も最後の一年を残すのみとなった。生田や白波瀬、マー・マッシュー等が指摘しているように、再開発やジェントリフィケーション等の動きの背景にある疎外されつつある「旧住民の現実」をしっかりとフォローしなければならない。やはりあいりん地区の旧住民の姿が見えなくてはならない。「構想」が単身高齢者を排除せず、

<sup>17)</sup> 例えば、萩の茶屋南公園（通称三角公園）で 1982 年から継続されている冬物衣類の無料配布を実施する「あいりんクリーン推進協議会（地元町内会や商店街で構成）」の活動。

<sup>18)</sup> 「国の住宅政策は比較的收入の多い人の住宅に力を入れている・・・。（今後の）住宅建設は公営住宅を中心とし、負担能力の乏しい所得階層のための低家賃住宅に重点をおくよう改めるべきである」（総理府社会保障制度審議会、1962 年）

包摂するプロジェクトであってほしい。

本章の最後に、コロナ禍寸前に撮影したホームレスの写真を掲載する。撮影場所は現在建て替え工事中のあいりん総合センター（1970年建設）の脇である。撮影から2年近く経過した現在、彼らホームレスの人たちがどこに移動されたのか、あるいは現在も同じような光景が続いているのかは不明である。

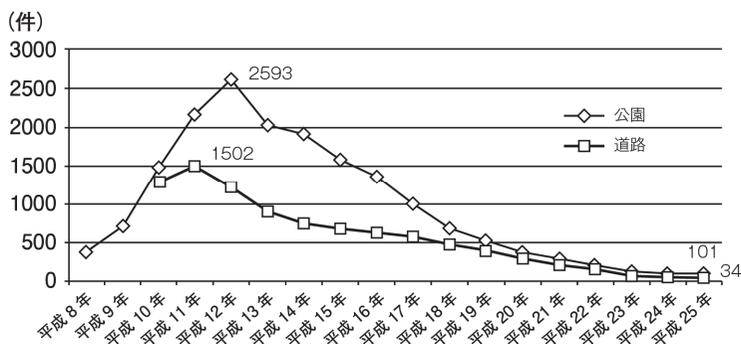


図13 大阪市内の公園、道路のテント数の推移

(出所) 大阪市 (2014) 「大阪市ホームレスの自律の支援等に関する実施計画」(素案)



左側に高架された南海本線、奥にはJRの新今宮駅

あいりん総合センターの傍で生活しているホームレス (撮影日 ; 2020.1.5)

#### IV 研究上の反省と課題—むすびにかえて—

生活困窮者への適切な支援が、今回のコロナ禍でいかに難しいかを、改めて気づかされた。国会では国民への給付の仕方では現金かクーポンかと貴重な時間を使って議論している段階である。そしていまだに行政の縦割りの仕組みが障害になり、住宅政策と福祉政策の一体化が遠い

存在である。住居は人権で、福祉の基盤である。「居住福祉」(早川、1997)が本格的に実践されない。

世界中に生活困窮者は数多くいる。様々な理由から、「生活困窮」「貧困」「疎外」「孤立」の実態がなかなか可視化されにくく、「貧困の可視化」には抵抗感のある人達もおられることは承知している。多くの諸事情があるだろう。しかしその理由だけで、ばらまき政策しかないとは、あまりにも無策であると言わざるを得ない。毎日、生活困窮者や生活保護受給者は、安い賃貸住宅を必死に求めている。その結果、明らかに貧しい地区(場所)は我々の周りにも存在している。前章で述べた公営賃貸住宅(日本ではマイホームの前の一時的住宅と考えられている)の大幅な普及が、生活困窮者や生活保護受給者の自立への近道である、と筆者は考える。

フィールドにほとんど出かけられず、くすぶっている筆者にとって来年はコロナ禍から抜け出せると願い、本稿を終わりたい。

脱稿 ; 2021.12.19

付記 ; 本稿は専修大学研究助成「あいりん地域における簡易宿泊所の現状分析」(平成30年度)の交付を受けている。

付記 ; 本稿作成にあたり、以下の先生方にお世話になった。小池隆生(口頭発表)、ありむら潜(釜ヶ崎スタディツアー)、高山正樹(原稿への貴重なコメント)の3氏に深く感謝致します。

#### 【参考文献】

1. 釜ヶ崎資料センター編(1993)『釜ヶ崎—歴史と現在』三 一書房
2. 早川和夫(1997)『居住福祉』岩波新書
3. 大熊由紀子編(1996)『福祉が変わる 医療が変わる』ぶどう社
4. 坂本環(2003)「大阪市における野宿生活者(ホームレス)支援の取組みについて」都市問題研究 55-3 pp90-108
5. 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』朝倉書店 pp23-58)
6. デイヴィッド・K.シプラー(2007)『ワーキング・プア—アメリカの下層社会』森岡孝二・川人博・肥田美佐子訳、岩波書店
7. 稲葉剛(2009)『ハウジングプア「住まいの貧困」と向き合う』山吹書店
8. NHK取材班(2012)『生活保護3兆円の衝撃』宝島社
9. 現代思想5月号「特集 大阪」40-6、2012年 青土社
10. 鈴木亘編(2013)『脱・貧困のまちづくり 「西成特区構想」の挑戦』明石書店

11. 稲葉剛 (2013) 『生活保護から考える』 岩波新書
12. ありむら潜 (2014) 「成るか、釜ヶ崎型ボトルアップのまちづくり」 部落解放 691 号 3 月号
13. 白波瀬達也 (2014) 「あいりん地域における単身高齢生活と死一吊いの実践を中心に」 現代宗教 pp92-114
14. ニール・スミス (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』 原口剛 (訳)、ミネルヴァ書房
15. 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 か月の全記録』 東洋経済
16. 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
17. 白波瀬達也 (2017) 「貧困地域の再開発をめぐるジレンマ—あいりん地区の事例から—」 人間福祉学研究 10-1 pp79-90
18. 阿部彩・鈴木大介 (2018) 『貧困を救えない国 日本』 PHP 新書
19. 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—住まいからはじまる支援の可能性』 山吹書店
20. マー・マシュー (2018) 「ジェントリフィケーションと住まいの状況と不安—西成特区構想と地域変化に関する釜ヶ崎住民の「叫び」」 空間・社会・地理思想 21 号、pp3-14
21. 國友公司 (2018) 『ルポ西成—78 日間トヤ街生活』 彩図社
22. 鈴木傾城 (2020) 『ボトム・オブ・ジャパン—日本のどん底』 集広社
23. 花田庚彦 (2021) 『西成で生きる—この街に生きる 14 人の素顔』 彩図社
24. 橋下恭子 (2021) 『私がホームレスだったころ—台湾のソーシャルワーカーが支える未来への一歩』 白水社
25. 岩田正美 (2021) 『生活保護解体論—セーフティネットを編みなおす—』 岩波書店
26. 丸山里美 (2021) 『女性ホームレスとして生きる』 世界思想社

## 執筆者紹介

かわとう よしひこ  
河藤 佳彦 本学経済学部教授

ふくしま よしかず  
福島 義和 本研究所研究参与

## 〈編集後記〉

2021年最後の月報は、地域研究の投稿が2本あった。

1つ目の河藤の論考は、ライフスタイルの多様化・個性化、働き方改革、DXの普及という社会構造改革の潮流が相互に密接に関わっていることを踏まえて、地方圏の地域活性化のあり様について検討したものである。長野県上伊那郡辰野町で取り組まれている社会的価値創造に向けた産業政策の分析や民間事業者への調査分析の結果、社会構造改革の潮流を見据え、行政と民間事業者との連携によって相乗効果が生み出される場合があると確認している。

2つ目の福島の論考は、大阪市釜ヶ崎（旧あいりん地区）という貧困地域を対象に分析し、住民サイドの視点に立った総合的な地域政策の可能性を模索している。釜ヶ崎は、住民の約三分之一が生活保護受給者であり、大阪市としてもさまざまな施策を実施している。また、彼らを支援する地域住民や商店主、ソーシャルワーカーらがボトムアップ型のまちづくりも展開している。論考では、西成特区構想の実態や生活困窮者支援の生活課題を分析し、住宅政策や福祉政策を一体化した「居住福祉」の重要性を指摘している。

新型コロナウイルス感染症による経済活動や暮らしへの影響は、対象が限定的かつ深刻化しているとの指摘もある。2つの論考は、異なるエリア、異なる対象を分析したものであるが、いずれも、この感染症によってより脆弱な状況になりやすい部分を、地域資源を活用して新たな価値や方法を模索している点は共通している。新型コロナウイルス感染症の確認から2年以上を経つ中で、3つの社会構造改革によって大きく社会条件が変化している。人々の貧困・格差を是正する方法や地方圏の地域活性化の方法を模索することは、ウイズコロナ/アフターコロナ時代の経済・社会・暮らしの青写真を描くことにもつながるといえよう。

N. S.

---

2021年12月20日発行

〒214-8580

神奈川県川崎市多摩区東三田2丁目1番1号 電話 (044)911-1089

専修大学社会科学研究所

The Institute for Social Science, Senshu University, Tokyo/Kawasaki, Japan

(発行者) 大矢根 淳

製作 株式会社グラフィカ・ウエマツ

新宿区下落合4-21-19 目白LKビル3F 電話 (03)6915-3835

---