

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

Title	(第 2 章)地力と磁力を活かしたまちづくりとサービスハブ：大阪市西成区北東部を例にして
Author	水内 俊雄
Citation	URP「先端的都市研究」シリーズ. 17 巻, p.25-49.
Published	2019-03-25
ISBN	978-4-904010-32-7
Type	Book Part
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学都市研究プラザ
Description	グローバル都市大阪の分極化の新たな位相：日本型ジェントリフィケーションの多様性
DOI	

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

第2章

地力と磁力を活かしたまちづくりとサービスハブ —大阪市西成区北東部を例にして—

水内 俊雄

本章は、2018年10月に大阪市長に向け報告された、「西成特区構想 まちづくりビジョン2018-2022 報告書」に寄稿した章を転載したものである。この報告書は以下の西成区役所の公式webを参照していただきたい。
<http://www.city.osaka.lg.jp/nishinari/page/0000450779.html>

1 地力・磁力の前史

あいりん地域を中心とする場所の歴史的な系譜をひもとくと、他地域に見ることのできない磁力を有するユニークな場所であることがわかる。それを場所が持つ地力と呼ぶ。この固有の地力を地域の資産として生かしたまちづくりが地域の価値を高め、人々をさまざまにひきつけてきた磁力を、今後もアドバンテージとしてゆくようなプラス指向のまちづくりを紹介してみたい。

磁力の歴史的系譜については、図2-1の「萩まちだより」5号（2017年6月刊行）において、地力、磁力の三角地帯として紹介したし、その発想は、NHKの番組である、OSAKAディープ！「人生の交差点 西成」（2017年3月13日日放映、<http://www.nhk.or.jp/osaka-blog/program/264415.html>）において制作協力を行い、そのときのキャッチフレーズとして生み出された。「萩まちだより」にも記したとおり、日雇労働者を引き付けた簡易宿所街の釜ヶ崎（歴史的な呼称を使うが）、多くの余暇を楽しむ人々を引き付けたアミューズメントセンターの新世界、そして最大の遊郭として名を馳せ戦前の土地開発の牽引車の代表格であった新地の飛田という三地点が、三角形をなして三輪が駆動車となり、地域の発展を引っ張ってきたのである。

この絶妙な地理的配置は、歴史の偶然のなせる業としか言いようがないが、

大阪と堺を結ぶ日本でも最大級の陸上での交通流を持った紀州街道（住吉街道）、古くは日本最大級で歴史のある寺院としての四天王寺、そして同じく全国クラスの神社の住吉大社を南北に結ぶ、複数の住吉街道の太い交通流の存在が、この地の運命を決していたといえる。

この交通流に直交して、1889年に今の関西本線（大和路線）がこの地を東西に走った。南海鉄道を上に跨ぐ関係上、上町台地崖から今宮村の低地にかけて長い土手が築かれたため、街道はこの土手をトンネルでくぐることになる。この人工的な土手が、1897年に、今宮村、天王寺村、木津村を分断するという地域の系譜を顧みないで大阪市の南の境界線として使われ、鉄道より北が大阪市、南が新たに西成郡、東成郡となった。その後、立て続けに磁力の発生につながる出来事が起こる。まず1898年に木賃宿指定地区が大阪市外に「宿屋営業取締規則」で規定され、そのひとつが、この鉄道と紀州街道の交差する地の南側、当時の地名でいうと大阪府西成郡今宮村小字釜ヶ崎などの一帯に指定されたこと。2番目に1903年の第5回内国勸業博覧会が、この紀州街道と鉄道の交差点の北東側の大阪市南区南霞町など一体の広大な敷地に誘致されたこと、そしてミナミの大火により難波新地の移転地として1917年に釜ヶ崎より少々南東の、西成郡から東成郡への郡境を越えた東成郡天王寺村小字堺田あたりに設定され、鳶田という刑場由来の地名の漢字を変更、飛田という地名を冠してり誕生したことにある。

少々、詳らかに紹介してしまったが、本当に歴史の偶然から生じた、釜ヶ崎や新世界の物語が始まるのである。こうした地がその後どれほどの磁力でもって、さまざまな人々を引き寄せてきたことは、戦前戦後の歴史をひもといても、釜ヶ崎、新世界、そして飛田という名前から容易に物語れよう。近年は、この三角形のど真ん中に、図2-1でも概略したように、外国人集客の一大拠点として新興し、新今宮というネーミングが磁力として新たに加わったのである。ここではこれ以上歴史的な経緯や物語は多言しないが、こうした歴史の偶然から、多くの物語が紡がれてきた。いまたまた新たに物語を紡ぎ直す、絶好の時機を迎えている。

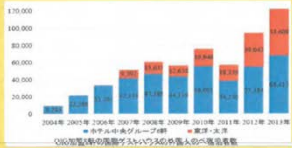
地元の日本一 シリーズ その②

もう一つの集客の磁場
～太子・山王界隈～



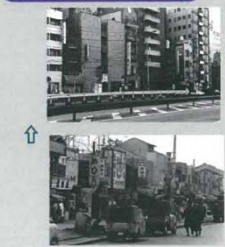
先月に続いて、このページは
大阪市立大学水内ゼミ
アイセック(大阪市大委員会)
のみよさんらがゲスト編集者です。

①日本一の日雇い労働者の街・釜ヶ崎 ②往時東洋一のアミューズメント
エリア・新世界 ③大正時代開発の日本最大の新都・飛田遊郭。
これらを結ぶ三角地帯が今は、日本一のゲストハウス街に急成長

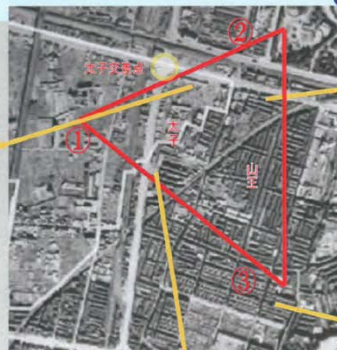


バンコクのバックパッカーの街、カオサンに魅せられて
若い簡易宿泊所経営者が、2004年から国際集客にかじを
切った。左グラフのように宿泊者は激増。低廉な料金で、
日本一の外国人宿泊者の街に急成長。今やShin-Imaniyaの
呼び名がトレンドに。

太子の簡易宿泊所の変貌



2階建ての本造簡易宿所から(1964年)、1980年
前後に3数個張の中層簡易宿所に変貌(1988年)。
そして現在の外国人旅行者や日本人向けの日本
最大規模のゲストハウス街になった。
(上野恵氏撮影)



日本一のお笑いの街をさきだてんのじ村



左の空中写真で、西の太子方面は戦前に部分的
に古い、東の旧天王寺村の山王方面は空襲を免
れ、昔の建物と露地が残ったことがわかる。
こうした山王地区に多くの芸人が住んだことの
場所の記憶を顕彰する上方芸人の碑がある。

新都・遊郭は戦前の都市開発の牽引役



釜ヶ崎に隣接して

(上写真) 通天閣をバックに当時の太子交差
点/南船場駅前は、日雇労働の青空市場でも
あり、日本一の日雇い労働者の寄り場の原形も
あった。
(下写真) 近くに近鉄百貨店が見えるこの太子
の街に、日本で唯一の日雇い労働者のための
「福祉事務所」的機関が、愛称名の特称で
1962年に大阪市により建設された。共らく市立
厚生福祉センターと呼ばれ、現在は西成区保健福祉
センター分館となっている。
(いずれも1994年、上野恵氏撮影)



1912年の大火で
焼失した韓波新地
が、この飛田に移転。
下の開発前の写真(1913年)
は、新世界方面まで
出入道が立っていた。
1916年に創業した日本
最大級の公娯遊郭飛田
に、酒町、動物園前、
天王寺/阿倍野橋から
商店街が伸び、
飛田までにごやかな
市街を形成した。
(加藤政洋氏所蔵)



図 2-1 磁力の三角形、釜ヶ崎、新世界、飛田
(萩まちだより 5号、2017年6月刊行より転載)

2 磁力を再定義し、未来のまちづくりに生かす

この三角形について、西成特区構想においては、あいりん地域の磁力という位置づけに使うと、従前の釜ヶ崎→いわゆるあいりん地域のコア部分の磁力と、新興の太子一丁目を中心とする新今宮の磁力をどう生かすか¹？さらに言えば簡易宿所だけではない、飯場・社員寮の集中する、西側の花園北1丁目や、浪速区の恵美須西3丁目のアパート、日払いマンション街も特に日雇い労働者への磁力となってきた。近年、日雇い労働者への磁力が、彼らの高齢化とともに生活保護利用の地としての磁力を加えるようになってきた。正確には労働者から生活者へと利用のスタイルが変わったのだが、簡易宿所の福祉アパートへの転換が、一部生活保護利用者を他地区から引き寄せる磁力を保証したといえる。

①日雇い労働者への磁力 → 簡易宿所、飯場・社員寮

②生活保護や年金で暮らす生活者への磁力 → 福祉アパート

③滞在型ツーリストへの磁力 → 簡易宿所、ホテル、ゲストハウス、民泊

この3つの磁力の特色は、いずれも右側にハウジング資源を有していることにある。定住型ではない住まい方と器を、中間ハウジングと称することもできる。ただ、福祉アパートは本来中間アパート的な位置づけに想定されていたが、終の棲家としての使われ方もされ始めているので、ここでは中間ハウジングを使わずにハウジングと呼称する。このハウジング自体が、①、②においては支援の物理的拠点となり、これをサービスハブと呼称する。その具体的な中身については後述する。このハウジングとサービスハブを武器に、磁力の未来版にどう価値付けていくか、ここが勝負どころとなる。

まさしく提言1：サービスハブで仕事・住まい・福祉（健康）を結びつけて多分野が横断した再チャレンジ可能なまちづくりを推進する、を支えるタスクが要請されている。

となると、キーは、ハウジングの可能性、そしてサービスハブの可能性を明らかにすることになる。そしてその可能性を武器に、このあいりん地域の地力

¹ この太子から飛田に伸びる中国人不動産業におけるカラオケ居酒屋経営や関連するハウジングなどの供給については、磁力の観点からまだ将来が見定められないところがある。その実態については、第3章および第4章を参照されたい。

を鍛える場所の政治を、西成特区構想の中で、きっちりと動かしてゆくことにある。

3 ハウジングの可能性を暫居概念の導入から探る

まず明らかにしておきたいことは、報告書の「5つのアクション」の項で紹介されているが、ハウジングにあるさまざまなグラデーションが、このあいりん地域及びその周辺に多様に存在することが磁力の価値を高めてきた。一般的には、定住する住民を想定のもとにさまざまな地域政治が組み立てられてきたが、それはハウジングのグラデーションがない均質な地域においては通用する。しかし、本地域においては、暫住、暫居、滞在、野宿とさまざまな形態が見られるのである。それを簡単に図式化したものが、図2-2である。

考え方の基本は、水平軸に定着と暫定という居住期間を、縦軸では上のほうに居住の安定度が高く、下のほうで不安定である、あるいは住むではなく宿泊形態のものを含む形で構成されている。この図の利点は、対象地域および周辺の簡易宿所、飯場、社員寮、シェルターや自立支援センターなどを、暫定的居

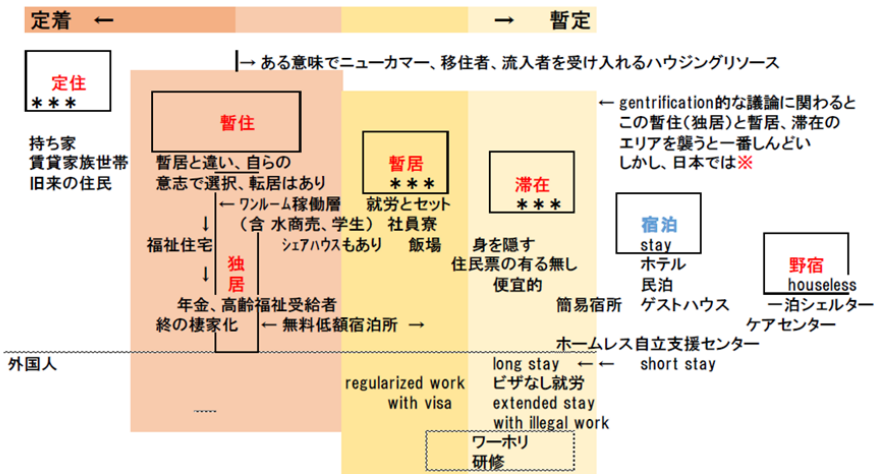


図 2-2 定住から暫住、暫居、滞在の住まい方とハウジングの類型化
(福本・水内ほか(2018)より転載)

住の機能を評価して、ハウジングの資源として積極的に捉えたところにある。発想の原点になるタームは「暫居」であり、その周りに「暫住」、「滞在」、「宿泊」、そして「野宿」などといった住まい方が存在する。一般地域ではイメージしにくい、素直にあいりん地域およびその周辺地域のハウジング資源を並べると、こうしたタームが適用され得ることが明らかとなる（詳しくは、福本ほか(2018)を参照されたい）。

4 サービスハブとして解釈すると

日雇い労働者の宿所である簡易宿所については、短い滞在から、長期にわたる暫居の形態までカバーできることが実態であり、住民票を設定している場合も多々ある。特に後者の場合は生活の拠点としても認知され、入居にあたっては宿泊という扱いであるため、保証人も保証金も不要で、共同炊事、トイレ、浴室でありその維持も室内清掃も含めて、宿所からのサービスで提供され、かつ光熱費も不要、24時間帳場もある。サービスハブにもなるこうした重層的しつらえを「暫居」のハウジング資源として積極的に評価してよいのではないかと、という見方の共有を提案したい。

この「暫居」の類似形態となると、無料低額宿泊所がそれに相当する。大阪市、特にあいりん地域には少ないが、簡易宿所の旅館業法とは異なり、社会福祉法に基づく届け出を有する第2種社会事業施設となる。宿泊ではなく居住契約を結ぶという文書上の違いや、自室での光熱費や清掃は自分で行うという点を除くと、形態的には管理人もあり、共同浴場やトイレがあり、さらに食事と抱き合わせの場合が多いので、食堂もある。就労者が利用する場合には、社員寮的な位置づけに限りなく近くなる。優良の無料低額宿泊所は、今後の生活保護法の中で住宅扶助の見直しにおいて、新たに導入される日常生活支援施設として届出をすれば、住宅扶助の適正化と引き換えに支援費がつくことになる。同時に社会福祉住居施設と名前を改めることになるので、あいりん地域においては、簡易宿所を転換した福祉アパートは、この施設への届出を行い、サポートハウスを代表として提供してきたすぐれたサービスハブ的機能をさらに磨いていく必要があろう。もちろん届出が生み出す課題として、透明性を高

めて活性化するようなハウジングに資金が回るようなインセンティブがないと、結構経営は苦しくなる。特に消防や防災面での配慮、投資と、サービスハブとしての連携の一翼を担うような社会的見える化がさらに必要になってくると思われる。

この無料低額宿泊所に類似して、派遣寮、社員寮、飯場は、よりオーナーが提供する就労と強く結ばれ、日雇雇用業者登録という点から西成労働福祉センターでの登録が入り、その意味でのコントロールが入る点は重要である。いずれにしても、通勤寮、寄宿舎的な意味合いも持つてくる。このハウジングの意義については、後述する。

一方で無料であるが、就労希望者向けのホームレス自立支援センターも、同様の通勤寮という位置づけに近い。今後はホームレス・生活困窮者自立支援センターと名称変えし、ターゲットを広げ地域の借り上げ住宅なども利用していくことになり、これらも有望なサービスハブのシステムを構成していく。

こうしたハウジング資源の重要性は、就労サービス、居住支援、うすい見守り支援などが付帯しており、地域に埋め込まれたサービスハブの役割も果たしていることになる。あいりん地域周辺では、こうした薄い見守りに地元の不動産業者も加勢するようになっていく。同時に不動産業者による建物の改装も進むことになる。

こうした地域の建付けは、提言2：居場所づくりを通じてまちをシェアするコレクティブタウンを目指す（しなやかに強いエリアリノベーションを推進）動きのフォローアップとなる。

5 サービスハブ論の限界も認識し、将来を見通す

一見豊かな可能性を秘めているように見られるこのサービスハブ論も、この文脈で言えばアメリカで開発されたものである。注意せねばならないのは、こうしたサービスハブが、都市の最後のハウジングや就労、福祉のセーフティネットとなり、それをどこかの地域が引き受けてきたという共通の都市の歴史がある中で、生み出されたという点である。要するに大都市で必然となるこうした最後のセーフティネットは、大都市内のどこが引き受けてきたのか？どこで

も引き受けられるようにできれば理想の都市といえるが現実はそのも行かなかった。迷惑施設論 NIMBY（自分の裏庭には来て欲しくない）がこの理想を実現不可能なものとしてきた。釜ヶ崎、そしてあいりん地域は、こうした引き受け先として強く機能してきた歴史があり、今後その唯一無二の役割の強弱をどうつけるか、ここにどう落としどころを見出したらよいであろうか？

コルナトウスキ氏は、福本・水内ほか（2018）の担当部分において、端的にサービスハブとは何ぞやを、アメリカの都市を事例に紹介しているので、そのまま引用する。

「サービスハブ」の存在は、Dear & Wolch（1997: 182）（Dear M and Wolch J（1997）The service hub concept in human services planning. *Progress in Planning* 42: 173-271）によって作られた概念であり、次のように定義されている：「サービスハブとは、（社会的に剥奪されている人々や支援サービス依存の人口のために）様々な集積経済を作る、あるいは集積経済から恩恵を受ける施設の巧妙な集積地である」。こうした集積地のことは、物理的（ハード）な建物などだけを意味するのではなく、重なっている地域にある被支援者が頼っている社会的かつインフォーマルな（自助の）ネットワークも含む。多くの場合では、こうした集積地が世界都市レベルのインナーシティに位置しており、比較的衰退気味の建造環境と、その中における独特な住宅市場が主な特徴となっている。アメリカ大都市のコンテキストでは、このような地域が「スキッド・ロー」や、支援サービス依存の「ゲッター」として知られていることが多い。しかし、独特な都市地理を有する集積であるため、「それぞれの関連施設が統一した形態として機能することでできており、包括的でありながらフレキシブルな支援サービスプログラムを提供し続けている」（Dear et al, 1997: 182）。立地的には、こうしたプログラムは、「近いところに十分な入居可能の物件の存在」（同 1997: 182）によって支えられており、それが通常は「ワンルーム Single Room Occupancy (SRO)」や、有料ホステルや、シェルターなどの緊急一時宿泊施設から構成されている。

コルナトウスキ氏らとともに、東アジアでわれわれは長くこうしたサービスハブの集積する最後のセーフティネットをみてきた。韓国のチョッパンエリア、

台湾の狭小な雅房（共同トイレ・バス・台所なし個室）や套房（専用トイレ・バス付個室）集中地域、香港のキュービクルやベッドスペースルーム、ケージハウスなどは、上記の SRO の究極の東アジアバージョンであり、特定の地域がそうした役割を引き受けてきた。

就労を見出す場、生活の場としてのいずれにしても、多くの支援の NGO が集中するこうしたエリアの今後については、第 1 章第 3 節を参考にさせていただきたいが、まちづくりの方向性で合意を得やすいのは、今までのこうしたサービスハブの機能を、より全市的にあいりん地域から拡散させ、特定の地域にだけ依存しないようなシステムを構築し、なおかつ、あいりん地域のシステムは、より特化するか一般化するかは別にしてバージョンアップすることにあるように思われる。

ただし気になるのは、こうした最後のサービスハブの集積が、忌避感を生み、スティグマを生み出し、土地差別をもたらしてきた部分である。このことが、ある種、日本の資本主義的な大規模な不動産資本からは無視され、皮肉にもジェントリフィケーション（「6つの提言」の注 13 を参照）の防波堤になってきた、言い方を変えればスティグマをメリットとしてきたことも事実であった。

欧米では、この研究の継承者であるドゥヴェルトウイユ氏（DeVerteuil: 2015）によれば、ちょっと異なる文脈で描かれている。こうしたサービスハブを運営する団体や所有物件が、ジェントリフィケーションという危機に対してどれだけしなやかに、柔軟に、あるいはやりすごしたり、抵抗したりして、拠点確保をおこなっているか、という形で捉えられていることは注意しておきたい。社会企業のビジネス化が大きく進んでいる中、こうした活動は、都心の華やかな場所におけるプロパガンダも必要であり、そうした場所を活動のショーウィンドウとしていくような欧米の都市状況がある。東京は、山谷だけでない、新宿や池袋でソーシャルメディアも活用しつつ、欧米的な傾向は見られる感じはする。山谷の分散化が早くから進んだ東京に比し、横浜の寿町とならび一極集中してきた大阪のあいりん地域の後は、サービスハブの性格と支援組織の地域のレジリエンス（脅威にも耐えうる復元力）という天秤でどのように平衡させるのか、対抗させるのか、意見の一致は見えていない。

注意しておかねばならないのは、コロナトウスキ氏からの指摘である。氏に

よれば欧米の議論は、外部からの脅威に対して成り立っているのに対して、大阪の場合はむしろ内部的な動きで、サービスハブという空間を考え直していくメカニズムが働いているように思われることである。こういうメカニズムは、ドゥヴェルトウイユ氏の本をはじめ、コルナトウススキ氏のフィールドである香港・シンガポール研究においても、全く扱っていない。やはり外からの脅威が最も課題となっていることである。日本の場合は、この内部的な動きは、たぶん政府からの補助金や委託事業、あるいは生活保護をうまく利用するというあたりで、動くことになる。脅威は、国の資金の見直しや生活保護の改訂のほうから襲ってくるという点に注意を払っておく必要がある。

サービスハブ化の議論は、政府のセーフティネット資金の流れ方使い方に、その都市政府の固有の施策にかなり左右されてきた。都市政府がさまざまな事業をサードセクターに担わせつつある中、従来と同じように貧困層が大量に流入・滞留するようなあり方は変わってくるのか。都市政府の意向や意志のあり方もさりながら、サードセクターのそれにも大きく関わってくる、という意味では、物語を描く主体は、民間サイドにあるともいえる。今はその絶好のチャンスなのかもしれない。

6 統計データから今後の構想の実現可能性を客観的に問う

とはいえ、現実に戻り、最後に地域データをどう解釈するかは、まちづくり構想の今後においてプランの前提となるので、記しておきたい。第1に、定住、暫居、滞在からみたコミュニティ人口カルテによるまちの診断と、施策の前提の考え直すツールにすること。第2に、定住だけではない暫住、暫居機能の近年の動きはどうなっているのか、飯場・社員寮の動向を確認すること。第3に、就労の磁力や福祉の磁力の実態を明らかにし、再チャレンジの可能性もどれだけ追求できるのか、その可能性を確認すること。この3点についてデータに基づき、実態を述べておきたい。まさしく EBPM (エビデンスに基づく政策形成) を地で行く試みである。

6-1 人口動態の過去 20 年間の推移からコミュニティの現状を読み将来を予測する

まずここで明らかにすることは、この 20 年間（国勢調査の小地域統計の制約上、1995 年から 2015 年までのデータが利用可能であるため）の人口動態を、その増減と人口ピラミッドで明らかにし、フレキシブルな住まい方の展開を数値で確かめることにある。

あいりん地域を構成する町丁（花園北 1 丁目は一部）の人口動態から、定住だけではない暫居、滞在人口の存在を加味した新たな解釈が導き出せる。まず太子 1 丁目は、図 2-1 のインバウンドツーリストを引き付ける三角地帯の真ん中の核心町丁である。図 2-3 から人口は大幅に減少し、人口ピラミッドを見ると労働者の簡易宿所居住を含む中年中心に利用された簡易宿所の暫居型構成から、2005 年からはより人口の膨らみは高齢者に移行し、その多くは生活保護利用層の暫住型が増えたことによると考えられる。しかし 2010 年から人口が急に減少し始め、2015 年にはさらにその減少に加速がつく。一般的にこの減少だけをみれば、やせ細る典型的なインナーシティのコミュニティということになるが、実はこれを埋めたのが、滞在型の旅行者などの簡易宿所利用、民泊利用であった。1200 ほどのキャパに毎日 800 人ほどの滞在者、日本人も含め多国籍な人々で昼夜にぎわっており、いくつかの店舗では多くの集客を見ようになっている。人口減少を補う形で、滞在人口が地域の活性化に貢献して

太子 1 丁目

	外国人率 区内順位 (84)	外国人 人数順位 (84)	総人口	外国人人数		外国人人口率		
				総計	男/外国人/人数	女/外国人/人数	総計	男
太子 1 丁目 (平成22年)	84	47	3181	4839/2826	9/355	1.5%	1.2%	0.3%
太子 1 丁目 (平成27年)	40	20	2006	8466/1687	18/319	4.2%	3.3%	0.9%

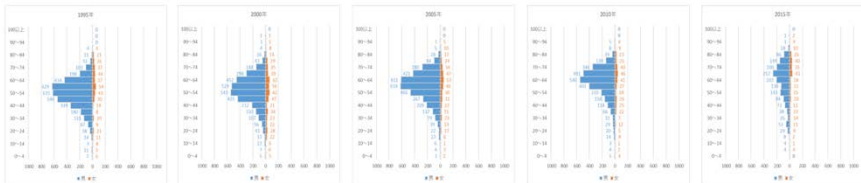
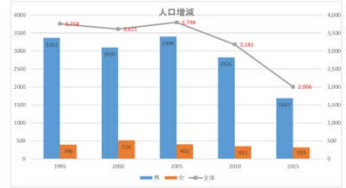


図 2-3 太子 1 丁目の人口動態（国勢調査と住民基本台帳より）

いる。定住型人口だけを想定しては解明不能な人口ピラミッドの実にユニークな変化であり、定型の施策への考え方を越えるエッジの効いたアイデアが試されよう。

一方、堺筋を挟んで西側、人口密度が日本一とも言われる萩之茶屋 2 丁目には、簡易宿所街の最もコアなエリアである。図 2-4 のように、圧倒的な男性人口は 1995 年には 50 歳代をピークに、労働者の簡易宿所暫居で支えられてきたが、2005 年には生活保護利用者を中心とする 65 歳以上の居住が急増し、人口はピークを迎える。隣接町丁に見られるようなシェルター、救護施設の利用者の増減は含まれておらず、野宿生活者も少ないので、この町丁の動きは、簡易宿所、あるいは転換した福祉アパートの利用層の推移をよりきれいに反映していると予想される。2010 年、2015 年と、その後の大きな減少は、簡易宿所の長期利用の労働者、そして福祉アパートの生活保護利用者などの自然減などを反映したものであろう。あいりん地域の人口推移や推計については後述するが、この人口減少の動向は、3 畳一間の広さで作られ出された高い人口密度で簡易宿所経営がなされ、かつ福祉アパートの生活支援のサービスが保証されてきたその基盤を揺るがすものとなっている。

西側の南海高架を隔てた花園北 1 丁目においては、図 2-5 のように少々異なる動きを見せる。相変わらず男性が多い地域であるが、1995 年や 2000 年には、若年を一部含む中年の単身居住が結構なボリュームを有しつつ、50 歳代を最大とする稼動年齢層の暫住・暫居するまちであった。ところが 2005 年から単身中若年が急激に減少し、おそらく生活保護利用者などの高齢者が一挙に増え、

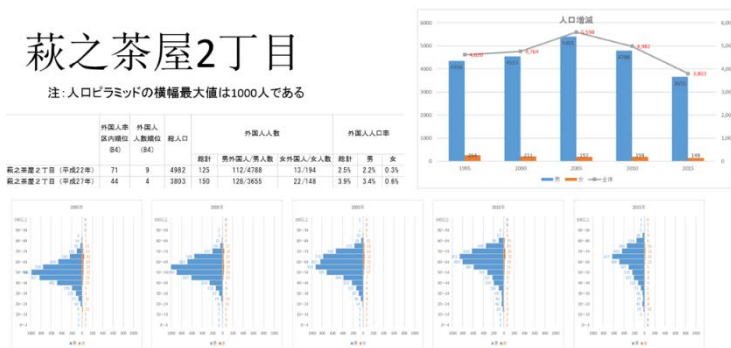


図 2-4 萩之茶屋 2 丁目の人口動態（国勢調査と住民基本台帳より）

人口も増加気味となった。近年は、少ないとはいえ中若年単身の暫住を抱えつつ、高齢単身の独居が最大勢力となっていることがわかる。



図 2-5 花園北 1 丁目の人口動態(国勢調査と住民基本台帳より)

この状況を、住まい方の変遷の 2017 年に行った現地調査にて明らかにしたものが、図 2-6 である。これは建物別に現在と過去の住まい方の変遷がわかる 48 の共同住宅を対象にした。現在は複数の用途を有する建物ができるため、66 の住まい方が見られたことを示している。建築年も 1980 年代以降 10 年刻みにみて、どの年代も結構活発に見られる。高齢単身の独居が急増し、続いて単身のワンルームを中心とする暫住が増えている。宿泊も民泊などの増加があったが、一方で暫居、滞在は減少となった。後の飯場の動向の議論からして、飯場・社員寮で見られる暫居の資源が、あいりん地域では減少気味となっていることが明らかとなった。いずれにしても、定住層をメインとしない、暫住、暫居にフレキシブルに対応する一般にはほとんど見られない特別なハウジ

ングを集積させた特徴あるまちの推移となっている。

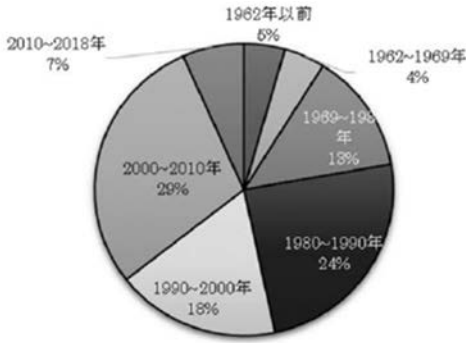


図 3-4-1 建築年内訳

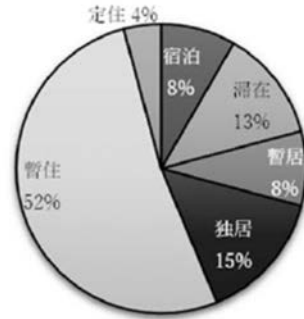


図 3-4-2 当初の住まい方
(住まい方の合計数=48)

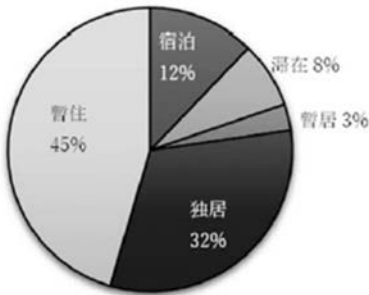


図 3-4-3 現在の住まい方
(住まい方の合計数 n=66)

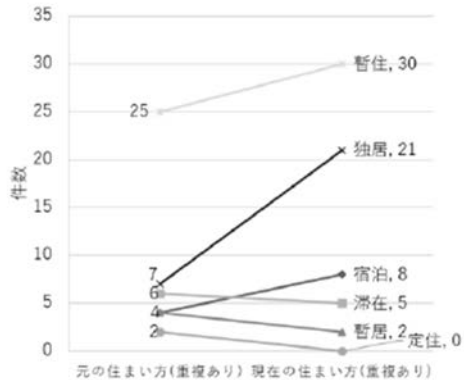


図 3-4-4 住まい方の変化

図 2-6 花園北 1 丁目における住まい方の分布とその変化 (2017 年調査)

参考までに、JR 線をはさんで北側の浪速区の区境に接する恵美須西 3 丁目と大国 3 丁目の動きを見てみる。図 2-7 の恵美須西 3 丁目では、星野リゾートの進出が予定されている。現時点においては人口が減少気味にあるが、ここは簡易宿所よりやや広い、しかし宿所ではない保証金・保証人不要の日払いマン

ションが集中する町丁である。単身の若中年にそこその人口を有しつつ、単身の50歳代に分厚い居住をみる1990年代から、2005年以降になると、60歳代以上の居住が増加し、かなりの部分が生活保護利用層の増加と見られる。その分それ以外の若年層が減少し、その傾向が続いている。外国人居住もボリューム的に多く、独居、暫住の単身居住のまちであることには変わらない。

一方西側のJR今宮駅に面する大国3丁目では、図2-8のように若年の単身居住がもともと多く、その中でもかなりの部分は外国人が占め、かつ男性が多いとはいえ女性にも同様の若年層への集中が見られる町丁となり、近年のその増加率は大変高いといえる。また高年齢層も単身男性の増加が見られ、生活保

恵美須西3丁目

注：人口ピラミッドの横幅最大値3人である

	外国人率 区内順位	外国人 人数順位	総人口	外国人人数			外国人人口率		
				総計	男性	女性	総計	男性	女性
2010年	26/62	2	3155	190	101/2058	89/1097	6.0%	3.2%	2.8%
2015年	24/62	3	3016	260	144/1984	116/1032	8.6%	4.8%	3.8%

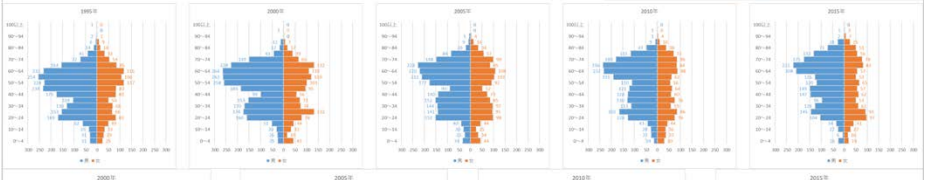
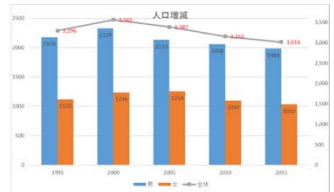


図 2-7 恵美須西3丁目の人口動態

大国3丁目

注：人口ピラミッドの横幅最大値は300人である

	外国人率 区内順位	外国人 人数順位	総人口	外国人人数			外国人人口率		
				総計	男性	女性	総計	男性	女性
2010年	11/62	2	1943	189	100/1093	89/950	9.7%	9.1%	4.6%
2015年	2/62	1	2170	541	191/1233	190/937	16.6%	8.3%	8.3%

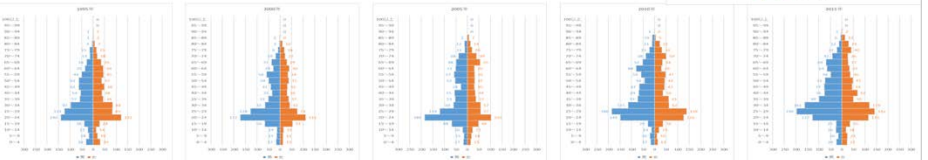
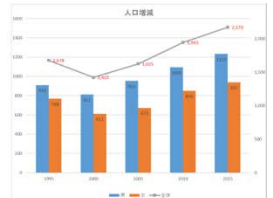


図 2-8 大国3丁目の人口動態

護利用者も含まれる状況にある。特養の進出で、80-90歳の高齢女性の居住も

見られる。いずれにしても流動的な若年層の暫住あるいは暫居、そして民泊などの滞在型の卓越したまちの様相をさらに強めつつある状況である。鉄道ひとつ隔てて、西成区とはかなり様相の異なる人口増加のフェーズを有している。外国人居住も多いことから、日本人と外国人がともに住み、労働市場を支えるまちとなる予兆とみるべきであろうか？ あいりん地域の今後のあり方の参考事例エリアとなるかもしれない。

この節の最後では、あいりん地域全体の人口動態をみることにする。2011年時点での推計にもとづいているが、2015年推計値と実際のあいりん地域の2015年の人口との差がほとんどなく、推計がよくできていたため、この推計を利用している。図2-9では、あいりん地域ではピーク時の1960年の3万人を超えた人口が、2005年までは何とか2万人台半ばを維持してきた。しかしその後は減少の一途をたどり、2030年には1万人を切り、ピーク時の3分の1の人口に減ることが予想されている。

労働者人口の推計はなかなか困難なのでここでは取り上げないが、生活保護利用者の動向は推計可能である。あいりん地域の利用者のピークが2010年の9500人であり、2018年時点では、8100人ほどとなっている。人口推計では、2010年に65歳以上人口が8000人ほどいたが、2030年には4500人ほどとなる。利用者がこの65歳以上人口の1.2倍であったので、この倍率を、2030年にそのまま当てはめると生活保護人口は5400人ほどとなる。したがって福祉アパートの需要は、2018年現在からすると、おおよそ3分の2になると推計される。また周辺地域への転出も、上述の周辺町丁の人口動態からみて、一定程度あると見られるので、3分の2という減少幅はさらに増大する可能性もある。

生活保護利用者の減少という現実に対して、簡易宿所や福祉アパートの選別が利用者の中で進行しているといわれている。空室率などもハウジングやサービスの状況に応じて大きな差が生じ、経営の維持できるところと、転売や建ち枯れという二方向に分かれてゆくことが予測される。経営の維持できるところを中心に、新しい日常生活支援施設の認定を得る必要性があり、そのために無料低額宿泊所を改めた社会福祉住居施設への届出が必要なる。それとともに、転売や遊休物件をどう蘇生させ、新たな需要を生み出すか、福祉、就労、ハウ

ジングをセットにしたサービスハブ構想を、これまでにない労働スタイルを意識しつつ練っていかねばならないであろう。

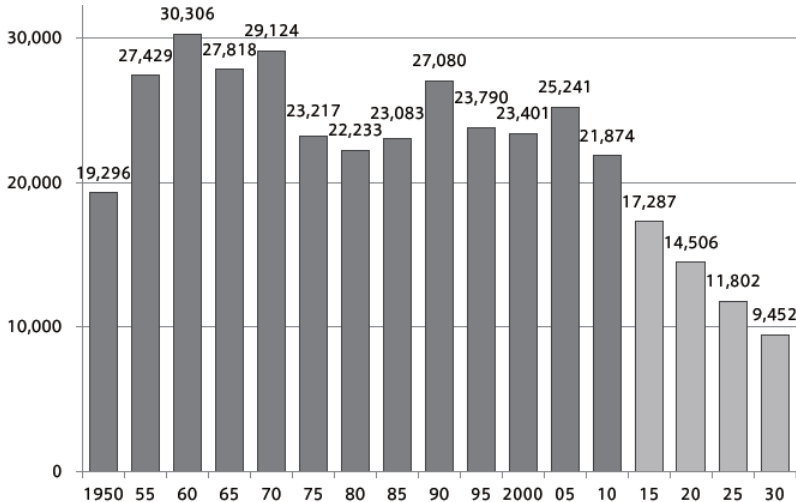


図 2-9 あいりん地域の人口推移 (大阪市立大学都市研究プラザ(2012))
『あいりん地域の現状と今後 —あいりん施策のあり方検討報告書—』より

あいりん地域全体	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
人数(不詳除く)	24212	19847	17287	14506	11802	9452	7573
男性比	85%	85%	85%	85%	85%	85%	86%
高齢化率	31%	40%	48%	52%	50%	48%	48%
あいりん地域全体	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
15歳未満	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
15歳～34歳	9%	8%	7%	6%	5%	5%	5%
35歳～49歳	15%	14%	14%	15%	15%	15%	14%
50歳～64歳	44%	37%	29%	27%	28%	30%	33%
65歳～74歳	24%	29%	32%	31%	25%	22%	24%
75歳以上	7%	11%	16%	21%	26%	26%	24%
高齢化率	31%	40%	48%	52%	50%	48%	48%

図 2-10 あいりん地域 年齢構成別 人口推移と年齢別シェアの推移 推計 2015-2030 年
(大阪市立大学都市研究プラザ(2012))

『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—』より

6-2 従来の飯場、社員寮に代表される暫居のハウジングを新たな磁力として生かせないか？

簡易宿所と同時に、労働者のハウジングであったいわゆる人夫出し飯場は、暫居の代表的スタイルである。とともに、外国人の単純労働受け入れ施策が打ち出される中、日本国内でどのような受け入れ態勢をとるか？特に仕事とセットになったハウジングの供給のあり方などは、制度の整備など、派遣寮との関係もあり、その準備、検討は喫緊の課題となってきた。

独自調査により、1980年代から本地域に立地した飯場の棟別分布をプロットしたのが図 2-11 である。アパートの1室から1棟まで様々であるが、萩之茶屋にも多いと同時に、最も集積しているエリアが西の花園北であり、北の浪速区側の恵美須西や戎本町、東の山王、南の天下茶屋北、東方面や、南西の南津守あたりに見られていた。

現在においてその大部分がなくなり、残った物件も大型化し、良い意味でも悪い意味でも、個室と食事の提供を中心とする生活支援もある程度なされている。従来のあいりん総合センターを核とする日雇い労働システムとは、制度的にも地理的にも離れたところで、飯場の労働市場は動いている。このことを渡



図 2-11 飯場の分布

辺拓也氏の論考（渡辺: 2018）に基づき明らかにしてみる。氏は様々なソースを用いて飯場のボリュームと分布を出している。以下の数値や分布は渡辺氏の論考から引用している。

2014 年度西成労働福祉センター登録事務所で 209 業者中、宿舎を持っているのが 209 の 77.1% という数字をまず挙げる。就労とハウジングをセットにしている関係は相変わらず存在するとみてよい。大阪市消防局のデータから、市内で 61 件の建設業付属寄宿舍が 2016 年時点で存在し、一番多いのは西淀川区の 16 件、大正区の 13 件で、その次の此花区の 5 件、西成区は 4 件と集積地ではないことがわかる。タウンワーク・ハローワークを用いて、2014 年現在の飯場を持つ事業所の分布も出している。府下 507 件中、大阪市 204 件、40.2%、続いて北河内 100 件、19.7%、北摂の 88 件、17.4%、これらに泉北、中河内、南河内、泉南が続く。なお大阪市内 204 件の分布では、トップが東淀川区と淀川区のそれぞれ 25 件、西淀川区と大正区の 12 件、生野区の 11 件、西成区、中央区の 10 件という順序になり、淀川以北の 3 区で 62 件と、市内の 30.4% の割合となる。また消防局の把握する数よりもタウンワークなどで拾い上げた数の方が多くことに関して、渡辺氏は「建設業付属寄宿舍の新設は現在ではほとんど行われていない。ワンルームマンションやアパートなど、建設業不足寄宿舍規定にあてはまらない形態の宿舎が、二倍以上の規模で存在していることもわかった」と指摘する。分布に戻ると、府下の北摂や北河内の多さとあわせて、淀川をはさむ北部に飯場は立地しているといえる。西成区のプレゼンスは小さい。

図 2-12 は、経年別、地域別の飯場設置の推移を示している。1980 年代、90 年代前半のバブル期に設置のピークがふた山ある。特徴としては、大阪中央から淀川までの黒枠で示した大阪市のうち、淀川以南の市内での設置はそれほど多くなく、淀川以北を中心に、北河内、東大阪、南河内、泉北、泉南と、万遍なく郊外立地をしている。敷地や交通網を考えてある意味当然の分布であるが、上述の結果からして、南部の飯場が淘汰され、北摂、北河内、大阪市内の淀川以北に集積し、大阪市内からは淀川以北を除いて減少しているとみてよいであろう。事業所そのものに関して、2014 年度で西成労働福祉センターで求人実績のある業者 273 社（有効登録業者は 1034 社）の内、大阪市内が 84 社（30.8%）、

府下が74社(27.1%)、尼崎市で21社(7.7%)、京都市で10社となっており、府下、府外での比率が結構高くなっていることも指摘されている。

渡辺氏のこの分布に対する考察を簡単に紹介すると、1960年代に比し飯場自体の数は減少しているが、存在感が減退していると結論付けるのは早計である。飯場は大阪市に集中している点は変わらないが、数が半分以下に減少しているのに対して、府下のそれはわずかならが増加している。釜ヶ崎以外の求人手段の発展が、府下の飯場の新設をうながしたと総括している。

	大阪中央	南大阪 (阿倍野)	天満	大阪西	西野田	淀川	東大阪	岸和田	堺	羽曳野	北大阪 (守口)	泉大津	茨木	合計
1979年	14	1	4	1	10	13	23	9	7	21	23	7	12	145
1980年	0	7	6	1	2	12	11	4	5	16	15	6	16	101
1981年	3	6	2	1	3	10	4	0	15	27	12	9	11	103
1982年	3	10	3	0	1	10	13	7	9	21	9	3	11	100
1983年	7	11	2	1	1	6	23	0	10	16	3	8	14	102
1984年	1	3	1	1	3	5	10	11	12	5	6	1	12	71
1985年	4	2	0	0	6	3	7	11	6	13	6	13	16	77
1986年	3	10	0	0	0	11	1	19	4	10	16	1	5	80
1987年	5	3	0	0	0	6	3	47	3	6	9	2	9	93
1988年	1	3	0	0	0	3	6	37	10	9	4	2	11	86
1989年	1	2	2	2	0	8	4	23	8	6	1	5	3	65
1991年	3	0	6	0	0	10	0	57	9	5	1	4	12	107
1992年	4	0	0	2	0	6	4	63	9	0	1	1	16	106
1993年	0	0	0	0	0	7	3	63	7	8	4	3	4	99
1994年	1	3	0	0	1	3	1	11	2	8	3	1	13	47
1995年	1	2	0	0	1	5	1	1	1	4	2	1	8	27
1996年	0	0	0	0	2	8	1	0	3	1	2	4	5	26
1997年	0	0	0	0	0	8	1	5	1	0	0	1	4	20
1999年	0	0	0	0	3	16	0	16	0	5	0	1	0	41
2000年	0	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0	4	8
2001年	0	0	0	1	0	3	1	8	1	4	1	0	5	25
2002年	0	0	0	0	0	0	0	3	0	2	0	0	0	5
2003年	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	1	4
2004年	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	4
2005年	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	3
2006年	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	4
2007年	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3
2008年	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2
2009年	2	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2	0	0	6
2010年	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
2011年	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	1	5
2012年	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	4
2013年	0	0	0	0	0	4	1	0	1	0	2	0	2	10
2014年	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	4	6
2015年	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	6	9

注記 1989年より「天王寺」は「大阪中央」に統合(1979～1988年の「天王寺」は「大阪中央」に含めた)。(件)
1989年より「守口」は「北大阪」に変更。1996年より「阿倍野」は「南大阪」に変更。1990年・1998年はデータなし。

図 2-12 寄宿舍設置件数の経年別地域別推移 (渡辺(2018)より)

このことは、水野阿修羅氏による精力的な飯場調査からも伺うことができる。氏の研究会発表で配布された資料に基づき、若干の歴史と、現状を紹介する。戦後大阪市及びその周辺の飯場業者は、大正区の南恩加島の朝鮮半島出身者の集住地が消滅後、廃品回収業で復興する中で飯場化し、1950年にA社、1953年S社と、在日の経営者による経営が始まる。現在では大正駅近くの大正区三軒家を中心に12社が集中する。1958年の売春防止法の適用で、遊郭であった尼崎市の初島が飯場集中地区となる。

この1970年代までにできた構図の中で西成との関係は、1971年に大正区のA社が、1983年にはS社が西成区のあいりん地域に進出してくる。同時に、水野氏の資料から作成した図2-13にも設立年を載せているが、あいりん地域に求人に来ない業者も相次いで設立される。これらの業者は、本社や関連会社の分布を見ても、西成区とは関係を有していない。そして2000年代に入って、各業者は老舗も含めて相次いで関東圏へ進出してゆく。

労働者を引き付ける磁力を、あいりん地域は失ってきたことは事実である。西成労働福祉センターの業者登録は、飯場を持つ業者登録も促し、制度でこうした業者をつなぎとめることを可能としてきたが、こうした登録からはずれる業者も増えだし、またあいりん地域に求人に来ない業者に関して、少なくとも政策の網はかからない状況になっている。あいりん地域に施策を集中させてきた場所の政治は、こうした市内に拡散する業者のビジネス原理にもとづき、働かなくなっているといつてよかろう。

実態として渡辺氏は、「いくつかの事業者が事業所や営業所を多数設け、労働者をプールする体制が組織的に整備されている。…これらの飯場網はアンダーグラウンド化している」。ハローワークやタウンワークでの求人広告では、ある程度法令遵守や悪質業者の排除は明記されているが、「スポーツ新聞の求人広告はほとんどなんの規制も働いていないものと思われる。・・・どの求人

	本社	設立年	大阪市内	堺市	北摂	北河内	中河内	泉州	尼崎市
SG社	堺市堺区	1975	住吉2、住之江、福島、此花	中2					
SK社	北河内	1985	旭、阿倍野		1	7	3		
B社	大阪市北区	2003	浪速、淀川、西淀川、東淀川	西		1		1	
H社	北河内	1988	生野			2	1		1
SY社	大阪市北区	1983	東住吉		1	1			1

図 2-13 あいりん地域に求人に来ず飯場を多く持っている大阪の業者

各所の分布は求人広告時の会社所在地

手段を用いるかは、求める労働力の違いを反映していると考えられる」、と述べている。

暫居、滞在型のハウジングを多く有するあいりん地域及びその周辺地域で、このハウジングを武器にした雇用の社会ビジネス化の必要性を、NPO の参画も含めて書き留めておきたい。良質な居住環境と、食事の質や生活支援を付加し、雇用保険によるカバーを政策的に誘導しておきたい。注意すべきは、渡辺氏も述べる求める労働力の違いによって、法的なカバーやセーフティネットのかけり方も異なっており、そこにブラックからグレイはビジネスの存在も垣間見えることになる。その意味するところ、集中するメリットを生かしたハウジングと雇用をセットにしたサービスハブの政治化が必要とされるのではないだろうか？

提言 1 に大きく関わる事項であり、まちづくり 12 の物語のうちの、07 仕事を求める多様な人の(再)チャレンジを可能にするまちづくりをバックアップする動きとして規定していきたい。具体的には、提言に所載の福原宏幸氏の提案にもとづく 3 つの提案が参考になる。ポイントは日雇い労働の雇用、社会保障システムの堅持と透明化へのあくなき追究、それを実現する受け皿の地におけるサービスハブ化、そして新たな就労の創出である。本節は、このシステムの保持、開発を可能とする資源としての、飯場・社員寮の社会的利活用の提言でもある。

6-3 就労の磁力と福祉の磁力の平衡関係をあいりん地域に見る

この二つの磁力について、筆者水内は、一昨年度に大阪市の ICT 及び福祉局からの委託を受け、「大阪市の地域福祉等の向上のための有効性実証検証 報告書」を、大阪市立大学公共データ解析プロジェクトチームの一員として、生活保護のビッグデータ分析を行う機会を得た。2017 年 7 月に市役所にて記者発表を行ったが、生活保護率の増加に影響を与える仮説として、福祉によるマグネット機能、減少に影響を与える要因として生活保護の就労に向けたトランポリン機能の検証結果を公表した。

前者の磁力については、必ずしも増加要因を形成しているとは言いがたい、という結論を出したが、この発表を受け、市役所のほうでは、翌 8 月の生活保

護適正化連絡会議にて、詳細調査の実施を市長が指示し、2018年3月にその結果が公表された。この内容は第17回 大阪市生活保護適正化連絡会議 2018年3月28日開催、<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000430945.html> の中の、議題4 ビックデータ分析結果を受けた取組みについて、配布資料 PDF、www.city.osaka.lg.jp/fukushi/cmsfiles/contents/0000430/430945/gidai44.pdf に詳しく述べられている。

奇しくもこの市役所の追跡調査と、大阪市大の公共データ分析から、あいりん地域の就労と福祉の磁力の関係が部分的にあぶりだされたので、その中身を紹介しておきたい。報告書のメインテーマである、「再チャレンジ可能なまち」の実態を垣間見せたのではないかと考えている。

簡略に図化した図2-14は、大阪市に住民票を移して、1ヶ月以内（市役所調査）あるいは6ヶ月以内（市大調査）に生活保護を利用した層の分析結果を示している。この率をもって、福祉のマグネット機能と報告書では定義していたが、市による追加調査によって、なぜ大阪市に転入してきたかの理由が、図2-14の左の枠内のような内容で明らかにされた。

住民票を移していなかったという率は10%を切っていたことを付記しつつ、この理由を見ると、大阪市では働くチャンスが大きい、以前住んだことがある、友人が居るという形で、転入してきたが、比較的短期に生活困窮に陥った実態がつかみとれた。大きな流れとして、稼動年齢層の「単身その他」世帯が、就労機会を求めて、以前大阪市内で働いており、住んだ経験や友人がいる、といった理由で大阪市内に転入したが、大阪市のまとめを引用すると、「就労先を求めて大阪市内に転入するも傷病等で保護受給開始となった」、「大都市の特性として暮らしやすい環境が備わっている」という傾向が、まさしく就労の磁力であると指摘できる。

大阪市大の公共データ分析では、図2-14の西成区比率で表しているように、こうした流れの代表としてAの動きを見ると、2010年度も2015年度も西成区の比率が全市の半数近くを占めている。就労の最後のチャレンジで比較的短期に力尽きて、生活保護利用にいたる、その受け皿として西成区が存在する事実は明白となっている。同時に公共データ分析では、さまざまな理由はあるにしても廃止数も多い状況であり、出入りが激しく、生活保護率の上昇に直接的影

響はないことは市の追跡調査でも指摘されている。それ以外の流れとして、「周辺の東淀川、生野区、平野区に多く見受けられたが、高齢者向けの住まいへ転入され保護開始となるケースが多くあった」ことが指摘されている。

一方、既受給者が大阪市内に転入してくる福祉資源の市境を越えての利用であるが、西成区比率は20%から30%に下がる。しかし多いことは間違いない。ただ公共データ分析でも指摘できたが、生活保護受給のまま他都市への転出事例もかなりの数が見られ、福祉資源をめぐる移動が多く見られる実態が明らかになった。

市の総括として、「市全体の人口動態と比較すると、ともに転入のほうが1割程度多いことから、大都市としての特性として、福祉サービスを始めとして、健康面、経済面についても暮らしやすい環境が備わっている」。この側面を、西成区、特にあいりん地域は強く有している。スティグマから脱却し、寄港地としてやわらかいベッドで受け止めるなり、トランポリンでうまく跳ね返すなり、いい意味での再チャレンジ可能なまちとして、この磁力とそこから生じる需要を、就労と福祉の振り子を平衡させながら往還できる形でポジティブに切り返していきたい。



図 2-14 大阪市に転入後、短期に生活保護を受給する人の実態とその後

付記：この担当章は大阪市立大学で、教員、研究員、院生、学部生たちと共同で行った多くの調査結果に基づき執筆されている。コロナトウスキ ヒェラルド、キーナー ヨハネス、蕭闊偉、陸麗君、松尾卓磨、上田光希、木村優輝、若林萌、王佳儀、姚亜明の各氏の協力にお礼申し上げます。また松繁逸夫氏、水野阿修羅氏、山田實氏、西成労働福祉センターのみなさまからの助言、情報提供にあつくお礼申し上げます。

【参照文献】

- 福本拓、水内俊雄、コロナトウスキ・ヒェラルドほか（2018）「包容力ある都市論の構築-「ジェントリフィケーション」への新たなアプローチを中心に-」、URP ブックレット『先端的都市研究拠点』シリーズ第13弾』大阪市立大学都市研究プラザ、29-69頁、を参照)
- 福本拓、水内俊雄編（2018）『都市の包容力—セーフティネットシティを構想する—』法律文化社
- 渡辺拓也（2018）「下層労働市場の再編と飯場制度の現在—大阪都市圏の求人情報をもとに」、寄せ場 31、pp.5-24
- DeVerteuil, G. (2015) Resilience in the Post-Welfare Inner City: Voluntary Sector Geographies in London, Los Angeles and Sydney, Bristol: Policy Press