

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

<b>Title</b>	(第 5 章)生活保護施設/あいりん体制を大阪市北部のサービスハブ地域から見る：1970 年代前半から 2010 年代までを回顧して
<b>Author</b>	奥村 健, 岡本 友晴, 水内 俊雄
<b>Citation</b>	URP「先端的都市研究」シリーズ. 27 巻, p.105-135.
<b>Published</b>	2021-03-15
<b>ISBN</b>	978-4-904010-42-6
<b>Type</b>	Book Part
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学都市研究プラザ
<b>Description</b>	分極化する都市におけるサービスハブの変容とイノベーションの力学：ウィーン・大阪から学ぶ
<b>DOI</b>	10.24544/ocu.20210507-003

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

## 第5章

### 生活保護施設／あいりん体制を大阪市北部の

### サービスハブ地域から見る

### —1970年代前半から2010年代までを回顧して—

奥村 健・岡本友晴・水内俊雄

#### 1 本回顧のねらい

本章は、日本で最大のサービスハブを支えてきた大阪市のあいりん地域／釜ヶ崎で作動したいわゆる「あいりん体制」の実態を、体制が本格的に機能し始めていた1970年代前半に振り返ってその後の系譜の一端を、関係者との座談会から再現したものである。このあいりん体制の特質のひとつは、利用者の傷病やリハビリに生活保護施設、大阪市では救護施設と一時保護所を含む更生施設をフル活用したことにある（一部行路病院もあるが、そのシステムは別稿で論じるべきところである）。

そしてあまり語られていないことであるが、稼働年齢層の主に日雇い労働者が傷病などで一時的に働けなくなったとき、一定期間生活保護の措置を受け救護施設や更生施設で体を休めリハビリをする。このような施設は、必ずしも寄せ場／簡易宿所街に近接していない場合も数多くあったことである。四大寄せ場の保護施設とのかかわりはそれぞれであったが、双方が地理的に近接しているのとしていないのが併存していたことがほとんどで、大阪市は府外施設の利用も含め、あいりん施策は、支える福祉施設があいりん地域内や近辺にもありながら同時に地理的に分散していたことをその特徴としている。現に滋賀県や兵庫県の救護施設を、大阪市負担で措置された利用者が一定期間府外で生活するという体制が今でも継続している。

今回の座談会は、あいりん体制を支えた市立更生相談所条例（以下、市更相

と略記) という耳慣れない名を冠した条例の地理的構成を振り返るべく、その一つの中心的サービスハブをなしていた北区長柄西にあった一連の生活保護施設などの運営の長であった奥村健氏にまず当時を振り返ってもらった。

北区長柄西とは、大阪市民であれば天六の名で親しまれる天神橋筋 6 丁目駅にほど近い地域である。もともとは西成郡長柄村であったが(明治期、西成郡は広がった)、街道筋であり、大正中期に新京阪、戦後は阪急のターミナルとなった。市電と接続し、そのまま市電は南に堺筋に通じ、新世界の南西角天王寺車庫からあべの橋まで通じていた。この天王寺車庫電停から環状線・関西線のガードをくぐると釜ヶ崎であった。現在は地下鉄堺筋線の動物園前駅とこの天六駅は南北に直結して結ばれている。

実はこの北の天六は、大阪の生活困窮者の北のサービスハブ地域であったのである。詳しくは、次頁の「萩まちだより」26号(2020年10月号を、発行者の「萩ノ茶屋周辺地域まちづくり合同会社」より許可を得て転載、図5-1)を見ていただきたい。またもうひとつ方ご出席の岡本友晴氏より表5-1のような年表と補足を作成いただいた。この資料を見ながら、戦前からのキタの天六、南の釜ヶ崎という地理的配置の歴史・地理的系譜を押さえていただきたい。すなわち市立更生相談所は、もともこのキタの天六/長柄西にあり、その前は、戦後復興における駅前や路頭にさまよう多くの生活困難者が一時的に寝泊りできる梅田厚生館をその発端とした。市立中央更生相談所として天六に移り、そして名を変えて、1971年にあいりん地域に移ってきたのである。この経緯は次々頁に萩まちだよりの中面として掲載しているので、参照してほしい。しかしながらあいりん地域で新出発した市立更生相談所の入り口機能となる一時保護所は長柄西に配置され、退所後の受け皿の一つとなる更生施設大淀寮も隣接して設置されたのである。さらに2000年にはホームレス自立支援センターおおよども創設された。生活困窮者の居住福祉を担う施設コンプレックスであり、市更相条例の管轄のもと公設民営のサービスハブとしての、あいりん体制を支える一大拠点であった。

2020



vol. 26

このまちのヒト・コト・モノをみんなにお知らせ!

# 萩まちだより

発行：萩之茶屋地域周辺まちづくり合同会社



## 大都市大阪の もう一つの「キタとミナミ」

### 天六界わいと新今宮界わい ～実は双子のような歴史地理～



かも



大正時代後期の北の天六、本庄、長柄付近の水賃宿(緑色)と工場(赤色)の分布。  
〔大阪市立市史館「水賃宿の一考」、1925年、所収地図に内容が着色〕



まずは木賃宿街の  
歴史で、それを見て  
みようか～



吉村登博  
大阪市立大学  
特別研究員  
西成アーカイブズ委員

水内敬雄  
大阪大学  
都市研究プラザ教授

#### In 1897

太い赤破線は、この年の第1次大阪府拡張の境界線を示します。青太線は江戸末期の大阪城下町と1897年までの大阪市の範囲です。青地に白抜きの村は1897年に(全To一部)編入されました。東と南では鉄道(現 環状線)が人工的な境界となりました。赤破線の外側の赤地の村名は、1925年に大大阪市成立までの接続町村を示します。

#### Before 1897

木賃宿の集中する場所は、南は江戸期からの系譜をひく【B3】長町/日本橋筋と明治期に生まれた【B2】、そして北の【B1】でした。

#### After 1897

左図に書き込んだように、赤破線内の市域では木賃宿は立地を禁止されたため、赤破線外側の茶色で示した街道沿いの市境のすぐ外に限定的に設置が許可されました。【A1】～【A7】になります。この中で、真ん中を貫く南北の堺筋が南は紀州街道、北は亀岡街道に連なり、極めて往来の多い、大阪のまちの主軸をなしていました。この堺筋の南北、市の境域の外に、市域と接続するそれぞれ赤く囲った、北の【A1】豊崎村本庄と南の【A3】今宮村今宮は、木賃宿の最も集積する場所として開発、成長し、その後の簡易宿所街になっています。



・太線は、1897年までの大阪府域。内側の大阪城は、1897年の第一次編入時の大阪府域。茶色は、主要街道を示す。

・基図は、2万分の1地形図〔大阪西北部〕〔大阪西南部〕(いずれも1909年)〔大阪東南部〕(いずれも1908年)

なんや、飲み屋街の話かと思っただろ、フツはどっちもミナミが好き カノハ

〒557-0002 大阪市西成区太子1-4-2 太子中央ビル 203号 06-6630-6383

図 5-1 萩まちだより 26号 (次頁、次々頁に続く)

# 旧大阪市立更生相談所の変遷

⇒①キタ(天六界わい)との相似構造の中でミナミ(②あいりん総合センター跡地の「ワンストップ相談



貧困対策の重点地区から次の重点地区への旅カラスだったのか～

地域住民に行政が加わって、ボトムアップ型の粘り強い議論が続いている「あいりん地域まちづくり会議」。最新の会議では、あいりん総合センターの跡地にまずは労働施設(就労支援機能)や地域住民の福利機能などを整備することが合意されています。さらに追加が予想される幾つかの機能の中に、仕事や生活支援を求めて新今宮駅へたどり着く人々への「ワンストップ相談窓口」があります。この相談機能の源流の一つである旧大阪市立更生相談所(現・西成区役所健康福祉センター分館)はもともと大阪駅にあった相談窓口が天六(大淀区長柄)を経て西成・あいりん地区へと集約(移動)がされた経緯があります。まさに官製サービスハブ地域の北と南の歴史的動きと言えます。1面の続きとして、これをふり返ります。大阪都構想のもとで「大阪広域圏」が意識される中、市役所の民生局(現・福祉局)の直轄であったこの機能は、オール大阪としての自治体がどう扱うのか?そもそもそのあり方は?などの議論に役立てれば幸いです(編集部、見出しも。本文はおもに吉村研究員)。



梅田の小深町時代:大阪駅東口から阪急方面の国鉄高架ガード下北側に梅田厚生館が立地していた。(地図は1961年)

## 長柄地区と中央更生相談所

西成区太子1丁目15番地に建つ建物は、いま現在、西成区保健福祉センター分館と保健所分室となっているが、かつて、大阪市が直轄する大阪市立更生相談所(市更相)と称していた。統合された名称変更されるまでは「大阪市立愛隣会館」(1962年8月8日開設、後の西成市民館が立地する甲岸町21番地に既存の西成愛隣会館との関係で「第2愛隣会館」とも通称)と称しており、相談事業、貯蓄斡旋事業(「あいりん銀行」)、生活一時保護事業などをおこなっていた。また、開設直後の62年から71年までは、あいりん学園(あいりん小中学校)が3～5階と屋上(校庭)で開校していた(くわしくは『新今宮駅周辺の歴史・地理探訪〜ここまで掘り下げた!〜第1弾』30～31ページ)。

では、なぜ釜ヶ崎に市立を冠する更生相談所があったのか。その歴史をさかのぼると、大阪市の南西部と真直の角方、つまり北東部に位置する長柄地区(天神橋筋6丁目の北側あたり)と深い関係があった。大阪大空襲で地区の半分ほどを焼失した長柄地区には、敗戦後も大正末期に整備された困窮住民の福祉拠点となる施設がたかくさん存在していた。弘済会と梅田厚生館もそのうちに数えられる。

弘済会は、1912(大正1)年に「北の大火」後の義捐金と市費により財団法人として北区で発足したもので、1941(昭和16)年財団法人大阪市弘済会と改称(さらに1944年、全施設が大阪市に移管され市立弘済院と改称)し、長柄地区には一時期その分院が置かれ、養老、育児、授産、病院、救護の総合施設(敗戦後、梅田厚生館から送致の人の受け入れ機関)となっていた。

一方、梅田厚生館は、1945(昭和20)年8月15日「罹災者、復員者、外地引揚者の世話」を目的に設置された大阪市民案内所がその前身であった。そもそもこの市民案内所は、罹災者、疎開者の世話を目的として3月13日深夜～14日未明にかけての第1次大空襲直後に設置された大阪市立戦時相談所がはじまりで、8月15日の敗戦と同時に市民相談所と名称変更していた。そしてこの市民相談所をもとにして、生活保護法(旧法)施行に伴い46(昭和21)年11月1日北区の大阪駅東側高架下に「孤児・浮浪児、行旅病人、無宿者等の収容及び施設送致」するために再編・運用した施設が梅田厚生館であった。梅田厚生館はその後、1956(昭和31)年5月に大阪駅東側高架基礎補強工事のため近隣の北区小深町11番地(現・北区芝田2丁目)に移転し、さらに、1966(昭和41)年3月に機能拡張によって手狭となったため大淀区長柄中通2丁目(現・北区長柄西1丁目)へ移転され統合される。



北区小深町時代の梅田厚生館 完成直後の市

## 敗戦後の長柄地区の生活実態

当該期の長柄地区に「不良住宅」居住者以外にも多様な人びとが生活を営み糊口を凌いでいた。『朝日新聞』1952年8月3日付によれば、長柄地区を含む大阪市域各地で多くの「浮浪者」が概ね3つの形態で居住(生活)していた。その1つである「仮小屋」には、6,007人(うち、4,284人が世帯形成)が暮らし、竹柱を四本立て、ムシコぶらさげた程度のものから、古トタンで屋根をふき、よせ集めながらガラス窓もそなえ風雨は一応よけられる程度のものであるとする。浪速区(関西線・南海線のガードなど)で1,944人、港区で678人、西成区(今宮、釜ヶ崎など)で562人、大淀区(長柄橋下、淀川線など)で1,247人となる。長柄地区は市内全域の20.8%に相当する。もう1つ「木賃宿」には、2,023人(うち、家族連れが322世帯)が止宿し、西成区で1,280人(多数の港湾労働者)で304人、大淀区(長柄・吉山町のスラム街など)で254人を数える。長柄地区は市内全域の12.6%となる。そして「野宿」を強いられるのは、1,274人(うち、家族連れが45世帯)で、天王寺区(四天王寺や天王寺公園など)で562人、西成区が322人、天満署管内(中之島公園など)で107人、曽根崎署管内(大阪駅など)で77人となる。長柄地区は記録されていない。

仮小屋居住者や木賃宿止宿者が記録される長柄地区では、「不良住宅」を含めた住宅密集状態が続いていたことになる。その後、改正不良住宅地区改良法(1951年)を根拠にして、1955～59年度の4ヶ年にわたって、市営住宅(耐火構造)が、「不良住宅地区」として要改良街区と認識されていた長柄中通と長柄東通に計184戸建設され、住環境が大きく変化し始める。一連の变化に最も影響を及ぼしたのは、1955(昭和30)年から65(昭和40)年まで三次に亘っておこなわれる被災復興土地区画整理事業であった(大阪市都市整備協会編「見えるが街―戦災復興土地区画整理事業(大淀地区)」大阪市建設局、1985)。

# ・移動の系譜と、今後

これからもオール大阪で考えてほしいピー



## 新今宮界わいへ移って、サービスハブ形成へ 「窓口」論議へのヒント探り



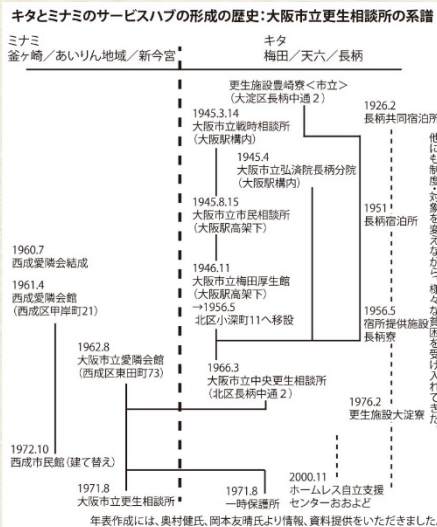
立愛隣合館



長柄本通2丁目時代：天六駅近くの長柄地区の1966年3月以降の中央更生相談所を核とする施設配置、それまでは更生施設豊崎署、医療保護施設弘済院長柄分院。これと梅田厚生館を統合。大正末期に建築された鉄筋コンクリートの重厚な建物であった。(地図は1966年)

1971年に釜ヶ崎に移転した際、一時保護所は当地に残り、長柄宿泊所の一部をその余ったスペースに移した。なおこの土地は阿倍野寄場とならぶ北の長柄寄場の西半分の墓地を廃止して、その市有地をこうしたサービスハブ地域のさきげしに経緯がある。

図にある長柄宿泊所と宿所提供施設長柄寮は、中央更生相談所の釜ヶ崎への移転後の建物間の移動を経て、それを1979年、1982年に廃止。宿泊所のはあと、1976年2月より更生施設大淀寮に、そして中央更生相談所の本館は上記の長柄寮時代と長い閉鎖期間を経て、2000年11月にホームレス自立支援センターをおよどとなった。現在すべての施設は廃止になっている。



### 釜ヶ崎へ移転した更生相談所

そして、さきみち梅田厚生館が、のちに、いずれも大阪市の医療保護施設弘済院長柄分院、更生施設豊崎寮と統合して1966年3月に誕生したが、大阪市立中央更生相談所(大淀区長柄中通2丁目)である。

もともと、大阪市民全般を対象とした更生施設であるはずの市更相が「中央」の名前をはずして、市立愛隣合館と合併するときに、釜ヶ崎に特化する形で太子1丁目15番地(当時の町名は、東田町 73番地)で新しい事業を開始したのは、1971(昭和46)年8月であった。大阪市は、更生施設を釜ヶ崎に特化するような政策を打ち出したのか。いくつかの理由が考えられる。

1つは、高度経済成長を経験した1970年代には大都市圏に居住する市民に対して更生事業がそれほど意味をもたなくなってきたことである。経済状況や生活環境は敗戦直後は大きく様変わりし、更生という視点でフォローアップする必要のある人ひと(先ほどの新聞記事で紹介されたような人ひと)がほとんどいなくなった。実際に関心のある利用者は釜ヶ崎が7~8割を占めていたとされており、困窮した人ひとにわざわざバス代を支払って長柄の市立中央更生相談所まで移動させるよりも地元で対応したほうが利点があると考えられたようである。

2つには、1961(昭和36)年以来繰り返されてきたいわゆる「暴動」によって治安悪化を懸念した行政が釜ヶ崎に居住する日雇いの労働者こそが更生施策の対象であると認識したことであり。相談や授産によって「暴動」を起こさないような日常的対策を重点的に施す対象地域として釜ヶ崎が選定されたと考えられる。こうした大阪市全般の実情と釜ヶ崎に固有の問題とがこの時期にリンクして、市更相の釜ヶ崎設置が決定されたと推察される。

### 市更相条例

ところで、市更相は、数年前の1965(昭和40)年に制定されていた「大阪市立中央更生相談所条例」(大阪市条例第77号)にもとづいて設置・運営されることになる。この条例は全5条からなり、その第2条には「相談所は、生活保護法(昭和25年法律第144号)、老人福祉法(昭和38年法律第133号)、児童福祉法(昭和22年法律第164号)その他の福祉に関する法令に基づいて、住居のない要保護者の保護その他福祉に関する措置を行なうことを目的とする」とあり、その2項で「相談所は、前項の目的を達成するため市長が必要と認める事業を行なうことができる」とある。市長に全権が委任されている、費用の徴収や減免も市長の判断次第ということになっている(第4条)。また、更生施設として「一時保護所」、医療保護施設として「附属病院」が置かれていた(『大阪市公報』号外第59号、昭和40年12月27日)。

### 総合福祉センターとして：サービスハブ地域の新編成

こうした機能が一挙に釜ヶ崎に移設されてきたわけであり、生活・福祉・医療などの各分野を総合した福祉センターの使命をもつて決定したともいえる。主な設備は、西成保健所分室、相談室(婦人、戸籍、住民登録、防犯、生活保護、児童、更生保護)などであったが、冒頭で紹介した「ありりん学園」は市更相の発足と同時に、独自の校舎(現・大阪自彊館の三徳寮)に新校舎を建設し移転することになった。教育だけはその総合的な機能から切り離されたことになったのである。それ以後、釜ヶ崎で「住居のない要保護者」の福祉に関する措置をおこなうとともに、地域住民の生活の向上、環境の整備・改善を図ることとなった。大阪自彊館の宿泊所、更生、救護施設や社会医療センターも含め、官民のサービスハブが一挙に整備された。

【大阪自彊館を核とする動きについては別機会に特集したい】

表 5-1 大淀寮周辺施設の変遷

西 暦	元 号	月 日	更生施設大淀寮	救護施設大淀寮	おおよど	旧豊崎東会館
			長柄西1-1-28	長柄西1-1-34	長柄西1-1-37	長柄西1-1-39
1925年	大正14年	4月1日			「豊崎勤労学校」として開設。 開設当初は木造校舎。	
1926年	大正15年	2月25日	宿泊施設「長柄共同宿泊所」として開設。			
1926年	大正15年	5月			鉄筋3階建て校舎が完成。現在の建物に。	
1926年	大正15年	6月				現在の建物が「大阪市立心華(しんけ)婦人会館」として建てられた。
1940年	昭和15年	9月			大阪市は「豊崎勤労学校」を「豊崎女子高等小学校」に改組することを決定する。	
1941年	昭和16年	4月1日			豊崎勤労学校は、「心華女子高等小学校」となる。	
1942年	昭和17年	3月			「豊崎勤労国民学校」を最後に廃校となる。	
1945年	昭和20年	3月			「弘濟院長柄分院」となる。	
1946年	昭和21年	3月				「心華女子高等小学校」は廃校となる。
1956年	昭和31年	5月1日	「長柄共同宿泊所」の3階に宿所提供施設「長柄寮」開設。			
1965年	昭和40年	3月			医療保護施設「弘濟院長柄分院」廃止。	
1966年	昭和41年	3月9日		旧「梅田厚生館」、更生施設「豊崎寮」、医療保護施設「弘濟院長柄分院」を統合して「市立中央更生相談所」を開設。「弘濟院長柄分院」であった建物が「本館」、後に「救護施設大淀寮」となる建物が「新館」、「心華婦人会館」跡の建物が「別館」となる。「別館」は「豊崎東会館」として、豊崎東地域の集会所として提供。		
1971年	昭和46年	8月		「愛隣会館」と「中央更生相談所」を統合し、「大阪市立更生相談所」の発足に伴い、「新館」が「市更相一時保護所」に。		
1972年	昭和47年	4月1日	「長柄宿泊所」が「中央更生相談所」本館跡に移転。		「長柄宿泊所」が移転。	
1976年	昭和51年	2月1日	「長柄寮」の2階部分を改装して「更生施設大淀寮」を併設。			
1979年	昭和54年	9月30日			「長柄宿泊所」を閉鎖。	
1979年	昭和54年	10月1日	「長柄寮」が「長柄宿泊所」跡に移転。3階部分に「長柄寮分室」。		「長柄寮」が移転。	
1982年	昭和57年	12月19日	「長柄寮分室」を閉鎖し、建物全体が「更生施設大淀寮」となる。			
2000年	平成12年	10月1日			内部を改装して「自立支援センターおおよど」を開設。	
2012年	平成24年	4月1日	「市更相一時保護所」機能を「更生施設大淀寮」が吸収し190名定員になり、「センターおおよど」の建物以外の指定管理を受託する。			「更生施設大淀寮」の管理になる。
2013年	平成25年	7月1日		「救護施設大淀寮」開設。更生施設が定員124名になる。		
2014年	平成26年	3月31日	「大阪市立更生相談所」が廃止。			
2015年	平成27年	3月31日			「自立支援センター大淀」閉鎖。	
2016年	平成28年	4月1日	「更生施設大淀寮」「救護施設大淀寮」「豊崎東会館」が「大淀寮」として、社会福祉法人みおつくし福祉会が平成30年3月31日まで指定管理を受託。「豊崎東会館」は別館として、3つの建物を管理することとなる。「更生施設大淀寮」の定員が90名に変更される。			
2018年	平成30年	3月31日	更生施設大淀寮・救護施設大淀寮廃止。		旧「豊崎東会館」の代用として地域に貸し出される。	建物が耐震基準に達していないと理由で使用が出来なくなる。

## 【表 5-1 補足】

この周辺の敷地一帯は、大正 14 年 4 月 1 日付の大阪毎日新聞社発行の「大阪市街図」では、「弘済会」とだけ表示されている。なお「弘済会」とは、「大阪市立弘済院」の前身となった「財団法人大阪弘済会」と思われる。

なお、「弘済会」前史として、1912 年 12 月に「小林授産所」を買収し、入所者約 100 名を継承したとされている。その際に、当時の南長柄に授産所を建て、「一時保護所」と「勤労学校」を合わせた敷地だった。1913 年に 5 月に「財団法人大阪慈恵病院」を吸収して「弘済会救護部大阪慈恵病院」とし手狭になったため、昭和 9 年に現在の吹田市山田に山田事業所を開設し本部とし、大阪市生野にあった元の病院を分院とした。

「おおよど」の建物が勤労学校としてコンクリートの建物になる前は、もともと木造の授産所があり新築された「勤労学校」の裏手に木造の作業所があったらしい。昭和 17 年に「豊崎勤労国民学校」が廃校になり、「弘済院長柄分院」となるまで建物がどういう使い方をされていたかは不明。地域の長老の話では、両親が「勤労学校」に通っていた話や「弘済院分院」に通院していた話を語ってくれた人もいた。

このあいりん体制の生活保護施設の機能についてユニークなところは、稼働年齢の単身日雇労働者を中心に、傷病で働けなくなったときに生活保護を措置するいわゆる施設保護を中心に動かしたことにある。居宅保護といわれるアパートでの生活保護を想定していなかったところに特徴がある。この前提には中高年であってもまた仕事に戻れるという循環があった。

本座談会ではこの循環でどのような役割を保護施設は果たしていたのか、バブル経済までの動きを知りたかったことが第一点である。第 2 点にバブル崩壊後、野宿生活者が急激に増えたことに伴うこの施設保護の在り方の変化について、当時の現場の認識を知りたかったことにある。生活保護とは別途にホームレス自立支援法にもとづく施設利用が複線的に走り出したのが 2000 年からである。奥村氏は前任の山本憲一氏と同様に更生施設の寮長もしつつホームレス自立支援センター長も兼ねていたため、この辺の経緯を伺うことができるのではないかと、ということにあった。なぜあいりん体制が徐々に効かなくなったのかはここでは深入りしないが、最終的には市更相条例も 2014 年 3 月に廃止され、あいりん地域の福祉局による直轄体制＝25 番目の福祉事務所がなくなり、



各区（24区）福祉事務所による居宅保護中心の生活保護と、ホームレス自立支援法を発展的に継承した生活困窮者自立支援法体制、これも大阪市では24区に導入、という体制へと移っていった。2000年代に入っていからの施設保護からの居宅保護への移行期には、もちろん施設保護を糾弾した佐藤訴訟での大阪市の敗北や、「居宅生活移行支援事業」が大きな役割を担った。そこには、施設が必要不可欠だったし、同時に、居宅保護への流れも太くする必要があった。

この辺の経緯について、もうひと方の岡本氏に登場いただいた。ホームレス自立支援センターから大淀寮のアフターケア担当と、施設退所後の地域での居宅保護でのアパート生活という新しい流れを創出、支えてこられ、また廃寮後は、大阪希望館で民間資金によるシェルター運営、そして今は生活困窮者自立支援法に基づく一時生活支援事業にも携わっている。岡本氏からは、2000年代、2010年代の施設保護から居宅保護、生活困窮者自立支援のシェルター事業への推移などについて、現場からの意見や見方をお聞きすることにした。

奥村氏は公設民営で動かすこうした施設の民側の社会福祉法人みおつくし福祉会の理事長も務められ、いわゆるサードセクターで基底のセーフティネットを現場で動かす最前線にずっとおられた。こうしたサードセクターによる官民連携の実情と今後の見通しについてもお聞きするという目的で、座談会を設定した。

なお、この座談会は、コロナ禍における大学の遠隔授業化のなかで、座談会自体を授業として開放するプログラムの一環と位置づけた（2021年1月28日実施、図5-2）。このお二人の座談会の前に、遠隔での巡検を施設まわりで行っている（2021年1月21日実施、<https://bit.ly/3t2WUgM> で視聴可能となっている、図5-3）その場面の写真を以下に掲載しておくが、すべて廃寮となり、取り壊しあるいは、暫定使用の状況となっている。また奥村氏、岡本氏から仮名処理の必要はないとのことで、ほぼ座談会での語りとおりに再現させていただいている。以下、座談会のやりとりとなる。（ここまでは水内）



図 5-2 (2021 年 1 月 28 日撮影)

左上は元ホームレス自立支援センターの食堂、ここで座談会を開催。右上は右が奥村氏、左が岡本氏。左下は、玄関から内部をみている。左側に相談室や倉庫、廊下にはハローワークからの情報がボードやパネルに掲載、右側は食堂や厨房、手前に事務室、右下は居室で、2段ベッドが対面で12あった。

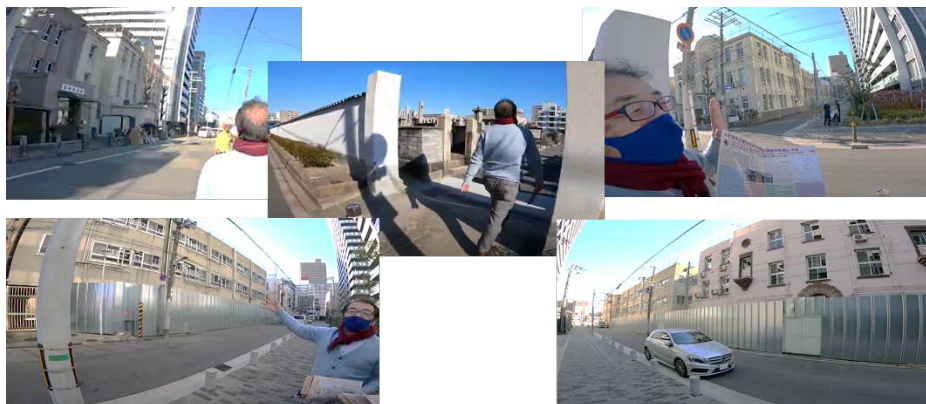


図 5-3 (2021 年 1 月 21 日撮影)

左上は手前から豊崎東会館、向こうがもとホームレス自立支援センターおおよど、その向こうが関西大学天六校舎の跡地に建った高層の民間マンション。もともと市営墓地の敷地内であり、その西半分を廃止し大正末期に市営事業などに移行させ、東半分は真ん中のような長柄墓地が残っている。右上は長柄墓地から元ホームレス自立支援センターを臨んでいる。その奥に下段写真の二つの建物が並ぶ。左下はその奥側に入り、一時保衛所、そして右下は、更生施設大淀寮である。一時保衛所の建物をのぞいて、いずれも大正末期から昭和初期に建築された。大阪市の社会事業の実力を感じる雰囲気であったが、取り壊される予定である。各建物の系譜は、前掲図 5-1 の「萩まちだより 26 号」を見ていただきたい。

## 2 1970年代後半から1980年代にかけて

水内俊雄：まず前回の巡検でこの一連の建物群を見てもらったんですけど、その建物群を運営していた「社会福祉法人みおつくし福祉会」に就職されたところから始めさせてください。

奥村 健：そうですね。昭和50年です。

水内：昭和50年以降に、このへんの生活困窮者、所謂ホームレスの人たちを受け入れる機能がどのように変遷していったかについてお話いただければと思います。まずは「施設保護」について手短にお願いします。

奥村：私が最初にこの法人に就職したのが1975年（昭和50年）です。私の前にこの大淀寮の施設長だった山本憲一さんも同じ昭和50年ですけど、私より少し前に入られました。翌年に大淀寮が、当時は「長柄宿泊所」と生活保護法の宿所提供施設長柄寮の運営をおこなっていましたが、一部宿所提供事業を変更して更生施設に変えようという流れになりました。更生施設になると職員配置ががらっと変わりました。指導員や看護師、事務員、調理員、嘱託医師などか。更生に向けた支援指導ができる立場の職員を置くことができるということで、職員がグッと増えるということも含めて。

当時は「みおつくし福祉会」ではなく「大阪市民援護事業団」という名称だったんですけども、たて続けに若い職員になるのが何名か入職しました。当時は大阪の生活困窮者対策って言うのは大きくはやっぱりあいりん対策に等しい状況でした。もちろん母子支援や障がい者の支援だとかということもありますけれども、まあ貧困問題ってということでのボリュームの大きな意味では釜ヶ崎あいりん対策が中心でした。

私は12月1日に入職しましたが、本格的な仕事は越年事業の利用者を施設に迎えに行くということから始まりまして。越年事業は1970年に始まったくらいだと思うんですね。

水内：「越年事業」は正月を越すっていう。僕も1999年に南港でお手伝いしたことがあります。3000人は越えてました。「越冬」は冬を越すけど、越年の方が短く、「越冬」は東京にはあったが大阪にはなかったか。

岡本友晴：釜の「越冬闘争」的なものは、私の記憶では1969年が最初だった

ような気がする。私は70年の暮れに参加しました。このへんは水野阿修羅さんが詳しい。

奥村：当時はまだ南港の越年施設はなかったと思うんですよね。みんな施設入所で、かつ本来の入所定員の枠外のところで大部屋を使って大勢入れてと。500人～600人行かなかったかな。相談が約600人でそのうち7割前後が施設入所で受け入れて、年が明けてあいりん更生相談所の方に面談に言ったという流れかな。そのお迎えに行ったのが最初の仕事でした。

当時私は、大淀寮と別に大阪市民援護事業団が更生施設として運営していた淀川寮にいました。大きなところでは自彊館やみなと寮さんが100名以上250名規模とか。今だから言うけど、当時はどこのあいりん対策の施設も、定員以上に入れるのが当たり前の状態で、大淀寮も当初立ち上げて最初は70名定員だったところ、その後最大140名くらいの利用者を受け入れていましたし、淀川寮も南港で使っていた越年対策のプレハブを移築して、115名定員で170名くらい受け入れざるを得なかった。自彊館さんは250名の定員に普段から500人受け入れていました。越年時はさらに、その上プラスアルファで受け入れる状態でした。

まあ、色んな意味でのあいりん対策、年間を通しての仕事の量だとか、あるいは、それぞれの日雇い労働者の方が生活できる範囲というのは波があるので、落ち込んだときには施設は対応をする。それともう一つ、更生施設は当時は、A館＝自立就労に向けた取り組み／B館＝医療に特化した、長期的に健康状態を見守っていく必要がある人向け。当時は救護施設だけでなく更生施設でも精神的な疾患を持つ人たちを受け入れていた。高齢者も増えてきた時代で5年10年ほどすると平均年齢が70歳を越えて、最高だと90歳の人が更生施設に入ってきたりした。淀川寮では救護施設を増設したりだとか、社会福祉法人みなと寮さんのところの千里寮ができたり、大阪府の方もみなと寮を建て替えたり、りんくうの救護施設ができたり、自彊館さんも救護施設へと足場を移していった。

当時私が入職したとき、利用者さんをあいりんまで迎えに行くんですけど、市更相が開いてる期間は市更相で対応するんですけど、年末は市更相が閉まっているので、自彊寮さんで対応するのでそちらへ迎えに行く。自

疆寮の当時理事長をしていた吉村鞆生さんにいろいろ教えていただいた。写真を撮って業者に渡して入館カードを作ったり。あとは、吉村さんも自疆寮を廃止して更生施設ではなく救護施設へと転換していった。私が入職したときは第2次石油ショックの少し後くらい。やや持ち直しつつあったが日雇い労働者には景気は厳しい時代であった。特に大阪は全国からやってくるので、あいりん対策は非常に重要であった。

当時は色んな団体の主立った人たちがいて我々も勉強させてもらいました。キリスト教協会さんや、越年の団体の方々が毛布を配ったりして。「子どもの里」で主催して地域を回る夜回りやったりしたのにうちの子どもと参加したりした記憶があります。その頃から子どもの里を本格的にやり始めたんじゃないかな。色んな意味でのあいりん対策としての形が整っていった時期でもあるけど、同時に民間の色んな支援活動も組織化されていった時代である。一方ではもう少し後ですが稲垣さんみたいに、釜ヶ崎地域合同労組の活動を始めたり。

岡本：70年万博で、全国の元気な日雇い労働者が釜ヶ崎に集められて、学生運動もあったから、活動家が釜ヶ崎にいっぱい入ってきて。70年の当時から残っておられるのは水野阿修羅さんくらいかな。学生運動系で入ってきた人のなかでいまでもいるのは阿修羅さん。あとは釜ヶ崎合同労組の稲垣さんかな？

水内：奥村さんが入ったのが75年だから、釜共、正式には暴力手配師追放釜ヶ崎共闘会議ですけど、それができてそして解体し釜ヶ崎は少し落ち着いてくる時期。あいりん体制が一時保護所など含めて成立して、シェルターやチェック機能があり、そのようなあいりん体制のいくつかの拠点の中で淀川寮に就かれた。

奥村：その時宿泊所じゃなく、更生施設としてケアの機能を高めて、更生施設大淀寮が1976年2月に開設。2月にできてその頃の方々がAとかBに入っていく。大淀はA、淀川はB。

水内：80年代、釜ヶ崎が元気だった頃に更生施設に入っただけかたはどのような人か？

奥村：基本的にやっぱりあの日雇労働に従事していた方ですけれども、日雇労働

働の仕事に入る流れというのは、炭鉱労働など産業変換の流れからはじき出されたり、その仕事が続けられなくなった人が多い。中には万博がらみで土地がたくさん売れて思わぬ大金を掴んで、生活が乱れて家族から追い出された地主も居たり。色んな方がいたが、ほとんどは日雇い労働者。当時は日雇い労働者は釜ヶ崎に来るとというのが大阪の場合ありましたからね。

水内：当時はオール大阪での対応というか。基本的に窓口は市更相を通さないと無理だったんですね。

奥村：はい、当時はないですね。当時はそこを厳密にしていってあいりん対策は市更相であると言うことで、各区の福祉に来てもらうというタイプの人は市更相に廻された。福祉も対応の仕方がなかったというのはある。自彊館の方は違うと思います。条例で縛られるところとそうでないところはありますし、みなと寮のように府管轄の場合も、日雇い労働者やホームレスのように住居地のない人、簡易宿所の利用者などは、居宅での生活保護の対象にならなかった時代なので、生活困窮者対策というあいりん・市更相には全国から片道切符を渡されてくるという時代でしたから。

水内：当時は年齢層は40代くらいですか？

奥村：Aは40代よりはもう少し年齢層が高かった。若い人はほとんど当時は来なかった。若い人は早く就労支援に乗りたいので、Bには来ないでAに来るというのがあった。平均すると50代位でした。日雇労働手帳に貼る日々働いたらもらえる証明のシールの売り買いが結構あって正確なところはわからないが。

水内：80年代を通してあまり大きな変化はなかった？それとも少しずつ年齢は上がっていった？

奥村：80年代はバブルだったので、高齢での仕事はあった。1日働いたら10,000円とか、とび職で一時間20,000円とか。80年代半ば以降は別かもしれないが、普通の経済状況の時には、普通の仕事の中身自体も変わっていった。とび職のように技術が要るだとか、配筋ができる人は重宝されるが、そうでない人はちょっとした景気の波で仕事をなくしてしまう。そうすると日々の生活でやっている人なので、ちょっと施設を利用してとなる。人によっては5年とか場合によっては10年など長く施設に滞在する人もいる。

そうした人をどう社会生活に乗っけていくかが我々の仕事の大切な部分でした。

水内：当時の出口は、元気な人は景気が回復すれば元に戻っていくという理解でよろしいのか。

奥村：そうですね。更生施設だけでは、なかなかそこから違う道筋をつくれな  
い。救護に行くと障がい者の方の居宅訪問もできるようになった。

水内：長年更生施設におられる方の出口となると、なかなか出口がない？

奥村：そうですね。

### 3 激動の1990年代に入って

水内：当時80年代に横浜でホームレスという言葉がはじめてつかわれた殺人  
事件がありましたが、そうしたホームレス現象と行政の施設の利用者との  
関係はあまり見えなかったという理解でよろしいですか？

奥村：はい。全国的に施設でホームレスの人を受け止めるという流れができて  
いなかったし、施設側もその覚悟がなかった。大淀寮や我々のところ（淀  
川寮）は公立で委託されている事業だったので、これはマズいねという話  
は上がりました。大阪市のホームレス巡回相談事業を始めたのが1999年  
ですから相当遅い。バブルがはじけて以降、大阪で本格的にホームレスが  
増えだしたのは1995年阪神淡路大震災以降。それまではホームレスが多  
かったのはむしろ東京新宿であり、大阪ではまだそこまで顕在化していな  
かった。阪神淡路大震災でむしろ日雇労働の需要が高まっていたが、震災  
が一段落した3年くらい後からは大阪でも増えだした。

岡本：東京とちがって、大阪では吸収するところがまだあった。東京は吸収の  
余地がなかったから一気に巷にあふれ出たのではないかな？

水内：要するに、かつて更生施設を利用していたような人がテントを張ると言  
うことが多分にあったんでしょうね。どうして働いてるときは施設を利用  
できて、テントを張ると施設を利用できないか？説明をうかがいたいので  
すが、90年代後半の激動の中で更生施設の利用がどうなっていたか教えて  
いただきたい。

奥村：ホームレスのなかで日雇い労働者だった方が、バブルがはじけた後ですので、そこからあふれ出したのははじめだと思います。もう1つは産業の構造転換で、日本の産業の空洞化で日雇労働から一般の労働者の中でも産業の中で閉め出されていくのが広まっていった時代だと思います。我々の施設としては、受け入れの閘口は広がったと思います。

当時の感覚としては、やっぱり機能するのに仕組みとか制度化されないと動きづらいという部分がある。更生相談所はあくまであいりん対策なので、我々は勝手に受け入れられない。あくまで更生相談所が唯一窓口であり、一時保護所を通してしか受け入れられなかったので、具体的にそういう対象の方が措置されないと勝手に受け入れることはできなかった。制度的にどこかで詰まってしまう要素を持っている。

同様の問題を「婦人相談」も抱えており、詰まりが発生していると思う。各地は女性相談センターになっているけど、国はいまだに売春防止法でやっています。法改正も制度改正もことばの改正もなかなか進まない。

岡本：90年代にホームレスが急増したのは、釜ヶ崎が吸収しきれなかったからである。それまでは、仕事を失ったら釜ヶ崎に行けば住むところも仕事もあるという形で吸収されていた。それが90年代には吸収できなくなったからホームレスがあふれたというのがあると思う。

水内：素人感覚で言うと、80年代に仕事があふれたからと市更相に相談に行ったら措置されて寮に入る場合でも、90年代後半だと、市更相に行けば相談や施設につないでくれるはずなのに、その前にテントを張ってしまうという。市更相に行かなかったのか市更相に断られたのか。

岡本：おそらく市更相に行かなかった。そういう制度・仕組みがあるということを知らないから相談に行けなかった。

水内：知っていれば、利用は可能だったんですかね？

奥村：そのへんは、名井さんあたりに聞くといい。彼は、しんどい時の更生相談所の所長をされていたし、大阪城公園シェルター、一時仮設避難所ですね。それとか自立支援センター舞洲1（アセスメント）の長をしてられたし、市更相に一般のホームレスを受け止めるということは無かったんじゃないですか？あくまであいりん対策なので。



岡本：釜のドヤに 1 泊か 2 泊するか野宿してから行けばひよっとしたらいけたかもね。支援者の側もそういうずるさがなかったということかもしれない。

水内：市更相に行っていれば措置されてたと思うんですけど、90 年代後半は満杯やったんですか？

奥村：生活保護施設は満床以上の状態が続いてました。全部を市更相が対応することは捌ききれず不可能だったと思う。

#### 4 ホームレス対策の本格的始動

水内：ホームレス巡回相談員制度が導入され、自立支援センターができた、90 年代から 2000 年代では変わりましたか？

奥村：まず何から手を付けるかという状態ではじめて巡回相談事業の話が生活保護施設連盟の保護施設に依頼が来て、すぐに飛びついて、加えて自立支援センターも作るという話だったので、その流れの中で巡回相談事業をやるという話だったので、絶対にやる必要があるという返事をした。

水内：職員は 90 年代までは一定の部署に長く勤められた？それとも人事異動で動くことは多かった？

奥村：あまり大きな人事異動はなかったが、みおつくしは母子だとか児童養護だとかの施設と交流をして、勉強してから主任になって戻ってくるというようなことをしていたので、ちょこちょこ交流はあった。

水内：巡回相談員や自立支援センターの正職員じゃない形で募集をはじめて、雰囲気が変わることはあったか？

奥村：巡回相談でももちろん出向で別の部門をやってもらうことはあった。本来はいろいろところで勉強する、違った立場の仕事もできるというのを 1 つの糧にしてもらいたいという部分はある。実際には居心地のいい生活保護施設に戻りたいというのはあっただろう。

その頃は就職氷河期だったが、自立支援センターには結構いい人材が来てくれて、その人を正職員に上げたりする流れでは、巡回相談や自立支援センターの仕事に価値を見出していた職員もいたにはいた。正規職員にな

っっちゃうとセンターに留め置くとセンターの経費を圧迫してしまう。それだけの経費をもらえないので、施設長も兼務して浮かせてとすることをしなないといけなかった。

水内：まともに法人の給与を払ってはいは首が廻らないので、兼職兼務させたり、嘱託職員で雇うという形を取ったり？

奥村：特に、みおつくしは、早くから大阪市社会福祉施設職員民間給与改善の制度を導入して、組合で要求をしていた。

水内：純公務員ではなかった？市の職員との連動はあったか？

奥村：市からの退職者が会長、後に理事長と変更になったが、あと事務局長を務めたり、大阪市からの出向の人がいたり、それまであったような事業団というか、市の管理の中での仕事をしていた。市にかなり近い。出向は今はないです。

水内：2000年10月にホームレス自立支援センターができたときの期待というのは？

奥村：ホームレス対策は本来我々がやらないといけない範疇であったがそれができないというもどかしさがあったので、なんとかできるというのはよかった。その一方で制約も大きく、職員採用も厳しいし、建物の中で二段ベッドを入れないといけないといけなかったり。50名程度が適度な狭い建物に100名定員でやれって言われて、「絶対無理だ」と。国にはどうしても100名でやると言わざるを得ないから、100名で通して実際の運営の中で60名、70名にしてくれといわれたので、だったら仕方ないと受け入れたが、その後市の職員が異動して「絶対に100名入れてください」と言われて、当時の大阪市職員は信用できないなど。

ですが、そうやって少なくとも巡回相談で廻ったりしたが、現地でホームレスの話聞いて、何が必要か求められているかを考えた。しかし現実問題として3施設（大淀、淀川が100名、西成が80名の定員）で1万人近くいるホームレスの対応を、3ヶ月で回転させるという話だった。しかしそれはどう考えても無理。何らかの支援金があるなら別だが、本人が一生懸命働いてお金を貯めて出て行くというのは3ヶ月では到底不可能。自立して施設を出て行くには最低でも半年は必要なので、3ヶ月+3ヶ月の実質

6ヶ月で運用できるようにした。それでも実際には知的や発達障がいなどの本来自立支援だけでは難しい人が大勢いて、自立支援センターから更生や救護への移動が必要なのに、ずいぶん長い間出来なかった。みおつくしの生活保護施設に関する大阪市条例の縛りで更生相談所の受け皿としてしか入所できなかった。ホームレスとして各区の扱いで受け入れていた人の移動が出来ないという矛盾があつて。その矛盾の解消には何度も訴えずいぶん解消に時間かかりました。これなんか、当事者の視点に立たない行政側の都合の端的なものですよ。

水内：その頃は主任さんだけが正職員ですね。職員さんのおつきあいで苦労された点はありますか？

奥村：もともと社会福祉法人に入職して仕事しようと思っっている人たちだけではなかった。

岡本：社会福祉士の教育を受けて入った人は3人程度だった。彼らは正職員を目指していた。それ以外はヤンチャな転職組（笑）。

水内：山本寮長の判断は大きかった？

奥村：彼は自立支援センターの就労支援で何を盛り込むだとかセンターとしての事業のあり方、彼はアフターケアが大事であるとした。大淀寮時代から生活保護施設が必要なことは地域とつながることだが、センターはそれよりは期間が短いし、私は就労した後それぞれの就職先・事業所での生活が待っているので、アフターケアにはなじまないのじゃないかと考えていたんですけども、彼はアフターケアが必要であるということを唱えていた。淀川寮では簡単に就労自立の見込みの立たない人は生活保護施設に移っての長期スパンの支援という段階的な使い方を考えていた。そこは山本さんの方は積極的にアフターケアをセンターでやられた。

奥村：生活保護が必要な人をいつまでも施設が抱え込むのはおかしいし、施設から出るときに自閉症や発達障害の方は地域で生きていくために生活保護や障がい者支援しかない。救護施設から地域へ出て行くとき「無理だよ」といっても本人が頑張っ自分でアパートを見つけてきたりして、むしろこちらが目を覚まされることもあつた。そうした人は通いできてもらったりこちらが訪問したり。

岡本：淀川寮は通所事業が手厚かった。特に訪問活動。

水内：通所という言い方は面白いですけど、もちろん訪問もあるんですよね？

利用者に来てもらうのと、働いてる方が訪問していくと。

岡本：生活保護の制度の中で、施設を退所した人のアフターケアをするのに、国から補助金が出る。その制度を利用している。大淀寮もそれに倣い通所事業を始めた。

奥村：淀川は、更生と救護と3セクターあったのでね。元々通所事業は救護施設に導入する話から始まった。淀川は救護施設だったのでその話を聞いていたが、むしろ更生の方に使えるなど。同時に厚労省と話して同じ制度をできるようにと持ちかけた。

## 5 さまざまな創意工夫

水内：そういう流れの中で、自立支援センターの就労自立という方針に対して、どのような内部努力がされたか？

奥村：もともと就労自立という方針は、自立支援センターが出来る前から大淀寮の施設としての目標の1つだったので、例えば、就労から始まった保証人制度。全国でも大阪がはじめて。大阪には生活保護施設連盟があり、巡回も主立った施設に依頼が来る。今だと考えられないがバブル期当時は大阪市の財政が潤沢で、余って仕方ないので各団体に配分のような形で大量の供託金が預けられた。生活保護施設連盟も大金を預かっていて、ふくらんだ利息をどう使うかを当時の連盟の会長は考えていた。淀川寮の指導員から「保証人制度をつくりたい」という意見が上がったのがきっかけで、1990年代半ばくらいに就職時の保証人制度が始まった。

水内：保証人制度の利用というのはかなり大きいと思うが、どういう働きが主に出てくるわけですか？

奥村：日雇労働の場合は保証人は必要ないが、工務店などで正規職員やそれに近く長期的に就労するには、保証人は必要であった。施設長が個人的に保証人になる場合もあったが、物騒なので……

水内：保証人制度はどういう仕組みで？

奥村：期限は1年更新で、30万円を上限に何か被害があれば保障をする。実際には保障が必要な場面はほとんどなかったが、何かあったときの連絡先がほしいというのがある。

岡本：センターから就職する場合も保証人制度があるから、なんとかあった。

奥村：就職に関する保証人制度はあまりお金も使わないので、何かほかに行うことはないかとその後1年半後くらいに、住宅保証を開始した。就労の保証人制度よりもむしろ住宅保証の方が利用件数が多かった。金銭的な保障ではなく、人的保証。

岡本：民間の賃貸保証が広まってくる前の話です。

奥村：我々の施設がやっているなかで、不動産屋と親しくなった。不動産屋によると保証人必要な物件があるが、保証人制度が使えるかどうか。大体は使えた。民間でそうした保証ができるようになってきたので最近は何かが減ってはいる。

水内：お金の流れはどのようになっている？

奥村：生活保護連盟が管理しています。会計を持っているところ。例えば、勝手に住居を出ていく人がいたら、滞納家賃があれば、期限を決めて何ヶ月分かを申請して、生活保護連盟内の委員に申し出て、被害申請をする。保証人は生活保護連盟の会長である。

奥本：そういう保証人制度が一般社会で増えてくると、我々がやる必要性は薄れてくるが、今度は逆に賃貸保証会社が保証しない人がいるのでそのフォローが必要。

水内：就労自立について、就職開拓室についてお聞きしたい。

奥村：淀川寮は立地的に不便で、自立支援センターの業務として各企業を廻って就職先を開拓することが必要だった。就職先を探すために職員を配置して拠点設けることが必要、そもそも政府が自立支援センターに求めている大きな要素でもあったので、おおよど・よどがわ二つの自立支援センターの予算で大淀寮の近所に物件を借りて事業所を開設した。

岡本：積極的にホームレス雇用をする制度を大阪市が設けた。

奥村：だからセンターにいるうちは7割くらいがなんとか就労した。しかしセンターを出てから継続するのは難しく4割くらいに減ってしまう。

## 6 ホームレス自立支援センター利用者の変化

水内：2006年に「自立支援センター舞洲」ができてホームレスが変わってきたのは2000年代の後半？日雇い経験者が再チャレンジしていったのは？

奥村：2000年代後半からは若い人が増えた。若い人の中でも層が分かれていて、なかなか就職が難しそうな本来であれば自立支援センターではなく長期間での障がい支援が必要な人もいたりした。いろんな意味で世の中からはじき出されて他に行き場がなくセンターに来るような人もいる。

岡本：野宿暦がない人がセンターに入るケースが増えた。

奥村：世の中全体が安定就労の時代ではなくなった。

岡本：利用者側の意識の問題で、就労意識が低く、はじめから生活保護を狙ってくる人も出てきた。お金が出る技能講習をとっかえひっかえしてお金をもらう人が出たり。講習に行っている間は仕事を探せとうるさくは言われないから、講習を多く受けて長くセンターに居座るケースも。

奥村：センター利用で就労自立に乗っかりきれない人。もともとは対象じゃない方、意識的にできない人たちがいるので、各センターが困っている部分である。舞洲の方で第一段階として一時療法的なアセスメントをする制度を作った。

水内：直で大淀寮に入ってくる時代と、舞洲を経て大淀寮に入ってくる時代では変わりましたか？舞洲2の方は障がいとか、舞洲1の方は就労自立の方は。

奥村：施設長によって変わる部分大きい。同じみおつくしの中ではあるが、方針の違いで論争になったこともある。

岡本：本来はアセスメントセンターで全員を受け入れて振り分けるべきだが、全員を受け入れることはしなかった。

奥村：定着事業の必要性は、社会に適応しきれない人への窓口としての機能にある。

岡本：最近相談窓口系がものすごく増えて、逆に過多になっているのはいいか？すべてワンストップにはなっていないから利用者の側が色んな窓口使い分ける知恵を身につけている可能性がある。職員の方が教えてもらう

事もある。

水内：サテライト住宅では、センターのような2段ベッドではなく一人個室だが？

奥村：あれは我々が自立支援をするのに、生活保護施設を出てからいきなり一般のアパートでひとり暮らしをするのは難しいので、いったん施設が持っているアパートで生活をしてみるという仕組みを作った。最初に二段ベッドで集団生活でとなったときに集団生活に合わない人もいる。また最初からすぐにセンターを出てしまってアパートマンションで一人暮らしよりもワンクッション置いてね。そのあと自立支援センターの方にも予算をつけてもらった。

## 7 居宅保護への転換と出口創出の工夫

水内：再び保護施設のほうに戻りますが、2点お聞きしたいことがあります。ひとつは居宅保護への動きを決定づけた佐藤訴訟の影響です。現場からみてこの経緯について回顧をお願いします。

奥村：過去には当時の生活保護基準額が、憲法上の健康的で文化的な最低限度の生活を保障していると言えるのかという「朝日訴訟」という、その後の生存権をめぐる生活保護の在り方に影響を与えた有名な裁判がありました。現在、各地で裁判が行われている2013年の生活保護費の引き下げに伴う訴訟など、生活保護をめぐる裁判は多数ありますが。

そんな中で、この佐藤訴訟というのは、施設保護（収容保護）か、居宅での生活保護（居宅保護）の選択をめぐる、1998年～2002年まで争われた裁判なのですが、釜ヶ崎の居所のない佐藤邦夫さんの（住宅による）保護申請の意に反して、一般住宅での保護はうたなかつた。居宅保護のハードルが非常に高かった時代ですね。釜ヶ崎ですから更生相談所になりますが、当時は施設収容が基本でした。

更生施設での収容保護を決定して、更生施設の淀川寮に入所させた。集団生活が合わなくて、いったん希望退所をするんですが、再度更生相談所に保護申請をしたところ、やはり施設保護を決定し、そこで訴訟を起こし、裁判になって、原告が勝訴した。一審二審とも。大阪市と更生相談所が被告にな

って、国も応援に来てましたっけ。裁判には淀川寮の指導員も駆り出されましたけど、最初から大阪市の負けやろなと思ってましたし。原告が勝つべきだろうとも思っていました。

ここから、全国でも寄せ場や飯場から居宅への保護が一応進みだしたんです。ただ、最初は65歳以上の年齢限定であったり、何らかの障がいがあるなど、大きく制約はありましたね。

水内：次に宿泊所との関係ですが、東京では宿泊所で相部屋から個室まであります。大阪で大東ネットワークさんが出てきて、最初怪しいところかなと思ったけど、自立支援センターにとってライバルであると思うが、そのときの印象はどうか？かたや個室かたや2段ベッドだが。

奥村：むしろその印象は強まっています。山谷「ふるさと」が最初ですよ。現実問題、社会福祉法人でそれをするのは無理なのでね。東京だとSSSなしではやっていけない。SSSの成功は何なのが水内先生に取り上げてほしいですが。

岡本：これからの人口減少、空き家が増えている時代に空き家をどう活用していくかと考えると……人をどう付けるのかという問題はありますが。

水内：一時期、センターがどんどん統合されて施設がなくなっていったが、その流れはどのように捉えていますか？

奥村：ひとつは、年越し派遣村があったり居宅保護が徐々に緩められくるなかで、居宅保護を活用した地域生活支援の担い手が（ある意味では貧困ビジネスであるとも言えるが、）あらゆる形で一般の事業として現れた。簡易宿所の営業はこれがないとつぶれていたと思う。インバウンドだけでやっているわけではなく、一般のアパートもやっていることがある。居宅での生活保護も進んだ流れの中で、それを利用して上手に利用者のニーズに合わせてます。なんとか生活支援をしようという形作りが民間の中で確実に。

先ほど、徐々にと言いましたけど過去の流れから言えば、相当急激に生活保護へのシフトが進んだと言えるんじゃないか。それぐらい年越し派遣村（2008年）はインパクトがあって、国としても大きく舵を切ったと思うんですね。ただ、各地は、その対応ができる状態には全くなっていなかった。福祉事務所に行っても、居所の定まっていない人には、生活保護



を進めるための要件がまずない状態で、さらに認定までの待機期間が最低でも当時は2週間かかっていた。認定会議の開催都合で申請時期によっては、ひと月以上かかることもあった。

そんな中で、悪徳不動産屋や一部簡易宿泊所などの中に、いわゆる貧困ビジネスや囲い込みが発生して、社会的にも大問題になってしまった。2009年か2010年かに、ゼロゼロ物件には敷金は出さないとか、敷金支給額の上限の減額がされたんだっと思ったと思います。確か、それまで上限30万を超えだったのが10万円代くらいになったのかな。あまり影響があったとは記憶にはないんですが。確かにそういう制度を悪用しての悪徳業者もそれまであったと思います。何かにつけ、制度の悪用をする業者はありましたね。ただ我々は、極端なケースはすでにオミットしてましたし。

こうした状況を何とか解決を図ろうとして大阪市が考え出したものが、「居宅生活移行支援事業」なんです。これは、たぶん大阪だけがやった。大阪の生活保護施設がもともと施設から地域での自立生活支援をするのに、持っていたノウハウで。協力的な不動産屋さんや保証人制度の活用、アフターケアなど、住居の提供と後のフォローが整っていたのに目をつけて。さらに施設での待機期間に、生活保護で地域生活が問題なく維持継続できるか、施設で生活をさせて、その間に施設職員によって判断をつけられた。

確かに覚せい剤の後遺症で苦しんでいたり、アルコール依存の問題、発達障害や精神的な問題を抱えていたりなど、正直、施設での待機期間中の判断は難しかったですね。治療も必要な人もあって、待機時間が長引くこともあった。私も直接ケースを持ちましたけど、個室でなければだめだったり、地域移行がなかなか進められない問題を抱えた人たちもずいぶんいました。あくまで一時的な待機期間の確保で、その間は生活保護を打っているわけでも、正式の施設入所でもなくて、大阪市の推進事業で、一時預かり状態。長引くとなんでやということになったりして、単価のわりに対応は厳しかった。それでも、足掛け3年くらいかな。本格的にこの事業が継続されたのは。相当の件数を大阪の施設全体ではこなしたと思う。

福祉事務所の相談窓口はこのポスターが張ってあって、野宿もしくはそれに近い人やなる恐れのある人が生活保護の申請に来て、窓口で説明を受けて、

「これで！」でその場で施設入居が決まる。待つ余裕のない人には、時間外でも受け入れがあるし。東京や横浜、名古屋その他の都市でも、それぞれ独自の資源を活用したり、新たな担い手が出てきたりしていますね。

水内：これで出口に地域生活という大きな流れを、派遣村の状況を利用して作り出したといってもいいですね。簡易宿所転換の福祉アパート側もこのあたりで量的にはピークに達したのではないのでしょうか？

岡本：簡易宿所の需要が減っているなかで、簡易宿所転換型のシェアハウスが増えている。

水内：団塊の世代の層が厚く、そこがドーンと減っているのですね。そこにかわりインバウンドの外国人が入ったので上手くいっていたが。団塊の世代の大波をうまくセンターが受けていたという印象。

岡本：その後の仮設をいっぱいつくって派遣村など、主力が去った後にバラエティに富む年齢層が入ってきた。釜ヶ崎の寄せ場という機能がしぼんで、派遣業が大きくなった。日雇いのために釜ヶ崎に行かなくなった。

奥村：大阪なら釜ヶ崎、横浜も簡易宿所が集積していた場所を活用しながら今やっている。東京はSSSやふるさとの会さんなどの存在がかなり大きいと思う。ワンストップ型の総合支援で女性もたくさん入っている。そうした意味で合う言う形は東京だから可能なのかもしれないが。

岡本：SSSさんは一時期、障がい者に向けて違う法人格を立ててやってみましたね。

## 8 北の拠点の縮小と閉鎖

水内：東京は5箇所のセンターはシェルター部分の緊急一時保護を一体化して5箇所のままやっているんですけど、大阪はほとんど閉めちゃったんですよね。

奥村：巡回とセットで各福祉事務所との連携で。福祉事務所で依頼が来てなんともならない人は巡回に回して。

水内：縮小したときに現場から反発はあったのか、それともしょうがないという形だったのか。

岡本：職員に反発する元気はない。何かやるためには拠点が必要である。例えば、みなと寮が京都に施設を作るときに地域から排除された。今は上手くいっているが。大阪市が児童相談所を作る際も、周辺のタワーマンション住民が反対したり。

水内：奥村さんは、救護施設があるときに退職された？

奥村：救護施設はまだありましたが、閉鎖になることはすでに決まっていた。

水内：閉鎖は仕方ないという印象？

奥村：関西大学の敷地がマンションになったので、大阪市が敷地をそのまま救護施設にするはずはないという気はしていた。

水内：救護施設の跡地はマンションに？

奥村：まだ跡地利用は決まっていない。適当な売り時を見計らっているでしょう。

水内：大淀寮が閉まったのはいつでしたか？

岡本：大淀寮の廃止は2018年です。センターが閉まったのはその前。

水内：岡本さんは、大淀寮で勤められてる間、ずっとアフターケアが専門で？

岡本：2008年に自立支援センターおおよどにアフターケアの職員として雇われた。センター内での職員とのトラブルがあり、更生施設大淀寮の相談員として転勤になった。トラブルの時はもう辞めてもいいと思っていたが、通所に引っ張っていただいて、その当時聞いていたのは、山本寮長から奥村寮長に変わったとき、山本寮長は外に出る人で、施設にいないことの方が多かった。奥村さんは淀川寮の施設の運営や職員の管理をしっかりとやってらしたと聞いていたので、(それまでは)センターの職員としては好き勝手やっていたので、(寮長が変わることでこれまでのやりかたでは)やっていけないのではないかという心配はあった。

実際に寮に移ってやり始めたときに、いろんなアイデアを奥村さんは受け入れてくれた。以前からやっていた喫茶を拡充したり、通所事業を本来は施設の退所者しか扱えないが、区役所の生活支援から斡旋を受けて地域の人を受け入れたり。そういったことを受けて、通所事業に本来は2名ほどしか受け入れられない制約があるが、大淀寮入寮経験のない人を地域から5名受け入れていたこともあった。

奥村：大淀寮・淀川寮は市の条例に基づいて運営される施設であるため、本来は大阪市の更生相談所からの受け入れしかできなかった。それをなんとかホームレス問題なんかも広がってきたので、条例を改正して市内の各福祉からも受け入れられるようになった。その広まる流れの中で、今度は市の福祉からでは入所者をまかないきれず、府の福祉からも生活保護施設に受け入れられるようになり、大阪府下の人がいっぱい入ってきた。ただし自立支援センターはあくまで大阪市の制度なので府下の人はいれない。それを受けて舞洲も作った。生活保護施設の方はどんどん枠が広がった。一時保護者の入所は減って、これまでのあいりん対策の各生活保護施設は「こんなん廻られへんやないか」と府の入所がどんどん増えた。大阪市はそれが不満だったみたいで、「大阪市としては生活保護施設の入所者は対象者がいないので、人員を削減する」と。本来は制度が変わって国としては1部屋に4人までしか入れられないとなっていた。我々としては賛成で、それまで大淀寮は5人部屋だったが4人で運用するようにしようと。淀川も6人部屋が多かったが4人に。定員を減らすのを大阪市は嫌がったが、国の指導も入り、定員を削減する中で、大阪市の利用者が減っていることをいつも指摘された。

岡本：大阪市が居宅移行支援事業をはじめたときは、定員が140を越えていた。

奥村：最終的には、一時保護所がなくなり更生相談所がなくなり、大阪市としての対象者が減っているということで、自彊館の建替の際もどれだけ定員が減らされるかというのがあると思いますけれども。

岡本：東京では数年前から、個室でないで建て替えしないようになっている。

## 9 大阪希望館に関わって

水内：ここで岡本さんがかかわっている大阪希望館について説明をお願いします。

岡本：もともと、リーマンショック後に派遣村とかが出てきて、いわゆるネットカフェ難民の調査事業をホームレス就業支援センターが受けて、釜ヶ崎支援機構に再委託して、その当時私は支援機構に出入りしてたから調査に

参加したことがきっかけで。その後にチャレンジネットを作るというのが、釜ヶ崎支援機構に話がたって、自彊館さんから職員を出してもらって。大阪労働者福祉協議会が受けて、チャレンジネットができた。チャレンジネットができたけどその繋ぎ先がない。受け皿を作るために動き出した。寄付を集めて基金を作り、連合大阪や部落解放同盟や我々のような福祉施設で働いていた人びとが集まって運営協議会を作った。

水内：面白いのは大阪市の動きとは流れや性格が違う。ホームレス自立支援センターだけでないルートを作るという発想。

岡本：ホームレス自立支援センターのように、既にホームレスになった人を対象にするのではなく、希望館はホームレス予備軍の受け皿である。

水内：生活困窮者支援の新たな流れの走りではないか。

岡本：支援居室・シェルターを作り、そこで受け入れる。2009年から開始。

水内：連合の基金ですね。自立支援センターとの利用者の違いは見えませんか？

岡本：制度を利用したことのない人が多い。年齢層は30代～50代くらい。

水内：印象としては複線ルートができていると考えていい？

岡本：大阪希望館では、大阪市北区でシェルター、豊中市に新しく造ったシェアハウスこうじゅ、そして、就労支援センター。シェルターを利用するのは障がい者ではなく一時生活支援。大阪府と契約しているので、東大阪市や守口市など大阪市以外から利用者が入ってくる。無一文で入ってくるので、福祉作業所での内職賃金を就労資金にする。一時生活支援では少しお金が出る。障がい者に限らないので「就労支援センター」になっている。

水内：生活困窮のためのお金を使おうと思ったら就労準備？

岡本：施設ではないからね。住居施設として現在はシェルターとシェアハウスを実施。

水内：シェアハウスの入口は？

岡本：居住支援法人に登録されているので、その関連からの依頼もあるが、基本的には豊中市の福祉事務所と社会福祉協議会が主な窓口。豊中市は福祉に手厚く、就労支援をしていたり。天六のシェルターにいる人も、退所していくためには部屋を借りるにしても、共同生活ができる人にはシェアハ

ウス。シェアハウス入居後に生活保護を申請する場合もある。

水内：シェアハウスに入る人は生活保護がほとんど？

岡本：そうではない。居住者の内訳は生活保護とそれ以外が半々。年金ではいる人もそれなりにいる。食事は出ない。基本は自立した人が入居。

水内：どういうルートで紹介された物件か

岡本：ホームレスを支援する支援者の関係から、立正佼成会の研修施設が 15 年前からあったが利用者が少ないため閉めていた。介護系や障がい者系に声をかけていたがバリアフリーではないため使いにくく利用者がつかなかった。大阪希望館としては 40 室もあるので冒険ではあった。

岡本：元々宗教施設だった建物の 2 階より上を共同住宅とした。宗教施設だった時の名残で 1 階に祭壇が残している。今のところは基本的に豊中市からの紹介での入居者がほとんどである。

水内：入居の際には住民票を豊中市に移す？

岡本：全員住民票を移しています。自立支援センターをもっと自由にしたようなイメージで、門限はない。共同住宅。家賃だけの負担、光熱費はタダ。冷暖房費は別途必要。日曜日以外は事務所に誰かスタッフが必ずいる状態。

水内：大阪希望館の職員としてサービスを提供？

岡本：関西光謝館の運営協議会（任意団体）をつくり、そこが管理運営を大阪希望館に委託しているという形を取っている。

水内：大阪府からの一時税金などは誰が払う？

岡本：建物を一般社団法人が借りているサブリースで大阪希望館運営協議会の下に一般社団法人大阪希望館を設けている。これが事業の受け皿や福祉サービスの事業を行う法人格を持った団体。

水内：大阪府からの一時生活の費用以外はどのような収入が？

岡本：家賃。

水内：家賃はペイします？

岡本：かろうじて。できるだけ家賃を確保できるようにしたい。

水内：豊中市のシェルターとしてアパートは使っていない？

岡本：使っていない。

水内：一時生活のお金から自立支援の件費は出るか？

岡本：出ていない。ギリギリ状態。30名弱が入居している。家賃は4万円。

30人以上入れると管理が大変。

水内：一般に沢山ある一時生活事業の一環として見るができるが、そうしたイメージの方々が入居してくる？

岡本：それよりは少ししんどい人が入っている。受け皿がない人。救護施設から逃げ出した人だったり。基本は男性だが女性も短期で入ることはある。

水内：最後に、各活動の拠点は？

岡本：大阪市北区天神橋7丁目の就労支援センター「ホープ・エッグ」と支援ハウス「ホープ」、そして豊中市南部の「シェアハウスこうじゅ」。

岡本：大きいのは大騒ぎされたくないから、きちっとやっていきたいから、豊中市から頼まれたら受けるがあまり見学とかは受けたくない。

水内：場所は？

岡本：宝塚線と名神の交差点付近。有名になった森友学園の近く。地域的に言うと豊中の南部は貧困層が多い。北部だと富裕層が多いが。

水内：コロナの影響はあるか？

岡本：コロナで失業した入居者がいる。

水内：バリアは普通のシェアハウスより低い？

岡本：住宅確保給付金が出るからそれを使っている入居者がいる。

水内：どう言う経緯で入居がきまった？社協からの紹介か？

岡本：社協の紹介や、生活困窮者の窓口からの相談で入所が決まった。そのほかに年金生活者。年金を多くもらっている人は現役時代に所得が多かった人なので、金銭管理がきちんとできずに羽振りのいい生活を続けてしまう人がいる。当然破綻が起こり、家賃滞納などで家を追い出される。経済的な困窮ではなく、生活の困窮。

奥村：安定した年金収入があるが管理できずに困窮しているので、公的な支援は見込めない。本人なりの個別の問題であるので、そこにどう対処していくかを考える必要がある。

岡本：大淀寮の晩年には、地域包括支援センターや民生委員から頼まれたら、全く生活保護と関係ない人を受け入れるケースもあった。

奥村：その時代で支援を必要とする人は変化しており、コロナ後はこれまでの

ホームレス支援・困窮者支援の枠を取っ払わないといけない。

奥村：施設入所なんかもそうだが、それまでの制度でまかなえない状況が生まれている。何らかの新しい制度が求められる。

岡本：従来は家族、地域、職場のどれかでカバーできていたが、現在は3つともが崩壊しつつありカバーできない状況にある。外国人研修生やニューカマーの問題も出てきているし、ひとり親家庭の問題もある。居酒屋などサービス産業でカバーできていたが、ダメになってしまい、今後どうしていくかは怖い部分である。

奥村：センターの頃は現役の大学生が来ていた。親との折り合いが悪く家から逃げてきた人とか。

水内：ちょっとした発見ですが、年金を持っていることで逆に生活が安定しなくなるケースが見られる。年金怖いなあ。

奥村：年金だけでは賄いきれない。貯金の切り崩しや小遣い稼ぎが必要。

岡本：年金の額も多くはないし、全般的に高齢者をケアするシステムが脆弱。地域・家庭・職場でカバーできない。

水内：どうも長時間にわたり、貴重なお話ありがとうございました。