

野宿経験のある生活保護受給者の地域社会への定着支援

釜ヶ崎のまち再生フォーラム
(大阪府大阪市)



夜間緊急宿泊所（シェルター）のチケットを求めて毎日約1,000人の野宿者が並ぶ

I. 団体の目的と経緯

釜ヶ崎地域（大阪市西成区）は、約2万人の単身日雇い労働者と約160軒の簡易宿泊所（ホテル）が密集する労働者コミュニティ（寄せ場）である。近年の経済不振と労働者たち自身の高齢化（平均55歳）で、地域内外は数千人規模の野宿者であふれるようになった。大阪府下全城7,757人（大阪市内で6,603人）の野宿生活者のうち（2003年春）、約半分は釜ヶ崎での日雇い生活経験者と見られている。

そうした危機的状況の最中、1999年を境にして地域活動に大きな変革が見られるようになった。地域最大のNPO組織であるNPO釜ヶ崎支援機構ができたのも、また簡易宿泊所組合が地域貢献路線を打ち出して「簡易宿泊所空き室2000室活用プラン」を打ち出したのもこの頃である。これまでまるごと「社会的排除」されてきた釜ヶ崎地域が、180度転換し、「社会再参加」「ソーシャル・インクルージョン（社会的包摶）」による失業・貧困・福祉等の諸問題の克服の道に走り出した。コミュニティの中にある地域資源（古いしくみの中で孤立化し、朽ちかけているように見えるモノやヒトやソフト）を再発見し、住民主導の新しいネットワークで結ぶことで役立つものにつくりかえ、自己変革とエンパワメントを引き出しあい、「住む能力」を発展させ、参加と自治に向かう。99年以降の数々のできごとは、確かに釜ヶ崎地域がその流れの中にあることを感じさせるものである。「抵抗と対決の砦」であった釜ヶ崎地域にこのような時代が訪れようとは、夢にも思えなかつたことだ。

一方で、こうした新しい活動に伴う新しい困難や挫折も見られる。コミュニティビジネスでの格闘など次のステージへの苦しみももう始まっている。

「釜ヶ崎のまち再生フォーラム」はこうした状況のさきがけとして、1999年秋に釜ヶ崎居住COMという学習組織の呼びかけで創設された。日雇い労働者、簡易宿泊所経営者、町会役員、司祭、役所の職員、労組役員、研究者、学生、市民ボランティア、ジャーナリストなど多彩な人々が次々と集まってきた。会の目的は、「釜ヶ崎地域において、フォーラムやワークショップを実施し、構成する住民層の暮らしを再建する方向でのまちづくりビジョンをさぐり、あわせて事業化を促進する」ことである。まちづくりの視点に立った「やる気のある個人のゆるやかなネットワーク」というかたちにより、閉塞状況の中でも、

小回りのきくアクションができていった。現在の共通目標は「元野宿の単身高齢者も含めてだれでもが住み続けられるまちづくり」である。たとえば、簡易宿泊所を改造した「サポートイブハウス」の開設により（現在10軒）、これまで1,000人以上の野宿経験のある高齢者が畳の上にあがることができた。彼らが心身の健康とコミュニケーションを回復し、「旅人」から安定的な地域生活に移行しようとするそのテンポと生活課題に合わせて釜ヶ崎のまち再生フォーラムもまた、まちづくりに必要なさまざまなモノ（施設）、カネ、ヒト、ノウハウを社会に提案し、実現に協力してきた。



あいりん総合センター内職安前で
寝る野宿者

簡易宿泊所組合との協働による簡宿短期宿泊援助制度。NPOによる安否確認巡回事業や介護事業など仕事づくりのこころみ。太子福祉館や地域通貨「カマ」。ボランティア養成講座とボランティア連絡会づくり、ボランティア・研究者優待制度、菜園の会や識字教室の運営への協力。「投票へ行こう！社会再参加キャンペーン」「野宿生活者の社会復帰を実現するモデル区域」における新しい町会の設立（再建）。NPOサポートイブハウス連絡協議会の発足などなど。第1ステージから第2ステージ、そして第3ステージへとまちづくりの舞台がステップアップしていくことで、フォーラムはこの4年間大きな可能性を發揮してきたといえる。しかし、晴れの日ばかりではない。今年度はネットワークに参加していたあるコミュニティビジネス（介護事業所）のサービスの質や運営のありかたをめぐって大きな騒動と混乱も経験した。

ハウジングアンドコミュニティ財団からは、今年度を含め過去3年にわたって活動助成をいただいた。一昨年は、「野宿生活者の社会復帰に向けたモデル地区の整備」として、3軒のサポートイブハウスがある街区を「野宿生活者の社会復帰を実現するモデル地区」と位置づけ、サポートイブハウスの居住者が地域で暮らし続けるために必要な諸条件の整備を試みた。昨年度は、「野宿経験のある生活保護受給者のコミュニティの育成」として、生活保護を受給した畳の上にあがった人々が地域に根付いて生活するために必要な居住支援を図るために、彼らのニーズを把握するための調査や、コミュニティの形成を支援するための地域通貨の流通促進などに傾注した。そして、今年度は、「野宿経験のある生活保護受給者の地域社会への定着支援」を目標として、以下の3つの事業を提案し実施した。

II . 活動の内容

2-1. 地域資源に関する調査

大阪市では簡易宿泊所における居宅保護が認められていないため、生活保護を受給するためには、生活保護法に基づく施設に入所するか、賃貸住宅等を確保するほかない。しかし、集団生活や規則に則った生活になじめないという理由などで施設へ

の入所を嫌う野宿生活者等は少なくなく、かといって、賃貸住宅への入居も、保証金や保証人などが障害となり実現が困難である。このため、従来から野宿生活者の多くは、高齢や疾病で就労が困難な場合でも、生活保護を申請せずに路上にとどまる傾向にあった。

このような状況に対して、2000年6月より簡易宿泊所経営者等との協働によって開設したサポーティブハウスは、保証金や保証人の問題を取り扱うことによって野宿生活からの生活保護申請を容易にし、また、人的サポートを備えることによって生活再建の過程を支え社会再参加や自分らしい生活の実現を支援してきた。開設から3～4年を経て、サポーティブハウスの居住支援体制もほぼ確立してきており、昨年には、サポーティブハウスの経営者等によって「サポーティブハウス連絡協議会（NPO法人申請中）」が設立され、その理念や事業成果を地域全体に広めるための活動が開始されつつある。また、居住者側の生活もほぼ安定した段階を迎えつつあり、現在は、居住者の生きがいづくりをどのようにサポートするかにフォーラムの活動の重点が移っている。今後は、生活が安定し地域の一般アパートへの転出が可能な居住者に対しては、地域社会との関係性を構築するためにも、一般住宅への転居を支援するような体制が求められる。逆に要介護度が高くサポーティブハウスに居住できない居住者に対しても、サポーティブハウスの出口となる居住の場所を確保することが必要である。

そこで、あいりん地区において、高齢者等が活用できる地域施設やアフォーダブル住宅について実態を調査することとした。調査にあたっては、まず4月から7月にかけて調査方法の検討を行なった。当初は、フォーラムが推進する「ききとりキャラバン（地域内の諸団体に対して、活動の現況と課題を聞き取り調査する会）」の一環として、地域資源に関する聞き取りを実施する予定であったが、フォーラムの活動体制に関わるさまざまな事情によりこれを実施することが困難となった。このため、急遽、8月より、以下の2つの方法によって、あいりん地区にある「サポーティブハウス」以外のアフォーダブル住宅の現状について調査を行なうこととした。

①「サポーティブハウス」以外の経路で居宅保護になった人々の住宅状況の調査。

まず、あいりん地区の生活保護受給者の所在について福祉事務所などに協力を求めたが、個人情報に関わるデータの取り扱いの困難性などにより、情報を取得することができなかつた。このため、個人の住宅を特定することは諦め、居宅保護支援を実施している団体や個人にインタビュー調査することによって、間接的に居宅保護者の住宅状況を把握することにした。あいりん地区において、古くから居宅保護支援を実施している2



簡易宿泊所を改造してアパートに
転換したサポーティブハウスの
共同リビング

つの団体（個人）にインタビュー調査を実施した。

②「サポートハウス」以外の簡易宿泊所転用型アパートおよび簡易宿泊所の調査

簡易宿泊所転用型アパートを網羅的に調査することは困難であるため、大阪府簡易宿所生活衛生同業組合（以下、簡宿組合）に協力を仰ぎ、組合に加入している物件について調査を行うこととした。8月から9月にかけて調査票の下案を作成し、簡宿組合と数度にわたって調整を行なった。9月に組合の理事会承認を得ることができたので、11月にアンケート調査を実施した。

2-2. 西成市民館建替えの提案

長年孤立または社会的に排除されてきた釜ヶ崎では、周辺地域にはあってもこの地域には無いものも多い（例—在宅介護支援センター）。住民の手による西成市民館の建替えは、そうした在宅生活支援機能やデイケア機能を地域に導入する「引き込み口」として重要である。また、運動論的にも、野宿から畠の上にあがり、地域住民になろうとしている高齢者たちおよび支援団体と、町会や商店会所属の一般住民が相互理解と協働を深める「接着剤」としての役割を果たすものと期待できる。再生フォーラムではこの点に早くから着眼し、今年度までに2回のワークショップを開いて、アイデアを重ね、地域にアピールしてきた。

2002年秋に、この市民館がまさに立地する区域に新町会（萩之茶屋第6振興町会）ができた。再生フォーラムに参加する人々が設立（再建）に参加し、ささえている町会である。そこで、当プロジェクト実現にはこの町会を推進役とするのが近道であり、本筋だと位置づけしなおした。ただ、第6町会もまた（第1から第10までの単一町会から成る）、萩之茶屋連合町会、地域社協、あるいは各種支援団体などとの複雑な意見調整や連携なしにはすすめがたい。

そこで、第6町会が呼びかけ人となって今年度の6月18日、同28日、7月2日の3回、会合がもたれた。連合町会会長や地域社協関係者も参加し、「西成市民館建て替え委員会発起人会」が立ち上げられた。“労働者世界”からは当フォーラムが委員となっている。これまでの私たちの2回のワークショップの果実も引き継がれ、さらにこの会合の中でアイデアを発展させて、「萩之茶屋地域福祉総合センター（仮称）」構想として冊子をつくるに至った（7月）。→この冊子は活動の中間報告に添付したとおりである。冊子の策定においては当フォーラムが派遣した専門家がこの作業の中心となった。

しかしその後、連合町会や地域社協内部でもう少し意見調整が必要だということになり、そのことを尊重しつつ（待ちの状



老朽化がすすむ西成市民館

態となる)、それまかせでは時間がかかりすぎることから第6町会としては市や区関係部署にこの冊子を持参して実質的な働きかけを先行的に行うなどしてきた。このあたりは市民運動の手法とは異なる町会世界の手法とペースへの微妙な配慮が必要となる。ときにはもどかしさもある。

モチベーションを維持し高める目的で、独自に04年2月14日(土)に和歌山県御坊市の島団地に、荒廃したコミュニティを再建した先進事例を学ぶ視察&研修合宿を敢行した。第6町会会長を含む15人ほどが参加した。

島団地は60年代から生活保護率が驚くほど高く、「貧困のサイクル」を断ち切るために住宅の建て替えに住民参加のワークショップなどを長期にわたって積み重ね、改良住宅の設計に自分たちのアイデアを生かすなどして、コミュニティ再建を図ってきた。相違点も多いが、生活保護制度や住宅問題を機軸とすることなど、学ぶ点も多かった。

2-3. 「釜ヶ崎のまち再生・第3ステージ」ビジョンの策定

年度当初は、「第3ステージのビジョンは“労働者世界”の当事者、支援者、簡易宿泊所関係者だけでなく、連合町会や商店会、公的施設等にまでウイングを広げた真に地域横断的な、広く深い布陣でつくりあげたい」と、より大きな目標に引き上げた。

「そのためには、まちぐるみでのワークショップを」ということになり、実質的にそれに等しいやり方として「まちづくりききとりキャラバン」活動を開始した。が、もともと活動課題が飽和状態のところへ、ホームレス自立支援法実施への対応、加えて釜釜介護を実施している一介護事業所をめぐる騒動と混乱が発生し、プランの練り直しが求められた。パートナーたるべき“連合町会世界”的変化の動き(まちづくり意識の成熟等)は独自のゆっくりしたペースでなされているので、原点にもどり、再生フォーラム独自のネクストビジョン(第3ステージビジョン)を策定し、のちにそれを地域全体に提案していく方法にもどした。

具体には、釜ヶ崎のまち再生・第3ステージビジョンづくりシリーズとして、12月より1ヶ月に1回程度の割合で講演会やワークショップを開催した。

▼12月5日(金)「講演&ワークショップの集い」。

講師：藤田忍教授(大阪市立大学)。ビジョンのつくり方等についての他地域の先進事例を学びつつ、釜ヶ崎の場合について「居住」「医療・介護+生きがい」「共生」の3つのテーブルに分かれて討論した。15名参加。

▼12月9日(火)「利用者サイドから地域の介護事業所をチェックし、レベルアップさせ、選択できるようにするための市民



和歌山県御坊市の島団地へ
コミュニティ再建の先進事例視察



荒廃したコミュニティをどう立て直したかの苦労話を学ぶ
(御坊市の島団地にて)

団体の試みを学ぶ」。

講師：小林房子さん（吹田市・民間在宅介護支援ネットワーク）。20人参加。

▼1月13日（火）「第3ステージビジョンづくり・総論（12月9日の続きをやろう）」。

20人参加。議論の中で見つけたものは「第3ステージの3つの目標」と「1つの大きな機能」。つまり、1) 自分と西成に誇りが持てる街 2) (労働者世界と町会世界など) さまざまなタイプの住民が仲よく安心して暮らせる街 3) 人生のリターンができる街（社会参加、再参加の中身がゆたかな街）。そして、人々がまちづくりに今一番望んでいるのは「ケアの困難事例における具体的な相互支援機能」。



藤田忍先生を講師に招いて開かれた
「第3ステージビジョンづくりワーク
ショップ」

▼2月10日（火）プレ・ワークショップ「政府や府の地域再生特区構想を私たちは活用できるか」。

府地域福祉課から担当職員にも出席してもらい、国がよびかける「地域再生提案募集」に何か提案できるか、5～6本の案について検討した。本格的なワークショップのテーマ足りうるかのシミュレーションである。25人参加。

▼3月6日（土）「“特区”的発想で、釜ヶ崎でつくれるシゴト・できるモノ・やれるコトを出し合ってみよう」。

3つのテーブルのテーマ：「もしもあいりん総合センターの使用目的を広げることができるとしたら、何を開設したい？何をやりたい？」、「もしも（生活保護受給者が）収入5万円までは働いても生活保護費が削られないことになったら、何がしたい？どんなことになる？」、「その他、“特区的発想”を使って釜ヶ崎でつくれるシゴト・できるモノ・やれるコトって何がある？」。サポートハウスに住み、野宿経験のある高齢者や日雇い労働者が8人参加し、自分たちの問題として、真剣かつ楽しく議論をする姿が印象的だった。「おもしろかった。また、誘ってや。」との感想がうれしかった。（大阪府職員も含めて）参加者30人。



「“特区”的発想で、釜ヶ崎でつくれるシゴト・できるモノ・やれるコトを出し合ってみよう」ワークショップ

▼3月16日（火）シリーズ6「大阪市産業連関表を用いた生活保護、ホームレス対策の波及効果と市財政への影響」。

報告者：鈴木亘阪大大学院教授。私たちのまちづくりビジョンを計量経済学的に裏づけるために実施されたが、「減税や公共投資に比べて、はるかに“効率のよい”大阪市の活性策である」という調査結果は全国的にも共有されるべき貴重なものがある。ちなみに、これは、もう一つの釜ヶ崎のまち再生フォーラムがらみの資料「生活保護による生活再建と課題－サポートハウス居住者調査結果」とともに、厚労省の「生活保護

制度の在り方検討専門家委員会」にも提出された。

III. 活動の成果

3-1. 地域資源に関する調査

居宅保護支援を実施している団体や個人へのインタビュー調査から、サポートハウス以外の共同住宅への入居ルート、家賃、間取り、対象者の住宅に対する嗜好、必要な居住支援とそのノウハウなどについて情報を得ることができた。これらは、今後、サポートハウス以外の方策で住居保障の支援を実現していく上での基礎的情報として大いに参考となる。

また、簡易宿泊所の調査については、25人の経営者から回答を得、29の簡易宿泊所と2つの簡易宿泊所を転用した共同住宅（サポートハウス以外）の情報を得ることができた。調査の結果は、簡易報告書にまとめ、2004年3月に大阪府簡易宿所生活衛生同業組合に報告した。また、2004年8月に日本建築学会大会でも報告する予定である。これらの情報は、地域資源としての簡易宿泊所の活用の可能性を模索するための貴重な資料となる。また、アンケート調査を通じて、簡易宿泊所の経営者に、まちづくりに対する関心や参画の意向を確かめることができた。さらに、フォーラムの活動を知らしめるとともに、大阪府簡易宿所生活衛生同業組合独自の取り組みや考え方などを学ぶことができ、ある意味で相互に情報や意見を交換する良い機会となった。

3-2. 西成市民館建替えの提案

取組みが地元町会を軸にできるようになったことはいろいろな意味で成果といえる。地域再生には不可欠のプレーヤーだからである。提案を冊子にして、とにもかくにも役所等に地域の意思が伝わっていることも前進面である。市民団体だけだと道のりはもっと遠かったと思う。しかし、社協内の有力推進者の個人事情や市財政ひっ迫のひんぱんな報道で、この半年間「様子見状態」に陥っていることの克服が課題となっている。

3-3. 「釜ヶ崎のまち再生・第3ステージ」ビジョンの策定

ネットワークに困難が発生する中で集中的にシリーズ6回分をこなしたことはよくがんばったととらえている。10年先のビジョンの骨格と部品がある程度はそろえることができた。これをまとめ、ビジュアル化する作業が遅れているのが課題だ。

特筆されるべきは、この取組みの中で大阪府健康福祉部地域福祉課とのパートナーシップが形成されつつあることだ。私たちは行政との関係でようやくここに至ることができた。

次の課題は市との関係である。



鈴木亘助教授による「大阪市産業連関表を用いた生活保護、ホームレス対策の波及効果と市財政への影響」調査報告会

IV. 今後の取組み

実施を見送った、サポートハウス以外の簡易宿泊所転用型共同住宅について、居住環境や居住者の動向などの情報を収集し、必要な居住支援を、地域をあげて行なっていく必要がある。これについては、今年発足したNPOサポートハウス連絡協議会の活動内容に照らしながら、時機を見て、協働して取り組んでいきたいと考えている。



生活保護受給の高齢者も参加したワークショップ

西成市民館建替えの提案については、社協内推進者の活動復帰もあったので、第6町会は第4回「建て替え委員会発起人会」の開催を近く求める意向である。再生フォーラム独自としては、第3ステージビジョンを発表することがこのプロジェクトを再アピールすることにもつながる。そのうえで、「釜ヶ崎の在宅生活をささえるネットワーク（次のステージに対応するため、釜ヶ崎のまち再生フォーラムを再編成中であるが、その中でできた、ケアの現場関係者から成り高齢者福祉行政ともパイプを持つ会員制ネットワーク）」にも依拠して、キーパーソンたちに個別具体的に影響を深めていきたい。

「釜ヶ崎のまち再生・第3ステージ」ビジョンの策定については、経過の中で、居宅保護中の「おっちゃんたち」も生活づくりやまちづくりの議論（ワークショップ）に真剣になり楽しむことさえできることが実証された。今後は、ビジョンのまとめ作業を終えビジュアル化を急ぐ。第1、第2ステージビジョンで経験しているが、わかりやすく親しみやすいイラスト化によって、居宅保護中の「おっちゃんたち」を含めより広く深く議論に巻き込み、もっとビジョンらしくしていくことができるを考えている。こうして、釜ヶ崎のまち再生フォーラムへの求心力もまた新しいものにしていきたい。