

# 釜ヶ崎における「まちづくり」のプロセスと 野宿者の追い出し問題

中村 葉子

## I はじめに

現在、大阪市西成区の釜ヶ崎と呼ばれる日雇労働者、野宿状態にある人々が多く集住する地域において、大規模な再開発を伴った「まちづくり」が進められている。この「まちづくり」は、2012年以降、橋下徹元大阪市長が西成特区構想を打ち出したことで本格的に始動したものである。昨年、全国の各地域で住民主体のまちづくりが叫ばれて久しいが、この西成特区構想もまた当初から「住民参加型のまちづくり」を強調してきた。そのため、「まちづくり」の計画の立案やその協議において大阪府・市の各部局だけでなく、地域住民、地域の労働・福祉に携わる諸団体などが会議に参加し、意見を申し出ることによって、「まちづくり」のプロセスに直接関わっていくという形態がとられた。また、まちづくりや観光開発、福祉政策などを専門とする学者人が有識者として参加した。このようにして釜ヶ崎における「まちづくり」はあくまで地域住民と諸団体、専門家らの「合意」の上で進められるという体裁をとってきたのである。しかしながら、この合意形成のプロセスにおいて様々な問題が生じている。

何よりもまず問題なのは、地域の住民である日雇労働者や野宿者は会議などの意見を述べる機会が非常に少なく、彼／彼女らの立場にたって意見を述べる労働組合団体、支援団体などの意向さえも十分に考慮されないままにおかれたのである。さらに、「まちづくり」計画の主要な取り組みとなった「あいりん労働福祉センター」(以下、センター)の建替のための閉鎖において、当地を昼夜利用していた労働者、野宿者が追い出されてしまうという事態も生じている。そこに追い討ちをかけるように、2019年に大阪府はセンター閉鎖後も未だ周辺を寝床とする野宿者に対して「土地明渡請求訴訟」を起こした。この訴訟で原告であるセンターの施設管理者である大阪府は、所有権にもとづいて野宿者が「不法占拠」しているとの理由で一方的な立ち退きを求めたのである。

こうした現状をかんがみると、当初から謳われていた、地域住民の参加

による「合意」形成を尊重した「まちづくり」とはかけ離れたものとなっているように考えられるのである。本稿の目的は、こうした一連の「まちづくり」における諸問題を、主にセンターの建替問題に関わる会議の議事録などを参照しながら明らかにするものである。なお「まちづくり」計画の全体を総括することが本稿の目的ではなく、センターをめぐる閉鎖・建替のプロセスに焦点をしばるものである。

## Ⅱ 西成特区構想と「あいりん地域のまちづくり検討会議」

本章は西成特区構想が発案されることとなった歴史的な背景を踏まえつつ、橋本市政が打ち出した西成特区構想、またその構想の一部分をなす「あいりん地域のまちづくり検討会議」(以下、「まちづくり検討会議」)の問題点を明らかにする。

### 1 「労働者の街」の「衰退」言説と西成特区構想

大阪市の南部に位置する釜ヶ崎<sup>1)</sup>は、戦前から流動的な都市下層労働者が住まう簡易宿泊所街として形成されてきた。戦後期には、農業や炭鉱業、造船業から離職した多くの人々がこの地に安価な労働力として寄せ集められ、過酷な労働に従事した。1960年代に警察官が路上で倒れていた労働者を放置し死亡させたことに起因する暴動が発生し、それを機に行政の重点的な対策がとられたことによって、現在の単身男性労働者が多く住む街へと変貌していった[原口,2016:144-145]。その後1970年にセンターが開設され、ここを拠点とした「寄せ場」が肥大化していくにつれて、労働条件の違反や賃金の中間搾取(ピンハネ)が横行したことから、センターを拠点に労働者の抗議行動や組合運動が大きく展開していったのである。

バブル期には関西空港や明石海峡大橋などの大型プロジェクト、民間のビルやマンション建設が増加したことによって、釜ヶ崎の就労者数は過去最大数を記録し、活況を呈していった。しかし、バブル崩壊とともに求人数が激減したため、中高年の日雇労働者は失業し、野宿状態となっていった。そのため労働組合や支援団体らは従来の労働運動から、日々の炊き出し、高齢日雇労働者の就労保障、生活保障、野宿者の臨時夜間緊急避難所を求める運動に力点を置くようになった。そして2000年代以降、野宿者の増加が社会問題化したことから、「ホームレスの自立支援法等に関する特別措置法」

(2002年施行)が国会で成立したのち、生活保護の受給や自立支援への取り組みが進んだ。それまで労働者むけに数多くあった簡易宿泊所も福祉マンションやサポーターハウスへと転換されていった。こうした時代の流れのなかで、釜ヶ崎はかつての「労働者の街」から「福祉の街」へと変貌したと語られる[白波瀬,2017b:81]。

西成特区構想は、こうした状況下で登場してきた。西成特区構想が発案された際の有識者の報告書には、「まちづくり」を推進する論理がおおよそ以下のように示されている。まず、現在の釜ヶ崎は「福祉の町」であるが、やがては生活保護受給者である高齢者人口が減少し、「衰退」していくであろう。よって、再開発を行うことで新たな人口(子育て世代、観光客)を呼び込み、地域経済を再活性化する必要がある[文書1]。この「衰退」から街を建てなおそうという論理は、しかしながら西成特区構想によって言い始められたことではなく、釜ヶ崎で活動するいくつかのまちづくり団体の活動においてすでに言及されていた。なかでも簡易宿泊所の経営者たちは労働者、生活保護受給者が減少すると、廃業に追い込まれる。そのため、大阪府簡宿組合は観光地化を進め外国人向けの宿泊事業への転換を早くから企図していた<sup>2)</sup>。さらに「(仮称)萩之茶屋まちづくり拡大会議」(以下、「拡大会議」)と「釜ヶ崎のまち再生フォーラム」(以下、「再生フォーラム」)の活動がある。「拡大会議」は連合町会を基軸として組織されたものであり、そこに支援団体、労働団体、福祉施設の代表者など地域の特定の人々が参加した。2008年に露天屋台の撤去、警察と共同での覚醒剤の取締りなど主に地域の美化、治安問題におけるまちづくり事業を進めてきた。また「再生フォーラム」も簡易宿泊所を国際ゲストハウスに転換する計画を簡易宿泊所と共に進めてきた。

こうした団体の活動を引き継ぎながら始動した西成特区構想は、主に釜ヶ崎に関わる事柄を中心に次のような施策が提起された。①野宿生活者、高齢日雇労働者、生活保護受給者の自立・就労支援、テント・小屋掛けの「平和的解決」、治安対策、結核対策、②子育て世帯の呼び込み策、大学誘致などの教育振興策、国際観光振興策、③あいりん総合センターの在り方の見直し、新今宮駅前再開発についてなどである。①、②、③の施策は、それぞれ短期、中期、長期にわけて段階的に行われるとされる[文書1]。

上述したように西成特区構想の釜ヶ崎の「衰退」言説は、しかしながら将来迫り来る「危機」を全面に出すあまり、いま目の前にいる労働者、野宿者の存在を軽視、欠落させてしまう危険性がある。それは例えば子供が利用できる公園づくり、通学路の安心・安全等が強調されるなかで、それを名目として、2016年には花園公園のテントの住人が行政代執行法にもとづき一

方的に追い出されたのである。ここで明らかになったのは先に見た①の野宿者の公園テントの平和的解決<sup>3)</sup>は②の目標のためには遵守されない場合がある、ということである。また公園内で行われている日々の炊き出しも「公園の適正化」のために禁じられる可能性がある。

また、②に含まれる簡易宿泊所のゲストハウスへの転換は、観光客の基準に即して宿泊代が上がる可能性があるため、労働者が利用できなくなる事態も生じる。すでに新今宮駅前には高級リゾートホテルである星野リゾートのホテルが建設された。こうした開発によって住民が追い出されるのではないかと危惧する声は、「ジェントリフィケーション」という言葉でたびたび指摘されてきた[生田, 2016:35-38]、[青木,2018:12-13]、[渡辺,2019:105-108]。「ジェントリフィケーション」とは、「貧困層」が住む地域で再開発が行われることによって、富裕層が流入し、家賃の高騰と周辺の物価上昇を招き、家賃を払えなくなった「貧困層」が追い出されてしまうことを指す。だがその意味合いは、近年たんに住宅問題にとどまらず、一般の都市公園、公共施設が民営化によって再開発されることで、そこで起居していた野宿者が追い出されてしまうことも含意されるようになった[木村, 2019:152]、[原口,2020:29-30]。このような指摘を踏まえると、策定された目標を実現するためには政策が相互に対立し、一方が遵守されない場合も生じるのではないか。基本的に西成特区構想による「まちづくり」は経済活性化を目指すものである以上、税金を落とす「一般住民」の存在が尊重される。その一方で、公園や路上、公共施設に起居する野宿者は経済活性化を妨げる要因として取り除くべき対象とみなされてしまうことがある<sup>4)</sup>。

こうした「まちづくり」が抱える諸問題への不安や懸念が表明されるなかで、西成特区構想は日雇労働者・生活保護受給者、野宿者を排除しない「包摂型」の「まちづくり」[文書2]を掲げてきた。そして、それを現実に実行していくために、地域住民や地域の労働・福祉団体に広く開かれた会議の場を設定したのである。つまり、計画に反対する意見を汲み上げ合意形成していく、といった「まちづくり」の会議の仕組みそのものが、上記の懸念を解消する手段として位置付けられているのである。しかしながら、はたしてそれは十全に機能してきたのであろうか。以下、一連の「まちづくり」の会議を振り返りながら検討していきたい。

## 2 西成特区構想における合意形成

西成特区構想は、大阪都構想の実現を旗印に大阪府知事から大阪市長に

転身したばかりだった橋下徹元大阪市長が「西成が変われば大阪が変わる」「西成をえこひいきする」というスローガンを掲げながら打ち出したものだった。この西成特区構想の具体化にあたって実地に動いたのは、大阪市から特別顧問に任命された学習院大学の鈴木亘氏であった。彼はかつて釜ヶ崎で調査、研究に携わったことがあり、その経験を買われて抜擢された。本人が記すところによれば、西成特区構想における「まちづくり」は、これまでのように役所が一方的に事業を推し進めるものではなく「地域の人々がみずから政策立案、政策決定できる」[鈴木,2016:352]「ボトムアップのまちづくり」「全員参加のまちづくり」(同:vi)を行なうものであるとする。さらに「全員の合意形成」がプロジェクトを進める上での必要不可欠の条件であるとされた[鈴木,2016:354]。

名称こそ西成特区構想ではあるものの、実際にはその大半が釜ヶ崎にかかわっている。鈴木氏は、まず釜ヶ崎とかかわりのある有識者7人に声をかけて「西成特区構想有識者座談会」というものを組織し、西成特区構想を推進する叩き台となる基本構想をまとめていった。鈴木氏の著書によると、彼がかかわった団体は、先に挙げた「拡大会議」と「再生フォーラム」である。特区構想は広く地域の人々による「政策立案」をかかっていたが、原案を構成しているのは実のところこの2団体の意見にすぎない。鈴木氏によると議論のたたき台となるものを事前に用意しなければならなかったとも述べるが、そもそものたたき台自体を開かれた討議の場から創出しようという発想はなかったのである。こうした立案の過程に対して、異論が唱えられたこともあった。「西成特区有識者座談会報告書及び工程表の結論については、現在の施策の前提方針にはなっているが、中には異なる意見もある。議論はもう少し自由にはじめてはどうか」[文書3]。しかしこうした意見は、結局は聞き入れられることなく会議が進んでいった。

2013年には4つの専門部会からなる、「エリアマネジメント協議会」が設置された。これは、テーマに関連する有識者と地域の人々、行政職員から構成されるものである。それらの委員からなる「まちづくり」であれば、たとえ「地域の人々」がそこに入っていたとしても、先述した「ジェントリフィケーション」を狙っているのではないかという警戒心が、支援団体や地域住民の中に根強くあった。鈴木氏は、こうした警戒や批判は「荒唐無稽な話である」[鈴木,2016:350]としつつも、その背景にある不安、懸念は軽視すべきではないとして、地域の人びとが望まないことが実行に移されないように地域全体の意見を聞く場を設けた。そうして2014年に作られたのが「まちづくり検討会議」であった。

鈴木氏は、それまでの会議の参加者が限定的なものだったのに対し、この「まちづくり検討会議」では、既存の会議参加者に加え、町内会長全員に参加を要請し、すべての労働団体に参加を呼びかけたという。なるほど、総合的な話し合いの場を作ったという話なら、これも意義のあることのように思われる。けれども肝心の町内会の会長が労働者や野宿者の意見を代表する声であるかといえば、そうではない。なぜなら西成区の町内会の加入率はわずか6%と低く、残りの94%は加入していないという事実があるからである[白波瀬,2017a:194]。そのため、労働者らが意見を述べる場、質疑応答のできる場が十分に確保されていたのかどうか検証されなければならない。

### 3 「あいりん地域のまちづくり検討会議」における反対意見の取り扱い

「(検討会議は) 毎回二時間以上にわたって多様な意見を出し合うことができた。同時に傍聴者として会場に集まった方々からも、委員同様にワークショップを行いながら意見を聴取するとともに、市管住宅の住民、シェルター利用者等も個別に会合を開き、聞き取りを行ってきた。(中略) 議論そのものは、なるべく小さな声も含めて拾い上げるために、少人数のグループに複数分かれてのワークショップ方式で行い、会場の意見も含めてリスト化し、意見の集約化を図った」[文書4]。このように、「まちづくり検討会議」を地域住民と行政との「合意形成」の場となるように様々な工夫がなされた」と記されている。

しかしながら以下にみるように、第1回「まちづくり検討会議」に集まった100人もの傍聴者の意見が丁寧に聞き入れられたとはいえない。なぜなら、そもそもの会議の場の設定からして、委員らが議論する場所と、傍聴席とのあいだには規制線が張られるというもののしざであった。また、傍聴席から質疑応答などの意見を表明する機会は設けられなかった<sup>5)</sup>。また、鈴木氏は傍聴に集まった人々は場を乱す「活動家」、「労働者風の若者」、「騒動屋」[鈴木,2016: 402]といった表現で一様に括っている。さらにそうした人々の発する言葉は「怒声や罵声、ヤジ」[同: vi]でしかない<sup>6)</sup>と述べている。ここからは、このかんのプロセスのなかで排除されてきた声を聞き入れる姿勢は垣間見られない。また、こうした鈴木氏の傍聴者に対する差別的なまなごしも軽視されてはならない<sup>6)</sup>。

さらに会議の進め方についてのちにまとめられた文書をみると、わずか6回の会議だけで政策が進められること、短時間で地域に関わる重要事項を決定することに不安を表明する者もいた。ある委員は「合意が得られない段階で、

「見切り発車」で結論を出されてしまう恐れがある。その場合、特に、会議で出た方向性に反対意見や異論を持っていた委員が「承認した」として立場が無くなってしまう。」という[文書3]。このように承認していないことも承認したのものとして既成事実化してしまうリスクがあるために、そもそも会議に参加しない、あるいは会議の開催自体を阻止しようとする団体もあった[生田,2016:15]。

こうした委員の不安に対して、鈴木氏は「各委員は、必ずしも、全てに「承認する」必要はない。この会議は決定機関ではない。少数意見、反対意見はきちんと残した上で(希望があれば、委員名を記名)、報告する」[鈴木,2016:2]と述べている。冒頭でふれたように、そもそもこの「まちづくり」のプロセスは鈴木氏自身、「全員合意」のプロセスをめざすとしていた。たとえ、「全員」が一致するということが物理的に不可能であったとしても、そのような宣言がたんに話を通りやすくするための虚偽の言明ではないとするならば、最低限、ていねいな意見聴取、そして少数意見であれそれを検討にふし必要ならば取り込む姿勢は、そこになければならないだろう。だが、これまでみてきたように、鈴木氏や会議のプロセスは、そうした意見をできるかぎり遠ざけようとするものであり、おそらくそのような理念を美辞麗句にしてしまう姿勢が、みたように会議の決定事項さえも有名無実化していく傾向をもたらしているといえる。こうした懸念は、鈴木氏が「本物の直接民主制ではないので法的根拠はないし、まちづくり検討会議で決めたことを知事とともに実行するといっているのは、単に橋下市長の口約束に過ぎない」[鈴木,2016:422]と述べていることから正当なものである。2015年に橋下氏が市長を辞任し、つづいて鈴木氏もその任を降りたことから、その効力はさらに不確かなものとなってしまったのである。

上記「まちづくり検討会議」は合計6回開催され、その後、2015年に再編され、「あいりん地域まちづくり会議」(以下、「まちづくり会議」)へと継承されることになる。

### Ⅲ 「労働施設検討会議」におけるセンターの建替問題

本章は「まちづくり会議」における、「労働施設検討会議」の合意形成のプロセスについてみていく。この「労働施設検討会議」は数ある西成特区構想の会議のなかの一つにすぎない。ここでひとまず、全体像としての西成特区構想がどのような体制をとっているのかについて確認しておく。図1は

個々の会議の特徴とその相互の関連性を示したものである。

## 令和3年度「西成特区構想エリアマネジメント協議会」体制図

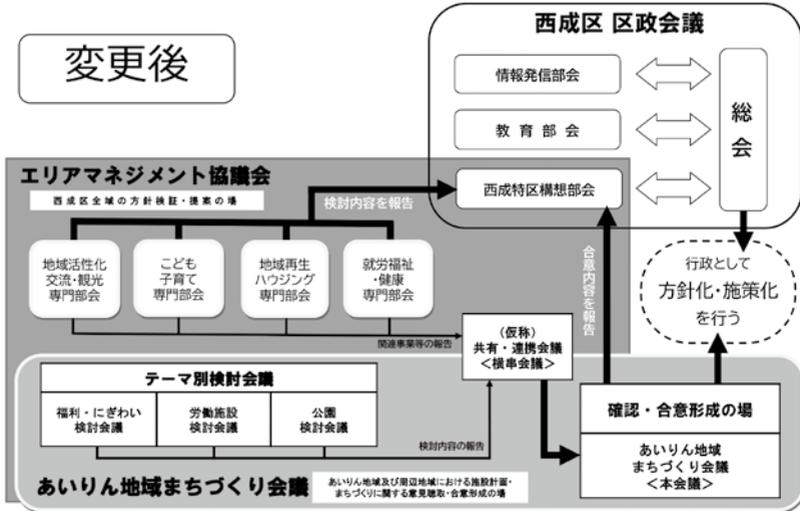


図1 「西成特区構想エリアマネジメント協議会」体制図[文書5]

まず西成区区政会議があり、その一部に西成特区構想部会が位置づいている。さらにその下に西成区域全域のまちづくり計画を具体的に検討していく「エリアマネジメント協議会」がある。観光や子育てなど4つの専門部会に分かれている。そしてそれとはまた別に「あいりん地域」に特化した会議として「あいりん地域まちづくり会議」があり、3つのテーマ別検討会議に分かれている。テーマ別検討会議は意見聴取、合意形成の場であり、ここで決定された事項は「あいりん地域まちづくり会議・本会議」(以下、「まちづくり会議・本会議」)で確認され、西成区区政会議へと報告、その後行政によって方針化・実施化されるのである。ちなみに変更後と書かれているのは、以前あった体制図からすでに建設が終了した施設の検討会議(市営住宅検討会議及び医療施設検討会議)が削除されていること、また一部の専門部会の名称が変更されているためである。

### 1 「労働施設検討会議」の役割とその非公開性

さて、「労働施設検討会議」の合意形成プロセスの検証に入っていく前に、この会議の役割について述べておく。この会議の中心議題はセンターの仮移転・建替と、建替後のセンターの機能について討議するものである。他の専門部会や検討会議が10回前後の開催であるのに比して60回近く開催されてきている。これほど議論が重ねられるのは、なによりもこのセンターがまちづくり計画のなかで外部人口を呼び込むための中心となる施設に位置付けられているからである。

1970年に開設されたセンターは西成労働福祉センター、あいりん労働公共職業安定所という労働施設に加えて、大阪社会医療センター、市営住宅などが入る、「寄せ場」機能の中心をなす複合施設である。行政はまちづくりの計画以前からこの建物の建替議論を進めていたのであるが、施設管理者が複数機関(国・府・市など)にまたがるため利害調整の複雑さから進展していなかった。だが、西成特区構想によって再開発が急激に進展したことにより、この施設のあり方をめぐる議論が加熱したのである。センターが新今宮駅前に位置することから、ショッピングモールやマンション、屋台村構想など外部人口を呼び込むための拠点とする案が出されたこともあった。しかし、労働施設としての機能を重視せよ、と会議に参加した委員からの意見によって、2020年3月には図2で示したセンターの建替後のイメージのように、府有地である「新労働施設部分」と「多目的広場」、市有地と書かれたところに「福利、にぎわい」なるエリアを設ける方向へと変わった。この「福利、にぎわい」とは住民のための福利厚生とともに、来街者を呼びこんで新たなにぎわいを創出する場として計画されている。



図2 「あいりん総合センター跡地等利活用にかかる基本構想(活用ビジョン)」[文書6]

現在、このように大まかな見取り図が提示されているものの、2016年にセンターが建替のために仮移転されることが決定された際には、こうした建替後の構想でさえ明確化されていなかった。そのため住民や労働者らに労働施設が縮小される、あるいは別の場所へ移転される、もしくは無くなってしまうのではないかという不安が広がった<sup>7)</sup>。「労働施設検討会議」はそうした状況を受けて、今後のセンターのあり方、ひいては街のあり方（誰のためのまちづくりなのか）を左右する重要な会議として位置づいていたのである。

第4回「労働施設検討会議」は、この会議のあり方がまず問われた。ある委員はセンターをめぐる「まちづくり」は、国と府、地域とが今後も意見を交わしながら進めていけるのかと指摘した。それに対してある有識者は「〔まちづくりは〕これまでは四者協議会(国、府、市、警察)でよかったが、これからは地元を入れた五者でいくべき。その土台がここ(当会議)にある。これを母体にしていくべき」と言及した[文書7]。つまりこの会議での意思決定が「まちづくり」の基盤であると確認されている。引き続き会議の重要性が強調されたわけである。ただし注意すべきは、この会議が決定機関として重要であるにもかかわらず、発言した委員、役人の名が伏せられている点である。そのため決定のプロセスにおいてだれが反対したのか、賛成したのか不明となっている。少なくとも委員は各団体の代表者であり、政策立案に大きく関与する者である。したがって、どのような発言をしたのかは当然、記録されてしかるべきであろう。さらに議事録も一言一句起こされておらず、大まかな概要でしかないため、情報公開としては不完全なものといわざるをえない。また「まちづくり検討会議」では許されていた傍聴が、この各検討会議では用意されていなかった。そのため会議の傍聴を求めて労働者・市民団体が西成区役所前に集ったが、西成区は警察を動員してその声をしりぞけた。かかる当事者(センター利用者)の生活を左右する重大な会議において、その公開性が確立されていないことに、決定的な問題がある。

## 2 「労働施設検討会議」におけるセンター仮移転の決議

「労働施設検討会議」におけるセンターの仮移転決議について、第5回から第8回までをふりかえってみたい。以下にあげたような南海高架下へのセンターの仮移転に対し、複数の委員から反対が表明された。こうした反対意見に対して、納得のいく説明や意見の調整(合意形成)がおこなわれたのだろうか。ここで発せられた反対意見は以下のものである。

- ① 建て替えられたセンターのビジョンについてなにも説明されていない。建て替えられたら縮小されているかもしれないので、まず建て替えられたセンターがどのようなものであるか中身について納得できる説明がほしい[文書8]。
- ② 当事者(センター利用者)との意見交換や説明などが十分になされていないのではないかと[文書9]。
- ③ 仮移転先(南海高架)の耐震性に問題はないのか。安全だという根拠が示されないかぎり反対である[文書10]。

①にかんして、仮移転の決定の段階、あるいは閉鎖の段階に至ってもなお、労働施設部分がどれほど残されるのか、確定されていない。そのため、行政の仮移転・建替計画に対する不信感が払拭されることはなかったのである。

②にかんして、センター利用者への説明はなされただろうか。仮移転が決議されるまでのあいだにそうした説明会や報告会は一度もなく、決議からおよそ一年後にはじめてセンター移転の「説明会」が現地でおこなわれた。本来ならば、仮移転の決議前に利用者に対する説明がなされ、質疑応答もふくめた利用者の意見を汲み取るプロセスは合意形成の上で重要であると思われる。ところがそうした手続きは一切なかった。

③にかんして、移転先の耐震性のたしかさについての根拠が決議のさいに示されることはなかった。提示されたのは、仮移転建設の施工主たる南海電鉄による「安全」であるという文言のみである(目視の検査のみで実際にコンクリートの強度を測ったわけではない)。さらに、第三者による耐震性能評価をもとにした数値なども示されないまま、仮移転が決定されていくのである<sup>8)</sup>。

こうしてみると、反対者の意見は当然ふまえらるべきプロセスを指摘しているのがあって、それがなされないままに進められてしまったということは、「まちづくり」の手続きにおいて重大な不備があったといえる。また議事録を読んでいると、合意形成の場が長丁場になってくことで委員が疲れてしまい、あるいはスケジュールの都合で一方向的に時間切れとなって、少数意見がかき消されていく様子がみてとれる。こうしたやりとりがくり返されるなか、やはり問題は委員が納得するような説明が十分に尽くされていない点であると思われる。この会議の性質からして重大な決議がなされる時には可能なかぎりの合意調整がなされるべきである。さらに各委員は労働者などの代弁者としてこの会議に出席しているのであるから、その反対意見を

聞き入れないことは労働者の意向もまた無視されたことになるといえるだろう。

### 3 センター閉鎖における決議

つぎにセンター閉鎖前後の決議のプロセスに問題はなかったか、検討したい。閉鎖前の「まちづくり検討会議」の議論をふり返ってみると、ひきつづき仮移転先の耐震性を不安視する意見が述べられている。しかしこの意見は2019年3月11日に仮移転されたセンターの業務が開始されたことによって、もはや検討される余地は残されていなかった。この頃の会議の議題は、本移転後の労働施設の中身について検討するものが中心となっている。つまり施設先に図2で見たように、北側の駅前活性化や、南側の労働施設にかんするものである。

しかし、閉鎖が近づくにつれて、会議に参加する委員からは仮移転とセンター閉鎖にともなってセンターの利用者が被るであろうさまざまな弊害について議論されている。とくに閉鎖によって「居場所」がなくなる人々に不便がかからないよう、事前から丁寧な対応をとるべきという意見が数多く表明された[文書11]。第38回と第39回の「労働施設検討会議」において複数の委員は、センター閉鎖後にこの辺りを日中過ごす人々に対して、トイレの確保が必要であると指摘した。それに対して、資料にあるように各施設の一部を使用する方向で調整がなされた[文書12]。だが、このトイレの設置が閉鎖間際の3月26日まで決定されなかったため、委員から行政の対応の遅れや、利用者へ十分に周知されていないことなどの批判の声があがった[文書11]。さらに日中、労働者や野宿者が体を休める場所としての「居場所」の確保についても十分なものとはならなかった。なぜなら、行政は「居場所」としてセンター南側の「新萩の森」を用意したけれども、センターはおよそ10,000平米<sup>9)</sup>であったのに対して、代替地となる「新萩の森」は700平米と非常に小規模なものとなっていたためである[文書13]。もちろんセンターが全て「居場所」スペースではないので、同じ敷地面積が必要とは限らないが、明らかに規模が小さいといえる。この「新萩の森」で雨露をしのぐためにとられた対策が、わずかテント3張、トイレ2基を設置するというものであった。センターに近接する臨時夜間緊急避難所(以下、シェルター)、とあいりん職業安定所の待合場所も「居場所」機能として補完されたものの、しかしながらシェルターを利用しない外部の人たちは自由に使うことができないものである[文書14]。こうした「居場所」が十分に確保されないまま、センターが

閉鎖されたのである。これに対して多くの委員から批判が殺到した<sup>10)</sup>。以下はその一例である。

私なんかは本当に分からないですけども、これだけセンターが閉まります、そのために南海電車の下で工事をしましたというときに、居場所のことはずっと言ってる、分かっているときに何で4月1日に間に合うように居場所のところは動かなかったのか。それが私や子どもたちには分からないんですよ。何でそこだけ放ったらかしにしたのかっていうのが。子どもたちと一緒に私たちは、こんな風にしたいね、おっちゃんたちも一緒に入れるような形にしたいねって言って出したものが全然無視されて、出てきたのがテント3つだけですとポンと言われて、本当にあのときはびっくりしたんです。何でって思ったんですけど、もうテント3つしかできませんという返事だったから。でも、そうじゃないって思うんですよ。本当に子どもの声を聞いて欲しい。地域の人たちの声を聞いて欲しいし、そのお金がどのぐらいあるのか私は分からないですけど、できることはあると思うんですよ[文書15]。

委員はそれぞれの立場から政策が十全なものとなるよう助言する役割を担っている。少なくとも西成特区構想のはじまりは「地域の人々」の意見をふまえた「まちづくり」を謳っていたはずである。それらを無視してしまうならば、「まちづくり」がまたもや行政の一方的な押しつけの政策になってしまうのは必須である。いまなお自由に人々が入り出ることができる「居場所」はこの「新萩の森」以外には拡充されていないままである。このようにセンター利用者への「居場所」対策が十分にとられないまま、「まちづくり」のプロセスが進行してしまっていることに、重大な不備があるといえる。

ところで、センター閉鎖は予定されていた2019年3月31日になって、センター内でそれに反対する野宿者や支援者、そこに集った人々によって一旦阻止されたのである。この期間のセンター利用者については、ある委員からの報告によると、日中センター内で寝ている人が60-70人に及んでいる。さらに夜間においても10-15人にのぼる。このことからセンターが「居場所」として継続して利用されていることがわかる[文書15]。しかしながら、その後4月24日大阪府職員と警察は居残る人々に対して強制的な追い出しに踏み切ったのである。

## IV センター閉鎖にともなう野宿者への対応

本章はセンター閉鎖にともなう一連のプロセスにおいて、センター利用者（労働者や日中「居場所」として利用している野宿の人々など）の意向を聴き取る機会などが十分に設けられていたのかについて検証するものである。この点が抜け落ちてしまっているのであれば、真に地域の人々の声を反映した「ボトムアップ」の「まちづくり」とはいえないだろう。

### 1 行政による「声かけ」の実態

先に述べた4月の閉鎖にともなう強制的な追い出しに対して提出された「西成特区構想有識者見解」には、センターを日中の「居場所」として利用している人々に対して「様々な対応策を検討・実施」してきた旨が述べられている[文書16]。この対応策というのは、「新萩の森」の設置、ならびに「野宿生活者への支援」を指すものである。「野宿生活者への支援」というのは西成区役所、大阪市福祉局、地域の民間団体などによるセンター利用者への「声かけ」、意見聴取を通じて、そこから生活保護や住宅確保などの制度利用へとつなげていく支援を指している。しかし、その実施結果をみると、「声かけ」の実施期間と実施内容ともに不十分なものであるといわざるをえない。その点について以下、述べていく。

まず、実施期間は2019年の2月12日から15日までの4日間と、同年3月20日から22日までの3日間である。開始時間は朝の10時から1、2時間ほどになっている。センターの1階と3階において、毎日約30人に「声かけ」をおこなったとされ、結果として支援につながった者が8名いたとされる[文書17]。また支援につなげられなかった者に対しても、氏名の把握や、会話の糸口をつかむことができ、「何らかの意思表示」を聞き取ることができたとする[文書18]。このような「声かけ」のあり方について、閉鎖間際にあわただしくおこなわれた印象がいなめない。本来であればこの地域の特性（日雇労働者は労働現場によって長期間釜ヶ崎に帰ってこないこともある）をかんがみて、時期や時間帯を分散して実施されるべきではないか。また支援につながった8名以外の大多数の「意思表示」がどのようなものであったのかの詳細な報告がみあたらない。それこそが意見聴取の内実そのものであるにもかかわらず、明らかにされていないのである。

第10回の「まちづくり会議・本会議」において、センター閉鎖後も「声かけ」を継続して取り組むことが明言されている[文書18]。この時期を除いて、そ

れ以後に「声かけ」がおこなわれた記録をみると、2020年7月に西成区役所保健福祉課と大阪市福祉局によって実施された記録がある。この時期に行われた理由は、後述するが、同年4月にセンター周辺で起居する野宿者に対し当該土地からの立ち退きを求める「土地明渡請求訴訟」、それに続く「土地明渡断行仮処分」(判決結果を待たずに立ち退きを迫るもの)が起されたことによるものである。つまり立ち退きの手続きが取られようとするなかで、同時並行的に「声かけ」が行われたのである。実施記録を見ると、7月から12月の間に毎月4、5回のペースで行われ、一回あたり10人から80人に「声かけ」を行い、総勢337人に上っている。その中で、生活保護が適用された人が20人である。12月時点ではまだセンターに野宿者が28人いることが記載されている[文書19、20]<sup>11)</sup>。なるほど、この「声かけ」は裁判が始まり立ち退きが迫るなかで緊急性をもって取り組まれたものなのであろう。けれども行政はセンター閉鎖前後もそうであったが、こうした事態が急変する間にしか「声かけ」を行わないのである<sup>12)</sup>。センター閉鎖から一年以上の期間が空いていたなかで、その間に地道な話し合いや、意見の聴取、支援などはなかった。また裁判で被告となった野宿者にとってみれば、自分を訴えている相手から支援を申し出られても、臆してしまうのではないと思われる。そのため、まずは裁判を提起する前に、適切な取り組みが行わなければならないのであろう。

こうした「声かけ」の実施結果を見ると、十分な意見聴取、支援策が講じられたとは言い難いのである。また、センター閉鎖直後の第11回「まちづくり会議・本会議」においてある委員はこのまま行政による「声かけ」と支援などが十分に行われない状態でセンターの解体工事が進むのであれば、従来のような行政による強制的な排除になる、との懸念を示した。

解体工事に伴って、センターの建物周辺で野宿されている方はまだまだおられます。基本的に、もし工事にかかるに当たって、それが排除という形になるのであれば、それはこのまちづくり会議の当初からの排除にはつなげないんだというふうなことを前提にやってきたと思いますので、排除じゃない形でどういうふうに行行政側が動きはるのかということも、しっかりお聞きしたいというふうに思っています[文書21]。

こうした委員の意見は、このまちづくりの会議が誰も排除しないという方針をとってきたことを再度確認し、それを約束通りに履行するように求め

ているのである。これに対して会議の「座長」は、こうした意見を行政に提案し履行するように伝えたと返答している。けれども以下に述べるように、「土地明渡請求訴訟」が提起されたことで、委員の懸念は現実のものとなっていくのである。

## 2 「土地明渡請求訴訟」による追い出し問題

大阪府は、2020年4月に大阪地裁に「土地明渡請求訴訟」を起し、さらに同年7月に「土地明渡漸行仮処分」(以下、仮処分)が申し立てられた。大阪府の主張によると、2019年4月にセンターを閉鎖した後も、野宿者、支援者らがセンター周辺を「暴力的に占拠」していることが、「耐震に問題のある」センターの建て替えを遅らせ、ひいては地域の「安全」や「まちづくり」を侵害しているのだと主張する。

「土地明渡請求訴訟」はいまだ係争中であるが(2020年9月30日現在)、仮処分は「土地明渡請求訴訟」の判決を待たずに立ち退き措置を可能とするものである。この仮処分によって、これまで公園の野宿者に対する追い出しの際には取られてきた行政代執行法にもとづく手続きが省略され、仮処分が認められると即時に追い出しが可能となるものである。これが適応されるには判決を長期間待つことで著しい損害などが生じることが立証されなければならないのであるが、東京都の明治公園に暮らす野宿者に対してこの仮処分が下された。明治公園の場合、オリンピック・パラリンピックが迫っていることを理由に仮処分が申し立てられ、裁判所がそれを認めた翌日には追い出されてしまうという、非常に短時間での追い出しとなった。

だが釜ヶ崎の場合は、この仮処分は却下された。その理由として、「土地明渡請求訴訟」の判決まで待てないよほどの理由が大阪府側にあると認められなかったからだ。というのも、すでにセンターに代わる労働施設は仮移転され別の場所で運営されているのである。またセンターの解体工事や建替後の計画案も未確定であること、西成特区構想以前はセンターを全面的に建替るのではなく、修繕補強案や減築工法なども考えられてきたことから、全面的に建替る必然性があるのか不確実な点が数多くあったからだ。さらに、センターの耐震問題が浮上してから12年間にわたって補修など行いつつ施設が利用されてきたことから、府が「耐震」問題を本気で懸念し、「喫緊の課題」として認識していたとは考えられないとされたためである。こうした裁判所の判断は、「まちづくり」の会議において、反対意見がありながらも、すでに了解事項とされてきたことを、あらためて問い直すものであったといえる。

裁判で行政は野宿者や支援者らがセンターを「暴力的に占拠」し「まちづくり」を侵害していると主張する。だがこの主張には、野宿者に対しての支援の視点、話し合いの視点は一切垣間見られないのである。前提として、「ホームレスの自立支援に関する特別措置法」第11条は、行政は公共施設を占有する野宿者に対して、物件の撤去や退去を一方的に求めることを禁止している。また同特措法はホームレスの人々に対して人権を尊重すること、自立の支援策などと連携して必要な手続きを取ることを施設管理者に義務付けている。そのため、この「土地明渡請求訴訟」は大阪府が地方公共団体として、ホームレスの人権擁護義務を履行しておらず(特措法違反)、「重大な人権侵害を行おうとしている」、と指摘されているのである[笹沼,2021:1]。行政のこうした裁判に訴えて追い出そうとする姿勢は、そもそも法に違反する行為なのである。

## V 結論

西成特区構想における「まちづくり」は、日雇労働者や生活保護受給者、野宿者を追い出すものになるのではないかという不案や懸念が表明されていた。それらを解消するために、地域住民や地域の労働・福祉団体に広く開かれた会議の場を設定していた。しかし、そのまちづくりの会議の様々な局面において問題があったといえる。住民参加型のまちづくりを謳いながらも、実際には会議への傍聴者の意見を聞き入れようとする姿勢に乏しかった。会議が非公開となることによって、十分な情報公開もなされていない。また、センターの仮移転の際も、懸念されていた仮移転先の耐震性についてなんら客観的な保証が示されないまま、合意なしで決行されていった。センターの閉鎖の手続きにおいても委員から危惧する声があがっていたにもかかわらず、「居場所」が十分に確保されなかった。さらにいったん閉鎖が阻止された際には、センターで生活する野宿者、支援者を警察を動員して強制排除するという措置をとったのである。行政は閉鎖・建替にともなう対策措置として、「声かけ」などの支援策を行なったとするが、それもまた不十分なものとどまっていた。そして最終的に裁判による追い出しを強行しようとしている。

こうした様々な会議における合意形成のプロセスの問題、そして行政の野宿者への対応を踏まえると、釜ヶ崎の「まちづくり」は誰も排除しない「住民参加型のまちづくり」とは到底いえないものとなっているのである。今後、「新萩の森」に加えて新たな「居場所」の確保と、今もセンター周辺で生活

している野宿者に対して、ていねいな意見聴取、話し合いの機会が設けられる必要がある。

釜ヶ崎はこれまで長期の歴史を持ち、戦後社会の礎を築いた日雇労働者の街である。また、労働者にかぎらず、社会から排除されてきた様々な背景を持つ人々を受け入れ、相互に助け合うことによって、多様な生活と文化がこの街で育まれてきた。それが「まちづくり」によって富裕な階級の特定の生活様式、価値観によって損なわれる危険性があるのであれば、そうした要素を取り除くことこそこの街の存続にとって必要なことなのである。そして、多様であればこそ、ひととき人々の意思を汲み取る努力とねばり強い討議が必要不可欠となるのであり、それを通した合意形成を指向し、経済的な利益や外部の評判に左右されるのではない、人々の生活を最優先させる方向へと進んでいかなければならないのである。

(注)

- 1) 本稿で使用する「釜ヶ崎」はかつて西成郡今宮村の一地名であったが、現在の行政区分としては存在しない。だが今も日雇労働者や地域の人々からこう呼ばれていることに則ってこの呼称を使用する。他方、西成特区構想で呼称される「あいりん」は1960年代の暴動以降、行政が管理・監視の対象としてこの地を「あいりん地区」と名指した経緯がある。そうした眼差しからも距離をとって、「あいりん」ではなく、「釜ヶ崎」を採用した。
- 2) 2005年に大阪府簡易宿所生活衛生同業組合による「大阪国際ゲストハウス地域創出委員会(OIG)」が設立された。
- 3) 平和的解決とは、行政が公園のテント住人との間で話し合いや支援策を講じることによって、テント住人が公園から自主的に退去することを意味する。それまでの行政代執行で行われた強行的な措置を取らない方法として示されたものである。だが、「平和的」と言う意味合いはあたかも暴力的な追い出しはないかのような表現であるが、テントを訪問する際に行政の職員が十人以上でテントを取り囲むといった威圧的な様相を見せる場合もある。さらにテント十人に対して「承諾書」なるものを否応なしに書かせて、あたかも「本人の同意」のもとで撤去したかのように取り繕うこともあると指摘されている[生田,2016: 241]。
- 4) 西成特区構想・特別顧問の鈴木亘氏はホームレスがいることで感染症が蔓延する、周辺環境が悪化して賃貸料が下がる、通行人がホームレスを見て「気の毒になる」などの理由から、地域経済にとって害のあるもの(「外部不経済」)とみなす。そのため、ホームレスは行政の介入によって取り除かれるべき対象とされてしまうのである[鈴木,2016: 11]。
- 5) 行政は、第2回会議以降、傍聴者の意見はアンケートによって聞き入れたとしている。
- 6) 傍聴者への鈴木氏の対応について以下のような記述がある。「日雇労働者風の1人の若者」として、ある者の発言をいくつかとりあげている。「センセイって言うたな。オマエラ、な

にさまのつもりじゃ！何が先生じゃ！」「何が説明じゃ、ワレ！何もわからんやんけ！」「お前らにアンコウ（日雇労働者を指す隠語）の気持ちがわかるんかい！お前ら、寄り場に来たことあるんかい！」「資料のカンジが読めませーん！日雇労働者には漢字がむずかしすぎるやろ！オイ！ちゃんと説明せんかい！」。それらを「発言内容は意味不明のイチャモンで、何か主張があるわけではない。」と一蹴している[鈴木,2016: 401-402]。これらの言葉の中に、「意味不明のイチャモン」として片付けられないものがある。「カンジがよめませーん！」「日雇労働者には漢字がむずかしすぎるやろ！」というのがそれで、筆者が知る限りでも釜ヶ崎には文章を読むのも書くのも不得手な人が多い。釜ヶ崎で見られる活動家や支援者らのピラには平仮名で書かれ、漢字にはふりがなをふってあるものがほとんどである。これは端的に鈴木氏が日雇労働者が漢字が読めない、そういった状況があること、という事実を「意味不明のイチャモン」として切り捨ててしまう基準しか持ち合わせていなかったということになる。

- 7) 労働施設の建替後の計画が明らかにされなかったため、「本移転のビジョンなき仮移転に反対」の署名活動が労働者や組合中心に行われた。2016年12月6日に大阪府・大阪市へ提出された。
- 8) 反対意見はどのように処理されていくのか。この会議で司会的な役割を果たす人物は「多数の方々の意見」を「取りまとめた」というように、反対意見の扱いを反対として扱わずにあたかも合意形成されたかのような表現に変えてしまっているのである[文書9]。
- 9) 部分的に「居場所」機能ともなっていた、センター敷地面積の内訳は、あいりん労働公共職業安定所 7,025.59㎡、西成労働福祉センター 3,509.11㎡である。
- 10) さらに同文書には別の委員や有識者からも次のように述べられている。  
「居場所の確保に関する不安があるので、そこは〔閉鎖と〕セットでやるべきだと思うんですね。事態としては同時並行でやっている居場所も、本来であればもっと確保できている。頑張ってください、各施設の中で土日祝日も開けるようになったというのは大きな成果だと思いますけれども、なかなかそれだけでは担保できないところもあるよねという話については、不安を持っている方も多い」、「結局のところ一番大きな場所である新萩の森予定地が全然、その前にいろんなところで話されていた内容と違って、雨の日なんかは全然使えないような場所になってるじゃないですか。それだったら〔センターを〕開けてあるのも止む無しなのかなという風に思いますけどもね。何よりも閉めるのであれば、新萩の森予定地をきちっとやらないと駄目なんじゃないですか。」などの意見が述べられた。
- 11) 文書20、21は大阪市への情報公開請求によってはじめて明らかになったものである。この請求を行い、資料として提供していただいた中川祐希氏に感謝申し上げる。
- 12) 同年の12月1日に裁判所が大阪府の「土地明渡漸行仮処分」の申し立てを却下し、立ち退き措置が一旦保留にされると、この支援の実施も12月までで打ち切られた。

## (参考文献)

- 青木秀男,2018「釜ヶ崎街づくりの言説と現実——イデオロギーとしてのジェントリフィケーション」『寄せ場』29,日本寄場学会,65-86頁.
- 原口剛,2016『叫びの都市——寄せ場、釜ヶ崎、流動的下層労働者』洛北出版
- ,2020『『明治公園オリンピック追い出しを許さない国家賠償請求訴訟』についての意見書』.
- 生田武志,2016『釜ヶ崎から 貧困と野宿の日本』筑摩書房
- 西成特区構想関連文書
- 文書1西成特区構想有識者座談会,2012『西成特区構想有識者座談会報告書』
- 文書2鈴木亘,「あいりん地域のまちづくり検討会議について(ミニレク用資料)」
- 文書3鈴木亘,「あいりん地域のまちづくり検討会議の進め方(案)」
- 文書4大阪市西成区,「あいりん地域まちづくり検討会議における提案」
- 文書5大阪市西成区,「西成特区構想エリアマネジメント協議会」体制図
- 文書6大阪市西成区,「あいりん総合センター跡地等利活用にかかる基本構想(活用ビジョン)」
- 文書7大阪市西成区,「第4回労働施設検討会議議事概要」
- 文書8大阪市西成区,「第5回労働施設検討会議議事概要」
- 文書9大阪市西成区,「第8回労働施設検討会議議事概要」
- 文書10大阪市西成区,「第7回労働施設検討会議議事概要」
- 文書11大阪市西成区,「第10回あいりん地域まちづくり会議議事録」
- 文書12大阪市西成区,「関係施設等位置図」
- 文書13大阪市西成区,「平成29年度 事前評価点検表(内部評価)」
- 文書14大阪市西成区,「第39回労働施設検討会議議事概要」
- 文書15大阪市西成区,「第40回労働施設検討会議議事概要」
- 文書16西成特区構想有識者委員,「あいりん総合センター閉鎖(建替)に伴う現況に関する私たちの見解」
- 文書17大阪市西成区,「あいりん労働福祉センターにおける野宿生活者への支援の実施結果まとめ(案)」
- 文書18大阪市西成区,「第10回あいりん地域まちづくり会議議事録」.
- 文書19大阪市西成区,「もとあいりん総合センター建物周辺 野宿生活者 居宅移行支援」
- 文書20大阪市西成区,「センター周辺野宿生活者居宅移行支援 声掛け(アウトリーチ) 集計表」
- 文書21大阪市西成区,「第11回あいりん地域まちづくり会議議事録」
- 笹沼弘志,2021「大阪あいりん総合センター土地明渡請求事件意見書」
- 白波瀬達也,2017a『貧困と地域——あいりん地区から見る高齢化と孤立死』,中央公論新社
- ,2017b「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」『人間福祉学研究会』10(1),関西学院大学人間福祉学部研究会,79-90頁

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 三年八ヶ月の全記録』,経済新報社

渡辺拓也,2019「まちづくりの落とし穴：反ジェントリフィケーションの釜ヶ崎」『現代思想 特集コンプライアンス社会』47(13),青土社,60-69頁

(なかむら・ようこ 大阪府立大学非常勤講師)

