

# 西成特区構想にかかわる議論経過

——まちづくりビジョン有識者提言にいたるまで——

白波瀬達也

桃山学院大学准教授

はじめに

西成特区構想は、衛生、環境、治安、経済、福祉、教育など、さまざまな領域で課題が山積しているあいりん地域のあり方を抜本的に見直すことで、西成区の活性化、さらには大阪市の活性化につなげていこうとする大規模な都市再生プロジェクトだ。二〇一二年一月にこの構想が立ち上げられた際、当時の大阪市長は「西成をえこひいきする」という独特の表現でこのプロジェクトを伝え、耳目を集めた。この発言だけを見ると、西成特区構想は行政が主導するトップダウン型の再開発プロジェクトのように思えるが、実際には地域住民や支援団体などで構成されたボトム

アップ型のまちづくりと密接な関係を有しながらこんちまで展開してきた。

二〇一三年四月から五年間のプロジェクトとして本格始動した西成特区構想は二〇一八年三月に第一期を終えた。西成特区構想有識者委員は二〇一八年四月に「五年間の成果と次期特区構想についての有識者提言」を大阪市長に報告した。そして二〇一八年一〇月には地域から選出された委員との議論やこれまで実施してきた各種調査の結果などを踏まえ、「西成特区構想 まちづくりビジョン有識者提言」を大阪市長に報告し、現在にいたっている。

本稿の目的は西成特区構想にかかわる議論経過を整理することにある。端的にのべるならば、西成特区構想が立ち

上がった頃と現在とでは議論の自身が変化してきている。したがってこれまでの西成特区構想のなかでも何かが議論され、現実にとどのような変化があったかを詳らかにすることが不可欠である。それと同時に現在の論点を提示することも求められるであろう。

以下では第一節で西成特区構想の第一期（二〇一三―二〇一七年度）の成果を振り返り、第二節で第二期（二〇一八―二〇二二年度）のビジョンを提示する。そして第三節では西成特区構想が直面する課題を論じる。なお、社会学を専攻する筆者は第二期から西成特区構想の有識者委員を務めているが、第一期は研究者として西成特区構想の動きをフィールドワークの手法を用いて調査してきた人物であることをあらかじめお伝えしておく。

## 一 西成特区構想の第一期（二〇一三―

二〇一七年度）がもたらした成果

西成特区構想の内容は二〇一二年一〇月に取りまとめられた『西成特区構想有識者座談会報告書』に基づく。同報告書は「目前にある困難な課題に対する短期集中的な対策」「将来に向けた中長期的な対策」「将来のための投資プロジェクトや大規模事業」の三つのタームに類型化した施

策を八分野五六項目にわたって提示したものである。

この報告書の内容に基づき地域住民・支援団体など、さまざまな関係者が集まり議論を重ね、各行政機関も集中的な取り組みを展開した結果、ごみの不法投棄や違法駐輪が目に見えて減少するなど、治安面や環境面で大きな改善がみられた。また、野宿生活者や高齢日雇労働者の就労機会の確保や生活保護受給者へ社会参加を促す福祉的支援の取り組みも進められ、まちの状況は相当に変わりつつある。

西成特区構想の第一期の取り組みのなかでも筆者が特筆すべき成果と認識しているのは以下の二つである。ひとつは根強い対立構造をもっていた行政、地域住民、支援団体が互いの利害を越えて議論する場ができたことである。もうひとつは、耐震問題を抱えながら長年その方向性が定まらなかった「あいりん総合センター」の現地建て替えが決まったことである。これについてはやや複雑な経過をたどっている。以下に詳細を説明する。

一九七〇年に開設された「あいりん総合センター」の今後のあり方を検討するために「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）が二〇一四年の九月から二月にかけて萩の茶屋小学校の体育館で行われた。同センターは労働施設、医療施設、市営住宅の三つの部門からなるあいりん地域の象徴的な建造物である。かつ

ては、ここが拠点となって日雇労働力の売買が盛んに行われていたが、近年は日雇労働者の減少にともなう機能不全が問題となっていた。さらに老朽化によって耐震性に難があることも明らかとなり、あいりん総合センターをめぐる問題の解決が、西成特区構想の最重要事項となっていたのだ。

計六回にわたって実施されたまちづくり検討会議では、建て替えと改修のいずれにするのか、そして建て替える場合は現地に建て替えるのか、それとも別の場所に移すのが論点となった。会議は地域住民や支援団体などから選出された三六人の委員の参加に基づくワークショップ形式で行われ、多様な民意が収集された。はじめの頃は傍聴席からまちづくり検討会議に対する不信感が示されたこともあった。しかし傍聴席からの意見も丁寧に聞き取っていきながら、回を重ねるごとにまちづくり検討会議は落ち着いてきた状況で運営されるようになった。そして第六回のまちづくり検討会議で一定の合意にいたった。二〇一五年一月には大阪市庁舎で「あいりん地域のまちづくり検討会議報告式」が行われ、計六回の会議結果を施策に反映させるための道筋がつけられた。この一連の会議を経て、地域の活性化にむけた取り組みを積極的に進めながら、従来の対策を基本的に踏襲していく方向性がはっきりと示された。

のにはなっていないのだ。したがって第二期では子育て世帯をはじめとする新たな住民の流入を企図した取り組みの強化が欠かせない。その際、あいりん地域には単身高齢者や日雇労働者が多く暮らしており、彼らの生活に大きな支障がでないように留意することは言わずもがなである。

さききのべたとおり筆者をふくむ有識者委員は二〇一八年一〇月に「西成特区構想 まちづくりビジョン有識者提言」を発表した(図1)。

この提言書は、①提言主題(まちづくりビジョン・提言全体をあらわすキヤッチコピー)、②六つの提言、③五つのアクションとロードマップ(提言を具体化するための行動計画・事業提案)(図2)、④まちづくりゾーンニングイメージ、⑤一二の物語(本提言やまちづくりビジョンをイメージしやすくするためのメッセージ)、⑥有識者論考からなる。これらの詳細内容については、西成区のホームページに掲載されている「西成特区構想 まちづくりビジョン有識者提言」をみていただくとして、以下ではその要点を紹介したい。

(1) 提言の基本コンセプト

地域と行政が協働するポトムアップ型のまちづくりが西成特区構想を契機に加速し、一定の成果をあげてきた。第

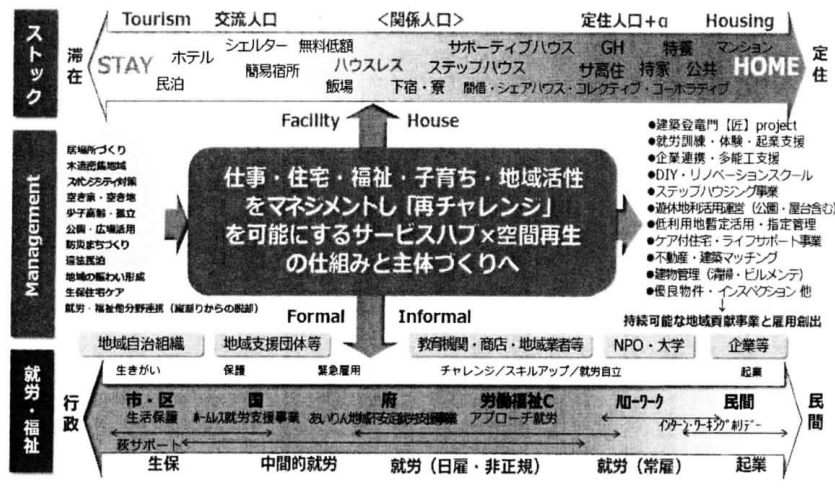
その後、西成特区構想では「市営住宅検討会議」「医療施設検討会議」「駅前活性化検討会議」「労働施設検討会議」の計四部門のテーマ別会議が発足し、各々の討議内容が二〇一五年六月に発足した「あいりん地域まちづくり会議」で報告・再検討されることとなった。二〇一六年七月には、あいりん総合センターの現地建て替えが正式決定し、職業安定所などの施設を隣接する南海線の高架下に仮移転することになった。一方、あいりん総合センターの一部を構成していた大阪社会医療センターと市営茶の茶屋第一住宅は、二〇一四年度で廃校となった秋之茶屋小学校の跡地に移転が決定した。

二 西成特区構想の第二期(二〇一八)

二〇二二年度)でめざすこと

第一期の集中的な取り組みにより「目前にある困難な課題」は解決にむけて大きく前進しつつあるが、子育て層の流入など「将来への戦略投資」はまだ十分ではない。小学校跡地を活用した「プレーパーク事業」、子どもの生活面・学習面の両面からの支援のための「こどもも生活・まなびサポート事業」など、子育て環境の充実をめざした取り組みはみられるものの、まちの活性化を牽引するようなも

図1 「西成特区構想 まちづくりビジョン有識者提言」の基本イメージ



ル事業を積み上げてビジョンを組み立てるアジャイル型の実践をめざす。

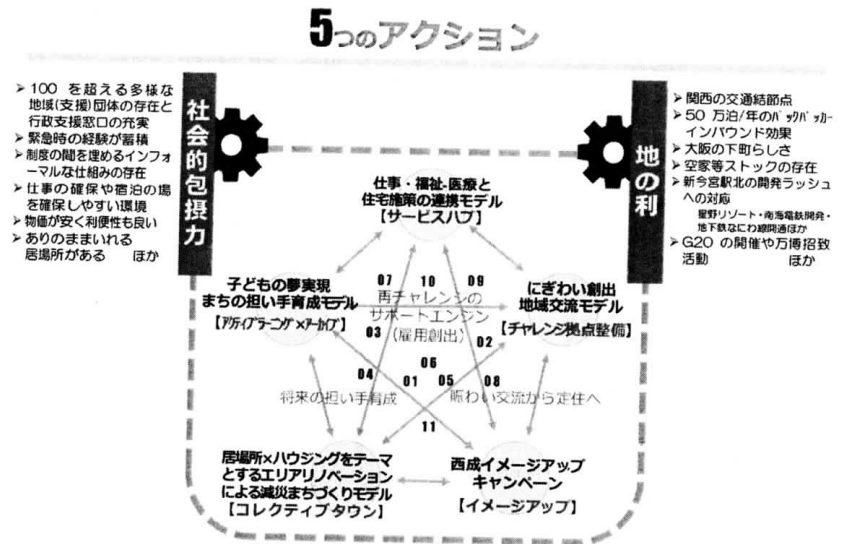
第二期の西成特区構想では、五年にわたる地域連携の経験を活かしながら、これまで「点」として実施してきた既存事業を活かしつつ、「面」へと広がる持続可能なまちづくりを展開する必要がある。その実現には主体を超えた地域連携のさらなる強化、行政間の連携（横串化）が欠かせない。これらに加えてまちのイメージを再価値化する新たな担い手育成も必要だと考えている。なお、西成特区構想はこれまで地域によるボトムアップの取り組みを重視してきたが、目標にむかって現実を動かそうとする際には、首長の強いリーダーシップと社会的メッセージも重要だと考えている。

(2) 六つの提言

「西成特区構想 まちづくりビジョン有識者提言」では提言を六つにまとめた。なお、以下の説明は基本的に提言内容に沿っているが、筆者が補足説明している部分もふくまれる。

① 「サービスハブで仕事・住まい・福祉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」

図2 「西成特区構想 まちづくりビジョン有識者提言」における5つのアクション



- 社会的包摂力
- > 100 を超える多様な地域(支援)団体の存在と行政支援窓口の充実
  - > 緊急時の経験が蓄積
  - > 制度の間を埋めるインフォーマルな仕組みの存在
  - > 仕事の確保や宿泊の場を確保しやすい環境
  - > 物価が安く利便性も良い
  - > ありのままの居場所がある ほか

- 地の利
- > 関西の交通結節点
  - > 50 万泊/年のH ヴァカインパウンド効果
  - > 大阪の下町らしさ
  - > 空家等ストックの存在
  - > 新今宮駅北の開発ラッシュへの対応
  - > 駅前リソート・高層ビル開発・地下鉄にむく地域活性化
  - > G20 の開催や万博招致活動 ほか

二期の西成特区構想では、今後このまちに求められる機能を検討し、新たな労働市場の発掘、居場所の再構築、子育て世帯の流入を可能にする住宅対策や防災対策などを重要課題としている。一方、新今宮駅周辺はインパウンドの急増をうけて目まぐるしく変化している。星野リゾートをはじめ、大きな資本の流入は、これまでのまちづくりとは異なる文脈で地域に変容をもたらしつつある。

このような状況において、地域に求められるのは「子育て世帯の呼び込み×弱い立場の人を排除しない×地域活力向上×仕事と役割づくり×安全で住みよい住環境向上」など、一見相反するような取り組みを同時に実現することである。労働のまちとして培われたほかにない豊かな社会資源や地域ストックを活用した「社会的包摂力」と日本でも屈指の「地の利」をダブルエンジンに据え、チャレンジしやすく再チャレンジを受けとめるまちづくりを第二期の西成特区構想の基本目標とした。

具体的には、この二つのエンジンによって、仕事・住まい・福祉をつなぐ「サービスハブ」（課題を抱えやすい脆弱な地域における住宅・仕事・医療・福祉など多様なサービスを供給する地域連携拠点システム）を構築する。同時にエリアリノベーションによる多層多様な「居場所づくり」とおして各主体の連携体制を整え、実感できるモデル

長らくあいらん地域の仕事の中心は日雇いの建設業だった。しかし地域の労働者の高齢化や寄せ場を通さない就労方法が広がるなかで、日雇労働者の供給拠点としてのあいらん地域のプレゼンスはバブル経済崩壊以降、低下してきた。したがって日雇いの建設業に過度に固執することなく、多様な仕事に就ける環境を整備することが重要になってくる。このまちで生まれる多様な仕事、人を呼び込み、住まいと福祉が連動することで「再チャレンジ」可能なまちへと深化すると考えた<sup>(4)</sup>。

第二期の西成特区構想の議論では、新たな流入層のイメージがかなり具体化してきた。それは相対的に高い所得をもつ都市中産階級ではなく、何らかの生きづらさや就労課題を抱えている人びとである。これまでこうした人びとがあいらん地域に流入していたが、日雇いの建設業以外の就労先を十分に提示することができずにいた。第二期の西成特区構想で実施した簡易宿所調査のなかでも、利用者のなかには日雇いの建設業以外の不安定就労層が多数ふくまれていることが明らかになった。これらの実態を鑑み、このまちの特徴である社会的包摂性と地の利を活かした幅広い就労機会や生きがいの場を創出し、安心して暮らせるように

仕事・住まい・福祉が結びつく多分野横断型サービスハブの構築を提案した。

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」

このまちには「命を守る場」「つながりの場」など多様な居場所がある。これらの場が西成のまちを特徴づける要素になっている。今後はまちにあるヒト・モノ・コトをつなぎ合わせながらさまざまな居場所をつくるプロセスをとおして「出会いと出番・役割」を生みだし、各々をシェアし紡ぐ「コレクティブタウン」の具現化をめざす。そうすることで災害や不況にもしなやかに対応できるレジリエントなまちづくりを推進すべきだと考えた。

目下こうした取り組みを進める具体的な仕掛けとなっているのが「新萩の森」の暫定利用だ。二〇一九年四月から萩之茶屋小学校の跡地の一角を新萩の森と名づけ、そこをあいりん総合センター閉鎖後の野宿生活者等の居場所として開放しつつ、地域に定住する親族世帯や児童も利用しやすい空間を形成するための準備をワーキンググループの議論をもとに進めている。二〇一九年七月現在はイベント用テントと簡易トイレしかないような状況だが、二〇一九年度中にはワーキ

④ 「優しい！ おもしろい！ 大阪らしいまちでイメージアップ」

西成に関心をもつ者は少なくないが、偏った情報によって好ましくないステレオタイプがつくられている実態もある。とくにあいりん地域は「労働者のまち」「福祉のまち」として独特の歴史を刻んできた。有識者委員はこうした事実がなかったことのように「漂白」するまちづくりは求めている。むしろ、まちの歴史・文化を再価値化していく取り組みこそ肝要だ。西成を優しさと面白さを兼ね備えた「大阪らしさ」を強く残すまちとしてアピールするという提案はあくまでもひとつの例だが、これくらいの大胆な価値転換にむけた戦略はもって然るべきだろう。そのためにアーカイブ事業や表現活動をさらに発展させる必要がある。また、次世代育成を意識した活動と情報発信を通じてイメージアップをはかる戦略が求められる。

⑤ 「連動する地域ポトムアップと具現化のための行政局間連携による協働システムを構築する」

ビジョンの具現化には市・区・府・国などの連携（横串化）が不可欠である。そして、それによってつくられたハードやシステムの効果的な活用が求められる。とくにあいりん地域は多様な行政機関が複雑に絡み

ンググループでたアイデアを反映させた空間に転換していく予定である。多様な属性の人びとがシェアする空間の形成過程にかかわることは、相互の信頼を高めていく重要なきっかけになるだろう。

③ 「地域に子どもが広がる子育て・子育てしやすさ」「ミックスコミュニティ」を推進する」

このまちは極端な少子・男性・高齢社会状態にあり、縮退へと移行している。今後は多様な世帯・世代の共生が可能となるような環境を整備し、「子どもの声が聞こえるまち」をめざす。そのためにも地域の実情に応じたゾーニングによって「滞在・暫住・定住」のグラデーションを埋める仕組みづくりが必要だと考えた。

人口減少を経験する地域の多くは、定住人口を増やすことが政策目標となる。もちろん西成区も定住人口を増やすことは重要課題だ。しかし、あいりん地域は簡易宿所に代表されるように暫定的に住む者が多く暮らしている（暫住）。また、近年は外国人をはじめとする旅行者も増大している（滞在）。こうした地域特性を考慮した場合、定住だけでなく暫住や滞在をふくめた多様な住まい方が成立するミックスコミュニティの積極的な提案が求められる。

合っているためにセクシヨナリズムが発生しやすい。まちづくりの推進には地域のポトムアップな取り組みが重要なというまでもないが、そこに行政機関が組織を越えて連動することでより大きな効果が期待できる。なお、セクシヨナリズムの乗り越えは、第一期からの大きな課題であったが、第二期ではあいりん総合センターの建て替えも控えていることもあり、ますます重要性が増すと考えている。

⑥ 「ジェントリフィケーションによる弊害が起きないよう外部力をしなやかに活かしたまちづくりを進める」

新今宮駅周辺ではインバウンドの急増をうけて、従来よりも大幅に客室単価の高いホテルの建設がぎざぎざと進んでいる。また、あいりん地域の周辺部では中国人による土地売買も盛んになっている。これらはすべて「地の利」の良さに注目した業者が商機を見込んでいるからにはかならない。民有地の売買を行政がコントロールすることは難しいが、この状態を放置しておくとならば、地価上昇は避けられず、結果的に従前の地域住民が暮らし続けることが困難になるリスクがある。ジェントリフィケーションと呼ばれるこうした現

象の弊害を避けるためには、「外部力」をしなやかに活かすことも検討しなければならない。たとえば、今後増加することが見込まれるホテルにおいては地域の雇用の受け皿になる可能性がある。したがって、外側からもたらされる地域変容が従前の地域住民にとって利益になるような連携を模索する必要がある。

一方、地域内にある公有地はジェントリフィケーションに抗していくための最重要空間であることを忘れてはならない。なかでも重要なのがあいりん総合センターの跡地利用だ。第一期では大規模な商業施設を誘致するような話題が浮上したこともあったが、第二期に入ってから慎重な議論が続けられている。あいりん総合センターの跡地には、新たな労働施設がつくられることが決まっているが、それだけですべてのスペースが埋め尽くされるわけではない。残りのスペースを地域活性化のためにどのように用いるかが最重要課題として目下議論中である。現時点では災害時対応しやすき多目的の広場づくりや市民の福利厚生にかかわる施設の建設が有力案として浮上している。これらの議論は緒についたばかりだが、ジェントリフィケーションを加速させないために進められていることは強調してもしすぎることはない。

プダウンの再開発ではない。そのため、住民に対しては丁寧に見聞収集、計画説明、経過報告がなされてきた。このことは高く評価できるものだ。しかし、ジェントリフィケーションがもたらすリスクについては十分に論じられていないのではないか。住民参加型のまちづくりにおいては、こうしたリスク認識の共有は不可欠だ。

この言明から五年が経過した現在、筆者の認識は少し変化している。このエッセイが掲載された直後に先述した「あいりん地域のまちづくり検討会議」がはじまり、そこで侃々諤々の議論を見聞きするなかで、従前の地域住民を無視した再開発は起こらないと確信したのである。こうした認識に基づき筆者は西成特区構想の第二期がはじまるタイミングでみずから有識者委員になることを決意した。相当な逡巡があったが、西成特区構想がはじまった頃に抱いていた懸念が現実のものとならぬよう、内側からコミットしていこうと考えたのだ。したがって現在は、あいりん地域がもつ社会的包摂力を現代社会の課題に広く対応できるようにアップデートする方策を模索している。

先述した六つの提言は決して突飛なものではなく、地域関係者や行政関係者とのやり取りのなかで導き出したものである。これを順調に駆動すれば、あいりん地域や西成区

### 三 西成特区構想が直面する課題

筆者は西成特区構想がはじまった当初、この動きが何をもたらすのか判断できずにいた。場合によってはこのまちを漂白するような大規模な開発が進んでしまうのではないかと、という懸念を抱いてさえた。事実、筆者は二〇一四年五月、雑誌『月刊福祉』に寄稿したエッセイ「大阪・あいりん地域の再開発と福祉課題——西成特区構想に着目して」でつぎのような懸念を表明していた。

ジェントリフィケーションの進行は大阪市にとつては税収増・支出減をもたらすためメリットが大きい。こうした観点からすると西成特区構想はジェントリフィケーションを誘発する仕掛けとみることもできる。従来の住民より経済的に上位にある人々が新たに転入し、さらに彼らに適した商業空間が作られるようになる。旧来の住民の生活空間が奪われるリスクが生じる。あいりん地域において多層的なセーフティネットとの関わりをなかで生活している住民が多いことを考慮するならば、ジェントリフィケーションによる地域変容は新たな生きざらさを生み出しかねない。西成特区構想は一九九〇年代後半から進められてきたボトムアップのまちづくりの動きと連動しておりトツ

## 『市政研究』最近号

第203(春季)号 2019年4月

### 特集●地域社会の新たな動き

ネットワーク社会に対応した地域活動への転換 .....	久	隆浩
コミュニティビジネス・ソーシャルビジネスの可能性と課題 .....	堀野	亘求
「経験の共有」と「学び合い」が地域を育てる .....	佐伯	亮太
大阪市における地域活動協議会の可能性と課題 .....	三浦	哲司
講演 民主主義をもう一度考える .....	亀石	倫子
第4期市民自治講座 自治体とは何か、公務員とは何か(第1回)		
自治体の原像 .....	今井	照

に新たな希望が生まれるだろう。

しかし、現実はそのほとんど単純ではない。西成特区構想に反対する人びとによる取り組みがここに来て活発化しているのだ。その大きなきっかけになったのがあいりん総合センターの労働施設の閉鎖だ。この労働施設は二〇一九年三月末日に閉鎖し、二〇一九年四月から南海線の高架下に完成した仮移転施設で装い新たに事業を進める予定だった。ところが閉鎖に反対する人びとが占拠したことにより、二

四時間開放せざるを得ない状態が続いた。事態が大きく動いたのは四月二四日。センターの管理主体である国と大阪府によって閉鎖が断行されたのだ。センター閉鎖に反対する人びとは「横暴な対応」だとして怒りを露わにし、二〇一九年七月現在もセンターの軒下で占拠を続けている。

この出来事は「日雇労働者と行政の対立」というより「まちづくりの方向性をめぐる多数派と少数派の対立」とみるほうが正確だ。センターの建て替えを強固に反対する人びとはつぎの二つのことを問題視している。ひとつは仕事にあぶれた日雇労働者や野宿者の日中の居場所がなくなることに懸念だ。もうひとつはジェントリフィケーションに対する懸念だ。労働者のまちなみを象徴するセンターを建て替えることで急速な再開発が進みかねないと警戒しているのだ。

一方、先述のとおりセンターは耐震性に難があるため代

替施設が用意でき次第速やかに閉鎖することが望ましい。また、まちづくりの方針としては野宿せずに生きていけるコミュニティをめざすことが王道だ。もちろん強引に生活保護の適用を促したり、路上での暮らしを追い立てたりすることは望ましくない。あくまでも本人の意向に添いながら選択肢を用意することが肝要だとの認識は西成特区構想のなかでも広く共有されている。

今後、センター閉鎖をめぐる対立がどのように変容するのか予想できない点が多い。また、新たなセンター建設の過程では、コンフリクトが再燃する可能性も否定できない。「西成特区構想 まちづくりビジョン有識者提言」を具現化するためには、こうした反対に向き合うことは避けられない。同時にこの問題は「地域は誰のためのものなのか」という根本的な問いを私たちに突きつけている。

#### (注)

- (1) 筆者が西成特区構想の第一期の取り組みをどのように評価していたかについては、白波瀬(二〇一七年)を参照されたい。
- (2) 西成特区構想によって異なる利害関心をもつ者どうし

が議論を交わす場が設けられ、それによって互いの理解

が進んだことは事実である。一方で、議論の場に加わりながら西成特区構想に反対する者がいることも事実である。また、西成特区構想にかかわること自体を避け、あいりん総合センターの建て替えに断固反対の姿勢を貫く者もいる。

(3) あいりん総合センターに隣接している市営萩之茶屋第二住宅も萩之茶屋小学校跡地に移転することが決定した。

(4) サービスハブを活用した新たなセーフティネットの可能性については、白波瀬(二〇一九年)を参照されたい。

(5) こうした考えに基づき、二〇一九年七月から「西成版サービスハブ構築・運営事業」が実施されることになった。この事業は西成区が委託するもので、公募式プロジェクトの結果、受託先がNPO法人釜ヶ崎支援機構を中心とする「ヨリドコ西成連合体」に決まった。

(6) ワーキンググループは町会関係者、市営住宅関係者、労働組合関係者、支援団体関係者、西成区役所職員、西成特区構想有識者委員で構成されている。

(7) あいりん総合センターの労働施設の閉鎖後の占拠状態をうけ、西成特区構想有識者委員は二〇一九年六月三日に「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——取組みの経緯や問題点の整理」を発表した。その内容については西成区役所のホームページ

ジを参照されたい。

<https://www.city.osaka.lg.jp/mishinari/page/0000472044.html>

#### (参考文献)

- 白波瀬達也「大阪・あいりん地域の再開発と福祉課題——西成特区構想に着目して」『月刊福祉』九七巻六号、二〇一四年、五六―五七頁。
- 白波瀬達也『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、二〇一七年。
- 白波瀬達也「西成特区構想の展開と課題——あいりん地域の新たなセーフティネットづくりを中心に」『関西学院大学先端社会研究所紀要』一六号、二〇一九年、四一―四六頁。