

5. 将来のための投資プロジェクトや大規模事業

(8)あいらん総合センターの今後のあり方、日雇労働市場の今後のあり方、新今宮駅前再開発のあり方、未利用地の戦略的活用、ハウジングとまちづくり

【提言内容】

(8-1～3)あいらん総合センターの今後のあり方、日雇労働市場の今後のあり方、新今宮駅前再開発、未利用地の戦略的活用（住宅政策、都市計画のみならず、「関西イノベーション国際戦略総合特区」等との連携も視野にした工業施設の誘致も含む）、ハウジングとまちづくり（あいらん地域の超高密度居住地域の改善とコレクティブタウン化、密集住宅市街地整備、子育て世帯流入を目的とした住宅整備、良質な住宅ストックの供給や既存ストックの転換、防災対策等）については、西成特区有識者座談会で行われた議論とその方向性を踏まえた上で、専門家・有識者・地元住民・関係者・事業者・行政等を含めた各協議会（エリアマネジメント協議会や専門家による検討会議等）を設立して、その選択肢等について本格的調査を行った上で、検討・決定してゆく。

(8-4)日雇労働市場の今後、あいらん総合センターの今後を議論する上では、(8-1～3)の各協議会のほか、市だけではなく府や国、司法当局等の行政機関の間の調整も不可欠であり、このテーマを議論するために関係行政機関が集まる検討会議を設けて、その調整を含めた議論を進める。

○提言の背景と考え方

- ・これまでの短期的対策と中長期的な対策の議論を踏まえた上で、具体的に決定して行くべきこの地域の投資プロジェクトや大規模事業として、①あいらん総合センターの今後、②新今宮駅前の再開発、③区内に広がる市の未利用地の戦略的活用（住宅政策、都市計画のみならず、「関西イノベーション国際戦略総合特区」等との連携も視野にした工業施設の誘致も含む）や、ハウジングとまちづくり（あいらん地域の超高密度居住地域の改善とコレクティブタウン化、密集住宅市街地整備、子育て世帯流入を目的とした住宅整備、良質な住宅ストックの供給や既存ストックの転換、防災対策等）がある。また、あいらん総合センターの今後を考える上でも、あいらん地域の将来を考える上でも、日雇労働市場を今後どのようにして行くべきかという議論と方針決定は避けられない。

(天下り的な施策の押し付けは止め、地元参加の議論を)

- ・これらのテーマについて、有識者座談会では様々な議論が行われたが、そこで得られた共通の結論は、矛盾した言い方になるが、「有識者座談会や市だけで結論を出すべきではない」ということである。これらの事業は、この地域の将来像・性格を決める上で決定的なプロジェクト・事業となるため、大阪市だけの決定は不可能かつ不適切であり、府や国や司法当局等を含めた意思決定が必要になる。また、地元住民・関係者の意向や要望等を良く調整する必要がある上、この地域の将来を担うプロジェクトなのであるか

ら、地元住民・関係者が当事者としてこれらの事業の立案・実行に関わるべきである。その意味で、第3節(4)で説明した(あるいは、第19章にも説明されている)専門家・有識者・地元住民・関係者・事業者等を含めた「エリアマネジメント協議会」等の協議会を設立して、選択肢を用意するための本格調査を行い、ある程度の時間をかけて検討してゆくべきである。行政の役割は、エリアマネジメント協議会等の必要な各協議会を設立することや、そのコーディネート、事業推進のための本格調査・研究を実施(委託)して、各協議会が施策を検討するための様々な選択肢を用意することである。各協議会での議論を受けた上で、行政の長が判断・意志決定をし、協議会を構成する地域の人々と共に施策を実施してゆく。

- ・ただし、今後、こうした各協議会での議論に具体策の立案を委ねるとしても、その時の議論に資するように、有識者座談会で行われた議論とその方向性を要約しておくことは意味があるだろう¹。有識者座談会での議論や提示された「たたき台」は、今後、これらのテーマの議論を着実かつ具体的に進めて行くことを担保するための「キックオフ」である。有識者座談会の意義は、これまで先送りされがちであったこれらのテーマの議論を開始すべく、「賽を投げた」ことにある。

(日雇労働市場の今後の方向性)

- ・あいりん地域にある日雇労働市場については、バブル崩壊以降、西成労働福祉センターが把握している求人数だけでも大きく減少しており、現在は、1989年のピーク時のほぼ6分の1程度となっている。また、西成労働福祉センターが把握していない直行組等の労働者を含めて、この地域の日雇労働者数は1970年代～1980年代には2万5千人～3万人いたと推計されているが、2012年現在では、5000人～8000人程度となっているとみられる。
- ・あいりん総合センターの1階で行われている寄場については、あいりん総合センターの建替等に伴って、①廃止したり、他地域への「移転」をすべきという見方、②現状のままの規模を維持(もしくは拡大)すべきという見方、③労働市場の規模縮小に合わせてその規模を縮小して存続するという3つの案が論理的に存在する。まず、①の廃止や他地域への移転案は、特に地元住民の間でそうした意向が存在するが、有識者座談会の議論では「廃止や移転は現実的ではない」という意見がほぼコンセンサスであった。その理由は、あいりん総合センターの寄場やあいりん地域内に広がる日雇労働市場全体の規模は、縮小したとは言え現在もなお一定数のボリュームが存在しているということである。2009年度以降はやや下げ止まり傾向もみられる。将来も日雇労働という職種がそう簡単に無くなるとは考えられないことから、移転したとしてもどこかに日雇労働市場

¹ 繰り返しになるが、下記で述べられる内容は、具体策ではなく、あくまで方向性を指し示すものでしかない。また、例えば日雇労働市場の議論についても、①あいりん地域の寄場で行われている相対紹介の是非、②センターが管理しきれない直行等の取引をどうすべきか、③近年の雇用の規制緩和との整合性をどうすべきか等、重要な論点で議論されていないテーマも数多く存在している。ましてや、下記に示される方向性は、行政的な決定事項では全くないので注意をされたい。

を新たに作らなければならない。

- その場合、1970年から、あいりん職安や西成労働福祉センターで培われてきた日雇労働市場への監視・管理機能（賃金不払いや労働契約違反について把握、改善の指導、センターを通じた労使間の調停機能）や、相場形成機能（寄場以外の取引にも寄場における賃金水準や労働環境が、アンカーの役割を果たして相場形成をしている）が失われる可能性が高い。そうなれば、血なまぐさい労働争議の時代へ逆戻りとなってしまう可能性がある。実際問題として、あいりん地域以外の移転先を選定し、その地域の住民との調整を今から図ることは非常に困難である上、あいりん総合センターの耐震化に間に合わないほどの長期間を要するものと思われる。また、あいりん地域から日雇労働市場が移転すると言うことになれば、簡易宿泊所や商店街、飲食街など、これまで日雇労働市場に立脚してきたまちの構造や人々の暮らしぶりも急変することになる。こうした点を考えると、少なくとも現在のところ、日雇労働市場を廃止したり、あいりん地域外に移すという案は、非現実的と言わざるを得ない。ちなみに、「大阪市が、あいりん総合センターの建替に伴って、寄場の移転案を有力案として決定した」といった内容の新聞報道が本年6月になされたが、これは完全な誤報である。寄場の移転案を議論したこともなければ、ましてや寄場の移転案を有力案として決定した事実は全く存在しない。
- 一方、あいりん総合センター内の寄場を現在の規模のまま維持する、あるいはもっと規模を拡大するという案も、日本経済の産業構造の変化や、公共工事予算のひっ迫状況を考えると現実的ではないだろう。やはり、現実的な選択肢は、あいりん総合センターの建替等の際には、その市場規模の縮小に見合ったものにするということである。一方で、西成労働福祉センターにおいて、近年、役割が拡大しつつある職業相談や労働者福祉事業、技能資格取得促進事業等の就労支援機能については、今後ますますその重要性が高まることから、民間支援団体等との連携を視野に、多角的・包括化するということが望ましいと考えられる。その意味で、寄場規模は縮小しつつも、ニーズに合わせて就労支援業務を多機能化してゆくと言う形の方向性が、最も望ましいと考えられる。なお、有識者座談会で行われた日雇労働市場の今後のあり方に関する詳細な議論は、第16章に詳しくまとめられている。

（あいりん総合センターの今後のあり方）

- 昭和43年から建設され、西成労働福祉センター、あいりん職安、大阪社会医療センター、市営住宅から成る「あいりん総合センター」については、平成20年度の耐震診断調査の結果、耐震機能が著しく低いことが判明し、区分所有者である大阪府、大阪市、大阪労働局の三者が耐震補強工事を実施する方向で議論を行ってきた。しかしながら、その後、新しく西成特区が構想されるに至り、あいりん総合センターについても、耐震改修という選択肢だけではなく、建替や、一部の施設移転等を含めた幅広い選択肢を、一から検討することが必要となった。
- あいりん総合センターの今後のあり方については、建物をどうすべきかという「ハード

面」の議論と、その中身をどうすべきかという「ソフト面」の議論を分けて考える必要がある。まず、ハード面の議論であるが、①耐震改修案、②大阪社会医療センターや市営住宅のみを近隣に代替地を探して移転する「部分的移転案」、③現地建替案の3案が、技術的には考えられる。①の耐震改修案については、新たな建設用地が不要であるが、大阪社会医療センターの仮移転および閉鎖する住戸(全体の約 1/3 の閉鎖が必要)の移転先住宅が必要となり、建物の耐用年数を考慮すると費用対効果は極めて低いと考えられる。②の部分移転案は、近隣に代替地を探したり、あくまで地域住民の理解や要望に沿う形で進めることが前提であるが、大阪社会医療センターおよび市営住宅の仮移転が不要であり、耐震改修する場合に比べて費用対効果が高いという特徴がある。

- ・③の現地建替案は、新たな建設用地が不要であるが、大阪社会医療センター、市営住宅および労働支援施設の仮移転が必要であり、総事業費が極めて高くつき、工期も長大なものになってしまう。その意味で、②の部分移転案が最も有力であるとみられるが、その具体的な方法や代替地、地域住民や市営住宅住民の意向や要望等については、今後、十分な調査を経た上で、エリアマネジメント協議会等の協議会の場で、時間をかけて検討される必要がある²。また、区分所有者である大阪府、大阪市、大阪労働局や、必要に応じて実際の現場を担う西成労働福祉センター等との間の調整も十分に行われる必要があることから、関係諸機関が集まる検討会議を早急に創設して議論を開始すべきである。
- ・一方、ソフト面については、このあいりん総合センターは「新今宮駅前」という西成区の玄関口に当たるところであることから、日雇労働者に限った用途に限定するのではなく、様々な機能を持つ多角的な施設にすべきというのが地元住民・関係者および有識者座談会でのコンセンサスと言える。多角化案としては、①ショッピングモール等の商業施設を入れる、②コンサートや文化イベントを開催するためのイベント会場を設置する、③先述の「ワンストップ型の地域トータルケア・システム」を実行するべく、関係団体が連携を取りやすい構造にする、④市や府の分室を入れて行政サービスのアクセシビリティを高める、⑤ファミリー向けマンションを入れる、⑥新今宮駅との間を地下や階上で連結した一体化を行い、新今宮駅と連結したバスターミナルや総合インフォメーションセンターの設置など、玄関口としてのターミナル化などをめざす、⑦備蓄スペースや避難スペースを確保する防災拠点とする等のアイデアが提案・紹介された。
- ・第 17 章で説明されている内容は、あくまでその一つの選択肢をイメージとして提示したものに過ぎないが、「たたき台」の一つとして、今後の協議会等での議論に資することが期待できる。いずれにせよ今後、ソフト面、ハード面に対して様々な選択肢を、実

² 西成特区構想として、当初の方針であった耐震化補強ではない選択肢を議論することになり、大阪府や大阪労働局との間で新しい協議の場を設定する必要が生じた。そのため、大阪市役所内において、西成特区構想 PT の分科会（福祉局、都市整備局、西成区、計画調整局、西成特区担当特別顧問）として、ハード面の選択肢のみを議論した経緯がある。その中では、ハード面の選択肢としては暫定的に、②の部分移転案（市営住宅や大阪社会医療センターのみを移転する）を有力案と考えたが、寄場の移転は全く議論していない。また、この部分移転案を市が勝手に「決定した」という事実も存在しない。

際に図面の上に描いて費用を積算する本格調査が必要であり、その調査結果・選択肢案を元に、協議会における議論・検討が行われる必要がある。

(新今宮駅の再開発のあり方)

- ・上記のあいりん総合センターの今後のあり方とも一部重なるが、西成区の玄関口である新今宮駅の再開発は、今後のこの地域の将来展望を考える上で、非常に重要な事業と位置付けられる。有識者座談会では、第13章で詳しく紹介されているように、「新今宮ターミナル構想」が議論された。新今宮駅は、大阪市内でも屈指のターミナルであるにも関わらず、ターミナルらしい発展が全く見られておらず、その事業化が望まれる。また、新今宮ターミナル構想で待望される機能として、ツアーバスや観光バスの発着も含めた長距離バスターミナルの建設や、各鉄道と長距離バスターミナルを直結させ、フードコート型の屋台街を設け、上層階に駐車場や商業施設を入れることなどが提案された。
- ・また、ターミナル開発は行政主導で行うべきではなく、行政はターミナル構想についての協議会を組織して、障害となる規制等を撤廃、「民間事業者が出資して採算性を見合う事業を展開できる環境整備」を行うことに徹するべきと思われる。あくまで民間資金、民間主体の再開発とすべきである。いずれにせよ、新今宮駅の再開発を巡っては、地元住民や地権者やまちづくり組織ほか、鉄道事業者や民間事業者、西成区・浪速区も加わった協議会を早急に立ち上げ、まずは様々な事業の可能性について調査を行い、調査によって得られた選択肢を巡って、議論を行ってゆくべきと考えられる。

(未利用地の戦略的活用、ハウジングとまちづくり)

- ・「子育て世帯流入」を目的にした市の未利用地活用や、ハウジングとまちづくりの各施策に関しては、すでに4節(5)において詳しく論じた。しかしながら、未利用地の戦略的活用、ハウジングとまちづくりが必要な政策課題は、「子育て世帯の流入」だけに止まるものではない。第18章、第19章で詳しく論じられているように、①あいりん地域における超高密居住地域を、定住者増、高齢者増という実情に応じてどう改善してゆくか、②あいりん地域周辺に広がる密集住宅市街地整備をどう進めるか、③既存の住宅ストックを良質なものにどう改善・転換してゆくか、良質の住宅ストックの新規供給をどう進めるか、④ゾーニングやモデル街区を設定したまちづくり、都市計画をどう進めるか、⑤生活保護の住宅扶助費が歪めているこの地域の住宅市場をどのように適正化してゆくか、⑥防災に強いまちづくりをどう進めるか等、多くの重要な政策的論点が存在している。
- ・こうした諸テーマに対して、有識者座談会では、未利用地の戦略的活用や、ハウジングとまちづくりを進める様々な政策手法が提案された。詳しくは、第18章、第19章で議論されているが、一例を挙げれば、①このまちに生じている歪みと特徴をコレクティブタウンとしての再価値化する「リノベーション特区」の設定、②「飛換地」や「空中権」を活用した「まちの構造改革」(所有権・利用権の再構築)による幹線沿いの高度利用化、③あいりん地域の土地と低未利用公有地の換地(土地を一部公共化)することによ

る社会貢献型事業の創出、④福祉・健康・教育・環境などのまちづくりの推進によって地域資源を再価値化して地域還元する「コミュニティ・リート」の実施、⑤大阪市の「民間老朽住宅建替支援事業」等を積極活用したストックの改善、⑥簡易宿泊所の転換促進や借上公営住宅利用、⑦未利用地購買の特定目的への誘導、⑧家賃補助により「西成社宅」としての民間住宅利用を進める、⑨モデル街区の設置やゾーニングを設定するといったものである。今後は、こうした諸提案を「たたき台」にして、未利用地の戦略的活用や、ハウジングとまちづくりに関する専門家委員会、エリアマネジメント協議会等の協議会を設立して、本格調査によって様々な選択肢を用意し、具体化の議論を進めて行く必要がある。