

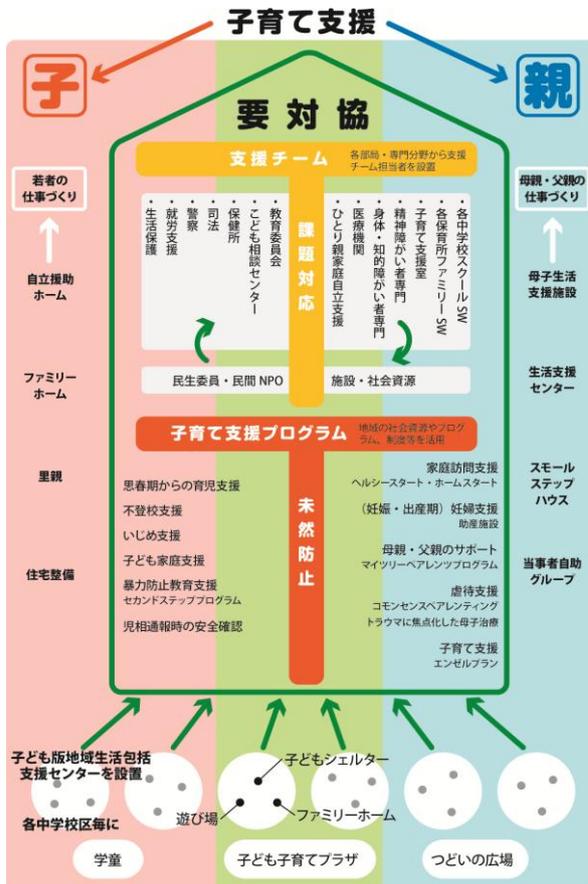
世帯向けの物件は極めて少ない。西成区全体でみても、例えば、子育て世帯層の定着を促す分譲マンションの供給は極めて少なく、最近 5 年間の供給戸数は 123 戸であり、過去 2 年間の供給は全く存在しない状況である。西成区は子育て世帯の流入が少ないのだから、子育て世帯向けの住宅供給が少ないのは当然であるが、逆に、子育て世帯向けの住宅供給が少ないので、子育て世帯が移りたくても移れないという状況にもなっている。

- ・まさに、「鶏と卵の関係」であるが、政策としては需要側（子育て世帯）の刺激策のほかに、供給側（住宅供給）の刺激策も考えられる。その一つの方法は、子育て世帯向けの住宅供給や、既存の住宅ストックを子育て世帯向けに改修することに対する補助金制度を創設することである。住宅ストックはまさに「将来への投資」であり、長期的に回収できる見込みがあって初めて、子育て世帯向けの住宅を供給できる。その意味で、将来的に子育て世帯を流入させるという「政策的な強い意志」を補助金で示して、民間の住宅投資を誘導することが重要である。逆に、政策的な強い意志を示すことができなければ、区内を席卷している単身高齢の生活保護受給者向けの住宅投資等がさらに進み、子育て世帯が移る余地がさらに少なくなる可能性が高い。生活保護が歪めている西成区の住宅供給の現状については、第 8 章が詳しく論じている。
- ・第 18 章、第 19 章で詳しく説明されているように、西成区の北西部に多い市の未利用地についても、子育て世帯向けの住宅供給に資するように用いることができる。現在は、残念ながら都市計画やまちづくりとは無関係な未利用地の売却が進められており、それが周辺の地価を押し下げ、さらに計画的な土地利用を困難にしている状況が生まれている。例えば、未利用地の売却について、子育て世帯向けの住宅供給に用途を限るなどして、子育て世帯の流入という政策目的に合致した未利用地の売却が進むように図るべきである。ただ、一つ一つの未利用地の用途を限定して、ディベロッパーが十分に採算が取れる住宅供給計画が立てられるかということ、まさに鶏と卵の関係で、現在は難しいだろう。その場合、売却額がさらに低くなったり、札割れが起きることになりかねない。
- ・やはり、一つ一つの未利用地を周辺環境と切り離して単体として売却するのではなく、子育て世帯向けの流入を進める地域をゾーニングして、子育て世帯が魅力を感じる公園や緑が多い環境を作ったり、保育、教育環境を整えたりするような都市計画とセットで、未利用地を売却するような発想が必要である。そうした中で、先述の住宅供給に対する補助や、「民間老朽住宅建替支援事業」、密集市街地対策を用いれば、さらに相乗的な効果をもたらすだろう。下記の(8)や第 18 章、第 19 章でも詳しく述べられるように、まずは、ゾーニングやモデル街区の設定、まちづくりとハウジングを考えるエリアマネジメント協議会等の協議会や専門家検討会を立ち上げ、どの地域をモデル地域としてゾーニングして、どう計画的な住宅整備を行うか、まずはその計画作りから始めることが重要である。その手段としては、モデル街区の開発計画ごと、民間のディベロッパーにプロポーザルを提出させて、それを審査するという方法も考えられる。

(貧困等の課題の多い子育て世帯への支援策、底上げ策)

・上記の様々な施策によって子育て世帯が流入したとしても、その一定割合は、貧困など課題の多い世帯が流入することは覚悟すべきである。そうした世帯に適切に対処するためには、既存の子育て支援ネットワークや支援体制をきちんと整備、拡充しておくべきである。現在、厚生労働省で議論されている生活支援戦略でも「貧困の再生産防止」が大きな柱の一つとなっているが、貧困な子どもに対する支援は、その子どもが大人になった時に貧困が再生産されなければ、結果的に大きな公費の節約につながる。海外の諸研究¹⁸でも、子ども時代（特に未就学児童）への投資は、もっとも効率的な「社会保障・社会福祉政策」であることが知られている。貧困家庭への支援は、投資に十分に見合う成果のある対費用効果の大きな政策なのである。そこでまず、この地域の支援ネットワーク、支援体制を体系的なものにするために、「子ども版（親子版）地域包括支援センターの整備」を進める（図表1-5）。

図表1-5 子ども版（親子版）地域包括支援センターの概念



¹⁸ 例えば、ノーベル経済学賞を受賞したシカゴ大学のジェームズ・ヘックマン教授らによる一連の研究は、アメリカのケースではあるが、貧困などのリスクのある幼児に投資する1ドルで、社会全体は8ドルから9ドルの「利益」を得るとの結論を導いている（例えば、Heckman, James J., & Alan B. Krueger. 2005. *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?*, The MIT Press, Cambridge, MA.を参照）。

- ・これは、西成区役所の中にすでにある「子育て支援室」をヘッドとして、生活保護担当者、保健師、こども相談センター、教育委員会、ひとり親家庭自立支援、身体・知的障がい者専門、精神障がい専門、各保育所のファミリー・スクール・ソーシャルワーカー、各小中学校のスクール・ソーシャル・ワーカー等を構成員とする「子育て支援チーム」を作り、要対協・ケース会議のネットワーク機能を強化するとともに、子育て支援の実行チームを指揮・命令する組織とするものである。支援の実行チームは、民生委員や民間 NPO、子育て関係の各施設等であり、家庭訪問プログラム等を実施して様々な課題の解決、未然防止に努める。こうした活動に一定の費用補助もしくは委託費を行うことを検討する必要がある。また、すでにある「わが町にしなり子育てネット」や実行チームとなる民間支援者の活動を継続・拡大するために、行政として場所提供や人的な支援を行う必要がある。さらに、子ども版（親子版）地域包括支援センターの重要な役割を担う各保育所、各小中学校を担当するスクール・ソーシャルワーカー（SW）を新たに増員して配置したり、自立援助ホーム（児童自立生活援助事業：児童福祉法第6条の3第1項。国の補助金を活用した事業である）を設置する必要もある。

（子どもの家事業について）

- ・最後に、市政改革プランで現在検討されている「子どもの家事業の留守家庭事業への移行」については、西成区で行われている子どもの家事業の活動内容は、単なる留守家庭事業の枠に収まる範囲に止まっておらず、他区で行われている子どもの家事業以上の様々な役割・機能を果たしていることに注意が必要である。その役割・機能は、ファミリーホーム事業、緊急一時宿泊所事業、西成区で実施されている特別対策事業に分類することも難しいようなものもあり、まずは、きちんとした実態調査を行って実態を把握した上で、ユーザー側へのサポートの観点から、その支援のあり方を検討する必要がある。

○各提言についての追加説明

- ・特に無し。

(6) 教育施策、教育産業振興

【提言内容】

- (6-1)大学分校（学部や大学院）の誘致
- (6-2)大規模留学生会館の設置
- (6-3)学習塾バウチャーの拡充
- (6-4)西成版補習夜スぺの実施
- (6-5)セレッソ、大フィルを活用した西成区小中学校の教育の特徴づくり
- (6-6)今宮中学校区の小学校統合問題については、通学路確保の問題を短期集中的に解決
- (6-7)生活力をつけることを目標とした小中学校統合の新学習プログラムの検討と実施

○提言の背景と考え方

- ・将来に向けて布石を打つべき中長期的な施策の第一弾は「教育施策」である。これは、
 - ①未来への投資という意味での教育施策の拡充という面だけではなく、②この地域の経済を下支えさせる「産業」としての教育産業振興策という2つの面がある。

(大学誘致は一石七鳥の優れた施策)

- ・まず、教育産業振興策の柱は具体的に、①この地域への大学（分校）の誘致と、②大規模留学生会館の設置である。大学、留学生会館設置ともに、あいりん地域周辺の未利用地の活用を考えている。どちらも対費用効果、地域への波及効果が非常に大きい施策と考えられる。まず、大学誘致を行うべき理由であるが、第一に、大学生とは経済的に見れば純粋な消費主体であり、住宅需要（下宿、アパート）、飲食等の消費需要、娯楽等の消費需要を生み出し、この地域を経済的に潤す人々であるということである。大学生たちは、今後、高齢化と伴に急速に失われてゆく生活保護受給者の住宅・消費需要に代わる一つの手立てとなると考えられる。第二に、大学誘致に伴って形成される学生街は、日雇労働者の住宅需要、消費需要を満たしてきたまちの構造との親和性が高い。すなわち、大きな方向転換を行わなくても、日雇労働者街から学生街への適応は可能であると思われる。学生街を作るためにも、あいりん地域の様々な問題を短期集中的に、先に解決する必要がある。
- ・第三に、文教地区となることによるこの地域のイメージアップ効果も絶大である。第四に、大学が身近な目標として存在することにより、小中一貫校やこの地域の小中学校教育のモチベーションが高まる。学生による塾や家庭教師の供給も安価に行われることに

より、学習塾バウチャーや後述の「西成版補習夜スペ」といった施策との相乗効果も期待できる。第五に、大学建設・運営に伴って創出される清掃、ビルメンテナンス、建設といった仕事は、あいりん地域の日雇労働者、野宿生活者、生活保護受給者への仕事づくりにも一定の貢献が期待できる。第六に、学生が多いことは、アートや若者文化の発信によるまちづくりという意味でもアート振興策との相乗効果が期待できる。若いアルバイト労働力による飲食店、娯楽施設の活性化も期待できる。第七に、大学生達は、この地域への偏見が少なく、心理的に流入が容易であることも重要な要素である。この地域のイメージは悪いものの、学生生活を送る場所としてはその地の利や物価の安さを考えると、かなりの好条件である。「住めば都」というように、大学生としてこの地域に慣れてもらえれば、日雇労働者や生活保護受給者の街というイメージが一新できるし、この地域に住んだ学生が、やがて結婚し、子育て世帯として定住してくれる可能性もある。具体的に、大学を誘致することの経済効果等は、第 12 章に詳しく計算している。

(大規模留学生会館も相乗効果の大きい施策)

- ・大阪には大学が多く、大学生の留学生も大阪府下で少なくとも 5000 人程度は存在すると考えられるが、留学生会館ほどの大学もひっ迫している状況である。学生数は専門学校や語学学校に通う留学生も入れればさらに巨大な数字となるだろう。新今宮駅周辺はどの大学に通うにせよ地の利が良く、賃料が安いと、うまくコーディネートすれば、留学生が多く集まるエリアになり得るし、すでにその兆候は見られる。その中心としての大規模留学生会館を設置し、また、その中で留学生の生活相談、アルバイト紹介、学習支援、就職支援等を行うことにすれば、留学生会館の周辺地域も、留学生が下宿を探すエリアとして活性化する。さらに留学生向けの若干の家賃補助制度を創設し、組み合わせれば、さらに留学生街として相当な住宅需要と消費需要が喚起できるものと考えられる。
- ・大学誘致と同様、留学生会館をこの地に設置する第一の理由は、その消費需要、住宅需要への期待がある。第 12 章にみるように、大学誘致に匹敵する経済効果が期待できる。第二に、留学生は、日本人学生よりもさらにこの地域への偏見が少なく、流入が心理的により容易であることも理由として挙げられる。逆に、この地域も、すでに外国人の居住者が数多く居住しており、外国人への偏見は非常に少ないことから、双方にとって望ましい。第三に、留学生とは、「日本語ができる知的外国人」であるから、後述の国際ゲストハウス構想、国際観光とも親和性が高い。国際観光の担い手、アルバイト労働力としても期待ができる。第四に、今宮中学校区で予定されている小中一貫校が打ち出している外国語教育、国際教育にも、その担い手として一定の貢献が期待できるだろう。もちろん、西成区の他地域でも外国語教育、国際教育は展開すべきである。

(スーパー校をどうするか)

- ・一方、西成区全体の教育の魅力を高め、教育施策を拡充することも、未来への投資、あるいは子育て世帯の流入策として、重要な施策である。今宮中学校区における施設一体型小中一貫校の設置については、市内全域から通学可能で、私学の進学校並みの教育内

容を実施する「スーパー校」とするという提案も行われているところである。しかしながら、この地域の3小学校（萩之茶屋小学校、弘治小学校、今宮小学校）の統合は、すでに説明したように、そもそもの児童数激減が出発点となっており、貧困など、この地域が抱える多くの課題もそのまま背負った形の統合となる。小中一貫校において、私学並みの高学力を目指すという目標自体は大変結構であるが、必ずしも習熟度の高い学生ばかりとは限らず、それぞれの家庭の事情も抱えていることから、「習熟の程度に合わせてすべての子どもたちの学力向上を図る」という現実的な目標を、まずは目指すべきである。

- ・また、この地域の教育の目標については、学力向上だけではなく、「生活力をつける」といった地域の実情に根ざした目標も同時に設定し、そのためのプログラムを開発することが有益である。さらに、大阪フィルハーモニー交響楽団やセレッソ大阪が西成区に本拠地を置いているというメリットを生かし、両者を生かした課外活動を活性化することも、この地域の教育の魅力を高めることとなる。

(学習塾バウチャーの今後)

- ・現在、西成区では、就学援助を受けている公立中学の生徒約1千人を対象とした月額1万円の学習塾バウチャーを開始している。しかしながら、申請率は現在までのところ対象者の約3割程度と低調であり、応募業者も必ずしも十分な数であるとは言えない。この理由の一つは、バウチャーの金額が月額1万円とやや中途半端であることだろう。平均2万円程度の塾費用では、1万円分は家庭が自分で支払うことになる。低所得世帯には、この費用負担が大きいものと思われる。また、参入する事業者にしてみれば、例えば、学習塾がほとんど見当たらないあいりん地域等に塾を開設する場合や、他区から西成区に塾を開設する場合には、事務所や教室を借りるといった固定費が発生するが、学習塾バウチャーの普及状況や持続性に不安があり、固定費が回収できるかが分からない。学習塾バウチャーを生かすためには、もう少しバウチャーの金額を手厚くし、対象世帯も現在の基準よりも幅広い低所得者世帯に広げて行くことが考えられる。また、事業者に対しても、これまで進出して来れなかった地域に塾を設置するための固定費分を補助するために、学校の教室、校庭の放課後利用を認めるべきである。

(西成版補習夜スペ)

- ・学校の空き教室を使った和田中学校の夜スペは、進学塾への放課後利用であったが、この地域の実情から考えて、補習塾等の需要の方が高く、学習塾バウチャーと組み合わせるという意味では、その方が意義も大きいものと思われる。もちろん、こうした補習塾等は、学習塾バウチャーの対象学生だけではなく、学習塾バウチャー対象学生を一定数含むことを条件に、一般学生にも広げるべきである。

○各提言についての追加説明

(6-1)大学分校（学部や大学院）の誘致

- ・どのような大学・学部を誘致するかについては、専門家・有識者等による検討会を設け

て検討するとともに、プロポーザル型の公募入札による誘致を検討しても良いと思われる。その場合、市の未利用地を定期借地等で提供することを条件に、プロポーザル型の公募を行い、検討委員会が審査することになる。

(6-2)大規模留学生会館の設置

- ・大規模国際交流会館の建設・運営は、市の新たなハコモノ事業にすることは問題外であり、民間事業者主体のものとするべきである。これも専門家・有識者等による検討会を設けて検討した上で、例えば、民間ディベロッパーに、区内の未利用地を定期借地権等によって提供し、プロポーザル型の公募入札を行うことが考えられる。その敷地内で、留学生の就学・就労・生活支援を行う相談室を設置するとともに、各大学への情報提供などを行う行政サービスを実施する（国際交流センター等への民間委託も考えられる）。大規模留学生会館設置の効果をより高めるため、コアとなる大規模国際交流会館だけではなく、周辺の学生用住宅に対する一定の家賃補助も検討し、地域への留学生の流入を促すことが考えられる。

(6-4)西成版補習夜スぺの実施

- ・中学校だけではなく、小学校高学年についても、放課後の空き教室を利用した学習塾・補習塾・文化教室への開放を認める。特に、需要の高い補習塾の参入を促す。また、休日のグラウンド、体育館を活用したスポーツ教室にも開放することも考えられる。学習塾バウチャーとの相乗効果を狙うが、対象は学習塾バウチャーの対象者だけではなく、一定数の対象者を含むことを条件に、全ての学生の参加を認めることにする。事業者は、学習塾バウチャーの参加事業者を基本とするべきである。

(6-6)今宮中学校区の小学校統合問題については、通学路確保の問題を短期集中的に解決

- ・司法当局と関係各局、地域住民、支援者等が入った通学路問題解決のタスクフォースを設置して進める。すでに述べたように、単身高齢の生活保護受給者や特掃利用者等の仕事づくりの一環として、通学路の見守りを行うことや、通学路への監視カメラの設置を行う。まずは、花園公園をはじめとするあいりん地域内の公園のテント居住者への調査・個別相談と生活支援・居宅支援を短期集中的に行ったうえで、本人の希望を満たす形での移動を促すべきである。道路・公園におけるゴミの不法投棄問題も短期集中的に解決を目指す。

(7) 国内観光・国際観光振興、アート振興策

【提言内容】

- (7-1)国際ゲストハウスエリアのゾーニング
- (7-2)国際ゲストハウスエリアや鉄道事業者を中心とした外国語看板の設置、国内外の観光客・宿泊客向けに各国語によるホームページの開設・パンフレットの作成
- (7-3)屋台村構想の実施
- (7-4)南海天王寺線の廃線跡で LRT 復活
- (7-5)バスターミナル設置
- (7-6)西成ライブエンターテイメント祭の開催
- (7-7)ニシナリ（あいりん）・国際アートフェスティバルの開催
- (7-8)西成の観光案内のスペシャリストを養成
- (7-9)歴史的観光遺産の整備と資源化
- (7-10)西成情報・アーカイブネット（館）の設置
- (7-11)芸術家に対する商店会の借り上げ店舗、芸術家の居住スペースを提供
- (7-12)アートスペースの設置
- (7-13)イメージアップ戦略の継続と拡大

○提言の背景と考え方

・前項の教育施策と並んで、将来に向けて布石を打つべき中長期的な施策として「国内観光・国際観光の振興」が挙げられる。西成区の玄関口に当たる新今宮駅周辺は、JR 環状線、南海線、阪堺線、地下鉄御堂筋線、地下鉄堺筋線と、実に 5 本もの鉄道が交差しており、阪神高速、国道が通るといふまさに交通の要所である。また、大阪市観光の 1 拠点である「なんば・天王寺・あべのエリア」にも接し、現在、観光の名所として再び活況を呈している「新世界」に隣接しているという絶好の立地条件にあり、適切な施策を伴えば、国内観光・国際観光の拠点として繁栄する抜群のポテンシャルを持っている。すでに、太子 1 丁目を中心に、簡易宿泊所から国際ゲストハウスに転換した 10 数軒が、バックパッカー等の外国人観光客や日本人観光客等を惹きつけており、この地域が国際

観光・国内観光に如何に向いているかを証明していると言える。

- ・ただし、本格的に国際観光・国内観光を振興するためには、まだまだ数多くの課題が存在する。まず、国際ゲストハウスとして成功しつつある太子一丁目のエリアにも、立ち枯れた簡易宿泊所や福祉マンション等が存在し、成功事例の面的な広がり障害となっている。また、このエリアには日雇労働者等の従来からの顧客に加え、国内来訪者を新たな顧客として迎えようと試みている簡易宿泊所があるが、それが必ずしもまとまった動きになっているとは言えない。地域内の商店街も、宿泊客が活況を呈している割にはシャッター店舗が多く、広がりを見せていない。そこで、太子一丁目を中心としたエリアについては、「国際ゲストハウスエリア」としてゾーニングを掛け、国際ゲストハウスに転換する簡易宿泊所に対して、改装費などを少額補助することで立地誘導を試みたり、建替を促すために簡易宿泊所関係の府市の条例の緩和・改正することが考えられる。また、市や府や国等の縦割り行政に阻まれ、この地域で、外国語看板の設置すら進んでいないことは、誠に恥ずべき現状である。行政が積極的にコーディネートすることにより、国際ゲストハウスエリアや鉄道事業者を中心とした外国語看板の設置、国内外の観光客・宿泊客向けに各国語によるホームページの開設・パンフレットの作成を進めて行くべきである。経済学的にみれば、こうした「外部性」の高い（波及効果の高い）「公共財」の提供は、民間負担で行うものではなく、まさに行政の仕事であることを再認識すべきである¹⁹。
- ・また、動物園前1番街等の地元商店街についても、①公的機関が賃貸契約に介在して保証する、②商店街の自治組織で空き店舗を共同管理するなかで賃貸すると言った方法で、空き店舗を利用しやすくし、国内観光・国際観光に資する特定の業種を設定してインセンティブを付け、若者の就労支援対策なども絡め、立地誘導をすることが考えられる。こうした国際ゲストハウスエリアとしてのゾーニングは、この地域に「集積の利益」をもたらし、この地域全体の経済を引っ張るエンジンとなることが期待できる。これに対して、太子一丁目の観光振興は、あいりん地域あるいは西成区の他地域とは無関係であるという見方があるが、中国において沿岸部の成長を優先し、内陸部にその成果を徐々に及ぼしたのと同様、まずは、成長できるエリアが思いっきり成長し、その成長の成果を他地域に及ぼしてゆくという戦略的発想が必要と思われる。
- ・しかし、太子一丁目のエリアに、多くの国内・国際宿泊客が集客されているにも関わらず、地元地域にめばしい観光資源・名所が見つからないことから、せつかくの観光客を他地域の観光に逃し、みすみす地元へ落ちる可能性のある需要を逃しているという面は否めない。これに対しては、実は、西成区には集客力のある地域資源が豊富に存在しており、そのコーディネート次第では、十分に観光客をひきつけることができる力を持っていることを再認識すべきである。その一例は、新世界から西成にかけて存在する5つ

¹⁹ ただし、具体的なコンテンツまでを行政が作る必要は必ずしも無く、民間に委託すればよい。コーディネートをしたり、公費で負担するという面が行政の役割なのである。

の大衆演劇や上方落語、西成ジャズといったライブエンターテインメントである（第 13 章を参照）。こうしたものを「西成ライブエンターテインメント祭」等のイベントと絡めて打ち出すことが考えられる。また、地域内には B 級グルメ等の名店、競争力の高い居酒屋、（最近はやりの偽物の昭和風ではない）「リアル昭和」の下町的エリア等も十分に観光資源となり得るし、千利休にゆかりの天下茶屋や木津川の渡船、芸人が多く住んだ「てんのじ村」、生根神社「だいがく」祭り等、歴史的遺産や系譜も実に豊富に存在している。

- ・重要なことは、きちんとそれらを整備して「資源化」「活性化」することである。まちを感じることでできる「まち歩き」をベースにして、上記の数多くのコンテンツをつなぐウォーキングコースを複数設定し、コースマップや西成の歴史を掲載した小冊子を作成、恒常的に「ウォーキングタウン」としての魅力を発信したり、西成の観光案内のスペシャリストを養成して地域資源を回る観光コースを案内させるような「観光資源化」が重要である。また、放置すれば急速に失われる有形無形の歴史的資産、史料等を保持し、同時に、観光資源等としてセットアップしてオープンに見せる空間ネットワークとして、「西成情報・アーカイブネット（館）」の設置も必要である。
- ・さらに、この地域に集まる内外の宿泊客を、西成区あるいはあいりん地域の観光に惹きつける為の起爆剤として、非常に有効な手段であると思われるものが、「屋台村構想」の実施である。これは、これまであいりん地域に存在していた屋台とは全く異なるものである。台湾やタイの夜市のように、観光目的のひとつに組み込まれるような社会政策と絡めた本格的な「ナイト・マーケット」である。その詳細は、第 13 章で詳しく説明されているが、司法当局の協力の元、地元による運営組織を作る等の工夫が必要である。また、こうした観光の名所としては、新今宮駅の再開発に合わせて、フードコートを設置する等のアイデアも考えられる。
- ・また、西成特区構想のなかで観光振興を考える際には、西成区だけで完結した計画を立てることは無意味である。より広域での計画の進展をしっかりと見極め、そのなかで西成特区の特性を位置付けて、周辺地域との共存共栄が可能となるような成長戦略を考えるべきである。その意味で、第 13 章で詳しく説明されているように、「グランドデザイン・大阪」（平成 24 年 6 月 19 日府市統合本部会議とりまとめ）との連携は不可欠であり、新今宮駅周辺へのバスターミナル設置や、南海天王寺線の廃線跡で LRT 復活等といった施策は、大阪市全体のグランドデザインの進展の中で、それを補強する方向性で検討されるべきものと考えられる。
- ・次に、観光振興と直接な関わりはないが、「アート振興」によるあいりん地域や西成区の活性化という施策も重要である。この地域には、地域に根差した活動を続ける NPO 法人「こえとことばとこころの部屋（ココルーム）」や、地域資源を活用した創造活動拠点としての「新・福寿荘」、大阪市の文化事業として 2003 年からスタートしている地域密着型アートプロジェクト（Breaker Project）等の取り組みがすでに実践されており、

多くの成果を上げている（第 14 章を参照）²⁰。したがって、アート振興について「無から有」を作る必要は無く、こうした取り組みを広げ、活性化するという観点からの支援を行うことが必要である。ただし、アート振興に関して、行政がコンテンツに関わることは無意味であり、あくまで芸術家への側面支援の形をとることが望ましい。

- ・そのような側面支援の施策として、芸術家に対する商店会の借り上げ店舗、芸術家の居住スペースを提供することが考えられる。また、音楽・演劇・美術などの振興には、発表場所と練習できる場所が必要である。大規模な施設ではなく、小規模なホールと練習場、ギャラリーを「アートスペース」として提供する。これらは、市の未利用地、未利用施設の活用する形で設置できると思われる。また、西成におけるアート活動を知らしめるため、あるいは逆に、国内外からアーティストを招聘して西成のアート活動を活性化するために、「ニシナリ（あいりん）・国際アートフェスティバル」等のイベントを開催することも重要である。
- ・ちなみに、アート振興については、ニューヨーク等で起きた「ジェントリフィケーション（アート振興によって地域の価値が増し、地価が上がることによって、最終的に活躍したアーティストが地域を離れざるを得なくなることを）」を心配する声もある。しかしながら、現状やこれからこの分野に振り向けられる市の財政的余裕を考えると、そう簡単にジェントリフィケーションが起きることはやや想像しがたい。また、もしジェントリフィケーションが起きるほどにアート活動が活発化するのであれば、それはある意味で、アート振興策としては大成功と言える。その際には、ジェントリフィケーションに貢献したアーティストに対して、地域住民等の受益者から再分配を行うような「包摂型ジェントリフィケーション」とも言える制度、施策を講じるべきである。経済学の観点からは、例えば、地価上昇分の固定資産税収をアート振興費やアーティストへの家賃補助とする等の「内部化政策」が考えられる。いずれにせよ、「案ずるより産むが易し」であり、様々なアート振興、活性化策を実行し、その後にもジェントリフィケーションの兆しが出てくれば、その対処を考えるという順番で良いのではないだろうか。

○各提言についての追加説明

(7-3)屋台村構想

- ・南海高架下、堺筋等において、台湾やタイをモデルにした夜市（Night Market）を展開。
まず、夜市創設を議論する組織を作り、夜市の適所の選定を行い、ハード・ソフト面での条例整備を検討し、夜市開設そのものをイベント化して広告効果と集客効果を目論む戦略立案を行う。まずは、イベントとして期間を限定した夜市を試験実施し、関係各所の調整を経たうえで、本格的に実施する。

²⁰ これらの地域に根差した多方面の活動は、本報告書各論の第 14 章のほか、第 8 回・西成特区有識者座談会において、詳細に紹介されているので参照されたい (<http://www.city.osaka.lg.jp/nishinari/page/0000181272.html>)。

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1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²¹。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

²¹ 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てい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いうことになれば、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²²。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

²² 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」と言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。