

第 13 章 観光振興・賑わい創出を中心とした地域再生策

松村 嘉久

1. 観光振興から見た西成特区の戦略

西成特区構想のなかで観光振興を語る場合、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なければならない。その参考となるひとつは、「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）であろう。「グランドデザイン・大阪」のなかで、あいりん地域と隣接する「なんば・天王寺・あべのエリア」が注目されている。同エリアは関西国際空港で世界と直結し、大阪らしい食の文化と賑わいが既にあり、観光資源は多様性に富みポテンシャルも高いと位置付けられ、なんばからあべのにかけての地域の一体化が将来的な課題として挙げられている。

この「グランドデザイン・大阪」の「なんば・天王寺・あべのエリア」では、西成特区の存在や貢献は全く想定されていない。しかしながら、西成特区の核心であるあいりん地域は、外国人個人旅行者の集客で実績をあげており、まだまだ成長の余地を残している。加えて、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 本もの鉄道が交わり、極めてポテンシャルの高いターミナルであるにも関わらず、新今宮駅界限では全くターミナル機能が発達して来なかった。西成特区構想のなかで、この二点において有効な施策が打たれ、順調な進展を遂げるならば、西成特区は「グランドデザイン・大阪」を補強する存在となろう。

あいりん地域はそもそも日雇い労働者が「集い憩う」まちであり、そのための機能はこの地域周辺でかろうじて維持されている。その機能を外国人旅行者や国内観光客向けに転用して充実させさえできれば、かつてのまちの存立基盤から、大きな転換を迫ることもなく、過去との親和性の高い形で地域の再生が期待できる。

それを実現するためには、第一に、国際観光客の宿泊滞在拠点としての整備を進めることであり、第二に、広域計画の進展を見据えながら、新今宮ターミナル地域（仮称）の整備を戦略的に進めることが重要な課題となる。幸いなことに、あいりん地域に隣接する新世界や天王寺はすでに賑わっている。その賑わいをあいりん地域や西成特区へ誘導するとともに、あいりん地域の宿泊滞在拠点や新今宮ターミナル地域から、逆に、隣接する地域へと客足を誘えば、共存共栄関係が構築される。

偏見と差別のまなざしで見られるあいりん地域であるが、改めてその立地条件や土地条件、簡宿や飲食店が地域内に集積するという現状を鑑みるなら、その重要性和可能性は極めて高い。また、あいりん地域は、北は浪速区と天王寺区、東は阿倍野区と隣接するため、将来的には、現在の区境を跨ぐ広域のエリアマネジメントのなかで解決すべき課題も多く、その再生に向けた戦略立案は大阪市の区政改革の試金石ともなろう。

2. あいりん地域の地域機能分化

西成特区構想で特にあいりん地域が注目されるなか、国内観光・国際観光振興と聞くと、

地域の現状を知らない大阪市民のなかには、違和感を覚える方も多いことであろう。あいりん地域と言えば、一般に、1990年代後半から2000年にかけて、日雇い労働者のまちから野宿とホームレスのまちへと変貌し、さらに2000年以降は、野宿とホームレスのまちから生活保護受給者のまちへと変貌してきたことで知られている。この流れと並行して、2005年頃から、日雇い労働者向けの簡易宿所（以下、簡宿）の一部が、国際ゲストハウスへの転換を試み、外国人個人旅行者の誘致に成功して実績を積み重ねている。

「変貌」という言葉で語ると、過去の存在が、新たな存在にとって代わられたような印象を受けるが、地域の実態は決してそうではない。日雇い労働者、野宿生活者やホームレス、生活保護受給者、外国人個人旅行者や日本人観光客は、あいりん地域のなかで、時に地域的に重なり合ってもいるが、奇跡的に上手くすみわける形で併存している。

1990年代後半から十数年間の激変で、あいりん地域のなかでは地域機能分化が急速に進み、地域の課題も地域によって異なる状況が生みだされてきた。もはや、「あいりん地域は…」という一般論で語れない状況にある。地域機能分化が進み地域機能が異なれば、地域ごとの課題も様々であり、当然のことながら、その解決に向けた戦略や政策も地域ごとに異なる。

具体的な地域の課題について少しふれていきたい。山王1丁目・2丁目・太子2丁目は、老朽化した木造低層住宅密集地域であり、防災、老朽化集合住宅の更新や新たな住まい方の提案などが緊急の課題である。あいりん労働福祉センターが立地する萩之茶屋1丁目は、日雇い労働市場と野宿生活者の問題が地域の大きな課題である。簡宿と福祉マンションが混在する萩之茶屋2丁目は、現状において生活保護受給者の問題が焦点となるが、将来的に、子育て世代を呼び込むことを想定するならば、簡宿や福祉マンションを活用した新たな住まい方が議論されるべきところであろう。三角公園と南シェルターのある萩之茶屋3丁目は、深刻な野宿問題や公共空間の利用方法などが課題となろう。

3. あいりん地域の簡宿の現状と課題



あいりん地域内の地域機能分化を踏まえて、本章で言及する観光振興や賑わい創出で鍵となる地域は、面的に言うならば太子1丁目とJR新今宮駅・南海新今宮駅界限（仮称・新今宮ターミナル地域）である。これに線形で、南北には、動物園前1番街ほか地元商店街、太子交差点以南の堺筋、釜ヶ崎銀座通り、東西には、JR環状線外側の幹線道路が加わる。

あいりん地域での集客の核は、間違いなく簡宿である。2011年4月現在、簡宿免許保有ベースで、大阪市全域には105軒の簡宿が存在するが、そのうち65軒があいりん地域内に立地している。

あいりん地域の収容定員は、5,300室で年間196万泊分に相当する。その地域的な内訳は、太子1丁目で24軒2,018室、萩之茶屋1丁目で20軒1,897

室、萩之茶屋 2 丁目で 18 軒 1,278 室である。萩之茶屋 1 丁目・2 丁目で現存する簡宿の多くは、釜ヶ崎銀座通り、JR 環状線外側の幹線道路沿いに立地している。それ以外のあいりん地域では、かつて存在した簡宿は福祉マンションへの転業や廃業が進み、外国人であれ日本人であれ、旅行者であれ労働者であれ、もはや宿泊客を受け入れる余地が残されていないため、観光振興とは基本的に無縁である。

生き残った簡宿の現状を見るならば、大きく三層化が進んでいる。第一層は外国人個人旅行者の誘致成功を起爆剤として、簡宿から国際ゲストハウスへの変貌を遂げた 10 数軒である。この層は全て太子 1 丁目および幹線道路沿いに立地している。第二層は日雇い労働者など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、かろうじて現状維持している 20 数軒である。第三層は減り続ける日雇い労働者に焦りを感じながらも、新規投資する余裕も将来展望もなく、立ち竦む 30 数軒である。なお、三層には含まれていないが、あいりん地域内には、すでに立ち枯れて廃墟と化した簡宿、それが整地された空地や駐車場などが点在する。

こうした現状を踏まえて、観光振興の観点から求められる戦略は、第一層に対しては、さらなる洗練と強化、第二層に対しては、福祉マンションではなく国際ゲストハウスへの経営転換、第三層に対しては、何らかの再投資を促すべきである。より具体的に述べるならば、あるべき国際ゲストハウスのハードやソフトの目標を掲げ、第一層・二層の簡宿に対しては、その目標に合致する改善工事などに、例えば上限を決めて半額を助成するような制度を設ける。そうすることにより、簡宿から国際ゲストハウスへの転換が促進され、日本人観光客の宿泊も期待できるようになる。

日雇い労働者向けの簡宿と、国際ゲストハウスの経営は、全くの別物と考えた方がよい。前者は、日雇い労働者の行動パターンに合わせて、フロントが開くのは、早朝 3 時から 9 時頃まで、その次は、労働者の帰ってくる 16 時くらいから門限までのところが多い。日本人でも外国人でも、旅行者の多くがチェックインしようとする時間帯は、簡宿のフロントのシャッターは閉まっていて、誰も人がいない。つまり、外国人や日本人の旅行者は、日雇い労働者向けの簡宿に泊まり難い状況にあるが、その逆に、国際ゲストハウスなら日雇い労働者も泊まれるし、実際に泊まっている。よって、地域の集客力を底上げするためには、簡宿的経営から国際ゲストハウスの経営への転換を促すことが重要となる。

4. 大阪国際ゲストハウス地域（仮称）の Naming、Zoning、Planning & Promotion

簡宿的経営から国際ゲストハウスの経営への転換を促す施策を打つ場合、より高い効果をもたらせるよう戦略的に進めるためには、国際ゲストハウスが既に集積して一定の実績をあげている地域を、名付け naming、線引き zoning、計画し planning、プロモーション promotion する必要がある。

まず名付け naming、ここでは大阪国際ゲストハウス地域（仮称）としておくが、これを契機として既存の地名で知名度も高い「新今宮」を、宿泊滞在拠点としてブランド化するのも検討されるべきであろう。



次に、zoning と planning については、面・線・点を確定し、点から線へつなげ、線から面へ展開していくようなイメージが想起される。面としては、すでに外国人旅行者の受入れ実績のある太子1丁目が適当であろう。線としては、南北に走る地元商店街、太子交差点以南の堺筋、釜ヶ崎銀座通り、東西に走る JR 環状線外側の幹線道路が適当である。点としては、当面は既述

した第二層に属する簡宿を想定すべきであろう。

Planning では、先に述べた助成制度などを利用して、個々の点（簡宿）の変容を促し、線沿いおよび面内は、国際観光振興と密接に関わる特定産業を指定して、何がしかのインセンティブを付けて事業者を募り、その立地が促進されるよう、政策的に誘導すべきである。建築基準法や消防法などの法律を順守するという大前提のもと、zoning された地域内限定において、簡宿関係で特に府市が定めた条例などを緩和して、簡宿の新築や、かつて簡宿免許を保有していた福祉マンションから、簡宿への再転業が可能になるような措置も検討すべきである。

例えば、「大阪市旅館業の施設の構造設備の基準に関する条例」の第5条(1)に、「定員1名の客室を設ける場合には、その客室の延べ面積は総客室の延べ面積の2分の1未満であること」とあるが、実態として簡宿の個室化が進んだあいりん地域にて、この基準で簡宿を新築する民間事業者は出現し難い。老朽化の進む簡宿への再投資を促し、福祉マンションから簡宿への再転業を可能にするためにも、zoning された地域内では、現行の法律に抵触しない枠内で、かつての構造設備の基準で簡宿を新築や改築できるようにすべきである。

面内・線沿い・個々の点のいずれにおいても、標識や看板の多言語化を助成するか、それを助成する際の要件として、zoning された地域内を外国語で溢れさせて、変貌の象徴とすべきである。そもそも外的な環境整備は、行政が取り組むべき課題であり、標識や看板の設置は最も期待される場所であるが、日本の伝統的な縦割り行政の弊害がそれを阻んできた。例えば、公共性の高い地域案内の看板を民間が設置しようとしても、そこが府道ならば大阪府、市道ならば大阪市、交通標識と絡むならば警察署と、許認可権や管轄の問題からたらい回しにされる現状がある。旅行者の利便性を高め、地域を promotion するという観点からは、むしろ行政側から、ここならば公共性の高い標識や看板を設置できる、というスペースを民間側へ提示して協働を求めるくらいの姿勢が望ましい。この際、ぜひとも府市統合の象徴として取り組むべきである。

Promotion については、大阪市や大阪府での観光政策や公的な対外発信のなかで、新たな naming を常用するだけで、かなりの効果が期待される。すでに一定の実績があり、国際的にも外国人個人旅行者から高い評価を得て、国内的にも社会的な注目が集まっている地域なので、naming し zoning し planning すること自体が、promotion となる。

5. 国際ゲストハウス地域創出への潮流づくり

国際ゲストハウス地域創出の潮流づくりで重要なのは、大きく、地元商店街の活性化と地域イメージの改善の二つであり、この両者は密接に関わる。

地元商店街の活性化は、国際ゲストハウス地域を補完する共存共栄の象徴であり、同地域を zoning する際、面を貫く線として地元商店街も入れるべきである。地元商店街、特に動物園前1番街は、立地条件が比較的良いにも関わらず、空き店舗が目立つ。要因は色々であろうが、まず何よりもシャッターをこじ開ける方法を考えなくてはならない。その方法としては、公的機関が賃貸契約に介在して保証する、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、などが考えられる。こうして獲得した空き店舗には、国際観光振興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とも絡め、立地誘導すべきである。

商店街として、トータルなイメージ戦略を決め、活性化に向けたプロモーション活動やイベントを展開することにも着手すべきである。既存の商店街組織のなかでの議論では、新しい発想や活力の源泉が獲得できないならば、周辺地域で活躍する様々な組織や団体に働きかけ、協働を要請すべきである。大阪府簡易宿所生活衛生同業組合内に結成された大阪国際ゲストハウス地域創出委員会（OIG 委員会）のメンバー枠を、鉄道事業者や商店街など多様な地域の主体にも広げ、そこで地域のイメージ戦略を練るなかで、商店街の活性化方策も検討するのが最良の方法かもしれない。

地域イメージの改善に資し集客力のある地域資源としては、新世界から西成にかけて存在するライブエンターテイメントが注目される。大衆演劇専用の劇場は、新世界に2座（朝日劇場・浪速クラブ）、西成に3座（オーエス劇場・鈴成座・梅南座）ある。西成には、上方落語の定席である動楽亭があり、西成各所でライブを展開する西成ジャズも定着している。西成はこうした多彩なライブエンターテイメントが、日常的に楽しめるまちであり、この特性は地域の集客につながり、地域イメージの改善にもつながる。

このような既存の地域資源を活用して、西成ライブエンターテイメントフェスティバルを開催し、それを定例化することを提言したい。このイベントが定例化されて、将来的にはそれを核として、地域での飲食などを誘発するイベントなどを加えていくことで、西成の将来展望が開かれるであろう。

6. 新今宮ターミナル構想について

大阪市内にはいくつかのターミナルが存在するが、そのなかでも屈指のターミナルであるにも関わらず、新今宮駅界限のみターミナルらしい発展が全く見られない。隣接する天王寺あべの地域、北側のなんば地域が大きなターミナルなので、新今宮駅界限のターミナル開発がそもそも必要なのか、という議論もよくなされる。しかしながら、関西国際空港からのアクセス、新世界・通天閣・天王寺動物園という観光名所への近接性、太子1丁目に外国人個人旅行者が集積しつつある実態などを鑑みるならば、新今宮界限がターミナルとして発展すべき重要性和可能性を秘めているのは明らかである。また、大阪梅田の空間的なスケール感を考えると、天王寺あべのと新今宮、この二つのターミナルが隣接してい

ても、大阪の南の玄関口としての発展を希求するならば、むしろそれくらいのスケール感が不可欠である。

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、障害となる規制などを撤廃して、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べきである。なお、新今宮駅界限は西成区と浪速区に跨るが、新今宮ターミナル構想においては、そのような区境など全く意味を持たず、行政組織が互いに権益を主張して牽制し合うならば、民間事業者にとって障害以外の何物でもない。大阪市全域で区政改革が進むなか、新今宮ターミナル構想は、その真意が問われる象徴的なプロジェクトになろう。

ターミナル構想についての協議会は、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・浪速区も加わり、どのような機能や施設が必要なのか、と同時に、どのような事業ならば遂行でき採算性が見合うのかまで踏み込んで、具体的な課題や計画について真摯な議論をする場とすべきである。

新今宮ターミナル構想で焦点となる地域は、JR 新今宮駅北側の空地（市有地）、あいりん労働福祉センターの敷地、JR 新今宮駅南側の幹線道路沿いなどである。マルハンが落札した旧フェスティバルゲート跡地には、ツーテン・ゲート（仮称）が建設される予定であるが、できることならば、新今宮ターミナル構想の成り行きを見極め、それと連携する方向で調整するべきである。

観光振興の観点から私見を述べるならば、新今宮ターミナル構想で待望される機能としては、ツアーバスや観光バスの発着も含め、長距離バスターミナルの建設があげられる。JR・南海・地下鉄・阪堺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が入れば、新今宮は宿泊滞在拠点として飛躍的に発展するであろう。ただし、この提案の前提条件として、大阪府市全域の既存のバスターミナル、ツアーバスや観光バスの発着スペースなどの現状と課題を検討しなければならない。新今宮での長距離バスターミナル建設が適切であるのかどうかの判断は、広域交通計画のなかでなされるべきであり、既存のバスターミナルの整理統合を伴わないと意味をなさない。

有識者座談会でも、新今宮ターミナル近くでの誘致が期待される機能や施設として、長距離バスターミナルの他に、病院、大学サテライト、留学生会館など、実に様々なものが挙げられた。最も大切なことは、早急にターミナル構想についての協議会を立ち上げ、そこでこれらの意見も参照しながら議論を重ね、実現可能で採算の合う事業計画を練り上げ、実行していくことである。西成特区構想では子育て世代を呼び込むことが大きな課題となっているが、新今宮ターミナル地域に関しては、マンションなど定着性の高い需要よりも、むしろ流動性の高い需要を喚起して対応できる機能を充実させ、交流人口の増加を促進するエンジンと位置付けるべきであろう。

7. ナイトマーケットによる賑わいの創出

西成特区構想で重要なのは、近い将来、地域人口が激減するという推計を受けて、地域で生活あるいは滞在する者をどのように確保するのか、という視点である。生活する者の代表として子育て世帯が注目され、滞在する者の代表として外国人個人旅行者や国内観光

者が注目されている。しかしながら、その前提条件として、西成特区へ来訪する交流人口を新たに呼び込む施策を打たねなければ、滞在者も生活者も増える見込みが立たない。

西成特区に来訪して、懐かしさや親しみや愛着を感じた者が滞在し、そこで生活するようになる。あいりん地域や西成に対する偏見や差別は根深く、この地域を経験的に知らない者ほど、地域に対する理解が乏しく、偏見や差別のまなざしが強い。この地域で滞在者や生活者を増やすためには、何よりも、交流人口を増やすことが大切であり、賑わいを創出して来訪者を魅惑しなければならない。

西成特区、特にあいりん地域で賑わいを創出する仕掛けとしては、台北の寧夏観光夜市のように、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の創設が、地域との親和性も実現可能性も高い。アジア諸国の大都市で、ナイトマーケットや屋台街が観光名所として確立していることは周知の事実である。ところが日本の場合は、戦後混乱期の市民生活を支えた闇市を「悪」として取り締まるなかで、路上に留まり商うこと、特に飲食店を営むことを厳しく排除していった。



ところが、日本の食文化を見渡すと、屋台で提供するのに適した料理が数多く存在する。大阪の食文化を代表するたこ焼き、お好み焼き、串かつ、うどん、代表的な日本食の天ぷらや寿司なども、屋台での提供に適している。日本各地のローカルフードのなかにも、屋台での提供に適しているものが多い。国際観光振興という文脈から考えるならば、日本各地の名物料理を屋台で提供するようなナイトマーケットが、なぜ存在しないのか、不思議でならない。最初

にやったところは、必ず成功するのではなからうか。

ナイトマーケットの創設は、太子1丁目の国際ゲストハウス地域の創出にも大いに資する。観光消費促進の観点から最も注目されるのは、旅行者の宿泊を獲得することである。世界の観光都市では、そのために観光政策の一環として、ナイトマーケット、建造物のライトアップ、ライブエンターテイメントなど、夜を過ごす仕掛けの充実にしのぎを削っている。夜の賑わいが充実すれば宿泊につながり、宿泊につながれば消費につながるからである。また、都市政策から見ても、昼間は自動車の通る道路として利用し、通行量の激減する夜間は、ナイトマーケットの街路として賑わいを創出することは意義深い。賑わいの持続と創出を目的とした都市空間の重層利用は、停滞する日本経済を切り開く糸口かもしれない。

8. 社会政策としての屋台街

屋台経営は店舗を構えての商売よりも、ずっと低予算で始められる。健全なナイトマーケット空間が提供され、そこへの参入を社会政策と上手く絡めれば、何らかの困難を抱えた若者や女性が、街路から再チャレンジできる場所となる。ナイトマーケットの創出から

は、街路の清掃、ほか多くの雇用、それも社会的弱者が就労しやすい雇用が生み出される点も見逃せない。

道路交通法で規制されるべき道路（road）から活用してもよい街路（street）を切り分け、日本全国に先駆けて、この西成の街路から、何らかの便益を生み出すことを奨励する発想を具体化して、ナイトマーケットを創設できれば、それは必ずや全国で展開し得るモデルとなろう。行政の役割としては、様々な規制を見直して、ナイトマーケットをし得る街路空間を創出することが重要である。街路空間を確保できれば、民間事業者から色々な提案が可能となろう。

ナイトマーケットの地域内最適候補地は、太子交差点から大阪市立更生相談所くらいまでの堺筋である。この区間の堺筋は、実質6車線分の広幅員道路で、夜間になると堺筋南詰が行き止まりのため、交通量が極端に減る。この区間の東側、大阪国際ゲストハウス地域（仮称）に近い2車線から3車線を、夕方から深夜にかけて車両通行を止め、ナイトマーケットとする。街路の地下や路上に排油・排水システム・水道・電気などを埋め込むなど、道路インフラの整備も必要となる。雨天対策も含めて、この分野の先進事例、台北の寧夏夜市や士林夜市などから学ぶべきであろう。

ナイトマーケットの屋台経営者は、地元大阪枠やアジア屋台先進国枠を設けつつも、全国からやる気も才能も能力もある若者を広く募り、その選出プロセス自体をイベント化して、社会的注目を集める戦略性が求められる。募った屋台経営者で民主的な自治組織をつくり、ナイトマーケットの運営はその自治組織に委ねる。

なお、JR 新今宮駅北側の空地（市有地）、南海電車の高架下、南海天王寺支線の廃線跡なども、ナイトマーケットの候補地として挙げられる。ナイトマーケットは隣接して複数立地しても、うまく差異化を図れば、競合よりむしろ共存繁栄関係を築けるであろう。西成区内の市有地を暫定利用する案のなかで、天王寺動物園から有機肥料を得てコミュニティ菜園を行う話が持ち上がっているが、ナイトマーケットが創設されれば、そこでの食材もコミュニティ菜園と連携して地産地消を目指すなど、夢は広がる。

総じて、観光振興と関連しては、西成特区のなかで利益を生み出す可能性のある提案が並ぶ。西成特区の枠組みで、エリアマネジメントの組織を作り、観光振興と関連して生み出された利益を、地域内へ還元するシステム、特に採算性は低いが公共性が高く社会的意義の顕著な事業に還元するシステムを構築すべきである。そのシステムさえできれば、地域のなかで儲かったお金が、地域に不可欠で公共性の強い事業に回り、地域のなかでトントンとなる形で底上げすることが可能となる。