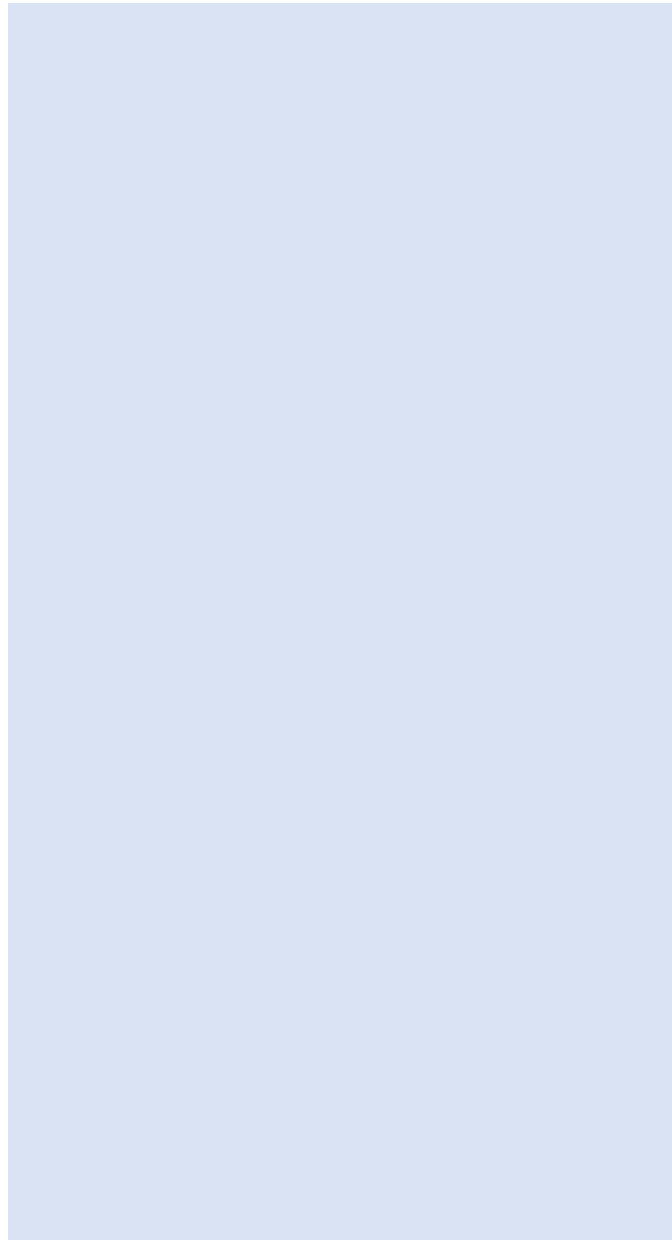




西成特区構想
まちづくりビジョン 2018~2022 有識者提言書

2018 年 10 月

contents

はじめに：西成特区構想，この５年間の成果	1
○本提言作成に関わった西成特区構想にかかる有識者名簿（2018～）	3
まちづくりビジョン 2018～2022 有識者提言	4
6つの提言	6
5つのアクション（事業提案・ロードマップ案）	8
まちづくりビジョンにおけるゾーニングイメージ	12
まちづくりをすすめる12の物語	15
提言にあたって＜各有識者論考＞	37
【資料】調査中間報告とまちづくりビジョン	89
西成区の今後のまちづくりの方向性に関する検討調査	

はじめに

提言書作成にあたって

特区構想、この5年間の成果

西成区、とりわけあいりん地域は治安問題、高い結核罹患率、ごみの不法投棄をはじめとしたモラルの問題、野宿生活者や高齢日雇い労働者等の貧困問題、生活保護受給者の増加、減少の一途をたどる児童数やこどもの貧困問題、商店街の空き店舗の増加、地域経済の低迷等々問題が山積し、そのいずれもが深刻な状況にある。しかし、これら地域の貧困化や少子高齢化、人々の孤立・無縁化などの諸課題は、多かれ少なかれ大阪市全体の共通課題であり、ある意味各区の未来を先取りしているとも言える。このため、西成区が抱える諸課題を一気呵成に解決し、市全体の発展につなげるため、平成25年度から「西成特区構想」（以下、特区構想）の取り組みが本格的に進められてきた。

特区構想のベースは、平成24年10月に取りまとめられた「有識者座談会報告書」※にある。この報告書では、特区構想の目指すべき方向性とその手法、さらには福祉、環境、教育など8分野56項目にわたる具体的施策提言がなされているが、野宿生活者や高齢日雇い労働者の生活の安定、環境改善など「目の前の問題解決」として短期集中的に取り組むべき対策と、子育て世帯の流入や様々な産業への投資を誘導するための「将来への戦略的投資」を車の両輪とするものである。

この間、この提言に基づき、地域住民をはじめ様々な関係者が集まって議論を重ね、行政各機関も集中的な取り組みを展開した結果、違法露店、ごみの不法投棄、違法駐輪など、治安面や環境面では大きな改善が図られてきた。また、こうした取り組みの中で、野宿生活者や高齢日雇い労働者への就労機会の確保、あるいは生活保護受給者へ社会参加を促すといった福祉的援護の取り組みも進められ、地域コミュニティの形成にも寄与するなど、まちの状況は相当に変わりつつある。さらには、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については、労働施設、市営住宅、医療施設それぞれの移転・建替えの筋道がつけられた。

次期特区構想の中心テーマ＝まちづくり課題

このように、この5年間の集中的な取り組みにより「目の前の問題解決」としては、一定の成果をもたらしてきたと言えるが、特区構想の車の両輪のもう一方である、子育て層の流入など「将来への戦略的投資」の面では、未だ取り組みは途上にある。小学校跡地を活用した「プレーパーク事業」、こどもの生活面・学習面の両面からの支援のための「こども生活・まなびサポート事業」など、一部、子育て環境の充実を目指した取り組みは見られるものの、特区構想の目指すまちの活性化は歩みはじめてばかりである。

本提言でも挙げているが、子育て世帯を意識したハウジング（住宅施策）や密集市街地におけるストック改善や防災対策、地域（駅前）活性化については緒に就いたばかりである。一方で、生活保護世帯の高齢化や地域の人口減少など、地域を取り巻く社会情勢が昨今著しく変化しているなかで、現在すすめられているまちづくりの取り組みが対応できていないという課題が生じていることから、暫定活用を含めた時間のデザインに基づいた将来に向けた戦略的ビジョンづくりを早急に進める必要がある。そのためには、現在進めている各部会をはじめとする個別の動きを全体化（横串化）する会議や検討体制構築が不可欠である。

しかし、こういったまちづくり議論にはきかけが必要であり、現在、あいりん総合センターの移転建替えが進められており、これが進むにつれ、新今宮駅前の土地の活用、まちの活性化に向けた議論が深められると考えている。その中で、インバウンドによる外国人観光客の増加など様々な状況の変化からも、地域住民、関係団体から様々な意見が出されるであろう。もちろん、大阪市のおかれている状況から、いわゆるハコ物の整備など多額の財源の投入を前提とするだけでは実現性がないであろうから、いかにして出された様々なアイデアに対して、すでに進出している、または今後進出してくるであろう民間の資本・活力をどう調整し、まちづくりにつなげていくかも重

要になってくる。そのためには、あいりん地域を中心に有能な人材・資源をいかにして引き込めるかであり、その仕組み・仕掛けには一定の財源の投入と柔軟な制度対応が必要となる。

住民主体のまちづくりの推進，特区構想実現への取り組み強化

一方，この 5 年間で大きな成果がえられた環境面の対策については，継続的な取り組みが大事である。ここで手を緩め，これまでの取り組みが水泡に帰することがあっては特区構想の機運は一気に収束することとなる。「目の前の問題解決」無くして「将来の戦略的投資」はありえず，逆もまたしかり。まさにこれが特区構想の取り組みにおける「車の両輪」である。

本提言のおもな主旨としては，「再チャレンジ可能なまち」に代表されるような，まちの魅力をいかしながらも西成の実践をモデルとして大阪市域そして全国に発信する実践的モデルを構築すべきであるというものである。

そのためにも，これまでの取り組みや成果について，地域をはじめ，広く区民・市民に伝える機会を積極的に図ると共に，今後に向けた重点テーマを再設定し，目に見える，実感が伴うチャレンジ型の取り組み（モデル事業）を実施検証することが重要である。

また，当該地域の魅力ある歴史や人々の営為を学び，伝えていく取り組みも重要である。さらに，弱い立場の人々や従前の居住者が追い出されることのないよう，変貌激しい地域に対する継続的なデータに基づいた実態把握による政策形成を進めることが重要である。そのうえで広域的施策や将来ビジョン（事業）と相互関連性を持たせた，社会変化に対応する大胆かつしなやかなビジョン策定を心がけた。

このような体制をささえているのが住民をはじめとする地域の関係者自らの参画である。この 5 年間の特区構想の成果は，まさにこの住民参加が大きな原動力となってきた。行政と地域住民，諸団体とが長年の根強い対立構造，互いの利害関係を越えた議論の場ができたことは非常に大きな成果であるが，今後のまちづくり議論においても，地域の関係者の主体的かつ積極的な参画や自律的かつ協働の取り組み，より深いボトムアップ型への努力は重要で，その成否にかかわると言っても過言ではない。

本提言書について

なお本提言書の構成としては，①提言主題，② 6 つの提言，③ 5 つのアクションとロードマップ，④まちづくりゾーニングイメージ，⑤ 1 2 の物語，⑥有識者論考の 6 部門（最後に調査関係資料を添付）で構成している。①は，まちづくりビジョン・提言全体を表すキャッチコピーを示し，②は，本ビジョンの柱である「6 つの提言」をあげた。③は，提言を具体化するための「5 つのアクション（行動計画・事業提案）」を，④は，「まちづくりのゾーニングイメージ」を示し，⑤は，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を「物語」としてまとめた。地域の人々や世間の人々に，まずこの「物語」を読んでいただいた上で，①～③を見ていただくことも想定している。最後の⑥は，提言について各有識者の想いや専門分野に関する論考を記した。

本提言が，これまでの特区構想の取り組み成果を活かし，より一層の地域住民，関係団体の主体的な参画を促し，とくにこれまで培ってきた地域と行政の有機的なつながりを継続させながら，次のステップとしてのまちづくり課題への取り組み，特区構想の実現のためのさらなる取り組みの契機となることを願う。

有識者 一同

○本提言作成に関わった西成特区構想にかかる有識者名簿（2018～）

氏 名	所 属	備 考（関連会議委員等）
寺川 政司	近畿大学建築学部 建築学科 准教授	【まちづくり会議 座長】本提言取りまとめ ・あいりん地域まちづくり会議委員＜検討会議＞ 市営住宅【座長】他各検討会議委員（医療施設を除く） ・西成特区構想エリアマネジメント協議会委員＜専門部会＞ ハウジングまちづくり【座長】他各専門部会委員
水内 俊雄	大阪市立大学 都市研究プラザ 教授	・あいりん地域まちづくり会議委員＜検討会議＞ 医療施設【座長】 ・西成特区構想エリアマネジメント協議会委員＜専門部会＞ 地域活性化・交流・観光／ハウジングまちづくり 他各専門部会委員
福原 宏幸	大阪市立大学大学院 経済学研究科 教授	・あいりん地域まちづくり会議委員＜検討会議＞ 労働施設【座長】公園【座長】 ・西成特区構想エリアマネジメント協議会委員＜専門部会＞ 就労・福祉・健康
松村 嘉久	阪南大学国際観光学部 国際観光学科 教授	・あいりん地域まちづくり会議委員＜検討会議＞ 駅前活性化【座長】 ・西成特区構想エリアマネジメント協議会委員＜専門部会＞ 地域活性化・交流・観光【座長】
永橋 爲介	立命館大学 産業社会学部 教授	・あいりん地域まちづくり会議委員＜検討会議＞ 労働施設／公園 ・西成特区構想エリアマネジメント協議会委員＜専門部会＞ こども・子育て
白波瀬 達也	桃山学院大学 社会学部 准教授	・あいりん地域まちづくり会議委員＜検討会議＞ 労働施設，駅前活性化 ・西成特区構想エリアマネジメント協議会委員＜専門部会＞ 就労・福祉・健康【座長】 こども・子育て
添田 晴雄	大阪市立大学大学院 文学研究科 教授	・西成特区構想エリアマネジメント協議会委員＜専門部会＞ こども・子育て【座長】
ありむら 潜	釜ヶ崎のまち 再生フォーラム 事務局長	・あいりん地域まちづくり会議委員＜検討会議＞ 労働施設 他各検討会議委員(医療施設・市営住宅除く) ・西成特区構想エリアマネジメント協議会委員＜専門部会＞ 就労・福祉・健康 他各専門部会委員

※ 西成区 HP <http://www.city.osaka.lg.jp/nishinari/page/0000433172.html>

子どもの声が聞こえる元気で優しいまち再生を目指して！ 再チャレンジ可能なまち『西成 R プロジェクト』を始動する

まちの「居場所づくり」の実践を通し、「安心」と「にぎわい」が両立する
“再チャレンジ”可能なまちづくりを推進する

提言前文

- 西成特区構想の取組みから 5 年。地域と行政によるボトムアップ型の協働まちづくりによって、**あいりん総合センターの建替え検討をはじめ環境・結核・防犯対策などについては一定の成果**をあげ、各専門部会においても具体的な成果と課題が整理されてきている。現在、新たな労働市場の発掘と社会情勢に応じた柔軟性の確保、公園のあり方などが検討されているが、具体的なまちの**居場所の再構築**や**子育て世帯対策**、それらを受け止める**ハウジング**と**防災まちづくり**は**未だ手つかず**の地域最優先課題である。
- とくに西成の高齢単身世帯率¹と生活保護率²は全国で最も高い。また国が求める防災性向上優先地域を有し、空き家率³も府下最大である。一方、新今宮駅周辺の開発をはじめインバウンドの波が地域をめぐるなかで、違法民泊をはじめとする民間開発からくる課題も顕在化している。今後、**都会の限界集落的状態と地域文脈なき開発から脱却するまちづくりの具体化が急務**である。
- このような状況において現在地域の人々が求める主なテーマには「**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**」などがある。一見矛盾する変数をもつ連立方程式を解くために、労働の街として培われた他には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「**地の利**」を**ダブルエンジン**に、**チャレンジしやすく再チャレンジを受け止めるまちづくり**を提言する。再=Re をテーマとする『**西成 R プロジェクト**』は、本提言を体現化するメッセージである。
- 具体的には、この 2 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」⁴**（コミュニティ事業）を構築すると共に、エリアリノベーション⁵による**多様で多層な「居場所づくり」**を通して各主体の連携体制を整え、実感できるモデ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⁶まちづくりの実践である。
- 次期特区構想では、5 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事業や施設（ハード）の取組みを活かしつつ「面」へと広がる**持続可能なヒト・モノ・コトづくりをマネジメントするまちづくり**に注力する必要がある。そして、**まちのイメージを再価値化**し、子どもや若者世代をはじめとするコミュニティ再生を意識し、このまちが故郷となるような**次世代を意識した「まちの担い手育成」**を推進すべきである。
- これらを実現するためには、**地域は各主体の「違い」を超えた協働の経験**を活かし、**行政は実行可能な各局連携体制の整備**が求められる。極めて困難な課題が集積するこの

地域のまちづくりは、もつれた糸を解いて紡ぎなおし、その紬の反物で作った着物を装うかのようでもある。このまちで繰り広げられる多様な主体が協働する「**あきらめない**」まちづくりは、**全国的に先鋭的課題を抱えた地域における先進的な実践として他地域でも活かされる実践モデル**になると確信する。

■ **大阪市の成長戦略を具現化するためには、この地で実践されているまちづくりを表出する必要があり、地域によるボトムアップ支援にとどまらず、市長による強いリーダーシップと社会的メッセージが重要となる。**逆に、この特区構想における取組みは、今世界で実行されようとしてる国連「アジェンダ 2030」における「**持続可能な開発目標（SDGs）**」⁷も合致していることから、「**地域共生社会**」の実践を世界にアピールできる貴重な取り組みになるであろう。

¹ 32.4% （平成 30 年度：国土調査）

² 234.7‰ （平成 24 年度：大阪市）

³ 23.8% （平成 25 年度：住宅・土地統計調査）

⁴ 自転車のハブとスポークの構造を模して、課題を抱えやすい脆弱な地域におけるハウジング・仕事・医療・福祉など多様なサービスを提供する地域連携拠点システムのことを指す。このサービスハブの概念は、1990 年代アメリカのロサンゼルスで、ディアとウォルチという地理・都市計画家によって生み出され、「社会的に剥奪されている、支援サービスに依拠する人々のために、様々な集積経済を作る、あるいは集積経済から恩恵を受ける施設の巧妙な集積地である」と定義される。サービスハブはハードな建物だけを意味するのではなく、サービス利用層が依拠する重層的なインフォーマルネットワークも含まれる。西成特区構想においては、包括的かつ伴走的な支援を提供することで「最後のセーフティネット」を守りつつ、再チャレンジできる環境を備えたサービスハブを目指すものである。〔水内〕

⁵ 最近、社会的に認知されている「リノベーション」は、建築単体を再生することを意味したものであるが、それが面としてまちのなかで同時多発的に起こる事例が増えてきている。一つの実践事例が契機となって様々なプレイヤーがつながって化学反応が起こり、増幅し、まちの雰囲気を変えていく現象が起こっている。これまでの「都市計画」のような、行政が主導するマスタープランによるブループリント（青写真）型まちづくりや、行政要求や補助金等に依存する住民ボランティアベースのまちづくりだけではなく、社会資源を活用しながら、よそ者をも巻き込む多様なアクターたちが関わる、もうひとつのまちづくり手法として注目されている。〔寺川〕

⁶ アジャイル型まちづくりとは、「ウォーターフォール（ツリーともいう）のように上から枝分かれして進むのではなく社会変化や情勢に応じて常に変化する」ととらえて進める方法であり、筆者がまちづくりで取り入れている手法の一つである。小さな実感や試行錯誤のプロセスを何度も積み重ねていくことで、まちづくりの効果を最大化することを求めるものである。とくにこの地域では、多様なプレイヤーがあり、社会変化も激しいなかでは、計画をコンクリートした時点で変化してしまうことも多い。その意味では、全体で共有できるビジョンを設定したのち、変化に柔軟に対応した時間をデザインし、最終的には全てのプレイヤーやステークホルダーが『最大の価値がある』と思えるまちづくりを目指すことを期待し、本提言に取り入れた。〔寺川〕

⁷ 2016 年から 2030 年までに世界が達成すべき環境や開発に関する 17 の国際目標のこと。2015 年 9 月の国連サミットでは世界の 193 か国が合意。持続可能な暮らしや社会を営むために、各国政府や自治体、NGO や NPO だけでなく企業や個人にも共通した目標として位置づけられており、日本でも 2016 年 5 月に首相を本部長とする SDGs 推進本部を設置している。「だれひとり取り残さない」（No one will be left behind.）をスローガンに目標と実現する 169 のターゲットからなっている。世界 149 か国の SDGs 達成ランキング（2018 年 10 月時点）で日本は 15 位にある。大阪市でも成長戦略の項目の一つとして位置付けており、開催される G20 のテーマの一つでもあることが、西成特区構想の取組みは、世界基準の先進事例と認知すべき項目であるといえる。〔寺川〕