

③ 西成特区構想に向けた拡大まちづくり構想

：3つのテーマ・9つのプロジェクト・300のアイデア（図5）

西成特区が始まり、地域の各主体の不安もピークに達していた。そこで拡大会議では、より広く地域諸団体に声をかけて、西成特区構想に対して地域独自の構想をまとめあげ、意見集約を進めることになった。そして、集約したものを有識者座談会の委員であった筆者が報告する役割を担った（萩之茶屋地域のまちづくり活動にみる『西成特区構想』に対する提案、2012.7, 寺川報告、<http://www.city.osaka.lg.jp/nishinari/cmsfiles/contents/0000174/174799/02-01-1.pdf>）。

この構想は、拡大会議に参画・協働できていない主体も含めてお互いの「違い」を受け止めながら、無理せず、共有可能なテーマで集約できたことは奇跡的な出来事である。その内容は、矛盾するテーマや意見も多い。しかし、あえてその矛盾も含めてまちの意見として提案することを選んだものである。いまでも、これからまちの未来を示すきわめて貴重なつぶやきと提案の種の集積であるといえる。



図5 西成特区構想に向けた地域諸団体による まちづくりビジョン イメージ（寺川,2012）

（2）西成特区構想のエンジン

「有識者会議」から「エリアマネジメント会議」そして「あいりん地域のまちづくり検討会議」へいよいよ、「特区」がはじまった。しかし、いわゆる国の「総合特区」ではなく、あくまで市独自の「特区」として、現行の市予算や施策の一部を西成区に優先的に充填するものであった。そのため、当初想定されたほどの新たな政策制度設計にはいたらなかったが、結果として国・府（警察を含む）・市・区が連携する場を作る意味で強いメッセージ性を持っていた。

その当時、橋下市長の政策ブレーンとして西成担当となったのが、学習院大学の鈴木亘教授であった。実際、政治的環境においても大阪府知事や大阪市市長と直接つながる政策ブレーンという立場で、行政のルールや言語を熟知した教授による行政各プレイヤーをコーディネートすることで、これまでの行政ルールを超えた環境が生まれ、今回のボトムアップ型の協働まちづくりが進んだ大きな要因であるといえる。

① 西成特区構想有識者座談会

2012年6月、特別顧問の鈴木教授を座長に各分野の有識者7名が集められた。各委員からの報告をはじめ、テーマ毎にゲストスピーカーやオブザーバーに参画いただいた（表5）。そして西成およびあいりん地域の課題と特区における優先順位、アクションプランに関する議論を重ねた。3カ月という短い間に12回、各有識者はフラフラになりながらもなんとか「西成特区構想有識者座談会報告書」（10月12日）を提出することができた。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な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。その詳細は、前掲「脱・貧困のまちづくり『西成特区構想』の挑戦」に詳しいが、改めてみると各有識者の提案は、結果として本提言にも生かされていることが分かる。

筆者はここで「リノベーション特区」を提案したが、そもそもストックを活用したりノベーションや居場所の再構築は、過去から未来への時間軸に息づいた漸進的で持続性を担保するものである。新しい家族像と多様な住まいが求められる現代社会において、多様で魅力的な居場所は、まちのあらゆる隙間を究極的に活用しながら、まちの魅力を創出し、まちの「リジリエンス」（打たれ強い・しなやかな回復力）を高めてくれる。災害や社会的ストレスなどの「いざ」という時に強いまちづくりは、今後の居住地形成における新たな社会システムでもある。その意味でも、本地域の「居場所」と地域資源ネットワークの潜在力は高く、西成のイノベーションのまちづくりの実践は、全国の先進事例としてわが国の将来に活路を与えてくれるものであると考えている。

表5 西成特区有識者座談会メンバー表（2014年）

有識者	回	ゲストスピーカー・オブザーバー	回	ゲストスピーカー・オブザーバー
鈴木 亘	3	山田 純範 大阪府簡易宿泊生活衛生同業組合理事長	7	馬場谷勝廣 西成区医師会会長
水内 俊雄	4	山田 實 NPO法人釜ヶ崎支援機構 代表	7	坂本 環 大阪社会医療センター専務理事事務局長
松村 嘉久	4	山中 秀敏 釜ヶ崎日雇労働組合委員長	7	逢坂 隆子 四天王寺大学大学院人文社会学研究科教授
福原 宏幸	4	三浦 俊一 釜ヶ崎日雇労働組合副委員長	7	梅田 道子 特定非営利活動法人ヘルスサポート大阪
寺川 政司	5.11	莊保 共子 こどもの里施設長	9	山田 幸人 大阪市立三国中学校教師
ありむら潛	5	西川 祐功 大阪市立三国中学校教師	9	山田 尚実 メソンドグーコスマ代表
織田 隆之	5	前田 正子 申南大学マネジメント創造学部教授	9.11.12	西口 宗宏 ウェルフェアマンショングループ代表
原 昌平	5	小柳 伸顕 教育関係者	10	竹中 伸五 NPO法人福祉のまちづくり実践機構幹事
	6.7	炭谷 茂 社会福祉法人慈愛財團済生会理事長	10	大西啓太郎 不動産市場・住宅問題専門家
	6	田岡 秀朋 A'ワーク創造館	10	上田假奈代 NPO法人こえことばとこころの部屋代表
	6	沖野 充彦 NPO法人釜ヶ崎支援機構	10	雨森 信 大阪市立大学都市研究プログラ特任講師
	6	西塙 美子 「あーる」	11	生田 武志 野宿者ネットワーク代表
	6	松本 裕文 NPO法人釜ヶ崎支援機構	11.12	田中 康夫 萩之茶屋社会福祉協議会会長
	7	高鳥毛敏雄 関西大学社会安全学部教授	11.12	角田 昇 萩之茶屋連合振興町会会長

② あいりん地域のまちづくり検討会議³

「西成特区構想」を契機に行政と地域が連携するまちづくり運動によって、地域を象徴する「あいりん総合センター」を建替えることが2016年7月26日に決定した。西成区役所の大会議室には、大阪市長、大阪府知事、国（労働局長）をはじめ、地域内町会長、簡易宿泊所経営者、地域福祉や子育て関係者たちから労働団体の運動家に至る、総勢36名の「地域のアクター」たちが勢ぞろいした。相互不信状態にあった人々がまちづくりを議論している光景をみたとき、各主体間にある「溝」の深さを知る者にとって感慨深い瞬間であった。これは、単に一複合施設の建替事業ではない、まちの構造を変える起点となることを期待した瞬間でもあった。

この瞬間にいたる道筋をつけたのが、建替決定を遡ること2年前の2014年に設置された「あいりん地域のまちづくり検討会議」である。今後の西成特区の推進にむけて市長が方向性を示すために、地域の実情に基づいた意見をうかがうために開催された会議である。設置にあたっては、西成区役所会議室にて、まず地域の各リーダを集めた設置準備会が開催されている。会議当日、いわゆるロの字型机配列による一般的な会議形式行われたのだが、数人の意見で時間が過ぎてしまった。筆者は、これではその他多くの委員のつぶやきをくみ取れないとの思いから、（反対されるのを覚悟しつつ）本会議では「ワークショップ方式」を取り入れるべきであると提案した。当初、役所メンバーも何をするのかわからない様子であったが、鈴木座長より「では、一度そうしてみましょう。」との掛け声によって比較的簡単に実施する運びとなった。まさかその後に起こるすさまじい光景やかかるエネルギーのことを知っていたならば（鈴木座長も含めて）間違いなく反対されていたこと思われる。しかし結果、その後のボトムアップと協働の機会づくりにとって極めて重要な場となった。

³ これら会議の様子は西成区のHP (<http://www.city.osaka.lg.jp/nishinari/category/2389-4-0-0-0.html>) にすべての経過が掲載され、Voice of Nishinari (<http://vonishinari.net/shadooon/>) では会議の映像がすべてアップされている。その他、鈴木亘『経済学者日本最貧困地域に挑む』東洋経済新報社(2016)でも詳細に紹介されている。

その後の顛末を示す紙幅はないが、同年9月22日、傍聴席からのヤジや怒号が飛び交う混乱状態ではじまった第1回目の検討会議であったが、常にオープン形式によって様々な工夫をしたこと、回を重ねるごとに議論が深まり、また委員や会場に一体感が生まれていった。最後の第6回目では、委員をはじめ傍聴者も含めて、大きなスクリーンを目の前にして市長や知事に向けた報告書の文言づくりに勤しむ場に立ち会った際には、これまでにない充実感を得た。この報告書は、平成27年1月26日に市長と知事に提出した。

実は、検討会議の最中に橋下市長が辞任する。という話が流れ、事務局に緊迫感が漂った。「やはり政治的に利用されたのだ。」などという委員からの反発は必至で、「あえてこの情報は伝えないで進めるべき。」という意見も出た。「情報はすでに広がっているので、会議自体が成り立たなくなるだろう。」という懸念から『中止』も検討された。

しかし、こういう時だからこそ委員に問うべきであり、もし「意味がない。」と判断されれば、そもそも委員自身が自分たちのまちの問題としての危急性や自分たちが主体の会議ではなかったということに他ならない。私たちの進め方自体も問われるべきである。と訴えた。

結果、検討委員会にて「市長辞任の情報」をそのまま伝え、会議を継続するか否かについて委員に問うこと、「いまさら何をいっているのか、ここまでみんなで議論してきたのだから、最後まで続けるべきである。」「市長が変わっても、やるべきことは変わらない。」という意見が出て委員全員から継続承認をいただいた。思い返すとある意味でギャンブル的ではあったが、乗り越えるべき壁であり、この判断は重要な転機であったと考えている。

その後、市長が 市長になり、これらの取組みが継承されたことで一同安堵したと共に、新たな市長への期待が増したことも事実である。

7. 西成特区構想の推進と成果

有識者提言および検討会議の報告に基づき（市長と知事からは、ボトムアップで政策を決定していく宣言を得たことは大きい。），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支援の取組みも進められ、地域コミュニティ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。さらに耐震問題を抱えながら長年その方向性が定まらなかつた「あいりん総合センター」については、労働施設、市営住宅、医療施設の移転・建替えの筋道がつけられた（表6）。

表6 5年の成果について（西成区HPより）

分類	主な取り組み	概要・成果
短期集中的対策	不法投棄対策	徹底した清掃・収集、ごみの不法投棄抑制に向けた巡回、チラシの配付による啓発などを実施し、さらに警察と連携した不法投棄の抑止により、不法投棄ごみ収集量が大幅に減少した。
	落書き対策	あいりん地域内における落書きの消去及び再発防止策を実施し、再落書きの被害もほぼなくなった。
	迷惑駐輪対策	自転車置場整備、迷惑駐輪自転車撤去等を実施し、迷惑駐輪台数が減少した。自転車置場の利用率も好調である。
	防犯対策	あいりん地域を中心に、防犯カメラ設置、安心安全活動拠点整備、道路照明灯LED化に取り組んできた。また、警察との連携により、覚せい剤の路上売買・違法露店等の取締りが強化され、ほぼ解消された。西成区全体として、青バトによる巡視等を実施し、街頭犯罪発生件数が大幅に減少。
	結核対策	結核健診の拡充による患者の早期発見・早期治療の推進と長期間にわたる服薬に対する支援(DOTSなど)を充実したことにより、結核新登録患者数が着実に減少してきた。
中長期的対策	プレーパーク事業	こどもの生きる力を育む居場所として実施。平成26年度適地調査、平成27年度モデル実施を経て、平成28年度からトライアル実施し、3つの場（遊び場・学び場・たまり場）を展開。毎年来場者数が増加し、平成29年度は区外来場者が約3割。課題を抱える子どもの生きる力の向上に寄与。保護者の交流の場にもなっている。
	簡易宿所設備改善助成事業	大阪の外国人観光客等の増加に対応するため、西成区内の簡易宿所の事業者に対して、設備改善工事費の一部助成を実施することで、観光客等の受け入れ環境の整備を促し、地域のにぎわいを創出。
将来の投資プロジェクト大規模事業	あいりん総合センター建替	あいりん総合センターは、耐震化について早急な対策が求められていたが、国・府・市が所管する施設が合築した建物であること、地域の行政への不信感などから、なかなか議論が進まなかつた。しかし、「あいりん地域まちづくり会議」で地域の関係者をはじめ国・府・市も同じテーブルに着いて議論を重ねた結果、市営萩之茶屋住宅及び大阪社会医療センターの移転、労働施設の仮移転について合意が得られた。



図6 5年の成果について（各部会の進捗状況：第8回あいりん地域まちづくり会議ニュースレターより）

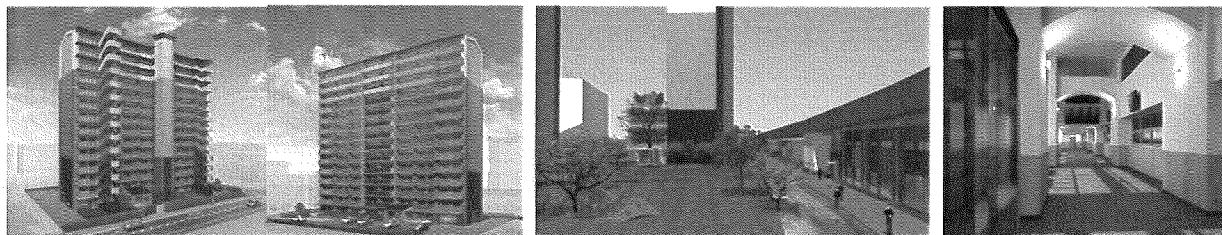


図7 新たに建設される各施設のパース（左：市営住宅 中：3施設外構イメージ 右：労働センター内部（仮移転））

8. 西成特区構想の推進とまちづくりの議論

私自身、この地域のまちづくりに本格的に関わって15年が経過し、幸いにもまちづくり的一大転換期に居合わせることができた。大学に赴任してからは、このまちにおける「協働まちづくり」や「居場所」に関する研究⁴を進めている。いわゆる極限状態のなかで自然発生的に生まれた居住環境を見たとき、幅広い「場」づくりの活動は、地域や住民にとってかけがえのない「居場所」として醸成されていることが分かった。住居や施設の内部空間と公共空間をはじめとする外部空間（パブリックとプライベートの間）に多様で多層な利用を生み出している。これは、時とともに醸成したまちの「しつらえ」として表出してきたともいえる。一方、現在の地域における主要テーマの一つである「地域活性化」に関しては、「普通のまち」と「特別なまち」の間<AWAI>を埋めるプロセスにおいてまちの「しつらえ」がどのように醸成されるかが重要な時期に来ている。

4 研究室では卒業論文として、窪野琢也「地域住民や新規流入者の居場所づくりによる地域ストックの再価値化に関する研究」（2013）、藤田悠樹「社会的条件不利地域におけるパブリックスペースの多層的利用に関する研究」（2014）、大宮風香「地域施設の複層的利用による社会生活圈形成に関する研究」（2015）、山川拓也「社会的条件不利地域における多層的な共有空間の実態と居場所構成要因に関する研究（修士論文）」（2015）」他の卒業研究をはじめ、2015年には、卒業設計として、萩之茶屋まちづくり合同会社による銀行をリノベーションしたバックパッカー向けの居場所「KAMA P U B」において、学生が設計・施工に参画している。現在 KAMA PUB は、お昼はシングルマザーのチャレンジショップ食堂に、夜は西成ジャズの拠点となっている。

本稿では、このまちが、複層的な地域関係資源のネットワークが構築されつつあるなかで「縁」をつむぎ「居場所」でつながる「コレクティブタウン」という将来に向けた新しいまちづくりの可能性について述べた。この「縁」が生まれるために、出会いの場が数多く必要であり、選択可能であることが重要であるが、誰が計画したわけでもなく必然的に存在している点に注目したい。「孤独（主観的）」を受け止めながらも「孤立（客観的）」しない新たなつながりを産む「居場所」を持っている。

今、あいりん総合センターというシンボル的拠点が移転することによる「まちの再構築」が現実味を帯びると同時に外部因子としてのインバウンド効果が新たな混沌を生み出している。しかし、外国人旅行者との新しいつながりの萌芽もあり、あらたな化学反応を起こすメディアとしての可能性がある。旅人のまちは、繰り返される STAY と LIVE の間（AWAI）をつくる歴史のなかで、新たな文化が積み重ねられようとしている。

一方で、「高齢化・単身化」の進展に関して、もはや解消すべき問題や課題ではなく実態として捉えるならば、今後地域デビューする団塊の世代をはじめ地域コミュニティの存在や役割が重視されていくことは容易に推測される。一方で、地域コミュニティの限界が顕在化する現在においてはノスタルジーから脱却したオルタナティブな「コミュニティ」の姿が求められているといえよう。また、現代の縮退のまちでおこるコンパクトシティやスponジシティ⁵の議論を含め、時代に先行して都会の限界集落を通過してきたこのまちにはアクターが揃っており、舞台も整っている。同じ「釜」の飯を食べながらトライアルアンドエラーのプロセスで培った経験を持つ仲間がつながっている。

この地域は、極めて深刻な社会的課題が集積する「特殊解」として位置付けられることが多い。しかし私は、時代に先行して社会課題に取り組んできた経験や自然発生的なインフォーマル・システムのなかにこそわが国におけるまちづくりを進めるための知見が埋もれていると考えている。とくにこのまちには、人間関係やまちの空間利用において「まち全体が家のよう」多様で多層な究極のシェアともいえるまちの姿に展望があると考える。

最後に、「西成特区構想—第2期」は、単なる大阪市における一行政区のキャンペーンではない。ディープでアンタッチャブルなまちはこの10年で大きく変わった。とくに地域委員メンバーは、本当に多くの会議があるなかで、不満を持ちながらも「あきらめずに」このまちの為に積極的に会議に参加し、議論を交わしていただいている事に感謝したい。

同時に、西成区長をはじめとする区担当職員、市関係局担当職員、大阪府労政課や国の大阪労働局、そして西成警察署にいたるまで、これら会議事務を回しながらも真摯に取り組んでいただき頭が下がる思いである。

誤解を恐れずにいえば、地域委員をはじめ各行政に関しても敵対関係や相互不干渉状態にあったことを考えると、この協働ボトムアップの仕組みができつつあることは奇跡的な出来事である（この実践経験は、日本より海外から注目されているようである）。

とはいっても課題も多い。これから約5年は、これまでのような個別施設のあり方やまちのイメージづくりだけではなく、実践的展開が求められている。いわば総論から各論に移る際に、現実に対面することも増え、各主体相互の軋轢が生じることが予測される。これだけ多くの主体があり、そのポリシーや立場が違うなかでは、すべての事象に同意・共有することは不可能であろう。つまり、「違い」を受け止めたうえでどこまで歩み寄り、地域としての最大効果を得るかという戦略が求められよう。

筆者が思う戦略は、「子どもや若者など次世代の担い手へのバトンタッチ」が重要であると考えている。これまでまちの歴史を作ってきた大人たちへの尊敬とメッセージを受け止めながらも、ある意味で「固定観念」によって変わらない大人に変わって新たなまちの姿をイメージし、夢を語り、担い手としてまちづくりに参画する「居場所」づくりが急務であるといえる。

⁵ 饗庭 伸『都市をたたむ 人口減少時代をデザインする都市計画』,花伝社,2015.12