

# 地力と磁力を活かしたまちづくりとサービスハブ

水内 俊雄（大阪市立大学 教授／地理学）

## 1. 地力・磁力の前史

あいりん地域を中心とする場所の歴史的な系譜をひもとくと、他地域に見ることのできない磁力を有するユニークな場所であることがわかる。それを場所が持つ地力と呼ぶ。この固有の地力を地域の資産として生かしたまちづくりが地域の価値を高め、人々をさまざまにひきつけてきた磁力を、今後アドバンテージとしてゆくようなプラス指向のまちづくりを紹介してみたい。

磁力の歴史的系譜については、図1の「萩まちだより」5号（2017年6月刊行）において、地力、磁力の三角地帯として紹介したし、その発想は、NHKの番組である、OSAKAデーブ！「人生の交差点 西成」（2017年3月13日日放映、<http://www.nhk.or.jp/osaka-blog/program/264415.html>）において制作協力を行い、そのときのキャッチフレーズとして生み出された。「萩まちだより」にも記したとおり、日雇労働者を引き付けた簡易宿所街の釜ヶ崎（歴史的な呼称を使うが）、多くの余暇を楽しむ人々を引き付けたアミューズメントセンターの新世界、そして最大の遊郭として名を馳せ戦前の土地開発の牽引車の代表格であった新地の飛田という三地点が、三角形をなして三輪が駆動車となり、地域の発展を引っ張ってきたのである。

この絶妙な地理的配置は、歴史の偶然のなせる業としか言いようがないが、大阪と堺を結ぶ日本でも最大級の陸上での交通流を持った紀州街道（住吉街道）、古くは日本最大級で歴史のある寺院としての四天王寺、そして同じく全国クラスの神社の住吉大社を南北に結ぶ、複数の住吉街道の太い交通流の存在が、この地の運命を決していたといえる。

この交通流に直交して、1889年に今の関西本線（大和路線）がこの地を東西に走った。南海鉄道を上を跨ぐ関係上、上町台地崖から今宮村の低地にかけて長い土手が築かれたため、街道はこの土手をトンネルでくぐることになる。この人工的な土手が、1897年に、今宮村、天王寺村、木津村を分断するという地域の系譜を顧みないで大阪市の南の境界線として使われ、鉄道より北が大阪市、南が新たに西成郡、東成郡となった。立て続けに磁力の発生につながる出来事が起こる。まず1898年に木賃宿指定地区が大阪市外に「宿屋営業取締規則」で規定され、そのひとつが、この鉄道と紀州街道の交差する地の南側、当時の地名でいうと大阪府西成郡今宮村小字釜ヶ崎などの一帯に指定されたこと。2番目に1903年の第5回内国勧業博覧会が、この紀州街道と鉄道の交差点の北東側の大阪市南区南霞町など一体の広大な敷地に誘致されたこと、そしてミナミの大火により難波新地の移転地として1917年に釜ヶ崎より少々南東の、西成郡から東成郡への郡境を越えた東成郡天王寺村小字堺田あたりに設定され、鳶田という刑場由来の地名の漢字を変更、飛田という地名を冠して誕生したことにある。

少々、詳らかに紹介してしまったが、本当に歴史の偶然から生じた、釜ヶ崎や新世界の物語が始まるのである。こうした地がその後どれほどの磁力でもって、さまざまな人々を引き寄せてきたことは、戦前戦後の歴史をひもといても、釜ヶ崎、新世界、そして飛田という名前から容易に物語れよう。近年は、この三角形のど真ん中に、図1でも概略したように、外国人集客の一大拠点として新興し、新今宮というネーミングが磁力として新たに加わったのである。ここではこれ以上歴史的な経緯や物語は多言しないが、こうした歴史の偶然から、多くの物語が紡がれてきた。いまままた新たに物語を紡ぎ直す、絶好の時機を迎えている。

# 地元の日本一 シリーズ その②

## もう一つの集客の磁場 ～太子・山王界限～

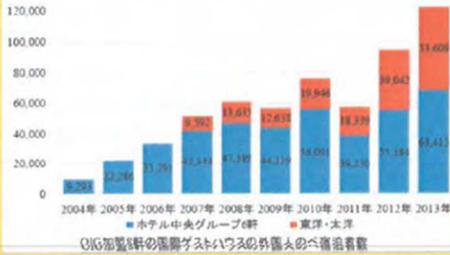


先月に続いて、このページは  
大阪市立大学水内ゼミ  
アイセック(大阪市大委員会)  
のみなさんがゲスト編集者です。

①日本一の日雇い労働者の街・釜ヶ崎 ②往時東洋一のアミューズメント  
エリア・新世界 ③大正時代開発の日本最大の新地・飛田遊郭。  
これらを結ぶ三角地帯が今は、日本一のゲストハウス街に急成長



どの目で見ると  
気づくことも多いよね。



バンコクのバックパッカーの街、カオサンに魅せられて  
若い簡易宿泊所経営者が、2004年から国際集客にかじを  
切った。左グラフのように宿泊者は激増。低廉な料金で、  
日本一の外国人宿泊者の街に急成長。今やShin-Ichamiyaの  
呼び名がトレンドに。

### 太子の簡易宿泊所の変貌



2階建ての木造簡易宿所から(1964年)、1980年  
前後に3畳個室の中層簡易宿所に変貌(1989年)。  
そして現在の外国人旅行者や日本人向けの日本  
最大規模のゲストハウス街になった。  
(上畑恵宣氏撮影)



1948年米軍撮影の空中写真

### 日本一のお笑いの街をききえたでんのじ村



左の空中写真で、西の太子方面は戦災に部分的  
に遭い、東の旧天王寺村の山王方面は空襲を免  
れ、昔の建物と路地が残ったことがわかる。  
こうした山王地区に多くの芸人が住んだこと  
の場所の記憶を顕彰する上方芸人の碑がある。

### 新地・遊郭は戦前の都市開発の牽引役



### 釜ヶ崎に隣接して

(上写真) 通天閣をバックに当時の太子交差  
点/南霞町駅前、日雇労働の青空市場でも  
あり、日本一の日雇労働市場の寄り場の原形で  
あった。  
(下写真) 近くに近鉄百貨店が見えるこの太子  
の街に、日本で唯一の日雇い労働者のための  
「福祉事務所」的機関が、愛隣会館の名称で  
1962年に大阪市により建設された。長らく市立  
更生相談所と呼ばれ、現在は西成区保健福祉  
センター分館となっている。  
(いずれも1964年、上畑恵宣氏撮影)



1912年の大火で  
焼失した難波新地  
が、この飛田に移転。  
下の開発前の写真(1913年)  
は、新世界方面まで  
田んぼが広がっていた。  
1916年に開業した日本  
最大級の公娯遊郭飛田  
に、霞町、動物園前、  
天王寺/阿倍野橋から  
商店街が伸展し、  
飛田までにぎやかな  
市街を形成した。  
(加藤政洋氏所蔵)



図1 磁力の三角形、釜ヶ崎、新世界、飛田 (萩まちだより5号, 2017年6月刊行より転載)

## 2. 磁力を再定義し、未来のまちづくりに生かす

この三角形について、西成特区構想においては、あいりん地域の磁力という位置づけに使うと、従前の釜ヶ崎→いわゆるあいりん地域のコア部分の磁力と、新興の太子一丁目を中心とする新今宮の磁力をどう生かすか？（注 この太子から飛田に伸びる中国人不動産業におけるカラオケ居酒屋経営や関連するハウジングなどの供給については、磁力の観点からまだ将来が見定められないところがあり、ここでは取り上げない）さらに言えば簡易宿所だけではない、飯場・社員寮の集中する、西側の花園北1丁目や、浪速区の恵美須西3丁目のアパート、日払いマンション街も特に日雇い労働者への磁力となってきた。近年、日雇い労働者への磁力が、彼らの高齢化とともに生活保護利用の地としての磁力が登場してきた。正確には労働者から生活者へと利用のスタイルが変わったのだが、一部生活保護利用者を他地区から引き寄せる磁力として、簡易宿所が福祉アパートに転換することによって、その力を保証したといえる。

- ① 日雇い労働者への磁力 → 簡易宿所、飯場・社員寮
- ② 生活保護や年金で暮らす生活者への磁力 → 福祉アパート
- ③ 滞在型ツーリストへの磁力 → 簡易宿所、ホテル、ゲストハウス、民泊

この3つの磁力の特色は、いずれも右側にハウジング資源を有していることにある。定住型ではない住まい方と器を、中間ハウジングと称している。ただ福祉アパートは本来中間アパート的な位置づけで想定されたが、終の棲家としての使われ方もされ始めているので、ここでは中間ハウジングを使わず、ハウジングと呼称する。このハウジング自体が、①、②においては支援の物理的拠点となり、これをサービスハブと呼称する（中身は後述するが、簡単な定義は「はじめに」の注5を参照いただきたい）。このハウジングとサービスハブを武器に、磁力の未来版にどう価値付けていくか、ここが勝負どころとなる。

まさしく提言1：サービスハブで仕事・住まい・福祉（健康）を結びつけて多分野が横断した再チャレンジ可能なまちづくりを推進する、を支える建付けの実現可能性を高めるタスクが要請されている。となると、キーは、ハウジングの可能性、そしてサービスハブの可能性を明らかにすることになる。そしてその可能性を武器に、このあいりん地域の地力を鍛える場所の政治を、西成特区構想の中で、きっちりと動かしてゆくことにある。

## 3. ハウジングの可能性を暫居概念の導入から探る

まず明らかにしておきたいことは、報告書の「5つのアクション」の項で紹介されているが、ハウジングにあるさまざまなグラデーションが、このあいりん地域及びその周辺に多様に存在することが磁力の価値を高めてきた。一般的には、定住する住民を想定のもとにさまざまな地域政治が組み立てられてきたが、それはハウジングのグラデーションがない均質な地域においては通用する。しかし、本地域においては、暫住、暫居、滞在、野宿とさまざまな形態が見られるのである。それを簡単に図式化したものが、図2である。

考え方の基本は、水平軸に定着と暫定という居住期間を、縦軸では上のほうに居住の安定度が高く、下のほうで不安定である、あるいは住むではなく宿泊形態のものを含む形で構成されている。対象地域および周辺の簡易宿所、飯場、社員寮、シェルターや自立支援センターなどを、暫定的居住の機能を評価して、ハウジングの資源として積極的に捉えたところにある。発想の原

点になるタームは「暫居」であり、その周りに「暫住」、「滞在」、「宿泊」、そして「野宿」などといった住まい方が存在する。一般地域ではイメージしにくいですが、素直にあいりん地域およびその周辺地域のハウジング資源を並べると、こうしたタームが適用され得ることが明らかとなる（詳しくは、福本拓、水内俊雄、コルナトウスキ・ヒェラルドほか（2018）「包容力ある都市論の構築—「ジェントリフィケーション」への新たなアプローチを中心に—」、URP ブックレット『先端的都市研究拠点』シリーズ第13弾『大阪市立大学都市研究プラザ』、29-69頁、を参照）。

#### 4. サービスハブとして解釈すると

日雇い労働者の宿所である簡易宿所については、短い滞在から、長期にわたる暫居の形態までカバーできることが実態であり、住民票を設定している場合も多々ある。特に後者の場合は生活の拠点としても認知され、入居にあたっては宿泊であるため、保証人も保証金も不要で、共同炊事、トイレ、浴室でありその維持も室内清掃も含めて、宿所からのサービスで提供され、かつ光熱費も不要、24時間帳場もある。サービスハブにもなるこうした重層的なつらえを「暫居」のハウジング資源として積極的に評価してよいのではないかと、という見方の共有を提案したい。

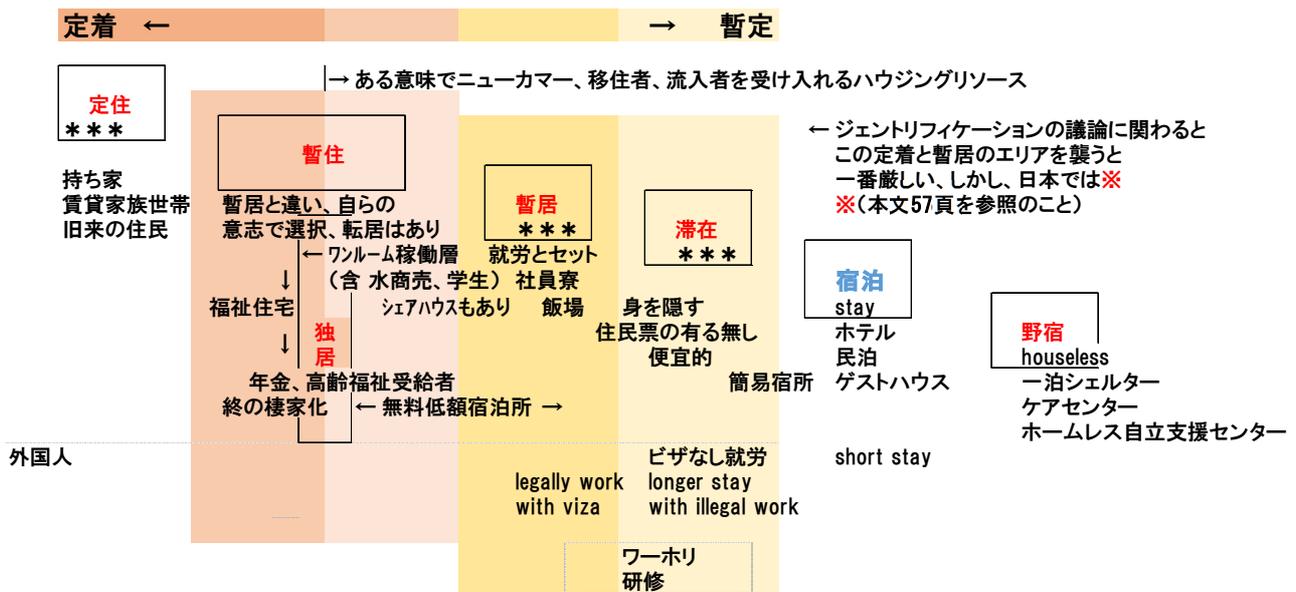


図2 定住から暫住、暫居、滞在の住まい方とハウジングの類型化  
(福本・水内ほか（2018）より転載)

この「暫居」の類似形態となると、無料低額宿泊所がそれに相当する。大阪市、特にあいりん地域には少ないが、簡易宿所の旅館業法とは異なり、社会福祉法に基づく届出を有する第2種社会事業施設となる。宿泊ではなく居住契約を結ぶという文書上の違いや、自室での光熱費や清掃は自分で行うという点を除くと、形態的には管理人もあり、共同浴場やトイレがあり、さらに食事と抱き合わせの場合が多いので、食堂もある。就労者が利用する場合には、社員寮的な位置づけに限りなく近くなる。優良の無料低額宿泊所は、今後の生活保護法の中で住宅扶助の見直しにおいて、新たに導入される日常生活支援施設として届出をすれば、住宅扶助の適正

化と引き換えに支援費がつくことになる。同時に社会福祉住居施設と名前を改めることになるので、あいりん地域においては、簡易宿所を転換した福祉アパートは、この施設への届出を行い、サポートタイプハウスを代表として提供してきたすぐれたサービスハブ的機能をさらに磨いていく必要がある。もちろん届出が生み出す課題として、透明性を高めて活性化するようなハウジングに資金が回るようなインセンティブがないと、結構経営は苦しくなる。特に消防や防災面での配慮、投資と、サービスハブとしての連携の一翼を担うような社会的見える化がさらに必要になってくると思われる。

この無料低額宿泊所に類似して、派遣寮、社員寮、飯場は、よりオーナーが提供する就労と強く結ばれ、日雇雇用業者登録という点から西成労働福祉センターでの登録が入り、その意味でのコントロールが入る点は重要である。いずれにしても、通勤寮、寄宿舎的な意味合いも持ってくる。このハウジングの意義については、後述する。

一方で無料であるが、就労希望者向けのホームレス自立支援センターも、同様の通勤寮という位置づけに近い。今後はホームレス・生活困窮者自立支援センターと名称変えし、ターゲットを広げ地域の借り上げ住宅なども利用していくことになり、これらも有望なサービスハブのシステムを構成していく。

こうしたハウジング資源の重要性は、就労サービス、居住支援、うすい見守り支援などが付帯しており、地域に埋め込まれたサービスハブの役割も果たしていることになる。あいりん地域周辺では、こうした薄い見守りに地元の不動産業者も加勢するようになってきている。同時に不動産業者による建物の改装も進むことになる。

こうした地域の建付けは、提言 2：居場所づくりを通じてまちをシェアするコレクティブタウンを目指す（しなやかに強いエリアリノベーションを推進）動きのフォローアップとなる。

## 5. サービスハブ論の限界も認識し、将来を見通す

ありむら氏の担当章でも触れられているが、一見豊かな可能性を秘めているように見られるこのサービスハブ論も、この文脈で言えばアメリカで開発されたものである。注意せねばならないのは、こうしたサービスハブが、都市の最後のハウジングや就労、福祉のセーフティネットとなり、それをどこかの地域が引き受けてきたという共通の都市の歴史がある中で、生み出されたという点である。要するに大都市で必然となるこうした最後のセーフティネットは、大都市内のどこが引き受けてきたのか？どこでも引き受けられるようにできれば理想の都市といえるが現実はそうも行かなかった。迷惑施設論 NIMBY（自分の裏庭には来て欲しくない）がこの理想を実現不可能なものとしてきた。釜ヶ崎、そしてあいりん地域は、こうした引き受け先として強く機能してきた歴史があり、今後その唯一無二の役割の強弱をどうつけるか、ここにどう落としどころを見出したらいよいであろうか？

コロナトウスキ氏は、福本・水内ほか（2018）の担当部分において、端的にサービスハブとは何ぞやを、アメリカの都市を事例で紹介しているので、そのまま引用する。

「サービスハブ」の存在は、Dear & Wolch（1997: 182）（Dear M and Wolch J（1997）The service hub concept in human services planning. Progress in Planning 42: 173-271）によって作られた概念であり、次のように定義されている：「サービスハブとは、（社会的に剥奪されている人々や支援サービス依存の人口のために）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」。こうした集積地のことは、物理的（ハード）な建物などだけを意味するのではなく、重なっている地域にある被支援者が頼っている社会的かつインフォーマルな（自助の）ネットワークも含む。多くの

場合では、こうした集積地が世界都市レベルのインナーシティに位置しており、比較的衰退気味の建造環境と、その中における独特な住宅市場が主な特徴となっている。アメリカ大都市のコンテキストでは、このような地域が「スキッド・ロー」や、支援サービス依存の「ゲッター」として知られていることが多い。しかし、独特な都市地理を有する集積であるため、「それぞれの関連施設が統一した形態として機能することでできおり、包括的でありながらフレキシブルな支援サービスプログラムを提供し続けている」（Dear et al, 1997: 182）。立地的には、こうしたプログラムは、「近いところに十分な入居可能な物件の存在」（同 1997: 182）によって支えられており、それが通常は「ワンルーム Single Room Occupancy (SRO)」や、有料ホステルや、シェルターなどの緊急一時宿泊施設から構成されている。

コロナトウスキ氏らとともに、東アジアでわれわれは長くこうしたサービスハブの集積する最後のセーフティネットをみてきた。韓国のチョッパンエリア、台湾の狭小な雅房（共同トイレ・バス・台所なし個室）や套房（専用トイレ・バス付個室）集中地域、香港のキュービクルやベッドスペースルーム、ケージハウスなどは、上記の SRO の究極の東アジアバージョンであり、特定の地域がこうした狭小ハウジングで最後のセーフティネットを構成する役割を引き受けてきた。。

就労を見出す場、生活の場としてのいずれにしても、多くの支援の NGO が集中するこうしたエリアの今後については、ありむら氏の意見を参照いただきたい。白波瀬氏の論考に照らして考えれば、まちづくりの方向性で合意を得やすいのは、今までのこうしたサービスハブの機能を、より全市的にあいりん地域から拡散させ、特定の地域にだけ依存しないようなシステムを構築し、なおかつ、あいりん地域のシステムは、より特化するか一般化するかは別にしてバージョンアップすることにあるように思われる。

ただし気になるのは、こうした最後のサービスハブの集積が、忌避感を生み、スティグマを生み出し、土地差別をもたらしてきた。このことが、ある種、日本の資本主義的な大規模な不動産資本からは無視され、皮肉にもジェントリ・フィケーション（「6つの提言」の注 13 を参照）の防波堤になってきた、言い方を変えればスティグマをメリットとしてきたことも事実であった。

欧米では、この研究の継承者であるドゥヴェルトウイユ DeVerteuil (2015) (DeVerteuil, G. (2015) Resilience in the Post-Welfare Inner City: Voluntary Sector Geographies in London, Los Angeles and Sydney, Bristol: Policy Press) 氏によれば、ちょっと異なる文脈で描かれている。こうしたサービスハブを運営する団体や所有物件が、ジェントリフィケーションという危機に対してどれだけしなやかに、柔軟に、あるいはやりすぎしたり、抵抗したりして、拠点確保をおこなっているか、という形で捉えられていることは注意しておきたい。社会企業のビジネス化が大きく進んでいる中、こうした活動は、都心の華やかな場所におけるプロパガンダも必要であり、そうした場所を活動のショーウィンドウとしていくような欧米の都市状況がある。東京は、山谷だけでなく、新宿や池袋でソーシャルメディアも活用しつつ、欧米的な傾向は見られる感じはする。山谷の分散化が早くから進んだ東京に比し、横浜の寿町とならび一極集中してきた大阪のあいりん地域の今後は、サービスハブの性格と支援組織の地域のレジリエンス（脅威にも耐えうる復元力）という天秤でどのように平衡させるのか、対抗させるのか、意見の一致は見えない。

注意しておかねばならないのは、コロナトウスキ氏からの指摘である。氏によれば欧米の議論は、外部からの脅威に対して成り立っているのに対して、大阪の場合はむしろ内部的な動きで、サービスハブという空間を考え直していくメカニズムが働いているように思われることである。こういうメカニズムは、ドゥヴェルトウイユ氏の本をはじめ、コロナトウスキ氏のフィールドである香港・シンガポール研

究においても、全く扱っていない。やはり外からの脅威が最も課題となっていることである。日本の場合は、この内部的な動きは、たぶん政府からの補助金や委託事業、あるいは生活保護をうまく利用するというあたりで、動くことになる。脅威は、国の資金の見直しや生活保護の改訂のほうから襲ってくるという点に注意を払っておく必要がある。

サービスハブ化の議論は、政府のセーフティネット資金の流れ方使い方に、その都市政府の固有の施策にかなり左右されてきた。都市政府がさまざまな事業をサードセクターに担わせつつある中、従来と同じように貧困層が大量に流入・滞留するようなあり方は変わってくるのか。都市政府の意向や意志のあり方もさりながら、サードセクターのそれにも大きく関わってくる、という意味では、物語を描く主体は、民間サイドにあるともいえる。今はその絶好のチャンスなのかもしれない。

## 6. 統計データから今後の構想の実現可能性を客観的に問う

とはいえ、現実に戻り、最後に地域データをどう解釈するかは、まちづくり構想の今後においてプランの前提となるので、記しておきたい。第1に、定住、暫居、滞在からみたコミュニティ人口カルテによるまちの診断と、施策の前提の考え直すツールにすること。第2に、では定住だけではない暫住、暫居機能の近年の動きはどうなっているのか、飯場・社員寮の動向を確認すること。第3に、就労の磁力や福祉の磁力の実態を明らかにし、再チャレンジの可能性もどれだけ追求できるのか、その可能性を確認すること。この3点についてデータに基づき、実態を述べておきたい。まさしくEBPM（エビデンスに基づく政策形成）を地で行く試みである。

### 6-1. 人口動態の過去20年間の推移からコミュニティの現状を読み将来を予測する

まずここで明らかにすることは、この20年間（国勢調査の小地域統計の制約上、1995年から2015年までのデータが利用可能であるため）の人口動態を、その増減と人口ピラミッドで明らかにし、フレキシブルな住まい方の展開を数値で確かめることにある。

あいりん地域を構成する町丁（花園北1丁目は一部）の人口動態から、定住だけではない暫居、滞在人口の存在を加味した新たな解釈が導き出せる。まず太子1丁目は、図1のインバウンドツーリストを引き付ける三角地帯の真ん中の核心町丁である。図3から人口は大幅に減少し、人口ピラミッドを見ると労働者の簡易宿所居住を含む中年中心に利用された簡易宿所の暫居型構成から、2005年からはより人口の膨らみは高齢者に移行し、その多くは生活保護利用層の暫住型が増えたことによると考えられる。しかし2010年から人口が急に減少し始め、2015年にはさらにその減少に加速がつく。一般的にこの減少だけをみれば、やせ細る典型的なインナーシティのコミュニティということになるが、実はこれを埋めたのが、滞在型の旅行者などの簡易宿所利用、民泊利用であった。1200ほどのキャパに毎日800人ほどの滞在者、日本人も含め多国籍な人々で昼夜にぎわっており、いくつかの店舗では多くの集客を見るようになっている。人口減少を補う形で、滞在人口が地域の活性化に貢献している。定住型人口だけを想定しては解明不能な人口ピラミッドの実にユニークな変化であり、定型の施策への考え方を越えるエッジの効いたアイデアが試されよう。

一方、堺筋を挟んで西側、人口密度が日本一とも言われる萩之茶屋2丁目は、簡易宿所街の最もコアなエリアである。図4のように、圧倒的な男性人口は1995年には50歳代をピークに、労働者の簡易宿所暫居で支えられてきたが、2005年には生活保護利用者を中心とする65歳以上の居住が急増し、人口はピークを迎える。隣接町丁に見られるようなシェルター、救護施設の利用者の増減は含まれておらず、野宿生活者も少ないので、この町丁の動きは、簡易宿所、あるいは転換した福祉アパートの利用層の推移をよりきれいに反映していると予想される。2010年、2015年と、その後の大きな減少は、簡易宿所の長期利用の労働者、そして福祉アパートの生活保護利用者などの自然減などを反映したものであろう。あいりん地域の人口推移や推計については後述するが、この人口減少の動向は、3畳一間の広さで作出された高い人口密度で簡易宿所経営がなされ、かつ福祉アパートの生活支援のサービスが保証されてきたその基盤を揺るがすものとなっている。

## 太子1丁目

	外国人率 区内順位 (84)	外国人 人数順位 (84)	総人口	外国人人数		外国人人口率			
				総計	男外国人/男人数	女外国人/女人数	総計	男	女
太子1丁目(平成22年)	84	47	3181	48	39/2826	9/355	1.5%	1.2%	0.3%
太子1丁目(平成27年)	40	20	2006	84	66/1687	18/319	4.2%	3.3%	0.9%

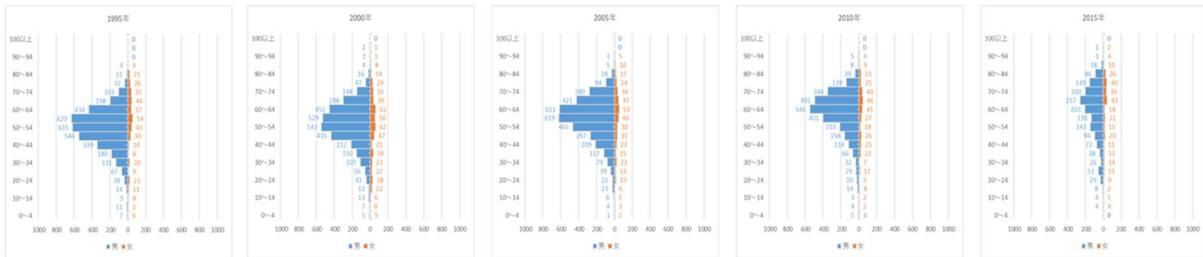
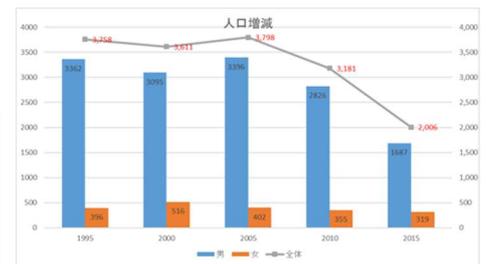


図3 太子1丁目の人口動態(国勢調査と住民基本台帳より)

## 萩之茶屋2丁目

注: 人口ピラミッドの横幅最大値は1000人である

	外国人率 区内順位 (84)	外国人 人数順位 (84)	総人口	外国人人数		外国人人口率			
				総計	男外国人/男人数	女外国人/女人数	総計	男	女
萩之茶屋2丁目(平成22年)	71	9	4982	125	112/4788	13/194	2.5%	2.2%	0.3%
萩之茶屋2丁目(平成27年)	44	4	3803	150	128/3655	22/148	3.9%	3.4%	0.6%

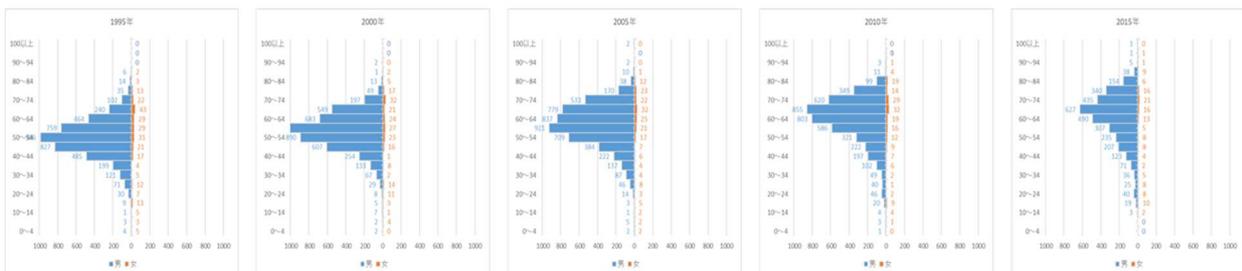
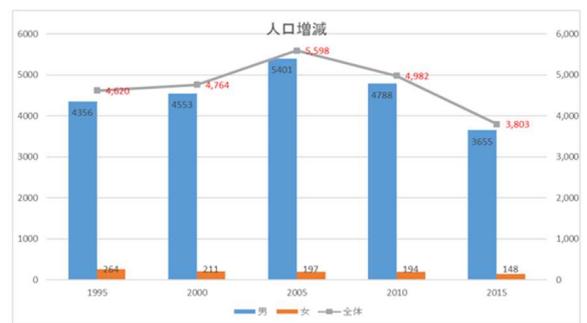


図4 萩之茶屋2丁目の人口動態