

**第三期西成特区構想
有識者提言**

2022 年 8 月

西成特区有識者一同

第三期西成特区構想 有識者提言

提言にあたって

当時の橋下市長の号令のもと、西成区で特に顕著となっている都市問題の解決に向けた西成特区構想の取組みが本格的にはじまり、今期で 10 年目を迎えた。

西成特区構想前夜の 2012 年当時、私どもは構想の取組みを検討するにあたり、課題に精通した地域関係者の方々をお招きして、各テーマ別の座談会を全 12 回にわたり開催するとともに得られた地域の意見等に基づいて「西成特区構想有識者座談会報告書」¹を取りまとめ、8 分野 56 項目にわたる施策提言を行った。

この報告書に基づいて実施された 2013 年度～2017 年度の第一期西成特区構想では、あいりん地域が抱える諸課題を、大阪市域の課題を解決するために取組むべき「ボーリングのセンターピン」に例えて、野宿生活者や高齢日雇い労働者の生活安定、環境改善など「目の前の問題解決」として短期集中的に取組むべき対策が実施された。また、中長期的な対策として子育て世帯の流入促進をはじめ地域の諸施設機能の再構築、エリアのブランディング形成などが同時に進められた。これらは「車の両輪」として効果的に作用し、あいりん地域の環境整備が急速に進むとともに、まさに「センターピン中のセンターピン」である、あいりん総合センターを構成する諸施設の移転・仮移転や、建替えの方向性が決定された。

課題の解決に向けた取組みが進んだ要因として、提言で示した「エリアマネジメント協議会」の仕組みが有効に作用したことが挙げられる。すなわち、行政だけではなく、地域住民や各種地域団体、有識者で構成する検討の場を設けることで、行政で検討した内容を一方的に地域に報告するのではなく、施策の立案段階から地域の声やアイデア・ノウハウなどを取り込んで議論を行う体制（テーマ別検討会議や専門部会）が構築されたことにある。

そして、2018 年 10 月、「西成特区構想有識者座談会報告書」の取りまとめから 6 年が経過し、あいりん地域の情勢が大きく変化したことから、あいりん地域の様々な主体から選出された地域委員による検討会議等の議論に加えて、幅広く地域住民や関係者にアンケートやヒアリング調査を実施して意見を聴くこととし、それらの議論や意見を踏まえて「西成特区構想 まちづくりビジョン 2018～2022 有識者提言」²を取りまとめた。

2018 年度～2022 年度の予定で実施されている第二期西成特区構想では、「西成特区構想有識者座談会報告書」で設定した 8 分野 56 項目について取組みや検討が継続された 34 項目（短期集中的対策：12 項目、中長期的対策：19 項目、将来のための投資プロジェクト：3 項目）とともに、「西成特区構想 まちづくりビジョン 2018～2022 有識者提言」から「6 つの提言」、「5 つのアクション」の要素が盛り込まれた。この有識者提言では、「再チャレンジ可能なまちづくり」という大きなビジョンを示し、それを実現する手段として「地の利」と「社会的包摂力」のダブルエンジンを活かした施策展開を提言している。

第二期西成特区構想における現時点までの目に見える成果として、①市営萩之茶屋第 1・2 住宅及び大阪社会医療センターが萩之茶屋小学校跡地に移転完了したこと、②西成労働福祉センターとあいりん職安が南海電鉄高架下に仮移転し、あいりん総合センター跡地等の南側で建替基本計画が策定されたことなどが挙げられる。

なお、あいりん総合センター跡地等の北側については、2021 年 3 月に大阪府・大阪市によって策定された「あいりん総合センター跡地等利活用にかかる基本構想（活用ビジョン）」に基づいて、「福利・にぎわいゾーン」として利活用に向けた検討が進行中である。2021 年 7 月から開始した福利・にぎわい検討会議では、まず、公共的な機能に関する議論が進められており、具体的な機能として「多目的ホール、図書施設、アーカイブ・実演の場、

¹ 大阪市 HP <https://www.city.osaka.lg.jp/nishinari/page/0000187570.html>

² 大阪市 HP <https://www.city.osaka.lg.jp/nishinari/page/0000450779.html>

こども子育ての場」などに関するボリューム感やイメージなどが顕出するに至っている。

また、その他、「西成特区構想 まちづくりビジョン 2018～2022 有識者提言」を受け、地域との議論を踏まえて、「西成版サービスハブ構築・運営事業」や「新今宮エリアブランド事業」、「公共空間利用モデル構築事業（萩の森の暫定整備等）」などの新たな事業が立ち上げられるとともに、これまで進んでいなかった萩之茶屋中公園（四角公園）の整備計画など、具体的な取組みが積み重ねられてきた。

これまでの西成特区構想では、あいりん地域を中心にした「短期集中的対策」が実施されたことで成果が挙げたが、一方で「西成特区構想 まちづくりビジョン 2018～2022 有識者提言」で示した「子育て世帯を意識したハウジング」、「密集市街地におけるストック改善と空き家対策」、「防災まちづくり」、「社会情勢の変化に対応した暫定的利用を含めた時間のデザインと将来に向けた戦略的ビジョンづくり」などの施策については、現段階では十分に進められていない部分もあり、第三期西成特区構想での具体化が俟たれる。なお、上述のとおり多角的な視点から取組みが進んでおり、「各会議等の動きを全体化（横串化・共有化）する会議や検討体制」の重要性は変わらず、また「事業の持続的展開を図るエリアマネジメント³事業主体形成」の具体化も忘れてはならない。

2022 年度末で第二期西成特区構想は終期を迎えるが、これまでの取組みは、西成特区構想の目標を達成するための基盤作りであったといえる。今後、第三期西成特区構想を実施していくにあたり、重要な視点は次の 3 点にある。①あいりん地域に対する集中施策の検証と持続的展開の視点、②あいりん地域における施策を西成区及び周辺に展開する視点、③社会変化を受け止めた、将来を見据えた新たな社会づくりの視点である。

とくに、「将来を見据えた新たな社会づくり」という観点では、第三期が西成区全体を意識したものであることから、第二期で位置づけた「ダブルエンジン」を具体化することで「まちの魅力」を引き出して地域活性化や安心居住のまちづくりを促し、若者や子育て世帯の流入促進や急増する外国人世帯の流入を受け止め、これらにダイレクトに繋がる取組みを西成区全体で推進する必要がある。

とくに 2031 年春に「なにわ筋線」が開業すると西成区の利便性はさらに向上する。今でも区内には多くの鉄道路線が走っており、交通至便な地であるが、なにわ筋線の開業によって、北は難波や梅田、南は関西空港へとつながることから、新たな交通結節点の役割を担うことになることを今後のビジョンに位置づける必要がでてきている。

第三期西成特区構想が動き出すころには新型コロナ禍も一定収束し、新今宮エリアの開発が進んでインバウンドも再興し、外国人の集住もさらに進むと予想されることから、これまでの提言を踏まえながらも、新たな指針を示す必要が出てきている。

3 年後の 2025 年には大阪万博が開催される。振り返ると、半世紀前の「大阪万博 1970」の時より、西成特区構想に至るまで課題集積地への特別対策にとどまらず、新たな社会を構築する礎となるような施策を歴史的に先進的に行ってきた経緯がある。今回の大阪万博のテーマは「いのち輝く未来社会のデザイン」（いのちを救う・いのちに力を与える・いのちをつなぐ）であり、「未来社会の実験場」というコンセプトで実施されるが、西成特区の取組みはその先進モデルとして発信できる実践であるといえよう。

2022 年 8 月 西成特区構想 提言作成 有識者一同

³ 本来は、特定のエリアを単位に地域住民や団体、企業などの民間が主体となってまちづくりや地域経営（マネジメント）を積極的に行おうという取組みであるが、西成特区構想では、行政が事務局的役割を担っている。

総論（目指すべきところ）

総論 1

変わりはじめた人口動態を追い風に人口・世帯施策を展開

大阪市では、人口の現状を分析し、人口に関する地域住民の認識を共有し、今後めざすべき将来の方向性と人口の将来展望を示した「大阪市人口ビジョン」⁴を2016年に作成した。このビジョンでは、2045年までの人口の将来展望が示されており、総人口は2015年の約269万人から2045年には250万人まで減少する（▲7.1%）とされており、中でも西成区は大きく人口を減らし、30%以上の人口減が見込まれていた。

「大阪市人口ビジョン」は令和2年3月に更新され、その時点の人口のトレンド（出生率の増加と年間1万人程度の人口増加）が維持されるとした場合、概ね現状の人口が維持されるという人口の将来展望が示されている。西成区においても市全体の展望を見据えて現在の区人口の現状分析を行ったところ、今後の西成区の人口減少を抑制できるとの展望が可能となっている。

西成区における人口減少は著しいものがあった。従来の推計では西成区人口は2045年には大幅に減少し、現在の約10万人が約6万人になっていた。しかし、2010年以降、とくに近年において、転入超過の状態が続き、10歳以下や30歳代の子育て世帯は依然減少傾向にあるが、とくに10代後半から20代前半の単身世帯、外国人の増加が顕著となっている。

現在の若者人口の増加や都心縁辺(インナーリング)、周辺地区(アウターリング)である地理的条件、交通の結節点である地の利を活かすチャンスが訪れている。大阪市の人口施策を下支えする独自の戦略を示し、着実に実施することで、西成区の人口についても2045年は現状維持をめざす必要がある。本提言では、その努力目標値も示しているところである。

総論 2

若者・子育て・外国人世帯の流入の芽を育み、トライアル&エラーしやすく暮らしやすい西成区をポジティブに発信し、多文化共生型のソーシャルミックスを図る中間的居住施策を展開

西成特区構想では「まちの活性化」や「若者や子育て世帯の流入促進」を目標として掲げており、これらの目標達成にあたって、このような人口の動態（傾向）を意識しながら方策を検討していく必要がある。とくに現在の西成区において単身世帯や外国人を中心に「若者の流入」の芽が既に出ていることを前向きにとらえることが重要である。例えば、第三期西成特区構想では、第二期の取組みをさらに広げた「チャレンジ・再チャレンジ・トライアル&エラーのしやすさ」をポジティブかつ積極的に発信することで、これまでのように課題を抱えた人にとっての安心の場であることに加えて、将来のまちの担い手である若者や子どもたちのポテンシャルを受け止め、育てるまちであるというメッセージを今以上に強化していくべきである。

とくに西成区の北側に位置する新今宮駅周辺は、大きな変化の兆しが見え始めている。一方、区の南側については、これから変わり始めるところ、その兆しが見え始めている時期にある。兆しの一つに、2031年のなにわ筋線の開業がある。なにわ筋線が開通すると、駅勢圏人口4.7万人を誇る区内有数のターミナル駅である天下茶屋駅から都心西部、梅田、新大阪まで一本で短時間に出て出ることができるようになる。新たな路線が接続されることで、沿線の利便性が向上するだけでなく、新たな人の流れが生まれることが考えられる。このような兆しをとらえ、駅周辺を起点に出会いとつながりや関係構築の場を充実させる必要がある。そして、新たな住人たちを迎え入れる場を整え、区南部で新たな層を受け入れていくような多様な暮らし（居住）の場づくりと、多文化共生型のソーシャルミックスを図る施策展開が必要である（中間的居住⁵の具体化）。

⁴ 大阪市 HP <https://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000339383.html>

⁵ 第2期の提言書作成時に有識者間の議論・検討のなかで、あいりん地域の居所形態の特徴として厳密には宿泊施設と住宅には分けられ

具体的には、西成区の「下町的でアジール⁶な特長」を魅力的な要素として活かし、若者や子育て世帯や外国人世帯をはじめ、今後も続くと考えられる中年男性の流入を踏まえながら「手ごろで無理なく住まいや暮らしが享受できるまち（アフォーダブル・タウン）」というメッセージを示し、それを「見える化」する事が重要である。

このイメージと同時に、この地を拠点として都心縁辺（インナーリング）の環状線エリアである利便性を生かした「新たな働く場が作られ・産まれる」という点にも着目する必要がある。乗換駅であり、なにわ筋線の乗入れという「地の利」と「グレーターミナシティー」の南端ともなるポテンシャルを発揮して、「来街者、外国人を含む多様な人々が訪れる」という新たなイメージを形成することが可能となってきたといえる。

総論 3

エッジのきいた西成区版「居場所」施策で若者世帯と子育て世帯へのメッセージを

次に、流入した若者をしっかりとつなぎとめることが重要である。現在の人口動態を見るに、若者、外国人は流入しているものの、残念ながら子育て世帯は流出（減少）傾向にあり、区外に転出しているというのが実情である。

子育て世帯の流入促進などといった取組みにおいて市内都市周辺（アウターリング）にある他の同様の地区との熾烈な競争を勝ち抜くには、他の地域にはない独自の「エッジの利いた施策」が必要である。

子育て世帯に選ばれるためには、子育て世帯にとって魅力的な施策を進めることはもちろん、比較的低廉な地価に比して利便性が高いという西成区の強みを生かすこと。若者や外国人世帯をはじめ現在流入している多様な子育て世帯（予備軍を含む）を受け止めること。そして多くの若者層が西成区で子育てをしたいと思うような、また愛着を持ってもらう取組みが必要である。

そのためにも、まずは「子育て世帯をつなぎとめる」ため、子育て世帯が敏感に反応する「子育て環境」の充実が当然として必要である。とりわけ、「居場所」づくりを活用して子どもの自己実現の場や自尊感情を培うこと、そこから、自立した生活を支える基盤（キャリア）形成に向き合うこと、そのようなキャリア形成に向けて必要な学力を身につけることなどは、親が子育て支援に求める大きな要素となる。

また西成区には、大阪フィルハーモニー交響楽団やセレッソ大阪などのメジャーな音楽やスポーツなどの文化拠点が存在すると同時に、数多くのアーティストが生まれているまちである。なかでもストリート系のアートや音楽、スポーツ、遊戯などは他の地域にはない特長があるといつてよい。この地に根付いているこうした文化を再構築したブランディングが重要である。そして、このようなブランディングやアクティビティを活用することで、子どもや若者に将来を示し、自己実現や誇りを創出する居場所づくりにつながるものと考え。

一方で、現在の西成区に子育て層を受け止める魅力的な住宅が豊富に存在するかというと、不十分であると言わざるを得ない。確かに、区内の一部では古い長屋が建替わり、市有地が売却されて一定規模の開発も進んでいるが、近い将来直面する高齢者の激減を若者や子育て世帯で埋める住宅数には到底及ばないであろう。そのためには総論 4 の施策が必須となる。

総論 4

密集住宅市街地と空き家・空き地施策を一気呵成に展開し、「新たな動態」を受けとめる暮らしやすいまちづくり施策を展開

新たな動態を受け止めるためには、従前（既存）の施策対応ではこの機を逸してしまう可能性が高い。そこで、これまで西成区のマイナスイメージ要因の一つであり、また喫緊の行政課題として位置付けられる密集市街地や空き家・空地問題の解決を最重点施策として位置付け、その解消を契機にハード面・ソフト的の両面を充実させることで、「いざ」という時に強い安全・安心のまちづくりを展開されたい。

ないものや、「滞在」と「定住」のあいだに時間的なグラデーションを持った形態がみられていたことから、この間に「暫居」「暫住」という新しい概念を位置付けた。本稿ではこの居住形態を「中間的居住」と定義した。

⁶ 本来的には「自由な領域」などを意味する言葉であるが、ここでは「いろいろな状態の人を受け入れてきたまちであること」や「自由力があり、避難所的・シェルターのな要素を持ってきたまちであること」を指している。

この際優先すべき視点としては、この先西成区が人口維持施策を進めていくのであれば、若者や子育て世帯のニーズに見合った住宅が供給されるような仕掛けづくりは、行政として必須の取組みとなる。

区東側の重点対策地区には、多くの空き地、空き家が存在し、防災上の課題も抱えていることから、抜本的な対策が望まれるが、今現在、手つかずの状況である。今後のなにわ筋線開業に伴う大きな人流の変化を見据え、現在未着手の都市計画道路の整備に併せて、その周辺についてもスピード感をもって区画整理を実施することが重要である。

区画整理により生み出された土地で、西成区には少ない子育て世代のニーズを満たす住宅が供給され、いま西成区に流れ込んでいる若者が子育て世代となっても、区外へ新たな住居を求めることなく、住み続けられるようにすることが、今後の人口を今と同程度に維持するには必要である。

そのほか、空き家の適正な利活用と管理不全な空き家の建替促進施策を展開すること、事業を推進する各種関連制度を再構築し、専門家支援や情報発信、コミュニティ形成などハード・ソフト事業が連動して地域力を高める防災まちづくりを進められたい。そして、これを契機とするまちの変化を広く世間に発信していくことも重要である。

その他、暮らしやすいまちづくりの観点として、住まいと働く場のマッチング、交流や居場所づくり、将来の安心居住を実現する高齢者や困窮世帯に対する居住支援の展開などアフォーダブルな住まいや拠点づくりを検討すべきであり、そのためにもニーズに応じた空き家・空き地対策と密集市街地施策を展開する必要がある。

各論

■人口・世帯施策

提言 1

変わりはじめた人口動態を追い風に時間・空間・関係を再構築した「もうひとつの」人口・世帯施策を展開

これまでは、大阪市を変えるボーリングのセンターピンの一つとして、あいりん地域を位置づけ、地域環境整備とセーフティネット施策を重点的に展開してきた。第三期の西成特区構想では、これまでの成果を持続的かつ広範に展開するとともに、「まちの活性化」や「若者や子育て世帯の流入促進」に対する具体的な施策が必要となっている。

現状をみると、全国的に人口減少の局面に入っているなか、とくに西成区における人口減少は著しくピーク時の半減となり、あいりん地域も近年激減し、やはり半減となっている。しかしながら人口の近年の社会動態に目を移すと、西成区全体では10歳以下や30歳代の子育て世帯は減少傾向にあるが、全体としては、過去10年間にわたって転入超過の状態にあり、とくにあいりん地域及びその周辺では、10代後半から20代前半の単身世帯の増加が顕著である。その増加には、利便性を生かした単身者の居住が進行し、特に外国人においては男女とも留学という在留資格を中心に顕著に伸び、外国人の集住がみられるようになってきている。

そこで第三期では、この「新たな動態」（傾向）を意識しながら、まちの活力の源泉となる「ひとづくり」⁷と「場づくり」⁸に対する施策を進めていくことが重要である。とくに、希望をもって流れ込んできている10代後半から20代前半の若者層（外国人を含む）をさらに増やしつつ、当該世帯の経済状況に合わせて選択可能な住まい⁹を提供することなどによって定住を促すような他の地域にはない「エッジの利いた施策」が必要である。

以上を踏まえて、将来の西成区の人口想定にあたっては、少なくとも実質人口の現状維持と新たな視座を組み込んだ人口・世帯施策（中間的居住／エリア特性／関係・交流人口¹⁰）を展開されたい。

■密集住宅市街地と空き家・空地施策

提言 2

「新たな動態」を受け止める暮らしやすいまちづくりを展開するために、密集住宅市街地と空き家・空地施策を一気呵成に展開（既存制度の柔軟な運用：特区的対応）

新たな動態を受け止めるためには、従前（既存）の施策対応ではこの機を逸してしまう可能性が高い。そこで、これまで西成区のマイナスイメージ要因の一つであり、また喫緊の行政課題として位置付けられる密集市街地や空き家・空地問題の解決を最重点施策として位置付け、その解消を契機にハード面・ソフト的の両面を充実させることで、「いざ」という時に強い安全・安心のまちづくりを展開されたい。

とくに西成区は空き家率が22.5%¹¹と市内で最も高く、密集市街地についても防災性を向上させるべき「優先地区」が広い¹²。そこで、防災性を向上させるべき「重点対策地区」（阿倍野区にも広がる）については、抜本的な対策を講じるために、区内で都市計画決定されている道路整備や駅前整備などの基盤整備¹³を契機に区画整理により地域再生を図ることが効果的である。

⁷ 主にまちの担い手、主体づくりを意味している

⁸ 「ひとづくり」を促すような機会、居場所を意味している

⁹ アフォーダブル住宅にとどまらず、中堅所得層も含み、また多様なスタイルを持った暮らしを受け止める住まいをイメージしている

¹⁰ ふるさと納税やガバメントクラウドファンディングを含む

¹¹ H30 住宅・土地統計調査

¹² R2年末の大阪市の「大阪市密集住宅市街地整備プログラム」では、延焼危険性及び避難困難性の2指標から改善がみられるエリアが増え、重点地区とされていた天下茶屋地域周辺の132haのみが残っているとしている。H19年の中央防災会議にて西成区が全国で最も老朽木造住宅密度が高い課題地域だと指摘されて20年経過し、今回の成果にいたる背景や効果検証は今後の防災まちづくりにとっても重要な視点であろう。

¹³ 長らく手付かずのまま放置されている都市計画道路の堺筋線の延伸によって西成区東部に南北軸（背骨）を通し、併せて沿道街区などの面的整備を実施して天下茶屋駅の東側一帯に優良な住宅街を形成するなどが検討できる。

その他、区内に広く散らばる空き家・空き地については、短・中期的取り組みとしてソフト事業も含めた個別の動きを誘発する施策展開を求めたい。この動きを誘発する施策展開にあたっては、各地域住民のニーズや思いを受け止める場を設けつつ、迅速かつ柔軟に対応可能な展開を促す意識形成と支援体制を検討されたい。

なお、このような密集市街地や空き家・空地対策の取り組みは、対象エリアを「対策地区」にまで広げて適用し、空き家条例の検討やまちかど広場事業制度などについて区内全域において柔軟な制度活用および施策を展開し、意識形成と支援をセットにした西成独自の体制やネットワークシステム構築¹⁴を図られたい（特区対応）。

その際、とくに空き家や空店舗、空地活用等についても同様であるが、個別の住まいや施設対策でとどめずにまちの居場所や住まいと支援等が地域全体で包括的に機能させる仕組み（まちごとシェア：コレクティブタウン¹⁵）を作ることで、地域福祉¹⁶のみならず地域防災やコミュニティを充実させる地域資源として紡ぐような施策展開を図ることが重要である。これらの施策は、ながらく西成区が抱える空き家や密集市街地の課題を解消し、これからチャレンジする若者や子育て世帯の増を同時に達成する方法として極めて重要な施策になると考えられる。

■エリアブランディング戦略

提言 3 市域のまちづくりと連動した戦略区として位置付け、チャレンジやトライアル&エラーがしやすい、暮らしやすい西成区をポジティブに発信

第二期西成特区構想では新今宮エリアブランド向上事業をはじめ、マイナスイメージを転換して定住者を増やすことを意識したイメージアップ戦略を展開してきたが、新たな展開も模索すべき時期にきている。第三期西成特区構想では、第二期の取り組みをさらに広げたチャレンジ、再チャレンジ、トライアル&エラーのしやすさをポジティブかつ積極的に発信する施策を充実されたい。

具体的な方針としては、①西成区の下町的でアジール¹⁷な特長を生かし、手ごろで無理なく住まいや暮らしが享受できるまち（アフォーダブル・タウン）¹⁸というメッセージを示し、居場所¹⁹が豊かでいざという時のセーフティネットが充実している区であることを「見える化」すること、②今増えつつある世帯特性を踏まえ、新たな働く場が作られ・産まれる視点にも着目することが必要である。とくに現在進行中である新今宮北側エリアをはじめ、大阪市都心部の動向と「グレーターミナシティー」の南端というポテンシャルを発揮して「来街者を含む多様な人々が訪れる」という新たなイメージを形成することも重要である。

■ハウジング戦略

提言 4 滞在から定住の間に選択可能な暮らしの場がある「中間的居住」可能なハウジング施策を推進

西成に触れ、感じ、定住を促す又は住み替えられるとまり木となるような「中間的居住」可能なハウジングや拠点施策を推進し、様々なライフスタイル・ライフコースを受け止める施策を推進されたい。とくにハウジング施策と就労・福祉施策が連動したソーシャルミックスのシステム実現を目指し、迅速に対応する必要がある（「地の利」と「社会的包摂性」が連動することが重要）。

¹⁴ 行政がサポートしながら実践経験豊かな民間活力を活かしたタスクフォース

¹⁵ 第一・二期ともに提示している提言キーワード。まち全体（一定のエリア）を住まいとして捉え、個別化されがちな機能の一部を地域にだしてシェアする暮らしの姿であり、所有することから共有することで暮らしを豊かにしようというまちの姿

¹⁶ 「低所得高齢者等住まい・生活支援 モデル事業」なども検討できる

¹⁷ 再掲

¹⁸ 手頃な・良心的な・手の届く・無理のない生計で暮らせる住宅や生活環境が整ったまちのことを示す

¹⁹ 一般的に「居場所」とは、空間・時間・関係に現れる「場」として社会的居場所と個人的居場所に分類され、「役に立っていると思う」と「ありのままにいられる」という2つのKeywordで定義される。その要素としては、①アイデンティティ・「自己」という存在感を感じる場、②自己と他者との「相互承認」によって生まれる場、③自己の位置（役割）や生きがいを獲得する場、④立場や役割が相互浸透的につながる場、⑤身を守るためのシェルター的な安心の場がある（2010 寺川）

また、全国的に多様なテーマ性を持った住まいや施設が生まれており、仕事や家族のあり方も変化するなかで新たなライフコースやライフスタイルをもった暮らし方がでてきており、不動産取得方法にもバリエーションが生まれてきている。西成区においても独自性のある新たな事例が顕著になってきていることから、これらの動きを検証しながらも、西成区がそれらを積極的に推進する「中間的居住」可能なハウジング・居場所施策を推進されたい。

また、交流・関係人口施策を導入し、交流の場の形成と滞在や暫居を促す施策、若者や子育て世帯向けの住宅施策、ふるさと納税制度などによる「西成区のファンづくり施策」を展開することで、暫住・定住世帯の増加につなげていただきたい。なお、この数年で戸建てやアパート等を特区民泊とするような暫居・暫住型のストックが急速に増えてきたが、新型コロナ禍によって危機的状態にある。これらが負の資産として新たな問題を生じさせないような施策展開が喫緊の課題であり、上記のような実践を推進するようなストックをマネジメントする仕組みが重要である。

■観光・雇用戦略

提言 5

高密度地域における、愛着と関心を創出する「ねぐら」形成による賑わいづくりと雇用創出

観光の側面からみると、現在のあいりん地域は、「高密度に人をとどめる」機能を活かした旅人のまちと福祉のまちの両側面が強い。とくにコロナ前の来街者の多くは、地域を拠点に国内の観光地を巡るような旅のスタイルであった。今後観光需要の波を受け止め、「高密度に人をとどめる」機能を活かした旅人のまちとして持続的にあり続けるためには、再び地域を「ねぐら」として利用するリピーターとする必要があるだろう。また外国人の居住も著しく増えている。まちに愛着と関心を持ってもらい、それが持続可能なものとするために、「ねぐら」の周りの魅力にも気づくような仕組みづくりが重要になる。また、外国人の集住に伴い店舗も増え、にぎわいも多様になってきている。

最終的には、将来を見通して課題を解決する事業の仕組みや支援、様々な取組みや外国人集住によって生まれる雇用がもたらすにぎわいが周辺に広がり、地域として自立した枠組みで取組みを展開していくことができるような「観光が雇用を生み出す」ための枠組みを構築されたい。

■若者・子育て世帯の流入促進および定着戦略

提言 6

西成区の文化資源を子どもや若者の誇りとして根付かせるエリアブランディングの展開

西成区には、大阪フィルハーモニー交響楽団やセレッソ大阪などのメジャーな音楽やスポーツなどの文化拠点が存在すると同時に、数多くのアーティストが産まれているまちである。なかでもストリート系のアートや音楽、スポーツ、遊戯などは他の地域にはない特長があるといえる。社会的アクセスを担保するDXを活用したまちづくりや地域情報の受発信対応をはじめ、時代や社会背景の変化をとらえたまったく新しいテーマによるエリアブランディングを検討しつつも、この地に根付いている文化を再構築したブランディングが重要である。管理することで魅力が失われることのないよう配慮しつつ、これらのアクティビティが可能なまちとする施策を展開されたい。また、このようなブランディングやアクティビティを活用することで子どもや若者に将来を示し、自己実現や誇りを創出する居場所づくりにつながるものとする。

■子どもと教育戦略

提言 7

未来をになう子どもの自己実現や自尊感情、誇りを培える「居場所」・アウトリーチ施策の具体化

子どもは未来の担い手であり、地域の絆を育む源である。西成区としても子ども対策を優先施策として位置付け、プレーパーク事業や6中学校区できめ細かく行う要保護児童対策地域協議会など独自の取組みも充実してきた

ところである。とはいえ、子どもの生活・まなび・成長といったライフサイクルに着目した場合、西成区「全体」での共有化や各部局が横断した施策展開には至っていないところもみられる。

これに対しては、次世代の担い手である若者や子どもが、日常の暮らしのなかでまちを「誇り」として受け止めることができるような施策が肝要であるが、「居場所」²⁰の機能およびアウトリーチ施策は、不登校児対応をはじめ生活支援を意識し、それらを受け止める重要な役割を果たす。子どもの自己実現の場や自尊感情を培うことができる「居場所」「アウトリーチ」施策を積極的に実現されたい。

提言 8

必要とすることにも届く学習支援と二方向からの学習支援の実施

現在、西成区において、様々な学習支援事業が実施されているが、利用率が伸びず、真に基礎学力の向上が必要な児童生徒に十分に届いていないことから、課題解決に向けて、居場所事業と連動させる、支援者から働きかける、児童生徒に対するキャリア形成の観点からの動機づけ（後述）を行うなど様々な方策を検討されたい。なお、困難層は学習支援と生活支援との連動が有効であることから、これらの支援策を検討されたい。

また同時に、子育て世帯から見た西成区の魅力を高めるために学力の向上を図ることが急務である。従来の西成特区構想で実施してきた基礎学力向上関連事業は、基本的には成績困難層をターゲットにした重要な学力向上策と言えるが、第三期では成績困難層への「基礎学力の向上」施策のさらなる充実に加え、いわゆる中～高偏差値層の学習環境を充実させる施策を実施する「二方向化」を進められたい。なお、二方向から学習支援を行うことで、学校全体における学習意欲の向上の機運が高まり、他の層へと伝播することも期待できると考える。

さらに重要なのが、とくに生活困難層において、「将来の自分を考えるにあたってのモデルとなる大人」が、親を含めて周囲にいない状態が散見されることである。このことが、勉強ひいては進学への意欲や、その他、就業などの自立した生活を支える基盤（キャリア）形成に向き合う機会の欠如につながっている。この課題に対応するためには、子どもの頃から、しっかりと将来を見据えた動機づけを行う環境が必要である。具体的には、西成区による大学生学習ボランティアの組織化、小中学校時におけるキャリアカウンセリング、地域のヤングケアラー経験者をファシリテーターとするピアグループの組織化などを通じて、将来の自立した生活に向けて、自己と真摯に向き合うための支援を実施されたい。

■困窮者支援戦略

提言 9

あいりん対策を新たな不安定層にも対応可能な仕組みに更新して居住支援やセーフティネット施策を充実

福祉や就労の視点からみると、これまでのあいりん対策や地域が培ってきた資源やノウハウを活かし、足りない要素については外部資源も活用しながら若者、女性、外国人など新たな不安定層に対応できるシステム作りが求められている。そのためにも「社会的包摂」を具現する居住支援やセーフティネット施策をより一層充実させることが重要である。これにより、従来単身男性向けに展開されていた施策をより広範な層に広げることで、人口構成の偏りの是正が期待できる。

具体的な施策としては、あいりん対策（ホームレス対策の延長線上、大量・画一的）から新たな不安定層に対応できるシステム（少数・個別的）に更新する視点を取り入れる施策展開が必要である。とくに第二期西成特区構想で実現した「西成版サービスハブ構築・運営事業」にハウジングを付加拡充させるべく、新たに日常生活支援住居施設やセーフティネット住宅²¹等の見守り支援型住居などの推進を行い、そして既存施設や支援の充実・

²⁰ 注釈 8 参照

²¹ 住宅セーフティネット制度 https://www.mlitt.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000055.html

連携を図りながら地域に開いたワンストップ支援を充実されたい。

また、サービスハブの展開に関しては、北東部で培ってきた大規模なサービスハブに加えて区内の小規模なサービスハブをつないで新たなコミュニティハブをクロスさせていく多重なハブ機能をもつ施策を展開されたい。そして、外国人を含む包容力のある多文化共生のまちという雰囲気を出し、人を呼び込む相乗のサイクルを構築されたい。

提言 10 就労のグラデーションを再チャレンジにつなぐ労働・福祉施策の展開（国・府・市・区の役割整理と連携強化）

あいりん地域が有する「社会的包摂力」と「地の利」を活かして、不安定層を「再チャレンジ」の場につなぐことが、労働・福祉という両資源を有するこのまちのミッションであるといえる。そのために、不安定層の支援の「出口戦略」において、まずは、ボランティア活動や中間的就労などを大量に生み出し、マッチングを図っていくことが必要である。その上で、より高度な「出口戦略」として雇用創出の具体化が不可避である。現在、大阪府では、ソーシャルビジネス育成の観点から手法等を議論しており、国では「生保と生困の一体的な支援」というものが議論されている。このような状況のなかで、市が実践する施策と相まって、「居場所と寄り添い支援」から「一定の余裕を持って生活ができる就労」まで、それぞれの間（あわい）を埋めて、就労のグラデーションを描く支援につながる施策を展開されたい。なお、そのためには産業界の意向やニーズを把握し、育成する場が重要になると考えられる。

■地域産業施策と担い手育成

提言 11 まち再生と就労の場がリンクしたまちづくりを通して担い手を育成

西成区を活性化するためにも、建設・建築、ものづくり、飲食などの地場産業を活かしつつ、新たな産業を創出する施策の展開が必要である。例えば、負のイメージでとらえられてきた建設・建築業界の受皿機能を積極的に評価し、その誇るべき日本技術を「匠」として再価値化する施策展開などが検討できるのではないだろうか。

具体的には、人材が不足している建築業界をはじめ、教育機関、技能支援に関する機関などと、国際的にも連携を強化し、職人育成や若者を育てるインキュベーター機能を推進されたい。このことによって幅広の「地域雇用」を生み出すとともに、子どものころからその職能に触れる場や日常的な学びの場が、子どもや若者の自尊感情や自己実現をうむ場として機能し、また、まちづくりの担い手となる場になると考える。

■まちづくり戦略

提言 12 隣接区との連携を強化した施策展開

西成特区構想がはじまった当初は、西成区をボーリングの「センターピン」、あいりん地域を「センターピン中のセンターピン」と称して、この地域を優先して対策に取り組んできたが、あいりん地域の変革が進んでいる今、改めて「センターピン」である西成区に着目し、全体的にとらえなおした上で、「他のピン」（他の区＝大阪市域）へと波及させていく必要がある。

そのために、まずは区内各地区において区民が参加しながら（ボトムアップ形式で）エリアの課題や魅力の再発見などを行う取組を強化しつつ、隣接6区との連携を強化されたい。本来まちなかを歩いても境界線などひかれておらず、人の行き来や暮らしはボーダレスである。行政システムにとらわれずに区域を超えた施策展開（クロスボーダーシティ施策）を図り、各隣接区と連動することで得られる相乗効果を創出されたい。

提言 13 パブリックスペースおよび居場所の利活用における漸進的プロセスを通じた相互理解の醸成を推進

公園や広場の利用をはじめとするパブリックスペースの利用・運営・管理をめぐることは、関係者の相互理解や信頼

関係を構築していく漸進的プロセスが重要であり、あいりん地域にとどまらず、また子どもだけに限らず、西成区全体での利用や管理のあり方を向上させる知見が得られるものである。そこで西成区の特長を生かしつつ、これからの西成特区構想を実現する具体的な施策の一つとして「居場所」施策を位置づけ、区内各所のオープンスペースの活用充実と、それを契機としたその他利用者、地域市民の積極的関与・主体形成を促す施策展開を図りたい。この様々な属性の人々が共存・共生できる環境を目指すための漸進的プロセスが軌道に乗った暁には、各地域の公園や広場で活動・管理に関わっている人や団体が悩みを吐露しあったり、相互の経験交流を図ったりする機会が生まれ、西成区全体の風景をさらに魅力的にする一助となり得る。

提言 14

住民の福利・にぎわい空間利用について（あいりん総合センター跡地活用）

第二期西成特区構想では、大阪府と大阪市による「あいりん総合センター跡地等利活用にかかる基本構想（活用ビジョン）」（2021.3）²²において融合ゾーンと福利・にぎわいゾーンの機能イメージが提示され、福利・にぎわい機能施設（多目的施設・図書施設・アーカイブ・実演の場・子ども子育て支援機能）の具体的な検討が始まった。現時点では行政施策に位置付いた土地利用計画と用途設定を出す段階にあるが、本事業の肝は「西成特区構想の顔」として、多様な主体の連携とこれまでの議論を踏まえた「新たな事業スキーム」を打ち出すことである。そのためには、これまでの行政や地域が主体となった議論を踏まえつつ、それを乗り越える新しい発想のもとで事業スキームやデザインを打ち出す必要がある。地域と隔絶するのではなく、地域と連携してつながりを持つことができるような「地域貢献型事業」を追求し、各種事業主体について体制や実績を検証・再構築しながら、外部の多様な知識と経験を活かせるよう、プロポーザル方式など幅広い分野・主体が参画できる形で事業を進められたい。

提言 15

あいりん銀行の休眠預金の活用について

「労働者の皆さんが積み上げてきたお金なので、あいりん地域で労働者のために使う形を作っていきます。その詳細を今考えています。」今般、この松井市長の発信によってあいりん銀行の休眠口座（約3億円）に関する話題がクローズアップされている。地域でもその活用方法について興味津々である。

検討されるテーマとしては、現在の野宿生活者や日雇労働者に対する福利的活用、現在や将来に向けた多様化する労働者への対策、当時の日雇労働者を意識したアーカイブ拠点づくりをはじめ、特区で提案された事業実現の資金（基金）などが考えられるが、この資金を「あいりん銀行」に親和性の高いテーマの下で持続的に展開可能な未来に向けた投資的視点でとらえることも重要である。具体的には建物や施設などのハード的な活用はもちろんのこと、制度やシステムの運用などのソフト的な活用や個別のPROJECT ファンド・ファイナンスや運用資金として設定したテーマ助成・補助金の活用など多様な手法が考えられる。今後の活用検討にあたっては、部局内部の検討に矮小化することなく、西成特区構想に位置付けて検討されたい。

提言 16

「ベーシック・サービス」の実験的实施による安心して暮らせるまちづくりを

西成区が持っていた歴史と未来に向けたメッセージである「チャレンジ」や「セーフティネット」というキーワードをはじめ、「誰も取り残されないまち」という理念は、子どもに限らず将来的にも更に多様で多層の人々に共通する大きな価値を持つものであることから、必要な福祉・医療・介護・保育・教育等のサービスが地域住民にもれなく行き渡る「ベーシック・サービス」の実験的实施をもとにした安心して暮らせるまちづくりの具現化を提言する。これは西成区が全国や世界に発信できる特長であることを提示すべきであろう（大阪万博のテーマにも合致する）。

²² 注釈6 参照