

1. はじめに

レポートとしては、総論と各論にて提言整理を担当して筆者の提言部分を示しているが、とくに本稿では、これまでの特区構想の経緯と西成区の人口動態分析を基に、これからの西成区の人口・世帯施策とそれを受けとめるエリアマネジメント（密集市街地・空き家・ハウジング）視点からの提言を示したい。

本提言のポイントは以下の8点である。

- ① 第一期・第二期（あいりん地域におけるセンターピンの取組み）を契機に区域や市域的展開に広げるための実践として位置づける。
- ② 現在変化しつつある人口動態（外国人世帯・若者世帯の増加など）の変化積極的に受け止め、また周辺環境の変化を地域の魅力形成に活用するために、これまでの定住施策に加えて交流・関係人口をも取り込んだ新たな人口維持施策を前向きに展開する。
- ③ そのために、西成区の魅力（ex.ストリート文化）と暮らしやすさ（アフォダブル・タウン）を前面に押し出し、トライアル&エラー（チャレンジ）しやすく、安全・安心して子育てしやすい究極のセーフティな区であることを示す。
- ④ ハウジングで具体化：地域特性を加味して選択可能な住まいと居場所を生み出す「中間的居住」施策を展開【滞在⇔転居⇔転住⇔定住】
- ⑤ まちづくりで具体化：危険な密集市街地施策と空き家・空き地対策を特区として防災まちづくりを強く押し進める。
* 天下茶屋周辺の市有地再整備や堺筋延伸等の既存の都市計画事業をはじめ、区内密集地を対象に不動産ストックの利活用（居場所拠点や住まいづくり、防災空地の地域管理など）と再整備について、区民と丁寧に連携しながら地域力を高める。
- ⑥ 就労施策（多様な雇用）につなぐ『建築登竜門「匠」プロジェクト』の提案
* ④⑤を進める受皿＋雇用創出＋民間連携＋子どもの学び＋③④の担い手不足およびDIY技術支援の受皿＋誇るべき建築・建設技術の海外連携など
- ⑦ ④⑤を実際に動かすシステムとエンジンを作る。（行政＋有識者＋関係者などでタスクフォースをつくる）
- ⑧ 西成特区における実践は、地域限定の特別施策ではなく、各地に広げることが可能な先駆的实践であるというメッセージ（大阪万博における世界にむけたメッセージにもなりうる）

2. 西成区の人口施策と特区事業について

提言 1

- ・特区構想における西成区の人口施策方針について、人口・世帯の減少傾向に歯止めをかけるとともに、定住にとどまらない交流・関係人口の視点（見える化）を組み込むミックスコミュニティ政策を図り、とくに高齢単身世帯の課題を是正しながら「子どもの声が聞こえるまち」の実現を目指すことが重要である（西成区の重点施策でもある）。
- ・そのためには広がりのあるハウジング施策は必須であり、あいりん地域等でインフォーマルに受け止めてきた困窮世帯に対する住まいを再検証して区域特性に応じた新たなハウジングとして充実させるとともに、増加傾向にある20歳代や外国籍世帯のニーズに対応したハウジング、減少鈍化傾向にある世帯の暫住・定住（中間的居住）を促す具体的なハウジング施策が必要である。

西成に触れ、感じて居住を促す又は住替えてくれるような「循環型居住」を是とする「とりも木 nest 施策」を提案する。

この人口減少対応や子育て世帯の増加というテーマは、全国各地で取り組まれているありふれたテーマである。西成区においても、これまで様々な取り組みを行い、環境は改善されてきたものの、いまだ子育て世代に選ばれる状態ではなく、むしろ子育て世帯離れが進んでいる状況がある。これまでの状況を改善するために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、第三期では、第二期で行ってきた取組みをさらに強化す

るとともに、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し、それを受け止める施策を充実されたい。具体的には以下に示す場づくりを促進してほしい。まず、①とまり木となる中間的居住（滞留・滞在・暫居・暫住・定住のグラデーションを受け止める）を受けとめる住まいや拠点形成、②手ごろな住まいや利便性を享受可能な暮らしの場の形成（アフォーダブル・タウン）、③多様な立場や世帯の人々が出会う場、交流やつながりが生まれる場づくり促進、そして④西成のファンづくりの場などが考えられる。

西成区の人口・世帯について推計した水内レポートによると、人口減少はいまだ課題であるが 2015 年以降の人口推移・人口推計をみるとやや好転してきている状況にあるとしている。世代をみると、65 歳以上の高齢者が急激に減少し、14 歳以下、35～39 歳、70 歳以上の減少スピードは鈍っており、20 歳代では増加傾向がある。エリア特性をみると、あいりん地域エリアに関しても同様の傾向がある。65 歳以上の高齢者については地区外転出と自然減等によって急激に減少し、中壮年世代では困窮層の出入りが絶えず、子世代が転出した層が一定程度住み続けていることが推測される。子育て世代や子ども世代についてはもともと少ないなかで減少傾向に若干の歯止めがかかった程度であるが、20 歳代の外国人や利便性重視の男性単身が転入し、新たな世帯構成を構築する傾向があると分析し、地域の人口密度は、簡易宿所街を中心に 7 万人を超えていたものが、萩之茶屋地域で 3 万人台まで減少していることを指摘している。

ここで大阪市計画調整局「住民基本台帳」（2022 年）をもとに西成区の外国人住民人口の状況を見ると、生野区に次ぐ 9,811 人が居住している。内訳は、韓国・朝鮮籍 3,784 人（4 位）、ベトナム籍 2,222 人（2 位）、中国籍 2,439 人（6 位）が、フィリピン籍は市内 2 位で浪速区より多い。周辺をみても浪速区で台湾籍・中国籍（1 位）、欧米人（2 位）、住之江区と大正区でブラジル籍が多いなど、西成区及び周辺区では、上記のような外国人居住が増加傾向にあるまちとして位置付ける必要がある。

また、この中間的居住についてとりわけ暫住を検討する際に、コロナ禍前の地域で拡大していた「民泊」の状況を見ておく必要がある。「第二期有識者ビジョン」策定時には、バックパッカーの増加に伴う宿泊需要に呼応するように民泊が急増した頃である。空き家等を利用して地域とのつながりがなく無秩序に広がる民泊の課題がクローズアップされていたこともあって、その対策の必要性をビジョンに記した。その後、新型コロナによって需要が減少したこともあり、今後の展望を予測しておく必要があろう。

民泊の現状について調査した松村レポート（別紙参照）では、民泊は特区も新法も増えているがコロナ禍で困っている状況にあるとのこと。特区民泊として建設されたが未登録ものが少なからず存在していることから、登録数は増えていないが隠れ特区民泊は確実に増えている。特区民泊特化マンションが急増し、戸建て民泊には中国系資本が多く入って、中国系不動産屋の活躍が目覚ましい。また、雑居マンション系民泊も海外資本がかなり浸透していると予想されるが、現在雑居系特区民泊は認可されないの、外国人が保有したまま休眠しているところが多い。と分析している。

3. ハウジングまちづくり施策とエリア設定：中間的居住（施設⇔住宅／滞在⇔暫居⇔暫住⇔定住のグラデーション施策）

ハウジングや密集市街地におよぶまちづくり施策に関しては、有識者座談会報告書で「将来のための投資プロジェクト：大規模事業」として位置づけられていたが、第一・二期ともに各部会の共通課題として認識されてきたことから第二期では優先事項として設定した。結果的には一部施策に組み込まれたが既存制度の個別展開にとどまり、事例もあまり見られない状況にあり、次期に向けて検証する必要がある¹。

一般的に空き家問題が解決に向かわない要因は、「権利」「建物」「資金」「制度」「意識」という 5 つの課題でフリーズしてしまうことにあり、それが悪循環に陥って抜け出せないことにある。一方、昨今広がりを見せている空き家活用の先進地域をみると、キーパーソン（個人・店舗・地域の不動産会社・建築家・コーディネーター・アーティスト・メディア）とプレイ

¹ この点については、①他に優先すべきことがあり、その時点で取り掛かっても十分な効果が得られない、②ニーズや解決すべき課題がある状況を示すデータがない、③空き家の増加は人口（世帯）の減少の結果であり、総合的に判断して魅力に欠ける（家賃や雰囲気や自分のライフスタイルとのマッチングなどからみて）からである。という指摘もあった。

ヤーの存在があり、口コミやネットワークおよび情報発信の力、そしてそれを支援する支援者（専門家）や制度がある。行政単体でいくら網を張ってもこのフリーズは解けないことから、動きのあるところへの支援、または動きを作る支援（人的・資金的・制度的）が必要である。施策的に重要なことは、そのムーブメントを後押しする強いメッセージとサポートの見える化、そしてタスクフォースの設置である。これは、いつ始めても遅くない取り組みである。

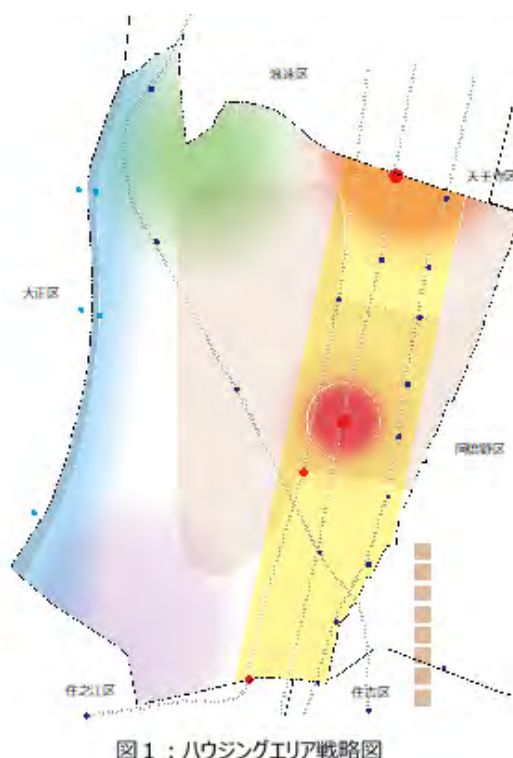
とくに一般的にハウジングや次項に示す空き家等の対策については、建築等のハード系と福祉や生活に関わるソフト系の部局が関係していることから連携の重要性がうたわれているが、現実的には十分な連携が図られにくい分野だともいわれている。そして私権に関わり、かつ建築基準や消防などの安全性や集団規定にも関わることから2極化思考でフリーズする傾向がある。そこで第三期では、そのフリーズを溶かす部局横断的な施策を実施されたい。

なお、ハウジングからみた提言に関しては、先の水内レポートでは主に年齢別指針が示され、垣田および白波瀬レポートでは、困窮者に対する居住支援やセーフティネットの観点から指針が示されている。

■提言2：アフォダブル・タウンを進めるためのハウジングからみたエリアイメージ

本提言は、人口動態及び地域特性をベースに今後の西成区の魅力を向上させるための方策として、ハウジングの視点からエリアイメージを示したものである²。とくに区の課題である密集市街地対策と各エリアの世帯特性、地理的特性を基にしたものであるが、本来は各エリアの区民意識・ニーズ・要望（住民をはじめ団体・企業を含む）を汲み取ることが必須であることから、これを契機に各エリアの課題抽出や将来イメージを集約する機会を作っていただきたい（構想を区域に展開）。

- ① 新今宮駅周辺およびあいりん地域周辺部は、従前からの居住支援や緊急支援型のセーフティネットを充実させつつ周辺地域への活用を図り、第二期で示した再チャレンジやチャレンジ（トライアル）を求める層の滞留・滞在を契機とする暫住の場として中間的居住を促すゾーン（多様な事業が生まれる場として、起業拠点やチャレンジショップ等での活用ともリンク）
＜浪速区＞
- ② 北西部エリアでは、広がりつつある外国人世帯とも共生した多様性を活かした人権にやさしい定住型ハウジングのまちづくりゾーンで、個別の建物更新や生じる空き地への集客機能の進出を促し、緩やかな定住や暫住を進めるアフォダブルな居住ゾーン
- ③ 天下茶屋エリアは、歴史を活かしつつ世代ミックスを意識しながら比較的安定した若年家族世帯定住を促す新たな居住ゾーンと密集市街地対策をリンクしたエリア再生ゾーンで、例えば駅前再生と都市計画の道路事業とリンクした住環境整備などがある。
- ④ 岸里エリアは、天下茶屋から岸里・玉手では、高齢化世帯にやさしいハウジング支援をすすめて、管理不全な空き家対策を図りつつ3起点の間に潤滑油のように広がって緩やかに暫住と定住を促すアフォダブル中間的居住ゾーン、
- ⑤ 隣接6区の特徴をも取り込んで区の境界を開いたハウジング+まちづくりを意識したゾーン（クロスボーダーシティ）³



² 区域全体を住宅系用途として再構築するという提案ではなく、あくまでハウジングの視点からみたエリアイメージの提案である。

³ 各ゾーンで設定したハウジングがその地域すべてを占めるのではなく、あくまでエリアマネジメントのイメージ設定である。選択可能で多様なハウジングが混在していることが望ましい。

とくに、あいりん地域及び周辺エリアでは、従前からの困難を抱えた世帯に対する居住支援やセーフティネットとしてのハウジングの整備（支援）と同時に、若者や子育て層、外国人・留学生、起業希望者などを含む新たな流入層や交流・関係人口を意識した多様な「**中間的居住**⁴」（施設⇔住宅／滞在⇔暫住⇔定住のグラデーション）施策を展開する。

元来、新今宮およびあいりん地域は、全国から集まる日雇労働者をはじめとする流動的で多様な立場の人々を緩やかに受け止めてきた。その歴史を踏まえると、新今宮という市内でも稀有な交通ハブ起点を最大限生かしながら、チャレンジ（トライアル）および再チャレンジを求める層の滞留・滞在を契機とする暫住の場があることで、関係人口や交流人口を受け止めることができるアジール⁵要素を持ったダイバーシティのまちとして現代的な意味を持たせることが可能ではないだろうか。

近年都市部では高層分譲マンションが急増し、他地域からの都市集中や投機目的のマンション需要が高まっていることから、このニーズを活かした開発誘導は人口施策としては効率的な方法である。しかし、あいりん地域及び周辺エリアにおいては、これまでの検討において地域と分離（ゲーテッド）されたアップークラスの定住地に対する違和感やジェントリフィケーションへの懸念が示されていることから、本件では馴染まない方法といえるだろう。むしろ、区域全体のエリアブランディングのなかで広がりを持ったハウジング施策に可能性があると考える。

逆に天下茶屋駅エリアは、駅勢圏としては新今宮に次ぐ第2の乗降客数を有し、区役所を起点に区民センター・図書館ほかの公共施設や市有地、大阪フィルや商店街があるなど西成区の中心部に定住人口を誘導するポテンシャルのある起点の一つになる。その他、紀州街道でつながる住吉区との歴史連携、住之江区のアート事業やATC、南港拠点および新規鉄道ルート連関、大正区の沖縄文化や港湾・渡舟連携、阿倍野区緊急対策地域と連動した連携など、特性が違ふ起点をクロスボーダーで相互浸透的に受け止めることで、区内に多様な人を受け止める複層的な場が広がるものとする（クロスボーダーシティ構想）。

4. ハウジングと特区事業

（1）新今宮駅およびあいりん地域周辺部

有識者座談会の報告⁶及び第二期で示した「あいりん地域の簡易宿所の利活用」に関する提言について、今回は社会変化を踏まえた新たな視点を加えておきたい。まず現状として、インバウンドの影響によって2015年に110棟あまりだった簡易宿所は5年で約700棟、ホテルや旅館も1000棟を超えて特区民泊も1万2000室が登録されて急激に増加した。業界や地域において違法民泊への対策を講じてきたが、現在は新型コロナ禍によって外国人旅行客が激減してことで業界は大きな影響をうけている。不良債権化する投資物件の増加も予想されていることから今後も予断を許さない事態は続くだろう。一方で、4月に新今宮駅北側に星野リゾートOMO7が開業してメディアを賑わしているが、最近になって地域にも旅行客が戻りつつあるという。急増するインバウンドを受け止める宿泊所不足対策は国を挙げて取り組んでいたことから、コロナ収束後の回復を期待する声も大きい（宿所事業の再興）。

そもそもあいりん地域の「簡易宿所」は、歴史的にまちと共にあった。日雇労働者のためのアフォードブルな宿として存在し続けてきたが、1990年中頃のホームレス急増後、2000年頃から地域による福祉的取組みが広がりを見せるが、なかでも簡易宿所での住民票取得が可能となって行政サービスが受けられるようになったことは特筆できる。

その他にも簡宿をコンバージョンしたケア付き住宅「サポーターハウス」の誕生、そして労働者らに対する緊急無料宿泊という取組みは20年に渡り、これまでに延べ1万人が利用している。また、コロナ下でも緊急対応型の宿泊療養室として利用されるなど、ある意味で宿泊施設がインフォーマルに福祉的対応する「中間的居住」の場として極めて重要な役割を果たしている。

⁴ 本稿では、インフォーマルなハウジング形態『不安定な世帯の生活移行において滞在（流動）と定住および施設と住宅の間を埋める過渡期・段階的な居住の場』のことをいい、滞留と定住の間を埋めるものを「暫住」として定義する。

⁵ 一般的には「聖域」・「自由領域」・「避難所」・「無縁所」などで訳され、具体的には「統治権力が及ばないまたは持続的に不可侵な場」のことをいうが、この地域の「ありのままでいられる」という歴史的・社会的特性を示しているとの考えから示した。

⁶ <https://www.city.osaka.lg.jp/nishinari/cmsfiles/contents/0000187/187570/00-1.pdf>

一方、区の不動産事業者ヒアリングによると、生活保護世帯をはじめ未保護世帯の多様性（外国人世帯や障害を持つ世帯の増加）と困窮対応が個別深刻化している実態が示され、寄り添い支援の必要性やこれら世帯を受け止める制度の必要性が示されている。

現在、日雇い労働者向けの宿所という単一ターゲット・単一用途による占有が、福祉住宅のコンバージョンとインバウンド系宿所へと移行し、とくに最近ではテーマ性を持った事例が増えている（簡易宿所以外の店舗、施設コンバージョンも含む）。簡易宿所自体は外国人旅行者をターゲットにリノベーションするホテルが増加したが、簡易宿所コンバージョンタイプは、空間的には従前の3畳個室をそのまま活用または複数室を合わせた居室をもち、別途共用部にコモンリビングや洗濯・浴室、共同トイレ等が設置されたシェアハウスが主な形態である。

次にターゲット特性を示すが、これをみると（簡易宿所以外も含む）新しいシェアの形をはじめ、宿所や住宅以外のテーマも出現していることから、多様な施策展開が重要であると考える。

①ホームレス及び生活保護受給単身男性（サポートハウス等）、②留学・技能実習生・研修生、③DV被害等女性・シングル・シングルマザー（シェルター・ステップハウス）、④課題を抱えた若年層（自立援助ホーム等）、⑤ワーカーズコレクティブ的、⑥建設労働者向け・社宅的、⑦アーティスト・ギャラリー・ライブラリー、そして⑧これらの混合がある。最近では、⑨交流や新しい暮らしを求めるものや、起業準備者、YouTuber、クリエイターなど比較的若い短期入居者も増えつつある。また、⑩就労支援を組み込んだ地ビール工場などもできている。

なお、このような物件は全国でも広がりを見せている。その事例を調査⁷したところ、ターゲット設定としては若者、アーティスト、ひとり親世帯、学生、子育ての順で多い（実際の入居者はより幅広くなっている）。本地域の特徴としては、短期・不安定・支援ありの物件が比較的多いが、地域としてチャレンジ・再チャレンジができ、エラーをも受け止める幅広さをもった例は他にはなく、今後も生かすべきブランドであるといえる。

しかし現在の市場傾向をみると、本特区における地域の議論とは別の次元で新築のホテルや分譲マンション、賃貸住宅が建設されて地域が変化することも予想できるが、ここでは議論を踏まえた次善の策として今後の展開（検討）を図るために、現状にないターゲットおよびテーマ案（シナリオ）を以下に示す（現在の10の特性は継続展開を目指す）。

* 居住支援やセーフティネット関連の福祉的住宅案詳細は垣田・白波瀬レポートを参照されたい。

提言3

- ・ 宿所施設等のコンバージョンに関しては、地域特性として重要なテーマである居住支援やセーフティネット住宅、中間的就労機能とリンクした住まいや日常生活支援施設などの福祉対策系の活用を主軸として、本特区で創設したサービスハブ事業の対象者を柔軟にして居住支援を組み込むことが第三期の肝になると考えられる。
- ・ 一方で、現在増加しつつある若年層や外国人層をはじめ関係人口対象者への利用を意識し、既存の実践事例に加えて新たに下記テーマなどが検討可能であろう（最近、ベトナム人コミュニティが増加している）。
- ・ これらは主にシェアハウスやコレクティブハウスがイメージされるが、個別に存在しつつ地域全体でつながるコレクティブタウン型も重要な視点である。また、暫定利用を含めて多種多様な手法が検討可能。

①ステップハウス（就労支援付き再チャレンジ型）、②家族分離居住（隣居・近居）・子ども部屋利用、③外国人・多文化共生、④サテライトオフィス・リモートオフィス・SOHO、⑤サテライト研究室・学生・留学生、⑥地域再生担い手拠点・体験居住・関係人口世帯向け、⑦ギャラリー・工房・店舗・舞台付き（就業や発表の場付）、⑧医療・介護支援付き（事業連携）、⑨保育・子ども食堂等のこどもの居場所支援付、⑩障害をもつ方やその家族のためのレスパイトハウス、⑪LGBTQ ハウス、⑫ホビールーム・e-Gamer、⑬都市型2拠点居住・アドレスホッパー・ミニマリスト起点、⑭トランクルーム・立体農園、⑮緊急サポートシェルター など

⁷ 全国80事例

- 宿所施設等については、これまで日雇い労働者の方々が結果として「暫居・暫住」や「定住」の場として利用してきた歴史を現代的に転換し、例えば前述した既存 10 タイプと上記の新たな 15 テーマ等をターゲットとする**短期滞在者（ウィークリー・マンスリー）と短期継続宿泊者（数か月）（ここでは「暫居」と設定する）**を受け止めるための手法や可能性を検討し、結果として滞在者が転用住宅での暫住へそして周辺地域（空き家活用を含む）の**アフオーダブルハウジング**等への移転によって西成区の定住者を増やすとともに、積極的に関係人口増を促進し、暫居・暫住をはじめとする定住予備軍を増やしながらか地域イメージを転換するというシナリオである。実際は、単に物件を用意したとしてもすぐにニーズを掘り起こすことは難しいため、一つ一つの実践を見える化して広げていくことが重要である。
- また、持続するためには受皿住宅が不可欠であることから、定住可能なまちとして区中部を中心に**バッファーハウジング**が必要である。そのためにも**マッチングや情報発信、マネジメント機能を充実**させ、これらを**推進する支援や情報戦略**としてハウジング施策と福祉・就労施策、区内の空き家や密集住宅市街地の課題解消とリンクさせた施策、（仮称）**西成区版空き家空き地等支援 BANK などによる専門家支援ネットワークの構築と情報発信等**を検討されたい。

表 1 簡易宿所のリノベーション事例

建物名	対象者	入居者特性
アパートメント「ローレル」 	高齢者（生活保護、年金受給） 若者（アーティスト、クリエイター） 外国人	入居者は技能実習生として就労している「外国人」、活動や生活拠点として入居している「技能」、コロナなどで住まいとして利用している「緊急」、生活保護や年金を受給して生活している「高齢者」の4つのグループに分類することができる。また、住まいだけではなく、コワーキングスペースの利用といった居場所としての活用も果たしており、様々な属性の人を受け止める住まいとなっている。
	高齢者（生活保護受給）	入居者の多くが不安定な生活を送っており、住まいとしての定住の傾向が強く終の棲家として機能を果たしているが一定数の入れ替わりがある。退去する人は理由として体調不良で入院するためやおはなでの生活が合わず別の施設に行くという2つの理由が挙げられた。また、住まいとしてだけではなく、居場所としての機能も果たしている。特徴としてスタッフが24時間365日施設に滞在し生活支援や服薬支援、金銭管理などの支援や退去した後も病院へのお見舞いや亡くなった場合葬式に参加するなどの支援を行っている。
ECHO HOUSE 	外国人女性 日本人女性	入居者の構成は留学生やワーキングホリデー、インターンシップなどの外国人が主だが日本人も入居しており、多様な属性の人をうけとめている。日本に入居して初めての住まいとして選ばれている事が多く、それに合わせた支援を行っていることが分かった。退去後は母国に帰るか、日本での就職先を探して別の住まいに移るケースが多く、それぞれの目的を達成するまでの中間的な住まいとして機能している。

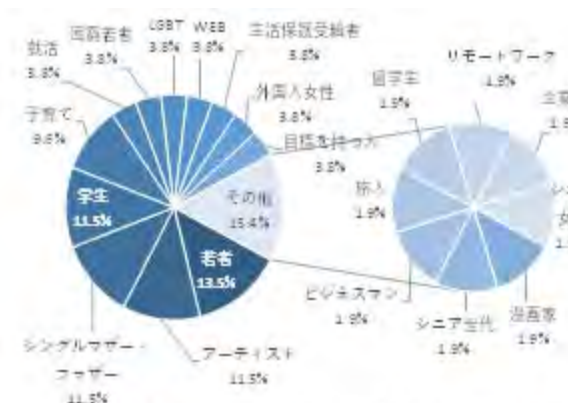


図 2：全国シェア型ハウジング入居者特性と期間

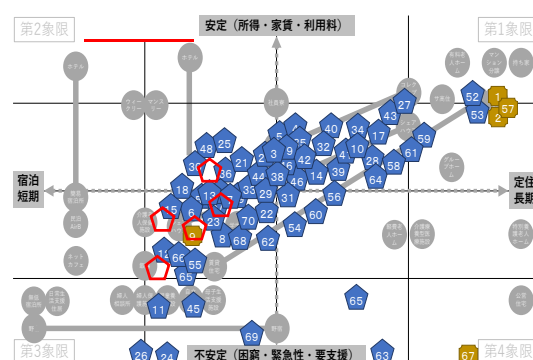


図 3：全国シェア型ハウジング入居者特性と期間・費用関係図 (赤は西成区)

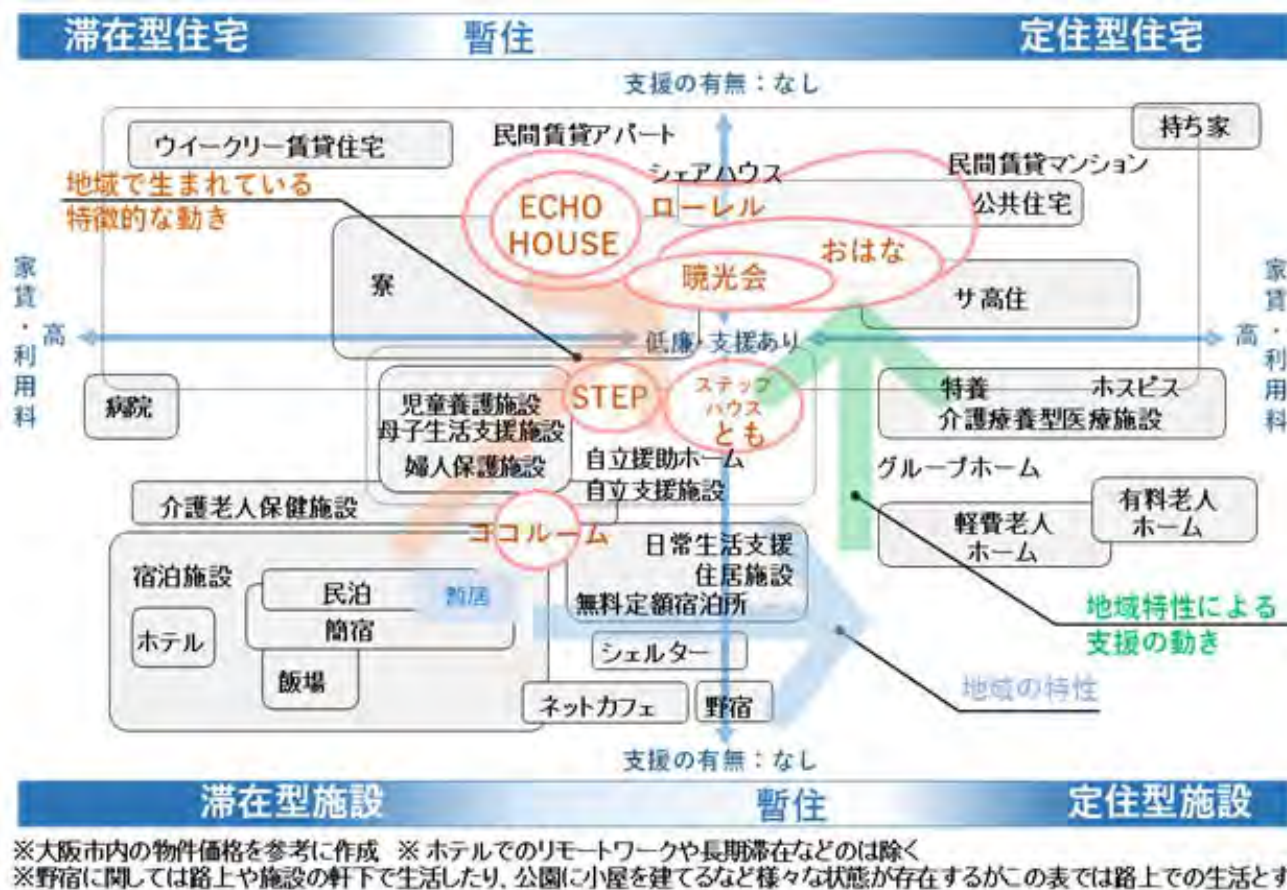


図 4：施設・住宅と中間的居住特性関係図