

地域住民に寄り添ったまちづくりについての一考察
～釜ヶ崎・あいりん総合センター建て替えへの住民反対運動から～

1109202056 小川萌

同志社大学社会学部社会福祉学科

1109202056

小川萌

指導教員：鈴木良

【梗概】

あいりん地区に暮らす路上生活者らの居場所となっていたあいりん総合センターだが、街の活性化やイメージアップを目的とした西成特区構想の政策に伴い、2019年に閉鎖された。しかし、シャッター前は、現在も閉鎖に反発する路上生活者らによって占領されている。

そこで本論では、あいりん地区の再開発が進められる中で、まちづくりに対して地域住民が不安を感じる要因となったことを明らかにし、地域住民に寄り添ったまちづくりとは何かを明らかにした。

この結果、不安が生じた要因として、1)センター建て替え後の具体的な活用ビジョンが公表される前に閉鎖が行われたこと、2)仮施設の環境整備が不十分であったこと、3)強制的手段により行政への信頼が薄まったこと、の3つが関係していることが明らかになった。その上で、社会的弱者を排除せず、全員にまちづくりに参加する権利が平等に与えられる形態こそが地域住民に寄り添ったまちづくりであると考えられた。

【目次】

第1章 序章.....	1
第1節 研究の動機.....	1
第2節 研究の背景.....	2
第3節 研究の目的.....	3
第2章 西成特区構想について.....	3
第1節 事業の概要.....	3
第2節 第1期特区構想の具体的施策〈2013年度～2017年度〉.....	4
第3節 第2期特区構想の具体的施策〈2018年度～2022年度〉.....	5
—あいりん総合センター建て替えから閉鎖まで—	
第4節 第3期特区構想の事業予定〈2023年度～2027年度〉.....	8
第3章 先行研究からみるジェントリフィケーションへの懸念.....	9
第1節 まちづくりに対する地域住民の声.....	10
第2節 ジェントリフィケーション.....	10

第4章	まちづくりによって居場所が失われる地域住民.....	12
第1節	立ち退きをめぐる土地明渡請求訴訟	12
第2節	強行手段による排除—防犯カメラとプライバシー—	13
第3節	大型観光ホテル「OMO7 大阪新今宮」の進出.....	13
第5章	終章.....	16
第1節	地域住民に不安を生み出した原因.....	16
第2節	地域住民に寄り添ったまちづくりとは.....	17
第3章	今後の課題.....	18

参考文献

第1章 序章

第1節 研究の動機

私は、大阪府大阪市の西成区で生まれ育ち、中学校と高校へは毎日あいりん地区を通過して登校していた。中学校は新今宮駅からすぐの大阪市立今宮中学校（現在はいまみや小中一貫校）に通っており、あいりん地区の路上生活者らの方と関わる機会も多かった。

以下、路上生活者は、「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」を指す。（厚生労働省ホームページより）

当時、今宮中学校沿いの道路では闇市と呼ばれる違法露店が開かれており、私自身も実際に何度か目にしたことがあった。地面に敷かれたブルーシートの上ではDVDや洋服、家具やアクセサリなどが販売されており、当時は他の路上販売と同じような認識であった。しかし、中学校卒業後、実際はDVDや洋服のほかに、医師の処方が必要な睡眠薬や覚醒剤、盗品やコピーDVDなどが売買されていたことを知った。違法露店の最盛期である2010年頃には、南海新今宮駅から南に延びる大通りに約300軒が連なっていたと言われている。

こうした状況を改善するため、大阪府市と府警は2014年、あいりん地区の治安改善を図り、薬物取引や違法露店を取り締まるようになった。取り締まりの結果、2014年には覚せい剤などを販売していた薬物犯439人を摘発した。さらに、2021年にも西成警察による違法露店の一斉取り締まりが行われ、6月27日に2名、7月4日に1名、9月20日に2名、10月3日に1名を現行犯逮捕された。また、その他の露天商からは契約書を徴収し、警告している。

高校卒業後は西成区を離れることになったが、2022年夏に新今宮駅を利用した際、1階南北通路が木目調のタイルで統一され美装化されていた。従来の全体的に暗い印象であった新今宮駅に変化があったとともに、あいりん地区のまち自体も大きな変化があった。今宮中学校周辺の違法露店がなくなり、ごみや悪臭問題が改善され、主に新今宮駅前やあいりん総合センター前にいた路上生活者らの姿が大幅に減少したである。一見治安が改善し、路上生活者らの生活環境が整えられたように見えたが、約20年間あいりん地区の近くに住んでいたからこそ、路上生活者らが行政との話し合いの中で、納得した状態で課題が解決されている可能性は低いのではないかと考えるようになった。

そして、2022年7月17日に行われた釜ヶ崎フィールドワークであいりん地区を訪れた際、あいりん総合センターの前に置かれたテントや車両が昔より増えている様子を見たことをきっかけに、まちづくりがどのような過程で行われているのかを詳しく調査する必要

があると考えた。

第2節 研究の背景

2022年4月22日、大阪府大阪市浪速区のJR新今宮駅北側に星野リゾートの手掛ける「OMO7 大阪新今宮」が開業した。長期間空き地であったが、今ではホテルの外装を覆っている白い膜(日射負担の低減につなげる建築設計)が、駅前に明るくクリーンな印象を与え、にぎわいを生み出している。ホテルのガーデンエリアである「みやぐりん」は駅のホームから見下ろすことができる構造になっており、散策する家族連れや読書を楽しむ人々などの様子が伺える。新大阪駅まで約25分、関西国際空港まで約38分の好立地と、梅田やユニバーサル・スタジオ・ジャパンといった主要観光地へのアクセスが良いという理由から、新今宮駅周辺にはOMO7 大阪新今宮と同様、訪日外国人の需要を見込んだホテル建設が急速に進んでいる。観光地化によりにぎわいを見せつつある新今宮エリアであるが、一方、駅を挟んだ南側には日本三大ドヤ街の1つであるあいりん地区が存在する。

あいりん地区は「釜ヶ崎」とも呼ばれ、西成区の東北端に位置する0.62km²の地域である。全国最大の日雇労働市場を形成しており、1955年から1973年まで続いた高度経済成長期以降の建設事業の需要に応えてきたが、景気の低迷や機械化による単純作業の減少、労働者の高齢化等により1996年頃から路上生活者が急増した。市内の路上生活者は2000年をピークに減少しているが、現在も公園や道路等で生活している様子が見受けられる。このような路上生活者の大きな支えとなっていたのは、あいりん総合センターである。

あいりん総合センターは、「あいりん地区の日雇い労働者の就労斡旋と福祉の向上」を目的に1970年に建設された福祉施設であり、労働支援施設と市の公営住宅・病院が合築されている。地下1階には、月曜日から土曜日まで利用できるシャワー室が設備されており、1階には売店や食堂、理髪店、ロッカールームなどの日雇労働者就職援護施設が入っていた。1階の大部分は寄場となっており、日雇い労働の求人業者と求職者が多数集まり就労斡旋が行われていた。2階は広場となっており、交流の場や寝床として利用する路上生活者も多く存在した。3階と4階は、主に寄場や西成労働福祉センター、あいりん労働公共職業安定所、娯楽室で構成されていた。

西成労働福祉センターでは、日雇い労働者のための就労斡旋と、福祉・生活の向上を目的としており、相談や情報の提供などを行っていた。5階から13階は萩之茶屋第1住宅(萩之茶屋第2住宅はセンターと隣接)となっており、そのうち5階から7階は低額、または無

料で受診できる大阪社会医療センターで構成されていた。

このように、路上生活者にとってあいりん総合センターは、就労相談をするだけでなく、シャワーを浴び囲碁や将棋を楽しんだり、雨風をしのいだりと、「居場所」としても機能していたのである。

しかし、街の活性化やイメージアップを目的として始まった西成特区構想に伴い、2016年7月27日あいりん総合センターの建て替えが正式に決定した。当初は2019年3月31日をもって閉鎖される予定であったが、路上生活者らがシャッター下に車両を入れ反発したため延期となった。その後、2019年4月24日、再び路上生活者らは炊き出しの実施やシャッターの下への座り込みなどで抗議したが、あいりん総合センターは建て替えのために強制閉鎖された。大阪府市や警察による強引な閉鎖に反発する約30名の路上生活者及び反発を支援する人は、閉鎖後の現在もシャッター前を占領している。

第3節 研究の目的

あいりん総合センター建て替えに対する反発は現在もなお継続しており、2020年頃に解体撤去し、2025年には新センターを完成させるという予定が大幅に延期されている。路上生活者らの「居場所」であったあいりん総合センターの建て替えをはじめ、観光地化や再開発に戸惑い不安を抱えている地域住民が多く存在している。

そこで本論では、観光地化や再開発が進められる中で、まちづくりに対して地域住民が不安を感じて居る要因とは何かを明らかにし、地域住民に寄り添ったまちづくりとは何かということについて考察をしたい。

第2章 西成特区構想について

第2章では、大阪市公式ホームページに依拠し、事業の詳細については西成特区構想プロジェクトを参考し整理する。

第1節 事業の概要

西成特区構想とは、2012年1月15日、「特区的な運用を行い、子育て世帯を西成に誘致するように」という橋下徹市長の指示がきっかけとなり始まった「街の活性化・イメージアップ」や「若者や子育て世帯の流入促進」を目標とした事業である。

あいりん地区は、他の区と比べ高齢化が進み、子育て層である若い世代が少ないという特

徴がある。実際にあいりん地区が位置する西成区は、2021年12月時点の高齢化率が39.8%となっており、日本の高齢化率28.9%(2021年10月1日時点)と比較しても非常に高い数値となっている。(内閣府「高齢化の状況」より)

少子高齢化のほかにも、大阪市立今宮中学校(現いまみや小中一貫校)の前には闇市や泥棒市と呼ばれる違法露店が並び、南海新今宮駅の高架下は落書きであふれ、不法投棄されたごみによる異臭問題や迷惑駐輪など、西成区の問題は数多く存在している。

このような都市の抱える様々な課題を解決するために、子育て・環境改善・治安などへの支援を、24区一律の施策ではなく、西成区に特に有効な施策を検討し、実施していく構想が西成特区構想と呼ばれる。西成区を変えることが大阪市の活性化につながるという声から「西成が変われば大阪が変わる」というスローガンを掲げ、橋下徹市長は「西成をえこひいきする」と強調している。

えこひいき政策と呼ばれる西成特区構想は3期にわたって政策が行われており、第1期特区構想(2012年度~2017年度)、第2期特区構想(2018年度~2022年度)、第3期特区構想(2023~2027年度)に分類される。それぞれで行われている具体的施策については第2節以降で触れていく。

第2節 第1期特区構想の具体的施策〈2013年度~2017年度〉

第1期特区構想では、主に不法投棄や違法露店、結核や野宿生活者に関する取り組みが行われた。

不法投棄対策では、徹底した清掃収集やごみの不法投棄防止に向けた巡回、チラシの配布による家庭ごみの分別等の啓発などを実施し、さらに、警察との連携により取り締まりを強化した。その結果、不法投棄ごみの収集量が2013年度は1,631トンであったが、2017年度には933トンと約43%減少する形となった。

違法露店対策では、露店経営者の実態調査や生活相談などの福祉的支援を行うとともに、街灯の防犯カメラの設置等を通して取り締まりを強化した結果激減した。

結核対策では、結核検診の拡充による患者の早期発見や早期治療の推進と、長期間にわたる服用に対する支援の充実を図った。具体的な取り組み内容としては、区役所や分館での検診を他区では月に1回程度であるが、あいりん地区では毎日実施したこと。また、ホームレス結核患者の治療中断を防ぐため、外来治療期間中の療養場所を提供したこと。そして、あいりんシェルター(大阪市からの委託事業で運営されている臨時夜間緊急避難所)の入所にあ

たり、利用者登録(健康受診が条件)制度を採用したことである。その結果、西成区において人口 10 万人当たりの新規登録結核患者数の割合が 2012 年は 196.9 であったのに対し、2017 年は 165.7 を示しており、減少傾向になった。

野宿支援者支援では、公園等で野宿生活を余儀なくされている方に対し居宅移行に向けた福祉的支援を実施した結果、あいりん地域の 4 つの公園の野宿生活者が減少し、1 名が居住するのみとなった。野宿生活者が利用していた小屋掛けが撤去された花園公園ではテニスコートが整備され、いまみや小中一貫校の部活等で利用されている。

また、第 1 期特区構想ではあいりん総合センターの在り方を検討する会議も始まったが、詳細については第 3 節で述べる。このように、第 1 期特区構想では、環境改善を中心とした短期集中的対策が行われた。

第 3 節 第 2 期特区構想の具体的施策〈2018 年度～2022 年度〉

第 2 期特区構想では、主に基礎学力向上事業や新今宮エリアブランド向上事業、あいりん総合センターの閉鎖と跡地等の利活用について取り組まれた。

基礎学力向上事業では、主に基礎学力向上支援事業(ジャガピースクール)と基礎学力アップ事業(西成まなび塾)の 2 つが行われた。

基礎学力向上支援事業(ジャガピースクール)では、小学校 3 年生から小学校 6 年生に対して放課後・夏休みを利用した塾等の事業者による課外授業を実施し、基礎学力の向上を目指した。授業料は無料で、国語と算数を重点的に実施された結果、2021 年度のテストにおいて全学年全科目での点数の向上がみられた。

基礎学力アップ事業(西成まなび塾)では、中学生に対して鶴見橋中学校やたちばな会館等の公共施設を活用した課外授業を実施し、学力の向上と学習習慣の定着を目指した。授業料は月額 1 万円で、国語、数学、英語を重点的に実施結果、受講者対象アンケート調査では、「勉強時間が増えた」と答えた生徒の割合が 2017 年度は約 60%であったのに対し、2021 年度は 75%以上と、15%以上の増加がみられた。

次の新今宮エリアブランド向上事業について触れる前に、新今宮エリアの範囲について定義したい。

新今宮エリアは、JR 新今宮駅、南海新今宮駅、大阪メトロ動物園前駅、阪堺新今宮駅停車場が立地し、国道 26 号線(難波住吉線)・国道 43 号線(尼崎平野線)などの幹線道

路が通る、交通利便性が高い関西一円の交通接点です。JR・南海「新今宮」駅を中心とする半径約1キロメートルのエリアで、浪速区の恵比寿西、恵美須東(新世界)や、西成区の萩之茶屋、太子、山王、飛田などの地位を含んでいます。(「新今宮エリアブランド基本戦略」大阪市公式ホームページより引用)

新今宮エリアブランド向上事業では、大阪・関西万博(2025年)の開催やなにわ筋線の開通(2031年)が予定されており、新今宮を大阪ミナミの新たな玄関口として発展させ大阪全体の都市魅力を向上させるため、基本戦略に基づいて本格的に情報発信を実施・展開している。

現状として、全国的にも比較的高い認知を誇る「新世界」に対して、「新今宮」は特に関西以外ではほとんど知られていない。関西以外の地域での「新世界」の認知度が47.3%であるのに対し、「新今宮」の認知度は14.5%と低い数値となっている。また、来訪経験においても、関西以外の人々が「新世界」を訪れた経験がある割合が19.2%であるのに対し、「新今宮」は6.5%と、非常に低い数値となっている。(新今宮エリアブランド調査2020-12)

そこで、新今宮エリアのブランド向上を目指し、行政と民間がそれぞれ取り組みを行っている。行政は、新たなにぎわい創出のため活性化イベントである「新今宮フェスティバル」の開催や、空き店舗を活用した相談窓口の開設、街歩きの開催などを行っている。民間では、心無い落書きをなくすために在阪アーティストと子供たちが協力して壁画を描く、西成WAN(ウォールアートニッポン)のグラフィティアートプロジェクトが行われた。また、来日経験のあるリピーターやワーキングホリデーで再来日した外国人などが長期滞在するためのアパートや働ける場所を探すなど、新たなニーズにも対応している。

他にも、様々な魅力を効果的に発信するためにポスターやリーフレット、ホームページを作成したり、大阪の観光拠点であるなんば・天王寺・阿倍野エリアと隣接している新今宮駅周辺を、より多くの来街者に認知してもらうことを目指し、スタディーツアーコンテンツの作成や地元ガイド育成・受け入れ体制の構築を行ったりなどの取り組みが行われた。

しかし、観光ブランドは浸透してきたものの、新型コロナウイルス感染症の影響もあり、認知度については以前低いままであるため、コロナ後の来街者増に向けて新今宮エリアの魅力を確実に伝えていく必要があるとしている。今後は、来訪された方が地域を正確に学び地域で楽しんでもらえるような「新今宮スタディーツアー」の定例実施に向けた準備作業等を実施する予定である。

次に、あいりん総合センター跡地等の利活用についての取り組みについて、最初にあいりん総合センター建て替えの決定から閉鎖までの流れについて詳しく触れたい。

西成特区構想有識者委員一同が発表した「あいりん総合センター閉鎖(建替)に伴う現状に関する私たちの見解—取組みの経緯や問題点の整理—」(2019年6月3日)によると、総合センター建て替えへの調査が始まったのは、西成特区構想(2012年度発意)よりも前の2008年である。当時国や市等によって建て替え・改修に向けた耐震調査が実施されており、あいりん総合センターの構造耐震指標である1s値は、0.3未満を大きく下回る数値であった。基準値である0.3とは、「地震の振動及び衝撃に対して倒壊又は崩壊する危険性が高い」とされるものであり、あいりん総合センターは北側棟0.208、南側棟0.214であった。

その後、第1期特区構想が行われていた2015年に改めて調査を実施し、あいりん総合センターの在り方を検討する会議が始まったのである。そして、利用者への影響や費用対効果等を検討した結果、市営住宅センター内の第1とセンター隣接の第2)と医療センターは萩之茶屋小学校跡地に移転、あいりん労働公共職業安定所と労働センターは一時的に南海電鉄高架下に仮移転したのちあいりん総合センター跡地に本移転することが認証された。2016年の第5回あいりん地域まちづくり会議にて建て替えが正式に決定した。

本見解が示された時点(2019年6月3日)では、市営第1住宅は移転済みで、センター隣接の市営第2住宅は2018年の終わりから着工しており、2021年に移転予定とされていた。あいりん労働公共職業安定所は仮移転先に移転しており(同年4月に移転完了)、2025年に本移転予定であった。また、大阪社会医療センターは2019年に着工し、2020年半ばに移転完了予定であった。医療センターの利用があいりん総合センター閉鎖後も継続利用されている理由は主に3つ挙げられており、1つ目は、24時間施設であること。2つ目は、精密機器があつて容易に仮移転ができないところ。3つ目は、閉鎖した場合、地域の医療に重大な影響を及ぼすことなどであると説明されている。

そして、建て替えの正式決定から3年後の2019年3月31日に閉鎖を試みたが、建て替えに反対する路上生活者らによって抗議活動が行われたため断念。その後、同年4月24日に抗議を続ける路上生活者がいたものの、200名を超える警察が出動し、強制閉鎖するという流れとなった。中には警察に路上生活者が引きずられる場面や、大きな声で怒鳴られる場面も見られた。こうして閉鎖されたあいりん総合センターのシャッター前は、建て替えに反対する路上生活者らの占拠によって、現在も取り壊しができない状況である。

2022年7月の釜ヶ崎フィールドワークの際にお話を伺った、NPO法人こどもの里に関

わる水野阿修羅さんは、次のように述べている。

「これの建て替えに反対する人たちが、あそこにバスと、向こうにテントを張って建て替え反対、取り壊し反対って頑張ってるところでもあります。ただ、今、裁判中なんで決着がついてなくて。で、さっき言った稲垣さんという人は、あのバスの前で11時と5時と今も365日、炊き出しをやったりしてます。」

そのような中でも、第2期特区構想ではあいりん総合センター跡地の利活用についての取り組みが行われていた。具体例としては、2021年3月に行われた「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)」策定である。活用ビジョンでは、あいりん総合センター跡地が地域課題への対応や、各所からのアクセスに優れる土地であることから、有効に利活用していくことが必要であるとし、具体的なイメージを検討している。

新施設のイメージは大きく3つの空間に分類されており、ハローワーク機能や就業支援施設を含む労働ゾーン、オープンスペースやにぎわい施設などの福利・にぎわいゾーンとそれらの空間をつなぐ融合空間である。労働ゾーンでは、機能の拡充等を図ることで、多様な人が安心して暮らせる社会的包摂力を発揮できるような労働の拠点を目指している。福利・にぎわいゾーンでは、土地の有効利用を促進するとともに、防災機能を備え、非常時の対応も可能とするようなスペースの確保に努める。融合空間では、憩いや相互交流を目的とした多目的広場を設置し、柔軟な利用を可能とする。これらが記された本活用ビジョンを策定したことにより、土地利用及びにぎわい創出の方向性や、隣地施設との連携について具体的に議論を重ねる結果となった。

このように、第2期特区構想では、賑わいの創作やまちのイメージ改革を中心とした中長期的対策が行われた。

第4節 第3期特区構想の事業予定〈2023年度～2027年度〉

第3期特区構想では、転入のさらなる増加と、転出の抑制により「人口減少に歯止めをかける」ことを目標としている。特に、「若年層の転入増加」と「子育て世帯の転出減少」に力を入れる予定である。

西成区の出生率は年々減少しており、2019年の出生率は人口千人あたり3.7人と大阪市24区で最も低くなっている。さらに、65歳以上の高齢者の占める割合も24区の中で最も

高く、少子高齢化が急速に進行しているという現状である。しかし、そのような状況の中でも、西成区は直近10年間転入超過であるという強みを持っている。特に10代後半から20代前半の単身者層が増加傾向にある。理由は交通至便で家賃水準が低いという点や、生活に密着した商店街が多く存在するという点である。第3期特区構想では、この「若年層の転入増加」という強みを活かして、西成区に流入してくる人をさらに増やすこと目指している。10代や20代のような限定的な層に選択されるだけでなく、より広い層へとターゲットするために、流入者を受け入れるハードに対する仕掛けやソフトに対する仕掛けを戦略的に講じ、目標の達成を目指していく。

一方、西成区には「子育て世帯の流出」という弱みもある。特に、小学校就学時の転出が顕著であり、子供の就労を機会に区外へ転出している。これらの層が、子育てに求める環境とはどのようなものなのかを把握し、西成区に良好な子育て環境があるというイメージを区の内外に広めていくように、8つの視点(貧困、福祉、医療、安心安全、子育て、教育、観光にぎわい、まちづくり)に基づいて「実際に変える」取り組みと「イメージを変える」取り組みを展開している。

このように、西成区の人口動態を踏まえ、「強み」を伸ばし、「弱み」を補う取組を展開する予定であり、センター跡地に新たに設ける施設を中心として新たなにぎわいを創出し、そこから生まれる雇用と雇用が生み出すにぎわいの好循環が区全体に広がるように取組を進めていくとしている。

第3期特区構想では、若年層の転入増加と子育て世帯の転出減少を目的とした、将来を見据えた対策が行われる予定である。

第3章 先行研究からみるジェントリフィケーションへの懸念

西成特区構想の取り組みにより治安が改善し、新今宮エリアは大幅にイメージアップしている。しかし、急速なまちの発展・再開発に取り残されてしまう層が一定数存在するということを考慮する必要がある。

第1節では、「ジェントリフィケーションと住まいの状況と不安：西成特区構想と地域変化に対する釜ヶ崎住民の『叫び』」(マー、マシュー2018)の釜ヶ崎住民へのインタビュー調査から、地域住民の不安や怒りの声を探っていく。

第2節では、「貧困地域の再開発をめぐるジレンマ—あいらん地区の事例から」白波瀬達也(2017)から、西成特区構想によるジェントリフィケーションのリスクについて整理する。

第1節 まちづくりに対する地域住民の声

マー、マシューのインタビュー調査は2014年5月から9月にかけて、ホームレスや支援活動が集中するサービスハブ地域で行われたものである。2014年は第1期特区構想が始まった時期と重なり、公然と議論され始めた頃である。したがって、第2期・第3期特区構想についての声は反映されていない。インタビュー対象は18人の男性の釜ヶ崎住民で、そのうち7人がホームレス状態、11人が安定な住まい状況である。

シェルターやドヤ、路上で寝泊まりしている71歳の本田さんは、「センターは必ず僕も行っていますね、用事なくても。ですから、そのセンターというのがなくなったら、みんな困る人が多いですよ。」とセンターが閉鎖された際に、どこに行くべきかという不安を漏らした。また、アパートに住む70歳の宮城さんも、週に数回友人に会うために自転車でセンターに通っており、「センターに行けなくなったら、わし部屋でテレビと会話するようになるんちゃう」と孤独や居場所に対する不安を抱えていた。シェルターで寝泊まりしていた65歳の山田さんは、「弱い者いじめだと思うよ。シェルターでも、三徳さんの横に、大きな、いいシェルターを立てるっていうのに、まだ全然、着工もしてないし、何にもしないから。」と西成特区構想や行政に対しての不信感を感じてた。マー・マシューが執筆した時点で新しいシェルターは建てられていたが、虫がいたり、無料での食事提供が無かったりと、地域住民が思い描いていたものとは違っていた。飯場とホームレス状態を繰り返していた84歳の多田さんは、「ここはもう生活の場やから、出るに出られない。ここを出たらまた野宿せなあかんから。そういう感覚やから。」と、西成特区構想によって強制排除されると感じており、今後の日常生活が保障されるのかについて不安を抱えていた。

中にはまちがきれいになり治安が良くなったという肯定的な意見もあったが、回答者の多くが政府全体への不信感と西成特区構想への否定的認識を持っており、長年住み慣れた地域の変容に困惑していることがわかった。

第2節 ジェントリフィケーションへの懸念

あいりん地区のネガティブなイメージが払拭されるとともに、住み慣れたまちからの排除を恐れている声も多くみられた。白波瀬(2017)も、「このプロジェクトは地価上昇を引き起こし、将来的には社会的弱者の居場所を奪いかねない。」と述べている。

2018年10月31日、にぎわい創出やまちの活性化、再チャレンジ可能なまちの実現など、

第2期特区構想の具体的な提案がまとめられた「西成特区構想 まちづくり有識者提言」が有識者から市長へ報告された。この提言では、「子どもの声が聞こえるまち」「再チャレンジ可能なまち」をキー・コンセプトに柱となる6つの提言をしており、最後の項目は「ジェントリフィケーションの弊害が起きないように、外部力をしなやかに活かしたまちづくりへ」としている。ジェントリフィケーションとは、まちの高級化という解釈をすることもできるが、ここでは大阪市公式ホームページに依拠して、「旧市街地が空洞化し、家屋を手放す層が増えてくる中、その資産を民間主導で住宅開発、再開発を行い、子育てのサラリーマン世帯や、若い夫婦、単身の専門職をターゲットにした新築マンションの建設により、街が景観的に変わっていく現象」を指す。

当該地域で以前から暮らしていた地域住民が住みづらさを感じるジェントリフィケーションは、再開発や観光地化が急速に進むあいりん地区では十分に起こりえる。そこで、有識者提言ではジェントリフィケーションを避けるためにも、庶民的で特徴的なまちの歴史と文化を大切にしたまちづくりを進める必要があるとしている。

実際に、地域住民を支援する取り組みは近年になって進められるようになってきている。ここでは例として、2013年に5つのNPOと西成区役所の協働により発足した「ひと花プロジェクト」を挙げる。ひと花プロジェクトは、主にあいりん地区内の単身高齢生活保護受給者を対象としており、社会的孤立を防ぐことを目的としている。具体的には表現活動や体験学習、農作業やボランティア活動などを行い、地域における要擁護者の見守りネットワークを強化している。しかし、支援対象者が多すぎる上に、あいりん地区で暮らす人々の多くはこれまで住まいを転々としてきているため、地域に十分な社会関係がなく、現時点ではセーフティネットになっているとは言い切れない。白波瀬も、「現在のところ、再開発の動きのなかで、生活保護受給者や野宿者たちを強権的に排除するような動きは目立っていない」としているが、「今後は観光客や子育て世帯を呼び込む過程で地価の上昇が見込まれ、地区内の低廉なアパートの供給量が大幅に減少する可能性は否めない」と述べている。

また、2015年1月25日に公表された「あいりん地域のまちづくりにかかる市の今後の方向性」では「野宿者等の社会的弱者が地域から『排除』されることがないように、細心の注意を払って検討を行う」という文言が添えられていたが、それに対して白波瀬は、「町のイメージが変わりつつあるなか、この『約束』が堅固に守られる保証はなく、ジェントリフィケーションが進行するリスクは高い。」と述べている。

さらに、白波瀬は一連のまちづくりや行政による対策に疑問を残している。「西成特区構

「想有識者座談会報告書」では、地域の将来展望に大きく関わる事業に関しては、地域住民や関係者の意向や要望を聞いて調整するだけでなく、政策決定や実行に当事者として参加してもらうことが重要であると記されている。しかし、白波瀬は日雇い労働者やシェルターなどを拠点に暮らす野宿者が地域住民として、当事者として考慮されているかは定かではないと考えている。実際に、路上生活者らはいりん地区において多数派ではあるが、町内会などの地域組織に加入していないため、政治力は乏しいとされている。

このように、順調に見えるまちづくりの裏側で、社会的弱者への負担が強まっていく可能性がある。50年以上にわたって貧困などの様々な課題を集中させてきたメカニズムを、短い期間で改革することは非常に困難であることが考えられる。

第4章 まちづくりによって居場所が失われる地域住民

2019年のいりん総合センター閉鎖によって、地域住民の不安はさらに強まっている。白波瀬(2017)は、現時点では野宿者たちを強権的に排除するような動きは目立っていないと述べていたが、強制閉鎖以降のいりん地区では、路上生活者らにとって住み慣れた地域で暮らしていくことが困難な状況に追い込まれている。第1節と第2節で、路上生活者らが追い込まれるきっかけとなった2つの裁判の事例について、第3章で、居場所が失われつつある地域住民とは対照的に、2022年4月に開業した星野リゾートによるにぎわいや観光地化について触れていく。

第1節 立ち退きをめぐる土地明渡請求訴訟

第2期特区構想の一環として2019年4月24日にいりん総合センターは強制閉鎖されたが、閉鎖後も不法占拠している。1階のシャッターはシャッターが下ろされ中に入ることができないが、敷地内には段ボールや廃品、ブルーシートや車両とともに立ち退き請求への反発として、「いばしょを守るぞ」「みんなと団結だ!!」と書かれた看板が掲げられている。

そのような状況の中で、2021年に大阪府が路上生活者ら22人に対し立ち退きを求めて裁判を起こした。同年12月に、府の訴えを認め、1審の大阪地方裁判所は路上生活者らに立ち退きを命じた。しかし、過去に大阪府が行った事例もある、強制的に立ち退きを行わせる仮執行は認めなかった。

判決に対し路上生活者らは「住居の自由」を主張し控訴したが、大阪高等裁判所は1審に続いて立ち退きを命じた。裁判長は「路上生活者らはこの土地を事実上支配し、大阪府など

の建物の一部を使用することが不可能となっている。大阪市は労働者の居場所を確保するためにシェルターを設けているほか、府も生活保護の受給申請などの支援につなぐ試みをしており一定の配慮をしている」と言及している。しかし、1 審と同様に強制的に立ち退きを行わせる仮執行については認めなかった。判決に対し路上生活者らの弁護士は、「1 審のとんでもない理屈を無理に通したひどい判決だ。寒さが厳しい中、寝床がなかなか確保できない人たちを強制的に退去させる仮執行が認められなかったことにはほっとしている。」と言及し、上告する考えを示している。

路上生活者らは、このような立ち退き請求などの再開の動きに複雑な思いを抱えている。センター周辺で約 10 年前から暮らしている男性(67 歳)は、「何年も前から立ち退きを求められ、いずれ出ていくしかないと思っていた。生活保護の世話にはなりたくないで路上生活を続ける。邪魔にならないところを探さない。」と話している。(産経新聞 2021)

第 2 節 強行手段による排除 —防犯カメラによるプライバシー侵害—

2022 年 3 月、あいりん総合センターが閉鎖された 2019 年にあいりん地区の労働組合執行委員長ら男性 3 人が、大阪府の設置した防犯カメラにゴム手袋をかぶせ撮影を妨げたと、威力業務執行妨害罪で罰金 10~50 万円を命じられた判決があった。

防犯カメラはあいりん総合センターの向かい側に設置されており、大阪府側は「近隣で起きた放火事件を受けた防犯目的」と説明していた。しかし、2019 年 4 月の段階では別の方向を向いていた防犯カメラだが、同年 5 月に閉鎖に反対している路上生活者らの拠点写真のような角度に変えられていた。このことに対し、罰金を命じられた男性ら 3 人は控訴し、控訴審判決公判が 2023 年 6 月 14 日に大阪高裁で開かれた。大阪高裁では一審の大阪地裁判決が破棄され、男性 3 人全員に無罪が言い渡された。高裁判決は、防犯カメラ以外の防犯対策がなかったことなどに着目し、大阪府側の説明をアリバイ作りだと指摘した。

さらに、第 1 節で述べた土地名渡請求訴訟を踏まえ、テントに出入りする人を特定し萎縮効果を与えることで立ち退きを余儀なくさせる状況に追い込むことが撮影目的であった疑いが強いとし、無罪となった。撮影はプライバシー保護を侵害する違法な行為で 3 人の行為は正当防衛にあたると結論付けられた。

第 3 節 大型観光ホテルの進出

西成特区構想に基づいたまちづくりにより、「あいりん地区」の存在感は薄れ、観光地で

ある「新今宮」のにぎわいが目立つようになってきている。新今宮のにぎわいに拍車をかけたのは、星野リゾートが手掛ける「OMO7 大阪新今宮」の開業である。

星野リゾートは、長野県軽井沢で最初の旅館を開業してから 109 年目を迎えた会社であり、日本の観光やホテル業界の最前線を走る会社である。星野リゾートは OMO という「街ナカ」ホテルのブランドを立ち上げており、北海道から沖縄まで全国の魅力的な都市に全 17 施設展開している。OMO は「街をこよなく愛するスタッフとご近所さんが仕掛ける新感覚のホテル」であり、ガイドブックではわからない街の楽しみ方やご当地グルメなどの紹介を通して、旅先の街ならではのディープな魅力を伝えることで、「街を楽しむという視点」から新しい宿泊体験を提供している。

OMO7 大阪新今宮の開発計画は、第 1 期特区構想が行われている 2017 年 4 月 24 日に公開された。きっかけは、星野リゾートが、大阪市が実施した「浪速区恵比寿西 3 丁目 16 番街区用地売却に関する開発事業者募集プロポーサル」に応募し、OMO7 大阪新今宮の計画案が採用されたことである。都市観光の拠点になり、大阪市の中心部や観光名所への移動に便利な場所であるということから「都市観光客をターゲットにした新しいスタイルのホテル」を目指している。星野リゾートは、「駅からの視認性の良さを活かし、ホテルの建物と一体になるような緑地『みやぐりん(仮称)』を設けることで、旅行者にとって魅力的なホテルにすると同時に、新今宮駅を行き交う人々にとっても、街中に緑を感じられるような景観をつくってまいります。これは『にぎわいの創出』や『駅前に相応しい都市景観の創出』という、大阪市が期待している事業内容にも応えるものであると考えております。」「新今宮駅周辺の活性化にも貢献してまいります。」などと言及している。つまり、西成特区構想に沿うような形で開発計画が進められたと考えられる。

OMO7 大阪新今宮は第 2 期特区構想中の 2019 年 6 月 1 日から着工し、計画当初の開業予定であった 2022 年 4 月にオープンした。この開業に合わせて、最寄り駅である新今宮駅では南北通路の美装化などを図ったリニューアル工事が行われ、2022 年 3 月 26 日に完了した。星野リゾートの狙い通り、主要観光地へのアクセスの良さやほかのホテルでは経験できないフレンドリーなおもてなしによって、週末は満室になるほどの人気を誇っている。

建て替えに反発を続ける路上生活者らが占拠しているあいりん総合センターとは対照的に、今やシンボルとなった星野リゾートの開業によって、新今宮エリアのにぎわいや街のイメージアップの目標達成に近づいている。

表1 高度経済成長期以降のあいりん地区に関連する年表

年代	主な出来事
1955年	高度経済成長期以降の建設事業の需要増
1970年	あいりん総合センター設立
1973年	第1次オイルショック勃発
1996年	路上生活者らの急増
2000年	大阪市内の路上生活者数がピークに達する
2008年	あいりん総合センター耐震調査の実施(1度目)
2012年	西成特区構想発意
2013年	第1期特区構想開始(~2017年度)
2015年	あいりん総合センター耐震調査の実施(2度目)
2016年7月27日	第5回あいりん地域まちづくり会議にてあいりん総合センターの建て替えが正式に決定
2017年4月24日	OMO7 大阪新今宮の開発計画発表
2018年	第2期特区構想開始(~2022年度)
2018年	市営第2住宅着工開始
2018年10月	「西成特区構想 まちづくりビジョン有識者提言」の報告
2019年	市営第1住宅移転、あいりん労働公共職業安定所の仮移転完了
2019年	大阪社会医療センター着工開始
2019年3月31日	あいりん総合センター閉鎖を試みるが断念
2019年4月24日	あいりん総合センター強制閉鎖
2019年6月1日	OMO7 大阪新今宮着工
2019年6月3日	「あいりん総合センター閉鎖(建替)に伴う現状に関する私たちの見解—取組みの経緯や問題点の整理—」発表
2020年8月末	大阪社会医療センター移転完了
2020年12月	大阪社会医療センター開院
2021年	市営第2住宅移転完了
2021年3月	「あいりん総合センター跡地等利活用にかかわる基本構想(活用ビ

	ジョン)」策定
2021年12月	土地明渡請求訴訟により路上生活者らへ立ち退き命令
2022年3月	防犯カメラに関する裁判で労働組合思考委員長ら3人が威力業務執行妨害罪で有罪判決
2022年3月26日	新今宮駅のリニューアル工事完了
2022年4月22日	「OMO7 大阪新今宮」開業
2023年	第3期特区構想開始(~2027年度)
2023年6月14日	防犯カメラに関する控訴審判決公判で逆転無罪判決
2025年	あいりん労働公共職業安定所の本移転完了予定

(出所)大阪市公式ホームページ「西成特区構想について」より筆者作成

第5章 終章

本論では、西成特区構想の政策、主にあいりん総合センターの建て替えをめぐる地域住民の意見や反対運動などから、あいりん地区のまちづくりについて整理してきた。終章では、研究の目的である、地域住民に不安を生み出した原因を明らかにし、地域住民に寄り添ったまちづくりとは何かについて考察していく。

第1節 地域住民に不安を生み出した原因

あいりん地区の観光地化や再開発が進められる中で、まちづくりに対して地域住民が不安を感じる要因とは何か明らかにするため、あいりん地区に住む住民のまちづくりに対する意見や、高度経済成長期以降あいりん地区で起きた主な出来事を整理してきた。この結果、主に路上生活者らの居場所となっていたあいりん総合センター建て替えの件から、まちづくりに関する地域住民の不安を生み出した3つの要因が明らかになった。

1つ目は、2016年にあいりん総合センターの建て替えが正式決定し、2019年にあいりん総合センターの強制閉鎖が行われたのかかわらず、「あいりん総合センター跡地等利活用にかかわる基本構想(活用ビジョン)」が2021年に策定されている点である。釜ヶ崎フィールドワークの際、水野阿修羅さんも、「労働施設はもう、設計図までできてるんですけども、福祉施設はまだ設計図がまとまってなくて、どんなものが建つのかは決まってません。」と述べていた。

あいりん総合センターが閉鎖された後、自分たちの「居場所」がどのように変化し、利活用されていくのかを知らされる前に、政策が実行されてしまったことにより地域住民の不安が生み出されたのである。

2つ目は、あいりん総合センターが閉鎖される前の時点で、仮の施設が十分に機能していなかった点である。市営第2住宅の仮移転があいりん総合センター閉鎖より前に行われなかったことや、マー、マシューの先行研究の中でインタビューに答えた多田さんの「新しいシェルターの環境が不十分である」という趣旨の意見から、地域住民の不安が示されている。

3つ目は、政府や警察による強制的な政策手段である。警察によるあいりん総合センターの強制閉鎖や、防犯カメラの設置によって立ち退きを促したことから、地域住民の行政に対する信頼が薄まっていったのである。

上記の3つの要因から、地域住民の中でまちづくりに対しての不安が生じてしまったと考えられる。

第2節 地域住民に寄り添ったまちづくりとは

第1節で述べた3つの要因から、西成特区構想に沿ったまちづくりは、治安改善やイメージアップなどの良い影響を与えている一方、閉鎖後のあいりん総合センター前を占領する路上生活者らなどの地域住民に不安を与える結果となっている。

地域住民の不安を生み出した3つの要因に共通していることは、まちの活性化や観光地化など、西成特区構想の目標達成が重要視されており、弱い立場にいる自分たちは「排除されている」と感じている点である。

「排除されている」と感じる背景に、路上生活者らの大半は地域組織に加入していないため、十分なコミュニティ形成ができておらず、政策決定や地域会議などの場に参加することができていない場合が多いという点であると考えられる。

しかし、同じような状況下でも「排除しない」まちづくりを行っている事例がある。白波瀬(2017)によると、日本三大ドヤ街である横浜の寿町も、あいりん地区と同様に高い高齢化率と生活保護受給率を示してきた。現在、寿町でもまちづくり・再開発の動きが目立ってきているが寿町の場合はまちの将来像を地域福祉計画に示している。地域福祉計画とは、「地域福祉推進の主体である地域住民等の参加を得て、地域生活課題を明らかにするとともに、その解決のために必要となる施策の内容や量、体制等について、庁内関係部局は物より、多様な関係機関や専門職も含めて協議の上、目標を設定し、計画的に整備していくこと」

を指す。(厚生労働省ホームページより)

あいりん地区と同様の事態が生じているが、原則として福祉の観点を重要視し、社会的弱者の権利擁護に力を入れている。このような、社会的弱者を排除せず、全員にまちづくりに参加する権利が平等に与えられる形態こそが、地域住民に寄り添ったまちづくりであると考えている。

第3節 今後の課題

本論では、あいりん地区において、ここ数年でジェントリフィケーションが起こる可能性が高まったことが分かった。白波瀬(2017)は「現在のところ、再開発の動きのなかで、生活保護受給者や野宿者たちを強権的に排除するような動きは目立っていない。」と述べていたが、第4章の第1節と第2節で述べた土地明渡請求訴訟と防犯カメラによるプライバシー侵害の件などから、強権的に排除するような動きが現れ始めたため、ジェントリフィケーションのリスクがさらに高まったと言える。

しかし、本論で残された課題は、実際に第3期特区構想(2023年度～2027年度)で行われる予定であった事業がどの程度達成されているかという点である。第3期特区構想では、「センター跡地に新たに設ける施設を中心として新たなにぎわいを創出し、底から生まれる雇用と生み出すにぎわいの好循環が区全体に広がるように取組を進めていく」とされていた。しかし、2023年12月現在のあいりん総合センターのシャッター前は、変わらず路上生活者らのテントにより占領されている。このような状況の中で、どれほどの事業が達成されているのか、進捗状況についての調査は今後の課題としたい。

(40字×30字 17,165字)

参考文献

- 白波瀬達也(2017)「貧困地域の再開発をめぐるジレンマーあいらん地区の事例から」
人間福祉研究第10巻第1号 pp.79-90
- マー・マシュー(2018)「ジェントリフィケーションと住まいの状況と不安：西成特区構想と
地域変化に対する釜ヶ崎住民の『叫び』」空間・社会・地理思想 21号 pp.3-14. 大阪府立
大学大学院人間社会システム科学研究科
- 白波瀬達也(2019)「西成特区構想の展開と課題」関西学院大学先端社会研究所紀要 16巻
pp.41-46
- 「大阪・西成に残存する『違法露店』逮捕の瞬間」産経新聞 [大阪・西成に残存する「違法
露店」 逮捕の瞬間 \(1/2 ページ\) - 産経ニュース \(sankei.com\)](#)(最終閲覧日 2023-12-7)
- 「違法露店一斉取締りの実施(九あいらん総合センター付近)」西成警察署 [トップページ |
西成警察署 \(pref.osaka.jp\)](#)(最終閲覧日 2023-12-8)
- 「新今宮駅 リニューアル工事が完了します」南海電気鉄道株式会社 [220222.pdf
\(nankai.co.jp\)](#)(最終閲覧日 2023-12-6)
- 「ホームレス対策・あいらん対策」健康福祉局 [PowerPoint プレゼンテーション
\(osaka.lg.jp\)](#)(最終閲覧日 2023-11-14)
- 「あいらん総合センター管理概要」大阪市公式ホームページ [gaiyou.pdf \(osaka.lg.jp\)](#)(最終
閲覧日 2023-10-18)
- 「西成労働福祉センターとは」公益財団法人 西成労働福祉センター [公益財団法人 西成労
働福祉センター あいらん地域での就労斡旋・相談・情報提供 \(osaka-nrfc.or.jp\)](#)(最終閱
覧日 2023-12-8)
- 「高齢化の状況」内閣府ホームページ [1 高齢化の現状と将来像 | 令和 4 年版高齢社会白
書 \(全体版\) - 内閣府 \(cao.go.jp\)](#)(最終閲覧日 2023-12-8)
- 「大阪『あいらん地域』の病院が地域の変化に対応し、リニューアル」WAMNET [大阪「あ
いらん地域」の病院が地域の変化に対応し、リニューアル \(wam.go.jp\)](#)(最終閲覧日 2023-
12-8)
- 「西成特区構想」大阪市公式ホームページ [大阪市西成区：西成特区構想 \(…>区政運営・
予算・決算>施策プロセスの見える化\) \(osaka.lg.jp\)](#)(最終閲覧日 2023-12-6)
- 「西成特区構想について」西成区役所 [03_senryaku2-1.pdf \(osaka.lg.jp\)](#)(最終閲覧日 2023-

[府】：朝日新聞デジタル \(asahi.com\)](#)(最終閲覧日 2023-12-2)

松浦祥子(2023-6-29)「検察側が上告断念 防犯カメラ巡る逆転無罪判決を受け入れ」朝日新聞デジタル [検察側が上告断念 防犯カメラ巡る逆転無罪判決を受け入れ \[大阪府\]：朝日新聞デジタル \(asahi.com\)](#)(最終閲覧日 2023-12-2)

「『星野リゾート』大阪市・新今宮駅 都市観光ホテル開発計画始動」星野リゾート公式ホームページ 2017-4-24 [【星野リゾート】大阪市・新今宮駅 都市観光ホテル開発計画始動 | ニュースリリース | お知らせ | 星野リゾート【公式】 \(hoshinoresorts.com\)](#)(最終閲覧日 2023-11-10)

「『星野リゾート』『星野リゾート OMO7 大阪新今宮』着工のお知らせ 着工日：2019年6月1日」星野リゾート公式ホームページ [【星野リゾート】「星野リゾート OMO7 大阪新今宮」着工のお知らせ 着工日:2019年6月1日 | ニュースリリース | お知らせ | 星野リゾート【公式】 \(hoshinoresorts.com\)](#)(最終閲覧日 2023-11-1)

「私たちについて」星野リゾート公式ホームページ 2022-5-9 [私たちについて | 星野リゾート【公式】 \(hoshinoresorts.com\)](#)(最終閲覧日 2023-10-20)

「テンションがあがる『街ナカ』ホテル」星野リゾート公式ホームページ [OMO | 星野リゾート【公式】 \(hoshinoresorts.com\)](#)(最終閲覧日 2023-11-26)

「新病院整備事業(DB方式)市関連施設で初」大阪社会医療センター附属病院 [新病院整備事業 \(DB方式\) 市関連施設で初 - 社会福祉法人大阪社会医療センター \(公式ホームページ\) \(osmc.or.jp\)](#)(最終閲覧日 2023-12-7)

「地域福祉計画」厚生労働省ホームページ [地域福祉計画 | 厚生労働省 \(mhlw.go.jp\)](#)(最終閲覧日 2023-12-7)