

大阪市はいま・・・

—自治フォーラムおおさか レポート集①—

自治フォーラムおおさか

いま、新しい
公共を考える！



2018年10月

こんなことを話し合ってきました.....	1
大阪市はいま・・・	2
(1) 忍び寄る貧困と格差、「仕事とハウジングのある包容力一番の都市おおさか」へ	2
(2) 大阪発はたらく支援、支える自治体	3
(3) 変わり始めた下町、芽生え始めた地域経済	4
(4) 市民がはじめる、空家を活用した新しい住まい方	5
(5) 市民の力を強くするのが地域福祉	6
(6) 「トータルな育ち」を応援するのが子ども支援	7
(7) 変わり始めた区政、もっと身近に、もっと効率的に	8
(8) 都市の総合力は「母都市大阪市の存続+総合区」でこそ	9
(9) 身近なテーマと難しい都市制度を重ね合わせて「これからのおおさか」	10

こんなことを話し合ってきました

『自治フォーラムおおさか』は、みんなで考えるプラットフォーム・テーブルをつくろうという2017年7月の武直樹さんの呼びかけに賛同した有志があつまり、『私たちのおおさかのまち、これからどうしていく？』をテーマに、みんなで井戸端会議や勉強会を繰り返してきました。不都合かもしれない未来に起こりそうな課題から目をそらさずに、「空家・空き地活用」「子育て支援」「地域共生型地域福祉」「若者の地域参加」「就労支援」など身近でとっつきやすい話題から、「大都市制度」など仕組みや制度の固い話題までを取り上げてきました。

■第1回：2017年7月8日

空家・空きスペース活用で地域課題に取り組む！

～場所がよみがえる・つながりが生まれる・まちが変わる～

■第2回：2017年8月26日

大都市制度を考える ～制度を変える前に考えたいこと～

■第3回：2017年9月18日

大阪における「子どもたちの学び育ちのしくみ」を考える

■第4回：2017年10月28日

大都市施制度を考える Part 2 ～総合区の可能性～

■第5回：2017年12月3日

地域福祉の視点で考える ～介護・子育て、共生ケアの可能性～

■第6回：2018年1月28日

共生のカタチを考える ～共生&改革志向っぽい人々と地域～

■第7回：2018年3月17日

大阪市の「働くかたち」の近未来

～若者、シニア、女性が活躍できる都市づくりの条件は？～

■第8回：2018年4月14日

大都市施制度を考える Part 3 ～母都市の役割、ダイナミズム、財政問題～

■第9回：2018年6月2日

大都市施制度を考える Part 4 ～ずっと いまのまま？～

■第10回：2018年9月22日

大阪の下町成長戦略を考える ～空家活用を切り口に～

■第11回：2018年10月20日

子育て・子育て円卓会議 ～子どもたちの学び育ちのしくみ Part2～

■第12回：2018年12月15日

大阪の防災と都市インフラの課題を考える（仮）

大阪市はいま・・・

(1) 忍び寄る貧困と格差、「仕事とハウジング」のある包容力一番の都市おおさかへ

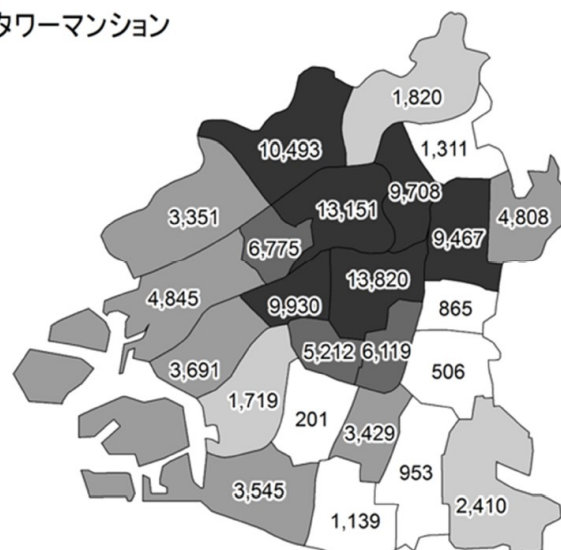
東京山手線沿線のサラリーマン居住率は70%なのに、大阪環状線沿線はわずか30%。サラリーマンは、大阪市で働いても、住んではいないのです。最近の福祉臨時給付金受給者をみると、大阪市で約70万人で、270万市民の4人に1人は低所得者層ということになります。それでも、西区や天王寺区には15階建てのタワーマンションが林立し、いまや戦後最高の人口に。いっぽう西成区や生野区等の人口は半減し、老朽な住宅がひしめく、同じ大阪市でも、そこはまるで別世界です。加えて貧困だけでなく、こどもの相対的貧困率は21.8%、5人に1人となり、貧困の連鎖も懸念されます。

生活保護が全国一なのは、貧しい人が大阪市に流入し、豊かな人が流出しているのも一因です。大阪市は「仕事とハウジング（住まい）のある優しい都市」なのです。生活保護のビッグデータの分析からは、東淀川区や平野区では生活保護からの脱却率が高いことが明らかです。理由は低家賃の選べる住宅があるから。大阪市は庶民に「住みやすい都市」、そして「住宅」がキーワード。ただ住めれば良いのではなく、住宅に「福祉」や「教育」そして「就労」の支援が備えられれば、大阪市は母のような「包容力一番の都市」に変貌するかもしれないのです。

◆大阪市内各区の1965年と2015年の人口比
戦後の人口ピーク時1965年からの増減

	2015年 国勢調査	1965年 国勢調査	1965年比	2015- 1965年
中央区	93,037	114,077	0.82	-21,040
西区	92,418	73,480	1.26	18,938
浪速区	69,673	77,867	0.89	-8,194
北区	123,679	130,019	0.95	-6,340
福島区	72,463	86,021	0.84	-13,558
天王寺区	75,662	75,006	1.01	656
鶴見区	111,528	80,335	1.39	31,193
淀川区	176,411	172,767	1.02	3,644
都島区	104,735	110,164	0.95	-5,429
城東区	164,464	171,527	0.96	-7,063
阿倍野区	107,750	147,254	0.73	-39,504
大阪市全体	2,691,742	3,151,533	0.85	-459,791
西淀川区	95,537	121,246	0.79	-25,709
東成区	80,592	128,403	0.63	-47,811
此花区	66,640	88,792	0.75	-22,152
平野区	196,839	147,225	1.34	52,619
住吉区	154,315	177,078	0.87	-22,763
東淀川区	175,587	141,339	1.24	34,248
港区	82,063	116,497	0.70	-34,434
旭区	91,619	141,237	0.65	-49,618
生野区	130,194	235,172	0.55	-104,978
住之江区	123,035	116,514	1.06	6,521
東住吉区	126,391	191,185	0.66	-64,794
大正区	65,172	95,509	0.68	-30,337
西成区	111,938	212,819	0.53	-100,881

タワーマンション



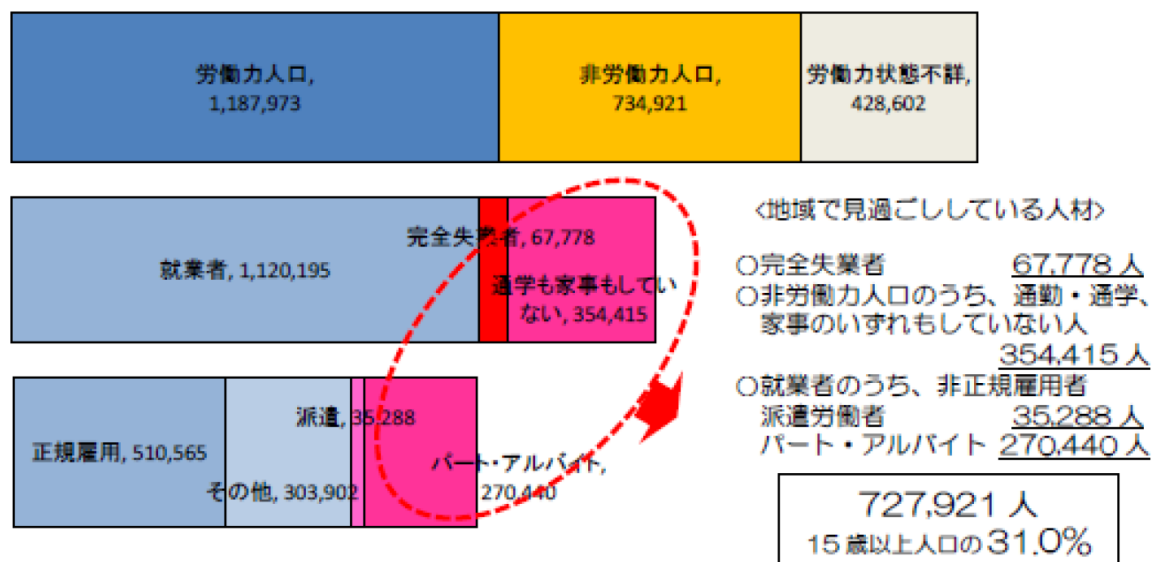
◆タワーマンション 15階建て以上の世帯数 2015年

第7回自治フォーラムおおさか資料より

(2)大阪発はたらく支援、支える自治体

日本人は世界一勤勉と言われてきましたが、いまや労働生産性（一人あたり所得）は先進国中20位に落ち込みました。とくに大阪市は深刻で、その原因の一つは「労働市場から抜け落ちた人々（ミッシングワーカー）」が、大阪市内で73万人（15歳以上の31%）もいることです。その背景には「企業の人事労務力（人を育てる力）の低下」があります。「即戦力」を求めすぎたツケでしょうか。高校に入学した若者が、その後の教育機関も経てから3年、「まっすぐな進路（キャリア）を進んだ若者」は、100人中なんと41人だけ、半数にも満たないのです。もちろん、大阪市も様々な相談、就労支援を実施していますが、「企業支援」が抜け落ちているのです。

万博やカジノより、「ひと（人的資本）への投資」こそ、いま一番の大阪市の成長戦略です。例えば大阪府は、「ユニバーサル就労条例（仮称）」を制定し、自治体発注物件の入札で、価格ではなく雇用（就労支援）の競争を促し、民間企業に広げる構想を検討しています。いまある労働現場を職業訓練にしようというもの（中間的就労）です。子どもの貧困や、孤食が問題となり「こども食堂」が大きく広がりを見せています。今大阪市のやるべきことは、こどもの親の就労支援を企業につなげることです。「就労支援のできる企業」は、また成長企業にもなるのです。



第7回自治フォーラムおおさか 資料より

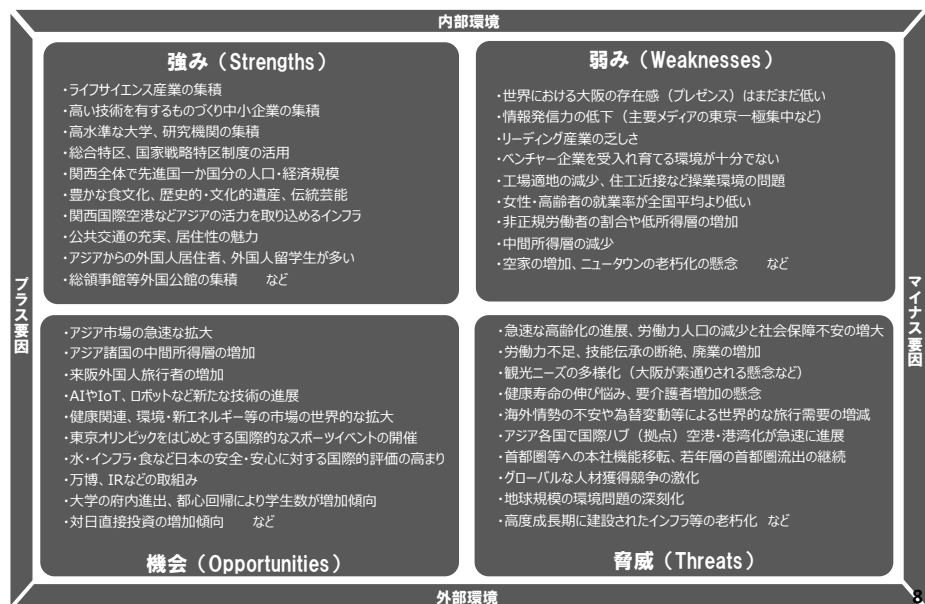
(3) 変わり始めた下町、芽生え始めた地域経済

市内18万事業所の生産額は19兆円（全国の約4%、全国2位）を誇り、産業の集積密度が高く、従業員数220万人（大阪市民80万人）を吸収するのが、経済・産業の中核都市大阪です。産業、経済の集積の反面、財貨・サービスの移出入の割合が高く、市民の購買力が低いことが大阪経済の弱点です。（あべのハルカスは「オーバーストア」？）、リーマンショックや震災、欧州債務危機等、内外の経済動向の影響を受けやすい経済になっています。万博やカジノ等お祭り経済政策では、一時的に売り上げは増えても、地域経済に循環しないために、外部依存だけ高めて、域内格差を広げてしまうだけです。

「地域（地元）経済を循環型に創り直す」ことこそ大阪の成長戦略です。「西成特区構想」もあって、民泊や外国資本による遊休不動産のリノベーションが進み、格差・国籍を超えた多文化共生経済が下町経済のエンジンとなる気配が感じられます。このような動きは、消費地と生産地の隣接や包容力のある大阪人気質という利点を生かしつつ、市民の困りごとや複合的な地域課題の解決にも取り組むような、都市生活産業を産む可能性にあります。大阪市は、カジノや万博など旧来のイベント経済に依拠するのではなく、成長戦略を都市内分権型に変えることで、いま芽生え始めようとしている地域経済の底力を引き出す「下町経済成長戦略」に転換する時です。

成長に向けた課題、現状分析 ～SWOT分析～

■現状の大阪産業の成長に向けた強み・弱みをSWOT分析により整理

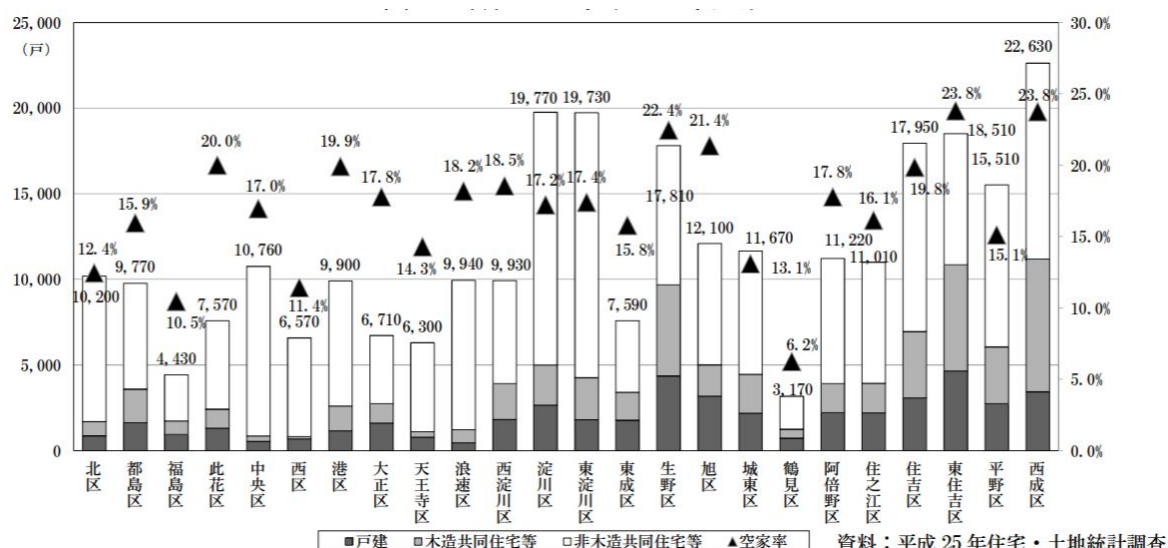


大阪の成長戦略 2018 年 3 月改訂版より

(4)市民がはじめる、空家を活用した新しい住まい方

大阪市の空家は6軒に1軒、28万戸にもなります。人口が激しく流動する大阪市では、老朽住宅が特定地域に密集するだけでなく、市域全般に空家空室、さらに空地がまだら的に放置されています。国も空家対策特別措置法をつくるなど対策に乗り出し始めましたが、注目すべきは、子育て世代や市民活動の側が「空家はむしろ伸びしろ」と動き出したことです。そこには、住まいに生活を合わせるより、生活に合わせて住まいを創るという新しい都市生活モデルが生まれつつあります。

大阪市に求められる施策は、一つは、埋もれがちな空家情報の共有、活用事例の紹介や地場産業等地域情報の紹介や、人と人をつなぐ場の提供です。これは住民に身近な区役所の大切な役割です。二つは、空家に住みはじめる市民だけでなく、ご近所や事業所など地域全体で包み込むまちづくりの応援です。大阪市では、エリアマネジメント活動促進条例が制定されています。住民主体の地区運営計画の策定や資金調達を手助けする条例ですから、活用する地域を拡大することが大切です。三つは、仕事と子育てを両立させたい女性たちを応援するためには住宅支援こそ重要で、空家活用はモデルになります。福祉と住宅をつなぐ「空家活用まちづくり条例」のようなアイデアが有効だと思います。



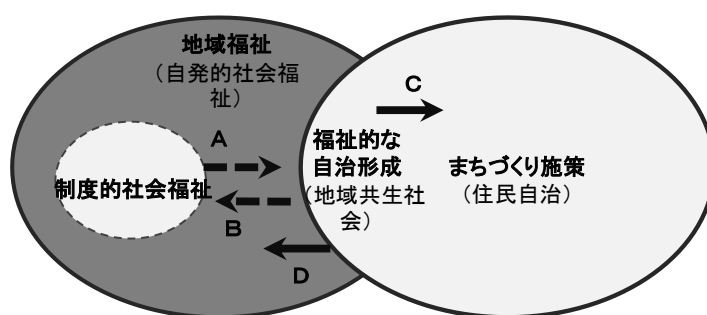
大阪市空家等対策計画：平成 28 年 1 1 月より

(5)市民の力を強くするのが地域福祉

誰もが住み慣れた地域で、互いに支え合いながら暮らし続けたいと思っています。でも、地域のつながりが弱くなっているうえに、人口の流動の激しい都市の場合、困った人の姿が見えづらくなります。地域福祉に制度や専門機関も大切ですが、何より隣近所の支え合いが欠かせません。身近な地域で、住民や市民活動、事業者、専門機関が顔を合わせて支え合いの活動に取り組む仕組みづくりが求められています。「困った時はお互いさま」が地域福祉の原点です。

20年前介護保険ができ、障害者施策も生活困窮者支援も新しい法律ができ、福祉が「我が事」となりはじめ、いま「地域福祉」で「丸ごと」にしていくことが課題になっています。介護予算だけでも中学校区あたり6億円が投入されていますが、それは市民の負担によるものです。有効化、効率化を図りつつ付加価値を引き出して、まちづくりにしようとするのは当たり前のことです。地域福祉では、住民は「担い手」というより「決め手」なんだということ、また「住民の行政参加」というより「行政の地域参加」が求められるという視点で、市政、区政を改革していくことが求められます。そんな「住民の立ち位置」をみんなで共有するような「おたがいさま福祉条例」を提案する所以です。

地域福祉とまちづくり施策の関係



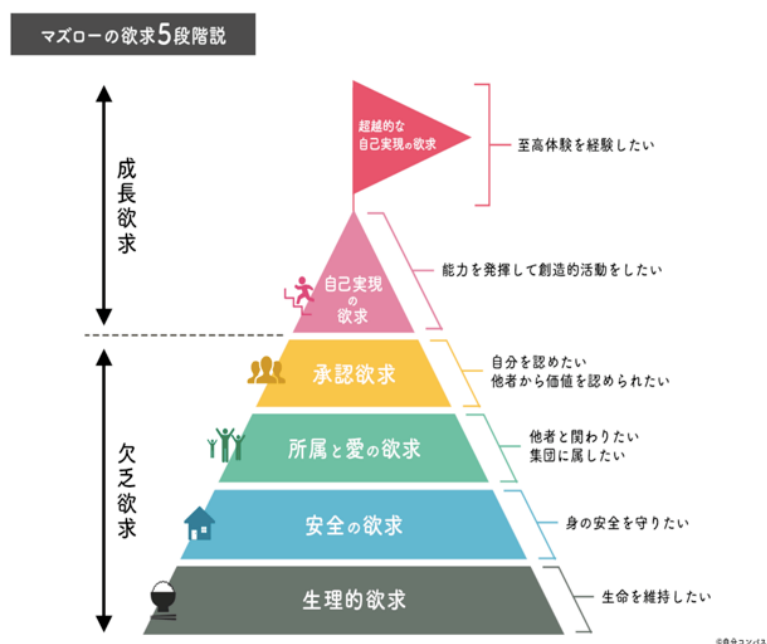
A: 制度拡充／B: 地域課題化・開発実践／C: 自治の福祉化／D: 福祉の市民化

第5回自治フォーラムおおさか資料より

(6)「トータルな育ち」を応援するのが子ども支援

学びや成長に向かう前提として、安定した衣食住と、暴力や危険に晒されず愛情やつながりを実感できる安心な環境が必要です。大阪府では子どもの5人に1人(21.8%)が「相対的貧困」で、大阪市の小学生742人、中学生2649人が不登校です。また学校の教員は、どんどん増える業務や過剰な責任追及・バッシングなどで押しつぶされそうで「過労死ライン」を超える時間外労働は小学校では3割(33.5%)、中学校6割(57.7%)です。一方、社会や世界に目を向けると、競争主義的にテストで点を取ることも、コミュニケーションや創造性、批判的に考える力、自分に対する自信など、「21世紀スキル」や「非認知能力」と言われる力が重視される時代に変わりつつあります。

こうした状況では、まずもって疲弊する学校現場の多忙を軽減すること。そのうえで学校を中心に地域を巻き込みながら、挑戦できる(失敗できる)安心な環境や多様な価値観(ひと)と出会う機会、ホンモノ(社会)とつながる体験など「トータルな育ち」を応援する仕組みが必要です。学習支援や子どもの貧困対策はもちろん大切ですが、それにとどまらず、すべての子どもがアクセスできる「居場所」を増やし、地域社会で多様な「遊び」と「学び」の機会を創出する。そんなところから「トータルな育ち」を応援する仕組みの第1歩が始まるのだと思います。



Coreプラス 提供資料より

(7) 変わりはじめた区政、もっと身近に、もっと効率的に

区長公募もあって、区政は変わりはじめたと市民は実感しています。その分、①区政会議の委員にもっと多様な人材を、②住民参加をサポートする中間支援がない③区の権限、財源が少なすぎる④24区では細切れ過ぎて、区をまたがって取り組むべき事業が多い等々、問題点も浮き彫りになってきました。地方自治法の改正もあって「総合区」の導入も議論されています。大阪市会の主要な政党も大半が大阪市廃止に反対し、総合区の考え方に賛成です。「24区そのまま」か「24区を総合区にする」か「合区（例えば8区）して総合区にする」か、しっかり議論すべき時です。

総合区になると、区長が副市長と同じ特別職になり大きな権限が住民の身近な区役所へ移ります。例えば、保育所の認可・設置や未利用地活用、区内の公共施設の配置などの権限を持ち、都市内分権が大きく進みます。合区の場合、市民の合意形成が必要ですが、将来の人口減少、環状線の内側と外側の地域格差を考えると24区のままでは、行政のムダや非効率性が改善されません。すでに建設局工営所は8ブロック、市税事務所は5ブロック、公園事務所10ブロック、環境事務所11ブロックとそれぞれ区役所とは別のいくつかの区にまたがる範囲で事業を展開しています。このように24区のまま運営することは効率の悪い状況です。区役所の広域化を進める総合区に多くの利点があります。①待機児童の地域格差に対応した柔軟な入所、保育所の設置が可能②市営住宅の建て替えの際に、未利用地の活用など、住民目線で都市計画ができる③24の「地域自治区」が設置されることで、自治区にふさわしい、昼に活動する住民（企業、大学、NPO）も加えた住民自治を進めることが可能④市議の選挙では、総定数は変わらず、選挙区定数が増えるため、多様な候補者が出やすい⑤「総合区常任委員会」で区政が議論されて臨場感が出るなどが挙げられます。総合区への大改革のために「市民参加基本条例」を定め、大阪は「民が主役」、「自治の都市」、「多文化に寛容」などの、「未来への都市像」を共有することが重要になります。

総合区の判断でできる可能性

① ごみ収集の民間移設	△
② 保育所の認可・設置権限と待機児童数の偏在	○
③ 公共施設の偏在と縦割りの排除	○△
④ 未利用地の処分・活用問題	○
⑤ 市営住宅などの空き室などの利用	△
⑥ 自立支援・就労支援	△
⑦ 学校選択制や学校の統廃合問題	○

第4回自治フォーラムおおさか 資料より

(8)都市の総合力は「母都市大阪市の存続＋総合区」でこそ

すでに住民投票で大阪都構想（特別区への移行）は否決されたのですが、吉村市長は、再度の住民投票を提案されています。「二重行政」問題は、府市統合本部設置でほぼ解消されましたから、論点は、大阪市を残すのか、なくすのかの一点に絞られます。

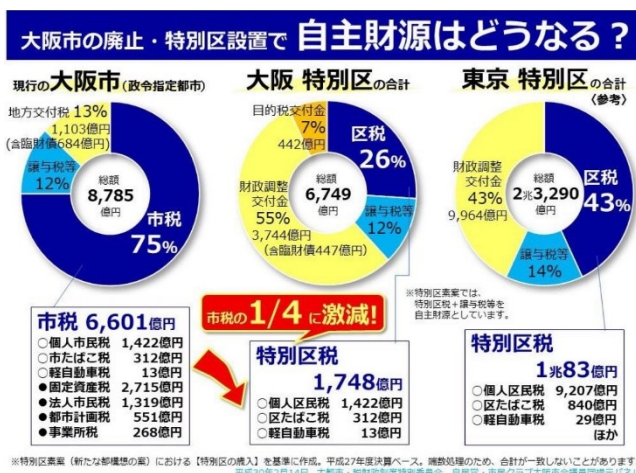
大阪市は京阪神の圏域から昼間人口 90 万人を受け入れる母都市であり、地下鉄や水道、下水道、病院、ゴミ処理などのインフラを整えてきました。その重要な財源である都市計画税や事業所税約 800 億円のまちづくり予算を4つの特別区と大阪府に分割するのが「都構想」です。まちづくりの予算を奪われることは、大阪市民が都市計画の権限を奪われることです。防火や防災の観点から進めている福島区海老江、東成区中本、西成区、生野区など10カ所に及ぶ密集住宅市街地整備事業。また、淡路、三国、弁天町の区画整理事業など大切なまちづくりが危ぶまれます。

さらに大阪北部地震が発生し、最大の問題点として防災の問題が指摘されています。大阪市が長年築いてきた河川の管理の権限やノウハウ、下水道の資産、大阪市消防局の資産も全て大阪府に移管することが都構想の内容です。人口70万人規模の4つの特別区長に消防の指揮監督権もありません。

今年に入り、熊本市や仙台市も復興住宅の整備権限を道府県知事から政令市の市長に移してほしいと要望し、災害救助法の改正（2018年5月）が行われました。このような地方分権や防災の観点から改めて都構想の問題点を市民に問いかける時です。

また、区長や区議会議員を選挙で選べる特別区こそが都市内分権、「都構想」はそう主張しています。しかし、2015年の住民投票で否決された5区案では地域格差が開き、財政運営が難しいことから新たな案は4区の特別区を作る案です。5つの区では格差が開き4つの区を作る案にかわりま

した。一つの区の人口はなんと70万人です。大阪市を廃止、分割することは非効率を生むのです。そもそも、「特別区 v s 総合区」ではなく、「大阪市をなくす v s 大阪市を残す」が選択肢なのです。大阪市を残した上に、橋下改革以来の都市内分権を引き継いで、総合区をプラスする選択肢が最善の選択です。



自民党市民クラブ資料より

(9)身近なテーマと難しい都市制度を重ね合わせて「これからのおおさか」

広域にわたるインフラや施設が集積する母都市である大阪市の施策や事業の再構築について、府市統合本部の設置や地下鉄の民営化など、改革の機運が高まってきました。北部大地震は都市機能の脆弱さや公共インフラの老朽化などに警鐘を鳴らしています。また、ヘイトスピーチ防止条例が制定されるなど、国際都市にふさわしい共生・人権の施策整備への関心も高まっています。こうしたいわば「大きな話（改革）」と、都市生活に密着した「小さな話（参加）」を相乗作用させていくのは、地方政治、議会の重要な役割です。しかし、現実には、民営化や行政改革が効率性に偏ったり、少数者の権利が軽んじられたり、選挙区割が民意を反映していなかったり、改革は未だ途中駅どまりです。

別図は、若い市民が感じたままの大阪市の地方政治のスケッチですが、競争より共生の改革志向の選択肢（「右下っぽさ」）が弱いことを警告していて興味深いものです。「市民参加基本条例」の制定や、選挙区割の大胆な見直し、公共サービスへの市民の参画促進等々のテーマについて、国政政党も、はたまた政党に属しない市民密着型の議員も、地方政治の「自立」を明確にして、多様な大阪市民の選択肢を広げ、政治への参加から合意の形成へ、その役割が期待されています。

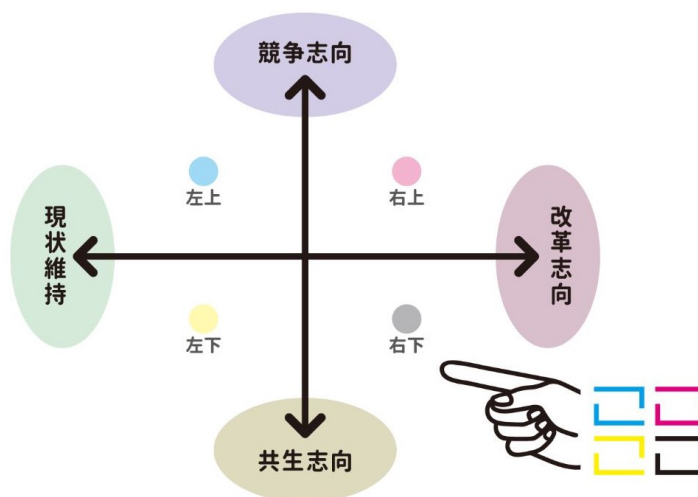
【右下っぽさ？】

「形だけの慣例や時代に合わない考え方は好きじゃない。世の中もっと合理的かつ楽しく変化していく方がいいと思う。」「競争して負けた後は自己責任、みたいな社会はあまり好きじゃない。もっと共生的に、いろんな人が生きやすい社会の方がいいと思う。」最近、こういう人が増えている気がします。そこでこういう人を「右下っぽい」としてみます。

「変化に対応しようとはしているけど、競争的だなあ」という人を右上だとすれば、グローバル化の中で勝ち残ることに重きを置いている今の日本や、世界のムードはここに近いのかもしれない。

「共生やセーフティネットは大事だけど、昔ながらの方法は変えない」という人を左下だとすれば、町内会や昔ながらの社会運動などの、ムラ社会的な雰囲気はここに近いのかもしれない。

右上っぽい勢力や、左下っぽい団体は、今の社会の中で一般的になっている感じがする一方で、「どっちもわかるけど、どっちもなんか違うねんな・・・」という微妙にフィットしない感じを持っている「右下っぽい」人たちが、今、じわじわと、増えてきているように思えます



第6回自治フォーラムおおさか資料より