

# おおさかの 住民と自治

2022. 9  
特集第115号  
(通巻第526号)



お皿公園(2022.7.25)

[ 特 集 ]

## 都市における “公共”空間を考える

人口減少時代における公共空間整備の基本的な考え方  
都市空間の変容とジェントリフィケーション  
大阪市におけるパークマネジメントと公園PFI

中山 徹  
矢作 弘  
渡辺拓也

(一社)大阪自治体問題研究所  
<http://www.oskjichi.or.jp/>

発行 一般社団法人大阪自治体問題研究所 発行人 梶 哲教  
〒530-0041 大阪市北区天神橋1-13-15 大阪グリーン会館5F  
TEL 06(6354)7220 FAX 06(6354)7228

# CONTENTS

[ 特集 ]

## 都市における “公共”空間を考える

人口減少時代における公共空間整備の基本的な考え方	中山 徹	2
「民営化」と「民主化」——公共空間のしくみづくり	山口 達也	8
都市空間の変容とジェントリフィケーション	矢作 弘	12
大阪市におけるパークマネジメントと公園PFI	渡辺 拓也	18
吹田市におけるパークマネジメント	木村 雅英	22
環境保全と開発と、その公共性について	いそがみけいこ	24
めざすは日本一のこども食堂「マリリンの家」		26
地域に居場所と福祉の視点を——大阪市港区田中地域の取り組み		28

### 連載 憲法を生かす

自治体が保有する個人情報と地方自治	前田 定孝	30
-------------------	-------	----

### 大手前通信⑤

現場の声が国会へ ——いのち守る33キャンペーン 国会議員ロビイング活動	小松 康則	34
-----------------------------------------	-------	----

### キラリ★宮さんの地域と生きる事業所訪問⑩

人々の意欲と能力に応じた働きで地域の多様なニーズを実現して	宮川 晃	36
-------------------------------	------	----

### 話題の本 『サンマデモクラシー』

——復帰前の沖縄でオーバーが起こしたビッグウェーブ	高山 新	38
---------------------------	------	----

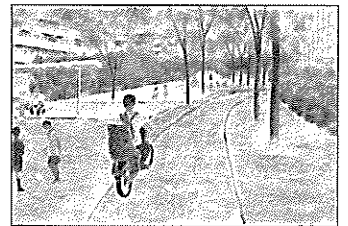
### ブックレビュー

①『女性のいない民主主義』	竹中 道子	40
②『くじ引き民主主義——政治にイノベーションを起こす』	柏原 誠	40

### おさら公園 (城東区鳴野 22.7)

公共的空間は市民社会の成熟度と関わっているのではないのでしょうか。日本の場合「向こう三軒両隣」とか「井戸端会議」とか新しくは「公園デビュー」とかの言い方で“屋外でのつきあい”の在り様が表されてきましたが、広場で話がはずんで何かが決まっていく、というような社会の機能(自治の萌芽)をもつまでには至っていません。高層ビルの公開空地とかでしよれた空間が作られますが大概通り抜けのみ。とはいえ、最近、私の住む町では公園に子供たちや大人の姿が増えてきたなあと感じます。この公園もそうで、そんなに

広くもないのになんでだろう?と考えると、幼児の遊べる遊具がいくつもある、ボール遊びができるグラウンドが横にあるので小中学生も集まれる、スーパーが向いにあるので大人も買い物帰りに一休みができる、緑道が間を通るので気持ちがいい、緑陰があるので大人もちょっとした打合せができる、などちょっとした条件が重なると人の輪も生まれる、ということでしょうか。



(文・絵 内山進)

# [ 特 集 ]

## 都市における “公共”空間を考える

経済が「拡大・成長」から「定常状態」に移行し、非正規化が新しい貧困層を生み出している下で、都市の公共空間や都市インフラの見直しが始まっています。

公共施設は、法的には、行政が提供するもので住民の利益は反射的なものとされていますが、その提供する公共空間はコミュニティを支えるものです。

従って、都市公園再整備や、公共施設の建物や跡地の統廃合など、「都市の公共空間づくりに市民がどれだけ関わり、自分たちの公共空間として再生できるか」は、コミュニティにとって重要な関心事です。

そこで、本特集では、専門家による論考と大阪での事例を通じて、都市の公共空間に対する行政の論理の問題点、資本の論理とコミュニティに関わる新たな市民運動の広がりを浮き彫りにしたいと考えています。

このため、第1に、企業を巻き込みながら行われる公共空間の再編と活用を採り上げて、そこに、コミュニティの担い手である市民の声は反映されているのかを改めて問う形で「人口減少時代における公共空間整備の基本的な考え方」「『民営化』と『民主化』——公共空間のしくみづくり」「大阪市におけるパークマネジメントと公園PFI」として論じています。

また、公共部門における公園や自然の管理の在り方に関わる住民運動事例としては「吹田市におけるパークマネジメント」「環境保全と開発とその公共性について」を採り上げています。

第2に、格差拡大で生まれる都市から貧困層を追い出す資本の傾向を「都市空間の変容とジェントリフィケーション」として論じています。

一方で、資本の運動とは逆に、地域では住民のコモン形成運動が広がっています。その具体事例として、地域での子供や高齢者の居場所づくり、SDGsや社会的包摂活動の事例を、NPOによる「めざすは日本一のこども食堂『マリリンの家』」と、大阪市の田中地域活動協議会の支援を受けた「地域に居場所と福祉の視点を——大阪府港区田中地域の取り組み」で採り上げています。

# 人口減少時代における 公共空間整備の基本的な考え方

中山 徹  
奈良女子大学教授

多くの市町村では人口が減少しており、今後さらに人口が減ると予測されています。そのため、各種公共施設の数を減らそうという計画が立てられています。特に、子どもに関係する小中学校、保育所、幼稚園などはその傾向が顕著です。子どもが減るから、子どもに関する施設を統廃合するのはもつともらしく聞こえますが、はたしてそうでしょうか。

同じことは都市計画でも生じています。人口減少に対応して市街地を縮小する計画（コンパクトシティ）が進んでいます。人口が減少するから市街地を縮めるといわれると納得してしまいそうですが、はたしてそれでいいのでしょうか。人口減少に伴って公共施設を統廃合したり、市街地を縮小する方向性が顕著になっています。本論では、そのような方向性の問題点を考え、公共空間について本来どのような政策を追求すべきかを考えます。

## ■児童数と小学校数の変化

7歳から12歳の人口を見ますと、2000年は774万人でしたが、その後は一度も増えることなく減り続けています（総務省統計局「人口推計」）。その結果、2010年には699万人と700万人を割り込み、2021年には624万人まで減っています。

その後は推計値ですが、2024年には599万人で600万人を割り込み、2039年には497万人と500万人を下回る予測となります（国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」）。2000年を100とした場合、2021年で83・9、2040年では66・4になります。

一方、小学校の数は2000年に2万4106箇所ありましたが、2018年には2万箇所を割り込み、2021年には1万9336箇所まで減っています（文部科学省「学校基本調査」）。2000

年を100とすると2021年は80・2です。

児童数は2000年から2021年までで16・1%減っていますが、小学校は児童数の減少率よりもやや大きく19・8%減っています。小学校が減るのは自然現象ではありません。公立小学校の場合、設置している自治体が政策的に減らしているからです。

## ■学校統廃合を進める「教育的」理由

児童数の減少と共に小学校の統廃合を進める自治体は多くあります。ではなぜ、統廃合を進めるのでしょうか。

学校教育法施行規則第41条には「小学校の学級数は、12学級以上18学級以下を標準とする」と書かれています。

そして文部科学省は学級数が少ないことによる問題点を検討したうえで、「全学年でクラス替えを可能としたり、学習活動の特質に応じて学級を超えた集団を編成したり、同学年に複数教員を配置す

# 「民営化」と「民主化」

## 公共空間のしくみづくり

### ■官民連携の精緻なしくみ

新自由主義によるまちづくりが公然と行われて久しいと言われています。「民間でできることは民間で」「公共でできることでも民間へ」「収益性の上がらない部分のみ公共で」ということで、民活の名の下、公共空間の「民営化」による開発が加速しています。ですが実際は、そんな大きな言葉でまとめられている話ではなく、より精緻に、しくみづくりが進行しています。

本稿では、まだ多くの住民が知らない間に進んでいる「サウンディング型市場調査」を共有するとともに、その可能性と問題点を紹介し、かつどのようになちづくりを捉えるべきかを論じたいと思います。

### ■サウンディング型市場調査とは

サウンディング型市場調査（以下サウンディングと略）とは、「事業発案段階

や事業化検討段階において、事業内容や事業スキーム等に関して、直接の対話により民間事業者の意見や新たな事業提案の把握等を行うことで、対象事業の検討を進展させるための情報収集を目的とした手法である。また、事業の検討の段階で広く対外的に情報提供することにより、当該事業に対する民間事業者の理解の促進や参入意欲の向上を期待するものである。」（国土交通省「地方公共団体のサウンディング型市場調査の手引き」[https://www.rmlt.go.jp/sogoseisa/ku/kannirenkei/sosei\\_kannirenkei\\_pt/000053.html](https://www.rmlt.go.jp/sogoseisa/ku/kannirenkei/sosei_kannirenkei_pt/000053.html)から引用）と定義づけられています。

もう少し簡単に言えば、サウンディングとは、事業化アイデアを事前に民間事業者から聞き出す（対話する）調査です。左頁図の「対話」という単語がサウンディングにあたります。

地方自治体は、駅前再開発や宅地造成

## 山口達也

生活とデザインのための研究所  
代表

などを通じて、成功とともに多くの失敗も繰り返してきました。それらに欠けていたものは市場性や事業性の見誤りによるとされ、民間事業者の協力が不可欠であるという認識がそのベースにあります。事業者の力を借りつつ、地方自治体に欠けている市場性や事業性を取り入れる手法がないものだろうかという地方自治体の思惑と、少しでも早い段階から公共工事の事業スキームに入りたいという事業者側の思惑が一致したところにこのサウンディングがあります。

これまでの個別に行っていたであろう事業者ヒアリングとは異なり、地方自治体が堂々と事業者と接触でき、その調査結果を判断材料としたことについて公式に発表できる点にこの手法の特徴があります。

多くの地方自治体がこの手法を取り入れています。具体的な事例として、大阪府枚方市駅前周辺再整備基本計画（令和

## 都市空間の変容と

## ジェントリフィケーション

ディープ大阪(新今宮)に進出した星野リゾートをめぐって

矢作 弘  
龍谷大学研究フェロー

## 高級ホテル vs. ディープ大阪

高級ホテルをチェーン展開している星野リゾートが大阪市のJ.R新今宮駅前に新店を開業しました(2022年春)。徒歩10分ほどの範囲に通天閣のある新世界、日雇い労働者の「寄せ場」釜ヶ崎、それに性風俗系の料亭が並ぶ飛田新地があります。「めっちゃディープな大阪」と称される地区です。

新興の高級ホテル vs. 貧しさがネガティブブランドになってきた「あいりん地区」——星野リゾートが進出を発表して以来、その「不釣り合い」がメディアや地元民、さらには貧困や都市計画を調べる都市研究者の間で話題になっています。

読売新聞「星野リゾートがディープな大阪に進出する「ホンマの理由」(2017

年7月5日)

毎日新聞「星野リゾートで変わる新今宮 地元西成で懸念の声が上がる理由」2021年11月11日

Yahoo News「大阪・新今宮にオープンした「星野リゾートOMO7」、労働者の街、西成はどう変わる」(2022年5月17日)

メディアが繰り返しルポルタージュ記事を掲載していますが、「不釣り合い」は、ホテルが立地する風景に最も端的に可視化されています。事柄を知るほどに皮肉な風景です。

星野リゾート新今宮ホテルは、客室から高架のJ.R新今宮駅を足下に見下ろせます。ホテルは緩い傾斜の芝庭を前景にして建っています。白亜のパネル壁造りです。14階建です。訪ねた時は、初夏の陽光を反射し、まばゆい限りでした。地元民の印象は、「大空を覆う白亜の要塞」

です。富裕層、それに中間所得階層も中の上以上の宿泊客を狙っています。2階の食堂では、カレーライスが2200円です。

この白亜の殿堂の右隣に赤レンガタイル張りの高層アパートが建っています。屋上に、赤ペンキで「大隅アパート」と書かれた看板が立っています。大隅アパートは日雇い労働者、生活保護受給者を相手に、「敷金/礼金なし、家賃4万円(光熱費、水道込み)、家賃の日払い可」という経営をしています。簡易宿泊型アパートを手広く経営する、地元の老舗不動産業者です。周辺の食堂は、一皿300円のカレーライスを提供しています。当然、遠方から来る宿泊客は大隅アパートについて知らない。したがって風景に戸惑うことはないのですが、地元民/朝夕、新今宮駅のプラットフォームを行



# 大阪市における

## パークマネジメントと公園PFI

ジェントリフィケーション生活相談会の事例から

渡辺拓也  
社会理論・動態研究所研究員

### ジェントリフィケーションと公園の商業化

貧困層の追い出しをとまなう都市の再開発のことをジェントリフィケーションと言います。大阪では日雇い労働者の街として知られる釜ヶ崎に対するものが注目を集めています。しかし、これはもはや貧困層の集住する特定の地域にのみ当てはまるものではなく、都市の各所で起こりうる現象と考えた方が良いでしょう。と思われます。

ジェントリフィケーションとは階級闘争であり、富裕層が貧困層から土地を奪還しようとする「報復感情」を帯びたものと言われています。ここには、辺境を開発しつつしてしまつた資本が、再開発のターゲットを都市の中に発見するとい

う構図があります。そのターゲットには、これまでは行政が管理してきた施設やサービスも含まれており、公園はその一つであると考えられるでしょう。

あるパークマネジメントの本で、いわゆる「割れ窓理論」を引き合いに出して、公園がきれいになれば、地域の治安も良くなり、資産価値も上がるというようなことが述べられています。しかし、実は「割れ窓理論」は根拠に乏しく、市民が漠然とした不安をおぼえ、居心地が悪くなる「目ざわりな貧困」を取り締まる手段にほかならないとの指摘があります。ここにも貧困層に対する報復感情の存在が見て取れます。

グローバル化が進展する世界のなかで、固有の歴史と多様性を持つはずの都市が似通つたものになつてしまふ現象を俗都市化と言います。この俗都市化に一

役員っているのが、民間主体による公共空間の創出と直接管理（公共空間の私有化）です。

パークマネジメントや公園PFIは、民間活力を導入して公共空間を活性化するものとして肯定的に語られています。しかし、その実態について私たちはどの程度理解しているのでしょうか。また、公共空間というものをどのようにとらえていけば良いのでしょうか。

### 大阪城パークマネジメント事業

2022年2月24日、大阪市は難波宮跡公園に公園PFIを導入することを発表しました。これに類することは、すでに天王寺公園、長居公園などで実行されており、特に大阪城パークマネジメント事業（Park Management Organization =

## 吹田市におけるパークマネジメント

木村雅英

吹田住民団体運動交流懇談会  
事務局長

## 民間主導の整備・管理を

## 8 主要公園に

吹田市は2020年5月、主要な都市公園8箇所の整備・管理に「パークマネジメント」を推進する「整備・管理方針」を策定しました。

内容は、これまでの「市による整備・管理」ではなく「官民連携による便益施設の整備」「公共・民間施設と連携した行催事やプログラム提供等の運営管理」です。手法は公募設置管理制度（Park-PMF）による整備と、指定管理者制度による管理運営ということです。

公募設置管理制度（Park-PMF）は都市公園法改正（2017）で創設された制度です。①規制緩和（公園内施設の建ぺい率を2%から12%に緩和）、②財政支援（官民連携型賑わい拠点創出事業、賑

わい増進事業資金）、③参入したい企業が事業内容を提案する「サウンディング型市場調査」等が特徴です。企業が収益目的で公園を活用することを促す仕組みです。

初年度の対象は桃山公園（地区公園6・0ha）、江坂公園（近隣公園2・3ha）。今年の2月市議会で指定管理者（20年間）が議決され、秋から整備工事が始まります。ちなみに両公園の指定管理者は同じで、代表企業が医療機器等の販売・メンテナンス、構成企業が警備、造園、建設、駐車場管理を業とする5企業のグループです。

次期は千里北公園（総合公園30・1ha）、中の島公園（地区公園6・4ha）が対象です。昨年8月にサウンディング調査、公園利用者等へのアンケート調査を済ませました。しかし後述のように住民不在の計画推進に対する批判が広がり、

市は、住民説明やワークショップの実施のため計画を1年遅らせました。

## 公園の自然と環境を守る

## 住民の取り組み（桃山公園）

次に桃山公園の計画と住民運動を紹介します。

桃山公園は周囲1kmの春日大池を中心に、樹齢50年の木々が取り囲む公園です。多くの水鳥が飛来し、カワセミ、アオサギ、カワウなども見られます。竹林や花壇の管理はボランティア活動によって支えられています。

周辺住民が整備計画を初めて知ったのは2020年11月です。吹田市はすでに「サウンディング型市場調査」を済ませていました。住民より先に、公園での収益事業に参入したい企業の提案（要望）を聞くところに同計画の特徴がみられます。