

大都市の経営史：
大阪市の都市経営を歴史的に検討する

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 大阪市立大学経営学会 公開日: 2020-12-16 キーワード (Ja): 大阪市, 都市経営, 公益事業, テクノポート大阪計画, 大阪都構想 キーワード (En): 作成者: 中瀬, 哲史 メールアドレス: 所属: 大阪市立大学
URL	https://doi.org/10.24544/ocu.20201216-005

Title	大都市の経営史：大阪市の都市経営を歴史的に検討する
Author	中瀬, 哲史
Citation	経営研究. 71(3); 1-36
Issue Date	2020-11-30
ISSN	0451-5986
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学経営学会
Description	

Osaka City University

大都市の経営史

—— 大阪市の都市経営を歴史的に検討する ——

中 瀬 哲 史

目次

- 1 はじめに
- 2 都市に関する議論について
- 3 現在の大阪の実態
- 4 公益事業等から見た大阪市の経営
- 5 今後の大阪の発展と都市経営について
- 6 おわりに

1 はじめに

かつて宮本憲一は、都市経済の動態について分析を行い、その都市空間で生じる社会的損失を都市問題だと考え、環境権・生活権・自治権の上に立つ都市政策によってその都市問題を解決し、根底にある都市経済を改革することが重要だとした（宮本、1980）。

2020年9月現在、新型コロナウイルスへの対応のため、最近まで広まっていた新自由主義的な考え方とは逆方向に国、地方自治体の役割に大きな期待が寄せられるとともに、これも最近までは当たり前のグローバリゼーションとは異なり、国であれば国境、地方自治体であれば県境という境界がリアルに設けられ、人々にローカルな都市を意識させ、意識されている。

また、これまで地方創生、地方再生について、地方都市に関する研究が盛んであったが、森（2019）は、医療・介護問題、大災害問題、インフラ・公共施設の老朽化問題は東京、大阪といった大都市圏こそが取り組むべき課題だと指摘する。

大阪府、大阪市は、2000年代前半に明らかとなった、その財政赤字により、再建団体への転落危機を経験し¹⁾、こうした大阪の状況が現在の大阪維新の会による大阪府政、大阪市政へとつながり、「大阪維新」プログラムに則った財政再建プログラムのもと、事業見直しが行われた。いまだ新型コロナウイルスの感染が広がる中、2020年11月初旬に、二度目の大阪都構想に関する住民投票の実施が予定されている²⁾。

著者は、以前、公益事業が単なる「規制緩和」ではなく「規制改革」を経て、「変質」しつつ、「ユニバーサル・サービスの、供給者と需要者という2つの世界に分かれて関係を結ぶ

キーワード：大阪市、都市経営、公益事業、テクノポート大阪計画、大阪都構想

〔受理日 2020年9月28日〕

ものではなく、供給者、需要者が『融合』し、あるいは双方向的に対面する『一つの世界』を生みつつ、その世界で公益性を達成しようとする」(中瀬、2018、723頁)とした。こうした公益事業の変質という議論を受け、改めて都市についての議論が求められる。そして、宮本が言及した都市経済、都市問題、都市政策という観点に加えて、地方自治体の財政問題から、都市経営のあり方をも絡めて議論する必要がある。

さて、歴史的に大阪を分析した研究としては、芝村(1999)、砂原(2012)、沢井(2019)が注目される。芝村(1999)は1920・1930年代から70年代半ばまでの高度経済成長期の大阪の姿を捉えて、大阪市の都市専門官僚制の官僚主義的側面を抽出して評価し、大阪府市の対立、区政会議の不調を明らかにし、その当時の大阪は情報化・サービス化・国際化の課題を有していたとする。砂原(2012)は、大阪において「大阪都構想」が支持される要因を分析するとして、「強い広域自治体」と「優しい基礎自治体」の成立を訴える「大阪都構想」が「都市官僚制の論理」と「納税者の論理」を内包しており、「大阪都構想」とそれに付随する一連の提案が企業体としての大都市をより動かしやすいものにする改革だと議論している。沢井(2019)は、戦時期から現代にいたる大阪経済の歩みを考察して、将来の日本経済を検討する際の参考になるとして大阪経済は製造業に深く根をおろしてしまい、産業構造の転換が進んでいないと議論している。

しかし、興味深い上述の研究を含めて、大阪経済をイメージでしか捉えておらず、必ずしも歴史的視点も含め実態を踏まえた、大阪の都市経営についての議論が十分には行われていない。

そこで、本稿では、大都市の都市経営を議論するにあたって、大阪市の都市経営の歴史を検討する。まず、都市に関する現在の研究を検討してどのような視点で捉えるのかを確認し、次に大阪経済の実態を明らかにして、その後、現在の大阪経済の姿にどのようにつながったのかを、水道、地下鉄という公益事業、住まいとまちづくりを歴史的に検討し、現時点での大阪の発展方向を議論する。

2 都市に関する議論について

現在の都市をどのように捉えればいいのか。この場合、やはり、第1に、改めて宮本憲一の都市経済論的観点である、都市とは共同社会的条件、外部経済＝容器という理解を確認する必要がある。「都市という容器は、資本主義の発展によって変化し、ときには新しくつくられるが、最近のように、美しい原風景をむちゃくちゃに壊してしまう場合もある。あるいは、反対に都市という容器の形状や住民の自治体のあり方が、資本主義の性格そのものをも規定するのである。この『都市』という容器の解明なくして、資本主義とくに現代資本主義を理解することはできない。また、現代経済学の危機といわれるもののなにほどかは、『外部性』として放置された『容器』の理論が確立していないことにあるのではないか。しかも『都市』の理論こそ、現代の科学の直面する最大課題といわれる学際的研究あるいは諸科学の総合化を要求す

る分野なのである。」（宮本、1980、347頁）。

しかし、この宮本の議論では、都市を客体的にしか捉えていないように考えられる。そこで、第2に、主体的に動くものとしての都市を把握するため、近年の世界的都市間競争論に注目する必要がある。久保（2019）によると、フリードマンらの世界都市論では、グローバル時代における都市の階層性・序列および世界都市間のネットワークについての基本コンセプトを示しているとし、フロリダのクリエイティブ都市論では、都市は人間の創造性を形成するための空間として活かされるものと議論し、カマーニの産業クラスター論では、都市は企業から立地選択に一方的にさらされるだけでなく、自らの利益のために、企業を誘致・確保しようとするものだとする。

以上の議論には、専門サービス産業が都心に集積し、付加価値を生み出してグローバルシティ化、世界都市化している、ダイナミックなあり方を踏まえていると言えよう（サッセン、2018、西村、2007）。「幅広い専門分野の企業・有能な人材・知識が集まると、状況によっては、都市は情報が集中する中心として、特殊な役割を負うことになる。そうなると、都市にすることは、かなりの量の情報が集中している環のなかにいることと同じといえる。このような情報の環は、いまのところ電子空間であっても完全に再生できない。またこの環では、情報・専門知識・使える人材が思いがけない形で混ざること、さらに進んだ知識や情報が生まれたりもする。そのため、情報の輪はさらに価値あるものになる。」（サッセン、2018、27-28頁）

そして、第3には、都市のあり方が従来のものから変化している点は重要である。まずは、都心部において人口が回復している。すでに指摘されているが、東京都心部における若い世代の人口増加を背景に、2005年から2010年における、東京の都心3区（千代田区、中央区、港区）で20%を超える顕著な人口増加がみられる（日野・香川、2015）。バブル経済崩壊後の地価下落のもとで、いわゆるタワーマンションという超高層マンション群が都心周辺の湾岸部に建設されたことが影響している³⁾。

あわせて、都心は地域生活の基盤、タイトでオープンな「ローカルコモンズ」としての存在となっている。都心居住者は、仕事と生活の近接可能性に加えて、都心に蓄積された豊富な歴史的・文化的あるいは環境的資源の利活用という機会にも恵まれている。仕事を介した他者とのつながりに加えて、都市居住者が資源と関わることで、資源を介しても他者となることができて、個人生活、地域生活が充実し、より望ましいワークライフバランスを展開できる。都心はローカルコモンズとして存在しており、持続的に運営される仕組みが必要である（高田、2010）。

他方では、郊外都市（住宅地）において高齢化、人口流出が進行している。だからといってマイナス面ばかりではなく、京阪神大都市圏でも「職と住の郊外分散」による圏域の多極化が進展していると考えられる（成田、2010）。その再生として、従来型の行政担当部署というイメージではなく、住民、住民組織、地元企業、地元教育機関など多様な主体が連携するイメー

ジが考えられる。地域社会を担う、「新たな公共」（マルチパートナーシップ）の仕組み、ただし財政についての自己決定権を保有していることが求められるのである（三好、2010）。この点は、後述のエリアマネジメントの手法に通じるものである。

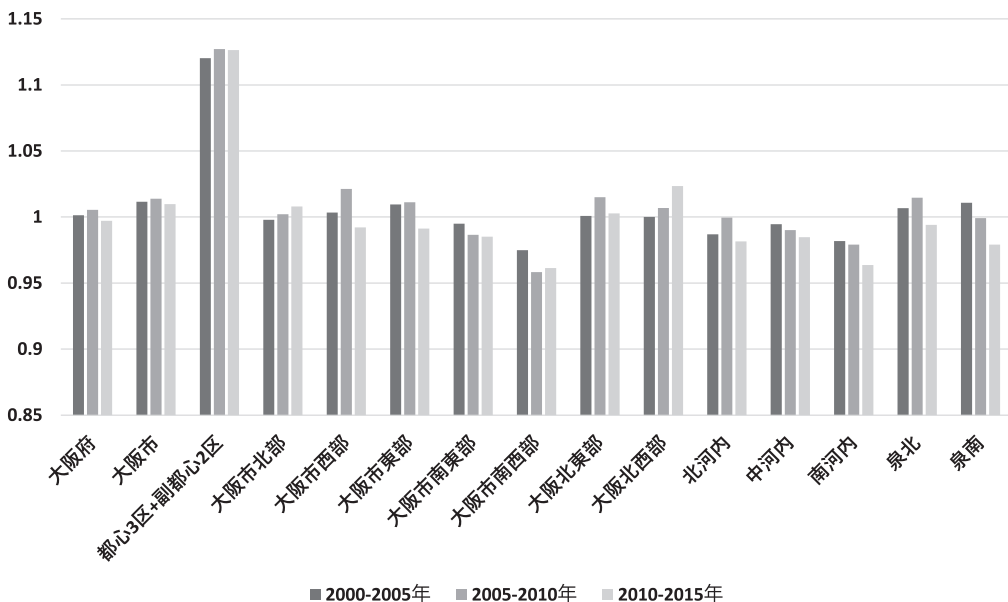
3 現在の大阪経済の実態

3.1 大阪の人口増減

それでは、現在の大阪経済はどのような姿をみせているだろうか。前述したように、東京と同様に、図1にある通り、大阪でもタワーマンションの建設を背景とした、都心部における人口回復が進むとともに、郊外都市では人口減少が進んでいる。

図1

2000年代以降の大阪府市地域別の人口比の比較



（注）「2000-2005年」とは「2000年」と「2005年」の人口を比較した際の倍率。「2005-2010年」「2010-2015年」もおなじ。

（出所）国勢調査より著者作成。

なお、大都市交通センサスに従って（国土交通省、2017）、「都心3区」を北区、中央区、西区、「副都心2区」を天王寺区、浪速区としている。また、大阪市は都心3区、副都心2区を除いて保健所生活衛生監視事務所の管轄に従って、大阪市北部を都島区、淀川区、東淀川区、旭区、大阪市西部を福島区、此花区、港区、大正区、西淀川区、大阪市東部を東成区、生野区、城東区、鶴見区、大阪市南東部を阿倍野区、東住吉区、平野区、大阪市南西部を住吉区、西成区、住之江区としている。大阪市以外の大阪府については、大阪北東部を高槻市、茨木市、

摂津市、島本町、大阪北西部を豊中市、池田市、吹田市、箕面市、豊能町、能勢町、北河内を
守口市、枚方市、寝屋川市、大東市、門真市、四條畷市、交野市、中河内を八尾市、柏原市、
東大阪市、南河内を富田林市、河内長野市、松原市、羽曳野市、藤井寺市、大阪狭山市、太子
町、河南町、千早赤阪村、泉北を堺市、泉津市、和泉市、高石市、忠岡町、泉南を岸和田市、
貝塚市、泉佐野市、泉南市、阪南市、熊取町、田尻町、岬町としている。

図 1 にみるとおり、2000 年以降の大阪市都心 3 区、副都心 2 区の人口増加は 1.1 以上を示
すほど著しい。それに対して、これまで大阪市のベッドタウンと考えられてきた大阪府内のう
ち阪急宝塚線沿線の大阪北西部を除き、大阪北東部、北河内、中河内、南河内、泉北、泉南は
いずれも人口が減少している⁴⁾。

3.2 大阪市の都心 3 区と副都心 2 区への就業者の集中

前述した人口の急増した大阪市都心 3 区、副都心 2 区は、母都市といわれる大阪の中枢管理
機能を果たす中心地でもある。表 1 にあるように、大阪市域の全事業所数 18 万ヶ所、全従業
員数 221 万人のうち、都心 3 区+副都心 2 区で 8 万ヶ所で 44.1%、123 万人で 55.8%を占めて
いる。また、前述のサッセンのいう専門サービス産業として、「情報通信業」「卸売業、小売業」
「金融業、保険業」「学術研究、専門・技術サービス業」「複合サービス事業」に注目すると、
大阪市域にこれらの産業の事業所数が 69557 ヶ所、従業員数 866940 人が存在しており、都心
3 区+副都心 2 区には、38664 ヶ所で 55.6%、571027 人で 65.9%が集中している。都心 3 区、
副都心 2 区への集中度が注目される。

表 1 大阪における事業所数、従業員数の分布状況

	全産業（S 公務を除く）		製造業		情報通信業		卸売業、小売業		金融業、保険業		学術研究、 専門・技術サービス		複合サービス事業	
	事業所数	従業員数	事業所数	従業員数	事業所数	従業員数	事業所数	従業員数	事業所数	従業員数	事業所数	従業員数	事業所数	従業員数
大阪府	392,940	4,393,139	42,680	604,086	5,842	139,601	99,597	1,002,387	5,442	124,950	15,083	146,694	1,380	21,080
大阪市地域	179,252	2,209,412	16,574	199,334	4,688	126,711	49,355	545,635	2,973	85,924	12,103	101,106	438	7,564
都心3区	67,560	1,101,956	2,592	40,193	3,443	102,137	20,089	279,583	1,871	67,325	8,413	71,572	98	2,869
副都心2区	11,514	131,650	793	8,632	158	3,476	3,675	35,544	162	3,702	728	4,451	27	368
大阪市北部	25,053	267,223	2,107	30,450	628	11,866	6,623	67,705	293	4,927	1,176	11,391	68	918
大阪市西部	18,913	217,822	2,635	38,515	186	6,378	4,889	47,608	139	1,903	526	6,287	55	973
大阪市東部	21,576	172,003	4,393	37,403	112	865	5,329	39,236	189	2,712	457	3,095	61	564
大阪市南東部	18,943	167,565	2,787	27,519	90	577	4,829	42,393	181	3,346	494	2,639	72	1,066
大阪市南西部	15,993	151,163	1,287	16,622	71	1,412	3,921	33,596	138	2,009	309	1,671	57	806
二府地域	34,817	407,557	2,047	46,069	314	3,957	8,759	92,773	411	7,010	1,211	13,139	147	2,305
豊能地域	21,582	212,415	1,563	26,564	169	2,517	5,003	46,968	273	5,158	675	4,946	90	968
北河内地域	37,161	393,074	3,876	76,745	175	2,778	8,432	74,891	459	6,637	1,009	10,665	159	2,410
中河内地域	38,852	365,829	9,437	111,462	153	1,234	8,733	78,703	369	6,230	806	4,257	137	1,764
南河内地域	19,841	180,592	2,375	31,896	68	307	4,532	36,003	205	2,787	510	2,768	105	1,417
泉北地域	40,505	424,988	4,473	77,790	190	1,445	9,478	86,436	487	7,422	1,215	7,106	188	3,022
泉南地域	20,930	199,272	2,335	34,226	85	652	5,305	40,978	265	3,882	554	2,707	116	1,630

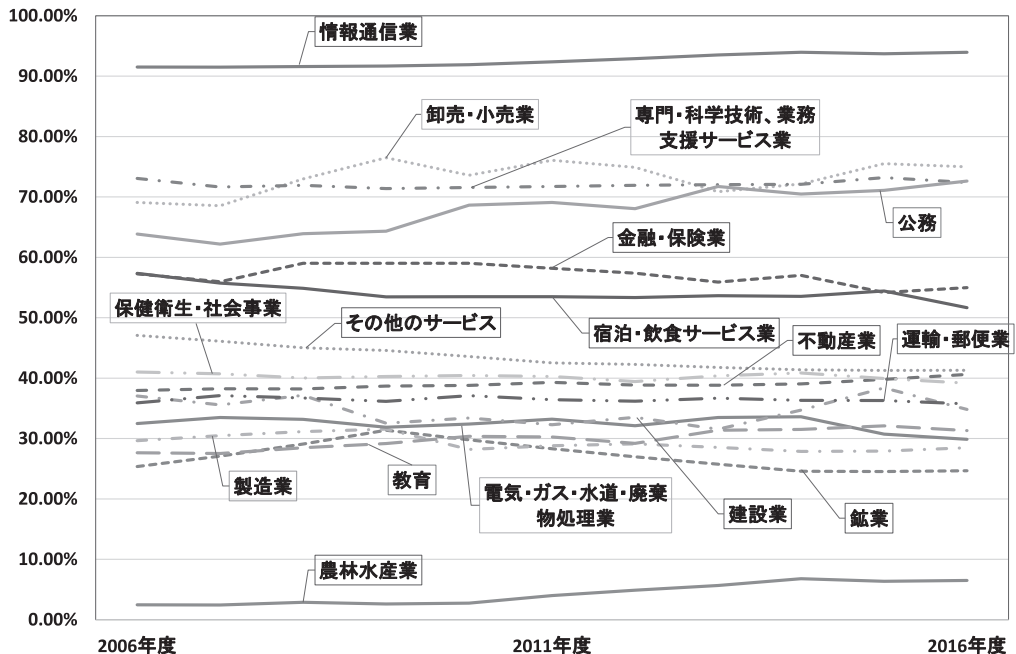
（原典）総務省「平成 26 年経済センサス－基礎調査」、総務省・経済産業省「平成 28 年経済センサス－活
動調査」

（出所）平成 30 年度大阪府統計年鑑（平成 31 年 3 月刊行）

<http://www.pref.osaka.lg.jp/toukei/nenkan/tn2018index.html#04>、2020/09/06

この点は、図 2 の大阪府内生産における大阪市内生産において、大阪市の情報通信業、卸売・
小売業、専門・科学技術・業務支援サービス業、公務で府内生産の 70%以上、金融・保険業、
宿泊・飲食サービス業で同じく 50%以上を占めている点で、その集中度が確認されよう。

図2 大阪府内生産に占める大阪市内生産の産業の割合の推移



(出所) 大阪府 (2020)「大阪府民経済計算 (平成 29 年度 確報)」
<http://www.pref.osaka.lg.jp/toukei/gdp/gd11k000.html>, 2020/06/27、
 大阪市 (2019)「平成 28 年度 大阪市民経済計算」
<https://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/page/0000233170.html>, 2020/06/27 より中瀬作成。

なお、製造業でも大阪市内生産は府内生産の 30%前後を占めている。大阪市は、生野区、平野区、淀川区、西淀川区に多くの中小企業が存在して、製造業にも依然として強味をもち、バランスが取れている。事業所も都心 3 区、副都心 2 区に「製造業」が集中しており、製造業の本社、支社の存在が関連しているのであろう。本社、支社の周辺に前述したサッセンという「専門的サービス産業の集積」を指摘できる。この集積地は集塊として有機的に結びついて一体的に機能していると考えられる⁵⁾。

3.3 都心 3 区+副都心 2 区を中心とする人の往来

上述してきた都心 3 区+副都心 2 区の集中度合いを人の移動でも証明、確認できる (国土交通省、2017、107 頁)。梅田ターミナルにおける路線間の乗り換え (人/日・片道) において (全体で 353617 人)、JR 東海道本線、阪神線、阪急線等から、大阪メトロ御堂筋線「下り」への乗り換え客が最多の 66214 人、次いで JR 大阪環状線「外回り」(京橋、鶴橋経由) 47201 人、JR 大阪環状線「内回り」(西九条、弁天町経由) 37604 人、大阪メトロ四つ橋線「下り」32755 人、大阪メトロ谷町線「下り」28569 人と続いている。

また、天王寺ターミナルでは、全体で 184017 人が乗り換えており、JR 大阪環状線、JR 阪和線、JR 大和路線、近鉄線等から、最多は大阪メトロ御堂筋線「上り」への乗り換えで 39185 人、次いで JR 大阪環状線「内回り」（鶴橋、京橋経由）37145 人、JR 大阪環状線「外回り」（弁天町、西九条経由）29699 人、大阪メトロ谷町線「上り」23002 人、JR 阪和線「下り」22061 人となっている（国土交通省、2017、107 頁）。梅田、天王寺の両ターミナルから、特に大阪メトロ御堂筋線への多くの乗客の乗り換えが確認できるのである。

図 3 では、「起点」から「終点」への地域ブロック間の定期券利用者の推移をみている。平成 22 年から 27 年への増加率は全体的に横ばいであるが、大阪市都心 3 区、副都心 2 区を「起点」とする定期券利用者は都心 3 区内では 1.32 倍、「都心 3 区→その他大阪市区部」は 1.23 倍、「都心 3 区→大阪市計」としては 1.3 倍、「都心 3 区→大阪府計」として 1.11 倍、「副都心 2 区→大阪市計」1.32 倍、「副都心 2 区→大阪府計」1.21 倍と盛んに移動している様子がうかがえる。また、兵庫県から京都府へは 1.26 倍、奈良県から京都府へは 1.36 倍、京都府から奈良県へは 1.31 倍と往来が盛んになっており、多極化が進んでいると考えられる。いずれにせよ、大阪市都心 3 区、副都心 2 区からの往来が注目される。

それでは、なぜ、都心 3 区、副都心 2 区の都心部に中枢管理機能が集中したのだろうか。商

図 3 地域ブロック間の OD 量

O \ D		都心3区	副都心2区	その他大 阪市区部	大阪市計	大阪府計	兵庫県計	京都府計	奈良県計	滋賀県計	和歌山県 計	近畿圏計
都心3区	a	7317		6978	15833	24493						34509
	b	1.32		1.23	1.3	1.11						1.21
副都心2区	a				6937	10526						13978
	b				1.32	1.21						1.11
その他大阪市区 部	a	83326	11761	55682	150769	212116	24657	9630				267035
	b	1.17	0.82	1.07	1.09	1.09	1.11	0.96				1.04
大阪市計	a	94360	14016	65163	173539	247135	30793	13473				315522
	b	1.19	0.87	1.09	1.12	1.1	1.21	1.08				1.06
大阪府計	a	321065	49705	204268	575038	877743	83413	71111	19490	10540	7342	1127757
	b	0.99	0.87	0.98	0.97	0.99	1.17	1.17	1.05	1.02	1.07	0.98
兵庫県計	a	117728	8825	52661	177214	231861	401337	16681				698380
	b	0.91	0.71	0.85	0.88	0.9	1.1	1.26				1.01
京都府計	a	25288		14887	42754	65076		115938	7557	12560		223965
	b	0.88		1.1	0.97	0.97		0.93	1.31	0.89		0.95
奈良県計	a	40331	10756	19010	70097	92757		15082	35292			160298
	b	0.87	0.71	0.75	0.81	0.8		1.36	0.84			0.83
滋賀県計	a	7874			11812	19161		44211		36552		109726
	b	0.73			0.78	0.91		0.87		0.98		0.92
和歌山県計	a				7051	12532						18000
	b				1.1	0.9						0.82
近畿圏計	a	541056	73822	311135	926013	1361413	523953	274771	68475	65680	13402	2485905
	b	0.98	0.86	0.98	0.97	0.99	1.16	1.05	0.98	1.01	1.01	1.02

（注）O とは「起点」、D とは「終点」を示している。また、a は平成 27 年の値、b は平成 22 年の倍率。

都心 3 区は大阪市北区、中央区、西区。副都心 2 区は大阪市天王寺区、浪速区。

（出所）国土交通省（2017）、75 頁を著者が加筆、修正。

都であった大阪は、大坂三郷と呼ばれる町地が8割の面積を占める特異な都市として形成され、明治維新以降も法人による土地所有が継続したことから、商業地としての利用が維持された。(西村、2008)。つまり、「①明治期に旧大阪城下町域にオフィス、商業施設が集中する中心市街地が形成され、これを取り囲むように、②沿岸部には大規模な紡績工場や重化学工場が、③農村地域であった内陸部には大阪砲兵工廠を中心に化学工業、機械器具、雑工業などの工場が立地し、④この周辺にこれら工場に通勤する労働者居住地域が作られるという地域構造をとった。さらに、⑤大正期にはいると大阪の中心市街地から10-25kmの地域に電鉄会社が都市中間層を対象とした郊外住宅地を造成し、⑥大阪の外港として、また工業地域として独自の発展を遂げた神戸市や京都市との関係の中で、大阪都市圏の基本構造がつくられている」(西村、2008、10頁)からだという。

第2次世界大戦後には、大阪市の財政逼迫のために地下鉄工事が進捗せず、オフィスや商店、その他の都市機能は御堂筋線沿線に集中して立地された(西村、2007)。御堂筋線の梅田から本町、難波を経て、天王寺に至る沿線に中枢管理機能、情報・業務機能が集積し、その後、御堂筋線のラッシュ緩和のために並行して建設された四つ橋線、堺筋線、谷町線の沿線に分散してきたと言える。都心3区、副都心2区における中枢管理機能、情報・業務機能の集塊は、このように歴史的に形成され、取引先相互のやり取りによって付加価値を増大させているのだろう。この都心部こそが、現在の大阪の心臓部だと言える。

3.4 大阪市地方税への反映

以上の点は、大阪市域の価値上昇にもつながる。図4にある通り、大阪市の地方税における固定資産税、都市計画税の高さはこうした中枢管理機能、情報・業務機能の集積という背景があるからだろう。これらに対して、大阪市の支出については、特に、扶助費の増加、公債費の多さ、補助費等(団体への助成金、一部事務組合への負担金、法適用地方公営企業会計への負担金)、操出金(他会計への操出金)、投資・出資金・貸付金(地方自治体による投資、公営企業会計への貸付金)の低下しつつも一定額を有している点は注目される。なお、補助費等、操出金、投資・出資金・貸付金の支出の多さは大阪市の都市経営を進める上で、特別会計、外郭団体の活用を示していると言える。

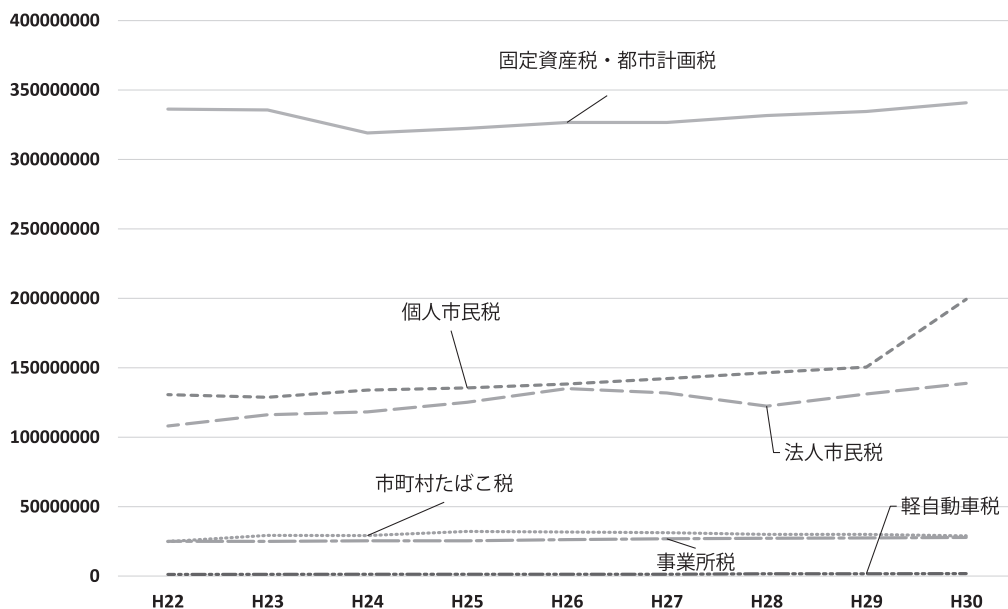
あわせて、大阪市の財政状況については、その扱いが取りざたされている臨時財政対策債現在高はかなりの額に達し(平成30年度時点で7400億円)、大阪市の地方債合計に占める割合が36%にまで向上している点を指摘しておきたい。政府による保証はあるとされているが、「臨時」であり、このままの状態が望ましいものではないだろう。

3.5 大阪の相対的な位置の確認

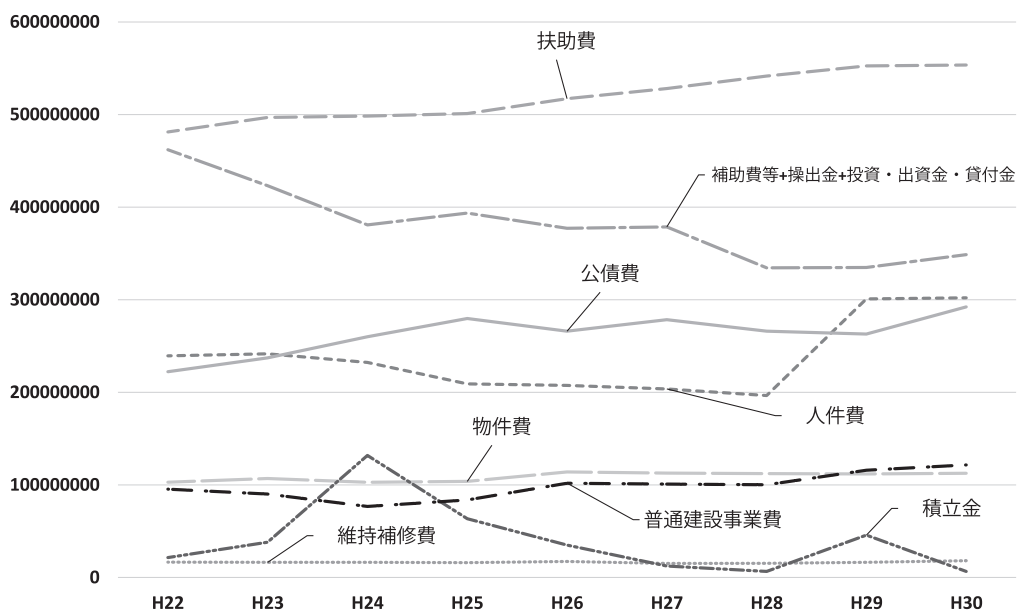
以上のような形で大阪経済は機能している。世界の諸都市に占める大阪の位置は、日本の都

図4 大阪市の収支の推移

大阪市地方税収入の推移



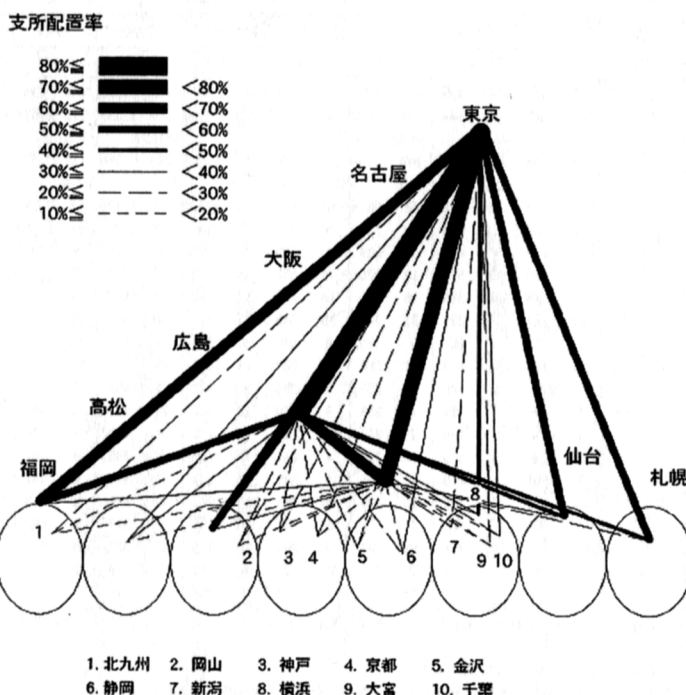
大阪市支出の推移



（出所）総務省「地方財政状況調査関係資料 財政状況資料集」より著者作成。

図 5

主要企業本社・支所の配置に基づく日本の都市システム（2000年）



注 1：楕円は主要都市のテリトリーを示す

注 2：ただし、金沢と京都のテリトリーは省略

注 3：各都市の高さを本社と支所の従業者数で示した場合（東京の数値を基準としている）

原典：阿部・山崎（2004）p.108。

（出所）久保（2019）、34 頁。

市では東京に次ぐもので、大阪は台北に次ぐ世界 32 位となっている（久保、2019、109 頁）。その現実の姿は大変重要ではあるものの、図 5 にあるように、日本のなかでは東京を頂点とする日本の都市システムの一部に過ぎない。これに対して、東京はロンドン、ニューヨーク、パリに次ぐ世界 4 位とされ、前述のようにサッセン（2019）では、東京はニューヨーク、ロンドンとともにグローバルシティを形成しているというように日本の他都市の追従を許さない。かつて大阪の位置付けを東京に並ぶものとする「二眼レフ論」が主張されたが、あまりの隔絶した東京の位置から鑑みて、グローバル時代の現在では幻想というしかない。

なお、現在のように、東京が隔絶した位置を占めるに至るまでにはストーリーがある。その際、東京というグローバルシティで活動する構成員の積極性が指摘できる。例えば、「逃げ込める街へ」をテーマとして設けられた六本木ヒルズである。1995（平成 7）年の阪神淡路大震

災を経て、グローバル企業によるアジア本社の立地場所の選択において、発展するアジア諸国、地域、特にシンガポールと香港との都市間競争に危機感を感じた森ビルは、阪神淡路大震災級の地震にも対応する耐震性⁶⁾と、いざ、大震災が起こったとしても、通常通りの事業活動を保障する環境性、省エネ性（大規模コージェネレーション、水の再利用、太陽光発電）を担保しようとして、「都市の磁力を発するメディア」（森、2018）としての存在を目指してきた（2019年4月6日放送のNHK「平成史スクープドキュメント 第6回東京 超高層シティー光と影」）。本社機能を大阪から東京に移転する企業数が問題とされているが、それに加えて大阪という都市力を高めようとする強い意志のある企業が不在である点が、現在の大阪にとっての大きな問題ではないだろうか⁷⁾。

4 公益事業等から見た大阪市の経営

4.1 公益事業に注目する意味

それでは、大阪市はどのようにして経営されてきたのだろうか。大阪市の都市経営の側面を、公益事業である水道、鉄道、そして住まいとまちづくりに注目して歴史的に検討する。その前に、公益事業に注目する意味について検討しておきたい。

中瀬（2019）で取り上げたように、日本では最近、ドイツのシュタットベルケの活動に注目が集まっている。このシュタットベルケは、ドイツの地域密着型のエネルギー事業を中心に運営される都市公社で、乏しい自治体財政基盤という状況において、エネルギー事業における収益を活用し、他の公益的事業に再投資を行っており、価値の地域循環を果たしている（諸富、2018）。

こうした内部補助の議論は、かつての関一の市営事業論と同じ発想である。関は、「現行法制に認められている範囲の市税をもってしては大都市市民の福祉を増進すべき社会的、保健的、文化的施設を完備すべき見込みはほとんど全くないのである。」そこで、「市営事業においてはその剰余金を普通経済に繰り入れて、租税その他の公法上の収入をもってしては、到底実施する見込みなき保健上の施設や社会政策的の施設を実行することは、今日わが国の大都市において最も必要な財政上の措置である」としていた（関、1966、313-314頁）。

また、再投資による価値の地域循環という発想は、2010年代以降、地域再生、地域創生の議論の中で、例えば岩手県紫波町で進められる「循環型まちづくり」にみられるように、環境保全と結びつけられており、SDGs時代の都市の1つのあり方を示している（中瀬、2017）。

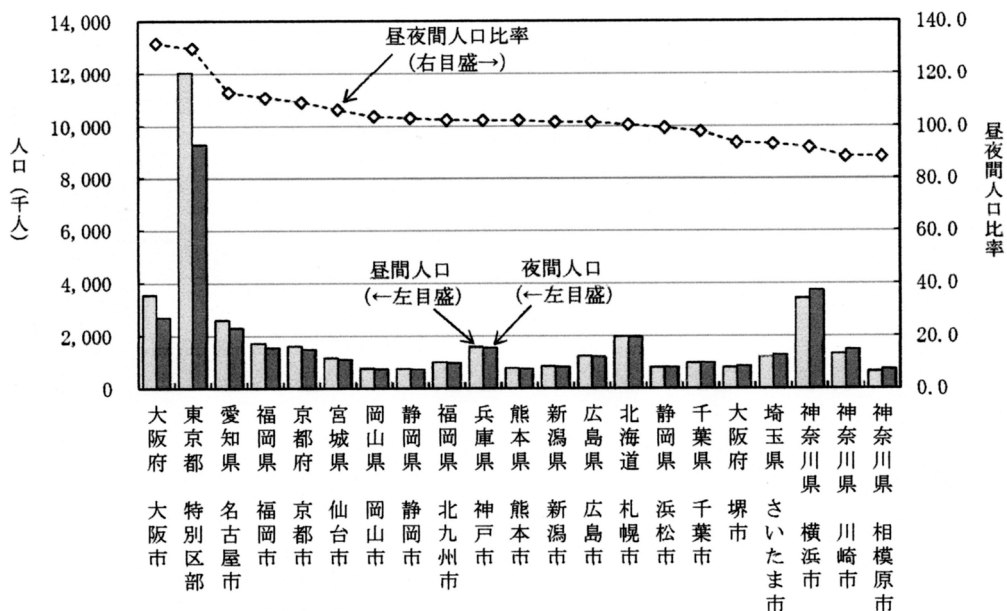
さて、そもそも、公益事業についての明確な定義はなく、公益事業学会の規約第6条において、「われわれの生活に日常不可欠な用益を提供する一連の事業のことであって、それには電気、ガス、水道、鉄道、軌道、自動車道、バス、定期船、定期航空、郵便、電信電話、放送等の諸事業が包括される」とされている。実際には、「たとえば、鉄道事業の場合の旅客や貨物の輸送サービス供給は、連結した線路という工業技術ネットワーク設備なしでは不可能である

ように、電気事業、ガス事業、水道事業のサービス（財）も、連結した電線、ガス管、水道管という工業技術ネットワーク設備なしでは供給されえない。したがって、公益事業は、工業技術ネットワーク設備間という限定された場所的、物理的条件の範囲内でしか事業のサービスを供給することができないので、営業地域が限定される産業である。また、営業地域が限定されることに加えて、設備投資に巨額の資本を要するので、公益事業は、後述する自然独占性と極めて関連性を有する産業である」（ネットワーク・ビジネス研究会、2004、6頁）とされている。公益事業は、継続的に事業を実施するため、独立採算制度を採用するとともに、規制のもとで長く総括原価方式の料金設定を認められてきた。

図6のように、昼夜間人口比率が最大である大阪市（1.31）にとっては、大阪市の公益事業はその都市経営にとって不可欠だけでなく、大阪市域における人、企業の活動が大阪市の経済的な利益になるように公益事業の運営が求められるのである。市営事業としての意義が認められることから安易に民営化を進めることは問題であろう。

図6

昼間人口、夜間人口及び昼夜間人口比率—政令指定都市及び東京都特別区部（平成27年）



(出所) 総務省統計局ホームページ「平成27年国勢調査 従業地・通学地による人口・就業状態等集計結果」12頁

<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka.html#kekkgai>、2020/09/11

以下の節では、具体的な公益事業の活動について分析を行う。

4.2 水道の整備、発展

4.2.1 大阪市の水道の歴史

江戸時代から明治前期の大阪では、飲料水として上町台地の井戸と川水（天満橋上流川岸、中津川嬉が崎上流川岸から取水）を水売りから購入してきたが、高価であるために、大阪市内および周辺町村の住民の必要とする水量の約2割にしかならなかった。そこで、多くの住民は河水・堀水を飲食用として利用し、市内に広く普及した井戸は一般には雑用水としつつも、一部は飲食用水として使われた（加来、1998）。

図7は改良された背割下水である。当時の大阪の下水については、各家庭から出る污水、雨水は軒下の溝から家屋の裏手に通じる、こうした背割下水に落ち、堀川から河川へと流れていた。この背割下水は野溝のごとく素掘りで開渠であること、溝床が泥土で污水が溝内に滞留し不潔であること、滞留する生活排水は土に浸透して近接の井戸水を汚染し、その井戸水はまた背割下水に入るといった循環構造であったこと、から明治以後のコレラの流行へとつながってしまった（大阪市水道局、1996）。

図7



改良後の背割下水

（出所）大阪市水道局（1996）、67 頁。

こうした状況を見て、1886（明治19）年大阪府知事は水道計画を決定するも多額の資金が必要なことからいったん頓挫し、改めて伝染病、火災延焼の対策として、1891（明治24）年大阪市会で水道敷設は決定し、1895（明治28）年に大阪市によって水道は開始された。その後、大阪市一円に水道はあまねく供給されるとともに、大阪市の市域拡張候補地域に対しても拡張前から市外給水を実施した。1925（大正14）年4月の第2次市域拡張後でも、水道システムが不十分な、隣接の大阪府内にも（北河内郡守口町には1925（大正14）年12月、三島郡

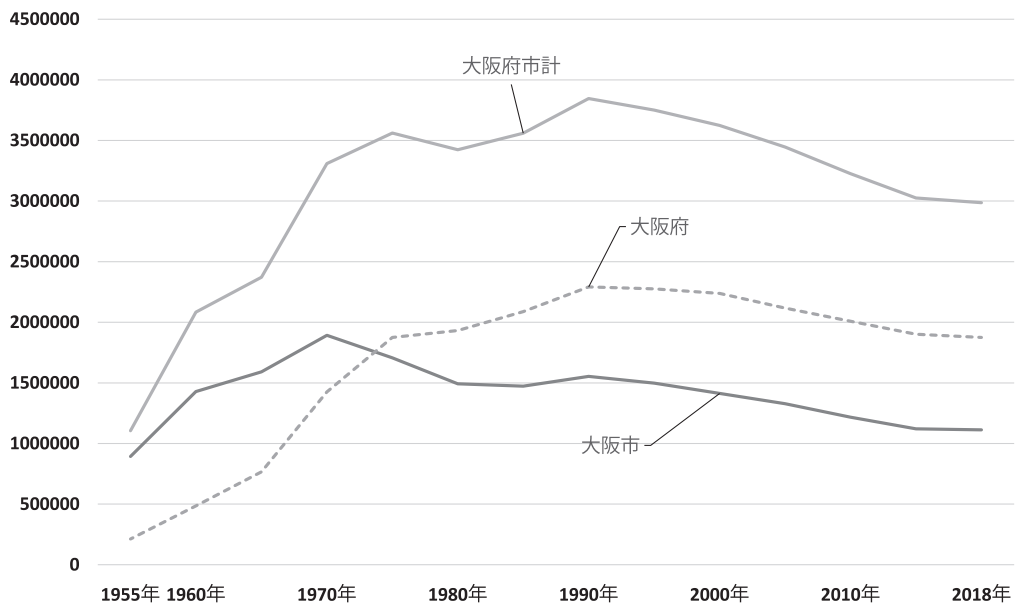
吹田町には1927（昭和2）年8月、布施市には1938（昭和13）年3月、中河内郡龍華町には1947（昭和22）年4月、豊中市には1947（昭和22）年11月など）、引き続いて市外給水として実施されてきた（大阪市水道局、1996、1061頁）。いち早く開発された大阪市の水道は、必要とする大阪府内の市町村にも供給してきたのである。

高度経済成長期を迎える1959（昭和34）年、地下水の過剰くみ上げによる地盤沈下対策として、工業用水道が敷設されて最初に西淀川区、淀川区に給水された。大阪市の製造業の発展に寄与してきた。

大阪府の水道事業についてみておきたい。こうした大阪市に対して、大阪府では、府下市町村の要望に応えようとして、1934（昭和9）年に土木部内に府営水道設備調査班を設置し、淀川の水を利用しようと大阪市水道局から技師行徳通誠氏を招へいして、水道事業創設のための計画調査を始めた。1940（昭和15）年、府営用水供給事業に着手したものの、戦時のため中断してしまい、第2次世界大戦後の1951（昭和26）年、庭窪浄水場（守口市）から北河内郡、中河内郡、泉北郡、堺市へと水道供給を始めた。大阪府が造成した千里、泉北のニュータウンへの水道供給にも貢献した。1962（昭和37）年には、大阪府でも工業用水の給水が開始され（東大阪、守口市、門真市、堺市、堺臨海造成地）、1964（昭和39）年より、地下水くみ上げ対策としても給水開始が行われた。

図8

大阪市、大阪府、大阪府市計の1日平均配水量の推移（単位： m^3 ）



（出所）大阪市水道局（1996）、141頁、「大阪市水道事業年報」、大阪府水道部（1993）、44頁、「大阪府水道部統計年報」、「大阪府の水道の現況」、「大阪府統計年鑑」より著者作成。

このように、高度経済成長期まで、大阪市、大阪府は関係を有しつつ、ともに右肩上がりに増加する、それぞれの水需要に対応しようと、水道供給を進めてきた。

その後、大阪市ではオイルショック以降、図8に見られるように、水需要は右肩下がりに低下していく。

大阪府では依然として水需要は上昇を示すことから、1987（昭和62）年度には大阪府と和歌山・奈良両県の分水に関する合意が得られ紀の川大堰が建設着工されて分水されたこと、1988（昭和63）年度には安威川ダム建設に関する大阪府知事と水道企業管理者との基本協定を締結して利用できるようになったこと、1992（平成4）年より琵琶湖開発事業で水利権を確保して「当面必要な水利権を確保」（大阪府水道部、1993）することができたこと、から余裕を持てるようになった。その大阪府でも、1990年代後半から水需要は横ばいとなり、2000年代以降は右肩下がりに下がっていった。

現在では、2010（平成22）年度に大阪府内の42市町村が共同で設立した一部事務組合（特別地方公共団体）大阪広域水道企業団が大阪府営水道を引き継いでいる。平成23年度から、水道用水を42市町村に供給する「水道用水供給事業」と工業用水を府内の約420事業所への「工業用水道事業」を行うとともに、平成29年度からは四條畷市・太子町・千早赤阪村、平成31年度からは泉南市・阪南市・豊能町・忠岡町・田尻町・岬町の家庭などに水道を供給している（大阪広域水道企業団ホームページ）。

2000年代以降、大阪市、大阪府ともに、水道事業のあり方をめぐって盛んに議論がされている。

4.2.2 現在の水道事業について

最近の大阪市の水道事業の様子を表2で確認すると、給水原価の低下（＝コスト削減）は実現しつつも、設備利用は若干低下気味となっている。

現在の日本の水道事業の課題として、第1に、人口減少による給水量の減少で料金収益の減少につながり、他方で施設利用率は低下していることである。水道事業とは、図9にあるように、特に密度の経済性が重視されることから、配水管使用効率の低さをいかにして向上させるのかが問われるのである。

だからといって、現在の日本で盛んに主張されるように、水道事業の民営化は望ましくない。水道事業は、人間の生命維持に重要だからである。

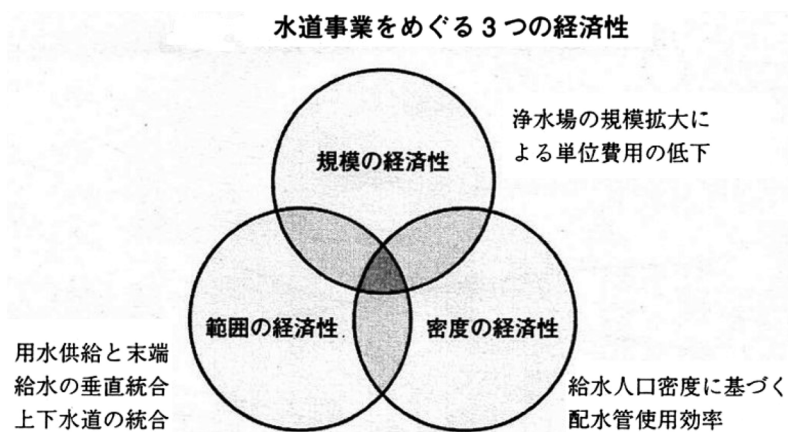
かつて南アフリカ共和国において、1994年マンデラ政権発足後、1999年「水」についても民営化政策が採用され、外資の進出と世界銀行等の融資条件の一つとして、トータル・リカバリー政策（水を供給するためのコストをすべて需用者に負担させるもの）が採用された。その結果、水利用に当たってはプリペイド・カード（1枚4.02ドル）の購入、水道メーターへの挿入が求められたが、多くの貧困な人々はとてもその制度を利用できなかった。やむなく飲用

表 2

項目	単位	H26	H27	H28	H29	H30
(1)有収率 (年間総有収水量)／(年間総配水量)×100	(%)	87.3	90.5	92.2	92	91.5
(2)負荷率	(%)	90.8	88.7	90.4	91.1	91.1
(3)施設利用率	(%)	48.1	46.1	45.5	45.7	45.7
(4)最大稼働率	(%)	53	52	50.3	50.1	50.2
(5)配水管使用効率	(m3／m)	81.59	78.55	77.11	77.47	77.63
(6)固定資産使用効率	(m3／万円)	11.11	10.68	10.41	10.55	10.44
(7)職員1人当たり給水人口	(人)	1,759	1,817	1,894	2,022	2,071
(8)職員1人当たり有収水量	(m3)	243,443	250,206	260,480	277,351	281,790
(9)職員1人当たり営業収益	(千円)	41,183	41,998	43,655	46,481	47,081
(10)供給単価	(円／m3)	161.9	161.19	160.48	160.47	160.35
(11)給水原価	(円／m3)	138.43	137.18	131.37	127.9	129.16

(出所)『地方公営企業年鑑』より著者作成。

図 9



(出所) 太田 (2011)、138 頁。

水を求めて近くの河川へと向かっており、ングェレザネで 2000 年にコレラが発生し 12 万人が感染して、政府発表で 265 人が死亡したという (国際調査ジャーナリスト協会、2004)。水道事業は、事業継続のために利益を生み出すことを求める民間企業による運営には問題がある。

そこで、コスト削減のためには、水道事業の供給区域を鑑みた設備の有効活用するための広域化が求められるのである。「水道で流行している AKB は A『あきらめた』K『考えない』B『場当たりの』。こうなってしまうと逃げたくなるかもしれませんが、その逃げ場を民間企

業への無責任な委託にしているのはどうかと思います。しかも、それによって技術の継承と経費の削減を図ったと正当化している…素人うけしそうな、いかにもお役所的な言い訳ですね。」（熊谷、2013、281 頁）とされている。水道事業において「安易」な民営化とはならず、広域化によるコスト削減につながるような工夫が重要なのである。

その際、第 2 に、渇水対策のため、ダム水源だけではなく自己水源の活用が求められる。「1994 年に時間給水の実施をみた 163 市町村を合わせて、水道取水量の 29.5%をダムに依存し、37.6%を他水道（ほとんど広域水道）からの受水に依存している。上水道全体としてはダム依存 19.7%、受水依存 23.6%である。つまり渇水の著しかった地域の水道は、そうでなかった地域に比べて格段にダムと広域水道への依存度が高いのである。しかも、その広域水道の取水量のなかではダム依存の部分が約 70%という高率—一般の市町村水道の場合の 3 倍半—を占めている。このようなわけで渇水地域の上水道は二重の意味において他よりもダムに多くを依存しているといえる…『現役』で稼働していた自己水源も、その半ば以上が渇水に際して『影響軽微』あるいは『影響なし』にすませることができ、深刻な影響を受けたものは比較的少なかった。」（森瀧、1996、94、96 頁）という。特定の水源に依存することがいかにリスクが高いかを示している。

そして「自前の水道システム」の継続について、保屋野は「まずは①市街地から遠い、山間部に住居が散在するなどの地理的条件によって上水道あるいは簡易水道が延伸されなかったことが挙げられるが、②身近に沢水や湧き水など豊かかつ清浄な水源に恵まれ原水確保のコストが安価なこと、③伝統的な共同体の結束が強く自前の水供給能力をもつこと、などである。つまり、近代的インフラの恩恵を受けにくい不利条件を、自然環境と共同体の力によって低コストという利点に転化してきた」ことを理由に挙げ、「あらためて水道法を考えると、『豊富、清浄、安価な水』を国民に保証するという目的と、それを水道管によって達成するという手段との間にはギャップがあったことに、いまさらながら気づかされる。水道行政は広い意味での水供給行政ではなかったのである。」（保屋野、2017、108 頁）とまとめている。つまり、渇水対策というリスクを低下させるためにも、自己水源を含めた「自前の水道システム」が求められるのである。

現在の大阪府では、すでにかかなりのレベルで淀川に依存している。2018 年度の淀川への依存率は 90.5%、地下水その他自己水源は 9.5%となっている（「大阪府の水道の現況（平成 30 年度）」）。それでも、自己水源を有しているのは、北大阪の能勢町（地下水）、豊能町（一庫ダム）、池田市（一庫ダム、余野川伏流水）、箕面市（箕面川、地下水）、豊中市（猪名川）、吹田市（淀川、地下水）、摂津市（地下水）、茨木市（地下水）、高槻市（地下水）、島本町（地下水）、東大阪の枚方市（淀川）、寝屋川市（淀川）、守口市（淀川）、交野市（地下水）、四條畷市（地下水）、東大阪市（生駒山の湧水）、柏原市（地下水）、南大阪の藤井寺市（石川伏流水）、羽曳野市（石川伏流水、地下水）、富田林市（滝畑ダム、地下水）、河内長野市（滝畑ダム）、太子

町（地下水）、河南町（地下水）、泉州の和泉市（父鬼川）、岸和田市（流木地下水）、貝塚市（津田川地下水、近木川表流水）、泉佐野市（大池、稲倉池）、岬町（逢帰ダム）（大阪府「大阪府の水道の現況（平成24年度）」、各市ホームページ、副首都推進局・大阪府健康医療部・大阪市水道局「大阪の水道事業について」）があり、大変貴重である。

とはいえ、現在、水需要自体の減少という事態の進行と自らの市町村における水道事業維持のモチベーションの低下等から、自己水源の維持が危ぶまれる。

だからこそ、大阪府下の市町村にとっての「自前の水道システム」への志向は重要なのである。この水道事業問題においても、大阪府下には多様な市町村が存在しており、単純な解決策など存在しない。民営化を防ぎ、広域化によるコスト低下を進め、自己水源を確保することで大阪市を含めた大阪府全体としてのリスク低下を図るという工夫が求められるのである。

大阪市の水道事業は、以上の観点から、大阪府広域水道事業団との関係づくりが重要なものとなる。

4.3 交通体系の整備、発展

4.3.1 地下鉄の歴史

次に、大阪市の高速鉄道事業についてである。地下鉄網を望んでいた大阪市としては、大阪市高速度交通機関協議会を設置して協議し、1925（大正14）年10月に4路線からなる高速鉄道計画を策定し、都市計画事業として実施することを決めた。1926（大正15）年3月に都市計画決定となり、1927（昭和2）年6月に軌道法に基づき特許を取得し、事業に着手した。なお、4路線とは、第1号線豊能郡豊津村大字榎阪～住吉区我孫子町間、第2号線東成区森小路南端～天王寺駅南側間、第3号線浪速区市電大国町交差点～西成区玉出町南端間、第4号線港区築港棧橋東側～住吉区平野西脇町間であった（佐藤、2004、21-2頁）。

1933（昭和8）年5月、梅田－心斎橋間3.1kmの高速鉄道事業（地下鉄）が開業した。しかし、その後は、前述のように資金問題で停滞し、御堂筋線の大混雑（1963年の御堂筋線のラッシュ時の混雑率は320%）をきたしていた。1962（昭和37）年6月、当時の中井光次市長の要請で、国鉄理事関東支社長だった今岡鶴吉を交通局長として招へいするとともに、同年6月からの都市交通審議会大阪部会で審議して翌1963（昭和38）年3月に答申7号「大阪市及びその周辺における高速鉄道の整備増強に関する基本計画」が答申され、1958（昭和33）年議決の「大阪市交通事業基本計画」を1963（昭和38）年3月議決で抜本改訂された。ここでは、①1975（昭和50）年目標の路線を1970（昭和45）年までに完成させること、②都市部の輸送と周辺部に寄与するため新たに堺筋線（6号線）を追加すること、③この中の4路線を隣接都市に延長すること、④6路線の総延長115.2kmの新計画路線に改訂し、1975（昭和50）年の完成を目途とすること、だった。

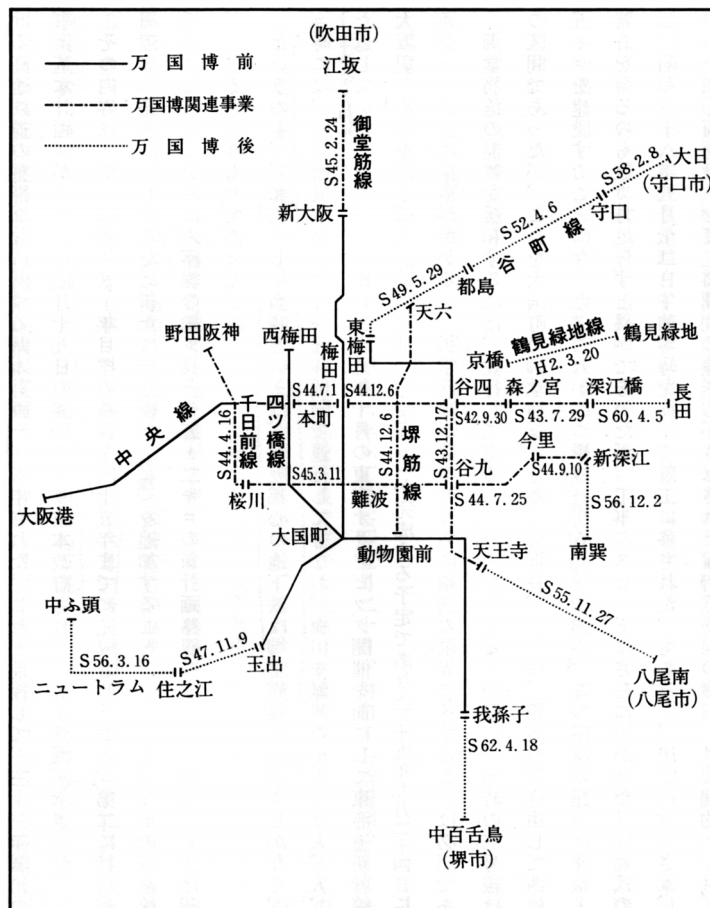
まずは、御堂筋線のバイパスとして3号線の大国町－玉出間について、大国町で御堂筋線か

ら分離して四ッ橋、肥後橋を経由して西梅田に至る延長を建設して、現在の四ッ橋線とした。もう1本のバイパス線として2号線の谷町線が1967（昭和42）年3月東梅田－谷町4丁目間に開通し、1968（昭和43）年12月に天王寺まで開通した。

その後、1965（昭和40）年9月に大阪千里丘陵での万国博覧会の開催が確定して地下鉄建設は進展した。「基本計画は、昭和41年3月29日に再び改訂され、42年度完成目標の緊急5ヵ年計画は、万国博開催前の44年度まで延伸更改し、6路線64.5キロの、国鉄環状線内を格子状に結ぶ地下鉄網を整備することになった。他方、輸送効率をあげるため路面電車を43年度末までに全廃し、地下鉄を中心とした都市交通体系への一大転換を図ることになったわけである。」⁸⁾（新修大阪市史編集委員会、1995、17頁）。

6号線の堺筋線は、1969（昭和44）年12月、天神橋筋6丁目－動物園前間に開通し、天神

図10 大阪市営地下鉄の営業路線の伸び



（出所）新修大阪市史編集委員会（1995）、16頁。

橋筋 6 丁目以北は阪急電車と相互乗り入れを果たした。阪神電車と接続する千日前線（5 号線）野田阪神－桜川間は 1969（昭和 44）年 4 月に、谷町 9 丁目－新深江橋間は 1969（昭和 44）年 9 月、桜川－谷町 9 丁目間は 1970（昭和 45）年 3 月に開通し、郊外住宅地と都心を結ぶ役割を果たした。中央線（4 号線）は車庫連絡線として、1967（昭和 42）年 9 月に谷町 4 丁目－森ノ宮間、1968（昭和 43）年 7 月に森ノ宮－深江橋間、1969（昭和 44）年 12 月に本町－谷町 4 丁目間が開通して、中央線大阪港－深江橋間の全線は堺筋線と同時に開通した。

万博会場までの交通としては、新大阪－江坂間を大阪市が担当して 1970（昭和 45）年 2 月に開通した（江坂－万博会場間は大阪府、阪急電鉄、地元財界の共同出資会社北大阪急行電鉄株式会社の担当となった）。計画された地下鉄は万博開催にぎりぎり間に合った。この結果、「EXPO'70」万国博覧会は予想を大幅に上回る 6422 万人が入場し、御堂筋線と堺筋線が 2100 万人を運んで大成功に結びつけたという（新修大阪市史編集委員会、1995、14－18 頁）⁹⁾。

東京オリンピックを契機に首都の面目を一新させたのと同様に、万博の大成功は目論見通り、大阪を一新させた。しかし、その結果、「単発的なイベントや外来型巨大プロジェクトの誘致による経済振興という『麻薬的』要因に依存を深め」てしまうことになった（西村、2007、73 頁）。

4.3.2 地下鉄とともに整備された地下街

前述した地下鉄建設は、同時に大阪市に地下街をもあわせて整備をさせ、まちづくりにも寄与した。地下街とは、「公共の用に供される地下歩道（地下鉄の改札口外の通路、コンコース等を含む）と当該地下歩道に面して設けられる店舗、事務所その他これらに類する施設が一体となった地下通路（地下駐車場が併設されている場合には、当該地下街駐車場を含む）であって、公共の用に供されている道路または駅前広場（土地区画整理事業、市街地再開発事業等により建設中の道路または駅前広場を含む）の区域に係るものとする（ただし地下歩道に面して設けられる店舗、事務所その他これに類する施設が、駅務室、機械室等でもっぱら公共施設の管理運営のためのもの、移動可能なものまたは仮設的なもの場合は、地下街として扱わないものとする）と定義され」（大阪地下街株式会社、1986、34 頁）た。大阪では、「難波地下街計画は、難波駅前の東側、日本橋 3 丁目に至る間は、駅前の非常に広い道路から急に狭い道路になるため、自動車の通行は著しく混雑していた。この自動車交通と、南海電鉄の乗降客、百貨店の買物客及び道路をへだてた戎橋通りと南海通りの歩行者が路上で交わることになり、これの交通安全施設を作るということが 1 つ、もう 1 つは、十分機能しない御堂筋難波付近の地下道の教訓から、地下道を交通安全施設としてもっと利用されるようにするためには、地下道をさらに魅力的にする本格的な店舗を付設しなければならないだろうという考えがあって、この交通の隘路打開と魅力ある地下道という 2 つの考え方が重なって、難波地下道案が出てきた」（大阪地下街株式会社、1986、38 頁）のである¹⁰⁾。

1956（昭和 31）年、公私共同経営方式として「大阪地下街株式会社」が設立され、ナンバ

地下センター（1957年；現在のナンバなんなんタウン）、ウメダ地下センター（1963年；現在のホワイティうめだ）、ドージマ地下センター（1966年；現在のドーチカ）、アベノ橋地下センター（1968年；現在のあべちか）、虹のまち（1970年；現在のなんばウォーク）、コムズガーデン（1990年）、クリスタ長堀（1997年）が設けられた。

地下鉄建設とも密接にかかわっており、特にウメダ地下センター建設の際は、「すなわち、地下街建設の立場から、地下鉄谷町線の計画を設計上の重要なポイントにして原計画を策定し、地下鉄建設の立場からは、地下街計画を好機として、通過地点を梅田新道－曽根崎警察署横－OS劇場前－天六の現在路線に変更し、地下街の下を通る地下鉄トンネル部分は地下街と同時施工する。さらに、地下街に不可分の関係にある大阪富国生命ビル、新阪急ビルの建設計画も、地下街計画と同時に具体化することになった」（大阪地下街株式会社、1986、59頁）という。

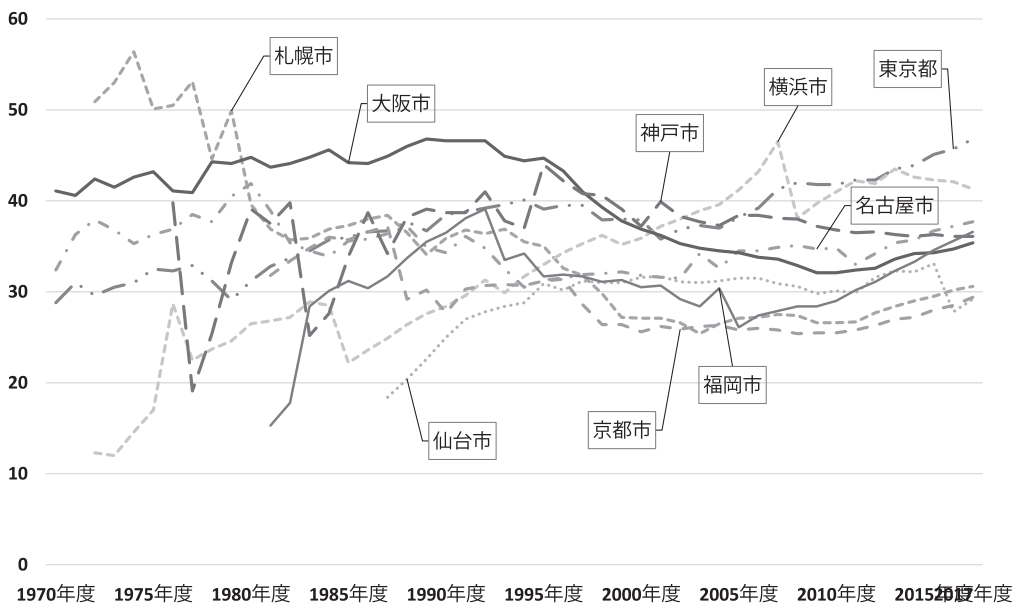
地下鉄、地下街の建設にはこのように大阪市の都市計画が深くかかわり、大阪のまちづくりに寄与してきた。

4.3.3 現在の地下鉄について

大阪市営地下鉄の発展の意義としては、関一が明らかにしているように、「市営としたために無用の競争が起こらない。比較的統一した線路網を択ぶことができ、これらの統一した系統

図 11

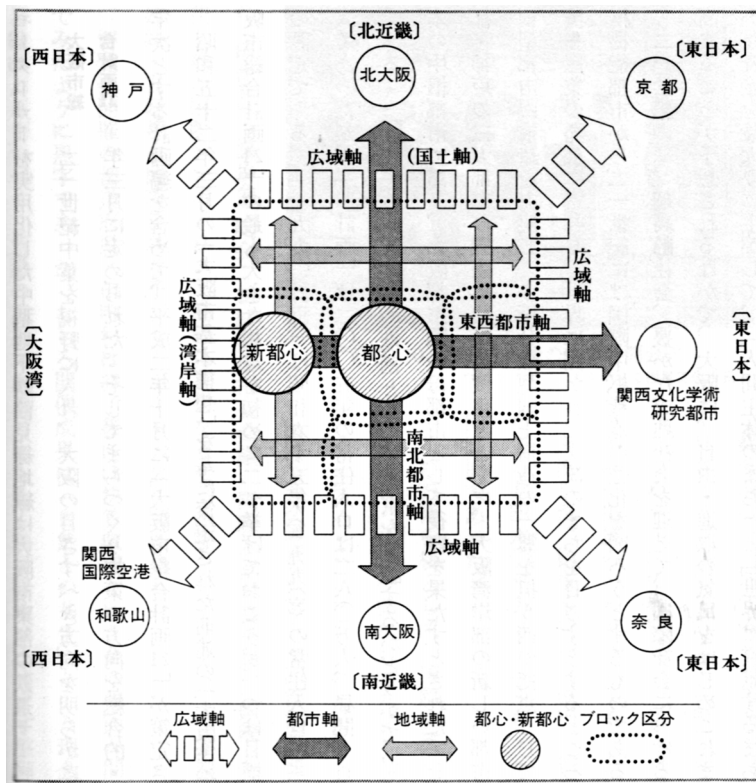
高速鉄道事業の都市別乗車効率の推移



（注）都市の横の数字の単位は、億円。

（出所）『地方公営企業年鑑』より著者作成。

図 12



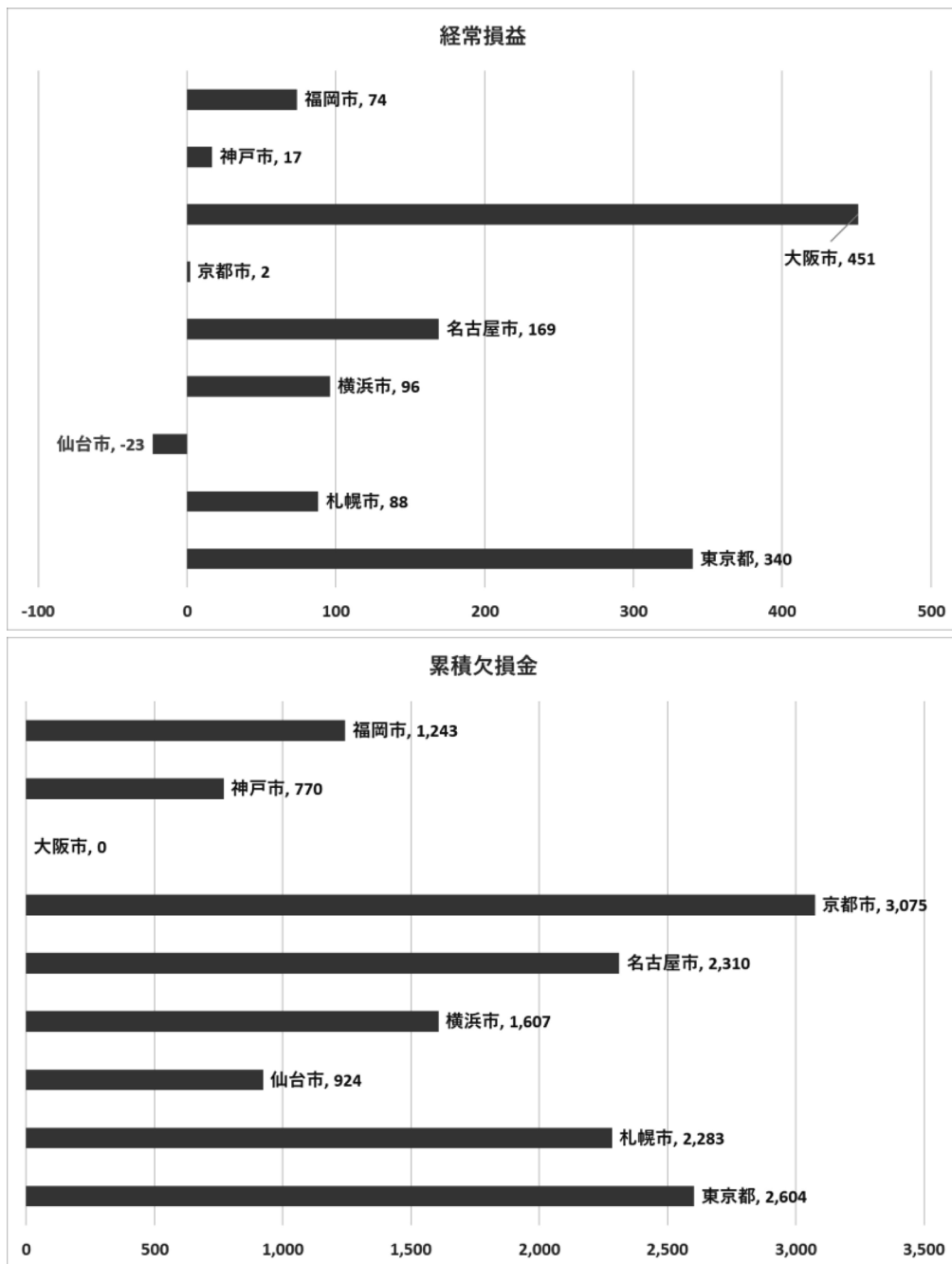
(出所) 新修大阪市史編集委員会 (1995)、236 頁。

のある線路を敷設したために、今日まで市営電車の財政状態はすこぶる良かったのである。」(関、1966、396 頁)。このため、前述の「国鉄環状線内を格子状に結ぶ地下鉄網を整備する」ことを達成した後が課題とされていた。

そして、図 11 にみられる通り、相対的に良好だった大阪市営地下鉄の乗車効率は、1990 年代後半から下降していき、東京都、横浜市、名古屋市、神戸市の後塵を拝することになる。この時期には大阪市に何があったのだろうか。図 12 の構造図に従って、大阪市のウォーターフロント開発、「テクノポート大阪」計画の推進のために臨海鉄道の建設が進められ、1997 (平成 9) 年 12 月に大阪港トランスポートシステム南港・港区連絡線 大阪港～中ふ頭間が開業し、ニュートラムテクノポート線 コスモスクエア～中ふ頭間にて相互直通運転が開始されたのである。

「テクノポート大阪」計画とは大阪市制百周年事業として、1983 (昭和 58) 年に発表され、1988 (昭和 63) 年 7 月に基本計画が策定された。「21 世紀に向かって活力と魅力ある国際情報都市として大阪が発展するための拠点として臨海部に、次の諸機能を先行的に集積させるもの

図 13 高速鉄道事業の経営成績（2017 年）



（注）都市の横の数字の単位は、億円。

（出所）『地方公営企業年鑑』より著者作成。

である。すなわち、中核機能（先端技術開発、国際交易、情報・通信の諸機能）および高次都市機能（コンベンション機能、文化・スポーツ・レクリエーション機能、快適な居住機能、24時間サービス機能）である」（新修大阪市史編集委員会、1995、468頁）。この計画の中核機能を担うのがアジア太平洋トレードセンター（ATC）であり、国際貿易情報業務のセンターとなるものが大阪ワールドトレードセンター（WTC）であった。この地域は、大阪都心3区、副都心2区の都心部から相当離れているため、とてもこの2センターのテナントは期待されたほどには販売できず、現在に至るまで大阪市に対して大変な損害を与えている。同じ時期、前述したように、東京では六本木ヒルズといった挑戦的な建築物に取り組みれていた。対照的な結果となった。

なお、上述のテクノポート大阪は、関西国際空港の対岸部のりんくうタウン、二色の浜環境整備、堺第7-3区等、泉北6区とともに、大阪府の「大阪湾環状都市構想」において並んで位置づけられていた。つまり、そもそもWTCとりんくうゲートタワーは大阪市、大阪府のそれぞれの湾岸開発を担うものであり、競い合うものではなかったのである。

大阪市営地下鉄民営化直前の図13の2017年度の都市別の地下鉄の経営成績を確認すると、川勝（2013）の指摘と変わらず、経常損益における大阪市の黒字、累積欠損金の非計上にみるとおり、経営成績が大変良好である。こうした成績を示しつつも民営化が進められた。

地下鉄はどのようにあるべきであろうか。これについては、川勝（2013）が指摘するように、何よりも、市民にとって望ましい交通ネットワークの構築の上でどのような存在として位置づけるのか、ということを考えるべきではないだろうか。これまでに市民の税金で開発、運営されてきて、たとえ民営化したとしても大阪市が100%株式保有する企業であることから、「市民の共有財産であり、環境や福祉といった公益的機能を有する社会インフラであるという観点に立」ち、「担うべき領域は何かといった戦略や、まちづくりと一体的な増客への取り組み」、乗車効率の向上が求められよう。前述したように、JR東海道線、環状線、各私鉄との盛んな乗り換えの状況を鑑みても、こうした状況をいかに維持、発展させるかが必要だろう¹¹⁾。

4.4 住まいとまちづくり

4.4.1 明治維新以降の近代の大阪の住まいとまちづくり

現在、エリアマネジメント、パークマネジメントに注目が集まっている。大阪市には、以前から住まいとまちづくりの歴史が息づいている。それについてまずは触れておこう。

そもそもの大坂の町家の特徴とは、各部屋の大きさを決めるのに柱割でなく畳割で行われおり、その寸法も統一され、建具や畳に互換性があり商品として中古品の再利用も含め流通がなされていたことから、戸締りの建具以外、畳や室内の建具は借家の場合、借主が用意するいわゆる「裸貸し」という独特の借家システムとなっていた。大坂では、借家住まいが広く一般的となっており、家長屋から商売を始め、繁盛して持家町家に移る、また、その逆にといったよ

うに浮き沈みの激しい商売の町らしく経済状況に応じて住み替えすることが容易になっているという柔軟性があった（北山、2016、11頁）。

ところが、明治維新後、町並みの変化、産業・工業の発展により人口が急増して急速に無秩序な市街地の拡大で、1868（明治元）年の旧三郷の人口 28 万余人が、大阪市制成立の 1889（明治 22）年には 47 万人、第 1 次市域拡張をした 1897（明治 30）年に 76 万人、その後、1905（明治 38）年 107 万人、1912（大正元）年 133 万人と増加し、前述のように、それに伴って住み込みはもちろん、安普請の住宅が道路や排水、便所などの設備が不十分なまま建てられていった。例えば、周辺に立地した工場等の周りでは、工場で働く職工のための寄宿舎や下宿、低湿な長屋などが虫食い状に広がっていた。明治の初めからもみられた木賃宿を中心に低質な住宅が集積していた地域に加えて、近代化に伴い無秩序な開発が進められたエリアの多くがのちの対策を必要とする不良住宅地区に繋がっていった。

他方、前述のように、1878（明治 10）年になると、九州方面からコレラが大阪に広まり、大阪での患者総数は 1619 人、そのうち死者は 1228 人、死亡率は 75.8%にのぼり、水道敷設が計画された（北山、2016、16頁）。

以上のようなことから、大阪市は 100 万人以上の人口を有する大都市であり、東京と同様に、都市改善のため、郊外市町村を編入して、都市計画区域全体を包含する特別市政を布き、都市計画や建築監督の機能をもつことになった。その際、7 代目大阪市長となる関一は、特別市政の必要とは、二重監督の廃止によって事務上の手続きを省略するといった末葉の問題ではなく、一国文化の中枢である商工業の中心である大都市建設の要件であると考えた（北山、2016、47頁）。

その際、関は、「市の行政組織の編み込まれた市の完全なる統制に服する区を認めないならば、ついに大都市の解体となるものと思う。…学区の制度は法制上国の事務である教育事務に関して、大都市の内部に多数の団体を設けて、その負担で小学校の費用を支弁せしめたのであって、この学区制度は法制上、国の事務に関する団体であったが、自治観念の養成には多大の功績を現した。東京の 15 区よりも大阪市の 60 有余の学区が市民の自治精神の涵養に有力であったことは何人も争い得ないところである。かく精神的には偉大の効果を残した学区制度はその教育事務についてはどうであったかという、その短所を暴露してついに批判攻撃の的となった。いわゆる富裕区と貧弱区との財力、負担能力の相違が都市の発達とともにいよいよ顕著となり、全市的に見ると一般市民の平等に均霑すべき利益が到底堪え難き程度に不平等となった。そこで学区廃止論が叫ばれて各大都市（京都市にはなお学区がある）が多大の困難を排してその目的を達したことは最近の事実である。都市の内部に課税権、起債権（学区には起債権を認められなかった）を有する区制度を認めて、ある事務の権限を認めた場合に果たして学区制度の失敗の跡を踏まないという保証ができれば、私はここに大なる疑問を有している。」（関、1966、50-51 頁）と述べた¹²⁾。関は、「都市計画をもってわれわれの生活する都市

を『住み心地よき都市』たらしめん」(関、1966、118頁)と考えていた。大阪市は、大都市ゆえに抱える諸問題を相互に関連するものと意識して解決しようと、都市経営してきたのである。

4.4.2 高度経済成長期以後の住まいとまちづくりの転換

高度経済成長期以降、国の住宅行政が転換し、大阪市の施策もそれに応じて展開された。第1に、量から質への転換である。昭和43年の住宅統計調査で住宅数が世帯数を上回るなかで、また、人々の生活水準も大幅に向上するなかで住宅政策の重点はより水準の高い住宅をいかにして確保するかという質の問題に移って行った。

第2に、公共住宅中心の住宅行政から、民間住宅に対する助成やコントロールをも含んだ、より幅広い住宅行政が求められるようになったことである。

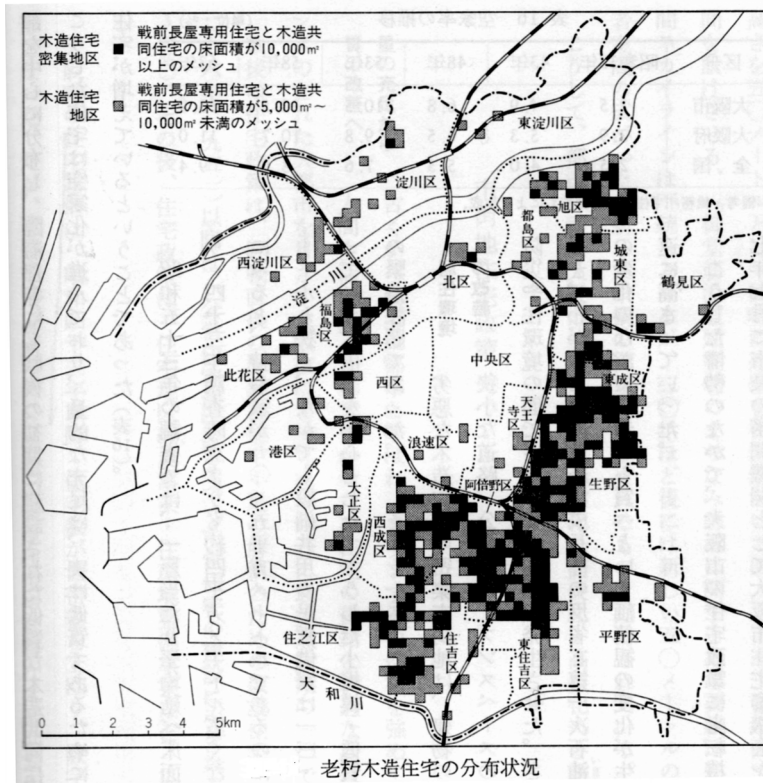
第3に、住宅行政をまちづくりの観点からとらえることが求められるようになったことである。代表的なものは、まずは、1983(昭和53)年度に創設された国の住宅政策で、正式名称は「地域住宅計画」(Housing with Power Environment)という「HOPE計画」である。これは、①地域の特性を踏まえた質の高い居住空間の整備、②地域の発意と創意による住まいづくりの実施、③地域住文化、地域住宅生産等にわたった広範な住宅政策の展開を内容としていた。国の助成として、計画策定費に1/3国庫補助、推進事業費補助があり、それまでの住宅政策が、公営、公団、公庫など住宅建設をいかに推進するかといったハード面での計画が中心であったのに対して、HOPE計画は、一定の理念の下に、地方公共団体が計画立案するものに国が助成する方式となっており、ハードから住文化なども含めたソフトへ、そして住宅から地域へ、国から地方主体へと大きな方向転換をうながす政策であった。大阪市としては、大都市であるためHOPEになじまないのではないかとの問題意識をもったものの、国とのやり取りから、人口減少を食い止める都市政策としての住宅政策を推進している都市として、「都市居住の活性化」をテーマにすることにした。(北山、2016、119頁)。

その流れで、優れた都市型集合住宅を建設した民間事業者を対象に、「ハウジングデザイン賞」という表彰制度を作った。そもそも、大阪市内は、以前は大気汚染や水質汚濁など公害の問題もあり、また緑も少ないといったマイナスの居住環境イメージが強かったが、公害も少なくなり、河川もきれいになり、街路樹も全国的にもトップ水準に増加するなど、住むまちとしての環境の向上が進んできていたので、市内居住の促進を図りたいというHOPE計画の目標から、当時、イギリスのロンドンで行われていた「housing design award」を参考として表彰制度を作ることになった。(北山、2016、128頁)。

4.4.3 住民と行政のパートナーシップ方式のまちづくり協議会での活動

図14にあるような、課題とされていた老朽木造住宅対策についてである。しかし必要な特

図 14



（出所）新修大阪市史編集委員会（1995）、144 頁。

定の制度は存在しなかったことから、「住宅市街地整備総合支援事業」を基軸に、「密集住宅市街地整備促進事業」、一部に「住宅地区改良事業」の3つの手法を合併施行し、密集市街地整備のための新たな手法を構築することとした。「住宅市街地整備総合支援事業」では、都市計画道路の整備、主要な生活道路の整備、都市計画公園の整備・従前居住者用賃貸住宅の建設を、「密集住宅市街地整備促進事業」では、民間老朽住宅の建替促進、老朽木造住宅の除却、まちかど広場の整備・狭隘道路の拡幅整備（平成14年から）を、「住宅地区改良事業」では、不良住宅の買収・除却、改良住宅の建設を担わせた。

そして古くからのコミュニティを生かしながら居住環境の整備を図るため、特に不良住宅が密集するエリアや道路・公園等を整備しなければならない骨格部分はクリアランスするが、それ以外の多くの部分は民間老朽住宅の建替や細街路の拡幅、まちかど広場の整備などを促進して新しい修復型のまちづくり事業に取り組むこととなったのである。（北山、2016、144～145頁）。

以上のような密集市街地整備を進めるためには地元の協力が不可欠であり、いわゆる「行政主導」でもない、また行政は不要で地元住民と専門家で計画立案するといういわゆる「住民主

導」でもない、行政と地域住民が連携しながら事業を進める「パートナーシップ型のまちづくり」を構築することがどうしても必要だと住宅政策セクションは考え、対応した。以下のように取り組まれた。

まず、1994（平成6）年7月に、生野区南部地区整備事業「まちづくり協議会」が発足したが、地上げ問題が沈静化し、基本構想がまとまり、密集市街地整備事業がようやく動き出したときに、住宅地区改良事業対象地区住民から事業に反対する動きが出てきた。住宅政策セクション側は、現状のままでは道路に接していない老朽住宅が多く、災害上危険であること、立退き者には正当な補償が行われかつ新しく建設する公共賃貸住宅に入居することができると事業内容を説明したがなかなか理解が得られなかった。

というのは、改良事業対象地区の住民の方々と折衝する中で、行政の事業の進め方に基本的な不信感を持っていることが明らかになったのである。事業がまちの安全や住環境の改善に役立つことは理解していても、「まちづくり協議会」が行政主導で行われ、大規模なクリアランスを伴い直接的な生活状況の変化を受ける改良事業対象地区の住民の声を聞かず、一方的に自分たちのスケジュールに沿って事業を進めようとしているという不信感だったのである。（北山、2016、148頁）。

住宅政策セクションのスタッフも、こうした地元の要求は当然であり、こうした意見を組み込んでまちづくり事業を長期に粘り強く展開していこうというスタンスに自分たちの方向を切り替えた。そして「まちづくり協議会」の人達と協議し、協議会の中に住宅地区改良事業の進め方を検討する「生野東地区部会」を作り、改良事業についてはこの部会を窓口として協議を進めることにした（北山、2016、149頁）。

まちかど広場という、いわゆる公園でなく住宅部局が責任を持つ新たな緑地整備についても、住民参加の新しい計画・建設方式、新しい管理方式を導入することとした。先ず用地は公共が買収あるいは所有者の無償提供等により確保する。そして広場の建設は市が行い、管理は地元で管理委員会を作ってもらい、公共が一定の助成を行ったうえ地元管理してもらうという新たなシステムである。地元管理であるので、計画内容も都市公園法による公園とは異なりもう少し自由に考えることが可能である。こうした前提の上に立って、まちかど広場の計画については、計画段階から地元の方々に入ってもらい、大学の先生方やコンサルタントなどの専門家も入れて自由に議論し、計画案を作ることとした。

第1号は約300m²の小さな「俊徳道せせらぎ広場」であった。お年寄りから子供達までがワーキングチームに参加し、発泡スチロールの模型まで作り、相当な思いで取り組んだ。そのエネルギーを見て、住民と一緒にまちづくりを進める方式の力強さと確かさを感じたという。名称も、広場の前の古くからの街道の名前を取って地元の人々がつけた。（北山、2016、150頁）¹³⁾。

以上のように、こうした昔からの地域には、自分たちの住んでいる古くからの町を自分たち

の力で守り管理していこうというエネルギーが存在し継承されているのを感じ、こうしたDNAをまちづくりに生かしていく必要性を実感し、住民と一緒にパートナーシップ方式で進める重要性を感じたのである¹⁴⁾。

芝村は、「区政問題の展開をみて改めて明らかになるのは、大阪市の専門官僚制的行政システムの堅固さである。住民運動高揚期においても、システムが揺るがされることはなかったかのようなのである。それだけに、大阪市での市民参加を軸にした区政の改革には困難が大きい。しかし市民参加・区政改善は、従来の合成体質から脱皮するための環である。それに成功しなければ、巨大な都市装置の集積とは裏腹に、住民の量的・質的空洞化がさらに進み、ついにはネクロポリス（死者の都市）への道を歩みかねない。大阪市での市民参加・区政改善の成否は、日本の大都市の未来を占うものと言えよう」（芝村、1999、210頁）とする。しかし、芝村（1999）は上述のパートナーシップ方式のまちづくり協議会をみておらず、その批判は保留されよう。

住民と行政のパートナーシップ方式は最近でも採用されようとしていた。岩崎（2020）によると、平松市政の前の関市政の際の市政改革が、市職員の不祥事もあって職員の働き方や職員数に関わる量的改革が重視されていたのに対し、平松市政では、小学校区程度の地域は高齢化が進みつつあるものの、地域活動に従事する人々の存在に期待して、その人々が動きやすいように支援するのが区役所の役割であり、その区役所が動きやすいように権限や財源面でアシストするのが本庁の役割であると考え「地域から市政を変える」方法を採用していた。「行政の体質改善であって、漢方薬のように、効くまでには時間がかか」るものだった。まさに前述したパートナーシップ方式のあり方であろう。しかし、「市民は、市長選挙で統治機構改革という劇薬を選択した」（岩崎、2020、55頁）のである。

4.5 エリアマネジメント・パークマネジメントの展開

高度成長期を中心に、長らく成長拡大を前提にした都市間競争が続いてきて、現在、高齢社会、人口減少社会に突入し、都市という単位で都市づくりを考えること、なかでも都市を再生することは限界があることから、まず小さな単位であるエリアに着目してその再生を探ることから都市を再生する方向に都市づくりの考え方を組み替えなければならないという。つまり、これまでのハードな整備が中心で、かつ都市全体から考える都市づくりに代わって、あるいは加えて、エリアという小さな単位で考え、そのエリアの地域価値を高める必要が認識され、エリアの再生を図る、ソフトなエリアマネジメント活動が注目されているという（小林+森記念財団、2018、10頁）。

そこでは、第1に、エリア内の関係者の絆があることを活かした、ガイドラインやルールによって連続性を持った空間整備を実現すること、第2に、そうした絆を活かして、駅周辺など車が集中することが好ましくない場所に大きな駐車場を設置しなくてもすむなどの仕組みを実

現すること、のように、マネジメント（運営管理）を意識して、エリアを絞って公共投資を行い、その公共投資が確実に活かされるように、民によるエリアマネジメント活動によって積極的にまちの価値を高めようとしているエリアを中心に公共投資し、その結果として、エリア価値の上昇により、公の税収にも好影響を生み出すものであるという（小林+森記念財団、2018、29頁）。

大都市型のエリアマネジメントには、特に「地権者」と「行政」が関係する。「地権者」にとっては、開発後のブランド価値の維持・向上が求められ、「行政」には、地域の活性化、環境整備、多様なコミュニティの形成などが求められる。だからこそ、エリアマネジメント活動の具体的な結果としては、ブランド価値の向上・維持は人や企業の集積を誘引し、資産価値の尺度である地価を上げ、結果として自治体には固定資産税・都市計画税などや法人・事業所税、消費税などの公租公課の収入増大を招くことを目指すのである（廣野、2019、178頁）。

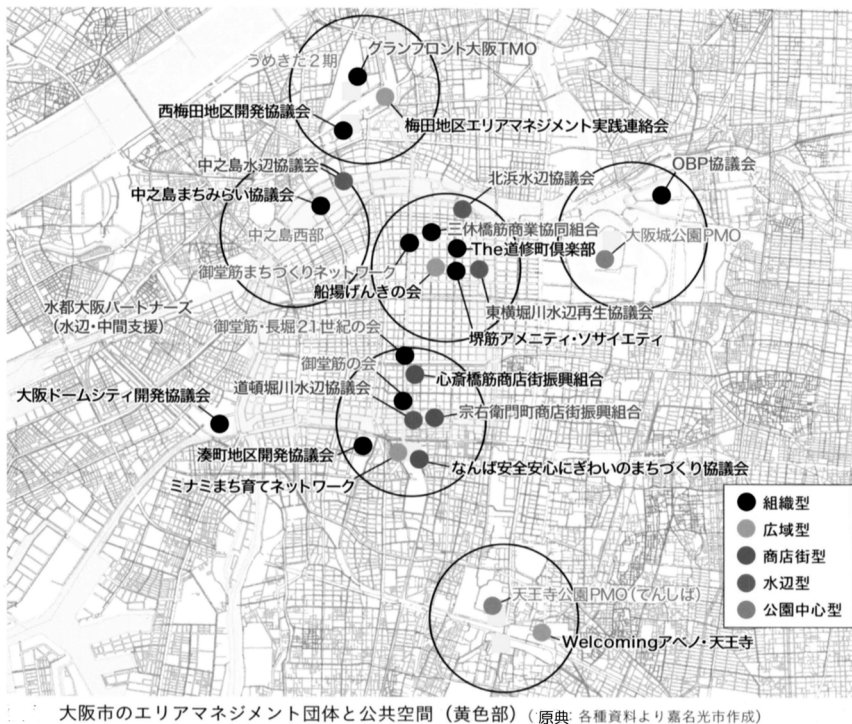
なお、エリアマネジメント活動の財源として、アメリカでは BID（Business Improvement District）と TIF（Tax Increment Financing）が活用されている。BID は、アメリカの州法の規定に基づく制度で、主に商業・業務地域内において、指定されたエリアから行政の徴税システムを活用して賦課金を徴収し、NPO である BID の運営組織がその賦課金を活用して、指定エリア内の様々なマネジメント活動を行うものである。TIF とは、米国で広く利用されている独自の財政政策であり、特に衰退した中心市街地における経済再生のための一方策であり、TIF 地区として指定された区域では、財産税課税評価額が一定期間固定され、新たな開発等を通じ生み出される課税評価増加額に伴う税増分は、当該地区における基盤整備の財源や民間事業者への補助金などの開発財源として還元される（小林+森記念財団、2018、160頁）。

なお、日本でも上述の BID や TIF が模索されているが、東京都の特別区に関わって、「都心の各区が地域価値向上に今一步積極的でない理由として、地価上昇により固定資産税の税収増が、地元区に直接還元されないという制度上の問題点が挙げられる。増収分を該当区が活用できる仕組みに変えて、その一部をエリアマネジメントに投入すべきである」ことや、「都市計画税は、都市整備などの費用に充てるため徴収する目的税であり、市町村税だが、固定資産税と同様に特別区では都税として集められている。これを、本来の趣旨に合う環境改善、安全維持等の費用としてエリアマネジメントに充当すべきである」（都心のあたらしい街づくりを考える会、2017、162頁）ことが指摘されている。これに対して、現在の大阪市の場合、前述したように、固定資産税・都市計画税は最重要な地方税として、直接徴収できている。

住民と行政のパートナーシップ方式のまちづくり協議会の経験のある大阪市では、図 15 にあるように、御堂筋を軸として、エリアマネジメント活動が効果的に展開しているのである。

また、パークマネジメントの成功例として、大阪城公園、てんしばの例が報告されている（大阪市経済戦略局観光部集客拠点担当、2019）。カフェやコンビニが outlets して活性化し、入園者が増加している¹⁵⁾。このエリアマネジメント、パークマネジメントの展開する地域は、前述

図 15 大阪市のエリアマネジメント団体と公共空間



（出所）脇本（2018）、176 頁。

のように、専門サービス産業の集塊地域と重なっている。まさに、ローカルコモンズとしての都心を体現していると言えよう。大阪市都心部の新たな魅力を生んでいる。

5 今後の大阪の発展と都市経営について

大阪市外郭団体評価委員会は、「今後の外郭団体の監理は、その本来の目的である本市の行政目的又は施策を達成するとともに、本市の関与による影響力が不適切に及ぼされることのないようその適正性及び透明性を確保する観点から行うことを旨として行うべきである。また、出資法人については、条例第 1 条の目的を踏まえ、本市の関与による影響力が不適切に及ぼされることのないようその適正性及び透明性を確保する観点からの監理を行っていくことが適当である。」としつつも、「もとより、本市の行政目的や施策の内容、これを達成するために外郭団体に求める役割及び影響力を通じるという手法の優位性については所管所属の政策的・行政的判断によるところが大きく、また、現時点で本市の行政目的又は施策の内容が具体的でないものの検討も今後進められていくと考えられるとともに、当該外郭団体の唯一性・限定性については民間事業者の活動範囲の拡大などの社会環境等により変化するものである。」（大阪市外

郭団体評価委員会、2020)とまとめている。

なお、現在の大阪市の「平成30年度財政状況資料集 地方公社・第3セクター等」に掲載されている団体」として、(公財)大阪国際交流センター、(株)大阪城ホール、(株)大阪市開発公社、(社福)大阪社会医療センター、(公財)大阪市救急医療事業団、クリアウォーター OSAKA (株)、大阪港埠頭 (株)、阪神国際港湾 (株)、(公財)大阪国際平和センター、大阪市住宅供給公社、(株)大阪水道総合サービス、大阪シティバス (株)、大阪市高速電気軌道 (株)、(一財)大阪市文化財協会、大阪外環状鉄道 (株)、大阪市街地開発 (株)、(株)大阪港トランスポートシステム、大阪港埠頭ターミナル (株)、大阪港木材倉庫 (株)、アジア太平洋トレードセンター (株)、(株)湊町開発センター、クリスタ長堀 (株)が挙げられている。

地下鉄事業について議論した際、市民にとって大阪市をどのようなものとして進めていくのか、大阪市の都市経営の大きな方向性を構想し、確認する必要を述べた。外郭団体の扱い方についても大阪市の都市理念の下、都市経営の観点から検討すべきであろう。

繰り返しになるが、その際、都心3区、副都心2区には専門サービス産業の集塊が存在し、同じ地域にエリアマネジメント、パークマネジメントが展開して活性化されており、その結果、まさにローカルコモンズとしての都心が形成されつつあることを考慮すべきであろう。つまり、これまで後ろ向きに捉えられてきた、大阪市の有する母都市機能を十二分に活用する戦略が求められるのである。

6 おわりに

「はじめに」において、「本稿では、大都市の都市経営を議論するにあたって、大阪市の都市経営の歴史を検討する」とした。新型コロナウイルスの感染拡大のなかで、国境、県境という境界が意識され、大阪市解体の是非を問う住民投票が予定されていることから、社会ではローカルな都市が意識されている。著者は最近の研究で、公益事業が規制改革の結果、変質して、供給者、需要者が融合していることを明らかにしてきており、都市について、特に都市経営に留意して、具体的に大阪市を取り上げて検討した。

その結果、都市経営を扱うにあたり、宮本憲一という「容器」としての都市を意識しつつも、主体的な都市の動きを捉えるため、都心部での専門サービス産業の集積とダイナミックな付加価値の増大という状況を背景とする世界的な都市間競争論に注目するとともに、2000年以降にみられた都心部への人口回復と郊外都市の人口減少、高齢化を確認した。大阪市でも大阪市北区、中央区、西区の都心3区、天王寺区、浪速区の副都心2区の都心部での人口回復は確認できるとともに、同地には専門サービス産業の事業所と従業員が集積、集中していること、実は、同地ではエリアマネジメント、パークマネジメント活動が盛んに実施されて賑わっており、ローカルコモンズとしての都心の形成が確認されつつある。製造業も健在であり、産業構成としてバランスが取れている。こうした大阪市の都市構造が作られる際、近世大坂の町地のあり

方が出発点であり、大阪市の都市づくりの理念のもとで、公益事業である水道事業、地下鉄事業、住まいとまちづくりが影響して発展してきて、2000年代以降のあり方が課題となっていることを明らかにした。水道事業では、民営化を防ぎ、広域化によるコスト低下を進め、自己水源を確保することでリスク低下を図るなかで、「自前の水道システム」を志向すること、地下鉄事業では、大阪市の都市理念に基づいて、市民の共有財産であり、社会インフラとして位置づけ、乗車効率を向上させつつ、大阪市内の人の往来を保証すること、住まいとまちづくりでは、住民と行政のパートナーシップ方式に基づくまちづくりを進めること、である。

つまり、製造業の強味を保持しつつ、これまであまり積極的に評価されてこなかった大阪市の母都市機能を最大限に生かすことを目指すのが重要なのである。

注

- 1) こうした大阪の財政危機から将来を慮った吉富は、一連の研究（吉富、2005、2009、2013）で大阪府市に対して厳しい評価をしている。
- 2) 本稿脱稿後、2020年11月1日に、「政令指定都市の大阪市を廃止して4つの特別区に再編するいわゆる『大阪都構想』の賛否を問う住民投票」が実施されることとなり、投票率62.35%で、「反対」がわずかに「賛成」を上回り、大阪市の存続が決まった。
- 3) 2020年3月以降の新型コロナウイルスの感染拡大で、テレワークの進展による都心からの分散という状況が現れ出している。
- 4) 京阪電鉄樟葉駅では、将来のまちづくりのため駅前の再開発事業を通じて、郊外都市としての自立と共生を目指している（熊見、2010）。
- 5) この都心部の集塊を行政的に分断をすることは避けた方がいいのではないだろうか。
- 6) 六本木ヒルズは、①オイルダンパーという、オイルが移動するときの抵抗力で建物の揺れを吸収する仕組みのダンパー、②粘性壁という、箱状の鋼版の中に高い粘度を持つ粘性体を注入し、その中を独立した内部鋼版が動く際に生じる抵抗力で地震や風揺れを低減する仕組み、③CFT柱という、建物の骨組みとなる柱において、鉄管の内部に高強度コンクリートを充填したもの、④グリーンマスダンパーという、建物主体と積層ゴム（通常、免震構造に用いられるものと同じ）により絶縁された屋上緑化部分を大きく揺らす振り子の効果を利用することで、その層間に配されたダンパー（制震装置）が地震エネルギーを吸収し、建物主体への負担を軽くするもの）が備えられている（六本木ヒルズホームページ「災害に強い街づくり」、「環境・省エネに配慮した街づくり」）。
- 7) 首都でありグローバルシティである東京都区部、トヨタ自動車というグローバル企業のおひざ元の名古屋市に比べて、大阪市は文字通りの「民都」であるといえよう。
- 8) かたや、国鉄の環状線計画は既存の城東線と西成線をもとに、残された天王寺～西九条をつないで東京の山の手線のような路線を建設することであり、工事は1956（昭和31）年に着工されて1961（昭和36）年に1周約22キロの環状化が完成し、1964（昭和39）年には全線高架化も果たされた。このおかげで、放射状鉄道路線がもたらしていた都心集中交通需要が、多少なりとも分散された（西村、2007、70頁）。
- 9) 大阪府も万国博関連事業として、十大放射三環状線計画で、御堂筋線、大阪内環状線、大阪中央環状線等を開幕までに完成させた。「中央環状をこの時期に完成できたことは、東京のいわゆる『三環状』がいまだに一つとして完成していないことを思えば、大阪の自動車交通にとって大きな意義のあるもの

であ」り、「また、阪神高速道路公団も6路線74.1キロを完成させた。わずか数年で大阪の都市構造は一変したのであった」という(西村、2007、73頁)。ただ、

- 10) 「なんばひろば改造計画」と称して、2016年11月11日から3日間、南海なんば駅前の、高島屋大阪店となんばマルイの間の空間について、難波西口交差点から難波中2交差点までのなんさん通りを南行き一方通行化及びタクシー乗場・タクシープールを移設して広場化し、周辺への交通影響について、交通量調査を実施した。大阪にとって、この「なんば」という地域は実験場として活用されているのである。
- 11) 2020年9月現在、いまだ新型コロナウイルスの感染拡大は終息をみせず、2020年の春先までみられた多くのインバウンド客がいなくなってしまった。新型コロナウイルスが収まり、インバウンド客が戻ってきても、効果が期待できよう。
- 12) 北山は、「今日二重行政の解消を理由に大阪都構想が提案されているが、大都市を分割解体し、その役割や機能を後退させ都道府県に従属させようとする考え方であり、関一とは正反対の考え方である」(北山、2016、47頁)としている。
- 13) 「りんご広場」、「なかよし広場」、「はやしじ自然広場」、「イーストあきない広場」、「りんりん広場」等まちかど広場が順次作られ、その内容もターザンロープやりんごの木の植栽、雨水の活用など多彩な計画がなされており、こうしたまちかど広場の管理運営を推進するため「まちづくり協議会」の中に「まちかど広場部会」が設置され、また「まちかど広場連絡会」も作られている(北山、2016、151頁)。
- 14) まちなみ景観が残されている地区を対象にその修景整備を進める事業においても、パートナーシップに基づくまちづくり協議会方式が採用されて成功した。この事業の第1号の対象地区として上がってきたのが平野郷地区だった。
- 15) 大阪城公園、天王寺公園エントランス“てんしば”においては、民間企業の指定管理者が注目されている。他方、公園整備に関しては、かつて大阪府の外郭団体で、2012(平成24)年に一般財団法人へと移行している大阪府公園協会の活動は注目される。「公園から始まる心とからだの健康づくり」として公園を活用した健康づくりを広域的に推進したり、「枚岡公園地域連携協議会」を設けて地域の新たな魅力の発掘や活性化をめざしている(大阪府公園協会ホームページ)。大阪城公園やてんしばだけではないのである。

参考文献

- 岩崎恭典(2020)「大都市における区の位置づけ」『都市問題』2020年6月号、48-56頁
- 新修大阪市史編集委員会(1995)『新修大阪市史 第9巻』
- 大阪市外郭団体評価委員会(2020)「令和2年度以降の新たな外郭団体等の監理について(提言)」大阪市ホームページ「大阪市外郭団体評価委員会」<https://www.city.osaka.lg.jp/somu/page/0000212506.html>、2020/09/13
- 大阪市経済戦略局観光部集客拠点担当(2019)「大阪市のパークマネジメント 大阪市でのパークマネジメントの取り組み」佐藤道彦・佐野修久編『まちづくり イノベーション』日本評論社、114-126頁
- 大阪市水道局(1996)『大阪市水道百年史』
- 大阪地下街株式会社(1986)『大阪地下街30年史』
- 大阪府(1991)『大阪府新総合計画』
- 大阪府水道部(1993)『大阪府水道部40年の歩み』水道産業新聞社
- 太田正(2004)「水道事業」ネットワーク・ビジネス研究会『ネットワーク・ビジネスの新展開』八千代出版、151-187頁
- 加来良行(1998)「近代水道の成立と都市社会」廣川禎秀編『近代大阪の行政・社会・経済』青木書店、

81-124 頁

- 川勝健志（2013）「大阪市営地下鉄の経営状況と民営化議論の動向に関する調査研究」『公営企業』2013 年 11 月、36-60 頁
- 北山啓三（2016）『未来へ手渡す HOUSING POLICY 大阪 住宅・まちづくり政策史』大阪公立大学 共同出版会
- 久保隆行（2019）『都市・地域のグローバル競争戦略』時事通信社
- 熊谷和哉（2013）『水道事業の現在位置と将来』水道産業新聞社
- 熊見豊明（2010）「私鉄沿線郊外住宅地開発の新展開」広原盛明・高田光雄・角野幸博・成田孝三編著『都心・まちなか・郊外の共生』晃洋書房、174-192 頁
- 国土交通省（2017）『平成 27 年 大都市交通センサス 近畿圏報告書 平成 29 年 3 月』
- 小林重敬+森記念財団（2018）『まちの価値を高めるエリアマネジメント』学芸出版社
- 佐藤信之（2004）『地下鉄の歴史』グランプリ出版
- 沢井実（2019）『現代大阪経済史』有斐閣
- 芝村篤樹（1999）『都市の近代・大阪の 20 世紀』思文閣出版
- 砂原庸介（2012）『大阪—大都市は国家を超えるか』中公新書
- 関一（1966）『都市政策の理論と実際』都市問題研究会
- 高田光雄（2010）「都心居住の再生可能性」広原盛明・高田光雄・角野幸博・成田孝三編著『都心・まちなか・郊外の共生』晃洋書房、217-236 頁
- 特定非営利活動法人都心のあたらしい街づくりを考える会都市構造検討委員会（2017）『かえよう東京』鹿島出版会
- 中瀬哲史（2017）「飯田市と環境統合型生産システム」『経営研究』第 68 巻第 1 号、55-71 頁
- （2018）「公益性と経営学：公益事業の「変質」についての一考察」『同志社』第 69 巻第 5 号、695-725 頁
- （2019）「環境統合時代の電気事業」中瀬哲史・田口直樹編著『環境統合型生産システムと地域創生』文眞堂、73-92 頁
- 成田孝三（2010）「京阪神大都市圏の地域構造、空間構成の特徴」広原盛明・高田光雄・角野幸博・成田孝三編著『都心・まちなか・郊外の共生』晃洋書房、56-103 頁
- 西村弘（2007）『脱クルマ社会の交通政策』ミネルヴァ書房
- 西村雄郎（2008）『大阪都市圏の拡大・再編と地域社会の変容』ハーベスト社
- 日野正輝・香川貴志（2015）『変わりゆく日本の大都市圏』ナカニシヤ出版
- 脇本敬治（2018）「各地のエリアマネジメント 1 大阪市におけるエリアマネジメント組織」（小林+森記念財団（2018）『まちの価値を高めるエリアマネジメント』学芸出版社、175-177 頁）
- 保屋野初子（2017）「水道未普及地域」『都市問題』2017 年 6 月号、104-112 頁。
- 宮本憲一（1980）『都市経済論』筑摩書房
- 三好庸隆（2010）「郊外ニュータウンのオールタウン化とその再生」広原盛明・高田光雄・角野幸博・成田孝三編著『都心・まちなか・郊外の共生』晃洋書房、193-213 頁
- 森裕之（2019）「東京圏（大都市圏）のプラットフォーム」自治体問題研究所『住民と自治』2019 年 2 月号、27-31 頁
- 森稔（2018）『ヒルズ 挑戦する都市』朝日新聞出版
- 森瀧健一郎（1996）「都市用水の過剰開発による水環境破壊と渇水」『国土問題』第 52 号、81-97 頁
- 諸富徹（2018）『人口減少時代の都市 成熟型のまちづくりへ』中公新書山田光（2015）「欧州で始まった

- 地殻変動 配電の ICT 化でパラダイムシフト」『Nikkei Energy Next』2015 年 8 月号、30-31 頁
- 吉富有治（2005）『大阪破産』光文社ペーパーブックス
- （2009）『大阪破産 第 2 章貧困都市への転落』光文社ペーパーブックス
- （2013）『大阪破産からの再生』講談社
- 脇本敬治（2018）「各地のエリアマネジメント 1 大阪市におけるエリアマネジメント組織」（小林+森記念財団（2018）『まちの価値を高めるエリアマネジメント』学芸出版社、175-177 頁）

Business history of Metropolis

—— focusing on the history of urban management in Osaka City ——

Akifumi Nakase

Summary

The purpose of this paper is to discuss the business history of megacities. In particular, it examines the public utility of Osaka City where the Osaka Metropolis Plan is being discussed and clarifies the different ideas it has been managed under. The analysis revealed the following findings. First, since the 2000s, even in Osaka City, the population has recovered in the city centre (Kita Ward, Chuo Ward, Nishi Ward, Naniwa Ward, and Tennoji Ward along Midosuji Street), and the area management activities are active and land prices are rising. Second, Metropolis City functions are continuing due to the active professional service industry concentrated in central Osaka, and the manufacturing industries are still alive at the border of Osaka City. Third, the above trends are related to the historical movement of public utilities (water supply businesses, subway businesses, and housing and community development). Currently, Osaka City's public utilities are facing challenges that need to be addressed under the urban management philosophy of Osaka City.