

いわゆる大阪都構想の住民投票は小差ながら反対が多数を占め、かろうじて大阪市は存続することになった。この世界でもまれな大都市廃止をめぐる住民投票の結果については政治社会学の分析が必要であろう。その結果が出ないので正確な住民の意識が解っていない。また私は大阪を離れて 20 年以上になり、この間に大阪の都市問題についてまったく研究していない。したがってここで今後の都市政策について語るのは烏滸がましい。併し大阪政策の失敗は国際的・歴史的教訓を参考にしていないこと、また今回の構想をめぐる議論が行財政論に終始して、都市論が抜けていたので、その 2 つの視角で意見を述べたい。ここで使うデータはすべて参考文献にあげた私の 3 つの著作からの引用である。

1. 大都市をどう再生させたかーNew York の財政危機と住民参加による再生

1970 年代前半、産業構造の転換、初期グローバリゼーション、ベトナム戦争と福祉国家の財政危機が相乗して、欧米の大都市が危機に落ちいった。イギリス政府が出したインナーシティ白書が示すように、かつては重化学工業の産業の集積地で都市の繁栄の中心であったインナーシティが重化学工業の他国への移動によって、急激に失業の増大、所得水準の低下、人口減少に見舞われ、衰退地域に変わった。これが大都市全体の危機を生むこととなった。

中でも深刻であったのは New York 市の財政危機である。現在では想像がつかないであろうが、戦後、この町は全米最大の工業都市であった。それが日独の経済成長に押されて急激に競争力を失った。71 年のニクソンショックにみられるドルの兌換停止、あるいは沖縄返還交渉時の日米繊維交渉はその表れである。第 1 表のように 1950 年の最盛時から 75 年には製造業特に NYC の誇る都市型工業の雇用は半分になり、それと連関して卸小売業の雇用が減った。人口構成も変わり、少数民族が急増し、貧困階層が増えた。アメリカは福祉国家でなかったが、NYC はその機能を代行し、医療・福祉・高等教育などを高い水準で供給し、公共交通機関などの公営企業を直営し、全米随一の福祉都市であった。このこともあって少数民族、特にスペイン語系の民族の流入が多かったのだが、急激な雇用の減少で、失業率は 6%、非白人は 7%を超え、治安は悪化した。

市の財政赤字は急激に増え、75 年には長期債務は 78 億ドルに達し、ついにこの年 3 月には市の発行する短期債には買い手がつかなくなった。経費膨張を続ける市当局に対して金融機関は援助を断った。アメリカの自治体は日本と違い破産をする。NYC の破産は金融恐慌を呼び、さらには世界恐慌を呼ぶのでな

いかといわれ、急遽ドイツの首相はアメリカに来て大統領に対して、NYCの事態を放置しないように勧告した。この勧告は政治対立もあり、なかなか実行されなかったが、最終的には連邦政府は緊急融資を行った。市当局は財政改善のために市職員の大幅な首切り、医療・福祉施設の独立法人化、無料であった私立大学の授業料徴収、インフラの改善などの財政整理を行った。その後、NYCの産業は大都市のメリットを生かして金融・情報・などの産業の振興や膨大な文化遺産やミュージカルのような大衆芸術の再生によって「世界都市」になり、郊外の中産階級が都心に帰ってきてジェントリフィケーションといわれる変貌を遂げる。

この再生に当たって最も重要なことは、絶望的になっていた市政を立て直すために“I Love New York”運動を起こして市民が自主的にNYCを救済する運動を起こしたことである。同時に市は憲章を改革して、住民の力を反映させるために住民参加のコミュニティ・ボードを創設した。新設された59のボードはそれぞれ50人の委員が任命され、3人の事務局員を持つ協議会である。イタリアの地区住民評議会のように決定権を持つ小議会ではないが、市当局は都市計画や予算案を議会にかける前にボードと交渉しなければならぬことになっている。最近の状況はわからぬが、まちづくり・アセスなどではここの承認がなければ通過しないといわれている。予算ではボードの要求が40%実現するとされている。特に少数民族の参加が義務付けられている。委員は無給であり、協議は夜間や休日に行われる場合が多い。マンフォードは『都市の文化』の中で、「都市の死はテクノクラートが市政を支配し、市民が無関心になった時だ」と述べたが幸いにしてNYCは市民の手で死をまぬかれ、再生したのである。

このボードのように自発的で無償の住民の参加こそが、市をよみがえらせたと思う。ただし私の友人のNYCの予算局次長だったファーバー氏は、ボードとの交渉は大変で、当局と予算の優先順位が異なり、従来にくらべ多くの時間を割かねばならなくなったといっていた。大阪市の場合は総合区を行政的な組織として創ろうとしているが、官僚的な組織になるのでないか。むしろ24区を生かしてコミュニティ・ボードのような無償の自発的な市民協議会を作ることができるかどうか再生のカギを握るのでないか。

2. 戦後大阪政策の検討

今後の大阪府・市の戦略について、まず東京に追いつくための経済成長が議論されている。しかしこれまでの大阪経済についての客観的な検討と今後の人口減少、高齢化などの条件を検討しなければ今までの失敗の上塗りになる。戦後の日本経済は集権的な行財政と集積型の経済によって進められ、この傾向は市場原理主義の下では一層促進されている。この時期に幻想的な再生策を立てても失敗するであろう。

(1) 企業と経営者の非地域性

大阪の再生のためにはまず大阪の企業特に大企業とその経営者が地域性(土着性あるいは地域固有財の性格)を回復することである。戦後の大阪経済界は京都の経済界と比べると、地域性がなくなっている。そしてそれと不可分だが、東京に追いつき追い越そうとして、東京の都市政策の追随をして失敗している。大阪都構想のようにセカンド東京でなく、大阪の独自の都市政策を進めることが望まれる。

現在の大阪経済の性格については、ここに来られている専門家が今後分析してくれるであろう。ここでは大阪経済の相対的衰退が始まった時期の問題点を述べよう。第1図のように大阪市は東京都区部と比べても、日本一の経済力の集積地である。さらに言えば、すでに過集積な状況で、これ以上市内には経済機能を集積させるよりは、他の都市機能、緑環境や高等教育・文化的な機能を作ることが必要である。梅田の大阪駅周辺の開発を見ても、すでに商業・事務所空間の建設は過剰投資になっている。残された空気を公園か森にすればバランスが取れるが、そうはならず、ますます事業空間が過集積をするのでないか。それは市場制度には人間の健康や美意識のような価値や公害・環境破壊のような社会的費用などの市場価値で測れないコストが算入されないからである。大阪の企業は内部・外部の集積の利益を最大限に挙げてきたこと、その利益の質はともかく、量的には面積当たり日本一の利益を上げてきたことを示している。企業は大阪市の整備された社会資本や公共サービスの外部集積利益を最大限に享受してきたといつてよい。併しこの外部集積利益の多くは市場では評価されない。擬似的対価である法人関係税は国税・府税が大部分であり、法人市民税と固定資産税が市に還元されるだけである。その他の社会的剰余も市に還元されていない。それは法人税のように東京に集中する。この外部集積の利益があるにもかかわらず、大企業は本社を東京に移転する。

何故か。企業の本社の東京移転は今に始まったことではない。高度成長期の70年代、さらにバブルがはじけ金融再編成が進んだ時代に進んだ。その第1期の時代の移転の理由は第3表であって、官庁との結びつきや経済団体間の情報の交流が大きな理由である。この結果産業構造の転換に伴って、第6表のように地元の中核管理機能のネットワークを作るに必要な特定サービス部門が作れず、このため情報の収集が東京依存となり集積が集積を生む結果になった。

第3表は大阪市内に本店を有する大企業181法人で市内に常勤する重役2,305人の居住地を調査した。大阪市内にはわずか116人(7%)しか住んでいない。彼らは市内で稼得し、勤務時間中や夜の交際などでは市の公共サービスを受け、社会的費用を市内に落としている。併し市民税や固定資産税は居住地の他の市町村に納めている。東京23区では、富裕層が都心に集中しているのとは極端の相

違である。この原因についての調査はないが、大阪市の環境や治安が悪いことにあるだろう。1940年大阪市は330万人、衛星市町村149万人であったが、1995年には大阪市は260万人と70万人減ったが、衛星都市は620万人と470万人増えた。この人口変化はサラリーマンを中心に中産階層が郊外の衛星都市に集中したことを示している。衛星都市の居住者は昼間には大阪市内で働き、あるいは市内の施設を利用して、買い物・食事・娯楽・社交をするが、税金は市内に地方消費税以外に落とさないのである。これらの結果、大阪市は大都市で、最高の経済活動をしているにもかかわらず、一人あたりの地方税は府下市町村の中で下位になっている。他方大阪市は他の大都市と共通して、インナーシティはスラム化し、貧困が累積している。華やかな商業地の経済活動と居住地の貧困や環境の悪化が併存している。

この大阪市の特性は経済成長＝企業活動を重視して、環境や安全や文化・教養を軽視した開発をすればするほどひどくなるといつてよい。

(2) 成長重視の外来型開発の失敗—東京の後追い

戦後の大阪府・市の政策はセカンド東京を目指して、東京の開発政策の後追いをし、目的を果たさなかった。東京オリンピックによる都市改造を模して、万博のために都市内高速道路をはじめ都市改造をして、環境や経済活動の場を破壊した。その後の失敗を一つ一つあげないが、オリンピック誘致と湾岸開発、関西空港と周辺開発、研究学園都市等々。ここでは戦後最大の開発政策であった大阪府企業局による千里・泉北 New Town と堺・泉北コンビナートの建設の結果について触れたい。

この二つのニュータウンは他国に例を見ないほど巨大なものであった。元祖のイギリスのニュータウンと比べると、生活環境の社会資本の整備は充実している。地区計画もうまく行われている。併し基本的に違うのはイギリスのニュータウンが大都市の都市問題の解決のために、その多くが大都市圏の外側に立地し、ロンドンに通勤できないほど遠距離にある。このためニュータウンには、工場や事業所があり、劇場などの娯楽施設も整備されている。つまり都市として自立している。これに対して、大阪の二つのニュータウンには事業所は少なく、多くの市民は大阪市内に通勤し、芸術・芸能の鑑賞や買い物は大阪市内に依存している。つまり家庭生活を営む空間であるが、都市ではない。ベッドタウンといわれたように高級な飯場を作ったのである。大都市圏を拡大したのである。大阪市の都市政策が神戸や京都と異なる問題に対応しなかったことを示している。これは大阪の都市問題を考える上では重要な要因である。

大阪府と財界は戦後の大阪の遅れは東京圏に比べて、軽工業に偏っていて、輸出振興型重化学工業の無いことだと考えた。そこで関西随一の海水浴場や高級住宅地であった堺・泉北の海岸を埋め立て、重化学工業を誘致し、これに関

西の運命をかけたのである。しかしこれは深刻な公害や環境破壊を生んだ。それだけではない。私たちは GNP 経済学でなく、戦後発達した地域経済学や環境経済学からの分析を試みたが、第 2 図のように資源を浪費し、公害を排出したにもかかわらず、雇用・付加価値(所得)・地方税の寄与度は極端に小さいという地域開発としては失敗に終わったことを明らかにした。計画ではこの重化学工業の生み出す素材が、大阪の在来の工業と産業連関をして、大阪の産業構造を高度化すると考えていた。併し実態は新日鉄の生産物は地元の工業とは結合せず、20%程度しか利用されなかった。最も都市型工業と結合しやすい石油化学工場は驚いたことに農薬をつくり、地元へ中間生産物を供給しなかった。地元の住友化学は東京圏の鹿島工業地域に投資をし、三井化学が泉北に立地したのである。こうして、大阪府としては起死回生の地域開発として府外の資本を誘致したのだが、失敗に終わったといつてよい。大阪府も我々の研究成果を認めざるを得ず、第 7 表のようにコンビナート誘致によって大阪府の産業構造に大きな欠陥が生まれ、産業政策の転換をすべきだとしたのである。この転換がいまなお成功していないのでないか。

3. 維持可能な内発的発展—都市格のある街を

これらの 20 年前までの教訓からからどのような大阪政策を作るべきか、その後の 20 年の研究や分析を基に若い研究者の提言を待ちたい。私はこれらの歴史的教訓から次のような理念を提示してきた。一つは内発的発展である。堺泉北コンビナートは典型的な外来型開発である。主体は大阪府企業局であったとはいえ、主要な企業は外部からの移入である。地元の堺商工会議所が地元産業との関連が少なく、公害の被害だけ受けるのは問題としてコンビナートの拡張に反対して市民運動に賛同した。私の内発的な発展論は、目的は人口や所得ではなく、これは結果であって、総合的に安全・福祉・教育・文化などが発展することである。方法は地元の人材や資源を生かして、中枢管理機能を地元において、地域内産業連関をつくり、社会的剰余(利潤、租税、余剰資金)が地元で分配されるような仕組みを作る。主体は地元企業・自治体・NGO などの住民組織・個人である。外部の資金や規格を取り入れる場合も、決定権は地元で措く。このような政策は地方都市や農村を中心に考えてきたのだが、これを大都市でも応用するのでないか。

人に人格があるように都市にも都市格がある。これは 1924 年に大阪都市協会の設立時に中川望大阪府知事と東京都顧問岡実が使った言葉である。とくに岡は権力の都に対して自由な市民の自治都市格のあるまちとした。荒々しい経済成長と権力の街でなく環境と文化と自治のまち、関一が理想とした「住み心地よき都市」(アメニティのある都市)が「都市格のある街」であろう。そういう町

にこそ企業も学校も、市民も集まってくるのである。このことは心ある経済人ならば同感する。1992年大阪ガスの大西正文社長が商工会議所会頭に就任した時に私の主張に共鳴して、「都市格」を会議所の目標とした。残念なことにこの理念は受け継がれなかったが、支離滅裂な橋下構想がつぶれたところで、再び、大阪商工会議所が「都市格」を再生してよいのでないか。

大阪が水都としての原風景をよみがえらせる原動力は、市民運動にある。それは中之島祭りを継続し、それと連帯してきた大阪都市環境会議(大阪をあんじょうする会)のような文化的な市民運動である。また市民と市政をつなぐコーディネイターとしての公務員労働者の地方自治研究活動の発展が必要であろう。残念なことに大阪市民も政治・行政家も大阪の歴史の持つ重さを知らない。簡単に橋下構想を支持したことに現れている。私は市民の知的学習が必要と思う。とくに大阪の歴史に学ぶことが必要である。そのためにこのような集会が継続されることを希望したい。

(参考文献)

宮本憲一編『大都市とコンビナート』(1977年、筑摩書房)

宮本憲一『都市経済論』(1980年、筑摩書房)

宮本憲一『都市政策の思想と現実』(1999年、有斐閣)

大西正文『都市格について—大阪を考える』(1995年、創元社)

第1表 ニューヨーク市の産業構造の変化 (1,000人)

	1950年		1960年		1970年		1975年		雇用数の変化	変動率
	雇用数	構成比	雇用数	構成比	雇用数	構成比	雇用数	構成比		
1. 建設業	123.0	3.5	125.3	3.5	110.1	2.9	77.9	2.4	△45.1	△35.7
2. 交通および 公益事業	331.5	9.6	331.1	9.0	323.3	8.6	263.4	8.2	△63.1	△19.0
3. 卸小売業	754.8	21.5	744.8	21.0	735.5	19.6	635.3	19.4	△119.5	△15.8
4. 金融保険 および不動産	335.2	9.7	356.0	10.9	459.6	12.3	422.1	12.9	65.9	25.6
5. サービス業	507.7	14.6	607.3	17.2	785.4	21.0	770.7	23.5	263.0	51.8
6. 製造業	1,038.9	30.0	945.8	25.8	765.2	20.5	527.8	16.1	△511.1	△49.2
7. 政府部門	374.4	10.8	409.2	11.5	562.8	15.0	572.1	17.5	197.7	52.8
8. 他業	1.7	0.0	1.9	0.1	1.9	0.1	1.5	0.0	△0.2	△11.8
合計	3,463.2	100.0	3,533.4	100.0	3,744.8	100.0	3,275.9	100.0	△192.3	△5.5

資料: The Temporary Commission on City Finance (以下 TCCF と略す), The Effects of Taxation on Manufacturing in N.Y.C., 1970. より作成。

第2表 ニューヨーク市財政赤字の推移 (100万ドル)

年	取 入	支 出	単年度赤字	累積赤字	累積長期債務
1967	4,346	4,461	-115	-115	5,070
1968	5,116	5,263	-147	-262	5,044
1969	5,968	6,044	-76	-338	5,080
1970	6,469	6,836	-367	-705	5,236
1971	7,072	7,359	-287	-992	5,635
1972	8,224	8,389	-165	-1,157	6,380
1973	9,166	9,686	-520	-1,677	6,917
1974	9,723	10,380	-657	-2,334	7,652
1975	11,911	12,201	-290	-2,624	7,767
1976	11,991	13,233	-1,242	-3,866	7,427
1977	12,638	13,558	-920 (329)	-4,786	7,697
1978	13,303	14,066	-763 (-)	-5,549	7,378

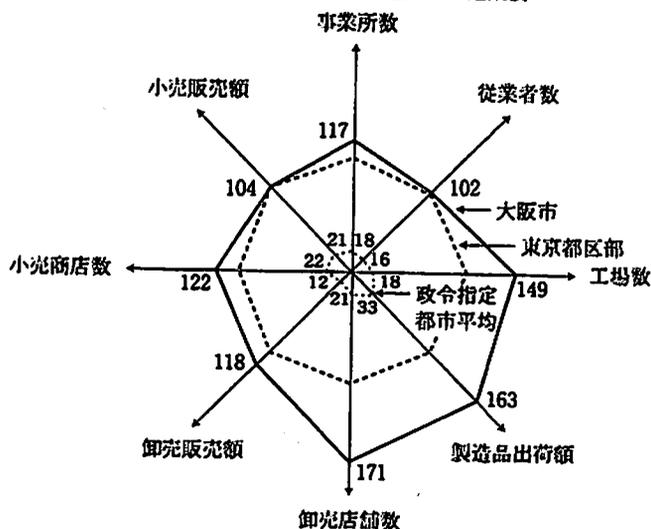
資料: Annual Report of the Comptroller of the City of N.Y.
注: () 内は年金会計や資本会計との調整をふくめた赤字額。

表3 大阪圏における高額所得者居住地 (1985年)

居住地	居住者数	割合
大阪府	1,154	48.8%
大阪市	116	7.0
豊中市	192	8.1
吹田市	115	4.9
その他衛星都市	681	28.8
兵庫県	804	34.0
西宮市	245	10.4
神戸市	176	7.4
宝塚市	141	6.0
芦屋市	106	4.5
その他	136	5.7
京都市	82	3.5
奈良市	128	5.4
その他	197	8.3
総 計	2,305	100.0

注) 1) 「ダイヤモンド会社職員録」(1985年版)に記載されている法人(東証一部上場)のうち、大阪市内に本店を有する181の法人について大阪市内に常勤する重役2,305人の住所を調査した。
2) その他の197人は京都府(京都市を除く)、奈良県(奈良市を除く)、和歌山県、滋賀県居住者である。
出所) 大阪市「大阪市の財政」より。

図1 大阪市内における経済力の過集積



注) 市域面積当りの各指標は、東京都区部を100としたときの指数である。
出所) 大阪市「大阪市の財政」1999年より。

表4

大阪の企業の本社部門の立地状況 (注)

資本金別(円)	大阪本社のみ	東西2本社制	その他
全業種			
-1億	96.9	1.0	2.1
1億-10億	95.1	4.2	0.7
10億-100億	82.9	13.4	3.7
100億-	44.4	55.6	
合計	88.8	9.5	1.7
工業			
-1億	97.1	2.9	
1億-10億	96.6	1.7	1.7
10億-100億	85.7	9.5	4.8
100億-	57.9	42.1	
小計	88.6	9.1	2.3
商業			
-1億	96.7		3.2
1億-10億	93.9	6.0	
10億-100億	73.9	26.3	
100億-	12.5	87.5	
小計	88.9	9.9	1.2

注：大阪347社。
資料：大阪府商工経済研究所「大阪経済における中核機能の実現」1979年8月より。

表5

東京への本社移転や東京支社拡充の理由 (注)

資本金別(円)	官庁からの情報収集	大消費地	企業イメージを高める	優秀な人材を確保	新技術の導入	関連企業との取引	資金調達	国際交流に便利	その他
-1億	26.3	89.5	7.9	7.9	31.6	31.6	2.6	5.3	2.6
1億-10億	35.8	79.1	17.9	3.0	38.8	26.9	1.5	6.0	1.5
10億-100億	59.0	51.3	15.4	7.7	71.8	23.1	7.7	12.8	10.3
100億-	80.0	46.7	13.3	6.7	86.7	26.7	13.3	53.3	
合計	43.4	71.7	14.5	5.7	49.7	27.0	4.4	12.0	3.8

注：1) 大阪139社。
2) 複数回答のため合計は100%をこえる。
資料：第V・9表に同じ。

表6 特定サービス業の集積 (億円、%)

	東京都		大阪府		全国					
	年間売上高	全固比	年間売上高	全固比	年間売上高	従業員数				
リース業	2,638	51.2	8,144	39.3	986	19.2	3,371	16.2	5,149	20,748
情報サービス業	946	56.6	24,673	51.8	206	12.3	5,112	10.7	1,672	47,675
広告業	6,273	59.0	25,300	47.8	1,986	18.7	9,518	18.0	10,840	52,928
デザイン業	183	59.8	4,203	51.0	50	16.3	1,508	18.3	306	8,242
コンサルタント業	189	41.6	4,711	33.7	100	22.0	2,296	16.4	454	13,984
総計	10,229	56.1	67,031	46.7	3,328	18.3	21,805	15.2	18,221	143,577

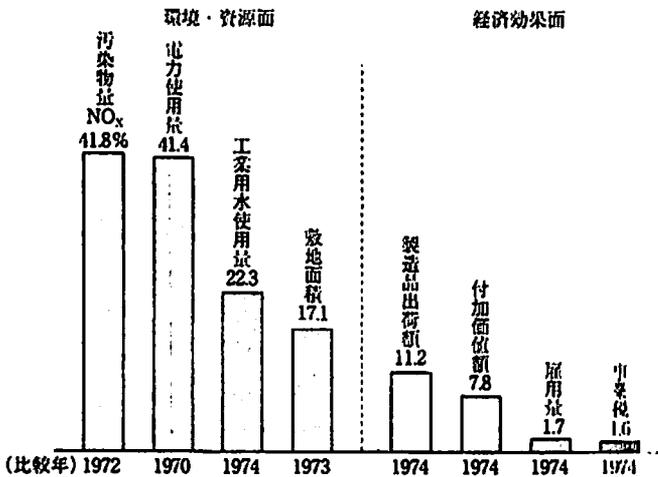
資料：大阪府企画室「大都市における産業構成の将来とその誘導策に関する調査報告書」1975年3月、1-52ページより。

表7

年所得1,000万円以上の高所得者地域別一覽 (1977年度)

	高所得者数(A)	人口(B) (1,000人)	A/B (%)	全国に占めるAの割合 (%)
東京都	60,996	11,649	0.523	23.3
神奈川県	20,687	6,604	0.313	7.9
愛知県	17,315	6,054	0.286	6.6
大阪府	23,667	8,394	0.282	9.0
京都府	7,341	2,476	0.296	2.8
兵庫県	14,116	5,073	0.278	5.4
大都市圏小計	144,122	40,250	0.358	54.9
地方都市圏	67,476	36,399	0.185	25.7
農村圏	50,722	37,505	0.135	19.3
全国	262,320	114,154	0.230	100.0

注：もし大都市圏に埼玉、千葉、三重の各県をいれるとすれば、高所得者は15万5,236人(全国に占める割合59.2%)となる。
資料：昭和52年度版「全国高所得者名簿」、東京商工リサーチ、により作成。



注) NOxはNOx総排出量800t年以上の大阪府下工場に占める割合。堺市だけをとれば、市内工場の94%のNOx排出量になる。電力は府下全工場使用量。その他は府下従事者30名以上の事業所の総量にたいする割合。事業税は全事業所の納税額にたいする割合。
資料) 宮本浩一編「大都市とコンビナート・大阪」(筑摩書房、1977年) p.33より。

図 堺・泉北臨海工業地帯工場の大阪府下全工場に占める寄与度

表7 大阪府下工業の総合的寄与度 (1970年値)

工業パターン	付加価値 (100万円)	従業員 (人)	水 (1,000m ³ /年)	電力 (100万kWh/年)	燃料 (1,000kl)	土地 (100nd)	SO _x (t/年)	NO _x (t/年)	BOD (kg/H)
都市需要充足型(A) (1)(3)(5)(7)	317,921 (13.1)	173,864 (15.4)	73,798 (9.8)	270 (3.1)	652 (9.7)	42,509 (11.7)	11,886 (5.1)	1,937 (3.2)	187,881 (36.3)
高次加工型(B) (16)(17)(18)(19)	845,220 (34.9)	341,622 (30.3)	78,312 (10.4)	1,061 (12.1)	224 (3.3)	138,190 (22.3)	7,640 (3.3)	1,059 (1.7)	7,677 (1.5)
資源多消費型(C) (2)(6)(8)(9)(13)	746,658 (30.7)	314,190 (27.8)	490,603 (65.3)	6,174 (70.6)	4,882 (72.2)	287,489 (46.4)	166,858 (72.2)	50,678 (83.7)	310,544 (59.9)

注：1) 工業パターンの()内の数字は後掲第V・22表にある業種番号。
2) 各項目()内の寄与度は全府下工業にたいするパーセンテージ。
資料：大阪府企画室「大都市における産業構成の将来とその誘導策に関する調査報告書」1975年3月、1-25ページより。