

都市の発展と地域集団

——大阪市を中心に——

山 本 剛 郎

I. はじめに

平成1年における市区町村間の人口移動者総数は652万弱、これの総人口に占める比率（人口移動率）は5.32である。人口移動者総数のピークは昭和48年の854万弱、移動率のそれは昭和45年の8.02であった。それ以降、両者ともそれまでの増加傾向から、多少のデコボコはあるが一貫して減少傾向を示し、最近ではかなり安定した数字を維持している。こうした動きが昭和30年代後半に始まった日本経済の高度成長過程と軌を一にしていることは言うまでもない。日本経済の低成長（安定成長）化とともに、人口は流動化から定住化の方向に進んでいるわけである¹⁾。

この定住化傾向と同時に今日は、多年にわたる低出生率の結果、人口の高齢化現象をもきたしている。高齢化のスピードは欧米の比ではなく、その対応を誤れば取り返しのつかないことになり、その対策が叫ばれて久しい²⁾。

この定住化、高齢化に加えて、生活時間調査によれば、われわれの自由時間は増大している。週休2日制を採用している企業の増加、ライフスタイルの変化、安定成長等がこの主な要因であろう³⁾。

ところで、昭和40年代末に提唱された地方の時代（地域主義）の運動は安定成長期における地域の活性化にむけての起爆剤として期待されたが、さしたる効果をあげ得ないまま今日に到っている。しかし、地方主導の地域づくりとい

1) 総務庁統計局、住民基本台帳人口移動報告年報、2頁、1989年

2) 総務庁統計局、我が国人口の概観、43頁、昭和60年。

3) 日本放送協会、国民生活時間調査、昭和60年。

う考え方は今日も持続しており、個性豊かで自主的・主体的な地域づくりを目指した努力は続けられている。ふるさと創生1億円事業がそれで、これは、自ら考え、自ら行う地域づくりのため、住民参加の下に多くの情熱と知恵を結集させようとするものである⁴⁾。

以上、定住化・高齢化・自由時間の増大する社会にあって、地域社会への人々の関心は高まっていると考える。地域社会を契機にして展開される生活が多くなっているからである。要はこの関心をいかに行動に移させるか、いかに地域住民を地域づくりに駆り立てるか、にある。これは大問題で、簡単に答えの出る問題ではない。これを解く手掛かりを得るために、ここでは歴史的に考察を進める。すなわち、大阪市を例にとり、同市の形成・発展の過程において生じた諸々の地域問題への住民の対応のしかたを検討するなかで、今後の地域づくり・住民参加への示唆を得たい。

大阪市の採り上げる理由はこうである。産業が人口を吸引し、今度はこの人口がさらなる産業の立地を招くという循環のもとで、大阪市は人口・産業の両面において成長を遂げてきた。しかし、これにも限度があり、その限界を越えると市域をまたがって人口・産業の拡大がみられるようになった。さて、ここに問題が2つ潜んでいることがみてとれる。その1は‘限度’に関してであり、それは過密状態や無秩序なアーバンスプロールの問題とかかわり、その2は市域の拡大、つまり町村合併を招いた、ということである。これらは、大阪市が近代的な工業都市、商業都市に脱皮し、さらに日本をリードする大都市に発展するために越えねばならない、ハードルであった。これらに直面して、地域住民・行政当局はどのような行動に出たのであろうか。形成・成長期にあった大阪市でのこれらの問題についての対応を検討しておくことは、今日の地域づくりを考える上で必須のことと考える。何故なら、これらの問題は過去の問題であると同時にきわめて今日的課題であるからである。

4) 例えば次の文献に街づくりや活性化に向けての全国の市町村の取組みの概要がまとめられている。地方自治政策研究会、全国ふるさと創生一億円データブック、第一法規、平成1年。地方自治政策研究会、全国地域づくり最新データ、第一法規、平成1年。

以下、大阪市への人口流入（Ⅱ）、それに伴うアーバンスプロールを防止するための耕地整理事業・区画整理事業（Ⅲ）、さらには周辺町村の合併に関わる問題（Ⅳ）の順に述べてゆこう。その際、われわれは地域集団に焦点をあてて考える。行政当局や地域住民はどのような集団を組織し、それをどのように機能させたのか、ということである。なお、地域集団とは、一定の範囲の地域社会において、そこに居住する住民で一定の資格を持つ者なら全員が加入することを期待される、または強制される集団としておく。一定の範囲の地域社会とは、ここでは、行政上の区、村、行政村内のある範囲内の地域（大字、小字、財産区等）が対象となり、それらを単位に結成された集団のことである。加入の資格は対象集団の種類により異なる。例えば、町内会では世帯、耕地整理組合では地主、県人会では当該県の出身者がそれぞれ資格を持つ。加入の全員性に関しては、期待や強制の程度は集団の種類により異なる。例えば、耕地整理組合では有資格者全員の加入は期待されるが、町内会の場合は全く任意であった。したがって、地域集団は地域性を絶対的条件とし、有資格者の全員加入性を相対的条件とする集団ということになる。もちろん、集団であるから、目標、相互作用、共属感情等の集団の一般的特性を持ち合わせていなければならないことは言うまでもない。

住民参加についても一言触れておこう。一般に住民参加は、陳情・請願・抗議・抵抗・反対・要求などの運動の側面から、行政における審議会・委員会への参画、さらには政策決定へのイニシアティブを握るという住民自治まで幅広く、多岐にわたるが、ここでは無限定にゆるく捉え、以上を全て包含するものとする。

Ⅱ. 大阪市への人口流入

1) 概観

表1は大阪市の人口増加の動向を見たものである。激しい増加の一こまを垣間見ることが出来る。表2は工場数、職工数の推移を示している。明治35年と大正6年の15年間に、工場数は4倍の、職工数は3倍の増加を経験している。

表 1 大阪市の人口数の推移

	大正 9 年	大正14年	昭和 5 年	昭和10年
大 阪 市	1,768,295 (100)	2,114,804 (119.5)	2,453,573 (138.7)	2,989,866 (169.0)
全 国	55,963,053 (100)	59,736,822 (106.7)	64,450,005 (115.1)	69,251,265 (123.7)

〔出典〕「大阪市近郊農村人口の構成と労働移動に関する調査」より。

表 2 大阪市の工場数、職工人口の動向

	工場数	一方里につき 工場数	職工人口	現住人口毎年 増 加 歩 合 (100に付)
明治33年	4,108	1,138	52,188	3.65
◇ 34年	4,624	1,281	43,690	4.56
◇ 35年	4,245	1,176	45,198	3.19
◇ 36年	4,283	1,186	44,818	3.91
◇ 37年	5,099	1,412	48,698	3.85
◇ 38年	5,096	1,412	55,665	4.15
◇ 39年	5,564	1,541	63,017	4.27
◇ 40年	6,345	1,715	55,410	4.86
◇ 41年	6,511	1,760	53,938	3.75
◇ 42年	6,415	1,738	64,472	1.09
◇ 43年	7,489	2,024	66,473	2.89
◇ 44年	8,883	2,400	69,519	2.77
大正 1 年	9,104	2,402	74,090	4.57
◇ 2 年	9,776	2,579	82,155	4.27
◇ 3 年	12,451	3,285	89,218	2.57
◇ 4 年	11,782	3,109	97,813	2.50
◇ 5 年	14,233	3,755	108,305	3.32
◇ 6 年	18,103	4,777	123,192	3.16

〔出典〕労働調査報告第1号

工場の密度も年々高くなっており、それだけ土地利用の観点からすると、農地の転用がなされていることがわかる。

現住人口の増加は他府県からの流入者による。昭和5年の資料では大阪市内人口の半数以上は他府県出身者であり、大阪生まれは41%にすぎない⁵⁾。

2) 社会部調査報告

大阪市の社会部では、大正中期頃より労働調査をはじめとする各種の調査報告書を出しているが、そのなかに居住者の生活状況に関する一連の報告がある。それは、昭和3—5年にかけてなされたもので、対象地域は次の通りである：谷町、泉尾・三軒家、西野田、鶴橋・中本、粉浜・玉出。調査の目的は「密住地域を選定し、細密なる社会診断をなし、同地方居住者の偽らざる生活状態を知り、これに対し何らかの対策を講ずるため」であった。先の5地域が選ばれたのは、この目的に適っていたからである。人口流入の多年に亘たる累積は都市の発展をもたらしたのであるが、同時に過密地域をも結果したのである。

5地域の調査は同じ趣旨に基づいてなされたのであったが、調査項目は必ずしも一定ではなかった。人口、職業、居住（家屋）に関する項目を中心にとりまとめられた報告書は、地域の一般的・総括的記述だけでなく、特定の密集地帯の具体的分析をも含んでいる。当時を伝えるデータの乏しい中であって、これは、大阪市の過密状況を知らせる貴重な資料といえよう⁶⁾。

各地域の過密が人口の流入によるものであることは、5才階級別年令構成比を見ることによって明らかである。例えば、鶴橋・中本報告によると15才以下の年令層に比し15—30才の年令層の比率が大きい。本来ならその逆になるはずであるのに、そうはならないのは、この年令層が多く流入しているからに他ならない（表3参照）。

この人口流入ひいては過密はいつ頃から始まったのであろうか。居住期間からこれを考えてみよう。居住期間が5年未満の者が谷町、泉尾・三軒家では4割、それ以外の3地域では5割以上にも達する。これは何を意味するのであろうか。2通りの解釈が可能であろう。第1は、過密化をここ5年位の比較的最近

5) 帝国農会、大阪市近郊農村人口の構成と労働移動に関する調査、帝国農会、昭和14年、大阪市社会部、労働調査報告、大正13年。

6) 大阪市社会部、社会部報告84号 鶴橋・中本方面に於ける居住者の生活状況。
89号 泉尾・三軒家方面に於ける居住者の生活状況。
94号 谷町方面に於ける居住者の生活状況。
108号 西野田方面に於ける居住者の生活状況。
114号 粉浜・玉出方面に於ける居住者の生活状況。

表 3 年令別人口構成

	15才以下	16才～30才
谷町	27.3%	31.9%
鶴橋・中本	30.3	33.7
西野田	31.2	29.2
泉尾・三軒家	32.9	26.3
粉浜・玉出	32.6	29.0

〔出典〕大阪市社会部調査報告

近の現象とみなす、考え方であり、第2は過密化は5年以上（何年前からかは不明）も前から始まり、住民が5年位をめどに転居を繰り返す、とする考え方である。いずれが正しいかは判別しがたいが、職業から判断して、自営業や俸給生活者の多い谷町地域では前者の考え方が、日雇労働者をはじめ工場労働者の多い他の4地域では後者の考え方が、それぞれ妥当するのではないかと考えられる。いずれであれ、居住期間の短いことが5地域の特徴といえる。この短期居住は家屋の過密と無関係ではない。

一戸当たりの建坪や一戸当たりのタタミ数などから判断してきわめて悲惨な状況に置かれていることが見て取れ、これが一ヶ所での定住を妨げ、よりよい場所を求めて、転居を繰り返す要因ではないかと思われる。

若年の流入者（15—30才）の多さは単身者の多さを予想させるが、単身世帯比率は西野田の1割を除いて、他地域は5%以下であること、準世帯は殆ど皆無に近こと、から必ずしもそうとは言えない。もっとも、集計上の不備もこれと無関係ではあるまい。1戸当たりの平均居住人員は5人弱、1世帯当たりの平均居住人員は4人強で、1家屋に複数の世帯が居住しており、単身者であっても親戚等と同一家屋のもとで生活しているケースが多い。

過密の中での地域生活の一端を知るために、3地域で調査された町内会について考えてみよう。西野田地域では町内会は、町内の自治的発展及び会員相互の隣保的結合を旗印として発生⁸したとされ、昭和4年現在、13の町会があり、会員数は766名とある。1ヶ月50銭程度の会費を徴収し、年1—2回、遊山・運

動会を催し会員相互の親睦を図るほか、慶弔の世話にもあたる。町会への加入は強制ではなく、任意であった。各町会は独自の名前を持ち、例えば、明治末年結成の明恵会は町内の有力者の集団であったという。しかし、どの町会も「今やほとんど形骸化している」⁷⁾。

町内会は昭和15年に官製化され、1つのピークを迎える。戦後廃止されるも、徐々に復活するが、やがて経済の高度成長後の昭和40年代には町内会活動の形骸化が指摘され、今日に至る。形骸化に到らない活動がどんなものであったのか、また、当時と今日とで形骸化のもつ意味に何か差異があるのか、資料の発掘が必要であろう。

谷町、泉尾・三軒家の町会についても上とほぼ同じ傾向にあり、まとめると表4の通りである。

3) 沖縄県人会

1. 概観

全国各地から多数の若者が職を求めて大阪市に來住したのであるが、ここではその中の1つである沖縄県出身者を採り上げる。沖縄県から本土への集団的な出稼が始まったのは、海外移民のスタートとほぼ同じ明治30年代後半だと考えられる。そして、特に第1次世界大戦末期頃から、出稼は急激に増加し始め、第2次世界大戦に至るまでその傾向は持続した。もっとも、明治18年に大阪商船が大阪—沖縄線を定期で就航させていることを考えると関西と沖縄を結ぶパイプはかなり古くからあったものと思われる。

表4 町内会

	総世帯数	町内会数	総会員数	会費月額	目的事業	創立年次(最古, 最新)
西野田	1,635	13	766	50銭	親睦	明治末年, 昭和元年
谷町	1,802	12	953	50銭～1円	親睦・慶弔	明治33年, 昭和3年
泉尾・三軒家	2,609	10	619	平均60銭	吉凶	大正2年, 昭和元年

〔出典〕大阪市社会部調査報告

7) 大阪市社会部、社会部報告 108 号、西野田方面に於ける居住者の生活状況、15—17 頁。

大阪でのかれらの落ち着き先は船を降りた港区周辺であった。大阪市に市電が最初に開通したのは明治36年であり、その区間はここ築港と西区の花園橋であった。これは、港区の重要性を示すと同時に、大阪の発展が港湾を中心に西から拡っていった証左であろう。事実、来阪する者のうちかなりは、海外への出稼費用を調達するためであったが、その必要がない程にこの周辺には多くの割りのいい就くべき仕事があった。かれらは、後にかれらを頼って来阪する者にとって先発隊の役割を果たすことになる。

2. 県人会の結成

大正13年、関西沖縄県人会が結成され、本部は大阪市港区におかれた。結成の経緯はこうである。それまでも県人会らしきものが発足しては、自然消滅していた。しかし、関東大震災により診療所を失った、沖縄県出身の医師 Y 氏が西区で開業するため来阪したことが契機となって県人会が発足することになる。氏は県人最初の医学博士で、本土在住の県人から慈父のように慕われていたという。氏はその後東京に戻るが、県人会長職は当分の間引受けたのであった。組織の安定には信望の厚いリーダーが不可欠であることを如実に示している⁸⁾。

そして、やがて赤琉会が中心となって県人会は組織・運営されていく。赤琉会とは沖縄の青年をマルクス・レーニン主義で教育し、県人の苦難を打開するため忍耐強い闘いに挺身する若者を養成する組織であった。県人会の役員が赤琉会の幹部で占められたことは次に（活動の項）述べるような問題を生み出すことになる。

3. 県人会の規約等

県人会の設立目的は次の通りである⁹⁾。`会員相互の救済、県人の向上進歩と併せて融和を図る` ことであり、そのため次の7事業を行うとしている：

1. 災害、疾病、不幸などの訪問
2. 失業防止、就職紹介、関西在住県人の保護
3. 県人の社会的状況を調査し、その対策を講ずること

8) 沖縄県人会兵庫県本部、ここに榕樹あり、31—33頁、1982年、沖縄県兵庫県本部。

9) 沖縄県人会兵庫県本部、前掲書、34頁、1982年、沖縄県兵庫県本部。

4. 会報の発行
5. 身の上相談
6. 講演会を開催し、知識の向上を図ること
7. 沖縄との連絡

結成当時、本部のある港区は現在の大正区をも含み、あたりには荒無地や湿地帯が多くそのため干拓や埋め立てが頻繁に行われ、土木工事の仕事に事欠くことはなかった。区内の三軒家には紡績工場があり、また架橋工事が各地でなされ、働く場はどこにでもあった。かくして、先輩を頼って来る後発隊も同じような職につき、県人の集住に拍車がかかる。もっとも、県人の居住範囲は少しずつ拡大していく。それは、本部のほかに、8支部あり、各支部には会員が100—500人いたことから見て取れる。

4. 活動

県人は危険な悪条件の下で就労することが多かったので、災害・病気・死亡が後を絶たなかった。病気にかかり退職を余儀なくされ困っている者、負傷・死亡しても手当てを支給されない者等々の報告をうけると、県人会は当該の職場と労働条件の改善要求など種々の交渉を行い、県人の生活を守る運動を展開した。県人会主催の葬儀も数多くなされた。こうして県人会活動は、活発になされるにつれ、地域の労働運動と結びついていくのであった。それは、県人会を思想的に左傾化させるだけでなく、県人会のエネルギーを会の枠を越えて押し進めることになる。そして、これは結果的には会の活動を低下させることになった。会の左傾化への批判が強くだされる一方、左翼系の県人会リーダーが地下に潜り県人会の活動から身を引いたからである。それとともに、会報『同胞』の発行が滞りがちになったことは言うまでもない¹⁰⁾。

その後暫く停滞が続き、昭和6年、支部を廃止し、新たに、19の独立した機能をもつ集団の協議会として会は再出発する。羽地村人会（大正地区居住の羽地村出身者の集まり）はそれらの1つであり、同村人会の会長が中心となって昭和10年、大正区沖縄県人会が結成された。当時大正区には出身村毎に多くの

10) 沖縄県人会兵庫県本部、前掲書、40—50頁、1982年、沖縄県兵庫県本部。

村人会が結成されていたが、大正区沖繩県人会は各村人会の代表者が協議して、県人の福祉振興のため結成されたものであった¹¹⁾。

しかし、会の特異な、そして真の活動は第2次世界大戦直後まで待たねばならない。それらについては別の機会に譲りたい。

以上、多量の流入人口、それに伴う無秩序な市街地の拡がりが見られたわけであるが、それらに対し、どのような対応策がとられたのであろうか。

Ⅲ. 区画整理事業

1) アーバンスプロール

江戸時代の初期、大坂城主であった松平忠明は旧三の丸の西半を取壊して町割を施し、そこに伏見の町人を移住させたのであった。やがて、建築敷地の不足がわかると、下船場の北半の低湿地を、運河を掘った土で盛土しながら町割を計画し、道路と下水の設備を整え、将来の人口増加に備えたのであった。これはなにも大坂だけのことではなかった。多くの城下町では、城下の人口増加に先がけて新地の開発が計画され、整然とした道路や町並みが用意されたのである¹²⁾。

しかし、明治新政府には町割統制ということを考える余裕はなかった。富国強兵・殖産興業政策に専念せざるを得なかったからである。しかし、政府の経済政策はやがて大阪を始めとする各地の産業化となって結実する。これは、観点を変えると、人口増加に伴う宅地・住宅の不足を意味するものであった。とりわけ、それは日清・日露戦争後に著しい社会問題として顕在化する。人口増加に必要な宅地の造成や住宅の建築が無統制のまま放任されたのであるから、道路は迷路、矮小住宅の乱立、流し放しの下水という状態で、スプロールが急進展したのであった。それが、伝染病、時には犯罪の温床になったことは想像に難くない。

11) 宮城清市、回想録、14-141頁、平成1年、自費出版。

12) 玉置豊次郎、大阪建設史夜話、146頁、昭和55年、大阪都市協会。

これに対する大阪市関係者の対応はどうであったか。明治33年、同44年、市会議長は市長に建議書を提出している。それには、¹³⁾市街の膨張は止まず、各自任意に不完全な街路を造り、低地のまま家屋を新築せしもの約1万戸を下らず¹⁴⁾と現状が述べられ、¹⁵⁾市区の改正・整理拡張をしないことには市民の安寧幸福は増進できない¹⁶⁾と施策を提言している。明治44年には市会議長から内務大臣にも意見書が提出されている。それは、スプロール対策の急務を訴えたものであり、次のように述べている。¹⁷⁾市街の状態をみるに、その規模において、その体裁において大都市たるの形質を欠き、これを改正するは今日の急務なり。新市街地においては街路きわめて不規律にして道路に広狭、地盤に高低あり、下水排出の設備全しとせず、これが一般市民の営業・衛生・慰安及び防止に及ぼす不利損失は甚大なり¹⁸⁾と¹⁹⁾。

しかし、大阪市も中央政府も産業基盤の整備に忙しく、生活基盤の整備に関してはなんらの対策も講ぜられなかった。先の調査報告書でみた5地区はこのような状況のもとで形成を余儀なくされたのであった。

2) 耕地整理事業

江戸期には停滞していた人口は明治期になると、急激に増加傾向を示す。食糧不足を補うため海外に手を伸ばす一方、国内では田作の改良が大いに手がけられたのであった。その1つが耕地整理事業である。これは、通水路の整理、揚水装置の新設、溜池の拡張を行い、新たに田作地を開発するほか、無駄な畦道を廃して区画の整理を施し、耕地面積の増加を図ることが目的であった。政府は調査、設計に便宜を与え、工事費の国庫補助を行い、この事業の進展に努めた。

周辺の隣接町村を含めて大阪市においても、明治末期から大正年間にかけてこの事業は数多くなされ、一部は昭和になってからも続けられた。それらをまとめあげると表5の通りである。

13) 玉置豊次郎、前掲書、148頁、昭和55年、大阪都市協会。なお、¹⁴⁾約1万戸を下らずとあるが、これは誤認で実際はもっと多かったであろうと考えられる（同書148頁）。

表 5 耕地整理一覧表

組 合 名	施行面積 (ha)	設立認可
今宮村第 1 耕地整理組合	37.98	明43.2.7
今宮村第 2	146.07	明44.4.28
大阪市杉本	67.16	明44.7.1
大 道	30.75	大3.5.9
深 江	69.66	大7.5.16
鶴 橋	113.18	大8.3.19
古 市	49.34	大13.3.26
田 辺	134.13	大13.7.3
神 津	77.56	大13.11.5
小 路	168.35	大14.3.4
住 吉 第 1	14.37	明45.6.11
住 吉 第 2	106.85	大14.5.4
矢田村第 1	23.37	大15.12.4
加美・巽・長瀬	676.87	昭2.9.6
矢田村第 2	14.68	昭2.12.4
矢田村矢田部	79.77	昭8.3.7
川 北 第 1	110.32	昭10.7.5
川 北 第 2	7.40	昭12.12.22
矢田村住道	51.80	昭14.11.13
茨 田 之 荘	27.82	昭17.3.10

〔出典〕大阪市建設局，大阪市都市再開発図

〔注〕明は明治，大は大正，昭は昭和をそれぞれ示す。

若干の補足をしておこう。この耕地整理事業は、耕地の区画を整理し農業の条件を整え、併せて宅地や都市的施設の無秩序な侵入を防ぐことを、その目的としていたが、その思惑はずれるケースが多かった。すなわち、明治末期に始められた今宮村（当時は大阪市外）の場合、耕地整理が完成すると、田圃は宅地に、灌漑用水路は人家の排水路になり、そこに長屋が立ち並んだのであった。しかも、これは例外的なことではなく、多くの耕地が整理後、宅地化されたのであった。それは、農業から上がる収入よりも、建売業者に借地する方が収入が多かったからである。この資本の論理が地主による耕地の地貸しと建売業者の貸長屋建築に拍車をかけ、耕地整理事業地区は大阪有数の高人口密度地区になるのであった。大阪市の住宅を特徴づける長屋、借家はこの時からはい

まったといえよう。

耕地整理事業は生活基盤の整備を意図したものではないが、結果的に宅地形成を促し、それが新たな問題をもたらしたのである。

耕地整理後の宅地では、スプロール地域とは異なり、区画は整形であり、無秩序に宅地が立ち並ぶことはない。ところが、耕地整理用に整備された土地の宅地への転用には無理があった。道路の幅員が狭いからである。牛車が一方通行できる程度の道は都市生活上——防災上、衛生上、交通上——不便であった（国庫補助では農道しか作れなかった）。別の事業を考えねばならなかった。その前に耕地整理事業の組織についてみておこう。

耕地整理事業は関係権利者が組合を組織することから始まる。行政側の要請・指導を受けて、有力な関係者（地主）を中心とするメンバーが何度か会合を持つ。そこで、事業をするか、するならどの範囲でするか等概略を決め、その後他の多くの関係者の同意を得る説得がなされる。有資格者は事業範囲内の地主であり、強制ではないが、全員の賛同を求める努力が続けられ、一定数の賛同者が得られると組合を設立するわけである。もちろん、その間に直接の権利者ではないが、地主から借地している小作人からの要求にも対応しなければならない。

例えば、加美村・巽村・長瀬村の3村（当時は大阪市外）に跨がる耕地整理事業の場合昭和2年、570名の地主（全員ではない）の同意書を得て、組合設立にこぎつけたのである。村長など有力関係者が最初の会合を持ったのは大正13年のことであり、地主の同意を得るのに少なからぬ日時を要したことが判る。しかし、組合設立後は順調に事は運んだようである。それは、元村長を組合長に、3人の現村長を副組合長とする強力なリーダーシップのもとで組織づくりがなされたからである。先の幹部役員の下に18名の評議員（何か事件が生じた際、議決をし組合会に提出する議案を組合長に諮問する）、30名の組合会議員（組合の重要事項を議決する）がおかれていた。以上が組合の役員であるが、任期はいずれも3年、再選は妨げない。評議員、組合会議員の中から、補償委員（作物に関する補償額などの決定）、評価委員（耕地整理前の土地の評価の決定）が選ばれ、かれらが事業遂行上重要な決定を行い、総会の承認を最終的に得る

ことになる。しかし、上での決定が総会で覆されることは無かったといっている。それは、組合規約が総会に関して次のような定めをしているからである。
「総会での組合員の表決権は各1個のほか、その所有する土地の面積2町歩を超過する者にあつては、その超過面積2町歩毎に1個を加えるものとす。ただし、一人の有する表決権の数は表決権総数の2割を越えてはならない¹⁴⁾」。

以上は組合員内部の格差の大きさを示す一例であるが、組合員と非組合員（地主しか組合に加入できない）との対立も当然のことながらみられた。この対立の方が一般には大きかった。組合の補償委員が小作人と交渉を重ね、その間、小作人による工事作業場への実力行使がみられ、訴訟も起こされたりしたが、最終的には和解が成立した¹⁵⁾。

耕地整理事業は明治42年制定の耕地整理法に基づいてなされる、公共性の強い事業である。農耕地の改良を目的とするこの事業は、土地所有者の私的利益のためではなく、食糧増産という公的利益のためなされたのであった。そのため、国庫補助があり、組合設立に際しては都道府県に申請し、その許可を得なければならなかった。しかし、結果としては地域の有力者の下で組織されることが多く、かれらに有利に事が運ばれ、地域の下層者にとって、公共性の名のもとに犠牲を強いられることが多々あったことは否定できないであろう。

3) 区画整理事業

先述のように耕地整理事業が食糧増産のための農地の整備を目的としていた——アーバンスプロールを予防する狙いもあったが、実際には宅地に転用されることが多く、今日でもそこでは過密市街地のままである場合が多い——のに対し区画整理事業は、放置しておくは無秩序に住宅・工場が立ち並ぶ恐れのある地域を予め健全な市街地として整理することを目的とするものである。大正8年策定された都市計画法において、耕地整理法を準用しながら宅地を造成することが認められるようになったことが、この事業を促進させることになった

14) 加美・巽・長瀬耕地整理組合、耕地整理組合事業誌、103頁、107—109頁、昭和14年。

15) 加美・巽・長瀬耕地整理組合、前掲書、147—148頁、昭和14年。

表6 土地区画整理一覧表

地 区 名	施行面積 (ha)	施行年度	地 区 名	施行面積 (ha)	施行年度
佃	45.11	3～21	阪 南	130.99	大13～6
阪神国道沿線	175.34	5～21	第2阪南	9.94	大15～35
姫ノ里	20.14	6～35	股ケ池	30.96	2～9
姫島福	61.02	6～35	西田辺	44.30	4～31
野里	10.62	11～17	天王寺	190.42	3～32
大和田	23.77	13～24	桜川	0.65	8～14
塚本	37.40	10～18	伝法	3.50	5～15
瑞光寺	30.95	2～10	西平野	16.88	3～11
上中島	56.98	4～18	鷹合	59.39	6～35
神崎川	22.66	4～11	中野	3.93	10～26
崇禅寺	10.68	4～17	湯里	45.50	13～33
西中島	86.86	4～31	東平野	11.99	14～33
淡路	22.16	6～18	墨江第1	12.43	3～16
淀川北岸	27.53	14～25	墨江第2	21.67	3～18
北陽路	31.15	14～34	西長居	19.15	3～24
森小路	61.64	4～14	墨江第3	16.29	5～12
大榎宮	18.98	4～21	住吉園	12.54	5～10
榎並之	83.94	5～19	住之江	21.70	大15～11
清水	9.82	5～24	濱江口	12.58	7～31
城北北	147.79	大15～25	安住	8.63	7～31
都船場	91.92	4～27	中加賀屋	37.91	8～30
北島	77.65	大14～15	我孫子	81.62	8～26
毛馬	33.20	12～25	花里	22.60	10～26
董之荘	149.82	2～14	商大付	75.99	10～20
野江	16.13	3～12	釜近	20.13	11～17
京阪沿線	92.29	4～16	釜崎	22.88	11～19
今福	81.34	4～35	南加賀屋	66.13	11～34
放田	6.62	9～16	北島	58.12	12～26
西城出	18.58	10～28	南住吉	103.49	12～30
諏訪	26.62	11～31	東長居	33.03	14～35
寝屋川	122.87	11～26	桜井	13.02	14 32
深江	19.68	12～27	木津川南	182.43	13～30
今里片江	3.31	6～14	大坂駅前	4.86	10～15
神生路	75.08	3～17	平今野	391.59	5～58
片江野	31.41	3～28	津堂	109.55	12～50
田川島	87.40	7～17		23.33	15～40
	80.82	大15～28			
	50.47	4～16			
	14.03	12～17			

〔出典〕大阪市建設局、大阪都市再開発図

〔注〕施行年度のうち、大は大正を、無表示は昭和を示す。

わけである¹⁶⁾。

16) 大阪市都市整備局、甦るわが街（東成玉造地区）、18頁、昭和59年

したがって、この事業が本格化するのは大正末から昭和初期においてであり、これは今日も続いている。その間大別すると2つのピークがあり、その1は市域の拡大と前後してなされた昭和初期であり、他は戦災地区を対象に始まった、昭和20年代である。ここでの対象である、前者にしばってそれらをまとめると表6のようなる。

土地区画整理事業は端的に言えば、宅地造成と公共施設の整備の2本柱からなる面的整備——例えば、今日多くなされている市街地再開発事業が立体的整備をねらったものであるのに対し——を行うことであり、その手法は施行内の土地所有者が、それぞれの土地の一部を公共施設用地として提供し、道路、公園、下水道等を整備するものである。行政主体でなされることもあれば、住民が組合を作ってなされる場合もある。昭和初期には後者のケースが圧倒的に多かった。

4) 都島土地区画整理組合

都島土地区画整理組合をもとに戦前の整理事業のあり方を見ることにしよう。

都島は都心部に接しているにもかかわらず、農耕地の状態が長く続き開発の遅れた地域であった。それは、都島が大阪市の上水道の水源地である桜宮と近距離にあったこと、上水道の付近には汚水を放流する工業の工場建設を許可しないとの方針が採られていたこと、による。しかし、桜宮の水源地在柴島に移転し、また都島橋が完成し、さらに、大正14年市電が開通するにいたり、周囲の状況が一変しだしたのである¹⁷⁾。

大正12年、地元の有志が集まり、統制された住宅地を造成するため土地区画整理組合の設立についての話し合いをもった。当時、大阪市はこの方面における改良下水道計画を練っている、上の組合結成の動きには大賛成であった。大正13年、地主の有志は10名からなる設立準備委員会を設け、同委員会は大阪市の委託して土地の測量、その他各種調査を実施した。それと並行して多くの他の地主に組合への結集を呼びかけ、大正14年、80名の組合員のもとで組合設

17) 大阪市都島区土地区画整理組合、都島土地区画整理組合事業誌、115頁、昭和14年

立認可申請をしたのであった。関係者を説得するのに2年近くを要したわけである。そして、22万坪強の広大な区域において事業が展開されることになる¹⁸⁾。

しかし、組合員同士（地主のみで借地人は組合加入の資格を持たないのは先の耕地整理組合と同じ。）は必ずしも意思の疎通が図れていたわけではない。それは、組合費の当該年度内の未納者が1割近くいたことから判断されるであろうし、また、一部地主は、大阪市がなすべき事業を地主に行わせるのは許せないとして、府や内務省に意見書を提出しているからである。

こうした不安定な要素を含みながらも事業は進行し、大正14年から昭和12年度までに新たに2,243棟、8,081戸の長屋住宅が建設され、そこにおける居住人口は38,898人にも達した。もちろん、そこでは上下水道、電気、ガスの近代的な施設は完備していた。宅地の価格や借地料は事業開始の前後で大きな差がつき、開始後でも、開始当初と末期とではかなりの差が認められた。これから、一番恩恵を得るのは地主であった。この事業に消極的だった一部地主もこの事実をみるにつけ、やがては異議を唱えることは止めたのである¹⁹⁾。

しかし、小作人にとっては事情は異なっていた。借地していた農地が宅地に変わるにより、生業を失うことになるからである。都島ではこのことを示す資料がないので、これを他地区の例で補っておこう。

5) 平野区の場合

まず、次の資料をみよう²⁰⁾。

陳 情 書

就中、市ノ周囲部ニ在ル農耕地ヲ整理シテ住宅地ト化シ、之ニ伴フ土地区画ノ改善、道路・下水道ノ敷設等ノ事業ヲ直接ノ受益者タル地主ヲシテ自治的ニ行ハシムル、彼ノ土地区画整理事業ナルモノノ緊要ニシテ頗ル重要ナル位置ヲ

18) 大阪市都島区土地区画整理組合、前掲書、116—118、昭和14年。

19) 大阪市都島区土地区画整理組合、前掲書、136—142頁、昭和14年。

20) 大阪市平野土地区画整理組合、平野土地区画整理事業誌、127—128頁、昭和56年。

占ムルコト多言ヲ俟タス、我等其ノ事業ノ結果ニ付直接反対ノ利害ニ立ツ小作人ト雖、其ノ事業ノ頗ル緊切ニシテ、且ツ、必然避可カラサルコトハ固ヨリ之ヲ疑ハス然リ、(中略)

如斯事業ノ遂行ニ依リ受ク可キ犠牲者ノ苦痛ヲ出来得ル限り軽減シ、且ツ、事情ノ許ス限り、利害ノ調和ヲ図リ、以テ円満ナル事業ノ進行ヲ期ス可キコト、亦多言ヲ要セサル所ナリ、(中略)

之ヲシモ顧ミルコトナク、一挙ニ事業ヲ遂行セムカ、徒ラニ無辜ノ小作人ノ生業ヲ奪ヒ、数千人ノ市民ヲシテ忽チ飢ニ泣カシムルノミ、何等ノ得ル所ナラム故ニ、我等小作人ハ現下ノ情勢ヨリ見テ、之ヲ尚早ナリトシ、右事業ノ着手ヲ少クトモ拾年間延期ヲ求メトス、(中略)

地主对小作人ノ利害ハ將ニ相反ス可ク (中略)

今若シ之ヲ遂行セラルルコトアラムカ、我等数百人小作人ハ忽チ生業ヲ失ヒ、我等ノ家族数千人ノ生活ヲ脅威セラルルコト頗ル大ナリ、

昭和貳年壹月參拾壹日

(338名連署・略)

大阪市長 関 一殿

これは昭和2年、小作者388名が連署して大阪市長に提出した陳情書である。これには当時の状況が要領よくまとめられている。区画整理事業の重要なことを小作者は認めてはいるが、ここ平野では時期尚早で、10年延期すべきことを陳情している。

地主側と小作者側との話し合いは続けられるも平行線をたどるなか、昭和4年、地主側は意思統一を図り、組合設立申請書を提出、翌年認可を受ける。組合側は小作調停委員を設け、ここを窓口以小作者と交渉を続ける。地主のまとまりのよさに反し、小作者には多様な意見がみられたので、最終的には小地域毎に分かれ、別個に交渉が持たれることになる。例えば、今川町の小作者は、区画整理事業がなされることを前提に種々の補償条件を小作者の意向として取りまとめ、それを本組合に提出した。それは、補償金額(土地を明け渡す際に地主から受け取る補償金)や事業期間中でも事業に支障のない土地の無償使用に関するものであった。他方、今川町の地主側も、区画整理事業には小作者側

の協力が不可欠との認識にたち、そのため、地主は温情主義に徹し、多少の要求に応ずる覚悟を決め、その旨を本組合に報告したのであった²¹⁾。

かくして、各小地域毎に交渉がもたれ、昭和8年には概ね解決したのである。もっとも一部小作者は全国農民組合に加入し、同組合の応援のもと小地域毎ではなく本組合と交渉を持ったが、最終的には小地域毎に解決した補償条件と何ら異なる所はなかった。

対立・抗争の関係にあるとはいえ、両者とも自分の要求を完全に貫徹する、または相手の意向を全く無視する方向を採らなかった。両者とも条件闘争に徹し妥協を求めたのであった。

このように、市街地の無秩序な展開をおさえ、道路・公園などの公共施設をとりこんだ、区画整理事業がなされたのであったが、他方人口の市周辺部への拡がりは激しくなるばかりであった。

IV. 大阪市域の拡大

1) 概観

大阪市への周辺町村の合併は、次の様な認識のもとで行われたことと思われる。つまり、大阪市とこれに隣接する地域とは、行政上は異なるとはいえ、人や物の動きは活発で経済的には一体であり、そこには持続的な相互行為の累積や生活の関連が観察され、両者を区別する境界が不明確になっていること、以上と関連して地域住民間に一体感が漲り、いわば一種の共属感情が見られるようになったと判断されたこと、である。

しかし、これはあくまでも一般的・コミュニティ論的発想であり、個々に地域を観察すると、上の認識とはかなりの齟齬が見られたことも事実である。当時、隣接町村の多くでは予算の多くを教育費に追われ、上下水道・道路等の都市基盤の整備は遅れていた。これを放置すると大阪市の無秩序な発展の二の舞に成り兼ねないこと、関東大震災による被害の大きさが連担している地域での

21) 大阪市平野区土地区画整理組合、前掲書、130—131頁、昭和56年。

均衡ある発展の必要性を強く意識させたこと、などの政策論的見地から、隣接町村の大阪市への合併は促進されたのである。

2) 新天王寺村よりみた合併問題²²⁾

1. はじめに

天王寺村は明治22年、旧天王寺村と旧阿倍野村とが合併して誕生した村である。その後の同村の人口増加は著しく、明治29年には1万1千の人口を数えるに到り、明治30年、村域800町歩のうち、300町歩が大阪市および鶴橋村に編入され、同時に人口の大部分は流出、合併後の新天王寺村の人口は1,347人に激減した。しかし、この新天王寺村も急激な人口流入を経験し、10年後には4,832人、20年後には21,515人、そして合併直前の大正12年には48,348人を記録した²³⁾。

2. 財産区

明治30年に村域の一部（旧天王寺村域）が大阪市、鶴橋村に編入される際、旧天王寺村の財産は3分された。それらは3者が専有するものと、3者の共有部分とに分かれ、前者については、それぞれの権限の下で管理・運営され、後者については、大正7年鶴橋町（村から昇格）の共有部分を新天王寺村、大阪市が共同で買取り、同9年、両者は覚書を交わして分割所有することになる²⁴⁾。

さて、この財産はもともと旧天王寺村の村有財産であり、旧天王寺村の村落民全体の共同財産であったはずである。しかし、明治22年の合併で天王寺村が成立するに及んでその財産は旧天王寺村の村落民全体の財産ではなくなり、天王寺村の一部である財産区（旧天王寺村）の所有と見なされるに到ったわけである。大阪市に編入された地区の財産についても同じことが言える。これは次のように説明されよう、社会の発展とともに村落の一体性が崩れてきたからであると。つまり、村落が村落民総体の集団であり続けることが困難となり、両

22) ここでは明治22年以前の村を旧天王寺村、明治22年以降明治30年までを天王寺村、それ以降合併までを新天王寺村と便宜的に区別しておく。

23) 天王寺村、天王寺村誌 復刻版、15—16頁、昭和51年、新和出版社、編者は天王寺村となっているが、ここでの呼称法では新天王寺村に相当する。

24) 元天王寺区元町外42ヶ町財産区、大阪市天王寺区財産区沿革誌、5頁、33—34頁、昭和3年。

者の関係が分離してきたからである。両者が一体であれば村落の財産は村落民全体の財産であり得たが、両者が分離してくると財産は両者のいずれに属すべきかが問題となる。多くの農民は村落民の共有財産と考えたいが、そうとはならず、一部の支配者の考え通り財産は村落所属となった。そして、村落とは村落民とは独立して存在する財産区が意図されたのであった²⁵⁾。

したがって、旧天王寺村の多くの農民は、かつての自分達の財産が、明治22年、30年と合併・分離を行うなかで、自分たちの手から遠く離れていくのを経験したのであった。財産の管理は財産区の議員に任せられ、そして、この議員は階層的には村落の上層部によって占められたからである。旧天王寺村の村落民は議員になれる有資格者ではあるが、選ばれる議員は有力者ばかりであった。そしてかれらの意向にそって、管理・運営がなされることが多かったということはいうまでもない。先の覚書に署名をしているのは、村落代表者としての区会議員であり、村落民の代表者ではない。

ここに、町村合併の過程が上層部を資す、一面を垣間見ることができる。

3. 合併の経過

大正12年、大阪府会、市会の双方は、大阪市内に隣接する町村を適当な範囲において大阪市内に編入させるべきである、という意見書を内務大臣に提出した²⁶⁾。

新天王寺村では大阪市への編入の態度を決めるに際して、種々調査研究を行った。その1はヒアリングであり、学者・実務家に、町村が大都市に合併されるメリット・デメリットを問うた。学者からの意見は次の通りであった：大正9年、下鴨村会は京都市への編入を否決したが、京都市は同村の強制編入を断行した。編入された下鴨地区には何らメリットはなかった、と。その2は、名古屋、熊本、京都・堺の3方面での、調査の実施であった。調査は、教育、道路、上下水道、財産処分、警備・衛生に関する5分野にわたり、村会議員が実際に、各都市での編入前と後の5分野の状況を詳細に聞き取ったのである。得られた結果は以下のものであった。1) 上下水道、道路、軌道等の大規模事業

25) 渡辺洋三、入会と法、178頁、1972年、東大出版会。

26) 天王寺村、天王寺村誌 復刻版、556—576頁、昭和51年、新和出版社。

は大都市が行うのが有利だが、小規模の事業は大都市では処理できない、2) 税外負担は減少しても税負担は必ずしも減額にはならない、3) 町村有財産は合併後、市に帰属することになるので、財産の保全・利用に関して研究しなければならない。

この調査結果を基に新天王寺村は合併への態度および対策の協議にはいる。その要点は以下の通り。1) 現在人口は6万で、独立都市として一本だち出来ないわけではないが、数年後には財政難に陥るだろう。だから、合併の方が得策である。2) 小規模事業の遂行のため、合併後財団法人を創設する。財産処分に關しては、調査を継続する。

大正13年、府は東西両成郡の町村長に編入に関する意見聴取を行う。新天王寺村長は全員を代表して、1) 町村側からみた編入、2) 市側からみた編入、の2点から次のように陳述した。これを総合して言えば、町村は人口・産業を収容するスペースを持てはいるが、それらを機能的に配置するだけの財源に乏しい、他方、大阪市にあっては都市基盤の整備に要する財源は確保されているが、市域が狭小で人口・産業をいま以上に受け入れることはできない。両者が補完しあえば、大都市地域が形成されるであろう。それは、合併に他ならない、と。

同年、秋にも内務省からの事情聴取があり、先と同じく新天王寺村長が代表して対応した。要約していえば、次のようになる。1) 大阪市と周辺町村とは経済的に一体であり、後者から、前者への通勤者はきわめて多い。2) 景観的にも、両者は連担しており、そこには何の断絶もない。3) 都心から遠くなるにつれて、都市基盤の不足が目につき、大火や伝染病の際、連担しているが故に大事故を引き起こし兼ねない。地域が大規模になっても、自治の観念は弱化するとは限らない。現に、大阪市では財産区などの組織があり、大都市と自治組織とは両立し得るものである。このように、村長は合併促進を強調したのであった。当時、町村側の唯一の機関として接近町村懇話会が存在し、そこにおいてコミュニティ論的発想に、現実的・政策論的発想を加味した、合併促進論が展開されたのであった。

そして、東西両成郡の全町村は大正14年、大阪市に合併されたのである。その際、町村費を以て補助してきた各種公益団体の維持の途を講ずる要望が出されていたが、叶えられるものではなかった。ただ、新天王寺村と住吉村では財団法人が設立され、旧村の事業の一部はそこに引き継がれることになる。この問題に移る前に、合併反対の動きについて一言述べておこう。東西両成郡内の全ての町村が大阪市への編入に最初から賛成していたわけではない。しかし、最後まで反対していたのは依羅村一村のみであった。多くの町村の合併賛成理由は、先述のように、それより得る都市的・文化的施設の整備にあったが、依羅村が反対に固執した理由はどこにあったのであろうか。

依羅村は、皇孫依羅氏を祖宗とし、大依羅神社を中心に1700年の伝統をもち、挙村一致の村是を定め、勤儉質実融和共栄を以て農村醇風的美風を発揮してきた村である。そして、当時でも、耕地整理により農地の拡大、溜池の新設を図り、早魃時には1週間にもわたる祈雨祭を行ない、正月時には青年が早朝から総出で大和川の砂を運んで道路の修繕をする、習わしを残す純農村なのであった。こうした地域が一度都市に編入されると、浮華軽佻の風に染まり農村の美風が破壊される、と村民は恐れたのである。すなわち、編入されれば道路など都市的施設は改善される、税金は安くなる、との宣伝にもかかわらず、大阪市とは生活・産業・社会組織の点で大いに異なっており、そうした間での合併は問題を残す、との判断に立ち、他町村の動向に流されることなく、最後まで反対したのであった。自治意識のきわめて強い村であったと言えよう²⁷⁾。

合併により大阪市域は拡大し、その後の発展の基盤が築かれると同時に、この広域的行政を補うため若干の地域では住民自治を実践する団体が組織されたのである。

27) 大阪市立依羅小学校創立 85 周年記念事業会、依羅郷土史、136—142 頁、昭和 37 年。

V. 財団法人

1) 公同会

1. はじめに

天王寺村では、明治22年の村制以降、多くの農村地域で見られたような旧村（村落）間の対立や村落結合に基づく集団の結成などはみられなかった。村レベルの集団が多く結成されたが、それは村落の解体を意図したものではなく、村の団結のためであった。新天王寺村（明治30年以降）の時期、村内は30の区に画され、各区に区長、区長代理がおかれ、村長の事務補助が代行されたりしたが、区が地域住民の生活の核になることはなく、これはあくまで行政上の単位であった。

新天王寺村は対外的には周辺町村のオピニオンリーダーとして合併促進に貢献する一方、対内的には村民に合併の利点を説くと同時に、そのマイナス面を補う工夫を凝らしたのである。その工夫とは財団法人公同会の創設である。当時としては、きわめて新しいことであった。

2. 基金

大阪市への編入に際し村は、村有財産を、小学校の基本財産に組み入れたり、神社や村内の団体に寄付したりして、すべて処分した。しかし、多くは公同会の基金に振り向けられたのである。公同会は村の基本財産をすべて受け継いだほか、溜池4町4反1畝11歩、現金27,000円を得て、活動を開始する²⁸⁾。

3. 目的

先述のように、これは「本村地域内における地方自治の振興、教育、衛生、交通、及び社会事業の発達を図るを目的」とするもので、具体的には次の事業を行うものであった²⁹⁾。

1. 教育勸語戌申詔書及び国民精神作興に関する詔書の普及徹底を図りその実を挙ぐる為の適切な事業

28) 天王寺村、前掲書 復刻版、582—584頁、昭和51年、新和出版社。

29) 天王寺村、前掲書 復刻版、380頁、昭和51年、新和出版社。

2. 国民教育、補修教育及び社会教育の向上発達を図るための適切な事業
3. 衛生思想の普及を図るための適切な事業
4. 衛生上の設備を調査研究し又は時宜により適切な設備をなすこと
5. 道路の改善を図るための適切な事業
6. 防貧救貧その他社会事業
7. 本財団の目的とする事業を行う公私団体の活動を促しその援助をなすこと
8. 本財団の目的を遂行するため必要と認められる事業

4. 組織

上の事業を行うためには活動資金のほかに、強力な組織が整備されていなければならない。財団は理事3名、監事3名、評議員30名で役員を構成し、理事のうち1名が理事長となり、本会を代表する。役員の任期は4年、再選は妨げない。理事、監事は評議員会の選挙で選ばれる。評議員は後述の維持会員の選挙による。評議員会は、年1回開催され、歳入・歳出の決定、決算報告の承認、資産の処分等、会の方向を定める意思決定機関で、理事長が議長を務める。評議員を選出する維持会員とは、村や本財団に功労のある者、または一定額以上の寄付をなした者のことで、次の2種に分かれる。第1は特別維持員で、これは、500円（またはそれ相当額）以上の寄付をなし、理事長の推薦を得た者を指す。第2は通常維持員と呼ばれ、25円以上を拠出した者をいう。目標では各維持員を50名ずつ確保する予定であったが、その詳細は不明である。創立当初の役員は全て村長の推薦により選ばれたのであった³⁰⁾。

5. 活動

公同会は、自分たちの地域生活に関わることは出来るだけ自分たちで処理・解決しようという、いわゆる自治・自立の精神に基づいて創設されたものであり、その点では、見習うべき点を多く含んでいる。公同会は昭和7年、公同会会館を建設し、そこにおいて書道、華道、柔・剣道等青年子女の国民補修教育を目的とする、明昭塾を開設した。しかし、利用状況等塾の活動内容や会館の詳細については何も残されていない。その頃、同時に診療所を買取り、公同会

30) 天王寺村、前掲書 復刻版、382—385頁、昭和51年、新和出版社。

は病院経営にも乗り出し、旧村域内の医療事業に貢献する。内科・外科・産婦人科を中心に、当時の社会病であった、結核の撲滅に注意を払う。これは、‘わが村’から患者を出さないようにしよう、という‘村意識’と無関係であるまい。なお、病院の組織、経営のあり方を示す資料は今のところ発見されていない。昭和18年、会館および病院は軍に接收、陸軍病院として利用され、公同会の活動は休止状態に追い込まれた。公同会は昭和21年に解散、同会所有の財産は当時、12に分かれていた連合町会に寄付された。なお、病院は戦時中焼失、戦後、跡地は阿倍野キリスト教会に売却され、今日に至っている³¹⁾。

このように数々の活動を行った公同会ではあるが、これらの活動が階層差により受益者に差異をもたらさなかったかについては、多少の疑問が残らないでもない。会は村の上層部主導で作られたものであるからである。それらの解明は今後の資料の発掘に待たねばならない。この留保があるにしても、公同会の自治の精神は注目に値するであろう。

2) 常盤会

1. はじめに

合併時、村の財産をもとに財団法人を作ったのは新天王寺村だけではなくた。住吉村も全く同様の趣旨で財団法人常盤会を組織した。そして、同会は今日も活動を続けている。目的、事業内容、役員組織は公同会の場合と全く同じである。唯一の差異は、評議員の数が常盤会においては18名である点である。これは両村の人口差によるものと思われる。

2. 基金

設立時の財産は、基本財産として14,372.78円、普通財産として山林3反4畝10歩（帝塚山古墳）、池沼2町4反1畝9歩であった。これは、公同会の規模に比し半分程度であった。このような状況の下で出発したので、運営資金は十分

31) 大阪市、阿倍野区史、73—74頁、昭和35年。

日本基督教団阿倍野教会創立60周年記念委員会、阿倍野教会60年史、98—99頁、1981年。

と言えます、所期の目的を達成するのに困難をきわめた³²⁾。

3. 活動

池の一部を貸宅地に造成するなどして、常盤会は活動の財源を確保する一方、安易な財産の処分を慎み、活動を手控え、その機会の到来を待ったのである。昭和27—8年頃から不動産処分の機が熟し始め、大阪市から池の宅地化の要請が相次ぎ、以降今日まで潤沢な運営資金のもとで多様な事業を行っている。例えば、平成1年の収支決算書によると、事業費総額1,028万円、その内訳をみると、教育補助（幼稚園、小・中学校合わせて5校）として150万円、社会福祉補助（児童遊園、養老院）として250万円、各種団体補助（連合町会、老人会、青年団、婦人会、少年団等）として320万円、文化財保護費（帝塚山古墳）として150万円、等々である。常盤会は自ら活動をするというよりは、他の地域集団の活動を助成することが、主たる活動内容となっていることが判る。その際、助成を受ける地域集団の本拠地は旧住吉村になければならない、という制約があることに注目しておこう³³⁾。

4. 組織

今日、活動が活発になされているのは財産の運用が上手くなされているからであるが、その背後に組織力が大きく与かっていることは言うまでもない。委員会の構成メンバーを継続性に注目して調べてみよう。これを、設立当時（大正14年）、昭和35年時、平成1年時の3時点についてみると、次のことがいえる。3時点とも役員を出している家（世帯）は8、2時点において役員を出している家は11である。その詳細は表7の通りである。また、理事長は前村長が昭和34年まで務め、その後はその息子が務めている³⁴⁾。

このように、役員は特定の一群の家に集中しているきらいがある。これは、設立当初の役員は村会議員経験者など村の有力者で占められていたこと、役員は住吉村居住者から選ぶこと、村の有力者で村外に他出する者が少なかったこ

32) 常盤会事務所の記録および、住吉村常盤会編、住吉村常盤会概要（昭和35年、住吉村常盤会発行）による。

33) 常盤会の平成1年度の会計報告による。

34) 常盤会事務所の役員記録簿による。

表 7 3 時点における役員輩出家

設立時	昭和35年	平成1年	家 数
○	○	○	8
○	○		4
○		○	1
	○	○	6
24 (4)	24 (8)	19 (5)	役員数 (来住者数)

と、によるものと思われる。35年（設立時—昭和35年）、65年（設立時—平成1年）というかなり長期に亘って世代を越えて、変動の激しい大都市に居住し続ける家がかかなり存在していることは注目に値しよう。

これまで、‘住吉村の範囲’は厳格に守られてきたが、最近その見直しを求める空気がないわけではない。しかし、旧住吉村に所属していたが、その後、阿倍野区に行政変更をさせられた学校への寄付額は住吉区内に留まっている学校に比し低く抑えられていることから判断して、‘住吉村の範囲’変更の問題は単に役員選出の問題にとどまらず、助成金の見直しにもつながり、大きな問題を含んでいると言えよう。かつての‘村域’という古い問題が現在を規定している状況の一端を垣間見ることができる。

常盤会の設立当初の役員24名のうち4名（17%）は来住者（後述の帝塚山会）から選ばれている。監事と評議員である。昭和35年時では24名のうち8名（37%）が、平成1年時では19名中5名（26%）が、それぞれ同様に来住者で占められている（表7参照）。もっとも、設立当初の来住者とは、来住して間もない人達であったが、昭和35年、平成1年時の来住者は、それぞれ来住後、35年、65年が経過し居住歴は長く、地元層ではないという意味と考えてよい。このように何代にも亘って定住している地元層、来住後30年以上を経過した来住層が常盤会を支えているといえよう。

常盤会も公同会と同じように村の有力者によって創設された組織であるが、設立後かなりの間、村域内居住者への特筆すべき貢献は見当らない。しかし、日本経済の高度成長とともに灌漑用溜池は不用となり、加えて、財産の評価額が

上昇の一途を辿った結果、今日では助成という点で地域集団に大なる貢献をしている。それは、一部の上層者ではなくあらゆる階層に、全大阪市民に資していると考えられる。何故なら、大阪市内唯一の貴重な文化財である、帝塚山古墳の保全は会によるものであり、住吉区第一の市営公園は、会所有の万代池の、大阪市への無期限無償貸与により設置されたものだからである。このようにみてくると、³⁵⁾住吉村³⁶⁾は現在も生きておりと言っても誇張ではないであろう。

5. 帝塚山会

常盤会の設立当時、住吉村の北部には民間の開発業者により大規模な宅地開発がなされていた。来住者の多くは活動の本拠を大阪市におき、実業家や知識階級で占められていたという。開発業者が事業終了時に2万円の寄付を申し出、これを基金に来住者は帝塚山会を組織したのであった。大正末期のことである。その目的は、社会施設の未整備な振興の住宅地における共同福利・隣保親善にあり、具体的には、道路の修繕、街灯の保守、下水道の設置等の公益事業や、駐在所の設置請願、火葬場の徹廃運動、講演会の開催、日用品の廉価購入等多岐に亘る運動が展開された。帝塚山会は、また、約200名の会員から毎月50銭の会費を徴収し、年1回の定期総会のほか、臨時総会・新年会・忘年会を随時催す親睦団体でもあった³⁵⁾。

本会が他の地域集団と異なる点は、基本財産を持っていたこと、これを基に会員の集会や娯楽の場として、20坪余りの会館を設置していたことである。しかし、会館の詳細や会の組織・運営については不明な点が多い。そうではあるが、新興住宅地の住民が会を組織し、地域活動を展開したことは注目されてよい。なお、この住宅地が、大阪市の特徴とされる長屋形式によるものではなかった、ことはいうまでもない。

VI. 若干の考察

これまでわれわれは、大阪市の発展過程を地域集団に即してみてきた。採り上げた各集団はそれぞれの時期に結成されるだけの意義を持っていた。それら

35) 住吉村常盤会編、住吉村誌 復刻版、308—309頁、昭和51年、住吉村常盤会。

地域集団の形成・発展・消滅の中に、われわれは何を教訓として読みとることが出来るであろうか、都市の活性化、また住民参加を促す何かをそこに発見することが出来るであろうか。

さて集団を形成主体の観点から見ると、(i)多くは住民主導で結成されたものであるが、(ii)自治体が何らかの関わりを持っていたものも見受けられる。(i)にあっては、全住民を念頭において結成された集団ではあったが、結果として階層上、上層部を資する、下層部に不利益をもたらす、あるいはその両方を備える、傾向があったといえる。地域住民全体に資する集団は現実には認め難く、集団の階層性に留意せねばならない理由がここにある。

(ii)にあっては、一層そうである。土地所有者による、土地区画整理組合や耕地整理組合は、無秩序な市街地の展開を抑制するために不可欠ではあったが、他方、それは土地所有者に有利に作用し、小作者の生業権を奪い、平野区の例でみたように小作者による反対運動を生起せしめた。財産区の運営にあっては、区の役員が上層部に占められてしまうことから、下層部の意向が反映されにくい状況にあった。誰のため、何のための地域集団であるかを忘れてはならず、常に不特定多数の住民の存在を考慮しなければならない。

次に異質性・同質性の観点から考えよう。大正2年、新天王寺村に教育会が発会したが、その趣意書は次のように述べている：『——本村は近年異常の発展をしたため、先祖以来本村に居住している者は、新たに移住してきた者20人に対して1人の割合になっている。移住者は日本60余州は愚か外国からも来られ、ここに一致した習慣、統一せられた風習を認めることができない。』地元民に対する流入者の増大が住民構成の質的多様化をもたらしたことは言うまでもないことである。この状況を打破し、村民相互の意思の疎通・感情の融和を図るため、教育会が意図されたのであった。それに加えて村は、思想の善導・生活の改善に重きを置き、夜学校を開き、小学校の授業料を全廃し児童を就学させる条件を整える等徐々に、住民を同一方向に向かわせた。やがて、青年団（大正6年）、少年団（大正12年）が創設され、さらには天王寺村民力涵養共励委員会、国民精神作興共励委員会が組織され、異質なものを排除し同質化へ

まっしぐらに進むのであった。これは、勿論、国の意向に沿ったものであり、しかも、全国レベルで見られた現象であった。そして、これが戦争を推進することになることは言うまでもない³⁶⁾。

戦後も同質性は尊重され、多様性・異質性への評価が高まるのはごく最近のことである。異質なものの存在を認め、それらとの共存、緊張関係のなかで、地域の活性化は進む。今日は、地域の発展を異質性の視点から考察しなければ時期である、といえよう。

第3は町内会に関してである。大正期、新天王寺村において多くの単機能的集団（教育会等）が結成されたが、それらを統合・調整する機能を持つ集団—町内会—は作られていない。大阪市の社会部調査報告のなかで見たように、地域によっては明治期以来、町内会は結成されてはいる。しかし、それらは全員加入性によらない、ごく一部の者が作り上げた集団であり、従って、同一町内に複数の町内会（一方は大家からなる会、他方は借家人からなる会）が存することはめずらしいことではなかったし、町内会の存在しない地域もあった。大阪市は大正12年、同市における町内会の連絡統一を企図して、大阪市協和連合会を設立した。その趣意書は次のように述べている：「町内会は直接に、間接に本市発達の基礎を堅実ならしむるとともに、一般の教化を醇厚ならしむべき最適切なる団体³⁷⁾である、と。しかし、大阪市が町内会の結成を呼びかけるのは昭和13年のことであり、同年末には、単位町会数2770、校下町会連合会数246を数えた³⁸⁾。これを契機に、それまで各地域にあった諸々の単機能の集団は町内会のもとに整理統合されていく。町内会が行政の最末端機構としての位置（権威）を付与され、地域唯一の活性化した集団になる昭和15年以降は、とりわけそうであった。

大正末頃から、町内会の重要性は認識されてはいたが、それが活躍するのは時期的にはかなり後になってからのことなのである。

36) 天王寺村、前掲書 復刻版、668頁、387—400頁、昭和51年、新和出版社。

37) 大阪市社会部、社会部調査報告89号、35頁。

38) 東京市政調査会、五大都市町内会に関する調査、5頁、昭和18年。

第4は区画整理事業をめぐる、小作者と地主との対立に関してである。これは、街の発展のためになされるわけであるが、小作者の生活に大きな影響を及ぼす事業でもあった。小作者は生活をかけた運動を展開するが、そこには自分たちの要求を最後まで貫く利己的発想はなく、社会状況を見極め相手の立場にも理解を示す、調和を重んずる考え方が支配的であった。これは、社会過程論的に考えると、対立・抗争の過程にあって協同・結合をその内に含む、いわば抗争的協同関係と言えようか。この精神は、今日の市街地再開発事業等で活かされなければならないものの1つである。換言すると、公共性の概念が今日の街づくりに強調されなければならないということである。なお、先の平野区の例は一般的なのか、例外的なのか、の問題は残る。昭和6年現在の離農問題の解決例をみるかぎり、一般的との印象を強く受ける³⁹⁾。しかし、激しい抗争が展開された地区がなかったとは断言できないであろう。文献の発掘に努めなければならない。しかし、この時期に協調関係に基づく組合の存在したことは注目しに値しよう。

第5は財団法人の設立に関してである。一般に財団法人の活動は第3セクターに属する活動である。第1セクターによる活動が政府部門、つまり国民の税金によって支えられた活動、第2セクターが民間の営利活動部門、つまり企業の活動、のことだとすれば、第3セクターとは民間の非営利活動部門のことである。第1セクターでは、全ての国民に対し万遍なく、間違いのないことだけを行うことが正しいとされ、従ってそこでなされる事業は硬直的になりがちである。第2セクターの場合、例えば、自ら市場の拡大を図ること等に積極的であり、新しいものに対する進取の気性に富んではいるものの、そこでは利潤の追求の観点から全てが判断される傾向にある。しかし、第3セクターでは、民

39) 大阪市土地整理協会、大阪市の土地区画整理、大阪土地整理協会、33—36頁、昭和8年。ここには大正4年から昭和6年に設立された41組合のうち、27組合の離農問題の解決実績が収められている。それによると、ほとんどの組合において、次のような条件で解決が図られている。i) 組合設立と同時に賃貸借を解除し、その年度の小作料を免除とする。そして工事の妨げとならないかぎり耕作は以降も認める。
ii) 離農の際、反当り60—200円の補償を地主は小作人に支払う。

間としての柔軟性を持ち、かつ利潤を求める必要はないから、専ら社会を活性化させるための新しい試みに努力を傾注することができるのである。そして、新しいことへの試行錯誤のなかで、真に万人に価値ある事業だと判断されれば第1セクターに、また利潤のあがることが確認されれば第2セクターに、それぞれ引き継がれることになる。従って、今日の社会を活性化させる一手段としての第3セクターは、本来、評価されるべきものである⁴⁰⁾。

第2、第3の常盤会の結成がまたれるわけである。常盤会は自らが主体的に活動を行う集団ではなく、その活動の中心は他団体への助成にある。従って、今後の財団はどちらかと言えば助成型ではなく、自らが地域活動に取り組む業務中心型になるべきであろう。財団設立に向けて、市民、企業、行政の各主体の協力が要請される。

しかし、これまでわが国ではほとんどこれに注目されなかった。最近になって、ODA（政府開発援助）との関連で NGO（民間公益団体）がマスコミを賑わしている。NGO はこれまでアジア、第三世界住民への援助・支援・連帯に関わる活動が顕著である。同じ趣旨で国内の地域社会の活動を NGO 的団体を通して広げなければならない。

公同会、常盤会を自立、自治の観点から次に見ておこう。両会は、活動の及ぶ範囲はこれを限定しているが、構成メンバーはこれを固定的に考えてはいない。つまり、ある範囲内（旧村内）に居住する不特定多数を対象に活動が展開されるわけである。会の設立の趣旨は、村域内の小規模な日常生活に関わる事業はこれを行政に依存せず、自らで行おうとするものであった。ここに、地域との一体感と同時に自立・自治の精神を読みとることができよう。同じことは、地域愛が物質的愛に勝ると考える、依羅村民の合併反対の信念の中にも嗅ぎとることが出来よう。

最後に県人会について触れておこう。これは、来住者のうち同郷の者達が相互扶助のため形成した集団である。今日では、第2世代、3世代の時代になり、これの持つ意義が薄れてきてはいるが、発足当時においては重要な役割を果た

40) 林雄二郎、山岡義典、日本の財団、5頁、26頁、中央公論、昭和59年。

していたことを強調しておきたい。

参考文献

- 住吉村常盤会編、住吉村誌 復刻版、昭和51年、住吉村常盤会。
住吉村常盤会編、住吉村常盤会概要、昭和35年、住吉村常盤会。
天王寺村、天王寺村誌 復刻版、昭和51年、新和出版社。
玉置豊次郎、大阪建設史夜話、昭和55年、大阪都市協会。
沖縄県人会兵庫県本部、ここに榕樹あり、1982年、沖縄県兵庫県本部。
宮城清市、回想録、平成3年、自費出版。
大阪市、社会部調査報告 84、89、95、108、114号、昭和3—5年。
大阪市平野土地区画整理組合、平野土地区画整理事業誌、昭和56年。
大阪市都市整備局、甦るわが街（東成玉造地区）、昭和59年。
渡辺洋三、入会と法、1972年、東大出版会。
元天王寺区元町外42ヶ町財産区、大阪市天王寺区沿革誌、昭和13年。
大阪市都島区土地区画整理組合、都島土地区画整理組合事業誌、昭和14年。
加美・巽・長瀬耕地整理組合、耕地整理組合事業誌、昭和14年。
林雄二郎、山岡義典、日本の財団、中央公論、昭和59年。
倉沢 進編、都市社会学（社会学講座5）、東大出版会、昭和48年。