

地域構造と地域の活性化（続）

山 本 剛 郎

はじめに

- 〔Ⅰ〕 密集市街地の歴史的展開
- 〔Ⅱ〕 大阪市の地域構造（以上67号）
- 〔Ⅲ〕 明治期の地域構造の影響
- 〔Ⅳ〕 地域の活性化
- 〔Ⅴ〕 三国地区の事例
- 〔Ⅵ〕 玉出地区の事例
- 〔Ⅶ〕 まとめ

〔Ⅲ〕 明治期の地域構造の影響——明治期の密集性が今日まで尾を引く要因の分析

1) 市街地の形成（工業の分布、交通網）

大阪の近代化は紡績業とともに始まる。明治15年の大阪紡績会社をかわきりに、明治20年代には紡績会社は15社を数え、同28年にはその設備規模は合わせて22万錘に、その全国に占める割合は4割に達した。紡績工場のほか製紙業、硫酸製造所、精銅所、精錬所なども明治20年代までに操業を開始した。それらの多くは砲兵工廠、造幣局の技術を受け継いだものである。また、造船やセメント、ガラスの各工場も臨海部や河川地帯に明治10年代に設立された。これらの工場の多くは当時の市街地の周辺部や、すこし離れた縁辺部に位置し、その周りに労働者用の寄宿舎や家が建ち並んだ¹⁾。

明治30年代以降大正期にかけて、鉄鋼、二次製品関連の工場が続々と建てられた。それらの多くはいずれも市街地から西の臨海部の埋め立て地に林立した。主要業種別の工業の分布状況は大要以下ようになる。繊維工業は市街地全域に分布

し、新淀川沿岸には染色・メリヤス関係が、港区境川付近には機械工業が、木津川付近には造船・鉄鋼業が、此花区には鉄鋼・伸銅関連工業が、浪速区、西成区では鋳物・金属工業が、東成区、城東区ではメッキ・アルミニウム工業が、そして、東淀川区、西淀川区の左岸には電気・機械工業がそれぞれ集中して分布した²⁾。

交通に関しては明治10年、神戸・大阪間に鉄道が開通し、その後も東海道線の工事は続行され、明治22年、東京・神戸間、同25年には神戸・広島間、同32年には湊町・名古屋間がそれぞれ開通した。他方、近距離の間では明治18年、難波・大和川間に阪堺鉄道が開通、同21年には同鉄道は堺まで延長、同25年には難波・住吉間の複線化がみられた。このように大阪の北では大阪（梅田）を起点に東京、神戸と結ばれ、他方、南では湊町を起点に名古屋、奈良とつながり、そして北と南とは明治28年開通の城東線（大阪・天王寺間）で結ばれた。加えてやがて市内の地域交通に市電が登場する。明治36年、花園・築港間に市電第1号が走り、その後、明治41年には南北線が開通した。明治末年には10路線、69停留所、総延長距離約30³⁾に達し、それが大正10年には26路線、129停留所、総延長距離約62³⁾と、倍増する。さらに、明治末年には大阪から郊外にむけて多くの私鉄路線も営業を始める³⁾。

2) 人口増加と人口流動

以上のような工業の発展、交通網の整備に合わせて大阪市およびその周辺は着実に人口を増加させていく。明治22年の市制施行時の大阪市の人

1) 寺内信「大阪における長屋住宅建設と市街地形成の近代化過程に関する研究」、7、11頁、1993年。

2) 寺内信「前掲書」、13頁。

3) 寺内信「前掲書」、8—9頁、15頁。

表1 旧市域、新市域別の人口増加の変動過程

	大正14年	昭和15年
北	200,479	239,432
此花	159,547	215,775
東	172,411	148,580
西	130,146	117,229
港	198,594	322,231
大正	83,084	137,931
天王寺	116,427	119,117
南	121,406	104,638
浪速	149,890	139,806
旧市域計	1,331,984	1,544,739
西淀川	122,332	226,498
東淀川	145,812	267,944
東成	150,440	371,813
旭	85,697	248,875
住吉	140,907	376,643
西成	137,632	215,828
新市域計	782,820	1,707,601

〔出典〕大大阪 13巻4号、参考文献4。

口は47万（市域面積約15平方km）、東成郡と西成郡の28ヶ町村の全部あるいは一部約40平方kmを合併した明治30年の人口は76万（市域面積約56平方km）、さらに東成郡と西成郡の44ヶ町村の全部を編入した大正14年の人口は211万（市域面積約182平方km）である。この大正14年人口のうち旧市域（明治30年以前からの市域）の人口は133万、新市域（大正14年に大阪市に編入された地域）の人口は78万である⁴⁾。昭和15年の市人口は325万、うち旧市域の人口は154万、新市域の人口は171万である。旧市域では明治30年から大正14年までの28年間に57万人——その間の年平均増加率は2.7%——が、大正14年から昭和15年までの15年間に21万人——その間の年平均増加率は1.1%——が、それぞれ増加した。他方、新市域については大正14年から昭和15年までの15年間の増加数は93万人——その間の年平均増加率は7.9%——である（表1参照）。これらは、昭和20年に110万におちこんだ同市が最も激しい人口増加を経験する昭和30年代の年平均増加率2.4%に匹敵する。なお、大阪市は昭和15年当時の人口を未だ回復してしない。

このように大阪市の人口増加は明治から大正にかけては旧市域において、大正から昭和にかけては新市域において著しいことがよみとれる。

このような人口増加の持続は、人口を吸引するだけの雇用の場が継続して新設されたからにはほかならない。つまり、労働者の街として多くの工場が市内に建てられたからである。それをたとえば昭和5年の時点でみると表2の通りで、新市域にも多くの工場が林立していることが読みとれる。さて、そうしたなかで明治末年以降大阪は煙の都と化してしまう。そこで私鉄の経営者は競って大阪市内居住の上・中層を対象に公衆衛生の観点から郊外生活を説き始める。それに併せて土地会社もそれまでの臨海部の埋め立て、市内の周辺部での宅地造成、からやがて大阪市郊外での土地経営に移行していく。私鉄会社や土地会社の「郊外地のすすめ」は、経営戦略上の観点を差し引くとしても、大阪市内が健康で文化的な居住地域として多少問題を抱え始めていることを示唆しているといえよう。しかし、郊外に脱出できるのは、資本主義の進展とともに輩出したいわゆる上級のホワイトカラーのみで、職住近接を旨とする当時において大部分の労働者は市内居住を余儀無くされた。しかし、かれらのための宅地の開発は体系的にはなされず、それらは大正期の後半からの区画整理事業の実施まで待たねばならなかった。そしてそれとても新市域が優先的に事業の対象とされた。そうしたなかで密集した住宅地の累積が続くことになる。

以上明治期から昭和にいたる大阪市の人口増加の過程をみてきたが、そのなかに明治期の住宅の密集性が長期にわたって尾を引く理由の一端を読みとることができよう。秩序だった宅地開発がなされ始めるのは、大正8年の都市計画法の制定により土地区画整理事業が拡大適用されるようになって以降であり、同じく同年の建築線の導入以降である。そしてそれらに則った本格的な宅地開発はそれよりもかなり後になる。これは、区画整理事業がなされる以前においてはすべての地域が密

4) 寺内信「前掲書」、22頁、229頁。

大阪市に隣接する44町村の明治39年から大正9年までの人口増加率は驚異的である。150%以下の町村は14、150-200%増加の町村は6、200-400%増加の町村は15、400-600%増加の町村は4、600%以上の町村は鶴橋町の1159%、今宮町の1631%をはじめ5町村である。

表2 大阪市の区別工場

	工場	労働者
北区	10.3%	10.5%
此花区	8.4	14.6
東区	3.7	2.0
西区	3.5	1.9
港区	16.1	14.2
天王寺区	0.8	0.4
南区	1.3	0.6
浪速区	6.9	6.2
旧市域計	51.0	50.3
西淀川区	12.4	13.2
東淀川区	14.4	14.9
東成区	13.1	11.1
住吉区	2.9	3.9
西成区	6.2	6.6
新市域計	49.0	49.7

〔出典〕社会部調査報告 大阪市工場名簿
〔注〕対象とした工場は原則として30人以上の労働者を使用する工場。ただし、紡績工場は300人以上、船舶車両製造業等の工場では100人以上、また、活字製造業等の工場では15人以上等々と、産業によって労働者数に差異がある。また、官営工場は除かれている。

集地域になる可能性のあったことを示している。そうしたなかで、どういう地域が密集地域になるかといえば、それはとりわけ人口の急増が継続する地域ということになる。しかもひとたび密集地域になるとそこから抜け出せない。そのメカニズムを考えることが次の課題である。

3) 財源の不足

明治・大正期には財源の多くは産業基盤の整備に振り向けられてきた。そして乏しい財源が生活基盤の整備に向けられる場合でも、新市域の新規の投資に充てられることが多かった。つまり、旧市域においては、「市街地に既に建築物が多く、そのため物件の移転、除却、損失補償等に出費多く、また権利関係は複雑錯綜をきわめるなどのため、焦眉の急を告ぐ地域に対してのみ強制的に区画整理が行なわれているにすぎず⁵⁾、多くは応急的、修理的とならざるを得ず、こうした人口密集地域

での宅地の改良は労多くして功少なしとして敬遠されることが多かった。つまり、新規の投資がなされないまま時間が経過し建物は老朽化するが労働者は住み続ける、修理に費用がかかるから放置は続き、建物はますます老朽化し、悪化していくという悪循環が繰り返されることになる。

不良住宅地区の改良事業にむけて不良住宅改良法が昭和2年公布された。この法律は不良住宅地区を徹底的・積極的に整理改善する意図をもってつくられ、公共団体や公益法人がその事業を担う、とされた。「大阪市は昭和2年度から同7年度にわたる継続事業として天王寺・浪速両区にまたがる19ヶ所の蜜住地域(397棟、1227戸)の改良の指定を受け、その整理にあたった。途中、地域内居住者の事情のため事業期間を延長し、現在も継続中である。進捗状況は全体の6割で、買収した土地に鉄筋コンクリート造4ヶ所728戸、木造2ヶ所146戸の改造住宅の外、一時収容施設として木造仮住宅4ヶ所144戸を建設中である。これに要する費用は約367万円で、その半額は国庫補助による⁶⁾。これは大阪市の不良住宅地区の改良事業のほんの一部にすぎず、改良地区の半分を改善するにも「6000万円の経費と100年の年月を要する⁷⁾」という。その数字の真偽はともかく以上の記述は不良住宅の改善には莫大な資金と時間が不可欠であり、ことは簡単には運ばないことを意味している。そして結論を急げば、人口増加の著しい新市域に、旧市域に似た不良住宅地区があらたに発生する危険を防止することに多くの努力が注がれ、乏しい予算もその方面により多く割かれている、ということである。不良住宅が堆積していく構造をここに読みとることができる。

4) 不良住宅地区の居住者と所有者の動向——社会部調査報告より

大阪市が昭和14年におこなった不良住宅地区に関する調査の結果をみよう⁸⁾

まず不良住宅地区の分布を新旧の市域別に分け

- 5) 福留並喜「土地区画整理施行に依り面目を一新したる大大阪」、大大阪 30巻4号、50—51頁、昭和11年。大阪駅前の区画整理事業はその一例である。
6) 志賀志那人「土地区画整理と密住地区問題」、大大阪 30巻4号、58—59頁、昭和11年。
7) 志賀志那人「前掲書」、大大阪 30巻4号、59頁、昭和11年。
8) 大阪市社会部編「本市における不良住宅地区調査」、社会部調査報告 No. 241、昭和14年。不良住宅地区の要件については拙稿「地域構造と地域の活性化」社会学部紀要67号参照。

表3 不良住宅地区

	不良住宅地区数	同左比率	不良住宅戸数	同左比率
北 区	21	6.3%	800	4.5%
此花区	27	8.1	1611	9.0
東 区	5	1.5	203	1.1
西 区	6	1.8	141	0.8
港 区	9	2.7	316	1.8
大正区	15	4.5	812	4.5
天王寺区	19	5.7	993	5.5
南 区	10	3.0	474	2.6
浪速区	30	9.0	4018	22.5
旧市域計	142	42.6	9368	52.3
西淀川区	37	11.1	1151	6.4
東淀川区	42	12.6	1975	11.0
東成区	50	15.1	1461	8.2
旭 区	17	5.1	1806	10.1
住吉区	15	4.5	694	3.9
西成区	30	9.0	1441	8.1
新市域計	191	57.4	8528	47.7
総 計	333	100.0	17896	100.0

(出典) 大阪市社会部調査報告 No. 241 (昭和14年)

てみよう。333地区が指定されており、表3の通りである。これまでの分析から一般に旧市域に多いことが予想される。事実、旧市域においては浪速区、此花区に多い。新市域といえども先ににみたように明治末年に激しい人口増加を経験している地域が多々あった(注4参照)。それらの地域で不良住宅地区になっているケースが多い。東成区や西成区の一部および東淀川区や西淀川区の一部の地区がそうである。それらは旧市域ときわめて隣接している地域である。以下、この不良住宅地区を持続性という観点からみてみよう⁹⁾。

不良住宅地区内の住宅はそのほとんどが借家である。そこで、これを家主(所有者)と借主とにわけて考える。家主からはじめよう。家主はこれを小家主(所有貸家30戸未満)、中家主(所有貸家30戸以上50戸未満)、大家主(所有貸家50戸以上)に分類すると、大家主ほど不良住宅を多く持ち、平均不良住宅所有戸数は7戸である。小家主は貸家を自分で管理するが、一般的に言えば貸家が増加するにつれ、家守を雇う、あるいは土地建物会社に管理を委託する、家主の割合が増える。他人任せになると不良住宅にたいする取り組み、認識

が甘くなるのは避けられない。

住宅の改善には所有者の改善しようという自覚・意欲と居住者の協力が必要であろう。調査によれば、住宅を改善する意思のある家主は皆無に等しく、わずか1%にすぎない。しかも、たとえその意思はあっても諸々の理由で改善はできないという。その理由として、改善に伴う経済上の困難のほか、居住者の立ち退きの難しさが挙げられる。ここに、新規の投資の困難さ、つまり密集性の持続性を読みとることができる。

他方、借主(住人)の側からすると、かれらの居住期間は5年未満が37%(そのうち3年未満が25%)、5年以上10年未満が22%、10年以上が41%である。1世帯あたりの平均居住年数は11年である。不良住宅だから居住期間が短いというわけではない。もちろん、居住者はそこに安住しておらず、時期をみて転出するが、空家は口づてですぐ埋まってしまう。それは、1家屋に1世帯であるケースが多い(78%)とはいえ、残りの22%は複数世帯であり、6世帯以上が同居している場合もあることから容易に想像されるところである。そうした場合にはその家屋の代表借主が同居世帯か

9) 以下の比率等は大阪市社会部調査報告書 No. 241 に基づいて算出。

ら間代を受け取っている。

衛生上、防災上の環境は悪くても、居住者にとってはそこは住むべき唯一の場所なのである。それは、家賃の安さと勤務地までの所要時間による。就業場所までの交通手段と所要時間は以下のとおりである：徒歩が69%、電車または乗合自動車が19%。時間は10分以下が55%、10-30分以下が41%である。一般的に安く、また、勤務先に近い居住地は労働者にとって最適地である。職場がそこにあるかぎり、一定の労働者は常にその周辺に移住してくるし、いつもその周辺に居住しようとする。そして地域の居住者は循環して入れ代わるが、居住予備軍が常に一定数おり、不良住宅は常に満員である。かれらの多くは職工（有業者に占める比率は49%）であり、次いでその他の労働者（人夫、手伝い等。同比率は15%）、商業者（同比率は13%）と続くが、立ち退きは生業の変更にもなり兼ねない。改善のための立ち退き等ももってのほかである。

以上、居住する側にはその地区を必要とする背景があり、他方、貸す側には仲介人を通していてもあって改善せねばとの認識は薄く、その意思はみられない。このように所有者、居住者の両者に現状を維持する要因が構造的に働いている。当事者双方の利害は完全に一致している。故に地区を内発的に改善するエネルギーは生まれてこないといえる。かといって外部が強制的に手直しできるのは先に見たように財源不足で限られた地区にすぎず、また、もしそのようなことがおこりうる場合には居住者の猛反対にあう。そのあたりを次にみよう。

5) コミュニティの形成

上で見た昭和14年実施の不良住宅地区調査では、近隣関係や地域組織に関する調査項目はないので居住者間の社会関係についてはこれを分析することはできない。そこで同じく密住地区居住者の労働と生活を実態調査している、別の社会部調査報告¹⁰⁾をもとに居住者間の社会関係について考えてみたい。

今とり上げる調査報告は南区の2つの過密な町（後に天王寺区と浪速区に編入）についてなされたものである¹¹⁾。そこでは同一家屋に10年以上留まっている者が約3割いる。したがって同一地区に10年以上居住する者ももっといるといつてよい。

調査地の一つの地区には親切講という組織がある。これは葬儀時における用具の貸与や諸々の助力を中心とする一種の共助組織である。また、ここでは昔から大きな火事がない。失火しても大事に至らぬ中に相寄って鎮火に努力するからであるという。このようにこの地区では共助・一致団結心に厚く、協議を行うとすぐに成立することが多い。もっとも、住人は感情のみによって支えられており付和雷同的になりやすく、協議内容はその持続性が乏しい。また、団結は内部の住人同士にのみ向けられ、逆に外部者には排他的となる、という。この親切講は金融機関の要素を全くもたないが、その要素を備えた頼母子講もあり、これにも多くの者が加入している。その最も有力なのが子供会後援講である。これは金融機関であると同時に子供会の後援を目的としている。30名を1組とし、調査時点で7組ある。各組は10ヶ月を満期とし、月に3回講が開かれ、満期ごとに55円の半分が子供会の後援に活用される（毎回全員が1円を拠出するが、払戻し金は1-10回まで27円、11-20回まで28円、21-25回まで29円、26-30回まで30円となり、その結果、合計55円が余剰金となる）。こうした講のほかに毎月初めに代表者が各戸に直接出向いて集金して回る貯金奨励会もある。

これは南区の一例であるが、概ねこのような近隣組織が他の多くの不良住宅地区にも程度の差はあれ存在していたのではないかと考える。このような考えは、移動性（逆にいえば居住性）、社会階層（不良住宅居住者）、そして近隣関係に関してなされた多くの報告や仮説——近隣関係を移動性によって説明しようとするもの、近隣関係を社会階層によって説明するもの等々——に合致している¹²⁾。つまり、階層的に低い層の近隣結合は固い、

10) 大阪市社会部編「密住地区居住者の労働と生活」、社会部調査報告 No. 36、大正14年。

11) 以下の比率等は同報告書 No. 36 に基づいて算出。

12) 渡辺洋二「近隣関係と社会階層」、鈴木広・高橋勇悦・篠原隆広編「都市」、東大出版会、1985年。

今の文脈に則していえば、外からの衝撃——住宅の改善、立ち退き——にたいしては内的に団結して立ち向かう。そうしたウチとソトという意識の差がこの地区になかなか外からの力が加わりにくくしている、といえよう。そしてこういうコミュニティ意識が、老朽化の状態を持続させる要因であろう。

6) その後の社会経済的状况

さて、昭和10年以降 i) 全国規模で戦時態勢にはいり、それにむけた対策がとられる。ii) 戦後は廃墟と化した地域を中心に戦災復興計画が進められる。iii) 昭和30年代に入りもはや戦後ではなくなる頃から、今度は全国総合開発計画が進められ、産業優先政策のもと日本列島は工業化・都市化の渦に巻き込まれ、いわゆる経済の高度成長時代を迎える。そうした中では都心や都心周辺部は生産の場、中枢管理機関の集中する場としてとらえられ、都心や都心周辺の居住生活についての関心は依然として薄いままであった¹³⁾。iv) しかし、全国規模の産業化はやがて公害問題を結果し、昭和40年代の後半頃から生活の見直しが始まる。都心周辺の人口の減少も留意されだし、そうした文脈のなかでインナーシティやコミュニティが問題とされ、住宅地問題が議論されるようになり、今日に至っている。このようにみえてくると、昭和10年代以降、住宅地問題が本格的に議論されるようになるにはやや時間を要したことがわかる。つまり戦争、戦後の復興、経済成長政策の間は住宅地問題は二の次にされていたからである。これが密集性を温存させてきた最後の、そして最大の要因といえよう。

〔IV〕地域の活性化——まちづくりの事例

都心周辺部の人口減少に対処するには発想の転換が必要であった。それは従来の機能の地域的分化つまり、都心は生産の場、郊外部が生活（居住）の場という二分法的な考え方から生産生活と消費

生活とが混在した地域を想定する考え方への転換である。それは都心周辺部における居住の見直しであり、より広くいえば、異質なものの共存を尊重する考え方への転換でもある。それは、従来の特定の機能に特化した地域ではなく、機能の混在した地域の創造であり、機能が調和を保って混在するなかで地域の活性化を図ろうとするものである。昭和50年代以降、都心周辺の商住混在地域や工住混在地域の住民から内発的なまちづくり運動が生まれているが、その背後には上のような発想の転換があったからだと思われる。もっとも、そのキッカケは行政から与えられる場合が多いが、しかし、そのキッカケをうまく受け取った地域のみが運動を持続させている。逆にいうと、地元の受皿のある地域に行政が働きかけたともいえる。その意味では、行政からの働きかけと地元での組織づくりとがほぼ時を同じくしている地域がうまくまちづくりにむけた取組みをしていると考えられる。そうした中から以下二つの地域をとり上げる。いずれも都心周辺部のいわゆるインナーシティ地区である。二つのうち一方は大阪市建設局の調査において、また、もう一方はNIRAの研究において、いわゆる密集市街地として指摘されている（前号参照）。一方は商住混在地域であり、他方は商住工混在地域である。以下二地域を順次とり上げるが、そこでの目的はまちづくり運動がどのような住民や組織によって担われているかを見ることにある。

1) アンケート調査からみた地域の住民特性

昭和63年になされた調査結果¹⁴⁾は表4の通りである。これをもとに2地域を概観しておこう。

まず居住環境（1）からみよう。日常生活上必要不可欠な施設は概ね揃っていると認識されており、したがって買物の便、利便性に関してきわめて高い評価が与えられている。治安・防犯の面からも問題はないと判断されている。これらは、三国・玉出の両地域に共通していえることである。他方、自然環境は悪く、公害や混み具合の点では

13) 奥田道大「都市と地域の文脈を求めて」有信堂、1993年。

14) 三国地域では役職者を対象に、玉出地区では全町内会員を対象に面接調査法により、おこなわれたが、一部、留置法も採用した。回収率は前者は65%、後者は55%である。三国の場合、カバーする範囲が広いので地域と表記し、玉出の場合、それが狭いので地区と表記する。両者を合せて表記する場合には地域とした。

表4 三国・玉出地域調査結果

三国地域 (N=96) 玉出地区 (N=76)

1. 居住環境		
買物の便 (よいの比率)	95%	100%
利便性 (同上)	67	73
治安・防犯 (同上)	68	82
防災 (同上)	44	64
公害 (同上)	31	53
自然環境 (同上)	33	53
混み具合 (同上)	20	41
日常生活上不可欠な施設 (同上)	83	95
2. 生活の満足度		
1 (大変不満)	0	0
2	2	1
3	6	10
4	24	24
5	38	42
6	25	16
7 (大変満足)	6	7
3. 外から帰ると自分の町に帰ってきたと感じる (そうであるの比率)	95	89
地域の悪口は自分の悪口に聞こえる (同上)	85	65
地域への愛着度 (同上)	65	69
町内の行事・会合に参加する (同上)	82	54
4. 大金を得ても現住地からの転居は嫌だ (そう思うの比率)	65	65
現住地からの転居になんの抵抗もない (同上)	34	35
5. 居住歴		
明治期以前	6	4
明治・大正期	15	17
昭和1-20年	25	22
昭和20-30年	23	28
昭和31-50年	24	21
昭和51年以降	7	8
6. 世帯主の年齢		
20代	0	7
30	2	8
40	9	18
50	32	30
60	39	18
70	16	18
80	2	1
7. 居住形態		
持家	84	68
公営借家	3	0
民営借家	12	32
一戸建ですか、集合住宅ですか		
一戸建	62	43
木造集合住宅 (長屋、文化住宅)	26	49
鉄筋集合住宅 (アパート、マンション)	5	7
その他	7	1
8. 職業		
勤務者	28	20
自営業主	72	80

仕事の内容		
専門・管理・経営	15	9
事務	7	2
販売・サービス	46	79
生産・運輸	19	2
その他	14	8
9. 再開発事業について		
街づくりへの参加意欲（ありの比率）	81	67
街づくりの決定主体		
行政	0	4
行政と住民組織の役員	35	22
行政と企業	0	4
行政と住民	65	70
土地所有者の権利は公共のため制限されてもよい（そう思うの比率）	50	35
収用制度を積極的に活用すべきだ（同上）	65	45
土地利用や建築の規制に不自由を感じる（同上）	53	53
都市部では建物は中高層化すべきだ（同上）	67	35
街づくりには共同の対応が重要だ（同上）	67	57
土地問題では共同の対応が重要だ（同上）	57	39
土地は有利な資産である（同上）	79	72
地価上昇に因る利益は所有者だけのものではない（同上）	37	24
土地で儲けるべきではない（同上）	67	55

きわめて低く評価されている。とりわけ、三国地域では、防災上の評価はきわめて低い。このように社会生活上の便利さという点ではきわめて高い評価を得ながらも、自然環境の点では逆に低く認識されているわけであるが、生活全般にわたる満足度（2）は高いといえ、また、地域への愛着度も高い。いかにごみごみしていても「外からこの地に帰ってくるとホッとする」人は極めて多く、また、地域の悪口は自分への悪口と聞こえる人も多く、地域と一体感を抱いている人がほとんどだと言える（3）。だから、まちづくりで「たとえ大金を積まれても、現住地からの転居はいやだ」とする回答者は両地域とも高く、65%にも達するのである（4）。地域内の行事等に積極的に参加する層は両地域で開差が認められるが、低い玉出地区でも半数以上の者が積極的参加を表明していることはまちづくりをすすめる上で心強い限りである。

この地域生活への高い満足度や地域との強い一体感は居住年数とも無関係ではないであろう（5）。両地域とも4割以上が第2次世界大戦以前から現地に居住しており、そのうち、半数は明治・大正期から代を数えて今日に至っている。それに引きかえ、最近の来住層は極めて少なく、昭和

50年代以降の居住者は1割未満である。外部者には魅力がない街だからだ、と言えなくもないが、それは、地元層が転出しなからであり、上でみたように居住環境面での低評価にもかかわらずかれらが転出しなからなのは、何か魅力があるからなのであろう。もっとも、玉出地区では最近転出者が相次ぎ、それがまちづくり運動のキッカケとなっている。

代々この地に住む世帯の当主の年齢は一般に高く、とりわけ三国地域では60歳代以上が6割弱を占める（6）。これは、三国地域の調査が後述の三国周辺まちづくり研究会の会員を対象になされたからである。つまり、地域内に存在する各種団体の役員を網羅して結成されたこの研究会は、一般的に高齢の会員で構成されているからである。両地域とも持家に居住するケースが圧倒的に多いが、住居形態では差異が見られ、一戸建は三国地域62%、玉出地区43%であるのに対し、集合住宅（長屋建）は前者26%、後者49%となっている（7）。家の仕事は両地区とも自営業が多い。玉出地区は小売の店舗経営が多く、三国地域は零細工業にも進出している。だから、玉出地区では販売・サービスが多く、三国地域ではそれらに加えて、管理・経営、生産・運輸に従事する人も多い。

総じて、一般に三国地域の方が多様な職業構成が見られると言えるが、それは、三国地域のほうが広範な地域に跨がっている工商住混在地域だからでもある（8）。

2) まちづくりについての考え方

まちづくりは地域住民と行政とが共同でおこなう（参加し、決定する）ものであるとの認識を両地域とも固くもっている。そして、まちづくりへの参加意欲については、これも両地域とも高いが、とりわけ三国地域の方が抜きんでている。これは、被調査者を考えれば当然と言えよう。まちづくりを進める際の態度についても、両地域で若干の差異がみとれる。すなわち、「土地所有者の権利の制限」、「収用制度の活用」、「建築の高さ制限」では三国地域の方が賛成の割合は高く、私権の制限を認める割合が高い。さらに、まちづくりを進める際の地域住民の対応についても、「まちづくりには共同の対応が必要である」、「土地問題では共同の対応が必要である」ことに賛成する比率は三国地域の方が多く、まちづくりは共同で取り組まねばならないと認識している程度は高い。これなども、三国地域の回答者が地域団体の役職者で占められ、かれらが事を進める際に個人のエゴをできるだけ排除しなければならないことをこれまでの経験から熟知している結果なのであろう。そしてその意識は後述のまちづくり運動にも反映されている。

他方、両地域とも「土地は有利な財産」という認識をもつ一方、「土地で儲けるべきではない」、「地価の上昇は生活の脅威」とも受け止めている。さらに、「地価上昇に因る利益は所有者だけのものではない」という考えには反対を表明し、生活者としての顔と土地所有者としての顔とを垣間見ることができる（9）。

以上を念頭に置きながら、以下、三国、玉出地区の順に項を改めてまちづくり運動の取組みをみよう。

〔V〕三国地域の事例

1) 地域の概観

三国とその周辺の市街化は明治43年の箕面有馬電気鉄道（現在の阪急電車）の開通によって三国駅が設けられたことに始まる。大阪市への編入は大正14年であり、三国駅とその周辺地域は三国駅前の商店街を中心とする商業地帯、神崎川に沿って発展した工場地帯、そしてその間に点在する住宅地とからなる工商住混在地帯である。そしてこの地域の道路は細く曲がりくねり、緑地や児童公園などの公共施設は全くの未整備状態のまま今日に到る。このことが住民の地域に対する環境・災害の面での低い評価をもたらしていたが、こうした底流に潜む住民の不満が、昭和48年、駅の高架化要請を期に一気にまちづくり運動への機運を盛り上げる。すなわち、昭和49年、駅周辺の5校下の有志22名が「地域のことは皆で考えよう」を合言葉に研究会設立に向けて立ち上がり、その後十数回の協議検討を重ね、同年秋「三国周辺まちづくり研究会」が発足する¹⁵⁾。研究会は直ちに大阪市長に協力の要望書を提出している。

2) 研究会組織

昭和49年に発足した研究会は5校区、35振興町内会、5商店街振興組合・市場をカバーし、域内の世帯数は数千にのぼる大規模で広範囲にわたる組織である。設立の意図は、住宅・工場・商店が密集・混在し、道路・公園・広場などが未整備のままである三国周辺地域を安全で健康的なまちにしようとする点にある。すなわち、会則によれば、「生活環境のよい町にするための具体的な研究・協議を行い、もって地域の発展と住民の福祉の増進に資すること」が設立目的である。この目的に沿って会は「地域の各種の団体の役員より選出された」者によって構成・運営される。発足当初の会員（会員とはいわず、委員とよばれているが、ここでは会員に統一しておく）は150名程度であった。会員のなかから任期1年の役員を互選する。ただし再任は妨げない¹⁶⁾。

研究会の役員組織は以下の通りである。会長（1名）、副会長（当初は7名、後には9名に増員）、書記（2名）、会計（1名）、会計監査（3名）で執

15) まちづくり研究会が発行している、三国とその周辺まちづくりニュース「みくに」のVOL. 1（昭和49年）による。

16) まちづくり研究会編「みくに」VOL. 1（昭和49年）による。

行部を構成する。この執行部の下に、総務、渉外、調査企画、広報の4部にわかれた常任委員（各部に1名の正副委員長、3-5名の委員がおり、総計26名）と、地区連絡委員（三国周辺地域が4地区に区分され、それぞれに1名の正副委員長、若干の委員がおり、総計35名）がいる。これらの委員を執行部役員だけでカバーすることはできないので、役員以外からも多くの会員が委員に任命されている。

3) 連絡会

研究会は本来的にはまちづくりに関しては素人の集まりであり、公共施設をどのように配備すればよいのかなどについて体系的な案を簡単につくれる集団ではない。しかし、だからといって大阪市にプランを全面的に依存するのは行政主導のまちづくりになってしまう。かといって行政と全くコンタクトをとらずに研究会の運営を進めることを得策ではない。そこで、素人集団ではあるが、まずは自分たちで考え、その後市から技術的・経済的援助や助言を受けられるようなシステムを模索し、その結果として大阪市との間に連絡会を設けることになる。昭和52年のことである¹⁷⁾。防災、過密など地域環境の観点からこの地域の基盤整備を考えていた市側にとってはこの申し出は渡りに船であり、地元の姿勢・意向をこの会とおして把握しようとし、他方、研究会側は、これを市の研究会に対する協力の程度を察知する機会と捉えた。もちろん地元の熱意が市の取り組み方に跳ね返り、市の積極的な姿勢が地元のまとまりや積極性を高めることになる。そして、三国の場合この関係がうまく作用したと考えられる。

4) 研究会の財源

研究会の担い手・目的については以上の通りであるが、他方、会の運営に際し財源はどのようになっているのだろうか。会では運営費は特に徴

収せず、寄付金・補助金をもってこれに充てている。補助金として、大阪市より、多い年次で200万、少ない年次で70万円を得ている¹⁸⁾。つまり、研究会は建前は地域住民の総意にもとづいて、従来から在る組織を基に、下から結成された組織ではあるが、大阪市から資金援助を受けている、いわばフォーマルな側面も備えた組織といえる。行政から補助金を得るということは、この会が地域社会を代表する団体であると、行政側から認識されている証拠である。研究会にとっては財源が豊かになることに加えて、会が半ば公的な性格を帯びることによって権威づけられ、それが住民への啓蒙や説得に有利に働くと期待された。他方、市側にとっては、本来的にはまともな地域組織が一本化されることは行政を進める上で好都合であるとの判断から助成に踏み切ったものと思われる。地域との折衝にはこの研究会をとおしておこなえば行政上能率的だからである。大阪市とは別に、さらに三国地域の銀行会——7行で構成——から20万円の寄付を得ている点からすると、この研究会は業界からもきわめて有力な地域団体だと見なされているといえる。このように資金面で多くの補助を受けるということは、研究会の運営上の強みではあるが、他方、これが同時に組織上の弱点でもあろう。行政や業界のいいなりになるのではないかと、そして、地域住民から遊離する一因になるのではないかと、との懸念がこれである。しかし、次に見る通り、これは杞憂におわった感があり、その点で外部からの資金援助はまちづくりを推進させた要因の一つとなっている。¹⁹⁾

5) 研究会活動

活動の概略をまとめると表5のようなになる²⁰⁾。今、活動を3期に区分して考えてみよう。その1は昭和55年頃までであり、この期の特徴はかなり活発に住民の意向調査、環境調査など各種の地域調査が実施され、基礎的な資料蒐集が図られた点

17) まちづくり研究会編「みくに」VOL. 3 (昭和52年) による。

18) 「みくに」より算出。

19) その点は昭和54年度になされた都市計画協会との会合においても指摘されたところである。「行政側からみて頼みやすいという方々に研究会の運営をしてもらっているように感じた」、「大阪市が研究会の運営について、なにもかも準備された感じがあり、…(省略)…本気で協議に参加している人は少ないように感じられた」。「みくに」VOL. 12 (昭和54年)

20) 表は、「みくに」をもとに作成したものである。以下の記述も「みくに」に依る。

表5 研究会の活動内容

第一期	<p>昭和49年度：「三国周辺町づくり研究会」（以下、研究会と省略する）発足（9月）。</p> <p>昭和50年度：研究会によるアンケート調査実施。</p> <p>昭和51年度：研究会による「三国とその周辺地域の将来像」の作成。</p> <p>昭和52年度：大阪市と第1回連絡会開催。以後、定期的に大阪市と連絡会をもつ。町づくりの基本構想案の作成。</p> <p>昭和53年度：研究会の組織を拡充し、道路公園分科会、駅前分科会を新設し、以後この分科会で土地利用や道路の構想を検討することになる。他地域の再開発事業の視察・見学の実施。地区委員会の1つである西三国地区に推進協議会が結成。</p> <p>昭和54年度：先に行ったアンケート調査に関し、また、研究会の活動のありかたについて、財団法人都市計画協会と意見交換をし、指導を受ける。</p>
第二期	<p>昭和55年度：大阪市より具体的な「整備方向案」の提示。この案を巡って地区ごとに協議することを承認（3ブロックに分割）。</p> <p>昭和56年度：大阪市とブロック別協議の開催。</p> <p>昭和57年度：大阪市より「三国駅周辺土地区画整理事業の計画概要」の提示。三国第2ブロックでのアンケート調査実施。</p>
第三期	<p>昭和58年度：研究会活動の重点を三国駅周辺地区（第3ブロック）に限定。権利者を交えた「三国駅周辺開発協議会」発足。</p> <p>昭和59年度：大阪市による三国駅周辺地区（第3ブロック）内の各地区ごとの説明会。三国駅周辺地区都市計画決定。</p> <p>昭和61年度：三国駅周辺地区整理事業計画決定。同事業計画案のブロック別説明会の開催。</p> <p>昭和62年度：三国第1ブロックの現況調査の実施および報告。</p> <p>昭和63年度：三国第1ブロックのうち三国東地区協議会結成。役員は27名。研究会は財団法人航空公害防止協会から町づくりのための調査研究助成金を150万円交付される。三国駅周辺地区土地区画整理審議会設置。</p> <p>平成1年度：三国駅周辺地区整理事業の一環として鉄道の高架化工事の着工の説明会開催。</p> <p>平成2年度：三国駅周辺地区事業開始。</p>

にある。この頃までは支出の大部分もこれら調査の実施・解析・報告（地域住民への）に充てられている。昭和50年実施の6178世帯を対象とするまちづくりアンケート調査の回収率が90%にも達したことは、地域住民がこの研究会の調査にきわめて協力的であったことを意味している。これは、地域住民の研究会に対する期待の大きさの表れでもあろう。それだけ住民にとっては地域環境の整備が日常生活にとって不可欠だと判断されている証拠でもある。住民のこの期待にそうべく各種の調査はその後もなされ、それに基づいて計画が立案され、やがて、その成果は具体的な整備案として結果する。

そして、それは第2期の始まりでもある。この第2期は昭和55年、大阪市が研究会の調査活動の成果を具体的な整備方向案としてまとめあげ、研究会がその案の具体化を巡って検討を進める時期である。整備方向案は、三国周辺地域を3ブロックに区分し、第1ブロック（三国北、三国東の各

地区）は土地区画整理事業をベースに面的な整備を図る地域として、第2ブロックは総合的な整備を図る地域だが、諸々の点で困難を伴う地域として、第3ブロック（駅周辺地区）は再開発事業と土地区画整理事業を同時並行的に行い、土地の高度利用を図るべき緊急度の高い地域として提案している。このように分割されたのは、まちづくりの円滑化には住民の合意、技術的・法律的可能性、財源の裏付けの3条件が必須であるが、この条件を満たすには三国周辺地域はあまりにも大きすぎるからである。この頃を契機に大阪市からの補助金は削減されるが、それはもはや基礎調査をする段階ではなくなったからである。むしろこの期は大阪市との連絡会やヒアリングが蜜にもたれと同時にブロック（地区）別に分科会が多く開催されている。つまり、調査の段階から各ブロックごとに具体案を煮詰めていく段階にさしかかっているわけである。そうしたなかで住民の合意形成に向けて小規模な会合が頻繁に開催されること

になる。

こうした小規模の会合を受けて昭和58年の総会は3つのブロックのうち駅周辺地区を中心に事業を進めることを決定する。これが第3期の始まりである²¹⁾。駅周辺地区の事業が最優先とされた理由は、i) 駅前は三国周辺地域の玄関口であり、ここはどのブロックの人も共通に利用する場所であり、また、そこでの事業の展開は他ブロックに大きな波及効果をもたらす、ii) この地区は過密化の程度が最も高く、日常生活において交通上、防災上問題が山積している、iii) この地区は阪急電車の高架化、橋の架け替え、線路の付け替えとの絡みでまず第1に整備されるべき地区である、と判断されたからである。研究会の活動が調査研究から具体的な事例研究活動に一層その重点を移すにつれ、つまり、議論が総論的なものから各論的なものに移行するにつれ、組織上の手直しがなされる。議論の重点の移行に伴ない、会の活動は当事者を抜きにしてはあり得ないからである。研究会はその当事者ともくされる人達に活動への参加を呼びかけ、組織の拡大を図る。すなわち、駅周辺地区の問題は、これまで、駅前分科会で主に討議されてきたが、ここにきて、事業の範囲内の(範囲が確定されているわけではないが)権利者を加えないと話しが具体化しないということで、研究会のメンバーと権利者による三国駅周辺開発協議会が昭和58年結成された。具体的な問題はそこで討議されることになるが、その際、開発協議会はさらに細分化され一層きめのこまかい小規模の説明会を開催する。

このように研究会は、実践的な活動を円滑に運営するためその内部に当事者を加えた集団を組織するかたわら、他方、大阪市には事業への迅速な取り組みを促す活動を新たに展開し、三国周辺地域住民には合意形成にむけての納得のゆく説明を模索する。それは、駅周辺地区の都市計画・事業計画の早急な決定を市に願い出ることに加えて、さらに、事業化の早期実現にむけての要望書の提出に示されている²²⁾。昭和59年12月に市長と市議

会議長とに提出された要望書は、研究会と三国周辺地域住民とが一体となってまちづくりに取り組んでいること、三国駅周辺地区の早期事業化は地域内住民の長年の願いであること、駅周辺地区の整備を最優先する理由は当地区の超過密の一語に尽き、その改善なしには、地域内の子供や老人の安全な日常生活はあり得ないことを強調している。安全な生活が阻害されている一例として研究会は要望書とは別に大阪市と阪急電鉄株式会社に放置自転車の対策を訴えている。これは、駅周辺の整備を契機に三国周辺地域住民の長年の悲願である、自転車置場の設置を要望したものである。自転車置場は地元住民の強い要望に基づき、現在、駅周辺に4ヶ所設置されているが、その収容能力は1100台にすぎない。地元社会福祉協議会の調査では3000台を越える自転車が毎日、駅周辺に駐輪している。つまり、2/3の自転車は不法に路上に溢れ、その結果、歩行者の通行や商店の営業は不便をきたし、地区住民の日常生活は多くの被害を被っているという。そして、原因の大半が自転車を利用する全地域内住民に帰せられることは住民自身が一番よく知っていることであり、その点でこの要望書は住民の再開発事業に向けての合意形成を否応なく盛り上げる要因となったといっても過言ではない。なお、研究会は平成1年、財団法人航空公害防止協会からまちづくりのための助成金を得るが、これは、10年にわたる研究会の活動が一般住民を巻き込んだまちづくり運動であると高く評価された結果であろう。5ヶ年にわたって毎年30万円が助成されることになる²³⁾。

このようにみえてみると、研究会の性格は文字どおりの調査・計画中心の段階から実践活動にむけての合意形成を旨とする段階へと時間とともに変質していること、その活動の重点に合わせて組織を拡大していること、そして、研究会は大阪市や銀行から財政的援助を得ているものの、また、主な地域集団の役員から成る組織体ではあるものの、その運営や活動のありかたは全地域住民の意向を汲み取ったものであること、つまり、地域社

21) 他の2つのブロックにおいても再開発事業に関する研究活動は以後も継続されるが、それらについてここでは触れない。

22) まちづくり研究会編「みくに」VOL. 21 (昭和60年)による。

23) まちづくり研究会編「みくに」VOL. 24 (昭和63年)、および23) まちづくり研究会編「みくに」VOL. 25 (平成1年)による。

会の一部の層の意思を反映したものではなく、地域社会を構成する多数の意思を反映したものであること、が読み取れる。このようにうまくことが運んでいるのは何故か。それを次に考えよう。

6) 役員層

昭和49年から平成1年までの任意の8回分の執行部役員を整理すると表6の通りである²⁴⁾。1回の役職者数は13-15名であるから、毎回交代する

表6 三国周辺まちづくり研究会歴代役員の属性（昭和49年—平成1年）

地域団体の役職名	職業	居住歴（戦前か戦後か）等
会長		
A： 日赤連合団長、	元教員、自営業	戦前
B： 社協会長、保護司、	経営者	戦前
C： 防犯会、	工務店経営	戦前 あとつぎあり
D： 幼稚園長、保護司、子供会	一族は浄土宗の寺	戦前
副会長		
E： 民生委員、保護司、農業委員会	農業（貸家業、モータープール）	戦前
F： 町会長、	サラリーマン	戦前
B： 前出		
G： 三進会（商店会連盟）	食料品製造業	戦前
H： 町会長、公害委員会	不明	
I： 婦人会長	夫は地域医療に貢献	戦前
J： 婦人会長、保護司		戦前
K： 商店会役員	下請け自営業	戦前
L： 町会長	農業	戦前
M： 農業委員会	農業、工務店	戦前
N： 町団長	米販売業	戦前
C： 前出		
D： 前出		
O： 傷痍軍人の会、身体障害者の会	食堂経営	戦前
P： 商店会、町内会長	畳店経営	戦前、あとつぎあり
Q： 町会長、商店会	不明	
R： 商店会	工務店	戦後、居住地は他市
S： 選挙管理委員会、府会・市会議員、労働組合、勤め人		戦後
T： 町会長	会社経営	戦後
U： 保護司	不動産業	戦後
V： 保護司	農業	戦前からの旧家
W： 社会福祉協議会	染料会社経営	戦前 有力者
X： 市場理事長	不明	
Y： 町会長	不明	
Z： 町会長	農業	戦前
イ： 町内会	僧職、元教員	戦前
書記		
ロ： 町会長	勤め人から自営業	戦後
ハ： 町会長、公害委員会	不明	
P： 前出		
ニ： 不明		
R： 前出		
ホ： 町会長	不明	
D： 前出		
へ： 町内会	農業（モータープール経営）	戦前
ト： 商店会、保護司	食堂経営	戦前
チ： 町内会	塗装業	戦後
会計		
リ： 防犯会、町会長	ソロバン塾経営	戦前
ヌ： 不明		
ル： 町内会、少年野球	サラリーマン	戦前

24) 聞き取りおよび区内団体名簿により作成。なお、会計監査延5名についてはこれを省略した。

とすると、延べ104名-120名程度が役職を経験することになるが、この間の実際の役員経験者は延べ37名、そのうち就任が1回だけの者14名、残りの23名は複数回の役員経験者である。特定の者に役職がかなり固定していることがわかる。これら役員が所属する団体は、表から分かるように日赤奉仕団(町内会)、商店会、農業委員会、公害委員会、民生委員の会、防犯会、保護司の会、PTA、婦人会、子供会など多岐にわたり、三国周辺地域の多様な特性を映し出している。産業関係——工業関係から農業関係に至る——から民生関係にいたる地域の主な団体はすべて網羅されているといえてよい。そして、長老級の地域の主な人を顧問や相談役として迎えていることを考えると、地域の有力者はほとんど役員メンバーに名を連ねているといえよう。

最も多いのは町内会長としての資格で選出された人達である。一般に、町内会長までは簡単になれる。多くの人はこの役に就くことを嫌がるので輪番制をとっている町内会が多く、そのため誰もがこれに選ばれる可能性をもっているからである。しかし、この単位の町内会長を束ねる役割を担う連合町内会長は誰にでも簡単に務まるものではない。連合町内会長には多くの役職が付随してついでまわり、たとえば民生委員、保護司、防犯協会、人権擁護委員、社会福祉協議会役員などを兼務するからである。逆にいえば、多くの異なる役をこなす力量のある人が連合町内会長として相応しいといえる。この多才な能力に加えて、時間的・経済的余裕も連合町内会長に必須の要件であり、その結果、連合町内会長の資格候補は制限され、特定の層に落ち着くことになる。もっとも、この点は連合町内会長にかぎらず大なり小なり輪番性をとらない地域団体の役員に共通することである。どういう特定の層に落ち着くのか、これを職業と居住歴の観点からみよう。

まず、職業についてみると、これは自営業主が圧倒的に多く、いわゆるサラリーマンは皆無に等しい。しかし、自営業主といっても農業、貸家業、工務店・建築業、店舗経営、教員、僧侶、開業医等千差万別である。しかし、それらに共通することは地域と密着した仕事であり、仕事の拠点が地域に置かれている点にある。そしてある場合には

地域団体の仕事と生計のための職業とがかさなっている。店舗経営と商店会の役員などはその典型例である。次にかれらの地域への居住歴をみよう。一般的に言えば、地域住民を代々その土地に生まれ、育ち、地域と密度の濃いつながりをもっている地元層と、他地区から流入し地域とのつながりの薄い来住層とに区分すると、役員は前者で占められるとする仮説はここでは適用できない。地元生まれ地元育ちのいわゆる地元層の役員も多いとはいえ、他所生れながら居住歴の長いいわゆる来住層の役員もかなりに達するからである。この両者に共通する点はいずれもが地域と結びついた生活をしている、居住歴の古い層である、ということである。農業委員は地元層の典型例であり、来住層は商店会、工業会の役員に多く就いている。保護司や防犯委員は両者に見られる。以上、地域に根ざした生活をしている古くからの自営業主で役員は構成されている、ことがわかる。

歴代の研究会長5名の役職をしらべると、イ) 社会福祉協議会会長、連合町内会長を共通に経験していることに加え、ロ) 各自の得意とする分野の役職をこなしている。イ) についていえば、とりわけ社会福祉協議会は地域の諸団体(民生から産業にいたる)の連合組織であり、社会福祉協議会会長職に要請される、会としての利害をある方向に集約していく手腕や能力は、地域を総合的に理解したうえで、一定の方向に調整・説得する必要のある研究会の会長の能力と軌を一にするものである。この職の経験者が選ばれるのは当然といえる。ロ) についていえば、たとえば教職者は保護司、子供会、ボーイスカウトなどの分野で活躍し、自営業者は防犯会、交通安全や業界の活動を並行して行っている。5名のうち3名は地元出身者、残り2名は他府県からの来住層だが、5名とも古くからの居住者で、これをここでは古層とよんでおくと、会長職は古層で占められている。

その典型例として2名をあげる。一人はいわゆる地元の古層であり、他は来住の古層である。前者のDは60歳代の前半で、現在、親の代からの幼稚園を引き継いでいる地元の有力な教育者である。当初から研究会に関わり、副会長、書記、会長を順次歴任し、研究会のまとめ役としてなくてはならない重鎮である。親子3代にもわたってDの

幼稚園に通った世帯はかなりあり、そうした家からの信望は厚く、地元への愛着は幼児教育からという信念のもと、地域活動にけるDの情熱に共鳴する者は多い。Dに言わせれば、役員の方多くは昔からのなじみであり、また、そうでない者も多くの会合で顔を合わせるなかで古くからの知り合いのような錯覚にとられるという。後者の例としてCがいる。かれは戦前の来住者で、地域で工場を手堅く経営するかたわら地域活動にも精力を傾け、地域の世話人として、多くの他地域からの流入者のまとめ役として活躍している。ライオンズクラブの会員としてのネットワークを地域活動に活用している。

7) まとめ

以上、要約をしておこう。まちづくり研究会は、広い地域をカバーし、地域と関わりをもつ団体をほとんど網羅し、したがって地域のいわゆる有力者を組織内に取りこんでいる団体である。この広い地域のなかから、もっとも狭い駅周辺地区が最終的に再開発事業を最優先する地区と指定された。それは、そこが地域全体の核になる部分であり、狭い地区の整備が広い地域の開発・発展に資すると考える理屈が大方の賛成を得たからである。このように広い全体から考えることをはじめ、その全体の中で占める重要部分としての駅周辺に最終的に狭めていく手法が事業を円滑に行わしめた最大の要因であろう。換言すると、駅周辺地区が最優先されたのは、同地区の商業の活性化・近代化のためではなく、同地区の事業化により、駅舎の改造、道路の拡幅、駅前広場の建設など公共的施設が整備され、そのことが広く地域全体に貢献すると判断されたからである。これは多くの住民を納得させる論理であった。当初から地域内の全有力者が一組織に結集し、スタートラインが同じであったことが地区間の、また、有力者間の感情的なもつれや軋轢をきわめて少なくし、ことをうまく運ばせたもう一つの要因である。そして最後に地域と密着した生活をしているいわゆる古層の役職者としての地域住民への啓蒙や説得が大きな要因として作用したことは多言を要しな

いであろう。

〔VI〕玉出地区の事例

1) 概況

玉出地区は西成区の南西に位置し、阿倍野・住吉・住之江区に接するまちである。難波から5キロ弱、電車にして20分で地区の中心地である南海電鉄の玉出駅に着く。この駅の開設は古く明治40年に遡る。当時は勝間村と呼ばれたが、大正4年玉出町に、そして大正14年の大阪市の第2次市域拡張で大阪市西成区に編入され、今日に到る。

大正8年に町営の公設市場が開設され、その後駅周辺にはさらに4つの商店会がつくられ、玉出地区は古くから駅を中心に発展した商業主体のまちである。古いということは祭などの伝統に象徴されるプラス面と同時に、道路の狭さ、建物の老朽化に示される地区のマイナス面をも併せもつ。この後者がここでの議論の出発点である。

駅周辺の道路をみると、全体の半数以上は幅員が4メートル未満道路、8割弱は6メートル未満道路で占められている。公共施設としては小さな近隣公園がある程度で、道路等の公有地の占める比率は小さく、狭い道路に建物が密集している状態である。その建物に注目してみると、構造的には耐火構造は公設市場のみで、他はすべて木造である。建築時期別には、大正期以前や戦前の建築物がきわめて多く、逆に、昭和40年代以降に建てられたものとしては、やや広い道路に面した文化アパートがある程度である。住宅形式別には長屋建てが圧倒的に多い。建物は密集して建て混んでいるが、最近、空家が増えつつあり、人口は減少傾向にある²⁵⁾。玉出駅近くに立地する玉出小学校を例に戦後の同校の在籍児童数の推移をみると、昭和30年頃の1300名程度をピークに以後減少傾向を示し、昭和30年代後半には1000名を割り、昭和60年代には500名を切り、平成5年現在417名である²⁶⁾。総人口でも昭和50年の人口を100とすると、平成2年現在の大阪市は94、西成区は84、玉出地区は74である。地区の若い商店主が「空家が増え、何とかしなければ玉出は減びる」と考えたのは当然で

25) 市街地再開発協議会、市街地再開発準備組合のパンフレットによる。

26) 玉出小学校の在籍名簿による。

表7 地区内の商店会の概要

商店会名	結成時期	会員数
玉出本通り商店振興組合	昭和3年	昭和40年時の会員71、現在63
玉二商店会	4年	昭和40年時の会員31、28
玉出東商店会	29年	昭和40年時の会員24、16
玉出北商店会	35年	昭和40年時の会員35、37
公設市場	大正8年	34店舗で出発 42

あろう。

2) まちづくり運動の背景

昭和50年、地元商業者5団体——先述の公設市場と4つの商店会。表7参照——は玉出ショッピングタウン振興会を発足させ、年々減少傾向にある売上げに歯止めをかけるべく合同で各種の行事をする申合せを行う。互いに他の商店会ときわめて近接しているにもかかわらず、別の組織体として活動を続けることの非能率・不合理をなくそうとの願いが込められていた。これまでも何度か連合会の話はあったものの、各商店会の設立の時期や経緯が異なるため、最終的には各商店会の独自性を尊重すること、互いに競争することで地区の活性化を図ろうという考え、が主流であった。しかし、今回は従来とは違って、玉出地区の地盤沈下は相当深刻なものであるとの認識で一致し、そのことが振興会の発足、さらにはそれを母体とする以下の再開発事業の運動、に発展していくことになる。これまで理屈ではわかっていながら、小さいながらも一国一城の主としての自負からまとめることは容易ではなく、自分さえしっかりしておればなんとかなるとの思いが強かった。ところが、昭和50年頃を境とする駅前周辺での空家の増加、それに伴う屋根瓦が飛ぶなどの被害の続出、が商店会を結束にむかわせることになる。

昭和54年、上の5団体は一団となって空家対策、屋根瓦対策に乗り出すことになる。それは、商店の業績を伸ばすためには周辺の整備からはじめなければならないことを認識させるものであった。個店の努力だけでは限界があるとの認識がやがて行動と結びつき、昭和57年には振興会のなかにまちづくり専門部会を創設させるに至る。そこ

において、単に売上げの拡大という商売のことだけでなく、広い視野で地区の活性化を図る手立てが真剣に議論された。遠廻りのようでも地区の整備をすることが商店会の発展につながるのだという確信からである。これは、個店、各商店会の繁栄が地域の繁栄につながるというこれまでの発想とは逆の発想である。この点が後に大きな争点となる。このまちづくり専門部会での勉強会をとおして得た結論が、地区の活性化には再開発事業以外に途はないのではないか、ということであったので、その可能性を検討する会が結成された。昭和59年発足の玉出地区再開発協議会がこれである²⁷⁾。

同協議会はその目的を次のように定めている。「駅前地区を活力と魅力あるまちとするため、当地区の再開発についてその事業化の可能性とその推進策を検討するとともに、会員の生活基盤の確保等について検討すること」²⁸⁾。この目的に賛成する地区内の居住者、すなわち自営商業者・サラリーマン等で会は組織され、彼らを選んだ5名の代表幹事と若干の幹事による幹事会が会を運営した。これは地区内住民を幅広くとりこんだ民主的な組織である。地元住民を構成メンバーとするこの再開発協議会に加えて、これとは別に再開発協議会の代表幹事全員、地元の町内会長、社会福祉協議会長、そして12名の都市計画の専門家、行政実務者から成る集団、つまり、専門家・実務者・地域組織の役職者から成る集団も組織された。再開発計画検討委員会がこれで、そこにおいて専門的・実務的な調査研究がなされた。両組織をつなぐのは再開発協議会の代表幹事で、かれらは地元住民の意見を後者の再開発計画検討委員会に反映させ、専門家・実務担当者の考えを前者の協議会

27) 市街地再開発協議会、市街地再開発準備組合のパンフレットによる。

28) 市街地再開発準備組合のパンフレットによる。

にフィードバックする役割を果たした。そうしたやりとりのなかで、再開発計画検討委員会は市街地再開発基本計画の第一案を策定した。

3) 市街地再開発基本計画

市街地再開発事業は単なる共同ビルの建設ではなく、市街地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図るためになされるもので、建物の共同化・立体化や公共施設の整備など都市基盤の充実と、商業の活性化とをあわせて行い、もって地域の活性化を図ろうとするものである。それは、劣悪な市街地を除去するためであり、居住環境の悪化による火災・震災の危険を防ぐためであり、ミニ開発などによる不良な市街地の進行を食い止めるためである。しかし、それらに気をとられるあまり、ハード面だけにウエイトが置かれ、従来からの人間関係が崩れることがあってはならない。この点に留意して市街地再開発基本計画は練られた。

玉出地区の市街地再開発基本計画の特徴は以下の点にある。まちづくりの目標を、大阪を代表する下町の良さを生かしながら、21世紀の生活文化をリードするまち、すなわち、新下町型生活センターの構築と位置づけ、そのため、1) 複合的な都市機能——地区住民にとっての単なる住機能や顧客へのモノの販売というショッピング機能だけでなく、多くの人との出会い、交わりを可能にする文化・情報・趣味・健康等生活に関わる機能——を持つ地区を目指す、2) 地区内の定住生活者にとっては従来以上に飾らない・温かい人間関係が保持でき、さらに地区外の人とも容易に人的交流が図れる地区を目指す、ことを大きな柱とした²⁹⁾。そして、上の1)と2)とは相入れないことがしばしばであるが——複合的な機能をもつ共同ビル内では人的交流は図られにくい——、両者を共に充たそうとしている点がとりわけこの基本計画の特徴といえる。もっとも、どのように交流を図るかについての一歩踏み込んだ議論はこれからの課題であり、また、計画段階での意図がどの程度実施されるかは不明であるので、評価は避けたい。

なお、計画によると、再開発事業の区域は駅前の約1.2割、そこに地下2階、地上15階の高層ビルと下町ストリートおよび下町ハウスを建設する予定である。この一次案は昭和62年に策定され、上述の基本理念に沿いながら平成1年には二次案がつくられた。さらに、今後実行段階にむけて若干の手直しはあるものと考えられる。

4) 市街地再開発準備組合

市街地再開発基本計画の策定の作業と並行して再開発協議会は昭和61年、再開発準備組合に発展的に編成替えをする。それは地区の活性化は再開発事業において他にはないと確信を深めたからにはほかならない。この再開発準備組合は事業の実施主体となる本組合の設立にむけて、その前段階として再開発事業の予定区域内の当事者（権利者）に呼びかけて組織されたものである。玉出地区再開発協議会に加入していた人に加えて、地区内の権利者の多くがこれに参加したことはいうまでもない。準備組合では権利者の合意を取りつけることが最大の課題とされている。平成3年10月現在、再開発事業の予定区域内の権利者は178名（130区画）、そのうち135名が準備組合員に加入している。それを属性別にみてみよう。職業別では、商店主115名、サラリーマン世帯20名、居住地別では、地区内居住者120名、地区外居住15名である。権利関係別にみると、昭和63年の時点では42%が底地権者（土地所有者）、5%が借地権者、33%が借家権者、20%は公設市場の商店主（借家人）である³⁰⁾。この市場の底地権者は大阪市である。市場関係者を含め借家人が5割を越え、弱い立場の人が多いことがわかる。これも後の争点の一つとなる。底地権者の3/4はみずから商店を経営する事業主であるが、地区外に居住し、地区内にサラリーマン世帯用の文化アパートを建てている大底地権者も若干いる。商店主の場合、そのほとんどは1階を店舗に、2階を住居にしている。公設市場内の商店主は全て地区外居住だが、その居住地は市場と近距離にある。元準備組合長によれば、氏が子供の頃には3世代家族が多かったが、現在

29) 市街地再開発準備組合のパンフレットによる。

玉出・下町ルネサンス（再開発事業基本計画）、1988年。

30) 市街地再開発準備組合の資料による。

ではそれらは2-3軒のみで、ほとんどは核家族である。地区内居住者で幼児のいる家は少なく、高齢の商店主は多く、また、あとつきがない、あるいは、まだ決まっていない（決まらない）商店は多い。これは高学歴化によるものと元組合長は嘆くが、だから、まちづくりをし、若者にも魅力ある職場・地域にしなければならないという。高齢化は商店主だけではなく、客層についてもいえ、若者を顧客としていかに引きつけるかが組合の大きな課題である。以上、自営商店主と地区外への通勤者、地区内居住商店主と地区外居住商店主、底地権者・借地権者・借家権者、自営商店主にあっては後継者の有無、年齢等により再開発事業に対する考え方は異なっている。これら多様な考えをどのような理屈で一定のある方向にもって行くのかが問題なのである。

準備組合は総務（広報・研修・渉外を担当）、管理・経営（再開発ビルの管理方式、下町ストリートの経営等を担当）、住宅（再開発ビルの住宅床、代替住宅等を担当）、商業（店舗構成、下町ストリートの業種構成、市場・商店会の調整等を担当）、権利・変換（権利変換計画、資金計画、権利タイプ別調整等を担当）の5部会に分かれ、組合員は各自部会に所属し、意見の交換に努め、煮詰まったものは月1度開催される理事会（監査2名を含め、30名程度）に諮られる。最終決定は年1度の定期総会でなされることはいうまでもない。設立当初は再開発事業そのものについての理解・認識に差があり、加えて雑多な情報が流れ、互いに疑心暗鬼になったりしたが、大勢としては「再開発事業を行う」方向に収斂している感がある。

そのあたりを、総務部会が発行している「まちづくり」新聞の消費者へのアンケート調査と組合員へのヒアリングの結果から見てみよう³¹⁾。それによると、消費者は玉出の商店会に対し商店主が考えている以上に厳しい評価を下している。つまり、かれらは、駅前にある銀行等の機関に出かけたついでに地区内で買物をする、必要最低限の時間で買物をし、ウインドーショッピング等はない、半数以上の客は50歳代以上である、年齢が下がるにつれて周辺の商店街に逃げ出している等々

で、これらは商店主にとってショッキングな報告であった。これらの結果は、再開発に踏ん切りのつきかねている商店主に「なんとかしなければ」という焦りを与え、それが再開発に傾キッカケを与えているようである。他方、組合員へのヒアリングの結果はどうであろうか。積極的に再開発事業に賛成する者が49名、積極的に反対する者が12名、条件次第という者が61名であった。比率に直すと先の順に40%、10%、50%となる。つまり半数は条件によっては賛成したり、反対したりする層である。再開発事業によるまちづくりへの理解は徐々に深まりをみせ、賛成者は増加傾向にあるのだが、再開発事業の考え方が中々全員に浸透しにくいことも事実である。賛成・反対は実は、保留している条件次第の層をどれだけ取り込むかにかかっているといえる。組合幹部は反対者への説得を続ける一方、条件次第の層との話し合いに力点を置き、彼らが賛成にまわる条件の把握につとめている。「皆が賛成するなら自分も」、「皆が納得する方法で」という条件の人が多く、そのためには一人でも早く賛成者を増やすことが要請されるわけである。ある人の賛成ないしは反対の発言が連鎖反応を起こすことがあるので、また、互いに疑心暗鬼になり本心を言わなかったり、逆のことを言ったりするので、組合幹部は権利者の言動に一喜一憂している、といっている。

他方、逆に時間とともにミゾが深まってきていることも事実である。反対者の反対する根拠は多種多様で複雑であるが、まとめると次の3点に要約できるであろう。第1は、再開発事業そのものに関してである——再開発事業は失敗例が多い、弱者切捨てにつながる、建物の建て替えにすぎないので反対。第2は再開発事業の進め方をめぐって——たとえば一部の者が指導していることに対する反発など。第3は個人的な理由——投資額が莫大、干渉されたくない、後継者がいないなど。これら要因が相互に絡まっていることは言うまでもない。これらにはもちろん再開発事業に対する認識不足や誤解からくる反対も多く含まれてはいるが、組合幹部にとっては捨てておけない問題ばかりである。こうした中で、準備組合は事業をよ

31) 市街地再開発準備組合発行の「まちづくり新聞」25号、(平成1年)による。

り円滑に遂行すべく、玉出まちづくり株式会社と呼ばれるまちづくり推進機構の設置に取り掛かる。他方、反対派は「玉出再開発を考える会」を結成し、運動を展開する。

5) 玉出まちづくり株式会社

平成2年12月、再開発準備組員135名のうち79名と南海電鉄や金融機関など5法人が出資し、資本金が1150万円の玉出まちづくり株式会社が設立された。設立趣意書によるとその目的は以下の通りである³²⁾。

- i) 再開発事業の推進には強力な事務局機能や実働組織が必要であり、これを担うものとして会社を創設する。
- ii) 本組合を設立するまでにかなりの資金が必要——準備組合設立後、昨年度までは調査費として公的な援助があったが、今年度から本組合設立までの間自力で活動資金を調達せねばならない——だが、現在の準備組合ではその能力に欠けるので、法人格を有する資金調達能力のある組織として、上記会社が必要である。
- iii) 再開発区域内には弱い立場の権利者も多い。かれらに対するキメの細かい対応にはコミュニティ・デヴェロッパー的機能を持った組織が必要である。
- iv) 再開発事業の完了後、共同ビルの管理等の新たな活動が始まるので、それを活発に推進できる、共同事業や共同施設の管理・経営を行う機能を併せ持つ組織が必要である。

以上の目的を担うこの会社は、組織面からみると、準備組合の役員で構成されている。会社には大手の建設会社や金融機関等から有能な社員が事務局機能の担い手として派遣され、かつて準備組合が行っていた日常業務は彼ら専門家に任されている。その結果、再開発事業に向けての啓蒙活動や各種聞き取り調査がキメ細くなされるにつれ、再開発事業に理解を示す組員が増加する一方、それに反対する「玉出再開発を考える会」の活動も活発化してきている。住民の合意形成にむけて必要とされ、創設された組織であるが、これ

をキッカケに対立が一層深まるとは皮肉なことである。

6) 「玉出再開発を考える会」³³⁾

「玉出再開発を考える会」(以下単に「考える会」と省略)は昭和63年8月に結成された、再開発事業に反対を表明している住民の集まりである。発足当時は28名、平成3年10月現在では62名の会員を擁する。同年以降、「考える会」の動きは活発である。それは、準備組合やまちづくり株式会社の動きに連動して活動が展開されているからである。まず第1は、準備組合が平成3年7月に実施した玉出地区の再開発についてのアンケート調査——全権利者176名に配布。回収率68.2%——に対する調査拒否運動の展開である。約40名(内10名は持地、持家のAAAタイプ、30名は借家人のCタイプ)がこれに同調し、説得にあたった先述のまちづくり株式会社の職員の面談さえ拒否したのであった。第2は、平成3年9月、再開発事業への同意書の署名押印に対する反対運動の展開である。この同意書がやがては市による都市計画決定につながるとの認識のもと、安易な気持ちでの押印に強く反対している。準備組合ひいては株式会社の説明ほど署名押印は軽い行為ではないことが強調されている。第3は地区外の住民への反対署名の呼びかけである。すなわち、「考える会」は平成3年10月、周辺地区の皆様へと題するパンフレットを発行し、そこにおいて、これまで再開発事業に関する詳しい説明が周辺住民になされていないこと、工事が始まると騒音、風害、ダンプ振動、交通渋滞等々日常生活に支障を来す事態が発生することは目に見えて明らかであること、を訴え、周辺住民に再開発事業計画への反対署名運動を展開している。それに対し、まちづくり株式会社は「玉出まちづくりニュース」の号外を平成3年秋から平成4年初めにかけて4回発行し、周辺の人たちに再開発事業への理解を求めた。「玉出まちづくりニュース」の号外の内容を知るに及んで、周辺住民からの激励の電話や先の反対署名の撤回の表明が相次いだと聞く。「考える会」による周辺地区へのパンフレットの配布は、結果的に、

32) まちづくり株式会社発行の資料による。

33) 以下の記述は「考える会」発行の資料による。

地区外の周辺住民に再開発事業に関する情報の伝達を早めた。これは、緊張関係が地区外周辺住民にプラスに作用した一面と言える。

会には3人の中核になる人物がいる。会のリーダーは玉出での商店経営に比較的新しく参入した1代目の地区外居住の店主である。他の2人のサブリーダーは、昭和20年代からの住民である。かれらに共通していることは、これまで町内会、商店会の役員をあまり経験しておらず、集団活動には消極的で、どちらかという、個人志向の人物と聞く。商店会の役員を経験した者ならまとめることの難しさを知っているため反対はしにくい、と組合役員はいう。平成3年、3人のうちの2人は商店会——4つある1つの商店会——の役員に立候補した。再開発事業の賛成派の人たちは、「考える会」の人が役員に加わることを歓迎した。1つには「考える会」の人たちと意見を交換する場が増加するからであり、2つには新たな役員を迎えて会が活発になることを期待したからである。したがって現在、「考える会」の2人は商店会の役員になっている。かれらが役員になったその狙いは再開発事業に積極的な役員で商店会が運営され、商店会が再開発事業の促進にむけて利用されることを阻止するためである。再開発事業にはあくまでも個人単位で参加すべきものであり、そうであるにもかかわらず、商店会が再開発事業をリードしていく不都合がありはしないかを監視するためである。「考える会」のメンバーの役員就任は、議事に時間を要するという側面をもたらす反面、会の運営をフォーマルに進めさせ、マンネリになりがちな雰囲気緊張関係をもたらすというプラス面を生んだ。たとえば、商店会がまちづくり株式会社に会所有の建物を賃貸することを決める際には、それまではあまり神経質にならずに進めてきた議事の進め方を定款どりに行うように

なったこと等はその一例である。

中核になる3人以外の他のメンバーは公設市場以外の4つの商店会に拡がっており、特定の商店会に集中してはいない。総じていえば、「考える会」のメンバーの中には、地区外居住者、時期的には戦後玉出地区で商業活動をはじめた人が比較的多い。再開発準備組合の理事たちによる訪問・説得工作は、一時は反対派の会見拒否のため、膠着状態に陥っていた感がある。そうしたなかで、平成4年の暮スタンプ会が結成された³⁴⁾。

さて、「考える会」の提唱で平成5年9月、大阪市を間に入れて、考える会と準備組合とは公開討論会をもつ。当初の予定では以後2回討論会が開催される予定であったが、これは「考える会」の都合で中止された。この討論会にむけて、あるいは討論会当日に、「考える会」が地域住民にアピールした報告をもとに「考える会」の再開発事業観を要約し、それが準備組合の見解とどのように異なっているのかを見てみよう。まず、「考える会」の再開発事業に対する考え方をまとめると大要以下ようになる³⁵⁾。

- 1) 一般論として、再開発事業はそれが地域を活性化するものであれば肯定されるべきものである。
- 2) 地域を活性化に導く再開発事業とは住民の発意と主体により進められ、住民間の合意、相互信頼、そして力強い意欲に裏付けられたものでなければならない。
- 3) しかるに玉出の再開発事業はそのようになっておらず、また、共同ビルの立替えの感があり、単なる経済的行為が優先している気味がある。そして、それは社会的弱者の切捨てにつながる。
- 4) そのような再開発事業では地域の活性化を達成することはできない。故に再開発事業

34) これは、公設市場と4つの商店会による共同の事業である。5つの会はそれぞれ従来の組織を維持しつつ、他方、5つの会を統合する事業としてスタンプ会を始める。これは、スタンプ会に加入した各商店は5つの会に共通して通用するシールを顧客の一定の購買に対し渡し、顧客はこれを台紙一杯に張りつけると金券として加入しているどの個店でも通用できるというものである。加えてその台紙の持参者を対象に頻繁にイベントが企画されている。これは、商店の活性化に加えて、他方では各商店会を越えて商人の連絡を密にし、そうしたなかでもるものコミュニケーションを図り、そうしたコミュニケーションの一つとしてまちづくりや再開発事業の話し合いもしている、という期待も込められている。111軒の個店が加入している。「考える会」のメンバーも23店が加入している。このことは、どの個店も売上げを伸ばしたい、まちを活性化させたい、という点では共通認識を持っているということを示している。

35) 「考える会」発行のパンフレットによる。

に反対である。

- 5) むしろ、玉出は今でも人情味のある街である。そして、むしろ地域の活性化は各個人の努力でなされるべきであり、それで十分まだ可能である。故に「自分の城と営業形態の現状は変えないで」、つまり、「自分の財産と生活はこのまま」にして地域の活性化や基盤整備を図ることを主張している。

上を踏まえて両者の差異を次の2点に要約しておこう。1)「考える会」の人であれ、準備組合員であれ各自の店の売上げを伸ばしたい、まちを活性化させたいという点では共通している。問題はそのような方向にもっていく、そのもっていく方に差異があるということである。つまり基本認識に差異があるわけではない。前者はこれを個人の努力で行おうとし、後者はこれを個人で達成することはこれまでの経験から無理で、だから共同で再開発事業を進めようとするわけである。2)「考える会」は再開発事業そのものを否定しているわけではない。玉出地区で結成された再開発事業準備組合に異議を唱えているだけである。その理由は、「考える会」からすると、先にあげたように玉出地区の場合、イ) 経済行為を優先させている、ロ) 弱者切捨てにつながっている、ハ) 住民の合意を得ていない、からである。

1) については、従来、個別の努力で出来なかったまちの活性化をどのように進めるかという課題であるから、その方向は明らかであろう。

2) については、準備組合はイ) 再開発事業を共同ビルの建設という経済行為のみを念頭に置いているのではなく、先に見たように、道路・広場などの公共性を備えた都市基盤の整備を最優先させるべきものと位置づけていること、ロ) 社会的弱者の切り捨ての問題に関しては、この問題を配慮するためあって、まちづくり株式会社を設立したこと、を考えると「考える会」の認識が正しいとはいえない。他方ハ) 住民の合意、信頼関係に関しては、今後の大きな課題であり、双方の歩み寄りの努力が期待されることである。イ)、ロ) の問題も底流ではこの問題とつながっており、このハ) の氷解がすべてを解決すると思われる。なぜなら、「考える会」は再開発事業を否定し

ているわけではないからである。すなわち、一般論としては双方に差異はないからである。

それはどうしてなのであろうか。それは、これまで何度も指摘しているように、玉出地区が古くから発展してきたまちであり、長くこの地に住んでいる商家の集まりから成る町だからである。大正中期に公設市場が、昭和初期に2つの商店会が相次いで設立され、その後、日本経済の高度成長期頃に相次いで2つの商店会—1店が新たに出来たという意味ではない。もっとも商店会の成立を契機に新店舗が若干オープンした。—が結成された。最も古い市場は設立後70年以上が、最も新しい商店会でも設立後30年以上が経過している。経済の高度成長の真っ直中にあった昭和40年と今日の商店数を比較すると、総計で195店舗から186店舗に減少している。しかし、その数は無視するものでほぼ同じと判断して差し支えなからう。これは何を意味するのであろうか。聞き取りによれば、地区内の各商店の他人への譲渡などはほとんどなく、代々親から子へと店はこれまで継承され、また、現当主が始めた一代目の店は少ないという。つまり、これまで玉出が栄えてこれたのは代々この地で居住・営業する家の継承がスムーズに行われてきたからである。玉出はそういう古くからこの地にいる商家層の集合体—最低でも30年以上もこの地で共に生活している—なのである。だからこそ、先にみたような基本認識で一致をみることができるのであろう。

〔VII〕 まとめ

最後に上でみた2地区の事例をもとにまちづくり運動の成功要因を考えておこう。今、これを地元地域側に帰せられる要因と、地元以外の外的要因に分けよう。

前者に関しては、これは地元層のまとまり、運動にかける熱意・エネルギーに示される主体性の問題である。いずれの地域も古くから代を重ねて居住し、あるいは営業をしている家の集合体である。幼なじみ同士や、また、何十年と顔を合わせている、気心の知れた人同士という心安さがごどことなく漂っている街である。しかし、それはなにごとにつけても当初から意見の一致をみるとい

うことではない。心安さは意見を自由に述べ得るという雰囲気、割れることはないという安心感を与えている。だから、玉出地区では再開発に反対する運動もある。しかし、その反対運動が地元層の分裂と映らないところに玉出のよさが有るのだと言えよう。多様な意見が出ることは、まちづくり運動への取組みに対する熱意の表われ、真剣にことに当たっている証拠である。要はこうしたエネルギーをいかに活用し、特定の方向に収斂させるかにある。ここにおいて有能なリーダー、まとめ役の存在が必要となる。玉出地区においては、地域を愛する若いインテリの存在（2代目、3代目）が特筆に値する。地元が寂れるという危機感（老自営業者、長老層）と、生まれ育った地元を何とか復興させたいという若い経営者の熱意との合致が地元層のまとまりを助長し、まちづくり運動を盛り上げることになるのだが、この若いインテリの情熱は全国でなされている地域再開発運動、地域の復権に刺激を受け、他地域でできることがわが町でできないはずはないという信念である。この信念は時には独断を生みがちであるが、玉出地区の場合には中年のグループが若いインテリ層の活動グループをチェックする機能を果たしている。三国地域の研究会においてはその会員は各種の地域に根ざした集団の役員を網羅し、その役員のなかから研究会の役員が選出されている。これら多数の集団の役職間には多くの兼任がみられ、研究会は役職者の累積体となっている。多くの顔、広い視野をもつこれら役職者はまちづくり運動のリーダーとして適任者であるといえよう。リーダーのありかたは異なるが、両地区の運動はリーダーの重要性を物語っている。

地元側に帰せられる要因の第2は上のことと関連して、組織の存在が挙げられる。運動は個人的ルートでなされるのではなく、整備された組織の積み重ねのうえでなされている。両地域とも有能なリーダー層が存在するが、それは個人としてではなく、グループとしてリーダー層を構成し、組織として構造的な対応ができるようになっているということである。個人のとしての有能な資質に加えて組織としての運営のありかたが、運動に必須の継続性・連続性を与えている。とりわけ、玉出地区の場合のまちづくり株式会社は特筆に値し

よう。

最後に後者の外的要因について考えよう。これは、一つには景気の動向をも含めて日本社会をとりまく状況の問題であり、他は行政の対応の問題である。もちろん両者は関連しているが、前者に関していえば、明治期以来今日に至るまで都心周辺の居住地や生活にスポットがあてられることはなかった。そこでは常に産業が優先されたからである。しかし、そうしたなかで生活優先の論理が徐々に浸透しはじめ、都心や都心周辺を生活者の観点から見直す状況が生じてきた。ここ10-20年のことである。先にみたまちづくり運動は、こうした状況のなかで、それまで数世代にわたって鬱積・蓄積された地元層の不満・内発的なエネルギーが組織化されたものである。つまり、地元のエネルギーや意気込みに基づくこの運動は、一方ではこうした社会状況によって支えられている。他方、後者の行政の協力にも多くを負っている。行政の支持なしにことは運ばない。もっとも、行政を動かすには地元のまとまりや熱意が必須である。しかし、行政や企業のこうした協力も社会経済的状况に左右されることはいうまでもない。

参考文献

- 1) 大阪市社会部調査報告。
- 2) 奥田道大「都市と地域の文脈を求めて」、有信堂、1993年。
- 3) 鈴木広「都市化の研究」、恒星社厚生閣、1986年。
- 4) 寺内信「大阪市における長屋建住宅建設と市街地形成の近代化過程に関する研究」1993年。