

## 研究論文

# 戦後の大阪の産業政策と創造都市

Post-War Urban Industrial Policy in Osaka and Creative City

山崎 茂 雄\*

- |                        |                           |
|------------------------|---------------------------|
| I. 問題の所在               | IX. 安定成長期の産業政策            |
| II. 復興期の大阪の産業政策        | X. 産業構造の転換と大阪の産業再生戦略      |
| III. 経済復興過程と中小企業の展開    | XI. サービス経済化の進展と大阪の産業構造    |
| IV. 高度成長期における大阪の産業構造   | XII. 文化産業と大阪経済            |
| V. 高度成長下の地域開発と臨海コンビナート | XIII. 文化資源を生かした産業再生, 都市再生 |
| VI. 重化学工業化の現実          | XIV. 創造型の産業とNPO活動         |
| VII. 第三期佐藤府政           | 終章 おわりに                   |
| VIII. 公害反対運動と知事の交代     |                           |

戦後の都市間の最大の問題は、東京と地方都市の格差拡大である。21世紀に入り、格差はさらに拡大してきている。地盤沈下が地方を覆う。その象徴は大阪であろう。

本稿は、その大阪を素材に21世紀における都市の再生、産業再生のための処方箋を描く。

結論としていえることは、大学、NPO、企業、住民が学び合いながら、地域の文化資源を掘り起こし、再評価することの重要性である。そうした協働関係のから仕事をおこして、時代に相応しい産業空間、都市・地域空間を見出すことが必要である。

**キーワード：文化資源、産業再生、都市再生**

### I. 問題の所在

明治以来、わが国は、ひとづくり、ものづくりにおいて、世界的な評価を受けてきた。しかし、今、教育力の低下や、技能の継承力の喪失は目を覆うばかりである。

2007年問題、いわゆる団塊の世代が大量退職する時期も迫ってきているが、技能の伝承の道筋はみえていない。雇用はいくぶん改善したとはいえ、フリーターやニートといった若者世代の就業危機は恒常化し、所得格差の要因となっている。

---

\* 福井県立大学大学院経済・経営学研究科

一方、商店街をはじめ市街地は賑わいを失い、大都市と地方との格差も改めて深刻化している。こうした空洞化の危機に直面しているのは、実は大阪もこの例外でない。地場産業の衰退、賑わいの喪失など大阪の抱える問題は数多い。

とりわけ大阪に特徴的なのは、地盤沈下ははなはだ著しいことである。このことは、これまでしばしば指摘されてきた（安井・富沢・遠藤編（2003））。大阪府は、首都圏などと比較して、失業率や廃業率など、さまざまな分野での全国的シェアの落ち込みの度合いが大きい。

同時に、人口増加率も落ち込みが続いている。平成17年国勢調査（速報値）によれば、大阪府の人口は、2006年5月1日現在神奈川県のをはじめて下回った。

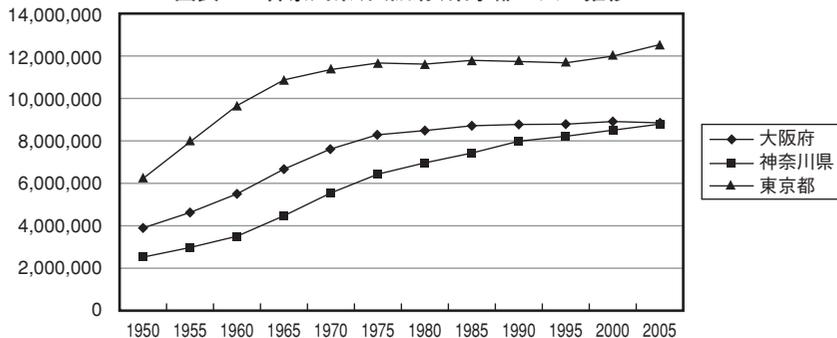
大阪府と神奈川県はともに、高度成長期

に人口が急増した府県という意味で共通である。ところが、1980年以降両者の人口増加に違いがみえ始める。大阪府は1980年以降になると微増または横ばいで推移し、1995年から2005年にかけてはおよそ2万人の増加にとどまっている。これに対し、神奈川県は1995年から2005年にはおよそ55万人増加した。

大阪府は京阪神地区の中心であり、西日本の中核都市である。一方、神奈川県は東京都のベッドタウンとして成長してきた。これらの点だけを捉えると、両者の増加率の差は、人口のドーナツ化現象の結果ともいいうる。しかしながら、人口増加率の経年変化をみると、人口のドーナツ化現象とは必ずしも言い切れない。

図表1にみるように、近年になって、首都圏の中心地である東京都は人口増加が著

図表1 神奈川県、大阪府、東京都の人口推移



出所：http://www.neo-luna.cside.tv/、国政調査結果

しくなっている。これは大阪府とは明らかに相違する。たしかに、高度成長期において東京都の人口は大阪府類似の傾向にあった。すなわち、東京都も大阪府も高度成長期において人口は急激に増加するが、1980年以降はともに横ばいまたは減少している。

ところが、1995年以降になると東京都の人口は1995年から2005年において約80万人も増加しているのである。東京都の傾向と大阪府のそれとは明らかに異なる。これらのことを考えると、大阪府の人口が伸び悩んでいるのは、ドーナツ化とは異なった

要因に基づいていると推測されよう。

これは、いかなる事由に起因しているのか。都市政策、産業政策との関わりはどうか。果たして、かかる危機が自治体政策と深い関連性を持っているのか。

結論を先走れば、筆者は自治体独自の産業政策のあり方がこの問題に大きく作用していると考えている。

2000年の地方分権一括法の制定以来、地方自治体が独自に展開する政策に大きな期待と関心が寄せられている。

とりわけ、今日かつてなく自治体の産業政策への期待と関心は高まりを見せている。

一般に、公衆の期待に応えるには、不断で大胆な政策革新が求められる。同時にそれを支える政策分析も不可欠となる。先に示した分権化の潮流が本格化するにつれ、自治体産業政策の政策研究を進めることはきわめて重要な意味を持つ。今日の危機的な地域経済の現状を考えるとなおさらである。

もとより、日本における自治体産業政策研究の進展はこれまで必ずしも十分なものではなかったといわなければならない。実際、大阪の自治体産業政策を扱った最近の研究著作である安井國雄・富澤修身・遠藤宏一編著『産業の再生と大都市』序章、4ページは、以下のように的確に問題点を指摘している。

「…(略)…1990年代に入るとクラスターや産業集積への注目を受けて、研究者による調査研究が始まるが、まだ少ないといえよう。…(略)…1990年代のグローバル化の進行を経た今、全国のどの集積地域も縮小している。これは、宿命として受け入れるしかないのであろうか。新しい方向を

導き出す集積のあり方とは何であろうか。こうした疑問に先行研究は十分答えていない。要するに、どうみても大阪経済研究は不足しているものであり、ファクト・ファインディングにこだわりつつも、明確な分析ツールを用いて対象を大きく腑分けする作業が必要となっている」と。

こうした問題意識の対象は、大阪だけに限ったことではない。おそらく、これは全国の大多数の地方都市に当てはまるであろう。その要因は次の3点であると推察される。

すなわち、①中央集権体制の下、産業政策に対する政策分析者の関心は、もっぱら中央政府のそれに向けられてきたこと、そのため②中央政府についてはともかく、自治体の産業政策について歴史的、比較的視点からに考察されることがそれほど多くなかったこと、それとともに、③政治アリーナにおけるアクター間の交渉、取引といった行動様式に関して政治経済学的分析を行う洞察も不十分であった点がそれである。

こうした問題意識に基づき、本稿は、大阪における戦後の自治体産業政策をまず歴史的に検証するところから出発する。それゆえ、本稿は詳細な歴史的資料に基づいた実証が中心となる。そして、それを踏まえつつ比較研究の視点から、産業構造の転換や産業集積等の進展などを見据えた政策提言を結語とした。

本稿の目的は、戦後における大阪の都市政策を包含する広い意味での産業政策の効果を検証し、地域経済、中枢都市機能の衰退の要因を探ることにある。それらを踏まえ、望ましい自治体政策について展望することとしたい。

## II. 復興期の大阪の産業政策

### 2-1 「水の都」としての大阪

大阪府は、三方を「コ」の字になった山脈群に囲まれている。この山脈の切れ目からは2大河川の淀川と大和川が流れる。その他大小の多くの河川とともに大阪湾に注ぎ込んでいる。大阪湾に繋がる河川が網の目のように都市間にはりめぐる。これらの河川とともに拡大してきた大阪平野は、全国の他の大都市にも類をみないほど水利に恵まれている。

近代以降大阪市を核とした大阪都市圏は、長年地盤沈下といわれ続けながらも、一大生産・消費地を形成し、依然東京都市圏に次ぐ日本の産業活動の中心地であり続けている。それはこうした河川を基礎とした有利な水上交通上の立地条件に恵まれてきたからである。

たとえば、江戸時代に、大阪の市街と大阪港とを直結する運河が開設された安治川が、菱垣廻船や樽廻船といった江戸通いの千石船の発着点であったことは知られている。明治期、長崎港を下回っていた大阪港も、昭和期には神戸、横浜と並ぶ3大貿易港のひとつとなった。大阪経済の回復の背景には、常に大阪港の貿易量の拡大があった。水の都として大阪の発展は近世大阪海運の発展とともにあったとって過言でない。かつて、大阪が“東洋のベニス”と称されたことや現在の大阪市の市章が“みおつくし”すなわち航路標識であることなどは、そのことを裏付けている。

### 2-2 経済復興の実践

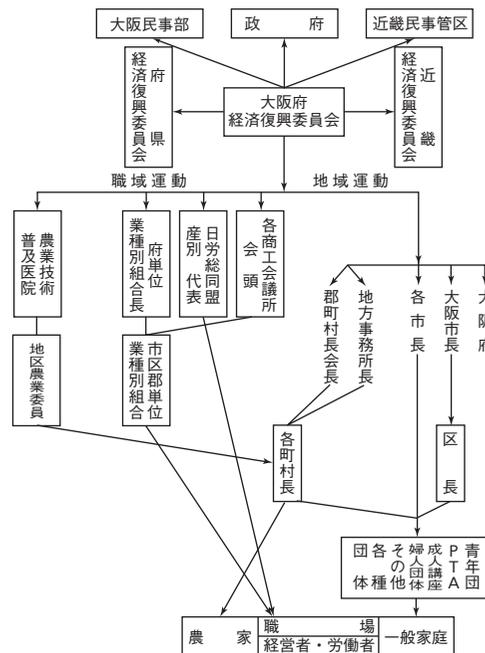
このように、大阪は水都に相応しい地形の良さ、河川の発達とともに近世以来「天下の台所」として西日本の中心地として繁栄した。

しかし、第二次大戦での大規模な空襲はこうした港湾施設、河川、水路といった歴史的で大阪固有な都市インフラは壊滅的な被害を与えた。大阪には砲兵工廠などの軍需工場、基幹産業の事業所など数多く重要施設が散在していた。こうしたこともあって、戦災が残した傷跡は、想像を超えるものであった。

大阪では戦後直ちに経済復興による都市再生が急務とされた。大阪府においては、当時の赤間文三知事を委員長とする大阪府経済復興委員会が結成され、総力を結集して経済復興に取り組むことになった。図表2に示すとおり、これは地域団体をも含む広範囲な復興活動に他ならない。

主たる復興計画の第一は、証券金融をはじめ重要産業、中小企業などへの金融対策である。具体的には、見返り資金の活用、金融債の発行、株式・社債の消化、市中銀行の長期融資などである。大阪府経済復興委員会『大阪府経済復興運動要綱』は、その理由をこう述べる。大阪府は輸出産業を基幹としてわが国経済活動の枢軸であり、金融上の措置に対して特に重大な関係を持つ。その上、大阪金融市場の特性として、その膨大な資金需要を自ら賄えず、政府支払を主因とする東京よりの為替流入資金と地方債とに依存せざるをえない状態にあっ

図表 2 大阪府経済復興実践運動組織図



資料：大阪府経済復興委員会編 [1949]

て、これらの両供給源の枯渇もしくは支障によって忽ち金融逼迫に陥る、と。

戦後の日本においては、いち早く基幹産業の復興を目的とした傾斜生産方式の導入とそれを支える傾斜金融の円滑な実施が期待されたが、国家資金が開発銀行など政府系金融機関を経由して大企業に集中して優先配分される仕組み（融資集中機構）は、地理的、構造的に大阪に不利に作用されると理解されたからであろう。

第二の復興策は、工業生産増強対策である。それは、以下の6つの柱から構成される。すなわち、①燃料、動力源、資材など生産要素の確保、②市場の開拓、③価格政策の再検討、④企業の合理化対策、⑤中小企業合理化対策、⑥繊維生産の振興の6つであ

る。

そして、第三の復興策として掲げられたのは、輸出振興策であった。これら3つの経済復興策の中身をみると、中小企業を中心とした産業構造で、かつ輸出工業製品がその多くを占める戦後の大阪の産業特性がそこには端的に示されている。

### 2-3 復興プロジェクトとしての

#### 産業振興と都市基盤の復旧

上記の施策目的に資するため、それと並行して産業基盤整備も急ピッチで進められることになる。大阪府道路5ヵ年計画（1948-1953年）が舗装道路310キロ、総15億29百万円の規模で進められたのは、その

例である。

同時に、爆撃の被害を受けた大阪港の修築事業が1947（昭和22）年から本格化する。安治川が500メートルに拡幅され、8千トン級洋型船を目標とする繫船岸壁を設けられた。一方、堺港、岸和田港、大津港、深日港等も同時に整備された。その後背地に綿糸、綿織物その他の産業地帯を控えていることから、これらを整備して大阪港の副港、衛星港としての役割が期待されたのが、その目的であった。このほか、1948-1953年にかけて住宅建設5ヵ年計画が策定され、計282千戸の住宅建設が目標とされた。この施策も、もっぱら重要産業労働者向けの住宅の建設がその目的とされたのであった。

このように、第二次世界大戦後の大阪経済の復興は、きわめて困難な条件の下でのスタートであった。それは、大空襲に伴う全都市的な破壊を蒙った上に戦後の混乱期に直面したことから、財政的困窮のなかで産業復興と都市基盤の復旧という双方の目的を見据えなければならなかったからである。

### Ⅲ．経済復興過程と中小企業の展開

#### 3-1 都市の特性としての中小企業の集積

関東や中部地区の他の大都市も空襲の被害の大きさが大阪と比肩すべきものであったことは周知のとおりである。それゆえ、大阪府の復興策は、他の大都市の産業政策と大きな隔たりがあるわけではない。しかし、大阪は、上述のように輸出や素材生産

を手がける広範囲な中小企業の育成・強化に特段力を注いだのであった。それはなぜであろうか。

大阪のその発展史的過程からみて特徴的に、東京、名古屋などの大都市圏に比べて消費財産業の地位が高い。同時に、多彩な業種にバイタリティに富む中小企業が育ってきた土地柄である。それだけに、敗戦直後のインフレと闇生産のもとで生活必需品の生産を中心に立ち上がった中小企業こそ繁栄をもたらし、このことが大阪産業復興の原動力となると期待されていた。実際、それは現実のものとなった。

大阪の消費財産業としては、繊維製品、ラジオ、自転車、ミシン、セルロイド製品、ゴム製品、石鹼、家庭用器物などが中心である。これ以外にも、釘、針金、亜鉛鉄板などの復興資材から、伸銅、軽金属圧延、伸鉄、電線、ソーダなどの基礎産業、さらには内燃機関、変圧機、発電機、蓄電池、繊維機械、化学工業用機械、ポンプ、送風機、農機具、セメント、ガラス、合板、石綿などの生産財が存する。多種多様な中小企業群が復興期における大阪産業経済の先頭に立ったのである。大阪産業の特徴のひとつは、歴史的な発展過程から概観して、かかる多種にわたる中小企業が、地域集団、地場産業を形成しつつ、広範囲にわたって発展してきたことにある。この特質は戦後の復興期においても例外でなかったといえる。

### 3-2 朝鮮動乱と大阪経済

1950（昭和25）年から勃発した朝鮮動乱に伴う特需は、大阪経済復興の足がかりとなった。上記のように消費財産業が多く集積し、また地理的な関係からも大阪は米軍の特需の恩恵を一手に受ける。1950、1951（昭和25年、26）年の大阪の製造業出荷額は、それぞれ前年比42%、32%と好調を維持した。とりわけ繊維、金属、機械が堅調な伸びを示し、いわゆる糸ヘンブーム、金ヘンブームに沸きあがる。それらはブーム現象にありがちな一過性のものでなく、大阪の地場産業の復活の糸口を与えた重要な契機といえるものであった。

その後、朝鮮動乱の反動不況、1954（昭和29）年の金融引き締めなど、幾多の苦境に直面しながらも、大阪の産業はやがて復興体制を整え、1955年の後半の神武景気の時流に乗るに従い、次第に発展プロセスをたどることになる。

大阪府工業統計によると、1953（昭和28）年における府下の工場数は、17094工場、従業者525431人（職工5人以上）である。これは、戦前の1939（昭和14）年の17276事業所、従業者477610人（同）の水準に回復したことを示している。1951（昭和26）年をピークとした特需ブームは大阪経済の地位を戦前の水準にまで回復させた。やがて1956（昭和31）年には、20895工場、630666人へと漸次増加するに至っている。

また、戦後復興過程における日本の工業生産について、全国を地域別に大別し、それぞれの地域別工業出荷額の対全国シェアの推移をみると、1947-1955（昭和22-

30）年においては、関東臨海、近畿臨海および東海が増加し、他の地域では、山陽、四国に変動があるものの、すべての地域でシェアを低下させている。そうしたなか、大阪工業は拡大を続け、1947（昭和22）年に対全国シェア12.2%であったものが1960（昭和35）年には、13.5%に達した。

こうして、戦後の復興過程において戦前から形成されてきた数多くの中小企業地域集団、地場産業産地がそれぞれ復活を遂げた。工業品出荷額のシェアも漸増していった。かくして、工業生産増強対策等の一連の戦後復興施策は、一定程度狙いどおりの成果を収めつつ、やがて本格的な高度成長期へとつないでいくのであった。

## IV. 高度成長期における大阪の産業構造

大阪の産業構造は、本格的な高度成長期を迎えると一変する。大阪における高度成長の軌跡を、主たる経済指標にしたがって概観してみよう。1950（昭和25）年6月から1951（昭和26）年6月までの13ヵ月続いた朝鮮戦争ブームは、日本経済に設備投資ブームをもたらす一大転機となった<sup>2</sup>。日本の本格的な高度成長の始まりは、1954（昭和29）年11月からの神武景気に遡ることができよう。

その高度成長が始まる1955（昭和30）年から大阪府で万国博覧会が開催された年の1970（昭和45）年までの大阪府の産業大分類別就業者数の推移についてみたのが、図表3である。

これをみれば、大阪の産業構造は大きな

図表3 大阪府の産業大分類別就業者数

年次	総数	農業	建設業	製造業	卸売 小売業	金融保険 不動産業	運輸 通信業	サービス 業	公務
	千人	千人	千人	千人	千人	千人	千人	千人	千人
1955 (昭30年)	1892.6	146.7 (7.8)	92.3 (4.9)	715.7 (37.8)	428.1 (22.6)	52.4 (2.8)	113.7 (6.0)	255.9 (13.5)	62.9 (3.3)
1960 (昭35年)	2451.6	108.7 (4.3)	157.1 (6.2)	1,025.4 (40.3)	571.6 (22.5)	75.0 (3.0)	155.3 (6.1)	316.9 (12.5)	58.8 (2.3)
1965 (昭40年)	3239.0	95.8 (3.0)	245.3 (7.6)	1,301.0 (40.2)	760.4 (23.5)	115.9 (3.6)	219.6 (6.8)	408.4 (12.6)	68.7 (2.1)
1970 (昭45年)	3634.5	77.1 (2.1)	318.6 (8.8)	1,345.0 (37.0)	905.9 (24.9)	127.3 (3.5)	237.9 (6.5)	521.8 (14.4)	73.3 (2.0)

資料：大阪府立商工経済研究所 [1980]，大阪府編『大阪府統計年鑑』各年版。  
 (注) ( ) の数字は構成比 (%)。構成比が1%未満の林業・狩猟業、漁業・水産養殖業、鉱業、  
 電気・ガス・水道業は省略。したがって各年の構成比の合計は100%にならない。

図表4 先進都府県の重化学工業化率

	全国	大阪	東京	神奈川県	愛知
1955 (昭和30) 年	44.7	52.1	52.0	69.9	30.9
1965 (昭和40) 年	56.6	61.3	57.0	79.3	50.8
1973 (昭和48) 年	60.6	65.2	58.3	80.5	63.6
1975 (昭和50) 年	61.0	64.5	54.3	80.8	65.1

資料：大阪府立商工経済研究所 [1980]，大阪府統計課編『工業統計調査結果表』各年次，通産省  
 編『工業統計表産業編』各年次。

変化を示しながら、奇跡的な経済成長を遂げたことが理解できよう。すなわち、この15年の歳月の間、就業者は189万人から363万人へと倍増する。この間、農業だけは、ほぼ半減した。構成比は7.8%から2.1%に激減し、また総農家戸数に占める専業農家戸数の割合も、25.8%から10.0%に減少した。反面、農業の衰退とは裏腹に、製造業の就業者は、1.9倍に増え、構成比も37.0%と大きく伸張した。

都市における就業者の急増に伴い、サービス業を中心とした都市的産業就業者の割合も大幅に増えた。それは建設業の3.5倍、金融・保険・不動産業の2.4倍、卸売・小売および運輸通信業2.1倍、サービス業2.0倍と

いった具合である。

大阪府の工業生産出荷額についてみると、1955 (昭和30) 年の8509億円が1969 (昭和44) 年にはその約8倍の6兆7897億円と拡大する。その主たる要因は、重化学工業の成長である。1955 (昭和30) 年から1969 (昭和44) 年までの製造業における経年的な構造変化をみると、機械工業の工業品出荷額全体に占める割合が1955 (昭和30) 年の16.2%から1969 (昭和44) 年には31.5%と大きく飛躍している。とくに石油・石炭製品が1962 (昭和37) 年から1969 (昭和44) 年までの間、9.4倍にも拡大したことは、きわめて象徴的な事実であった。

図表4は、先進都府県及び全国の重化学工業化率の推移を表わしたものである。これによると、大阪は、東京と比べ高度成長期に一貫して高い重化学工業化率を堅持し続けたのである。

このように、大阪経済は高度成長過程を通じて、第一次産業が大きく後退すると同時にかつての繊維工業から電気、機械工業、石油化学を中心とした工業構造の高度化をもたらした。戦後大阪経済の高度成長を導いたものが産業構造の重工業化であったことは確かである。そこで次章では、その重工業化を後押しした要因について探ることにしたい。

## V. 高度成長下の地域開発と

### 臨海コンビナート

#### 5-1 重化学工業化推進と臨海コンビナート

重化学工業化推進の柱は、臨海工業地帯の造成にあった。これは、中央・地方府県の経済政策の一環であったから、経済政策が産業構造の重工業化を促進したと結論付けられる。

大阪府が重化学工業の拠点として位置づけ地域開発を推し進めたのが、大阪市の南に位置する堺市である。いうまでもなく、堺市は神奈川の川崎市、横浜市、千葉県千葉市などとともに、コンビナートを中心に、日本の大都市のなかでも最も戦後高度成長した都市のひとつである。

当時関西一の海水浴場であったのは、浜寺公園である。大阪府は地域開発の拠点と

して堺市を選び、その浜寺公園の埋め立てに着手する。これには、当時としては斬新なシステムが採用された。それは大阪府が臨海部をコンビナートの用途に埋め立て、誘致企業を広く募り、開発した土地を分譲するというものである。造成事業費はもっぱら進出企業に分譲代金によって賄われた。臨海工業地帯が造成される以前の堺のまちは、寺院、古墳といった歴史的遺産を背景に、南部海岸の諏訪森、浜寺、羽衣といった地区に、瀟洒な邸宅が建ち並ぶ閑静な住宅地であった。この地をあえて大阪府が造成地として選択した理由は、日本一の工業地域として、重化学工業の素材を生産する工場が比較的少なかったためである。そして何よりも、ここに地域開発の拠点を設け、産業構造を高度化したいという思惑があった。

大阪府は、1954（昭和29）年に策定された堺港整備計画に基づいて鉄鋼・石油精製・石油化学・造船・電力などの素材供給型コンビナートの造成を進める。

地域開発を手がけるセクションである大阪府企業局が設置されたのは1960（昭和35）年である。その企業局設立以降、プロジェクトは本格化する。1958（昭和33）年発足当初の造成計画は380万平方キロメートルであった。その後泉北臨海工業地の造成に拡充され、総計画面積は2291万平方キロメートル、総額613億円にのぼった。府はコンビナート造成と並行して、日本一の人口規模を誇る泉北ニュータウンを建設し、その他にも住宅公団とともに3つの大住宅団地の造成を手がける。同時に、第三セクターとして、泉北高速鉄道を設立し、交通インフラも整備するというものであった。これは、

大阪大都市圏最大のベッドタウンに堺市がなることが企図されたからであった。

当時の佐藤義詮知事が1961（昭和36）年2月の定例府議会において次のように述べていたことは、それを物語っている。「重化学工業が大阪湾を中心にどんどん建設されますことによって、第2次産業、第3次産業、あるいは副産物の化学工業とかいろいろな機械工業、したがって道路も住宅も、また商業も繁栄していく」と。

こうした開発政策の推進の結果、大阪府は次第に企業誘致に成功していく。

堺臨海工業地進出の第一号は、八幡製鉄（現新日本製鉄）である。1958（昭和33）年3月から大阪府との交渉が開始され、1959（昭和34）年に正式な契約が交わされる。『堺製鉄所二十年史』には、誘致活動の様子がこう記されている。大阪府は…当社に対して熱心に誘致活動を展開したこと、その熱意は、再三にわたる当社への来訪、立地調査への協力のほか、昭和33年初頭に大塚兼紀副知事を会長とする「八幡製鉄堺製鉄所誘致協議会」を設置したこと、さらには製鉄所建設に関する当社からの専門的要望を同造成計画へ取り入れたこと、などに顕著に表れているという。

堺市は人口と工業化に限っていうと、稀にみる成長を遂げる。すなわち、人口は、戦後直後の17万から1955（昭和30）年には25万へ、さらに1975（昭和50）年には77万もの規模にも達した。一方、工業化の点について製造品出荷額でみると、堺市は1955（昭和30）年の470億円から、1974（昭和49）年には1兆7119億円へと急増する。この20年間の増加率は、実に36倍であ

る。それに伴い、産業構造の上でも、伝統的な刃物、自転車、織物などの軽工業中心から、鉄鋼、化学、石油三業種中心へと確実に変化した。

## 5-2 地域開発の施策目的

このように、堺市などにおいては鉄鋼を中心とする石油化学・石油精製という素材型量産型重化学工業部門が拡大していくのであるが、その背景には、自治体による強力な政策的後押しがあったことは明らかであった。そもそも自治体がこうした施策を推進した狙いは、いかなる点にあったのであろうか。

それは、当時の大都市を控える自治体の大部分がそうであったように、重化学工業部門の設備投資が投資を呼ぶという経済全体の生産拡大の誘発効果が期待されたことは疑いない。同時に、良質かつ低コストの素材を量産型の加工型重化学工業に供給してそれらの国際競争力強化に貢献し、かつ量産化がもたらすコストダウンによる国際競争力を武器に輸出を拡大し、再び投資を拡大する成長構造を生むと信じられたのであった。

アメリカの製鉄のまち、ピッツバーグがかつてそうであったように、大型設備投資の拡大は、消費や雇用に刺激を与え、地域経済、地方財政に大きく寄与することが当然期待された。実際、1958（昭和33）年9月に府議会で可決された「堺臨海工業地の造成および譲渡の基本計画」には、事業目的に「造成地には、その立地条件に最も適合する基幹産業並びに関連産業の工場を誘

致し、もって従来より加工産業を中心とする本府の中小企業に活路を与えるとともに、わが国貿易の振興に寄与する」ことが掲げられている。

それだけでない。これには、実は大阪特有の問題がある。今まで述べたように、大阪経済は復興期から高度成長期にかけて大きく飛躍したわけであるが、一方で全国的比重の低下が顕著となる。それに伴い地盤沈下阻止への要望が危機感を共有した経済界からも強く出されるようになった。たとえば、大阪経済の全国的比重がピークにあったのは1960（昭和35）年である。その頃大阪の輸出総額は61.3%を占め（神戸・大阪両港計）、工業生産額は17.0%で第一位、手形交換額も35.4%と東京と比肩しうる地位にあった。

第二次大戦前後から大阪経済の地盤沈下が始まり、戦後の混乱期から復興期にかけて一層進行した。全国に占める大阪の割合についていえば、1955（昭和30）年から1970（昭和45）年の高度成長期に大阪府の人口、分配所得、小売商業売上額は上昇したが、反面手形交換額、株式売買額、卸売商業売上額はむしろ下落している。

大阪府は、この傾向を次のように四つの視点で分析していた。大阪府統計年鑑によると、第1に、戦前の大阪経済に対する介入が深まるなかで、中央集権的な経済・財政政策と制度が大阪経済に不利に作用したこと、第2に、戦前の大阪経済を支えた中国などのアジア市場が大幅に縮小したこと、第3に繊維や雑貨工業の比重がなお高く、重化学工業においても、弱家電、自転車・金属二次製品・医薬品・染料など、軽工業

的色彩が強いこと、第4に、商工業とともに、中小零細企業の比重が高く生産性が低いとされた。

こうした状況を踏まえ、大阪経済の地盤沈下を阻止するため1956（昭和31）年5月、大阪府、大阪市、大阪商工会議所は官民一体となって、「大阪経済振興連絡会」を結成する。今日でも府と市の協力体制の不十分さが指摘されることは多い。当時も、ドーナツ化現象を懸念し都市部再開発を主張する大阪市と大阪府域全体の開発を目指す大阪府との確執はないわけではなかった。だが、あえて大阪経済の振興を目的に、府・市・財界が恒常的な協調体制を築くことにこぞって同意したのは、進む大阪経済の地盤沈下への危機感の強さの表れであった。

こうして、府・市・財界は一体となり、昭和30年代前半からの伊丹空港の国際空港化、大阪港の修築、道路網の整備などの産業基盤の拡充、繊維産業など大阪の在来産業の高度化など次々に現実化していく。何よりも大阪経済振興の切り札となると期待された施策とは、臨海コンビナートの整備と重化学工業誘致による産業高度化の推進であった。

## VI. 重化学工業化の現実

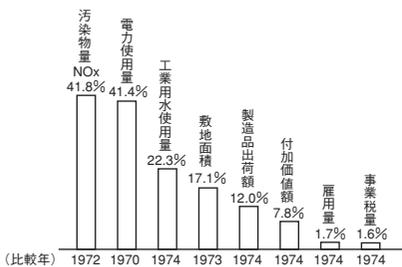
### 6-1 臨海コンビナート開発の影

では、現実はどうであったか。確かに前述のとおり、工業化と人口の上昇については、相応の政策効果が認められた。ところが、仔細に検討すれば、臨海コンビナート

開発施策がもたらした社会的損失は余りにも大きかった。これまで、コンビナートは環境破壊などの社会的損失は大きい、一方で地域経済や地方財政への寄与度はきわめて大きいと解されてきた。ところが、現実の姿は、その期待とは程遠い。

当時、府の重化学工業政策と自然環境との関わりを分析した宮本憲一は、図表5のとおり、「堺・泉北臨海工業地帯工場の大阪府下全工業に占める寄与度」を示している。これに基づいて重化学工業化の現実を検証してみよう。

図表5 堺・泉北臨海工業地帯工場の大阪府下全工業に占める寄与度



資料：宮本憲一 [1977]。  
 (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、じつに市内工場の94%のNOx排出量が臨海の工場から出ている。電力は府下全工業使用量、その他は府下従事者30名以上の事業所との比較。事業税は全事業所。

これによれば、まず当時臨海コンビナートは大阪府下工業の中で最大の大気汚染源であったことがわかる。SOxおよびNOxの面で、このコンビナートは主要な汚染源となっており、西南風が吹く際には大阪平野特有の地形も働き、堺市はもとより、大阪市さらに生駒山麓の藤井寺・八尾などの都市にまで、煤煙の影響が認められてきた。

実際、堺市の一部が1971（昭和46）年以降健康被害者救済地域に指定されてきた。1976（昭和51）年8月までに1686名の公害病認定患者が生まれた。水汚染についても、大阪湾汚染の重要な汚染源と考えられてき

た。資源の使用状況についても、図表5にみるとおり、臨海部工場がエネルギーで41%、用水17%と、大量の消費源となっていることは明らかであった。こうして、次第に臨海コンビナートは、環境破壊、資源消費の点できわめて不経済であることがわかってきたのであった。

一方、都市財政の面についてはどうか。租税についてみると、全事業所の事業税収入と比較すれば、わずか1.6%ということになる。臨海工業地帯の用地は膨大で大阪府下面積全体の1%（工業用地では17%）にものぼるが、臨海立地企業による府民税、事業税府税収入、不動産取得税を合算した府税収入は、臨海開発事業が安定期にさしかかった1974（昭和49）年度でも総額が54億円に過ぎない。1969（昭和44）年6月末には、造成計画の面積の73%が完成し、完成土地の87%が工業用地として129もの企業に分譲された。これは、全府税収入の1.1%で、面積比率並みの財政収入しか府に寄与していないことを意味している。

先に高度成長がもたらした効果に就労人口の増加があることは指摘した。結果的に、重化学工業施策は、都市に人口急増化をもたらした。もっとも、この時代の人口増の要因は、若年層の地方からの流入であるという点に特徴を持つ。

というのも、重化学工業の場合、24時間体制で事業所は稼働していることから、都市部の若年層はこうした不規則な労働条件下での労働に魅力を感じず、むしろ地方出身者が重化学工業に従事したからである。たしかに、今日のような少子化時代において人口急増現象は、望ましいとも考えられ

る。しかし、戦後地域開発の優等生と思われた堺市の住民の自治意識は、重化学工業化の果てに後退を余儀なくされた。

## 6-2 失われた地域文化

知られるように、堺市は中世の商人達による「自治都市」として発展してきた歴史を持つ。16世紀、堺の平和と繁栄を支えていたのが海外との貿易等により莫大な財をなした豪商たちである。茶の湯をはじめとする日本の先進文化の担い手となった当時の堺商人たちは、その豊富な財力を背景に時の権力者も一目置くほどの勢力を誇り、自治都市を築いた。そうした流れを汲む堺市は市民のまちとしての誇りと意識が潜在的に日本中のどこよりも強固な土地といってもよい。

そうした文化的・政治的香気が高度成長とともに薄れてしまったことは、多くの調査結果から明らかとなっている。たとえば、1975（昭和50）年3月、堺市が実施した「コミュニティづくりのための基礎調査」によれば、65（昭和40）年当時と比較して生活環境の変化をたずねたところ、実に72.0%の市民が「10年前より悪化している」と回答している。「引越したい」と希望する市民も39.0%もいた。そして、堺市民の意識について聞いたところ、「堺市民とあまり感じたことがない」48.7%、「たまに感じたことがある」14.4%となるなど、堺市民としての自覚も希薄化していることが明らかとなった。こうしてみると、堺の刃物や繊維などといった伝統産業の相対的な地位が重化学工業化のなかで低下し、それが市

民の誇りやアイデンティティを弱まらせているといえることができる。

一方、1966（昭和41）年末かの11キロから1970（昭和45）年には、高速道路建設が74.1キロに達した。その影で街を縦横に区切る河川は埋め立てられた。その上に高速道路が整備されたからである。こうして水都、大阪の地域固有の河川文化が失われ出したのも、高度成長期からであった。

## VII. 第三期佐藤府政

民間出身の保守系知事として、1959（昭和34）年から2期府政を担当してきた佐藤義詮は、1967（昭和42）年4月15日の統一地方選挙において三選された。その選挙期間中に3つの公約「青少年に希望を」、「府民に幸せを」、「大阪に繁栄を」を提案したのを踏まえ、同年9月定例府議会において、知事は次のような基本方針を述べている。

わが大阪府といたしましては、近畿圏、さらには日本全体の中に占める本府の地位を十分に認識いたしまして、府下市町村並びに各府県との協調を深めながら当府20年後の大阪のビジョンを構想するなど、長期的な見通しのもとに府下全体の調和的な発展を図ってまいることが重要と存じます。…今後の府政推進にあたりましては、当面する大都市地域の諸問題に積極的に対処いたしまして、社会開発と経済開発のバランスに十分配慮しながら、豊かで住みよい大阪の建設に邁進いたしたい所存であります。また、わが国で初めての万国博を絶好の機会といたしまして、青少年に広く世界の歴

史文化に接する機会を与え、国際親善を一層深めますとともに、かねてから進めております街づくりをこの機会に達成したいと存じます。

こうした知事の所信表明にも表れているとおり、1960年代後半の府政は、高度成長のひずみが増すにつれ、「環境の保全」、「経済開発と社会開発の調和」が最重要課題となる。「人類の進歩と調和」がテーマとなった万国博開催年の前後、千里ニュータウンの開発など住宅や鉄道、基幹道路など府民生活に係る社会資本の整備が積極的に推し進められるのも、こうした背景が存在した。

同時に、広域行政の本格的な必要性に迫られたのも、60年代後半以降である。環境汚染が広域に深刻化の度合いが高まることは、広域的な対策が求められることを意味した。大気汚染対策はいうまでもなく、淀川、大和川、神崎川の水質管理や大阪湾の海水汚濁防止等については、広域的に対処することが何よりも必要となる。また、新全国総合開発計画において大阪湾、紀伊水道地域の総合開発計画構想が取り上げられた。これをきっかけとして、こうした大規模な社会資本を整備し総合開発計画を円滑に推進していくことが不可欠となった。その意味でも近隣自治体との連携が重要になったと理解されてきた。

「近畿はひとつの旗印のもと」というスローガンは佐藤知事の提唱による。この提唱に基づき誕生したのは近畿開発促進協議会、近畿ブロック知事会議などである。近畿圏一体としての協調体制が図られ、近畿圏の整備開発に関する計画の調整・事業の

実施、万国博の推進、水資源開発、石油備蓄、都市・産業廃棄物の処理、情報センターの設置など近畿全体の影響を及ぼす大規模投資を含むプロジェクトについて、府県を越えた事業の計画・推進がこの機に展開されるようになるのであった<sup>3</sup>。府県間の広域化の流れは、戦後の日本経済の高度成長の転換点を迎えてつづつあることも意味した。

すなわち、1950年代から約20年にわたり続いてきた高度成長は、70年代半ばに至り、多くの限界に直面する。それは、国外のエネルギー・食糧を中心とする資源の価格上昇と輸入困難、国内の大都市圏の水などの資源枯渇、環境の一層の悪化といった経済発展による限界が露呈してきていたことなのである。

## VIII. 公害反対運動と知事の交代

大阪府に公害対策を専管する公害課が商工部に設置されたのは、堺泉北コンビナートの造成事業が本格稼働していく1961（昭和36）年4月のことである。当時、環境規制に関する学説も判例も皆無のなかで府の公害行政は科学的・合理的な基準に基づいて発生源者を規制することにより環境政策と産業育成施策の調和を図るという、国や他の自治体の先例となるものと注目された。

しかし、皮肉にもその後昭和40年代に至り相次いで堺・泉北などでの住民による公害運動が盛んになっていく。臨海工業地域から排出される硫黄酸化物は、全大阪の排出量の約4割を超え、周辺環境に極度の悪影響を及ぼしていた。

大阪府が泉北1区の追加埋め立てと企業誘致を実施しようとしていた矢先、堺泉北コンビナートのまち、高石市に市民の会が結成され、企業誘致反対の署名活動が開始される。市民の会には、1万7000人の署名が集まるが、これは当時の有権者の半数に相当するほどであった。

一方、堺市の市民の会も、1968（昭和43）年に結成されるに至る。これは、関西電力堺港火力発電所の増設計画が発表された年にあたる。このことを契機に住民運動が活発となる。この市民の会が1970（昭和45）年に堺市三宝地区で実施した調査によれば、慢性気管支炎の有症者は、全年齢の8.4%、40歳以上の16.2%に及んだ。その後の堺市の調査でも、尼崎市や西淀川区を上回る高い有症率が認められている。

こうした深刻な環境汚染被害の拡大など都市問題の激化は、従来の経済成長優先自治体行政の転換を迫った。住民運動が高揚するなかで迎えた1971（昭和46）年4月の統一地方選挙において、4選を目指した現職の自民党公認の佐藤は、接戦の末、敗北を期すことになる。社共両党からの推薦を得た無所属の革新候補、黒田一に佐藤は29074票の得票差で破れた。

これには前回の知事選で佐藤が圧勝した堺市において、約2万8000票の差で多数を制したことが大きかった。この時代、選挙の争点が公害問題にあったことはいうまでもない。

黒田は、長年大阪で護憲運動に携わっていた憲法学者（当時大阪市立大学法学部教授）であったが、同じ時期に東京都の知事として当選した美濃部と比べほとんど無名

に近く、行政手腕も未知数とされた。にもかかわらず、黒田が勝利した。その理由は、「1960年代保守系知事のもとにあった大阪府は、その公害問題の取り扱いに企業寄りの姿勢が、東京都と比較してしばしば批判されるものだった（庄司・宮本 [1964]、吉田・宮本 [2002]）」との見方がある。こうして、公害の激化という高度成長期の産業政策の疲弊が、首長の後退を余儀なくしたのであった。

## Ⅹ. 安定成長期の産業政策

これまでみたように、復興期の1950（昭和25）、51（昭和26）年ごろまでは、全般的な産業復興に重点が置かれた。けれども、朝鮮動乱以後ようやく戦前の経済水準に回復するに伴い、本格的な成長過程に大阪経済を乗せるためには軽工業中心の産業構造から脱却することが不可欠との認識が強まる。

やがて、昭和30年代からは石油・石炭、鉄鋼、非鉄金属など素材型重化学工業の誘致に努め、重化学工業化、産業構造の高度化が推進されるようになった。それにつれ重化学工業へ旺盛な設備投資がなされ、堺泉北などに代表される工業地帯も次第に形成され、大阪経済も日本経済の高度成長と軌を一にして高い成長を誇るようになる。かくして、重化学工業化の推進という方向性が大阪府産業政策の機軸となると信じられた（橋本、小林、中川 [2000]）。

たしかに、重化学工業推進施策は大阪工業の全国的地位の急速な低落を防ぎはした。

もとより、経済の地盤沈下、中枢都市機能の相対的低下を食い止めることはできずにいた。製造品出荷額の全国シェアで見ると、1960（昭和35）年頃までは、大阪の全国的地位をやや高めたが、その後は低下傾向をたどっている。こうした傾向は、1955（昭和30）年において全国一のシェアを誇っていた東京の工業においても同様の傾向が見られた。むしろ、東京の工業の全国的地位は、大阪より1年早く1959（昭和34）年に急速な低下をみる。その結果、1972（昭和47）年には大阪10.9%に対し、東京10.6%と逆転し、大阪が全国第1位を占めることとなる。

しかし、注意すべきは、大阪も1947（昭和22）年に全国1位となったとはいえ、昭和40年代半ば以降は低下のテンポを早めた点である。具体的には、1976（昭和51）年に全国第1位の座を神奈川に譲り、さらに1977（昭和52）年には愛知、神奈川に次ぐ第3位、全国比9.2%まで地位が低下する

のである。

昭和30年代から40年代にかけては、東京に比較して大阪の中枢都市機能の相対的低下がさらに目立ち始めるようになってきた時期である。このうち、経済的中枢機能の低下が目立つ。それは、関西企業本社機能の東京移転、情報の東京圏集中化の傾向が顕著となってきたからである。たとえば、経済的中枢機能の集積状況を把握する指標に大企業の立地状況がある。

図表6は、1960（昭和35）年から1970（昭和45）年にかけての大企業本社の集中状況を示したものである。このうち、とくに広域にわたる支配影響力を最も強く有する資本金100億円（1960（昭和35）年は、50億円）以上の巨大企業で見ると、大阪府が35年以降21.3%から次第に地位を低下させているのに対し、東京都は同54.3%から逆にシェアを高めている。

これに象徴されるとおり、経済的中枢機能が大阪で全国的地位を低下させ、とりわ

図表6 大企業（資本金1億円以上）の集中状況

地域	年次	資本金		計		1～10億円未満		10～100億円未満		100億円以上	
		実数	全国比	実数	全国比	実数	全国比	実数	全国比	実数	全国比
大阪府	1960（昭和35年）	360	14.9	227	14.1	63	17.6	20	21.3		
	1965（昭和40年）	842	16.2	676	16.0	144	17.0	22	19.3		
	1970（昭和45年）	1,218	15.4	989	15.0	198	16.7	31	18.7		
東京都	1960（昭和35年）	1,184	49.0	923	47.0	210	58.7	51	54.3		
	1965（昭和40年）	2,390	46.1	1,841	43.5	483	57.0	66	57.9		
	1970（昭和45年）	3,373	42.5	2,626	39.9	646	54.3	101	60.8		
愛知県	1960（昭和35年）	121	5.0	103	5.2	14	3.9	4	4.3		
	1965（昭和40年）	363	7.0	314	7.4	44	5.2	5	4.4		
	1970（昭和45年）	534	6.7	466	7.1	61	5.1	7	4.2		

資料：国税庁編『国税庁統計年報書』各年度版。

（注）1）全国比は、それぞれの規模毎に算出。

2）35年の資本金規模は、1～10億円未満、10～50億円以上の区分によっている。

け、昭和40年代以降、東京集中を強めていたわけであるが、その要因が情報の東京圏集中化であったことは明らかであった。旧経済企画庁「企業の土地利用に関する調査」（昭和47年5月現在、『昭和47年度経済白書』所収）によると、「東京に事務・管理部門を置く理由」についての資本金100億円以上の企業の回答では、「官庁からの許認可事務、情報収集に便利」85.6%、「業界や需要者の情報収集に便利」（78.9%）、「東京の需要が大量」（45.6%）などが上位を占めていた。

一方、昭和40年代半ばごろから深刻な環境問題も次第に悪化、顕在化するようになる。それは、重化学工業が資源多消費型であり、公害発生型であったことに起因している。こうした背景から、狭い地域で人口の多い関西地域の構造からみても、当時、素材産業を中心とする重化学工業のこれ以上の積極的展開は、もはや限界があると考えられるようになった。したがって、大阪の中心経済都市としての充実を図るための管理中枢機能の強化、重工業部門から情報・高付加価値産業への転換などが重要視された。そして高次加工部門や知識集約型産業の育成などが急務と解されるようになる。

とくに、1971（昭和46）年のドルショック、2度のオイルショックは、素材型重化学工業の停滞に拍車をかけ、政策決定者に高付加価値産業への転換、第2次産業から第3次産業への構造転換が急務との意識をより強めたのであった。

## X. 産業構造の転換と

### 大阪の産業再生戦略

#### 10-1 ソフト化・サービス化への

##### 転換と70年代の府政

上述の問題意識を背景に、1970年代から大阪府政は、ソフト化、サービス化路線を指向し産業構造転換に向けた施策を展開することとなる。まず、70年代の施策を振り返ると、万国博覧会開催翌年の71年、大阪府商工業振興審議会は、これまでの政策の方向転換を示唆するひとつの答申を行っている。

それによると、1970年代における商工業振興策の方策には6つの柱があり、具体的には中枢機能の強化、工業のシステム化、流通の強化、工業立地の適正化、流通のシステム化、商業の適正配置一が重要であるとされる。

とくに、「都市化の進展」、「情報化社会の到来」、「国際化社会の展開」の3点を70年代にわが国経済社会が直面し、対応の迫られる問題として捉えられている。そして、大阪が今後めざすべき方向として、「都市型工業への特化流通活動の活発化とともに、内外にわたる経済活動の幅広い展開を基礎として、京阪神の3都市並びに周辺部、外周部との適切な機能分担、再配置を図りつつ知識・情報・技術などを結集し、その経済圏の均衡ある発展に努め西日本の中核としての役割をめざすことを要請する<sup>5)</sup>」ことが明らかにされた。こうしてみると、施策の方向性は、地盤沈下の食い止めに深刻に受け止め中枢機能の強化に向かったといえ

る。

では実際、70年代いかなる施策が実施されたのであろうか。これは、商工部関係の重点項目をみるとわかりやすい。70年代は、60年代以前の重化学工業化の推進という形態はもはや影をひそめ、知識や情報、国際化といったソフトな内容が目立つ。

たとえば、1973（昭和48）年の商工部予算の重点項目は、①小規模企業を中心に、中小企業の体質改善を強力に推進する、②新しい時代に対応した工業の知識集約化ないし技能集約化を図る、③流通機構の合理化および都市の発展方向に即応した商業流通施設の整備を促進する、④国際経済情勢の変化に対応し、対外協力にも配慮しながら中小企業の円滑なる貿易振興を図る、⑤事業活動に伴う公害を防止するため、各種公害対策を充実強化する、の5点である。また、70年代後半も同様の施策が目立ち、1978（昭和53）年商工部予算総額57739百万円のうち、「大阪産業の将来ビジョンの策定」（10百万円）、「業種別振興対策の推進」（78百万円）、「円高対策の推進」（5百万円）、「中小企業高度化の推進」（12853百万円）、「金融の円滑化」（24733百万円）、「デザイン・ファッションの振興」（46百万円）、「下請・小規模事業対策」（1718百万円）などが主要施策として並んでいる。

## 10-2 生活文化と80年代の府政

一方、万博から10年経った1980年代の施策は具体的にいかなる態様であったか。

80年代も、情報化、国際化などに加え、生活文化産業の振興が重点施策に置かれる

ことになる。80年代の振興施策の指針として大阪府商工業振興審議会により1980（昭和55）年5月、“大阪産業ビジョン’80—個性からの出発-国際化、生活文化産業の伸展をめざして—”が取りまとめられた。これには、80年代における大阪の産業政策の長期的方向づけが示されている。

すなわち、これは国際化の進展、資源・エネルギー制約、「地方の時代」の進展、国民ニーズの多様化、情報社会の進行、高齢化の進行と労働力の質的变化、「技術立国」の要請といった課題に対応して、80年代における大阪の産業構造のあり方およびその実現を明らかにしようとしたものである。ここでは、「中小企業の活性化」、「工業構造の高度化」、「商業・貿易・サービス産業の振興」と並んで、「生活ニーズ充足型産業構造への移行」が重点施策として強く打ち出された。すなわち、80年代は、「石油の時代から知恵の時代へ」という言葉に語られるように、国民の豊かな創造性に支えられた創造的知識集約化を推進しなければならないとされた。すなわち、大阪産業の進むべき方向は、まさに国民生活の質的充実という国民ニーズに応えることであり、とくに生活文化産業の発展が期待されたのである。

たとえばファッション、音楽、スポーツ、娯楽、住宅、食品、家庭生活、家事代行、旅行、祝祭典などのように、生活のあり様としての「生活文化」の向上に資する物財やサービスを供給し、ひとびとの生活を豊かにする産業がそれである。ビジョンによると、このような生活文化産業の展開により、大阪の産業構造は、「素材・中間財供給」という性格に「生活ニーズ充足型」の要素

が付加され、創造的知識集約化に向けた産業構造高度化推進の一翼を担うこととなると語られている。

1982（昭和57）年2月、この“大阪産業ビジョン’80”の政策化推進を柱とする昭和57年度予算案が発表された。それには、産業構造の高度化を円滑に推進するため、府下各地域の特性を踏まえた新たな産業配置の促進、高度技術革新に対応した技術開発力の強化を図るとともに、産業イベントの積極的展開がうたわれた。具体的には南大阪地域産業振興の推進、新技術開発普及体制の整備、情報産業等の都市型産業の育成などが推進施策に掲げられた。80年代後半も、総じて同じ傾向を保っている。

たとえば、1987（昭和62）年の商工施策は、円高対策として、金融の円滑化、下請取引の推進、相談指導の充実、新技術・新商品の開発支援、ニューフロンティア（新分野）への展開支援、また産業構造の高度化として国際金融機能の強化、コスモポリス計画など研究開発拠点などが並ぶ。

### 10-3 新たな産業の創造と

#### 90年代以降の府政

さらに、90年代の政策の方向性と現実もみておくと、80年代の「大阪産業ビジョン’80」同様、90年代も1994（平成6）年に産業振興方策として「大阪産業振興戦略」が新たに策定され、政策の方向性が打ち出される。

すなわち、「大阪には、世界有数の技術を持つ中小・中堅企業が多数存在するなど、多様な産業集積があり、94年開港の関西国

際空港をはじめ、関西文化学術研究都市などの基盤整備に伴い、その有するポテンシャルが飛躍的に高まる。大阪産業は、培ってきた技術やノウハウにさらに磨きをかけ、加えて整備されつつある産業基盤、身近に存在する産業集積や大消費地などを活用し、グローバル化への対応、多様な産業集積の活性化、新たな都市魅力の形成を克服しつつ、新しい需要を開拓していくことが求められている」とされるのであった。

そのうえで、同戦略は大阪産業がめざす姿を「クリエイティブ・ダイナミック大阪」と表現し、①大阪産業が21世紀に向けて創造性を高め、ダイナミックに挑戦していく、②アジア太平洋ビジネス拠点を形成、③アメニティとにぎわいに満ちた都市空間を形成することが必要であるとする。そして、そこには大阪産業振興戦略の具体的展開として、①技術の振興、②ベンチャー企業の育成、③新しい需要に対応する産業群の振興、④産業の情報化・情報関連産業の振興がうたわれている。

そして、2000年以降の政策も、1994（平成6）年の大阪産業振興戦略の基本的方向性を引き継いでいるようにみえる。2000（平成12）年9月に大阪府は、基本理念、具体的施策（プログラム）、スケジュール、推進体制から3つの柱から構成される「大阪産業再生プログラム」を新たに公表し、まず大阪経済の現状について失業率の高さ、経済指標の全国比の低下、事業所開業率の低下、企業・人材・中枢管理機能の流出など構造的な問題があることを指摘した。

そのうえで、大阪という地には、大阪産業のポテンシャルとして厚みのある産業集積、

大学研究機関、都市インフラ、厳しい消費者が存在し、大阪は衣食住文化の蓄積とともに知識集約型（情報関連）産業育成に適しているとしている。大阪産業再生には、大阪の大学研究機関と産業集積、創業風土の連携が重要であり、主体的役割を担うのは中小企業であるとする。それゆえ、中小企業の総合支援による活力回復、新たな産業分野の創出、魅力ある都市の創造の3点を基調に創業支援センターを目指すべきとされる。

#### 10-4 施策の展開と産業構造の変化

以上70年代以降の政策の変遷をみていくと、ある共通の問題意識と決意がそこに垣間見られる。つまり、70年代以降の府政は一貫してソフト化、サービス化路線を指向し産業構造転換に向けた施策を展開し、もって大阪の産業や都市を再生しようという決断を示すのである。

では、1970年代以降の大阪経済の産業構造は、現実にはいかなる変化をたどってきたであろうか。この点、大阪と全国平均についての製造業合計に対する各業種構成比率、産業構成の比率の推移、とくに変化率に注目して検証したい。

まず、1970（昭和45）年と1980（昭和55）年と比較すると、大阪が第3次産業51.9%から67.3%と15.4ポイント増となっており、これは全国の6.0ポイント増より拡大幅が大きい。とくにサービス業の伸び率が9.8%から18.1%とほぼ倍増しており、全国の伸び率4.0ポイントに比べて伸びが著しい。逆に、大阪は第2次産業が47.6%から

32.5%と15.1ポイント縮小しており、全国の38.1%から1.8ポイント減少したことよりも縮小幅は大きい。とりわけ製造業についてみると、大阪は39.7%から27.9%に10ポイント近く後退している。

そもそも、この製造業の落ち込みの要因は、重化学工業の縮小なのか、それとも伝統的な地場産業の衰退なのか。大阪の1970年と80年の重化学工業比率を比較すると、重化学工業化の割合は70年の61.3%から80年の57.9%と5.3ポイント低下している。これは大阪の代表的な地場産業である繊維産業の減少幅である1.9ポイントを大きく上回っている。このことから、重化学工業の落ち込みが大きく作用していると読み取れよう。高度成長が開始されて5年後である1960（昭和35）年の大阪の産業構成は、第2次産業の比率が第3次産業を上回っており、この第2次産業の比率は全国と比較すると、相当高い割合であった。しかし、70年には第3次産業が若干上回り、そして80年に第3次産業が全体の約7割を占めるに至る。

さらに1985（昭和60）年、90（平成2）年、96（平成8）年の産業構成をみれば、85年、90年とも大阪は全国同様第2次産業、第3次産業の比率に大きな変化が見られなかった。1996年には大阪27.5%、全国34.1%と、双方明らかに第2次産業の比率の縮小が認められた。とくに、着目しなければならないのは、産業構成に占める製造業比率の低下である。85年には大阪は29.8%と全国と肩を並べていたその水準は、90年26.4%、96年21.9%と全国平均を下回る水準で推移している。

## Ⅺ. サービス経済化の進展と

### 大阪の産業構造

以上のようにみえてくると、高度成長期以後の大阪の産業構造は、一見すれば順調に転換を果たしたかにみえる。あるいは少なくとも全国的な位置からすれば、大阪は構造転換が進んでいる地域であるように感じられるかもしれない。実際、自治体政策担当者も、そうした認識が存したと思われるふしがある。

たとえば、大阪府が毎年発刊している『大阪経済白書』（平成9年版）は「産業連関表」に従い1980（昭和55）年、85（昭和60）年、90（平成2）年の大阪府と神奈川県を比較した結果、第2次産業中心の生産を行っている神奈川県に対し、大阪は第3次産業が過半を占めているとして大阪経済のサービス化を特徴づけている。

さらに平成11年版の同書も、大阪においては、情報・通信関連分野を手がける企業は多く、すでに大きな集積を形成している。大阪は大都市として、ソフトウェアをはじめとする情報サービス業の集積が東京に次いで高いと指摘し、情報化・ソフト化の経済環境の変化に適応した政策の効果が表れているとの認識を示している。

1980、90年代の米国がそうであったように、産業構造転換が順調に進められ新たな時代の産業が創出されていたならば、大阪の経済の活力は再び取り戻されていよう。しかしながら、現実の姿として、大阪府の経済状況は決して望ましいものでない。とくに雇用状況は深刻であり続けた。2002（平成14）年の完全失業率が7%台で推移し

ていたが、全国でも沖縄と並んで大阪府は最も経済状況の悪化した地域とされてきた。冒頭でも触れたように、2005年国勢調査（速報）によれば、人口数で神奈川県が大阪府を上回り、第二の府県となったことがわかっている。

大阪が過去に持っていた栄光の大きさをゆえに、近年の関西の地盤沈下に直面して、大阪では焦燥感を超えて無力感さえただよっている。そもそも府の政策は、果たして都市再生、産業再生という点で、妥当なものといえたのであろうか。

これまでの大阪府産業再生戦略に対しては以下のような批判が主張されているので、ここで引用したい。

関西経済において真に解決すべき問題が何か明らかにされていない。②関西経済が困難に陥った原因が解明されていない（できない）、③関西経済再生のための条件が分析されていない、④他所の経験の無原則な導入の域を出ていない、⑤ベンチャー偏重をはじめ東京追随の弊が改められていない。したがってこれらを克服した細かな対策がカギを握っているといえよう（関西大学経済・政治研究所編 [2001]）。

この論者が示唆するように、産業再生政策にある種の問題があるとすれば、それはいかなる点に問題があるといえるか。

私見によれば、大阪における文化教育産業の衰退が、地域経済の低迷に結びついており、文化教育産業育成に向けた政策を欠いていることが都市の衰退の大きな原因である。とくに、そのうち産業・都市再生に対する大学の役割を過小評価し、それゆえ

大阪の都市部から大学の流出を食い止めることができなかつたことが大きいと考える。

そもそも、サービス経済化とは、人間の経済的諸活動において財に比較してサービスの取引の重要度が相対的に高まることを指す。具体的には、サービス経済化の進展は、一般に次のような形態で出現すると考えられている。

すなわち、①第3次産業の雇用、設備投資の雇用、設備投資および生産額が、第1次、第2次産業に比較して、相対的に高まること、②消費構造において家計のサービス化の直接購入の割合が増大すること（家計におけるサービス化の外生化）、③対事業所サービスの直接購入費の割合が、費用構造のなかで高まる（企業におけるサービスの外生化）、④製品の単価に占める原材料費の低下、⑤ホワイトカラーの割合の増大、⑥労働市場の外延的な拡大（より具体的には女子・高齢者の雇用の拡大）、⑦労働力の質の向上と専門化の進展である。

かつてC.クラークは、こうしたサービス経済化の要因を、所得水準の上昇に伴って消費需要が財からサービスに移行すること、第3次産業の労働生産性の上昇率が第2次産業に比較して低いことに求めた（Clark, C. [1951]）。

実際、米国では1人当たりの国民所得が3000ドルに達した1950年代の半ばから、急速に経済のサービス化の度合いを強めた。米国の社会学者のD.ベルは、クラークに依拠しつつ、サービス化の進展に伴って、必要とされる労働サービス（したがって、人間のなかに蓄積された資源）の種類が異なってくることに注目している。

ベルは、1973年の著書『脱工業社会の到来』のなかで、工業化社会の次にくる生産力が高度に発達した社会においては、経済部門の中心は財貨生産部門からサービス生産部門へ移行し、職業分布では専門職・技術職層が優位を占め、技術革新と理論的知識が社会の機軸原理となることを示唆した。というのも、彼は、脱工業化社会においては、人々の価値観が経済効率を重視する経済様式から共同体倫理を重視する社会学化様式（sociologising mode）に変化するとみたからである。ベル自身、「共同体倫理」というコンセプトからこれからの産業形態を導き出す。その結果、医療・福祉、保険、教育、研究、政府に対する対人サービス・ニーズが決定的になると述べた。

こうした第3次産業、とりわけ対人サービスのうちでも、情報、知識、知的財産権と深い結びつきを持つ文化産業、教育産業の全体に占める割合は、世界的にみても大きくなる傾向にある。情報技術の進歩、経済のグローバル化の進行に伴い、経済社会はモノづくり中心から、情報や知識を生産するものへと大きく重心を移してきたからである。こうして、巨大な情報産業の出現、インターネット、衛星システム、デジタル画像など、新しい技術の進歩に伴い、文化産業の重要性は毎日に増している。

## XII. 文化産業と大阪経済

P.ブルッカーの『文化理論用語集』（有元健・本橋哲也訳）によれば、文化産業（Culture industries）とは、文化的商品や

サービスの直接的な生産、スポンサー、展示、分配に携わる民間や国営の芸術・メディア組織を表し、これは展示会からスポーツ・イベント、書籍、新聞とそれに類するジャーナリズム、映画、ビデオやテレビの製作、オペラからポップまでのすべての音楽製作に至るとされる。そして、それらが供給する商品やサービスの消費が全般に拡大するといわれる。

この状況を大阪府調査（大阪府立産業開発研究所編 [1999]）に基づき大阪にあてはめて考えてみたい。ここでは、文化と教育をまとめて文化教育産業とする。これには、日本標準産業分類の中分類ないし小分類における①製造業のうち新聞業および出版業、②サービス業のうち娯楽業、映画・ビデオ制作業、放送業、専門サービス業の一部（著述家、デザイナー等の芸術家業、個人教授所）、教育、学術研究機関、宗教および政治・経済文化団体が含まれる。

従来、こうした教育・研究を含めた文化産業は、明確に「産業」として捉えられることは少なかったといえる。なぜなら、出版社、映画館、劇場のように営利活動が優勢な分野と博物館・美術館、高等研究機関のように非営利活動によって支えられている分野が混在し、かつ非営利活動領域が相対的に大きいからである。

しかし、今日その地域経済に果たす役割は決して小さいものではない。大阪府調査によると、文化産業は、大都市地域の魅力向上に大きな役割を果たすとともに、地域内外の需要を誘引する役割を果たしていることが明らかとなっている。産業連関分析を用いた前掲調査によれば、1993（平成5）年における出版・印刷業、娯楽サービス業および文

化・教育の3産業の生産誘発倍率<sup>6</sup>は、「出版・印刷」1.37倍、「娯楽サービス」1.27倍が、全産業の平均値1.24倍を上回っている。文化産業による生産誘発額が生産額全体に占める比率は7.5%である。これは、大阪府の生産額の7.5%が文化産業によって引き起こされることを意味する。知識社会、情報社会が進めば、この割合はさらに高くなる。

これに加えて、それぞれの粗付加価値率（粗付加価値額を生産額で除した割合）も、おおむね高いことが明らかとなっている。「教育・研究」が最も高く73.1%、次いで「娯楽サービス」68.3%となっており、全産業平均54.1%を大きく上回る有望な産業であることが読み取れる。「出版・印刷業」の粗付加価値率は51.1%であるが、製造業平均の38.1%を上回り、さらに細かくみると、新聞業と出版業については、64.7%となっている。

次に、その経済的地位をみてみよう。その規模は、1996（平成8）年で事業所数27177か所、従業者数326475人で、それぞれ全産業の5.1%、6.1%を占め、不動産業（事業所数28307か所）や運輸・通信業（従業者数32675人）に匹敵する規模を誇るようになってきている。しかも、1986（昭和61）年に比べると、事業所数で8.2%増、従業者数では16.8%増となっている。全産業がそれぞれ0.9%減、13.4%増であることを考えると、経済のソフト化、情報化を映し文化産業は順調に拡大しているかにみえる。

しかし注意しなければならないのは、全国的にみると、大阪府における文化教育産業の立地は劣位にあるという点である。同年における文化産業の対全国シェアは事業所数で6.3%、従業者では6.9%となっているが、全

産業の7.9%と8.3%に比べると低い。このような対全国シェア低位の要因を、文化産業の最大集積地である東京都と比較しつつ、事業所数よりも産業活動の規模をよりの確に表す従業者数について、小分類業種別の特化係数から検討すると、大阪の特化係数は0.834と1より小さく、大阪の文化産業の対全国シェアが全産業のシェアを下回っていることが明らかとなる。これに対し、東京のそれは1.083と1を上回っており、大阪とまったく対照的である。

一方、教育分野の特化係数は、大阪が0.833と低いが、小分類業種でも、1を上回っているのは個人教授所1.012、専修学校・各種学校1.153のみである。そして、大阪において大学・短期大学が含まれる高等教育機関も0.953と1を下回っている。これに対して、東京都は、教育分野の特化係数が0.926と1より小さいが、高等教育機関1.699、専修学校・各種学校1.547、その他の教育施設1.405などが大きく注目される。高等教育機関についていうと、大阪は、大学・短期大学が含まれる高等教育機関が多く集積している東京とは対照的である。文化分野について個別の業種をみると、大阪の特化係数が1を超える小分類業種は、24業種のうちの8業種と少ない。大阪の特化係数は低いが東京のそれは著しく高い業種が多い。

たとえば、映画・ビデオサービス業、出版業、映画・ビデオ制作・配給業、興行団、学術・文化団体および公共放送業の6業種がこれである。これらの6業種の合計についてみると、東京の対全国シェアは63.8%に達しているのに対し、大阪のそれは7.6%に過ぎない。さらに、従業者数でみると、1996

(平成8)年の大阪の対全国シェアは6.9%で、1985(昭和61)年の7.4%よりも10年間のあいだに大幅にシェアを落としており、とくに教育分野の低下が目立つ。

一方、総務省の「平成16年サービス業基本調査」結果によると、「映像・音声・文字情報制作業」の全国シェアは、2004年(平成16年)で東京都区部が27.2%(983事業所)であるのに対し、大阪市はわずか6.2%(222事業所)に過ぎない。従業者数のそれは、東京都区部52.7%(14919人)、大阪市5.1%(1447人)となっており、人的資源の厚みで大阪の劣位がより明瞭となる。これを開設形態別すなわち新規に創業・創設した事業所別でみると、東京都区部が239事業所であるのに対し、大阪市はわずか1事業所にとどまっている。

このように、文化産業は相当程度の経済規模を持ち他産業に与える波及効果も少なくない。しかし、全国的にみると、実のところ、大阪における文化産業の立地は劣位にある。これこそ、都市の再生、産業の再生を拒んでいると考える。では、なぜそのように考えるべきなのかについて次章で詳述することにしよう。

## Ⅷ. 文化資源を生かした

### 産業再生、都市再生

#### 13-1 重化学工業都市の衰退

1970年代、これまで重化学工業で発展してきた西欧諸都市も大阪と同じように、環境悪化、重厚長大産業の低迷に苦しむようにな

る。たとえば英国のグラスゴーは、かつて造船や鉄鋼など重化学産業都市として興隆していたが、その後ハイテク化に向けた都市産業戦略に失敗しやがて衰退する。そして、治安も悪化しグラスゴーはレイザー・ギャング・ストリートの町と呼ばれるようになった。

70年代初期にグラスゴーの企業が生み出した製品の質において高い評価を受けていたものが、80年代に入り製品自体の質と関係なく町のイメージで最悪の評価を受けることになる。

こうした都市の衰退という状況はいかなる要因から発生したのか。

この点について、リバプール・ジョン・ムーア大学ヨーロッパ都市問題研究所長、M.パーキンソンは、都市のガバナンス、競争と連帯—ヨーロッパにおける事例』『再生！日本の都市—OECD対日都市政策勧告』所収のなかで、次のように分析している。

国際化と産業および企業の再編成（リストラ）によって経済環境が急激に変化したために、地方経済の一層の分断、製造業の低迷とサービス業の発展、構造的失業の悪化、パートタイムの増加、不安定な低賃金労働の増加、男女労働者間のバランスの変化および所得格差の拡大がもたらされたからである、と。

同時に、彼は、こうした問題の本質を次の4つの視点、すなわち①経済のグローバル化—権限が国からヨーロッパに広がり、地方では制御できなくなった、②経済の再構成—労働市場が分断され、非常に高価な商品の製造と、安価な日用品が共存している、③企業同士の競争に加えて都市、地域、国同士が競争するようになり、同一都市内のみならず都市間で勝者と敗者ができるようになった、④

福祉国家の再編成により、すでに弱い立場の個人、地域社会、および地区に対する支援が行われなくなった、ということにその要因を求めている。

これらの課題に対して、グラスゴーはどのように対処したか。基本的に、グラスゴーは都市の積極的なイメージを高揚し、地方文化産業の経済的潜在能力を最大化することを目的に、文化首都を目指すべく、さまざまな文化プロジェクトを展開してきた。都市再生に取り組み、文化復興に努力したおかげで、90年には見事に欧州最高の文化都市のタイトルを獲得するに至る。これはグラスゴーに限らず、80年代、いずれの欧州の都市も同様の施策を構築していくのであった。

このように、産業再生、都市再生に文化産業の経済的潜在能力を最大化することが試みられた理由はいくつかある。この点について、パーキンソンは、多くの都市には、経済成長や雇用創出を支える文化資源が豊富なことに加え、地域社会の参加や市民のアイデンティティを促す高い統合能力が備わっていることを第1の理由に挙げている。これは、先のベルの共同体倫理にも通じていると思われる。

## 13-2 再生の構図

今日の日本においても、仕事おこし、産業再生のみならず、まちづくりや都市再生を考える際においても、金銭的評価が本質的に困難で、かけがえのない文化資源をいかにして発見し、産業化、事業化するかがきわめて重要だといえる。

従来、まちづくりや都市の発展の見地からは非物質的なもの、とくに「文化」はなじみ

にくいものとされてきた。周知のように、戦後、多くの地域は文化より大型商業施設や工場など企業誘致を地域振興の核に据えてきたからである。

しかし、そういう従来型の振興モデルと異なり、全国的に地域の文化資源というものを生かしたまちづくりの取り組みが最近見られるようになった。

もっとも、地方において、こうした仕事おこし、まちおこしの事例の多くは、これまで行政主導、国の補助金に基づいて実施されてきたことに留意しておく必要がある。地方財政の悪化に伴い、多くの自治体の産業支援施策は、国の補助金なしにはほとんど成り立ち得ないといつて過言でない。

しかしながら、グローバル化、高度経済成長の終焉という時代の趨勢は、国・地方合わせて700兆円以上とも言われる負債を生み出し、もはや行政主導体制のみでは日本は成立しなくなりつつあることを示している。昨今の時代が、不可避的に地方交付税の削減、国の補助金の廃止・統合、国からの地方への税源移譲という抜本改革を求めているのは、その表れとみることができよう。

こうした深刻な財政危機のなかで、いかにして国・行政主導体制から脱却した都市再生を実現すべきであろうか。

この点について、次に論じることにしたい。

## XV. 創造型の産業とNPO活動

### 14-1 創造都市とNPOの存在

近年注目されているNPOの存在は、今後

行政主導体制から脱却した仕事おこし、まちおこしの核になりうる。その本質からして大規模な事業化は困難といえるが、起業的な産業を創出することは不可能でない。地域住民や企業、大学などが中心となって組織化されたNPOが自ら小規模な産業を興すならば、そこで雇用の拡大など地域に多くの刺激を生む。長い歴史に育まれたその地域独自の伝統産業、伝統文化、豊かな自然を生かしてまちづくり、仕事おこしに取り組みながら、それについての学習・研究、質の高い活用方法を探索することが重要である。そのためリサイクル・システムなど近代的科学の成果と結び付けつつ、ひとつの固有の地域発展システムとして完成させることが必要となるが、その事業主体は、まさに地域のことを熟知するNPOに他ならないからである。

こうした考え方をモデル化したのが、創造都市－Creative City－の発想である。ヨーロッパの各都市では、この“創造都市論”という方向性を得て、産業や都市の衰退に対処し、自立的に地域の課題を解決しようとした。これは、“仕事おこし”と“地域づくり”を結合したような形態で地域を再生するという考え方に立つ。

すなわち、ヨーロッパの創造都市論は、地域みずからが地域の文化資源を発掘し、それらを大学など高等研究機関のネットワークと結びつけ、大学による新たな“地域のかたち”を創造的に創りあげるかということと関係してきたのである。

かつて1980年代の西ヨーロッパにおいて、英国のグラスゴー、ドイツのケルンなどいくつかの優れた工業都市、商業都市が存在した。それらは例外なく、世界中の多くの都市の発

展モデルを誇っていた。これらのまちは石炭、鉄鋼業など重化学工業を背景に発展したものが少なくない。しかしながら、東西冷戦の崩壊、グローバル化の進展は旧社会主義国の新たな市場進出を生み、生産拠点の旧社会主義国への相次ぐ移転などから重厚長大型産業は衰亡を余儀なくされ、結果的に都市そのものも衰退の一途を辿った。こうした状況は、産業構造が重厚長大型から軽薄短小型へと劇的に変化したことで、従来のように進出企業による大量生産と、その波及効果に基づいて地域を繁栄させるというモデルがもはや過去の遺物に過ぎなくなったことを示唆している。

各地域において“創造型の産業”の誕生によってこそ、自立的に地域が再生されると考えるのが創造都市論の帰結である。

最近の創造的な都市や地域の特質は、大学、企業および住民協働のNPOがまちづくり、仕事おこしの中核を形成する点にある。それは、NPOが地域の文化資源を生かしつつ、新たな知識や情報を獲得しながらリスクを果敢に取りつつも、多くの人たちとのネットワークを構築し、地域再生に成功を収めるモデルである。

## 14-2 イタリアの地域再生と水

イタリアには、創造都市が少なくない。ボローニャも、そうした協同組合型のNPOが盛んな地域のひとつである。当地を調査した佐々木雅幸 [1997, 2001] によると、イタリアにおいて近年、協同組合が発達した分野として、①演劇・音楽など芸術文化分野、②“生活の質”を高める分野—住宅等、③社会サービス分野—高齢者・障害者の介護など

が挙げられるという。いずれも財政危機を背景とした“福祉国家の後退”を補う形で、協同組合やボランティア・グループなど民間の“非営利”セクターのイニシアティブによって行われ、従来のような経済目的ではなく社会的に活動している点に特徴を持つ。そして多くは、その地域に固有な資源に着目し、それを産業化・事業化しようとしている点で共通である。

イタリアのベネチアに代表される水が非常に豊かな地域は、地域に固有な資源としての名水をキーワードにしてまちづくりに取り組み始め、やがて名水を基調とした産業を誕生させた。水は、伝統産業だけでなく先端産業、公共空間及びアメニティをはじめとした資源としても非常に重要な価値を持つものである。ベネチアは、衰退しつつある伝統産業から持続可能な雇用を生み出す新たな産業創出を目指し、海洋技術サービスセンターを設立した。この施設は、1万6000平米の古い兵器庫を再活用されたものであるが、科学と技術に基礎を置く地域公園としての性格を持ちつつ、新素材と環境に関する研究センターとしての役割が期待されている。

このように、こうした水という地域のかけがえのない資源は、循環型社会や環境問題を視野に入れた魅力あるまちをやがて築き、そこから伝統産業や祭事など人類の文化的無形財産の継承を復活させるなどの可能性を秘めている。

### 14-3 創造都市と文化資源

今日、文化資源に着目した都市が創造都市と呼ばれることはすでに述べた。Creative Cityの著者で文化計画コンサルタントのC. ランドリーは、産業の再生という観点から文化資源の産業化に着目している。ここにいう「文化資源」とは何か。

すべての場所が固有の文化資源を有し、これらはさまざまに表現され、人々の技術や能力に体现されるが、それらは、単に建築物のみならず、シンボル、活動、工芸の地域生産品のレパートリーや製品、サービスなどであり、多くの都市で現在でも存在する複雑な工芸技術も含まれる、と彼はいう。

具体的に都市の文化資源は歴史的、産業的、芸術的遺産を内包し、建築や都市景観、ランドマークなどを含意する。それらは、地域における公的生活の伝統であり、祭りや儀式、物語や趣味や熱狂といったものから、食事や料理、娯楽活動、衣服やサブカルチャーまでも含んでいるという。

同時に、文化資源は、舞台や視覚芸術およびより新しい映画、グラフィックス、情報メディア産業といった文化産業における技術の幅と質でもある。あらゆる文化資源を掘り起こし、再評価することにより、すべての都市は、その領域で世界の中心地になることが可能であると彼は主張する。環境に配慮した生活と環境研究のドイツのフライブルク、ブルース音楽のアメリカのニューオーリンズ、英国のヘイ・オン・ワイは本の販売で世界の中心地となっているのは、それを証明している。イタリアは、きのこからパスタ、文学に至るまで、地域の資源を祝ってフェスタと呼ばれ

るお祭りをすることで有名である。

ランドリーは、こうした文化資源が都市の原材料であり、かつその価値基盤であり、石炭や鉄鉱や金といった資源に代わるものであると比喩的に表現する。他方、創造性はこれらの資源を開拓し、育てる方法であるともいう。

### 14-4 文化資源活用と大阪都市再生戦略

このように、都市再生、産業再生にいち早く成功した創造都市は、活気に満ちた文化的機会を提供し、多くの若者、旅行者などを惹きつけている。これらにはある共通点を見出すことができる。それは、重化学工業化を追求し、常に無限大の都市を目指すのではなく、みずからの生活文化を見直し、文化資源、地域資源を掘り起こして産業化に繋げているという点に他ならない。

これに対し、80、90年代の大阪は、どのようなであったか。

すでに触れたように、70年以降、大阪では生活文化に重点を置いた政策が指向された。だが、現実には府も市もこうした地域の文化資源を活かした政策を十分に推進してこなかったといえるのではないか。

一例を挙げれば、大阪府は放送・映像産業の首都圏移転を許し、民間の劇場・ミュージアムの相次ぐ閉鎖を容認してきた。大学等の高等研究機関についても、府はTLOを協同設立し大学の持つ技術の産業移転を進めながらも、一方で関西文化学術研究都市やコスモポリス計画に代表されるように都心から大学、高等研究機関の郊外移転を推進し、研究者、技術者、若者らの都心からの流出を促し

た。

この点、伊藤元重も、「大阪が東京に比べて元気がない理由はいろいろあるだろうが、かつて多くの大学を郊外に移転させてしまったこともその理由の一つだろう。将来を支える有能な若者が都心部に少ししかない町を活性化させることは難しい」と率直に政策の失敗を指摘している（伊藤元重 [2003]）。

この点は、大阪府よりもこれまで財政状況が比較的良好であった大阪市の施策をみると、より明確となる。

大阪市は、大阪市の産業構造を、沈滞する重工業から、情報や観光などソフト産業に転換を図る「国際集客都市」構想を1990年代に掲げ、市の外郭団体を活用して集客施設づくりを積極的に推進した。2001（平成13）年3月に、此花区に大規模テーマパーク「ユニバーサル・スタジオ・ジャパン」（USJ）の開業につなげたことは、その例である。しかし、同構想の中核だった2008年の五輪招致は2001（平成13）年7月の国際オリンピック委員会（IOC）総会で落選する。

さらに2003（平成15）年6月には巨額の累積債務を抱えるアジア太平洋トレードセンターなど市の第三セクター3社が債権放棄などを求め、特定調停を申請する事態となるなど、「国際集客都市」構想は厳しい状況に陥っている。

こうした一連のプロジェクトの多くは、あたかも外国や東京の都市文化・開発コンセプトをもっぱら移入することにのみ力点が置かれ、大阪固有の地域文化資源を再評価するという視点が薄弱のようにみえる。

たとえば、第2章で述べたように、歴史的にみて河川は大阪という都市にとって重要な地

域文化資源であり続けてきた。しかし、府も市も「観光」や「生活文化」を重点施策に掲げながらも、臨海部の大型開発とは裏腹に、道頓堀川、大川などヘドロが堆積した河川を放置し、河川沿いの景観、アメニティの保持を軽視してきたことは否定できないのである。

社会学者のS.サッセンは、グローバルな競争力を持つ世界都市（Global City）となる要件として、中枢管理機能、国際金融機能、知的サービスの専門職の集積、知識産業の集中とこのような情報や知識のイノベーションを需要、活用する巨大な市場の存在を挙げている（サッセン [2002]）。

実際、都市再生、産業再生に成功したニューヨーク、シカゴ、ロンドン、ミラノなどの都市は、デザイン・ビジネスを初めとした文化教育産業が盛んで、いずれも若者文化、文化的魅力に満ち溢れている。だからこそ、多くの若いデザイナーやクリエイター、金融エコノミストなど創造的な人間を世界中から集め、そのことがITや国際金融機能の強化などの政策により影響を与えているのだともいえる。

このよい例がロンドンにある。デザイナーのT.コンランの都市デザイン・コンセプトに基づき、金融センターのシティから程近いテムズ河畔の倉庫街を再生させ、はなやかな店舗、レストラン、カフェなどをそこにつくり、ビジネス最前線で働く多数の人々をひきつけ、商業的にも成功している。ロンドンは、都市生活空間の芸術化に成功させたという表現が当てはまるであろう。

## 終章 おわりに

以上の議論を踏まえ、大阪の今後の展望を述べ、結びとしたい。

まず、大阪の再生のためには、ひとつには都市の地域文化資源を再発見、再評価し、創造的空間を創出することである。河川の浄化とともに河川を中核として文化性豊かなまちづくりを行うなどは、その例といえよう。

冒頭で記したように、元来大阪は水の文化を持続的発展の基礎としてきたからである。

第二は、伝統工芸を含む文化教育産業の育成である。前に触れたように、高度成長過程で堺の伝統工芸産業が埋没したが、これを教育機関と連携し、再評価・復活させることは重要である。今後その仕事おこしの核になるのは教育機関にほかならない。そのヒントは、最近の創造都市の研究のなかにある。

すでに述べてきたように、イタリアのポローニャは創造都市の代表例とされるが、ポローニャの特徴は、「文化協同組合」の存在である。ポローニャは2000年を記念する「ヨーロッパ文化首都」に指定され、「ポローニャ2000プロジェクト」を展開した。文化イベントのみならず、駅舎建て替え、空港近代化、大学都市、テレコム・シティなどの総合的都市ビジョンがある。文化政策に関する方針は、文化消費の豊かさのみならず、演劇協同組合等の連携によって文化創造を中核とした文化輸出に尽力し、産業化により雇用面でも貢献することを目指すことである。

いわば、これは文化を核とした都市としてのグローバル化への挑戦といえる。いうまでもなく、文化協同組合のような社会的協同組合はNPOの一形態である。

かつて英国の思想家、ウィリアム・モリスが示唆したように、創造的空間は、本来一体であった“芸術”と“技術”が再び結合し、あるいは異なる才能を見出しコーディネートする人の周囲においてこそ、形成される。その場合、芸術家と企業や市民を結びつけるコーディネーターの存在が重要となるが、そうしたコーディネーターは大学・企業・住民協働のNPOで活動することがふさわしい。

そのことが人間的信頼関係を基礎にしたネットワークは草の根からの住民参加を実現して、地域の民主主義を強めることになるからである。同時に、NPOの活動はグローバルな異文化との交流や伝統芸能や芸能と現代のハイテクや芸術との出会いを推し進める可能性を持つ。そして、ベルが脱工業化社会においては、人々の価値観が経済効率を重視する経済様式から共同体倫理を重視する社会学化様式に変化すると示唆したが、このこととNPOは大いに関連性を持つ。

こうしたNPOを核とする文化教育産業が、地場産業、伝統産業、農林水産業の産業と連携することにより、創造型の労働が誕生し、地域がよみがえる事象は、多くの創造都市において経験済みである。このようにみえてくると、大阪においても大学・企業・市民協働のNPOが中心となってかけがえのない文化資源を発見し文化の質を高めつつ、文化と産業とが融合した創造的な事業を生み出すことがますます重要性を帯びてくるであろう。さらなる成熟社会の進展を展望するとき、創造を刺激する地域固有の環境を整備していくことが、いま自治体に求められている最も重要な政策課題である。

## 注

- <sup>1</sup> 「みおつくし」というのは、かつて大阪港を通過する船舶に対し、航行をしやすい場所を知らせる標識のことである。大阪のまちは、昔から船が人や物を運ぶことで発展してきた。このことから、1894年4月、この形をデザインして大阪市の市章が誕生した。
- <sup>2</sup> 橘木俊詔編[2003], 17ページ参照。
- <sup>3</sup> 大阪府編[1972], 第1章。
- <sup>4</sup> もともと大阪は公害問題に対する行政の関心は高かった。公害という言葉が行政で使用されたのも、1880年の大阪府の布達である。関東地方とまったく同様に明治期に問題が発生し、大正期から昭和にかけて、大阪市をはじめとする行政の取り組みはむしろ関東に先行して、ばい煙防止については一定の成果を得た。戦後は、その経験が生かされるまで、相当の時間を要した（吉田・宮本[2002]）。
- <sup>5</sup> 大阪府編『旬刊商工ニュース』1971年
- <sup>6</sup> これは、2産業それぞれについて平成5年における消費・投資などへの府内最終需要に移輸出を加えた需要額を直接効果とし、これに移輸入を考慮したタイプの逆行列を乗じた数値を指す。
- <sup>7</sup> 特化係数は、特定の地域における全国と比較した特定産業への集中度の高さを示す。計算式は、特定業種の対全国シェアで序した数値で表される。係数が1になれば、全国並みで、それより大きくなるほどその業種への集中度が高い。

## 【参考文献】

## （日本語文献）

- 青山公三「アメリカのハイテク産業クラスター」山崎朗編著『クラスター戦略』有斐閣選書, 2002
- 朝日新聞, 1971年3月11日朝刊
- 朝日新聞, 2002年10月3日朝刊
- 池上惇『財政学—現代財政システムの総合的解明』岩波書店, 1990年
- 池上惇『日本財政論』実教出版, 2000年
- 池上惇『文化と固有価値の経済学』岩波書店, 2003年
- 池上惇・中谷武雄『知的所有と文化経済学—知的財産権文化が変革する現代経済』実教出版, 2004年
- 石倉洋子・藤田昌久・前田昇・金井一頼・山崎朗『日本の産業クラスター戦略』有斐閣, 2003年
- 伊東維年『テクノポリス政策の研究』日本評論社, 1999年
- 伊藤元重「知識情報社会と集積のメカニズム」, 2003年
- 今村都南雄編『「第三セクター」の研究』中央法規, 平成5年
- 上田達三『産業構造の転換と中小企業』関西大学出版会, 平成4年
- 大阪府編『旬刊商工ニュース』1971年
- 大阪商工会議所編『大阪経済の振興対策』昭和28年
- 大阪問題研究班編『関西新世紀』関西大学経済・政治研究所, 2001年
- 大阪府編『大阪府商工業振興審議会・構造部会中間答申』昭和44年
- 大阪市立大学経済研究所編『大都市圏の経

- 済構造』日本評論社，昭和46年
- 大阪府立商工経済研究所編『大阪の経済構造とその変貌』法律文化社，1980年
- 大阪府商工部編『大阪府産業再建行政の回顧』大阪府，昭和24年
- 大阪府経済復興委員会編『大阪府経済復興運動要綱』
- 大阪商工会議所調査部編『大阪経済の構造変化と長期展望』大阪商工会議所，1965年
- 大阪府立商工経済研究所編『中小企業の実態的研究』東洋経済新報社，昭和35年
- 大阪市立大学経済研究所吉岡健次・山崎春成編『現代大都市の構造』東京大学出版会，1978年
- 大阪府立商工経済研究所編『大阪の中小企業』新評論，1970年
- 大阪府立産業開発研究所編「大阪の文化教育産業と地域経済」，1999年
- 大阪市立大学経済研究所編『大阪を中心とする大都市財政の構造』大阪市立大学経済研究所
- 大阪市立大学経済研究所編『大都市圏の経済構造』日本評論社，1971年
- 大久保昌一『都市論の脱構築』学芸出版社，2002年
- 小山仁示，芝村篤樹『大阪府の百年』山川出版社，1991年
- シー・ディー・アイ『国土経営における大都市の機能と役割分担に関する研究』総合研究開発機構，昭和62年
- 斎藤修『江戸と大阪』NTT出版，2002年
- 杉野圀明編『関西学研都市の研究』有斐閣，1993年
- 坂東慧『都市文化の時代』啓文社，1994年
- 成田孝三『転換期の都市と都市圏』地人書房，1995年
- 今村都南雄編『「第三セクター」の研究』中央法規出版，1993年
- 植田和弘ほか編『都市経済と産業再生』岩波書店，2004年
- 小長谷一之・富沢木実『マルチメディア都市の戦略』東洋経済新報社，1999年
- 柏木博『デザインの20世紀』日本放送協会，1992年
- 関西大学経済・政治研究所編『関西新世紀：大阪再生戦略の検証1』関西大学経済・政治研究所，2001年
- 経済産業省編『特定サービス産業実態調査』各年次
- サクセニアン.A.（大前研一訳）『現代の二都物語—なぜシリコンバレーは復活し、ボス佐々木雅幸』勁草書房，1997年
- 佐々木雅幸『創造都市への挑戦—産業と文化の息づく街へ』岩波書店，2001年
- サッセン「グローバリゼーションを掘り起こす」『思想』2002.6月号 岩波書店
- ジェイコブス，J.（中村達也・谷口文子訳）『都市の経済学—発展と衰退のダイナミクス』TBSブリタニカ，1986年
- ジェームズ M.ブキャナン・G.タロック・米原 淳七郎『公共選択の現論—合意の経済論理』東洋経済新報社，1979年
- スコット.A. J.（坂本秀和訳）『グローバル・シティ・リレーションズ』ダイヤモンド社，2004年
- 総務省編『平成16年サービス業基本調査』結果
- 総務省編『平成17年版情報通信白書』
- 橘木俊詔編『戦後日本経済を検証する』東

京大学出版会, 2003年

田中利彦『ベンチャー支援と地域経済振興』  
晃洋書房, 2004年

チャールズ＝ランドリー『創造的都市』日  
本評論社, 2003年(原著: Landry, C., The  
Creative City: A Toolkit for Urban  
Innovators, London: Comedia, 2000)

電通総研『情報メディア白書』ダイヤモン  
ド社, 2003年都留重人『体制変革の展望』  
新日本出版社, 2003年

土志田征一編『戦後日本経済の歩み』有斐  
閣選書, 2001年

トフラー.A. (鈴木健次ほか訳)『第三の波』  
日本放送出版協会, 1981年

トフラー.A. (「文化の消費者」の消費者翻  
訳研究会訳)『文化の消費者』勁草書房,  
1997年

日本経済新聞社編『関西経済の百年』日本  
経済新聞社, 昭和52年

藤田昌久ほか『日本の産業クラスター戦略  
—地域における競争優位の確立』「空間経済  
学の視点から見た産業クラスター政策の意  
義と課題」, 2003年

ブルッカー.P.『文化理論用語集』新曜社,  
2003年

マンフォード.L. (生田勉訳)『都市の文化』  
鹿島出版会, 1974年

水口憲人編『今なぜ都市か—大阪市政研  
究所研究論集』敬文堂, 1997年

宮本憲一『社会資本論』有斐閣, 1967年

宮本憲一『都市経済論』筑摩書房, 1980年

宮本憲一編『講座地域開発と自治体1 大都  
市とコンビナート・大阪』筑摩書房, 1980  
年

森地茂・篠原修・都市新基盤整備研究会編

『都市の未来』日本経済新聞社, 2003年

安井國雄・富澤修身・遠藤宏一編『産業の  
再生と大都市』ミネルヴァ書房, 2003年

山内直人『ノンプロフィット・エコノミー』  
日本評論社, 1997年

山崎朗編著『クラスター戦略 有斐閣選書』  
有斐閣, 2002年

吉田文和・宮本憲一編『環境と開発』岩波  
書店, 2002年

(外国語文献)

Bell,D. The Coming of Post-industrial Society, Basic Books, 1973 (D. ベル (内田忠夫他訳) 『脱工業社会の到来—社会予測の一つの試み (上・下) —』ダイヤモンド社, 1975年)

Boulding,K.E (1968) Beyond Economics:Essays on Society, Religion and Ethics, University of Michigan Press, Ann Arbour,

Baumol,W.J.and Bowen,W.G.(1966) Performing Arts:The Ecomic Dilemma, Massachusess:The MIT press, (池上惇・渡辺守章監訳 『舞台芸術—芸術と経済のジレンマ』芸団協出版部, 1994年)

Caves R.E.. (2000) Creative Industries—Contract between Art and Commerce, Harvard Press

Clark.C (1951) The Conditions of Economic Progress, Macmillan, (大川一司他訳) 『経済進歩の諸条件』勁草書房, 1954年)

Klamer.A. (ed.) (1996) The Value of Culture, on The relationship between economics and arts, msterdam University Press

Landry.C. (2000) The Creative City, A Toolkit for Urban Innovators, Erthacan Publications Ltd. (ランドリー. C. (後藤和子監訳) 『創造的都市』日本評論社, 2003年)

Scott,A.J. (1995) From Siricon Valley to Hollywood: Growth and Development of the Multimedia Industry in California, UCLA, Lewis Center for Regional

Studies, Working Paper.

Scott,A.J. (1999) Patterns of mplyment in Southern Carifornia's Multimedia and Regional Economic Rstructuring, Routlege.