

市電築港線の沿道風景

明治36年9月12日、はじめての「市電」が花園橋～築港棧橋間に開業した。起点となった花園橋界隈は、松島遊廓や八千代座を中心とする西大阪の歓楽街で、明治25年に完成した九条新道は西九条方面から市内部への交通路であり、停留場の東約100mの千代崎橋から巡航船が都心部へ連絡していた。

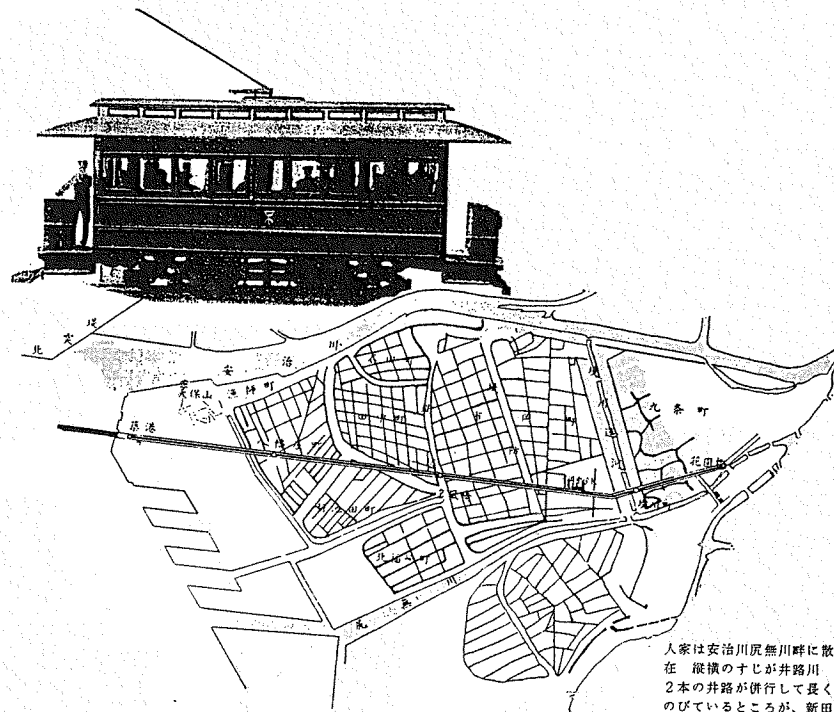
停留場は全部で10カ所、人家が建ちならぶのはせいぜい境川あたりまでで、それから先は農家が散在するほかは明治34年にできた市岡中学が目立つぐらいで、一面の農地がひろがる中を、市電は2mの高さに盛土してつくられた築港大道路の真中を風を切って走ったのである。

この市岡新田には、井路（いじ）と呼ばれる用水路が縦横に走っていて、農家では作物や肥料を舟で運搬した。磯路橋・夕風橋という停留場名は、大正時代に埋立てられたが、その井路川にかけられた橋の名前である。

天保年間に安治川の浚渫土を積んでできた天保山には、燈台があり樹木が茂り公園のようになっていて、その東側には古くから漁師町があった。一方、築港の新しい埋立地はまだ何もない茫漠たる土地で、できたばかりの築港大棧橋は、市電の走っている道路をそのまま海に突き出したような幅27m、長さ455mの木造で、当時、この棧橋で魚釣りや夕涼みをする市民たちで市電は賑わった。

築港線は当初は単線であったが、明治41年8月の東西線・南北線の開通にあわせて、築港大道路を拡幅のうえ築港線も複線となった。

市電第1号車



人家は安治川尻無川畔に散在 縦横のすじが井路川 2本の井路が併行して長くのびているところが、新田を開拓するたにつくられた堤防

「大阪のまちづくり-その今日-」
大阪市計画局 平成3年3月31日

3. 大 正

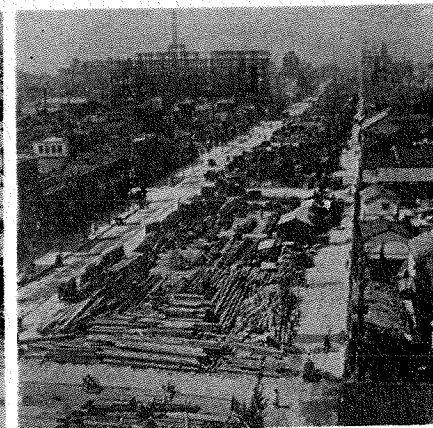
大正時代は、いわば大阪市の「都市計画」の出発点であると言える。

山口半六の大阪市新設市街設計を得ながら、財源窮乏等の理由でその着手に至らないまま明治期を経過した大阪では、大正7年に、東京市区改正条例が改正され、大阪市にも準用されることになり、ようやく計画から実施へ動きははじめた。すなわち、大正8年に大阪市区改正委員会が設置されて、待望の大阪市区改正設計が決定され、同年都市計画法が公布、翌9年施行されたのを機に、市区改正のうち、特に緊急を要する御堂筋線ほか24路線の街路の新設拡張のほか既設街路の舗装・拡幅整理を行う第1次都市計画事業が策定され、同10年に認可を得たのである。この計画は、のちに関東大震災の教訓を加えて、大正13年に更正第1次都市計画事業として計画が拡大されることになるが、本市の代表的な都市計画事業の1つであり、その特色は道路を中心とする既成街区の改造にあった。

大阪のまちは、江戸時代の大坂三郷を継承した市制発足時の整然たる旧市域に対し、明治30年の第1次市域拡張区域は、都市計画の遅れもあって市街地が自然発生的かつ無秩序に拡大し、都市計画上病魔におかされているといわれた。大阪市は、大正期の第1次都市計画事業によって、この既成市街地の治療に当たる一方、予防対策として、大正14年に第2次市域拡張を行い、市街地周辺の農地に大規模な民間土地区画整理事業を誘導し、地域公園を併設する健全な宅地造成を計画したのである。



御堂筋建設予定地の淀屋橋北詰



工事中の御堂筋本町付近から北を望む

3-1 内務省へ市区改正に関する意見書

大阪の都市計画は、明治から大正期にかけて、準備段階から実施段階に入りつつあったが、その過渡期の状況を端的に示すものが明治44年に市会が議決した市区改正に関する建議書と内務省への意見書であった。

明治44年7月3日、大阪市会は、「市区改正に関する建議書」を提案、可決した。

「本市曾ハ我市區ノ整理拡張ヲ為スコトノ急務ナルヲ認ム依テ理事者ハ当局ニ対シ市区改正ニ関スル法令ノ制定ヲ要請シ且ツ其ノ実行方法調査委員会ヲ設立シ以テ其ノ実行ニ適切ナル方法ヲ講究遂行セラレンコトヲ望ム」(後略)

建議書提案の理由は、市区改正の必要性が急務として長年調査研究を重ねているにもかかわらず、今なお着手に至らないのは、この事業がいかに至難であるかを示している。したがってこの難事業を遂行するには、市区改正に関する法律の制定以外になく、それを政府に強く要請されたい、というものである。そして同日市会は内務大臣宛に次の「大阪市区改正に関する意見書提出を議決した。

「大阪市区改正ニ関スル意見書

我カ大阪ノ地タル実ニ帝国商業ノ中心ニシテ而カモ東洋貿易ノ中枢ナリ故ニ物資ノ集散、人口ノ増加、市区ノ膨張頗ル顯著ニシテ其ノ発達力ノ優大ナル正ニ東洋ニ冠絶ス翻テ市街ノ状態ヲ觀ルニ其規模ニ於テ其ノ体裁ニ於テ全ク大都市タルノ形質ヲ缺キ之ヲ改正スルハ實ニ今日ノ急務ナリ是レ夙ニ朝野ノ齊シク認ムル所ニシテ今其一班ヲ挙クレハ舊市街地ニ在リテハ道路ノ幅員狹隘ニシテ交通運輸ニ便ナラス為ニ文明利器ノ使用ヲ阻却シ民人來往ノ安全ヲ障害ス又新市街地ニ於テハ街衢極メテ不規律ニシテ道路ニ広狭アリ地盤ニ高低アリ下水排出ノ設備亦全シトセス其ノ他一般市民ノ營業上、衛生上、慰安上及防火上ニ及ホス所ノ不利損失ノ甚大ナル事ヲ言フニ堪エサルモノアリ故ニ今ニシテ英断果決以テ市区改正ノ事ニ出テスハ實ニ其ノ本然ノ発達ヲ阻害スルノミナラス滋其害因ヲシテ深甚ナラシメ本市百年ノ大計ヲラ謬シムルニ至ルヤ必セリ

惟フニ市区改正ノ事タル頗ル多額ノ費用ト長久ノ歲月トヲ要スル一大事業ナリト雖モ幸ニ市内ヲ貫通スル大道路タルヘキ場所ニ在リテハ電気鉄道ヲ敷設シツツアリ又舊市街地ノ最大部分ニ付テハ既定道路敷ヲ回復シテ街衢ヲ整理セハ以テ其目的ヲ達スルコトヲ得ルノ便アリ又新ニ街衢ヲ形成スヘキ地域ニ於テハ更ニ多額ノ資金ヲ要スヘシト雖モ市区改正ニ必要ナル法令ヲ制定シ相当機関ヲ設置シテ以テ其ノ大體方針ヲ決定セラレンカク之ヲ遂行シ得ヘキモノタルヲ信ス今ヤ我カ大阪市ハ地方的一市街ニアラス国家的大都市ニシテ而カモ東洋貿易ノ一大市場ナリ故ニ其ノ盛衰ハ延テ国家經濟ノ消長ニ至大ノ關係アリ加之市区改正ノ事業ハ其ノ關係スル所頗ル広汎ナルヲ以テ之ヲ本市ノ独立自營ニ一任スヘキモノニアラス其ノ機關ハ必スヤ国家的組織ト為スヘキモノタルヲ信ス仰キ願クハ本市ノ現状ニ鑑ミ其ノ将来ヲ慮リ卑見ヲ採納シテ以テ相当ノ処置ヲ施コサレンコトヲ」

意見書の趣旨は、①大阪市は一地方の町ではなく東洋貿易の大市場であり、国家的大都市である。にもかかわらず、②大阪の現状は大都市たるの形質を欠き、市区改正を緊急に実施せねば都市計画上の大混乱を招く。よって、③大阪市の市区改正は、大阪市に一任すべきでなく、国の事業として英断をもって実現すべきだ、というものである。

3-2 東京市区改正条例の5大都市への準用

わが国の産業経済は、明治後半期から連続する日清戦争(明治27~28年)、日露戦争(明治37~38年)、第1次世界大戦(大正3~7年)の、いわゆる戦争景気のなかで急速に発展を続け、ことに大正前半期における人口の都市への集中は激しい勢いで進行した。この結果、各都市では、都市化に対応すべき計画的な道路・交通・衛生・防災・教育等の施設整備が大きく立ち遅れ、大都市では都市計画上著しい混乱が生じていた。

大阪では、明治44年に市区改正に関して内務省へ意見書を提出、以後も引続き法制度の確立による市区改正の実現を政府に迫った。すなわち、大正6年4月に関一助役(注1)を会長とする「都市改良計画調査会」を市役所に設置し、①商業・工業・住宅地区の決定、②建築条例の制定、労働者への衛生的家屋供給の方法、③昼夜別人口調査、④遊園・公園、⑤港湾、⑥街路計画、⑦前各項に関する財政及び法規制定など、の調査研究および市区改正設計作業を進める一方、これを国家事業として具体化させる法制度の制定をふたたび内務省に働きかけた。大正7年の関助役の日記(注2)によれば、市区改正に関する運動は、大阪市を中心に展開されたと推測されるが、同年4月に至り、京都市、大阪市および国が指定する都市に、東京市区改正条例を準用する法律が制定公布され、同年6月より施行、9月には横浜、神戸、名古屋の各市が市区改正指定都市に定められ、こうして東京市区改正条例の準用という形で、東京より30年遅れて5大都市にもようやく市区改正の道がひらかれることになった。

(注1) 関一は、わが国有数の都市政策学者として知られていたが、大阪市の懇請を受けて、東京高等商業学校(現一橋大学)教授を辞し、大正3年7月大阪市助役に就任した。大正12年11月第7代大阪市長に就任、昭和10年1月他界したが、この間、もっとも力を注いだのだが都市計画であったといわれる。

(注2) 関 一 日 記

大正七年一月十九日(土) 夕5時ヨリ大阪ホテルニテ市長ノ在阪代議士ノ招待アリ 市街改良法案ヲ示シ 同法発布ノ運動ヲ依頼ス

二月二日(土) 午前九時東京着 金沢代議士ニ面会 衆議院ニテ土木局長ニ面会 市区改正法ノ件ヲ相談

二月四日(月) 午前内務省ニテ池田書記官ニ面会 市区改正法ニ付協議ス 大阪ノミ問題トシテ進行スルトセバ本議會ニテ法律通過見込アリ

二月五日(火) 午前七時五十分新橋発ニテ横浜ニ赴キ市長ニ面会 同行 金沢、上田二氏ト共ニ内大臣ヲ訪問 内務省ニテ水野次官ニ面会 改正法提出ノ件略承諾ヲ得

二月六日(水) 午前内務大蔵両省ニ出頭 午後高商ニテ佐野君ニ面会 四時再ビ内務省ニ立寄り池田書記官ニ面会 改正法提出ノ省議決定ノ由ヲ聞ク 午後七時三十分発ニテ帰省ノ途ニ上ル

三月十九日(火) 本日議會(衆議院)ニテ大阪市区改正案可決

「京都市大阪市其ノ他ノ市ノ改正ニ関スル件（大正七年四月十四日法律第三十六号）
 東京市区改正条例及東京市区改正土地建物処分規則ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ其ノ全部又ハ一部ヲ京都市、大阪
 市及内務大臣ニ於テ指定シタル市ノ市区改正ニ関シ之ヲ準用スルコトヲ得」

多年念願の大阪市区改正の道がこうして開かれたが、その経過を関一は次のように書いている。

「（東京市区改正条例は明治21年8月に公布されたが）東京以外の都市については全く顧慮せられず、全然無関心、無頓着であったことは驚くのほかない。大阪市のごとき明治三十年第一次市域拡張を行なった際道路計画を調査したまま、これを高閣に束ねて顧みなかった結果、旧市すなわち維新以前よりの市部は街衢整然たりしにかかわらず、編入部は従来の農耕地の道路に雑然たる建築をしてしまったのである。これは市民が無関心であったためでもあるが、法制の不備も大原因である。ここにおいて市勢の発展とともに弊害百出、到底一日も放置し得ざる状態となり法制の整備がもっとも急務となって、大正七年に東京区改正条例を京都、大阪その他内務大臣のとくに指定する都市に準用することとなった。」（「都市政策の理論と実際」）

東京市区改正条例の5大都市への準用が決定した後、大正7年7月、内務省に都市計画調査会が設置され、大阪市から関一・市助役と片岡安・関西建築協会理事長が委員に参加して都市計画法の条文作成に大きな役割を果たした。わが国初の都市計画法ならびに市街地建築物法が制定公布されたのは、翌大正8年4月である。

3-3 大阪市区改正設計

大正6年に発足した本市の都市改良計画調査会で進められていた市区改正設計は、道路、鉄道、河川、運河、築港の新設拡張と郊外地の開発を含む総合的な計画内容で、同7年東京市区改正条例準用決定と同時に市の機構改革で新設された市区改正部（都市計画法の施行にともない大正9年都市計画部となる）において設計作業が続けられた。そしてこのうちの道路計画が大正8年12月13日に、大阪市区改正委員会^(注)（後の都市計画大阪地方委員会）に付議されて、財源や幅24間（44m）におよぶ広幅員道路設計の是非をめぐる激しい議論が交わされるが、ほぼ大阪市案が通る形で一部修正案を可決、12月23日に内閣の認可を得た。

（注）「大阪市区改正委員会」構成（大正8年2月）——<委員長>内務次官。<委員>関係各庁高等官11名（内務省地方局長他、鉄道院、税関、陸軍、海軍、農商務省、逓信省）、大阪府知事、大阪市長、大阪市会議員10名、学識経験者3名。<臨時委員>大阪府会議員3名、学識経験者3名

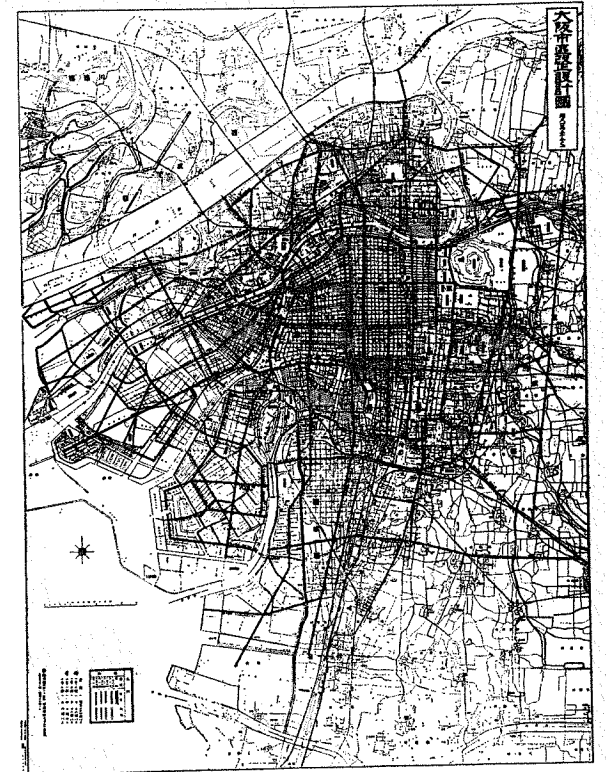
「都市計画大阪地方委員会」構成（大正9年7月）——<会長>大阪府知事。<委員>関係各庁高等官6名（内務省、鉄道院、税関、陸軍、海軍、逓信省）、大阪府内務部長、警察部長、大阪市長、大阪府助役、都市計画部長、大阪府会議員3名、大阪市会議員11名、学識経験者7名。<臨時委員>鉄道技師、大阪府会議員5名

この「大阪市区改正設計」は、大阪市内において最初に決定された都市計画である。当初計画の内容は、御堂筋など幅員8間(14.5m)~24間(43.6m)の道路の新設・拡張47路線、延長6万9,868間(12万7,000m)、既設道路の路幅整理約6万7,000坪(22万1,000m²)である。

大阪市区改正設計

街路ノ部

- 第一 街路ノ等級、幅員及構造ハ左ノ標準ニ依ル
- 一 広路 幅員二十四間以上 (1路線)
 - 二 一等大路ハ左ノ三類トス
 - 第一類 幅員二十間以上 (—)
 - 第二類 幅員十六間以上 (2路線)
 - 第三類 幅員十二間以上 (14路線)
 - 三 二等大路ハ左ノ二類トス
 - 第一類 幅員十間以上 (20路線)
 - 第二類 幅員六間以上 (10路線)
- 二等大路以上其ノ他必要ナル街路ニハ舗装工事ヲ施行ス



大阪市区改正設計図

第二 橋梁ノ幅員及構造ハ左ノ標準ニ依ル

- 一 長三十間未満ノ橋梁ノ幅員ハ街路幅員ト同一トス但シ交通ノ情勢ニ依リ街路幅員ノ十分ノ八迄ト為スコトヲ得
 - 二 長三十間以上ノ橋梁ノ幅員ハ街路幅員ノ三分ノ二迄短縮スルコトヲ得但シ二等大路第一類線ニ在リテハ八間ヲ下ルコトヲ得ス
 - 三 橋梁ノ主要部ハ鐵、石、鐵筋「コンクリート」等不燃質耐久材料ヲ以テ築造スルモノトス
 - 四 仮設橋梁ニ付テハ大阪市区改正委員会ノ議ヲ經テ前各号ニ依ラサルコトヲ得
- 第三 二等大路第一類以上ノ街路ニ非サレハ複線軌道ヲ敷設スルコトヲ得ス
- 第四 設計ノ実施ニ方リ測量ノ結果 其設計ニ些少ノ異動ヲ生スル場合ハ大阪市区改正委員会ノ議定ニ依リ之ヲ變更シタルモノヲ以テ本設計ト看做ス
- 第五 街路ノ新設及拡張並其ノ位置及幅員左ノ如シ(略)
- 第六 在来ノ街路ニシテ既定ノ幅員ニ満タサルモノハ之ヲ整理シ既定ノ幅員ト為スモノトス

「第五」に記された幅員24間以上の広路は、大阪駅前から南へ難波に至る御堂筋。16間以上の2等大路第2類は、九条から東へ肥後橋を経て大阪駅前に至る路線など。同3類は鳴尾町(天神橋北)から南へ天王寺逢坂下之町に至る松屋町筋、松島町2丁目から伯楽橋、末吉橋を経て上本町2丁目に至る現在の長堀通りなど。幅員11間以上の2等大路第1類は大阪駅前から東へ、天満橋4丁目(源八橋西詰)を南進、谷町6丁目に至る路線などである。

「第六」の在来道路の路幅整理は、旧市街においては両側の町家が道路に突出して道路が狭められていたため、いわゆる「軒切り」によって旧道路敷の幅員を回復するものである。

東京市区改正条例の5大都市への準用は、このように、都市施設の将来設計が、東京以外の大都市においても策定されることとなった都市計画史上の極めて重要なエポックであったが、同時に東京市区改正条例は、「東京市ノ区域外ニ於テ施行スヘキ部分ハ前項ノ規定ニ拘ラス其ノ他ノ町村長之ヲ執行スヘシ」と、東京市の市域外においてもその設計を執行できるように改正された。すなわち、市区改正設計は、法制度上市域を越えて決定できることともなったのである。

軒 切 り

大坂の旧市街においては、江戸時代から「軒下大道」と称し行人の往来を妨げない限り道路敷に軒先を出すのを認容していたため、しだいに軒下に建具を建て道路を家の中に取込んでしまうなど、幕府の取締令にもかかわらず、「軒先懸出」と称する軒下の取込みが慣習的に行われ道路をよけいに狭めており、大坂の道路の狭隘さは有名であった。

明治に入って人力車・馬車などが走るようになり、明治4年に大阪府が家屋の新築・改築の際に道路境界線まで後退させる府令を出し、以後も同16年の街路取締規則などの制限令のほか、同31年には大阪府が占有面積に応じて税をかける特別税坪数割を設けた。しかし、これらの措置による整理の進行は甚だ遅緩であって、同33年の段階で旧市の道路面積の24%を家屋が占有しており、在来家屋と改築家屋が一部で凸凹錯綜する形で道路幅員の回復は思わしくなく、交通運輸の発展に伴う時代の要求に対し、中心市街の狭い道路はますます重大な問題となってきた。

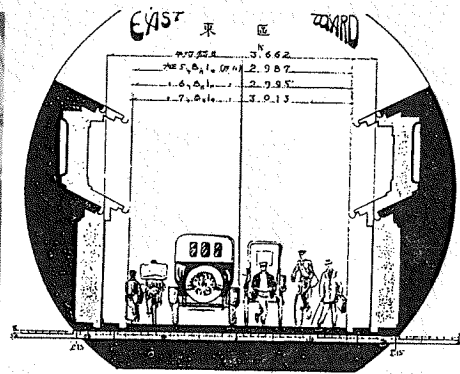
そこで大阪府では、大正6年から軒先切り改築費の半分以上を市が負担し、強制的に旧道路敷の幅員を回復させる道路整理事業をおこして、およそ7万5千坪の占有のうち緊急を要する路線から順次実施しその進捗をはかった。

これはその後市区改正設計として決定をへて、大正10年の第1次大阪都市計画事業の路幅整理事業として受けつがれて、およそ6万7千坪と見込まれる路幅整理が行われることになり、この事業によって昭和初年にかけて道路の占有は急激に減少し、昭和16年までに計50,531坪の整理を終え、ほぼすべての道路の幅員を回復した。

もともとこの道路整理事業・路幅整理事業のことを一般に「軒切り」と呼んだが、そのほか市電道路や都市計画道路による家屋の後退も軒切りと呼ばれていた。



軒切り前の道修町通り



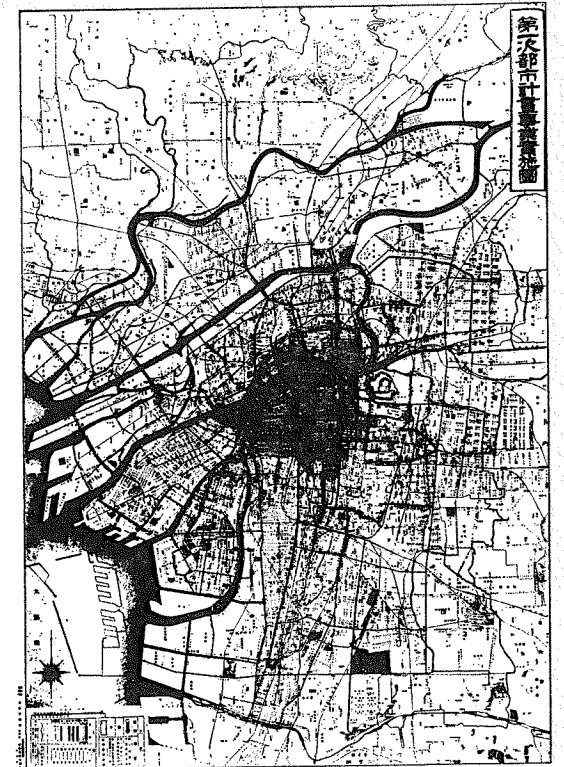
3-4 第1次都市計画事業

計画の変遷

大正9年1月、「都市計画法」が施行され、その附則(注)により大阪市はこの法律による都市計画区域とみなされ、また市区改正設計はそのまま既定の都市計画とみなされることになる。

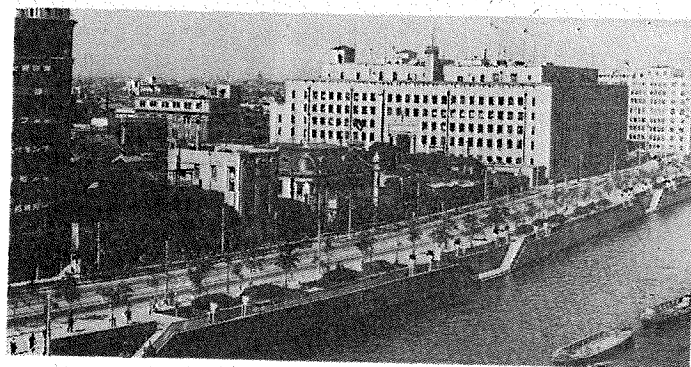
これをうけて、大阪市区改正設計を実施に移す事業決定として、大正10年3月、「第1次大阪都市計画事業」が認可され、ひきつづき都市計画区域や地域地区も指定され、大正後期いよいよ都市計画が本格化はじめる。この時期前後までの関連主要事項をまとめておくと、次のとおりである。

- 明治21年8月16日 東京市区改正条例公布
- 22年1月28日 " 土地建物処分規則公布
- 大正7年4月14日 東京市区改正条例の京都・大阪市および指定都市準用決定
- 8年4月5日 都市計画法、市街地建築物法公布
- 8年12月23日 大阪市区改正設計決定
- 10年3月19日 第1次大阪都市計画事業決定
- 11年4月24日 大阪都市計画区域決定
- 12年10月1日 大阪都市計画防火地区指定
- 14年4月1日 第2次市域拡張実施



第1次都市計画事業図

(注) 都市計画法(大正8年法律第36号)附則
 第29条 東京市区改正条例及東京市区改正土地建物処分規則ノ適用又は準用ヲ受ケル市ハ第2条ノ規定(注：都市計画区域ノ決定)ニ依リ指定セラレタルモノト看做ス
 第30条 東京市区改正条例又ハ大正7年法律第36号に依リ内閣ノ認可ヲ受ケタル設計又ハ議定シタル事業ハ各本法ニ依リ内閣ノ認可ヲ受ケタル都市計画又ハ都市計画事業ト看做ス



第1次都市計画事業で整備された大川町線

14年5月1日 大阪都市計画地域指定(用途地域)

15年6月10日 十大放射路線事業決定(大阪府知事執行)

第1次都市計画事業は、大阪市区改正設計のうち、とくに緊急に施行すべき路線を選び、7カ年事業として実施するものであった。

第1次大阪都市計画事業の概要(当初)

- 御堂筋線、梅田九条線、西横堀線、松屋町筋線、梅田十三線など幅員8間~24間(14.5~43.6m)の街路25路線(阪神国道を含む)、延長1万9,744間(3万5,897m)の新設・拡張
- 既設街路のうち、約25万坪(82万6,000m²)の舗装
- 既設街路のうち約6万7,000坪(22万1,000m²)の路幅整理
- 施行年度 大正10~16年度
- 事業費 1億4,020万円

この計画は、大正9年12月に都市計画大阪地方委員会に諮問され、10年3月に内閣の認可を得、のち同年7月に阪神国道線(大阪府執行・一部大阪市費用負担)を追加し、実施されることとなった。

ところが、この計画が決定した2年後の大正12年9月1日、東京を中心に「関東大震災」が発生、東京市内だけで全焼壊30万5,146戸、死者・行方不明7万8,660人という未曾有の被害を出した。被害が大きかったのは、全焼壊のうち30万924戸(96.5%)が全焼していることで明らかのように、住宅・橋梁等都市内の建物・構造物のほとんどが木造で密集し、災害時の避難場所がなかったことも指摘された。

大阪市では、関東大震災直後の大正12年9月28日の市会で、関東大震災を教訓とする第1次大阪都市計画事業の全面改正が提案され、市長に対する次の意見書が議決された。

「意見書

本市ノ都市計画事業ハ大正八年十二月内閣ノ許可ヲ受ケタル設計ニ基キ市内ニ於ケル運輸交通上ノ便ヲ主トシ重要路線ヲ撰ミテ第一次ノ事業トシテ執行シツツアリト雖モ道般関東地方震災ノ実験ニ徴スルニ一朝不慮ノ災害

ニ遭遇セハ既定ノ施設計画ノミヲ以テ満足センカ不測ノ損害ヲ免カル能ハサルコト明ナリ此損害ヲ防止セムカ為ニハ既定事業ニ就テハ更ニ一層ノ考究ヲ遂ケ其ノ執行順序ニ変更ヲ加フルノミナラス非常災害ニ際シ生命財産ノ危険ナカラシムヘク計画ヲ定メ着々之カ実現ヲ期セラレンコトヲ望ム
右市制第四十六條ニ依リ意見書提出候也」

そして計画改正の作業に入り、大正13年9月に都市計画大阪地方委員会に諮問、同年10月に内閣の認可を得た。当初計画に対する第1回の変更であるが、道路、橋梁、建築敷地造成等、変更範囲が全面におよんだため、本市ではこれを、「更正第1次大阪都市計画事業」と称した。

更正第1次大阪都市計画事業(第1次更正)

- 街路新設・拡張 42路線(延長約89km)
- 82の橋梁を耐震耐火構造に改築
- 既設街路約18万坪(59万5,000m²)の舗装
- 既設街路約6万7,000坪(22万1,000m²)の路幅整理
- 5路線の建築敷地造成(約92万6,000m²)
- 施行年度 大正10~22年度
- 事業費 2億2,299万円

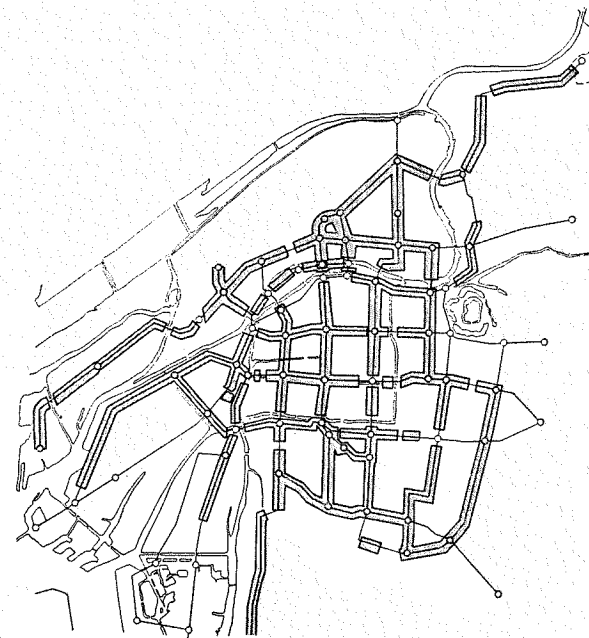
街路の新設・拡張は、当初計画25路線に対し、42路線と大幅に拡大したものであるが、その内容は、紀州街道線(恵美須町2丁目以南)、梅ヶ枝町線、堀江玉造線、三休橋筋線など、市区改正設計への追加計画路線を含む7間~12間(12.7~21.7m)の準幹線街路が中心で、住宅地のなかに災害時の避難路となる道路空間を通して防災面でも機能するよう計画された。

橋梁については、「左ノ橋梁ハ耐久構造ニ改築スルモノトス」とされ高津入堀川7橋、道頓堀川・西横堀川・長堀川各6橋、東横堀川5橋、天満堀川・颯川・堀江川各4橋など、市内31の河川・堀川にかかる82橋を耐震耐火構造に改築するもので、公共施設の近代化として大きな躍進であった。

また建築敷地の造成では、本市郊外に至る難波住吉線、長堀線、善源寺野江線、天満蒲生線、猪飼野線の、それぞれ一部区間において街路両側に各26間(50m)幅の建築敷地を指定した。これは郊外地に計画した街路沿いに、先行的に健全な宅地造成を図るもので、土地区画整理に先行する面的整備であった。

大正8年に公布された都市計画法の特色の一つは、都市計画を定める区域が、市域を越えて周辺町村域におよぶことを定めた点にあるが、大正10年7月1日、市内西部から神戸に向かう阪神国道線を大阪府執行として第1次大阪都市計画事業に追加、同じく大阪府執行として、大正15年6月10日十大放射路線が追加された。

十大放射路線は、大阪市発展のなかで、市内と他府県を結ぶ都市間幹線道路として大正11年5月内



市電道路

線、延長6kmにすぎないものの、歩道や街路樹の整った道路が都市計画道路として実現したのである。

大阪における都市計画事業がこのように定まり、事業実施段階に入る間に、市内の市電軌道網は拡張に次ぐ拡張で営業成績も好調を示した。大正15年には、港・大正区および現在のJ R環状線に囲まれた市街地は、縦横に軌道網が張りめぐらされ、営業キロは、明治36年の花園橋～築港間の5kmから大正元年には36.4km、大正15年（昭和元年）には90.6kmに達し、1日当たりの乗客数も85万人と、市電と市電道路網が文字どおり都市交通の主役になっていたのである。

その後、第1次都市計画事業はかなりの進捗をみつつあったものの、世界的不況の影響による政府の方針変更もあり、国庫補助の打ち切りや起債許可の遅滞、都市計画特別税・受益者負担金の減収などによる大幅な財源不足のため、事業の縮小と施行年度の延長を行うこととして、昭和7年1月に内閣

十大放射路線			
国道十六号線	住吉公園～大和川 幅15間	阿倍野塚線	阿倍野筋六丁目～遠里小野町大和川 13間
大阪池田線	十三橋南詰～中豊島村 10～15間	伝法尼崎線	伝法町北四丁目～佃町左門殿川左岸 12間
大阪伊丹線	十三西之町二丁目～加島町 13間	国道二号線	野江町二丁目～守口町守口 8～15間
大阪吹田線	長柄橋南詰～吹田町 8～13間	大阪住道線	蒲生町～鶴見町 12間
大阪枚岡線	大今里町～深江町 13～15間	大阪奈良線	平野元町六丁目～平野本町一丁目 12間

務大臣に内申されていたが、やはり関東大震災を教訓とする防災道路の意味を含めて再検討を加え追加決定されたものである。

こうしてはじまった都市計画事業によって、大阪のまちはしだいに近代都市としての装いを整えていくことになる。なかでも旧市街の道路のいわゆる軒切りによる路幅整理事業は、かなりの困難を伴いながらも急ピッチで進められ、大正末までにおよそ3万7千坪、昭和初年までに大半を終えてようやく本来の道路幅員が回復され、路面舗装についても、大正末までに20万坪と予定以上の進捗となった。一方、大正末までに路線の全部または一部が竣工した新設・拡張道路は、大正12年7月の大阪奈良線（寺田町～大道4丁目）の竣工をはじめ9路

の認可を得た。

- 更正第1次大阪都市計画事業(第2次更正)
 - 街路の新設・拡築 14路線(延長約81km)
 - 81の橋梁を耐震耐火構造に改築
 - 既設街路約18万坪(59万5,000m²)の舗装
 - 既設街路約6万7千坪(22万1,000m²)の路幅整理
 - 施行年度 大正10～昭和11年度
 - 事業費 1億6,568万円

街路の新設・拡築については、市電敷設予定路線の一部の乗合自動車への変更による幅員の縮小、将来の高速鉄道路路予定路線は敷設時の施行として削除するなどして経費の節約を図るものとし、一方、大正13年の第1次更正において決定された5路線沿道の建築敷地の造成については、難波住吉線は沿道に多数の家屋が建築されて執行不能となり、その他4路線では土地区画整理が行われることになって執行不要となったため、いずれも削除された。

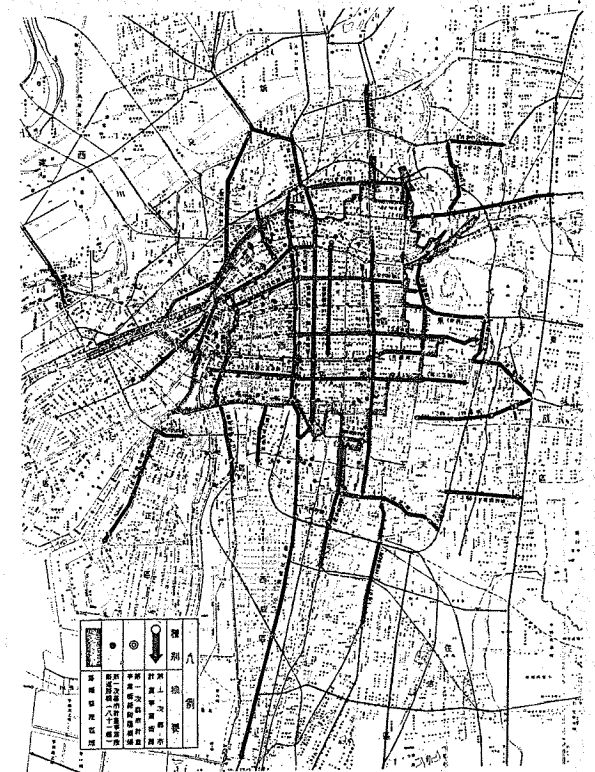
さらに、昭和11年12月にも路線の一部縮小と施行年度の延長が行われるなど、数次の更正ののち、街路の新設・拡築は40路線、施行年度は昭和16年度までとなった。

第1次都市計画事業の実施

第1次大阪都市計画事業は、大正8年の大阪市区改正設計を実施に移す事業として、大正10年3月内閣の認可を得て事業に着手、その後の経済社会情勢や財源問題等によって、事業規模の見直しや執行年度の延長など大小の変更を重ねたのち、着手以来20年余を経て昭和17年度までに全体事業がほぼ完成に至った。

当初決定以来の主な変更経過は次表のとおりである。

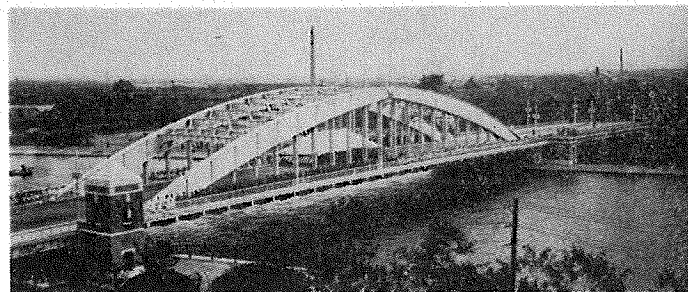
街路の新設・拡築は、第1次都市計画事業の骨格として全体事業費の8割を占めるが、工事は大正末までに泉尾縦貫道・鶴橋線などが竣工、昭和に入って法円坂町線・北野線・城南線・天満蒲生線や同11年には御堂筋線が竣工、つづいて西横堀線・松屋町筋線・難波住吉線・阿倍野線などと、17年度



第1次都市計画事業実施図

第1次都市計画事業変更経過

区分	当初決定 (大10. 3.19)	第1次更正 (大13.11.29)	第2次更正 (昭7. 1.29)	最終更正 (昭11.12~)
(1) 街路の新設拡築	25 路線	42 路線	41 路線	40 路線
(2) 路面舗装	約 25 万坪	約 18 万坪	約 18 万坪	約 18 万坪
(3) 路幅整理	約 6.7 万坪	約 6.7 万坪	約 6.7 万坪	約 6.7 万坪
(4) 橋梁改築	—	82 橋	81 橋	81 橋
(5) 建築敷地の造成	—	5 路線	—	—
(6) 施行年度	大10~大16	大10~大22	大10~昭11	大10~昭16
(7) 事業費	14,020万円	22,299万円	16,568万円	16,250万円



第1次都市計画事業で完成した桜宮橋

までに40路線の事業がほぼ完了し、別途市電道路として拡幅された道路とあわせて本市の幹線道路網が構成された。この街路の新設・拡築のための用地取得は30万7,000坪（うち民有買収26万4,000坪）、移転家屋の面積は24万8,000坪におよび、用地の買収費（移転補償を含まない）は1坪あたり平均270円、最高は御堂筋線淀屋橋あたりの1,900円であった。街路の主要16交差点に街角緑地を、大川町線の肥後橋～淀屋橋間に河岸地を埋立て遊歩道に、御堂筋線に3カ所の歩行者用地下道を設置したほか、街路樹計1万4,000本が栽植された。

路面舗装は、既設街路のうち18万坪を施工する計画であったが、材料費・労力費に余裕を生じたので漸次他の主要道路にもその工事を及ぼし、結局昭和7年度までに30万9,000坪を舗装して完了したが、その他、新設・拡築街路の舗装や一般土木事業によるものを含めると、この時期に市内の道路はかなり舗装が進んだ。

路幅整理は、昭和3年度までで実質90%進捗し、おおむね本来の道路の姿が回復、16年度まで実施して5万500坪の竣功実績をあげ、これをもって所定の路幅整理がほとんど完了した。

橋梁については、京橋・戎橋など既設81橋の改築が昭和6年までに竣功したほか、街路の新設・拡築にともなう橋梁の新設72橋と、跨線橋など4橋の計157橋が14年までに竣功し、そのうち御堂筋線の中之島に架かる大江橋・淀屋橋はとくに意匠設計を公募した。

なお、これら第1次都市計画事業の施行にあたっては、都市計画法第6条第2項にもとづく「受益

者負担金」を賦課することとし、昭和15年までに総額2,850万円を収入しているが、これは総事業費（公債費を除く）のおよそ18%にあたる。

これに対し、国の補助は353万円で2%にすぎず、残る事業費は市税・市電収入、起債等であり、関東大震災後の東京・横浜の「帝都復興事業」がもたらした国費によって完成されたのに対して、大阪市の都市計画事業が龐大な事業費のほとんどが市民の手で賄われたことは特筆すべきである。

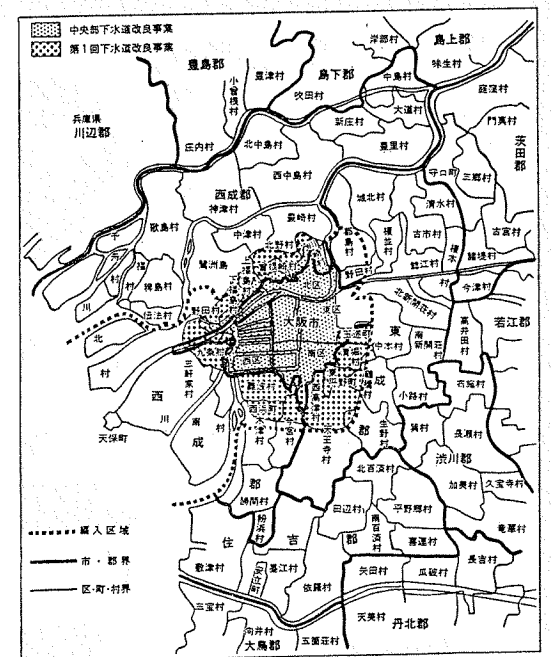
3—5 衛生対策として下水道網拡張

大阪市の下水道事業は、前述のように明治27~34年にわたって施行した中央部下水道改良事業が最初である。この事業は、伝染病流行に対応する衛生施設として、江戸時代以来の背割下水の改良を中心とする工事で、改良工事の総延長は実に221kmにおよび、上水道の整備とともに、伝染病流行の大幅な減少に貢献するなど、大きな役割を果たした。

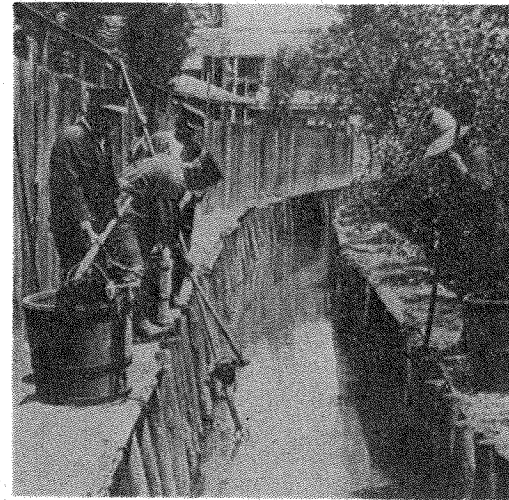
しかし、近代都市として、いぜん立ち遅れの著しい衛生思想の向上、伝染病の流行原因の排除、住環境のレベルアップ、明治30年の第1次市域拡張で編入された周辺市域対策など、問題はこれからという状況であった。ことに旧市域の3倍半の55.68km²に拡大された新市域の周辺部は、市街化が進行するなかで下水道施設は皆無に等しい状況であって、下水はすべて在来の用悪水路に依存せざるを得ない状況にあった。明治44年度に着手した第1回下水道改良事業、大正11年度から開始した都市計画第1期・第2期下水道事業は、この市域周辺の環境整備として計画されたのである。

第1回下水道改良事業

明治30年に市域に編入された周辺では、旧村落や農地の在来用悪水路が、急増する住宅や工場排水を受ける下水道となり、低湿地であるためにこの汚水が常に停滞して悪臭を放ち、降雨時には雨水とともにその汚水が氾濫、衛生上放置できない状況になっていた。大阪市下水道改良計画説明書は、当時の状況を次のように述べている。



第1回下水道改良事業区域図



どぶ川の浚渫作業

「……去ル明治30年本市ニ編入セラレシ以来其ノ発展頗ル著シク、耕地ハ概ネ変シテ市街宅地トナリ、軒檐漸ク櫛比シ、人口増加シ、更ニ遑然タル大都市ヲ形成スルニ到リタルモ、不幸ニシテ下水道改良ハ去ル35年以降全ク中絶シタル為メ、往時ノ用悪水路ハ今日純然タル下水道ト化シ、悪水停滞シテ不潔ヲ極メ、公衆衛生上頗ル寒心スヘキモノアリ。」

第1回下水道改良事業は、このように市内周辺部であって、すでに市街地化した地域、およびこれから市街地になるであろう地域を対象とするもので、明治45年1月に認可を受け直ちに着工、大正11年までに下水管渠総延長約160km、抽水所8カ所を建設した。そのうちの多くは、在来の用

悪水路や小溝渠を利用しながら工事を進めたのであったが、発展著しい市勢に大きく立ち遅れていた下水道に、一応都市施設としての形を与えたこと、付帯工事で市内東部の猫間川、平野川改修工事を行って地域の浸水緩和に大きな役割を果たしたことなど、画期的な成果をおさめた。

都市計画第1期・第2期下水道事業

第1回下水道改良事業は、新市域を対象に施行した下水道改良であったが、その施行区域にもれた地域で、その後の市街化が著しく、下水の排水状況がきわめて不良の地域に、西野田・市岡・泉尾・三軒家・四貫島・春日出・善源寺・東野田等があった。なかでも西区泉尾、三軒家は、大正5年末から6年にわたってコレラ患者が多数発生して、大正9年2月の市会で問題になった。

「大正6年、泉尾、三軒家等ノ方面ニ対スル調査費ヲ決定シ、爾来調査ヲ続行シ居レル筈ナルカ、昨今ニ於ケル市ノ状態、特ニ屎尿処理ノ状態ヨリ見ルニ、将来全市ノ下水道ヲ改良シ、一層之ヲ完全ナラシムルノ必要目睫ノ間ニ迫レルニモ拘ラス、其ノ調査ニ基ケル計画未タ本会ニ提出セラレズ。一方1,000万円ヲ投シテ盛ンニ上水道ヲ経営シ、而モ他方下水道改良事業ノ閑却セラルル呈ノ観アルハ、市ノ為メ決シテ軽視スヘキ事相ニ非ス」(「大阪市会史」第15巻)

そこで、緊急に下水道改良工事を行うべき地域のうち、西野田・市岡・泉尾・三軒家の市内西部地域に対し都市計画第1期下水道事業を、四貫島・春日出・善源寺・東野田・西野田北部の地域に対し都市計画第2期下水道事業を相次いで実施する方針を定め、事業計画を策定した。

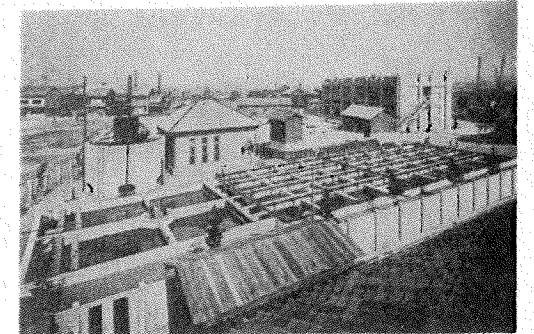
都市計画第1期・第2期下水道事業の特色は、下水道法による従来の下水道事業に対して、わが国最初の都市計画法による下水道事業として計画され、受益者負担金制度適用の第1号であった。

第1期下水道事業は、大正11年6月3日に内閣の認可を得、第2期下水道事業は大正13年5月29日

に認可を得た。

都市計画第1期下水道事業の概要(最終)

- 排水面積 254ha
- 下水管渠 64,895m
- 抽水所 新設2カ所、増設8カ所
- 下水浄化装置 1カ所(注)
- 施行年度 大正11~13年度
- 事業費 4,017,000円



市岡抽水所の下水浄化実験処理場



都市計画第1期・第2期下水道事業排水区域図

(注) 大正14年、市岡抽水所に設けられた実験下水処理場。汚水中の微生物を利用して下水を浄化する促進汚泥法で、当時はまだ実施の前例がなかった。実験処理場の処理区は市岡排水区の91.8haで、計画人口2万6,000人、晴天時毎秒2立方尺(4,804m³/日)の下水を処理した。

第2章 まちづくりの変遷

都市計画第2期下水道事業の概要（最終）

○排水面積	421.9ha
○下水管渠	85,000m
○抽水所	新設2カ所、増設1カ所
○施行年度	大正13～昭和3年
○事業費	4,088,000円

都市計画第1期下水道事業は、阪神電鉄と河川に囲まれた西野田排水区（42 ha）、尻無川・安治川・境川運河に囲まれた市岡排水区（92 ha）、尻無川・木津川と運河（予定）に囲まれた泉尾三軒家排水区（120 ha）で、下水管渠約6万5,000mを布設し、大正14年3月に完成、西部低地区の住環境改善に大きな成果をもたらした。

都市計画第2期下水道事業は、第1期事業につづいて、市内西部2カ所、東部1カ所で工事を行った。西部では、正蓮寺川・六軒家川に囲まれた四貫島春日出排水区（120 ha）、聖天川、中津と阪神電鉄軌道に囲まれたA地区（27 ha）、西野田新家町のB地区（4 ha）、東部の旧淀川・鯉江川・榎並川に囲まれた善源寺東野田排水区（271 ha）で、下水管渠8万5,000mを布設し、昭和3年3月に完成した。

3-6 都市計画区域および地域地区制

前述のように、わが国における最初の都市計画法制である明治21年の東京市区改正条例により、帝都としての東京市がはじめての都市計画の適用対象区域になったが、その後、大正7年、東京市区改正条例が5大都市に準用されることになり、ここに大阪市も法定都市計画の対象区域となった。

大正8年に制定された都市計画法において、都市計画の対象となる区域として「都市計画区域」が内務大臣によって決定されることが定められ、また計画的に建築物等の規制・誘導を行う地域地区制がとりいれられ、風致、風紀地区のほか、市街地建築物法による地域、防火地区、美観地区等が、都市計画として指定されることになった。

大阪都市計画区域

大正9年1月の都市計画法の施行にともない、決定されることになった都市計画区域については、その区域の範囲をめぐる検討・協議が重ねられて、大正11年4月、大阪市を中心とした1市54カ町村約220km²の区域をもって、大阪都市計画区域とすることが決定された。その経過は次のとおりで

ある。

大正8年12月、大阪市と周辺22カ町村を対象とする大阪市区改正設計が内閣の認可を受け決定されたが、一方、同年11月に都市改良計画調査会が市長あて報告した大阪市都市計画説明書によると、1市54カ町村を含む範囲が、大阪市の統一的都市施設の対象となるいわば都市的実在たる大大阪の範囲として想定されていた。

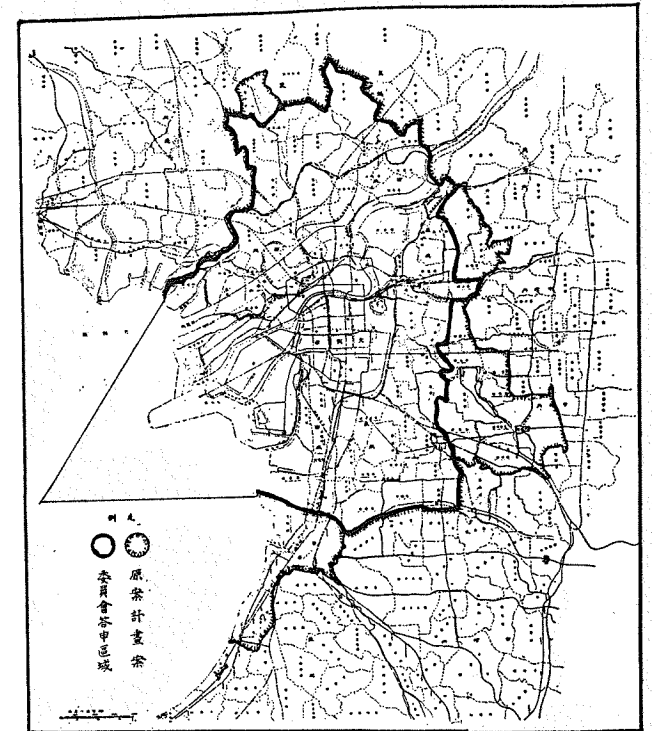
都市計画法の施行をうけ、大正9年6月大阪府知事は大阪都市計画区域の決定に関して内務大臣に内申し、内務省は審査のうえ大阪市・堺市を含む2市70カ町村、約280km²を大阪都市計画区域とする原案を作成し、大正10年6月大阪府知事をへて関係市町村に諮問した。

この内務省案は、①都心から半径10マイル（16km）圏内で、鉄軌道で30分～1時間内に到達する範囲、②将来30年後の人口規模（約450万人）に対応する区域、という点から欧米都市の人口密度等も参考にしながら検討されたものである。

この諮問に対し大阪市は、同年7月、①今次の都市計画区域は近い将来本市に合併すべき区域にとどめ、②大和川を超えて既成都市の堺市等を加えても都市計画利益がない、③東成郡・西成郡など本市近郊地までの区域とし以遠は除くべき、等の理由から、内務省諮問の区域から堺市ほか23カ町村を除いた1市47カ町村に大阪港界の水面を加えた区域^(注)をもって適当であるとする意見答申を行った。

こうして内務省案に対しては、大阪市の修正案と、他の市町村では、豊能郡豊中村が編入除外を求めたほかは、大体において賛成の意を表したことにより、同年9月、内務大臣は理由書および関係市

(注) 市会に提案された本市の答申案では、1市54カ町村の区域とするものであったが、市会においては、都市計画区域を近い将来の拡張区域という考えのもとに、神崎川以北を削除するとともに、港湾を重視し大阪港の水域を加えるよう修正された。（「六カ町村合併記念誌」）



大阪都市計画区域図

第2章 まちづくりの変遷

町村の意見答申を添付して都市計画大阪地方委員会に諮問した。

同委員会においては、内務省案・大阪市案をめぐる激しい議論が交わされ、特別委員会の数回にわたる調査・審議をへて、同年12月27日、次の1市55カ町村(注)の区域を大阪都市計画区域とするよう原案を修正のうえ決定し、内務大臣に答申した。

大阪市、西成郡一円、東成郡一円、豊能郡一庄内村、小曾根村、中豊島村、南豊島村、豊津村、三島郡一千里村、吹田村、北河内郡一守口町、中河内郡一巽村、瓜破村、矢田村

この「大阪都市計画区域」は、都市計画中央委員会への諮問ののち、翌11年4月24日、内閣の認可を得て決定された。

地域地区の指定

わが国における建築物に関する規制としては、度重なる木造家屋の大火の経験による防火上の制限や、工場等の有害・危険な施設の個別的な規制が、各府県の警察令等による建築取締として行われていたが、都市の無秩序な膨張に対して都市計画および総合的建築法令の必要性が、政府でも民間でもしだいに認識されるようになってきた。

大正8年、都市計画法および市街地建築物法が制定されたことにより、近代都市計画の法制がととのえられ、はじめて地域地区に関する規定が設けられ、その指定については都市計画法(大正9年1月1日施行)、規制内容については市街地建築物法(大正9年12月1日施行)によることとして、ここにわが国の「地域地区制」が創設されたのである。

大阪都市計画区域における地域地区の指定に関し、地域地区の基本となる「地域」(用途地域)については、大正10年府市による草案が作成され、あらかじめ都市計画大阪地方委員会の特別委員会の調査検討をへてまとめられた案を内務省案として、同14年3月都市計画大阪地方委員会に諮られ、一部修正のうえ、同年4月6日決定告示、5月1日より施行された。

この用途地域の指定の考え方は、おおむね、上町台地から東南部、千里から服部方面などの土地高燥で風物快適の地を住居地域に、中心部の土地平坦で街区整い交通の便の整った地を商業地域に、神崎川沿岸や中津川から安治川沿岸、大阪湾に面する尻無川・木津川流域などの水陸通運の適地を工業地域とし、残る地域については、住居地域と工業地域の緩衝地帯あるいは軽工業地に位置づけられる未指定地域とされた。

この指定は、当時の社会的・経済的制約のもとで、かなり計画的に土地利用の方向を示そうとした

(注) 都市計画大阪地方委員会の答申では大阪港界内の水面を加えるという意見であったが、内閣認可・決定にあたっては除かれた。これは同委員会述べられた内務省の意見によっても、市町村の区域には地先水面を含むとの解釈によるものである。

もので、本市の今日までの土地利用の基本を形成することになった。

「防火地区」については、おおむね用途地域と同様の経過をへて、都市計画大阪地方委員会に諮られ、一部修正のうえ、用途地域に先がけて大正12年7月13日決定告示、10月1日より施行された。

この防火地区の指定の考え方は、おおむね、将来の中枢地たるべき区域のうちすでに不燃化済みの中之島・堂島西一帯を甲種防火地区に、密集市街の防火帯・避難路の役割を果たすべき主要街路両側一帯のうち、梅田から難波にかけての主要街路沿いを甲種防火地区、その周辺で土地発達の現状が未だ甲種指定し難い街路沿いをしばらく乙種防火地区とすることとされた。

この指定については、木造都市というわが国の現状から火災予防上特に重要な地区にとどめざるを得ず、将来における経済的發展、慣習の改善に応じ漸次拡大を期するものとされた。

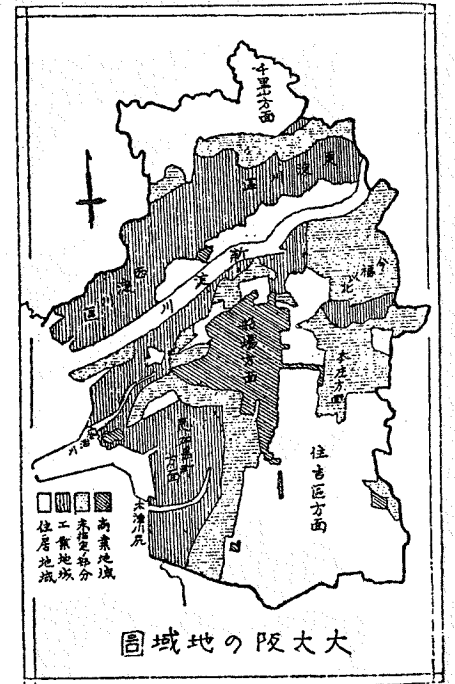
地域地区としては、その後、昭和8年4月に千里山・上町台地を中心にして「風致地区」、昭和9年12月に中之島・御堂筋沿いなどの「美観地区」、昭和11年1月には大阪駅前の高度利用を図るため建物の最低高さ制限を定める区域(14年2月より「高度地区」)が指定されている。

3-7 大大阪建設と第2次市域拡張

明治末期から大正期にかけて、大阪の社会経済情勢は、それまでにない早いテンポでゆれ動いていた。

戦争による好・不況の波のなかで、1万1,000戸を焼失した北の大火(明治42年)、5,000戸を焼失した南の大火(明治45年)が連続発生した。大正12年の関東大震災は、東京を中心にした災害であるが、南・北の大火とともに、本市の都市計画にも大きな影響を与えたのである。

また、異常なインフレ昂進のなかで発生した米騒動(大正7年)を契機に、大阪では大正7年に方面委員制度(後の民生委員制度)が発足、続いて大正13年までに、公設市場、職業紹介所、市営住



大正14年の用途地域図

宅、産院、市民館、公設質舗等を建設・開設するなど、社会政策が本格的な展開を見せた。人口の都市集中が続き、市街地が自然発生的に膨張するなかで起こるさまざまな都市問題に対し、本市はこうした対症療法を進める一方、根本的な将来計画として、第2次市域拡張に踏み切ることになったのである。

大正期の経済社会

大阪市は大正期において、さらに近代都市としての発展をみせていたが、一方で発展にともなうさまざまな問題も発生して、大都市としての基盤の確立を求められていた。

日露戦争後の日本経済は不況が続いていたが、大正3～7年の第1次世界大戦を契機に未曾有の経済発展がもたらされ、大阪市も商工業都市として飛躍的な発展をとげることになる。大戦でヨーロッパ諸国が本国を主戦場としている間に、これまでヨーロッパ諸国の支配下にあったアジア地域などに日本の市場を拡大し、大阪は対アジア貿易の中心として発展、大阪港は横浜・神戸とともに三大貿易港としての地位を築いたのである。

また、この開戦によって、それまでドイツなどからの輸入に頼っていた機械器具・染料・塗料・医薬品などの輸入が途絶えたため、大阪でもその国内生産のための新会社の設立や工場の建設がすすみ、これらの工業が本格的になっていった。道修町御三家と呼ばれる薬問屋であった武田薬品・塩野義製薬・田辺製薬などが製薬会社として本格的に確立したのも、このような新しい経済環境のなかであった。

大阪市における工業は、大正元年の工場総数9,104、職工数7万4,000人、生産額2億500万円から、ピークの大正8年には19,858工場、13万9,000人、7億600万円に大きく伸びるとともに、それまでの繊維工業にかわって機械器具工業がトップを占めるようになり、大阪の工業もこの大戦を通じて軽工業から重化学工業へと進展していった。

それとともに、資本の集中によって巨大工業化がすすむ一方で、無数の中小零細工業が発生し、産業の二重構造がこの時期に定着していった。また、大正初期から大阪でも大工業の職工を中心に労働組合運動がしだいに本格化し、大正9年の戦後恐慌による操業停止や首切りに対するストライキなどがひろがっていく。

工場の立地としては、土地の低廉な臨海部や新淀川・大川沿岸など第1次拡張市域からさらにその外側の市外へと広がっていくとともに、東部地域などには住居と中小零細工場とが混在する「住工混合地域」が形成されていく。

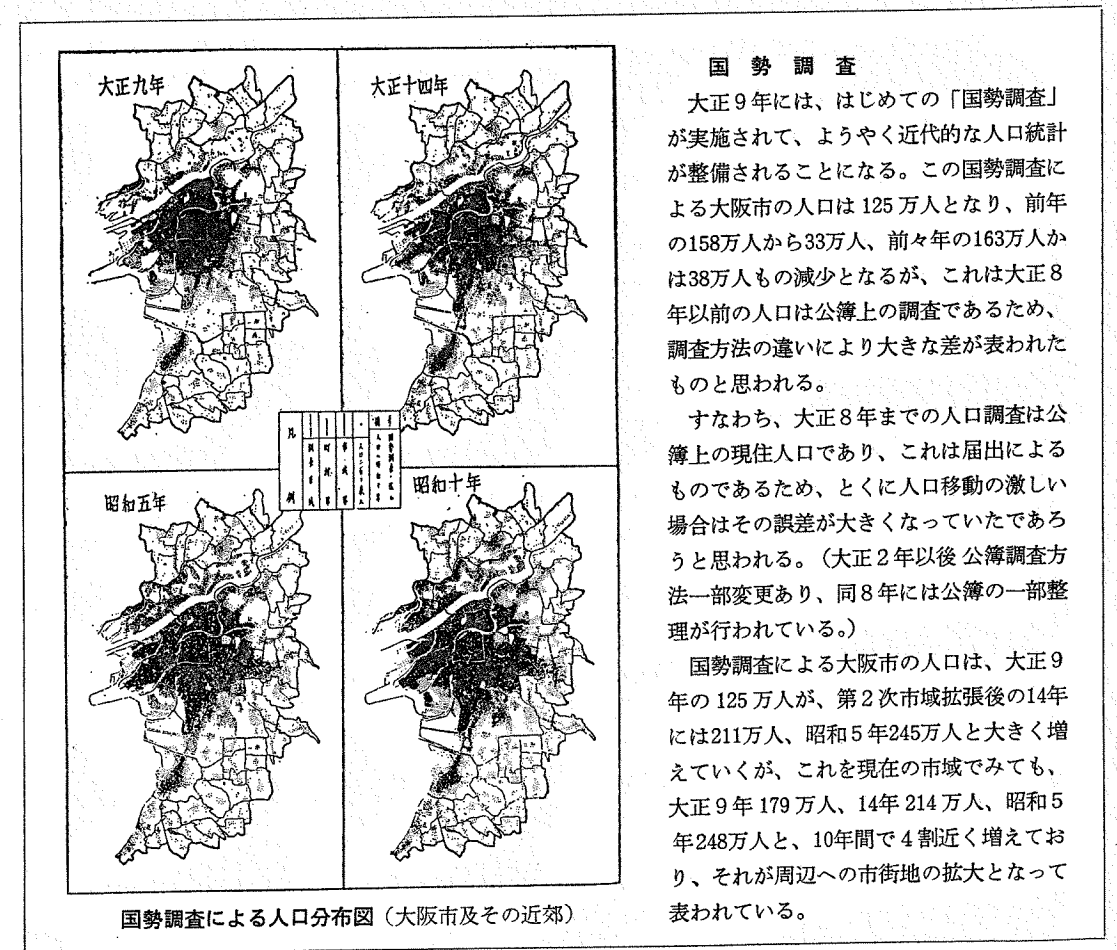
このような工業の発展によって、市内の工場が使用した石炭の量は年間250万トンにものぼり、林立する煙突からはきだされる煙は大阪の空をおおい、市内の大正14年の1日あたり煤煙降下量は約5

トンにのぼり、教科書にまで登場した“煙の都”は産業発展とともに煤煙公害の象徴ともなった。

わが国工業の急速な発展にともなう労働力需要の膨張は、人口の都市集中に拍車をかけ、農村から都市への著しい人口の移動となって現われた。

大阪市の市域は、明治30年の第1次市域拡張によって、それまでの約2倍半の55.67km²に拡大したが、大阪への人口集中は大正期に入っても依然続き、拡張市域には無秩序な市街化が広がっていた。さらに、各地からの若年層を中心とする流入人口は、市内に居住するかわりに地代・家賃等の安い周辺町村に居住したため、市域をこえて市街地が拡大していったのである。

大阪市の人口は、第1次市域拡張の明治30年76万人から、日露戦争時には100万人をこえ、さらに大正元年の133万人が同8年には158万人と増加をつづけてきたが、一方、西成・東成両郡の人口は、大正元年の27万人から8年には45万人と大きく増加していた。



第2章 まちづくりの変遷

市内の住宅数は、大正元年の20万6,000戸から、同14年の市域拡張前には26万1,000戸に増加しており、住宅戸数の9割は借家であった。大正期には、工業の発展にともなって、工場の職工のために寄宿舍や社宅が多く建てられたが、社宅に入れる者は限られるため、職工の多くは裏長家の借家住まいであった。深刻化した住宅問題に対応するため、大正8年に大阪市で最初の「市営貸付住宅」として、桜宮住宅208戸と鶴町第1住宅191戸を建設、ひきつづき同9年650戸、11年192戸の建設を行うなど、社会政策としての住宅対策が手がけられてくる。

市内の交通は、市電が明治期の1期・2期線につづき、3期・4期線が大正末までにほとんど完成、大きく路線網をひろげて交通機関の主役を占めていた。大正7～8年頃には、市電のラッシュアワー問題が重大な都市問題の一つとなり、同10年の調査では、梅田～堺筋線梅田～南北線間の上下各1日9,000人、堺筋～天王寺間、堺筋～恵美須町間の5,000人が、利用者の多い区間であった。

市電道路の建設や軒切りなどによって、市内の道路もようやく自動車が走れるようになってくると、しだいに自動車が交通機関として利用されてくる。

大阪への自動車の登場は、明治36年勧業博に出品された蒸気自動車が最初で、博覧会后2台が輸入され乗合自動車として走り始めるが、同41年には営業を中止、43年頃にはガソリン自動車が現われる。自動車は、当初は一部の金持のぜいたく品であったが、大正中期頃からしだいに台数も増え一般にも利用され始める。大正6年大阪で最初のタクシーが営業をはじめ、同13年に「円タク」と呼ばれる均一タクシーが出現して大衆化、さらに同年、大阪乗合自動車の民営「青バス」が堺筋・南北線に、つづいて昭和2年に「市バス」が阿倍野橋～平野間に走りはじめた。

郊外鉄道としての国鉄は、大正期を通じて現在の主要路線がほぼ完成したが、大正13年の調査では市内への定期乗車券は通勤56,343枚、通学12,767枚で、乗車時間はおおむね30～35分が最大限度であり、浜寺・道明寺・西宮・香里・石橋・池田・御影・石切あたりまでが通勤範囲となっていた。

大阪市内の自動車台数 (官公署を除く)

年次	拡張前市域			拡張后市域		
	乗用車	貨物車	計	乗用車	貨物車	計
明治38	4台	0台	4台	—台	—台	—台
40	15	0	15	—	—	—
大正元	17	0	17	—	—	—
4	33	0	33	—	—	—
7	333	27	360	346	27	373
10	593	173	766	628	195	823
13	1,231	343	1,574	1,300	420	1,720
14	—	—	—	1,625	533	2,158
15	—	—	—	2,623	568	3,191

(資料)「明治大正大阪市史」

宅地開発の進行

大正期に入っても、旧市街周辺の拡張市域で低湿地の農地に密集長屋のスプロールがつづくが、「大阪府建築取締規則」の効果もあって、幅9尺未満の道は少なくなり、道路から1.5尺の建物後退や建物間のあきの確保などによって、明治期のスプロール地区と比べると密集状態には変化がみられた。

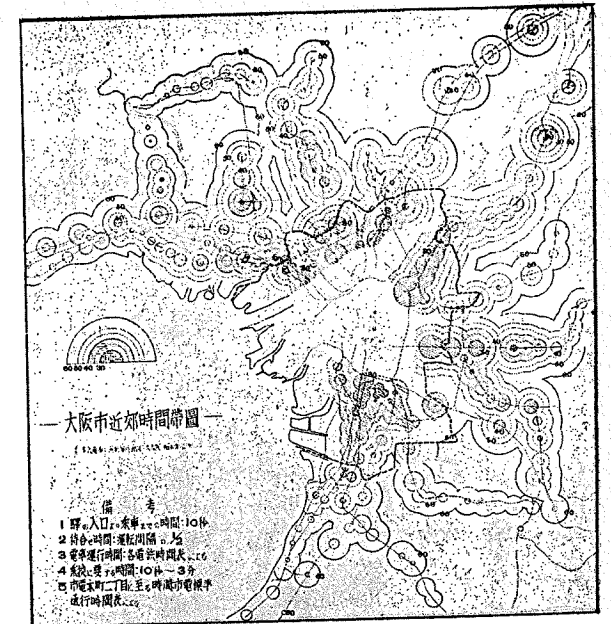
さらに、大正から昭和初期を中心にすすんだ民間の宅地開発も、耕地整理や建築線そして土地区画整理と、しだいに計画的な規制誘導のもとに行われるようになっていく。

明治33年に施行された耕地整理法によって、明治43・44年に今宮村第1・第2地区耕地整理組合が設立されたのをはじめとして、明治末から昭和にかけ辺町村において農で、大阪市の周地の「耕地整理」(注)が盛んに行われた。

耕地整理は、農耕地の区画形状や水利等を整え食糧増産を図ることに目的があったが、大阪市周辺の耕地整理地区では耕地整理に名を借りた宅地造成、貸長屋業等が盛んになり、宅地に転用されたものも多くあった。とくに今宮・鶴橋など大阪市の隣接町村では、耕地整理工事の進行を待ちかねて建築がすすむ状況であり、耕地整理による大きなブロック割のまま無秩序に宅地化されるため、狭い農道しかないうえに細分化された裏宅地が生みだされ、過密市街地が形成された。

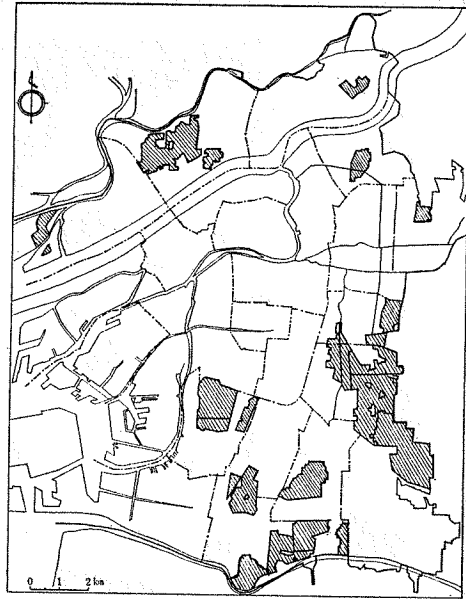
このような状況のなかで、大正9年に市街地建築物法が施行され、建築物の敷地は道路または知事の指定する建築線に接することが義務づけられたため、一般市街地のほか、大阪市周辺の耕地整理地区内においても、この「建築線」指定の活用による道路整備が図られた。すなわち、宅地化が予想される耕地整理地区では、耕地整理による農道等を建築線指定によって拡幅し、田辺・小路・神津などかなりの地区で建築線による区画割の再調整が行われ、宅地なみの街区の形成が図られることになった。

明治後期から大正期にかけて、市内および周辺で多くの土地会社が設立されたが、これらの土地



大阪市近郊時間帯図 (全国都市問題会議「本邦都市発達の動向と其の諸問題」)

(注) 明治33年施行の耕地整理法にもとづく農地改良事業。計画区域の用水路、池、畦道等の整理拡張、揚水施設の整備を行うもので、施行者は土地所有者で組織する耕地整理組合。調査、設計、工事監督・工事費に国庫補助があり、大阪では17の組合ができたが、市街地に接続する農地では、耕地整理を利用した宅地造成が行われ、公園もなく、せまい旧農道に軒を接する長屋の街が生まれた。

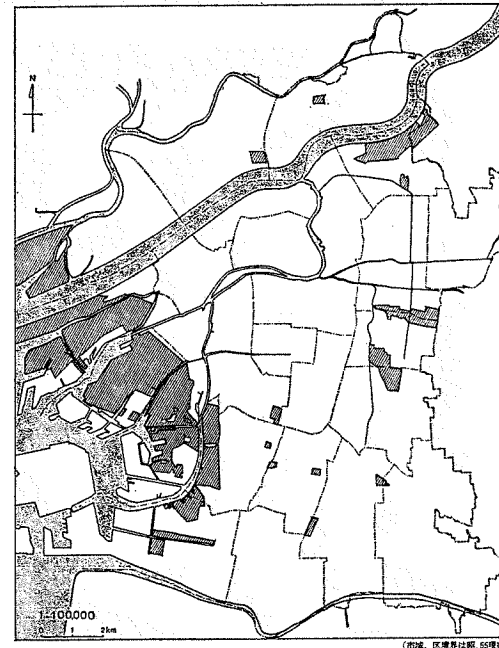


戦前の耕地整理組合地区分布図

市内の耕地整理組合

地区名	施工区域	面積 千坪	設立年月日
今宮村第一組合	梅南通南半から柳通	114.9	明43. 2. 7
今宮村第二組合	北開から梅南通北半	441.9	44. 4. 28
大阪市杉本組合	依羅村	203.2	44. 7. 1
住吉第一組合	帝塚山中	47.1	大2. 2. 3
天王寺村組合	山王町から聖天下	89.1	3. 3. 12
大道組合	大道村	91.8	3. 5. 9
深江組合	神路村深江	210.7	7. 5. 16
鶴橋組合	鶴橋町猪飼野	498.0	8. 3. 19
古市組合	森小路大宮町	147.0	13. 3. 26
田辺組合	西今川町、田辺松原町	401.0	13. 7. 3
神津組合	木川町、十三東、堀上町、三津屋町	645.0	13. 11. 5
小路組合	片江町、腹見町、大友町、中川町	482.0	14. 3. 4
住吉神一組合	住吉村	14.4	14. 4. 21
住吉第二組合	大領町、万代町、帝塚山東	305.0	14. 5. 4
矢田村第一組合	矢田村	73.0	15. 12. 4
加美巽長瀬組合	加美村、巽村、長瀬村	2,046.0	昭2. 9. 6
矢田村第二組合	矢田村	39.8	2. 12. 4
荻田組合	荻田村	256.6	6. 3. 24
矢田村矢田部組合	矢田村矢田部	235.7	8. 3. 7
川北第1組合	川北村中島	333.7	10. 7. 5
川北第2組合	川北村西島	22.4	12. 12. 22
矢田村住道組合	矢田村住道	156.7	14. 11. 13
茨田之荘組合	諸堤村	84.2	17. 3. 10

会社は劇場・歓楽街の経営や、工場・貯木場などへの土地賃貸のほか、大半の土地は住宅用としての土地賃貸にあて、地代収入による会社経営を行うものが多かった。こうした土地会社によるまとまった経営地についても、その開発にあたって建築線の指定による街区割の設計が行われ、昭和初期には、港・大正・此花区などの整然と街区割された市街地が実現した。さらに、大正9年の都市計画法の施行によって制度化された「土地区画整理」についても、大正13年に市域編入前の天王寺村の阪南土地区画整理組合が設立されたのをはじめ、同14年には市内で最初の都島土地区画整理組合が改良下水道事業の実施にあわせて設立されるなど、大正末までに7組合、475haが決定され、以後、



昭和6年大阪市内土地会社経営地分布図

昭和に入ってさらに土地区画整理が本格化していく。

接続町村編入の背景

市街地は、明治30年の第1次市域拡張後も一層膨張をつづけ、拡張による編入区域も工場やスプロールの住宅地化され、さらに工場や住宅はしだいに大阪市域をこえて周辺町村に立地するようになっていた。

市内の人口増加がしだいに緩やかになる一方で、西成・東成両郡の人口は、大正元年の27万人に対し、同13年は70万人と2.6倍の激増ぶりを示していた。とくに、隣接町村のうち西成郡豊崎町、東成郡鶴橋町、今宮町では、その人口密度が大阪市を上回るという状況で、市民生活に著しい

大阪市内土地会社調査 (大正10年4月現在)

土地会社名	設立年月	資本金	経営地積
尾阪	明36.12	5,000,000円	250,265坪
泉大	44.7	3,000,000	—
浪大	45.4	2,425,000	178,954
阪大	45.5	5,000,000	85,234
大	45.6	3,500,000	334,291
千市	大2.4	5,000,000	1,324
阪南	5.6	4,300,000	135,144
北	5.8	3,000,000	22,630
大	5.11	500,000	117,334
津	6.3	2,000,000	93,473
木	6.4	1,000,000	21,200
安	6.12	25,000,000	506,202
網	7.3	2,000,000	23,301
阪	7.4	1,400,000	44,535
四	7.8	300,000	499
城	7.8	1,000,000	6,680
城	7.10	10,000,000	289,231
大	7.10	6,000,000	184,481
城	8.5	3,000,000	323,291
大	8.7	2,000,000	2,000
阪	8.8	1,000,000	49,671
天	8.9	10,000,000	175,145
木	8.9	8,000,000	18,448
津	8.12	35,000,000	823,978
川	8.12	2,500,000	22,465
地	9.3	10,000,000	15,000
運	9.4	10,000,000	100,000

大阪市内土地会社調査 (昭和6年6月現在)

土地会社名	設立年月	資本金	経営地積
尾	明36.12	3,900,000円	172,386坪
泉	40.11	838,500	111,000
和	40	個人	240,000
政	42	個人	42,000
和	44.7	7,500,000	24,800
杉	45.4	2,000,000	499,645
大	45.5	2,500,000	94,000
千	大5.6	4,300,000	135,000
市	6.4	1,000,000	14,778
木	6.7	1,000,000	45,456
南	6.12	25,000,000	487,114
安	6	2,000,000	87,500
外	6	個人	75,000
和	7.10	1,706,250	289,231
城	8.5	3,000,000	323,291
天	8.8	1,000,000	49,671
岩	8.10	1,000,000	146,527
大	8.12	35,000,000	743,044
白	10.3	10,000,000	190,688
高	11.3	2,000,000	3,067
都	13.4	100,000	2,990
新	14.5	10,000,000	40,000
今	14	3,600,000	80,000

不便、不合理が生じていた。

たとえば、西成・東成両郡では、農業の減少に対し、商工業、公務員等の都市的職業が増加し、郡部町村と市内の産業経済における連繋が強まって単一の都市的社會を構成するようになり、行政上市域と郡部を分けている現状に矛盾が生じてきた。その典型的な問題が、郡部の人口増に伴う教育費の著しい増大で、各町村は財政窮乏によって土木、衛生、勸業施設の整備を進める余力を失い、税金の過重賦課を招来していた。

大阪市の上水道は、明治28年に通水した後、同30年に第1回、40年に第2回の水道拡張工事に着手、大正3年には柴島水源池が完成し、桜之宮水源池を同4年休止するが、第1次世界大戦による発展で水需要が急増、同8年には第3回水道拡張事業に着手することになる。

郡部町村では、財政窮乏対策として、大阪市内に支払う水道料金に上乘せした使用料を徴収した。その結果郡部住民は、不完全な給水設備の上に市内より高額の使用料に不満を示し、市域編入を強く要請するに至った。

一方下水については、住宅、工場が激増する地区では排出される汚水が、それまでの農業水路をどぶ川化して悪臭を放ち、保健衛生上放置できない状況にあった。低地の西成郡鷺洲、中津、豊崎地区では、大正7年に悪水排除をめざして下水道改良組合を発足させたが、財政負担に耐え切れず途中解散、東成郡中本町、鶴橋町では、独自に下水道計画に着手したが、設備はきわめて不完全で、衛生設備の改善は、隣接町村の市域編入以外に打開の道がないことが明らかとなった。

市域拡張の実施

市内周辺地区ならびに西成・東成両郡のこうした現状のなかで、大阪市は大正4年に市区境界変更調査会を結成して現況調査に入った。また大正10年7月、市会は大阪都市計画区域に関する内務大臣の諮問に対し、都市計画に入るべき地域を、市域拡張の前提としながら大阪市および隣接47カ町村として答申したが、具体的に市域編入すべき区域案についてはいぜん未解決であった。

大正10年8月、市域拡張計画を推進すべく、池上市長を委員長とする市域変更調査会が再編成され、道路、電鉄、上水道、下水道、衛生、教育、収入の7部門に分けて関係町村の実地調査を開始した。

大阪市の調査活動と同時に、大阪府も郡部の無計画な都市化に対する改善策として市域拡張案の策定を進め、大正13年5月現在、府、市において立案された市域拡張案は計8案にのぼった。編入地域案の範囲はさまざまであったが、要約すれば、北部では淀川北岸の西成郡、南部では、現在の東住吉、平野区に入る東成郡の各町村編入の可否であった。

府・市の編入案に対し各町村側は、ほぼ一致して西成・東成両郡の全域編入を希望し、一部除外さ

れた場合は市域拡張そのものに反対するという強い意向を示した。府・市はこうした関係町村の意向と、都市計画上最大の効果を発揮し得る拡張市域の検討を続けた結果、西成・東成両郡44カ町村全域を編入することで合意に達し、大正13年8月内務大臣に市域変更承認申請書を提出した。

その内容の最大の特徴は、44カ町村に及ぶ膨大な地域を編入するということで、わが国の都市行政史上空前の規模で、さらに特筆したいのは、7,000町歩に及ぶ農地が含まれていたことである。当時内務省は、編入区域は家屋連檐・人口稠密の土地で、都市化した地域でなければ市内への編入は認めない方針であり、当然、広大な農地を含むこの市域拡張に難色を示した。同年9月内務省の潮地方局長が来阪し、新淀川北岸の田園風景を見渡しながら、「一望千里」「五穀豊穰」という有名な一語を発して皮肉ったのはこの時である。

これに対して大阪市は、関市長を先頭に都市100年の大計からこれら地域の編入の必要を説いた結果、大正13年11月、内務省は大阪市の市域変更承認申請を認可、同年12月10日大阪市会はこれを議決、大正14年4月1日待望の大阪市「第2次市域拡張」が実施された。

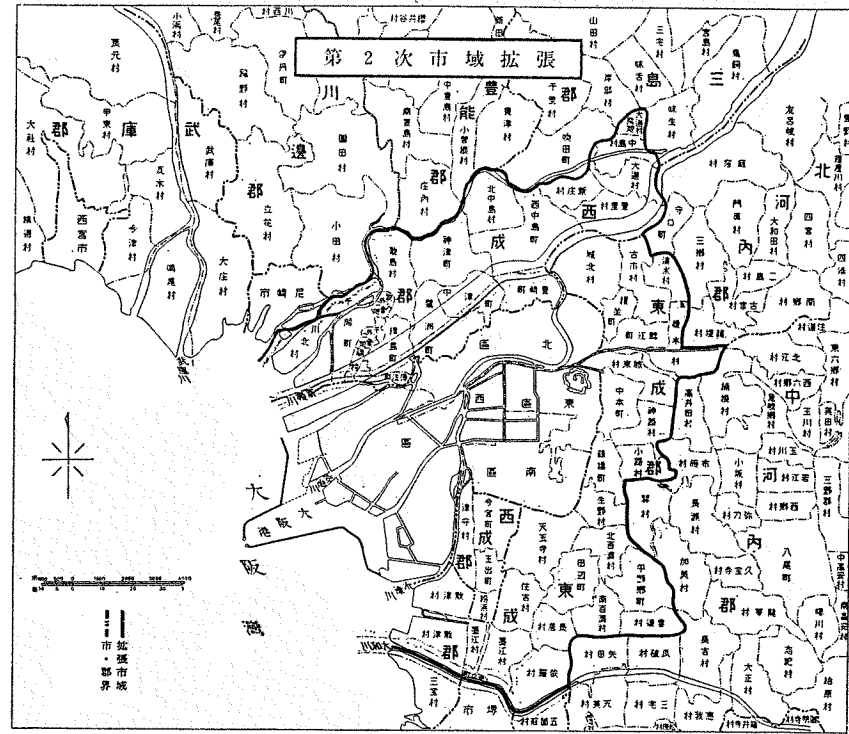
編入面積は、西成・東成両郡44カ町村 105.47km²、旧市を含め 181.68km²、この市域拡張により、市の行政区は旧市域の東・西・南・北4区を8区に分区、編入市域の5区を加えて「13区制」となった。

これによって、大阪市は人口・工業生産額において、東京市をしのぐ全国一（人口世界第6位）の大都市となり、「大大阪」と称されるが、一方、市域拡張記念式典の席上、関市長は「面積・人口の大なるは誇るべきではなく、近代都市としての施設を整備することこそ重大である」と述べている。

第2次市域拡張の意義は、既成市街地周辺の広大な農地を、都市計画本来の目的である都市の将来に備えたことであった。市制発足時（明治22年）の旧市域外周に実施した第1次市域拡張（明治30年）区域およびこれに連続する町村が、都市計画の立ち遅れもあって道路、公園、上・下水道等の公共施設が未整備のまま市街化していた現況に対し、その混乱の再発を未然に防ぐ市域の拡張を実施したものである。昭和期に入ってこの拡張市域に、大規模な土地区画整理が施行され、整然たる道路と公園を持つ新しい宅地が生まれることになった。

「東京は官僚の都市であり、大阪は民衆の都市である。江戸の大土木が、ことごとく幕府の命令で、外様大名の負担でなしとげられたのに比し、大阪の土木はほとんど民間の財力で成就された。大阪市民は電車、電燈、電力、ガス、その他都市生活の経営において、東京市民を数段ぬき出ている。大阪市には大学はない。名高いデモクラシーの学者もいない。しかし、最近の社会的政策的施設にしても、東京市がすったもんだの長評定をしている間に、大阪市はどしどし実行して、東京をだしぬいた。」（白柳秀湖）

なお、大阪市役所は、明治45年に西区旧江之子島仮庁舎から北区堂島庁舎に移り、さらに大正10年中之島に新庁舎を建設、この地を拠点に近代大阪の建設の時代が始まるのである。



第2次市域拡張図

第2次市域拡張時の行政区別面積、戸数、人口（人口は大正13年推計）

区別	面積	戸数	人口
北花区	8.60 km ²	44,341 戸	204,410 人
東花区	10.00	31,464	145,054
西港区	6.66	38,450	177,254
天王寺区	4.27	33,183	152,972
南浪速区	17.59	58,117	267,919
浪速区	4.27	31,843	146,795
旧市計	2.90	33,534	154,596
	3.73	40,070	184,721
淀川区	58.02	311,002	1,433,721
西淀川区	16.94	25,689	103,803
東淀川区	24.55	31,431	134,483
東成区	29.79	49,932	212,866
住吉区	34.19	29,309	127,831
西成区	7.20	29,225	121,155
新市計	112.67	165,586	700,158
合計	181.68	476,588	2,133,859

(注) 各区の面積には川を含まないので合計面積と合致しない。

4. 昭和戦前期

近代大阪の都市計画の歩みのなかで、明治期は準備の時代、大正期は計画の時代、そして昭和期はその建設の時代として位置づけることができる。

大正14年の第2次市域拡張により、大阪市の人口は211万人となり、東京市の199万人を抜いて、名実ともわが国第1の大都市となった。戦時機運の高まりを背景に、拡張市域内の住宅・工場建設はさらに激化し、昭和2年224万人、15年には325万人と史上最高の人口となり、歴史的景観を表わす「水の都」に対し、「煙の都」といわれた。

第1次都市計画事業の広路1号線として計画された御堂筋は、大正15年に着工して昭和12年全通、同時施工の地下鉄は、昭和10年に梅田～難波間、13年に難波～天王寺間が開通して、ともに大阪市の南北を貫く道路交通の大動脈となった。

昭和3年に「総合大阪都市計画」が決定された。この計画は、旧市域と新しい拡張市域を総合する計画で、「大阪市区改正設計」が道路中心であったのに対し、道路のほか、公園・運河・下水道・墓地、土地区画整理を内容とするものであり、都市の公共施設を幅ひろく取り入れた点が特色であった。

当時、市域周辺部で進行していた組合施行の耕地整理や土地区画整理事業に対応して、既存市街地と新開地、および新開地相互間の道路整備を初めとする都市施設の整備が緊急課題となっていた。

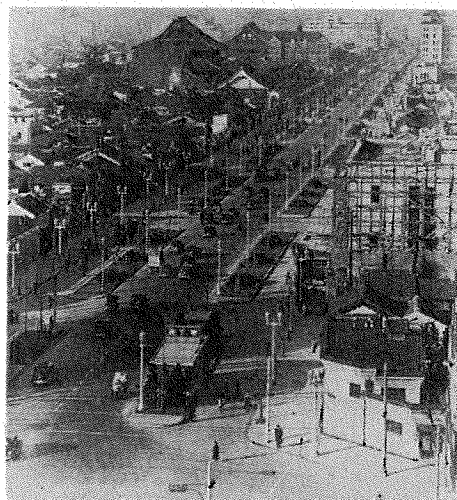
そこで、道路の新設・拡築101路線、運河の新設・拡築15線、公園の新設・拡築58カ所、墓地新設2カ所、下水道5処理区等が設けられ、これらの計画のうち緊急に実施を要するものを逐次選定し都市計画事業としたのである。



竣工時の中之島市庁舎



竣工した御堂筋北部



竣工した御堂筋南部

まず昭和6年1月には下水処理事業の認可があり、同7年10月には第2次都市計画事業として街路及び運河が決定され、同12年3月には街路、運河及び橋梁の新設・改築を加えた第3次都市計画事業が、また同13年3月街路、墓地事業、同14年5月公園緑地事業がそれぞれ認可された。この他昭和2年4月認可の寝屋川付近都市計画事業、同3年5月認可の大阪駅付近都市計画事業、同4年6月決定の都市計画事業高速度交通機関等があいついで事業着手となり、近代都市としての形態を着々と整えつつあった。

4-1 総合大阪都市計画

大正14年の第2次市域拡張は、既成市街地周辺の郊外地に、広大な都市基盤用地を先行的に確保することになった。

大正8年に公布された都市計画法は、その第12条で、宅地としての利用を図るため、耕地整理法を準用して土地区画整理を施行できるとしているが、大阪では、この法律に基づいて、拡張市域の広範囲にわたり、「土地区画整理」が展開された。

事業は大阪市の指導、助成による民間組合施行で積極的に推進され、昭和12年までに64組合が次々に設立、面積は約3,500haに達した。

新市域に、このように新しい宅地造成が大規模に行われ、新しい住宅建設が進行しつつある昭和3年5月、「総合大阪都市計画」が決定された。

その内容は、「大阪市区改正設計」が既成市街地の道路改良を主体としたのに対し、「総合大阪都市計画」は、面的には既成市街地および土地区画整理が拡大施行されつつある外周郊外地を含み、計画内容では、道路、運河、公園、墓地、下水道、土地区画整理からなり、都市建設として総合性をもったことが大きな特色であった。

総合大阪都市計画の概要（当初）

- 街路の新設拡張 101路線 延長290km 幅員11m～40m
- 運河の新設拡張 15線 延長43km 幅員18m～47m
- 公園の新設拡張 58カ所（公園道12カ所を含む） 面積 4.64km²
- 墓地の新設 2カ所 面積0.365km²
- 下水処理 5処理区 面積154.95km²

道路は、第1次大阪都市計画事業、ならびに市電道路によって、旧市域内はその骨格が整備されつつあったが、新市域については、大阪府知事が執行する10大放射路線のほかに幹線道路計画がなく、旧市域と新市域及び新市域の区画整理地区とを連絡する幹線道路がぜひ必要であった。したがって、道路計画は今宮平野線（幅員30～40m）、北野豊津線（幅員27～34m）、淀川北岸線（幅員15～25m）、森小路大和川線（幅員15～25m）、喜連敷津線（幅員25～33m）など、新市域の幹線道路を中心に101路線の新設拡張となった。

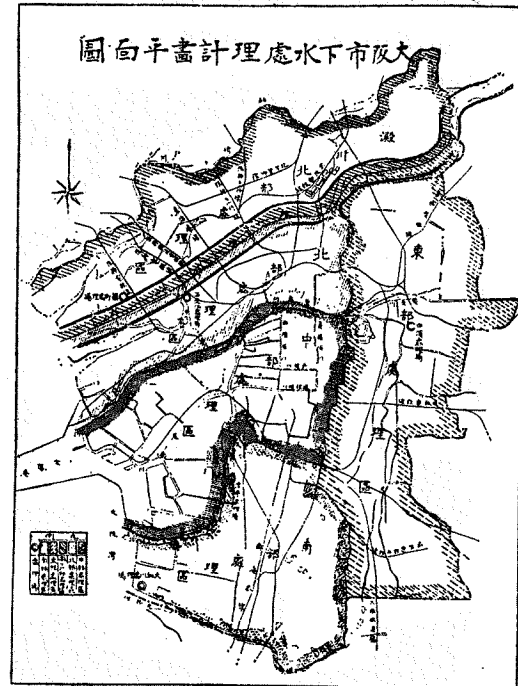
運河計画は、水運を目的に設計された。市内を縦横にめぐる河川・運河は、江戸時代以来の水の都をそのまま継承して、延長9万5,000mに達し、その水面積は市域の約1割におよんだが、都心部の河川・堀川を除く周辺市域の水路は、いずれも農業水路または悪水排除に機能するにとどまっていた。しかし、市域の外縁部では、工業地としての発展が著しく、これに対応して新たに運河を開削、拡張し、都心部の河川、運河に連絡する計画を策したものである。

新設拡張する運河は、淀川北岸の阪北運河（幅員47m）、東部の城北運河（幅員40m）、城東運河（幅員18～25m）、平野川運河（幅員18～25m）など15線で、運河の底高は、最低水位以下2mと定めた。

下水道は、明治期、背割下水の暗渠化を図った中央部下水道改良事業に続いて、大正期の第1回下水道改良事業、都市計画第1期～3期の下水道事業が施行され、排水区域が拡大したが、手法として

総合大阪都市計画決定理由書

「…大阪市ノ急激ナル膨脹ハ市域ノ拡張ヲ促進シ大正十四年四月東西両成郡ニ属スル四十四箇町村ハ市域ニ編入セラレタルヲ以テ之ガ総合的計画ヲ確立スルハ其ノ急務タルニ至レリ而シテ本年二月交通機関整備ノ一途トシテ高速度交通機関計画（路線数四、延長約三十四哩）ノ決定ヲ見タルモ今ヤ街路、運河、公園、墓地及下水道ノ調査モ亦完了シタルヲ以テ茲ニ之ヲ都市計画トシテ確立セントスルモノナリ」



最初の下水处理計画

は汚水および雨水を管渠または暗渠により直接河川・堀川に排出するものであって、このため、水質汚濁が著しく進行した。ことに周辺部の下水道改良計画が大幅に立ち遅れていること、人口の都市集中が続くなかで、し尿処分が次第に困難になりつつあることが都市近代化の大きな問題となった。

総合大阪都市計画における下水道計画は、この下水道整備区域の拡大と下水道処理問題に総合的に取り組むもので、全市域を中部、南部、北部、淀川北部、東部の5処理区に分けて下水処理場各1カ所を設け、下水道幹枝線と抽水所を整備し、市内の家庭・工場等から排出される汚水をこの下水処理場に集めて浄化処理したうえ、流末河川に放流する計画であった。

大阪は、河川、堀川が発達して水辺の景観を持っていたこと、早くから市街化が進んだこともあって、歴史的にも緑が少なく、昭和初期の市内の公園は、中之島、天王寺、住吉（府営）の大公園、桜之宮、扇町、市立運動場の中公園を含めて約20カ所、面積約20万坪で、市域の0.4%に過ぎなかった。こうした現況に対し、総合大阪都市計画では、「而かも大阪市ノ人口増加ハ年ヲ追ウテ甚シキモノアルヲ以テ其ノ市民ノ衛生保安及教化ニ及ボス弊害ハ愈々甚シカラントスルノ虞アリ」として、出来島、服部、桜之宮、大阪城、万代池公園など3,000坪（1万m²）を超える公園33カ所、3,000坪未満の公園13カ所を新設拡張することとした。このうち服部公園は都市計画区域の北端に位置する現豊中市内で、面積は115haにおよぶものであった。

また、公園と公園とを連絡するために付設された風致的な道路として、さらに散歩やドライブに併用して実用と享樂との両使命を達し得るものとしてわが国初めての公園道が計画されたことは、特筆すべきことであった。

総合大阪都市計画ではこのほか墓地2カ所の新設を計画した。当時市内には250カ所の墓地が散在しており、土地利用上、風致上、および将来の需要を考慮する時、都市計画としてその用地を確保することが必要であると判断した。よって第1号北墓地（現服部霊園）16.5haを市外豊能郡熊野田村に、第2号墓地（現瓜破霊園）20haを中河内郡瓜破村に設定したものである。

その後、「総合大阪都市計画」は事業化の進行とともに部分的な追加・変更等を重ね、新たに土地区画整理を加えるなど、昭和16年までに概ね次のように変更されている。

総合大阪都市計画の概要（変更後）

○街路の新設拡張	115路線 延長約300km
○運河の新設拡張	14線 延長約37km
○公園緑地の新設拡張	112カ所 面積約9.25km ² （内緑地4カ所）
○墓地の新設	2カ所 面積0.365km ²
○下水道	5処理区 154.95km ²
○土地区画整理	2地区 面積約0.104km ²

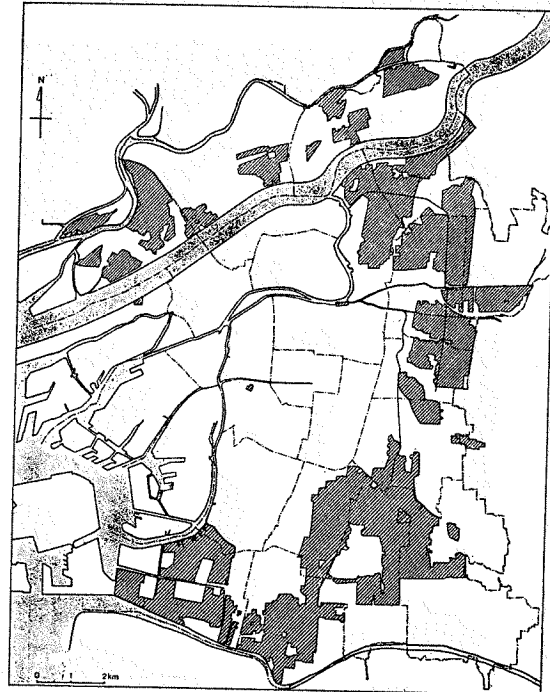
4-2 拡張市域へ道路・運河を緊急整備

昭和初期の市内周辺部は、宅地造成ブームに湧いていた耕地整理や組合施行の土地区画整理事業に加えて、大正後半期に激増した民間の土地会社がめざましい活動を示した。

耕地整理組合による農地改良は、市街地周辺の農村に農業近代化の新風を吹き込んだが、市街地に連続する農地の一部では、土地会社によって、耕地整理に便乗する宅地造成が行われた。宅地需要の騰勢は、当然地価の上昇を呼び、農地を宅地に変えて地貸しすると、耕作とは比較にならぬ高収益となり、その影響は波状的にさらに周辺農村にひろがった。市が指導する組合施行の土地区画整理は、市街地として適切な幅の道路と公園・下水道を完備するもので、農道や水路を改良する耕地整理から本格的な土地区画整理へ転換する組合も少なくなかったが、この土地区画整理への誘導が成功したのは、本市の都市計画としての健全な町づくり推進と土地所有者の宅地経営への意識変化が結びついたものであった。

大正14年の第2次市域拡張による拡張市域においては、大正期に阪南・都島など7組合、475haの土地区画整理組合が設立され、さらに本市の積極的な指導によって、昭和に入って股ヶ池・董之荘・天王寺・佃・深江など組合設立があいつぎ、昭和10年には58組合、3,290haとなり、戦前における組合設立は計83組合、4,530haと、拡張市域の40%にも及ぶものであった。そのうち、2,110haは終戦時までには事業を完了し、整然とした市街地が形成されていった。

また市域拡張後の住宅・商店・ビル建設が増加する一方、各種工業生産も大幅な伸びを示した。ことに、金属・機械器具・化学工業の伸びは、昭和4年100に対して、14年に320~680の指数という驚異的な活況を示した。

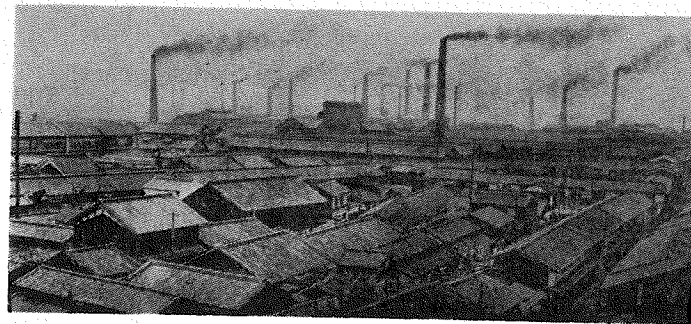


組合施行の土地区画整理施行地区（旧都市計画法）

この工場激増による大気汚染の進行に対して、市の外郭団体が昭和2年に煤煙調査会を設置し、昭和5年には「空中浄化運動」を実施するなど、「煙の都」が社会問題化するようになり、既成市街地から新市域への工場移転拡張が相次いでいた。第2次大阪都市計画事業、およびこれに続く第3次大阪都市計画事業は、こうした市勢発展に対応して計画されたのである。

第2次都市計画事業

昭和3年に決定した総合大阪都市計画は、拡張市域に爆発的に展開されようとする宅地開発や工業地の拡大等に対応する道路、運河、公園計画を骨格とした。そしてこの計画を事業化する第2次大阪都市計画事業を直ちに策定し、昭和4年1月内務大臣に内申したが、昭和初期の



「煙の都」といわれた戦前の大阪

業種別生産額指数（大阪経済年鑑）

業種	昭和4年	昭和14年	業種	昭和4年	昭和14年
金属工業	100	680	窯業	100	184
機械器具工業	100	560	食料品工業	100	159
化学工業	100	321	印刷製本業	100	151
雑工業	100	299	紡織業	100	132
製材木製品工業	100	235			

旧都市計画法による市内土地区画整理組合一覧

(単位：ha)

組合名	施行面積	認可年月日	換地処分年月日	組合名	施行面積	認可年月日	換地処分年月日
阪南	131.0	大13. 1.21	昭4. 3. 8	姫ノ里	20.3	昭6. 4. 15	昭24. 8. 15
都生	77.7	大14. 5. 6	11.12. 2	島福	61.1	6. 4. 15	24. 8. 5
住野	80.8	大15. 4. 5	14.11. 6	路川	22.2	6. 9. 17	14.10. 9
第江	21.7	大15. 4. 6	8. 6. 12	屋	3.3	6.12.10	14. 3. 14
2之	9.9	大15.10. 1	5. 5. 14	神路	87.4	7. 8. 23	14. 8. 5
城南	147.4	大15.12.18	19. 1. 13	浜路口	12.6	7. 8. 24	19. 7. 13
股北	30.9	2. 8. 5	9. 5. 9	住川	8.6	7.10.10	19. 1. 13
董之	149.8	2.11.29	12.11. 9	桜庄	0.7	8. 4. 11	13.10. 3
瑞光	30.9	2.12.21	9. 9. 12	中賀	40.5	8. 6. 13	26. 2. 12
天寺	190.4	3. 2. 3	26. 2. 10	我孫	79.2	8.11.17	21.10.16
福野	6.6	昭3. 2.10	12.11. 9	中野	3.9	10. 2. 23	24. 9. 2
江江	16.1	3. 2.10	11.12. 7	放里	18.6	10. 3. 12	25. 7. 28
佃江	45.1	3. 5.12	13. 6. 20	花本	22.6	10. 3. 23	19. 7. 13
深江	75.1	3. 5.12	11. 5. 20	塚本	37.4	10. 3. 26	17. 7. 1
墨第	12.4	3. 5.25	12.11. 9	商大	76.0	10.12.13	19. 1. 13
西江	16.9	3. 6.29	5.10.27	釜附	20.1	11. 4. 28	17. 6. 23
今里	21.7	3. 8. 3	15. 7. 25	野里	10.6	11. 7. 4	15.10.24
西長	31.4	3.11.28	18. 4. 9	御崎	22.9	11. 7. 15	19. 6. 9
森小	19.0	3.12.17	23. 4. 9	西南	26.7	11. 8. 26	31. 1. 23
上中	61.6	4. 2.27	8.10. 9	城加	66.2	11. 9. 15	28. 3. 9
北船	89.5	4. 3.15	10. 1. 12	津島	122.9	11. 9. 28	19. 1. 13
神沿	22.7	4. 5.27	25. 5. 12	今北	109.6	12. 3. 11	46. 8. 1
京島	92.3	4. 7. 3	6. 8. 15	毛馬	58.2	12. 3. 16	24. 6. 20
崇寺	10.6	4. 8.23	14. 8. 7	田島	33.2	12. 3. 16	20.12.10
西中	86.8	4. 8.24	10.11.16	諏島	14.0	12. 4. 28	16. 7. 31
西田	44.6	4. 9. 9	24. 8. 8	住吉	19.7	12. 6. 18	19. 1. 14
今福	81.3	4.10.10	29.12. 1	南川	103.5	12.11.25	26.12.10
江中	50.5	4.12. 7	15.11.21	木里	166.5	13. 4. 1	23. 7. 2
大宮	19.0	4. 2.24	15. 4. 22	湯田	45.5	13. 5. 27	25. 1. 27
墨三	16.3	4.12.27	19. 1. 13	大北	24.5	13. 8. 2	26. 8. 10
住南	12.5	5. 3.27	10.11. 8	淀岸	27.5	14. 1. 24	19. 1. 13
伝園	3.5	5. 4. 5	9. 6. 12	川長	33.0	14. 1. 24	35. 3. 30
阪神	175.3	5. 4. 8	12.10.30	北陽	31.1	14. 2. 24	24. 6. 13
榎之	83.9	5. 4. 14	19. 6. 12	桜井	13.0	14. 4. 28	27.12. 1
清庄	9.8	5. 7. 1	16.10.10	東野	12.0	14. 9. 20	27.12.24
平水	391.5	5.10. 2	16. 2. 20	岸堂	23.3	15.11. 7	39. 2. 29
鷹野	56.6	5.12.11	53. 6. 30	合南	105.7	24. 3. 29	30. 1. 17
		6. 1.24	26. 9. 17				
事業中止解散							
友港	6.3	大14. 7.10	(昭10解散)	喜連	162.0	昭14. 9.26	(昭35解散)
三軒	294.5	昭6. 3. 9	(25 ")	中島	22.5	16. 2. 21	(35 ")
北生	4.0	7.10.15	(16 ")	川北	54.5	16.10.16	(24 ")
西加	1.0	9.12.17	(16 ")	南淡	14.2	16.12.10	(35 ")
	12.0	10.11.16	(35 ")				
設立認可を受けて事業せず解散							
新庄	62.8	昭22. 7. 8		鶴見	73.7	昭22. 7. 8	
大里	192.4	22. 7. 8		住吉	27.4	22. 7. 8	
加隅	147.4	22. 7. 8		大和	24.1	22. 7. 8	
両島	88.6	22. 7. 8		津川	33.4	22. 7. 8	
南放	20.5	22. 7. 8		木津	9.9	22. 7. 8	
	5.0	22. 7. 8					

(注) 平野・今津・岸田堂は昭和35年土地区画整理法に移行

深刻な経済不況と、これに伴う政府の緊縮政策のため内務省で保留されたまま事業認可は大幅に遅れた。

一方、新市域における組合施行の土地区画整理事業は次々に認可されて、旧市域の外周を囲む勢いにあり、また、この区画整理区域は、そのほとんどが建物のある宅地を除外した農地を対象にしているため、計画区域内に道路はできるが、区域外には道路がなく旧市街との連絡道路がない状態となった。したがって都市計画として健全な街づくりを進めるには、緊急に道路の新設・拡張を行う必要があったのである。そこで、第1次都市計画事業との調整を図りながら総合大阪都市計画の101路線の中から28路線を選定し、第2次大阪都市計画事業計画書として昭和7年10月13日都市計画大阪地方委員会に提出、同委員会の原案可決を経て、同年10月28日内閣の認可を得た。

「…本市ハ現ニ施行シツツアル既定都市計画事業アルヲ以テ巨額ノ費用ヲ要スル是等計画ノ全部ヲ今直ニ事業トナスハ財政其ノ他ノ関係上到底許ササル処ナリ然レトモ最近新市方面ノ発展甚タ著シキモノアリ加フルニ土地区画整理事業ハ現ニ認可ヲ得テ進行ノ道程ニアルモノ地区数約五十此ノ面積約九百万坪ニ垂ントシ新市全部ニ亘リ非常ノ勢ヲ以テ事業ノ進展ヲ見ツツアルモ多クハ建物アル宅地ヲ除斥セル関係上土地区画整理トシテ施行セル道路ハ完全ナル連絡ヲ欠クカ故ニ之カ連絡ヲ図ルハ當ニ整理施行地ノ効果ヲ完全ニ發揮セシムルノミナラス都市計画トシテモ亦之カ完成ハ一日ヲ緩ウスヘカラサル状態ニ在リ…（第2次都市計画事業決定理由書）」

第2次大阪都市計画事業の概要

- 街路の新設拡張 28路線 延長47.1km 幅員11~40m
- 街路の舗装 570,000m²
- 運河の新設拡張 2路線 延長5.9km 幅員22~40m
- 施行年度 昭和7~14年度
- 事業費 4,600万円

第2次大阪都市計画事業における道路新設・拡張については、緊急不可欠な28路線を次の基準により選定し決定している。

- ① 第1次都市計画事業路線と連絡するもの
- ② 地下鉄計画に関連し必要と認められるもの
- ③ 下水処理事業施行上必要なもの
- ④ 土地区画整理事業施行に伴い、新市域の健全なる市街地発展の骨格を成すもの
- ⑤ 市電軌道網と関連し、新設・拡張が不可欠と見られるもの

新設・拡張が決定した道路は28路線であるが、このうち、起点から終点までの全延長決定は8路線で、他の20路線は、前掲の選定基準によって、淀川北岸線がその一部東淀川区国次町一十三南之町2丁目間、森小路大和川線はその一部旭区森小路町一蒲生町間と東成区大今里町一杭全町間、平野柴谷線はその一部住吉区駒川6丁目一播磨町西1丁目間など、いずれも計画路線の一部を事業化するもの

であった。

運河については、総合大阪都市計画15線のうち堂島運河および城北運河の2線を選定した。堂島運河は、大阪の物資集散の拠点である国鉄大阪駅構内入堀と、堂島川との連絡水路として緊急整備が要請されていたものであり、城北運河は、市内東北部の郊外地一帯に進捗しつつある土地区画整理の効果を十分に発揮させるために選定したもので、旭区友淵町の大川東岸を起点に、赤川町、森小路町を経て放出町で寝屋川に連絡するものであった。

第3次都市計画事業

第2次大阪都市計画事業は、第1次大阪都市計画事業の完成を待たずに、昭和7年10月に発足し、市内周辺を主に道路・運河の整備を急いだが、大阪への人口集中は、昭和2年224万人から11年304万人と毎年9万人が増えるという勢いを見せた。これらは、交通状況、保安上の見地から、そのまま放置できない様相を示していた。また第1次・2次都市計画事業の進捗に併せ、一層効力を発揮する方策が必要となってきたのである。

ここに第3次都市計画事業として、新たに街路12線、橋梁32橋と運河2線などを選定し、昭和12年1月都市計画大阪地方委員会の原案可決を経て、同年3月2日内閣の認可を得た。

第3次大阪都市計画事業の概要

- 街路の新設拡張 12路線 延長 18,000m 幅員 11m~27m
- 街路の舗装 1,000,000m²
- 橋梁改築 32橋 幅員 7m~25m
- 運河の新設拡張 2線
- 施行年度 昭和12~18年度
- 事業費 26,090,000円

道路の新設拡張は、森小路大和川線の蒲生町~大今里町間、柴谷平野線の中野町~駒川町6丁目と住吉町~粉浜本町1丁目間、市岡線の北泉尾3丁目~弁天町2丁目間などの市域周辺部12路線で、道路の舗装は、第2次大阪都市計画事業の約2倍の100万m²を計画した。既設の未舗装道路に沿って住宅建設が急速に進行し、晴天時の砂ぼこりや雨天時のぬかるみなど、市民生活への影響が著しいため、舗装計画を大幅に拡大したものである。

また橋梁の改築では、市域周辺の神崎川、大野川、西成水路、新平野川、千島運河等の諸河川・運河にかかる橋をはじめ、都心部の天満堀川の樋之口橋、西横堀川の呉服橋、長堀川の三休橋など32橋の未改築橋梁を耐震耐火構造とするものであった。運河の新設拡張は、市内西北端部の川北運河と木場川運河の2線で、工業地帯としての発達に対応して舟運水路をひらく計画であった。

4-3 河川改修と駅付近の再開発

大正期後半から昭和戦前期にかけて展開された第1次・第2次大阪都市計画事業は、既成市街地および新市域における道路を中心とした線的開発で、一方面開発として新市域に土地区画整理事業が大規模に進められたが、これと同時に、市内2カ所において、各種事業を総合的に実施する点開発としての都市計画事業が行われた。一つは、河川改修と道路・建築敷地造成を合わせ実施する寝屋川付近都市計画事業、もう一つは、道路・地下道・広場・区画整理を進める大阪駅付近都市計画事業である。



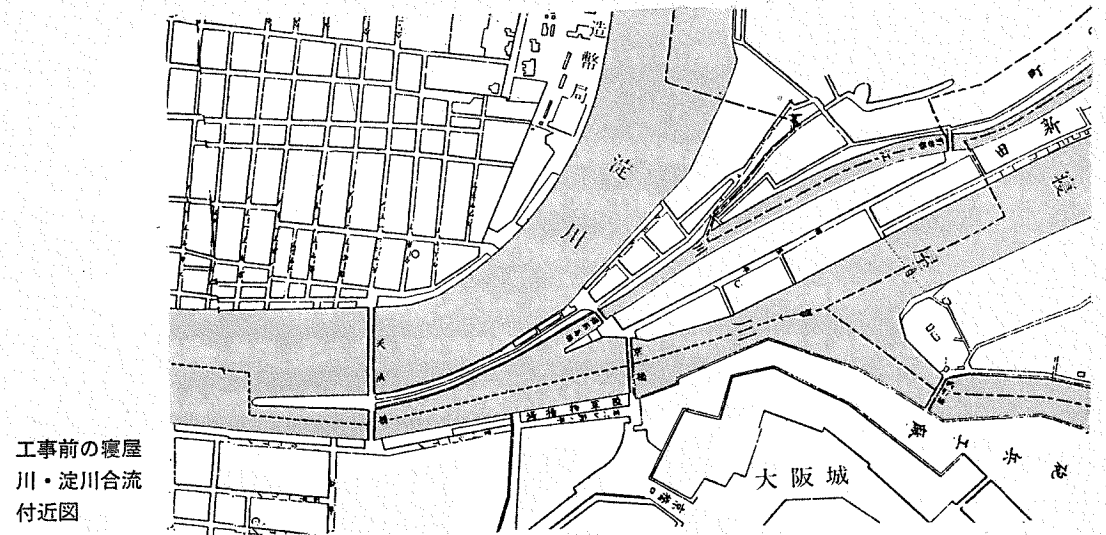
昭和初期の大阪駅前

寝屋川付近都市計画事業

大阪の街は、北部を西流する淀川（新淀川）の南岸毛馬閘門で大川（旧淀川）が合流して南下、桜之宮で大きく湾曲して西へ流れ、都心部に入って多数の河川・堀川に分かれる。桜之宮の湾曲部南岸で寝屋川が合流する大川は、淀川の豊富な水量を得て水質は比較的良好であるが、大阪東部地域小河川を集める寝屋川と並行する鯉江川は、農地・住宅・工場排水路として水質が著しく悪く、この悪水路が大川との合流地点で、将棊島堤防にさえぎられて、ほぼそのまま土佐堀川から、東横堀川、西横堀川に入っていた。ことに大正初期の淀川低水位埋立て工事により、中之島東端部の剣先が難波橋から東へ天神橋まで延びたことにより、さらに悪水は直接東横堀川に流入することになり、都市部の生活環境に著しい悪影響を与えていた。

また、大川、寝屋川合流地点の南岸に、昭和2年、更正第1次都市計画事業の追加で決定していた寝屋川線が、寝屋川付替え計画と私鉄京阪電鉄改築工事等により、着工が遅れたままになっていた。

寝屋川付近都市計画事業は、この寝屋川の改修工事とともに、都市計画道路寝屋川線新設と土地区画整理事業を同時施行する計画であった。



寝屋川付近都市計画事業の概要

- 街路の新設拡築 1路線 延長467m 幅員21.8m
- 橋梁新設 1橋 延長94.5m 幅員18.5m
- 建築敷地造成 41,800m²
- 施行年度 昭和2年～7年度
- 事業費 2,220,000円

工事は、大川と寝屋川流末を分けて西へ伸びていた将棊島堤防南側水面を埋立てながら、寝屋川と鯉江川合流地点から北へ幅54.5m～81.8mの水路を開削して悪水を大川に合流させるものであった。

都市計画道路寝屋川線は、中央部に市電軌道を予定するもので、埋立地を幅21.8mで東西に貫通し、東側で、新たに開削した寝屋川流末を渡る幅18.5mの寝屋川橋を新設した。また、寝屋川線沿いの埋立地および民有地の一部を合わせて建築敷地として整備し、土地区画整理を行った。

計画地区は、上町台地北端部斜面を下ったところで、この事業により、市内河川の悪水緩和と都市計画道路新設による都心部と市内東部の道路交通の疎通が実現し、京阪電鉄天満橋駅拡張改築と合わせて、近代的なターミナルが生まれることになった。

大阪駅付近都市計画事業

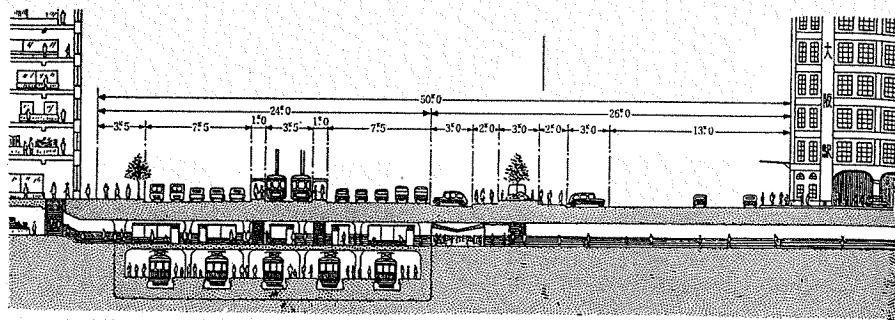
明治7年に大阪神戸間に鉄道が開通した後、明治後期から大正・昭和期にかけて私鉄および市電・地下鉄が急速に発達して、市内の各ターミナルに集散する人と諸車が増加の一途をたどった。ことに大阪駅前、阪神電鉄（明治39年）、市電（同41年）、阪急電鉄（同43年）、地下鉄（昭和8年）が次

々に開通し、市電道路や第1次大阪都市計画事業による御堂筋（昭和2年）、北野線（同3年）、江戸堀十三線（同7年）、梅田十三線（同8年）が順次完成して、道路交通網の集中する一大ターミナルとして発展しつつあった。

大阪駅付近における道路交通施設整備が都市計画によってこのように進められたが、年ごとに増加する乗降客、自動車、自転車、荷車等の通行量に対し、駅前の面的整備は著しく立ち遅れていた。たとえば、駅前の広場、道路の現況は、近い将来の歩行者や車の増加を考慮すればきわめて不十分で混雑が必至であり、市電道路をへだてて南側の街区は、北の大火（明治42年）後に新設された中央南北道路1本のほかは、自動車通行も困難な狭い道路に、物品販売店、飲食店、旅館、長屋等の木造建物が密集して、わが国を代表する近代都市の玄関口として機能的にも、景観の上からも放置できない状況にあった。

大阪駅付近都市計画事業の当初計画は、大阪駅前整理計画協議会^(注)が示した整備計画にしたがって、駅全体を整理改善する方針で、①道路の新設・拡幅、②駅前広場の新設、③駅前広場から南および東にのびる地下道新設、④市電道路に囲まれた駅南側の街区の建築敷地造成事業で、昭和3年5月22日に認可を得た。

しかし財源窮乏等の理由で計画の最終年度である昭和8年に至っても未着工の状態、昭和9年3月、改めて都市計画大阪地方委員会の議を経て当初計画を変更し、当初計画のうち、建築敷地造成を計画した南側街区を土地区画整理によって整備することとし、別途道路・地下道の追加変更を行って



大阪駅前整理計画完成予想図

(注) 大阪駅前整理計画協議会は、次のように、国、大阪府、大阪市及び民間私鉄代表者で構成された。
 国 内務省、鉄道省、逓信省 大阪市 電気局、都市計画部、土木部及び嘱託(学識経験者)
 大阪府 内務部、警察部、地方委員会 私鉄 阪急電鉄、阪神電鉄
 協議会は、大阪府知事名で招集され、大正15年11月9日に中之島中央公会堂において開催された。座長は大阪府知事で、大阪市技術部長が原案(「第1街路ノ部」「第2高速地下鉄道所属梅田停車場ノ部」「第3路面電車=依ル交通系統ノ部」「第4地下道路ノ部」「第5建築敷地ノ部」)を説明協議し、一部修正を加えて成案とした。

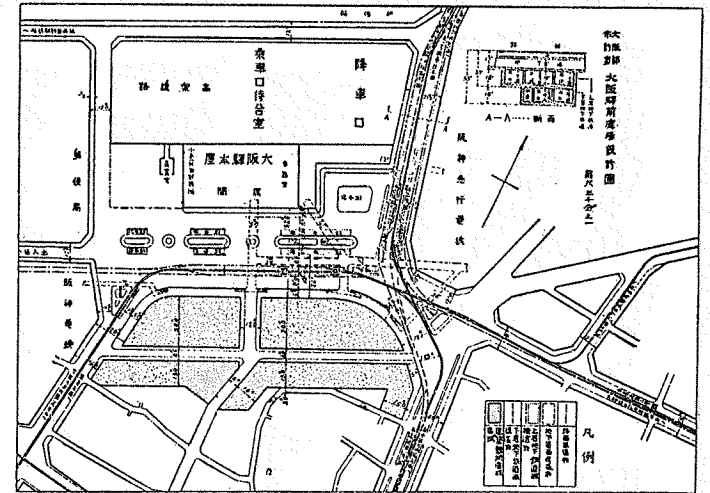
大阪駅付近都市計画事業とした。なお、昭和12年2月、交通情勢の変化に対応して変更、次の計画規模となった。

- 大阪駅付近都市計画事業の概要(変更後)
- 街路の新設拡築 9路線 延長1,695m
 - 地下道の新設 7路線
 - 広場の新設 13,880m²
 - 執行年度 昭和9~14年度
 - 事業費 4,919,000円

道路計画では、駅前南地区の建築線を南に退けながら御堂筋線を従来の起点である阪急前から西へ大阪駅前に延長し、阪神駅前(現新阪神ビル)で梅田九条線に連絡、国鉄大阪駅前東側と阪急梅田駅間に幅員27mの梅田十三線を新設し、駅前南地区(現ダイヤモンド地区南側)では、幅員20~25mの道路を縦横に整備する計画であった。

地下道は、路上の交通混雑緩和と歩行者の安全を目的に、国鉄大阪駅、阪急駅ならびに将来建設される駅前南地区の高層ビルに連絡するもので、当初計画の4路線が7路線に増強された。

広場は、本事業と同時に改築が予定されている大阪駅舎(3代目)の南側に計画され、駅と東口の西口前に駐車場を配置、道路側の境界に緑樹帯が設けられた。駅舎から緑樹帯の広場の幅は30m、緑樹帯から歩道を含めた、駅前南地区界までの道路幅は60mと拡大された。そしてこの広場と路面の下7路線の大地下道、ならびに阪神電鉄の地下駅が開設(昭和14年)されることになり、ここに大阪に駅付近都市計画事業の骨格が固まったのである。



大阪駅前整理計画図

大阪駅前土地区画整理事業

昭和戦前期の大阪市内郊外地で大規模に施行された土地区画整理事業は、すべて農地所有者からなる民間組合が施行者であったが、大阪駅前土地区画整理事業は、大阪駅南側の既成市街地に、高層建物を建設する敷地造成を目的とするもので、国が資金計画の一部を助成する都市計画事業として昭和



工事中の大阪駅と駅前区画整理事業



完成した大阪駅

このように、土地区画整理手法が面的整備を目的とするなかで、高層建物用地造成を目的としたこと、災害等の特別の理由がなく、密集市街地を全面的に整理することは、当時前例のない土地区画整理事業として注目された。

昭和10年に着手した大阪駅前土地区画整理事業の区域は、南および東側は御堂筋、南は国道2号、西は梅田九条線(四つ橋筋)に囲まれた10万4,000m²のうち、北側の4万7,000m²である。地価が市内1等地であることから、後に駅前ダイヤモンド地区と呼ばれたこの区域が北半分を限って区画整理を先行させたのは、地区全域約1,000戸の移転が、経済的にも技術的にも困難であること、大阪駅前

大阪駅前土地区画整理区域内の建物高さの最低限

大阪駅前に面する部分	最低 20m (6階程度)
東側御堂筋線に面する部分	” 17m (5階程度)
地区内中央東梅田町線	” 14m (4階程度)
地区内南部	” 11m (3階程度)

9年3月31日に内閣の認可を得た。また、計画決定後1カ年以内に区域内の権利者が事業に着手しない場合は、市長が内務大臣の命を受けて事業を施行する都市計画法の規定にしたがい昭和10年4月22日に内務大臣の執行命令を受け、直ちに事業に着手した。

また、大阪駅前地区は、大正12年7月甲種防火地区に、同14年4月商業地域に、昭和9年12月美観地区に指定され、同11年1月には、大阪府令第5号「市街地建物法施行令第11条ノ規定ニ依ル区域並ニ其ノ区域内ニ於ケル建築物ノ高ノ最低限度ニ関スル件」によって高さ制限が定められ、区画整理施行区域内の建築物が次のように高層ビルに限られることになった。

の高層建築造成の目的から、大阪駅正面北地区の施行で効果をあげることが出来、南地区は後に施行することにしたためである。(その後、南地区の5万7,000m²の区域も、昭和12年10月に「大阪駅前第2土地区画整理」として計画決定されたが事業着手には至らなかった。)

駅前北地区の土地区画整理事業は、大阪駅の真正面に当たる位置にロータリーを設け、20~25mの都市計画道路5本が放射状に伸びて五つの高層建築街区を構成した。施行地区内の道路用地は、区画整理で確保し、大阪駅付近都市計画〔街路〕事業で工事が進められた。要移転の建物は、区画整理地区内413戸、大阪駅付近都市計画事業によるもの99戸、計512戸にのぼったが、建物規模は1戸当たり平均20坪(66m²)で、4階~6階の耐火建物数棟を除くと、いずれも2階以下の木造であった。

事業の目的が中・高層ビルの建設用地造成のため、大部分の土地は、阪神電鉄、阪急電鉄、第一生命などの大企業が土地所有者から買収取得し、昭和13年5月の仮換地指定はわずかに5件であった。

事業は土地所有者からの減歩により保留地を設定し、この保留地処分金を権利者の移転補償に充当しながら進め、昭和15年3月に面的整備を完了、大阪駅付近都市計画事業による道路、地下道、駅前広場工事も17年3月までに概成、大阪駅前は、近代都市の表玄関としてその様相を一新した。

4-4 近代的都市施設を充実

都市は、地方農村の人口増大を集中的に受け入れ、人と建物の混雑が激化するが、この都市問題を解決し、都市に住む利便と魅力を生み出すのが公共施設の整備であり、都市行政の任務である。

昭和戦前期の大阪は、文字どおり近代大阪の建設の時代であった。都市計画事業は、道路・高速鉄道・下水道事業がほぼ全市域にわたって施行された。深刻な財源不足のなかで市勢発展に対応する公共施設整備を進めることは非常な困難を伴ったが、この窮地を打開し得た大きな要因は、資金計画における「受益者負担金制度」の創設であり、この制度を支えた関係市民と企業の協力であった。

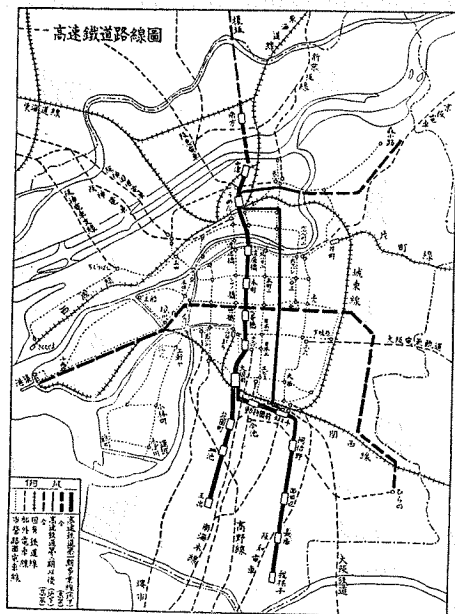
都市計画事業高速鉄道機関

市営地下鉄の建設計画は、大正9年、帝国鉄道協会および土木学会に高速鉄道路線網に関する調査を委嘱したのが最初である。

人口の都市集中、市街地の拡大により、働く場である都心部と、周辺部の



道路・地下鉄・橋梁工事が完成した市庁舎前



高速鉄道当初計画路線図

住宅地区の連絡を路面交通のみに依存するのは、都市計画上不十分であることが明らかになってきた。ことに地域の拡張が議論されるなかで想定される将来の都市像では地下鉄の建設は不可欠と見られた。

大正13年、調査委員に対する報告書が完成した。市は慎重を期すため、内務省の紹介によって、鉄道・内務・大蔵・その他の各界の権威者による大阪市高速度交通機関協議会を組織し、数度にわたる審議を行い、さらに国および府・市関係者による都市計画上の配慮を加えて、大正14年高速鉄道4路線の計画を策定した。そして翌15年3月、御堂筋など都市計画街路の新設拡張工事の進行に伴って施行するという条件、すなわち都市計画事業の一部として認可され、翌2年6月、軌道法による4路線54.48kmの特許を得た。

軌道法による特許の条件は、構造を地下式、または高架式とし、地下式では「地下式線路ノ隧道頂端ト路面トノ距離ハ十尺以上ヲ保有セシムルコト」、高架式では「高架式線路ノ桁下路面上ノ高サハ十五尺以上保有セシムルコト」としている。つまり高速鉄道は、地下または、高架を走る鉄道で、一般に“地下鉄”と呼ばれたのは、路面を走る鉄道に対する“地下鉄”という愛称であった。

大阪市は、都市計画の認可、軌道法による路線特許を得たあと、地質調査、工事設計、資金計画の策定を行い、昭和3年5月の市会で、認可路線のうちもっとも緊急を要する1号線の、東淀川区の南方から梅田～難波を経て我孫子に至る区間を第1期工事として着手する案を提出した。施行期間は昭和4年を初年度とする5カ年、予算総額は7,912万7,000円であった。

大正15年(昭和元年)、第1次都市計画事業の広路1号線御堂筋建設工事が開始され、昭和5年地下

高速鉄道計画路線

路線名	起 終 点	延 長	構 造
第1号	豊能郡豊津村大字榎坂～住吉区我孫子町	19.96 ^{km}	地下・高架
2	旭区森小路町南端～国鉄天王寺駅南側	13.70	地 下
3	浪速区市電大國町交差点～西成区玉出町南端	3.72	地下・高架
4	港区築港棧橋東側～住吉区平野西脇町	17.10	高 架
合 計		54.48	

鉄の起工式が行われた。密集する建物の移転に道路工事が続き、さらにその後を道路中央部の地下鉄開削工事が追う形で進んだ。国の財政難による第1次都市計画事業への国庫補助途中打ち切りや非募債政策などにより、資金計画は非常に困難を伴ったが、受益者負担金の充当などにより工事を続行、梅田～心斎橋間は昭和8年5月に、心斎橋～難波間は10年10月に、難波～天王寺間は13年4月に開通した。また、昭和10年4月に認可を得て工事に着手した3号線では、大國町～花園町間が17年5月に開通した。



工事中の市庁舎前



開通時の地下鉄心斎橋

都市計画第3期～第5期

下水道事業

都市計画下水道は事業、大正11～

13年に第1期、同13年～昭和2年に第2期事業を行い、旧市域(明治30年第1次拡張市域)は、一部を除いてほぼ下水道網の整備を終った。しかし、大正14年の第2次市域拡張で市に編入された周辺部の市街化がさらに急速に進み、衛生状態が著しく悪化しつつあった。そこで、旧市域のなかの一部未整備区域、ならびに新市域でもっとも下水道改良を必要とする八幡屋市岡、天王寺中道、今宮、大仁海老江、長柄中津、玉出、平野の計7排水区を選び、2,044haにおよぶ都市計画第3期下水道事業計画を策定、昭和3年3月31日内閣の認可を得た。

都市計画第3期下水道事業の概要(最終)

- 排水面積 2,044ha
- 下水管渠 409km
- 抽水所 新設4カ所 増設2カ所
- 施行年度 昭和3年～12年度
- 事業費 16,245,000円



大正10年の北区北部

大阪市が、欧米先進都市の下水道を範としながら、下水処理計画の調査に着手したのは大正11年である。翌12年には、本格的な「大阪市下水処理計画」をまとめ、同14年に市岡抽水所内に下水処理装置を建設して本格的な実験処理を行い、その調査・研究資料を基礎に、下水処理事業計画を樹立、都市計画大阪地方委員会の議を経て、昭和6年1月13日に内閣の認可を得た。

都市計画第4期下水道事業（下水処理事業）の概要（最終）

- 処理面積 2,409ha
- 下水処理場 2カ所
- 施行年度 昭和5年～15年度
- 事業費 21,575,000円

大阪市の下水処理計画は、当初は昭和3年決定の総合大阪都市計画において、全市域を中部、北部、東部、南部、淀川北部の5処理区に分け、各処理区ごとにそれぞれ1カ所の下水処理場を設ける計画であった。しかし、財源不足のなかで新市域の悪水路解消を急いで下水道改良工事を先行させるとともに、下水処理計画を、市内でもっとも緊急を要する中部処理区と北部処理区をまず事業化したのである。

事業内容は中部処理区では、西成区津守町に津守下水処理場、北部処理区では福島区（当時西淀川区）海老江町に海老江下水処理場を建設し、それまで家庭・ビル・工場から下水管で直接河川に放流していた汚水をすべて下水幹線に集めてこの下水処理場に導き、活性汚泥法で浄化処理したうえ河川

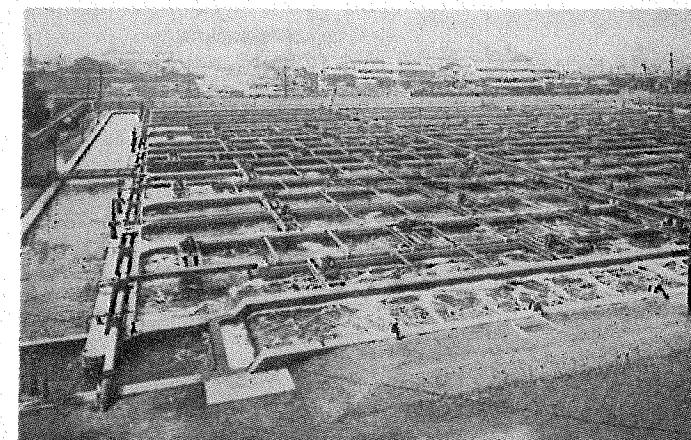
抽水所の新設は、海老江、中浜、津守、粉浜抽水所の4カ所、拡張は、市岡・北野抽水所で、昭和13年3月に全工事を完了した。

このように大阪市の下水道は、市勢の発展を迫る形で整備を急ぎ、開渠の悪水路を解消しながら、生活環境の改善に成果をあげてきた。しかし、これらの下水道改良工事によって収集された下水は、いずれも流末で付近の河川や海に放流しており、住宅・工場が増加してくると、必然的に汚水が増え、河川、海域の汚濁を招き、都市環境と保健衛生に著しい悪影響をおよぼす。そこで、この環境悪化を事前に防止する対策として、「下水処理」の必要が生じてきたのである。

に放流するものであった。

工事は、昭和6年着工して15年4月に両処理場が通水し、処理区域内では、汲取便所によらず、水洗便所が設置できることになった。

昭和16年5月14日の竣工式における坂間棟治市長は式辞の中で、次のように述べている。



津守下水処理場

津守・海老江処理場概要（通水時）

項目	津守処理場	海老江処理場
処理区名	中部処理区	北部処理区
排水面積	約1,403ha	約1,006ha
位置及び面積	西成区津守町 5万8,700m ²	福島区(当時西淀川区)海老江 3万600m ²
予想処理人口	73万4,000人	45万1,000人
計画平均汚水量	1,635m ³ /秒	1,017m ³ /秒
計画降雨時最大下水量	22.79m ³ /秒	13.17m ³ /秒
流入幹線	幅 管底高 深さ 3.64m O.P(-)4.07m 4.30m	幅 管底高 深さ 3.64m O.P(-)3.16m 2.91m
沈砂池	幅 長さ 深さ 2池 15.25m 15.25m 3.80m	幅 長さ 深さ 2池 12.20m 12.20m 3.80m
電動ポンプ	口径 1,200mm 470HP 5台 1,100mm 370HP 2台 700mm 140HP 5台	口径 1,200mm 700HP 4台 800mm 300HP 1台 500mm 90HP 5台
沈澱池	幅 長さ 深さ 2池 27.44m 27.44m 5.00m	幅 長さ 深さ 2池 24.38m 24.38m 4.11m
曝気槽	幅 長さ 深さ 6槽 17.10m 89.00m 5.00m	幅 長さ 深さ 3槽 27.20m 69.00m 5.00m
汚泥曝気槽	幅 長さ 深さ 1槽 4.50m 76.00m 5.44m	幅 長さ 深さ 1槽 4.00m 57.00m 5.40m
沈澄池	幅 長さ 深さ 3槽 33.53m 33.53m 4.50m	幅 長さ 深さ 3槽 27.44m 27.44m 4.42m

「…国運ノ発展ニ伴ヒ、各種工場ノ簇生ト高層建築ノ増加トハ逐年汚水排出量ノ激増ヲ来タシ、市内河川ノ汚染度ヲ高ムルノミナラス、豪雨時ニ於ケル氾濫ノ禍害尠ナカラサルモノアリ。更ニ他面一般家庭ニ於ケル汲取式便所カ悪疫伝播ノ媒体トナリ市民ノ保健ニ脅威ヲ加ヘツツアルハ識者ノ齊シク認ムル所ニシテ之カ根本的解決ハ下水処理設備ノ完璧ニ俟タルヘカラス……幾多ノ困難ヲ克服シテ今ヤ其ノ工ヲ竣ヘ将来市民ノ保健衛生上裨益スル所多大ナルヲ信シ、洵ニ同慶ノ至リニ堪ヘス」

大阪市の下水道事業は、明治・大正・昭和戦前期にわたって、都心部の開渠の公共下水路と周辺部の悪水路を、暗渠または下水管に改良した。そして、昭和15年に下水処理場を建設して汚水浄化と、汲取便所の水洗化を実現し、生活環境施設の近代化に大きな役割を果たすとともに、「下水道使用料」の徴収を開始した。この下水道使用料制度の新設は、都市計画法が認める受益者負担金制度の考え方を発展させたもので、その後のわが国の下水道事業の進展に画期的な道をひらくものであった。

なお、都市計画第4期下水道事業（下水処理事業）で除外された地区を対象に、昭和12年3月27日に認可を得た都市計画第5期下水道事業は、着手直後に戦時体制に入り、その後の戦争激化で事業は容易に進捗せず、下水処理場はほとんど着手できないまま、全体計画の約20%の実績にとどまって中断した。

事業推進へ受益者負担金制度創設

（下水道事業）

受益者負担金は、各事業（3-5、4-4）の項で触れたように、都市計画法第6条の規定に基づき、都市計画によって著しく利益を受ける者に、その受ける利益の限度に応じて、都市計画事業に要する費用の全部または、一部の負担を要請することができる制度である。

大阪市が、この受益者負担金制度を最初に設定したのは大正11年6月に認可された都市計画第1期下水道事業である。この事業は、わが国最初の都市計画事業で、受益者負担金および都市計画特別税による家屋税と公債をもって事業費としたが、このうち受益者負担金は内務省令で工事費の6分の1に定められ、1坪当りの受益者負担額は、各排水区の総負担額をそれぞれの有租地面積で割って算出され、後続の都市計画第2期・第3期・第4期下水道事業もこの負担金を重要財源としてそれぞれ事業を推進したが、第3期・第4期下水道事業では、受益者負担金を4分の1に改訂した。

下水道使用料			
1.	湯屋営業汚水 排出量1立方メートル迄	毎	1銭以内
2.	前号以外ノ汚水ニシテ排出量 1戸1月12立方メートル以上ノモノ	排出量1立方メートル迄毎に	3銭5厘以内。但シ処理ニ特別ノ費用ヲ要スルモノニ付テハ2倍以内ヲ増徴スルコトアルベシ
3.	水洗便所	大便所	1箇1月 20銭以内
		小便所	1箇1月 10銭以内

以上の受益者負担金は、下水道の建設事業にかかるものであるが、都市計画第4期下水道事業（下水処理事業）では、いぜんとして苦しい財源を克服するため受益者負担金制度をさらに拡大し、前述のとおり新しい財源として下水道使用料徴収制度創設を計画した。

この下水道使用料徴収制度の導入については、国の根拠法規もなく、わが国に前例もないことからその実現には政府との折衝に非常な苦心が払われたが、昭和13年3月29日に本市最初の下水道条例制定（14年2月10日改正）、14年2月22日に市町村施行令が改正されて、下水の使用料が、水道、電気、ガス、鉄道料金等と同じく、内務大臣の許可を受けてこれを徴収することができることになったのである。

（御堂筋線〈道路・地下鉄〉）

第1次都市計画事業で広路1号として決定した御堂筋は、幅24間（43.6m）で、国鉄大阪駅前から南海電鉄難波駅前に至る計画である。大阪駅前から南へ、淀屋橋南詰まではすでに市電道路が開通しており、工事は拡張であるが、淀屋橋以南は木造建物の密集地域であって、これを貫通する工事費は当時で4,000万円といわれた。国庫補助の中断と国の非募債政策のなかで、本市は、この難工事の着手に際し、次のように受益者負担金制度を適用することとした。

昭和15年度下水道使用料概算	
下水道使用料収入	1,566,000円
支出額	2,197,456円
公債償還費	1,424,102円
下水道維持管理費	773,354円
差引不足額	631,456円

下水道使用料の徴収開始

下水処理開始と同時に、本市は全国最初の下水道使用料の徴収を開始した。本市第7代の関市長は、かねてからわが国の下水道の発達、財政上の理由で著しく遅れていることを痛感し、昭和3年に「下水道事業の経済」という論文を発表、下水道使用料制度の導入を提唱していた。その論旨は、「従来、下水道のような公共施設の建設または維持管理の費用は税金でまかなうのが通説となっているが、下水道のようにその施設を利用し受益するものが個別に計算できる場合は、その利用者が利用の程度に応じて経費を負担するのが公平の原則に適合する。そして市町村はその徴収した受益者負担金並びに使用料で、さらに公共施設を拡充・維持管理し、施設の近代化を進めるべきである。」というものであった。

このような下水道使用料制度導入の提唱は当時としてはまったく新しい思い切った発想であり、政府内でも大きな議論が巻き起こり、結論が出るまでに長い時間を要したが、再三の陳情の結果、ようやく認可され、下水処理場の完成をまって、昭和15年度から徴収を開始した。下水道使用料制度の画期的な新設は、その後のわが国の下水道事業の進展に大きく寄与することになったのである。

- ① 全体工費の3分の1を受益者負担金でまかなう。
- ② 受益者負担金のうち、半分を御堂筋に面する間口割りとする。
- ③ 受益者負担金残り半分を面積割りとする。

という内容である。

受益者の「受益」は、御堂筋ができることによって、土地の利便性が増し、評価が上がる。その評価の上昇分を土地所有者である受益者が負担し、施行者がこの負担金を徴収して工事費に充当するというものであった。

関市長は提案理由の中で「停車場が出来マスル付近ノ距離……其距離ニ於テハ地価が相当ニ上ルト云フコトハ明白デゴザイマス。……色々外国ノ例等モアリ、主務省ノ方カラモ材料ヲ得テ研究致シマシタ」と述べている。

御堂筋の本町～南久宝寺間の例では、御堂筋に面する土地は間口1間(1.8m)につき1,000円。面積は御堂筋と民有地境界線から東西奥行120間(218m・御堂筋幅員の5倍)を第1地帯～第4地帯に区分して課し、第1地帯で間口10間、奥行10間(100坪)の土地は、14,100円の受益者負担金となった。

一方、地下鉄建設資金についても道路と同じ考え方で受益者負担金が充当された。
 地下鉄建設にかかる受益者負担金は、駅を中心に受益の及ぶ範囲を半径500mと定め、その地域内で駅から100m遠ざかるごとにA・B・C・D・Eの5段階で逓減する方法がとられた。負担金の額は、工事費の4分の1で、坪当たり平均15円。第1号線(南方一あびこ間)の総事業費予算7,912万7,000円のうち、起債6,372万2,000円、受益者負担金収入は1,254万6,000円を計上した。

土地所有者の中には、当時のお金で何万円と負担した人もおり、この徴収がまた大変なものであった。特に御堂筋に面していない人などからは、「御堂筋から遠く離れた私らが、なぜ金を払わねばならないのか…」と言う人達が非常に多く

実際の徴収額は計画を下回ったものであった。

市会においても路線計画ならびに受益者負担金その他の問題で修正案が乱立し、一時非常な混乱を呈したが、結局、①3号線(大国町～玉出間)の早期着工、②1号線南方駅以北の路線計画策定、③受益者負担金の公平とその軽減、という付帯条件つきで、昭和3年9月に原案承



完成した御堂筋

認された。御堂筋の道路とその地下を走る高速鉄道は、こうして早期完成に向かって工事を進めたのである。

4-5 水道・港・市電・公園の整備

市制発足(明治22年)時の大阪市は、旧大坂三郷を継承する面積15.27km²、人口47万人の町であったが、以後人口増大と市街地拡大に対応しながら、上水道、下水道、築港、市電、道路・橋梁、地下鉄と順次大規模な基盤整備事業が着手され、昭和15年には面積187.44km²、人口325万人の大大阪が出現していた。

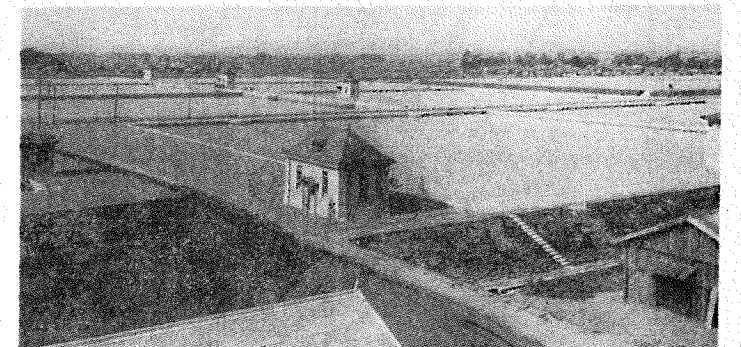
水 道

市制発足後最初の衛生施設として着手した水道事業は、明治28年に計画給水人口61万人(1日最大給水量5万1,240m³)で通水した後、第1回拡張工事(明治30～45年)で第1次市域拡張で市に編入された地区へ送・配水管を延長、第2回拡張工事(明治41～大正3年)では淀川右岸に面積45万m²の柴島水源を建設した。

柴島水源の配水方式は、それまでの自然流下式(桜宮水源→大阪城配水池→市内)ではなく、浄化した水を蒸気ポンプにより直接市内へ配水する方式で、この「直送式」を採用したことは、当時の水道技術としては画期的なことであり、計画給水人口150万人、1日の給水能力21万9,000m³となり、その規模においても東洋一といわれた。

大正4年、旧式の桜の宮水源を休止、以後、第3回(大正8～11年)、第4回(大正14～昭和5年)、第5回(昭和8～15年)、第6回(昭和15～20年中止)の拡張工事を行った。

毎年10万人前後増え続ける市内人口の需要増に対する施設規模の拡張と改良で、第4回拡張工事では、本市初めての急速ろ過法の採用で給水能力57万7,000m³を達成した。また上町台地の高地区配水設備を改善、第5回拡張工事では計画給水人口330万人、1日最大給水量86



柴島水源