

# 都市政策

季刊 第79号 '95.4

## 特集 阪神大震災と神戸市復興への提言

阪神大震災の被災状況から学ぶ .....	田中茂
神戸都心再生への都市デザイン提言 .....	安田丑作
大震災の教訓と災害に強いまちづくり .....	高井広行
減災をめざす危機管理と兵庫モデルの提案 .....	河田恵昭
阪神・淡路大震災住宅復興への提言 .....	高田光雄
交通復興の理念 .....	中川大
防災都市と都市経営 .....	高寄昇三
(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞 .....	編集部

## 特別論文

イギリスの都市行政V .....	高寄昇三
------------------	------

## 行政資料

平成7年兵庫県南部地震における 神戸市の被害と消防活動の概要 .....	神戸市
神戸市災害対策及び震災復興関係資料 .....	神戸市
神戸市復興計画ガイドライン .....	神戸市

財団法人 神戸都市問題研究所

---

# 都市政策

---

## 第78号 主要目次 特集 マルチメディア

あだかも押し寄せて来る世紀の洪水のように .....	浜野保樹
地域社会とマルチメディア .....	北村新三
	田中克己
マルチメディアが開く新しい産業社会 .....	佐藤富男
情報通信の新たな展開を目指して .....	岩戸利夫
マルチメディアビジネスって? .....	矢野孝一
アメリカにおけるマルチメディアの動向と評価 .....	鈴木蘭子
神戸市における国際マルチメディア文化都市構想 .....	山下彰啓

---

### 特別論文

イギリスの都市行政IV .....	高寄昇三
-------------------	------

---

### 行政資料

神戸文化・情報都市構想報告書 .....	神戸市企画調整局
----------------------	----------

## 次号予告 第80号 特集 阪神大震災と応急体制

1995年7月発行予定

震災時における公共サービスの在り方 .....	林宜嗣
震災時の消火活動における教訓と課題 .....	別府美芳
直下型地震における救急現場の実態 .....	菅原隆喜
震災時における広報活動 .....	桜井誠一
震災時における区役所の活動 .....	谷口時寛
震災時における災害対策本部民生部の活動 .....	酒井昭夫
震災時における災害対策本部衛生部の活動 .....	坪井修平
アメリカにおける震災時の応急体制 .....	鈴木蘭子

---

## は し が き

このたびの阪神大震災で被災された方々におかれましては、謹んでお見舞申し上げます。一刻も早くもとの生活をとりもどされるよう願っております。

本号は、「マスタープランと都市」の特集により発行する予定でしたが、今年の1月17日の阪神・淡路大震災により神戸市をはじめ阪神地域の諸都市が大きな被害を受け、急遽「阪神大震災と神戸市復興への提言」の特集号として発行することといたしました。

今回の地震は近代化した大都市を直撃した初めての直下型であり、前例のない大きな被害をもたらしました。全体で5,500人を超える死者、3万5千人近い負傷者、17万棟以上の家屋が全・半壊や全・半焼しました。そのため、復旧や復興も前例のない大規模なものとなっています。また、今回の震災で、日本の都市における危機管理体制や住宅、ライフライン、都市交通など様々な課題が顕著に表れました。そこで、今回の特集では学識経験者に都市問題の観点からの復興への提言を行っていただきました。

本誌は都市問題の専門誌であり、本号やこれからの特集号が被災地の復興や防災都市づくりの研究の一助になればと願っております。

本誌編集部のある神戸都市問題研究所は、震度7の激震地の一つである三宮に所在していたため、事務所の復旧などに時間がかかり、本号の発行が遅くなりましたことをお詫び申し上げます。本年度も季刊誌として4回の発行を行っていきたいと考えておりますので、引き続きご愛読いただきますようお願い申し上げます。

---

## 特集 阪神大震災と神戸市復興への提言

阪神大震災の被災状況から学ぶ……………	田 中 茂	3
神戸都心再生への都市デザイン提言……………	安 田 丑 作	10
大震災の教訓と災害に強いまちづくり……………	高 井 広 行	17
減災をめざす危機管理と兵庫モデルの提案……………	河 田 恵 昭	26
阪神・淡路大震災住宅復興への提言……………	高 田 光 雄	35
交通復興の理念……………	中 川 大	43
防災都市と都市経営……………	高 寄 昇 三	49
(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞……………	編 集 部	58

/// 特別論文

イギリスの都市行政Ⅴ……………	高 寄 昇 三	60
-----------------	---------	----

/// 潮流

政治資金収支報告書コピー請求に関する最高裁判決 (76)		
デリバティブ取引 (77)	神戸市震災復興緊急整備条例 (79)	
永住外国人の地方参政権に関する最高裁判決 (81)		
WHO神戸センター (83)		

/// 行政資料

平成7年兵庫県南部地震における 神戸市の被害と消防活動の概要……………	神 戸 市	85
神戸市災害対策及び震災復興関係資料……………	神 戸 市	94
神戸市復興計画ガイドライン……………	神 戸 市	105

/// 新刊紹介 ……………		157
----------------	--	-----

# 阪神大震災の被災状況から学ぶ

田 中 茂

(神戸大学名誉教授)

## 1 はじめに

今回の直下型大地震により神戸市を始め芦屋・西宮・宝塚・伊丹・尼崎の諸都市及び淡路島北部の町等の地域にわたって、各種の構造物が未曾有の大被害を蒙るとともに多数の人々が死傷され、被災者も莫大な数に上ったことは、まことに悲惨であり痛恨の念を禁じ得ない。筆者は、建物や各種構造物の被害状況を神戸市と芦屋・西宮両市の表六甲地域の市街地を対象に、建設・地質関係のコンサルタント7社に依頼して、入念に調査を始め野外調査を終え目下取りまとめ中である。調査対象は上記の外に、山腹斜面、河川、港湾などの被害状況も加え、それぞれ専門の立場から、被害の程度を幾つかの段階に分類した被災地図を作成し、その作業は数日中に終了する予定である。筆者自身は表六甲諸河川沿いに歩き、地形、地質、並びに地下水面の地盤面からの深さ等を調査している。これらの結果を前記被害程度を表す地形図に併記して、被害の程度の差が如何なる原因により出現したものかを究明することに鋭意努力中である。

なお、地震発生後今日までの間に、この原因として、特に震度7を示すベルト状の沖積層の地帯は、このような地帯の厚い堆積層の底部の花崗岩塊中に存在している活断層群の上に位置しそれらの活動と考えられるという考え方がかなりの数の地質の専門家達から述べられている。しかし、地盤面からの深度1,000mを超える厚さの堆積層の底のことであり容易には確認し難いことも事実である。

## 2 今回の地震の縦波と横波の伝播状況と地震の加速度

今回の地震の縦波と横波の伝播状況と鉛直方向の地震の加速度並びに水平方向の地震のその大きさなどの把握された諸地点における記録によれば、今回

の直下型地震の特徴をしてつぎの2点を指摘しうる。(1)地震の縦波と横波の到達時刻にほとんど差がみられない。(2)地震の鉛直及び水平方向の加速度の実測記録は、記録装置の置かれていた場所及び同じ場所でも地表からの深度による堆積層の種類・締り具合により異なっているが、総じて大きい値で、重力の加速度の50%から80%にも達し、鉛直加速度が水平加速度を上廻る値を示すものもあったと報じられている。

重力の加速度は981 Gal (加速度の C.G.S.単位で1 Gal は  $1 \text{ cm/sec}^2$  の大きさの速度変化を示す) であるから、質量  $m$  の物体に作用する水平地震力及び鉛直地震力はそれぞれ  $ma_H$  及び  $ma_V$  で表される。(  $a_H$  は水平加速度,  $a_V$  は鉛直加速度) ちなみに、今回の地震発生以前の神戸地区の普通の構造物の耐震設計では約  $a_H = 200 \text{ Gal}$ ,  $a_V = 0 \text{ Gal}$  を採用し、滑りや転倒などの安全率を1.5より大きく採っていたのである。いずれにしても、今回の地震時に作用した水平並びに鉛直地震力の大きさは、従来の設計に考慮されていた地震力の大きさよりもはるかに大きかったことはいうまでもない。

今回の規模の地震に対しても耐えうる構造物としてどのようなものを選ぶかは、その構造物の耐用年数や使用年数と地震発生頻度とのかね合いや、その重要度、建設費と破壊後の再建に至るまでの総損害額などを総合的に判断して決定されなければならない。

### 3 表六甲山系と大阪湾にはさまれた傾斜地に発達した市街地と地形・地質

六甲山系を構成する花崗岩塊が約300万年の間に今日の高さにまで上昇するとともに大阪湾側の同岩塊は逆に沈下し、その間に幾回もの岩塊のずれが生じ、断層が多数生じる毎に今回のような大地震を1,000年前後の時間間隔でくり返しつゝ今日に至ったといわれている。したがって、将来もこのような活断層の動きに起因する直下型地震が、岩塊に歪が蓄積してある大きさに達する毎に今回の地震程度のエネルギーで、発生する可能性は高いといわれている。

問題は、このような地震の発生する時期の予測は今日の学問技術では不可能である点にある。人間の一代は大自然のそれに比して極めて短く、今回の地震とその前に生じた地震との間に経過した年数は大阪市名誉教授藤田和夫氏に

よれば、約1,000年であるとのことであり、古文書にもその記述は発見し難い。

「災害は忘れた頃にやってくる」の譬の通り、一世代が30年位で次世代に順次交替する現実に鑑み、数十代にもわたる年月の経過があると、すっかり忘れられてしまうのも当然であろう。ことに、今回大被害を受けた神戸市域には百数十年前はいくつかの集落が点在していたに過ぎず、農耕地がその大部分を占めていた。他面、忘れてはならないのは、表六甲山地を流下する大小流域の諸河川が、数十年毎に六甲山系に襲来した集中豪雨に起因した多数の山腹崩壊とこれに伴う土石流の通路となり前記農耕地への流出と土砂石礫堆積が幾回となく繰り返されて、今日の地形・地質が生まれてきたことである。近世になり農耕地が急速に市街地化するとともに神戸港の発展につれて、旧河川流路の付け替えや暗渠化、臨海地区の埋立、人工島の築造、埋立土砂採取跡地のニュータウン建設などが行われてきた結果として今日の神戸市等の姿が生まれた。

上述した土砂石礫堆積地は過去1,000年の間は今回のような大地震の洗礼を受けておらず、堆積土層の上層ほど堆積土砂の締りの程度は小さいと思われる。臨海埋立地や人工島などは各種の土砂を軟弱な自然堆積土の上に投棄して築造されたもので、埋立土砂の重量により、その直下の上記ヘドロ層内の水が抜け出す結果、圧密沈下現象が起るのを供用開始までに終了に近い状態にする目的で、水抜きを容易にするための砂杭工法など種々の工夫がなされてきた。今回のような地震に見舞れると、埋立地のヘドロ並びに埋立土内の地下水は、それより低部の洪積層が幾回もの過去の直下型地震の洗礼を受けてかなりよく締り層の骨格がかなりしっかりしていて、その地下水は動揺し難いのに比し、これらの軟弱地層の骨格がしっかりしていなかった結果、比較的容易に動揺し、しかも地層中に既に存在していた水みちや新しく生じたものを通して一斉に地表に流砂現象を伴って噴出するとともにかなり締まった結果、数十糎から深い所では数米の地表沈下が生じたのである。付言すれば、埋立地でも明治中期頃から大正の末期頃にかけて施工されたものでは地下排水施設などはあまり設けられてはおらない関係で、液状化現象は前記埋立地に比べてあまりみられなかった。

埋立地ではない前記土石流などの堆積地は、神戸市や阪神間諸都市の縮尺1/2,500の地形図に記載されている各地点の標高を参考とし適当な標高を選び、例えば、2.5m、5m、10mなどの等高線をいくつか記入すると、堆積地の範囲、輪廓、地表面勾配などを明らかにし得るし、さらにこの地形図に旧溜池、旧河川の流路などを記入して、新旧溜池や河川などとの相対位置・高低の関係を明らかにして、土石流などの堆積があまりみられず、沖積層や低位段丘層が浅い位置に存在する場所などの輪廓を把握し得る。

筆者は大小数多の表六甲諸河川の流路沿いに歩き、地下水面と流路の流水との接線の位置、溜池、井戸、沼沢地などの水面、既設ボーリングで把握された地下水の水面の標高を把握した後に地下水位の等高線を描いた。地下水の等高線と比較的ゆるく堆積した地層の表面との標高の差、すなわち、「土かぶり」の厚さが一定値を超えた地帯においては総体的に構造物の損傷の程度は比較的小さく、逆に、これが一定値以下となると急に一般的に構造物の損傷の程度は大きくなることが明確になった。

#### 4 直下型地震時の表層地下水の挙動とその水面とその上に乗っている最上層の動き

表層地下水は最近の数百年間に堆積したゆるい表層内を流下している。海と山との水平距離が比較的短い表六甲傾斜地の沖積地に近づくと地表面の勾配に比して、その水面は緩な傾向を有している。今回発生したような地震動がこの種の地下水帯に作用すると、どのような挙動を示すかについて考察すると、以下のようなものである。大きい石礫内の水塊は鉛直地震動を受けると水面の上を蔽っている表層が細粒からなる場合は、それら両層の境界面に動水圧を上向きに及ぼす。なお、間隙を構成している土粒子が主に砂礫・玉石などからなる段丘層では、比較的大きい間隙を有してはいるが短時間では地下水がこの層の間隙内に浸透する距離は短い。この地下水塊のはげしい地震動による水衝圧を受けて最上層土の骨格の強さと土層の重量がどのように抵抗し、その結果、表層土の震動状況がある程度以下に留まるとともに不等沈下量もある限度以下におさまるや否やが前述の「土かぶり」の厚さと構成材料に支配され、その境界値とみ

なし得る厚さは筆者によれば、4～5 mとみられることが、実地の構造物の被災の程度などから判断された。

さて、土石流などが堆積した地層の特徴としては、この地表に近いこの層も大きな玉石や巨礫などからなり、土かぶりの比較的うすい所でも、地下水が地表へ噴出する水みちとなる地割れや噴出孔の形成とそれに伴う土の液状化現象などの発生を許し難い地層である傾向がある。ただし、旧溪流を人工的に切土した材料で埋立てて造成した広場等に地割れや噴砂の孔が、今回の地震により生じた跡がみられた所もある。

今回の地震の発生時において各地点に設置されていた各地層内の地下水面の経時変動を観測していた自記水位計が作動していたものが捕えた記録によれば、1 昨年1)の秋以来続いている異常渇水のために六甲山系を構成している基岩の裂力地下水の水みち (Fissure Water Artery) 内の地下水位は例年の1月17日頃のものに比して相当低位置にあったことが筆者らが関係している各山間部で確かめられているし、沖積地層に設けられている井戸やボーリング孔などにおいても同様な傾向が認められている。この事実と豊水期の地下水面は例えば、1993年の夏季のように降雨量が例年になく多い年や六甲山系に多数の山くずれを生じた1938年や1967年の梅雨期のような異常な降雨量の多い時期には、基岩内の裂カ地下水並びに堆積層内の浅層地下水のそれは概して高い位置にあった。

今回の地震時に作用した地下水の衝撃圧の水頭は水面の上下地層の締め具合や土粒子の粒径分布、間隙の大きさ、震源からの距離などによっても異なるが、沖積層の表層で、大きいもので5～6 mであった。埋立地などの液状化のはげしい所では大きいもので10 m余に達したと考えられるものもあった。この理由として考えられることは、人工島では特に地震時に際してこの水頭は大きい、ある特定の排水孔やき裂を生じたり、予め設けられていた砂坑などから集中的に圧力水の形で噴出するのに対し、自然の沖積地層においては地震時直前の地下水面から、地震時にはいくつもの排水孔などから地下水が噴出することなく、全面的に地下水がその上の表層に水衝圧を加える。表層が玉石や巨礫などからなる層の場合には、この地下水面上の表層の下面に作用する上向きのこの地震

時動水圧は、この層の間隙が大きい部分に地下水が収容される効果として、減少することになる。このような動水圧を軽減する作用があまり働かない表土層は、それ自体も鉛直上向きの地震力を重力以外に受けて見かけの重量が軽くなる結果、全体的にこの層が、地下水の地震時動水圧を受けて上昇し、この動水圧が短時間に幾回か作用するに伴い波状の上下震動をくり返すことになる。さらに、水平方向の地震時動水圧や地震力が上層に加わるが故に、このような層の震動はさらに複雑なものとなる。このような地盤の震動に地上並びに地下構造物の動きが追従し難いものの多くは破壊されるに至った。

#### 5 直下型地震に起因した山腹崩壊と今後の集中豪雨時の山腹崩壊の予想

今回の直下型地震に起因した山腹崩壊は、集中豪雨時の崩壊機構とは大きく異なる。すなわち、後者においては集中豪雨によりはげしい強度の降雨により山系を構成している岩盤の裂カ地下水の水脈中を流れる流量、水位がともに急増し、特に、水脈が集中交差している斜面部では被圧地下水の水頭の急上昇が生じ、この揚水圧が基岩を蔽っている堆積層や風化土層に揚水圧（Uplift water pressure）を加え、これが土粒子間隙内に急増する水圧をかけることになり、間隙を押し拡げる作用が続く結果、土粒子からなる土の骨格を破壊するに至ると、土はもはや固体としての性質を保ち得なくなるに至り、流体の性質に変わる。このようにして土石流、土砂流、泥流などの形で斜面をはやい速度で流下するに至るのが主な機構<sup>1,2)</sup>であり、この外、パイピング現象<sup>3)</sup>に起因する進行性崩壊やすべり面に沿う土塊の崩壊などの機構も加わった複合機構であることが多い。この種の崩壊は六甲山系全体において3,000～4,000ヶ所の崩壊ヶ所に達したことは、昭和年代に生じた昭和13年、全36年、全42年の梅雨前線性豪雨時において明かである。

今回の地震に起因する山腹崩壊は、山系を構成している基盤岩に生じている破碎帯、節理系等の帯状に発達している部分などでは、これらの各種の大きさと形状に分断されている岩塊群の崩壊の際の推力は地震力・水圧などが主であるが、今回の地震は稀にみる渇水時に生じたため、水圧は今回の基岩くずれには寄与せず、地震力が推力であったと判断される。今回生じた崩壊ヶ所は六甲

山系全体で百数十ヶ所であった。今回の地震ではこの外に地すべりまたはこれに類した不安定化が相当規模で幾ヶ所か発生したが、これらはいずれも筆者の調査によれば、稀にみる渇水期であったにも係らず地下水位が高い斜面で発生し、地下水の地震動に起因する土の骨格の破壊につながる土塊の流体化であったと結論された。

今回の地震が、山系に発生している基岩の割れ目を従来より拡大した所もあり、そこでは雨期の集中豪雨時には岩くずれがさらに生じる可能性が高い。また溪流を横切り新らしく今回の地震により基岩に割れ目が生じた所や裂カ地下水の流路が狭くなり、地下水面の上昇が豪雨時に地震前より容易になった所などは警戒を要すると同時に水抜きボーリングなどによる排水対策を講じる必要がある。

本年を含めてここ数年以内に予想される集中豪雨時には、特に裂カ地下水の流路が集中している山麓の住居、建築物、諸種の構造物の安全を保つための水抜を始めとする斜面安定対策を施すか、適所に避難するか、建物の構造を防災を考慮したピロティ式の中高層の鉄筋または鉄骨コンクリート構造にするなど工夫をこらすことも重要である。

#### 参考文献

- 1) 田中茂：六甲山系の山くずれ，建設省六甲砂防工事事務所主催第6回砂防講演会 平成6年12月
- 2) 田中茂：豪雨に起因する斜面崩壊の詳細な検討，第30回宅地防災月間講演会 テキスト 神戸市土木局，平成2年5月
- 3) 田中茂：静岡市丸山町斜面上部の「パイピング現象」に起因する進行性崩壊に関する模型実験，平成4年10月

# 神戸都心再生への都市デザイン提言

## — 快適文化都市づくりに向けて —

安 田 丑 作

(神戸大学工学部教授)

### はじめに

このたびの阪神・淡路大震災は、神戸の市街地の広い範囲に大きな被害をもたらしたが、その中核をなす都心地区においても壊滅的打撃を受けた。今回の震災後、筆者等はただちに「神戸都心再生研究会」を組織し、今後の神戸震災復興計画において、都市機能の回復・復興の鍵を握ると考えられる都心地区再生のあり方を各分野から検討してきた。本稿では、この研究会での討議をもとに、特に都市デザインの視点から三宮地区を中心とした神戸都心再生の基本方向を構想するとともに、実現のためのいくつかの具体的方策を緊急提言することとしたい。

### 提言 1 — 都心道路体系を再編する —

神戸都心への東西からのアクセス自動車交通は、山手・中央・浜手の三大幹線が担っているが、同時にこれらの幹線道路には都心アクセス交通とは直接関係ない通過交通が混入している。とりわけ三宮駅前や元町駅前を通過する中央幹線は両交通による混雑は日常的にも深刻であった。今回の震災では、JR、阪急、阪神の鉄軌道をはじめ、阪神高速道路神戸線、同湾岸線などが倒壊、落橋などで全面ストップして東西の広域的幹線アクセスが途絶した。そのため復旧段階においては、一般街路に通過交通を含めた自動車交通量が集中し都心地区を中心にして市街地道路は混乱を極めた。

今後の市街地復興計画においては、こうした都心地区を中心とした交通環境を改善するために、都心に集中する自動車交通量の軽減・円滑化とともにリス

クの分散化を図る必要がある。そのため次のような都心道路体系の再編と交通環境の整備を進めることを提案する。

①既存の阪神高速道路神戸線や計画中の同湾岸線など広域的通過交通については、都心に隣接する臨港地区の再編整備に合わせて、都心アクセス交通とは分離した迂回ルートとして整備する。その際、都心とウォーターフロントとを空間的に分断している阪神高速道路神戸線および浜手バイパスの高架道路構造については、地下化あるいは掘割化する。

②都心地区をとりまく山手幹線、浜手幹線（海岸通）、鯉川筋、生田川筋を都心アクセス循環道路として位置づけ、駐車場およびその案内システムとの一体的整備を図る。同時に都心地区内においては、回遊性のある歩行者空間のネットワーク化を推進する。

③都心地区内のフラワーロード（税関線）、中央幹線、京町筋、磯上通については、都心のシンボルロードとして位置づけ、快適な歩行者環境と街並み景観整備を図るとともに緊急時の防災拠点となるよう沿道建築物を含めた積極的整備を進める。

## 提言 2 一緑と水のネットワークを形成する一

山と海に挟まれた神戸の街は、その自然条件を活かした特色ある都市景観を形成してきたが、それは同時に災害を受けやすい土地条件をあわせもつことを今回の震災によってあらためて知らされた。今後の復興都市づくりにあたっては、こうした自然との共生を図りつつ、災害の予防や災害時の被害を最小限に抑える防災都心づくりが求められるが、その基本となるのは都市全体での〈緑と水のネットワーク〉を実現することであろう。都心地区の再生においても、海と山そして川の自然環境資源を最大限に活かした快適環境の実現とそれ自体の防災拠点化を図り、都心全域に緑と水のネットワークを実現する。特に都心地区にあっては、都市・地区・街区の各都市スケールに対応した多様な広場空間と道空間を活用した緑と水を導入した歩行者ネットワークの形成により災害時における安全な避難誘導システムを構築する。

### 提言3 ―フラワーロードをモール化する―

新神戸駅から都心を南北に貫く税関線は、これまでもフラワーロードの愛称で知られ都心のシンボルロードとして彫刻と緑をとり入れた歩行者空間の整備が進められてきた。しかし同時にこの道路は、都心への自動車アクセスとしても大きな役割を担っており、特に災害時においては十分な歩行者空間が確保されているとは言い難い。そこで先の都心道路の再編（提言1）にあわせて、このフラワーロードの歩行者空間の一層の充実と緑と水を積極的に導入したモール化を提案したい。

①フラワーロードのうち、特に加納町交差点から税関前までの歩道を拡幅整備し、沿道空間と一体となって中央都市軸・国際文化軸として機能強化を図り、新しい神戸の都心にふさわしいシンボルロードとして再生させる。

②このモールの軸線上を南下した位置には、後述するウォーターフロント再編整備にあわせたメモリアルパークを経て、モールの焦点となる大噴水を設置する。この新しいモールによって、神戸の都心と港が視覚的にも一体感のあるものとなると同時に、大噴水の夜間のライトアップなどの空間演出によって新生神戸のランドマークともなろう。

③災害時にはこのモールは、自動車交通を遮断して東公園やメモリアルパークなど公園・緑地と一体となったオープンスペースを提供するとともに、都心の防災中枢拠点として機能できるよう整備する。このモールを中心にして展開する「神戸まつり」の祝祭空間は、この震災後は防災上の新たな意味を付加されることになろう。

### 提言4 ―都心の歩行者交通環境を改善する―

三宮には、JR・阪急・阪神をはじめ地下鉄、ポートライナーなどの鉄軌道、さらに各系統のバス路線も集中しているが、各種交通が錯綜して円滑な歩行者流動に欠けていた。都心機能の配置としては三宮への一極集中を是正しつつ、三宮都心の交通結節機能を円滑化し神戸の顔として分りやすく快適な歩行者交通環境の改善を目指す。

①各交通機関の円滑な連絡を図れるよう駅舎の統合・一体化と駅前広場の拡充、改札システムの合理化などを積極的に進め、各駅と地上・地下・デッキレベルを結ぶ3層の立体的な歩行者ネットワークを都心街区の再開発整備にあわせて面的広がりをもって実現する。

②この3層の歩行者ネットワークは、高齢者や身障者にもアクセスしやすく非常時にも安全で代替可能な避難ルートともなるよう配慮し、各レベルにゆとりとうるおいのある広場空間を確保する。

③地上の車両交通を軽減し、非常時にも緊急・物流車両を確保するため、都心の公共・民間の地下空間を総合的に活用して、駐車場と荷さばきなど物流サービス拠点を整備するとともに、拠点相互を連結する物流・駐車ネットワークを構築する。

#### 提言5 一個性と魅力ある街並みを形成する一

神戸の都心の大きな特色は、山と海それを結ぶ坂といった地形特性とともに旧居留地をはじめとする歴史・文化的環境資源に恵まれていることにあった。今回の震災では近代洋風建築など神戸都心を特色づけてきた多くの環境資源をも失ったが、神戸都心の再生にあたっては、それぞれの地区特性に応じた活力と魅力のある都心空間像を構築することが求められる。

①旧居留地地区を中心にして、今回の被災で幸いにも全壊を免れた近代建築についての保存活用を図るとともに、倒壊した近代建築の再建にあたっては原建築のイメージ保存など建築デザイン的特色を街並み景観として継承する。

②フラワーロード、京町筋など特に南北のストリートデザインにあたっては、港へとつながる眺望回廊（ビジュアル・コリドール）の形成を目指す。

③街区単位での共同化による建築物の再建を促すことにより、街角広場などの公開空地の確保、低層部への文化施設・アメニティ施設の導入などによるゆとりとうるおいのある街並み形成を図る。

④これらの空地や施設は、同時に災害時の防災拠点としても活用できるよう配慮し、歩行者空間のネットワーク化を通じてそれぞれの地区レベルで防災ネッ

トワークを構築する。

### 提言6—ウォーターフロントを再編・活性化する—

これまで阪神高速道路神戸線や浜手幹線（海岸通）によって分断されていたウォーターフロントを再編し、神戸港発祥の地を記念すると同時に震災復興のメモリアルゾーンとして都心地区との一体的整備を図る。

①先に提案したフラワーモールの軸線上にメモリアルパークを設置し、ウォーターフロントの緑地公園であると同時に災害時の防災拠点として整備する。その際、神戸税関などのゾーン内の近代建築物については積極的に保存活用を図り記念建築物として位置づける。

②メリケンパークとこのメモリアルパークを結びさらに東西のウォーターフロントへの展開する緑豊かなプロムナードは、平常時には市民に開放された親水空間となり、災害時には海と空からの輸送基地ともなる。

③港湾機能の更新にあわせて、このゾーンに海上運輸の総合的な管理情報センター、関西空港・神戸空港と直結するエアポートステーション、大阪ベイエリア相互を結ぶ海上交通基地を設置する。

④都心やその周辺に分散立地している各種国立施設のこのゾーンへの集約化を図るとともに、旧居留地の業務地区とつながるアメニティの高い新しい国際ビジネスゾーンを形成する。

⑤こうしたウォーターフロントゾーンの整備にあわせて、三宮と神戸を海側で結ぶ輸送機関としてポートライナーの別線導入も構想出来よう。

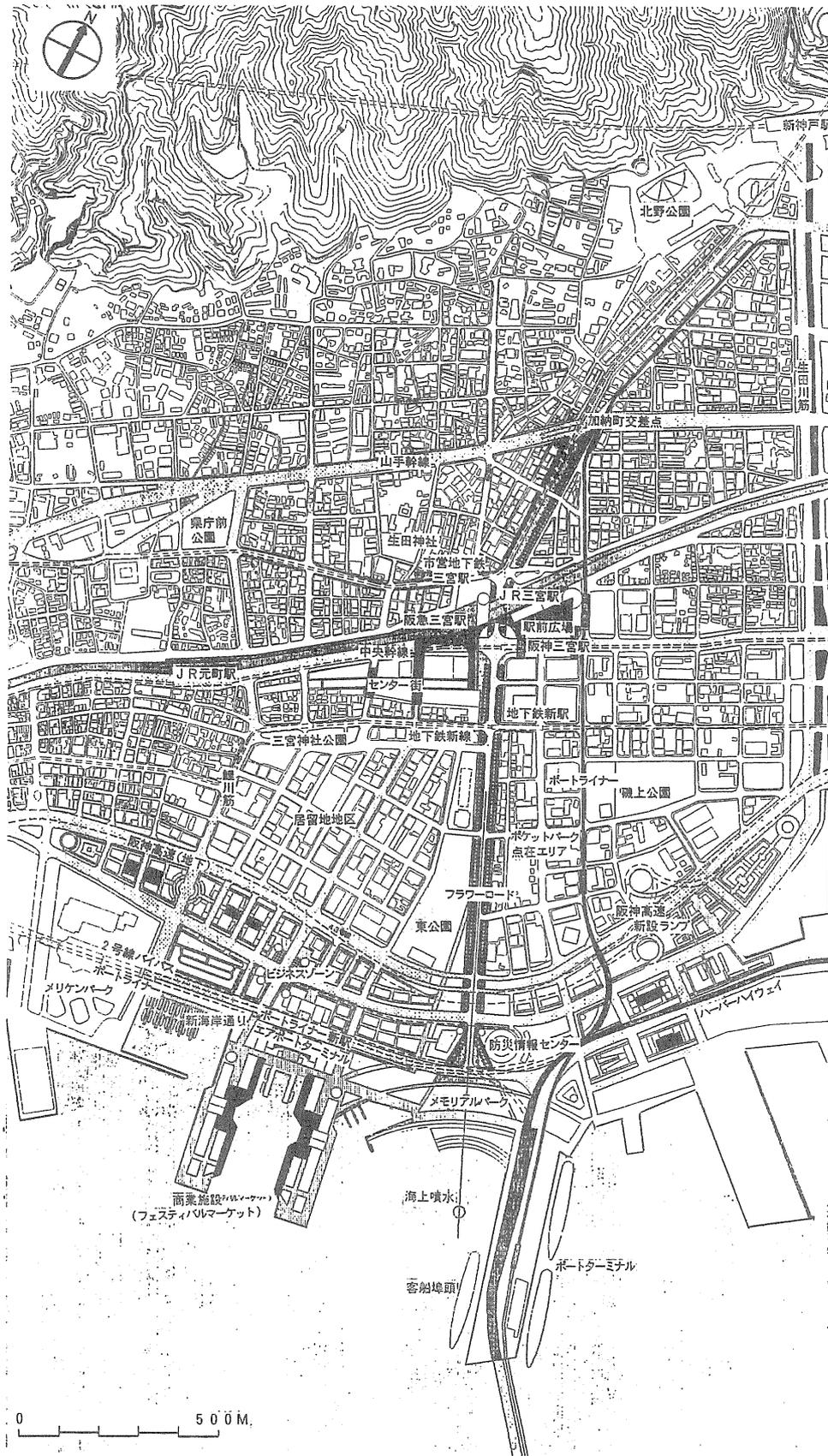
### おわりに

震災直後のこの時期、こうした神戸都心の復興ヴィジョンを構想・提言することをやや現実ばなれした夢物語ととらえる向きもあろう。しかし神戸の復旧・復興にあたっては、神戸の都市機能や居住機能を単に元に復するだけでなく、震災の教訓を真摯に受けとめ災害に強い都市づくりを目指すことはもちろん、それと同時に21世紀の都市のあり方を視野におきながら活力と魅力のある神戸

の都市づくりに一日も早く取り組むことこそが重要であると考えます。

この提言では、こうした立場から都心再生の前提あるいは枠組となる都市構造と都市基盤整備のあり方を都市デザインの視点から中間的にとりまとめたものであるが、今後都心機能再生の具体的な整備プログラムを含めたリーディングプロジェクトを構築・展開していく必要がある。震災後の多難な状況下でのプロジェクトの推進にはさらに大きな困難が予想されるが、こうした時にこそ市民、事業者（企業）と行政との協調・連携による取り組みを期待したい。本提言がこうした都心再生に向けて少しでも資することがあればと願ってやまない。

注) 神戸都心再生研究会には、アドバイザーグループとして石森秀三・沖村孝・加藤恵正・白國高弘・武田則明・中瀬勲・室崎益輝の各氏が、ワーキンググループとして、浅野誠・井口勝文・大野泰史・岡島毅・柏原孝治・鎌谷憲彦・中川洋一・萩原正五郎・林直樹・三谷幸司の各氏が参画し、筆者が代表をつとめている。本稿は、同研究会が3月2日神戸市に緊急提言した報告書「神戸都心再生計画―安全で魅力ある新しい都心像を求めて―」をベースにして筆者が再編・補筆したものである。



(参考図) 神戸都心再生計画 (神戸都心再生研究会試案)

# 大震災の教訓と災害に強いまちづくり

高 井 広 行

(近畿大学工学部教授)

## 1. はじめに

今回の震災ほど我々に多くの教訓を与えてくれた出来事はない。その分野はまちづくり全般だけではなく、心理的、社会的、経済的等生活するすべての側面におよぶ。

しかし、ここでは、都市計画、防災計画、交通計画、消防計画、通信システム、コミュニティ、ボランティア、ライフライン等の計画的側面からみた主たる教訓について述べてみたい。

いろいろ対策を考える場合、地震発生後の経過時間を考慮して種々の方策を考える必要がある。とくに、地震発生直後の対応は人命救助の点からもっとも重要な事案である。そのような経過時間あるいはその時点の状況に応じた適確な対応方法は被害を小さく抑える上でも重要である。

いま、ここでは、地震発生直後1日以内（火災、救急等の場合直後の対応が重要）、数日後（救助、避難が重点）、1週間後（避難者等の物的供給、心理的ケア等）、数週間後（仮設住宅の建設、生活保障、衛生問題等）、それ以降（短期、長期を考慮した復興計画の策定、.....）の時間区分を考慮し、各種の施策を考えていくことにする。とくに、大きく震災直後と一般対応に分け項目別に整理し述べることにする。個々の項目についての具体的な対応は、以後、議論されることを期待する。

## 2. 震災直後（地震発生直後）の対応

### (1) 初頭体制

①初期の発災状況を的確に把握する方法と危機管理体制の見直し

初期の的確な判断の重要性は今回の被害の大きさが物語っている。そのことから、危機管理体制の見直しとシステム化が大きな課題である。それに加えて、初期における被害程度の掌握は被害を最小にするために不可欠な点である。とくに、ヘリコプターによる空からの情報収集は効果的であり、一定時間間隔で継続的な情報収集が望ましい。他の行政のヘリコプターが収集した情報の提供・利用、緊急のための特別な利用等の連携も効果的である。とくに、ヘリコプターが緊急に使用できない場合、協力要請により市長や知事等の指揮者の情報収集のための利用により、初期的、積極的、効果的な対応が可能となる。

#### ②緊急時における神戸市職員の参集方法および配備システムの再構築

危機管理体制の一項目ともなるが、陣頭指揮を行なう職員の参集方法、参集時間の短縮方法や内部の応援体制の確立は短期的あるいは長期的に見ても重要な点となる。そのシステム化および具体的な応援体制の確立が重要な課題であろう。

#### ③市災害対策本部、消防管制室、警察本部、各局等の重要部門における綿密なネットワークの構築

行政組織間の連携が必要であり、共通した正確な情報の授受や提供により、その時点での状況が正確に判断可能であり、総合的な、効果的な対策を決定することができる。この度は各組織は個々に活動しており、正確な情報も同時に入手不可能な状態であった。これでは適切な対策、戦略が講じにくい。

### (2) 交通・道路

#### ①緊急車両用道路網の計画、整備（防災道路ネットワークの整備）

災害時は緊急活動、避難活動、物資輸送活動、復旧活動、一般車両の活動等あらゆる目的の車両が入り混じって道路は使用され交通渋滞を引き起こしていた。道路状況は多くの箇所でのネットワークの切断、多くの通行止め、さらに、交通信号が動作していない無秩序な交差点も多く道路ネットワークは最悪な状況であった。機能的には以前の2～30%程度しか稼動していない状態であった。そのような悪条件の道路において、外部からの一般車両の通行規制は行なってはいるものの、他の緊急を要する車に対してはなんら流入制限が講じられて

いなかった。

そのような状況を踏まえ、緊急時の交通運用としては使用可能な各道路に広域用、物資輸送用、緊急用等の役割分担を設定する必要がある。すなわち、災害発生時に消防車両、救急車両、警察関係車両、救助、救援車両等が最優先に利用可能な道路（防災道路）が必要である。そのような緊急を要する車両のための完全優先道路の設置およびネットワーク化（防災道路ネットワーク：幹線道路より準幹線道路や区画道路の利用を考える）を地区の特性（火災拡大危険地域、油類爆発危険地域、工場地域、住宅地域等）に応じた道路密度で配置することが効果的である。さらに、その沿線には道路上の瓦礫を撤去するためのブルドーザー等の重機類、各種災害と戦うための機器を常備一定エリア単位で配備する。

## ②緊急物資輸送ルートと搬入場所の確保

今回、消防等の緊急を要する救援車両については、集結場所を市役所本庁とし、そこから配車する手順を取った。すべてを最も混雑が予想される地域に集めてしまった。緊急物資輸送車に対しても、各区役所に割り振りはしていたものの、市街地の中に集結させてしまった。当然、復旧のための工事関係車、ダンプ車等も主要道路沿道に待機し、1車線を占拠する状況でもあった。しかも、市内にはかなりの一般車両も走行していた。このような状況では緊急活動に支障が生じるのも当然と言えよう。

そのような状況において、緊急を要する救援部隊については市街地以外の他の地区（北区、西区、南港・・・）に一時集結を行ないそれから救援先に配属させる。また、同様に緊急物資搬入のための車両についても市街地から少し離れた郊外の集積場所（例えばグリーンスタジアムやユニバー記念競技場のある総合運動公園等）を指定し、そこでボランティアにより一括して仕分けを行ない、専用車両を用いて物資輸送専用ルートを使用し各避難所へ配送する計画が必要である。工事関係車両についても待機している車両は幹線道路ではなく、地区内道路に待機させるよう配慮する。また、神戸市外、市内を問わず、一般車両にはもっと厳しい規制を行なうなど緊急車両優先、公共輸送の空間の確保を行

ない、道路機能を向上させる必要がある。以上が少なくとも震災直後から2～3カ月間ぐらいはこのような規制を行なう必要があるだろう。

### ③一般車両の通行規制強化と駐車車両の強制的排除

緊急時に障害となる一般車両の通行禁止規制の強化を実施し、さらに重要と思われる道路上の駐車車両を強制的に排除するなど徹底した方策が必要である。

④港を利用した海上からの救援・救出，医療，物資輸送等の対応を検討する。比較的戦時訓練と類似点が多く，神戸市にとって海からの活動が有効といえよう。

## (3) 消防・救急体制

### ①消防・救急体制の強化

「災害につよいまちづくり」において，災害を最小に抑えるためには即時的対応である消防局の活動に期待するところが大きい。しかし，現行の消防力では今回のような大災害において多発火災の消火，膨大な救急，救援，救助等に十分な活動は期待できない（交替要員すら確保が困難）。まず，神戸市の消防力の強化が重要な課題である。そのためにも，消防署所の最適配置と最適規模，隊員数の増員，消防・救急隊員の質的向上，危機管理体制の見直し，運用システムの近代化，消防・救急車両必要数等の検討が早急な課題の一つであろう。現状は国が定める消防力の基準よりかなり下回っており，早急に必要消防力の見直しが必要である。また，比較的規模の大きな消防署を中心とした施設が防災拠点としてふさわしく思われる。

### ②緊急救援体制のあり方

今回の救援体制で殆どの自治体が協力した（国の要請の呼び掛け）。しかし，中には交替要員も派遣できないほど小規模な自治体からの協力が見られた。このような無理な救援体制は改める必要がある。例えば，都市規模に応じて大規模都市を中心とした第1次派遣要請自治体，中都市を中心とした第2次派遣要請自治体等のように，災害に応じてランクをつけ派遣を要請する必要がある。

### ③防火貯水槽の徹底配置（防火貯水槽配置密度および規模）

今回，火災による被害も大きかった。関東大震災時と比べ人的被害としては

小さかったものの多くの課題を我々に与えてくれた。

それらの地区内には比較的狭い6～7mの生活道路で区画されてはいたが、焼け止まる要素もあった。しかしながら、今回、火の勢いが強かったこと、その道路上に倒壊した瓦礫により延焼が起こった地区があること、さらに、被害を最も大きくした要素として消火のための用水が少なかったことである。水道の切断で消火栓は使えず、防火貯水槽とその他の水源しか利用できなかった。しかし、防火貯水槽にしても利用可能なものは十分とはいえず、今回有効に利用できたのが学校等のプール、付近の少ない河川（当時水量が不足し十分ではない）の水、数キロホースをつなぎ港に接岸した消防艇からポンプアップした海水であった（幹線道路を通過させるためホースの損傷がひどかった）。

このようなことから考えると、焼け止まりを考えた道路の配置および沿道の耐火構造化（延焼遮断帯）が必要となる。また、規模的にも地区の火災危険度に応じた配置密度を考慮した大小の防火貯水槽を配置する必要がある。すなわち、防災拠点等の重要施設の回りには大規模な貯水槽も配置し、それらは、消火用水だけでなく、生活用水、親水用水への利用等の多目的機能を有するものとする。また、地下空間を利用し効率よく海水を利用するシステムも有効である。

#### ④防災行政無線の整備と119管制システムの見直し

高速デジタル通信網を利用し、輻輳のない行政無線の検討。管制システムの分散化によりバックアップ体制を充実させ災害に強い安定した機能を有する新しいシステムの構築

#### ⑤緊急救援要請システムの構築および情報伝達方法の検討

正確な情報の伝達により、効果的な救援（タンク車や水を運搬する車両等の必要車両や必要援助）を要請することができる。また、外国からの救援についても具体的な要請が可能となる。

#### ⑥破壊消防の可能性の検討

今回のように戦闘に制限のある場合、破壊消防等の効果的な方法の選択と命令システムの簡略化

### 3 災害後の一般的対応

災害直後の対応すべき事柄のうちしばらくしてからあるいは平常時より計画すべき事柄について、都市基盤施設、各種システムの構築およびその他の項目（コミュニティ、ボランティア等）の考慮すべき点について述べたい。

#### （1）都市基盤計画

##### ①焼け止まりを考慮した街路網計画

狭小な街路で区画された地区において、予期できなかった延焼形態（道路上の瓦礫から他の地区への延焼、木造モルタルは壁が剥離し裸木造となり延焼）がみられた。幸いなことに、危険施設の一つと思われるガソリンスタンドは2mのコンクリートの防火壁が義務付けされており、その防火壁が見事に長田区で焼け止まりの効果を果たし延焼を阻止したものもある。そのようなことを考慮し、区画道路の拡幅、沿道家屋の不燃化、難燃化、木々の植樹等積極的な不燃化対策を講じる必要がある。

##### ②病院の耐震化および医薬品の備蓄

災害時に最も重要な施設の一つである医療施設が建物および設備にかなりの被害を被った。そのような重要医療施設の耐震構造化による安全性の強化により、緊急時の十分な対応を促す。さらに、自家発電装置（水冷式の発電装置が多かったため作動しなかった）、貯水、必要な物品の備蓄等を積極的に行ない、緊急の医療・治療体制を整備する。

##### ③公共施設の耐震化および不燃化

市役所庁舎、消防署所、警察署、駅舎等の公共的施設にもかなりの被害がみられた。このような公共的役割の強い施設は少なからず強固なものであってほしい。

##### ④一般住宅の不燃化、難燃化および耐震化

一般住宅の被害は甚大なものであり、他都市においても同じような被害が想定される。そこで、平常時より住宅の補強、不燃化、難燃化、家具の耐震対策、配置の検討を各自努力する。

##### ⑤ライフラインの強化

## 大震災の教訓と災害に強いまちづくり

ライフラインの強化はもちろんのこと、耐震性を重視した共同溝等（建設費用が比較的高価）の地中化を促す協力体制が必要。さらに、小規模なブロックにおいてそれぞれ維持管理するシステムの構築。

### ⑥避難地、避難路の計画および避難方法の教育

平常時より避難地、避難路を計画的に配置し、市民の安全スペースとして利用

### ⑦防災拠点の設置

今回の地震において各地区とも正確な情報の不足、避難した人達との連絡不通、医療行為の遅れ、医薬品の欠如、避難所との相互連絡の困難性、ボランティアの受け入れ態勢のまずさ等種々の問題が生じた。そのような問題を円滑に解決しつつ効果的に行なわせるには、活動の中心となる防災拠点が必要となる。その考え方としては市民からみた拠点と、災害と戦うことを主に考えた拠点の2通りある。施設としては複数設置することが好ましい。前者を考えた場合は種々の市民情報、生活情報、防災情報、緊急物資の貯蔵、防災組織の掌握等市民サイドを中心としたものが考えられ、区役所、公民館、防災センター等の役割が強いものを設置する。後者を考えた場合は消防署を中心として前者の機能の一部を保持しつつ設置する。あるいは両者の機能を備えた大規模な拠点施設を考慮する。これらの施設については耐震設計、防災情報ネットワークの整備が不可欠であり、平常時より各種の活動を頻繁に行い市民と行政との接点ともなる施設であってほしい。

配置方法としては、地域の中心となる大規模な拠点（消防署、公共施設、防災センター、情報拠点等の役割）を、また、地区には小規模な拠点を配置し、相互に連携する。その拠点は建物だけでなく公園あるいは大空間と共に整備する。拠点には食料生活用水、自家発電施設、燃料備蓄等を行ない拠点機能を充実し、平常時もコミュニティセンターとして住民に利用させる。

### ⑧危険な土地利用の見直し

各区に見られる住宅地とLPG・石油コンビナートとの混在する土地利用の見直しや今回も問題の多かった長田区に見られるような可燃物の多い工場との

混在しない土地利用計画の検討が必要である。

⑨港湾施設の強化と埋立地の安定化および改良

(2) ソフト的な面 (マネージメント)

今回もソフト的な面 (マネージメント) の貧弱さが指摘されている。ここでは検討が必要と思われるシステム面について述べる。

①医療協力体制の確立および医療情報交換システムの構築

医療間協力だけではなく、消防局等の救急・救助活動との協力体制も密にする必要がある。

②防災情報、伝達、案内システムの構築

全市および近隣都市間の情報交換、市民との情報交換・提供、運用を行ない各組織の連携を密にし、適確な対策を講じるための情報ネットワークの構築

③綿密な災害記録システムの構築および分析システム

災害時にはどの組織においても十分な記録を残す余裕がなく、貴重な記録が残らない場合が多い。そこで、平常時から各組織が協力して画像による各種データの蓄積、記録方法、時系列的な被害データ等の収集方法を検討する必要がある。

④防災拠点の内部に情報拠点を設置し、複数の拠点とネットワークを結び、相互の連携およびバックアップ体制を確立する (分散化)。

⑤各種の情報 (医療情報、福祉情報、ボランティア情報、災害情報・・・) が活用しやすいシステムおよび更新システムの構築

(3) その他の項目

その他にも多くの重要な教訓や見直し、対策がある。ここではそれらの項目について個条書きにする。

①ボランティア受け入れ体制の見直しおよびボランティアリーダーの養成

②必要ボランティアの内容と規模の募集方法

③質の高い避難生活の演出

④行政、市民と放送、情報機関との連携

⑤平常時からの災害弱者 (高齢者、身障者、子供、外国人) 対策

- ⑥避難者のプライバシー保護
- ⑦被災地、商店等の治安対策
- ⑧危険物ストックの把握
- ⑨消防団および自主防災組織の見直しと役割分担
- ⑩以前より培われているうらおいのあるまちづくり
- ⑪地域の防災リーダーの育成や各組織（自主防災組織、消防団、コミュニティ組織等）での防災活動により地域や市民の力を引き出す。
- ⑫多くのコミュニティおよび組織間の連携、ネットワークの構築
- ⑬被害の一部を防災パーク内に保存し、災害体験を将来にも伝達
- ⑭海外都市からの援助に対しても速やかに、必要な援助のみを要請する。そのためにも早期の正確な情報収集が必要となる。

#### 4 おわりに

以上述べたように、数多くの教訓が甚大な被害を持ってわれわれに示されていることを忘れてはいけない。このことを考えると小さなことも見逃すことなく後世に伝える必要がある。また、これらの教訓を生かして「災害につよいまち」を作ることがわれわれに課せられた課題である。そのためにも細部にわたる研究、調査、分析を一団となつて行なう必要がある。我国における殆どの都市・町は「災害につよいまち」であるとは言い難い。そのような観点からもこれらの教訓および研究成果をふまえて初めて、将来の「安心、安全、住みよい・住みたい災害につよいまち」づくりが可能となろう。ただし、行政だけではこのまちづくりは不可能であり、当然市民と共にその実現をめざす必要がある。

# 減災をめざす危機管理と兵庫モデルの提案

河 田 恵 昭

(京都大学防災研究所教授)

## 1. 減災を目指す危機管理(Emergency management)

私たちが防災という言葉を使うとき、自然災害の発生を完全に防ぐという意味が強い。もちろん、国土庁が「防災白書」で示しているように、政府用語での防災は減災を含んでいる。しかし、そのような定義の前に、すでに防災という言葉が世の中にあったのであるから、冒頭のような意味がいまだ通用しているのは当然である。したがって、地方自治体もっている防災計画は、住民には文字どおり、災害を完全に防ぐための計画と映っているのである。防災を目的とするのであれば、危機管理の入る余地はない。米国では、たとえば、地震予知はできないものと考えているから、地震による被害が発生するのは当たり前なのである。そこで、この被害をいかに少なくするかという発想が出てくる。減災を指向しているからこそ危機管理が重要なのである。

表1 危機管理の分類と内容

	emergency management (危機管理)	
	risk management (災害発生前)	crisis management (災害発生後)
hardware ハードウェア	(reduction or mitigation) 再現期間, 遭遇確率, 冗長性や フェイルセーフのシステムなど	(recovery) ライフラインの耐震性強化, 仮設住宅の建設など
software ソフトウェア	(abundancy) 災害情報, 防災訓練, 防災計画, 防災教育, 避難マニュアルなど	(communication) ライフラインの復旧情報, 救援物資の配布状況など
humanware ヒューマンウェア	(preparedness) 救急・救命体制, ボランティア, 心理カウンセラーの育成など	(response) 心的外傷ごストレスのケア, 重傷者の転院など

阪神・淡路大震災では政府の危機管理能力のなさを糾弾するマスコミや各界の指導者の声が聞こえてくる。今回の震災で自衛隊の出動が遅れた、政府の情報収集能力がなかったなどという問題だけを危機管理の問題として歪曲してはならないと思う。危機管理は、表1のような幅広い内容をもっている。まず、災害が発生するまでを対象とするリスクマネジメント、発生してから後を対象とするクライシスマネージメントがある。これら2つを危機管理（エマージェンシーマネジメント）と呼ぶのである。危機管理とは、災害の発生直後だけを対象とするのではないことが理解できる。つぎに、管理の内容であるが、筆者はハードウェア（形のあるものという意味で、たとえば津波防波堤や耐震性の高いライフラインなど）、ソフトウェア（形のないものという意味で、災害情報や防災の知恵など）及びヒューマンウェア（人間を対象とするもの）の3つに分類してきた。最後のヒューマンウェアは従来、ソフトウェアに含まれるものとして取り扱われてきたが、生命のあるものとないものとは、おのずと管理の対象が大きく相違するので、分けて考えることにした。

さて、災害前のそれぞれのマネジメントの内容を簡単に示してみよう。まず、リスクマネジメントの目指すものは、ハードウェアでは直接の減災(reductionあるいはmitigation)であり、設計外力の決定には確率的な要素(probabilistic factor)がどうしても入ってくる。表中の再現期間とは、想定する外力が何年に一度起こるかという年数であり、遭遇確率とは、今後何年以内に一度起こるかという確率である。一方、ソフトウェアでは、災害の知識の習得、防災訓練などの情報の豊かさ(abundancy)やヒューマンウェアでは救急医療体制の整備などの準備(preparedness)が対象となる。つぎに、クライシスマネージメントが対象とする内容は、ハードウェアの場合、ライフラインの復旧や仮設住宅の建設などの復旧(recovery)である。ソフトウェアについては、ハードウェアの復旧情報や救援物資の配布状況などの広報(communication)、ヒューマンウェアについては、家族や友人が犠牲になったことによって受ける心理的な傷によるストレス（心的外傷後ストレス症候群）の軽度化に向かったケアとか重傷者の転院、遺体の安置、葬儀の手配などの対応(response)である。

この表を見ると、今回の阪神・淡路大震災に際して、危機管理の観点からほとんどすべての要素が不完全であったばかりか、完全に抜け落ちている部分が少なからずあることに気がつく。防災システムとは、表に示したそれぞれの項目が十分達成されてはじめて総合的な効果を発揮するものであって、一点豪華主義は都市防災では駄目である。都市災害は、都市の弱点をねらい打ちにしていくことから、落とし穴を放置するとそこから破綻することが理解できる。

## 2. 阪神・淡路大震災の教訓と提言

ここでは、筆者のこれまでの都市災害に関する一連の研究成果<sup>1,2,3)</sup>に基づいて、教訓と提言をまとめることにしたい。

(1) 既存建築物、構造物の補強：建設年代が古く、老朽化した建築物、土木構造物、あるいは古い耐震設計基準に従って作られたこれらのものを緊急に補強する必要がある。今回、たまたま直下型地震が人口稠密な阪神地区に起こったのであり、東京、大阪をはじめとする巨大都市や百万都市、それに数十万人を擁する地方中核都市でも事情は同じである。

(2) 都市滞在者が災害弱者の候補者：都市災害の場合、災害弱者は老人や子供だけではない。災害時に都市内に滞在するすべての人が災害弱者の候補者である。地震などの異常外力の発生時間帯によって、異なる被災形態、被災シナリオが数多く存在することが今回の震災から容易に想像される。したがって、まず、自治体の防災投資の絶対額を至急大きくすること、また今回見いだされなかった被災形態やシナリオが発現しないように予防投資をすることが重要である。同じ被災形態を二度と繰り返さないという災害対策基本法の本質は、新たな都市災害の発生にとって有効ではないことをはっきり理解する必要がある。防災に関する先行投資しか都市災害に対処できないのである。

(3) 土地問題の解決が都市防災に寄与：土地区画整理事業が暗礁に乗り上げているインナーシティの問題ばかりでなく、十分安全な空間を与えられていない各種ライフラインの敷設方法にも問題がある。広い面積が必要な重要公共事業に冗長性（十分なゆとり）を認めない財政当局もまた、被害激化の責任が

## 減災をめざす危機管理と兵庫モデルの提案

ある。今回の震災での物的被害が兵庫県だけで10兆円を超えていることから考えても、標準積算単価の1,2割増しをもって冗長性があるというようなことを言わず、思い切って倍近い投資をすれば、土地問題も解決し、長い目から見れば十分妥当な投資となろう。豊かな社会とはこのようなゆとりが認められる社会であろう。

(4) 防災マネジメントとそのシステムの採用：現行の地域防災計画で、災害復旧が長期化しないようにいろいろな対策を講ずることは非常に困難である。なぜなら、災害復旧を本格的に議論しようとするれば、災害が“起こること”を前提にしなければならないからである。すなわち、『防災』よりも『減災』に主力を置くことになる。これは現在の災害対策基本法の本質ではない。したがって、起こることを前提にして、その被害をできるだけ軽減するということがこれからの都市防災の根幹であるとするなら、この基本法を改正するしか方法はない。

### 3. 危機管理体制としての兵庫モデルの提案

#### (1) 危機対応の遅れ

今回の震災に際して、政府はともかくとして兵庫県を始めとする各自治体の対応がなぜ非常に遅かったかをまず、考えてみよう。それは、つぎの4つにまとめられる。

①防災関係者の絶対数が足らなかったこと：兵庫県や神戸市などが防災計画で想定した主たる災害は風水害である。風水害の外力については、神戸海洋気象台や大阪管区気象台から防災無線やテレビなどを通して注意報や警報が時間を追って順次入って来る仕組みになっており、それに対応すればよい。たとえば、洪水警報が出れば、土木関係の部局の職員は職場待機となるわけである。ところが、地震は突然やってくる。しかも今回は未明であった。北海道南西沖地震津波災害での聞き取り調査の結果から推定すれば、県庁や各市役所、区役所、町役場は当直者がほぼなし、警察署がよくて5名以内で、市区町村の消防署だけがかろうじて救急車を運行する救急隊が3名が常駐し、各区や広域消防

隊が各10名といったところであろう。今回とくに被害の大きかった神戸市の6区と芦屋、西宮両市には、1993年の統計で約158万人居住している。地震が起こった瞬間にこの地域に、職業として災害に対応できる人たちが総数100から200名しかいなかったのはまぎれもない事実であろう。しかも、情報網が寸断されたわけであるから、全体の被害の把握はできず、辛うじて対応できたのは救急隊だけであったと推定される。

②自然災害の未経験者が自治体職員だけでなく都市住民の大半もそうであったこと：過去30年間、わが国の大都市で大きな自然災害が発生していない。このことは喜ばしいことであるが、自然災害が起こらないことが当り前のようにとられているのは困ったものである。たとえば、かつて1961年の第二室戸台風来襲後には大阪府土木部に高潮課があったが、今はない。ところが高潮防潮水門で大阪は守られているから、これが台風来襲時に円滑に働かなければ未曾有の氾濫災害が起こる。つまり、施設の維持管理が非常に重要であるが、そのような認識がごく一部の関係者にしかなくなってしまうている。映像を通しての青苗地区の惨状は、観る者にひとつのようであり、それほどの学習効果をもたらさなかったこともまた今回の震災で明らかになった。

③情報ネットワークの崩壊と広域的な住民被害が同時に起こったこと：前述した行政関係者だけでなく、マスメディア関係者も被災地区に極端に少なかったことが災いしている。たとえば、NHK神戸支局でも自動テレビに映っていた記者一人であった。そこから流された映像は、地震発生から2時間くらいは、放送局の周辺に限られ、決して大震災という情報ではなかった。報道関係者の初動人数の少なさと極端に少ない情報もまた、自ら情報収集能力のなかった行政の対応を遅らせてしまった。

④防災問題は、結局人の問題であるということの認識の欠如：災害時に人が集まらなくては手の施しようがないのである。仮に情報ネットワークがうまく作動していたとしても、それを判断できる人員が配置されていなければ絵に描いた餅である。今回、行政関係者の多くも被災者であり、しかも鉄道、道路が寸断されたために、県や市あるいは区庁舎に地震が起こった当日にたどり着く

ことができたのは、平均30%以下であったと報道されている。現場では一般職員も応援が必要であるのに、わずかに消防と警察が広域行政協力の対象であるに過ぎなかった。大阪府や京都府、大阪市、京都市などの近隣自治体の行政協力対応が非常に遅かったのもまぎれもない事実である。

## (2) 兵庫モデルの提案

都道府県レベルでの危機管理組織の試案を示してみたい。ここでは、自然災害を暴動などと同じレベルの危機管理として対応している米国の例をとくに参考にし、わが国の実状も勘案している。ただし、これが最終案ではなくて、今回の大震災の解析を経て、また各位のご批判を踏まえて、さらに変わる可能性があることをあらかじめ断わっておく。

### ① 広域災害対策本部の設置

兵庫県、神戸市、西宮市、芦屋市、宝塚市、北淡町、一宮町などの被害を受けた自治体を集合した対策本部を知事を本部長として県庁内に設置する。被災者の救命・救援を最優先し、本部長の権限であらかじめ決めた手順に従って、消防レスキュー隊、警察及び自衛隊による被災者の捜索と救助を指令もしくは要請する。災害時には関係者以外の立ち入りを厳重にチェックしながら、危機管理室として作業できるように、会議室、情報室、資料室から構成される空間が必要である。わが国の政府内にどのような危機管理組織ができるか不明であるが、県レベルの危機管理室は政府のそれと情報がオンラインで結ばれている必要がある。なお、市や町からは災害時にそれぞれの災害対策副本部長クラスがヘリコプターなどを使って緊急に集結できるシステムが必要である。

### ② 災害対策センターの設置

知事の任命を受けた災害対策統括官がこのセンターの活動の責任をもつ。県庁内の各部局長と警察及び消防の担当官から構成される。その任務は、

(a) マスメディアに対する広報の一元化及び臨時に24時間放送できるテレビ及びラジオ放送局の開局

(b) 各地区対策本部の災害復旧の指令と調整。なお、各地区対策本部の主な任務は、避難所の開設、救援物資の手配と配給、ボランティアの避難所など

への割当て，社会弱者の救援，被災者の登録，犠牲者の安置と火葬手配，学童の教育支援，メンタル・ケアなどである。

(c) ボランティアの受け入れと各地区対策本部への割当て及び日本赤十字社などの慈善団体への要望の一本化

(d) 復旧状況に関する情報の避難所への提供

(e) ライフライン関係の各省庁の出先機関，特殊法人，公益企業の担当者から

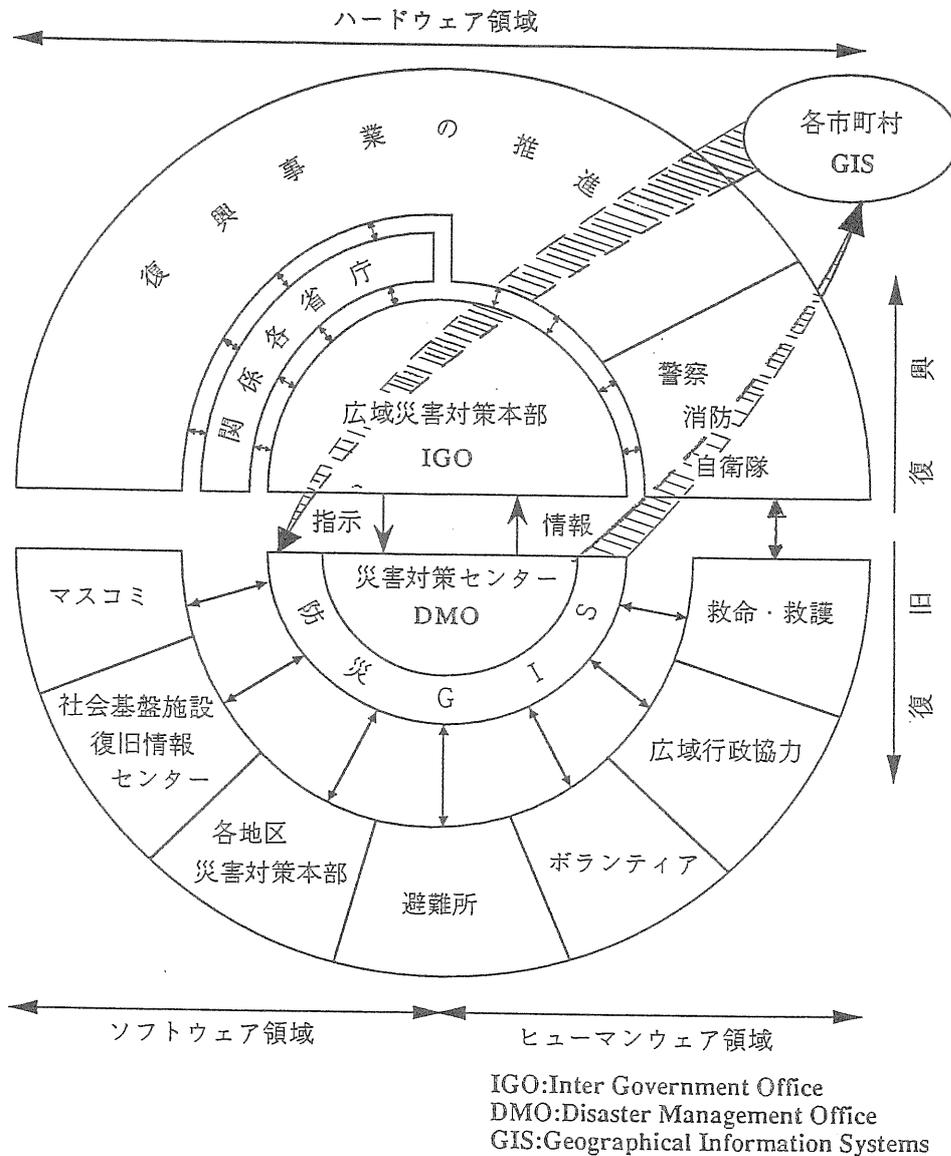


図1 危機管理組織 - 兵庫モデル - の試案

構成される社会基盤施設復旧センターの設置と要望及び復旧情報の提供依頼

(f)広域行政協力を結んでいる自治体への応援要請

(g)中央政府に設置される各省庁から構成される災害対策本部などへの要望

(h)災害対策本部の指令の実現と情報提供

(i)防災地理情報システム（防災GIS）の構築と被災、復旧情報の一元的管理と情報の公開

図1は以上の内容を示したものである。この組織図で最も重要な視点は、災害が発生すれば、被災者が主役であって、行政側にとって大事なことは何ができるかできないかを明確にすることであろう。たとえば、兵庫県では1月26日現在において総合対策に係わる検討課題一覧を作成している。その報告によれば、174項目中、その40パーセントに当たる68項目がほぼ対応できたとしているが、これは部外者の評価と大きく食い違っている。それは、この174項目中、被災者にとって緊急に必要なものがどれであるかの評価がまったく行われていないことに起因している。縦割り行政の弊害とも言うべきもので、災害後も相変わらず行政主体の構造になっている。前述した災害対策センターの活動が、そこに関係する部局の人数に比例するようなものであってはならないのは当然である。まして、各部局から重要なものを1つずつ拾い出してそれを並列するようであっては何のために緊急に設置するのか、まったく意味を失ってしまうであろう。なお、ここでは兵庫県を取り上げたが、神戸市についても市長あるいは任命された指揮者を本部長とする緊急対応組織を作る必要があるのは当然である。危機管理とは、例えてみれば、自然災害という戦争でいかに勝つかということであろう。今回の国及び地方行政レベルの対応方法はまさしく玉碎主義であって、現場の行政関係者の数日以上にわたる徹夜のがんばりだけで対応したといっても過言ではない。そこには、食料の調達や輸送、交通整理や復旧資材の運搬、がれきの撤去を担当する後方支援（ロジスティックス）の発想がなく、多くのボランティアが唯一の支えであった。米国のノースリッジの地震災害復旧に当たっていた連邦、カリフォルニア州、ロスアンジェルス

市の関係者が、嚴重な労務管理のもとで、しかも有能な管理者の指示を得て復旧活動していた姿とは余りにも差が大きすぎる。避難所での大量被災者の長期滞在と重ねて考えるとき、民主主義の成熟度の彼我の差を感じずにはおられなかったのは筆者だけではあるまい。

#### 参考文献

- 1) 河田恵昭：防災ポテンシャルの評価法，自然災害科学，Vol.9，No.1，1990.
- 2) 河田恵昭：都市災害の特質とその巨大化のシナリオ，自然災害科学，Vol.10，NO.1，1991.
- 3) 河田恵昭：都市防災システム論，京都大学防災研究所年報，第37号B-2，1994.

# 阪神・淡路大震災住宅復興への提言

高 田 光 雄

(京都大学工学部  
建築学教室助教授)

## 1. はじめに

5千5百人を超える死者、3万5千人近い負傷者、17万棟以上の全半壊・焼失家屋をだした阪神・淡路大震災の住宅復興は、単なる住宅の再建築や緊急被災者用住宅対策のみで終わらしてはならない。大きな犠牲が誰にでも理解できる問題として明らかにしたことは、以前から指摘されてきたはずの住宅供給システムの矛盾そのものであった。それゆえ、本当の意味で「住宅復興」を果たすためには、早急に住宅建設を進めるだけでなく、住宅供給システムの再編を実現しなければならない。

## 2. 住宅政策の転換と震災復興

わが国の住宅政策は、公共住宅供給を中心とした市場補完的政策から住宅市場全体を対象とした総合的政策に移行する転機<sup>1)</sup>をむかえているといわれる。今回の阪神・淡路大震災は、こうした住宅政策の転換期に起こった。

国の志向する住宅政策の変革は一口で言えば住宅市場の強化、活用である。住宅は、確かに市場財的性質をもつ。これからの住宅政策は、公共住宅をどう供給するかではなくて、住宅市場全体をどう機能させるかを課題とするべきであるという考え方は大都市圏では重要な視点である。住宅の市場財的性質は、市場メカニズムを阻害する要因を除去することにより一層有効に機能する。

しかし、住宅は、市場財的性質をもつとともに非市場財的性質をもっている。その一つは、価値財的性質である。価値財は、健康で文化的な生活を営むために必要不可欠な最低水準（ソーシャル・ミニマム）を構成する財<sup>2)</sup>であり、住宅はこれに該当すると考えられる。低家賃住宅の供給や家賃補助等による所得の

再分配に関連する施策は住宅のこの性質に対応する。これらは、人や世帯に対する施策であり、住宅政策の社会福祉的側面として理解することができる。

もう一つは、住宅の公共財的な性質である。住戸を最終利用単位とする住宅は、いわゆる純粋公共財ではない。しかし、積層集住を余儀なくされている都市住宅においては、居住を支える基盤施設である住棟躯体や共用部分、団地内空地などのような地域公共財とみなしうる要素が不可欠である。公的住宅団地の開発や住環境の整備などといった施策は住宅の公共財的性質に対応するものである。これらは、物や地域に対する施策であり、住宅政策の社会資本形成的機能として理解することができる。

これらの住宅の非市場財的性質は、住宅供給において公共性や共同性を配慮しなければならない論拠を構成し、住宅供給システム再編の本質に関わる。同時に、後述するように、住宅の復興を考えると、こうした観点がとりわけ重要である。価値財的性質、公共財的性質のそれぞれに体系的な対応を行うことが求められる。すなわち、人や世帯に対する対応と物や地域に対する対応とを区別したうえで、それらを組み合わせて、多様な住宅・住宅地に対してきめ細かく効果的な施策を講じていかなければならない。

ところで、今回のような緊急時には、民間住宅市場は必ずしも有効に機能しない。したがって、当面、公的住宅供給の果たすべき役割は大きいといわねばならない。とりわけ確実性の高い公共住宅の直接供給は、今こそその役割を十分に発揮しなければならないというべきであろう。

もちろん、公共住宅の直接供給には限界がある。公的住宅の間接供給手法としての住宅市場の最大限の活用、民間住宅の供給促進と良好な住宅市街地への誘導が同時に考えられなければならない。民間住宅に対する家賃（収入）補助のほか、定期借地権や特定優良賃貸住宅など、利用可能な制度は徹底的に活用すべきであろう。また、当初は公共賃貸住宅でも、将来は多様な権利関係への転換が可能となるような住宅供給方式も検討されてよい。住宅・都市整備公団や住宅供給公社の支援を得て非営利住宅供給機関を組織することも考えられる。

とはいえ、やみくもに住宅供給の手段を総動員するのではなく、従来の公共

住宅と民間住宅という二分法を克服した新しい住宅供給システムを構築していくという展望をもって、将来をにらんだ施策がとられるべきであろう。

### 3. 住宅供給フレーム策定の考え方

住宅の復興は、失った箱を再建することではない。居住を支えるハード・ソフトのシステムを再構築することであり、そのシステムを活用して、住まい手たちが自らの力で住生活を再建することである。

まず、住宅供給計画策定にあたってもっとも基本的かつ重要と考えられる被災住宅戸数の正確な数字が明かとなっていないという問題がある。兵庫県や神戸市などの調査も戸数ベースのものではなく棟単位であり、かつ各調査の結果は一致していない。都市住宅学会住宅復興問題研究部会では、緊急にワーキンググループを組織し、被害の大きかった地域を中心に、都市計画学会・建築学会合同で行ってきた被災状況調査の結果を基礎に独自集計の作業を行ってきた。膨大な作業であるため、現在、総被災戸数の解明には至っていないが、神戸市、芦屋市、西宮市の状況はほぼ明かとなっている。これらから推定すると、3年間の恒久住宅建設目標である、兵庫県で12万戸<sup>3)</sup>前後、神戸市で8万戸<sup>4)</sup>前後という数字は決して多くないと考えられる。

しかし、懸念されるのは、いわゆる戸数主義に走り、住宅の質がおろそかにされることである。また、本当に住宅が必要な世帯に的確に供給できるのか、住宅タイプや立地、家賃や価格などにおいて需要者のニーズに適合しうるのかという危惧もある。さらに、現実の供給可能性との乖離が予想される。いたずらに数字のつじつまあわせにエネルギーを浪費するのではなく、供給の基本方針を明確にして、現実に対応可能な年次計画を、具体的な敷地にそって、策定していくことが重要であると考えられる。

供給の基本方針として特に重視すべき事柄は、第一に、弱者への配慮を徹底させること、第二に、21世紀の住宅ストックとして機能するべく住宅の質の確保につとめることである。前述の住宅の財としての性質との関係からみると、前者は、主として住宅の価値財的性質に対応し、後者は主としてその公共財的

性質に対応するということができる。

#### 4. 社会的弱者への配慮

##### (1) 低所得者対策

今回の震災により発生した最大の住宅問題は、所得、年齢、職業等の要因により、住宅や居住地の選択性が著しく低い住宅弱者が数多く被災し、また、その後の生活再建が極めて困難化しているという事実である。住宅階層<sup>5)</sup>の低い住宅が多く<sup>5)</sup>の被害を受け、社会階層の低い人々が転居も住宅再建もできず身動きのとれない状況に追い込まれている。階層格差がはっきりとあらわれた厳しい現実である。仮設住宅建設や空き家活用、住宅修復などの緊急住宅対策を先ずは急がねばならない。

しかし、同時に、復興計画においては、公営住宅建設のみによって展開されてきた従来の低所得者等に対する住宅供給の考え方を抜本的に見直す必要性が高い。住宅建設ではなく住サービス供給という視点からシステムの再編が検討されなければならない。

周知の通り、公営住宅法に基づくこれまでの公営住宅は、第1種住宅の場合、所得階層で下から1/3以下、第2種住宅の場合、下から1/6以下の世帯を対象に供給されてきた<sup>6)</sup>。しかし、実際に入居できるのはその内の僅かの世帯であり、以前から公平性の観点から問題とされていた。入居が公開抽選であることであらうじて公平性を保っていることになっていたが、それも抽選に外れた世帯が入居できる低家賃の老朽木造住宅の存在が前提であったといえる。

震災による大量の老朽木造住宅の倒壊・焼失は、従来はそれらによって吸収され、潜在化していた公営住宅需要を一挙に顕在化させた。従来の住宅政策の枠組を見直して、同一条件の住宅弱者は原則として全員が同一の支援を受けることができる体制をつくりあげなければならない。

最低限の居住水準の保障が先ず達成されるべきである。その手段は、公営住宅建設のみではない。復興の過程で、同じ条件をもつ全ての弱者に住宅施策を行き渡らせるためには、借り上げ公営住宅、公営住宅以外の公的住宅および民

間住宅の供給促進や家賃補助の拡充，的確な情報提供を推し進め，居住の選択性を高めていくことが求められる。

### (2) 高齢者・障害者対策

低所得者とともに，高齢者や障害者の被災も深刻である。次に述べる居住立地限定階層とともに，いわゆる所得の再分配だけでは解決しない問題である。緊急仮設住宅においては，高齢者や障害者の入居が優先されたが，その結果，高齢者や障害者の集中という望ましくない結果を招いた。最低必要とされる部分でのバリアフリー化等の技術的対応に加え，少なくともライフサポートアドバイザーの派遣など生活支援のためのソフトな施策との連携が不可欠であったといわねばならない。仮設住宅，恒久復興住宅を含めてグループホーム等の共同的居住形態の可能性や福祉施設との合築も検討されてしかるべきである。住宅政策と福祉政策の連携が推進されなければならない領域である。

### (3) 居住立地限定階層対策

一方，インナーシティの被災は，いわゆる居住立地限定階層<sup>7)</sup>の被災を意味していた。新規建設の戸数を早期に大量に確保しようとする<sup>7)</sup>と，ニュータウン等の新市街地での供給に頼らざるをえない。しかし，居住立地の限定要因が地場産業と関わる場合，遠隔地での住宅供給は効果的な問題解決につながらない。むしろ，産業復興との連動の下に，コミュニティーバランスの確保や仮設住宅居住者の再移転にも配慮して，居住環境整備と一体となった住宅供給を推進することこそが必要となる。地域社会に支えられた高齢者についても同様のことがいえ，新市街地と既成市街地でのバランスのとれた供給が必要となる。

## 5. 21世紀に向けての住宅ストックづくり

### (1) 長期的・社会的視点を重視した住宅のプランニング

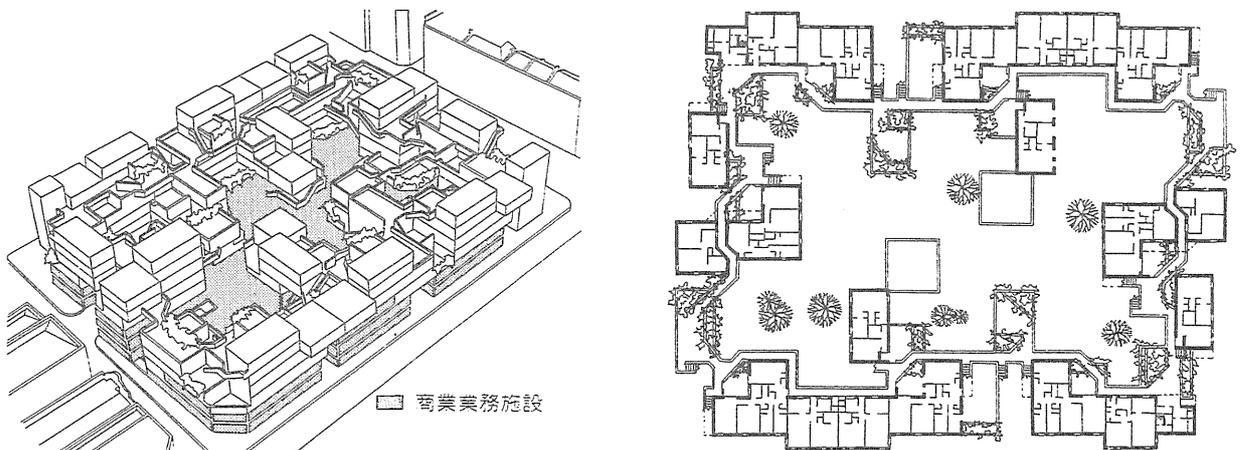
住宅の基本的な質は落してはならない。むしろ21世紀の住宅ストックとしてより高い水準の住宅を供給するべきであろう。しかし，戸数やコストの面で様々なジレンマ<sup>8)</sup>がうまれることは容易に予想できる。これに対しては，「躯体・住戸分離方式<sup>8)</sup>」を積極的に活用して，3戸2化などによる将来の住戸規模の増大，

住戸性能の向上が建て替えることなく行えるような計画を進めることが考えられる。集合住宅の中で公共性の高い基盤的部分の質の確保を行いながら、ライフサイクル計画に従って質の向上が図れる体制づくりが望まれる。安易な標準設計による低質住宅の大量供給はどんなことがあっても食い止めるべきである。

一方、災害に強い住宅市街地をつくるために、公共性の重視が叫ばれている。しかし、住宅市街地の公共性は、そもそも平時でも重視すべき価値である。その意味では、被害が集中した地区のみを対象とした復興計画ではなくより広域的視点からの公共性の議論を基礎とした復興計画が策定されなければならない。

この公共性を実現するために、都市内建築の計画にあたっては、敷地単位での最適解を追及するのではなく、街区を単位とした共同性・協調性の確保を強力に推進しなければならない。また、所有ではなく利用を重視した住宅供給が誘導されるべきである。積層化・複合化が必然の大都市市街地では、「立体街区」<sup>9)</sup>、即ち、積層集住を支える立体的なインフラストラクチャーを、公的支援を受けながら、街区単位で計画するのが望ましい（図参照）。街区単位の建て替え、共同化・協調化の促進、土地の交換・分合の容易化、立体街路・中庭・共用施設の確保などを盛り込んだ立体街区整備事業制度（仮称）等を創設し、公共性の高い住宅市街地形成が図られるべきであろう。この場合、必ずしも全員合意によらなくても権利者の4/5程度の合意で事業が実施できることや、公共性の程度に応じた補助率が設定できることなどが考えられてよい。

図 街区を単位としたまちづくりのイメージ（ロンドン・オダムズウォーク）



(2) まちづくりと一体となった住宅供給のプログラミング

まちづくりは、役所の計画と住民個人個人の利害を調整することではない。重要なのは、住民全体が生活再建のよりどころとして共有できるビジョン、将来に夢と希望を与えてくれるビジョンをつくることである。計画そのものより、本当の意味で復興まちづくり計画と呼び得るビジョンをつくる仕組みづくりが先ず行われなければならない。問題解決型の計画だけでは夢と希望にはつながらない。ビジョンを描き、その実現のプログラムを策定してこそ復興計画として力になると考えられる。アイデアは全世界から求めればよい。

住宅の復興計画も、こうしたまちづくり計画と一体的に進められなければならない。まちづくりと一体となった住宅復興を実現するために、以下の三点を提案したい。

第一は、復興計画の中で「地域住宅像」を検討することである。今回の被災地は、決して均質な地域ではない。市街地の物的特性、居住者の特性、職住関係などにおいて極めて強い多様性が認められる。復興まちづくり計画策定にあたっては、地域特性に十分な配慮が必要である。

第二は、地域毎に「震災復興まちづくり協議会」(仮称)等を組織し、住民自らが地域特性を反映した住宅市街地の公共性を議論し、それを実現するシステムを確立することである。

第三は、「地域マスターアーキテクト制度」あるいは「都市デザイン委員会」(いずれも仮称)等を創設し、地域毎のまちづくりに専門家が責任をもって助言するシステムを確立することである。

住宅復興は、公権力をもっともっと早期に実現すべきという考え方もある。しかし、既成市街地での住宅復興においては、公共性を最大限重視するとしても、住民の主体性を尊重した合意形成と継続的なまちづくりのための組織づくりを行わずして所期の目的を達成することは不可能である。今回の被災経験は、公的サービスに全てを委ねることの限界と、防災を含む住民による居住地管理の重要性を教えるものであったと考えるべきであろう。

#### 4. むすび

上記のような総合的視点からの住宅復興を図るためには、行政システムの改革が必要とされる。今回の震災対応では、縦割行政の限界、国・府県・市町の役割分担の硬直化などが図らずも露呈したように見える。基礎自治体や行政区の役割を明確にした上で、住宅政策と福祉政策、都市政策、産業政策、文化政策などの連携を一層強化しなければならない。

注1 住宅宅地審議会住宅部会「21世紀に住宅政策の基本的体系はいかにあるべきか中間報告」1994. 9

注2 価値財の概念はR. A. マスグレイブによる。ここでの定義は、山田浩之『都市の経済分析』（東洋経済新報社）を参照した。

注3 「ひょうご住宅復興3カ年計画」の目標戸数は12万5千戸(着工ベース)となっている。

注4 「神戸市震災復興住宅整備緊急3カ年計画」の目標戸数は8万2千戸(着工ベース)となっている。

注5 西山外三「住宅階層について」『住居論』（勁草書房）

注6 現在、第1種住宅と第2種住宅は一本化される方向で検討が進められている。

注7 牛見章『大都市地域における住宅立地計画に関する基礎的研究』京都大学博士学位論文1971

注8 『躯体・住戸分離方式による都市住宅供給システム報告書（その1～その3）』日本建築センター1987～9

注9 『躯体・住戸分離方式による都市住宅供給システム報告書（その1～その3）』日本建築センター1987～9

高田光雄『都市住宅供給システムの再編に関する計画論的研究』京都大学博士学位論文1991

注10 本稿は、1995年2月に書き下ろし、校正時に若干の修正を行ったものである。本文中の提言のいくつかは脱稿後実現しているものもある。

# 交通復興の理念

中 川 大

(京都大学工学部助教授)

## 1 復興の原点

復興の原点は「人」であり、復興とは、そこに住み、働き、集う人たちが、以前の生活の秩序や生産の活力をとり戻し、明日に向かって歩み始めることのできる状況を作り出すことである。言うまでもなく交通施設などの都市基盤を元に戻すことではない。

人々の生活や産業活動は、日々変化しており、港や高速道路や学校や様々な建築物が、何年か先に元と同じになっても神戸が元の神戸に戻るわけではない。それまでの間に職を失う人や、この地をやむなく立ち去らなければいけなくなる人は何万人にも上ることが予想されているように、生活や産業活動への打撃は、地震によって直接的に生じた被害だけにはとどまらず、都市機能が麻痺している間にしだいに拡大しているのである。しかも、戦災のときのようにすべての都市が打撃を受けた状況とは異なり、全く無傷の他の地域との競争にさらされている。

都市基盤の機能回復までに相当の時間がかかり、その間の影響が甚大であることがこの震災がこれまでの災害と根本的に異なる点であり、「災害対策の基本は、まず原状復旧」というような常識が通用するようなレベルの災害ではない。都市機能が麻痺している間にこの地が失ったものを取り戻すためには、元と同じ施設を復元することではならず、以前よりも優れた生活環境と、以前よりも競争力の高い社会基盤を備えた都市として蘇らなければならない。

## 2 交通復興計画の目標

今回の震災においては、交通ネットワークが壊滅的な打撃を受け、緊急時の

対応に支障を来したばかりでなく、全国的な規模で相当長期にわたって極めて大きな影響が生じた。その教訓を活かして災害に強い交通ネットワークを作り上げていかなければいけないことはいうまでもない。しかし、災害に強い都市を築いていかなければならないのは神戸だけではない。どの都市もどの地域もそうである。神戸が世界一安全でなければならないという合理的根拠は無い。災害時の迂回路として環状ネットワークを作ることや、ラダー状の道路網を作ることは都市にとってはもちろん重要なことではあるが、単にこれだけでは復興計画とは言えない。

復興計画として提示すべきものは、第一には、今回の震災によって打撃を受けた生活や産業活動の復興に直接資するものであるが、より重要な点は、これからの交通整備に対する基本的な理念を、この地域しか経験したことのないことに基づいて提示し、それを率先して実行することである。今回の経験を踏まえた交通整備のあり方を内外に向けて発信することこそ、この地域の責務と考えるべきである。

### 3 交通復興の理念

今回の震災は交通のあり方に対して様々な教訓を与えた。そのなかには、交通に対する基本的な認識にかかわることも少なくないが、特に重要であると考えられるのは、第一には、自動車に頼る都市構造の脆弱さが露呈した点、第二には、社会基盤としての交通施設整備の役割が再認識された点である。いずれもこれまで再三指摘されてきたことであるが、今回の教訓をもとにあらためて考えてみななければならない。

第一の点について、今回の災害は、自動車に頼る都市構造やそれに立脚した生活様式が、危機的な状況下においていかに脆いかを様々な局面において示した。震災直後には大渋滞が発生し、救援・救助活動が十分に行えなかった。これを防ぐためには一般車両を直ちに規制すべきであったというようなことが言われているが、実はそのような単純な問題ではない。救急車を必要とした人の数と、その人達のために稼働できた救急車の数を比較してみればわかるように、

緊急車両で対応できるような規模の災害ではなかった。緊急車両という「自動車」に頼っていることすら再検討を要するような壮絶な交通状況であったということを忘れてはならない。また、その後の復旧過程においても、自動車に頼る都市活動の脆弱性を露呈している。ライフラインが途絶した最初の1週間程度の間に行った渋滞の原因は、通過交通や不要不急の車ではない。避難所に避難した人以外にも、100万人を越える人たちが、水も電気もガスも食料の蓄えもない状況に陥っており、その人達は生きるためには自動車で買い出しに行かざるを得なかったのである。ドライバー自身にとっては生きるために絶対必要だと考えた必死の行動が、結果的に、救命・救援活動を妨害した渋滞の原因となった。これらの数は、自粛や規制によってその場で対応できるレベルをはるかに越えているのである。自動車を使いたい人や使わなければいけない人がすべて自動車を使うことのできるような状況は、都市においては成立し得ないことは平常時から言われていることであるが、それが端的に露呈したのである。

さらに、今回の場合、道路に及ぼされた大打撃のために長期間にわたって交通規制が続いているが、ここでも自動車に頼る都市構造のために経済活動が十分に立ち上がっていかないという問題が生じている。物流に限定した交通規制のため一般車両の通行は著しく制約されているが、自動車の利用を前提とした商圈や営業エリアを設定している企業や商店が多いため、顧客の訪問も難しく、貨物の無い営業活動までなり立たない。物流以外の自動車が動き回らないと経済活動ができない構造となっているため、長期にわたる道路状況の悪化が経済の復興に直接響いている。

日常から自動車に頼らないシステムづくりをしていかなければならないことは、これまでも指摘されていることであるが、これらの事実は、その重要性をあらためて示した。誰もが気づき始めていながら、実現することは難しかったこのことこそ、この教訓を踏まえた神戸が率先して行わなければならない。

第二に提起すべき点は、交通施設の持つ社会基盤としての役割である。交通施設が震災時に果たした役割や、交通機能が麻痺したことによる社会的影響を踏まえれば、交通施設の持つ機能が再確認されたはずである。採算性や、混雑度、

交通需要という尺度が交通計画で絶対ではないことがあらためて明らかになった。採算性によって鉄道計画が立案されるなら、阪神間の鉄道は東西方向ばかりが発達することになる。この尺度が絶対でないということを今回の震災は示している。

道路計画の考え方も同じである。道路は優れた防災機能を持つことは誰もがわかっていた。しかし、路線選定の際の第一の尺度は、交通量であり、混雑度であった。道路の幅員や車線数は、交通量を基準として決められる。この視点からは、今回最も必要であった緑豊かな公園のような広い道路を作ることはできない。この震災は、道路整備の重要性を再認識させたと同時に、その整備の視点は変わらなければいけないことも示している。住宅地や商店街の道路は、自動車のための「通路」ではなく、市民生活の安心と安全のための空間でなければならないし、都市の骨格となる市街地内の道路も、歩行者や公共交通のための空間、緑のための空間としての役割を果たし、沿道の質も高めるような良好な構造を持ったものでなければならない。都市間の幹線交通を流すための道路や、港湾へのアクセス道路などとはその意思決定の基準ははっきりと異ならなければならない。

交通整備の社会的役割は常に指摘されながら、実際には、採算性や、混雑度、交通需要を交通整備の第一の尺度としてきたことに対してあらためて警鐘をならさなければいけない。

#### 4 実現に向けて

自動車に過度に頼らない都市を作ることや、採算性や需要以外のことを重視していくことは実際には容易ではない。利便性を犠牲にすることにもなるし、負担の増加も伴うからである。しかし、だからこそ今回の経験を踏まえた神戸が率先して取り組まなければいけない。

都市内の交通環境を改善していくには、広域的な交通ネットワークをしっかりと作る必要がある。過度の集中を避け、代替経路を備えたネットワークを形成するため、山陽自動車道、阪神高速道路北神戸線、湾岸線などの整備

が進められており、さらに、港湾や空港へのアクセスを含めた幹線体系の整備は引き続き進めて行くべきである。一方、これらの整備とあわせて都心部を含めた既成市街地の交通環境を改善していかなければいけない。市街地を貫く国道や都市内高速道路に都市間の幹線交通をも担わせている構造は当然改めなければならない。広域的なネットワーク整備にともなって、これらの道路の使い方は、見直されていくべきである。

市街地内で求められるものは、安全に人が移動し、物が運ばれ、互いに交流できる環境づくりである。災害時においては、全ての人々が避難所や防災拠点まで安全に到達できるような基盤を整備しておかなければいけないし、この震災でバスが大活躍したように路面を利用した簡易な交通システムも重要である。そのため、徒歩や車椅子で安全に移動できる緑豊かな歩行者用ネットワークや、段差が少なく駅間隔も短いライトレールなどの平面を利用した短・中距離移動のための公共交通機関などの整備はぜひ進めていくべきである。歴史的街区や観光地区はもちろん一般の住宅地や商店街においても安心して歩けるプロムナードやモールを整備することや、ケーブルカーやトロリーバス等の公共交通の整備も考えられる。

ただし、これらは、交通施設の意思決定が、これまでと同じ基準で決められる限り決して出てこない施策である。日本の交通整備の制度や財源を考えると実は大変難しいのが現状であるが、この震災はこれらの考え方そのものを改めていく必要性を示したものとして捉えるべきである。歩く環境の向上も含めた安全で確実な交通体系を確立していくことこそ都市にとって重要であり、それが災害に強い都市づくりの基本でもある。

## 5 おわりに

神戸は、さまざまなことを発信できる能力を持ってきた。災害から学んで世界に発信すべきことは、交通の分野でも数多くある。これを世界に発信し、率先して実行することこそ神戸の責務と考えなければならない。都市の交通環境は、すべてのひとが自分の思い通りになるようなものにはできない。大渋滞に

巻き込まれた人は、誰もが自分こそ早く行かなければいけないのと思っていたのに、誰もそれを達成できなかったのである。この問題が都市交通の持つ基本的な課題であり、それを経験した神戸こそ、その答えを提示できるはずである。海と坂が織りなす美しい港都神戸の交通環境が世界の範たるものとなって蘇ることを願ってやまない。

# 防災都市と都市経営

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

## 生活・経済再建との妥協

阪神大震災の犠牲者に報いるには、二度と大惨事をひき起さない防災都市の建設であることはいうまでもない。しかし、防災都市はそれほど容易ではない。

神戸市をはじめ阪神間の諸都市で、防災拠点再開発構想が固まりつつある。超高層住宅群、巨大防災公園、防火帯として街路、地下防火水槽、ライフラインの共同溝など、考えうる設計・施設がすべて盛り込まれた完璧なプランが描かれている。

しかし、自営層の市民が多い地区で、果して高層住宅方式は十分な商業空間が提供できるのか、また、密集住区に居住していた資金力の乏しい市民に、安価な中高層マンションが提供できるのか。

空間設計・費用負担の点からみて、市民の経済力・生業維持といった生活面への譲歩を強いられるであろう。防災はたしかに生命という最優先課題である。しかし、それとても生活あっての生命であり、「手術は成功したが、患者は死んだ」という防災拠点都市づくりでは、防災都市づくりの基本理念が問われることになる。

結局、防災都市づくりのコストを政府、自治体、市民がどのように分担するのかに絞られる。

都市自治体にとっても激甚地災害復興で、10分の8の補助が適用されるとしても、公共空間を多くとり、インフラ整備の水準を高めていくと、巨額の財政支出に耐えられないであろう。

これから市民・企業・自治体も理想と現実とのはざまに悩まされる。市民参

加の都市づくりといっても、結局、役所の机上プランと市民の生活ニーズをどうすり合わせるか、双方とも苦しい台所からどちらがどれだけ財布からお金を出すかに尽きるのではなからうか。

これらに加えて、全市的には時間との戦いもある。商店・工場経営の仮設店舗・工場をどうするのか、建設資金、用地をどこに見つけるのか、生活経営再建に失敗すれば、すべてが水泡に帰することになる。限られた時間、空間、財源という制約の下での具体的な解決策が求められる。

神戸製鋼所の脇浜工場跡地、国・県・市による復興基金などが、パズルを解く糸口となり、政府の財政支援がそのカンフル剤となるであろうが、それらを融合して、見事な防災都市へと結実させていくには、都市自治体としての政策立案能力、計画実践力といったトータルとしての都市経営力が不可欠の前提なのである。

震災後、公園都市づくりによる防災機能が盛んにマスコミを賑わしているが、それらは神戸市の戦災復興プランの亜流であり、とくに珍しいものではない。問題の核心はそれをどう実施するかである。公園を多くつくれば市民の減歩率が高くなる。計画外地域で用買方式でというと坪当たり百万円もかかり、市民福祉にも差し支えるであろう。ようするにあらゆるニーズを市民ニーズに沿ってどう実現していくかである。

### 効果的防災都市への対応

防災都市拠点構造が脚光を浴びているが、それは都市全体からみれば、あくまで点的・局地的防災空間の形成である。忘れてはならないことは都市全体としての耐震・防火といった防災レベルを住宅・ビルさらにインフラも含めての水準向上である。

神戸市を含めて全国の自治体が、限りある財源の下で、被害を最小にし、災害に強い都市をどう作りだすかの全体プランが必要である。

第1が、最も安価な天災への対応は防災教育ではなからうか。今度の死者の9割近くが自宅での圧死であり、まさか住宅が凶器となるとは予想だにしなかつ

た。関東大震災との連想で火災による窒息死が、第2次災害として憂慮され、テレビ報道も火災をことさらに大々的に映像化していった。

しかし、統計的には老朽家屋の倒壊さえなければ死者は、ごく少人数に止まったであろうし、その結果、火災件数・避難者も少なく、様相も全く異なっていたであろう。

ことに1階に寝ての圧死が多かったことは、最も安価な防災対策は2階に生活拠点を移すことであり、これからの防災教育として関東などでは、市民各自の危機管理の初歩的対応で最高の防災対応といえる。

第2が、当然、住宅・ビルストックの耐震性のレベルアップである。阪神大震災では同じ場所で、倒壊、非倒壊の際立った事例があまりにも多かった。

全市的に住宅ストックを点検し、昭和40年代以前の老朽住宅の建替の促進を図っていかなければならない。ただ密集街区という最も改善が必要とされる地区については、改良住宅以外強力な財政支援制度はない。神戸市にしても細々と戦前長屋住宅の建替を、住環境整備事業を行っていきつつあった矢先の大震災であった。

神戸市の都市経営につき収益性のある新開発のみ行い、既成市街地の整備を行わなかった指摘がなされているが、事実と反するのではなからうか。

昭和21年8月から戦災復興事業として約2,148haが着手され、毎年、一般会計の5～20%の都市整備費を投入していても都市整備は年月と費用を要した。

しかし、それは戦災地区のみであり、非戦災の住宅区域のスラムクリアランスにはとても着手できなかった。

御營地区も非戦災街区であった。すぐ隣接地区の神戸鋳鉄・神戸発動などの数ヘクタールの工場移転用地は改良住宅の移転用地として充当された。しかし、仮りに種<sup>たね</sup>地として利用が可能であっても、密集商店街区の再開発が一般区画整理方式で実施できたか疑わしい。それでも今日からみれば神戸市は踏み切るべきであったと悔やまれるのである。しかし、全国第1号の市街地改造事業となった大橋市街地改造は、立体換地方式、区分所有方式などによってそれを可能とした再開発であったが、市民も市役所も塗炭の苦しみを味わった。

いずれにしる共同化・高層化・防災化のためには、市街地再開発地区にはめ込めない地区にあっては資産売却を欲する人の権利を市が先行的に買上げていかない限り、足並みは揃わないし、事業進展ものぞめない。結局、共同化・高層化により生みだされた都市空間を売却して、住民・市財政負担の軽減を図ることになる。

魅力ある商業空間、安価な住空間を創造していかない限り、入居したテナントは事業に行詰り、購入した市民も快適な生活ができないといった悲劇が繰返されることになる。ここでも都市自治体が魅力ある生活・商業空間を創造する事業経営力が試されるのである。

### コミュニティ防災のすすめ

効果的防災都市への対応の第3がコミュニティ防災のすすめである。震災直後、政府の危険管理が問われ、自衛隊出動の立遅れが政治問題化した。しかし、被災者の実感としてはコミュニティ防災システムこそ、最善の確実なシステムではなかろうか。防災都市づくりのソフト面では最大の政策課題となろう。

地震発生後、3秒、3分、30分、3時間、30時間、そして3日に対応はわけられる。最初の3秒で最も安全な場所（机の下など）への移動とか緩衝用品（布団など）の着用である。

つぎの3分で屋外への脱出とか家族・近所の人々の安否の確認、つづく30分で救出への共同作業となる。今度の大地震でも、近所の人々によって全壊家屋の瓦礫の下から救出された人は意外と多い。

このような第1次救出について、消防・警察が順次、参加し、自衛隊も到着し、本格的作業が始まる。

しかし、消防・警察にしても同時多発的災害に対しては、人員不足は明らかで、地域コミュニティの防災・救急能力に依存せざるをえないのである。

現在、消防団が存在するが、より強力なコミュニティ防災システムとしての再編成が必要であろう。致命的な欠陥は消火・救出用具の不備が、大都市では目立ったことである。

学校、保育所、幼稚園、病院など公共・公益施設などは決して少なくない。それらを防災拠点として必要な用器・資材などの備え付けをしておくことである。

震災で痛感したことは、電気・ガス・水道・電話・道路・交通など、あらゆるインフラの機能麻痺である。結局、家族・近所による自力防災・救急しか頼れないことを覚悟し、平素からシステムづくりをしている姿勢である。

これからの地方行政にあって、高齢者の在宅サービス、環境リサイクル、近隣施設の運営も含めて、地域コミュニティの経営力をどう育成し、市民が自主独立して活動していけるよう、どう行政がサポートしていくかが、防災都市づくりにあっても大きなウェイトを握っているであろう。

消防・警察の増員、場合によって救急専門の政府チームの創設も必要となってくるであろう。しかし、限られたマンパワーをどう活用するかを選択にあって、一番、潜在的能力を秘めているのが市民パワーである。これは今度のボランティア活動が如実に物語っている。

神戸市が戦後、開発型からサービス型へと行政の守備範囲を拡大・転換させ、外郭団体・公益基金方式による民間エネルギーの活用をめざしていったのも、行政能力の限界を感じたからである。

都市経営は何も開発型の収益主義のみでなく、限られた経営資源をどう有効に活用するか戦略であり、技術であった。社会的資源としての市民がどのような役割を担うのか、震災は改めてその真価を問うことになった。

### 都市経営原点への回帰

このように防災都市づくりを追究していくと、都市という限られた空間・資金・人材をどう活用するか問題である。この点、「都市経営の陥穽を克服する道は都市経営の本質に戻る以外にない」（大阪市立大学教授植田政孝・平成7年3月3日、日本経済新聞「経済教室」）と筆者とは視点は異なるが、防災都市づくりも新しい都市経営的手法によってすすめられざるをえないのではなかろうか。それは市民中心、防災優先、環境志向では片づけられない難問である。災害廃

棄物処理1つをみても埋立処理は不回避であり、大量の安価な賃貸住宅の供給にいたっては神戸市の能力をはるかに超えるであろう。ただ、政策方向・選別基準を誤ることがないよう細心の注意が必要であろう。

震災後、神戸市株式会社たたきが横行したが、それは関東震災後の天譴論と同じ脈絡の上にあるといえる。ことにマスコミは、市民の憤懣の対象づくりに躍起となった感があり、学者・専門家も開発優先型の都市経営、市民不在の都市行政といった通俗的結論で自己満足にひたる風潮がみられた。

神戸市政は黙して反論はしなかったが、何よりもこのような皮相極まりない非難は、防災都市づくりへの政策形成、実現を大きく誤まらず恐れがあり、阻害要素にもなりかねないのである。

第1に開発優先の都市づくりが被害を招いたといわれるが、震災で被害をだしたのは、神戸市のみでなく、地震は芦屋・西宮市も公平に被害を出した。ことに芦屋市は連絡道路もつくらない芦屋モンロー主義で有名な非開発主義であった。

西宮市は西宮北口駅前開発を戦後50年たっても完了できず、50名近い犠牲者をだした。もし開発主義の忠実な遵法者であったならば、この被害は未然に防げたはずである。

神戸市は開発志向といわれるが、西神ニュータウンという巨大な安全ゾーンをつくり、多くの市民を被害から救ったという点は全くネグレクトされている。

ポートアイランド、六甲アイランドにしても、液状化現象や港湾施設の損壊のみが報道され、株式会社神戸商法が断罪されているが、既成市街地の密集街区から移住した市民は、死を免れたことになる。六甲道、兵庫、新長田、板宿など再開発によって家屋倒屋の悲劇は回避できた。意欲的な開発政策が被害を最小限に喰い止めたのである。

ひるがえって考えてみると、水深10メートル以上のコンテナ埠頭を海面埋立地以外にはつukれない。近代的な競争力ある物流基地を欠いては日本経済も市民生活も成立しがたく、防災都市といって経済面からの制約もまた免れ難いのである。

第2に、神戸市の収益主義の都市経営が被害を招いたと批判されている。しかし、厳密に言えば収益主義は西神ニュータウン・ポートアイランドなどで展開され、被害は少なかったのである。

収益主義とは一体何か、蜃気楼のようなもので、実体はない。起債が多いことと収益主義や福祉軽視は全く関係はない。神戸市は開発利益を下水道と福祉に充当していたのであり、民間企業に提供したのではない。

恐らく長田の密集街区の再開発をしなかったことや、もっと卑近な事例でいえば、神戸市民病院の跡地の売却などであろう。しかし、看護短大を付設し、中核病院としての設備・規模をもった医療機関としての広大な敷地はポートアイランド以外に見出しえなかったのである。売却資金でコンベンションセンターをつくったのではなく、よりよい医療施設を売却資金に一般財源をつぎ足して建設したのである。

むしろ拠点的病院の立地条件としてはヘリポートがあり、道路渋滞に巻き込まれない人工島に立地させ、ヘリコプターとフェリーによって確実かつスピーディに重傷患者に対応すべきといえる。今度の震災では、このような利点が連絡橋の通行不能に加えて、ヘリコプターも船も未利用によって裏目にでたといえる。しかも中央市民病院のみでなく市内のすべての病院が、給水施設・医療機械が壊れ、病院としての機能麻痺に陥ってしまい、大阪へ船、ヘリコプターによる搬送によって窮地を脱出したのであった。

このように中央市民病院の立地問題に関して反論は可能であるが、事実として救急医療ができなかった厳粛な欠点に立脚して、今後の震災時の救急システムの見直しが迫られるであろう。

第3に、神戸市の非市民主義の都市経営が被害を招いたといわれる。たしかにアメリカのように基本的政策は住民投票にかけるべきである。しかし、現行の地方自治制の下で神戸市だけに、それを求めるのは無理な注文である。

神戸市の地域開発は産業公害が比較的少なかったし、住民参加の公害防止協定など住民参加の事例は少なくない。海面埋立は開発と保全の争点であり、市政と市民との対立があったことは否定できない。

しかし、震災対策が市政の争点となしえなかったことが問題である。防災計画が審議会レベルで片付けられ、震度5に押え込まれたという政策決定のシステムや危機意識の乏しさである。

### 都市経営と天災

神戸市が責められるべきは、震災というリスクを自らの都市経営に算入していなかった油断である。そのため長田地区で火事により多くの人命を失った人災の責任である。

企業経営でも人命の犠牲は許されない。まして都市経営は市民から公共信託として人命・自然・資産の保全を担っているのである。

この点、かつて市政に関与した筆者としても痛恨の極みである。真のテクノクラートはあらゆる危機を算入し、都市を運営する予知能力を発揮すべきであった。

ではなぜ震災は欠落してしまったのか。それは通俗的な風潮や科学文明に安易に依存、同調し、歴史に学び、自ら冷徹な科学的合理性を欠如してしまったからで、収益主義とは無関係である。それは下水道整備への一般財源投入をみても如実にわかる。

神戸市は昭和30年から40年にかけて台風・集中豪雨に見舞われた。36年、梅雨前線豪雨（死者26名）、39年台風20号（死者2名）、昭和40年、台風23・24号（死者2名）、昭和42年、豪雨（死者84名）、昭和47年、梅雨前線豪雨（死者3名）と、山と海との水害に悪戦苦闘を強いられたが、大防潮堤と砂防えん堤によって防災体制は固められた。

そして昭和40年代後半は公害問題に市政も翻弄されたが、昭和50年には硫黄酸化物濃度も4分の1にまで抑え込み、峠は越した。

要するに天災は水害、人災は公害という先入観に加えて、関西に地震はないとイージーな固定観念に安住してしまった。

だが「神戸市に影響のあった地震」として、明治24年の濃尾地震以来15の大地震が、神戸市の行政資料には列挙されている。しかも、それらはいずれも震

度5以下である。しかし、大正5年の明石海峡地震は震源地の震度マグニチュード6.3と記録されている。マグニチュードが7の震災となって神戸を襲ってもおかしくない近隣の直下型地震である。

このような既存の公表データの見落としが、今の惨事の要因となったことは否めない。それが油断、政策ミスでなく、神戸市の開発政策の体質・構造的結果といわれれば、弁明の余地がないかも知れない。

また、朝日新聞（平成7年3月3日）の神戸市・西宮市の防化水槽・消火栓の比較によると、神戸市の防火水槽1,303基、消火栓24,362基に対して、西宮市は、それぞれ927基、3,826基となっている。人口規模は約3倍であるが、神戸市は明らかに科学文明に依存した消火栓中心型で、非科学文明型の防火水槽を軽視したため、自然から、あまりにも手厳しい復讐の洗礼を受ける結果となった。

神戸市がどのように弁明しても地震に敗れたことは事実である。天災にも対応できる都市経営へのレベルアップが求められるのである。神戸市は昭和13年の阪神大水害、昭和20年の神戸大空襲と幾多の試練を克服してきたが、今度も不死鳥のように甦っていくであろうが、その間に神戸市政・市民が払う犠牲は測り知れない。ことに住宅、職を失われた市民の方々の生活は筆舌に尽し難いことが予想される。政府・全国民の支援を切に願わずにはいられないが、神戸市政が神戸経済復興、生活住宅再建にあって、すぐれた都市政策にもとづく都市経営の手腕を発揮し、防災都市づくりの難関を克服してほしい。

平成 6 年度

## (財) 神戸都市問題研究所・宮崎賞

神戸都市問題研究所  
編 集 部

### (財) 神戸都市問題研究所・宮崎賞

(財)神戸都市問題研究所の宮崎辰雄理事長は、神戸市長として5期20年間にわたり、都市経営を実践し、その理論と実績を通じて、わが国の地方自治体の地域経営のあり方に大きな影響を与えました。また、当研究所の創設者でもあり、今日まで地域の経営政策システムの研究を奨励し、新しい地域経営研究にも寄与してまいりました。

そこで同様の政策・研究により、優れた地域経営の実績をあげ、理論を構成した全国の自治体、団体、研究者等を顕彰し、さらに地域経営政策が進展するよう、昭和60年に財団設立10周年を記念し、「(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞」を創設いたしました。

#### 対象・表彰基準

都市及び地域経営において、顕著な実績をあげ、または優れた政策研究をなした自治体、団体、研究者、運動家を対象とする。

表彰基準は、地方自治・地域主義に根ざした視点からみて、その経営成果、政策志向性などにあつて、顕著な実績が認められ

ることである。

#### 選考方法

当研究所機関誌「都市政策」等において、自薦、他薦を含め広く推薦を求める。推薦された団体、研究などを下記の審査委員によって審査し、決定する。

#### 審査委員 (五十音順・敬称略)

伊賀 隆 (流通科学大学教授)

伊藤 善市 (帝京大学教授)

伊東 光晴 (京都大学名誉教授)

柴田 徳衛 (柴田都市研究室・

前東京都立大学教授)

嶋田 勝次 (神戸大学教授)

高寄 昇三 (甲南大学教授)

新野幸次郎 (神戸大学名誉教授)

吉田 寛 (流通科学大学教授)

#### 表 彰

賞は、都市・地域経営の実践に対し「地域経営活動賞」、同政策研究に対し「地域経営研究賞」を年間3点以内とする。賞金は、地域経営活動賞は50万円、地域経営研究賞は30万円とする。

---

平成6年度

第10回(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞

---

### 受賞者

平成6年度の受賞者は、地域経営活動賞として、下記の2団体に決定した。

- 岩手県湯田町
- (財)信州国際音楽村

### 表彰式

平成6年11月24日、こうべ市民福祉交流センターにおいて、当研究所が主催する第10回「地域の経営シンポジウム」の会場において行った。

「地域の経営シンポジウム」は、東京の一極集中が進行し、地方の経済社会的地位が相対的に低下を招いている現在、高齢化、情報化、国際化などの多くの課題を抱えながら地域の活性化を目指す自治体等に、各種の創意工夫による地域振興策を探る機会を提供するために実施するものである。

### 審査経過

第1次の選考は、当研究所の理事、審査委員の方々および関係団体からの推薦とこれまで蓄積してきた各種の文献および新聞情報からの調査によった。

地域経営活動賞は、多数にのぼる選考対象があり、その実績・内容を検討し、最終17団体を候補とした。

これら17団体について、実地調査を行い、候補とした事業のみならず、全体としての取り組みやその効果などについて、詳細にヒアリングを行った。

これらの調査結果をもとに、9月12日に

審査委員会を開き、上記のとおり地域経営活動賞を決定した。

また、あわせて地域経営研究賞の審査を行ったが、本年度は該当なしとした。

### 受賞理由

- 岩手県・湯田町

湯田町では、浴場のある「ほっとゆだ」駅や、「砂ぶろ」、鉱山をイメージした「洞くつぶろ」など個性ある温泉を整備したほか、温泉を利用したハウス栽培やスッポン養殖も進め、温泉を住民の健康増進、観光客誘致、産業振興に幅広く活用している。

さらに、「銀河ホール」を拠点に、文化の振興も積極的に進めている。

- 財団法人信州国際音楽村

長野県丸子町にある同音楽村の構想は、地域の企業家有志(後に同財団法人を設立)が、地域住民の心のよりどころを作るという理念の中から発想された。地元の木材を使った音楽ホール「ホールこだま」、野外ステージ、研修・宿泊施設を丸子町が建設し、同財団法人が運営する。行政、企業、住民の支援を得て、地域の活性化に貢献している。

# イギリスの都市行政V

## — ボランティア団体1 —

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

### ボランティア団体の概要

日本とイギリスの市民社会の相違は、地域社会にあって広汎なボランティア(慈善)団体が存在するかどうかである。日本の場合の第三セクターは官民合弁の株式会社を指すが、欧米の第三セクターは紛れもなく、公的統治団体と民間営利企業の間位置する市民団体・公益法人が第三セクターと呼ばれている。

イギリスは広い意味のボランティア団体は、全イングランド(United Kingdom:UK)で約50万団体と推計され、そのうち狭い意味でのボランティア団体、たとえば法人格をもち組織の固まっている団体は約30万団体といわれている。このうち政府登録慈善団体(registered charities)は、1991年末、イングランド・ウェールズで、166,503団体となっている。

ちなみにこれら団体の従事者は10~20万人と推定され、財政収入は170億ポンド(2兆8,900億円)といわれている。政府からの補助金は12.8億ポンド(2,175億円)となっている。なお1991年度の全財政支出(中央・地方政府)は1,218億ポンド(約20兆7,060億円)で、ボランティア団体の財政支出の対政府比率は、13.95パーセントと約1割強ということになる。

イギリスのボランティア団体の規模を、アメリカと比較してみると、アメリカのボランティアグループの財政規模は1989年で、2,500億ドル(約25兆円)、アメリカ政府(連邦・州・市町村)支出は2.5兆ドル(約250兆円)であり、ボランティア団体の財政規模は政府の10パーセントである。

対政府支出の比率で見ると米英は同じであるが、単純比較ではアメリカはイ

イギリスの都市行政V—ボランティア団体1—

ギリスの約10倍（イギリスのボランティア団体の1989年の財政収入は150億ポンド、約2兆5,500億円）になる。ただアメリカの人口はイギリスの人口の約4倍なので実質は約2倍強である。

なおアメリカの登録団体は90万団体であり、いわゆる非法人ボランティア団体を加えると約200万団体と推計されている。これに対してイギリスの登録団体は、先にみたように30万団体、非法人のボランティア団体を加えた数は50万団体と推計されている。人口規模から修正すると団体数において大差はないが、ただアメリカの団体は財政規模が大きいので、公的支出、全国消費の対比率では、イギリスの2倍になるであろう。<sup>1)</sup>

このようにみえてくると、イギリスのボランティア団体の活動は、アメリカに比して低調といえるが、ある意味ではアメリカ社会の内包する社会的問題が、より深刻かつ広汎であるためともいえる。

もっともイギリスでもボランティア団体の成長は、近年きわめて目ざましいものがある。ボランティア団体のうち、どのような団体が成長しているかについて、統計局（Central Statistical Office : CSO）の社会動向調査（Social Trends, 1993. 1984）でみてみると、第1表のようになる。

第1表 ボランティア団体会員数の推移

名 称	単位千人		
	1971	1986	1991
National Trust	278	1,147	2,136
World Wide Fund for Nature	12	106	365
Friends of the Earth	1	28	230
Royal Society for Protection of Birds	98	506	847
National Federation of Women's Institute	400	347	310
National Society for Prevention of Cruelty to Children	20	225	500
British Red Cross Society	172	88	91
National Association of League of Hospital Firends	250	470	350
Pensioner Voice	600	113	25

注 Pensioners Voice は1992年度数値  
資料 CSO, *Social Trend*, 1993, 1994.

このような団体のなかで、急成長して注目されている団体が、助言団体 (advice giving) とコミュニティ財団 (Community Trust) である。

助言・相談団体の市民アドバイス団体 (Citizens Advice Bureaux) を支局・本局数で見ると、1971年512カ所、1981年914カ所、1991年1,413カ所、1992年1,517カ所、相談件数1971年1,500千件、1981年4,515千件、1991年8,278千件、1992年8,378件と伸びている。

ちなみにこの助言・相談団体の内訳は第2表のとおりであり、家庭崩壊をはじめとして、社会構造の危機が叫ばれるなかで、アドバイザーのニーズはふえることはあっても、減ることはないのではなかろうか。

第2表 市民アドバイス団体助言内訳  
(イングランド・ウェールズ)

(百分比)

区 分	1980	1991	1992
消費・業務	18.6	23.4	23.4
住居・土地	15.8	10.1	9.4
社会・福祉	9.7	22.7	22.9
家 族	14.8	9.0	8.7
雇 用	10.0	11.3	11.2
租税・義務	2.7	5.1	5.0
司法・人権	8.5	6.7	6.2
旅行・余暇	4.6	2.0	9.5
健 康	3.6	2.1	9.5
そ の 他	11.7	1.7	9.5
件数合計	4,016	7,484	7,748

資料 *National Association of Citizens Advice Bureaux*  
出典 *CSO, Social Trends, 1993, p. 149.*

しかし、1990年代に入ってアドバイザー団体数の伸び悩みがみられるが、この点につき「他の団体よりも地方自治体への依存度が大きかったので、地方自治体財政が全般的に低迷すると、アドバイザー提供への財源は厳しくカットされた。そのため地域によって閉鎖となったところもある<sup>2)</sup>」と説明されている。

つぎに急成長しているのが、コミュニティ基金 (Community Fund) コミュニティ財団 (Community Trust) で、1980年代半ばに始まった団体である。コミュニティ財団とは「その主たる目的は恒常的かつ柔軟性のあるコミュニティ

の現在および将来のニーズを充足するための組織 (fund) である。限られた地域社会のなかで独立して運営されるもので、コミュニティ基金・財団は、ボランティア団体、民間企業・団体、賛同基金の間に協力関係 (partnership) を創造していくユニークな団体である<sup>3)</sup>」といわれている。

このコミュニティ財団の役割は「第1の、そして最重要な機能は建設的で感受性の高い補助計画によって、地方コミュニティのニーズを支援することである。第2は、全国的・地方的に資金集めをし、基金を創設することである。第3の機能は、企業・政府・ボランティア間の間に三者を連結する広汎なネットワークを形成することにある<sup>4)</sup>」と列挙されている。このコミュニティ財団を支援するため、大手の財政支援財団 (Charities Aid Foundation, American foundation. Charles Steuar Mott Foundation など) が、1990年以来、大々な募金活動を展開し、数百万ポンドの基金を集め、コミュニティ財団への補助に力を入れた。

現在、15のコミュニティ財団が各地に結成され、コミュニティ財団協会 (The Assciation of Community Trusts and Foundation) を創設しているが、その成長ぶりはいちじるしい。

15財団の一般収入は1991年度4,658千ポンドから5,776千ポンド、補助金は1,488千ポンドから2,428千ポンド、基金への寄付は8,971千ポンドから11,607千ポンドへと、それぞれ2~3割伸びている。

その収入内訳をみると、1988年度は総額2.2百万ポンドで、公的助成56パーセント、企業29パーセント、他財団補助9パーセント、個人6パーセントであった。1991年度は収入も4.7百万ポンドと2.13倍に伸び、内訳は企業37.8パーセント、他財団補助15パーセント、公的助成14.2パーセント、個人13.5パーセント、その他19.5パーセントになっており、公的助成の減額にもかかわらず強化されている。

1992年度さらに非公的セクターの比率が高まっている。収入は5.6百万ポンドであるが、企業32パーセント、他財団補助21パーセント、個人16パーセント、公的助成9パーセント、その他22パーセントとなっている。

このようなコミュニティ財団が各地に設立されていったのは、政府による補助金方式 (grant system) から委託契約方式 (contract system) への移行と無関係ではないとはいえないであろう。小さなボランティア団体の非定型的活動への補助は削減され、経営危機に見舞われだしたからである。

このような契約方式の病弊をカバーするため Community Trust が、小さなコミュニティグループの活動支援のために登場したともいえる。

中規模のコミュニティ財団である South Yorkshire Foundation の補助金の内訳をみると、98団体へ総額22,348ポンドを支給している。1件当たり平均は約228ポンドである。最低は50ポンドで最高でも5,035ポンドで、大半が100～500ポンドである。

同財団の歳入内訳 (1992年度) をみても寄付92,533ポンド、税還元方式寄付7,453ポンド、利子・配当30,647ポンド、募金行事収入6,597ポンド、計137,230ポンドとなっており、寄付収入中心のボランティア団体支援財団といえる。

このように政府資金や民間募金を配分・配布するための多くの媒介的団体が設立され、機能しているのが、欧米の特色ともいえる。たとえばその最大は住宅公団 (Housing Corporation) のように、日本と異なり住宅建設はしない、傘下の住宅協同組合への補助金配布が主要な業務となっている。

コミュニティ・トラストはいわば地域補助金の配布のための媒介項としての役割を担って、そこを活動の拠点として地域のボランティア団体が指導と援助を仰ぎ、また、地域の企業、市民もそこに資金・エネルギーをプールし、効果的な地域活動を展開しようとしているのである。

このようにイギリスは赤十字社のように伝統的な老舗の団体に加えて、社会的ニーズの変化に対応して新しい団体が創設され、社会全体として層の厚い活動が展開されているといえよう。

1 cf, Richard Gutch, *Contracting Lessons from The US*, NCVO Publications, 1992, p. 9~19.

2 NCVO, *Snapshots of the Voluntary Sector Today*, NCVO Publications, 1992, p. 20.

3 CAF, *Charity Trends*, 1993, p.103.

4 Association of Community Trusts and Foundations' pamphlet, *What is a community trust or foundation?*, 1994, p. 1.

### ボランティア団体の概念

これまでイギリスのボランティア団体の状況をのべてきたが、日本のボランティア団体よりもより組織的で巨大であるが、それは日本でいう公益法人としての財団もこのなかに含まれているからである。

まずボランティア団体とは何を指すかの前に、ボランティアとは何かを探ってみよう。

イギリスにおける市民ボランティア活動も、近年の政府による契約方式の奨励によって、その概念も変更を余儀なくされ、市民の意識も徐々に変化しつつあり、ボランティアは一体、何を指すのか改めて問われるのである。

ボランティア (Volunteer) は志願者、篤志家などといわれ、無償的行為の提供者を意味し、ボランティア (Voluntary) は任意の自発的意志という自由なという形容詞である。しかし、これらの言葉の意味からはボランティアという概念は固まってこない。具体的には voluntary action, voluntary organisation, voluntary sector といった概念を定義することによって、ボランティアの概念は明らかになり、固まっていくであろう。

Voluntary Action からみると、その本質は自由意志 (free will) であり、オックスフォード辞典によると「エネルギー、影響を生み出す自由な意志の発露 (the free exertion of the will to produce energy or influence)<sup>1)</sup>」といわれている。

一方、有名なベイヴァレヂ (William Beveridge) は、文法的用法を離れて「国家的権力を生み出す機構の指示下でない民間の活動<sup>2)</sup>」と規定している。しかし、これではあまりにも広い概念なので、“社会的進歩のために” (for social advance) という限定を加えて、「自己の家庭外での生活条件の改良に資する<sup>3)</sup>」との説明を付加している。

要するにボランティアはその概念に当然「他人に対する善行」という意味を含んでおり、このような概念からボランティア活動は自由意志 (free will), 行動力 (energy), 道徳的価値 (moral values) という3つの要素を含むことになる。

これに対して営利的行動 (economic behaviourism) は既決主義 (determinism or totalitarianism), 物質・金銭主義 (matter or money), 合理的経済利己利益 (rational economic self interest or market) という属性を保有していることになる。

これまでの議論をまとめると、「ボランティア活動とは自由意志から発生した、道徳的目的をもった、独立の精神によってなされる行動力の一様式<sup>4)</sup>」と定義されている。

このようなボランティアの概念をベースにして、ボランティア団体の特徴としては、次のような4点があげられている。

I 独立した活動体からの資源 (金銭, 時間, 物資を含む) の貢献度が、公共団体からの補助活動より上回っていること。

II 団体として独立性と自主性が保障された組織であること。

III 運営委員の過半数が独立した組織の委員などで構成されていること。

IV 組織としての活動がボランティアの参加を極大化し、サービスする者とそれを受けるものとの差を極小化するよう配慮されていること。

つぎにボランティア団体 (Voluntary Organisation) とは何かであるが、ボランティア団体はさまざまな種類があるが、外部からの統制を受けない人々によって運営されている点が、1つの特性として考えられる。しかし、これでは政党もホッケークラブも入ってしまう。そこで利潤追求団体でなく、政府運営団体でないという網をかぶせることが必要となるが、それでも十分でない。

そこでボランティア活動と同じように4つの要素、特定された道徳目的、自由意志至上主義、行動性、既存組織からの独立という視点からの検討が不可欠となる。

まず道徳的意図は組織の付随的要素ではあるかも知れないが、必須ではない。

公的セクターによっても道徳的事業は行われる。したがって組織としては道徳的行為をボランティア行動は保有しているので、組織自身としてはそれを追求する必要はない。

組織の自由意志 (free will) についてみると、意志の自由と金銭の自由という2つの意味があり、意志の自由とは存続を強制されないということである。もしそうであるならば、自由意志ということにはならない。

しかし、金銭からの自由は必ずしも条件ではない。他の団体より収益性が低いかも知れないが、金銭的報酬を専門家グループや職員に支払うことは、ボランティア団体の条件には反しない。

また、ボランティア団体が資金確保のため収益事業を行ったり、委託事業を受託したり、場合によって広告によって募金活動を展開したり、かなり企業的事業経営の性格を強めており、金銭からの自由から程遠い存在へと変貌しつつある。

活動性 (energy) については、社会の働きかけのないボランティア団体は“死に体”とみなされるであろう。仮に紙の上では法人として存在しても、銀行に預金があっても、ボランティア団体といえない。この点、ボランティア団体の必須条件の1つであろう。

独立性については、運営や存在が法律によって支配されているようではボランティア団体とはいえない。しかし、最も弱いタイプでは理事が政府任命である場合もあり、この場合、独立性は損われているが、ボランティア団体としては死滅したとはいえない。要はどの程度までの依存性が、本質的にボランティア団体として否定されるかである。

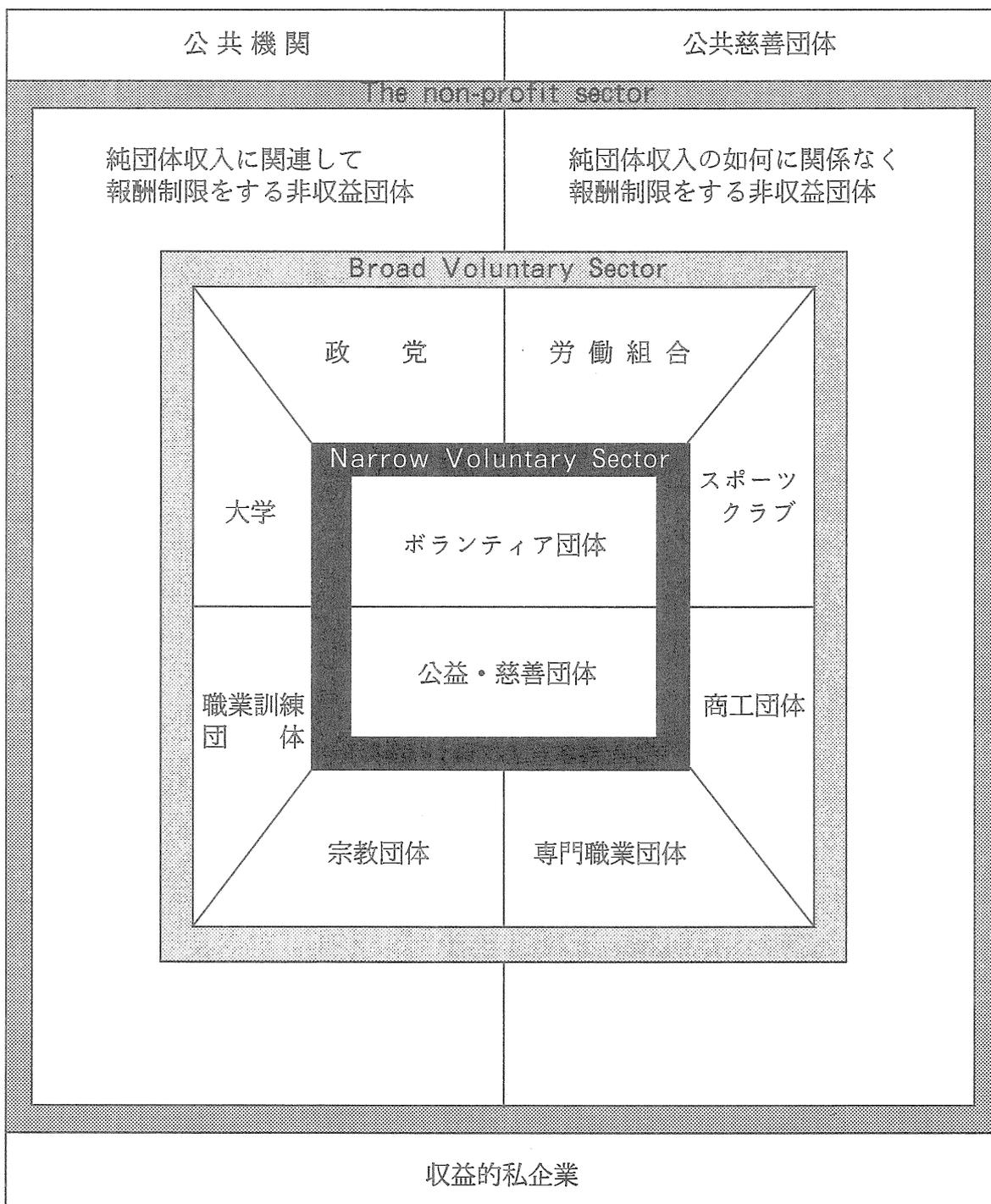
以上のような定義からは、ボランティア組織とは「自由意志と道徳的意図をもった市民によって設立され、全部または部分的に外部団体から独立し、その行動力は内部組織、手続、規則によって支配され、外部条件によって刺激を受ける。このような市民相互の関係による確立されたシステム<sup>6)</sup>」であるといわれている。

このような概念から具体的にボランティア団体は、第1図にみられるよう図解されている。狭い意味のボランティア団体は、政府のチャリティ委員会

(The Charity Commissioners) に登録した慈善団体・公益財団 (Charities) と、それらと類似の任意団体たる組織・グループである。

広い意味でのボランティア団体とは、労働組合、商工団体、スポーツクラブ、各種職能団体と政党、大学、病院、教会といった非営利団体 (non-profit or-

第1図 ボランティア団体の概念図



出典 NCVO, Perri. *What is a Voluntary Organisation? Defining the voluntary and non-profit sectors.* NCVO Publication, 1991, p6.

ganization) が該当する。

これらボランティア団体は日本の常識からいえば、狭い意味のボランティア団体であるが、ただ、法人格をもった公益法人、ことに学校、福祉法人を除いた一般目的の公益法人を含むので、感覚的には法人格なき市民グループと、一般公益法人たる財団を指すことになる。

1 Barry Knight, *Voluntary Action*, Centris, 1993, p. 65.

2・3 Ibid, p. 66.

4 Ibid, p. 67.

5 Hywel Griffiths, *The Development of Local Voluntary Action*, The Volunter Centre, 1981, p. 10.

6 Barry Knight, op. cit., p. 70.

### ボランティア団体の変貌

このようなボランティア団体 (Voluntary organisation) の定義は、ある意味では古い典型的ボランティアを指すもので、近年、イギリスのボランティア団体は急速に大きな変貌を遂げつつある。

かつてベヴァレヂ (W. Beveridge) は国家が福祉を全面的に引受けるならば、ボランティアは消滅するのではないかとの不安を抱いたが、「1980年代、そして1990年当初にあって、政府はパブリックサービスにおける企業的供給メカニズムを追求することによって、2つの危険な兆候が表われてきた。1つはボランティア活動が再び軽視されることであり、あと1つは、ボランティアの熱意がボランティアの価値、特に正義、貢身、公正といった価値を無視し、福祉コストの削減をめざす政府に妨げられかねない<sup>1)</sup>」との事態が深まりつつある。

要するに公共サービスにおける市場メカニズムの導入は、公共の変革に止まらず、補助金方式から委託方式の転換によって、ボランティア精神の危機が叫ばれている。かつての公共、企業、ボランティアの3つのカテゴリーの明確な区分はなくなった。政府は料金主義、市場主義を追求し、企業はパブリック部門を肩代りし、かつてボランティアが活動していた分野にあって大きな役割を演じるようになった。

そして「慈善団体 (Charities), ボランティア団体 (Voluntary Organisation) は、時として民間・公共組織と競争して、サービス委託契約の入札に参加するようになった。このようにして公的資金を獲得したボランティア団体は、企業の経営精神という言葉を理解し、収入を生み出す企業の如き行動をとるようになった。ボランティア組織は非営利、独立組織体、第三セクターといわれた概念を変えつつあるのである<sup>2)</sup>」といわれている。

今やボランティアは5つの面で大きな変化にさらされているといわれている。<sup>3)</sup> 1つは、資金調達面で公的資金の支援が大きくなった。2つは、人材サービス委員会 (Manpower Services Commission), 住宅公団 (Housing Corporation) といった公的団体の参加・加入がみられること。3つは、公共団体とボランティア団体の協力関係が力説されること。4つは、独立性にあって政府・地方団体の影響が深まりつつあること。5つは、公的機関との関係が深まることによって、意識あるいは無意識のうちに官庁的なものにボランティアも同化されつつあるという現象がみられる。

このように資金、加入、協力、独立性、組織といった5つの重要な要素にあって、いわゆる企業的文化 (enterprise culture), 官庁的文化 (bureaucratic culture) の浸透がみられる。

政府は1988年「次なる段階 (Next steps)」を発表したが、そこには「公共サービスにおける雇用者の依存風土 (employee dependency culture) が膨大なパブリックセクターの浪費を生み出す道を開いたことに終止符を打ち、時間消費型従業者 (time-servers) よりも企業家 (entrepreneurs) に機会を提供すること<sup>4)</sup>」がのぞましいと勧告している。

このような報告書の趣旨に沿って、政府にとってのぞましいサービス提供とは、次のような特性をもった処理方式であると明示している。<sup>5)</sup>

- ・ 目的, 対象, 業務, 目標, タイムスケジュール, 資源, 審査, 評価の明確な決定
- ・ 公費支出における経済, 効率, 効果
- ・ 可能な最大限の民間経済力の活用

- ・直接的な民営化 (privatisation) , 企業的管理方式の導入をケースに応じて活用

- ・雇用者の依存心をくじき, 企業家精神を鼓舞すること

- ・解決すべき問題への直接的対応

- ・地方自治体のコミュニティケアにおける役割の抑制

- ・新しい組織を開発し, 調整し, 官僚的拘束にとらわれない運営をなすこと

1980年以前にあっては政府のボランティア団体への評価は低かった。しかし, 1980年代を通じて, 政府はパブリックサービスの供給において, ボランティア団体は効率・効果の面ですぐれていることを知った。その結果, 政府はボランティア団体への補助金をふやしていったが, 「それは団体の存続を支援する一般補助 (general funding) , いわゆるコア補助 (core funding) として知られるものでなく, 特定業務に対する特別補助を認めていくという傾向を強めていった<sup>6)</sup>」と説明されている。

そこでは当然, 政府の補助基準は3Eの原則であるEconomy, Efficiency, Effectiveness に合致することを求めた。総務庁 (Home Office) はこれまで曖昧であった政府側の補助審査過程・基準を明確にするため, 「慈善団体の監督業務の効率的検証 (Efficiency Scrutiny of the Supervision of Charities)」<sup>7)</sup>を発表した。

政府はボランティア団体につき「ボランティア団体の重要性は政府の財政支援によるサービス供給能力にあるのではなく, 政府が責任をもつべき不可欠なサービス供給の重荷を, ボランティア団体に課していこうとする政府の方針のうちにあるのでもない。政府は自由で活気に溢れ, 創造的なパートナーシップ, すなわち個々の団体が明確な貢献事業をもつパートナーシップを求めているのである。ボランティア団体が提供すべき本質的なものは, 実践的な草の根の体験, 変化する市民ニーズ・社会環境に即応する柔軟な反応能力, とりわけ変革能力<sup>8)</sup>である。この意味においてボランティア団体と企業は協力していけるであろう」といわれている。

1 Barry Knight, op. cit., p. 3.

- 2 Ibid, p. 5.
- 3 cf, Ibid, pp. 30~31.
- 4 Ibid, p. 36.
- 5 cf, Ibid, p 38.
- 6 Ibid, p. 39.
- 7 Home Office, *Efficiency Scrutiny of Government Funding of the Voluntary Sector-Profiting from Partnership*, HMSO, 1989.
- 8 Home Department, *Charities:A Framework for The Future*, Cm 694, HMSO, p.2.

### ボランティア団体の運営

ボランティア団体の拡大・膨張にともなって、運営上の不祥事も発生し、その管理体制が改めて重要視されることになった。

1992年と1993年にチャリティ法 (Charity Act) の改正があり、受託人 (Trustee) の監督などを中心とした制度の再整備が図られた。それは小さなボランティア団体は別として、通常のボランティア団体は登録をし、法人格を得て受託人を任命し運営に当るが、不正・背任行為もあり問題が絶えなかった。

ボランティア団体、そのうちの慈善団体の監督は、総務庁 (Home Office) の Charity Commissioners が行っているが、その実状はあまり芳しくない。

登録財団の37パーセントしか会計報告書を送ってこない。それでも1989年は11パーセントであったから、かなり改善されたといえる。その背景には職員数を1987年の330人から1990年には484人に増員、登録団体への監督要員は11名から40名に増加している。

慈善団体は数が多いのみでなく、会計処理も怠っているので、かなりの不正行為がみられる。1988年では検査の結果、50万ポンドの払戻しが、職員等から財団へ、不正・不当会計処理の後始末として行われている。いずれにしろ1990年度にあっても、かなりの数の案件が調査中である。

会計検査院 (National Audit Office) が摘発した具体的事例としては、次のようなケースがある。<sup>1)</sup>

1つは、財団の受託者 (Trustee) , 恐らく理事長として30万ポンドという

高額な給料・手当をえていた。不正取得とはいえないが誤解を招きやすい金額であり、16万ポンドを財団に払戻している。

このような受託者の背任行為としての他の事例としては、財団の財源を民間ゴルフ場に10,298ポンド寄付したケースがある。

2つは、財団の受託者が関連会社へ無利子の貸出金とか、資産を市場価格以下で売買したことで、約5,500,000ポンドの利益を生みだしていたが、それらの利益が受託者に流れたという疑惑である。

検査の結果、無利子分139,711ポンドは返却させたが、さらに37,650ポンドは財団が補填されるべき資産売買の利益であるといえる。

さらに類似のケースとして、絵画を財団の資金で購入しながら個人的に利用していたとして、内国歳入庁が検査の結果、56,550ポンドの追加料金が課せられた。

3つは、乱脈経営ともいえる不動産投資の失敗で、40万ポンドの損失が発生しているケースがある。

ボランティア団体への法制化は1960年のチャリティ法 (Charities Act) によって、近代慈善団体として基礎整備がなされた。1985年には小さな慈善団体が、その目的変更をし、活動の近代化をしやすいための法改正が行われた。

しかし、このような原則的法規定のみでは、経済変動と規模拡大に慈善団体は対応できなかった。全国ボランティア協会 (National Council for Voluntary Organisation:NCVO) が、1986年に「慈善団体の財政運営における不正行為 (Malpractice in Fundraising for Charity)」を発表して、不正防止のための新改正を呼びかけた。

政府側にあっても1987年、総務庁 (Home Office) が、Sir Phillip Woodfield を委員長とする報告書「慈善団体への効率的監督 (Efficient Scrutiny of the Supervision of Charities)」を、また同じ年、下院への会計検査報告として「慈善団体への検査・統制 (Monitoring and Control of Charities in England and Wales)」が発行され、ともに不正防止の必要性を強調していた。さらに1989年、総務庁が「慈善団体：その将来体制 (Charities:a Framework

for the Future) 」を公表し、チャリティ法のより近代化を訴えた。かくして1992、1993年の法改正が行われた。

さてチャリティ法は年間予算が1,000ポンド以上の慈善団体は、チャリティ団体としての登録が義務づけられているが、罰則はない。しかし、登録によってさまざまなメリットがある。

たとえば募金 (fund-raising) の機会が与えられ、80パーセントの地方税軽減など租税の優遇措置である。

チャリティ団体は運営委員会 (The Management Committee of Charitable Companies) が最高の意思決定機関であり、理事長 (Director) は同時に財団の受託者 (Trustee) として法律上、取扱われる。

1993年のチャリティ法は受託者の権限・義務を次のように定めている。

- ・土地建物を団体の名において売買・貸借する。
- ・団体の名において契約し借金をする。
- ・団体のために募金をする。
- ・団体のために調達・募金した資金を投資すること。
- ・事業を委任 (例えば職員・専門的アドバイザーなど)

受託者は通常、専門的業務をしない限り給与を受けてはいけないことになっているが、さらに様々の行為の制限がある。

- ・財団から給与をもらってはならないし、財団の財産・その移転に個人的利害をもってはならない。
- ・専門的業務、たとえば会計士、弁護士をするときは報酬を受けれるが、その場合、報酬を決める会議に出席してはいけない。
- ・適切な財務上の助言なしに財団の財産を投資してはいけない。
- ・法律上 (Charities Act) の手続によらずして、財産の売却、抵当権設定、貸借契約をしてはならない。
- ・資産投資をしようとするときはチャリティ公的投資基金 (Charities Official Investment Fund) に預託しなければならない。

財団としては政治的行為は禁止されており、また、営利行為を經常的に行う

ことも禁止されている。しかし、臨時的に行う募金のための商業的行為は認められている。

1992, 1993年法はこのように団体内部の財産的行為に対して厳しい規定を定めるとともに、コミッショナー (Charity Commissioners) の団体に対する権限を強化していった。

団体への調査立入権, 不正防止措置の対応, 会計報告の様式決定と送付義務, 受託人の資格喪失条件, 募金活動, 募金調達・商業活動専門家 (professional fundraisers and commercial participators) の活動要件, 年収100,000ポンド以上の団体の公認会計の監査義務, 財務会計公開義務 (財務会計報告請求権), 名称変更 (類似団体名の混在防止), 受託人の資格剥奪, 受託者, 管理人の任命などである。

このようにチャリティ委員会の監督権は強化され整備されたが、一方、増加する財団とその活動量に対応して、財団運営に専門家を活用することも認めていった。会計士・弁護士, さらに資金調達家 (fundraiser), 事業企画家 (commercial participator) などである。

このような専門家の関与・参画があれば、チャリティ委員会の監督権を緩和する事例として、不動産売却があげられる。財団の不動産売却はチャリティ委員会の認可が、1960年以来、必要とされたが、有資格者の経験ある鑑定人が、書類形式の鑑定を行った場合、チャリティ委員会の承認なしに売却ができるとした。

1 Committee Public Accounts, Seventh Report: *Monitoring and Control of Charities in England and Wales*, House of Commons, HMSO, 1991, pp17~19.

## 潮流

# 政治資金収支報告書コピー請求に関する最高裁判決 デリバティブ取引 神戸市震災復興緊急整備条例 永住外国人の地方参政権に関する最高裁判決 W H O 神 戸 セ ン タ ー

### 政治資金収支報告書コピー請求に関する最高裁判決

#### 1 概要

大阪府堺市の主婦が、政治資金収支報告書のコピーを府選挙管理委員会に求めていた訴訟で、最高裁判所第2小法廷（大西勝也裁判長）は平成7年2月24日、「政治資金規制法は閲覧を請求できると定めているが、コピーの請求までは権利として保障していない」という判断を示した。

原告の主婦は、平成元年6月に8つの政治団体の収支報告書を、大阪府公文書公開等条例に基づき府選管に請求。府選管は、報告書の公開は国の機関委任事務であり、かかる場合には同条例では「主務官庁から公にしてはならないという明示の指示があれば、非公開とする」旨定められていると指摘。本件については、自治省からコピー交付をすべきではない旨の文書があるとして、コピーの交付を拒否した。

府選管の拒否処分を取り消しを求めた訴訟で、第1審の大阪地方裁判所判決は府選管側の主張を認めて請求を棄却したが、第2審の大阪高等裁判所判決は、主務官庁からの明示の指示はなかった（主務官庁からの事務連絡等は明示の指示に該当しない）として、請求を認めていた。

#### 2 最高裁判決の要旨

最高裁はまず、政治資金規制法では、収

支報告書を閲覧する権利は認めているが、コピーの交付まで保障したものではないと判断した。その理由は、一般に「閲覧」の中にコピーの請求まで含めて解釈するのは困難であること、他の法令でコピーの請求を認めている場合にはその旨の明文の規定があるのに、同法にはそれに関する規定がないからである。

次に、府公文書公開等条例では、国の機関委任事務の場合は主務官庁の明示の指示があれば公開を認めていないことを指摘、本件についてはコピーの交付を認めない旨の自治省からの文書があるので「明示の指示」はあるとした。

以上の理由で、本判決は「明示の指示はなかった」とした高裁判決を破棄し、原告の請求を棄却した。

#### 3 本判決の問題点

本判決に対しては、マスコミなどで様々な批判がなされているが、その主な点は、法令の形式的な文言の解釈にこだわりすぎ「知る権利」および政治資金規制法の制定趣旨に配慮が認められないこと、さらになぜ「閲覧」が認められているのに「コピー請求」を拒否するのか実質的理由が明らかになっていないこと、の2点にあるようである。

「知る権利」は、政府部門の役割が複雑・専門化した近年、ますます重要になってい

る。複雑・専門的になった政策決定に国民が直接関わることは現実的には不可能であるが、政治家や官僚の恣意的な行動を防ぐためには、国民が常に監視しうる状況になければならない。

もとより、政府部門からも、国民に対して情報提供に努めることが必要である。しかし、広報手段は有限であるから、政府部門のもつ情報の一部しか伝えることはできないし、何を伝えるかは政治家や官僚が選択するから、都合の悪い情報を隠そうとする場合も考えられる。

このため、国民の側から、政府部門に対し、必要な情報を求める「知る権利」が確立されていることが、健全な民主主義にとって必要不可欠なものになっている。政治資金規制法や情報公開条例の制定目的も、政治団体や自治体のもつ情報を国民に開示することにより、政治活動や行政の適正な運営を確保しようとするものである。

このような法の目的を活かすためには、情報をただ単に開示すればよいというのではなく、できるだけ国民が広く利用できるように、検索の容易さ、コピーの交付、郵送やファクシミリサービスの導入など、国民が利用しやすいものにしていくという観点も必要である。

もとより、そのために人手や費用がかかるという問題もあるが、手数料の徴収や機械化・セルフサービスの導入等を考えれば相当程度のことは可能であり、これだけでコピーを拒否する決定的な理由にはなりにくい。

また、他方ではプライバシーに関わる情報や、意思形成過程の初期にある情報などが公開されると問題があることは確かであ

る。しかし、このような理由があるならそもそも閲覧も問題になるはずであろう。

結局閲覧はよいがコピーはだめと本判決が判断した実質的な理由がどこにあるのかは、明らかではない。

以上のように、「知る権利」の重要性、それに基づいた政治資金規制法や府公文書公開等条例の制定目的を考えるなら、コピーを拒否する理由としては法文の形式的な解釈や、主務官庁の指示の有無という形式的な理由だけではなく、拒否すべき実質的な理由の有無についての判断がほしかったと思われる。

#### 4 今後への影響

「都市政策 第78号」の本欄でもとりあげられた「大阪府知事交際費情報公開訴訟最高裁判決（平成6年1月27日第1小法廷判決）」など、最近情報公開制度を巡る判決が注目を集めている。情報公開制度を設ける自治体はかなり増えてきたが、制度の有無だけでなく、その運用の実態が厳しく問われる段階になっていると言えよう。このような状況の中で、本判決は批判の多いものではあるが、これをきっかけに情報公開制度の運用についての議論が一層高まることが考えられる。既に情報公開制度を設けている自治体にとっても、制度の本来の趣旨を考えて点検する時期になっているのではないか。

### /// デリバティブ取引

#### 1 はじめに

英国の有力証券持ち株会社のベアリングスが平成7年2月末、アジアでのデリバティブ取引の失敗で事実上倒産した。

デリバティブはその効率性の高さ、多様

な利便性により、各種取引に活用され、金融市場において急成長を遂げた。わが国においても1980年代前半に導入されて以来、バブル景気最中の財テク材料の一つとして利用され、急激に企業取引に浸透した。しかし、損失発生事例はこれまでも内外で数多くあり、各国の金融市場を混乱させた今回の事件は、改めてデリバティブに内在する危険性を認識させることとなった。

## 2 意味・仕組み

デリバティブとは株式、通貨、預金など従来の金融商品から派生して取引される商品の総称であり、主要なものとしてオプション、スワップ、先物がある。

### (1) オプション取引

オプションは株、通貨などの対象商品を買ったり売ったりする「権利」で、その権利を売買するのがオプション取引である。

権利の買い手は手数料（オプション料）を支払い、オプション行使の権利を確保する。一方、権利の売り手はオプション料を受け取ることができるが、買い手から権利の行使があった場合にオプション行使の義務を買う。

具体例を挙げると、1か月後に100万ドルの入金を予定している輸出企業A社が「1か月後に100万ドルを1ドル=100円で売る権利」を購入したとする。1か月後に100円を越える円高になった場合には、A社はオプションを行使し、100円でドルを売ることができる。オプション料が1ドルにつき3円としても、それを差し引いた97円以上の円高のリスクを回避したことになる。逆に100円以上の円安になった場合には、A社はオプションを放棄すればよい。

### (2) スワップ取引

スワップ取引は資金の受取や支払いを交換する取引である。スワップ取引には金利スワップと通貨スワップがある。前者は固定金利と変動金利など、同一通貨で異なる金利の支払いを交換する取引であり、後者は円とドルなど異なる通貨の元利金の支払いを交換する取引である。

神戸市が発行しているユーロドル債は通貨スワップを利用し、低利の円資金調達を行っている事例の一つである。外貨建て債券は毎年の利払いや償還時の元本返済が外貨建てであるため、為替相場の変動により差損が発生するおそれがある。そこで、債券発行時に銀行と通貨スワップ契約を締結することで、このような為替リスクを回避することができる。

すなわち、元本受け取りから期中の利払い、元本返済までの一連の資金移動（キャッシュフローという）を相互に交換することで、神戸市はスワップ契約を締結した銀行を相手方として、債券発行時に円資金を受け取り、利払い時には固定の円金利を支払い、償還時には発行時と同じ為替レートの円資金で元本返済することになる。この際の円金利の設定については、市がユーロドル市場で有利な条件で発行できたメリットを反映して、市場一般の水準を下回る金利で組むことができる。なお、銀行は市とのスワップを行うために別途、取引ニーズのある相手方との間で金利スワップ（ドル固定金利とドル変動金利の交換）、通貨スワップ（ドル変動金利と円固定金利の交換）を実行している。

### (3) 金融先物取引

金融先物取引は、将来取引する債券や預金などの取引価格を現時点で予約する取引

である。金融先物取引は必ず取引所を通して取引され、取引内容が定型化されている点で、個別に条件を決めて取引するオプションやスワップとは異なる。

先物取引は、期日に契約した価格で取引を行うことを約束する取引であるが、実際には期日前に反対取引を行って、取引を清算するのが一般的である。この場合、その時点で発生している売買の差額のみを決済し、元本の受け渡しは行わない。

先物取引は、取引時点で手付金程度の証拠金を取引所に納めれば参加できる仕組みになっており、少額の資金で大きな取引が可能である。

## 2 特徴

デリバティブは従来できなかった取引を可能にするような、種々の取引手法を導入し、金融・財務取引の可能性を高めることになった。企業や金融機関にとっては、デリバティブの利用により、資産・負債のリスクの形態を変えることができ、相場変動から受けるリスクの回避が可能となった。

デリバティブ取引は原則として元本の移動を伴わないため、少ない資金で大きな取引が可能となる「レバレッジ（てこ）効果」という特性を持つ。このため投機目的でも利用されているが、この場合投資効率を高くできる可能性がある反面、逆に相場見通しを誤れば損失が大きくなる。いわゆるハイリスク・ハイリターン取引になりやすい。

デリバティブ取引が元本の移動を伴わないことによるもう一つの特性は、会計処理上、貸借対照表（バランスシート）に取引が記録されない、オフバランス取引の形態を取っていることである。この特性は企業の資金効率の面からはメリットといえるが、

行った取引を客観的に把握することが困難なことから、リスク管理の面では種々の問題をはらんでいる。

## 3 課題

以上のように、デリバティブは取引メリットが多い一方、コンピュータを駆使した複雑な取引であるため、そこに内在するリスクが読めないという難点があり、その利用法を誤れば大きなリスクにつながるという危険性がある。

このような危険性のあるデリバティブ取引に対し、規制強化をすべきとの議論もあるが、すでに世界全体での取引残高が17兆ドル（1992年末現在）とも推定される市場規模の取引を安易に規制するとなると、その反動だけでも大変な混乱が予想される。規制という発想よりも、むしろここまで発達した金融手法をより有効に機能させるためのリスク管理体制の整備が必要だといえる。デリバティブを商品提供する側も利用者側も、当事者がリスクについて十分認識するとともに、経営幹部が日々変化するリスクを追えるような内部の監視体制を整備することが望まれる。

### 神戸市震災復興緊急整備条例

震災からの復興のため、神戸の「すまい」と「まち」とを緊急に整備し、災害に強い街づくりを行うことを宣言する「神戸市震災復興緊急整備条例」（以下「条例」という）が、2月16日施行された。

#### 《震災、復興計画、条例》

兵庫県南部地震の発生によって多大の被害を被った神戸は、市、市民、事業者が一丸となって復興にあたる必要がある。このため、総合的な復興基本計画を策定し、と

りわけ災害に強い街づくりを行う方針で取り組んでいる。協働による街づくりを推進するため、「神戸市復興計画検討委員会」を設置し、復興計画のガイドラインを3月に取りまとめるとともに、市民参加による「神戸市復興計画審議会」を設置し、6月に「神戸市復興計画」を策定する予定である。

特に、市街地と住宅については緊急に整備する必要があることから、条例は、「協働」を復興の理念として、その取り組み方を明らかにし、災害に強い活力ある市街地の形成及び良好な住宅の供給を図ることを目的として制定された。

条例は、この非常事態への取り組み方を明らかにするという意味で緊急に制定することが求められるものであるが、あくまでも緊急事態に対応するものであることから、施行の日より3年を経過した後失効するものとしている。また、その内容は、事前届出を求めて、個々の建築行為を災害に強い街づくりへと誘導しようとするものである。

#### 《宣言、協働、誘導》

条例では、①すまいづくり、まちづくりに緊急に取り組むという（市街地と住宅の緊急整備）宣言、②市、市民、事業者が一丸として協力して取り組むという協働の理念が示されるとともに、③災害に強いまちづくりへの誘導の仕組みとして、区域（「震災復興促進区域」「重点復興地域」）を指定し、その区域内で建築行為を行う場合には事前の届出を求め、建築物の防災に関するアドバイスをを行い、また将来の街づくりや震災復興事業等の動きを紹介することによって、市民の個々の復興への動きが、区域全体の一体的な街づくりに結び付くことを期待している。

#### 《震災復興促進区域、重点復興地域》

「震災復興促進区域」とは、今回の震災を教訓として、これから災害に強い街づくりを進める必要があるとして定められた、連続した区域である。市街地の被災の状況をもとに、従来より計画的な再開発が必要な市街地として、都市再開発法に規定された「1号市街地」として都市計画決定された区域と、それに連たんする「臨港地区」をあわせて指定している。東灘区から須磨区までの間の六甲山の南に広がる神戸の街全体が該当する。なお、ポートアイランド、六甲アイランドなどは計画的な街づくりがされたところであり、「1号市街地」から除外されている。（約 5,887ha）

「重点復興地域」とは、震災復興促進区域のうち、市長が災害に強い街づくりの観点から、特に緊急かつ重点的に街づくりを進めることが必要として定めた区域である。市長が地域の整備目標（住環境、道路の整備など）を定め、その実現に向けて、地元住民と共に、すまいづくり、まちづくりに取り組む。（24地域、約 1,225ha）

重点復興地域の指定については、次の方針に基づき行われた。第1に、被災の状況のみならず、従来より都市基盤や住環境に課題を抱えており、個別の自力再建だけでは良好な市街地の形成が困難と考えられる地域を指定した。第2に、インナーシティへの住宅の重点供給や都心機能の再生強化が必要と考えられる地域を指定した。

さらに、いわゆる「まちづくり条例」に基づくまちづくり協議会が組織され、まちづくり提案がまとまるなど、地元住民のまちづくり気運の高まりのある地域は、今後も積極的に追加指定していく。

《新しいすまいづくり, まちづくりに向けて》

市街地と住宅について緊急に整備することが求められている当面の状況においては、非常事態での取組みとして、市がその責務として復興への取組みを宣言するが、事業等の実施に当たっては、従来からのまちづくり条例や都市計画決定等の住民参加、意見反映措置等に基づいて進めていくことは当然の前提である。

復興の主役はあくまでも罹災者であり、市民である。本条例は、市と市民、事業者が力を合わせ、いわゆる協働の理念のもとに、地震によって多大の被害を被った神戸のまちの復興にあたる、即ち、市民参加云々の次元でとらえるのではなく、市民も市も事業者も復興の当事者であるという考え方に基づいた条例である。

## 〳 永住外国人の地方参政権に関する最高裁判決

### 1 概要

在日韓国人二世たちが日本での選挙権を求めた裁判で、最高裁判所第3小法廷(可部恒雄裁判長)は平成7年2月28日、「永住外国人等に地方参政権を認めることは憲法上禁止されていない」という判断を初めて示した。

この裁判は、大阪市内の4つの区に住む在日韓国人9人(原告)が、選挙人名簿に自分たちを登録することを求めて、4区の選挙管理委員会(被告)に異議の申出をしたが却下されたため、同却下処分の取り消しを求めて、平成2年9月に訴訟を起こしたものである。

平成5年6月の大阪地方裁判所判決は、憲法では外国人の参政権は保障されてい

いとして、原告の請求を棄却した。原告はこれを不服として、公職選挙法の規定により、最高裁に上告していた。(公職選挙法第25条第3項では、地裁判決に不服がある場合は、高等裁判所への控訴はできないが最高裁へ上告することはできると定めている。)

### 2 最高裁判決の要旨

最高裁は、憲法では外国人の参政権は保障されていないとした地裁判決を支持し、上告を棄却した。

まず、憲法の定める基本的人権は、日本人だけを対象とすると解釈される場合以外は、日本在留の外国人にも保障されるとした。しかし、国民主権にいう「国民」とは憲法前文及び同第1条の規定から日本国籍をもつ者と解され、国民主権の原理に基づく同第15条(公務員の選挙)の権利の保障については、外国人には保障されないと指摘。

国民主権の原理、憲法第15条の趣旨、及び地方公共団体が統治機構の不可欠の要素であることを併せ考えると、地方公共団体の長やその議会の議員等は住民が選挙すると定めた同第93条の場合も、「住民」には外国人を含まないと判断している。

他方で、憲法の地方自治の規定は、「住民の日常生活に密接に関連する公共的事務を、その地方の住民の意思に基づいて地方公共団体が処理することを、憲法上の制度として保障したもの」と解釈している。従って、日本在留の外国人のうちでも、永住者等であって地方公共団体と特段に密接な関係をもつに至ったと認められる者について、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させるため、法律によって、地方公共団体の長やその議会の議員等の選挙権を与えること

は憲法上禁止されてはいないと説いている。

しかし、かかる法律を制定しないからといって、憲法違反の問題が生じる訳ではないとして、原告の請求自体は棄却した。

### 3 外国人の参政権を巡る状況

人が人たる故にもつ基本的人権は、外国人にも保障されるべきという原則自体は、異論はないであろう。しかし、個々の権利を外国人にどの程度認めるかは、日本人の利害との衝突や、外国にいる日本人の権利がどのような扱いを受けているかといった相互主義の観点などがあるため、難しい問題がある場合が少なくない。

特に、参政権については、外国人によって国家の意思形成が左右されるのは独立国の主権を侵害することになるという考えから、ほとんどの国が制約を加えている。

しかし、外国人の中でも、長期間その社会に暮らす者にとっては、その社会の政治状況によって自らの生活が大きな影響を受けるので、自らの意思を政治に反映させる必要性は高い。特に、地方レベルにおいては、日常生活に直接関わる分野が大きく外国人の意思反映の必要性がより高い反面、外交や軍事など国家の主権に重大に関わる分野は少なく、外国人の参政権を制約する理由は国政レベルに比べて弱い。実際、北欧諸国などでは、一定期間以上の居住を条件に、外国人に地方レベルでの参政権を認めている（ただし、これらの国でも国政レベルの参政権は認められていない）。

さらに、日本の場合は、長い間日本に住み続け、税金なども日本人と同じように負担しているにもかかわらず、国籍がないという理由でさまざまな不利な扱いを受けている在日韓国・朝鮮人が多数いる。この人々

は、戦前・戦中に日本が朝鮮半島を支配していく中で祖国を追われ、日本で暮らすことを強いられた人たち及びその子孫である。本人の自由な意思に基づき来日した場合は根本的に異なる事情があり、これが日本の在日外国人問題を複雑にしている。

このような中で、在日外国人に地方参政権を求める運動は活発になっており、学界では既に有力になっているほか、平成5年9月に大阪府岸和田市議会が定住外国人の参政権を求める意見書を採択するなど、地方議会においても同趣旨の決議・採択が相次いでいる。

### 4 本判決の与える影響

本判決中、「憲法は、定住外国人等に地方参政権を法律で認めることを禁止していない」と述べている部分は、判決の結論に直接関係しないいわゆる傍論の部分であって、一般的には判例としての拘束力はもたないと解される。しかし司法権の頂点にある最高裁が憲法上の障害はないとし、立法政策の問題であると明言したことで、政治的な影響は極めて大きく、今後は国会および政府の対応が焦点になるだろう。

一方、自治体にとっては、法律（地方自治法や公職選挙法）の改正を待たずに、独自に長や議会の議員の選挙権を外国人に認めることはできない。しかし、自治体独自でできる分野では、外国人の意思をより反映する方法を求められることになるであろう。

なお、神戸市では、市長・区長との懇談会や意識調査、市政への提言等を通じて市民の意見を市政に反映するために「市政アドバイザー」として約千人の市民を委嘱しているが、その中には市内に外国人登録をしている人も含めている。また、平成7年

3月の神戸市会では、「定住外国人の地方参政権の確立を求める意見書」が議員提案・採択されており、政府に対して働きかけを行っていくことにしている。

## 〱 WHO神戸センター

### 1 WHOの概要

世界保健機関（World Health Organization：WHO）は、世界保健機関憲章（1948年4月発効）に基づき設立された国連の専門機関である。本部はジュネーブに置かれている。加盟国は、189カ国（1994年現在）を数える。我が国は1951年（昭和26年）に加盟した。1988年（昭和63年）7月には国連専門機関初の日本人のトップとして、中嶋宏博士が第4代事務総長に選出され現在に至っている。

### 2 経緯

WHOでは、人類の健康増進を進めるためには、従来の個別の疾病対策を中心としたアプローチだけでは限界があり、社会的、経済的、文化的、地理的、政治的要因など相互に複雑に関連する諸分野を含めた総合的、学際的な研究の上にたった対策が必要との認識に至っている。

1990年（平成2年）12月、兵庫県知事と神戸市長はWHOに対して、国際的な保健事業に貢献する研究機関の神戸への誘致の意思表示を行った。1992年（平成4年）2月には、WHOにフィージビリティ・スタディ（実現可能性調査）グループが設置され、3年にわたる調査の末、1995年（平成7年）1月23日にWHO執行理事会において、全会一致でWHO神戸センター（正式名称：WHO Centre For Health Development）の設立が承認された。

## 3 WHO神戸センターの概要

### (1)神戸センターのテーマ

開発途上国では、都市への急激な人口の流入が、都市機能の麻痺や環境悪化、失業、貧困、スラム街の形成など住民の健康悪化を招いており、一方、先進国においても、都心部における人口減少や高齢化などインナーシティ現象の顕在化により社会的機能の弱体化や核家族化、ライフスタイルの変化に伴う家族機能の低下などの問題が起きている。

こうした世界規模で進む都市化の問題に焦点を当てるために、同センターでは優先的な研究テーマとして「ヘルスケアの提供と都市化」を掲げている。特に、①都市における健康政策の形成、②高齢者のヘルスケアシステムの開発、③都市における効果的なヘルスサービスの提供、④健康に関するマクロ経済政策研究の各分野に重点が置かれる。

### (2)神戸センターの構成

神戸センターは、WHO本部直属のプロジェクト・オフィスとして設置される。同センターでは、公衆衛生、環境科学、開発経済学、人口統計学等多部門にわたる学際的研究に取り組んでいくため、専門スタッフとして、老人病学者、都市問題研究家、開発経済学者、疫学者、環境科学者、情報分析者、情報資源管理者など9名が必要とされている。これ以外に一般スタッフとして、コンピュータ専門家、管理・一般事務職など15名、その他短期のコンサルタントを合わせて、総勢40名程度の規模が想定されている。

### (3)神戸センターの機能

神戸センターは、健康開発に関する調査

研究を行うとともに、世界の研究機関とのネットワーク構築や共同研究、外部からの受託研究を行う。

同センターの機能は、次のとおりである。

①情報収集・分析機能：経済、社会、健康等の分野における健康開発に関連したデータの収集・分析やネットワークの構築

②研究機能：経済開発や貧困の減少に果たす健康の役割についての多分野にわたる学際的研究の実施

③普及啓発機能：国際会議の開催やレポートの発行など情報分析や調査研究から得られた成果の普及

④人材育成機能：研究員の受入れなど健康開発、学際的研究に関する人材の育成

#### (4)神戸センターへの支援

神戸センターの年間運営費は690万ドルとされている。所要財源については、兵庫県、神戸市、地元経済界の三者が当面10年間均等に負担するなど、公民共同で同センターの活動を支援していくことで合意している。いわゆる「公民パートナーシップ」の実践である。

#### 4 神戸センター設置の意義

国際的な研究機関の設置は、地元へも大きな波及効果をもたらすことが予想される。

##### (1)国際社会への貢献

神戸センターは健康問題という人類全体の課題の解決を目指すものであり、これに積極的に支援・協力することにより我が国の国際社会への貢献の一翼を担う。

##### (2)新たな知的集積の促進

大学、研究機関、行政との共同研究や学術会議、論文発表、研修教育などにより、健康開発分野でのグローバルな研究開発の拠点が形成され、健康開発に関する世界的

情報ネットワークの構築により地域の情報受発信力が高められる。

また、同センターの活動で得られた成果を、地域行政においても健康、福祉分野での先験的施策として展開していくことが期待される。

##### (3)ビジネスチャンスの創出

健康分野に関するインキュベーター（企業家の自立化支援事業）、ジョイントベンチャー（共同企業体）の輩出、新産業の創出など、新しい健康産業の立地の可能性が指摘されている。

##### (4)地域整備の推進

同センターの設置予定地である「東部新都心」は、震災復興のシンボリックプロジェクトとして、21世紀に対応する新たな都市拠点をめざす高次機能を持つ同センターを中核的施設として位置づけ、地域整備の統一的形象を形成し、健康開発分野における研究機能や業務機能の積極的な誘致を図っていく。

##### (5)国際交流の振興

国際都市としてのステータス、知名度・イメージの一層の向上が期待され、国際的なコンベンションの振興、国内外の人々との交流や協力を通じて、本市の掲げる「国際化先進都市」を目指す。

#### 5 今後の予定

今年中に神戸センター所長が選任され、同センターの開設に向けて準備が進められる。1996年（平成8年）初頭には仮オフィスにおいて同センターが開設される予定であり、1998年（平成10年）には、本格的事務所施設が整備され、フルスケールでの活動に入る予定である。

平成7年兵庫県南部地震における  
神戸市の被害と消防活動の概要

平成7年3月

1 地震の概要

(1) 地震の発生 (平成7年1月17日 大阪管区気象台発表)

- ア 発生日時 ⇨ 平成7年1月17日 5時46分
- イ 震源地 ⇨ 兵庫県淡路島 (北緯 34.6° 東経 135.0°)
- ウ 震源の深さ ⇨ 約14キロ
- エ 規模 ⇨ マグニチュード7.2 (推定)
- オ 津波 ⇨ 6 cm (気象台未確定数値)
- カ 震度分布

震 度	気 象 官 署 名
震度6	神戸 洲本
震度5	京都 彦根 豊岡
震度4	岐阜 上野 福井 敦賀 津 四日市 和歌山 舞鶴 大阪 高松 岡山 徳島 津山 多度津 福山 高知 奈良 姫路 鳥取 境 呉
震度3	山口 尾鷲 笛山 飯田 諏訪 萩 伊良湖 潮岬 松江 米子 松山 広島 西郷 室戸岬 大分 金沢 輪島 名古屋
震度2	佐賀 三島 浜松 高山 伏木 宿毛 河口湖 松本 熊本 日田 都城 御前崎 宇和島 静岡 甲府 長野 横浜 宮崎 人吉 軽井沢 高田 下関
震度1	福岡 熊谷 東京 水戸 網代 浜田 鹿児島 前橋 延岡 平戸 宇都宮 小名浜 千葉 秩父 足摺 館山 新潟 阿蘇山

(2) 余震の発生 (3月13日24時まで)

- ア 地震回数 ⇨ 1,708回 (内 有感地震 204回)
- イ 余震最大震度 ⇨ 震度4 (1月25日23時16分)

(3) 過去の主な地震

年	名称	震源地	マグニチュード	神戸での震度
1899年（明治32年）		紀伊半島南東沖	7.0	5
1899年（明治32年）	有馬鳴動	六甲山	不明	5
1909年（明治42年）	江濃川地震	滋賀県姉川	6.8	4～5
1916年（大正5年）		明石海峡	6.1	5

2 被害の状況（3月12日現在）

(1) 人的被害

- ア 死者 ⇒ 3,837名
- イ 負傷者 ⇒ 14,679名
- ウ 行方不明 ⇒ 2名
- エ 避難人数 ⇒ 235,443名（1月24日最多）

(2) 建物の倒壊

- ア 全・半壊家屋 ⇒ 86,732棟
- イ 主な崩壊ビル ⇒ 市役所2号館 国際会館 西市民病院 兵庫警察署など
- ウ 使用不能消防署所 ⇒ 青木出張所、葺合消防署、生田消防署、水上消防署

(3) 火災の発生

- ア 被災直後の火災 ⇒ 市内で約59箇所（特に、長田管内で13箇所）の同時多発火災があった。

- イ 火災の発生件数（統計外火災を含む）（3月15日現在）

日	17日	18日	19日	20日	21日	22日	23日	24日
件数	110	14	15	8	5	3	6	3
日	25日	26日	合計					
件数	9	3	176					

- ウ 全焼・半焼家屋 ⇒ 7,454棟（3月15日現在）

- エ 焼損敷地面積 ⇒ 約65万㎡

(4) 消防水利の被害

- ア 市内の公設消火栓 ⇒ 23,595
- イ 公設防火水槽 ⇒ 968
- ウ 指定水利 ⇒ 131
- エ 消火栓断水の状況 ⇒ 地震発生とほぼ同時に一部の地域を除き使用不能

(5) 主な危険物施設の被害（石油コンビナート地区及び化学工場）

- ア 屋外タンク貯蔵所 ⇨ 119施設（不等沈下）
- イ 製造所 ⇨ 10施設（建築物の全壊，一部破損等）
- ウ LPガスの漏洩

最大容量2万tの低温LPGタンクの底部バルブ部分に亀裂が生じ，LPガス（液体）が漏洩，付近一帯の住民72,000人に避難勧告を実施するとともに別のタンクにガスの移送を開始，安全を確認したうえで12時間後に一旦避難勧告を解除した。

### (6) ライフラインの被害

ライフライン	被災時の状況
水道	地震発生と同時に市街地を中心に断水
電気	地震発生と同時に市街地を中心に停電
ガス	地震発生と同時に供給停止
道路	地震発生と同時に陥没，亀裂，崩壊等多数，高架道路途絶
鉄道	地震発生と同時に全鉄道途絶

### (7) 医療機関の被害

- ア 病院倒壊 ⇨ 2病院（宮地，西市民）
- イ 火災消失 ⇨ 2病院（中山，高橋）
- ウ 市内医療機関の開設状況（1/26現在）
  - ・診療所 約42%開設（なお，中央区，長田区では10%台，東灘区では20%台）
  - ・病院 約89%開設（外来診療）
  - ・その他 避難所で救護所の開設，救護班の巡回による医療活動が行われている。

## 3 消防活動の状況

### (1) 119通報受信

- ア 管制室の体制 ⇨ 地震発生時，消防管制室には監督者1名，管制係員4名勤務発生2分後，待機中の管制係員8名を増員
- イ 受信状況 ⇨ 被災と同時にの119専用回線のすべてが受信状態となった。平成6年中の1日当たりの平均119通報受信件数は，436回であるが，その10数倍の状況であり，19台で受信したが，処理しきれなかった。

日	17日	18日	19日	20日	合計
受信件数	6,922	3,483	2,306	1,690	14,401

## (2) 職員の参集

### ア 参集の制度

消防局では震度5以上の地震が発生した場合には自動的に甲号非常招集（全消防職員の招集）が発令される。（警防規程第119条2項）

### イ 参集状況

- ・発生後の2時間の参集率 約50%
- ・発生後の5時間の参集率 約90%

## (3) 指揮、出動指令

ア 地震発生時の消防部隊 ⇨ ポンプ車22・タンク車7・救助車11・救急車27・特殊車13（合計80隊、292人）

イ 指令 ⇨ 「災害多発時の運用マニュアル」へ切り換え

ウ 本部指揮所 ⇨ 本部長及び副本部長の参集に伴い6時50分に開設

## (4) 消火活動

### ア 消火活動

- ・地震直後にはまだ非常招集参集者も揃わず、51隊の消防隊で58カ所の火災に立ち向かうという未曾有の苦戦を強いられた。
- ・参集者の臨時編成が整い、他都市からの応援隊が到着することで、小さな火災は抑えられ14カ所に収束されてきたが、このうち特に大きな5カ所では延焼阻止線を次々と突破され、数万平方メートルの大火となったものもある。
- ・地震により水道消火栓が使用不能となったため消火活動は困難を極め、タンク車の活用のほか、防火水槽やプール等を使用した。
- ・直近を流れる川を土嚢でせき止め、可搬式動力ポンプによる揚水や消防艇による海水の取水など自然水利を有効利用し、延焼阻止線の設定場所等に全力を注いだ。

### イ 延焼拡大の理由

- ・震度7の激震により、市街地の大部分（特に市内中心部の中高層群、木造家屋密集地域）において壊滅的な被害を受けたほか、水道管が被害を受け水道消火栓が使用不能となったこと。
- ・建物等の倒壊や道路自体の破損及び亀裂により通行障害が発生し、消防車の走行に障害があったこと。
- ・就寝中にもかかわらず、市内の各所で火災が多発したこと。しかも、地震により家屋が倒壊していたため、延焼拡大が速かったこと。
- ・神戸市の地場産業であるケミカルシューズ関連の工場が密集する地域が被害を受けたため引火性の危険物が散在しているなど火災荷重が極めて大きかったこと
- ・当日は乾燥注意報が発表されており、気象状況も、北西の風、風速4.6メートル/秒、湿度54%、気温3℃と、燃えやすい気象条件であったこと。

(5) 救助活動

ア 救助活動の特徴

- ・ 同時多発の炎上火災により大規模火災に移行したため、消防隊は消火活動に主力を置き、救助活動については、他都市救助隊、県警及び自衛隊の支援を受けた。
- ・ 活動内容は殆どが倒壊家屋等の閉じ込め事故からの救出である。

イ 救助件数

日		17日	18日	19日	20日	21日	22日	23日	24日	25日
救助人員	合計	604	452	408	238	121	37	12	5	5
	うち生存	486	129	89	14	7	5	2	0	0
	うち死亡	118	323	319	224	114	32	10	5	5
日		26日	27日	28日	29日	30日	31日	合計		
救助人員	合計	4	2	0	0	0	3	1,891		
	うち生存	1	0	0	0	0	0	733		
	うち死亡	3	2	0	0	0	3	1,158		

(6) 救急活動

ア 救急活動の特徴

- ・ 地震発生直後、多数の負傷者が消防署に駆け込んできたため、多くの消防署で救急隊員が応急手当を行う等、消防署が現場救護所の役割を果たすとともに、救急隊は負傷者を直近の病院へ搬送した。
- ・ 受入病院では、市立西市民病院、宮地病院が地震で倒壊し、中山病院、高橋病院が火災で炎上するなどの事故に見舞われ、その他の病院も建物損壊、停電、断水等で手術等処置不能となった病院が多くあり、一部の病院に負傷者等の搬送が集中した。
- ・ 既に入院している大量の患者の転院搬送や高度処置が必要な患者の転院搬送、あるいは救急搬送が集中した病院の転院搬送が多くあった。
- ・ 転院搬送は、市内の医療機関だけでは対応が困難で周辺都市への遠距離搬送で対応しなければならなかった。
- ・ 20数万人に及ぶ被災者の避難所からの救急要請が多数あった。

イ 救急件数

日	17日	18日	19日	20日	21日	22日	23日	24日	25日
出動件数	264	335	366	472	416	449	456	376	333
搬送人員	205	381	370	466	410	418	412	350	309

日	26日	27日	28日	29日	30日	31日	合 計
出動件数	319	312	302	245	253	247	5,145
搬送人員	303	283	300	227	235	211	4,880

(7) 航空隊活動

ア ヘリコプターの編成

神戸市消防機動隊 ; 2

他都市消防ヘリ ; 13 札幌1, 仙台1, 千葉市1, 東京2, 横浜1, 川崎2  
名古屋2, 京都2, 大阪1,

県防災ヘリ ; 5 香川1, 宮城1, 埼玉1, 島根1, 岐阜1

海上保安庁 ; 3

民間協力 ; 6 川崎重工3, 朝日航洋1, JR東海1, 東邦航空1

計 ; 29

イ 活動状況

区分	情報収集 被害調査	救 助 出 動	救 急 出 動	隊 員 搬 送	物 資 輸 送		人員搬送	合 計
					食 糧	医薬品		
機数	43	1	43	84	141	14	28	354
回数	57	1	64	160	1,169	47	31	1,529

(8) 消防艇の活動

ア 消防艇の編成

神戸市水上消防署 ; 2

他都市消防艇 ; 大阪2, 堺高石1

和歌山県 ; 1

海上保安庁 ; 1

計 ; 7

イ 活動状況

区分	火災出動	救助出動	食糧搬送	燃料搬送	人員搬送	合 計
艇数	3	1	3	2	6	15
回数	3	1	22	2	95	123

(9) 情報収集、 広報活動

ア 情報収集

予防部に本部情報班を設け、各消防署から次の災害活動に関する情報を収集した。

- ・ 消防部隊の出動および活動の状況、被害の種別および概要
- ・ 救出活動の状況
- ・ 避難勧告および解除の状況

イ 調査

- ・ 火災調査 ⇨ 建物の消失状況 (調査対象 約10,000)
- ・ 消防用設備等の被害調査 ⇨ 損壊した消防用設備等の状況 (調査対象 約10,000)
- ・ 地震時の行動調査 ⇨ 病院、ホテル等の防災活動等の状況 (調査対象 約 400)
- ・ 市民意識調査 ⇨ 地震に対する市民の意識等の状況 (調査対象 約 1,200)
- ・ 建築物の被害状況調査 ⇨ 建築物の倒壊状況 (調査対象約 270,000)

ウ 広報

- ・ 電気器具等の出火防止対策、避難路の確保など震災後の安全対策について
- ・ 建築物の取り壊し工事等に伴う出火防止など工事中の防火安全対策について
- ・ 復旧工事をしながら運行開始する駅舎の防火安全対策について
- ・ 避難所の出火防止、避難管理等の対策など避難所の防火安全対策について

(10) 消防団の活動状況

ア 消防団員への連絡

消防署から消防団への連絡は、6時30分から加入電話又は市街地消防団緊急連絡自動システムで行い、消防署所に駆けつけてきた団員には、直ちに分団詰所を開設すると共に、被害状況等の把握をするよう指示した。

イ 消防団員(定数 4,000人)の出動

日	17日	18日	19日	20日	21日	22日	23日	24日
出動延人数	2,989	2,989	2,989	1,925	1,905	1,590	1,590	1,590
日	25日	26日	27日	28日	29日	30日	31日	合計
出動延人数	970	890	890	935	1,000	660	660	23,572

ウ 活動内容

- ・ 倒壊家屋からの要救助者の救出及び消防職員の救助活動の支援
- ・ 消火活動及び消防職員の消火活動の支援
- ・ 警戒及び被災住民に対する救援活動
- ・ 救援物資の搬送、防火パトロール

エ 応援出動

- ・ 被害が軽微だった北及び西区では、市街地の消火活動支援のため、15支団 36 2名が小型動力ポンプ付積載車で出動し、消火活動及び消火活動の支援及び車両等の燃料の配送等を実施した。
- ・ 積載車で各種資器材の搬送、救援物資の搬送及び地震で亀裂の入った溜め池等水防危険箇所の警戒を実施した。

(1) 他都市消防等の応援活動

ア 兵庫県知事を通じた消防庁長官への消防広域応援要請

- ・ 7時10分 消防部副本部長から兵庫県（兵庫県消防学校）に対して被害状況の概要報告を行おうとするが、電話回線が輻輳のためか繋がらず、以後も何回か繰り返したが同じ状況であった。
- ・ 9時05分 兵庫県に対して被害状況の報告を行った。
- ・ 9時10分 大阪市、京都市から応援可能の連絡を受ける。
- ・ 9時20分 消防機動隊ヘリにて上空から全市の被害の状況把握を行った。
- ・ 9時50分 ヘリの情報による大規模火災の動向を踏まえ、市長に対して消防広域応援及び自衛隊の応援要請を進言した。  
市長から兵庫県知事に対して消防広域応援要請を行った。
- ・ 10時00分 市長から兵庫県知事に対して自衛隊の応援を要請した。

イ 消防庁の対応

知事の要請を受け、消防庁長官は、全国の都道府県知事に消防広域応援を求めた。

ウ 他都市消防

兵庫県知事の要請に基づき自治省消防庁では全国に応援出動を要請、北海道から鹿児島県まで441本部から延べ18,435人の応援をいただき、献身的な活躍をいただいている。

日	17日	18日	19日	20日	21日	22日	23日	24日
出動人数	800	1,990	2,367	2,434	2,238	2,124	1,806	1,608
日	25日	26日	27日	28日	29日	30日	31日	合計
出動人数	856	560	415	345	320	283	289	18,435

エ 消防広域応援

自治省消防庁の速やかな対応により、17日午後から夕刻にかけて、全国各地より続々と消防部隊が集結し始めた（第一先着は17日11時10分）。この結果、延焼拡大中の火勢は18日未明から鎮圧に向かい、同5時にはほぼ鎮圧することができた。

また、神戸市立西市民病院倒壊現場をはじめ、多くの地域で多数の人命を救出することができた。

#### オ その他の機関

この他民間ボランティア、地元企業の人員、資機材等の応援を受けた。  
海外からの協力申し出もあった。

スイス、富山、横須賀の救助犬の応援があり、救助隊員等27名救助犬14頭が人命検索に加わり、24カ所の調査で9人を発見した。

LPガス漏洩現場警戒については、大阪北港地区、四日市臨海地区、姫路臨海地区の共同防災組織からの部隊の応援と石油連盟から資材提供を受けた。

#### (12) リ災状況調査

り災者に対し、早期にり災証明を発行するため、5日間の計画で火災及び倒壊による被害状況の調査を行う。

- ・ 火災調査 各消防署員及び他都市応援消防職員（約50名）により実施
- ・ 倒壊調査 区役所及び消防署が合同で実施。

他都市税務職員及び消防職員等（計約 170名）の協力を得た。  
（対象棟数約 270,000棟）

#### (13) 避難勧告

##### ア 勧告の発令

39地区 約 75,000人

##### イ 勧告の理由

1月18日東灘区御影浜町のMCターミナルの液化プロパンガスの漏洩、その後1月19日以降は倒壊の恐れのある家屋、地滑りや土砂崩れの恐れのある箇所が次々と判明したため、各区の災害対策本部から避難勧告が相次いで出された。

#### 4 神戸市消防局の現勢

- (1) 管内面積 547.4km<sup>2</sup>
- (2) 管内人口 1,520,365人（平成7年1月推計）
- (3) 署所数 1本部 11署 16出張所
- (4) 職員数 1,329人（平成6年度定数）
- (5) 消防団 4,000人（平成6年度定数）

行政資料

Ⅱ

神戸市災害対策及び震災復興関係資料

緊急物資配布状況 ( ) 内は1月17日以降の累計

	避難人員・推定	毛 布	食料 主食(米飯を中心に)	パン
1月17日(火) 24時現在	76,350人	112,600枚	56,205食	55,550個
1月18日(水) 24時現在	137,200人	24,000枚 (136,600)	132,700食 (188,905)	140,000個 (195,550)
1月19日(木) 24時現在	169,268人	21,900枚 (158,500)	137,190食 (326,095)	116,560個 (312,110)
1月20日(金) 24時現在	185,523人	37,300枚 (195,800)	207,110食 (533,205)	101,600個 (413,710)
1月21日(土) 24時現在	212,594人	20,010枚 (215,810)	221,080食 (754,285)	298,000個 (711,710)
1月22日(日) 24時現在	201,406人	300枚 (216,110)	179,080食 (933,365)	218,500個 (930,210)
1月23日(月) 24時現在	199,549人	400枚 (216,510)	179,400食 (1,112,765)	235,000個 (1,165,210)
1月24日(火) 24時現在	227,819人	2,800枚 (219,310)	174,030食 (1,286,795)	233,200個 (1,398,410)
1月25日(水) 24時現在	222,201人	3,000枚 (222,310)	186,900食 (1,473,695)	233,000個 (1,631,410)
1月26日(木) 24時現在	232,403人	2,100枚 (224,410)	236,080食 (1,709,775)	252,500個 (1,883,910)
1月27日(金) 24時現在	225,635人	5,030枚 (229,440)	224,950食 (1,934,725)	251,000個 (2,134,910)
1月28日(土) 24時現在	216,111人	500枚 (229,940)	244,800食 (2,179,525)	255,500個 (2,390,410)
1月29日(日) 24時現在	213,072人	200枚 (230,140)	258,700食 (2,438,225)	251,000個 (2,641,410)

1月30日(月) 24時現在	212,879人	200枚 (230,340)	224,100食 (2,662,325)	251,000個 (2,892,410)
1月31日(火) 24時現在	214,533人	1,260枚 (231,600)	238,200食 (2,900,525)	251,000個 (3,143,410)
2月1日(水) 24時現在	212,723人	200枚 (231,800)	234,984食 (3,135,509)	237,784個 (3,381,194)
2月2日(木) 24時現在	210,488人	100枚 (231,900)	223,829食 (3,359,338)	223,329個 (3,604,523)
2月3日(金) 24時現在	209,552人	100枚 (232,000)	223,000食 (3,582,338)	223,000個 (3,827,523)
2月4日(土) 24時現在	203,165人	100枚 (232,100)	224,000食 (3,806,338)	223,000個 (4,050,523)
2月5日(日) 24時現在	203,981人	100枚 (232,200)	226,000食 (4,032,338)	223,000個 (4,273,523)
2月6日(月) 24時現在	203,033人	100枚 (232,300)	227,000食 (4,259,338)	223,000個 (4,496,523)
2月7日(火) 24時現在	195,920人	750枚 (233,050)	223,600食 (4,482,938)	223,000個 (4,719,523)
2月8日(水) 24時現在	188,973人	100枚 (233,150)	224,000食 (4,706,938)	223,000個 (4,942,523)
2月9日(木) 24時現在	193,011人	100枚 (233,250)	196,200食 (4,903,138)	192,000個 (5,134,523)
2月10日(金) 24時現在	188,731人	100枚 (233,350)	193,000食 (5,096,138)	192,750個 (5,327,273)
2月11日(土) 24時現在	187,901人	100枚 (233,450)	196,250食 (5,292,388)	194,000個 (5,521,273)
2月12日(日) 24時現在	189,459人	100枚 (233,550)	196,300食 (5,488,688)	194,000個 (5,715,273)
2月13日(月) 24時現在	186,277人	100枚 (233,650)	195,250食 (5,683,938)	194,000個 (5,909,273)
2月14日(火) 24時現在	184,716人	100枚 (233,750)	194,000食 (5,877,938)	194,000個 (6,103,273)
2月15日(水)	182,521人	推定300枚 (234,050)	推定195,200食 (6,073,138)	推定194,000個 (6,297,273)
2月16日(木) 24時現在	182,066人	100枚 (234,150)	191,700食 (6,264,838)	191,500個 (6,488,773)

2月17日(金) 24時現在	181,851人	300枚 (234,450)	195,100食 (6,459,938)	191,000個 (6,679,773)
2月18日(土) 24時現在	177,462人	100枚 (234,550)	191,000食 (6,650,938)	191,000個 (6,870,773)
2月19日(日) 24時現在	179,462人	100枚 (234,650)	194,500食 (6,845,438)	191,000個 (7,061,773)
2月20日(月) 24時現在	179,042人	100枚 (234,750)	183,500食 (7,028,938)	181,000個 (7,242,773)
2月21日(火) 24時現在	177,344人	100枚 (234,850)	181,400食 (7,210,338)	181,000個 (7,423,773)
2月22日(水) 24時現在	175,004人	100枚 (234,950)	184,400食 (7,394,738)	181,000個 (7,604,773)
2月23日(木) 24時現在	173,609人	100枚 (235,050)	175,000食 (7,569,738)	175,000個 (7,779,773)
2月24日(金) 24時現在	173,027人	100枚 (235,150)	175,500食 (7,745,238)	175,000個 (7,954,773)
2月25日(土) 24時現在	171,472人	100枚 (235,250)	175,000食 (7,920,238)	175,000個 (8,129,773)
2月26日(日) 24時現在	167,811人	100枚 (235,350)	174,800食 (8,095,038)	172,000個 (8,301,773)
2月27日(月) 24時現在	165,303人	100枚 (235,450)	172,300食 (8,267,338)	172,000個 (8,473,773)
2月28日(火) 24時現在	164,734人	100枚 (235,550)	173,000食 (8,440,338)	172,000個 (8,645,773)
3月1日(水) 24時現在	161,806人	100枚 (235,650)	172,250食 (8,612,588)	172,000個 (8,817,773)
3月2日(木) 24時現在	158,589人	100枚 (235,750)	164,000食 (8,776,588)	164,000個 (8,981,773)
3月3日(金) 24時現在	155,719人	100枚 (235,850)	164,000食 (8,940,588)	164,000個 (9,145,773)
3月4日(土) 24時現在	152,278人	100枚 (235,950)	164,000食 (9,105,088)	164,000個 (9,309,773)
3月5日(日) 24時現在	151,129人	100枚 (236,050)	152,250食 (9,257,338)	149,000個 (9,458,773)
3月6日(月) 24時現在	150,082人	100枚 (236,150)	152,000食 (9,409,338)	149,000個 (9,607,773)

3月7日(火) 24時現在	147,161人	100枚 (236,250)	154,000食 (9,563,338)	152,000個 (9,759,773)
3月8日(水)	144,663人	推定100枚 (236,350)	推定152,250食 (9,715,588)	推定152,000個 (9,911,773)

### 他都市等からの応援状況

(平成7年1月17日～3月1日)

(局・区別応援内訳)

	総団体数	のべ人数
企画調整局	3団体	104人
理財局	10団体	1,957人
民生局	26団体	3,316人
衛生局	105団体	28,852人
環境局	42団体	8,577人
農政局	6団体	1,564人
土木局	11団体	4,496人
下水道局	15団体	4,303人
都市計画局	6団体	305人
住宅局	4団体	82人
港湾局	2団体	298人
区役所	49団体	14,518人
消防局	51団体	23,771人
水道局	48団体	44,034人
交通局	1団体	61人
合計	379団体	136,238人

(平均 3,096人/日)

# 神戸市復興計画の策定について

## 1 策定の趣旨

1995年1月17日未明に阪神間を襲った「兵庫県南部地震」は、日本ではじめての近代的大都市における直下型大地震であった。この震災により、神戸市は未曾有の大災害を被ることとなった。

開港以来、市民の努力で営々と築いてきた都市基盤に大打撃を受けた今日、神戸の都市基盤の復興を図り、市民生活と都市機能を震災以前の状態に回復させ、さらに新・神戸市基本構想の「世界とふれあう市民創造都市」を目指して、市民が安心して暮らし働くことのできる“新しい神戸”をつくっていくため、「神戸市復興計画」を策定する。

復興計画においては震災直前に答申を受けた「第4次基本計画」及び「区別計画」をもととし、第二次世界大戦の傷痕から立ち上がってきた経験も継承しながら、このたびの大災害で学んだ教訓を都市づくりに生かした“災害に強い新しい神戸”の実現に向けて市民および事業者との“協働”でまちづくりを進める計画を策定する。

## 2 計画の基本的な考え方

### 1. 震災復興緊急事業の実施

#### 1) 市街地・住宅整備の推進と建築制限の実施

震災により倒壊、焼失家屋が集中している区域のうち、都心機能の再生や災害に強い市街地としての整備が特に必要な地域において、面的な都市計画事業等を行う。これらの事業を円滑に進めるうえで緊急の措置として、建築物の一定の制限が必要な区域については、建築基準法第84条の区域指定を行う。

#### 2) 震災復興緊急整備条例の制定

国における新法の検討状況も踏まえて、震災復興緊急整備条例を制定し、被災市街地の大半について震災復興促進区域の指定を行い、同区域での建築行為の届け出、指導により市街地整備の充実を図り、良質な市街地の形勢をめざす。あわせて重点復興地域を定め、面的な市街地整備の事業の導入や良好な建築物の誘導等を積極的に進める。

#### 3) 住宅供給の推進

住宅供給の促進を図るため、震災復興住宅整備緊急3か年計画を策定するとともに応急仮設住宅等の短期的住宅確保策の実施と早急に恒久的な住宅に居住できるようなプログラムを作成する。

### 2. 神戸市復興計画の策定

上記の緊急事業を進めるとともに、“災害に強い新しい神戸”の実現に向けたまちづくりを進める「神戸市復興計画」を策定するため、早急に学識経験者による「神戸市復興計画検討委員会」を設置し、復興計画のガイドラインを3月までに取りまとめ

る。

この作業を経て、諮問機関として「神戸市復興計画審議会」を設置し、この審議会での審議にもとづき6月に「神戸市復興計画」を策定する。

### 3 復興計画の視点

#### (1) 災害に強い都市づくり

今回の大震災で学んだ教訓を生かし、大規模な都市災害を二度と再び起こさないよう、被災時でも被害を最小限にし、また、都市としての諸機能を確保できる「災害に強い都市」をつくる。

#### (2) 都市基盤の総合的整備

既成市街地域での被災状況を踏まえて、その再生を図るため、西北神地域も含めた一体的な面的整備や道路等の整備および災害に強いライフライン整備を総合的に推進する。

そのための新たな都市整備手法についても検討する。

また、産業の復興を重視し、港湾機能をはじめ、産業基盤や物流機能、情報通信機能の回復・強化を推進する。

#### (3) 協働によるまちづくりの推進

これまでの市民による主体的なまちづくりを発展させるとともに、今回のボランティアの活動によって得られた人的つながりや経験を生かして、災害の時にも力を発揮する“協働”によるまちづくりを推進する。その場合、地域・生活者のコミュニティを重視するとともに、地域の特性を生かした自発的なまちづくりを積極的に支援する。

#### (4) 安全都市基準の設定

復興計画においては、今回の大地震により未曾有の大災害を被ったことを踏まえて市民・事業者とともに安心なまちづくりを進め、神戸を防災モデル都市とするため、安全な都市として備えるべき基盤施設、都市拠点、ライフライン等の規格や配置等を定める基準となる「安全都市基準」を設定する。

### 4. 神戸市の復興に向けた将来ビジョン

神戸市では、21世紀における基本姿勢を示した「基本構想」を策定し、それにもとづき、2010年を目標年次とした「第4次基本計画」及び「区別計画」を総合基本計画審議会に諮問し、答申を得たところであった。

今回の大震災の発生に伴い、復興計画の策定作業のなかで、安心できるまちづくりの推進や災害に強いまちづくりなどの視点から「第4次基本計画」及び「区別計画」を強化する方向で見直し、将来ビジョンの達成に向けて取り組んでいく予定である。

## 「重点復興地域」の指定について

「神戸市震災復興緊急整備条例」に基づき、24地区、約1,225haを「重点復興地域」として指定し、道路・公園等の基盤整備、共同建替促進等の住環境整備、都心機能整備、住宅の重点供給等を市民との協働のまちづくりにより推進していく。

また、今後、被災を契機にまちづくりの機運が高まり、住民主体の取り組みがなされた地域は、積極的に重点復興地域に指定していく。

### 1. 条例での位置づけ

神戸市震災復興緊急整備条例（平成7年2月16日施行）において次の区域・地域を定める。

「震災復興促進区域」 約5,887 ha（平成7年2月16日告示）

甚大な災害を被った市街地のうち、震災復興のための事業等の整合を図り、災害に強いまちづくりを進める必要のある区域。

「重点復興地域」 約1,225ha 24地域（平成7年3月17日告示）

震災復興促進区域内で、特に緊急かつ重点的に都市機能の再生、基盤整備、住宅供給を行うべき地域。地域ごとの整備目標を定めて、市長が指定。

### 2. 指定の考え方

- (1) 被災の状況のみならず、従来より都市基盤や住環境に課題を抱えており、個別の自力再建だけでは良好な市街地の形成が困難と考えられる地域を指定した。
- (2) インナーシティへの住宅の重点供給や都心機能の再生強化が必要と考えられる地域を指定した。

なお、まちづくり協議会が組織され、まちづくり提案がまとまるなど、地元住民のまちづくり機運の高まりのある地域は、今後も積極的に追加指定していく。

### 3. すまい・まちづくりへの取り組み

- (1) 重点復興地域においては、各地域ごとの整備目標達成のために種々の事業制度・誘導手法を活用し、まちづくりを積極的に推進する。
  - ・ 都市基盤に課題を有する地域では、土地区画整理事業や市街地再開発事業等の都市計画事業により道路、公園等の公共施設を整備する。
    - 〔 森南，JR住吉駅周辺，六甲道駅周辺，河原西，東部新都心，  
松本周辺，浜山，御菅，大道周辺，新長田駅周辺など 〕
  - ・ 住環境に課題を有する地域では、密集住宅市街地整備促進事業，住宅地区改良

事業等により、住環境の整備を行う。

(深江，都賀周辺，新在家南，味泥，長田・大開駅周辺，尻池北部，真野など)

- ・ 都心地域等では，良好な街並みや都市景観の形成を図るため，地区計画制度等の規制誘導施策を実施する。

(三宮周辺など)

- ・ 住宅の供給を図りつつ市街地の整備を進める必要のある地域では，住宅市街地総合整備事業により，民間の住宅建設を積極的に支援するとともに，公営・公社・公団の住宅を建設する。

{ 六甲，東部新都心，新開地周辺，西出・東出・東川崎 }  
{ 松本周辺，チャンネルタウン兵庫，御菅，真陽，新長田 }

- (2) 以上のようなさまざまな事業の実施に際しては，市民・事業者・市の協働によるすまい・まちづくりを積極的に推進していく。

#### 4. 建築行為の届出

重点復興地域における震災復興のための事業との整合を図るため，個々の建築行為については，確認申請の30日前までに届出を受け，情報提供を行い，必要に応じて協議する。

### 重点復興地域一覧 「地域名と整備目標」

①森南———生活中心としての拠点の形成及び良好な住宅市街地の再生 (約18ha)	{ <ul style="list-style-type: none"><li>・ 駅前広場，生活基盤となる道路及び公園の整備。</li><li>・ 共同化及び協調化の促進。</li></ul> }
②深江———生活都心の整備並びにまちづくり協議会との連携による住宅及び住環境の整備 (約111ha)	{ <ul style="list-style-type: none"><li>・ 阪神電鉄の高架化。駅前整備による生活都心の形成。</li><li>・ 共同化及び協調化の促進。</li></ul> }
③JR住吉駅周辺———生活都心にふさわしい機能の導入及び拠点の形成並びに住環境の整備 (約10ha)	{ <ul style="list-style-type: none"><li>・ 駅前整備による生活都心の形成。</li><li>・ 駅周辺の土地の高度利用。共同化及び協調化の促進。</li></ul> }

<p>④六甲道駅周辺 — 東部副都心の核にふさわしい機能の導入及び拠点の形成並びに住環境の整備 (約26ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 幹線道路, 区画道路及び公園の整備。防災拠点の整備。</li> <li>◦ 共同化及び協調化の促進。再開発による土地の高度利用。</li> </ul>
<p>⑤都賀周辺 ——— まちづくり協議会との連携による住宅及び住環境の整備 (約5ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 生活基盤となる区画道路等の整備。</li> <li>◦ 共同化及び協調化の促進。</li> </ul>
<p>⑥新在家南 ——— まちづくり協議会との連携による住宅及び住環境の整備 (約27ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 生活基盤となる区画道路及び公園の整備。</li> <li>◦ 共同化及び協調化の促進。</li> </ul>
<p>⑦河原西 ——— 都市基盤の整備及び住環境の整備 (約14ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 生活基盤となる道路及び公園の整備。</li> <li>◦ 山手幹線沿道の共同化の促進。</li> </ul>
<p>⑧味泥 ——— まちづくり協議会との連携による住宅及び住環境の整備 (約24ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ コミュニティ道路及び公園の整備。</li> <li>◦ 共同化及び協調化の促進。</li> </ul>
<p>⑨東部新都心 ——— 新たな都心としての拠点の形成 (約122ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 都心機能を支える基盤施設の整備。</li> <li>◦ 都心にふさわしい機能の導入及び住宅の重点供給。</li> </ul>
<p>⑩三宮周辺 ——— 都心機能の再生及び強化 (約85ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地下, 地上及び上部空間レベルでの歩行者空間の充実。</li> <li>◦ 都心にふさわしい街なみの形成。共同化の促進及び土地の高度利用。</li> </ul>
<p>⑪新開地周辺 — 生活都心にふさわしい機能の導入及び拠点の形成並びに住供給 (約33ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ コミュニティ道路等の整備。</li> <li>◦ 商店街の更新。土地の高度利用及び共同化による住宅の重点供給。</li> </ul>
<p>⑫西出・東出・東川崎 — まちづくり協議会との連携による住宅及び住環境の整備 (約23ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 生活基盤となる区画道路及び広場の整備。幹線道路の整備。</li> <li>◦ 共同化及び協調化の促進。商業施設(市場)の再開発。</li> </ul>

<p>⑬松本周辺——生活基盤の整備及び住環境の整備 (約22ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活基盤となる道路及び公園の整備。</li> <li>・共同化及び協調化の促進。山手幹線沿道の共同化の促進。</li> </ul>
<p>⑭キャナルタウン兵庫——住宅の重点的供給及び地域拠点施設の整備 (約23ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道路，駅前広場及び公園の整備。</li> <li>・良好な都市型住宅の供給。</li> </ul>
<p>⑮浜山——都市基盤の整備及び住環境の整備 (約68ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活基盤となる道路及び公園の整備。</li> <li>・共同化及び協調化の促進。高松線沿道の共同化の促進。</li> </ul>
<p>⑯長田・大開駅周辺——まちづくり協議会との連携による住宅及び住環境の整備 (約54ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活基盤となる区画道路等の整備。</li> <li>・共同化及び協調化の促進。</li> </ul>
<p>⑰御菅——都市基盤の整備及びまちづくり協議会との連携による住環境の整備 (約30ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活基盤となる道路及び公園の整備。</li> <li>・共同化及び協調化の促進。長田線沿道の共同化の促進。住宅と商工業施設との調和。</li> </ul>
<p>⑱尻池北部——まちづくり協議会との連携による住宅及び住環境の整備 (約20ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活基盤となる区画道路及び公園の整備。</li> <li>・共同化及び協調化の促進。</li> </ul>
<p>⑲真野——まちづくり協議会との連携による住宅及び住環境の整備 (約39ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活基盤となる区画道路及び公園の整備。</li> <li>・共同化及び協調化の促進。住宅と工業系施設との調和。</li> </ul>
<p>⑳新長田駅周辺——西部副都心の核にふさわしい機能の導入及び拠点の形成並びに住環境の整備 (約89ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・幹線道路，区画道路及び公園の整備。防災拠点の整備。</li> <li>・共同化及び協調化の促進。再開発による土地の高度利用。住宅と商工業施設との調和。</li> </ul>
<p>㉑大道周辺——都市基盤の整備及びまちづくり協議会との連携による住環境の整備 (約23ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活基盤となる区画道路及び公園の整備。高速2号線の整備。</li> <li>・共同化及び協調化の促進並びに住宅供給。</li> </ul>

<p>②②真陽 —— 生活基盤の整備及び住環境の整備 (約8ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活基盤となる区画道路及び公園の整備。高速2号線の整備。</li> <li>・共同化及び協調化の促進並びに住宅供給。</li> </ul>
<p>②③六甲 —— 東部副都心周辺への住宅の重点供給 (約297ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基盤施設の整備等と併せた住宅の供給。</li> <li>・多様で良好な都市型住宅の早期の大量供給。共同化及び協調化の促進。</li> </ul>
<p>②④新長田 —— 西部副都心周辺への住宅の重点供給 (約232ha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基盤施設の整備等と併せた住宅の供給。住宅と商工業施設との調和。</li> <li>・多様で良好な都市型住宅の早期の大量供給。共同化及び協調化の促進。</li> </ul>

\* 重点復興地域面積合計約1,225ha

- ・六甲道駅周辺，都賀周辺，新在家南の3地域は「六甲」に含まれる。
- ・新長田周辺，大道周辺，真陽の3地域は「新長田」に含まれる。

# 神戸市復興計画ガイドライン

平成7年3月27日

神戸市

## はじめに ～復旧・復興に取り組む基本姿勢～

阪神・淡路大震災は、一瞬のうちに、かけがえのない5,500名にも及ぶ尊い人命を奪い去り、われわれの先人達が営々と築いてきた都市施設や住宅を破壊した。

私たちは、この深い悲しみを乗り越え、希望と勇気をもって新しい神戸の復興のために力強く立ち上がろうとしている。

神戸市の復興は、この震災からの単なる復旧ではなく、21世紀の国際都市にふさわしい、豊かで快適な新しい神戸の実現をめざすものである。そのためには、開港以来育んできた洗練された文化を背景にした市民の英知とエネルギーを、一刻も早く復興のために結集していかなければならない。

神戸の復興にあたっては、今回の震災の経験や教訓から謙虚に学び、新しいまちづくりのために生かしていくことが大切である。

被災時でも被害を最小限にし、都市としての諸機能を確保できる「災害に強い都市」づくりを進める。その際、単に耐震構造の強化というようなハードウェアにとどまらず、安心して暮らせるコミュニティの形成（ヒューマンウェア）が重要である。被災した市民同士の助け合いや各都市・各機関からの緊急支援、内外のボランティアの献身的な活動は、ともすれば忘れがちであった人間らしいやさしさとぬくもりの尊さを改めて認識させてくれるとともに、テレビなどの映像を通じて、世界の人々に感動を与えてくれた。この震災を耐えぬいたという経験は、市民の大きな誇りと自信となるであろう。

市内の避難所には、今なお多くの人々が、住む家もない生活を余儀なくされている。一刻も早く避難所生活を解消するために、仮設住宅の建設を鋭意進めているが、住宅問題を根本的に解決する恒久住宅の建設を最優先で進めていく。

市民が安心して暮らし、働くことのできるまちであるためには、安定した雇用の場の確保が不可欠である。そのためには、震災で大きな打撃を受けた地場産業の再生をはじめ、神戸の産業の復興を全力をあげて支援するとともに、新しい産業の誘致・育成にも積極的に取り組み、人・物・情報の交流が、さらなるビジネスチャンスの拡大につながっていくような、力強い連環を産み出していかなければならない。また、神戸経済の要である神戸

港の復興を急ぐとともに、交通・情報通信基盤の整備など高度なネットワーク社会づくりにも努めていく。

活力ある産業の復興とともに、復興の主役である市民一人ひとりが豊かでうるおいのある生活を営めるよう、魅力ある環境や文化の再生も決して忘れてはならない。そのためにも地域の特性や生活者の視点に立ったまちづくりを、市民・事業者・市の協働によって進めていくことが大切である。

私たちは、一日も早く、私たちの愛するまち神戸、美しいまち神戸を市民の手に取り戻すため、全力をあげて取り組んでいく。おそらく復興までには相当の期間にわたって忍耐を強いられることを覚悟しておかなければならない。しかし、この試練を乗り越えたとき、神戸は震災前の神戸よりさらに強靱でかつしなやかな、世界の人々に心から住んでみたいといわれるまちに生まれかわっていることを確信する。

被災の状況 〈省略〉

緊急復旧事業

#### 1 生活の再建に向けて

##### (1) 居住の安定

○一時使用住宅の供給

応急仮設住宅の建設等：神戸市内25,000戸，神戸市外10,000戸予定

○災害復興住宅特別融資（個人向け）

○特定優良賃貸住宅への家賃補助

○罹災者優遇分譲住宅の提供

○住宅の応急修理

○高齢者・障害者・子供への援護

特別養護老人ホームや障害者施設等への短期受入れ，二次避難所の開設

##### (2) 生活の安定

○生活福祉資金特別貸付（1/27～2/9）

○義援金の配分

○災害見舞金（援護金）の支給

○災害弔慰金の支給

○税・使用料の減免（主なもの）

・個人市民税，固定資産税，都市計画税の減免

・使用に著しい障害のある住宅入居者に対する市営住宅使用料の免除

・幼稚園保育料・入園料，高校授業料・入学金等の免除

○学校教育活動の再開，教科書等の配付

○仮設教室の建設

○教育復興担当教員の配置

○就学援助，奨学金の支給

○臨時保育所等の建設

○仮設児童館の建設

## 2 産業の再生に向けて

### (1) 中小企業対策

○中小企業総合相談所の設置

○中小企業融資

・震災復旧特別融資（2/15～7/31）

・震災復旧特例無担保無保証人融資（2/15～7/31）

○仮設賃貸工場の建設（第1・2次募集）

170戸（300社程度入居可能）

### (2) 市場・商店街の再建

○共同仮設店舗の建設費・借受費補助

### (3) 神戸港の機能回復

○緊急海上交通ルートの確保（最大12ルート）

○定期航路の再開（46/201航路 3/26現在）

○コンテナバースの暫定供用（着岸可能バース 107/239バース 3/26 現在）

## 3 市街地の復旧に向けて

### (1) ライフラインの復旧

○電気 : 1/23応急復旧完了（不通期間7日間）

○電話 : 1/31応急復旧完了（不通期間15日間）

○水道 : 99.9%応急復旧（3/25現在）

○ガス : 90.6%応急復旧（3/25現在）

○下水道 : 汚水 93.2%応急復旧（3/25現在）

雨水 89.5%応急復旧（3/25現在）

処理場 2カ所応急復旧完了，1カ所 2/7応急対応

○クリーンセンター：2/20応急復旧完了

### (2) 交通網の復旧

○鉄道等 J R山陽新幹線 未復旧（新大阪～姫路間不通）

(3/26現在)	J R 東海道・山陽本線	住吉間以東, 灘～須磨間復旧
	阪急電鉄	御影～三宮間復旧
	阪神電鉄	甲子園～御影間, 西灘～元町間復旧
	神戸高速	花隈・元町～新開地間復旧
	神戸電鉄	長田以北(有馬口～有馬温泉間除く)復旧
	山陽電鉄	板宿～須磨寺間, 滝野茶屋以西復旧
	市営地下鉄	全線暫定復旧
	神戸新交通ポートライナー	全線未復旧
	神戸新交通六甲ライナー	全線未復旧
	鉄道代替バス	ピーク時1日22万人を輸送

○道路

阪神高速道路	3号神戸線	市内全線不通
	5号湾岸線	魚崎浜以東暫定開通
一般道路	1/23に幹線道路	応急復旧完了(橋梁, 高架物落下除く)

○交通規制 国道2号及び43号等にて実施

(3) ガレキ等撤去及び処分

- 撤去費の公的補助
- 処分地の確保
- 解体撤去工事に伴うアスベスト粉塵対策等の実施

(4) 被災市街地での緊急対応

- 建築基準法第84条区域指定 (6地区: 森南・六甲道駅周辺・松本・御菅・新長田駅周辺・三宮地区, 約.223ha, 2/1指定)
- 震災復興緊急整備条例の制定
  - 震災復興促進区域の指定 (約5,887ha 2/16指定)
  - 重点復興地域の指定 (約1,225ha 24地域, 3/17指定)
- 5地区(第84条区域で三宮除く)における都市計画決定(3/17決定)

# 第1章 復興の基本理念

## 第1節 復興の基本理念

### 1 復興の基本的視点

阪神・淡路大震災は、機能的で高度に発達した近代都市が、想像を超える自然の力の前でいかに脆弱な一面をもつかを私たちに思い知らせた。都市が何よりも、そこに住み、働き、学び、憩い、集う人間のために存在しているものである以上、私たちはこの教訓を真摯に受け止め、都市の機能性の確保を図りつつ、安全でゆとりをもった災害に強い都市づくりを進めていかなければならない。

神戸のまちの復興にあたっては、まず第一に応急復旧により市民生活の安定とライフラインなど基幹的な都市インフラの早期回復を図ることが基本である。それによって、市民や事業者の明日に向かう気力を鼓舞し、神戸のもつ人的・経済的・社会的資源を再統合しながら、本格的な復興に向けて進路を取っていくことが大切である。その際、復興は時間とのたたかいであることを胆に命じ、事業や施策の優先順位を十分考慮し、効率的な復興を図らなければならない。

また、この度の震災の打撃によって、家族やすまい、あるいは働く場を失うなどして、社会的・経済的弱者となった多くの人々が、未来に明るい希望を抱いて力強く生きていくためのきめ細かい支援をしていくとともに、子どもたちも老人も障害者も外国人も、だれもが安心して暮らせる福祉社会の構築に全力をあげなければならない。

阪神・淡路大震災は、予想をはるかに超える規模の地震であり、それによって被った被害も甚大であったため、地域だけの負担で復興を図っていくことは困難であるといわざるを得ない。また、神戸港や高速道路などの復興の遅れが日本経済全体に及ぼす影響の大きさを考えれば、今後とも市としての最大限の努力をする一方で、引き続き国の税・財政上の強力な支援を求めていかなければならない。さらに住宅供給などの分野では民間活力の積極的な活用を図っていくことが必要である。

神戸のまちを復興していく主役は、そこに住み、働く市民である。地域の防災力を強化し、望ましい住環境を確保していくための区画整理事業や再開発事業など新しいまちづくりを進めていく過程でも、まちづくり協議会などの場で、市民の参加と対話を図り、市民・事業者・市の協働を推進していくことが、住民自治と地方分権の強化につながるものであると確信している。

震災後の神戸の街では、被災者が地域でお互いに助け合う姿や国内外からのボランティアの献身的な活動が随所で見られ、人命の尊さとともに人間のすばらしさを改めて実感させてくれた。復興にあたっては、これらの人々の力やエネルギーを貴

重なる財産として生かしていきたい。

神戸は、海と山に囲まれ、その自然の恵みを享受してきたが、過去には、大水害や高潮をはじめ、大きな災害を被ってきた。自然とのたたかいが、神戸の発展の原動力となってきたともいえよう。今回の大震災は、過去の災害をはるかに上回る厳しいものであり、復興への道のりはけわしいものとなろう。しかし、私たちは人間の英知と技術を結集し、自然のやさしさ・厳しさと共生し、安全で快適な、環境にやさしい都市の実現に向けて邁進していかなければならない。

最後に、私たちは今回の震災の経験と教訓をふまえ、先駆的な防災モデル都市として、世界中の都市の模範となる復興・再生を成し遂げることにより、21世紀に生きていく人類と都市文明の将来の希望となる展望を示していかなければならない。そのことこそ、私たちが最も苦しく、つらいときに、励まし勇気づけてくれた世界の人々に対する、何よりのお返しと思うからである。

## 2 復興の基本理念

～ “都市” “自然” そして “人” ～

「都市の機能性とゆとりとの調和」

「自然の恩恵と厳しさとの共生」

「人と人のふれあいと交流」

私たちはこの3つの基本理念を共有して、新しい神戸の復興をめざす。

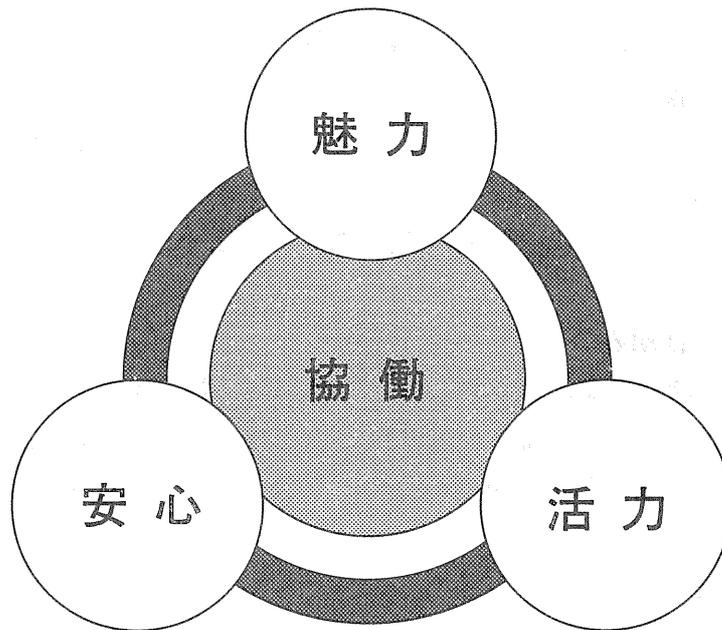
## 3 復興の目標年次

2005年（平成17年）を目標年次として、新しい神戸の復興をめざす。

特に緊急性の高い事業については、早期に重点的に実施し、効率的な神戸の復興を推進する。

## 第2節 まちづくりの目標

市民生活を守る「安心」、それを支える「活力」、さらに住みたくなるまち、訪れたいまちとしての都市の「魅力」を兼ね備えた新たな神戸を築く。このため、復興のまちづくりの目標として「安心なまち」「活力あるまち」「魅力あふれるまち」を掲げ、市民・事業者・市の「協働のまちづくり」によってその実現を図る。



### 1 安心して住み、働き、学び、憩い、集えるまち

安心は人々が暮らしていく上での基本である。今回の震災は大都市における災害の恐ろしさをまざまざと見せつけた。市民の生命や財産の安全と生活の安定を確保できる「安心なまち」を築くことが最大の課題である。

#### (1) 生活の安定、安心

良好な住宅、住環境の確保、地域福祉の推進、保健・医療の充実、働く場、学習の場の確保など生活の安定を図るとともに、安心して暮らし交流できる環境づくりを進める。

#### (2) 安全な都市づくり

神戸の特性を生かし、災害時には被害を最小限にとどめ（災害への抵抗力）、早急な復旧（災害からの回復力）が図れる災害に強い都市構造の整備を進める。また日常から防災知識の普及、情報ネットワークの活用、関係機関等との連携を強化し、非常時にも適切に対応できる防災システムを整備する。

#### (3) 安心を育むネットワークの形成

安心なまちの基本は自分たちのまちを自分たちで守るという意識・行動であり、災害

時だけでなく、日常から人と人が支えあうコミュニティづくりやボランティアと連携した地域福祉の推進により、安心を育むネットワークの形成を図る。

## 2 創造性に富んだ活力あるまち

今、まちには復興に向けて新たな活力が生まれつつある。生活の再建に向けて、産業の復興に向けて、人々の努力がはじまっている。このエネルギーを結集し、「創造的にぎわいと活力のある新たな神戸」へと飛躍を図る。

### (1) 活力ある産業の復興

市民の働く場として、また都市の活力を支える源として産業の復興は急務であり、被災した既存産業の再生を早急に図るとともに、新たな産業を積極的に育成・誘致し、起業家精神に燃えた創造的エネルギーを結集することにより、活力にあふれる産業の復興をめざす。

### (2) 活力を生み出す仕組みづくり

活力は人、もの、情報の交流から生まれる。神戸の特性である海・空・陸の総合拠点性を生かし、交流を生み出す基盤づくりを進めるとともに、人々の意欲、創意工夫により、まち全体が交流の場となり、交流が新たな活力を生み出す仕組みづくりを進める。

## 3 個性豊かな魅力あふれるまち

だれもが住みたくなるまち、訪れたくなるまちをめざし、災害に強い安心なまちづくりを進めるとともに、快適な環境づくり、神戸の多様な個性、文化を生かしたまちづくりを通じて、「魅力あふれる神戸」の再生を図る。

### (1) 水とみどり豊かな快適環境づくり

自然災害の脅威から都市を守り、ゆとりとうるおいを与え、水とみどり、生き物に親しみ、コミュニティを育む場として、自然と共生する快適な環境づくりを進める。

### (2) 神戸らしさを生かした魅力づくり

神戸の地形、産業、培ってきた文化、国際性、先駆性、多様な個性を生かし、人・もの・情報が交流し、ホスピタリティにあふれ、人々をあたたく迎え入れる、魅力あふれるまちづくりを進める。

## 4 ともに築く協働のまちづくり

「安心」、「活力」、「魅力」、これらは自らの力で築き上げるものである。神戸の復興に向けて、市民・事業者・市がそれぞれの役割分担のもとにパートナーシップを確立し、「協働のまちづくり」を推進する。

### (1) 地域に根ざしたまちづくり

地域のまちづくりに地域の人々が主体的に取り組み、市はその活動を支援する。その中から生まれてくる創意工夫を大切にしながら、親しみと愛着のある地域に根ざしたまちづくりを進める。

### (2) 人のつながりが支えるまちづくり

まちづくりには専門的な知識や活動を支える人材、組織が必要である。今回の震災では多くのボランティアが活躍し、まちの復興に向けて今も様々な専門家が活動している。この貴重な財産をまちづくりに生かす組織、仕組みづくりを進める。

## 第3節 安全都市づくりビジョン

### (安全都市基準)

#### 1 安全都市づくりの推進

震災を始めとする過去の災害の教訓を生かし、市民が安心して快適な都市生活を営むため、21世紀の安全都市づくりの目標となる「安全都市基準」を設定する。

この基準は、「①安全都市づくりを進めるうえでの市の行政指針」であるとともに、「②市民・事業者が、市とともに安全な都市を達成するための行動指針」となるものである。

#### 2 設定の基本的考え方

##### (1) 基本的考え方

神戸は海と山に囲まれ自然に恵まれた都市であるが、その反面、急峻で崩壊しやすい岩質からなる六甲山を抱え、狭い市街地への都市機能の集中や活断層・液状化地盤の存在など、災害を受けやすい地盤・地形的特性を有している。

このため、大震災、高潮や水害、さらには広域的火災などから市民生活や都市活動を守るよう、自然との共生を図りながら、災害を未然に防止し、被災時においても迅速に生命を救い財産を守り、被害を軽減できる都市づくりを進める。

その際には、以下の5つの視点に留意する。

##### ①多様な災害への柔軟な対応

神戸が潜在的に抱える災害特性に配慮し、地震、水害などの災害に対し、偏ることなく、代替性のある防災構造を検討するとともに、大規模災害が発生しても被害を最小限に抑える緊急対応力を強化する。

##### ②日常性と災害時との調和

日常性に求められる快適性や利便性に配慮しつつ災害に備えたまちをつくり、

日常性と災害時との調和を図る。

### ③水とみどりの活用

日常はうるおいや遊びの場として利用でき、災害時には避難場所や消火用水・生活用水として利用するなど、人々や地域をつなぐシンボルとして水とみどりを総合的に活用する。

### ④自立した生活圏の形成と相互の連携

安全都市の基本となる生活圏を、身近な圏域である近隣生活圏と、行政の拠点である区レベル、そしてその中間を埋める生活文化圏（区に数カ所程度）の3つの圏域から重層的に形成する。各生活圏ごとの自立性を高めるとともに、相互を多重化したネットワークで結び、災害に強い都市構造とする。

### ⑤市民・事業者・市の役割分担

市は、安全都市の基盤づくりを行い、市民・事業者は生活圏を中心とした自主防災体制づくりを行うなど、市民・事業者・市の役割分担により防災力の強いまちをつくる。

## (2) 基準の構成

安全都市づくりをめざし、以下の3つの課題のもとに都市の総合的な防災性能を高める目標を設定する。

### ①生活空間での安心の確保（防災生活圏）

生活者の視点の広がりに応じた各生活圏ごとに必要とされる安全性を設定する。

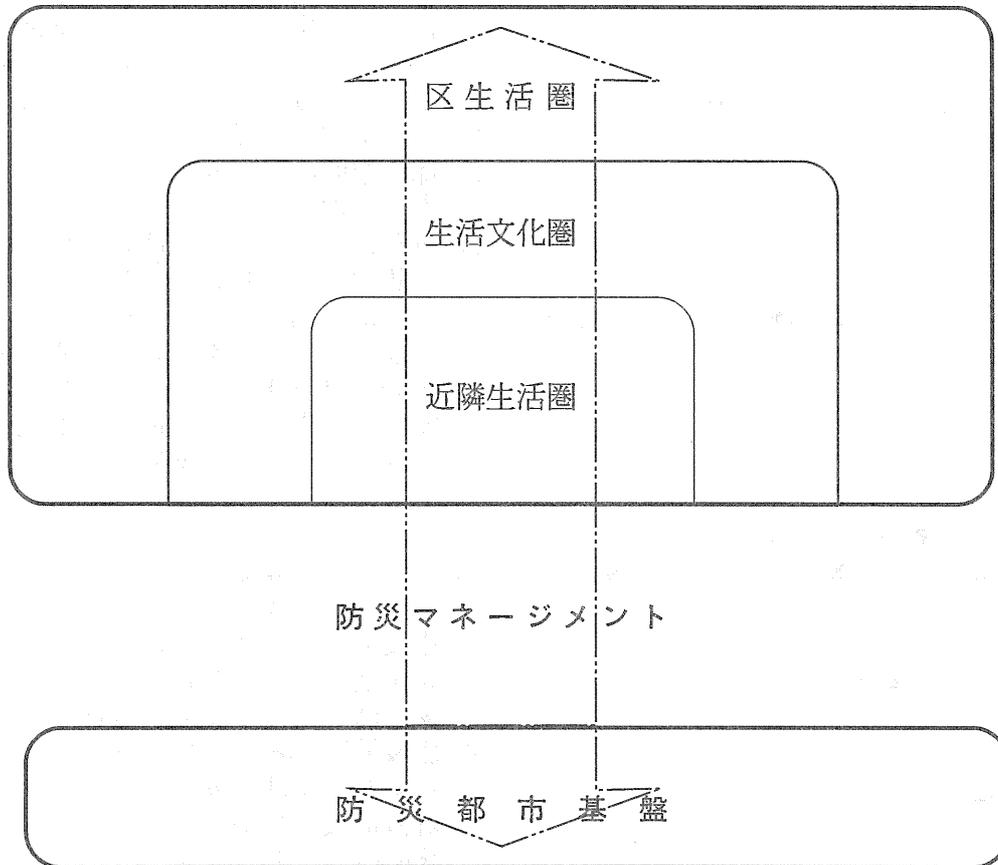
### ②安全な都市の基本骨格の確保（防災都市基盤）

防災生活圏を支える骨格として、都市の基盤が備えるべき安全性を設定する。

### ③防災力を高めるシステムの確保（防災マネジメント）

防災生活圏・防災都市基盤と連携し、被災時における人・物・情報を総合的に管理し、効率的・一体的に機能しうるシステムの安全性を設定する。

## 防災生活圏



### 3 安全都市基準のフレーム

この3つの課題を実現するため、「11の目標」と目標を実現するための「33の施策方針」を設定する。

なお、施策実現のために確保すべき基準を含む「安全都市基準」の全文については、巻末に再掲している。

目 標	施 策 方 針
(1) 防災生活圏	
1 生活の広がりに応じた快適で安心な防災圏域を形成する。	1 近隣生活圏の自立化 2 生活文化圏の形成 3 区における防災拠点機能の強化
2 安心でゆとりあるすまい・住環境をつくる。	4 災害や家庭内事故から身を守る安全性の高いすまいづくりの推進 5 防災に配慮した住環境の整備 6 高齢者、障害者等すべての人にやさしいまちづくり
3 とともに守り安心できる地域社会をつくる。	7 安心しやすらげる地域社会づくり 8 ボランティアが活躍する地域社会づくり 9 事業者が参加する地域社会づくり

<p>(2) 防災都市基盤</p> <p>4 地形的特性に応じた防災対策を進める。</p> <p>5 災害時でも被害を最小限に抑えるまちをつくる。</p> <p>6 災害から人命の安全を確保する。</p> <p>7 被災時でも都市活動が維持できるまちをつくる。</p>	<p>10 防災力の強い都市構造の構築</p> <p>11 自然と共生した災害対策の推進</p> <p>12 市街地域における地震対策の推進</p> <p>13 水とみどりのネットワークの形成</p> <p>14 防災空間の確保</p> <p>15 都市空間の耐火性の向上</p> <p>16 安全な建築物への誘導</p> <p>17 避難路・避難空間の体系的整備</p> <p>18 消防力・救急救命力の強化</p> <p>19 拠点建造物の防災力強化</p> <p>20 交通ネットワークの防災性能の強化</p> <p>21 被災時でも機能する情報システムの構築</p> <p>22 安定した市民生活・都市活動を支えるライフラインの整備</p>
<p>(3) 防災マネジメント</p> <p>8 平常時から危機管理システムを備える。</p> <p>9 被災時の緊急対応体制を確立する。</p> <p>10 迅速な復旧を推進する。</p> <p>11 ともに守り安心できる広域的協力を推進する。</p>	<p>23 防災に関する情報・通信システムの一元化</p> <p>24 体系的な防災計画の確立</p> <p>25 市民や地域の防災力の強化</p> <p>26 防災活動体制の強化</p> <p>27 緊急時の円滑な交通の確保</p> <p>28 広域災害に備えた救急医療体制の強化</p> <p>29 速やかな生活の安定</p> <p>30 計画的復旧事業の推進</p> <p>31 愛着をもって進める復興のまちづくりの展開</p> <p>32 広域的防災ネットワークの構築</p> <p>33 国際防災モデル都市機能の強化</p>

## 第2章 目標別復興計画

### 第1節 “市民の暮らし” を再興する

#### 〔現状と課題〕

震災により多くの住宅が失われ、教育・医療・福祉施設・市場・商店街等も甚大な被害を受けた。また被災にともなう新たな保健・医療・福祉などの幅広いニーズが発生し、これまで積み上げてきたシビルミニマムも一部では確保されない状況が続いている。

早期に都市生活の基礎的条件を確保するとともに、安全で快適な住宅・住環境づくり、ふれあいのある福祉のまちづくりを進め、震災の教訓を生かした新たな生活様式による豊かな心を育む暮らしを実現していく必要がある。

#### 〔方針〕

- (1) 住宅の大量供給，保健・医療・福祉サービスの回復等により，早急に生活の安定を図る。
- (2) 住宅整備，福祉の充実，市場・商店街の再生等のまちづくりを一体的に進める。
- (3) 新たな需要に応じてきめ細かい保健・医療・福祉サービスを提供する。
- (4) 震災の経験を生かした教育・消費生活の実現を図る。

## 〔施策〕

### 1 良質な住宅の確保

- (1) 良質な住宅の早期大量供給
  - 公的主体による住宅の早期大量供給
  - 「特定優良賃貸住宅制度」の積極的活用
  - 民間共同住宅の建設に対する支援の拡充
  - 土地信託方式，定期借地権方式等の活用による土地の有効活用の促進
  - 輸入住宅の導入等によるローコスト化の推進，事業期間の短縮
- (2) 高齢者等に対する住宅の支援
  - 「シルバーハウジング・プロジェクト」の推進
  - 「インナーシティ高齢者特別賃貸住宅無利子融資制度」等を活用した住宅供給の促進
- (3) 住宅の自力更新の支援
  - 「神戸市災害復興住宅特別融資制度」の新設等融資制度の拡充
  - すまいづくりを支援する「復興住宅メッセ（仮称）」の開催
  - 修繕不能な分譲マンションの建替支援
- (4) 安全性を高めるすまいづくりの支援
  - 総合的な「安全設計指針」の制定とそれに基づく設計への誘導
  - 老朽化診断等の活用による適切な住宅維持管理システムの整備

### 2 地域特性を生かした住環境の整備

- (1) 被災市街地における住宅・住環境整備の推進
  - 「神戸市震災復興緊急整備条例」に基づくまちづくりと連携した住宅・住環境整備の推進
  - 「重点復興地域」における各種事業の積極的導入
- (2) 地区・街区単位でのすまいづくりの実践
  - コンサルタントの派遣等による地区・街区単位の計画づくりの支援
  - 「インナー長屋改善制度」の積極的活用

(3) 市民の主体的なまちづくり活動の支援

- 「まちづくり人材センター（仮称）」の設置による専門家の技術的支援の活用
- まちづくりファンド等の活用によるまちづくり活動の支援の充実

(4) 安全で快適な生活環境の確保

- 子ども、高齢者、障害者、外国人等すべての人にやさしいまちづくり
- 工場、商店、住宅等が一体となったまちづくりの推進
- 地区計画、建築協定等の活用
- 生け垣等による緑化の推進、ポケットパーク等の整備
- 生活道路の快適性・安全性の向上

3 保健・医療・福祉の充実

(1) 災害時にも対応できる保健・医療・福祉サービス

- 被災時でも機能しうる防災拠点病院の確保
- 社会福祉施設の子ども、高齢者、障害者のための防災拠点化
- 医療施設間の情報ネットワークの構築
- 被災時に家庭での保育、養育が困難になった児童の受入体制の整備
- ボランティアの確保・受入体制やマニュアルの整備
- 災害弱者への情報提供の仕組みづくり

(2) 生活自立の支援

- 一人ひとりの状況に応じた自立支援のための相談体制の充実
- 事業者・関係行政機関との連携強化による高齢者・障害者の就労促進
- 就労を側面から支援する保育サービスや学童保育サービスの拡充

(3) 保健・医療・福祉施設の整備

- 西市民病院再建、民間病院再建の助成
- 被災した保育所等福祉施設の復旧
- 復興事業にあわせた特別養護老人ホーム等福祉施設の計画的整備
- WHO神戸センターを核とする健康をテーマとした交流拠点ゾーンの整備

(4) 保健所・医療機関・福祉事務所の連携によるきめ細かいサービスの提供

- 「あんしんすこやか窓口」を核とした保健・医療・福祉の地域ケアネットワークの形成
- 保健所、かかりつけ医や医療機関の相互連携システムの推進
- 日頃からの健康づくりを支援する保健事業の充実
- 心のケアの充実

- ホームヘルプ・入浴・訪問看護サービスの量的拡充
  - 24時間対応ホームヘルプサービスの実施
  - 高齢者、障害者を対象にした配食サービスの検討
  - 子どもと家庭への心と生活の支援充実
  - 福祉需要の増大に伴うマンパワーの確保
- (5) 協働による福祉のまちづくりの推進
- 区社会福祉協議会の充実
  - 地域福祉センターを核とした福祉コミュニティづくり

#### 4 豊かな心を育むくらしの実現

- (1) 学校教育の場の再建
- 被災した学校施設の整備や学校再編成の推進
  - 防災拠点としての学校整備
- (2) 学校教育の充実
- 幼児・児童・生徒の心のケアの充実
  - 震災での体験や教訓を生かしたボランティア・防災教育の推進
  - 総合的な地域学習カリキュラムの開発
- (3) 地域での生涯学習の推進
- 地域社会の核としての開かれた学校づくり
  - 地域の歴史・文化・行事・防災について学習する機会の拡充
  - 地域活動のリーダーやコーディネーターとなる人材の発掘・養成
- (4) 安心できる消費生活の実現
- 安心して買い物ができる市場・商店街やモールの整備
  - 流通事業者との協定等による安定した生活物資の確保
  - 物価 110番，悪質商法 110番等による適正取引と物価安定の確保

## 第2節 “都市の産業” を復興する

### 〔現状と課題〕

震災は、基幹産業やケミカルシューズ、酒造などの神戸の地場産業、神戸経済の中で大きな位置を占める神戸港に甚大な被害を与え、多くの市民の雇用の場を奪うとともに、国内外の経済にも大きな影響を与えている。

このような中、円高の急激な進展とあいまった神戸経済の空洞化が懸念されており、

産業活動の早期復旧や、21世紀を展望した新産業の振興が求められている。

〔方針〕

- (1) 1日も早い神戸経済の再建のため、復旧対策に全力を注ぐ。
- (2) 既存産業の高度化支援と新産業の誘致・育成を一体的に進める。
- (3) 規制緩和等によるビジネスチャンスの拡大を図る。
- (4) まちづくりと一体となった産業振興を図る。

〔施策〕

1 復旧対策の推進

- (1) 中小零細企業を支援する応急策の実施
  - 震災復旧特別資金融資、震災復旧特例無担保無保証人融資の実施
  - 仮設賃貸工場の提供
  - 商店街・小売市場を対象とした共同仮設店舗補助制度の実施
  - 中小企業総合相談所での相談業務の実施
- (2) 雇用の安定・確保
  - 基幹産業をはじめとする事業者への雇用の安定・確保の要請
  - 雇用調整助成金制度の活用による雇用の安定
- (3) 産業基盤となるインフラ等の早期復旧
  - 鉄道、幹線道路の早期復旧
  - 神戸港、ポータルライナー・六甲ライナー等の早期復旧
  - エネルギー、耐震性を考慮した工業用水道の早期復旧
- (4) 地場産業・農漁業の復旧
  - 工場の集団化・共同化によるケミカルシューズ等の地場中小製造業の振興
  - まちづくりと一体となった酒造等の地場産業の振興
  - 漁港・漁船だまり、ため池等の農漁業施設の本格復旧

2 神戸港の振興

- (1) 国際物流動向に対応した機能向上
  - 輸入促進のためのF A Z制度の活用と総合保税地域制度の導入
- (2) 西日本経済圏の国際物流・海上交通拠点機能の強化
  - モーダルシフトの進展に対応する海上輸送及び海上交通機能の充実
- (3) 港のサービスの向上

- 港湾施設の稼働率を最大限向上させる新たな運営体制の確立
- 港湾利用におけるトータルコストの削減
- EDI（電子データ交換）の導入等による情報化の推進

### 3 産業の復興

#### (1) 復興需要の地元への誘導

- 地元中小零細企業への復興関連事業の優先発注
- 住宅・建設産業等の復興関連産業の立地促進

#### (2) 新規起業化の推進

- インキュベーション機能の強化（産業振興センター、ファッションマート等）
- ベンチャーキャピタル制度の検討

#### (3) まちづくりと一体となった産業の推進

- 「地場産業のショーウィンドー（展示、クラフト工房）」ゾーンの検討
- 生活文化産業のファッション化を図る共同デザインセンターの検討
- 工場、商店、住宅等が一体となったまちづくりの推進
- 都心の再開発と連動した中枢管理機能の強化

#### (4) 復興のための新たな仕組みづくり

- 基幹産業の高付加価値化のためのインフラ整備や規制緩和等の環境整備
- 新しい業態による個性的・魅力的な商業空間の創造
- 新産業育成のための新たな基金の検討
- 安全性・快適性への配慮を前提とした税金の減免・規制緩和等による「企業経済地域（エンタープライズゾーン）」の検討
- 工場等制限法の廃止、工場立地法・工業再配置法の見直しの要請

#### (5) 産業の高度化を図るインフラの整備

- 東部新都心における健康福祉産業の核となるWHO神戸センターの整備
- 神戸空港をはじめとする新たな産業基盤となる交通インフラの整備
- 光ファイバー等の情報通信基盤の整備
- 国際規格の良質な住宅の供給

#### (参考) 産業の地域別将来イメージ

臨海部	○21世紀の都市型産業の先導地域
インナーシティ	○コミュニティ・ビジネスによるインナーシティ再生モデル地域
都心	○文化・情報の時代を見通した集客型都心構造の構築
海上都市	○戦略的産業の導入により、神戸経済の発展を先導する地域
西神・北神	○産業団地の建設による市街地再整備の受皿確保と先端産業の誘致

### 第3節 “神戸の魅力” を再生する

#### 〔現状と課題〕

震災は、旧居留地、異人館、酒蔵など神戸独自の個性的な街並に甚大な打撃を与えるとともに、様々な文化的な活動の場をも奪い、市民の精神活動に影響を及ぼそうとしている。

神戸の復興のためには、基礎的な生活・産業面の復旧・復興に加えて、市民が愛着と誇りを感じられる、だれもが住んでみたくなり、訪れたいまちをつくっていくことが必要であり、神戸の個性を生かした都市魅力の再生が求められている。

#### 〔方針〕

- (1) 市民の心をうるおし、復興への意欲を高める。
- (2) 防災性とアメニティを兼ね備えた都市環境を形成する。
- (3) 人々の交流とコミュニケーションを促進する。

#### 〔施策〕

##### 1 復興に向けた市民運動の推進

- 「神戸みんなでがんばろう運動」の推進
- 愛するまち神戸、美しいまち神戸の復興 —

##### 2 水とみどり豊かな快適環境都市づくり

###### (1) 緑地軸による“水とみどりのネットワーク”の形成

- 河川緑地軸・街路緑地軸の形成
- 水を生かした東西街路緑地軸の整備
- 山麓部、臨海部を結ぶ緑地軸の形成（「なぎさ海道」「山麓リボンの道」等）

###### (2) 公園緑地の整備

- 防災公園となる公園の階層的整備
- 河川緑地軸と一体となった河川合流部、河口部及び軸交差部の緑地拠点化
- “都市の森”，“震災復興記念公園”等の拠点的緑地空間の形成

###### (3) うるおいのある都市景観の形成

- 震災の被害を受けた文化財の修復
- 景観デザイン誘導による街並みの形成
- 歴史的街区を結び観光資源を回遊する遊歩道の整備
- 運河・水路等の親水空間化による文化的な地域魅力の創造

### 3 市民の心をうるおす文化・スポーツの振興

#### (1) 市民と芸術家の交流環境づくり

- 新開地アートビレッジ構想の推進
- 芸術家と市民が共通して利用できる「タウン文化工房」の整備

#### (2) 神戸らしいユニークな文化・スポーツの継続的発信

- 海や港とのつながりを重視した「神戸まつり」の再生
- 映画発祥の地として「神戸国際映画祭」の開催による映画文化の情報発信
- 芸術家の文化活動の支援
- ファッション都市づくりの中核施設となるファッション美術館の建設推進
- 真珠, 酒, ワイン等の神戸ブランドの発信
- ワールドカップサッカー等の大規模スポーツ大会の開催

#### (3) 文化・スポーツ施設の確保

- 震災で被害を受けた文化・スポーツ施設の再建と防災性を備えた施設の整備
- 再開発の中での文化施設の併設
- 県立美術館の誘致をはじめとする質の高い芸術文化施設の設置
- 自然系スポーツ・レクリエーション空間の整備

### 4 人々の集うまちづくり

#### (1) 国際交流都市づくりの推進

- 六甲アイランド外国公館等立地推進ゾーンの設定  
(領事館・国際機関・外資系企業等の誘致)
- 国際ボランティア文化交流センター(仮称)の検討
- 外国人市民に対する生活支援の充実

#### (2) 観光・コンベンション都市づくりの推進

- 多様な観光資源の開発と観光メニューの提供
- 都市観光群・神戸港観光群の再生と郊外地域の観光資源との連携の促進
- 周遊型観光の推進のための楽しめる交通機関の充実
- 国際会議場の誘致・設置等によるコンベンション機能の強化
- 長期的視点に立った大規模集客施設の整備

### 5 情報コミュニケーションのまちづくり

#### (1) 市民に身近な情報システムづくり

- インターネットを活用した情報の収集と発信

○学校教育の場等での情報システムに親しむ環境づくり

○子ども、高齢者、障害者、外国人等だれもが利用しやすいマルチメディアの情報システムづくり

(2) 情報通信基盤の整備

○通信アクセス網の光化・地下化、通信センターの分散化

○無線・衛星・パソコン通信等の多様な情報システムの確保

(3) マルチメディア文化都市構想の推進

○デジタル映像研究所、デジタル・ネットワーク・サービス等の推進

## 第4節 “災害への対応力” を強化する

### 〔現状と課題〕

災害対応は予防、発生時及び発生直後の応急対応、初期の復旧、中長期的な復興と時系列による変化と、家庭、隣近所、近隣生活圏、生活文化圏、区という生活圏の広がり  
の両面から検討する必要がある。それぞれの段階において、またそれぞれの担う役割に  
よってその対応は異なってくるが、最後に重要なのは、災害への十分な備えと、緊急時  
に状況に応じて的確に対応できるシステム、そして人の判断力である。

災害を知り、自然の厳しさと共生するまちづくりを進める中から、地域の文化として  
災害文化の醸成を図る必要がある。

### 〔方針〕

- (1) 多様な災害に迅速かつ柔軟に対応できるよう災害への備えを充実する。
- (2) 関係機関等との連携や防災システムを強化し、災害時の緊急対応力を高める。
- (3) マネージメントシステムの整備や広域連携の推進により円滑な救援・復旧を図る。
- (4) 災害を知り、適切な対応ができるよう災害文化の醸成を図る。

### 〔施策〕

#### 1 災害への備えの充実

##### (1) 防災計画の充実、周知

○大規模災害を想定した防災計画の策定、多様な広報手段による周知

○市民参加による地域の防災カルテ、生活圏ごとの防災計画の作成

## (2) 消防力の強化

- 緊急動員体制も含めた消防力の整備
- 消防署所の計画的な整備，機動力の強化，消防施設の高度化
- 市民や事業者との連携も踏まえた防災活動資機材の備蓄
- 海水，河川，雨水，井戸水，蓄熱槽の活用等による多様な消防水利の確保

## (3) 救急体制の整備

- 集団救急に対する救急救命体制の強化
- 救急救命士の養成，医療関係機関との連携の強化
- 広域的な医療情報システムの整備

## (4) 防災通信システム，情報ネットワークの整備

- 的確な緊急対応を可能とする防災通信システムの整備
- 市民と行政を結ぶ多様な情報通信手段の整備
- 学校や福祉施設など身近な施設の情報拠点化
- パソコンネットワーク，マルチメディア等の情報媒体の普及

## 2 災害直後の緊急対応力の強化

### (1) 緊急時の情報活動の円滑化

- 災害情報の掌握など，活動判断のための緊急情報マネジメントの充実
- 緊急時における通信施設や情報媒体の優先使用，緊急代替手段の確保
- 広域的な情報・通信ネットワークの活用
- パソコン通信等による災害情報データベースの活用

### (2) 迅速な防災活動の展開

- 災害対策本部の充実，他都市・他機関との連携体制の整備
- 速やかな防災活動力の結集と適切な指揮管理による現場活動の確立
- 消防団の役割分担の見直しによる防災活動の強化

## 3 救援・復旧活動の充実

### (1) 総合的な災害対応力の強化

- 市役所・区役所等の機能強化，行政機関相互のバックアップ機能の強化
- 交通，ライフライン等の応急対応・復旧に係るマネジメントシステムの確立
- 緊急時の保健・医療・福祉ネットワークの形成
- 避難所の管理運営システムの確立

## (2) 広域協力等の推進

- 近隣諸都市や姉妹都市との相互応援体制の充実による都市間協力の強化
- 国際協力の受け入れ体制の整備
- ボランティア組織との連携による救護ボランティアの円滑な受け入れ
- 被災時における流通産業等の社会的貢献，事業者の救援活動等の促進

## 4 災害文化の醸成

### (1) 災害を知る

- 災害研究機関との連携の強化
- 市民への災害情報・学習機会の提供

### (2) 経験・知恵を継承する

- 防災博物館，震災復興記念公園等の災害文化継承拠点の整備
- 防災教育の推進，防災の日の制定，イベント等を通じた防災意識の啓発

### (3) 地域・家庭での防災力を高める

- 防災マニュアルの作成，防災訓練の充実，自主防災組織の育成
- 雨水等を活用した地域防災施設の整備
- 家庭内での備蓄や災害対策の促進

## 第5節 “協働のまちづくり” を推進する

### 〔現状と課題〕

地域社会は個人の生活の実現の場であり，人々がともに住み，働き，学び，憩い，集う場である。震災で生活の場は大きな被害を受けたが，ここで培ってきた人間，人とのつながり，まちづくりの大切さなどの深い認識のもと，地域社会は復興に向け既に動き始めている。

市民・事業者・市の役割分担のもと，ともに考え，ともに実践するという“協働のまちづくり”を進め，人と人のつながりを基礎に，地域がもつ個性や資源を生かし，地域福祉，生活環境，青少年の健全育成，防犯・防災，生涯学習など，多様な生活課題やニーズに対応し，個性と魅力にあふれる地域社会を創りあげることが求められる。

### 〔方針〕

- (1) 人間尊重のまちづくりを進め，ともに生きる社会を実現する。
- (2) 市民・事業者・市の“協働”のもと，個性と魅力あふれる地域社会を創る。

- (3) ボランティア活動を支援し、そのネットワークづくりを進める。
- (4) 事業者の社会貢献活動を促進し、地域社会への貢献を支援する。

〔施策〕

1 ともに作るふれあいとやさしさの地域社会

(1) 人間尊重のまちづくり

- 基本的人権が真に保障され、差別のないともに生きる社会の実現
- それぞれの民族、文化、世代、性別、ライフスタイルなどを尊重、理解し、人と人のつながりをつくり育む交流と連携の促進

(2) 市民・事業者・市のパートナーシップ強化

- 市民・事業者・市相互の信頼関係を強化する仕組みの検討
- 地域社会、民間非営利組織、ボランティア、事業者、市を結ぶネットワークの構築

(3) 市民・事業者の地域活動を促進する基盤の整備

- 市民参加の拡充を図るシステムの構築
- 多様な媒体の活用によるきめ細かな情報提供機能の強化
- 情報公開制度の充実と総合的な個人情報保護制度の確立
- 市民サービスの強化を図る区行政の総合性と完結性の向上

2 個性と魅力あふれる地域社会づくり

(1) 市民が主体となったまちづくりの推進

- 生活課題・価値観の多様性に応じた組織づくりの推進
- 地域のリーダー、コーディネーターとなる人材の発掘・養成
- 防災・保健・医療・福祉などの連携による「安心ネットワーク」を核としたまちづくりの推進

(2) 民間非営利組織の活動推進

- 民間非営利組織間の交流・連携の促進
- 民間非営利組織の公益法人化
- コミュニティ財団の設立検討

(3) まちづくり活動支援の拡充

- まちづくりセンターの総合的な機能強化
- プロジェクト制、地区担当職員制度の人的支援制度の検討

- 専門家、経験者、コーディネーター等の派遣による技術的支援制度の強化
- まちづくり助成等の財政的支援制度の充実とまちづくりファンドの検討
- 既存施設の活用等による各生活圏に即した複合的機能を有する活動拠点の整備

### 3 自主性と創造性あふれるボランティア活動の振興

#### (1) ボランティアの心を大切に育てる環境づくり

- 登録・研修・交流の場づくりと機会の提供
- 活動参加の社会的評価制度の推進

#### (2) ボランティアが活動しやすい環境づくり

- 総合調整機能の強化によるボランティアセンターの充実
- ボランティア休暇、ボランティア保険等支援制度の整備

#### (3) ボランティアネットワークづくり

- ボランティア相互間やボランティア、専門家、行政間のネットワークの構築

### 4 事業者の自発的で意欲的な地域活動の促進

#### (1) 事業者の自発的な地域活動参加

- 経済団体等の地域活動への参画促進
- 経営者・従業員の地域意識や社会貢献意識を高揚する施策の強化

#### (2) 事業者の地域活動を促進する条件整備

- 事業者の社会的貢献活動に対する評価制度の整備
- 事業者と市との協調支援制度の導入
- 寄付金に対する税制優遇措置の拡大要請

## 第3章 市街地復興計画

### 第1節 都市構造

#### □都市空間の構成

[現状と課題]

神戸は豊かな自然に恵まれ、これまでもみどりを保全・育成するとともに、自然のもつ厳しさにも立ち向かい、自然と調和を図りながら都市整備を進めてきた。今後とも、この市民共有の財産を守っていくことが、私たちの責務である。

このため、みどりや水などの環境資源や環境への負荷に配慮し、都市のもつ容量にゆとりを保ちながら、持続可能な都市の成長を誘導していくことが求められている。良好な環境を守るとともに、環境に与える生活や都市活動の負荷を軽減し、さらには、環境にやさしい循環型の仕組みを構築することが必要である。

また、環境負荷の集中を避けるため、都市機能や人口の適正配置により均衡のとれた都市構造を構築する必要がある。これまでも、六甲山が海に迫るといった地形的制約を克服するとともに、良好な住宅と新たな産業活動の場を求め、内陸部及び海上に新しい市街地を展開してきた。この結果、神戸の多機能都市としての新たな展開を可能にするるとともに、これまで既成市街地に集中していた都市構造を分散型に転換することで、都市全体としての防災性能を高めてきた。このたびの震災においても、不幸にして既成市街地が壊滅的な被害を受けたものの、西神・北神地域の被害は相対的に少なく、また海上都市でもライフラインの途絶による都市機能の麻痺はあったものの集中的な被害は免れた。

今後とも、持続的な都市成長を進めるうえで、また都市の防災力を高める視点からも、神戸のもつこの分散型の構造を生かし、適正に配置された相互の都市拠点の連携を実現する「多核ネットワーク都市」を形成していくことが必要である。

今回被害の大きかった神戸の中心市街地は、海と山という自然条件に恵まれ開港以来多くの人々が住み続けてきた魅力的な地域であったが、その反面過去に大水害や高潮、そしてこの度の震災など、自然の厳しさを何度も経験してきた地域でもあった。特に、いわゆるインナーシティ地域においては、以前から様々な対策を進めてきたものの、老朽木造住宅の密集、公園・道路などのオープンスペースの不足、可燃物を抱えた工場の混在等により、被害が一層大きなものとなったといえる。

これらの地域の環境改善及び防災性を高めることは最重要課題であり、市民の合意を得ながら「災害に強い地域づくり」を着実に前進させていかなければならない。

今後の都市の復興に向けては、都市容量に配慮し自然との調和を図りながら、均衡がとれ被災時でも安定した都市活動が維持できる多核型の都市構造を構築するとともに、新市街地と連携を図りながら、インナーシティを中心とした既成市街地の環境改善、災害に強い地域づくりを一層進めていくことが必要である。

#### 〔方 針〕

- (1) 都市容量に配慮し、環境と調和した都市整備を図る。
- (2) 人口や都市機能の均衡がとれた多核ネットワーク型の都市を構築する。

(3) インナーシティを中心とした既成市街地の住環境改善を進める。

〔施 策〕

1 都市容量に配慮した環境にやさしい都市づくり

(1) 都市容量との調和

○都市基盤容量との調和

(市街地密度, 交通容量等との調和)

○環境容量との調和

(水資源等環境資源の確保, 水質等環境負荷の低減)

(2) 自立・安定・循環型の都市づくり

→ 環境にやさしい都市の仕組みの構築

○震災により劣化した環境の修復と新たな環境創造

○循環型の供給処理体系の確立

(エコトピア2000等)

○健全で快適な都市環境の形成

(中水道システム等新環境都市インフラの導入, 下水処理の高度化によるアメニティ向上)

○環境負荷の小さい交通システムの確立

(3) 自然と共生した都市の創造

○緑地の保全・育成・活用に配慮した“みどりの聖域”づくり

○良好な農村環境を保全・活用する“人と自然との共生ゾーン”の推進

○市街地でのみどりを創出する“公園都市”の創造

○海とのふれあいづくり(海岸環境整備事業, C C Z)

○水とのふれあいづくり(多自然型川づくり)

○山麓や河川流域での治山・砂防・治水対策の推進

○海岸部での高潮・海岸浸食対策の推進

2 多核ネットワーク都市の構築

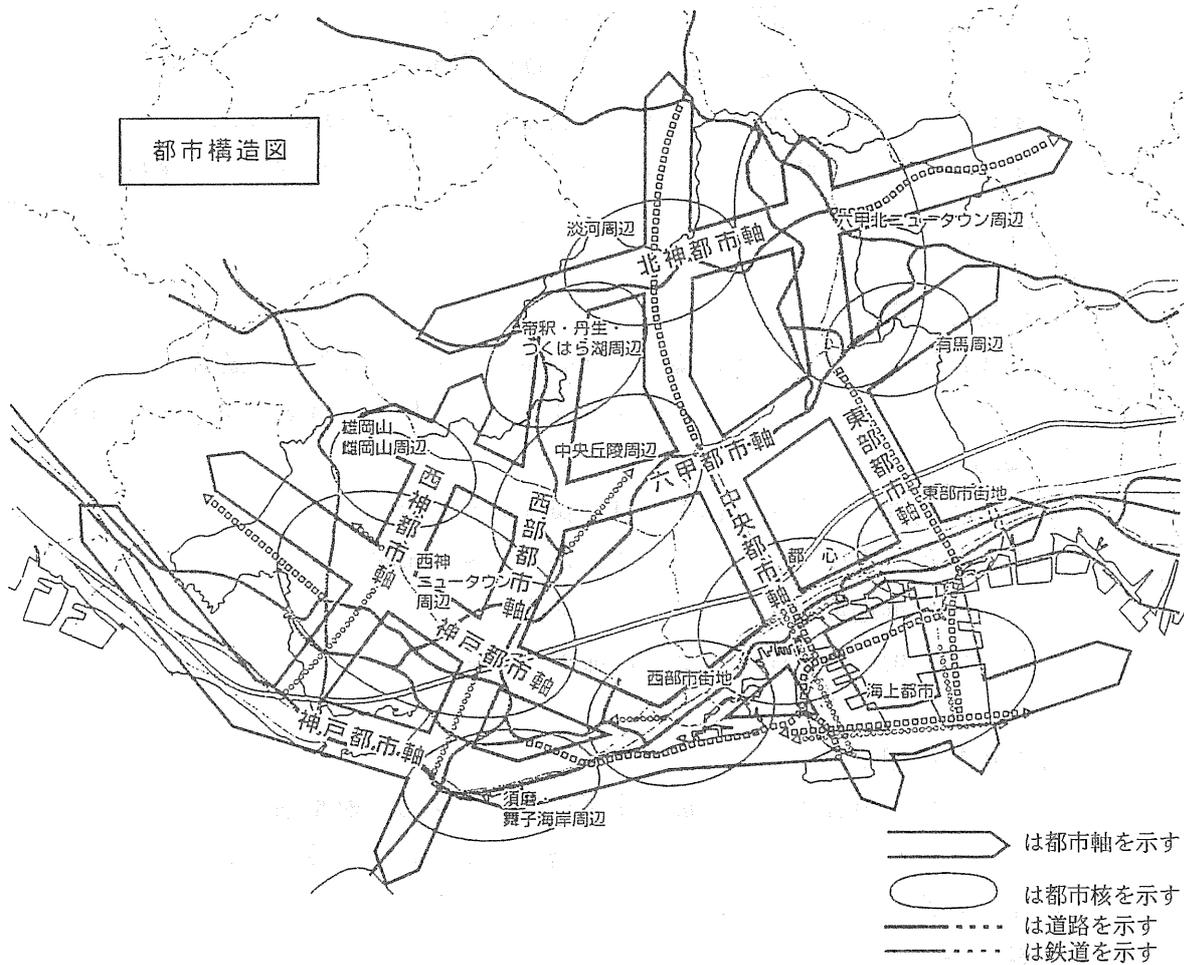
(1) 均衡ある都市構造の形成(右図参照)

○相互に補完しあい, 魅力と活力のある都市形成を誘導する12の都市核の整備

○都市核相互を連携し, 秩序ある都市成長を誘導する7本の都市軸の整備

(2) 都心及びこれを補完する副都心・衛星都心の充実・強化

○都心の復興(地区計画の推進), 東部新都心(東部臨海地区)整備等による都心機能の充実



〔都市核〕

既存都市核	憩いの都市核	新都市核
これまでの都市機能の集積を生かすとともに今後の一層の充実・強化を図るべき拠点	良好な自然環境・歴史的環境を生かし、憩いの場として活用すべき拠点	長期的視点から、都市軸の結節点として都市構造上重要であり新たに都市機能を整備すべき拠点
海上都市 東部市街地 都心 西部市街地 六甲北ニュータウン周辺 西神ニュータウン周辺	須磨・舞子海岸周辺 有馬周辺 帝釈・丹生・つくはら周辺 雄岡山・雌岡山周辺	中央丘陵周辺 淡河周辺

(出典：「第4次神戸市基本計画案」より)

- 六甲道再開発と連携した東部副都心機能の強化
- 新長田再開発と連携した西部副都心機能の強化
- 多核ネットワーク都市を先導する衛星都心機能の創造・強化
- 都心・副都心・衛星都心の役割分担による被災時の物資受入れ基地等防災拠点の多核的展開

### (3) 住機能の回復

- 被災市街地の住宅・住環境の一体的整備，住環境改善への誘導
- インナーシティにおける老朽木造住宅の建て替え促進等住宅水準の向上，住環境の改善
- 既成市街地での住宅供給の促進（東部新都心等）
- 海上都市（六甲アイランド）での住宅整備の推進
- 西神・北神地域のニュータウンの充実
- 学園南団地，中央丘陵等での新都市の整備

### (4) 産業機能の回復

- 仮設工場の整備等による被災企業再建に対する基盤整備
- インナーシティにおける住工が融合した新しい産業環境の確保
- 東部新都心等既成市街地の新しい産業空間の創出
- 神戸港による産業基盤の強化
- 海上都市での新産業の展開
- 神戸リサーチパーク・神戸複合産業団地等既存産業空間の充実・強化
- 中央丘陵等での新産業空間の整備

### (5) 物流機能の回復

- 物流の共同化を図る都市内物流拠点の整備
- 大規模災害時に物流空間となる物流ヤードの整備
- 輸入の促進をめざす国際物流拠点の整備
- 海上都市での海・空・陸の総合物流拠点の形成
- 神戸流通業務団地・神戸複合産業団地の整備

## □港湾の整備

### 〔現状と課題〕

神戸港は，震災により壊滅的な打撃を受け，神戸経済や市民生活に甚大な影響を与え

るとともに、国際的な物流拠点としての機能が停止していることにより、西日本はもとより、国内外の経済に多大な影響を及ぼしている。

こうした状況を1日も早く脱却するため、概ね2年間で神戸港の機能回復を図るとともに、アジアのハブ港として21世紀への新たな飛躍を目指す必要がある。

#### 〔方針〕

- (1) 1日も早い神戸港の復旧を図る。
- (2) 震災を乗り越えた新たな国際貿易港への飛躍を目指す。
- (3) 人・物・情報が集まる交流拠点となる総合的な機能を有する港として発展させる。

#### 〔施策〕

##### 1 港湾機能の早期回復

- (1) 「短期復興計画」の策定
  - 概ね2年を目途とした神戸港全体の機能回復
  - 優先順位を定めた重点整備による効率的な復興
  - 各施設の機能を停止させないよう、地区ごと、機能ごとに暫定復旧と本格復旧を組み合わせた復興
- (2) 背後の幹線道路の早期復旧
  - 港湾幹線道路・広域幹線道路の早期復旧

##### 2 災害に強い「防災港湾」づくり

- (1) 災害に強い港湾づくり
  - 高潮・津波対策（防波堤・海岸保全施設の早期復旧）
  - 地震対策
    - ・港湾施設全体の耐震性の向上
    - ・主要な物流機能を維持するための耐震強化施設の配置（コンテナバース、フェリーバース等）
    - ・代替交通手段の確保
- (2) 「安全都市」づくりに資する港湾づくり
  - 耐震性の高い港湾施設の配置（避難用、緊急物資・人員輸送用等）
  - 「港湾の防災拠点」づくり（緊急物資の備蓄機能、避難用スペース、災害対策本部機能、災害時の生活支援機能、海・空・陸のアクセス確保）

### 3 新たな魅力づくり

#### (1) 最新鋭の港湾施設の整備

○高規格コンテナターミナルの整備

(ポートアイランド第2期, 六甲アイランド南)

○超高速貨物船(テクノスーパーライナー)の基地の整備

(六甲アイランド南)

#### (2) 港湾施設の再開発

○既設埠頭の再開発(ヤードの拡張, 岸壁の増深等)

○港湾施設の機能更新(荷役施設の機能向上等)

#### (3) ウォーターフロントの整備及び土地利用計画の見直し

○都心ウォーターフロント空間の整備(新港突堤西地区~ハーバーランド地区)

○震災後の新たな土地需要に対応したうるおいとにぎわいのある水際空間の形成(東部新都心)

#### (4) 安全で魅力ある港湾環境の創造

○働きやすく安全な港の整備

○福利厚生施設等の充実による職場環境の向上

○緑地整備, 良好な景観の創出等による魅力ある港湾環境の整備

### 4 市街地の復興との調和

○市街地復興のための水際線利用, 土地利用の推進

○ガレキ等の処分場所の確保

(六甲アイランド南, 新港突堤東地区, 摩耶埠頭等)

### □交通ネットワークの整備

#### [現状と課題]

震災により, 交通ネットワークが壊滅的な打撃を受け, 緊急時の対応に大きな支障をきたしたばかりでなく, 相当長期にわたって広域的に極めて大きな影響が生じた。とりわけ, 幹線交通が主に東西方向に発達し, 通過交通が都心を経由せざるを得ないことや, 自動車に過度に頼っている現在の交通体系の脆弱さが, 災害時の課題として露呈した。

この教訓を生かし, 市民生活や都市活動の安定的な発展を図るため, 復旧・復興の段階を踏まえながら, 災害時においても回復が早く影響を極力小さくできる交通ネットワー

クを形成することが求められている。

〔方針〕

- (1) 円滑な復興を進めるため、1日も早い交通ネットワークの機能回復を図る。
- (2) 市民生活の安全と利便性を確保する生活圏の交通環境の向上を図る。
- (3) 都心部の通過交通を軽減する分散型・複数アクセスの幹線交通体系を構築する。
- (4) 海・空・陸の多様な交通手段が適切に組み合わせられた交通体系を確立する。
- (5) 災害時でも対応できる交通の管理システムを確立する。

〔施策〕

1 復興を進めるために緊急に整備すべき事業の早期実施

(1) 復旧対策の推進

- 鉄道、幹線道路の早期復旧
- ポートライナー・六甲ライナー、神戸大橋・六甲大橋等の早期復旧

(2) 復興事業を支える東西の基幹道路の確保

- 国道43号等の一般幹線道路の交通容量確保
- 大阪湾岸道路西伸部の早期着手
- 港島トンネルの早期整備
- 北神戸線（箕谷～六甲北有料道路）の整備促進
- 山陽自動車道の整備促進

2 都市圏交通ネットワークの整備

(1) 生活に密着した日常の交通環境の向上

- 住宅地区や商店街での歩行者環境の向上
- 公園的に利用できる道路空間の創出
- 交通結節点・防災拠点としての駅と駅前広場の充実

(2) 公共交通網の整備

- 市街地復興の核としての地下鉄海岸線の整備
- 中央都市軸への鉄軌道の導入
- 神戸電鉄の複線化の促進
- まちの構造に応じた適切なバス路線の設定

(3) 道路網の整備

- 既成市街地での格子状道路網の構築（南北交通基盤の強化等）
- ルートの多重化、橋梁・トンネル等への多構造化
- 既成市街地への交通負荷を軽減する新たな東西幹線ルートの検討

### 3 環境と調和した格子状の広域交通軸の形成

#### (1) 東西軸の整備

- 第二名神自動車道の整備着手
- 北神戸線（有馬口～中国縦貫自動車道）の整備促進
- 第二大阪湾岸道路の整備着手

#### (2) 南北軸の整備

- 東神戸線の整備促進
- 神戸中央線南伸の整備促進，神戸中央線北伸の整備着手
- 明石海峡大橋及びその関連道路，神戸山手線の整備促進
- 国道175号の整備促進

### 4 海・空・陸の総合交通体系の確立

#### (1) 海の拠点づくり

- 六甲アイランド南の建設等による国際港湾・アジアのハブ港としての機能強化
- フェリー埠頭や旅客船埠頭など，市民生活に密着した海上交通の充実

#### (2) 空の拠点づくり

- 神戸空港の整備，関西国際空港との海上交通及び輸送ルートの充実
- ヘリポートの充実，緊急ヘリポートスペースの確保

#### (3) 陸の拠点づくり

- 東日本・大阪湾，中国，四国・淡路，日本海とつなぐ多核・全方位型の広域陸上交通機能の強化（リニア中央新幹線の西伸への取り組み等）

#### (4) 海・空・陸の交通手段の連携体制の確立

- 港湾・空港へのアクセス交通網の強化

### 5 都市圏交通の総合的な管理システムの整備

- 総合的な調整機能の強化
- 大規模災害時における緊急輸送路の確保
- 駐車対策の総合的推進
- 平常時からの自動車利用の適正化，公共交通の利用促進

## □ライフラインネットワークの整備

### 〔現状と課題〕

震災により、上下水道、電気、ガス、通信等都市活動や市民生活になくってはならないライフラインが寸断され、市民が長期にわたり不便な生活を強いられることとなった。また重要施設の自立機能や供給処理の能力の低下等により様々な混乱が発生した。

この教訓を生かし、まず供給源・供給ライン等を強化する必要がある。その際、各供給源相互の連携が重要であり、システム全体のネットワークについて、充分考慮すべきである。また、地域の自立性や処理機能も同時に強化することによって、災害に強く環境への負荷を低減する循環型供給処理体系を確立する必要がある。

### 〔方針〕

- (1) ライフラインの構造や体系の強化を図る。
- (2) ライフラインを補完するため、地域における自立供給力を強化する。
- (3) 環境に配慮した循環型供給処理体系を確立する。
- (4) 総合的なネットワークを確立し、相互の連携を図る。

### 〔施策〕

#### 1 ライフラインの強化

- (1) 幹線の強化
  - 既設幹線ルートや過去の進捗を考慮にいたした共同化などによる幹線の強化
  - 耐震性の強化
  - 送水系統間の相互連携機能と緊急時の貯水機能を合わせ持つ大容量送水管の設置
- (2) 幹線の多系統化
  - 既設幹線の複線化、ループ化、ブロック化
  - センターの分散化
- (3) 各家庭・施設へのライフラインの強化
  - 耐震継ぎ手・耐震管路等構造物（材料）の強化
  - まちづくりにあわせた電線類地中化の促進
  - 重要施設への早期復旧可能な構造や多重化等による安定供給
  - 早期復旧可能な地下空間の利用
- (4) 緊急時の危険性の排除
  - 緊急時のガス等遮断システムの強化

## 2 地域自立供給力の強化（ライフスポット）

### (1) 自立型供給システムの強化

#### ○水の供給

飲料水：耐震貯水槽の整備

消火用水・生活用水：耐震貯水槽の整備の他、海水・河川・雨水・井戸水・蓄熱槽の利用等

○電気・熱源：非常用自家発電機の整備，地域冷暖房やコージェネレーションシステムの導入等

### (2) 自立型供給システムの配置

○公共施設等重要施設への自立型供給システムの設置

## 3 循環型供給処理体系の確立

### (1) 安定性の高い水源の確保

#### ○上水道の水源の強化

阪神水道からの受水態勢の強化，新水源の確保，水源間の連携の強化

○雨水・海水・下水処理水等多様な水資源の確保

### (2) 下水処理施設の強化

○下水処理場の拡張及び下水道施設の耐震化

○高度処理への対応

○処理場間のネットワーク化

### (3) 廃棄物の適正処理の推進

○クリーンセンターの耐震化及び自立機能の強化

○クリーンセンターの計画的更新・整備及び破碎施設の導入による廃棄物の減量化の促進，最終処分地の延命化

○新しい広域処分場も含めた最終処分地の安定的確保

○中継施設の整備による運搬効率の向上

### (4) リサイクルの推進

○市民・事業者における省資源・リサイクル・廃棄物減量化の促進

○中間処理施設の強化による土・コンクリート殻・アスファルト殻等建設副産物のリサイクルの推進

○一般・産業廃棄物の再生処理施設の充実（リサイクルセンター，リサイクル団地等）

#### (5) エネルギー源の多様化

- 太陽エネルギー，水力，風力，海利用等の自然エネルギーの活用
- クリーンセンターによる熱の高度利用
- 下水処理過程等で生じる熱，ガス等潜在的な資源の活用

#### 4 ライフライン事業者の相互連携の強化

##### (1) ライフライン情報の共有化

- ライフライン事業者の情報ネットワークの形成
- 情報の共有化による道路工事，災害復旧事業等の工事調整の推進

##### (2) 相互連携の強化

- 災害復旧時の連絡調整の効率化
- 供給処理施設の相互連携，広域連携及びバックアップの強化

## 第2節 防災都市基盤・防災生活圏

### □防災都市基盤

#### 〔現状と課題〕

震災の教訓を生かし，防災力の強い都市をつくることが，次世代に向けて，また全世界の人々に対する私たちの責務である。

このため，豊かな自然環境を生かした水とみどりのネットワークにより防災都市基盤の骨格を形成するとともに，災害に強い構造・災害に強い社会・災害に強い人間の総合力で，生活圏単位の地域づくりを進めていかなければならない。

#### 〔方針〕

- (1) 日常生活の快適性や利便性を基本にし，災害に強い都市をつくる。
- (2) 神戸の地形や地域特性を生かし，自然環境と共生する都市をつくる。
- (3) 地域の市民・事業者・市の“協働”により，防災のまちづくりを進める。

#### 〔施策〕

##### 1 防災軸の整備

##### (1) 防災軸となる緑地軸の配置

- 延焼遮断帯による市街地のブロック化，広域火災時でも安全に避難できる空間の確保
- 街の中で身近に自然や生きものとふれあえる自然生態ネットワークの形成

- 自然を生かした骨格形成としての山麓緑地，河川，海の保全・活用  
→ 4種類の緑地軸による水とみどりのネットワークの構成  
河川緑地軸・街路緑地軸・山麓緑地軸・臨海緑地軸

## (2) 河川緑地軸（アメニティ・リバー）の整備

- 背後の道路・公園と河川が一体となった親水空間の形成
- 自然生態環境を生かした環境保全及びレクリエーション空間の形成
- 延焼を遮断する安全な避難路・避難空間の確保
- 消防用水ピット，可動堰等による利水施設（消防用水・生活用水）の整備

## (3) 街路緑地軸の整備

- 河川緑地軸の中間の南北軸（山海道）及び東西幹線道路（山手，中央，浜手）の道路・歩道拡幅，建物のセットバック等による緑地空間の確保，沿道不燃化促進
- 沿道商業施設と一体となったみどり豊かなにぎわい空間の創出
- 東西水路（せせらぎ）の導入による親水化と利水機能の強化

## (4) 山麓緑地軸（山麓街道）の整備

- 山麓部の緑地保全，レクリエーション道，市街地・海を見渡す眺望回廊の整備
- 土石流遮断帯としての砂防樹林帯を備えた街道の整備

## (5) 臨海緑地軸（なぎさ海道）の整備

- ウォーターフロント緑地・公園，水際商業施設，展望空間等の臨海部の拠点整備と景観整備
- これらの拠点間を結ぶ遊歩道や自転車道，水上交通等のネットワーク形成

## 2 防災拠点の整備

### (1) 防災中枢拠点の整備

- 市役所・東遊園地・フラワーロードが一体となった防災中枢拠点の形成
- 副都心・衛星都心等でのバックアップ機能の確保

### (2) 海・空・陸の連携による防災拠点の多元化

- 海の拠点…神戸港の耐震バース化，海上交通網の整備
- 空の拠点…神戸空港の整備，神戸ヘリポートの防災力強化、臨時ヘリポートの整備
- 陸の拠点…幹線道路ネットワークの防災力強化と物流拠点の分散化

### (3) 防災拠点の生活圏コンプレックス化

- 市レベル～区レベル～生活文化圏レベル～近隣生活圏レベルの各防災拠点の整備

#### (4) 都市における防災力強化

- 高層建築物，地下空間，大規模集客施設，危険物施設等の安全対策の強化
- 建築物の耐震性診断，防災施設・防火区画等の設置，雨水・中水利用システムの導入，蓄熱槽等諸施設の防災施設への活用等の安全対策の誘導
- 学校，市街地の公園，駅前広場，広域避難地，供給・処理施設等の防災空間としての活用

#### (5) 公園・緑地の整備

- 防災中枢拠点のバックアップ機能を有する防災総合拠点として，しあわせの村，明石海峡公園，総合運動公園等の強化
- 学校，病院等公共施設と一体となった地域防災公園をはじめとする一時避難地，防災拠点公園等の体系的整備
- 河川緑地軸と一体となった河川合流部・河口部の緑地拠点化
- 防災緑化重点地区の形成…緑化協定，公開空地の緑化，壁面緑化等の重点的緑化
- 震災復興記念公園の整備

### 3 水とみどり豊かな生活空間の形成

#### (1) みどり・広場・水の適正配置による災害に強い街並みの形成

- 街角のみどり・広場空間の整備（アーバンオアシス，ポケットパーク）
- 街路樹等のネットワーク化による延焼遮断壁の形成
- 運河・水路・人工池・水を生かしたシンボル空間の整備

#### (2) みどりの連続的整備

- 各住戸から緑地軸にいたるみどりのネットワークの形成  
（生け垣の緑道～街角のみどり・広場～モール～街区・近隣公園～緑地軸）

## □防災生活圏

### 〔現状と課題〕

今回の震災により市街地の多くが破壊されたなかで，地域の人々の助け合いによる緊急時の防災活動や，復旧に向けてのいち早い立ち上がりが見られたことが，私たちに感動と希望を与えるとともに，地域を中心とした防災活動の重要性を一層認識させた。

このため，災害に対して強い防止力・抵抗力をもつまちをつくるうえで，何よりも地域を中心とした住民相互，住民と行政間での連携のとれた防災活動ができる環境づくり

が求められている。

〔方針〕

- (1) 生活の広がりに応じた3階層別の圏域づくりを進める。
- (2) それぞれの生活圈単位での地域活動拠点を形成する。
- (3) 地域活動を支える人づくり・組織づくりを展開する。

〔施策〕

1 近隣生活圈の形成

- (1) 地域の住民や事業者自らが主体となり防災活動を展開する圏域づくり
  - 木造住宅密集地域や住工混在地域など地域特性に応じたきめ細かいまちづくり
  - 身近なみどり，水，ゆとり空間を増やすことによる安全で快適な環境の創出
  - 安全に通行できるコミュニティ道路ネットワークの形成
- (2) 地域防災生活拠点の形成
  - 周辺住民に開かれた小学校等の防災拠点化
  - 子ども，高齢者，障害者等のための地域福祉センター，保育所の防災拠点化
  - 学校と一体となった地域防災公園の整備及び公園を中心としたまちづくりや環境教育の拠点となるパークセンター機能の付加
  - 災害時にも対応できる「かかりつけ医」の推進
- (3) 自主防災組織の取り組み
  - 住民が主体となるコミュニティの防災計画づくり
  - 地域における防災リーダーの育成
  - 地域防災訓練の実施

2 生活文化圏の形成

- (1) 災害を防ぎ，市民生活を維持できる圏域づくり
  - 延焼防止帯とうるおいの空間を創出する「水とみどりのネットワーク」の形成
  - 生活文化の交流空間であり，広域避難地としても機能する防災拠点公園の整備
  - 住民の交流の場として，また地域間をつなぐ避難路としての生活文化軸の整備
- (2) 施設群の機能連携による地域防災センターの形成
  - 学校，文化施設，在宅福祉施設等の連携による地域防災センターとしての整備
  - 各地域の総合病院（救急病院等）を中心とする災害時緊急医療システムの確立
  - 公・民施設の連携による保健・医療・福祉総合サービス拠点の形成

(3) 防災を考慮した協働によるまちづくりと生活支援

- 市民・事業者・市の“協働”による防災計画の作成
- 生活支援拠点としての商店街・大規模店舗，金融機関の防災機能強化と役割分担
- 地域ごとのまちづくり情報提供，地域のシンボルづくり，防災まちづくりイベントなど協働のまちづくり推進のための仕組みづくり

3 区生活圏の形成

(1) 行政が中心となり災害を防止し市民生活を支援する圏域づくり

- 地域ごとの地盤・地質・地形の把握による被害予測，区民への情報提供，区防災計画の作成及び災害対策の実施
- 夜間人口・昼間人口・交流人口のすべてに対応した避難対策の実施

(2) 地域防災の総合行政拠点の形成

- 区役所，消防署，警察署等の地域防災の総合指令センターとしての機能強化
- 外部からの救援部隊・救援物資の受け入れ拠点，傷病者等の大量転送の拠点となる防災拠点公園と体育館等の一体的整備
- 福祉事務所や保健所を中心とする災害弱者のための支援機能の強化

(3) 災害における緊急事態に対する即応体制の確立

- 的確な状況把握と迅速な指示のできる防災行政システムづくり
- 外部からの救援部隊・救援物資の即時受け入れ体制の確立
- 災害時における，区を中心とした動員計画の再整備

## 復興計画の策定に向けて

この復興計画ガイドラインは，神戸市の一日も早い復興をめざし，専門的・技術的な観点から「神戸市復興計画検討委員会」で検討された議論をふまえ，まとめたものである。

ガイドラインは，復興計画に盛り込むべき内容や安全都市基準の考え方についてまとめたものであり，6月に策定する予定の「神戸市復興計画」の指針となるものである。

復興にあたっては，地域の特性を生かしたまちづくりを進めていくことが必要であり，今後，都心部，東部市街地，西部市街地，臨海部，海上都市等地域別の事業計画を明らかにしていかなければならない。

また、神戸を愛し、神戸の一日も早い復興を心から望んでいる市民や事業者、さらには内外の多くの人々に、未来への夢と希望と勇気を与えるようなシンボリックなプロジェクトについても検討していく必要がある。

すでに、緊急整備が必要な分野については、「震災復興住宅整備緊急3か年計画」や「神戸港復旧スケジュール」などを策定し、緊急復興に向けて取り組んでいるが、それらについても「神戸市復興計画」の中に盛り込んでいく。

復興には、市民の多大な努力や忍耐とともに、多額の資金が必要である。また、市民の生活圏の拡大に伴い広域行政サービスのニーズが高まっている今日では、隣接市町と歩調をそろえて復興事業の進捗を図っていくことも必要である。

今後、復興計画を実現していくためのシステムづくりをはじめ、法制度上の権限のあり方や事業費の確保を含めた財政面での検討など、復興への道のりには課題が山積している。

このガイドラインをふまえ、市民や市会議員、学識経験者、各界代表、国等の関係機関の代表などに参加いただく「神戸市復興計画審議会」での審議や市民の提言募集などにより、幅広い分野の人々の英知を結集し、具体的な復興計画の策定作業に早急に着手する。

## 安全都市づくりビジョン（安全都市基準）

### 1 安全都市基準とは

「阪神・淡路大震災」を始めとする過去の災害の教訓を踏まえ、市民が安心して快適な都市生活を営むため、21世紀の安全都市づくりの目標として安全都市基準を設定する。

この基準は、「①安全都市づくりを進めるうえでの市の行政指針」であるとともに、「②市民・事業者が、市とともに安全な都市を達成するための行動指針」である。

### 2 安全都市基準設定にあたっての基本的考え方

#### (1) 基本的考え方

神戸は海と山に囲まれ自然に恵まれた都市であるが、その反面、急峻で崩壊しやすい岩質からなる六甲山を抱え、狭い市街地への都市機能の集中や活断層・液状化地盤の存在など、災害を受けやすい地盤・地形的特性を有している。

このため、大震災、高潮や水害、さらには広域的火災などから市民生活や都市活動を守るよう、自然との共生を図りながら、災害を未然に防止し、被災時においても迅速に生命を救い財産を守り、被害を軽減できる都市づくりを進める。

その際には、以下の5つの視点に留意する。

#### ①多様な災害への柔軟な対応

神戸が潜在的に抱える災害特性に配慮し、地震、水害などの災害に対し、偏ることなく、代替性のある防災構造を検討するとともに、大規模災害が発生しても被害を最小限に抑える緊急対応力を強化する。

#### ②日常性と災害時との調和

日常性に求められる快適性や利便性に配慮しつつ災害に備えたまちをつくり、日常性と災害時との調和を図る。

#### ③水とみどりの活用

日常はうるおいや遊びの場として利用でき、災害時には避難場所や消火用水・生活用水として利用するなど、人々や地域をつなぐシンボルとして水とみどりを総合的に活用する。

#### ④自立した生活圏の形成と相互の連携

安全都市の基本となる生活圏を、身近な圏域である近隣生活圏と、行政の拠点である区レベル、そしてその中間を埋める生活文化圏（区に数カ所程度）の3つの圏域から重層的に形成する。各生活圏ごとの自立性を高めるとともに、相互を多重化したネ

ネットワークで結び、災害に強い都市構造とする。

### ⑤市民・事業者・市の役割分担

市は、安全都市の基盤づくりを行い、市民・事業者は生活圏を中心とした自主防災体制づくりを行うなど、市民・事業者・市の役割分担により防災力の強いまちをつくる。

#### (2) 基準の構成

安全都市づくりをめざし、以下の3つの課題のもとに都市の総合的な防災性能を高める目標を設定する。

##### ①生活空間での安心の確保（防災生活圏）

生活者の視点の広がりに応じた各生活圏ごとに必要とされる安全性を設定する。

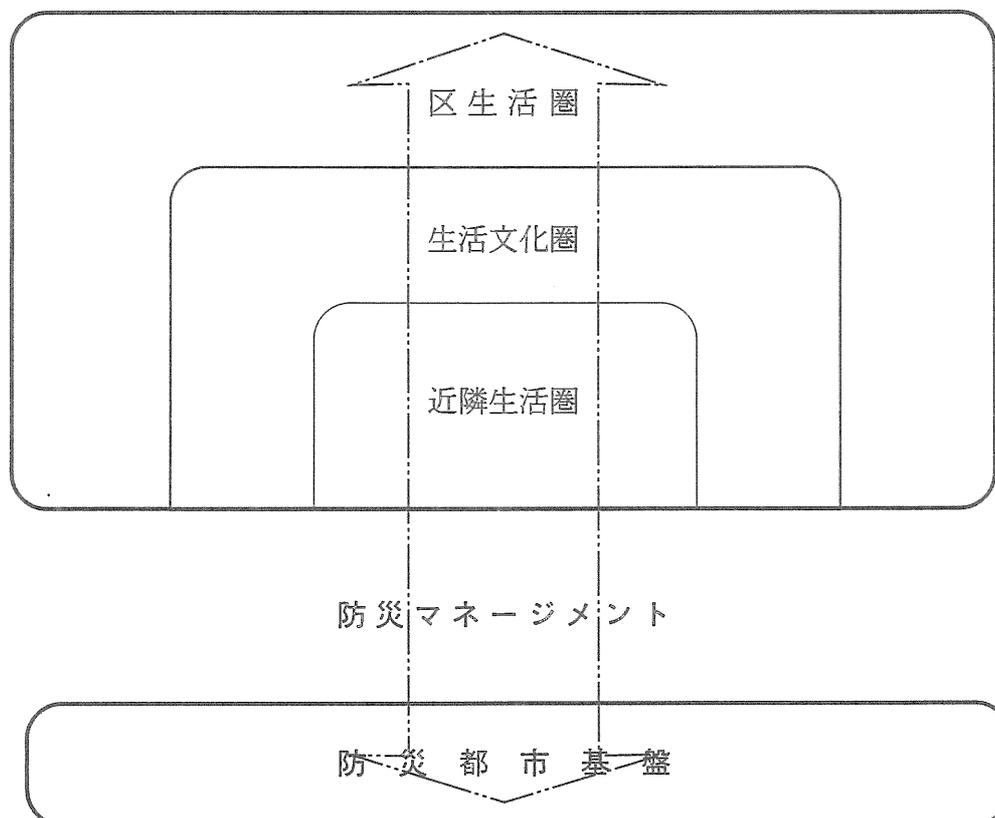
##### ②安全な都市の基本骨格の確保（防災都市基盤）

防災生活圏を支える骨格として、都市の基盤が備えるべき安全性を設定する。

##### ③防災力を高めるシステムの確保（防災マネジメント）

防災生活圏・防災都市基盤と連携し、被災時における人・物・情報を総合的に管理し、効率的・一体的に機能しうるシステムの安全性を設定する。

#### 防災生活圏



この3つの課題を実現するため、「11の目標」と目標を実現するための「33の施策方針」を設定する。

目 標	施 策 方 針
<p>(1) 防災生活圏</p> <p>1 生活の広がりに応じた快適で安心な防災圏域を形成する。</p> <p>2 安心でゆとりあるすまい・住環境をつくる。</p> <p>3 とともに守り安心できる地域社会をつくる。</p>	<p>1 近隣生活圏の自立化</p> <p>2 生活文化圏の形成</p> <p>3 区における防災拠点機能の強化</p> <p>4 災害や家庭内事故から身を守る安全性の高いすまいづくりの推進</p> <p>5 防災に配慮した住環境の整備</p> <p>6 高齢者、障害者等すべての人にやさしいまちづくり</p> <p>7 安心しやすらげる地域社会づくり</p> <p>8 ボランティアが活躍する地域社会づくり</p> <p>9 事業者が参加する地域社会づくり</p>
<p>(2) 防災都市基盤</p> <p>4 地形的特性に応じた防災対策を進める。</p> <p>5 災害時でも被害を最小限に抑えるまちをつくる。</p> <p>6 災害から人命の安全を確保する。</p> <p>7 被災時でも都市活動が維持できるまちをつくる。</p>	<p>10 防災力の強い都市構造の構築</p> <p>11 自然と共生した災害対策の推進</p> <p>12 市街地域における地震対策の推進</p> <p>13 水とみどりのネットワークの形成</p> <p>14 防災空間の確保</p> <p>15 都市空間の耐火性の向上</p> <p>16 安全な建築物への誘導</p> <p>17 避難路・避難空間の体系的整備</p> <p>18 消防力・救急救命力の強化</p> <p>19 拠点構造物の防災力強化</p> <p>20 交通ネットワークの防災性能の強化</p> <p>21 被災時でも機能する情報システムの構築</p> <p>22 安定した市民生活・都市活動を支えるライフラインの整備</p>
<p>(3) 防災マネジメント</p> <p>8 平常時から危機管理システムを備える。</p> <p>9 被災時の緊急対応体制を確立する。</p> <p>10 迅速な復旧を推進する。</p> <p>11 とともに守り安心できる広域的協力を推進する。</p>	<p>23 防災に関する情報・通信システムの一元化</p> <p>24 体系的な防災計画の確立</p> <p>25 市民や地域の防災力の強化</p> <p>26 防災活動体制の強化</p> <p>27 緊急時の円滑な交通の確保</p> <p>28 広域災害に備えた救急医療体制の強化</p> <p>29 速やかな生活の安定</p> <p>30 計画的復旧事業の推進</p> <p>31 愛着をもって進める復興のまちづくりの展開</p> <p>32 広域的防災ネットワークの構築</p> <p>33 国際防災モデル都市機能の強化</p>

- 3 安全都市基準  レベル：安全都市として備えるべき目標 (レベル1)
- ① レベル：目標を実現するための施策方針 (レベル2)
- ・ レベル：施策実現のために確保すべき基準 (レベル3)

#### (1) 防災生活圏

##### 1 生活の広がりに応じた快適で安心な防災圏域を形成する。

###### ①近隣生活圏の自立化

- ・ 日頃からコミュニティ活動を展開し、被災時でも地域の住民や事業者自らが主体となって防災活動を行い、被災直後でも最低限の自立生活が可能な生活圏を形成する。
- ・ 学校、地域福祉センター、事業者の福利厚生施設、街区公園・地域防災公園等の連携によりコミュニティ活動拠点を形成し、被災時の地域防災生活拠点とする。
- ・ 住宅密集地区の改善、ポケットパークや快適な歩行環境の確保により、みどり・水
- ・ オープンスペースが多く、快適で安全性の高い住環境を確保する。

###### ②生活文化圏の形成

- ・ 地域防災活動に必要となる様々な活動拠点を、日頃の市民・事業者・市の“協働”によるまちづくりを通じて形成する。
- ・ 区に数カ所程度、学校、文化施設、在宅福祉施設等の連携による生活文化の拠点機能を形成し、平常時からボランティアの活動・情報拠点、高度な地域福祉活動・生涯学習活動を展開する拠点とし、被災時には防災拠点公園と一体となり、供給施設の自立拠点（ライフスポット）を備えた地域の防災センターとする。
- ・ 商店街・地域医療施設等の生活利便施設の連携により、各戸、避難所での避難生活を支える生活支援拠点とする。
- ・ 生活文化拠点、生活支援拠点と周辺の緑地軸を接続する道路を安全性の高いシンボル道路として整備し、住民交流の場としての生活文化軸とする。

###### ③区における防災拠点機能の強化

- ・ 行政が主体となり、身近な生活圏での生活を支援し、生活圏における各種活動の調整、情報・物資の提供等において、地域の総合行政拠点を形成する。
- ・ 区役所、区民センター、消防署、総合公園等の連携により、地域防災の総合指令センター機能を形成し、市外からの救援物資、応援等の受入れ、避難生活に係る情報の受発信拠点とする。
- ・ 商業中心、病院等の集積地の生活支援機能を強化し、各生活文化圏の生活支援拠点を補完・支援する基地機能をもたせる。

## 2 安心してゆとりあるすまい・住環境をつくる。

### ①災害や家庭内事故から身を守る安全性の高いすまいづくりの推進

- ・世帯単位で防災活動に取り組めるよう、啓発活動を行う。
- ・自らのすまいを自ら守れるよう、市民の住宅管理能力を高めるための情報提供を行う。
- ・住宅産業と連携し、住宅の品質向上と低価格化を図る。
- ・住宅の構造・機能面での安全の確保や人にやさしい福祉仕様等安全指針に基づく設計を推進する。

### ②防災に配慮した住環境の整備

- ・防災拠点となりうる地域集会所等の確保を図り、連帯感が育つコミュニティを形成する。
- ・地域特性に応じて防災に配慮した住民主体のまちづくり活動に積極的な支援を行う。
- ・街区・集合住宅の共用空間の自主的共同管理を推進する。
- ・街区レベルでの共同・協調建て替えを推進する。
- ・各戸の生け垣化、公園や緑地、道路等のオープンスペースの適正配置により、水とみどり豊かな街区づくりを推進する。
- ・人口過密地域・木造密集地域・住工混在地域・消火困難地域等の解消により、良好な住環境を確保する。

### ③高齢者、障害者等すべての人にやさしいまちづくり

- ・だれもが安心して外出できるよう、歩きやすい歩道、くつろぎやすい公園、わかりやすいサイン、リフト付きバス、エレベーター付きの駅舎など利用しやすい公共交通システム等を整備する。
- ・子ども、高齢者、障害者、子育て中の親が安心して利用できる公共施設、商業・文化・業務施設の整備・誘導を行う。

## 3 とともに守り安心できる地域社会をつくる。

### ①安心しやすらげる地域社会づくり

- ・防災、保健、医療、福祉などの連携による「安心ネットワーク」を構築し、安心しやすらげる地域社会をつくる。
- ・人づくり・組織づくり・拠点づくりとともに、活動への支援を強化し、災害にも強い地域社会をつくる。
- ・人的・技術的・制度的支援、情報提供などの強化により、市民主体のまちづくりを

進める。

- ・ともに守り安心できる地域社会の実現のために、市民・事業者・市の連携システムを構築する。

## ② ボランティアが活躍する地域社会づくり

- ・緊急時、災害時にも迅速で円滑なボランティア活動ができるように、熱意・知識・能力が最大限に生かされる環境をつくる。
- ・ボランティアに関する登録、研修、教育制度の充実、交流の場の確保、活動評価システムなどの整備により、ボランティアの心を大切に、育てる環境をつくる。
- ・ボランティアセンターを充実し、ボランティアのネットワーク化を図るとともに、助成制度や施策の誘導により、活動しやすい環境をつくる。

## ③ 事業者が参加する地域社会づくり

- ・事業者自らの防災機能や施設の安全性を高めるとともに、人的協力・施設提供・企業特性の活用などにより、地域防災に貢献する。
- ・地域社会の一員として、まちづくりなど地域活動への積極的な参加を促進し、地域との連携・協力を強化する。

## (2) 防災都市基盤

### 4 地形的特性に応じた防災対策を進める。

#### ① 防災力の強い都市構造の構築

- ・自然との調和を図りながら人口や都市機能を適正配置し、相互に複数の都市軸で調節することにより、被災時でも都市機能を維持できる都市構造を構築する。

#### ② 自然と共生した災害対策の推進

- ・土砂災害や地すべりに備え、緑化など自然環境との調和に配慮した治山・砂防・治水対策を進める。
- ・河川改修により氾濫を防止するとともに、生態環境の創出、親水空間化など多様な河川環境を創出する。
- ・高潮などの災害を防止しつつ、海岸緑化などにより快適な海岸環境を創出する。
- ・雨水貯留施設の整備など、総合的な保水・遊水機能を確保する。

#### ③ 市街地における地震対策の推進

- ・既成市街地は、高層建築物や住宅の密集、都市の中核機能の集積により、地震によ

る影響が特に大きいため、都市基盤の耐震化や市街地構造の防災力強化を進める。

## 5 災害時でも被害を最小限に抑えるまちをつくる。

### ①水とみどりのネットワークの形成

- ・既成市街地では、河川や道路、緑地等により格子状のネットワークを形成し、日常的には快適に歩け、くつろげ、生きものとふれあえる空間として、また被災時には市街地をブロック化する延焼遮断帯や、貯水帯、避難路として活用する。
- ・山と海を南北に繋ぐ河川を生かし、河川、緑地、道路等により構成される南北緑地軸（河川緑地軸）を形成する。
- ・必要に応じて、広幅員道路の緑化・沿道の不燃化により河川緑地軸の機能を代替させる。
- ・河川緑地軸を補完するため、中間付近の南北道路を街路緑地軸とし、市街地と臨海部の連携を強化する。
- ・山麓と市街地との境を東西につなぐ緑地軸、臨海部の拠点間を東西につなぐ緑地軸及び東西幹線道路（山手・中央・浜手）の緑化により、東西緑地軸を形成する。

### ②防災空間の確保

- ・南北緑地軸の山際、海際の両端に緑地空間を配置し、市街地の公園を含め避難誘導の選択性を高める多核構造の広域防災拠点とする。
- ・貯水槽、備蓄倉庫などを備えた防災空間として、学校、市街地の公園、駅前広場、広域避難地、供給・処理施設等を地下の利用も含め活用し、特に大規模公園については、臨時ヘリポート等の緊急物資搬出入施設を整備する。
- ・都心などの高層ビルの集積地では、建物のセットバックやポケットパークの確保により、避難スペースを確保する。

### ③都市空間の耐火性の向上

- ・建築物の不燃化・難燃化の促進により、火災の延焼を遮断する安全な都市街区を形成する。

## 6 災害から人命の安全を確保する。

### ①安全な建築物への誘導

- ・高層建築物、地下空間、大規模集客施設、危険物施設等の被災影響の大きい施設については、大きな災害にも耐えられる構造とする。
- ・建築物の安全性を高めるため、防災施設、防火区画等の設置、雨水・中水利用シス

テムの導入，諸施設の防災施設への活用等の安全対策を指導・誘導する。

## ②避難路・避難空間の体系的整備

- ・災害の大きさに応じて，近隣生活圏レベル～生活文化圏レベル～区レベルの避難活動が円滑に行えるよう，避難路・避難空間を体系的に整備する。
- ・民家の生け垣化や街路樹の植栽，沿道の不燃化促進等により，避難路・避難地の安全性を確保する。
- ・避難路や避難空間のシンボル化，避難路・避難空間を使ったイベントの開催等により，日頃から地域住民等への周知徹底を図る。

## ③消防力・救急救命力の強化

- ・消防組織，救急救命組織を，市民や事業者の自主防災組織も含めて充実・強化する。
- ・消防水利・消火資機材・救急資機材等の防災施設を充実する。

# 7 被災時でも都市活動が維持できるまちをつくる。

## ①拠点構造物の防災力強化

- ・被災時の活動拠点として特に重要な市役所，区役所，消防署，警察署，学校，保健・医療・福祉施設等については，大規模災害にも耐えられる構造とする。
- ・被災時の物資や応援部隊の受け入れを円滑に行うため，海・空・陸の受入基地の防災力を強化する。
- ・都心部では，市役所・東遊園地・フラワーロードを一体として防災力を高め，全市域を視野に入れた防災中枢拠点を形成する。
- ・防災中枢拠点における災害対策本部機能，災害情報システム等の中核機能については，万一に備え副都心・衛星都心等において代替性を確保する。

## ②交通ネットワークの防災性能の強化

- ・港湾，空港，道路，鉄軌道等の基幹部分については，大規模災害にも耐えられる構造とする。
- ・幹線道路による格子状ネットワークの形成や，橋やトンネルなどの多様な構造によるルートの多重化により，被災時の代替性を確保する。
- ・海・空・陸の結節性を生かし相互補完機能を強化するとともに，交通事業者間の総合調整機能を強化する。
- ・日常から過度に個別交通に頼らずにすむ公共交通システムを確立する。

## ③被災時でも機能する情報システムの構築

- ・通信アクセス網の光化・地下化，通信センターの分散化により，災害に強い構造を確保する。
- ・無線・衛星・パソコン通信等の多様な手段も活用し，情報輻輳時での緊急情報・公共情報の優先システム，障害者等への緊急情報システムを構築する。
- ・速やかに情報通信機能の緊急代替手段を確保する。
- ・平常時から情報システムに親しむ環境づくりを進める。
- ・ボランティア活動情報等市民レベルでの情報システムづくりを支援し，災害情報データの総合的なデータベース化を進める。

#### ④安定した市民生活・都市活動を支えるライフラインの整備

- ・生活を支える上下水道・電気・ガス・通信の各ライフラインについては，大きな災害にも耐えられる幹線網構造を確保する。
- ・被災時のバックアップシステムを確保するため，分節化により影響範囲を抑えるとともに，多系統化等（リダンダンシーの確保）を進める。
- ・災害等によるライン途絶時でも，備蓄施設，緊急代替施設等により影響を最低限に抑えることができる自立型のライフスポットを確保する。
- ・ライフラインに関する情報を一元的に管理し，緊急時の被害状況の把握，速やかな復旧活動への対応を行う総合的なシステムを構築する。

### (3) 防災マネジメント

#### 8 平常時から危機管理システムを備える。

##### ①防災に関する情報・通信システムの一元化

- ・防災に関わる多様な情報の一元化を図り，各種状況を速やかに把握し適切に対応できる，防災管理・情報通信システムを構築する。
- ・災害危険箇所等の防災力を強化するため，危険度チェック，被害想定シミュレーションを実施する。

##### ②体系的な防災計画の確立

- ・地域・災害特性，被災時の人間行動等を分析し，適切な地域防災計画を策定する。
- ・近隣諸都市と連携し，広域防災計画を策定する。
- ・地域と行政が一体となった防災能力の強化をめざし，市民・事業者・市の“協働”により，生活圏ごとの防災計画をたてる。

### ③市民や地域の防災力の強化

- ・市民自らが、生命・財産を守るよう、日常の備え、被災時における行動マニュアルを策定する。
- ・行政と一体となって効果を発揮する市民や事業者などの自主防災組織づくり、及びプログラムに基づく防災学習や防災訓練の実施を支援する。
- ・危険物に関し、行政と一体となり事業者の性格ごとに管理・防災体制を強化する。
- ・一人ひとりの災害体験とそこから得られた防災意識・能力を風化させないため、災害との関わりから得られた知恵・技能・自然観を災害文化として伝承する。

## 9 被災時の緊急対応体制を確立する。

### ①防災活動体制の強化

- ・災害の多様化・大規模化に対応するため、防災行政を一元化する。
- ・大規模災害時にも最低限の緊急対応を可能にするため、速やかな活動資源の動員体制を含む消防力の強化を進める。
- ・関係行政機関・事業所との連携を強化し、緊急・応急・復旧体制を確立する。
- ・自立的防災活動を可能にするため、最低限必要な設備、人材、物資、エネルギー等を地域単位で整備する。

### ②緊急時の円滑な交通の確保

- ・幹線道路の早期啓開及び公共交通の復旧支援体制を確立する。
- ・交通容量を最大限に生かすため、自治体・警察・道路管理者・交通事業者等の連携により、速やかな交通の規制と誘導を実施する。
- ・緊急車両による交通負荷を効率的に軽減するため、物資・医療・ボランティア等関係者との調整により、優先搬入物資等を判断し広報する。

### ③広域災害に備えた救急医療体制の強化

- ・短期間は自立できる体制づくり、災害時対応マニュアルの作成等により、緊急時の対応体制を強化する。
- ・医療情報ネットワークによる医療施設の相互バックアップを確保するとともに、救急ヘリコプターの出動体制を強化し、広域搬送ルートを確保する。

## 10 迅速な復旧を推進する。

### ①速やかな生活の安定

- ・災害後の生活を速やかに安定させるため関係事業者の協力体制づくりを進め、ライ

フライインの復旧，物資の安定的供給，公共交通の代替手段確保等を進める。

## ②計画的復旧事業の推進

- ・本格的都市づくりと連携した復旧計画を策定し，市民・事業者とともに復旧のまちづくりを進める。
- ・国・県・関係機関等と連携し，円滑な復旧を推進する。

## ③愛着をもって進める復興のまちづくりの展開

- ・地域特性に応じたまちづくりに関する様々な情報を提供し，住民主体のまちづくりを支援する。
- ・地域のシンボルづくりや，イベントの開催により，地域が一体となったまちづくりを進める。

# 11 ともに守り安心できる広域的協力を推進する。

## ①広域的防災ネットワークの構築

- ・広域災害に対し，都市間相互の協力・援助を推進するため，近隣諸都市・大都市・姉妹都市等との防災ネットワークを構築する。
- ・広域災害に対し，緊急かつ効率的に対応できるように，ボランティア，民間非営利組織，事業者，県・国・外国等との連携・協力関係を構築する。
- ・広域応援活動を円滑に行うため，広域幹線道路や港湾・空港についての防災力，管理システム，情報ネットワークを強化する。

## ②国際防災モデル都市機能の強化

- ・阪神大震災，阪神大水害等の経験・教訓を生かし，災害に強いまちづくり，防災に関する調査・研究を進める。
- ・国際防災モデル都市として，防災の知識・経験・研究等防災情報を世界に発信し，地球規模での安全都市づくりに貢献する。
- ・阪神大震災での広域的協力の経験・教訓・ノウハウを生かし，先進的で機能的な神戸市防災応援体制を構築する。

参考資料

神戸市復興計画検討委員会名簿

[学識経験者 27名]

(五十音順)

委員長	新野 幸次郎	神戸大学名誉教授
副委員長	伊賀 隆	流通科学大学商学部長
副委員長	田中 茂	神戸大学名誉教授

(以下五十音順)

青山 英康	岡山大学医学部教授
今井 鎮雄	神戸Y M C A顧問
加藤 恵正	神戸商科大学助教授
紙野 桂人	大阪大学工学部教授
河田 恵昭	京都大学防災研究所教授
櫻井 春輔	神戸大学工学部教授
品田 充儀	神戸市外国語大学助教授
高井 広行	近畿大学工学部教授
高田 至郎	神戸大学工学部教授
高田 光雄	京都大学工学部助教授
田中 國夫	追手門学院大学文学部教授
中川 大	京都大学工学部助教授
林 春男	京都大学防災研究所助教授
牧里 每治	大阪府立大学社会福祉学部助教授
真砂 泰輔	関西学院大学法学部教授
宮原 秀夫	大阪大学基礎工学部教授
三輪 昌子	生活評論家
室崎 益輝	神戸大学工学部教授
盛岡 通	大阪大学工学部教授
安田 丑作	神戸大学工学部教授
山本 登	大阪市立大学名誉教授
吉川 和広	関西大学工学部教授
吉田 順一	流通科学大学商学部助教授
米山 俊直	放送大学教授

(敬称略)

[神戸市職員]

山下 彰啓	神戸市震災復興本部総括局長 兼企画調整局長
-------	--------------------------

## 新刊紹介

# 災害に強い都市 都政の五十年 東京問題の経済学 外国人居住と変貌する街

### ■ 災害に強い都市

本書1993年8月に出版されている。阪神大震災として都市災害の被害を思うとき、改めて読まれるべき啓発書である。

筆者は大屋鐘吾（㈱地域総合計画研究所代表）、中村八郎（国分寺市役所都市整備まちづくり推進課）で、実務的研究家による読みやすい事例分析集でもある。

著者がここで力説しているのは、現在都市に内蔵する危険性の拡大である。「都市生活が空へ高く、地下へ深く広がったことは、それだけ自然に抗し、人は人工施設で生命・生活を維持している」という、脆さである。

現在の防災対策が不十分であるばかりでなく、「防災の名で多くの開発が行なわれ、それは一部の特権的人々の周辺を安全にしたが、多数の人々の生活空間をむしろ危険にし」と、防災施策すら貧者には効果が及ばず、「富裕層に依拠している政府は、防災対策に消極的である」と批判を浴せている。

ややイデオロギー的であるが、阪神大震災は老朽家屋、木賃アパートに住む低所得者層が、圧死という形でより多く死亡し、非戦災密集街区が焼失というより大きな惨事を被ったことを考えると、事実として素直に受け入れるべきである。

本書の構成は、第1章「災害とは、防災

とは」で、寺田寅彦をはじめ研究者の災害観を紹介、第2章「近代都市での災害」では、伊勢湾台風以下、戦後の都市災害を、台風・水害・震災・大火・爆発と網羅し、図表・図面で分析していく、第3章「わが国の防災対策の経過と問題点」では、治水、防火対策など、明治にまで遡って検討していく、第5章「災害に強い都市づくり」、第6章「災害に強い都市づくりの主体と方向」は、政策提示であり、第4章「大都市災害の被害予想」、補論一活動続く雲仙普賢岳は、東京・長崎のケーススタディである。

本書は戦後都市災害の分析としてもすぐれているが、防災対策として市民サイドからの指摘であろう。「わが国の防災行政は恒久的予防対策を欠いたまま、緊急対策という片肺飛行によってきた」と、緊急対策の意義と限界を指摘している。

都市防災のため防災アセスメントなどをすすめるとともに安全環境文化を育てることを提言している。ただ「行政が一方的に防災施設を持ち込んでも」、住民によって活かされる可能性は少ないと、地域性・市民性と一体となった防災都市づくりを強調している。

もっとも防災における「行政のイニシアチブ（主導性）」を認め、単なる市民的感覚論でなく、総合的防災都市の政策を提示

し、政府の報告書よりも示唆にとむ。

ただ、コンビナートに隣接して立地する住宅群、細街路のみの密集住宅街区を具体的に、財源的裏付けをともなった現行都市建設のシステム改革への提示はない。

筆者の阪神大震災をふまえたより実践的な研究報告を期待したい。これまで自治体は、やれアメニティやイベントやとやや浮かれてきたが、都市と自然との対峙という厳しい現実を見据えるためにも、本書は魅力ある研究書である。

(大屋鍾吾・中村八郎著)  
新日本出版 3,200円

## ■ 都政の五十年

戦後の東京50年を検証していくとの意欲で、「東京を考える」シリーズの第1巻である。戦後50年は今、各方面ともその総決算が行われており、東京の戦後50年は、地方自治体をこえて重要な意味をもつ。

東京というマンモス自治体を、御厨貴が序章「都政は『都』を、そして『都民』を越えられるか」で、主として首長論から政治ベースで論じている。ついで村松岐夫が第2章「国と自治体のたたかい」で制度論を政策レベルから論じている。さらに東郷尚武が第3章「都市政策と都市計画」で、都市論を計画論の視点から論述している。

戦後に限っても東京都政に関する著作は無数にあるが、通史となると意外に少ないので、そのような意味で政治・行政・計画といった主要部門につき、50年をまとめた史論は興味深いものがある。

多くの読者にとって都政は外からみるのみであり、どこまで著者達が都政の内部解剖をしていれるかが興味のあるところであ

り、また専門的にはその軌跡をどれ程、明快に分析しているかに関心が寄せられるのである。

安井都政を「ストリートレベルのパッチワーク」の仕事人と性格づけ、都庁一家主義をフルに活用したドブ板型タイプと類型化している。

東知事のイデオロギーに対決をかわした下水道の論理、要するに国政レベルと都政を峻別した安井知事は選挙には勝つが、オリンピックでは国政に完全に包摂されてしまう。

次の美濃部都政はストップ・ザ・サトウに象徴されるように、国政と都政を連動させ、都議会とも対立して、政権を維持していたが、結局、都財政という都政自身の問題を軽視したため自己崩壊していく。

鈴木都政は財政再建では国政ベースとは別個のマイペースで成功するが、臨海副都心では国政と接近し、介入を許し、厄介な荷物を都は背負い込む破目になる。

50年は立派な歴史である。安井・東・美濃部・鈴木都政と、その軌跡の流れで眺めてみると、意外と新しい実像が浮彫され、これまでと異なる評価が、読者も見付けることができ、興味が尽きない。

ただ本書は406頁という大著にもかかわらず、軽いタッチの概説史的な論文であり、今少し物足りなさがある。都知事と自意識過剰の都議会との対立、東京市人脈と東京府人脈の対立、都庁対特別区の対立、そして、政府对都庁、市民運動対都庁など政治・行財政をめぐるドロドロした抗争など、裏面史でなく正史としても、無視できぬ論点である。

限られた枚数ですべてを論じ尽すことは、

もとより至難のことであり、それぞれの著書の別の研究にまつことになる。このシリーズが、さらに都政に深くメスを入れていくことを期待したい。

(御厨 貴 編)  
都市出版 2,400円)

### ■ 東京問題の経済学

大都市一極集中とりわけ「東京問題」に取り組んだ研究、論考は多い。本書は、大都市の諸問題の解決策を示すにあたって、基本的に「価格メカニズムの利用」を主張する。

いわく「東京問題の多くは、外部経済・不経済や不必要な規制といった価格の歪みから発生している。これらの価格の歪みを正すことによって解決策を探る」とある。

企業や人口の東京一極集中は、日本経済全体の成長の源泉となり、また東京圏の高い生産性を財源として地方の発展にも貢献した反面、さまざまな大都市問題を惹起させた。特定の時間帯に集中する通勤・通学の混雑激化、道路交通の混雑、ゴミや産業廃棄物の増大、地価高騰・住宅問題のほか大地震等災害時における危険などである。

いわゆる都市問題の「専門家」といわれる陣営は、これら過密や公害の問題について、自由放任の経済が市場の失敗に逢着したのであって、その外部不経済に対しては経済学的都市対策では歯が立たないといわんばかりである。例えば、オフィスビルの建築規制をしたり、道路交通の規制をしたり、その計画やコントロールは、一口に直接的・物理的である。

本著の立場は、都市問題を解決するための経済学的アプローチは、外部経済・不経

済がある場合には、「自由放任にせず」積極的に価格メカニズムを利用して外部効果を発揮させる経済政策手法の有効性を信じようとしている。

すなわち、他のひとに迷惑をかけている場合には、その迷惑を金銭換算して税や料金を徴収する、他に便益を及ぼしていれば相当の補助金を給する、という基本スタンスがある。

たとえば、通勤・通学定期の割引は、鉄道混雑発生の活動への補助金給付である。東京圏私鉄の料金抑制策は、混雑緩和の輸送力増強の意欲を減退させる。借地借家法の家主解約の「正当事由」要件は、賃貸物件の収益率を悪化させ、ひいては良質の借家の供給を抑制してしまっている。

これらの逆こそ、結局望ましい効果を発揮するのではないか。

ピークロード・プライシング (peak-load pricing 時間差料金制) は、本論集でキー・タームのひとつである。

有料道路の無差別な交通「規制」方式による混雑回避は外部不経済を起こさない程度の活動(交通)まで禁止してしまう。しかし混雑ピーク時の料金を高くすれば、その利用便益の少ない利用者はほかの時間帯へ流れる。きめ細かく選別できる。電車の場合は、自動改札機やプリペイド・カードで多段階料金制も実施しやすい。

都市問題の7つのテーマに周到な分析を加えた各論考は刺激的である。日本経済研究センター「東京問題研究会」の報告をもとに編まれた本書の味読はすこぶる有意義であろう。

(八田達夫・八代尚宏 編)  
東京大学出版会 3,914円)

## ■ 外国人居住と変貌する街

1980年代後半以降、日本で暮らす外国人の数が増え、外国人自身が経営する外国人のためのサービス業も生まれ、またその来日する外国人の国籍も多様化してきている。この外国人居住者の急増の原因は、大局的にみれば、世界経済における日本の地位向上や円高、そして送り出し国における移動労働者予備軍の創出といった構造的要因にあることは事実としても、実際にはそれだけで移動が起きるわけではない。そこには「海外出稼ぎ」や「外国人処遇」の決定をめぐる国内外の政治的・行政的プロセスが存在し、これら一連の条件のもとで、具体的に移動を決定していく一人ひとりの意思決定過程が存在し、これらの条件のもとで、現実の動きが発生しているといわれている。

今後の日本の都市では、外国人居住を考慮したまちづくりや地域のコミュニティ育成がますます重要になってくると考えられるが、外国人の居住実態を綿密に調査したものは、今まであまりなかったように思われる。本書は、建築・まちづくり関係の研究者たちが東京都新宿区大久保界限において2ヵ年にわたる外国人居住調査を行い、その後有志4人が残って発足させた「まち居住研究会」が執筆したものである。その調査は、大久保界限のアパートやマンションを一件一件訪ね歩く集合住宅調査や街区調査、不動産仲介業、商店、地域の住民や外国人居住者に対するインタビューなどかなり綿密なもので、本書を読むとその苦労がよくわかる。

本書の構成としては、第1章「東京圏の外国人住み分け地図」で、データをもとに、東京圏の外国人居住者数や居住地の変化が

解説されており、また外国人居住者をいくつかのタイプに分け、それぞれの居住の特徴や住まい方を紹介している。第2章「大久保エスニックタウンの外国人住宅事情」では、さきに紹介した近年東京で最も外国人居住者の多いまちと言われている「大久保」での調査をもとにした外国人居住の実態報告が行われている。第3章「都市インナーエリアにおける外国人居住」では、第2章での大久保での調査やその後の取材をもとに、現実のまちの中で、外国人居住がどのような方向に展開しつつあるのかについてまとめている。第4章「外国人居住への取り組みー日本・ドイツ・フランス」では、今後の住宅政策上の課題を考察している。

まちづくりや住宅政策の関係者のみでなく、多くの都市生活者に読んで貰いたい好著である。

(まち居住研究会 著)  
学芸出版社 2,987円)

## 編 集 後 記

\* 今回の特集は、「阪神大震災と神戸市復興への提言」としました。阪神大震災の被害状況を踏まえ、学識経験者にそれぞれの専門分野からみた神戸市復興への提言を行っていただきました。神戸大学田中名誉教授に防災土木の観点から「阪神大震災の被災状況から学ぶ」を執筆していただき、神戸市中央区三宮地区の再生についての都市デザイン提言を神戸大学安田教授に、経過時間あるいはその時点の状況に応じた的確な災害への対応方法について近畿大学高井教授に、減災をめざす危機管理システムとしての兵庫モデルの提案について京都大学防災研究所河田教授に、震災後の望ましい住宅の復興について京都大学高田助教授に、今回の震災で大きな被害を受けた交通の復興について京都大学中川助教授に、都市経営の観点からみた防災都市について甲南大学高寄教授にそれぞれ執筆していただきました。

\* また、特別論文として、甲南大学高寄教授に「イギリスの都市行政V」としてボランティア団体の概念や変貌等について執筆していただきました。

行政資料には、特集に関連したもので、3月27日に発表された神戸市復興計画ガイドライン等を掲載しました。

\* 今回の震災では、神戸都市問題研究所は施設面に被害がでておりますが、幸い宮崎理事長はじめ理事や編集部一同は無事でした。できるだけ早期に研究活動や出版活動を正常化させようと精一杯の努力を続けておりますので、今後ともよろしく願いいたします。

## 都市政策バックナンバー

- |      |    |             |              |
|------|----|-------------|--------------|
| 第68号 | 特集 | 国際化と経済振興    | 1992年7月1日発行  |
| 第69号 | 特集 | 国際的機関と地域振興  | 1992年10月1日発行 |
| 第70号 | 特集 | リサイクル社会に向けて | 1993年1月1日発行  |
| 第71号 | 特集 | 神戸ハーバーランド   | 1993年4月1日発行  |
| 第72号 | 特集 | 都市とイメージ     | 1993年7月1日発行  |
| 第73号 | 特集 | 産業構造の再編成    | 1993年10月1日発行 |
| 第74号 | 特集 | 地球環境と都市     | 1994年1月1日発行  |
| 第75号 | 特集 | 高齢者と資産      | 1994年4月1日発行  |
| 第76号 | 特集 | 都市鉄道と地域開発   | 1994年7月1日発行  |
| 第77号 | 特集 | エコポリス       | 1994年10月1日発行 |
| 第78号 | 特集 | マルチメディア     | 1995年1月1日発行  |

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。  
予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第79号

印 刷 平成7年4月20日 発 行 平成7年4月28日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)

振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

地方公務員のための総合月刊誌

# 月刊 地方自治職員研修

● B5判 130頁 定価780円 毎月18日発売

〈特集〉毎号地方自治の最先端の動きを鋭い視点で取り上げる総力企画。

〈地方の眼〉第一線のジャーナリストが地域のホットなテーマを検証する好評企画。

〈今、世界のまちでは〉最新の海外地方自治事情を毎号満載。

〈ケースに学ぶ実務演習〉行政・人事・財務・税務・福祉の事例研究

## ●昇任試験対策講座

係長主任論文／行政課題論文／短縮事例演習／憲法／行政法／地方自治法／地方公務員法／組織管理／人事管理／事務管理／財務管理／政治社会事情／経済事情／労働事情／首都事情／知能分野／資料解釈



公職研

東京都千代田区神田神保町2丁目14番地

電話03-3230-3701 FAX.3230-1170

郵便振替 東京6-154568

地方自治を語るみんなの広場!!

〈予告〉

月刊

# 自治

1995.5 定価500円(本体485円)

ジョーエス

VOL 428

## 特集：効果的・効率的な行政運営

- 論 説 自治体リストラの新方向を探る .....佐々木信夫  
 ——効果的な自治体運営とは何か——  
 (仮題) 政策目標の設定とその効率的な達成.....伊藤 大一  
 自治体行政施策の政策効果について .....宮崎 勝  
 人事交流を通じた自治体職員の能力開発 .....川端 大二  
 多様な人材確保と人を活かす専門職制度 .....斎藤 和春  
 公務能率の視点から見た地方行革の推進方策について .....福山 嗣朗

編 集 自治大学校・地方自治研究資料センター  
(〒106) 東京都港区南麻布4-6-2  
電 話 03 (3444) 3283

発行所 第一法規出版株式会社  
(〒107) 東京都港区南青山2-11-17  
電話 03 (3404) 2251 振替口座東京3-133197

# 地方自治ジャーナルブックレット

## No.10 講座・自治体職員の能力

自治体職員能力研究会 編

定価 1,000円

\* 地方分権論が唱えられ、変わりゆく自治体の役割。そして、現場で働く職員にもまた、能力の変容が望まれている。新しい時代の自治体職員に求められる資質とはいったい何か？ 職員の能力開発の道を照らし出す1冊。

## No.11 パブリックアートは幸せか

山岡義典 編著

定価 1,200円

\* 近年、自治体によるパブリックアート設置事業が日本各地で行われている。しかし、それらパブリックアートは、果たして適性な場所に設置されているのだろうか？ 全国各地の事例を通して考察する

## No.12 市民がになう自治体公務

パートタイム公務員論研究会 著

定価 1,400円

——パートタイム公務員論序説——

\* 週休二日制や深夜労働者の増加など労働形態の変化に伴い、行政に求められるサービスも変わってきた。9時～5時、土・日閉庁の「役所の常識」を通すか「行政サービスの充実」を計るか！？職員必読の1冊。

## No.13 行政改革を考える

山梨学院大学行政研究センター 編

定価 1,200円

\* 近年多くの自治体で、財政的動機による行政改革が行われている。しかし今望まれるのは、行政の本質や国際協調などを視野に入れた行政改革である。塩野宏、増島俊之氏らが鋭く解く。

編集・発行 (株) 公人の友社

〒112 東京都文京区小石川5-26-8 久堅パークサイドビル

電話 03 (3811) 5701・FAX 03 (3811) 5795

## 宮崎神戸市政の研究

高寄 昇三 著

神戸市政に半世紀にわたって、実践的都市経営を展開した宮崎神戸市政の総合研究のシリーズである。神戸市政のメルクマールともなった企業的都市経営は、批判と賞賛の両極端からの論評があったが、本研究によって、実証的分析、理論的構築にもとづいてその全体像が解明されるであろう。

都市経営は単なる都市行財政の効率化・収益化ではない。都市政策の実現のためのかげがえのない手段として、市民自治、公共経済、都市環境の確立をめざして展開された。この研究によって地方自治、都市建設に全く新しい理念、政策・技術が提示されていくことになり、改めて宮崎神戸市政の真価を知ることになるであろう。

『宮崎神戸市政の研究 — 企業的都市経営論 —』

(第1巻) 平成4年2月刊 6,180円

『宮崎神戸市政の研究 — 公共デベロッパー論 —』

(第2巻) 平成5年1月刊 7,210円

『宮崎神戸市政の研究 — 行政経営の展開 —』

(第3巻) 平成5年8月刊 7,210円

『宮崎神戸市政の研究 — 都市経営者の実像 —』

(第4巻) 平成5年10月刊 6,180円

※ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

—— 勁 草 書 房 ——

# 地方自治古典叢書シリーズ

<第2期> 好評の完全復刻版第2弾 発売中!

5 都市社会主義 片山 潜 著  
鉄道新論 (全)

6 住宅問題と都市計画 関 一 著

- A 5判上製函入 各420頁前後
- 5, 6巻定価各 6,000円 (税込)
- 本文は写真製版による完全復刻版

<第1期> 一既刊一

1 都市政策の理論と実際 関 一 著

2 応用市政論 安部 磯雄 著

3 都市独占事業論 安部 磯雄 著

4 改訂 都市経営論 池田 宏 著

- A 5版上製函入390頁~580頁
- 1~4巻 定価各 4,120円

編集発行 財団法人神戸都市問題研究所  
地方自治古典叢書刊行会

編集代表 宮崎辰雄

編集委員 伊東光晴・佐藤 進・柴田徳衛・柴田 護・高寄昇三  
新野幸次郎・宮本憲一

学 陽 書 房

東京都千代田区富士見 1-7-5  
電 03-3261-1111/振・東京7-84240

---

---

## 神戸都市問題研究所出版案内

---

---

### 都市政策論集

- |       |                   |          |
|-------|-------------------|----------|
| ☆第1集  | 消費者問題の理論と実践       | 定価 2700円 |
| ☆第2集  | 都市経営の理論と実践        | 定価 2200円 |
| ☆第3集  | コミュニティ行政の理論と実践    | 定価 1700円 |
| ☆第4集  | 都市づくりの理論と実践       | 定価 2600円 |
| ☆第5集  | 広報・広聴の理論と実践       | 定価 2500円 |
| ☆第6集  | 公共料金の理論と実践        | 定価 2200円 |
| ☆第7集  | 経済開発の理論と実践        | 定価 1700円 |
| ☆第8集  | 自治体OAシステムの理論と実践   | 定価 2000円 |
| ☆第9集  | 交通経営の理論と実践        | 定価 2000円 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践       | 定価 2200円 |
| ☆第11集 | 海上都市への理論と実践       | 定価 2200円 |
| ☆第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第13集 | ファッション都市の理論と実践    | 定価 2500円 |
| ☆第14集 | 外郭団体の理論と実践        | 定価 2500円 |
| ☆第15集 | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 定価 2500円 |

### 都市研究報告

- |       |                         |          |
|-------|-------------------------|----------|
| ☆第3号  | 公共投資の効果に関する実証的分析        | 定価 4000円 |
| ☆第5号  | インナーシティ再生の<br>ための政策ビジョン | 定価 3000円 |
| ☆第6号  | 神戸／海上文化都市への構図           | 定価 3500円 |
| ☆第8号  | 集合住宅管理の課題と展望            | 定価 2000円 |
| ☆第9号  | 地方自治体へのOAシステム導入         | 定価 5000円 |
| ☆第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析        | 定価 4000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

季刊 都市政策 第79号 ISBN4-326-96103-1 C3331 P650E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2 の 23 の 15 定価 650円  
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861 (本体 632円)