

都市政策

季刊 第101号 '00.10

特集 地方自治と都市経営 故宮崎辰雄氏追悼集

神戸と都市経営	新野 幸次郎
地方経営と自治体	伊東 光晴
都市問題と都市政策	柴田 徳衛
消費者問題と生活行政	伊賀 隆
都市経営と土地問題	原田 健
企業的都市経営の経営管理	高寄 昇三
宮崎さんとの会話	古川 潤

特別論文

震災復興と都市整備VI	高寄 昇三
-------------	-------

行政資料

グリーンコウベ21プラン	神戸市建設局公園砂防部計画課
--------------	----------------

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第100号 主要目次 特集 第100号記念 21世紀の神戸の都市像

21世紀神戸の都市像をめぐって	新野 幸次郎
神戸にかける夢	米山 俊直
都市経済再生のための視点と戦略	加藤 恵正
地球環境に責任をもつ持続可能な都市は構築しうるか	盛岡 通
介護福祉社会への軟着陸	浅野 仁
21世紀の神戸の都市空間像構築に向けて	安田 丑作

特別論文

震災復興と都市整備Ⅴ	高寄 昇三
市民所得を被説明変数とした 各統計項目との相関関係に関する考察	大島 博文

行政資料・参考資料

神戸市地球温暖化防止地域推進計画	神戸市環境保全審議会
福祉コミュニティ形成における女性の活躍	「女性が活躍する 地域社会」研究会

付表

「都市政策」特集テーマ及び論文等（第1号～第100号）一覧表

次号予告 第102号 特集 阪神・淡路大震災復興・生活再建の総括

2001年1月1日 発行予定

財団法人 阪神・淡路大震災復興基金 - 6年の歩み -	藤井 康正
ボランティア元年から市民社会の構築へ	森田 拓也
災害時における保健婦活動 - 初期活動から恒久住宅入居者へのかかわりを通して -	三木 直子
生活再建5年の取組み - 仮住まいから恒久住宅への移転支援 -	後藤 範三
在神戸外国人住民の生活再建の歩み	金 宣吉
国際緊急援助活動に参加してートルコ大地震ー	神戸市専門家チーム
台湾「921大震災」復興支援について - 神戸市職員派遣活動からの報告 -	金芳外城雄 垂水 英司

は し が き

前神戸市長であり、当研究所の創設以来長年にわたって理事長を務められた宮崎辰雄氏が、本年2月22日に永眠された。

4期16年の助役時代、昭和44年から5期20年に及ぶ市長在職時に、神戸市は戦災の痛手から立ち直り、道路や下水道の基盤整備を進め、多くのビッグプロジェクトの推進と、ポートピア'81やユニバーシアード神戸大会、フェスティック神戸大会等の成功は、「自治体の星」として、全国的な注目を集め、先取的な施策は、国の施策にも影響を与えた。

これら先進的な施策や歴史に残るプロジェクトやイベントの推進は、「都市経営」と名づけられ、今もって多くの自治体によって「地方自治の理想像」として思想が受け継がれている。本号は、宮崎辰雄氏追悼集として、氏の功績を振り返るとともに、地方自治理論としての「都市経営」にスポットを当て、氏の市長・助役在職時から親交の深かった先生方に、都市経営理論と宮崎市政を中心に論じていただいている。

宮崎市政の功績として、よくビッグプロジェクトやイベントの成功が挙げられるが、本当に身近で市政を支えられた方々に聞くと、その真骨頂は、地味ではあるが「最小の経費で最大の市民福祉の実現」や「弱者を大切に作る人間都市の実現」というコンセプトに集約される。今では一般的なものとなっているが、公共投資を行う際に、建設費だけでなく運営費を含めた採算可能性を考慮したり、費用便益性の考え方も導入し、行政の効率化に大きな足跡を残された。

一方、弱者を守る視点から、環境を守り、消費者を保護し、福祉の向上を図るという夢を追い続け、夢を象徴として実現に傾注された「しあわせの村」は今でも市民福祉の一大拠点として、多くの方々に愛され利用されている。

晩年、氏が誰よりも愛していた神戸の街が阪神・淡路大震災により大きな被害を受けた際、阪神大水害や戦災の経験を生かして各界に助言をされる姿は、復興に取り組む多くの方々の励みとなった。氏が亡くなられた今、震災復興を成し遂げ、神戸のまちが、ひとりそこに住む人たちだけでなく、全国各地、世界各国の人々からも愛されるよう力を尽くしていくことか、氏の遺志に報いる唯一の道であろう。

特集 地方自治と都市経営 故宮崎辰雄氏追悼集

神戸と都市経営	新野 幸次郎	19
地方経営と自治体	伊東 光晴	36
都市問題と都市政策	柴田 徳衛	49
消費者問題と生活行政	伊賀 隆	63
都市経営と土地問題	原田 健	75
企業的都市経営の経営管理	高寄 昇三	87
宮崎さんとの会話	古川 潤	100

特別論文

震災復興と都市整備VI	高寄 昇三	111
-------------	-------	-----

潮流

エコマネー	(121)	民事再生法	(123)
ミレニアム・プロジェクト	(125)	神戸市すまいの安心支援センター	(129)

行政資料

グリーンコウベ21プラン	神戸市建設局公園砂防部計画課	132
--------------	----------------	-----

参考資料

統計でみるこうべ	144
----------	-----

新刊紹介

実践的行政管理論	(147)	地方自治体における情報化の研究	(148)
現代の都市経営	(149)	現代地方自治の原型	(150)



故宮崎辰雄氏

1937年(昭和12年)

神戸市入庁

昭和12年7月に市役所に入庁、文書課に配属（後列、左から3番目が本人）。翌年の阪神大水害で市民の救援や調査に従事するなかで、「市役所は市民の生命、健康を守るやりがいのある仕事」と市役所を生涯の職場にしようと決意する。



1969年(昭和44年)

初登庁

昭和28年から助役を4期務めた後、昭和44年11月、神戸市長に就任し初登庁。「繁栄の中で貧困があってはならない。」という決意のもと、「福祉優先」「環境保全」「市民参加」を柱とする人間都市づくりを誓う。



1972年(昭和47年)

人間環境都市宣言

昭和47年6月、ストックホルムで開かれた国連人間環境会議に出席。
その後、「神戸市民の環境をまもる条例」を制定する一方、全国で初めて
「人間環境都市宣言」を行うなど、神戸市の環境行政は全国的に注目を集
めた。

また、生活環境では特に下水道整備に力を入れた。



1973年(昭和48年)

天津市と友好都市提携

姉妹都市等との国際交流も積極的に推進した。

日本と中国の国交が正常化された昭和47年9月29日という記念すべき日の前後にかけて訪中して、周恩来総理ら多くの要人と会談した。その後、日中間で初めての神戸―天津友好都市提携が昭和48年6月に実現した。

また、それ以前から提携していたシアトル市、マルセイユ市、リオデジャネイロ市に加え、その後、リガ市、ブリスベン市、フィラデルフィア市とも姉妹都市等となり、自治体国際交流の先鞭をつけた。



1977年(昭和52年)

消費者問題神戸会議

消費者行政等も、多くの先取り施策を実現した。

昭和49年「神戸市民のくらしをまもる条例」という消費者保護の条例を全国で初めて制定した。

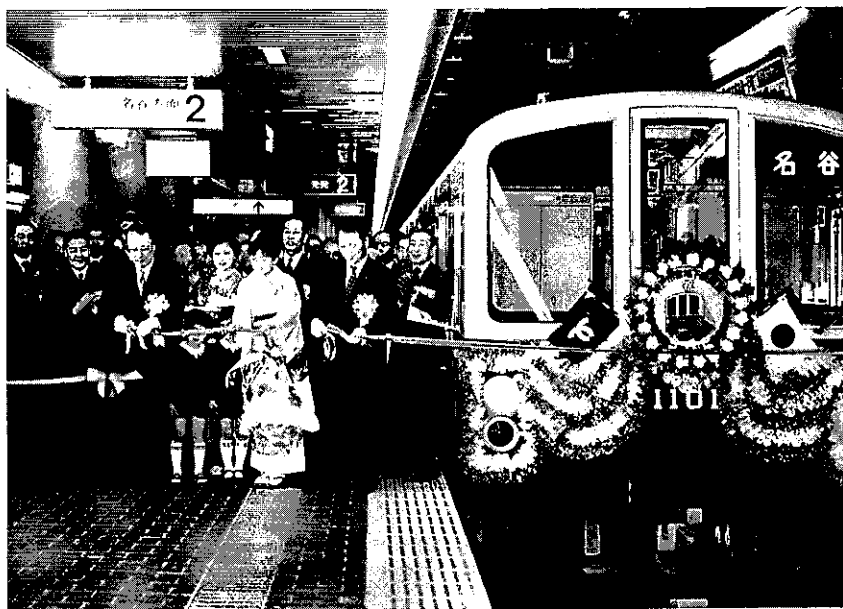
昭和52年には、新しい時代の消費者運動の方向を探る「消費者問題神戸会議」がスタートし、消費者問題の指針として「神戸宣言」が採択された。その他、自動車公害防止、市民公園、市民福祉など各分野で先進的な条例を制定した。



1977年(昭和52年)

市営地下鉄開通 (名谷～新長田間)

西神地区と市街地を結ぶ市営地下鉄が名谷～新長田間で営業開始し、その6年前に廃止された路面電車に替わり、「みどりの地下鉄」として装いも新たに登場した。その後地下鉄は、新神戸～西神中央間に延長され、年間約1億人を運ぶ大動脈に成長している。



1977年(昭和52年)

「風見鶏」ロケ(異人館ブーム)

NHKドラマ「風見鶏」のロケで、主演の新井春美さんと。

このドラマで異人館ブームに拍車がかかり、神戸の観光が全国ブランドになり、現在では年間約2,600万人の観光客が集まる我が国有数の「観光都市」に成長した。



1981年(昭和56年)

ポートピア'81博覧会

昭和41年から埋め立てが始められた、住み、働き、学び、憩う「海上文化都市」ポートアイランドのお披露目として、昭和56年「ポートピア'81」を開催した(3月20日～9月15日)。

入場者数1,610万人、経済効果約2兆円を産み出し、地方博覧会として記録的な成功を収めた。



1985年(昭和60年)

ユニバーシアード神戸大会

学生のオリンピック・ユニバーシアード神戸大会に、106か国から若者が集まった(8月24日～9月4日)。

多くのボランティアが参加して運営され、民間活力の導入として全国で初めてオフィシャル企業制度が採用された。

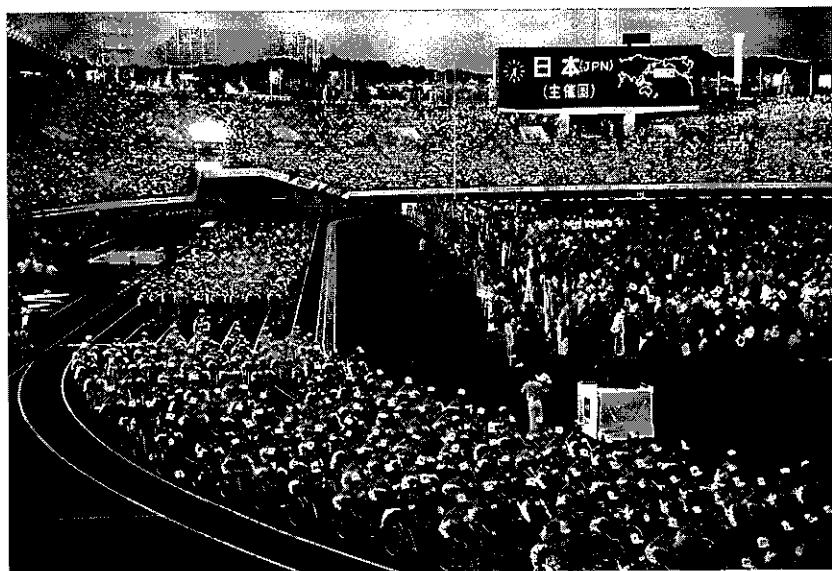
また競技場や地下鉄、有料道路なども総合的に整備された。



1989年(平成元年)

フェスピック神戸大会

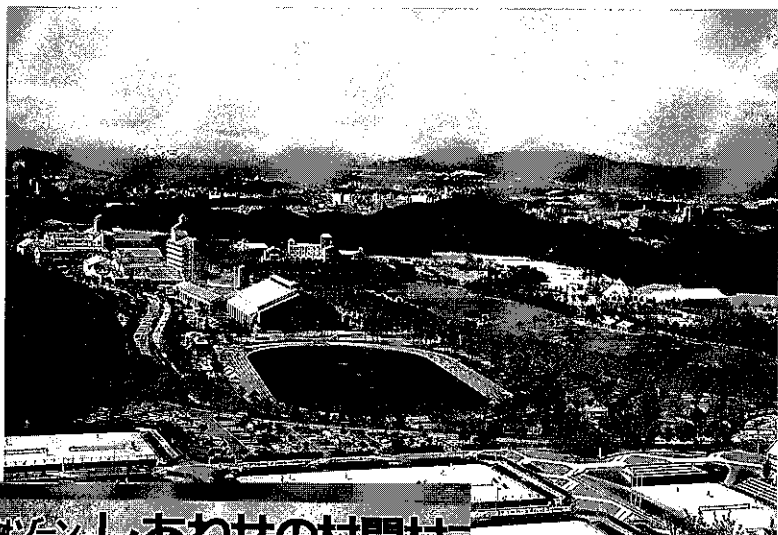
大会史上最多の41か国・地域から1,650人の選手・役員が参加し、熱戦を展開したアジア・太平洋地域の身体障害者のスポーツ大会、フェスピック神戸大会（9月15日～20日）が開催された。すべての人が支え合って生きるという理念が確認された。



1989年(平成元年)

しあわせの村開村

20年来の夢であった、ノーマライゼーション（障害者や高齢者はもちろん、すべての市民が共に生きる）の理念を実現するための総合福祉ゾーン「しあわせの村」が、市制100周年である平成元年4月にオープンした。現在、年間100万人以上の市民が施設を利用し、市民福祉の一大拠点として親しまれている。



総合福祉ゾーン しあわせの村開村式



山への愛着・学問への情熱

兵庫県山岳連盟会長、神戸市少年団団長として山をこよなく愛した。
アラスカの4,400mの未踏峰の登頂を果たし、「マウントコウベ」と命名した。

一方、学者になりたかったことから、論文で法学博士号を取得し、大学で講義を行うなど、学問にも情熱を注いだ。



略 歴

年	年 譜
明治44年(1911)	9月3日、宮崎雄雄、房江の長男として誕生
大正5年(1916)	兵庫幼稚園入園
大正7年(1918)	神戸市立橘小学校入学
大正13年(1924)	県立第三神戸中学校入学
昭和3年(1928)	第三神戸中学校4年修了 姫路高等学校文科乙入学
昭和4年(1929)	10月、河本事件、12月、姫路高校同盟休校
昭和5年(1930)	2月、姫路高校中退
昭和8年(1933)	9月、立命館大学専門部法律学科入学
昭和11年(1936)	立命館大学専門部卒業
昭和12年(1937)	1月、日本燐寸共販株式会社入社 7月、神戸市採用
昭和14年(1939)	4月、立命館大学法経学部法律学科入学
昭和16年(1941)	12月、立命館大学法経学部卒業
昭和22年(1947)	2月、神戸市理事、復興局整地部長
昭和25年(1950)	4月、経済局長兼建設局復興部長
昭和28年(1953)	12月、神戸市助役
昭和42年(1967)	日米合同登山隊団長として、アラスカ登山 4月、兵庫県山岳連盟会長に就任
昭和43年(1968)	第1回マルク債発行調印に出席
昭和44年(1969)	9月、神戸市助役退任 11月、神戸市長に当選
昭和46年(1971)	エベレスト山麓トレッキング グリーン作戦スタート 第1回神戸まつり開催
昭和47年(1972)	国連人間環境会議政府代表 人間環境都市宣言 神戸市民の環境をまもる条例制定 日本青少年水泳訪中団団長
昭和48年(1973)	中国・天津市と友好都市提携 10月、神戸市長に再選

昭和49年(1974)	神戸市民のくらしをまもる条例制定 ソ連・リガ市と姉妹都市提携
昭和50年(1975)	3月、財団法人神戸都市問題研究所設立、同理事長就任
昭和51年(1976)	神戸市民の福祉をまもる条例制定
昭和52年(1977)	市営地下鉄(名谷～新長田間)開通 '77消費者問題神戸会議開催 10月、神戸市長に三選
昭和53年(1978)	仏、レジオン・ドヌール勲章受章
昭和54年(1979)	名城大学から法学博士号を授与される
昭和56年(1981)	スイスフラン債発行調印 ポートアイランド合同竣工式 ポートピア'81博覧会開催 10月、神戸市長に四選
昭和58年(1983)	天津市榮譽市民を授与される
昭和59年(1984)	農業公園オープン
昭和60年(1985)	ブリスベン市と姉妹都市提携 ユニバーシアード神戸大会開催 10月、神戸市長に五選
昭和61年(1986)	フィラデルフィア市と親善協力都市提携
昭和63年(1988)	神戸大学で「都市経営論」講義 グリーンスタジアム神戸完成
平成元年(1989)	「しあわせの村」開村 全国市長会特別功労者表彰 フェスピック神戸大会開催 11月、神戸市長退任 12月、西独、功労勲章大功労十字章受章
平成2年(1990)	5月、兵庫県功労者表彰(地方自治功労) 11月、勲1等瑞宝章受章 11月、神戸市名譽市民を授与される
平成4年(1992)	5月、神戸新聞平和賞受賞
平成9年(1997)	5月、兵庫県功労者表彰(国際協力功労)
平成12年(2000)	2月22日、逝去。正四位に叙せられる

著書

『市民都市論』（昭和46年）

『市民都市の創造』（昭和48年）

『人間環境都市への実践』（昭和48年）

『あじさいの心』（昭和51年）

『これからの福祉』（昭和52年）

『あすの都市経営』（昭和53年）

『都市の経営』（昭和54年）

『欧米地方自治権の研究』（昭和54年）

『私の履歴書』（昭和60年）

『神戸を創る』（平成5年）

神戸と都市経営

—地方自治の光と影—

新 野 幸 次 郎

(神戸大学名誉教授)

はじめに

経営（マネジメント）ないし統治（ガバナンス）ということは、人間が構成する組織には不可欠の条件である。ところが、何となく、経営といえば企業のためのものであり、統治といえば政治のためのものであるかのように誤解されてきた。最近でこそ、企業は株主のためのものか、それとも従業員のため、あるいは、消費者や社会のためのものかといったことと関連して、企業統治（コーポレート・ガバナンス）ということが問われるようになり、統治という言葉も企業の問題にも適用して用いられるようになった。

その点、マネジメントの理論を最初に適用したのは、企業ではなく、政府機関や非営利組織だったという P. F. ドラッカーの指摘は示唆的である。¹⁾ すなわち、かれは、マネジメントという言葉を最初に使ったのは、科学的管理法の創始者、F. W. テイラーであったという。また、テイラーが、1912年の議会証言で、科学的管理法の典型としてとりあげたのが企業ではなく、非営利組織のメイヨー・クリニックであったこと、また、テイラーの手法を適用した最初の最も有名な例が、労働組合の反対で結局は中止されることになったアメリカ陸軍のウォータータウン兵器廠だったことを指摘しているのは興味深い。

さらにまた、彼が言うように今日の意味でマネジャーの称号を最初に使ったのも、企業ではなく、20世紀初めのシティ・マネジャー（市議会任命の行政トップ）だったことは、神戸と都市経営の問題を論ずるときにも極めて興味深い視点を提供する。

神戸市は周知のように、都市経営の最初のケースのようにいわれるだけでな

く、どちらかといえば悪名高い「株式会社神戸市」といったニュアンスでとりあげられることが多い。しかし考えてみれば、都市はすべての組織がそうであるように本来経営され、統治されるべきものであり、神戸市は、それを以下にのべるようにある事情のもとでとくに強く要請されるようになり、しかも幸いにしてそれを可能にする人的能力と組織に恵まれた。

しかし、不幸にして、その「成功」は、極めて歪な中央集権下の地方自治体制の中で行なわれざるをえなかったし、また、この最近は、あのいたましい阪神・淡路大震災によって根源的な危機に直面している。この危機克服のためには、都市経営は、構造的に改革されねばならない。しかし、考えてみれば改革を要請されているのは、神戸市だけの問題ではなく、日本全体の都市経営である。その意味では、神戸と都市経営について論じることは、今わが国の都市とくに大都市の直面している都市経営問題のいくつかを論じることにもなるであろう。

I 神戸の生成発展と都市経営の不可避性

都市はどこでも概して政治的あるいは経済的な条件を契機として生成する。近代都市神戸も、その点では1868年1月1日の神戸開港をもって生誕したといつてよい。それによって設けられた外国人居留地は、爾来30年間（1899年7月の条約改正により返還）に亘って「文明開化のショウウインドー」となり、その後の神戸の発展をリードすることになる。ただ、神戸は開港時横浜が数百人の住民しかいなかったといわれたのとは違って、開港時でも既に万をこえる人口をもつ都市を形成していた点は注目してよい。神戸が大輪田泊を拠点にして対宋貿易をしようとした平清盛の福原京以来の歴史をもっていたこともその一因である。

神戸が都市としての生成した原因の1つは、たしかにこのように政治的な条件設定ではあった。しかし、神戸発展の主因は何といっても、近隣のより大きな都市である大阪に比べても格段に優れた自然的条件をもった良港に恵まれていたことをあげておかねばならない。その証拠に、18世紀末には、神戸は既に

北前船の拠点となる日本一の商業港になり、高田屋嘉兵衛などの活躍の場になっていた。

この天下の良港を基盤に、神戸の雇用、したがって、人口増加の誘因となった港湾関連産業の急速な発展が見られるようになった。明治6年には、湊川河口附近にあった Vulcan 鉄工所が政府に買収されて官営兵庫造船所になっていたが、明治19年には川崎正蔵がそれを借りうけて、同24年には川崎兵庫造船所となり、同29年には株式会社になった。明治末期には日本の全生産量の4分の1を占めるに至ったマッチ工業は、神戸では明治10年頃に始められ、中国・印度等への輸出を中心に急速な発展を見せるようになった。マッチの製造は当時は全く労働集約的な手法に従っており、その労働力の主たる担い手になったのが、港湾関連労働者のご夫人方であったのは、とくに都市形成の面で注目されてよい。三菱合資会社は明治30年に、和田岬一帯を買収、同38年には神戸三菱造船所を創業した。さらに、また、鈴木商店は、明治38年、創業1ヵ月で挫折した小林製鋼所を買収、神戸製鋼所とし、同44年にはそれを鈴木商店から分離独立させることになった。

明治42年には、英国ダンロップが脇浜に日本ダンロップを創り、近代工業としてのゴム工業も急速に発展することになり、これより前明治29年には、東京に本拠をもつ鐘淵紡績が東尻池に兵庫工場を開設し、紡績業もまた神戸の重要な産業となっていた。当時の神戸経済が全国的にみてもいかに重要な役割を占めていたかは、株式上場企業本社数をみても判る。すなわち、明治40年には、それは東京の161社、大阪の52社に次いで27社で、横浜・名古屋よりも多く、この状態は、昭和16年（この年、東京328社、大阪125社、神戸26社）、昭和25年（東京413社、大阪113社、神戸28社）と、東京や大阪、とくに、東京の急増に比べると停滞したままではあるとはいえ維持されていた。

以上のことから類推されるように、都市としての神戸は、当時、原材料の輸入と製品の輸出を課題とする産業、および、その製造に港湾の存在を不可欠とする産業などの港湾関連産業を軸として急速に発展した。鈴木商店や兼松商店のような当時の日本を代表する商社が立地するだけでなく、こうした製造業

と貿易商社の活発な活動もあって、銀行などの金融取引も旺盛で、各銀行の神戸支店はそれだけ大きな役割を占めていた。明治22年には、134千人程度に過ぎなかった神戸市の人口が、28年には、161千人に増加し、工業化の進展した40年には、363千人にまで急増していることをみても、この間の都市発展の状況を推察することができるであろう。

その後の都市の人口増加は、もちろん、産業発展だけでもたらされたのではない。明治以降でも、明治29年、大正9年、昭和4年、昭和16年、昭和20年、昭和23年、等々と相次いで行なわれた町村合併と、神戸市独自のインフラ整備等々によるところが大きいことは言う迄もない。

しかし、第2次世界大戦後は、大阪と並んで神戸は新しい事態を迎えることになった。神戸市の人口は、戦前では昭和14年に100万人を少し超える大きさになっていた。ところが、敗戦直後には378千人と3分の1近くに低下したが、その後11年目の昭和31年（この年「もはや戦後ではない」といわれるようになった）には漸く100万人台に復帰したと言いながら、嘗って経験したことのない事態を迎えるようになっていた。日本経済全体としては戦後の経済成長の趨勢が感ぜられるようになったにも拘らず30年代初頭までに神戸に本社を設けていた企業が東京へ移転（昭和18年に三井船舶、昭和21年に山下汽船、昭和31年に丸正産業、昭和33年に新三菱重工業）するとともに、営業の重点を大阪や東京へ移したもの（昭和27年に兼松は大阪に、また昭和30年には東京へ、三共生興も昭和30年に東京と大阪へ、新日本汽船も昭和31年に東京・神戸の2本社制に、昭和32年には、播磨造船も東京へ、乾汽船も昭和33年に、また、川崎重工業も昭和34年に東京へ）、また営業の一部を東京に移したもの（昭和24年に大洋海運、昭和25年に川崎製鉄となっており、昭和30年に川崎汽船、周知のように川崎製鉄は、昭和28年には千葉に主力工場を移すことになる。）もいくつかみられるようになっていた。²⁾

おまけに、昭和28年から昭和32年までの兵庫県下での工場の新設をみても、総数70工場中神戸市内への新設は、4工場しかない状況に止まっている。³⁾ 同じような傾向は、大阪市でもみられるようになり、期せずして大阪と神戸で関

西経済の地盤沈下が意識されることになった。⁴⁾

当時における神戸経済の地盤沈下は、まず第1に、日本経済全体の産業構造の変化に適応できなかったことによる。なるほど、戦後の経済成長の基幹部門であった造船や鉄鋼の市内での成長もかなりの水準には達した。しかし、川鉄の千葉進出や神戸製鋼の灘浜工場の計画縮小（昭和32年に着手された東部埋立は、昭和12年に内務省で認められていたのを太平洋戦争で中止していたもので、規模拡大が困難であり、同社の計画はやむをえず縮小せざるをえなくなり、のちに加古川に進出することになった）に典型的にみられるように、神戸の産業発展は用地上の制約を受けるようになっていた。まして、新産業として飛躍しつつあった石油化学工業や電子工業などは最低必要用地面積も巨大化しており、公害問題もあって立地の余地もなかった。同じゴム工業にしても、経済成長にともなって増大した自動車タイヤ部門は弱く、その圧倒的部分は、中小零細企業の密集したゴム履物関係によって占められていた。また、本来経済発展や革新は中小企業によって担われる可能性が大きいと言われるが、市内の中小製造業のかかなりの部分は、大企業の下請なり関連企業として生成発展したこともあってそうした革新性も稀薄であった。

地盤沈下の第2の原因は、貿易構造の変化にも求められた。すなわち、戦前から阪神港は中国アジア諸国に比較的にかたより、京浜港が北米向けを中心としていたことはよく知られていることである。ところが、戦後の貿易は、中国市場が喪失してしまったのに対してアメリカの比重が増大した。満洲大豆をはじめとする雑穀市場の喪失もその1つであるが、立地上有利であった近隣地域貿易の減退は、市内の貿易・海運業界に重要な影響を与えることになった。地盤沈下の原因としては他にも、交通条件の変化、国家の規制力の増大、市内の企業および実業界の主体的努力ないし意欲の減退、それに県・市の産業政策の不足など色々なことがあげられた。

その点、神戸経済の地盤沈下の原因を尋ね、その振興対策を見出そうとした神戸経済振興対策調査会の報告書『神戸経済の現状と振興対策』（昭和35年）の「序説」の発言は示唆的である。すなわち、そこではすでに名古屋市では昭

和26年に、大阪市でも昭和28年に経済振興のための審議会が設けられ、それぞれ28年と29年にその結論が発表され、横浜市でも33年にはその発表がなされているのに、神戸市ではそのための準備が遅れていることが指摘されている。神戸で審議会が設けられたのが、昭和34年にすぎないことをみてもそのことは明白である。

ところで、神戸経済の地盤沈下は、残念ながらその後も引き続き進展することになった。この間の事情を説明した『神戸市史、歴史編IV』第6章「経済成長と神戸市政」にとりあげられた3つの統計は、きわめて有益である。⁵⁾ すなわち、表1は、昭和11年と昭和60年の6大都市の経済力を比較しようとしたものである。ご覧頂くとすぐ判るように、昭和60年に神戸は人口だけは東京に比べて相対的比率は増大しているが、その他の項目、とくに銀行預金額や生産額および5人以上工場従業者数はおしなべて低下し、とくに銀行預金額や生産額は27%台にまで低下している。

われわれはさきに、神戸の製造業が技術革新と規模拡大の要請に応えようと

表1 戦前・戦後の大都市経済力比較 (指数：東京100)

	都 市 名	人 口	銀行預金額	生 産 額	工場従業者数 5人以上
戦前 (昭和11年)	東 京 (区部)	100.0 (607万人)	100.0 (39億5千5百万円)	100.0 (17億8千万円)	100.0 (38万6千人)
	大 阪	47.8	58.6	83.2	77.2
	大 名 古 屋	18.4	13.4	26.6	31.1
	京 都	18.2	14.2	12.0	15.5
	横 浜	12.1	17.4	25.6	15.0
	神 戸	15.4	13.9	27.5	22.5
戦後 (昭和60年)	東 京 (区部)	100.0 (835万人)	100.0 (81兆4,938億円)	100.0 (55兆1,006億円)	100.0 (64万1千人)
	大 阪	31.6	24.4	29.3	52.9
	大 名 古 屋	25.3	9.2	14.9	32.2
	京 都	17.7	4.6	7.3	19.2
	横 浜	35.8	6.2	13.2	31.1
	神 戸	16.9	3.8	7.6	17.3

(注) 人口は国勢調査、銀行預金額は銀行協会調べ、生産額は市民経済計算、工場従業者数5人以上は工業統計調査昭和60年

資料：『日本都市年間』

表2 市内主要工場の従業員推移

企業名	年次			
	昭和45	昭和55	平成1	45～1年 増減率
川崎重工業 神戸、兵庫、西神工場	13,370 ^人	8,132 ^人	4,386 ^人	-67.2 [%]
三菱重工業 神戸造船所	11,083	7,112	6,261	-43.5
三菱電機 神戸製作所	4,104	4,459	3,432	-16.4
神戸製鋼所 神戸製鉄所、岩屋事業所	9,537	6,234	3,012	-68.4
川崎製鉄 阪神製造所葺合工場	3,455	2,374	711	-79.4
合計	41,549	28,311	17,802	-57.1

資料：『有価証券報告書』、『工業統計』

しても用地不足もあって市内でその工場拡大のための設備投資を行なうことができなかったことをとりあげておいた。表2は、市内の主要企業が神戸市以外のところへ設備投資をせざるをえなくなった結果、市内主要工場の従業員がいかに減少せざるをえなかったかを如実に示している。すなわち、昭和45年から平成1年までの20年間に神戸をリードしてきた4つの企業の工場から、合計23,747人、すなわち、昭和45年の従業員総数41,549人に比較すると57.1%も減少している。なかでも、川鉄葺合工場に至っては実に8割近い減少となり、川重や神戸製鋼でも7割近い減少になっている。この原因は色々であって、単純にこれら企業が人員削減をした工場のより有効な利用計画を樹立する努力を欠いていたためという訳にはゆかない面もある。まず第1に、「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」（昭和39年7月3日法律第144号）があって既成市街地での工場の新增設が禁止されていたこと、また第2に、これらの市街地はひとり建設省だけでなく、港湾に面していることもあって、運輸省の監督下にあり、その調査も簡単でなかったこともある。なお、この人員削減に昭和48年10月に始まったオイルショックが影響を与えたこともあげられ

表3 神戸港主要経済指標と対全国比の推移

区 分		入港船舶 隻数	入港総ト ン数	輸出貨物量	輸入貨物量	輸出金額	輸入金額
神 戸 港	昭和30年	58,543	32,349	2,456	4,151	303,618	206,654
	平成1年	89,628	270,586	25,633	26,913	4,782,568	2,458,975
対 全 国 比	昭和30年	0.63	5.17	26.43	10.19	41.95	23.23
	平成1年	1.13	7.42	15.51	3.43	12.65	8.49

資料：神戸市港湾局『神戸港大観』、神戸税関『外国貿易年表』

るかもしれない。いずれにしても、明治以来神戸経済をリードしてきた重工業中心時代は完全に終わりを告げつつあった。

しかも、衰退していたのは、製造業だけではなかった。表3が見事に示しているように、神戸港の輸出入貨物量や輸出入金額も全体比重を大幅に低下させつつあった。すなわち、入港船舶隻数や総トン数の全国での比率は増大しているにも拘らず、輸出入量や輸出入金額の全国比率は3分の1近くに低下するという現象が現われつつあった。神戸港は、産業連関表を利用した市内生産所得の推計においても、その直接・間接の港湾関連事業で市内生産所得総額の5割を超える比率を占めるといわれたほど、神戸にとって重要な意味をもっていたところである。その神戸港がこうした比率に低下することは、また重要な問題を提起することになった。

神戸の都市形成をリードしてきた港湾関連の重工業の役割が終息して行くなかで人口だけは増加し、しかも、主要民間企業の都市発展推進能力が衰退することになれば、それに代わるものとして行政の役割の強化が期待されるようになるのは不可避的と言ってよい。神戸市が地方自治体として都市経営にその真価を示しはじめざるをえなかった理由はそこにある。

II 都市経営ということと神戸の都市経営の着眼点

最初にドラッカーの言い方と関連して述べておいたように、一般には経営（マネジメント）と言えば、企業のことと考えられることが多い。したがって、

神戸が都市経営をやるということになると、株式会社神戸市などといわれ、行政体としての地方自治体を株式会社同様に損益計算で運営するかのような誤解が生まれることになる。しかし、上述したように、経営ということがNPOで最初に自覚され、マネジャーという言葉がシティ・マネジャーという形で最初に行政トップを意味する言葉となっていたというのは示唆的である。

すなわち、考えてみれば、組織のあるところには、それが行政であれ、NPOであれ、企業であれ経営の問題が発生する。行政体としての地方自治体にとって不可欠の経営課題としては、①市場機構では解決できない公共財などのような個々の市民および企業の要請の充足、②自治体組織そのものの人的および財政的管理運営、③住民および域内企業の要請を中央政府に伝え、それに応える政策の供給を受けるための配慮、④現行地方自治体制の下で不足しがちな事態補償のための諸機関の設置とその運営など、多様なものが考えられる。ところで、すべての経営はそれぞれに特有な運営目的、ないし、価値を設定し、それを極大にするように努めるものである。例えば、今日多くの企業は、顧客価値、株主価値、および、社会価値の極大化を目指すとしている。そのためには、顧客の満足を保障する商品・サービスを提供するだけでなく、それを現存する供給技術の中で最も効率的に提供し、それを通じて企業間競争の中でできるだけ多くの付加価値を実現し、その成果の一部で社会貢献に寄与できるよう努めなければならない。

このような経営価値の設定は、域内住民・企業の税金と国税からの交付金・補助金、あるいは、市債発行によって運営される地方自治体の場合、それが公費であることと関連して、その支出に当たってはアカウントビリティが要求されるとともに、その運営に当たっては、効率性原則に従いながら市民価値の極大化を指向しなければならないようになってきていると考えることができる。公共支出のアカウントビリティを保障する手段の1つとしては、コスト・ベネフィット分析の利用とか、または、最近やかましく言われはじめたプライベート・ファイナンス・イニシアティブ（すなわち、従来公共的に行なってきた事業やサービスの提供を私的企業に代行させる）のようなものも考えられる。

さらに、公財政は周知のように単年度主義の運営原則に立っている。すなわち、その年の収収で作成された予算はその年度中に歳出として処理してしまわねばならない建前である。ところが、例えば、税構造に変化なしとすれば、税収も好・不況に応じて上下する。市民の福祉水準を一定に保とうとすれば、不況時には自治体の歳出を増加して行かねばならない。それを可能にするためには、自治体が第3セクターあるいは株式会社を経営してそこで蓄積された余剰あるいは利潤を歳出追加分として利用するしかない。これは現行財政構造の下での一種の自動安定装置となる。

神戸市は、こうした行財政の管理運営については確かに他都市に例をみない先駆的な試みに着手し、それなりの成果をあげた。これらの点については本誌では、別に独立の章で論ぜられることになっているので、私は詳述しない。ただここでは、財政支出にあたっては最少の費用で最大の市民福祉の実現を図る精神を働かすことを訴え続けたこと、公共投資に当たってもハードの建設費だけでなく、その運営費を考慮に入れるとともに今日いわれるコスト・ベニフィット方式をとろうとしたこと、また、六甲アイランドの建設にみられるように、コンベ方式をとって、事実上、プライベート・ファイナンス・イニシアティブの先行形態となった試みもある。また、民間で経営困難になったホテルを立て直した業績とか、民業圧迫と一時非難を受けることにもなったワイン醸造やレストラン経営などの他、第3セクターの運営もある時期までは極めて順調で、これらによって蓄積された基金は、全会計（平成元年度）で38基金、4,483億円にまで達することになり、⁶⁾ 大震災後の諸経費の穴埋めに極めて大きく貢献することになったことは周知の通りである。

しかし、神戸の都市経営を特徴づけたのは、こうした行財政運営上のユニークさだけではない。大震災前まで、とくに宮崎市政下20年間は、多くの大都市が慣行化していた中央官庁からの上級職員の受け入れを断り続けてきた。その一方、神戸市独立国でもなっているつもりかという批判をうける程、先駆的な条例化をいくつか制定してきた。消費者保護条例、とくにその中に過剰包装を規制しようとした包装適正化の考えを入れたこと、さらに、全国に先駆けて環

境条例を制定したことなどがそれである。そのためにいまは亡き神戸大学法学部の山田幸男教授が行政法の権威者として関係省庁との条例制定上の折衝に大変な苦勞をして頂いたことは忘れられない。消費者問題では、いち早く問題の重要性に着目しただけでなく、当時論議をまき起こすことになった行政・消費者・企業の三者合意の実現を掲げて「消費者問題神戸会議」を発足させ、経済企画庁の職員自身が、企画庁主催の消費者会議よりも有名で、人の集まりもよいといわれるような実績をあげ今日に至っている。周知のように、その席上、消費者問題に関する優れた著書には、神戸賞が授与されるようになり、その回数も既に23回目になっている。

消費者問題での発展の影には、当時会員数10万人にも発展していた神戸市婦人団体協議会、その翼下に設けられた神戸市消費者協会の活動を挙げておかねばならない。ちなみに、砂田重民氏が中心になって議員立法となった消費者基本法も、神戸市消費者協会の活動と無関係ではなく、むしろの中で生まれたと言ってよいかもしれない。

婦人団体協議会が、終戦直後小泉ハツセさんを会長として成立してから、今年で既に50年の歴史をもつようになったが、それが全市各区に支部をもつ、会員10万人の団体になったことは、神戸市の都市経営にきわめて大きな影響を与えることになった。それはひとり神戸市の消費者行政に大きな力を保障しただけでなく、神戸市が全国で初めて婦人大学を開学するのを支援することになった。3学科をもつ、3年制の婦人大学は昭和53年度以来、実に3,893人の卒業生をもつことになり、市政の理解と推進のうえで大きな貢献をしていることができる。私の親しくしているある東京の有名大学の教授は、これを東京都につくろうとして、大変な努力をされたが、遂に東京都全体ではできず、世田谷区だけで開学するのがやっとであったと言われたのは忘れられない。神戸市はこれ以外にも、「しあわせの村」の中に短大級の校舎をもつシルバークレッジをもち高齢者教育にも努め、その形で高齢者の要請にも応える仕組みも作っている。

都市経営で一番大切なことの1つは、いうまでもなく、市民満足をいかにし

て獲得するかである。そのためには、何よりも市民のニーズやウオントをしつかりと把握することである。神戸市はその点でも、全国に先駆けて全世帯調査を行うようになったことをあげておかねばならない。そのために、市ではスイスの1部の都市で全世帯調査が政策選択に利用されていることも把握してその調査も参考にして独自の形態をつくり出した。随時その意見を受ける市政アドバイザー制度と上述の婦人団体協議会の市長・県知事との対話集会、各支部での区長との対話集会などはそれを補充する組織として運営されている。もっとも、ニーズやウオントを把握することが、そのまま市民満足を実現することとしないことがあることは留意しておかねばならない。

ところで、前述したように、神戸経済の地盤沈下は、インナーシティ問題への対処、とくに既存工業施設のリストラクチャリングが困難ななかで、港湾・工業用地面積が絶対的に不足していたことを重要な1つの理由にしていた。この認識は戦前からあり、神戸市は第1期築港計画（明治40年～大正11年）で約27ヘクタール、昭和7年以降にも約70ヘクタールの埋立てを完成していた。

戦後もこの発想を引き継ぎ、昭和28年には東西臨海工業地帯造成事業をスタートさせた。その結果、昭和32年には、東部第1工区に神戸製鋼の灘浜工場が着工され、西部埋立工区には三菱電機をはじめとするいくつかの企業の進出をみることになった。443ヘクタールのポートアイランドは昭和41年から着手され、595ヘクタールの六甲アイランドは昭和47年から着手され、それぞれ55年および平成4年には完成された。それは単に産業団地を作っただけでなく、下水処理場、ごみ焼却場、高校・中学・小学校などの生活施設と団地を双面的に、すなわち、2つのアイランド内とそのため土壌を背山から採取した跡地に団地を造成することになった。ちなみに、海面埋立のために背山に造成された団地面積は598ヘクタールにも達した。

港湾整備としても、昭和27年に第7突堤が完成し、以降、第8突堤、摩耶突堤と続き、昭和42年9月18日には、日本で最初のコンテナ荷役が摩耶埠頭で行われ、その後名実ともに全国一のコンテナ港として動きはじめることになる。

Ⅲ 神戸の都市経営の光と影

以上、少なくとも昭和60年のポートアイランド第2期造成着手までの神戸の都市経営は戦後のある時期から一貫して日本全国でも注目に値するものになった。1981年のポートピア博覧会の大成功はその象徴的な事例となった。この成功は、今から考えると、いくつかの条件に支えられていた。その第1は、たまたま原口忠次郎氏や宮崎辰雄氏のような発想が豊かで実行力のある都市経営者がいたということである。先述したように、戦後の神戸には、色々な理由からその経済を内生的に発展させる力をもった企業群が欠けてきた。そのため、都市経営の力は主として行政的マネジャーとしての行政人に委託されることになった。幸いにして、原口忠次郎氏は旧満洲地区の都市計画の経験がある土木工学の博士であり、今日実現することになった明石大橋を「夢のかけ橋」として最初に問題提起するとともに、淡路に空港建設を呼びかけた人である。背山を削って海を埋め立てる土運びにも、地下の穴にコンベアを設定して運ぶとか、河川にトラック道路を設けて運送するとかのユニークなアイデアを生み出し、一躍有名になった。これに対して、宮崎辰雄氏は、事務系でこれらの事業の費用を外債によって調達し、二重の利益（すなわち、国内で調達するより金利が低いとともに、のちには、円の価値が上昇したために、利子および元金の返済を極めて少額で行なうことができるようになったという利益）を得るとか、ポートピア博覧会の成功や各種第3セクターの見事な運営などでその経営能力を遺憾なく示すことになった。しかも、宮崎さんが、率直な批評や意見を述べてくれる人達のいくつかの機会をもっていたことも忘れてはならない。そういう機会の1つとして、宮崎さんはわざわざ東京に出張して、土屋清・牛尾治朗・瀬島龍三・大来佐武郎・式場英・近浪広・伊東光晴・三浦文夫・縫田暉子などの各氏と意見交換をすることも忘れなかった。⁷⁾

しかし、神戸の都市経営の成功は、そのマネジャーに人を得たことだけでは説明できない。いうまでもなく、このマネジャーを支えた多くの職員や友人や企業人たちの協力があつたことを指摘しておかねばならない。それに加えて、とくにこの2人のマネジャーの活動期が、一時的な景気後退時を含むとはいえ、

戦後日本経済の興隆期であったことをあげておかなければならない。すなわち、2人のマネージャーによるインフラ整備を中心とした都市経営は、右上り経済の中で、開発された地域への企業進出を誘導し、概して成功を導くことになった。

都市経営の成功に光が当たり、行政体としての神戸市の地位が向上するにつれて、神戸経済の中には新しい矛盾が発生し、拡大して行った。すなわち、市内の経済人の中には、自分たちが何かをしようと計画しても市は簡単にそれを生かそうとはせず、市の一方的な方針で押し切られてしまうことが多くなってきたという不平を言う人が出るようになってきた。これには勿論理由がないことはない。すなわち、産業活動のための用地のほとんどは市が開発したものであり、工場等制限法の規制がかかっているうえ、土地利用については県とくに、臨海地域では建設省と運輸省の了解もえなければならぬ。市独自に決められない問題もあったことは推察できる。この種の声は中小企業経営者に多かったが、しかし、川鉄や神戸製鋼の現在HATとして開発されている旧葺合工場跡地利用についても言える。すなわち、両社とも、旧工場用地の転用を考えようとしたが、兵庫県と神戸市がそれに乗ってくれなかったと言わざるをえない事情もあったようである。

もっとも、背山開発の結果、いくつかの工業団地および輸送基地となる倉庫群も創設され発展をしてきたが、しかし、当然のこととはいえかつて神戸市をつくり、その発展をリードしてきたような産業、企業群の成長というところまではなっていない。その意味では、神戸経済は依然として神戸市の都市経営策に依存せざるをえない状況下にあった。

そこへバブル崩壊と阪神・淡路大震災に見舞われることになる。バブル崩壊は、平成4年度に完成した六甲アイランドの一部の土地利用を困難に、また昭和61年から着手され、平成8年に完成したポートアイランド2期工事後の運営問題を提起することになった。バブル崩壊に伴う造成地域の利用問題は、今日では多くの自治体に共通のものである。しかし、神戸市の場合は、それに阪神・淡路大震災に伴う被災問題が加わった。しかも、それは、兵庫県が当初(1995年4月現在として)公式発表した直接被害総額9兆9,268億円よりもかなり大

きいものと推計される額になった。すなわち、豊田利久教授のアンケート調査等の資料を利用した推計では、産業部門の直接被害額だけでも5.9兆円となり、公式発表の2.5兆円よりも3.4兆円多く、しかも、公式発表には含まれていなかった震災による産業部門の間接被害額は、震災後1年間だけとってみても7.2兆円と推計され、産業の直接被害額の推計5.9兆円よりも大きくなっている。⁸⁾

この巨額の震災からの復興を支えるために政府は、公式発表の被害額に近い財政支出はした。しかし、現行制度の下では、どうしてもインフラ復興を中心とした支出に偏らざるをえず、免税島（デューティ・フリー・アイランド）構想⁹⁾とか、エンタープライズゾーン¹⁰⁾のような経済復興のための仕組みづくりは認められなかった。

神戸市はこうした状況の中で、医療産業都市構想を中心に活路を模索しようとしている。しかし、それは、従来のような都市経営依存型の中で行なわれてはいけなように思われる。神戸市が全国にモデル的に示してきた都市経営そのものは、都市が複合的な価値追求を要請されている組織である以上、今後とも更に拡充・深化されることが必要である。このことの必要性は、政府または行政の失敗が着目されている今日、いくら強調してもし過ぎることはない。

しかし、行政がインフラを用意したり、計画を立てても何とか事業を進められたのは、右上り経済の中で、そこでの事業活動を担う企業の参入があったからである。ところが、現在は事情が根本的に変化した。この十数年間は自治体を用意したインフラの多くは、企業によって利用できる状況でなくなっている。神戸市の場合、幸いにして、いくつかの企業の参入はあった。しかし、都市経営依存型の雰囲気醸成されてきた上に、上述したようにかつてのように全市的経済発展をリードできるような企業が見出せなくなった段階で、神戸市がいま全力をあげなければならないのは、たとえば、上述の医療産業都市構想でも市自身がその実現担当者となるよりも、プライベート・ファイナンス・イニシアティブ的に、有能な事業経営者をリーダーとしてその実現を図ることが必要となるのではないかと考える。この種の事業は、いくつかの企業が競争的あるいは自発的に参入できる仕組みを考案しないと有効に機能できない性質のもので

あると考えるからである。その意味では、神戸の都市経営の1つの側面は根本的に発想を転換し、いかにして自発的で活力をもった企業群を見出し、それを支援するかという方向に向かわなければならなくなったといえよう。

むすびにかえて

以上わたしは、少しながながと神戸都市経営をシティモデルとする都市にならざるをえなかったかを説明しすぎたかもしれない。しかし、それによって、神戸が都市経営をいかにうまくやらざるをえなかったかを解説することができたのではないかと思っている。もっとも、もし、新憲法の2つの特徴、すなわち、平和憲法と地方分権のうち、後者が言葉の点の意味で財政的にも裏付けられるようになっていたら、神戸の都市経営の形態は根本的に違ったものになっていたことは間違いない。従って、かりに今回のような大震災に直面することになっても、そこからの復興の仕方も根本的に違ったものになっていたであろう。アメリカがそうであるように、もし中央政府がエンタープライズ・ゾーンのアプローチをしない場合でも、各州ごとに独自の工夫を加えることができ、震災復興のメカニズムは根本的に変わってくる。その意味で神戸の都市経営は、日本型地方自治の光と影を象徴しているといつてよい。¹¹⁾

注

- 1) P. F. ドラッカー著 上田惇生訳『明日を支配するもの』(ダイヤモンド社, 1999年) 5～9頁
- 2) 神戸経済振興対策調査会『神戸経済の現状と振興対策』(昭和35年), 9頁, なお, 本報告書は, 私にとっても極めて思い出の多いものである。なぜなら, この会の理事に就任された宮田喜代蔵先生は私の恩師であり, 私は先生から頼まれて, 本報告書の第2編第2章と第3章を除く, 殆んどの部分を各理事の意見を参考にしながら自分で執筆することになったからである。
- 3) 前掲書, 10～13頁
- 4) このことについては, 前掲書の序説参照
- 5) 表1～表3までは『神戸市史, 歴史編IV』(平成6年)の1022頁から1029頁に至る

表217, 表221, および, 表222を利用した。

- 6) 高寄昇三著「宮崎神戸市政の研究(第3巻)」300頁
- 7) 私は、さきに「21世紀神戸の都市像をめぐって」(『都市政策』第100号, 2000年7月)において、これからの都市形成において、知識・情報がいかに大きな役割を果たすことになるかについて力説しておいた。その意味では、ここにあげたことだけでなく宮崎氏は多くの問題について全国的視野から知識・情報を集め、それを生かそうと努めた人であるということができる。
- 8) 私は、すでに「『震災復興の都市政策的検証と提言』序説」(『都市政策』第99号, 2000年4月)でも引用しておいた。
- 9) 私が代表者となった「21世紀の関西を考える会、『安心・安全な都市・地域づくりチーム提言集』(1999年1月)の61~79頁までの「提言: 阪神・淡路大震災からの復興を先導する免税島構想」を参照されたい。
- 10) これについては色々な文献があるが、ここではさしあたり PA Cambridge Economic Consultants; An Evaluation of the Enterprise Zone Experiment, 1987, London, Her Majesty's Stationery office と拙稿「神戸災害復興の基本戦略」(『都市政策』第81号, 1995年10月)だけをあげておくと、加藤恵正氏のご論考はとくに参考になる。
- 11) なお、神戸市、とくに宮崎市政下の神戸市の都市経営については、宮崎辰雄氏自身のいくつかの著書はいうまでもなく、高寄昇三氏の『宮崎神戸市政の研究第1巻~第4巻』(勁草書房, 第1巻は1992年2月, 第4巻は1993年10月)をはじめ実に多くの研究があるので、是非参照されたい。

【追記】

この機会に、最近神戸市内で新しい動きが進展しつつあることを追記して読者の参考に供したい。その1つは、新産業・新企業の誕生であり、もう1つは、芸術文化や福祉および災害救援などの分野でのNPO活動の活発化である。ことに、前者で成功しつつあるのは、いちいち会社名はあげないが、顧客の立場に立つソリューションをカスタム化しようとしている(その意味では、最近全米を席捲しつつあるといわれるハリー・S・デント, Jr. 著 門田美鈴訳『2000年資本主義社会の未来』PHP, 2000年3月刊)で強調される企業に合致している)企業群である。私はこうした企業が輩出する環境を醸成するとともに、上述のNPOの着実な発展を保障することを通じて全国で注目される新しい神戸が生誕することを期待している。

地方経営と自治体

伊 東 光 晴

(京都大学名誉教授)

地方自治、地方分権が政治の課題になって久しい。しかし分権の動きは、遅々として進んでいない。道州制がそれを進めるという保証もない。内容のともなわない組織の変化は意味を持たないからである。地方分権が現実に進むためには、少なくとも2つの条件が必要である。第一は、地方自治を支える財政上の基礎が確立していることであり、第二は、すぐれた首長の出現である。もちろん、すぐれた首長の出現は、現行の財政システムを与件として、その上でこれを利用し自治体の独自性を発揮し、自治体行政を自治体経営に高め、地方自治を実現していくにちがいない。神戸の宮崎市政は、そのひとつの事例であった。

この場合、地方自治という視点で地方経営を考えると、自治体をひとつのものとして考えることはできない。東京都のように、都道府県行政と市町村行政をともに行っているところもあれば、神戸市のように大都市のところもある。また人口10万程度の中小都市から、多数の町行政もある。小さな自治体であればあるほど、大都市から離れば離れるほど、財政上の基礎の確立なしに、地方自治も、分権もありえない。そこで問題をこの第一の財政上の視点からはじめることにする。

1) 自治体と財政問題

<交付金が地方財政を支えている>

徹底した情報公開を基礎とした新しい行政として、他の自治体に影響を与えている北海道の「ニセコ」の予算を見てみよう。2000年度は総額48億5,400万円、うち町税は6億1,000万円、12.6%、施設使用料と手数料が2.8%、したがって自主的な財源は15%強にすぎないのであり、予算の大きな柱は全体の37.5%

18億2,000万円を占める地方交付金にほかならない。起債を除く収入の45%である。これに地方譲与税などを加えると約50%になる。町の財政は交付金が支柱であり、それを町債（全収入の14.8%）、町税（前記のように12.6%）、国と道からの支出金（計11.9%）が3本の細い柱となって支えている。

問題の第一は、町税の内訳である。ニセコの特徴として入場税はあるものの（租税収入の8.6%）、個人住民税は14.8%、法人所得税は3.4%にすぎず、大部分（65.5%）は固定資産税である。町に財源らしい財源は存在しないといつてよい。

こうした税源構造は大なり小なり、日本の地方の構造であることに注意しなければならない。今地方分権が強く言われたし、税源を地方に移譲する論者が多くあらわれている。だが現実には、税源を見出すことのできない地方が多いのであり、現実を直視すればするほど、戦後日本の財政改革——シャープ勧告によって定着した地方交付金制度が、地域格差の是正に果たしている役割の大きさを痛感せざるをえない。

いうまでもなく、交付金制度は、都道府県、市町村ごとに、いずれの地方をとっても、ナショナル・ミニマムの行政サービスを確保するために必要とされる経常費を積み上げ、基準財政需要額を計算する。もちろん豪雪地域、寒冷地、過疎地域等は、その程度に応じて級分けされた地域特性に応ずる補正係数が加えられて、この基準財政需要額が算定される。前述したニセコに比べて、人口が約三倍の福井県今立町の予算規模が、ほぼニセコと同じであるのは、ニセコが広い面積を持っていることとともに、この補正係数が加わって交付金が決定されているからである。

基準財政事情に対応するものは、基準財政収入である。これは標準的な税率で歳入額を計算し、都道府県であるならば、その80%、市町村であるならば、その75%を基準財政収入とする。そして基準財政収入が基準財政需要以下であるならば、その差を国が徴収した五税——法人税、所得税、酒税、消費税及びたばこ税の一定割合を交付金として——理念としては全額補填するというものである。地域の経済力にいかにか差があろうとも、ナショナルミニマムの行

政サービス（基準財政需要額）を確保させる——このシャープの芸術ともいわれる日本の交付金制度は、アメリカの地方財政制度への批判を内に含んで作りだされたと言ってよい。なぜならば、アメリカでは、このような意味での交付金制度は存在せず、豊かな地方、豊かな自治体は、税収入も多く、その上に立って行政サービスの水準も高いのに対して、貧しい自治体は、税収入が少なく、行政サービスも低いという、地域格差がもろに反映しているからである。

たしかに自らへの課税によって、自らを支える地方財政制度は、自治への意識を高める。毎日出版文化賞を受けた稲垣忠彦氏の『アメリカ教育通信——大きな国の小さな町から——』の一節はそのことをよく伝えている。当時、若い東大教育学部の助教授であった氏は、妻と子供とアメリカのオハイオ州、オーバーリンという市に滞在し、子供の小学校生活を通じて、新しい体験を続ける。その過程で中間選挙と同時に行なわれた教育税のための住民投票を経験する。そこで稲垣氏が知ったのは公立学校の維持費を支えるものが、地域住民が直接払う教育税であり、その負担が住民にとってかなり重く、したがってその税率の引上げの是非を問う住民投票が大きな関心と呼んでいると同時に、その負担に値する教育が行なわれているかどうか、PTA組織内の中心議題となっていること等であった。

教育税は不動産の時価の40%を課税標準額とし、それに1000分のいくつかをかけるかというものである。当時のオーバーリン市は1000分の50であり、これを50ミルという。ちょうど市の財政を支える中樞が不動産税（日本の固定資産税にあたる）であるよう、公立学校を支える教育税は、それへの付加税の形をとっている。

いま日本円にして時価3,000万円の不動産に住む人の場合を考えてみよう。課税標準はその40%の1,200万円であり、1ミルは1万2,000円であるから、50ミルは60万円ということになる。稲垣氏は、この本の中で教育税が住民負担としてかなりの重さであることを述べている。その重みゆえに、住民の教育に対する発言が生まれるのである。市政自体についても同じである。市行政は不動産税が収入の65%を占め、これによって支えられ、日本の交付金に類するもの

は5%程度にすぎないのである。自ら負担する重みゆえに、自らの上に立つ地方自治の意識が生まれるとあってよい。アメリカ民主主義の良さである。

だが良さは同時に欠点を持つ。

豊かな白人の住む町は、財政収入が多く、立派な公立学校が建ち、教師への待遇も良い。だが貧しい黒人たちが住む町は、財政収入が少なく、学校の建物も傷み、教師の待遇も悪い。市の行政サービスも同じである。アメリカはイギリスのような階級社会ではない。だが人種問題の上に立つ社会であり、それが地域格差を生み、都市問題を生み、社会問題の中心となっている。

シャープの芸術と言われる交付金制度は、アメリカのような地域格差を抑え、どこに住もうとも、国が徴収した国税の一部をもって、ナショナル・ミニマムのサービスを行い、できるかぎり地域格差というアメリカ的病を防ごうという理想主義にうらづけられたものであった。と同時に、それがアメリカの地方自治のように、自らの足の上に立つという自立の精神を育てなくしたという一面があることを忘れてはならない。

<地方自治を侵す、補助金制度>

日本の現実の中で、地方分権、地方自治を考えるとすれば、最大の問題は、中央政府との間の補助金の中にあると言ってよいだろう。このことは、朝日新聞の広瀬道貞氏の『補助金と政権党』等によってよく知られるところである。

交付金は原理的にはナショナル・ミニマムのための経常費を地方自治体に保証するというものでその用途は地方の裁量下にある。自治体はこのほかに必要に応じて新たな施設をつくらなければならない。道路をつくる、小学校を建てる、下水道を完備させる等々である。こうした事業のためには、基準財政収入の算定の際とり残された自主財源——都道府県であるならば歳入の20%、市町村であるならば、25%だけでは充分でないかもしれない。戦後の現実に対処するためには、国が事業ごとに補助金を与え、これに自主財源を加えて行うことによって、地方の充実をはかるということをしつづけるをえなかった。国は政策の重点度を各事業の補助率、補助対象、時価と建設単価との差の3つによ

て示し、地方の事業を誘導してきたといつてよい。急速なる復興、インフラ整備のためである。

この場合、所管各省ごとに、事業ごとに、予算の枠が補助金の総額として定められている。したがって、どの自治体の要求が、この枠内に入るかは、所管各省の担当課の裁量するところとなっている。そのため、地方は、補助金率等の有利な事業の実施をめぐる、中央官庁との関係を密にしようとする。これが、地方公務員の中央官庁への出向、地方への中央官庁の職員の出向となり、事業のための両者の出張等、中央官庁の各課ごとの地方支配のベルトとなっていく。

これを加速するのが地方出身の国会議員の活動であることは広瀬氏とその著書で明らかにしたとおりである。広瀬氏は単に新聞記者としてこれを追っただけではない。氏の父は自民党の代議士であり、また大臣を経験した人でもある。それゆえ、——とくに田中政権下のそれを——内部から見ることによって、問題を明らかにしたといつてよい。

補助金の多くは、建設に関連している。それがどの地方にどの程度配分されるかは、地方の土木建設業にとって、もっとも重要なことである。それゆえ、この予算獲得に活躍する代議士を支える利益集団として、土木建設業者が大きな役割を果たすとともに、地方議員にもそれが多く名を連ね、これが政治を動かすメカニズムとして働いてくる。

日本の地方自治を考えると、こうした中央による地方支配、利権政治からの離脱のために、どうしても裁量的な一件ごとの補助金行政を廃止しなければならない。だが、その全廃は現実から遠い。現実的な改革の道は各省ごとに従来の補助金をまとめ、農林関係補助金、建設関係補助金等とし、それを従来の配分率を参考にして、地方に与え、その内部であるならば、地方の自主的判断によってどのような使途に用いようと自由という block grant —— 第二交付金的なものに転嫁させることであろう。こうした政策であるならば、従来の枠を超えて補助金の使途が大きく片寄ることもないと同時に、地方は、中央政府のベルトを離れ、自らの考えによってその自治体に合った使途を求めざるをえなく

なり、地方自治を強めることになる。現行の補助金システムの改善を行わず、地方分権とか、地方への財源移譲とかを口にするのは何の意味もない——これが私の考えである。

〈情報公開の徹底による政治改革を〉

このような改革は、地方自治の内容を大きく変えるにちがいない。かつて70年代、地方自治の先頭を切るものとして、岩手県の遠野市がクローズアップされたことがある。この時私はこの市の市長と話す機会を持ったが、氏は、外に声高く、補助金行政による中央の地方支配を批判するが、内——つまり議会対策としては、これを利用し、利益集団の上に立つ議員の要求に対して、国の補助金が付かなかったために、実施できないとして責任を国に負わせて、合理的市行政の運営をはかっていかざるをえないのが、議会の現状であると述べていた。補助金行政にはこのような面があることも無視できない。したがって補助金の廃止は、同時に、予算編成と議会、地方行政の変質を必要とするのである。

前述のニセコは、徹底した情報公開によって、これを行おうとしている。

ニセコの『もっとも知りたい今年の仕事——平成12年度予算説明書——』は、86ページの本文と38ページの資料編からなっているA4版の市民に配布される冊子であるが、あらゆる町の支出——負担金や交付金、委託費まで、1万円の支出まで、何に使われるかが一件ごとに明記されている。

各事業についても、例えば下水道事業予定箇所が図入りで示されている等々である。公開を要求されたならば一定期間内に書面で解答しなければならないことを定めているが、実態は予算を決定する前に、関係住民の意向をねばり強く問うてくるところに特徴がある。当初は多様な要求が住民から出される。そのひとつひとつが、どれだけの町費が必要かが明らかにされ、住民の間で要求の引下げ、縮小がある等を経て、予算の大綱が決まっていく。補助金にしても、分担金にしても、学校の窓拭きの委託費にしても、1万円であろうと何であろうと明示されるこのシステムは、町の行財政がガラス張りになることによって、利権の入る余地をなくし、現在（2000年7月）町議員で建設業者は1名である

という。ニセコに学んだ福井県の今立町は、この手法を移す過程で、従来の町長の行動が明らかにされ、新しい町長が、この運動の中から生まれてくる。同じように1万円の支出もすべて項目ごとに明らかにされている。情報公開は、それを徹底させることによって自治に内容を与えることになるのである。

<地方債発行による中央の地方規制>

地方自治を補助金が疎外していることは、よく知られている。だが地方の弱小町村にとっては、同じことが地方債の発行で見られることに言及しておこう。ニセコの平成12年予算の14.8%が町債である。私の経験法則が正しければ、市町村の予算での危険ラインは地方債の比率10%である。これ以下でなければならない。だがニセコはこれを大きく超えてなお町に余裕感さえある。その理由は町債への国からの補助である。過去の起債の累積67億7,699万円のうち、将来、国から交付される金額が、その49.5%の33億5,544万円である。事実、各種事業を行う場合、過疎債を発行して行うならば、その元利合計の70%のちに交付金に算入される。辺地債の場合は80%である。ニセコはこの種の起債を多様に組み合わせているのである。したがって、中央の地方へのベルトは、補助金から起債許可に移ったかの感があるといってよい。地方分権を確立するためには、起債メカニズムにもメスを入れなければならないのであって、起債の利子と元本の償還を交付金で持つという制度はいずれ廃止しなければならないであろう。

<地方財政自立のために>

こうした状況下での地方財政の自立のためには、すくなくとも2つのことが考えられる。第一は、シャープが考えた所得型の付加価値税による財源の充実である。シャープ勧告は都道府県税として所得型の付加価値税を事業税として勧告している（シャープ勧告第十三章A）。税率は15%とされ、その2分の1が都道府県へ、残り2分の1の7.5%が市町村へ与えられるとされている。通常、この市町村への分与が言及されていない。もし、このようなことが実現しているならば、それが、地方自治体の財政基盤の確立に大きく寄与することは明らかであろう。なぜならば、現在の事業税のように企業の利潤に課す場合に

は、景気変動の影響を大きく受けるけれども、付加価値に課すならば、課税対象ははるかに広く、しかも安定しており、その効果は大都市であればあるほど歳入基盤の強化に役立つからである。

よく知られているように、この所得型の付加価値税は財界の反対にあり、企業利潤にのみ課せられるものとなった。両者の違いは、付加価値の場合には、賃金部分と支払い利子部分にも課せられることである。たとえ利潤部分が景気変動の影響によって大きく変動しても、賃金部分は大きく変動することはない。国税には、景気感応度の高い税——法人税を与えるが、地方税はそれが小さい税を与えるという原則から、シャープが付加価値税を地方に与えることにしたのは正論であり、同時に、事業税は法人税の計算にさいしてコストとして法人所得から差し引かれるのであるから、それは黒字企業にとっては、財界が主張したように、企業への重課になるわけではなく、中央と地方との税の配分問題にすぎないのである。それゆえ、地方分権を口にし、財源の地方移譲を口にする人は、一歩進んで具体的方法のひとつとして、シャープ型の付加価値税を再考すべきであろう。この方向は、美濃部都政下の新財源構想研究会が主張しようとしたものである。

この点に関連して、2点を付言したい。第一点は、シャープ勧告が言及しているようにこの種の付加価値税は投資に与える影響が中立的である点である。企業が投資を決意するとき、増資によって行うか、借入れ資金によって行うかを考えるにちがいない。もし借入れ——戦後日本の多くの企業が行ったように銀行からの長期資金の借入れによったとすると、それへの支払い利子は企業にとってコストであり、その分、利潤は少なくなり、利潤に課せられる税はそれだけ減少する。他方、増資によって投資を行ったとすると、それへの配当はコストとはならず、利潤の中から支払われる。したがって両者には大きなちがいが生ずる。だが所得型の付加価値税は、利子も付加価値の一部であるから、こうした投資のための資金調達方法のちがいは、課税額に変更を与えない。中立的で望ましいのである。

もちろん、この点が財界の反対したかくされた理由のひとつである。だが

1990年代以後の日本経済の動きをみると、企業の投資資金調達は、銀行からの借入りに依存するという間接金融方式はその比重を減じている。東京証券取引所一部上場企業の資金調達のうち、銀行借入れによる長期資金借入れ割合は、1990～95年を平均してみると、全体の5.2%にすぎない。(堀内昭義『日本経済と金融危機』76頁)。そのウエイトは低下したのである。

第二の問題は、この所得型の付加価値の具体的計算方法である。シャープ勧告は、この点について数字例を示して計算方法を示している。それを一般論として示すと、一年間の売上金額から他企業からの購入金額を引いたものとなる。だがこれは付加価値金額ではない。投資への中立性に配慮した人が付加価値の計算には、なぜこのような手法を提示したかは、理解に苦しむ。なぜなら、他企業から設備の増強のために機械を購入したり、また原材料を多量に購入したりすれば、こうした計算方法では付加価値が減少することになるからである。つまり企業行動いかによって課税対象が操作されてしまう。

今日では一般化した流通過程で課す消費型の付加価値税は、当時存在しなかった。これは計算上極めて単純である。送り状を付し、前段階で支払われた付加価値税を控除することによって可能である。だが所得型の場合には、固定設備、原材料在庫、仕掛品の変動をとまなう煩瑣な計算を必要とする。シャープはそれを回避するため便法をとったのであり、所得型の付加価値税が定着しないのは、正確を期すことにともなう複雑な税務処理ゆえであった。これを解決する方法は、ケインズがその名著『雇用・利子および貨幣の一般理論』で展開した使用費用 (user cost) を利用することであろう。ここでは説明は省くが(『一般理論』第6章「所得貯蓄および投資の定義」、宮崎義一・伊東光晴『ケインズ「一般理論」コメンタール』参照)、期間中の売上金額からこの使用費用と、固定的減価償却費を引いたものが付加価値であり、使用費用は、期間中の他企業からの購入額に(期末の資本価値-期首の資本価値)を引いたものに等しい。つまり(他企業からの購入額-期間中の投資)である。シャープの便法は投資が抜けていたのである。したがって、現実適用は決して不可能ではない。

以上、地方自治体の財政基盤の充実について述べてきた。それが拡充するこ
都市政策 No101

とにこしたことはない。だが現実の交付金制度を利用し、必要のない事業を行わず、その地域にとって真の必要なものに集中的に資金を集めることによって、新しい福祉行政を切り開いた沢内村の深沢村長の事例もあるように、よき首長が登場するならば、地方行政の革新が可能であることを忘れてはならない。そこで節を改めて、自治体の首長の問題を考えることにする。

2) 自治体の首長のあるべき姿

自治体の首長は、少なくとも3つの能力を求められる。第一はイメージ創造能力であり、第二は、管理運営能力であり、第三は、計画立案能力である。

日本の政治家の多くが掲げる公約は“内容のない所に言葉がやってくる”典型である。これに対して、美濃部都知事誕生の場合——そして地方自治体ではないが土井社会党委員長誕生の時も、長州神奈川県知事の時も大衆社会化現象の中で、人々に新しい風を感じさせ、多くの人をひきつけるイメージが作られていった。革新自治体が生まれる時のほとんどが、このイメージ創造能力によるものだといってよいであろう。だがそれだけでは、自治体を動かし、変えることはできない。大切なのは自治体を管理し運営する能力である。

<もっとも重要な管理運営能力>

この管理運営能力においては、行政官出身者は圧倒的にすぐれている。地方自治体の首長の多くが、こうした人に占められている現状は、それにゆだねることによる安定性を——意識的ではないにしても住民がもとめているからであろう。もちろん官僚以外の人が選挙によって選ばれることも多い。だがこうした人のほとんどは、中央政府と地方自治体との複雑な行政関係、入り組んだ予算メカニズムを知らない。したがって意図するところが、法律、通達、行政の壁に当たって、動く方向すら見出されず、つぎつぎに行なわれる各部局の説明の前に、打開の方向を見出せないのが普通である。

この場合、実質上の権限をにぎっているのは予算編成担当部局の実務担当者たちで、かれらは自治省等の権力を背景に、かれらの意向に沿って自治体内部の各部局、首長、議会をも実質支配するようになってきている。これをくつがえす

には、かれら以上の行政能力とより深くしかも法、通達等の新しい解釈の上に立つ管理運営能力が首長とそのスタッフになければならない。神戸の宮崎市長は長い行政経験のゆえに、この能力を持った稀有な首長であったといったよい。

美濃部都知事は、こうした経験・能力を持ち合わせていなかった。美濃部都政を都内部で全力をあげて支えようとした日比野登氏は『財政戦争の検証』の中で次のように書いている。「美濃部知事が都民不在の都政の是正に力をつくしたといっても、こと財政に関しては、このような住民・都民不在のシステムは、基本的には改められることはなかった。その中で財政運営担当者は、財政管理を第一にして都財政の安全運転をしようとその実権を行使していたということが出来る」（同書7頁）と。

行政の中に一人異邦人として入った美濃部氏は、次第にイン・フォーマルなスタッフにたよらざるをえなくなり、そうした人が行政とのパイプを作り、責任なき形で介入しだしていく。その第一が小森武氏であった。小森氏は戦後、黄土社という出版社を作り、これを通じて大内兵衛教授を中心とする東京大学の経済学者グループとの親交を深めていった。と同時に都政調査会なるものを作り、美濃部都政の発足とともに、大内教授の意向をたいして、美濃部氏の相談にあずかり、都職員のトップたちから、「影の知事」と呼ばれていった。のちに、これに高橋正雄氏が加わり、「裏の知事」とよばれるようになった。それは、知事を支えて、その意向を実現させようとする都庁スタッフが不在であるばかりでなく、その動きすら把握できない孤立した知事のなせるわざだったといつてよい。^註

註 高橋氏は元九州大学教授で美濃部知事の学生時代の友人である。小森武氏は戦争中上海におり、マスコミの仕事を塚本素山の下で行い、九州大学を追われた高橋氏はそのもとで一緒に働いていた。塚本素山は右翼の大物でかれが大陸で行ったもうひとつが、児王誉士夫による児玉機関である。両者はその資金を臨時軍事費に依存していた。以上は、上海時代の小森、高橋氏を知る木村禰八郎氏からの聞き書きである。

財政担当実務者は中央志向で、新しいことを警戒する保守体質であり、職員も多くは、仕事が多くなることを好まず、良きことであれ悪しきことであれ、

新しいことをしようとする首長を望まない。何をしなくとも地方自治体は歳入があり、しないことによって歳出が減る。民間企業であれば、仕事をしなければ収入がなくなる。これが地方自治体と民間企業の違いである。したがって、地方自治体の財政を黒字にするのは何もしないことがひとつの方法なのである。財務実権者の保守主義は、こうした体質に根ざしている。こうした体質を変え、新しい自治体行政を進めるために首長はどうしたら良いのであろうか。

<シティ・マネージャー制に学ぶ>

アメリカの中小都市の多くで現実化しているシティ・マネージャー制を日本にモディフィケーションし適用する——これがひとつの方法であると考え。もちろん、地方行政組織がちがう以上、アメリカのように、議員を5人、7人、9人と少数にすることはできない。こうして選ばれた議員が市行政の専門家をシティ・マネージャーとして任命し、その業績いかんで、これを入れかえるという制度にかえることはできない。

だが地方自治体の首長は、アメリカのシティ・マネージャー制のように、選挙で選ばれた者は、具体的方針と人事権と監査権の3つが自らの手中にあると考えなければならない。人事権のない首長に役人は従うことはない。その人事権は適材を適所に配し、業績いかんで人事権を発動するという考えで、担当部局長をシティ・マネージャーの集まりとみなし、その間での行政競争を行わせることが必要である。もちろん、行政のすべてをこのように切りかえることはできない。自らが期したひとつのことを行う部局——それはひとつの課でも良い——それを行うに最適な人材が誰かを、局長等の討議の上に決め、基本方針を示し、その結果いかんで、シティ・マネージャーを入れかえるように人事権を発動する。業績いかんは、その人を推した局長たちにも及ぶ等である。

私の知るかぎり、宮崎神戸市政を支えたメカニズムはこれに近く、適材を選ぶため、人物評価が徹底して行なわれていた。

自治体の多くは、自治体行政を補完するために公社や株式会社などを持っている。そしてそのほとんどは、定年退職者がトップに天下っている。このような国と同一のことを行っているのは、これらの外郭団体の経営が活性化するわけ

がない。これらの運営責任者は、自治体の中堅職員が能力を見込まれて派遣され、目的が与えられ、その成果いかんで自治体内での次の部署が決まるというものでなければならない。この点も自治体内人事と同じである。

「自己監査は監査にあらず」は監査の原則である。監査はその専門家集団にゆだねるのが望ましい。その結果は必ず人事に反映させねばならない。

この種の監査担当者の中には、自治体を退いた者が過去の経験をふまえ、内容のある監査を行うことも考えられるが、とくに公社などには、こうしたベテランが、日常業務に加わらず、たえずその運営を監査し、首長に報告するシステムも考えられるべきであろう。

以上は、アメリカのシティ・マネージャー制のモディフィケーションであるが、アメリカでは19世紀末の地方自治体の政治的腐敗の中から、これを正すものとしてシティ・マネージャー制が生まれ、シティ・マネージャーたちの経験と知識とが、アカデミズムの中にフィード・バックされ、地方行政をいかに運営していくかというパブリック・アドミニストレーションの学が生まれていく。そしてそれが、アメリカ経営学を生みだすひとつの柱となっていくのである。今日、ニュー・パブリック・マネジメント等、企業経営の手法を自治体や公企業へという声が言われているが、本来はそれは逆であったことを指摘しておきたい。

<将来を予見する能力>

最後は、計画立案能力であるが、重要なことは、将来を予見し、自治体のなすべきことをきめる知識と洞察の上に立つ計画立案である。神戸市港湾局は早い時点で世界の海上輸送の中枢にコンテナ船が登場することを見抜き、コンテナ埠頭の建設を行った。今日、地方都市の中心市街地の崩壊が社会問題となり、それがダイエー、西友の展開したスーパーの閉鎖にまで進んでいる。アメリカで見られる現象である。だがヨーロッパとくにドイツの地方都市の中心市街地にはこうした現象はみられない。なぜか。こうしたこともふくめ、自治体の将来は、すぐれた計画立案能力の上にあるとあってよい。

都市問題と都市政策

柴 田 徳 衛

(東京都立大学都市研究所客員研究教授)

1. 都市の問題認識から都市政策推進へ

一つの事象をどの角度から取り上げて、そこに問題を見出し、その問題解決のための対策ないし政策をいかに立てるか——その取り上げる角度次第で問題把握のしかたは大きく異なってくるし、従って対策ないし政策も異なってくる。筆者の米国における留学中ないし大学の客員教授として滞在中にごく一般の学生ないし市民に接した印象では、原子爆弾としてこれらの人々がすぐ頭に浮かぶのは、投下直後の強大な茸雲であり、米国威信の象徴である。茸雲の下でどんな事態が起きたかはあまり知らされていない。被害の実態をスミソニアン博物館で展示しようと試みたら、確か退役軍人の反対で潰されたという。日本で原爆といえば、皆がすぐ思い出すのは言うまでもなく広島・長崎の地獄図である。こうした問題認識の違いから、米国では特に米ソ冷戦下では、その威信を示す原爆・水爆の拡大強化の政策が支持され推進された。日本では原水爆禁止運動が広く推進され、政府もそうした政策をタテマエとして守っている。

原水爆に対する米国の問題意識を日本では異常と受取るかもしれないが、例えば古い例で恐縮だが豊臣秀吉の朝鮮出兵（文禄・慶長の役）で北九州に名護屋城を築き、そこから大軍が勇ましく出陣し、加藤清正が虎退治に勇名をはせたこと等は日本のどなたも覚えていよう（少なくとも戦前はそのまでは十分教わった）。あるいは碧蹄館で明の援軍を敗ったことまで覚えているかもしれない。しかし朝鮮史の側からみると、この壬辰丁酉の倭乱では、1592年の4月の早春に日本の15万8千におよぶ大軍が釜山に上陸し、鉄砲を使い破竹の進撃で5月に漢城（現ソウル市）を占領し、加藤清正軍などは朝鮮北端まで進出する（日

本の中学校教科書でここまでの記述はある)。注目すべきは日本軍が田植、種蒔きの始まる4月に侵入したことでそれらの作業が出来ず、秋に入って食糧収穫ができないことに加え、同年6月頃から各地でゲリラ戦が起こり、李舜臣らの水軍で日本からの物資補給は困難となり、冬の年末にむかい日本軍と朝鮮民衆とともに大量の餓死者、病死者、凍死者を出したという。こうした悲惨な悲劇と被害までは、今日の日本側には一般にあまり認識されていないといわねばなるまい。

都市における一つの事象を、特に爲政者がどの角度からいかに「問題」として認識し取り上げるかが、それをその角度から処理するための対策・政策となっていく。

2. 都市問題の認識と政策樹立の例

都市自身は、古代ギリシャ・ローマ時代あるいはそれ以前から形成されたといえよう。しかしここでは近代資本主義が展開し始める17世紀後半から産業革命を経て工場を中心とする大都市が育つ過程を、イギリス、それに後れる米国、日本についてみて、それぞれの国で何が都市問題として取り上げられ、それに対していかなる政策が出されたかを見よう。

A) イギリス

近世のイギリスがヨーロッパそして世界に新興国として抬頭するのは17世紀の頃といえよう。同国で1600年に東インド会社が設立され、アジアへの進出がはかられ、17世紀後半には世界の先端を担う産業革命が開始される。ロンドン(1770年で人口70万と推定される)を始め、各地に都市化(都市人口の急増)が進む。

そうした都市化の進展につれ、朝野を震撼させた問題は、伝染病特にペストやコレラの流行である。インドやアジア南部に棲息していたペストの保菌ネズミやその病原体が、先の国際交流、特にインド進出の代償としてイギリスの都市にもちこまれ、1665年(ロンドン大火の前年)にロンドンの大流行をもたら

し、「黒死病」と恐れられながら短期間で都市人口の3分の1近くもの多数を死亡させたといわれる。

さらにインドのガンジス川流域などにあったコレラ菌（アジア型）が、同じくイギリスのインド制覇の見返りとして、ペストに続いて宗主国イギリスの都市に入って猛威をふるい、1817年などの大流行では、大都市が「コレラ伏魔殿」になると恐れられた。

統計学の祖といわれるジョン・グラント（John Graunt）は、『死亡表の諸観察』（久留間鮫造訳、栗田書店、昭和16年。著者による本書序文は1661年）で、項目の最初を「埋葬の記録は1592年の黒死病から始まった」とし、以下教会の死亡記録を詳しく調べながら、ロンドンの死亡統計とそこにおける伝染病の大きな被害、さらにどのような都市環境でその被害がひろがるかを詳しく記述する。

こうした認識を受継ぐ形で都市政策を展開したのが経済学の祖といわれるウィリアム・ペティ（William Petty 1623-87）である。彼は『ロンドン市の成長に関する政治算術』（1682年）を著述する。そこで国民所得計算から市民1人の値うちを69ポンドとし、ロンドンの人口（当時67万で40年間に倍増してきた）を、都市政策として将来拡大させるか縮小させるかを検討する。そして両者それぞれの場合の防衛、治安、産業活動、社会福祉、公衆衛生等の各ケースにつき損益計算をし、結論として拡大策をとり集中・集積のプラスをとれ、但しその際伝染病被害のマイナスが増大しないための政策をもとるべしとする。ではどのようにその被害を最小とするか。

細菌学知識のない当時、対策は伝染病発生と同時に周辺住民が発生源からできるだけ速やかにそしてより遠くに避難することとする。すなわち、先の統計から、伝染病発生で平均12万人が死ぬ（これが都市問題の中心認識）が、先の1人の値うち69ポンドを乗ずればこれは830万ポンドほどの社会損失になるとする。そして伝染病発生と同時に、周辺半マイルの住民をロンドンの外周35マイルの地に3ヶ月間避難させれば、交通、宿泊費等を計算し経費合計5万ポンドと計算する。すなわち5万ポンドの経費で伝染病による死から免れ、830万

ポンドの社会的損失を受けないですむとし、そうした都市政策の推進を勧告するのである。(ペティ『租税貢納論』(岩波文庫)巻末補論第2章等参照)

19世紀後半に入り工場の集中、劣悪な居住環境のひろがりとともに、コレラの伝染もひろまり、英国の死亡率は人口1千につき1820年代に30人台だったものが同46年には56人と急増し、都市部ではその死亡率が農村部の2倍となり、寡婦・遺児の増加につれ救貧法によるそちらへの財政支出も増加し不動産所有者層の税負担も重くなってきた。

こうした認識における都市政策の延長上に、チャドウィック報告(「イギリスにおける労働者の衛生状態」)が1842年に出されて、都市の行財政整備を通じる生活環境の整備を強調し、同48年に公衆衛生法 Public Health Act が公布され、その視点から住宅の改善、道路の整備等が進められた。その間経験的に悪水だまりから伝染病が発生・伝播しやすいことが分かり、下水道の建設工事が1855年にロンドンから始まり、都市の行政組織も、教区 Parish から下水道流域区中心となって、ここから近代的ロンドンの行政区域が発発してきた。ドイツ等ヨーロッパ諸都市もこれに続き、ミュンヘンなどは、下水道普及のおかげで人口1万当りの腸チフス死亡率が、1872年の24.0から95年には0.4と著しく減少している。

こうした都市問題の認識の延長上で20世紀に入り、労働者を郊外の緑地に分散居住させる田園都市論からニュータウン政策、さらにロンドンの周辺グリーンベルトに衛星都市を散在させる都市政策へと展開してくる。(柴田『都市と人間』第2章「都市の思想史」参照)

B) 米国

新大陸米国の都市化が本格的に始まるのは、19世紀後半の南北戦争(1861年～65年)が終わり、69年における大陸横断鉄道完成、70年ロックフェラーのスタンダード石油会社設立あたりからである。米国最大の都市ニューヨークの人口も、1850年の69万から、70年148万、90年251万、1900年344万と急増している。こうした急増をみたのは、欧州旧大陸から新天地米国を求めて、大量の移

民が多くその玄関口ニューヨークから流入してきたためである。英国と違い、言語・風習・教育水準の異なる諸人種が短期間に米国都市へ流入し続け、それらの人々が世紀末から20世紀初頭にかけて、米国の東部から西部の都市へ流入し移動し続けてきたのである。

都市施設の整わぬうちに、言葉も文字も分からぬ移民が新しく流入し続ける——そこから起こった問題は、それら新来者の無知を利用してのボス支配による市政の腐敗・汚職であった。有名な例としてニューヨーク市のタマニー・ホール (Tammany Hall) がある。その歴史は古く、1789年に一種の慈善団体として同市に設立されたが、19世紀に入るにつれ市政を背後から操る民主党の指導ボス組織となり、特に1860年代から先の貧しく米国での生活知識のない新入移民に就職を斡旋したり、冬の燃料や暖かい食物さらに住宅等を斡旋して移民票を買収し、市政を思うままに支配した。その代表ボス・トゥイード (Boss William M. Tweed 1823-78) などは有名である。

これに対し、19世紀末から20世紀頭初にかけて、市政腐敗の打倒を求める運動が起こってくる。有名な代表例は、新聞記者リンカーン・シュテフェンズ (Lincoln Steffens) で、「都市政治の恥」(The Shame of the Cities) を1904年に発表して全米都市にひろがる腐敗を指摘し、「醜聞あさり」とあだ名された。

こうして都市行政の改革と民主化、能率化を求める研究や運動が起こってきた。まずその最初は、先進ヨーロッパ諸都市に行政の前例を求めることで、アルバート・ショウ (Albert Shaw) の『イギリスにおける都市行政』(Municipal Government in Great Britain) 1895刊行あたりが有名であり、今日からみて都市問題研究の米国における最初といえる。本書では、英国の経済発展につれ大都市がどのように形成され、その都市行政にいかに住民参加が行われるかを一般論として追求し、続いて都市の代表としてグラスゴウ、マンチェスター、バーミンガムそしてロンドンと個別に検討している。それらを通ずる都市政策として、前項でのべたような公衆衛生視点からの上下水道事業そして住宅や交通、文教政策を紹介していく。さらに19世紀末に登場してきたガ

ス・電気等に対する都市独占事業（今日の公営企業）を紹介する。最終章には Metropolitan Problems（大都市問題）なる語も登場する。さらにこれに続く形でミロ・マルトビーの『イギリス地方行政』が1897年に刊行され、上記研究をさらに詳しく解説する。

こうして20世紀に入るにつれ、米国の大都市行政において、いかに腐敗を排除して、住民参加を保障し増大させるか、市政の合理性を求め能率をあげるか（ここに市政の技術的専門職として市支配人 City Manager 制度が採用され始め、政治家としての市長を実務面で補佐する制度がひろまる）が都市政策の中心となった。1922年に東京市長後藤新平に招かれて来日したチャールズ・ビーアド（Charles A. Beard 1874-1948）が、科学的都市行政を研究調査するための東京市政調査会設立を提言し、名著『東京市政論』（1923）を刊行したのは、米国における上記の研究方向の日本にむけての延長である。

第二次大戦後、米国の都市では、中上流階級が郊外の緑地に一戸建てを求めて大量に拡散するとともに、空洞化した都心部に南部あるいは中南米から大量の黒人そしてスペイン語系の低所得者が流入してきた。その結果大都市中心部にスラムがひろがり、人種の摩擦、犯罪や暴動といった都市問題が深刻化してきた。ベトナム戦における敗北も、それを増巾させたといえよう。

その後の公民権運動、最近の長期にわたる経済の好況等でこれら都市問題の表面化は納まっているかに見える。それに対し今問題として提起されているのは、郊外へのあまりの広大な分散と自然や農地の破壊、そして中心商店街の空洞化、崩壊である。郊外への分散は、自動車（マイカー）交通への徹底した依存、エネルギー浪費の増大や大気汚染、さらに自動車を運転できない高齢者層の居住生活困難を意味し、いま一度中心市街地の復活と活性化、そのための快適・安価な公共交通の復活が都市政策として求められている。

C) 日本

日本では都市の何が問題として認識され、それに対しどのような都市政策が出されたか。やや古くさかのぼるが、英国都市における問題認識が17世紀後半、

ロンドンの大火（1666年）前後に始まるとのべた。その同じ66年に生まれ、後に江戸の都市問題とその政策論を展開した有力者に荻生徂徠（1666-1728）がいる。その主著『政談』（全4巻、1726頃成立）で、「江戸には諸国から天秤棒かつぎの小売人や日雇い人夫といった下層民がとめどもなく流入し、一朝事件が起れば暴動を起こしやすい。そうした下層民は江戸の邪魔ものだから『人返し』として郷里に返してしまえ」（意識）とする。

先のグラントの研究やペティのロンドンの市民一人の値打ち67ポンドに対し、江戸のそれは「マイナス」と認識する形である。

世界史における伝染病の流行からみると、英国は東アジアまで遠征し、その代償にペストやコレラといった激的な短期大量に死者を出す伝染病が人口集中の英本國都市にはやった。経済発展の離陸期に、貴重な労働力を大量に喪失し、市民（労働）の値打ちを相応に重視するところから都市政策が出発した。

江戸時代は、世界史でも例をみない鎖国政策（ブータンや朝鮮民主主義人民共和国では現在も事実上その政策を例外的にとっているが）を長期間とり、海外でみるような大量死を瞬間にもたらす激的な伝染病は経験しないですんだ。もちろん同じ伝染病でも、結核は朝鮮（高句里、百濟、新羅）の国内動乱で大量に渡来人が日本国内へ流入した7世紀前後（100年間に100万人は流入と推定）に、また梅毒はコロンブスの新大陸発見後、ヨーロッパから東へめぐって鉄砲伝来の1543年以後日本へもたらされている（厳密にはそれ以前倭寇が南シナ海沿岸で暴れてこれをもたらす）。しかしこれら日本へもたらされた伝染病は、個人から個人へ、いわば1、2、3と算術級数的にひろがるが、先のネズミやノミ、蚊、汚水等による激的な伝染病は、2、4、16、と幾何級数的に急激にひろがり、短期間に大量の死者を出す。

もちろん奈良時代すでに天然痘の流行があり（735年や737年）、奈良の大仏建立の一因をなすとされるが、一般に激的な伝染病の大流行は徳川の鎖国時代をとれば欧州先進国の都市に比し、それほど大きな規模でなかったといえよう。1858（安政5）年に日米修好通商条約が調印され、正式に開国となったが、まさにその開国したばかりの時に長崎から始まるコレラの大流行で、江戸から北

の函館にまで被害はひろまり、以後度々流行がくりかえされ、明治にはいっても西南戦争の兵士参戦などを機に大流行がくりかえされる。

徳川の江戸時代を通じ農村からの労働力流入が平和と鎖国で十分にはかられたため、度重なる火災の焼死者対策も十分立てられず、都市政策の中心は將軍や大名の支配中心である城そして武士階級を災害から守り、その威信を高めることが中心であった。

明治維新とともに御一新といわれ、すべて新しくなったといわれるが、都市問題の認識は、後進国の日本を先進国にみせるためのショー・ウィンドウとして飾ることが第一とされた。すなわち東京の新橋（明治5年にここから鉄道が横浜に通じ、海外文明の東京における受入口に当たる）から都心（日本橋）への道を飾る銀座煉瓦街の建設（明治10-1877年に一応完成）、さらに第一勸工場（同11-1878年）、鹿鳴館（同16-1883年）などの洋風建築が建設されたが、市民の日常生活からみた大都市づくりには縁が遠かった。従来の大名や神社仏閣の閉鎖的旧式私園に公園という名の看板を出すに止まっていた。しかし、純洋風公園を都心につくることが1889年に東京市区改正設計で提案され、日清戦争で遅れたが、1903年に皇居から新橋側にドイツに範をとる日比谷公園が完成している。西欧での公園とは、古代ギリシャのアゴラやローマのフォーラムに淵源をもち、平等な資格の市民がそこに集まり、自由に発言する民主主義の原点という意味をもつ。日本で初めてつくられた本式洋風日比谷公園が、その意義に従い、日露戦争講和条約に不満をもつ民衆の明治38-1905年9月における焼打事件の場となったのも、当然のなりゆきだろう。

開国とともに流行した伝染病は、明治に入りコレラを例にとれば、1879年同86年等に大流行し、それぞれ10万人以上の死亡者を出した。こうした被害がさらに大きくひろがれば、先の英国例でみたような都市問題としての認識がなされ、公衆衛生そして環境改善のための都市政策も大きく出されたはずである。しかし不幸にも（幸いにもというべきだろうが）19世紀末にドイツ等に留学した日本のすぐれた医学研究者、北里柴三郎、志賀潔、野口英世等が、世界最高水準の細菌学の研究成果をあげ、生活環境を改善し下水道などをもうけなくと

も、予防注射で恐ろしい伝染病（結核や癩等をのぞき）を制圧できるようになってしまった。

「都市問題」なる用語を日本人で最初に使い、その内容を解説したのは誰か。筆者の知る限り片山潜による「欧米の都市問題」（1894—明治27年）である。彼が米国アイオワ州グリネ大学に留学した後の卒業論文としてまとめたものであり、本稿前出2（B）「米国の項」でのべた研究成果を吸収しまとめたものである。筆者のグリネル大学図書館における調査によれば、先に紹介したアルバート・ショウに対し、片山は同大学で2年ほど下級生となっており、片山が読んだはずの図書や論文に *Municipal Problems* を冠したものが出てくる。

片山潜が正式に「都市問題」とは何かを日本で論じたものに、『六合雑誌』1900年3月刊の231号がある。「都市問題に就いて」（58頁以下）の彼の論文で、「都市問題として第一に研究すべきは市制なり」として市行政の自治の実を強化することを取り上げ、「第二に……都市衛生問題なり」そして都市交通、都市財政、市民教育、福祉事業等の問題を順に取り上げる。以後具体的にとるべき都市政策として、首都制度、水道、市街鉄道、借家問題、消防等につき、「東京経済雑誌」「労働世界」「東洋経済新報」等々に論文を発表する。（柴田『現代都市論』第2章第2節 4.「都市問題の思想的展開」参照）

まことに後年の彼からは想像もつかない穏健改良主義の政策提案である。しかし富国强兵を第一とする明治天皇政府は、こうした都市改良の政策をもむしる弾圧に出、20世紀に入るや「資本主義の下に於て都市改良の容易に絶対に望まれぬことを自覚した今の予は別段に興味を持たないが……」（『自伝』1922年改造社271頁）として、片山は当時のいわゆる過激派に次第になっていく。

彼と前後して米国に留学した安部磯雄の『応用市政論』（明治41年）や、第一次大戦を通ずる日本の大都市成長と大正デモクラシーのもとで都市研究を大きく進めた関一や池田宏の古典的名著は、本追悼集の主である故宮崎辰雄氏の編集代表による『地方自治古典叢書』全六巻にまとめられているので、読者は是非本論文末に示したそれらを参照して頂きたい。

こうして大正デモクラシーの波にのり、日本の誇るべき都市研究の成果も大

きくあがり、後藤新平とチャールズ・ビーアドの力による東京市政調査会の設立と月刊雑誌『都市問題』の発行（1925年5月）、大阪市長の関一による市立大阪商科大学（現大阪市立大学）の創設（1928年）と近代的都市行政の人材養成をはかる「市政科」の設置等は、今日からみて極めて意義が深い。また1919年にやっと制定された都市計画法（まだ中央集権的色彩が強かったが）と市街地建築物法や、その前後に出された福田重義による新東京計画などは、ともあれ時代を動かすものであった。その頃から昭和に入り、民間鉄道による大都市郊外の開発も、先立つ小林一三や五島慶太、堤康次郎等により大きく進んだ。

しかしこうした動きも、1931年から始まる満洲事変から、日華事変、太平洋戦争、本土空襲……と戦時下にはいり、日本の都市は防空や疎開を第一としながら大部分焦土と化してしまった。

第2次大戦後、日本の都市は何を主問題とし、それを解決ないし達成するためにどのような都市政策を採用したか。ポイントを要約すれば、焦土から早く復興し、少しでも高率の経済成長（生産性向上）を求め、そのための都市づくり政策の基本を進めたのである。特に「もはや戦後でない」「所得倍增計画」が唱えられた1960年代を通じ、地方農村から大都市への若年人口流入が顕著となった。世界共通にみる第2次大戦後の急速な都市化傾向でも、日本の特色は、その流入人口が皆同じ日本人（米国なら黒人そしてスペイン語系等多種）で、言語風習が共通するのみならず、教育水準も比較的高い均一水準だった（発展途上国ではこの点が著しく「困難」）ことである。そして若者の单身離村（普通の世界常識は老人子供を連れての挙家離村）が大量に続いた。昭和29-1954年東京世田谷商店街に始まった東京大阪等大都市への集団就職という形は、64年に35道県から年間7万8千人に達し、それが77年まで続き、その間「集団就職列車」という他国では軍事動員以外考えられぬものが盛んに利用された。

従って大都市に元気な若者が溢れ（1962年で東京都人口のうち65歳以上が僅か4.0%、20歳代が30%に近くと、後者は先進国大都市の2倍も占めた）、これら若者が年功序列による低賃金でありながら、大量生産の列に容易に適応し、明日の出世を期待しながら今日は早朝から深夜まで「金の卵」となってよく働

いた。金融の資金は産業の設備投資中心にむけられ、工場用地買収と先進国最新最良の機械購入にむけられ、消費者金融や特に住宅金融には市中金融においてほとんどむけられなかった。さらにその産業資金で海岸を大幅に埋立て、そこで輸入した石油を精製し、同時に火力発電、製鉄、石油化学等の工場を最も能率よくそこに結合させるコンビナートが大都市近くの湾岸につくられ、その重厚長大産業が日本経済の牽引力となった。同じく財政の資金は経済基盤強化のための道路・港湾・ダム・工業用水づくり等の公共事業に重点が置かれた。

質的に均一で従順によく働く元気な若者労働力が、毎年豊富に大都市に供給し続けられたため、都市問題の中心は前言したごとくより高度の生産性向上であり、そのための関連施設整備が都市政策の重点に置かれた。ただ集中し続ける若い働き手の住居とそこから職場への通勤手段の整備は、都市政策として必要となり、近郊に「高遠狭」族がひろがることとなった。より高い値段で、より遠くのより狭い住宅に住む郊外族の形が広がった。一戸13坪の狭さにダイニング・キッチンを備える等は、高速満員電車による長時間通勤とともに、生活の質を犠牲としての高度経済成長政策を進めた成果である。それによるめざましい都市部の経済発展は讃えねばならないが。

3. 新しい都市問題と新しい都市政策

前項(C)でのべたように、第2次大戦後の日本経済は、その恵まれた条件(海外の戦争特需で儲け、国内に動乱のなかったこと等も加えねばなるまい)を最大限に利用し、たしかに世界も驚く高度成長を遂げてきた。だがその過程で1990年代に入り、バブル経済の崩壊と前後し、それら恵まれた条件が消失し、日本がまだ経験したことのない新しい都市問題が静かに、だが確実な足どりで抬頭してきた。

まず過疎地のひろがりであり、少子高齢化の進行である。第2次大戦後農家の次、三男のみならず長男までが大都市へ出てしまい、高齢者のみが残され、最近では例えば、広島県神石町、高知県池川町、愛媛県関前村等々では65才以上の人口がそれぞれ40.9%、40.5%、44.2%と町村人口の4割をこえている。

こうした過疎地がいま全国面積の48.9%に及び（「過疎白書」1999年9月）、ここでは若者の数は極端に少ない（先の関前村の15才以下人口は村全体の8.8%）。日本経済を支えた地方農山村における若者の都市への供給力は枯渇してきた。

若者の集まる大都市ではどうか。そこでの子供の出生数が、いまや急減している。戦後1947年の日本全体のそれが270万人（合計特殊出生率4.54）だったのに、98年には120万人（同1.38）と半分以下に減少し、人口が1967年以来1100万台を保つ東京都の出生数は、72年まで毎年23万人余であったものが、オイルショック以後減り続け、95年に10万人を割っている。日本経済が発展し、都市に欲望を刺激する商品やサービスが氾濫し、女性の社会的進出とあいまって非婚・晩婚化が進み、子供がいない或は子供をもう一人多く産む余裕がないとか、産んでも住宅難から居場所の余裕がない、さらに子供の教育費（お稽古ごとや塾通いを含め）もかかり過ぎるなどとして、子供のいない或は一人っ子家族がふえている。また後進国日本が先進国に早く追いつくための受験暗記式画一教育が明治以来進んできたが、個性的独創的な世界に訴える新しい人材の養成は大きく後れてきた。

今後の日本都市政策の第一の重点は、まずハード面で高齢者、妊産婦、幼児、身体障害者等が、安心して生活し町を歩ける都市づくりを進めることである。車椅子や乳母車を押して都市のいかなる場所にも楽に行けるバリア・フリーの都市づくり、つまり安心して子供を産み育てられる施設づくりを進めることといてもよい。本州から四国に三本の長大橋を架け、海底10キロほどのトンネルを含む東京湾横断道路を建設する世界最高の土木技術と豊富な資金を誇る日本経済である。その技術と資金力で全国に1万732箇所（平成8年末）ある道路横断歩道橋（30段余り急傾斜階段のつく）に小型エレベーターか緩傾斜スロープ（車椅子や乳母車が利用できる）を付設し、赤ちゃんを連れた若いお母さんも、楽に市内のどこへも行けるようにしたい。また東京の都営住宅だけを例にとっても、4階ないし5階の中層住宅でエレベーター付設可能の棟数が3600あり、そのうちそれが付設されたのはまだ1割強である。1基付設に平均6千万円前後の経費で、その付設費のうちエレベーター装置自身は2割ほどであり、

大部分は土台その他建設関係費という。日本全体のこうした中層住宅で可能な限りエレベーターを1基づつ付設すれば、年間1兆円の予算で1万7千棟近くに付設できる計算だ。

JRの駅数は全国6社で4630（交通年鑑平成10年度）ある。年間輸送人員135億人とJRの2倍近くある民間鉄道を加えれば、駅の数は一万を超えよう。その大部分にエレベーター、エスカレーターを設置し、身体障害者用誘導警告ブロックをつけ、乗客が迷わぬよう情報提供装置をつけ、バス乗客にも類似施設を充実させ、年寄りや妊産婦も町へ楽に外出できるようにさせたい。ただそのためには、公共交通機関に赤字経営が多いので、都市生活のための公共施設として必要な財政援助を講じねばならない。

以上ハード面をのべたが、ソフト面で、働く女性が妊娠出産し育児をする期間、会社が給与の援助をし、復職できるポストを確保するとか、保育所とその要員の教育訓練等々の配慮が介護保険関係とあわせてまず十分なされねばなるまい。また定年後を含めた生涯教育、生き甲斐ある生活の充実等々が都市政策の重点となってくる。

日本都市政策の第二の重点として、前にのべた少子高齢化はつまり労働力の不足を意味するので、それに対する政策が不可避となる。日本経済が今後も発展するとすれば、若く元気な働き手がより多く必要となるが、国内でその供給数は限られている。海外、特にアジア近隣諸国からそうした不足する働き手を招くほかない。国連の発表によれば、日本は労働力を維持するため、今後50年間で、年間60万人の移民を受け入れる必要があるとされている（日本経済新聞2000年5月13日）。

これまで日本の都市は、大量の海外移民を受け入れ、それらの人々が快適に満足して生活してもらう経験をもたせる政策がおよそ乏しかった。都市にハード、ソフトの両面でそうした体制が考慮されてこなかった。各国語による標識、公共団体でのそれらの外国の人々の対応は、神戸市とか横浜市といった例外を除き、一般に大変遅れている。優秀な技能をもつ海外の人々を、家族をふくめ日本の都市で快適に過ごしてもらう政策が20世紀の日本に新しく求められると

ころである。(東京都外国人相談研究会編『外国人相談ハンドブック』ぎょうせい, 1998年)

日本における経済成長第一の都市政策は、その恵まれた条件により、戦後1990年頃までめざましい成果をあげた。しかし今21世紀に入るにつれ、その恵まれた条件が大きくマイナスに転じ、新しい都市問題を生じていく。予算編成はとかく前年度踏襲型と前例尊重できたが、あたらしい都市政策は、思いきった変革を出さねばならない。予想はとかく外れることがあるが、本論文の想定される少子高齢化による都市問題は、21世紀に確実に訪れるものである。このままでは、日本はやがてアジアの老小国になっていく。

参考資料

編集代表 宮崎辰雄「地方自治古典叢書」

(財)神戸都市問題研究所発行 (複製版 昭和63年～平成4年)

1. 関一『都市政策の理論と実際』(昭和11年)
2. 安部磯雄『応用市政論』(明治41年)
3. 安部磯雄『都市独占事業論』(明治44年)
4. 池田宏『都市経営論』(大正11年)
5. 片山 潜『都市社会主義』(明治36年)
同 『鉄道新論』(明治29年)
6. 関 一『住宅問題と都市計画』(大正12年)

柴田徳衛『現代都市論』(東京大学出版会1976年)

同 『日本の都市政策』(有斐閣1981年)

同 『都市と人間』(東京大学出版会1985年)

石田頼房『日本近代都市計画の百年』(自治体研究社1987年)

酒井シヅ編『疫病の時代』(大修館書店1999年)

柴田徳衛・中西啓之編『クルマと道路の経済学』(大月書店1999年)

消費者問題と生活行政

伊 賀 隆

(流通科学大学学長)

1. 消費者問題の起点

人々の生活は、モノやサービスを消費することによって、営まれる。そのモノやサービスは、生産することによって調達される。したがって生産は、人々の生活を支える基盤である。生産と消費は生活という車を動かす両軸である。しかしこの両輪は、必ずしも同じペースで回転するわけではなく、そのため生活の安定が破れる。

われわれの社会では生産者と消費者とが分離されており、両者の足並みを揃えるための装置が必要である。高度に発達した分業社会では、自分の必要とするモノやサービスを他人が生産し、自分の生産するモノやサービスを他人が消費する。このような生産者と消費者とを分離することによって、社会全体の生産力が向上し、その結果として現在のような豊富で多彩な生活が可能となったのである。

しかし生産者と消費者の分離によって、いろいろな消費者問題が起きる。その第一は情報の屈折である。不当表示や誇大広告に始まり、欠陥商品や有害商品の情報秘匿など、消費者の信頼をこわすようなことが、次々と発生する。当然そのことによって、消費者が被害を蒙るから、対策を考えなければならない。法的規制によって禁止や補償を命じたり、消費者が商品テストを行った結果を公表したり、さまざまな対策が考えられる。状況によって各対策を使い分けたり、逆にセットにして相乗効果を引き出ししたりして、臨機応変に対処することが必要である。

生産者と消費者の分離によって起きる消費者問題の第二は、需要と供給の調

整である。市場経済というのは、個人の自主・自律・自責を根本の原則とした上で、生産したいと考える人は自由に生産できるし、消費したいと思う人は自由に消費できる。その結果生じる需要と供給の不一致は、市場で価格が変動することによって調整される。供給が需要を上回れば価格が下落し、生産者は損失を蒙るから供給を抑える。反対に需要が供給を上回ると価格が上がり、生産者は利益を得るから供給を増やす。このような価格変動によって、生産と消費とがおおまかな所で一致することになる。

しかしこのような調整が、つねに有効であるとは言えない。需要には実需要と仮需要とがある。仮需要は将来の価格変化を予期して危険を避けるための需要であったり、逆にその危険を利用して儲けるための需要であったりする。こうした仮需要によって価格の変動が増幅され、生産と消費の一致が妨げられる。第一次石油ショックの時の狂乱物価などは、その代表的な例である。

このような欠陥があるにもかかわらず、価格変動によって需要と供給を調整するという、いわゆる市場経済には、見落とすことのできない長所がある。市場経済の下では、生産者も消費者も自主・自律・自責の原則に基づいて、あらゆる経済活動を自由に展開することが許されている。逆に言えば、生産者も消費者も自分の計画に従って誰の干渉も受けず、自由に活動してよいが、その活動によって生じる結果については責任をとらなければならない。このことが歯止めとなって、自由経済がアナーキーな混乱状態に陥ることを防いでいる。市場経済の対極にある統制経済は、他主・他律・他責の原則によって運営されるから、経済の活力が失われるのである。緊急避難的な目的で統制を短期に採用することは止むを得ないが、1年以上もの長期にわたって続ければ、必ず活力を低下させてしまう。

以下では、生産者と消費者の分離によって出てくる消費者問題のいくつかを例示的に取り上げ、それらの問題の処理について検討してみよう。それによって生活行政の方向も、自然と明らかになると思う。

2. 欠陥商品の問題

50年代の直前に、多くの消費者団体が設立される。48年に主婦連合と地域婦人団体協議会（後の地婦連）、そして49年に関西主婦連合会が発足する。49年には、消費生活協同組合法が制定される。その背景には、欠陥商品や有害商品の続出という状況がある。消費者団体はこの問題をいち早く取り上げ、消費者に警告をする。マーガリンや牛乳を分析して、それらの成分が表示されているものと違うことを突き止めたり、タクアンにオーラミンという発ガン物質が使われていることを発見したり、砂糖使用と称しながら、サッカリンやズルチンを使っていることを明らかにしたりして、消費者の注意を呼びかける。さらに進んで、ヘアスプレーに引火性のエアゾールが使われていることや、ホルムアルデヒドの滲出するユリア樹脂食器の摘発など、問題は次から次へと指摘されていく。70年代には、タール系食用色素やチクロ、そしてAF2が摘発される。こうした問題が、消費者の覚醒を促し、その後の消費者運動を進める原動力となった。

すでに48年という早い時期に「暮らしの手帖」が創刊され、日用品についての比較テストが発表されている。61年になると日本消費者協会が結成され、科学テスト、品質テスト、表示性能テストを着実に実施していく。69年には消費科学連合会が設立され、これまたテスト中心の活動を進めていく。こうしたテストは、消費者団体の資金や人材に対する制約のため、科学的厳密さに欠ける点もある。生産者や専門家はその点をとらえて、不十分さを批判するのであるが、それは消費者運動というものの性格を理解していないことによるものである。消費者団体が商品テストをしてその結果を公表することは、消費者が自らの力で商品情報を作り出すという点に意義があり、外部からの介入なしに「消費者の消費者による、消費者のための」情報という点に価値がある。生産者はこれを一つのスプリングボードと考え、消費者によるテストの追跡をして商品の改良に役立てるべきであろう。また生産者の方で行ったテストについて、その客観性を保証する方法として、消費者団体に追跡調査を依頼することもあってよい。

もちろん商品の欠陥性や有害性の程度が大きくなると、消費者団体の守備範囲を超えることもある。55年の砒素ミルク事件、62年のサリドマイド事件、68年のPCB事件などは消費者運動の手に負える問題ではない。極言すれば、これらは市場経済の根底にあってそれを支えている「信頼関係」を破壊するものであるから、公権力を背景にした行政機関に対処を求めなければならない。このような問題を市場経済の内部で解決しようとする、時間を空費してその間に被害が拡大してしまう。欠陥の公表－消費者の不買－生産者の倒産という方法では、緊急の災害を処理できない。このような状況の下では、公権力の介入も止むを得ないのである。

3. 物価問題

戦後すぐの時代は、工場設備が戦災で動かず、資材の不足で生産がはかどらず、そのため際限のない物価の騰貴に直面する。公権力による統制は至る所で破綻し、人々はヤミ取引によって辛うじて生活を維持する。インフレの反対運動が各地で展開され、隠退蔵物資の摘発が野火のように広がる。その後、日本経済も漸く立ち直り、50年代の復興から60年代の成長へと進んでいく。そしてインフレーションも、終熄していくことになる。

60年代に始まった経済成長は、生産力を大幅に拡充したが、それにともなって新しいタイプの物価問題が出現する。管理価格がそれである。

66年に、公正取引委員会は家電各社に対して、テレビなどの価格協定を廃止するよう求めた勧告を出す。その発端は、カラー・テレビの二重価格である。19インチ・テレビの輸出価格は国内販売価格の40パーセントであり、このあまりにも大きな価格差が内外の非難を招く。まずアメリカの業界が不当な安売りであるとして、声を揃えてダンピングを攻撃する。そして日本の消費者団体は、不当な高価格であるとして、カルテルの撤回を要求する。家電業界は低価格であるとして非難され、高価格であるとして反対される。二重価格の矛盾が、腹背の攻撃を招いたのである。

家電各社は公正取引委員会の勧告を拒否し、5年越しの争いとなるが、71年

になってようやく同意が成立する。そして一件落着かと思われた所へ、新しくヤミ再販の問題が飛び出す。

ヤミ再販の問題というのは、家電各社が小売価格を決め、その価格で消費者に販売するよう小売店に強制することであり、それに従わなければテレビの出荷を停止するといつて、小売店を脅かすのである。これは法律で禁止されている再販であるため、公正取引委員会が撤回を要求したのである。その要求を、家電各社は拒否する。

消費者団体はそれに反発して、カラー・テレビの不買運動を呼びかける。家電業家は二重価格問題に続いて黒星を重ねたわけで、公正取引委員会の援護射撃もあって、不買運動は成功し、家電各社は価格を引き下げることになる。しかしこの問題によって、市場経済の脆弱点が露呈された。

再販価格は管理価格の一種であり、生産者が長期にわたって獲得できると予想した利益を基本にして計算した価格であつて、それを消費者や流通業に強要するのである。したがってそれは、需要の状況によって変動する市場価格とは対極に位置するものであり、市場経済の前提に違反した価格なのである。言わば、生産者の市場支配を前提として成立する価格である。

再販価格による市場支配を可能にするのはその価格の中に含まれた宣伝広告費と流通経費である。宣伝広告費はマスメディアを操って、ブランド・イメージを確立し、強化するための費用である。流通経費は卸商や小売商など、流通業者を支配するための費用である。例えば小売店に対して、流通経費が支払われたとしよう。それから小売店で発生する費用を差し引いた残りが、小売店の儲けとなる。この儲けによって小売店を操縦することができるわけで、生産者が販売を拡張したいと思う機種については、その儲けを他の機種より多くしておけばよい。小売店は儲けの多い機種の売込みに全力をあげるはずで、あらゆる話術を動員して消費者にその機種を買うよう説得するにちがいない。テレビのような製品は、機能や材質を消費者が知らないから、小売店の説明を信用して買うしかない。こうして生産者による流通支配が定着し、市場支配が完成する。

再販価格は市場価格のように需給を反映して決まるのではなく、生産者の予測と計算によって決まるから、自由経済のルールを破壊している。しかしそれを撤回させるのは、決して容易ではない。消費者は製品の製造原価や流通経費を全く知らされていないから、攻撃の手がかりがない。カラー・テレビの場合は公正取引委員会の援護があったから、値下げが実現したけれども、物価問題は消費者運動にとってアキレス腱である。消費者はその点をよく考慮して、物価問題に取り組まなければならない。生産者間の競争を煽るとか、流通業者の価格破壊に便乗するとかの戦略を駆使しなければならない。

4. パニックの論理

73年に第一次石油ショックが起こる。この時、灯油や洗剤などの石油関連製品をはじめとして、トイレット・ペーパーなどの日用品までが高騰し、日本全体が値上げ狂騒曲に踊らされる。このような異常な事態が起こった直接の原因は後で述べるとして、間接的な原因の方を先ず考えておこう。

この2年前、すなわち71年にニクソン・ショックがあって、円高が始まる。経済界は「第二の黒船襲来」などと騒ぎ立て、政府が救済措置をとるように求める。政府はいとも気軽にこの要求に応え、投融資を増加してマネー・サプライ（通貨供給）を増やす。それによって、過剰流動性（カネ余り）が日本列島を水浸しにする。そこへ石油ショックが襲来したのであるから、たとえば言えば長雨で地盤が緩んでいる所に集中豪雨が降り注いだような状態となり、たちまち地崩れや洪水が起こる。このような過剰流動性の氾濫が、狂乱物価の背景となった。

市場経済に欠陥のあることは、すでに述べた所であるが、狂乱物価という形のパニック現象もまた、その欠陥を露呈したものである。市場経済の中核となっている価格メカニズムは、生産と消費を調整する点ですぐれた機能を発揮するのであるが、それは人々の予想が正常であるという条件を必要とするのであって、この条件が満たされない時には、この機能が働かない。正常な予想というのは、価格が上昇すると生産が増加し、消費が減少して、やがて価格が低下す

ると予想するもので、価格が下落した場合は生産が減少して消費が増加し、やがて価格は上昇すると予想するものである。つまり短期的には価格が変動するとしても、長期的には安定的に推移すると考えるのが、正常な予想である。

しかし、いつでも予想が正常であるわけではない。現在の価格が上昇すると、将来はもっと上昇するにちがいないと予想すると、価格が上昇しないうちに買っておこうという心理が働いて、消費者は買い溜めに走る。そうすると需要が増加して、価格は上昇する。この時、消費者は自分の予想が的中したと考えて自信を深め、いつそう大がかりな買い溜めに乗り出す。こうして物価は狂乱状態となる。

人々の予想が正常でないと、このようなパニックが発生するわけで、これを「自己成就予想」と言う。石油ショックの時のような大がかりなパニックは、それほど頻繁に起こらないが、市場経済を採択している限りでは、よく発生すると考えなければならない。不況なども自己成就予想によって説明できる。何人かの生産者が需要の先行きに不安を感じ、生産計画を下方に修正したとする。それによって部品や資材の発注が減り、従業員の新規採用を中止したりする。このような慎重な態度をとる生産者が増えると、実際に需要は減退して景気は悪くなる。そうすると生産者は自分の予想があたったと考えて、ますます生産計画を下方に修正していく。こうして経済は長期不況に落ちこんでしまうのである。市場経済というのは、このように脆弱なものだということを、消費者も生産者も十分に弁えていなければならない。

生産と消費とを調整する方法は、価格の変化以外にもいろいろとある。価格の変化で調整できるのは、ごく軽度のものであって、深刻になると価格以外での調整が必要となる。

在庫調整。消費が減ると、売れ残った製品を在庫として抱えておき、次に消費が増えた時に在庫を放出する。サービスは在庫できないから、このような調整はできない。

設備・雇用調整。消費がかなり長期にわたって減退している時には、設備の稼働率を下げたり設備を廃棄したりする。従業員についても就業時間の短縮か

ら解雇までの対策がとられる。

企業代謝。生産と消費のギャップがきわめて大きくなると、企業の数減らしたり増やしたりする形の調整が登場する。既存企業の中には倒産ということで、市場から退出しなければならないし、反対に新しい企業が市場に参入する。そうした企業の新陳代謝によって、経済の活力が保たれるのである。

このように見てくれば、価格変動による調整はごく一部の調整を担当するだけであり、その機能を誇大に考えることはできない。価格による調整は一時的なものであり、表層的なものにすぎない。その調整機能は、予想が正常なものから逸脱するとたちまち働かなくなり、対処を誤るとパニックをひき起こすという意味で、慎重な取扱いを必要とするものなのである。

パニックを別の形でとらえるなら、それは「密室の悲劇」である。出口が一つしかない劇場で火災が起ると、観客はいっせいにこの出口に殺到する。そこで押し合いが始まり、ほとんどの人がその出口で折り重なって出られなくなり、焼死してしまう。出口でもみ合ったりしないで、順序よく出ていけば、ほとんどの人が助かったであろうと思われるのに、わざわざ最悪の事態を招き寄せる。その原因は観客相互の不信感にあり、他人は自分を出し抜いて脱出しようとするにちがいないから、それなら自分も他人を出し抜いて一秒でも早く脱出しようとする。全員がそう考えれば、入口でもみ合いになるのは、分かり切ったことである。

個人としてはきわめて合理的に考え、他人より先に脱出しようとする。その結果、全体としては非合理的な最悪の状態を招き寄せる。これが「密室の悲劇」である。品物がなくなるといけないから、早い目に品物を手に入れる。これは一人の消費者としては、全く合理的な思考である。しかしすべての消費者がそうすると、結果は品物が足りなくなって狂乱物価となる。要するに物価が狂乱したのではなく、人間が狂乱したのである。

残念ながら、人々はこのことから何の教訓も受け取らなかった。狂乱物価の責任を一部の悪徳商人に押しついたり、行政機関の下手ぎわを非難することによって、まちがった論理がまかり通るようになった。消費者はつねに弱者であ

り、いつも被害者であるときめつける論理である。しかし個人としての消費者は弱者であっても、集団としての消費者は決して弱者ではないし、時には加害者になることもある。狂乱物価はそのことを学ぶチャンスあったのに、目をつぶって通り過ぎてしまった。80年代後半のバブルで、株価や地価の高騰が発生するが、これも基本的にはパニック現象であった。そして狂乱物価で正しい論理を学ばなかったため、バブルでも同じ誤りをくりかえすことになるのである。

5. 情報の問題

市場経済では、生産者と消費者とが対等の立場で契約し、取引を行うというタテマエになっている。しかしこれはフィクションであり、生産者と消費者との間には大きな格差があって、とても対等とは言えない。特に情報の格差は致命的であり、消費者の情報は極端に少ない。そのことが、悪徳商法や詐欺商法をのさばらせる一因となっている。

消費者に比べると、生産者は圧倒的に多くの情報を持っている。商品情報に限定しても製造方法や使用部材などの情報も含め、品質や機能に関するすべての情報を握っている。

しかしこの点について、注意しなければならないことがある。生産者の持っている情報と、消費者の求めている情報とは、同じではないという問題である。消費者は製品についての精密で詳細な情報を望んでいるのではなく、商品の選択に役立つような情報とか、使用の仕方についての解説などを求めているのである。消費者団体の中には情報公開を求める意見もあるが、技術的で専門的な情報を知らされても、消費者には活用しようもない。生産者の方でも、知的財産権とか営業秘密などがあって、それに関連する事項は公開できない。

消費者の求めているのは、商品の選択に役立つ情報であり、端的に言えば比較情報である。できれば第三者機関があって、同一商品や類似商品をまとめた格付け情報があればよい。格付けのための費用は、生産者団体と消費者団体とで分担することである。また使用方法の説明書は、生産者と消費者とが共同して作るとよい。言わば両者の共有知識によって、使用書を作るのである。最近

はナレッジ・マネジメントが流行し、各社とも社内の人々の持っている知識を共有化することに熱心であるが、その共有化の範囲を顧客にまで拡げてみればよいのに、と考える。

情報には性格の違ったいくつかの種類があり、純文学、中間小説、大衆小説という文芸作品の分類をまねれば、純情報、中間情報、大衆情報に分けられる。純情報は学術論文など専門家の扱う情報であり、直接には消費者の役にたたない。大衆情報はマスメディアを通して氾濫する情報であり、その中に時々消費者に有益なものも含まれている。

問題は中間情報である。専門的でもなく、通俗的でもなく、しかもその両者を橋わたしするような形で提供される情報であり、新書という形で提供されるものが、それに近い。あるいは、こういうふうにも言える。歴史学者の論文は難しすぎて、素人には歯が立たないが、小説家の書く歴史小説は人物が生き生きと描かれているので、たいへん頭に入りやすい。消費者問題でも、そういった分かりやすく躍動感のある情報が必要なのである。情報化社会と言われながら、本当に消費者が使える情報は少ないのである。早急に中間情報の充実が望まれる。

6. 今後の生活行政

生活行政の目的は、消費者の自立を支援することである。以前は、弱者としての消費者を保護することに重点が置かれていたが、その場合でも消費者の自立を考えなかったわけではない。しかし消費者運動が立ち上がった当初は、組織として未熟であり、行政機関による後見が必要であった。保護と後見の時代を経て、漸く自立の時代にたどりついたのである。

幸いにして、神戸では消費者協会が強力な組織をもち、先導的な活動を展開しているが、神戸市はこの消費者協会と二人三脚のような形で生活行政を進めてきた。消費者協会の活動を神戸市が支援したり、神戸市の事業を消費者協会に委託したり、両者の提携によって生活行政は華麗に進展する。消費者の自立を実現するためには、このように強い組織をもつ消費者団体が存在すること、

そして行政機関がそれと提携すること、この二つの条件が満たされなければならないのである。

このような提携の成功している例として、消費者問題神戸会議の開催と苦情処理制度とがあげられる。神戸会議は77年から開かれ、すでに23回を数える。全国から消費者団体が集まり、毎回の参加者は2,000名を超える。各団体の研究成果が発表され、その時々的重要な問題をめぐってパネル討議が行われる。この会議によって全国消費者団体の連帯感が高まり、消費者の調査・研究を促進するのに役立っている。苦情処理は市の窓口を集まった各種の苦情を分類整理し、業者に伝達して回答してもらおう。ここに消費者協会から派遣されたメンバーが、その処理を助ける。重要と思われる案件は、弁護士や学識経験者で組織する委員会の討議を経て、適切な指示が出される。苦情処理は、生産者と消費者との情報、あるいは意見を交流するものとして、市場経済を補完する重要な役割を果たしている。生産者は市場調査と称してアンケートなどを行っているが、苦情処理の方が消費者のホンネを聞くのに役立つから、もっともっと活用すべきである。

なおこれもまた消費者協会と行政との提携事業であるが、毎年婦人大学が開かれており、その中に消費生活学部が設けられている。1年ないし3年の授業を受けて卒業していくメンバーの中から、消費者協会のスタッフが出てくる。このような人材育成こそが、消費者協会の組織を強化しているのである。

消費者の自立を目的とする生活行政は、神戸の場合、消費者協会との提携によって大きな成果をあげている。この基本路線は今後も受け継がれるべきだと思うが、いっそうの発展を期待する立場から、二・三の問題点をあげておく。

(1) 環境問題への取り組み

リサイクル法が制定され、ゴミ有料化が提案されるなど、消費者の意識を変える問題が続発している。廃棄物を減らすような消費が可能なのかどうか消費者の側でもその対策を考えなければならない。

(2) 情報社会への対応

情報化によって、生活の利便が増える。同時にそのマイナスの面も、次第に

ふえてくる。これを予想して、今から対策を考えておくべきである。

(3) 地域問題との連携

消費者運動が地域に根を張るため、商店街などと連携してイベントやフェスティバルを活用するのがよい。地域の商店を消費者の同盟軍とし、行政は地域振興にその同盟を活用するのである。

都市経営と土地問題

原 田 健

(旧神戸旧友会理事長)

1. 都市問題は土地問題

「都市問題は、土地問題」とよくいわれる。筆者の市役所時代の体験や見聞を通じて、宮崎市長（以下、市長就任前を含めて、本稿では宮崎市長と呼ぶ。）の土地問題への対応を振り返ってみる。

土地はタダではない

昭和30年代、筆者が予算の仕事をしていた頃のこと。市有地を特定の事業に使用する時、用地費は予算に計上しなかった。すでに市有地であるから、予算から買収費を支出する必要はない、との考え方だった。普通財産であれば行政財産であれば、使用目的の変更と所管部局の変更手続きをすればよかった。ただ、所属会計が異なる場合のみ、有償移管すなわち売買することとされていた。

例えば、学校を廃止して、その土地に福祉施設を新設する場合、学校廃止手続きの上、その土地を教育委員会から民生局へ移管の手続きをすれば良かった。学校も福祉施設も一般会計に属していたから、教育委員会に用地費を支払う必要はなかった。これが所属会計が違えば、用地費を支払った。例えば、市電車庫を廃止してそこに福祉施設をつくる場合、民生局（一般会計）から交通局（交通事業会計）に用地費を支払った。

このような取扱いは、他の自治体でもほぼ同様で、当時の行政実例（中央省庁の判断、指示）にもあったように思う。念のため、実例が今もないか調べたが、見当らなかった。本省の補助基準でも、市有地は補助対象にしないこととされていた。

この扱いに対し、当時助役の宮崎市長から、すべて用地費を予算に計上して

有償移管にせよ、との指示がなされた。例外的に、同一局内での使用目的変更は無償とされたが、他局への移管はすべて有償に改められた。

原価意識を持つ

有償になれば、用地費を予算に計上し、支出した用地費は決算にまた計上しなければならない。この事務手続きを通して、職員はイヤでも、土地代は原価の要素であること、しかも大きな原価であることを認識する。

後述のように、神戸市は大地主で、他都市にくらべ格段にたくさんの土地を持っている。これは、過去数十年にわたって先輩達が宮々と取得に努めた結果である。市有地はさしあたり用地費不用だからとて安易に考えてはならぬ、民間用地の買収と基本的に変わらないもので、市有地も当然に原価の中に算入すべきもの、との基本的考え方であった。

市有地はタグと思ってはならない、「親方日の丸」はダメ、「原価意識を持って」との教訓であった。

ワールドカップ会場

明後年2002年6月開催のFIFA（国際サッカー連盟）ワールドカップは、日韓共催で、日本では10都市で開催される。この会場として、現在御崎公園スタジアムの建設が進められており、明年秋には42,000人収容の大スタジアムが完成する。

ここには、これまで昭和44年完成の「神戸中央球技場」があったが、震災で大きな損傷を受け、ワールドカップ開催にむけて全面改築している。実はこの敷地、宮崎市長によって取得された。

この土地はもともとカネボウ（鐘紡）兵庫工場の跡地で、工場は昭和20年の戦災で全焼した。有名な武藤山治社長が工場長をしていたこともあり、主力工場として有名だった。面積165,000㎡（5万坪）の広さである。

昭和22年か23年、市は買収したいが、金の工面ができなかった。当時復興部長だった宮崎市長に、小寺市長から何とかこの土地を取得できぬかと指示があり、苦心の末戦災復興土地地区画整理事業で買収にこぎつけた。

3.3㎡当り250円、総額1,250万円。当時の戦災復興事業は、国庫補助8割、都市政策 No.101

県費補助1割、残り1割が市負担だから、実質市負担3.3㎡当り25円だった。市街地のド真中で165,000㎡という広さの用地買収、これまでもなかったし、今後もおそらくないであろう。

競輪、砂利採取

昭和23年10月、市会本会議の委員長報告。「競馬の実施（注、23年10月から、震災都市として、園田競馬場で、市営競馬が始まった）を見たる今日、自転車競争、ドッグレース等の具体策を速やかに樹立し、これが実現を期し、もって本市財政窮乏打開の一助とせられたい」と市会から市当局に要望がなされた。

財政窮乏とはいえ、競輪・ドッグレースの開催要望には隔世の感があるが、これにもとづき、24年10月、この工場跡に競輪場が完成、市営競輪が始まった。

ところが、そのうち、競輪は社会悪の温床として非難されるようになり、市会も廃止を決議、35年11月全国にさがけて廃止された。11年間の開催回数99回、純益13億円余は、学校・住宅施設に充当された。

競輪廃止のあと、この土地は砂利採取地になった。その昔、旧湊川の河川敷だったため、多量の良質砂利があった。数年間にわたって採取され、市内道路整備に使われたあと、前述中央球技場になった。

競輪場として市財政に貢献、そのあと砂利を市内道路に供給、球技場となって、このたびワールドカップ会場として脚光をあびているが、土地取得時には予想もされなかったことであろう。

埋立処分地

西区伊川谷町にある埋立処分地「布施畑環境センター」は、面積157ヘクタール、埋立容積2,350万㎡の大処分地で、昭和47年から市内の荒ゴミや建設廃土の大半を引き受けている。阪神大震災の時は、市内の倒壊家屋の廃材を引受け、この処分地への通路には数百台のダンプカーが連なった。震災の復旧が順調に進んだ蔭に、この処分地の存在を忘れてはならない。

昭和40年代はじめ、処分地新設が急がれ、この布施畑に白羽の矢が立った。ほとんど民有地で、担当部局で借地か買収か論議され、結論は借地でゆくことになった。しかし、当時助役だった宮崎市長の判断は、用地買収せよ、とのこ

と。一転買収が進められ、一部借地は残ったものの大半の土地を買収した。

埋立開始以来30年、大震災の膨大な廃材を引き受け、今も埋立を続けている現状を見るにつけ、さらに将来埋立終了後の再利用を考えれば、市有化して良かったと今更のように思われる。他市町村で、廃棄物処分地をめぐるゴタゴタの報道されることが多い昨今、なおさらである。

自然を残す

都市経営といえば、とかく公共デベロッパーとしての開発面のみが強調されるが、一面で自然を残す配慮が宮崎市長によってなされたことも忘れられない。担当部局ではとかく軽視されがちだったことを、大所高所からの判断指示で、自然が残された例をここで二つみる。

「山、海へ行く」第1号となった須磨区の高尾台団地。昭和34年から39年にかけて、高尾山を削ってその土を西部海面埋立地へ運んだ。ここは須磨離宮公園の東に位置し、植物園の北側にあたる13haの団地。

担当部局の計画では、団地中央の高尾山とともに、団地入口のやや低い山も削りとることにしていた。この案に当時の宮崎助役から「待った」がかかった。離宮公園開園の数年前のことで、まだ公園建設が細々と続けられていた。高度成長が始まった頃で、環境問題が今のようにやかましくない時代である。

団地入口の山を削ると、離宮公園から高尾台団地が直接見えることになる。もともと武庫離宮は、「山と海の離宮」として、山の中にありながら海が見える。それが無粋な団地が見えるようになっては艶消し、離宮の良さが半減する。入口の山を残して団地を見えなくせよ、とのこと。団地の収支からは、売れる土地が少なくなり、埋立地へ運ぶ土砂も少なくなるから、マイナスだが、山は残された。

今一つ、同じ須磨区の高倉台。昭和36年から58年にかけて造成され、高倉山などを削った土砂は、ベルトコンベアと土運船でポートアイランドに運ばれた。面積96ha。

ここも担当部局の計画では、南側の大阪湾に面した山々も削ることとしていたが、宮崎助役の指示で山が残された。神戸の良さは、前に海、後ろに山、が

あること。背後の山がなくなるとは神戸の良さが半減する。それに山がなくなると、北風が直接市街地に吹き込むことになって、温暖な須磨の気候にも影響するのではないかと、との懸念であった。

全国最大の戦災復興

神戸の戦災復興土地区画整理事業は、施行面積2,207ha、東京と並んで全国最大だった。昭和21年に事業に着手、最後の換地処分は平成11年8月末で、全国の戦災都市112市のうち、もっとも遅い完成だった。この間実に53年の超長期事業。神戸が全国大都市中もっとも市民一人当たり公園面積が広く、通路も比較的ゆったりしているのは、この事業に負うところが大きい。

宮崎市長は、昭和20年11月から復興本部庶務課長あるいは整地課長として、22年2月からは整地部長、25年12月からは建設局長として、事業の発足当初から直接この仕事に従事した。全体計画の策定から、具体的な換地決定まで、先頭に立って衝に当たった。

市長自身「神戸を創る」(宮崎辰雄著、河出書房新社、平成5年9月刊)で述べている。「名古屋は100メートル道路といった大幹線主義を打ち出したが、神戸は地域全体の土地整備を目指した。(中略)点や線ではなく、表通りも裏通りも、全体を平均してやって行こうという考え方だった。そのために長い年月がかかったが、いまとなってはそれでよかったと思う。しかも、全国的にみて復興計画のほとんどを実行したのは、おそらく神戸市だけではなかろうか。」

2006年(平成18年)には兵庫県で国体が開かれるが、前回昭和31年国体のメイン会場は、王子公園の陸上競技場だった。この公園は、戦災復興事業でできた19haの広い公園だが、阪神大震災では、救援基地として大きな役割を果たした。

また、公園内には、王子動物園がある。大阪の天王寺動物園や京都の岡崎動物園にくらべ、面積が広くゆったりして、緑が多く、春は櫻の名所でもある。この公園建設にからむ宮崎市長の苦勞、護国神社移転をめぐる進駐軍とのむずかしい接衝も忘れてならない。

昭和26年2月建設局長当時には、戦災復興事業の中で、元町鯉川筋の不法占

拠62戸に、撤去の強制執行を行なった。全国の口火を切ったもので、これも特筆されるべきことだった。

市から敷地取得

土地問題の深刻化を背景に、平成5年11月、総務庁統計局が国土庁土地局の委託を受けて実施した「土地基本調査」は、面白い結果を示している。

第1表 土地基本調査指定都市比較

市名	現住居敷地 所有世帯数 (A)	国、府県、市区町村 から購入		公社・公団 から購入	
		戸数 (B)	比率 $\frac{(B)}{(A)}$	戸数 (C)	比率 $\frac{(C)}{(A)}$
神戸	244千戸	18千戸	7%	30千戸	12%
札幌	288	6	2	13	5
川崎	146	4	3	8	5
横浜	497	10	2	34	7
名古屋	301	11	4	16	5
京都	267	8	3	13	5
大阪	317	10	3	15	5
広島	170	3	2	7	4
北九州	140	6	4	9	6
福岡	171	6	4	16	9
神戸以外9市平均	255	7	2.7	15	5.9

注1 大都市統計協議会編「大都市比較統計年表、平成8年版」

2 平成5年11月1日現在。

3 仙台、千葉両市は平成元年と4年に指定都市になっているが、省略した。

この表は、現住居敷地を所有している世帯につき、その敷地を誰から取得したか、を調査したものである。①国・府県・市町村から、②公社・公団から、③会社など法人から、④個人から、⑤相続・贈与で、⑥その他、の6項目に分類している。このうち、①②についてのみ第1表にかかげた。

①国・府県・市町村から、すなわち公共団体から、については、神戸の場合、国や兵庫県は何もしていないから、ほとんど市からの購入である。他市もほぼ同様であろう。②については、神戸の場合、住宅公団（現都市基盤整備公団）

もやっているが、大半は神戸市住宅供給公社からである。公社はこれまで2万5千戸を分譲している。しかも公社は、ほとんどの建設用地を市から買っているから、公社分も元をたどれば市からの敷地購入である。

①公共団体からの購入をみると、神戸は10市中最大の18千戸で、他市平均の倍以上。ウエイトは7%で、これも他市平均2.7%の倍以上である。②公社公団分は3万戸で、これも他市平均のちょうど倍、率も12%でちょうど倍。市と公社あわせると、全体のちょうど2割の家が市から敷地を購入していることになる。

最近では、コンベ方式といって、ゼネコンやハウスメーカーから団地建設提案を募って、優秀提案者に市から土地を一括分譲、市民はこの業者から住宅と土地を購入する方法が多くなっている。これは③会社等からに分類されるから、実質市から敷地取得のウエイトは、もっと高くなる。

市長の方針で土地分譲は時価によることとされているが、市民にとっては、優良宅地を安心して、割安で購入できており、市は公共デベロッパーとして収益をあげながら、市民生活の向上と安定に寄与している。

2. 大地主

市有地51.4km²

宮崎市長は言っている。「都市経営を成立させるに必要な条件は、まずは膨大な土地資産のストックだろう。(神戸市では)戦前からの蓄積が戦後になって活用された——中略——(戦時中)私は野田市長の秘書に登用された。野田氏が『不動産は市民の財産』と、その取得に努めたのを側で見て、得るところが大きかった。——中略——将来を見越して土地を先行取得することなどは、重要ポストにいてそうしたことを四六時中考えている“奇人”でもないとい、とてもできるものではない。神戸市が公共デベロッパーとして全国自治体の先端をいくことができたのは、この野田市長の決断に負うところが大きい。」(前掲書59頁)

このような経緯もあり、神戸市は全国自治体の中でも、とびぬけて大地主で

ある。市長任期最終年の平成元年現在で、市有地保有状況を他の大都市と比較したのは第2表である。いかに神戸市がたくさんの土地をもっているか、よくわかる。

第2表 指定都市市有地調

市名	市有地面積 (A)	全市面積 (B)	市有地率 (A)/(B)
神戸	51.4 ^{km²}	546.7 ^{km²}	9.4%
札幌	28.3	1,118.0	2.5
川崎	12.8	142.7	9.0
横浜	28.6	431.6	6.6
名古屋	28.7	327.9	8.7
京都	15.4	610.6	2.5
大阪	27.7	213.1	13.0
広島	42.7	737.0	5.8
北九州	24.0	481.1	5.0
福岡	20.9	338.2	6.2
神戸以外9市平均	25.5	488.9	5.2

注1 各都市の「財産に関する調書」による平成元年3月末の面積である。

2 企業会計に属する土地及び道路を除く。

神戸の51.4^{km²}はとびぬけて大きく、他市平均25.5^{km²}のちょうど倍。2位広島が42.7^{km²}、残り8市は20^{km²}台か10^{km²}台。

全市面積に対する市有地面積の比率でも、神戸の9.4%は他市平均5.2%のほぼ倍。1位大阪の13.0%は、市域面積が極度に狭いからで、3位川崎の9.0%も同じ理由による。

この表は、企業会計（地下鉄、バス、水道、開発、港湾、病院等）に属する土地と道路を除いているが、企業会計分を含めると、神戸は81.0^{km²}、市有地率14.8%になる。神戸の企業会計は他市より大きいから、企業会計分を含めると、他市との差はもっと大きくなる。なお、この市有地面積は公簿面積で、実際はナワノビがあるから、実面積はもっと多く、市有地率はもっと高いと思われる。

どうして神戸市がこのようにたくさん土地をもっているか、といえば、戦前

から先人達が市有化に苦勞を重ねてきたからである。以下、2例についてみる。

区有財産の市移譲

昭和12年3月、すなわち宮崎市長の市役所就職（同年7月）の直前になるが、市会で「各区並に部落有山林を市に移管並に開発に関する件」という建議が可決され、市長に提出された。

建議の理由は、「輓近本市は急激なる發展をとげ、人口百万を超ゆるは目睫の間に迫り——中略——その地形たるや海岸線山岳地帯に近接し、南北に狭く東西に長き帯状をなし、加うるに空地を存せず、人口並に商工業に無限の進展を示さんとする本市も地勢的には將に行詰りの觀を呈せんとす。

これが打開の道は、——中略——ただ裏山開発の一途あるのみとす。しかしてこの裏山たるや広ぼう実に一千万坪になんなんとする広大なる地域を擁し、——中略——これら未開発山林はおおむね本市の区及び部落有財産に属し、——中略——当局は速やかに案を具してこれが移管をはかり、もって理想的大神戸市の建設を期せられんことを望む。」

ここで「区ならびに部落」とあるのは、今の「財産区」にあたる。財産区とは、市町村の区域の一部（主として部落）が、市町村から独立して財産を所有しているもので、地方自治法上特別地方公共団体として独立の法人格を認められており、法律上は市町村長がその財産の管理者となっている。由来としては、江戸時代の入会権が転じて部落有財産になり、現在に至っているものが多い。

財産区は現在全国620市町村に3,965あり、うち神戸には159あって、神戸は財産区がとくに多い市である。

この建議の趣旨により、その後十数年の間に、区と部落有財産の市移管がぎつぎと実現した。諏訪山、再度山、修法ヶ原、会下山、鴨越、追谷墓地など、合計約1,000haの広大な土地の市委譲が実現した。戦争直後の委譲の中には、戦災で地区の総戸数の9割が焼失し、区民が離散したので、この際市に委譲して、戦災復興に寄与したい、との趣旨のものもあった。

これら市有化土地は、その後、建議された開発よりむしろ防災と自然環境維持・景観保持に大きく役立っている。宅地造成規制等の法整備が不十分だった

時代、市有化が乱開発を防ぎ、環境保持に大きく役立った。

特別不動産資金

宮崎市長が野田文一郎市長（在任昭和17年1月～昭和20年7月）の秘書として、不動産取得に目を開いたことは既にみたが、その野田市長が進めたのが「特別不動産資金」による用地取得である。

昭和19年4月、市会本会議における野田市長の特別不動産資金規則の提案説明。

「神戸大港都百年の大計樹立に資し、あわせて決戦国策の遂行に遺憾なきを期するため、事業遂行上弾力性ある資金制度を設け、土地経営事業を行はむとする」

「この制度は、本市事業計画はもとより国土計画及び地方計画とも照応しつつ、土地建物等の不動産の経営を公企業として行うものでありまして、交通網の整備拡大、人口並に施設の分散疎開等現下緊要問題の解決を期し、更に進んで市民生活確保上必要なる土地建物等を取得いたしまして、都市態勢の迅速なる整備を図り……」

19年4月といえば、戦局はいよいよきびしくなり、全国中等学校生徒の軍需工場への勤労働員が始まった時である。市の事業も、資材払底で不急のものはすべてストップ、すべてが戦争遂行に向けられた。同じ市会に、防空壕や貯水槽建設の追加予算が提出されている。

「決戦国策遂行のため」とされているが、土地経営が決戦国策とどう結びつくのか、決戦国策には関係ないではないか、しかも資金は1,000万円（今の数百億円）以内という巨額であり、執行は市会の介入を排して市長に一任するというのもどうか、と議論百出、市会は粉糾した。数名の委員は辞任、本会議の採決は36：15の可決で、当時の翼賛市会らしからぬ審議だった。

背景には、市営電気事業の関西配電（現関西電力）への強制統合があった。国家総動員法にもとづくこの統合は、前々年昭和17年4月に行われたが、市営当時の収益を補償するため、関西配電から市に641万円（公納金といった）支払われることになり、これを原資とした。

配電統制で現ナマはある。しかし諸資材はすべて統制され事業は何もできぬ、ただ不動産取得は資材が要らぬ、今は戦争で何もできぬが、長い将来を見つめると、今こそ将来のため不動産を取得しておくべきではないか、との野田市長の考えだったのかどうか。宮崎市長は「用地をいかに先行取得するか否かで、事業の8割まで決まってしまう」と言ったが、そこまで野田市長が考えていたかどうか。今となっては野田市長の意図を推測するほかない。

しかし、このような土地経営を考えたこと自体、伝統や権威にとらわれずに良いと思われることは何でもやってみる神戸の風土が、その背景にあるのでは、と考える。

この不動産資金で、昭和20年の終戦前後に、広大な土地が取得された。今の六甲山牧場、しあわせの村、舞子ゴルフ場、多聞団地等の1,000haに及ぶ土地である。戦後の取得には、当時の食糧難や燃料難から、農耕地として使用したい、薪炭を生産したい、として買収したものも多かった。

区有財産の委譲で1,000ha、特別不動産資金で1,000ha、あわせて2,000ha(20km²)に及ぶが、前記市有地面積51.4km²の半分近くの土地が、この二つで取得されたことになる。

3. しあわせの村

広大な敷地

しあわせの村は、宮崎市長任期最終年、平成元年4月に、神戸市制100周年記念事業として開村した。市長就任直後の昭和46年自らの発案から20年が経過していた。開村の半年あと市長を退任、自らしあわせの村村長に就任した。計画では年間60万人の来村者を見込んだが、初年度で計画の2倍120万人、最近では年間200万人が利用している。

205haの広大な敷地は、その9割が市有地であったから、この村ができたといえる。

三本の柱

村の年間運営費26億円を賄って、村の経営を安定させるため、三本の柱が建

てられた。いかにも宮崎市らしい堅実な発案で、村の経営にいかにも配慮したか、よく分る。

第1の柱は、村の施設使用料。具体的には、温泉入浴料（敷地内から温泉がでた）、体育館・プール・テニスコート等の使用料、宿泊料、ゴルフ場プレー費、その他。第2の柱は、「しあわせの村運営基金」の果実。基金は175億円が用意された。第3の柱が、市財政からの支出。この3本の柱で、所要経費の $\frac{1}{2}$ づつを分担する考え方である。

ところが最近の超低金利で、第2の柱の基金果実が少なく、現状は第2の柱が全体の2割、第1と第3の柱で4割を負担している。

基金は175億円の巨額で、これを一般財源で積立てることはムリ。そこで関西電力株の売却代金が充てられた。前記特別不動産資金でみた昭和17年の電気事業統合で所有した関電株、その $\frac{1}{2}$ 、500万株を売却した。

残土処理料

しあわせの村建設費は400億円、うち市債など市負担が304億円。異色なのは、このほか残土処理料16億円が充当されたこと。当時しあわせの村の近くで、阪神高速道路公団は北神戸線を工事中であり、神戸市道路公社は山麓バイパスを工事中だった。この工事が出る残土を、しあわせの村に捨てて貰って、その捨て賃を貰った。

官公庁には昔から「民地捨て土」という考え方がある。土木工事が出る土を民間の土地にタダで捨てさせて貰うのは良いが、役所が新しく土地をつくって利益をあげることはしない方がよい、との考え方。捨て賃徴収は、そんな旧来の考え方を否定するもので、前述布施畑埋立処分地の買収市有化と同じ考え方といえる。

企業的都市経営の経営管理

高 寄 昇 三

(甲南大学経済学部教授)

1 都市経営者の悲劇

東の飛鳥田（横浜市長）、西の宮崎と高度成長期の都市行政を代表する市長といわれた。政治の飛鳥田に対して、宮崎市長は徹底して経営をつらぬいた。

宮崎市長の都市経営は、多くの人に誤解されているが、市民から行政を信託されている以上、その資金・資産を最大限に有効にいかすことは、市長の責務である。もしアメリカであれば、シティ・マネージャーの考えで、市民も素直に受け入れてくれたであろう。

その意味では宮崎市長は、悲劇の主人公でもあった。この点、折角の機会があるので、故人のためにも弁明しておきたい。

日本において歴史上の評価でも、実務系の人物評価は、どちらかというと芳しくない。日本の地方自治において、都市経営もまた正当に評価されなかった。都市経営は財務管理における減量的運営方式の一種としかみなされてこなかった。今日でもその評価は、変わっていない。

都市経営は、開発的事業のために、市民福祉の財源を削る“悪玉”的な印象しか与えられてこなかった。ばらまきの行政運営がともすれば、称賛され、財政運営の安定化のための選別・選択化を追求する都市経営は、一般的には不人気であった。

たしかに最近でもバブル経済に踊らされた、自治体の地域開発事業の失敗は、深刻な財政危機をもたらしている。しかし都市経営のすべてが、失敗したのではない。ことに高度成長期、開発利益の内部化をめざした公共デベロッパーの効用は、それなりに評価されなければならない。

都市経営にかぎらず、評価には複眼的視点が必要であるが、特に都市経営の場合は、偏見でみられてきた。都市経営が、地方財政、地方自治、地域経済、市民生活にもたらした貢献度は、無視されてはならない。

日本の都市経営は、明治期の片山潜、安部磯雄以来の伝統があり、収益的性格の濃いものでない。大正・昭和期の東京市長・後藤新平、大阪市長・関一にしても、苛酷な受益者負担で街路整備を行っている。費用負担のシステムに欠陥があったとしても、街路整備における功績は、評価されてしかるべきである。

都市経営者としての宮崎市長の手腕・見識は、戦後の高度成長期から安定成長期へという転換期における都市経営として、複雑な性質をもつものであるが、典型的な企業的都市経営のスタイルを完成させた。

第1に、地域経済の再生としての経済政策として、特異な施策を展開し、その構造的欠陥を克服していった。

オイルショック後の神戸経済の再生のために、ファッション都市、コンベンション都市などの生活文化産業を、育成した企画力である。

重工業は、たしかに神戸市の主要産業であるが、合理化によって雇用能力はいちじるしく低下していた。神戸市の人口は、昭和45年後半にはいって、社会減となっていた。

神戸ブランドのもとに、生活関連産業が成長し、今日の神戸経済をささえる主要産業の一翼にまでなった。宮崎市長は、重工業関連業者の反感をかって、生活文化産業の将来性を重視し、公的支援を惜しかなかった。

ポートアイランド博の開催は、このような生活文化産業のための神戸ブランドのPRのためのイベントであった。

第2に、公共デベロッパーとしての経済手腕である。今日でも新聞は、ポートアイランド建設を、宮崎市長の功績にあげているが、ポートアイランドを建設したのは、原口市長である。

宮崎市長の功績は、オイルショック後の不況下にあって、造成用地を完売した販売能力にある。当時、埋立地は、コンビナートと相場がきまっていたが、住宅・業務ビルを立地させ、海上都市をはじめて建設した先見性である。新交

通を走らせ、博覧会を開催して、一気にポートアイランドのイメージを一新してしまった。

ハーバーランド・六甲アイランド（第1期）も、バブル経済に乗り遅れることなく、一気に民間活力を応用して完売している。

神戸市は、海面埋立事業をすべきでないとの批判もある。しかし神戸市がしなければ、政府が事業化していくか、民間デベロッパーが施行しているであろう。

第3に、優れた企業的経営感覚である。地下鉄西神線、新交通ポートアイランド線など、反対交通として業務ビル、余暇施設、教育機関などを誘致して、交通経営を軌道にのせていった。

外郭団体の再建にも手腕を発揮した。貿易センタービルの入居率が50%であったのを、一気に90%にまで引きあげた。タワーサイドホテルの赤字経営を一年で解消した。

マルク債の為替差益、関西電力株の売買益など、失敗すれば政治生命を脅かされかねない決断をして、市民の財産をまもった。

第4に、地方財政の運営戦略である。宮崎市長の都市経営の特色として起債主義があげられるが、起債主義はどここの自治体でもやっており珍しいことではない。むしろ財政基金を積み立て、財政基盤の強固な都市経営を構築したことである。昭和44年度にわずか94億円であった基金は、平成5年には5,380億円に増加している。

阪神大震災にもこの基金が文字どおり、市民生活を守り財政破綻をくいといめたといっても過言ではないであろう。

さらに関西電力株の売却益、ドイツマルク債の為替差益など資産運用においても、財テクの冴えをみせた。

宮崎市長の都市経営は、功罪半ばするであろう。海面埋立事業のための環境破壊、阪神大震災で露呈した防災対策の遅れなどである。しかしこれらの失政を都市経営が原因とするのは誤っている。

なぜなら都市経営的行財政を展開しなかった阪神間の芦屋・西宮市も、同様

に環境破壊と防災支援の遅れという、事態を招いていたからである。

都市自治体が、都市経営的行政を展開したためにどうなったか、そして都市経営行政をしたために、都市がどうなったかを比較すべきである。

高度成長期、神戸市が都市経営的行政を展開しなかったとしたら、今日でも下水道普及率が70%台で低迷し、環境問題に市民は悩まされていることであろう。

都市経営にかぎらず、複眼的思考・分析が必要である。いずれにせよ経済と政治に翻弄されながら、都市経営を安定軌道に乗せていくことは容易でない。

ことに宮崎市長の不運は、1970年代前半は、革新自治の政治のうねりから、都市経営をイデオロギー抜きで追求できなかったことであろう。

革新市長への変身、神戸空港の断念は、都市経営者が政治に押し切られた屈辱の決断を余儀なくされた時代の流れであった。環境問題からいえば、神戸市が空港を放棄しても、大阪湾の何処かに建設されることは歴然としているのであり、環境問題の解決には寄与することはないのである。

都市経営が、企業経営と異なり、経済合理性だけで決定できない、政治団体である地方自治体の運営であるための宿命であろう。

当時の東京都の美濃部都政が、財政危機の克服として法人固定資産税の超過課税を実施しようとして、政治的にその政策を葬られてしまった、政策型都市経営の挫折もおなじである。

ここでは企業型都市経営をめざした宮崎市政の財政運営における内部管理に絞って論述してみる。この点が一般的に紹介されていない面でもあり、評価も難しいからである。

2 起債主義の論理

宮崎市長は起債主義者であったが、原口市長もまた起債主義者であった。今日の平成不況からみると、起債主義は愚策の典型であり、財政破綻の元凶とみなされている。

しかし高度成長期は、地方自治体の起債主義は、まったく別の評価が与えら
都市政策 No.101

れる。それは社会資本の絶対的な不足、低水準であった。この克服のためには起債主義しか方法はなかった。

また高度成長期では、早期の建設整備がインフレメリットを内部化するために必要であった。来年度に繰延べられると、用地費・建設費は数十パーセント上昇することは確実であった。したがって一年でも早く事業化することは、都市財政に巨額の財政的恩恵をもたらすことになる。

宮崎市長は、この起債主義を下水道整備でフルに活用した。補助金では50億円程度事業しかできないが、起債方式では事業枠外で100億円程度の事業認証がえられた。

下水道事業は、補助対象外事業もあり、実質的補助は1割程度であった。したがって単純平均で年間3割工事費がアップしたとすると、起債主義で事業化すれば、金利を1割としても、100億円で約20億円の工事額の軽減が見込まれたのである。

昭和45～52年度で、1,280億円の建設事業を消化しているが、補助対象は558億円であり、残りの722億円が起債によるものである。かりに起債主義で1年早く着工したとすると、約144億円のメリットがあったことになる。

補助方式にこだわり2年着工がおくれたとすると、神戸市財政に288億円のデメリットが発生することになる。

神戸市は、環境問題の早期解決という政策的使命も認識していたが、工事費の軽減という点からも、急激な下水道建設が得策と判断していた。昭和44年、下水道普及率26%であったが、51年度には93%に上昇させている。郡部を除外すると、実質的に100%である。

実際は工事が後年度にずれ込むと、地下埋設物が多くなり、建設費はさらに膨張する。また神戸市が当時、下水道工事を急いだのは、西神地区などが近畿圏整備法で都市開発区域に指定されており、補助率のカサ上げが受けられるという要因もあった。

この優遇措置のある間に、西神地区では補助方式では、早期建設が得策であったから、特に全市的な下水道の起債主義が奨励された。

市民にとっても、下水道は早期に整備しなければ、いったん浄化槽を建設し、下水道が布設されると下水道工事が必要となり、数十万円のムダな支出を余儀なくされる。一般家庭にとって甚大なる損害である。

しかしこのような行政の怠慢、経営ミスによる家計への負担増などについては、日本ではほとんど評価の対象にすらなっていない。

都市経営の担当者としては、失敗も成功もほとんど市民の関心とならない、なんとも不思議な日本の都市行政の風土といえる。

3 外郭団体の経営

外郭団体の経営も、宮崎市長による都市経営の特色の1つである。しかし宮崎市長と外郭団体との関わりは、赤字外郭団体の経営再建であった。

宮崎市政を今日からみると、高度成長で都市膨張とインフレーションによって、開発事業はすべてが順調に推移したとおもわれているが、宮崎市政の第2期には、オイルショックにはやくも遭遇し、経済不況の影響をまろにかぶることになる。

その意味では、オイルショックの影響を克服していった、宮崎市政はむしろ不況に強い経営体質であった。当時、神戸市の外郭団体も赤字団体が多くなっていった宮崎市長は、原口市長からプラスの遺産をうけついでが、マイナスの遺産も相続した。

神戸商工貿易センタービルがそれで、入居率46%で、巨額の建設利子償還に喘いでいた。宮崎市長の再建策は、独自のものであった。市が経営する外郭団体の交通センタービルなど既存ビルは、すでに入居率が100%近くになっていたので、そこから5%ずつ引き抜いて、貿易センタービルに入居させた。

既存ビルは、5%のテナントをうしなっても、経営危機に見舞われることはなく、数年で100%の入居率へと回復していった。

一方、貿易センタービルも、入居率が60%をこえた段階から、市場ベースでIBMなどの入居がみられ、100%へと入居率は上昇していった。

この方法は極端な赤字会社をつくらないように、複合経営（コングロマリット）
都市政策 No101

ト)の方式を導入していったといえる。

神戸市はこの後、ポートアイランドにポートアイランドビルを建設し、同じようにテナント募集に苦しむが、この時の救済策も、 congromaritt の方式を適用して、窮地を脱却している。

このような自社ビルの経営に懲りた神戸市は、ハーバーランド・六甲アイランドには、市有の業務ビルを、ほとんど建設しなかった。主として民間企業への売却方式をとって、公共デベロッパーとしてビル経営をすることなく、バブル経済の被害を最小限に食い止めることに成功している。

有馬・六甲ロープウェイも、複合経営の方式の応用であった。当時の超優良外郭団体であった舞子ゴルフ場の収益金で、同社の赤字をカバーする方式を導入した。都市整備公社が市有地を整備公社経由でゴルフ場に賃貸し、その賃貸収入でロープウェイの赤字補填財源とした。

このように外郭団体・市財政をマクロでみれば、収支に増減はないが、ミクロでみると個々の外郭団体の経営が回復していけば、やがてマクロ財政も好転するという戦略が、複合経営のノウハウであった。

外郭団体の再建としては、タワーサイドホテルの再建がある。普通は公立民営方式が、ホテルなどの場合は採用されるが、民間委託方式でも赤字経営になった。

そこで神戸市が直営方式で経営指揮をとることになった。結婚式場を廃止し、簡易なホテル・会館方式に営業方式を変更し、収入の確保を図っていき、役員は市民生活協同組合の兼務として、経費の節減を期した。その結果、1年で黒字経営に転換することに成功した。

これも市民生協の経営力をフルに活用した、複合経営のアレンジされた再建への処方箋であった。もし新規に他の団体に再委託しても、成功しなかったであろう。

外郭団体である神戸地下街株式会社には、公務員を派遣することなく、プロパーの経営陣が営業を担当してきた。外郭団体であるから官が、民を支配することはなかった。さらに神戸地下街株式会社の経営力を見込んで、赤字の神戸

駅前地下街の経営を引き受けさせている。

このように当時、20近くあった外郭団体を、その経営状況、経営ノウハウを的確に把握し、特に高収益会社も赤字会社を発生させることのないように、融合的に経営分野を決め、収支を均衡化させていった。

ただこの方式は、首長の強力なリーダーシップが前提条件であり、当時の宮崎市長には、外郭団体を有無をいわず、全体の経営方針に協力させるだけの指導力があつた。

宮崎市政の外郭団体で注目すべき点は、開発型・不動産型の外郭団体のみでなく、生活サービス型・市民福祉型の外郭団体を多く創設していたことである。

こうべ市民福祉振興協会（昭和57年）、神戸勤労福祉振興財団（昭和56年）、神戸市民文化振興財団（昭和57年）、などであるが、そこには共通した外郭団体への理念がみられる。

第1に、開発・建設の時代は、ピークを過ぎた。これからはサービスの時代である。しかも官庁による直接的給付では限界がある。民間のエネルギーを如何に多く吸収し、民間といかに協力していくかである。そのための媒介項としての外郭団体として位置付けていった。今日の市民連携社会・共生社会創造型行政を先取りしての外郭団体といえる。

第2に、外郭団体は行政の代行機関である時代はすんだ。地域サービスにおける市場メカニズム、公共メカニズム、共生（参加）メカニズムを融合した機関が必要である。

民間主導では「コープこうべ」、「YMCA」などがあるが、官民連携の団体も必要との考えで「こうべ市民福祉振興協会」などが設立されたのである。

従来の基金を官庁内部に設置し、民間を支援する方式でなく、基金を行政の外に設定し、市民委員会で運営していく方式である。しかも基金には市民からの寄付を、積極的に求めていく方針を採用していった。

市民に金銭的には、「贈与の経済学」（愛の経済学）を実践してもらい基金を増額していき、労力的には福祉サービスに参加してもらおう。ボランティアではなく、有償サービスの担い手として、市民層を育成していった。

介護保険が実施される以前は、この「こうべ市民福祉振興協会」が、市内の大半の在宅サービスを分担してきたのである。神戸市社会福祉協議会が、家事サービスを分担し、市民福祉振興協会が、在宅サービスを分担してきたのである。

神戸市の外郭団体は、開発型の外郭団体の影になって生活型の外郭団体は評価は低いが、宮崎市政が、多くの生活型の外郭団体を設立させ、行政の枠組みの外で、行政の目標を達成しようとした。「行政をこえて」という開発ベースでの方式は、生活行政でも見事に活かされていったのである。

行政は開発・サービスをとわず効率的に、そして民間エネルギーを吸収して効果的遂行していこうとする戦略を、時代の流れをそのまま実践し成功させたところに、宮崎市長の都市経営の先見性をみることができるのである。

4 財政基金の蓄積

宮崎市政を外部からみると、公共デベロッパーと起債主義による膨張政策と映る。しかしこのような膨張主義では、オイルショックで打撃をうけ、バブル経済で完全に破綻していたであろう。

当時の財政運営は、起債主義の一方で、極端なまでの資産の蓄積が強行されていた。まことに奇妙な財政運営である。見方によれば起債せずに、自己資金で建設していけば、金利を支払う必要もなく、安上りの財政運営とおもわれるが、神戸市財政はこの方式は選択しなかった。

まず起債をする。それは政府の許認可制のもとで、資金調達的手段がおさえられている以上、許可される場合は、可能最大限に資金を調達しておく必要があるからである。すなわち地方財政制度では、自治体が必要とするとき、必要な金額を調達する手段が禁じられているからである。

問題は、起債主義を導入すれば、財源的余裕が現年度では発生する。それは先行的都市基盤整備であっても、本来、補助裏の起債率が、50%の予定が80%になれば、30%の財源が浮くことになる。

この財源を基金として、留保していかなければ、財政は当然に膨張していき、

不況期に財源不足が深刻化する。

宮崎市長は、戦後の神戸市財政の窮乏を何度も経験してきている。認証された補助事業まで、返上する辛さに比べれば、好況期における基金の積み込みは、万難を排しても実施すべきであるとの信条をもっていた。

筆者は、このような財政運営を“殖産財政”と呼んできたが、当時の資産蓄積の状況をみてみよう。

第1に、土地などの不動産であるが、第1表にみられるように、昭和45年から昭和55年の10年間に普通財産で1,351万㎡増加している。そのうち宅地は1,007万㎡である。平方メートル当り10万円としても、総額約1兆円の巨額である。

もしこの財源で、不要不急の施設・サービスの投入していたとしたら、バブル経済には耐えられなかったであろう。

そして平成2年にかけては、土地面積はふえていないが、宅地は約1,745千㎡ふえている。約1,000億円の買い越しである。神戸市もバブル経済に巻き込まれたといえる。

第1表 市有不動産の推移（普通会計）（単位 千㎡）

区 分		昭和45年	昭和55年	平成2年
土 地	行政財産	12,475	22,661	32,104
	普通財産	32,240 (19,121)	45,751 (22,565)	44,493 (19,565)
	計	44,715	68,412	76,597
建 物	行政財産	2,370	4,462	5,806
	普通財産	51	117	171
	計	2,421	4,579	5,977

注（ ）は山林内書

出典 高寄昇三『宮崎神戸市政の研究・Ⅲ』299頁。

第2に、基金の動向をみてみると、不動産におとらず急激に膨張をかさねている。昭和44年度20基金、94.5億円が、昭和54年度には28基金、964.5億円と10

倍にふくらみ、退職する平成元年には38基金、4,482.8億円と5倍に拡大している。神戸市の基金は、平成3年度には5,572億円とふえつづけていった。

平成元年の市税収入は2,327億円であるので、市税収入の約2倍の基金を積み立てていたことになる。

基金の特徴としては、まず平成元年、しあわせの村運営基金165億円、長寿社会対策基金62.7億円、留学生支援基金20.5億円などサービス支援・経営安定基金などの設置がめだつことである。

あと1つの特徴は、開発型基金の内部留保金の増額がめだつことである。たとえば西北神地域等開発基金が、昭和62年の91.4億円から63年には162億円に、港湾事業基金が63年の528億円から平成元年に673億円に、開発事業基金も63年の405.6億円から平成元年には585.2億円と増加している。

バブル経済で不動産事業は、開発利益の恩恵をうけたが、その利益を再投資にあてることなく、安定基金として内部留保に充当している。開発事業基金は、平成5年には824億円にまで膨らんでいる。

開発事業の分離基金ともいえるポーアイ基金も、昭和56年度の36.7億円から平成3年には234.5億円に拡大されている。

もしこれらの利益金が、業務ビルなどの開発支援事業として、ポーアイ2期、六甲アイランドに投入されていたとしたら、今日ではその重荷に神戸市財政は耐えかねて破綻していたであろう。

このような開発利益の蓄積も、このたびの阪神大震災ですべて放出してしまった。しかしこの基金がなければ、神戸市財政は、確実に破産宣告を余儀なくされていたであろう。

宮崎市長が、どうしてこのような巨額の基金を、蓄積することができたのであろうか。そのテクニックをさぐってみると、第1に、制度にともなう余裕金の発生である。先にみたように下水道整備において、西神地区は補助率のかさ上げがあったが、この分は本来は、ないものとして基金として積立てられた。

第2に、宅地開発要綱にともなう負担金収入で、交通事業基金は昭和50年度21.5億円でスタートしたが、平成元年には364.2億円になっている。赤字の交

通企業が、なぜ積立金かの疑問があるが、経営システムとしては、営業外収益であり経営安定基金として内部留保が当然である。

水道事業基金も昭和52年の0.4億円でスタートしたが、平成元年には361.7億円になっている。

第3に、開発事業利益金である。各開発事業会計のみでなく都市計画事業・土地開発基金などの名目で蓄積されていった。開発事業基金のなかには、マルク債の為替差益もあった。

第4に、福祉振興協会などの福祉関連基金は関西電力株の売却の益金が充当された。昭和62年2月、神戸市保有の3,155万株の6分の1の約500万株を4,400円で売り660億円の売却代金をえたので、基金を大幅に増強している。

5 企業の都市経営の限界

宮崎市政の華やかな公共デベロッパーを、意外にも支えたのは地味で堅実な経営方針であった。そして市長みずからが、率先して経費の節減に努めた。

海外視察の職員の人数を削るのも、市長であった。市長にこのような汚れ役を押しつけた総務局長・助役もどうかしているが、宮崎市長はこと金銭にかけては厳しかった。

関西電力の株式売却について、失敗すれば政治生命にも悪影響を及ぼしかねない冒険を、なぜ敢えてしたのかと質したことがあった。株主無視の転換社債・時価発行などで、関西電力株を資産株として保有することの妙味がなくなった。

6分の1程は売却しても、あと6分の5もあり、高値があれば売り抜けていけばとよい。最終的には、決して損はしないであろうと予想していた。

関西電力の株価は、神戸市が売却したあと、昭和64年には5,740円の高値をつけたが、以後、低迷している。「3000円になれば買い戻したらどうか」と問いただしたことがあった。

たしかに昭和62年に4670円の高値をつけ、63年の年頭には2,420円に低落したが、64年の年頭には5,740円の最高値をつけている。

しかし宮崎市長は「買い戻すなら2,000円以下だ」と言下にいいきった。今

日の関西電力の株価は2,000円以下に低迷しているが、宮崎市長が存命ならばどう判断するだろうか。

いずれにしても、筆者としては自治体行政がかかる企業的なものであるとは、予想もしなかった。革新市長会のあり方をめぐっては、意見の対立は遂に溶けることはなかった。政治的政策型の自治体運営には、経営的企業的な自治体経営をめざした宮崎市長は、体質的にも最後までなじむことはなかった。

しかし革新市長会などが、オイルショックの財政危機で衰退していったが、宮崎市政は財政危機を克服し、革新市長の看板を律儀にかかげながら延命していった。その意味では、宮崎市長は、孤高の企業的行政を、不人気を覚悟で頑なに路線を堅持していった。

新幹線で駅弁をたべながら、都市経営はどうあるべきか議論した、熱い想いがいまでも伝わってくる。天下り官僚を返上してまで、神戸市の経営能力を高めていった。質素な個人生活と都市自治の精神が、都市経営をささえたことを忘れてはならないだろう。小生にとっては、生きた学問の恩師であり、稀有の都市経営者の冥福を祈りたい。

宮崎さんとの会話

古 川 潤

(神戸新聞社渉外部長)
(兼郷土振興調査会事務局長)

1. 平成12年2月22日

携帯電話が鳴った。平成12年2月22日の夕刻。神戸ハーバーランドのホテルでの会合がちょうど終わってクロークでコートを受け取ろうとしていた時だった。電話は後輩の社会部デスクからだった。「宮崎さんが亡くなられた。すぐ社会部に戻ってほしい」。一瞬返答に詰まった。早い、早すぎる。もっともっと話したい。もっともっと教えていただきたかったのに、と叫びたい気持ちだった。

神戸市立中央市民病院西病棟11階126号室。パーキンソン病に膠原（こうげん）病を併発して、宮崎さんは入退院を繰り返していた。いつもこの病室。宮崎さんはここ数年、月曜日から金曜日までこの病室で寝起きし、午後には理事長を務める神戸貿易センタービルの神戸都市問題研究所に通い、午後5時から、リハビリテーションをされていた。土、日は自宅で過ごされるのだが、甘えがでるのかりハビリテーションをしないためか、おおむね月曜日の体調は思わしくなく、お会いできるのは火曜日から金曜日の間、と私は、勝手に決めていた。おまけに「君はフリーパスや」と言われていたのを幸いに、病室で遅くまで話し込んでいたこともある。それどころか、「おい飲みに行こう。ほれ三宮で見かけたあの看板の店。やってんのやったら見てみなあかん」と言われて、研究所で宮崎さんの秘書役をしていた長沢重明さんと車いすを押し、病院から夜の三宮に繰り出したこともある。長沢さんとあちこち探し回ったがその店はなく、「夢を見たのじゃないですか」などという私に宮崎さんは「確かに見たんやけどなあ」としょんぼりされたこともある。

それだけに、今回の入院で自宅に帰れない状態が続いているといわれても、そのうちまた三宮に繰り出そうと言われるに決まっているとタカをくくっていた。

ホテルから会社まで走って帰って、神戸情報文化ビル16階の部屋の机の引き出しから古びた住所録を取り出し、13階の社会部に向かった。古巣とはいえ、私が社会部に在席していたのは、平成8年2月までで、いまの社屋に移ってからの社会部へはたまたま記事の掲載で無理を言いに行く程度だった。記事の入力もワープロからパソコンに変わってしまっているし、新人も増えている。紙面の全体構成は、社会部と整理部の現役デスクがこなす。神戸市役所担当のキャップが的確な指示を出すに違いない。私も社会部歴はそれなりに長かったが、偉そうに仕切る柄でもない。あてにされたのは、すでに現役を離れた国会議員や市役所OBを中心に宮崎さんと親交のあった人々と多少は連絡が取れるからだろう。そう勝手に判断した。その人の語るエピソードを通して宮崎さんの功績、人柄、そして市民にとっての宮崎さん、さらに宮崎さんの時代を浮き彫りにすることができるかもしれない、後輩の期待は多分そのようなことだったのでろう。

電話をすると、元国務相の河本敏夫さんは自宅におられた。だが、宮崎さんと同じ病気を患われており、一緒にいる家族や秘書以外は何を話しておられるのか分からない状態。旧知の秘書の一人に河本さんの自宅に走ってもらい談話を仕上げてもらった。「まだ締め切りに間に合いますか。車がこんでいて…」とその秘書が原稿を送り込んできたのは2時間余り経ってからだった。

元社会党の代議士だった河上民雄さんは「私の国会議員としての活動期間は、宮崎市長の在職期間とほぼ同じ。市長の激務とは比べ物にならないかも知れないが、時代を共有し、少しはお手伝いできたのではないか」と言われた。

同じく共産党の代議士だった浦井洋さんは「僕は党の組織だけで議員になったのとは違う。たまたま宮崎さんの1期目の選挙の対立候補になり、それが縁で市民の皆さんに国会へ送り出していただいた。宮崎さんは国会議員としての僕の生みの親や。それで活動できた。いまでも感謝している。今、借金財政が

どうかこうとか言う人がいるが、がんじがらめになった3割自治の中で、宮崎市政はチャレンジ精神に富んで、全国にその名を馳せた。20年前はまぎれもなく地方自治の旗手だった。僕も神戸選出の議員としてそれが大きな誇りだった」と話された。

元神戸市助役で、神戸市長選挙に立候補し、敗れたあと郷里の松江市長になった宮岡寿雄さんは、「神戸市役所の職員時代本当にお世話になった」と言われた。その宮岡さんもかつて尊敬してやまなかった宮崎さんの後を追うように5月6日に亡くなった。

そのような電話のやり取りの間にも「宮崎夫人の年齢は」「密葬の日時場所は」など次々とメモが回ってくる。密葬は公表されていない。知人からの連絡で、モダン寺での通夜や葬儀は分かっていたが、「後日お別れ会をするようだから、ご遺族の希望を優先して」と答える。大刷があがってきた。1面、社会面、経済面、神戸版。どの面も宮崎さんを惜しむ記事で埋まっている。それでもまだ書き足りない、そのような気分だった。

後日、河上さんと新神戸で会った。河上さんは、お別れ会に参加できないので宮崎さんの自宅を叩きし東京へ帰る途中だった。「奥様が一人でおられて、ちょうど60年連れ添いました、と切り出された。表にはあまり出られない奥様だったが、二人三脚だったんだね」と言われた。

2. 神戸市株式会社

その奥様からは社会部のデスク時代「おいそがしいでしょうけど研究所に行ってやって」と電話をいただいたことがある。阪神・淡路大震災から10日ばかりたったころだった。宮崎さんは研究所のテーブルに神戸市の地図を広げていた。「僕が造ったところは、ほとんど被害がないやろ」開口一番そう言われた。一呼吸置いてから私は、「お気持ちは分かりますが、大勢の人が亡くなっておられるから、今、それを言ったら袋叩きですよ」と言った。宮崎さんは、“自然の摂理を無視した開発優先行政のつけ” などという一部マスコミの表現が我慢ならない様子だった。

ポートアイランド、六甲アイランドに須磨、西神、北神のニュータウン。それらの大規模プロジェクトを宮崎さんは、行政主導で進めた。“株式会社神戸市”は、仲間の記者が揶揄する気持ちも込めて命名したのもだったが、宮崎さんは「一般会計から持ち出してやっているわけとは違う。企業会計で利益を生み出してそれを福祉に回そうという思いやから」と気にする風もなかった。むしろ揶揄を逆手にとって、市民を株主に見立て、配当を目論むのが社長の努めだと言わんばかりだった。

「病院はもちろん市民生活に欠かせない施設やけど、始終サイレンを鳴らした救急車が出入りすると近くにすむ人には迷惑施設になってしまう。敷地も狭く老朽化した布引の中央市民病院はベッド数を増やすことも難しかった。ポートアイランドに移したから1000床の立派な病院にすることができたんや」

「借金しても十分に返せるか。経済の動きを見極めなあかん。ぼくはずっと米の値段をベースに考えて、より低利の金を調達してきた。ぼくの時代は基金もぎょうさんできたやろ」

市長時代、あるいは退陣してから、宮崎さんからそれらのプロジェクトにまつわる話を聞いてきた。その一つ一つが脳裏をよぎった。私は昭和40年代以降の神戸の埋め立てを思い出しながら、宮崎さんと話し込んだ。ポートアイランドでは倒れたタンスで一人亡くなっていたが、あとは水やガスがでないなどライフラインの問題だった。つぶさに見ると、ポートアイランドで見られた液状化現象は、六甲アイランドではほとんど無かった。

東灘の埋め立て地、第3工区で建物が傾き、壁に亀裂が走って不等沈下が表面化したのは昭和47年のことだった。ポートアイランドは、中央市民病院の前のポートピア大通りの交差点付近が岸壁より12m高く、沈下が予測通りなら60年後の2041年に岸壁とほぼ水平になる設計だと担当者から聞いた。「不等沈下しないように大学の先生などに実験してもらった。市民病院は、土の下の方の基礎工事に金をかけた。地面が沈下しても建物は元のままだ。先に階段を作って土の中に埋めてあるからそれを使えば良い構造だ」とポートアイランドが完成した昭和56年当時、宮崎さんは話していた。

六甲アイランドは、このポートアイランドの工法に液状化対策を加味して井戸を10数本抜いている。問題点が浮かび上がるごとに原因を究明し対策を練り、次のプロジェクトに生かして行く。

私は覚えている限りの話をし「だからその部分では人的被害が少なかったでしょう」と宮崎さんの顔を見た。

「その通りやけど、どこの新聞社もそのようなことは書かんね。西神も北神も応急処置の住宅をたてられるのよね」

宮崎さんは寂しそうだった。

2時間ぐらいたってから改めてご自宅の被害などを尋ねた。

「本？ もちろん全部書棚から飛び出した。“リハビリになるから自分で拾いなさい”と家内が言いよるねん」

それには相槌の打ちようもなかった。

3. 老人無料パス

いわゆるリークだが、宮崎さんには取材上の便宜をよく図ってもらった。昭和55年、昭和56年の神戸新聞の元日1面トップのネタ元はいずれも宮崎さんだった。高層になる前の市役所の3階の記者クラブで12月の中旬に新春話題などの記事を書いていると、広報課員が来て耳打ちをする。いそいそと市長室に行くと、部屋の中にさらに3面の壁が本に埋まった執務室があり、その中で宮崎さんが「元日は決まったか」と切り出す。

「山手（県庁）にトップを奪われるな。住民に直結した行政をやってるのは市や。用地買収一つ捕らえても話がこじれて激昂した住民に殴られることがある。うちの職員はそのようなことを繰り返しながらも市民全体のためにと一生懸命相手を説得しよる。国や県の買収でも地元で詳しいからと市の職員は立ち会う。その結果、また殴られる。そのようなことの繰り返しや。現場に詳しい地元紙としたらやっぱり神戸市の原稿でトップを飾った方がええやろ」などと言いながら、神戸市議会などの発言でなにが気掛かりだったか、もっと深く取材したかったかなどを私に尋ねられる。

54年の後半はエアカーゴという言葉が市長の発言に多かった。そのように答えると、「空港を利用するにはどうすればええか、それを考えてる。空港が神戸にある必要はないが、貿易、荷役のノウハウが蓄積された神戸市とすれば、航空貨物を一手に引受できないかということや。30分後に鳥居（故鳥居幸雄氏）のどこへ行け」と言われた。まだ神戸空港建設を表明する前だった。命じられたまま港湾局長室に行くと、ざら半紙に絵を書きながら鳥居さんが六甲アイランドを将来複合輸送基地にするなどという。「いまは、いくらいい物を作ってもすぐ真似をされ追いつかれる。大阪市もソ連にまでポートセールスを繰り出している。これからの時代はメンテナンスだ。サービスのスピードまで考えないと都市の競争には勝てない。そこでエアカーゴだ。みすみす大阪に持っていかれる前に手を打たんといかん。世界中からアジアに輸出した製品の部品を船で六甲アイランドに運んでもらってストックしておく。部品交換の必要なケースは、六甲アイランドから関西新空港経由のエアカーゴで現地に運ぶ、そんなイメージだ」と鳥居さんは話を膨らませる。新年度予算でその調査費を計上するという形で、私はそれを記事にした。55年元日に「六甲アイランドを複合輸送基地に」が、翌56年元日には「ポートアイランドに国際港湾大学を」の見出しが朝刊1面に躍った。その通りには実現はしなかったがポートアイランド2期にはいま港湾大学校が設置されている。

「きみには悪かったが、アドバルーンを上げて反応を見る。皆が賛成しそうやったら本腰を入れる。そんな作戦やった」。10数年経ってから宮崎さんはそれらを振り返ってにやっとされた。

昭和61年。私は東京支社にいた。貝原俊民兵庫県知事の初陣の時、社会部の記者を中心に「日本の知事」の連載が決まり、私も執筆メンバーに加わった。担当は当時の鈴木俊一東京都知事へのインタビューだった。都庁に問い合わせたが、半年先まで日程が決まっているの一点張りで埒があかない。友好関係にある東京・中日新聞にも頼んだが締切りまでに時間が取れそうもない。困っていたとき助けてくれたのも宮崎さんだった。

直接都庁に電話をし「懇意にしている記者だから」と言ってくれた。「30分

しか取れません」と折り返し都庁から電話があった。宮崎さんは、自治省の前身の自治庁にいた鈴木さんと一緒にパリの下水道を調べたことがある。さらに鈴木さんが事務総長を務めた昭和45年の大阪万博で宮崎さんは鈴木さんに請われて全国自治体館の館長をしたという間柄だった。

その鈴木さんは一人でも反対すれば橋を作らないという前任の美濃部亮吉知事の「橋の論理」批判から話を始められた。比較的スムーズな展開でインタビューを切り上げようとしたときに鈴木さんは「だいたい第2次臨調会長の土光敏夫さんにまで都営バスや地下鉄の無料バスを配るのはいかがなものか」と言われた。「事業所税などがたんまり入る東京と異なって、地方の自主財源は悲惨だ。宮崎さんも地下鉄や市バスの無料バスを発行したが、これは一般会計の老人福祉の民生費で企業会計の交通局でバスを買い、交通局の負担を軽減した。そうしなければ、地下鉄の運賃が4割5割も高くなって市民生活に影響が出る。金の無い中での工夫だ」と私は宮崎さんから教わったことをそのまま鈴木知事にぶつけていた。

全国紙の本社やテレビのキー局がそろっていることもあって東京発のニュースは日本の常識のように扱われる。「便法はいかんよ」という知事に「地方と東京では税收も異なっている。前提条件の違う問題を一律に論じて、老人無料バスがばらまき行政の失敗例のように言わないでください」と私は知事にかみつく。知事もあるべき姿を諄々と説かれる。約束の30分が大幅に超過し、それをわびて失礼したが、宮崎さんのおかげで得た貴重な体験だった。

4. キャピタル東急

私の東京在任期間は、昭和59年3月から平成元年2月末までの5年間だった。宮崎さんは、少なくとも月1回は上京し、その半分ぐらいは、神戸市東京事務所の人に相乗りさせてもらうか、お茶を飲むか食事をするといった形でお会いしていた。神戸市東京事務所の皆さんに親しくしていただいていたのに加え、私の担当が国会と運輸省、建設省と神戸市には馴染みの役所ばかり。着任したばかりのころの運輸省広報室長が兵庫県出身で、記事になりそうな話について

は、丁寧に連絡してくれていたこともあり、その取材を終えた運輸省の廊下でばったり宮崎さんに会ったこともある。おまけに国会の平河クラブ（自民党）では私は河本番ということになっており、その河本事務所からも「明日宮崎市長がお見えになる」といった連絡が入った。秘密裏だったはずと戸惑う市役所の関係者に「どっちみち分かるのに隠してもしゃあないから」と宮崎さんはおっしゃり、河本さんも「古川君ならいいでしょう」というタッチだった。

「前任者を踏襲して」というのは“たらちねの”と一緒にや。枕詞や。踏襲しとったら自分が出されへん。前の失敗はせえへん。前よりようしたろうと思うのが当たり前や。前任者否定ですわ。それと君も意識して“私が”と言わなあかん。“私は”とは違うやろ。上に立つ心構えや」

宮崎さんはそのように言われたことがある。神戸市の幹部もきっと同じ話を聞いたに違いない。明石海峡大橋の工事の凍結が解除されたときだった。お祝い会が国会のすぐ裏手のキャピタル東急で開かれた。事前に宮崎さんのあいさつ文を見ると案の定、明石海峡大橋に夢をかけた前任者の原口忠次郎元市長の名前がない。私は、あいさつ原稿に原口さんの功績を一行ぐらい挿入するべきだ、と進言した。「ここにいる地元の記者が入れろといったので」と宮崎さんは、切り出し、原口さんとの思い出に触れた。先輩をたたえるやさしさににじみ出た言葉だった。建設省の幹部が何人か祝賀会がはねて帰ろうとする宮崎さんに深々と頭を下げていた。宮崎さんは「原口さんとはいろいろあったが大変世話になった。先輩を立てるのも気分が悪くないなあ古川君」とご機嫌だった。

このキャピタル東急が、宮崎さんの東京での定宿だった。昔ヒルトンといっていたホテルで、故砂田重民元文相や故竹下登首相の個人事務所のあるTBRビルや神戸市の東京事務所にも近かった。このホテルで「おい飯を食おう」と言われて中華料理を注文された。前菜、スープとコースが進み始めると「やっぱり中華は神戸や。おまけに量も少ない」とかなり大きな声でおっしゃった。調理場が気を悪くしたのかもしれない。出るは出るはで、テーブルが食べ切れない料理で埋まった。「いらんことを言わなかったらよかったな」とつぶやかれた。

ここの和食店ですき焼きをご一緒したのは、5期目の立候補を決め、当時の中曽根康弘首相に自民党の推薦状をいただいたその足でだった。官邸には、当時の自民党兵庫県連会長だった故戸井田三郎元厚相と私が同行した。官邸で、つつがなく推薦の儀式は終わって帰ろうとしたとき、私だけが官房長官だった後藤田正晴さんに呼び止められた。「君のところは昔、阪本勝さんという立派な知事がおられた。あの人は2期説だったが私は3期説だ」とおっしゃる。新聞記者だったら多選批判をしると言わんばかりの口振りだった。私も「毎回毎回選挙です。1期1期の積み重ねといえるのではないですか」と返したが「今、道路一本造るにも、都計審をかけてGOサインがでてから完成まで、平均12年かかっている。一つぐらい公約を果たさせたいから3期」と譲らない。「議員は長くていいんですか」と尋ねると「トップと1兵卒は違う。トップが長いと周りが倦む。それが問題だ。個人的に宮崎さんを尊敬しているが、そのような生き方もある」と言われた。

「何を言われたんや」

宮崎さんは鍋に箸をいれながら尋ねられた。やりとりをその通り伝えようと、あきらかに不愉快そうな顔になった。それでも「周りが倦むか？ 気をつけんといかんね」とぼつんと言われた。言わなければよかったかなと反省した。少し気がかりで、私は、誘われるまま宮崎さんの部屋に行き、寝酒用にホテルが用意していたウイスキーをあおった。

5. 風が吹くときゃ頭を下げる 風は頭を通りすぐ

「なんぼなんでも来年は神戸に帰るやろ。家はあるんか」

昭和63年の初夏だった。宮崎さんは神戸市住宅供給公社の分譲を申し込めとおっしゃった。募集の都度、松戸市の神戸新聞社宅の自室に募集要項が送られてくる。毎回申し込んだ。都合7回。毎回外れだった。平成元年の2月に入ってすぐ、東京事務所に至急来るようにと連絡が入った。JR六甲道駅前、学園都市、西神…。集合住宅から戸建まで7軒の入居案内が目の前にあった。いずれも補欠の方までもが入居を辞退したものだ。「この中だったらなんとか

できるかもしれない」と言われた。

「口ばかりとちゃう。あんたはお人好しやから」と業を煮やした家人がすでに西宮の中古マンションの手付けを払った後である。頭金のかけらもなく、「お気持ちだけで」とそのまま7軒の申込書を返したが私の家庭事情まで気にかけてくださるその心配りがうれしかった。

宮崎さんは、また、義理堅い人だった。一生懸命応えようとする。そのような人だった。ご自身の体が思わしくないのに、旧制姫路高校以来の友人の河本元国務相が倒れたと聞くと「福田赴夫元総理ともほかの力のある国会議員や省庁の幹部ともあいつがセットしてくれた」と東京まで見舞いに駆け付けられた。

そして「ちょっと研究所にこいや」と私を呼び出し、その様子を事細かにおっしゃる。同時に、戦前の神戸や学生時代の思い出、地域の昔の話とその変遷、それも固有名詞をあげながら生き生きと伝えてくださる。阪本勝元知事が神戸市の民生局長だったころのエピソード、中井一夫元神戸市長とのやり取り、さらには市長決裁なしでヨーロッパに行った元助役の話。神戸の記者だったら知っておいてほしい、という思いだったのかもしれない。

記者は、市民の立場で分からないことを聞き、記事にして行く。知ったかぶりをするのではなく、なぜと聞いて何ぼの仕事だ、と入社以来、私は、先輩記者から口を酸っぱく言われ続けた。宮崎さんには私の疑問、住民がなぜと思う疑問をそのままストレートにぶつけてきた。時に「まあそのうち分かる」といなされたこともあるがたいがい真摯に答えていただいた。そのうち分かるといわれた案件も取材を重ねてその結論をいうと「分かったか」と目を細められた。

「座右の銘？ だれにもあんまり言うてへんけど都都逸（どどいつ）や。 “風が吹くときゃ頭を下げろ 風は頭を通りすぐ”。これが僕の人生訓や。人間ええときゃ口ばかりやあらへん。あかんときはあかん。そんな時に正論を言うてもだれも相手にせん。そのときは黙らなしゃあない。そのうち風向きは変わる。その風を見てアドバルーンを上げる。行けると思ったら突っ走るんや」

6. エピローグ

宮崎さんの決断の過程で漏らされる一言一言はなるほど、というものだった。宮崎さんの人となりと神戸市に残した業績については、私と同僚の服部孝司記者（現・神戸新聞社会部次長）のコンビで現在神戸新聞総合出版センターの常務取締役をしている佐久川昌彦氏にデスクをしてもらい神戸新聞で「聞き書き

決断の20年—宮崎前神戸市長の回想」という連載記事（平成2年6月26日—7月18日、16回連載）を書いた。記事はこの都市政策にもよく引用をされた。宮崎さんについては多くの本が出版されているのでそれらを御覧いただきたい。

私にとって、宮崎さんはいつの間にか取材対象を大きく越えていた。まさに神戸の百科事典だった。困ったらいつでもなんでも尋ねることができる頼もしい生き字引だった。

市民にとって何が幸せか。宮崎さんだったらどうおっしゃるだろう。私は今も時々宮崎さんにひとり語りかけている。

震災復興と都市整備 VI

——神戸市街地形成史——

高 寄 昇 三

(甲南大学経済学部教授)

1 区画整理事業

土地区画整理事業の制度的起源は、明治21年に制定された「東京市区改正条例」が、最初であるが、法文化されたのは、大正8年の都市計画法である。

しかし同法は区画整理事業法としては、不備であり、大正9年1月1日から施行されたのが、土地区画整理事業に関する付属法令「都市計画法ニ依ル土地区画整理ニ関スル登記ノ件」(大正8年11月27日勅令第484号)などであった。

しかし同法令も施行手続などの核心部分の制定はなかった。しかも都市計画区域内でなければ、区画整理事業はできなかった。そのため区域決定があるまで、区画整理の実質的開始はできなく、いたずらに時を無為に過ごすという状態となった。

神戸市の大日土地区画整理組合による区画整理が、全国ではじめての区画整理であったが、大正10年11月に組合設立の申請をしてから、事業認可を得たのは、大正12年3月である。

しかし区画整理の手続協定が制定されていないので、制定後の大正14年4月に事業着手している。手続面は大正14年には「土地区画整理事業ノ取扱方」(大正14年3月13日大蔵省訓令第1号、第2号)で、一応の整備がなされたが、融資面の手当はなく、大正15年の勸業銀行法などの改正を待たなければならなかった。

このような都市計画法の不備のため、関東大震災の復興事業では、耕地整理法の準用規定では、制度的欠陥を補いえなかったので、「特別都市計画法」が制定された。

しかし一般的な市街地整備手法としての区画整理方式は、単独法としては制定されることなく、都市計画法の不備を、政令・通達などの行政指導でおぎなっていた。それでも関東大震災で大々的に実施されたので、行政実務的には完備されていた。

しかし土地区画整理法という基本法が、欠落したままの土地区画整理事業は、あまりにも、問題が多く、大都市は都市計画法の制定をめざして、運動を展開した。大阪市が東京市区改正条例とおなじ、特別立法をめざして草案を策定していたが、「大阪市街改良法草案」（東京市政調査会・大正7年）などに発表されている。

そこでは（1）市域外にも法の適用をみとめる。（2）土地増加税，受益者負担金などを特別税とする。（3）地帯収用の制度を設けること。（4）スラム改良のための土地・建物収用権を認めること。（4）宅地造成などのための土地区画整理制度を設けること。（6）条例によって建築および土地使用制限をできることなどであった。¹⁾

当時の都市の発展・膨張の勢いからみて、都市整備の法制はきわめて不十分であったことがわかる。都市計画法ができて、用地・建築物を規制・整備する規制措置・事業システムが欠落していたのである。

2 人口増加と宅地

問題は都市経済が発展し、企業・人口が進出するとき、その用地を都市は造成し確保していかなければならない。明治22～44年までに、神戸市人口は13万4,704人から41万5,349人と28万645人も増加している。

また大正期には元年の43万1,378人から15年には65万1,600人と22万222人ふえている。戦前昭和期をみると、元年の65万9,100人から16年には100万3,200人と34万4,100人ふえている。

このような宅地と人口増の関係については、『神戸市史』本編総説も関心をしめしており、「神戸市が或は海面，或は溜池の埋立により，或は耕地の整理により，明治38年以來大正3年までに得たる所総計272万9千余坪を算し，宅

地のみにてても実に81万4千余坪を増加せしが、就中増加の著しきは葺合部の17万坪、林田部の30万坪等なりき」²⁾と、宅地供給の実態を伝えている。

このように人口の増加による住宅地の不足が深刻で、「住宅問題も亦食料問題と同じく社会政策上重大なる意義を有するに至りし……………仮りに市内1戸平均人口を4人4歩5厘とせば、最近4年間に於ては1ヶ年平均5,200戸の増加ありしに拘らず、実際新築せられし家屋は4,300戸に過ぎざるのみならず、1戸所要坪数13坪余とせば、茲に年々6万7千余坪を要すべきに、市内に於て毎年此の地域を得ることは甚だ容易ならず。神戸市の宅地値は大正2年全市平均地価1坪26円なりしが、大正7年には平均71円10銭となり……………」³⁾と、宅地供給の絶対的不足とそれによってもたらされる地価の上昇の弊害を記述している。

神戸市にとって、公的私的をとわず、宅地を供給して住宅を確保していかなければならない窮地にあった。そのためには民間ディベロッパーに、多少の利益供与も止むを得ないという状況にあった。

3 区画整理事業の状況

このような都市市街地不足への対応は、区画整理事業と海面埋立事業の2つが中心であった。そして前者が住宅用地、後者が工業用地であった。

区画整理事業は東京だけでも、大正13～昭和5年にかけて、3,119haが施行された。昭和6年には、都市計画区域内での耕地整理が禁止されたので、内務省は昭和8年、「土地区画整理設計標準」を、次官通達で設定し、事業の施行を奨励した。その結果、昭和5年までに全国で195地区、約11,000haが実施された。

神戸市でも従来の耕地整理にかわって、区画整理が組合方式で、第1表のように行なわれた。大正13年3月、大日土地区画整理組合（組合員46人、施行面積50万坪）、夢野（大正12年6月、組合員56人、13万坪）、大手（大正13年2月、組合員10人、5千坪）、長田（大正13年、89人、20万坪）などが、スタートしている。

市内9、市外5組合が、昭和9年までに成立され、終戦までに大日、夢野、

本山村西部、鬼ヶ平の4組合以外は、その工事を完了した。

昭和10～14年の間に、12組合が設立された。昭和10年3月、西垂水（組合員138人、98,000坪）、10年9月、本山村中央（組合員87人、54,000坪）、舞子（組合員55人、37,000坪）の4組合が設立された。

昭和11～14年の間に、8区画整理組合が設立された。昭和11年4月本山森北部組合（154,000坪）、11年10年御影町天神山組合（組合員34人、13,000坪）、昭和15年、須磨茶園畑（4000坪）、14年3月、舞子第2土地区画整理組合（組合員32人、26,000坪）、14年11月に荒田町3丁目（5000坪）、灘青木（76,000坪）などが、事業着手された。大正12年に設立された夢野土地区画整理組合以外は、戦中・戦後にかけての困難な状況化にあったが、残務整理も完了し事業を収束させている。

このような民間の耕地整理・区画整理事業によって、市街地はおおいに整備された。神戸市史は「明治42年耕地整理法発布後、之に準じて神戸市内に於て整理せられたる地域は約223万坪に達し、大正8年都市計画法による区画整理の地域約127万5千坪を超えん」⁴⁾とその広がりを見せている。

しかしどのような開発事業にあっても問題は山積しており、ことに組合施行のような事業はなおさらである。『新修・神戸市史歴史編Ⅳ（近現代）』は、1つに、大日土地区画整理事業において、大地主の感情的反発から、出席率が悪く法定数に満たず、しばしば流会にみまわれ、事業危機に陥ったとされている。

第1表 大正期の土地区画整理組合

名 称	認 可 年 月	面 積	事業予算
大 日土地区画整理組合	大正12年3月	166町3反	66.2万円
夢 野土地区画整理組合	12年6月	45.6	28.9
大 手土地区画整理組合	13年2月	2.7	2.6
長 田土地区画整理組合	13年6月	79.9	39.3
都 賀土地区画整理組合	14年2月	29.2	14.7
八 幡土地区画整理組合	14年2月	47.4	11.1
篠 原土地区画整理組合	14年6月	57.7	53.3
東須磨北野土地区画整理組合	15年10月	1.4	0.8

出典 神戸市編「新修・神戸市史歴史編Ⅳ（近現代）」476頁

2つは、組合、市、住民の利害関係で、西部耕地整理組合事業の場合、下流住民は早期の市移管による河川整備を要求したが、組合は国鉄への売却を高架交渉の条件として利用しようとしたため、事態は複雑な様相を呈していった。⁵⁾

しかし、このようなこともあり、民間組合方式では事務施行能力に不安があり、事業遂行の難航するところが多く、小作人・借地人とのトラブルも発生し、公共団体施行が求められるようになった。

これらの大正期の区画整理事業は、新開発地区の区画整理事業であり、既成市街地の区画整理方式でなかったため、公共団体施行事業におけるような大きな矛盾・対立をうむことはなかった。

しかし公共団体による強制的区画整理も、都市計画法の不備から十分な効力を発揮できなかった。京都市が大正15年7月、公共団体施行の区画整理を行おうすると、「公共団体の施行する土地区画整理に関しては施行方法が定まって居らぬのみならず、建物ある宅地を地区に強制編入することを得ざる為、整理を肯せざる建物ある宅地の所有者は不労所得を得る結果となり、又他界に接して道路の築造せられたる場合の如きも地区外のものも不労所得を享受するにも拘らず之亦負担を免れる為、負担公正の観念に一致せず」⁶⁾といわれている。

それでも全国的に区画整理事業は、積極的に施行され、大正12年から昭和10年4月末までの間に、設計認可件数497件、施行面積、施行前54,071千坪、施行後56,462千坪、国有地面積、施行前2,981千坪(5.5%)、施行後11,437千坪(20.3%)、民有地、施行前51,090千坪、施行後44,988千坪、民有地減歩率17.8%、整理費74,131千円、坪当たり1円31銭、公園保留地1,014千坪、1.8%となっている。

この時期、神戸市において、区画整理が普及していったのは、第1に、耕地整理が不可能な山間分におけるの宅地需要の増加があったからである。

第2に、既成市街地においては、「小作料収入の減少になやまされていた」⁷⁾と、一般的にいわれているが、神戸市も例外ではなかったといえる。

第3に、区画整理方式でも、法的・財源的に公的バックアップがえられる。

第4に、小規模農地などの宅地化の手法として、コスト・手続面で共同的事

業とすることによって、メリットが大きかった。

全国的にみて区画整理がすべて順調に施行されたのではない。ことに小作人との利害調整は、難航し争議にいたっている事例もすくなくない。通常、一反あたり数十円の離作料が支払われるが、その金額をめぐる紛争が発生している。

また地主が宅地化の動向を誤り、小作人が抵抗したため、「資本金を投じたのみで、宅地とならず為に倒産するに至るが如き、共倒れの悲惨事を演出するに至るは、真に聖代の不祥事と謂ふべきである」⁸⁾といわれている。

ただ昭和期、土地区画整理事業は全国的に普及していたが、既成市街地の区画整理については否定的見解が一般的であった。それは移転補償費など、多額の費用がいるからであるが、災害復旧、公共事業との併用の区画整理については、例外的に効果がみとめられるとされていた。

このような区画整理事業に対する市財政からの支援は、耕地整理事業の場合には、西部組合は5万円、北部組合に4,500円、長田耕地整理組合に1万円、夢野耕地整理組合に950円を補助している。⁹⁾

4 海面埋立事業

市街地の用地不足の解消手段として、工業用地に対応したのが、海面埋立事業による用地造成であった。

公共デベロッパーが、未発達であったため、工事は民間デベロッパーによってきたが、港湾計画と民間埋立地との調整問題があった。

海面埋立事業は県知事の許可事項であったが、市議会の諮問を得ることとされていたので、市議会で論議されるシステムになっていた。

大正2年に川崎造船所が4万4,216坪、三菱合資会社が1万5,086坪の埋立申請をしている。市議会では、「神戸港ハ将来東西ニ発展スルヨリ外途ナキニ、西ハ三菱造船渠ニ為ニ限ラレ、中央部ハ川崎造船所ノ為ニ占有セラレ、……………後來港ノ発展ニ多大ノ妨ゲヲ来タシ、造船業ハ盛ナルモ港湾ハ衰微ヲ来スト云フノ傾向ヲ、生ズルノ恐ナシトセズ」¹⁰⁾との反対意見もあったが、可決されて

いる。

しかし同年の神戸製鋼所の4万766坪の埋立事業については、反対・賛成の陳情書が提出され、激しい論争が展開された。

反対の陳情理由は「当市将来ノ発展ヲ阻害シ、付近住民ノ既得権ヲ奪ヒ、私利私欲ノ犠牲ニ供セントするモノ」と激しく攻撃している。¹¹⁾

賛成の陳情理由は、「神戸市ノ東部方面ガ、其西部方面ニ比して甚シク繁栄ヲ極メザル所以ノモノハ、……………根拠アル商工業ノ発達遅々タル為メニ外ナラズ」¹²⁾と、地域発展の視点から埋立を支持している。

この2つの埋立申請は論議もあったが、支障なしと承認された。しかし大正7年の川崎造船所の3万3,013坪の製鉄所用地の埋立事業は、港湾計画に支障ありとの理由で、不承認となっている。

このように当時は事業展開上は有利な埋立事業は、その後も申請がたえなかった。大正6年には西部の海岸地先の5万4,468坪の埋立事業が、伊藤長次郎などから申請され、市会に諮問されたので、計画を大幅に縮小して認めている。

また倉庫業者などの埋立が、明治以来、数多くだされたが、ほとんどが許可されている。大正6年の川西倉庫の9,496坪の埋立事業は、7年、港湾計画に支障ありとの理由で不承認となっている。

この件の市議会の議論で「神戸港ノ沿岸ト云フモノハ、多クハ会社又ハ個人ノ専有トナリ、会社トシテハ満足デアルガ、市民一般ハ不便ヲ感ジツツアル……………之ヲ市當トシテ経営スルコトニ希望スルノデアリマス」¹³⁾と、公共デベロッパーによる事業化がのぞましいと主張している。

たしかに戦前の埋立事業は、神戸市は、特定の埠頭整備事業の埋立事業を除外して、事業主体となっていない。すべて民間デベロッパーによって行われている。ある意味では神戸市は開発利益を、むざむざ民間事業にもっていかれるのを傍観するのみであり、しかも開発負担の賦課という措置をとることもなかった。

5 受益者負担金の問題

埋立事業が港湾事業計画に支障があるか、どうかよりも都市整備の費用負担からみれば、開発者負担金を求めなかったことが、政策上の問題であった。

それは市街地における受益者負担金をみても、不公平である。当時の都市計画事業の財源問題として、受益者負担金制度は市議会においても反対の意向があった。

大正8年に都市計画法が施行されたが、財源としては、地租付加税（本税1円につき10銭）、営業税付加税（本税1円につき10銭）、家屋税（賦課個数1個ニ付9厘）、特別地稅（地価100円ニ付金45銭）となっていた。

道路工事受益者負担金として「都市計画事業ニ因リ著シク利益ヲ受クル者ニシテ、其ノ受クル利益ノ限度ニ於イテ……………費用ノ全部又ハ一部ヲ負担セシメルコトヲ得」（同法第6条2項）となっていた。

神戸市は大正13年内務省令第6号施行規制「神戸都市計画事業道路新設拡張受益者ニ関スル件」で、承認され13年度予算として330万円が計上されていた。ただこの施行規則では2カ年で当該事業の受益者負担金を徴収するとなっていたので、市民には苛酷な負担であるとの反対がだされた。

大正14年に市議会で5年への期間延長が建議された。その理由は「其ノ条例ノ意味ガ一般ニ徹底シテオラヌ……………名義ノ異動ガ可ナリ煩雜デアル」¹⁴⁾が理由としてあげられているが、形式的で実質的には負担率をめぐる問題であった。

大阪市は事業費の3分の1を受益者負担でまかなうが、期間は5年である。神戸市・京都市・東京市などは4分の1であるが、期間は2カ年である。

この建議は、すでに納入済みが22万円あり、もし延長となれば、特別市税の増加となる。内務省の許可条件は、2年であるなどの理由で否決されている。

このような受益者負担の根拠としては、都市全体が受益する利益としての一般的利益と、都市内の一局部の住民がうけ、一般市民に影響を及ぼさない特別利益（局部利益）に区分されている。この事例として地下鉄の利用者と沿線の土地所有者とに区分されるとしている。

特別利益に対しては、負担を求めなければ不公平である。なぜなら事業化によって「付近地の増価総額が、当該事業費の数倍に当る数字を示す事例あり………其の財源を一般市民に賦課せられるゝ所の市税のみに求むるに於いては、………今日の衡平の観念の到底容認し得ざる所」¹⁵⁾といわれている。

実際はこのような負担金をどう賦課するかで、第1に、たとえば29mをこえる広い街路の場合は、総事業費を全額負担するが、11m街路の場合は、9割を事業費とみなしてその4分の1の負担をもとめる。第2に、街路から36m以内の土地を受益者負担の対象とみなす。第3に、具体的な負担方式は、間口主義、面積主義、評価主義、地帯（距離）主義があり、一般的には地帯主義を基本として、各主義が併用して適用されていった。

しかし受益者負担金方式は、土地所有者に利益をもたらしたが、実際の賦課は困難で、前々号（99号）でみたように、都市計画事業費（たとえば大正8～昭和5年）6,194万円のうち488万円で7.8%にすぎない。

この間の実態は、各大都市とも同様で、東京市の都市計画事業費（大正7年～昭和2年）3億2,634万円のうち受益者負担は184万円で0.6%であり、大阪市の都市計画事業費（大正12年～昭和2年）1億4,096万円のうち受益者負担金は581万円で4.1%にすぎない。

結局、用地買収を免れた裏側の土地所有者は、街路事業で表通に面したことになる、評価額からみれば、数倍の開発利益を享受することになったといえる。

都市整備にとまなう事業費負担の問題は、その公平性を期するべきであるが、きわめて困難な実際の問題をはらんでいたといえる。利益を満喫する所有者・事業者が発生する一方で、事業によって被害をうける土地所有者・事業者があったのである。

注

- 1) 大阪市編『新修・大阪市史・VI』138頁。
- 2) 神戸市編『神戸市史・本編総説』393頁。
- 3) 神戸市編『神戸市史・本編総説』442頁。

- 4) 神戸市編『神戸市史第2輯本編総説各説』754頁。
- 5) 神戸市編『新修・神戸市史歴史編IV(近現代)』476・477頁。
- 6) 小栗前掲書229頁。
- 7) 岩見前掲書118頁。
- 8) 小栗前掲書534頁。
- 9) 市史本編総説436・437頁。
- 10) 神戸市議会編『神戸市会史第2巻』393頁。
- 11) 神戸市議会編『神戸市会史第2巻』399頁。
- 12) 神戸市議会編『神戸市会史第2巻』401頁。
- 13) 神戸市議会編『神戸市会史第2巻』423・424頁。
- 14) 神戸市議会編『神戸市会史第2巻』574頁。
- 15) 飯沼一省『都市計画』352頁。

エ コ マ ネ ー
民 事 再 生 法
ミレニアム・プロジェクト
神戸市すまいの安心支援センター

/// エコマネー

1. エコマネーとは

エコマネーとは、通産省サービス産業課長の加藤敏春氏により、21世紀の新しいコミュニティを創造する手段として提唱された、新しい地域通貨システムである。エコマネーという名前は、経済：Economy、環境：Ecology、コミュニティ：Communityを統合した新しい地域社会「エココミュニティ：Ecommunity」を創り出すお金という意味を込めて名づけられた。

そのシステムは、介護保険制度の対象とならないサービスなどを対象とした、市民の相互扶助システムであり、参加者は、予め自分ができるサービス（子どもの世話、老人の話し相手、パソコン指導等）を運営団体に登録し、エコマネーを受け取る。その後、参加者どうしがサービスを取引し、サービスの報酬としてエコマネーを受け渡し、循環させていくというものである。

地域通貨による地域の支え合い活動は、1980年代に欧米で始まり、現在は世界中で2500以上が流通するといわれている。

地域通貨として有名なものに、LETSがある。LETSとは、「地域交換・取引システム：Local Exchange and Trading System」のことで、1983年にカナダのバンクーバーで開始され、現在、イギリス、アメリカ、オーストラリアなど、世界の各

地で実施されている。

我国においても、いくつかの自治体による取り組みが始まっており、北海道の栗山町では、クリンという単位で、2000年2月1日から2ヶ月間エコマネーの運用実験が行われた。

町長によると、人口約1万5千人という小さな町でも地域コミュニティが崩れつつあり、住民が助け合う精神も薄れてきている。そこを何とか乗り越える方法を模索してエコマネーの実験導入を行った。特に、介護保険制度に乗らない高齢者らの日常的な家事サービス、話し相手などの小さなニーズを拾い上げ、それを、エコマネーを媒介にボランティアでカバーし、あわせて地域コミュニティを再生したいという。

このほかにも、滋賀県草津コミュニティ支援センター発行の「おうみ」や、東京多摩ニュータウンの「COMO」など有名である。

2. 地域通貨の種類

一口に地域通貨といってもいろいろなものがあり、発行の形式により分類すると以下ようになる。

(1) 紙幣発行型

実際にお札を刷って流通させるもの。今の日本の法律で、こうしたものが合法か非合法かの判断は下されていないが、将来的

には問題となる可能性も否定できない。

(2) 通帳記入型

会員が通帳を持って、その通帳に残高を記入していくもの。

(3) 小切手型

紙幣発行型に似ているが、裏面に持ち主が次々にサインをしていくもの。これによって小切手の信用が増す。

3. 背景

高齢化の進展や環境問題の深刻化などから、地域で相互支援の仕組みが必要だというという危機感が高まっており、地方分権への動きやNPO法の施行、介護保険の導入を契機として、地域で何かをやろうという気運が高まったのがエコマネーの追い風になった。さらに、インターネットなど情報ネットワークが広がった結果、個人個人が情報を交換し、共同で問題を解決することが可能になり、地域でボランティアを媒介するエコマネーも広がりやすくなったといわれている。

4. エコマネーの特徴

(1) エコマネーは地域のみで通用する通貨である

経済循環を地域内で完結させることにより、地域活動、さらには地域経済を活性化させることができる。

(2) エコマネーは通常の貨幣で扱えないものを取引の対象とする

ボランティア活動など、従来は金銭による評価がなされなかった活動を評価する新しい貨幣であり、エコマネーを介在させることにより、「やってもらう」とか「してあげる」という心理的なこだわりが薄れ、

相互扶助が進むことが期待できる。

(3) エコマネーは決済機能のみで金融仲介機能は有さない

インフレやバブルを引き起こす恐れのある信用創造機能を持たず、決済機能のみを有する。

(4) コミュニティ内の財のサービスに対して適用される地方内通貨

通常、参加者の間で提供可能なサービスと、求めるサービスのリストが作られており、これを媒介としてコミュニティの育成が促進される。

(5) 運用団体は、原則としてNPOである
国の通貨は中央銀行が発行するが、エコマネーは地域住民やNPOが発行し運営する。

5. エコマネーの効果

(1) 地域経済の活性化

エコマネーは、地域内での取引システムを構築するもので、地域内で資金循環を実現し、これにより地域外に流出していた資金を地域で循環させることになり、地域経済が活性化される。また、通貨を金利ともインフレとも無縁な貨幣とすることで安定した経済を実現し、地域資源循環社会を作るシステムになっている。

(2) 地域コミュニティの再生

また、様々な人間が使うことで、普通は関係を持つことのないような人たちの間で新たな人間関係が形成され、現代社会で失われているコミュニティの再生が期待される。

(3) 生きがいの創造

エコマネーを媒介として、従来金銭的に評価されなかったサービスの供給が行われ

ることになり、自分のできることについて考え直し、能力発揮の可能性を広げることができる。小さなサービスの提供によって地域に貢献できれば、それが生きがいとなってくる。

6. エコマネーの問題点

すでに様々な地域で取り組みが進められているエコマネーだが、解決すべき問題点も多い。栗山町での実験の結果では、独居老人などは、“得意料理”や“昔話語り”などの特技を持っていても、気後れなどもあり、メニューへの参加を遠慮してしまいがちなので、事務局から働きかけて参加を促進したり、公園清掃など、気軽に誰もが参加できるボランティアイベントの機会を提供し、全員が相互扶助という形をつくっていけるようにすることも今後の課題の1つだという。このように、相互扶助が理想とはいえ、現実には高齢者や障害者はサービスを受ける（負債がたまる）だけになる恐れがある。

また、実際のお金と同様に物の売買に使うとなると、税法上の取り扱いなど法的な問題が少なくない。

さらに、決済手段として電子マネーの技術を利用することも考えられるが、電子マネーはマネーサプライコントロールやセキュリティの問題等解決すべき課題がある。

このほか、匿名性の高い大都市では、その市民全員が経済共同体の一員としてその地域に住んでいるという意識が生まれにくいので、こうした制度がうまく機能するかどうかとも未知数といえよう。

〱 民事再生法

1. はじめに

和議法に代わる再建型倒産処理手続きを定める基本法として、「民事再生法」が本年4月1日に施行された。民事再生法は、中小企業等を主たる対象として、立案されたものであるが、本年7月には、大手百貨店「そごう」も同法による再建を選択し、大企業の倒産処理にも利用されるケースが多くなってきている。

従来、中小企業が再建を図る場合には、和議手続きをとる場合が大部分を占めるのが実情であったが、和議手続きには、破産原因（支払い不能や債務超過）があることが手続き要件とされていることや、申し立てと同時に和議条件（再建計画案）を申し出なければならないこと、担保権の行使が制限されないため事業継続に必要な財産が担保権実行により失われるおそれがあること等が問題となっていた。

今回制定された民事再生法では、こうした欠点を解消し、債務者が、経営権や財産管理処分権を失うことなく、債権者の多数の同意による権利変更により、債務者の再建を図る手続きを定めたことが特徴で、特に中小企業の経営者にとって使いやすい制度であるといえる。

2. 民事再生法成立の背景

これまで、我が国における「事実上の倒産」は、失敗に比較的厳しい国民性も反映して、再建型の処理をなされているものは10%にも満たない水準であり、倒産した90%以上の会社は、破産や特別清算など消滅型の処理がなされている。また、再建型の処理方法である「会社更生法」「和議法」

「商法整理」のうち和議法申請企業の消滅比率が高いが、和議法が大正11年に施行された法律で、何度かマイナーチェンジはされたものの基本的な骨格が時代にそぐわない内容となっていることも、再建を困難にしているとの指摘が多かった。

外国と比較して我が国の企業の特徴は、経営者が大株主である事実上の個人企業である場合多く、会社の倒産が即経営者個人の破綻につながる。一方で、ある程度の利益を出している企業は破綻を恐れて新たなビジネスへの投資をためらう傾向を生み出すとともに、経営状況の悪い企業は倒産を恐れて、再生不可能な水準まで負債を膨らませてしまう場合が多かった。

今回の法成立により、債務超過前に民事再生法が適用可能となれば、企業の再建率は高まり、結果的に債権者の回収率の上昇や債務者の個人生活の破綻を防げれば、国民経済的見地からみてプラスであり、また、経営者の新規事業へのチャレンジ精神を後押しし、経済の活性化にもつながると考えられる。

3. 法の内容

この法律は、大きく分けて、①再生手続き、②保全処分、③再生計画の立案・認可等により構成されているが、主な要点についてこれまでの和議法と異なる点を中心に述べていきたい。

第一に、「手続き開始時期の早期化」である。和議法では支払い不能や債務超過など破産原因たる事実の存在が必要とされたが、民事再生法では、破産する恐れがある場合でも申し立てが認められる。

第二に、「再生計画可決の条件緩和」で

ある。和議法では、債権者集会の出席債権者の過半数の賛成と賛成者の債権額が総債権額の4分の3以上であることなど厳しい条件があったが、民事再生法においては、債権者の過半数かつ総債権額の2分の1以上の賛成で再生計画が可決されることとなっている。

第三に、「担保権取り扱いや保全措置」に関することである。これまで和議法などでは、企業が再建のためのスタートをきろうとしても、担保権の実行により事業の継続に不可欠な不動産などを失い、事実上再建の道を閉ざされることが多かった。そのため民事再生法では、裁判所の許可を得て、担保権の対象である財産の時価を裁判所に供託することにより、財産上のすべての担保権を消滅させることができる制度を導入するとともに、すべての債権者を対象として、競売など法的権利の行使を中止させる「包括的禁止命令」の制度を導入し、事業継続につながる制度の充実を図っている。

第四に、「債務者主導型の再建手法」である点である。会社更生法が管財人主導の再建法であるといわれるのに対し、民事再生法は、債務者主導型(DIP型)の再建手法であるといわれている。DIPとは、「debtor-in-possession」の略で、「債務者が以前のままでいること」すなわち旧経営陣がそのまま経営にあたる手法である。これまで旧経営陣が経営権を手放すことをためらって、なかなか倒産処理を行わなかった事例も数多くあったと推測され、旧経営陣が倒産後も経営にタッチできることにメリットを感じて、民事再生法が倒産処理の主流となる可能性がある。

第五に、「再生計画の確実性」である。

これまで和議法では、申し立てと同時に和議条件（再建計画案）を申しでなければならなかったが、民事再生法では、手続き開始の決定後、裁判所が定める一定時期までに再生計画案を示せばよいことになり、債務の確定や採算性を十分に考慮しながら実現性の高い計画の立案が可能となった。また、再建にあたっては、監督委員、調査委員の選任などにより、第三者の監督により再建手続きの確実性を担保している。

第六に、「民事再生法適用企業の対象拡大」が挙げられる。民事再生法では、商法法人だけでなく、医療法人、学校法人、宗教法人、公益法人や個人企業も可能であり、また、上場企業など大企業も申請が可能な点が特徴である。

4. 今後の課題

こうして見ていくと、民事再生法は事業の継続を優先させることを前提として、手続き開始要件の緩和や財産保全制度の拡充、さらにDIP型の再建手法により旧経営陣が引き続き経営を行うことができるなど、これまでの制度と比較して大幅に債務者にとって有利な制度が充実されている。これらの制度充実により、多くの倒産企業が再建を果たし債権回収率が高まって結果的に債権者の利益となったり、企業がリスクをとって新たな事業への参入を促進する状況になれば、我が国の経済の発展にも大きく寄与するであろう。

しかし、留意すべき点として、旧経営陣が温存される結果、経営者のモラルハザードが進むのではないかとの指摘がある点である。民事再生法の申請件数は、当初3か月の月平均で60~70件程度あり、和議法に

よる件数（月20件程度）よりも大幅に増加している。経営者の中には、「民事再生法の申請さえすれば経営責任を回避して必ず助けてもらえる」という誤解もあるようだが、民事再生法は徳政令ではなく、申請は比較的簡単であるが、再建計画がずさんであったり、債権者に対する背信行為があれば、従来よりも厳しい運用により、裁判所から破産宣告を受けるケースが多くなると予想される。本来、経営者には厳しい経営責任が求められるのは当然であり、個々の企業の本業に収益の見込みがあるかなど「生き残る価値のある企業を残す」という本来の法の目的に沿った運用が求められる。

〱 ミレニアム・プロジェクト

1. はじめに

新しいミレニアム（千年紀）の始まりを目前に控え、IT（情報技術）などの技術革新によって現代社会が直面する様々な課題を解決する取り組みとして、「ミレニアム・プロジェクト」（新しい千年紀のプロジェクト）が政府主導（内閣内政審議室が事務局）で推進されている。

ミレニアム・プロジェクトは、今後の我が国経済社会にとって重要性や緊急性の高い①情報化、②高齢化、③環境対応の3つの分野について特に集中的に取り組むこととされており、技術革新を中心とした産学官共同プロジェクトを構築し、我が国の21世紀の展望を切り開こうとするものである。

2. ミレニアム・プロジェクト推進の背景

1990年代後半から、米国を中心にIT革命（情報技術革命）と呼ばれる「現象」が起こっている。近代工業社会を生み出した

産業革命と対比して「革命」と呼ばれる所以は、インターネットを中心として情報がこれまでと比較できないほど速く大量に世界をめぐる、それが仕事のあり方を変化させ、さらに産業や社会そのものの姿さえも変えようとしているためである。

我が国のIT関連の取り組みは、一般的には米国と比較して3～5年遅れているとされており、また、アジア諸国では、韓国、シンガポールなどが国家的な取り組みにより経済や社会システムへの導入を図っており、このままではアジア諸国の後塵を拝することとなり、一刻も早い国家的な取り組みが求められていた。

また、世界にも類を見ない急速な高齢化が進む我が国では、本格的な高齢化社会に対応した革新的な医療の実現や安心して暮らせる生活環境の実現、高齢者の雇用・就労を可能とする経済社会の実現などを目指す必要がある。

さらに、安心・安全な生活を確保するためのダイオキシン類、環境ホルモンなどの排出削減など良好な環境を維持するための対策も必要となっている。

これらの状況を踏まえ、新しい技術を開発・活用することにより、これまで解決できなかった課題を千年紀の変わり目の一つの節目として、解決していこうとする機運がこれまで以上に広がっていることが今回の取り組みの背景となっている。

3. 情報化（誰もが自由自在に情報にアクセスできる社会を目指して）に関する取り組み

(1) 教育の情報化

2001年度までに、全ての公立小中高等学

校等がインターネットに接続でき、全ての公立学校教員がコンピュータの活用能力を身につけられるようにする。さらに、2005年度を目標に、全ての小中高等学校等からインターネットにアクセスでき、全ての学級のあらゆる授業において教員及び生徒がコンピュータを活用できる環境を整備することとしている。

具体的なプロジェクトとして、校内ネットワーク（LAN）機能の整備、教員の研修などを行うこととしている。

(2) 電子政府の実現

2003年度までに、民間から政府、政府から民間への行政手続きをインターネットを利用しペーパーレスで行える電子政府の基盤を構築することとしている。

(3) IT21（情報通信技術21世紀計画）（仮称）の推進

2005年度までに、全ての国民が、場所を問わず、超高速のインターネットを自由自在に活用して、自分の望む情報の入手・処理・発信を安全・迅速・簡単に行えるインターネット&コンピューティング環境を創造することとしている。

具体的なプロジェクトとして、現在のインターネットの1万倍の処理速度と3万倍の接続規模を有し利用者を目的の情報に安全かつ確に導く「スーパーインターネット」の実現、キーボードといった特定のインターフェイスに縛られることなく、安心して、誰もが、高度な情報処理とネットワーク接続を簡単に行える新世代コンピューティングの実現を目指している。

4. 高齢化（いきいきとした高齢化社会を目指して）に関する取り組み

- (1) 高齢化社会に対応し個人の特徴に応じた革新的医療の実現（ヒトゲノム）、豊かで健康な食生活と安心して暮らせる生活環境の実現（イネゲノム）

2004年度を目標に、痴呆、がん、糖尿病、高血圧等の高齢者の主要な疾患の遺伝子の解明に基づくオーダーメイド医療を実現し、画期的な新薬の開発に着手するとともに、生物の発生等の機能の解明に基づく、拒絶反応のない自己修復能力を利用した骨、血管等の再生医療を実現することとしている。また、疾患予防、健康維持のための植物の高品質化によるアレルゲンフリー等高機能植物及び農薬使用の少ない稲作を実現することとしている。

- (2) 高齢者の雇用・就労を可能とする経済社会の実現のための大規模な調査研究

2001年度までに、高齢者の作業適性に関する調査を実施し、将来の勤務・作業形態、高齢者対応機器等のあるべき姿を解明する大規模な調査研究プロジェクトを実施することとしている。

5. 環境対応（循環型社会の構築を目指して）に関する取り組み

- (1) 地球温暖化防止のための次世代技術の開発・導入

2005年度までに、燃料電池自動車、住宅等における燃料電池コジェネレーションシステムの導入を図る。また、2002年度までに、画期的な超高速船（テクノスーパーライナー）の運行を開始し、海上輸送へのモデルシフトを推進する。また、2003年度までに、二酸化炭素等の温室効果気体の直接

観測を可能とする成層圏滞空飛行船（成層圏プラットフォーム）による観測を実施するとともに、2004年度までに、地球規模の高度海洋監視システム（ARGO計画）を構築し、長期予報の精度を飛躍的に向上（70%以上）させることとしている。

- (2) 安心・安全な生活のためのダイオキシン類、環境ホルモンの適正管理、無害化の促進及びリサイクル技術の開発に関する取り組み

2002年度までに、ダイオキシン等の総排出量を約9割削減するとともに、環境ホルモンについては、優先的に取り組むべき物質について、リスク評価を実施する。また、2005年度までに、中小企業の保有するPCBの5割を無害化するとともに、処理困難廃棄物等のリサイクル・リユース技術を開発・導入することとしている。

- (3) 循環型経済社会構築のための大規模な調査研究に関する取り組み

2001年度までに、大量生産・大量消費・大量廃棄型の現行の経済社会システムを静脈産業（循環型経済社会を支える産業）という新たな視点から見直すため、産業経済構造、技術開発、技能普及、関連産業の育成等に関する大規模な調査研究を実施することとしている。

6. 2000年度政府予算への反映

政府は、2000年度予算編成において、「情報通信、科学技術、環境等経済新生特別枠」として、総額2,500億円の予算配分を行った。その中で、ミレニアムプロジェクトを推進するため、総計1,206億円が配分された。

主な内訳として、①公立学校の校内ネッ

トワーク（LAN）機能の整備、学校教育用コンテンツの開発、成果の普及など「教育の情報化」に119億円、②政府認証基盤（GPKI）等電子政府の基盤整備や申請・届出手続きの電子化など「電子政府の実現」に99億円、③超高速インターネットや新世代コンピューティングの実現など「IT21の推進」に152億円、④「ヒトゲノム・イネゲノムの解析・新しい医療や新薬等の開発・実現」に640億円、⑤「ダイオキシン類・環境ホルモン対策、リサイクル技術の開発」に104億円などとなっている。

7. 発生・再生科学総合研究センター

神戸市のポートアイランド2期においては、ミレニアム・プロジェクトの一環として、「発生・再生科学総合研究センター」の整備が進められている。

当センターは、理化学研究所（科学技術庁の特殊法人）が運営主体となり、「生物の発生等の機能解明に基づく、拒絶反応のない自己修復能力を利用した再生医療の実現に貢献するために、発生・再生領域における研究開発を総合的に実施」することを目的としている。

具体的な研究内容として、①幹細胞研究、②細胞・器官分化研究、③ボディプラン研究、④形態形成シナグル研究、⑤非対称細胞分裂研究、⑥高次構造構築研究、⑦進化発生学研究が予定されている。

研究体制として、25グループ・チーム、研究者は約200名、平成14年度以降に研究開始を予定しており、今後、神戸医療産業都市構想の中核施設として当センターの隣接地で整備が進められている先端医療センターとの共同研究などにより、先端的な研究成

果や医療水準の向上などへの貢献が期待されている。

8. おわりに

ミレニアム・プロジェクトの各プロジェクトは、新千年代を迎えるにあたってというよりも、これまで我が国の取り組みが諸外国と比べて遅れている分野について、漸く国家的なプロジェクトとして認知されたということであり、我が国の産業再生と国際競争力の向上、IT革命やヒトゲノム解読などの成果を国民生活の向上に結びつけていくためには、旧来型の公共事業をある程度抑制してでも推進すべき施策である。

一方、当プロジェクトを推進するにあたって幾つかの課題がある。まず第1に、プロジェクトの推進を担う人材の確保である。特にIT関連の人材は恒常的に不足しており、大規模かつ組織的な人材育成システムが必要である。第2に、財源の問題がある。2000年度予算総額85兆円の中で、ミレニアム・プロジェクトに配分された予算は1,206億円（全体の0.1%）に過ぎず、今後は、国家的な重点施策として大幅に予算を拡大していく必要がある。第3に、情報格差（デジタル・ディバイド）など社会経済構造の変化により、新たな格差が生じることへの対応が必要な点である。九州・沖縄サミットの「グローバルな情報社会に関する沖縄憲章」においても、「情報格差（デジタル・ディバイド）の解消」が重要なテーマとして位置づけられており、①普遍的かつ低廉な価格での情報通信ネットワークへのアクセス、②高齢者・障害者・社会的弱者のシステムアクセス環境の改善、③教育・訓練を通じた、ITリテラシー（読み書き

能力)の涵養などが必要とされている。

これらの諸課題を解決し当プロジェクトを着実に推進することが、我が国が21世紀にも世界の主要な先進国として「生き残る」ために極めて重要である。

〱 神戸市すまいの安心支援センター

1. 設立の背景

震災では、多くの住宅が滅失し、尊い命が失われた。被害を大きくした要因として、住宅の構造上の欠陥、無計画な増改築や違法建築などが指摘されるとともに、住宅の安全性向上と適正な維持管理の重要性が再認識され、消費者意識も急速に高まってきた。

また、国レベルでは、震災後、建築基準法の改正(平成10年6月)による中間検査制度や、「住宅の新しい法律」である住宅の品質確保の促進等に関する法律(平成11年6月)に基づく住宅性能表示制度など、良質な住宅を安心して取得できる住宅市場の条件整備が進められている。

神戸市では、これらの動向を踏まえ、また、平成11年11月、「神戸市すまい審議会住生活部会」において、今後の市民(消費者)支援のあり方として、住宅の安全と市民の安心を実現するため、分かりやすくアクセスしやすいワンストップの総合拠点が必要であるとの報告を受け、平成12年10月1日、「神戸市すまいの安心支援センター(愛称:「すまいるネット」)」を、サンパル(中央区役所山側)4階にオープンした。

2. センターの業務内容

このセンターは、すまいに関する多様な機能を1ヶ所に集め、市民が安全で安心な

すまいを得るためのサポートを行う、ワンストップの総合拠点を目指している。

業務の柱は、(1)すまいに関する多様な情報の受発信・すまいに関わる各種団体の活動やネットワークの核となる機能:「住情報サポート業務」と、(2)良質なすまいの選択・供給を支援するため、住宅の確認・検査・性能評価等を公正・中立な立場で行う機能:「指定機関業務」の2本である。

(1) 住情報サポート業務

① 相談業務

○一般相談

建築士、消費生活相談委員、融資相談員が常時対応するとともに、関係機関と窓口との緊密なホットラインを組み、幅広い市民の相談に対し完結型でレベルの高い相談体制を整備

○専門相談

法律、住宅資金計画、不動産取引など、より専門性の高い相談に専門家が対応

○専門家派遣

マンション耐震簡易診断、経年劣化診断、バリアフリー対応など、現地での簡易アドバイス

② 情報提供業務

○すまい物件情報

公的住宅、民間住宅の幅広い物件情報を提供

○すまい関連行政情報

○建築士事務所・建設業者選定支援システム

市民が建築士事務所・建設業者を選択する際に参考となる資料の提供サービス。センターが設定する一定基準を満たした建築士事務所・建設業者の名

簿を作成（名簿掲載審査会において審査）し、市民の要請により、名簿検索のアドバイスをを行い選定を支援

③ 普及・啓発業務

トラブルが起こってから解決よりも、事前に知識があれば防げることも多く、この普及・啓発業務の効果は非常に大きい。セミナー、体験学習、ワークショップ、イベントの開催やホームページ、ライブラリーなどを整備。大人、子供、専門家、事業者など対象を幅広く、また、「すまい」に限らず、暮らし全般を対象とする。

(2) 指定機関業務

① 確認検査業務

建築基準法に基づく指定確認検査機関として、全ての建築物等の建築確認、中間検査及び完了検査を行う。

② 住宅性能評価業務

住宅にランク付けをする「住宅性能表示制度」の実施にあたっての指定住宅性能評価機関として、新築住宅の性能評価を行う。

③ 住宅性能保証・完成保証業務

住宅の構造上重要な部分の瑕疵に関する10年間の性能保証、工事完成前の業者倒産に備えた完成保証に関する業務を行う。

④ 住宅金融公庫業務

住宅金融公庫から融資を受ける住宅について、設計審査、工事審査を行う。

3. 実施体制の特徴

(1) 2つの公社による運営

「住情報サポート業務」は「神戸市住宅供給公社」が、「指定機関業務」は「(財)神

戸市防災安全公社」がそれぞれ担い、2つの法人が同一場所で相互に連携しながら、ワンストップのセンターづくりを行う。

(2) 専門家との連携

様々な市民ニーズに対応するためには、すまいに関連する各分野の専門家の協力が欠かせない。住情報サポート業務では、相談体制の中で建築士、消費生活相談員をはじめ、弁護士、ファイナンシャル・プランナー、宅建業会等に参画を得て行う。

(3) “運営委員会”；関連団体によるサポートネットワーク

法律、消費生活、建築設計、建設、不動産等のすまいに関連する各団体による「運営委員会」を設け、日頃のネットワーク形成や、センター業務の展開方向の検討・提案等をいただくことにより、より実効性の高いセンターづくりを行っていく。

4. 業務展開のポイント

○建築行政の新たな展開

建築基準法の改正を踏まえた建築確認業務の民間機関への移行により、行政は違反建築の是正指導、建築紛争未然防止等の強化を進めていく。これは、民間活力の導入により、トータルとしての市民サービスの維持向上を図る「新行政システム」の実践である。また、センターは一民間機関として機能するとともに、民間から雇用した検査補助員を養成し、今後の新たな民間機関の育成・移行促進の機能を担う。

○すまいに関する市民（消費者）支援

市場が適正に機能するためには、その主役である消費者が弱い立場から責任を担う主体に変わることが必要である。そのためには、消費者が自分で判断し得るだけの情

報と知識が不可欠であり、センターでは、相談・情報提供・セミナーなど様々な機会を通してその支援の充実を図っていく。

○市民ニーズの分析と情報発信

すまいに関連する相談は、市民生活全般に広く及ぶ。これらの貴重な市民ニーズを「総合的に受ける窓口」となることから、これを蓄積・分析し、情報発信することにより、新たな住宅政策へと繋げていくことが、センターにとっての極めて重要な役割となる。

行政資料

神戸市緑の基本計画 グリーンコウベ21プラン

—「緑とともに永遠に生き続ける都市＝緑生都市」を目指して—

平成12年7月
神戸市建設局公園砂防部計画課

基本理念

「緑とともに永遠に生き続ける都市＝緑生都市」

私たちは50年後、100年後の神戸が緑豊かな都市であるとともに、緑が呼吸し、緑が輝き、元気な生命に満ちあふれた都市であることを願っています

緑の都市像

緑生都市のイメージ

- ・緑が量、質ともに豊かである

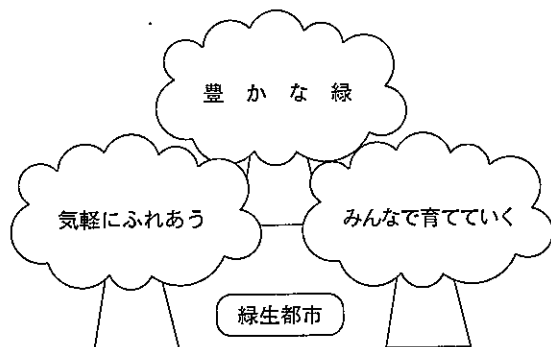
緑の量が豊富であることはもちろんのこと、樹林地、農地、水辺地、公園、街路樹、庭木、生垣などの様々な緑が大切に守り育てられ、それらが美しく光り輝いた状態にあります。

- ・緑と気軽にふれあうことができる

緑が多様性に富むとともに誰でもいつでも利用できる開かれた状態にあり、毎日の暮らしの中に溶けこんでいます。また緑がバラバラに存在するのではなく、互いが密接につながっており、それが相乗効果をもたらしています。

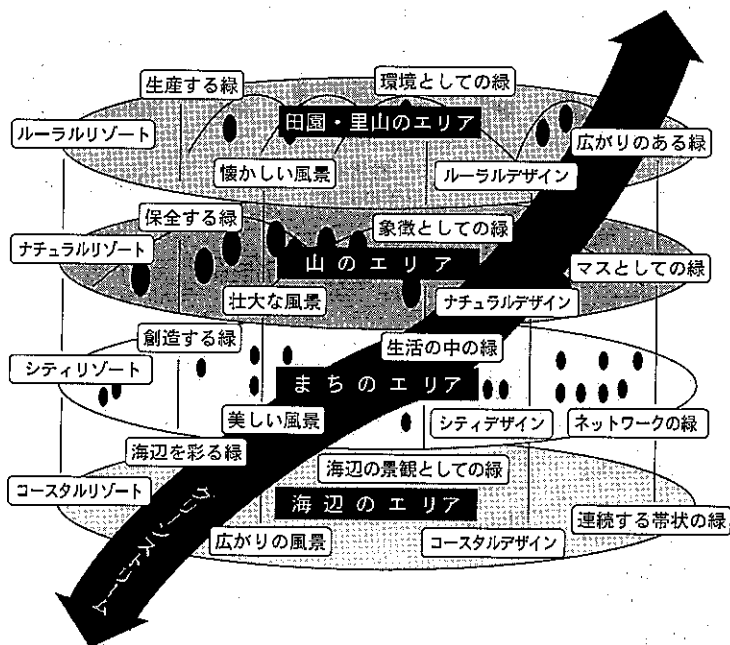
- ・市民がみんなで緑を育てていく

市民、事業者、市がともに手をたずさえ、ひとりひとりの緑を愛し慈しむ心や協働の力によって緑が守られ、育まれているとともに、未来へ緑を受け継いでいける仕組みがあります。



緑生都市の空間構成

緑生都市は、神戸の特徴を踏まえ「田園・里山のエリア」「山のエリア」「まちのエリア」「海辺のエリア」の4つの地域で構成します。4つの地域は相互にネットワークを形成すると共に、そこを通過して「風」や「水」や「いのち」、さらには歴史・文化性に彩られた「時」が脈々と流れる「グリーンストリーム」によって包みこまれます。



田園・里山のエリア…西神・北神の農業地帯を中心として、里山や水田など、美しい田園風景が広がっています。

山のエリア……………六甲山系、帝釈・丹生山系、鎌倉峡、雄岡山・雌岡山など山々で形成されています。

まちのエリア……………六甲山系の南側の既成市街地や、西神・北神の丘陵部並びに海上に広がる新市街地などで形成されています。

海辺のエリア……………総延長30kmに及ぶ海岸線において、世界の代表的な国際貿易港である神戸港をはじめ、須磨海岸やアジュール舞子に代表される海洋性リゾート空間などで形成されています。

グリーンストリームとは

4つのエリアは、緑地や川、道路などが一体となったネットワークで結ばれ、そこを通過してさわやかな風が流れ、清らかな水が流れ、鳥や魚や虫たちが群れ遊びそして、時の流れが歴史を伝え、新しい文化を生み出す。

この流れがやがて神戸全体を包み込むことで豊かであるおいのある緑のまちが形づくられています。そのような流れのイメージをグリーンストリームと呼びます。

計画の目標年次

この計画は、第4次神戸市基本計画（平成7年10月策定）などを受けて、神戸にとって望ましい将来像を緑の立場から実現していくために、緑に関わりの深い様々な分野での取り組みを総合的かつ体系的に捉えた計画です。

これらを踏まえて計画の目標年次を以下のように決めました。



現在の公園面積（平成12年4月現在）

種別 区別	住区基幹公園 (街区、近隣、地区)		その他 総合公園等	全 体	一人当たり 公園面積
	面 積	一人当り 公園面積			
東灘	(141箇所) 49.8763ha	2.68㎡/人	(141箇所) 1875.2782ha ・須磨浦公園 ・離宮公園 ・神戸総合運動公園 ・神戸青少年公園 ・中央森林公園 ・しあわせの森 ・布引公園 等	(1406箇所) 2450.5403ha	16.31㎡/人
灘	(64箇所) 26.6977ha	2.21㎡/人			
中央	(62箇所) 45.1110ha	4.14㎡/人			
兵庫	(60箇所) 32.1763ha	2.80㎡/人			
北	(265箇所) 113.9060ha	5.21㎡/人			
長田	(74箇所) 23.3422ha	1.85㎡/人			
須磨	(137箇所) 74.0266ha	3.97㎡/人			
垂水	(210箇所) 66.4647ha	2.80㎡/人			
西	(252箇所) 143.6613ha	7.10㎡/人			
合計	(1265箇所) 575.2621ha	3.83㎡/人			

緑の確保目標

緑生都市を実現するために、3つの目標を掲げます

- 1 貴重な緑を未来へ継承すべき市民共有の財産と位置付け、永続性を持たせ大切に守ります。
- 2 市民一人あたりの公園面積を、21世紀初頭には20㎡以上確保します。長期的には30㎡以上を目標とします。
- 3 市街化区域の3割を緑化します。

基本方針 緑を…

うけつぐ：緑を市民共有の財産として大切に守り育て、未来へ継承します

- ・貴重な緑の保全と適正な管理による育成
- ・緑とともに織りなす歴史・文化の継承

うみだす：地域特性を生かし市民生活を豊かにする新たな緑の拠点を整備します

- ・安全で安心なまちを形成する緑の拠点の整備
- ・都市の魅力を高め、活性化に寄与する緑の拠点の整備
- ・時代のニーズに対応した緑の拠点の整備
- ・多様な手法による緑の拠点の整備

ふやす：都市全体にうるおいと彩りをもたらす緑化を進めます

- ・公共公益施設における緑化の推進
- ・緑被割合の低い地域での重点的な緑化の推進
- ・民有地における緑化の推進
- ・彩りや個性に富んだ緑化の推進
- ・特殊な環境下における緑化の推進

なおす：今ある緑に新たな息吹を与えるためにリノベーション（再生）します

- ・安定した森林への誘導、うるおいや彩りある森林への更新
- ・公園などの再整備、街路樹などの適正管理や樹種転換
- ・美しい農村景観の回復、農地や里山などの再生
- ・水辺空間の親水化、生物生息環境の確保

つなぐ：緑の機能を最大限に引き出すために緑のネットワークを形成します

- ・広域的な緑のネットワークの形成
- ・既成市街地における格子状の水と緑のネットワーク
- ・道と緑の連携による歩いて楽しい空間づくり

ふれあう：緑をもっと身近に感じいつでも気軽に利用できるようにします

- ・六甲山とのふれあいの推進
- ・身近な緑とふれあう機会の創造
- ・緑の拠点における協働の取り組み
- ・公園などにおける規制の緩和
- ・緑と人をつなぐコーディネート役の設置

ささえる：神戸の緑をより一層輝かせるための協働のシステムを構築します

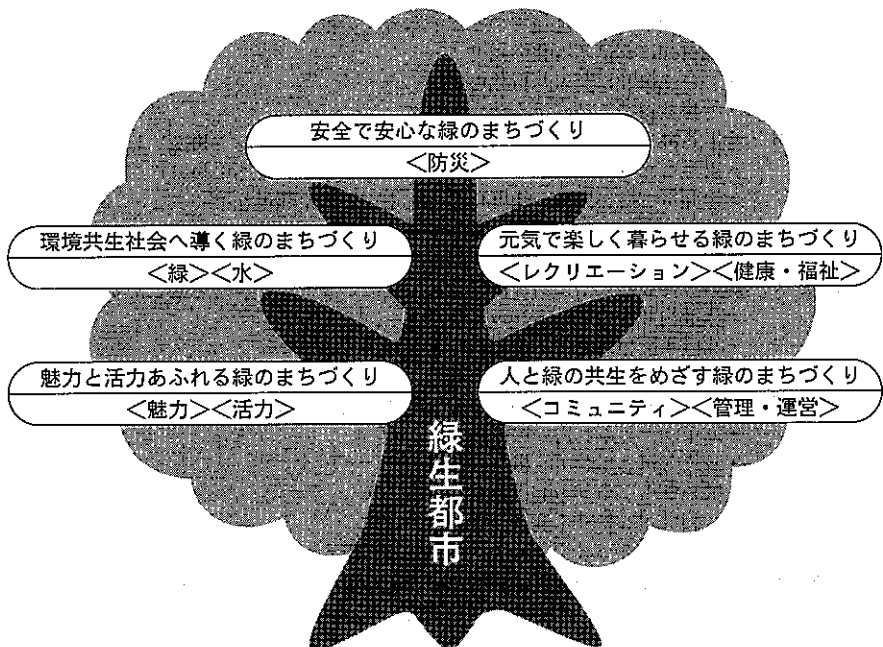
- ・協働による緑のまちづくりの推進
- ・緑に関する普及啓発活動の推進

- ・緑に係わる人材の育成
- ・民間による緑の取り組みへの支援
- ・緑を支える技術の研究開発
- ・緑に関する交流の展開，情報交流拠点の設置
- ・緑の拠点管理の充実

緑の施策

神戸市の緑の将来像である『緑性都市』の要件を満たし，人と緑の共生関係によって緑性都市のイメージである「安全・安心のまち」「環境にやさしいまち」「魅力ある美しいまち」「元気で楽しく暮らせるまち」「文化を守り創造するまち」「活力あふれるまち」「ふれあい交流を育むまち」「豊かな実りを生み出すまち」を築きあげるために，7つの基本方針（うけつぐ，うみだす，ふやす，なおす，つなぐ，ふれあう，ささえる）を踏まえ，以下の5つの施策を展開していきます。

1. 安全で安心な緑のまちづくり
2. 環境共生社会へ導く緑のまちづくり
3. 元気で楽しく暮らせる緑のまちづくり
4. 魅力と活力あふれる緑のまちづくり
5. 人と緑の共生をめざす緑のまちづくり



緑の施策その2 環境共生社会へ導く緑のまちづくり

地球環境の時代、環境共生社会の実現のため、神戸の環境を守り、支えてきたさまざまな緑とその命の源である水を大切にしていきます。緑には水の存在が欠かせませんし、また、水も緑の存在によってその豊かさや質の高さが維持されます。

神戸の豊かな環境の形成に役立っている緑と水の保全と整備を積極的に進めていきます。

☆緑

- ・良好な環境を保全・改善する緑地の整備
- ・多様な生物生息環境の確保
- ・市街地内のビオトープづくり
- ・環境学習の拠点づくり
- ・環境に配慮した緑地の整備と管理
- ・神戸のシンボル、六甲山系の保全と活用



都市の環境を和らげる壁面緑化等の都市緑化を推進します。



子どもが身近に自然の生き方とふれあえるように学校の校庭等でのビオトープづくりに取り組みます。



環境学習の拠点施設の整備や既存の公園等を活用した環境学習活動を推進します。(写真は奥須磨公園でのホタルの放流)

☆水

- ・水源を涵養し、洪水を抑える緑の確保
- ・水資源の有効活用
- ・水辺環境の保全と活用
- ・神戸らしい水と緑のネットワーク形成
- ・神戸の誇り、ウォーターフロントの形成



公園や河川の一体化とともに道路や公共施設とも連携を図り、水と緑豊かで災害時にも役立つ河川緑地軸を推進します。(写真は都賀川公園)



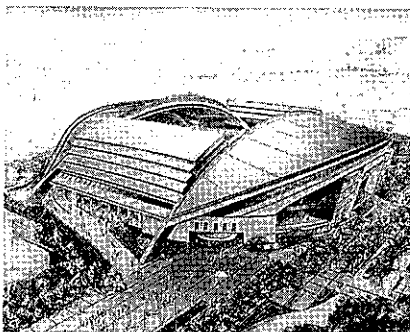
神戸の魅力スポットとして須磨や舞子海岸における緑の拠点施設の整備やポートアイランド等における緑化を推進します。(写真はアジュール舞子)

緑の施策その3 元気で楽しく暮らせる緑のまちづくり

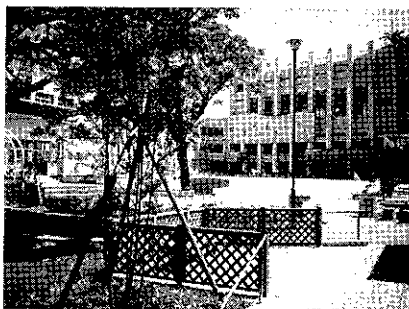
これからの時代に要請される健康づくりや自然学習はもとより、新しいレクリエーション生活を先導するニュースポーツの場など、多様なレクリエーションの場となる公園・緑地等を計画的に整備していきます。また、少子・高齢化社会に対応した緑のニーズにも応え、今後は高齢者の生きがいや健康づくりの場となる緑の空間、心身の機能回復の場となる緑の空間などに力点を置いて、緑の施設を整備していきます。

☆レクリエーション

- ・ 個性的な公園づくり
- ・ 多彩なスポーツレクリエーションの場の創出
- ・ 太陽の下で土と緑に親しむ場の創出
- ・ レクリエーション施設間の連携と役割分担



2002年FIFAワールドカップ神戸開催球場である(仮称)御崎公園スタジアムを整備します。



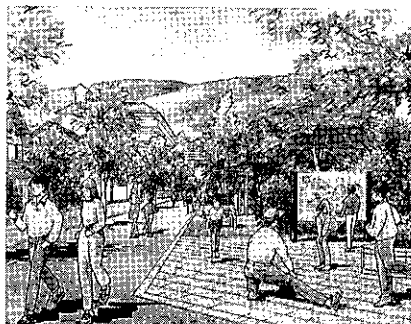
学校と公園の一体化を図る等、知恵を使った公園用地の確保と多様なニーズに応える個性的な公園づくりをすすめます。(写真は学校・幼稚園と一体化した若宮公園)

☆健康・福祉

- ・ 緑の中での高齢者の交流の場の創出
- ・ 健康づくりの場となる緑の空間づくり
- ・ 緑が持っている癒し効果の活用



市民農園の充実や森林・田園における自然とのふれあいの場を創出します。



だれでも、どこでも、気軽に、安全に自分にあったウォーキングを楽しめるようなまち(ウォーキングダウン)づくりを市街地や六甲山等において、市民とともに協働で進めていきます。

緑の施策その4 魅力と活力あふれる緑のまちづくり

緑とともに生きる緑性都市神戸の魅力や活力を高めるため、美しい景観の形成や歴史や文化を継承していく緑の環境を大切に育んでいきます。

そのためにグリーンコウベ作戦の原点に立ち返り、うるおいとやすらぎのある快適な都市環境をつくるため、きめ細かい都市緑化を推進します。

さらに、古くからの商店街や地場産業の工場地域、あるいは活力が停滞しているインナーシティ地域や田園地域に緑の拠点施設等を整備するとともに公園や緑地を活用した地域イベントの開催等のソフト施策を展開することにより、まちの活性化を図ります。

☆魅力

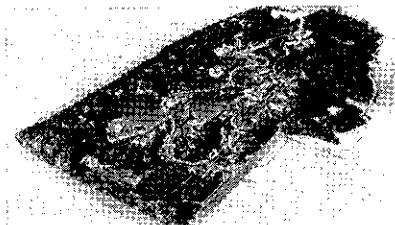
- ・アーバンリゾート都市の魅力を高める緑のゲートと道づくり
- ・うるおいとやすらぎを提供する神戸らしい都市緑化
- ・美しい景観と展望の場の確保
- ・神戸の歴史を伝える緑地の保全と整備
- ・文化を発信し、継承する緑
- ・緑で売り込む神戸の魅力



歴史的・文化的資産と一体となって魅力を高めている緑の保全と育成を図ります。(写真は大山寺)



六甲山系の緑を季節毎に表情を変え、より魅力的なものとなるように四季彩の森として緑化していきます。



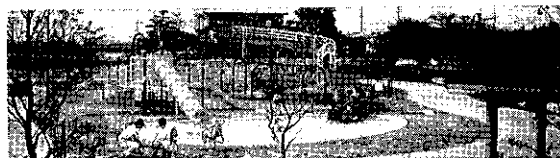
神戸文明博物館群公園は、人々が学び、楽しめる参加・体験機能、研究機能、ネットワーク機能をあわせもつ複数の博物館群を集積し、未来に向けて成長発展する文化・レクリエーション公園として整備していきます。(写真はイメージ)



商店街等の活性化に役立つ緑化や市街地内の未利用の空地等を活用して、花と緑あふれる美しいまちづくりを進めます。

☆活力

- ・中心市街地のにぎわいに寄与する緑化と緑地の整備
- ・ミニアーバンスペースの活用
- ・活力と魅力あふれた快適農村空間の形成



田園地域の農村集落におけるコミュニティ活動の拠点となる緑地の整備を進めます。

緑の施策その5 人と緑の共生をめざす緑のまちづくり

緑には維持管理などといった難しい問題がありますが、一度地域が主体的に緑の管理や運営問題に関わると、それが契機となって、地域社会が緑と環境問題に鋭敏な問題意識を持つことが出来るようになります。そしてさまざまな環境活動が実践され、地域活力が再生されることも期待できます。

神戸の緑をいきいきと育て、そして神戸の緑を有効に活用するシステムを構築するとともに、こうしたコミュニティ形成にかかわる緑の仕組みづくりを推進します。

☆コミュニティ

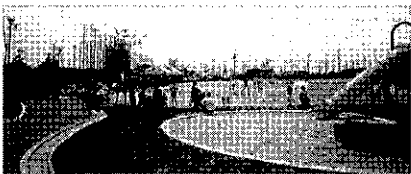
- ・地域が育てる緑、緑が育むコミュニティ
- ・市民が主役の都市緑化
- ・緑空間を利用した防災福祉コミュニティ



ワークショップ等による市民主体の公園づくりを進めます。



市民の手による緑化活動を通じて地域のコミュニティ形成を推進します。



公園や緑地での地域イベント利用を推進し、利用活性化を図るとともに楽しみながら管理運営できるシステムの構築を検討します。

☆管理・運営

- ・緑を支える新しい技術の導入
- ・緑を支える人づくり、組織作り
- ・都市緑化の仕組みづくり
- ・緑の情報システムの構築
- ・緑の管理運営システムの適正化

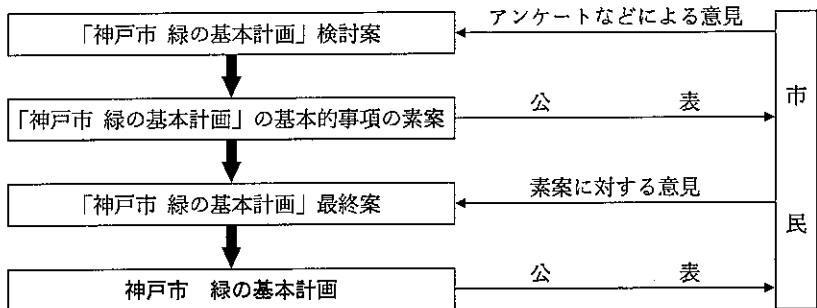


緑や花に関する様々な市民活動の中核を担う緑花リーダー等の人材育成及び活用を推進します。



ベランダ飾花等の民有地緑化に対する多様な助成策・支援策を検討します。

緑の基本計画は、市民とともに作るという観点から、既存の市民アンケート調査等を活用するとともに、神戸市公園緑地審議会へ諮問し、「21世紀における神戸市の緑のあり方～神戸市緑の基本計画の策定にかかる基本的事項」について審議を行いました。審議の過程では、素案を公表し、それに寄せられた市民からの意見を計画に反映させました。



審議経過

会議名	開催日	審議事項
第13回審議会	平成10年3月20日	諮問 21世紀における神戸の緑のあり方について
第1回緑化・公園計画合同部会	平成10年5月27日	神戸市緑の基本計画の基本的事項について
第2回緑化・公園計画合同部会	平成10年7月17日	神戸市緑の基本計画の基本的事項について
第14回審議会	平成10年8月26日	中間報告案について
第3回緑化・公園計画合同部会	平成11年1月19日	答申案について
第15回審議会	平成11年3月23日	答申案について

神戸市公園緑地審議会委員名簿

平成11年3月31日現在

氏名	役職	合同部会
◎ 近藤 公夫	神戸芸術工科大学教授	◎
近藤 七郎 (皆木 吉泰)	神戸市医師会会長	○
新谷 英子	神戸女子短期大学教授	○
田中 保夫 (小野 雄示)	神戸市公園緑化協会専務理事	○
○ 谷本 喜一	神戸大学名誉教授	○
真砂 泰輔	関西学院大学法学部教授	○
増田 昇 (安倍 大就)	大阪府立大学農学部教授	○
安田 丑作 (嶋田 勝次)	神戸大学工学部教授	○
吉田 博宣	京都大学大学院農学研究科教授	○
大熊 律夫	神戸市スポーツ振興審議会会長	○
笹 信隆	連合神戸地域協議会副議長	○
妹尾 美智子	神戸市婦人団体協議会専務理事	○
西川 勝実 (高畑 政夫)	神戸商工会議所事務局長	○
山口 淑美	神戸市青少年団体連絡協議会副会長	○
三好 道夫 (吉田 基毅)	都市建設委員会委員長	
森脇 英雄 (守屋 隆司)	都市建設委員会副委員長	○
石岡 烈士	兵庫県都市住宅部次長	
安藤 嘉茂 (鶴来 紘一)	建設局長	○
山本 律	環境局長	
松下 緯宏	都市計画局長	
垂水 英司	住宅局長	

〔順不同、敬称略。氏名欄の◎印は会長、○印は副会長。合同部会の欄の◎印は部会長、○印は部会に属する委員。() 書は前任者である。〕

資料提供：神戸市企画調整局

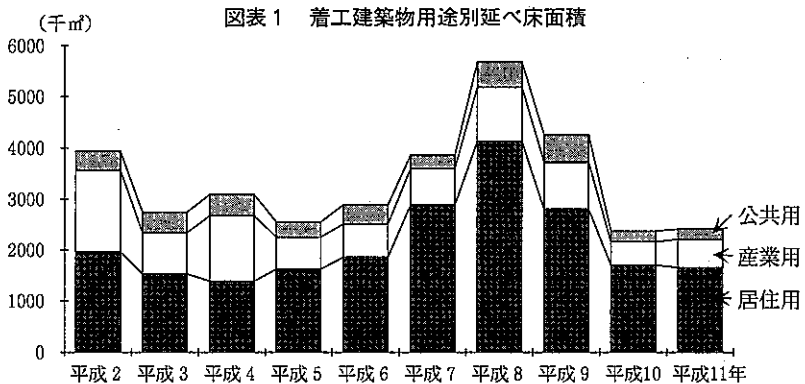
1. 神戸市内の建築着工の様子

建築着工の動向は経済情勢と密接な関係があります。最近では、神戸市内で、どれくらい建物に着工されているのでしょうか。建築主が建物を建築する場合は、法に基づき届出が必要ですが、この届出をもとに、建築着工統計調査を行っています。平成11年の調査結果の一部がまとめられましたので、その概要をみてみましょう。

わずかながら増加傾向

平成11年の神戸市における着工建築物の総延べ床面積は、241万4千㎡（対前年比1.9%増）と、3年振りに増加しました。（図表1参照）震災後の復旧・復興のための建築物の建設ラッシュを受け、記録的な高水準を示した8年（同47.0%増）のピークを過ぎ、9年（同25.0%減）、10年（同44.3%減）は、2年連続で大幅な減少を示しましたが、11年はわずかながら増加に転じました。

用途別に内訳をみますと、居住用（同3.0%減）及び公共用（同2.1%減）が減少を続けている一方で、産業用（同21.7%増）が増加しています。これは、景気の回復に伴って、民間設備投資が持ち直してきたことによるものと思われます。

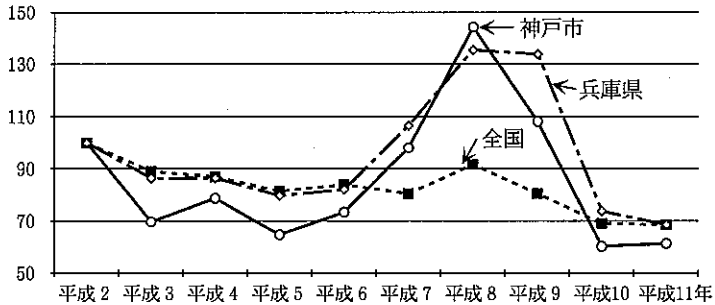


全国と同様の動きを示す

神戸市、全国、兵庫県の延べ床面積の推移を、平成2年=100とした指数で見ると、図表2のようになります。

6年まではいずれの動きもほぼ一致し、バブル崩壊後のストック調整のため、下降しています。7年以後は、神戸市と兵庫県に、震災の影響がでています。7、8年は復興需要により大幅に上昇し、逆に9、10年はその反動減と全国的な不況の影響で、大きく下降しています。一方全国では、8年に消費税率引き上げ前の駆け込み需要で、一時的に増加した後、長引く不況の影響から再度減少に転じています。震災から4年経過した11年では、神戸市61、全国69、兵庫県69と、近い位置にあり、今後その動きは一致していくものと思われます。

図表2 着工建築物の延べ床面積推移



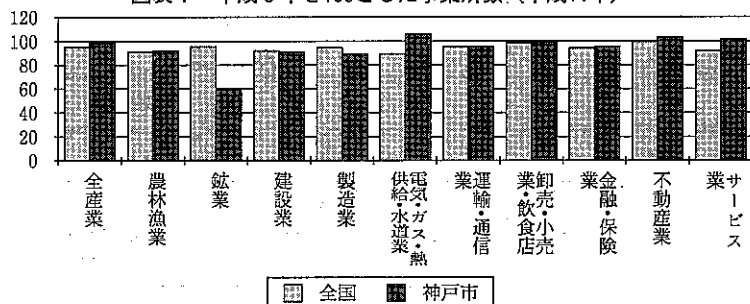
2. 神戸市の事業所数

震災から5年が経過し、街並みも平静を取り戻しています。また、一方で長引く不況で日々、倒産やリストラの話題が新聞紙上を賑わせています。今、神戸の産業の状況はどのようなになっているのでしょうか。

減少幅は小

事業所の数や従業者の数など産業全体の動きについては、統計法に基づく事業所・企業統計調査で把握されます。直近では、平成11年7月に民間の事業所について実施され、この度、総務庁よりその結果（速報）が発表されました。それによると全国の事業所の数は620万3千で前回調査時の平成8年と比較して4.9%減少しています。神戸市では7万4千で1.4%の減少と減少幅が小さくなっています。

図表1 平成8年を100とした事業所数（平成11年）



不動産業が好調

産業別に見ると景気の低迷から全国では、建設業、製造業などの第2次産業を中心に全ての産業で減少が見られます。神戸市では、第2次産業を中心に減少が見られるものの第3次産業の電気・ガス・熱供給・水道業、不動産業、サービス業は増加しました。中でも不動産業は、従業者数でも増加しています。このことから、神戸市においてこれらの産業を中心にして震災からの復興が進んできたことがうかがえます。

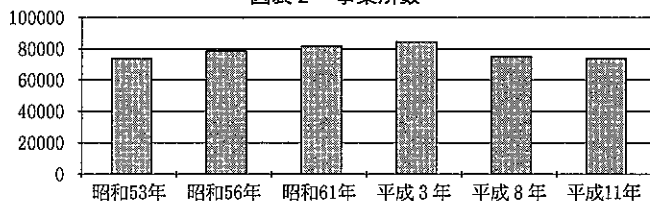
減少傾向が続く

神戸市の事業所数は、平成3年の8万5千（民間）をピークに平成8年の7万5千、平成11年の7万4千と減少しています。

また、国や兵庫県でも同様に減少しています。

次回調査は、平成13年、果たして景気回復が進んで増加に転じるのでしょうか。

図表2 事業所数



新刊紹介

実践的行政理論 地方自治体における情報化の研究 現代の都市経営 現代地方自治の原型

■ 実践的行政理論

我が国では、「行政理論」は学問体系としても内容的にもいまだ発展途上の段階であり、かろうじて行政学の一分野として位置づけられているのが現状である。また、その本家である行政学そのものも漸く政治学から独自の分野として発展する可能性が見えてきたところである。

そのため、行政理論の内容の多くは我が国で研究されたものではなく、アメリカ行政学において研究・蓄積されてきたものであり、例えば我が国では、地方自治体のトップがこの一冊の本を読めば行政実践の理論を概ね理解できるような体系的な専門書はこれまで作成されなかった。

本書は、このような行政理論の実情に鑑み、筆者自身の行政経験を生かしながら、「トップ管理者のための行政理論」として、実務者にとって活用しやすいように理論を体系化したものである。したがって、本書の最大の特徴は、行政学における諸理論をベースにはしているが、それらの諸理論を理解・活用されやすいように体系的に整理されているという点である。

具体的に内容をみていくと、まず第1章では「行政の構造と行政管理」として、①行政の意義と行政管理の視点、②私企業と行政の相違点、③行政理論の発展過程、④行政管理の評価基準などに焦点を当てて

説明されており、第1章を通読すれば、「行政」と「行政管理」の全体像がわかるようにまとめられている。

第2章は「行政管理の区分と体系」を取り上げており、複雑多岐にわたる「行政の構造」を分解し、行政を構成する重要なパーツに注目し、行政を「制度」「組織」「運営」「政策」の4つのパーツに区分したのが最大の特徴である。特に、「行政管理の分野区分」では、トップ管理者の視点に立って行政管理の構造分析を行ったものであり、ギューリックの「POSDCORB」、すなわち、[P（企画）、O（組織化）、S（人事）、D（指揮）、C（調整）、R（報告）、B（予算）]により区分されており、分野別管理の成功が高い業績達成につながると主張されている。

第3章は「行政における公益と能率」を取り上げており、行政管理の基本原則のうち「公益目的実現の原則」と「能率性の原則」、すなわち「最少の経費で最大の効果」を達成するという行政の最も基本的な使命について、特に重点的に説明されている。

第4章は「企画と改革」を取り上げており、実際に行政を運営していく上での「企画」のあり方について実践的に説明されており、特に実際に企画された政策を実現していく上で、いかにリーダーシップが重要であるかが強調されている。

また、第5章では「行政計画と政策の調整」、第6章では「行政における意思決定」、第7章では「リーダーシップと行政管理」が取り上げられており、これらの章に共通する内容として、トップ管理者にとって行政運営を行う上で、調整能力は必要不可欠であることが説かれている。

本書は、「トップ管理者のための行政管理論」として書かれているが、組織全体が円滑に運営されるためには、中堅管理職や若手職員もその内容を理解することは重要であり、広く行政職員の方々に一読されることをお勧めしたい。

阿部 孝夫著
(成文堂 本体5,500円)

■ 地方自治体における情報化の研究

—情報技術と行政経営—

ことしの初め頃から、「IT革命」が流行語となり、ITの名を冠した書物が書店にあふれているが、その大半は儲け話に関するものと言ってよい。そのなかで本書は、99年2月発行と先行組に属するが、自治体におけるITに焦点を絞ったものとしては、内容的には決して古くはなく、いまだ「教科書」的地位を占めている。

筆者は、経営コンサルタントを経て、現在東京都立科学技術大学教授(経営学博士)を務められる一方、関東の多くの自治体の行政情報化に関係する委員等を歴任され、行政実務に精通しておられる。そのため本書は、経営学の分析手法を取り入れつつも、図表により論点を明快かつ精緻に整理し、ITなり経営の専門外の読者にも非常に読みやすいものになっている。さらに本書は、民間企業と自治体の情報化についての実態

調査による比較研究をベースにしているため説得的であり、またアウトソーシング、個人情報保護、情報公開など、自治体実務者が頭を悩ます諸問題をバランスよく網羅している。

まず、「問題提起と分析枠組み」(第1章)で、組織成果の調査結果として、自治体は民間企業に比して、ITを導入したにもかかわらず、「文書量の削減」「意思決定スピード」「情報の共有化や経験・ノウハウの共有」の3点で民間を大きく下回っており、またLANなど、組織外との接続が大幅に遅れている、と指摘している。

「情報化装備と推進行動」(第3章)では、地方自治体における情報化の問題点として、①現行組織構造を反映し、システムが縦割りで透明度が低い、②メインフレーム(汎用機)に偏重した情報システムであり、その結果としての過大なハードウェア投資と膨大な維持経費、③情報システム部門とエンドユーザー部門との連携が弱い、④事前評価が中心で、いったん導入すればその事後評価を行うことが低調、などを分析している。

一方、「情報システムのアウトソーシング」(第4章)では、アウトソーシングの従来からの問題点として、①情報技術の活用についての主体性が地方自治体よりも、受託先側に移っている、②情報システムが事務事業と統合していない結果、シームレスに業務が運ばない、③アウトソーシングすれば情報システムの専門要員が不要になるとの誤信があることを指摘し、同時に④内部にプロジェクトマネジメントや技術に詳しい専門家が少数でよいが必要である、と提言している。

また、「個人情報制度と情報公開制度」(第6章)では、IT革命により今後飛躍的に進展すると思われる行政情報公開を、それに対処することで仕事に付加価値をもたらせる可能性を持ち、自治体職員の能力開発のチャンスとして捉えている。

すでに政府のミレニアムプロジェクトにより、2003年までに「電子政府」(紙を中心とした情報管理に代えて、電子申請、電子保存、電子情報公開などを行うネットワーク化された政府)の実現に向けて、関連諸法の整備がすすみ、各自治体も待たなしの状況であるが、この分野に関しては地方は国に先導され、方向性をいまだ見出していない状況である。

地方分権によって首長の権限は大幅に強化されると同時に、当然責任範囲も拡大し、また例えばICカードの応用・活用についても自治体の力量が問われるなど、自治体のIT化は今後の首長の評価そのものに直結する問題である。情報担当者に限らず、広く自治体職員が本書を通読されることを薦める。

(島田 達巳著
文眞堂 本体4,600円)

■ 現代の都市経営

近年における我が国の社会経済情勢の急激な変化は、都市を取り巻く環境を大きく変えようとしている。バブル経済の高揚とその崩壊、また、急速な少子高齢化の波は、地方だけでなく都市部をも飲み込もうとしている。筆者は、「現代の地方自治・初版」(1988年)、「同・新版」(1993)において、その時代ごとに都市経営にとっての課題を指摘し、解決するために必要な政策の提言

を行って大きな反響を呼んだが、今回、いっそう状況が変化するなかで、第三版として本書を執筆した。

本書を執筆するにあたって、筆者は、「都市づくり」にとって4つの制約が大きく立ちをはかっているとしている。

一つは、「少子高齢化に伴う制約」である。21世紀初頭には、高齢化率が20%を超え、世界にも類を見ない超高齢・少子社会となることである。都市部はこれまで比較的高齢化が進んでいないと言われてきたが、今後、団塊の世代を抱えているだけに、一気に高齢化が進むと予想される。

第二に、「ゆるやかな経済成長」によるものである。国民経済全体が1~3%の低成長では、自ずと「都市づくり」も減速せざるを得なくなるとしている。

第三に、「環境保全」によるものである。我が国を含め先進諸国の経済運営は、例えば二酸化炭素の総排出量の削減など環境保全への大きな課題を突きつけられており、「今後も厳しい制約を受けていくことは間違いない。」としている。

第四に、「資源の有限性」によるものである。限られた可住面積、乏しいエネルギー資源など我が国の自然環境は厳しいものがあり、今後はいっそう都市の創造や経営にとって大きな制約となるとしている。

一方、筆者は、都市の持つ機能のうち、情報発信の機能に注目している。現代のような情報社会では、情報が生み出す経済価値は高く、情報を求めて、人々は人口移動を行う傾向があることを筆者は指摘する。すなわち「情報の流れは、人口の移動と全く反対の動き」をし、このことが、昭和50年代後半から始まる東京一極集中の最大の

要因ではないかと結論付けている。

情報の基本性質として、人口規模が大きくなるほど加速度的に情報発信機能が高まるとされており、情報の質が一定であれば、今後も東京の人口・情報一極集中が続くこととなる。筆者は、東京以外の都市がこの「情報の基本原則」を突き崩すためには、都市の個性化（アイデンティティ）を強めることで独自の情報発信を行い、基本原則に反する情報の流れを創り出すことが必要だとしている。

本書は、「都市とは何か」という基本概念の説明から、様々な都市機能、さらには、低成長時代の都市経営のあり方や情報発信への取り組みなど都市に関する広範な事項をコンパクトにまとめており、「都市論」の基本書として、都市自治体職員をはじめ多くの方々に一読をお勧めする。

（牛嶋 正著）
（有斐閣 本体2,300円）

■ 現代地方自治の原型

最近、地方分権推進法の成立など、戦後から営々と続いてきた我が国の地方自治制度の転換が急速に進められている。その動きのなかで最も注目すべき点は、国の地方への関与を最小限にとどめ地方の自主性により地域経営を行うという点であり、機関委任事務の廃止はその象徴的な事例の一つである。

先の大戦をはさんで我が国の地方自治制度は大きなパラダイム転換を成し遂げた。それは、明治憲法下における地方自治が中央集権的な国家組織の一環として整備されたのに対し、戦後は、日本国憲法により、団体自治と住民自治を大原則として、中央

政府から一定の独立権限を認められ、自らの意思で運営を行うとするものであった。

筆者は、この憲法の「理念」が、国による事実上の予算権掌握により大きく制限され、実際に「3割自治」の裏返しとしての「7割中央集権」が温存されたのは、実は、大戦後に否定された戦前の地方自治制度の影響が戦後にも色濃く残ったことが最大の原因であると考えている。そのため、現代の地方自治制度の欠陥を明確に指摘するためには、戦前の制度の制定過程やその運用状況などを詳細に調査することが重要な要素となるという観点で、10年の歳月をかけて調査・研究を行い、本書は、その集大成として作成されたものである。

本書の構成は全10章から成る。第1章は、明治憲法下の地方制度のベースとなった幕藩体制下の地方制度、第2章は、版籍奉還、廃藩置県による「府県の創出」、第3章は、「近代的」な中央集権体制に移行するために必要な「戸籍制度」の整備と戸籍事務その他行政事務を行うために新設された「大区小区制」に行政官を置くことにより、これまで名主、年寄など地元住民がつかさどっていた事務権限を剥奪したことについて述べられている。さらに第4章では、帝国議会に先立って、住民が全国各地で「地方民会」を組織し、激変する社会情勢から住民の団結と自己防衛のための取り組みを話し合う場を創設した取り組み等を紹介し、中央集権制度と地方住民の主導権争いの経緯について、詳しく述べられている。

また、第5章では「地租改正」について、第6章では、「郡区町村編制法」「府県会規則」「地方税規則」のいわゆる三新法について説明されており、明治初期の行政スタ

イルを決定した骨組みについて、批判的検証が行われている。

さらに、第7章から第10章では、三新法体制の動揺と、今日の地方自治制度の根幹である「市制町村制」「府県制郡制」の成立について、その準備・制定過程について述べられている。

こうして明治時代の地方制度の経緯を見ていくと、多少の紆余曲折はあるものの、中央政府の取り組みは、幕藩体制時代の各藩の領主権の剥奪と村方三役による地域名士による地域経営を否定し、徹底した大陸型の中央集権体制を推進することを目的とするものであり、また、地方議会の創出などを進めたことはあくまでも旧勢力や住民との妥協の産物によるものであり、必ずしも行政への民意への反映を目指したものはなかったことが判然とする。

これらの歴史過程は、たとえ制度的に民主的、分権的な制度が創出されたとしても、その真のねらいが別のところにあったり、運用が目的と合致していなければ、全く別の制度の如く地方自治が進められてしまうことにもなりかねないことを物語っている。

地方分権がまったなしの状態のなかで、本書は、特に地方自治に携わる方々に多くの有益な示唆を与えることとなるだろう。

（大月書店 都丸 泰助著
本体12,000円）

●●地方公務員のための総合月刊誌●●

地方自治職員研修

毎月15日発行
B5判 130頁
定価800円

- ◆時代を鋭く捉えたテーマを毎月特集。
- ◆環境行政や行革など先進事例を、自治体の担当者がレポート。
- ◆昇任試験V講座では、一年で昇任試験に受かる実力を養成。

- 11月号特集…問われる公共サービス
(民間委託、住民参加、サービスの質の確保を考える)
- 10月号特集…自治体のリスクマネジメント
(事件、事故…自治体を取り巻く危機への対応)
- 9月号特集…IT革命と電子自治体
(IT革命は自治体の組織・サービスをどう変えるか)
- 8月号特集…地方分権・次の一手
(ザ・ネクスト・ステップ～分権の次なる課題を追う)
- 7月号特集…ランキングで見る自治体財政改革

バックナンバーもお求めになれます。
小社営業部が、お近くの書店へ

公職研

TEL03-3230-3701 Fax03-3230-1170
東京都千代田区神田神保町2-20

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

自治フォーラム

2000.10 VOL.493

定価560円(本体533円)

<予告>

特集：新エネルギーについて考える

視 点 解 説	新エネルギーの意義と導入促進の課題……………山地 憲治 新エネルギーの現状と今後の課題 ……………通商産業省資源エネルギー庁石炭・新エネルギー部新エネルギー対策課 世界のエネルギー事情と国・地方公共団体の役割……………柏木 孝夫 地方公共団体における環境施策としての新エネルギーの展開……………内藤 正明 新エネルギーを活用した住民参加のまちづくりの推進……………飯田 哲也 地方公営企業による環境・省資源化対策の推進……………自治省財政局公営企業第二課
事 例	しずおか風トピア街道の推進……………静岡県企画部エネルギー対策室 省エネ創エネへ……………埼玉県川越市環境政策課 風車による住民参加のまちおこし……………北海道苫前町プロジェクト推進室 皇后崎工場スーパーごみ発電システム……………福岡県北九州市環境局施設課
エ ッセ イ 報 告	自治大〇Bが語る地方自治……………福岡県津屋崎町長 自治大母校講義「環境政策」を実施して……………鈴木久美也

編 集 自治大校・地方自治研究資料センター
(〒106-0047) 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
(〒107-8560) 東京都港区南青山2-11-17
電話 03 (3404) 2251 振替口座東京3-133197

「地方自治土曜講座ブックレット」

《平成11年度》

42 改革の主体は現場にあり	山田孝夫	900円
43 自治と分権の政治学	鳴海正泰	1,100円
44 公共政策と住民参加	宮本憲一	1,100円
45 農業を基軸としたまちづくり	小林康雄	800円
46 これからの北海道農業とまちづくり	篠田久雄	800円
47 自治の中に自治を求めて	佐藤 守	1,000円
48 介護保険は何を变えるのか	池田省三	1,100円
49 介護保険と広域連合	大西孝雄	1,000円
50 自治体職員の政策水準	森 啓	1,100円
51 分権型社会と条例づくり	篠原 一	1,000円
52 自治体における政策評価の課題	佐藤克廣	1,000円
53 小さな町の職員と自治体	室崎正之	900円
54 地方自治を実現するために法が果たすべきこと	木佐茂男	[未刊]
55 改正地方自治法とアカウンタビリティ	鈴木庸夫	1,200円
56 財政運営と公会計制度	宮脇 淳	1,100円
57 自治体職員の意識改革を如何にして進めるか	林 嘉男	1,000円
58 道政改革の検証	神原 勝	[未刊]

〒112-0002 東京都文
京区小石川 5-26-8

公人の友社

電話 03-3811-5701
FAX 03-3811-5795

市街地復興事業の理論と実践

(財)神戸都市問題研究所 編

— 都市政策論集 第20集 —

A 5版/168頁/定価(本体 2,500円+税)
ISBN 4-326-96029-9 C3331

阪神・淡路大震災から早くも5年の歳月が経過した。被災地では、ピーク時に約4万6千6百世帯に上った仮設住宅が解消され、被災者の生活再建は着実に進展しているといえよう。本書では、住まいや街の復興の基盤となる市街地整備のための区画整理事業や再開発事業などの施策や事例を紹介するとともに、住民の参加と意見調整、財源の確保、法的規制などの課題への取り組みについて論じる。

- | | |
|--|---|
| <p>I 市街地復興の基本理論
市街地復興の計画・事業・主体
市街地復興の実践的課題</p> | <p>III 市街地復興事業の制度的運用と課題
復興土地画整理事業と住宅施策の連携
市街地復興事業と建築規制の運用
土地区画整理と財政</p> |
| <p>II 市街地復興事業の実践
震災復興区画整理事業の実践
組合施行震災復興土地区画整理事業の実践
震災復興再開発事業の実践と課題
震災復興区画整理事業と住民参加のあゆみ</p> | |

※ご購入は書店または(財)神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

— 勁 草 書 房 —

新修神戸市史

第5巻好評発売中

A5版 全916ページ 本体5,826円+税

わかりやすく、くわしく、あたらしい 神戸の歴史

第5巻「行政編Ⅰ 市政のしくみ」

内 容

- 第1章 地方自治制度の変遷
- 第2章 歴代市長の施政
- 第3章 人口と市域
- 第4章 市の機関と行政組織
- 第5章 人事行政
- 第6章 財 政
- 第7章 選挙と議会
- 第8章 住民組織と参加

明治—大正—昭和末 市政施行から変動の一世紀神戸市行政の歩みをたどる。

行政編続刊

Ⅱ「くらしと行政」Ⅲ「都市の整備」Ⅳ「経済活動と行政」

「歴史編Ⅰ自然・考古」「産業経済編Ⅰ第一次産業」「歴史編Ⅲ近世」「歴史編Ⅳ近代・現代」も好評発売中(各本体4,855円+税)

新修神戸市史は「歴史編」「産業経済編」「生活文化編」「行政編」の4編で構成され、各編4巻、全16巻を刊行予定。

編集 新修神戸市史編集委員会

発行 神 戸 市 新修神戸市史編集室（神戸市文書館内）

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 ☎078 (232) 3437

神戸市内の書店で発売中！

直送ご希望の方は（財）神戸都市問題研究所までお申し込みください。

☎651-0083 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）☎078 (252) 0984

2年ぶりに改訂・増補
神戸市の最新のプロジェクトや施策を網羅

こぐべ

平成12年6月1日発売

主要プロジェクト2000

震災から5年余り、
神戸市は新しい世紀に向けて、着実に街づくりを進めています。
交通体系、新しいまちづくり、港湾・海上都市の整備に加え、産業・福祉・
防災・環境など本書は最新の取り組みとデータに基づき編集しています。

- マスタープラン マスタープラン、復興計画、震災からの復興状況など
- 交通体系の整備 高速道路、中央都市軸、地下鉄、神戸空港など
- 既成市街地の整備 HAT神戸、土地区画整備事業、再開発事業など
- 住宅の供給 神戸リサーチパーク、西神住宅団地
- 港湾・海上都市の整備 ポートアイランド、六甲アイランド、埠頭の再開発など
- その他福祉・産業・都市魅力・防災などの取り組みと最新データを網羅

■A4判 128頁・全ページカラー

■定価 2,000円(本体1,905円+税)

※送料：別途実費(1冊310円)

お申し込み・お問い合わせは――

財 神戸都市問題研究所

〒651-0083 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)

TEL 078(252)0984・FAX 078(252)0877

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 本体 2,700円+税
- * 第2集 都市経営の理論と実践 本体 2,200円+税
- * 第3集 コミュニティ行政の理論と実践 本体 1,700円+税
- * 第4集 都市づくりの理論と実践 本体 2,600円+税
- 第5集 広報・広聴の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第6集 公共料金の理論と実践 本体 2,200円+税
- 第7集 経済開発の理論と実践 本体 1,700円+税
- 第8集 自治体OAシステムの理論と実践 本体 2,000円+税
- 第9集 交通経営の理論と実践 本体 2,000円+税
- 第10集 高齢者福祉の理論と実践 本体 2,200円+税
- * 第11集 海上都市への理論と実践 本体 2,200円+税
- 第12集 コンベンション都市戦略の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第13集 ファッション都市の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第14集 外郭団体の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第15集 ウォーターフロント開発の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第16集 自治体公会計の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第17集 震災復興の理論と実践 本体 3,496円+税
- 第18集 震災復興住宅の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第19集 生活復興の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第20集 市街地復興事業の理論と実践 本体 2,500円+税

都市研究報告

- 第8号 集合住宅管理の課題と展望 本体 2,000円+税
- 第9号 地方自治体へのOAシステム導入 本体 5,000円+税
- 第10号 民活事業経営システムの実証的分析 本体 4,000円+税

※ 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。

* は品切れ

勁草書房

ISBN4-326-96125-2

C3331 ¥619E

定価(本体619円+税)



9784326961252



1923331006192

発売元 **勁草書房** 東京都文京区水道 2 の 1 の 1
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861