

都市政策

季刊 第116号 '04.7

特集 震災復興の都市政策的検証Ⅱ

震災復興における都市産業・経済政策……………加藤 恵 正

阪神・淡路大震災復興基金の役割と

今後の災害への対応……………橋本 行 史

住民の合意形成へのプロセスと

まちづくり協議会……………森崎 輝 行

神戸における「自律と連帯」の現在……………立木 茂 雄

神戸市経済の震災復興過程に関する

計量経済分析……………山根 敬 三

行政資料

平成15年度 神戸ブレイン研究支援事業の報告について

……………(財)神戸市産業振興財団

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第115号 主要目次 特集 震災復興の都市政策的検証 I

阪神・淡路大震災の教訓と災害有事体制確立の必要性……………	新野 幸次郎
生活復興にかかる諸制度の評価と課題……………	高寄 昇三
地域活力を活かす復興のあり方と公共の役割……………	舟場 正富
高齢者見守りシステムの発展と評価……………	松原 一郎
危機管理型社会の構築と地域防災力の育成……………	室崎 益輝
震災復興のための住宅・市街地整備施策の評価と課題……………	安田 丑作

行政資料

神戸市復興・活性化推進懇話会からの提言 ……………	神戸市復興・活性化推進懇話会
平成15年度「復興の総括・検証」報告書の概要 ……………	神戸市復興・活性化推進懇話会

次号予告 第117号 特集 ユニバーサルデザイン

2004年10月1日発行予定

ユニバーサル社会の実現に向けて……………	田中 直人
ユニバーサルデザインによるものづくり……………	稲葉 輝彦
情報のユニバーサルデザイン……………	関根 千佳
ユニバーサルファッション……………	見寺 貞子
地域におけるユニバーサルデザインの取り組み……………	森崎 清登
こうべユニバーサルデザイン広場の取り組み……………	神戸市

は し が き

阪神・淡路大震災が投げかけた根本的課題の一つに、災害に対する危機管理体制確立の必要性がある。震災直後、わが国にも米国のFEMAのような制度を導入すべきかという議論が行われた。その当否は別として、重要な点は、減災に向けた事前投資や災害への準備、災害発生時の救助活動や復旧・復興施策の実施等を体系的にマネジメントする体制が、災害の起こる以前に確立されているか否かである。

今回の震災における甚大な人的・物的被害の発生を教訓として、都市防災の視点は事前の対応をより重視する方向へと転換されつつある。しかし、建物の耐震化や密集市街地の解消など残された課題は数多く、防災への社会的関心の高揚や地域防災力の強化等とあわせ、今後とも更なる取り組みが必要である。

また、わが国では復興政策の多くが、国庫補助金や地方交付税等による従来の枠組みのなか、全国一律の仕組みをベースとする縦割り型の施策として実施されてきた。阪神・淡路大震災では、これら既存システムの活用により、都市計画事業や公的住宅の迅速な実施が可能となった反面、中央主導型システムの縦割り体系からくる施策間の連携の欠如や、公共事業の定型性・一律性から生じる非効率も指摘されている。なにより、逼迫する財政状況や地方制度改革の流れのなか、今後の大規模災害発生時に、今回の震災と同様の手法による復興施策の実施が可能かどうか自体が問われざるをえない。

今後の復興政策、とりわけ被災市民の生活再建や産業・経済の再生においては、地域への権限・財源の十分な委譲など地方分権改革の流れに即した行財政制度を前提として、被災地のニーズに即した機動的対応や、地域活力を活かし自律的復興を促す施策の体系化が不可欠である。

阪神・淡路大震災からの復興10年の過程は、バブル経済の崩壊後、わが国の経済・社会システムが抜本的改革の必要に迫られた時期と一致する。本号では、「震災復興の都市政策的検証」のⅡとして、被災地における産業・経済政策等に関する論文を掲載しているが、そこで論じられる「被災地の自律的復興」や「地域の選択を可能とするシステムの構築」、「NPOをはじめとする多様な地域セクターとの連携」等は、今日の行政経営の大きな課題である、都市や地域の「再生」「活性化」全般に求められる視点であるとも考えられる。

特 集 震災復興の都市政策的検証Ⅱ

震災復興における都市産業・経済政策……………	加 藤 恵 正	3
阪神・淡路大震災復興基金の役割と 今後の災害への対応……………	橋 本 行 史	50
住民の合意形成へのプロセスとまちづくり協議会……	森 崎 輝 行	71
神戸における「自律と連帯」の現在……………	立 木 茂 雄	88
神戸市経済の震災復興過程に関する計量経済分析……	山 根 敬 三	106

潮流

裁判員制度	(125)	協働・参画3条例	(126)
神戸観光アクションプラン	(129)		

行政資料

平成15年度 神戸ブレイン研究支援事業の報告について ……………	(財)神戸市産業振興財団	132
-------------------------------------	--------------	-----

新刊紹介

基礎からわかる自治体の財政分析 (144)	大都市行財政の展開と税制 (145)
続 変容する子どもたち (147)	

震災復興における都市産業・経済政策

－制度的側面からの検証と提案－

加 藤 恵 正

(兵庫県立大学経済経営研究所所長)

1 問題の所在

阪神・淡路大震災からの復興のあり方を制度的側面から議論するうえで、橋脚倒壊が発生した阪神高速道路神戸線の再建問題は象徴的である。震災直後創設された「ひょうご創生研究会」（座長 新野幸次郎神戸大学元学長）は、震災2ヵ月後に「国道43号線上の高架道路の再建，神戸都心部のウォーターフロント区間の復旧を取りやめ，道路公害改善，都市景観形成，都市のアメニティ空間整備を行うこと。これに代わり湾岸線整備，43号線の一部地下化などを行う」との提言をまとめた¹⁾。都心や既成市街地と臨海部の一体的整備を妨げている道路の存在は，臨海工業地帯発展と呼応する形で都市化が進行した日本の大都市の多くが共通して抱える問題でもある。「ひょうご創生研究会」の提案は，こうした都市問題のいわば「構造的課題」解決に向けた都市再生提案でもあった。しかし，その後，政府は震災以前の状態への「復旧」しか認めず，結果として本来の都市政策としての復興は実現しなかったのである。この問題は，巨大災害における都市の復興を考える上で，大変示唆的である。それは，政府がこうした災害を従来の枠組みからみた「復旧」としか位置づけなかったことに起因する。大都市が被った巨大なダメージに対しては，個別の問題への個々の「復旧」対応ではなく，相乗的な効果をデザインしなければならなかったはずである。湾岸線の完成や地下化による当面のコストが増大したとしても，公害の緩和・解消による外部不経済の圧縮，都市景観形成による都市全体の魅力アップがもたらす集客力の強化，これまで断絶していた臨海部と都心の一体化による都市空間の効率的活用など，多くの現代の都市問題に対する解決の糸口

を与えることが期待され、その実験ケースとしても役割を果たせたはずである。さらに他の社会的・経済的復興施策と連携することで、より大きな都市再生への効果が予見されることには異論はないであろう。被災からの自律復興の意義はここにある。

2001年度における神戸市内総生産額は5.99兆円で、全国に占める割合は1.20%であった。震災直後の1996年度の6.61兆円、全国シェア1.26%から縮小を続けている。事業所数、従業者数においても、震災後の減少傾向に歯止めはかかっていない。都市経済の実質的な牽引力ともいべき都心オフィスビルは、賃貸床の17.2%が空室となっており²⁾、国内主要都市では最も高い。こうした経済統計数値は、言うまでもなくわが国の景気と強く連動しており、必ずしも震災の影響によるものとは言えない。しかし、震災による産業・経済へのダメージが、景気と連鎖しつつ現在の神戸市経済を形作っていることは明らかである。こうした数値は、巨大災害からの経済復興の困難さを示唆しているといつてよい。言うまでもなく、復興の成否を評価することは容易ではない。しかし、「自律復興」という視角から制度設計を行うことで、復興の過程で展開する施策群は効率的に機能するはずである³⁾。

2000年3月に発表された『神戸市震災復興総括・検証報告書（経済・港湾・文化分野）』（以下、「復興5年検証」という）において、施策提案の視点として「自律型復興」を明示している⁴⁾。ここでは、これまでの「復興対策から構造変化対策へ」と題し、①復興過程でのミスマッチ対応 ②都市のダイナミズムの再生・創出 ③「コミュニティ経済」の醸成 ④次世代産業集積形成 ⑤神戸文化の持続的復興 ⑥社会資本整備の新しい視点等を提案している。市場の役割と再生への視点、都市産業再生に向けた総合的施策の必要性、さらには震災後新たに顕在化したコミュニティ・ビジネスなど市民グループへの期待が提示されたといつてよい。

さらに、2004年1月に出された『平成15年度復興の総括・検証報告書』では、こうした視角を基礎に現下の神戸産業・経済を整理・点検している⁵⁾。ここでは、たとえば民間による新しい金融手法「神戸コミュニティ・クレジット」や

神戸経済新生会議から生まれた「神戸ブレインセンター」、神戸の戦略産業である医療産業と連動する既存企業のイノベーション、地域連携型ニュービジネスなど、萌芽の次世代ビジネスの動向に着目している。こうした新たな方向へ産業構造を牽引する胎動が、今後、都市経済にどのように影響を及ぼすのかはなお未知数ではあるが期待したいところである。かかる新たな経済を創出する契機を刺激する制度のデザインも必須であろう。

本稿の目的は、巨大災害からの都市の産業経済復興について、阪神・淡路大震災からの復興における教訓を基礎に、その制度的な側面から検討を行ったうえで、将来の起こりうる事態に向けた具体的な復興制度提案を行うことにある。以下、まず突然に深刻な「条件不利」地域となった巨大災害被災地からの復興の考え方を、都市経済の衰退メカニズムとその再生へのアプローチから点検したうえで、基本的な考え方を整理する。さらに、こうした基本視点に基づいて、4つの政策提案を行った。その際、各々の提案について先行事例やわが国における萌芽事例等を参照しつつ、提案に関わる議論の整理を行ったうえで、政策の視点、さらには具体的な施策の考え方を提示した。その意味で、本稿では政策の考え方に議論の中心があり、個別施策の詳細について検討を行うものではないことをあらかじめお断りしておきたい。

2 産業・経済復興のための基本的方向とその視点

(1) 都市災害復興の基本的方向

① 都市の自律復興に向けて

阪神・淡路大震災からの産業・経済復興は、自治体・産業界による復興計画策定、多様な視点からの政策・施策提案、企業やNPOやコミュニティ・ビジネスなど新たに台頭した主体による再生への模索・活動など、かかる状況をめぐる多くの教訓を残し、また、これまで気づかなかった課題を顕在化させることとなった。

さきに示した復興5年検証は、産業・経済復興の課題が復興対策から構造変化促進策へとシフトする必要性を指摘したうえで、その核心が「自律型復興」

にあるとした。

こうした課題提議は、これまでの産業・経済政策の基本である「縦割り」型施策を越えて、より総合的な視点からの復興へのアプローチの必要性を震災後5年間の経験から示唆したものであった。本稿の狙いは、これまでも提議されてきたかかる復興政策への視角を整理し、それに基づいて具体的な政策・施策提案を行うことにある。

ここでは、まず都市災害復興をめぐる基本的な方向を整理したうえで、これに基づく視点を検討しておくことにする。

② 都市政策と巨大災害からの復興：緊急対応と構造再編政策

産業・経済復興に関わる都市政策のあり方を検討するにあたって、ここでは巨大災害が都市経済に与えた影響をこれまでの地域発展・衰退モデルに依拠しつつ整理を行っておくことにしたい。

何らかの外部要因によって地域の成長や衰退が促されたとき、当該地域は「累積的因果関係」から成長・衰退は加速する。Myrdal⁶⁾が提示したこうした「地域不均衡論」は、その後 Kaldor⁷⁾、Dixon and Thirlwall⁸⁾らによる動学モデルによって定式化されることになる。都市・地域経済における相互関連性、循環的・累積的性格が強いほど、かかる変化は加速することになる。巨大災害による「市場」の機能停止・弱体化は、「累積的」衰退を誘発する。こうしたメカニズムを反転させる「復興政策」展開は不可避である。衰退を反転させ自律復興を生起させる「政策的関与」の機動的出動が求められることになる。

都市経済のダイナミックで累積的過程を政策的な視点から検討を行った Oates⁹⁾らは、以下のモデルを用いて都市政策のあり方に関わる大変興味深い議論を行っている*。

$$Y_{t+1} = r - sD_t \quad s > 0 \quad (1)$$

$$D_t = u - vY_t \quad v > 0 \quad (2)$$

ここで、 Y_t は t 時における中心都市住民の平均所得を、 D_t は同期における荒廃度（たとえば平均水準以下の住宅の割合など）を示している。したがって、(1)式は荒廃度の拡大が中心都市住民の郊外への移転を誘発し、その結果次期の所得が縮小することを示している。また、(2)式はこうした所得の低下は、さらなる荒廃を誘引することを示唆している。ここで、(2)式を(1)式に代入すると次の(3)式となる。

$$Y_{t+1} = r - su + svY_t = aY_t + b \quad (3)$$

$a = sv$, $b = r - su$ である。ここで、 Y の均衡値である Y_e は、(3)式において $Y_e = Y_t = Y_{t+1}$ とすることで、以下ようになる。

$$Y_e = b / (1 - a) = (r - su) / (1 - sv) \quad (4)$$

図1は、この過程を図示したものである。AA' は(3)式を示しており、 Y_{t+1} は Y_t の関数となっている。ここで、何らかの条件変化によって高所得者が中心都市外へ流出すると、所得は Y_1 へ低下することになる。その結果、中心都市における荒廃が進み、所得はさらに Y_2 へと低下する。このプロセスは、 Y_e まで累積的に減少していくことになる。

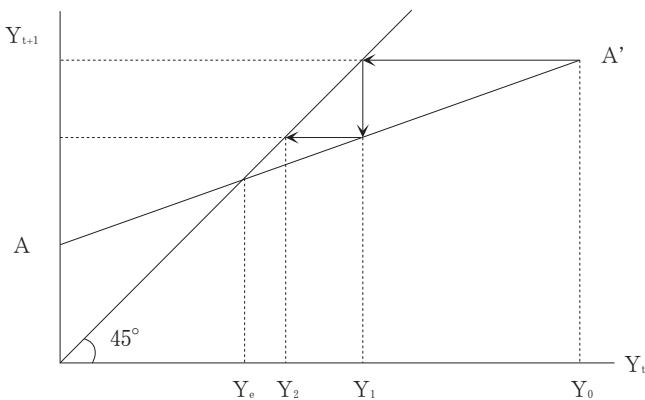


図1 都市経済の累積的衰退 (W. Oates, E. Howrey and W. Baumol (1971))

巨大災害という外的なインパクトは、都市における経済活動の停滞・流出をもたらすことで、都市経済の累積的衰退をもたらすことを示している。Oatesらは、こうした事態に対する都市政策の2つのタイプについて言及している。ひとつは、短期的・対症療法的施策である。たとえば、図1の $t=2$ におけるY値である Y_2 を Y_0 へともどす直接的な補助金などの政策をとったとき、一時的な所得の回復が実現したとしても、累積的衰退の過程が繰り返されることで再度 Y_0 へと所得は低下することになる。中・長期的な観点から累積的衰退に歯止めをかけるためには、(1)式、(2)式に示したパラメータに影響を及ぼす課税を含む衰退の構造自体に影響を及ぼし、 Y_0 値を引き上げる施策が必要なのである。

巨大災害からの復興過程で懸念される都市経済の累積的衰退に対し、どのような施策があるのだろうか。緊急・短期的な政策としては、落ち込んだ産業活動を押し上げるための経営資金補助や工場・オフィス再建への直接的な支援ということになる。ただ、こうした施策は、図に示すよう緊急・短期的措置としては有効であるが、これだけでは中・長期的には再び衰退へと戻ってしまうことになる。都市経済が自律的に再生・発展の経路に転じるためには、都市経済に関わる産業・経済システムの需給のあり方に影響を及ぼす制度や仕組みを再編する必要がある。実際には、税の減免措置を含む多様なインセンティブのあり方や都市経済の自己組織化を促すための補助的・中間的な制度を設計していくことが必要である。長期の均衡水準を増加させる都市システム自体の再編は不可避である¹⁰⁾。

③ 巨大都市災害の特質：変化，多様性への機動的対応

言うまでもなく、巨大災害による局地的ダメージからの復興は、平時における地域政策とは異なる側面を強く有している。上記の都市政策の視点は、巨大都市災害の特質に的確に対応しなければならない。阪神・淡路大震災における復興過程で、われわれが得た教訓は次のようなところにある。政府や自治体による政策的対応が必要な被災地の特性は、第1に短時間・短期間のうちに状況

が大きく変化し、政策対応の内容が時間の推移とともに変化していくことである。変化に機動的に対応し、問題解決へのアプローチを提示しなければならない。これが、時間軸上の特質とすれば、第2に空間的特性を指摘しておかなければならない。被災地の実態は、きわめてその状況に局地的性格が強く、地区・地域によって必要な政策のあり方が異なっていた。都市の産業・経済一般を対象とした施策では、かかる多様な課題への的確かつ柔軟な対応はほとんど不可能というべきであろう。第3に、こうした緊急・短期的施策は、都市の自律的再生へのメカニズムと明確に連動していくことが求められるのである¹¹⁾。

④ 巨大都市災害からの復興都市政策：求められる日本型システムの再編

以上の議論は、巨大都市災害からの復興都市政策は、初動においては緊急・短期にもとにもどすことを狙いとする「復旧」型が機能し、次いで中・長期を視座に持ち都市経済の構造的再編を促す「復興」型が必要であることを示唆している。さらに、こうした復興の過程は、時間の流れの中での変化に即応する機動性、空間的広がりの中での顕在化する多様性に対する即地的対応が求められることになる。

こうしてみると、巨大都市災害からの復興都市政策が要件とする「自律型復興」は、かかる都市再生のプロセス自体を指すものと定義することができよう。

それでは、こうした「自律型復興」は、阪神・淡路大震災からの復興過程において十全に機能したのであろうか。今回の復興は、国庫支出金や地方交付税による従来の枠組みのなかで進められてきた。したがって、それは全国一律の仕組みをベースに、省庁さらにはその内部組織が自治体の当該部署と連携する「縦割り」型の施策として実施されてきたとあってよい。われわれが提議した「自律型復興」は、再生の多様性や変化への機動的即応、さらにはこうした施策が、中長期的には都市の構造再編に連動することが重要であることを指摘した。こうしてみると、阪神・淡路大震災における旧来の「日本型システム」による復興は、自律的な再生にはダイレクトに結びつかなかった可能性が強い。復興過程においてわれわれが強く認識したことのひとつは、わが国における社

会経済システム，とりわけ地方分権に関わる日本型システムがきわめて硬直化しており，巨大災害といった緊急事態に対応できないということであった。

たとえば，阪神・淡路大震災復興において研究者，自治体，経済界が提議した「エンタープライズ・ゾーン構想」は，巨大災害によって「特殊かつ深刻」な状況に追い込まれた地域を，いかに自律的復興に導くかを試みる提案として象徴的であった¹²⁾。被災地サイドからは大きな期待が込められたが，当時の政府による一国一制度への固執によって阻まれた。重要な点は，災害からの復興が「地域の選択」に委ねられる仕組みづくりであるということであろう。

こうしたなかで，ここ数年における都市・地域再生をめぐる状況は大きく変化しつつある。2003年10月，政府は地域活性化と雇用の創出を推進するため，内閣に「地域再生本部」を設置した。先行する都市再生，構造改革特区とあわせ，都市・地域再生に関わる政策の3点セットが稼動することになる。2002年4月の都市再生措置法制定からスタートしたこの一連の政策は，その後，同年7月の構造改革特区推進本部の設置，そして地域再生基本指針提示と，これまでは見られない速度で矢継ぎ早に展開されてきた。これまでのわが国の国土政策が，形骸化した全国一律の仕組みに固執し，省庁間の連携がない硬直的な縦割りに依拠してきたことを鑑みれば，ここ数年の変化はきわめて画期的であるといえる。この「都市・地域再生のための政策3点セット」は，地域のイニシアチブを基軸とするこれまでにない施策と評価できる。国による地域直轄の姿勢が透けて見えるとしても，かかるゾーン設置の本来の狙いは，個々の獨創性が自由取引による企業の活性化と新しいコミュニティの形成によるイノベーションの高まりという2つの効果を結びつけようとしていることであり，このことはこれまでにない政策的視点として重要である。限定された地区での社会経済活動の展開を，企業同士や企業とコミュニティの関係を意図的に再編成することで，都市・地域における社会・経済イノベーションを喚起し，結果として「地域の自律的發展」を促す仕組みとして提案されているとすれば，本制度提案もかかる潮流をより強化する議論として位置づけてよいであろう。

(2) 産業・経済復興の基本視点

ここでは、上記の議論を踏まえ、巨大災害からの産業経済復興を支える基本視点を整理しておくことにしたい。巨大災害からの復興は、その甚大な被害への即応とその後の自律過程への連携につける。その規模の大きさへの対応と個人や地域で多様かつ変化するニーズへのきめ細かな対応を両立しなければならない。

【地域からの選択を可能にする市場メカニズムの重視】

第1は、市場のメカニズムを生かし、地域のイニシアチブ・地域住民や企業の選択に委ねる制度や仕組みのデザインを行うことである¹³⁾。災害復旧において大きな役割を果たした緊急支援、さらには震災後1年間で延べ130万人ものボランティアの活動が被災地を支えたことは記憶に新しい。こうした「贈与経済」は、被災地の自律化への歩みの中で大変重要な役割を果たしているが、これと同時に「市場」の顕在化を加速度的に促すことが重要である。贈与経済への過度の依存からの脱却は不可避である。「地域からの選択」を担保するためには、また巨大災害からの都市産業・経済の復興には、これだけでは量的にも質的にも限界がある。被災した都市産業や経済の行方について、市場のなかで市民・企業が「選択」できる仕組みをつくる必要がある。内生的に形成される「自己組織化システム」をどのように刺激するのかが検討されなければならない¹⁴⁾。

【「施策のパッケージ化」と時限つき実験、そしてモニタリング】

第2に、復興における「変化への機動的即応」「課題の多様性への柔軟な対応」を指摘しておきたい。政府主導のガイドラインは、平時における全国一律という「公平性」と安定した「継続性」をベースに作られたものである。しかし、巨大災害からの復興施策は、これとは全く異なる状況に対応することが求められる。平時には想定しなかった「特異」な事態への対応は、ひとつには、こうした緊急事態に即応できなかった地方行政制度のあり方そのものを今一度考えなおすこと、次に、こうした見直しのなかでとりわけ重要なポイントとして、被災地の側から既往の施策をいわば「編集」することを可能にする仕組み

の必要性を指摘しておきたい。具体的には、縦割りの非効率をもたらした震災復興における硬直性を解決するためには、課題解決に直結する「政策パッケージ」を地域が提案することが求められる。いまひとつは、時限的施策の実施である。これまで経験しなかった事態への対応に、これまでの経験で有効であった施策を当然のように実施することは妥当ではない。有効かどうかはともかく、考えられる施策を「時限」つきで実施し、その成果をモニタリングすることで、施策としての有効性を絶えず判断することが必要である。

【多様な主体によるガバナンス，地域との連携】

第3に指摘しておかなければならないのは、産業・経済復興における多様な主体の存在と主体間のパートナーシップの役割である。阪神・淡路大震災からの復興過程において特筆すべき事態のひとつは、NPO やコミュニティ・ビジネスなどの台頭である。これまで、どちらかという和社会の脇役であった市民グループが、経済復興において果たした役割は大変大きい。また、こうした新たな主体と自治体とのパートナーシップによって、きめ細かな施策が展開された。たとえば、被災にともなう雇用・就業の問題は、緊急時だけでなく中・長期的課題として強く配慮されなければならない問題である。これまでの公共部門間の役割からか、阪神・淡路大震災の復興計画において、雇用創出についてはほとんど触れられていない。巨大災害は産業・経済に対し場合によっては壊滅的なダメージを与えることが想定されることから、地域における雇用問題対応は不可避である。都市災害に対する経済的なセーフティ・ネットとしての機能でもある。また、市民グループが形成する互惠・互酬型システムを核とした「社会経済セクター」は、今後コミュニティ・ビジネスやソーシャル・エンタープライズなど新たな産業をも創出する可能性を有している。かかる領域への支援は、復興政策として重要な側面と思われる。

以下、こうした視角から巨大災害からの都市再生に向けた「復興経済特区」「ブロック・グラントによる復興政策パッケージ化」「雇用創出のための中間労働市場創設」「復興地域金融制度」の4つの提案を行う。これらは、阪神・淡路大震災の復興において既往制度の拡充・一部新制度の創設等が行われてきた

領域も含まれるが、ここでは「被災からの自律復興」を視座にこれまでの制度を見直し、あらためて巨大災害からの都市産業・経済政策として提案するものである。

3 復興経済特区再論

(1) 阪神・淡路大震災におけるエンタープライズ・ゾーン提案

巨大災害からの自律的復興において、規制緩和による市場再生メカニズムへの刺激は、産業復興においてきわめて重要な視点である。実際、阪神・淡路大震災においては、被災地からいち早くこうした提案が行われていた。ここでは、かかる経緯を整理したうえで、その後の政府の姿勢変化等も勘案した復興経済特区に関わる制度提案を行うことにしたい。

こうした視点から最も早く提案を行ったのは前述の「ひょうご創生研究会」である。1995年3月の「提案」において、「エンタープライズ・ゾーン指定による新たな地域振興」を公表している¹⁵⁾。ここでは、様々な許認可手続きの簡素化、土地利用・建築等に関わる規制緩和、外国人労働の就労規制緩和、情報・通信の自由化、事業税・固定資産税等の減免などを提案し、こうした特典は10年間有効とした。

その後、1995年5月には神戸市起業ゾーン研究会が「神戸起業ゾーン計画」を提案した¹⁶⁾。ここでは、「失業など雇用問題への即応」「ビジネスシティとしての神戸のイメージ改革」「新産業創出拠点形成」などを目的として、税の減免や規制緩和に基づく期間限定インセンティブを核とする都市再生策を提案している。

こうした提案を受けて、同年6月に策定された『神戸市復興計画』では、産業復興施策のなかで「神戸の産業構造の高度化の促進」策の一つとしてエンタープライズ・ゾーン（企業立地促進地域）の設置が位置づけられた¹⁷⁾。ここでは、「企業立地を促進するため、税の減免や規制緩和等の投資促進や輸入促進を図る各種優遇措置を備えた地域を設定するとともに、経済に関する各種規制の緩和を求めていく」としている。広範かつきめ細かく計画された産業再生のため

の計画であるが、これまでにない新たな制度的な枠組みを明確に提案したのはエンタープライズ・ゾーンだけであっただろう。神戸市復興計画とほぼ同時期に策定された兵庫県『阪神・淡路震災復興計画』においても「国内外からの投資や外国企業の誘致を促進するため、輸入促進や内外企業の立地促進のための優遇措置等を行う制度として」エンタープライズ・ゾーンの設置を提案している¹⁸⁾。

こうしたなかで、通産省は『新産業社会基盤施設調査：エンタープライズ・ゾーン設置調査』を実施した¹⁹⁾。ここでは、エンタープライズ・ゾーンをポートアイランドⅡ期地区と設定し、設置期間を10年とした。従来、こうした政策において設置期間があらかじめ設定される例はなく、役割を終えれば制度そのものが消滅するとしたところにこの計画の特色がある。本計画では、税の優遇措置や規制緩和を軸に、「港湾機能を活用した支援」「企業活動支援」「国際交流・集客基盤整備」を行うとしたのである。

このように、阪神・淡路大震災からの経済復興において、エンタープライズ・ゾーン設置に関わる多くの議論が行われた。結果的には、当時の政府は一国一制度に固執し、神戸起業ゾーン提案に始まるエンタープライズ・ゾーンの設置は、十分な形では実現しなかった。ただ、実際には1997年1月、神戸市、兵庫県は、各々産業誘致のための優遇措置を盛り込んだ「神戸起業ゾーン条例」と「産業復興推進条例」を制定し、地域のイニシアチブによる経済政策の一步を踏み出したといっただろう。

こうした視点からの議論は、巨大災害からの産業・経済復興において制度再編は不可避とする経済学者らによる計画や提案として矢継ぎばやに提示されてきた。たとえば、1999年1月、「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（リーダー 新野幸次郎）」は、「従来、国の財政措置に依存しながら政策を実行してきた地方自治体が、独自の判断と財源により、地域を限定して企業誘致へのインセンティブを実施する点において、新しい行政手法として高く評価されるべきである」としたうえで、さらなる追加的政策措置が必要とした²⁰⁾。実際には、「免税島（DFI）構想」「ポートアイランドⅡ期地区

からの面的拡大」等を提案していることも付け加えておきたい。

(2) 「神戸起業ゾーン条例」と「産業復興推進条例」

1997年に制定された神戸起業ゾーンは、ポートアイランドⅡ期を対象として神戸市の神戸起業ゾーン条例と兵庫県の産業復興推進条例等によって優遇措置が講じられている(表1)。

ここに示す措置は、「ファッション」「情報通信」「医療」など9つの特定事

表1 神戸起業ゾーンの優遇措置(神戸市パンフレットから引用)

	優遇項目	「特定事業」を行う成長分野企業に対する優遇	「中核施設」に対する優遇
税関係	固定資産税・都市計画税	3年間 1/2を軽減(土地・建物・償却資産) 税率:1.7%→0.85%	
	不動産取得税	取得時 1/2を軽減(土地・建物) 税率:3%→1.5%(限度額2億円)	
	事業所税		資産割額:3年間1/2を軽減600円/㎡・年→300円/㎡・年
補助関係	雇用創出型産業集積促進補助	①新規地元雇用者に対する補助:60万円~120万円/人(新規地元雇用者が11人以上の場合のみ) ②新エネルギーの導入に対する補助:補助率1/2 対象:土地を取得又は賃借し、施設及び減価償却資産に5,000万円以上の投資を行う企業又は賃借入居する外国・外資系企業 限度額:3億円(県内在住の新規雇用者が100人以下の場合は1億円)	
	進出調査費補助	国内企業:補助率3/4 限度額300万円 外国企業:補助率11/12 限度額550万円	
	オフィス賃料補助	3年間2,500円/㎡・月の補助 限度額:500万円/年 ※神戸国際ビジネスセンターに入居する特定事業を行う外国・外資系企業は、さらに3年間1,000円/㎡・月の補助(限度額500万円/年)	
	建設費補助		設計費及び建設費の10%補助(限度額10億円) (受付:平成17年3月まで/補助期間:平成19年3月まで)
融資等	県企業誘致促進融資制度	限度額:対象事業費の80%かつ25億円 利率:1.1% 期間:15年以内	
	建設費利子補給		上記融資を受けており、建設費の25%以内でかつ同融資額を除いた額に対して1%以内を利子補給 (受付:平成17年3月まで/補助期間:平成23年3月まで) 限度額:上記融資制度と合わせて50億円までの借入金にかかる利子分

* 色の優遇措置は、特定事業のうち、兵庫県内から移転(従来の施設を廃止するもの)する企業など一定の企業は対象にはなりません。

* 優遇措置を受けるためには、特定事業又は中核施設の整備事業に係る計画を神戸市に提出していただき、認定を受ける必要があります。なお、兵庫県の産業集積条例に基づく優遇措置を受けるためには、別途提出書類が必要です。

* 上記のほか、輸入雑貨を取り扱う運輸業、製造業、卸売業、小売業については、FAZ法により国税の特別償却等が認められる場合があります。

業に対して適用されることになっており、固定資産税及び都市計画税、不動産取得税に対する軽減、さらには先導性や経済効果が期待できる「中核施設」に対する事業所税の軽減などが措置されている。この他、様々な補助、融資において優遇されることとなっている（優遇期間は1997年から2005年までである）。現在、特定事業の認定を受け立地している企業は160社を数えている。

さらに、ポートアイランドⅡ期地区は、「神戸医療産業都市構想」のもと、バイオ・医療系のベンチャービジネス支援のための神戸バイオメディカルファンドの設立や医療関係事業者に対し10年間土地の賃貸料免除を行うパイロット・エンタープライズ・ゾーンの設置など、医療・バイオなど戦略産業に焦点をあてたインセンティブ拡充が行われている。2004年3月時点で60社の医療関連事業所が進出している。

今後、企業立地は税の減免措置、規制緩和に加え、戦略産業に関わる研究開発、人材育成、関連サービス部門等の多様な中核的機能を有するクラスター形成の重要性が増大することになる。R&Dや人材育成に関わるコストやリスクを地域内部に蓄積されるネットワークが共有し、個々の負担の軽減をはかることを狙いとするビジネス空間形成は、グローバルな競争下にある都市間競争において不可避である。その意味で、神戸においてスタートしたかかる産業クラスター形成の試みは、今後、戦略的なクラスター自律のためのマネジメントが不可欠といえるだろう²¹⁾。

(3) 「都市再生」「構造改革特区」の実験

阪神・淡路大震災以降における政府の都市・地域政策は、大きく変化することになる。1998年3月、新全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」が閣議決定されたことが嚆矢といってよい。ここでは、顕在化する大都市の都心部空洞化や空間構造の歪み、低・未利用地の顕在化に対し、「大都市のリノベーション」を提示している。1962年にスタートした第1次から4次に至る全国総合開発計画が、過密の緩和以外では大都市問題に積極的な視点を持たなかったのに対し、第5次にあたる今回の計画では、大都市内部における局地

的な荒廃に対応する必要性を指摘したことは大きな変化ではある。

2003年10月、政府は地域活性化と雇用の創出を推進するため、内閣に「地域再生本部」を設置した。これで、先行する都市再生、構造改革特区とあわせ、都市・地域再生に関わる政策の3点セットが稼動することになる。ここでは議論している復興経済特区と関わりが大きいと考えられる「都市再生」と「構造改革特区」について検討しておくことにする。

【都市再生】

2002年5月、都市再生本部は、環境、防災、国際化等の観点から都市再生を目指す21世紀型都市再生プロジェクト等の推進を目的に内閣に設置された。2004年1月現在、第5次都市再生プロジェクトが決定され、また第3次の都市再生緊急整備地域の指定が終了している。このプロジェクト選定方針は、「内閣の統一方針に基づき、関係省庁が総力をあげて取り組むこと」、「民間投資への誘発効果、土地の流動化に資すること」にある。また地域指定は民間都市開発投資の前倒し・拡大を図るための緊急措置として位置づけられており、都市再生特別措置法のもと「時間と場所を限定した大胆な措置」がなされ、建築基準法の改正による「地域住民の主体的取り組み推進」が基本的枠組みとなっている。政府の強いイニシアチブを標榜するこの施策は、都市計画・事業において、都市開発事業者からの自由な発想による事業計画を可能とする都市計画提案制度や、既存の都市計画を全て適用除外とする都市再生特別地区の設置、都市計画決定プロセスの短縮などこれまでにない柔軟で機動的な政策を提示している。また、金融支援では、公共施設整備への支援や事業立ち上がりの金融支援も整備された。こうした「大胆な」施策にも関わらず、実際の適用に課題があることも否定できない。ひとつには、指定された地区のいわば「運営」に関わるインセンティブの欠如である。「立ち上がり資金援助」という形で事業算入の際の障壁は低減しているが、実際には事業展開するうえでの税の減免措置などが「規制緩和」と相互的に機能する両輪として位置づけられている必要がある。第2に、広域的な視点からの都市再生の必要性をあげておきたい。都市再生特別措置法の主旨は「時間と場所を限定」することにある。つまり、広域

的・長期的な視点ではなく、指定区域に限定した再生策ということになる。ところが、多くの指定地区は都市の核心部ないしその近隣に指定されており、そこでの変化は広域的な空間構造に影響を及ぼすことは必至である。いずれにしても、都市再生に対しより大胆かつきめ細かな配慮が必要と思われる。

【構造改革特区】

さきに行われた構造改革特区の第4次提案募集は、特区構想数において338の応募があった。第3次の募集に比べ提案数で2割増加し、民間からの提案増が特徴という。2002年7月、内閣に設置された構造改革特区推進本部は、地域の自発性を最大限尊重することで活性化をはかることを目的に設置された。一国一制度の呪縛はここで解かれたともいえる。7月にスタートした提案募集は、第1次において426、第2次が651、第3次が280、そして第4次が338で、合計1,695にのぼる。

構造改革特区は、①全国一律の規制について地域の特性等に応じて特例的な規制を適用する、②一定の規制を試行的に特定地域に限って緩和する、③産業集積等地域の活性化のために規制改革に加えて地域に応じた様々な支援措置を行う、などが主たる特徴である。

周知のように、こうした特区政策は80年代以降、欧米を中心に衰退に直面する都市や地域再生の切り札として実施されてきた。その先駆となったのが1980年にスタートした英国のエンタープライズ・ゾーンであった²²⁾。規制緩和と税の減免措置をインセンティブとするこの都市再生策は、当初から存続が10年と限定されていたため、現在ではその実験は終了している。当初、数ヶ所の指定と考えられていたが、最終的には全英で31ヶ所において展開されることとなった。こうしたエンタープライズ・ゾーン政策は、その後ヨーロッパ大陸諸国、米国へと波及していくことになる。この他、スウェーデンのフリー・コミュニティ、アイルランドの国際金融サービスセンターなどが知られている。こうした先行する特区は、施策の背景や具体的な企業誘致のためのインセンティブ等は多様で、その評価を一律に行うことは困難である。ただ、立地企業数や雇用量など短期的な成果と同時に、疲弊した都市・地域が自律的再生プロセスの契機

を見出したのかなど、都市・地域経済の構造的な再編のブレイクスルーとしての役割についての視点が必要であろう。

わが国において急速に拡大している構造改革特区については、2003年に評価委員会が設置され、「特区の成果の全国展開の可能性」「消費者・需要家の視点」「規制緩和の弊害」等の観点からの点検が行われることとなった。ただ、地域のイニシアチブをうたいつつ、一方で、政府の「評価」を行うことにはいささかの疑念が残ることは否めない。また、特区政策が、一般的な政策では対応が困難な地域固有の問題へのゾーン政策とすれば、その解決のためのより抜本的な規制緩和、税の減免を含むインセンティブ付与による社会実験を行う視点があってもよいだろう。

(4) 大規模災害復興型経済特区の提案

既述のように、特区の考え方は大震災後わが国においても定着しつつあると考えてよい。しかし、巨大災害からの復興に関わる経済特区という視点からみると、なお進んだ提案が必要と思われる。ここでは、3つのタイプの経済特区を提案することにしたい。

第1のタイプは、これまで議論してきた企業誘致を狙いとするエンタープライズ・ゾーンの設置である。ここでもインセンティブは、税の減免と規制緩和となるが、期間限定措置であることを前提としてこの両輪を徹底することが求められる。とりわけ、神戸起業ゾーンでは税の一部緩和が実現したが十分ではない。都市再生においても、都市再生特別地区においては都市開発事業者からの都市計画提案など規制は大きく緩和されているが、課税における減免措置はなく、事業立ち上がりの金融支援に限定されている。

第2のタイプは、都市の産業構造改革に焦点を置くもので、戦略的な規制誘導を含む特区を提案したい。たとえば次世代知識集約企業の立地コストは、現在では地価や税だけではない。高度な教育への投資、R&Dやマーケティングのコスト、拡大するリスクへの対応が必須となる。経済特区の第2のタイプは、かかるコストを低減するための戦略投資を集中させることが必要である。この

場合、設定されたゾーンにインセンティブを限定せず、連関による効果が期待できる活動にそのメリットを付与することも必要であろう。

第3のタイプは、既存市街地における経済再生特区の設置である。これまで、こうした経済特区はオープンスペースでの設置を前提としているケースがほとんどであった。しかし、都市の自律再生を目的とすれば、既往産業群の活性化はもっとも効率的な経路である。ここでの規制緩和や税の減免措置は、競合他産業地域との関係も配慮しなければならないが、期間を限定した再生措置として検討されるべき視点である。

大都市における経済活動は、産業経済自体の問題であると同時に、これに対応する空間システム側の問題でもある。高度経済成長期に都市問題解決の処方箋として用意された産業空間に関わる諸制度が、都市経済の急速な変化のなかで陳腐化している。国家という枠組みを越えた世界的な都市間競争の時代において、国民経済のゼロ・サム状況を前提にした国土政策は現時点でほとんど意味を持っていない。重要な点は、これまでのブランチ型経済から自律型経済への移行において、政府による中央集権の仕組みを、地方のイニシアチブによって地域のあり方を決定できる分権型に転換することである。国民経済を効率的に機能させてきた空間編成のための制度・仕組みを、自律型経済を促す方向に改変する必要がある。さらに閑却できない点は、これらの制度・仕組みは空間を管理する政府や地方自治体サイドの視点で作られてきたことにある。空間の利用者の発想とは異なっているようだ。本来、産業空間システムの目標は、これを使う人々の満足（効用）の最大化にある。利用者サイドの視点から制度・仕組みのあり方を見なおす必要がある。

4 ブロック・グラントによる復興政策パッケージの多重・多層的展開

(1) 政策パッケージ化の意義：復興の多様さへの対応と地域相乗効果への期待
阪神・淡路大震災復興計画における産業復興に関わる提案での特色のひとつは、「復興のまちづくりと連動した産業の振興」にある。経済のグローバル化は、一方において局地化の様相を強化してきた。近年における都市経済の変化

は、その内部地区ごとに、より正確にはモザイク状に接続する「集積」特性によってその状況は異なっている。したがって、復興へのアプローチも個別集積の特性を充分配慮したうえで、地域の優位性を顕在化させるということが重要である。実際、計画では、「ケミカルシューズ産業や清酒業等の地場産業の復興につながるよう関連地域を再整備するとともに、復興のまちづくりに合わせて商店街・小売市場の個性づくりを行う」こととして提案が行われている。事例として計画に明示されたケミカルシューズ産業は、こうした視点の設定に直感的にも分かりやすいものであった。そこで、ここでは、ケミカルシューズ産業のまちづくりと連動した再生へのアプローチについて簡単に検討しておきたい。

1995年6月、ケミカルシューズ関連事業者を中心に結成された「ケミカルシューズ産業復興研究会」は『“くつのまち：ながた”復興プラン』を策定した²³⁾。「地域社会と産業が一体となって形成されてきたという実態を忘れるわけにはいかない」との指摘は、ここでの産業復興が地域コミュニティをも包摂する地域産業コンプレックス全体の再生を意味していることに他ならない。もともと、都市の産業の特色はその稠密な連関性にある。ケミカルシューズ産業の場合、地域内に形成されていたのは社会的分業による事業所間の連関だけではなく、職住一体のなかで形成されてきたコミュニティそのものとの多重的なリンケージの存在を閉却できない。したがって、長田の復興はこうした「地場産業の再生」「地域コミュニティの再生」「生活インフラとしての商店の再生」などが一体化された政策パッケージとして打ち出される必要があった²⁴⁾。『“くつのまち：ながた”復興プラン』は、こうした視点を明確に内包したものであったが、実際の復興の過程では、プランで企図した縦割り施策の連携には至っていないというのが実情であろう。

かかる状況はここに事例としてあげた長田だけではない。大都市における被災からの復興は、きわめて多様な状況への対応が前提である。復興過程で加速的に多重・多層化する問題に対し的確かつ速やかな対応を行うためには、多様な政策をパッケージ化することが可能な制度が求められる。

さらに指摘しておかなければならない点は、縦割り施策の非効率から脱却することによる相乗効果である。さきに指摘したように、局地的な特性を有する復興課題に対処するための政策パッケージは、問題への効率的かつ確な対応を可能とする。さらに、個別政策展開では予想できない相乗効果をもたらす可能性がある。政策パッケージ内部における個々の施策の連動・連携は、資金供与型施策が介在すれば所得の地域内循環を高め、地域乗数効果を拡大することが期待できる。地域内部への広範な所得の波及は、付加価値の地域内循環率を高め、衰退局面にある被災地の活性化に大きな影響を及ぼすことになるだろう。

(2) わが国「地域再生」の実験と英国 SRB/SP の試み

さきに示した都市・地域再生の3点セットのうち「地域再生」は、こうした政策パッケージの可能性を提示しているようだ。

2003年12月、地域再生本部は地域再生に関わる基本的な考え方、取り組みの方針などを定めた基本指針を公表した。構造改革特区での教訓を受け継いだこの指針は、1)「自助と自立の精神」「知恵と工夫の競争」を念頭に地域自らが地域の視点から立案し取り組む、2)国は全面的にこうした動きを支援する、3)意欲のある地域が自発的に地域再生を進める、ことを基本としている。地域のイニシアチブによる競争的な地域再生策である。実際には、「行政サービスの民間開放促進」「権限委譲(国から地方へ、地方自治体間での委譲など)」「施策の利便性向上」「各種施策の集中」など、これまでの縦割り・全国一律という硬直化した地域政策のあり方を抜本的に見直す姿勢が明示されており、その意味で画期的な内容を含んでいるといってよい。2004年には、地方自治体・事業者からの提案公募、国として実施すべき事項を「プログラム」として地域再生本部で決定するプロセスが実施される。こうした政府による「地域再生」プログラムは、これに先行して実施されている構造改革特区との差異が分かりにくいとはいえ、地域の自律を企図した地域政策として、これまでの国土政策の系譜を鑑みれば特筆すべきところである。もっとも、スタートしたばかりの「地域再生」プログラムの成果を議論するには、言うまでもなくなお時間が必

要ではある。

こうした政策パッケージによる課題対応については、90年代における英国都市政策の変化に既に垣間見ることができる。「1991年の英国都市政策のパラダイム・シフトは、都市政策の役割や機能を今後根本から変えていくことになる」。N. Oatley は、近年の英国都市政策史において91年に導入された新しい都市再生プログラムを指してこのように評価している²⁵⁾。91年の都市政策とは、都市間の競争的な仕組みのなかで都市再生をはかろうとする Challenge Fund のことである。94年に導入される Single Regeneration Budget (SRB：都市再生のための包括補助金制度) は、この Challenge Fund のひとつに位置づけられる。その背景には、ひとつには政府の都市再生資金の枯渇があるが、Oatley はもうひとつの重要な契機として80-90年代にかけての急速なグローバル化が、都市・地域問題をより深刻化させてきたことを指摘している。この都市政策上の「パラダイムの転換」は、次のことを示唆している。第1に、都市・地域の荒廃・疲弊が広範な社会経済的連関性のなかで顕在化しており、従来のたとえば社会福祉政策や土地市場牽引政策のような単一目標型政策では、問題解決が困難であるとの認識に基づいていること。第2に、SRB に象徴されるように、都市再生資金も各省庁が個別に有するのではなく、問題解決のための包括資金として政府は提示する。したがって、地域課題解決や都市活性化に対し、都市・地域内部における多様で柔軟なパートナーシップが不可欠であること。第3に、こうした問題はきわめて個別性が強く、中央政府の画一的スキームでは対応ができないため、地元からの再生提案を基軸とする政策へ大きく踏み出したことが特色である。これらの政策は、都市・地域問題の深刻度に応じて政府が資金を配分するのではなく、政策提案の公開コンペティションによって決定される。その審査基準は、たとえば問題解決にあたって広範なパートナーシップ形成とその役割のありかた、コミュニティ・ビジネスや LETS (Local Exchange and Trading System) など都市・地域再生のための斬新なプログラムを提案しているか、などを考慮した「可能性」の評価である。2002年、政府から RDA (Regional Development Agency) へ権限の委譲が行われ、

SRB は地域における自主決定権を強化した SP (Single Pot) 政策へと移行することになる²⁶⁾。

こうしたブロック型資金によってサポートされているプロジェクトは、地域固有の問題に呼応する巧みなパッケージ政策を実施しているようだ。ここでは、グラウンドワークとして地域整備を展開するリバプールのグリーン・ワークスの事例を紹介しておくことにしたい。グリーン・ワークスは、ガーデニングを核として地域の雇用創出を事業としている。政府や自治体からガーデニング事業を受注すると、地域の失業者を優先的に雇用する。その際、意欲のある人々に対しより専門的な教育プログラムを提供することで、当該事業を遂行すると同時に失業者は専門的なトレーニングを受ける機会を与えられ、自立可能なスキルを得ることになる。それは、たとえば「造園士」といった専門となるのであろう。さらに、地方政府はこうした「職人」に対し、1年間は公営住宅のメンテナンスの仕事を斡旋するという。職人として仕事をするいわば離陸期間として、公共がこれをサポートする仕組みとあってよい。ここで興味深いのは、公共事業を行うグラウンドワークが、同時に雇用政策の実施主体として機能しており、さらに場合によっては高度な教育プログラムをも提供する高等教育機関としての役割をも果たしている点である。さらに、地方政府と連携した「中間労働市場」(この点については後述する)をも形成していることだろう。わが国の仕組みに対応させれば、政府の省庁間の縦割り政策を廃し、地域が直面する課題に対応する形で施策が巧みに連携していること、さらに地方政府との関係もきわめて効果的にデザインされているのである²⁷⁾。

もっとも、こうした背景や政策の考え方自体は、わが国の現況を勘案してもそれほど斬新なものともいえない。むしろ、ここ数年わが国において多くの地域が共有する課題ともいえる。ここで重要な点は、英国政府が、かかる問題認識に対して、その対応のための大胆とも思える政策転換を90年代に入って継続的に深化させてきたことにあるとあっていいだろう。グリーン・ワークスの仕事を日本で行うとすれば、土木事業を所管する国土交通省、雇用問題の厚生労働省、教育は文部科学省、そして現場を持つ地方自治体と、多数の「独立」組

織が有機的に結びついたパッケージを構築しなければならないことになる。巨大災害からの復興には、こうした「単純」かつあたりまえの連携を機能させることがまず必要である。

(3) 多様な主体の連携による復興政策パッケージプログラムの提案

ーブロック・グラント方式と被災地による政策編集ー

ここでは、災害復興型政策パッケージを被災地から提案する仕組みを提起することにしたい。さきに指摘したように、被災からの復興は課題の多様性への柔軟な対応、変化への機動的即応、そして限られた復興資源を選択的に集中させることのできるかぎり大きな乗数効果を創出することにある。そのためには、被災地の課題を熟知する地域のイニシアチブによる政策パッケージ提案が重要であり、さらにそれは地方自治体にとどまらず企業、NPOさらには市民グループなど多様な主体からの競争的提案を制度化することも必要である。こうした視点からのブロック・グラント型方式は、以下のような特徴を有することになる。

こうした視点から復興政策パッケージを考えるにあたって、具体的にいくつかの留意点を指摘しておかなければならない。第1は、政策パッケージ形成を可能にするブロック・グラントの考え方である。たとえば、英国SRB/SPは、5省庁20事業を統合し自由裁量で支出できる資金を制度化したものである。こうした視点での省庁横断型補助金は、使途自体が地域のイニシアチブによって提案可能であること、また英国の事例に見られるようにパートナーシップによる競争的提案方式の導入といった新たな実施主体の台頭をも支援することができるなどのメリットをもつことになろう。いまひとつ考えられるアプローチは、政府・地方自治体が提示する「縦割り型」施策を連携させる提案を行うものである。緊急復興が要請される被災地において、新たな政策や仕組みを議論する時間は少ない。制度化された既往施策を、被災地の状況に呼応する形でいわば「編集」することを可能にするリンケージ政策といってよいかもしれない。こうした仕組みが可能であれば、都市計画事業と産業・経済再生支援の効果的・

効率的展開が可能になると思われる。

こうしたブロック・グラント方式の導入を検討するにあたって、課題として暫定的ではあるが次の3点を指摘しておきたい。第1は、政策のモニタリングの必要性である。ここで提案したアプローチは、既往施策では十分に対応できない問題解決への機動的即応、さらには固有・個別問題への的確な対応を背景としている。その意味で、政策自体が従来の意味での公平性や継続性とは異なる方式と言ってよい。したがって、政策の進捗状況のチェック、成果の継続的評価は不可避である。こうした緊急性の高い包括型補助金制度あるいは既往施策リンケージ型プログラムの評価システムの開発なども今後必要となろう。第2に、政策実施の緊急性のゆえに、手続きの簡素化が必要である。ブロック・グラント方式は、そのコンテンツにおいて柔軟な裁量が担保されるが、計画策定から実施に至る過程は慎重にならざるを得ない側面がある。ただ、被災地復興の緊急性を鑑みたとき、こうした過程を大胆に圧縮する措置が必要である。最後に、こうして被災地全体で展開されるパッケージ政策群全体をマネジメントする機能が必要である点について言及しておきたい。被災地の復興政策群は、機能的には多重・多層的な要素が強い。こうしたパッケージ政策群をいわばクラスターとして編成する役割を当該地方自治体ないし多様な主体のパートナーシップ組織として持つ必要がある。RustBelt 再生において革新的なモデルを提示したドイツ IBA エムシャーパークや EU 地域再生資金導入による新たなプロジェクト群ネットワークを試行する英国リバプールにおける試みは、こうしたプロジェクト・クラスターのマネジメントの重要性を示唆したものでいえるだろう²⁸⁾。

5 被災地における雇用創出のための中間労働市場創設

－戦略的パートナーシップによるセイフティ・ネット機能の形成－

(1) 阪神・淡路大震災における雇用問題

都市における巨大災害が及ぼす産業・経済面への影響のなかで、最も深刻度が高い可能性があるのが失業問題である。たとえば、阪神・淡路大震災におい

て、雇用保険の失業給付受給者数は震災前の月間約1万人から、震災後3ヶ月が経った4月には約2.7万人へと急増している。有効求人倍率は、1995年から96年にかけて復興需要で一時的に上昇したが、その後下降し、98年以降は史上最低水準が続いている。1999年度において行われた神戸市市民意識調査では、震災により失職したり事業をやめたと回答した割合は全体の15%に及んでいる。さらに、回答から推計した失業率は7.9%となっており、国内他地域と比較してもきわめて状況が深刻である。なお、2003年に実施された市民参画によるワークショップ（意見数1,157）では、「これからの神戸づくりの方向」について意見を求めたところ、「経済が強く、働く場所の多い都市になってほしい」との項目の優先度が最も高くなった。もちろん、わが国全体の景気低迷の影響が大きく影響していると思われるが、震災による産業・経済へのダメージが雇用の低迷、不安という形になってあらわれている²⁹⁾。

一方、1995年に策定された『神戸市復興計画』『阪神・淡路震災復興計画』をはじめ地元経済界における復興計画においても、被災地の雇用問題に対する直接的な記述がない。雇用に関わる諸施策が政府の専権事項であり、被災地自治体等がカバーする範囲外という事情があったのであろう。実際には、政府と連携した雇用対策は現行の枠組み内とはいえ多様かつきめ細かに実施されてきたが、巨大災害からの復興過程で雇用に関わる問題は平時とは大きく異なっており、かかる事態への制度的準備は不可避である。

(2) 神戸市・兵庫県における雇用拡大プログラム

被災地における雇用対策は、図2に示した³⁰⁾。各種助成金・給付金の特例措置、雇用保険の失業給付の特例支給活用など、求人確保・就職支援においてきめ細かな施策が実施されてきたことがうかがえる。たとえば、「被災者雇用奨励金」や「震災失業者雇用奨励金」等は、阪神淡路大震災復興基金による事業で、支給対象者は「被災者を新たに雇い入れ、常用労働者として6ヶ月以上継続して雇用した事業主」で、雇い入れた労働者1人当たり50万円が支給されている。同基金は、この他「被災地しごと開発事業」「被災地求職者特別訓練受

「講師手当支給」などの事業実施をサポートしている。こうした各種業務の激増に対応するため、政府は震災直後から臨時ハローワーク（緊急雇用保険サービスセンター、緊急雇用調整助成金センター、緊急雇用調整助成金計算センター）を2年余にわたり設置してきた。実際の運用においても、こうした措置は現場においても柔軟かつ機動的に対応が行われたという。なお、被災地において創出された就業機会については、小西による紹介・分析があり、兵庫県による3つの就業機会創出事業の数値的な枠組みと成果について点検が行われている³¹⁾。

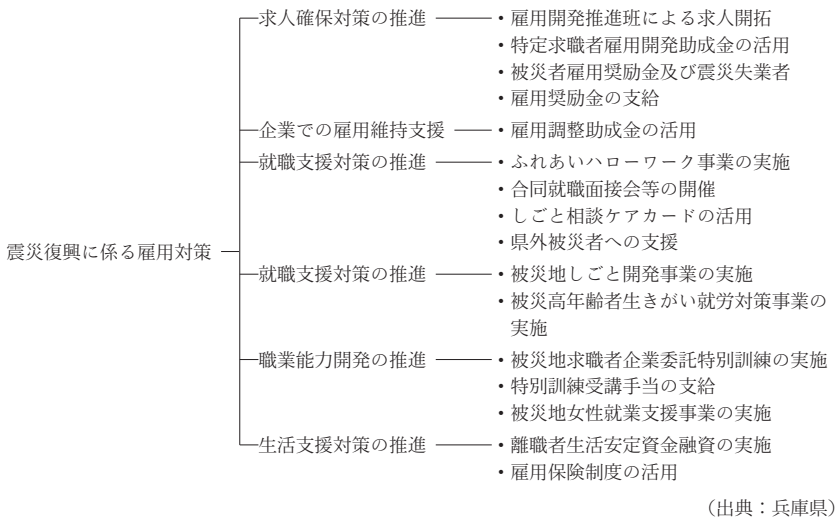


図2 被災地における雇用政策

いまひとつ、震災復興の過程で特筆すべき政策として、「被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」をあげることができる。この事業もさきの復興基金によって実施されているものであるが、震災のダメージが雇用・就業問題に深刻な影響を及ぼすことが必至であったことから構想されたこの施策は、「コミュニティ・ビジネス」自体必ずしもわが国においてその考え方が浸透していない状況のもとで、その視点の重要性を鑑み雇用政策としてスタートした意義は大きい。神戸市、兵庫県による復興の総括・検証の成果においても共通して指摘され、その重要性があらためて強調されたのが「コミュニティ・ビジネス」の

強化であった³²⁾。

その後、深刻化する雇用情勢から、神戸市は2万人の雇用創出計画を、兵庫県は5万人創出計画を策定することになる³³⁾。

(3) 災害復興における雇用・就業政策の視点：求められる「中間労働市場」機能

阪神・淡路大震災による企業倒産がもたらした失業は、1995年度において約37.1万人（月平均失業認定数は3.1万人）に及んでいる（労働省雇用安定局：緊急雇用保険サービスセンター臨時所・神戸所・灘所における各月失業認定件数の合計）。前年度である1994年度は、震災の影響を若干含むがこの時点で21.0万人（月平均1.7万人）であることを勘案すると、震災後の失業が激増していることが分かる。こうした未曾有の規模でしかも局地的に発生した雇用問題への対応は、従来の雇用・就業政策の枠組みでは不可能であることは自明である。

一般に、失業はその発生原因によっていくつかのタイプに分けることができる。第1は、景気後退による需要縮小がもたらす「需要不足失業」で、この場合、有効需要の拡大、開業支援などの産業政策が必要である。第2は、転職の過程で情報の不足などが原因によって引き起こされる「摩擦的失業」で、求人・休職情報のきめ細かな流通が必要である。第3は労働市場全体としては需給バランスがとれているが、年齢・技術・地域など求職者と求人側のミスマッチを背景とする「構造的失業」で、このケースでは教育プログラムの供与や労働力の移動支援などが必要である。

巨大災害がもたらす失業は、市場の一時的機能停止がもたらす企業の倒産・廃業・縮小を主たる原因としていることから、その意味では「需要不足失業」ということができよう。ただ、巨大災害による都市部で発生する失業は、単純な需要不足失業と定義できない側面を有している。

第1に指摘しておかなければならない点は、巨大災害の影響が局地的であり、これに加え時間の経過とともにその状況が変化することと関わっている。実際、

阪神・淡路大震災では隣接する大阪がこれまでと変わらぬ平時の状況を継続するなかで、被災地域だけが全く異なる状況下に陥ることの心理的なストレスを経験した。こうしたなかで大量に発生する失業者に対し、まずかかる外的影響による救済のための緊急措置が発動されなければならない。突然生じた被災地と被災地外との隔絶が労働市場の空間的ミスマッチの背景となっている。被災地の失業者を通勤可能な周辺地域での雇用と結びつける施策が考えられる。しかし、実際には巨大災害直後において、被災地からの「通勤」は不可能に近い。あるいは、職場と住居を一体的に確保して、一時的に転居する施策も検討に値する。ただ、現実には人々はこれまでの居住地での求職を求める傾向が強い。

たとえば、阪神・淡路大震災において、神戸市で顕在化した失業は、都心を中心として東西両翼において全く異なる様相を示したとって過言ではない。東灘区、灘区など東部地域はもともと大阪への通勤者が多く「仕事」は維持された。これに対し、中小零細企業群が稠密に立地していた兵庫区、長田区など都心西部地域は、住工が混在し職住が一体化した地域産業コンプレックスを形成していたために、事業所の倒壊・焼失による職場の消失と住居の損壊が同時に発生したのである。巨大災害による雇用問題の発生はきわめて局地的であり、その対応にはかかる地区特性を十分配慮しなければならないと同時に、隣接・近接する非被災地域の労働市場のあり方をも視野にいれた対応を検討しなければならないことを示唆している。

したがって、実際には緊急措置として雇用保険の弾力的適用を行うということが必要である。八代は、この点に関し「雇用保険が、本来、景気循環の過程で確率的に発生する失業のリスクを想定していることに対して、震災による被災者は、大幅な外的ショックによって、特定地域に集中し、一時的に大量発生する」という異常事態での対応であるゆえに、激甚災害法の適用と同様の趣旨から「年齢にかかわらず、求職者給付で求められているもっとも長期の給付期間の適用」を主張している³⁴⁾。実際に、阪神・淡路大震災からの復興において、政府は激甚災害法の特例措置、個別延長給付等の措置を講じた。震災直後から4ヶ月間において、「一時休業」（激甚災害法による特例措置で失業給付）が

1,162件、「一時離職」（災害救助法による特例措置で失業給付）142件が交付された（この間の「通常給付」は7,005件）。ただ、八代が指摘するような、年齢による格差をなくすといった措置はとられていない。

こうした緊急措置に続き、被災地内部における労働市場形成を促す必要がある。まず、被災救援や復興に関わって発生する多様な「仕事」の情報を、求職者に提供しなければならない。一時的雇用の急増、多様な求職ニーズなど平時における労働市場とは異なる復興労働市場は、迅速かつきめ細かな摩擦的失業への対応を不可避としている。

さらに、中・長期的には、失業者への教育プログラム適用も必要である。震災による産業へのダメージは、比較劣位部門により深刻であった。その再生は震災以前の活動の復元ではありえない。技術革新による高付加価値化や新産業創造への動きは不可避となろう。こうした「構造的失業」顕在化は、巨大都市災害において予測しなければならない事態である。ここでも、平時における雇用プログラムに加え、地域内における大学・大学院等の連携による総合的な人材養成のための仕組みをつくる必要がある。

第1の特性が、巨大災害による雇用特性の空間的・時間的文脈と関わっているとすれば、第2の特性は復興過程で必要となる「仕事」の質と関わっており、それを担う新たな主体についてである。たとえば、阪神・淡路大震災での経験は、復興過程において平時とは異なる多様な「仕事」が発生し、こうした「社会的な需要」に対して既往の「市場」や「公共」では的確な対応ができないことが明確になったことが象徴している。実際、阪神・淡路大震災後1年間に被災地で活動を行ったボランティアは、延べ130万人に及んだ。復興過程におけるボランティアなど民間非営利セクターの活動は、わが国の社会経済システムを考えるうえで筆筆すべき現象であった。こうした互恵的相互依存関係は、慈善・贈与の経済として古くから社会に組み込まれた活動として認知されていた。震災復興過程におけるかかるセクターへの評価の高まりとその実質的拡大は社会の脇役としての存在から、一躍主役へと抜擢される変化を促した。こうした中で、たとえばコミュニティ・ビジネスといったビジネス性を有した社会

活動の萌芽が出現したことに着目したい。もともと、英国のインナーシティ政策として評価された雇用政策であるが、被災地復興において草の根型の様々なコミュニティ・ビジネスが台頭しつつある。地域課題，社会的課題にビジネスとして対応しようとするかかる領域は，利潤優先ではなく地域・社会貢献型の新たなタイプのビジネスとして台頭しつつあり，ここでの「仕事」は働く側のミッションが重視されることになる。

こうした潮流を受けて，厚生労働省雇用創出企画会議第一次報告書は，「ここ10年間で拡大している雇用機会が従来の「雇用」の枠組みではとらえられない多様化を示していること，NPOの増加など雇用の受け皿にも多様化がみられることから，これらの新たな動向から現実に即した雇用創出策を検討していくことが重要」と指摘している³⁵⁾。わが国において現在萌芽的に現出しつつあるコミュニティ・ビジネスの実態は，雇用という観点からはなお弱体であることは否めないが，その可能性には期待したいところではある。

災害復興における仕事の特性は，その互惠・互酬的な複合的性格であろう。それは，仕事を需要する側と供給する側が明確に区別された一方向型の関係ではなく，情報共有を含む双方向型依存関係を示唆している。こうした多重性は，実際には多様な主体によって支えられることになる。復興に関わる「仕事」自体が定型化された仕事ではないこと，公共・市場という既往主体の行動原理とは異なる「姿勢」を有していることなどから，実際にはきわめて多様な主体が多様なスタイルで「仕事」をすることになる。こうした新たな主役群が多層的に展開していることを閑却できない。かかる「多層・多重型就業」こそが，巨大災害からの復興に関わる働き方の特色といえるだろう³⁶⁾。

こうしてみると，巨大災害による労働市場の再生には，これまでの失業政策とは異なる「特別な」政策が必要であることは明らかである。今後予見される都市部での局地的激甚災害への機動的かつ柔軟な対応は，復興のための緊急的な「中間」労働市場形成が不可欠なのである。

(4) 被災地におけるセイフティ・ネット：中間労働市場の制度化を提案する

上記の議論から、ここでは巨大災害からの復興を想定する「中間労働市場」形成を提案することにした。ここで「中間労働市場」を明確に定義することは困難である。被災した労働市場のあり方は強い地域性を有していることが想定されるため、ここでは考え方の基本的な視点を述べるにとどめることにしたい³⁷⁾。

図3は、被災地復興のための「中間労働市場」のイメージを示したものである。表側には中間労働市場を構成する「雇用プログラム」と「コミュニティ・ビジネス政策」を位置づけている。また、表頭は中央に「緊急措置・雇用創出事業」を、その両翼に「労働市場での雇用」「就業（生きがい）創出」を位置づけている。巨大災害被災直後における緊急措置は、復興の過程における労働市場再生へのアプローチと生きがい・就業創出への展開へと向かうことになる。

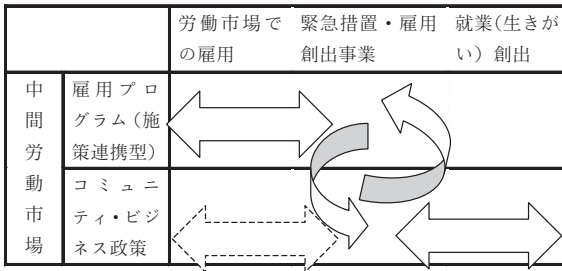


図3 被災地復興のための中間労働市場

以下、「中間労働市場」の特徴を整理しておくことにしたい。

第1に、機能停止ないし弱体化した被災地労働市場を、「正常」な労働市場へ回帰させるための中間的な役割であることが必要である。したがって、役割が終われば、中間労働市場政策は終了することになる。この間、既往の雇用政策を含む復興のための様々な施策がここに集中し、これらが機動的かつ効率的に機能する環境を形成することが必要である。

第2に、復興の時間的推移のなかで継続的に連動する政策であることが求められる。実際には、「緊急対策」から「被災地内部の摩擦解消」、さらに「被災

地内でのミスマッチ対応」といった政策が、巧みに連携するよう政策がデザインされていることが重要である。図3における「緊急措置・雇用創出事業」が最初に起動することになる。ここでは、激甚災害法の枠をこえて年齢・勤務年数等にかかわらず雇用保険を支給する措置が必要だろう。

第3は、失業者に対しできる限り幅広い「選択肢」を提供する政策であることを指摘しておきたい。阪神・淡路大震災では、既往制度の拡充が行われ、さらには復興基金による雇用創出事業が行われた。こうした雇用施策の集中的な展開が求められる。また、被災地における「仕事」に関わるきめ細かな情報提供、さらには中・長期的な教育プログラムなど、被災地で職を失った人々に対し幅広い「選択肢」を提供することが重要である。その際、被災地やその隣接地域の大学等の教育機関との連携も必要である。さらに、一時的に隣接地域や遠隔地における雇用・就業機会をも視野に置く必要がある。

第4は、NPOやコミュニティ・ビジネスなど、台頭する新たな主体に着目する必要がある。こうした活動自体がもたらす雇用・就業機会の拡大は、被災地における多様な「仕事」の開発とも関わって着目すべき点である。さらに、かかる「社会的経済」とも呼称される領域では、その互惠的・互酬的特性から既往市場とは異なる「仕事」を提供することが可能となる。社会的領域の事業化は、災害からの復興において発生する多様なニーズに対応するうえで行政、企業など既往主体では限界があることから意義があると考えられる。いずれにしても、既往雇用政策とコミュニティ・ビジネス施策との巧みな連携は不可避である。

第5は、多様な主体によるパートナーシップが政策推進エンジンとなることである。被災からの復興のための雇用・就業政策は、平時における政府・自治体によるものだけではなく、企業、NPO、市民グループなど多様な主体のパートナーシップにより遂行される必要がある。緊急かつ時間的連続性、個別ニーズへの対応が求められる柔軟さなど、被災地復興にかかわる政策はこれまでとは異なる局面を強く有しているからである。

第6は、被災地およびその周辺地域における需要拡大のための産業政策の実
都市政策 No.116

施と関わっている。被災地および周辺地域における需要拡大は、雇用問題解決のための重要な課題である。地域産業政策との連動が必要である。

第7は、こうした中間労働市場を推進する主体は、政府・地方自治体が核心となるが、機動性、柔軟性という観点から実際には多様な主体の戦略的パートナーシップによって実施されることが重要であることを指摘したい。

最後に、こうした雇用政策は、さきに提案した「復興政策パッケージプログラム」として稼動することが求められる点である。需要創出と関わる産業政策、中・長期的視点から構造的問題に対処するための教育政策、高齢者等の「生きがい・仕事づくり」とも関わるコミュニティ政策など、地域・地区固有の課題に呼応する政策パッケージとして提案しなければならない。

6 被災地における復興地域金融制度の創設

(1) 巨大災害被災地における地域金融

阪神・淡路大震災における中小企業復興支援施策は素早く打ち出されたといつてよい。震災直後の1月21日、兵庫県・神戸市などを中心に検討が開始された長期低利融資制度は、2月15日に「災害復旧資金」「緊急特別資金」制度としてスタートすることになる(表2参照³⁸⁾)。罹災した中小事業者を対象とした「災害復旧資金」の場合、融資実績は33,551件、4,222億円、震災による事業活動ダメージが大きかった中小企業のための「緊急特別資金」は、4,631件、573億円にのぼった。この他、国民金融公庫、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫、日本開発銀行(現 日本政策投資銀行)など政府系金融機関において震災復興のための特別融資制度が創設されてきた。

2004年2月末現在における兵庫県・神戸市の震災復旧特別資金融資の償還状況は³⁹⁾、件数ベースで見ると完済がほぼ4割であったのに対して、代位弁済が1割、現在償還中・据置期間中が5割をこえている。被災に即応した中小企業支援ではあったが、震災後9年余を経てなおその影響は継続している。こうした点を鑑みると、巨大災害からの復興に際して、従来の枠組みとは異なる復興金融制度が必要と思われる。

表2 「災害復旧資金」「緊急特別資金」制度

種 類	内 容
災害復旧資金	1. 融資対象者 市町長が発行の事業所の建物の「罹災証明」を受けた中小企業者 2. 融資条件 ①限度額 企業5,000万円（組合1億円） ②利 率 2.5% ③期 間 10年（据置5年） ④信用保証 必ず必要 ⑤利子補給 事業所が、全壊・半壊（全焼・半焼を含む。）した中小企業者に対しては、融資額のうち2,000万円以下の部分について、年2.5%の利子補給を当初3年間実施する。 3. 取扱期間 平成7年2月15日～7月31日（実行分）
緊急特別資金	1. 融資対象者 1月18日以降の1ヶ月間の売上額が、前年同月と比較して20%以上減少し、かつ、その後の2ヶ月間を含む3ヶ月間の売上額が前年同期比較して20%以上減少（見込み）している中小企業者。 2. 融資条件 ①限度額 2,000万円 ②利 率 2.8% ③期 間 5年（据置1年） ④信用保証 原則必要 3. 取扱期間 平成7年2月15日～7月31日（実行分）

(2) 復興地域金融制度の視点：復興のための地域金融の課題

巨大災害が中小企業の経営に及ぼす影響は深刻である。もともと、中小企業の資金調達が困難な理由のひとつは、「情報の非対称」にある。情報の非対称とは、中小企業の金融取引において、その経営に関わる情報を金融機関が十分に把握していないことを指す。一般に、中小企業の金融取引は、取引費用に関わる「規模の経済」が働きにくい。たとえば、金融機関は融資の際審査を行うが、融資金額の小さい中小企業ではそのコストは相対的に高くつく。情報が貸し手と借り手の間で共有化されていれば、こうした問題は解消されるはずである。さらに、中小企業自体の情報不足は、貸し手側の金融機関にとっては、取引の履行においてハイリスクとみなされることになる⁴⁰⁾。

巨大災害被災地で事業を行っていた中小企業の場合、こうした傾向はより顕著になるといってよいだろう。とりわけ地域経済内部に形成された集積を存立基盤とする中小企業の場合、工場など固定資産にたいする物的ダメージ、稠密に形成されていた地域内部の取引連鎖の断裂など事業継続への展望は深刻とな

るし、将来的な経営に関わる状況もきわめて予見困難な状況に陥る。被災地事業所への投資はハイリスクなものとならざるをえない。

いずれにしても、こうした中小零細事業所復興に対しては、先鋭化した「情報の非対称」を解消するための施策が必要となる。こうした情報の非対称を克服する施策として、3つのアプローチが考えられる。ひとつは、巨大災害という異常事態への緊急対応として、地域金融機関による被災地への義務的投資を制度化することである。さきにもたように、阪神・淡路大震災では政府系金融機関による融資が行われてきたが、これに加え一般の銀行による融資を促進する仕組みである。ただ、このアプローチは、後述するように実際には市場の歪みをもたらすことによるコストを考えると必ずしも現実的ではない。第2に考えられるのは、信用保証制度の拡充ないし復興信用保証機構の設立である。被災により不安定となった中小零細企業経営に対する融資に公的保証を付与するものともいえる。こうした視点は、巨大災害により発生したコストを社会全体で負担することでもある。たまたま遭遇した困難に対し、誰もが直面する可能性のある状況として考えるものである。情報の非対称克服のコストを、国民経済の内部における市場のメカニズムのなかで調整しようとするものでもある。第3に、信頼による直接金融制度をとりあげたい。企業間の「信頼」のあり方は、非事業的相互依存（untraded interdependency）という視点から地域産業集積のメリットの重要な側面として指摘されてきたところである。ここでは、こうした「信頼」による取引費用の縮減によって、情報の非対称解消にアプローチすることを提案したい。

(3) 復興地域優先投資制度の可能性

1977年、米国において地域再投資法（Community Reinvestment Act: CRA）が施行された。同法は銀行が所在する地域における低所得層やマイノリティを主たる対象として資金供給を行うことを狙いとしたものである。銀行監督当局は地域ニーズへの銀行の対応状況・貸出実績を検査し、4段階評価による格付けを行いその結果を公表している。こうした評価は銀行の合併や支店

開設など当局による許認可の判断材料として用いられている⁴¹⁾。

もっとも、こうした CRA のあり方については、必ずしも全面的に評価されているわけではない。CRA について包括的に検討した野間は、CRA の導入の直接的契機である redlining（特定地域にたいする差別的融資慣行）の評価について、地域情報の精度の確保や共有に向けた公的介入という側面からみれば合理的側面があるのに対して、金融機関経営者が判断する最適な地域展開・業務展開が阻害されることによる人為的な産業組織の歪み形成という点で問題があることを指摘している。CRA 適用による事務コストの上昇、地域対策コスト・法的コストの拡大は、本来、公平性・効率性という側面から地域金融の歪みをただすことが狙いであった同法の趣旨から乖離していると指摘している。実際、CRA の有効性に関する実証研究において、その多くは否定的であるという。

震災復興過程における被災地での中小零細企業への資金供給は、通常の市場に委ねれば不足することは明らかである。この意味で、地域再投資法が規定する「問題地域」は、巨大災害でダメージを負った「被災地域」と近似した状況にあると見てよいかもしれない。野間が指摘するように、「情報の非対称」解消に向けた本来の狙いを阻害する諸要因は、結果として市場を歪めることで「副作用としての別の歪みを生み出し、膨大なコストがかかる」ことになる⁴²⁾。

いずれにしても、巨大災害からの復興という特殊な状況とはいえ、CRA タイプの「復興地域優先投資制度」の制定は結果として市場を歪め、これに係わるコストが高くつくことから実施の現実性は乏しいと考えざるをえない。被災地が求める資金需要への対応には、市場を効率的に機能させるための仕組みを提案することが必要である。たとえば、銀行への外形標準課税を実施し、被災地への融資割合に応じて減免するといった提案も検討に値する（野間）。

(4) 復興信用保証機構の設立

「情報の非対称」解消に向け考えられる第2の方法は、民間金融機関が行う融資に対して公的保証を付与することである。藪下は、社会的に中小企業金融

にかかる取引費用を吸収する仕組みとして信用保証協会による公的保証制度の役割を指摘し、「民間金融機関の融資に公的保証を付与する方法は、保証つき融資が呼び水となり、そこで実績が確認された中小企業に対して民間金融機関プロパーの融資が続くという効果が期待できる」と述べている⁴³⁾。

阪神・淡路大震災からの復興において、政府資金による震災復興信用保証機構の設立をいち早く提案した林は、「既に府県ごとに設置されている信用保証協会の慣行と枠を超えて、震災で担保を失った個人と中小企業事業者が住宅あるいは事業の再建を計画する場合に、公的融資に対しても民間融資に対しても大胆な信用保証を提供すること」を目的とするとしている。林は同組織が、「10年程度の時限機構とし、残存債務を限度として無料で信用保証を提供」することを提案している⁴⁴⁾。わが国金融の慣行である有担保主義は、自助努力を阻害し「市場経済の原則」を歪めるため、こうした問題を排除するためにかかる提案が行われたのである。

兵庫県・神戸市の緊急災害復旧資金融資の場合、無担保・無保証人の補償限度額として、①激甚災害枠：従業員20人以下（商業・サービス業5人以下）で所得税、法人税、事業税又は県民税若しくは市民税の所得割のいずれかについて当該税額を完納している者に対しては500万円 ②特別枠：すべての中小企業者に対して1,000万円 が設定された。また、融資期間は当初10年であったものが、毎年延長され現在17年に、据置期間も当初の3年から10年以内へと延長されている。同融資への申し込みは合計35,555件、4,701億円、このうち実際に融資されたのは33,551件（申し込み者の94.4%）、4,222億円（同89.8%）であった。

災害復旧融資で兵庫県信用保証協会の保証を受けている被災企業の約半数が、金融安定化特別保証や一般保証を重複して利用しており、1企業当たり平均残高は2,131万円である。このうち、災害、金融安定化、一般の3保証すべてを利用している企業は5,996件、1企業当たり平均残高は5,461万円にのぼるといふ⁴⁵⁾。こうした阪神・淡路大震災での経験を踏まえると、復興信用保証機構の役割は、まず残存債務保証に対し特段の配慮を行うことである。さらに、保証

引き受けの際の条件を大胆に緩和することも必要であろう。同時に、さきにもたように現実には中小零細企業の多くは、多様な資金融資を受け「多重債務」企業になることによる困難が深刻化している。公的資金や民間資金の融資において、こうした多重債務問題を引き起こさない仕組みを、復興信用保証機構とコンサルティング組織との連携によって形成していく必要もあろう。

(5) 「信頼」型直接金融制度促進支援

阪神・淡路大震災からの復興過程における社会的技術革新は多岐にわたるが、なかでも中小企業事業主がグループで開発した「信頼」をベースにした直接金融の仕組みは特筆に価する。

2001年11月、日本で初めて中小企業が連携し「信頼」をベースにした新しい資金調達仕組みである「神戸コミュニティ・クレジット」が誕生した。この仕組みの母体が「日本トラストファンド」で、同社を含む15社の企業グループが拠出する信託財産に対して、みなと銀行・日本政策投資銀行がほぼ同額の融資を行い、参加企業が資金調達によって新規事業にチャレンジするというものである。もともと、日本トラストファンドの設立は、企業同士の結束によって難局を打開しようという目的はあったが、こうした地域金融の仕組みを発案したものではなかった。設立を知った日本政策投資銀行からかかる仕組みの実施について提案を受けたことからスタートしたものである。

以下、まず神戸コミュニティ・クレジットの仕組みについて示しておくことにしたい（図4参照）⁴⁶⁾。

- ① 相互に信頼関係を有する地域企業（「グループ」）が、信託に金銭を信託する。
- ② 信託は銀行から必要な資金を借り入れる。
- ③ 参加企業は、銀行に経営情報を開示する。
- ④ 「グループ」内で、新規事業等を実施するために資金を必要とする企業は信託に借入を申し込む。
- ⑤ 借入申込した企業は、他の参加企業に新規事業等の内容をプレゼンター

ションし、参加企業全員から貸付の同意を取り付ける。借入を行わない参加企業（複数）が貸付の部分保証をした後、信託は貸付を実行する。

- ⑥ 信託は借入企業から期限に貸付金を回収する。
- ⑦ 信託が貸付金をすべて回収し、銀行融資を完済する。信託財産が「グループ」に交付された時点で終了する。（今回の期間は2年間。2003年11月終了）

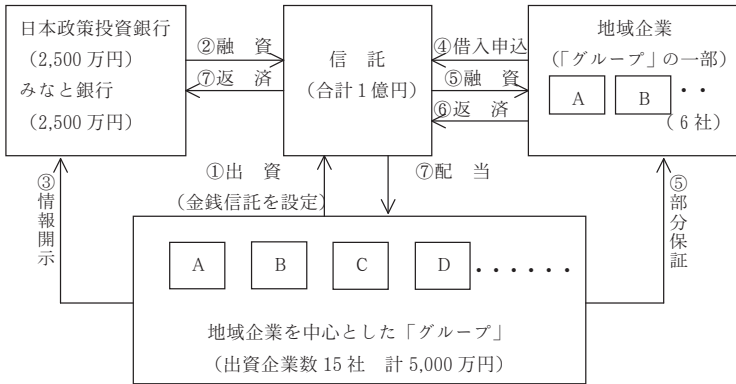


図4 神戸コミュニティ・クレジットの仕組み

実際に借入れを希望する企業の審査においては、銀行は参加せず出資15社で行っている。借入れ企業は、事業の進捗状況等について絶えず報告があり、15社は監視すると同時に事業の課題や悩みについて提案・アドバイスを行っている。部分保証を行っていることもあり、チェックは厳重かつ真剣である。銀行は担保主義で貸し出した後は冷淡だが、この仕組みではその後を全力投球で面倒をみることになるということだろう。

ただ、この仕組みをそのまま一般化することは困難という。15社の「信頼」がベースになっており、これを醸成することが先決ということであった。神戸コミュニティ・クレジットの場合、ここに1年半を費やしている。日本トラスト・ファンドは、「神戸駅前大学」と称して中小企業経営のあり方を勉強してきた。こうした基本的な経営のあり方、地域企業のあり方に関する考え方を共

有しようとする姿勢とともに、自ら出資すること、自ら運営に参加することの3条件が不可欠であるとのことであった。出資している企業群はいずれも中小零細規模であるが、それぞれ独自の経営哲学と技術を持っており、こうした「クラブ」による信頼がこれまでにない融資モデルをつくりあげた。

近年、わが国における地域金融は大きな困難に直面している。金融機関サイドからみると「借り手」の情報が少なく融資額も少額であるため、高度な与信ノウハウが必要となる。従来からの担保主義から抜けきれていない。一方、地域の中小零細事業所サイドは情報開示が不足・欠落し、金融機関とのコミュニケーションも必ずしもスムーズではない。こうした需給双方の問題から、地域に資金が回らないのが実情である。

災害からの復興という特殊な状況下において、従来からの銀行からの融資に限界があることは自明である。近年、「ノンバンク」や「企業間信用」などを通じた新たな金融手法が開発されつつある。こうしたなかで、「顔の見える関係を前提とすることで、情報収集コストが低く、共同体の互助精神や連帯意識により、返済への義務感と仲間内監視が働く」⁴⁷⁾信頼をベースとした直接金融方式は地域産業集積における地域金融の仕組みとして検討に値するものである。こうした仕組みは、巨大災害時において創設して機能するものではなく、地域に醸成されるソーシャル・キャピタルとの関係も強いと考えられる。その意味で、平時において地域産業集積の特性に呼応した直接金融の仕組みを、地元金融機関、行政、研究者等によるバックアップによって検討・実施していくことが求められる。

ここで提案した2つのアプローチは、阪神・淡路大震災において特別な制度的措置がとられたものや、神戸コミュニティ・クレジットのようにここから生まれたものである。その意味では、こうした経験を踏まえた被災地復興のための地域金融制度の設計が求められるところである。

今後予見される地域経済の疲弊にたいし、きめ細かな対応が可能な地域金融の新たな手法の開発が待たれる。現在、米国において「地域社会投資」が拡大

している。雇用や貧困が集中する地域再生のための社会的責任投資（Social Responsibility Investment: SRI）のひとつとして位置づけられてきているもので、たとえば新市場ベンチャーキャピタル・プログラム（New Market Venture Capital Program）など、いわば地域社会開発型ベンチャーキャピタルが重要な役割を果たしており、既に多くの地域経済再生事例も報告されている。巨大災害への対応は、こうした平時における地域経済再生の課題でもある。

7 被災地産業・経済の自律的復興とソーシャル・キャピタルの醸成

本稿では、巨大災害からの産業・経済復興における制度的側面について、阪神・淡路大震災での経験をもとに「自律型復興」に向けての課題の整理と若干の提案を行ってきた。阪神・淡路大震災において、政府は地元自治体の応急、復旧、復興にわたる施策、事業を支援するため、1995年から99年度の間、国費で総額5兆200億円の経費を予算措置している。前例のないこうした巨額の支援は、政府の今回の巨大災害復旧・復興に対する姿勢を示している。一方、こうした資金は巨大災害からの自律に向けた「制度」再編との両輪を備えることで都市再生に向けたメカニズムが形成され、その変化を加速することができたと考えられる。本稿の課題はそこにあった。

実際、本稿で提案した制度も「平時」において稼働していたり実験が行われていなければ、緊急時への対応が実際には困難であることは阪神・淡路大震災での教訓である。ここでの課題は、こうして提案された制度や仕組みが既往社会経済システムにおいて十全に機能するか否かに尽きる。ここでは、かかる視点から制度・仕組みの効果的・効率的機動に求められる新たなインフラのあり方について、近年多様な角度から検討が行われているソーシャル・キャピタルを検討することで、本稿のまとめにかえることにしたい。

2003年度神戸市復興・活性化推進懇話会による「復興の総括・検証」は、これからの神戸づくりの基本姿勢として、「ソーシャル・キャピタルの醸成」が重要な課題となることを指摘した⁴⁸⁾。ソーシャル・キャピタルは、崩壊に直面

したコミュニティや地域産業再生において、大変大きな役割を果たすと考えられる。

『信頼』という財は、経済的価値を有している。システムの効率性を増加させ、より多くの財を生産させる』K. Arrowは『組織の限界』において、信頼が現下の社会システムに及ぼす影響を高く評価したが、一方で、実際には「(信頼は) 公開市場において取引が技術的に可能ではない」とも述べている⁴⁹⁾。30年前のアローのこうした指摘は、その後の社会情勢や技術変化のなかで、今、あらためて議論すべき時のようだ。

近年、多様な角度からの検討が行われているソーシャル・キャピタルは、その核心に「信頼」がある。2003年、わが国においても内閣府による研究成果(『ソーシャル・キャピタル—豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて—』)が報告されたが⁵⁰⁾、欧米を中心にその研究蓄積は既に大変大きい。歴史的には、かかる概念の認識は19世紀にさかのぼるとされるが、都市・地域社会という文脈における指摘はJane Jacobsの『アメリカ大都市の死と生』にあるとあってよいだろう⁵¹⁾。都市のダイナミズムを多様な活動の連関をベースとする乗数効果や生成消滅のメカニズムに見出すことで都市経済の根幹を見抜いたジャーナリストの眼は、こうしたインフォーマルなネットワークが形成するヒューマンなインフラをいち早く見出したのである。

しかし、ソーシャル・キャピタルを現代の都市や地域を解くキーワードとして提示したのは、1993年にR. Putnam⁵²⁾が公刊した『Making Democracy Work (邦題：哲学する民主主義)』である。実際には、イタリアにおける地方政府の制度パフォーマンスの比較検討を行った20年に及ぶ長期の研究成果は、「互酬性の規範」や「相互信頼」「社会的協力」などのソーシャル・キャピタルによって民主主義社会の効率を高めること、コミュニティにおけるQOL (Quality of Life : 生活の質) やその発展のあり方に大きく関わっていることを実証したのである。この他、J. Coleman, P. Bourdieu, Hirshmanらによる先駆的研究をベースに、現在では多様な主体の「関係性の再編」という視点から研究が展開しており、ソーシャル・キャピタル研究は深化を続けている。

これまでのソーシャル・キャピタル研究は、ひとつには既往市場における分割についてのものであるが、いまひとつ注目すべき視点として、台頭する「社会的経済」との関係についての成果がある。

2003年、ヨーロッパにおいて実施されてきた社会的経済に関する国際共同研究が終了した。2000年にスタートした「社会的経済におけるソーシャル・キャピタルと地域経済の発展（The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe）」と題するこの研究は、英国ミドルセックス大学を中心にドイツ、スペイン、スウェーデンなどの研究機関が共同で実施してきたものである⁵³⁾。同調査の核心は、「社会的経済におけるソーシャル・キャピタルの役割」を社会的企業の発展から明らかにすることを試みた点にある。それでは、社会的経済とは何なのか。同調査では、経済活動を大きく市場、公共、社会経済の3つの領域に分割したうえで、第1システムとして「営利指向型」市場経済を、第2システムとして「公共サービス供給型」（政府・自治体の活動）を、そして第3システムとして「自助・協働型」市民経済を定義した。第3システムは、「家庭」「ボランティア組織」「社会的企業」をその活動主体としている。「社会的経済」はこの自助・協働型システムの全体を包摂しているのではなく、社会的企業や事業型ボランティア組織、コミュニティ経済等、事業性が強い第2システムとの隣接領域を指している。こうした枠組みからEU諸国を国際比較した結果について、ここで詳細な紹介や点検を行う紙幅はないが、社会的経済の醸成はソーシャル・キャピタルの存在・形成と明確に強い関連性を有しているというものであった。

わが国を含め成熟した資本主義経済諸国において、「衰退地域」や「条件不利地域」に拡大・深化する「社会的経済」が、さきの調査で実証されたようにソーシャル・キャピタルのあり方と強く関係しているとすれば、今後、地域政策のあり方を議論するうえで従来とは全く異なる視点を必要としていることを示唆しているといっていよう。

都市・地域経済は、今、大きく転換しようとしている。巨大災害からの産業・経済復興もかかる潮流のなかで行われるものであることを十分認識しておく必

要がある。工業化社会において形成されたわが国の都市・地域経済システムは、ブランチ経済の再編とコミュニティ経済の台頭に象徴される転換局面にある。これまでの外部依存型経済は、自律型発展型へと大きく方向を変えなければならない。実際には、局地的視点からの地域経済システムとグローバルな環境をめぐる都市システムの接点のあり方が問われている。「メソ・スケール」の視点が求められるゆえんである。「地域力」を示唆するソーシャル・キャピタルへの強い関心と期待は、こうした情勢変化が底流にある。

- 1) ひょうご創生研究会（会長 新野幸次郎）『阪神・淡路大震災 ひょうご創生への提言』神戸新聞情報科学研究所，1995年7月。
- 2) 生駒シービーリチャードエリス(株)調査による平成14年実績
- 3) 拙稿「被災地経済復興の現況と課題－自律型復興に向けて－」商大論集51-5, 145-155頁，2000年3月。
- 4) 震災復興総括・検証研究会『神戸市震災復興総括・検証（経済・港湾・文化分野）報告書』，2000年3月。
- 5) 神戸市復興・活性化推進懇話会『平成15年度復興の総括・検証報告書』2004年1月。
- 6) Myrdal, K. G., *Economic Theory and Under-Developed Regions*, 1957. (小原敬士訳『経済理論と低開発地域』東洋経済新報社，1959年)。
- 7) Kaldor, N., “The Case for Regional Policies”, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 17, pp. 337-348, 1970。
- 8) Dixon, R. J. and Thirlwall, A. P., “A Model of Regional Growth Rate Differentials along Kaldorian Lines”, *Oxford Economic Paper*, vo. 27, pp. 201-214, 1975。
- 9) Oates, W., Howrey, E. and Baumol, W. “The Analysis of Public Policy in Dynamic Urban Models”, *Journal of Political Economy*, vol. 79, pp. 142-153, 1971。
- 10) 宮尾尊弘『現代都市経済学』日本評論社，1995年。
- 11) 筆者はこうした震災復興過程における特異性を情報伝播・共有という視点から論じた。拙稿「震災とネットワーク社会－情報化社会の盲点－」FUSION（宝塚まちづくり研究所）Vol 2, 46-49頁，1996年1月。

- 12) 拙稿「活力ある都市の蘇生に神戸起業ゾーンの提案」週刊東洋経済臨時増刊1995/10/4, 74-80頁。
- 13) 林敏彦「阪神・淡路大震災復興計画の基本的視点」叶芳和編『経済学者による震災復興への提言』日本経済新聞社, 49-61頁, 1996年。
- 14) Krugman, P., *The Self-Organization Economy*, 1996. (北村行伸・妹尾美起訳『自己組織化の経済学』東洋経済新報社, 1997年)
- 15) ひょうご創生研究会 (1995), 46頁。
- 16) 神戸市起業ゾーン研究会は, 研究者, 民間企業, 政府系金融機関, 地元自治体等に所属するメンバー有志によって構成された組織である。
- 17) 神戸市『神戸市復興計画』1995年。
- 18) 兵庫県『阪神・淡路震災復興計画』1995年。
- 19) 『平成7年度新産業社会基盤施設調査 (エンタープライズ・ゾーン設置調査) 報告書』(委員長 加藤恵正) 通商産業省委託調査, 1995年12月。
- 20) 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 (リーダー 新野幸次郎)「阪神・淡路大震災からの復興を先導する免税島 (DFI) 構想」『安心・安全な都市・地域づくりのために』21世紀の関西を考える会, 61-79頁, 1999年1月。
- 21) 近年, 産業クラスターに関わる議論の蓄積は欧米の研究者を中心に多くの蓄積がある。わが国における先駆的業績として次をあげておく。
石倉洋子・藤田昌久他著『日本の産業クラスター戦略』有斐閣, 2003年。
- 22) 英国のエンタープライズ・ゾーンについては, 英国政府による最終報告が公刊されており, 多くの学術研究論文の蓄積もある。わが国における英国エンタープライズ・ゾーンに関する紹介・分析については, 次を参照のこと。
成田孝三「英国エンタープライズ・ゾーンの間時点評価」『季刊経済研究』10-3, 1987年。
拙稿「英国におけるビジネス・ゾーン展開の現実と評価」川端基夫・宮永昌男編著『大競走時代の「モノ」づくり戦略』新評論, 41-67頁, 1998年。
- 23) ケミカルシューズ産業復興研究会『“くつのまち: ながた” 復興プラン』1995年。
- 24) 拙稿「都市再生の将来モデルに盛り込む「復興のあり方」とは」エコノミスト, 1995/12/26, 59-61頁, 1995年。
- 25) Oatley, N.(ed.), *Cities, Economic Competition and Urban Policy*, Paul Chapman Publishing, 1998.

- 26) Department of the Environment “*The Single Regeneration Budget Challenge Fund*”.
- 27) 筆者らによる現地調査による。
- 28) IBA エムシャーパークについては、次を参照のこと。
抽稿「Rust Belt における産業再生と環境創造－IBA エムシャーパークと大阪湾ベイエリア－」TOMORROW17-2, 26-34頁, 2003年。
Shaw, R. “The International Building Exhibition (IBA) Emshire Park, Germany: A Model for Sustainable Restructuring?” *European Planning Studies*, 10-1, pp. 77-97, 2002.
- 29) 神戸市復興・活性化推進懇話会『平成15年度復興の総括・検証報告書意見集』2004年3月。神戸市震災復興総括・検証研究会（2000年）。
- 30) 兵庫県労働部資料2000年。
- 31) 小西康生「被災地で創出された就業機会」兵庫県『阪神・淡路大震災復興誌第6巻』70-84頁, 2002年。
- 32) 兵庫県は自治体としてコミュニティ・ビジネス施策を先駆的に展開してきたが、この経緯や実態については次を参照のこと。今井良広「兵庫県におけるコミュニティ・ビジネスの展開」TOMORROW16-1, 76-84頁。相川康子「新たな生活像と社会システムを求めて」CEL, 第56号, 54-58頁, 2001年。抽稿「地域に根ざしたコミュニティ経済と都市再生－阪神・淡路大震災からの復興における経験から－」地域政策研究, 53-65頁, 2002年。
- 33) 兵庫県『ひょうご経済・雇用再活性化プログラム』2001年。
- 34) 八代尚宏「雇用問題」叶芳和（1996年）173-175頁。
- 35) 厚生労働省『雇用創出企画会議第一次報告書』2003年。
- 36) 抽稿「ランチ経済から地域に根ざした参加の経済へ」鳴海邦碩編著, 加藤恵正他著『都市のり・デザイナー持続と再生のまちづくり－』学芸出版社, 1999年。
- 37) 英国における「中間労働市場」は、長期失業者を通常の労働市場へ呼び戻すための「bridge」施策である。その核心は、短期の有償労働を、雇用訓練, 能力開発とともに行うところにあり, 福祉への依存から「働く」ことへの移行を促すことを狙いとしている。
- 38) 兵庫県『阪神・淡路大震災復興誌第1巻』485-495頁, 1997年。
- 39) 兵庫県資料。

- 40) 藪下史郎, 武士俣友生編著『中小企業金融入門』東洋経済新報社, 2002年。
- 41) 村本孜「アメリカの地域金融機関－その現状と CRA, デリバティブについて」『地域金融問題研究』第3号, 87-114頁, 1996年。
- 42) 野間「ビッグバン後の地域金融－米国 CRA と日本の地域金融制度－」神戸商科大学創立70周年記念論文集, 49-68頁, 2000年。
- 43) 藪下史郎他 (2002年) 42-44頁。
- 44) 林敏彦 (1996年) 60-61頁。
- 45) 兵庫県『阪神・淡路大震災復興誌第7巻』pp. 405-406。
- 46) 筆者らによる調査結果として次をあげておく。被災者支援会議Ⅲ『復興まちづくりへの新たな視角 “震災復興と企業文化” －地域と企業の新たな関係構築を目指して－』2003年。
- 47) 中小企業庁編『中小企業白書2003年版－再生と「企業家社会」への道』174-177頁, 2003年。
- 48) 神戸市復興・活性化推進懇話会『平成15年度復興の総括・検証報告書』(2004年), 214頁。
- 49) Arrow, K., *The Limits of Organization*, 1974. (村上泰亮訳『組織の限界』岩波書店1976年)
- 50) 内閣府国民生活局編『ソーシャル・キャピタル－豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて－』2003年。
- 51) Jacobs, J. *The Death and Life of Great American Cities*, Random House Inc, 1961. (黒川紀章訳『アメリカ大都市の死と生』鹿島出版会, 1977年)。
- 52) Putnam, P., *Making Democracy Work*, 1993. (河田潤一訳『哲学する民主主義』NTT出版, 2001年)。
- 53) <http://www.conscise.mdx.ac.uk>

阪神・淡路大震災復興基金の役割と今後の災害への対応

橋 本 行 史

(京都女子大学現代社会学部教授)

1 はじめに

大都市を襲った都心直下型地震として人的にも物的にも戦後最大の自然災害となった阪神・淡路大震災の発生から9年が経過した。震災直後、そして、復旧から復興に至る過程で生じた様々な記憶も鮮烈さを失い、徐々に風化して行く運命にある。狭隘な国土の多くを急峻な山々が占め、限られた平野部に多数の人々が居住する島国日本は、古来から様々な自然災害と無縁ではなかった。そして、これからも無関係ではありえない。

我々が、日常生活を営んでいく上で欠かせないのが安全である。そのためには、何時何事が起きても冷静に対処できるように日頃から危機管理マインドを養うとともに、万一危機が発生したときのために制度的な準備を怠ってはならない。震災を体験した我々が、次世代に残すことが出来ることは、被災地に起こった様々な出来事を教訓として記録するとともに、被災地を対象に実施された数々の施策を検証して、万一のときに備えるための政策提言を行うことである。

平成17年1月に迎える震災後10年に向けて、各機関で震災復旧・復興事業の検証が行われているが、ここで扱うテーマは、被災地対策において、既存の法制度の枠に入りきらない復興ニーズに応えるために設置された勸阪神・淡路大震災復興基金（以下、基金という。）の役割について、主に制度面からの検証を行い将来に活かすことにある。そのため、基金の仕組みと事業内容を分析し、その有効性、妥当性等をチェックするとともに、今後の災害に備えて、制度の改善あるいは新たな制度構築に向けた政策提言を行う。

なお、震災後5年時に発表された「震災復興の都市政策的検証と提言」の一項目である「震災復興における公共の役割と検証の課題」のなかで、既に「復興基金の設置とその役割」の検証が行われている。今回は、前回の検証以降の基金による復興事業の事業実績、その制度化の動向、そして復興事業を契機として生まれた新しい行政サービス等を対象に加え、改めて「復興基金の役割」について検証を行うものである。

2 基金の設立と仕組みの概要

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、まず、消火、被災者救助、避難所の開設、緊急物資の確保、次いで、電気・水道・ガスなどライフラインの復旧、応急仮設住宅の建設、倒壊家屋の公費解体、義援金の配分、緊急災害復旧資金などの各種融資、ボランティアの受入等、大量の行政需要を生んだ。

日本の災害対策システムは、災害対策基本法を中心に、災害救助法や災害弔慰金法、その他施設復旧のための国庫補助に関する法令等によって構築されている。つまり、緊急対応と復旧が基本であって、復興対策は一般行政施策として実施することになる。しかし、今回の阪神・淡路大震災のような大きな自然災害の場合、その被害の甚大さ、復旧・復興に要する期間の長さ等を考慮すると、質・量ともに既存の法制度が想定する範囲を超えている。

そこで、兵庫県と神戸市は、政府の支援を得て復興対策として、既存制度を補完しつつ機動的に被災者の自立支援や被災地域の再生を図る仕組みとして、平成7年4月1日に(財)阪神・淡路大震災復興基金を設立した。

同基金の規模は、出捐金と長期借入金を合わせて6,000億円（後に9,000億円に増額）とされ、そのうち、出捐金200億円と長期借入金5,800億円（後に8,800億円に増額）を、兵庫県と神戸市がいずれも2対1で負担する。県市の負担比率の差異は、神戸市以外の県内の被災市町の分を兵庫県が負担するものと説明されている。

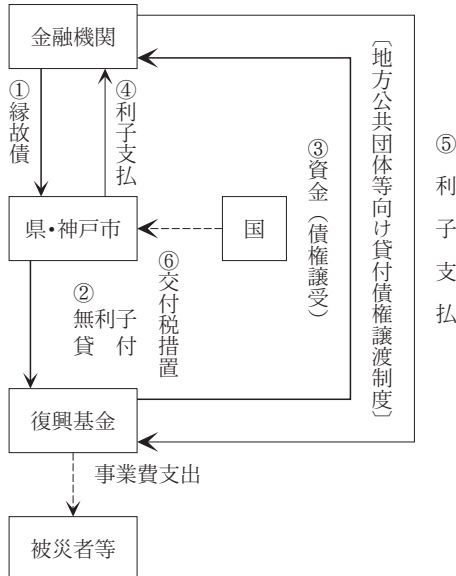
基金の事業資金は以下の方法で確保される。兵庫県と神戸市は、200億円を基本財産として基金に出捐するとともに、金融機関を引受先として縁故債（金

利：当初5,800億円4.5%，追加3,000億円3.0%，償還期限：平成17年度）を発行し，得られた8,800億円を基金に無利子で貸し付ける。そして，基金が，その長期借入金8,800億円を当該金融機関に縁故債と同一の利率で預けて得られる利息収入が毎年度の基金の事業費に充当される。こうして得られる基金の全体事業計画額は，当初計画では2,345億円，運用財産増額後は，3,589億円と見積られている。

一方，出捐金及び長期貸付金の原資調達のために，兵庫県と神戸市に地方債の発行が許可されるとともに，地方債の一定のものについてその利子の95%が基準財政需要額に算入され，地方交付税措置されることによって自治体の財政負担が軽減されている。

この基金の創設によって，兵庫県と神戸市は，平成7年度から10年間という長期間に亘り，比較的使途の自由度の高い復興資金を毎年度安定的に確保することが可能となった。

資料1 財阪神・淡路大震災復興基金の仕組み



基金の設立が内部的に何時決定されたのかを示すことは難しいが、震災直後の平成7年1月30日に吉岡庭二郎島原市長が被災地を見舞った際に、貝原俊民兵庫県知事から「復興に向けて、基金を創設しようと考えている」との言を伝えている（朝日新聞2000年3月30日〔大阪〕）ことから、震災発生約2週間後には基金設立の方針がほぼ固まっていたとみることができる。同年3月8日に兵庫県は基金設立の記者発表を行い、同年4月1日に基金が設立されている。

震災から復旧・復興に取りかかるスピードは、被害の拡大を防ぐ意味からも早ければ早いほどよい。震災後2カ月半で基金が設立されたことは、平成3年9月26日に設立された雲仙岳災害対策基金のスキームが踏襲されたとはいえ、通常の行政の事務手続きとの比較でみる限り極めて早いスピードでの設立といえる。

3 基金事業の展開とその内容

(1) 事業規模

阪神・淡路大震災の被害総額は、兵庫県等の試算によれば県内9兆8,865億円、県外1,200億円、総額10兆65億円と推計されている。これに対して、被災地に投入された公的支援の総額は、復旧対策費として、避難所の設置46億円、仮設住宅の建設費1,407億円等、災害救助法関係の費用が1,761億円、災害弔慰金175億円、倒壊家屋の解体・処理費の公的負担2,650億円など合計8,500億円、復興対策費として、阪神・淡路大震災復興基金3,589億円と阪神・淡路震災復興計画による住宅復興や道路整備などの復興対策費11兆6,000億円の合計12兆円と試算されている（田近栄治「生活再建のための公的支援の課題とあり方」『震災対策国際検証会議報告書』p.75）。これらの試算によれば、基金の事業総額3,589億円は、復旧対策費と復興対策費を合わせた公的支援総額の約2.9%、復興対策費の3.0%を占めることになる。

(2) 事業展開の経過

平成7年4月に創設された基金の事業は、当初、運用財産5,800億円（運用期間10年）により、住宅対策、産業対策、生活対策、教育対策の4分野28事業、

計画事業費2,345億円で始まった。

28事業の内訳は、住宅対策として、被災者の住宅再建・購入に対する利子補給、二重ローンを抱える被災者の利子補給、マンション建替の利子補給など9事業、産業対策として、災害復旧特別資金の借り入れに対する利子補給など11事業、生活対策として、応急仮設住宅のふれあいセンター設置運営助成など5事業、教育対策として、私学振興財団等からの借り入れに対する利子補給など3事業となっている。

事業開始当初は、要件や受付期間が制限され、支援措置の範囲も限定されていたため、事業費が十分に消化されないという状況も生まれた。

しかしその後、被災地のニーズに応じていくことにより、徐々に事業の追加・拡充が図られ、基金の事業範囲と事業規模は拡大をみた。

なかでも、平成9年3月には、仮設住宅等から恒久住宅へ移転後の被災高齢者の生活復興を支援する「生活再建支援金」の支給等の財源とするため、運用財産3,000億円（運用期間5年）が増額された。この時期は、恒久住宅への円滑な移行のための生活再建支援、中小企業の事業再開支援、商業・地場産業の活性化、新規成長産業の集積・育成などの取り組みがなされ、事業数は96を数えた。

また、被災者生活再建支援法の生活支援金に相当する程度の支援措置が講じられるよう、平成10年6月には既存の「生活再建支援金」と「中高年自立支援金」を拡充・統合して、「被災者自立支援金」が創設され、それらの財源とするため、運用財産3,000億円の運用期間が4年延長された。

事業数は、平成10年7月の時点で当初の約4倍にあたる5分野113事業（計画事業費3,589億円）に達している。この後も引き続き被災実態を踏まえて事業が拡充され、高齢者見守り体制の強化、再開発商業施設ビルへの入居促進・被災空き地の活用等によるにぎわいづくりなどが進められた。

平成16年3月現在では、このうち57事業が実施されている。

なお、113事業について分野別・対象者別の事業一覧は資料2のとおりである。

資料2 分野別・対象者別事業一覧

住 宅 対 策	事業対象	事業名
	①持ち家を建替・購入・修繕される人への支援	<ul style="list-style-type: none"> 被災者住宅購入・再建支援事業補助 県・市町単独住宅融資利子補給 大規模住宅補修利子補給 隣地買増し宅地規模拡大支援利子補給 定期借地権方式による住宅再建支援事業補助
	②高齢者で持ち家を建替・購入・修繕される人への支援	<ul style="list-style-type: none"> 高齢者住宅再建支援事業補助 高齢者特別融資(不動産活用型)利子補給
	③被災マンションを建替・修繕される人への支援	<ul style="list-style-type: none"> 被災マンション建替支援利子補給 被災マンション共用部分補修支援利子補給
	④共同化・協調化を希望される人への支援	<ul style="list-style-type: none"> 民間住宅共同化支援利子補給 小規模共同建替等事業補助
	⑤賃貸住宅を再建・建設される人への支援	<ul style="list-style-type: none"> 被災住宅購入・再建支援事業補助(再掲) 災害復興準公営住宅建設支援事業補助 特定借上・特定目的借上公共賃貸住宅建設支援事業補助 被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進利子補給 学生寄宿舎建設促進利子補給 被災者向けコレクティブ・ハウジング等建設事業補助
	⑥民間賃貸住宅等へ入居されている人への支援	<ul style="list-style-type: none"> 民間賃貸住宅家賃負担軽減事業
	⑦宅地防災工事を実施される人への支援	<ul style="list-style-type: none"> 宅地防災工事融資利子補給 被災宅地二次災害防止対策事業補助 被災宅地二次災害防止緊急助成
	⑧住宅再建等についての相談、まちづくりの支援等	<ul style="list-style-type: none"> 総合住宅相談所設置運営事業補助 ひょうご輸入住宅総合センター設置運営事業補助 復興まちづくり支援事業補助 復興土地区画整理事業等融資利子補給 景観ルネサンス・まちなみ保全事業補助
	⑨二重(ダブル)ローン負担を軽くしたい人への支援	<ul style="list-style-type: none"> 住宅債務償還特別対策
⑩仮設住宅から移転される人への支援	<ul style="list-style-type: none"> 生活福祉資金貸付金利子補給 災害公営住宅入居予定者事前交流事業補助 公営住宅入居待機者支援事業補助 持家再建待機者支援事業補助 公営住宅特別交換(暫定入居)支援事業補助 災害復興グループハウス整備事業補助 中高年自立支援金(被災者自立支援金へ拡充・統合) 	

産 業 対 策	事業対象	事業名
	①災害復旧資金の借入者に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・政府系中小企業金融機関災害復旧資金利子補給 ・緊急災害復旧資金利子補給 ・国民生活金融公庫(生活衛生資金貸付)災害貸付金利子補給 ・環境事業団融資利子補給 ・農林漁業関係制度資金利子補給 ・港湾運送事業者等復興支援利子補給 ・民有海岸保全施設復旧融資利子補給
	②事業再開等支援資金等の借入金に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・事業再開者・新規開業者支援資金利子補給 ・本格復興促進支援利子補給
	③被災商店街等の復興への取り組みに対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・商店街・小売市場復興イベント開催支援事業 ・震災復興高度化事業促進助成事業 ・商店街・小売市場の共同施設建設費助成事業 ・被災商店街コミュニティ形成支援事業補助 ・店舗共同化促進利子補給事業 ・被災商店街空き店舗等活用支援事業 ・共同店舗実地研修支援事業 ・商店街・小売市場共同仮設店舗緊急対策事業 ・被災商店街復興支援事業補助 ・小規模製造企業復興推進事業補助 ・地域産業活性化支援事業補助 ・小規模事業者事業再開等支援事業補助 ・路線バス災害復旧費補助 ・テレビCM放映事業補助 ・会議、大会等誘致奨励金交付事業補助 ・観光復興リレーイベント開催事業補助 ・観光対策推進事業補助
	④被災者を雇用した事業者等への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・被災者雇用奨励金 ・雇用維持奨励金
	⑤被災者の就業を支援	<ul style="list-style-type: none"> ・被災者就業支援事業
	⑥新規成長事業者等への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・新産業構造拠点地区進出企業賃料補助(一般会計事業) ・新産業構造拠点地区形成促進助成金交付事業(特別会計事業) ・新産業構造拠点地区中核的施設建設費補助・利子補給 ・産業復興ベンチャーキャピタル制度

阪神・淡路大震災復興基金の役割と今後の災害への対応

生活 対 策	事業対象	事業名
	①被災者の自立のための資金支援	<ul style="list-style-type: none"> 被災者自立支援金 生活再建支援金(被災者自立支援金へ拡充・統合)
	②被災者の生活復興のための支援	<ul style="list-style-type: none"> 生活復興資金貸付利子補給等 災害復興公営住宅等空家入居者支援事業
	③健康に不安のある人への支援	<ul style="list-style-type: none"> コミュニティプラザ等医療相談事業補助 アルコールリハビリテーション事業補助 「こころのケアセンター」運営事業補助 健康アドバイザー設置事業補助 健康づくり支援事業補助 医療情報ネットワーク整理事業補助
	④被災者への相談・情報提供事業等への支援	<ul style="list-style-type: none"> 高齢世帯生活援助員設置事業等補助 生活支援マネジメントシステム事業補助 「生活復興県民ネット」設置運営事業等補助 いきいきライフサポート事業補助
	⑤被災者への就労やいきがいづくりの場を提供する事業への支援	<ul style="list-style-type: none"> 被災地求職者企業委託特別訓練等事業補助 いきがい「しごと」づくり事業補助
	⑥ボランティア活動に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> 災害復興ボランティア活動補助 元気アップ自立活動補助
	⑦地域のコミュニティ拠点等に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> 被災地域コミュニティプラザ設置運営事業補助 民間防犯灯復旧費補助 地域集会所再建費補助 復興地域コミュニティ拠点設置事業補助 フェニックス・ステーション設置運営事業補助 ふれあいセンター設置運営事業補助 応急仮設住宅共同施設維持管理費補助 仮設住宅地スポーツ遊具等設置事業補助
	⑧私道復旧等に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> 私道災害復旧費補助 住宅再建型宅地整備事業補助 小規模共同作業所復旧事業費補助
	⑨消費生活協同組合等への支援	<ul style="list-style-type: none"> 消費生活協同組合貸付金利子補給 医療関係施設復興融資利子補給
⑩被災外国人県民に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> 外国人県民救急医療費損失特別補助 被災外国人県民支援活動補助 	

	事業対象	事業名
教育 対 策	①私立学校の復興に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・私立学校復興支援利子補給 ・私立学校仮設校舎事業補助 ・私立専修学校・外国人学校施設等災害復旧費補助 ・私立専修学校・外国人学校教育活動復旧費補助 ・私立専修学校・外国人学校授業料等軽減補助
	②文化財等の復旧に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・文化財修理等助成事業補助 ・歴史的建造物等修理費補助
	③私立博物館等の復興に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・私立登録博物館修理費補助 ・私立博物館類似施設修理費補助 ・私立博物館相当施設修理費補助
	④芸術文化活動に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・被災地芸術文化活動補助
その他 自主 事業	<ul style="list-style-type: none"> ・震災周年追悼・記念行事関連復興事業補助 ・追悼行事関連文化復興事業補助 ・被災者自立復興支援事業 ・震災復興広報強化事業 	

(出所：阪神・淡路大震災復興基金)

(3) 事業費の執行状況と分野別の申請状況

事業費の執行状況については、平成15年3月末現在で3,324億円（事業計画額比93%）が執行済みとなっている。

また、平成15年11月現在の申請額は、資料3のとおり全体で3,490億円97.2%となっており、各分野別の内訳は、住宅対策が1,109億円86.5%。産業対策が、522億円78.9%。生活対策が、1,792億円112.2%。教育対策その他が、67億円134.0%となっている。

これらの事業内容と執行状況・申請状況をみるかぎり、4分野それぞれについて被災地の行政ニーズに対応してかなりの事業が用意され、実施されたといえる。

資料3 分野別計画額、申請額一覧

(単位：億円 平成15年11月現在)

区分	計画額	構成比%	申請額	申請率%
住宅対策(33)	1,282	35.7	1,109	86.5
産業対策(33)	661	18.4	522	78.9
生活対策(32)	1,596	44.5	1,792	112.2
教育対策その他(15)	50	1.4	67	134.0
計 (113事業)	3,589	100.0	3,490	97.2

(出所：阪神淡路大震災復興基金)

(4) 事業の追加・拡充の状況

基金事業は、復興過程を通じて、被災地・被災者の多様なニーズに応じた追加・拡充(延長を含む)が行われてきたが、特色のある事業についてその経過を分野別に概観してみる。なお、追加事業の展開経過を数字でまとめたものが資料4である。

資料4 追加事業数の推移

時期	H7.4	H7.8	H7.12	H8.3	H8.7	H8.9	H9.3	H9.6	H9.10	H10.3	H10.5
追加事業数	28	28	1	5	5	5	25	3	7	3	4
計	28	56	57	62	67	72	96	99	106	109	113

(出所：阪神・淡路大震災復興基金)

① 住宅対策

本格的な復興を進めるうえで、被災者のすまい対策が喫緊の課題となっていたことから、平成8年には民間住宅支援策の拡充が行われた。

被災者住宅再建支援に対する利子補給は、面的整備事業区域外でも活発化してきていたことから、対象区域を被災地全域に拡大、公庫等の公的融資利用者に限定していた対象者も、民間融資の利用が相当数あるという状況から、民間融資対象者にも拡大された。

民間賃貸住宅に入居する被災者に対しては、初期負担を軽減するため、当初は8～11年度の間を補助対象期間として家賃補助が始められたが、その後、公営住宅の家賃軽減に合わせて平成17年度まで延長された。

まちづくり支援については、被災市街地では震災直後から、住民や建物所有者などがまちづくり協議会などの組織をつくり、自らのまちの将来像について話し合いを重ね再生に向けたまちづくりが進められていたが、早期の合意形成が不可欠であったため、まちづくりアドバイザー・コンサルタントの派遣など、地元まちづくり団体の活動の支援がなされた。その後、利用実態を踏まえて、コンサルタント派遣の要件が緩和された。まちづくりの進捗に伴い、平成14年度以降は、街のにぎわいや美しい街並みづくりを進めるという観点から、空き地をイベントや憩いの場として活用したり住民団体が行う緑化・飾花の活動を応援できるように事業の拡充がなされている。

また、二重ローンの負担軽減のための助成が行われているが、限度額の増額や対象に「補修」も加えるなど拡大が図られた。

新しい住まい方を普及・推進するものとして、コミュニティを生活の根幹に据えたコレクティブ・ハウジングや、福祉的サービスが見込まれる人に生活援助員が常駐してケアするグループハウスの整備支援も行われた。

② 産業対策

被災中小企業者が借り入れた、県・神戸市、政府系中小企業金融機関が実施する災害復旧資金に対する利子補給は、当初3年間であったが、本体融資の償還の据置期間が延長されたことにあわせて、9年間延長された。

被災商店街等の復興への取り組みに対しては、アーケードなどの共同施設の建設・補修や来街者の増加を図るためのイベント開催を支援している。当初の補助要件では、商業団体の構成員の40%以上が全半壊という被害状況でかつ市町の随伴補助を求めていたが、被災要件を全半壊5%以上に緩和、市町補助要件も廃止、補助率・補助限度額を引き上げるなど商店街等の復興を後押しした。特に、被害の大きかった（全半壊40%以上）商店街等に対しては、集客力とにぎわいを取り戻すため、さらに支援が強化された。

清酒・ケミカルシューズ・機械金属製造業等、地場産業の復興への取り組みに対しては、業界が行う販路開拓・人材育成・イメージアップの共同事業への支援、さらに業界ニーズにマッチした実用的な情報システムの開発や活用など

情報化を推進する共同事業への支援などが行われた。

新規成長産業分野の事業者に対しては、平成9年から県の産業復興推進条例により指定されたポートアイランド（第2期）など新産業構造拠点地区に進出する企業にオフィス賃料を助成し、新規成長産業の集積を図ってきたが、条例延長に伴い、平成16年度まで助成制度が延長された。

③ 生活対策

仮設住宅から恒久住宅へ移行後の被災高齢者の生活復興を支援するために「生活再建支援金」が、その後、被災中高年世帯を対象に「自立支援金」が創設されたが、被災者生活再建支援法の付帯決議を踏まえ、平成10年には両制度が拡充・統合されて、新たに「被災者自立支援金」が設けられた。

ボランティア活動に対する支援については、震災発生直後から多数のボランティアが駆けつけ多様な活動が行われ、友愛訪問、家事援助、災害の予防活動など幅広い分野に及び、それに対応するように基金の支援メニューも時間の経過とともに大きく変化した。被災者の生活及び自立を支援するボランティアグループ活動に対し継続的な支援がなされていたが、平成10年には仮設住宅から復興住宅等への移転が進み、高齢単身世帯や障害者世帯など自力で引越しが困難な被災者に対する支援活動が展開され、活動頻度の高いグループへは補助金の拡大が行われた。また、被災地でのNPO活動の発展・継続が可能となるよう従来の補助に加えて、新たに貸付による支援が始められた。

復興住宅等での見守り対策では、入居者が安心して暮らせるように生活復興相談員が配置され、復興住宅での安否確認、生活相談等が行われていたが、平成13年からは、高齢世帯生活援助員（地域見守りサポーター）が配置され、同様の活動を行う様々な支援者で構成されるネットワーク会議の開催支援なども進められ見守り活動が強化された。

健康づくり支援としては、復興住宅のコミュニティプラザ等で乳幼児から高齢者までを対象にした健康相談の場が開設されているが、平成15年度からはキャラバン隊による訪問活動が行われ、閉じこもり高齢者や心身の悩みを持つ人などへの支援が行われている。

④ 教育対策

行政の支援を受けにくい私立学校の復興のため、日本私学振興財団からの借り入れに対する利子補給、仮設校舎の建設費補助、非学校法人立の専修学校・外国人学校施設等の復旧費補助等が実施された。

文化財等については、被災した国・県・市町指定文化財、歴史的建造物、私立博物館等の貴重な文化的な資源の復旧活動を支援した。

また芸術文化活動への支援については、生活再建をめざす被災者にとって、心の潤いや精神的なエネルギーを生みだすうえで、文化活動の場や文化を鑑賞する機会を速やかに回復することが重要であるため、基金では被災地内に活動拠点をもち、芸術・文化活動を継続的に行っている団体が行う舞台公演、作品展示等事業に対しても支援した。

以上、いくつかの事業を例示的に取り上げたが、このような事業の追加・拡充の結果、すでに述べたとおり、基金の事業計画は、5分野113事業、計画事業費3,589億円に拡大した。

事業の追加と拡充によって、当初、利子補給制度を代表とする「間接的支援制度」が中心であった基金も、徐々に被災者の生活再建を直接支援する「直接的支援制度」を中心としたものに転化していったといえる。

(5) 一般施策化を先導した事業

復興基金事業で行われてきた被災者の自立を支援する事業のなかには、被災地での実績を踏まえて、一般施策として被災地外へ展開しているものもある。

被災地の産業復興に寄与する事業を展開する企業に対して長期的な視点に立って、投資を中心に資金提供を行う基金事業である「産業復興ベンチャーキャピタル制度」は、県下全域を対象とする「新産業創造キャピタル制度」のなかに位置づけられている。

また、NPO活動の継続・発展を支援する「NPO活動応援貸付制度」（基金事業：災害復興ボランティア活動補助）は、兵庫県内で行われるNPO活動を対象とするものになっている。

このほかにも、地場産業や商店街等地域産業の情報化を支援する「IT化ビジネスプラン支援事業」（基金事業：地域産業活性化支援事業補助）、コミュニティ・ビジネスへの立ち上がりを支援する「コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」（基金事業：「生活県民ネット」設置運営事業等補助）などがある。

4 基金事業の分析

(1) 基金の機能

ここまでみてきた基金の仕組み、事業内容そしてその展開状況を基に、基金が復興に果たした機能について、帰納的に顧みれば次の5つの特徴が抽出できる。

基金の機能

特徴	内容	具体事例
(1)安定性	復興に必要不可欠である多額で包括的な財源の保障	9,000億円の基金の創設による事業資金3,589億円（全体計画額）の確保
(2)機動性	緊急対応を要する復興ニーズに対して行われた迅速な意思決定と復興事業の実施	行政と連携した基金制度の持つ迅速な意思決定システムと事業執行システム
(3)柔軟性	変化する被災地の復興ニーズに対して行われた弾力的な復興事業の追加と拡充	変化する復興ニーズに合わせて逐次・段階的に事業を追加・拡充
(4)補完性	一般行政施策として実施される復興対策の補完を目的に行われた基金によるきめ細やかな対応	113の事業実績，そのうち中核的事業である生活再建支援金は制度化
(5)先駆性	被災地に凝縮して生まれる新しい行政需要を汲み上げて復興事業として実施	ボランティア活動支援，ベンチャーキャピタル制度，高齢世帯生活援助員制度等，新しい行政サービスを先導

第1は、安定性が挙げられる。これは、大規模災害からの復興に必要不可欠な財源保障機能を指している。

阪神・淡路大震災の発生当初、復興の第一線に立つ自治体において、今後に必要な復興財源の調達が危惧された。なぜならば、通常の地方財政シス

テムの下において、自治体の独自財源に限界があるなか、個別事業への補助金要求や地方交付税への措置要求によって、復興に要する巨額の資金を安定的に調達することは極めて困難を伴うのではないかと予想されたからであった。

しかしながら、自治体は、幸いにも震災後の相当早い時期に、基金を介して地方交付税制度等を通じて比較的負担の少ない形で資金調達が可能となり、大規模災害からの復興に欠かせない多額の復興資金の大枠を確保することができた。

これにより、復興の前面に立つ自治体が責任を持つ形での復興事業の実施を約束するとともに、それが現実的に可能ともなった。また、復興財源の目処が立ったことで、大規模災害からの復興に必要な中長期の計画と実施プログラムの策定が可能になり、10年タームの復興事業も行われることになった。

第2は、機動性が挙げられる。これは、基金の復興事業を行うための意思決定の迅速性とそれに伴う速やかな事業の実施を指している。

阪神・淡路大震災の被災現場においては、震災直後の復旧局面、そして、その後の復興の局面において、復興対策の機動性が極めて重要であることが認識された。それは、震災の直接的被害からの緊急対応だけを指しているのではなく、震災後の復興プロセスも含めた震災対策全般に亘って求められる特性でもある。

震災による人的・物的被害の甚大さが、地域に居住する人々を包み込んでいた生活空間「一住み、働き、憩う空間」の殆どすべてに被害を与えたが故に、被災者が自立的な復興を図る上で欠かせない人的・物的な「手立て」の連携や繋がりが一時的にせよ切断されてしまった。そのため、復興施策が実行に移されて復興のための「手立て」が講じられても、そのタイミングが遅れば遅れるほど、復興を可能とする個別の「手立て」の間の結びつきが途切れ、被害を一層拡大させることとなった。

被害拡大の連鎖を断ち切るために、早期の復興対策の実施が要求される。この点で、基金の設立は、非常時に要求される迅速な意思決定と復興対策の早期実施の要求に一定程度応えることができた。これは、基金が、その仕組みとして機能的な意思決定システムと比較的自由度の高い財源を持ち得たことから、

行政との連携を図りつつ、事業実施までに要する時間を削減することができたからともいえる。

第3は、柔軟性が挙げられる。これは、基金が、刻々と変化する被災地のニーズに弾力的に対応して、復興事業を展開していったことを指している。

被災地のニーズは、時間の経過や復興の段階とともに複雑・多様に変化していく。当初のニーズに合わせた復興施策が役目を終了するや否や次のニーズが発生し、時間を置かず新たな施策の実施が求められる。震災復興の現場では、このような現象が数多く発生した。

このように柔軟性を要求される被災地の復興事業の展開が、基金によって比較的容易に行え、資料4からも窺えるように、時間の経過とともに変化する被災地の多様な復興ニーズに対して、随時、事業の追加・拡充を図り対応してきた。基金の弾力的な対応を可能としたのは、基金自身による現場のニーズを汲み上げる努力は勿論であるが、基金の財源が、制約が少なく自由度が高い地方交付税で措置された財源であるという制度的仕組みによる部分が大きく寄与している。

第4に、補完性が挙げられる。これは基金の本来的役割として位置づけられるものであるが、自治体が一般施策として行う復興施策の補完的役割を基金が担っていることを指している。

甚大な被害をもたらす巨大な自然災害に対する復興事業の主体に国がなるべきか地方がなるべきかという事業主体を決める問題は、被災の範囲・規模や地方財政制度のあり方とも関係しており、将来的に更に検討が進められるべき問題であろうが、今回の阪神・淡路大震災にあっては、自治体が、具体的な復興事業を担当し、国はそれを背後から財政的にバックアップする形がとられた。

したがって、自治体が、復興施策の中心的役割を担うことになったが、制度的、財政的、組織的な制約によって、自治体を実施する復興事業だけでは不十分であるか、あるいは、実施することが困難な事業について、基金が設立されることによって、自治体と連携をとりながら、基金が、補完的に事業を実施することとなった。その結果、基金は、自治体の復興施策を補完して、5分野

113事業、全体計画額3,589億円に拡がる復興事業を実施し、被災地の復興ニーズに合致したきめ細かい対応を可能にした。この点に関して、すまい・まちづくり分野での基金の果たした役割については、安田丑作氏が具体的に「小規模共同建替等事業補助」について言及している（都市政策第115号「震災復興のための住宅・市街地整備施策の評価と課題」）。

第5に、先駆性が挙げられる。これは、基金が行った復興事業が、実は日常的な行政需要をいち早く汲み上げたもので、新しい行政サービスの実施にあたっての先導役を担ったことを指している。

被害が甚大であるが故に多様な行政需要が凝縮し、そして、顕在化しやすい被災地において、被災地の差し迫ったニーズに応える形で、基金が復興事業として実施したボランティア活動支援、ベンチャーキャピタル制度、高齢世帯生活援助員制度などは、緊急の復興事業として実施されたものの、少子高齢化・ボランティア・市民参画・起業家育成など、今後の社会が直面する課題を率先して捉えたものにほかならない。制約が少なく自由度の高い財源を得た基金制度であったからこそ実現できた事業ともいえる。これら被災地の凝縮する行政需要のなかで必要に迫られて生み出された新規の事業の一部は、一般施策として取り入れられる動きが生まれており、基金が、新しい行政サービスの実現の先鞭、先導的役割を果たしたものと見える。

なお、基金事業も含め、高齢者見守り制度全般については、松原一郎氏が論及している（都市政策第115号「高齢者見守りシステムの発展と評価」）。

(2) 基金の課題

基金の仕組み、事業展開とその内容から、基金の果たした機能についてその特徴を抽出してきたが、将来の新たな災害からの復興を効果的に進めていく視点からは課題も見出すことができる。

その1つが、大規模災害に対して提供される復興施策を予めパッケージ化して準備しておく必要性である。

阪神・淡路大震災において、基金は、未曾有の都市型災害への対応として、機動性・柔軟性というその特徴を活かして、被災地のニーズに応じて多様で多

量な復興事業を適宜実行していった。それは、結果として5分野113事業（計画事業費3,589億円）の実績につながったが、その事業展開のプロセスは、当然のことながら被災者に身近な問題である住宅再建，生活再建，そして，産業復興へと段階的に徐々に比重が移されていった。

しかし，被災地復興の現場体験から，言わば暗黙知から明白知として浮かびあがることは，人間生活の営みは極めてホーリスティック（holistic：全体的）な特質を持っており，人間が生活を営む上でそれぞれ独立しているようにみえる個別の要素は実は密接に結びついている。一復興施策の推進にあたっては，個別の復興事業の進展だけでは，被災者の自立という復興のゴールになかなか辿りつけない— という事実であった。

したがって，今後は，大規模災害用に包括的・一体的な復興プログラム（複数の復興施策をパッケージ化したもの）を予め準備しておいて，災害が発生したときに，その災害の規模・態様に応じた事業メニューを速やかに被災者に呈示する必要があるのではなかろうか。そうすれば，被災地・被災者にとっても，自立復興に向けて自らがとるべき行動が予測可能になり，時間的なロスも防ぐことができる。また，産業復興・雇用確保といった経済的自立を助ける施策を，住宅対策や生活対策と可能なかぎり同時に立ち上げて提示すれば，被災地の復興スピードはさらに高まることが予想される。

他の1つは，震災復興に極めて重要である復興事業の機動性を高めるため，被災地にできる限り近いところに意思決定システムを構築する必要性である。

被災地の復興を進めるためには，被災者が自立できるようにそれまで被災者を包み込んでいた生活空間の機能回復が必要である。そのためには，震災で切断されてしまった被災者がそれまで有していた人的・物的な「手立て」の結びつきを復旧することが必要になるが，時間が経過すればするほどその修復が困難になる。しかも，完全に途切れてしまうと，そこがボトルネックとなって，自立復興に対する険しい障害として立ちはだかることが明らかにされた。

少しでも早い復興施策の実施が被害の拡大を防ぐことになるが，そのためには，震災対策の意思決定の迅速性が極めて重要であり，基金の設置にあたって

も、被災地にできる限り近いところで意思決定が可能となるようなシステムを構築することが必要となる。

その点では、市町村が基金運営者となるべき第一義的な地位に立つことは間違いないが、行財政力の限界、被災の規模・範囲から、必ずしもそうでない場合も考えられる。現に、被災の範囲が兵庫県南部の広い地域に及んだ阪神・淡路大震災では、兵庫県と神戸市が基金の基本財産を出捐するとともに、その運営を担うこととなった。また、県域を越えた広域災害の発生や国の中枢拠点が重大な被害にあった場合など、市町村の力の及ぶ範囲を超えた災害の発生もありうる。

したがって、ここで指摘されるべきは、運営の主体に何処がなるかという問題とともに、復興事業を決定する意思決定機能が被災の現場にできるだけ近いところに存在すべきであるということである。

(3) 総合的な評価と本検証結果の持つ制約

基金の補完的役割に着目したとき、基金事業だけを取り出してその役割評価を行うことは必ずしも的を得たものではない。ただ、あえてその総合的な評価を行うとすれば、既存制度を前提にその補完的機能を果たすために設立された基金は、被災地の復興事業を財政的に支えるとともに、被災地のニーズに応じて、機動的に、柔軟に、かつ、きめ細かな復興施策を行ってきたといえよう。基金は、復興を求める被災地のニーズにかなりの程度応え、その役割を果たしたと評価できる。

しかしながら一方で、制約条件もある。まず、今後の地方分権改革の進展次第で、検証の前提となった基金制度を取り巻く環境が大きく変化することが予想されることである。仮に、現行の地方財政制度が大きく手直しされるとすれば、基金の財源確保に大きな役割を果たした地方交付税が縮小される可能性が高い。また、地方交付税の見直しを待たずとも、低金利の恒常化によって、運用利回りに依存する基金の仕組みに影響がでてくることは避けられない。いずれも今後の基金の設立や運営に密接に関連する問題である。

さらに付け加えるならば、災害の種類、規模、範囲などによって、当然、復

旧・復興の方法は一律ではない。今回の検証における基金の評価は、大都市直下型地震という限定されたケースでの有効性が確認されたものであるといえる。

5 提言

阪神・淡路大震災の経験から、実質的な個人給付とみなされる生活再建支援金制度が実現し、また、住宅再建支援の面での一定の拡充がなされるなど、個人に対する復興支援施策の中心となる制度が整備されつつある。今後は、被災者生活再建支援制度を中核として復興施策の体系を整備していく必要があるが、その中であっても、基金事業は、生活再建支援金の給付という中心的施策だけでは対応が難しい多様な支援ニーズに機動的に対応していく制度として、重要な役割を担うものである。特に、ボランティア・NPO等による社会的サービス活動への支援や被災地のコミュニティ形成促進など、今回の復興過程でも基金が重要な役割を担った分野はもとより、より機動的できめ細かな施策展開が求められる産業・雇用対策などの分野においても、今後発生する災害の復興過程で基金事業が果たしていくべき役割は非常に大きいものがある。

そのためには、基金事業を特定災害に限定された特殊な支援施策にとどめることなく、大規模災害が発生した場合の一般的な復興支援施策と位置づけ、その仕組み・規模・財源・運営体制等についての十分な検討・準備のもとで、迅速な設置を可能とする法整備が進められるべきである。また、今後、新たな災害に対し効果的な復興支援を行うためには、①今回の震災における基金事業の展開過程をマニュアルとしてまとめ、将来の事業メニュー作成の基礎資料とする。②それを基に基金事業のベースとなる施策の雛型を準備しておく。③支援事業の効果を高め、被災者に分かりやすいものとするため、施策のパッケージ化を進める、などの工夫も必要であろう。

なお、今後の地方分権改革の進展によって、地方交付税制度の見直しが進むことが予想され、主要な財源を地方交付税に依存する基金の仕組みに影響がでてくる可能性がある。また、低金利の恒常化による基金の運用利回りへの影響も懸念される。一方、分権改革は、災害復旧・復興に関する国と地方の役割分

担や都道府県と市町村間の事務の見直しを伴うことも予想される。基金制度の運営や事業展開についても、被災者により近い基礎的自治体あるいはそれらの協議会に権限及び財源ができる限り委ねられることが必要ではなからうか。それが支援ニーズに即した意思決定の迅速性を確保する途でもある。

将来、発生が予想される海溝型大規模地震などに備えるためにも、これらの課題を克服した基金制度の整備が求められる。

参考文献

貝原俊民『大震災100日の記録』ぎょうせい、1995年。

神戸新聞「復興へ」（紙面掲載日：1995年6月26日～7月5日）

(<http://www.kobe-np.co.jp/sinsai>)

高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房、1996年。

大震災と地方自治研究会『大震災と地方自治－復興への提言』(株)自治体研究社、1996年。

田近栄治「生活再建のための公的支援の課題とあり方」『震災対策国際検証会議報告書』、2000年。

本間正明「震災復興財源の課題とあり方」『震災対策国際検証会議報告書』、2000年。

神戸市震災復興本部総括局復興推進部企画課『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』、2000年。

舟場正富「震災復興における公共の役割の検証と課題」『都市政策』第99号 (財)神戸都市問題研究所、2000年12月。

(財)阪神・淡路大震災復興基金『創造的復興をめざして－復興基金5年の歩み』、2000年。

(財)21世紀ひょうご創造協会『阪神・淡路大震災復興誌（第1巻）』、2002年。

(財)阪神・淡路大震災復興基金 Home Page (<http://web.pref.hyogo.jp/flkikin/>)

住民の合意形成へのプロセスとまちづくり協議会

森 崎 輝 行

(森崎建築設計事務所)

1 コミュニティとは何か

コミュニティ (=community) は、その使われ方によって、様々に定義される。

一般的に、「community」は「地域社会」と訳されている。本来、「community」という語のなかには、伝統的に保持され続けてきている「共同体」という概念¹⁾が包含されているが、近年、われわれの目のまえに実在する地域社会は、その「共同体」的色合いを喪失しつつある状況にみえる。さらに危機的なのは、地域共同体の構造原理（ムラにおける「結い」のような運命共同体的社会構造）そのものが、弱化され解体されてしまっているかのようにも見えることである。しかし、震災直後にみられた「地域まちづくり」における一連の活動は、その「共同体」的性格を復活させたかのようなのである。

上田耕蔵氏は、その著「地域福祉と住まい・まちづくり」²⁾のなかで、この「共同体」的色合いのコミュニティを『①うわさ話の輪があること。親しく井戸端会議、立ち話しの輪がある。②近所で起こってくる問題の解決に向けて、うまくいく、いかないは別にして、取組んでいること。』と定義づけ、うまくいく条件に、『①集団が小さい方がよい。②優れたリーダー（他人を仕切らない）がいる。③暴力的な人がいない。』などをあげたうえで、『もし「問題がまったく起こっていない」なら人の交流のない場所である。』とも述べている。

この視点は、コミュニティの重要な要素である人的な交流と合意についての、いわばソフトともいえる見方であって、他方、物的な見方を併せ持たねばならないというのが筆者の考えである。

危険なのは、コミュニティそのものの概念が、それをサポートしている物的環境と区別され、切り離されて、「人間集団」そのものという一つの抽象物にされてしまう恐れがあることである。すなわち、「コミュニティ」＝「まちづくり協議会」といった単純化された図式である。「まちづくり協議会」の要素である住民個々人の存在、すなわち、「使用者としての私」のみではない「所有者としての私」の存在を無視してしまう危険があるということである。

今、コミュニティにとって重要なのは、人そのものの精神的同一性と環境というものの物理的安定性を併せ持つ「地域社会」を目指し、獲得すべきものであって、地域社会の形成過程と人間の集団的的形成過程を相互に作用させ、結ぶ合う形式的発展を遂げねばならないということである。すなわち、コミュニティとは、本論のテーマである『合意形成へのまちづくり活動（プロセス）』を通した物心両面にわたる『実現』の「プロセス」とその「場」と定義づけ得ると思われる。

2 まちづくりの発意

現在、神戸市のまちづくり関係組織（コミュニティ）には、「防災福祉コミュニティ」（消防局所管）、「ふれあいのまちづくり協議会」（保健福祉局所管）、「まちづくり協議会」（都市計画総局所管）などがある。

「防災福祉コミュニティ」は地域防災を担い、「ふれあいのまちづくり協議会」は地域福祉センターを拠点にした地域福祉サービスなどの活動が主である。両者は小学校区を単位とし、自治会・老人会・婦人会・子ども会・民生委員などで構成されているが、構成メンバーが共通している場合が多く、役員も兼任している例が多い。

一方、「まちづくり協議会」は、地域特性の活用、商店街や密集市街地における活性化、人にやさしいまちづくり、環境にやさしいまちづくりなどの課題解決のための「すまい・まちづくり」活動にその力を発揮しており、現在、107団体（震災前26＋震災後81）存在している。

本論では、以下に、神戸市内で現在も活動中の「まちづくり協議会」数例に
都市政策 No.116

ついて述べる³⁾。

<震災前設立のまちづくり協議会>

①「真野」地区

昭和41年の公害運動に端を発した活動は、その後、緑化運動（大小9ヵ所の公園づくり）、さらに地域福祉運動へと展開し、家屋老朽化、住工混在、道路の混雑、核家族化、地域からの若者の流失などの地域の課題解決へと向かうことになる。地元住民の他、企業、工場、学識経験者、行政を交えた「真野まちづくり検討会議」（昭和53年12月）が設立された。

②「御菅」地区

活動は昭和48年発足の「みすが大学」にさかのぼり、地域活性化を目指した「生涯学習都市」構築への活動、さらに、昭和53年、環境改善と地域住民の啓発等の諸問題について協議し、実践することを目的に、条例に基づく「まちづくり協議会」（昭和57年発足）の礎となる「御菅地区各種団体連絡協議会」が発足する。

③「西の副都心街づくり協議会」（昭和59年7月発足）

「密集」改善の対象（戦災を免れた老朽家屋と狭隘な交通路）となっている駒ヶ林地区（まちづくり協議会は平成3年1月発足）と、震災後、土地区画整理事業（以下、「区画整理」という。）の区域となる新長田駅北地区、再開発事業（以下、「再開発」という。）の網がかかる新長田駅南地区（この地区内には、地下鉄海岸線による道路拡幅を契機とする「久保5丁目まちづくり協議会」がある）の3地区を包含している。

この協議会の発意は、地域の衰退を憂える同志が集まり、高齢化社会と若者の減少や産業構造面の歪み、すなわち工場機能の高度化等への立ち遅れ、ケミカル産業育成諸施設の欠如、工業環境の悪化による衰退、空き家増加等による住環境の悪化などの課題解決に係る活動である。

④「尻池北部」まちづくり協議会（平成元年1月発足）

当地区は、兵庫駅南貨物駅跡地の整備計画がいよいよ実現に向けスタートす

ることへの不安，すなわち，自分たちのまちだけが取り残されるのではないかという危機感から結成された。

⑤「野田北部まちづくり協議会」（平成5年1月発足）

設立の発意は，地域の高齢化，老朽木造建物，未整備狭隘路地，違法駐輪・駐車が多さ（まちの美化），市場・商店街の活力低下など地域の課題解決である。

以上のまちづくり協議会設立の発意については，地区内の人々にとって「不安」が増しつつある状況からのスタートという点で共通するものがある。その不安は，生活のしやすさすなわち「住環境」への不安，まちの「活力」への不安，生活基盤としての「経済」的不安，地域のなかで「孤立」する不安などに集約されるといえる。

<震災後設立のまちづくり協議会>

①「鷹取東復興まちづくり協議会」（野田北部の一部を含んでいる）

正式設立は平成7年7月であるが，震災前（平成3年11月）から，鷹取商店街活性化対策として勉強会を続けるなどの活動は行われていた。

震災直後，地区の再建に関するコンサルタントへの依頼を契機として再スタートすることとなった。その1ヶ月後に区画整理区域となることへの対応と，商店街・住宅の再建が設立の発意である。

一方，隣接区域である野田北部の復興まちづくり対策活動はすでに再スタートしていた。区画整理予定区域内は，後の「鷹取東まちづくり協議会」とともに歩調を合わせ，その他の区域は，震災前からの課題解決に向け復興に取り組むことになる。

②「新長田北・東部地区いえなみ委員会」

震災で，同一地区内に，順次，6つのまちづくり協議会（後に8団体）が設立され，それぞれの協議会は，行政事業である区画整理の窓口の合意形成機関としての活動を行っているが，それら協議会個々の集合体であり，主に各協議

会エリア間の連結と地区全体の景観をいえなみとして調整する活動を目的として生まれた。

③「久二塚6まちづくり協議会」(平成7年9月発足)

震災復興第二種市街地再開発事業としての行政施行の権利者窓口機関・隣接協議会との調整機関として設立された。元来、前述の「西の副都心街づくり協議会」の一部エリアであるが、その活動は震災により大きく変化することになった。

④「有馬まちなみ部会」(平成13年3月発足)

観光地としての集客力の強化対策からのスタートであるこの部会は、その地域組織である有馬活性化委員会(昭和62年に有馬マスタープランを策定)内で、景観・計画道路・防災・観光産業のあり方などを検討していた。そして、さまざまな課題解決に関し、その重要性がまちなみにあると感じた活性化委員会は、「まちなみ」を専門的に扱う部会を設けた。景観的まちづくりにシフトしたこの部会は、通例でいう「まちづくり協議会」的活動が中心で、母体である委員会の承認を得ながら、観光地としての有馬らしさをより強くアピールするための方策を模索し、景観形成市民団体及び景観形成市民協定がそれぞれ認定された。

まちづくり活動の発意は様々であるが、設立経緯から「使用者としての住民自らが立ち上げたもの」(以下、「自ら型」という。)と「行政事業を前提として、所有者が設立したもの」(以下、「事業型」という。)に大別できる。

前述の例に見られるように、「自ら型」はまちの理念実現のための運動体的団体に近く、「事業型」は物的環境の整備が主な活動の目的である。しかし、震災を契機として、ほとんどの協議会の活動は圧倒的に後者、すなわち行政事業に対する合意形成機関としての活動に比重を移さざるを得なくなっている。

それでも、この設立の発意とその設立の主体の性格(「使用者」か「所有者」か)の違いにより、地区まちづくりの合意形成のプロセスに大きな開きを生じる。

3 プロセスの中からまちづくりは生まれる

「地区まちづくりの合意形成のプロセスに大きな開きを生じる。」要因はなにか。

結論からいえば、まちづくり協議会設立の母体（まだまちづくり協議会にまで至っていないケースが多いが）が「私権（所有）の制限」に関与した発意であったかどうかによるといえる。

すなわち、「使用者としての私」を含む地域全体としての「団体」なのか、「所有者としての私」そのものが集合した結果としての「団体」なのか、の違いである。

建築基準法は、一言でいうと道路と敷地の関係を法制化したものであるが、ここには「使用者」としての観点による定めのみで「所有者」としての定めはない。一方、事業法ともいえる土地区画整理法や再開発法は、その「所有者」に対する手続き行為が重要な骨格となっている。このように、まったく違った法体系によって裏づけられた「まちづくり団体」が同じ性格のものになることは、とても考えられない。

前述の、震災前に設立された「自ら型」まちづくり協議会活動は、「公害・『公』部分の緑化」、「まちの改善」、「産業・商業の活性化」、「周辺開発から取り残される不安」、「地域の高齢化」、「まちの美化」など、「使用者としての私」にとっての「公」部分の改善を住民自らが行うためのものである。これらは、住民個人にとって、「私権（所有）の制限」に直接は触れないようにみえる。

また、これらの活動は、そのプロセスにおいて、行政や学識経験者・専門家などの様々な人々に支援を要請することで展開されていく。このプロセスでは、住民個人に対する個別の交渉までは行われることはない。

そして、その成果として、公平のもと、地区全体のルール（景観協定・建築協定・地区計画など）が取り決められることが多い。現在も、行政にとって、このようなスタイル（個別ではなく全体としてまとまっていくこと）が、地域住民の合意形成機関としての「まちづくり協議会」の重要な役割の一つとなっ

ている。

しかし、都市計画道路の拡幅や新設、区画整理、再開発などは、直接「私権」に触れる事業である。ここでは「公」部分の整備改善に対する意識より、「所有者としての私」が前面に出てくることとなる。ここで必要となるのは、事業の円滑な進捗のためには「使用者としての私」と「所有者としての私」の違いによる対応を十分考慮することである。

坂和章平氏は、その著『震災復興まちづくりへの模索』⁴⁾で、『都市計画は、区画整理であれ再開発であれ、行政の公権力の行使として実施される権力作用である。したがって法の定める流れにしたがって手続きが進めば、たとえ反対していても、強制的に事業に組み込まれてしまう。.... (中略)このように都市計画は権力作用であるから、私人の「財産権の自由」を侵害する「建築制限」がかかり、「私権制限」がされる。.... (中略)したがって、現行法では、都市計画決定の際、住民に対しての計画内容の縦覧、必要に応じた公聴会の開催等で住民参加の手続きを規定している。』と述べている。

ところが、「縦覧・公聴会」などの手続き行為は、住民個人にとっては、「使用者たる私」に映る。まちづくり協議会による合意形成もでき、これらの手続き行為も経て、円滑に合意したかのように見える事業であっても、いざ、住民個人との直接の折衝になるとうまく理解が得られない、といった場面に遭遇することが多い。これは、引用中の後段、すなわち、『私人の「財産権の自由」を侵害し、「私権 (=所有者) 制限」がされる。』ということでの理解と理解が未解決のまま進捗するところにその原因がある。

それでは、いかにすれば円滑な事業プロセスがはかられるのか。

五十嵐敬喜氏他著の『美の条例』⁵⁾では、『まちづくり、建築をつくる.... (中略)を行うということは、その環境に良かれ悪しかれ新しい質を実現するという創造的な行為である。この作業には、土地所有者だけでなく、設計者、行政、そして周辺の住民など様々な人々がかかわる。それ故、意見もまた

様々にありうる。…（中略）…しかし、それは協議されなければならない、調整されなければならない。この手続きの中からはじめて、対立、利害の調整、そして創造的プロセスへの転換が生まれるのである。』と述べている。

事業型まちづくりにおける「私」とっては「私権」に触れるということ、事業者は改めて肝銘しておかなければならない。引用にあるとおり『協議されなければならない、調整されなければならない。』のである。

「所有者としての私」の意見が反映され、「使用者としての私」の調整が図られる制度の確立が待たれる由縁である。

先にみたとおり、まちづくり協議会設立の出発点は、「使用者たる私」としての「公」の改善を住民自らが行うことを目的とする地域住民の合意形成を担うことであったが、区画整理・再開発など直接の「私権」に触れる事業に対する地域住民の合意形成機関としての役割に、その活動の比重が移っている。まちづくりのプロセスの円滑化をはかるとともに、真の住民参加を実現するための方策として、まちづくり協議会を住民個人からの意見が反映され、その合意形成をはかる機関として積極的に位置づけ、まちづくり協議会自らが「案」を集約する仕組みの制度化が必要ではなからうか。

4 円滑なプロセスを歩んだ事例

ここで合意形成が比較的円滑にいった事例を紹介する。いずれも「所有者としての私」からのアプローチ・プロセスを経た、「使用者としての私」が参加したまちづくりの事例である。

(1) 「鷹取東地区」（野田北部まちづくり協議会のエリア）区画整理の事例

震災復興土地区画整理事業では、平成15年10月末現在、神戸市施行の11地区の仮換地指定率が89%に達し、鷹取東第一地区等5地区（表1）で事業が完了している。

「鷹取東第一」地区は、その合意形成ともいえる事業計画決定日と個々権利者の合意という意味での換地処分日を見ると、事業計画決定日は平成7年11月30日であり、他地区に比べて圧倒的に早い。これは、先行していた野田北部の

住民の合意形成へのプロセスとまちづくり協議会

合意形成の早さが多分に影響しているためであり、当該地域において、後述する「仮換地の提案」を自主的に行政に行ったことによる。同地区内の区画整理対象地区である野田北部の人々は、平成7年7月には仮換地位置についてすでに合意していたが、鷹取東まちづくり協議会全体の合意を待っていた。その結果、当地区では事業計画決定日から換地処分までの日数に5年2ヶ月(1,870日・ha当り220日)を要してしまうことになる。しかし、他地区では290～430日要しており、区画整理事業の進捗において、いかにそのプロセスが重要であるかも読み取れる。

仮換地案の地元提案では、野田北部まちづくり協議会の主催で地区権利者の個別仮換地位置相談を行った。個別「私権」に係わるこの行為は、守秘義務を負うコンサルタントが担当し、「協議会」の役割は、あくまで、相談会の会場提供と実施日時の告知、待ち時間の権利者応対であった。約400名の権利者との相談会が数度実施され、その調整をコンサルタントが行い、住民個々人の意見が反映される仮換地指定案を作りあげ、行政に「まちづくり案」として提案した。無論、権利者の合意と理解を経て、提案の「私権」に関する部分は権利者個々人の了解のうえで伏せ（関係箇所のみ記名）、行政提出分には権利者全員の記名のあるものであった。

仮換地案の立案における住民意見の聴取・集約とその調整をコンサルタントなどの専門家に委ねる仕組みと、地元提案としての仮換地案を事業に反映させ、住民合意の迅速化・円滑化により区画整理事業の早期進捗をはかる制度の整備が望まれる。

表1 震災復興土地区画整理事業の推移

(平成15年10月末現在、仮換地指定100%地区)

地区	面積	事業計画決定日	換地処分	事業期間	日数/ha
森南第一	6.7ha	平成9.9.25	平成15.2.14	5年4ヶ月20日	290日
森南第二	4.6ha	平成10.3.5	平成15.2.14	4年11ヶ月10日	390日
六甲道駅西	3.6ha	平成8.3.26	平成13.7.24	4年3ヶ月25日	430日
御菅東	5.6ha	平成8.11.6	平成15.4.11	6年5ヶ月5日	420日
鷹取東第一	8.5ha	平成7.11.30	平成13.2.21	5年2ヶ月20日	220日

(2) 「久二塚6地区」再開発の事例

通例、再開発における管理処分の手続きは、事業計画案の縦覧の後、決定され、管理処分計画の縦覧、決定といった手順がとられる。無論、管理処分計画中の地元権利者の意見調整（配置設計・元の資産評価など）は、その間（事業計画決定後の管理処分計画縦覧前）に行われる。これは、事業計画時のビル計画に再調整等の「時間」が必要なことを物語っている。ここに、「再開発法」でいうところの「すみやかに」という趣旨に反して「時間」が費やされるのが現在の「法」である。

「久二塚6まちづくり協議会」の管理処分案に係る「まちづくり提案」は、協議会内に当該地区権利者による部会が設けられ、権利者への個別アンケート・ヒヤリングを経て策定されたものである。この場合も、前の事例と同様に、権利者から信任を得たコンサルタントと行政担当者がその調整を行い、管理処分計画における配置のみならず、私的財産に関する情報を共有する情報交換の場を設けた会合が20数回もたれた。

再開発の場合、前述の手続き上、管理処分計画手続き時までは、私権に関する調整は行われないのが通例である。しかし、この地区の場合、周辺整備に緊急を要し、事業の早期実施が地元・行政の双方から求められたため、「私権」部分での交渉のあり方、すなわち、その財産の動向や事業進捗の時間的不安の解消と「公共空間」に関する情報の開示・共有化が事業計画決定手続中に行われることになり、配置設計等、本来、管理処分計画時に行われる調整などの行為が事前に行われることになった。また、主体となる権利者間の相互調整の役割も果たした。この「所有者たる私」と「使用者たる私」双方の地位にかかわる進展のプロセスが、「円滑な合意形成」と「事業の迅速性」にとって最も重要な要素であったといえることができる。

再開発事業における手続き行為の手順を見直し、事業計画決定前の手続きにおいて、それと並行・連携して管理処分計画時に行われる調整などの行為に踏み込み、これに権利者が参加する仕組みを制度化することによって、事業の迅速かつ円滑な進捗をはかることができるのではないだろうか。

(3) 「野田北部地区」街なみ環境整備事業の事例

「私道における道路中心線の決定」に関する事例である。この問題ははやもすると土地所有権に触れるものと映るが、前述のとおり、建築基準法における「道路」はその使用に関するものであって、その所有とは連動しない。この点について一般の人々には誤解があり、すなわち、所有と使用は一体であって、建築行為を行う際の阻害要因と受けとめられている。建築基準法は敷地と道路の関係を個別でみている。ゆえに、永い年月を経たまちにおいてはその中心線の位置は容易に定まらず、特定行政庁がそのつど独自に判定している。これは、土地の有効性（建築できる部分）において、隣接であっても違いが生じる要因となっている。

「私道における道路中心線の決定」をするということは、隣接土地との関係を明らかにすることであり、個々の関係を連続させる。土地利用に関しての個々住民間の平等性が図られ、中心線が折れ線グラフのようにならないということである。通りごとの私道所有者が集い、相互にその線を定めた。このことは、道路の公共性をルールとすることにより、建設時の個々の不利益を解消すると同時にまちなみ景観の良質化にまで効果を及ぼす。

そのプロセスにおいて、住民が主体的にまちづくり協議会を起こした時と同様の活動と合意形成がはかれるかについては、この事例が参考になる。すなわち、地元合意による街並み誘導型地区計画成立後の街なみ環境整備事業の手順のなか、「私道における道路中心線の決定」が進んだことである。行政が支援したこの「事業」を背景に、「使用者としての私」が、「所有者としての私」に触れない事業プロセスにおいて、住民自らによりその調整が行われ、「公共空間」全体の合意を成立させたということである。

この住民参加による事業の進捗は、①必要な情報の住民への提供、②住民参加のための機会の提供と意見の反映措置、③計画の効果についての検討、などの手順で行われた。その結果、①私の主張が採択され、②個人に対する折衝が地区全体個々の人々にも行われているという実感を持ち、③私の不利益が解消されるといった実感を持ち、成果として「道路」が出来ていった。「私権」に

対する行為，すなわち，冒頭で述べた，精神的同一性と物理的安定性の両面への合意プロセスが行われたと言ってよい。

なお，神戸市では，近隣住環境計画制度が平成14年度に定められた。しかし，その運用事例は，現在，まだ1例のみである。この背景には，合意形成の困難さ以上に「私道における道路中心線」の未決の問題があると考えられる。無論，同時に運用の簡易化と行政の積極的支援が望まれるが，ここでは論外のこととしたい。

5 まちづくり協議会の財政基盤

昭和40年代に，全国的に住民主体のまちづくり活動が広がって行くなか，神戸市においても各地でまちづくりの取組みが始まり，このことが，全国に先駆けたまちづくり条例（「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」）の制定につながった。この条例の特徴は，その手続きのほか，地区協議会方式の認定，技術的・人的あるいは財政的支援，コンサルタントの派遣，地元による地区まちづくり計画の提案など，住民発意による協働のまちづくりにある。

神戸市では，まちづくり助成制度として，地元組織に対し会議の開催やニュースの発行，その他の必要事務などの費用を補助している。整備予定地区団体や準備組合，優良まちづくりボランティア団体，まちづくり協議会に対する支援である。補助要件は，整備予定地区団体であって，同条例の規定によりまちづくり協議会として認定を受けた団体が，まちづくり推進のために提案を行うとともに，継続してまちづくり活動を行っていることとなっている。

これは，整備事業の目標がある場合は，確かに存続の財政的基盤と成りうる

表 2 (平成15年10月末現在)

区 分	震災前	面 積	震災後	面 積	合 計	面 積
地区計画	23地区	2,069ha	45地区	906ha	68地区	2,975ha
まちづくり協定	3地区	152ha	6地区	259ha	9地区	411ha
建築協定	62地区	291ha	38地区	89ha	100地区	380ha
合 計	88地区	2,512ha	89地区	1,254ha	177地区	3,766ha

(注) 出典：平成15年度復興の総括・検証報告書

ものの、事業の完了や地区計画・建築協定・まちづくり協定などの締結（表2）後は、自ら何か特別の努力をしない限り、そのままでは財政的基盤がなくなってしまうことも意味する。

長期にわたるまちづくり活動を考える際、一定の事業を終えた後、引き続き活動を進めていくための財政的裏づけに窮していることが、現在のまちづくり協議会の最大の課題となっている。

行政による支援制度は、始動時の人的な専門家派遣、事業進捗中のまちづくり活動支援が中心であり、事業完了後に関しては行われていない。

そのため、現在、まちづくり協議会の財政を支えているのは、活動エリア内に存在する自治会を始めとする各種団体や商店街等からの助成・寄付金、理解ある企業の賛助協力金などである。ほとんどの協議会では、次年度予算の組める安定した収入を見込めないでいるのが現状なのである。

では、事業完了後も引き続き本来の役割を果たしながら、その活動のための財政を維持していくためには、如何にすればよいのであろうか。

そもそも、まちづくり協議会設立の発意であるまちの理念の実現（ルールの締結）や事業の完了の後、まちづくり協議会が存続する意味とは何か。特に、震災後、行政事業に対する合意形成機関としての活動にシフトしているまちづくり協議会が、事業完了後において存続する必要性とは如何なるものであろうか。

従来、地域社会における諸問題の解決は、主として行政にその役割が求められてきた。しかし、公平性への要求からある面で画一的とならざるを得ない行政施策では、各地域の実情に応じたきめ細かな対応は困難であり、高度化・多様化した住民ニーズには行き届かない面や賄いきれない部分が生じている。そこで、近年では、地域住民自らの力で地域の諸問題を解決する活動が活発となっており、その主体として、自治会など従来からの地縁的組織に加え、NPOなど機能的組織の活動がクローズアップされている。

また、それらの活動の財政的裏づけも、単なるボランティアとして無償を通したり行政からの補助金に頼るのではなく、地域ニーズを充足する対価として

の収入を活動継続の原資とし、そして、それによる活動の継続が地域住民にとってメリットとなる、こうした考え方が主流となりつつある。

まちづくり協議会は、特定エリアの住民・権利者の地縁の繋がりを基礎とする組織であると同時に、構成員が共通の目的を達成するために組織した機能的側面も持ち合わせている。また、住民と行政との中間にあって、両者の仲立ち機能を有している。

これらの特質を活かしながら、ハード面ともいえる物的整備にとどまらず、地域の活性化や地域福祉の向上などソフト面である精神的同一性構築のための活動を行い、広い意味でのまちづくり、地域住民が自らの力で自分たちの住みやすいまちをつくり上げていく、そうした活動から得られる収入をまちづくり協議会の財政的基盤とする方途を模索していかなければならない。まちづくり協議会の活動が、協議会そのものの存続のために有用であるのみならず、住民や行政にとっても必要性を強く感じる組織でなければならないのである。

前回の検証と提言において、「コミュニティを掌握したまちづくり協議会を支援事業の受け皿とすることを提案する。まちづくり協議会の財政基盤の安定を図るためにも、行政支援の受け皿として、地元実態調査・相談・活性化業務等をまち協に委託すれば（区役所業務のコミュニティ版）、まちづくりに有効なNPO、まちづくり会社等に発展する契機になると思われる。」⁶⁾との提案がなされている。この提案にも、まちづくり協議会の機能の活用とその財政的基盤の安定という2つの側面が含まれている。行政からの委託が、単にまちづくり協議会の財政基盤安定のためでなく、住民・行政・協議会の三者それぞれにとってメリットがあることが重要な視点である。

表3に、現在、行政から民間に委託している事業の実例をあげた。これ以外にも、地域まちづくり活動に適合し、地元事情に明るい方がよりスムーズに遂行できる業務は、山ほどあるといってよい。それには、行政が直接執行するのに比べコスト面でのメリットがある、業務遂行に融通が利くなど、自治体業務のアウトソーシングの一般的理由に加え、地元でないといふ分りにくい事情等の情報提供が可能であるなど、地縁的性格を持つ組織独自の理由があげられる。

表3 神戸市から市民団体への事業委託の事例

事業名	委託先
生きがい対応型デイサービス事業	輝グループ, (特)CS神戸 ほか
青少年会館運営	(特)こうべユースネット
保養施設活用コンソーシアム運営	(特)六甲山と市民のネットワーク
NPO 支援アドバイザー業務	(特)市民活動センター神戸
東灘区民センター小ホール管理運営	(特)CS神戸
あんしんすこやかセンターの管理運営	(特)神戸ライフケア協会・西すず安心センター
旧神戸移住センター管理運営	(特)芸術と計画会議 (CAP)
クラブサポートサービス	(特)神戸アスリートタウンクラブ
親子ふれあい環境教室企画運営事業	(特)エコレンジャー
行政とNPO等との協働の基本フレーム構築	(特)神戸まちづくり研究会
NPO 体験研修	(特)CS神戸

(神戸市資料に基づいて作成)

それらの業務として、(無論、私権に係わる守秘義務を併せ持たさねばならないなどの課題はあるが) 区役所業務のうち例えば収納事務の委託などが考えられないか。また、神戸市や外郭団体が管理運営する諸施設の管理委託や、民間業者に委託されている公共工事のある種の部分(地元調整やガードマン等、これらは、通例、建設工事費に含まれているが、人件費単価が高いのが現状)は、働く場のない元気な住民を抱えている地区にとっては、(教育しだいで)十分に担える業務であると思われる。

また、まちづくり協議会が住民ニーズに応えるため受託することが望ましいのは、何も行政事務に限られるものではない。一つの例示として、建築行為の際の事前審査とその調整業務をまちづくり協議会が建設発注者から受託する制度の創設を考えてみる。

昨今、開発等の建築行為に伴う紛争は絶えない。行政の「法」執行と地元の「まちづくり」のズレがそれらの紛争を呼び、その調整機関の欠如が不幸を生み出している。地元住民の所有する土地活用策が周辺住民との紛争に発展し、その後も反目しあうなどはその一例である。

例えば、マンション建設発意の段階で、それらの計画を住民参加で行うのは

不可能だろうか。震災直後に多く見られた共同化住宅建設の際のようにである。早期の計画段階での調整は計画の変更が容易である。一旦、設計段階に入ると、設計面、事業性、スケジュール等の面から容易に変更できないことは周知の事実である。通例、これらの地元説明は、このような変更しづらい時期に行われているのが実態であり、そこで、当初計画のまま建設するといった強引さが対立を生んでいる。これらは、地元計画の事前チェック機能があることにより、部分的に対立を回避する可能性があると思われる。そのチェック機能をまちづくり協議会が果たせないか。

専門家（コンサルタント等）をブレンに持つ地元まちづくり協議会が計画の段階から参入することにより、開発者の事業性を理解し勘案したうえで、①住民への説明が容易で分かりやすい内容にでき、②地元ルールを尊重した計画性を持ち、ひいては、③まちルールの担保方策にも展開できるのではないかとと思われる。それに要する費用は開発事業者が事業コストの一部として負担し、まちづくり協議会は自己の収入とする。ここにも、まちづくり協議会の活動が、その存続のためのみならず、自己の持つ特色を活かしながら良好なまちづくりに寄与し、地域住民の福祉向上へと繋がる道が示されているのではないか。

6 おわりに

まちづくり協議会をひと言でいうと、住民と行政とのパイプ役ということになる。

その存在の重要性は震災を契機としてより広く認識され、多くの地域で結成されることとなった。まちづくり協議会そのものについては、日頃のコミュニティの重要性とあわせ多く語られている。しかし、地域住民である「使用者としての私」と「私権をもつ所有者としての私」、その人々が結束した「まちづくり組織」との関係については、あまり論じられてこなかった。むしろ性格の異なる法律による役割を期待されているにもかかわらず、「まちづくり協議会」のひと言でその差異に着目できないでいたり、さらには「まちづくり協議会」の意見＝住民全体の意見＝住民の総意と安易に考え、単なる合意形成のための

住民の合意形成へのプロセスとまちづくり協議会

機関とだけみてきたりしてはいなかっただろうか。本論は、まちづくりの合意形成へのプロセスとその活動について、「住民個人」の参加とその主体性がその進捗に大きな影響を及ぼした事例を取り上げて、課題解決に向けた制度の提案とともに、まちづくり協議会の役割、存続の意義と財政基盤確立への一提案を行ったものである。

- 1) 『コミュニティ建築は可能か』/鹿島出版会/1976年7月
- 2) 『地域福祉と住まい・まちづくり』/上田耕蔵/学芸出版/2000年8月
- 3) 『住民主役のまちづくりをめざして』/長田区まちづくり協議会連絡会/1993年9月
- 4) 『震災復興まちづくりへの模索』/坂和章平・中井康之・森恵一・岡村泰郎/都市文化社/1995年8月
- 5) 『美の条例』/五十嵐敬喜・野口和雄・池上修一/学芸出版/1996年4月
- 6) 「震災復興の都市政策的検証と提言」報告書「提言12；都市計画・まちづくり・住宅再建のための新たな法制度・支援政策」(「震災復興の都市政策的検証と提言」研究会/2000年2月)

神戸における「自律と連帯」の現在

－震災5年目・10年目の草の根検証ワークショップと
神戸市民1万人アンケートの再分析から－

立 木 茂 雄

(同志社大学文学部社会学科教授)

はじめに

阪神・淡路大震災から今年で10年目に入った。行政も様々な市民団体も、新聞やテレビなどのメディアでも震災や復興の検証が大きなテーマとして取り上げられている。

言うまでもなく、神戸では、これまでも毎日、毎日が震災からの復興だった。都市部には、オフィスビルや商業施設が建設され、再開発が実施された地域では、目新しいビルが目立つ。震災前の光景がまったく思い出せないほど、新しいまちに生まれかわった地域も多い。従って、2005年1月を復興完了の節目ととらえ、外観から見た神戸の復興を検証することには、ある種の妥当性があるかもしれない。

しかし、被災地における市民ひとりひとりの生活の復興とはいかなるものか。震災からの再建や復興をめざして被災地の人たちは、市民も事業者も行政も、市民活動団体も試行錯誤をしながら精一杯対応してきた。その内面のプロセスは、外からうかがい知ることは難しい。しかし、生活者の本音や内面の部分にまで踏み込まなければ、生活の復興の検証はあり得ない。しかも、生活者の立場から復興をとらえるならば、多種多様なテーマが交錯するはずであり、100人の生活者がいれば、100通りの生活復興の様相があり得るかもしれない。

そこで、私たちは、震災から5年目を迎える1999年夏、そして10年目が視野に入ってきた2003年夏と、二度にわたり、神戸市民を対象にした市民参画型の草の根検証ワークショップを開催し、被災地における生活復興感について市民

の生活実感の検討を続けてきた。「あなたにとって震災復興とは？」をテーマに多くの市民の方々が出された意見を、できる限り忠実に整理・分類することによって、「人びとが生活再建」について語ることの内容を実証的に把握・類型化しようと試みたのである。

「自律と連帯」。それが、5年目の検証作業の中から浮かび上がってきたキーワードである。「自律と連帯」の意識は、震災の体験から神戸の市民の間で広がり、それに基づいた人と人とのつながりこそが、復興を進める力の源になっていた（立木・林, 2001）。

神戸市が2002年に市民1万人を対象に実施したアンケート調査の中でも、自律、連帯意識が高い回答者ほど、市民が実際に地域の自治に関わる程度（協働・参画度）が高いことが明らかになった（神戸市, 2002）。

自律と連帯の意識に基づいた人と人とのつながり。震災で学んだこの貴重な教訓は、神戸市が推進する協働と参画のまちづくりに向けても大きな力になるはずである。この市民意識をこれからのまちづくり、地域づくりでどのように生かしていくことができるのか。震災から10年目を迎える神戸でのいくつかの実証的な調査から検証を行いたい。

震災5年目の「復興の総括・検証」草の根ワークショップ

1999年夏、震災から5年を迎えるのを前に被災地市民の生活再建分野についての「草の根検証」を行った。筆者は、神戸市の震災復興総括・検証研究会のメンバーとして京都大学防災研究所の林春男教授と共同でこの作業に参加した。検証では、神戸市の全域で区別に住民参加型のワークショップを開催。参加者に「あなたにとっての震災復興とは？」をテーマに意見を出してもらい、その意見の整理、分類を行った。

その結果、生活再建の実感は、①住まい②つながり③まち④こころとからだ⑤そなえ⑥行政とのかかわり⑦くらしむきと大きく7つの要素と関連することがわかった。

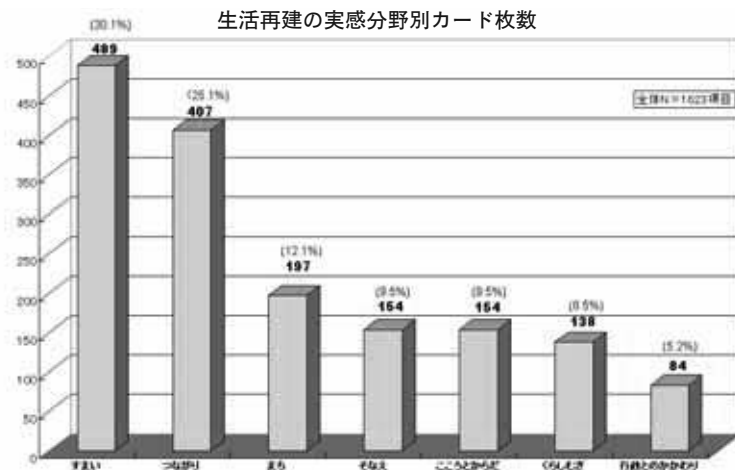


図1 5年目の「復興の総括・検証」草の根ワークショップ意見の分類結果

当初、私たちは生活再建の基本はすまい、それに続いてお金や仕事であろうと考えていた。たしかに「すまい」に関する意見数はトップで、全体の3割を占めた。この年の暮れには、神戸市が仮設住宅を解消していることでもわかるように、調査の時点で、住宅に関しては、修復や建て替えがちょうどピークを迎えていたと推測できる。それだけに関心が突出して高かったのは当然の結果かもしれない。

次に多くの意見を集め、全体の4分の1を占めたのは、人と人との「つながり」だった。お金や仕事といった暮らしむきよりも、人とのつながりが震災復興における課題だと神戸の人たちが考えているというのは意外な結果だった。

震災で生まれた「自律」と「連帯」

考えてみると、被災地での復旧、復興活動のベースの部分にあったのは、人と人とのつながりだった。自分が動かなければ、誰も助けてくれない。でも、限られた資源をみなで分かち合うためには「足るを知る」ことも大切だ。被災地では略奪もなく、みんな列を作って炊き出しに並んだ。そのとき「自分から動く」ことの大切さとともに「自分だけは特別」という気持ちは許されないこ

とも知った。自分ひとりで生きているのではない。自律（自分を自分でコントロールする）と連帯（自分ひとりで生きているのではない）という2つの気付きから、市民の新しいところざしが生まれた。震災後の各地での市民の取り組みからも、そのことがはっきりとあらわれている。具体的な事例をいくつか記してみよう。

草の根ワークショップの結果を受けて、1995年秋に神戸市自治会連絡協議会の役員の方々で行ったワークショップの席上で、東灘区の自治会長が、震災後にだんじり祭りが活発になり、これが原動力になって新しい人たちとのコミュニケーションが強まってきたと語った。神戸市の灘、中央、兵庫区では、地域のボランティア活動を中間的に支援する市民団体を公募し、その団体に行政の遊休施設を事務所として貸与する試みも始まった。また、市民自らが市民活動への出資者になることをめざして創設した「しみん基金・KOBE」も、公開審査会をもとに助成活動を行っている。2001年のボランティア国際年を記念してはじめたボランタリー団体へのアワード表彰イベントも、現在では「ひょうごボランタリースクウェア21」と名称を変更し、2005年1月には第5回目を迎え、市民団体・企業・行政という3者の協働と参画によって活動助成を継続させてきた。

これらの活動は、伝統や因習に依るのではなく、市民ひとりひとりが個として自律し、他者と連帯する市民意識を発揮した結果、生まれたものである。そして、断言してもよいのだが、震災体験がなければこの2つの意識は、決して神戸には存在していなかったものだ（立木、2000）。

それを裏付ける事実もある。草の根ワークショップの結果を踏まえて、同年（1999年）秋に神戸市民1万人を対象に意識調査を実施し、その中で震災後の考え方の変化についてたずねた。その具体的な項目は「自律と連帯」度を測るものだった。また、時事通信社が同じ年の暮れに実施した全国世論調査にも神戸市調査と同一の「自律と連帯」度の質問を加えてもらった。結果を比較すると、自律と連帯に関するほとんどすべての項目で神戸の市民意識は全国平均より1割から2割高いものであった。さらに、兵庫県の委託で1999年3月と2001

年1月に私たちが行った調査でも、約1000人の被災者の回答から、震災を契機として被災地では自律と連帯に基づく市民意識が高まったことが確認された。その上、自律・連帯度の高い人ほど、個人としての災害からの復興度も高いことがわかった（Tatsuki & Hayashi, 2000; Tatsuki & Hayashi, 2002）。

震災から10年目を見据えた草の根検証ワークショップ



写真1 各班にわかれて意見カード出しをしている風景



写真2 出された意見カードの集約・名札づけをしている風景



写真3 各班代表者の発表



写真4 作成した親和図をもとに熱弁する参加者

私たちは2003年の夏にも、1999年夏と同様の市民参画型草の根検証ワークショップを行った。震災から10年目を見据えた「神戸の今」を明らかにしようとしたのだ。形式は前回とほぼ同じにし、神戸市全域で各区分別にワークショップを開き、参加者には、「あなたにとって震災復興とは?」、「これからの神戸の姿は?」

というテーマについて班別に意見を出してもらった。

2003年ワークショップでは、運営上で技術的な変更点がある。今回のワークショップでは、各班での KJ 法結果（親和図作成）の発表の後、各班の意見カードを無線 LAN を通じて集約し、会場全体で意見の統合を行う「グランド KJ 法」と名付けた手法を採用した。このために、各班で出された意見カードはテーブル中央の模造紙に置かれると同時に、補助者の学生がパソコンに入力していった。全員の意見カードが出そろった時点で、カード寄せ作業が行われるが、どのカードがどのカテゴリーに所属するか、またカテゴリーにつけられた名札の情報も入力した。各班での作業結果をもとに、グループ発表が行われたが、各班の意見情報や意見のかたまり、かたまりにつけられた名札情報はサーバーに一括して集約された。

以下の写真は、グランド KJ 法作業の風景を示したものである。画面上には、全班の名札カードを集約したものが表示されるが、それぞれの名札カードの下にどのような意見カードが含まれているのかは、全員にわかる仕組みになっている。グランド KJ 法の進行役は、プロジェクターに映しだされた名札や意見カード情報を直接目にしながら、会場全体と対話し、場合によっては多数決などの手段を用いて名札カードのカード寄せ作業を進めていった。



写真5 グランド KJ 法の実施風景



写真6 参加者の全員の討議をもとに区全体意見について合意形成作業が進められる



写真7 出来上がっていく親和図をじっとみつめる参加者

もう一つの変更点は、各区での集約意見について、カードが本当に適切な場所に配置されているか、また名札が意見カードを代表するか、について再度検討しなおし、その上で神戸市全体としてのグランド KJ 法を行う会（全区統合ワークショップ）を開いたことである。

全区統合ワークショップにおけるグランド KJ 法の結果、2003年夏の時点における神戸市民の生活再建感は、①地域・家族のつながり、②防災意識の継承、③経済・仕事・くらしむき、④人生観・価値観の変化、⑤まちづくり、⑥まちなみの変化、⑦高齢者・社会的弱者への対応、⑧震災体験・教訓の発信、⑨行政との関わりの見直し、⑩心とからだの復興、⑪神戸らしさ・魅力の再揭示という11の要素から成り立つことがわかった。



写真8 全区統合ワークショップの備え



写真9 各区の親和図の最終チェックをする参加者

以下に示す表1は、1999年と2003年の両ワークショップの意見カテゴリーを比較検討するために、2003年ワークショップで出現した11要素と1999年ワークショップの7要素の対応関係を示したものである。その結果、1999年ワークショップの「まち」カテゴリーが、2003年ワークショップでは「④まちづくりは住民が主役だ」、「⑥まちなみは変わったが、空き地などが残り、まだまだ整備が不十分だし、神戸らしさが消えた」、「⑩神戸らしさや魅力を再提示することが大切だ」に細分化されていること、同様に1999年ワークショップの「つながり」カテゴリーが2003年ワークショップでは「①地域や家族のつながり・助け合い、ボランティアが大切だとわかった」と「⑦高齢者や社会的弱者の生活を取り戻せるような復興にすべきだ」に細分化されていることが明らかになった。

下記の表1の対応表をもとに意見数を両ワークショップ間で比較し、復興す

表1 2003年ワークショップの意見カテゴリーと1999年ワークショップの意見カテゴリーの対応

2003年ワークショップの主要カテゴリー	意見数	1999年ワークショップのカテゴリー
①地域や家族のつながり・助け合い、ボランティアが大切だとわかった	228	②つながり
②防災意識が高まったけれど、風化しないように継承していくことが大切だ	120	④そなえ
③地域経済・仕事・暮らし向きがまだまだで、事業形態が変化した	80	⑥くらしむき
④まちづくりは、住民が主役だ	69	③まち
⑤人生観・価値観が変わり、生き方が前向きになってきた	69	(新カテゴリー)
⑥まちなみは変わったが、空き地などが残り、まだまだ整備が不十分だし、神戸らしさが消えた	48	③まち
⑦高齢者や社会的弱者の生活を取り戻せるような復興にすべきだ	38	①つながり
⑧記憶が薄れ始めているからこそ、震災体験・教訓を世界に発信しよう	33	(新カテゴリー)
⑨行政は震災後の個人への対応を強化してもらいたいという声がある一方で、市民と行政とのかかわり方を見直す声も生まれてきた	28	⑦行政とのかかわり
⑩心とからだだが、元に戻るものが復興だ	27	⑤こころとからだ
⑪神戸らしさや魅力を再提示することが大切だ	23	③まち

る過程で大切だと感じていることとして挙げられた意見の出現比率を1999年と2003年で比較した（1999年ワークショップの発言数の多いものから順に示している）のが図2である。

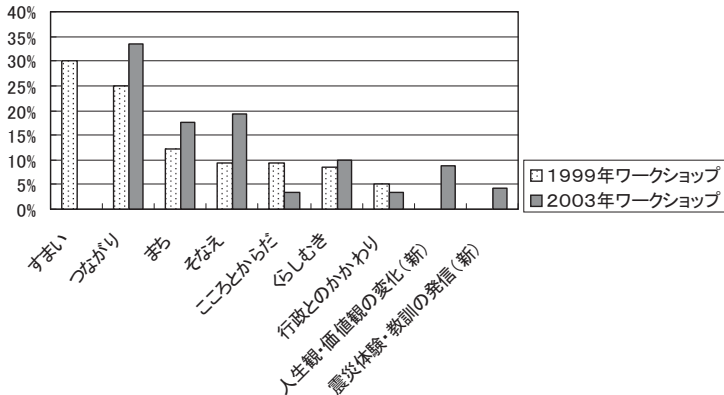


図2 1999年と2003年ワークショップにおけるカテゴリ別発言数の比較

図2を一見して明らかなのは、2003年ワークショップでは、震災5年の調査で1位だったすまいに関する発言が消失したことである。すまいが生活再建のカギになる、と被災地で市民が考えていたのは、震災から5年目をピークにしたときであり、当時は「すまいあつての生活再建」だと誰もが実感していた。けれども、震災から10年目を迎えようとする現在では、人と人とのつながりをもう一度再構築することこそが、市民の意見としては第一の課題として語られていたのである。

1999年ワークショップで「つながり」に続いて意見数の多かった「まち」や「そなえ」に関する発言は、今回のワークショップでも同様に上位3位以内にとどまった。「つながり」、「そなえ」や「まち」といった意見カテゴリーは被災地にとって継続的で長期的な重要課題であると、市民は語っていたのである。とりわけ今回のワークショップでは、震災で高まった防災意識を伝えていくことが、意見数では2位となった。この背景には震災体験のない市民の割合の増加があるのかもしれない。現在の神戸では、震災後に神戸に移り住んできた人

が全市民の16%になっている。震災後に生まれた新市民は9%である。神戸市民の4人に1人は、震災について直接体験を共有していない。しかもこの数は年々確実に増えていく。自分たちの体験をどう継承し発信していくのか。これが重要な課題の一つとして、ワークショップ参加者は実感していたのである。

1999年ワークショップの意見数で中位・下位の意見数となった「ところとからだ」、「くらしむき」、「行政とのかかわり」については、2003年ワークショップでもまとまった意見カテゴリー群として出現した。比率で見ると、「ところとからだ」・「行政との関わり」に関する意見割合が減少するなかで、「くらしむき」に関する意見の割合はむしろ微増傾向を示していた。日常性の回復や体験の肯定的な評価に対して家計や地域経済の影響がより大きくなってきていることを、この結果は示しているのかもしれない。

最後に、震災復興10年目が視野に入った2003年ワークショップで新たに2つのカテゴリーが出現した。それは、「人生観・価値観の変化」と「被災体験・教訓の発信」であり、どちらも、自らが被災したことについて意味や意義を求めようとする市民の意思の表れと解釈できるものであった。体験を意味づけること。これが震災10年目を見すえた今、復興について語る際の神戸市民一般の日常の意識の地平に新たに現れてきたものと考えて良い。

2003年の草の根ワークショップは、神戸市民が生活再建や復興について語る上位3つは、①つながり・②まち・③そなえであることを明らかにした。これらは1999年ワークショップでも、すまいに次いで最重要と市民が語った項目でもあった。そして、これら上位3要素を貫く通奏低音こそ「自律と連帯」である。ここで注意を要するのは、自律と連帯はつながりという文脈の中だけに限定されるのではない、ということだ。自律と連帯は、まちづくりの主役としての市民自治の基礎でもある。さらに、災害への備えは行政による公助だけでも、私的な自助努力だけでも不十分であり、これに加えて共助とでも呼ぶべき市民相互の助け合いが必須である。これもまた自律と連帯が切り拓く世界である。

人と人とのつながりは、源流である。その下流には、まちに対する人々の意識や、災害へのそなえの意識がある。源流水の蒸留物こそ自律と連帯の精神

(スピリット)であるのなら、その下流の意識にも当然、同じ気風(アロマやフレーバー)が含まれてしかるべきなのである。ワークショップという語り場で、災害からの長期的な復興の過程について人が物語るとき、「自律と連帯」は、大変特別な意味をもつ。そのことに、私たちはあらためて気づかされた。

「自律・連帯」と安全・安心なまち

本稿には二つのテーマを設定した。一つは自律と連帯が人々の生活の再建や復興を進める上での鍵概念であることを示すこと。それが5年目・10年目の草の根検証ワークショップを通じて確認された。いま一つのテーマは、復興10年が過ぎたこれからのことに関わる。結論を先に言えば、「自律・連帯」の気風は、安全・安心な暮らしの基盤ともなる。この点についてデータをもとに検討したい。

地域における安全・安心の指標の一つとして、神戸市消防局のご協力を頂き、過去10年間の神戸市内各地域の放火件数を調べた。図3は、神戸市内の郵便番号が付された558地区ごとの過去10年間の放火件数の総計である。平均値を求

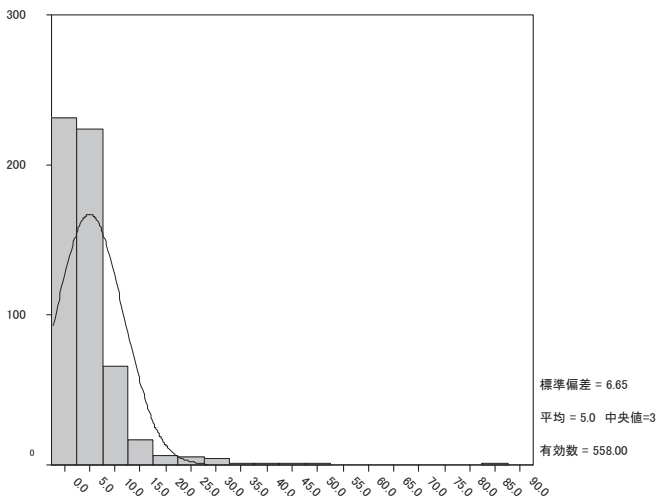


図3 神戸市における過去10年間(H5~H14年)の、558郵便番号地区における放火件数(神戸市消防局の資料より)

めると、5.0件（標準偏差6.65）であるが、放火件数の中央値は3.0件であった。つまり、神戸市内558地区のうち半数の地区では過去10年間の放火件数は3件以下であるが、一部の地域では毎年のように放火事案が記録されているために、平均値で見た場合は5件と高めている。

最近の都市における放火は、地域における監視性と領域性の低いところで発生しやすいことが一般に知られている。すなわち、地域のコミュニティ意識が高く、住民が自分たちの地域に関心を持ち、隣人とのつきあいなどが濃密に行われていれば、放火発生件数は少なくなり、反対に、住民のつきあいが希薄で地域に無関心なところでは発生件数が多くなる傾向があるはずである（神戸市放火火災防止対策検討委員会，2001）。言い替えるなら、地域住民の自律や連帯意識の高さは、日常の安全性の一指標である放火率を下げる効果を有していると仮定できる。

地域のコミュニティ意識については、「平成14年度神戸市民1万人アンケート『協働と参画のまちづくり』をめざして」の調査結果を用いた。この調査では、無作為に選んだ20歳以上の市民1万人を対象に、市民のまちへの愛着度や地域活動に関する意識や行動の実態についてたずねている。この調査では、性

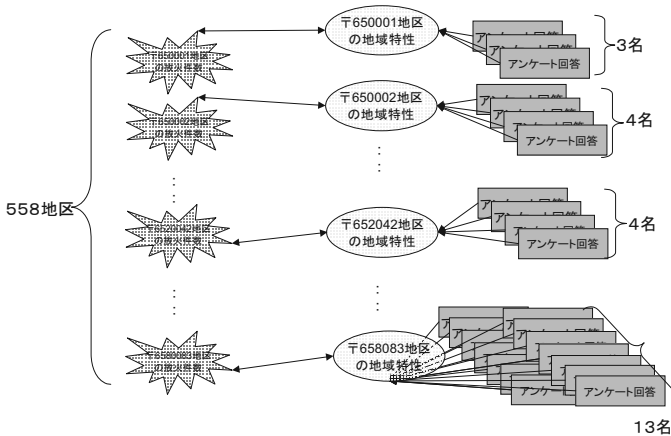


図4 1万人アンケート個票の回答結果から各地区の地域特性を求め、それが当該地区の放火件数と関連するかどうかを調べる

別・年齢などの基礎的な質問項目の一部として回答者住所の郵便番号も記入してもらった。そこで、郵便番号地域（神戸市内は558地域に分割される）ごとに、コミュニティ意識の核である「自律と連帯」に関する設問について、それぞれの地域ごとに回答の過半数を占める多数派意見を求め、これをもって当該地域の地域特性とした。

地域における自律の旺盛さについては、以下の設問に対する回答から地域特性を推定した。

1. 近所の道路や公園の清掃は誰がするか？市民か市か？
2. 過去1年間での道路や公園などの地域のクリーン作戦への参加の有無
3. リサイクルや省エネなど、環境を守る取り組みの実践
4. 「方便でもうそはいや」と思うか、「うそも方便」と思うか

上記の4項目の回答をもとに、当該の地域での多数派意見を求めた（図5～図8参照）。たとえば、「1. 近所の道路や公園の清掃」について、「市民が主体」という回答が多数派であれば、当該地域の自律度は高い、と判定した。同様のやり方で、残り3問の回答それぞれについても、過半数回答をもとにして地域の自律の高低を推定した。以下は、このようにして求めた地域の自律の高低（横軸）と、当該地域における過去10年間の放火件数の95%信頼区間と平均値を示したものである。信頼区間とは、当該地域の放火件数が95%の確率で推定される範囲内におさまることを示している。なお、信頼区間のちょうど中央部に位置する突起点は、当該地域の放火件数の平均値を示している。

各図内の点線は、神戸市内全体の放火件数の平均値である。自律度旺盛とみられる地域では、おしなべて放火発生件数が低くなっているのがわかる。なお、自律度が高い地域と低い地域の間での放火件数の相違は、統計的に意味のあるものであった。

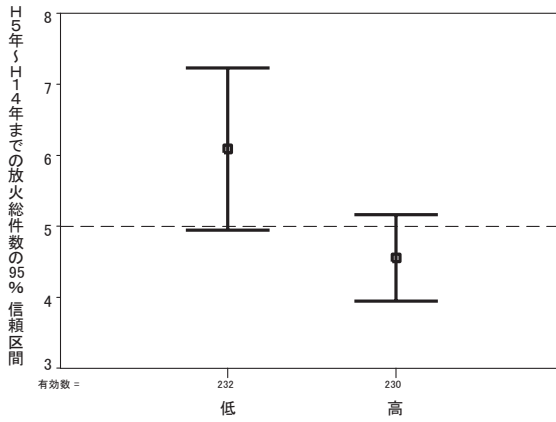


図5 「道路・公園の維持管理は市民主体である」と回答した人の地区内の割合と、当該地区の放火件数の関係

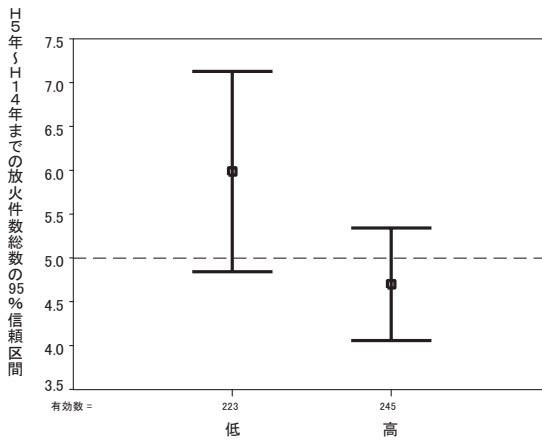


図6 クリーン作戦参加者の地区内の割合と、当該地区の放火件数の関係

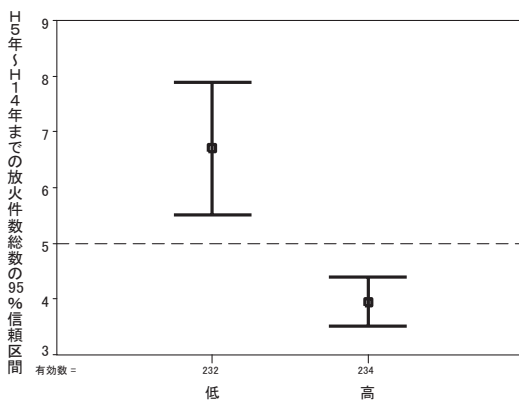


図7 リサイクル・省エネを実践している人の地区内の割合と、当該地区の放火件数の関係

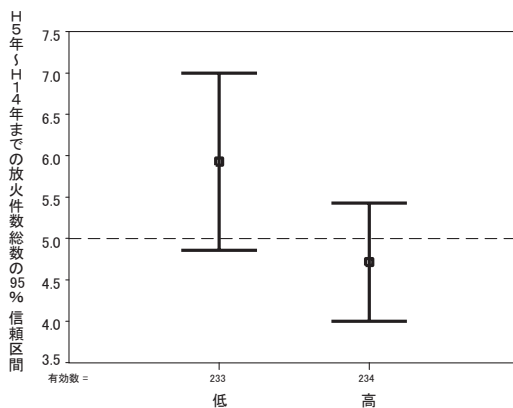


図8 「方便でもうそはいやだ」と回答した人の地区内の割合と、当該地区の放火件数の関係

次に連帯の旺盛さを見てみよう。これは、以下の設問の回答に対する地域の回答傾向から求めた。

1. ものごとを決めるには、納得できるまで話し合うべきか？
2. 用事があるとき、自分から近所の人に話しかけるか、用事があっても話

しかないか？

上記2項目に対する当該地域内の多数派意見をもとに、連帯度が高い地域か、低い地域かを判定した。そして連帯度の高低と放火件数の関係を図9・図10に示した。

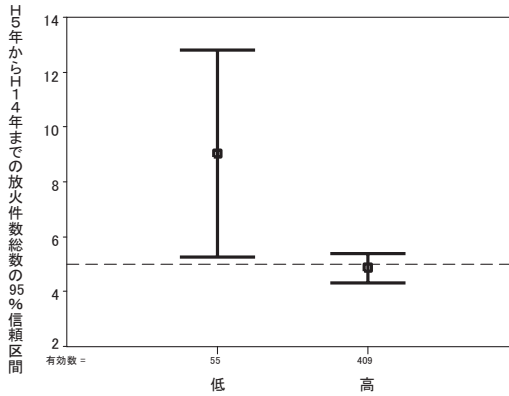


図9 「ものごとを決めるには、納得できるまで話し合うべき」と回答した人の地区内の割合と、当該地区の放火件数の関係

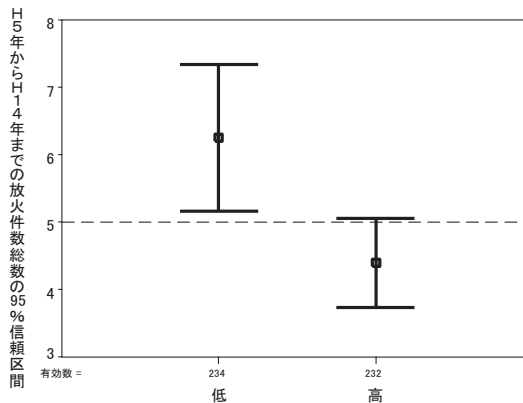


図10 「用事があるとき、自分から近所の人に話しかける」と回答した人の地区内の割合と、当該地区の放火件数の関係

こちらでも連帯度の旺盛な地域での放火件数は少ないことがグラフから見てとれる。地域内で合意を取らなければならない事項があるときに、「納得できるまで話し合う」気風があり、「用事があれば自分から近所の人に話しかける」といった心構えの人が多数派の地域は、住んでいて放火に強い「安全な」まちであることがデータからも裏付けられた。

協働・参画型のまちづくりを目指して

震災でクローズアップされた自律と連帯に基づく人と人とのつながりの持つ意味合いについて検証を重ねてきたが、結論に入りたい。

神戸市民の生活や価値観を大きく揺るがした震災から10年。その復旧、復興の過程で、市民は、「自律」「連帯」といった意識を強く持つようになった。個人の生活再建にも、自分たちが暮らす地域づくりでも、大切なのは、市民ひとりひとりが、自分から立ち上がろう、何かをしようという意識を持つこと。そして、同じような意識を持つ人たちが連帯してつながりを持つことが不可欠である。神戸では、この市民の自律と連帯が、復興を進めてきたといっても過言ではない。

その市民意識は、これからのまちづくりにおいてどんな価値観を持つのか。

まちの安全度を測るために、市民アンケートの地域内集計結果と放火発生件数との関連性から、自律と連帯の意識を強く持った市民が多数派である地域では、住民主体のまちづくりの実践が日々行われている可能性が高く、そのようなまちは、安全で安心であることを浮きぼりにした。復興を推し進めた自律と連帯の市民意識が、これからは、安全で安心なまちづくりの原動力となっていくわけだ。

しかし、これは市民側の努力だけで実現するものではない。神戸市では、「協働・参画3条例」を制定し、市民参加・参画を重視した市政を目指す姿勢を打ち出している。今後、さらに市政について関心を持ってもらうための広報活動に力をいれる必要がある。そしてこの市民意識が実際のまちづくりの中で機能するように、具体的な支援策の提示、市民参加・参画の保障、組織や職員

の対応などに工夫が必要だ。両者がうまくかみ合うことで震災からの復興の過程ではぐくまれてきた市民の自律と連帯に基づいたつながりが、協働と参画のまちづくりに生かされていくことを期待したい。

参考文献

神戸市放火火災防止対策検討委員会『神戸市放火火災防止対策検討委員会報告書－神戸市の放火防止対策ですすめる安全で安心なまちづくり』2001年3月。

神戸市「神戸市民1万人アンケート報告書－『協働と参画のまちづくり』をめざして」2002年9月。

立木茂雄「震災復興進める市民力に期待」朝日新聞「論壇」2000年1月17日。

立木茂雄・林春男「TQM法による市民の生活再建の総括検証－草の根検証と生活再建の鳥瞰図づくり－」『都市政策』104, 2001年7月, 123-141。

Tatsuki, S., & Hayashi, H. Family system adjustment and adaptive reconstruction of social reality among the 1995 earthquake survivors. *International Journal of Japanese Sociology*, 9, 2000, 81-110.

Tatsuki, S., & Hayashi, H. Seven critical element model of life recovery: General Linear Model analyses of the 2001 Kobe panel survey data. *Proceedings of the 2nd Workshop for Comparative Study on Urban Earthquake Disaster Management*, 2002, 27-46.

神戸市経済の震災復興過程に関する計量経済分析

山 根 敬 三

(摂南大学経営情報学部教授)

1 序

震災後、早や9年が経過した。これまでに神戸市、兵庫県、国をはじめ、ボランティアの個人や団体の各種救援・支援活動がその復旧・復興に多大なる貢献を為し、それらの記録・報告・提言等々の文献は既に多数残されている（文献 [7] 等、参照）。

しかしながら、震災復興に関する計量経済学的分析は、被災直後のデータの入手困難やその精度の問題等もあって、これまでに文献 [1]、[18] を除いて例がない。震災後9年目を迎える今日、長期不況期の時系列データを再検討し、復興過程を計量的に検証するのは、漸く部分的に景気回復の兆しが見え始めてきた中で、今なお神戸経済が8割復興にとどまっているといわれる現状では、極めて有意義であると思われる。

本論の目的は、既に試みた文献 [18] の分析手法を継承し、観測期間を1975-2000年度に延長して、新たな1995年度基準価格デフレーターで実質化された時系列統計データに基づき神戸市計量経済モデルを作成して神戸市経済の震災復興過程を計量的に描写し、バブル経済崩壊後の1992-2000年度について観測期間内の事後的な条件付シミュレーションを試みて、震災のマクロ経済的損失額を計測すると共に、経済停滞の主たる要因を震災要因、構造要因、不況要因の3つに分類して、その要因別インパクトを計量的に明らかにすることにある。

地域分析を対象とした計量経済モデルは、先行業績（文献 [10] 等、参照）において少なくはないが、その殆どは経済成長期の開発型モデルであって、衰退過程の計量モデル分析は稀である。バブル経済崩壊以降、国内製造業の空洞

化とそれに伴う雇用減少による地域経済低迷の進行など主として外生的衰退要因、一方で技術や資本設備の陳腐化による旧生産拠点の衰退、他方では工場跡地の高層マンション化による人口の都心回帰と辺縁地域の過疎化などの複層的な内在的衰退要因等々、今日、地域モデル分析には新たな対応が迫られている。神戸市域を対象とした計量経済モデルは文献 [3], [11], [15], [18] 等があり、そこで検証された方法論を踏まえて、震災など負のインパクトを考慮した低成長時代の地域構造変化を描写し解析しつつ、改善施策を示唆しようとする点に本モデルの特徴がある。

2 神戸市パイロットモデルVの構築

これまでに神戸市を分析対象として作成された計量経済モデルの中でも、比較的コンパクトで政策的に有用なパイロットモデルは数種に及ぶ（文献 [15], [18] 等）。ここでは、その方程式数が中規模な地域計量経済モデルの構築を試み、そのシリーズ番号を付して「神戸市パイロットモデルV」と呼称する。

2.1 分析対象地域

本モデルは、JR 大阪駅から西に約30kmの JR 三ノ宮駅を中核とする神戸市全域（549.94km²、2000年）を分析対象とし、外生的には隣接ないし近接する15市16町を神戸都市圏（図1、表1）として、神戸市への影響等、地域関連を考慮した。この外、政令指定都市等6都市経済、全国経済指標との関係について

表1. 分析対象地域区分

対象地域		行政区域
内生	神戸市	神戸市
外生	神戸都市圏 (神戸市域を除く)	阪神6市（尼崎市, 西宮市, 伊丹市, 芦屋市, 宝塚市, 川西市） 東播磨臨海（明石市, 加古川市, 高砂市, 稲美町, 播磨町） 東播磨内陸（小野市, 三木市, 三田市, 及び西脇市, 加西市, 吉川町, 社町, 滝野町, 東条町） 淡路島全域（洲本市, 津名郡6町, 三原郡4町）
	指定都市等	東京都区部, 川崎市, 横浜市, 名古屋市, 大阪市, 北九州市
	全国	日本全域（神戸市を除く）

は、数種の変数を外生的に組み入れた（表2）。なお、神戸都市圏域の設定にあたっては、2000年国勢調査により、当該市町村の全通勤通学者の1.5%以上が神戸市に通っている地域を原則として定めた。

2.2 観測期間

本モデルの観測期間は、バブル経済崩壊（1992年）前後の経済構造を含め、1995年以降の震災復興過程を描写するために、1975年から2000年までの26年間とした。

2.3 採用データと変数記号

本モデルに採用された変数名及び変数記号は表2の通りで、モデルは変数総数37個（内生変数22個、外生変数15個）から成る。収集された26年間（1975－2000年）の時系列統計データの内、貨幣表示の名目値は1995年基準価格の神戸市インプリシット・デフレータ、あるいはGDEデフレータで実質値に変換されている。

図1. 神戸都市圏分布図

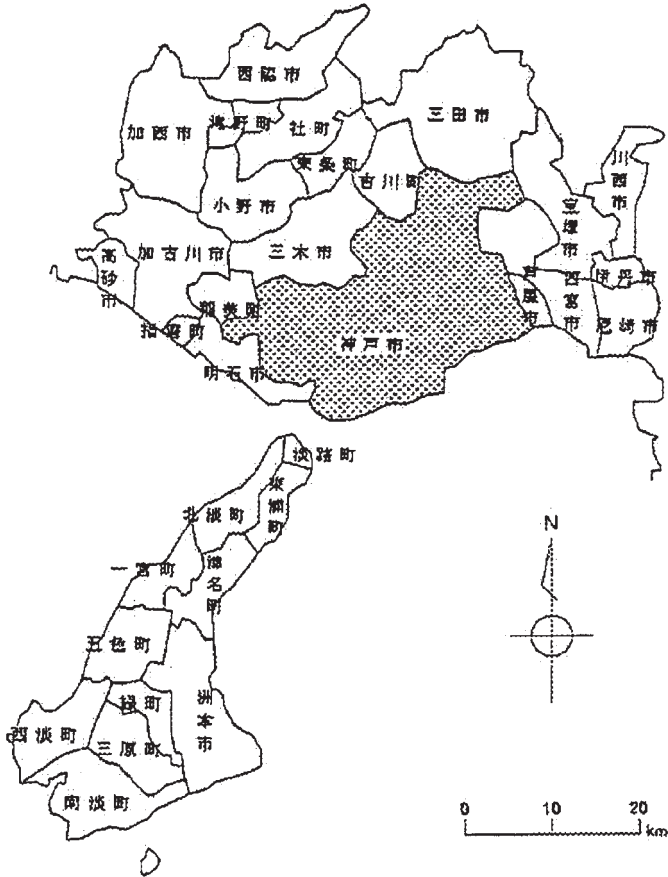


表 2. 神戸市パイロットモデルⅤ 変数記号表

内生変数

変数記号	変 数 名	単 位
NO	転出入口	(千人)
NI	転入人口	(千人)
NB	出生人口	(千人)
ND	死亡人口	(千人)
N	住民人口	(千人)
E1	第一次産業就業人口	(千人)
E2	第二次産業就業人口	(千人)
E3	第三次産業就業人口	(千人)
E	市内就業人口	(千人)
Ex	専門的技術的就業人口	(千人)
IP1	第一次産業民間資本投資 (農地面積)	(千ha)
IP2	第二次産業民間資本投資 (製造業有形固定資産)	(十億円)
IP3	第三次産業民間資本投資 (店舗床面積)	(千㎡)
K1	第一次産業民間資本ストック (農地面積)	(千ha)
K2	第二次産業民間資本ストック (製造業有形固定資産)	(十億円)
K3	第三次産業民間資本ストック (店舗床面積)	(千㎡)
Y1	第一次産業総生産額	(十億円)
Y2	第二次産業総生産額	(十億円)
Y3	第三次産業総生産額	(十億円)
Y	市内総生産額	(十億円)
YD	市民所得	(十億円)
PL	平均地価	(千円/㎡)

外生変数

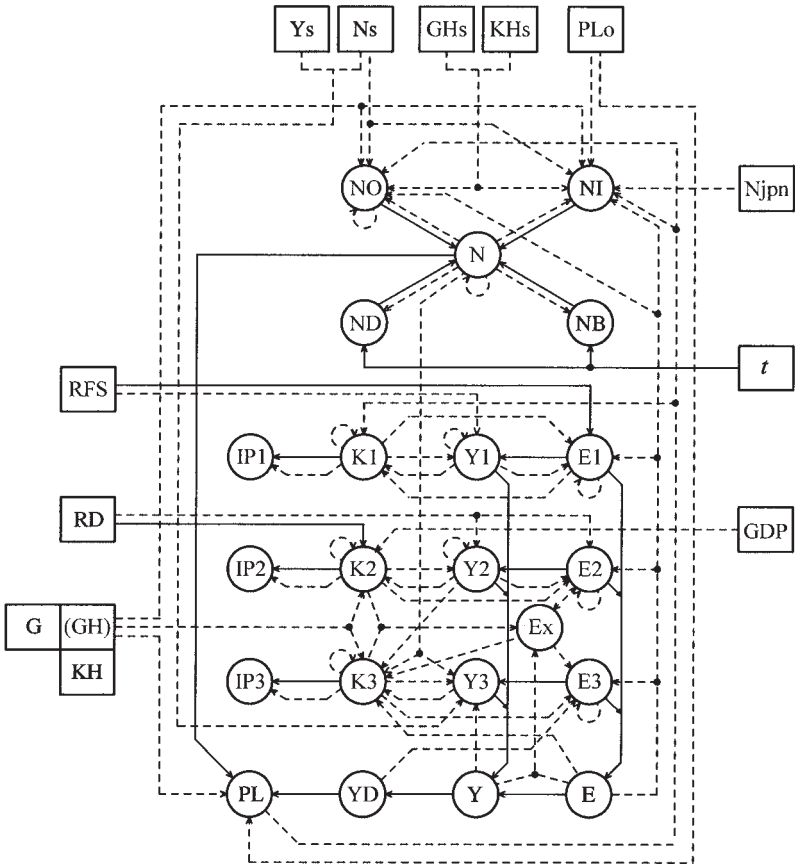
変数記号	変 数 名	単 位
G	神戸市社会資本ストック総額	(十億円)
GT	神戸市交通基盤社会資本ストック	(十億円)
GI	神戸市産業基盤社会資本ストック	(十億円)
GH	神戸市住宅関連社会資本ストック	(十億円)
KH	神戸市住宅関連民間資本ストック	(十億円)
RFS	神戸市専業農家世帯比率	(%)
RD	神戸市製造業資本生産性の7都市間平均乖離率(注)	(比率;平均=1)
Ys	神戸都市圏(神戸市を除く)純生産額	(十億円)
Ns	神戸都市圏(神戸市を除く)住民人口	(千人)
GHs	神戸都市圏(神戸市を除く)住宅関連社会資本ストック	(十億円)
KHs	神戸都市圏(神戸市を除く)住宅関連民間資本ストック	(十億円)
PLo	大阪市住宅平均地価	(千円/㎡)
Njpn	全国人口	(千人)
GDP	国内総生産	(十億円)
t	タイムタレント	(1, ..., 26)

(注) 従前の四大工業地帯が立地する以下の7都市を対象とした。

1) 東京都区部, 2) 川崎市, 3) 横浜市, 4) 名古屋市, 5) 大阪市, 6) 神戸市, 7) 北九州市

2.4 構造方程式体系

図2. 神戸市パイロットモデルV因果序列図



[凡例] ○:内生変数、□:外生変数、→:今期の関係、---:ラグ付き関係

本モデルは、内生変数22個、外生変数15個に基づき、方程式数22本（内、推定式16本、定義式6本）から成る連立方程式体系の計量経済モデルである。変数間相互の因果序列は図2に、その構造方程式は以下に示されている。

神戸市パイロットモデルⅤ 推定式一覧

1) 転入人口関数(NI)

$$NI = -116.024 + 5770.57(N/N_{jpn})_t + 11.2583\left[\frac{(G+KH)/N}{(G_s+K H_s)/N_s}\right]_{t-1} \\ (-3.00) \quad (5.49) \quad (3.74) \\ -23.9395(PL/PL_0)_{t-1} + 233.838(E/N)_{t-1} \\ (-8.43) \quad (4.71) \quad R^2=0.9773 \quad S=0.5197 \quad DW=1.819$$

2) 転出口関数(NO)

$$NO = 247.110 + 968.259(NO/N)_{t-1} - 44.6839\left[\frac{(GH+KH)/N}{(GH_s+K H_s)/N_s}\right]_{t-1} \\ (3.35) \quad (8.75) \quad (-2.70) \\ + 0.013534*PL_{t-1} - 402.804(E/N)_{t-1} \\ (2.57) \quad (-3.21) \quad R^2=0.9605 \quad S=1.888 \quad DW=1.526$$

3) 出生人口関数(NB)

$$(NB/N_t) = 0.013776 - 0.00023402*t \\ (61.6) \quad (-15.7) \quad R^2=0.9651 \quad S=.000355 \quad DW=1.275$$

4) 死亡人口関数(ND)

$$(ND/N_t) = 0.00565382 + 0.0000758792*t \\ (118.2) \quad (24.6) \quad R^2=0.9846 \quad S=.000109 \quad DW=1.383$$

5) 住民人口定義式(N)

$$N = N_t + (NI - NO) + (NI - NO)$$

6) 第一次産業就業人口関数(E1)

$$E1 = -2.45003 + 397.755(E1/E)_{t-1} + 0.00842491*K1_{t-1} + 1.85537*RFS \\ (-2.02) \quad (9.81) \quad (3.11) \quad (1.95) \\ R^2=0.9949 \quad S=.01189 \quad DW=1.399$$

7) 第二次産業就業人口関数(E2)

$$E2 = -96.3678 + (760.894 + 2.85081*E_{x,t-1})*(E2/E)_{t-1} + 5.96269(RD*Y2/K2)_{t-1} \\ (-4.45) \quad (12.1) \quad (10.4) \quad (1.30) \\ R^2=0.9318 \quad S=1.979 \quad DW=1.279$$

8) 第三次産業就業人口関数(E3)

$$E3 = 176.776 + \{0.455128 + 1.32329(E_x/E)_{t-1}\}E3_{t-1} + 3.63276(Y3/K3)_{t-1} \\ (5.90) \quad (4.65) \quad (5.53) \quad (2.06) \\ R^2=0.9797 \quad S=4.687 \quad DW=1.356$$

9) 市内就業人口定義式(E)

$$E = E1 + E2 + E3$$

10) 専門的技術的就業人口関数(Ex)

$$E_x = -13.1683 + 5.46753(Y/E)_{t-1} + 6.75489(K2/E2)_{t-1} + 3.19266(K3/E3)_{t-1}$$

(-7.93) (11.9) (8.75) (1.34)

$$R^2 = 0.9949 \quad S = 1.116 \quad DW = 1.537$$

11) 第一次産業民間資本ストック(K1)

$$K1 = 1.38524 + 0.974115 * K1_{t-1} + 7.23184(Y1/E1)_{t-1} - 0.012840 * PL_{t-1}$$

(1.03) (65.5) (1.71) (-1.87)

$$R^2 = 0.9978 \quad S = 1.893 \quad DW = 2.248$$

12) 第二次産業民間資本ストック(K2)

$$K2 = 52.5997 + (0.728154 + 0.077434 * RD) * K2_{t-1} + 0.014364 * G_{t-1} + 0.000302079 * GDP_{t-1}$$

(1.36) (10.4) (1.50) (3.21) (1.90)

$$R^2 = 0.9969 \quad S = 11.35 \quad DW = 2.532$$

13) 第三次産業民間資本ストック(K3)

$$K3 = 185.209 + \{0.361997 + 2.33353(E_x/E)_{t-1}\} * K3_{t-1} + 0.033933(Y2 + Y3)_{t-1} + 6.49311\{(G + KH)/N\}_{t-1}$$

(1.90) (1.73) (2.27) (3.00) (1.28)

$$R^2 = 0.9948 \quad S = 17.14 \quad DW = 1.735$$

14) 第一次産業民間資本投資定義式(IP1)

$$IP1 = K1 - K1_{t-1}$$

15) 第二次産業民間資本投資定義式(IP2)

$$IP2 = K2 - K2_{t-1}$$

16) 第三次産業民間資本投資定義式(IP3)

$$IP3 = K3 - K3_{t-1}$$

17) 第一次産業生産関数(Y1)

$$(Y1/K1)_{t-1} = 0.0017386 + 0.388531(E1/K1)_{t-1} + 0.610587(Y1/K1)_{t-1} + 0.017405(RFS/K1)_{t-1}$$

(1.21) (2.99) (5.51) (1.28)

$$R^2 = 0.9092 \quad S = .000628 \quad DW = 2.247$$

18) 第二次産業生産関数(Y2)

$$(Y2/E2)_{t-1} = 1.15017 + 0.426649(K2_{t-1}/E2) + 0.258972(RD * Y2)_{t-1}/E2 + 0.000185374(G + KH)_{t-1}$$

(1.08) (2.15) (1.20) (1.66)

$$R^2 = 0.7597 \quad S = .6134 \quad DW = 1.384$$

19)第三次産業生産関数(Y3)

$$(Y3/K3_{t-1})=0.73715+2.02097(E3/K3_{t-1})+188.91\{(Y/N)*(Y_s/N_s)/K3\}_{t-1}$$

(4.40) (8.76) (20.8)

$$R^2=0.9602 \quad S=.05021 \quad DW=1.720$$

20)市内総生産定義式(Y)

$$Y=Y1+Y2+Y3$$

21)市民所得統計式(YD)

$$YD=466.834+0.641478*Y$$

(6.79) (46.3)

$$R^2=0.9930 \quad S=56.92 \quad DW=1.257$$

22)平均地価関数(PL)

$$PL=-69.6599+0.249593*PL_{t-1}+48.0363(YD/N)+8.28672\{(G+KH)/N\}_{t-1}$$

(-1.85) (7.23) (2.92) (2.01)

$$R^2=0.9774 \quad S=14.84 \quad DW=1.408$$

なお、方程式の推定は、1975年度から2000年度までの26年間、26サンプル時系列統計データに基づく最小自乗法による。R²は自由度修正済み決定係数、Sは誤差の標準偏差、DWはダービン・ワトソン統計量、係数下カッコ内はt値を示す。タイムラグ付き関係(t-1)は誤解が生じない限り添字「-1」で示した。なお、年ダミーはその表記を省略した。

2.5 最終テスト

各関数推定段階での仮説検定による部分テスト (partial test) の後、方程式数22本から成る本モデルに外生変数値と每期先決内生変数値とを内挿して全体テスト (total test) を試み、本モデルの精度について極めて良好な結果を得たので最終テスト (final test) を行った。

観測期間内の、外生変数値と先決内生変数の初期値を与えて計測される推定値と実績値との誤差を比較検討し、本モデルの精度を最終的に検証した。その結果は最終3ヵ年平均絶対誤差率表(表3)に示されている。

これによれば、事後的に定義式によって決まり他の内生変数に影響を与えない一次、二次、三次産業の民間投資(IP1, IP2, IP3)を除いて、平均絶対誤差率が全て5.0%未満に収まるものであったので、本モデルの精度は良好と認

められた。これを基に各種条件付きの事後的予測シミュレーションに移ることとした。

表 3. 最終テスト最終 3 ヶ年平均絶対誤差率表

平均絶対誤差率	変 数 名
0.0%~3.0%未満	NB, ND, N, E2, E3, E, E _x , K1, K2, K3, NI, Y1, Y2, Y3, Y, YD, PL
3.0%~5.0%未満	NO, E1,
5.0%以上	IP1, IP2, IP3

3 震災復興過程の停滞要因に関するシミュレーション分析

3.1 政策変数内挿値の設定

3.1.1 目標変数

方程式数22本から成る本モデルを用いれば、少なくとも每期22種の予測値を得ることになり、経済停滞を表す指標は種々考慮できるが、本論では以下に記す3つの経済停滞要因を計測する総合的評価指標として、神戸市内総生産額(Y)一つに対象を絞り、これを目標変数とした。

3.1.2 地域経済停滞要因とその計測のための政策変数

3.1.2.1 震災要因

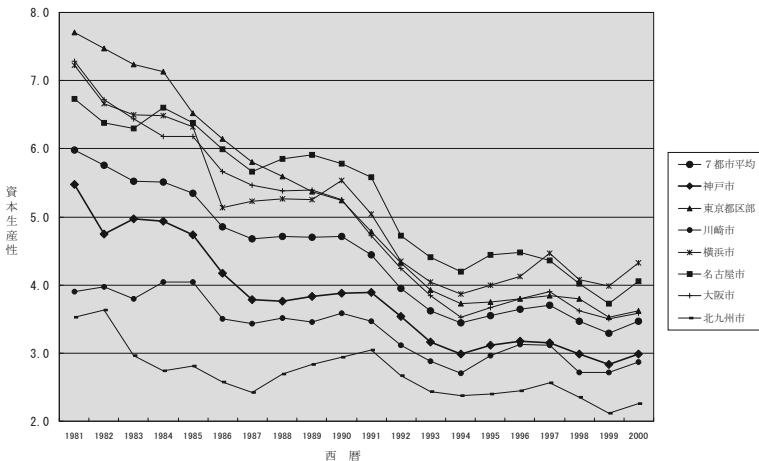
被災による各種損失は実に多岐に渡っているが、本論では、特に、住宅・港湾・道路・鉄道・公共施設等々、損失著しいインフラ被災を反映する、民間・公共の住宅資本(KH, GH)を含めて、社会資本ストック(G)に絞って政策変数とした。シミュレーション試行にあたってモデルに内挿される値は、予めそれらのフロー指標である実質の投資額あるいは損失額(ΔKG , ΔGH , ΔG)を与えて積算し内挿する。その現実の実績値を震災があった場合の内挿値とし、震災以前に計画されていた各種社会資本投資の推計額を震災が無かった場合の内挿値とする。

3.1.2.2 構造要因

市域の内在的供給制約による衰退要因をここでは地域産業の構造要因と呼ぶ。

これまで経済活動を先導してきた重厚長大型産業の構造転換過程を、国内外企業との競争激化、M&A、新規事業進出、生産拠点の海外進出等々の背景をもつ、資本の高度化指標として製造業の資本生産性（＝製造品出荷額÷有形固定資産額）に注目し（図3）、従前の京浜・中京・阪神・北九州の四大工業地帯が立地する7都市（東京都区部、川崎市、横浜市、名古屋市、大阪市、神戸市、北九州市）の平均値からの乖離率（RD）を当該の政策変数とした。この指標は、直接間接に国内外との相対的な資本装備の陳腐化や立地条件の劣化、地盤沈下等を示す代理変数と観ることができよう。

図3. 製造業資本生産性の7都市間比較



（出典）各年『工業統計表』の、従業員10人以上の企業を対象とした有形固定資産年末高を用い次の式で求めた。製造業資本生産性＝（製造品出荷額等÷有形固定資産）

3.1.2.3 不況要因

主として外生的な需要不足によって景気後退がもたらされる要因を、ここでは不況要因と呼ぶ。バブル経済崩壊の1992年以降、低迷続きの日本経済は、産業界に内在する種々の弱点を顕在化させ、経済構造自体の転換を余儀なくされてきた。前述の構造要因とも関連しているが、長期不況による需要の低迷と、国際貿易港を有し為替変動や国際経済事情に深い関わりをもつ地域経済環境下の景気指標として国内総生産（GDP）を当該の政策変数とした。更に隣接す

る地域関連の経済指標として、神戸市域を除く神戸都市圏総生産額（ Y_s ）も GDP に連動するものとして、その成長率を設定する。

3.1.3 事後的予測シミュレーションにおける政策変数内挿値の設定

観測期間内で予測を試みる「事後的予測シミュレーション」は、将来予測のシミュレーションとは区別されるが、その利点は、過去の一定期間についてのシミュレーション試行であるため、外生変数値については既知の実績値を基準にして政策変数を設定でき、シミュレーション試行に不可欠な内挿値の信頼性が相対的に高いことである。しかも、分析のための基礎情報やモデル外の支援情報にも既知のものが多く、従って、過去の政策評価や過去の構造分析にはむしろ適している。

本論では観測期間の一部分である1992-2000年度についてのシミュレーションを試みるため、その前提として外生変数の内、政策変数である上記の3要因を扱う各変数について、1992年度以降（震災要因に関しては1994年度以降）、それぞれ内挿するための値を設定する必要がある。

震災要因の内挿値については、民間・公共社会資本ストック（ G , GH , KH ）の実績値と計画推計値との乖離分によって震災の有無と程度を認識できるから、1994-2000年度の実質投資額の実績値と推計値とを採用することで当面解決されるけれども、他の2つの要因については本来、期待水準が確定されている訳ではないから、その設定は容易でない。本論では可能な限り恣意性を排除すべく、過去のトレンドと政府や民間シンクタンクの見通しとを基に神戸市が置かれている経済環境を種々勘案し、表4の通り前提条件を設定した。本論における高位の期待水準を達成するケースは*印の内「6-3-0」がそれに当たり、内挿値は1992年度以降の国内総生産（GDP）と神戸市域を除く神戸都市圏総生産（ Y_s ）との実質成長率をそれぞれ年率1.5%とし、製造業資本生産性の7都市間平均乖離率（RD）は1992年度実績値0.893を維持するとし、更に震災無しとの想定したものである。他方、低位の水準は現実値を反映しているケース「0-0-1」がそれに当たる。

表4. 政策変数内挿値設定とシミュレーション・ケース番号の対応表

		内挿期間1994-2000年度		
		震災要因		G,GH,KH(社会資本ストック等)
		不況要因	構造要因	震災なし
内 挿 期 間 ・ '92 '00 年 度	GNP, Ys:	RD:	—	—
	実績値(現状)	実績値(現状)	0-0-0*	0-0-1*
		実績値の+2%増	0-2-0	0-2-1
		'92年実績値維持	0-3-0	0-3-1*
		7都市平均値(1.00)	0-7-0	0-7-1
	GNP, Ys:	RD:	—	—
	実績値の+2%増	実績値(現状)	2-0-0	2-0-1
		実績値の+2%増	2-2-0	2-2-1
		'92年実績値維持	2-3-0	2-3-1
		7都市平均値(1.00)	2-7-0	2-7-1
	GNP, Ys:	RD:	—	—
	'92年以降 年成長率1.5%	実績値(現状)	6-0-0	6-0-1*
実績値の+2%増		6-2-0	6-2-1	
'92年実績値維持		6-3-0*	6-3-1	
7都市平均値(1.00)		6-7-0	6-7-1	
GNP, Ys:	RD:	—	—	
'92年以降 年成長率2.0%	実績値(現状)	8-0-0	8-0-1	
	実績値の+2%増	8-2-0	8-2-1	
	'92年実績値維持	8-3-0	8-3-1	
	7都市平均値(1.00)	8-7-0	8-7-1	

(注) *印：本論の評価に用いたシミュレーション・ケースを示す。
RDの1992年実績値は0.893。

3.2 震災の経済的損失額と停滞要因別シェアの計測結果

3.2.1 市内総生産額の停滞要因別シェアの計測方法

シミュレーションのための内挿値設定については、表4の通り幾つかのケースが想定され試行されたが、本論では市内総生産の期待水準上限を達成する経済環境をケース「6-3-0」として考察する。これらをモデルに内挿して計算される予測値（ケース「6-3-0」）から、現実の実績値に近似する推定値（実績値 \div 最終テスト推定値：ケース「0-0-1」）を減じた市内総生産の差分が、3種要因から成る総合な停滞インパクトと見なされる。

各要因別内訳の算出については、表4の*印のケースの推計値を用いて、震災要因はケース「0-0-0」と「0-0-1」の差分、構造要因はケース「0-3-1」と「0-0-1」の差分、不況要因はケース「6-0-1」と「0-0-1」の差分をそれぞれ計算し、それらの集計量を分母とする各割合を算出して要因別シェアとする。最終的内訳の算出は、ベンチマークとする総合的停滞インパクトの市内総生産計測値（ケース「6-3-0」と「0-0-1」の差分）に要因別シェアを乗じて求められる。本論での評価はシミュレーション最終年（2000年）の計測値を用い、被災による経済的損失額の評価については、震災後からシミュレーション最終年までの6ヵ年（1995-2000）の累計額を求めた。

3.2.2 震災による経済的損失額の計測

一既に震災の経済的損失と言っても、民間・公共の全てを包含するのはデータ制約とその精度的限界から不可能であるし、試行結果の評価方法についても容易ではない。本論では目標変数をその総合的経済指標としての市内総生産額（Y）に限定し、本論で選択したケース「0-0-0」と「0-0-1」との差分を基に、他の要因をも考慮に入れた百分比をベンチマークとする総合的地域経済停滞インパクトに乗じて震災要因の負のインパクトを算出した（表5）。その結果、1995年度基準価格の市内総生産ベースで、2000年度における構造要因や不況要因を除いた震災の被災損失額は約344億円、震災後6ヵ年間の累積額は約2,558億円と計測された。

3.2.3 経済停滞要因別シェアの計測

要因別シェアの計測結果は表5に示されている。これによれば、地域経済停滞によって生じた2000年度における推定損失総額は1995年度基準価格で5,862億円と推計され、要因別には、震災要因が344億円（5.9%）、構造要因が635億円（10.8%）、不況要因が4,883億円（83.3%）と計測された。

神戸市経済停滞の主因として、バブル経済崩壊後の1992年以降、中央政府の施策の遅れや不備による不況の長期化が大きな比重を占めていることは、高い推計値が示唆するところでもあるが、一方、1992年から1994年にかけて実質神戸市内総生産はマイナス成長を示しており（図4）、震災復興需要と推察され

る1995-96年度のプラス成長期を過ぎると再び1999年度まで低迷が続いている。更に神戸市民一人当たりの市民所得を一人当たりの国民所得とを比較してみると（図5）、先と同様に復興需要と推察される1995-’97年度の3年間を除けば、1993年以降は逆転して全国平均を下回る程の低迷トレンドに未だ陥っている。神戸市経済が震災によって重大な負のインパクトを受けたことは確かであっても、震災が経済停滞の起因ではないことはこのことでも判る。結果として震災復興支援が、短期的には復興需要を生み、長期的には資本の代謝促進のプラス効果を期待されていることもまた事実であろう。

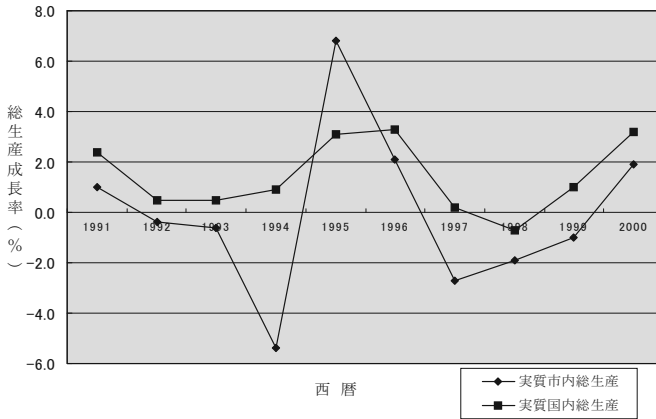
復興過程の評価については更に分析を進める必要があるが、地元の視点に立てば、深化するグローバル経済、産業構造変化の中で、既存産業が神戸市域内での事業転換や代謝に制約が多かったことと、それが立地基盤の更なる適応低下をもたらして生産拠点の弱体化と空洞化をもたらしたと推察されることから、今後は産業政策の構造転換を比較優位の確保と域内需要の創出に向けることの更なる重要性を指摘しておきたい。

表5. 市内総生産ベースの停滞要因別シェア計測値(単位：十億円)

年次	震災要因	構造要因	不況要因	合計
2000年度	34.38 5.9%	63.49 10.8%	488.33 83.3%	586.19 100.0%
1995-2000年度 累計値	255.81 13.8%	278.87 15.1%	1309.37 71.1%	1844.05 100.0%

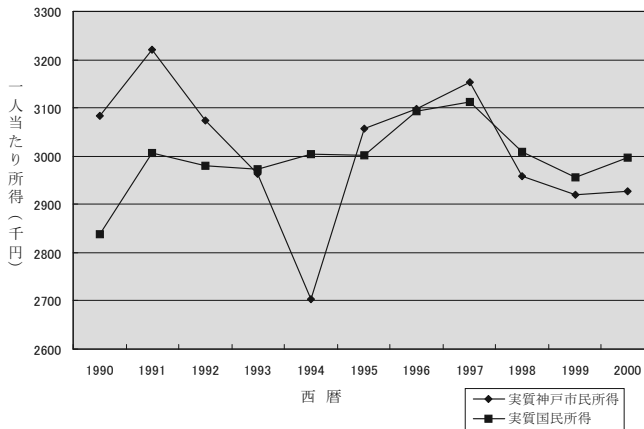
(注) 表4*印5種のシミュレーション推計値の差分を基に算出した(1995年度基準価格表示)。

図4. 神戸市及び全国の経済成長率の推移



(出典) 内閣府経済社会総合研究所編, 『国民経済計算年報』平成15年版, 2003
 神戸市編, 「平成11年度神戸市市民経済計算」, 『神戸市統計報告』平成13年度, No.4, 2003

図5. 一人当たり市民所得と国民所得の推移



(出典) 内閣府経済社会総合研究所編, 『国民経済計算年報』平成15年版, 2003,
 神戸市編, 「平成11年度神戸市市民経済計算」, 『神戸市統計報告』平成13年度, No.4, 2003

4 結語

本論では, 現下の神戸市経済復興過程を震災による停滞, 域内産業構造変化

による停滞，長期不況による停滞等の要因が相互に作用を及ぼした結果として計量的に把握し，評価対象期間を1995－2000年度として，2000年度時点における地域経済停滞インパクトの要因別推計を試みた。本事例による計測結果では，2000年度での経済停滞の負のインパクト総額は市内総生産ベースで5,862億円（1995年度基準価格）と推計され，その要因別割合は，震災要因5.9%，構造要因10.8%，不況要因83.3%と計測された。震災後6ヵ年間の被災損失累積額は，同2,558億円（1995年度基準価格）と推計された。

本論の試みは，長期不況を内在する最新の地域デフレーター（1995年度基準価格）に基づいた新たな認識を提供しているけれども，本事例は表4に示されているように，その一部分に過ぎない。従って，被災額の評価についてはその視座によって議論が分かれるかもしれない。

この他，本論とほぼ同じ目的で試みられた文献 [1] の結果と本論との数値上の差異については，基本的に以下の点に起因する。即ち，1995年度基準価格の最新デフレーターに更新された結果，①長期不況下の地域経済構造変化がモデル上で描写されていること，更に②観測期間を1975－2000年の26年間と前回より3年延長したことで地域経済の低迷構造をより詳細に反映していること，③政策変数内挿値の設定がモデルの構造変化に応じて相違したこと，④評価対象期間を1995－2000年と震災後6年間に延長したこと，⑤価格表示自体が1990年度基準から1995年度基準に更新されたこと，等々に因る。従って，同じ1997年度の計測値であっても同一条件の下ではないから前例との比較には適さないが，その分析手法を踏襲し長期不況下の地域経済構造変化をより詳細に解明しつつ，政策的改善を求めてこの試行は進められた。紙面制約上その一部しか掲載されていないが，更に分析を重ねて有用な結果を呈示したい。

（謝辞）本研究にあたり，神戸市企画調整局には旧組織の震災復興総括局以来，統計資料の他，震災に係わる有益な情報を提供頂いた。記して感謝する次第である。

参考文献目録

- [1] 神戸市企画調整局編 (2000a), 『神戸市震災復興総括・検証報告書』, 神戸市
- [2] 神戸市市長室編 (1984), 『神戸全市モデル及び神戸地域別モデル』, 神戸市
- [3] 神戸市市長総局編 (1986), 『神戸社会経済シミュレーションモデル』, 神戸市
- [4] 神戸市震災復興総括局編 (1995a), 『神戸市復興計画』, 神戸市
- [5] 神戸市震災復興総括局編 (1995b), 『第4次神戸市基本計画』, 神戸市
- [6] 神戸市震災復興総括局編 (2000b), 『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』, 神戸市
- [7] 阪神・淡路大震災記念協会編 (1999a), 『阪神・淡路大震災関連収集資料目録』,
 ㈲阪神・淡路大震災記念協会
- [8] 阪神・淡路大震災記念協会編 (1999b, 2000), 『阪神・淡路大震災復興誌』
 [第3巻], [第4巻], ㈲阪神・淡路大震災記念協会
- [9] 兵庫県・㈲21世紀ひょうご創造協会編 (1997, 1998), 『阪神・淡路大震災復興誌』,
 [第1巻], [第2巻], 兵庫県・㈲21世紀ひょうご創造協会
- [10] Fukuchi, Takao (1993), “Regional Econometric Models of Japan,” Chap.13 in
 Hirotada Khono and Peter Nijkamp (eds), *Potentials and Bottlenecks in Spacial
 Development*, pp. 241-258, Springer-Verlag
- [11] 福地崇生・山根敬三・本荘雄一 (1989), 「神戸空港建設の長期的経済効果」, 『地
 域学研究』, 第20巻, 第1号, pp. 57-79
- [12] 福地崇生・山根敬三・唐国興・任兆璋 (1996), 「上海・長江流域－神戸・阪神交
 易促進プロジェクトの経済効果」, 『地域学研究』, 第27巻, 第1号, pp. 1-13
- [13] 藤本建夫編 (1999), 『阪神大震災と経済再建』, 勁草書房
- [14] 山根敬三 (1989), 「近畿圏経済における距離短縮のインパクトに関する計量的研
 究－多地域計量モデルによるシミュレーション分析－」, 瀬尾美巳子編著, 『情報
 技術の発達とその都市・産業システムへの影響に関する多目的研究』
 (昭和63年科学研究費補助金研究成果報告書), pp. 79-110, 京都大学経済研究所
- [15] 山根敬三 (1994), 「神戸市経済の地域構造変化に関する計量的研究－減速経済下
 のシミュレーション分析－」, 『経営情報研究』, Vol.1, No.1, pp. 29-41, 摂南大
 学
- [16] 山根敬三 (2002), 「地域計量経済学モデルによる長期分析」, 瀬尾美巳子・福地崇
 生編著, 『あいま環境下のモデリングと意志決定』, pp. 71-109, 京都大学学術出
 版会

- [17] Yamane, Keizo and Takao Fukuchi (2003), “Long-Term Effects of Promoting Economic Ties Between China and Japan; -The Case Study Between Changjiang River and Kobe-Kansai Area-,” *The Journal of Econometric Study of Northeast Asia*, Vol.4, No.2, pp.31-53, ERINA
- [18] 山根敬三 (2003), 「神戸市経済の震災復興過程に関する計量経済学的研究 —経済停滞要因のシミュレーション分析—」, 『経営情報研究』, Vol.11, No.1, pp.25-42, 摂南大学
- [19] 吉田和夫編著 (1996), 『阪神復興』, PHP 研究所

▨ 裁判員制度

1. はじめに

一般の国民が重大な刑事事件の審理に参加して、裁判官とともに有罪・無罪や刑の重さを決める「裁判員制度」を規定する裁判員法が成立し、2009年4月から実施されることとなった。刑事裁判の審理に一般国民が参加する制度は欧米では定着しているが、わが国では戦前の陪審制以来の導入となる。

2. これまでの経緯

行政改革や経済構造改革など一連の改革等によって、わが国の社会は様々な規制や指導を通じて個人や企業の活動を事前に調整する「事前規制・調整型の社会」から、国民一人ひとりが自らの責任で自由に行動することを基本としルール違反に対しては後からチェック・救済する「事後チェック・救済型の社会」へ変わりつつあり、司法制度に関しても社会の変化に応じた新たな役割を求められるようになってきている。一方で、現在の司法制度に対しては、「わかりにくい」「利用しにくい」「時間がかかる」といった問題点が指摘されている。政府は、これらの諸問題を解決し新しい社会にふさわしい国民に身近で、速くて、頼りがいのある司法制度を確立するため、2001年に提出された司法制度改革審議会意見書に基づき一

連の「司法制度改革」を進めてきた。これまで行ってきた主な改革として、「裁判の迅速化（第一審の2年以内終了の目標設定）」「訴訟手数料引き下げ」「家庭裁判所の機能強化（新たに人事訴訟を担当）」「少額訴訟手続きの拡充（請求上限を30万円から60万円に引き上げ）」「民事訴訟の充実・迅速化（計画審理・専門委員制度導入等）」「仲裁法制の整備（裁判外の紛争処理手続きの充実）」「新たな法曹養成制度の導入（法科大学院の整備など）」等が実施されてきた。そして、司法制度改革の集大成として国民に広く開かれた制度を実現するために「裁判員制度」が導入されることとなった。

3. 裁判員制度の概要

裁判員制度を規定する「裁判員法」の要旨は以下の通りである。まず「対象事件」は、地裁での殺人、傷害致死など一定の重大事件が対象となるが、裁判員に危害が及ぶ恐れがある事件は除外される。次に「判断を行う合議体」は、原則として裁判官3名、裁判員6名で構成され、有罪・無罪及び量刑は合議体の過半数で決定される。「裁判員の選任方法」は、有権者（20歳以上）から無作為抽出した名簿を基に選任し、任期は裁判1回分とされている。また、「裁判員・裁判員候補者の義務・責任」は、選任された裁判員候補者は裁判所に出席し

質問手続きを受ける義務があり、正当な理由のない不出頭や質問への回答拒否、虚偽回答は過料の対象になるとされている。さらに裁判員は関係者のプライバシーや合議体のメンバーの意見を生涯にわたって他言を禁止され（守秘義務）、違反に対しては、懲役もしくは罰金が科されることとされている。裁判員は収賄罪の適用対象ともなる。「裁判員の保護制度」については、任務のため仕事を休むことによる解雇などの不利益な取り扱いの禁止や、裁判員の氏名、住所など個人を特定できる情報は非公開とし、裁判後も同様の取り扱いをすることとしている。

諸外国の類似制度と比較すると、裁判員は裁判官と同等の立場で有罪・無罪やその量刑を判断するものとされ、有罪・無罪だけを判断する英米の「陪審制」より権限が幅広く、議会が同意した名簿から選ぶドイツの「参審制」よりも一般国民が幅広く選任されることなどが特徴として挙げられる。

4. 裁判員制度の課題・問題点・方向性

一般に裁判員制度は、有権者の過半数が参加意思を持たないと成り立たないとされている。現状では参加する意思がある有権者は「10%程度」とするのが一般的な見方であり、5年間の準備期間中に、裁判員制度の周知に関する体制を整備し、啓発冊子の作成、説明会や模擬裁判の実施等を積極的な取り組みを行って国民の参加意識を醸成することが必要とされる。また、教育機関での法教育の充実など長期的な方策も必要とされる。

また、成立した法律だけではあまいである「守秘義務の範囲」についても、罰則

を伴うものであり明確化する必要がある。「裁判員の辞退理由」も現段階では不明確であり、辞退者が続出し制度の根幹が揺らぐことを防止するためにも、政令等で例外的に認められる辞退理由を精緻に規定する必要がある。

戦前の陪審制は、一般国民である陪審員の答申が必ずしも反映されない仕組みであったため、次第に利用されなくなり停止された経緯がある。裁判の迅速化、裁判内容や証拠の平易化など一般国民が参加しやすく、意見も述べやすい制度にしていくことが制度定着の鍵を握っている。

▨ 協働・参画3条例

1. これまでの神戸のまちづくり

神戸市は個別の事業や施策で、市民の市政への参加に様々な取り組みを進めてきた。全国に先駆けた全世帯アンケート調査や婦人市政懇談会、市政アドバイザー制度、出前トークの実施などである。さらに、公害問題に端を発した運動がまちづくり運動へと発展した真野地区の事例は全国的にも有名であるが、これを機に制定した地域住民が主役となった「地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（いわゆる「まちづくり条例」昭和56年）も特筆される。これは、意思形成過程から地域住民が参加するハード面のまちづくりを可能とした。また高齢社会をにらんで平成2年には「ふれあいのまちづくり条例」を制定、1小学校区に1つ地域福祉の活動拠点となる施設として「地域福祉センター」を建設し、これを管理運営するとともに地域福祉活動を自主的に推進する組織として、地域住民の「ふれあいのまちづくり協議会」の結成を促進

し、地域の視点からの取り組みも進めてきた。

2. 社会経済情勢の変化

明治政府以来の国と地方の役割分担は、第2次世界大戦後の民主化、分権制度の導入後も、実際は国が決めた政策に従って、地方が実施していくというものであったと言われている。こうした集権的な役割分担に基づき内政全般に張り巡らされた行政主導のシステムは、ナショナルミニマム達成と生活の豊かさ便利さをもたらした反面、過疎、過密の問題を起し、国や地方の画一的で硬直的な行財政システムを作り上げた。結果、限られた財源の中で新たな課題に対応できない事態が生じている。また、まちづくりの主要な部分が行政の役割の中に位置づけられ、その過程で地域の課題を自分たちで解決するという営みは忘れられ、地域の力は確実に低下することとなった。これらの問題を解決し、活力ある21世紀社会をつくることが喫緊の課題とされている。1990年前後からの国際情勢の変化とともに、国内において様々な改革が行われている中で、重要なのは国の役割と地域の役割を今一度見直し、地域の力を再生していくことである。

3. 協働と参画の概念

少子高齢化や地域力の低下は、一人暮らし老人の増加、子育て問題、落書き、不法駐輪、商店街の空き店舗、ひたくりや空き巣など様々な現象として出現し、社会問題となっている。これらは、本格的な少子高齢社会の進展により、ますます複雑・多様化することが予想される。地域の中で市

民が原因者であるが同時に解決できる主体でもあるという社会問題は、行政が一律の施策で解決できる問題ではない。こうした地域性が高い問題や個々の具体的な行動を伴う問題については、行政の意思決定に影響を与えるだけの「参加」ではなく、市民と行政とがより良い政策をとともに考え、ともに汗を流す参加方式が求められる。こうした政策形成－実施の過程を「協働」と「参画」という言葉で表している。

4. 阪神・淡路大震災

市民の力が社会的に認識されるきっかけは、平成7年1月17日の震災であった。行政まかせにせず、自分たちで考え、動くことが大事だということを、震災で市民が身をもって経験したからである。また、震災を契機とするボランティア活動の盛り上がりによって、社会貢献意欲のある市民の存在が社会的に認められた。さらに、平成10年の「特定非営利活動促進法」(NPO法)の制定によって、公共の担い手としての市民の法的な認知がなされることとなった。

震災を経験した神戸は、「人と人とのつながりや、市民一人ひとりの自立が大切だ」、「市民の知恵と力をまちづくりに生かしていかなければならない」ということを学んだ。この経験から、市民の視点をこれまで以上に重視したこれからのまちづくりを、神戸市は「協働と参画のまちづくり」と呼んでいる。

5. 自治体の動き

兵庫県は平成15年4月1日、県民同士や、県民と行政の連携による地域づくりを定めた「県民の参画と協働の推進に関する条例」

を施行した。地方分権の流れを受けて、こうした条例制定が全国で相次いでいる。先駆例は、北海道ニセコ町が平成13年4月1日施行した「まちづくり基本条例」である。県内でも、宝塚市（平成14年4月1日）と生野町（平成14年6月1日）が同様の条例を施行した。最初のニセコ町の条例が理念を求めた基本条例的なものであったので、それに続く多くの自治体も理念型の基本条例的なものが多い。しかし、平成12年4月の地方分権一括法の施行により国の機関委任事務が廃止され、それぞれの自治体の課題領域について条例制定が可能となったこともあり、理念型ではない個別分野での条例をつくる動きも活発になっている。

6. 協働と参画の条例づくりへ着手

様々な自治体で試みられている条例には、何を規定しなければならないという統一されたものはない。分権時代の自治のありようを地域ごとに定義し、課題を解決しようとするものであるから、まちづくりに何が必要かについて議論し、合意していく過程を市民と行政が共有することを目指している。その結果が理念を規定する条例であったり、個別具体的な条例であったりする。

神戸の市民は過去から積み上げてきたまちづくり、震災の経験から、「協働と参画のまちづくり」という言葉を意識せずともさまざまな課題解決のために、さまざまなところで、多くの市民が取り組んでいることを知っている。しかし、一方それらの多くが面的な広がりにはまできていないことも理解している。社会経済情勢の変化の中で、ますます複雑多様化する市民ニーズや新たな地域課題に対応するためには、点

線に、線を面に広げ、既に取り組んでいる地域のように市民一人ひとりが主役となり、地域の力が最大限に発揮できる仕組みが必要とされた。それが条例づくりである。

7. 条例づくりへ市民とともに考える

条例づくりは、市民の意見を十分得ながら取り組みを進めた。具体的には、平成14年2月から9区それぞれでワークショップを重ね、市民1万人アンケート、地域課題別ワークショップを実施し、それらの成果として公開フォーラムを開催した。

これら市民から出てきた協働と参画の仕組みについての意見は、

- ・市民自ら地域や市政に愛着・関心をもつことが大事
- ・住民同士の合意形成や人まかせにせず自分たちで決めるといった市民の自律と連帯が大切
- ・市政に対し市民参加・参画を権利として保障してほしい
- ・場の提供や財政支援など具体的に地域の活動を支援してほしい
- ・行政の組織や職員の対応を改革してほしい

などであった。

8. 意見を踏まえ既存の条例を点検

既存の協働と参画を進めている条例を例示すると、市政に対する「参加」の要素が強いものとして、「情報公開条例」、「個人情報保護条例」、「行政手続条例」がある。また、「協働」の要素については、「市民のくらしをまもる条例」（昭和49年）、「市民公園条例」（昭和51年）、「都市景観条例」（昭和53年）など個別分野の条例の中にい

くつかみられる。さらに、先にも述べた住民主体のまちづくりの進め方を総合的に示した「地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」、「ふれあいのまちづくり条例」などがある。

これらの条例を点検するとともに、ワークショップなどの結果を踏まえ、神戸のような大都市における条例のあり方について議論を重ね、協働と参画の観点から早急に整備すべき条例の方向性として、市政の「計画」「実施」「評価」のそれぞれの段階における3種類の条例を策定することとし、市民にとって分かりやすく利用しやすい具体的な手続なども定めることにした。計画段階の「**神戸市民の意見提出手続に関する条例**」、実施段階の「**神戸市民による地域活動の推進に関する条例**」、評価段階の「**神戸市行政評価条例**」の3つの条例で、総称して「**協働・参画3条例**」と呼んでいる。

9. 協働・参画3条例

「**市民の意見提出手続に関する条例**」は、政策案等を形成する過程において市民への説明を行い、市民が提出した意見を考慮して政策案等を決めることにより、市民の知恵をまちづくりに生かそうとするものである。

「**市民による地域活動の推進に関する条例**」は、様々な地域課題の解決を図るため、市民と市が対等の立場で、お互いに果たすべき責任と役割を自覚し、パートナーシップ関係を構築し、ともに考えともに汗を流す協働と参画のまちづくりを推進しようとするものである。

「**行政評価条例**」は、市民の視点に立つて成果を検証し、市民への説明を行うと

ともに、効果的かつ効率的な市政を推進しようとするものである。

以上、「**協働・参画3条例**」によって、協働と参画のまちづくりを着実に進めていく足がかりができたと考えている。人口が150万を超える都市型自治体において、日々課題と取り組む一線からの積み上げを重視した条例であり、他の自治体に見られる理念型の条例とは異なるものとなった。これら3条例をはじめ、既存の条例をも含め、新たな公共とその営み、仕組み、方法を考え、実践する中から、理念は作られていくものと確信している。

神戸観光アクションプラン

1. 背景

世界が大交流時代を迎え、ビジネス面での交流に加え、観光面での交流も増大すると見込まれている。世界観光機関（WTO）によると、1970年における全世界の外国旅行者数は1億5,900万人であったが、2000年には6億9,700万人に増加し、さらに2010年には10億人に、2020年には16億人になると予想されている。特に、経済発展の著しい東アジアについては、爆発的な増加が見込まれている。しかし、日本から海外へ出かける人は年間約1,700万人であるのに対し、海外から日本を訪れる旅行者は年間約500万人でしかなく、神戸市においても、海外からの旅行者は年間約22万人にとどまっている。これでは、決して世界に開かれた国・地域とは言えず、国際交流、国際相互理解の推進のためにも、早急に改善しなければならない喫緊の課題となっている。

このような状況の下、国においては、観

光立国（「住んでよし，訪れてよしの国づくり」）を掲げ，日本を訪れる外国人旅行者を2010年に倍増させることを目標とするなど，観光振興に本格的に取り組み始めた。一方，神戸市復興活性化推進懇話会が主体となって実施した「復興の総括・検証」においては，「これからの神戸づくり」の重点的方向性として「交流・融合」が掲げられた。

2. 「観光交流都市」神戸のねらい

観光産業は裾野が広く，飛躍的な成長が見込まれる産業である。宿泊・運輸・飲食・レジャーなど直接に消費された分野のみならず，各業種，産業間の取引構造を通じて様々な分野への波及効果をもたらし，雇用を創出する。長引く経済の低迷を打開するため，21世紀のリーディング産業として，この観光産業への期待が大きくなっている。

また，観光振興を契機として都市の活性化，新しい地域文化の創造，美しいまちづくりなどをより積極的に推進することにより，その地域の魅力が増し，人々が誇りに思い，そして多くの人が訪れて来る。観光の振興は，地域の魅力を向上させるあらゆる施策の総合体，すなわち「まちづくりの原点」であるといえる。

今後，少子化の進展による定住人口の減少が予想され，交流人口を増やすことにより地域の活力を維持することが求められている。人々が交流する場に，情報の交換が行われ，新しい文化が生まれ，新しい産業が創出される。このため，神戸市では，観光の意義を再認識し，観光を魅力ある神戸への起爆剤として，「人が集い，人が交流し，魅力あふれる“観光交流都市”」を目

指すこととし，そのための取り組みをまとめ，2004年2月，「神戸観光アクションプラン」として策定した。

3. 神戸観光の現状と課題

神戸観光の入込客数は，震災により大きく落ち込んだが，1998年には震災前の水準を回復し，その後は概ね順調に伸びている。2002年は2,606万人を数え，1977年から四半世紀ではほぼ倍増している。しかし，神戸ルミナリエを除くと，長引く不況も相まって，震災前の9割弱にとどまっている。地域別では，市街地が大きく増加している一方で，神戸港，六甲・摩耶，西北神の落ち込みが大きい。観光客の動向としては，震災前に比べ，近距離及び日帰りの観光客が増え，観光消費額も減少している。2002年の神戸における観光消費総額は3,341億円であり，波及効果を含む生産効果は5,015億円（市内総生産の8.2%），雇用効果は51,000人（総雇用の6.9%）と推計される。

「神戸観光アクションプラン」では，観光振興における課題として，①観光資源の魅力度の向上，②マーケティング及びそれに基づいた戦略的なシティーセールス，③国際観光の振興，④受入体制の整備の4項目を掲げている。

4. 神戸観光の基本戦略とアクションプログラム

神戸観光の基本戦略として，次の4つを掲げた。

(1) 基本コンセプトは「おしゃれな街」

「観光交流都市」を目指すにあたっての基本コンセプトを「おしゃれな街」とする。開港以来，いち早く西洋文化を取り入れて

きた神戸では、ハイカラ文化が生まれ、市民はおしゃれな生活を楽しみ、全国から多くの人々がおしゃれな街神戸に憧れて来た。しかし、震災後、神戸のもつ「おしゃれでハイセンスなまち」というイメージが霞んでいるという声が聞かれる。「おしゃれな街」を基本コンセプトに神戸をリメイクし、神戸を訪れた人に「おしゃれ」なライフスタイルを体験してもらうことを目指す。

(2) 豊富な観光資源トータルの魅力 —「アーバンリゾート」をアピール

神戸は、六甲山・瀬戸内海の豊かな自然、美しい景観を有する港、エキゾチックな北野・南京町・旧居留地を有する都心、日本最古の温泉である有馬温泉という個性的な観光地に加えて、源平にまつわる歴史的資源や、灘の酒蔵、明石海峡大橋等、多種多様な観光資源に恵まれている。この豊富な観光資源トータルの魅力、すなわち、海・山・街・温泉とあらゆる楽しみが体験できる「アーバンリゾート」をアピールしていく必要がある。そのためには、神戸で数日間滞在ができるよう個々の観光地に磨きをかけ、新しい観光資源・アミューズメントを生み出し、それらのネットワーク化を推し進めなければならない。

(3) 情報発信の強化

観光地間競争はますます激しくなっている現在、神戸への誘客を図るにあたり、一歩先んじた情報化への対応が必要であり、的確なマーケティングに基づいた効果的かつ戦略的な情報発信・プロモーションが必須である。昨今の経済低迷の影響により、日本人の旅行形態がいわゆる“安・近・短”にシフトしている。神戸観光にとっては市民も大きなターゲットであることを考

えると、確実な成果と即効性が期待できる近距離圏への誘致プロモーションを基本に据えることが肝要であるとともに、マスメディアが集積する東京での情報発信が課題である。さらに、効果的な誘致プロモーションとして、鉄道、高速バス、フェリー等に加え、神戸空港開港後は航空会社との連携のほか、特に国際観光において有効である他の自治体等との広域連携も重要である。

(4) 2010年の観光入込客数の目標3,000万人

「観光交流都市」を目指し、市民・関連業界との連携のもと、総力をあげて取り組んでいくための目標として、2010年での観光入込客数を3,000万人とする。また、国際観光については、現在の神戸への外国人旅行者の数22万人を少なくとも倍増とする。

以上を神戸観光の基本戦略とし、具体的な取り組みを進めるためのアクションプログラムとして、「魅力ある都市型観光資源の創造」、「情報発信、戦略的なシティセールス」、「温かいおもてなし、観光客にやさしいまち」、「多様化する観光ニーズへの対応」など、テーマ別に9項目を掲げるとともに、地区別に75の事業を示している。

今後、これらを着実に実行に移し、「観光交流都市」の実現を図っていく。

行政資料

平成15年度 神戸ブレイン研究支援事業の報告について

平成 16 年 3 月
財神戸市産業振興財団

財神戸市産業振興財団では、神戸経済の構造転換と活性化のためには、知識や知恵が交流・融合して、新たな知識・知恵が生み出されて価値創造へとつながる「仕組み」を形成し、経済構造に組み込んでいく必要があるとの観点から、その仕組みの一つとして、新たな知を見出し神戸の産業及び産業政策に新たな風を吹き込むために、若手の研究者を対象に研究提案を受け、優秀なものに研究費の助成を行う「神戸ブレイン研究支援事業」を実施した。

1. 募集概要

募集期間：平成15年5月1日から平成15年6月13日

対象：①研究テーマ

企業経営・産業政策など神戸市の産業に関連するもの（但し、他の助成金を受けて実施する研究を除く）

②応募対象者

35歳以下の研究者

支援内容：100万円を上限に、研究実施にかかる費用を助成

助成対象期間：平成15年7月中旬から平成16年1月31日まで

2. 採択研究一覧

研究者	共同研究者	テーマ	研究の目的	手法
堀内 映志 同志社大学大学院 総合政策科学研究科	八木 匡 同志社大学経済学部教授 浦坂 純子 同志社大学文学部 助教授 森山 智彦 同志社大学大学院 文学研究科	創業支援施策に関する実証分析～創業者のキャリアの視点から～	創業者の就業経験と経営資源を確保する支援策との関連性を分析することにより、より個人の属性に適した創業支援のあり方を提言する。	神戸商工会議所の企業情報データベースから抽出した ①創業10年未満、 ②資本金2,000万円以下、 ③従業員100人以下の企業3298社への調査票調査
関 智宏 神戸商科大学大学院 経営学研究科	高橋 克紀 同志社大学非常勤講師 眞鍋 美保子 神戸商科大学大学院 経営学研究科	「第二創業」支援施策の実態と課題～効果的な施策を目指して～	中小企業が求める支援策と行政が実施している支援策のギャップを明らかにし、支援施策改善の方策を得る。	働ひょうご中小企業活性化センターの「21世紀型元気企業Hyogo」に認定された神戸市内の中小企業経営者への訪問聞き取り調査

行本 雅 京都大学大学院 経済学研究科		神戸市及び兵庫県 の小売店舗につい てのパネル分析	神戸市及び兵庫 県内の各地域にお いて、小売店舗数 の変動がどのよう な要因に起因して いるかを明らかに した上で、どのよ うな政策がとられ るべきかを明らか にする。	1979-2002年 の神戸9区及び兵 庫県20市の「商 業統計表」等各種 統計を用いたパ ネル分析
伊藤 秀和 関西学院大学商学 部専任講師		西日本地域にお ける港湾利用性 向の分析－神戸 港を中心として－	神戸港を中心に 背後圏主企業の 港湾利用性向を モデル推計し、西 日本地域一帯の 港湾物流構造を 分析することよ り、港湾政策へ の示唆を得る。	「2000年全国貨 物純流動調査」 等各種統計資料 を用いたロジット ・モデル分析

3. 報告書

創業支援施策に関する実証分析－創業者のキャリアの視点から－

堀内 映志（同志社大学大学院総合政策科学研究科博士前期課程）
 八木 匡（同志社大学経済学部教授）
 浦坂 純子（同志社大学文学部助教授）
 森山 智彦（同志社大学大学院文学研究科修士課程）

1. 問題意識

創業の増加は、雇用創出や地域経済の活性化を招くものとして多大な期待が寄せられている。地域の特色を最大限活かしながら、日常生活に密着したニーズを汲み取ることで、事業化可能なビジネスアイデアを見出す者も少なくない。しかしながら、実際の創業に至るまでに、「ヒト」「モノ」「カネ」「情報」といった経営資源を確保ができるか否かが大きな壁となっているのは周知の事実である。多くの場合は、創業を決意した段階で必要な経営資源をすべて保有できているわけではなく、それは長年にわたって就業経験を持つ創業希望者であっても例外ではない。ましてや、就業経験が少ない創業希望者にとって、その確保に著しい困難を伴うことを想像するのは容易である。創業時までに確保できなかった経営資源は、何らかの手段を講じて、速やかに調達する必要性に迫られるだろうが、単に就業経験の多寡だけでなく、関連する事業分野における経験の有無などが、創業時、あるいはそれ以降の経営資源の確保に、無視できない影響を与えていることは十分に考えられよう。

以上のような問題意識から、「就業経験に代表される創業者のキャリアの違いが、創業に必要な経営資源を確保するための情報収集経路やその状況に格差を生み、創業時の障壁となっている。」と想定し、実証分析を試みたい。もし、創業者のキャリアの違いが経営資源確保の状況に格差を生み、創業時、あるいはそれ以降の経営にも影響を与えているの

であれば、その実態を前提とする創業支援施策を整備する必要がある。ここでは、過去の就業経験やその他の社会経験などの創業に役立ったとされる経験を創業者のキャリアとし、それらと創業時の情報収集経路との関係を中心に明らかにするべく調査票調査を実施した。調査の概要は、以下の通りである。

調査名	創業者のキャリアと経営資源確保に関する調査
調査対象	神戸市商工会議所の企業情報データベースに登録され、以下の条件を満たす企業の創業者。 <ul style="list-style-type: none"> ・本社所在地が神戸市。 ・1992年9月～2002年8月に創業。 ・資本金2000万円以下かつ従業員数100人以下（個人企業も含む）。 ・医師、弁護士・公認会計士・税理士・個人タクシーなど特別な資格を必要とする一部業種を除く（データベースに記載があったものに限定）。
調査母数	3298サンプル
調査方法	郵送による自記入式調査票調査
調査期間	2003年10月～12月。原則として10月1日現在の状況で回答。
回収状況	3298サンプル中、転居先不明者等が57（調査票不達50・その他7）サンプルあったため、これらを差し引いた3241サンプルに対して、478サンプルが回収された（回収率14.8%）。なお、今回の分析には、そのうちの476サンプルを利用している。

2. 調査結果

(1) 基本属性

創業者は、大部分が男性であり、女性は1割程度にとどまっていた。したがって、近年注目を集めている女性の創業動向に関しては、今後の追加調査などとあわせて分析する必要がある。また、約半数が1名以上の共同経営者と創業していた。その後わずかに減少するものの、現在でもやはり半数近くに共同経営者が存在している。

(2) 創業者のキャリア

4割以上のサンプルが、何らかの形で企業経営に携わったこと（例：経営者・役員など）があると回答している。特に「56～60歳」「61～65歳」の年齢層では6割を超えており、長期の就業経験を通じて経営感覚が培われた可能性は高い。また、8割以上のサンプルが、現在の事業内容に役立っている仕事に従事したことがあると回答している。これらの仕事への従事期間は、平均15.4年であり、20年を超えるサンプルも多い。役立っている仕事の主な職種としては、「営業職（販売職を含む）」が約3割を占めていた。営業職ならでの顧客ネットワークなどが活用されたとも考えられる。

仕事以外で現在の事業内容に役立っている経験があると回答したサンプルも半数を超えている。具体的には、職場における同僚や取引先との人脈などの対人関係や、地域でのボランティア活動や町内会活動などが挙げられていた。本調査では、これらの活動内容そのものが創業に役立ったのか、これらの活動を通じた人的な繋がりが創業に役立ったのかを識別できていないが、今後の論点の一つとして注目したい。

創業する直前の主な活動に関しては、約8割のサンプルが何らかの形で企業、団体などに勤務していた。創業に向けて具体的な準備（例：事業計画の作成など）を始めてから創

業までの期間は、1年以下が約8割を占めており、創業まで1年を目処に具体的な準備を始めていると言える。創業に至った経緯に関しては、「キャリア（仕事の経験）を積むうちに創業を意識した」「やむをえない事情で創業することにした」が共に3割以上を占める一方で、「創業を目的にキャリア（仕事の経験）を積んだ」は1割強に過ぎず、創業に必要な経営資源や知識の確保を、事前に積極的に意識していたサンプルは少ない。

(3) 創業時の状況

必要な経営資源や知識を新たに獲得するための情報に関しては、全般的に入手できたとする回答が多い。それらの情報を集める際に最も役に立った手段としては、いずれも「家族・親戚・友人」「他の企業経営者」などの私的な手段が中心であった。ただし、マーケティング・営業、経理・会計・税務、技術開発、許認可に関する情報については、「出版物（書籍・インターネットなど）」も活用している。専門家の利用は、「経理・会計・税務に関する情報」を集める際の「税理士・公認会計士・行政書士」の利用などに限られていた。

次に、創業に必要な情報を新たに集めるために、利用を希望していたにもかかわらず、利用できなかった手段に関して、「ある」と回答したサンプルは2割強であり、「政府系金融機関」「民間金融機関」「ベンチャーキャピタル・投資育成会社」など、資金調達に関連する手段が中心であった。加えて「公的機関の創業支援施設・窓口」も挙げられており、公的機関による創業支援施策を、利用希望者が享受できていない可能性が示唆されている。このような事態が発生している要因が、実際の創業支援施策の内容不足によるものなのか、創業希望者の支援に対する過度の期待によるものなのかは、さらに慎重に検討を深める必要がある。なお、創業時の主な資金調達方法に関しては、「自己資金」と回答したサンプルが約半数あり、「家族・親戚・友人」などを含めると、約8割が私的な手段による身近な資金調達を実施していた。本調査のサンプルが、比較的豊富な就業経験を持つことから、その間に蓄積した自己の保有資産を充てることで創業資金を賄えた可能性は否めない。

(4) 創業後の状況

収支状況は、「黒字基調である」「収支同程度」を合わせると7割を超え、概ね堅調な経営を行っている。「黒字基調である」と回答したサンプルのうち、約6割が創業から1年目で黒字基調を達成し、その割合は3年目で8割以上に到達していることから、黒字基調を達成している企業の多くは、創業後、比較的早期に黒字基調を達成したと判断できる。

現在、事業を経営する上で不足している情報を尋ねたところ、約8割のサンプルが何らかの情報不足を認識し、経営課題を抱えていることが分かった。最も回答が多かったのが「マーケティング・営業に関する情報」であり、次いで「資金調達に関する情報」「人材確保に関する情報」が3割を超えている。今後の事業展開に関しては、約半数のサンプルが「事業を拡大したい」と回答しており、長引く不況にもかかわらず拡大意欲は旺盛であると言えよう。また、「事業内容の転換・多角化をしたい」と回答しているサンプルも2割弱あり、第二創業に対する支援施策の充実も視野に入れる必要性をうかがわせる。

3. 総括

創業時の経営資源確保に関して、创业者のキャリアの違いが大きく作用し、それ以外の要因も複合的に作用している可能性が見出された。例えば、共同経営者の存在が创业者のキャリア不足を補っているかなど、複数の要因を同時に考慮できるよう、計量的なモデルを構築し、分析を進めることが求められよう。本調査で見られた標準的な創業のあり方は、創業直前まで正規職員・従業員として勤務し、数ヶ月～1年程度の準備期間を経て、私的

な手段を中心に必要な経営資源に関する情報を入手し、確保を図るというものである。創業時の専門家の利用が、経理・会計・税務の分野に限られていたのが特徴的であった。創業に必要な情報を新たに集めるために、利用を希望していたにもかかわらず、かなわなかった手段として、金融機関と公的機関の創業支援施設・窓口が挙げられたのも、現行の創業支援施策を見直す上で極めて示唆的である。したがって、モデル構築の際は、創業者の属性、現在の事業内容に役立っている仕事の業種、職種などの具体的なキャリアに加えて、企業属性の差異なども加味し、より包括的な分析に耐え得る工夫を施すことが課題となる。その結果をもとに、円滑な創業のみならず、創業後も良好なパフォーマンスを得られるようなきめ細かい創業支援施策の整備に向けて、創業の裾野が急速に広がりつつある現状に即した実効性のある政策的提言を行うことを目指したい。

「第二創業」支援施策の実態と課題—効果的な施策を目指して—*

関 智宏（神戸商科大学大学院経営学研究科博士後期課程）
高橋 克紀（同志社大学法学部非常勤講師）
眞鍋美保子（神戸商科大学大学院経営学研究科博士後期課程）

1. 問題意識と研究の範囲・方法

中小企業が日本経済の担い手であるという認識に基づき、中小企業をいかに支援し、そのためにいかなる支援施策を講じていくのかが、日本における中小企業政策の重点課題となっている。しかしながら企業経営はそもそも経営者の責任である。それではなぜ公的機関が中小企業を支援する必要があるのだろうか。

上の疑問にこたえていくためには、まずは中小企業支援施策が実際にどのように講じられているのかについて知る必要がある。しかしながら、中小企業支援施策には目的・対象別に種類が多いだけでなく、中小企業支援施策の実施主体である公的機関の数も多い。それゆえ公的機関の間で業務の重複が存在したり、公的機関の間の協力体制がうまくいっていなかったりする場合が考えられる。公的機関の間でいかなる役割分担や相互調整が行われているか、公的機関相互の協力関係やコミュニケーションの様相を把握しておかなければならない。

次に、中小企業支援施策が企業経営に果たして本当に役立っているのかを明らかにする必要がある。中小企業支援は支援対象である中小企業のニーズに合致したものでなければならぬ。このため実際に中小企業支援施策を活用している中小企業のなかでも、実際に経営に携わる中小企業経営者の「声」を直接的に知る必要がある。

最後に、中小企業支援施策は一般市民（有権者）にとってどのような意味をもつのかについて知る必要がある。住民投票などにみられるように、一般市民のニーズを政策にどのように反映するかの検討が求められている。とりわけ、営利目的である民間企業に一般市民の税金を「投資」することや、支援よりも規制緩和によって企業自身の自己努力を促すべきという批判も一定の説得力を持っており、中小企業への支援施策の必要性を一般市民自身が検討できるような工夫を図る必要があると考えられる。

* 本調査を行うにあたり、われわれのために貴重なお時間と労力を割いていただいた中小企業の皆様、また公的機関の実務者の皆様に厚く御礼申し上げます。

すべての中小企業支援施策を調査することは困難である。それゆえ本調査を行うにあたり、次の4つの制約を課すことにした。

第1に、ある地域における自治体が行っている中小企業支援施策に注目する。これは、近年においては国の施策の実施主体が県や政令市に委譲されているためである。

第2に、本調査の関心は新規の創業それ自体ではなく、既存の中小企業の発展や転機を含めて考えたいことから、「第二創業」に関わる中小企業支援施策を考察する。「第二創業」を明確に謳った支援施策は、セミナーなどを除けば、現時点では存在していない。

本調査では「第二創業」という用語を、「これまでの事業領域や活動の仕方を見直し、新たに企業を創業するほど抜本的に事業のあり方を再構築すること」（兵庫県中小企業家同友会『ビジョン2005』参照）に準拠し、企業のあり方を根本的に考え直す取組、という意味で用いる。具体的には、「第二創業」とは、既存の中小企業が経営環境の変化に対応できなくなってきた、あるいはできなくなってしまうと経営者が認識したときに、経営者（及び従業員とともに）自社の事業分野を再定義し、経営のあり方を転換させ、自社の存立基盤をより強化させることを意味する。

この意味で「第二創業」支援とは何を指すかを考えると、「経営のあり方を転換させる」際に必要となりうる包括的な中小企業支援施策ということになる。そこでわれわれは、このような「第二創業」支援施策として考えることのできる包括的な中小企業支援施策として、経済産業省近畿経済産業局が設置した新規事業等支援機関連絡会議がもつ「新規事業に関する支援策」がもっとも相当すると考え、基本的にこれに準拠することにした。

第3に、本調査の対象地域を神戸市に限定する。これは、特に神戸市においては阪神・淡路大震災後の震災復興もあり、創業支援・「第二創業」支援に積極的であり、神戸市が「第二創業」支援のモデルとなりうるためである。「第二創業」という用語もここ数年内に神戸圏から盛んに発信されてきた。本調査では具体的な調査対象として、中小企業支援施策の実施主体として4つの公的機関¹⁾、14社の中小企業を選定した²⁾。

第4に、本調査は予備調査的な性格が強い。第三者が当事者の業務遂行に関わる考え方を知る機会は極めて限定されており、改めて現場の声を集めることは難しいと考える。公的機関がどのように中小企業経営にかかわりを持つべきかに関心があるとはいえ、この関心は非常に大きな課題であり、この課題に取り掛かるには、時間とメンバーの制約から予備調査的性格が強まるのはやむをえないと考える。

2. 中小企業経営者の視点

ここでは「第二創業」を実現しえたと考えることのできる中小企業経営者に対するヒアリング調査から得られた中小企業支援施策に対する実際の「声」を、下の5つの論点からまとめる。すなわち、支援施策の認知、申請書類の煩雑さ、審査体制、取組や対応における公的機関職員のばらつき、支援認定による社会的信用、についてである。

第1に、中小企業は支援施策の内容をほとんど知らないケースが多くみられた。積極的に中小企業支援施策を探しているというケースもみられたが、多くの中小企業は「たまたま」中小企業支援施策を知っている。中小企業支援施策を知りえた経路は、取引先の金融機関や税理士からの紹介が多かった。また多くの中小企業が特に資金面で中小企業支援施

1) 具体的には、財団法人ひょうご中小企業活性化センター、財団法人阪神・淡路産業復興推進機構、財団法人神戸市産業振興財団、神戸商工会議所の4機関である。

2) 調査対象の選定方法ならびにこのたび調査させていただいた中小企業の方々の詳細については、別稿にて紹介させていただく予定である。

策が役立ったと回答していたが、中小企業支援施策に基づく資金はすぐに足りなくなってしまうとするケースもみられた。中小企業が求める支援内容は、端的に、創業時や新商品開発時の資金調達である。また、「第二創業」であろうとなかろうと、融資制度、直接金融のルートの拡充、保証人制度の見直しが望まれている。相談業務などに関してはそれほど期待は大きくない。専門家派遣制度を活用している中小企業は少ないが、利用者はよいアドバイスが受けられたなどとするケースもみられた。

第2に、申請書類が面倒である、という不満はさほど多くみられなかった。申請書には、「同じような内容を繰り返し書かされることが多い」が、ある経営者は、それさえも「自分の事業を別の視点から見直す契機になる」と述べている。申請書類がそれほど煩雑なのであれば税理士などの専門家に作成を依頼するケースが増えそうだが、「初回のみ依頼した」というケースもみられた。このケースでは以後の申請書類の作成は自社で行われている。書類を作成するのに手間はかかるが、窓口や手続きがわかればできることなどがその理由である。

第3に、公的支援制度への疑問や不満として強かったのは、審査体制についてである。「技術の内容を審査員が把握できていない」とするケースが多くみられた。「少数の専門家がそもそも多様なビジネスモデルを評価することにそもそも無理がある」とするケースもみられた。また、審査は採算性やビジネスプランの完成度に注目する傾向がある。技術開発の内容よりも、それが「3年間で利益をあげられるのかどうかについて質問されることが多かった」という意見が多くみられた。「審査員が事後の監査などに立会ったり、助言を行ったりすることを通して、審査の質を高めるようなフィードバックを作ってはどうか」という指摘もみられたが、これは実行可能な改善提案であると思われる。

第4に、異動、職員の温度差、連絡体制などへの不満は、積極的に言及されたわけではない。しかし、これらの不満は軽微なものではなく、むしろ諦めの印象を受けるケースがあった。それにもかかわらず、中小企業支援施策が年々改善されているとするケースが多くみられた。しかし多くの経営者は公的機関それ自体に多くを望んでいない。経営者は公的機関よりもむしろ個々の担当者を見ている。それゆえ担当者の熱意や誠意が問題である。この点については県と市との間で違いを感じることはないと言及するケースもあった。市の支援施策を利用しながら、県の支援施策も活用した企業は、「県と市の協力体制は良好」と考えられていた。ただし、全般的には、たとえば兵庫県の中小企業支援施策を活用している場合は、神戸市との接点がほとんどないというケースが多くみられた。

第5に、資金を除くと、公的機関に期待する主要な事柄は、自社の社会的信用を向上させることである。創業して間もない中小企業は取引などに過去の実績がないということから、大企業や公的機関などから社会的な信用を得ることはめったにない。このため、県や市の中小企業支援施策の審査に合格していることや、特に県から出資を得ている場合などの「お墨付き」の効果が、企業にとって公的支援を受ける際の大きな魅力になるというケースがみられた。

3. 「第二創業」支援に求められること

それでは、中小企業にとっていかなる「第二創業」支援が求められるであろうか。それは端的にいえば、創業支援と「第二創業」支援の差異をなくすことである。「第二創業」支援は、ある企業の転機にいかんして貢献することができるか、ということが課題となりうる。この場合、「第二創業」支援が創業支援と異なるのは、すでに当該企業が社会的実体を伴って成立しているかどうかということだけになる。

ところで、創業支援は、創業それ自体の支援であるが、他方でむしろ創業後に事業を軌道に乗せていく、つまり創業後の存続を図っていくための支援が重要となっている。本調査でも、創業して間もない中小企業が、市場環境の変化によって自社が行ってきたサービスが即座に「当たり前なもの」になりえる可能性があり、「いままでにない何かを付け加えなければ、企業として安定するようにはならない」という。この意味で「第二創業」が必要であるという。こうしたケースから考えると、創業と「第二創業」は本質的に異なるものではなく、むしろ「第二創業」支援は創業支援の枠組のなかで捉えるべき支援施策であるともいえる。

しかし、2つの点で、「第二創業」支援を創業支援と区別することに意味があると考えられる。1つは、ベンチャー支援の対象についてである。一般的に（定説はなかりうが）ベンチャー支援は創業支援と同義で用いられている場合がある。同義であるということは、既に市場に存立している既存の中小企業がベンチャー支援の対象になりえないということを示唆している。既存の中小企業がベンチャー支援の対象となりうるためには、「第二創業」支援の重要性を提示し、ベンチャー支援の対象として既存の中小企業も包含されるようにしていく必要がある。

また、ベンチャーや経営革新はたとえば「ハイテク企業」を連想させることから「一般の中小企業者にはなじみにくい」とするケースがみられた。1つの例として、創業時や経営革新時において必要となりうるビジネスプランについてみると、ビジネスプランは、一般的な既存の中小企業にとっても必要であると考えられるが、必要性を感じていない中小企業も多い。こうした中小企業にビジネスプランの必要性を身近に考えてもらうのに、「第二創業」という言葉がもっとも適していると考えられる。これがもう1つの点である。

公的機関が「第二創業」を実現しようとする中小企業に公的支援を実施することは、支援対象の特定化を意味する。創業支援についても同様である。このような支援対象の特定化は、中小企業支援が一般市民の納税によって支えられている以上、その根拠を公に明確に示す必要がある。一般的に、中小企業支援の目的は、地域経済の活性化への寄与や雇用の創出にあるとされるが、こうした効果を実現しうるのが果たして「第二創業」を実現しようとする中小企業であるのかはもちろんのこと、そもそも中小企業が地域経済の活性化に寄与する「第二創業」とはどのようなことなのか、また中小企業が「第二創業」を実現することによって果たして本当に雇用を創出しうのかなどといった、具体的な根拠を明示する必要がある。こうした具体的な根拠を基に、「第二創業」支援施策の目標に具体的な数値として反映されるべきであろう。

神戸および兵庫の小売店舗についてのパネル分析

行本 雅（京都大学大学院経済学研究科博士後期課程）

1. 研究の背景

わが国においては長い間、多数の零細小売店舗の存在が問題視されてきた。すなわち、政府による規制によって零細小売店舗が保護されてきたことが健全な競争を阻害してきたとの議論である。これに対し、社会・経済的な環境によって説明したものとして、成生（1992）および Flath and Nariu（1996）による国際比較がある。これらの議論によれば、1980年代初頭までの日本の高い店舗密度（人口あたり店舗数）は低い乗用車普及率や狭い

住戸面積などの要因によって説明されることになる。すなわち、流通の役割とは生産された財が消費されるまでの空間・時間的な橋渡しをすることであり、こうした輸送・在庫の機能は流通業者と消費者の間に、より能力の高いものが多く分担するように決まる。先の2つの要因はそれぞれ、消費者の輸送・在庫費用が高いことを意味するため、相対的に効率的な流通部門が多く物流課業を分担した結果、多数の店舗が存在していたのである。

しかし、現在ではこうした多数の中小小売店舗の存在理由の説明から、小売店舗の減少に対してどのような政策がとられるべきかに議論の焦点が移ってきている。この点について松井・成生（2003）は、1979年から97年までの都道府県別のパネルデータを用いた実証研究を行い、この期間の店舗数の減少を乗用車の普及と住戸面積の拡大による消費者の物流課業遂行能力の向上にもとづいて説明している。また、行本・成生（2003）、行本（近刊）では、京都府の市区別と大阪府の市別のパネルデータを用い、同様の結果を得ている。

2. 本研究の概要

兵庫県でも、小売店舗数は1982年の7.5万店をピークに、2002年には5.5万店まで四分の一程度減少しており、これにともない店舗密度（人口千人あたりの店舗数）も1982年の15.3から、2002年の10.0まで低下している。本研究では、1982年から2002年までの神戸市および阪神・東播磨地域の市区別のパネルデータを用い、このような小売店舗密度の変化がいかなる要因によってもたらされたかを検討した。主要な結論は、小売店舗密度の低下傾向は1980年代中盤以降の乗用車の普及と住戸あたり面積の拡大という2つの要因によってある程度説明されるということである。これらの要因によって消費者の物流課業遂行能力が向上し、彼らがより多くの課業を分担するようになったために、店舗数が減少したのである。その意味で、店舗密度の低下は社会経済的環境の変化への適応の結果として解釈することができる。また、大規模店の出店が小売店舗数の減少をもたらしているとの仮説は否定され、先行研究とは対照的な結果となった。このことは神戸における大規模店の出店戦略が京都や大阪と大きく異なることを示唆していると考えられる。

3. 回帰分析の結果

本研究では、小売店舗密度（DRT）を被説明変数とし、これを消費者の在庫コストの代理変数である住戸あたり面積（FAD）と1人あたり乗用車数（PCP）で回帰する、

$$\ln DRT_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 + \beta_1 \ln FAD_{it} + \beta_2 \ln PCP_{it} + u_{it}$$

を推定式として用いた。ここで、下付き文字 i と t はそれぞれサンプルが第 i 地域の t 時点のものであることを示している。また α_0 と α_1 は各々、地域および年次の固定効果を表しており、 u_{it} は誤差項である。理論モデルから予想される係数の符号は、 $\beta_1 < 0$ 、および $\beta_2 < 0$ である。この結果、説明変数の推定係数はいずれも理論モデルの符号条件と合致した。さらに、震災の影響について分析するため、震災の前後でサンプルを分けて別々に回帰分析を行った。これらの結果の比較から、震災後では住戸面積の有意性が低下しており、震災によって都心部の住宅が被災したことで、小売店舗密度が適正な水準から乖離してしまったことが確認された。また、この乖離は飲食料品店ではそれほど大きくないことも明らかとなった。

4. フォード効果の分析

また、本研究では、フォード効果についても分析を行った。ここでは、所得の上昇による乗用車の普及と住戸面積の拡大とが店舗の大型化を促し、その結果店舗あたりの売り上げが増加したために、店舗密度が低下したという仮説を検討した。具体的には、実質1人あたり課税対象所得（IP）と大規模店密度（DLS）という変数を新たに導入し、3本の回帰式

$$\ln PCP_{it} = \alpha_i + \alpha_t + \gamma_1 \ln IP_{it} + u_{it}$$

$$\ln DLS_{it} = \alpha_i + \alpha_t + \gamma_2 \ln PCP_{it} + u_{it}$$

$$\ln DRT_{it} = \alpha_i + \alpha_t + \gamma_3 \ln DLS_{it} + u_{it}$$

をパネルデータを用いて別々に推計した。この結果、所得の増加が乗用車の普及をもたらし、それが大規模店の出店を促したが、大規模店の出店自体は必ずしも小売店舗の減少の原因とは言えないという結論を得た。これは、京都・大阪についての先行研究で大規模店の出店が小売店舗の減少を生じた、との仮説を支持する結果を得たのとは対照的であり、神戸における大規模店の出店戦略が京都・大阪と大きく異なっていることの重要性を示すものであると考えられる。

西日本地域における港湾利用性向の分析－神戸港を中心として－

伊藤 秀和（関西学院大学商学部専任講師）

1. 問題意識

神戸港を含めいくつかの主要港では、構造改革特区（国際物流関連）への申請・認定が見られ（2003年4月21日に神戸港は「国際みなと経済特区」に認定）、さまざまな規制緩和によって、港湾物流に関するコスト削減とリードタイムの短縮による港湾活性化が期待されている。こうした特区の多くは、各種規制の特例を活かした産業集積やロジスティクスハブ機能形成を目指した「スーパー中枢港湾構想」の一部である。この構想は、これまでの「量的な拡大」の港湾整備から「質的な拡充」、「選択と集中」へと政策転換を図り、これまでアジア主要港に比べて港湾コストが高いと言われている日本の港湾の国際競争力強化を目指している。本研究が対象とする神戸港でも、ライバル大阪港との連携を打ち出し、「阪神港」として正式指定を目指している。

しかし、神戸港では、1995年1月の阪神・淡路大震災の影響による取扱需要シフト、特に輸出貨物での神戸港離れから、必ずしも効率的な港湾運営が達成されておらず、他の国内主要港と比較しても国際競争力の低下が見られる。本研究の目的は、こうした神戸港の港勢回復への施策を、その国内背後圏となる地域経済の活性化、効率的な物流ネットワーク構築の視点から議論することである。具体的には、本実証分析として貨物流動調査データ（2000年）を用いて、国内輸出企業の港湾選択行動を、離散型選択モデルのひとつの手法であるロジット・モデルの一種を応用して議論するものである。

2. 神戸港の現状

1868年に開港した神戸港は130年を超える歴史を誇り、わが国最大の実績を持つ。また

神戸市では、1993年3月に神戸港がFAZ（輸入促進地域）事業に指定され、輸入の促進および外国からの対日投資の促進が期待された。1995年1月の阪神大震災により港湾施設は大きな被害を受けたが、全力をあげて復旧工事に取り組んだ結果、97年3月末には港湾施設は完全復旧を遂げた。しかし、震災後地理的に近い大阪港や横浜港への需要シフトなどの影響による港湾取扱需要の減少（特に輸出取扱で顕著）（2000年の外貿コンテナ取扱量（TEU ベース）は、輸出入合計で2,266千 TEU、震災直前の1994年の取扱量は2,916千 TEU、2000年はその約77%に相当）や、港湾労働者の補充遅れなどに課題を残し、90年代後半は港湾運営効率性の上でも東京港や名古屋港に大きく離された。

神戸港は従来、中国をはじめとするアジア諸港からの貨物を集積し、北米・欧州などの基幹航路に積替えるというトランシップ港としての役割をはたしてきた。近年、アジア諸港（釜山港、高雄港等）の整備が進み（釜山港の2000年取扱量は7,540千 TEU）、港湾コストの安い港に極東圏内のトランシップが移っている。この結果、70年代には30～40%台で、震災前でも30%弱であったトランシップ率が、近年10%以下に落ち込んでいる。さらに国内製造業の生産拠点の海外への移転に伴い、震災以降、中国との貿易量の増加（中国最大の上海港の2000年取扱量は5,613千 TEU）が特に輸入で著しく、相手国別シェアが拡大しているが、ここ数年は地方港利用の増加もあり伸び悩んでいる。

これまで京浜港（東京・横浜港）、名古屋港、阪神港の三大湾（五大港）では豊かな直背後圏と、特に神戸港では高速道路や内航海運を利用した西日本一帯の背後圏に支えられた港勢であったが、90年代に入って以降、特にアジア航路の輸入増加によると考えられるが、輸入貨物を中心に各消費地は地理的に近い港湾を利用する傾向が見られる。

こうした国際海上貨物輸送における輸出入企業（荷主や商社や貿易業者など）の港湾選択行動に影響を与える要因の分析は、港湾及び船社にとって港湾利用者どのように引き付けて規模や範囲の経済性を獲得するかという意味で、その施設・サービス水準の計画策定にとって重要である。一般的に輸出入企業の港湾や船社の選択は、仕出地から港湾へのアクセス（国内二次輸送距離）や船社の航路メニュー、さらに港湾施設の取扱能力や効率性などに影響されることが多く、本実証分析で採用するロジット・モデルにより荷主企業の港湾利用性向を分析することが可能である。

3. モデルと分析枠組

本実証分析では、2000年調査による貨物流動調査データ（『2000年全国貨物純流動調査』）を用いる。具体的には、貨物流動に関して詳細な情報を利用できる3日間流動調査データ（2000年10月17日から19日までの3日間）を用いた。また、港湾施設データ（バース、クレーン数、寄港航路数、取扱量など）に関しては『日本の港湾』、『国際輸送ハンドブック』から、国内企業の生産水準を示すデータ（工業製品出荷額等）に関しては『民力 CD-ROM 2003』から、それぞれ入手した。

本調査データでは、面接あるいはアンケート調査により作成されているため、実際には個々の事業者を特定することは可能である。しかし、データ機密性の問題から、本データ提供の際には、各都道府県を数グループの、いわば生活圏レベルに準集計した形のものであった。そこで、本実証分析では十分なサンプル数を得るため、データ抽出の段階で出荷品目等を細分類とすることにより、データ数の確保を行った。

本研究では、神戸港を中心に背後圏荷主企業の港湾利用性向を議論するため、西日本地域（富山県以西を対象）に所在し、国際海上貨物輸送を行う輸出企業を対象とした。輸出企業が直面する選択肢港湾には、神戸港と大阪港だけでなく、京浜港（東京・横浜両港）、

名古屋港、九州北部港（北九州・博多両港）、そしてその他地方港の6港湾グループを選択肢として採用した。これにより、単なる阪神港内での港湾選択だけではなく、西日本一帯における港湾選択行動の分析が可能となる。

推計モデルには、離散型選択モデルのひとつの手法であるロジット・モデルを採用することにより、実際にどういった特性変数（荷主や利用港湾の特徴を示す変数）が港湾選択を左右しているかを確認することが可能となる。さらに選択肢港湾間の競合関係をモデルに考慮するため、ロジット・モデルの応用手法であるネステッド・多項ロジット・モデルを適用し、いくつか異なる推計モデルで分析を行った。これにより、選択肢港湾間の類似性、すなわち港湾間競争の構造やその程度にも着目した分析が可能となる。

4. 分析結果と政策示唆

これまでいくつかの先行研究で阪神港と名古屋港、さらに北九州港との競合関係が指摘されていたが、本実証分析により計量経済学的にそれをある程度説明することが可能となった。具体的には、神戸港は地理的に近い大阪港だけでなく、一部で名古屋港、さらに九州北部港とも比較的競争関係であることが、推計モデルの構造から明らかとなった。また弾力性値分析により、現実の港湾市場シェアに対応して港湾物流構造の変化を推計し、港湾間競争の違いを市場シェア変化の程度から議論することが可能となった。

神戸港、大阪港両港は互いに競争して貨物を取り合っているだけではなく、地理的に近い両港であっても各港湾利用荷主によってその選択行動は異なり、荷主所在地によって部分的には独立に貨物を取扱っている状況などが理解できる。また、大阪湾内の神戸・大阪両港は、名古屋港や九州北部港との競争関係に比べ、やはり競争の度合いは強いことが明らかとなった（大阪港利用の荷主がより弾力的に行動）。さらに、神戸・大阪両港は九州北部港、名古屋港とも競争関係があるが、比較的名古屋港と中京圏、近畿圏の貨物を取り合っている状況が理解できる。しかし、大阪港は利用背後圏企業の生産増加によって、港湾市場シェアを神戸港に奪われるという分析結果も得られた。大阪港は、輸入貨物超過の港であることから、神戸港との効率的な物流システム構築などに関連して、現在協議されている大阪湾内の港湾管理一元化に対する政策議論へのひとつの示唆となるであろう。

本研究では、データ制約から輸出貨物のみを対象とした実証分析を行った。輸出貨物の場合、寄港航路の関係から比較的主要港利用であるのに対して、輸入貨物の場合、国内消費地に近い港湾を利用する傾向にある。特に、国際分業と関連して生産拠点化する東アジアなどからのコンテナ貨物流動の増加に対応し、輸入貨物を効率的に取扱う多目的国際ターミナルの形成が必要となる。今後は、そうした輸出・輸入貨物の取扱特性の違いに着目し、また国内二次輸送の経路選択、モーダル・シフトを含めた実証分析が必要である。

新刊紹介

基礎からわかる自治体の財政分析 大都市行財政の展開と税制 続変容する子どもたち

■ 基礎からわかる自治体の財政分析

出井 信夫 著

国の財政危機や地方分権推進を背景とした「三位一体改革」が進められており、「国庫補助金の削減」「税財源の移譲」「地方交付税の見直し」等について議論が進められている。これらの一連の改革は、自治体に対して自らの裁量に基づき行政運営を行うことを求めるものであり、財政基盤の弱い自治体は「合併特例債」等のインセンティブを求めて「合併」を選択する一方、単独で生き残りをかける自治体は、自らの行政運営の抜本的な見直し、限られた財源の中で住民満足度の高い行政サービスを提供するための効率的な運営システムの構築を模索している。

本書は、このような自治体を取り巻く状況を踏まえて、自律的な行政運営を行う上で不可欠な計画行政と財政分析・診断の手法を中心に紹介した書である。第1編「基礎編～自治体の財政分析の基礎」では、自治体の計画行政の展開と行政計画の策定について基礎的知識を確認するため、法律の規定に基づいた「基本構想」「総合計画」「財政計画」「実施計画」「地区別計画」「地区計画」等の位置づけや内容について再確認を行っている。また自治体の財政分析を行うために「自治体予算のスキーム」「国家財政と地方財政の関係」「地方交付税の

仕組み」「標準財政規模・基準財政需要額・基準財政収入額の定義」など地方財政に関する基本的概念が丁寧に整理されている。さらには自治体関係者の関心が強い「財政再建団体に転落する基準」などについてもわかりやすく解説している。

また第2編「実践編～自治体の財政分析と財政診断の実践」では、自治体の財政分析を行うために活用する指数として「実質収支比率」「財政力指数」「経常収支比率」「公債費比率」「公債費負担比率」「起債制限比率」「債務負担行為」等について、その定義と活用方法が紹介されている。特に、最近話題となっている土地開発公社等の隠れ債務をあぶり出すために考案された「実質公債費比率」や表面的な公債費比率等に現れてこない第三セクター等を活用した「ヤミ起債」などの診断方法等、自治体の財政状況の核心にせまるための診断方法が紹介されていることは興味深い。さらに単年度会計や一般会計にとどまらず自治体財政全般を正確に診断するための長期的分析手法や公営企業会計分析手法などが紹介されていることも注目される。

さらに第3編「応用編～自治体の財政分析から経営計画の展開に向けて」では、これまで紹介してきた財政分析によって得られる結果に基づいて、自治体を経営するために新たに導入され始めた手法が紹介され

ている。具体的には、自治体経営分析の指標としての「事業評価」「行政評価」の類型と導入プロセス、自治体における計画行政を確立するために必要な「行政計画策定支援システム」「財政健全化計画」の作成手法、市町村合併により新たな統一目標を掲げた行政運営を検討する際に必要な「シミュレーション」の手法、自治体経営の新潮流としての「公民連携（PPP）」「PFI」「NPOとの連携」「公益信託」「まちづくりトラスト」「住民参画による自治体マニフェスト」等を実践に活用しやすいよう丁寧に紹介している。

著者が持つ最大の問題意識は、自治体においてマスタープラン（総合計画）が策定される際、本来であればその財政的裏づけである「財政計画」「財政シミュレーション支援システム」の構築が不可欠であるのに、多くの自治体はその構築を怠ってきたことに深い懸念を抱いている点である。自治体の「計画行政」に財政的裏づけがなければ、単なる「絵に描いた餅」となり、結果に対する政治的・行政的責任が問われていないことによって、行政運営が「思いつき」で行われる場合も生じており、これまで国という親元がいる間はそれでも事なきを得たが、これからは自らがしっかりと将来を見据えて行政運営を行っていかないと、大変な事態に発展することを懸念しているのである。そうした事態に陥らないためには、しっかりとした財政シミュレーションを行い、得られる収入の範囲内で政策展開を検討することが必要である。その判断は客観的なデータを政策決定に結びつける「科学的自治体運営」によってのみ実現されるのであり、本書でも紹介されている

「SDモデル」等はその一例として大変興味深い。

本書は、第1編基礎編は、主として自治体財政の基本概念を学習すべき自治体若手職員や財政学を専攻する学生の方々に適したものであるが、第2編以降はむしろ、自治体において財政運営や総合計画策定を担当する中堅職員が実務面で参考にして欲しい内容である。読む人の立場に合わせて多様な活用が可能となる好著として、一読されることをお勧めする。

（2004年5月 学陽書房 税込み2,100円）

■ 大都市行財政の展開と税制

木村 収 著

本書は、政令指定都市がこれまでたどってきた道程と現状から論点を抽出し、大都市の税財政制度のあり方を、大阪市などの豊富な実務的観点から論じられている。

今、国・地方の財政状況は大変厳しく、三位一体の改革や、大都市制度改革が進められ、自治体の多様な実情に即した効率的な地方行財政改革の再構築が叫ばれている。その中で、わが国人口の16.3%を占める13大都市「政令指定都市」こそ、様々な大都市問題や制度上の課題を抱え、影響力も大きく、この活性化が重要なポイントといえる。従来、大都市抑制論や大都市富裕論の時代ではない。むしろ、制度上の一律化・硬直化が、自治体の多様な実情や時代変化に対応できておらず、それを改革して実情に即した税財政制度を実行して、大都市の活性化を図ることが、必要とされる。

こうした問題意識から、税財政制度への分析・提言がされている。

本書の構成は、次の9章からなっているが、内容を5部に大別できる。

【1部 序章・13大都市の比較・多様性の認識】

第一章 指定都市の人口構造・域内総生産の現状とその特徴

【2部 大都市行財政制度の系譜と政令指定都市制度をめぐる問題点】

第二章 大都市制度の系譜と政令指定都市制度をめぐる論点

第三章 政令指定都市と大都市税制

【3部 戦後の税財源調整論・大都市富裕団体論の形成と崩壊】

第四章 昭和39年代までの大都市富裕団体論の形成とその崩壊原因

第五章 大都市税財源拡充論の浮沈—昭和40年代からバブル発生期までの財源調整論と地方税財政

【4部 三位一体の改革・大都市制度改革論議の中の今後の大都市税財政のあり方】

第六章 第2次地方分権改革と地方税源の充実—「三位一体の改革」と「偏在性の少ない地方税体系」の検証

第七章 都市の財政需要と税制

【5部 大都市の代表的事例として大阪市の行財政の分析】

第八章 役割分担からみた大阪市の行政の特徴と財政構造

第九章 大阪市「財政非常事態宣言」の深層—進行する財政構造の劣化と当面する課題

この中で、特に2・3・4部が本論といえる制度分析と問題提起の部分である。

まず、大都市行財政制度・政令指定都市制度の沿革を分析している。大都市にも地方税制度が一律に適用され、多様な現状に即した都市的税目の付与は抑制されてきた。戦後の税財源調整論は、税源の豊富な大都市を富裕団体とみなし、交付税により都市から地方への税源再配分を行ってきた。

しかし、近年は長引く不況等により税源も減少している。特に高齢化が進む大都市の財政需要は膨大であり、高齢化やドーナツ化現象の程度によっても、都市間に大きな較差も生じている。富裕団体どころか、構造的な財政破綻状態に追い込まれている大都市の現状などを論じている。

そして、三位一体の改革・大都市制度改革論議の中で、半世紀を経て制度疲労を起こしている大都市税財政の今後のあり方につき、分析と提言を行っている。

人口一人当りの税収も財政需要も、自治体により格差が大きい。自治体ごとに、地域経済や財政需要に大きなばらつきがあり税源も異なるのに、個性のない普遍的税目に偏る現状税財政制度の欠陥を、次のように指摘する。

「地域経済格差がある以上、地方税をいくら財源調整によって平準化しても、地方の財源問題の全てが解決するわけではない。財源のあるところには思い切って地方税の充実を、財源のないところには地方交付税の配分を重点的に、というメリハリのある地方税財政制度の確立こそ21世紀型地方税制像」である、と述べ、次の提言を挙げている。

1 行政の実働体であり基礎的自治体

である市町村の税源充実こそ最重要

- 2 画一的な県と市の按分でなく、大都市の事務権限特例に対応した「特別税制」が必要
- 3 全国一律の偏在性の少ない税だけでなく、地方経済の特性に合わせた税源を重視したメリハリのある課税の充実
- 4 最も安定的なはずの固定資産税が地価下落で不安定化している現状への対策

5部では、以上の問題分析による大都市の代表的事例として、大阪市の行財政を分析している。第3セクターの現状や、高齢化・ドーナツ化現象・不景気・制度の縛りなどに苦闘する大阪の現状がうかがわれる。その中で、具体的な解決の方途を模索している。

巻末に、大都市制度改革関連の参考資料も豊富に掲載されている。

三位一体の改革や、大都市制度改革が進められている昨今、重要性を増す大都市の税財政制度について、大阪市財政局長等を歴任し実務で税財政運営を行ってきた経済学者でもある著者が、税財政制度や全国統計・大阪市の豊富な実例等の観点から、解決への問題提起を試みた一書である。

(晃洋書房 税込み5,670円)

■ 続 変容する子どもたち

神戸市小学校長会編

近年、LD（学習障害）、ADHD（注意欠陥／多動性障害）、高機能自閉症等の子どもたちへの教育的支援の充実が、学校教育における重要課題として求められるよう

になってきている。

LDとは、文部科学省の報告書によれば、基本的には、全般的な知的発達に遅れはないが、聞く、話す、読む、書く、計算するまたは推論する能力のうち特定のものの習得と使用に著しい困難があり、学習上に特異なつまづきなどを示す状態を指す。その原因として、中枢神経系に何らかの機能障害があると推定されるが、視覚障害、聴覚障害、知的障害、情緒障害などの障害や、環境的な要因が直接の原因となるものではないとされている。

ADHD（注意欠陥／多動性障害）、高機能自閉症等の子どもたちも同様であるが、このような特別な教育的支援の必要な子どもたちは、障害が見えにくいと、これまで「話が聞けない」「じっと座ってられない」「友達とトラブルが絶えない」等、学級等で不適応を起こしても、「怠けている」「学習意欲がない」と本人の性格の問題や努力不足、家庭のしつけに問題があると誤解されることが多かった。周囲の理解を得ることが出来ず自尊心を損ない、二次障害を起こすことも少なくなかった。

神戸市小学校長会では、平成4年度から指導方法等の調査研究や専門の大学院生及び学生等を教員補助者として配置する「LD等への特別支援事業」による支援を教育委員会とともにやってきた。本書はこれまでの成果に基づき、子どもたちの特性の理解や具体的な教育的支援の在り方を探るため、児童精神科医、心理学者、法務省職員、ジャーナリスト、現場の教職員、教育委員会など各方面の人々が執筆に加わり出版されたものである。

本書では、LD等の子どもたちの現状と

実態，学校生活上での問題点，指導上の留意点等をふまえ，今後の特別支援教育での取り組みの方向性ととも，神戸市の特別支援教育の現状と今後の課題を解説している。さらに，全国的な特別支援教育の現状をふまえて，今後の特別支援教育に必要とされるものや少年院での矯正教育の立場から学校教育で活かすことのできる方策について提言している。

特別支援教育は特別な教育ではない。すべての子どもたちに通じる，個性に応じた教育である。教師と保護者の「気づき」から子どもへの支援が始まることを考えると，すべての教師と保護者に読んでいただきたい本といえよう。

(みるめ書房 税込み1,260円)

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。

- 8月号特集…土地の記憶と生きるまち
(土地の歴史を重視した、町並み・景観保存の最前線)
- 7月号特集…まちづくりも施策もユニバーサル!
(多様な市民のためのソフト施策・ハード施策)
- 6月号特集…三セク・外郭団体の直し方・こわし方
(財政的・市民的要求に応える経営改革に向けて)
- 5月号特集…食と自治体
- 4月号特集…自治体職員の基礎知識

◇臨増号「自治体力としての職員力」(税込1,680円)好評発売中!

バックナンバーもお求めになれます。 公職研 Tel03-3230-3701 Fax03-3230-1170
小社営業部が、お近くの書店へ 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

2004.7 VOL.538

定価600円(本体571円)

特集 都市政策と住民参加

- 視 点 都市計画分野における住民参加に係わるあらたな動き ……小林 重敬
- 解 説 都市計画法改正後の都市政策と市民参加 ……青山 吉隆
協働型まちづくりの新たな展開 ……佐々木信夫
地方都市における都市計画制度の適用実態と課題 ……中出 文平
- 事 例 練馬区における参加のまちづくりの試み ……室地 隆彦
景観基本条例と住民参加 ……野口 亨
協働によるまちづくり ……水谷 正史
- エッセイ 自治大OBが語る地方自治 ……井上 英俊

(タイトルについては、変更がある可能性があります。)

編集 自治研修協会
(〒190-8581)東京都立川市緑町3591 電話042(540)4500
協力 自治大学校

発行所 第一法規株式会社
(〒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

新修 神戸市史

最新刊 第7巻

「行政編Ⅱ くらしと行政」発売中
A 5版 全885ページ 定価6,000円(税込)

構成 第1章 福祉 第4章 衛生・医療 第7章 同和
第2章 教育 第5章 ごみと環境 第8章 国際交流
第3章 住宅 第6章 警察・消防 第9章 文化・女性

内容 市民生活に深く関連する各分野についての、明治開港から昭和までの神戸市行政のあゆみ。

既刊 (定価は本体+税)

「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」(定価各5,097円), 「産業経済編Ⅱ第二次産業」(定価6,000円), 「行政編Ⅰ市政のしくみ」(定価6,117円)も好評発売中

発行・申込 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

神戸市内の書店でも発売中!

政策研究・情報誌

地域政策

2004・夏季号 No.12 7月12日発行 定価650円(本体619円)

特集 有事法制と国民保護

九州大学教授 大橋洋一/消防庁国民保護室長 平嶋彰英
鳥取県防災監 衣笠克則/日本大学助教授 渡井理佳子
共同通信社政治部 須佐美文孝/琉球新報 松元剛

特別インタビュー 衆議院議員 前原誠司

ニュース/ルポ がんばる自治体 平泉町/宇都宮市/熊本市・大津町・菊陽町

三重発 シンポジウム・みんなでつくる「新しい時代の公」ほか

企画・編集: 三重県政策開発研修
センター「地域政策-三重から」
(〒514-0004)三重県津市栄町1-891
電話059-224-2767

発行所:
(株) 公人の友社
(〒112-0002)東京都文京区小石川5-26-8
電話03-3811-5701

編 集 後 記

※本号では、前号に続き「震災復興の都市政策的検証」のⅡを特集しました。

※阪神・淡路大震災から10年が経とうとしています。この復興の歳月は、バブル経済崩壊の後、いわゆる「失われた10年」を経験したわが国が、経済・社会システムの抜本的改革を迫られた時期とも一致します。規制緩和・構造改革、地方分権改革をはじめ、NPOなどボランティア・セクターの台頭がそれを象徴しています。

※震災は甚大な被害を及ぼす一方で、地域の自律と人々の連帯の重要性を改めて認識する大きな契機となりました。今後の社会が、震災直後に被災地で芽生えた共助・協働・連帯・共感を忘れることなく発展することを願って止みません。

※次号は、「ユニバーサルデザイン」を特集します。ご期待ください。

都市政策バックナンバー

- 第101号 特集 地方自治と都市経営 故宮崎辰雄氏追悼集 2000年10月1日発行
- 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
- 第103号 特集 IT革命と地方自治体 2001年4月1日発行
- 第104号 特集 阪神・淡路大震災と司法の課題 2001年7月1日発行
- 第105号 特集 災害における住宅等の被害認定基準 2001年10月1日発行
- 第106号 特集 少子・高齢化への対応 2002年1月1日発行
- 第107号 特集 新産業の創出に向けて 2002年4月1日発行
- 第108号 特集 コミュニティ・ビジネスの振興と課題 2002年7月1日発行
- 第109号 特集 公営住宅のあり方と今後の課題・方向性 2002年10月1日発行
- 第110号 特集 大都市制度のこれから 2003年1月1日発行
- 第111号 特集 都市の活性化と地域連携 2003年4月1日発行
- 第112号 特集 行政コスト分析の課題 2003年7月1日発行
- 第113号 特集 第三セクターの課題と展望 2003年10月1日発行
- 第114号 特集 福祉と民間活力 2004年1月1日発行
- 第115号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅰ 2004年4月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第116号

印 刷 平成16年6月20日 発 行 平成16年7月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

☎651-0083 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)
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1
振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

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 |
| 第21集 | 震災調査の理論と実践 | 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

ISBN4-326-96140-6

C3331 ¥619E

定価650円(本体619円)



9784326961405



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