

都市政策

季刊 第43号 '86.4

特集 マスタープランへの視点

21世紀の神戸をめざして.....	宮崎辰雄
次代への都市空間整備の課題.....	嶋田勝次
市民主体都市とは何か.....	伊賀隆
地域環境計画のあり方.....	盛岡通
市民福祉の展望と課題.....	今井鎮雄
21世紀の市民文化都市をめざして.....	端信行
都市活力の創造.....	小森星児

裁判ぬき代執行制度と補助金整理法.....高寄昇三

「第3次神戸市総合基本計画」の概要.....神戸市

都市政策

第42号 主要目次 特集 公営余暇施設の経営

1986年1月1日発行

自治体と公営余暇施設	高 寄 昇 三
神戸市における余暇施設・余暇空間の 整備と配置構成	安 田 丑 作
ゴルフ場の運営	松 田 義 正
神戸ワインと農業公園	神戸市園芸振興基金協会・神戸ワイン
ホテルの経営	田 村 篤 雄
グリーンピア三木一施設の全貌と運営の状況	藤 田 一 之
地域づくりの動向と将来	亀 地 宏
西川町における地域活性化の戦略	横 山 万 蔵
スキー場の経営と村づくり	森 敏 雄
地方自治思想の系譜Ⅶ	神戸市地方自治研究会
神戸観光の経済効果	神 戸 市

次号予告 第44号 特集 ニューメディア・シティへの課題 1986年7月発行予定

ニューメディア・シティへの課題	滑 川 敏 彦
地域ニューメディア経営システム	高 寄 昇 三
ニューメディア・シティの基礎技術	中 本 正 勝
消費者とニューメディア	妹 尾 美 智 子
商店街とニューメディア	森 本 泰 好
キャプテンサービスの経営	キャプテンサービス
レイクシティ・ケーブルビジョンの経営	レイクシティ・ケーブルビジョン(株)
地域キャプテンシステム利用意向調査結果	神 戸 市
神戸市地域キャプテンシステム委員会報告書	
地方自治思想の系譜Ⅷ	神戸市地方自治研究会

は し が き

マスタープラン（総合基本計画）はいわゆる目標計画であり、事業の具体的内容を示す実施計画とは異なり、行政の目標を示すにすぎないが、多様な行政計画の最上位に位置づけられ、個々の計画に一定の枠組みと方向付けを与えるものである。昭和44年の地方自治法改正によって、市町村に、議会の議決を経て地域の総合的・計画的行政運営の基本構想を定めることが義務付けられ、以後各自治体において総合基本計画づくりがさかんになった。法的な拘束力をもつものではないが、その地域の行政運営の基本方針を、内外に表明し、土地利用計画や福祉施設整備計画など個別具体の計画をリードするものとしての役割は大きい。

マスタープランづくりの必要性がいわれるようになった背景には、全国総合開発計画などの国土利用計画と整合性を保ちながら地域開発を進めていくため、地域レベルでの基本計画が必要とされるようになったこととならんで、自治体の事務も産業振興、環境保全、文化、福祉など様々な分野に広がり、それらの個々の政策目標について、バランスを図りながら、資源の最適配分を行い、トータルとしての住民福祉を最大にしていくため、それらを含めた、自治体の基本計画が重要な役割を担うようになったことがあげられる。

各地でマスタープランがつくられているが、ややもすると、どの計画もそれほど差がなく、似たようなものになってしまっているということが指摘されるが、それは、地域の特殊性に対する視野が不足しているためであろう。マスタープランづくりにあたって重要なことは、単にバラ色の将来ビジョンを描くだけでなく、その前提として、地域の現状を土地利用や、経済活動のレベル、住民の福祉水準など、様々の視点から正しく分析し、問題点を把握することである。その中から、自ずと将来への方向も導き出されてこよう。

もうひとつは、最近盛んに言われている地域のアイデンティティということである。他にないその地域の独自性をどれだけ発揮していくかということである。地域間競争の時代になるほどに、潜在的な資源を発掘し、それを活用していくことがますます重要になる。

そうした面からも、今後行政をとりまく環境の変化が一層加速していく中で、マスタープランに対する期待はさらに大きなものとなっていっくだろう。

■ 特 集 マスタープランへの視点

21世紀の神戸をめざして	宮崎辰雄	3
次代への都市空間整備の課題	嶋田勝次	21
市民主体都市とは何か	伊賀隆	32
地域環境計画のあり方	盛岡 暹	43
市民福祉の展望と課題	今井鎮雄	57
21世紀の市民文化都市をめざして	端 信行	69
都市活力の創造	小森星児	81

■ 特別論文

裁判ぬき代執行制度と補助金整理法	高寄昇三	93
------------------	------	----

■ 潮 流

地方制度調査会答申(124)	インテリジェント・シティ構想(126)
市川市宴会行政住民訴訟(127)	神戸市情報公開制度審議会提言(129)

■ 行政資料

「第3次神戸市総合基本計画」の概要	神戸市	132
-------------------	-----	-----

■ 新刊紹介		163
--------	--	-----

21世紀の神戸をめざして

宮 崎 辰 雄

(神戸市長)

1 はじめに

昭和62年、神戸は開港 120年を迎える。

兵庫港の名のもとに港が開かれて以来、120年にわたって港を中心にまちづくりが営々とつづけられて来た。その間、第2次大戦により全市が焦土と化すということがあったが、戦後の復興もいち早く、人口も昭和31年には戦前の最盛期に復し、今日、141万人を擁する大都市の地位を占めるに至っている。

このたび、“第3次神戸市総合基本計画 フレッシュ神戸——21世紀都市の創造”を策定したが、これは今世紀の神戸市政を総括するとともに、21世紀にふさわしい都市づくりへの決意を表明するものである。

私は市政を担当して以来、どうすれば豊かでしあわせな市民生活を保障することができるか、また、神戸を住みよい活力に富んだ都市にすることができるかということを中心に市政を進めてきた。

21世紀初頭には、わが国全人口の8割が都市に住むという都市化の時代において、住み、働き、学び、憩う場としての都市の役割の重要性はあらためて問い直すまでもないであろう。

「人はしあわせを求めて都市に集まる」といわれており、高い所得、優れた文化、多様な消費、快適な生活、人間同士のふれあいなど様々なものが求められている。21世紀まであと15年となった今日、新しい世紀に向けて、より豊かな福祉社会を実現するため、われわれが成し遂げなければならないことは数限りなく多い。国際化、情報化、高齢化という社会基調は、これまでに経験した

ことのない問題を投げかけるであろうし、人々の価値観・意識の変化は生活行動やライフスタイルの多様化となって、様々な市民ニーズをもたらすであろう。今後、多様な価値観の共存を実現させていくための社会システムを構築し、社会の活力を向上させていくことが重要であり、それには、いくつかの課題や条件を官民一体となって克服していかなければならない。

神戸を取り巻く経済社会環境は、近年とみに厳しく、将来の展望においても急速な社会潮流の変化がうかがわれ、これらに対する的確な対応が急務となっている。このような時こそ将来を的確に洞察し、先見的に市政を運営していくことが何よりも重要である。そのため、ここに21世紀を目標とした市政の指針ともいうべき総合基本計画を策定し、活力ある都市づくりとしあわせな市民生活を、より確実にしようとするものである。

2 総合基本計画の経緯と意義

神戸市はこれまで3次にわたり、総合基本計画を策定してきた。

第1次は昭和40年に人間復活の都市づくりをめざし、30年にわたる長期計画として策定した。この計画は都市の生活基盤や産業基盤の整備を中心としたもので、都市として必要な施設の整備を盛りこんだ計画である。当時、所得倍増計画の実行や全国総合開発計画が引き金となって地域開発ブームが起り、高度経済成長が急速に進み、人口、産業の大都市への集中に対し、生活基盤投資の遅れが大都市の過密化問題となって顕在化しはじめたときである。このような時代を背景に、市民それぞれが人間らしい幸福な生活ができる都市づくりを基本理念とし、神戸市が将来進むべき方向を明らかにした。そしてこの計画は、今日の大都市神戸の骨格を形造る指針ともなった。

次に、第2次は、人間復活の都市づくりの理念をより深く、よりきめ細かく追求するため、昭和49年に“人間都市神戸の基本構想”を、さらに昭和51年に“人間都市神戸の基本計画”を策定し、これらをあわせて“新・神戸市総合基本計画”とした。新・神戸市総合基本計画は、“人間にとって都市とは何か、生活とは何か”を問い直し、人間中心のまちづくりを目標としたもので、人間

都市の創造を市政の理念とし、市政運営の指針とするものであった。

思えば、昭和40年代後半から昭和50年代にかけては激動の時代であった。昭和40年代、わが国は高度成長の絶頂期にあり、生産活動の活発化とともに三大都市圏での過集積は、外部負経済としての公害、交通混雑、住宅難等都市問題を噴出させ、福祉のたちおくれとともに、新しい貧困となってわれわれにのしかかってきた。

私は、公害問題がクローズアップされる中でいち早く公害対策に取り組み、昭和45年の公害防止協定の締結を皮切りに、昭和47年ストックホルムで開かれた国連人間環境会議に出席した後、その成果を問う意味で、“神戸市民の環境を守る条例”を制定する一方、全国に先がけて“人間環境都市”を宣言した。

その後、昭和48年のオイルショックにより日本は高度経済成長の終焉を迎えるが、高度成長のツケはあまりにも大きかった。オイルショックに端を発した狂乱物価は、市民生活を混乱させ、社会的弱者はますます窮地に追いつめられた。この混乱を切り抜け、市民生活を守る措置として、昭和49年に“神戸市民の暮らしを守る条例”を制定し、さらに昭和51年に“神戸市民の福祉を守る条例”を制定した。そしてこれらの条例の実行を裏づけるものとして“新・神戸市生活環境基準”（昭和52年）及び“こうべの市民福祉計画”（昭和52年）を策定し、市政を先導した。ことに福祉条例と市民福祉計画は、将来の高齢化社会を予見し、全ての市民がクライアントの立場にあるとの認識のもとに、従来の社会的弱者を中心とした福祉六法下の“与える福祉”から、市、市民、事業者が協力・共同して支える“創る福祉”へと発想を転換し、人間都市神戸を具現する礎とした。これら条例・計画は、激動する社会経済情勢下において、計画的で整合性のとれた行政の推進を可能ならしめたといえよう。

今回、改定に至った第3次総合基本計画は近年の経済の低成長や国際環境の変化に伴う日本の産業構造の転換、さらにインナーシティ問題など新たな都市問題の発生、市民生活面における価値観の多様化、ライフスタイルの変化による市民ニーズの複雑・多様化、また国際化、情報化、高齢化のさらなる進展等市政をとりまく社会経済情勢の変化に対応し、21世紀に向けて神戸市の進むべ

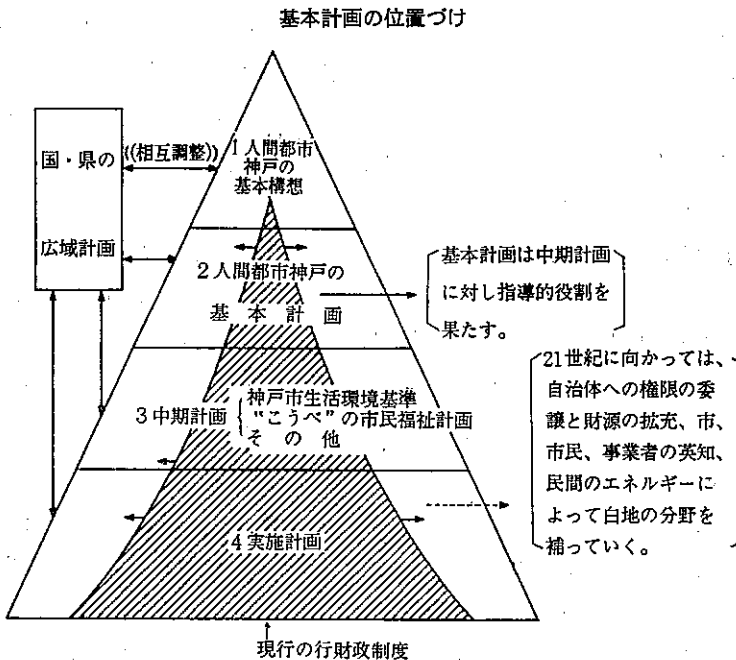
き方向を示そうとしたものである。

今後、この計画を基本に市政を総合的に展開し、活力ある都市づくりとしあわせな市民生活を実現しようとするものである。

3 第3次総合基本計画の位置づけ

第3次総合基本計画は“人間都市神戸の基本構想”（昭和49年策定）を継承しながら、基本構想の理念を達成するための基本計画を改定したものであり、基本構想と基本計画で構成している。

総合基本計画の基本構想は、神戸市が市政を運営していく上での最高理念であり、21世紀の未来を展望する普遍の目標ともいえるべきものである。そして、その下位の基本計画は基本構想を実現するための長期計画であり、将来に向けての社会経済情勢の変化や市民的課題を踏まえながら、市政の基本方針及び施



策の大綱を可能なかぎり示したものである。そしてこの計画は、市の施策のみならず、市民・事業者の役割やあるべき姿を示すことにより、公私のあらゆるエネルギーを21世紀都市神戸の創造に結集すべきことを期待している。

この基本計画をより確実に、かつ、計画的に実現するため、下位計画として“神戸市生活環境基準”，“こうべの市民福祉計画”等の中期計画のほか、短期の各種実施計画を策定している。したがって、総合基本計画は市の各種計画の基本となるものであり、その理念は市のすべての計画のよりどころとなるものと言ってよい。

総合基本計画と中期計画・実施計画との関係を図示すると前頁のとおりである。

4 計画の基本指標

21世紀に向けて都市の健全な発展を図り、活力に富んだ住みよい町づくりを進めるには、神戸の基礎的な諸条件の変化を的確に把握することが重要である。本計画では、2001年における神戸市の基本的な指標として、人口と産業のフレームを設定した。

(1) 人口

2001年における神戸市の人口を160万人と設定した。これは前計画（新・神戸市総合基本計画）が「180万人を限度とする」としているのに対し、それを下回るものとなっているが、これは、前計画が資源容量（上水等）、環境容量（水質汚濁等）、地域容量（人口密度）、施設容量（財政）等の観点から神戸市域に許容し得る人口の最大限として180万人を示し、これ以下に抑えるという姿勢を示したものであるのに対し、今回の第3次計画では、神戸市の過去の人口動向、今後の各種プロジェクトの波及効果、さらには社会的諸要因を踏まえた“計画値”としたことによるものである。社会的要因としては、最近の出生率の低下、高齢化の進行による死亡率の上昇に伴う自然増加数の減少、一世帯当たり人員の減少、人口の社会移動の沈静化などが主なものである。

(2) 経済・産業

経済フレームは、2000年までの全国の経済成長率 4.0%（年平均）を前提に、今後の神戸の産業構造の高度化、産業開発プロジェクトの推進、空港、明石海峡大橋、人工島その他の社会資本整備を考慮し、将来の経済予測を行った。その結果、昭和76年には市内純生産で昭和55年の2.4倍にあたる7兆2,629億円（昭和55年価格）、市内就業者数で1.18倍の76万人（昭和55年に比し17万人増）とし、この間の神戸市の経済成長率を 4.3%（年平均）と推計した。この成長率は全国のそれを若干上回るものであるが、神戸の都市活力の向上のため

人口予測

年齢別人口の予測

項目	年次		年次 年齢	年次	
	昭和55年 (1980年)	昭和76年 (2001年)		昭和55年(1980年)	昭和76年(2001年)
全市人口	万人 136.7	万人 160	0~14歳	万人 30.9 (22.6%)	万人 29 (18.0%)
地域別人口	既成市街地域	111.6	15~64	93.4 (68.4)	107 (67.0)
	神戸西地域	8.7	65~	12.4 (9.0)	24 (15.0)
	神戸北地域	16.4	計	136.7(100.0)	160 (100.0)

(注) 「既成市街地域」には、海上都市地域を含む。

産業構造の予測

項目		年次	昭和55年 (1980年)	昭和76年 (2001年)	昭和55~76年 年平均成長率
市内純生産			30,081億円(100.0%)	72,629億円(100.0%)	4.3%
産業別	第1次産業		47 (0.2)	48 (0.1)	0.1
	第2次産業		10,477 (34.8)	22,066 (30.4)	3.6
	第3次産業		19,557 (65.0)	50,515 (69.5)	4.6
市内就業者数			643千人(100.0%)	760千人(100.0%)	
産業別	第1次産業		9 (1.4)	8 (1.1)	
	第2次産業		190 (29.6)	184 (24.2)	
	第3次産業		444 (69.0)	568 (74.7)	
工業用地面積			1,071 ha	1,500 ha	

(注) 価格は、昭和55年を基準とする。

めに是非達成しなければならないものである。

5 21世紀都市の創造に向けて

21世紀の都市づくりをめざすにあたって、神戸市が抱える課題は複雑多様であり、しかもそれは一自治体の努力によっては解決困難な問題や全国的、さらには国際的な問題も数多くある。これらの神戸市が現に直面している課題はもちろん、将来生起するであろう課題をも可能な限り予見し、先見的に対処していかなければならないことは明らかである。

そこで21世紀への潮流を踏まえ、社会経済情勢を的確に把握し、神戸を取り巻く主要な課題を明らかにするとともに、長期的な目標を設定し、総合的な施策展開を図るため、次の8つの主要課題を提起した。

- ① 神戸経済の活性化
- ② 魅力ある都市環境の創造
- ③ 心豊かな生活の実現
- ④ インナーシティ対策の強化
- ⑤ 高齢化社会への対応
- ⑥ 国際化の推進
- ⑦ 情報都市づくりの推進
- ⑧ 民間エネルギーの活用

これらの主要課題を踏まえ、活力ある都市づくりとしかあわせな市民生活を実現するためには、個々の施策を体系化し、施策の有機的連携のもとに総合的に推進していくことが何にもまして重要である。

今日、都市行政は“ゆりかごから墓場まで”といわれるごとく、人間の生活と活動のあらゆる分野に及んでいる。そのため、総合基本計画もこれらを全て網羅するものとなっており、これを実現するため、市民主体都市、人間環境都市、人間福祉都市、市民文化都市、国際・情報都市という5つの都市像と、これらが展開される都市空間計画を加えて構成している。この基本計画においては、この5つの都市像に沿って施策を展開しているが、そのうち特に先述の主

要課題を踏まえた重点施策を各都市像に掲げる 施策の中から横断的に体系化し、総合的に推進するため、次の3つの構想を柱として、神戸の新たな飛躍を図るものとした。以下に3つの構想の概要を述べる。

(1) 港都ルネサンス構想

1868年の開港を契機として、神戸の近代都市としてのスタートが切られたといえるが、当時の人口はわずか25,000人、都市というにはおよそほど遠いものであった。

しかし、開港を機に神戸港の築造が急速に進められ、河川の付替、運河の開削、交通網の拡充、市街地の形成など官民一体となった都市の基盤づくりが行われ、そこに近代産業を興し、文化を培い、今日の神戸の土台を築き上げた。このような先人たちのたくましい先進的なまちづくりの英知と行動力に学び、開港時の活力、進取の気風を培い、国内的・国際的環境変化に対応し、新しい視野に立って21世紀都市神戸を築き上げることが、今日われわれに課せられた責務であろうと思う。

そのため、急速に進展する国際化・情報化に対応し、全国、世界に向けてのネットワークを強化する必要がある。そこで人、物、情報の交流拠点となる都市基盤の整備を行うとともに、都市活力の源となる産業を高度化、多角化し、多種機能を備えた複合都市の構築を図ろうとするものである。そのための重点施策として次のものを推進する。

◇ 新たな港づくり

神戸は海港としての港湾を中心に栄えた都市であるが、今後、産業構造の高度化、情報化の進展、交通・輸送の高速化、広域化などにより空の交通手段は一層その重要性が高まる。したがって、人・物・情報・文化の交流する拠点として都市の活性化に不可欠の基盤施設として空港を建設し、陸上交通網の整備等もあわせ空・海・陸の交通拠点都市とする。

また、高度情報化社会の到来とともに、通信衛星を利用した地球規模の高度情報通信網を整備し、これを活用することが、社会、経済、文化面で極めて重要となる。そのためその基地となるテレポート（情報の港）を整備するととも

に高度情報通信システムを構築する。

◇ 神戸港発展計画

神戸港は現在、入港船舶数、総取扱貨物量、コンテナ貨物量で日本一の地位を占め、世界の代表的な港湾となっている。今後、海運貨物は太平洋地域を中心に着実な増加が予想され、港湾の重要性は高まっていくが、東アジア・東南アジア諸国の港湾整備の進展及び他の国内港湾の整備・充実に伴う競争は、一層激しくなると考えられる。さらに船舶の大型化、輸送の革新に対応して港湾機能の強化と近代化への努力を一時もおろそかに出来ない状況にある。これらの諸情勢に対応して、ポートアイランド(第2期)、六甲アイランド南の建設、既設埠頭の再開発を行い、大型コンテナバス、多目的バスを整備する。また、港湾機能の強化と産業用地の整備等により、新たな都市活動の展開の場づくりを進める。

◇ 明石海峡大橋の建設と地域開発

本年、明石海峡大橋は建設着工の運びとなり、実現に向けて大きく踏み出した。明石海峡大橋の建設により、本州四国連絡道路は阪神・四国間を最短距離で連絡し、輸送の定時性、安定性が飛躍的に増大し、多大な経済効果をもたらすと同時に、周辺地域において産業団地、流通団地、住宅団地などの整備が促進される。さらに、明石海峡大橋は世界最長の吊橋であり、その造形美は瀬戸内海の自然景観と相まって素晴らしい観光資源となり、近畿圏はもちろん、西日本各地域と一体となった新たな観光圏を創出することになる。これら明石海峡大橋のもたらす地域開発効果、経済効果を最大限に発揮させるため、関連諸事業を積極的に推進する。

◇ 高度産業都市づくり

神戸は鉄鋼、造船業の比重が高く、景気変動の影響を受けやすい産業構造である。また、インナーシティでは工場の市外流出と、これに伴う地域商業の停滞現象も見られる。これらは神戸経済の全国シェアの低下、有効求人倍率の低迷にもつながっているが、今後、市民の雇用の場の確保、豊かな市民生活の実現のために、産業を振興し、都市活力を向上させることが重要である。そして

経済のソフト化・サービス化を強めていく中で、神戸の産業の多角化と産業構造の高度化による体質強化を図ることが喫緊の課題となっている。そのため、神戸西・神戸北地域や六甲アイランドなどに産業団地を造成し、先端技術産業や研究機関の誘致を進めるとともに、臨海部やインナーシティにおける既存産業の高付加価値化を推進し、産業構造の多角化、高度化を図っていく。併せて、神戸の特色を生かした都市型産業であるファッション・コンベンション・国際観光を推進することにより、都市の活性化を図るなど国際化・情報化に対応した高度産業都市をめざしていく。

◇ 国際交流拠点づくり

神戸は開港以来、人、物、情報が入り出す世界に開かれた国際港都として発展してきた。港を通じての世界各国との交流とともに豊かな国際的センスのある市民が育ち、神戸の発展の推進力となり、国際都市神戸を築き上げてきた。近年、わが国の国際的地位の向上に伴い、国際的責務が増大し、国レベルの外交にとどまらず、地方レベル、市民レベルの国際交流がより一層必要となっている。今日、国際交流を進めることによって、異なる文化や新しい情報が交流し、地域の文化・産業に刺激を与え、都市の活力を高揚させることが極めて重要となっている。国際交流を今後さらに推進するため、会議場・展示場ホテル等のコンベンション施設の整備、国際的スポーツ・文化イベントの場の整備、インターナショナルマート・自由貿易地域の整備等国際交流活動の拠点づくりを進め、これらを中心に国際化を進め、市民生活の向上、産業と文化の振興を図り、個性あるまちづくりを行う。

◇ 情報都市づくり

情報化が高度に進展しつつある今日、情報が産業、文化、社会の各分野でより大きな価値を持ち、情報通信基盤が重要な社会資本としての地位を占めるに至っている。高度情報化社会を迎え、急速に進歩を遂げる情報関連技術をどのように都市づくりに取り込み、市民生活の向上や都市の活性化に結びつけていくかは、都市の発展にとって大きな課題となっている。神戸市は、都市型CATV事業や地域キャプテンシステムなど全国的に見ても先進的に地域情報基盤

の整備を進めているが、今後、さらに新しい情報通信技術を導入した高度情報システムの構築を迫られている。同時に、自ら情報を創造し、発信する機能の強化・充実が求められている。

このような情勢に対応して、都市装置として情報通信基盤の整備を推進する必要があり、地域キャプテンシステムの実用化、都市型CATVの普及はもとより、衛星通信の基地となるテレポートの整備、高度な情報通信機能や情報処理機能を備えたインテリジェントビルの建設、情報関連企業や各種研究所の集積を図るなど情報都市づくりを積極的に進めていく。

◇ インナーシティ対策

神戸の都心を取り巻く古い市街地では、若い年齢層の世帯を中心に、良好な住宅、住環境を求めて郊外に流出している地域がある。また、工場の操業環境の悪化や国の大都市に対する工場等の抑制策などにより、工場が流出する現象も見られ、跡地利用や再開発などまちの更新も進んでいないという状況もある。このような現象が東は灘区から西は長田区に至る主に市街地南部の住工混在地域などに見られる。これらの地域が一般にインナーシティと呼ばれ、若年人口の減少とこれに伴う高齢者の相対的増加、コミュニティの弱体化、学校施設等の遊休化、地域の購買力の低下などの問題が起っている。インナーシティ問題は都市の発展の過程で発生し、先進諸国の大都市の共通の悩みとなっているが、このままでは地域の自力再生のエネルギーが枯渇する恐れがある。インナーシティ問題の複雑さは、種々の社会経済的要因とともに、人々の価値観や住まい方に対する選好など多くの要素が複合しているところにある。

しかし、インナーシティはこれまでの神戸の発展を支えてきた地域であり、交通などの利便性、文化・福祉の享受の容易性など多くのメリットがあり、これを最大限に活用することによってインナーシティ問題に対処する必要がある。このような観点から、インナーシティ対策として、都市型産業の育成、インナーシティ居住の促進、地域魅力の創出、地域社会の活性化を積極的に推進する。

これらのインナーシティ対策の実施に当っては、民間活力を最大限に生かす

とともに、土地利用の更新を促進するため、新しい制度等の積極的な導入を図るものとする。

(2) 都市アメニティ倍増構想

高度経済成長の過程で発生した公害問題は、近年、一時の危機的状況から脱し、改善の方向に向かっている。そして環境に対する市民の関心は、従来の公害問題を中心とした狭義の環境から、一步進んで自然や文化をも含めた広義の環境へと変化し始めている。

生活の質の向上と好みに合ったライフスタイルを求める市民の多様なニーズは、都市の備える安全、健康、便利、快適という基本的な要件とともに生活環境の質的な向上をより強く求めるようになってきている。これは都市の公共・公益施設の整備が相当進んだ今日、機能的に活動しやすいとか、機能的に生活しやすいということにとどまらず、“より快適に”、“より心豊かに”“より情緒的に”といった人間の感性を豊かにするものを都市に求めるようになったということからもうかがえる。人が環境に対して感じる“ここちよさ”はアメニティとも呼ばれ、緑、水、広場、建物、道路やその他のストリートファニチャー、などがまちにうまく組み込まれることによって醸し出されるものである。これからは都市のアメニティを高めるまちづくりがとくに重要となり、そのため、都市アメニティ倍増構想により、さらに都市魅力を創出し、世界に誇れる美しい神戸を築くものとし、次の重点施策を推進する。

◇ わがまちアメニティ創造計画

水、緑、建物、景観、文化などアメニティを創出する資源はどのまちにも数多くある。要はそれをその場、その場に調和させて、いかにうまく組み込み、演出するかである。これからのまちづくりは、市民の豊かな発想と相互の協力により、それぞれの地域特性を十分生かし、わがまちを愛し、誇りとするようなものでなければならない。そのための一つの方法として、地域住民の創意と工夫によるまちづくりコンテストなどを行い、まちの美化、アメニティの創出とともに住民相互の協力によるコミュニティづくりを進める必要がある。なお、その際の支援策としてまちづくりのための“まちのカルテ”、“まちの風

土記”などの資料提供、地域活動事例の紹介、マニュアルの作成、まちづくりプログラムの提供、コンサルタントの派遣などを行うものとする。

◇ 緑のまちづくり計画

神戸は他の大都市にない豊かな自然環境・景観のもとに都市が形成されており、昭和46年からグリーン神戸作戦を始め、積極的な公園整備と毎年100万本の植樹によって、市民一人当たり公園面積と街路樹本数が大都市の中で第1位になるほど大きな成果を収めている。緑地は都市におけるオープンスペースとして、環境保全、防災、レクリエーション、景観形成など重要な役割を果たしている。従って、緑地はその果すべき機能に応じて適切な保全を図るとともに、市民が手軽に自然と親しみ、緑地を利用できるよう市民のニーズに沿った整備を図らなければならない。そこで、神戸西・神戸北地域の自然を地形、植生、土壌、景観等の観点から保存すべきもの、あるいはより適切な植生となるよう樹木の育成を行うものなどそれぞれの地区特性に応じて緑地を保全していくものとする。さらに市民協力による民有地を含む市街地の緑化を花のまちづくり運動として進め、市民が自然と親しみ、自然の息吹きを感じることのできる環境を創造する。

◇ 水環境復権計画

水は都市にうるおいをもたらす、人々をなごませる。神戸は臨海部に長い水際線を有し、市民のスポーツ、レクリエーションの場として親しまれてきたが、今後さらに港や海浜を水に親しむ環境として整備するとともに、河川、運河、湖沼などを市民が水に接する場として活用を図っていく。とくに兵庫運河周辺は再開発によって公園等のオープンスペースを生み出すとともに、緑道やサイクリングロードの整備、御崎公園や史跡等と一体となった緑のプロムナードづくりにより、市民が水と親しむことのできるウォーターモールとして整備する。また、市街地内河川の緩傾斜堤防化により親水環境をつくり出すとともに、市街地に人工河川や噴水など水に触れ合う施設を取り入れ、緑と水が一体となったうるおいのある都市景観をつくり出していくようにする。

◇ 都市景観形成計画

山・坂・海の変化に富んだ地形と美しい自然を生かし、これらと調和した都市施設の保全・整備を図ることによって、神戸らしい魅力あふれる都市景観を形成する。そのため都市づくりに文化的視点を導入し、自然美、建築美、環境美等の都市景観を守り、育て、創造していくものとする。とくに道路や街角に花壇、流水、街灯、案内標識などストリートファニチャーを配し、アクセントを付けるとともに、道路、広場、公園などに彫刻を設置し、神戸のまち全体の野外“彫刻美術館化”を目指していく。

(3) 生きがいタウン構想

人生80年時代といわれる中で、人々は長い生涯を健康で、精神的・文化的にもより充実した生き方をしたいと願っている。高齢化社会の進展する中で、活力ある社会とは心身ともに健康で、自らの能力と個性を最大限に発揮し、生きがいをもって心豊かな生活を送ることができるものでなければならない。

私は、市民ひとりひとりの基本的人権の保障を基本とし、“市民福祉”の理念のもとに福祉都市づくりを進めてきた。“市民福祉”の理念とは、すべての市民の健康、所得、労働、教育、住宅等生活の基礎的条件を安定的に確保し、生涯にわたる人間に値する生活と人格の自由な発展を保障するため、家庭及び地域社会を基盤にして、市・事業者・市民が各々の役割と責務を一体となって果すことである。そして神戸を「すべての市民がゆとりと生きがいを持つまち」にするため、障害者、高齢者、児童を始めとするすべての市民が、生活の場である家庭や地域社会において、共に生きる、いわゆるノーマライゼーションの理念を市民福祉の理想として、推進すべきだと考えている。すなわち、憲法25条の精神に基づき、すべての市民の生活の基礎的条件を安定的に確保し、市民同士の温かいふれあいの中で互いに支えあい、希望のあるしあわせな生活を営むことができるよう、新たな福祉システムを構築し、活力ある福祉社会を建設しようとするものである。

このような市民福祉の充実に加えて、市民の精神的・文化的欲求の高まりにも十分応えていかなければならない。今日、われわれは国際的にもすぐれて高い生活水準を維持しており、衣食住どれをとっても前時代とは比較にならない

物質文明社会を実現した。しかし、物質的・経済的豊かさの反面、没個性化、連帯意識の希薄化、管理社会での人間疎外など多くの矛盾を抱えるようになったことも否定できない。人間生活の真の豊かさは、心の充足、自己実現など精神的充実なくしてはあり得ないであろう。いまや教養や趣味などの学習活動、芸術鑑賞や創作活動、スポーツ・レクリエーションなど多彩な活動が日常生活の中で不可欠なものとなっている。このような状況を背景に、21世紀に向けて真に豊かな社会を創造するため、活力ある福祉社会の建設と心豊かな生活の実現を図ることが不可欠であり、生きがいタウン構想により、次の重点施策を推進する。

◇ しあわせのまちづくり

ノーマライゼーションの理念のもとに、高齢者、障害者、児童を始めすべての市民が地域社会の中で温かいふれあいや思いやりに包まれた快適な日常生活を送ることができるよう、地域福祉活動の拠点となる施設や高齢者・障害者向け住宅等の整備、地域ニーズに即した福祉サービス活動の組織化と展開などを市と市民が一体となって行い、“しあわせの町”づくりを進める。さらに相談・指導から介護・リハビリテーションまでの体系的・総合的福祉サービスの提供や高齢者・障害者を始めすべての市民の交流と、福祉、保健・医療、教育、労働、スポーツ・レクリエーション等各領域の連携した総合福祉ゾーンとして、“しあわせの村”を整備する。また、道路、建築物等の都市施設、公共交通機関など高齢者や障害者などが利用しやすいものとなるよう施設の改善を進め、都市がすべての市民にとって安全、かつ快適なものとなるよう努める。

◇ ヒューマンライフ神戸文化計画

活発化する市民の文化活動にこたえ、市民が積極的に文化の創造に参加していくことができる条件整備を総合的に推進する。また、芸術文化を育て、市民が生きた芸術に触れ、芸術家同士が交流する芸術文化の拠点をつくる。とくに芸術家の育つ環境づくりとして、多くの芸術家が長期に滞在し、制作、発表、鑑賞を通して、芸術家同士、芸術家と市民が交流し、新しい神戸文化の拠点となるような“芸術村構想”の検討を進める。

◇ スポーツ・健康都市づくり

スポーツ・レクリエーションの日常化、生涯化に対応するため、いつでも、どこでもスポーツ・レクリエーションを楽しめるよう、場・機会・情報の提供、指導者の養成・確保など条件整備を民間と機能を分担しつつ推進していく。特にだれもが楽しめるという観点から、障害者への配慮、幼児・高齢者スポーツへの工夫などを図る。また、次代を担う青少年の体力の低下や精神力の不足がいわれている中で、豊かな心を目指した青少年の体力づくりを積極的に進める。一方、“見るスポーツ”へのニーズも高く、これにこたえるため、ビッグスポーツイベントの開催も大切である。国際スポーツ大会・全日本選手権大会など内外の一流選手の高度な技術に接する機会をつくり、人々に共通の感動の場を与え、市民の競技力の向上に役立てるとともに、国際的なスポーツ交流を通じて諸外国との相互理解を深め、国際親善に寄与する。

◇ 生涯学習住区構想

急激に変貌する社会の中で、市民がその変化に柔軟に対応し、それぞれの個性、能力を伸ばし、充実した人生を送るためには、個人の学習意欲を基礎にして生涯にわたって学習を継続していくことが必要である。このような観点から、社会教育を生涯教育の理念のもとに、人生のそれぞれの時期に多様な学習活動ができるよう、青少年教育、成人教育、婦人教育、高齢者教育等ライフステージにおける学習機会を充実するとともに、指導者・ボランティアの養成、生涯学習情報ネットワークの確立を図る。そして生涯教育によって、地域の活力を高め、健全な地域社会の醸成に寄与させるため、小・中学校区などの日常生活圏を“生涯学習住区”と想定し、学校開放の拡充や地域施設の有効活用により、学習・文化・スポーツなどの自主的グループの育成、地域の諸団体の活動の活性化及びこれらの団体相互間の交流を活発化し、生涯学習活動の定着と広がりを目指す。

◇ ボランティア都市

ボランティアとは元来“仕える人”の意であり、個人がその奉仕をつり合いのとれた報酬を受けることなしに捧げることであると言われている。そしてボ

ランティア活動は福祉の分野で幅広く行なわれてきた。

本来、人間は他人とのかかわりなしに生きることはできないものであり、近年、他の人々のために何かをしようという考え方や自分たちのまちやコミュニティを少しでも住みやすいものにしようという考えに基づいた個人の自発的な活動が高まっている。その活動範囲は質・量共に拡大してきており、福祉の分野だけでなく、文化、スポーツ、教育、環境保全、コミュニティ、国際交流など様々な分野において、青少年、婦人、勤労者、高齢者とすべての世代にわたって行なわれている。21世紀に予想される高齢化社会、国際化社会において市民が生きがいを持ち、市民の連帯の輪を広げ、明るく快適で住み良いまちをつくるためには、市民にボランティアの心が拡がり、各分野においてボランティア活動がさらに活発になることが望まれる。そして、神戸が善意と幸福を自分の周りに拡げることのできる市民の住む“ボランティア都市”へと発展することを期待し、地域社会の活性化を図ろうとするものである。

6 おわりに

第3次総合基本計画は昭和61年度を初年度として実施するものであるが、計画を実現していく上で様々な課題があることも否めない。地方の時代といわれる今日、地方の自主性、主体性、独自性、独創性が喧伝されるにもかかわらず、いまなお地方自治が確立されたとはいえず、自治体の権限にも多くの制約があり、財政自主権も真に保障されたものとはなっていない。

今後、市民ニーズが多様化、高度化する中で、地域の自発性と創意を生かしたまちづくりを行っていくためには、従来の画一的・中央主導型の地方行政を改め、地方自治体への事務・権限の委譲とこれに見合う財源の委譲を国に強く求めていかなければならない。

しかしながら、一方では、自治の精神に立脚し、市自らの創意工夫と主体的行動が必要なことは明らかである。

同時に地域社会を構成する市民、事業者が、それぞれの役割と責任を自覚し、積極的に市政に参加し、その責務を果すことなくしては活力ある豊かな社

会を築くことは困難である。その意味で、この計画は今後の市政の方針を示すとともに、市民、事業者にとっての行動指針となることを期待したものである。

市民の理解と協力を得ながら、計画を着実に実行し、神戸を21世紀に向けて世界に羽ばたく先進都市として発展させていきたいと考えている。

次代への都市空間整備の課題

嶋 田 勝 次

(神戸大学工学部建築学科助教授)

はじめに

昭和60年春から秋にかけて、神戸市総合基本計画審議会が行われ、21世紀への神戸市の新しい都市整備へのビジョンづくりの検討が実施された。産業交通、市民生活、都市空間の3つの部会のひとつの、主にフィジカルな都市空間整備に関する部会に参加して、神戸市のマスタープランづくりの方策についてのとりまとめに加わることが出来た。

そこで、以前の第1次の昭和40年、第2次の51年におけるマスタープランの立て方等と比較しながら、今回の特色がこれからの神戸市や、更に21世紀への都市発展の課題に大きくかかわって来るため、その組み立て方を通じて今後への歩みをここで探っておこうとするものである。

もちろん都市空間整備の方向は、基本計画の検討で終わるものではなく、その後の実現へのたえざる努力にかかっている。

ここでは、その総合基本計画の検討過程を通じて、次の時代への都市空間実現の課題に迫ろうとするものである。

1 21世紀への都市像

戦後の神戸市における都市総合基本計画は第一次は1965年11月に発表された。当時の生産・経済第一主義から生活基盤を整備し、安定と調和のとれた社会開発を指向する曲がり角に組み立てられたものであり、「マスタープランと一つの哲学である」という言葉で始まる新しい方向が示されていた。

第二次は1976年10月に発表された。2001年を目指して、“緑と、心のふれあいと、生きがい”のまちこうべ、とサブタイトルをもち、1)人間都市神戸の実現をめざして、2)都市空間計画、3)市民主体都市、4)人間環境都市、5)人間福祉都市、6)市民文化都市、7)国際情報都市、と明確にあらたな都市づくりの観点が示された。

今年はじめ1986年2月に発表された第三次神戸市総合基本計画は、フレッシュ神戸—21世紀都市の創造、というサブタイトルをもち、①都市活力の向上、②魅力ある都市環境の創造、③心豊かな生活の実現、という基盤からの展開を期している。

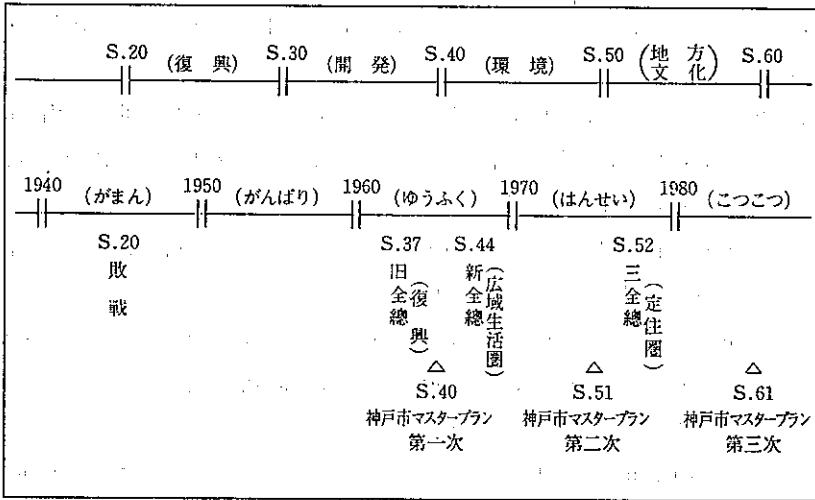
それぞれのマスタープランには、それぞれの計画策定の時代背景が色濃く反映している。

戦後の時代の推移を見ると、おおむね10年毎にその変化を見出すことが出来る。

昭和20年代は、敗戦の混乱から立ち直って復興への意欲が定着して来た時であり、30年代は、生産重視と開発指向が活発に実現して来たが、40年代は、その間に見のがされていた環境や生活への意識が積極的にみんなのものとして公害問題や福祉問題への目が具体化されて来た。50年代は、石油ショックをふまえて不景気から安定成長への摸索に揺れ動いて、地方の時代・文化の時代への転換となって現われて来た。さて60年代以降はどういう時代として位置付けられるであろうか。魅力あるいきいきした環境をどう築き上げるかを見出して行くべきであろう。

また見方を変えて、それぞれの時代における個々の状態を見ると、1940年代は、戦時と戦後の悪化した状況にどう我慢(がまん)して過ごして来たかの時であり、50年代は世界に追い着き追い越す頑張り(がんばり)の時であり、その結果使い捨てに象徴される裕福(ゆうふく)の時となったが、それからの環境悪化や不景気のマイナスの動向へは明確に反省(はんせい)の時となった。それから後は社会も個人もこつこつと調和を求めて行くべきではないかということが明らかになって来ている。

戦後の時代の推移とマスタープラン



現在、未来都市への希望をこめて、21世紀をどうイメージするかが語られている。マスタープラン構成への検討にはいつも来るべき新世紀に対して、不安と緊張を見るか希望や期待を考えるかによって、全くちがったゴールがえがかれる。しかし今からせいぜい十数年後であり、長くて短い期間である。といっても今から十数年前は昭和45年、日本万国博が開催されたことを思うと、それからの変貌には目を見張るものがあったことを考える時、未来を予測することはむつかしい。としても安定成長期として極端な変化を考えず、人間環境斬新の方向に設定した大枠を組み立てておくべきであろう。

ところで将来の展望のための条件となる高齢化・国際化・情報化・地方化・成熟化する社会をどう受け入れる都市空間に整備して行くかがまず求められる。ソフトなフレキシブルなゆとりをどう組み込むかが計画の方向を見出す出発点となる。

2 都市構造の定着

都市空間の物的整備の基盤づくりには、都市構造の明確化が第一である。歴

史的な市街地形成の過程を通して土地建物利用の構成と交通施設の展開をとらえ、その後の発展構想計画を織り込んで、都市のストラクチャを見出して行くことである。

神戸の既成市街地の、山と海にはさまれた帯状都市の形態は、北から山麓山手の住居地帯、中央部の住商工混合地帯、臨海部の港湾・工業地帯に分けられるし、東西方向には中心業務商業地区から漸移地域、住商工混合地域、更にその東西に良好な住居地域がつづいている。交通形態も東西の幹線に南北の生活機能の動線が格子状の都市をつくり出している。

この都市構成拡充に秩序を生み出す計画の素地は、昭和21年の神戸市復興基本計画要綱に始まっているが、昭和40年の第一次神戸市総合基本計画によって明確な発展のルールが敷設されている。

前述の、格子状市街地構成のパターンの一層の方向付け、西神・北神方面のニュータウンの開発、更に巨大な港湾島の実現、また明石架橋の提案、都心・副都心などの位置付けなど、多くのアイデアが盛り込まれている。現在それらの絵の大半が具体化されているのを見る時、都市発展のポテンシャルが実感される。

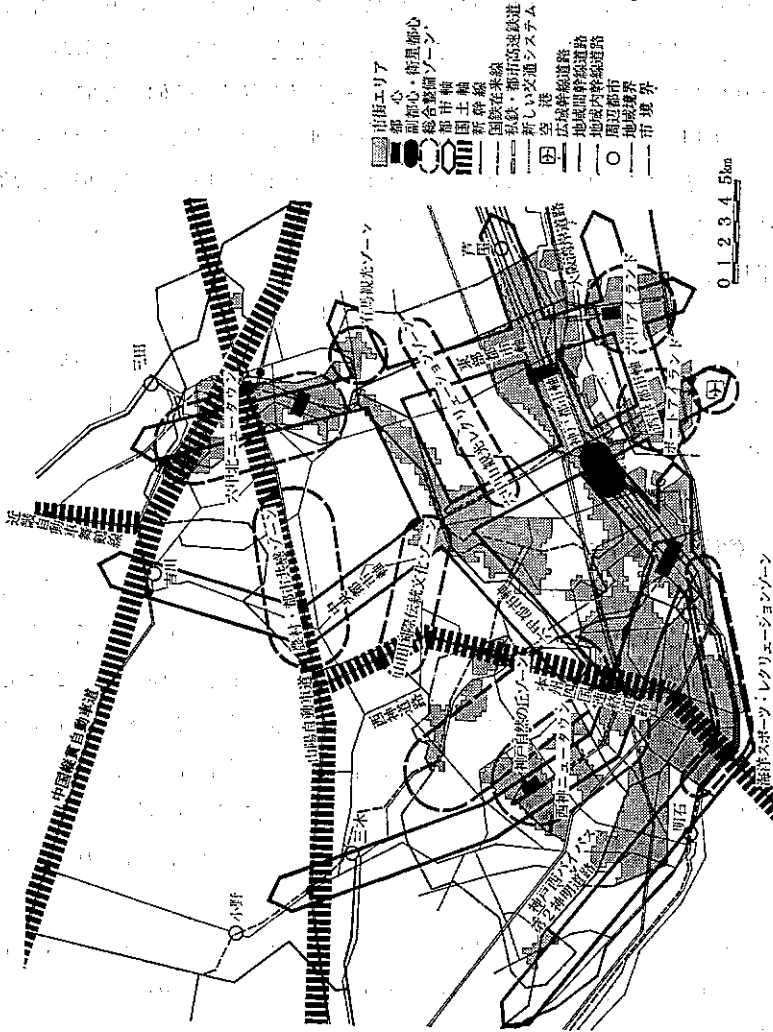
ここに開発の時代に乗って計画され、早期に実現して来た姿に、これからの成熟の時が待たれるのである。

昭和51年の第二次神戸市総合基本計画でえがかれた内容は、低成長時代をふまえて、既成市街地・西神地域・北神地域それぞれの役割分担を明確にしながら、地域生活圏の構成と中心核の段階をきちんと秩序付けたことに大きな特色を見ることが出来る。

第一次計画ではまだ現実的なものとまで見えなかった近隣住区設定を、この第二次計画では近隣住区より高次の「まち住区」の概念を導入して具体的なものに計画として育てて来ている。更に都市軸構成が打ち出されている。中央都市軸・東部都市軸・西部都市軸・神戸文化軸・東西商業軸など、拠点核づくりとの整合性も求めて来ているのである。

昭和61年の第三次神戸市総合基本計画においては、生活圏、中心核、都市軸

神戸市総合基本計画都市構造



を都市空間整備の基本的なものとして、第二次の考え方をより広く深く方向付けている。

そのため、これまでのように市域内における設定ではなく、広域の中で、国土や近畿圏や県土との関連の中で定着することを求めているのである。

中央都市軸・東部都市軸・西部都市軸・神戸都市軸は延伸させて、日本列島全般の国土軸に直結させて、神戸市域の役割を示すと共に、あらたに六甲都市軸・湾岸都市軸などを含めて、東西3本、南北3本の巨大な軸構成を、神戸市全体の都市構造の骨組みとする提案からどう実を結んで行くかが、これからの展開の中で待たれるところである。

都市構造を肉付けするものは、まずその土地利用計画である。各地域の特色をクローズアップした適正な機能分担を色分けして、魅力ある都市形成をうながすものが求められるし、その上に主要な施設配置と交通ネットワークがバックアップして来るのである。

3 住環境の整備へ

都市住宅整備は、都市生活環境を如何に向上させるかの大きな課題であるが、公的に対応出来る範囲は限られている。しかし市域の中で生活する市民の都市生活環境の拠点は当然住宅であるため、多様な市民の住欲求にこたえる住宅の供給管理の方向を見出すべきである。さまざまなライフ・スタイルの市民に合う住宅ストックを用意すると共に、需要者自らが住宅に参画出来る方式を生み出すことから、住意識の向上、更に地域社会に定着する住み手のコミュニティ形成の意欲まで、幅広く住宅を通して、それぞれが高め合う方向を見出しに行くべきである。

そのことはひいては、いきいきしたまちづくりを支えるものとなり、新しい都市魅力を創り出すものともなり、市街地人口定着の推進の大きな手がかりを得るものともなる。

そのため総合的な住宅行政施策を進めることであり、都市計画行政との調和を求めることにもならなければならない。

それにしても、住宅は公的な性格と私的な性格がオーバーラップするし、建築内容にも管理内容にもさまざまな様相があるため、総合的計画的住宅行政の積極的推進が期待されて来る。その方法として、まず住宅基本条例や住宅マスタープランの策定が考えられる。また先年来建設省と各自治体、その他で検討が加えられているリフォームシステム、センチュリーハウジングシステム、地域住宅計画（HOPE 計画）等の早急な具体化が望まれて来るのである。

4 ビッグプロジェクトの展開

神戸市域内では、時代の進展と共に、これまでの開発プロジェクトが、ますます大規模に目白押しである。海上におけるポートアイランド、六甲アイランドの新しい埋立から、市街地のメリケンパーク、ハーバーランド、そして内陸における北神ニュータウン、西神ニュータウンの開発に、それぞれの特徴が盛り込まれている。

ポートアイランドは1981年一応の完成を見た。海上文化都市として、神戸港のあらたな機能をになうと共に、インターナショナルスクエア、コミュニティスクエアを有する複合的都市の役割を有しているが、まだおちついたまちが形造られたとはいえない。もちろんそのためには長い年月が必要であり、その方向を見守らねばならないが、その南部には同程度の拡張計画があり、それを現在のまちとどう有機的に結合させて行くかあまりに性急であってはならないと思うのである。新しい容器が豊かに機能して行くために時間のもつ要素は大きい。

六甲アイランドについては、何度もの検討会議でそこへ盛り込まれるべき内容について考えられて来たが、まだまだそのインテリジェントシティへの具体的方向が定着して来たとはいえない。現在の技術革新を含めた将来へのリザーブ用地は、内陸部や関西における多様な立地状況との関連の見通しも見あやまれない。

西神・北神の新開発も、それぞれこれまでのような独自の開発動向だけではこれからはむずかしい。神戸市全体、神戸都市圏や兵庫県南部などの広域的プ

プログラムが要求される。住宅立地から産業立地まで多様な関連計画の中に開発構想計画はある筈だからである。

ところで市街地に接して位置するメリケンパークについては、海洋博物館と大規模ホテルに利用されるが、市街地中心部のウォーターフロント緑地広場として、文化的で豊かな都市空間として充実されることが期待される。

神戸駅東南部のハーバーランドについては、貴重な都心の土地として、既成市街地整備やインナーシティ問題解決のひとつのきっかけを得ることが大切であろう。

5 都市のアメニティづくり

都市空間整備は、マクロな土地利用構成をベースとして、交通システムのネットワークをつくり出すだけではなく、ミクロな景観環境づくりまでていねいにつとめなければならない。

都市が文化であるためには、市民活動がいきいきと文化的であるべきだが、その前提としての活動の容器がまず文化的でなければならないし、歴史文化的蓄積に裏打ちされていなければならない。幸い神戸市は明治以降の急激な発展過程の中に存在するみごとな近代建築にその水準の現れを見ることが出来る。

光尊寺（明治8年）、ノザワ本社（14年）、兵庫県公館（35年）、神戸地方裁判所（37年）、風見鶏の館（41年）、大林組神戸支店（41年）、下山手カソリック教会（43年）、第一勸業銀行神戸支店（大正3年）、神戸中央電話局兵庫分局（12年）、旧神戸商工会議所（昭和4年）、神戸市立博物館（10年）、旧南蛮美術館（13年）などだけからも、日本近代建築の流れをつぶさに見ることが出来るので、神戸は生きた近代建築博物館でもあるが、これらの文化遺産の保全と活用がはからなければならない。

しかし古いものを残すだけではなく、みごとな建築物や工作物を次々とつくり出すことが更に大切であり、優良な都市景観を形成して行くことに努力しなければならない。周辺のまちなみとどう調和させて行くかに対する深い配慮が文化環境をまず醸成して行くものである。神戸市では昭和53年の都市景観条例

の制定や、49年の建築文化賞の制定などからも、マスタープランに標榜する文化都市づくりの具体的現われにもなって来ているのである。

美しい都市づくりは建築物に限らない。道路や広場をどのようにきちんと仕上げるかにもかかわって来る。緑と彫刻の道（昭和48年）からはじまる豊かな道路環境づくりは、60年における新神戸・三宮間のシンボルロードの完成にも現われている。また彫刻のあるまちを積極的に推進して来ているところだけからも理解される。

都市のアメニティは、都市空間をコモンセンスにあふれたアイデンティティを有するものにすることである。楽しさと豊かさと美しさがひとつのものに育つことであり、そのための戸外の小道具にまで細かい心くばりが求められる。

この快適で共感ある都市空間を育成して行くために欠かせないのは、更に水と緑による演出である。ウォーターフロントをどう大切にするか、どう緑化を身近かに進めて行くかにかかるところは大きい。第二次総合基本計画では都市空間整備の前提として、市域の7割緑地保全と市街地の3割緑化という指標を打ち出した。今回の第三次総合基本計画では、前回の量的目標から緑の質的把握に展開し、子孫への継承責任をうたうと共に、水に対して水に親しむ方向をあげている。

開発と保全に対する水や緑への量と質、そして環境の大きな要素として位置付けようとしている新しい芽をあげることが出来るのである。

6 総合基本計画から行動計画へ

今回の神戸市総合基本計画の都市空間整備部会での討議を通じて、物的な開発か保全かの二者択一的議論からはなれて、いくつかの特色を見出すことが出来る。たとえば、おいしい水を供給出来ないか、まちのにおいについて考える必要があるのではないかと、暴力団問題に無関係でよいのか、歩くことに視点をおいたまちづくりを求めたい、等々幅広いソフトな課題まで提出された。

その中で、第1に防災コミュニティ・福祉コミュニティなど、地域における多様な役割への期待が披露されたことは大きい。

第2には環境とは何か、どう環境に我々はかかわるべきかについて問い直されたことも印象深かった。環境汚染は個人個人みんなの責任であり、これからはずっと将来への広域的・総合的で巨視的な環境の見方をもつべきであり、きれいごとでは許されることが強く指摘され、その環境像を見出すために、環境学習・環境教育の必要性が多く提案された。

第3に地域の開発と保全の方向に、地域の役割分担や連繋の発想をもつべきことが提言された。緑の量と質の関係から、市域を越えた広域的な近隣都市との関係から、県下や近畿圏における位置付けからなどの、あらたな視座が求められている。

第4に都市と農村のはざまにある都市近郊の調整地域内農地の整備方針への不安定さがあげられた。市街化区域内空地の直截的課題とは異なるが、関連するテーマでもある。

この時代には、マスタープランでは未来へのばら色の極楽絵をえがいてすまずわけにはいかないが、それとは逆に悪い選択をすれば地獄絵になるという警告を発するためのものでもない。多くのメニューを示してより行動を起す材料となるものであろうが、これは市の行動体系や方向を提示すると共に、この中から市民は何をなすべきかの行動計画や行動方針を見出すことが期待されているともいえる。

都市総合基本計画は、全般的な都市の整備、開発または保全の方針を示し、都市づくりの物的な計画や政策への基礎として策定されているが、そのまま法定都市計画に移行して行くものではない。しかし都市の総合的把握の基盤となるものとしての意義は大きい。

この総合基本計画は、21世紀への都市発展の受け皿として、都市環境の水準向上も含めて、美しい豊かな都市づくりの道筋づくりが望まれる。そこでこの長期計画から実施計画に至る間に設定される中期計画を策定して、計画実現への大きなステップとなることを期している。

神戸市ではこの第三次総合基本計画の策定に平行しながら検討されていた第三次神戸市生活環境基準とその実施計画が引きつづいてまとめられた。ここで

はこれまでの量的なシビルミニマムの性格から質的なスタンダードへの意識が見られるが、やはりこれからの都市形成には物的整備のハードなものを支える社会的なソフトなシステム確立への方向転換が、長期につながるまちづくりによりよい環境を生み出して行くであろう。

（以下、本文の大半は非常に薄い文字で印刷されており、読み取りが困難です。内容は上記の段落の続きと推測されます。）

市民主体都市とは何か

伊 賀 隆

(神戸大学経営学部教授)

1 「公」と「私」の問題

市民主体都市というのは必ずしも成熟した言葉ではないから、その意味を確定することはきわめて困難である。これを「市民」・「主体」・「都市」というふうに分解すれば、その一つづつの意味はよく分るのであるが、それらを合成して「市民主体都市」にするとわけが分からなくなってしまうのである。この合成語は、「市民が主体となって都市を運営する」という意味なのか、あるいはまた「都市が主体となって市民を操作する」という意味なのか、どちらとも解釈できるというアイマイさを残しているのである。

今回の総合基本計画の審議においても、各委員から提出された疑問の大半は、もっぱらこのアイマイさに起因するものであったと考えてよい。しかしこれは都市だけの問題ではない。たとえば「国民主体国家」とか「従業員主体企業」といった合成語を作れば、やはり同じような疑問が出されてくるはずである。つまりこれは個人対組織の問題として、都市であろうと国家であろうと、あるいはまた民間企業であろうと、すべての組織体につきまとう問題であり、これを一刀両断的に解決することはできないと考えられるのである。

組織 organization と集団 group とは、多数の個人の集合という点では同じである。両者のちがいは、もっぱら拘束の有無ということに求められる。集合的圧力を加えることによって、個人の行動を整序または規制するのが組織であり、そうでないのが集団である。そして組織においては、必ずこの集合的圧力を象徴し体現するものとして、公的権威が登場してくる。国家における政府、

企業における重役会などがそれであり、都市における行政機構もまたそのような性格のものとして出現する。

こうして公私の分離が始まる。政府や重役会や行政機構は「公」そのものであり、個人はそれに対立する「私」として位置づけられる。しかしこれは一つのフィクションに過ぎない。もともと公私は分離不可能なものであり、個人に内在する二つの傾向と考えるべきものである。人間はそれぞれ一個不可分の独立し孤立した存在であると同時に、相互に反応し交渉することのできる共通性をもった存在である。individual であると同時に、common でもある。ただ独立性の方はそれぞれ個人が恣意的に発動できるけれども、共通性の方はそういうわけにいかない。自分と他人との間で共通性を確認し、一定の関係を結んだ上でしか発動することができないのである。それぞれの個人がこのような手続きをくりかえすのは煩雑すぎるから、媒介のための機関が出来る。政府とか重役会、そして市役所などと言うものは、このような媒介機関であるにすぎない。

たとえば言えば、それは銀行のようなものである。銀行は人々から資金を預り、事業に貸し出す。人々の手元に保有されているだけでは、あまり使いでのなかつた少額資金も、銀行に預託されることによって活用される。それと同じで、個人が持っていても死蔵となるだけの「公」を、政府や市役所に預託することによって、効率的に使用することができる。

もちろん銀行と政府・市役所とでは、預託されるものの性格が全くちがう。銀行に預託されるものは金銭という有形資産であり、銀行に対する信頼度が低下すれば、払戻という手続きをとって預託を撤回すればよい。しかし政府や市役所に預託されるものは、個人のもつ「公的傾向」という無形の属性であり、信頼度が低下したからと言って、直ちに撤回できるものではない。その代りに逃避・無視怠業といった、より間接的・迂回的方法によって不信感が表明される。こうなると預託は事実上撤回されたことになり、したがって預託によって成立している公的権威が否認されたことになる。

このような事態が発生しないようにするためには、また発生してしまった場合の解決方法としては、受託した側の政府や市役所が、預託した側の意向に沿

って公的権威を適正に行使していることを、たえず立証し公表することである。public（公的）と publish（公表・公開）とが、同じルーツから出た言葉であることは、その意味でもまことに興味深いものがあると言わなければならない。

以上述べたことを要約しておこう。

1. 「公」というのは元来が個人のもつ一つの属性であるということ。
2. しかしその属性を有効に使うため、預託によって公的権威を作り出す必要があること。
3. そして受託された側は、公的権威の適正な使用を、公表という方法によって立証すべきであること。

こうしたことがエトス（気風）として定着している都市、それが市民主体都市と呼ばれるべきものではないかと考える。そこで問題は、そういう意味での市民主体都市をどうやって作り上げていくのか、ということになってくる。今回の総合基本計画を参照しつつ、その点を検討してみることにしよう。

2 市民の役割

都市活動はたとえて言えば、市民・行政・企業の三者によって演奏されるシンフォニーである。それぞれが固有の活動を展開しながら、結果的には渾然一体となって共通課題の達成に向う、というのが理想的な姿である。今回の総合基本計画では、この三者の関係を次のように想定している。すなわち自律的な市民が中核となり、これに先導的行政と後援的企業とがその前後を固める、というのである。この点をもう少し詳しく見ていこう。

まず自律的市民という考え方であるが、これは自治的意識が高く、主体的意欲の強い市民がコミュニティを形成し、公平無私で誰からも信頼されるリーダーが次々と交替であらわれ、コミュニティで起るいろいろな問題は、ほとんどすべてコミュニティ自身によって解決されるという姿を想定している。いわゆる「グラス・ルーツ型」「タウン・ミーティング型」のコミュニティである。

もちろんこれは一つの理想像であって、現実のコミュニティはこのような理

想像とはちがった姿を呈している。現実のコミュニティを眺めると、少なくとも三つのタイプがあるように思われる。

伝統型 共同体規制が強く、分限という名の階層秩序が人々の行動を規制する。そして有力者がリーダーの役割を独占する。

新興型 住民の権利意識が旺盛で、事が起ればつねに行政責任を追求するというスタイルの、いわゆる要求民主主義が支配する。活動家がリーダーとして出現しやすい。

中間型 コミュニティについて無関心な人々が多く、行政依存的・行政下請的な活動しか展開しない。

現実には中間型が圧倒的な比重を占め、その左右両翼に伝統型と新興型とが位置するという構図になるのであろう。

このような現実をふまえながら、どういう手法によって理想像に接近していくのか、その点が問題である。総合基本計画ではさまざまな手法が列挙されているが、その基本となるものはボランティア活動と参加であると見てよい。この両者は、言わば「ヨコ糸」と「タテ糸」とのようなもので、両方がそろって始めてしっかりした布が織られることになると思う。

ボランティア活動は文字通り自発的な活動であり、趣味とか目的とかを共通にする個人の同好会として、活動を展開すべきである。したがって加入や脱退はもとよりのこと、個別行事に対する参加についても個人の自由が保障されなければならない。これは組織としては拘束力のもっとも少ないものであり、組織的活動力も弱い。それ故に、ボランティア活動の高まりが、直ちに地域の振興につながるとは言えないのであり、場合によってはその障害となることも予想される。しかしそれは放置しておけばよい。同種のボランティア組織があれば、その間の自由競争によって自然に淘汰されるはずである。だから多くのボランティア組織が生まれては消え、消えては生まれるという状況があればそれでよい。ボランティア活動のメリットはあくまでも個人の自発性にあり、そのことが管理社会に対するもっとも有効な解毒剤となるのである。

参加というのは、これと全く逆の性格をもつ。ボランティアの方は個人の自

発的・自主的な活動であるのに対して、参加の方は制度化された手続に従い、整備された事務処理機構を通じて、活動が展開される。またボランティアは同質同好の個人の集合することが多いのに対して、参加の方はむしろ異質異趣の人々の集合となるように努力する。地域別・年代別・職業別・階層別など、経験や背景のちがった人々を集めて、複眼的思考や多角的論議を基礎として都市問題の処理に取り組む。都市規模が拡大し、都市活動が複雑化するのにもなつて、市民と市民、地域と地域との連関が錯綜して、利害対立が発生しやすくなってくる。そして単線の政策では対応しきれなくなって、ブレーキとアクセルとを同時に操作するようなポリシー・ミックスとか、オペレーション・ツイストなどが必要になる。参加はこうした事態に対応するための工夫であり、都市化の進展とともにますますその必要性が高まっていくものと考えられる。

都市政策というものは、市民の預託によって生成された「公共性」というものを、都市問題の解決に有効に使用することであるが、参加という観点から見ると三つの段階を区別しなければならない。政策形成・政策選択（決定）・政策実施という三段階である。この中で制度として固定化されていないのは政策形成であり、審議会・懇談会・フォーラム・講演会・論説など、さまざまな方式による参加が競合している。これに比べると、政策選択の段階も政策実施の段階も、かなり厳密に制度化されている。政策選択については、市民の選んだ議員によって選択が行われることになっているし、政策実施については、これもまた市民の選んだ市長の指揮によって、行政機構が政策を実施するのである。どちらも間接参加ということになるけれども、今のところ間接参加以外の方式は考えられない。分業社会においては、すべての市民がすべての段階に直接参加することなど、原理的に不可能だからである。

3 行政の役割

総合基本計画では、市民主体都市を作る上で、行政に「先導的役割」を期待すると述べている。「先導」とはパイロット（水先案内人）的役割を果たすということであり、船を岸壁まで安全に導いていくということである。市民を操

縦して、自分に都合のよい港に連れていくということではない。都市活動を主導するのはあくまでも市民であり、行政はただそれを先導するだけである。この点を十分に確認した上で、議論を進めていこう。

市民の自発的な活動は、自発的であるということから多様な形で展開されるという長所を持つ反面、分散的にすぎて集中性に欠けるという短所を持つ。多様性は都市活力の源泉であるが、分散性は都市混乱の主因である。したがって都市活力を減殺しない程度を見きわめながら、多様性にゆるやかな規制を加え凝集力が発揮できるように整序しなければならない。

自発的な市民活動がある程度のもつと、住民運動とか市民運動といった形をとるようになる。しかしこれらの運動は特定の地域や特定の階層に密着しすぎており、他の地域との連関や他の階層への波及を考慮しないという意味で、大局的判断に欠けることが多い。一定の時期を限れば、都市の動員し得る資源は限度があり、短期間にすべての地域、すべての階層の要求に応じることができない。したがって、より長期的な視点から各地域間、各階層間の利害を調整する必要がある。行政の先導的役割が期待されるのは、そうした意味における大局的・長期的展望に立った調整である。

自発的な市民活動と組織的な行政活動とは正反対の性格をもつ故に、長短相補の関係にあると言ってよい。たいていの市民活動は効率的な事務処理機構と、厳密な意思決定ルールを持たないことが多い。そのために広域的・長期的展望に欠け、計画的で持続的な活動を展開することができない。しかしその代りに局所的・短期的問題に対しては身軽に対応できるし、実情に即したキメ細かな対処ができる。その長所短所を逆にしたものが行政活動であり、大局的・長期的対応には強いが、局所的・即時的対応には弱いという特徴をもっている。したがって両者の密接な連携によって、相互の長短を補完することが必要となる。いわゆる dual mode system の開発が必要なのである。人間の身体でも、内分泌系が局所的・定型的制御を行い、神経系が大局的・非定型的制御を行っている。それに似たシステムが出来る時、都市問題はもっと効率的に処理されるようになると思う。

以上のことを念頭に置いて、行政が先導的役割を果たすものと期待される分野を、いくつかあげてみよう。

(1) 個人で調達するよりも、集団で調達する方が効率的であるようなサービスの供給、具体的には、治安・防災・防疫などがこれに含まれる。治安を例にとると、これは個人的に調達することができるのであって、護身術を習得し、ピストルや刀剣を携帯し、防犯ベルを設置して猛犬を飼い、ガードマンを雇えば安全が確保できる。しかしこれに比べると税金を払って警察を維持する方が、はるかに効率的であり安価である。防災・防疫についても同じである。こういう種類のサービスは行政が供給するとよい。ただし集団的調達が効率的でなくなるような場合は、とうぜん個人的調達に切りかえられるべきである。

(2) その取得にはかなりの労苦を必要とするにもかかわらず、成果が個人よりも集団に帰属する比率の高い財やサービスの供給。知能とか感性とか情操などは、経済学で無形資産と総称されるものに含まれるのであるが、これらの取得には多大の努力を要する。それにもかかわらず、こうした無形資産の増加によって集団全体が利益を受けることは明らかである。したがって人々に一定の刺激を与え、これらの取得に努力を払うよう仕向けることは、集団にとって十分にペイするはずである。美術館・博物館・図書館・基礎教育などの提供は、こうした意味での刺激策となるものである。

(3) すべての集団には、統合のシンボルが必要である。市章・市歌・市旗といった形而下的なものは問題外として、福祉・環境・文化などの諸施策は、その都市に住んでよかったという感情を市民に起させるものであり、したがって市民相互の連帯意識を高める。

以上述べたような分野では、需給の調整が市場原理ではなく公共原理によって行われる。市場原理も公共原理も、ある人々の需要または供給を排除することによって、需給を一致させる点では同じものであるが、排除の仕方がちがっている。市場原理では優勝劣敗と言うか弱肉強食と言うか、経済力の劣った人々が排除される。これに対して公共原理では人々の必要度を認定し、その低

いものが排除される。どちらも一長一短であり、状況に応じて使い分けるしかないと思う。市場原理は人々の競争意識をかきたてる点ですぐれているけれども、貧すれば鈍するということから敗者復活が困難となり、累積的貧困化をもたらすから集団の凝集力を弱める。公共原理はそうした欠点を持たない代わりに、いわゆる free rider (タダ乗り) を発生させることにより、かえって社会的公正を損うようになる。それゆえ市場原理と公共原理を拮抗させ、互いに解毒剤として併用するしかないであろう。ここで述べた三つの分野は、比較的公共原理を優先させてもよい例としてあげたのである。

4 企業の役割

都市の立場から考えると、企業には三つのタイプがあるように思う。第一は全国的規模で事業を展開する広域企業、第二は一都市だけで事業を展開する地場企業、第三は直接であれ間接であれ行政が関与する「行政企業」、の三つである。市民主体都市という点でもっとも問題の多いのは、いうまでもなく広域企業である。都市と広域企業との関係は、あたかも一国と多国籍企業との関係に似ており、雇用とか所得とか市民生活の基盤となる重要な変数が、広域企業の意思決定に委ねられている点が問題である。このため都市政策は、その根本の所で企業政策に従属せざるを得ないし、その意味で自己完結的な都市政策はあり得ないということになる。

もちろん広域企業は、都市活動に対して多大の貢献をしている。納税を始めとして、各種の寄附や都市主催の行事に対する協賛・援助、そして企業施設の一般市民に対する開放など、広域企業はそれなりに都市政策に対して協力しているのである。しかし広域的に事業を展開する企業が、一都市の事情を優先的に考慮して意思決定を行うとは考えられないのであり、その意味で都市政策と広域企業の経営政策とが予定調和的に一致すると見るのは、やや楽観的すぎると言わなければならない。

市民主体都市と言っても、何もかも市民だけで独自に決定できるわけではない。諸種の制約条件をふまえた上で、目的を達成するのに最適と思われる政策

を採択しなければならない。その場合、広域企業の経営政策というものがもっとも重要な制約条件となるわけで、これを見誤ると都市政策の破綻につながってくる。50年の周期を持つと言われている技術革新の波（いわゆるコンドラチェフの波）、そして30年前後と推定される「会社の寿命」、こうした波動が広域企業を媒介にして都市に影響を与える。したがって都市の側から見れば、広域企業といえども単なる長期宿泊客にすぎないのであり、そうした観点から都市政策を打ち出していく必要がある。

もう一つ、広域企業との関連で問題となるのは、いわゆる日本の経営の功罪である。広域企業の大半は大企業であり、大企業のほとんどは日本の経営と称される経営管理方式を採用している。その特徴は次のように要約される。

- (1) 社員の採用について、欧米企業では知能や技術などが重視されるのに、日本企業では人物とか人格が重視される。つまり企業集団の形成が、欧米企業では機能的限定的参加によって行われるのに対して、日本企業では全人的帰属的参加によって行われる。
- (2) そして帰属意識を高めるため終身雇用制度が採用され、また福利厚生に格別の配慮が加えられる。住宅・医療はもちろんのこと、生活相談や余暇利用、そして冠婚葬祭に至るまで、企業が関与することになる。
- (3) そのため生活の拠点は企業にあるという心情が培われ、家庭とか地域は第二義的な生活拠点と見なされるようになる。企業間給与格差・企業年金・企業内教育などが、そうした心情をますます強固にしていく。

先に指摘したコミュニティの未成熟ということも、このような日本の経営によって加重されたと見ることができる。また地場企業に与える影響も、見逃すことはできない。広域企業のほとんどが大企業であるのに対して、地場企業の大半は小企業である。したがって地場企業には日本の経営を展開するだけの余裕がなく、福利厚生面で広域企業と格段の差異が出てくる。そこで都市資源の少からぬ部分が、そうした格差を縮めるため動員される。公営住宅・公営交通・公営病院などは都市財政を圧迫する主因となっているけれども、これらの施設が地場企業の福利厚生を援護している点に注目しなければならない。こうし

て都市・広域企業・地場企業の三者によるトライアドが成立する。都市は雇用・所得・財政などの面で広域企業に依存し、広域企業はフレキシブル・マネーフアクチュア・システムと言う形で地場企業に依存し、地場企業は福利厚生という点で都市に依存する。捕食連鎖にも似たこのトライアドを、バランスよく拡張することによって都市活力が生み出されるのである。

最後に行政企業の問題が残る。ここで行政企業と名付けるものは、

公共事業方式をとる市営住宅・宅地造成など、

事業会計方式をとる上下水道・市民病院・市営交通・開発事業など、

外郭団体方式をとる駐車場・ホテル・住宅供給公社など、

第三セクター方式をとる地下鉄・ビル・地下街など、

すべてを網羅したものである。要するに行政当局が事業活動の主要な部分、特に人事権と予算権を掌握しているような事業体の総称である。

行政がこうした事業に関与することについては、さまざまな理由があげられる。「民生安定」「民間牽制」「競争排除」等々。しかしこれらはすべて過去の理由であり、将来はもちろんのこと現在においてすら、もはやこのような理由で関与を正当化することはできないように思う。行政が民間活動に介入することの必要性は、一般論としては認めたとしても、介入のしかたが問題である。規制・援助・直営など、介入にはいろいろな形態があるわけで、どうして直営という形の関与でなければならないのか、その点の論拠が薄弱となりつつある。

直営を弁護する人々の意識の根底には、ある種の「公共幻想」が潜んでいる。行政当局には「教育ママ的発想」があり、大人になるまでは過保護も必要だと考えるし、利用者には「成熟拒否的症状」があって、受益者負担の原則を受入れようとしない。受益者を正確に判定することが技術的に困難であることは認めたとしても、原則そのものを否認すれば現行の経済秩序の大半が崩壊してしまう。「わたし使う人、あなた払う人」では、交換経済が成り立たない。だが公共幻想にとり憑かれた人々は、いとも簡単に清水の舞台から飛び降りてしまう。その帰結が尨大な累積赤字である。こうして行政企業は、金融機関の

利子取立て代行業に変質する。

神戸市の場合、いくつかの行政企業が多額の赤字を抱えているが、健全経営あるいは黒字経営を維持しているものもあり、重症の公共幻想にはかかっていないと考えてよい。そのことに釈然としない一部の評論家たちが、「神戸市株式会社」と称して非難しているけれども、自律的市民を旨とする立場からすれば、この非難をむしろ賞讃として受けとめるべきであろう。そしてこの賞讃に答えるため、行政企業の経営改善にいつその努力を傾けなければならない。

その点に関連して、実現はかなり遠い将来のことになるかも知れないが、二つの研究課題を指摘しておきたい。

- (1) 市民貯蓄銀行の設立 これは郵便貯金—財政投融资というメカニズムの都市版であり、市民の財産形成と都市の基盤整備とを直結する方式である。市債の販売もとうぜん考慮してよい。
- (2) 生協方式の経営 行政企業のいくつかを分割し、それぞれに市民からの出資を仰いで事業を運営する。行政はそれに対して規制を加え、援助を与える形で関与していく。

集権的志向の強い中央政府が、こうした課題の実現に援助の手をさしのべないであろうと思うけれども、これは市民主体都市にとって一つの試金石となるものである。市民主体都市の黄金時代を切り開くためには、試金石の一つ一つを着実に、そして勇敢にふみ越えていかなければならない。

地域環境計画のあり方

—人間環境都市を実現するために—

盛 岡 通

(大阪大学工学部環境工学科助教授)

1. 人間環境都市を実現するための新しい段階

神戸市の新しいマスタープランに関する審議の過程で、人間環境都市を実現する上で新たな施策が必要となる段階に踏み込みつつあると感じられた。

「第3次神戸市総合基本計画」に関する答申書のなかでつぎのように意見が述べられていることに課題を読みとることができる。

「アメニティを高めることによって安全性（や保健性）を高めるといった環境の総合性について理解を深める必要がある。また、環境は永続性をもつものであり、今月の環境を我々の世代だけのものとしてとらえず、次代に良好な環境を継承してゆくという長期的な視点、さらには環境の（保全メカニズムや享受の）広域性にも着目した広範な視点を取り入れる必要がある。……

原案では、快適な都市環境をつくり出すうえで、市民の“都市生活のルールを守る”という姿勢が必要であること、また、さらに進めて（身近な環境づくり）などへの積極的、自発的な生活態度が求められるべきであることについて、指摘はあるものの、それを具体的に展開するための施策がみられない。環境教育がそのための一つの柱となるのは当然であるが、その実効性を高める意味から、行政は正確な情報を市民に伝えるとともに、市民の自発的な学習を支援するための積極的な推進体制づくりを進めることを明記する必要がある。」

新しいマスタープランの案においても、前回はほぼ踏襲して、市民主体都市、人間環境都市、人間福祉都市、市民文化都市、国際・情報都市という五つの都市像を連携させながら基本構想と計画が掲げられている。情報化、国際

化、活性化という潮流は視野に入れるとしても、市民生活に密着した地方行政を進めるのに基本的な姿勢が急変する訳はないし、まだ、それでは困る。市民の身近な環境と都市環境を整え、気持の良い快適な市民生活を営むことができるよう努めることには、今後とも高い優先順位を与えなければならない。むしろ、快適な環境づくりが多くの中核整備部局においても重点課題となった現在、開発整備計画の中味を健康で快適な環境づくりに寄与できるように誘導してゆくことが強く要請されているのではないだろうか。

2. 開発と保全のわく組み——7割緑化をめぐる

開発と保全との綱引きはいつまでも続く。一般に、開発と環境保全とが常に相反する方向のベクトルをもつとするなら、望ましい環境保全水準あるいは許容される限界の環境水準を社会的に合意した上で、その範囲内で開発をおこなう他はない。この限界を表現しようとした言葉が、前回のマスタープランにあった人口容量、資源容量、環境容量である。根からの開発主義者はこの容量の概念を敵視する。逆に極端な環境保護主義者はこの容量の概念を絶対化し、それを越える開発は認められないと反撥する。いずれの考え方も、豊かな社会、人口の集中した都市において容量の概念がより多様化し具体化し、技術的な手法としても確立してゆく過程の途中にあることを理解していない。

前のマスタープランの人間環境都市で「容量」が強く打ちだされていたのは、公害が激しい時代を反映して自治体の長期計画のレベルで概念として共通認識としてもちたいとした姿勢によるものであり、環境観を転換する戦略であったと言えるだろう。現在はどうかであろうか。容量は環境の利用を秩序づけるために目的意識的に設定するものであり、人間の環境へのかかわりを集計する断面なのである。¹⁾

生活の豊かさや快適さの中味を選択しうる状況で容量概念を検討することができるのは、私達にとって初めての体験であると思う。大量消費社会は爛熟気味だし、中流意識の蔓延、安定成長の定着、定住基盤の確立と定住意識の高まりのいずれを見ても、量的拡大は続くとしてもそれを強調した将来像が中心を

占めることは考えられない。むしろ質的な改善なり向上、整備が都市の将来像を特徴づけるのが現在だ。同じように、都市基盤の建設に対して維持管理²⁾のウエイトが高まりつつける。そして、容量は地域計画の基本的概念としては定着し、むしろ個別の領域で多段階の、動的な、あるいは空間的多重性をもった技法としてプランニングに生かされるべき時代なのである。

具体的数値をともなって記述されていた容量のうち、今回の改訂で論点となったのが、「7割緑地保全、3割緑化」である。市街地に緑を増やしてゆく場合に目標としての3割は目標数値としてとくに問題がない。住宅地や業務用地として市内で造成が進む結果、丘陵部の緑が減少し、マスタープランの期間中に7割を下回るのが確実であったからである。原案について、『開発必然論になっているのではないか』との強い意見も出された。

審議会ではつぎの2つの意見が対極に位置するものであった。

緑地保全重視意見：「自然環境の中の緑を最終どの程度にとどめるのか、エコロジーの観点からその目安の有無を明確にすべきである。緑地はななくずし的につぶされていく可能性が強い。絶対に保全するという限界をかなり厳しい線で引くべきである。」

緑地活用重視意見：「緑をそのまま残すだけが保全ではない。天然記念物のような貴重なものは当然残すべきであるが、それ以外は必要であれば切ってもよい。むしろ切った後のオープンスペースに豊かな緑や池、運動場をつくり、人間と自然がふれあえる場、心理的ないいこの場、運動のスペースとして機能させるべきである。」

買収済だが調整区域からの編入まちの土地を有する開発業者はもっと強い要求をもってに違いない。行政自身が新市街地開発を積極的に進めているながら、民業の方には開発許可をおろさないのはおかしいと日頃から思っていたからだ。開発許可の基準をあきらかにするようとの圧力は、中央政府のデレギュレーションのかけ声と二重奏になって、今後とも大きくなってゆく。

神戸市のことではないが、一般的に言って、一律に開発負担金を開発者から取るような画一的規制は限界に近づいている。この期にデレギュレーションに還元してしまうのは悪乗りと言うべきであり、誘導・指導の弾力化、多様化が必要だ。むしろ、開発の条件が整わない地域での開発に対しては、交通、公園、水道、教育など分野ごとに開発がもたらす追加的な整備費用のランクを事

前に設定し、地域を区分して開発不適正の度合を表現しておくことで評価、審査すべきであろう。そして、この追加的整備費用を開発者が負担するのであれば、それは開発許可の一つの判断材料になるだろう。いずれにせよ、開発によって生じる外部不経済を地域特性として陽的に表現することも、容量概念を適用可能な計画技法に具体化する一例である。

もちろん、緑地保全についての直接の議論は、この追加的整備費用についてではなく、逸失便益をめぐるものであった。しかし、緑地が私たちの生活にうるおいとやすらぎを与えてくれる様子を、宅地開発による良好な住宅の戸数と比肩するほどに表現してみせる技術はない。いきおい、緑地のありがたさを市民が実感できるように適正な利用へと誘導してゆくことを前提にアメニティ・サービスの価値を主張するか、もしくは学術上や生態系の価値を強調することになる。ところが緑の容量概念をこれらの価値の領域で支えるのは容易ではなく、人間と環境との相互システムを評価する知性は未だ十分に発達していない。しかし、現実は待ってくれない。審議会の答申書にある意見は苦渋に満ちたものであった。

『7割緑地保全の概念は、環境容量やエコロジカルな視点から綿密に組み立てられているわけではないが、現行基本計画で、ひとつのボーダー・ラインとして設定したことについては、戦略的に大きな意義（大枠を決めることによる計画的な開発の誘導と乱開発の防止など）があったと評価できる。今後も、その理念上の位置づけは変えるべきではない。しかし、現実の動向に対応し、今後の都市を導く標念としては、上記の意義を評価しつつも、一方で提起される都市活動上必要とされる開発に関しては、単純に保全と対立させてとらえるのではなく、緑地や空間の保全・形成・利用について、環境保全の立場に立ったより豊かなメニューの準備がなされなければならない。緑地保全の「目標化・体系化」を図るとともに、原案に言う「開発と保全のシステム」の具体化こそ必要である。』

さらに提案は続いている。

『開発と保全のシステムの具体化に近づくために、次の3つの方策をあげたい。

① 緑地保全の基本計画をつくること。

これは、単に7割といった枠組みを設定することではなく、生態系や学術上の見地から保全の意味を十分に目標化することや、施策について横断的に網羅し体系化を図ることが必要である。

② 環境を育てる、人間と環境のつきあいのシステム（環境と人間の相互活性化システム）
人間と緑地環境とのつきあい方には

- 生態系の営みにあわせた楽しみ、自然度の高い環境の享受（バードウォッチング、森林浴など）
- 能動的にハイキングやスポーツをするなどの環境資源の利用
- 強度の地形改変をおこなった場合などにおける自然とのなじみの修復

など、様々であるが、そのニーズや目的によって、緑の量や質は異なるものである。人々のニーズを読み込み、市民のボランティアな環境へのかかわりを生起させるシステムの構築が必要であり、空間や環境の所有や管理のソフト（な技法）のメニュー化が必要である。

しかし、その前提として、環境に対する認識の基底に、生態系の営みが我々の生活を支えていること、また自然には人間の英知の及ばないものがあるということを据える必要がある。

③ 開発計画に対して具体的な環境保全・形成システムをつくる。

現行アセスメント制度を活用すること、また、制度にかからないものについても、行政指導しうようチャンネルづくりをおこなう必要がある。また、潜在自然植生をベースにした環境保全林の形成、雨水の地下浸透方式の導入、（下水）処理水によるせせらぎの形成（アメニティを高めるとともに放流水自体の水質を向上させる、開発地における有機物還元による表土づくり、など（環境とのなじみや修復を検討する。）』

3. 地域環境計画のカギは望ましい環境像

緑地保全について多くをさいて議論したのは、そこに地域環境計画への課題が典型的にあらわれているからである。もともと、地域環境計画あるいは環境管理計画は、公害対策基本法に基づく公害防止計画を拡充し、市域もしくは県域全体の望ましい環境を達成するために策定された。その対象とする環境要素、目標、手段、などに多くの課題を残しながらも、いくつかの自治体では環境行政の有力な手だてとして工夫して立案、運用してきた。

第一の課題は、望ましい環境像を積極的に描くことだ。いうまでもなく、典型七公害だけの領域で環境像を想定しても、市民の環境に対する欲求には答えられない。歴史的にみると、環境影響事前評価制度で、自然環境や歴史的・文化的環境をも保全対象に加え、さらに現時点ではいわゆる快適環境をも範囲におさめようとしている。

人間生活に樹木や緑地がうるおいやすらぎを与えることは誰もが認めると

ころだ。とりわけ、市街地の緑は貴重である。しかし、地価の高い市街地で緑を保全したり、増やしてゆくのは容易ではない。建築が可能な市街地の樹木を保全しようとするれば、せめて樹林地の維持に要する費用を行政が肩がわりすることも一つの策だ。固定資産税などと緑地管理の費用を行政が支弁するかわりにある期間の転用を制限する試みは、横浜市などですでに実施されており、さらに、大阪府は財団法人を介して府民の寄付金も導入する道を開いた。建蔽率や容積率の組み合わせで樹木を配したオープン・スペースを設けるように誘導することも各地のビジネス・エリアで試みられている。神戸市の生垣への補助制度も私的活動への誘導政策の例だ。公共施設用地や工場敷地に外部から見透しうる緑樹を育ててゆくことも効果的で、これも多くの実例がある。とくに市民参加の植樹が人びとの関心をさらに高めていることもよく知られている。神戸市の3割緑化の目標は、市内河川や海沿いのウォーター・フロント緑地の建設・整備や街路樹育成という直轄的な事業行為と以上の誘導施策によって、達成されるに違いない。

しかし、同じ市街地と言っても、緑の樹木の賦存状態も人びとの欲求も違う。住宅地、ビジネス街、工場地帯などのまちの姿によって、目標も緑を増やす手だても異なるであろう。植樹の可能性を持つ土地と現在の賦存状態からみて地区ごとに緑樹に接することのできる度合いを評価しながら、地区類型ごとの望ましい緑地環境の目標を設定することが大事なアプローチだろう。³⁾

他方、市街化調整区域の緑地を保全するには、さらに一層積極的に望ましい緑地環境の将来像を描く必要性が大きい。郊外の緑地のうちで風致地区や鳥獣保護特別区域などの指定を受けている緑地は保全する価値が高いと判断することは万人に合意されるだろう。しかし、どこにでもある丘陵や雑木林は市民生活に対してどのような効用を与えているのかを説明するのは簡単ではない。水源涵養、土砂崩壊防止、動植物の生育場、ハイキングの場所、市街地の背後の景観などとして、環境資源の効用をあげても、まだ適切な評価方法がないと一蹴されることも少なくない。確かにそれらの環境資源の効用を評価する努力は続けられなければならない。

都市におけるうるおい、やすらぎなど自然の快適性を望む市民の声は大きく
なっている。緑地の効用も時代によって変化するものであり、現在の大きな潮
流に乗って、郊外の緑地の快適性を享受するような将来像を描くことで保全に
寄与するというアプローチもとりうる。この場合、緑地の実態や緑地に関する
情報の整備が現在のままでは、市民の意識・行動に準拠して保全なりアメリ
ティ・サービスの論理づけをはかることは容易ではない。レクリエーションで身
近な自然と触れあい、情緒面で、豊かな生活を楽しんでいる人間像、うるおい
やすらぎを与えてくれる環境に気使いながら環境を利用しているライフ・ス
タイルを掘りおこして焦点をあててゆかねばならぬ。

実際のところ、行動面で快適さを選択的に志向している人はまだ少数であ
り、あわせて身近な環境を育ててゆく気配りを行動で示している人はますます
少数である。しかし、その人たちは21世紀の生活像を先取りしていると言って
過言でない。郊外の緑地に代表される自然環境をより広く楽しむのは、つぎの
世代の人たちだ。現在でも、つり、ハイキング、バード・ウォッチング、サイ
クリングなど環境と一体となったレクリエーションを楽しむ人口を単純に重ね
あわせると総人口を越す。まだ余暇時間が少ないから、年間の行動回数は少な
い。しかし、将来にはレクリエーションの場である環境に対するニーズは質的
にも高くなり、量的にも現在より1オーダー以上大きいものになる。それを
都市域で受けとめることができるとしたら、その都市の魅力は限りなく大き
いだろう。すなわち、身近な自然環境のエコロジカルな機能を生かしながら（自
然環境保全）、自然の摂理に調和するような利用活動を誘発（適正利用の需要
開発）してゆくシナリオのなかで、郊外の緑地を核とした自然環境の将来像を
描いてゆく。このような環境の将来像を描くことで保全領域、保全水準の底上
げをはかることは可能である。

4. 長い目で快適さと安全も

地域環境計画の第2の課題は、長期的な視点にたって目標を達成するための
手段の体系を備えることである。海の世界を取りあげてみよう。神戸は海に開

けた港まちである。人口が100万人以上の大都市の市内で身近かに海水浴を楽しめるのは、いまや特権に近い。港についても新しい長期計画に沿って観光客や市民が港を楽しむことができるように整備されてゆくだろう。港湾計画も快適環境づくりに一役買う時代になったけれども、肝心の海の水質はちっとも良くなるまい。

水辺の整備は目玉的な事業としてもはやされても、それが水質改善の強力な動機づけになっていない。「ポートアイランドを拡張したり、六甲アイランドの沖にさらに島をつくっても環境には重大な影響は及ぼさない」といった形式の環境影響事前評価は、これからも世の中に定着してゆくだろう。その意義も大きい。単発の評価の限界は担当者や研究者の知るところである。

神戸の東部海域の汚染には、下水処理場の放流水と海底のヘドロの存在が深くかかわっている。航路や港湾域のしゅんせつによって後者は対応できるけれども、前者に対してはいまのところ、よい手がない。処理水の高度処理の費用に見あう環境改善効果があるとしても、費用負担の見通しが得られない。下水処理水の放流先を海の沖に変更するのも一法だが、沖にゆくほど厳しい環境基準を満足させようとするのは冒険だとされる。水質改善の見通しが立たないから、人工渚の砂浜と海と隔離した水域をつくり出すという形の将来構想に縮小されてしまう。もちろん神戸市の都市設計の水準は高いから、島のなかを流れる水路とあわせて新しい名所になるのは間違いないだろう。しかし、何か割り切れない。21世紀を見通した地域環境計画として何を考えたらよいのだろうか。

5年ごとに3期ぐらいにわけて、環境利用のイメージ、指標生物もしくは環境空間のイメージ、そして達成目標水質の三点セットを書きだすことが欠かせない。この部分に説得力があれば幅広い手段を用意することができる。一般になされているように、関連樹木状の政策体系として手段を表現することも有効である。さらに、中間年次ごとの手段の水準を明記して、計画の進行管理に役立てることも留意すべきである。このことは対象が海の環境でなくてもあてはまる。長期的に手段の実行可能性を見通すことは容易ではないとしても、技術

予測を徹底しておくことが計画の高度化のカギをにぎっている。もし、下水処理水の海域への放流が海域の水質を大きく左右しているなら、海上都市の一部に維持管理費用の安い高度処理施設を立地させることはきわめて優先順位の高い政策である。その高度処理水を島の水路に流すことができれば、サン・アントニオ並みの環境文化と賞讃されよう。神戸は坂のまちだから、山のふもとから水路をつくって水を流そうという提案もなされている。技術的、社会的な可能性を十分に検討しなければならないけれども、長期的にみれば、水質保全と快適な都市環境の創造をこのように結びつけることは可能である。

地域環境計画に要求されている第3の概念は、保健性を基礎に安全で快適な生活環境をつくりだすという総合性である。環境管理計画を予見的、長期的、総合的計画と称するとき、この総合的とは comprehensive と integral の2つを混合したものになっている。もし、生活環境への市民の欲求を記述しようとすれば、いわゆる利便性や快適性にも踏み込むのは当然だ。公害防止計画から環境管理計画という過去の経過からすれば、保健性を基底とした環境目標と手段で計画を組み立てることは継承されてゆく。しかし、緑地と海の2つの例でも明らかなように、快適性を高めることで保健性なり環境保全が前進するという重なり部分が少なくない。「欲求——目的——手段」の各部分で、たて割りの行政施策を有機的に結びつけてゆくことは確かに価値のあることだ。

環境のアメニティが、かなり長期間にわたって都市建設の際の中心的な話題となるのか、それとも日本の過去のまちづくりがしばしば借用してきたキャッチ・フレーズの1つなのか、の判断はわかるだろう。確かに環境の快適性はまちづくりにとって根本的な要件である。戦前の都市思想の焼き直しとも見られた田園都市構想があれだけ持ち上げられたのに今やあとかたもないように、移りかわりが激しい。しかし、大胆に言ってしまうえば、環境のアメニティをこぞってとりあげる時代は、まもなく終るのではないだろうか。社会資本なり都市基盤の維持管理(費用を含めて)に四苦八苦する日がそこまで来ているからだ。

だからこそ、アメニティへの市民の願いをつぶさにながめ、それを欲求充足記述に移しかえる役割を専ら担うことを宣言し、そのシナリオを描くような地

地域環境計画策定の基本姿勢も尊いものになる。この場合、市民と密着して地区ごとに身近な環境をとりあつかうことはますます必要になるだろう。そして環境指標、地区生活環境水準、あるいは市民参加型の環境情報システムなどを道具としてプログラムを整えてゆくことができる。しかし、具体的な整備事業の実施は他の計画にゆだねられるだけに、その分担関係なり連携関係に新たなしくみをつくりださねばならない。

これに対して、安全性に関しては、市民生活の環境リスクを減少ないし回避するための総合的な計画の意義を大胆に提示してゆかねばならない。交通事故対策は道路や警察など、火災対策は消防など、自然災害対策は土木部局などにわかれ、本来はそれらを総括すべき市民生活部局も施策の基礎となる生活環境の診断、評価には乗りだしていない。しかし、東京周辺の自治体では地震対策を機会に安全性からみた環境管理、環境整備をも地域環境計画に組み入れようとしている。生活の安全性を環境リスクと呼びかえるなら、保健性を向上する際と類似の戦略やアプローチを見出すことができる。

5. 事業活動にも市民にも調整力をもつこと

地域環境計画の第4の要件は、計画調整の力を高めることである。環境保全を実効あらしめるには、環境への影響が予想される開発事業の計画熟度が低い段階で計画案を修正できるようなしくみをつくりだすことが効果的である。環境アセスメントが制度化されていてもその審査の過程で計画案を修正することは難しいのが実情だから、事前評価の手続きに乗る以前に調整する、すなわち計画アセスメントが重要になってくる。もちろん、市民参加の手続きの面もおろそかにできないけれども。

計画アセスメントと呼ばなくても、行政内部のとりきめとして実質的な調整がされることが増えている。この調整の際に依拠すべき基本文書が備えられておれば、環境保全のみならず快適環境づくりへの指導も可能になる。地域環境計画はその基本文書である。しかも、調整の幅をひろげるために、環境の望ましさの水準を複層化し、開発担当者が事前にそれを知り得るような環境情報を

提供する。環境基準以外に、望ましい環境像、中間整備目標、暫定的な改善目標なども用意してゆくのが良い。地域環境計画に地区別の詳細計画が付属する状態になれば、ローカルな環境資源や特徴ある景観についても環境保全または環境創造の目標に組み入れられ、調整に役立てることができ、無用の混乱を防ぐことができる。

予見のみならず、原因を逆のぼったところで対策を示したり、利害の複雑な土地利用の面で環境政策を展開する傾向はますます増えるだろう。すなわち、環境質と都市構造ならびにライフスタイルとの関係それ自身が政策対象になる。幹線道路沿いの大気汚染や騒音があいかわらずひどいのは、車両対策の範囲を越えて道路ネットワークという都市構造にメスを入れなければならぬことを示している。この現実の要請にこたえるなら、環境部局は道路部局のもつ交通量予測技術よりもある面で高度な技術をもつことになろう。環境を改善するためには、どの道路の建設整備が効果的か。どの交通流制御が有効かといった形で、代替案評価まで踏み込むはずであるからだ。

また沿道環境整備は一つのしくみだが、個々の防音型建築物への補助や薄い沿道緑化をおこなっても成果には限界が見えている。沿道沿いには衰退地区に特有の社会現象すらみえるだけに、面的な土地利用対策、道路対策、環境対策を総合化する上位の計画をつくらねばなるまい。要求される調整力は現在の比ではない。別の担当部局が事業を実施するとしても、公害防止計画の精神からいっても、道路沿いの環境を改善するための計画づくりは地域環境計画の一つの重要な柱になるはずだ。予防的側面では、本四架橋連絡道の沿道対策が試金石だろう。

地域環境計画の第5の要件は、市民参加による身近な環境づくり、生活ルールづくりの促進である。もともと身近な環境に市民がかかわる段階では、それは個別的であり、個性的でもある。騒音も、誰々の活動にともなったある音色だとして住民に理解されている。また、アメニティといってもどこにも共通の素材がある訳ではなく、個人にとっては情緒的な色彩が強い。そのかわり、住んでいる人が環境の将来像やそれを得るための方策について、興味深いアイデ

アをもっていることも少なくない。

市民の身近な環境に対する関心はますます大きくなってゆく。完全週休2日制への移行によって居住地のコミュニティにかかわる人は確実に増えるだろう。市民主体の環境づくりを支援することは、とりもなおさず、市民と行政との新たな分担と協調を求めることを意味する。

家のまわりの街路を気持ちよく歩きたいという願いを実現しようとしたら、車道の脇に歩道をつくり、街路樹を育てようという案が出てくる。街路整備事業としてコミュニティ道路を生みだした背景には、道は車が通るためだけではなく、歩いたり遊んだり語りあうコミュニティ・スペースだという「欲求充足記述の転換」があった。快適な街路をつくるには、これまで道に駐車していた人、家への車の進入に注文をつける人を合めて、住民の内部で案を検討して、合意しなければならない。協議が進めば、整備した歩道の上に私物がはりださないように住民どうして申し合わせるようになるだろう。さらに、その街路に人びとの愛着が深まれば、敷地との境界のへいや植栽にも変化があらわれ、街路が手づくりの特徴ある顔をもつに到るはずだ。そのような過程において何よりも大事なのは、市民主体の環境づくりの活動とそれへの支援システムである。

全国のコミュニティ道路の実例では、確かにきれいにし、行政のモデル事業らしく整った姿を見せている。しかし、地区によってはもっと生活のにおいが感じられてもよいだろうし、必ずしも全面的な改修工事を目標にする必要もない。むしろ、住民が身近な街路をいかに使いわせるかを、その道を通過する人、車のことも考慮しながら、検討し、行政の広域的視点からみた指導をうけながら合意形成をはかることが最も大事ではないだろうか。

身近な環境づくりのためには、環境を見つめ直し、問題点や手を加えたら良くなりそうなところ、あるいはまもり育ててゆきたい環境資源などを系統的に整理してゆくのが効果的である。また、環境とのかかわりを認識しながら生活のしかたを見直すことも大切である。なぜなら、知らず知らずのうちにパブリックな空間に自分の不都合を押しつけたり、大量消費の後始末を環境にたれ流すことも少なくないからだ。

自動車や自転車の無秩序な駐車や路上の散乱ゴミのように目に見えやすい依存関係だけではない。たとえ、誰にでも当然のものとして理解できる環境モラルの領域ではすべての関係者の行動に一点の非がなくても、これだけ高密度の都市に生活してゆくとすれば生活のしかたに何らかの配慮なり、ルールが必要になることは明らかだ。人間生活と環境との緊張関係についてつねに的確に情報伝達してゆくことは地域環境計画における一つの重要な役割でもある。

市民の身近な環境づくりの支援システム⁶⁾として確立したものは未だないが、情報提供やグループ交流のための舞台づくりにとどまらず、ケース・ワーカー的人材の派遣まで想定される。今後、モデル事業の推進によってそのなかみは具体化されるだろう。地区計画や住環境整備モデル事業も同じように住民主体のまちづくりをめざしているけれども、地域環境計画で支えようとしている身近な環境づくりは、むしろ基盤整備と直接につながらなくても展開してゆけるのが特徴だ。市民がかかわり、行政と分担しながら身近な環境をつくりあげてゆく姿が、将来にはもっと数多く見られるだろう。

6. おわりに

人間環境都市をつくるための基盤整備にはほとんど言及しなかった。これは新しいマスタープランで重要でないという意味ではない。おいしく安全な水の確保、廃棄物のリサイクルや適正処理の推進、下水処理水の有効利用などを含めて、課題は少なくない。ただ、限られたスペースで主張するとすれば、地域環境計画（前回のマスタープランでは環境基本計画）を行政計画として確立することが人間環境都市を実現する上で欠かせないと考えたからである。

注 釈

- 1) 環境容量に関する誤解を解くためには、つぎの文を読むことを奨める。末石 富太郎「環境学への道」の第8章、生きている「環境容量」、P.191～215、思考社、(1982)
- 2) 都市基盤なり社会資本の維持管理や更新は、21世紀の長期計画にとって最大のトピックスとなるだろう。耐用年数の延命化や維持の容易なシステムへの移行などのネタはここ5年ほどで拾いあげねばなるまい。

- 3) 宮城県の環境管理計画ではグリーン・ミニマム的な概念を提示し、緑のタイプと量によって決まる効用値が減少しないようにアセスメント時に評価、指導している。また、京都市の環境管理計画では樹冠投影面積について7%など3つの地区類型ごとに基準を設けている。しかし、身近な環境づくりの視点から言えば、垂水区の丘陵部にはやまももの木といった個性ある緑がほしい。
- 4) 50年ほどかかって水路都市として再生したサン・アントニオは、快適環境づくりの一つのモデルとして日本で受けとめられている。しかし、洪水のリスクを水路沿いの人びとがいかに受け入れて歴史的でうおいのある環境をまもり育ててきたかの意識や文化について知らない人が多い。都市デザインで空間を見るときに落とし穴がそこにある。
- 5) 身近な環境づくりを進めるための道具として提案したのが環境家計簿と環境カルテである。その内容については、つぎの文を読んでほしい。

「環境学習の用具としての環境家計簿と環境カルテの提案」土木学会第11回環境問題シンポジウム講演論文集, pp. 80—90, (1983)

「環境家計簿と環境カルテ——身近な環境づくりのために——」経済セミナーP. 59—66, 6月号, (1985)

「環境システムのフォーマル化され難い情報について」社会・経済システム学会誌第3号, P.11—23, (1985)
- 6) 支援システムの考え方の詳細については、「地域環境計画における市民主体の環境づくりの支援システム」土木計画学研究講演集, 土木学会 Vol. 6 P.269—276, (1984) また、身近な環境づくりの実例については、上記の経済セミナーと同名(仮称)の単行本が発刊される予定(1986年6月)である。

市民福祉の展望と課題

今 井 鎮 雄
(神戸YMCA総合研究所長)

福祉理念の変遷

1950年10月(昭25)、社会保障審議会は「社会保障制度に関する勧告」で、福祉国家の理念を「……生活困窮に陥った者に対しては、国家援助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もって、すべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにするということである。このような社会保障の責任は国家にある。国家はこれに対する総合的の企画をたて、これを政府及び公共団体を通じて民主的・能率的に実施せねばならない……」とした。これは福祉国家の実現を目指した政策目標を具体的に打ち立てる宣言であった。しかし、1973年(昭48)の石油危機を契機として経済成長が鈍化するにつれて、わが国だけではなく、主要先進諸国の間では福祉国家の危機が叫ばれ、サッチャー首相やレーガン大統領のいう「小さな政府」福祉の見直しが語られるようになった。わが国でも福祉の見直しにともなって、日本型福祉国家とか日本型福祉社会の建設が強調されるようになった。

元来、福祉国家は、1942年、W. ベバリッジ卿によって行なわれた「社会保険及び関連サービス」に関するベバリッジ報告を基にしてイギリスにおける福祉国家体制が計られたといわれる。比較的早く、1601年、イギリスではそれまでの貧民救済のための各種の法律を集大成したエリザベス救貧法を始めとして、1782年、ギルバートによる救貧法の改正等、産業革命後の社会を背景に、福祉のための法体系が生まれていいたし、農村から都市への人口の集中にともな

う共同体の崩壊による混乱の中では、1834年の改正救貧法が発令されたりした。しかし、20世紀になり、貧困をはじめとする社会問題は、個人にその原因と責任があるのか、あるいは社会的状況から生まれる必然性であるのかが論じられたが、その原因の多くは社会の構造自体に問題があり、社会はその是正に責任をもっていると考えられるようになった。

このような歴史的背景のなかで、ベバリッジ報告は、第二次大戦下の窮乏のなかにあった全国民を対象に社会保障計画をたて、「ゆりかごから墓場まで」を旗印に、広範な医療サービス、完全雇用を目指す雇用政策、児童手当の支給、教育の保障を提案している。この提案は多くの国民に希望を与えたが、スウェーデンでも同じころ、社会保障制度を内容とした福祉国家の体制を形成したので、この二つの国は、福祉国家のモデルともいわれ、戦後は多くの先進国の共通な姿勢となった。わが国でも福祉政策の視点をここに求めたわけである。

この歴史的経過のなかで注目すべきことは、福祉が特定の問題、特に貧困をはじめとする社会的諸問題を持つ人々に外部から注がれるサービスではなく、一般の人々を対象とする社会保障や生活環境の整備、教育・健康の保障等を含むことを意味していることである。しかし、配分の資源を提供するのもまた国民であるから、結果として国民の豊かさが必要とされるのである。さいわいに、わが国では経済急成長にともなって、人々の多くは自らを中流階級に属すると思ひ、高校進学率が94%を越えるようになり、他の先進諸国に較べて失業率が圧倒的に低いという状況が示すように、「豊かな社会」が実現し、社会保障を中心とする福祉政策も大いに進んだ。しかし、石油危機以降、いずれの国でも社会保障費用の急膨張が生じ、福祉負担の重圧感は「福祉見直し」の声を高くしたのである。

他方、「豊かな社会」自体が古い型の貧困にかわる新たな貧困ともいうべきものを生みだし、社会福祉の領域には、いままでとは違った多様なニーズへの対応が求められるようになってきた。リチャード・テイトマスは、「かつて、貧困とは、生計に関わる経済的貧困を意味したが、現代の社会では、それに加

えて、諸資源使用上の貧困、感覚と情緒の貧困、言語とコミュニケーションの貧困、傾聴と学習の貧困、社会関係における差別の貧困が大衆の貧困であり、福祉サービスの対象である」と指摘した。したがって、福祉の見直しが語られる場合、三つの視点を考えるべきであろう。第一は、国家が責任に負うべきナショナル・ミニマムの確保や、窮乏からの弱者の保護や社会連帯の精神の確立などの基本的な責任を、「英国病」、「福祉病」などと称して財政の軽減を計ったり、一般の負担に代替させるべきではないということである。第二は、福祉ニーズの変化は、サービスを受ける者は一部の弱者だけではなく、市民一般であり、しかも、ニーズは多用化、複雑化しており、そのためにサービスの方法も担い手も拡大されているという事実である。第三は、福祉に対する責任はわれわれもまた負うとする自立的な住民、市民を育てるべきである。病気になれば健康保険が、老人で動けなくなればホーム・ヘルパーが、こどもの世話は保育所だと、施策の充実がかえって国民の依存性を増すことにならないように努力することである。福祉ニーズの変化は、それに対応するサービスの充実を計るためにわれわれ一人ひとりの自覚的な主体的かかわりを必要としているのである。

福祉ニーズの質的变化

福祉は、「豊かな社会」の実現にともなって概念を拡大させ、すべての人を対象にし、同時にすべての人を主体とするようになったのである。「福祉とは、最終的には個々の人間の自己実現をめざすものであり、人間が基本的に必要としている身体的・生物的な諸欲求、経済的・物質的・職業的な諸欲求、さらに目に見えない人間関係や価値の問題、文化の問題等を含めた人間的諸欲求に対応し、それを満たす社会状況の構築」と、福田垂穂氏は^(注1)いっている。したがって、福祉は広いサービスの分野を対象とし、われわれ住民全体を含むがゆえに、国家や行政の責任だけにまかせるべきではなく、広く社会全体もまたその責任を負うべきであるという、福祉の客体と主体の問題が、あらためて問われるようになったのである。

以上のような背景のなかで、福祉が社会的諸問題に悩む一部の人々のために集中的に外側から与えられる施策から、国民すべてを対象とする社会保障を中心とした福祉国家へ、さらに「豊かな社会」の出現が新たな福祉ニーズの多様化と増大を生みだし、これに対応する福祉施策が必要となったのである。しかも新たなニーズは、国の画一的な施策にあてはまらず、地域社会に密着した形で現われるため、地方自治体の課題となったといえるであろう。「福祉見直し」がその状況に追われて打つ手が「ばらまき福祉」などと呼ばれ、その体系の検討を迫られたのもこのためであろう。

市民福祉の考えかた

神戸市においては歴史的な変遷のなかでの福祉の実態をとらえながら、1977年(昭52年)、「神戸市民の福祉をまもる条例」を制定した。この条例に提示された市民福祉の理念は先見性を持つと同時に、ある哲学を秘めているといえる。

岡村重夫氏は市民福祉の原理に次の四つを挙げている。すなわち、1) 社会的公正の原理—すべての市民は平等であり、対等であり、市民の経済的安定、職業的安定、家族的安定、身体的・精神的健康、教育の保障、社会や文化などの生活上の基本的な要求を満たしながら、そのうえで特別な援助を必要とする市民には個別的なサービスが受けられる配慮が必要である。2) 多元的サービスの原理—市民の多様なニーズにこたえるためには一般的福祉サービスと、追加的な、また専門的なサービスが用意されねばならないが、この多様なサービスと個人のニーズを結びつける媒介的機能(ネットワーク)のシステムが必要である。3) 市民一人ひとりの生活を志向すること—従来、行政の施策は、縦割り行政といわれるように事象として現われたものへの対応であり、人間の生活全体をとらえて問題の解決を計ることは少なかった。市民福祉とは個人の生活全体を視野にいれた福祉を考えることである。4) 住民参加の援助—生活問題の解決は、本来当事者の自主解決を待たねばならない性質のものであって、福祉援助とはこれを側面から助けるものにすぎない。したがって、市民福祉のシステムのなかには、市民自身の参加を援助する手続き過程を含むものでなくてはな

(注2)
らない。

以上の原理的立場を実践的な場に移すために「神戸市民の福祉をまもる条例」は、市、事業者ならびに市民の協同の責任と役割をうたっているが、これに対する関心は必ずしも高いとはいえない。しかし、今後展開するであろう社会状況の変化は、この三者の責任と役割の重要性をますます示してくると思うし、それがすなわち今後の市民福祉のありかたと深くかかわってくるのである。21世紀を展望した「新・こうべの市民福祉計画 第四次3か年計画策定にかかる基本的事項について」の諮問に対する答申は、1980年(昭55)の基本的視点について大きな変化はないとしながらも、市民にとってわかりやすくすることを訴えているのはこのためであろう。

今後の都市社会と福祉

さて、きたるべき時代を想定するとき、高齢化社会と高度技術化社会、とくに情報化による社会構造の変化と国際化の時代の必然性が挙げられるのは周知のことである。情報化による社会では、人間同志の接触の機会が減少し、人々は孤立化し、孤独になるといわれる。すでに、仲間や家族のいない生活がお年寄りのあいだにひろがり、いまや福祉電話によるサービスも、このような新しい福祉需要のなかで普遍化されたサービスのひとつとなった。高齢化社会が抱える問題については、すでに1984年(昭59)に「高齢化社会へ向けての神戸市の老人福祉施策のあり方について」答申がでており、現状の分析と将来の予測、それに対応すべき施策のあり方が述べられているが、高齢化社会を人口論的な一般論としてではなく、日本人の行動様式や価値観および家族、地域社会の特質、労働環境などを含めて検討すべきことと指摘している。日本型福祉社会と称して伝統的な家族主義のなかで子弟の養育はもちろん、両親の扶養介護の役割をも負わずには、「家」制度が持っていた家庭、家族機能は現在ではあまりにも変質し弱体化しており、この機能を補完する外部からのサービスが必要となってきたのは明白である。それだけではなく、家族社会と同じく、日本の特徴であった職場における家族主義社会も同様に変質を余儀なくされ、あらたな

共同社会＝コミュニティーの建設が求められるようになってきた。定年後、なお20年以上の生活を過ごすことになる、二度の勤めをする者が増え、終身雇用制にみられた職場への忠誠心にも変化が生じるし、年功序列的な秩序も徐々に崩壊してくる。1969年（昭44）¹⁾、国民生活審議会は「コミュニティー—生活の場における人間性の回復」という報告を出した。コミュニティーがあらためてわが国の現状のなかで問われだしたのである。

都市生活者の多くは被雇用者であり、職場の変化は職場コミュニティーを変質させると同時に、家庭にあっては婦人の職場進出が盛んになり、家族機能の衰弱、弱体化が進むとすれば、日本型福祉社会が今後も維持できるとするのは幻想であろう。それゆえに地域コミュニティーの形成が大きな課題とならざるをえなくなったのである。人々をあらためて住民の場ととらえ、地域を基盤とする施設ならびに、住民による福祉サービス提供の体系的ネットワーク化が必要となり、地域福祉の意味がクローズアップされてきたのである。同時に、福祉サービスの対象がひろがるにつれて、要援護者は在宅のまま、あるいは生活基盤としての近隣住区のなかでサービス援助を受けるべきであるとする声が高まり、施設収容を中心とする考え方に対する反省も生まれ、地域福祉に対する期待が大きくなった。とくに、神戸市においては、「神戸ライフ・ケア協会」、「コープくらしの助けあい運動」、「ファミリーサービスクラブ」など、それぞれのボランティアの組織が中心となって、地域社会における福祉活動を積極的に展開してきたが、これは地域福祉の重要性和責任の所在としての住民主体の考え方を押し進めるために大きな効果があった。

地域福祉の考え方については、すでに、「神戸市民の福祉をまもる条例」にその基盤は家庭と地域であると述べられているように、福祉がニーズに対する縦割りの供給によって行なわれるのではなく、「問題を持った人間」それ自身を対象とするならば、その人が生活する家庭と地域が福祉を充足する基盤となるのは当然である。この場合、現代における悲劇は、「豊かな社会」を生む要因が、その一方で人間の孤立化や、ノーマライゼーションの目指す高齢者や障害者を含めてともに生きる社会の出現を困難にしたり、家庭の機能を衰弱化さ

せる原因となっている点である。この結果、市民福祉の充実を計るためには、地域と家庭における福祉ニーズの把握と担い方と担い手に焦点を移さざるをえなくなったといえよう。

1984年（昭59）、神戸市市民福祉調査委員会は、「神戸市における地域福祉のあり方と推進体制について」意見を具申しているが、そのなかで、「市民福祉とは、従来機能してきた施設の機能を収容者に対するサービスに限定せず、地域における専門的施設として機能させるとともに、収容者もまた地域から隔離されて生活するのではなく、地域との交流のなかで、ノーマライゼーション（ともに生きる）の実現に相互に貢献できることを期待するだけでなく、施設福祉と在宅福祉がそれぞれに持つ独自の福祉サービスの方法と課題を統合して形成される」と指摘しているのである。したがって、これからの市民福祉とは、既存の福祉施設にあらたな役割を任せ、地域の機能として貢献することが望まれるであろう。さらに、地域連帯の機能も家庭機能も弱まりつつある現在、それぞれの機能を補って家族や近隣の人々との人間関係を維持しながら、地域福祉独自のサービスの統合を計ることが必要となるが、意見具申のなかに、「地域基盤による相互援助システム」ならびに「地域福祉推進連絡調整機関」としての市民福祉ネットワークセンターなどの設置を検討すべきことが述べられている。

地域福祉のあり方

在宅福祉にしる、地域福祉にしる、機能としてのサービスの必要性を認めながら、まだ学問としての概念規定は必ずしも一定していない。阿部志郎氏は、地域福祉について、次のように述べている。「それは、大別して二つある。1)地域社会間の福祉行政機関、団体、施設の協同調整と、住民の自発的な相互援助体制からなるコミュニティー・ケアと、それを可能にする地域組織化運動、そして予防的社会福祉の三者を概念規定要素とする立場、2)地域社会における住民の生活上の諸問題を資本性社会の生みだした社会問題と認識し、地域福祉施策の樹立は公的責任であると理解する。したがって、コミュニティー・

ケア体系の確立は行政の責任であり、その責任にもとづく活動の拡充強化を迫る運動は、住民を組織化して展開することが必要とする立場である^(注3)」。

いまや、市民福祉を充足していくためには、市民が主体者となって、福祉活動を展開するべき段階となったといえよう。また、ボランティアの占める位置と、認識の重要性と、福祉教育の推進がうたわれているが、これは福祉にかかわる諸サービスを充実させるためには、行政側の努力とともに、市民自らが福祉の担い手であるという自覚を必要とするからである。この自覚的市民の群れこそ、ボランティアとして、今後の在宅福祉、地域福祉の福祉サービスを含む市民福祉の主体者としての役割を担う人たちであろう。ボランティアが行政側から、その意味を問われだしたのもまた、このゆえである。

市民福祉が神戸市をひとつのコミュニティーと考えるのは、単なる地域共同体社会としてではなく、互いに協力しあう個人や組織が多元的に存在し、連絡協力しあう生きた「ともに生きる共同体社会」の形成が不可避免的に必要なからである。地域福祉が、more homely の考え方を中心にした施設と地域との連携を考えるコミュニティー・ケアのサービス体系と、住民の福祉ニーズに対する地域の組織化の体系とを大きな柱とするとき、コミュニティーは、単なる行政単位としての地域エリアを意味するだけではなく、個人やグループや法人組織など種々の機関によって形成されなくてはならないといえる。コミュニティーは、その意味でボランティアによる自覚的なコミュニティー形成の運動を必要とするのである。

従来、日本においてボランティアの問題を考えると、常につきまとう問題は、行政とボランティアのあるべき関係であるといわれる。しかしながら、長いボランティアの伝統を持つ西欧社会では、ボランティアリズムとは、その語源にみるように、自ら選びとったものを守るために自らが責任と義務を負うことであり、そのため、権力からの自立とともに、権力による統制と援助をも拒否することを意味した。

西尾勝氏は、日本のボランティアが、本来は行政のなすべきことを肩替りしているのではないかと自問したり、あるいは、行政の向上をかえって停滞させ

ているのではないかと思ひ迷ったりする姿勢を批判して、「日本のボランティアの態度には二つの疑念を抱かざるをえない。第一は、日本のボランティアは、福祉サービスをすべて行政施策化することが理想状態と考えているのではないか、第二に、行政の拡大膨張は市民生活に対する保障を高める反面、市民生活を過剰に管理することにもなり、市民の自由と自律を空洞化するかもしれないという緊張感に欠けているのではないか」といわれる。^(注4)市民福祉の展望のなかには、市民のボランティア活動による自由と連帯とあらたな課題があるのである。

今後の市民福祉計画

さて、市民福祉計画の今後の展開についてみてみよう。「新・こうべの市民福祉計画」に対する答申は次のことを指摘している。

・地域福祉の推進

福祉ニーズを満たすには、市民が家庭や地域において、家族や近隣住民との日常的な人間関係を維持しながら生活できる条件を整えることが基本的に必要である。しかし、量的にも増え、多様になり、複雑化した福祉ニーズを充たすためには、サービス供給体制も、市民が必要に応じて選択できるような多様な方策でのぞまねばならない。そのためにはボランティアの働きやグループ、団体および福祉にかかわる諸勢力の体系的結集や訓練が必要であり、「(財)こうべ市民福祉振興協会」の働きが注目される所以である。

・在宅ケア・システムの確立

社会や家庭機能の衰弱化にともない、要援護者はその家族とともにサービスを受けることが必要な場合が多い。このような福祉ニーズの需要に対しては体系的なサービス供給体制が整備されねばならないが、この体制こそは福祉コミュニティの形成とも考えられ、近隣住区の住民の参加が求められることであろう。すでに多くのボランティアによる新しいグループや組織がみられるが、より一層の推進が計られる必要がある。このサービスには、1)家庭への訪問や派遣と、2)通所による方法がある。これらのサービスを充実させるためには、

市民の個別のニーズを適確にとらえ、個々人に必要な個人的な福祉サービスを提供できる供給体制が形成されねばならない。

●福祉サービスのネットワーク化

福祉ニーズが多様化、複雑化するにつれて、個々人への福祉サービスをきまこまかく供給するためには、個々の市民の福祉ニーズの把握が必要になるとともに、これに対応しうるサービスの供給やサービス活動、あるいは地域の福祉資源の情報などを、総合的に提供する機能が必要となるであろう。さらに、このようなサービスの需要と供給を地域の相互援助の活動として活躍させるためには、地域住民の主体的参加が必要となる。福祉のための地域組織化を進めるにあたっては、既存の社会福祉協議会への期待が大きくなるとともに、専門的なコミュニティー・ワーカーや、コーディネーターなどの登用を考えるべきであろう。

●福祉施設の再検討

従来、機能面から縦割りに設置されてきた施設は、それぞれに大きな役割があり、また専門的なサービスの方法と技術を持っているが、福祉ニーズの多様化、複雑化にともなって、地域のなかでの福祉を考える際、これらの施設の持つ設備や専門的な人的資源を有効に活用するために、一段と新たな役割を担うことが要請される。母親の未熟さのゆえに起る育児上の諸問題は、乳児院の保母や栄養士や看護婦の専門的知識を分かちあうことが効果的であろうし、障害者施設の理学療法士の知識と技術は老人の多い地域のリハビリテーションの訓練指導に役立つであろう。医師、保健婦など従来の専門職の人々とともに、新たな視点からの福祉サービスのネットワーク化への資源として期待すべきであろう。また、従来ともすれば地域に背を向けて存在していた施設と地域住民の交流が、これらの活用をとおして計られることも必要である。

●しあわせのまちとしあわせの村

「しあわせのまちづくり」は、それぞれの近隣住区のなかに、市民が相互に交流と人間関係を保ちながら、自らの地域の福祉ニーズを見出し、その解決のために身近かにある福祉資源を活用して、そのニーズを満たしつつ、自らも

またボランティアとして奉仕する機会を見出すことによって、将来の福祉コミュニティの実現への足がかりをつくろうとするものである。「しあわせの村」は、この福祉コミュニティの範囲を全市的に拡大したときの中核的センター・エリアともいうべき構想である。村のなかには医療施設の設置や、障害者の授産工場などが配置されるだけでなく、市民一般が高度の福祉ニーズを充足するためのリハビリテーション・センターやレクリエーション・ゾーンなども設置されると聞く。「村」は、福祉社会構想を実現するための拠点としての役割を果たそうとするものであり、各種福祉施設が単に集中的に配置されている場とか福祉コロニーとは、その性格を異にするものでなくてはならない。

おわりに

このような市民福祉の将来展望を考えると重要なことは、繰り返すが、市民がこの福祉社会の建設を自ら担う用意があるかということである。

福祉がすでに市民一般のニーズであるという自覚は、「(財)こうべ市民福祉振興協会」による老人ホームの機能を超えた高齢者のためのサン舞子マンションの運営や、日常的な主婦の行動を助けるための「マミー・ハウス」によって具現化される一方、ボランティアによる「神戸ライフ・ケア協会」などの発足にも見えているし、「(財)こうべ市民福祉振興協会」への市民階層からの寄付金が増加しつつあることからもうかがうことはできるが、事業者等の協力はいかがであろうか。村落共同社会が都市化の進行とともに崩壊し、都市社会がモザイク的な精神的砂漠を出現させようとしたとき、これを代償したのは会社コミュニティといわれた。会社への忠誠心、会社自体が従業員の福利厚生や家族の生活の面倒までみた事実が、わが国の経済成長を助けたともいわれるが、先に述べたように、会社コミュニティの維持は、きわめて困難になってきた。人々はそれぞれが住む地域において、あらためてコミュニティを形成せねばならなくなり、福祉は、人々が住んでいる地域における人間関係や福祉のための相互援助をとおして充足されるようになってきたのである。市民福祉

が行政としての市の役割，住民としての市民の役割とともに事業者に対して企業としての役割を求めているのもそのためである。

福祉ニーズを求める人々が市民一般であり，したがってそのサービスが従来の縦割り行政的福祉施策等では追いつかない今後の展望のなかで，あらためて「神戸市民の福祉をまもる条例」が制定された意味の大きさを考えるのである。

注1：福田垂穂 『あたらしい福祉社会とYMCAの展望』

日本YMCA研究所紀要 Vol.11, No.6 1981年9月

注2：岡村重雄 『市民福祉の概念』 都市政策 第7号 1977年4月

注3：阿部志郎 『地域福祉』 有斐閣選書

注4：西尾 勝 『福祉社会とボランティア』

日本YMCA研究所紀要 Vol.11, No.6 1981年9月

21世紀の市民文化都市をめざして

端 信 行

(国立民族学博物館助教授)

1 深まりゆく“文化の時代”

(1) はじめに

“文化の時代”がさげばれてすでに久しい。この間、市民の文化ニーズは高まる一方であるし、行政や企業の文化的対策もかなり進展してきたと思われる。とくに行政のとりくみはかなり評価されているのではないかと思う。文化行政の名のもとに、いまその影響は単なる文化的施設やイベントの充実にとどまらず、都市の景観や街づくりといった分野にまでおよびつつある。

しかし、何もかも結構づくめで問題がないかというところではない。せっかく出来あがった施設がなかなかうまく利用されない、催しひとつにも費用がかかるが予算は苦しい、景観問題までたちいると住民の足なみがなかなかそろわないなど、むずかしい問題が生じはじめている。文化施設にしる、イベントにしる、また都市の景観づくりにしる、いまや質の問題が問われはじめているといえる。

これはかならずしも、量より質というわけではない。量もまだまだ不十分なのである。ただ、問題が漠とした“文化”をめぐるだけであるだけに、“文化”への意識が高まるとともに、量を増やすにも質の観点が必要であるとの段階に、問題がさしかかってきているということであろう。贅沢なことだが——“文化”にはやはり贅沢さという一面がつきまとう——、量も質もということである。

その意味では、現在は、“文化の時代”の第二段階を迎えつつあるというこ

とがいえるのではないだろうか。これからの市民文化都市づくり、またこれからの文化行政というものは、実は“文化の時代”の第二段階を意識することに他ならない。

(2) “文化”とは何かの議論

それにしても、文化行政や都市の文化戦略を考えるとき、現在においても、“文化”とは何かという議論がついてまわる。はじめて“文化の時代”がさけられたころ、各地の地方自治体の文化行政へのとりくみは、まさしく“文化”とは何かという議論からはじまった。“文化”というのは、具体的にどういうことをするのか、“文化的”とはどういうことなのか、生活文化ということがいわれるが“文化”とどう関わっているのかなど、きわめて基本的な議論からはじまった。そうした議論の中から、“文化”を定義づける作業も生まれた。たとえば、“文化”は英語の culture であるからということで、culture の原義まで引用された。

こうした議論は決して無駄ではなかった。行政のそれぞれの担当者が“文化”ということについて考え、また市民も“文化”とはどういうものであるかを考えることになったし、そのことが文化行政の具体化におおきな基礎を与えたといえる。たとえば、土木の分野においてすら、標識や街路樹などへの美観的配慮の考え方が一般的になったし、市民においても、歩道に彫刻を設置することやサークル活動や美術鑑賞に参加することの意味を考えることになった。“文化”とは何かの議論が、すこしずつ、行政や市民の意識を“文化”に向けたのであった。

しかし、ここでも問題が解決されているわけではない。“文化の時代”の第二段階においても、やはり“文化”とは何かの議論はのこる。なぜなら、“文化”が身近かなものとなればなるほど、“文化”の意味が多義的になり拡大してくるからである。“文化の時代”が深化すればするほど、“文化”が不鮮明になってくるからである。いまや問題は家庭生活から都市の景観問題にまでひろがってきている。その中で、あらためて“文化”とは何かの間われることになる。

2 “文化”の大衆化

(1) “文化”のイメージ

いま“文化の時代”を問題にしているが、戦後まもなくのころは“文化国家”ということがいわれた。“文化国家”と“文化の時代”というふたつのことばは、戦後のわが国のあゆみをふりかえるとき、非常に大きな意味をもっていたと思われる。そしてこのふたつのことばにこめられた日本人の“文化”のイメージが、もっとも基本的な“文化”の意味を示していると考えてよいのではないだろうか。

戦後まもなくのころにつかわれた“文化国家”は、あきらかにそれ以前の“軍事国家”に対してつかわれた。昭和前期を一貫して流れてきた軍国主義による“軍事国家”に対して、戦後の日本のあたらしい理念として“文化国家”がいわれたのである。

現在の“文化の時代”も、その理念が出現してきた背景はあきらかであろう。すなわち昭和30年代から40年代にかけての日本経済の高度成長の時代を“経済の時代”にとらえ、それに対しての“文化の時代”が昭和50年代から認識されてきたのである。

このふたつの時代をとらえることばをみれば、そこにおのずから“文化”のイメージがうかんでくるのではないだろうか。“軍事”に対する“文化”、“経済”に対する“文化”であるから、そこには、競争的ではなく平和で、そしてゆとりのある精神的な糧としての“文化”のイメージがうかびあがってくる。

このような意味での“文化”の具体的な内容は、まず学術と芸術の分野である。日本人が日頃つかっている“文化”ということばには、どこか学術や芸術にかかわったイメージがある。その代表的な例は、“文化の日”であり、“文化勲章”であろう。また“文化庁”の仕事もそうであるかも知れない。“文化人”といういい方にも、同じ意味あいがある。したがって“文化会館”で催される“文化”は、基本的にこの文脈のことと考えられている。このような学術や芸術にかかわった“文化”のイメージは、もっとも基本的なものであるとい

える。

(2) “文化”の拡大

たしかに“文化の時代”がいわれはじめたころの“文化”は、まずこの学術や芸術とかかわる基本的イメージであった。各地で博物館や美術館がつくられ、“文化ホール”では“文化講演会”が催された。しかし、今日では、もはや“文化”を学術や芸術にかかわるものということではすまなくなってきた。“文化”の意味の拡大が生じたのである。

生活文化といったことばが普通につかわれるようになり、スポーツ施設や公園も“文化施設”としてとりあつかわれるようになってきた。その背景には、ヨーロッパ人と日本人のものの考え方がちがうことを“文化”がちがうというたり、ある民族の社会と“文化”という表現にあらわれたり、また比較“文化”というようにつかわれ方がされたりする例が普通につかわれるようになったことがある。この場合の“文化”の意味は、たんに学術や芸術の分野にかかわることだけでなく、ひろく人びとの暮らし方やものの考え方といったものまで含んでいるのである。

このような“文化”のつかわれ方が最近とくに目だっているのは、次のふたつの傾向によるところが大きいと考えられる。その第一は、戦後の日本社会のおかれている国際的環境によるものである。近年、新たな国際化がさげばれているが、わが国の国際社会における地位が高まるにつれ、われわれ自身を国際的視野の中で見なおす機会が増し、われわれ自身の暮らし方やものの考え方を国際的な比較の視点で考えることになり、それが実は日本“文化”を考えることにつながってきたのである。つまり、“文化”を考えることは、日本社会の中での学術や芸術の分野のみを考えるのではなく、国際社会の中での日本を考えることになったのである。

また第二の点は、戦後の社会において、学術や芸術の大衆化現象がおこったということであろう。大学をはじめとする高等教育が一般化し、いわゆる高学歴化がすすんだといわれる。このことは、実は学術の大衆化に他ならない。学問が限られた人びとのものではなく、数多くの人に学ばれるようになって

た。このことは、同時に、各種の講座や講演会、図書の出版などによってもより推進された。同じことは芸術の分野においてもみられる。音楽、美術、工芸、芸能など、いずれをとっても、それは多くの人びとに解放され、身近かに楽しむことが出来るようになってきた。

このような学術や芸術の大衆化によって、“文化”は人びとの生活にとって身近かなものとなり、生活の中に溶けこんでくるようになった。それらを家庭でも楽しみ、音楽会や美術展にも気軽に出かけ、またそれらを直接習うことも可能になってきた。まさしく“文化”が生活の中にはいりこんできたのである。

こうした結果、“文化”はきわめて生活と密着したものとなり、その結果として“文化”のイメージが拡大されてきたのである。今日では、“文化的生活”といえは、“ゆとりある快適な暮らし”といったイメージすら形成されつつあるといえるだろう。そこでは、都市景観といった快適な環境すらも、“文化”の問題としてとらえられるようになってきたのである。

3 生活文化の視点

(1) 暮らしの中の学術・芸術

上述のように“文化”をめぐる問題をとらえると、現段階での文化行政の課題ははっきりしてくる。それは、ひと言で表現するならば、日本人のもつ“文化”についての基本的イメージである学術や芸術といった活動が人びとの生活の中で身近かなものとなる“しくみ”をつくりだすことである。美術館や文化ホールがつくられたことは、それが人びとにとって身近かなものとなる条件づくりである。世界的な一級品が手のとどくところにあるということが、“文化”的生活の基本である。

そして次なる課題となるのは、もっともつと身近になるという条件づくりである。現段階においては、もしも問題があるとすれば、それは“文化”がまだ生活の中に十分入りこんでいないということであろう。あるいはライフ・スタイルとしてまだ定着していないといってよいかも知れない。このことは、別の表現をとれば、“文化”というとまだどこか肩をはって学ぶものという意識が

あり、それを“楽しむ”ものという風になっていないのではないかということである。

このことはかならずしも行政側の問題だけではないかも知れない。“文化”を享受するのは、あくまで市民ひとりひとりなのであるから。だがこのことについて行政側にまったく問題がないかという、かならずしもそうはいえない。“文化”とは市民が“楽しむ”ものという視点から、施設や催しが運営されているのかどうか。

たとえば、今回の神戸市のマスタープランに、芸術村構想があげられているが、よく芸術村というところかに新しい施設をつくり、そこでいろいろな芸術家が活動しやすい場を提供するという風に考えられがちであるが、それでいいだろうか。芸術村などは、それこそ市民生活に近いところに設けてこそ意味があるろう。わざわざ訪ねていかねばならない芸術村では、市民の生活文化の中に根づくとは思えない。インナー・シティ問題などがいわれているが、そうした市街区に芸術村を設けることこそ意味があるろう。作品はもちろんそれを生み出すプロセスにふれることが、市民の“文化”を高めることになるのであろう。

こうした芸術や学術の大衆化、生活の中への浸透をいうと、これらが本来もっている高い芸術性や学術性が失われるのではないかという考え方もあるかも知れない。しかしこれはちがうだろう。高い芸術性や学術性というものは、それを支える社会のもつ芸術性や学術性に依存する。消費者の質が高まればこそ、良い商品がつくられるのと同じである。市民がその質の高さを理解するという背景がなければ、高い芸術性や学術性も生まれないのである。

(2) スポーツも“文化”である

“文化”の考え方が拡大し、“ゆとりある快適な暮らし”をめざす生活文化に関心がひろまると、従来“文化”のカテゴリーでとらえられてこなかった分野が“文化”の視点からみなおされることになった。その代表例は公園やスポーツ、レクリエーション施設などである。従来、文化施設といえば、美術館、博物館、文化ホールなどの施設をさしたが、現在では、公園やスポーツ施設も文化施設とみる考え方がひろまっている。

これは、まさしく“文化”とは“ゆとりある快適な暮らし”という考え方がひろまってきたことを示しているといえる。ゆとりや快適さの意味の中から、健康ということが近年とみに意識されはじめている。健康づくりといったことばさえ一般的につかわれるようになってきた。そこで、公園利用やスポーツもひろい意味で“文化”なのだという考え方が定着しはじめてきたのである。

たしかに昨今では、いろいろなスポーツが市民の生活の中に定着しはじめている。それは楽しみであり、健康づくりであり、ゆとりの表現である。“ゆとりある快適な暮らし”の中では、レコード鑑賞とテニスのあいだに基本的な意味のちがいはない。レコード鑑賞が文化的で、テニス文化的でないという理由はどこにもない。むしろスポーツも“文化”であるという考え方をもちことが、行政の施策をより有効に生かすことにつながるはずである。従来、公園といえば都市計画や建築の分野で考えられがちであったし、スポーツといえば社会教育という風に思われていたが、（現在でも、行政上の分担はそうになっているが）それらの全体に“文化”のカテゴリーが生かされることによって、行政施策は直接に市民の生活文化の向上に資することになるであろう。行政の“文化化”とは、そういう動きをいうのではないだろうか。

神戸市はスポーツ都市宣言をかかげているが、その意味はいま述べたことの文脈において意義のあることと考えられる。とすれば、今後の課題は、こうした公園やスポーツ施設の充実もさることながら、それらがいかに市民生活にとって身近かなものになりうるかという、運営上の工夫ということになるであろう。公共の施設はときとして利用に不便であるとの意見も聞かれる。スポーツ、レクリエーションが生活文化の一部にとけこむことこそが、真の目的なのである。

4 大衆文化時代の生活文化

(1) 家庭機能の変化

いま生活文化ということばをつかい、“文化”の意味の拡大を述べてきたが、生活文化とか暮らしとかいうと、すぐに家庭生活のことを想像されるかも

知れない。たしかに過去においては家庭はその時代の生活文化の単位であった。家庭生活の大きな機能として生活文化の伝承ということがあった。たとえば冠婚葬祭のしきたりといったことは、家業をもつ家庭が多かったこともあり、それぞれの家庭で十分に伝承されたものである。一事が万事で、今日の家庭生活ではこの生活文化の伝承という機能がきわめて弱くなっている。

昭和30年前後から急速にすすんだ日本社会のサラリーマン化は、一方では家庭の生活文化のあり方を一変させたのである。都市のサラリーマン家庭では、まず生計の担い手である世帯主の夫たちの家庭や地域社会ですごす時間が圧倒的に少なくなった。どんなに少なく見積っても家庭外で10時間以上すごすことになる。また戦後における高等教育の普及（教育の大衆化）により、子供たちも家庭ですごす時間が少なくなった。家庭は主婦だけの場となったが、近年はこの傾向にも変化がみられる。

このことは、生活文化の中心が家庭外に移ったことを示している。そしてこのことは同時に、生活文化の担い手が家庭中心というより個人中心になりつつあることを示している。世帯主である夫は仕事を中心とした生活を余儀なくされ、また子供は学校中心の生活を余儀なくされている。それぞれが仕事や学校を中心としたライフ・スタイルをとらざるをえないのが、現代の生活文化なのである。その意味で、今日の家庭生活は家族の個々人の生活文化のベース・キャンプ（後方基地）のようなものであるといえる。秩序ある生活文化の中心としての家庭生活はいまや望むべくもない。

現代社会において“文化”を考え、生活文化のあり方を検討するとき、この問題は非常に重要である。生活文化は家庭生活を中心としたものという考え方では、現代の都市社会は説明できない。むしろ都市社会こそ現代の生活文化の中心なのである。したがって、“文化”についての多くの論議は、家庭についてもさることながら、都市社会についてより多く論議されなければならない。

(2) 都市社会における生活文化の担い手

いま生活文化の中心が家庭生活から都市社会へ移ったと述べた。そして家庭

で見ると生活文化の個人化がすすんでいると述べた。それでは、現代の都市社会における生活文化はどのようなしくみになっているのであろうか。

結論的にいうと、現代の都市社会における生活文化の原理は、④年齢もしくは世代、⑤性別、⑥価値観という三つの要素から成りたっていると考えられる。④の年齢もしくは世代というのは、現在のように教育期間が長くなると必然的に同年齢集団の中ですごす期間が長くなり、共通体験がどうしても同年齢集団間に成立しやすいということである。そこではライフ・スタイルやものの考え方が、年齢や世代をこえて成立する機会が少なく、どうしても年齢や世代にもとづいた生活文化が形成されやすいということである。また⑤の性別はいうまでもなく男女という性別によるライフ・スタイルのちがいをいう。⑥の価値観というのは、趣味や好みという風に考えてもよい。

現代の都市生活においては、それぞれの個人は、上記の三つの原理にもとづいたグループの中で、自らのアイデンティティを確立していくと考えられる。具体的な例として、情報源としての雑誌をとりあげてみよう。現代ほどおおくの雑誌が出版されている時代はかつてなかったと思われるが、人はすべての雑誌を読むわけではない。むしろ一人の個人が読む雑誌はかぎられる。そしてこうした雑誌の読まれ方（実はそういう人びとを対象にするようにつくられている）は、いま述べた年齢、性別、価値観の三つの原理によるのである。雑誌だけではない。いまやファッション、飲食、そしていくつかの街までこの原理で動きはじめてるのである。それは生活文化以外の何ものでもない。若者の好むスポーツ、店、街。あるいはお年寄りの集まるスポーツや催し。“文化”の催しをながめても、そこには若者だけ、また主婦だけ、お年寄りのためのものがいかにおいことであろうか。いまや生活文化は、④年齢もしくは世代、⑤性別、⑥価値観という三つの原理の組みあわせで動いていることは明らかであろう。

この現象を生活文化のクラスター化（群化）とよんでおく。わたしたちの生活文化の中心は、年齢ないしは世代、性別、そして価値観の三つの原理からなる人びとの群れ、つまりクラスターなのである。こうしてみると、あらため

て、生活文化からみた現代家庭の意味が明らかとなる。つまり、家庭はそれぞれ属するクラスターのちがう人間が生活しているのである。現代の家庭生活はその意味でも生活文化の中心となりえないのである。

5 生活文化装置としての都市

(1) 都市の文化性

こうして現代においては、生活文化の中心が家庭生活よりは都市社会に移っている。そして、その生活文化を動かしている原理は、人びとのあいだにおける、年齢や世代、性別、価値観という三つの原理によるクラスター（群れ）化であった。

この結果、都市社会そのものの“文化”性は高められてきたが、家庭や地域のもつ“文化”性が低下してきたことは否定できない。それはまた、家庭や地域のもつ教育力の低下という風にも表現されるかも知れない。ひとつの都市社会でみれば、その都市の顔ともいべき都心に“文化”性が集中し、人びとの生活文化の中心がまさに都心の“文化”性に依存する傾向がある。その結果、すでに述べたような現代の生活文化の動きとあいまって、家庭や地域の“文化”性の低下をまねいていると考えられる。

“文化の時代”の第二段階においては、この問題が大きな課題となるであろう。家庭における生活文化の伝承の機能が弱まったといっても、家庭からそれがまったくなくなるわけではない。地域においても同様である。この問題を今後どのように解決していくかが重要なのである。

ただこの問題は行政が軽々しく介入できる問題ではなく、市民の側の対応の要素も大きな意味をしめる。たとえば、地域社会の人びとが街づくりなどに大きな力を結集した場合には、その運動の過程から人びとは多くのことを学び、結果として地域社会の“文化”性を高めることが考えられる。近年、各地でこうした動きがみられることから、このことがこれからの文化行政のあり方をよく示しているように思われる。

したがって行政も、そうした家庭や地域の“文化”性を高める動きに対応し

なければならない。その点から考えると、すでに長い歴史をもつ神戸市における学校開放の試みは注目されてよい。たしかに学校（小・中学校）は学童の教育施設であるが、近年の傾向をみると、あまりに地域社会との関わりを遮断してきているのである。他の社会教育施設が充実してきたという事情もあって、学校が学童の専従教育施設化し、地域社会レベルでのクラスター間の断絶の道をあゆんだ。神戸市の学校開放へのとりくみは、こうした問題へのひとつの方法を示しているといえるのではないだろうか。施設としての管理上の問題は残るとしても、学校施設が地域社会での学習やスポーツを中心としたひろい意味での“文化”の中核という役割をもつならば、それは家庭や地域の“文化”性の低下に対する新しい歯止めとなるかも知れない。

なぜなら、家庭や地域の“文化”性の低下という問題に対しては、各クラスター間の交流を高め、共通体験の機会をより多く創出することがきわめて重要と考えられるからである。現状のようにそれぞれの施設や催しが、各クラスターをバラバラに対象としていたのでは、問題はいっこうに解決にはむかわないのである。

(2) 生きがいの創造

現在のように、市民ひとりひとりのライフ・スタイルとしての生活文化が表面に出てくると、そこでは生活文化における“文化”性の評価ということが重要となる。そしてその評価こそ、生きがいの創造につながるものであろう。

ライフ・スタイルとしての生活文化は、相互に評価し、また評価される側面をもつ。これは、いかえると、ライフ・スタイルの見せあいということに他ならない。生活文化への関心の高まりは、単なる“見る”“見られる”という行動の原理に、“見せる”という原理が加わることを意味する。そこに評価の問題が生まれる。

たとえばある趣味に関心をもち、それを学んだとしよう。その趣味をもつこと自体から生きがいが生じるわけではない。その趣味をもつライフ・スタイルを評価されてはじめて、そこに生きがいが生まれる。スポーツが人びとの心をとらえるのは、その評価がはっきりと確認できるからである。そのことが生き

がいを育む。いわゆる“文化”活動ではその評価が確認しにくいという事情がある。現実には各種の発表会などがその機会をつくりだすと考えられる。したがって“文化”性の高まりのためには、各種の“文化”の発表の機会をおおくつくりだすことが考えられる。

若者がファッション性にすぐれているとすれば、それは街を自己のライフ・スタイルの発表の場と心得ているからにちがいない。そこでは、街が発表の場としてふさわしい装置であるかどうか問題となる。このことは、どのような例をもってきても言えることであろう。

都市は、あらゆる人びとにとって、それぞれのライフ・スタイルの発表の場でありたい。舞台装置がすぐれていれば、発表されるライフ・スタイルの質も高まるというものだ。21世紀の市民文化都市とは、家庭や地域を含めた都市そのものが、市民にとってのライフ・スタイルを誇りをもって発表できる舞台でありたい。

都市活力の創造

小 森 星 児

(神戸商科大学商経学部教授)

現代の都市の共通の課題は、活力と魅力を取り戻すことであろう。都市の魅力は個性から生まれる。都市の個性とは歴史や風土など長期に亘って形成されたものから、街なみ、特産品、年中行事など地域特有の要素からなりたっている。他方、活力は産業が栄え、若く野心に溢れた企業や人口の集中によって高まる。

活力のない所に進歩はない。しかし、進歩は古いものをこわすことを意味し、古いものが失われれば個性も危うくなる。活力と魅力は都市の状態を示す2つの重要な指標であるが、相反する面をもつことは否定できない。活力はあるが魅力に乏しい都市もあれば、その逆の都市もあろう。活力も魅力もないというのはどうにも策の施しようがないが、両方とも備っているというのもありえないことかもしれない。しかし、活性化とは活力を高めることだけではなく、都市の魅力を育てることも意味しているのだと思う。産業の振興も活力の側から評価するだけでなく、魅力の向上という面からも見直す必要がある。今回のマスタープラン改訂における産業振興の位置づけは、神戸の活力と神戸の魅力のいずれの面においても活性化を進めるメニューを提供している点でこれまでの計画とは一線を画するものである。

神戸市では、このほど「第3次神戸市総合基本計画」(マスタープラン)を策定したが、それに先立って、昨年、同計画の基本的方策について審議するため、「神戸市総合基本計画審議会」が開催された。筆者は、同審議会の産業交通部会の一員として総論部分に当る第1部と第7部「国際・情報都市」につい

での審議のとりまとめに参加した。神戸市の目指す「国際・情報都市」という都市像には、標題の国際化・情報化の推進とともに、産業の振興及び交通網の充実が含まれている。

ここで、これらの項目ごとに、同部会での審議を振り返りながら、マスタープランの考え方や主な論点をまとめてみたい。

1 国際化・情報化について

国際化・情報化は、21世紀に向けて、わが国の都市を取り巻く大きな潮流であり、今後の市民生活・産業・都市活動の高度化を進めるに当たって、大きな影響力をもつものである。

まず、国際化についてとりあげる。わが国の今後の国際化の特徴として、

- ① 経済的側面だけでなく、科学、学術、文化、スポーツなど多様でバランスのとれた国際交流へ
- ② 国家レベル、企業レベルの交流から市民レベルの交流へ
- ③ 世界GNPの1割を占める先進国の責務として、国際協力の推進
- ④ 太平洋地域、とくにアジア地域との交流の深化
- ⑤ 国内各地域が世界と直接結ばれ、国際化をバネとした地域の自立的発展の促進

などがあげられる。また、21世紀以後の課題となる可能性が強いが、

- ⑥ 日本在留外国人、とくに我が国で就業する外国人が増加し、住宅、食生活、医療、子弟教育、コミュニティ、宗教等々への対応を迫られることがある。この問題は、わが国が国際化を進める上で避けて通れない論点となる。しかし、そのために国際化の是非論が出るのがあってはならない。国際化とは、異種の文化や体制と共存することでもあり、それに伴う社会的費用を負担しないで、ただ貿易額を伸ばし、観光客を受け入れることに走るならば、日本は国際社会から孤立することとなる。審議会においても、こうした観点から、在神外国人との交流や住宅の確保、外国人就業体制の整備等を求める意見があり、これらはいずれもマスタープランに反映されている。

一方、神戸の現状をみると、国際的機能の蓄積の進んだ都市といえよう。1868年の開港とともに、日本の玄関、国際交流の拠点となり、新しい文明・文化の発祥地となってきた歴史が息づいている。

しかしながら、今日、神戸の国際性は実質的には薄れてきているといわざるを得ない。貿易額、在神外国人数、市民の国際感覚など神戸の国際性の高さを示す指標も多いが、例えば、日本に進出した外資系企業のうち、神戸に本社を置くものはわずか2%に過ぎない。また、アメリカ・フランス領事館の大阪移転は神戸に大きなショックを与えた。これらは、港の機能を頼りとした国際化の推進が大きな曲り角に来ていることを示している。

このため、今回のマスタープランでは、全国的動向に対処するとともに、新しい視野に立った国際化を推進するための都市基盤、産業基盤の整備が盛り込まれている。

情報化の進展は、国際化とならんで今後の社会にこれまで以上の影響を及ぼすものと考えられる。

高度情報化社会においては、都市全体あるいは我々の生活全体が、いわば情報という網で組織されるという社会に変化する。企業におけるOA・FA化は既に現実のものとなってきたが、経済・産業のみならず、市民生活、社会活動、都市構造等にも大きなインパクトを与え、現在から21世紀にかけて、わが国をはじめ先進諸国に一大革新がもたらされようとしている。例えば、「エレクトロニック住宅」での在宅勤務、在宅学習、在宅検診や、さらに進歩して、村に住んでいても全世界に即座にコンタクトできるような高度情報通信システムが開発されると、われわれは自分の住む場所を選んで定住することが可能になるばかりでなく、企業立地もフットルース化し、新たに有利な立地場所を求めて大都市から分散する傾向を一層強めることも考えられる。また、東京に高度な情報発信機能が集中し、国土構造の不均衡が従来にも増して拡大増幅されることも予想されないわけではない。社会の画一化、プライバシー保護、コンピュータセキュリティなどの問題も指摘しうる。

しかし、どのようなプロセスをたどって情報化が進展し、産業・市民生活な

どにどの程度のインパクトを与えてその変革を完結するのかについて、未だ十分な議論は出尽しておらず、人々が納得しうるコンセンサスのようなものは形成されていない。

このため、マスタープランでは、新しい通信技術、コンピュータ技術を活用した情報システムの構築や、情報を創造できる都市環境の整備に重点が置かれており、情報化の社会的インパクトについての掘り下げた記述はなされていない。審議会において「情報都市神戸のイメージをもっと明確にすべきではないか」との意見もあったが、現時点においては余白のまま今後の推移を見守る姿勢を示すにとどまった。

2 産業の振興

昭和30年代以降の高度成長は、一方では産業構造における重化学工業化、他方では大量消費化によって支えられたことは周知の事実である。この間にあって、神戸経済は、臨海性の鉄鋼・造船を始めとする重化学工業の進展と、食料品・ケミカルシューズなど量産型の消費財工業の成長によって支えられてきた。これらは、神戸港という世界に誇る良港と京阪神圏という大きな消費地に結びついた産業であった。

しかし、近年、神戸の各種の経済指標は低迷し、我が国における相対的地位の低下が顕著になってきている。造船・鉄鋼業界自体の不況とともに、これらの企業が新鋭工場を神戸以外に立地させたり、中小工場においても、市街地の操業環境の悪化により郊外への分散が続いている。また、情報化の進展などとともに、企業の本社機能の東京・大阪への流出も顕著である。このため、いわば基盤ともいうべき生産機能と、トップに当たる中枢管理機能の両端が失われるという危機に直面している。

今後の我が国の産業の流れは、国際分業体制をとらざるを得ない経済環境を背景として、産業構造の高度化、とくにソフト化・サービス化の方向をより鮮明にしようとしている。このような転換期にあって、活力に満ちた適応性の高い経済体質をいかに再構築していくかが大きな課題となる。

産業構造の高度化は、神戸のような大都市が今後も引き続いて我が国経済をリードする上で不可欠の条件であるばかりでなく、省資源・省エネルギー化という時代の要請から、また公害防除という観点からも望まれることはいうまでもない。さらに、高学歴・高技能の職場を増やすという点からも高く評価できよう。新しい産業、新しい環境をつくり得た地域だけが今後の繁栄を享受する。

おそらく、世界都市としての地位を確立した少数の例外は別として、先進諸国の大都市が多かれ少なかれ共通して悩んでいるこの問題に対する解答の一つは、神戸の管理都市化とそれに関連するサービスの集積を高める一方、都市圏の巨大な需要に支えられた先端的工業、商業、サービス業の育成を図る方向である。

今回のマスタープランでも、このような視点から様々な施策が盛り込まれており、審議会においても方向性はほぼ了承された。とくに、前回のマスタープランでは、経済活動は市民福祉の充実を図るための手段として位置づけられており、産業アセスメントの実施などによる地域社会との調和や環境問題の解決などの面で市民生活優先の原則が強調されていた。この考え方自体はいかなる時代にも否定されるべきものではないが、時に、産業界の活力をそぎ、ひいては市民生活を不安定ならしめる可能性ももっていた。このため、今回のマスタープランでは、「活発な産業活動は雇用機会を拡大し、市民所得を高め、都市に魅力と活力を与える」として、産業を市民生活の基礎と位置づけ、その振興の必要性を強調している。

審議会などを通じての主な論点を紹介しよう。

一つは、雇用との関係である。神戸の主力業種であった臨海性企業においては、今後かなりの過剰労働力が生じることが予想されている。また、高齢化の進展や女性の社会参加に伴う労働力供給の増加も予想される。このため、産業振興に当たっては、雇用吸収力の高い産業をいかに育成するかという視点が大事になる。しかし、「雇用吸収力の高い産業」とはどのようなものか。労働集約型の家内工業を意味するものではないであろう。21世紀に向けての技術革新の

大きなうねりは、大企業と同時に中小企業を巻き込み、生産現場の直接部門と同時に、事務管理、販売、専門的・技術的職業などの広範な間接部門をネットワークに組みこんだものとなっていくと予想される。このような技術革新は、これまでのところ比較的スムーズに進められ、雇用不安にはつながっていないようであるが、これがもたらす今後の広範なインパクトについて正確に予測することは困難である。しかし、これまでの製品・サービスや技能が急速に陳腐化、あるいは労働代替が急速に進んだ場合、労働市場で吸収しきれない雇用不安を招く可能性がないとはいえない。この点については、今回のマスタープラン以後の大きな課題として残されているが、今後の労働需要構造の変化に対応できる教育・訓練システムの整備や求人・求職情報システムの整備と活用などの必要性は現時点でも指摘しうるものである。今回のマスタープランにおいても、後者は主に県行政に属するものであるため余り触れられていないが、前者については随所で施策化されている。

ファッション都市・コンベンション都市・国際観光都市づくりの推進により「都市を演出」し、神戸らしい都市型先端産業の育成を図るという点も、今回のマスタープランの大きな特色であり、特筆すべき点であろう。これらは、文化の産業化、産業の文化化という流れに対応し、産業構造の転換を先導する業種の一つと考えられ、次代の神戸の産業の有力な担い手になるものと期待される。審議会の場においても、まさに神戸らしい政策方向として理解され、共感を呼んだ点である。

しかし、現代は都市間競争の時代である。それぞれの都市がその個性を発揮し、特長のある都市としての成長を目指すことが期待されているが、その結果として、各都市が同じような機能を目指す傾向も強い。コンベンションなどはまさにその例であろう。この点について、京阪神3都市の役割分担のあり方も1つの論点となった。21世紀は「共生・ネットワーク型社会」である。また、関西における京阪神という3つの核の存在は、世界でもまれな都市圏構造といえる。このため、3市が単に機能の奪い合いをするのではなく、各都市の個性や都市圏構造の特質を生かしていくための新たな工夫が望まれる。

また、今回のマスタープランでは、2001年に向けて年率4.3%という比較的高い経済成長率が設定されている。その背景には、神戸空港、明石海峡大橋などの基盤整備の進捗と、神戸西・神戸北地域などの産業団地の造成と先端技術産業の誘致をあげうるが、神戸経済を支えている中小企業の役割を忘れてはならない。中小企業には、技術進歩や需要の変化に応じて、大企業の手には負えない仕事に従事するものが多数あり、近年とくに、研究開発型企業が脚光をあびている。これら企業は、大都市でなければ成り立たない企業が多く、また、大都市は次々に新しい企業が参入する仕組みを有している。このような企業が興り、成長する苗床（インキュベーター）としての神戸の役割を強化しなければならない。

なお、今後の都市型先端産業は極めてアメニティ指向が強く、この種の企業を誘致するためには、快適で文化的な生活環境と働きやすく条件のよい労働環境をつくり出すことが重要である。さいわい、神戸の場合、自然環境においても、歴史的・社会的に形成された街の雰囲気においても極めて魅力に富んでおり、これらの比類のない条件をより一層強化することは神戸市と市民に課せられた大きな責任である。

3 交通

交通は社会生活を営む上での必要不可欠の施設として、それぞれの時代の経済社会の要請にこたえながら発達し、人間社会の進歩に大きな役割を果たしてきた。高度成長期においては相対的に生産基盤としての機能・役割が重視されてきたが、21世紀に向けての所得水準の向上、価値観の多様化、自由時間の増大などの流れの中で、人々のモビリティが高まり、生活基盤としての機能・役割も重視される方向へと転換しつつある。産業社会の進展と相まって、21世紀にはハイモビリティ社会が到来するであろう。さらに高齢化、国際化、情報化、都市化といった社会変化の影響を受けて、人的・物的活動の量的拡大に加え、高速性・信頼性・快適性といった質的向上への要請をより強く受けるものと思われる。

このような動向に対応して、今回のマスタープランの交通に対する考え方は、次のような特徴を備えるべきものとして提案されている。

① 各種交通機関間の競争と利用者の自由な選好が満たされることを基本として、交通需要の多様化に対応できる交通体系の整備を強調している。このため、前回のマスタープランの大衆輸送機関優先の原則に対し、今回のマスタープランでは、自動車の特性も十分考慮する方向に転換し、鉄道網の整備だけでなく、道路網の整備や都心・副都心などでの駐車場の整備などを盛り込んでいる。また、高齢者・障害者等の積極的な社会参加に対応できる交通網の整備についても取り上げている。

② 質が高く、効率的な交通体系の確立を目指して、交通拠点（結節点）のハードな整備とともに、情報技術の活用や乗継ぎ・乗換え利便の向上のためのソフトな施策を盛り込んでいる。

また、神戸の人口・産業動向や都市構造の変化、あるいは全国における神戸の位置づけ・役割に対応して、

③ 陸・海・空の交通ネットワークを強化し、国内外の諸都市からアクセスしやすいまちづくりを進める。このため、神戸空港、明石海峡大橋などを盛り込むとともに、港湾機能の強化を図るため、ポートアイランド（第2期）に続いて六甲アイランド南の建設や既存港湾の再開発計画を盛り込んだ。

④ 神戸西・神戸北地域における人口定着や産業活動の活発化、神戸都市圏の拡大などに対応して、南北交通の強化を中心とする都市圏交通網の整備を強調した。とくに、神戸と神戸都市圏内諸市町との結びつきを強化し、神戸が母都市としての役割をさらに強化できるよう配慮した。

以上の諸点から、いくつかの論点を整理すると、一つは、自動車の役割についてである。昨年実施された「神戸市民全世帯アンケート」でみると、市内での自家用車の世帯別保有率は約48%であり、昭和49年の34%を大きく上回っている。それとともに、自動車に対するイメージも変化をみせ、「文明の利器で便利なもの」（64.5%）、「現代生活にとって欠かせない乗り物」（61.3%）となっており、この10年の間に自動車は市民生活の中に定着したといえる。ま

た、21世紀に向けて、市民生活の広域化・多様化が進み、地域間の相互依存関係が一層強まることも考慮すれば、複数の経路又は機関の選択が可能となるように配慮された交通ネットワークの形成が必要となろう。交通事故、交通混雑、騒音・大気汚染、不法駐車など自動車のかかえる課題も多く、市民の利用ルール・マナーの問題も含めて、これら課題の解決に向けて一層の取組みの強化が望まれる。これらの問題は、車自体の存在によって生じたのではなく、その使われ方に原因があるので、その利便性、快適性を正当に評価し直し、人と車の共存を図るべき時期が来たといえる。

次に、今回のマスタープランでは、神戸空港と明石海峡大橋が各々一つの章としてとりあげられている。

21世紀のハイモビリティ社会において、空港は、外の世界へのコミュニケーションの通路として大きな役割をもつであろう。製品の輸送、人・情報の交流。これらは、かつては鉄道の駅や港湾が果たした役割であるが、今後大きく空港に比重を移していくと思われる。神戸空港は、空域管制、海上交通等その位置・規模を決めるための調査が終了していないため、マスタープランでは具体案は盛りされていないが、神戸活性化のための基盤施設としての位置づけは、審議においても了承された。空港は、海外も含めて都市と都市、地域と地域を直結する交通手段となり、現在のような国際空港、国内空港の区別はなくなるとの意見もあり、このような点をも視野に入れた強力な取組みを期待したい。

明石海峡大橋は、審議会に提出された神戸市原案では、わずか一行「本州四国連絡道路の整備を促進する」との記述があるのみであった。同原案は昨年6月にとりまとめられたものであるが、しかし、その後、同大橋の建設が民間活力活用の最重要施策として位置づけられ、情勢は大きく前進した。つまり、昨年8月には建設・運輸・国土の3省庁合意により道路単独橋の方針が決定され、61年度予算概算要求に竣工準備費38億円、調査費12億円が計上された。そして、12月には、建設費として50億円の計上が政府決定され、本年4月着工が決定するに至った。このような情勢変化を受け、また、審議会での指摘もあり、周辺地域の開発とあわせてマスタープランに一つの章としてとりあげられ

たものである。明石海峡大橋は、京阪神圏と四国圏とを直結し、経済・生活・文化等様々な分野において計り知れない影響を及ぼすことが予想される。しかし、当面、明石海峡大橋は、本州四国連絡道路から西神道路、山陽自動車道を経て中国縦貫自動車道へと連絡され、神戸の市街地をう回する可能性が強い。同大橋の建設を神戸の発展に結びつけていくためには、市街地とのアクセスを強化するとともに、周辺の地域開発を推進することが不可欠であろう。

4 む す び

これまで、都市発展の鍵は資源の賦存と立地的優位性にあると考えられてきた。神戸の場合も例外ではなく、太平洋・瀬戸内海の回廊に位置する天然の良港という条件と、背後に巨大な関西大都市地域を擁する立地上の比類ない優越が都市としての成長に貢献してきたといえる。

しかし、今後の都市成長において重要なのは情報資源であり、また文化やアメニティの面での優位性であると予測される。また都市発展のパターンとしては、都市間の機能分化の進展と階層的都市配置の再編を背景に、量的拡大から質的充実の方向を辿ると考えられる。

この質的充実を都市の産業活性化の観点から今すこし具体的にいうと、産業連関（インダストリアル・リンケージ）のネットワーク化を促進することに尽きる。ここでいうリンケージとは、企業と企業、事業所と事業所の物的もしくは情報上の結びつきであるが、もともと、都市の産業リンケージの特色は単線的であるより複線的、一方通行的であるより双方向的、物的であるより技術および情報伝達志向的であることが挙げられる。これまで神戸の産業の基幹を築いてきた業種のなかには、こうした産業リンケージを生みだす能力に乏しいものがあつたことは否定できない。このことを神戸経済の伸びなやみと短絡的に結びつけることはできないが、今後の技術革新の方向や経済社会の動態をみると都市の成長は潜在的な可能性の発掘と人材の確保にあると痛感せざるをえない。

これに関連して、神戸市の新しいマスタープランにたいする新聞論評に一言

触れておきたい。産業交通部会のテーマはもともと物的インフラストラクチャー整備と不可分の関係にあるが、この面に関しては「依然として開発指向が目立つ」との指摘が多かった。たしかに、既に述べたように新しい人工島の埋立てや高速道路・架橋・空港の整備といった施策が盛り込まれているが、これらの一連の計画は、従来と異なり、必ずしも神戸の立地的優位性を強化するという観点から採択されたものでないことに注意する必要がある。どちらかといえば、古い産業を保護したり生産費を他より有利にするためにこれら施策を樹立したのではなく、市民や企業にとって魅力のあるアメニティリッチな環境の創出と、積極的な都市再生政策への挑戦が今回のマスタープランの大きな特色であると筆者は考えている。

その背後にある考え方は、全く筆者の私見による要約であるが、都市の繁栄とはつまる所、ひとつの世代からつぎの世代に蓄積された知識をいかにひきつぐかにかかっているからである。これは歴史的教訓だといってよい。つまり都市政策の目標は、高い教育を受けた若い世代のよびよせ、優れた技術をもちさまざまな経験を積んだ壮年世代のひきとめ、そしてこれまで都市の発展をささえてきた老人世代の生活の安定、これらが都市繁栄の鍵であり、さきに批判を受けたさまざまな開発計画はそのための手段にすぎない。

今日、先進諸国の大都市はいずれも成長の曲り角にさしかかり、インナーシティの衰退や活力の低下、さらには失業、貧困、犯罪、高齢化などさまざまな社会現象の集中、これに加えて税源の枯渇や都市施設の老朽化といった課題が山積している。このような困難に立ち向う新しい都市経営の方向は、いまだ模索の段階にある。ところが、わが国の大都市は活力に満ち、都市化に伴う弊害を確実に解決している。その証拠に、神戸の20年前のマスタープランは欧米なみの物的繁栄の実現を目指し、10年前には欧米なみの生活環境の確保が共通の目標として設定された。今日のマスタープランには、もはや欧米都市のモデルはみられない。あるとすれば、むしろ、欧米都市が陥っているインナーシティの衰退や産業の流失をいかに回避するかという点においてである。

その意味で、今や世界の大都市は日本の都市政策、なかでも神戸の都市経営

に深い関心を寄せているといっても過言ではない。たとえば昨年5月、OECDの都市グループは神戸を調査のため再訪したが、日本の都市政策の成功から教訓をひきだそうとするかれらの熱意は以前にはみられないものであった。

最後に、10年またはそれ以後に行われるであろう第4次マスタープランの策定のために一言だけつけ加えておこう。マスタープランの役割は、いうまでもなくいろいろな施策や事業の目録をつくることではなく、都市の発展過程と今後の方向を体系的に示すこと、過去の業績を正当に評価するとともに失敗を謙虚に反省すること、そして市民にたいし将来の課題を提示することにある。この点に関していえば、今回のマスタープランにも物足りない点があるのは否めないが、こうした方向への将来への足がかりを示した点ではこれまでにない新鮮さがあると評してよいのではなかろうか。

裁判抜き代執行制度と
補助金整理法

高 寄 昇 三

《第2臨調と地方自治》

第2臨調路線への対応に関して、地方自治体側は甘かったのではないか。それを思い知らされたのが、昭和61年2月3日、地方制度調査会の「裁判抜き代執行」の答申であった。

これまで臨調路線は地方自治体の放漫財政ぶりもあり、給与抑制、民間委託、受益者負担、バラマキ福祉廃止などの減量経営を押しすすめるだけと楽観していた。この点、自治体側も多少の非があり減量化は避けられない状況にあった。

そして、昭和60年7月1日、臨時行政改革推進審議会が、「裁判抜き代執行」を答申したときも、それは行革審としてある程度のポーズを見せる必要があるからと予想していた。

おそらく機関委任事務の大幅整理の見返りとして制度化が検討されるであろうから、その前提たる機関委任事務の整理が容易でない以上、「裁判抜き代執行」は、如何に行革審といえども実施はできないと高を括っていた。もし機関委任事務の整理なしに、代執行のみの強行は全く、得手勝手な改革として社会的非難の集中砲火を浴びることは間違いないからである。

そして何よりも中央省庁のなかにあつて自治省がそのような勝手な振舞を許すはずがないと信じ切っていた。しかし事態はまさにその守護神たる自治省（形式的には首相）の諮問機関たる地方制度調査会が代執行方式を答申したのであるから、啞然とせざるをえなかった。まさかと思ったが事実はまさに小説より奇であった。

しかも吃驚りしたのは地方六団体が改正案に賛成し、16対6という異例の採決で決定されたという新聞報道である。もし六団体代表がすべて反対に回っていたら10対12で否決となっており、委員長もその取扱いに苦慮しなかった。そうしても地方六団体代表が地方自治の墓穴を掘るにひとしい改正案にどうして賛成したのか、残念というより信じ難い行動である。

地方六団体が賛成したのは、おそらくこのような代執行は減多に行われず、しかも厳しい条件付きであるので、地方自治体側としてかなり無理な脱法的行為がある場合に限られるとみたからであろう。したがって一部の自治体の造反行為のため全部の自治体がそのおおりを受け迷惑をこうむるのは勘弁願いたいという打算が働いたのではなからうか。

しかしこの問題は機関委任事務の円滑な執行という点から判断することは誤っている。その点ではすでに国は土地収用法など肝要な委任事務に関しては事実上の代執行方式を導入済である。

むしろ地方自治の制度的保障として、住民の直接請求と同じように裁判所の関与を認めている。いわば団体自治の侵害に対する防波堤であり、地方自治体が国の上下関係にある行政機関でないことを示す法律上の規定であり、地方自治権を防禦するかけがえのない手続なのである。

これに代えて裁判抜き代執行が可能となれば、精神的にも威圧されるばかりでなく、事務上も中央指導に屈服を余儀なくされ、国・地方の力のバランスはさらに大きく国へ傾斜することになる。

職務執行命令訴訟は地方自治を活かす制度であるとともに地方自治を支える精神的安定装置でもある。したがって本来、存在すべきでない機関委任事務方式の円滑化という事務上の目的のため同意すべきような技術的問題ではない。

50年代に入ってからの地方自治をみると、地方自治をまもるという姿勢と気迫を喪失し、臨調・自治省の財政締付けの下に閉塞し切った感がある。そして、革新自治体の凋落、第2臨調による減量経営化、今度の地方自治への支配浸透装置の地均らしなど、それは当初から描かれていた路線ではなかったかと疑いたくなる。

地方自治体側が少しでも弱味を握られると、中央政府は手をかえ品をかえその支配力の浸透を図ってくる。かつて戦後自治が25～30年にかけて行財政全面にわたる“逆コース”的な改革の波に洗われた。

それでも知事公選、直接民主制、職務執行命令訴訟方式といった戦後自治制の核心となる制度は生き残った。道州制の試みも挫折し、補助金行政による地域開発の嵐が日本列島を吹き荒れたが、地方自治はむしろ政治的にも行財政的にもその自主権を形成し、存在価値を誇示するにふさわしい成果を残した。

昭和40年代、中央統治論者にとっては保革を問わず地方自治体が自治・分権・参加を叫び、中央支配網からの脱却を唱えだしたことは、まったく苦々しい限りであったに違いない。

ところが反攻の機会は予想外に早く訪れた。それは地方自治体が財政運営の拙さから自壊の兆しがみえだした。政府は減量経営はいわば放漫財政の隙を突き、しかも、見事に分権・参加・自治という政治的、行政的風潮までも覆えしてしまった。その先兵となった武器がラスパイレズ指数による給与問題で、保革を問わず高かったが、政治的に革新自治体の受けたダメージは深かった。

そして政治的効果の次に狙ったのが減量効果であり、その露骨な荒治療が高率補助一律カットであり、さらにその次にきたのが地方自治制そのものへの挑戦ともいうべき、裁判抜き代執行である。まず兵糧攻めにし、力の弱ったところで支配下に組み込むという筋書きである。

もしこのような戦後自治の保障制度の骨抜きが行われるならば、やがて強制予算制度、地方条例の許可制、さらには首長、職員の罷免制など明治の自治制への逆戻りの筋書きは十分予想される。

補助金一括整理法とか裁判抜き代執行などは、単に臨調の減量経営の次元の問題でなく、地方自治の根幹にかかわる重大問題として、改めて自治体側はその危機を認識しなければならない。

《補助金整理特例法》

昭和60年度予算編成へ向けて、高率補助一律カットをめざす「補助金等の整

理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律案」の提出が決定的となったとき、地方財政にとって最も拙い補助金整理となった。

しかし大蔵省側の玄妙なまでの陽動作戦によって動かし難い状況がつくられてしまっていた。最早、自治体側がどのように腕こうとも法案の撤回は不可能なことを悟らざるをえなかった。その伏線はすでに、昭和60年度概算要求にむけて59年7月25日、臨時行政改革推進審議会より、「当面の行政改革推進方策に関する意見」（以下「行革審意見」という。）が提出され次のように方向づけられていた。

「国・地方を通じて行財政の減量化・効率化を図っていくことが喫緊の課題である。その際、国と地方はいわば車の両輪であり、共通の行政目的の実現を分担し責任を分かち合う関係にあるとの考え方に立って、国と地方公共団体の間の機能分担及び費用負担の在り方についても、幅広い見地から徹底した見直しを行うことが是非とも必要である。」

そして補助金等の合理化措置として次のような内容を列挙している。

- 「① 社会経済情勢の変化、官民の機能分担の見直し等に基づき、事務・事業の廃止・縮小を図る。
- ② 国・地方の機能分担の見直しに基づき、本来地方の自主性に委ねるべきものは、一般財源措置に移行する。
- ③ 奨励目的が失われたものなど存続する意義の薄れた補助金等は廃止する。
- ④ 全額補助や著しく高率の補助の引下げ、特例的補助率嵩上げの見直しを含め、補助率の総合的見直しを行う。
- ⑤ 人件費補助等についても、一般財源化への移行等を図るとともに、臨調答申の趣旨に沿って、更に節減・合理化の方向で検討を進める。
- ⑥ 類似ないし同一目的の補助金等について事務の簡素化、補助事業者の自主性の尊重等の観点から統合・メニュー化を推進するとともに、補助金等の交付手続の簡素合理化を図る。」

大蔵省サイドに立つ「財政制度審議会報告」も同じ基調であり、次のような高率補助カットは既成路線ともいえた。

- (一) ある程度以上高い補助金は財政資金の効率使用の観点から弊害を生ずる可能性があり、臨調答申、行革審意見においても補助率の総合的見直しが指摘されている。
- (二) 地方公共団体に対する高率（たとえば2分の1超のもの）の補助金等については、国

と地方財政事情、不交付団体への交付、公共事業の事業量確保の観点などから地方公共団体の協力が必要になっている。

⇒ 国と地方との間の幅広い角度からの見直しや、個々の事務事業の見直しは、当面暫定措置としての「高率」の見直しを行った上で引き続き検討を行うべきである。

これに対する反論として「地方財政審議会意見」は、「事務事業を従来のまま存続させながら、国と地方との間の機能分担のあり方を見直すことなく国の補助負担割合を一律に引き下げることは、国の支出する補助金等の金額を減少させるだけにすぎず、国・地方を通じた行政の減量化につながらないので、厳に行うべきではない。」という正論を吐いた。しかしどの程度、補助率カットの潮流を喰い止められるかどちらかといえば悲観的な予測が先行した。

昭和60年度予算編成を迎えて、大蔵・自治省は激しく対立した。自治省は当然、地方自治体側に立って、次のような理由で、補助金削減に抵抗した。

「国と地方との間の機能分担のあり方を見直すことなく国庫補助負担率を引き下げることは、国の財政負担を地方に転嫁するに過ぎず、国・地方を通ずる行財政改革の基本的理念にもとるものである。」

「国庫補助金等の整理合理化は、事務事業の廃止・縮減を基本として行うべきであり、補助率の見直しについては、国と地方の機能分担と費用分担のあり方とあわせて検討する必要があるとの立場から、このような国庫補助負担率の引き下げは行うべきではないとしてきた。」

(梶浦秀樹「補助金整理特例法の概要」『地方財務』昭和60年4月号3頁)

しかし結局は無い袖は振れぬという大蔵省側の強引な理屈が通った。そして60年度限りという暫定措置として、次のような条件で妥協せざるをえない破目になっている。

- ① 国庫補助負担率の引下げに伴う地方負担の増加については、万全の地方財政措置を講じ地方財政の運営に支障をきたさないよう配慮すること。
- ② 今回の国庫補助負担率の引下げは、昭和60年度限りの暫定措置として行うものであること。
- ③ 社会保障に関する国庫補助負担率のあり方については、国と地方の間の役割分担、費用負担の見直し等とともに政府部内において今後1年以内に結論を得ること。」

(梶浦前掲論文4頁)

このような三条件すらまもられなかったことは、昭和61年度予算をみれば歴

然たる事実で一片の反故と化した。

《特例法の内容検討》

それでも特例法は財源収支勘定はともかく、補助金整理の方向としては、不完全な点はあるものの、それなりの評価すべき内容も持っている。

第1に、一般財源化措置に伴う補助規定の削除で、60年度で20項目の補助金の一般財源化が行われた。その方針は次の如くである（梶浦前掲論文6頁）

- ① 法令等で当該行政に関し一定の基準を設け地方一般財源措置を講ずることにより適切な行政水準を確保することができると考えられる一般行政費に係る国庫負担金
- ② その対象事務事業が既に地方公共団体の事務事業として同化・定着し又は定型化している奨励的国庫補助金等
- ③ 補助等の目的を達成したと認められ又は交付額が零細である国庫補助金等

要するに義務教育国庫負担法などにみられる旅費、教材費、事務費など特定の委任事務に当然に付随する経常的物件費を一般財源化したのである。

第2に、補助金規定の交付金規定への改正で、農業補助金などを中心に行われ、しかも「特に交付金化に当たっては、人件費と事業運営費との間の流用の途が開かれるとともに一定規模の関係組織職員の設置を交付条件としないなど人件費補助のもっている過剰介入性といった弊害が幾分なりとも緩和されることが」（梶浦前掲論文11頁）期待された。

新たな交付金方式の特徴としては、次のようにいわれている（梶浦前掲論文11頁）

- ① 定額補助であること
- ② 交付金を充当する事業の選択は一定の枠内で地方公共団体の自主的な決定に委ねられるものであること
- ③ 地方負担を義務づけのないものであること
- ④ 地方公共団体に対する交付金の配分は客観的基準によるものであること

交付金化されたのは離島振興法の医療施設運営費補助金、国土利用計画法の土地利用規制対策費、漁業法の漁業調整費補助金、植物防疫法の農業振興事業

推進費補助、農業委員会等に関する法律の農業委員会費補助金など主として人件費に関する補助金である。

第3は、高率補助の削減で、金額的には最も大きい額であり、内容は2分の1を超える国庫補助率については60年度限りの暫定措置として概ね1割程度の補助率引下げを行うこととしたところで、軒並み一律1割カットが基本である。

その他の改正は「行政関連特例法の一部改正」と昭和29年制定以来、地方財政のなかにおいて定着してしまった「補助金等の臨時特例等に関する法律」など各措置を恒久化する技術的な改正である。

〈特例法への評価〉

しかし特例法は高率補助金の削減という、巨額の財源喪失という犠牲を払ったにもかかわらず、補助金の整理・合理化には目ぼしい成果はなかった。そして国・地方の財政関係の秩序化という点からは、国サイドの思惑のみが押し通っていったという感が深い。

第1に、大蔵省側の巧みなPR作戦である。1つは、国債と地方債残高の金額、比率などを比較して中央財政の方がはるかに苦しいことを印象づけた。しかし地方債残高が少ないのは国の許可制によって地方債発行を抑制されているからであって、下水道、福祉施設など地方が必要とする潜在的投資ニーズは根強い。

このような公債残高の比較にもとづく地方財政富裕論に加えて、バラマキ福祉、ラスパイレス指数にみられる地方財政の放漫ぶりを宣伝し、地方財政は圧縮可能、すなわち国費の負担転嫁を受け入れる余裕が十二分にあることを臨調答申などをつうじて世論として浸透させていった。

2つは、“高率”補助金というネーミングを如何にも不当かつムダな支出という性格付けを行い、その抑制があたかも行政改革そのものという根拠付けに腐心し、かつ、そのムードづくりに成功したことである。

国庫補助金（58年度決算）10兆7,458億円というと如何にも巨額で、その1

割を削っても2兆円近いという意識を植付けていった。しかし、国庫補助金は正確には国庫支出金であり、国庫負担金、国庫委託金、国庫補助金、いわゆる奨励的補助金の3種に区分されている。その9割近くが国庫負担金であって、義務教育、生活保護費など義務的補助金が大半を占めている。

これら国庫負担金はムダでも補助でもない。まさに国の事務として全額国庫が負担すべき負担金でもある。それらを削ることはそっくりそのまま地方財政の負担となり、行政改革でもなんでもない。

また、“高率”であることが、如何にも国庫が大幅な過剰な負担をしているように思わせぶりをPRしているが、それは臨調がいうように国・地方の機能分担からみて高率でなければならないから、高率負担すべきであるという理由で高率であるのが正常な比率なのである。

すなわち、社会保障はなんといっても行政責任・機能分担からみて国の行政責任の分野にある。すなわち行政責任からみて社会保障は国、福祉サービスは地方ということが出来る。それは金銭的給付である社会保障は、全国的に公平にかつ画一行政でなければならない。これに反して、物・人のサービスを中心とする福祉サービスはきめの細かさが要求される。

しかしこのことは財源負担においても、地方自治体が福祉サービスにあっても全額負担することを意味しない。すなわちナショナル・ミニマムの福祉サービスは、国の財政責任の下に交付税・補助金で手当てされなければならない。

理論的には図示すれば図1のように行政事務分担は社会保障は国、福祉サービスは地方、財政負担は社会保障は100%国、しかし自治体が上乗せ社会保障したければ財源は100%地方ということになる。また、福祉サービスにあってはナショナル・ミニマムのサービスは社会保障と同じで国が100%、シビル・ミニマム

図1 国・地方の行政分担と財政負担区分

選択的福祉サービス (100%自治体負担)	上乗せ社会保障 (100%自治体負担)
シビルミニマムの福祉サービス (50%国庫, 50%自治体負担)	社会保障 (100%国庫負担)
ナショナルミニマムの福祉サービス (100%国庫負担)	

の福祉サービスは折半で、それ以上の選択的福祉サービスにあっては単独事業でということになる。

もっともこの理論的分担・負担区分は、地方の財政状況やその効率的運営からは、図1のようにはならない。選択的福祉サービスであっても零細補助金にみられるように、世間的に関心をひくようなサービス行政は補助対象となり、交付税の基準財政の対象となりうる。

要するに大蔵省は術語や対象を巧みにすり換えながら社会福祉行政の削減という目的を達成したが、その玄妙さは次のように描かれている。

「こうした政治の世界における術語操作の巧みに、私は改めて驚きをおぼえる。……補助金行政の暗部が多様にキャンペーンされ、補助金性悪説ともいえる感情が社会的に醸成されたうえでの、『高率補助金』の削減である。国民の中に支持的な態度が形成されたとしても、なんら責められるべきではない。……ともすれば『一億たかりの構造』となり、それゆえに集票マシンとなる補助金の構造は改められねばならない。けれども今回の事態は、権力中枢に棲む“知恵者”が、この『一億たかりの構造部分』、いいかえるなら『利益誘導部分』には手をつけずに、むしろそれを温存させつつ、国と地方とのさらにいえば市民生活の最も基幹の部分に修正の手を加えたことを、特徴としているのである。」

(新藤宗幸『柔らかな集権体制』の岐路『世界』昭和60年7月29頁)

最も正確には利益誘導部門の公共投資部門にもメスは入れられたが、それらは特例措置の廃止などが多かった。しかし社会福祉関係はまさに正味の画一的全国一律カットとなった。さらに激変緩和措置としての財源補填債、交付税一部算入措置という手段は、地方自治体側の反発の氣勢を削ぐに十分に効果的であった。これまでしばしば用いられた常套手段であったが、その神通力は今度も失われていなかった。

《癒し難き補助金行政》

第2に、補助金行政の改革という点からは、ほとんど改革らしい改革がないという点である。たしかに補助金の手直しは整理、統合などによって行われているが、新しい補助金の設定もありトータルとしては件数はそれほど減っていない。しかし金額は補助率引下げによって50年代後半から減りつづけ歳入構成

比は54年度33.4%から60年度には27.5%と激減している。

要するに財源対策上から財源は削ったが、支配力を温存するための補助金の整理は行われなかった。したがって表1にみられるような零細補助金が残っている。老人対策にはその他、老人クラブ助成、高齢者能力活用（職業紹介）など1件当たり数万円、末端では千円単位の零細補助は権挙にいとまがない程である。

この点、補助率一律カットという方式については自治省サイドでも次のように批判されている。

表1 零細補助事例 ねたきり老人日常生活用具給付

項 目	積 算 内 訳
特 殊 寝 台	@ 68,000円×10台×1/3 = 226千円
マ ッ ト レ ス	@ 15,000円×30枚×1/3 = 150千円
エ ア ー パ ッ ト	@ 68,600円×50台×1/3 = 1,143千円
腰 かけ 便 器	@ 9,510円×50台×1/3 = 158千円
特 殊 尿 器	@ 70,000円×5台×1/3 = 116千円
火 災 警 報 器	@ 15,000円×5台×1/3 = 25千円
自 動 消 火 器	@ 30,000円×5台×1/3 = 50千円

「このように、国と地方公共団体間の機能分担、費用負担及び財源配分のあり方を見直すことなく、国庫補助負担率を引き下げるとは、国庫補助金の総額の抑制のし方としては最も知恵のないやり方であり、国の財政負担を軽減したにすぎず、行政改革の本旨である国・地方を通じた行財政の簡素効率化には何ら寄与しないものである。仮りに従来の補助率を或る補助事業につき3分の2から10分の6に引き下げたとしよう。その理由がみな横並びで10%ずつ落とすとしたというのでは、地方は納得しない。当該事業の趣旨及びそれに対する国と地方の責任の度合い、国がなお補助を続けることの必要性等について十分検討することによって費用負担のあり方を見直しかつ、マクロ的に国庫と地方財政間の財源配分のあり方を見直した上で（例えば交付税率を引き上げた上で）、補助率を引き下げるという措置を講じたのならまだしも理解は得られたであろう。」

（渡辺千秋「昭和61年度の地方財政措置について」『地方財務』昭和60年9月号17頁）

このような零細補助が残るのは、政府にあって行政すべてをカバーしているとする姿勢が先入観としてあり、地方自治体側もそのすべてにわたって補助金導入を働きかける相互の作用が増幅し、結果として補助金行政がはびこる結

果となる。

要するに中央省庁が地方の庇護者たる過剰意識を払拭し、教育ママの如き過度な行政干渉を手控えていくことが先決問題である。すなわち「本来地方公共団体の自主的な対応にゆだねることが適切な分野に係る国庫補助負担金等については、地方を信頼し、思い切ってこれを手離し、代わりに地方一般財源等（地方交付税及び地方債措置）で対応する」（渡辺前掲論文14頁）といった一般的政策指導へ意識変革、権限放棄ができるか否かである。

たとえば高齢者対策費として在宅サービスの充実を唱い文句に、補助率の引上げ、補助の新設などを行ったが、一方で大幅な補助率カットが行われている。この点、次のように非難されている。

厚生省は在宅福祉を重視する施策として今度の予算編成の目玉にしている。ところがそうとは言えない。国庫補助負担金の額から言っても、『在宅福祉』の重視（？）がどういう意味をもっているかが明らかである。老人福祉関係で見ると、老人保護費補助金は、国庫負担割合が85年度の10分の7から2分の1に引き下げられた結果、539億円の大幅減になった。それに対してやったやったのデイ・サービス事業は14億4,700万円、ショート・ステイ事業は3億8,500万円、微々たる増加にすぎない。合わせても18億円強。これで施設中心から在宅重視への転換などとよく言えたものである。また、これをそのように強弁するとしたら、言うところの『在宅重視』とは、地方自治体の一般財源負担と施設利用者の自己負担の圧倒的な強化の上に成立する、国の指導という名の都道府県、市町村行政への干渉と統制のための障地取りという意味しかないのではなからうか。

（沢井勝「1986年度の地方財政対策をめぐって」『自治総研』1986年1月3～4頁）

それならば社会保障的な施設措置費を抑制を小幅に止め、在宅福祉、ことに地域福祉的なサービスは自治体の自主的な自己財源にもとづく単独事業に委ねて、国は補助金を全廃し一切、これらの分野から手を引く方が本来の補助金見直し、機能分担といえる。

そして自治体側も国の補助がなければやらないという悪しき慣習から脱皮して、住民ニーズに即して行政を行うという新しいモラルをつくりだしていくべきである。現に民間ボランティアへの奨励金、在宅介護手当の支給など単独事業で活発に行われている。

そのような方式は臨調が国・地方がそれぞれ機能・責任を分担しながら効率

的に行政を処理する最もすぐれた方式でもある。

《折半方式への疑問》

第3に、財源配分からみた収支であるが、60年度では、補助率カットなどによる地方負担の増加額は、經常経費系統（主として一般行政経費関係）で、2,600億円、投資的経費系統（主として公共事業関係）で、3,200億円、合計5,800億円である。

これらの減額に対する財源措置は、次のように説明されている。

經常経費系統の国庫補助負担率の引下げによる地方負担の増加（2,600億円）については、地方団体の一般財源措置が必要となるため、地方財源措置としても地方交付税の増額が必要と考えられるが、厳しい財政状況の下で、国の一般会計からの特例加算措置は、昭和60年度においては、地方負担の増加額のうち交付団体に係る額の2分の1に相当する1,000億円とし、残余の額1,600億円は、地方財源へ振り替え、当該振替相当額については、建設地方債を増発することとした。……

一方、投資的経費系統の国庫補助負担率の引下げに伴う地方負担の増加額（3,200億円）については、その経費の性格から、全額建設地方債の増発により対処することとしている。また、このうち国庫補助負担率の引下げによる国費減額相当額（2,000億円）については、行革関連特例法に基づく特定地域に係る高上げ補助等の引下げの特例措置に準じ、地方債措置（臨時財政特例債）及びこれに係る元利償還に要する経費について地方交付税措置を行い、国は、その2分の1に相当する額を交付税特別会計へ繰り入れることとしている。（梶浦前掲論文26頁）

このような地方財源不足を地方税の拡充とか地方交付税率の引上げでという正攻法の方法でなく、財源補填債、交付税算入という対症療法で辻褄を合せて、その不足分は国と地方で折半という方法は今や定着してしまった。

昭和61年度予算にあっても、国庫負担率引下げにともなう地方負担増は1兆1,700億円に達するが、表2にみるように、交付税算入、補填債発行で穴埋めは行っているが、不足分の折半方式は基調としては踏襲されている。わずかに地方たばこ消費税1,200億円の増税が自主財源方式の財源対策として注目されるのみである。

このような折半・交付税補填方式は半ば原則的なルール化までに定着しつつ

表2 61年度地方財政対策は、国庫補助負担率の引下げに伴う措置のみ

(1) 国庫補助負担率の引き下げに伴う地方負担の増

経常経費	6,100億円 (60' 2,600 億円)
投資的経費	5,600億円 (60' 3,200 億円)
計	1兆1,700億円 (60' 5,800 億円)

(2) 地方負担の増に伴う措置

① 経常経費 6,100億円

- 地方交付税の増額 1,200億円 (国たばこ消費税)
- 地方税の増額 1,200億円 (地方たばこ消費税)
- 建設地方債の増発 3,700億円

→ 400億円は、66年度以降交付税で精算 (国負担)
 2,440億円は、66年度以降交付税に加算 (取扱は今後協議)

② 投資的経費 5,600億円

- 建設地方債の増発 5,600億円
- うち、4,200億円は、臨時財政特例債で元利償還の1/4が国負担

あり、国民健康保険会計における大蔵省の推計ミスにまで地方財政はお付き合いをさせられ次のような善後策をとる破目にまでなった。

「国民健康保険財政については、昭和60年10月からスタートした退職者医療制度の加入者の推計ミスから、国庫負担金の削り過ぎという結果となり、昭和59年度と昭和60年度を合わせて2,080億円の財源不足となっていることが明らかとなった。このような結果となったのは専ら国側の推計ミスによるものであるから、本来その全額が国によって補てんされなければならないわけであるが、国の補正予算の財源が極めて苦しい状況にあるところから、当面1,367億円(交付不足額のおおむね3分の2)の増額措置を講じ、なお問題が残る場合は国は誠意をもって必要な措置を講ずるということで結着した。」

(石原信雄「昭和61年度の地方行政の展望と課題」、『地方財務』昭和61年1月号8～9頁)

このような財源不足、起債償還などあらゆる財源補填を交付税に算入していく様子を見ると、交付税はまことに重宝な制度であり、無限の財源を生み出す魔法の箱の如き存在といっても過言でない。

しかし現実には交付税の財源は国税三税に限定されており、大蔵・自治省によって如何に操作しようとも、その財源保障機能は次第に機能障害を起しつつあることは事実である。そして今や、かつての平衡交付余剰の如き、中央両省

によって総枠が定められるという事態になってしまっている。これは交付税の自主財源としての安定性の喪失である。その制度的見直しが発足以来30年たった今日、避けられない。ましてこのように交付税を財源不足プール手段として便宜的に使うことは制度を逸脱した利用と批判されよう。

《福祉削減の補助金カット》

第4に、補助金削減は福祉にあって特に厳しい点である。60年度の経常費削減額 2,600億円のうち、その9割が表3にみられるように福祉関係である。

しかも単年度限りという約束はまもられることなく表4にみられるように61年度にもさらに補助率削減が追加された。たとえば福祉関係を中心とする経常費についてみると60年度につづいて61年度も補助率引下げが行われている。老

表3 60年度に1割カットされた福祉高率補助金

＜補助率から $\frac{8}{10}$ から $\frac{7}{10}$ へ＞削減額 (億円)	＜補助率から $\frac{2}{3}$ から $\frac{6}{10}$ へ＞削減額 (億円)
生活保護費 1,310	医療施設運営費 1
結核医療費 43	(辺地の医療施設運営費)
精神衛生費 74	世帯更生貸し付け 3
身体障害者保護費 71	(低所得者らに事業開始資 金などを貸し付け)
(身障者用リハビリ施設等 の運営費)	医療施設等設備整備費 0
老人保護費 322	医療施設等施設整備費 1
(老人ホームの運営費)	社会福祉施設等設備整備費 0
婦人保護費 2	社会福祉施設等施設整備費 2
(売春更生施設の運営費)	(へき地振興法による補助 率カサ上げ分)
児童保護費 677	疾病予防費対策事業費 0
(保育所や養護施設などの 運営費)	(ラッサ熱専門病院の管理 費)
母子保健衛生費 2	
(未熟児の養育費)	
福祉手当給付費 54	
(重度の障害者に対する手当)	
合 計	2,562

(注) 億円未満は四捨五入、昭60.5.19 朝日新聞より。

表4 国庫補助率削減推移

経常費

事項	年度	59	60	61
生活保護費		8/10	7/10	7/10
身体障害者保護費		8/10	7/10	1/2
老人保護費		8/10	7/10	1/2
児童保護費等		8/10	7/10	1/2
福祉手当給付費		8/10	7/10	7/10
失業対策事業費		2/3	6/10	1/2
結核医療費		8/10	7/10	7/10
母子保健衛生費		8/10	7/10	1/2

人保護費のように $\frac{1}{10}$ がまず $\frac{7}{10}$ に、そして61年度には $\frac{1}{2}$ になっているが、59年度ベースからみると約8,000億円近い補助金削減となっている。

高率補助が削減されたが、本来、廃止見直されるべき零細・低率補助の整理はあまりすすんでいない。要するに表5にみられるようにそれなりの努力はなされる

が、新設分もあり、さらに零細補助金といえども支配の手段、さらに政策のワンセット化という習性から中央省庁はなかなか整理に応じないのが現実である。

表5 最近における補助金等の整理合理化の状況(件数)

(単位:億円)

区分	整理	前年度より減額したもの	補助率の引下げ	統合・メ ニュー化 (差引減)	終期の 設定	定員削減	その他	合計
55	328	737	6	15	667	93	21	1,906
56	292	586	10	74	210	88	14	1,329
57	248	766	7	580	117	85	8	2,017
58	154	1,108	9	60	72	83	71	1,631
59	83	953	12	19	65	81	11	1,239
60	147	833	282	64	108	59	5	1,568

『地方財務』昭和60年9月号13頁から作成

〈財源拡充方策〉

このように国の財政再建は常に地方財政への負担転嫁という犠牲をともなされて行われる。戦後のドッジによる超均衡予算政策の展開がそうであったし、古くは明治14年の公共事業に対する国庫補助打切り削減がそうであった。

しかしマクロベースでみると、このような福祉削減と受益者負担導入とい

う市民犠牲の上に立つ改革しか方策がないのであろうか。

第2臨調は「増税なき行政改革」をかかげた。しかしそのシワ寄せは大衆課税的な実質的増税と化している。卑近な事例が地方税における住民税の均等割の増税である。そして所得・住民税を通じて基礎控除の引き上げがないことは、物価上昇を考えると実質的な増税である。

「増税なき行政改革」とは看板に偽りありである。福祉財源を大幅に削るほどの財源不足に喘いでいるならば、増税を行う方がはるかに社会的公平といえる。国税の分野でむずかしいのであれば地方税の分野だけでも行うべきである。

昭和60年の地方税改正をみても、住民税均等割の引上げ以外に目ぼしい改正は事業税における新聞業等7事業に係る非課税措置の廃止、ミニカーに係る税率の引上げ(1,000→2,500円)程度で、後は非課税措置の整理など技術的改正である。結果としては平年度で均等割の見直しで267億円の増収、事業税の非課税措置で147億円の増収をみたが、非課税措置の拡大などで結局8億円の増収に止まっている。ただ国税の改正による法人住民・事業税の894億円の増収見込があるのみである。

61年度ではたばこ消費税で1,200億円、事業所税の資産割(1㎡当り500円→600円)の引上げで97億円で、非課税措置の拡大などが少なかったので1,271億円の増収となった。また、国税の法人・所得税などの増税のハネ返し分が570億円あり、合計で1,844億円の増収が見込まれているが、補助金削減を埋穴めするどころか、国保会計などの赤字補填だけで吹飛ぶのではなからうか。

50年代に入って大きな改正が行われていないが、運転免許税の新設に失敗して以来、地方税にあって増収の改正はない。ただ税率とか増額の引上げるのみであるが、次のような点から地方税の見直しを行い財源確保を図っていくべきである。

1つは、事業所税の設定目的が当初と全く変ってしまった。当初、過密都市対策として政令都市のみが対象となったが、その後人口30万人にまで拡大された。

しかし、今や過密都市対策という政策目標は後退したのみでなく、産業構造にあっても製造業の衰退、サービス産業の隆盛がみられるようになった。ことに支店・営業所・ベンチャー企業など高収益事業所が都市に集積するようになった。したがって、市ベースにまで対象を拡大し、しかも免税点が新增設で2,000㎡、事業に係る分で床面積1,000㎡、従業員100人とかなり大規模事業所を対象としているが、新增設は200㎡、事業に係る分は大幅に引下げ100㎡、10人程度にまで引下げ、58年度決算ベースで1.8兆円の2倍程度の増収を図るべきである。

第2に、市町村道路財源は関連税を合算しても3割にも満たない。国・府県がほぼ100%近い財源を確保しているのに比べていちじるしく不合理的な財源配分を強いられている。

それに軽二輪車を含めて軽自動車税は税額が低過ぎ、徴収コストを考えると果たして収入のメリットがあるかどうか疑問視される。60年度改正で1,000円が最低2,500円まで引上げられたが遅きに失したといえる。

さらに駅前自動車の放置、その整備を考えると物品税によって課税し、人口基準による交付金方式で全市町村に配分し、駐輪対策費にするなどの財源対策を採用すべきである。

市町村道路財源については近年、各種の交付金制度の新設があり、年々、拡充されつつあるが、絶対額としては少なく、依然として不公平是正には程遠い。

第3は、固定資産税における小規模宅地の4分の1課税の軽減措置である。住宅ローン返済などの負担があり、新規購入者には配慮すべき点もあるが、それでも賃貸住宅に入っている同じサラリーマンに比して負担は低いことは否定できない。

少なくともオイル・ショック以前の取得者にとっては、3分の1課税で十分過ぎる軽減であり、また、1,000㎡以上の宅地については200㎡分の4分の1課税は疑問である。

このように新しい経済・社会環境に即応して地方税を改正すべきとの意見

は、論者のみでなく、自治省サイドにあっても、次のような見解がみられる。

「税制の面では、これまで、財界関係者等を中心に『増税なき』の解釈が余りに狭く、硬直的に行われているきらいがあるが、経済成長に伴う税の自然増によって租税負担率が結果として上昇するのは税率の引上げ等の制度改正による増税とは異なるものであり、社会経済情勢の変化によって自動的に生ずる財政需要の増加に対応するものであり、ノーマルな財政運営を可能ならしめるためにも、これは容認さるべきである。

なお、『増税なき財政再建』下においても、不公平税制の見直しは常に実施すべきであり、また、社会経済情勢の変化に対応して税体系の見直しを怠ってはならない。……これからの高度情報社会においては、経済のソフト化、サービス化が進むものと思われるので、今後、広い意味での情報やサービスに対する課税を拡大し、税源の強化を図る必要がある。」
(石原信雄「昭和60年代の地方行政の展望と課題」『地方財務』昭和60年1月号10頁)

もちろん政治的にはこれらの改革がすんなりと実現するとは思われない。しかし、福祉補助金の削減、使用・手数料の値上げ、有償福祉の拡大などの動向をみると、サービスと受益の根本ともいうべき税制を放置したまま姑息な技術的手直しだけで済まそうとするのは政策怠慢の批判を甘受せざるをえないであろう。

《職務執行命令》

補助金削減にみられるように、そこには地方財政法にもとづく財政秩序の尊重とか財政理論にもとづく費用負担区分の妥当性などは全くない。ただなりふり構わぬ財源削減という国家エゴ以外しかない。

まさに臨調のいう基本原則も踏みにじっても補助金削減を至上命令として断行され、国・地方の機能分担論という理論は論外に放置され、答申のまさにツマミ喰いとなった。

行政制度にあっても同じで、機関委任事務・許認可権限の整理・合理化という基本問題はあまり手をつけず、いきなり支配手段としての職務執行命令の見直しだけが突出して、地方制度調査会にまで答申として盛り込まれるにいった。

しかしもともと職務執行命令の見直しは、行政改革とは本質的には何ら関係のない制度であり、しかも財源的にも実効的にもきわめて疑問な見直しであ

る。それにもかかわらず臨調が検討課題としたのは、まさに「戦後政治の総決算」の一環としてであるというのは決して大袈裟ではない。

周知のように特別法で必要な行政にあっては実質的な代執行措置は導入されており、国・地方の事務の円滑化という面ではすでに実効性は薄い。にもかかわらず改正をめざすのは精神的威嚇と、このような国・地方の支配に司法の介入という異質物を排斥すべきであるという意向が働いたことは否定できない。すなわち国・地方は実質的には上下の指揮監督下にあるという戦前地方制度への郷愁であり、戦後改革つぶしの第一弾でもある。

したがって地方自治体にとっては、単に機関委任事務にともなう、指揮監督という次元の問題でなく、戦後自治への挑戦として受け止め、地方自治の危機であるという基本的問題として対処していかなければならない。そのため職務執行命令の制度保障としての意義から改めて考えてみなければならない。

職務執行命令訴訟とは、日本の法制度からみると、突然変異の如き制度であり、その原型はアメリカのマンデーマス訴訟 (mandamus proceeding) にあることは周知の事実で、戦後改革の産物の1つである。その特色は次のように述べられている。

「職務執行命令訴訟は、わが国の行政訴訟の中では、比較的例の少ない機関訴訟であること、職務執行命令の裁判が給付判決というこれまたわが国の行政訴訟としては珍しい判決を認めているという点で、大変特色のある制度である。それだけでなく、職務執行命令訴訟の最終段階である命令違背確認の裁判があると、国の機関である主務大臣が地方公共団体の長の事務を代行できるだけでなく、内閣総理大臣が地方公共団体の長を罷免することができるという、国と地方公共団体の関係における最もドラスティックな結末が用意されているため、この制度をどのように理解し、評価するか、いろいろと議論があったのである。」

(園部逸夫「行革審答申『職務執行命令訴訟の見直し』について」『法学教室第63号』昭和50年12月76頁)

なぜこのような異質ともいべき制度が設定されているかにつき、長野士郎『地方自治法』(第9次改訂版)は次のようにのべている。

「その執行の適否が直ちに国政全般に影響を及ぼすものであるから、これについて国が関与することは、決して地方公共団体の自主自立の原則を侵すものではなく、国家の統一

を保持する上からむしろ当然のことであると考えられる。ただ、その関与の方法を合理的なものとし、でき得る限り地方公共団体の自主自立の原則にも適合したものであることが要請されるに止まるのである。かかる普通地方公共団体の長が国の機関として処理する国の事務に対する国の関与の方法として、地方自治法は、本条のほか第150条及び第151条を設けているわけである。」（長野前掲書407～408頁）

ここでいうところの第150条は「国の事務の指揮監督」、第151条は「所管庁の処分取消及び停止」、ことに都道府県知事の市町村長に対する権限を定めたものである。

ただ「その執行の適否が直ちに国政全般に影響を及ぼす」と論述されているが、現実にはこれまで砂川事件1件しか職務命令違反は起っていないし、判決に7年かかっているがそれが国政全般に影響を及ぼすとはいえない。また、仮りに国会議員選挙、国政調査などで起ったとしても果たして国政に深刻な打撃を直ちに与えるような性質のものであるかどうかは疑わしい。

しかし、いずれにしても執行拒否が発生したとき、上下関係の機関でないので職務命令訴訟方式を設けたのであるが、長野士郎は次のようにその趣旨をのべている。

「その矯正については厳重な手続要件を要求し、さらに、裁判所をして関与せしめるのは、それが国の機関としてではあるが、なお、公選による普通地方公共団体の長に対するものであるから、本条所定の国の矯正権の発動をして慎重ならしめ、少なくとも、中央政府の一方的な意思による恣意的な発動を防止し、地方公共団体の自主自立性の侵害されることのないようにするためである。このような理念は、十分に尊重されるべきであるが、実際上の運用になると疑問がある。国と地方公共団体の関係を協同的に考え、事務の執行に有機的関連をもたせるとともに、国全体の行政権の責任を果たすためにこのような職務執行命令によらずに是正改善の方途を別途制度化されていることに注意されたい。詳細は、法第246条の2を参照されたい。」（長野前掲書408頁）

長野士郎が「実際の運用になると疑問」であると論じた真意は文面からははっきりしないが、新判所が関与するとその年月は数年はかかることは必至であり、そのような長い年月をかけて代執行の判決をえたとしても、最早、行政上は実効がないことは誰がみても欠陥的制度である。

したがって法第246条の2は内閣総理大臣の「適正な事務処理の確保措置」

として、勸告・指導権を認めた。その性格はあくまで非権力的なものであって、制裁をとまなうものでない。しかし、将来、補助金・交付税・起債に関する許認可の制裁をもった権力的指揮・監督権へと発展する潜在的危険性は秘めている。

しかし重要な点は、従来、この職務執行命令の拘束力につき、国の出先機関と同一の上命下服の關係にあり、政府の命令に公定力が与えられ、首長は服従の義務を負うとされていた。

しかし、著名な砂川事件最高裁判決（昭和35年6月17日）で、裁判所が実質審査権を有するとの判決によって、上下關係は崩れ去ってしまった。すなわち

「少なくとも、本条1項の職務執行命令には、もはやいわゆる公定力ないし公定力に準ずる効力は否定されることになり、結局、普通地方公共団体の長がこの命令を違法と考えるなら、裁判所の実質的審査によって判断されるまでは、一応当該命令に従わないことができるのである。法138条の2が、地方公共団体の長は、国の機関委任事務の処理についても、『自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する』ものとくに規定するもの」（杉村・室井編『コンメンタール地方自治法』340頁）という解釈が通説となった。

このような解釈による国の通達・行政指導などの実質的効力の低下、裁判所関与という事務の遅滞性などからみると、まさに、職務執行命令訴訟方式は、国にとっては実効性のない欠陥制度と映らざるをえない。一方、地方自治体にとって不当な機関委任事務の導入、処理方式の画一的強要への歯止めの機能を果たしているといえる。

《行革審の答申》

さらに近年の外国人登録問題をめぐるトラブルが、行革審による改正への引き金となったことは否定できない。

しかし、地方行革審の答申からみても、「裁判抜き代執行」が果たしてその基本目的からそれほど効果的なものといえるであろうか。まず行革審はその目的として次の2つをあげている。

「第1は、地方公共団体の行政を時代の変化に即し簡素・効率的なものとするのである。このため、行政の肥大化を防止し、不適当な給与・定数を是正し、行き過ぎた事務・事業を見直し、民間活力や新しい技術を活用していく必要がある。……」

第2は、地方公共団体の自主性・自律性を強化することである。このため、地方公共団体の組織や運営に対する国の過剰な関与や介入を改め、機関委任事務を団体の事務として裁量の余地を拡大し、国の権限を地方公共団体に委譲していく必要がある。」

「裁判抜き代執行」はおそらく10年に1度行われるか否かの「伝家の宝刀」であって、そのことによって地方行政が簡素・効率的なものになる効果は皆無に近いし、まして、地方自主性・自律性を強化するという視点からは逆機能をもつ制度である。

したがって「裁判抜き代執行」は、中央政府による代執行という威嚇を背景とした、支配強化以外に改正的目的を見出し難い。

たしかに首長の罷免とか議会の関与がその交換条件として認められ自主性は向上したとの見方もある。しかし首長の罷免ということは自治体側に余程の落度が偏向的首長の出現がない限り、起りえないことであって、自治体サイドとしては裁判による罷免の制裁の存在は心理的にも制度的にも何ら圧迫要因となっていない。

また議会の関与につき機関委任事務につき関与を認めるべきであると、次のようにのべている。

「現在、地方自治法上、地方議会は、団体委任事務については、議決権、検閲・検査権、監査請求権、説明請求・意見陳述権、意見書提出権、調査権及び出頭・証言・記録の提出請求権が認められているが、機関委任事務については、このうち説明請求・意見陳述権及び意見書提出権のみが認められている。

地方議会は、本来的には地方公共団体の意思決定機関であるが、地域の国民の代表的側面も持っている。したがって、地域の実情を反映させていく趣旨から、地方議会に対して、機関委任事務についても、検閲・検査権及び監査請求権を新たに認めることとする。」

監査委任の関与についても同趣旨のことが答申されているが、これらの点については実務上はすでに解決済のことである。

なぜなら機関委任事務といっても固有事務と同化しており、また、地方自治

体側の補助裏としての費用支出を必ずともなうものである。しかも費用支出にとどまらず職員の執務行為が必ず存することは避けられない。

したがって先の国勢調査におけるプライバシー保護のため封筒に入れる措置とか、夜間にわたる調査にあっては二人制にするか否かにつき、議会では真剣に討議されている。ただ臨調がというような検査・監査権のみが法律上ないだけであって、実質上の審議にあっては苦痛・不便を感じているわけではない。

もっとも制度的に機関委任事務の存在そのものが不合理な制度であり、なぜ、議会がそれに関与できないのかとなるとますます納得しがたい、地方自治の本旨に反する制度であるといえる。

答申はしかしながら委任事務の確実な執行を確保するため、首長の不作為を想定して、次のようにのべている。

「万が一、このような事態が生じた場合、現行の職務執行命令訴訟制度では、地方公共団体の長等の罷免をも想定して手続を開始せざるを得ず、制度として適当とは言えない。したがって、地方公共団体の長等の罷免は厳格に慎重な手続によるとともに、地方公共団体の長等の罷免を前提とすることなく、機関委任事務の適正な執行を確保する現実的な方策を検討する必要がある。」

さらに行革審は、機関委任事務の実態につき「団体委任事務は、一般的には、事務の性質上、必ずしも厳格に全国的統一性や公平性の確保が必要とされないため、他の団体事務と同様、地方自治法上は助言、勧告等のみが国に認められている。これに対し、機関委任事務は、事務の性質上、国として、厳格に全国的統一性や公平性の確保が必要とされるため、その担保手段として、主務大臣等の指揮監督権が認められている。」と分析している。

しかし実態は機関委任といえ、その大半は団体事務として処理すべき行政事務である点である。この点、行革審自身も団体事務化の必要性を認め「本来団体委任事務とされるべきものが、機関委任事務とされている場合は、①事務の実施と責任が分離することにより、行政責任が不明確になり、また②画一行政の弊害が生じ、さらに③地方公共団体における行政の総合性の十分な発揮を阻害するおそれがある。」とのべている。

しかし地方自治体としては代執行されてから司法的救済が存在しても、行政的に何ら効果がない点である。代執行そのものの是非を対等の立場で争う機会が保障されなければならないが、それは司法機関しか考えられない。しかも代執行を背景とした行政指導・勧告・訓令は単に非権力的な措置ではなく、半権力的な強要性をもっており、地方自治体の自主性・自律性を脅やかすことは否定できない。

《地方制度調査会答申》

昭和61年2月4日、答申された地方制度調査会の「機関委任事務等に係る当面の措置についての答申」は、基本的には先の地方行革審の答申と同じであるが、異なる点や興味をひかれる点を引用して論評を加えてみると、次のような点がある。

まず「我が国の現実は立法時に想定された迅速な処理が期待し難く、緊急な処理を必要とする場合にも制度として動かない、あるいは、地方公共団体の長の罷免の制度は行き過ぎではないか、との批判がある。」と改正への背景を論じている。

しかしこの点について、1つは、機関委任事務の整理がほとんど進展をみていないのに、代執行方式のみを調査会の議題としたのは何故かという疑問である。

行革審はともかく地方制度調査会としては、委任事務の見直しの実績をみた上で検討すべきで、もし、代執行方式のみが先行され、しかも国会審議でさらに改悪されたとき、どう対処するのであろうか。

2つは「立法時に想定された……」という点は、仮りに事実であっても、それは執行命令訴訟のみでなく、地方債の許可制度など金融状況が激変し、かつまた、外郭団体による起債などを考えると根本的に再検討すべき時期にきている。リコール制なども大きい自治体では事実上、行使不可能であり、自治法の見直しはこの執行命令のみではない。

また、制度調査会の答申に対して異例の5名(草野威、佐藤三吾、原田立、

細谷治嘉、安田修三)の少数修正意見書が付けられている点で、意見書は、次のように改革の必要なしと論じている。

「現行制度は、答申が言う『万が一』の場合において、国の指揮監督権と地方自治の調和を図るものとして最高裁判決に見られるように、その評価・理解が定着しているものといえる。

また、こうした認識の前提に立った上で自治体の長の罷免制度については、地方自治の本旨に反し、違憲の疑いの強いものとしてかねてから廃止が主張されてきたことは周知の事実である。

したがって、私達は、機関委任事務の整理合理化、自治体の長の罷免制度の廃止等と職務執行命令訴訟制度の見直しは、本来、分離して議論すべきであり、後者については現状においては必要の無いものと指摘せざるを得ない。」

そして改正の必要ない事実的理由として、機関委任事務の見直しがすすんでいない点を次のように指摘している。

「機関委任事務の改革については、地方制度調査会においても再三指摘してきたところであり、地方6団体は、60年3月に、廃止40項目、地方の自主運用に委ねるもの180項目を含め、529項目の全機関委任事務の改善を要請している。これに対し、行革審の答申は、廃止11項目、改善67項目等としており、その質と量において極めて貧困なものであるといえる。したがって、当調査会においては、地方6団体の要請を基礎として、より積極的な機関委任事務の改革を求めべきである。」

そして仮りに見直しが行われるとしても、次のような内容でなければならぬとしている。

2. 職務執行命令訴訟制度の見直しについては、既に指摘した通り、その必要性は極めて稀薄であり、地方の意見を踏まえて、結論を急ぐこと無く、なお慎重な議論を行うべきであると考え、仮りに見直すとしても、少なくとも以下の条件が保障されるべきと考える。

① 訴訟については、国から提起するものとし、命令の裁判と事実確認の裁判を統合し高等裁判所において取り扱うものとする。

② 制度適用の前提として、「当該事務を執行しなければ公益上重大な支障が生ずるおそれがあると認められる場合に限り」という条件を明確に付記すること。

3. 自治体の長の罷免制度については、直ちに廃止すべきである。

しかしこのような修正意見も多数決によって押し切れ、首長の罷免は廃止するとの答申は盛られたものの、次のような裁判抜き代執行方式が答申された。

- (1) 主務大臣等による代行は、適切な事務の管理・執行がなされなければ明らかに重大な公益の侵害がもたらされるおそれがある場合に限って行うことができるものとし、代行権限の発動が慎重かつ公正になされるよう、次のような手続を整備するものとする。
 - ① 主務大臣等は、まず、事務の適正な管理・執行を勧告し、知事等がこれに応じないときは、当該事務の管理・執行を命令することができるものとする。
 - ② 知事等は、内閣総理大臣等に対し、主務大臣等の命令に関して不服の申し出をすることができるものとする。
 - ③ 内閣総理大臣等は、知事等の不服の申し出に理由があると認めるときは主務大臣等に対して必要な指示を行い、知事等の不服の申し出に理由がないと認めるときはその理由を示して知事等に不服の申し出に理由がない旨の通告をするものとする。
 - ④ 主務大臣等は、内閣総理大臣等から不服の申し出に理由がない旨の通告があってもなお知事等が当該事務を履行しないときは、不履行の事実を確認する内閣告示を経た上で当該事務を代行することができるものとする。
 - ⑤ 知事等は、内閣総理大臣等から不服の申し出に理由がない旨の通告があったときは、直ちに主務大臣等の命令の取消しを求める裁判を起すことができ、その際、執行停止の申し立てをすることもできるものとする。

しかしこのような手続がどの程度、地方自治の保障に実効性を発揮するかどうか疑問である。第1に、「明らかに重大な公益の侵害」の認定は国が行うのであり、地方自治体と政策評価、事実認識のズレは避け難い。第2に、内閣総理大臣への異議の実効性である。現行法でも地方財政法第13条で、「あらたな事務に伴う財源措置」で内閣を通じて国会に意見提出が認められているが、大量の不服申立は梨のつぶての類いでならんら効き目がなかった。したがって摂津市の超過負担訴訟という事態に至ったのである。すなわち行政機関相互の救済がどのように完備されていたとしても、それは形式的な手続きに過ぎない。

なお、地方制度調査会は、地方6団体に次のような意見提出権を「その他」として答申している。

「国と地方公共団体との関係の改善の観点から、都道府県及び市町村の全国的な連合組織が地方公共団体の利害に係る法令の制定改廃について国会又は関係行政庁に意見を

提出することができるものとする等、地方公共団体の意向が国政に適切に反映されるような方途を講ずる等、従来の当調査会の答申に沿った所要の改革を講ずべきである。」

しかし意見提出は地方6団体にあっては事実上はすでに行われているわけであって、それを明文化するに過ぎない。

このような答申をなすのなら、むしろ地方財政法第21条に規定されているように、「地方公共団体の負担を伴う法令案」につき「あらかじめ自治大臣の意見を求めなければならない」という自治大臣に代えて地方6団体を規定すべきである。

〈答申への評価〉

当然、新聞論評は厳しかったが、実務上も問題が残された答申である。その1つは、地方自治体の訴訟提起が大幅に制約される点であり、次のように解説されている。

「答申の中でもっとも論議の集まったのは、現行制度では国側が訴訟を起こし、それに勝って代執行を行うという仕組みになっているのが、答申では攻守を逆転させ、『国は裁判抜きで代執行を行えるようにする。知事に不服があれば、執行停止の申し立ては可能とする』としている点だ。3月の総会で示された反対意見では『知事が訴訟を提起するには議会の同意が必要であり、この面で制約される。代執行に間にあうか時間的な問題もある』との懸念が指摘された。新制度が一応、知事の訴訟提起を認めても、実際の運用上は裁判抜きとなる可能性は極めて高い。」
(昭和61年2月4日毎日)

丁度、現行制度と立場が逆転してしまっている点で、しかも国を相手の訴訟となると議会の同意はきわめてむずかしいケースが少なくない。答申をまとめた高社会長らは、この点について、『議会の同意なしに知事が訴訟を行うことができるよう、法案に盛り込むことは可能』(前掲毎日)としており、通常国会に地方自治法改正が提出されたとしても、議会の同意なき訴訟など議会の基本的権限の1つを奪うことになるので、議会軽視という批判は免れ難く、成立はむずかしいと予測される。

また、答申案づくりをした柴田小委員長は「自治体の取り消し訴訟は機関訴訟にすれば、議会の同意なしでできる。これを法改正でどう扱うかは立法者の

判断に任せる」(朝日昭和61年2月4日)とのべている。

2つは、なぜ裁判抜き代執行かという、制度改正への必然性で、この点につき、次のような疑問・批判が投げかけられている。

「今回の答申に至るまでの経過には不透明なことが多過ぎる。なぜ今、代執行手続きを簡素化するのか、どういう状況の場合にこれを適用するのか—など、制度見直しに当たっての基本的な検討課題が置き去りにされたままになっているからだ。

見直しの理由として、自治省幹部は地方制度調査会の席上、『国の機関委任事務執行の円滑化』を挙げたが、これ自体は国側の要請で、地方にとっては何のメリットもない。行革審の審議の中で出された機関委任事務を自治体に移譲しやすいような受け皿作りとしても、肝心の権限移譲は全く不十分だけに、代執行の簡素化だけを国に“つまみ食い”された格好だ。

代執行の発動対象についても、自治省幹部は①外交絡み②住民の生命に急迫な危険性が生じた場合—の2点を示したが、具体的な想定は全くなく、『それなら見直しの必要はない』と、野党国会議員らから強い反発を浴びていた。

代執行の簡素化は、戦後40年、定着しつつある地方自治の根幹を揺るがす問題だ。……制度としての地方自治をいかに守り、発展させていくかを住民サイドに立って真剣に取り組む必要がある。」(昭和61年2月4日神戸)

高辻正己地方制度調査会長は3日、答申を決めた後自治省内で記者会見し、「現行の職務執行命令訴訟制度は硬い制度で、実際にそぐわない。見直しでは一致したが、その方法で意見が分かれた。新しい方法で制度の目的は達成できる」(前掲朝日)と語っている。

たしかに硬い制度であるが、それを柔い制度にするのは住民へのサービスと同じように、スピード化、簡素化されればそれだけベターという性格のものではない。

さらにこのような唐突ともいえる改革案が急批答申されたのは、より高度の政治的背景があったのではないかと、次のように報道されている。

「昨年12月に実質審議を始めてからわずか2か月のスピード決着となった。代執行の簡略化が浮上したのは、外国人登録法の指紋押なつ問題をめぐる一部自治体の拒否騒ぎがきっかけとされるが、衆院の定数は正が実現しないまま解散、総選挙が行われた場合に予想される『選挙事務返上』の事態への対処も想定しているのではないかと、今後論議を呼びそうだ。……」

①中曽根首相周辺に「定数は正が今国会で実現しないようなら解散して国民に信を問う」といった動きが出ている②首相周辺はすでに、そうした場合に選挙事務を返上する自治体がどの程度出るか自治省に調査させている一などの経緯もあり、調査会答申はこうした首相サイドの思惑を反映したものと受け取る向きも強い。」

(昭和61年2月4日サンケイ)

もっとも代執行方式にあまり現実性はないとする、次のような論評もある。

「制度改革は、地方自治の後退につながるという反対論があつて、調査会は採決という異例の手段で答申を決めたが、全国知事会など地方6団体代表は賛成した。代執行手続きを迅速化しても、自治体側にとくに不都合なことは生じない、と判断したためだろう。

答申に基づいて法改正が実現すれば、国の代執行がやりやすくなるのは確かだが、現実の問題としてそう簡単に代執行権の発動ということにはなるまい。答申は『明らかに重大な公益の侵害がもたらされる恐れがある場合に限る』としている。めったにあつてはならないことなのである。

現場に手足を持たない国が実際にやれるかどうか、効果の面で疑問も残る。それらを考えると、制度改革は機関委任事務の執行について、国の『担保能力』を強める意義はあるが、地方自治体側があまり神経質に考える必要はないだろう。」

(昭和61年2月5日読売社説)

しかし基本的には疑問視される。ことに地方自治の根幹にかかわる改正であり、集権化のおそれが濃いと論評がほとんどである。まず制度の趣旨につき

「強力な中央集権国家であつた戦前の反省から、この制度が生まれたと理解している」(昭和61年2月5日毎日社説)と、制度の重要性を強調している。

また、「機関委任事務について、かつて国と地方自治体が対立した例は、沖縄県の自衛官募集、川崎市の指紋押捺(おうなつ)などが知られている。これらを見ても、地方自治体が国の意思に反する態度に出るのは、よほどの事情があるときであつて、現行制度は地域の利益に反する無理な国の職務命令の押し付けを防ぐ機能を果たしてきたといえよう。」(昭和61年2月5日朝日社説)というように地方自治の制度的保障制度であることを高く評価している。

そして改革の方向は「それは地方への権限移譲、地方自治の拡大の方向で進められるべきだ。現行制度にも、迅速な裁判が期待できないなどの問題点はある。だが、司法の歯止めを損なわないことが制度見直しの不可欠の前提でなけ

なければならない。」(朝日前掲社説)と基本的方向は地方自治の強化でなければならないことを繰返し主張している。

また改革論としても「行革審で、国の権限の一部移譲と代執行問題が取引されたという話がある。奇妙な話である。代執行問題とは切り離して、国の事務の内容を徹底的に洗い直して、住民と直接結びついた権限は、大幅に地方に移すよう重ねて要望する。」(前掲毎日)と機関委任事務の移譲、団体事務化が先決であると論じている。

もっとも地方自治体側にあっても、あまり妙味のない委任事務は移譲したいのではないかと次のように疑問を投げかけられている。

「とくに中央省庁に対しては、機関委任事務は手放さず、代執行権をちらつかせて地方にらみをきかす、といったことのないよう強く注文しておく必要がある。

一方、地方自治体の側も、中央省庁の補助金による支配、干渉には反発しているが、機関委任事務の移譲については人手と金がかかってあまりトクでない、と本音の部分では必ずしも喜んでいないようである。地方自治の本旨からいって許されない。経費が持ち出しになっても、住民の利便の面からも権限移譲を進んで受けとるべきだ。」(前掲読売社説)

かつて県道、2級河川の国道、1級河川などの昇格運動が展開され、国の公社・公団の設立が要求されたが、それらが財政上の負担軽減をもたらすが、地方行政の総合性、また水準低下につながると警告された。そして、財源のためになら地方自治の魂までも売り渡しかねない地方自治体側の節操なき打算が厳しく非難された。

したがって地方自治体は機関委任を放棄することは容易であるかも知れない。しかし、それらの多くは日常生活関連行政であり、国の出先機関で処理されるにはあまりにも地域密着度が強い。したがって地方自治体としては超過負担があり、不合理な行政指導があっても耐え難きを耐えて機関委任事務を処理していくことが、まさに、住民の福祉、地域の発展につながるから、制度的矛盾があっても分担していかなければならない苦渋がある。

さらに、運用面にあっても「国が仮執行の既成事実をすすめることも可能で、制度が独り歩きしかねない。地域エゴなど自治体によっては試行錯誤もある。だが国の権力介入と地域住民の意思は、調和が必要である。」(前掲毎

日)とその危険性を指摘している。

いずれにしてもこの制度改革は、「自治体首長の罷免権は廃止され、地方議会の検査、監査請求権など新たな権限が付け加えられるが、失うものは大きい。この種の制度改革は、数の力で押し切るべきではなかった。慎重な国会審議を望む。行政改革に名をかりて、地方自治を後退させてはならない。」(朝日前掲社説)といわれるように地方自治体側として絶対に反対すべき改正である。

補助金一律カット、裁判抜き代執行、さらには昨年の各地方自治体への地方行革大綱の策定命令など、まさに地方自治体の内政にまで干渉した越権の行為である。まさに地方行財政自主権の侵害であり、「地方自治体の組織、機構、定員、給与などは、市民の信託からなる地方政府の最低限の自治権である。それへの国の介入が、画一的かつ全国的規模で進行することは、敢て極端にいうと、自治体を実質的に再び国の地方行政機関となることを意味している。」

(新藤前掲論文32頁)といわれている。

昭和30～50年の地方自治は利益的誘導の政策的集権体制の下にあった。それは「柔らかな集権体制」(新藤宗幸)といえる。新産工特の指定、補助金の利益誘導であった。

しかし昭和50～70年代へかけては、技術的管理の官僚的集権体制が支配的となるであろう。それは「硬い集権体制」(新藤宗幸)といえる。

このような官僚的中央支配に対応していくために、地方自治体は今一度、シビル・ミニマム、地域プランを策定し、生活・地域をまもり育てていくために必要なシステムのための政策ビジョンをもって地方行財政制度を減量経営一色に塗りつぶされることなく、政策的経営への転換を図り、対中央への対抗力を培っていくべきである。

潮流

地方制度調査会答申 インテリジェント・シティ 市川市宴会行政住民訴訟 神戸市情報公開制度審議会提言

地方制度調査会答申

地方制度調査会（高辻正己会長）は61年2月3日、国の地方自治体への機関委任事務を自治体が拒否した場合、国の代執行権を強化するなどを盛り込んだ答申を異例の採決で決め、翌4日中曽根首相に提出した。自治省はこれを受けて地方自治法改正案を国会に提出する予定であり、舞台を国会に変えて論議を呼ぶことは必至と見られる。

機関委任事務は、地方公共団体の長その他執行機関に委任された、国その他公共団体の事務であり、国と地方との事務の配分の一つの方式である。この場合、国と地方自治体の執行機関とは特別の監督、被監督の関係に立ち、地方議会、監査委員の権限も制約される。機関委任事務は明治以来の日本の地方行政制度の特徴であるが、すでに昭和25年の地方行政調査委員会議の勧告では、「必要やむを得ない最小限度にとどめ、地方公共団体が国の行政機関として働く範囲を極力縮小すべきである。このような事務については、事務の責任者たる国が経費の全額を負担し、責任達成上必要な範囲の監督権を保留することは必要であろうが、監督の方法はつとめて合理化されなければならない」と述べられており、それ以後も繰り返し機関委任事務の縮小整理が地方団体等によって提唱されてきた。にもか

かわらず機関委任事務は増大し、抜本的な対策が講じられていないのが現状である。機関委任事務の問題点として指摘されているのは、第一に行政における地方公共団体の自主性、総合性が阻害され、行政責任の所在が不明確となっていること、第二に議会の権限が制約されるなど、不徹底な地方分権体制となっていること、第三に、国と地方公共団体との経費負担の考え方が統一されておらず、国の負担すべき部分について十分な財源措置がなされないこと等により、結果的に地方公共団体の財政にしわ寄せされていることである。このほか機関委任事務と自治事務の区別の不明確性、機関委任方式を採る基準の不明確性なども指摘されている（秋田周「地方公共団体の事務・機関委任事務」『現代行政法体系8』など参照）。（一方機関委任方式のメリットとして国の出先機関を設ける必要がない、事務処理の全国的な統一性・画一性が確保できる、などがあげられている）

今回の答申（機関委任事務等に係る当面の措置についての答申）は、国と地方公共団体との関係を基本的には相協力する関係ととらえつつ、機関委任事務については、基本的にはこの概念を廃すべきだとしている。もっとも当面は、機関委任事務の積極的な整理合理化と地方公共団体の自主性・自律性の確保及び事務の適正な執行の確保

の両面の要請を踏まえて制度の在り方を見直さなければならないとしている。

次に機関委任事務の改善のための提言として、第一に機関委任事務の整理合理化の一層の推進、第二に機関委任事務に対する地方議会及び監査委員の関与が可能となるよう制度改革を行うこと、つまり議会の検閲・検査権、監査請求権を認め、また監査委員の監査対象とすべきだとする。第三に職務執行命令訴訟制度の改革である。これは昨年7月の行革審答申に基づくものである。答申は現行の制度が機関委任事務の適正な執行の確保の要請と地方公共団体の長の本来的地位の自主独立性との調整を図る観点から設けられたとしながらも、現実的には迅速な処理が期待しがたく緊急な処理を必要とする場合にも制度として働かないとして、次のような仕組みが適当だとする。

- ① 主務大臣等は、まず、事務の適正な管理・執行を勧告し、知事等がこれに応じないときは、当該事務の管理・執行を命令することができるものとする。
- ② 知事等は、内閣総理大臣等に対し、主務大臣等の命令に関して不服の申出をすることができるものとする。
- ③ 内閣総理大臣等は、知事等の不服の申出に理由があると認めるときは主務大臣等に対して必要な指示を行い、知事等の不服の申出に理由がないと認めるときはその理由を示して知事等に不服の申出に理由がない旨の通告をするものとする。
- ④ 主務大臣等は、内閣総理大臣等から不服の申出に理由がない旨の通告があってもなお知事等が当該事務を履行しないと

きは、不履行の事実を確認する内閣告示を経た上で当該事務を代行することができるものとする。

- ⑤ 知事等は、内閣総理大臣等から不服の申出に理由がない旨の通告があったときは、直ちに主務大臣等の命令の取消しを求める裁判を起すことができ、その際、執行停止の申立てをすることもできるものとする。

また地方公共団体の長の罷免の制度は行き過ぎで廃止すべきだとしている。このように、国の代行権を強化する一方で、従来から批判のあった長の罷免の制度を廃止しようとするものであり、都市計画法や土地収用法で立法化された代行制度を機関委任事務一般に拡大しようとするものである。現在の職務執行命令訴訟制度は、主務大臣が代執行できるまでに二度の裁判を経なければならないのを、不服申立、取消訴訟という簡素化された制度で代替させている。しかし、機関委任事務について上級行政庁たる国が裁判所の判決なしで代行できるようにすることは国の都合ばかりを考えて地方自治の本旨に対する無理解に基づくであろう。著名な砂川判決（最高裁昭和35年6月17日）が述べるように、「地方公共団体の長に対する国の当該指揮命令が適法であるか否かを裁判所に判断させ、裁判所が当該指揮命令の適法性を是認する場合、はじめて代執行権及び罷免権を行使できるとすることによって国の指揮監督権の実効性を確保することが、前示の調和（長本来の地位の自主独立性と事務の執行の確保）を期し得る所以」なのであり、司法裁判所の実質的判断を介在させることが地方自治の擁

護につながるのである。

地方制度調査会は、審議を始めてわずか2か月で答申しており、外国人登録法の指紋押なつ問題をめぐる一部自治体の拒否騒ぎがきっかけとか、衆議院の定数は正がなされないまま解散、総選挙が行われた場合に予想される「選挙事務返上」への対処とかが取り沙汰されている（2月4日付サンケイ新聞）。いずれにしても今回の答申は唐突の感を免れ難いし、一方的に国の立場に立った改正案として批判を免れないであろう。また、地方公共団体側の反応が鈍いことも気になる。「代執行権はどうせ発動はされない」とタカをくくっている訳にはいかないであろう。

■インテリジェント・シティ

建設省では「インテリジェント・シティ構想」を掲げ、21世紀に向けて高度情報化に対応した新しい都市づくりを推進している。インテリジェント・シティ構想は、建設省に設けられた「高度情報化に対応した都市整備のあり方に関する懇談会」が60年6月にまとめた報告をもとに具体化が図られたものである。

同懇談会の意見取りまとめでは、高度情報化に対応した都市整備の基本的考え方として次の諸点を示している。

ひとつは、今後の情報化の進展を、コンピュータ等の機械が人間に従属し奉仕する人間中心の情報化革命（＝第三次高度情報化革命）と捉え、それにあわせた都市づくりを進めることである。とくに都市づくりは、長い時間を要し、将来にわたって多大の影響を及ぼすものであり、情報化革命の

推移を正確に見通したものでなければならぬ。

第2に、都市づくりの面からの高度情報化への対応のあり方として、大量、高速、安価な情報の伝達とフリーなアクセスを確保するための高度情報通信基盤の整備、それを十分に使いこなすためのソフトウェア開発及びシステムに乗せる情報資源の充実が重要な課題である。

第3に、それらをふまえて、今後実現をめざすべき高度情報都市のイメージは、これまでの「骨格・筋肉型都市」ではなく、神経系としての高度情報通信システムを備えた「インテリジェント・シティ（頭脳都市）」であるとしている。

インテリジェント・シティのねらいは、情報化の進展という社会的ニーズに対応しつつ、都市整備に必要な各種の事業を一体的に実施することによって、高度な都市活動を確保しつつ快適な都市環境を形成し、魅力に富んだまちづくりを推進していくことにある。例えば交通情報や防災情報システム構築によって交通問題や防災などの都市問題の解決に貢献するし、情報機能の向上によって都市の産業活動は一層活発になり、都市の活性化をもたらす。また、情報格差の縮小は中心業務機能の分散を促し、地域振興の面からもその効果が期待される。

建設省では、懇談会報告に基づき「インテリジェント・シティ整備推進要綱」を定め、61年度から具体的に施策を展開することとした。

まず、都市におけるサービスの高度化、都市施設の運営の効率化、情報機能の強化

などの観点から高度情報通信基盤・システム整備のモデル地区としてインテリジェント・シティを指定する。指定を受けるのは土地区画整理事業、市街地再開発事業、新都市拠点整備事業などの面的整備事業または街路、公園、下水道等の都市施設整備事業にあわせて一体的・重点的に高度情報通信基盤・システムを整備する地区その他である。

指定を受けた市町村は、インテリジェント・シティ整備基本計画を策定する。計画には高度情報化に対応した都市整備の目標及び基本方針、高度情報通信ネットワークに関する事項、シティ・オートメーションに関する事項等が盛り込まれる。さらに、基本計画に基づき、重点整備地区計画を策定する。

これらの計画に従って総合的に都市整備を促進するため、高度情報センターの設置等に対する補助やインテリジェント・ビル建設に対する日本開発銀行・北海道東北開発公庫による融資等の措置が講じられる。

インテリジェント・シティの中核施設として注目されるのがインテリジェント・ビルである。インテリジェント・ビルは米国でまず隆盛を迎え、一足遅れてニューメディアブームの我が国に導入され、今ではビル建設の新しい方向となっている。各種ニューメディアの急速な普及に対応するため、LAN、テレビ会議、各種データベースへのアクセス手段、CATVシステムなどを建設当初から装備するものであって、高速大容量のデジタル通信回線や衛星通信に対応するシステムが備えられる。ビル内に張り巡らされた情報通信回線は単にビジ

ネス用に利用されるだけでなく、セキュリティ・システムや空調・照明の自動調整システムなどにも活用され、ビル自体の効率性・安全性を高めるものである。

さらに、テナントビルの場合には、これらのインテリジェントビルの共同利用で、各テナントの情報通信関係コストの節減に大いに貢献する。

しかし、インテリジェント・ビルがビル内の情報通信のみに止まるならば、その効果はさほど大きなものとはいえない。ある程度開かれたものとし、一般の人々が情報通信システムを利用できるようにしたり、あるいはベンチャービジネスのインキュベータとしての役割を果たすならば、都市の情報機能を飛躍的に高めることが可能となる。さらに、インテリジェント・ビルを中核としつつ、より質の高い住宅や商業施設、文化施設などと結びついたインテリジェント・コンプレックスを形成することで、インテリジェント・シティ構想の実現が図られよう。

高度情報化に対応した地域振興対策としては、既に郵政省のテレトピア構想や通産省のニューメディア・コミュニティ構想がある。これらはその趣旨や具体的な内容において相違する面もあるが、基本的な理念においては共通するものである。従って、高度情報化を進めるに当たってはこれらの施策を相互補完的に活用し、整合性のとれた地域振興策としていくことが望まれよう。

■市川市宴會行政住民訴訟

補助金獲得等を目的に、千葉県市川市長

が宴会をひらいて県の幹部職員を接待したことが、違法な公金の支出に当たるとして、市民が市に代位して市長に接待費用の返還を求めていた住民訴訟の上告審で最高裁第一小法廷は2月27日、本件住民訴訟は不合法として却下した東京高裁の二審判決を破棄、住民訴訟として取扱うことを認めた上で、公金支出の是非そのものの審理を求めて同高裁に差戻した。

千葉県市川市は、昭和55年当時、市民プール、郷土資料館、福祉センター等の建設を行うに当たり、補助金あるいは起債の許可を得る必要があった。そこで、同年秋2度にわたって市長をはじめとする市の幹部職員は県の出納長、総務部長等の職員を招いて事業計画の説明会を行ったが、その際、県職員に対し夕食等の接待を行った。この接待費用は合計で約38万円にのぼる。

そこで同市住民である原告等は、この支出は社会通念上許される範囲をこえたものであるとして、地方自治法242条の2第1項4号に基づき市に代位して、被告の市長に対して損害賠償請求を行ったものである。

住民訴訟制度は、納税者である住民が自治体職員の財務行為をチェックし、住民が損失をこうむることを防止することを目的に、アメリカの納税者訴訟制度にならって設けられた直接参政的の制度であり、地方自治法第242条の2に規定されている。即ち、当該自治体の住民は執行機関や職員の違法・不当な「財務会計上の行為」または違法・不当な「怠る事実」に対して住民監査請求を経たのち、裁判所にその是正を求める訴えを起すことができる。訴えの対象となるのは、違法な①公金の支出、②財産

の取得・管理・処分、③契約の締結・履行、④債務その他義務の負担及び、⑤公金の賦課徴収・財産の管理を怠る事実である。裁判によって請求できる内容は、①当該行為によって自治体に回復困難な損害を生ずるおそれがある場合の差止請求、②処分の取消し又は無効確認の請求、③不作為の違法確認の請求、④職員に対する損害賠償請求・不当利得返還請求等の4種類である。

従来、住民訴訟制度は、自治体の違法・不当な財務会計上の行為の是正・予防の面で効果を発揮してきたが、近年の判例動向は、単に財務上の行為のみにとどまらず、公金支出等の前提となった非財務的行為の適否についても審査の対象として認めるに至り、住民が自治体行政を監視するための手段としての機能がさらに高まっている。こうした面では過去、津市地鎮祭違憲訴訟、田子の浦ヘドロ訴訟、川崎市退職金支払無効訴訟などがあり、最高裁でもこうしたケースについて、住民訴訟の審理範囲を財務会計上の行為の原因となった非財務的行為の適否にまで拡大して認めている。住民訴訟はこうした経過を経つつ、直接参政の一手段として、その役割がますます大きくなってきている。

さて、今回の宴会行政訴訟はこうした見方からすると、接待のための公金支出を不当なものとし、その返還を求めるものでむしろオーソドックスな住民訴訟といえる。一審の千葉地裁も、58年2月、住民訴訟の対象と認めた上で「接待自戒は必要だが、補助金の交付を受けたり、起債の許可を得るためなど妥当な理由があり、社会通念上、認められる範囲内」であるとして請求

を棄却した。ところが、二審の東京高裁では「地方自治体の長による違法な公金支出については、地方自治法 243条の2の規定に基き、首長が自らに賠償命令を出して解決すべきで、地方自治法 242条の2による直接的な住民訴訟は不適法」として、実質審理に入らず却下した。この判決は、従来の動向と大きくくいちがうものであり、法律解釈等をめぐって法曹界や学界でも論議を呼びおこしたが、今回の最高裁の判決は、司法として一定の判断を下したものと見える。

上告審での最大の争点は、①本件のような場合、住民が市に代位して、地方自治法 242条の2の規定に基づき、損害賠償を請求する住民訴訟を提起できるのか、②同法 243条の2（職員の賠償責任）でいう職員の中に、地方公共団体の長も含まれるか、の点にあった。この点につき、判決理由では、① 243条の2に規定する職員には団体の長は含まれず、長の行為による賠償責任は民法の規定による、②長に対する賠償責任追及の手続きとしては、地方自治法 243条の2第3項による賠償命令のほか、民事訴訟法または住民訴訟によることができる、との判断を示した。

この最高裁判決は、二審の判決が地方自治法の解釈に誤りがあったことを明確に述べており、住民訴訟の適用範囲をひろく解釈すべきことをあらためて示したものである。

自治体の違法な公金の支出は住民全体の利益を害するもので、支出の適否につき行政側と住民側の判断が異なったときには、自治体の内部処理ですませることなく住民

側から第三者の判断を求めることができるとするのは当然のことといえるが、今回その住民訴訟の権利を理論的に位置づけたことには大きな意義がある。自治体自らも、高額退職金問題等、行政に対する住民の監視の眼が厳しくなっている折から、自らもえりを正していく必要があるといえるのではなからうか。

神戸市情報公開制度審議会提言

情報公開の制度化は、近時、地方公共団体の主要な課題の一つになっている。

全国で最初に、山形県金山町が昭和57年4月に実施して以来、実施する団体が相次ぎ、7都府県、1指定都市、10市、4特別区、10町の計32団体が実施している。（昭和61年3月現在）

また、20近い団体が条例を制定しており、61年度中に新たに実施する予定である。

こうした全国的な情報公開の制度化の動きの中で、神戸市でもその取り組みがなされてきた。

神戸市では、情報公開の制度化について、広い視野から検討し、市民各層の意思の反映を図るため、昭和59年8月に神戸市情報公開制度審議会を設置した。この審議会は、市民代表、学識経験者、市会代表、市職員の29人の委員で構成され、その下に学識経験者を中心とした8人の委員からなる小委員会を設けた。

発足以来、総会5回、小委員会13回の審議をとりまとめ、「神戸市の情報公開制度に関する提言」が、昭和61年1月、市長に提出された。提言の主な内容は、次のようなものである。

情報公開制度の意義・目的としては、市民が、市の機関にその保有する公文書の公開を求める権利を法定法上の権利として確立することにより、市民参加の推進、公正で効率的な市政の確保、市民福祉の向上、市民の市政に対する信頼と理解と協力の確保に資することである。

制度化の基本原則は、①原則公開、②プライバシーの保護、③実効性のある制度の確立、④条例による制度化、の4点である。

公開請求権者は、市内に在住、在勤、在学している個人及び市内に事務所・事業所を有する法人その他の団体からなる「広義の市民」とし、これら以外の者には、任意的公開により対応する。

実施機関は、市のすべての執行機関（公営企業管理者、消防長を含む）とする。議会にも同時実施を希望し、市の外郭団体については、自主的な情報提供の強化を要望するとともに、市は外郭団体の情報の充実に努め、公開するよう要望する。

対象情報は、職員が職務上作成し、又は取得した公文書で現に保有するもののうち、①情報をそのまま読み、又は見ることができ、②決裁、供覧等の公的処理が終了しており、③制度実施日以降に作成・取得したもの及びそれ以前に作成・取得した永年・10年保存文書で整理ができたもの、とする。

適用除外事項（公開しないことができる情報）は、原則公開の精神から、必要最小限にとどめ、できる限り限定的かつ明確に定める。時限非公開、部分非公開を考慮する。具体的な適用除外事項としては、①法

令により公開できない情報、②機関委任事務に関し非公開指示のある情報、③個人のプライバシーに関する情報、④法人等の正当な利益を害する情報、⑤国等との協力関係を害する情報、⑥非公開条件付任意提供情報、⑦人の生命等保護その他防犯に支障のある情報、⑧公正適切な意思形成に支障のある情報、⑨事務事業の目的を損ない、公正円滑な執行に支障のある情報、⑩合議制機関の公正円滑な議事運営を損なう情報、である。

公開の手続きとして、まず、請求者は統合公開窓口で公文書の特定をし、請求書を提出する。公文書所管部局は、請求された公文書の検索を行い、公開の諾否の決定を行い、その結果を書面により請求者に通知する。この諾否の決定期限は15日以内とし、やむを得ない理由があるときは60日まで延長することができる。請求から60日を過ぎても通知がないとき、請求者は公開拒否処分があったものとみなすことができる。なお、第三者情報の場合、その者の意見を聴いて公開の諾否の判断ができる。閲覧手数料は無料とし、複写費等の実費相当額は徴収する。公開窓口は、全庁的な統合窓口機関として設置し、情報提供機能や全庁的調整機能を併せ持たせる。

情報公開制度を補完するものとして、次の制度の導入が望まれる。一つは、文書加工作成公開制度であり、公文書が非公開でも要約等の加工をすることにより公開可能となり、それが請求の趣旨に合致し、比較的容易にできる場合は、加工して公開するものである。もう一つは、非公開文書保存制度であり、公文書公開審査会は、不服申

立てにおいて公開拒否処分を妥当とする場合、必要と認めるときは、公文書を文書規程の保存期限以上に保存するよう求めることができるものである。

救済制度としては、附属機関として公文書公開審査会を設置し、公開拒否処分に対する不服申立てがあった場合、実施機関は、審査会に諮問し、その答申を尊重して決定を行う。

制度運営に関する重要事項の審議等を行う機能を審査会に持たせる。

制度の運用状況を年1回公表する。別に公文書の閲覧、縦覧等の制度がある場合は、情報公開制度の対象外とする。

関連する諸課題としては、①公文書管理体制を整備する、②情報提供の充実・強化に努める、③職員の意識啓発に努める、④審議会等の会議の公開の検討が望まれる、

⑤総合的なプライバシー保護制度の検討が望まれる。

以上のような提言の内容を踏まえ、神戸市では、条例案を作成し、市議会の審議を経て、制度化する予定である。

情報公開制度については、神奈川県、大阪府、川崎市、東京都などで、制度内容について十分審議がなされ、すでに実施されており、今や制度づくりの段階から実践の段階に入っているといえる。

制度づくりにおいては、住民の意思の反映が必要であるが、制度の運用においても、住民自治の発展につながり、制度の目的が達成されることが必要である。また、いかに情報公開制度が住民に根づくかが大切であり、制度の発展のため、行政側、利用者側双方の理解と協力が望まれる。

第3次神戸市総合基本計画

「フレッシュ神戸ー

21世紀都市の創造」の概要

人間都市神戸の基本計画

神戸市では、昭和40年に「神戸市総合基本計画」を、昭和51年に「新・神戸市総合基本計画」を策定し、計画的で整合性のとれた行政の推進を図ってきました。

しかし、近年の神戸市では、人口の伸びの鈍化、神戸経済の停滞、都心周辺地域からの人口・企業の流出など、活力の低下現象が見られます。また、市民の生活行動やライフスタイルの多様化・個性化あるいは高齢化・国際化・情報化の急激な進展など、社会経済情勢の変化には著しいものがあります。

このように諸情勢が変化する中で、神戸市の進むべき方向を見直すことにより、21世紀に向けての活力ある都市づくりとしあわせな市民生活を計画的に実現していくため、第3次神戸市総合基本計画を策定しました。

●計画の役割

第3次神戸市総合基本計画は、基本構想と基本計画とから成り立っています。基本構想は、神戸市の最高理念であり、21世紀に向けての基本的姿勢を示したものです。これを受けて基本計画を策定し、それに基づいて中期の諸計画を立案し、さらに実施計画を立てるといった階層的計画構造をとっています。

●計画策定の基本的視点

- ① 平和を都市づくりの基本にします。
- ② 基本的人権を実質的に保障します。
- ③ 神戸の自主性・独創性を発揮し、真の地方自治を追求します。
- ④ 市民の安全と健康を基本にします。
- ⑤ すべての市民が共に生きることのできる福祉社会を目指します。
- ⑥ 個性ある神戸文化を創造します。
- ⑦ 産業の振興と雇用の安定を図り、活力と魅力にあふれる都市をつくります。
- ⑧ 神戸の国際性・広域的機能の強化といかなる時代にも対応できる質の高い都市をつくります。

●計画の目標年次

計画の目標年次は、2001年です。

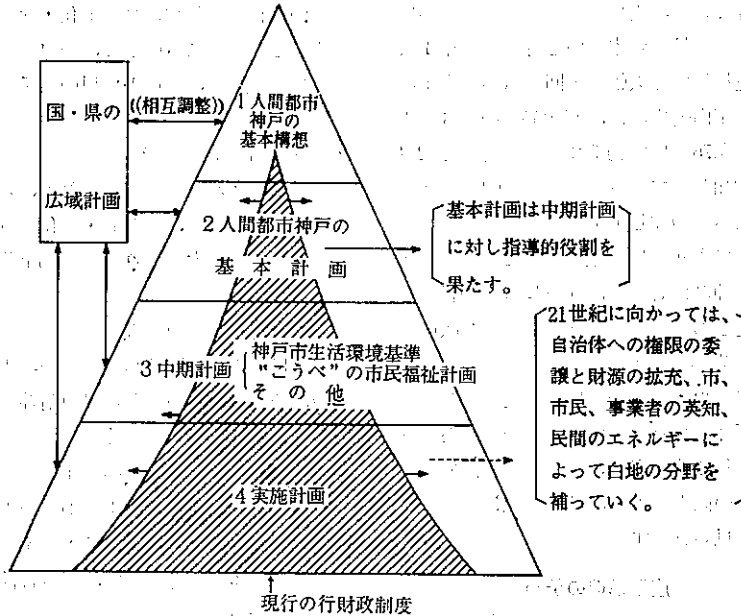
計画の基本指標

計画の策定に当たって、神戸のこれまでの発展過程や今後予想される変化を踏まえて、2001年までの神戸の人口・産業動向の予測を行いました。

●人口の予測

神戸市の昭和55年の人口は136万7千人でしたが、今後ゆるやかな増加を続け、昭和76年(2001年)には160万人に達するものと見込まれます。この間の年平均人口増加数は約11,000人となり、近年の人口増加

基本計画の位置づけ



数に近いものとなります。

これを地域別に見ると、既成市街地域（海上都市地域を含む）では、住宅系再開発を始めとするインナーシティ対策が進められ、人口の減少傾向に歯止めがかかるも

のと見込まれます。神戸西・神戸北地域では、住宅団地や産業団地の開発などが進み、既成市街地域から他都市へ転出する人口を受け止めるとともに、周辺都市等からも人口を吸引し、今後も人口増加が続くものと見られます。

人口の予測

項目	年次	昭和55年 (1980年)	昭和76年 (2001年)
	全市人口		万人 136.7
地域別人口	既成市街地域	111.6	110
	神戸西地域	8.7	25
	神戸北地域	16.4	25

(注)「既成市街地域」には、海上都市地域を含む。

年齢構成では、高齢者人口（65歳以上）は、昭和55年の約12万人（総人口の9.0%）から昭和76年には24万人（同15.0%）へと倍増し、高齢化社会への急速な移行が予想されます。

●産業構造の予測

日本経済の資源・エネルギー面での制約、労働力人口の増加率の鈍化、サービス経済化の進展などの変化を考慮して、昭和55年以降の日本の年平均経済成長率を4.0

※と設定し、推計しました。その結果、神戸の今後の経済成長率は、産業構造の高度化や活発な社会資本整備を背景に、第1次石油危機以降を大幅に上回る4.3%と予測され、市内純生産は、昭和55年の約3兆円から昭和76年には約7兆3千億円へと2.4倍に増加します。就業者数も約64万人から76万人へと増加します。

なかでもサービス業を中心とする第3次産業の伸びは著しく、サービス経済化がさらに進むものと予測されます。第2次産業でも、先端技術産業の誘致が進められるとともに、既存工業の高度化が進展するため、近年の低迷から脱するものと見込まれます。第1次産業は、農業基盤の整備や生産技術の向上により、純生産額は微増するものと見られます。

産業構造の予測

項目		年次	
		昭和55年 (1980年)	昭和76年 (2001年)
市内純生産		億円 30,081 (100.0)	億円 72,629 (100.0)
産業別	第1次産業	47 (0.2)	48 (0.1)
	第2次産業	10,477 (34.8)	22,066 (30.4)
	第3次産業	19,557 (65.0)	50,515 (69.5)

(注) 価格は、昭和55年を基準とする。

計画の主要課題

21世紀都市を目指して長期的な目標を設定し、総合的な施策展開を図るためには、神戸が現にかかえる課題及び将来の新たな課題を的確に把握しておく必要があります。このため、次のような課題を提起しています。

① 神戸経済の活性化

国際化、情報化、ソフト化・サービス化などの流れに対応して、神戸経済の体質転換を図り、市民の雇用の場を確保する。

② 魅力ある都市環境の創造

都市アメニティを高めるため、安全を基盤にしながら、社会的・文化的魅力や自然環境の魅力を取り入れた都市環境をつくる。

③ 心豊かな生活の実現

市民の生活の質を高めるため、生きがい、ゆとり、潤いなど市民の精神的欲求が充足される都市をつくる。

④ インナーシティ対策の強化

都心を取り巻く古い市街地での人口や工場の流出による活力の低下(インナーシティ問題)に対応して、地域特性を生かした整備方策を確立する。

⑤ 高齢化社会への対応

高齢化社会の進展に対応して、人生80年時代における生き方や社会のあり方を考え、新しい社会システムをつくる。

⑥ 国際化の推進

神戸の歴史や特性を生かし、国際交流、国際協力を推進し、新たな国際性のイメージアップを図る。

⑦ 情報都市づくりの推進

情報関連技術の進歩に対応して、神戸の都市活動を支援する情報システムを構築するとともに、情報を創造し、発信できる都市環境を整備する。

⑧ 民間エネルギーの活用

従来の制度・慣行にとらわれず、新たな考えにたった市・市民・事業者の協調

のあり方、民間エネルギーの活用方策を検討し、推進する。

3つの構想

上のような課題を踏まえて、21世紀都市神戸を創造するため、次の3つの構想を柱に総合的な施策展開を図ります。

● 港都ルネサンス構想

神戸は、1868年の開港を契機に、多くの外国人との交流を重ねながら、築港、交通網の拡充、市街地の形成などを進め、今日の都市の骨格を形づくり、産業を育て、文化を培ってきました。

神戸の活力の相対的低下が見うけられる今日、開港時の活力、進取の気風などを培い、先人たちのたくましい先進的な都市づくりの英知と行動力に学び、新しい視野に立った都市整備を進め、神戸の発展を図る必要があります。このため、全国、世界に向けての交通・通信などのネットワークを強化し、人・物・情報の交流する拠点都市への起爆剤となる都市装置と仕組みを整備するとともに、神戸の個性、文化、人材等を総合的に活用して、産業の高度化、多角化を推進します。

● 都市アメニティ倍増構想

価値観の多様化や生活の質的な向上を求める多様なニーズに対応して、市民や神戸を訪れる人々の心にゆとり、安らぎ、潤いを与えてくれる澄んだ空気、豊かな緑、心なごむ水辺などを整備し、「住みたくなるまち」「住み続けたくなるまち」を目指します。

● 生きがいタウン構想

市民の健康志向や精神的・文化的欲求の

高まり、高齢化社会の進展等に対応して、すべての市民が心身ともに健康で、生きがいを持って暮らせるまちをつくります。また、市民の自主的活動を通じて、相互の連帯意識を育成し、共に生き、心が通い合う、活力にあふれた地域社会の形成を目指します。

以下、神戸の新たな飛躍を目指す3つの構想に沿って、基本計画のあらましを紹介します。

空港の整備を推進する

航空輸送は、他の交通手段による輸送を上回る伸び率で増加を続けており、今後、人々の所得水準の向上、自由時間の増大、産業構造の高度化等により、一層その重要性が高まるものと予想されます。さらに、空港は動なる航空輸送の基地にとどまらず、人・物・情報・文化の交流する拠点として、都市の活性化のために欠かすことのできない基盤施設になると考えられます。

神戸空港は、関西国際空港、大阪国際空港（伊丹）と一体となって、近畿圏の空港整備水準を高め、国内航空ネットワークの拡充に貢献しようとするものです。そして同時に、神戸を活性化させる新たな飛躍のための重要な都市装置として位置づけられます。

また、関西国際空港に直結するための交通施設を整備し、神戸の国際性の向上を図っていくことが必要です。

● 基本的な視点

- ① 神戸空港の整備を推進し、神戸を陸・海・空の総合的な交通拠点とします。
- ② 安全・迅速で利便性が高く経済的な交

通施設を整備し、神戸と関西国際空港とを直結します。

●主な施策

① 神戸港沖に、国内拠点空港としての規模・能力を持ち、兵庫県域の航空ネットワークの母港ともなる神戸空港の整備を推進します。

神戸空港の建設に当たっては、環境への配慮、空域・航空管制、船舶航行等との調整に留意しながら、地域の創意・自主性を十分に反映させ、地域社会との調和を図ります。また臨空型産業等の誘致、ファッション、コンベンション、観光等、経済の活性化を促す空港づくりを進めます。

② 神戸空港の機能と連携した近距離高速交通の基地として内陸部及び海上都市地域に複数のヘリポートを整備します。

③ 神戸を中心とする西日本から関西国際空港を利用する旅客・貨物の利便性を確保するための交通施設を整備します。

▶ポートアイランド（第2期）のシティ・エア・ターミナル（CAT）、六甲アイランドのエア・カーゴ・シティ・ターミナル（ACCT）の整備

港湾の整備を推進する

神戸港は、貨物のコンテナ化の進展等に対応した積極的な近代化の推進により、現在、入港船舶数、総取扱貨物量、コンテナ貨物量で日本一の地位を占め、世界の代表的な国際港湾となっています。

しかし、今後、東アジア・東南アジア諸国や国内の港湾の整備・充実に伴う競争、情報化、船舶の大型化、貨物の小口化・多

様化といった流通や海上輸送の革新が一層進むものと予想され、神戸港もこれらの諸情勢に対応して、港湾機能の強化と近代化を図っていく必要があります。

一方、都市空間の観点からみなどを見ると、ポートアイランドでの海の見える公園の整備等、人々が海に接し、景観を楽しみ、遊び、憩うという空間が確保されてきました。今後さらに、人々に親しみやすい場としていくことが重要です。

また、みなと自体を貴重な観光資源として見直し、育てていくことも一層、重要になると考えられます。

●基本的な視点

① 世界を代表する国際港湾としての機能、国内におけるフィーダー基地としての機能の拡充・強化を図ります。

② 人々がみなとに集い、海と接し、あるいは観光やレクリエーション活動等を通じて海に親しめるような空間の確保を図ります。

●主な施策

① 港湾機能の拡充・強化を進めます。

▶海上都市の建設——六甲アイランド、ポートアイランド（第2期）、六甲アイランド南

▶ふ頭の整備——六甲アイランド、ポートアイランド（第2期）での大型バース、多目的バースの建設、摩耶ふ頭、新港東部、兵庫突堤地区の再開発、高浜地区のフェリーターミナルの整備

▶港湾関連施設の整備——港湾幹線道路、新神戸トンネルのポートアイランドへの延伸、六甲アイランドの国際流通ゾーン

▶港湾中枢管理機能の強化——新港西部で

のポートビジネスパークの整備、神戸港情報システムセンターの設置

▶働きやすい港の整備——防災安全対策の推進、福利厚生施設の充実

▶港湾技術協力の推進——海外研修生の受け入れ

② 人々に親しまれるみなとづくりを進めます。

▶ウォーターフロント緑地等の整備——メリケンパークの整備、臨海部遊歩道の整備、倉庫等の文化施設などへの活用、六甲アイランドのウォーターパークの整備

▶観光の基地としてのみなとの整備——外国観光客船の誘致、瀬戸内観光の充実、みなとのイベントの充実

▶市街地とみなとの回遊ネットワークの整備——トアロード、フラワーロード等との連絡強化

明石海峡大橋の建設と地域開発を推進する

本州四国連絡道路神戸・鳴門ルートは、垂水区から鳴門市に至る、阪神・四国間を最短距離で連絡する自動車専用道路です。

昭和60年6月の大鳴門橋の完成に引き続き、明石海峡大橋も着工の第一歩を踏み出しました。

本州四国連絡道路が完成すると神戸～徳島間の時間距離は飛躍的に短縮され、輸送の定時性、安全性が保障され、同時に、四国と阪神圏が相互依存関係を一層強め、経済、生活・文化、観光等、様々な分野において計り知れない効果が予想されます。

● 基本的な視点

明石海峡大橋の建設を促進し、その経済効果、地域開発効果を最大限に発揮させることにより、神戸経済の活性化と市民生活の向上を図ります。

● 主な施策

① 本州四国連絡道路と市街地の連絡を十分に確保するとともに、同道路と広域幹線道路との連絡を図ります。

▶大阪湾岸道路、神戸西バイパス、北神戸線等との連絡、西神道路を経て山陽自動車道、中国縦貫自動車道等との連絡

② 周辺地域における産業団地や住宅団地の建設を推進するとともに、世界最長のつり橋となる明石海峡大橋の観光資源としての活用を図ります。

▶産業団地の建設——神戸流通業務団地、西神工業団地、西神第2工業団地、神戸リサーチパーク、押部谷地区の産業団地

▶住宅団地の建設——西神住宅団地、西神住宅第2団地、神戸研究学園都市、押部谷地区の住宅団地

▶観光開発の推進——明石海峡大橋展望公園、架橋技術記念館の設置、広域観光の推進

③ 環境保全対策を進めるとともに、地域の特性に応じたまちづくりを推進し、沿道にふさわしい生活環境の整備・形成を図ります。

▶緩衝緑地等の環境施設の整備、公園等の整備

総合交通体系を確立する

神戸は日本の東西に連なる国土軸上に位置し、交通の重要拠点となっていますが、今後の交通需要の増加や人々の高速性、快

適性志向の高まりなど交通を取り巻く諸情勢の変化を考えると、県内の近隣地域や国内の諸都市から行き来しやすいまちづくりを行っていく必要があります。

他方、神戸都市圏においては、神戸西・神戸北地域の急速な開発の進展、神戸都市圏の拡大に伴い、整備量を上回る交通需要が神戸都心部との間に発生しており、一層の道路・鉄道網の整備が必要です。

また、市民の日常生活の場としての住区においては、通過交通をできる限り排除し、居住環境の改善を図るとともに、人々が語り、遊び、散策のできる空間としての道路整備が求められています。

●基本的な視点

- ① 広域交通と都市圏交通の充実を図るとともに、相互の連携の強化を図ります。
- ② 交通需要の多様化に対応して、利用者が多様な交通手段を選択できる交通体系を整備します。
- ③ 出発地から目的地に至る交通連続性の確保、快適性、高速性等の要請等に対応した質の高い交通体系を整備します。
- ④ 資源・エネルギー、環境上の制約等から求められる効率的な交通体系を確立します。

●主な施策

- ① 国内・県内の諸都市との連絡向上を図るため、広域交通網の整備を進めます。
 - ② 市民のニーズ、都市活動の展開に対応した都市圏交通網の整備を進めます。
- ▶公共交通機関の整備——高速鉄道西神延伸線及び再延伸線、新交通六甲アイランド線、新六通ポートアイランド線の延伸線、新しい交通システム（都心部～兵庫

南部～西部副都心を連絡する海岸線、海上都市を東西に連絡する路線）、バス路線の再編成

▶幹線道路網の整備

▶都心・住区内での歩行者空間の確保——くつろぎのタウンロード計画の推進、シンボルロードの整備、ゾーンコントロールシステムの導入、歩行者専用道・自転車道の整備

▶交通結節点等の整備——駅前広場、駐車場、自転車駐車場、総合バスターミナル

③ 利便性、快適性を高めるため、交通利用の円滑化を進めます。

▶公共交通機関の利用サービス向上——ニューメディアを活用した乗り換え情報等の提供、バス路線総合運行管理システムの導入

▶自動車利用の円滑化——道路交通情報ネットワークの構築、駐車場案内システム

産業を振興し、市民生活を豊かにする
神戸経済は現在、産業構造の転換の遅れ、情報機能の相対的低下、インナーシティにおける産業の衰退等の問題を抱え、成長鈍化が続いています。

現在日本経済は成熟段階に達し、さらに人口の高齢化、国際化、情報化、技術革新、経済のソフト化・サービス化の進展などの動きに直面し、大きな転換点に立っています。

これらに対応し、都市活力を高め、豊かで快適な市民生活を実現するため、市民生活の基礎となる産業の振興を図る必要があります。

●基本的な視点

① 経済のソフト化・サービス化、技術革新の進展等に対応できる新しい産業構造への転換を進めます。

② 地域社会と産業の調和ある発展を目指します。

③ 高齢化、女性の社会進出、技術革新の進展等に対応した雇用の安定と拡大を図ります。

④ 国際都市神戸の特色を生かす方向で産業振興を図ります。

●主な施策

① 既存工業の高付加価値化と成長産業の導入を図り、工業の振興を進めます。

▶工業立地基本計画の策定

▶新工業団地の建設——西神第2工業団地、神戸リサーチパーク、押部谷地区の産業団地、六甲アイランド・ポートアイランド（第2期）の産業用地

▶インナーシティの工業の活性化——インナーシティの土地利用方針の策定、インナー工業団地、インターナショナル・テクニカルセンターの建設

▶技術開発の促進——ハイテクセンターの建設、理工系大学・研究機関の誘致

② 経営の近代化を図り、商業・貿易の振興を進めます。

▶小売商業の振興——魅力ある都心商業空間の形成、コミュニティの核となる地域商業施設の整備、イベントの実施

▶卸売業の振興——神戸流通業務団地の建設

▶貿易業の振興——輸入品卸売・小売団地の建設

③ 特色ある中小企業を育成します。

▶融資・診断・指導体制の充実、集団化・

共同化の推進、人材育成の支援、技術交流・移転の推進、研究開発型企業の育成

④ 労働者が生きがいをもち働ける労働環境を整備します。

▶労働安全衛生管理体制の確立、職業能力向上の支援、総合的福利厚生施設の充実、中高年齢者・婦人・身体障害者等の雇用の安定・確保

⑤ 生産性の向上を進めるとともに、市民に親しまれる農・漁業の振興を図ります。

▶生産基盤の整備——ほ場・農道等の整備、漁港の整備

▶経営の安定——中核農家の育成、農業生産団地の建設、海洋牧場の設置

▶神戸ブランドの確立

▶市民に親しまれる農・漁業——農業公園・海づり公園の整備、観光農業の推進

都市を演出する

21世紀に向けて都市活力を高めていくためには、都市に人々が集まる仕組みと装置をつくり出すことで、都市を演出し、情報もたらされ文化が生まれる場にすることが大切です。

神戸は、国際都市としての歴史・伝統、独自の文化性、産業、豊かな自然環境等に恵まれたまちです。このような特徴を生かして都市を演出し、産業と学術・文化・スポーツが結びついた新たな都市づくりを進めていく必要があります。

●基本的な視点

① 神戸の新たなアイデンティティを確立し、国内はもとより海外でもそのイメージを高めます。

② ファッション・コンベンション・国際観光都市づくりを総合的かつ一体的に進めることで都市を演出し、文化・情報の交流・創造の場とします。

●主な施策

① 神戸の生活文化の特徴を生かし、ファッション都市づくりを進めます。

▶都市基盤の整備——ファッションタウンの整備、ファッションダイヤモンドアベニューの形成

▶ファッション産業の振興——商品の高付加価値化の推進、神戸ブランドの確立、ファッション創造協議会の設置、ソフトタッチオフィスビル（ファッション関連業務ビル）の建設

▶人材の育成——芸術系大学の誘致、クラフトセンターの設置、ファッション市民大学の充実

▶情報の提供——ファッション情報センターの設置

② 会議・見本市・イベント等が常に催されているコンベンション都市づくりを進めます。

▶関連施設の整備・充実——第2国際展示場・大型会議場・インターナショナルマートの建設、ホテル等宿泊施設の整備、情報システムの整備

▶大規模・定期的なコンベンションの誘致・創造

▶推進体制の整備——コンベンションビューローの確立、コンベンション関連企業の集積

③ 内外からの多数の観光客で賑わう国際観光都市づくりを進めます。

▶観光基本計画の策定

▶観光群の整備——観光・ショッピングプロムナードの整備、六甲・摩耶山の観光開発、海洋スポーツ・レクリエーションゾーンの整備、神戸自然の丘ゾーンの整備、サイン・ルート・ネットワーク計画の推進

▶産業観光・広域観光の推進

▶イベントの充実

▶観光客の誘致・受け入れ体制の充実——観光情報センターの整備、キャンペーン活動の充実

▶国際観光の推進——国際観光ネットワークの形成、来神外国人への情報提供体制の充実

国際化を推進する

21世紀は全面的国際化の時代になると予想され、自治体レベル、市民レベルの交流活動を主体的・創造的に行うことが大切になってきます。

国際化を進めることで、異なる文化、新しい情報等が交流し、地域の文化、産業が刺激を受け、新たなものが生みだされます。

神戸は古くから国際化を都市発展の推進力としてきましたが、近年、港の役割の変化、中枢管理機能の東京集中などにより、国際機能の低下が見られます。

●基本的な視点

神戸の都市活力を高め、豊かで潤いのあふる市民生活を実現するとともに、国際社会の一員として世界の平和と繁栄に貢献するため、神戸の新たな国際化を推進していきます。

●主な施策

① 市民の国際理解を深め、国際感覚豊かな市民性をはぐくみます。

▶外国語教育・海外帰国子女教育の充実、ホームビジット・ホストファミリー等の制度の充実

② 多様な分野での国際交流活動を進めます。

▶海外諸都市との提携の推進、文化・スポーツ等の交流の推進、外資系企業の誘致、在神領事館等との交流の強化、国際機構の誘致

③ 外国人の基本的人権を守るとともに、外国人が暮らしやすい活動しやすいまちづくりを進めます。

▶外国人向け生活情報・観光情報等の提供、国際コミュニティセンター・国際ボランティア協会の設置

④ 国際協力を進めるとともに、環太平洋地域、特にアジア地域との交流を促進します。

▶研修生・留学生の受け入れ、港湾整備・埋立て等に関する技術者の派遣、アジアセンターの機能強化、企業の技術提供・人的交流の支援

⑤ 国際交流の拠点となる都市基盤を整備します。

▶自由貿易地域の設置、シティ・エア・ターミナル（CAT）、エア・カーゴ・シティ・ターミナル（ACCT）の整備

情報都市づくりを推進する

近時のコンピュータ技術、情報通信技術の急速な発展は、従来とは比較にならないほど大量の情報の利用・流通を可能にし、情報化は産業、市民生活、行政等のあらゆる

分野に広がり、高度情報化社会の到来が予測されています。

このような流れに対応し、市民生活の向上や都市の活性化を図り、情報都市づくりを推進していくことが重要な課題です。

●基本的な視点

① 高度情報化社会に向け、神戸の情報通信基盤の充実を図ります。

② 神戸が自ら情報を創造し、発信する都市として発展していくよう、都市環境の整備を図ります。

③ 情報化の推進に当たって、その過程で生じる社会的諸問題への十分な配慮を行います。

●主な施策

① 様々な分野での都市活動を高める情報システムの整備を進めます。

▶情報基盤づくり——地域キャプテンシステム・都市型CATV等の導入、テレポートの整備、インテリジェントビルの建設、ニューメディアに対応した都市型住宅の建設

▶産業分野での情報システムの構築——市内の各種統計や企業の技術等に関する産業・技術情報提供システム、デザインや市場調査等に関するファッション情報システム、コンベンションスケジュール等に関するコンベンション情報システム、物流情報や貿易情報等に関する港湾情報システム

▶社会・生活分野での情報システムの構築——地域行事や消費情報等の生活情報に関するコミュニティ情報システム、公開講座の開催や教育研究者・学生、市民相互の交流を行う学術研究情報システム、

来神外国人を対象とした国際交流・観光情報システム、医療機関相互のネットワークや在宅看護・介護にニューメディアを活用する保健医療・福祉情報システム、学習活動に関する場・機会等の情報ネットワーク形成を図る教育情報システム、防災・交通管制など都市活動を円滑にするための情報提供等を行う都市管理情報システム

▶行政分野での情報システムの構築——市政に関するデータベースの整備、行政OA化の推進

② 文化、学術、産業などあらゆる分野で情報が交流し、新たな情報が創造されるような環境の整備を進めます。

▶公共機関・企業の本社部門等の誘致、総合情報センターの設置、理工系大学・研究所等の誘致、ファッション都市づくり・コンベンション都市づくり・国際観光都市づくりの推進

③ コンピュータ産業、システムハウスなど情報関連産業の誘致・育成を図ります。

④ 情報化の進展に伴って生じる社会問題への対応を図ります。

▶情報システムの安全性の確保、プライバシー保護、高度情報化社会に適応していくための教育、情報化のもたらす影響に関する調査・研究

安全都市をめざす

安全は都市の最も基本的な条件です。神戸市は自然に恵まれた美しい都市ですが、反面、防災上から見ると様々な危険な側面を持っています。六甲山系は地質上崩壊し

やすく、しかも表六甲河川は急勾配であるため、市街地は豪雨などにより、しばしば大きな災害に見舞われてきました。また、急激な都市化の進展によって、防災上弱い都市となり、時として火災、ガス爆発という形で市民の暮らしを脅かしています。さらに地震発生の可能性もあります。

今後、大きな社会問題となっている交通事故や都市化の進展がもたらした社会病理現象である犯罪の防止対策を含めて、これまで以上に市民が安心して暮らせる都市を創造していく必要があります。

●基本的な視点

① 人間尊重の理念に立った、安全優先の都市づくりを進めます。

② アメニティを高め、コミュニティを育てる様々な施策との連携を強化することにより、安全を確保します。

③ 市・事業者・市民が一体となった安全な都市づくりを進めます。

●主な施策

① あらゆる災害から市民を守るため、都市の防災性能を高めます。

▶総合防災体制の確立——神戸市地域防災計画の充実、防災地区計画の作成、防災行政の総合化、消防力の強化、防災情報システムの確立、防災に関する研究の充実

▶自主防災意識の高揚——防災教育・学習の推進

▶防災コミュニティの形成——小学校区単位の自主防災組織の確立、自主防災活動拠点の整備

▶地震・火災に強い都市づくり——都市防火区画の形成、避難地、避難路の確保、

特殊建築物、公共・公益施設の防災対策、円滑な消防・救助活動等の確保、防火管理体制等の確立、危険物等による災害防止

▶治山・治水対策の充実——急傾斜地崩壊危険区域などの制限地の拡大と制度の有機的運用、土石流対策の充実、河川の整備、河川情報システム等の整備、下水道の整備、植林等による都市保水性の向上、宅地災害対策の充実、宅地防災の広報、高潮・海岸浸蝕対策の充実

② 市民を交通事故から守るため、安心して歩ける道路をつくりまします。

▶人と車が共存できる交通環境の創造——歩行者道路ネットワーク計画の確立、幹線道路の歩道整備、住区内道路の整備、駅前広場の整備

▶交通安全思想の普及——交通安全教育・学習の推進、正しい駐車のための市民の意識啓発、事業所等の自主安全教育の充実

▶救急医療体制の強化、交通事故相談体制の充実

③ 市民が毎日を安心して暮らすことができるよう、犯罪のないまちづくりを進めます。

▶防犯灯を設置するなど死角のないまちづくりの推進、地域防犯体制の充実、警察施設の適正配置、青少年の非行防止

快適な都市環境を創造する

公害問題は、近年、一時の危機的状況から脱し、全般的には改善の方向に向かっています。そのため、環境に対する市民の関心は、自然や文化をも含めた広義の環境へ

と変化し、快適な都市環境の中で生活を送りたいという欲求が高まっています。これにこたえるためには、まちづくりの中に快適な都市環境を生み出す仕組みや施設を取り入れ、アメニティを向上させることによって、都市の魅力を高めていくことが必要となります。

●基本的な視点

① 環境問題の広域性や環境の相互依存性に対する認識を深め、人間と環境が相互に活性化し合うシステムの形成を図ります。

② まちづくりを通して良好な環境づくりを行うなど、総合的な環境保全策を推進します。

③ 市・市民・事業者それぞれの自覚と相互協力によって、快適な都市環境をつくりまします。

●主な施策

① 地域の特性にふさわしい環境像を創造するとともに、市民の快適環境づくりへの参加を促します。

▶地域環境計画の策定——望ましい地域環境像の設定、環境保全施策の体系化、各種事業計画を相互調整するための総合的指針の設定、環境情報システム・環境アセスメントの充実

▶環境教育・学習の推進——副読本づくりなどの環境学習システムの形成、環境学習のための風土づくり

② 公害のない住みよいまちをつくりまします。

▶公害・環境汚染の早期改善——大気・水質保全計画の策定、総合的な自動車公害対策の推進、幹線道路の沿道整備計画の

- 策定、被害者に対する救済措置の実施
- ▶公害・環境汚染の未然防止——計画アセスメントの導入、環境監視体制の強化
 - ▶土地利用の適正化、環境に対する市民意識の啓発
- ③ 廃棄物を適正に処理し、清潔で美しい生活環境をつくります。
- ▶生産から処理・処分までの一貫した廃棄物処理体制の確立、収集運搬体制の整備、埋立処分地の確保と埋立物の減量化の推進、事業者に対する監督指導体制の強化、集団回収の活性化等によるリサイクルの促進、廃棄物情報システムの確立、町の美化の推進
- ④ 水を大切にし、清らかに保ちます。
- ▶良質な水の安定供給——新たな水資源の確保、自己水源の有効利用、災害等に強い水道システムの形成、水道管理システムの効率化、水源の水質保全、おいしい水の供給
 - ▶下水道の整備——公共下水道施設の整備、集落排水処理施設・農村下水道の整備、高度処理の推進、汚泥の有効利用や省資源・省エネルギーの研究・開発、地域にとけこんだ下水処理場の建設
 - ▶豊かな水環境づくり——河川水量の確保・水質の保全

人間性豊かな住いをつくる

住まいは、人間が生活を営む上で、基本的な生活の拠点であるとともに、地域を形成していく重要な要素です。従って、住まいは人間性豊かな、文化性の高いものでなければなりません。

神戸市はこれまで、狭小・低質住宅の解

消、快適な住環境整備などに努めてきましたが、人々の所得水準の向上、ライフスタイルの変化などにより、市民の住まいに対するニーズは高度化、多様化しています。

令後は、これまでの課題の解決とともに、市民の新たなニーズにこたえていく必要があります。

●基本的な視点

- ① 高齢化社会に対応した住まいづくりを進めます。
- ② 子供、青年にとって望ましい住まいづくりを進めます。
- ③ 良好なコミュニティが育つ住まいづくりを進めます。
- ④ 新しい都市魅力の創造を目指した住まいづくりを進めます。

●主な施策

- ① 総合的な住宅施策を展開します。
 - ▶住宅基本条例、総合住宅計画の策定
 - ▶市民主体の住まいづくりの推進——住まいづくり情報の提供、住宅コンサルタント等の育成
 - ▶民間エネルギーの誘導・活用——*土地信託方式、設計競技方式等の導入、地域住宅産業技術の振興
 - ▶住環境教育・学習の推進——子どもまちづくりマスタープランの作成、住まいづくりフォーラム等の開催、すまい・まちなみ賞の創設、ミニチュアランド（模型都市公園）、都市博物館の建設
- ② より良い、多様な住宅の供給を推進します。
 - ▶誘導居住水準の設定
 - ▶公的住宅の供給——良質な公的賃貸住宅の供給、ケア付住宅、高齢者住宅、良質

な分譲住宅・宅地、高水準賃貸住宅等の供給、既存住宅の建て替えや住戸改善等の推進、市街地重視の住宅供給

- ▶民間住宅の供給——公的融資制度の充実、良質な民営賃貸住宅への助成、市街地集合住宅の誘導指針の設定、優良な分譲住宅・宅地の供給の誘導
- ▶多様な仕組みの住宅供給——*借り上げ型住宅の供給、*二段階供給方式の導入
- ▶住宅管理・修繕の充実——住宅管理・修繕相談の実施、集合住宅管理マニュアルの作成
- ▶住宅性能の向上——*住宅性能・環境表示制度の確立、省エネルギー住宅の普及
- ③ 地域の個性を生かした快適な住環境を創造します。
- ▶住環境目標水準の設定
- ▶市街地住環境の整備——木造住宅密集地区の整備、地域特性に応じた住環境整備
- ▶郊外地住環境の整備——商店、レクリエーション施設など適度な混在を許容したニュータウン計画
- ▶コミュニティの育成——コミュニティ施設の有機的配配置、コミュニティ公営住宅の供給
- ▶法令・条例等による規制・誘導——ミニ開発等の抑制、立体的用途規制制度の導入

緑を守り育てる

神戸は、六甲山系や瀬戸内海などの豊かな自然環境の下で都市が形成されています。一方、市民が快適な都市生活を享受するためには都市開発を進めることも重要で、その際に自然に対して十分配慮することが必要となります。

昭和46年から開始されたグリーン神戸作戦が大きな成果を取るとともに、人々の間で自然に接し、親しむことの重要性が認識されるようになり、特に、生命の源である“水”と親しむ場の整備がまちづくりの中で注目されています。

自然との触れ合いの中で人間の精神活動や文化ははぐくまれてきたことを考えれば、都市社会における人と自然とのつながりを見つめ、回復するための緑地整備や自然への働きかけが重要となります。

●基本的な視点

- ① 多様な機能を持つ緑の重要性を認識し、これを都市の財産として後世に引き継いでいきます。
- ② 山・坂・海の地形的特性や豊かな自然環境を生かした神戸らしい緑と水の環境づくりを進めます。
- ③ 市民・事業者の参加による緑化を推進します。

●主な施策

- ① 自然緑地の機能に見合った保全・育成と市民福祉の向上の場としての積極的な活用を図ります。
- ▶自然緑地の保全——保存緑地・環境形成緑地区域の設定、法的規制・公有化による自然緑地の保全、植林や助成措置による自然緑地の育成
 - ▶自然緑地の活用——六甲山系（六甲山頂、摩耶山、再度山等）の観光・レクリエーションゾーンとしての整備、都市林“こうべの森”の整備、帝釈・丹生山系のレクリエーションの場としての整備、“神戸自然の丘”の整備
 - ▶環境保全のシステムづくり——シビック

・トラスト制度の導入、質の高い樹林づくり、雨水利用・雨水の地下浸透方式等の水環境づくり

② 緑と公園の中にまちがあるようなガーデンシティ神戸づくりを進めます。

▶都市公園の体系的整備、河川沿い緑地の整備や道路沿い緑化による緑のネットワークづくり、特色ある都市公園の整備、河川・道路・公共施設等公共空間の緑化、住宅地・商店街・工場等の民有地の緑化、市民公園制度の推進、緑化基金の充実、緑化基準の設定、花のまちづくり運動の展開

③ 市民が海や河川、湖沼などの水辺で水と触れ合える場を整備します。

▶ウォーターフロント緑地・臨海眺望公園の整備、フェリーターミナルの緑化、海洋レクリエーション公園の整備、生田川シンボルリバーの整備、湖沼（衝原湖、中山大池等）のレクリエーションの場としての整備、兵庫運河ウォーターモールの整備、市街地での人工小川・噴水等の整備

都市の景観を高める

アメニティの高い潤いのあるまちは市民の都市に対する愛着心をはぐくみ、市民生活に快適さをもたらします。また、個性や文化性を備えた町は、市民が文化的・創造的な活動を行い、ゆとりと潤いのある生活を営む上で重要です。

神戸は、山・坂・海の変化に富んだ地形と六甲山系に代表される豊かな自然に恵まれています。この特性を生かし、これらと調和した都市施設の保全・整備を図ること

によって、魅力あふれる都市景観を形成し、個性と潤いのあるまちをつくる必要があります。

●基本的な視点

① 都市づくりに文化的視点を導入し、自然美、建築美、環境美等の都市景観を計画的に守り、育て、創造します。

② 神戸らしい文化的雰囲気のみならず、親しみと愛着と誇りの持てる都市づくりを市民、事業者と共同して進めます。

●主な施策

① 道路、広場、公園、水際線等のオープンスペースは、市民の憩いの場として個性的、文化的な整備を行います。

▶“くつろぎのタウンロード”の整備、道路や街角へのストリートファニチャーの設置、裏通りのコミュニティの場としての整備、街中の緑化の推進、まち全体の野外彫刻美術館化、照明等を利用した夜の街の演出、電線の地下ケーブル化による無電柱化、シティゲート・案内標識の整備、坂のプロムナード化、市民と一体となった美化活動の推進

② 建築物に芸術性・美観性・地域性を加味し、魅力ある街並みをつくります。

▶景観形成地域における建築物の高さ・形態などの規制・誘導、建築協定・緑化協定等による快適な住環境づくり、建築デザインの誘導、歴史的・伝統的建築物の保全・活用、総合設計制度等の活用によるオープンスペースの確保、屋外広告物の規制・誘導

③ 貴重な自然環境を大切に守り、育て、活用しながら、自然との触れ合いの場を広げていきます。

▶須磨海岸等海浜部の自然環境を生かした景観づくり、農村の自然環境・文化財等を生かした観光農業地域としての整備、河川の美化と市民の遊びの場としての整備

市民福祉の充実をめざす

神戸市では、市、事業者、市民の役割分担と相互連携によって福祉都市づくりを推進してきました。

しかし、今日、高齢化の急速な進行、家庭及び地域社会の機能低下、生活水準の向上に伴う福祉ニーズの高度化・多様化、財政状況の深刻化に伴う新たな福祉財源確保の必要性の増大など市民福祉を取り巻く状況は、大きく変化しています。

このような中で、市民のしあわせな生活を実現するためには、ノーマライゼーションの理念のもとに新たな福祉システムを構築し、活力ある福祉社会を建設する必要があります。

●基本的な視点

- ① 家庭や地域社会を中心に各種の福祉サービスを提供できるよう努めます。
- ② すべての市民を対象に福祉サービスを提供できる体制を整えます。
- ③ 市民参加や市場機構の利用などにより、多面的な福祉サービス供給組織の育成に努めます。
- ④ 市民の福祉の心を培い、福祉活動への積極的な参加を図ります。
- ⑤ 福祉サービス供給に際して、市民間の公平性の確保に努めます。

●主な施策

- ① ノーマライゼーションの実現を目指

し、地域福祉を推進します。

▶在宅福祉サービスの充実——多様なホームヘルプ供給組織の育成、訪問看護の実施、デイケア及びショートステイ・サービスの充実、福祉機器・在宅介護システムの開発、家庭に関する相談機能の充実

▶市民の共同性の確保——ボランティア教育の推進、市民の参加による各種地域福祉活動の支援、事業者との福祉協定の締結

▶地域福祉推進体制の確立——地域福祉ネットワークセンターの設置、市民福祉振興協会・社会福祉協議会の充実、市民福祉振興基金の拡充

▶施設整備の推進——市街地での福祉施設整備の推進、施設機能の地域開放、高齢者・障害者に配慮した都市施設の改善

▶“しあわせのまち”づくりの推進、“しあわせの村”の整備

② 健やかな児童の育成を目指します

▶母子保健の充実、総合児童センターの整備、保育所の整備・充実、母子・父子家庭対策の充実

③ 高齢者の生きがいある生活を支えます。

▶自立した生活の支援——高齢者向け公的住宅の整備、ケア付住宅の設置、高齢者雇用開発センターの設置、多様な雇用機会の確保、文化・スポーツ・学習など多様な活動機会の提供

▶要介護高齢者の支援——特別養護老人ホームの整備、総合的保健医療センター、デイケア・センターの設置、痴呆性老人対策の推進

④ 心身障害者の社会への完全参加と平等

の実現を目指します。

▶一貫した療育体制の確立——障害の発生予防・早期療育体制の整備，リハビリテーション供給体制の整備

▶社会参加の支援——雇用機会の確保，福祉工場の設置，授産施設・共同作業所の整備，各種活動機会の提供，心身障害者いこいの家の設置，心身障害児教育の推進，障害者世帯向け公的住宅の設置，市民啓発の推進

生涯にわたる健康づくりを推進する

生活水準の向上，生活環境の整備，医療技術の進歩などにより，平均寿命は伸び，市民の健康水準は上昇しています。しかし，一方では，肥満，ストレスの増加などにより半健康状態の人々が増え，成人病，精神疾患等も増加しています。そして，市民の日常生活の基盤である健康に対する市民の関心が高まっています。

今後の高齢化の進展に伴う有病者の増加，疾病構造の変化に対応するためには，看護を重視した保健医療体制の整備，施設の体系的整備と相互連携の強化による総合的な医療体制の確立，さらには，人生の終末期に関する諸問題の検討などが必要になります。

こうした状況の中で市民の自覚を基本に，生涯にわたる健康づくりを推進する必要があります。

●基本的な視点

① 健康増進から予防，発見，治療，リハビリテーションまで一貫した保健医療体制を確立します。

② プライマリケアや地域看護体制の確

立などにより地域における保健医療体制を充実します。

③ 市民，事業者の参加により総合的な市民の健康づくり推進体制を確立します。

●主な施策

① 市民の健康づくりを支援するため，生涯保健を推進します。

▶生涯の各時期に応じた保健サービスの充実——乳幼児健康診査の充実，児童・生徒の心と体の健康づくりの推進，成人病検診の充実，妊産婦に対する健康診断・保健指導の充実，高齢慢性疾患患者に対する保健・医療指導の徹底

▶地域看護体制の確立——地域医療機関との連携と民間看護グループの育成による訪問看護の実施，在宅看護システムの開発，潜在看護婦・保健婦の活用，市民保健医療研修機関の設置

▶総合的な精神衛生対策の充実——精神衛生相談・訪問指導の充実，共同作業所の整備，緊急時の医療体制の確立

▶難病対策の充実，総合的なリハビリテーション供給体制の整備，保健所機能の充実

▶市民の自主的な健康づくりの推進——健康教育の推進，日常の生活習慣づくりの実践的な指導の推進，スポーツ・レクリエーション活動の振興

▶健康で安全に暮らせる生活環境の整備——上下水道の整備，自然環境の保全，交通安全施設の整備，食品・家庭用品に対する衛生検査・指導体制の充実

② 市民に適切な医療機会を提供するため，地域医療の充実を目指します。

▶地域医療供給体制の整備——地域医療計

画の策定，ホームドクター制度の推進，病院のオープン化の推進，神戸西・神戸北地域等における病院の誘致・整備，市民医療情報システムの整備，入所型中間施設の整備，ホスピスなどの終末期医療体制の検討

- ▶市立医療機関の整備——市民病院の整備・充実，民間医療機関との連携，医療従事者の養成
- ▶救急医療体制の充実——救急医療機関の整備，救急医療情報システムの整備，救急搬送体制の充実

個性豊かな市民文化を創造する

文化の創造の担い手は，一人ひとりの市民です。市民の個性的・創造的な文化活動を基礎として，個性ある神戸文化が生まれます。

心の充足を求める時代に移行しつつある中で，市民の文化活動欲求が高まっています。このため，市民の多彩な文化活動が発展に展開されるよう，場・機会づくりをさらに充実していく必要があります。特に，本物志向や高い水準の芸術への関心の高まりにこたえ，また都市の文化性・文化水準を高めるため，市民が芸術に親しみ，芸術家が育ち，集い，活動する環境づくりを進めていく必要があります。

市民の自主的な文化活動を促進し，真に豊かな市民生活を実現するとともに，新しい神戸文化の創造を目指していくことが重要です。

●基本的な視点

- ① 文化活動の活性化を図るための条件整備を進めるとともに，芸術活動を振興

し，芸術家の育つ環境づくりに努めます。

- ② 古くから海外文化の窓口としての役割を果たしてきた神戸の伝統を生かし，文化，芸術，日常生活など多様な分野での国際交流を推進します。
- ③ 新しい文化の創造・発展の基礎をなす，貴重な文化財を保存・継承するとともに，積極的な活用を図ります。

●主な施策

- ① 市民の文化活動を促進するとともに，芸術家の育つ環境づくりに努めます。

▶文化施設の整備——学校開放の推進，小規模ホール・ギャラリーの設置，海洋博物館の設置，美術館・音楽ホール・文学資料館・映画博物館等の設置，誘致

▶芸術家の育つ環境づくり——市民芸術文化センターの設置，芸術村構想，芸術系大学・研究機関の誘致，新進芸術家の発掘・育成

▶市民文化の振興——市民文化振興財団の充実，市民文化振興基金の活用，芸術鑑賞機会の拡充，創作・学習活動及び発表機会の充実，伝統行事など地域文化活動の促進

▶文化情報の提供——情報センター機能の充実，ニューメディアによる情報提供

▶文化イベント，まつりの開催——神戸まつり，芸術祭，国際的文化コンクール

- ② 世界の諸都市との文化・芸術・学術交流や，市民生活レベルでの国際交流を活発にします。

▶美術工芸品・文化財展などの相互開催，音楽・演劇などの交流，学生交歓，交換教師，図書交換

▶ホームビジット制度の充実，集中的な交流イベントの開催，国際交流市民団体への活動助成

③ 文化財の保存・継承と活用を図ります。

▶文化財の調査・啓発，有形文化財などの保存措置の制度化

▶異人館や酒蔵など歴史的町並みの保存，文化環境保存区域の指定，埋蔵文化財の保存

▶文化財とレクリエーション施設等を結ぶ歴史の道の整備，観光資源への活用

▶後世に引き継ぐ新しい文化財資源の創造

生活にゆとりをもたらすスポーツ・レクリエーションをのばす

生活水準の向上，自由時間の増大，健康への関心の高まりの中で，健康増進，生きがいが，ストレス解消などのため，あるいは相互交流を図るため，スポーツ・レクリエーションを楽しむ市民が増加しています。

こうした中で，スポーツ・レクリエーションをより日常的なものにし，市民の健康・体力の増進を図るとともに，明るい，ゆとりある市民生活を創造し，さらに，スポーツを通して国際交流を深め，“世界に開かれたスポーツ都市”を目指していくことが重要です。

●基本的な視点

① すべての市民が，それぞれの体力に応じて，スポーツ・レクリエーションを楽しめるよう，条件整備を図ります。

② 人々が見て楽しむスポーツの機会を充実します。

③ スポーツを通して国際交流を深め，相

互理解と国際親善を図ります。

●主な施策

① スポーツ・レクリエーション施設の体系的整備を進めます。

▶身近な施設の整備——学校開放の推進，運動公園・広場，ランニングコースの設置

▶全市的・広域的施設の整備——神戸総合運動公園，北神戸総合レクリエーション公園，レジャーランドの誘致，須磨・舞子海洋スポーツ・レクリエーションゾーン，レガッタコースの設置，都市林“こうべの森”，しあわせの森，神戸自然の丘，山田国際伝統文化ゾーン，農村・都市共感ゾーン

▶施設の活用——利用窓口の一元化，見る人のための便宜向上

② スポーツ・レクリエーション活動を促進します。

▶活動機会の拡充——スポーツ教室・各種行事の開催，高齢者・障害者・青少年の参加できるプログラムの充実，全市民参加のスポーツフェスティバルの開催

▶指導者の養成・確保——リーダーバンクの充実，スポーツ施設への指導者の配置

▶グループの養成，市民の運営によるクラブの育成

▶情報提供の充実——情報センター・研究・開発機能を備えたスポーツ振興センターの設置

▶競技力の向上——顕賞制度の充実，体育協会活動の活発化

③ 見るスポーツの機会を充実します。

- ▶ ビッグスポーツイベントの開催・誘致

④ 国際スポーツ交流を推進します。

- ▶ 世界の諸都市、在神外国人とのスポーツ交流

ボランティア都市をめざして

経済の発展、都市化の進展などの社会環境の変化の中で、人間性や自然との調和は、見過ごされがちであり、地域社会の人的つながりは、希薄化してきました。

しかし、一方では自由時間の増大と相まって、人々は、心の充足や自己実現を目指して、より高い次元での豊かさを求めるようになってきています。そして、他人への思いやりや共に生きるという意識を持つことの重要さが認識され、ノーマライゼーションのような新しい人間観、福祉観が広がっています。

その一つの現れとしてボランティア活動の高まりがあります。その活動範囲は、福祉を始めとして様々な分野に広がり、活動への参加者は、男女の別なくすべての世代にわたっています。

ボランティア活動は、他人のために何かをしよう、自分達のまちを少しでも住みやすいものにしようといった考え方に基づく個人の自発的な活動であり、ボランティアの心は、日常生活の中で小さな親切や社会のルールを守ることなどから生まれてきます。

21世紀に向けて、市民が生きがいを持ち、連帯の輪を広げ、明るく快適なまちをつくるためには、市民にボランティアの心が広がり、ボランティア活動がさらに活発

になることが望まれます。

●基本的な視点

神戸が、善意と幸福を自分の周りに広げることができる市民の住む“ボランティア都市”へと発展するよう、事業者等と連携してボランティア活動の活性化のための条件整備を図ります。

●主な施策

① 各種のボランティア活動を支援します

- ▶ ボランティア情報センターの充実、各種情報提供機関のネットワークの強化、国際ボランティア協会の設置、各種ボランティアグループの育成

- ▶ ボランティア登録制度の充実、文化・福祉など各種振興基金の充実、活動のための休暇制度の促進、寄附金の税制上の優遇措置の検討

② 市民のボランティアの心を培い、活動への参加を図ります。

- ▶ 学校教育におけるボランティア教育の推進、ボランティア講座の開催、研修制度・施設の整備、リーダー養成講座の充実

都市コミュニティの形成をめざす

生活水準の向上、自由時間の増加に伴い、生活の質的向上や精神的な豊かさを求める意識が高まっています。そして、人口移動の沈静化に伴う定住志向の増大もあり、市民の地域社会への関心は高まり、地域でのスポーツ・レクリエーション等の活動が盛んになってきています。

また、家庭機能の低下により、要援護高齢者の支援、青少年の育成など地域社会にかかわる問題が増加しています。そして、

インナーシティにおいては、地域の活力の向上が重要な課題となっています。

●基本的な視点

① 地域を基盤に各種の活動を行なう集団——“都市コミュニティ”の活動を活発化することによって、都市での新たな人間関係を構築し、市民の連帯意識と地域への愛着心の醸成を目指します。

② “サポート・バット・ノー・コントロール”の精神を基本に、都市コミュニティ活動の活性化のための条件整備に努めます。

●主な施策

① 地域の広がりに応じた活動の場の整備を進めます

▶ 町丁——地域集会所建設助成の充実

▶ 小・中学校区——学校開放の推進、児童館、老人いこいの家、近隣公園の整備

▶ 行政区——区民センター・体育館の整備・充実、企業施設の一般開放の推進

② 市民・事業者・市が一体となって地域の特色あるまちづくりを推進します。

③ コミュニティ活動の活性化を図ります

▶ 各種地域施設の住民による管理・運営の推進、各種活動の情報提供機能の充実

▶ 指導者研修会・リーダー養成講座の充実、活動に関する相談機能の充実、顕賞制度の充実

▶ ニューメディアを利用したコミュニティ情報システムの整備

豊かな人間性をはぐくむ教育を進める

社会が激しく変化する中で、受験競争の弊害、子供の自立の遅れ、いじめ・登校拒否などの問題解決、多様な能力・個性の重

視、時代の変化に対応した教育内容など今後の学校教育のあり方が問われています。また、これらの問題に対応するためには、家庭・地域の教育機能を充実することが重要な課題です。

一方、社会の変化への対応や精神的・文化的充実のため、市民の自主的な学習活動が活発化しています。これらの欲求にこたえ、生涯にわたって学習を継続していくことができる生涯学習社会を形成していくことが求められています。

●基本的な視点

① 人間の尊厳を重んじ、互いに個人を尊重する精神をはぐくみ、豊かな人間性、温かい社会連帯意識を育てる教育を推進します。

② 人生のそれぞれの時期に多様な学習機会が与えられ、継続的な学習が行える生涯教育を進めます。

③ 市民が、我がまち神戸の自然、文化、歴史を理解し、親しむよう、まちを愛する教育を進めます。

④ 世界の平和と文化の発展に貢献できる、視野の広い国際的感覚を備えた市民を育てます。

●主な施策

① 学校教育を生涯教育の基礎としてとらえ、徳・体・知の調和のとれた人間形成を目指し、新しい時代に対応した教育内容・方法を確立します。

▶ 教育内容・方法の総合的研究、学校再開発など快適な教育環境の確保、教員の資質の向上、総合教育センターの設置、差別をなくす教育

▶ 幼児教育の振興——幼児教育センターの

設置

▶初等・中等教育の振興——学級定員の引き下げ、個人差に応じた指導、道徳性を養う教育、情報処理教育、国際理解教育、海外帰国子女センターの設置、ボランティア教育、野外教育活動、我がまち神戸を学ぶ教育

▶心身障害児教育の振興——交流教育の推進、職業教育の充実、心身障害児教育センターの設置

▶高等教育の振興——多様な高等教育機関の誘致・整備、研究学園都市の建設、公開講座の充実や自治体・企業との協力、地域社会に開かれた大学

② 社会教育を推進し、生涯学習体制を整備するとともに、家庭及び地域との連携を強化します。

▶学習機会・内容の充実——青少年・婦人・勤労者・高齢者教育の充実、コミュニティカレッジ構想、ニューメディアの活用

▶学習活動支援体制の充実——学習情報ネットワークの確立、指導者・ボランティアの養成

▶社会教育施設の整備——学校開放の推進、図書館の充実、動物園・須磨水族館の拡充、生涯学習センターの設置

▶家庭教育に関する学習機会・相談機能の充実

▶生涯学習住区構想の推進

③ 青少年が未来に希望を抱き、自立と自己実現ができるよう、その成長・発展を援助します。

▶文化、スポーツ、ボランティア、国際交流など様々な自主的活動と社会参加の促

進

▶社会に目を向けた家庭づくり——家族ぐるみで参加できる地域行事の開催

▶地域・職場での青少年の育成

▶若者文化を生み出す拠点づくり、青少年公園・海洋文化センター・国際コミュニティセンターの整備

差別をなくす

市民が相互に人権を尊重し合うことが現代社会の大原則です。ところが、現実の社会においては、部落差別を始めとして障害者や女性、在日外国人等に対する差別や偏見が存在しています。

これらの差別や偏見の解消のために、行政が主体性を持って積極的に取り組むことが、緊急かつ必須の務めであり、市民及び事業者も自らの問題としてとらえ、その解決のために主体的に努力することが要請されています。

特に、差別問題の集約的典型である部落差別については、同和問題が歴史的過程で政策的につくられ、しかも基本的人権にかかわる問題として存在する以上、その解決に果たすべき行政の役割と責任は大きいといえます。

従って、本市では、市政の重点課題として同和行政に取り組んできました。その中で生活環境の整備、教育機会の拡大などはかなり進展したといえます。

今後、部落差別を解消していくためには、市民の差別意識を解消し、同和地区の人々の自立を促進するための条件整備に重点を置きながら以下の方向で一般行政も含めて総合的に施策を実施する必要があります。

す。

● 基本的な視点

① 基本的人権の実質的な保障をすべての施策の基本とします。

② 同和問題の根本的解決を目指して、すべての同和地区の人々が平等な立場で社会参加できるように努めます。

● 主な施策

① 環境整備対策を進めます。

健康で文化的な生活の営める生活基盤を醸成していくため、「神戸市同和対策長期計画」の残された事業について、周辺地域との一体性に配慮し、早期完全実施できるよう積極的に努力します。

② 福祉増進対策を進めます。

同和地区の人々の生活基盤の確立と自立意識の高揚を図るため地域の施設を拠点として福祉施策の充実に努めます。

就労対策については、国、県との連携を密にして企業啓発を推進するとともに、同和地区の人々の教育水準の向上に努めることなどによって、より良い就労機会の拡大に努めます。

③ 教育・人権対策を進めます。

学校教育、社会教育の両面で同和問題に対する科学的認識を通じて、市民すべてが人間尊重の精神を養うように努めます。特に啓発活動については、社会教育を始めあらゆる機会を利用して積極的に推進します。また、地域の施設を拠点に、地区内外の住民の交流を図りながら、地区内の社会教育を充実します。

女性のあらゆる分野への参加を促進する
平均寿命の伸長、育児期間の短縮、高学

歴化などにより、女性のライフサイクルに大きな変化が生じています。加えて、自由時間の増大、就業経験者の増加、価値観の変化などにより、女性の間に社会的に自立していこうとする意識が高まっています。

しかし、現実には、固定的な男女の役割分担意識、能力・適性に関する社会的偏見などのため、女性の自立や社会参加には、様々な障害があり、社会の各分野で女性が方針決定に参加できる場は、まだわずかです。そして、家事、育児、介護なども社会的に正当に評価されていません。また、今後の高齢化の進展により、高齢者の介護が女性の社会進出にとって大きな問題となると予想されます。

21世紀に向けて、都市の活力と地域の連帯感を維持・発展していくためには、女性が社会のあらゆる分野に参加し、個性と能力を発揮していくことが不可欠です。そのためには、すべての男女差別を解消し、女性の社会的地位を向上させることが緊急の課題です。

● 基本的な視点

① 女性が主体的に自らの生き方を決めることが可能な社会の形成を目指します。

② 男女が共同して支え合う人間都市づくりを推進します。

● 主な施策

① 社会のあらゆる分野への女性の参加を促進します。

▲政策形成や方針決定の場への参加の促進、各種地域活動への参加の促進

▲就業環境の整備・向上——新たな就業形態に関する法制度の整備、新たな就業分野の開発、育児休業・再雇用制度の普

及、育児施設、障害者・高齢者の介護施設の整備

② 女性の自立と地位向上のための社会的環境を整備します。

▶ 婦人問題についての市民啓発の推進、男女平等の理念に基づく教育の推進、多様な学習機会の提供

▶ 男女が共に家庭や地域社会に参加できるよう労働時間短縮の促進

③ 女性の健康で安定した生活の確保をめざします。

▶ 健康教育の推進、母子保健医療の推進

▶ 在宅福祉サービスの充実、家庭問題相談機能の拡充、母子家庭対策の充実

消費生活の向上をめざす

消費者を取り巻く社会経済情勢は、経済のソフト化・サービス化、情報化、高齢化、国際化の進展などにより大きく変わり、一方、消費者の意識も物からサービスによる生活の向上へと変化してきています。このような中で、消費生活上のトラブルも複雑・多様化し、新たな消費者問題が生じています。

消費者問題を解決し、豊かな生活文化を創造していくためには、消費者は自立する消費者として計画性・行動性を持ち、事業者は消費者指向体制の充実を図り、市は消費者と事業者の対等性の確保に努め、三者の連携を強めながら取り組んでいくことが重要です。

● 基本的な視点

① 消費者主権の確立を目指し、消費者が自立し、主体的な行動がとれるよう、消費者の日常活動を支援します。

② 消費者の安全と利益を守るため、消費生活環境の改善に努めます。また、事業者に対して、消費者指向体制の充実を求めています。

③ サービス化、情報化等社会の変化によって生じる新たな消費者問題に積極的に対応します。

● 主な施策

① 消費者の自立を支援する体制を整備します。

▶ 消費者教育・啓発の充実——児童・生徒、高齢者に対する消費者教育、消費生活講座の充実

▶ 消費者活動の活発化——消費者団体及びその活動の育成、活動のリーダーの養成

▶ 生活情報収集・提供システムの確立

▶ 消費者相談・苦情処理体制・消費者被害救済体制の充実・強化

② 安心・安全な消費生活環境の確保に努めます。

▶ 危害防止等安全性の確保——食品・家庭用品などの試験・検査及び監視・指導の充実・強化、商品表示基準の設定強化、事業者のテクノロジーアセスメント（新技術の事前評価）の促進

▶ 適正な選択の確保——広告、表示・包装、計量の適正化

▶ 取引の適正化——複雑な契約内容などの取引条件の是正、不当な取引行為の規制の強化

▶ 消費者意向の反映——消費者・事業者・市による協議・意見交換の場の充実、公共料金などに関する社会的監視システムの充実

▶ 生活必需物資の安定供給と物価の安定

——農水産物の計画生産・出荷の充実、
中央卸売市場の整備・充実、価格・需給
動向の調査・監視

③ 新たな消費者問題に対応する体制を充
実します。

▶消費者参加による行政の推進——モニタ
ー制度の活用、各種審議会への参加

▶情報ネットワークシステムの形成——市
と国、他の自治体及び地域事業者とのネ
ットワークの整備

▶新しい商品・取引方法などについてのわ
かりやすい解説、外国商品情報の提供

▶社会の変化が及ぼす消費生活への影響に
ついて問題指摘や方向づけを行うための
学際的協議・研究の場の充実

都市空間整備の考え方

都市は常に成長しています。その成長を
健全な都市発展に結びつけるためには、都
市のあるべき姿を描き、それに向かって常
に先行的な都市基盤整備を行い、都市の発
展を誘導していかなければなりません。ま
た、既成市街地域の一部でいわゆるインナ
ーシティ問題が顕在化しており、都市の活
性化を図る必要があります。

●都市空間の基本構成

① 市域を市街エリアと緑地エリアに区分
し、それぞれに見合った整備を進め、活
力あふれる都市づくりと緑豊かなまちを
目指します。

② 生活圏の広がりに応じた空間整備を進
めます。

神戸都市圏：神戸の母都市機能を高
め、周辺都市との連携を強めていき
ます。

地域：既成市街地域、海上都市地域、
神戸西地域、神戸北地域との4地域に
区分し、地域ごとに一体的整備を進
めていきます。

地区：おおむね行政区に対応した広
がり、基礎的サービス機能の充実を
図ります。

住区：日常生活圏であり、住区ごと
に特色あるまちづくりを進めていき
ます。

③ 中心核を設定し、都市機能の高度化を
図ります。

都心——副都心・衛星都心——生活都心

④ 都市軸を設定し、国土軸（広域幹線道
路軸）との連携を図りながら、交通施設
及び広域的都市施設の一体的整備を進
めます。——都市構造図参照（P25）

中央都市軸（国際情報文化軸）、東部
都市軸（研究・流通軸）、西部都市軸
（住宅・先端産業軸）、神戸都市軸、
湾岸都市軸（産業・流通軸）、六甲都
市軸（観光・レクリエーション軸）

⑤ 市域の7割を緑地として保全し、市街
地の3割を緑化することを理念とし、緑
の機能に見合った保全と整備を行いま
す。

●都市空間整備の展開方策

① 定住環境の確保と都市の活性化を図
るため、市街地の再開発、ニュータウンの
開発、人工島の建設、交通施設整備等
の基盤的都市整備を積極的に進めます。

② 地域における様々な行政施策や地域活
動を総合的に展開するまちづくりのシ
ステムとして、“まち住区構想”を位置づ
け、市民発想と市民参加による地域特性

を生かしたまちづくりを進めます。

- ③ 都市の変化（ニュータウンの経年変化、土地の細分化等による土地利用の無秩序化など）に対応できる新たな規制・誘導策を検討します。
- ④ 市民のニーズの多様化にこたえ、民間のノウハウや資金を生かした都市整備を進めるため、民間活力を活用したまちづくりを行います。
- ⑤ 市民の都市に対する愛着心をはぐくみ、市民生活に快適さをもたらす、潤いのあるまちづくりを進めます、特に、神戸らしい都市景観の形成、水と触れ合える環境づくり等を行います。

既成市街地域計画

既成市街地域は、工業・商業・業務などの都市機能が集積し、神戸の発展の基盤となってきました。三宮駅から神戸駅を中心とする都心部は、中枢管理機能+商業機能を一展強化するため、新たな空間整備や魅力づくりを進めることが必要です。おおむね中央4区で都心の周辺部にあたる地域は、インナーシティ問題の解決に向けて、居住環境の改善や地域経済の活性化を図る必要があります。また、都心周辺部の外縁にあたる旧郊外部は、土地利用の更新に対応した都市基盤整備が必要です。

●地域整備の基本方針

- ① 神戸都市圏の核として、経済・文化等の諸機能を充実させます。
- ② 市街地居住の魅力を享受できる居住環境をつくり、定住化を促進します。
- ③ それぞれの地域の特性を生かし、住民の発想を取り入れて愛着の持てる個性的

なまちづくりを進めます。

●地域の整備計画

- ① 三層構造と軸構成
 - ▶山手に住居地帯、臨海部に港湾・工業地帯、中間に住・商・工複合地帯の三層構造を設定し、整備を図ります。層ごとの土地利用は画一化せず、地域の活性化につながる更新は秩序を乱さない範囲で認めていきます。
 - ▶生活文化軸と緑地軸を設定することにより、都市施設を相互に結びつけ、三層間の連携を図ります。
- ② 都心・副都心・生活都心の整備
 - ▶都心の東の拠点として三宮駅周辺を、西の拠点として神戸駅周辺を整備し、商業・業務施設の集積を図るとともに、元町や北野・山本地区との連携を強めます。また、プロムナードを整備するなど、魅力あふれる都心づくりを進めます。
 - ▶六甲道駅周辺を東部副都心として、また板宿～新長田～大橋を西部副都心として整備します。
 - ▶地区ごとに生活都心を設定し、行政・商業・業務・娯楽・ターミナル等の機能を整備します。
- ③ 都市機能の更新
 - ▶既成市街地域を同質的な整備課題のあるエリアに分けて、住環境の改善、コミュニティ施設の整備などをあわせ、総合的都市整備を進めます。
 - ▶地域整備の核となる拠点的再開発を、三宮東、ハーバーランド、兵庫南部、西神戸（長田）、須磨、垂水で行います。
- ④ インナーシティ対策の推進
 - 交通利便性や文化・福祉機能の集積な

ど、これまでの蓄積を最大限に活用してインナーシティの活性化を図ります。

▶学術・技術・情報の集積を生かした新しい産業の導入を図ります。

▶市街地居住の魅力を生かしたアメニティの高い住宅・住環境づくりを進めます。

▶広域対象施設の立地の促進やイベントの創造により、新しい地域魅力をつくります。

▶地域活動を活発化し、心ふれあう温かい地域社会の構築を目指します。

海上都市地域計画

ポートアイランドの建設は、新たな都市機能を生み出すという意味で“都市の誕生”であったと言えます。その上、新たな埠頭づくりやファッション・コンベンション都市づくり、都心近接の住宅都市づくりといった複合的な都市づくりの基盤となったことも大きな意義があります。このような都市づくりの思想は六甲アイランドの造成にも受け継がれています。

近年、港湾機能の強化に加え、都市機能用地の確保や都市基盤の整備が急務となっています。また、都市の活力を向上させる上では空港の整備が不可欠です。このようなことから、神戸が今後とも国際都市として発展していくためには、新たな海上都市づくりを進める必要があります。

●地域整備の基本方針

- ① 21世紀にふさわしい海上都市づくりを進めます。
- ② 国際機能・情報機能の集積を図ります。
- ③ 未来を先取りした都市機能を導入しま

す。

●地域の整備計画

① ポートアイランド、六甲アイランドに続いてポートアイランド（第2期）、神戸空港、六甲アイランド南を建設し、これらの連結を図ることにより海上都市地域を構成します。

② ポートアイランドと六甲アイランドの都市機能エリアを衛星都心として整備します。

③ 空と海の拠点ターミナルを整備します。

④ 既成市街地域と海上都市地域、及び海上都市地域内を連絡する交通施設を整備します。

▶大阪湾岸道路・東神戸トンネルの建設、新神戸トンネルのポートアイランドへの延伸、新しい交通システムの整備

●地区別計画

<六甲アイランド>

▶流通の拠点づくり——近代的埠頭、エア・カーゴ・シティ・ターミナル（ACCT）・国際複合一貫輸送を支援する国際流通ゾーン等の整備

▶新たな都市活力の創造——輸出・加工型や都市型産業の誘致、情報センター・常設展示場の整備、情報通信基盤の整備

▶新しい魅力を備えた未来型の都市づくり——ニューメディアに対応した住宅の供給、国際色豊かなまちづくり、文化・スポーツ・レクリエーション施設の整備、水に親しむ環境を取り入れた潤いのあるまちづくり

<ポートアイランド（第2期を含む）>

▶国際交流・貿易機能の充実——ファッシ

ョンタウンの整備・拡充、コンベンション関連施設の充実、大型コンテナターミナル、多目的ターミナル、シティ・エア・ターミナル（CAT）の整備

▶情報・研究機能の導入——研究開発を中心とした都市型産業用地の確保、情報通信基盤の整備

▶21世紀に向けた都市生活が楽しめるまちづくり——文化・スポーツ・レクリエーション施設の整備ウォーターフロント緑地の整備

神戸北地域計画

神戸北地域は豊かな自然に恵まれ、優れた文化財が数多く分布しています。帝釈・丹生山系の南側にある鈴蘭台・山田地区は、昭和30年代後半から急速に人口集中が進んできました。生活関連施設の整備が相当進んだものの、道路・鉄道の整備や自然環境と調和した開発の誘導などの課題があります。

一方、北側の六甲北地区は、農業生産基盤や生活基盤の整備、農業地域と市街地との土地利用の調整が重要な課題です。また、国土軸を生かした地域開発を積極的に進める必要があります。

●地域整備の基本方針

- ① 秩序ある都市形成を誘導します。
- ② 国土軸を生かした地域整備を進めます。
- ③ 地域の自立性を高めます。
- ④ 農業基盤を整備します。
- ⑤ 自然環境を保全・活用します。
- ⑥ 伝統的文化や観光資源を地域整備に生かします。

●地域の整備計画

① ニュータウンの建設、宅地開発の誘導、区画整理の推進等により、潤いのあるまちをつくります。

② 藤原台を衛星都心として整備します。

▶各種都市機能の集積促進、ターミナル機能強化

③ 道路や公共交通機関等を整備します。

▶山陽自動車道・北神戸線・第2新神戸トンネル・東神戸トンネル・六甲北有料道路2期等の建設、地域間及び地域内を連絡する幹線道路の整備、北神急行電鉄北神線の建設、神戸電鉄三田線の複線化、新しい交通システムの導入、駅前広場等の整備

④ 農業環境を整備します。

▶農地の保全と高度利用の推進、ほ場整備等生産基盤の整備、集落排水処理施設・コミュニティ施設等の整備

●地区別計画

＜鈴蘭台・山田地区＞

▶生活都心（鈴蘭台駅周辺）の再開発

▶緑地の保全と活用——緑のネットワークづくり、帝釈・丹生山系の保全と風致公園としての整備、中央森林公園の整備

▶“山田国際伝統文化ゾーン”（箕谷から衝原に至る地区）の整備

▶“しあわせの村”の整備

＜六甲北地区＞

▶魅力ある住宅・住環境づくり——六甲北ニュータウンの建設、良質・多様な住宅の供給、道場南口駅周辺の整備

▶産業団地の整備——神戸リサーチパーク（北神戸3団地及びその周辺）、先端技術産業・研究開発施設の誘致、情報通信

基盤の整備

- ▶教育・文化・福祉施設の整備——北神戸研究学園ゾーン、文化施設、福祉センター
- ▶農村・都市共感ゾーン（淡河・大沢町）の整備
- ▶風致公園、運動公園、北神戸総合レクリエーション公園、神戸青少年公園等の整備

神戸西地域計画

神戸西地域は都市近郊の農業地域として発展してきましたが、神戸都心と姫路の中間にあり、阪神地域と播磨地域の接点に位置するため、昭和40年代後半から急速に都市化が進んでいます。そのため、玉津・伊川谷ではスプロール的な都市開発が進み、秩序ある都市形成が必要となっています。また押部谷では、交通施設の整備が緊急の課題です。

西神ニュータウンの建設は職住近接の都市づくりを目指したもので、神戸西地域の発展に大きく寄与しました。今後は都市整備をさらに発展させ、都市魅力を高めるとともに、本州四国連絡道路等の国土軸の整備と併せた新たな地域開発を進めることが必要です。

●地域整備の基本方針

- ① 地域の一体性を高め、田園的環境と都市的魅力の調和を図ります。
- ② 国土軸を生かした地域整備を進めます。
- ③ 地域の個性を発揮させ、自立性を高めます。
- ④ 農業基盤を整備します。

⑤ 自然環境の保全と活用を図ります。

●地域の整備計画

- ① 西神ニュータウンの建設を進めます。
 - ▶住宅・住環境の整備——西神住宅団地・西神住宅第2団地・神戸研究学園都市、押部谷地区の新たな住宅団地、良質・多様な住宅の供給、街角施設や娯楽施設を取り入れた個性的なまちづくり
 - ▶産業基盤の整備——西神第2工業団地、押部谷地区の新たな産業団地、都市型先端技術産業の誘致、情報通信基盤の整備
 - ▶教育・研究機能の整備——高等教育機関・研究機関の神戸研究学園都市への誘致、学園コミュニティの育成
- ② 衛星都心（西神中央）の整備を進めます。
 - ▶広域的な機能を持つ都市施設の配置、ターミナルと都市施設との一体的整備
- ③ 道路や公共交通機関等を整備します。
 - ▶本州四国連絡道路・神戸西バイパス・西神道路の建設、地域内相互を連絡する道路網の整備、高速鉄道西神延伸線・再延伸線の建設、神戸電鉄粟生線の複線化、新しい交通システムの導入、駅前広場等の整備
- ④ 農地を保全し、農業を育成します。
 - ▶ほ場整備の推進、東播用水農業水利事業等による農業用水の確保、農地の高度利用の促進、生活環境施設の整備
- ⑤ 市街地と農業地域との調和を図ります。
 - ▶調整緑地の設定、営農と宅地供給の両立を目指した区画整理・緑農住区整備の推進、観光農業の育成
- ⑥ 緑地空間を整備します。

▶市街化調整区域内農地の保全、親水機能や景観に配慮した河川の整備，“神戸自然の丘”（雄岡山雌岡山～太山寺周辺）の整備

計画の推進にあたって

21世紀に向けて、この計画を実現し、21世紀都市神戸を創造していくためには、都市づくりは、本来、市と市民・事業者との共同作業であるとの観点に立って、それぞれの役割・責任を自覚し、互いに協力・共同していくことが不可欠です。

一方、現行の行財政制度のもとでは、実現が困難な分野があり、様々な制約を克服していく必要があります。同時に、限られた財源のもとで、最大の効果を発揮できるよう、行財政運営能力の向上を図ることが重要な課題です。

そのため、なお一層、市民参加の推進、都市自治の強化、民主的で効率的な総合行政の推進に努めます。

（市民参加の推進）

- ▶市民の市政への関心を高め、市民同士、市民と市の交流・協力関係を深めるため、市民の意見・要望を聴く体制を充実するとともに、意見交換や討議の場を充実します。
- ▶地域施設の住民管理、住民参加のまちづくりなど実行への参加を促進します。
- ▶市民の意見・要望が政策に反映され、さらに修正補完の相互作用が働くシステムを充実します。
- ▶市民が市政情報や市政の抱える問題点を把握し理解できるよう、広報活動を充実します。

▶真の市民参加を保障し、行政の民主化を推進するため、情報公開制度を創設し、充実します。

（都市自治の強化）

- ▶都市問題を解決し、市民生活の向上を図るため、現在認められている制度を最大限に活用し、先導的市政を進めます。
- ▶国・県・市の役割分担を明確にしたうえで、大都市の事務権限とそれに見合う財源の委譲を国に求めています。
- ▶経済活動の活性化、魅力ある都市開発を進め、税財源のかん養・拡充に努めるとともに、行政サービスに対する費用負担の適正化と公平性の確保を図ります。
- ▶国庫補助金制度の簡素化・メニュー化など財政措置の改善、さらには大都市税財政制度の確立を国に求めています。
- ▶市域を越えた広域的行政需要に対処するため、自治体間協力を進めるとともに、近隣都市との結び付きを強めるため、母都市機能を強化します。

（民主的で効率的な総合行政の推進）

- ▶施策の実施に当たっては、必要性、費用対効果のバランス、最適な供給体制など総合的な判断のもとに、最適な選択を行います。
- ▶予算と中・短期行政計画の整合性、基金の活用を図るなど、計画的・安定的な財政運営を進めます。
- ▶行政の専門分化とタテ割行政による弊害を排除し、総合的・計画的な市政を進めるため、総合調整機能を強化します。
- ▶行政組織の簡素化・能率化、プロジェクトチームの導入、職員の意識改革を図りながら、社会経済情勢の変化に即応でき

る行政推進体制を目指します。

- ▶民間等において行うことが適切な事務事業については、民間エネルギーの活用を図るとともに、市・市民・事業者の協力体制による行政サービスの多様な供給体制を確立します。

▶市民サービスの向上、行政事務の効率化

- ・科学化を図るため、行政事務のO A化を推進します。
- ▶市民サービスを向上し、地域に密着したきめ細かな施策を行うため、区役所機能を強化します。

新刊紹介

現代都市経済学 住民訴訟 日本の地方 政府 先進諸国における都市計画手法の考察 清掃事業の経営と現場の活力

現代都市経済学

戦後、人口の大幅な増加、産業構造の変化を背景とした農村から都市への急激な人口移動によって、大都市への人口集中、全国的な都市化が著しく進展した。さらに、高度成長期に至って、この大都市への集中現象は、一層激化し、いわゆる過疎・過密問題を顕在化させることになった。

大都市においては、過密、過大の弊害による都市問題、すなわち、住宅難、地価高騰、交通混雑、公害、公共施設不足、地方財政赤字などに恒常的に悩まされるようになった。一方、地方においては、人口が著しく減少したことに伴い、生活や生産などの地域社会の機能が低下し、いわゆる過疎問題を生み出した。

これらの問題の解決のため、国土政策上は、国土総合開発計画に基づき、大都市圏から地方への人口、諸機能の分散政策がとられてきた。

また、都市問題についても、住宅、交通、環境等の諸分野において、公共住宅建設、家賃統制、持ち家助成、地下鉄建設、バス専用レーン、公害の法規制など様々な対策がなされてきた。

その結果、従来のような地方から大都市圏への大規模な人口移動は沈静化し、都市における諸問題も幾分解決されたように思

われる。

しかしながら、抜本的な解決がなされてきたとは言いがたい現状である。また、これらの対策が問題を部分的に解決することになり易いため、他の部分との不調和を生じ、新たな問題を生み出したり、困難を助長させていることも少くない。さらに、土地問題については、日本の国土が狭いにもかかわらず、人口が多く、経済活動も盛んであるからやむを得ないという理由からであろうか、何ら有効な対策がなされなかったといっても過言ではない。

本書が扱っている都市経済学は、欧米において急速に発展してきた分野であり、都市の経済の構造や機能を体系的、総合的に分析し、都市経済の発展や変動の法則を見出すことを通じて、複雑な都市問題の解明に役立つことを課題としている。住宅・交通・環境・行政などの諸題を個別に取り扱うのではなく、むしろ都市という空間経済の中でそれぞれの問題を位置づけ、都市経済の相互依存関係を考慮しつつ問題の分析を行うのが都市経済学の方法である。

例えば、都市集中のメカニズムについては、産業の市場あるいは原料指向に起因する集中、すなわち伝統的な産業立地論に加えて、荷物の積み替えの費用(連結費用)が大きな場合における水路・陸路の連結点へ

の集中、市場獲得のための競争が集中を不可避にするというホテリングモデル、あるいは中心地理論などによって説明される。

また、従来の供給側重視の公共住宅政策やスラムクリアランス的な再開発政策が、中高所得者向けの住宅供給を増大させるだけで、むしろ低所得者層の住宅事情を悪化させ、他の地域にスラムを移転させるだけであること。そのため、再開発の手法も、既往ストックの維持・改善が中心となりつつあること。

さらに、自動車交通を抑制するために、代替手段として地下鉄などの公共交通の運賃を引き下げる政策が、その交叉弾力性が低いため、思ったほど効果があがらないこと。それにかわる政策として、カープール（相乗り）、PRT（呼出し式の軌道交通）などが提言される。

このほか、住民が、地方自治体間を自由に移動して、自分の効用を最大にするような公共財の量と税率の組み合わせを提供する自治体を選ぶことにより、パレート最適が達成されるという、ティーボアの「足による投票」の理論なども、地方公共経済学の構築、地方自治の確立などを考えるうえで興味深い。

本書は、以上述べたような問題について、主に欧米における最近の研究成果をできるだけ平易に紹介するとともに、それらの理論に基づき、わが国の都市問題の現状及びその解決策等について考察したものである。とりわけ、理論説明における図の活用やテーマ毎のボリュームが余り多くないことなど、読み易さに配慮されているにもかかわらず、欧米における最新の研究成果

をとり入れ、かなり内容の濃いものとなっている。こういった形式は、欧米の「教科書」によくみられるが、学生や実務家などが、現状を分析する科学的な視点を比較的苦勞することなく養えるという点ですぐれていると言える。都市経済学の研究が、わが国では始まったばかりの状況の中で、まさに好著である。

（宮尾尊弘著 2,800円）
（日本評論社）

■住民訴訟

「地方の時代」が叫ばれて久しいが、厳しい財政状況のなかで、国庫補助・負担率が一方的に削減されるなど、国と地方公共団体の力学的関係は基本的にかわっていない。そのようななかであってこそ、地方行政の主体である住民の権利が全うされなければならない。

もとより現行地方自治制度は間接民主制を基本的構成要素としている。主権者としての住民とその代表者の意思それぞれが乖離したとき、例えば直接請求制度によって軌道修正が図られる。しかし、この場合にあっても最終的な審判は、本来権限を有する者の判断に委ねられる。しかも、有権者の権力行使であることから、署名審査等厳しいチェックを受ける。

これに対し、住民訴訟は法律的行为能力を有する限り、住民であれば単独でも提起することができ、司法審判を仰ぐことができる。この意味で「特異な地位」を占めている。

本書は、住民監査請求——住民訴訟という一連の制度の構造・理論を沿革もまじ

え、更に最近の判例・学説の動向に即しつつ、全般にわたり、個々具体的にかつ詳細に論じたものである。

著者は住民訴訟を「地方公共団体の機関に代わって、地方公共団体を代表して当該地方公共団体の公益実現を図るための訴権を、住民にとくに与えた制度」であると定義する。

そうであってみれば、最近、地方自治法の構造そのものを問うこととなった市川市宴会行政事件判決（東京高裁，昭和58・8・30）に批判的にふれ、「四号請求は行政内部による違法・不当な財務会計行為の矯正が不十分な場合、住民が行政の外部から財務会計上の違法な行為について矯正することを制度的に認めたもの」であるとする。

さて判例においては、既に財務事項概念は破綻していると言ってよい。先行行為の違法性の承継が問われている。およそ「財務会計とかかわらない行政などほとんどあり得ない」のであるから、広く地方行財政一般の監視・統制手段として、当制度の射程距離は極めて広いものとなっている。

著者は、「財務会計上の行為」のとらえ方を具体事例に即し検討するなど制度上の問題点を分析し、公の施設の管理行為や公害・環境問題といった、これまで十分な民主的統制が及びえない分野などについても住民訴訟の可能性を探っている。

もっぱら判例を通じ、住民参加・民主的統制という機能を発揮しうることが明らかにされている状況をふまえるとき、今回、本書によってその体系的整理が試みられたことは、大変意義深い。

（佐藤英善著）
（学陽書房 3,200円）

■日本の地方政府

地方制度調査会が、主として行政の効率性の観点から、「裁判抜き代執行制度」の導入を求める答申を行ったことから、改めて国と地方との関係がクローズ・アップされている。このことだけに限らず、戦後現在の地方自治制度が発足して以来、国と地方との関係のあり方が常に争点となってきた。それらは例えば機関委任事務や財政自主権の問題であり、数次にわたる地方制度調査会の論議や、第二臨調の中でもとりあげられてきた。

地方自治の意義や、国と地方との関係といったテーマはその意味で別段目新しいものではないが、本書では、日米欧の地方制度研究の共通基盤として、「地方政府」というわが国の地方自治研究においては新しい概念を導入し、比較視座から日本の地方制度の現状なり問題点に迫ろうとしている。ここで、「地方政府」という見方を取り上げた理由は編者の言葉によれば次のとおりである。

ひとつは、従来、実務の世界で「国と地方」とか「中央と地方」という場合、その内容はもっぱら「国」の省庁と「地方団体」との関係、すなわち行政関係と考えられ、地方団体は総体としての行政の中で末端の行政機関とみなされてきた。この考え方は、地方団体の「住民の意見を代表する自治機関」としての側面を等閑視するものである。「政府間関係」の概念は、集権的行政関係を偏重する思考様式とそれに基づく行財政制度の運用を改革していこうとする実践的志向を含む。

もう一つの意味は、中央と地方との関係

は国、広域自治体、基礎自治体という重層的な垂直的關係のほか、同一レベルの自治体間の水平的關係もあり、それらの中で相互作用が行なわれ、複雑な關係構造が形成されていることに注目することである。しかも、それらの中の相互作用には、行政關係のみでなく政治關係もかなりの程度含まれているということである。革新自治の時代を経て、地方自治の面にも政治的な要素が色濃く反映するようになっている。国と地方の關係図式に保・革の対立図式を重ね合わせてみると、その実態は、従来の行政關係の視点のみからは十分に把握することは困難であろう。

さらに第3の視点は、地方自治は、国政レベルとは異なり、首長公選による大統領制を取っていることから、議会と長との間で国会における政党間対立とは異なった形の内的緊張が存在することである。この面を正確にとらえるためにも、「地方政府」として見ることにそれなりの意義が認められる。

さて、このような視角に立って本書では、わが国の地方政治の歴史・現状・体制の解明を試みている。

歴史では、戦後体制の形成期に焦点をあて戦時中の制度改革に始まり、占領期、シミュラ税制改革、講和後の改革のそれぞれにおける問題点をとりあげるとともに、戦後体制確立直後から今日に至るまで、くり返されてきた道州制論をめぐる議論を整理している。

現状では、地方政府の財政支出のあり方とその地域の政治的特性・社会経済的特性との関連につき数量的分析をもとに相關関

係の解明を試みている。さらにそうした実態把握を基に、革新自治体を例にとりあげながら地方団体を舞台とする政治的要素と行政の關係を明らかにしている。

そして、それらをふまえて体制としては多元主義の観点から、中央地方關係論を展開している。

くり返しになるが、中央と地方の關係は単に行政制度としてだけでなく、政治体制、社会経済環境など様々な要因の上に構築されるものであり、本書はそのことを実証的に分析した成果である。今後の地方自治研究に新しい視点を提供するものとして、本書の持つ意義は大きい。

(大森彌・佐藤誠三郎編)
東京大学出版会 3,800円)

先進諸国における都市計画手法の考察

わが国の都市計画手法は、都市計画法の制定された大正8年に制度化されたといえるが、富国強兵策や戦前の軍事目的のために、また、戦後は、戦災の復興、特に経済基盤整備のために用いられて来た。

戦後、わが国の著しい経済復興は、都市に人口の過度な集中をもたらし、ある意味で無秩序な都市形成が進められたとも言える。

昭和40年代の公害問題の発生にみられるように都市の環境、生活の質が求められる時代となり、わが国における都市計画手法も新たな展開を見せた。

現在、市民の生活水準が向上し、環境を守る立場から、さらに環境を創る都市計画手法が求められている。また、持家志向の強いわが国では、過度に集中した都市人口

が、所得水準の向上により、良好な環境を求めて、郊外のニュータウンへと移動し、都市におけるドーナツ化現象を引き起こし、インナーシティ問題が生来するという事態に立ちいたっている。

都市計画における目下の命題は、郊外に立地するこれらニュータウンが将来的にも適応しうよう計画されること、及び空洞化しつつある老朽化した、または、環境面で未整備な都心の住宅地域をいかに再生させていくかの二つに要約できる。

すなわち、本書の著者はしがきに言うように「今日までに形成されてきたわが国の都市環境は、欧米諸国の都市と比べて、著しく遜色のあることは多くの識者が認めるところ」であり、その遠因として、都市への人口・機能の過度集中や放置された土地政策が挙げられるが、「計画に基づいて、好ましい都市環境を開発する計画のシステムと制度に問題があると思われる」のである。

本書は、このような問題意識をもって、先に触れた現在の都市計画の持つ2つの命題、新たに形成された市街地と再開発（住宅改良手法を含む）事業による既成市街地更新とを、イギリス、アメリカ、西ドイツ、フランス、スウェーデン、カナダの6か国における都市計画の制度の変遷、及びこれら制度のもとに形成された具体的事例をまとめて解説しようとするものである。

それぞれの国の解説は、まず制度論を、そして、それにより計画され、実施されていった具体的事例が、著者が撮り貯めてきた写真、収集してきた図面により適切に説明が加えられている。

殊に、写真は単に地上からのスナップのみでなく、高所から鳥瞰したものも多く含まれており、容易に計画全体をイメージすることができる。

また、多くの事例の紹介がなされており、今後、海外に赴く研究者のみならず、海外実例を知る上に非常に有用な書である。

都市計画制度に関しては、制度の解説に力点が置かれており、制度のもつ現実的課題や、実施事例についての評価に関し、著者の豊富な経験によるさらなる解説が望まれる。

長期に亘る都市計画の評価は非常に難しいものがある。時代の要請も戦後と今日とでは大いに異なるものであるが、現代の要請に対し、意図された計画が適応したのかどうか、また、将来の予測に対しても何らかの配慮がなされたのかどうか、専門家の目でみた解説が望まれる。

また著者がはしがきにも触れておられるが、これら海外の事例の日本への適用の可能性についても論が待たれるところである。

著者も言うように「都市こそまさに文化の所産であり、その国の風土、国民性、そして経済を背景に、それぞれの特徴を最もよく反映している」のであり、時代の要請に根ざしたわが国の都市計画制度が確立されねばならない。

本書は、都市計画にたずさわる者にとって、今日的課題を的確に捉え、海外事例をよくまとめあげた必読の書である。

（日笠 端著）
（共立出版 5,500円）

■清掃事業の経営と現場の活力

近年、国・地方を通じての財政危機を背景に、自治体行政全般を通じて、行政コスト、受益と負担、公私の役割分担など行財政改革に関する論議が活発である。

こうした中で、清掃行政、廃棄物処理行政も例外ではなく、むしろ私企業的な経営努力、あるいは臨調・行革審型の行政改革を要求される最たるものの一つとなっている。特に収集・処理業務の合理化とコストの軽減をはかることは全国自治体共通の大きな課題となっている。これを検討する中で必ず逢着するのが、直営・委託の是非論である。

清掃業務の外部委託化のメリットとしては次のことが一般的にあげられる。すなわち、

- ① 直営よりも作業能率が高い、
 - ② 作業密度の高いところをまかせられる、
 - ③ 早朝、夜間、臨時作業等に弾力的に対応できる、
 - ④ 人や車の相互融通性が高い、
 - ⑤ 直営経費より低額で委託できる、
- などが主なものであろう。

しかし、これらに対し民間委託については考慮すべき点も少なくない。

第一に、廃棄物の適正処理やリサイクル事業は今後、行政が真剣に取り組みねばならない問題であり、単に減量経営とかコスト偏重主義だけで対応できる問題ではない。第二には、民間委託が可能で、公私両部門の競合が起こる作業部門での民間委託をめぐる問題は、公私両セクターの長所・短所をいかに捉えるか、またそれぞれの長

所を伸ばし短所を少なくするうえで、その研究と選択をいかにするかである。第三は、民間委託の場合、清掃業務にかかる経費が軽減されるが、しかしその背景には委託先従業員の低賃金、作業安全の不徹底、劣悪な労働環境、不十分な福利厚生などの問題が隠されている。第四には、清掃事業の真の改善のためには清掃事業そのものや、そこに働く人々に対する社会的評価を高める必要性があり、こうした意味での社会性、人間性の問題を含むものでなければならない。第五に、作業そのものは委託したとしても、公共部門には、適正処理困難物や有害ゴミ、さらには産業廃棄物への対応、あるいはリサイクル、公共地の美化清掃、ひいては快適な生活環境や自然環境の創造・保全にむかって市民の期待に応えていく必要がある。

本書は、このような多くの問題を抱えながら行財政改革の嵐の中で苦悩する清掃業務について、専門の研究者、国・自治体職員、労働組合、民間委託業者など利害の異なる多くの執筆者がそれぞれの立場、考え方や価値観、あるいは関連問題の実態を自由に論述・報告することにより、今後の清掃行政、環境行政への提言を行なおうとした意欲的な編集になっている。

第一部では、清掃事業の位置づけ、清掃事業効率化への方向性、清掃事業に対する市民評価の分析、ゴミからみた現代社会とそれへの警鐘など貴重な問題提起を読み取ることが出来る。

第二部では、清掃事業を民間委託する場合に存在する問題点、コスト分析の考え方とその方法論、業務効率化への提言、労働

環境改善への提言など実務者を中心にその方法論について詳しく触れている。

第三部では、直営方式による現場からの業務改善、職場の活性化について、民間委託方式による現場からは、民間委託への経緯とその後の課題、第三セクター方式による資源化事業、市民参加によるリサイクル、美化運動などの事例を紹介している。また最後の、民間会社によるリサイクルや民間委託業者からの経営の実態報告は清掃

業務のあり方を考え、民間委託を実施する場合の貴重な資料となるであろう。

本書を企画した地域交流センターは51年から清掃業務とこれから派生する地域づくりの研究を続けているユニークな団体である。本書は、直営・委託の理論から実務までを根気と勇気をもって編集された貴重な一冊である。

(寄本勝美編著
地域交流センター 2,500円)

編 集 後 記

各地の自治体でマスタープランづくりが盛んである。マスタープランは、地域開発やまちづくりの方針を地域住民に示すとともに、将来にわたって行政運営の方向を規定するものであるだけに、単なるビジョンでなく、地域の現状に根ざし、しかも特性を十分にいかした個性豊かなものでなければならない。

このほど、神戸市の第3次総合基本計画がまとまったことから、今回は市の総合基本計画審議会に委員として参加し、市のマスタープランづくりに携わった方々において神戸市のマスタープランの特徴やあるいは、審議の過程でとくに議論のあった事柄などについて、御執筆頂き、マスタープラン特集とした。

まず、宮崎市長に21世紀の神戸をめざしてと題して、新マスタープランの基本的枠組をおまとめ頂いた。そのあと、嶋田神戸大学助教授、伊賀神戸大学教授、盛岡大阪大学助教授、今井神戸YMCA総合研究所長、端国立民族学博物館助教授、小森神戸商科大学教授の各先生方に、空間整備、市民参加、環境計画、市民福祉、市民文化、都市活力の各分野について、それぞれ御紹介いただいた。

各地のマスタープランづくりの御参考となれば幸いである。

都市政策バックナンバー

- 第33号 特集 コンベンション都市政策 1983年10月1日発行
- 第34号 特集 総合福祉施設の将来像 1984年1月1日発行
- 第35号 特集 都市形成史 1984年4月1日発行
- 第36号 特集 都市とスポーツ 1984年7月1日発行
- 第37号 特集 自治体と国際交流 1984年10月1日発行
- 第38号 特集 港湾経営の政策課題 1985年1月1日発行
- 第39号 特集 自治体OAシステム 1985年4月1日発行
- 第40号 特集 自治体とニューメディア 1985年7月1日発行
- 第41号 特集 都市と産業振興 1985年10月5日発行
- 第42号 特集 公営余暇施設の経営 1986年1月5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下さい。
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 43 号

印刷 昭和61年3月25日 発行 昭和61年4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 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 神戸 75887 電話 (078) 252-0984
発売元 勁 草 書 房
〒112 東京都文京区後楽2の23の15
振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 814-6861
印刷 田中印刷出版株式会社

この二冊で地方公務員法のすべてがわかる!!

逐条

地方公務員法を初めて読む人から実務家・学生まで幅広く利用できる地方公務員法理解のための必携書。この一冊で地方公務員法のすべてが学べる内容構成。

地方公務員法解説

A5判・三五二頁 定価一五〇〇円
小島和夫（事務局次長委員）編著

ボイント
通知・通達
条例・規則案

読み方
行政実例
法制意見
用語の解説
裁判例要旨
参考

地方公務員法を理解するためのコラム

●地方公務員に適用される法律は、地方公務員法だけではない。特別職にはどんな法律が適用されるのか●任命権者●人事委員会●掌理●職員の勤務条件と民間労働者の労働条件●任用候補者名簿を閲覧させることができるか●職員採用行為の性格と条件附採用・臨時的任用の正式任用との関係●職員の給与についての諸原則●特別権力関係●定年制度に関する条例●条件附採用期間中の職員および臨時的任用職員の扱いについて国家公務員の場合はどのようになっているか●宣誓制度●勤務能率の指標および増進は、まずは職員自身の努力の問題●勤務成績の評定●第四一条の趣旨と性格●地方公務員災害補償を受けることができる公務員の範囲と根拠●勤務条件に関する措置要求●登録職員団体と登録されていない職員団体●不当取扱いの禁止規定の立法趣旨

公務職員研修協会

〒101 東京都千代田区神田神保町3-22 03-230-3701

自治研修

編集

自治大学校・地方自治研究資料センター

〒106 東京都港区南麻布4-6-2

電話 (03) 444-3281

発行所

第一法規出版株式会社

〒107 東京都港区南青山2-11-17

電話 (03) 404-2251

振替口座東京 3-133197

1986. 3 No. 512

3月号 毎月10日発行

定価 430円

年間購読料 6,705円

(臨時増刊号送料を含む)

特集「新規採用職員をどう育てるか」

△論説▽

新規採用職員をいかに育てるか

この課目をどう教えるか

① 期待される公務員像

② 話し方

③ よい人間関係

④ 自己啓発のすすめ

新規採用職員研修における

研修技法

△レポート▽

新任職員研修を受けて

新規採用職員研修を受けて

前期新任職員研修

大丸百貨店への派遣研修を

振り返って

後期新任職員研修

福祉施設の体験学習を振り

返って

「新採用職員リーダー養成研修」

について

我が県の新規採用職員研修

県行政を理解するための

「グループワーク」と「体験研修」

我が市の新規採用職員研修

尾形未知夫

稲山富士夫

種垣 勝彦

坂野 公信

山口 彰

北大路信郷

大森 克之

山下 浩

岩本 明子

返って

坂東 政市

小林 信

池田 善次

佐竹三木夫

行政情報の新しい地平を拓く

編集発行

「月刊地方自治ジャーナル」

〒112 東京都文京区小石川2-3-4 川田ビル

B5判 96頁 定価 600円 (〒55円)

TEL 03-811-5701 (株)公人の友社

5月号

特集

組織管理論をどう生かすか
職場内で日常、よく起こるトラブルを
組織管理の理論により解決法を考える。
ルポ 三宅島米軍基地をめぐる、国対地元の図式

4月号

特集

主任とは何か？
行政経営教育研究所所長
原口忠興、その他
ルポ △地域基幹産業の崩壊▽
広島県因島市
新造船部門廃止で将来に陰り

3月号

特集

地方公務員法とのつきあい方
ルポ △地域基幹産業の崩壊▽
広島県因島市
新造船部門廃止で将来に陰り

2月号

特集

21世紀へのプロジェクト
ルポ △地域基幹産業の崩壊▽
広島県因島市
新造船部門廃止で将来に陰り

1月号

特集

こどものための地域づくり

地方自治通信

自治体革新の創造と
交流のための月刊誌

3月号

特集

シビック・トラストの可能性

シビック・トラストの考え方とその歴史的
背景 山岡 義典

シビック・トラストの現在とその可能性

佐野 章二

協同組合とシビック・トラスト

石見 尚

市民的△共▽の形成と福祉サービス

——信託的手法は有効性をもちうるか

石毛 鏡子

コミュニティ施策の課題と公益信託

本間 勝

公益信託の動向と課題

太田 達男

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- | | | |
|-------|-----------------|----------|
| ☆第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第2集 | 都市経営の理論と実践 | 定価 1500円 |
| ☆第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 定価 1900円 |
| ☆第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 定価 1800円 |
| ☆第6集 | 公共料金の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第7集 | 経済開発の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第9集 | 交通経営の理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 定価 2200円 |

都市研究報告

- | | | |
|------|--------------------------|----------|
| ☆第3号 | 公共投資の効果に関する
実証的分析 | 定価 4000円 |
| ☆第5号 | インナーシティ再生の
ための政策ビジョン | 定価 3000円 |
| ☆第6号 | 神戸／海上文化都市への構図 | 定価 3500円 |
| ☆第7号 | 神戸・コンベンション都市への
政策ビジョン | 定価 4000円 |
| ☆第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 定価 2000円 |
| ☆第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 定価 5000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

勁草書房

季刊 都市政策 第43号 ISBN4-326-96067-1 C3331 ¥550 E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2の23の15 定価 550円
振替東京 5-175253 電03-814-6861